

# 不发达国家经济加速发展过程中 腐败现象的对策研究

陈 国 权

反腐败是一项复杂的系统工程，应该与发展经济、提高效率、稳定政局、健全法制有机结合起来，任何反腐败措施都要接受多重价值的检验。文章提出了4项反腐败措施，并强调反腐败实质上是一种政治力量的较量，反腐败成败的关键取决于腐败势力与反腐败势力的力量对比。在腐败现象普遍蔓延的情况下，反腐败斗争不能局限于政治系统的内部，应该积极争取社会民主力量的参与和支持。

作者：陈国权，男，1961年生，浙江大学哲学社会学系教师。

腐败是公共权力的非公共运用，是公共权力难以彻底割除的伴随现象。由于公共权力具有对社会资源进行权威性分配的功能。因此，尽管它自身并非社会资源，但谁拥有它谁就可以取得社会资源。这就要求公共权力的行使应严格遵循公共利益至上的原则。然而，行使公共权力的公职人员不可能都达到无私的境界，而私欲则导致他们为谋取私利对公共权力的非公共运用，即腐败现象的产生。可见，存在公共权力就可能存在公共权力的非公共运用，反腐败是人类共同体始终面临的基本问题。在不发达国家现代化的进程中，经济加速发展所带来的政治、经济、文化、心理等众多因素的急剧变化和矛盾冲突，普遍导致腐败现象的加剧和蔓延。这些现象不仅影响社会的经济发展，延宕国家的现代化进程，甚至可能造成政治的混乱和动荡。大量的比较研究表明，不发达国家在加速发展经济的过程中，如果不能有效遏制腐败现象的蔓延，经济加速发展带来的繁荣常常是短暂的，严重的腐败现象可能中断这个国家的现代化进程，甚至可能将国家推向战乱中。因此，不发达国家在经济加速发展过程中，加强反腐败斗争具有特别重大的意义。

腐败现象是政治系统的痼疾，它的形成与蔓延有着复杂的政治、经济、历史文化和主观心理等多方面的原因。在这些方面仍然存在滋生腐败现象的土壤的情况下，指望从根本上清除腐败现象是不现实的。而要改变一个国家的政治、经济格局和文化、心理特质，绝非一日之功。并且，实现政治清廉也不是一个国家追求的唯一价值，发展经济和稳定政局乃是更为根本的任务。可见，遏制和清除腐败现象是一项非常复杂和艰巨的工作，必须与国家的政治、经济、文化等方面的现代化建设有机地结合起来，不能也无法仅就腐败而反腐败。因此，研究反腐败的方略应该立足于系统的观点考虑政治、经济、文化等方面的整体社会效应，在多重价值的权衡中选择最佳方案。

### 1. 反腐败要与发展经济相统一

不发达国家在现代化的进程中,加速经济发展是根本性的任务,任何工作都要服从、服务于这一根本任务。反腐败不能游离经济建设,而要尽可能地为经济发展清除障碍、创造条件。强调反腐败与发展经济相统一,包含两个层次的意义:一是反腐败不能影响经济的正常发展;二是反腐败要发挥最大效应促进经济发展。从原则上来说,由于腐败现象不仅破坏社会资源的优化配置、导致政府资金的非法流失,而且严重影响经济活动的正常秩序、扰乱市场机制的有效作用,无疑,反腐败有利于经济发展。然而,在实际生活当中出现的问题并不象理论上那么明确。一方面,不发达国家在加速经济发展的过程中,常常存在大量不适应经济发展的法律法规和制度。如果简单地将这些法律法规和制度作为界定腐败行为的标准,可能适得其反,反腐败反而影响了经济的正常发展。因此,界定腐败的最终尺度还是生产力标准,不能简单地把违反现行法律法规但确实有利于经济发展的行为视为腐败现象。另一方面,腐败现象具有广泛性,反腐败因而是一项长期的工作,这就要求反腐败在不同的时期应有所侧重,突出重点。在政局稳定的情况下,反腐败的工作重点应与经济建设有机结合起来,遏制和清除阻碍经济发展的要害腐败问题。

### 2. 反腐败要与提高效率相统一

廉洁与高效是现代政府的两项基本准则。这两者既不可割裂也不可偏废,廉洁而无所作为或高效但腐败严重都称不上是健全的政府。因此,廉政建设必须同时考虑效率问题,行之有效的反腐败措施不能影响政府的正常运行,不能影响政府的效率。这就要求把反腐败与提高效率综合起来考虑,将两者视为有机整体予以系统研究。提出的措施只有建立在廉洁与高效的双重价值之上,才可能行之有效。在实践中,一些反腐败对策忽视了廉洁与高效的统一性,造成行政程序繁琐、关卡林立。这些措施尽管在一定程度上实现了权力的相互制约,防止了公共权力的非公共运用,但也严重影响了办事效率,带来彼此扯皮、推诿塞责等官僚主义现象,最终要被废除。

### 3. 反腐败要与稳定政局相统一

腐败现象破坏政治体系赖以生存的合法性基础,损害社会的公平和正义,危及国家的整合,遏制和清除腐败现象无疑有利于政局的稳定。反腐败工作要在维护政局稳定方面发挥积极作用,就应及时铲除民愤极大的政治“毒瘤”,纯洁公职队伍,使政府树立良好的社会形象,增强政府的合法性基础。

反腐败是一种政治力量的较量。这种政治较量不仅发生在政治系统的内部,还可能导致社会民主力量和军队的介入。在不发达国家,军队常常以反腐败的名义介入政治,但事实表明,军队介入多数会引起剧烈的社会政治动荡,促使矛盾复杂化。因此,在不是万不得已的情况下,应防止军队直接介入反腐败斗争。民主力量是反腐败的重要基础,但民主力量必须予以正确组织和引导,防止出现失控的政治运动冲击社会秩序,摧毁政治体系,引起政局动荡。

### 4. 反腐败要与健全法制相统一

反腐败的目的不仅仅是打击、惩治、清除公职队伍中滥用职权的违法犯罪分子,更重要的意义在于维护法律法规和政策的严肃性和约束作用,使公职人员切实在法制的轨道上行使权力,防止公共权力的非公共运用。因此,反腐败必须与法制建设有机结合起来,增强法律法规的威慑力和规范作用,形成依法行政、违法必究的政治氛围。在反腐败过程中要及时发现和堵塞法律法规方面的漏洞、推动法律法规的完善与发展,通过健全法制巩固反腐败的成果。

综上所述，反腐败是一项综合性的社会工程，任何措施都要接受多重价值的检验，在系统原则的指导下决定取舍。

## 二

由于腐败现象的性质、内容、成因不尽相同，也就不可能存在完全统一的反腐败模式。同时，腐败现象都是为谋取私利而对公共权力的非公共运用，因此，反腐败方略又具有共同性。大量的实践表明，下列几项措施是惩治腐败这一政治痼疾的行之有效的的基本手段。

### 1. 引进竞争机制，加速政治系统的新陈代谢

新陈代谢是宇宙间的普遍规律，任何系统只有保持正常的新陈代谢，及时淘汰消极的、腐朽的因素，积极引进优良的新生成份，系统才能生机勃勃，进取发展。政治系统同样如此，如果系统内的新陈代谢机制衰退，蜕化变质、平庸无能的公职人员不能及时淘汰，德才兼备的社会优秀人才没有及时引进，政治系统就不能保持旺盛的生机，腐败现象的产生和蔓延就不可避免。保持政治系统新陈代谢的正常进行，关键是引进竞争机制。竞争机制既是选拔机制又是淘汰机制，建立在公平、合理基础上的竞争机制能够择优汰劣，维持政治系统的新陈代谢，保障公职队伍的纯洁性和高质量。

不发达国家腐败现象的蔓延，与缺乏竞争机制的人事制度具有密切的关系。在这些国家中，任人唯亲普遍比较严重，公职人员的选择和晋升往往不是根据才能和政绩，而是凭籍各种社会关系，这就为一些品质低劣的人混进公职队伍提供了条件。这些人一旦掌握了公共权力，就必然把公共权力作为谋取个人利益的手段。可见，防止公共权力的滥用，一方面当然要建立制约机制，但更重要的还是要建立择优汰劣的人事制度，使公共权力始终掌握在德才兼备的优秀人才手中。

### 2. 增加透明度，让阳光普照政治体制

增加政务的公开性和透明度，让社会了解并监督政务活动，对于遏制腐败现象的蔓延具有重要意义。阳光是最理想的消毒剂，对于政治系统也是如此。在不发达国家，十分经常的情况是给政治披上神秘的外衣，关起门来在密室中进行各种政治活动，拒绝社会对政治活动的了解和监视，于是，在这些没有阳光照射到的地方，各种腐败现象就有了产生的环境和蔓延的条件。

政务要逐步公开化，这是民主政治的必然要求。公职人员行使人民赋予的权力，必须要对人民负责。如果公共权力的所有者都无权或无法知道公共权力是如何被运作的，那就谈不上真正的民主，人民的民主权利就不可能得到保障。政务公开化是维护人民民主权利的基本条件，也是遏制腐败现象蔓延的重要手段。公职人员在社会广泛、普遍的监视之下，就不可能肆无忌惮地滥用权力，敢冒天下之大不韪的人毕竟不多。

增加政治透明度还是发展民主监督的基础。在不发达国家腐败现象普遍蔓延的情况下，加强民主监督具有特别重要的意义。本文将详细阐述这一问题。

### 3. 完善监督体制，加强对公共权力的制约

由于权力具有对社会价值进行权威性分配的功能，对于公职人员来说，权力尽管不是财富，但能够攫取财富。所以，权力带有极强的腐蚀作用，如果掌握公共权力的人不具备超越自我的无私精神，就可能出现为谋取私利而滥用公共权力的腐败现象。法国著名学者孟德斯

鸠甚至断言：“一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不易的一条经验。”<sup>①</sup>然而，即使公共权力具有这种性质，随着社会共同体的日益发展，社会仍然需要设置大量的公共权力以协调、处理广泛的公共事务。任何社会都无法回避这一矛盾，也逐步积累了解决这一矛盾的大量方法，其中最基本的就是以权力制约权力，设置监督权对公共权力的行使实行监控。公共权力与监督权力的对应设置与协调统一，已成为政治民主化和现代化的基本内容。在不发达国家，由于政治民主化和现代化程度较低，普遍的情况是公共权力相对膨胀，而监督体制不够健全，于是，滥用公共权力的现象就容易发生并难以被及时纠正。无疑，完善监督体制、强化监督权力在不发达国家加速经济发展过程中具有特别重要的意义。

监督体制是由多重主体构成的综合系统，包括立法监督、司法监督、政党监督、社会监督、行政监督等等。这些监督主体的性质各异、作用有别，但彼此配合、相辅相成，共同组成有机的监督权力系统。任一方面监督的缺失或弱化都可能影响监督体制的整体效应。在不发达国家，较通常的情况是监督系统中的民主力量薄弱，公民及其代表不具有强有力的监督权力，从而出现公共权力与监督权力的失衡状况。并且，其它监督由于缺乏民主力量的支持和参与，也会出现监督功能弱化的情况。可见，在多数不发达国家，完善监督体制的关键是加强民主监督，使民主力量在反腐败的斗争中发挥更大的作用。

#### 4. 加强政德教育，提高公职人员的道德觉悟

对公职人员的行为进行规范的力量来自两个方面，一是由法律法规等规章制度构成的外在法制约束力，二是公职人员心中的道德信念所形成的内在良知约束力。对于公职人员规范行为的确立，这两种力量都是不可缺少的。法律规范是以强制力为后盾强行规范人们的行为的，如果人们逾越了法律规范则要受到处罚和制裁。法律规范是强有力的，但调节的范围却有限。而且法律规范是通过制裁震慑人们，使人们不敢触犯法律法规而被迫就范于法律规范。显然，法律规范具有局限性和消极的一面。而道德规范具有广泛性和基础性的特点，一个人违法违纪动机的形成，正是他内心道德信念沦丧的结果。可以说，道德规范是遏制违法违纪行为发生的第一道防线。如果公职人员内心具有崇高的道德信念，违法违纪的动机就会被这种内在的力量克服，他们就会自觉地而不是被迫地在法制的轨道上依法、公正地行使公共权力。“从反腐败来看，如果反映崇高道德原则的道德规范能够深入公务人员的心灵，加上体制的制约，腐败现象和腐败行为就会得到更有效的抑制。”<sup>②</sup>

不发达国家在经济加速发展过程中常常伴随有意识形态和价值观念的急剧变化，一些传统的道德规范逐渐丧失了调节功能，而适应社会发展的新的道德规范一时还难以被普遍接受，不能发挥有效的调节作用。不少公职人员在急剧变化的社会面前，由于自身相对社会地位、经济地位下降，对国家、对法律的忠诚可能也相对减弱，内心忠于职守的道德信念发生嬗变。这些都是导致不发达国家经济加速发展过程中腐败现象蔓延的重要因素。可见，加强公职人员的政德教育，增强公职人员的道德信念，在公职人员的内心建立起一道抵御腐败的精神屏障，对于遏制腐败现象的蔓延无疑具有重要的意义。

### 三

本文就不发达国家经济加速发展过程中的腐败现象提出了若干对策。反腐败是一场政治

① 孟德斯鸠：《论法的精神》（中译本）上册，商务印书馆1982年版，第153页。

② 王沪宁：《反腐败——中国的实验》，三环出版社1990年版，第202页。

斗争，要取得这场斗争的胜利，采取正确的方略无疑是非常重要的。然而，反腐败方略并不是这场斗争胜负的决定因素，决定因素是腐败与反腐败这两种不同政治势力的力量对比。反腐败势力是代表公共利益的正义力量，它对腐败现象的惩治和遏制，意味着对腐化官员既得利益的剥夺。这必然引起腐化官员的反抗，他们会运用各种手段抵制、破坏反腐败斗争的深入开展，会千方百计同化、排挤、打击反腐败的正义力量，以维护自己的权力和不正当利益。在一个国家、一个地区或一个部门，腐化官员掌握的公共权力占据优势时，反腐败如果只局限于依靠政治系统内部的正义力量，往往很难取得这场斗争的胜利。一些不发达国家反腐败斗争成效甚微，蔓延趋势无法遏制，其主要原因往往还不是法制不健全、体制不严谨、措施不得力，而是反腐败的政治势力过于脆弱，不具备足够的力量清除、惩治腐败势力。可见，反腐败成功的关键在于形成强大的反腐败政治势力。

在任何社会，作为个体的公民其政治力量都是孱弱的，但作为社会群体的公民永远是最强大的政治力量。腐败是对公共利益的侵犯，公民是直接受害者，他们最痛恨腐败现象，他们也渴望用自己的力量来保护自身的利益。民主政治的实践表明，只有引导广大公民参与到反腐败的阵营中去，才能形成强大的反腐败正义力量。一些不发达国家反腐败之所以收效甚微并常常以失败而告终，就是因为把社会的民主力量排斥在反腐败的政治斗争之外。

其实，本文提出的四项反腐败对策，都是以社会民主力量的支持为前提的。在政治系统中能否建立公平合理的竞争机制，其首要前提是公民或者他们的代表是否具有选举权和罢免权，如果公民或者他们的代表不享有这两项权力，就既不能通过公平竞争选拔社会优秀人才充实公职队伍，也不能合理淘汰蜕化变质的腐化官员。政治透明度的意义也基于公民享有民主权利，如果他们的态度无法影响政治活动，那么即使公民了解政治腐败，也无力遏制和惩治腐败。监督体制最重要的构成是民主监督，包括立法监督、新闻舆论监督等。立法监督是宏观的监督，立法监督健全，就能从宏观上控制腐败问题，并能推动司法监督和政府内部的自身监督。如果立法机关不具有足够的民主权利，整个监督体制就不可能形成强大的制约功能。新闻舆论监督被证明是非常有效的监督手段。其实新闻舆论仅仅发挥一种媒介作用，其力量的真正源泉还在于广大公民的民主权利。

综上所述，不发达国家在腐败现象普遍蔓延的情况下，仅仅依靠政治系统内部的正义力量是很难有效清除和惩治腐化官员的，只有让民主力量在反腐败斗争中发挥重要的作用并采取科学的反腐败方略，才可能从根本上解决经济加速发展过程中腐败现象的蔓延。

责任编辑：唐 军