

公职人员的腐败渎职研究

王 铁

从社会学的观点看,腐败分为两类,一类是作为法律现象的腐败,一类是作为社会现象的腐败。在我国,目前最主要、最典型的表现有四方面,即贪污贿赂、以权谋私、严重玩忽职守和失职、挥霍公款吃喝送礼。文章介绍了国内外研究者对腐败的本质及社会的二重作用的分析 and 治理情况。国外的治理经验是严格立法、执法,惩治贪污贿赂、规范公职人员的行为。我们应借鉴这些经验,并从深化制度改革入手,探索出有效的惩治之路。

作者:王铁,男,1955年生,监察部行政监察研究所第一研究室副主任。

当今中国的社会病中,国人最关注、最不满,也是最复杂、最难治理的,要数公职人员腐败问题了。尽管中国最高决策层在十年前就把腐败提到“关系到党和国家生死存亡”的高度来认识,采取了多种措施、花了很大力气去抓,但腐败现象仍然没从根本上得到遏制。在对腐败问题的研究中,存在不少争议,如腐败的定义是什么?有哪些表现?有哪些危害?产生腐败的原因是什么?改革开放以来腐败现象猛然增多的原因是什么?反腐败与发展经济的关系如何?深入开展反腐败斗争还需要采取哪些措施?等。

腐败不是一个孤立的问题,而是一个政治问题和社会问题。腐败产生于体制和制度之中。对腐败现象的研究,必须把它放到一定的社会环境中,联系各种社会矛盾去认识。在当前,就是要结合改革开放,建立社会主义市场经济体制这个大背景,找出腐败现象与各种矛盾和冲突的内在关系,从而得出符合实际的结论。

一、关于腐败的概念

近些年来,理论界关于腐败的定义,主要有以下观点:^①

(一)从权力运用的角度进行定义。主要论点有:(1)腐败指公职人员假公济私,利用手中的职权非法获得私人利益。(2)腐败就是权力变质,即公共权力蜕变为私有权力,朝着有利于私利的方向使用。(3)腐败在本质上是权力与金钱交换。(4)腐败是为私人目的而滥用国家权力的行为。

^① 主要参考文章:雷红:《腐败与廉政有关理论观点综述》,《社会主义研究》1989年第4期;张明清:《试论政治腐败》,《社会主义研究》1991年第12期;郭辛庚:《关于腐败问题的研究综述》,《学术动态》1989年第8期;陈明央:《关于廉政建设问题研究资料综述》,《道德与文明》1992年第1期;郭黎平:《反腐败问题探讨综述》,《天水学刊》1991年第1期;吴越:《为政廉洁与保廉机制》,《法治时代》1991年第2期;郭海林:《试论当前腐败现象的根源与反腐败的对策》,《陋习理论家》1990年第3期。

(二) 从公职人员违反社会规范的角度定义。主要论点是:(1)借用美国政治学家亨廷顿《变革社会中的政治秩序》一书中的定义,即“公职人员违背公认规范,谋取私利的行为”。(2)由此可具体化为腐败是指政府官员为谋取私利而违反法律规范、纪律规范或道德规范的行为,在现实生活中主要表现为四个方面:经济上贪污贿赂,工作上严重官僚主义,生活上糜烂堕落,组织上任人唯亲。

(三) 从权力运用和公职人员违反规范两个角度进行定义。腐败是政府官员或机关为达到利己的目的,利用职权违反法律、纪律或道德规范而背离既定的管理目标的现象。具体由三个要素构成:一是权力变质,即公共权力蜕变为私有权力,如以权谋私、假公济私等;二是非法占有,即将国家所有蜕变为部门所有、个人所有,或侵吞社会公共财富和他人财产,如贪污受贿、徇私舞弊、贪赃枉法等;三是官员蜕化变质,如现实生活中某些官员成为某一群体或集团的代理人,或者生活上腐化堕落,丧失了国家公职人员的基本品格。

(四) 从政治、经济、文化多角度进行定义。主要论点有:(1)腐败是一种综合性的社会现象,涉及到制度、道德、经济、权力、文化等多种因素。从政治的角度可定义为政治制度的蜕变;从伦理的角度,腐败是社会道德、尤其是公务人员道德的堕落;从经济的角度,腐败是政府官员以牺牲社会公共利益为代价而对个人物质利益的满足;从权力的角度,腐败是政府官员为获取私人利益而对手中职权的非正当的运用;从文化角度,腐败是社会政治价值和政治规范的败坏。(2)腐败是指公职人员和执政党员由思想上的颓废、腐朽而导致的政治上和行为上的堕落。表现在经济领域,是利用人民给予的权力或借履行公务之便,拿权力或原则作交易,谋取私利,捞取个人好处;在政治领域,表现为官僚主义、个人主义、形式主义等;在生活道德上表现为腐败堕落,道德伦丧,吃喝嫖赌,奢侈浪费等。

(五) 从法律调整的角度进行定义。腐败包含三点要素:一是腐败行为的主体是国家工作人员以及其他受国家委托从事国家公务的人,即有资格行使国家权力的人;二是腐败行为在主观方面具有谋利(包括为个人,为小集团谋取利益)的动机;三是腐败行为在客观方面是滥用权力或其他利用职务之便进行的行为,并且这些行为违反了公认规范。

(六) 把腐败分为广义和狭义两种来定义。狭义的腐败是指运用公共权力来实现私人目标的行为;广义的腐败意味着政府治理一般意义上的败坏,这里不一定有人直接得到利益或好处,但整个社会的利益受到损害。

(七) 从社会学的观点看,腐败可分为两类情况,一类是作为法律现象的腐败,即国家法律法规所禁止的行为;一类是作为社会现象的腐败,它不仅包括法律法规所禁止,更大量的是违反纪律规范、道德规范的行为,甚至社会舆论不赞成的某些消极行为,如普遍存在的行业和部门的不正之风,各式各样的以权谋私行为等等。这两类腐败的共同点是:都与权力的不正当运用有关,并且都违反了社会规范。其区别在于:一是违反规范的种类不同,前者违犯法律规范,属于违法犯罪行为,后者还包括违反纪律规范、道德规范等行为;二是造成的危害不同,前者对公共利益和他人利益造成的损害较大,后者造成的损害比较小;三是衡量前者有明确的标准,容易定性和处理,后者的标准则不清晰,定性处理比较难;四是在反腐败斗争中,监督机关对前者具有可操作性,对后者的操作具有一定的难度,有的甚至无法操作。

二、腐败现象分析

(一) 量化分析

对腐败现象进行量化分析,特别是从宏观上进行量化分析始终是个薄弱环节。究其原因,一是腐败概念本身比较笼统,不清晰,人们对其理解不完全一致。二是统计指标很难确定。三是腐败行为都是为法律所禁止,或为群众深恶痛绝的,因此一般都很隐蔽,难以观测统计,正如有的监督人员所说:“能统计到的贪污贿赂行为,就是已经查处的,而实际存在的远比查处的要多,但这是个没人搞得清的‘黑数’。”鉴于上述情况,我们对腐败现象的量化分析,只能通过监督机关查处的案件数,看个大概的趋势。

1. 检察机关查处案件的统计

据统计,全国检察机关1979年至1989年立案的经济犯罪数及贪污贿赂犯罪数分别如下:

立案的经济犯罪数:1979年703件;1980年8184件;1981年15753件;1982年29563件;1983年22531件;1984年22490件;1985年28795件;1986年49675件;1987年30965件;1988年31230件;1989年67500件。^①另据最高人民检察院的统计,1979年到1989年,全国检察机关经济犯罪立案总数为318943件,其中贪污174004件,受贿57846件,分别占54.6%和18.1%,这两项加在一起占全部经济犯罪立案数的72.7%。^②从上述数字可看出,1979年以来,贪污贿赂等腐败行为呈大幅度上升的趋势,其中,1989年经济犯罪立案数是1979年的96倍。

2. 纪检机关查处案件的统计

1982年到1986年,全国各级纪委共查处党员贪污受贿案件23.3万件,占经济违纪案件的50%;1987年全国因贪污受贿而受处分的党员共计19800多人,占受处分的党员总数的13.3%;1988年全国省级纪检机关直接查处和过问的大要案件、贪污受贿案件占近18%,居各种案件之首。^③

全国行政监察机关有关数字的统计表^④

项目	时间	1988年	1989年	比上一年	1990年	比上一年	1991年	比上一年
	1—9月	1—10月	增加%	增加%	增加%	增加%		
受理			168700		221549	31.1	167300	-24.5
立案	15600	38908	149.4	51261	31.7	52039	1.5	
结案	7500	36072	381	42490	38.1	46171	8.7	
行政处分	7500人	23777人	217.0	46811人	96.9	50184人	71.3	
处分县以上干部		1212人		1782人	47	1535人	-13.9	
移送司法机关		2761人	151	3385人	22.6	3501人	3.4	

根据《行政监察条例》,监察机关的监察对象是国家行政机关及其工作人员,以及国家

① 宫晓冰:《贪污贿赂犯罪对策论》,法律出版社1991年9月第一版,第1—2页。

② 薛木铎主编:《干部廉政二十讲》,浙江人民出版社1991年9月第一版,第76—77页。

③ 薛木铎主编:《干部廉政二十讲》,浙江人民出版社1991年9月第一版,第76页。

④ 资料来源:监察部办公厅编《行政监察工作文件选编》,地质出版社1989年第一版,第68页;1990年第二版,第90页;1991年第三版,第6页。《中国监察》,1992年第3期,第3页。

行政机关任命的其他人员。从上表的数字可看出，监察对象的违法违纪等腐败现象也比较突出。

（二）类别分析

1. 贪污贿赂

贪污是指国家工作人员、集体组织工作人员和其他经手、管理公共财物的人员，利用职务上的便利，侵吞、盗窃、骗取或者以其他手段非法占有公共财物的行为。

贿赂是受贿、行贿、介绍贿赂的总称。受贿是指国家工作人员、集体经济组织工作人员或者其他从事公务的人员，利用职务上的便利，索取他人财物，或者非法收受他人财物为他人谋取利益的行为。行贿是指为谋取不正当利益，给予国家工作人员、集体经济组织工作人员或者其他从事公务的人员以财物的行为。介绍贿赂是指为个人谋取非法利益，而向国家工作人员、集体经济组织工作人员或者其他从事公务的人员介绍贿赂的行为。这三种行为之间有着内在的联系，并互为存在的前提。

贪污贿赂行为是腐败最突出的表现形式。我国建国后，贪污贿赂现象始终没有绝迹，近十多年来，更为猖獗。据统计，1982年—1991年的十年间，全国检察机关共立案侦查贪污贿赂案件36万余件，挽回10亿元经济损失。^①近三年中，全国检察机关每年受理贪污贿赂案件年平均达8万件左右，其中立案的5万件。据检察机关高层领导估计，在一般的情况下，这样的办案数量将要持续相当长一段时间，而且目前实际发生的贪污贿赂犯罪远远不止此数。^②

当前贪污贿赂行为具有以下特点：

（1）涉及面广。从行业分布看，几乎各行各业都有贪污贿赂行为，其中比较集中的发生在金融、建筑、物资、供销、粮食、商业等系统，据一些地方的典型调查，发生在这些系统的贪污贿赂案件，约占贪污贿赂总案件数的40%以上。^③从地域分布看，不论是经济发达地区还是落后地区都有发生，发达地区更多一些。有些案件还涉及几个省，十多个市县。从人员分布看，国营企业事业单位的厂长、经理、负责人和掌管财物或从事购销业务的国家工作人员比较突出，据一些地方检察院统计，这类案犯约占70%。^④有些案犯还曾被评为先进人物。

（2）贪污贿赂的数额越来越大。在50年代，贪污1千元以上是“小老虎”，1万元以上是“大老虎”，而现在则发展到贪污几十万、几百万甚至几千万元。据统计，1990、1991两年间，全国检察机关共查办万元以上的大案22611件，其中50万元以上100万元以下的52件，100万元以上的30件。^⑤从1990年到1992年11月，广东省检察机关共受理贪污贿赂等经济犯罪案件10479件，立案侦查万元以上重大案件3029件，约占30%，其中100万元以上的有74件。^⑥

（3）党政机关领导干部贪污贿赂案件上升。1988年，全国检察机关查处县处级以上干部贪污贿赂案犯194名；1989年查处875名，增加3.5倍；^⑦1990、1991两年间查处2112名，其中厅局级108名，省部级6名。^⑧

（4）贪污贿赂的手法越来越隐蔽。贪污已由涂改账目转为在账外作手脚，假报亏损等

① 《法制日报》，1992年4月11日。

② 《民主与法制》，1992年第4期。

③④ 孙谦主编：《国家工作人员职务犯罪研究》，中国检察出版社1990年12月第二版，第10页。

⑤⑧ 《法制日报》，1992年4月11日。

⑥ 《南方日报》，1992年12月23日。

⑦ 孙谦主编：《国家工作人员职务犯罪研究》，中国检察出版社1990年12月第二版，第9页。

手段；受贿则发展到“五不要”，即无发票不要，第三者在场不要，送到办公室的不要，不是熟人送的不要，账目上有记载的不要；有的由家属出面或者是采取送礼、赌博、借款、借高档消费品等形式接受贿赂；有的在作案前先订立攻守同盟，作案后立即毁灭证据等。

(5) 携款外逃情况严重。如沿海某省1987年到1990年3月，共有259名贪污贿赂案犯携款潜逃，其中1987年37人，1988年67人，1989年118人，1990年前3个月37人，呈逐年上升趋势。^①

2. 以权谋私

“以权谋私”不是一个法律概念，我国刑法上没有“以权谋私”的罪名，其他法律法规中也没有对“以权谋私”这个词作出界定。它更多的是出现在党的纪检、行政监察机关的工作文件以及各党政机关的廉政规定之中。

以权谋私的定义，可归纳为国家工作人员利用职务上的便利，为个人、家庭、亲朋好友、小集团谋取物质性利益和非物质性利益的行为。这里的国家工作人员，包括国家各级权力机关、行政机关、司法机关、军队、国营企业事业单位中工作的人员，以及其他各种依照法律从事公务的人员。

以权谋私行为具有以下特点：

一是表现形式多种多样，五花八门，举不胜举。在谋取物质性利益方面，可表现为违反规定多占住房，多调工资，多吃多占，为家属拉关系、找门路、套购紧缺商品，或提供人力、物资、资金、设备等。在谋取非物质性利益方面，可表现为违反规定替家属、亲友办理“农转非”户口，将不符合条件者招为国家正式职工、转干、晋级、安排出国等。二是具有普遍性，可以说在各个行业、各个领域、多数单位中都存在着不同程度、不同形式的以权谋私行为。三是以权谋私行为直接侵害人民群众的切身利益。

由于绝大多数以权谋私行为都属于违纪或一般性的违法行为，我国对以权谋私的治理，主要是通过下发文件进行政策调整。八十年代以来，几乎每年都制定了有关政策。

3. 玩忽职守和失职

在我国反腐败实践中以及许多群众观念中有一种倾向，即把是否谋取私利，将好处装进个人的腰包作为判断是否属于腐败行为的标准，对于严重失职、玩忽职守的行为则没有给予充分的重视。事实上，严重失职、玩忽职守行为给国家和人民群众利益所造成的损失，带来的危害非常严重。据北京市调查，1988年至1990年间，北京市检查机关侦查终结的贪污、贿赂案件共2135件，玩忽职守案件95件，两者的比例是22:1，但两者造成的经济损失却是1:4.4，贪污、贿赂案件涉及的金额总计为3439万元，玩忽职守案件却高达15410万元。从两者个案平均损失数额看，贪污、贿赂案件个案损失为1.6万元，而玩忽职守案件的个案损失竟高达162万元。^②1991年，全国检察机关立案查处玩忽职守案件共3189件，这些案件给国家造成经济损失达8.3亿元。这一年全国纪检部门处分犯严重失职错误的党员共3339人，立案标准是10万元以上。加上没有报案查处的案件，有人估计玩忽职守一年造成的损失至少达数十亿元！^③

当前，严重失职、玩忽职守的特点是：

① 孙谦主编：《国家工作人员职务犯罪研究》，中国检察出版社1990年12月第二版，第12页。

②③ 刘敬怀、魏运亨：《沉重的“学费”》，《瞭望》1992年第23期，第14、51页。

(1) 案件呈上升趋势。全国检察机关1991年查处这类案件比1990年上升5.2%，造成直接经济损失上升3.7%。全国纪检机关1991年处分严重官僚主义失职错误的党员为3339人，比1990年的3092人上升了7%。

(2) 在金融系统和商品购销活动中发生的玩忽职守案件所占比例大。据统计，近几年发生在这些系统和活动中的案件约占这类案件总数的30~50%，有的甚至在60%以上。1990年最高人民检察院直接审查的205件特大玩忽职守案件中，103件发生在商贸购销活动中，37件发生在金融信贷活动中，占68%。^①

(3) 造成人员伤亡严重，损失巨大。1990年最高人民检察院直接审查的205件特大玩忽职守案件中，涉及安全生产方面的有32件，造成伤亡数百人，其中一起建国以来罕见的特大瓦斯煤尘爆炸事故，致使148人死亡、直接经济损失近300万元。^②由于林业部门某些领导人“对国家的森林资源和人民生命财产不负责任的严重官僚主义和重大失职行为”所致而发生的大兴安岭特大森林火灾，仅西部火区的过火面积就达68.8万公顷，其中70%为有林面积，造成直接经济损失3亿多元，受灾群众10432人，43223人无家可归，火灾中死亡193人，重伤226人。^③等等。

(4) 犯玩忽职守罪的领导干部比例上升。过去玩忽职守罪的主体主要是生产作业、技术操作中的管理指挥人员和单位中的直接责任人员、主管领导等，当前是在经济活动中滥用职权的领导干部占多数，有的地方县、科级以上领导干部犯玩忽职守罪的占总数的60%左右。^④

(5) 不少玩忽职守案件与贪污贿赂、以权谋私行为相互关联。据检察机关统计，凡是经济犯罪案件多的地方，玩忽职守案件也比较多。办理玩忽职守案件，往往查出经济犯罪案件。如四川遂宁某厂党委副书记刘某，1988年7月至10月在赴新疆采购棉花期间，受贿4.4万元后，盲目签订合同预付货款，造成巨款被骗，118万元无法追回。^⑤

4. 挥霍公款，吃喝送礼

在我国的腐败现象中，有一种非常特殊、没有腐败分子存在，但又为人民群众公认为腐败的表现形式，即用公款大吃大喝和用公款送礼。公款吃喝送礼造成的浪费相当惊人。据国家统计局的测算，全国大中型饭店、酒家，60~70%的营业额来自公款请客。以最保守的计算，全国每年吃掉公款800亿元，这笔钱可建40个中国第一汽车制造厂，可支付全国3年所需的教育经费。^⑥

我国公款吃喝送礼问题具有两个比较显著的特点：一是普遍性，名目繁多的会议、评比、检查，不同的节假日、纪念日、庆贺日，各种经济业务往来，以及公务活动，或多或少都伴随着公款吃喝送礼现象，许多企业事业单位工作人员和党政机关工作人员都不同程度地、主动或被动地参与过；二是公开性，大多在饭店、酒店、招待所等公开或半公开的场合进行，参与、作陪的不乏其人，吃喝送礼的费用多数在财务账面上有所反映。

①② 刘敬怀、魏运亨：《沉重的“学费”》，《瞭望》1992年第23期，第14、15页。

③ 孙谦主编：《国家工作人员职务犯罪研究》，中国检察出版社1990年12月第二版，第182页。

④⑤ 孙谦主编：《国家工作人员职务犯罪研究》，中国检察出版社1990年12月第二版，第184页。

⑥ 《经济日报》，1992年3月28日。

三、腐败现象的二重性

(一) 国人的认识

关于腐败的后果，我国学术界比较一致的认为是，有百害而无一利，对社会的危害很大。主要观点如下：

1. 腐败现象严重损害了党和政府形象，削弱了党和政府的权威，降低了群众对党和政府的信任程度，并蕴含着社会不安定因素。

2. 腐败现象使改革的许多措施走样变形，无法取得预期的效果，甚至难以出台。搞“权力承包”、“权力入股”等。

3. 腐败现象使我们难以在改革中建立起一种合理的利益分配关系。在“背景”、“靠山”和权力等因素的影响下，分享社会资源的机会只是少数人的专利，扩大了社会中各种形式的不平等。

4. 腐败现象使新的经济秩序难以形成，许多人把送礼行贿当作经济运行的润滑剂，以此弄到原料、打开产品的销路，取得企业的效益。实际上，送礼行贿是腐蚀剂，它只带来短期的、局部的假象繁荣，却为长久的、全面的经济运行埋下了无秩序、无规则的祸根。

5. 腐败现象会加剧社会的“权力饥渴”症，造成官位泛滥。在“以权谋私”成了社会风尚的情况下，获得了权力就可能获得一切，结果就出现了一种矛盾现象：一方面官位泛滥成灾，另一方面到处使人感到权力短缺，要干成任何重要的事情都缺乏必要的权力，这就是所谓有权的人越多，有用的权力就越少；用来谋私利的权力越膨胀，谋公益的权力就越空缺。

6. 腐败现象是一种严重的腐蚀剂，它破坏了社会公正和正义，腐蚀人们的理想、信念，毒害人们的灵魂，瓦解着我们的社会基础，危及国家的长治久安。

(二) 国外学者的看法反思^①

在国外，人们长期以来也一直认为，腐败在本质上是罪恶的，只会给社会带来恶果，因此必须受到惩罚。从本世纪60年代起，学术界有学者对这种传统的看法提出挑战，认为腐败对社会的影响，不仅有其消极的一面，也还有积极的一面。腐败可以满足某些不为人们所注意的社会需求。现将主张腐败的后果有积极意义的观点综述如下：

(1) 腐败可一定程度地促进经济起飞。一是能刺激经济发展。美国政治学家亨廷顿认为，现代化过程中由扩大政府管理权而产生的腐败有助于刺激经济的发展，传统的法律或官僚制度阻碍经济发展，腐败行为常常是跨越这种障碍的有效手段。他说：“一个相对来说不腐败的社会——如一个传统准则仍很强大的传统社会——可能会发现，一定程度的腐败是帮助轻松地踏上现代化道路的可贵的润滑剂。通过少量的腐败行为，一个发达的传统社会可以得到改进，至少可以现代化”。二是能取得政府对发展经济的支持。纳森尼尔·里夫认为，腐败可以促使政府对促进经济发展的行为采取更有利的态度，也可使政府更多地代表经

^① 主要参考资料：S·亨廷顿：《变革社会中的政治秩序》，华夏出版社1988年版。王沪宁：《反腐败——中国的实验》，三环出版社1990年4月第一版。胡格韦尔特：《发展社会学》，四川人民出版社，1987年6月第一版。莫里斯·迪韦尔热：《政治社会学》，华夏出版社1987年10月第一版。理查德·昆尼：《新犯罪学》，中国国际广播出版社1988年3月第一版。K·吉利斯皮等：《政治腐败与反腐败：研究评介》，《现代外国哲学社会科学文摘》，1992年第4期，第35~37页。

济活动主体的利益，政府在执照、信息和外汇分配上的政策对社会经济发展是至关重要的。三是可以促进投资。纳森尼尔·里夫说，投资者在作出决策时都希望将风险缩小到最小系数，这牵涉投资环境和政府的反应，如果这两者有所保障，投资者才会投入资金，投入资金会促进经济发展，而受到贿赂的政府官员会向他们提供保障。戴卫·白利认为，用于腐败活动的资金会以某种形式（买股票等）转化为投资资金，政府官员，尤其是高级政府官员掌握着经济发展前景的信息，他们会把资金投入最有发展前途的现代化企业中去。四是有利于经济上的创新。纳森尼尔·里夫认为，在既存的经济活动程序和体系中，人们形成了一定的利益关系，介入这个利益关系网络的人不愿丧失自己的既得利益，因此他们会反对创新，结果会阻碍经济的发展，如果创新者能通过某种手段得到政治上的支持，他们就能获得成功。此外，还有的学者认为，腐败可以促进稀缺资源的合理分配，可以加强私人组织与公共部门在经济上的抗争等。

（2）能推进竞争和效率。纳森尼尔·里夫认为，在发展中国家，一般不存在竞争，因为经济发展尚没有达到那样的程度，市场和生产都存在相当强的垄断，经济界人士要想获得机会和资源，就得付出较高的贿赂。如果各方都做出这种努力，竞争就形成了。从长远的观点看，付出高额的贿赂有利于企业的经营效率，如果没有效率，不可能长期从事这类活动。这就间接地提高了企业的效率。

（3）一定程度上能避免政府决策的失误。戴卫·白利认为，政府本身并不能保证自己的决策都正确合适，如果社会有关方面通过某种活动影响政府决策过程，便有可能使决策者掌握更多的信息，做出更好的决策，不过这种状态在一定条件下才会发生。他还认为，腐败可以减少政府制定的社会和经济发展规划的缺点，社会各种力量运用各自的手段反映自己的利益要求，最后达成一种利益综合。纳森尼尔·里夫认为，如果政府的决策不符合经济发展的要求，经济界可以通过腐败活动来阻止它的贯彻，或者在实际过程中阳奉阴违，而不受惩罚。

（4）可以提高政府官员的质量。戴卫·白利认为，如果政府的工资不足以满足一位有才华的官员的需要，那他就会另谋他职。如果存在通过腐败活动得到好处的机会，社会上才干高的人就会倾向于进入政府系统工作，从而提高政府运作的质量。

（5）可以调整社会运行中的冲突。亨廷顿认为，暴力和行贿都是非法向权力体系提出要求的方法，而行贿要和平些，在它成功的地方，它起的是稳定性力量的作用。只要掌握财富的权贵能用向政治权贵行贿的办法来满足自己的要求，他们就不太倾向于用他们的金钱去资助推翻政治制度的暴力企图。此外，有些政治学家和社会学家提出，腐败可推动新的和更有力的政治组织的形成，它们能作为对制度提出要求的渠道，从而避免诉诸其他手段，如暴力。有的认为，腐败促使而非排斥个人去接近政府官员和行政机构，这有助于社会整合，对行政机器僵硬的轮子来说，腐败可起润滑油的作用。

需要指出的是，上述学者在论述腐败积极作用的同时，也指出了其消极的一面，如妨碍政府达到预定的目标，提高了行政成本，减少政府的税收，减少公共开支，降低政府威信，丧失公共利益的感情，造成玩世不恭的气氛。亨廷顿还指出，腐败的积极作用是有限制的，一个腐败现象早已到处充斥的社会，不能通过更多的腐败来改进自己，而且腐败自然而然地削弱政府行政机构，甚至使政府行政机构的弱点永存下去。

上面只是在抽象的意义上讨论腐败的后果。当我们把某些腐败现象放到特定的历史环境

之中去考察,得出的结论就不完全是单一性、简单化的了。有时候结果不一定与上面的结论相吻合,甚至可能相反。

我们承认某些腐败现象在特定的条件下(如在改革发展的初期启动阶段作为突破旧制度、旧体制的一种恶的作用),对商品经济的发展具有一定的促进作用,并不是说要提倡腐败,恰恰相反,恶必竟是恶,腐败必竟是腐败,如果新的控制规范和控制机制不能及时建立和完善,听任腐败现象发展下去,那就会导致亡党、亡国、社会崩溃的后果。清末几次“维新”的失败,国民党在中国大陆的溃败,都败在“腐败”二字,都是历史的见证。所以说,反腐败“关系到党和国家的生死存亡”决非危言耸听。同时,我们也更深刻地认识到,要从根本上遏制腐败现象的蔓延,使反腐败斗争取得更好的效果,最好的办法是加快建立社会主义市场经济体制的步伐,加大改革的力度,真正消除新旧体制转换过程中的矛盾和冲突。

四、腐败致因分析

(一) 不同角度的分析

我国学术界普遍认为,腐败现象是多种原因造成的。比较多的论者是从政治、经济、历史、外来影响等四个方面去分析,也有人从其他角度进行探讨。现将主要观点综述如下。

1. 政治方面的原因。一是政企不分、党政不分是腐败现象产生的基本体制原因。二是法制不健全,包括法律法规本身不健全,“以言代法”、“以权代法”现象比较普遍,监督机制弱化,缺少一个完善的、能够有效地发挥作用的权力制约机制,难以制止腐败现象的滋生蔓延。三是干部人事制度存在着弊端和缺陷,基本上沿袭传统的“伯乐相马”式的选拔方法,造成了任人唯亲、官僚主义、宗派主义、裙带风等腐败现象,年轻有为的优秀人才难以脱颖而出,平庸无能之辈得到提拔,干部队伍素质较低,这是出现腐败现象的重要原因。四是政治透明度低,一方面党政工作缺少必要和明确的规则,无章可循;另一方面办事制度、程序和结果不公开,群众和监督机关无从检查,腐败现象随之而来。

2. 经济方面的原因。一是多种经济并存是腐败现象滋生蔓延的温床,表现为:一方面在社会总供给相对总需求严重不足的情况下,乡镇企业和个体企业同国家争原料、争燃料、争市场,正常渠道争不到就搞歪门邪道,使国家经济受到干扰,经济秩序紊乱;另一方面,私有经济利用我国多种经济并存在制度上的漏洞和问题,利用商品的滞与俏、紧与松、多与少,大肆抬高物价,以次充好,倒买倒卖。二是双重体制并存,实行价格“双轨制”,某些稀缺资源和紧俏商品的计划价与市场价之间形成较大的差额,使得某些掌握这方面审批权的部门和企业干部得以索贿受贿,中饱私囊;在计划和市场两种体制并存的情况下,旧体制的弊端显著放大,权力被视为有价证券;钱与权的幕后交易成为流通领域较为常见的事情。三是经济过热,使扭曲的供求关系更为紧张,经济的高速运转使管理机构不得不继续借助行政的手段安排重要原材料的生产与分配。超速的经济发展造成通货膨胀,使社会总需求超过总供给,这种经济秩序混乱,经济杠杆偏离原有轨道的环境,势必为以权谋私者提供了可以利用的机会。

3. 历史沉淀和外来影响方面的原因。一是封建官僚政治残余的影响。二是“文化大革命”搞乱了人们的思想,破坏了社会主义精神文明和社会风尚。三是对外开放,国门打开之后,腐朽的东西难免侵入。

4. 其他方面的原因。(1) 社会权力缺乏约束机制,对执政者说来便是一种危险的“腐蚀剂”。(2) 干部工资低,使某些干部把“权力”视为改善自身处境、寻求社会财富再分配的一种独占的特殊“资源”,并导致“权力泛化”,腐败在各级、各层、各行各业不同程度的倡行。(3) 私欲膨胀是腐败现象的思想根源,腐败现象说到底就是私欲的恶劣显现。此外,还有从舆论导向、权力的性质等方面去寻找原因的。

(二) 社会变革过程中的失范

1. 经济体制变革过程中的漏洞

腐败现象猛然增多的原因,首先要从经济体制中寻找。笔者认为,不论是高度集中的计划经济体制,还是社会主义市场经济体制,只要处于相对稳定时期,腐败现象,都不大会恶性发作,而当社会处于新旧体制交替的过程时,这种现象就会加剧。在这个阶段中,政府机关对经济的管理仍然很具体,分工很细,众多的机构分别掌握着项目、资金、物资的审批权,加上我国在生产资料方面仍然是“短缺经济”,一些重要的生产资料(包括运力、能源)比较紧张,在价格上实行“双轨制”,由政府机关审批,而随着商品经济的发展,企业特别是乡镇企业已成为相对独立的经济实体,有了自身的经济利益和相应的经营自主权。在这种条件下,企业为了自身的经济利益,更好地发展,及时得到项目、资金、物资、批文等,必然有求于管钱管物的政府机关工作人员,“权钱交易”具备了可能性,加上变革阶段法律、道德规范松弛等因素的综合作用,可能性迅速转化为现实性,导致了腐败现象的蔓延。

2. 道德失范

改革开放后,为了发展生产力,进一步调动人的积极性,我国采取了一系列政策和措施,鼓励人们通过自己的劳动追求个人利益、允许一部分地区和一部分人先富起来。过去建立起来的,实质上是以平均主义为主要内容的道德规范,在商品经济的冲击之下迅速崩溃,更多的人把关心的重点直截了当地放到了个人利益之上。

现阶段的情况是,旧的道德规范已经被冲击,新的道德规范正处于酝酿和发育之中。个人的行为既不受制于传统的规范,又无成熟的现代的规范可遵循,造成了道德观念上的分歧,道德认同上的困惑,道德信念上的摇摆,道德评价上的差异,处于道德评价上的失范状态。人们可以放心大胆地追求个人利益,而较少地受到约束,同时,道德规范作为维护法律规范最强有力的力量也被极大地削弱。在这样的社会条件下,必然造成个人行为上的鱼龙混杂,良莠齐生,越轨行为急剧增多,为腐败现象滋生蔓延提供了条件。

3. 法制建设滞后

现阶段,这方面的主要问题是:

一是有些法律法规已经过时;二是概括不了已经出现的新情况和新问题。如对国家机关工作人员在管理股票过程中的舞弊营私行为,居间介绍生意拿“好处费”、“辛苦费”的行为,从事各种各样“第二职业”的行为等,均没有明确的规定;三是不少法规中制裁部分的规定过于原则和简单,普遍存在禁止性规范和预防性规范多,惩罚性规范不足的弱点;四是一些法规的约束力不强;五是有些法律与政策不协调;六是关于国家工作人员基本行为规范方面的法律法规缺乏。

廉政法律法规出现的上述问题,直接影响了法律法规对腐败现象进行惩治和调整的效果,降低了法律法规的威慑作用。

五、深入反腐败的对策

(一) 国外的经验

国外一些国家和香港地区花了很大的精力反腐败。他们的经验可分为惩治贪污贿赂和规范公职人员行为两大类。

在惩治贪污贿赂行为方面：一是把反贪污贿赂作为一项基本政策在宪法中固定下来，如新加坡、泰国等国的宪法中都有这方面的规定；二是制定专门的刑事法律，包括专门的刑法，如日本1944年颁布的《关于完善经济关系罚则的法律》等；专门的刑事诉讼法，如新加坡的《反贪污法令》等；专门的组织法，如香港的《总督特派廉政专员公署条例》等；融刑法、刑事诉讼法和组织法于一体的综合性法律，如英国的《1889年公共团体贿赂法》、《1906年预防贿赂法》、《1916年预防贿赂法》，瑞典、印度等国家的反贪污法律，香港的《防止贿赂条例》等。三是制定专门的行政法和经济法，如美国的《政府官员和雇员道德操作准则》，法国的《政治家生活资金透明度法》，澳大利亚的《1905年至1973年秘密佣金法》，英国的《1984年代理人法》，法国和德国的《禁止不正当竞争法》等。

在规范公职人员行为方面的经验主要是通过立法，对公职人员在日常生活中应该怎样做、不应该怎样做提出明确的规范，划清合法与不合法、是与非的界限，严格禁止公职人员利用职务之便或职务的影响谋取各种私利。这些规定涉及接受礼品和款待、兼职及报酬、职务行为收费、公职人员的配偶和亲属接收利益、侵占公有财产和他人财产、将公有财产和设施用于私人目的、从事与公职不相称的活动、离退休或辞职后的重新就业、财产收入及债务的申报等内容。

由于我国同资本主义国家和地区的政治制度、法律制度、历史状况以及其他国情有很大差别，在借鉴其经验时，必须从我国的实际出发，不能照搬。

(二) 我们的对策建议

应该逐步建立一整套包括法律和道德规范在内的，适应社会主义市场经济体系的公职人员行为规范体系，使社会对公职人员的行为是否合法、公正和合理的判定有一个公认的、明确的准则。

1. 根据我国的实际情况，参考外国的经验，对国家公职人员日常行为进行规范。主要有以下内容：一是关于接受礼品和款待的规定，包括公职人员及其配偶、子女在国内公务活动和外交活动中可以接受和不可以接受哪些礼品和款待，对不便拒绝的礼品和款待应怎样处理，对有争议的礼品和款待怎样处置，对所接受的礼品和款待进行价值评估和监督的机关或者部门，对违反规定的处罚等。二是关于兼职和从事“第二职业”的规定，包括公职人员能够 and 不能够兼哪些职务，业余时间能够和不能够从事哪些工作(如讲课、居间介绍生意等)，从事兼职活动和“第二职业”的批准程序，哪些报酬是合法的，哪些报酬是非法的，对违反规定的处罚等。三是关于离职后重新就业的规定，包括公职人员离、退休、辞职后能到哪些单位和部门重新就业，是否在一定的期限内禁止在与过去有直接业务关系的企业事业单位就业，能不能就原有职务有关事项开展取酬的咨询业务，对违反规定的处罚等。四是关于公职人员持有股票的规定，包括国家机关工作人员及其配偶、子女能持有哪些股票，怎样参加股票买卖活动，必须经过哪些批准程序，怎样限制股票管理人员持有股票，对违反规定的处罚

等。五是关于公职人员任职回避和公务回避的规定，包括公职人员在提升和推荐提升干部时怎样回避自己的配偶、子女以及亲属，在执行公务时怎样回避与本人或其亲属有直接牵连的公职活动，回避的范围、程序，对违反规定的处理等。

2. 逐步建立与社会主义市场经济相适应的、社会普遍认可的、共同的道德标准。这是各项反腐败措施取得社会广泛支持的基础，也是公职人员有法必依、依法办事的前提。根据我国实际情况，道德规范应根据不同的对象，分为不同的层次。对广大人民群众来说，道德规范包括爱国家，爱集体，遵纪守法，具有敬业精神，处理好国家、集体、个人三者利益的关系等内容；对公职人员来说，还应增加全心全意为人民服务，廉洁奉公，艰苦奋斗，能为国家和集体利益牺牲个人利益等内容；对共产党员，特别是党员领导干部来说，在上述规范的基础上，还要按照党章的要求，增加坚持党和人民的利益高于一切，吃苦在前、享受在后，不谋取任何私利的内容。通过上述三个层次道德规范的建立，在全社会达成共识，以便更好地发挥道德评价力量在反腐败斗争中的作用。

3. 建立中国的“阳光法案”。世界上许多国家和地区在反腐败和推进廉政建设的过程中，都制定了被称之为“阳光法案”的公职人员财产申报法，建立了公职人员公开申报财产的制度，其目的在于便于监督机关定期和不定期地对公职人员的财产、收入和债务情况进行检查，防止不廉洁行为的发生，同时也有利于全社会对公职人员实行广泛的监督。

根据我国的情况，建立财产申报制度，申报的对象应包括各级党政机关的中层以上干部，国营企业事业单位的负责人；申报的内容，应包括现有的财产以及今后每年除工资外的所有收入，如超过一定价值的礼品，以及食、宿、交通运输方面的馈赠或款待，从事兼职活动和“第二职业”的报酬，买卖股票等有偿证券取得的收入，欠别人的债务等等。还要规定接受和审查财产申报书的机关、程序，公布申报书的时间和范围，违反申报法的处罚等。同时，要采取措施解决以下问题：一是公职人员的合法收入要清晰而确定，对有争议的收入要尽快法定化；二是公职人员的私有财产与国家财产的界限要界定清楚，对领导干部的各种待遇，要折算成货币发给本人，并公诸于众；对他们的住房，可实行官邸制，在位期间由国家提供住宅，离职后另行安排；三是指定专门机关对公职人员的财产进行监督，并明确失查的责任。

4. 仍应坚持发挥群众的监督作用。当前需要解决好三方面的问题。一是实行政务公开，建立便于群众监督的社会机制；二是完善举报制度，并采取多种形式鼓励群众踊跃举报；三是强化舆论监督。

反腐败是长期的、社会性极强的一项任务，最根本的出路在于深化各方面的体制改革，铲除腐败现象滋生蔓延的土壤。

参考文献：

1. 王沪宁：《反腐败——中国的实验》，三环出版社1990年版。
2. 胡格韦尔特：《发展社会学》，四川人民出版社1987年版。
3. 亨廷顿：《变革社会中的政治秩序》，华夏出版社1988年版。
4. 孙谦主编：《国家工作人员职务犯罪研究》，中国检察出版社1990年第二版。
5. 宫晓冰：《贪污贿赂犯罪对策论》，法律出版社1991年版。
6. 薛木铎主编：《干部廉政二十讲》，浙江人民出版社1991年版。
7. 理查德·昆尼：《犯罪学》，中国国际广播出版社1988年版。

责任编辑：张宛丽