

您的位置: 首页 >> 阅读文章

阅读文章

Selected Articles

更多▲

使用大字体察看本文
阅读次数: 251

特聘导师

法学所导航

走进法学所

机构设置

《法学研究》

《环球法律评论》

科研项目

系列丛书

最新著作

法学图书馆

研究中心

法学系

博士后流动站

学友之家

考分查询

专题研究

五四宪法和全国人大五十周年
周年纪念专栏

最新宪法修正案学习与思考

公法研究

电信市场竞争政策

证券投资基金法

法律与非典论坛

治理腐败的原理 ——兼论民主选举不能治理腐败

潘 维

腐败对社会机体的危害是不言而喻的。世界上不存在没有腐败的国家，也没有任何国家不反腐败。政治体制与腐败的关系非常密切。为什么不同的政体会倾向采用不同的反腐败政策？为什么同样的反腐败措施在不同的政体会产生截然不同的效果？为什么世界各国的民主化与政府的腐败化同时发生？民主能治腐败吗？

本文讨论腐败的定义，由定义推导反腐败政策的类别，由反腐败政策的类别解释政治体制与反腐败政策及其效果的关系。

一. 腐败的定义

腐败的定义是：滥用公权谋取物质私利。

为什么腐败是“滥用公权谋取物质私利”？（1）“公权”一词把研究对象限制为掌握公共权力的人，主要是政府官员。没掌握公权的人谋私利是社会的普遍特征，不属腐败研究的对象。如果政府官员基本不腐败，社会也就不再普遍关心腐败问题，腐败作为一个政治话题就丧失了意义。（2）“非法使用”或“滥用”公权才是腐败。若掌握公权的人“合法”谋私利，就不是腐败，比如握有财政权的议会为自己涨工资。（3）有些政府官员滥用公权，目的却未必是谋私利。这种现象虽不比腐败的危害小，却不能算作腐败。如果把官员好大喜功，滥用财权也算作腐败，就失去了研究重心。（4）什么是“私利”？“私利”是腐败者自己的利益。自己个人和直系家庭成员的物质利益是标准的私利。但亲戚的、朋友的呢？那就取决于亲戚、朋友在物质上回报腐败者及其家庭的潜力了。（5）为什么要强调包括肉欲在内的“物质”私利？因为谋取精神上的私利（如个人的荣誉或宗教信仰）是另一类问题，不算腐败。

任何定义清晰的概念都有边缘。掌握公权的人为选举自己的利益集团谋利益，算不算“谋私利”呢？选民集团的利益似乎明显不是掌握公权人的私利。然而，因选民支持而获得公权力，这本身就有构成私利的潜在可能；当选人甚至可能就是“自己”利益集团的代表。以公权为“自己的利益集团”谋利益，就处在腐败的边缘地带了。在边缘区，社会接受的程度，也就是法律的规定，乃是判断腐败的标准。特殊利益集团出钱资助政客当选，政客在国会为利益集团投票，这在美国民主制度里是合理合法的，但在中国的共产党制度里会被看作腐败。德国前总理科尔收受商人的竞选集资在德国被看作腐败大案，法国制度比德国制度民主得多，选举在政治体制里占的份额大得多（德国的上议院与美国参议院权力一样大，却不是选举产生的），与科尔类似的情况在法国是合法交易。

概念的边缘区恒定是模糊的。比如大学教师与在学学生谈恋爱是否算腐败？相对于大学生，教师握有“公权”，而且权力还颇重，有能力诱使学生以“献身”来换取“前程”。一般大学都有校规，禁止教员与在学学生发生恋爱关系。然而，有的学校可能没这条校规，仅有一些无惩罚措施的“告戒”。毕竟，君子有成人之美，况且两人之间可能不存在任何权力关系，比如化学系的学生与历史系的教员。但在大学里，教员都是“一个单位的”，权力关系盘根错节，任何教员都有“潜力”帮助或惩罚其所恋爱的学生。模糊的边缘并不导致否定概念定义。定义的边缘也是研究领域的边缘。

经常有人误将边缘现象定义为概念的主体，导致丧失研究重心，甚至因果倒置。有人把社会道德风气败坏算作腐败，提出的解决方法自然挺离谱。抓妓女、关赌场、限制饭馆消费、等等，治的是民风，而非官场的风气。“仕风变，天下治矣”。[1]

腐败的定义是“滥用公权谋取物质私利”。从这个定义就能轻易推断出腐败的原因和治理腐败的政策类别。

在不同的时代和地区，腐败行为有不同的具体原因和具体表现形式。然而，腐败的根本原因只有一个：执掌公权的人有谋私利的欲望。所有时代和所有形式的腐败皆源于执掌公权的人有谋私之欲。

认识到了腐败的根本原因，我们就有能力给出关于腐败的严谨简明的定义。

腐败几乎是永恒的。只要掌握公权的人还有谋私利的欲望，腐败就永远有机会，就不可能被彻底消灭。不少人认为，谋私利的欲望是人类的本性。但也有人相信，人类的本性与所有生物是相同的，仅仅是延续生命和种族两类。所以，谋私利的欲望并非天然，而是私有制和家庭的结果，消灭了私有制和家庭就消灭了谋私利的欲望。中国的孔子大约是世界上最早提出这种看法的学者。他认为人性无非食色，若天下归公，而不是归家，就不会有谋私之事。[2] 无论两派观点孰是孰非，在可见的未来，公权必定存在，私有制和家庭必定存在，谋私利的欲望也就普遍存在。所以，腐败与老鼠一样几乎无法被消灭。如果腐败的原因“几乎是”永恒的，为什么还要“反腐败”？

根除腐败固然不可能，但把腐败程度控制在社会能接受的范围里（即法律许可的范围里）并不难。消灭老鼠几乎是不可能的，但把老鼠排挤出人们的日常生活却相当容易。由于腐败的严重危害，每个社会都限制腐败，实现以公权谋私利其实有相当难度。世界上所有时期都存在一些极为廉洁的政府，小国有，大国也有。在世界上，廉洁的政府并不鲜见。廉洁的政府往往是强有力的政府，其治下的民族或国家也必然是繁荣昌盛的。

从根源上看，控制腐败无非就是限制政府官员以公权谋私利。腐败仅仅由掌握公权的人及其谋私利之欲望两个简单因素构成，控制腐败也很简单。控制腐败有三类手段，也只可能有三类手段。

- (1) 限制官员掌握的公权力。
- (2) 降低官员谋私利的欲望。
- (3) 减少公权与私利结合的现实机会。

兹分述如下。

(1) 所谓“限制官员掌握的公权力”，指的主要是分权制衡，让每个官员手中的权力都具有相对性，不容许绝对权力的存在。如果一个政府部门的职能分做人、财、物、事、四种权力，那么管人的不能管事，管财的不能管人，管物的不能管事，管事的不能管财，必须各司其职。如果事务主管获得了胁迫其他部门主管的权力，就拥有了绝对权力，就是专制；腐败也就只在这官员的一念之间了。所以，“限制官员掌握的公权力”指的是分权制衡。

为什么说分权制衡，而不说“减少”公权？公权本身就是为管理社会而设的。公权多或少、大或小，都为腐败提供机会。公权本身不是问题，掌握公权的“人”，也就是政府官员，才是腐败之源。在现代社会里，需要政府管理的事情越来越多，公权覆盖面越来越宽是不可避免的。但制衡每个官员手中的权力不仅依然可能，而且是必须的。北欧国家的政府权力不断扩大，在社会和经济事务里日益起决定性作用，但同时，严密的分权制衡也使北欧国家的政府成为世界上最廉洁的政府。香港政府一直是世界上最少干预经济生活的政府，却在1960年代末到1970年代末的十年里经历了从极其腐败到非常廉洁的巨大转变。与此同时，香港政府的规模，也就是公务员的数量，也在迅速扩张。

自改革开放以来，我国政府对经济生活的控制程度大幅降低，但腐败现象却大幅增加。为什么呢？在发达国家分权制衡越来越严密成熟之际，我国的公权力却出现了快速的“封建化”趋势，一个书记一支笔，就成了一个小王国。有人担心分权制衡导致低效率，其实不然。制度化和法律化了的分权制衡是高效率的保障。效率的死敌是专制者的一言堂，高浪费；或者无休止的民主讨论，议而不决。

就我国当前的情形而言，完善分权制衡主要指下面的五件事。第一，确立独立的反贪机构，用于侦察所有政府机构的腐败。第二，确立独立的司法系统，用于判断政府行政是否违法；第三，确立独立的审计系统，用于判断政府是否滥用公权。第四，建立独立的官员人事评叙体系，从而保障执法机构严谨地依法办事。第五，制定区分人、财、物、事管理的法规，从而使各类官员权责清晰、透明。

(2) 所谓“降低官员谋私利的欲望”，指的是要求官员拥有高于普通百姓的道德水准，即“大公无私”、也就是为人民服务的民本主义道德。古今中外，选拔高层政府官员的基本标准之一就是高于普通民众的无私品德。官员永远是极少数人，要求少数“精英”无私奉献当然是可能的。传统中国“以德治国”，讲究官员修身自省，政体延续了两千多年，遥遥领先于世上任何政体的寿命。今天颇有些人认为，既然法律面前人人平等，应当把官员视为普通百姓，理解宽容其“凡人”的欲望。然而，官员不是普通百姓，而是掌握百姓命运的极少数人，人民有充足的理由期望政府官员廉洁奉公，特别是领导公务员队伍的政务官。若非如此，他们凭什么掌握管理人民的巨大权力？所以，官员的法规低于普通民众，所以法律不给“公众人物”以普通百姓那样的隐私权；所以，香港的廉政公署可以对官员实行有罪推断，甚至定下“财产来源不明罪”；所以，从古至今，政府对官员的道德要求都高于一般百姓。

要做官就必须有奉献精神，就必须放弃隐私权，就要允许别人评头论足。人们信任共产党执政，因为共产党人声称自己是大公无私的，吃的是草，贡献的是奶。“党员”曾经是崇高的代名词，“像个党员”曾经是对人格很高的评价。所以，那时的共产党尽管犯了不少重大错误，依然得到社会的普遍支持。把官员视同普通百姓，就有了所谓“高薪养廉”的无聊说法。多高的薪水能与腐败的收益相比？物欲有限度

吗？

高薪与高素质的人才相关，与政府提供高质量的服务相关，却与政府官员是否廉洁没什么关系。北欧和英国一直都对官员实行低薪制度。在新加坡的反贪运动期间，降低公务员薪水是反贪手段之一，目的是驱逐为谋私利而做官的人，提拔有奉献精神的官员。[3] 当然，反贪并非政府恒定的最重要事务，高质量的管理工作是政府的主要目标，所以政府要吸收高素质人才，社会也同意为此支付与其教育、经验、和工作质量相当的高薪。高质量的人才未必不腐败，也未必大公无私，腐败起来胃口更大。所以，对高质量的政府官员依然要提出高于一般公众的道德要求。李光耀曾经自豪地声称，他是世界上薪水最高的总理，却也是世界上唯一仅靠薪水生活的总理。

降低官员谋私利的欲望，要求我国执政党复兴民本主义的意识形态教育，要求严肃党风党纪，减少党员人数，提高入党的门槛，把党锻造成精英党。

(3) 所谓“减少公权与私利结合的机会”，指的是以严密的法规堵塞官员以权谋私的通道，用严厉的惩罚警示后来者。有的国家规定，官员不得接受同自己权力相关的企业家的宴请，不得在本政府部门以外接受或报销差旅费。还有的国家要求警察必须写日志，除家务之外的公私事情必须分小时详细记载，供人事部门定期查阅，隐瞒或撒谎要受严厉惩罚。还有的国家规定，每个官员每年至少被跟踪侦察一天，检查是否有违规或不道德行为。多数发达国家对官员收受礼品的价值上限有明确规定，并对公众举报官员腐败设立奖励措施。新加坡的CPIB，香港的ICAC都是专门从事侦察官员腐败的独立机构。美国的FBI虽然不是专门的反腐败机构，却也相当独立，还拥有奇特的诱导官员犯罪权。世界上有无数措施可以“减少公权与私利结合的机会”，大多为各国学界和政府研究部门所知。[4] 不做有关规定的国家极少，出于无知而未做规定的国家更少。有意避免制定有效规定的国家不少，做了规定却故意不制定严厉惩罚措施者最多。

对以权谋私的“惩罚措施”一般指的是驱逐出政府机构，永不录用。有人会认为这“太过严厉”。人民公仆利用职权偷人民的钱或许不算什么，但让人民对政府丧失信心就不是小事了，这是国家民族败亡的主因。况且，驱逐出政府并非酷刑，只不过使之回归百姓的生活而已。还有人认为，规矩太严格，从此无人敢为官。其实，世界上缺什么也不缺政府官员。想无私奉献却报国无门者多矣，在中国尤其多。官府代表荣誉和地位，经常“人满为患”，不要工资都难进，怎会缺人？低素质、但廉洁奉公的官员，比高素质、却贪污腐败的官员强得多。

概言之，治理腐败的政策手段有无数，但万变不离其宗，都可以归入上述三类。分权制衡约束公权，是外在的结构性的措施，旨在预防。高于一般百姓的道德水准削弱官员的私欲，是内在的修养措施，旨在官员的自我约束。严密的法规切断公权和私欲的联系，是对结果的惩罚措施，亦在警示后来者。

腐败不难治理，大国、小国、穷国、富国都有在一夕之间控制住腐败的范例。正因为控制腐败与控制老鼠一样容易，在多数社会的多数时间里，腐败并不是公众最关心的问题，也不构成重大政治问题。

三. 政治体制与腐败

既然治理腐败并不难，为什么一个政府会容忍腐败肆无忌惮，拒绝采行有效的反腐政策？为什么清官总是变贪官，使贪官生生不息？为什么在一些国家行之有效的反腐败政策，在另一些国家却效果不彰？为什么反贪系统在香港和新加坡都能起关键性作用，但在我们这里却成了腐败的一个新来源？显然，个人的力量难敌制度的力量。反贪政策的制订及效果决定于政治体制。

上文提到，反贪的政策手段只有三类：（1）限制官员掌握的公权力；（2）降低官员谋私利的欲望；（3）减少公权与私利结合的现实机会。

政治体制与三类反贪政策手段的关系非常密切。反贪政策及其有效性决定于政体，取决于政体里法治成分的高低。民主制不能减少腐败，民主是产生腐败的源泉之一。

1. 法治政体决定反贪政策及其效果

在市场经济时代，当谋私利成了“理性”，官场的传统纲维岌岌可危，分权制衡也就成了控制腐败的最根本、最有效手段。“权力导致腐化，绝对的权力绝对会导致腐化。” [5]

分权制衡是法治政体的核心原则及基本特征。法律不能自行，法相对于政府的权威是靠官员之间的制衡来支撑的。制衡首在分权，主要是司法和执法系统的独立；其次是分立的权力机关要有一定程度的功能重迭，使其相互掣肘。司法和执法系统是相对中立的机构，它们的产生和运作不依赖执政者的意志和社会集团的利益。作为独立的权力机构，司法和执法系统的生命在于忠实法律。分权制衡的政治体制拒绝任何官员或政府部门拥有绝对权力，从而使法律拥有至上权威。

在市场经济时代，缺少分权制衡的政体必然使反腐败的法规形同虚设，反腐败法规反而会成为政府缺少诚信的证据。同样是反贪局，在集权的政体下不可能成为独立机构，于是反贪局就有成为帮贪局或贪污局的明显机会。

法治政体与官场道德是什么关系？民本主义是官场道德的核心，讲究“两袖清风”地“为人民服务”。道德要求是所有政体都拥有的特征，但缺少分权制衡的政体比其他政体更依赖道德要求来维持廉洁。例如中国的传统政体，以德治国，非常倚重官员的道德修养，也就是依赖官员的自律。在非市场型的

经济体系里（比如计划经济、自然经济、“道德经济”），私利远不如在市场体系里那么重要，以德治国的政体当然是可能的。在传统中国，以德治国几乎是必然的，因为传统中国不仅以自然经济为基础，而且阶级划分不明显，阶级斗争不激烈、不重要。我国学者经常指传统中国政体是“外儒内法”，其实是外法内儒，儒家之道德精神乃是支撑我国传统政体两千余年不堕的根本。在计划经济条件下，官员的共产主义道德是共产党廉洁执政的根本。

道德是法的来源，弹性却比明确的法律大得多。道德标准的弹性导致官员的行为准则相当模糊，弹性极大。在德治政体里，一旦官场的道德纲维崩溃了，就会出现自上而下的贿赂公行，鬻爵卖官，剥民割地。

无论如何，民本主义的我国，要求官员必须拥有高于一般民众的道德水准。这是中国官场的纲常。

在市场条件下，对官员较高的道德要求必须法律化，要以法治为根基。今天，较高于公众道德的官场纲维，体现为对官员的法律歧视。法律面前“人人”平等，但官员不在“人人”之列，官员的法权低于一般人民。官员的层级越高，法权就越少。在市场条件下，怎样才能实现这种法律化了的道德要求呢？只有法治政体才可能。有了分权制衡的法治政体，官场的道德纲维才有根基。道德与法律和执法脱节，那就不但没有效果，而且极可能成为谋私的外衣，使人民加倍感到官场缺少廉耻。

减少公权与私利结合的机会，指的不过是一些惩治腐败的法规，以及这些法规的有效实施。法和执法也是所有政体都具有的特征。然而，在人治型的政体里，有了相关的法规却经常不能有效实施。没有分权制衡的体制，法规就没有权威，就不可能有效。法规的有效性取决于分权制衡，特别取决于司法机构和执法机构的独立性。不受外部舆论和其他权力机构干扰的机械性执法是执法必严的关键。也就是说，在市场经济时代，法治政体不仅直接控制腐败，保障官场的纲维，还是减少公权与私利结合机会的根本保障，是各种严厉法规的保障。当法规不能得到执行，当惩罚条例的适用对象因人而异，制定这些法规就毫无意义。有法不依比无法可依还要糟糕，是为最恶劣的违法行为敞开大门。

因此，反腐败政策与政治体制密切相关。更准确地说，反腐政策与政体里的分权制衡制度相关，也就是与法治成份相关。法治程度越低，反腐政策的空间越小，政策的有效性越低，腐败的程度就越高。法治程度越高，反腐政策的空间越大，有效性也越高，腐败程度就越低。

2. 民主与腐败“铁三角”

对迷信民主的知识界而言，民主万能，所以民主当然能治理腐败。民主制与腐败或腐败的治理有什么关系呢？民主制度的基本原则不是分权制衡，而是多数决。多数决原则的应用分成两个层次，即选民主举国家领导人时的多数决，和领导人在决策时的多数决（如议会内的多数决）。民主制度不是为反贪的需要而生。民主制度的产生与阶级构成和阶级斗争密切相关，是利益集团争夺政府权力的游戏规则，是强权政治的一种手段。民主不治腐败，民主是催生腐败的制度源泉之一。说明这个问题，必须从民主的社会基础谈起。

什么导致了民主制度？

当社会由几个稳定的阶级所构成，而且这种构成有上千年的历史，强权政治就可能成为根深蒂固的政治文化。这种政治文化相信，强大的阶级或利益集团理应占有政府权力，让政府代表自己的集团利益。在信奉强权的文化里，弱者认赌服输。西方社会自古希腊时代开始就一直是阶级社会。居于西方和东方之间的美洲新大陆缺少阶级传统，却是由利益集团主导的社会，并且继承了欧洲的强权政治文化。王或皇家的“天命”是强大，贵族的出身和品行是强大，工商业主的金钱是强大，平民百姓的数量也是强大。无论阶级的民主还是利益集团的民主都体现强权政治。在西方人看来，强者的利益被代表，是应当的，是“自然法则”。当被统治阶级与统治阶级争夺政权，而且前者占有数量优势，就被称为“争取平等”。数量强权的概念十分粗俗，也不平等，赢家和输家怎么可能是平等的呢？可笑的是，多数决在今天居然成了“平等”的代名词。随着西方势力的扩张，强权意识形态已经传遍了世界的每个角落，成了一种宗教式的政治迷信，是当代知识界的主流“信念”。

有些社会不是由阶级构成的。种姓、部落、族群、宗族、或家庭都可能成为社会构成的主体。以强权意识推之，若以种姓为主要社会分际，则出现种姓强权，如印度；若以部落为主要社会分际，则出现部落强权，如尼日利亚；若以族群为主要社会分际，则有族群强权，如前南斯拉夫。在一国之内，若家庭和宗族是社会的主要分际，宗族或家庭强权几乎是不可能的，只能在村落里实现家族强权，因为三十、五十人就是一家，三百、五百人就是一个家族。社会构成决定社会意识。在不以阶级或利益集团分野为主体的社会，强权的意识并不“自然”，未必会成为主流意识形态。中国的传统社会延续了两千多年，是由规模大体相当的小型自耕农家庭构成的社会。小农家庭自给自足，以宗法村社为依托，阶级分际不明显，也就从未催生以阶级为基础的政治集团，更没理由产生以争夺政权来维护阶级利益的强权意识。在这样的社会里，主流的政治认同是中立的政府和公正有德的官员。所以，中国两千五百年的传统社会是民本主义的温床，不信奉民主主义，不信奉多数决原则。“政”乃“正”之义理。“政治”应是正人君子之治，以中庸之道为原则，不偏不倚，公正廉明、光明正大。这就是“为政以德”的道德礼仪之治了。农民造反，是因为政府不“正”，滥用公权，官行匪事，不是什么统治阶级与被统治阶级的阶级斗争，也不是利益集团对

政权的争夺。

现代工商业市场导致了利益的多元化，也造就社会职业和收入的差异。有人据此认为民主是必然趋势，因为利益集团“必然”要求被政府所“代表”。在上个世纪的八十年代，中国知识界的主流认为，不推进民主化就不可能推动市场化。近代和当代的历史事实证明，他们是错的，民主化与市场化没有必然关联。同样的道理，认为社会利益的多元化必然导致政治的民主化也不正确。社会利益的多元化与利益的集团化和政治的党派化没有必然关联。在中国，自给自足的农民家庭演变成千百万个小型家庭企业，此消彼涨，是社会化了的小生产。他们分散而有活力，很难联合成大型经济利益集团，更不会联合成政治利益集团。在中国，以经济利益为基础组成经济政治利益集团，以争夺政权来维护自己的利益，这绝对是愚蠢的念头，只有在象牙塔里食洋不化的知识分子才想得出来。政府应当代表穷人还是富人，城里人还是乡下人，企业家还是工人？中国的社会结构和政治文化传统不催生野蛮的强权规则。在国人的意识里，我们不期望政府代表或倾向谁的利益，我们期望政府不偏不倚，依法办事。中国真正的执政者不是由各个利益集团的代表组成的，而是由职业公务员组成的，是中立的政府。此种政府的最大问题不是代表或排斥某个利益集团，而是以公权牟取官员一己的私利。没有利益集团和强权政治文化的民主制度会是什么样的呢？政客只能靠挖掘民族之间、族群之间、和地域之间的历史怨恨来生存，结果是所有人对所有人进行死缠烂打的战争，而且要斗到鱼死网破，谁也不会“优雅”地认输。

社会构成决定社会意识，社会构成和社会意识决定政治体制。但在全球化的世界里，社会意识受“国际社会”构成的深刻影响，并不完全取决于一个国家的社会构成。强大的西方及其霸权式的意识形态使得相当一部分非西方国家的知识界转而信奉多数决的“合法性”。然而，知识分子信奉多数决是一回事，多数决原则能否适应一个非阶级的社会结构是另一回事。播下的是龙种，却收获了跳蚤。好在中国的知识界并没有丢失现实主义传统，声声信奉民主的知识分子们居然认为“普选”应当缓行，而且是在“素质比较高”的城市里应当缓行，要等待“未来条件成熟”。虽则如此，乡下的农民是“素质不高”的人，就被用来做其“理想”的实验田。至于收获的是宗法民主，裙带民主，还是邪教黑社会民主，就与象牙塔里养尊处优的人无干了。如果乡村的民主试验一旦失败，理由自然是“农民素质不高”，尚待“启”而“蒙”之。还有更荒唐的，把实验失败归结为“政府官员素质不高”。政府官员素质高，要民主做什么？西方人要求阶级分肥，所以闹民主。中国农民要求摆脱贫困，知识分子们启“蒙”他们说，投票选举能脱贫。农民们对“海选”的普遍冷感是聪明还是愚蠢？

多数决能治腐败吗？

分权制衡能控制腐败。多数决制造强权，承认强权，不能导致分权制衡，不能治腐败，反而制造腐败的机会。选举为什么会成为腐败的温床？普选制造政客—选民—金主之间的“铁三角”游戏。（1）为了接触和说服尽量多数的选民，政客需要钱。（2）恒定有一些有钱缺权的人愿意资助政客当选。（3）当选的政客既需要以公权回报投票支持他的选民，也需要以公权回报金主的“投资”。

政客回报选民是腐败的边缘区，回报金主是明显的“权钱交换”，是产生腐败的温床。在台湾，黑金的泛滥显然是普选导致的。我曾经猜想，民进党会因反腐败而执政，执政后民进党会腐败；但绝没料到民进党腐败的速度如此之快，到了每天都能闹出新闻的地步。陈水扁当选之际是在野的职业政客，是没有收入的穷人。可他执政不到三年就聚敛了八千万台币（2200万人民币）的私人流动资产，还没包括他家的不动产。其中三千二百万是在台湾经济极不景气的2002年“挣”来的，而且是在崩了盘的股市里挣来的。

[6]“上梁”如此，“下梁”可想而知。日本的政党政治向来是腐败的，日本的政党政治也向来以反腐败为主要话题。当日本官僚政治被政党政治淹没之际，我曾经猜想日本的腐败会增加；却万万没想到充斥荣誉传统的日本官僚机构居然也腐败了。对迷信民主的知识界而言，民主万能，民主能控制腐败是必然的。日本、韩国、台湾民主化后没有腐败，前苏联、东欧国家在民主化后没有腐败，拉美和非洲民主化后没有腐败，东南亚国家民主化后也没有腐败。对于教徒，神是万能的。不要说质疑神的存在，只要质疑神的万能都是对神的亵渎。神的存在无需证明。与基督徒争论上帝是否存在显然是浪费双方的生命。

民主要靠法治来约束，民主导致的腐败也只能靠法治来控制。在西方，民主与与法治共存，就成为“自由民主制”。西方的民主也是腐败的温床。若没有法治，民主的西方比专制的东方一样腐败，或许更腐败。

民主与法治的共存绝非必然，多数决与分权制衡根本就是两回事。西方先进国家都是先有法治后有议会民主，今天的非西方国家则普遍有议会民主却缺少法治。中国大陆的法治基础比台湾要薄弱得多。如果今天实行普选，腐败情形必定比台湾糟糕得多。基层政权刚刚有了选举，而且还严禁“竞选”、严禁“买票”，就已经四处出现了贿选。

法治与民主的关系向来很紧张。出于对古希腊民主制的不信任，古罗马奉行“共和”，是最早的法治形式。“共和”的基本内容就是分权制衡，是限制政府权力，保护个人（自由）权利不受政府或“多数”侵犯。现代法治以宪法司法为基础。美国最高法院的大法官不是选举产生的，而且实行终身制，却可以判民意代表立的法违宪作废。分权制衡思想甚至渗入美国的议会制度，美国参议院不管各州大小和人数多少都是一州两票，对抗和制衡按选民人数选出的众院。

民主不是产生于反贪的需求。民主适应阶级社会，是适应和平地进行阶级斗争而产生的规则，靠社会集团的实力均衡以及强权文化认同来维系。法治也不是为反贪而定做的。法治是适应城市工商业社会，特

别是市场经济而产生的，旨在维护公民个人权利，防止政府滥权，迫使政府守法。分权制衡天然不是反腐败措施，但反腐败措施天然就是分权制衡。没有分权制衡的政治体制是落后的政治体制，是腐败的直接原因，也是好人变贪官的制度根源。

今天有无数人认定民主化能控制腐败。本文的结论是：分权制衡能治腐败，民主不能。中国并不存在激烈的阶级斗争，也不普遍认同阶级或利益集团的强权意识。挑动阶级意识和阶级斗争的结果只会挑动全民战争和民族矛盾。中国目前的主要矛盾是全社会与一个需要改革的政体的矛盾。现行政体之缺陷在于缺少分权制衡，在于政府官员滥用公权谋取个人私利。因此，华人社会出现有法治缺民主的独特政治体制没什么奇怪的。香港、新加坡的政体专为治理滥用公权而设，因为那里没有什么阶级斗争，更不必去挑动阶级斗争。

[1] [明] 吕坤《呻吟语·治道》：“变民风易，变士风难，变士风易，变仕风难；仕风变，天下治矣。”

[2] 《礼记》（礼运篇）

[3] 李光耀，《李光耀回忆录：1923—1965》，新加坡《联合早报》出版，1998，370—371页。

[4] 关于这些具体法规手段的国际政府间交流十分频繁。有关的国际组织，学术讨论会，政府间的交流，等等催生了大批的出版物。可查阅：Transparency International, TI Source Book 2000.
<http://www.transparency.org>

[5] 阿克顿这句话的原文为，“Power tends to corrupts and absolute power corrupts absolutely.” 见Selected Writings of Lord Acton, Volume III (Essays in Religion, Politics, and Morality), Liberty Fund, Inc., 1988, p. 519。虽然此处的“腐化”指的是滥用公权，但在市场时代，滥用公权的动机大多是牟取个人私利，也就是“腐败”，正如书里同一页指出的：“Absolute power dmoralizes.”（绝对权力导致道德堕落）

[6] 见《中央日报》2003年2月13日消息。

相关文章：

[中国党政体制——现行政体的由来](#)

[民主迷信与中国政体改革的方向](#)

[法治：未来中国政改方向](#)

[返回](#)

[网站简介](#) | [招聘信息](#) | [投稿热线](#) | [意见反馈](#) | [联系我们](#)

Copyright © 2003 All rights reserved 中国社会科学院法学研究所版权所有 请勿侵权

地址：北京市东城区沙滩北街15号 邮编：100720

[RSS](#)