专栏导语

倪 星*

伴随改革以来中国经济社会的迅疾转型，腐败现象不断滋生和蔓延，不仅影响了经济增长对于提升民众福祉和生活幸福感的正面作用，更严重污染了社会道德风气，挑战着公平正义的底线。显然，反腐败已经成为中国国家治理所面临的最重要任务之一。在改革初期，反腐败主要依赖不定期的运动式治理，魏德曼（Wedeman，2005）将其特征归纳为：①通过从其他政策实施活动中重新配置资源，内部监督大大加强；②通过绕过正常的调查程序来提升检察效率；③通过对招供人员免除惩罚或减少刑期来改变激励结构；④动员司法以外的监督机制，包括号召民众举报腐败案件。显然，这种反腐败模式存在种种局限和问题，难以获得令人满意的效果，也无法有效阻抑腐败现象的蔓延。

因此，从20世纪90年代开始，执政党和政府开始逐渐调整廉政策略，出现从运动式打击到制度建设的转型，力图通过各种约束性的常态制度来预防和抑制腐败。例如，杨开峰（2009）认为，领导层在认识到运动式反腐的局限性以后，出现了制度化反腐的新进展。他借用吉登斯提出的社会系统中三种结构类型，即含义规则、合法化规则与支配性规则来解释制度化反腐的困境，强调在含义规则、合法化规则方面的有效进展与支配性规则不同步、互

* 倪星，中山大学中国公共管理研究中心/廉政与治理研究中心/政治与公共事务管理学院，教授。

相矛盾，这就限制了制度反腐的绩效。公婷（Gong，2011）发现，自2000年以来中国廉政建设领域出现了一个重要趋势，以往效果不佳的运动式反腐败行动正在被制度性廉政策略所取代，并将之称为“制度转向”（Institutional Turn）。政府逐渐放弃以往单纯的运动式反腐方式，而注重通过常态化的制度设置和政策规定来进行系统性治理。同时，中央开始鼓励地方政府更加富有创新性地发展适合当地情况和实际需要的廉政措施，这就导致了近年来各地廉政项目和方案的不断出台。事实上，自20世纪90年代以来，一方面经济社会发展过程中出现了层出不穷、多领域的腐败问题，另一方面从中央到地方廉政建设的制度探索轰轰烈烈地展开，积累了很多意义丰富的改革经验，这显然是当代中国廉政研究必须面对的一体两面。本专栏的两篇文章分别聚焦于公务用车制度改革和公共采购制度改革，通过典型案例分析，剖析该领域制度变化的动因、过程和特征，探讨制度改革所产生的廉政效用，并对未来改革的深化进行了思考。

在最近两年中央各部委和地方省直机关公布的“三公”经费数据中，公务用车消费远远超过公款接待和公务出境的费用，公车的购置、保养和维护成本在很多部门的“三公”支出中占50%—70%。公车私用常常是备受诟病的公务消费腐败的代表。然而，令人惊诧的却是，这一显而易见的“车轮下的腐败”在历经多年的改革探索与尝试之后，却迟迟未能得到一个明晰合理、各方认可的解决方案，以至于这一看似最简单的改革竟然成了“最漫长的改革”（孙立平，2008）。这一现象究竟是如何出现的？公车改革是以何种方式和逻辑来推进的？对于其他领域的廉政制度建设来说有什么启示？这一系列问题需要我们作出解答。倪星、陈兆仓的论文聚焦于地方公务用车制度改革与变迁的现实过程，旨在通过分析广东省最近20年以货币化模式为主的公车改革经验来透视地方廉政改革的问题和局限。他们认为，公车改革陷入困境、争吵和停滞的根源在于管理、民主与再分配等多重逻辑之间的冲突。关注经济理性的管理主义试图通过降低成本来获得改革的合法性，而强调公民参与的民主逻辑的兴起使得公车问题无法仅作为公共部门的内部事务来解决，而

分配正义观念又使得货币化的车改模式难以回应民众关于车改补贴涉及分配不公和利益固化的疑问。多重逻辑之间的交叉和冲突，使得地方廉政改革陷入阻力重重的困境。

周娜、公婷的论文则试图解释在市场化改革过程中，政府官员是如何运用自由裁量权来削弱尚未成熟的市场机制，从而导致腐败不断加深的。作者选择的经验案例是公共采购领域的招投标，这历来是腐败多发易发且难以解决的一个领域。在对中国西部 A 市公共采购招投标过程的调查中，作者发现，招投标往往是一种包装起来的表面形式，事实上该领域普遍存在串通投标、明标暗定等现象。招标机构掌握着建设项目的财政拨款权力，可以用自由裁量权主导市场行为，在无形中影响着招投标竞争机制的正常运作。作者认为，由于政府官员仍然拥有一定的自由裁量权，能够帮助企业规避市场竞争获取利润，或者通过技术手段损害不合作企业的利益，故而企业不得不屈从于政府官员对市场的干预，甚至相互之间形成轮流配合、合谋串标的局面，使得该领域出现边改革边腐败的情况。

当前，中国的廉政建设又到了关键的转折点：一方面是社会公众日益增长的对公共权力腐败的不满，新兴的互联网、微博等使得“表哥”“房叔”之类腐败官员形象直观地呈现在公众面前，进一步催化了民众对反腐败的迫切期望；另一方面是新一轮政治周期的更替势必推动中央制定更为前瞻性的廉政改革方案，廉政制度建设将迎来新的机遇。在这样的关键时刻，我们更需要智识和理解力，更需要对过去诸多领域腐败不断加深、改革陷入困境的经验事实进行深入观察和反思，而不能仅仅被痛苦的现实和困境所迷惑，不能仅仅被各方的情绪和热望所裹挟。如果我们对过去廉政建设的历史经验缺乏反思力，那么未来大量正式改革方案和政策文件的出台，或许将再次成为反腐败陷入困境与怪圈的标志和注脚。

这正是我们推出这一期廉政研究专栏的现实关照。显然，反腐败是国家治理体系中最为迫切但也最为棘手的任务。本专栏中两篇文章对公务用车制度改革和公共采购制度改革的案例研究启示我们，首先，中国廉政建设亟需顶

层设计，构建系统性的战略规划。综观过去的反腐败经验，我们并不缺少各种制度和规则，但制度规则的出台却往往被“问题解决”的逻辑所推动，这造成的后果只能是“头痛医头，脚痛医脚”。譬如公车消费，老百姓意见大，就来大力治理公车私用；再如茅台酒价格上涨得快，引起民众关注和不满，又来加紧治理公款吃喝。廉政建设跟随问题浮现的程度而起舞，跟随社会公众不断变化的注意力而进行。这使得纪检监察机构的工作缺乏系统性和前瞻性，疲于应付，收效甚微。廉政建设的顶层设计，必须明确承诺廉政建设的终极目标、近期目标、时间进程、方法与手段，绘制出改革路线图，明示推进路径，使公众了解具体举措与长远战略、权宜之计与根本制度变革之间的关系。具体的廉政创新必须符合总体战略，成为改革路线图上的关键节点，而非为了创新而创新的急就章。

其次，廉政制度设计要确保其实施的执行力。在过去的实践中，诸如党风廉政建设责任制这样的正式制度往往陷入缺乏实际效力的执行困境当中(Chan & Gao, 2008)，难以与现有的其他制度体系充分融合，缺乏操作性。这种情况之所以出现，一方面是由于制度设计者没有注意制度本身存在的问题；二是忽视社会的参与。我们很多制度设计都是自上而下、闭门造车的。一出了问题就按图索骥，找纪检监察部门来解决；一说起监督就首先想到内部监督、上级对下级的监督，但现实中的问题还是尾大不掉。要有效解决这些问题，关键在于信息公开和公众参与，改变廉政建设中政府与公众之间的信息不对称局面，通过公众参与，吸收社会各方面的智慧，设计出科学合理的廉政制度，并运用社会的力量，监督制度的执行。

再次，形成各方都能接受的改革共识非常关键。在现代社会，程序正义往往是政策合法性的基础。一项优质的廉政政策应当注意程序的合法性，其出台过程一定要广泛征求民意，引入大范围的公众讨论，这样才能够逐渐形成共识，为制度的权威性和执行力奠定基础。例如，公车改革究竟如何改？补贴如何发？就应当让多方声音参与进来，通过专家论证、公民听证会、圆桌对话会议这样的程序来达成共识。鉴于当前不同群体，尤其是官民之间在反

腐败问题上存在认识和期望等方面的差距，公民参与可能会在某种程度上降低行政效率，但从整体上看，只有通过这样一个解释、沟通和寻求共识的过程，政策本身所应该具有的正当性、合法性才能得以充分体现。

最后，还应注意充分尊重基层的创新精神。正如我们在广东公车改革 20 年历程中所观察到的，基层往往是创新性实践的源泉，在廉政建设中也是如此。广东省近年来就有公车改革、廉政公积金、大廉署体制、廉洁城市建设、官员财产公开等多方面的廉政改革探索和实践，但不少创新实践遭遇各方面的阻力而未能坚持下去，或者未能形成持续的改革动作而匆匆收场，甚至让地方背负很大的政治风险。这种情形对廉政建设来说是十分不利的。如何形成对地方和基层廉政创新的激励与控制机制，是一个值得思考的问题。毕竟，基层实践和地方创新才是顶层制度设计的经验来源。

本专栏是我们试图重新唤起反腐败议题、形成反腐败智力共识的产物。廉政改革的实践需要不断的知识积累和理论反思作为引导，避免困囿于长期形成的认知框架和行为范式当中，以反省的力量矫正前进的方向，这需要学界继续贡献高质量的学术成果。对过去 30 年国内腐败与反腐败研究的文献评估结果显示，现有的腐败研究往往是对策式、宏观论述、非经验主义的，缺乏方法论意识和对现代社会科学方法的运用（倪星、陈兆仓，2011）。因此，当务之急是学界需要付出更大的努力来贡献更多的经验研究成果，以期更好地理解真实世界中的腐败与反腐败，在与国际主流学术界进行平等对话的基础上，探寻中国廉政建设的政策方案。

参考文献

- 倪星、陈兆仓（2011）. 问题与方向：当代中国腐败与反腐败研究文献评估. 经济社会体制比较，3.
- 孙立平（2008）. 公车改革的启示. 经济观察报，3月15日.
- 杨开峰（2009）. 中国行政伦理改革的反思：道德、法律及其他. 公共行政评论，2.
- Chan, H. S. & Gao, J. (2008). Old Wine in New Bottles: A County-level Case Study of Anti-

corruption Reform in the People's Republic of China. *Crime Law and Social Change*, 49 (2): 97 - 117.

Gong, T. (2011). An institutional turn in integrity management in China. *International Review of Administrative Sciences*, 77 (4): 671 - 686.

Wedeman, A. (2005). Anticorruption Campaigns and the Intensification of Corruption in China. *Journal of Contemporary China*, 14 (42): 93 - 116.

欢迎订阅《公共行政评论》

《公共行政评论》(*Journal of Public Administration*, JPA) 是经国家新闻出版总署批准 (刊号 ISSN 1674 - 2486 / CN 44 - 1648 / D) , 由广东省出版集团有限公司、广东省行政体制改革研究中心主办, 教育部人文社会科学重点研究基地中山大学中国公共管理研究中心、广东省行政管理学会协办并公开发行的公共行政类专业学术期刊。其办刊宗旨为: 倡导规范严谨的研究方法, 提升公共行政研究质量; 回应公共行政实践, 建构公共行政本土化理论; 跟踪国际公共行政理论前沿, 展开建设性的学术对话; 弘扬公共精神, 服务中国公共行政实践。《公共行政评论》于 2008 年正式创刊。双月刊, 逢双月 15 日正式出版。每期定价 20 元整, 全年 6 期定价 120 元整。单位或者个人需订阅者, 请到当地邮局或将书款邮寄到本刊编辑部进行订阅。汇款时请务必在备注栏中注明订阅期数。

订阅地址: 广州市新港西路 135 号中山大学《公共行政评论》编辑部
邮编: 510275

联系电话: 020 - 84038746