

# 集体腐败:特点、生成模式与治理路径\*

宋伟过 勇

(北京科技大学 廉政研究中心,北京 100083;清华大学 公共管理学院,北京 100084)

**摘要:**集体腐败是多名腐败成员结成同盟、共同腐败的现象,是当前中国腐败发生的典型特征之一,对社会经济发展和政治生态具有极强的破坏力。通过对131个集体腐败案例的实证分析,围绕腐败环节、涉案领域和腐败潜伏期等对集体腐败的特点和变化进行研究,并从理论层面提出集体腐败的生成扩散模式,进而围绕权力制约、权力监督、惩治腐败提出对策建议。

**关键词:**集体腐败;生成模式;治理路径

**中图分类号:**D26 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-5981(2016)05-0084-04

DOI:10.13715/j.cnki.jxupss.2016.05.015

腐败是中国社会经济发展面临的严峻挑战之一,不仅影响经济发展效率,而且影响社会政治稳定。<sup>[1]11-14</sup>党的十八大以来,中央加大了治理腐败的力度,无论从查办案件的威慑作用来看,还是从反腐败制度体系建立健全的角度来看,反腐败工作都取得了显著成效。<sup>[2]37-39</sup>然而,不可否认的是中国目前仍然处于腐败高发时期,正如习近平同志所指出的“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”。事实上,改革开放以来,处在经济转轨时期的中国,腐败不断滋生蔓延,腐败类型和方式不断发生变化,其中集体腐败就是一种危险的不良趋势。<sup>[3]38-39</sup>区域性腐败与领域性腐败交织,窝案串案增多,是对当前集体腐败趋势的一个基本判断。与一般意义上的个体腐败相比,集体腐败具有更大的破坏力,具有更强的蔓延性和传染性,对政治生态产生的负面影响不容小视。如何通过理论研究进一步认识集体腐败,分析集体腐败的发展趋势,进而建立更加有效的预防治理体系,对于推动当前反腐败工作是一个具有重要现实意义。

## 一、理论背景与文献回顾

集体腐败也称为腐败窝案或共谋性腐败,指的是多名腐败成员结成同盟、共同开展腐败行为的现象。近年来,我国查处的集体腐败案件屡见不鲜,例如:沈阳“慕马案”、辽宁省抚顺市“罗亚平案”、广东省中山市“李启红案”、铁道部“刘志军案”、浙江杭州市“许迈永案”、中国移动通信“张春江案”、中石油“王永春案”等,这些案件无一例外都是典型的

集体腐败。

集体腐败案件的频频发生,也引起了学术界的广泛关注。傅江景最早采用实证研究方法,以博弈论为基础对集体腐败进行了探讨,他认为集体腐败被发现的概率与成员人数和腐败次数紧密相关。<sup>[4]36-42</sup>薛刚基于过程模型对集体腐败“过程涉入点”和“后果知情点”进行了分析,对一般成员卷入集体腐败的过程和机制进行了探讨。<sup>[5]93-105</sup>张鹏进一步利用过程模型将集体腐败的发展分为始发阶段、顺从阶段、腐败行为的社会化和制度化阶段、公务员理性的腐败后果分析与行为选择阶段四个阶段。<sup>[6]67-73</sup>段小力将集体腐败归纳为买官卖官、官商联盟、官匪勾结、公款消费、集体谋私五种主要类型,他认为权力制约不合理、监督缺乏实际效果、信息不公开透明是形成集体腐败的主要原因。<sup>[7]15-18</sup>此外,一些国外学者对中国集体腐败也进行了探讨,吕晓波(Lv)认为转型时期的各种制度漏洞会造成腐败机会增多,随着腐败在各个领域的蔓延,可能会形成腐败行为人的结盟。<sup>[8]273-294</sup>魏德安(Wedean)认为中国腐败出现“窝案”增多的趋势已经十分明显,并且涉及领域广泛,这给治理腐败带来了新的挑战。<sup>[9]4-25</sup>

从现有文献情况来看,目前对集体腐败研究的成果并不丰富。学者们多数是从集体腐败的类型、形成原因和治理对策角度进行分析,尽管有一些学者开展了实证研究,但也都是采用理论化模型对集体腐败的过程进行分析,缺少从集体腐败案例角度的实证研究。腐败问题研究的难点在于腐败

\* 收稿日期:2016-06-16

作者简介:宋伟(1982-),男,黑龙江哈尔滨人,北京科技大学廉政研究中心副教授,主要从事廉政治理研究;

过勇(1977-),男,安徽含山人,清华大学公共管理学院副教授,主要从事廉政治理研究。

基金项目:教育部人文社会科学基金项目“高校巡视监督体系创新及运行机制研究”(编号:14JJDJLZ01);北京市社会科学基金“北京市廉政建设评价指标体系创新研究”(编号:15KDC050)阶段性成果。

行为的信息不对称性,在腐败被揭露之前,我们难以了解其真实发生的情况。因此,认识和研究腐败现象的有效途径之一就是已经从已经被暴露的腐败案件中分析腐败的特点和趋势,本文正是运用这种思路和方法展开研究。

## 二、集体腐败的特点与变化趋势

为了深入研究集体腐败,本文选取了1990—2015年公开报道和披露的131个集体腐败案件,主要通过《检察日报》、《中国纪检监察报》、正义网、光明网、人民网等媒体平台,以及文献资料和已有研究成果搜集相关案例。为了提高研究的客观性和准确性,笔者严格核实案件信息的来源,充分保证研究资料的可靠性。在案例选取过程中,只有包括了集体腐败主要环节、涉及领域、案发时间等信息的案例才会被作为本研究的分析对象。然而,由于公开的集体腐败案件信息十分有限,因此本研究一些案例的信息仍然具有不完整性,但是总体上并不影响对集体腐败趋势的分析以及研究结论的科学性。

### 1. 集体腐败的案发数量增多趋势明显

从对131个集体腐败案例的统计结果来看,案例数量随着时间的推移不断增加,呈现出明显的上升态势。在1991—1995年间仅有8个案例,1996—2000年有13个,2001—2005年达到了36个,2006—2010年为31个,2011—2015年则增长为43个,平均增长率为72.3%。(见图1)可以看出,在1992年党的十四大确立市场经济初期,集体腐败案例的数量并不多,但是随着经济转型的加快,集体腐败案例在2000年之后数量显著上升。这一方面反映了中国反腐败力度不断加大,查处的集体腐败案例越来越多,另一方面也反映出随着经济制度的不断完善,个体腐败难度越来越大,需要通过共谋的方式进行腐败。

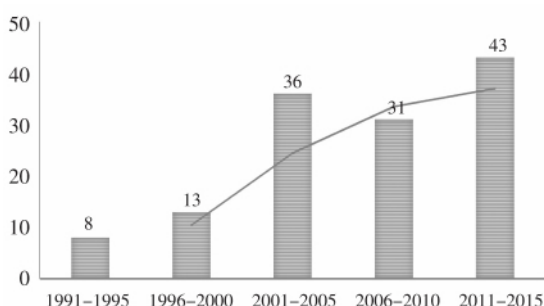


图1 集体腐败案例案发时间和数量分析

### 2. “一把手”主导集体腐败比例最高

“一把手”通常在集体腐败中发挥着重要的核心作用。这里的“一把手”不仅是指一个地方的党政“一把手”,也包括一个部门、单位或科室的“一把手”。在本研究中,“一把手”参与的集体腐败案例占到了61.8%,没有“一把手”参与的仅占13.7%,还有24.4%的案例有关信息不详。(见图2)一般来说,“一把手”腐败之后,会导致领导班子其他成员或下属很难在廉洁的氛围下开展工作,因此使得整个部门或单位的风气逐渐污染,生成集体腐败的土壤。原河南南阳市地方税务局党组书记、局长高新运案件正是如此,在2009年3月至2014年8月期间,高新运先后接受贿赂85次,其中65

次是南阳地税系统下属干部行贿,以达到升迁的目的。在高新运在任期间,没有行贿的干部基本得不到升迁。在这个案例中高新运就是处于集体腐败核心的“一把手”。



图2 集体腐败案例中“一把手”参与的比例分析

### 3. 集体腐败涉案环节复杂多样

集体腐败与个体腐败不同,一般的个体腐败涉及的腐败环节并不复杂,有的个体腐败尽管有交叉环节,但是跨度并不大。然而,集体腐败在涉案环节方面却表现出了十分复杂的态势,有的集体腐败甚至从干部人事到工程建设,再到招标采购、司法和行政执法等,几乎无所不包。在本研究的案例中,干部人事是出现腐败频率最高的环节,这与“买官卖官”现象具有紧密联系,其次是工程建设、财务管理、司法和行政执法、招标采购、行政审批、生活作风等环节。(见图3)四川宜宾市农能办原主任张滨鸿案件就涉及到多个腐败环节,用人腐败与用权腐败交叉,利益输送手段十分隐蔽,方式多样,这也是当前集体腐败的一个典型特征。

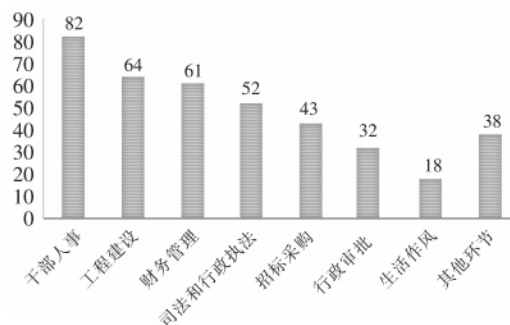


图3 集体腐败案例涉案环节分析

### 4. 集体腐败跨领域和跨地区性特征显著

通过案例分析可以发现,集体腐败已经不仅限于在党政机关中存在,在国有企业、事业单位、金融系统,甚至村级基层自治组织中都有所发生。在本研究案例中,涉及党政机关的比例最高,占到47.3%,国有企业的占16.0%,事业单位的占13.7%,金融系统的占9.2%,基层自治组织的占8.4%,其他领域的占5.3%。(见图4)不仅如此,集体腐败还呈现出了跨地区性,在1991—1995年间跨领域的案例仅占8%,1996—2000年的占15%,2001—2005年的占21%,2006—2010年的占19%,2011—2015年增长为34%,这反映了集体腐败的扩散性在不断增强,辐射性也在不断提高。(见图5)在中石油王永春案件中,中石油系统与其具有关系的多位地方领导落马。事实上,区域性腐败和领域性腐败交织,官商勾结和上下勾连交织在集体腐败中体现得十分明显。

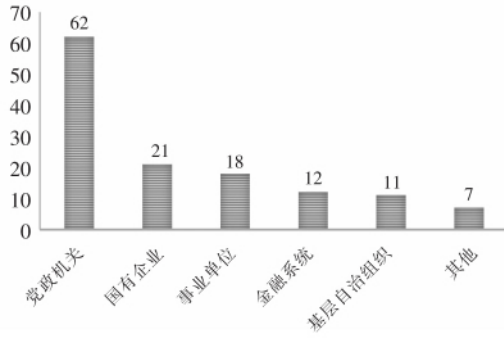


图4 集体腐败案例涉案领域分析

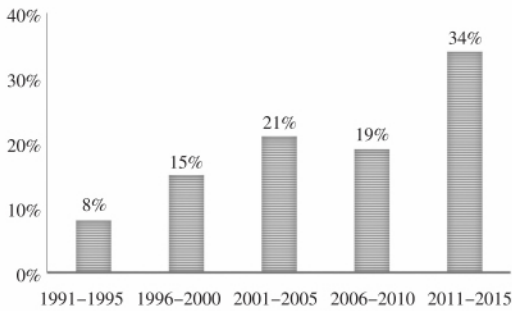


图5 集体腐败案例跨地区比例分析

### 5. 集体腐败被发现的主要途径是案件牵连

集体腐败具有很强的攻守同盟性,但是一旦被发现,也容易出现内部相互揭发的状况,这也正是集体腐败成员之间相互博弈的结果。通过对本研究案例的统计,在集体腐败被发现的途径中,案件牵连占到39.7%,信访举报占到26.0%,审计发现占到10.7%,媒体揭发占到1.5%,其他途径占到22.1%。(见图6)可以看出,案件牵连是集体腐败被发现的主要途径,也是目前惩治集体腐败的主要线索来源。山东济南市原市委书记王敏被查处后,牵出了多个与其有权钱交易、权钱交易的腐败分子,使得一个集体腐败的原貌被暴露出来。本研究的多个案例中都反映出了这种状况,案件牵连在集体腐败查处过程中十分常见。

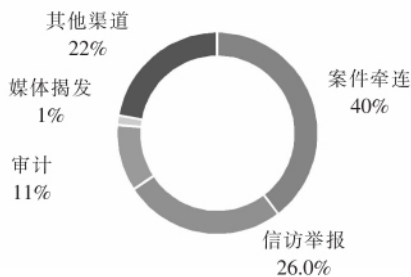


图6 集体腐败案例被发现主要途径分析

## 三、集体腐败的生成模式分析

通过对131个集体腐败案例的形成和发展过程进行归纳分析,可以发现其生成和扩散具有一定的规律。为了加深对集体腐败形成机理的研究,本文从理论上将集体腐败的生成模式分为直线结点模式、雷达扩散模式、蜂窝生长模式。这三种模式具有不同的特点,在不同时期的集体腐败案例中也广泛存在。

### 1. 直线结点模式

直线结点模式主要存在于同地区、同领域或同单位的集体腐败中,由成员连结成为线性的腐败发展关系。这种模式在20世纪90年代比较常见,但是2000年之后逐渐减少。直线结点模式的特点是腐败成员数量一般不多,腐败作案形式也并不复杂,而且发展速度比较缓慢。在这种集体腐败模式中,一旦有一个成员的腐败行为被发现,其他成员的腐败行为就很容易被发现。因此,查办这种模式的集体腐败相对比较容易。这种集体腐败的内部结构相对简单,成员相互之间呈现线性关系,所以此类案件查处速度很快,腐败成员可谓“拴在一个绳子的蚂蚱”。例如,在1999年被查处的三峡机场建设集体腐败案中,原三峡机场总经理、副总经理,原财务处处长、原工程处处长、原计划处处长因为同一事件的受贿问题而被查处。在这一案件中,群众举报和审计项目工程款发挥了重要作用,通过腐败线索的追查迅速揭露出了当时三峡机场建设集体腐败的成员,成员之间的利益交换较为简单。

### 2. 雷达扩散模式

雷达扩散模式主要存在于同地区、不同领域的集体腐败中,呈现雷达状的扩散效应。这种集体腐败模式的特点是通常会有至少一个核心成员,围绕着核心成员呈现同心圆的向外扩散,将能够达成利益交易并且具有利用价值的成员吸纳其中。雷达扩散模式形成的机制主要是基于核心人物的影响力,腐败利益交换往往由核心人物与同心圆上其他成员达成,而其他成员之间的利益交换并不显著。因此,这种类型的集体腐败只要核心人物一旦被查处,其他成员的腐败就难以存在。雷达扩散模式在当前的集体腐败案例中屡见不鲜,具有很强的腐蚀性和吸纳性。例如,2009年被查处的安徽巢湖市原市委书记周光全案件就是一个典型的雷达扩散模式集体腐败案件,以周光全为核心,腐败辐射到了巢湖市多个领域,其中与他有过直接腐败关系的不同领域的腐败成员就达到36人。周光全被查处后,其他相关的腐败成员也很快被发现。值得注意的是,这种集体腐败模式的危害极大,它让廉洁者在这样的政治生态圈中无法生存。

### 3. 蜂窝生长模式

蜂窝生长模式是当前集体腐败案例中最常见的模式,主要存在于跨地区、跨领域的集体腐败中。蜂窝生长模式的特点是腐败成员通过相互勾结、相互利用、相互包庇编织成了一张腐败网络,在这张网络中有时会存在多个核心人物,因为在整张网络中,不同腐败交易的核心人物是不一样的,权钱交易、权钱交易、权色交易的主谋在不断变化。蜂窝生长模式的形成机制是腐败成员之间形成了双边或多边的腐败利益交换,当腐败成员需要在新的地区、新的领域拓展腐败交易的时候,腐败网络就会继续蔓延扩张,进而吸收新的腐败成员,达成新的腐败利益交换。这种模式是当前腐败形势严峻复杂的具体体现,因其腐败类型、腐败方式、腐败环节交织,在查处方面也具有很大难度。在铁道部刘志军案中,集体腐败成员就形成了一个“稳固”的利益网,刘志军通过若干

个中间人与山西女商人丁书苗达成权钱交易,这些中间人既有铁路系统内的高官,也有其他领域的党员领导干部,而且分布在全国不同地方。丁书苗在获得刘志军的权力支持后,开始进行高铁、地铁衍生项目经营,其中涉及大量的腐败行为,腐蚀了相关领域的大量人员。在这个腐败案件中,既有官商勾结,也有上下勾连;既有领域内腐败,也有跨领域腐败;既有区域性腐败,也有跨地区腐败;既有权权交易,也有权钱交易和权色交易,每一个成员都能够在这张网上找到自己的结点,进而进行腐败利益交换。

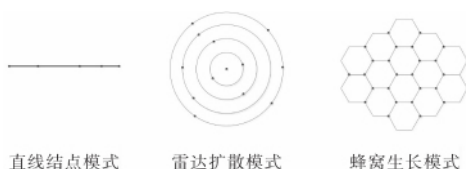


图7 集体腐败的生长模式

#### 四、治理集体腐败的对策建议

##### 1. 强化权力运行制约和监督体系

党的十八届三中全会明确提出,坚持用制度管权管事管人,让人民监督权力,让权力在阳光下运行,是把权力关进制度笼子的根本之策。腐败行为发生的根本原因在于权力没有得到有效制约和监督,尽管各项制度不断健全,权力制约和监督的成效有所提升,但是距离构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行体系的目标还有一定差距。从集体腐败的发生情况来看,集体腐败增多为治理腐败带来了更为严峻的挑战,同时从另外一个方面反映了随着权力制约的增强,个体很难独立完成腐败行为,个体腐败机会大大降低,这诱使腐败分子结成共谋,通过集体腐败的形式达到个体腐败无法实现的腐败目标。然而,从权力运行角度来看,实现科学有效的权力制约和协调机制还需要更深层次的改革,特别是对于“一把手”的有效制约还没有形成,本文分析中“一把手”主导集体腐败比例最高的结论也证明了这一点。因此,在预防和治理集体腐败过程中,应重点探索构建对重点领域、重点人群的权力制约,防止“一把手”沦为集体腐败的核心人物。

##### 2. 发挥巡视监督的利剑作用

党的十八大以来,巡视工作在党风廉政建设和反腐败斗争中发挥了巨大作用。习近平同志明确指出,巡视是党章赋予的重要职责,是加强党的建设的重要举措,是从从严治党、维护党纪的重要手段,是加强党内监督的重要形式。在集体腐败案例中,党员领导干部往往是核心人物,及时发现他们的腐败行为是防止集体腐败蔓延发展的关键。从十八大以来的反腐败实践可以看出,巡视工作在发现腐败问题线索,及时查处腐败行为方面具有突出成效。从理论上来说,腐败行为被查处的概率是影响腐败分子行为选择的关键变量,同时也是影响集体腐败总收益的关键变量,如果被查处的概率很高,那么腐败成本就会很高,在这种情况下行为主体的理性选择就不会进行腐败。因此,无论是对于个体腐败还是集体腐败,提高腐败行为被查处的概率都是预防腐败的有效办法。所以在反腐败过程中通过巡视工作扩大腐败案件的查

处面,同时不断加大惩处力度,不仅可以达到减少腐败存量、遏制腐败增量的目标,还可以发挥遏制集体腐败形成发展的目的。此外,当前纪检监察机关执纪监督的“四种形态”也符合这样的逻辑思路,体现了提高查处违纪违法行为概率的目标。

##### 3. 提高廉洁教育的正面引导作用

集体腐败之所以不断蔓延发展,主要原因就在于它能够不断扩张,腐败集体通过不断吸纳新成员使其规模和力量得到增长,从而实现“编织成网”的目的。防止集体腐败的有效途径是要通过各种方式提高各级党员领导干部抵御集体腐败利益诱惑的能力。在具体实践中,应当不断加强对党员领导干部的思想教育,强化思想教育的正面引导作用,让党员领导干部都能够树立起正确的廉洁价值观。2015年,新修订的《中国共产党廉洁自律准则》印发,这是我们党执政以来第一部坚持正面倡导、面向全体党员的规范全党廉洁自律工作的重要基础性法规。党员领导干部应当认真学习和践行这部法规,使廉洁价值观内化为自己的行为准则。此外,党和政府也应当为党员领导干部提供合理的基本待遇保障,同时坚持对腐败的零容忍,使党员领导干部都能够充分参与集体腐败的治理过程。

##### 4. 从法治反腐角度完善举报人保护制度

十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中明确提出,加快推进反腐败国家立法,完善惩治和预防腐败体系,形成不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制,坚决遏制和预防腐败现象。从法治反腐角度来看,举报人保护制度是治理集体腐败的重要途径之一。2016年4月,最高人民检察院、公安部、财政部联合下发《关于保护、奖励职务犯罪举报人的若干规定》。从集体腐败被发现的途径来看,可以通过案件牵连、外部举报被发现,但是由于集体腐败内部的组织严密性通常很强,从外部途径充分揭露集体腐败存在一定困难,案件查处的难度都比较大。然而,如果能够通过集体腐败内部摸清底细,则容易将集体腐败一网打尽,达到事半功倍的效果。所以我们应当建立有效的内部人举报制度,一方面对内部人举报进行适当的奖励或减轻其原有参与集体腐败的罪行,另一方面也要对内部举报人进行保护,以免举报人遭到打击报复。对于政府和办案机关来说,内部人举报是准确侦破集体腐败案件、快速掌握集体腐败案情的有力途径之一。

#### 参考文献:

[1]何增科. 政治之癌:发展中国家腐化问题研究[M]. 北京:中央编译出版社,2008.  
 [2]李成言,庄德水. 2015年中国反腐败的四大新特征[J]. 中国党政干部论坛,2016(1).  
 [3]过勇. 集体腐败:一种危险的不良趋势[J]. 人民论坛,2008(20).  
 [4]傅江景. 集体腐败的博弈分析[J]. 政治学研究,2000(12).

(下转第153页)

- [2][德]韦伯. 新教伦理与资本主义精神[M]. 康乐, 简惠美, 译. 桂林: 广西师范大学出版社, 2007.
- [3]武陵郭氏续修族谱·公定规约[C]//费成康, 等. 中国的家法族规. 上海: 上海社会科学院出版社, 1998.
- [4]费成康, 等. 中国的家法族规[M]. 上海: 上海社会科学院出版社, 1998.
- [5][美]伯尔曼. 法律与宗教[M]. 梁治平, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 2003.
- [6]杨伯峻. 论语译注[M]. 北京: 中华书局, 1980.
- [7]李鼎楚. 权利的“方法主义”与法学的“中国建构”[J]. 湘潭大学学报, 2014(3).
- [8]西山陈氏家谱·义门家法[C]//费成康, 等. 中国的家法族规. 上海: 上海社会科学院出版社, 1998.
- [9]上虞雁埠章氏宗谱·家训二十四则[C]//费成康, 等. 中国的家法族规. 上海: 上海社会科学院出版社, 1998.
- [10]盘谷高氏贵六公房谱·盘谷新七公家训[C]//费成康, 等. 中国的家法族规. 上海: 上海社会科学院出版社, 1998.
- [11][日]滋贺秀三. 中国家法原理[M]. 张建国, 等译. 北京: 法律出版社, 2003.
- [12]湘阴狄氏家谱·家规[C]//费成康, 等. 中国的家法族规. 上海: 上海社会科学院出版社, 1998.
- [13]李侠. 家法族规与当代中国的法制建设[D]. 山东大学硕士学位论文, 2008.
- [14]李双元. 中国法律理念的现代化[J]. 法学研究, 1996(3).

责任编辑: 立 早

## On the Characters and Modern Significance about the Traditional Family Laws and Regulations of China

LI Ding - chu

( School of Administrative Law ,Southwest University of Political Science & Law ,Chongqing 401120 ,China)

**Abstract:** The family laws and regulations reflect the basic characteristic of traditional law culture of China specially , which still have positive effects today. The author uses three points of view ,which are globalization ,communication of China and foreign countries ,past and present , to analyze law significance of China on legal senses , construction of system and judicial skills. However , we should pay attention to the disadvantages of feudalism.

**Keywords:** the family laws and regulations; local resources; construction of rule by law in China

( 上接第 87 面)

- [5]薛刚. “涉入”与“知情”: 集体腐败道路上分离的两点[J]. 政治学研究, 2010(1).
- [6]张鹏. 我国公务员集体腐败问题研究——基于过程模型的视角[J]. 政治学研究, 2011(5).
- [7]段小力. “一把手”主导下的集体腐败类型、特征及治理路径——基于省市级“一把手”主导下的集体腐败案的思考[J]. 湖北行政学院学报, 2015(1).
- [8]Lv Xiaobo. Booty Socialism , Bureau - preneurs , and the State in Transition: Organizational Corruption in China[J]. Comparative Politics , 2000(5).
- [9]Wedean Andrew. Double Paradox: Rapid Growth and Rising Corruption in China[M]. New York ,Cornell University Press 2012.

责任编辑: 熊先兰

## Collective Corruption: Features , Generated Model and Anti - corruption Measures

SONG Wei ,GUO Yong

( Anti - corruption Research Center , University of Science and Technology , Beijing 100083 , China;

School of Public Policy and Management , Tsinghua University , Beijing 100084 , China)

**Abstract:** Collective corruption refers to a corruption phenomenon of a number of people unite as a federal basis and carry out malversation. Collective corruption is one of the typical features of corruption in China. Collective corruption has a destructive power on economic and social development and political ecology. This paper analyzes collective corruption behaviors with 131 cases , which based on corruption links , correlative field and incubation period. In addition , it also analyses the generated extension mode of collective corruption from the theoretical aspect. And then , it puts forward policy suggestions from the perspective of power restriction , the power supervision and punish corruption.

**Keywords:** collective corruption; generated model; anti - corruption measures