

## 在人与制度之间 ——腐败发生机制的政治逻辑

郑长忠\*

过勇(2007). 经济转轨、制度与腐败. 北京: 社会科学文献出版社. 共 382 页。

从本质上来说,所谓政治是指公共权力创造有序公共生活的过程。因此,公共权力是政治生活的核心要素,政治生活的全部内容都围绕着公共权力而展开。这就意味着,在政治生活中,公共权力必须具备公共性,即必须为创造优良公共生活和增进人民福利服务。然而,公共权力运行必须落实到人格化的个体或集体身上的事实,客观上增加了公共权力在现实运行中保证其公共性的风险。因为作为掌握公共权力的具体的人具有双重身份:一是作为公共权力代理人的公共性身份,二是作为自然人的私人身份。上述两重身份在公共权力运行过程中存在着彼此冲突或相互影响的可能,其中一个典型的表现就是掌握公共权力的公职人员滥用公共权力谋取私人利益,这就是所谓的腐败。究其根本,掌握公共权力的公职人员腐败使公共权力的公共性在现实中发生了扭曲,从而损害了人民大众的整体福利。这就是为什么腐败会导致政府或执政党的合法性下降的根本原因。由于腐败将削弱政权的合法性,严重的话甚至还将导致政权的崩溃,因此,从古至今,绝大部分统治者都将反对腐败作为维护政权建设的一项重要内容。同样,中国共产党自成立以来,也十分重视反腐败工作。总的来说,执政党反腐败主要有以下两方面诉求:一是

\* 郑长忠,复旦大学国际关系与公共事务学院,博士研究生。

保持自身的纯洁性,提升组织肌体的健康度;二是高举反腐旗帜并树立廉洁形象,增强民众的信任度。在革命时期,反腐是为了革命成功从而获得执政;在执政时期,反腐是为了巩固执政基础从而实现可持续执政。因此,不论是革命年代还是执政年代,对于执政党来说,反腐败都是围绕着执政目的而展开的。

纵观建国以来反腐败的历史,我们可以发现,在相当长的时期,都将腐败现象主要归于党风问题,因此,反腐败工作力度也主要放在对党员和领导干部的教育和惩处上。如在建国前夕的1948年12月,在对中央马列学院学员的讲话中,就中国共产党执政后可能出现的腐败现象以及反腐工作对策问题,刘少奇同志提到:“得了天下,要能守住,不容易。很多人担心,我们未得天下时艰苦奋斗,得了天下后可能同国民党一样腐败。他们这种担心是有点理由。在中国这个落后的农业国家,一个村长,一个县委书记,可以称王称霸。胜利后,一定会有些人腐败、官僚化。如果我们党注意到这一方面,加强思想教育,提高纪律性,就会好一些。”(刘少奇,1948:对马列学院第一班学员的讲话,转引自王关兴、陈挥,2001:159)因此,从建国之后,主要是以集中整风和日常监督为主要途径,以道德教育和查处案件为主要内容来推进反腐工作。如果说优良政治生活需要同时发挥人与制度两大要素作用才能实现的话,那么,我们可以发现,在反腐败问题上,长期以来我们更多的只是注重在人的要素上下功夫,而忽视了制度要素,直到上世纪末和本世纪初才逐渐意识到制度建设对反腐工作的重要性。

然而,为什么改革开放以前只要在人这一要素上下功夫,即可抑制住腐败的蔓延,而改革开放之后却必须在人与制度两方面共同下功夫才能实现这一目的呢?我个人认为,过勇的《经济转轨、制度与腐败》一书所揭示的腐败发生机制,是一个很有说服力的理论模型,以该模型为基本视角可以对上述问题从学理上予以回答。

该书基于公共选择理论,提出了一个包括腐败动机、腐败机会和制度约束三个维度的腐败成因分析框架。具体如下:

腐败动机是腐败行为发生的动因。人是有欲望的,同时人也是有道德和正义感的。只有在人的欲望发生严重膨胀突破道德约束,从而使公职人员不再把腐败看作是“十分罪恶的事情”而坚决抵制,至少觉得它是“一种选择”的时候,腐败发生就具备了主体动因了。当公职人员有腐败动机时,他必须找到腐败机会,也就是说利用他手中所掌握的公共权力谋取私人利益的途径。腐败是制度缺陷的表现。如果制度出现严重的漏洞,那么就产生了大量的腐败机会。然而,有了腐败动机和腐败机会并不意味着腐败行为就会发生。对于“理性”的公职人员来说,他还要权衡腐败和廉洁两种选择各自的成本和收益。如果廉洁的收益很高,而腐败的成本很大,他就会认为选择廉洁是相对“合算”的选择,从而拒绝腐败。影响公职人员成本-收益分析结果的最关键变量是腐败行为被查处的概率,这就取决于制度执行力度。因此,制度执行在一定程度上决定着制度约束的有效性。

由此可见,腐败动机、腐败机会和制度约束是腐败行为产生的三个重要因素。腐败机会是前提,腐败动机是触发,制度约束是保障。只有出现腐败机会,有腐败动机,并且制度对腐败行为无法进行有效约束的时候,腐败行为才会发生。同时,上述三个要素之间存在相互影响的机制,腐败机会是制度漏洞的体现,而制度约束与制度安排与执行有关,因此,它们是相对独立的;而腐败动机除了受社会道德水平的影响之外,不合理的制度安排和制度执行不力也会诱发腐败动机,即腐败机会和制度约束对腐败动机也会产生重要影响。

从上述分析中,我们可以得出以下判断:从大的范畴来看,在上述三个要素中,腐败动机属于人的因素,腐败机会和制度约束属于制度因素。同时,腐败动机产生除了个体道德修养原因之外,腐败机会和制度约束也是十分重要的外部因素。这也就是说,腐败动机还受到制度性因素的影响。

那么,上述腐败生成机制是如何在中国政治发展过程中演绎,并使反腐工作的重点发生变化呢? 过勇的专著从腐败动机、腐败机会

和制度约束三个维度探讨了经济转轨和制度变革对于腐败蔓延的影响,不但为我们揭示了中国转轨期腐败蔓延的原因,而且也为我们展现了反腐败战略从强调人的因素到人的因素和制度因素并重转移的内在逻辑。

该书认为,在中国转轨过程中,市场经济的发展使得传统上相对稳定的社会体系发生了松动,经济的发展和所有制结构的转变改变了社会结构,人们的社会、政治地位与经济地位出现了严重的不对称,社会思潮汹涌澎湃,各种思想良莠不齐,许多解放初期就已经消灭的丑恶现象又沉渣泛起。这些都对人们的思想产生了严重的冲击,社会道德败坏,这就为腐败蔓延提供了肥沃的土壤。其中,以下三方面内容所产生的影响最为直接:一是“文化大革命”和改革开放过程中认识的反复降低了对于权威和规则的尊重;二是改革开放后出现的新事物的诱感动摇了原有的价值观和信仰;三是“拜金主义”思想流行激发了人的欲望。道德败坏直接促使腐败动机的高涨,同时转轨期间腐败机会增加和制度执行不力也进一步激发了腐败动机:一是经济转轨创造了大量腐败机会,这使得一些公职人员的腐败动机被诱发,在制度约束允许的情况下,他就会选择腐败行为;二是在经济转轨期间,由于对一些腐败行为没有给予及时的惩处,造成了社会腐败现象的容忍度逐渐提高,这也从一定程度上为腐败的蔓延创造了环境,这反映了制度约束对腐败动机的影响。

该书认为,经济转轨导致了腐败机会的大量出现,具体途径如下:第一、经济自由化导致腐败。其渠道有二:一是在实行价格“双轨制”的过程中,公职人员利用公共权力寻租,将计划经济体系中的资源转移到市场中,利用价格差来牟取暴利;二是控制市场准入,在经营权行政审批过程中受贿、索贿,并与新兴的经济主体进行勾结,为他们的非法活动提供支持。第二、分权化导致腐败。一是分权后导致“三乱”和“小金库”等预算外甚至体制外资金的出现,成为滋生腐败的体制性原因;二是地方党政部门的人事权增加,买官卖官现象突出,也为领导干部包庇下属从事违法或违纪活动提供了方便;三是

在企业“放权让利”改革过程中,由于监管不到位,国企负责人的腐败问题突出;四是地方政府的事权增加,在政府采购,特别是工程项目发包过程中的行贿受贿现象严重;五是地方领导干部和司法、行政执法过程进行非法干预,严重扭曲社会公正。第三、非公有化导致腐败。非公有化的实质是产权改革,这种公私利益转换的领域显然是腐败者的天堂。非公有化通过两个渠道增加了腐败:一是商人通过行贿使得国有资产被低估,从而低价购买,获得暴利,使得国有资产流失;二是私营经济的发展出现了一些新的经济主体,他们作为政治上的弱势群体,希望利用行贿获得资源和保护,行贿意愿强烈,大大提高了腐败市场上的需要。第四、经济全球化导致腐败。其途径有四:一是外国直接投资的增加提高了腐败供给;二是在国际贸易中,企业会通过行贿获得进口指标和出口配额及补贴;三是转轨早期,对人员出境的限制也提供了寻租的机会;四是全球化使得转移赃款、贪官外逃更加容易和隐蔽,反腐败工作的难度增加。

该书认为,制度约束情况是公职人员决定是否要进行腐败行为的一个很重要的考量因素。由于中国公职人员腐败的机会成本较低,腐败被查处概率较低以及经济处罚成本不高等因素导致腐败的制度约束较低,因此,一些公职人员就选择了腐败。

在具体论证过程中,该书还专门说明了制度建立与腐败之间关系,认为建立完善制度是防止腐败的最根本的途径。然而,制度建设的以下特征,使中国经济转轨期间制度建立与经济转轨之间存在着不对应关系,从而出现了大量制度漏洞,为腐败行为创造了条件:一是制度建立需要时间;二是制度建立具有滞后性;三是制度建立需要适应不断出现的新情况;四是制度发挥需要相互支持;五是制度建立方向不明确;六是制度的权威一度受到质疑。由于制度漏洞存在使腐败机会大量涌现,因此,随着改革开放深入,反腐败工作也就越来越重视制度建设,力求减少制度漏洞从而减少腐败机会,使腐败在源头上予以遏制。

如果我们运用作者所揭示的腐败生成机制,来反观改革开放前

的反腐败工作,我们就可以发现,计划经济体制的以下特征使腐败机会较少,从而使反腐败工作主要在人的因素上下功夫,即可实现抑制腐败的效果:一是公有制在经济中占主体地位;二是资源计划调配;三是行政集权化;四是经济短缺;五是开放程度低。

正如胡鞍钢先生为该书所写的“序言”中提到的那样,该书还有一个突出的特点就是将大量研究方法运用到对腐败成因的研究中。从目前国内关于腐败问题的研究文献来看,有说服力的实证研究较少。这一方面因为腐败本身的隐秘性,另一方面也由于腐败问题的敏感性,造成数据很难获得。该书在运用定量研究方法研究腐败问题方面进行了许多大胆尝试,通过建立一系列指数(如经济市场化指数、制度积累指数、威慑指数等),直观地展现了经济转轨、制度与腐败之间的关系,特别是制度漏洞的存在和变化机制。通过创建腐败案例库方式来分析腐败的特点、类型和成因是一项开拓性工作。

腐败问题与公共权力紧密相关,因此,反腐败问题是政治发展中很重要的一个组成部分。问题性质决定了对腐败问题与反腐败工作的研究,从政治逻辑角度予以分析与观察应成为其中一个很重要的视角。但是该书在方法论上过于重视公共选择理论的主导性,导致了其对腐败与反腐败问题的政治逻辑剖析不够,这就使其在把握腐败成因的要素分析方面以及在全书论证过程中,较少运用政治学以及社会学等理论工具,从而影响了其分析力度和整体把握。

(责任编辑:颜昌武)

### 参考文献

王关兴、陈挥(2001). 中国共产党反腐倡廉史. 上海:上海人民出版社.