

胡鞍钢 / 主编

# 中国： 挑战腐败

CHINA：  
FIGHTING AGAINST  
CORRUPTION

浙江人民出版社

中国反腐败斗争


中国

：

挑战腐败

CHINA:  
FIGHTING AGAINST  
CORRUPTION

WORLD AFFAIRS

The background of the cover is a dark, monochromatic photograph of a mountainous landscape. On the left, a traditional Chinese building with a tiled roof is perched on a cliffside. The overall tone is somber and dramatic, with a reddish-brown hue.

胡鞍钢 / 主编

# 中国： 挑战腐败

浙江人民出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

中国:挑战腐败/胡鞍钢主编. - 杭州:浙江人民出版社,2001.1

ISBN 7-213-02150-8

I.中… II.胡… III.廉政建设-研究-中国  
IV .D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 83915 号

## 中国:挑战腐败

胡鞍钢 主编

出版发行 浙江人民出版社  
(杭州体育场路 347 号)  
责任校对 张谷年 张振华  
经 销 浙江省新华书店  
激光照排 杭州天一图文制作有限公司  
印 刷 浙江印刷集团公司  
(杭州环城北路 41 号)  
开 本 880 × 1230 1/32  
印 张 12  
字 数 26 万  
插 页 2  
印 数 1 - 15000  
版 次 2001 年 1 月第 1 版  
2001 年 1 月第 1 次印刷  
书 号 ISBN 7-213-02150-8/D · 312  
定 价 25.00 元  
如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

## 前 言

腐败被人们视为破坏世界发展的痛症，也成为各国政府最大的敌人。“堡垒最容易从内部攻破，绝不能自己毁掉自己。如果腐败得不到有效惩治，党就会丧失人民群众的信任和支持。在整个改革开放过程中都要反对腐败，警钟长鸣。”（江泽民，十五大报告）

今年5月，我应中央纪律检查委员会之邀，参加了由尉健行书记主持的专家座谈会，会上，就防治腐败的综合战略提出了个人的看法。尔后，又与中央纪律检查委员会研究室的同志多次探讨这一问题，萌发了编辑和出版《中国：挑战腐败》一书的想法，并获得浙江人民出版社的大力支持。

本书围绕中国所面临的最大的政治挑战——日益猖獗的腐败，进行较为详细的讨论。这包括深入思考最严重的腐败现象是什么，腐败有哪些类型和特点，腐败将产生什么样的经济、社会和政治后果，产生腐败的直接原因和间接原因是什么，最容易导致腐败产生的经济领域是什么，迄今为止中国在反腐败方面采取了哪些主要措施，如何进一步制定防治腐败

的国家战略、重大政策和综合措施。

本书收集了本人和王绍光、程文浩以及几位外国中国问题专家分析中国腐败问题的研究成果;同时,精心收集了世界上一些研究腐败问题专家的文章,从不同角度探讨腐败这一世界性难题。我认为,有必要将国内外关于防治腐败的经验与教训、战略与措施等有价值的研究成果传播于全社会,与广大读者分享,以引起人们更为广泛的关注、研究和认真思考。当然,由于各个作者的文化背景差异甚大,其研究问题的立场和视角也有所不同,因此,有的外国学者关于腐败问题的分析在我们看来难免有失偏颇。对此,相信广大读者能够根据自己的判断加以理性评判。

此书文稿主要选自中国科学院、清华大学国情研究中心《中国国情分析研究报告》有关腐败专题的研究文章,外国专家的文章由中国科学院、清华大学国情研究中心的博士、硕士编译,冯利同志也协助参与了编译工作,香港中文大学政治与行政系王绍光教授和美国哈佛大学肯尼迪学院魏尚进教授提供了重要文稿和建议,周建明、程文浩也对本书编辑做出了贡献,常志霄、过勇协助编辑本书,韩清和程湄宇协助处理了部分文字工作,陈寿烈同志对本书所涉及的相关事务给予了大力协助。联合国计划开发署(UNDP)和卡内基国际和平基金会以及海南航空公司对本项研究给予了大力支持。在此,我表示诚挚的谢意。没有他们的贡献,很难在比较短的时间内将此书奉献给广大读者。

由于篇幅所限,文中删去了部分注释,请读者见谅。

**胡鞍钢**

2000年10月10日于清华园

## 目 录

- 腐败与发展 /1  
胡鞍钢
- 腐败：中国最大的社会污染 /34  
胡鞍钢
- 防止腐败的综合战略与重大措施 /67  
胡鞍钢
- 我国腐败预防工作的战略选择 /82  
程文浩
- 允许军队经商容易导致腐败 /118  
胡鞍钢
- “以军养军”还是“正税养军” /124  
王绍光
- 中国经济体制改革中的激励与腐败 /149  
C. 西蒙·范 赫斯切爾 I. 格羅斯曼
- 中国的腐败已经成为体制性的了吗 /164  
希尔顿·鲁特

## 2 中国:挑战腐败

- 分权化、腐败和犯罪:对中国的比较分析 /180  
圭伦·法布瑞
- 反腐败战略的成功因素 /196  
杰瑞米·波普
- 经济改革与反腐败 /203  
丹尼尔·考夫曼
- 世界范围内的腐败:原因、后果、范围和  
医治对策 /208  
韦托·坦茨
- 解释腐败:经济机构、民主制度和贸易 /242  
韦尼·萨德霍尔茨 Wm. 克特泽尔
- 约束政府的随意干预和腐败行为 /264  
世界银行
- 治理与反腐败 /283  
丹尼尔·考夫曼
- 独立的反腐败机构 /299  
国际透明组织
- 政府采购与反腐败 /312  
国际透明组织
- 腐败和亚洲的经济发展 /335  
魏尚进
- 打击国际腐败行为 /353  
约翰·布拉德·马斯 弗里茨·海曼
- 反腐败的预防性措施 /361  
帕迪·艾玛



# 腐败与发展

---

胡鞍钢

**摘要:**腐败癌症将摧毁发展的一切努力(世界银行行长沃尔森,1996),反腐败又是一个全世界性的难题。最近中央提出治国先治党。从严治党的核心是在经济转型、社会转型中有效地防治腐败。本文围绕涉及中国重大的政治经济与社会问题之一——腐败进行详细讨论。这包括:介绍腐败的各种定义和含义,对腐败类型的不同归纳和划分;分析腐败所产生的经济后果、社会后果、政治后果,说明为什么腐败会损害经济增长;探讨形成腐败的各种原因;着重介绍国际上防治腐败的主要经验和做法;评价目前中国反腐败采取的主要措施;就如何进一步加强防治腐败的制度建设提出了具体建议。

90年代以来,腐败成为全世界最为关注的焦点问题,无论是在发达国家还是在发展中国家,无论是在大国还是在小国,无论是在市场经济国家还是在市场经济转型国家或是仍保持独裁专制的国家,腐败已经成为各国政府最大的敌人。

腐败无所不有、无所不在。腐败并非什么新的现象,早在两千多年前中外学者就一直在讨论腐败这一永恒的题目,直到最近对腐败的关注程度无论是在国外还是在国内都是空前的。正如人们普遍认为的,世界性的反腐败浪潮仅仅是一个开始,已采取的措施也是初步的,全面而严格地制定和实施有关反腐败的政策措施还任重而道远。(Elliott, 1997)

腐败问题无论在哪个国家都是十分复杂和极其敏感的政治问题和社会现象。它挥霍政府的财政收入,破坏政府的合法性,阻碍私人投资和外国直接投资,最终影响经济增长。腐败根深蒂固、难以治愈,具有污染性。(Gerald E. Caiden, 引自王沪宁编, 1990)在经济转型国家,腐败的危害最大,被视为最大的社会污染,也被视为最大的社会挑战。“腐败”一词在英语中的基本含义在字面上是“分裂成许多碎片”。这就是一个腐败国家的命运。我们一直认为,腐败最有可能葬送迄今为止中国改革开放所取得的一切成果,中断中国经济起飞,延误中国现代化进程。(胡鞍钢、康晓光, 1994)

### 一、腐败的定义和类型

#### 1. 腐败的定义和含义

国际货币基金组织将腐败定义为:“腐败是滥用公共权力以谋取私人的利益。”一个更为广义的定义是:“腐败乃是通过关系而有意识地不遵从,以图从该行为中为个人或相关的个体谋取利益。”(Tanzi, 1995)

从这一定义出发,私人部门的活动中也会存在腐败的现

象，特别是在一些大型私营企业里。有时候，公共权力滥用所产生的收益也不一定归于个人，而流向个体所属的政党、阶级、部落、集团、朋友和家庭。这里有两类腐败效应：一类是直接效应，官员滥用公共权力谋取了个人权利；另一类是间接效应，其相关利益者谋取了私利，而损害了公共利益，即至少部分地降低或损害了对所有公民有利的共同利益。

国际透明组织对腐败含义的解释是：“公共部门中官员的行为，不论是从事政治事务的官员，还是行政管理的公务员，他们通过错误地使用公众委托给他们的权力，使他们自己或亲近于他们的人不正当地和非法地富裕起来。”（国际透明组织，1995）这一定义更接近于行政管理的腐败，集中于个人行为活动，与广义的政治腐败还有所不同。一个受贿的官员是一个腐化的人，但腐化的人未必一定接受了贿赂。腐败还包括任人惟亲、滥用职权等等。

迈克尔·约翰逊采用广义的腐败定义，认为腐败是指对公共角色或资源的滥用，或公私部门对政治影响力量的不合法的使用形式。（引自 Elliott, 1997）这一定义更接近于政治腐败的含义。

大多数社会科学学者遵循《牛津英语词典》的腐败定义，从本质上与公共职位的责任联系起来。戴维·H. 白利认为，腐败一词意味着不正当地使用权威以得到个人利惠，这种利惠不一定是金钱。但很多学者倾向于坚持认为“公共利益”的概念对阐述腐败这样的概念不仅是有用的，而且是必不可少的。为个别利益侵犯共同利益的行为是腐败。（引自王沪宁编，1990）

从经济学看，腐败是一种寻租活动，它是指少数人利用合

法或非法手段谋取经济租金的政治活动和经济活动。不过贺卫(1999)认为,腐败不完全等价于寻租。两者之间有一个交集。腐败和寻租的行为主体都是握有公共权力者,但腐败者皆为当权者,而寻租者中有权者、有钱者、有关系者兼而有之;所有无权者的寻租不在腐败之列;所有合法的寻租(如劝说活动等)也都不在腐败之列。

## 2. 腐败的类型

腐败以不可胜数的形态、方法和规模出现。人们不仅对腐败的定义各不相同,而且对腐败类型的归纳和划分也不尽相同。这里简要介绍几位国际腐败问题专家对腐败的分类。

Vito Tanzi(1999)将腐败归纳为6种:

- 官僚主义的或政府性腐败。
- 降低成本或增进收益的腐败。
- 胁迫性或串谋性腐败。
- 集中型或分散型腐败。
- 可预见性或随机腐败。
- 涉及现金或不涉及现金的腐败。

美国耶鲁大学的 Susan Rose-Ackerman(1998)将腐败分为4类:

——偷窃式统治,指政府领导人使其政治系统组织化,以便使寻租可能最大化,并能依据个人利益重新分配这些租金。

——双边垄断,指统治者同黑手党(或黑社会)形成一种联盟,由后者为其提供保护性服务。在这种情况下,政治同黑手党共同分享保护商业,甚至还共同分享同样的“客户”。

——黑手党统治,这类国家实质上已丧失实际统治权,官员主要致力于受贿,以受贿为生。

——竞争性受贿,这意味着在普通公民和企业内部存在大量腐败官员,一些官员的腐败在鼓励另一些官员去收受贿赂,导致腐败呈螺旋形上升趋势。

国际透明组织(1995)从行贿的角度归纳了4种类型:

——行贿是为了获得紧缺的利益或避免付出代价。

——行贿并非是为了紧缺的利益(或避免付出代价),而是要在那些可由政府官员酌情决定的事情上捞到好处。

——行贿不是为了获得某个具体的公共利益本身,而是为了得到服务,借助这种服务就可以获得那种利益,如加快速度或得到内部消费。

——行贿是为了不让别人分享利益或是为了给别人造成损失。

世界银行的 Cheryl W. Gray 和 Daniel Kaufmann(1998)从公共权力被私用,特别是行贿的角度归纳了5种类型的腐败:

——政府合同:贿赂能够影响私人团体提供公共货物和服务的选择以及这些供货合同的确切条件。它还能够影响项目执行期间转包合同的条件。

——政府收益:贿赂能够影响货币收益(指逃税、补贴、养老金和失业保障金等)和实物收益的分配(指进特权学校、医疗、保险、房地产或是取得正在私有化的企业中的股份)。

——公共收入:贿赂可以被用来减少政府从私人团体征税或其他费用的数量。

——节省时间及避免监管:贿赂可以加速政府批准从事合法活动的过程。

——影响立法和监管过程的结果:贿赂可以改革立法和监管过程的结果,其方式是使政府或者不能制止违法活动(比如毒品交易或污染),或者在法庭审理案件中或其他法律事务进程中不公平地对待各方当事人。

迈克尔·约翰逊(引自 Elliott, 1997)根据政治和经济机会的不均等性将腐败现象划分为4种类型:

——利益集团竞争型腐败:利益集团凭借各种经济资源(竞选捐款、其他的各种礼物、公然的贿赂)来寻求其对社会的影响,如美国、英国、德国等。

——精英统治型腐败:他们控制着经济机会以此获利,操纵着政治机会(有价值的稀缺商品)以获得更多的经济报答。在某些国家中,政治人物、官僚以及整个政府机构都在进行经商活动或成为企业的合伙者,如日本、韩国等。

——半施舍型腐败(黑手党):精英们不仅政治的参与性较大,而且还可在激烈竞争和相对稀少的经济机会中寻求权力。掌握权力的不仅有政治组织,而且还有更为邪恶的集团,如意大利和俄罗斯的“黑手党”,哥伦比亚的贩毒集团,也包括中国各地的“走私集团”与海关官员的内外勾结。

——施舍机器型腐败:利用施舍组织控制政治竞争,控制政府,攫取经济利益。

第二种和第三种腐败常处于控制之外,同时为黑手党利益和政治精英服务,威胁到政治的稳定,导致道德衰败、社会不满、政治分离。

Elliott(1997)把腐败分为3类:

——小腐败:也称下层腐败,主要发生于私人部门与非选举的政府公务员,特别是低层次的行政官僚,通常涉及税收、

规章、申请执照、政府税利分配等。

——大腐败：也称高层腐败，主要发生于政府最高层，在政治领袖、官僚以及私人部门之间产生大的腐败行为，如重大政府工程，高额政府采购，出让特许经营权，关于补贴的政府决策，将巨额财政收益转给私人企业。

——影响介入型腐败：主要发生在被选举官员、非选举公务员与私营部门之间，后者提供贿赂，前两者“分享贿赂”。

人们发现，在不发达国家中到底高层腐败有多少是真实的，有多少是传言的，局外人谁也无法断定，但是它们成为公共舆论的焦点，同时下层腐败更加显而易见，在资金总量上可

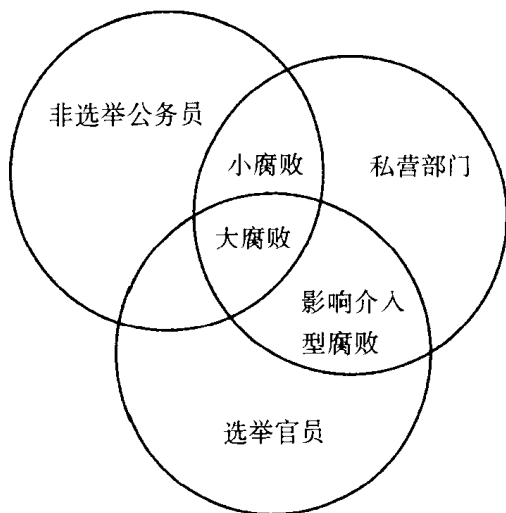


图 1 腐败的类型

能比高层腐败有过之而无不及。(引自王沪宁编, 1990)

Arnold J. Heidenheimer(引自王沪宁编, 1990)是按人们对腐败行为的容忍程度把腐败分为 3 类:

——黑色腐败:共同体的大部分上层人物和大众都一致谴责的一项行为,希望在原则的基础上对之予以惩罚,如向公共官员赠送礼品或裙带关系。

——灰色腐败:有些人、尤其是上层阶级希望惩罚某项行为,其他人不希望,大众则可能是模棱两可的。

——白色腐败:上层和大众的多数人可能都不积极支持惩罚的腐败行为,他们认为这是可以容忍的。

无论哪一种类型的腐败都会造成消极的外部效应;少量的大腐败可能比少量的小腐败对经济的损害更大,但是大量的小腐败仍然有很大的危险;要是没有高层领导的纵容,普遍的小腐败是不能存在的;最危险的是各阶层同时出现普遍的腐败,并成为难以控制的社会现象。

## 二、腐败的严重后果

为什么人们把更多的注意力关注于腐败问题上呢?因为腐败造成各种严重的经济后果、社会后果和政治后果。

美国国际经济研究所所长 C. 弗雷德·伯格斯坦(1997)认为,只要腐败盛行,就必然会阻碍投资,影响经济发展甚至破坏政治的合法性。相对普遍的腐败也可能逐步地失去控制,并且当人们把腐败与自由化政策相联系时,这些政策将失去支持并逐步引起动乱。

Vito Tanzi(1999)通过研究发现,腐败对各国经济增长都有负面影响,这主要表现在以下几个方面:

——腐败降低了投资并进而降低了增长率(Mauro, 1995)。这种投资的降低被认为是由腐败所引致,而增长率的



下降则是投资下降的一个直接后果。换言之，其分析假定是将生产函数中的增长率视为是投资的函数。

——腐败降低了对教育和健康领域的支出水平。因为，这些领域不太容易让那些掌管预算决策的官僚从事腐败行为 (Mauro, 1997)。

——腐败降低了公共投资。因为，公共投资项目可以很便利地为那些试图获取贿赂的官员提供可乘之机 (Tanzi and Davoodi, 1997)。此外，腐败也容易使产业投资政策发生扭曲 (Ades and Di Tella, 1997)。

——腐败降低了一国的公共投资以及基础设施的生产效率 (Tanzi and Davoodi, 1997)。

——腐败降低了税收收入（这主要源于它对税收管理和关税所带来的影响）并进而降低了政府必要的公共支出的能力 (Tanzi and Davoodi, 1997)。

——腐败降低了外国直接投资 (FDI)。因为，腐败具有一种类似于税收的作用 (Wei, 1997a)。腐败的水平越是不可预见，则它对外国直接投资的影响就越大。此时，腐败的作用就类似于一种不可预见的随机性税收 (Wei, 1997b)。于是，腐败及其不可预见的增加将相当于增加对企业的税收。

Vito Tanzi 还认为，腐败扭曲了市场以及资源的配置并进而降低了经济效率和增长。其原因如下：

——腐败降低了政府实施必要的管制和监察以矫正市场失灵的能力。

——腐败扭曲了激励机制。

——腐败实际上是一种带有高福利成本的武断性的税收。