

王传利 著

给腐败号脉

群众出版社

新中国腐败频度与控制强度相关性研究

一项依据新中国史实的考察

给腐败号脉

新中国腐败频度与控制强度相关性研究

王传利 著

群众出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

给腐败号脉：新中国腐败频度与控制强度相关性研究/王传利著. —北京：群众出版社，2004. 11

ISBN 7 - 5014 - 3254 - 6

I. 给… II. 王… III. 廉政建设 - 研究 - 中国
IV. D630. 9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 085716 号

给腐败号脉——新中国腐败频度与控制强度相关性研究

著 者/王传利
责任编辑/刘一民
特约编辑/罗 威
封面设计/董 睿
技术设计/祝燕君

出版发行/群众出版社 电话：(010) 67633344 转
社 址/北京市丰台区方庄芳星园三区 15 号楼
邮 编/100078
网 址/www.qzchs.com
信 箱/qzs@qzchs.com
经 销/新华书店
印 刷/北京京安印刷厂

880 × 1230 毫米 32 开 15.5 印张 385 千字 插页 2
2004 年 11 月第 1 版 2004 年 11 月第 1 次印刷
印数：0001—3000 册

ISBN 7 - 5014 - 3254 - 6/D · 1527 定价：31.00 元

本书为
清华大学马克思主义研究系列

本书由
教育部人文社会科学重点研究基地
清华大学高校德育研究中心
资助出版

号脉 即诊脉，也说切脉、按脉、把脉，中医诊察疾病的一种方法。指医生用手按在病人腕部的动脉上，根据脉搏的变化来诊断病情。

历览古今中外，在任何一个国家的肌体上，都寄生着腐败。腐败问题已成为当今世界任何一个国家挥之不去的痛，也是社会主义中国的切齿腐心之痛！要做到积极预防、有效遏制、彻底根治腐败顽疾，先要了解腐败的肌理与脉动，要号准脉，才能下对药。

腐败 本书研究的腐败,是指在新中国发生的、个别人为了谋取私利、侵犯广大劳动人民根本利益,腐蚀、破坏社会主义的社会关系的行为或组织变异现象。本书还将一些非直接的腐败行为,但与廉政有密切关系的现象纳入研究的范围。

不正之风 与腐败有区别,更有联系。二者相互依存、相互作用和相互影响。所以,人们把它称为“准腐败”。

腐败频度 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,是指特定时间内某一社会中腐败发生的规模、涉及的范围、参与腐败活动人数、在特定时间里腐败发生的次数等量的规定;另一方面,是指特定时间内所发生的腐败行为的烈度、强度等质的规定性。

控制腐败 所谓控制,是指按特定规则使控制对象符合特定要求与秩序。而控制腐败,则是将社会控制和国家控制概念应用到反腐败斗争中形成

的概念。

对腐败的社会控制,广义上讲,包括通过各种社会力量、社会方式、社会途径、社会手段对社会成员,主要是公职人员的约束、影响、干预,使其思想和行动符合既定社会关系、秩序的要求,排斥腐败思想与行为的过程,也可以指整个社会外在环境对腐败主体的干预及腐败主体内心的自我约束和限制;狭义上讲,是指反腐败专门机构对腐败行为或者意识所采取的限制、纠正、惩戒措施及过程。

对腐败的国家控制,是指国家作为控制力量介入控制腐败的过程中,健全和应用国家控制腐败的机制和体系,培育国家组织对腐败的排斥系统,对腐败意识、行为、后果的规劝、惩戒、镇压、制裁,为国家权力的良性运作创造廉洁环境的过程。

当今世界并没有完全分离的国家与社会关系,在控制腐败的斗争中,一直应用国家与社会的合力。

本书以新中国控制腐败的史实为基础,研究社会和国家控制与腐败频度的相关性。

研究新中国腐败频度演进状态与控制手段的相互关系,既是对新中国控制腐败历程的回顾,也是对新中国控制腐败经验的总结。新中国腐败频度演进势态如何,中国的控制腐败工作是如何展开的,控制腐败方面有哪些成就,腐败频度发展的趋势如何等,都是本书要努力回答的问题。但本书的主旨是揭示新中国控制腐败斗争的内在机理。因此,必须采取逻辑与历史相结合的研究方法,侧重于对过程的动态分析,深入分析腐败频度与控制手段的互动性,不仅仅分析状态,而且分析内在结构,分析腐败频度演进的内在机理。

本书共六章。

第一章是理论背景、主题与方法。本章认为,寻租腐败论和现代化腐败论存在致命的缺陷,马克思主义关于腐败与控制腐败的理论十分丰富,是我国控制腐败理论与实践的指导思想。为了揭示腐败频度及其控制的内在机理,提出社会和国家控制与腐败频度的相关性命题,结合腐败时滞、社会关注指标、政策调整、社会制度背景等,提出评估腐败频度的方法。

第二章从两种学术视野中的腐败及其控制入手,首先论证社会、国家秩序是自在性和自为性统一,控制腐败的活动是社

会、国家秩序自在与自为统一性的必然要求。制度、文化习俗、思想训导、舆论等具有控制腐败的功能,是社会和国家控制腐败体系的有机组成部分。制度可以分为根本制度和衍生性制度,前者的性质决定了后者控制腐败功能的发挥。由于人为因素、控制腐败手段的滥用或不充分运用,控制的功效具有相对性,对控制的控制成为必要。

第三章到第五章全面展开新中国腐败频度的演进过程,说明新中国腐败频度变迁没有遵循西方腐败理论。新中国建立初期,高频腐败一度发生,但基本得到控制,没有形成严峻的社会问题,中国共产党创造了一个政治清明时代。改革开放以来,中国的腐败频度一直处于不断上升状态,控制腐败的斗争面临严峻的考验。大力发展市场经济、过度分权,不可避免地导致中国当代控制腐败模式的变化。市场机制在社会经济领域发挥基础作用以后,导致利益源泉的多元化。体制缝隙,正是腐败官员对自己相对受损的利益加以补偿的空间。社会利益结构转换中的利益意识普遍被唤醒,具有利益相对剥夺感的干部萌生出补偿、保护自身利益的需求。当监督体制不完善时,政府官员往往利用体制缝隙,从事腐败活动。与之配合的是不法商人。他们里外勾结,钻政策漏洞,结成了互惠型腐败模式。

第六章是简短的结论和对策设计建议。首先归纳出如下研究结论:腐败频度表现的是社会和国家控制的状态,在既定条件下,二者呈反相关关系,社会和国家控制强,腐败频度低;社会和国家控制弱,则腐败频度高。并在此结论的基础上,针对我国实际,提出了我国控制腐败方略的设计原则。

目 录

- 第1章 理论背景、主题与方法 /1
- 第一节 明确本书使用的若干重要概念 /2
- 第二节 评述控制腐败理论的三种研究框架 /22
- 第三节 主题与方法 /51
- 第2章 社会和国家控制与腐败频度相关性论析 /76
- 第一节 两种学术视野中的腐败及其控制 /77
- 第二节 控制腐败的前提:秩序的自在和
自为性统一 /83
- 第三节 社会主义条件下的腐败控制 /93
- 第四节 腐败频度与控制要素的相关性 /102
- 第五节 审视控制腐败手段 /146
- 第3章 1949—1965年强控制下的腐败低频变动史实 /154
- 第一节 新中国建立初期出现高频腐败 /158
- 第二节 对新中国建立初期腐败高频状态的说明 /168
- 第三节 “三反”运动后的继续斗争及
腐败低频变动 /178
- 第四节 腐败低频状态的强控制成因 /194
- 第4章 1978—2001年高频腐败演进史实 /239



第一节	改革开放初始:腐败频度迅猛上升	/240
第二节	三年整党时期:腐败频度缓慢上升	/245
第三节	1987—1990年的高频腐败	/255
第四节	20世纪90年代的腐败频度演进	/267
第五节	正确分析腐败频度的现状与趋势	/298

第5章 1978年以来高频腐败状态与弱控制的相关性 /314

第一节	中央高层对腐败现实原因的认识	/316
第二节	理论界的若干分析视角	/325
第三节	过度权力下放对腐败频度的影响	/331
第四节	市场因素在腐败频度演进中的作用	/338
第五节	体制缝隙与腐败频度的关系	/354
第六节	民主监督机制的缺陷	/371
第七节	弱控制中的干部行为	/379

第6章 控制腐败方略的设计原则 /388

第一节	努力挖掘我国控制腐败资源	/392
第二节	采取执政党动员型控制腐败模式	/399
第三节	系统性社会和国家控制腐败方略	/418
第四节	开放社会中的腐败控制	/437

参考文献 /455

后记 /483

理论背景、主题与方法

本章提要 腐败是当今世界尚未根除的现象，控制腐败成为人类面临的重大社会问题。

当前，在中国控制腐败理论的研究方面，主要有寻租腐败论、现代化腐败论、马克思主义关于控制腐败三种理论分析框架。寻租理论关于控制腐败的基本观点，包括所谓的管制制造腐败，将消除腐败诉之于实行市场化的种种说法与做法，具有先天缺陷，影响其在中国的适用度。存在理论假设缺陷的寻租理论，不能成为我国反腐败工作的指导思想。同样地，现代化腐败论在理论上是站不住脚的，在实践中也是十分有害的。马克思主义是我国控制腐败理论与实践的指导思想。革命导师对不同制度背景中的腐败问题进行分析，为研究当前社会主义条件下的控制腐败问题，奠定了思想方法论基础。无产阶级政权为人类的反腐败事业增添了新经验。

近年来，我国理论界出现了一批控制腐败理论建构的探索者，出现了一批较高质量的学术成果。但在西方观点的中国本土化方面，在坚持马克思主义方面，仍有大量工作要做。必须牢牢地坚持以马克思主义为指导，必须将马克思主义理论宝库中关于控制腐败的思想，作为进行控制腐败理论研究和实践活动的指南。

本书利用腐败频度与控制腐败频度的内在一致性，通过控制腐败频度相对地测定腐败频度。一般而言，腐败行为总是要暴露



的，控制腐败频度与腐败频度存在一定程度的一致性，为通过控制腐败频度相对地测定腐败频度奠定了基础。本书引进腐败时滞性概念，在先期、现期和未来的腐败频度之间找出连接点，通过控制腐败频度来测定腐败频度。本书引进腐败黑数，通过腐败黑数间接地测量现期腐败频度的变化情况。腐败频度的测定受到控制腐败频度的影响。在现期的腐败黑数难以获知的情况下，测定现期的腐败频度存在困难。所以，不能仅仅依靠上述测定腐败频度的方法，还要参考其他测定腐败的方法。

腐败是当今世界尚未根除的现象，控制腐败成为人类面临的重大社会问题。在中国，控制腐败理论研究已进行了多年，专家学者们进行了艰苦的探索，取得了丰硕成果。本章主要是明确本书所使用的几个重要概念，对如何深化控制腐败的理论研究提出若干建议，进而阐明本书的研究主题和方法。

第一节 明确本书使用的若干重要概念

研究控制腐败问题的一个前提条件，是明确腐败和腐败频度的含义。如果在什么是腐败和腐败频度这个问题上没有形成相同的看法，就无法用统一的标准去判断腐败频度态势，更难以科学地设计控制腐败方略。为了防止歧义，使本书的研究有一个理论基点，有必要明确本书在何种意义上使用腐败、腐败频度、控制等一系列概念。

一、本书在何种意义上使用腐败概念

尽管人们常常提到腐败概念，但目前理论界并没有形成明确一致的腐败定义。长期以来，怎样定义腐败，什么是腐败，众说纷纭。美国科尔盖特大学政治学系教授迈克尔·约翰斯顿认为：“没有

人给腐败下过简单明了又普遍适用的定义。”^①在为腐败寻求定义的过程中，方方面面的专家学者参与讨论。^②虽然有基于公众意见、道德规范、法律规范等视角的各种腐败定义，但是分别围绕公共职务、市场、公共利益三个中心界定腐败的现代定义，逐渐成为近年来西方学者的主流观点，^③并在我国获得广泛认同。国内学者往往以国外学者的看法为依据，归纳概括出腐败定义。其实，腐败概念，并非外来语。中国典籍《史记·平准书》有“太仓之粟，陈陈相因，……至腐败不可食”之语。在界定腐败概念时，当代理论工作者使用的是衍生意义上的腐败概念。尽管可以借鉴外国学者关

① [美] 迈克尔·约翰斯顿：《寻求定义：政治的生命力和腐败问题》，仕琦译，载《国际社会科学杂志》（中文版）1997年第3期，第3页。

② 学者们研究腐败定义的角度不同，有的是从政治制度和社会行为规范角度；有的是从法律规则的角度；有的是从经济学供给、需求和交换的角度；有的是从伦理道德的角度；还有的是与廉政概念比较的角度探讨什么是腐败等等。分析腐败概念的侧重点也不尽相同，政治学家围绕着权力运作及其行使；经济学家关注的是市场秩序的建构和经济行为；法学家偏重于实施法律条文与行为认定；社会学家倾向社会关系与利益的划分；文化研究者则强调必须看到不同文化的差异，将腐败作为一种文化现象加以分析说明。

③ 学术界有多种对腐败定义的归纳，比如，1989年，美国华盛顿大学教授阿诺德·J·海登海默认为存在三类界定模式，一是以公共职务为中心的界定，强调腐败是公共官员滥用公共权力，违反权力行使规则，谋取私利的行为；二是以市场为中心的界定，认为腐败是公务员利用其职务的垄断性权限和自由处置权，寻求个人收入最大化的行为，其腐败收入的多少取决于市场的情况。此类界定模式较多地关注西方国家与发展中国家在发展市场经济过程中出现的腐败；三是以公共利益为中心的界定，即任何腐败都是一种为个人目的而损害公共利益的行为。这类界定模式强调以公共利益为中心才能涵盖腐败的范围，将腐败交易的双方都视为腐败的主体，其行为都损害了公共利益。俞可平在《权利政治与公共利益》中，分析政治腐败的含义时，引用了西方的一系列学者如约瑟夫·奈伊、C.J. 弗里德里希、J.A. 圣图里亚、D.H. 贝里、N.H. 莱夫、G. 迈德尔、罗伯特·威廉斯、巴枯宁、克鲁泡特金等人关于政治腐败的理解，结论是，“到了现代以后，越来越多的人相信，政治腐败就是公职人员假公济私，利用手中的职权非法获取私人利益。”“在现今，历史上曾经有过的那种绝对的、排他性的政治腐败定义事实上已经不复存在。”（参见俞可平：《权利政治与公共利益——当代西方政治哲学评析》，北京：社会科学文献出版社，2000年1月第1版，第145～151页）

于腐败问题的看法，从中找出值得参考的研究思路，但绝不能用西方研究成果代替我们的研究，应当从我国社会、政治、文化传统等情况出发，从中国反腐败斗争的实际出发，总结出我们自己的腐败概念。

目前，中外理论界关于腐败的界定林林总总，相比之下，我国学者田心铭给出的定义比较中肯。他认为，腐败是“为谋取私利而侵犯公众利益，腐蚀、破坏某种现存社会关系的行为”^①。本书沿着这一定义的基本思路界定腐败概念，但需要深入说明在何种意义上使用这一概念。

（一）从有利于推动反腐败斗争和加强廉政建设的角度看

4
有人将腐败是改革开放得以顺利进行的润滑剂，也有人要通过腐败搞垮公有制来促进私有化。^②这种观点是从推动私有化，摧垮计划经济秩序的基本立场出发的。与之不同，本书研究目的十分明确，就是要有助于开展反腐败斗争和加强廉政建设，促使党政机关及其工作人员清正廉明，奉公守法，执政为民，全心全意为人民服务，促使党和国家机关永葆为人民服务的本色，以便更好地实现人民当家做主。在党和政府文件里，往往将反腐败和廉政放在一起讲，这意味着反腐败与廉政建设有必然联系。古人说：“不受曰廉，不污曰洁。”廉，指清正，公正清明。洁，指不贪污，不假公济私，手脚干净。政，指政治、政治事务、行政。政与廉相结合，意味着在治理国家时，要公正清明，不奢侈浪费，不贪污腐化。为政廉洁与否，直接影响政权运作效率与执政党地位巩固。综观中外历史，廉政则政局稳定，为政不廉，则社会矛盾激化，动荡不稳，甚至导致

^① 田心铭：《反腐败论》，成都：四川教育出版社1997年版，第33页。

^② 有人将公有制比做一个大饭碗，将腐败比成是贬损公有制的唾沫。有人往公有制这个饭碗里面吐唾沫。有人吐唾沫后，其他人认为这饭碗不能吃就走开了，一碗饭就属吐唾沫的人私有了。（参见中国社会科学院经济研究所《经济研究》编辑部编：《经济研究参考资料》2001年第1期，第42页）

政权覆灭。导致为政不廉的原因很多，腐败是其中极为重要的原因。反腐败对廉政建设具有重要意义。反假公济私和反贪污等反腐败行为，同时直接就是倡廉。

明确研究腐败的着眼点，决定了对腐败的界定、价值评判、控制腐败手段的认识走向。由于以推动廉政建设为着眼点，必然带来研究范围取舍问题。本书将一些并非直接的腐败行为，但与廉政有密切关系的一些现象，纳入研究范围。

比如，改革开放以来愈演愈烈的党内不正之风，即党政干部思想作风、政治作风、工作作风不正；行业不正之风，即利用行业特有的职权和职务之便，违反政策、规定和社会道德谋取个人或小团体利益的风气，在本书中也被当做腐败。不正之风与腐败有区别，更有联系。二者主体交叉重叠，有的既是党的干部，也是行政干部；客体交叉重叠，侵犯的客体都是纪律法律保护的和权利；不正之风与腐败的外延交叉重叠，轻者是不正之风，重者是腐败。二者相互依存、相互作用和相互影响。所以，有人把不正之风称为“准腐败”。目前，行业不正之风、党内不正之风和社会不良风气交织在一起，相互作用，相互渗透，最为人民群众所关注，容易成为社会热点问题。如铁路系统以车谋私，乱收费、乱加价；卫生部门索要“红包”；邮电部门以邮谋私；电力部门以电谋私搞“电霸”；政府部门利用行业垄断搞“翻牌公司”等。1984年10月，中央纪委认为：“不正之风尽管表现不一，但主要是从利用职权谋取私利和严重官僚主义两种错误的思想意识和思想作风派生出来的。”^①在损害国家和群众利益，腐蚀干部队伍，损害党和政府形象和声望，污染社会风气，败坏社会道德方面，与典型的腐败现象没有本质区别。所以，本书将其纳入腐败范畴。

^① 中共中央纪律检查委员会办公厅编：《1921—2000 中国共产党党风廉政建设文献选编》，第4卷，北京：中国方正出版社2001年版，第222页。



再比如，党员干部生活作风问题。有学者认为，只要不具备利用职权谋取私利的特征，就不能将其纳入腐败范畴中。只有需要公款嫖娼养情妇或使行贿者支付有关费用等，才属于典型的腐败行为。^①而按照本书研究的着眼点，依然将其列入腐败研究范围。我们认为，个人生活不洁，直接影响党的形象。个人生活方面不洁的人，很难保证其政治可靠性。党政干部养情妇，个人生活挥霍浪费，违背了廉政要求，严重败坏了党员干部形象，属于道德堕落。本书将诸如此类不利于廉政建设的现象纳入腐败范围。

6
还有一些现象，如欺诈、投机倒把、走私、嫖娼等等，并不直接是腐败现象，但这些消极、丑恶现象背后，往往有腐败的政府官员支持和参与，靠权力荫庇得以发展，与腐败交织在一起。本书将其纳入腐败范围予以打击，这样做并没有实践上的危害，没有造成概念上的混淆。按照这样的处理方式，20世纪60年代清理基层干部多吃多占、挪用小额公款等；80年代初期打击经济领域的犯罪活动，都属于新中国反腐败斗争的组成部分，都是本书分析的内容。

（二）从个别与一般、具体与抽象相统一的意义上看

在政治学领域，一般认为，亚里士多德在《政治学》中将变态政体视为腐败或不良政体，是腐败的古典定义。他不是局限于研究个别腐败官员，而是将研究腐败的视角拓展到整个社会制度。但大多数现代西方学者并没有将这一传统继承下来，反而认为，当代西方社会的政治制度和政治治理全面败坏的问题基本得到解决。我们认为，现代西方社会的腐败，是个别官员的腐败，更是根本社会制度性腐败。现代西方学者的研究大多隐去了具体的社会制度的性质，或者当做既定的前提而在研究中不再提及。我国一些学者在引用西方研究腐败的成果时，没有明确分析其中的制度背景。其实，任何

^① 何增科：《反腐新路——转型期中国腐败问题研究》，北京：中央编译出版社2002年版，第41页。