华南农业大学学报(社会科学版)
2003年增刊 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY (SOCIAL SCIENCE EDITION) Suppl. 2003

腐败成因及反腐败制度链初探
——兼析"张二江"案例

林建华

(华南农业大学 经济贸易学院,广东 广州 510642)

摘 要:文章以新制度经济学理论为基础,通过揭示腐败链状现象,初步构建"腐前—腐中—腐后"反腐败制度链系统。认为,反腐败的制度建设,必然要求与之相关的制度协同跟进,制度链中某一环节缺失会严重制约反腐效率,甚至诱发新的腐败行为。因此,现阶段我国腐败的根源在于制度建设,提高反腐败成效的关键在于制度链的协同完善。

关键词:腐败;制度变迁;制度链

中图分类号:D630.3 **文献标识码**:A **文章编号**:1672-0202(2003)S0-0025-07

一、问题的提出

腐败问题自被纳入经济学分析框架后,经历了包括成本收益、博弈论以及经济计量等多种分析方法。随着新制度经济学的兴起,对于腐败的研究,重点已转入制度分析。制度经济学认为,制度的关键功能是增进秩序[1]。既然腐败是一种破坏秩序的行为,那么如何使秩序不受破坏或者修正受破坏的秩序就成了反腐败的重心。从这个意义上说,治理腐败,从制度角度寻求解决方案更直接、更有效。

从制度角度解析腐败的滋生及发生机制,从而论证制度反腐的基本思路,已经成为了许多学者讨论腐败问题的基本共识,主要区别在于制度构建,包括重制度结构(环境)还是重反腐制度本身;重非正式制度(比如道德教育、社会风气等)还是重正式制度(法律法规);侧重探讨制度反腐体系还是侧重提出治腐具体政策措施等诸多方面。已有研究充实了反腐败理论内涵,同时也为新制度经济学制度分析路径开拓了一个丰富的探索领域。但是我们也看到,腐败问题不但没有得到有效遏制,而且日趋严重,不仅腐败发生率上扬,腐败个案的集团式、并发式性质也更趋明显。是制度建设固有的滞后效应使学者们提出的制度反腐思路尚未得到有效贯彻,还是制度反腐思路本身就存在某种缺陷?本文试图探讨这一问题,首先简要分析腐败成因及其链状现象,由此引出制度链这一概念并作初步界定,利用新制度经济学制度变迁理论和意识形态理论作为理论支撑,初步构建反腐败制度链系统,进而结合"五毒书记"典型案例对制度链作案例分析,最后提出反腐败制度链思路的初步构想。

二、腐败链与制度变迁理论

导致腐败的因素很多,一般可分为两大主要因素:一是非正式制度扭曲,非正式制度一般包括

收稿日期:2003-07-04

作者简介:林建华(1978-),男(汉族),华南农业大学经济贸易学院产业经济学专业硕士研究生,研究方向为区域经济与产业政策.

?1994-2014 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

习俗、意识形态、伦理道德等,与腐败显著相关的主要是伦理道德以及作为伦理道德载体的意识形态(或信念);二是正式制度的缺位,主要指现行诸多法律法规的缺陷以及某些制度创设滞后。如果我们把腐败当作官员生产的一种特殊产品,那么根据腐败的一般过程:机会主义倾向—机会主义行为—机会主义后果,我们可以将腐败分为"腐前—腐中—腐后"这三个腐败链环(见图1)。正式制度(包括预防制度、监控机制和惩治制度等)与非正式制度(包括道德、相对正义和社会信用等)的缺位和扭曲为腐败链提供了广阔空间,其中腐中链环一般较长,从初次腐败(或小腐败)逐渐发展到多次腐败或多种腐败并存(或大腐败)。

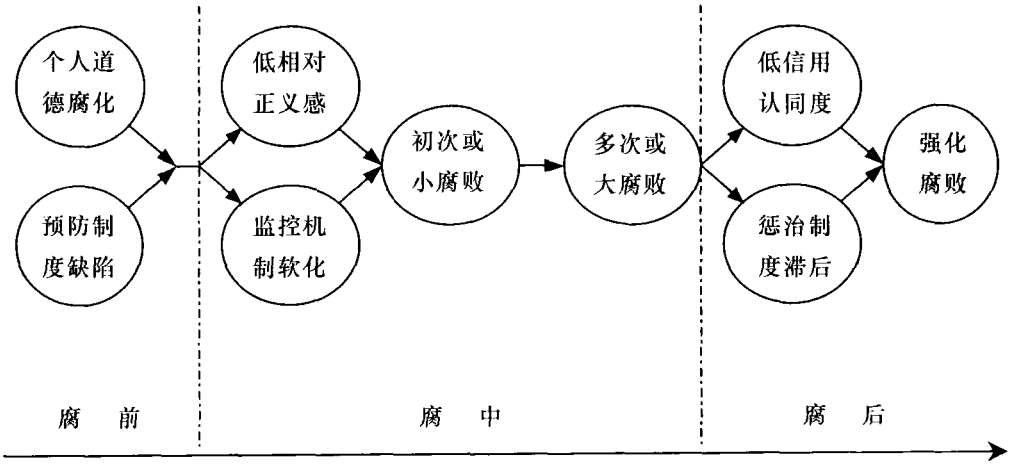


图1 腐败链

腐败链表明了腐败的产生、发展与强化过程存在一种链状的交叉联结机制,反腐败的制度建设也应以这种机制为依据才能获得较高的绩效,即要求构建与腐败链对应的制度链。制度链是指为实现一个特定目标而形成的多个具体制度安排包括正式制度与非正式制度相互关联、彼此协同的链状制度体系。反腐败制度链构建本身是一种制度变迁,而且是一种多层次、多类型的变迁,然而在制度创新实践中,反腐败制度的这种变迁特性往往被忽视。林毅夫指出,制度变迁在大多数情况下,仅仅指某个特定制度安排的变迁(结构中的其他制度安排不变),而不是指整个结构中每个制度安排的变迁[2]。这种为分析简便而设定的前提,可能造成一些被隔离的单项制度安排被独立发明出来,在这项制度外在联系网的紧密度不高条件下,它可以有一定的绩效空间,但如果某一特定制度安排所关联的领域及其涉及层面较广、联系也较为紧密时,这种设定其他制度安排不变的制度变迁不可避免地将导致绩效低下,反腐败制度链的构建无疑具有这种特征。在反腐败制度体系中,应充分考虑制度结构的整体性以及具体制度安排之间的协调效应。近年来,我国腐败现象屡禁不止甚至趋于扩大化,说明了仅针对腐败问题自身的孤立式制度变迁所表现出来的缺陷。因此,我们应在整个过渡转化的制度环境下,实现反腐败制度链的整体协同与推进。

制度变迁理论认为,制度变迁方式按照制度推行主体可分为诱致性变迁与强制性变迁,前者由个人或某一群体自发促成,后者由政府主导实现变迁;以变迁速度分,可分为渐进式变迁与激进式变迁,前者侧重非正式制度与诱致性变迁,充分考虑人的有限理性以及制度本身的继承与扩散,后者侧重正式制度与强制性变迁,强调制度结构与制度安排整体性和制度创新外部性[3];从变迁广度划分,又可分为局部与整体变迁。应该指出的是,变迁方式划分并不是绝对的,各种变迁方式之间存在一定程度上的交叉,一种新制度安排的实现也不能纯然地划归某一特定类型的变迁方

?1994-2014 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

式。反腐败制度链的建设,就是一个多类型制度变迁方式集合的交集:①强制性与诱致性变迁的综合,对于构成国家法律体系组成部分的相关正式制度依赖政府强制法令推行,而对于与腐败紧密相关的社会风气以及意识形态等非正式制度则通过诱致自发变迁;②渐进式的整体变迁,反腐败要求与之相关的诸多制度的有效配合与协调一致,这就要求其作为一个整体实现变迁,腐败的广阔涉及面与人的有限理性之间的矛盾使得这一连串的制度链建设只能是渐进式的,对于意识形态等非正式制度更是如此。

三、反腐制度链构建

从腐败链与制度变迁理论我们可以初步构建反腐败的制度链系统(见图2)。对应腐败链,正式制度可分为腐前制度、腐中制度和腐后制度,而非正式制度则贯穿整个制度链环。这种划分形式上与通常的"事前预防—事中监督—事后惩治"类似,主要区别在于,制度链更强调与腐败链相对应的紧密联接、相互交叉关系("链"本意有紧扣相连之意),而不仅仅在于行为的时间先后关系;再者,给予腐中这一关键链环充分关注,腐中至少是与腐前、腐后并重的环节,以区别于以往分析一般侧重事前预防与事后惩治;最后,将非正式制度糅合在制度链环中,突出其与正式制度的互动协同作用。

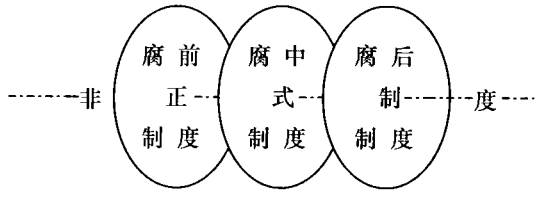


图2　反腐制度链系统简图

(一)正式制度体系构建

我们以往讨论反腐败,重点均放在事前防范和事后惩治上,特别是有些学者将监督也归入事前防范,即仅仅将腐败当作一个接近"点"的规定,造成腐中制度缺位严重,事实上,大多数腐败往往经历着一个很长的腐败期即本文所指的"腐中"阶段,而腐败的危害程度正取决于腐中的长短。强调腐前、腐中、腐后的制度链建设,缩短腐中链条的长度,才是当前反腐败制度建设的应有之义。为此,下文将着重阐述腐中制度。

1.腐前制度完善

腐前制度涉及面很广,正式制度主要有公务员考察制度、行政审批制度、干部提拔制度以及考核干部政绩的统计制度等。相关研究已有较多阐述,这里不再赘述,仅着重分析对官员的信用考察制度。

信用是一种可以降低交易费用的隐形资源,腐败的泛滥无疑会降低政府以及公务员形象的信誉值,这是腐败导致的更为巨大的间接成本。制度是一种可以增加预期稳定性的规则,建立在信任基础上的信用有着与制度相似的作用。因此,可尝试采用评价官员信用度以及任期内所管辖地区的经济发展潜力来代替其当政时期的政绩考核,使短期利益为长期利益让路。盛洪曾就此展望道:如果我们将信用看作是最有价值的政绩的话,并把这一理念制度化,信用将会成为每一位离职官员的政绩纪念碑[4]。强调官员的信用考察,意义还在于有利于政府信誉的塑造,从而促进整个社会信用体系的完善,形成良好的社会风气。腐败的潜在买方一旦对官场产生预期腐败,"官主动

?1994-2014 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

腐败"就会变成"民逼官腐",新闻媒体所报道的廉洁干部由于拒收贿赂而遭行贿不成者打击报复甚至人身攻击是极端的例子。汪丁丁曾严肃地警告:"腐败已经为预期,而预期腐败将导致制度崩溃"[5]。

2.腐中机制强化

正如前文所述,在腐前制度绩效一定情况下,腐中阶段的长短决定腐败的危害程度,如何缩短这段长度,就要依赖全方位的腐中机制强化,这里侧重说明三个方面的制度。

首先,强化监控机制以及各机制间的协同。监控主体是多元的,其性质和绩效也因主体而异,监督从主体角度,可分为自我监督、内部监督、舆论监督以及专业监督,其中自我监督与个人信念紧密相关,将在非正式制度中阐述,这里仅就其它三种监督进行分析。①专业监督包括公检法监督以及银行等金融机构辅助监督,带有强制性和有限性,其监督效果对低层官员相对有效,但对当地主要领导人监督可能由于错综复杂的连带关系而流于形式,内部监督与此类似。②舆论监督则具有很强的广泛性与公开性,新闻媒体在具备完全自主权以及尊重事实的前提下,往往可以对腐败者起巨大的威慑作用。新闻舆论作用的有效发挥,还有赖于社会公众对宪法精神的领会程度,改变残存的"尚方宝剑"式依赖情结。群众的舆论监督往往可以为新闻媒体以及其他部门提供线索和证据,但由于没有相关制度保障以及权力赋予,可能导致腐败事实虽已昭然若揭仍未能得到及时惩治。由于各监督机制固有的优缺点,而且各机制带有相当程度的互补性,因此,强调监督机制的协同作用就显得尤为重要。

其次,加强地方制度创设主体管理。一种制度安排在设立过程中,如果被某一个带有强烈自利性的小规模集团或个人所控制,那么这种制度安排无疑是危险的,而如果这个集团甚至个人又具有明显的权力印章时,这种危险性的制度安排则最有可能实施。"制度可以被设计成人类对付不确定性和增加个人效用的手段"[6]。因此,在地方政府,某个具体条例的发布或专门组织的成立,尤应加强其制度创设主体的管理,从而阻止危险性制度变迁的实现。

再次,完善行政制度,包括提高政府行政透明度、保障执法部门行政独立性。强调行政透明度,不仅在于公务员可能明显非法操作而不为人所知的原因,还在于让民众知晓正常渠道下的行政程序,从而形成一种广泛的外部环境监督,也可以减少官员主动暗示索贿与民众在不知情下行贿。另外,应切实保障公安行政执法独立性与人民法院、检察院等司法部门独立性,尤其应确保这些部门不受制于"一把手"以及其他地方官员,实现有效的监控和强大的威慑力。

3.腐后制度建设

法律精神要求有法可依,但法律建设又往往是滞后于腐败内容的多样化。当前,官员腐败已不仅仅局限于贪污受贿,往往是多方面的,制度建设滞后,将导致其罪行与所受惩治不对等,从而强化了某些属于法律范围之外的腐败。因此,惩治腐败要求制度依据腐败内容及时更新。惩罚腐败还不能仅仅依赖正式制度的完善,同样需要非正式制度的协同配合,如通过广泛的道义谴责形成对腐败者及其家庭的巨大压力,加大为官者腐败的预期心理成本。

(二)非正式制度的强化

反腐败,完善法律法规等正式制度固然重要,但还必须有非正式制度的协同配合,才能充分发挥其综合效应。杨春学指出,仅有对有形制度的公开遵从是不够的,内心的服从也是同样重要的,甚至更为重要[7]。他进一步指出了伦理道德的两个层次作用:一是补偿功能,即伦理道德的秩序功能只发生在解决个人利益冲突的市场过程和政治过程对经济人所作出的行为范围限制的边缘

?1994-2014 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

地带。也许更为重要的是第二个功能,即外在的法律制度之所以行得通和有效率,不仅仅是因为它的绝对权威的性质,还因为人的道德观给这种强制的实施提供了社会心理学的基础[8]。由于缺少这种社会心理学基础,当前媒体舆论监督往往遭遇尴尬。马少华就此发表评论文章"对监督法条的过度反应"①,他根据宪法早已规定的"公民拥有对政府工作人员的监督权"说明,这种过度反应反映出新闻媒体的一种普遍心态:不是诉诸普遍权利,而是期望特殊权力[9]。从图2我们也可以看出,非正式制度扭曲包括(道德腐化、低相对正义感以及低信用认同度)与腐败生产链中的正式制度缺陷共同导致腐败的滋生,因此,反腐败绩效的提高必然地要求意识形态上的整体配合。

诺斯所概括的意识形态特征之一是,当个人的经验与他的意识形态不一致时,他会改变意识形态上的看法。实际上,他是试图发展一套新的、能更好地"适应"其经验的合理解释[10]。腐败回归到个体,是个人一种有意识的生产行为,个人道德水平及其所信奉的人生哲学(包括自己发展的新理念,即便是扭曲的)都将决定着其特定行为的实施,而自我监督带有自愿性,对于一个追求"廉洁高尚"名声的官员而言,自我监督可以起及时有效的省身作用,但是,正如阿马蒂亚·森所言,"相对正义"感可以对行为起重要影响[11],即个人会将自己与地位相近或者地位高的领导的"正义"度相比较,从而可能弱化自我监督的激励。

四、制度缺位与制度链断裂:张二江腐败案解析②

(一)制度缺位:腐败滋生的土壤

1.提拔干部制度缺陷

在张到丹江口市主政期间,从93年开始一直到被媒体披露为止,丹市GDP连年飙升,张在此过程中积累了粉饰其执政才能的最大功绩。我们不得不追问:我们考察官员政绩的标准是否过于单一和短视?这只是从张自身升迁说明提拔干部制度的考核缺陷,更多例证还体现在他的"卖、嫖、贪"三毒中,他之所以能将官位当作商品进行"权钱"和"权色"交易,与干部选拔制度未得到切实贯彻是直接相关的。在一些地方,干部选拔的长官意志控制现象极其严重,在选举实际操作中,选票被人为地依照领导级别赋以不同的权数,甚至取决于地区最高长官的一票或者仅仅是某个领导的指示,张案中,"有的干部考察一次不合格,考察两次不合格,他还坚持提拔"、"组织部只起到盖章的作用"无疑说明了这一点。

2.政府行政制度扭曲

行政制度扭曲主要体现在肆意行政、审批制度扭曲以及执法部门行政独立性无保障。1999年9月28日,为了便于宾馆开展赌博业,在张的授意下,市政府下发了《关于对天门宾馆实行封闭管理的通知》,规定"任何单位和个人未经管委会同意,不得进入天门宾馆进行检查、收费"。为了实

① 评论背景是安徽省将于2003年1月1日正式实施的《安徽省预防职务犯罪工作条例》中第三章"监督保障"第19条:新闻媒体对国家工作人员履行职务的行为进行舆论监督,引起全国新闻媒体高度重视。详情参看南方日报2002年12月20日A15版,马少华评论文章"对监督法条的过度反应"。

② 2002年1月29日,湖北省委书记俞正声在省委召开的典型案例通报电视电话会议上痛斥张二江"吹、卖、嫖、赌、贪"五毒俱全,即"吹"数字政绩;"卖"官位商品;收"性贿赂";公然庇赌;贪污受贿。从此"五毒书记"之称不胫而走,成了2002年反腐的标志性词汇之一。详见《"五毒书记"的官场逻辑:"能干又能贪"》http://news.sohu.com/65/96/news148229665.shtml;《热衷权钱色 聚焦湖北"五毒书记"张二江》http://news.163.com/editor/020130/020130-343627.html。

?1994-2014 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

现武当山特区赌博业封闭式管理,他便同意设立"民营办"对赌博进行公然庇护,甚至公安机关正常出警也被训斥,要求查前需事先请示或报告。另外,经营许可证、工程承包权等审批制度的扭曲促成了张的"贪"毒。可见,在地方长官权力未受牵制情况下,行政审批制度被人为肆意扭曲,而且执法部门竟也受制于地方领导,全无独立行政能力。

3.监督机制形同虚设

对于一个无视社会道德伦理的官员而言,自我监督无从谈起。张案中,内部与专业监督机制的软化,更使张随心所欲,甚至变本加厉。张二江为官10多年,受到举报无数,劣迹"路人皆知"却都能"平安无事",充分表明当地监督机制形同虚设。

4.惩治腐败制度缺位

张案最广为传播的是"嫖"毒,然而,在公诉机关起诉书中,仅涉及贪污受贿的金钱罪名,而对其收受大量"性贿赂"却无法可依。另外,在其"吹"毒中统计造假的"破坏政府信用"以及"赌"毒中"肆意行政"也不在指控之列,足见惩治制度急需完善。

(二)制度链环断裂的连锁反应:五毒并发

前文,我们虽然分别阐述了张案中的四个主要制度缺失,但这四方面的制度并不是孤立的,它们分属于腐前(干部选拔制度、行政制度)、腐中(监督机制、行政制度)、腐后(惩治制度)这三个连续的关联链环,其中,行政制度同时关联腐前、腐中两个链环,腐中制度缺位尤为严重。非正式制度的扭曲,也贯穿于整个腐败链中,个人价值观的腐化(包括张二江所著《下级学》体现的为官哲学)强化了腐败动机,地方风气蜕化变质助长了腐败的滋生,腐败事实被查处后当地部分官员反应的平淡与漠然①(反映其对信用的认同度低下),未能起到警戒后人的延伸作用,都可能造成"前腐后继"现象的发生。它们互相联系,共同构成了使腐败这种特殊产品生产链得以顺利贯通的增强机制,与这种增强机制相对应的,就是反腐败制度链环的断裂。张案中,由于干部选拔制度的瘸脚,不仅给张本人提供了"吹"的激励,还牵出了张的"卖、嫖、贪"等三毒,而且其腐败罪行长时间内得不到查处,从而引发制度链环断裂的连锁反应。

五、结论与讨论

作为一个系统的反腐制度链,只要有一个环节弱化、缺位,制度链的整体效应就无法充分发挥,甚至导致制度链断裂,就好比堵截一座多处漏水的堤坝,只堵一、两个孔,其它地方仍在漏水不止,就很可能前功尽弃,毁了好不容易建立起来的整个堤坝。这样,制度链断裂就不仅是漏桶原理中蓄水量减少的问题,更可能是"百尺之堤,溃于蚁穴"的灾难性结局。因此,构筑反腐败的坚固大堤,需要制度链(包括正式制度和非正式制度)的协调发展。从张二江看似"偶然"被抓事件也说明,制度链中任何一环出现漏洞可能导致制度体系目标的偏离,而任何一环的收紧,也可使制度链趋于完善,通过协同作用发挥强大的整体反腐效应。

---

① 张案中,数字造假、数字升官的丑闻已大白于天下,但记者到丹江口采访时,丹江口市工业局一位干部谈到此事时轻描淡写地说:"丹江口前几年工作做也做了一些,吹也吹了一些,浮夸风各地都有,只不过把丹江口做了一个典型,有的地方可能比丹江口更厉害。"当地张二江的继任者张达华,就在全市统计工作大会上说:"现在弄虚作假的各地都有,我们丹江口的问题,好比几个人横穿马路,有交警值班,其中有一个人被抓住了。"管中窥豹,多少可以反映当地扭曲的意识形态。

?1994-2014 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

本文只是提出反腐败制度链建设的初步设想,在完善这一制度链环时,还需要对制度创设的成本收益以及各具体制度的轻重缓急次序安排等诸多方面进行分析,这些都有待于进一步探讨。

参考文献:

[1] 柯武刚,史漫飞. 制度经济学[M]. 北京:商务印书馆,2002.

[2][6][10] R. 科斯,A. 阿尔钦,D. 诺斯等. 财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集[C]. 上海:上海三联书店,上海人民出版社,2002.

[3] 胡　军,盛军锋. 强制性、诱致性制度变迁及其它——兼论中国改革方式的理论基础[J],南方经济,2002(9).

[4] 盛　洪. 信用的基础是制度[J]. 改革内参,2002,(13).

[5] 汪丁丁. 风的颜色[C]. 北京:社会科学文献出版社,2002.

[7][8] 杨春学. 经济人与社会秩序分析[M]. 上海:上海三联书店,上海人民出版社,1998.

[9] 马少华. 对监督法条的过度反应[N]. 南方日报,2002-12-20,A15版.

[11] 阿马蒂亚·森. 以自由看待发展[M]. 北京:中国人民大学出版社,2002.

A Tentative Analysis on the Causes of Corruption and Institutional Chain of Anti-Corruption——Simultaneously Analyzing the Case of "Zhang Er-jiang"

LIN Jian-hua

(*College of Economics and Trade, SCAU, Guangzhou*, 510642)

Abstract: Based on the theories of new institutional economics, an institutional chain of anti-corruption is preliminarily constructed by analyzing the chain of corruption, including pre-corrupting, mid-corrupting and post-corrupting. This article holds that the institution construction of anti-corruption requires synergetic follow-up of relative institutions. If some institutional parts or links are destroyed, the efficiency of anti-corruption will be seriously restricted, even new corruption will be induced. Therefore, at present stage, the institution construction is the deep-rooted cause of corruption in our country, and the key of improving the efficiency of anti-corruption lies in synergetic development of the institutional chain.

Key Words: corruption; institutional change; institutional chain

?1994-2014 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net