

2013

中国省级地方政府效率研究报告

——腐败对政府效率的侵蚀

Research Report of Provincial Local Governments' Efficiency in China 2013
—Corruption's Erosion to Government Efficiency

北京师范大学政府管理学院
北京师范大学政府管理研究院

著

2013

中国省级地方政府效率研究报告 ——腐败对政府效率的侵蚀

Research Report of Provincial Local Governments' Efficiency in China 2013
—Corruption's Erosion to Government Efficiency

北京师范大学政府管理学院
北京师范大学政府管理研究院 著

 经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中国省级地方政府效率研究报告 2013: 腐败对政府效率的侵蚀/北京师范大学政府管理学院, 北京师范大学政府管理研究院著. —北京: 经济管理出版社, 2013.12

ISBN 978-7-5096-2883-6

I. ①中… II. ①北… ②北… III. ①省—地方政府—行政管理—研究报告—中国—2013 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 304045 号

组稿编辑: 张永美

责任编辑: 张永美

责任印制: 杨国强

出版发行: 经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn

电 话: (010) 51915602

印 刷: 北京晨旭印刷厂

经 销: 新华书店

开 本: 880mm × 1230mm/16

印 张: 14.25

字 数: 276 千字

版 次: 2014 年 1 月第 1 版 2014 年 1 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5096-2883-6

定 价: 198.00 元

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

顾 问：蒋正华 周铁农 王茂林 阳安江

主 编：唐任伍

副主编：唐天伟 檀秀侠

编 委：(按姓氏拼音排序)

陈弘明 戴 伟 果 佳 刘业进 马洪立 舒昌雄 孙 宇 檀秀侠 唐任伍
唐天伟 王华春 王宏新 王洛忠 王 蕾 汪大海 熊贻德 杨冠琼 易昌良
章文光 周 觉

参与编写人员：(按姓氏拼音排序)

蔡 玲 江娉婷 刘立潇 刘怡溪 刘文波 孙丽华 万益顺 肖彦波 谢金伟
许 莉 余 倩 张剑娜 张雅楠

摘要

由于缺乏有效的制度以及现有制度执行力不强，在市场及文化的消极影响下，个人及组织会产生腐败。腐败是利用公共权力谋取私利、侵犯公共利益的行为，其类型多种多样。它既是一个全球性问题，又是一个国家治理难题，被称为现代人类社会的政治“顽症”。自有人类社会以来，就出现了不同形式、不同程度的腐败。腐败危害极大，它不但会造成政怠宦成、人亡政息，而且会削弱政策执行力，降低政府运行效率，危害地方政府效率。因此，坚持不懈地反腐是提升政府效率的关键。

腐败是严重影响政府公共服务、政府规模、居民经济福利等测度政府效率的主要因素，它会降低治理效率，是政府效率的天敌。

腐败侵蚀基本公共服务效率，激化基本公共服务的供需矛盾，恶化基本公共服务的投入与产出，削弱公共服务资源配置的有效性。

腐败降低政府规模效率，导致政府机构臃肿，影响机构正常运转，增加运行成本，降低组织效率；腐败导致政府公务人员冗余，增加官民比，加重官僚作风，导致人浮于事，降低人员工作效率；腐败导致政府财政支出增加，政府消费增长，同时相应的政府产出减少、公共服务缺乏，政府资源配置效率降低。

腐败蚕食居民经济福利，研究表明，收入差距扩大的最重要原因是腐败导致的“机会不平等”。腐败是所有寻租者非法收入、非正常收入及灰色收入的重要来源，它不仅消耗大量国家财产，减少居民收入，扩大居民收入差距，而且严重影响社会公平，增加社会经济风险。腐败加重收入分配不均对社会的危害，远远大于正常市场条件下收入分配差距带来的危害。腐败扭曲了政府再分配产生的逆向分配效应，扭曲要素市场，影响政府支出结构，降低政府资源配置效率。腐败提高了我国政府消费率、降低了居民消费率；腐败还加剧了行政管理费用增长，降低行政效率，减少政府社会性支出，影响民生改善。

腐败削弱政府治理效率，造成中央与地方政府间的信息不对称，政府职能部门责权利不清，助长公务人员的有限理性与机会主义行为，削弱了政府内部治理效率；腐败

破坏社会公平正义和秩序，诱发渎职侵权，酝酿社会生产安全隐患，危害人民生命财产，增加群体性事件发生频率，威胁公共安全；腐败挑战社会道德底线和社会风尚，削弱政府外部治理效率。

治理腐败与提升效率的价值取向主要包括四个方面：第一，以人民群众为价值主体，以公共利益为价值导向；第二，以制度规范化为基础，行政阳光化为行动准则；第三，善借市场这只“看不见的手”抑制腐败；第四，注意借鉴国外治理腐败与提升效率的经验。

治理腐败与提升效率的策略包括九个方面：一是进一步向开放的社会秩序转型；二是建立惩防并举治理腐败与提升效率的制度体系；三是减少行政干预和行政审批，铲除寻租活动的基础；四是营造促使腐败的预期成本大于预期收益的环境；五是从高官做起，分解与监督各级“一把手”的职权；六是建立廉洁高效的公共服务型政府；七是反思“上有政策，下有对策”；八是辩证评价在位领导与腐败官员的政绩；九是打好反腐倡廉、提升效率的持久战。

2013年省级地方政府效率测度报告主要依据2012年国内公开的统计数据，基本遵循上一年的测度思路与方法，新增了电子政务及其所包含的政府网站绩效及互联网普及率两个测度指标。2013年政府效率测度结果表明，我国省级地方政府效率测度排名仍然呈阶梯形分布，大致呈现东高西低，并与区域社会经济发展具有正相关性。从个体看，北京、江苏、浙江等省级地方政府效率排名分别位居前三甲，而甘肃、贵州、西藏则位居后三位；从区域看，东部地区省级政府效率相对最高，中部地区省级政府效率表现一般，西部地区省级政府效率相对较低；从测度因素看，政府公共服务排名前三位的分别是北京、新疆、江苏，排名最后三位的则是江西、安徽、贵州；政府公共物品排名前三位的分别是山东、江苏、江西，排最后三位的则是甘肃、上海、贵州；政府规模排名前三位的分别是广东、安徽、河南，排最后三位的是甘肃、湖南、西藏；居民经济福利排名前三位的分别是上海、北京、天津，排最后三位的则是甘肃、西藏、海南；电子政务排名前三位的分别是北京、上海、广东，排最后三位的则是贵州、宁夏、西藏。另外，2013年省级地方政府效率正向变化最大的是海南省，负向变化最大的是河南省。

目 录

第 1 章 腐败的危害	1
1.1 腐败的产生和发展	3
1.2 腐败导致政怠宦成、人亡政息	9
1.3 腐败对政府效率的危害	16
1.4 坚持不懈地反腐是提升政府效率的关键	22
第 2 章 腐败侵蚀基本公共服务效率	29
2.1 基本公共服务及其效率	31
2.2 腐败激化基本公共服务供需矛盾	36
2.3 腐败恶化基本公共服务的投入与产出	47
2.4 腐败削弱基本公共服务资源配置的有效性	51
2.5 政府腐败侵蚀基本公共服务效率的原因分析	59
第 3 章 腐败降低政府规模效率	65
3.1 腐败导致政府机构膨胀	68
3.2 腐败扩张政府公务人员规模	72
3.3 腐败增加政府财政支出和消费支出	74
3.4 腐败引发政府机构膨胀的原因	81
第 4 章 腐败蚕食居民福利	85
4.1 腐败与收入差距内在相关	88
4.2 腐败引起收入差距扩大	91
4.3 腐败导致收入差距扩大的机制分析	98

4.4	居民消费率低引发我国内需不足	107
4.5	政府消费增长快于居民消费增长	112
4.6	居民消费率低与腐败紧密相关	115
第 5 章	腐败削弱政府治理效率	131
5.1	降低政府内部治理效率	133
5.2	腐败破坏社会公平正义	140
5.3	腐败威胁公共安全	142
5.4	腐败挑战社会道德底线	149
第 6 章	治理腐败与提升政府效率的行动	153
6.1	治理腐败与提升效率的原则	155
6.2	国外治理腐败与提升效率的经验	157
6.3	治理腐败与提升效率的策略	161
6.4	中国治理腐败与提升效率的实践	170
第 7 章	2013 年省级地方政府效率测度报告	177
7.1	省级地方政府效率测度的基本思路与方法	179
7.2	省级地方政府效率测度指标数据来源	180
7.3	2013 年省级地方政府效率测度结果及分析	180
7.4	2013 年省级地方政府效率测度因素排名与分析	186
7.5	2013 年省级地方政府效率变化特征	194
7.6	2013 年省级地方政府效率测度案例分析	196
主要参考文献	201

图表目录

图 1-1	1954~2006 年政府效率的变化	22
图 2-1	2011 年我国中央和地方财政支出用于公共服务生产的数量和结构	37
图 4-1	我国近 10 年的基尼系数与清廉指数	90
图 4-2	我国城乡居民可支配收入趋势	92
图 4-3	城乡居民获得政府转移性支付收入走势	93
图 4-4	我国城镇最高收入居民与最低收入居民人均收入走势	93
图 4-5	农村最低收入居民与最高收入居民人均收入走势	94
图 4-6	金融业与农、林、牧、渔业人均收入差距走势	97
图 4-7	我国消费率趋势	108
图 4-8	我国 GDP 与消费增长率对比	109
图 4-9	收入分配格局中政府占比趋势	118
图 4-10	城乡居民收入差距对比	120
图 4-11	城乡居民消费差距对比	120
图 4-12	城乡居民消费率差距对比	121
图 4-13	行政管理费增长率、财政支出增长率和 GDP 增长率对比	122
图 4-14	行政管理费占财政支出比以及行政支出占 GDP 比趋势	122
图 4-15	世界各国教育公共开支总额占 GDP 的比重	128
图 4-16	政府历年预算外资金支出趋势	129
图 7-1	政府公共服务及其二级指标	186
表 3-1	改革开放以来中国政府公务人员规模及比重变化情况	73
表 3-2	我国行政管理费及其比重变化 (1978~2009 年)	77
表 4-1	2000 年部分国家清廉指数与各国基尼系数	89
表 4-2	1990~2011 年中国居民消费率的演变	107
表 4-3	我国 GDP 年均增长率及消费年均增长率与世界平均水平对比	109

表 4-4	世界平均及不同收入水平国家居民年均最终消费率	110
表 4-5	与世界一些国家处在和中国相似发展阶段时的居民消费率比较	111
表 4-6	1990~2011 年政府消费和居民消费比较	113
表 4-7	我国政府消费支出与世界对比	114
表 4-8	中国历年清廉指数排名及居民消费率	116
表 4-9	2000~2009 年初次分配收入、再次分配收入格局	118
表 4-10	财政按功能性质分类支出各项所占比例 (1978~2009 年)	123
表 4-11	2007~2011 年行政支出费用及其占财政支出和 GDP 的比重	123
表 4-12	人均行政支出	125
表 4-13	行政支出的投入产出分析	126
表 7-1	2013 年中国省级地方政府效率测度标准化值及排名 (含电子政务)	180
表 7-2	2013 年省级政府效率及测度一级指标标准化值及排名 (含电子政务)	182
表 7-3	2013 年省级政府效率及测度一级指标标准化值及排名 (不含电子政务)	183
表 7-4	2013 年省级政府公共服务测度标准化值及排名	187
表 7-5	2013 年省级政府公共物品测度标准化值及排名	188
表 7-6	2013 年省级政府规模测度标准化值及排名	190
表 7-7	2013 年省级政府居民经济福利测度标准化值及排名	191
表 7-8	2013 年省级政府电子政务测度标准化值及排名	193
表 7-9	2012~2013 年省级政府效率测度标准化值、排名及其变化 (含电子政务)	194
表 7-10	2012~2013 年海南政府效率、测度一级指标标准化值及排名比较	196
表 7-11	2012~2013 年河南政府效率、测度一级指标标准化值及排名比较	196
表 7-12	2012~2013 年浙江政府效率、测度一级指标标准化值及排名比较	197
表 7-13	2012~2013 年重庆政府效率、测度一级指标标准化值及排名比较	198
表 7-14	2012~2013 年黑龙江政府效率、测度一级指标标准化值及排名 比较	198

专栏目录

专栏 1-1	不执行八项规定的腐败新招：茅台装入矿泉水瓶宴请官员	18
专栏 1-2	避免审批效率慢而滋生腐败：广州市长日批文件 15 斤	19
专栏 2-1	县财政局原局长索贿基本医疗卫生服务专项资金	37
专栏 2-2	医疗腐败严重扭曲基本医疗卫生服务供给成本	42
专栏 2-3	“最美乡村医生”与政府基本医疗服务的缺失	44
专栏 2-4	河南义昌大桥垮塌与官员腐败有关	49
专栏 2-5	近年的豆腐渣工程	50
专栏 2-6	安徽人大代表委员认为腐败引起的浪费尤为可怕	55
专栏 2-7	“不进腰包的腐败”危害更甚	56
专栏 2-8	“拙劣的白宫”——中国地方政府的“腐败大楼”	63
专栏 3-1	四川 4 个贫困县共有 44 位正副县长被曝超编 50%	69
专栏 3-2	腐败与低效率：湖南临武县 28 个领导严重超编	71
专栏 3-3	河南周口 5737 人“吃空饷”令人咋舌	79
专栏 5-1	办张护照来回跑 6 次 往返 4000 公里	135
专栏 5-2	江苏小伙办执照来回跑了 11 次	136
专栏 5-3	五大安全问题困扰中国公众	143
专栏 5-4	危害公共安全的死猪事件不能不了了之	147
专栏 5-5	瘦肉精泛滥，谁在危害公共安全	148

腐败的危害

第1章

【内容摘要】 由于缺乏有效的制度及现有制度执行力不强；在市场及文化的消极影响下，个人及组织会产生腐败。腐败是利用公共权力谋取私利、侵犯公共利益的行为，其类型多种多样。它既是一个全球性问题，又是一个国家治理难题，被称为现代人类社会的政治“顽症”。自从有人类社会以来，就出现了不同形式、不同程度的腐败。腐败危害极大，它不但会导致政怠宦成、人亡政息，而且是政府效率的天敌，因为腐败会削弱政策执行力、降低政府运行效率、危害地方政府效率。因此，坚持不懈地反腐是提升政府效率的关键。

腐败作为历史的悲歌、权力的咒语、效率的天敌，被人们称为现代人类社会的一种政治“顽症”。它源远流长，自有人类社会以来，就产生了不同形式、不同程度的腐败，任何权力组织和政府，都很难摆脱腐败的侵蚀。腐败也并非某一个国家特有的现象，任何国家都存在着腐败，尤其是在全球化、一体化的今天，腐败已经

成为世界公害，反腐败成了国际合作的主要内容。新中国成立以来，从来没有停止过对腐败的治理。但是，腐败作为政治癌症，反而愈加猖獗。究其原因，在很大程度上是由于人们对腐败的治理更多地侧重于思想认识、道德品质以及严刑峻法等角度来进行治理，忽视了对腐败活动产生机制和腐败现象的变化规律的研究。

1.1 腐败的产生和发展

腐败是一个全球性的问题，也是国家治理中的一个难题。一个国家、一个政府、一个政党、一个团体，其由弱而强、由强而盛、由盛而奢、由奢而腐、由腐而烂、由烂而亡的循环路线，是腐败导致的

逻辑走向。一个新王朝建立之后，政治腐败和经济腐败即从皇宫至各级官僚机构开始滋生和蔓延。上层贵族生活糜烂不仅是人民贫困的弊根，也同时是王朝大厦倒塌的病源。

1.1.1 腐败的定义

腐败本指食物腐烂不可食，生物学释义最早出现在《汉书·食货志上》“太仓之粟，陈陈相因，充溢露积于外，腐败不可食”一语中，意指（谷物）发霉、腐烂。后来人们把它引申到政治领域，成为一个政治术语，意指制度、组织、结构、措施等混乱、黑暗。

国内一些学者也从不同的视角对腐败进行释义，杨继亮（1997）、吴吉远（1997）、汪志芳（1991）、李雪勤（1997）等从政治学的角度对腐败进行界定，认为腐败是执政者凭借执政的权力，从事以权谋私、坑国害民、损人利己的活动及由此导致社会风气的败坏，是因权力制约机制不健全、制度不完善，难以自行及时有效地抑制个体的利己主义和调节、清除机体的弊端，导致公职人员不正当使用公共权力，严重违背职责、法律和道德规范，政治上麻木、经济上贪婪、精神上颓废和生活上糜烂，完全背离既定目标和既定轨道运转的政治状态，是政党、政权机构及其公职人员思想、行为上的堕落，以及组织、机构、结构、措施等方面的黑暗和混乱，是违背党纪政纪、违反国家法律的行为。王沪宁（1990）、李建华（1997）、姬金铎（1996）、田心铭（1997）、杨春洗（1999）、黄百炼（1997）等则从权力运用的角度对腐败进行界定，认为腐败就是公共权力的非公共运用，是国家公职人员利

用手中的权力，非法获得私人利益的行为，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，是为满足私欲、谋取私利或局部利益而实施的严重违背纪律和法律，侵犯人民利益并造成恶劣政治影响的蜕化变质行为，是权力行使者违背公有权力行使的应用界限和目标，将公有权力变为个人或小组的私有资源并谋取私利的堕落行为”。吴敬琏（2002）、郑利平（2000）、张维迎（2013）、胡鞍钢（1994）等学者则从经济学的视角对腐败进行了界定，认为腐败是公职人员只图私利而故意不充分履行职责的行为，是权力与货币的交换，在经济学术语上叫做设租和寻租活动，是一种次优选择，是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，即用较低的贿赂成本获取较高的收益或者超额利润。

另有一些学者从法学的角度对腐败进行了界定，认为腐败指违反了诸如经济法、行政法乃至刑法，且具有社会危害性的行为，其中犯罪是腐败行为发展的极端化形式（李建华、周小毛，1997）。因此，从法律意义上讲，腐败就是指违反法律规范的贪污、贿赂等犯罪行为，即腐败的典型形式就是那些以贪污、贿赂为主要表现形态的违法犯罪行为（林喆，2009）。还有一些学者从狭义和广义两个角度界定，认为狭义的腐败是指运用公共权力来实现个人或小组的狭隘私利目的的行为（詹

复亮, 1996); 广义的腐败是指政府治理国家和社会无方, 导致整个社会利益受到了损害或者无效率 (毛民生, 1996)。

国外对腐败的研究更加深入, 使用频率很高。法国摩莱里在《自然法典》中写道: “我已经发现, 混乱和一切祸害的起源、原因和发展都与各种社会的腐败的法制有关。” 英国的 J. S. 密尔在《代议制政府》中认为, “腐败” 是政府权力的滥用。腐败概念在进入政治领域后, 远离了它原始的生物学含义, 特指公共权力的滥用。美国政治学家塞缪尔·亨廷顿认为, 腐败是指国家官员为了谋取个人私利而违反公认准则的行为, 腐败的基本形式是政治权力与财富的交换。美国耶鲁大学政治学和法学教授苏珊·罗斯·艾克曼女士认为, 腐败是国家管理出现问题的一种症状。这种症状表现为那些原本用来管理公民与国家之间的关系的机制, 却被官员用来达到个人发财致富的目的。新西兰的杰瑞米·波普认为, 腐败是滥用委托权力以谋取私人利益的行为。国际货币基金组织将腐败定义为“滥用公共权力以谋取私人的利益”。透明国际对腐败的定义是: “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。” 世界银行反腐败行动计划组在 1997 年 9 月发布的《帮助各国同腐败做斗争: 世界银行的作用》中认为, 腐败是

为谋取私利而对公共职位的滥用。帕尔米认为, 腐败是为了私利而利用公职。阿拉塔斯 (Elliott, 1997) 认为, 腐败乃是基于私人利益而对信任的利用。《联合国反腐败公约》把贿赂、贪污、挪用公款、影响力交易、滥用职权、资产非法增加等列为需要定罪的腐败行为。《牛津法律大辞典》将腐败解释为“从原本纯洁的状态中发生的堕落”。

综述国内外学者和研究机构的观点, 很显然, 腐败是利用公共权力谋取私利、侵犯公共利益的行为。从广义上说, 腐败是公共权力行使者利用公共权力谋取私利并严重损害公共利益的行为; 从狭义上说, 腐败是国家权力行使者利用国家权力谋取私利并严重损害国家和人民利益的行为。国家权力只是公共权力的一种, 另外还存在着政党权力、社会自治组织的权力等多种公共权力。

1.1.2 腐败的类型

国内外学者对腐败的类型进行了详细的研究。国内学者王沪宁根据腐败行为的目的, 将腐败划分为拜金型腐败、拜物型腐败、“聚宝”型腐败、享受型腐败、徇私型腐败、徇情型腐败、贪色型腐败以及其他类型的腐败。拜金型腐败行为的目的是扩大金钱收入, 追逐金钱; 拜物型腐败的行为目的是取得实物, 将国家、集体、个人财产占为己有; “聚宝”型腐败行为的目的是收集和占有价值珍贵的珍宝文物; 享

受型腐败行为的目的是追求个人或几个人的享受；徇私型腐败行为的目的是为裙带关系办事、牟利；徇情型腐败和贪色型腐败行为大多是由性欲、美色引发，为了满足个人的肉欲，慷国家之慨。其他还有庇护型腐败、报复型腐败、图名型腐败等。有学者根据腐败的历史形态，将腐败划分为传统型腐败和现代型腐败。传统型腐败主要由传统的政治制度引发，腐败方式和手段简单，腐败周期短，中间环节少，在相当大的程度上具有某种“合法性”，也为公众所容忍。现代腐败是指商品经济中权力与金钱交换的腐败，这种群体腐败常常导致政治制度性质的改变。根据腐败性质的严重程度将腐败划分为官僚主义腐败，违反党纪、政纪和法律但不构成犯罪的腐败，触犯刑律构成犯罪的腐败。其中触犯刑律构成犯罪的腐败主要表现为贪污、受贿、索贿、徇私舞弊、挪用公款、玩忽职守、敲诈勒索以及卖官鬻爵等。根据腐败发生的层次，可以将腐败划分为权力腐败、行业腐败和社会腐败。根据腐败行为的主动性程度，可以分为主动型腐败和被动型腐败。根据腐败行为主体的数量，可以分为个体腐败和群体腐败。

国外学者维托（Vito Ted）将腐败分为六种，即官僚主义的或政府性腐败、降低成本或增进收益型腐败、胁迫性或串谋性腐败、涉及现金或不涉及现金的腐败等。美国耶鲁大学艾克曼（Susan Rose Ackerman）教授将腐败划分为四类，即偷

窃式统治、双边垄断、黑社会统治、竞争性受贿。世界银行的 Chery W. Gray 和 Daniel Kaufmann（1998）通过贿赂的五方面影响论述腐败。一是政府合同。贿赂能够影响私人团体提供公共产品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。二是政府收益。贿赂能够影响货币收益和实物收益的分配。三是公共收入。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。四是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。五是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，或者在法庭审理案件中其他法律事务进程中不公平地对待各方当事人。海登海默（Arnold J. Heidenheimer）按照人们对腐败的容忍程度，将腐败分成三类：一是黑色腐败，如向公共官员赠送礼品或有裙带关系，这是大部分上层人物和公众都一致谴责的行为；二是灰色腐败，社会公众对这种腐败的态度大都模棱两可；三是白色腐败，上层和社会大众都可以容忍的。杰拉尔登·E·蔡登将腐败分成四类：一是国外资助，主要是公共官员、政客收受贿赂和佣金，互相勾结欺骗公众；二是政治丑闻，腐败者为官僚权贵、政客通过公共投标及处理公共财产而大肆贪污、搞经济特权、政治捐赠和贿赂等；三是制度腐败，主要是官僚权贵、政客等在国家利益的借