

中国转型期腐败和反腐败问题研究

何增科*

- 一、中国转型期腐败状况透视
- 二、中国转型期腐败成因的制度分析
- 三、探索反腐新路：从理论到实践
- 四、制度创新反腐败：可供选择的政策建议

从1978年实行改革开放政策以来，中国社会就一直处于深刻的转型过程之中。从传统的计划经济向社会主义市场经济体制的转型是当今中国最重要的转型，这种经济转型的顺利进行，加速了中国的现代化进程，促进了中国从传统社会向现代社会的转型。转型期的中国在经济增长、人民生活水平提高、综合国力增强等方面都取得了举世瞩目的成就，但不容否认的是，在转型过程中也出现了一些严重的社会和政治问题。腐败问题就是转型期中国所面临的一个十分突出的问题，目前公众对这个问题的关注程度仅次于失业问题而高居第二位。本文拟综合运用新制度主义、治理与善治、公民社会与第三部门等国际社会科学前沿理论和分析框架对中国转型期腐败的现状、成因，党和政府探索反腐新路的历程，以及制度创新反腐败的政策选择等问题进行深入的研究并提出自己的见解。

* 中央编译局比较政治与经济研究中心研究员

二、中国转型期腐败状况透视

腐败的定义尽管众说纷纭，但国内外学术界比较普遍接受的腐败定义是滥用公共权力谋取私人利益的行为，这一定义通俗地说就是以权谋私。根据这一定义，腐败行为的构成要素有五个：一是腐败行为的主体，通常是公职人员；二是腐败行为的动机或目的，通常是追逐私人利益；三是腐败行为的手段，通常是凭借机构或职务上的便利；四是腐败行为的方式，通常是非规范地运用或滥用公共权力；五是腐败行为的后果，通常是公共利益或公民权利受到侵害。目前被中国有关部门归入消极腐败现象范畴的现象包括四大类：(1) 国家工作人员的职务犯罪特别是其中的经济犯罪；(2) 部门和行业性以权谋私的各种“不正之风”；(3) 利用公款进行的奢侈性消费和挥霍浪费的不正之风；(4) 党员干部腐化堕落道德败坏行为等。将腐败行为区分为腐败犯罪行为和一般性质的不正之风是消极腐败范畴的一大特色，同时被归入这一范畴中的种种腐化堕落道德败坏行为如不涉及权钱交易、权色交易等则不属于严格意义上的腐败现象。中国在体制转换过程中，其上述腐败行为与现代市场经济国家相比，既有相同的一面，也有不同的一面。具体来说，中国转型期腐败行为的主体既包括公职人员个人，同时也包括公职人员所在单位甚至部门或行业，所谓单位犯罪、部门或行业性以权谋私的不正之风等就反映了腐败行为主体的集团化特征；腐败行为的动机或目的，既包括个人利益或小集团利益，也包括单位利益、地方利益和部门利益等局部利益，所谓公贿、单位犯罪、“跑部钱进”等行为追逐的就是这种超越纯粹意义上个人利益的局部利益；腐败行为的手段，既包括利用担任公共职位的职务上的便利，同时也包括支配公共资源的职务便利以及利用职能部门的机构性权力的便利，来追求私人利益；腐败行为的方式，既包括违反法律或党纪政纪而滥用公共权力谋取私利的行为，更包括大量在合法外衣下

以权谋私的行为后者违反的是公认的道德规范，所谓“乱收费、乱罚款、乱摊派”和公款消费等行为就是这种合法不合理的行为；腐败行为的后果，作为公有制经济占主导地位的国家，腐败行为侵害的主要对象是以国有资产为主体的公有财产，其次才是公民的私人产权和其他权利，此外所谓的不正之风比腐败犯罪危害更大，因为它以法定的机构性权力和资源为后盾，具有一定的“合法性”和强制性力量，纠正起来难度特别大。见下表：

表1. 中国转型期腐败行为的构成要件

腐败行为主体	公职人员个人	具备或不具备法人资格的、拥有公共权力或资源的单位、部门或行业
腐败行为动机	谋取各种物质的或非物质的私人利益	谋取单位利益、地方利益或部门利益
腐败行为手段	利用职务上的便利来实现私人目的	利用法定的机构性权力或国家赋予的公共资源实现局部利益
腐败行为方式	违反法律规范滥权谋私	违反公认的道德规范但有合法外衣的乱权谋私
腐败行为后果	侵害公私财产，侵犯公民权利，危害国家正常管理活动	侵害对象相同，但危害性更大，因为它是以法定的机构性权力或资源为后盾，具有一定的“合法性”和强制性力量

关于腐败行为构成要素的分析，为我们探究腐败的类型学和衡量腐败的程度提供了很好的理论基础。对转型期中国腐败的类型和程度进行科学的划分和测量，有助于我们全面地认识和把握转型期腐败的特征和发展演变趋势。

转型期政治腐败可以根据不同的标准而划分为不同的类型，我们将根据这些不同的标准多角度地透视腐败行为的各种不同类型。(1) 根据腐败行为主体的性质和数量，可以将腐败区分为个体腐败和群体

腐败，后者是指某个或某些单位的公职人员大规模地或集体性地从事腐败活动，诸如“窝案”、“串案”、单位犯罪、部门或行业性以权谋私行为等就属于群体腐败的范畴。(2) 根据腐败行为主体的层级分布状况，可以将政治腐败区分为高层腐败（省部级以上官员）、中层腐败（县处级以上）和基层腐败或低层腐败。(3) 根据腐败行为发生的领域或部门，可以将腐败区分为政治和行政领域的腐败、经济领域的腐败和社会领域的腐败并可在每一领域中进行细分。(4) 根据腐败行为动机的不同，可以将政治腐败区分为逐利型腐败、徇私型腐败和因公型腐败。(5) 根据不同形式腐败的制度性成因的差异，可以将政治腐败区分为传统型腐败、过渡型腐败和现代型腐败。(6) 根据腐败交易中各参与方的得失情况，可以将腐败区分为互惠型腐败（又称交易型腐败）和勒索型腐败。(7) 根据腐败行为违法违纪程度和直接危害程度，可以将腐败区分为轻微腐败、一般腐败和腐败犯罪，后者又可细分为普通腐败犯罪和严重腐败犯罪。(8) 根据领导层、官员和民众对各种腐败行为的宽容程度排序，可以参照美国学者海登海默的分类法将腐败区分为白色腐败、灰色腐败和黑色腐败。见下表：

表2. 中国转型期政治腐败的类型划分

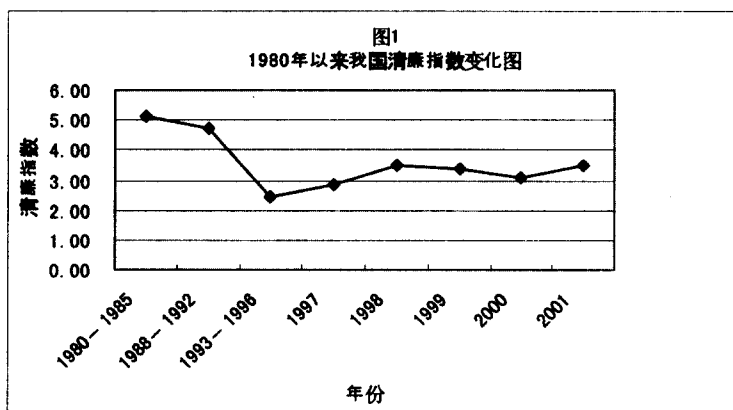
划分依据	具体分类		
腐败行为主体的性质和数量	个体腐败		群体腐败
腐败行为主体的层级分布	基层腐败	中层腐败	高层腐败
腐败行为的多发领域或部门	经济领域	政治和行政领域	社会领域
腐败行为的动机	因公型腐败	徇私型腐败	逐利型腐败
腐败行为的制度性成因	传统型腐败	过渡型腐败	现代型腐败
腐败交易双方得利情况	互惠型腐败		勒索型腐败
腐败行为后果	轻微腐败	一般腐败	腐败犯罪
人们对腐败行为的宽容程度	白色腐败	灰色腐败	黑色腐败

衡量中国转型期政治腐败的程度可以采取主观测量法和客观测量法。所谓主观测量法简单地讲就是主观态度测量法，即通过发放调查问卷、实地访谈、网上调查、电话调查等多种方式调查了解各种不同社会集团人们对政治腐败实际程度的主观评价，并在此基础上建立评估腐败状况的指标体系。这是国际上比较通行的一种做法。所谓客观测量法，主要是通过对历年来各种反腐败机关查处的腐败案件进行统计分析来测量政治腐败程度的方法。腐败程度可以用两组指标来衡量，一组是由腐败行为主体的层级分布和数量分布状况反映出来的腐败频率，另一组是由腐败案件发案数量及其所造成的损失反映出来的腐败的规模。腐败的频率可以由受到查处人数在公职人员总数中所占比例及受到查处的一定级别公职人员在受查处公职人员总数中所占比例，同时再加上作案而未受查处人数的比例来测定。主观测量法和客观测量法不是一种相互排斥和对立的关系，而是一种相互补充和印证的过程。主观测量法作为对民意的一种反映适合于对各个地区或部门的腐败程度的总体评估，客观测量法则适合于分析政治腐败程度的发展演变过程和规律。无论运用主观测量法和客观测量法来衡量中国转型期政治腐败的程度，都可以发现政治腐败的程度在转型过程中经历了一个由低到高的波浪式发展过程，我国目前正处于腐败的高发期和多发期，在国际上属于腐败比较严重的国家之一。

从一些国际组织运用主观测量法对世界各国腐败状况的分析来看，我国的腐败状况比较严重。胡鞍钢教授和他的博士生过勇就四个国际组织五种腐败评价指标即透明国际的清廉指数和行贿指数(Bribe Perception Indicator)、世界银行的腐败控制指数(Control of Corruption)、世界经济论坛的全球竞争力报告(GCR) 指标、瑞士洛桑国际管理学院的世界竞争力年鉴(WCY) 指标进行了综合分析，得出了两个重要的结论(胡鞍钢、过勇 2001)。一个结论是中国已属于世界上腐败比较严重的国家之一。他们并用图表加以说明。

表3 1980-2001年透明国际关于中国的清廉指数

年份	1980-1985	1988-1992	1993-1996	1997	1998	1999	2000	2001
清廉指数	5.13	4.73	2.43	2.88	3.5	3.4	3.1	3.5



数据来源 <http://www.gwdg.de/~uwwvde/~uwwv>

表4 我国在5种腐败指标中的排名情况

腐败指数	数据年份	样本国家数	中国得分	中国的排名
清廉指数	2001	91	3.5	57
行贿指数	1999	19	3.1	19
世行控制腐败指数	2000	151	-0.289	82
GCR贿赂和回扣指数	1998	59	3.53	31
WCY贿赂和腐败指标	1999	47	2.222	37

数据来源：胡鞍钢和过勇的文章《我国属于世界上腐败比较严重的国家之一——从国际视角看我国的腐败状况》。

他们指出，中国的廉洁程度排名处于世界上中等偏下的水平，如果只考察世界主要国家，我国的排名更加靠后，而且我国腐败评价指标得分比较低。这说明我国已经处于世界上腐败比较严重国家的行列。另外一个结论是，在改革初期我国的腐败状况尚不严重，但随后

迅速恶化，到90年代中期已经极端严重，近年来腐败蔓延的势头有所遏制，但仍属于腐败比较严重类型国家。根据透明国际对各个时期我国腐败状况的评价，在改革开放初期即1980-1985年期间，我国的清廉指数为5.13，属于轻微腐败国家。到了1993-1996年期间，我国的清廉指数降到了2.43，属于极端腐败国家。近五年来，我国的清廉指数又回升到3.27，属于腐败比较严重国家。虽然从透明国际的清廉指数来看，我国最近五年来腐败指数有所好转，这表明我国从源头上预防和治理腐败的努力取得了一定的成效，但总的看腐败现象仍处于高发多发的相持期，形势仍很严峻。

表5 改革开放以来全国纪检监察机关查处党政干部情况统计

不同阶段	查结案件数(件)	受党纪政纪处分总人数(名)	县处级以上干部数(名)
1982-1983年4月	13.1万	38, 500	缺
1983年冬-1987年5月	缺	67, 613	缺
1990年-1992年	65万	60多万	16, 005
1993年-1997年3月	63.38万	63.2万	20, 000
1998年-2001年	59.47万	60.20万	21302(县处级19671, 地厅级1565, 省部级66人)

资料来源：梁国庆主编：《中国反腐败实用全书》，新华出版社；《经济日报》1997年8月15日，“十四大以来党风廉政建设取得阶段性成果。”；尉健行在中纪委第三、四、五次全会上所做的工作报告，其中第三、四次中纪委会工作报告收录于中纪委办公厅主编《廉洁从政行为规范》，中国方正出版社1998年版；第五次全会报告载于《人民日报》2001年1月4日，第1版；第六次全会会议报道载于2002年1月23日人民网。

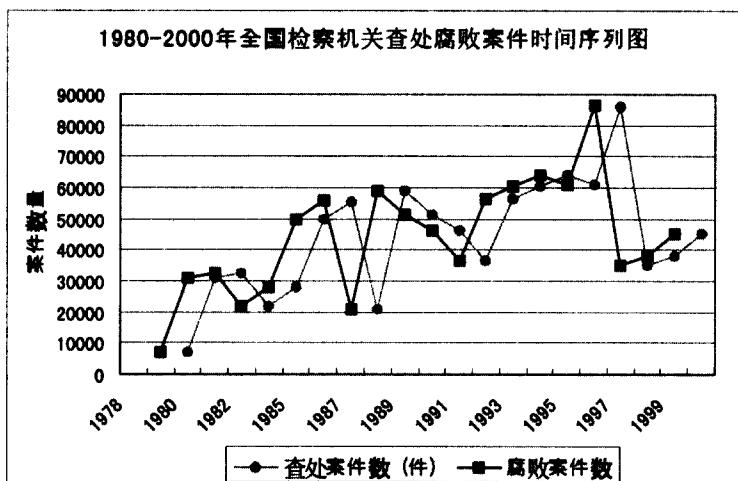
运用客观测量法衡量腐败的程度，也在很大程度上印证了上述事实。根据纪检监察机关和检察机关历来有关反腐败成果的工作报告，可以统计出历年来受处分公职人员数量和其中县处级以上人员数量，同时也可以统计出受到查处的贪污受贿挪用公款等腐败案件数量特别是腐败大案要案的数量以及挽回损失的数量。反腐败成果的有关

数字可以在一定程度上反映出腐败的实际程度，尽管在已查处的案件和实际发生而未被查处的案件之间尚存在一个腐败“黑数”，这个腐败黑数到底有多大一直是一个争论不休的问题。下面笔者以改革开放以来我国纪检监察机关和检察机关查处的贪污贿赂挪用公款等腐败案件情况为例，简要说明我国腐败的实际程度及其发展演变过程。

表6 1980-2001年全国检察机关查处贪污贿赂等犯罪案件情况一览表

年份	查处案件数 (件)	大案要案数 (件)	查处总人数 (名)	县处级以上人数 (名)	挽回损失数 (亿元)
1980	7000	89(贪污)	缺	缺	缺
1981	31000	缺	缺	缺	缺
1982	32605	2512	24636	缺	缺
1983	缺	缺	缺	缺	缺
1984	22000	2100	15000	缺	0.90
1985	28000	6200	19000	缺	2.68
1986	49577	13888	7219(自首)	700(件)	8.00
83-87	155000	30651	缺	1500	16.30
1988	21100	2900	19083	190/4(地市级)/ 0(省部级)(同)	4.23
1989	58926	13507	19406	875/70/2	4.82
1990	51373	11295	23344	1188	8.10
1991	46219	11894	24176	924/34/1	5.00
1992	36700	9526	9809	1452/65/2	3.65
1993	56491	27914	19357	1037/64/1	22.00
1994	60312	28626	39802	1827/88/	34.00
1995	63953	29419	12835	2262/137/2	49.00
1996	61099	34879	13530	2699/143/5	67.80
1997	145497	48066	54805	2903/265/7	56.30
1998	35084	1733(50万元 以上)	40162	1714/103/3	43.80
1999	38382	13969	缺	2200/136/3	40.90
2000	45113	18086	缺	2680/184/7	47.00
2001	36447	1319(百万元 以上)	40195	2670/缺/6	41.00

资料来源：最高人民法院网站 <http://www.spp.gov.cn/> 工作报告，表中注明“缺”的为原报告中缺乏有关数据。80年代早期查办案件数据包括了各类经济犯罪，后来的统计趋于规范。1983年和1987年年度数据均缺乏，故只能引用1983-1987年五年间查处贪污贿赂类犯罪案件数据。1998年缺查处大案要案数据。贪污贿赂立案标准在90年代中期从2000元提高到5000元，贪污贿赂大案要案标准从1万元提高到5万元以上，挪用公款标准则提高到10万元以上。



数据来源：引自最高人民检察院网站：<http://www.spp.gov.cn/>工作报告。其中因1987年数据为83-87年五年间的数，1997年数据系根据1993年以来五年间总数据减去前四年相应数据而得出，这两年的数据明显偏高，故作者作了下调和修正。图中实线代表查处腐败案件时间序列变动情况，虚线则为模拟腐败发案数量的时间序列变动情况，腐败发案数量和查处数量的时滞为一年。

从以上图表中可以看出，我国各级纪检监察机关和检察机关查处的贪污贿赂类违法犯罪案件数量、涉案人员、挽回损失数在过去21年间均呈迅速增长态势。仅以检察机关查处腐败案件为例，全国各级检察机关1979-1982年查处贪污贿赂等腐败案件总数为98225件，1983-1987年间则增至15.5万件，1988-1992年间增至214318件，1993-1997年间更增至387352件（而这时贪污贿赂挪用公款等腐败案件的立案标准均已提高），1998-2001年间高达155026件，21年间查处的贪污贿赂等腐败案件平均每年以20%以上的速度增长，¹⁾这从一个侧面反映了转型过程中政治腐败程度由低到高的发展演变过程。从上表中还可以看出，我国的反腐败斗争基本上呈现五年一个波动周期，这在一定程度上反映了我国腐败程度的波动周期。

1) 笔者根据历年来《最高人民检察院工作报告》和有关资料的数据测算得来的结果。

从转型期政治腐败类型的变迁来看，转型过程中政治腐败的发展演变呈现出以下几个特征：（1）个体腐败和群体腐败并存，群体腐败呈上升趋势。近些年来从一些地方或部门挖出的窝案、串案的增多，单位犯罪（包括法人犯罪和非法人单位犯罪）案件的上升，部门或行业性以权谋私的不正之风愈演愈烈，均说明了这一点。（2）腐败行为主体正在从基层向中层和高层领导干部蔓延。县处级以上领导干部，甚至省部级以上领导干部因腐败案件受到查处的比例逐年上升，这一方面说明反腐败力度在加大，另一方面说明腐败行为确实在由基层向中层和高层蔓延的严峻形势。（3）腐败行为已经从改革开放之初的一般经济管理部门扩散到了党政领导机关、组织人事部门、行政执法机关和司法机关等要害部门，就连被视为社会良知的守护神的新闻出版界和学术教育界也未能幸免。（4）就腐败行为动机来看，因公型腐败、徇私型腐败和逐利型腐败同时存在，其中逐利型腐败呈恶性发展的趋势，后者主要表现在不少腐败分子谋财谋权不择手段不计后果（有人甚至雇人暗杀妨害自己仕途的人），贪色图名达到丧失廉耻的地步，奢侈挥霍常常一掷千金几近变态疯狂的程度。（5）就腐败行为的制度性成因来看，传统型腐败、过渡型腐败和现代型腐败同时并存，其中以过渡型腐败为主，但在经济领域现代型腐败的发展势头不容忽视，佣金、回扣几乎成为商业交往中公开的秘密。（6）就腐败交易双方利得情况来看，互惠型腐败有演变为勒索型腐败的内在趋势。在行贿受贿的腐败交易中，起初往往是双方均得利的互利互惠型交易，但发展到后来往往演变为勒索型腐败，这是因为腐败交易有着自身的发展逻辑，它不以行贿者的意志为转移。在腐败交易中，交易双方的地位是不平等的，受贿者作为公共权力或资源的掌管者在提供公共服务方面处于垄断地位，行贿者则处于有求于人的不利地位。当行贿者和受贿者为一对一的关系时，行贿者和受贿者为同时得利的正总和博弈关系，但当行贿者和受贿者变为多方对一方的关系时，交易结果就会变为只有受贿者和出价最高的行贿者得利的局面，其他行贿者实际上

是被迫行贿，否则他们就会被淘汰出局。所谓“大盖帽两头翘，吃了原告吃被告”就是对后一种博弈的真实写照。当公共服务的提供者处于垄断地位时，为了最大限度地谋取自身利益，它可以从被动地收取租金变为主动“设租”即人为地创造出垄断权来，迫使需求方支付相应的费用。在上述情况中，腐败交易已经演变为一种勒索型腐败。在转型期中国，这种勒索型腐败正在大量地发生。(7)就腐败行为的后果来看，轻微腐败和一般腐败每天都在大量地发生，普通腐败犯罪增长势头不减，重大腐败犯罪或者说腐败大案要案呈现上升趋势。(8)就公众对腐败的宽容程度来说，出现了“两头热中间冷”的局面。领导层和一般民众对许多腐败现象（例如单位腐败犯罪、部门或行业性以权谋私的不正之风和公款吃喝高消费等）的看法是一致的，认为他们应属于黑色腐败或者至少是灰色腐败，应当受到舆论的谴责和法纪的制裁，但许多党政官员则不这么看。在他们那里，黑色腐败变成了灰色腐败甚至白色腐败，灰色腐败和白色腐败甚至不被认为是腐败，在这种态度支配下不少腐败分子缺乏犯罪感和羞耻感，腐败案件的查处也是阻力重重。腐败现象上述发展态势表明，确实如一些学者所说，腐败在和改革赛跑，利益驱动下的腐败有着加速度发展的趋势，对此必须要高度的紧迫感和危机感。

二、中国转型期腐败成因的制度分析

对中国转型期腐败成因人们可以从不同的视角来加以分析和研究。笔者拟从新制度主义的角度来分析转型期政治腐败的成因。在用制度分析法具体研究中国转型期腐败成因前，有必要先了解一下其他几种关于转型期腐败成因的基本理论观点。这些理论观点概括起来有七种：(1) 政府干预市场导致寻租活动高涨和腐败猖獗；(2) 权力失监导致腐败；(3) 现代化导致腐败；(4) 价值失范道德约束乏力导致腐败；(5) 强国家弱公民社会的非均衡造成腐败；(6) 低薪导致腐

败；(7) 历史因素和外来因素导致腐败。此外，还有运用成本—收益分析、委托—代理理论和博弈论等分析工具探讨腐败行为动因而形成的一些观点。所有这些观点都以各自的方式同制度的因素联系在一起，因此，在我们用制度分析法研究中国转型期腐败成因时，将尽力吸收上述观点中的精华。

对腐败和反腐败问题，人们可以从不同的理论视角来加以研究。新制度主义的研究方法为我们提供了一个有用的理论视角。²⁾ 新制度经济学家诺斯等人建立了制度—个人选择—经济和社会结果的分析框架，在这一框架中制度型塑个人着个人选择，而经济和社会结果则是无数的个人行为汇合起来的结果。在这里，制度是人类设计出来型塑人们互动行为的一系列约束，或者说是约束个人行为的各种正式规则和非正式规则的集合体。制度通过影响人们对各种行动方案的成本和收益的计算而最终影响个人选择。它为个人行为提供了激励机制、机会结构和约束机制。个人选择就是在制度这只既有形又无形的手的指引下完成的。而长期的经济和社会绩效乃是无数的个人行为聚集的结果。新制度经济学的上述分析框架为我们研究中国转型期的腐败和反腐败问题提供了一个十分有用的视角。我们知道，腐败是公职人员及其工作单位运用公共权力和公共资源谋取私利的行为。按照新制度经济学的观点，它实际上是公职人员（包括自然人和法人）和那些参与腐败交易的人在追求个体利益最大化的自利动机驱使下经过成本和收益的计算后所作出的一种合乎理性的选择，而制度通过影响个人对成本和收益的计算而最终影响着个人选择。如前所述，转型期的中国在公职人员中出现了大面积的腐败而且这种现象有着屡禁不止、愈演愈烈的趋势。这说明目前中国的腐败已经不是一种个别的、偶然的現象，而是一种带有普遍性的现象，这是因为有相当一部分公职人员选择了通过腐败的方式来满足个人利益和要求。它表明现行的制度结构

2) 胡鞍钢、何清涟、李雪勤等人从这一角度对腐败和反腐败问题进行了卓有成效的研究，有兴趣的读者可参阅胡鞍钢 1995；何清涟 1998；李雪勤 1998。

和制度安排存在着重大的缺陷，它诱使越来越多的公职人员从事腐败活动并提供了相应的机会，而从事腐败活动被发现和受到制裁的机会很小。换言之，腐败已成为一种有利可图，有机可乘，风险很小的达成个人利益最大化的行为方式而为许多公职人员所选择。制度性缺陷导致腐败是新制度主义关于腐败成因的主要结论。

运用制度分析法研究腐败的成因可以有两种不同的做法。一种做法是从现行制度结构在激励机制、机会结构和约束机制等方面的缺陷角度分析腐败滋长蔓延的原因，这是一种偏重于宏观分析的方法。另一种做法是分门别类地研究各种不同形式腐败产生和蔓延的具体制度安排上的诱因，进而探求防治对策，这是一种偏重于微观和中观分析的方法。笔者力图将这两种方法的优势结合起来，在总体上采用宏观分析方法的同时，将不同形式腐败产生的具体制度诱因融入激励机制、机会结构和约束机制的分析中。

现行的制度结构和制度安排在激励机制上的严重缺陷成为腐败行为得以流行的一个重要原因。这种激励机制上的缺陷主要表现在以下几个方面：（1）公职人员工资性收入水平偏低以及收入分配中的平均主义等不利于调动他们的工作积极性；（2）各级政府预算行政经费拨款普遍留缺口和容许党政机关及群团和事业单位创收改善职工福利的政策以及长期以来形成的单位体制导致众多单位利用自身的权力和资源逐利行为的猖獗；（3）寻租行为比起诚实劳动和直接的生产经营活动更容易发财致富导致寻租行为的盛行。

在改革开放的过程中，中国社会各阶层利益分配格局的传统均衡状态被打破，而与现代市场经济体制相适应的新的利益分配格局的均衡状态尚未形成。在利益分配格局的大调整中，公职人员首当其冲地受到影响。利益分配机制和格局的剧烈变化对公职人员个人的影响主要表现在下述几个方面：一是公职人员的工资性收入与其他社会阶层特别是新富起来的社会阶层相比明显偏低。在改革开放初期，我国公务员的工资收入在全国15个行业中排名处于第7位，大致相当于全社

会的中等水平。1988年跌到排名13位的最低点。从1989年以来,经过多次加薪,到2000年,我国党政机关和社会团体人均工资在15个大行业中的排名上升为第8位,考虑到公务员的整体素质高于企业职工,公务员工资水平仍然明显偏低。³⁾ 二是单位内部工资性收入和福利性收入的分配仍是按照平均主义方式进行。不同级别公务员之间工资差距太小,最高工资标准与最低工资标准的比例仅为6.4:1(理想的目标应当是10:1甚至更多),而工资以外福利性收入基本上是按照平均主义方式发放的。三是同一地区不同单位间公职人员收入差距不断扩大。这种利益分配机制和格局使公职人员面临的激励机制严重扭曲,不少公职人员产生相当严重的相对剥夺感和挫折感。偏低的工资性收入和平均主义收入分配方式以及单位间收入差距的扩大,使公职人员在很大程度上失去了忠于职守、勤奋工作的动力,并促使其中许多人产生在国家和单位提供的收入之外另行开辟收入来源的强烈冲动,而通过以权谋私的腐败行为增加自己的收入已经成为许多公职人员的一种重要的行为方式。

在体制转换时期,由于体制改革尚未到位,公职人员所在工作单位乃至整个部门或行业所面临的激励机制也存在着严重的扭曲。这种激励机制的扭曲主要表现在以下几个方面:(1)各级政府在给机关事业单位行政经费预算拨款时预留缺口的做法迫使各个机关事业单位努力开辟新的财源;(2)为机关事业单位创收谋福利开口子的做法如允许通过机关工会创收等鼓励各个机关和事业单位从事各种赢利性活动;(3)一些地方政府对职能部门创收采取财政提成的政策或做法或强令职能部门承包市政工程的做法都进一步助长了各单位在利益驱动下以单位为主体的经济犯罪和部门或行业性以谋私的腐败行为。

在从计划经济向市场经济转轨的过渡时期,由于市场机制和法律制度都非常不完善等原因,非国有部门、非公职人员及地方政府所面临的激励机制也存在着严重的扭曲。这种激励机制的扭曲主要表现在

3) 引自清华大学国情研究中心博士生过勇的工作论文“如何看待公务员加薪”。

两个方面：一是对于非国有部门来说，由于市场缺位和市场机制不健全，与寻求直接的生产性利润的活动（简称寻利行为）比起来，寻租行为在实现收益最大化方面要更加便捷；二是对于非公职人员来说，由于经济管理和法制建设滞后，通过非法手段致富比起劳动致富要更加容易；三是对于地方政府来说，由于计划体制以及政策优惠等非经济因素在发展经济中仍然发挥着重要作用，向上争取资金、政策等种种优惠手段成为发展本地经济的便捷手段。这些都助长了非国有部门、非公职人员乃至地方政府向掌握资源分配权官员行贿的冲动。

在体制转换时期，现行的制度结构和制度安排的缺陷为腐败行为创造了大量的机会和条件。腐败行为机会结构的畸形发展成为转型期腐败猖獗的一个重要原因。根据近年来中纪委全会的工作报告和最高人民检察院的工作报告，我国目前所流行的腐败形式可以概括为以下10种，每种腐败形式的流行背后都有着深层的制度性原因：（1）“一把手腐败”：主要是指党政主要领导干部和国有企业厂长经理的腐败。一把手腐败的流行，反映出现行领导体制和权力运行机制中权力过分集中、缺乏有效的监督制约、缺乏透明度等弊端；（2）用人腐败：具体表现为跑官要官、买官卖官等行为，它彰显出现行干部人事管理制度在干部任用上缺乏民意表达机制和由少数人选人的弊端；（3）行政执法和司法腐败：主要表现为贪赃枉法、徇私舞弊、办“人情案”、“关系案”、“金钱案”以及乱收费、乱罚款、乱摊派等，究其根源在于现行执法和司法体制既缺乏必要的独立性又缺乏必要的监督的弊端；（4）公贿：它是指下级政府及官员为办公事用公款贿赂上级政府部门或官员的行为如“跑部钱进，进京送宝”及对上级检查团接待规格上的竞相攀比行为等。公贿的流行，深层原因在于现行政府间管理体制财权和事权过于向上集中的弊端；（5）基层政权腐败：主要是指一些乡镇政权和村级组织为黑社会恶势力所把持成为他们欺压百姓敛财自肥的工具。基层政权腐败说明现行政治体制中基层权力获得和运用机制规范化程度较低；（6）审批权腐败：即利用行政审批权从事权钱交易，

它突出反映了现行审批制度中审批事项过多审批手续繁琐审批权权集中于个人的弊端；(7) 寻租性腐败：主要指企业为寻求政府的保护或优惠而主动行贿，其制度诱因在于现行经济管理体制中政府干预和保护过多；(8) 垄断性腐败：主要是指那些从事公共服务或公益事业的行业或部门凭借垄断经营权谋取部门利益的行为，其制度基础在于现行公共服务供给体制中存在的行业或部门行政性垄断的现实；(9) 税收流失性腐败：主要是指通过各种合法或非法的手段进行税收减免而引起税收流失，它反映出现行税收征管体制中税收减免开的口子太多并且政出多门的弊端；(10) 公共投资和公共支出领域的腐败：包括公共投资项目中的黑箱操作、政府采购中的回扣风等，它反映出现行财政投资管理体制中财权分散监管乏力的状况。据胡鞍钢等人初步测算，在90年代后半期，单是最后四种类型腐败所造成的经济损失和消费者福利净损失就高达9875亿到12570亿元之间，占全国GDP总量比重在13.2%-16.8%之间(胡鞍钢 2001, 60)。这从一个侧面反映了上述四个方面管理体制所存在的制度漏洞或缺陷的严重程度。

中国转型期公职人员个人或群体行为所面临的约束机制包括四个方面：一是公职人员特别是各级领导干部所面临的自律约束机制；二是由各种形式的监督所构成的责任约束机制；三是由各种法律法规和专门实施它们的反腐败机关构成的制度约束机制；四是由来自社会各方面的舆论所形成的舆论约束机制。这四种约束机制构成了防范和遏制腐败的四道屏障，他们的作用在转型期中国由于种种因素而受到削弱。从自律约束机制来看，道德内约作用有限，民主生活会质量不高批评和自我批评作用发挥不够，领导干部廉洁自律不如人意。从责任约束机制来看，自上而下层层任命和监督的体制使得对上负责和对下负责相脱节；决策者、执行者和监督者的权力、责任不对称削弱了各种监督机关的监督力度；过于强调一把手的责任削弱了一般公职人员的权能；由于缺乏制度化的参与渠道，来自群众监督的责任约束仍然是一种软约束。从制度约束机制来看，反腐败法制建设滞后，廉政制

度建设重数量轻实效，反腐败机关的权能受到多方面的制约。从舆论约束机制来看，新闻舆论监督力度不够，民间舆论声音微弱，公职人员工作单位内部舆论约束作用有限。凡此种种，导致公职人员行使权力的约束机制软弱乏力，而约束机制的软化与激励机制的扭曲、机会结构的畸形发展一起构成了转型期中国腐败猖獗的主要制度原因。

三、探索反腐新路：从理论到实践

依靠制度创新从源头上预防和治理腐败，是中国共产党人在建设社会主义市场经济的过程中逐步形成的反腐败新思路。在1978年以前，中国共产党的反腐败战略主要是以整风的形式进行思想政治教育，同时发动群众性的政治运动来进行反腐败斗争。1978年以后，党的反腐败战略主要是“两手抓”，即一手抓思想政治教育，一手抓腐败分子的惩治工作。1993年特别是1997年党的十五大后，党的反腐败战略进一步演进为“三管齐下”的战略，这三管是思想政治教育，查处腐败大案要案，加强制度建设从源头上预防和治理腐败，其中最后一项工作被提到了治本的高度来认识，治本工作的力度不断加大。这是在抛弃了群众运动的方法后，经过多年摸索领导人发现单纯依靠思想教育和定期严打的办法不足以有效遏止腐败现象发展蔓延的势头，开始探索从源头上治理腐败的办法，在90年代中期最终形成了反腐败要标本兼治，综合治理，通过制度创新从源头上预防和治理腐败的反腐败新思路。

1978年党的十一届三中全会后，全党在反腐败总体思路上逐步形成了两点共识。一是，反腐败不搞政治运动而是应该靠加强社会主义民主与法制建设来解决。二是，在腐败成因上个人的思想、作风问题固然重要，但制度上的问题更为重要更带有根本性，因此反腐败的根本出路在于积极进行政治体制改革。邓小平同志在全党上述共识的形成过程中发挥了关键作用。整个80年代，我党反腐败战略的基本特征

是坚持“两手抓”，一手抓思想政治教育，一手抓法制建设，依靠法律手段调查和惩治腐败分子。同时，全党对制度建设重要性的认识也在不断深化。

进入90年代后，以江泽民同志为核心的党中央第三代领导集体在继承和发展邓小平同志上述思想的基础上，逐步确立了依靠制度建设根治腐败的反腐败新思路。反腐败战略也从80年代的“两手抓”发展为90年代的标本兼治、“三管齐下”战略，即进行思想政治教育特别是廉政教育（各级领导干部是重点），积极查办大案要案依法惩治腐败分子，依靠制度建设从源头上预防和治理腐败，制度创新成为反腐败的治本之策。如果说政治体制改革主要是解决腐败产生的宏观制度结构或制度环境问题，那么微观和中观层次的具体制度安排在诱发腐败上的作用从90年代起日益引起党中央和专门的反腐败机关的重视。1993年8月召开的中纪委二次全会在此前进行的广泛调研和讨论的基础上，提出了反腐败既要治标又要治本的重要思想。此后反腐败机关在抓紧领导干部廉洁自律、查处大案要案、狠刹几股群众反映强烈的不正之风的同时，抓紧了建章立制的工作。1997年召开的党的第十五次全国代表大会在总结前几年反腐败工作经验基础上，明确提出反腐败“坚持标本兼治，教育是基础，法制是保证，监督是关键。通过深化改革，不断铲除腐败现象滋生蔓延的土壤”。⁴⁾ 1998年1月召开的新一届中央纪委的第二次全会，将党的十五大提出的反腐败新思路进一步明确化和具体化。尉健行在向全会所做的报告中，明确指出反腐败斗争必须坚持标本兼治，综合治理，既要狠抓治标，坚决查处违法违纪行为，严厉惩处腐败分子，又要加大治本力度，从源头上预防和治理腐败。从此以后，依靠制度建设根治腐败变成全党的共识，这标志着我们党在新的历史时期反腐败新思路的最终确立。

不断深化经济和政治体制改革，构建反腐败的宏观制度结构，是

4) 《十一届三中全会以来党的历次全国代表大会中央全会重要文件选编》，中央文献出版社1997年版第455页。

反腐败的一项基础性工程。改革开放20多年来，经济和政治体制改革不断走向深入，反腐败工作也不断取得新的成效。在过去20多年中，我国的经济犯罪特别是腐败犯罪曾经出现过四次浪潮，以寻租为目的的经济犯罪包括贪污贿赂等腐败犯罪案件呈波浪式发展态势，腐败犯罪的高潮分别发生在80年代初期、80年代中后期、90年代早期、90年代后期等。过去20年的经济改革可以分为四个阶段，即从1978年到1984年打破传统计划经济体制统治地位引入市场机制时期，从1985年到1991年计划经济和市场调节双轨体制并存的时期，1992年到1996年社会主义市场经济体制基本框架初步确立的时期，1997年以后社会主义市场经济体制初步建立的时期。随着市场化取向经济改革的渐次深入和消费品市场、生产资料市场和生产要素市场的依次建立，在消费品领域、生产资料领域和生产要素领域寻租机会相继减少，相应地以寻租为目的的经济犯罪包括腐败犯罪浪潮依次退潮。第四次腐败犯罪浪潮的势头随着国有企业改革的深化也在减弱。中国的政治体制改革如同经济体制改革一样是一个渐进的过程，并具有增量改革的性质。在过去20余年中，以加强社会主义民主法制建设为目标的政治体制改革取得了重要进展，从而为遏止政治领域某些腐败形式创造了有利的宏观制度环境。一是实行党政分开，增强党内民主，积极改革权力过分集中的领导体制和决策体制，努力遏止“一把手腐败”。二是改革集中的、封闭的和神秘的干部人事制度，推进干部工作的民主化、科学化和规范化，积极遏止用人腐败。三是积极稳妥地推进司法体制改革，保证司法公正和司法独立，预防和治理司法腐败。四是稳步推进基层民主政治建设，努力遏止基层政权腐败。转型期腐败程度的降低和反腐败工作的成效，取决于经济和政治体制改革的进展以及反腐败和体制改革有机结合的程度。这是因为，转型期的腐败具有明显的过渡性质，它是和体制转换时期新旧体制的并存和一些过渡性的制度安排联系在一起的。旨在实现体制转换的经济和政治体制改革，有助于消除诱发过渡性腐败的双轨体制和改变过渡性的制度安

排，因此具有重要的反腐败功能。总之，在过去20余年中，随着经济和政治体制改革的不断深化，四次经济犯罪包括腐败犯罪浪潮经历了一个潮起潮落依次消退的过程，政治领域的某些腐败形式也趋于消亡。

中国转型期出现的诸多腐败现象，不仅与宏观制度结构的缺陷有关，而且与某些具体的制度安排或政策规定对特定腐败形式的诱发作用有关。只有找到各种腐败形式产生的特定制度根源，对症下药，依靠制度创新从源头上预防和治理腐败，才能起到釜底抽薪的作用。我们党在探寻反腐败新思路过程中逐步认识到具体制度创新的重要性，在1993年8月中央纪委召开的二次全会上提出了反腐败“既要治标又要治本”的重要思想，1997年召开的党的十五大明确提出了反腐败要“坚持标本兼治”的指导思想。随后，党和政府加大了从源头上预防和治理腐败的力度，一系列重要的制度建设措施相继出台，反腐败工作开始出现了新的局面。

首先，采取一系列重大举措，改进公职人员行为的激励机制。一是从1989年以来，先后五次给公务员加薪，2002年7月起将第六次给公务员加薪，同时禁止党政机关工作人员特别是党政领导干部在工资以外获取各种收入。二是积极探索实行房改、车改和通讯补贴等一系列机关后勤服务社会化改革，努力实现公职人员福利待遇的货币化。房改和通讯补贴改革已经取得重大进展，车改等仍在探索试验过程中。三是实行“收支两条线”、“正税养军”、“正税养政”，限期实现军队、武警和政法机关以及党政机关与所办经济实体脱钩并严禁经商办企业，同时废止由各职能部门自行创收弥补预算缺口甚至上缴财政的错误政策。2002年，有34个中央部门进行“收支两条线”管理改革试点，它对于从机制上制止乱收费，最终取消“预算外收入”将发挥重要作用。这些措施的施行或部分施行，对于理顺收入分配关系、缩小行政经费拨款缺口从而匡正公职人员及其所在单位的行为激励机制、抑制腐败行为的动机发挥了重要的作用。

其次，推进制度创新，消除腐败行为产生的机会和条件。(1) 从基层做起，实行村务公开、厂务公开和镇务公开，并计划尽快实行县级政务公开，逐步增加政府工作透明度。目前，全国有26个省（自治区、直辖市）县级政务公开的推广面已经超过半数。(2) 实行县处级以上领导干部收入申报制、省部级领导干部家庭财产报告制、礼品登记制等一系列制度，增强公职人员特别是党政领导干部个人财产的透明度。(3) 从2001年10月起，在全国范围内推行行政审批制度改革，精简行政审批事项，规范行政审批行为，根治寄生在行政审批权上的腐败行为。目前，国务院有65政府职能个部门对本部门、本单位的行政审批项目进行了认真梳理并提出初步意见，国务院有关部门正在进行认真审核。此外，新近通过的《行政许可法》对规范行政审批行为将提到重要的作用。(4) 在一些垄断性行业和部门尝试引入竞争机制，开放市场，努力从根本上解决垄断型腐败问题。(5) 进行农村费改税试点工作，清理取消一大批向企业征收的不合理项目并抓紧收费制度改革准备工作，实行车辆购置税，酝酿实行燃油税，逐步实行费改税，力求从根本上杜绝乱收费、乱罚款、乱摊派等“三乱”行为。自1997年以来，财政部已会同有关部门取消收费1965项，共减轻社会负担1332亿元。2001年全国有102个县进行了农村税费改革试点，试点地区减负率一般都在25%以上，有效地遏止了农村“三乱”。2002年全国有16个省（自治区、直辖市）成为扩大农村税费改革试点省。(6) 进行财政体制改革，清理预算外资金和小金库，逐步将预算外资金纳入财政管理，试行编制部门预算，实行国库集中收付制度等，铲除利用公款进行奢侈性消费和铺张浪费之风。(7) 逐步推行政府采购制度、公共工程竞争性招投标制度、会计委派制度等制度，防止公共投资和公共支出的流失。2000年全国政府采购资金规模超过200亿元，2001年上升为653亿元，资金节约率平均在10%以上。(8) 统一税法，公平税负，优化税制，降低名义关税税率，改革缉私体制，强化关税征管，努力堵塞税收流失性腐败的制度漏洞。

财税体制改革以来，国家财政收入呈现大幅度稳定增长态势。1994年到2001年，财政收入增加了2.14倍，年均增加1593亿元，年均增长率为17.7%（李建兴 2002：2002b）。

最后，健全法制加强监督，强化公职人员行为的约束机制。这方面的制度建设措施主要有：（1）加强廉政法制建设，不断完善反腐败立法，抓紧制定综合性的党纪政纪规定，同时制定了大量党风廉政建设单项法规或条规。（2）建构反腐倡廉的责任约束体系，具体包括制定和实施综合性的领导干部党风廉政建设责任制规定、建立和实行一系列专项的责任追究制度和重大失职渎职行为追究法律责任等。（3）加强权力监督和制约，包括建章立制加强党内监督，强化权力机关的监督和增强反腐败机构的权能等。（4）增强新闻舆论监督的作用。（5）为群众监督创造条件，如实行行政复议制度、行政诉讼制度、国家赔偿制度等。

上述反腐败制度创新举措对于增加政府工作透明度，改进公共服务部门竞争力，增强政府官员的责任感，提高政府效能，加强法制建设，提升公民参与水平等都起到了积极的作用，是中国迈向善治的重要步骤。中国在反腐败制度建设上所作出的努力对于遏止腐败的发展蔓延也发挥了重要作用。同时需要指出的是，中国明确依靠制度建设根治腐败的新思路的时间还不长，进行制度创新从源头上预防和治理腐败的历史更短，制度建设要做到相互配套和充分发挥作用都还需要相当一段时间，因此对所取得的成就绝不能估计过高，今后还需要作出更大的努力进行反腐败制度建设。

四、制度创新反腐败：可供选择的政策建议

中国在从传统的计划经济向社会主义市场经济转变的过程中，政府的治理模式也在发生着重大的改变。单一的以政府为中心的国家统制结构正在向多中心的、自主的治理（governance，也有人译为治

道) 结构转变(毛寿龙 2001, 11), 政治国家 — 市场经济 — 公民社会⁵⁾ (或者说公共部门 — 私人部门 — 第三部门, 其中私人部门主要是指非国有企业, 第三部门主要是指非营利性的民间组织或民办非企业单位) 之间正在形成一种各有分工, 相互补充和彼此合作的新型伙伴关系。市场化、民营化、分权化、自治化、网络化成为经济和政治体制改革的五个基本面向。为了适应新型治理结构的需要和在市场经济条件下增强国家能力, 政府的治理方式和治理过程也在发生着深刻的改变, 倡导参与性, 透明性, 法治, 竞争性, 效能性, 责任性等原则的善治(good governance, 亦有人译为良治) 理念逐渐成为各级政府政府对政府管理体制、工作程序和运行机制进行改革与创新的努力方向。所有这些也都为进一步优化反腐败的宏观制度环境和继续推进中观制度创新指明了前进的方向。“三管齐下” 反腐败战略的明晰化也为专门的反腐败机构指明了努力的方向。正如国内外许多学者所指出的那样, 反腐败是一个系统工程, 需要一种综合性的战略。我们的政策建议就是建立在宏观、中观和微观三个层面反腐败制度建设战略论述基础上的。

首先, 积极推进治理结构变革, 加速建立与社会主义市场经济相适应的以政治国家 — 市场经济 — 公民社会为主体的多中心的、自主的、分工合作的新型治理结构, 成为从根本上优化反腐败的宏观制度环境的重要措施。为此要求进一步深化以市场化、民营化、分权化、自治化和网络化管理为基本面向的经济和政治体制改革, 同时要求合政治国家、市场经济和公民社会之力共同反腐败。具体来说, 要通过深化体制改革来遏止腐败, 必须做好以下五个方面的工作。(一) 推进市场化改革。具体措施包括: 利率自由化, 实现人民币在资本项目下

5) 公民社会概念有广义和狭义之分, 广义的公民社会是对处于政府控制之外的一切社会生活空间和社会组织的总称, 是“各种私人利益关系的总和”; 狭义的公民社会是指介于具有强制性特征的政府和具有营利性特征的企业之间的社会组织, 或者说非政府、非营利性的民间社团和组织。作者在这里主要是在狭义的意义上使用这一概念。

的可兑换，金融证券保险业引入竞争机制，土地交易市场化等。二是加快外贸自由化步伐。具体措施包括：降低名义关税税率，降低国内市场一些产品不合理的高价位，尽可能减少乃至取消出口配额指标，增加经贸政策法规的透明度和可预测性等。三是消除那些制约市场在资源配置中基础性作用发挥的因素，如降低市场准入门槛，鼓励不同类型企业竞争等。四是建立科学合理的公共物品和服务价格形成机制包括建立和完善价格听证制度。（二）加速民营化进程。实施民营化战略是反腐败体制改革的一个重要环节。民营化战略主要包括三项内容：一是继续实行“抓大放小”战略，对国有企业进行战略性改组和改制。二是大力鼓励民营企业、民间组织和民办非企业单位的发展。政府要通过产权保护、契约实施和提供基础设施等为民营企业发展创造良好的市场环境，同时要在市场准入、土地使用、信贷、税收、上市融资、进出口等方面对不同所有制企业实行同等待遇。要尽快取消对民间组织和民办非企业单位实行双重管理（即民政部门登记管理和业务主管部门业务管理）的不合理规定，彻底解除他们与所属党政机关或职能部门的挂靠关系，使他们独立自主地得到发展。三是在公共服务供应上实行功能让渡和政府采购相结合的原则。凡是民营企业能够供给的产品和服务，公共部门都应该让渡给私人部门去供应。凡是非营利性组织能够提供的公共用品或服务，公共部门都应该让渡给第三部门去提供。为了鼓励私人部门和第三部门的发展，并确保公共用品或服务的供给，政府可以向私人部门和第三部门公开招标竞价采购这些公共物品或服务，然后提供给公众。（三）推动分权化改革。分权化改革应当包括以下三个方面内容：一是合理划分中央与地方各级政府的职责权限并用法律的形式加以保障。通过适当分权的制度安排，中央和地方政府在完成各自的法定职责方面都拥有足够的权能，改变地方政府特别是县乡两级政府财权与事权不对称的状况。二是在同级党委、政府、人大、政协、司法机关之间进行适当分工。各级党委要在坚持党的领导的前提下，进一步明确职责分工，保证同

级政府、人大、政协、司法机关依法履行自己的职责。当前的重点应当放在支持人大对“一府两院”（政府、检察院和法院）工作的监督上，同时要保证司法机关依法独立办案。三是在一把手和领导班子其他成员之间进行适当分工。有必要重申党委集体领导和个人分工负责相结合的原则，坚持重大问题由党委集体讨论决定，防止一把手个人说了算。同时，要进一步明确领导班子内部分工，切实做到各司其职，各有其权，各负其责。（四）拓展社会自治。旨在拓展社会自治空间的改革主要应包括如下几方面内容：一是充分发挥商会、行业协会等民间经济组织在行业自我管理中的作用。二是努力开展城乡社区居民自治。三是支持和鼓励专业性学会、协会等民间社团在繁荣科研、教育、文化、卫生等社会事业中的作用。（五）实行网络化管理。为此需要做好以下几个方面的工作：一是建立公共部门—私人部门—第三部门的合作网络。在解决经济和社会问题和提供公共服务的过程中，政府应该鼓励分担责任，致力于发展公共部门、私人部门和第三部门的合作伙伴关系。在这种合作伙伴关系中，政府是“掌舵者”，负责组织、协调和引导有关各方的行动。二是采用平等协商、双向互动、共同参与的决策方式。参与式决策应当成为网络化管理中的主要决策方式。三是依靠契约保障合作参与各方的正当权益。在契约式管理中，除了签约方自愿让渡的权利外，签约各方均享有不可剥夺的独立性和自主权。契约的实施有赖于签约各方的合作，而这种合作以互利和双赢为基础，要求任何一方作出单方面牺牲的做法都将失去其正当性。契约论的原则应当贯穿于政治国家、市场经济和公民社会组织互动过程的始终。

其次，以善治为目标推进政府改革与创新，完善防治腐败的制度安排。建立在传统计划经济体制基础上的政治治理方式及与此相适应的政府管理体制，具有封闭、神秘、专断、繁琐、唯上等特征。腐败的高发多发是政府管理不善诸多症状中的一种。那么如何从管理不善走向善治或者说良好的治理呢？所谓善治，就是使公共利益最大化的

社会管理过程。它的本质特征是政府与公民对公共生活的合作管理，是政治国家与公民社会的一种新型关系(俞可平 2000, 8)。联合国开发计划署和世界银行等国际组织确定的善治衡量标准，主要有八条：公民参与，实行法治，政务公开，反应灵敏，寻求共识，追求平等和包容性的社会政策，效能和效率，责任性等。⁶⁾ 一个以实行善治为目标的政府，应该是一个开放(公民参与)政府，透明政府，法治政府，廉价政府，高效政府，责任政府。善治本身是一种理想目标，是一种值得追求的价值理念。善治作为一种价值理念，强调的是公民社会参与政治治理过程之中，强调的是政府更好地为私人部门和第三部门提供服务，它所追求的是公共部门与私人部门和第三部门卓有成效的合作。从管理不善走向善治，最主要的是要进行政府改革与创新。旨在从源头上预防和治理腐败的政府管理体制改革创新，需要改变那些易于诱发腐败的制度安排，着力解决激励机制扭曲、机会结构畸形和约束机制乏力等制度性缺陷问题。因为正是这些制度性缺陷为公职人员产生腐败行为动机和利用机会以权谋私提供了基本条件。具体说来，反腐败制度创新的努力应当从以下8个方面入手：

第一，匡正激励机制。为此需要：(1) 进一步深化公务员工资制度改革。这种工资制度改革应当实现三个目标。一是通过较大幅度地提高公务员的工资福利，使他们的工资水平达到或接近社会中等收入水平，实行“中薪保廉”。二是充分拉开不同职级公务员的工资差距，克服平均主义的收入分配方式，使公务员的工资收入与他们担负的工作责任和实际贡献挂起钩来。三是参考新加坡模式(个人出18%，单位出22%，相当于工资的40%，退休时无腐败行为则可获得这笔可观收入)，建立廉政公积金，增加公务员廉洁从政的收入预期和从事腐败行为的成本预期。(2) 实现公职人员收入的透明化，逐步消除灰色收入，彻底杜绝黑色收入。旨在保证公职人员收入透明化的一系列

6) 参阅联合国亚太经社理事会：《什么是治理？》，载网站：<http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm>

制度如收入申报制度、领导干部家庭财产报告制度、个人储蓄实名制等，需要进一步加以充实和完善，并需要上升为法律以增强其权威性。(3) 将干部的录用辞退、升降奖惩与本人的能力素质和工作业绩挂起钩来，使之发挥正面激励作用。考试录用、考绩晋升、竞争上岗、公开选拔、任前公示等做法体现了功绩制精神，应当在更大的范围和层级加以推广。(4) 建立和完善公务员离退休后的医疗保险和养老保险等社会福利保障制度，解除他们离退休之后的“后顾之忧”。(5) 实行“正税养政”，“正税养军”（胡鞍钢语），该吃皇粮的一定要吃皇粮而且要吃饱吃好，坚决改正财政拨款预留缺口的做法，严格禁止要求政府职能部门自行创收并按一定比例上缴财政的做法和强迫职能部门自己掏腰包承包市政建设工程的做法，消除政府机关创收的财政压力。

第二，促进政务公开。中国从20世纪80年代起，就进行了一系列政务公开的积极探索。这些探索包括政府职能部门实行的“两公开一监督”（办事程序公开、办事结果公开、接受群众监督），执法和司法部门实行的警务公开、检务公开、审判公开，基层政务公开（村务公开、厂务公开、乡镇政务公开），以中央和省级政府为主的政府上网工程等。将这些制度创新的探索进一步加以规范化，使之向广度和深度发展，应当成为我国政务公开的一个努力方向。具体说来，这种努力应当包括四个方面的内容。一是制订《行政程序法》，实现政府职能部门的公开依法行政。二是在进一步完善执法和司法公开的有关具体规定并狠抓落实的同时，努力实现立法内容和立法过程公开以遏止新出现的所谓“立法腐败”。三是基层政务公开应当与民主选举结合起来以避免出现走过场的现象，同时基层政务公开应当逐级向上推展，县级政务公开应当进一步推广，地市级政务公开也应当逐步提上议事日程。四是政府上网工程逐级向下延伸，逐步实现“网上办公”。

政务公开工作还应该大胆学习和借鉴国外经验，在以下四个方面取得突破性进展。一是实行会议公开。党委、人大、政府、政协会议

作为决策过程的重要载体，要尽可能实行公开化，以防止密室交易和暗箱操作。除了确需保密的会议外，会议公开的内容应当包括：允许公众旁听，会议记录对公众开放，允许新闻媒体全程报道会议内容，会议投票结果公开等。二是政府文档向公众开放。政府的法律法规文件、会议记录、档案资料等除了法律特别规定需要保密的以外，都要向公众开放，允许公众自由查阅和使用。即使是保密的文件档案也要实行定期解密制度，不能无限期地加以保密。三是尽快制定《新闻法》，保障新闻报道自由和批评自由。对于一些地方和部门进行新闻封锁和打击报复批评性报道的行为，应当有法律手段予以追究。要变新闻报道的事前检查为事后追惩制，以保障新闻报道的时效性和客观性。四是实行“电子民主”。所谓电子民主是指利用现代电子手段架起政府与公众互动沟通的桥梁，内容包括：电子会议，电子投票，电子民调，电子政务。电子会议包括电视电话会议，网上会议等多种形式，这些现代会议形式具有开放性的特点，便于公众发表意见。电子投票，是指利用电子表决器或网络手段进行投票，具有便利、快捷、保密性好和不易作弊等特点，为会议投票和公民投票提供了现代科技手段。电子民调，是指利用电话、因特网等电子科技手段进行民意调查征求公众意见的做法。电子政务，是指政府部门利用现代信息通讯技术开展对外办公服务和内部管理，网上办公是电子政务的一个组成部分。将现代电子科技手段广泛引入政府管理之中，将大大提高我国的政务公开水平和政府工作效率。

第三，增强公众参与。公众参与的过程是在政策问题上建立共识的过程，同时也是获得公众理解、支持与合作的过程。决策的民主化和科学化有赖于公众的政治参与。因此，政府应当积极为公众提供便捷有效的制度化参与渠道。具体来说，要在以下五个方面拓展公民有序的政治参与渠道。（1）为公民社会组织和个人提供利益表达渠道。党委、政府、人大、政协要建立起协商对话机制，定期听取公民社会组织和公民个人的意见和要求，并及时作出答复。（2）党和政府在制

订路线方针政策时要做好各方面利益统筹兼顾综合平衡工作。平等的原则要求共产党代表“最大多数人的最大利益”，对各个利益群体一视同仁，避免因照顾一部分人利益而损害甚至牺牲另一部分人利益，避免成为特殊利益集团的俘虏。只有超然于各个利益群体之外，才能做好利益调整工作。包容性的原则要求社会政策尽可能照顾到各个社会群体的利益，特别是要保护好弱势群体的利益，使他们的利益在政策制订过程中得到充分考虑。(3) 政策制订过程要最大限度地吸纳公众参与。听证会制度、公众旁听会议和发言制度、人民群众意见征集制度、人民陪审员制度等为公众参与立法工作、行政决策和司法审判提供了很好的制度。这些好的制度要继续坚持实施。特别需要指出的是，听证会制度是一项比较成熟的公民政治参与制度，在立法和行政决策过程中有着广阔的应用前景，需要下大力气加以推广。(4) 政治录用过程要不断增加公众的发言权。政治录用过程就是党政领导干部的选拔任用过程。为了贯彻群众路线，增加群众在这一过程中的发言权，90年代以来各级党委和组织部门进行了积极的探索，创造出了不少好的群众参与形式。它们包括：民主推荐、民意测验、两票制选举村支部书记和乡镇长、党内直选等。进一步完善和推广这些制度应当成为干部人事制度改革的一个重点工作。(5) 要建立和完善民意反馈机制。政府能否根据公众意见及时作出反应，调整相关政策，是衡量善治的一个重要标准。建立和完善民意反馈机制是实现善治目标的一个重要手段。民意反馈机制要独立于政策执行系统才能作到真实有效。目前，民意反馈机制建设要做好以下三个方面工作。一是民意调查工作。为保证民意调查的客观性和专业水准，政府可委托学术机构就有关政策问题进行民意调查。同时也应鼓励成立专门的民意调查公司，及时搜集公众意见为政策反馈提供服务。二是信访举报分析工作。信访举报是公众对政府官员和政府政策表达意见的重要渠道，信访举报是反映民情民意的晴雨表。对信访举报材料进行归纳整理分析研究，做好社会预警工作，将有助于政府对公众意见及时作出反应并

尽快调整相关政策。三是新闻内参工作。新闻内参作为党和政府的“眼睛”，在了解民间疾苦、反映百姓呼声方面发挥着重要作用。为了保证新闻媒体发挥上述作用，这些新闻机构的地方派驻机构应当定期实行人员轮换并在财务物资上完全自给，以避免成为为地方政府歌功颂德的工具。

第四，引入竞争机制。竞争带来繁荣，竞争与效率携手同行。在政府管理中引入竞争机制是从管理不善走向善治的一个重要步骤。引入竞争机制的努力应当包括以下几个方面的内容：（1）在公共产品和公共服务的供给中引入竞争机制，取消市场准入的人为限制，鼓励私人部门和第三部门与公共部门展开竞争，鼓励公共部门中不同行业 and 部门之间跨行业、跨地域经营相互竞争，鼓励同一行业中不同公司集团、不同地方分支机构之间就经营同一业务展开竞争，保证公民在消费公共产品和公共服务上的选择自由。（2）在公共工程建设和政府采购工作中引入市场竞争机制。近年来，公共工程建设领域加快了有形建筑市场的建设步伐，重大工程招标投标制、项目业主负责制、工程监理制逐步建立，引入市场竞争机制的工作初见成效。目前应当进一步提高公开招标率，严格限制邀请投标的做法，组建评标专家委员会并要求主管部门领导加以回避，严格禁止项目业主、施工单位、工程监理来自同一职能部门的“三合一”现象。以公开招投标、竞价采购、集中统一采购为特征的政府采购制度，目前已在中央和省一级政府、省会城市和副省级城市政府中初步实行，政府采购中竞争机制的引入为政府节约了大量资金。今后的努力方向是逐步扩大政府采购金额在公共支出中所占比例（国外所占比例一般高达30%到40%，我国目前还不到1%），将政府采购制度逐级向下推广。（3）在干部人事工作中引入竞争机制。要为优秀人才的脱颖而出创造条件，竞争上岗、竞争性选举等制度就提供了这样的竞争激励机制。目前，这两种制度的适用范围还很有限，需要在更大的范围内加以推广。同时要鼓励用人单位之间展开吸引人才的竞争，为优秀人才发挥作用创造良好的

环境，真正作到“事业留人、待遇留人、感情留人”。(4) 在社会价值的权威性分配工作中引入供应方竞争机制，同时规范需求方竞争行为。供应方内部引入竞争机制的办法之一是打破资源配置的部门界限，实行权力分解职能交叉，需求方可以在供应同一资源的多个部门之间作出选择。办法之二是打破资源配置的地域限制，需求方可以在同一个部门的不同地方分支机构之间作出选择。例如，公民办理护照和身份证可以在多个城市或同一城市不同城区的公安机关之间作出比较和选择。规范需求方竞争行为的办法包括，通过公开拍卖的办法进行稀缺性资源的配置并将拍卖收入收归国库，公布行贿者“黑名单”并取消其参与竞争的资格等。

第六，提高政府效能。政府效能包括两重意思，即有效性和效率。前者是指政府机构及其所实行的政策能够满足社会的需要因而是有效的，后者是指政策的执行成本和政策产生的收益之比是合算的。提高政府效能，意味着政府的机构设置、职能定位、人员编制要科学合理，符合社会的需要，意味着政府的政策要以高效率低成本的方式加以执行并能产生较高的社会效益。建立一个精干、高效、廉价的政府是提高政府效能所要达到的主要目标。为此需要：(1) 继续实行机构改革转变职能，控制机构和人员的过度膨胀。针对历次机构改革的经验教训，机构设置、人员编制、岗位职责需要纳入法制化轨道加以管理，各级全国人民代表大会要负起审查监督的责任，防止机构和人员精简后出现反弹。除了编制管理法制化外，预算管理也需要加以强化以遏止机构和人员的恶性膨胀。强化预算管理，要求将预算外资金纳入预算管理，取消各单位或部门私设的“小金库”，严格实行收支两条线，从而断绝机构和人员膨胀的财政来源。(2) 进行财税体制改革，建立现代公共财政体制。进一步完善税收征管体制，统一税制和税率，公平税负，杜绝税收减免乱开口子的做法，是遏止税收流失性腐败的重要步骤。编制部门预算，实行零基预算，实行国库统一收缴和集中支付制度，是强化财政监管的重要步骤。这些财政体制改革的

措施都需要进一步深化和推广，争取早日建立起现代公共财政体制，以便增强国家财政汲取能力同时控制政府支出特别是行政性支出的过快增长。(3) 深化行政审批制度改革，为企业和公民提供优质高效的服务。计划经济实际上是一种审批经济，过多过滥的审批手续是导致审批权腐败的制度根源。近年来，一些地方和部门已经进行了行政审批制度改革，通过改革精简了大批行政审批事项，将一些事项由审批制改为登记制，同时简化了审批程序，提高了办事效率。如一些地方设立了经济服务大厅或便民服务中心，将拥有行政审批权的政府职能部门集中起来，实行窗口式办公和“一站式”服务，大大提高了办事效率，受到企业和公民的欢迎。但总的来看，这项工作发展得还很不平衡，行政审批制度改革中一些好的做法还需要在更多的地方和部门中加以推广。(4) 深化机关后勤服务体制改革，实现机关后勤服务社会化。将后勤服务部门从所属机关剥离出去，实行独立核算、自负盈亏，将原来补贴后勤服务部门的钱改为补贴职工，机关和职工所需各种服务直接从市场上购得，将大大降低政府运行成本，并有助于提高工作效率，因而代表着机关后勤服务改革的方向。

第六，建设法治国家。建设社会主义法治国家是党的十五大确定的社会主义民主政治建设的重要目标之一。依法治国，依法行政，是规范和约束政府官员行为的最有效的武器。从反腐败制度创新的角度来看，建设法治国家需要在以下几个方面做出努力：一是逐步树立宪法和法律的最高权威，实现从人治向法治的转变。各级党政领导要适应建设法治国家对领导方式变革的要求，学会将党和政府的意志上升为宪法和法律，随后在宪法和法律规定的范围内开展工作。各级党政机关要坚决贯彻依法行政的要求，认真纠正与现行宪法和法律相抵触的各种“红头文件”和不当行政行为，为全社会做出遵守宪法和法律的表率。二是健全法律体系，提高法律法规的透明度、稳定性和可操作性。三是深化司法体制改革，确保司法公正。司法公正是司法机关的灵魂。为了确保司法公正，应当积极推进司法体制改革。司法体制

改革首先要保证司法独立，使司法机关在人事、业务和财政上能够自主，使司法人员能够依法独立办案。司法体制改革还要保证司法透明，检务公开和审判公开的一些具体做法还要进一步完善。司法体制改革还应保证司法人员具有较高的专业水准和强烈的敬业精神，能够真正胜任本职工作。

第七，加强监督制约。只有以权力制约权力，才能有效地防止权力的滥用。这是为古今中外历史所反复证明的一条公理。加强监督也是反腐败治本措施的重要一环。加强权力监督制约机制建设至少应当包括以下几个方面的内容：一是强化党内监督制约机制。具体措施包括：实行党代表大会常任制，充分发挥党代会作为党的最高权力机关和最高监督机关的双重功能；完善党委会向党代会报告工作的制度；进一步明确和规范党委会及其常委会的职责范围、议事规则和决策程序；认真实行领导班子民主生活会制度，加强领导班子内部的相互监督；坚持实行党内民主选举和罢免制度等（傅杰主，393-396）。二是加强权力机关的监督制约。全国和地方各级人民代表大会及其常委会作为权力机关对“一府两院”（政府和检察院、法院）的工作负有监督的责任。目前应当抓紧制订《监督法》，明确人大监督的职责权限和手段，规范监督程序，促使人大监督不断迈上新的台阶。同时要进一步完善现有的监督机制，它们包括：审议批准一府两院的工作报告，审议通过政府预算和国民经济发展计划执行情况报告，选举和任免一府两院组成人员，组织执法大检查，开展调查、视察活动，实行代表质询制等。要充分发挥好这些监督机制的作用。三是强化司法机关内部的监督制约机制。要坚决纠正严打整治斗争中习惯采用的公检法联合办案和提前介入等错误做法，纠正逮捕、起诉和审判一条龙的做法，公、检、法机关之间要各守分工，依法相互制约。检察机关作为法律监督的主要机构，应当履行好侦查监督、审判监督、刑事执行监督和职务犯罪预防监督的职能。人民法院应当做好行政诉讼的审判工作，制止行政侵权行为，监督各级政府依法行政。法院内部的上级

审判机关对下级审判机关要负起审判监督的责任，禁止一审和二审机关之间的事先串通。司法行政机关的法律监督功能也应当得到进一步的加强。四是加强行政机关内部的监督制约机制。首先要大力加强行政机关内部上级对下级的监督特别是廉政监督，这比专职监督机关的事后监督和外部监督要更为直接，更为及时，也更为有效。其次，不同的政府部门之间在各司其职的同时，还负有相互监督的责任以保证国家法律得到忠实地执行。同一机关内部应当权力适当分解，职能相互交叉，实行编组作业，以便加强权力内部约束。最后，行政机关内部下级对上级的违法失职行为也可以通过检举揭发、申诉控告等多种途径加以监督。五是强化各种专职监督机关的监督权能。

第八，强化责任约束。现代政府是责任政府，它意味着政府要向公民负责并及时对公民的要求作出回应。强化责任约束是保证政府对公民的要求作出快速反应并负有责任感的基本手段。这就要求构建责任制约体系，完善责任制约手段。为此要：（1）建立和完善其党代会对党员、人代会对选民负责任的制度体系。为此要完善选举制度、定期联系党员或选民制度、罢免制度等，以保证党员、公民有效行使选举权、被选举权、知情权、罢免权等。选举制度应当体现直接选举、差额选举和竞争性选举精神，使得选举人真正拥有自由选择权。选举制度还应鼓励拥有被选举权的党员或公民中的优秀分子主动参选踊跃成为候选人，同时规范他们的选举竞争行为，保证选举的公平和公正。要建立和完善党代会代表和人代会代表与党员和选民联系制度，定期向他们汇报工作，保证党员和选民的知情权。此外，还应保证原选举单位的党员或选民对当选代表的罢免权。（2）健全党委会及其常委会对党代会、一府两院对人代会及其常委会负责任的制度体系。为此要建立和完善选举制度、责任追究制度、引咎辞职制度、罢免制度等。要尽快解决任命制和选举制之间的内在矛盾，从任命制过渡到选举制，使党代会和人大及其常委会成为名副其实的权力机关，使各级党委和一府两院切实对各级党代会和人大负起责任来。要强化

党代会和人代会的调查权，依法进行责任追究。各级领导干部任职期间发生重大责任事故，应当实行引咎辞职制度。各级党代会和人代会依法行使罢免权，是保证各级党政领导切实负起责任的重要手段，这一手段不能备而不用。(3) 强化党政官员的责任追究制度。如前所述，近年来，党和政府已经初步建立了一个党政官员责任制约束体系。这些责任追究制度有助于增强党政官员的责任感。责任追究制度的实行极大地增强了党政官员的责任感，推动了各项工作的开展。进一步强化党政官员的责任追究制度应当成为今后努力的一个重点。

最后，反腐败专门机构应当借鉴香港等地的成功经验，采取“三管齐下”的反腐败战略。在反腐败宏观制度环境的优化和反腐防腐具体制度安排的完善上，中央政府以及政府各部门、各级地方政府分别负有主要责任。那么，反腐败的专门机构在依靠制度建设根治腐败方面应当发挥什么样的作用呢？在这方面我国香港的经验给我们提供了良好的借鉴。香港廉政公署精心设计了“三管齐下”的反腐败战略：加强调查和惩处工作，增加腐败行为被发现和受到制裁的概率；协助其他政府部门完善腐败预防机制，减少腐败发生的机会；加强对公众的教育，赢得他们的支持与合作。⁷⁾“三管齐下”的反腐败战略构成了一个有机的整体，经过在这三条战线上的共同努力，香港的反腐败工作取得了极大的成功。“三管齐下”反腐败战略受到世界其他国家和地区反腐败机构的高度关注，一些国家和地区的反腐败机构也仿效香港的做法，提出了类似的战略。例如澳大利亚新南威尔士州廉政公署也强调要从打击、教育和预防三个方面同时入手来同腐败做斗争。“三管齐下”反腐败战略对中国反腐败专门机构同样具有借鉴意义。中国反腐败专门机构未来的努力方向也应当是同时加大腐败犯罪打击力度、提高腐败犯罪预防水平、强化公众廉政意识教育这样三个方面的工作。

7) 有兴趣的读者可参阅香港廉政公署前任专员的文章：施百伟 1996, 1019-1022。

一是要加强案件查处工作，增加腐败行为的机会成本。为此需要：(1) 各级党政主要领导特别是最高领导层对反腐败工作特别是案件查处工作要给予高度的重视和坚定的支持。(2) 制定一部综合性的反贪污贿赂法，合并有关反腐败机构成立直属全国人大的廉政总署，审计署划归人大，以从体制上和法律上保证反腐败机构独立自主地和富有成效地开展工作。(3) 保证反腐败机构的人员、经费、装备、技术手段能够满足工作的需要。(4) 提高案件查处概率，打消腐败犯罪分子的侥幸心理。(5) 提高对腐败分子的总体处罚水平特别是要加重经济处罚。(6) 加强反腐败的国际合作，借助双边和多边条约以及国际组织，努力解决腐败犯罪分子的引渡和跨境洗钱等国际化犯罪问题。

二是要做好腐败预防工作，减少腐败行为发生机会。为此需要做好以下几项工作：(1) 加强对腐败犯罪特点、规律和动向的分析研究和科学预测，及时提出对策性建议。(2) 积极参与重大改革政策制定和重要法律起草工作，并就如何减少法律和政策制定中的腐败机会提出建议。(3) 主动参与和努力推动对现行法律法规和工作程序的审查和修订工作，堵塞容易产生腐败行为的法律和制度漏洞。(4) 督促、指导和协助各个政府部门制定本部门预防腐败的规章制度或其他具体措施，并定期或不定期地加以监督检查。三是要加强反腐倡廉的宣传教育，争取公众的支持和参与。具体说来要着重做好以下几项工作：(1) 加强和改进反腐败宣传报道，正确引导公众舆论，增强公众对反腐败的信心。(2) 强化对公职人员廉洁从政的道德教育，提高公职人员的职业道德水准。(3) 开展反腐倡廉意识和公民权利意识教育，在全社会养成一种不宽容腐败的政治文化。(4) 引导公众参与反腐败工作，依靠公众合作取得反腐败斗争的成功。

总之，我国转型期政治腐败的程度经历了一个由低到高的波浪式发展过程，并且在某些方面还呈现出发展蔓延的势头。究其原因在于，我国的体制改革发展不均衡，在有些方面旧的体制尚未受到触

动,渐进式的改革使得新旧体制长期并存,以及中观和微观层次的制度建设落后于宏观水平上的体制改革等,凡此种种都为腐败行为创造出一种有利可图、有机可乘、风险很小的扭曲的激励机制、机会结构和约束机制来。积极推进治理结构变革、优化反腐败的宏观制度结构,以善治为目标推进政府改革与创新、完善具体的制度安排,将会对腐败行为的滋生蔓延起到“釜底抽薪”的作用。中国目前正在沿着这一方向前进,特别是90年代中期以来,作为反腐败治本措施的许多体制改革和制度创新措施陆续出台并且初见成效。相信到新世纪前10年结束的时候,我国的制度建设将达到一个较为成熟的程度,政治腐败的程度也有望降低下来。

参考文献

- 中纪委办公厅主编. 1998. 《廉洁从政行为规范》. 中国方正出版社.
- 胡鞍钢, 过勇. 2001. “我国属于世界上腐败比较严重的国家之一.”《中国国情分析研究报告》第71期总第344期(8月15日).
- 胡鞍钢主编. 2001. 《中国: 挑战腐败》. 浙江人民出版社.
- 胡鞍钢. 1995. “以制度创新根治腐败.”《胡鞍钢集》. 黑龙江教育出版社.
- 何清涟. 1998. 《现代化的陷阱—当代中国的经济社会问题》. 今日中国出版社.
- 李雪勤. 1998. “反腐败的根本出路在于深化改革.”《瞭望》第18期.
- 李建兴. 2002a. “瞩目财政收入管理四大改革—构建公共财政体制述评(上).”《人民日报》. 6月26日
- 李建兴. 2002b. “钱花在民众中—构建公共财政体制述评(下).”《人民日报》. 6月27日.
- 毛寿龙. 2001. “加入WTO有利于中国政府治道变革的进程.”《北京行政学院学报》第3期(总第13期).
- 俞可平. 2000. “引论: 治理和善治.”俞可平主编. 《治理与善治》. 社会

科学文献出版社。

施百伟, 1996. “控制贪污的策略: 20年静默革命.” 第7届国际反贪污大会组委会秘书处学术部主编, 《反贪污与社会的稳定和发展》, 红旗出版社。

傅杰主编, 《社会主义市场经济体制建立过程中的党风廉政建设》。

梁国庆主编, 《中国反腐败实用全书》, 新华出版社

《最高人民检察院工作报告》。

《十一届三中全会以来党的历次全国代表大会中央全会重要文件选编》, 中央文献出版社, 1997.

《经济日报》, 1997年8月15日, “十四大以来党风廉政建设取得阶段性成果。”

《人民日报》 2001年1月4日.

联合国亚太经社理事会, “什么是治理?”

<http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm>

<http://www.gwdg.de/~uwwv>.

<http://www.spp.gov.cn/>工作报告.

전환기 중국의 부패와 반부패문제 연구

허평거

(중앙편역국 비교정치및경제연구센터 연구원)

1978년 개혁개방정책을 실시한 이후 중국 사회는 심각한 변화 과정에 처해 있다. 전통적인 계획경제에서 사회주의시장경제체제로의 이행은 현재 중국이 경험하고 있는 가장 중요한 변화로서 이러한 경제적 이행의 순조로운 진행은 중국의 현대화과정을 가속화시켰으며 중국의 전통사회로부터 현대 사회로의 이행을 촉진시켰다. 이행과정에서 중국은 경제성장, 대중생활의 제고, 종합국력의 증강 등의 분야 모두에서 주목할 만한 성과를 거두었다. 그러나 이와 동시에 이 과정에서 일련의 엄중한 사회 및 정치문제들도 나타났다. 부패문제가 바로 이행기 중국이 직면하고 있는 대단히 특징적인 문제로서 현재 대중들은 이 문제에 대해 실업문제 다음으로 큰 관심을 가지고 있다. 이 논문은 신제도주의, 시민사회 및 제3부문 등의 세계 사회과학분야 이론 및 분석수단을 종합적으로 이용하여 이행기 중국 부패의 현상, 원인 및 당과 정부가 반부패운동을 탐색해 온 역정을 분석하고 반부패 정책 선택을 위한 제도적 개혁 등의 문제에 심층적인 연구와 자신의 견해를 피력하고자 한다.

개혁기 중국의 부패현상은 다음과 같은 여덟 가지 특징과 변화를 겪고 있다; 1)개인적 부패와 집단적 부패가 병존하는 가운데 집단적 부패가 더욱 급속히 증가, 2)부패행위의 주체가 과거의 기층으로부터 중간 및 고위간부들로 변화, 3)부패행위의 범위가 개혁 초기의 경제분야에서 당정 지도기관, 조직 인사부문, 행정집행기관 및 사법기관 등 모든 분야로 확산, 4)부패행위의 동기와 관련, 이익추구형 부패의 증가, 5)부패의 제도적 요인과 관련하여, 전통형 부패와 과도기적 부패가 병존하는 가운데 과도기적 부패가 더욱 급속히 증가, 6)이익 주체와 관련, 과거의 호혜형 부패에서 일방적 부패로 전환되는 현상 대두, 7)부패의 영향과 관련하여, 과거부터 존재해 왔던 경미(輕微)형 부패가 지속되는 가운데 중대형 부패 증가, 8)대중의 부패에 대한 태도와 관련, “중간 부분 보다 양쪽 끝이 더욱 비난의 대상이 되는 현상” 존재 등. 이러한 개혁기 중국의 부패에 대해 중국 정부는 다양한 반부패 운동을 전개해 왔다. 우선, 1980년대에 당과 정부는 “두가지를 틀어쥐는”(兩手抓) 전략, 즉 정치사상 교육과 법제건설을 강조하는 전략을 추진했다. 이어 1990년대에는 “세 가지 관리를 통한 부패 근절”(三管齊下) 즉 간부에 대한 교육 강화, 법에 따른 부패사범 처리, 제도건설을 통한 부패 예방 및 관리를 실시해 왔다. 마지막으로 1997년 15차 대회 이후에는 두 가지 분야의 사업, 즉 공무원에 대한 인센티브 메카니즘을 강화하고 제도 개혁을 통해 부패행위가 발생할 수 있는 기회와 조건을 제거하는데 노력해 왔다.

이상 개혁기 중국 부패현상의 특징과 정부의 노력등을 감안해 볼 때 다음과 같은 정책 과제가 해결되어야 한다; 1)구조개혁을 적극 추진하여 사회주의시장경제에 상응하는 정치국가-시장경제-시민사회 모두가 주체가 되는 다중심적, 자주적, 분업 협력적 통치구조를 건립, 2)선치(善治)를 목표로 하는 정부개혁을 추진하여 부패를 예방할 수 있는 제도적 안배를 완비, 3)대중의 참여 확대, 4)경쟁

메카니즘의 도입, 5)정부 업무효율의 제고, 6)법치국가 건설, 7)권력 견제의 강화, 8)책임있는 정부약속의 강화, 9)홍콩 등지의 성공 경험 학습을 통한 “세가지 관리를 통한 부패 근절”(三管齊下) 정책의 효율적 추진.

정리 : 정환우(가톨릭대)

* 주제어 : 중국, 치리(治理), 선치(善治), 반부패(反腐敗)