

# 转型期干部阶层的地位变动和腐败的利益根源及治理

陈 烽

本文以分析转型期干部阶层的地位变动为基础,对转型期腐败的利益根源进行了深入的探讨。文章指出,改革以后干部阶层的整体权力、地位下降,内部发生分化,失去原有利益平衡;个体、集团的自主性、独立性提高,局部性权力、地位上升。转型初期腐败广泛萌生的主要利益根源,是原有干部阶层成员对地位失落的变相反抗(利益补偿与利益转换),及新生社会力量对生长条件的畸形购买。转型中期腐败持续不止的利益根源,进一步演变为对转型期畸形既得利益的维护与扩张。转型期腐败是过渡性体制下干部阶层利益实现机制扭曲的恶性表现,治理转型期腐败的根本途径是制度创新。

作者:陈烽,男,1949年生,上海社会科学院社会学研究所副研究员。

改革以来,干部群体中的腐败现象始终构成一个重大的社会问题。近几年来虽经政府和民众反腐败斗争的巨大努力,使腐败恶性发展的势头有所遏制,但总的来说腐败现象仍然层出不穷,在一些地方和部门甚至成为某种组织化、制度化的集体行为。从历史根源、管理体制、思想品质等角度对腐败产生原因的分析、探讨已有很多,但对中国目前如此广泛和屡禁不绝的腐败现象,仅作这些分析是不够的。更深入的分析还应当把滋生腐败现象的干部群体作为一个社会阶层,探究其在社会转型期中地位、利益的变动与分化及精神反应,才能给出更为透彻的说明。

## 一、转型期干部阶层的地位变动与分化

作为国家工作人员的干部群体,是代表国家意志具体行使各级国家权力的社会管理阶层。在原体制下,干部阶层(不包括属于“干部”编制的专业技术人员)可以说是全社会地位最高、权益最高、声望最高的“天之骄子”。

从社会运行方式上看,我国原体制的基本特征是国家垄断与国家统制。权力高度集中、以人治为主的组织对社会各个领域实行全面的直接控制与管理。干部阶层手中掌握的权力之多,对整个社

会运行、发展的影响之大,是任何其他社会阶层无法比拟的。

从社会利益结构上看,我国原体制造成的一种等级身份性结构。在农民、工人、干部三大身份群体中,存在着由户口等级、所有制等级、就业编制等级、单位和职位的行政等级等造成的一系列社会权益的刚性差别,而干部群体处于社会利益结构的最高层。这并不主要表现在工资标准的相对较高上,而是更多地表现在政治待遇、工作条件、生活待遇(住房、用车、差旅等)、职业保障(事实上的终身制)等的特殊权利和非货币收入上。干部本人地位对其家庭成员生存、发展状况的有利影响,也是普遍存在的客观事实。

改革开放后,在社会运行方式上,国家直接控制的社会资源逐步减少,直接承担的社会职能逐步减轻,对社会事务的直接管理逐步减弱,这一切意味着国家原有权力的逐步收缩和转移。作为国家权力的人格化代表的干部阶层,无疑日益明显地感受到在这一过程中所掌权力的失落和自身地位的下降。“放开、搞活”的改革措施,使各种社会组织、群体、阶层的自主性和独立性逐渐增强;市场交换关系和契约性关系的发展,使各种利益主体之间的交往逐渐趋向遵循平等和自由的准则。于是,干部阶层能够代表国家指挥一切、调动一切、控制一切的时代逐步

成为过去。

与此同时,尤其是在改革初期政府职能尚未根本转变的情况下,自上而下的放权在很大程度上被各“条”、“块”政府部门所截留。这样,在特定的、局部的管辖范围内,干部个人和集团(局部性群体)对自己主管的社会资源与事务有了前所未有的自主、机动支配权(更能“说了算”了)。于是,在干部阶层的整体权力、地位绝对下降的同时,干部个体和集团的局部性权力、地位则开始相对上升。

在社会利益结构上,随着开放、搞活政策的实施和所有制结构的变动,原体制外生长出大量新型的组织、群体,它们从诞生起就拥有一份独立的利益和资源,原体制内的各种组织、群体的利益也逐渐分化、独立化,并开始拥有自有资源。社会利益的分化、市场机制的启动以及改革步骤、政策的安排与倾斜,使全社会原有的等级性平均主义利益格局被打破,不同社会群体、阶层的利益差异渐趋明显。在这种大变动中,有些群体、阶层得大于失,有些群体、阶层失大于得,彼此关系和相对位置发生了显著变化。

大致说来,在改革初期,体制外新生群体和阶层的利益所得远远超过了体制内原有群体和阶层。先体制外、后体制内的改革步骤,使最先从改革中获益的社会成员大都来自那些原体制下社会地位最低、最受贬斥或遭禁止的群体和阶层。政策的倾斜和先行一步的优势,使其中不少人迅速发财致富,并通过及时行乐和炫耀性消费来宣泄长期遭受压抑的心理。这种暴发户现象给其他社会成员造成了强烈的刺激,使大多数人产生了强烈的相对剥夺感。在原有利益格局中处于最高层的干部阶层无疑最明显地感受到了这一点。

在改革的进一步实施中,以承包制为主的体制内企业改革也逐步启动。国有企业职工群体的收入因约束机制的缺乏而渐渐摆脱了国家的严格控制,在相互攀比和通货膨胀的压力下日益爬升。相形之下,国家干部的工资水平因国家财政能力下降而未能水涨船高,以至一度落在社会平均工资水平之下。市场交换原则在消费领域的逐步推开,使一些原来干部专属的消费项目不再成为特权,非货币收入也在减少。凡此种种,使得干部阶层在整个社会中的相对利益水平与层次明显下降,尤其是面对那些脑满肠肥、趾高气扬的新富们,甚至显出几分窘迫来。

在干部阶层整体地位、利益变动的同时,干部阶层内部也发生了分化。在原体制下,干部阶层内部

的高度同质性造成不同功能系统的干部在利益上的高度一致性,发生变化时也是连锁联动,始终保持总体上的利益平衡。改革以后,党、政、企、社会各系统的功能开始分化,不同类型、层次的组织之间利益差距拉大,各类干部之间也出现了利益分化。

首先是企业与非企业干部的分化。在企业实行厂长经理负责制和承包经营责任制等改革之后,企业干部的工作自主性、灵活性大为增强,手中直接掌握的人、财、物大大增加,收入水平也更多地与本企业的经营机制联系在一起,并随着时间的推移而不断上扬。于是,企业干部与其他干部之间形成了明显的分化和反差(当然,与私人、外资企业经营者的权力和收益相比,国营企业的干部仍自叹弗如)。

其次是经济主管部门与其他部门干部的分化。改革初期市场机制的部分引入尚未根本改变社会资源的配置方式,政府经济主管部门对社会资源仍有很大的控制权,并产生了计划内外资源价格的落差。这种价格差造成了资源来源渠道不同的企业之间的先天性不平等,从而引起企业对计划内资源的激烈角逐。而过渡期计划内资源配置的机动性,使原体制下资源配置的等级大锅饭式的刚性不平等,变成了分灶小锅炒式的弹性不平等。在实际操作中,掌握计划内资源配置权的官员们的意志和偏好往往起决定性作用,这就使他们的权力、地位更加突出。

再次是中央与地方及不同地区、部门、行业干部的分化。“放权、让利”的改革及其时间、空间和内容上的差异,使中央与地方及不同地区、部门、行业中的干部出现了利益分化。财政包干制的推行使地方与中央开始明确划分利益边界和重新确定利益关系,一对一的谈判方式和力争扩大“蛋糕份额”的利益驱动使地方与中央的讨价还价日趋激烈。对各种改革特许和经济特权的争取成为地区、部门、行业之间率先“致富”的激烈竞争,已开放地区与未开放地区、放开手脚的部门与捆住手脚的部门、享受优惠的行业与不受优惠的行业的干部之间利益差距迅速扩大。

很显然,改革初期干部阶层内部利益分化的主要原因是改革步骤和政策实施的不平衡,并非市场经济自然发展的结果,也非干部自身努力程度的差异。这不能不进一步加剧他们心理上的不平衡。

对转型初期干部阶层的地位利益变动作深入细致的分层分类研究并非本文的任务,但通过以上分析已可以作出如下概括:改革以后,干部阶层的整体

权力、地位下降,内部发生分化,失去原有利益平衡;个体、集团的自主性、独立性提高,局部性权力、地位上升。

## 二、利益补偿、转换与保护—— 转型初期腐败广泛萌生的利益根源

不少论者指出,中国改革以来腐败的广泛产生是由于存在着体制转换、管理空缺、社会失范、道德危机等特定社会条件。这些分析已经揭示了转型期腐败的特殊环境因素,但未抓住问题的关键——腐败行为主体的利益动因。需要进一步指出的是,转型初期腐败的广泛萌生是由于它有着特殊的社会利益动力,满足了某些特殊的社会利益需求。这些社会利益需求可以概括为以下几种:

1、利益补偿。改革初期,国家干部收入水平的相对下降十分明显。据统计,在全国十几个行业中,1987年国家机关平均工资处于倒数第三位,1988年又下降为倒数第二位。1989年国家机关平均工资比全国全民所有制单位职工平均工资低11%。<sup>①</sup>而体制外新生群体、阶层中的暴富现象又极为触目。长期“位”尊“俸”优的干部们,很难接受这种既悖公平,又伤自尊的社会分配现实。于是,强烈的失落感、不公平感和相对剥夺感在干部阶层中广泛产生。对于收入水平下降,又无正式补充来源的许多干部来说,在向社会提供服务的同时“收取”一些费用,乃是一种自发的非正规“自我补偿”行为;尤其是面对那些靠政策优惠或政策漏洞、“不三不四发大财”的服务对象,简直就有一些“讨回公道”的含义。各种原本不合理、不正当的行为被行为人自己在心理上赋予了某种合理性和正义性,成为在非常时期“堤内损失堤外补”、“以不合理对抗不合理”的越轨行为。正是由于具有比较广泛的心理基础,政府机构的这类“有偿服务”行为才得以在某些地区、某些部门成为公开化、制度化的“土政策”、“惯例”,人们不依此行事就是不懂“规范”。这类腐败现象是收入过低状况在干部阶层中引起的一种恶性反应,是对“社会分配不公”的扭曲的利益补偿行为,并由此引出了“逼良为娼”的说法和对“高薪养廉”的呼吁。

2、利益转换。在原体制下长期处于社会权益最高层的干部阶层,有些人心中的理想模式是改革后依然保持自己在社会中的地位优势,权力的下降要转换成财富的上升。而改革初期行政权力对新生市

场的强劲介入和约束、监控机制的残缺,为人们进行非制度性的交易和敛财提供了巨大的可能性空间。于是,一些便于、敢于和善于“权钱交易”、“公权私用”的干部在聚敛个人财富的道路上迅速起步。与此同时,一批批“子弟兵”们依托父辈的权力、关系优势,在“双轨”并行的商海中左右逢源、尽领潮头,也成为改革以后中国经济舞台上的一大景观。“子弟兵”们下海弄潮的先行实践和丰硕收获,无疑对某些父辈们的“转变观念”、“支持改革”具有最直接、真切的影响力和说服力。于是,通过把旧时代的“权贵”转化为新时期的“巨富”,腐败因此而成为某种化解、消除改革初期的权力障碍的特殊的“恶”的力量。而亿万国有资产的流入海内外私人帐户,就成为社会为这种“赎买”所付出的代价(由于转轨期间的规范混乱和能量巨大的保护网,这种巨额资产能在日后因“案发”而追回的,往往只是冰山之一角)。

3、生存保护。从另一个角度来看,腐败现象的大量产生乃是社会新生要素和力量以畸形的方式谋求生存保护与发展的表现。从社会资源的国家垄断到社会资源的市场配置,是一个漫长的渐变过程。在国家计划管理体制外诞生的新生要素和力量,一开始往往无法从市场上得到生存与发展所需要的足够资源和机会。为此,它们不得不千方百计地谋求得到“计划内”的生产资料来源和产品销售渠道。而给“计划内”资源和渠道的管理者们个人以“好处”,就成为它们争取得到“多多关照”的手段,于是,成千上万的“杂牌军”们身背“机关枪(烟)”、“手榴弹(酒)”和“大团结(钱)”等各式武器,攻克了“正规军”的一个个堡垒和阵地,为自身的生存、发展打开了一条条“血”路。如果我们如实回顾十几年来中国乡镇企业取得巨大发展的历程及原因,就不得不承认这种“不正之风”起过的重要“作用”。同样无法回避的是,私人企业、三资企业等非公有制经济的生存与发展,也都不同程度地借助了各种形式的“隐性投资”所换来的“通行证”和“保护伞”;而国有企业一旦获得某些“计划外”发展的自主权之后,也迅速加入了用各种武器攻打国家计划管理阵地的行列,而且往往火力更准、更有“成效”。总之,在从计划向市场转变的起步阶段,“计划内”资源通过腐败的途径流向社会,是新生经济主体因市场性资源缺乏而寻求替

<sup>①</sup> 参见石剑、吴质:《中国官员的工资》,改革出版社1993年版,第253、297页。

代性资源的一种畸形表现。人们的良知憎恶腐败,但在“正路”不畅、“前门”难开的情况下,走“歪路”、“开”“后门”就成为各种新生利益主体谋求自身发展时面临的一种现实选择。腐败本身是一种破坏性力量,但在旧体制的力量依然强大的转型初期,却以支付“买路钱”的方式,对新生要素和力量的生存与发展起了某种保护作用。这类腐败是转型期社会利益分化、冲突、转换和整合的一种特殊表现形式。“权钱交易”的双方通过私下交易各取所需,原本对立的“两军”化干戈为玉帛,一种特殊的利益连带关系建立了,一种畸形的社会整合实现了。在广阔的非正式社会关系的领域里,腐败所建立起来的“钱权”关系与中国社会广泛存在的宗法关系、人情关系等一起,填补着转型期正式社会体制、机制的功能空缺,这是不以人的意志为转移的客观现实。

一般而言,旧体制中越是束缚、阻碍新生要素发展的那些环节,越是会受到“糖衣炮弹”集中、猛烈的攻击。因此在一定意义上可以说,转型期的腐败是一种改革指示器,腐败最集中的地带往往就是改革最需要推进的区域。腐败的大量生成往往标志着旧机制已难以维持正常运转,新机制应当取而代之。随着不同时期改革热点和新要素生长点的变更,腐败的多发区也不断转移。事情往往只有坏到极点,才会向好的方向转化。初期改革的实际进程常常并不是按照理想的最佳设计进行的,而是在解决一个又一个用“老办法”再也难以为继的危机中推进的。

分析、指出转型初期的腐败在客观上满足了一定的社会利益需求,并不是对腐败现象本身的肯定,而是为了加深对转型初期腐败根源的理解。它告诉我们,在一个社会从高度集权、高度垄断的体制向市场化体制转变的过程中,出现广泛而严重的腐败现象在一定程度上是必然的。在旧体制下执掌国家权力的既得利益阶层中,必然有相当一部分成员因不愿、不甘自身权益的失落而凭借尚存的权力进行“利益补偿”和谋求“利益转换”;新生的市场要素和力量在取得充分、合法的生存条件与发展空间之前,也必然要通过尚存的非市场途径为自己的成长开辟道路。于是,大量的“权钱交易”和“以权谋私”发生了。这就是中国改革起步后腐败大量产生的特殊社会利益根源。总而言之,转型初期腐败广泛萌生的主要社会利益根源,是原有干部阶层成员对地位失落的变相反抗(利益补偿与利益转换),及新生社会力量对生长条件的畸形购买。

需要强调指出的是,以历史和客观的态度承认转型初期的腐败现象在一定条件下也产生了某些正面后果,是基于正视、承认它以扭曲的方式满足了正式社会体制的变革尚无法充分满足的某些新生的、合理的社会需求。舍去这一标准和前提,这种承认就不能成立。因此,笼统地把腐败称为改革和发展市场经济的“推动力”、“润滑剂”是完全站不住脚和非常有害的。况且,即使腐败在一定条件下产生了某些正功能,腐败本身固有的破坏作用也是同时存在的,它在腐蚀旧要素的同时也使新要素受到腐蚀,在破坏旧体制的同时也使新体制的健康发育受到损害。改革越是向前发展,腐败所能产生的正面作用就越小,破坏作用就越大。也就是说,腐败所能产生的某些正功能是与社会转型的进程成反比的。如果说改革初期腐败在为新生要素开路上确实起过某些特殊的、难以替代的作用的话,那么,随着旧体制的逐渐衰败和新体制的逐渐生成,腐败的破坏作用就不再是主要指向旧体制,而是主要指向了新体制。

### 三、维护畸形既得利益—— 转型中期腐败持续不止的利益根源

随着改革的逐步推进和全面展开,腐败现象也在逐步发展、蔓延。改革进入中期以后,干部阶层的利益实现方式已经从单一走向多样。对于现在的大多数干部个人和群体来说,实际利益水平的高低已非主要受制于国家财政的供给,而是主要取决于自身及所在单位是否拥有预算外的收益来源(所谓“门路”和“花头”)。而形形色色的腐败途径,也已经成为重要的利益获取方式,交织在许多干部目前的利益实现机制之中。其中最普遍的是“寻租”分利、公款消费、公产“创收”和滥权搜刮。

1、“寻租”分利。正如一些经济学家运用“寻租”理论分析腐败现象时所指出的,我国当前经济领域广泛的寻租活动主要是由转型期的价格“双轨制”(从80年代的商品价格双轨制到90年代的资金、房地产等要素价格双轨制)造成的。“租金”是市场价格与计划价格的差价。寻租人只要通过有关官员得到计划价格的资源,就可以轻而易举地获取很高的超额利润,并把其中的一部分作为贿赂成本分给有关官员。于是,这些“租金”被拥有权力的官员和拥有金钱的寻租人共同获取、分享了。几个寻租、分利者的成功,会吸引更多的寻租、分利者群起效仿。而

寻租者获得的资源往往被用于转手牟利,从而造成层层转手,层层寻租。于是,对稀缺资源的市场竞争成为腐败行为的竞争,贿赂成本不断提高,配置效率迅速下降,资源浪费日益严重。而政府机构中那些靠“寻租”分利的官员、集团为了继续获取和增加来自“租金”的收益,总是千方百计地阻挠从旧体制向新体制转变的进程,尽可能地保留、扩大政府对经济生活的过度干预,甚至主动地“设租”和“收租”。这正是近十年间经济领域中的腐败现象愈演愈烈的主要原因。这些官员、集团在社会成员中的比例很小,但通过“收租”、“分利”获取的社会资源和财富的比例很高。据估算,90年代初,每年通过“寻租”分利、侵占国有资产等形式直接落入以权谋私者手中的现金或实物不低于1000亿元。<sup>①</sup>

2.公款消费。改革以来,随着一轮轮公款吃喝、公款旅游、公派出国考察和购买高级轿车、兴建楼堂馆所等公款消费的攀升热潮,大批国家机关和国有干部在奢华、挥霍的相对程度上已远远超出了个体、私营和外资企业的经营管理者,而他们主管的地区、部门和企业大都还处于很不发达和贫困、落后、亏损的状态。90年代初,全国每年公款宴请费用达1000~1200亿元,新增轿车的购车养车费用达700亿元。据国家统计局测算,全国大中型饭店、宾馆60~70%的收入来自公款宴请。据1993年末不完全统计,国家全年用于轿车的总费用占当年财政支出的37.93%。<sup>②</sup>随着反腐败斗争的逐步开展,公款消费的内容和形式也不断花样翻新,通过打“时间差”、“擦边球”等办法规避制约和惩罚。

3.公产“创收”。由于转型中的国家财政无力充分满足臃肿的干部队伍的工资增加需求,干部阶层收入水平的相对下降一度成为影响干部队伍稳定和工作积极性的尖锐问题。在几经反复之后,国家机关和单位开办经济实体的闸门终于被打开。各类政府机构和单位纷纷以各种名义开办公司,“下海”经商,组织“创收”。仅1992年一年,全国新办公司22万家,比上年增长88.9%。据国务院经贸办权威人士透露,这些新增的公司大都是机关办的经济实体。<sup>③</sup>把一部分国家行政管理职能转移给自办的经济实体,利用垄断、特权地位谋取超额利润,是这类官商一体的“公司”、“集团”得以“盈利”的重要手段。这种公产“创收”活动给组织化、群体化的“化公为私”和“以权谋私”行为穿上了合理、合法的外衣。它们的不规范性存在不仅给个人腐败行为提供了大

量的机会,也使人们心理上对个人腐败行为的道义否定只剩下“五十步笑百步”的距离。

4.滥权搜刮。从农村到城市,从基层到机关,利用职权“乱收费”成为几乎涉及一切公共管理领域的现象,巧立名目增加收费项目,随心所欲提高收费标准,已经成为许多国家管理机构和职能群体充实单位小金库、扩大个人稳性收入的重要渠道。农民、企业负担过重成为久治不愈的顽症,设卡勒索、强行摊派、非法罚没的现象屡禁不止。滥权搜刮的泛滥造成各种“行业不正之风”,成为恶性的社会再分配机制。许多经济管理部门的官员经常个别或集体接受下级单位各种形式的“上供”。而上级部门官员的各种费用由下级单位承担或“报销”等做法,更成为隐性行贿、受贿的重要方式。原本属于“清水衙门”的非经济管理机构的许多官员们也不再甘于清贫,人为“设卡”、“收租”的行为在各个领域蔓延开来。最终,各行各业的任何人,只要手中掌有一定的社会紧缺资源或公共服务职能,都可以据此收取“好处费”(所谓“靠山吃山,靠水吃水”)。

总之,腐败作为一种利益获取方式是有惯性的,人们一旦“下水”并尝到了甜头,就很难自动停下来。如果说许多干部开始涉足腐败时的主要动机是补偿,那么现在坚持腐败行为的主导心态已变成贪婪。改革进入中期以后,干部阶层中腐败行为屡禁不止的利益根源已经进一步演变成成为对转型期畸形的既得利益的维护与扩张。

社会转型越是发展,腐败对社会进步的危害就越大。首先,腐败在干部阶层中造成了新的既得利益和既得利益集团,成为改革和社会转型持续推进的巨大障碍。靠“寻租”分利的既得利益集团通常手中握有实权,对政府决策具有很大的影响力。他们能够制造各种“理由”反对、阻碍新的有利于市场发育和实施根本性改革的措施出台。他们想继续利用国家垄断为自己牟利,却常常打着捍卫公有制的旗号;他们想继续维护自己的特权地位,却故意夸大市场化进程中出现失控危机的可能;他们自己是寄生于国有资产之上的最大肿瘤,却把那些真正有利国有资产增殖的企业制度改革也称为国有资产流失

① 参见黄苇町:《中国的隐形经济》,中国商业出版社1996年版,第175页。

② 同①,第170、175页。

③ 潘熙宁:《满口吃“皇粮”,双手拿银两》,《社会》1994年第1期。

……而体制转轨过程中利益冲动强烈、约束机制缺乏的公款消费、公产创收和滥权搜刮，也已经成为不少管理部门和干部群体的固定化的收益来源，成为许多干部习惯了的行为方式和生活方式。他们非常留恋现在这种前所未有、后不再来的“好时光”，对进一步转换机制、强化约束、完善管理的改革本能地采取消极、抵触的态度。

其次，腐败造成社会规范的扭曲和社会风气的毒化，阻碍新体制、新秩序的发育与健全。腐败作为一种社会行为方式是有示范效应的。随着腐败行为在社会生活各个领域的泛化，对私下交易的偏好和依赖越来越成为一种社会心理定势和大众行为习惯。人们办任何事都要先用钱、物“敲门”、“铺路”，否则就会不放心。循规蹈矩、洁身自好者寡，胆大妄为、“河边湿鞋”者众。老实人吃亏（个别人成为“先进”典型，却往往被认为“中看不中用”），越轨者获利（少数人成为“变质”典型，却每每被视作“好吃不好闻”）。应当指出，“权钱交易”并非如许多人所说的是等价交换原则在非经济领域的推广，而是超经济关系对等价交换原则的破坏（行贿方是“一本万利”，受贿方是“无本万利”）。当一个社会的运行机制和行为规范日益被腐败和“不正之风”侵蚀、扭曲时，它离市场经济只会更远而不是更近。从未经历、体验过健康、成熟的市场经济的人们却往往被这种状况所迷惑，误以为市场经济就是要这样“自由”地、不择手段地“交换”、“竞争”。于是，当社会转型进入以创建新体制、规范新秩序为主的阶段以后，改革所面临的已不仅仅是旧体制传统势力的阻碍，还加上了“千万人”新的越轨行为的“习惯势力”的破坏。

最后，腐败的恶性膨胀会破坏民众对政府的信赖，缩小改革的可行性空间，增大社会动荡的风险。中国社会转型的推动方式是自上而下的改革，政府是改革的领导者、组织者。一旦腐败现象的蔓延造成政府行为的大量扭曲和政府形象的严重损坏，民众就会对政府改革决策的公益性和公正性产生怀疑，从而加剧“上有政策、下有对策”的自卫、对抗行为，使改革措施难以实施和奏效。腐败官员与广大民众生存状态的分离与对照，也使改革的社会承受力下降。人们对腐败现象的不满和愤怒，很可能在政府要求民众进一步忍受必要的改革“阵痛”时爆发出来，打断改革的进程，甚至引起倒退。于是，由腐败参与“润滑”的改革，最终可能毁于腐败。

## 四、双重人格公开化与集团至上意识 ——转型期腐败的精神特征

在我国原体制下，长期占主导地位的“左”的干部观念实质上是国家统制观念。它对干部的理想化、“圣人”化的要求，在实际社会内涵和行为规范上主要转化、落实为对国家统制体制的绝对忠诚与服从。原体制下干部对个人利益的追求是客观存在的，但在个人的一切都由国家统制提供和保障、个人的前途取决于对国家统制的态度的情况下，尽可能保持并表现自己的“忘我”和忠诚才是争取个人“进步”的最好途径。这就不可避免地在许多干部中造成了程度不等的潜在的双重人格。

改革、开放以后，大多数干部的思想走向注重实际，注重利益，不再被理想化、教条化的观念所支配。这是经过思想解放、摆脱“左”的束缚后取得的进步，是干部阶层能够接受、参与“摸着石头过河”的改革实践的思想基础。但同时，转型期利益实现机制的扭曲和利益动机长期压抑的反弹，又在许多干部的精神上引起了一系列负面反应，成为转型期腐败的重要精神基础与特征。其中最突出的是双重人格的公开化与集团至上意识的滋长。

### 1、双重人格公开化

由于转型期干部观念转变的滞后和旧的严控、震慑机制的崩溃，双重人格在许多干部中依然存在，但在表现形式上发生了变化，即从潜在的双重人格走向了公开的双重人格。现在的许多干部已经不再讳言对个人利益的关注和追求。他们最常用的自我辩护语言是：我们也是人，我们也要生活。他们不再认为自己是圣人，不再要求自己成为圣人，也不再相信别人是圣人。面对人为拔高的宣传或道貌岸然的指责，他们会公然说：人总是有私心的。他们对圣人观念和圣人教育“那一套”早已不以为然，但在需要表态的正式场合，仍会熟练地按“标准”口径操练一番。而在实际工作和生活中，他们已经完全按照自己对现实的理解和意愿行事了。从“极左”条件下潜在的双重人格到改革环境中公开的双重人格，是从虚假走向真实的一个进步，但毕竟只是迈出了半步。双重人格本质上的弊端依然存在，并在新的形势下导致一些新的恶果。

首先是道德羞耻感的丧失。本来还是遮遮掩掩、羞羞答答的事情，现在干得心安理得、自在大方。

不少人行恶而不觉恶，现丑而不觉丑，贪欲膨胀，自律无存。少数人发展成为践踏法纪的“五毒俱全”的横行无忌者，许多人成为“吃喝拿要玩”毫不脸红的特殊消费群。

其次是越轨行为的泛化。对上一套、对下一套，表面一套、实际一套的“两面”做法，在“人人如此，我也如此”的心理自慰下，已经成为相当普遍的行为方式。正式规范的约束力愈来愈弱，越轨行为的面愈来愈广，集体违规的现象愈来愈多。在这种情况下如果有人试图“洁身自好”，就会受到整个群体的排斥，甚至“敌视”。“法不责众”已经成为违规者们故意加以利用的执法困境。

最后是社会权威的流失。由于许多干部说一套、做一套已经成为司空见惯的现象，以致在百姓中间形成了这样一种看法：当干部就要学会说假话。干部阶层在社会中原有的道德示范形象坍塌了，反而在许多民众心中成为惯以唱高调、说假话来掩盖谋私利、“刮百姓”的反面形象和可疑形象。民众对干部阶层的信任度大大降低，政府行为的权威性严重流失。

## 2. 集团至上意识

从国家统制观念走向集团至上意识是转型期干部阶层中的又一负面精神反应。在政府职能尚未根本转变，尤其是政府作为社会经济活动主体的身份尚未改变的情况下，“放权、让利”的后果，是使各级政府 and 部门日益成为各自独立的经济与社会利益主体。绝大多数干部的切身利益更紧密地与地区、部门的利益联系在一起。本地区、本部门的发展状况如何，成为决定干部地位保持与升迁的“政绩”。于是，国家统制变成了地区、部门统制，国家垄断变成了地区、部门垄断。本应放给企业、社会的“权”和“利”被各级政府大量截留，“现官现管”的地方干预常常比“天高皇帝远”的中央管制更为严厉。一时间“地区割据”的现象愈演愈烈，与中央“分庭抗礼”的冲动愈来愈强，严重阻碍了全国统一市场的形成和中央统一号令的执行。近几年来虽经中央一再采取措施和严肃纪律，地区和部门主义的倾向仍没有根本改变。其原因就在于目前干部利益实现机制的扭曲，导致干部阶层中普遍产生集团利益至上的意识。

集团至上意识的一个严重后果是地区、部门保护主义对越轨行为的纵容、支持和庇护。地区、部门之间的“政绩”攀比实质上是不同干部集团之间的利益攀比。在决定未来前途和地位的激烈竞争的压力

下，在体制冲突、管理缺失、约束疲软的境况中，千方百计地“走捷径”、“钻空子”、“打擦边球”，几乎成为“挡不住的诱惑”。尤其是当“左邻右舍”靠巧妙的做法获取了巨大的发展利益时，往往是“老实人吃亏”的怨言发之于前，“向××取经”的行动随之于后。“纪检松一松，经济冲一冲”成为不少“当家人”默认为的客观“规律”。他们对下属的违规越轨行为睁个眼、闭个眼，对为本地区、本部门的发展立功的“能人”重“大节”，轻“小节”。一旦发生有损本地区、本部门利益和形象的“丑闻”，他们本能的反应是遮掩、护短，化大为小，只许“补台”，不许“拆台”。甚至本身与违规者沆瀣一气的，就更是唇齿相依，宠爱有加。于是，在地区、部门主义保护伞的庇护下，腐败行为和种种歪门邪道在许多地方恣意蔓延，禁止难，举报难，查办难，不到民怨沸腾、高层介入、媒介“曝光”，无法下手解决。一旦揭开盖子，往往已成惊人大案。而不少当事人在发案前是本地区、本部门大红大紫的“先进典型”、“有功之臣”，或横行无忌、称霸一方的“土皇帝”、“山大王”。

以上对转型期干部阶层中负面精神反应的分析，并不意味着对干部阶层的“全盘否定”。以前人们总是习惯于说“大多数干部是好的和比较好的”，现在又常常抱怨“干部素质普遍下降”。这种笼统的肯定或否定对于分析和解决实际问题并没有多大意义。其实，任何时候大多数人的“本质”和“素质”总是差不多的，都可以说是“好人”。但好人可以做“好事”，也可以做“坏事”。在一定条件下，大多数好人还会一起做“坏事”（如“大跃进”时的“浮夸风”、“文革”时的“武斗风”）。决定大多数人的现实思想状态与表现的，是人们特定的生存环境，主要是制度。现实是干部的最好“教师”，制度能造就人也能毁坏人。干部阶层中出现的普遍性问题的根源并不在干部本身，也绝非靠一味强调“自觉改造世界观”、“加强学习”所能解决的。许多“本质”和“素质”都很好，长期一贯勤勤恳恳、任劳任怨、廉洁自律的“劳模”、“先进”人物在临退休前失足跌倒的事实，已经充分说明了这一点。因此，分析、解决干部中普遍性问题的主要着眼点不应放在个人的思想、素质上，而应放在制度、机制上。

## 五、制度创新与干部阶层重组—— 转型期腐败的根本治理

关于对腐败的治理，人们感觉最直接、谈论最多

的是对权力的制约和监督,但这恰恰是一个转型期最难解决的问题。在转型期间,无论是权力本身还是对权力的制约、监督系统都正处于分化、转移、重组和重建的过程中,各种临时性、过渡性的体制和规范也具有不完备、不确定和不稳定的特征。这种界限不明、是非不清和漏洞百出的状况给对权力的制约和监督造成了很大的困难。因此,一般地谈论对权力制约和监督,并不能有效地解决转型期权力结构和监督系统尚未定位、定型等特殊困境。而转型期的腐败面之宽之广,也并非仅以权力缺乏制约就可以解释的。在原体制下权力缺乏制约的现象更加严重,但干部阶层的利益实现机制理得比较顺,大多数干部无须,也无从通过体制外的方式满足基本利益需求。转型期的过渡性体制造成了干部阶层利益实现机制的缺损和扭曲,大多数干部地位失落后的利益需求难以通过体制内的正规方式得到满足,而体制外非正规获利方式的大量存在又造成了巨大诱惑,才使腐败行为有了广泛的动力基础。因此,转型期的问题只能通过转型本身来解决。如果说旧体制的打破不可避免地会引发大量的转型期腐败现象,那么新体制的建立必须以实现对转型期腐败的根本性治理为标志。

#### 1、治理转型期腐败的根本途径是制度创新

转型期的腐败是过渡性体制下干部阶层利益实现机制扭曲的恶性表现,它的主要滋生土壤是新旧体制交替中行政权力对经济和社会生活依然强大的过度干预。转型期的腐败是旧体制的后遗症,它的病根不是改革,而是改革不足。无论提倡“廉洁自律”还是严肃“党纪国法”,对于转型期的腐败来说都只能治标,不能治本。腐败单靠“反”是反不掉的,只有真正铲除滋生腐败的体制性土壤,才能解决转型期腐败大面积发生的问题。在社会历史发展的现阶段要完全杜绝腐败是不可能的,但在成熟、健全的体制下把腐败减少、控制在个别、偶发的水平上是完全可以做到的。因此,深化改革,建立完善的现代市场经济体制和相应的政治与社会体制,是治理转型期腐败的根本途径。而制度创新的核心问题是使行政权力彻底退出一切不应介入的经济和社会领域。这就必须实现政府角色与功能的根本转变,割断政府机构与各种经济、社会利益主体的行政隶属关系,理顺政府与社会、中央与地方(部门)、干部阶层与其他阶层等基本利益关系;废止政府对经济与社会生活的过度干预,变价格双轨制为单轨制,取消各种经济

垄断和社会特权,确立公平竞争的市场体系和社会环境,实现从“人治”到“法治”的转变。

制度创新的重要组成部分是干部制度的创新。干部制度创新的最终目标是实现从原有国家干部制度到公务员制度和企业家(经理)制度的转变。历史唯物主义早已指出,社会存在决定社会意识。在社会发展的现阶段,人们还无法摆脱对自身利益的追求,干部阶层也不例外。体制和教育所应当做的,是引导和制约人们合理地追求、实现个人利益,把个人利益与群体利益、社会利益协调、结合起来。我们需要的是凡人管理和凡人教育。

凡人管理的基点是高薪严法。应当承认公务员和企业家阶层拥有自身独立的利益。相对于管理劳动的复杂性、责任性及其对能力素质的较高要求,应当给予他们高于社会平均水平的报酬,使他们的公平感和自尊心得到满足。这种较高的报酬应当与他们的工作业绩相联系,主要以货币形式支付,不应当表现为各种社会特权。单靠高薪并不能满足少数人的贪欲而杜绝腐败,必须同时建立严格的制约和监督机制,对违反规则、制度者坚决予以惩处。应当确立纪检、监察机构在独立行使职权上的至高地位,强化社会监督机制,确保对国家机关和企业高层管理人员的有效监督。高薪与严法双管齐下将提高越轨行为的“机会成本”,有利抑制腐败现象的发生。

应当承认绝大多数公务员和企业家首先是把担任公职作为一种职业(即马克思所说的“谋生的手段”)。对他们教育的基础应是敬业教育和职业道德教育。抵制腐败并非必须具备大公无私的最高境界,但需要具有敬业、守职、自律的起码品质,把对个人成就、地位的追求与职业的要求紧密联系在一起。要避免出现目前这种一旦“圣人”做不成,就连“凡人”也不会做(干脆成“恶人”)的现象。公务员要对国家负责,企业家要对所有者负责,不能要求他们同时对各种不同利益主体负责(只能要求他们处理好与其他利益主体的关系),更不能要求他们为某种特殊利益集团服务。

#### 2、制度创新的主要阻力和关键力量都在干部阶层

中国自上而下的渐进式改革一开始就面临着一个两难问题,干部阶层既是改革的领导阶层,又是改革的触动对象。对于干部阶层中可能发生的对改革的抵抗,邓小平曾经作过清醒的估计。他称“精简机构是一场革命”。“发生问题,其中包括示威,都要预

料到。不要原则赞成，一涉及到本身的利害，问题就来了。在精简中如果发生什么游行示威呀，贴大字报呀，都不要怕。”<sup>①</sup>时至今日，政府职能和机构的改革尚未根本完成，转型过程中的体制畸变又在干部阶层中造成了新的既得利益和既得利益集团。事实上，由于能够“脚踩”新旧体制“两条船”而兼取两面之利，许多干部已经成为“双轨并行”体制的最大受益者。进一步减少行政干预、转变政府职能的制度创新无疑是釜底抽薪，将使这些既得利益和既得利益集团失去生存依托。因此，部分干部，尤其是那些“设租”、“分利”的特殊利益集团，必然千方百计地阻挠、拖延制度创新的进程。庸庸讳言，干部阶层中的既得利益集团和既得利益意识已经成为实现根本性体制变革的最大障碍。不克服这种障碍，改革就会变质，腐败就无法根治。

克服制度创新障碍的关键力量也在干部阶层。由于本文讨论的重点是腐败现象的利益根源，因此前面一直主要在分析干部阶层中的负面问题。然而，要克服根治腐败的阻力，关键又在于坚决依靠和充分调动干部阶层中的正面力量和因素。惩治腐败固然要依靠民众的力量和支持，但根治腐败则要靠制度创新。制度创新是需要精心设计、系统实施的正式组织行为，只能主要依靠干部阶层进行。这就需要干部阶层中依靠坚定、清醒的改革力量，适当照顾大多数人的既得利益，坚持打击顽抗势力。

应当充分利用腐败的改革指示器作用，向腐败集中的体制环节开刀，加速制度创新的进程。纪检、监察部门不仅应坚决查处腐败分子，还应通过汇总、分析案例，找出滋生腐败的体制缺陷和管理弊病，为制度创新提供具体指向。

3. 反腐败斗争的重要功能是促进干部阶层的重组

从以计划经济为基础到以市场经济为基础的社会转型，包含着社会阶层结构从等级身份性结构到平等契约性结构的转变。在这一过程中，社会的各个阶层都会发生分化、转型与重组，干部阶层也不例外。我国原有的干部阶层将从享有社会资源垄断支配权的阶层，分化、转变为分别承担社会生活各领域管理职能的若干管理阶层：国家公务员、企业家和教科文单位的“事业家”等。新型的公务员、企业家和“事业家”制度，将对各类管理人员的素质、能力和工作方式提出新的要求，原有国家干部队伍的分化、淘汰与更新是不可避免的。

这里有一个如何看待转型期的干部淘汰现象的问题。其实，任何一场大的社会变动都会出现“打江山”的人不能“坐江山”的现象。“乱世”所出的“英雄”往往并非“治世”所需的“贤能”。从历史的角度来看，一部分社会成员在转型期的泥泞道路上失足滑倒，是社会发展所付出的难以避免的代价。能够在转型期腐败和反腐败的枪林弹雨中始终屹立在时代潮头的人们，不是清醒的“自强者”，就是历史的“幸运儿”。以市场经济为基础的新体制客观上要求对转型期的干部队伍进行较大的调整、淘汰和更新，反腐败斗争就是进行这种淘汰和更新的重要机制之一。客观地说，全社会各个阶层的成员，都在改革的进程中有所获取，也有所牺牲；相对而言，原有干部阶层的成员由于拥有权力、关系资源的优势，在利益转换的过程中仍是处于最为有利的地位。与普通工人、农民相比，他们在社会转型中得以顺利转换角色和保持利益优势的机会要大得多，承受的压力、风险和牺牲要小得多。少数私欲膨胀、陷入腐败泥潭不能自拔的干部被历史所淘汰，实在是他们自己选择的结果。反腐败斗争虽然不能自然解决干部阶层的转型，但能够促进干部阶层的淘汰和更新，从而为新型社会管理阶层的诞生创造条件。从这个意义上可以说，只有经过反腐败斗争的洗礼，原有干部阶层才能获得新生。

主要参考文献：

- 1、胡鞍钢、康晓光：《以制度创新根治腐败》，《改革与理论》（京·郑）1994年第3期。
- 2、黄苇町：《中国的隐性经济》，中国商业出版社1996年版。

责任编辑：张宛丽

<sup>①</sup> 《邓小平文选》第二卷，人民出版社1994年版，第396、398页。