

# 中国转型期腐败的经济政治分析与制度安排<sup>1</sup>

## The economic and political analyses of corruptions in China's transitional period and institutional arrangement<sup>♦</sup>

白永亮 - Bai Yongliang<sup>♦</sup>

( 中国地质大学经济学院 , 武汉 , 430074 )

(The Faculty of Economics of China University of Geosciences, Wuhan, 430074)

### Abstract

*In this article the author analyzes the corruption problems of China's transitional period, and used some principle of economics to analyze the reasons of corruption in transitional period. By using a political theory framework, the author analyzes the political reasons why the corruption episodes emerge. At last the author suggests some institutional arrangement advices about how to tackle the corruption problems.*

**Keywords:** *China's transitional period; corruptions; institution; marketlization.*

**内容摘要 :** 本文就中国转型期的腐败问题进行剖析 , 运用经济学的有关理论分析我国转型期腐败的原因 , 并从政治的理论分析了产生转型期腐败的政治原因 , 最后提出当前我国反腐败的制度安排建议。

**关键词 :** 转型期、腐败、制度、市场化改革、产权改革

### 一、腐败的概念界定

---

\* 本文得到了中国地质大学资源环境经济研究中心开放基金项目资助

作者简介: 白永亮, 男, 1972年生, 内蒙古凉城人, 硕士, 中国地质大学经济学院讲师。研究方向: 资源环境经济学、公共经济学、制度经济学。E-mail: writebyl@163.com.

<sup>♦</sup> This paper has published in *Contemporary economics* 2006 .5x.

<sup>•</sup> Born in Liangcheng County in Inner Mongolia, China. The Faculty of Economics of China University of Geosciences, Lecturer. Main research fields: Resources and Environmental Economics, Institutional Economics and Public Economics .This article was granted by the funds from the research center of resources and environment economics in China University of Geosciences.

腐败这一概念有广义和狭义之分。狭义定义为“为谋私利而滥用职权”<sup>[1]</sup>。广义的腐败就是公职人员持有的权力相对于主权者意志与利益的异化<sup>[2]</sup>。腐败从根本上说是政府权力寻租的产物，从腐败形成的特点和过程来看，都是权力异化的结果，是制度不健全所造成的漏洞。腐败行为之所以会发生，是因为公务人员掌握了私人部门看重的东西。克利特格德把腐败归结为一个公式：腐败=垄断+处置权-责任<sup>[3]</sup>。孟德斯鸠说：“一切有权力的人都容易滥用权力，这是一条普遍经验，”<sup>[4]</sup>“当一个公民获得过高的权力时，则滥用权力的可能也就更大。”<sup>[5]</sup>这就要求在权力运作过程中，行使权力的人本身具有高尚的道德，从而避免其运用所掌握的权力追求个人利益。但是个人的道德修养的完成是一个长期复杂的过程，人类有着追求自身利益的天性，“人们奋斗所争取的一切，都同他们的利益有关。”<sup>[6]</sup>因此也就决定了权力持有人总是难以排除以权谋私的可能性。

腐败根据其性质的不同可以划分为白色腐败、灰色腐败和黑色腐败。白色腐败是指一些人利用手中的权力或通过其他手段影响政策和法规的制定，从而使自己或某一特殊利益集团的利益最大化；黑色腐败是指一些人利用手中的权力违法违纪，以追求自身利益的最大化；灰色腐败是介于白色腐败和黑色腐败之间的一种腐败形式，往往处于合理与不合理，合法与不合法之间。<sup>[3]</sup>白色腐败最难识别、灰色腐败最难界定。白色腐败是“源头”。

## 二、中国转型经济转型期产生腐败的原因分析

### (一) 中国三次经济转型的腐败问题剖析

腐败是一种世界现象，腐败主要与体制、制度有关。中国改革开放 27 年来，腐败现象的发展经历了三个阶段和两个层次。

#### 1、价格双轨制产生的腐败（20 世纪 80 年代中后期）

当时商品、生产资料及外汇均实行双轨价，双轨价格差价（或租金）占国民收入的 40%左右，就 1987 年的价格差额达 2000 亿元以上，1992 年中国租金总额达 6343.7 亿元。<sup>[7]</sup>这一时期寻租现象比较突出，寻租活动的空间也比较广阔。中国选择了渐进式改革，使得寻租活动的成本和收益呈现相对稳定状态，政府官员可能出于自身利益和既得利益，延缓改革、产生腐败。

#### 2、房地产及金融领域无序形成的腐败（20 世纪 90 年代初期）

在中国房地产发展的初期，由于土地市场的不健全及土地产权制度的缺陷，大量土地采用批租方式出售，政府官员掌握着批租权。房地产交易背后是大量的权钱交易和官员的腐败。在金融领域，由于货币市场和资本市场的不完善及金融领域的产权混乱，也产生了大量的权钱交易。就 1993 年银行利率差额为 2319.5—3947.3 亿元，到 1995 年前平均每年 1841 亿元。成为全国第一大租金来源。金融领域是中国租金规模最大、寻租现象最严重的领域，是腐败的渊源。

#### 3、近年来企业改制及产权改革中制度滞后形成的腐败

随着国有企业的纷纷改制，抓大放小政策的实施，不少高官的腐败与“原始股”和企业改制有关，由于产权主体的缺失，引起了国有资产的流失。成为了中国产生腐败的又

一大根源。特别是土地等公有资源类产权的改革，由于制度的缺失和滞后为腐败分子提供了大量的机会。

## （二）中国转型期腐败的原因分析

### 1、经济转型为腐败提供了土壤

转轨时期中，两种经济体制的并存，虽然每一种体制都有其限制、监督腐败的机制，但双轨制、金融领域的不规范、土地产权缺失和企业产权改革，给腐败提供了生存的空间。在计划经济体制下，权力的高度集中、经济上的指令性计划，使各种经济主体没有独立支配资源的权力和机会，“是在产品的生产和分配上建立最严格的全民计算和监督。”<sup>[8]</sup>而且传统体制下的经济是“短缺经济”，物质是稀缺的，腐败风险相对很大，腐败分子很难找到突破口。我国开始向市场经济体制转轨的过程中，国家直接控制的社会资源逐步减少，资源配置方式上发生了根本变化。市场经济体制的实质是由市场而不是由政府配置资源，而真正地实现市场配置就必须实现经济主体的自主性、资源流动的自由性。在资源配置方面的这种转变实质上剥夺了政府在配置资源方面的权力，但由于在转轨时期，政府并未做到职能的完全转变，如土地产权、企业产权不清使得资源配置仍然不是完全依靠市场规律，行政权力仍然在一定程度上参与其中，有的时候甚至产生权力配置。于是乎一些企业和个人就会不惜以巨额贿赂收买掌握控制商品等审批权、土地批租权、金融市场控制权等的国家工作人员。这样，在政府干预经济的过程中，为寻租者提供了寻租的机会。并且出现了某些行政机关、事业单位或行业主管部门对自己主管的公共资源与事务有了前所未有的掌控权，在这种环境下对公共权力产生了放大作用。这种改革形成制度化的国家机会主义和猖獗的腐败<sup>[9]</sup>。

### 2、制度性缺陷造成腐败

防范权力寻租，反对贪污腐化，要靠一整套有效规范的制度来约束。在计划经济体制下，我们长期认为社会主义制度必须对经济、政治、文化及社会生活的其它方面都实行高度中央集中权制管理，即所谓的“大政府，小社会”模式。因此导致权力过分集中于党委，而党委的权力又往往集中于个人。这就从制度和体制上导致官僚主义和个人专断。权力过分集中又是滋生腐败的根源。邓小平同志指出：“我们过去发生的各种错误，然与某些领导人思想作风有关，但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。”<sup>[10]</sup>权力过分集中是造成官僚作风的主要原因，家长式的官僚人物，要求别人都是唯命是从，甚至形成对他们的人身依附关系。因此，制度的缺失和落后为腐败分子提供了大量的机会。

### 3、权力约束机制不健全是腐败的又一根源

特别是经济年来发生的集体腐败的案件和“一把手”腐败案件。反映了高度集中的权力缺乏相应的监督和制约机制，是导致腐败猖獗的一个非常重要的原因。<sup>[11]</sup>具体来说监督机构和监督机制的设置尚不完全符合科学的要求，主要问题有：一是监督主体受制于监督客体。作为党内主要监督机构的各级纪委，受同级党委和上级党委的双重领导，处于从属地位，缺乏应有的独立性、自主性和权威性，难以起到对同级党委尤其是主要领导有效的监督作用。如在沈阳发生的“慕马案”，如果寄希望于沈阳市纪委对市里的主

要领导进行监督无疑是不可能的。同时在我国党政机关的领导机构中，缺少对于某一组织或领导者个人的职责权限的严格的规定和监督，一些领导的个人决定往往以党组集体通过这一合法的形式表现出来，结果是一旦这一决定产生不良的后果，却无法追求领导者的个人责任；二是监督机制单向运行。有效的监督应是自上而下和自下而上的交叉运行。而我国目前的有效监督只有自上而下的监督体系，自下而上的监督往往流于形式，不能起到应有的作用，同时举报人遭到打击报复的事情屡有发生，也使得自下而上的监督举步维艰。虽然目前我国存在的众多监督体系如人大监督、行政监督(监察、审计)、民主党派监督、群众监督、舆论监督等等，要起作用，一般也只能通过有权监督的机关才能达到监督目的<sup>[12]</sup>。

对公共权力的约束要靠一种健全的机制，在权力的运用过程中能够自觉地起作用，能够形成一种权力约束网络，我国目前权力约束监督机制还没有建立起来，监督能力直接受权力大小的影响，自上而下的强、自下而上的弱，党内的监督强、党外的监督弱，监督量大、漏洞多，致使出现了高官贪污腐败、窝案和串案。

### 三、转型期腐败的政治分析

#### 1、政治权力的运用与腐败

腐败与政治权力的运用有着直接关系。政治权力属于一种权力，是一种一定的个人对待特定群体的影响力和支配力。政治权力是依靠群体性力量来集中支配成员的利益，其对个人利益的权力支配也是通过权力协调群体内各成员之间的利益关系和协调权力主体与所属成员之间的利益关系。并不能够增值群体利益、不具有创造财富的职能。<sup>[13]</sup>政治权力的运行是以经济为基础的，并应该以维护公共利益为目标的，但经常会因为种种原因出现偏离正常轨道运行而呈现出政治权力异化，权力异化是腐败的原因之一。产生政治权力异化的原因有政治权力主体自身的生理、心理和弱点；体制设置不合理；政治权力主体对个人利益的不当追求；政治权力主体的政治才干、智慧、知识素养和判断分析能力。象胡长青、成克杰等高官腐败与以上权力异化的原因有直接关系。

#### 2、政治参与程度低与腐败

政治参与是公众实现政治目标的方式，是追求一定的政治利益，但如何实现这一政治利益，必须依靠国家权力。所以政治参与首先需要法律和制度保障。政治参与的结果是公民能够影响或改变国家的政治活动和进程。政治参与是公民政治权利在国家政治生活中的体现，可以限制、约束和监督国家政治权力的运行过程，制约国家权力的滥用，保障公民政治和社会利益，同时也有利于民主政治的正常健康运行，维持社会稳定和正常发展。目前我国公民政治参与的程度低，这与我国的历史有关，封建社会的统治思想对老百姓仍有影响，公民政治参与不够积极。另外，与我国的经济的发展也有关系，我国是发展中国家，公民仍然在为低层次的需求而奋斗，如衣、食、住、行等。缺乏足够的政治参与。政治权力主体就缺少了很多的监督者，这为腐败也提供了土壤。

#### 3、民主化进程与腐败

中国的民主化进程正从领导层主导的模式，向社会各阶层为了自身利益自觉实践民

主原则，如农村海选、工会建设等，和以务实态度逐步完善民主政治制度转变。民主政治是以市场经济为基础的，市场经济以固有的品质和特性决定并支撑着民主政治的运行，中国从1992年宣布实行市场经济建设以来已取得了显著成就，民主化显得落后于市场经济的建设，民主化的推进有利于防止腐败，可以加强民众的监督力量，使至下而上的监督能够发挥应有的作用，来完善监督网络。目前中国的民主政治应该与市场经济相匹配，所以民主化建设任务比较重。在推进民主化建设的同时对防止腐败也能起到很大的作用。

#### **四、中国转型期反腐败的制度安排**

##### **(一) 以制度遏制腐败是中国的基本选择**

在经济转型期如何有效的反腐败，不仅仅是个政治问题，也是一个经济问题。反腐败必须综合治理。“如果没有规章制度或规章制度不合理，政治权力将不能运行或运行出现混乱。”<sup>[13]</sup>从世界各国反腐败的经验来看，制度遏制腐败是有效的途径。对中国来讲，市场经济还有待于进一步完善，继续处于转型期，如果公共权力的行使者权力过大或没有制约，腐败必然猖獗。制度是中国遏制腐败的基本选择，反腐败必须要瞄准体制，通过建立完善的制度体系来规范权力的运作方式、监控权力持有人的行为，消除腐败的机会。为了有效地反腐败，必须搞清楚产生腐败的经济领域和经济体制，以体制遏制腐败必须建立起有效的实施机制，建立起的体制应该具有可操作性及低成本运行，要维持体制的权威性和严肃性；提高违规成本；制定出的制度要高于领导者的权力；不能让权力观和人情观软化已形成的制度。

##### **(二) 政治体制改革、行政体制改革与反腐败结合起来**

在中国市场化改革过程中，行政机构仍然臃肿，官本位的思想比较严重，政治体制改革相对滞后，一些属于社会化和民间化的职能仍然由政府控制。所以必须要改革现行政治体制、行政体制，进行制度创新、加强监督和权力约束，从制度改革入手遏制腐败。从实质上来讲改革就是个系统的制度创新的过程，是融经济制度、政治制度、法律制度、民主制度、行政管理制度等为一体的制度改革的过程。要坚持以市场配置资源为主，从制度弱化其他资源的配置方式，如权力配置、感情配置、亲情配置等。从制度源头防止腐败发生。

##### **(三) 从经济学角度制定合理的提高腐败的风险和成本制度**

从经济学的角度讲，腐败分子是“理性”人，当腐败的收益大于腐败成本时，就会选择腐败，根据有关统计，腐败成本上升腐败现象随之减少，所以提高腐败的风险性和成本是反腐败的有效措施，在中国应该做好以下几方面入手：一是适当提高公务员的工资；二是建立有效的腐败识别系统，降低腐败中的机会主义倾向；三是建立和完善权力制约机制。

##### **(四) 深化市场化改革与产权改革**

市场化改革是全面推进市场经济的手段，使社会经济生活全部转上市场轨道上来<sup>[14]</sup>。推进各类市场的发展，如劳动力市场、资金市场、外汇市场、股票市场、债券市

场、技术市场、信息市场、房地产市场、生产资料市场和消费品市场等等发展，形成完整的市场体系。引入包括竞争、风险、供求机制在内的市场机制。建设市场运行中的各种经济组织，培育市场主体。建立、完善各种经济法则和法制机构，依靠法律调解市场运行中的各种经济矛盾，保护市场机制的正常运行，实现各种市场行为的规范化。市场化改革的推进和各类市场的成熟使领导者的行政权缺乏交换的土壤，使各类经济资源在市场规则下进行配置，铲除转型期腐败产生的基础。同时要加快产权改革，让产权制度在经济交易中起基础性作用，让产权能成为抵制滥用行政权力的有力武器。

#### 参考文献：

- [1][英]斯蒂芬·莫尔．权力与腐败 [M] ．北京 新华出版社,2000 年 ．
- [2] 魏杰, 张宇 社会主义市场经济理论 制度 体制 北京 高等教育出版社.
- [3] 胡家勇《转型、发展与政府》社会科学文献出版社，2003 年版
- [4] 孟德斯鸠 《论法的精神》(上册) 商务印书馆 1961 年版
- [5] 孟德斯鸠 《论法的精神》(上册) 商务印书馆 1961 年版
- [6] 《马克思恩格斯选集》第 1 卷，人民出版社 1956 年版
- [7] 胡和立，廉政三策，经济社会比较体制，1989 年第 2 期
- [8] 《列宁选集》第三卷,人民出版社,1972 年版
- [9] 胡鞍钢《中国:挑战腐败》浙江人民出版社 2001 年版
- [10] 《邓小平文选》第二卷,人民出版社,1983 年版
- [11] 王关兴、陈辉 《中国共产党反腐倡廉史》上海人民出版社 2001 年版
- [12] 汪志方、林吕建、张伟斌 《反腐败论》浙江人民出版社 1991 年版
- [13] 梁木生《政治学》武汉出版社 科学出版社 2002 年版
- [14] 李晓西 市场化改革—深化改革的战略选择，中国宏观经济信息网