



英国现代化过程中的政治腐败

<http://www.firstlight.cn> 2010-03-19

英国是世界上第一个确立资本主义制度的国家。在其发展的早期，伴随着圈地运动、工业化、殖民贸易和现代化进程的深化，社会上人们的价值趋向和道德评判发生变化，新的财源和权源不断涌现，原有的经济利益和资源配置面临重组，政府干预和管制不断加强和扩展，这就使得17世纪末至19世纪中叶这段时期成为英国历史上政治腐败最为猖獗的时期。

虽然经过长期复杂而激烈的斗争，1688年“光荣革命”使英国终于正式确立了资产阶级君主立宪制，但是由于1688年“光荣革命”实现的是“新兴的中等阶级和封建地主之间的妥协”，把“俸禄和官职这些政治上的战利品留给了大地主家庭”（恩格斯语），英国官员的录用制度实行的仍是带有封建色彩的“官职恩赐制”，国王、大臣或贵族议员仍掌握直接任命官员的权力。这样，官员录用时，不是看其能力和知识水平，而取决于有恩赐权的人的意志。握有官职恩赐权的人均为大臣和部门负责人，他们录用官员主要依据私人关系、是否对他忠诚以及能否得到好处。恩赐制的随意性使得英国的吏治成为最为腐败的领域。首相沃波尔不但通过支付秘密佣金来控制大多数衰败选区，紧握官职任命权，而且还让其儿子在政府里挂名并用公款在巴黎挥霍享乐。议员格伦维尔竟然将掌玺处秘书的职位预定给他四岁的亲戚。国王乔治三世在位初期，把几乎所有政府官员的任免权都控制在自已手中。人们为了求得一官半职，争相使用腐败的手段来买通恩赐者。买卖官职是公开常见的现象，军事部门尤甚。请人代官的现象也风靡一时。于是，买官卖官、收取求官者的贿赂成了有恩赐权的人的固定收入。1718年，麦克斯菲尔德勋爵被任命为大法官。每当他任命一名新法官助理时，都会得到一大笔谢礼，而新法官们也会想办法弥补“损失”。1759年富兰克林通过对英国考察而得出的印象是，英国到处都是行贿受贿、营私舞弊的丑闻，“绝对的腐败在这个古老国家的所有等级的人们中流行，从头到脚都完全堕落和腐败了！”据1780年调查发现，竟有请人代职三十余年不亲自到职的官员。由此可见情况之严重。1786年海军部审计员米德尔顿宣称：“在海军部收取佣金早已是固定习惯，因此被人们视为是恩赐者的法定收入的一部分。”在海军造船厂谋得一个文官职位需付200至300英镑。恩赐制和混乱的管理使得文官队伍素质低下，充斥着无能之辈，发生大量假公济私、贪污挪用的现象。如审计系统因审计人员专业素质太低又不负责任，根本起不到任何审计监督的作用。而且自身就账目混杂、贪污贿赂行为严重。吏治中的体制性腐败导致国家管理的无序和低效，在北美独立战争时英国就因此而吃了苦头，因工作人员的失职无能而影响了英国的战事。

随着资本开拓市场规模的扩大，官商勾结的投机活动不仅严重地腐蚀了政府的权力，而且破坏了正常的资本市场秩序。1720年“南海泡沫”丑闻曝光。南海公司成立于1710年，该公司通过贿赂手段，收买了一些议员和内阁大臣，获准买下了国债的全部发行权。然后以买空卖空的方式大量发行公司股票。该公司舞弊的内幕揭穿后，公司的股票暴跌，有一大批股票购买人因此而倾家荡产。为此，当时的辉格党内阁信誉扫地，引发了严重的危机。后来政府采用行政干预措施，把大部分的股票换为英格兰银行的股票以减少股民的损失，才平息了这场经济和危机的危机。亚当·斯密在《国富论》中也曾揭露了东印度公司利用特权和垄断权，贩卖鸦片，截留和虚报利润，个人假公济私，牟取暴利的丑行。

到18世纪末，英国政府对“官取恩赐制”的腐败现象，被迫进行某些整顿与改革，规定官吏的录用由政府各部门的负责人或高级官员推荐之后任命。但由于政党的交替执政，无论哪一个政党在竞选中获胜上台，都把各种官职作为“胜利果实”进行公开分赃，分给他们的支持者。在上者任人唯亲，在下者溜须拍马。因此“个人推荐”往往是从个人亲疏好恶这一主观因素和功利因素出发，任人唯亲和拿官位送人是司空见惯。1851年到1854年，英国政府私人推荐的55位官员无一人合格，均为平庸无能之辈。每一次执政党的更替和内阁的变迁，都要引起政府人员的大换班，使政府工作混乱，缺乏政策的连续性，造成政府系统的动荡，导致民心涣散，妨碍社会经济的发展并直接威胁到资产阶级的统治。

1853年，主张改革的英国财政大臣格拉斯顿授意斯坦福·诺斯科特爵士和查量斯·屈维廉爵士就英国国内官吏状况进行全面调查，并提出改革意见。1854年，他们提出了一个“关于建立英国常任制度的报告”（或称《诺斯科特—屈维廉报告》）。诺一屈氏报告尖锐地批评了当时官吏制度的根本弊端，“想做官的多是庸碌无能之辈，凡在公开竞争的职位中站不住脚的，或不愿努力进取的，才安于行政部门里混日子，不冒风险，过得舒服。能进到政府做官的人大都同大臣有关系”，认为“官职恩赐制”和“政治分赃制”是导致当时政治腐败和行政效率低下的根本原因。

为了从根本上革新吏治，诺一屈报告对英国官吏的考试、提升、分级、管理提出了富有远见的一整套建议。诺一屈报告于1854年2月正式提交议会讨论后，在政府、议会内外引起了广泛的反响。大多数人对改革都持反对或怀疑态度。议会里的贵族议员更是坚决反对。因为以公开竞争考试取士就剥夺了他们任命政府官员的特权，从而也就取消了他们在政府部门安插亲信的可能。1854年3月负责王室俸的审计长乔治·阿伯斯诺特在议会辩论时的发言颇有代表性。他攻击诺一屈氏报告对当时文官制度弊病的批评是“对文官个人品德的攻击”，“是一种不公正的非难”，坚决反对任何改革。由于保守派议员的反对，提交议会的诺一屈氏报告

竟然内阁撤了回来。尽管如此，诺一届报告奠定了现代西方公务员制度的基石。

1854年10月英军在克里米亚战争中失利，英国政府机构的混乱状况充分暴露。陆军部的官员既庸禄无能又玩忽职守，部队的伤亡很大，但前线缺乏最基本的药品和其他后勤供应，粮食不能及时运到，致使前线士兵因伤重或饥饿而大批伤亡。阿拍丁内阁还不准对军事部门这种混乱状况进行调查。舆论为之哗然，议员们责备政府用人不当，迫使阿伯亨内阁辞职。为了平息被前线败局激怒了的公众舆论，满足自由主义势力对改革的要求，继任的帕麦斯顿内阁于1855年5月21日颁布了文官司制度改革的第一个枢密院令，并决定成立文官司制度委员会，负责考试事宜。这一命令奠定了考试用人的组织基础。这种用人和晋升的方式又称为“功绩制”。不过，这次改革不彻底，因为它并不要求实行公开的考试，只是对于被推荐的人员进行审理。

英国是西方议会政治的最早发源地。然而，最初英国下院的势力微弱，所起的作用只是答应国王的征税要求，因而议员代表的职位对人们没有多大吸引力。但随着英国政治的发展，下院的地位逐步提高，议员的作用也日益重要。议会通过的税收财政治令，各个地方都要执行。到18世纪时，下院的地位空前提高，因而被视为步入政界、升官发财的阶梯。所以在选举议员的时候，由于各种政治集团都想把自己的人推到议院中，造成了议员选举中的操纵选举、贿买选票营私舞弊的事情随之泛起，形成了下院议员选举混乱不堪的局面。许多人不惜花费巨资收买选民，议院的议席实际上成了标价的商品，价格不断上涨。17世纪末时，一个议席只有几镑到几十镑，到18世纪末涨到2000镑。1807年，约克郡的一个议席竟卖到了10万镑。一些财力雄厚的贵族为拉拢选票不惜抛撒金钱。1784年格罗夫那斯勋爵在参选中仅招待选民的吃喝费就花掉了8500镑。一此市政当局地把出售议席作为一项收入。连国王乔治三世都被动员起来成为“拉选票的头号绅士”。恩格斯在揭露英国议会选举腐败时曾说过：这里所有的人，没有一个人能够说自己不是靠贿赂而是由选民自由地选出来的，贿赂的规模从来还没有像现在这样大，城市代表的席位完全公开拍卖，谁出的价钱高，就卖给谁，这些俱乐部就像做生意一样地进行交易，你出多少英镑，就保证给你一个什么位置。除此之外，在进行选举时还有一些办法，这些办法就是：投票时到处酗酒，候选人请选民到小酒馆喝酒，在投票的地方结伙扰乱，吵架殴斗，——所有这一切都充分表明任期七年的代表是一文不值的。我们看到，王权和上院已经失去了作用；我们看到，掌握大权的下院是用什么方法补充成员的；现在的问题是：实质上究竟是谁统治着英国呢？是财产。虽然18世纪时英国曾颁布了一系列旨在消除腐败、维护选举公正性的法律，但由于法案漏洞百出，都是既得利益之间妥协的产物，并非要根除贿赂现象，因而其未能发挥实际的作用。如1729年反贿赂法规定，候选人在选举令公布之后如用金钱贿赂选民，则取消其候选人资格，并罚款5000英镑。这也就是说，在选举令公布之前和以非金钱方式收买选票的行为不在禁止之列，因而也不受惩罚。而这样一来法律等于一纸空文，贿赂现象不但没有减轻，反而愈演愈烈。

对于19世纪英国严重政治腐败现象，法国杰出的学者托克维尔曾作过这样的评价：“一个人开始感到自己有能力和要求实现自己的原望时，它首先想到的是找一个官当，当等级已经平等，人们的知识尚不完备或有羞躁心理，而发展已到尽头的工商业只能向人提供困难而缓慢的生财之道时，公民们便不想依靠自身的力量为改善处境。而要蜂拥到政府首长那里去求助。用国库的钱使自己的生活舒适，在他们看来即使不是惟一的办法，至少也是使他们摆脱很不称心的处境的最容易和最可靠的办法。于是，求官谋禄就成了最常用的歪门邪道。这种普遍的和过分的求官热是一大社会弊端，它在腐蚀公民的独立精神和使行贿和钻营在全国成风。它在毁坏光明正大的美德；更用不着我指出，这样的歪门邪道只能产生有害的结果，扰乱国家而无所裨益，因为这一切都是不言而喻的。”

1870年6月，英国政府颁布法令，剥夺了贵族垄断官职的特权，规定文官需通过公开的考试，择优录用，提高了政府的行政效率，正式确立了英国近代文官制度。之后，英国政府又在实践事不断完善文官制度。特别是1968年的富尔顿报告作用重大。

经过几百年风风雨雨，英国资产阶级在遏制腐败方面已积累了不少经验和教训，逐步建立了一套预防和惩治腐败的机制，特别是现代文官制度，有效地遏制了腐败，使腐败现象保持在不足以危害和动摇资本主义基本统治秩序的状态下。所以，时至今日，尽管腐败丑闻不断曝出，但总体上保持对腐败现象的可控状态，并未像一些发展中国家那样，腐败泛滥成灾，甚至使国家政治生活和权威体系发生倾覆性变迁。当然，“金钱政治”和私有制是西方资本主义的最大腐败之源，在保留资本主义制度的大框架下，不可能实现真正意义上的廉洁政治，腐败的发生成为根本不可能解决的问题。因此，英国的政治和社会将长期为腐败所困扰，甚至腐败活动就是其金钱政治的有机组成部分。

[存档文本](#)