



清华大学文科出版基金
QINGHUADAXUEWENKECHUBANJIN



新中国治理丛书

1978—2009年 中国腐败高发期及其 治理方略研究

王传利 著



清华大学出版社

D63
1477

新中国治理丛书

1978—2009年
中国腐败高发期及其
治理方略研究

王传利 著

清华大学出版社
北京

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

1978—2009 年中国腐败高发期及其治理方略研究/王传利著.--北京:清华大学出版社, 2016

(新中国治理丛书)

ISBN 978-7-302-45009-2

I. ①1… II. ①王… III. ①反腐倡廉—研究—中国 IV. ①D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 218514 号

责任编辑:李文彬

封面设计:傅瑞学

责任校对:刘玉霞

责任印制:李红英

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编:100084

社 总 机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质量反馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 刷 者:三河市君旺印务有限公司

装 订 者:三河市新茂装订有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:170mm×240mm 印 张:20.5

字 数:343 千字

版 次:2016 年 10 月第 1 版

印 次:2016 年 10 月第 1 次印刷

定 价:55.00 元

产品编号:064020-01

导 言

一个政党也好,一个政权也好,如果不能始终保持旺盛的革命斗志,反而腐败堕落,一定会走向灭亡。无产阶级政权变质不仅存在着可能性,而且存在着现实危险性。苏东剧变就证明了这一点。中国改革开放能否顺利进行,很大程度上取决于党风和社会风气的状况。如果政治上不能治理腐败,会使我国的改革开放事业出现曲折,直接影响社会主义政权的长治久安。因此,研究腐败及其治理问题,具有重大的学术价值和实践意义。

当前中国社会的腐败问题,引发社会公众的热烈议论。每个关心中国社会发展的公民——无论是专家,还是普通社会大众——都会就当前的腐败问题提出自己的看法。研究中国的腐败问题,可以从多个角度进行。任何一个关于治理腐败的课题,都应当有自己的着眼点和特色。有人擅长“立论”,有人擅长“史实”,还有人善于史论结合。本丛书着眼于“史实”,从总结历史经验教训的角度,研究“中国腐败高发期及其治理方略”。对研究定位、范围、方法、意图和特点,我们有以下几点说明:

第一,力图改变站在国外立场观察中国腐败问题的学术路径,尝试立足于新中国几十年波澜壮阔反腐历程的基本史实,得到一些新的启示。

改革开放以来,一些著名经济学、政治学学者在介入腐败问题研究时,译介了国外学者尤其是西方学者关于腐败与治理腐败的理论,如公共选择学派的寻租腐败论、现代化腐败论、东方社会民俗腐败论等,开拓了我国学者的研究视野,启发了研究思路。在学术观点和研究路径方面,著名学者具有重大的影响力。他们在腐败问题研究方面的研究方法和路径,给以后的研究者带来将西方市场经济国家治理腐败的现成经验全盘照搬的习惯。目前,我国治理腐败理论和实践方面具有一个明显的特征:着重译介国外的研究成果,沿用国外学者研究中国腐败问题的分析框架、材料和结论,轻视总结新中国治理腐败的经验教训。我们要问:西方学者对中国腐败发生及其治理过程做过深入了解吗?西方国家基本国情与中国有很大的不同,市场经济的社会基础性条件不同,西方学者对腐败的看法能成为我国治理腐败的指导性思想吗?

回避国外学术进展的僵化保守态度是不可取的。但是,国外学者关于腐败的学术研究不可代替我国学者对新中国腐败与治理腐败理论和实践的探索。对当代中国治理腐败工作最具有适用价值的应当首推中国共产党自己创造的治理腐败的经验。长期以来,中国共产党在治理腐败方面,有着丰富而成功的经验,所以,我们很有必要研究中国本土的治理腐败经验。本丛书的研究路径是立足于中国治理腐败实践,得到一些不同于立足西方立场的观点。

比如,在目前的中国,社会与国家这两种力量结合在一起会发挥治理腐败的作用。西方学者过分崇拜市场社会治理腐败的自发力量,排斥国家和政党治理腐败的作用,看重独立的政治派别、非政治性社会组织的自发力量。而本书研究发现,强烈的危机意识促进中国共产党开展治理腐败斗争,采取执政党动员型治理腐败模式,是中国治理腐败的成功经验之一。

再如,被国内一些学者热捧的西方寻租腐败论有一个基本观点——新中国腐败发生的根源在于旧的行政权力垄断和对经济活动的干预,消除腐败就在于取消一切不必要的行政干预。但是,大量史实证明,共产党在实行高度计划经济的建国初期,尽管有一段短暂的腐败高发期,但采用妥当的治理腐败的方略,创造了政治清明的时代。改革开放以来,腐败并没有随着计划经济的逐渐退出而渐次变得轻微。我们要问:计划管制力量在社会经济发展中的地位变得微乎其微时,为什么腐败频度却变得越来越高呢?按照一些学者的观点,市场因素发育得越充分,腐败频度应该越低。那么,这就出现一个需要回答的问题:我国的市场因素在社会经济中起的作用已经相当大了,为什么腐败频度却并没有降下来,相反,腐败频度随着市场经济的深入而逐渐升高?按照一些学者的观点,这是因为我国的市场经济还没有过关、市场经济还不发达造成的,市场经济发展了,腐败现象必定自然而然地消除了。这种观点的典型话语是,“腐败是市场经济发育严重不良”的产物,随着市场取向的“体制转换过程基本完成,改革的目标基本达到”后,“消极腐败现象高发和多发的势头”会自动会降下来。这种主张难以解释的问题是,如何治理腐败已经成为世界性难题,那些市场经济已运作了数百年,市场规则已经十分发达的国家,目前腐败频度依然保持相当高的程度,政权依然被层出不穷的腐败所困扰。世界腐败态势不是我们研究的重点,本书的价值与意义在于:1978—2009 年中国的腐败频度演进态势和治理方略挑战着国际流行的腐败治理理论,并不支撑西方腐败与治理腐败理论,启发中国学者立足于中国国情研究中国腐败及其治理方略。

第二,研究定位在探讨治理腐败的方略,而非具体对策。

腐败现象已引起社会公愤,人们欲完全、彻底、干净除去而后快,但腐败是当今世界范围内尚未彻底根除的现象。中国腐败的发生既有历史原因,也有现实原因;既有党员干部自身原因,也有社会大背景原因;既有国内原因,也有国际原因。就目前腐败态势与治理来看,与其说是消除腐败,不如说是治理腐败。腐败发生发展的复杂性,决定了消除腐败具有相当的难度。研究治理腐败的具体方案极有价值 and 意义。但本书无意设计一劳永逸地消除腐败的具体方案,而是将研究定位在治理腐败的“方略”上。

治理腐败的“方略”与“对策”有联系,“方略”要体现在“对策”中,但二者有很大不同。方略极少具体指某一个计策,而指的是富有建设性的、具有全局意义和方向性意义的指导思想,以及具有战略意义的方针,如立足中国国情、新中国惩治和预防腐败的方略、政党动员型反腐败模式等。治理腐败的“对策”是指针对特定时期、特定类型的腐败而采取的具体方法措施和途径,具有针对性和具体性,如银行系统规定的存款实名制、财政系统的收支两条线制度、组织部门的谈话和诫勉制度、干部个人收入公开制度、干部个人重大事项通报和报告制度,等等。从发生作用的时间来看,“方略”可以在一个比较长的时期内发挥作用,可以贯彻于一个比较长时期的反腐过程,而“对策”一般在短时间内起作用。从制定的部门来看,方略一般由统揽反腐全局的党和国家有关部门研究制订、颁布和实施,而对策可以由较低层级的具体部门根据上级反腐方略的要求和本部门的实际而设计出来。本书研究中要涉及一些具体治理腐败的对策,但是重点是放在治理腐败的“方略”上。

本书注意梳理中国共产党治理腐败的历程,注意对已经发生的史实进行挖掘和总结,力图避免空泛的所谓方案设计或者理论提升。学界有忽视总结共产党治理腐败的经验和失误而热衷于设计反腐方案的倾向。改革开放以来,学者在书斋里编织了无数的治理腐败的方案,已有方案过剩之虞,其实效性和价值远低于反腐实际工作部门提出的具体方案。对新中国成立以来的反腐历程进行科学的梳理,是设计当前反腐方略的关键一步。应该允许一些学者及时地设计治理腐败的具体对策和方案,也应该允许一些学者总结历史上行之有效的治理腐败的方略。一项研究课题总是有自己专门的任务,不可能解答所有反腐实践提出的问题,本书的重点是总结 1978—2009 年中国治理腐败的历史经验和教训。我们立足于研究治理腐败的“方略”,而不是设计治理腐败的具体方案。

设计具体的富有突破性的对策,当然是重要的工作,但那是专门研究治理腐败对策的课题所要完成的任务。

第三,应用腐败频度概念,系统研究新中国腐败频度变化轨迹,挖掘一些不为人们所注意的新中国治理腐败的史实。

共和国历史上存在几个腐败高发期,一是 1949 年到 1952 年的腐败高发期,主要是由于共产党获得执政地位面临执政考验而引发的;二是 1978 年到 1989 年的腐败高发期,主要是因为共产党实行改革开放政策面临改革开放的考验而引发的;三是 1992 年至今正在发作的腐败高发期,主要是由于实行社会主义市场经济面临市场经济和经济全球化考验而引发的。目前我们正处于 1992 年以来的腐败高发期,市场经济和经济全球化两个因素叠加在一起,对党的建设带来严峻的考验,恐怕要比当时估计的严重得多。新中国成立初期和改革开放后的腐败表现、发生原因及治理方略有很大不同。新中国成立初期的腐败及其治理,以《新中国成立初期的腐败高发期及其治理方略研究》为题出版,而改革开放以来腐败高发状态及其治理,则以《1978—2009 年中国腐败高发期及其治理方略研究》为题出版。还要研究 2009 年以来的腐败高发现象,尤其要研究十八大以来的腐败态势与反腐方略,则是另外一本书要完成的任务。

本书应用“腐败频度”这一概念,主要是为了概括腐败的基本状况,以便于说明腐败现象高发与低发的态势,准确地预测腐败的趋势,并为遏制腐败的高发势头提供依据。所谓腐败频度,简单地说,指的是腐败发生的频率、规模、幅度、强度与烈度等。至少包括两方面的内容,一方面,是指特定时间内的社会特定层级中腐败行为发生的规模、涉及的范围、参与腐败活动人数的绝对值与相对值等量的规定;另一方面,是指特定时间内的社会特定层级中腐败行为的烈度、强度等质的规定。

20 世纪 50 年代和 60 年代初期,我国的政治、经济、社会运转基本正常,有失误但取得了巨大成就。在反对和防范干部腐化方面,同样取得不凡业绩。可以说,新中国成立初期,共产党创造了一个世界少有的政治廉洁时代。但是,学术界有一种轻视新中国创造的反腐败经验的倾向。在《新中国成立初期的腐败高发期及其治理方略研究》一书中,笔者有意识地引用大量的、详尽的历史资料,说明毛泽东领导的新中国是怎样将高频腐败降为低频腐败的。本书将继续沿用此特点,大量引用 1978—2009 年间的相关史料,说明改革开放以来,党和政府在反腐倡廉建设中的艰辛努力。

总结新中国成立初期治理腐败独特的成功经验,澄清一些基本事实,是《新中国成立初期的腐败高发期及其治理方略研究》的重要内容。《新中国成立初期的腐败高发期及其治理方略研究》总结了建国初期治理腐败的独特经验,比如强化干部的劳动观念,崇尚勤俭朴素等。改革开放后,针对腐败的新特点,治理腐败方略发生了转换,比如注重国际合作,注重执政党的动员和领导,形成了系统综合性惩防腐败方略。而本书对我国的执政党动员反腐败模式、系统综合性惩治和预防腐败方略做了研究。共产党创造的这些成功经验长期不为学术界所注意。

与《新中国成立初期的腐败高发期及其治理方略研究》一样,本书有意地挖掘了长期不为一些学者们注意的大量的历史材料并不厌其烦地引用,也是对一些学者言必称西方而忽视中国共产党治理腐败成功经验倾向表明了一个鲜明的态度。

第四,采用历史文献分析法和实证方法。

中国共产党和中国政府重视治理腐败的工作,制定了一系列政策、方针、路线。可以肯定地说,共产党制定治理腐败的方略,不是随意的,而是依据一定的事实根据制定出来的。党和国家领导人,如毛泽东、邓小平、江泽民等的讲话、指示、著作等;中共中央有关治理腐败的文件;各级纪律检查部门对腐败频度的基本判断等,这些材料具有权威性,参考这些材料有助于分析特定时期的腐败频度势态,了解党和国家治理腐败的方略。本书大量参考了这类文献,同时也参考了理论界一些学者的相关研究成果。

当前的腐败与控制腐败理论研究偏重规范分析,轻视实证分析。要使腐败与控制腐败理论研究水平得到进一步提高,有必要使二者有机结合起来。

规范分析方法的特点是强调逻辑推理,以一定的价值判断为基础,提出某些标准作为分析问题的尺度,其任务是保证结论符合一项主观色彩的标准,优点是善于作高屋建瓴的分析,擅长定性分析,能够简洁地为腐败事态定性,做出判断。但如果夸大这一方法的功效,也会带来无数的笔墨官司。规范分析不擅长定量分析,其结论的精确度受到限制。精度不够带来的模糊性,给准确判断腐败的客观势态带来困难。实证分析的准则是注重事实,注重事实与逻辑相一致。本书引用一段时间内发生的腐败现象的规模、幅度以及查获腐败分子的数量、级别等具体情况,来说明是否出现了“高频腐败”,即用历史事实说话,增强科学性。

目 录

第一章 改革开放以来出现腐败高发期	1
一、改革开放初始：腐败之风来势很猛	1
二、三年整党时期：腐败频度缓慢上升	5
三、1987 年至 1990 年中国腐败向高频演进的史实	11
四、20 世纪 90 年代的腐败频度演进	21
五、2000 年至 2009 年尚未走出腐败高发期	45
六、正确分析腐败频度的现状与趋势	72
第二章 屡禁不止的不正之风	85
一、新时期前后不正之风内涵沿革	85
二、1979 年的不正之风	89
三、80 年代的不正之风相当严重	92
四、90 年代的不正之风依然严重	102
五、公款奢华浪费，屡纠不绝	115
六、住房用房方面存在的不正之风屡禁不止	122
第三章 改革开放以来高频腐败状态的相关因素分析	129
一、中央高层对腐败现实原因的认识	130
二、理论界的若干分析视角	137
三、权力过度下放对腐败频度的影响	141
四、市场因素在腐败频度演进中的作用	147
五、体制缝隙与腐败频度的关系	159
六、民主监督不力	173
七、市场经济背景中的干部心理和行为	179

第四章 执政党开展的严峻的政治斗争	191
一、中国采取执政党动员型反腐败模式	191
二、危机意识决定了共产党动员反腐败	194
三、执政党动员反腐败的资源优势	204
四、执政党的纪律严明而且全面	208
五、真诚动员人民群众反腐败	209
六、以良好党风带动社会风气	214
七、以执政党的理论成果为指导	219
第五章 开放社会中的反腐败	223
一、腐败的国际性需要反腐败的国际合作	223
二、积极承办和参加国际反腐败会议,加强国际交流和沟通	231
三、积极参与制定和实施国际反腐败法规	238
四、追逃追赃和反洗钱方面的国际合作	246
第六章 系统综合性惩治和预防腐败方略	255
一、立足中国国情	255
二、逐步形成的系统综合性惩治和预防腐败方略	261
三、从严治党,严惩腐败	265
四、防范于前,注重预防	270
五、标本兼治,加大治本力度	276
六、综合运用教育、制度和监督手段	282
七、从官场内外的互动视角设计反腐方略	295
八、反腐倡廉同经济社会发展紧密结合起来	299
参考文献	303

第一章 改革开放以来出现腐败高发期

本章考察 1978 年至 2009 年的腐败频度演进历程。评估腐败频度状态的参考坐标有两个：一是 20 世纪 50~60 年代的腐败频度；二是前期腐败频度。^①大致看来，这一时间段的腐败频度呈上升趋势。

一、改革开放初始：腐败之风来势很猛

严格说来，1978 年到 1982 年，党的建设工 作，关注最多的还是端正党风、解决特殊化和纠正不正之风。一般而言，在中共中央文件中，极少明确提“反腐败”这个名词，^②而此前长期大量使用的不是“腐败”一词，而是“腐化”这一概念。当时，采取的措施主要是以正面教育为主，贯彻落实党内政治生活的若干准则和有关干部待遇方面的若干规定，以整风的精神纠正开始出现的一些不正之风，重点反对领导干部，特别是高级领导干部的生活特殊化问题，克服脱离群众的倾向，以恢复党在群众中的威信。出现的主要问题，多属思想作风问题。当时，从加强党与群众联系的角度，承认执政党的党风问题是有关党的“生死存亡”的大问题，主要是针对“极少数党员、干部的不正之风，非常不利于恢复党在群众中的威信”这种情况。^③当然，这种情况尚不全部属于腐败犯罪，可纳入到我们所说的消极腐败现象的范畴里。此时，人们也已经感到，与新中国成立初期相比，腐败频度呈现上升的状态。1980 年，为了贯彻《关于党内政治生活的若

① 本章将 1978—2009 年的腐败频度划分为四个时期。考察某一时期的腐败频度时，是以前一个时期的状况作对比。比如考察“三年整党时期”的腐败频度，是以改革开放初始的腐败状况作对比。考察 1987 年到 1990 年腐败频度，是以“三年整党时期”的腐败状况作对比。而考察 1978 年至 2009 年的腐败频度，是以 20 世纪 50~60 年代的腐败频度作对比。

② 胡耀邦在 1980 年 11 月 26 日的中央纪律检查委员会召开的第三次贯彻《关于党内政治生活的若干准则》座谈会上的讲话中，提到“腐败”一词。他说：“执政以后，我们一些革命意志薄弱的同志很容易被糖衣炮弹击中，腐败下去。”但这并不是用来专门指改革开放初期党内出现了腐败现象，只是从执政党地位变化会给党建工作带来新课题的角度，一般性地提到“腐败”一词。参见中共中央文献研究室编：《三中全会以来重要文献选编》（上），538 页，北京，人民出版社，1982。

③ 《邓小平文选》，第 2 卷，358 页，北京，人民出版社，1994。

干准则》，中央纪委召开了座谈会，在会议纪要里，对当时的党风状态的基本估计是：“经过全党努力，我们的党风已经有了相当大的进步。但是，与建国初期相比，党风还没有根本好转，不正之风还相当严重。”^①

1980年后，党风和社会风气的变化发展，促使党对腐败频度状态的认识更加明晰，已形成了这样的判断：经济领域的违法犯罪活动大量增加，特别是一些边境地区，在走私、套汇、投机倒把、索贿受贿等方面的违法犯罪活动相当严重，已经达到触目惊心、不可容忍、令人愤慨的地步。尤其不可忽视的是，某些国家机关、企事业单位参与犯罪活动，少数共产党员、国家干部走上了可耻的违反党纪国法的堕落道路。这些败类相互勾结，进行腐败犯罪活动，致使腐败开始进入共和国历史上的新一轮上升期。^②

对此，中央高层有着清醒的认识，作出了明确的判断。1982年1月11日，中共中央发出的《紧急通知》指出：“中央常委看到了中纪委的一份简报，反映广东省的一些干部甚至担负一定领导职务的干部的极端严重的走私贩私的犯罪行为。中央常委同时考虑到，其他省、市、自治区和中央一些部门的干部甚至一些负责干部，同样不同程度地存在着走私贩私，贪污受贿，把大量国家财产窃为己有等严重的违法犯罪行为”^③。为此，中央提出抓住不放，要雷厉风行地加以解决。1982年2月11—13日，中央书记处召开了广东、福建两省座谈会。会后，形成了《广东福建两省座谈会纪要》，明确提出当时“经济领域中的走私贩私、投机诈骗、贪污受贿、把大量国家和集体财产窃为己有等严重违法犯罪活动，已经比1952年‘三反’、‘五反’时严重得多”^④的论断。显然，这个观点与邓小平同志的认识是一致的。4月10日，邓小平在中央政治局会议上说：“我们自从实行对外开放和对内搞活经济两个方面的政策以来，不过一两年时间，就有相当多的干部被腐蚀了。卷进经济犯罪活动的人不是小量的，而是大量的。犯罪的严重情况，不是过去‘三反’、‘五反’那个时候能比的。那个时候，贪污

① 中共中央文献研究室编：《三中全会以来重要文献选编》（上），539页，北京，人民出版社，1982。

② 共和国历史上存在几个腐败高频期。一是1949年到1952年的腐败高频期；二是1978年到1989年的腐败高频期；三是1992至今正在发作的腐败高频期。目前我们正处于1992年以来的腐败高频期，市场经济和经济全球化两个因素叠加在一起，对党的建设带来了严峻的考验，恐怕要比建立社会主义市场经济决策时的估计要严重得多。

③ 《中共中央紧急通知（1982年1月11日）》，载中共中央文献研究室编：《三中全会以来重要文献选编》（下），1023页，北京，人民出版社，1982。

④ 中共中央文献研究室编：《三中全会以来重要文献选编》（下），1099页，北京，人民出版社，1982。

一千元以上的是‘小老虎’，一万元以上的是‘大老虎’，现在一抓就往往是很大的‘老虎’，……现在的大案子很多，性质都很恶劣，贪污的或者损害国家利益的，都不止是什么‘万字号’。有些是个人犯罪，有些是集体犯罪。……好多钱落到了私人或者某些集体的腰包。如果把盗窃公家的财产等等都算在内，那就更要多得多。”他还十分严厉地警告说：“这股风来得很猛。如果我们党不严重注意，不坚决刹住这股风，那末，我们的党和国家确实要发生会不会‘改变面貌’的问题。这不是危言耸听。”^①4月13日，中共中央、国务院颁发了《中共中央、国务院关于打击经济领域中严重犯罪活动的决定》，对这一时期的腐败频度是这样描述的：“党的十一届三中全会以来，党中央和国务院的领导是正确的。……特别令人触目惊心的是，近两三年来，走私贩私、贪污受贿、投机诈骗、盗窃国家和集体财产等严重犯罪活动有了明显的增加，在少数地区、少数人员中还相当猖獗。……问题远比1952年‘三反’时严重。……当前经济领域中的严重犯罪活动，已经和正在腐蚀我们的干部队伍，损害我们的党、政府、军队的肌体和国家的信誉，毒化人们的思想，污染社会风气，破坏经济建设，妨碍对外开放和对内搞活经济政策的正确执行，影响社会安定。”^②

如果把此时的腐败频度，与我党历史上的几次政策调整期形成的党所面临的资本主义腐蚀状况相比较，也可以得出此时腐败频度上升的结论。1982年3月4日，时任党和政府重要职务的一位领导人在全国工业交通工作会议上的讲话中提到：“我们党曾经有过几次在实行新的重要经济政策和处在新的历史转折的时候，提出要警惕被资本主义腐蚀的问题。一次是抗战初期的国共合作，当时需要解决的主要问题是克服宗派主义和关门主义，走出去，打开统一战线的新局面。同时，党中央明确指出，要保持共产党在思想上、政治上、组织上的独立性，坚持独立自主的立场，防止党内发生问题。那一次我们搞得很好，……我党没有被腐化，反而变得更加坚强。第二次是解放战争胜利后，我们党取得全国政权，由农村进入城市，面对花花世界。当时党中央、毛泽东同志及时提醒全党，要警惕资产阶级糖衣炮弹的袭击，接着又进行了‘三反’、‘五反’运动。那时我们党在政治上、思想上、组织上的状况非常好，经受住了考验。这一次我们利用国际国内有利条件，实行对外开放政策和对内搞活经济的政策，又面临着一场

① 《邓小平文选》，第2卷，402、403页，北京，人民出版社，1994。

② 中共中央文献研究室编：《三中全会以来重要文献选编》（下），1164-1165页，北京，人民出版社，1982。

新的严峻的考验。这一次在国内国外,特别是国际上,资本主义腐朽思想对我们党的影响,比前两次大得多,也严重得多。……现在,走私贩私、投机诈骗、贪污受贿等经济领域中的违法犯罪活动,比 1952 年‘三反’、‘五反’时严重得多。”^①

由上可以看出,党中央对改革开放以来的腐败频度状况,已经有一个基本看法,即此时的腐败频度迅猛上升。

上述判断,有几个共同特点,一是以新中国成立初期的高频腐败为参考坐标,认为改革开放初期的腐败频度高于 1952 年的“三反”“五反”时期;二是客观地分析腐败频度的引致因素,把“实行对外开放和对内搞活经济两个方面的政策”作为腐败频度的发生背景引入分析过程;三是并不因为改革开放是腐败频度迅猛上升的发生背景而放弃改革开放的政策。承认存在腐败频度的迅猛上升,是为了下力气遏制腐败,坚定不移地、健康地沿着改革开放的道路前进。这些分析,表明了中国领导人对此时腐败现象的警惕,奠定了以后分析腐败频度的基本基调。

1982—1983 年开展的打击经济领域犯罪活动的成果,证明党中央对这一时期的腐败频度的估计是正确的,证明中国在改革开放初期处于腐败现象的多发期。1983 年 7 月 25 日到 26 日,第二届全国人大常委会举行委员座谈会,中央纪委书记韩光在会上报告了关于打击经济领域严重犯罪活动情况。他介绍说,自 1982 年 1 月至 1983 年 4 月底,全国已揭露并依据党纪国法立案审查的各类经济案件情况^②,披露案值的单位是“10 万元”“万元”^③,而 20 世纪 50~60 年代

① 中共中央文献研究室编:《三中全会以来重要文献选编》(下),1117 页,北京,人民出版社,1982。

② 参见赵炎森、郭俊秀主编:《中国共产党反腐败大典》,324 页,长沙,湖南人民出版社,1996。在韩光书记报告之前,即 1983 年 1 月 28 日—2 月 7 日,中共中央纪律检查委员会第二次全体会议在北京举行,中央纪委书记王从吾代表中央纪委常委会提出《关于一年来打击经济领域中严重犯罪活动的初步总结和今后的意见》的书面报告。报告指出:截至 1982 年 12 月底的初步统计,全国已揭露出并立案侦查的各类经济犯罪案件为 16.4 万多件,已结案 8.6 万多件,占案件总数的 54%。被依法判刑的近 3 万人,涉及党员被开除党籍的 5500 多人,投案自首、坦白交代的 46700 多人,追缴赃物折合人民币 4.2 亿多元。参见胡绳、王梦奎主编:《中国改革开放二十年》,351 页,北京,北京出版社,1998;李雪勤、李雪慧:《新中国反腐败大事纪要》,133 页,天津,南开大学出版社,1999。胡绳、王梦奎主编的《中国改革开放二十年》一书认为追缴赃物折合人民币 32 万多元,可能系印刷错误。李雪勤、李雪慧的《纪要》和黄修荣主编的《中国共产党廉政反腐史记》等书认为这一数字应为 4.2 亿多元。查王从吾原报告也是 4.2 亿多元,故采用 4.2 亿元之说。

③ 韩光在会上报告说,自 1982 年 1 月—1983 年 4 月底,全国非法谋利 10 万元以上的有 170 人,个人非法所得万元以上的 7000 多人。其中,案件涉及党员 7.1 万多人,已结案 14.1 万件,依法判刑近 3 万人。涉案党员被开除党籍有 8500 多人。追获赃款赃物 4.1 亿多元。另外,全国投案自首、坦白交代的共有 2.44 万多人。而 1963 年 11 月 8 日中央监委关于“五反”运动中对贪污盗窃、投机倒把问题处理报告中,用的统计单位是 300 元、千元、千元以上,很少用“万元”作为统计单位。

大量使用的统计单位是“百”或“千”，很少使用“万”。韩光报告中涉案万元以上的有7000多人，而1963年11月8日的中央监委处理贪污盗窃、投机倒把问题的报告中，涉案万元以上的投机倒把案件1000多件。以上所列数据，是经济领域严重犯罪活动的查办情况，没有包括腐败现象的其他方面。事实上，已经发生的腐败现象规模要比经济领域里的犯罪规模大得多。可以肯定，在改革开放初期，腐败频度处于迅猛上升的态势。

二、三年整党时期：腐败频度缓慢上升

1983年11月到1987年5月，是三年整党时期。此时，腐败频度由于受到整党活动的影响，没有出现急剧上升势头，而是处于比较缓慢的上升状态。

在此之前，腐败现象极少涉及党的高级领导干部，或者说，党和政府高级领导干部的腐败频度极低。1952年“三反”时期，影响最大的腐败代表人物的级别是厅级领导（天津市委书记和行署专员张子善、刘青山）。一直到1982年，省部级干部鲜见出现经济问题。1982年11月30日，在第五届全国人民代表大会第五次会议上，一位中共中央领导人说：“现在有的人还在说什么‘只打苍蝇，不打老虎’，在他们看来似乎只有从高级领导干部中抓出一批经济犯罪分子才叫做打‘大老虎’。今年打击经济犯罪的大量实践证明，这种看法是不符合实际的。目前已经揭露出来的十几万经济犯罪案件中，有极少数或多或少牵涉到个别高级领导干部，比如有的官僚主义严重，受了犯罪分子的欺骗；有的对子女管教不严，以致子女堕落为犯罪分子；有的本人也有某些不正之风，等等。对这类问题，已经或正在严肃处理。但是，至今还没有发现高级领导干部本人有严重经济问题。事实证明，我们的绝大多数干部是好的和比较好的，中央和省、市、自治区的领导核心是可以信赖的。”^①

1983年至1987年的腐败频度没有承接1982年的高频腐败急剧上升走势，而是比较平稳地缓慢地上升，主要是基于以下原因：一是因为改革开放之初的腐败正处于高频生成期，尚未得到大规模发展；二是中国共产党比较清醒地认识到改革开放条件下面临的复杂形势，1982年发动了大规模的打击经济领域严重违法犯罪活动，对腐败现象的蔓延态势有遏制作用，而腐败频度的新的引致

^① 中共中央文献研究室编：《十二大以来重要文献选编》（上），188-189页，北京，人民出版社，1986。

因素没有发育成熟；三是即使已经发生一些腐败现象，但尚未被立即查处，一些腐败行为处于“黑数”状态，所以，从主观认识与客观状况两方面的情况来看，人们不会确切感受到此时真实的腐败频度；四是与以后实行价格“双轨制”改革的1987年和全面开展建立社会主义市场经济体制的1992年以后的腐败频度相比，显得较为平缓；五是1983年到1987年的整党，加强党的建设，为腐败频度的低位运行创造了条件。这些条件，反映到腐败频度走势上来，必然抑制了腐败频度的急剧上升。

但是，抑制了腐败频度的急剧上升，并不等于根除了腐败现象。导致腐败频度向高位进发的社会条件没有从根本上消除，腐败频度依然处于上升状态，只是上升势头受到压抑而已。正如1982年中共中央在《紧急通知》中所分析的：实行改革开放，“必然会有一部分不坚定分子腐化变质”。由于整党，腐败向高频的发展趋势一定程度上被抑制，但经过一段时间的发育，腐败现象依然会大量出现。

从公开的文献来看，自1978年到1983年上半年，邓小平基本上没有使用“腐败”这个词汇，这与那时的腐败频度没有上升到足以引起中央高层严重关注的程度有关，中央高层重点关注的是“有些党员和党员干部，根本忘记了全心全意为人民服务的宗旨”现象，反对干部特殊化，恢复革命传统。中央文件中大量使用的词汇是“党性不纯”“不正之风”和“党风不正”。1983年10月12日，邓小平的讲话中首先出现了“党内危险因素”“腐败因素”的词汇。而此前一天，中共中央关于整党的决定中，还将同类现象概括为“不正之风和腐朽现象”。1985年4月17日，中央纪委同意并批转的国家旅游局关于严格禁止陪同人员收取小费和其他个人报酬的通知中，出现“利用职权谋取私利的腐败现象”语段，比较鲜明地提出了“腐败”一词。^①9月23日，在中国共产党全国代表会议上，邓小平正式提出反腐败的任务：“对一些严重危害社会风气的腐败现象，要坚决制止和取缔。”^②几乎与邓小平同步，中央文件中正式使用“腐败现象”^③一词。这不仅仅涉及一个概念的使用问题，而是反映了党风廉政建设的深入和加强，以及

① 参见中央纪委办公厅编：《廉洁从政行为规范》，691页，北京，中国方正出版社，1998。

② 《邓小平文选》，第3卷，145页，北京，人民出版社，1993。

③ 1985年11月26日，中共中央办公厅、国务院办公厅下发了《关于解决当前机关作风中几个严重问题的通知》，将违规购买或更换小汽车、经商牟利、请客送礼、讲排场、乱摊派等称为“腐败现象”，要求“切实改进机关作风，消除一切腐败现象”。参见中央纪委办公厅编：《廉洁从政行为规范》，176页，北京，中国方正出版社，1998。

中共中央对这一时期腐败频度不断上升情况的认识。党内的不良现象,已经不是由不正之风概念所能涵盖和包括的,出现了比不正之风更严重的消极腐败现象。

此后,出现一个令人警醒的现象,腐败案件涉及高级干部,这是判定三年整党时期腐败频度缓慢上升的一个重要的指标。一些在社会上引起极大反响的腐败大案,虽然查处于1987年或者1987年以后,但腐败行为发生于1987年前,甚至发生于整党期间。^①与随后的腐败高频期相比,这一时期卷入腐败案的高级领导干部数量不是很多,所以,只能说,这时的腐败频度处于缓慢上升的状态,还不能得出腐败频度急剧上升的结论。

虽然,此时的腐败频度没有呈现奔腾式上升的状态,但发出值得警醒的信号,党中央对此保持高度警惕。陈云在1985年6月25日的全国端正党风工作交流会上的书面讲话中说:“去年第四季度,那些歪风(党政机关经商——引者注)刮来时,不少的共产党员,有些是老党员、老干部也被卷进去了,对这件事我们必须引起警惕。”^②1985年9月24日,他又在中央纪委的全体会议上发表书面讲话,坚持了上述看法:“值得严重注意的是,目前许多党委和党员干部,对此(资本主义腐朽思想和作风的侵入——引者注)没有警惕。例如,一说对外开放,对内搞活,有些党政军机关、党政军干部和干部子女,就蜂拥经商。仅据十几个省市的调查,从去年(1984年——引者注)第四季度以来一下子就办起了两万多个这样那样的公司。其中相当一部分,同一些违法分子、不法外商相互勾结,相互利用。……‘一切向钱看’的资本主义腐朽思想,正在严重地腐蚀我们

① 1987年5月30日被判处两年徒刑的江西省原省长倪献策,其违法乱纪、行贿受贿、徇私舞弊的行为却要追溯到几年前。自1983年3月开始,他滥用职权为一有夫之妇提职提薪、入党、出国“考察”提供方便,同时为她亲属谋取私利,包庇走私。1986年2月28日,中央纪委发出《关于查处航天部广宇公司走私案的通报》。1986年2月和1987年4月,经中央批准,先后给予航天工业部原部长张钧、原副部长程连昌等三名部级领导干部党内严重警告处分,而发案期是1982年11月—12月间。此期间比较著名的腐败案还有1985年8月1日查处发生于1984年1月至1985年3月海南大量倒卖进口汽车案,这一案件的主要责任人雷宇被撤销中共广东省委委员、海南区党委副书记、海南行政区人民政府党组书记的职务。1986年3月4日查处的中国人民对外友好协会副会长、党组成员周而复发生于1985年10月20日—11月12日的违反外事纪律丧失国格人格的案件。1986年7月8日,查处了上海市委办公厅原副主任余铁民于1982年至1985年发生的以权谋私案,9月19日查办了安徽省委原常委兼秘书长洪清源发生于1985年的受贿案件。

② 中共中央文献研究室编:《十二大以来重要文献选编》(中),746页,北京,人民出版社,1986。