

当代中国腐败治理策略中的 “清理”行动：以 H 市纪检监察 机构为个案（1981 - 2004）

李 辉 *

【摘 要】论文的研究对象为一个地方纪检监察机构在过去 20 多年中的腐败治理策略，以其中的“清理”行动为切入点，尝试梳理清理行动的动态过程，并将其概念化为一种“运动式强制”，总结其作为一种腐败治理行为的特点、功能和局限性。论文旨在回答长久以来困扰中国腐败研究领域中的一个问题，即为何国家目前在腐败治理中投入了相当大的精力和资源，而腐败的治理效应却一再碰到“瓶颈”。

【关键词】腐败治理策略 清理行动 运动式强制

【中图分类号】D630 【文献标识码】A

【文章编号】1674 - 2486（2010）02 - 0086 - 26

一、前 言

当代中国腐败研究领域的一个基本现状是，对腐败问题的本身的探讨和解释相对比较充分（过勇，2007；何增科，2003；胡鞍钢，2001；Gong，1994，2002，2004，2006；Kennedy，1997；Kwong，1997；Liu，1983；Lu，1999，2000a，2000b；Ma，1989；Manion，1997；Rocca，1992，1993；Sun，1999，2004；Wedeman，1997，

* 李辉，复旦大学国际关系与公共事务学院政治学系、复旦大学基层社会与政权建设研究中心，讲师。

2000, 2004; White, 1996)。相比较而言, 对于中国目前反腐败策略的研究则比较欠缺, 尤其是规范、严谨的实证和经验研究。多数研究停留在对其他国家反腐败经验的介绍上, 或者只是对反腐败口号泛泛而谈的官样文章, 其中一个最为典型的表现就如公婷所说: “纪律检查委员会, 作为党打击腐败这一生死存亡的斗争中的关键部门, 却被证明是目前中国政治研究中最为欠缺的一块” (Gong, 2009: 64)。因此, 对纪检监察机构的治理策略和实际执行过程的研究, 应当成为中国腐败治理研究中的重要议题。但是, 纪检监察机构工作对于保密性的要求比较高, 尤其是在信访和查办案件方面, 从这个方面入手进行实证研究几乎是不太可能的。但是我们可以从比较公开的政府文件中, 从一个侧面来考察纪检监察机构的治理行为。

2006年, 笔者在为撰写博士论文收集资料的过程中, 有幸得到一个去H市纪委调研的机会。在对H市纪委打击腐败行动的了解过程之中, 笔者发现, 纪委并不是人们所想象的那种专门“整人”的机构, 而是一个为配合党和国家纠正改革开放过程中所遇到的许多过渡性问题的机构, 它承担了大量的补救和纠偏工作。H市纪委的工作人员介绍到, 其实他们的工作包含众多方面, 大家关注的所谓“整人”只是其查办案件工作中的一个方面而已, 虽然查办案件是纪委工作的重要组成部分, 但并不能涵盖纪委工作的全部。经过更为深入的了解, 笔者发现在纪检监察机构的监督过程中, 有一个非常重要的构成部分很少为人所了解, 即自改革开放以来, 纪委开展了大量的“清理”和“清查”行动, 包括大家所熟知的清理“小金库”、清理解剖亏损企业问题, 以及为配合减负进行的清理农村财务等等。本文针对H市纪检监察机构自1981年开始到2004年所执行的各项清理工作做一个描述性研究, 初步总结这一治理策略的优势和局限, 并尝试以此为切入点来解释中国目前的腐败治理策略的问题所在, 以及为何目前腐败治理的绩效一直在一个相对较低的水平上徘徊不前。

二、问题的提出：中国的腐败治理有效吗？

“中国的腐败治理有效吗？”这一中国反腐败研究中最为关键的问题，看似非常简单，但实际上要做出令人信服的回答却非常难。因为中国目前还没有建立起一套非常权威的腐败治理绩效评估体系，所能做的只是从几个比较权威的国际测评机构发布的数据，从侧面来考察中国目前的腐败治理状况。

目前国际组织发布的比较权威的腐败测评数据主要来自“透明国际”（Transparency International, TI），透明国际自1995年开始，连续发布了一系列腐败测评数据，包括腐败感知指数（Corruption Perceptions Index, CPI）、行贿指数（Bribe Payers Index, BPI），以及全球腐败晴雨表（Global Corruption Barometer）。虽然感知指数的测量方法遭到了约翰斯通（Johnston, 2009）的批评，但依然是目前最具权威的腐败测量数据。除了来自透明国际的数据之外，还有一个比较有公信力的数据可以使用，那就是来自世界银行的世界治理指标（Worldwide Governance Indicators, WGI）。这一指标是由考夫曼等人（Kaufmann et al., 2009）基于212个国家和地区，从1996年到2008年每年更新的一项对于政府治理绩效的研究。其主要测量数据包括6个方面：（1）抗议与责任；（2）政治稳定与暴力使用的减少；（3）政府效力；（4）规制质量；（5）法治；（6）对腐败的控制。我们将使用其中一项对于腐败控制（control of corruption）的治理绩效测量的相关数据。有趣的是，如果我们将这两个权威数据做成趋势图来进行比较，会发现其所显示的中国腐败治理绩效的状况是不同的。如果从CPI数据来看，中国目前的腐败治理状况还是相对乐观的，而从WGI所显示的情况来看，中国目前的腐败治理则陷入了困境。下面我们就来具体看一下。

(一) 透明国际的腐败感知指数

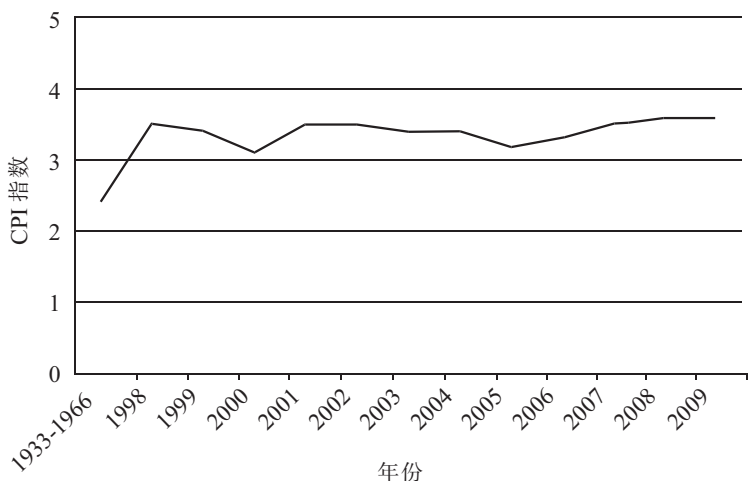


图1 中国 CPI 指数变化趋势 (1993 - 2009)①

如图1所示,如果我们只是单纯地将透明国际自1995年所发布的关于中国的CPI指数全部做成趋势图,可以看到这条曲线虽然上升得非常艰难,幅度也非常小,但依然是一个令人欣喜的上扬曲线,而不是一个下落的曲线。最为保守地解释,也至少可以说明中国目前的腐败治理是在发挥作用的,因为对于腐败治理来说,单是抑制这条曲线的下滑就要付出惊人的努力。如果单纯的分数变化趋势不能令人非常信服的话,我们可以使用另外一个数字来说明这一观点,那就是CPI的排行。由于CPI每年所囊括的测评国家总数不同,比如1998年只有85个国家,而到2009年已经上升到180个国家,因此单纯的排行数不能说明问题,为此笔者使用了“排行得分”来说明中国的绝对排名,排行得分的计算公式为:

① 参见: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009。

排行得分 = $1 - \text{排行数} / \text{测评国家总数}$

以这个公式可以计算出中国每年在所有排行榜单中的相对位次，其所呈现的曲线如图 2 所示：

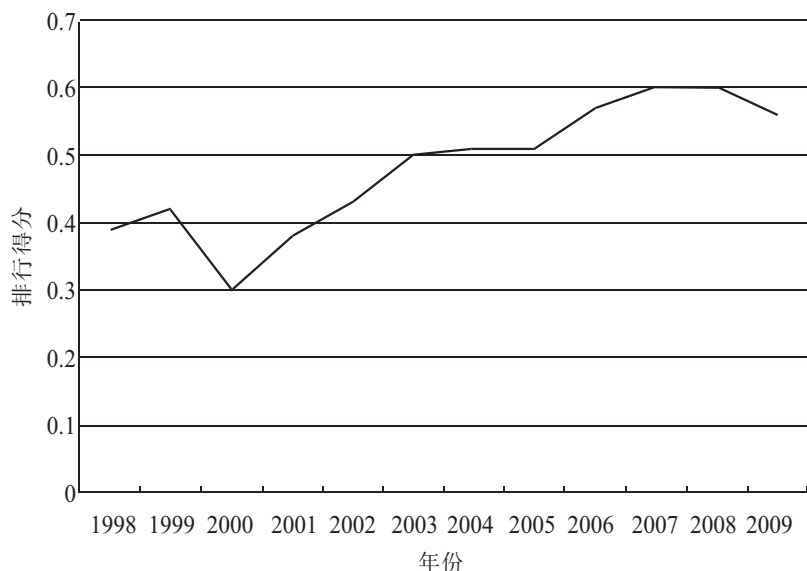


图 2 中国 CPI 指数排行得分变化趋势（1998 - 2009）^①

在图 1 中，我们看到分数的攀升是艰难的，幅度也非常之小。但是如图 2 所显示的，中国在排行位次上的上升趋势还是比较明显的。而从 1998 年到 2008 年的 10 年间，中国的排名一直呈现出非常明显的上升趋势^②，这说明中国的腐败治理成效显著吗？我们再来看一下来自世界银行的数据。

^① 参见：http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009。

^② 只是在 2009 年新公布的数据中，中国的位次有一定的下滑，在 180 个国家的排名中，从 2008 年的 72 位掉到了 79 位。

（二）世界银行的世界治理指标

在世界银行的 WGI 数据中，可以找到从 1996 年到 2008 年公布的关于中国腐败控制的分数，分值在 0 - 100 之间分布，分数越高说明治理成效越好。

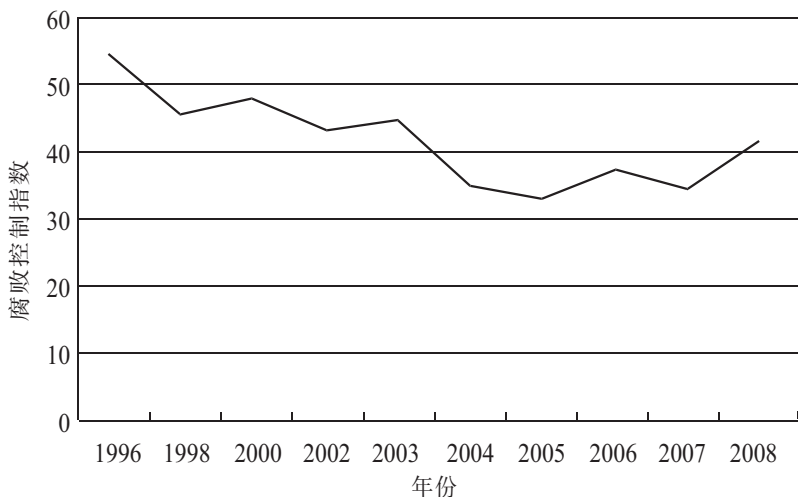


图 3 中国腐败控制指数（1996 - 2008）

数据来源：Kaufmann et al. (2009)

如图 3 所示，如果我们纵向比较自 1996 年以来中国腐败治理的得分的话，会发现这一曲线向下走低的发展趋势是非常明显的。并且，如果在 0 - 100 分之间，60 分是及格线的话，我们可以发现中国的分数一直在 30 - 55 分之间，从来没有及格过。而且自 1998 年以来的 10 年里再也没有超过 50 分。除了纵向比较之外，我们通过图 4 做一个横向比较。在图 4 中，对东亚 10 个 GDP 最高的地区的腐败控制指数做一个箱式图的排行，可以发现中国的情况依然不容乐观，不仅远远落在新加坡和香港之后，还落在马来西亚和泰国之后，身处 25 - 50 分的第三集团。

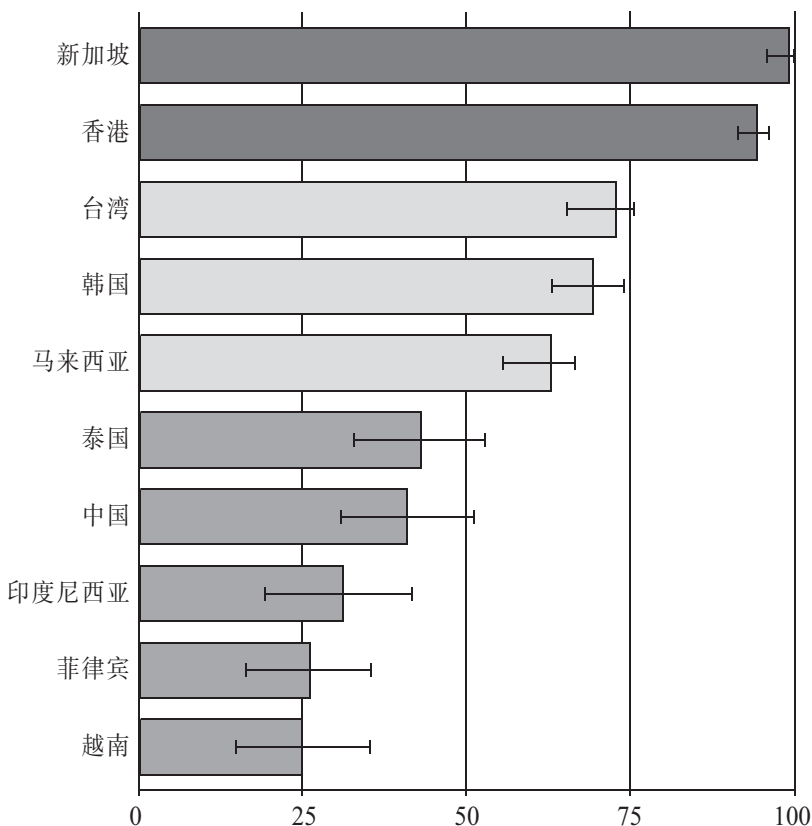


图4 东亚10个国家和地区腐败控制指数排行

数据来源: Kaufmann et al. (2009)

(三) 腐败治理的“瓶颈”效应

对于上面两组数据所显示出来的情况,其实可以作出各种不同的解释。可以是非常乐观的,即无论从CPI指数还是在世界各国中的排行来看,中国总的趋势都是积极向上的,这说明中国目前的反腐败措施正在取得成效,并且仍将继续取得成效。当然,也可以是非常悲观的,即虽然CPI指数总体趋势上扬,但是并没有任何取得大幅度明显改观的信号,上扬的趋势平坦且曲折,腐败治理的总体

指数远远落在经济发展水平之后。中国腐败控制的能力也落在政府效力的总体水平之下，因为 2008 年中国政府效力（Government Effectiveness）分数为 63.5，而腐败控制分数只有 41.1。

在回答“中国是否赢得了反腐败战争的胜利”这个问题时，魏德曼（Wedeman，2009：27）也认为，从前 30 年打击腐败的成效来看，中国的腐败治理依然面临着严峻的考验。他认为，由于腐败行为是一个黑箱，实际腐败率（Actual Rate of Corruption，ARC）是无法观察到的，因此我们也无法判断中国的腐败治理行为是否降低了实际腐败率。但是魏德曼认为，可以使用“抓捕延时”（crime-capture lag time）来考察腐败的风险程度，所谓抓捕延时就是指罪犯从第一次犯罪开始，到其被捕为止之间的时间差（Wedeman，2009：17）。如果这个时间延时越短，就说明腐败的风险越高；反之，如果这个时间延时越长，就意味着腐败的风险越低。使用这种方法，魏德曼在比较了 1993 - 1996 年和 2005 - 2006 年的数据之后，发现后者的抓捕延时大大延长了，因此这从一个侧面说明了中国目前的反腐败策略并没有提高腐败的风险。

综上，笔者认为对于中国目前的腐败治理基本上可以做出两个相互关联的判断：一是中国确实为治理腐败付出了很多实际上的努力，这与做表面文章的反腐败行动有根本上的不同；二是这些努力取得了一定的成效，但是从种种评价来看，这些成效并不和努力的程度成正比。因此可以说，中国目前的反腐败斗争遇到了一个治理“瓶颈”，而不是“天花板”，即这个瓶颈是有突破的可能的。而之所以会遇到瓶颈的原因，笔者认为可以从以往的腐败治理策略中去寻找，其中一个可能的观察点就是纪检监察机构的“清理”行动。

三、H 市纪检监察机构的清理行动

H 市纪检监察机构是随着 H 市政府的成长而成长起来的。1959

年4月市委组织部下设了监察工作组。次年，H市正式宣布改名立市之后，中共S市委监察委员会（简称“监委”）于同年2月成立。这一时期的纪检监察机构和全国其他机构一样，基本上是为了配合国家开展各项政治运动，比如“三反五反”、“四清”运动和社会主义教育运动等。文革期间，H市革命委员会（简称“革委会”）成立，市委监委被撤销，党的监察工作由市革委会政工组和其他性质的组织所取代。

1978年改革开放后，全国开始重新恢复纪律检查委员会的建制，H市也不例外。1979年6月，中共H市委纪律检查委员会成立。这一时期又大致可以划分为两个阶段：一是从1979年到1983年，这是纪委初步恢复的阶段。从这一时期的材料^①可以看出，机构和人员十分不健全，没有形成地方反腐的体系和网络，而且主要的工作仍然是处理文革时期的遗留问题；二是从1984年到1992年，在这一阶段，地方纪委从组织设计和扩张上来看，可以说开始形成一个纪律监察的组织网络。在各区县和乡镇的基层政权中，相应的纪检监察机构开始逐步建立起来，在各企事业单位组织系统中，也派驻了纪检小组，并且在1988年成立了H市监察局。因此，在有的单位，只派驻纪检小组，有的则采取了“双派驻”的形式，既有纪检小组也有监察局的监察小组。到1993年，市纪委、市监察局开始合署办公，加强党在中国反腐败和纪检监察工作中的领导地位。这一时期纪检监察机构的组织结构基本稳定下来，形成了今天我们所看到的一整套相对完整的纪检监察系统。

以上是对H市纪检监察机构组织变迁的一个简要概括，而具体到这一组织如何执行国家各项腐败治理政策时，我们发现一个非常重要且值得关注的现象，那就是从纪委恢复建制以来一直持续进行的“清理”行动。在表1中我们按照年份把清理行动的清单列了出来。

① 材料引自《H市纪委志》和《H市志》。

表1 H市纪检监察机构清理行动一览表(1981-2004)

年份	行动
1981-1983	清理“农转非”户口问题
1981-1985	针对《公开信》 ^① 五类问题,清理干部违规建房、分房问题
1984-1985	清理市属37个部委办局机关经商办企业问题
1986-1989	清查公款吃喝送礼、招待费严重超支问题
1989	清理整顿全市328家公司
1993	“双清”:清理干部职工历年来挪借拖欠公款问题,以及1986年以来党员干部利用职权送子女、亲友上学问题
1994	“四清一刹”:清理乱收费问题;清理党政机关干部使用公费变相出国(境)旅游问题;清理党政机关及工作人员利用职权无偿占用企业钱、物;狠刹部门和行业突出的不正之风;清理党政机关、行政性事业单位“小金库”
1995-1996	“减负清财”:开展农村集体财务清理工作,减轻农民负担
1997-2000	清理剖析国有企业亏损问题
1998-1999	清理领导干部违规安装、使用通信工具的问题;清理乡镇两级违规购买、配备小汽车的问题
2000	清理纠正领导干部住房问题;清理“小金库”问题
2001	对县处级领导干部配偶、子女从业情况进行清理纠正
2002	开展行政事业单位银行账户清理工作
2003	清理党政机关、事业单位挪用公款为个人购买商业保险情况
2004	清理涉农收费问题;清理取消教育收费;清理整顿药品生产流通秩序;清理行政审批收费行为;清理乡镇财务工作;清理纠正干部以房改价超标准购买公有住房的问题;清理公职人员拖欠公款问题;清理公职人员使用公款为个人购买商业保险问题

资料来源:根据H市纪委文件整理而成

① 《公开信》是指1983年的《中央纪委致全国党政机关、企业事业单位各级领导干部的公开信》,信中强调:“党风问题是关系到执政党的生死存亡的大问题,而某些党员干部在建房、分房中搞不正之风则是直接破坏党风的行为。”《公开信》五类问题是指:一、利用职权,违反政策,侵占国家、集体的资金、材料,以及无偿占用国家和集体运输力和劳力、建造私房的;二、违反财经纪律和其他有关规定,为少数领导干部兴建面积过大,标准过高的住房的;三、在住宅分配中违反规定,搞特殊化,通过不正当途径和手段,为自己或自己的子女、亲属、朋友等多要住房的;四、利用职权多占地、占耕地、占好地建私房的;五、在建房、分房过程中(包括征地、拆迁、建设、分配等环节中)行贿、受贿的。

表1中这一系列清单是笔者根据H市纪委历年来的政策文件整理而成的，并不能涵盖整个国家的情况，也不可避免地有遗漏的地方。但是从上表依然可以看出，自改革开放恢复纪检监察系统以来，相应的“清理”任务一直在执行。但是由于这份清理的清单非常长，一个一个分析下来会占用大量的篇幅，因此笔者决定只集中描述和分析其中具有代表性的三项行动：一是减负清财行动，即减轻农民负担，清理整顿农村集体财务；二是“挖蛀剖亏”行动，集中清理解剖亏损企业；三是一直以来反复进行的清理“小金库”行动。对于这三项清理行动，我们从目标、手段和结果三个方面来进行结构化的分析。

（一）减负清财：减轻农民负担，清理农村集体财务

和全国其他地区的情况一样，农民负担过重问题成为上世纪90年代中后期中国问题中的焦点之一，关于这个问题和“三农”问题的研究文献汗牛充栋。需要澄清的是，笔者这里的研究对象不是农民负担问题，而是纪检监察机构在减负过程中所采取的“清理农村集体财务”行动。

H市下辖33个乡镇，594个行政村，有农业人口110万，占全市总人口的60%左右。其实从80年代下半期开始，村级财务中的混乱问题就开始浮现出来。1988年H市纪委就接到国家下发的“支持乡镇企业”的文件^①，反映乡镇企业负担过重，主要是很多地方政府部门利用职权，向乡镇企业“吃、拿、卡、要”，已经开始出现乱集资、乱摊派现象。类似的问题经过一段时间的积累，到1994年和1995年的时候已经非常严重。村干部的说法是“包产到了户，不必管财务”，村级的财务长期不做账，收支情况不清楚，开支无限度，出现了严重的监督真空地带。按照农民自己的说法，

^① 《贯彻落实“支持乡镇企业”文件的基本情况和反映》，H市纪律检查委员会，1988年。

村级财务只有一本“流水账”、“包包账”、“良心账”，或者根本无账可查。在这两年里频繁发生农民上访事件，据统计仅1994年一年H市就发生农民上访143起，其中70%与村级财务有关^①。H市从1995年10月开始正式启动清理村级财务行动，从笔者能接触到的材料来看，此项行动至少断断续续一直持续到2003年以后。但是动用资源最多，执行力度最大的时期发生在1995-1996年。下面我们就来具体看一下。

首先来看组织目标。H市减负清财行动的目标是随着时间的推移不断变化的，这种变化当然是根据中央对农村问题的认识而来的。在1995年最初的清理方案中，目标非常明确，是整顿村级财务问题，包括三个目标：“一是培训选择好一支村级财会队伍；二是建好一套财务账本；三是制定一套财务监督管理制度。”^②可以说这个时期的目标并不算太高，仅仅将农村的经济问题归结为财会问题，认为农村集体经济混乱的主要原因在于会计素质低下和缺乏对其的监督制约造成的。经过1995-1996年一次大的清理行动之后，到1997年的时候，目标从一开始的整顿财会工作转变为“减轻农民负担”工作，此后减负的目标一直主导着清理行动的执行。可以说，这一目标的转变，是整个清理行动的关键，从组织社会学的角度来说，组织目标的清晰程度在一定程度上决定着执行的效果。那么从目标的清晰程度来看，最初的整顿财会目标是相对清晰的，而“减轻农民负担”则相对复杂和模糊。我们都已经知道，农民负担过重是一个结构化的后果，而不是仅仅通过整顿农村的财会制度就可以从根本上解决的。因此，随着时间的推移，此项清理行动的内容也越来越复杂，包括审查和遏制村干部的违纪行为，落实财权不断上移的政策，包括“组财村管”、“村财乡管”、“乡财镇

^① 《清理整顿农村村级财务，推动农村集体经济发展》，H市委市政府，1996年。

^② 《全市农村村（组）集体财务清理整顿的实施方案》，H市纪检监察机构，1995年7月。

管”等制度。

其次来看采取的手段。H市的减负清财行动主要采取了以下几种手段来执行：一是针对目标，在原有的组织结构基础之上，建立起新的协调机构，“成立了由市委副书记任组长、常务副市长及市纪委书记为副组长、市直有关部门主要负责人为成员的全市清财领导小组，同时从纪检、监察、农委、审计、财政等部门抽调12名同志组成清财办公室，由市监察局局长主持日常工作，各区县也对口成立了领导小组和办事机构”^①。而具体到更下层的单位，“24个乡镇成立了清财领导小组，组建了清财办公室，抽调了662名骨干组成了139个清账组，并抽调了472名县乡干部进村包点”^②。类似的为清理工作而形成的组织，除了领导和执行组织之外，还在村民中建立了“减负监督联系户”，每个乡镇一户，用以专门向纪检监察机构反映本乡的农民负担问题，检举揭发各项违反“减负”政策的行为，而对于联系户反映的问题，市纪委、监察局有义务在20天之内做出调查处理或答复。

二是为了克服组织目标的偏离问题，清理行动同时伴随着宣传教育活动。清理行动在具体执行过程中面临着两种力量，可能使得组织目标发生偏离：一种来自村干部，由于清财行动直接涉及村干部这个群体的利益，很多村干部对清理行动进行各种形式的抵制，相互隐瞒、庇护，报复揭发者等等；二是来自农民，许多农民和村干部之间积怨已久，个别家族矛盾大的村子，甚至希望通过清财行动，把不是自己家族的干部全部撤换，出一口气。为了在这两种力量之间找到平衡，顺利执行清理行动，清财工作严格限定了自己的目标“清理建帐为主，办案查处为辅”，没有像改革开放之前那样发动群众搞运动，而只是对农民采取说服和教育的手段。

① 《清理整顿农村村级财务，推动农村集体经济发展》，H市委市政府，1996年。

② 《强化农村管理，促进农村经济全面发展》，H市下辖S县人民政府，1996年。

三是由于组织资源有限，而清理行动的工作量非常大，为了能够在短时间内利用有限的资源完成清理工作，H市纪检监察机构将清理工作分成三个步骤：第一步是“自查自纠”，各村会计在镇清账小组的指导下，对各项清理内容进行审查，然后填写查账记录单；第二步是在自查自纠之后，再进行“互查互纠”，各镇组织所属行政村的会计，交叉互查互纠；最后一步才是集中核查，县区组织专业清财组深入各镇，对集中在一起的各村财务账簿进行核查。

最后，经过两年的清理行动，到底实现了哪些目标呢？笔者认为，清理行动确实取得了一些成效：一是加强上级政府对村级财务的信息掌握程度，如果不经过清理行动，村级财务一直处于高度混乱的状态，上级政府无法了解农村的经济管理情况；二是加强了上级政府对村干部的控制程度，据统计，H市共清理出违法违纪人员76人，其中乡镇干部2名，村干部47名，村会计27名^①。但是我们必须承认的是，清理行动并没有达到最终的目标，也就是减轻农民负担，其实这并不是清理行动本身执行不力的问题，而是目标和手段二者错位的问题。在第三部分我们会具体分析清理行动的性质和功能上的局限，这里暂不展开。

（二）“挖蛀剖亏”：清理解剖亏损企业

在农村，农民负担过重的问题是当时的热点。而在城市，当时的热点是国企改革问题，针对此问题还出现了吵得沸沸扬扬的“郎顾之争”^②。当然，和前一问题一样，笔者这里不对这一问题赘述，而只是描述地方纪检监察机构针对国有企业亏损和国有资产流失问题所采取的“挖蛀剖亏”行动。所谓“挖蛀剖亏”是挖出国有企业蛀虫，解剖分析企业亏损原因的简称。

^① 《清理整顿农村村级财务，推动农村集体经济发展》，H市委市政府，1996年。

^② 想更进一步了解这一争论始末，参见李开发（2005）。

此项行动是由省级政府发动的。与减负清财行动类似,“挖蛀剖亏”清理行动的目标也由两部分组成:初级目标为挖出企业蛀虫,也就是作为国家一级干部的国有企业管理者,审查这个群体的违法违纪行为;高级目标为分析国有企业大量亏损的原因。初级目标相对来说比较清晰,但针对的是国有企业管理者个人,而不是制度和结构;高级目标针对的制度和结构层面,相对来说比较模糊,因为国有企业亏损的原因是非常深层次的,并不是通过清理行动可以完全揭示的。其真实结果也并没有揭示出国有企业亏损的真正原因。

为了达到这两个目标,H市所在的A省,于1996年9月开始对省内的110家国有企业展开了调查。与减负清财行动类似,这项清理行动也建立了相应的即事性组织,由纪委牵头,组织、经贸、财政、审计、工会等部门参与,成立了省“剖亏办”^①。“挖蛀剖亏”与上一行动在两个方面有所不同:一是清理的方式不同,由于对于国有企业清理审查工作难度更大,也更为小心谨慎,因此并没有像减负清财一样全覆盖,大面积动员和铺开,而只是精心选择群众反映强烈的点进行调查分析;二是清理的行动导向不同,减负清财行动是以“清理账务为主,查办违纪案件为辅”,但是“挖蛀剖亏”行动的导向非常明确,“除经济运行和体制转换中的原因外,主要是企业内部和外部的、主观的和人为的原因造成的,特别是企业干部违法违纪问题造成的”^②。因此,“挖蛀剖亏”的清理行动中,针对干群矛盾关系紧张的企业,采取查办违法违纪案件为主的清理行动导向。

在这一目标导向的引导下,H市纪委牵头,抽调了市监察局、审计局、工商局等单位的人员,组成了5人联合调查组(类似于专

① 《关于调查剖析百家亏损国有企业情况的通报》,A省纪委办公厅,1997年6月。

② 《关于调查剖析百家亏损国有企业情况的通报》,A省纪委办公厅,1997年6月。

案组)对一家企业进行了立案调查。截至1996年8月,该企业亏损185万元。其中有意思的是,联合调查组不是仅仅要对该企业的管理层进行违纪和违法审查,撤销企业经理的职务,而是给出了非常详细的扭亏增盈的公司管理建议,并声称在这些建议的指导下,该公司很快出现盈利,成为扭亏增盈的典型。这些建议包括:加强领导班子建设,强化办事机构;加强内部管理,降低成本;理顺产权关系,建立自主经营机制^①。且不论这些建议是否合理有效,单是发现纪检监察机构居然要承担起为国有企业扭亏增盈提供建议,就已经令人十分惊讶了,因为这远远超出了其职能和能力范围。

(三) 清理“小金库”:落实收支两条线

针对清理行动的不同目标,纪检监察机构采取的行动策略也会有所变化。“小金库”问题可以说是长久以来一直存在的痼疾了,2009年进行的清理“小金库”的行动,已经是自上个世纪80年代以来的第十二次了。与前两项行动相比,小金库问题没有农民负担问题和国有企业亏损问题的急迫性那么强,由于小金库一般是嵌入在整个组织内部“小集体”共同利益之中的,因此有些学者也称之为“机构腐败”(institutional corruption)(Wedeman, 1997)。小金库的形成主要是由整个组织机构利用组织权力展开寻租,并将租金单独设立账户,这部分资金完全采取“账外循环使用”的方式进行再分配。这个账户内的资金一般是由组织机构的“一把手”和会计掌握,但是使用和分配在大多数情况下是建立在整个组织内部人员的同意基础之上的。因此,对于小金库的清理,难点就在于组织内部利益共同体的稳固性。

但是小金库本身的存在仍然会造成国家财产和合法性的双重流失。因为小金库中的资金主要由两部分组成:一部分是国家权力的

^① 《查案与解剖亏损企业相结合,协助企业扭亏增盈》,H市纪委监委局,1997年1月。

合法所得，被从正规账户转移到“账外账”中，这种现象类似于挪用，是性质比较严重的小金库现象；另一部分是组织机构通过建立小金库，动用行政处罚中的自由裁量权，以扩大寻租能力，获取额外租金，比较有代表性的就是“三乱”现象——乱收费、乱罚款、乱摊派。这部分额外的租金虽然从资金本身来说，并没有对国家的合法收入构成严重威胁，但是这种寻求额外租金的行为，助长了政府机构的掠夺性，在很大程度上降低了国家政府机构的合法性。

另外，在设立“小金库”的动机上，除了为组织内部的“小集体”谋福利之外，小金库另外一个动机就是，预算内资金与组织行为所需要的资金二者不吻合，许多组织必须通过寻求额外资金才能满足自己的需求。通过H市对小金库的一项调查我们发现，单位之间的“礼物经济”是设立小金库的一个重要动机，“一个时期以来，一些领导忙于参观学习、考察研讨、走访拜会等应酬，给单位背上沉重的经济负担，被迫把截留的预算外收入塞进‘小金库’”^①。

而由于小金库问题并没有像前两个问题一样，在对合法性的维护上有强烈的紧迫性，比如农民负担问题涉及到大量的农民上访和集体行动；而后一问题，也就是国企改革问题，也同样涉及到大量的工人集体行动和群体性事件。小金库问题，在一个组织内部的利益共同体没有出现分裂的情况下，并不会出现紧迫的合法性问题，因此小金库清理行动并没有像前两个行动一样动用如此之多的组织资源。采取的方式也是相对温和的，主要采取自查自纠和举报相结合的方式^②。而各单位作为一个独立的利益行动主体，在理性选择的情况下是不可能自我揭发的。

由于小金库主要是采取私设账户的方式来规避国家预算系统，因此另外一个可以利用的资源就是银行和金融系统，如果从银行和

① 《关于我市“小金库”情况的调查》，H市纪委、监察局，1994年8月。

② 《关于我市“小金库”情况的调查》，H市纪委、监察局，1994年8月。另外，从网上公开报道的材料中也可以看到关于中国各地方开展清理小金库的有关官方材料。

金融系统可以对单位账户的设立进行严格监管，那么将是对小金库现象的一个有力约束。但是在很长一段时间里，银行作为一个利益主体，在各银行间储蓄竞争的激励条件下，为了拉拢政府和其他公共部门的资金和存款，没有任何动力对其账户的设立进行监管。因此在 90 年代末，国家纪检监察机构开启了“清理小金库，落实收支两条线”的行动。H 市采取的手段与前两次行动类似，也形成了即事性的临时机构，“为保证该项工作有序进行，市里成立了由市纪委主要领导挂帅，公检法和工商、财政、审计、物价部门负责同志参加的专项治理领导小组，并从上述部门抽调业务骨干组成了临时工作机构”^①。主要的清理内容包括三项：一是收费项目，取消了 12 个收费项目；二是银行账户开设情况，冻结了 6 个银行账户；三是资金收支情况，将 700 多万元归入财政专户管理^②。

因此，纪检监察机构反复进行清理“小金库”行动，虽然每次清理都能从“小金库”中为国家收回大量的资金，但是无法从根本上改变小金库形成的机会结构，既无法抑制动机，也无法降低机会，正如很多人已经指出的，没有公开透明的预算制度，小金库问题就无法从根本上解决。

四、运动式强制：清理行动的功能和局限

（一）清理行动与运动式强制

曼宁（Manion，1997：45-47）在对 90 年代中国腐败控制的研究中提出了“运动式强制”（campaign-style enforcement）的概念，指的是中国目前的腐败控制模式中，过多地强调了“政治性”

① 《H 市落实“收支两条线”规定，行动快、措施硬、效果好》，A 省纪委办公厅，1998 年 7 月。

② 《H 市落实“收支两条线”规定，行动快、措施硬、效果好》，A 省纪委办公厅，1998 年 7 月。

因素，而没有以标准的司法手段来治理腐败。因此，在笔者看来，与运动式强制相对的应该是“法理性强制”。但是，笔者认为运动式强制的特征不只是体现在手段上的超法理性，更为重要的是体现在治理绩效的短期性和局部性，在这个方面又与许多学者所说的“运动式治理”类似（冯志峰，2007；唐皇凤，2007）。

清理是指在一段时间内，集中有限的组织资源对社会反映强烈的某种问题进行一段时期的集中治理。清理行动之所以具有运动性特点，主要是来源于以下两个方面：首先，清理行动是“非日常化”的，它是由党组织发起和执行的，因此这一行动可以打破政府行政机构的日常化运作，调动跨部门的组织资源，成立跨部门的协调小组，得以快速有效地实现其目标，这是其他任何部门化的政府机构难以通过日常化的运作得以实现的；其次，清理行动很少进行制度建设，它大多只针对某类问题进行局部性的调整，而无法从整体上遏制问题的再次出现。我们看到，清理行动在某种程度上就是典型的运动式强制，其以彻底性为根本目标，但结果却未能如愿，这种不彻底性不断将新的清理行动再生产出来。在治理模式上，“清理”在某种程度上类似于社会治安中的“严打”，但二者又有着本质上的区别。反腐败中的“清理”针对的是具有类属性的“现象”，这种现象更多地反映了政治经济系统中出现了结构性的漏洞，党和国家试图通过“清理”行动在最短的时间内以最快的速度通过惩罚、威慑等手段，对这些漏洞进行补救，从而达到抑制其后果的目的。因此，清理与严打的本质区别在于：严打所针对的现象基本上是固定的，但严打本身是间歇性的；而清理本身是持续性的，但清理所针对的现象却是在不断变化的。

但是清理行动本身也有自己的优势和功能，其中最显著的两个优势就是：一是见效快，也就是治理所需要显现出来的效果非常明显，比如清理小金库行动，通过一次清理可以为国家收回大量资金，这在维护政权合法性上是有非常明显的效果的；二是可以有效整合跨组织资源，从上面三个行动中我们可以看出，清理行动单凭

纪检监察机构的组织资源是无法实现的，必须针对不同的清理对象形成新的即事性组织，这种跨部门行动必须通过党的纪检监察机构来实现。由于具备这两点优势，我们发现清理行动在腐败治理和控制中至少可以承担三项功能。

（二）控制、自我净化和补救：清理行动的重重功能

首先看控制功能。这一功能非常容易理解，整个纪检监察机构可以说是以控制功能为主的，无论是日常性的监督活动，还是查办案件的特殊活动，都是为了实现对整个官僚机构的控制。同时，纪检监察机关的控制是两种不可分割的控制行为的混合：它既包含了政党对其成员的纪律控制，也包含了监察部门对公职人员的法律、法规控制。同时包含了行政处罚、纪律处罚和法律刑事处罚三种惩罚方式，这是纪检监察机构控制行为的一大特征。控制功能的发挥还包括另外两种方式：一是对“党员－干部”的日常行为方式与各种“权力”符号进行控制，如住房、车辆、通信工具以及公款消费行为等等，目的是使得官僚机构作为国家象征，不至于由于官僚个体化的行为而过于显现“统治者”的面貌；二是对市场化以来的公职人员的经济行为进行控制，如1984年的清理机关经商办企业，1994年的清理乱收费和私设“小金库”，1997年的清理解剖亏损企业，以及2002年的清理行政事业单位银行账户等等。随着市场化的推进，国家越来越意识到，公职人员滥用公共权力的经济行为造成了重大损失，为了不致沦为“盗贼式的国家”，国家必须对这种窃取资源的经济行为进行控制。

其次是自我净化功能。“清理”在日常的语言中，一般是针对某种不洁净的东西，使其变得纯净；或者是针对混乱无序的东西，还原其本来的秩序和面目。而“脏”和“乱”也已经成为目前腐败行为的象征性话语，腐败首先是作为一种在道德上“肮脏”的东西和某种搅乱秩序的东西而存在的，如“歪风”、“精神污染”、“三乱”（乱收费、乱集资、乱摊派）、“乱购乱发物品”等等。而

现代社会中，理想中的权力运行机器应该是洁净透明的，高度自动化、程序化的。这种理想与现实中的反差，更成为现代国家和社会“无条件”反腐的深层理由。而“清理”一词正好可以与腐败的这两个象征性特征相对应，清除肮脏的东西并恢复其本来的秩序。因此，清理从这两个层面上是作为权力系统的自我净化功能而存在的，而在现实中，通过清理行动而受到处分，并被“净化”掉的党员干部每年也不在少数。当然，清理行动并不仅仅是权力系统为了净化自身，在很大程度上还是党和国家为了另外一套系统——市场的正常运转而推行的。

最后，清理还是转型过程中对各种结构性漏洞进行补救的机制。清理行动的另外一个特点是，它是一种针对“现象”的“惩罚”形式，而不是针对个体的。而我们看到，这种现象是和国家政策密切相关的，如“农转非”问题，涉及的是户籍制度与城乡划分所带来的问题；《公开信》所涉及的是住房分配问题，背后其实是单位制条件下资源稀缺与控制过于集中的问题；机关经商办企业问题背后是政企不分的问题，清理机关经商办企业也只是政企分开的初级形式，政府对企业的过度干预到今天也没有很好地解决；清理“三乱”和“小金库”问题则是 90 年代初市场初步成长，政府部门可以从市场汲取到更多的资源，但是财政与预算外资金管理的改革没有跟上，导致乱收费和利用收费建立小金库的现象滋生；“减负清财”是“减轻农民负担，清理村级财务”的简称，很清楚，这是和减轻农民负担的政策相配合的，其实对基层政权干部的腐败行为的监督一直是薄弱环节，农民除了要承担国家现代化对其的制度内过度汲取之外，还面临着基层政权公职人员的制度外掠夺，而后一种行为是非常容易激化农民和国家之间的矛盾；接下来的清理解剖亏损国有企业行动，是和一系列国有企业改革政策相关的，关于这一点，将会在下一节详细论述。

由此我们可以看到，有一大部分清理行动是围绕着国家的经济建设政策或者其他相关而展开的，材料显示，从上世纪 80 年代末

开始，纪检监察机关就把维护改革开放和经济建设摆上了重要日程。笔者并不同意许多西方学者对中国反腐败绩效的过低评价，反而认为正是由于各种反腐败行动的跟进，才保证了中国经济改革的各项政策的漏洞不致产生灾难性的后果。因此，不能仅仅看纪检监察机关的控制功能和自我净化功能，还应该看到，纪检监察机构的各项清理行动，实际上构成了渐进式改革中试错行为的补救机制。孙燕（Sun，1999）在比较了中国与俄罗斯的改革、国家和腐败之后得出结论，中国的改革模式之所以到目前为止都是成功的，主要是由于在进行渐进式的经济改革的同时维持了一个相对稳定和有一定权威性的政党和国家建构，这一点是俄罗斯所没有的。但同时，并不是说中国的经济改革没有带来问题，其实这一点有目共睹，经济改革对中国政党和国家所带来的挑战也十分严峻，首当其冲的就是腐败行为，但是与俄罗斯所不同的是，“中国不仅维持了许多老的反腐败机制，而且还创立了许多新的机制来预防、揭露和控制腐败”。（Sun，1999：20）

（三）清理行动的局限性

虽然清理行动可以承担起控制、补救和自我净化三重功能，但是其在腐败治理绩效上的局限性也是非常明显的，主要体现在以下几个方面：

一是对于腐败行为中最为根本的问题，私人化的庇护网络起不到打击作用。而在中国地方政治与社会中，腐败活动中的交易与契约执行，是嵌入在种种非契约性的社会关系网络之中的（李辉，2009）。卡恩（Khan，1996：303）将腐败活动中的庇护网络分为两类：一类是世袭式庇护网络（patrimonial patron-client network），一类是代理人式庇护网络（clientelist patron-client network）。传统社会中一般是采取世袭式的庇护网络，而在现代社会中，代理人式的庇护网络开始作为一种替代品发挥作用。但其本质都是一样的，都是利用私人化的特殊主义来规避公共权力的公开性。在减负清财行

动中，我们可以发现村干部和乡村家族势力之间形成庇护网络，利用干部身份来为本家族或家族联盟牟取利益；在“挖蛀剖亏”行动中，可以发现地方政府官员和国有企业领导者之间的庇护网络，中饱私囊之后是国有企业的大面积亏损；在清理“小金库”行动中，可以发现在一个单位组织内部，领导圈子的小集体范围内的庇护网络，形成非正式的利益共同体，截留、挪用甚至私分国家财产，利用国家权力过度寻租和掠夺。而清理行动中却没有任何措施能够打击此类网络的形成。

二是滞后性问题严重，需要清理的问题，一般都是积累了一定时间，成为老大难的问题，才采取清理的措施。比如农民负担问题，从80年代后期已经开始出现，到90年代中期农民上访案大量增多时才开始引起国家重视，90年代后期才开始具体采取清理村级财务的行动，而且这一行动一直持续到20世纪也没有完全解决；“挖蛀剖亏”行动也遵循类似的逻辑，国有企业亏损是从改革以来就存在的问题，国家一直采取各种措施希望能激励国有企业的积极性，但是直到90年代后半期才开始对国有企业内部的腐败问题进行打击，这一行动同样也一直持续到20世纪初；清理“小金库”行动更是如此，前文已经提到，2009年的清理小金库行动，已经是改革开放以来第十二次清理行动了，国家也在制度和程序上采取措施，比如“收支两条线”，但由于第一个问题——庇护网络的问题无法解决，因此小金库依然有增无减。

第三，也是最为根本的一条，是清理行动对于结构化的再分配机制没有实质性的影响，清理行动的局部性绩效主要体现在这里。对于腐败的研究基本上达成了一个共识，即从腐败政治经济学的角度来说是一个财富的再分配行为；亦即除了市场行为的初级分配和国家正式行政体系的再分配之外，腐败行为自己也形成了一个“市场”（corruption market），这个市场使用公共权力对社会财富进行再一轮的分配，在这个过程中会形成一个新的再分配结构。因此，腐败损害的是一个社会的分配正义观念。但是清理行动所触碰的只

是腐败市场内个别行动者的利益，而并没有改变整个腐败市场的分配原则和结构，也就是说无法影响这种结构化的再分配机制。

五、结 论

虽然在论文的开篇我们提到，对于中国腐败治理的核心机构——纪律检查委员会的研究非常少，但是目前已经有许多学者开始关注这一问题了。公婷（Gong, 2009: 74 - 77）认为纪律检查委员会的腐败治理活动存在着如何制度化的困境，这一困境主要来自两方面：一是纪委的双重领导问题，即其既要受到同级党委书记的领导，又要受到上级纪委的领导，这大大降低了其监督的独立性；二是“政令的道德性”（morality by decree）问题，纪委在腐败治理的策略中较少运用监管和制度设计，而依托对一种个人化的内在道德的强调。马国泉（Ma, 2009: 81 - 94）从监督部门的制约因素角度出发，发现中国目前的反腐败部门自身也存在着腐败的可能，而且对于反腐败部门没有强有力的约束机制。作为一种运动式强制的清理行动，虽然只反映了中国地方纪检监察机构在腐败治理策略中的一个方面，但是从这个侧面中，我们在一定程度上也能解释第一部分看到的那个上扬不明显的 CPI 曲线，即中国目前的腐败治理确实是在发挥作用的，但是其效度非常有限，必须转向制度化，从粗放式的局部性治理转向集约式的整体式治理，从运动式强制转向法理性强制，从打击转向预防，才能有效遏制腐败的蔓延。正如公婷（Gong, 2009）和曼宁（Manion, 2009）所主张的，中国的腐败治理必须从制度设计入手，以制度的方式来对抗腐败规避制度的行为。

参考文献

- 冯志峰（2007）. 中国运动式治理的成因及改革. 唯实, 10.
- 过勇（2007）. 经济转轨、制度与腐败. 北京：社会科学文献出版社.
- 何增科（2003）. 中国转型期腐败和反腐败问题研究. 经济社会体制比较, 1, 2.
- 胡鞍钢（2001）. 中国：挑战腐败. 杭州：浙江人民出版社.

- 李辉 (2009). 贿赂中的自我道德化与嵌入性腐败——基于纪检监察机构档案的一项文本研究. 社会, 6.
- 李开发 (2005). 较量: 国企改革激情大辩论. 北京: 水利水电出版社.
- 唐皇凤 (2007). 常态社会与运动式治理——中国社会治安治理中的“严打”政策研究. 开放时代, 3.
- Gong, T. (1994). *The Politics of Corruption in Contemporary China: An Analysis of Policy Outcomes*. London: Praeger Publishers.
- Gong, T. (2002). Dangerous Collusion: Corruption as Collective Venture in Contemporary China. *Communist and Post-Communist Studies*, 35 (1): 85 – 105.
- Gong, T. (2004). Dependent Judiciary and Unaccountable Judges: Judicial Corruption in Contemporary China. *The China Review*, 4 (2): 33.
- Gong, T. (2006). Corruption and Local Governance: the Double Identity of Chinese Local Governments in Market Reform. *The Pacific Review*, 19 (1): 85 – 102.
- Gong, T. (2009). The Institutionalization of Party Discipline Inspection in China: Dynamics and Dilemmas. In Gong, T. & Ma, S. K. Eds. *Preventing Corruption in Asia*. London; York: Routledge.
- Kaufmann D., Kraay, A. & Mastruzzi, M. (2009). Governance Matters VIII: Governance Indicators for 1996 – 2008. From: http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc_chart.asp.
- Kennedy, S. (1997). Comrade's Dilemma: Corruption and Growth in Transition Economies. *Problems of Post-Communism*, 44: 28 – 36.
- Khan, M. H. (1996). The Efficiency Implications of Corruption. *Journal of International Development*, 8 (5): 683 – 696.
- Kwong, J. (1997). *The Political Economy of Corruption in China*. New York: M. E. Sharpe.
- Liu, A. P. L. (1983). The Politics of Corruption in the People's Republic of China. *The American Political Science Review*, 77 (3): 602 – 623.
- Lu, X. (1999) From Rank-seeking to Rent-seeking: Changing Administrative Ethos and Corruption in Reform China. *Crime, Law, and Social Change*, 32 (4): 347 – 370.
- Lu, X. (2000a). Booty Socialism, Bureau-Preneurs, and the State in Transition: Organizational Corruption in China. *Comparative Politics*, 32 (3): 274 – 275.

- Lu, X. (2000b). *Cadres and Corruption: The Organizational Involution of the Chinese Communist Party*. Stanford: Stanford University Press.
- Ma, S. K. (1989). Reform Corruption: A Discussion on China's Current Development. *Pacific Affairs*, 62 (1): 40 - 52.
- Ma, S. K. (2009). Policing the Police: A Perennial Challenge for China's Anticorruption Agencies. In Gong, T. & Ma, S. K. Eds. *Preventing Corruption in Asia*. London; New York: Routledge.
- Manion, M. (1997). Corruption and Corruption Control: More of the Same in 1996. *China Review*: 33 - 56.
- Manion, M. (2009). Beyond Enforcement: Anticorruption Reform as a Problem of Institutional Design. In Gong, T. & Ma, S. K. Eds. *Preventing Corruption in Asia*. London; New York: Routledge.
- Rocca, J. L. (1992). Corruption and Its Shadow: An Anthropological View of Corruption in China. *The China Quarterly*, 130: 412 - 416.
- Rocca, J. L. (1993). Power, Wealth and Corruption in Mainland China. Paper prepared for The Third International Conference Ethics in the Public Service, Jerusalem, Israel.
- Sun, Y. (1999). Reform, State, and Corruption: Is Corruption Less Destructive in China than in Russia? *Comparative Politics*, 32 (1): 1 - 20.
- Sun, Y. (2004). *Corruption and Markets in Contemporary China*. Ithaca: Cornell University Press.
- Wedeman, A. (1997). Stealing from the Farmers: Institutional Corruption and the 1992 IOU Crisis. *The China Quarterly*, 152: 805 - 831.
- Wedeman, A. (2000). Budgets, Extra-Budgets and Small Treasuries. *Journal of Contemporary China*, 9 (25): 489 - 512.
- Wedeman, A. (2004). Great Disorder under Heaven: Endemic Corruption and Rapid Growth in Contemporary China. *The China Review*, 4 (2): 20.
- Wedeman, A. (2009). China's War on Corruption. In Gong, T. & Ma, S. K. Eds. *Preventing Corruption in Asia*. London; New York: Routledge.
- White, G. (1996). Corruption and the Transition from Socialism in China. *Journal of Law and Society*, 23 (1): 150.

(责任编辑: 余咏志)