

十八大之后的腐败形势:三个维度的评价^{*}

过 勇

内容提要:人们在评价腐败形势时往往将测量腐败与测量反腐败的指标相混合,造成认识上的混乱。本文提出了一个新的腐败测量框架,指出对腐败形势应该从腐败程度、反腐败强度和腐败风险三个维度分别进行评价。在总结中共十八大以来中国反腐倡廉建设举措和成效的基础上,本文应用这一框架评价中国当前的腐败形势:总体来说反腐败强度显著提高,尤其是在加大惩治力度、强化党内监督和完善党规体系等方面取得了突出成效,“反腐败斗争压倒性态势已经形成”;腐败程度明显降低,但腐败现象仍具有集团性、日常性、顽固性的特点,腐败“形势依然严峻复杂”;腐败风险仍然处于较高水平,需要通过进一步全面深化改革提升治理水平,反腐败斗争仍然具有长期性、复杂性和艰巨性的特点。当前中国的反腐败斗争正处于关键时期,经济转型社会的腐败演变“倒U字”形曲线拐点正在出现。

关键词:腐败;腐败形势;反腐败;腐败风险

中共十八大以来,中国显著加大了反腐败力度,人们感受到腐败形势有了明显好转。然而根据透明国际发布的2014年清廉指数,中国的得分在连续4年上升之后突降4分,令人摸不着头脑。社会上一直广泛流传一种“腐败越反越多”的看法,这种看法在逻辑上显然是有问题的,但是在一定程度上似乎也符合人们的主观感受。纪委工作人员评估反腐败工作绩效的时候有时会感到困惑:不知道如何看待案件查办数量在其中的作用。查办案件数量增加或许说明惩治腐败力度加大了,但这一数字减少是不是也可以理解为预防腐败工作发挥了很好效果呢?上述现象在一定程度上反映出人们在评价腐败形势方面的困惑。为什么会产生这样的困惑?笔者认为根本原因在于在认识腐败的方法上出了问题。

测量腐败已经成为近年来学术界关注的热点问题。然而,目前关于腐败的测量指标往往存在一些局限性,例如主要基于主观调查,或是将对腐败程度的估计和反腐败绩效的评价相混合。本文提出,腐败测量应分三个维度来分别展开,包括腐败程度、反腐败强度和腐败风险。它们之间既相互联系,又是三个不同的方面。这是腐败形势评价的重要理论基础。

一、测量腐败的三个维度

由于腐败具有隐秘和敏感的特性,测量腐败是一件非常困难的事情。一些商业咨询机构,例

^{*} 本文为清华大学国情研究院承担的中宣部全国哲学社会科学规划办高端智库建设项目(20155010298)和全国哲学社会科学基金项目“十八大以来党中央反腐倡廉的新理念新思想新战略研究”(16ZZD024)的研究成果。

如香港政治经济风险机构、经济学家智库等很早就基于针对商人的调查问卷来评价各个国家和地区的腐败程度和投资风险。透明国际的清廉指数和世界银行“治理指标”中的“腐败控制”指数在综合已有的针对不同人群、覆盖不同国家和地区范围的单个调查基础上,计算并发布了评价更大范围国家和地区的腐败感知指数^①。这些对于腐败的定量评价结果不仅使得以实证方法研究腐败与经济增长^②、外国直接投资^③、民主^④等之间的关系成为可能,也为各个国家和地区制定反腐败政策提供了重要依据。然而,有研究^⑤表明,这种基于感知的腐败评价结果与真实情况之间可能存在较大差距,而且会产生误导性。

一些学者尝试提出综合性的腐败或廉政测评指标体系,一些国家和地区政府也试图采取定量方法来评价反腐败工作成效。韩国首尔市政府开发了一套“反腐败指数”用来评估市政府各行政单位的廉洁程度,中国台湾地区“法务部”开展了“台湾地区公众对政府廉政主观指标与廉政政策评价”的调查。中国香港廉政公署通过问卷调查方式,广泛收集不同社会群体的反腐败认知态度,推动香港廉政建设和反腐败工作。从中国大陆部分地方的实践看,安徽省纪委构建了“安徽省反腐倡廉工作综合评价系统”,该评价系统分为目标测度系统和民意调查系统。河南省纪委提出了以工作作风、依法行政、廉洁从政、廉政效能四个维度为一级指标的评价指标体系。广州市“廉洁广州”建设领导小组构建了以廉洁清明政治、廉洁诚信市场、廉洁文化、廉洁公平社会、廉洁城区建设五个维度为一级指标的评价指标体系^⑥。这些指标体系的构建对于提高反腐败工作的科学性起到了重要推动作用。然而,由于它们在构建过程中通常将腐败程度和反腐败成效评价相混合,往往会陷入逻辑上的困境。

本文在已有文献的基础上提出,不能从一个维度,而应该从三个维度来评价腐败形势。这不仅有助于避免腐败测量中的逻辑困境,也有助于人们更好地认识腐败。这个新的测量腐败的框架包括腐败程度、反腐败强度和腐败风险三个维度。正如习近平总书记在十八届中央纪委五次全会上的讲话所指出的那样,腐败具有存量的属性^⑦。腐败存量反映的是一个国家或社会已经发生、但是还没有被发现和查处的腐败行为的总量^⑧。反腐败努力可以减少原有的腐败存量,但是在这个过程中可能会出现新的腐败行为。如图1所示,假设0期的腐败存量为 C_0 ,到了 t_1 期新增加的腐败数量为 C' ,同期通过反腐败减少的腐败数量为 C'' ,则 t_1 期的腐败存量为 C_1 ,即 $C_1 = C_0 + C' - C''$ 。如果 $C_1 > C_0$,则腐败数量在增加;如果 $C_1 < C_0$,则腐败数量在减少。也就是说,如果新出现的腐败行为比同期被查处的多,则腐败程度在增高;反之则在降低。在查办案件特别是反腐败力度加大的过程中,公众通过新闻媒体的报道对于 C'' 往往有直接的感知,然而由

- ① 胡鞍钢、过勇《国际组织对各国腐败状况的评价体系概述》,《政治学研究》2001年第4期。
- ② Daniel Kaufmann and Shangjin Wei, “Does ‘Grease Money’ Speed Up the Wheels of Commerce?” *NBER Working Paper*, No. 7093, 1999.
- ③ Beata K. Smarzynska and Shangjin Wei, “Corruption and Composition of Foreign Direct Investment: Firm-Level Evidence”, *NBER Working Paper*, No. 7969, 2000.
- ④ Staffan Andersson and Paul M. Heywood, “The Politics of Perception: Use and Abuse of Transparency International’s Approach to Measuring Corruption”, *Political Studies*, Vol. 57, No. 4, 2009.
- ⑤ León Carmelo, Jorge Arana and Javier de Leon, “Correcting for Scale Perception Bias in Measuring Corruption: An Application to Chile and Spain”, *Social Indicators Research*, Vol. 114, No. 3, 2013. Dilyan Donchev and Gergely Ujhelyi, “What Do Corruption Indices Measure?” *Economics & Politics*, Vol. 26, No. 2, 2014.
- ⑥ 过勇、宋伟《腐败测量: 基于腐败、反腐败与风险的视角》,《公共行政评论》2016年第3期。
- ⑦ 习近平总书记在讲话中指出,“减少腐败存量、遏制腐败增量、重构政治生态的工作艰巨繁重”。见《习近平在十八届中央纪委五次全会上发表重要讲话》,《人民日报》2015年1月14日。
- ⑧ Yong Guo, “Corruption in Transitional China: An Empirical Analysis”, *The China Quarterly*, Vol. 194, No. 6, 2008.

于腐败具有隐秘和敏感的特性,他们并不清楚同期新增的腐败 C' 的情况,甚至把 C'' 等同于 C' ,这就产生了“腐败越反越多”的认识误区。腐败风险指的是现在还没有发生,但是由于存在制度真空和漏洞,在 t_1 期之后发生腐败的可能性。应用这一测量框架,我们可以对当前中国的腐败形势做一个总体评估。

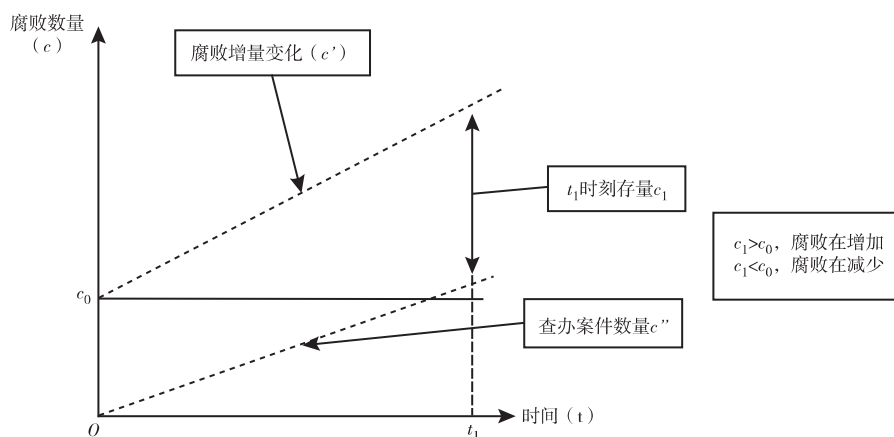


图1 腐败测量三个维度之间的关系

二、反腐败强度:十八大后显著提高

中共十八大以来,中国在反腐败方面取得的成绩有目共睹。与西方政治体系中“教育、惩治、预防”三管齐下的反腐败战略不同,中国的反腐败战略体系除此之外还包含一个重要的支柱,即监督。事实上,监督战略不仅是中国特色反腐倡廉体系的重要组成部分,在很大程度上也影响着其有效性。十八大以后,中国的反腐败各项战略定位发生了明显调整,除了惩治和监督力度明显加强,教育和预防职能更多地被赋予了党委,作为党委主体责任的一部分。

首先,惩治发挥了震慑作用,不敢腐的态势基本形成。十八大以来,截至2017年1月,中国已有240名中管干部被立案审查^①。这种力度相当于1978年以来到2012年十八大召开前夕平均查处力度的10倍以上。这其中包括5名副国级以上领导,特别是中央政治局原常委周永康,这是前所未有的。同期,全国各级纪检监察机关查办的案件数量也在持续增加。2014年,全国纪检监察机关立案查处的腐败案件数量与2009年相比几乎翻了一番。2015年和2016年在前一年基础上又有明显增加,力度不可谓不大。这说明中国的反腐败不仅注重“打老虎”,也拍了很多“苍蝇”,如图2所示。

围绕着惩治腐败工作的有效开展,中央纪委做了重要的组织机构、法律法规和工作部署的调整。各级纪检监察机关的职能发生了很大变化,案件查办部门人员比例明显增加。与美国、韩国、新加坡和中国香港相比,中国大陆在反腐败方面的人员投入明显要高,但是负责案件查办工作人员的比例却要低很多。在香港廉政公署和新加坡贪污调查局,负责案件查办人员的比例都

^① 《中纪委副书记:十八大后240名中管干部被立案》,新浪网, <http://news.sina.com.cn/c/nd/2017-01-09/doc-ifzfkfuk3074693.shtml>, 2017年4月6日。

十八大之后的腐败形势: 三个维度的评价

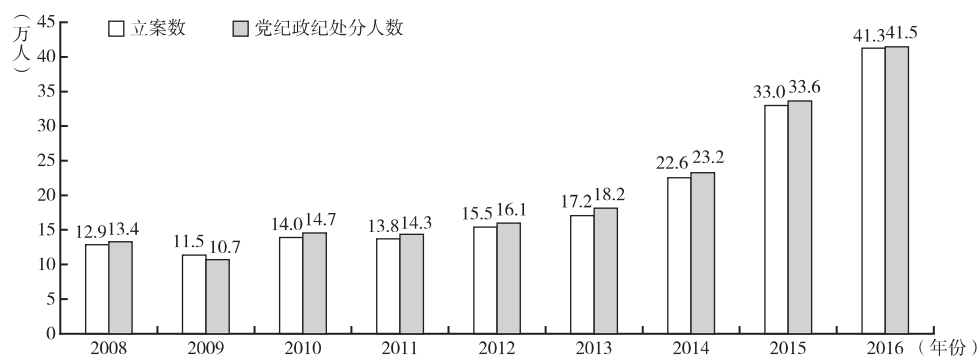


图2 全国纪检监察机关查处腐败案件数量

数据来源: 笔者据历年中纪委全会报告提供的数据整理。

超过70% ,而在中国的各级纪检监察机关中,这一比例在十八大之前往往低于20%。从2013年开始,中纪委两次调整了内部的部门设置,在不增加干部职数和人员编制的情况下,将纪检监察室的数量从8个增加到12个,同时合并和裁减其他部门,成立了纪检监察干部监督室。这一调整使得纪检监察室的数量接近全部部门数量的50%,强化了案件查办力量。与此同时,纪委也从大量议事协调机构中退出,参加的议事协调小组从125个减少到14个^①,将更多精力集中在主业,即监督、执纪、问责上。此外,中国在反腐败国际合作中更加注重追逃追赃,弥补了贪官外逃这一法网漏洞。2015年4月,国际刑警组织中国国家中心局集中公布了针对100名涉嫌犯罪的外逃国家工作人员、重要腐败案件涉案人等人员的红色通缉令,目前已经有37人被抓捕归案^②。通过G20组织,中国也积极推动了在反腐败,特别是追逃追赃方面的国际合作。

其次,党内监督全面加强,全面从严治党成为常态。监督是中国特色反腐倡廉战略体系的重要组成部分。在其他国家,社会监督是反腐败的重要一环,但是中国的监督战略更加强调中国共产党党内监督,这是中国与国外反腐败的根本区别。十八大之后,中国采取了一系列措施来强化监督,起到了重要作用。中纪委实现了其47家派驻纪检组在全部139家中央和国家机关的全覆盖^③,其独立性在很大程度上得到提升。到2017年3月,中央先后开展了12轮巡视,目标是要对所有280多个中管单位进行全覆盖^④。由于中央强调“巡视发现不了问题本身就是问题”,巡视组的责任得到明显加强,确实发现了大量各级党组织和党员领导干部违纪违法的线索。十八大之后,在中央纪委立案审查的中管干部中,有一半以上是根据巡视移交的问题线索查处的^⑤。此外,中国也加强了对于县处级以上领导干部个人事项申报的核查力度,抽查比例从3~5%逐步提高到了10%,而且要求对于拟提拔的干部必须核查。2015年,全国被抽查的领导干部中因不如实报告个人有关事项等问题,被取消提拔资格3902人,调离岗位35人,免职58人,降职14

① 杨佳宁《中央纪委监察部125个议事协调机构仅留14个》,《京华时报》2014年1月5日。

② 李娟《追逃2210人追赃79.94亿,“百名红通”已有35人到案》,中央纪委监察部网站,2016年10月30日, http://www.ccdi.gov.cn/xwtt/201610/t20161028_88750.html 2017年4月6日。

③ 毛新华《实现对中央一级机关派驻纪检机构全覆盖》,《新华社每日电讯》2016年1月6日。

④ 《十八届中央第十二轮巡视已全部进驻》,中央纪委监察部网站,2017年3月10日, http://www.ccdi.gov.cn/xwtt/201703/t20170310_95549.html 2017年4月6日。

⑤ 习近平《在第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上的讲话》,《人民日报》2016年5月3日。

人,发现问题线索移交纪检监察机关给予党纪政纪处分160人^①。这些措施在很大程度上强化了对原有制度的执行力度,使得党内监督取得了明显效果。

最后,党内法规体系全面完善,刑法修正案适时出台。除了国家法律,中国在反腐败方面与其他国家有一个很大的不同就是执政党还有大量的党纪要求。2012年开始,中共中央办公厅对于从新中国成立到2012年6月期间出台的2.3万多件中央文件进行了全面筛选,梳理出规范党组织工作、活动和党员行为的党内法规和规范性文件1178件^②。这些党规和文件有的是条例形式,有的是通知形式,效力有很大差别。尽管党的纪律要求严格,但是在党纪和国家法律之间有很大距离,使得因为腐败问题受到党纪处分的领导干部之中最终被司法判刑的比例并不高。十八大以来,中央对党规体系进行了全面修订完善,一系列与全面从严治党相关的重要党规相继制定或修订颁布,其中体现的尊崇党章、相互配套、把纪律挺在前的原则和思路尤为重要,为全面从严治党提供了重要制度保障。

经过长期酝酿,中国于2015年8月出台了《刑法修正案(九)》,这是1997年之后第一次对刑法中关于职务犯罪的相关条款进行修订。该修正案调整了对于贪污和贿赂案件的量刑标准,补充了对于行贿者并处罚金的条款,增加了利益冲突法则,并要求因腐败而被判处死刑缓期两年执行的情况如果被减刑,不得被进一步减为有期徒刑等。

中国在反腐败工作中面临的重大挑战之一就是解决由于十八大之前长期管党治党不严而产生的腐败存量。2015年9月,王岐山在福建调研时提出的“四种形态”为解决这个问题提供了有效的政策工具^③。监督执纪“四种形态”是十八大之后纪委职能调整的一个具体体现。它要求纪委转变工作方式,从以前以抓大要案为主转向对于违纪线索的全面清查,抓早抓小,把纪律挺在前面。在十八大之前,纪委由于工作力量的局限,往往只对所掌握的问题线索中的一部分,通常是比较严重的问题进行立案调查。只要查处了一批大案要案,纪委的成绩似乎就得到了认可。然而现在,中央要求各级纪委对于所掌握的所有问题线索进行全面清查。对于其中问题严重的,照样严厉惩处;而对于其中没有那么严重的,可能就要适用执纪监督前三种形态的要求进行处理,作出结论。这就达到了全面执纪问责,降低腐败存量的目的。这一政策的实施在中国当前的腐败形势下具有重要的现实意义。

总的来看,十八大之后,中国的反腐败力度前所未有地提高,取得明显成效,也有效地降低了腐败存量。根据国家统计局的调查,2016年有91.5%受访者对于党风廉政建设和反腐败工作成效表示满意,比2012年提高16.5个百分点^④。中国社科院中国廉政研究中心的问卷调查显示,2016年有96.4%的领导干部、93.1%的普通干部、86.1%的专业人员、73%的企业管理人员和61.9%的城乡居民对当前反腐败工作“满意”或“比较满意”^⑤。这反映出反腐败的成效得到了人民群众较为普遍的认可。

① 范云波《2015年3900多名干部因瞒报等问题被取消提拔资格》,《新华社每日电讯》2016年1月25日。

② 周淑真《专家详解党内法规文件首次集中清理细节》,新华网,http://www.xinhuanet.com/talking/20141107a/wzsl.htm,2017年4月6日。

③ 王岐山指出,党内关系要正常化,批评和自我批评要经常开展,让咬耳扯袖、红脸出汗成为常态;党纪轻处分和组织处理要成为大多数;对严重违纪的重处分、作出重大职务调整应当是少数;而严重违纪涉嫌违法立案审查的只能是极极少数。《全面从严治党,严明党的纪律,把握运用监督执纪“四种形态”》,《人民日报》2015年9月27日。

④ 习近平《在第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上的讲话》,《人民日报》2016年5月3日。

⑤ 中国社会科学院中国廉政研究中心编《中国反腐倡廉建设报告 No. 6》,第53页,社会科学文献出版社,2016年版。

三、腐败程度: 十八大后明显降低

有研究表明, 中国的腐败与整个改革的过程密切相关^①。1993年, 中央在评价腐败形势时第一次使用了“形势严峻”的说法^②, 之后基本沿用这一结论。2013年, 习近平在党的十八届三中全会第一次全体会议上的讲话中第一次提出“形势依然严峻复杂”^③, 反映出党中央进一步意识到了腐败问题的严重性。“复杂性”具体表现为, “区域性腐败和领域性腐败交织, 窝案串案增多; 用人腐败和用权腐败交织, 权权、权钱、权色交易频发; 官商勾结和上下勾连交织, 利益输送手段隐蔽、形式多样”^④。

20世纪90年代中期以来, 一些国际组织和商业咨询机构对中国腐败形势的评价结果基本变化不大。例如, 透明国际的清廉指数对中国评分自1993年开始基本在3.5分上下波动, 如图3所示。2012年清廉指数改为百分制后, 中国得分处在36~40分之间。这在一定程度上反映出, 中国的反腐败斗争已经进入“相持阶段”, 即滋生腐败的力量和控制腐败的力量在一定程度上势均力敌。随着十八大之后反腐败力度的明显加大, 这种均衡正在被打破。

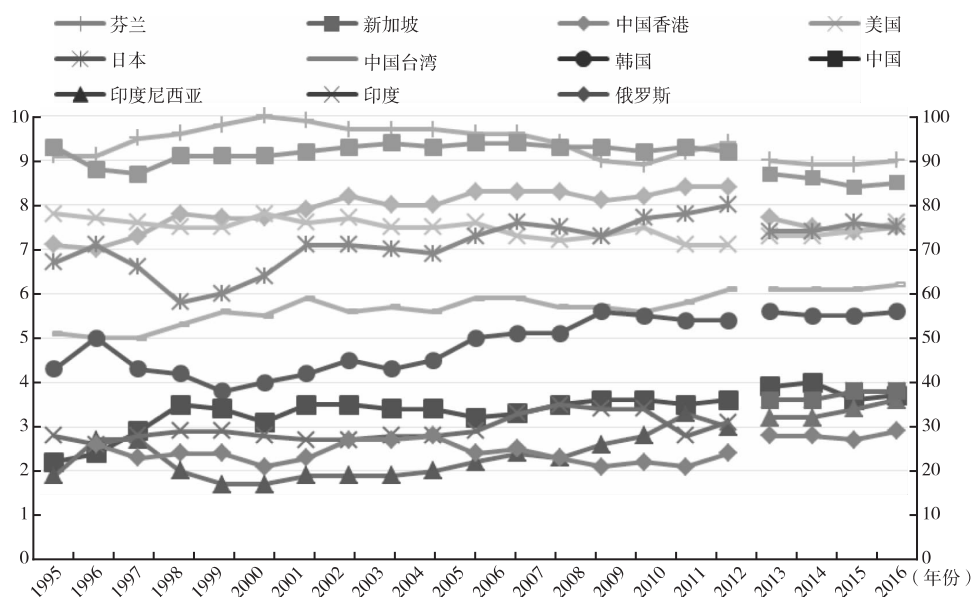


图3 透明国际清廉指数的评分(1995~2016)^⑤

① 过勇《中国转轨期腐败特点和变化趋势的实证研究》,《公共管理评论》,第七卷,第63~77页,清华大学出版社2008年版。
 ② 《江泽民文选》第一卷,第318~329页,人民出版社2006年版。
 ③ 中共中央纪律检查委员会、中共中央文献研究室编《习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编》,第17页,中央文献出版社,中国方正出版社2015年版。
 ④ 《习近平在中央政治局常委会听取中央巡视工作领导小组关于二〇一四年中央巡视组第二轮巡视情况汇报时的讲话》,中共中央纪律检查委员会、中共中央文献研究室编《习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编》,第24页。
 ⑤ 清廉指数自1995年发布开始,一直使用十分制,但是从2012年开始,由于计算方法发生变化,所以改成了百分制。参见过勇、宋伟《清廉指数的腐败测评方法与局限性》,《经济社会体制比较》2013年第5期。

十八大以来,中央明显加大了惩治腐败的力度,查办了一批违纪违法案件,原有的腐败存量有明显下降。同期,由于惩治始终处于高压态势,十八大之后不收手、不收敛的情况总体减少,新增的腐败行为数量降低。然而,由于在十八大之前管党治党不严的情况普遍,中国的腐败存量已经达到了一个较高水平,因此从总量来说中国的腐败程度仍然较高。从近年来查办的腐败案件来看,腐败现象具有集团性、日常性、顽固性的特点,充分反映出“形势依然严峻复杂”的状况,说明降低腐败存量需要持续努力。

首先,腐败具有集团性的特点,集体腐败问题突出。笔者在四年前就提出,集体腐败已经成为中国腐败的一个重要特征,值得我们警惕^①。十八大以来,中央查处的一系列重大违纪违法案件都表现出集体腐败的特点,无论是周永康案、令计划案,还是苏荣案、徐才厚案、刘志军案,都是如此。以中央政治局原常委周永康腐败案为例,不仅其本人及妻子、儿子利用权力大肆受贿,牟取大量不法利益,而且在周永康曾经工作过的石油系统、四川省和政法系统,一大批高级领导干部卷入其中。这一案件不仅涉及层面很高,而且充分展现了权权交易、权钱交易、权色交易的种种丑态,令人触目惊心。在铁道部原部长刘志军的腐败案件中,不仅铁道部的很多官员和刘志军形成了利益共同体,而且商人丁书苗扮演了重要的中介角色,使得官商之间不再是简单的受贿者和行贿者的关系。笔者研究团队在调研中发现,在一些腐败普遍化的地方和部门,甚至曾经出现过腐败团伙排斥廉洁官员,导致“廉洁者难以生存”的情况。这种情形具有很强的政治危害性,腐蚀了一大批官员,严重破坏了人民群众对于党和政府的信任和信心。

其次,腐败具有日常性的特点,灰色腐败成为社会风气。有研究者认为,腐败可以分为黑色腐败、灰色腐败和白色腐败^②。其中,黑色腐败指的是贪污、受贿等严重的违法犯罪行为,而灰色腐败往往表现为公款宴请、赠送礼金、公车私用等。在十八大之前,灰色腐败在很多地方大行其道,而且累计金额可能惊人。在中央定性具有“系统性、塌方式”特点的山西腐败案中,大量问题突出的腐败官员被查处。到目前为止,山西省的省级领导中就有7人被查处,这还不包括与山西有着密切联系的周永康、令计划、申维辰等人。在市级和县级层面,同样有一大批领导干部因为腐败行为被查处。姑且不论滥用职权收取贿赂的行为,逢年过节下级和商人向领导干部赠送“过节费”就曾是普遍的现象。从2015年到2016年2月,山西全省有1556名官员主动交了自己的违纪问题^③。这些官员有的因为问题严重被立案调查,更多的则是退出非法所得后在原岗位工作。山西的省管干部缺口一度达到300人^④,需要大量从外省调入,这不仅与相当数量的腐败官员被查处有关,也反映出由于大量后备干部“带病”,无人可提拔的困境。在十八大之前的山西,腐败已经成为一种地方病,一种恶劣风气,具有普遍性和日常性的特点。这种情况不仅限于山西,辽宁贿选系列案件也证实了这一点。

最后,腐败具有顽固性的特点,重点领域和关键环节制度漏洞仍然存在。中国当前腐败最为突出的领域是干部人事和工程建设,这两个领域发生的腐败基本上各占各类腐败案件的1/3^⑤。

① 过勇《当前中国腐败与反腐败的六个发展趋势》,《中国行政管理》2013年第1期。

② Arnold J. Heidenheimer, "Perspectives on the Perception of Corruption", in Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston and Victor T. Levine eds. *Political Corruption: A Hand Book*, New Brunswick and London: Transaction Publishers, 1993, pp. 149 ~ 164.

③ 山西省纪委《山西:相信组织,依靠组织,1556人主动交代问题》,中央纪委监察部网站,2016年3月24日, http://www.ccdi.gov.cn/yw/201603/t20160323_76476.html 2017年4月6日。

④ 周群锋《山西:300多省管干部空缺,通过省外调入方式重建》,《中国新闻周刊》2015年8月3日。

⑤ 公婷、吴木奎《中国2000~2009年腐败案例研究报告——基于2800余个报道案例的分析》,《社会学研究》2012年第4期。

尽管近年来中国政府采取措施来预防这些领域发生腐败,也加大了查处力度,但是在一些腐败风险最高的领域,制度性的问题并没有得到根本解决。例如在工程建设领域,违规审批立项、规避和虚假招标、非法批地、低价出让土地等成为腐败滋生土壤。近些年被曝光的工程建设领域腐败案件显示,从形式上看这些建设工程项目的各个环节可能完全符合制度规定,但其中隐藏的腐败行为却仍然普遍。在高压反腐败的背景下,一些类型的腐败行为可能会有所收敛。但是如果体制机制性问题没有得到根本解决,它们只会以更加隐蔽的方式存在,并等待死灰复燃的时机。

总的来看,十八大之后,中国政府表达出了坚定的反腐败决心,采取了更加严厉的措施,取得了明显的成效。然而由于中国仍处于经济转型的特殊历史时期,腐败成为不良风气,长期累积的腐败存量较高,因此中国的腐败形势仍然十分严峻复杂。在这样的背景下,习近平总书记在十八届中央纪委五次全会上讲话中指出,要“减少腐败存量、遏制腐败增量,重构政治生态”^①,具有很强的针对性。

四、腐败风险: 仍然处于较高水平

从微观上来看,腐败的产生有三个要素: 腐败动机、腐败机会和制度约束^②。它对应的就是不想腐、不能腐、不敢腐的“三不机制”。十八大以来,反腐败取得明显成效,反腐败斗争压倒性态势已经形成^③。然而,由于中国仍然处于经济转型的特殊历史发展阶段,改革攻坚的任务仍然繁重,一些体制性的矛盾仍然没有得到解决,这使得腐败机会仍然较多,腐败风险依然较高。要降低腐败风险,中国必须进一步全面深化改革,完善体制机制,提升治理能力。

中共十五大第一次提出反腐败要“标本兼治”,开始重视预防战略在反腐败中的作用。此后,预防的力度不断得到加强。2005年1月,中共中央出台了《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》。2007年9月,中国成立国家预防腐败局,其后很多省、市甚至县都成立了相应机构。十八大之后,中央于2013年出台了《建立健全惩治和预防腐败体系二〇一三~二〇一七年工作规划》,明确指出“全面推进惩治和预防腐败体系建设是全党的重大政治任务 and 全社会的共同责任。”^④但在中共中央和中纪委近期关于反腐败工作的文件和报告中,“预防”和“惩防体系”的概念出现频率较十八大之前有所下降。这是否意味着中央不再重视腐败预防工作了? 笔者认为并非如此。

腐败机会来源于制度漏洞。因此从这个意义上来说,降低腐败机会依赖于深化改革,减少制度真空和漏洞。腐败预防的主体应该是各个党政部门,或者说各级党委,而不是纪委。因此,十八大之后,中央强调各级党委在党风廉政建设和反腐败工作中的主体责任,同时指出纪委承担监督责任,这在预防战略的实施方面尤其具有针对性。例如,工程建设领域腐败多发,如果建设主管部门不能有效理顺体制机制,完善法规制度,仅靠纪委来教育干部或是查办案件是远远不够的。因此从根本上说,旨在降低腐败风险的预防腐败工作不仅限于纪委出台一些法规制度,而且要求各级党委落实全面从严治党要求,各级政府在行政过程中落实“一岗双责”的要求,既要推动发展,也要防治腐败。

① 《习近平在十八届中央纪委五次全会上发表重要讲话》,《人民日报》2015年1月14日。

② 过勇《经济转轨、制度与腐败——中国转轨期腐败蔓延原因的理论解释》,《政治学研究》2006年第3期。

③ 《全面贯彻落实党的十八届六中全会精神 增强全面从严治党系统性创造性实效性》,《人民日报》2017年1月7日。

④ 《十八大以来重要文献选编》(上),第644页,中央文献出版社,2014年版。

十八大以来,中国在体制机制改革方面取得了一定成效。2013年11月,中共十八届三中全会做出了关于全面深化改革若干重大问题的决定,颁布了一系列具体改革举措。中央围绕在2020年全面建成小康社会的目标,在促进公平发展和减贫脱困方面做出了重要的战略部署。全面深化改革领导小组陆续围绕一些重点领域的深化改革方案进行了研究实施,在保持经济稳定发展的前提下,监管型、服务型政府建设取得了明显成效。尤其是行政审批制度改革进一步深入,撤销、合并了大量的行政审批事项,建立了各级“一站式”行政服务中心,提升了服务水平和工作效率,受到人民群众很高赞誉。然而,总体来看这些改革呈现局部性的特征,缺乏更高层次的顶层设计,一些深层次的问题并没有得到解决。

当前,中国发展过程中的一些体制机制矛盾仍然突显。首先,政府高行政成本和公务员低收入之间的矛盾更加尖锐。十八大以来,中央做出全面从严治党的战略部署,在党风廉政建设和反腐败斗争方面取得了明显成效,但是这也使得政府官员薪酬和激励制度不健全的问题更加突出。中国政府的行政成本在世界各国中属于比较高的^①。与之形成鲜明对比的是,中国政府官员的个人收入相对较低,无法保障其体面的生活。这使得一些热心公共部门服务的人无法维持基本的生活水平,而另一些人则寻求滥用权力以获得非法收入。其次,干部人事管理制度化和任人唯贤之间的矛盾依然突出。中国的公务员制度并没有区分政治官员和普通公务员,漫长、严格的晋升制度不利于优秀人才脱颖而出。强调依法治国、依规治党使得各类干部人事制度的要求越来越细致、提拔干部的门槛越来越严格,在配套措施不健全的条件下,这挫伤了一部分优秀干部的积极性,经济部门、司法部门人才流失现象突出。各级党委组织部门被赋予评价和选拔干部的重任,但是这些部门并没有足够权限来履行这一职责。最后,集权和分权的矛盾依然存在。中国传统上是一个中央集权程度很高的国家,这保证了国家的统一和集中力量办大事的体制优势。然而,1978年开始的改革历程总体上是一个从集权到分权的过程,这释放了基层、企业、个人的积极性,创造了经济发展的奇迹。分权有很多维度,包括从中央到地方,从国家到社会,从政府到市场。目前这些权力界限仍不稳定,中央“一管就死、一放就乱”的总体格局并没有发生大的变化。即使是中央政府和地方政府之间在某种程度上也存在严重的不信任关系。中央既依赖地方,又不敢给予地方充分授权。这些都使得推动国家治理体系和治理能力现代化的任务迫在眉睫。

腐败和治理是一枚硬币的两面,治理不善的结果就是腐败。世界银行的“治理指数”为我们评价一个国家的治理水平提供了很好的参照。根据治理指数2014年对于各个国家治理水平的评价结果,中国的得分总体较低(见图4)。其中,中国在政府效率方面的得分相对较高,反映出体制的相对优势;其次是腐败控制、法治、政治稳定和管制质量;评分最低的是发言权和问责。中国在发言权和问责这个维度上得分很低并非指中国政府不负责任,而是指没有建立起有效的问责机制。现代社会要求为政府的权力设定边界,只有做到不同层级政府和不同政府部门的职能清晰,政府才能从“越位”到“回位”,从“缺位”到“到位”,从“错位”到“归位”。只有消除那些扭曲的体制机制问题,加强顶层设计,建立现代国家制度,才有可能从根本上减少腐败机会,降低腐败风险。

五、结论:反腐败斗争压倒性态势已经形成 拐点正在出现

本文提出了一个新的测量腐败的框架,主张对于腐败形势的评价应该分成腐败状况、反腐败

^① Yong Guo, “Political Culture, Administrative System Reform and Anticorruption in China: Taking the Official Car Management Institution Reform as an Example”, *Crime, Law and Social Change*, Vol. 53, No. 5, 2010.

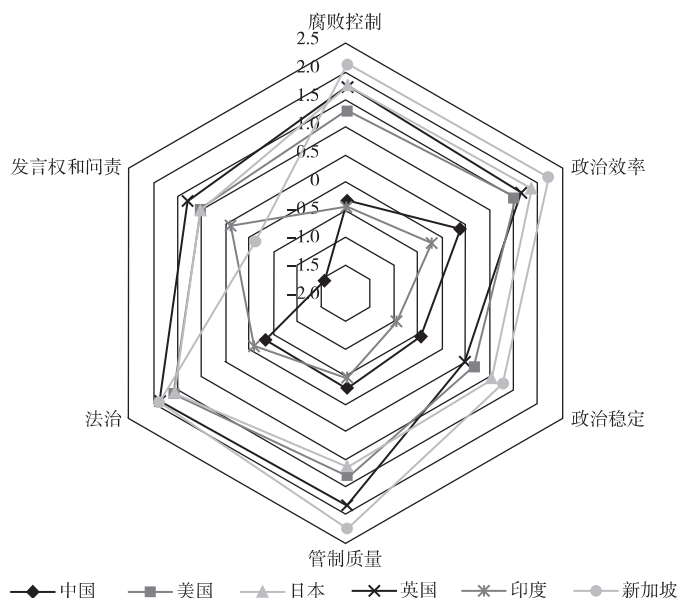


图4 世界银行对部分国家治理水平的评价

数据来源 “Worldwide Governance Indicators”,世界银行网站 <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home> 2017年4月6日。

强度和腐败风险这三个维度来分别进行。这在一定程度上有助于破解在认识腐败方面的逻辑混乱,有助于跳出一些社会上广为流行的认识误区。加大惩治力度不仅可以有效地减少腐败存量,而且可以提高官员腐败的成本,对腐败行为产生震慑作用。然而,降低腐败风险的根本之策是全面深化改革,提高治理水平,这样才能大幅度降低腐败风险。因此,反腐败斗争绝对不是反腐败机构的孤军奋战,而需要依靠从执政党、政府、立法机关、司法机关到私人部门、社会组织、新闻媒体的共同努力,建立国家廉政体系,“建设廉洁政治”^①。

中共十八大以来,中国反腐败强度显著提高,腐败程度明显降低,反腐败斗争压倒性态势已经形成,但是我们要清醒地认识到,由于中国仍处于经济转型的特殊历史发展阶段,反腐败斗争不可能一蹴而就,仍然具有长期性、复杂性和艰巨性的特点,需要通过全面深化改革降低腐败风险。从世界各国发展的历史来看,随着现代化进程的展开,往往会出现腐败迅速增加的现象,但是随着新的制度体系的建立和完善,腐败又会明显下降,总体呈现“倒U字”形曲线^②。随着十八大之后中国腐败形势的变化和反腐败形势的发展,笔者判断这个曲线的“拐点”正在出现。只要我们长期坚持全面从严治党,加强反腐败工作,中国必将逐步转入腐败总量下降,政治生态好转的新常态。

作者: 过勇, 清华大学公共管理学院、清华大学国情研究院(北京, 100084)

(责任编辑: 林立公)

① 《胡锦涛文选》第三卷,第657页,人民出版社2016年版。

② 过勇《经济转轨、制度与腐败》,第297页,社会科学文献出版社2007年版。

Contents , Abstracts and Keywords

Corruption Situation in China after the 18th CPC National Congress: Evaluation from Three Dimensions Guo Yong(2)

Abstract: In previous literature , indicators measuring level of corruption and those measuring anticorruption achievements are usually mixed together during the evaluation of corruption situation. This has caused some confusions in understanding corruption. This paper presents a new framework , and argues that corruption situation should be evaluated from three dimensions , including level of corruption , intensity of anticorruption efforts , and corruption risks. Based on summary of progresses made in China's anticorruption campaign after the 18th CPC National Congress , it applies this framework to evaluate China's current corruption situation. This paper finds out that , intensity of anticorruption efforts has been enhanced dramatically , especially on severer punishment of corrupt officials , strengthening of inner-Party supervision and improvement of CPC regulations , so that overwhelming status in fighting corruption has been achieved; however , corruption situation is still tough and complex since corruption phenomenon still appears to be organized , daily and inflexible; corruption risks remain high , which requires improvement of good governance through deepening of reform , and determines that the anticorruption campaign would last long-time and call for more efforts. China has entered an essential period in fighting against corruption , and is approaching the turning point in the inverted U curve of the evolvement of corruption situation in economic transition societies.

Key words: corruption; corruption situation; anticorruption; corruption risk

The Logical Thread and Process Control of State Transformation: An Analysis of Sino-Russian Transformation Xu Xiaoqing(12)

Abstract: State transformation is a significant symbol and core component of modernization movement. The transformation of China and Russia has an objective basis for comparative study. The essence of transformation in Russia lies in the radical and substitutive revolution which thoroughly breaks with the socialism of former Soviet Union. The logical thread of the transformation in Russia is the wane and wax relationship between westernization and localization which one wins a decisive victory. Unfortunately , the wholesale westernization of philosophy and institutional framework failed to bring prospective democracy , wealth and prosperity. Therefore , it was inevitable for the transformation return to strongman political system after facing the dilemma. In contrast , the essence of transformation in China lies in a progressive incremental reform within the socialist system. The logical thread of the transformation is the coexistence and cooperation of principle and innovation. At present , the transformation in China has achieved significant staged achievement; however in the meantime , China is facing unprecedented risks and challenges. It is concluded that the key to maintain order and resolve crisis during transformation lies in a core leadership who is qualified with consciousness of self-innovation and self-supervision , and is able to control and regulate the process of transformation. It is also crucial to improve the adaptability of new situation and task for national governance subject and governing structure , and ultimately improve the leadership and level of governance of the ruling party.

Key words: China; Russia; state transformation; logic thread; process control

The National Foundation for the Selection of Political System: An Interpretation of Kang Youwei's Theory of Republic Ren Jiantao(23)

Abstract: In the early Republic of China , Kang Youwei realized that the Republic was a foregone conclusion. Therefore , he mixed the Republic and Monarchy to become Constitutional Monarchy , which on one hand continued his own stance in the selection of a political regime , and on the other hand conformed to the political trend , so as not to be abandoned by the times. The very selection of a political regime urged Kang Youwei to allege the compatibility of the Republic and Monarchy , and even urged him to place the Republic in the framework of "national condition" to perceive and construct. Imitating UK rather than USA , had become one of the main themes of his theory. This reflects the efforts made by Kang Youwei's theory of political regime , which committed to open up the pass between