

# 我国 2000 - 2009 年腐败 案例研究报告\*

——基于 2800 余个报道案例的分析

公 婷 吴木銮

提要: 基于一家中央法制报刊 2000 - 2009 年的腐败案件报道, 本文试图通过数据来观察我国腐败现状及特征。数据分析的结果表明, 腐败规模处于上升状态, 政府采购、工程承包成为腐败高发案件领域。土地腐败案件更为突出。同时, 处、厅局级干部成为腐败的高危人群, 不仅是受贿和巨额财产来源不明等问题的主体, 还是索贿案的主要查处对象。因此, 我国廉政建设更趋复杂和艰巨。为此本文提出若干廉政治理的对策。本文也指出腐败数据研究的难点及局限性。

关键词: 腐败 土地腐败 采购腐败 廉政建设 贿赂

## 一、引 言

经过 30 多年的改革开放, 我国政治、经济、社会等各方面均取得重大成就, 与此同时, 廉政建设和腐败治理成为深化改革和构建和谐社会必不可少的步骤和环节。许多人认为, 中国社会的腐败问题已经发展到非治理不可的程度。政府也不断呼吁必须以党风廉政和反腐败斗争的实际成效取信于民。无论是实际工作部门, 还是学术界, 对中国腐败现状的认识和研究还有待提高。现有文献提出, 受到经济转轨的影响, 特别是 20 世纪 90 年代以来, 中国的腐败状况变得更加复杂( 过勇, 2008)。中国经济社会一直以较快的速度在发展, 新旧体制交换和市场化带来了新的腐败问题( 白琳等, 2010)。还有学者指出, 近年来腐

---

\* 本文作者感谢香港大学教育资助委员会研究资助局给予的资助 ( CityU 143210; RES - 000 - 22 - 4407)。郭曦、周娜为本文研究提供了各种帮助。感谢《社会学研究》和匿名评审人的宝贵意见。

败有落势化倾向,即腐败由高级官员蔓延到低级官员(林喆,2011)。就总体而言,尽管有不少深入研究腐败的实证文章,大多数文献对腐败的评估却较为简单。<sup>①</sup>

本文提出的问题是,当前的腐败状况究竟处于什么状态?哪些问题较为突出?构成腐败行为的主导形态是什么?腐败的涉案数额规模如何?腐败的主体又是哪些人?本文试图以公开报道的 2802 个腐败案例的资料分析,对于这些问题做个初步剖析,以求有助于我们回答中国当前腐败状况的上述问题。

基于在腐败研究中“让事实说话,用数字证明”的重要性和迫切性,本文作者新近在收集《检察日报》2000 - 2009 年公开报道的 2802 个腐败案例的基础上建立了一个数据库。数据库有 10 余项变量,并对每个案件的具体内容(包括案发时间地点、所涉部门、干部职级、腐败类型、涉案人数及金额等)进行综合整理。数据库表明,腐败严重程度在过去 10 年逐步上升,政府采购、工程承包等领域成为腐败重灾区。而在地方政府中属于中高级干部的处、厅局级官员是受贿和索贿案件的主体。总体来看,廉政建设更加艰巨和复杂。这些分析结果为我们进一步了解当前腐败的状况及其发展趋势提供了重要信息。

对腐败问题作实证研究存在一些众所周知的困难。一是数据难得。因为腐败问题直接影响公众对政府的信任程度乃至其合法性,许多国家的政府对自身腐败问题往往三缄其口,至多只给公众提供零星、碎片化的腐败数据。二是公开的数据往往存在不连续性,难以进行系统分析。此问题在中国比较突出。以《中国检察年鉴》编制的分省腐败案件数据为例,许多年份的统计方法不一致,有些年份只报告大案数,而另一些年份则报告案件总数。作者认为,为克服数据的碎片化和断缺,追踪收集某家媒体在相当长时间内报道的所有腐败案件,可以较好体现数据的一致性和连续性,这种方法在国外也得到广泛运用。采取多家媒体交叉确认数据固然重要,但在中国目前媒体报道口径大体趋同的情况下,其必要性相对较低。况且,我们所选的《检察日报》是最高人民检察院的机关报,是国内廉政建设最权威的报刊之一。检察机关作为我国重要的反腐败机构,其发布的案件信息很大程度上反映

<sup>①</sup> 重要的例外有过勇(2008)和倪星、王立京(2003)。他们尝试利用不同的数据来分析腐败的现状。而值得注意的是,本文所使用的案件数量较多,时间跨度也较长。

了查处腐败案件中的动态情况和热点问题。

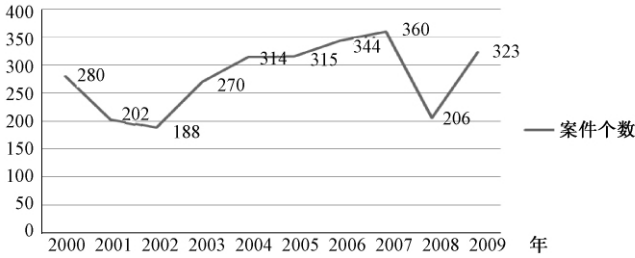
在新闻报道中出现的腐败个案往往传递给读者一个较为完整的故事。其中的一些关键信息例如腐败者的背景材料(职务、部门、省份)、案发时间及地点、违纪内容、腐败方式、涉案数额等是我们数据库分析的重要素材。新闻报道的数据常有两种隐忧:描述偏差和选择偏差(McCarthy et al., 1999: 113 - 130)。描述偏差常常存在于个别案件中,比较务实的办法就是增加案件数量和时间跨度。此外,描述偏差在中国的个案研究中比较容易解决。《检察日报》等重要法制类报纸所报道的腐败个案往往是由权威机关(如纪委、检察和法院部门)提供的,而且大多数案件有了初步结论或者最终的定性。因此,新闻机构没有必要、也不大可能对个案的报道进行有意识的扭曲。选择偏差在现实中比较难以处理,但可以以拉长数据时间段、尽可能增加个案数量来缓解。本文作者在建立数据库过程中充分考虑了这些因素。因此,作者认为此数据库提供的信息是大致可靠的。

需要说明的是,本文的目的不在于“测量”腐败的总体规模和对中国目前的廉政状况做出结论和预测——这在任何一个国家和地区都是十分困难的,但是对腐败现象进行量化分析,特别是基于较大数量跨年度的案例的综合分析,可以在一定程度上反映出腐败发展的某些新特点和值得注意的问题,并为廉政政策的制订和实施提供依据。因此,本文期望能够为关注腐败问题的学者和决策者提供较为系统及明确的信息,同时也能引起人们对一些新的腐败现象的思考。

## 二、数据库总体描述

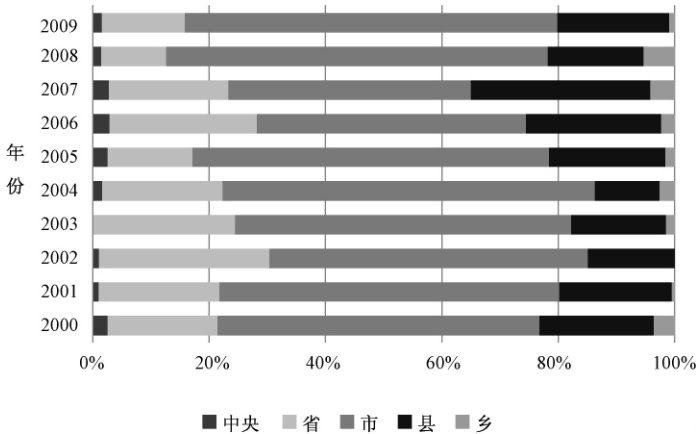
数据库收录的《检察日报》的腐败案件分布状况如图1。案件的高峰值出现于2007年,当时报道的腐败案件量为360件;而最低案件数量为188件,出现于2002年。从总体来看,分年案件数呈现缓慢上升的态势。2000-2004年间5年的平均案件数为251件;而2005-2009年,分年平均案件数为310件。

从图2案件分布的行政层级来看,市一级案件数量多,平均占分年案件数的57%;省级和县区级的数量居中,分别为20%和19%;而中央层级(主要包括部委和中央所属国有企业)和乡镇一级的腐败案件



资料来源: 作者数据库。

图 1 腐败案件分年分布( 件数)



注: 村一级的腐败案件并入乡一级。

资料来源: 作者数据库。

图 2 腐败案件分年分行政层级分布( %)

数量最少。省、市、县是我国政府的公共服务和市场监管的主体,而腐败案件量也多集中于此层级。

### 三、对腐败规模的评估

中国的腐败处于什么样的水平? 回答此问题大体可以依赖两类数据。一是通过问卷了解民众对腐败的感知程度。透明国际每年公布的“清廉指数”( Corruption Perception Index) 即属此类。不过,以主观感知

作为测量腐败程度的依据在现实中常受质疑( Schopf , 2011) 。民众对公共治理和腐败的看法往往受制于经济、社会和政治发展水平 ,此外还受到文化因素的影响。对腐败行为的基本定义也会有不同的理解。所以对问卷调查结果的解读需要格外小心。另一类数据是客观数据 ,被起诉或惩处的腐败人数或涉案金额是常用的数据。以往的腐败研究文献中大多采用前者来衡量腐败的严重程度。把腐败人数的增加看作腐败规模的扩大本身无可厚非 ,但不全面 ,因为它只反映了问题的一个侧面。腐败案件所涉及的数额大小也体现了腐败的严重程度。遗憾的是过往各种统计年鉴中关于涉案金额的表述相当模糊。有些年份的记录是“为国家挽回的损失” ,有些年份则是用“追缴赃款数额” ,另一些年份又改用其他名词。一些学术文献也试图用数额增加来说明腐败的严重程度。如杨大利( Yang , 2004) 认为 ,近年来腐败案件金额上升的速度惊人。在改革开放初期 ,腐败案件金额很少超过 10 万元人民币 ,而现在的案件金额动辄超过千万甚至过亿元。但这种表述由于缺乏具体数据的支持显得比较模糊。

本文作者对我们的数据库内所有腐败案件之所涉金额做了完整的统计。结果表明 ,过去 10 年内 ,腐败案件金额有明显的上升趋势。<sup>①</sup>

如表 1 所示 ,所有案件腐败金额简单平均值是 3009 万元 ,中位数是 87 万元。从各年的数据来分析( 见表 3) ,简单平均值最高的年份分别为 2006 年的 3794 万元和 2009 年的 2718 万元( 不包括祝均一案件) 。中位数显示腐败金额处于波动状态 ,不过整体趋势是向上的。从 2000 年的 56 万元发展为 2009 年的 138 万元。在 2000 - 2004 年的前 5 年中 ,只有 2001 年中位数超过 100 万元 ,而在后 5 年也即 2005 - 2009 年中 ,仅 2007 年低于 100 万元 ,多数年份高于或等于 100 万元。最近 10 年数据表明 ,腐败案件金额不再是 10 万元的量级。与此同时 ,腐败案件动辄过千万的说法也不太可靠 ,原因在于一些金额过亿的案件拉高了平均值 ,而中位数则维持在 50 多万至 130 多万元之间。本文之所以详细分析了中位数 ,就在于平均值容易受到极端值( 超过亿元案件) 的影响 ,而中位数则不会。需要注意的是 ,在各个年份中 ,中位

<sup>①</sup> 在大多数情形下 ,案件金额只包括腐败官员贪污、受贿和挪用公款等直接涉及的金额。在部分案件的报道中 ,《检察日报》提及案件导致国家财产直接损失的金额。如果有这部分金额 ,本数据库也计算在内。

表 1 2000 - 2009 年案件金额的描述统计 (万元)

平均值	3009
中位数	87
标准差	64859
最小值	.4
最大值	3130166

资料来源: 作者数据库。

表 2 2000 - 2009 年案件金额 (万元)

年份	平均值	中位数	最大值
2000	1447	56	250010
2001	1989	110	219000
2002	1387	71	107000
2003	476	53	10839
2004	1872	91	329257
2005	1347	111	130000
2006	3794	100	923000
2007	1358	59	103680
2008	1166	127	40672
2009	13692	138	3130200

资料来源: 作者数据库。

表 3 2000 - 2009 年案件金额 (万元)

年份	平均值	中位数	最大值
2000	1447	56	250010
2001	1989	110	219000
2002	1387	71	107000
2003	476	53	10839
2004	1872	91	329257
2005	1347	111	130000
2006	3794	100	923000
2007	1358	59	103680
2008	1166	127	40672
2009	2718	138	327891

注: 2009 年案件中不包括上海祝均一案件。

资料来源: 作者数据库。

数和平均值均有较大的差距,这反映我国每年均有性质相当恶劣的案件进入司法程序。比如2009年上海劳动和社会保障局原局长祝均一案件,根据法院的判决,祝均一受贿166.02万元,挪用13亿元,造成300亿元国家财产直接损失。表2中包括了祝均一案件,案件平均值高达1亿多元。表3在剔除了祝均一案件后显示,2009年数据库所观察到的腐败程度是有较明显的增强,不过总体上各年份之间的数值之间有较好的连续性。

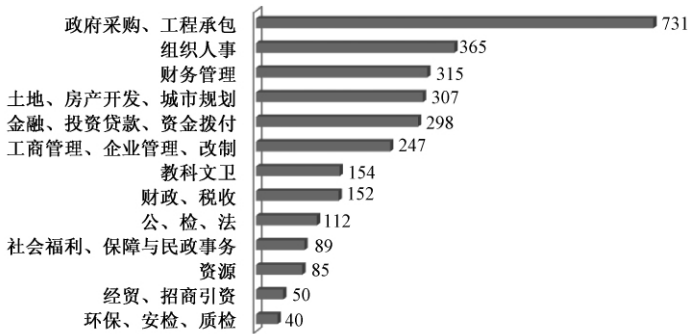
#### 四、对腐败类型的分析

腐败类型的研究有很强的实践含义。一是研究者可以知悉哪类案件值得关注和研究,二是反腐机构也可以了解反腐败和廉政建设的侧重点。数据库显示,最严重的腐败类型是政府采购、工程承包、组织人事、财务管理和土地、城市规划案件。

##### (一) 政府采购、工程承包中的腐败

政府采购已成为腐败的高发区域。在本数据库收集的腐败案例中,政府采购、工程承包类案件居首位,共计731件,占总案件数的1/4(见图3)。近年来,国际上,在新公共管理运动的影响下,“代理行政”(Meier, 1993)作为提高行政效率的一项行之有效的办法被广泛采用。大量原由政府提供的服务,现在转由社会组织或者私营部门承担。政府采购与工程承包便是在这种背景下发展的。政府采购的总量大约占全球GDP的18%左右(Auriol, 2006)。

实践中,政府集中采购的利处显而易见。首先,政府采购可以提高财政资金的使用效益。在以往以政府各部门为主体的采购中,财政资金的浪费和不当使用相当普遍,造成政府理财的困境:一方面是政府财政收入不足以应付日益增加的支出,另一方面是大量的财政资金浪费在各种低效率的采购中(马晓红, 2002)。有规模的政府集中采购可以实现财政资金使用效益的最大化。其次,政府采购便于财政部门提高对政府资金流向的控制(范瑗瑗, 1998)。通过采购资金直接支付和国库单一账户制度,货物和服务的购买部门与货物和服务的提供方之间不再存在资金往来关系。财政部门作为公共资金使用监督单位可以



资料来源: 作者数据库。

图 3 腐败案件的部门分类(件数)

充分发挥其监督功能。

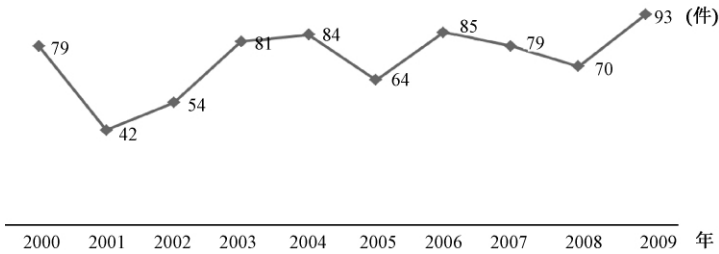
然而,如果监督不力,“外向型”政府服务中腐败风险的几率会增大。如在政府采购和工程承包中,受权力支配的影响,便有可能使得“分散腐败”逐步转变为“集中腐败”(谷雪、马博,2008)。从国际经验来看,公共服务社会化之后,原来政府所依赖的自上而下的控制机制失去作用,腐败风险随着传统控制的下降而上升。有学者的调查表明,1996年,英国的130起最严重的腐败案中,大部分与政府服务外包有关(Hall,1999)。在法国,公共事业民营化也出现了大量的腐败案件(Heywood & Krastev,2006:157-177)。

本数据库的资料分析结果为政府采购、工程承包作为腐败的高危领域提供了进一步的佐证。自2000年以来,政府采购、工程承包案件一直处于高发态势(见图4)。虽然2001年的绝对数有所下降,但2002年至2004年案件数呈持续上升态势。其后各个年份的案件数大致居高不下,2009年更升至93件。

政府采购、工程承包腐败案在各个年份总案件数中所占的比重也许更能说明问题。如图5所示,这类案件均占当年案件总数的20%以上。2008年,政府采购、工程承包腐败案占总案件数的三成多。2009年案件数略有下降,但也维持在接近29%的高位。

就本数据库的个案来分析,许多政府采购、工程承包案件作案手法还相当粗糙,从侧面反映了政府采购制度的执行和监督有很大改善空间。以2009年四川攀枝花市前建委副主任、建设局局长彭宗才案件为





资料来源: 作者数据库。

图 4 2000 - 2009 年政府采购、工程承包腐败案件绝对数



资料来源: 作者数据库。

图 5 2000 - 2009 年政府采购、工程承包腐败案件占当年腐败案件总数的比重

例。2001 年攀枝花市一城市景观园林工程进行公开招标。事前, 广州一家公司出资请攀枝花市城市建设官员到广州进行考察; 之后, 在明知一成都公司已中标的情况下, 彭宗才等直接更改中标文件, 将项目转给广州公司。2008 年安徽省淮北市前水务局局长王玉平腐败案也有类似问题。他在接受一家建筑公司大量贿款之后, 无视政府工程招标的有关规定, 将本该进行招投标、造价为 320 万元的公楼改造工程直接交由出贿款的公司承建。这些案件反映了政府服务外包中规范缺乏、执法不严、监督不力等问题。

## (二) 土地腐败日益严重

数据库中土地腐败案件增加的趋势, 反映了许多政府官员利用市场化的土地交易的漏洞为个人牟利。改革开放前, 土地分配由政府主导, 市场机制并不起作用。1986 年, 改革了土地行政管理, 一部分土地开始进入商业使用。1988 年后, 城市的闲置土地可以公开出让。进入

1990 年代,土地流转在城市中更加普遍( Cai et al. ,2009) ,发展商可以从政府指定的机构中获得土地使用权从事商业开发。早年的土地使用权以协议出让为主,由此也催生大量的权钱交易。腐败官员用低于市场的价格将土地使用权售予与他们有关系的开发商;有的还可以利用自己的影响力为相关企业争取优惠贷款来完成整个土地交易。因此,作为公共资源,部分国有土地收益就转入了私人腰包。

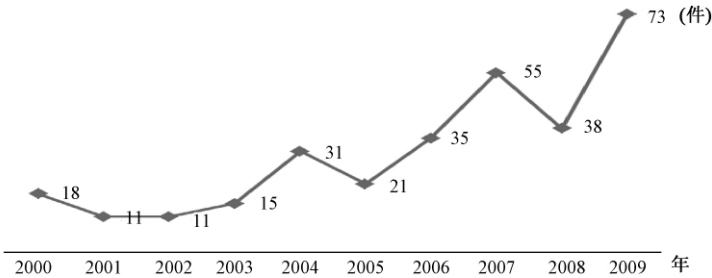
近年来在中央政府的要求下,经营性用地公开竞拍已占据主导地位。在所有经营性土地的历史遗留问题处理之后,根据国土资源部、监察部下发的《继续开展经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让情况执法监察工作的通知》2004 年 8 月 31 日后经营性用地必须使用“招拍挂”的出让方式。“招标出让”是指市、县人民政府土地行政主管部门发布招标公告,邀请特定或者不特定的公民、法人和其他组织参加国有土地使用权投标,根据投标结果确定土地使用者的行为。“拍卖出让”指出让让人发布拍卖公告,由竞买人在指定时间、地点进行公开竞价,根据出价结果确定土地使用者的行为。“挂牌出让”指出让让人发布挂牌公告,按公告规定的期限将拟出让土地的交易条件在指定的土地交易场所挂牌公布,接受竞买人的报价申请并更新挂牌价格,根据挂牌期限截止时的出价结果确定土地使用者的行为。

许多学者肯定“招拍挂”在反腐败中的作用。邱胜(2006)认为,由于拍卖和挂牌出让是以供地条件引导需求的主动式供地,因此更能实现土地资源的最优分配。通过市场化的出让方式,能发现土地的真实价格,可以最大规模增加政府财政收入。这种市场化的土地出让方式可以防止土地交易中的寻租行为。金丹和於嘉(2007)更认为,三种市场化转让方式中,“挂牌”出让是最值得提倡的。相对于招标出让而言,挂牌出让允许出价者多次出价;而相对于拍卖出让,挂牌又可以给使用者更多考虑和权衡时间,可以避免企业和国家财产的损失。此外,挂牌出让过程的透明化也可有效遏制腐败行为。

地方政府比较重视土地的挂牌出让。在 2003 - 2007 年间,拍卖和招标出让涉及的土地面积有小幅的下调,而挂牌转让的比例从 19.3% 上升到 42% (陶坤玉等,2010)。同样,蔡洪滨等( Cai et al. ,2009) 发现,挂牌转让很容易被腐败官员所利用。挂牌出让的土地价格往往比拍卖的价格低,其中有可能牵涉腐败行为。基于 2003 - 2007 年省级面板数据,陶坤玉等(2010)更明确指出,挂牌出让与土地违法案件有正

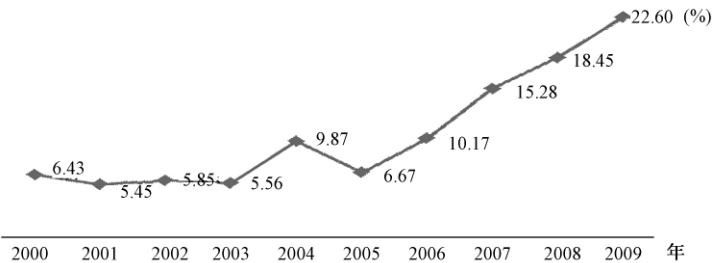
向、显著的相关性。

本文的数据库显示了土地腐败案的急剧上升,由 2000 年的 18 件上升到 2009 年的 73 件(见图 6)。如图 7 所示,土地腐败案占案件总数的比重从 2000 年的 6.43% 上升至 2009 年的 22.60%。土地腐败案相对值 10 年间上升了 3.5 倍。



资料来源:作者数据库。

图 6 2000 - 2009 年土地、房产开发、城市规划腐败案绝对数



资料来源:作者数据库。

图 7 2000 - 2009 年土地、房产开发、城市规划腐败案占当年腐败案件总数的比重

数据库中的大量个案表明,许多土地腐败案发生在挂牌出让过程中。以 2007 年重庆房地产窝案为例,案中官员就多次利用挂牌出让的漏洞为开发商牟取利益。比如主管官员对土地的挂牌出让设置一个特别条件排除其他竞争者的参与,即要求获得土地的开发商在 5 天内与被拆迁人达成协议,否则交易宣告无效。一般来说,开发商不大可能在 5 天之内就与拆迁户达成协议。不过,与主管官员有私人关系的开发

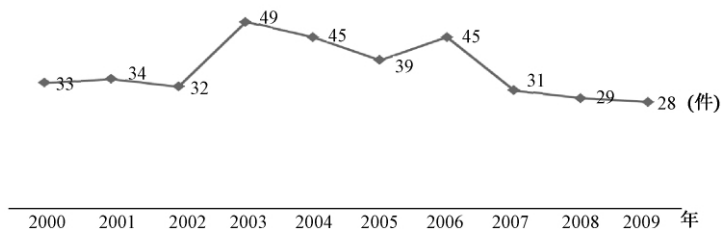
商提前得到了信息,同时做了各项准备工作,因此最终“合法”竞得土地。在另一种情形下,腐败官员还专门利用时间差来排挤一些开发商。比如主管官员要求购买者在挂牌后 3 天内(包括节假日)交足保证金,而发布这些时间规定恰恰就选在节假日临下班前,此举给事先知情者以相当大的优势。

### (三) 组织、人事腐败

孙雁(Sun 2008)对干部选拔和腐败的专门研究认为,中国政府已加强干部考核,注意在干部选拔中吸收群众意见和进行内部问责。但是,这些制约措施的成效并不显著。人事任免的改革并没有有效地抵制腐败。朱江南(Zhu 2008)在分析黑龙江卖官窝案后认为,“买官卖官”通常都是恶性循环。从一开始的行贿到后来的收受贿赂,再到行贿又到新的收受贿赂,官员一旦卷入其中就不能自拔。恶性循环往往会牵涉众多的政府官员,因此腐败严重程度不断加深。在朱的分析中,一些原本比较清廉有为的官员也难以抵制整个“买官卖官”的腐败关系网,最终与其他腐败官员合作、分享利益。

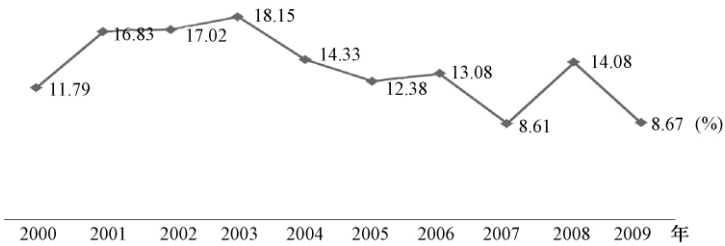
本数据库中组织人事案件占 365 件,属于第二大类腐败案件(见图 1)。这说明组织腐败问题仍然相当严重,与前述学者(Sun 2008)的研究基本吻合。

从分年数据来看,组织人事案件呈整体向下态势(见图 8)。从相对数来看,组织人事腐败案件数从 2000 年的 11.79% 上升至 2003 年的 18.15%(见图 9)。此后,相关数字呈现下降趋势:2007 年和 2009 年组织人事腐败案件只占总案件数的 8.6% 左右。



资料来源:作者数据库。

图 8 2000 - 2009 年组织人事腐败案件绝对数



资料来源: 作者数据库。

图9 2000—2009年组织人事腐败案件占当年腐败案件总数的比重

一方面,分年数据的变化趋势说明市场改革深化过程中有更多腐败机会出现,总案件量(分母)变大之后组织腐败案件的相对比重呈现下降态势。另一方面,进入21世纪以来,中央在打击组织人事腐败案件方面取得一定的成效。如,中央政府连续发布3个重要文件约束组织人事任免过程中的违法违纪行为:2001年5月,中共中央纪委、组织部发布《关于坚决防止和查处干部选拔任用工作中的不正之风和违纪违法行为的通知》;2002年7月9日,中共中央纪委、组织部发布《党政领导干部选拔任用工作条例》;2010年3月31日,中共中央纪委、组织部发布《党政领导干部选拔任用工作责任追究办法(试行)》。这些规范性文件对组织、人事腐败行为的遏制起到了一定的作用。

数据库中不少个案显示,牵涉组织人事案件的官员往往还涉及其他腐败行为,如工程发包和财务管理等。这表明一些腐败官员将其公共职位当成牟利的平台,利用一切机会以权谋私,从而获得最大利益。这反映出腐败官员在市场化条件下扭曲的心理状态。他们“把自己的职位看成是一种生意,通过这个职务他们可以最大化自己的收入……他们的收入取决于整个腐败市场的状态以及官员自己挖掘这个市场的潜力”(Van Klaveren, 1957, 转引自 Heidenheimer et al., 1989: 166)。

## 五、对腐败主体的职级结构分析

基于这些研究,反腐败实践就可以更加有的放矢。然而,迄今为止,腐败研究的学术文献很少提及腐败的职级分布。对不同腐败案件

所涉官员的职级进行汇总分析有很强的政策含义。本研究尝试用公开报道的案例所建数据库数据对腐败的职级分布做描述性研究。

数据库显示(参见表 4),受贿案多发于中高级干部之中,处、厅局级或以上占 64%。如果从一个省级单位来看,处、厅局级干部相当于企业的中上层管理人员,他们中的许多人是单位的“一把手”,掌握财政、人事和决策权。基于他们的地位和职权的特殊性,这类干部常常是行贿的对象,亦成为受贿案的高发群体。财产来源不明腐败案件也集中于中高级干部(厅局级占 37.02%,处级占 35.88%,参见表 4)。索贿案中,处、厅局级干部也是主要力量。索贿案中厅局级干部占 31.25%、处级干部占 25%。这与人们一般认为下层干部索贿较多恰恰相反。此外,贪污案则高发于中低层级干部之中,其中 70% 涉及处级或以下干部(参见表 4)。这体现中下层干部作为公共资源配置的直接经办人,作案的机会比较高。另一方面也反映了职务较低的干部利用手中职权与市场主体交换的胜算不如高级干部高,因此把目标放到资金挪用上(而不是权钱交易)。

表 4 2000 - 2009 年腐败主体的职级分布 (件)

	省级	厅级	处级	科级	一般人员	不确定或未注明
受贿	48(2.40)	540(27.00)	692(34.60)	435(21.75)	112(5.60)	173(8.65)
巨额财产来源不明	9(3.44)	97(37.02)	94(35.88)	43(16.41)	3(1.15)	16(6.11)
索贿	2(4.17)	15(31.25)	12(25.00)	6(12.50)	8(16.67)	5(10.42)
贪污	6(.65)	112(12.12)	233(25.22)	211(22.84)	200(21.65)	162(17.53)

注:括号内为案件相对数,数值为百分比。

资料来源:作者数据库。

## 六、结 语

基于作者收集的 2802 个腐败案件的数据库,本文回顾分析了 2000 - 2009 年《检察日报》报道的官员腐败的基本情况与特征。本数据库符合社会科学数据收集的三项原则,即包容性、完整性、连续性。数据表明,2802 个腐败案件所涉及的金額处于上升状态,政府采购、工

程承包成为腐败高发领域。土地腐败案件也变得更为突出。同时,处、厅局级干部成为腐败的高危人群,不仅是受贿和巨额财产来源不明罪的主体,还是索贿案的主力军。此结论与之前学者所得到的落势化(林喆 2011)倾向有所不同。本文认为,尽管“落势化”指向近年来腐败蔓延的态势,但却是短期的观察。基于一个时间跨度更长、案件量更大的数据库来看,处、厅局级干部的腐败问题仍然比较突出。

本文的结论有多重含义。政府采购、工程承包的发案量占本数据库中的第一位。因此,此领域的腐败治理迫在眉睫。关于政府采购、工程承包的相关法律、法规和规范性文件为数不少。在招投标过程中,许多官员利用法律漏洞进行牟利;在工程采购中,腐败官员还利用拖延公共资金支付的时间来创造“致富”机会。因此,政府采购领域的腐败治理要从三个方面入手。一是建立各种服务外包的规范和监督机制。政府内部运行原有一套行之有效的自上而下的控制系统,而服务外包之后这套机制就会失效。政府需要提高对采购和工程承包的管治能力。二是加强政府采购、工程承包的透明度。增加透明度有利于各种制约力量的介入,从而增进反腐败的效果。三是适当限制官员的自由裁量权。执行官员应有适当的自由裁决权以应对现实中的各种变化,不过,没有限制的自由裁量权却往往容易引发腐败。

本文的研究结果表明,土地领域廉政建设任务仍然十分繁重。政府需要进一步改善土地使用权出让的程序和机制。尽管没有直接证据表明土地腐败与当前房地产过热有关,但土地使用权转让过程中的腐败无疑会导致国有资产的流失,增加民众对政府施政的不满。“挂牌出让”表面上可以满足多方利益、达到政府和民间双赢的效果,而实际运行的结果却是,“挂牌出让”成了某些腐败官员以权谋私的主要渠道。因此,问题不在于有没有相关的规范性文件,而在于政策的执行力度不足。一方面,遏制土地腐败需要健全对土地分配权的监督机制,重新调整中央、地方的财政关系;另一方面,同级监督也相当重要。土地使用权出让是由地方政府负责,尽管中央政府巡查重点腐败案件很有必要,不过,主要的监督仍然由地方完成,需要加强当地纪委、监察部门的横向监督力量。

最后,当前廉政建设对处、厅局级干部的直接监督力度仍显不足。处、厅局级干部之所以成为腐败的高危群体,一方面在于其权限过大而又缺乏有效监督,“一把手”往往独掌人事、财政和决策权;另一方面,

内部纠错和制约机制欠缺。从各国的廉政建设的实践来看,自下而上的监督机制与自上而下的纠错机制一样重要。而中国过往的反腐实践中,下属对上级行政行为的监督作用没有得到足够的重视,此外对举报人各种保护措施也不够到位。今后政府可以考虑进一步加强自下而上监督的作用。

本文有一定的局限性。一是《检察日报》对理解我国的腐败形势有一定的参考价值,不过其案件的报道受到国家媒体政策及其他因素的影响,因此在实践中不能将此数据库所反映的腐败态势与全国范围内实际的腐败态势完全相提并论。前已述及,腐败案例是由办案机构提供,新闻机构不必进行长期、有意识的扭曲。另一方面,我国的媒体政策是处于变动过程,个别年份或者某些类型的(如组织腐败)案件报道可能受到一些影响,因此需要注意本文研究发现的局限性。二是报道的案件体现的是腐败的强度还是反腐败的力度,实践中也是有一些争议的(参见张军等,2007;周黎安、陶婧,2009)。政府的反腐力度事实上是同腐败状况密切相关的。力度的增强往往是回应腐败状况恶化的问题,把两者截然分开恐有不妥。

本文作者梳理了中国腐败和廉政建设相关的文献,认为案件数据库的数据变动可以在一定程度上反映腐败现状。此外,我们期待此领域学者的研究可以提供新的证据和解释。

#### 参考文献:

- 白琳、陈越明、于楣 2010,《中国社会经济转型时期腐败现象探微》,《辽宁行政学院学报》第 12 卷第 7 期。
- 范瑗瑗 1998,《建立我国政府采购制度的探讨》,《中国财政》第 11 期。
- 谷雪、马博 2008,《政府采购腐败问题研究》,《经济理论与经济管理》第 4 期。
- 过勇 2008,《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 7 卷。
- 金丹、於嘉 2007,《我国国有土地使用权出让方式完善之我见》,《湖北经济学院学报(人文社会科学版)》第 5 期。
- 林喆 2011,《权威专家详解惩治和预防腐败体系建设 深度反腐须突破“利益关系”瓶颈》,《法制日报》(第 4 版)3 月 7 日。
- 马晓红 2002,《实行政府采购制度,优化财政支出管理》,《求实》第 S1 期。
- 倪星、王立京 2003,《中国腐败现状的测量与腐败后果的估算》,《江汉论坛》第 10 期。
- 邱胜 2006,《土地拍卖与挂牌出让的影响分析》,《中国地产市场》第 10 期。
- 陶坤玉、张敏、李力行 2010,《市场化改革与违法:来自中国土地违法案件的证据》,《南开经济研究》第 2 期。



- 张军、高远、傅勇、张弘 2007,《中国为什么拥有了良好的基础设施》,《经济研究》第3期。
- 周黎安、陶婧 2009,《政府规模、市场化与地区腐败问题研究》,《经济研究》第1期。
- Auriol, Emmanuelle 2006, "Corruption in Procurement and Public Purchase." *International Journal of Industrial Organization* 24( 5) .
- Cai , Hongbin , J. Vernon Henderson & Qinghua Zhang 2009 , *China's Land Market Auctions: Evidence of Corruption*. NBER Working Paper No. 15067.
- Hall , David 1999 , "Privatization , Multinationals , and Corruption." *Development in Practice* 5.
- Heidenheimer , Arnold J. , Michael Johnston & Victor T. LeVine ( eds. ) 1989 *Political Corruption: A Handbook*. New Brunswick , U. S. A. : Transaction Publishers.
- Heywood , Paul M. & Ivan Krastev 2006 , "Political Scandals and Corruption." In Paul M. Heywood , Erik Jones , Martin Rhodes & Ulrich Sedelmeier( eds. ) *Developments in European Politics*. Basingstoke England , New York : Palgrave Macmillan.
- McCarthy , John , Clark McPhail , Jackie Smith & Louis Crisshock 1999 , "Electronic and Print Media Representations of Washington D. C. Demonstrations , 1982 and 1991: A Demography of Description Bias." In Ruud Koopmans , Friedhelm Neidhardt & Dieter Rucht ( eds. ) , *Acts of Dis-sent: New Developments in the Study of Protest*. Lanham , MD: Rowman & Littlefield.
- Meier , Kenneth J. 1993 *Politics and the Bureaucracy: Policymaking in the Fourth Branch of Government*. 3rd ed. Pacific Grove , Calif. : Brooks/Cole Pub.
- Rose-Ackerman , Susan 1999 , *Corruption and Government: Causes , Consequences , and Reform*. Cambridge: U. K. : Cambridge University Press.
- Schopf , James C. 2011 , "Following the Money to Determine the Effects of Democracy on Corruption: The Case of Korea." *Journal of East Asian Studies* 11 ( 1) .
- Sun , Yan 2008 , "Cadre Recruitment and Corruption: What Goes Wrong?" *Crime , Law and Social Change* 49 ( 1) .
- Yang , Dali L. 2004 *Remaking the Chinese Leviathan : Market Transition and the Politics of Governance in China*. Stanford , Calif. : Stanford University Press.
- Zhu , Jiangnan 2008 , "Why are Offices for Sale in China? A Case Study of the Office-selling Chain in Heilongjiang Province." *Asian Survey* 48 ( 4) .

作者单位: 香港城市大学公共与社会行政学系  
责任编辑: 张宛丽