

论社会转型时期的政治腐败及其治理

王乾厚

(河南大学 政治系, 河南 开封 475001)

摘要: 社会转型时期是腐败大量滋生和蔓延时期。腐败的泛滥有着复杂的社会历史原因, 传统文化、价值观念、制度因素、利益结构、社会分配等因素都对腐败产生了影响。腐败对政治发展、经济繁荣、社会稳定都有极大的危害。腐败的实质是国家公职人员对公共权力的滥用, 因此, 要惩治腐败就必须从权力的获得、权力的运作过程以及权力的运行后果这些方面进行治理。

关键词: 社会转型; 政治腐败; 权力制约

中图分类号: D61

文献标识码: A

文章编号: 1008-486X(2001)03-0047-05

On Political Corruption and Its Cure in the Period of Social Transformation

WANG Qian-hou

(Department of Politics, Henan University, Kaifeng 475001, Henan, China)

Abstract: Corruption propagates and spreads quickly during the period of social transformation. There are complex social historical reasons for the spread of corruption. Such factors as traditional culture, values, institution factor, interest structure and social distribution have something to do with the appearance of corruption. Corruption spoils politics development, economic prosperity and social stabilization. The essence of corruption is that public officers abuse public power. Thus, to punish corruption, it must be administered in the respects of power acquisition, power working procedure and power working result.

Key words: social transformation; political corruption; power restriction

一、政治腐败是社会转型时期一种主要的社会现象

社会转型是指社会结构和社会运行机制从一种形态向另一种形态转换的过程, 它具体表现为结构转换、机制转轨、利益调整和观念转变。经过二十多年的改革开放, 中国社会已进入一个新的转型时期: 正在由传统农业社会向现代工业社会、传统计划经济体制向社会主义市场经济体制、封闭型社会向开放型社会转变之中。社会变革时期必然会出现激烈的社会矛盾和冲突, 这是社会发展和变迁的突出特征。当前, 在政治领域腐败现象正呈现出一种愈演愈烈的趋势。据统计, 从 1993 年 1 月至 2000 年 6

月, 全国纪检监察机关共给予 1119539 人党纪政纪处分, 其中县(处)级干部 36425 人, 地(厅)级干部 3071 人, 省(部)级 70 人, 尤其是陈希同、王宝森、胡长清、成克杰等高级干部的违纪违法案件, 以及湛江、厦门等特大走私贿赂案件更是触目惊心, 这说明腐败案件发生的领域越来越具有广泛性, 腐败行为的主体已带有相当的普遍性。因为这一时期的腐败是在非常态的社会转型期中发生的, 因而与典型的传统社会和典型的现代社会的腐败有很大的不同。一般来讲, 从传统社会向现代社会的转型时期, 也是腐败容易大面积滋生和泛滥的时期。18 世纪的英国和 19 世纪的美国, 都曾出现过选举舞弊、政治交易、个人徇私和政党分赃等严重腐败行为, 直至建立

收稿日期: 2001-05-17

作者简介: 王乾厚(1967-), 河南永城人, 政治学硕士生, 讲师, 主要从事中国共产党与中国现代化理论研究。

起比较完善的现代经济、政治与社会体制以后,腐败才得到了一定程度的控制。因此,腐败是不分地区、不分民族、不分社会制度的世界性问题。自从人类社会有了私有财产和公共权力以来,腐败就象瘟疫一样成了人类社会的公害。人类社会自身有多种需求,美国心理学家马斯洛曾把人类的需求从低到高分成生理、安全、社交、获得他人尊重和自我实现等五个层次。在人类的多种需求欲望中,人们竞相追逐的首先是金钱和权势,因为金钱和权势都可以作为“一般等价物”去交换到人类所需的任何生活资料和生产资料,以满足人的一些其他欲望。所以,腐败在实质上是国家公职人员滥用公共权力以谋取个人私利,从而违反公认准则的行为。

二、社会转型时期政治腐败产生的社会历史根源

腐败作为一种社会现象在我国当代社会转型时期大量滋生蔓延,有其深刻的社会历史根源。

第一、中国传统政治文化中的权力本位和家族意识对腐败的产生有一定影响。传统中国是以权力本位作为价值取向的,一般而言,有了官职便有了政治利益,相应地也就有了经济利益和社会地位。人们读书受教育就是为了追逐官职,官职和权力成为最活跃、最有价值的生存工具和生活杠杆。专制政体下的权力具有能够直接操纵社会分配和兑换社会利益的实用性价值,由此产生了权力本位的政治文化现象,并导致了历史上读书为仕传统和官僚机构的肿胀。同时,传统中国的家族观念比较浓厚,在这种文化氛围中,家族利益常常被看作高于国家利益,公职人员利用职权为其亲友谋取职位,人们并不认为是不合乎道德的。但从现代政治文化的角度视之,这却是一种严重的腐败现象,是应受到普遍谴责的行为。因此,在中国这样一个传统政治文化根深蒂固的社会中,现代政治文化观念的传播和接受必定是一个漫长的过程。中国当前的政治文化建设不可能在转瞬之间清除历经千年的封建政治文化的积淀。这为腐败现象的存在提供了社会土壤。

第二,社会转型期人们的价值观念的变化是腐败现象大量存在的思想意识根源。中国从计划经济体制转向市场经济体制,是在坚持集体主义意识形

态准则不变的前提下,从过去片面强调国家和整体利益至上的价值取向,转向充分肯定公民局部、个体的合理利益追求的价值取向。但是,由于市场经济本身具有的自发性、盲目性和商品拜物教等缺陷,也给人们的思想道德造成了严重的消极影响。当前市场经济主体对“物的依赖性”及其对物质利益的强烈追求,诱发出来的拜金主义、享乐主义倾向,强烈地冲击着人们的道德意识和精神生活,助长了崇尚财富、贬抑道德、重利轻义、求富求乐的“经济人”现象。而且,经济活动中的等价交换原则也渗透到党和国家的政治生活与人们的精神生活和人际交往中,尤为严重的是,某些领导干部大搞“权钱交易”,以权谋私,甚至跑官要官、买官卖官、贪污受贿。因此,在社会转型过程中,如何使集体主义的意识形态准则与市场经济的动力机制相协调,是一个需要探索的重大课题。

第三,社会转型时期的制度短缺为政治腐败提供了机遇。腐败是缺乏有效的政治制度化的一种表征。制度化的过程本身就表明是逐渐消除与经济增长和社会发展不相适应的原有制度,建立新的与经济增长和社会发展相适应的制度。中国当前的体制既不是典型的计划型体制,也不是典型的市场型体制,而是一种过渡性体制。在传统计划经济体制下,资源由国家计划调控,价格由国家统一规定,加上经济实体缺乏独立的经济核算,经济实体一般不会通过贿赂等非法手段去谋求与自身没有直接利益关系的经济效益。在健全的市场经济体制下,政府对经济的管理主要是宏观和间接的,经济实体根据市场供求状况决定自己的经营活动,无须向政府官员贿赂。而在体制转型期,计划经济的体制虽然被打破,但与社会主义市场经济相适应的一系列制度并没有完全建立,即使是确立了的制度也并没有全部发生效用,仍然存在着制度短缺的严重问题,如正在进行的产权制度、财政制度、金融制度、干部制度及政府职能的转变,仍然存在着不少问题。在这种体制下,各经济主体在利益的驱动下,为了获得短缺资源和一些项目的审批权,就会向政府官员行贿。这样,转型期中的这种过渡型经济管理体制就会产生政治权力与物质利益的非法交易,政治腐败就难以避免。

第四,转型期中利益主体的多元化结构为腐败

的产生提供了温床。为了解决社会主义初级阶段人民群众日益增长的物质文化生活需要同落后的社会生产之间的矛盾,我国在所有制结构中确立了以公有制为主体,多种经济成分共同发展的方针,在积极促进国有经济和集体经济发展的同时,个体、私营、外资经济也得到迅速发展。经济结构的变革导致了阶级阶层结构的分化,产生了不同的利益群体,从而使得利益格局由一元化向多元化转变,出现了一些新的社会阶层,如个体工商业者阶层、私营企业主阶层、企业管理者阶层。阶级阶层结构的变化使我国原先那种统一的、凝固的利益格局被打破,不同的社会阶层和群体都成为不同的利益主体,都各自有其特殊的利益,其相对独立性将日趋强化和合法化,这无疑增加了利益群体间的矛盾和冲突。某些利益主体为了在竞争中获得有利条件,千方百计拉拢、腐蚀国家公职人员,从而诱发部分国家公职人员利用手中的权力,搞钱权交易,走上腐败犯罪道路。

第五,社会物质利益分配不公是转型期腐败现象大量存在的诱发因素。市场经济的发展,一方面冲破了平均主义的利益分配模式,另一方面,合理的利益分配机制的建立还需要一个过程,在这一过渡时期,利益分配往往会超出公平原则,各个利益群体的实际付出与所获取的利益分配之间并不具有等同的关系,有时甚至出现付出远远大于获得或获取大大超出付出的情况。这种利益分配机制的不合理造成了公务员群体在经济收入上长期处于相对较低的水平,而公务员群体又是社会上受教育层次较高、能力较强,从事着重要工作的群体,按照公正的社会物质利益分配原则,他们的经济收入应该居于社会的中上等,这样才能保障吸收社会优秀人才进入国家公职人员队伍,才能推动政府的有效运行。因此,对于公职人员应由国家支付足够的报酬,从而使他们遵守效忠于国家而不接受任何金钱和礼物的准则。但目前由于我国政府财力有限,一时无力增加公职人员的薪俸,从而导致公职阶层经济收入偏低,经济地位明显下降,造成物质利益分配不公的现象。相对于社会上某些阶层的经济收入迅速提高,公职阶层的一些人就会产生心理失衡,其中的意志薄弱者就可能铤而走险,以权谋私、贪污受贿。在社会普遍以收入多少作为衡量人的价值和社会地位的尺度

时,这种情况就会更加严重。

三、腐败造成的危害

腐败的类型可分为两种情况。

一是贪污型腐败。公职人员在“自利性”的驱动下将政府产品看作是商品,这类商品的价格就是政府规定应交的管理费,如果某个官员利用出售产品的权利和机会,私自将产品售出来谋取一定的非法收入,而政府一无所得,这便构成贪污型腐败。其表现方式有三种形态:(1)公款消费。在这种情况下,公有财产直接转化为个人效用的满足,表面上看私有财产并未增加,但由于公款支付了个人消费,相应减少了个人收入用于这方面的开支,从而间接增加了个人可供支配的收入。(2)假公济私。借用种种名义无偿使用公有资产来从事私人生产经营活动,公有资产成为生产私人物品、增加私人收入的物质手段,生产经营收益全部或大部分为私人瓜分,损失则完全由公有经济单位承担。(3)化公为私。公有资产未经任何中间环节直接转化为个人资产,其实物形态形成个人消费资料,少量形成私有资本;其货币形态则既可用于个人消费品的购买,也可转作私人投资,构成私人资本积累的一个源泉。

二是寻租型腐败。国家公职人员为了谋求私利,利用手中权力人为地制造产品短缺甚至垄断,扩大供求差额,从而人为地形成超额收入,即租。寻租则是个人或利益集团为牟取自身经济利益而对政府决策或政府官员施加影响,以争取有利于自身的再分配的一种非生产性活动。它不创造任何财富。寻租活动可以采取合法的形式,也可以采取非法的形式。合法活动如企业向政府争取优惠待遇,利用特殊的政策维护自身的独家垄断地位;非法的行为如行贿受贿等。在我国计划经济管理模式向市场经济转型时期,政府通过计划等手段直接管理经济事务会逐步减少,有些管理部门和机构的权力也会逐步缩小,在这种情况下,有些官员会故意提出某项使私人企业受损的政策作为威胁,迫使私人企业割舍一部分利润与政府官员分享,从而产生“抽租”现象;或者政府官员利用行政干预的办法来增加私人企业的利润,人为地创设出租金,诱使企业向他们交纳“贡款”作为得到租金的交换条件,权力创造金钱,从而

产生“创租”现象。管钱管物的部门和行业内寻租者最为活跃,金融、建筑、外贸、供销、物资部门为寻租“高发区”,其中尤以金融系统为最。

当前,我国在经济运行机制尚存在疏漏、法律规范尚不健全的情况下,腐败如同毒瘤生存、繁殖于社会的机体之中,严重阻碍了中国的现代化进程,对政治发展、经济繁荣、社会稳定都有极大的危害性。

(1)腐败破坏社会主义市场经济秩序,扰乱资源的合理配置。腐败使许多私有企业把行贿作为市场竞争的主要手段,而不是立足于改进技术和提高质量,在很大程度上影响了市场经济新秩序的形成,造成市场信号的失真、经济生活的紊乱、资源配置的不合理和社会财富的巨大浪费。

(2)腐败破坏现代企业制度的建立。建立现代企业制度,实行出资者所有权与企业法人产权的分离,是在坚持国有所有制根本性质不变的前提下,对公有制产权制度的一项重大变革,绝不是搞私有化。一些腐败分子与不法分子互相勾结,乘国有企业改制之机,将国有企业低价卖光或分光;有的则将国有企业的资产转移出来注册私营企业,或迂回地转入私营企业,造成了国有资产数以亿计的巨大损失。

(3)腐败破坏国家涉外经济管理制度,严重损害国家利益。实行对外开放,积极合理地利用外资,引进国外的先进技术,利用国外的市场和资源,其目的是为了加速我国经济的发展,增强我国经济在国际竞争中的能力。但一些腐败分子利令智昏,出卖经济情报,危害国家经济安全;有的在引进外资或设备的过程中收受外商贿赂,把国家大量资金拱手送给外商;有的收受走私分子的贿赂,掩护走私。如涉及金额数百亿元的湛江、厦门特大走私案件。

(4)腐败会削弱政府的行政体系,使政权的合法性基础受到破坏。我国的政治腐败虽然只限于个体腐败和群体腐败的范畴,但由于这些机构和公职人员都是政治权力的实际执行者,他们滥用权力,搞钱权交易,必然会产生同公共权力目标相偏离的严重后果,从而削弱政府能力。美国政治学家戴维·伊斯顿研究发现,权威合法性与政府能力密切相关。一旦政府不能有效“输出”决策,人民所“回馈”的将是减少支持,就会导致权威合法性的基础减弱。在政治体系中,政治权威的合法性是十分重要的,如果大

多数公民确信权威的合法性,法律和政策就能比较容易实施,权威人物就具有很强的感召力和凝聚力,即使在困难处境中也能比较妥善地处理社会和经济问题。如果腐败盛行,政治权威的合法性就会受到怀疑,法律和政策也就难以贯彻,社会动乱就会发生。近年来一些发展中国家因腐败造成政局动荡的事例时有发生,就是很好的例证。

(5)腐败破坏社会公平原则,败坏社会风气。社会公平原则是关于社会利益分配、占有状况与形式的价值观念。社会是否公平,不仅表现在社会给予其成员以平等的竞争机会和劳动成果的合理分配,还表现在对社会财富的占有在整体上要有一个适当的分布,贫富差距要适度。但腐败行为极大地破坏了社会资源的均等分配,公职人员通过寻租得到大量的额外收入,极少被用于生产性投资,而主要用作个人消费,这不利于合理的利益分配关系的形成。腐败现象的存在虽然仍属个别的、支流的问题,但在一定程度和一定范围内,挫伤了劳动者的积极性和创造性的发挥,如果腐败问题长期得不到解决,生产力的发展就会受到严重阻碍。

四、对政治腐败的制约

腐败的形式虽然多种多样,但其实质都是对国家公共权力的滥用,表现为政治行为和经济财富之间的交易。人类政治史已经证明,凡是不受制约的权力必然造成权力的滥用,而权力被滥用,必定导致政治腐败。因此,要防止政治腐败和权力的滥用,就必须以权力制约权力。要有效惩治腐败,加大反腐败的力度,应从以下方面着手进行。

一是权力获得时的制约。

为了适应市场经济发展的客观需要,要以选贤任能为目的,以民主化为方向,以法制化为基础,以科学和规范的操作为手段,在干部选用上实行公开、平等、竞争、择优的用人机制。(1)强化考任制。建立领导干部任职资格考试制度,对领导干部必须具备的综合素质包括知识水平、组织能力、心理素质以及拟任职位所要求的特殊专业技术水平进行考试,在考试合格的基础上,才能实施考察、任用等后续工作。(2)推行公开竞争上岗制。一是在机关内部实行领导职位竞争上岗,使本单位和本部门的优秀人

才凭能力和政绩脱颖而出。二是用公开招聘的办法面向社会选拔领导干部,以促进干部交流,实现人才资源共享。推行公开竞争上岗制,由于机遇平等和公开竞争,有利于在选才用人上形成正确的社会价值取向,使广大干部把精力用于提高自身素质而不是拉关系、走后门和跑官要官上。(3)试行竞选制。竞选者提出自己的竞选纲领、任期目标和实施方案,可以采用举行听证、进行公开辩论和发表竞选演说等方式选举领导干部。这样既增加了政治透明度,使人民群众拥有更多的知情权,有利于行使和强化监督权,又有利于充分发挥竞选主体的主动性和创造性。

二是权力运作过程中的制约。

这是权力制约过程中最为重要的一环,因为权力的功能、效应在这里得到充分的展现:或积极、或消极,或忠职、或滥用。因此,应当对权力运行的每一步都有防范的措施,以形成制约的网络系统。(1)建立和完善立法,加强预防监督。要遏制腐败,必须以法控权、依法行政。当前我国急需制定《监督法》、《公务员法》、《惩治腐败法》、《公职人员个人财产申报法》等法规,以使监督制度化、具体化、标准化。(2)深化体制改革,强化人大的监督职能。要改变现行监督机构的双重领导体制,必须从体制改革入手,强化垂直领导,使监督机关独立开展工作。同时强

化人民代表大会的权力,设立专门的监督机构,对政府人员要有考核权、弹劾权和罢免权,使人大真正能够履行监督政府工作人员的职能。(3)发挥群众监督作用,形成社会监督网络。群众监督的主体庞大众多,遍及各地,网络纵横,无所不在,可以对权力运行实施全面的控制。只要建立健全具体的监督制度,制定出可供操作的实施办法,就能确保对各级权力机关和公职人员的决策、行为、品德等方面实行持续有效的监督,腐败行为就能得到有效的遏制。

三是权力运行后果的制约。

由于权力具有强制性和扩张性的特征,权力主体往往想扩大其权力的分量及权力行使的领域,因而即使在制度上和法律上有种种制约措施,权力的持有者在行使权力的过程中仍会超出一定的范围,产生诸如违法乱纪、贪污受贿等恶劣后果,因此还必须对权力运行过程中产生的后果进行制约。权力运行后果的制约,可以防止权力变质行为的进一步异化,将权力造成的负效应控制在最小范围内,尽可能地减少国家和人民利益的损失。对以权谋私、贪污腐败分子,只要触犯法律和行政法规,不论其职位高低都应实行严厉的法律制裁,从而警诫公职人员不敢以身试法。只有这样,才能消除已有的腐败现象,又对今后可能产生的腐败行为产生警示效应。

参考文献:

- [1]亨廷顿·变化社会中的政治秩序[M].三联书店,1987.
- [2]戴维·伊斯顿·政治生活的系统分析[M].华夏出版社,1999.
- [3]孟德斯鸠·论法的精神[M].商务印书馆,1961.
- [4]王亚南·中国官僚政治研究[M].社会科学出版社,1982.

[责任编辑 胡引生]