

人大国发院系列报告

年度研究报告

总第2期 2014年7月

如何治理“一把手”腐败？

国发院新政治经济学与中国改革研究中心发布

聂辉华（人大国发院副院长、经济学院教授）

仝志辉（人大国发院研究员、农业与农村发展学院副教授）



国家发展与战略研究院

National Academy of Development and Strategy, RUC

人大国发院简介

国家发展与战略研究院（简称国发院）是由中国人民大学主办的独立的校级核心智库。国发院以中国人民大学在人文社会科学领域的优势学科为依托，以项目为纽带，以新型研究平台、成果转化平台和公共交流平台为载体，组建跨学科研究团队对中国面临的各类重大社会经济政治问题进行深度研究，以达到“服务政府决策、引领社会思潮、营造跨学科研究氛围”的目标。

国发院通过学术委员会和院务会分别对重大学术和行政事务进行决策。目前由陈雨露教授担任院长，刘元春教授担任执行院长。

地址：北京市海淀区中关村大街59号 中国人民大学国学馆（紧邻新图书馆）

电话：010-62515049

网站：<http://NADS.ruc.edu.cn>

Email: nads_ruc@126.com, nads@ruc.edu.cn

如何治理“一把手”腐败？

聂辉华 仝志辉

内容提要：

腐败是一种世界性的现象，反腐败一直是各国政府治理的核心难题。中国的腐败到底有多严重？我们利用1995-2013年透明国际的“腐败感受指数”和世界银行的腐败指数进行了分析，发现中国的腐败程度在全球170多个国家中处于中等程度，属于比较腐败的国家，并且近年来有略微恶化的趋势。

党政“一把手”腐败问题尤其突出，因此本报告聚焦于如何减少“一把手”的腐败。我们手工收集整理了2000年到2014年3月底所有公布的厅局级官员腐败案例，包括367个厅局级以上官员，其中担任“一把手”职务的有219名（占大约60%）。我们归纳了这些腐败的高级官员的重要特征：（1）在367个厅局级以上腐败官员中，有172名官员（47%）曾包养“二奶”，有44名官员（12%）曾在政法系统任职，属于“执法犯法”，有24名官员（7%）曾在中央任职，63名官员（17%）曾在国企任职。（2）大部分腐败官员的学历在大专以上。其中，大学本科占37%，硕士占42%，博士占9%，“海归”占3%。（3）从性别上看，女性占全部厅级贪官的3%。（4）特别是，就219个党政“一把手”样本而言，党委、政府、交通、司法以及国企等部门的“一把手”更容易腐败；博士有13个，占6%左右；女性只有3名，占1%左右。

腐败的根源是权力过度集中。我们认为，要减少腐败，特别是减

少“一把手”的腐败，限权是基础，监督是关键，激励是保障。反腐败的最终境界，是让政府官员“不能贪（限权）、不敢贪（监督）、不想贪（激励）”。我们必须强调，根据现有研究结果和世界各国的实践经验，反腐没有奇招异术或终南捷径，从制度上限制权力和强化监督才是治本之策。

在限制权力方面，我们建议：（1）减少各类行政审批权，从而减少“一把手”的审批权。政府应该逐步减少各类不必要的行政审批权，以及对市场行为的微观干预权力，才能真正让市场在资源配置中起决定性作用。（2）减少“一把手”的自由裁量权，缩小留给“一把手”的“候选清单”。在人事任命方面，可试行让全部市委常委拥有干部提名权，按特定比例扩大候选人范围，对拟任命的职位施加技术性限制条件。（3）强化对重大决策权的事前约束。

在监督权力方面，我们建议：（1）加强自上而下的监督，推进纪委系统由半垂直管理向全垂直管理过渡，加强对“一把手”“八小时之外”的监督。（2）加强自下而上的监督，通过严格考试制度，公开候选人的分数或票数，减少用人腐败；及时公开招投标信息和结果，减少项目腐败；通过公开财政收支细目，减少“三公”腐败；通过公示官员财产，减少隐性腐败。此外，要加强舆论监督，特别是新闻媒体监督和网络监督。

在加强激励方面，我们建议：（1）实行现代“品位分等制”，对一些低级别职位上的官员给予更高的权力、待遇和地位，给予“一把手”官员更加全面的激励和更加稳定的职业预期。（2）适当提高“一

把手”的物质保障水平，在休假、住房、医疗以及离任待遇等方面创造较好的工作环境，减少其受贿机会，提高其腐败成本。

关键词：腐败 反腐败 权力 监督 激励

报告主笔：

聂辉华

中国人民大学国家发展与战略研究院副院长，经济学院教授、博士生导师，E-mail: niehuihua@263.net。

仝志辉，中国人民大学国家发展与战略研究院研究员，农业与农村发展学院副教授，博士生导师，E-mail: tongzhihui@163.com。

鸣谢：

作者感谢郭华、王梦琦在收集和整理数据方面付出的努力，感谢所有为本文提供写作建议或评论的朋友。本文观点并不必然代表作者所在单位，文责自负。

目 录

如何治理“一把手”腐败?	2
一、中国腐败的总体描述	6
(一) 腐败的国际比较	6
(二) 十八大以来反腐败成绩显著	9
二、“一把手”腐败的若干特征	11
三、遏制“一把手”腐败的制度安排	16
(一) 限制权力是基础	16
(二) 强化监督是关键	20
(三) 提高激励是保障	32
四、几个有争议的问题	37
(一) 决策权与执行权分离是否可行?	37
(二) 给“一把手”分权是否可行?	38
(三) 同级监督是否可行?	39
(四) 谁来监督纪委?	40
五、总结与政策建议	41
参考文献	43

一、中国腐败的总体描述

古今中外，腐败是一种世界性的现象，也是各国政府面对的头号顽症之一。一般认为，腐败（corruption）是指政府官员“为了私人利益滥用公共权力”（Svensson, 2005, 第20页），或者“官员为了私人利益破坏规则”（Banerjee等, 2013）。尽管各国风俗习惯不同，但是对于政治腐败的判断大同小异。¹ 在中国，腐败或者反腐败问题成为最近十年来的热点问题，当然也意味着这是难点问题。根据人民网的舆情调查²，从2002年到2014年，“反腐倡廉”成为每年全国“两会”的十大热点问题之一，并且在其中的五年内高居第一，在2002-2004年连续三年排名第一。可见，腐败问题已经成为中国老百姓最关心、最痛恨、最希望解决的难题之一。

（一）腐败的国际比较

中国的腐败究竟有多严重？从人民网的舆情调查结果可以推断，普通百姓认为中国的腐败似乎非常严重。事实上，中国的腐败的确比较严重。但国际比较来看，中国的腐败处于中等程度，相当于全世界的平均水平。目前，衡量国别腐败程度的最主要指标有两个：（1）透明国际（Transparency International）的“腐败感受指数”（Corruption Perception Index, 简称CPI），这是目前使用最多的指标；（2）世界银

¹ 聂辉华（2014a）归纳了关于腐败的几种定义和度量方法。

² 网址 <http://lianghui.people.com.cn/2013diaocha/>。

行治理指数 (WBGI) 的腐败指标。³ 事实上, 几种主要的国际指标采取的度量方法差别不大, 它们之间的相关系数高达80%以上 (Treisman, 2000)。

我们首先使用透明国际的CPI描述了中国腐败程度的变化。CPI反映了一个国家的政府官员的廉洁程度, 1995-2011年采取10分制, 2012-2013年采取百分制。分值越大, 排名越靠前, 表示越清廉。统一换算为10分制之后, 在过去的19年间中国的清廉程度在全世界的分值和排名如图1所示。⁴ 从图1可以看出, 中国的清廉程度排名从1995年到1998年迅速下降, 此后保持稳定, 但总体上有恶化的趋势。特别是, 2012和2013年, 中国的CPI分值为3.9-4.0, 排名则为80名, 是历年最严重的情况。考虑到腐败排行榜是对上一年度腐败情况的主观感受, 因此这一排名与中国在2012年之后大规模进行反腐败运动的事实并不矛盾。

然后, 我们使用世界银行治理指数中的“腐败控制” (Control of Corruption) 指标作为衡量一个国家总体腐败程度的指标。该指标的取值范围为-2.5-2.5, 数值越大表示腐败治理越好 (或清廉程度越高)。其排名为在全部被调查的国家中的百分位排名, 取值为0-100。图2描述了1996-2012年中国腐败控制指标的得分和相对排名情况。⁵ 从图2可以看出, 中国的腐败控制得分在2000年之后迅速下降, 然后保持在

³ 另外两个常用的国别腐败指标是国际国家风险指南 (International Country Risk Guide, 简称ICRG) 的腐败指数和国际商业指数 (Business International, 简称BI)。此外, 还有一些基于企业和地区层面的客观估计指标 (聂辉华, 2014a)。

⁴ 数据来源于透明国际组织历年报告, 作者进行了整理。

⁵ 数据来源于世界银行治理指数网站。

较低的水平，其趋势与图1非常类似。归纳一下，根据透明国际和世界银行的腐败指标，中国的腐败程度在全球170多个国家中排名处于中等程度，属于比较腐败的国家，并且近年来有略微恶化的趋势。因此，从这个角度来看，老百姓将腐败问题当作中国当前经济社会发展的主要难题，这种担心不无道理。如果继续维持现状，中国的腐败问题必将更加严重！显然，中国需要更严格的反腐败措施，需要更完善的反腐败制度。

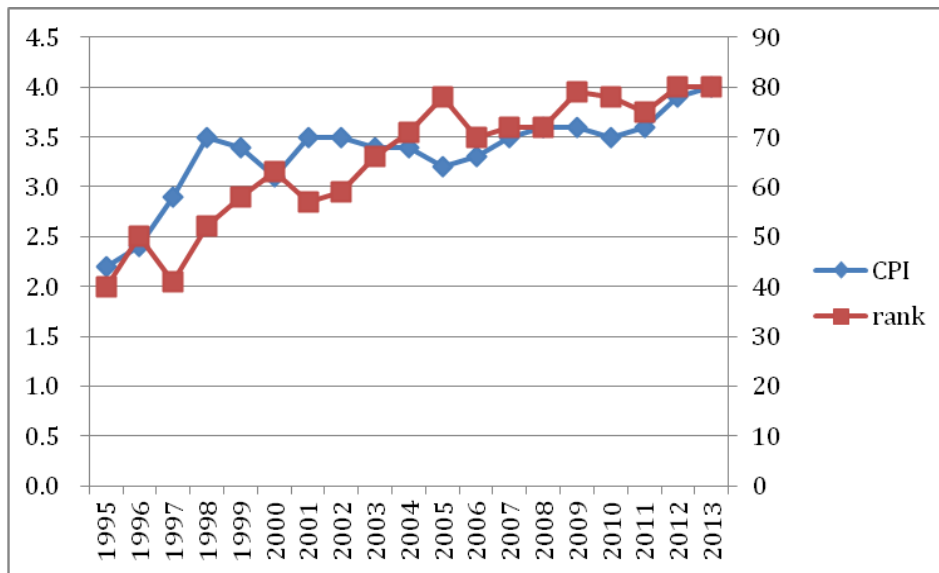


图1：1995-2013年中国清廉程度得分和排名

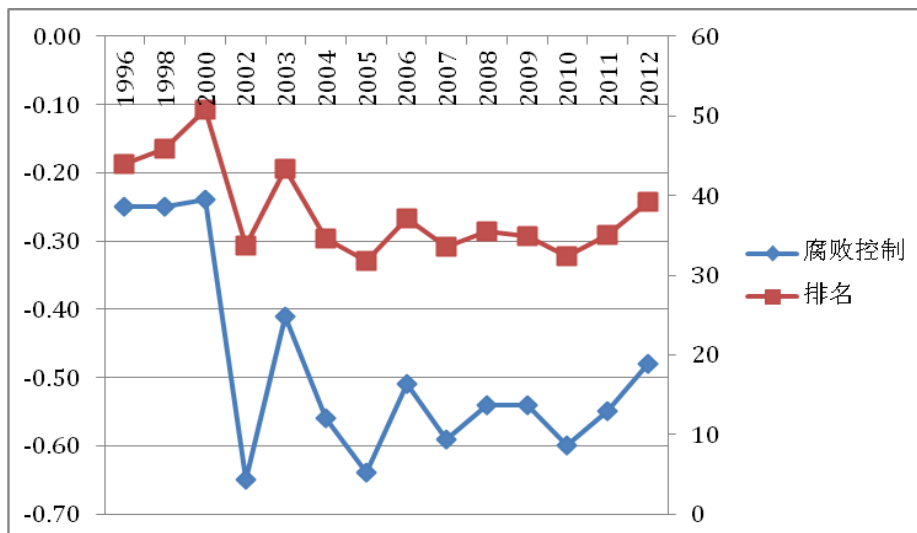


图2：1996-2012年中国腐败控制得分和排名

但客观情况告诉我们，世界各国，不管是欠发达国家还是发达国家，都面临反腐败的重任，中国的腐败绝非孤例。事实上，美洲国家、欧盟、经济合作与发展组织（OECD）、非洲国家都先后制定了区域性反腐败公约。在此基础上，联合国于2003年在第58届联合国大会上通过了《联合国反腐败公约》，并将每年的12月9日定为“国际反腐败日”。目前，包括中国在内，全世界已经有139个国家加入了该公约。

（二）十八大以来反腐败成绩显著

执政党和中央政府认识到腐败是中国政府的治理顽疾，因此新一届最高领导层在中共十八大闭幕（2012年11月14日）之后，开展了声势浩大的反腐败运动，并将反腐败作为全面深化体制改革的主要动力和切入点。

这场尚未结束的运动式反腐行动具有三大特点：第一，反腐力度非常大。从十八大到2014年7月初，在一年半时间内至少有35名省部级官员被查处。据悉，极少数更高级别的官员也正在接受中央纪委调

查。这应该是改革开放以来最严厉的一次反腐败运动。第二，反腐频率非常密集。中央纪委和监察部网站几乎每天都在发布最新的案件调查信息，甚至周末也不例外。根据新华社的统计⁶，从2012年12月6日中央纪委监察部网站“案件查处”栏目通报首条案例，到2014年4月11日，在这492天中共有285名领导干部被通报涉嫌违法违纪行为，平均每周4名。最突出的是2014年3月27日，这一天共通报12人，创下了单日通报人数的最高纪录。特别是，海南省在这一天通报了9名县处级领导干部被查。第三，反腐范围非常广。从普通的处级干部，到厅局级干部，再到省部级乃至以上干部，都在查处和公布范围之内。

实际上，在十八大之前，反腐败运动也时有发生。聂辉华和王梦琦（2014）研究了反腐败和政治周期的相关性，发现了一些有趣的规律。他们搜集了2000年到2014年3月底中国367个厅级以上官员的腐败案例，通过计量经济学分析发现：在全国和地方“两会”或春节等政治敏感时期，被调查或抓捕的官员数量相对于其它时候显著减少，即反腐败力度存在明显的政治周期效应。此外，省级纪委书记由中央直接调任的省份，或者媒体曝光度越高的省份，政治周期对反腐败力度的影响越是显著。

一方面，反腐败运动不断扩大和深入；另一方面，纪检监察体制也在适时调整，其权力在不断扩充。两者交相作用，营造了一种迅猛的反腐态势。从结果来看，这场反腐败运动已经取得了显著成绩，遏制了腐败的势头，赢得了广泛的民心，为全面深化体制改革创造了良

⁶ 数据来源：http://news.xinhuanet.com/politics/2014-04/15/c_1110254997.htm。

好的环境。

二、“一把手”腐败的若干特征

在不断公布的反腐败调查案件中，“一把手”腐败现象尤其值得关注。所谓“一把手”，是党政机关、国有企业或事业单位的党委或行政最高领导，其职位包括党委书记、市长、局长、总经理、校长等。在目前的体制下，“一把手”在一个单位具有举足轻重的影响，其观念和行为能明显地影响本单位的风气和业绩。从这个角度讲，“一把手”腐败的危害是巨大的。所谓“兵熊熊一个，将熊熊一窝”！事实上，近年来腐败往往具有“窝案”的特点，官员一倒一大片，这与“一把手”腐败的特点是密切相关的。因此，我们必须特别关注“一把手”腐败。从反腐败角度讲，遏制“一把手”腐败应该是反腐败的重中之重，也是当务之急。在腐败现象比较普遍而反腐败人力物力有限的情况下，治理“一把手”腐败应该成为纪检监察机关的优先任务。

我们手工收集整理了2000年到2014年3月底所有公布的厅局级官员腐败案例，包括367个厅局级以上官员。⁷之所以选择厅局级以上官员，是因为媒体对这类腐败案例的公开报道相对最完整，基本上不存在样本遗漏问题。在367个厅局级腐败官员中，曾经担任“一把手”职务的有219名，占大约60%（图3）。从行业分布上看，党委、政府、交通、司法以及国企等部门的“一把手”更容易腐败，他们成为“一把手”腐败的主体（图4）。需要说明的是，由于目前缺乏对“一把手”

⁷ 数据来自聂辉华和王梦琦（2014）。

的有效制约，因此能够公开察觉的“一把手”腐败案例仅仅是其中的一部分（这属于计量经济学中的样本选择问题），这说明“一把手”腐败的后果往往比公开预期的要更严重。

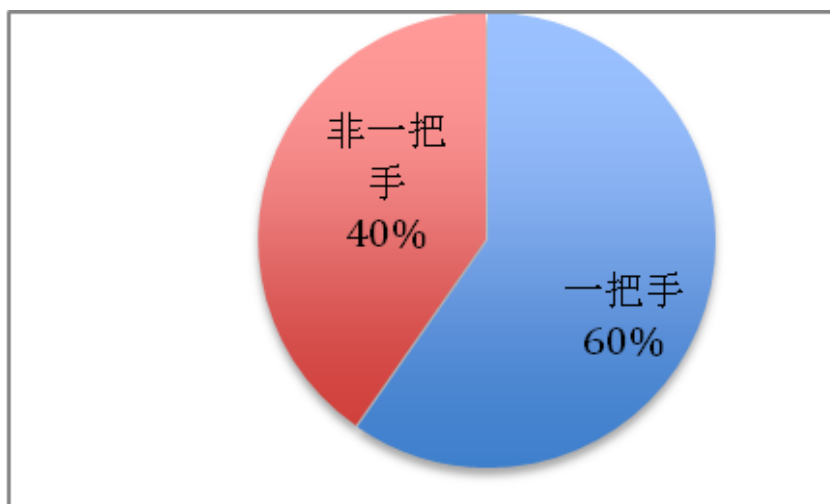


图3：腐败案例中的“一把手”比例

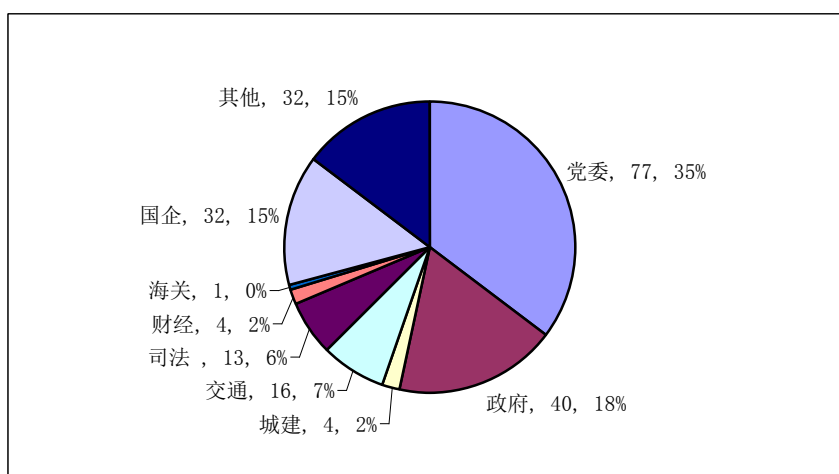


图4：腐败“一把手”的行业分布

值得注意的是，在367个厅局级腐败官员中，有172名官员（占47%）曾包养“二奶”，道德作风败坏；有44名官员（占12%）曾在政法系统任职，属于“执法犯法”，对司法公正起着严重的破坏作用；有24名官员（占7%）曾在中央任职，说明腐败从中央到地方无孔不

入；63名官员曾在国企任职，占总数的17%，这一比例明显高于国企官员占官员总数的比例（图5A-D）。因此，国企的腐败问题很可能比党政机关更为严重，因为国企毕竟直接涉及经济交易，权力的寻租空间更大。而且，由于国企干部一方面享受行政级别，另一方面又享受市场化待遇，更容易通过市场交易掩盖腐败事实，导致反腐败的难度更大（聂辉华，2013a）。因此，如果不改变这种扭曲的激励机制，国企的腐败现象恐怕会更严重。下一步反腐败应该重点关注国企。

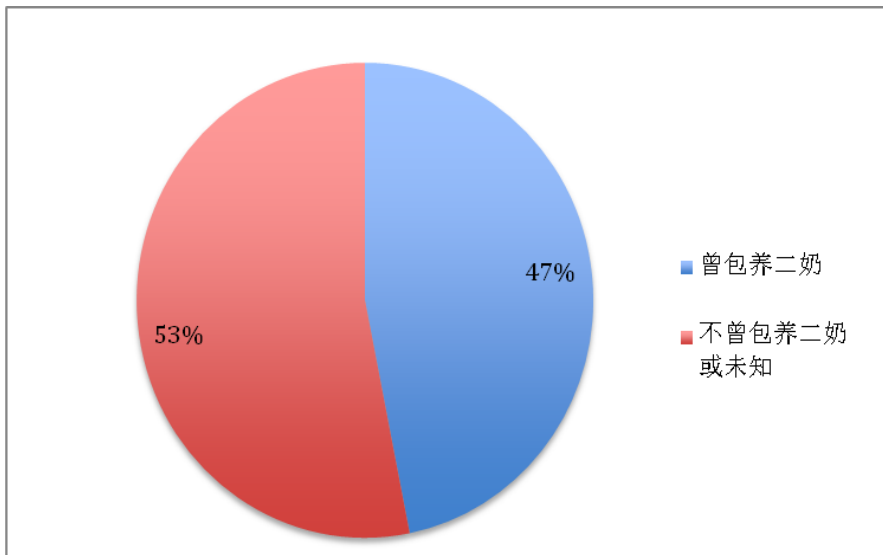


图5A 厅级官员腐败的特征之一

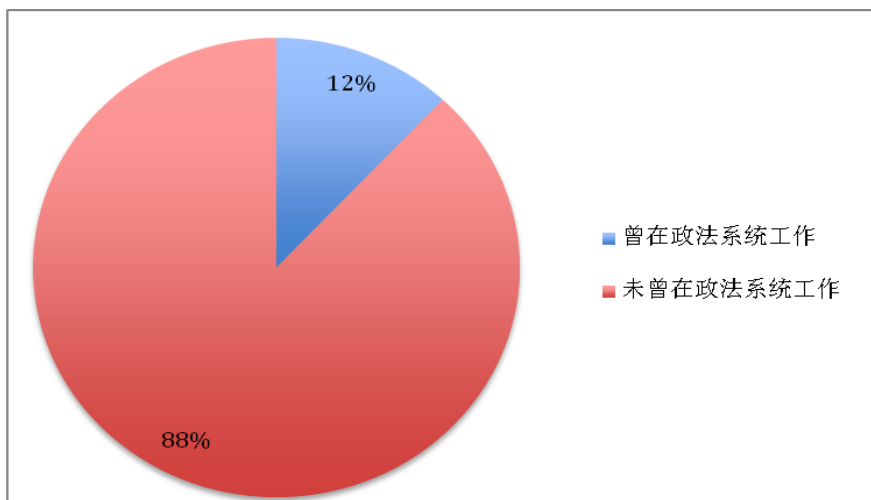


图5B 厅级官员腐败的特征之二

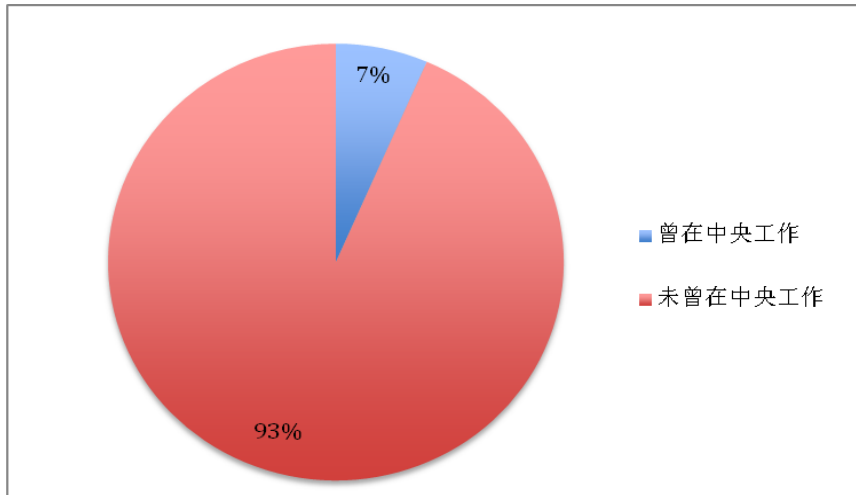


图5C 厅级官员腐败的特征之三

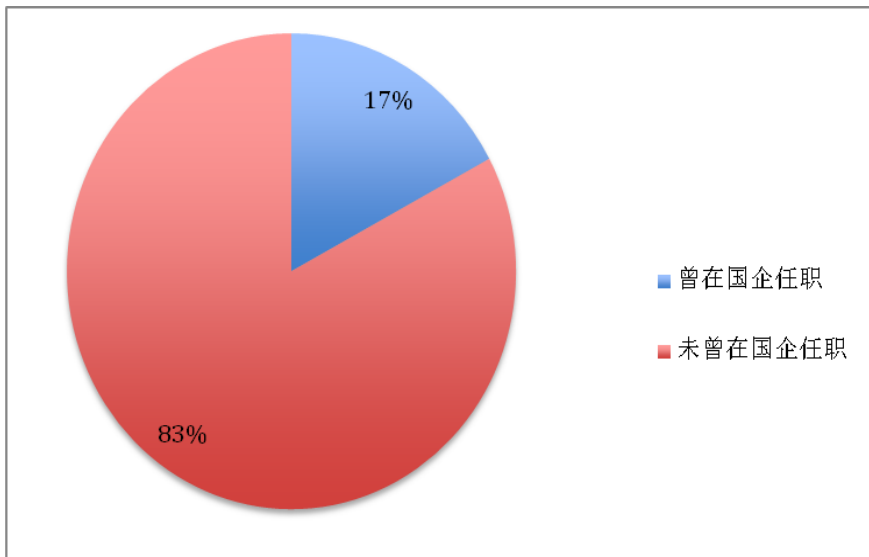


图5D 厅级官员腐败的特征之四

从全部腐败厅级官员的学历上看，大部分腐败官员的学历在大专以上。其中，大学本科占37%，硕士占42%，博士占9%（图6）。在219个腐败的“一把手”样本中，博士有13个，占6%左右，略低于全部博士贪官的比例。从这组数据上看，高学历成为高级干部贪腐的重要特征。当然，我们尚没有具体分析，这些干部的学历有多少是全日制的，有多少是在职的。在全部贪官中，“海归”占3%。此外，从性别上看，女性占全部厅级贪官的3%。在219个腐败的“一把手”样本

中，女性只有3名，占1%左右。根据中组部的数据，2009年全国省部级以上干部中，女性比例为11%，地厅级干部的女性比例为13.7%，县处级干部的女性比例为16.6%。⁸ 相比于女性干部占全部干部的比例，女性干部腐败的比例明显低于男性。这可能是由于女性相对谨慎保守，更害怕贪污受贿的风险，另外由于家庭分工的原因，女性腐败的机会相对较少。这一发现与严谨的理论研究是一致的。Swamy等（2001）使用1980和1990年代大约40个发达和欠发达国家的“世界价值观”调查数据、企业微观调查数据以及跨国数据，发现女性比男性更难以原谅腐败行为，女性企业主更倾向于不行贿，女性在议会或政府比例更高的国家更为清廉。

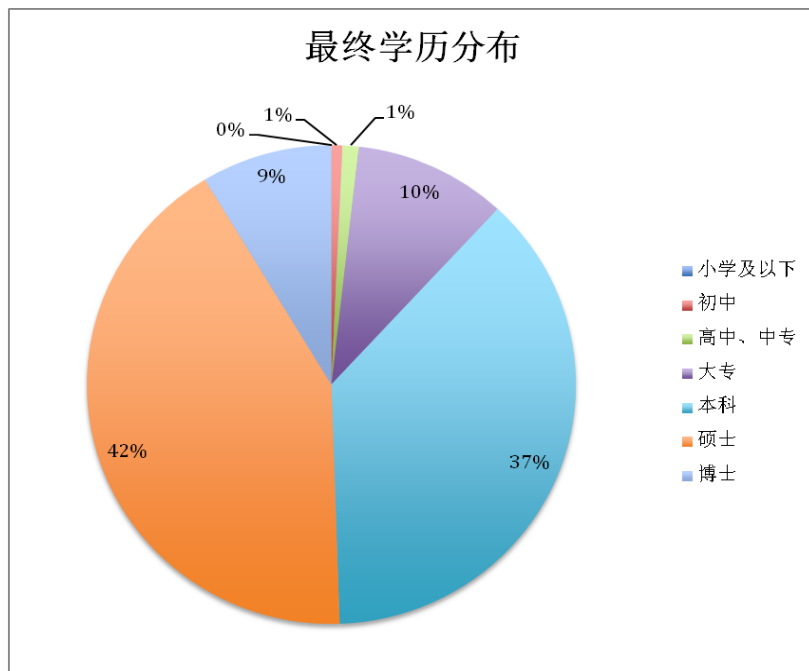


图6：腐败官员的学历分布

⁸ 《调查显示女性仅占全国省部及以上干部比例 11%》，《新京报》，2012年3月8日，来自新华网，链接为 http://news.xinhuanet.com/politics/2012-03/08/c_122805314.htm。

三、遏制“一把手”腐败的制度安排

(一) 限制权力是基础

阿克顿勋爵有一句名言：权力导致腐败，绝对权力绝对导致腐败。这句话命中了腐败的命门。从根本上讲，腐败的原因无外乎三个：官员拥有较多的自由裁量权，权力能够转化为租金，腐败的行为难以察觉或者被惩罚（Jain, 2001）。因此，要减少腐败，尤其是遏制“一把手”腐败，应该从源头上限制“一把手”的权力，这是反腐败的制度基础。目前，媒体和学者似乎把更多的焦点放在了监督权力的运行上，我们认为这有失偏颇。

我们认为，限制权力比监督权力更根本，理由有两点（聂辉华，2014b）。首先，监督的成本比限权更高。尽管党纪国法强调了要加强对党政“一把手”的监督，但是在实践中难以落实。所谓“上级监督太远，同级监督太软，下级监督太难”。按照现行法律法规，“一把手”主持全面工作，副手、同级纪委以及下级工作人员很难监督或者制约“一把手”。本来设计挺好的“民主集中制”，在领导班子决策时，往往变成“民主”太少，而“集中”过多。相对而言，限制权力的成本更低。一旦确定了官员的管理权限，官员越权即违规，这比“全方位的”监督机制成本更低。其次，从信息不对称的角度讲，限制权力比监督权力更容易证实。因为政府工作具有保密性和非市场性，存在严重的信息不对称，监督者难以观察被监督者的具体行为，也难以判断被监督者不当行为的量化结果。比如，某个官员为了招商引资低

价转让土地，多低才算违规？导致了多少土地出让金损失？这些道德风险问题难以监督。相反，如果明文禁止某个官员管理某事，该官员是否违规，一目了然。正因为如此，在中国“一刀切”的政策虽然有时显得简单，但是便于操作。

如何限制“一把手”的权力呢？我们建议，可以从以下三个方面入手。

第一，减少各类行政审批权，特别是减少“一把手”的审批权。从资源配置的角度讲，在市场经济条件下，凡是市场能做好的事情，都应该交给市场去办；只有市场做不好，并且政府可以做好的事情，才需要政府来办。在这个大的原则下，政府应该逐步减少各类不必要的行政审批权，以及对市场行为的微观干预权力，才能真正让市场在资源配置中起决定性作用。另一方面，从腐败对经济效率的影响来看，现有研究表明，行政管制，尤其是行业进入管制，是导致企业和政府官员之间发生腐败行为的重要原因（Jiang and Nie, 2014）。因此，应该从宏观上减少各类行政审批。减少了政府的审批权，当然也就一定程度上减少了政府所在部门的“一把手”的权力，这是减少“一把手”腐败机会的治本之策。在减少权力方面，国务院这次带了一个好头。在2014年全国“两会”上，国务院总理李克强在政府工作报告中指出，2013年国务院分批取消和下放了416项行政审批等事项，2014年要再取消和下放行政审批事项200项以上。

第二，减少“一把手”的自由裁量权，缩小留给“一把手”的“候选清单”。现行法律法规留给党政部门“一把手”的自由裁量权

太大。用人腐败被认为是最严重、最普遍的腐败，因为人事权是最重要的权力，带来的租金最多。但是恰恰是在用人问题上，“一把手”的权力太大。例如，选拔一个干部担任局长，候选人可以是无数个。负责组织部门的党委组织部长或者负责人事的副手往往是“一把手”的人，往往根据“一把手”的授意提供有限的候选人，并且将“一把手”属意的人选列在最前面。在这种情况下，即便候选名单提交给党委常委会讨论，也很难改变“一把手”的人选决定。在这种情况下，我们三个建议：（1）增加候选人范围，实行“差额提名”。例如，提拔一个干部，要求至少有2个候选人，然后党委常委会对候选人进行一轮或多轮投票表决。这是短期内可以实施的创新政策。（2）对拟任命的职位施加技术性限制条件，例如安监局长要求技术出身，有基层工作经验，有工程师职称，不能跨行业或跨部门选择，等等。并且这些限制性条件要根据职位的要求做出，提前公布，不能因人更改。这样，即便“一把手”有提名权，其提名的范围至少大大缩小了，从而寻租空间也大大减少了。（3）在某些地方试点，在长期内逐步将人事任命的提名权扩大到全部党委常委，削弱“一把手”干预人事的权力，实际上这与“党管干部”的基本原则并不冲突。

第三，强化对重大决策权的事前约束。除了显性的用人腐败、项目腐败，还有一类隐性的腐败行为，即政绩工程。政绩工程往往以“公共利益”为名义，一朝天子、一朝项目，实际上造成了巨大的浪费。问题是，这种浪费还难以对主管的“一把手”问责，因为政绩工程虽然有助于“一把手”获得政治利益，但未必表明“一把手”本人直接

获得了经济利益。例如，某地前任市长爱搞工业园区，花巨资对园区的基础设施进行了改造。结果，工程尚未完工，市长高升或外调。新来的市长偏好环保绿化，将有限的资金投向城镇绿化和旅游景区，将前任的工业园区搁置一边。这种为了个人政绩而不顾国家利益的现象不胜枚举，但至今没有好的解决办法，关键是缺乏对“一把手”上马各类政绩工程的事前约束。为此，法律应该规定，政府的重大问题要由“决策咨询委员会”进行论证，并且应该经过人大常委会的事前批准和事后监督。但这有两个问题：（1）“决策咨询委员会”还不是一个强制设立的机构，事实上很多国家部委、地市级政府就没有这个机构，县级政府更很少设立这类“务虚”的机构。⁹（2）宪法规定了地方各级人大对地方政府重大事项的决定权，但是在实际中主要是行使监督权，较少行使决策权。决策权实际上完全由党委和政府掌握，这导致人大应有的“最高权力机关”的功能没有充分发挥。即便是监督权，也往往是事后监督，而且难以问责。因此，人大如果要发挥好监督功能，至少要与问责权匹配，否则就是“软监督”。

需要强调的是，权力与责任是对应的。要有效地限制“一把手”的权力，首先就要厘清责任的边界。作为一个单位或者地区的“一把手”，不可能也不应该对所有事务负责，否则在“稳定压倒一切”、“发展压倒一切”的理念下，是不可能真正的权力边界的。这也可以在一定程度上解释，为什么中央三令五申强调对权力的约束与限

⁹ 例如，国家民委直到2013年才设立“决策咨询委员会”，而且主任委员由民委主任兼任，独立性较差。参考新闻《国家民委决策咨询委员会成立大会暨第一次全体委员会议在北京举行》，http://www.seac.gov.cn/art/2013/7/31/art_31_188240.html。

制，但是“一把手”仍然可以获得“绝对权力”，从而导致很多规章制度缺乏约束力。理念不改，制度难行，权力约束便遥遥无期。

（二）强化监督是关键

1、自上而下的监督

（1）推进纪委系统由半垂直管理向全垂直管理过渡¹⁰

尽管限制权力是反腐败的基础，但是考虑到中国仍然是一个发展中国家，需要集中有限的资源实行适度赶超战略，这必然导致政府权力集中和“一把手”权力集中现象在很长一段时间内存在。在这种背景下，如何监督权力的运行成为反腐败尤其是反对“一把手”腐败的关键措施。同时，认识到这一宏大背景，对于我们分析“一把手”分权和监督问题本身也是必要的。因为从理论上讲，分权和发展一定时期内会构成矛盾，简单地套用西方政治学理论中的分权思想，可能难以在发展过程中解决中国的腐败问题。进一步，考虑到中国作为一个中央集权国家，官员主要是“对上负责”，因此自上而下的监督是所有监督方面的最重要力量。在现行制度下，对“一把手”自上而下的监督主要依靠上级机关的纪委和监察系统。

根据《中国共产党章程》，党的纪律检查委员会（简称纪委）负责“检查党的路线、方针、政策和决议的执行情况，协助党的委员会加强党风建设和组织协调反腐败工作”。在实际工作中，纪委成为反腐败工作最重要的部门。而由于纪委受当地党委领导，因此纪委查处

¹⁰ 这一小节的内容主要根据聂辉华的一份内部报告改写。

干部会受到当地党政主要领导的干涉。为此，中央不断改革纪委系统的领导体制，逐步强化上级党委对下级纪委的领导权。例如，1977年中共十一大通过的党章规定，各级纪委在同级党委的领导下工作；1982年十二大通过的党章规定纪委在同级党委和上级纪委的双重领导下工作。中共十八届三中全会进一步强化了上级纪委对下级纪委的领导。根据《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，“查办腐败案件以上级纪委领导为主，线索处置和案件查办在向同级党委报告的同时必须向上级纪委报告。各级纪委书记、副书记的提名和考察以上级纪委会同组织部门为主。”这意味着，纪委系统由过去的完全属地管理变成了半垂直管理。

毋庸置疑，强化上级党委对下级纪委的领导，有助于增强纪委办案的独立性和公正性，减少地方保护主义，推进地方廉政建设。但是，考虑到在现行体制下，纪委在人、财、物三方面仍然受制于同级党委，以及纪委系统本身工作的特殊性，仅仅上收纪委领导的任命权和规定办案报告上级这些措施，可能效果并不显著。原因有四：第一，尽管纪委正副书记的提名权和任命权被收归上级党委，但是纪委系统其他工作人员的任命、升迁和调动仍然由同级党委决定。特别是，纪委系统的官员要调动到非纪委系统，必须经过本单位“一把手”的批准。这就使得纪委系统的大部分工作人员在查处当地干部的腐败问题时，必然有所顾忌，很难做到对“一把手”实行监督。第二，纪委正常办公和办案的经费、场所，都需要依靠同级党委以及政府的大力支持。特别是，纪委本身并不能“创收”，而办案经费往往因为腐败案件的

突发性、集团性和不规律性，难以按照正常的程序编制预算和报销，这必然限制了纪委查处案件的效率和力度。第三，纪委书记在级别上低于所在单位的党政“一把手”，而“一把手”往往可以主导重要的人事任命和财政拨款，因此纪委在查处干部时不可避免地会与“一把手”的个人利益发生矛盾，并且不得不考虑“一把手”的意见。第四，在腐败现象比较严重的情况下，纪委清除腐败必然会导致其它党政部门的不满，这会给纪委系统的干部交流到其它党政部门造成一定的障碍。通俗地说，纪委干活是很容易得罪人的，因此必须想办法为纪委系统的干部升迁创造渠道。

在这种情况下，我们建议逐步将纪委系统由目前的半垂直管理变成从中央到地方的完全垂直管理，即纪委系统的人、财、物均由上级党委按照规定统筹安排。目前检察院和法院都在省以下实现了垂直管理，纪委系统作为反腐败的领导机关，更应该推进垂直管理的体制改革。有两种试点方法：其一，在北京、上海、天津和重庆四个直辖市，实行纪委系统由中央完全垂直管理；其二，选择几个试点省份进行省以下垂直管理。考虑到纪委工作与当地党政机关可能存在一定的利益冲突，在垂直管理后，纪检干部主要在全国范围的纪委系统内横向或纵向流动，这样可以扩大纪检干部的升迁空间，同时又减少纪检干部与当地的利益瓜葛。

(2) 加强对“一把手”“八小时之外”的监督

目前对党政“一把手”的监督主要是工作场所的监督，侧重于用人决策和财务纪律。但是，由于腐败本身是非法的、隐蔽的，因此大

量腐败活动往往是借助非工作场所发生的。另一方面，考虑到腐败行为被举报的风险，很多权钱交易是通过中间人进行的。在现实中，一个典型的官员和商人之间的权钱交易过程是这样的：第一步，先通过中间人（往往是官员的同事、亲戚、朋友）介绍，在饭局上初步认识；第二步，商人邀请官员参加某种娱乐活动，例如唱歌、桑拿、高尔夫球等，进一步加强“感情”；第三步，商人打听到官员主管的项目，通过直接或间接行贿的方式换取经济利益，进行权钱交易。

鉴于腐败具有“场外”交易和“中间人”牵线的特点，要治理“一把手”腐败，必然要在某种程度上加强对“一把手”“八小时”之外的监督。这种监督具有三个特征：第一，它是事前监督。上级纪检监察机关在查处案件时，往往是有了腐败线索，再对腐败官员的亲朋好友进行重点监控。这种方式对于事后查案是有帮助的，但是对于防范腐败并无帮助，最多是亡羊补牢。要防患于未然，应该加强事前监控。第二，重点是对“一把手”的亲属圈、朋友圈的监督，这是腐败行为籍以发生的主要区域。特别是，对于那些近亲在经商的“一把手”，应该列入重点监督对象。第三，它是适度监督。根据法律规定，如无正当理由，对普通人进行工作场合之外的监督是违法的。但官员作为掌握权力的特殊群体，特别是掌握重大权力的“一把手”，应该放弃部分个人权利来保全国家利益。纪检监察机关在实际工作中，可以探索一些既不违法法律，又能有效防止腐败的工作方式和反腐败规定。例如，要求官员主动申报近亲经商事项，加强对娱乐场所的重点监控，对不正常的银行收支进行追踪，这些行为都在法律法规许可范

围之内。

2012年12月4日，中央制定了关于改进工作作风、密切联系群众的“八项规定”。之后，各地纪检监察机关查处和通报了一批官员进入娱乐场所以及高档餐馆酒店消费的现象。这场持续至今的督查活动，对于反腐败发挥了重要的作用。今后，应该进一步从制度上、法理上完善对政府官员特别是党政“一把手”的作风监督，在保护公民基本权利和防范官员腐败之间取得一个恰当的平衡。

2、自下而上的监督

如果说腐败是国家治理的毒瘤，那么阳光就是最好的消毒剂。自上而下的行政监督在监督技术、资源调动和案件查处方面具有无与伦比的优势，但是这种监督毕竟是内部监督，终究会受制于人力物力有限以及可能存在偏袒的劣势。要有效治理“一把手”腐败，离不开公开的、广泛的群众监督，即自下而上的监督。我们要相信，“群众的眼睛是雪亮的”。在现代信息社会，由于信息具有分散化、碎片化、冗余化的特征，群众监督所形成的“自发秩序”具有加总分散信息的优势，能够在很大程度上弥补内部监督的不足。因此，扩大群众监督应该是未来反腐败的方向。

从目前来看，腐败的主要类型包括用人腐败、项目腐败、“三公”腐败以及隐性腐败。针对不同的腐败类型，应该采取不同形式的群众监督方式和反腐败体制改革路径。

(1) 治理用人腐败，关键是严格考试制度，公开候选人的分数或票数

用人腐败是最严重的腐败，因为使用了一个腐败的官员相当于复制了一次腐败，而使用了一批腐败的官员则相当于复制了一批腐败，其后果在所有的腐败类型中最为严重。用人腐败最突出的表现就是买官卖官。而有能力和资格卖官的通常都是党政“一把手”。因此，治理“一把手”腐败，首要任务是治理用人腐败。

为什么“一把手”更可能出现用人腐败？因为“一把手”在用人方面权力太大，缺乏有效的制约和监督。因此，要治理“一把手”腐败，首先是严格考试制度，确立“逢进必考”的普遍原则，并将其上升到法律高度确保其严格执行。目前，行政单位基本上实施了“逢进必考”的制度，但事业单位并未完全贯彻这一规定。尽管在2005年版的《事业单位公开招聘人员暂行规定》中，就已明确提出要实行公开招聘，但是由于该规定仅为原人事部规范性文件，现实中并未严格遵照执行。¹¹ 建议国家对行政单位、事业单位和国有企业的用人进行规范，统一实行“逢进必考”的原则，并对考试方式和程序进行明确规定。当然，考试不是最好的办法，但却是最不坏的办法。

其次，用人单位应该对社会公开考生的得分，或者在单位内部公示候选人的票数，并且面向社会公示拟录取或提拔的候选名单。目前，尽管一些单位按照规定公示了候选人名单，但是很少公示候选人各项得分以及总分。对于拟提拔干部或任职干部的票数和分数，也很少有单位进行公示。此外，尽管行政机关或事业单位通常都会对党政“一把手”或者拟提拔干部进行民意测评，但是民意测评的分数和排名从

¹¹ 《事业单位“逢进必考”拟立法》，<http://finance.ifeng.com/roll/20111125/5132077.shtml>。

来没有公开过，导致民意测验变成走过场的形式主义。我们相信，一旦公示最终候选人的分数或者票数，将会有利于杜绝那些某些方面表现特别差的“关系户”，同时给主导最终决策的“一把手”造成必要的用人压力，从而在次优意义上减少用人腐败的后果。

(2) 治理项目腐败，关键是及时公开招投标信息和结果

近年来，交通、土地、建设等部门成为腐败的高发领域，因为这些领域的党政“一把手”掌握了工程、土地、房屋等重要资源，而这些资源又恰恰是市场经济转型时期高租金、不透明、垄断性的生产要素。结合前面关于腐败的理论分析，这些领域完全具备腐败的三个要素：权力大、租金多、难监督。根据媒体报道，前几年，河南省交通厅四任厅长相继落马。据不完全统计，从1996年至2005年的10年间，全国有13个省市交通厅（局）的26名厅局级干部因经济问题被查处。¹² 在我们收集的厅局级腐败案例中，来自交通和城建两个部门的腐败“一把手”有20名，占全部腐败官员的9%左右。

尽管涉及大量金额项目的工程都要求政府招标，但招标的真实流程并不规范。其中一个缺陷就是招标信息缺乏透明性，招标报名时间短，公示时间也短，给那些具有内部信息的投标者带来可乘之机。我们随机检索了一个政府招标网站，发现多数政府建设项目从发布招标日期开始，到报名截止，只有7个工作日，之后公示期只有3天。据业内人士分析，一般大型工程从准备各种资质文件到实地考察再到准备标书，通常都要半个月左右乃至一个月以上。因此，如果没有内部信

¹² 《工程建设领域腐败案高发 土地局长成“高危职业”》，
http://news.xinhuanet.com/fortune/2011-12/13/c_111238027.htm。

息，多数参与竞标的企业即便实力雄厚也难以成功竞标。另一个备受诟病的问题是招标的评审过程不公平，评委名单被有关部门或主管官员泄密，或者少数企业组织一批企业围标，甚至动用黑社会力量对其它竞标企业进行恫吓，最终导致看似规范的招标过程流于形式。

(3) 治理“三公”腐败，关键是公开财政收支细目

所谓“三公”支出是指政府部门在公务接待、公车供养和公费出国三个方面的花费。长期以来，中国政府“三公”开支因缺乏透明度，常常引发公众质疑。“三公”经费开支数额大，但又不属于行贿受贿范围，现行法律对此难以追责，可以看做是单位“一把手”在职消费腐败的主要形式。一些腐败官员公私不分，无论什么个人消费账目都用公家的经费报销，甚至行贿的金额也通过单位财务开支。在2011年全国“两会”上，200多名全国人大代表和全国政协委员分别在议案和提案中提出“三公消费”问题。2011年5月4日，时任国务院总理温家宝主持召开国务院常务会议，要求中央各部门公开2010年度“三公”经费决算数和2011年“三公”经费预算情况，并要求各级地方政府及其有关部门要比照中央财政做法，公布“三公”经费开支。

公布“三公”经费对于减少政府官员在职消费，遏制部门“一把手”的在职消费腐败，具有重要意义。但是，目前存在的主要问题是，账目太宽泛、太专业，不仅人大代表难以通过法律程序进行监督，普通百姓更是“如看天书”，更谈不上有效监督。例如，国家发改委在其官方网站上公布了2010年“三公”经费支出决算和2011年预算情

况表。¹³ 在其公布的表格中，只有公务出国费用、公务用车购置及运行费用、公务接待费这三个一级项目的支出总额，其中公务出国费用包括机制与会议支出、谈判与磋商支出、培训支出、调研支出的四个二级项目的支出金额，此外再无其它具体信息。由于发改委只提供了某类活动的总支出金额，并没有提供具体活动和采购物品的金额，实际上这个表格除了进行本单位在不同年份的纵向比较之外，对于遏制“三公”经费开支中的腐败问题并无助益。要让“三公”支出发挥反腐败的作用，就必须公布细目，细到每一次活动、每一个人或者每一个物品的开销，让普通群众有办法进行比较，才能知道这些事务是不是超标、是否涉嫌腐败。例如，某次会议在哪里举行，有多少人参加，多少人用餐，有多少人住宿，每项活动的具体费用是多少。一个理想的“三公”经费账单，应该细到买一台电脑花费了多少钱的地步。因此，下一步中央政府应该对各级地方政府和部门发布“三公”经费进行具体规定，包括统计口径、公布的细目、查询的方法以及事后监督程序，并且中央政府应该带头公布“三公”经费的细目。

(4) 治理隐性腐败，关键是公示官员财产

从世界各国的经验来看，官员财产公示被认为是反腐败最有效的措施。因为腐败主要是权钱交易，最终腐败的结果主要体现为金钱和财物，所以直接对官员的财产进行监督，才是反腐败的釜底抽薪之策。根据国际上的反腐败研究，目前在国际清廉排行榜上排名靠前的国家，都实行了官员财产公示制度。

¹³<http://zfxgk.ndrc.gov.cn/PublicItemView.aspx?ItemID={97c6caae-26f1-4621-97d5-52747bbba bf7}>。

特别是，除了用人腐败、项目腐败、在职消费腐败，还有很多隐性腐败非常普遍，并且难以通过正常途径进行查处。例如，一个乡镇党委书记，每年春节、元宵节、端午节、中秋节，再加上自己或者直系亲属过生日，所收到的下属送的红包就可能超过20万元。这些逢年过节的礼金一定程度上属于中国式人情往来的风俗，但又往往跟腐败有关。但是常规的监督渠道难以奏效，因为这类非常私密的往来难以取证，难以估值，甚至难以界定为“腐败”行为。唯有通过公示财产，才能让这些“来源不明的”收入曝光，从而进行惩处。

然而，由于某些原因，官员财产公示法律一直没有出台。早在1994年，《财产收入申报法》就正式列入全国人大“八五”立法项目。1995年中办和国办联合发布了《关于党政机关县（处）级以上领导干部收入申报的规定》，2001年中纪委和中组部联合发布了《关于省部级现职领导干部报告家庭财产的规定（试行）》。但财产申报规定终究没有上升为针对所有政府官员的国家法律。我们也注意到，新疆、广东等地方对局部地区进行了官员财产申报试点，这是可喜的进步。但目前的试点或者规定还有许多需要改进的地方，突出的问题包括：（1）只有申报没有核查，这导致通过财产公示来恫吓腐败的目的基本落空；（2）财产申报范围有限，有的地方只申报“收入”，基本上只包括工资和津贴收入，这对于反腐败意义不大；（3）公示范围有限，多数地方没有公示，少数地方在内部公示，无法让群众参与监督；（4）申报范围局限于新提任干部，不包括“一把手”等领导干部。从被查处贪官的情况来看，几乎所有贪官在出事前申报时，都有瞒报和少报财

产或房产的行为，但事前均未出事，就说明缺乏核查的财产申报离发挥反腐败作用的目标还很远。

我们也注意到，十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，在第十节“强化权力运行制约和监督体系”中用了整整一节的篇幅阐述了反腐败的重要举措和重大改革事项。《决定》特别强调了对“一把手”的监督，并且明确指出“推行新提任领导干部有关事项公开制度试点”。我们同意渐进式的反腐败体制改革思路，积极稳妥地推进官员财产公示制度。下一步的重点，应该在面上扩大财产申报的范围，在环节上增加上级核查的程序。此外，为了减少反腐败的各种阻力，也为了让群众充满反腐败的信心，我们建议中央纪检监察部门适时发布财产公开以及其它反腐败制度的时间表，向社会做出可置信的承诺。从另一个角度讲，敢于承诺，不仅表明了中央政府反腐败的决心，也反映了反腐败的信心（聂辉华，2013b）。

(5) 从监督主体和监督渠道上讲，媒体监督是最有力的群众监督

在现代社会，由于信息分散，个人对官员的监督除了向政府机关提供线索或举报，另一个重要渠道是通过媒体反映。因为媒体能够将分散的注意力集中，产生广泛的社会影响，从而对政府的内部监督形成补充。此外，广泛的媒体监督能够减少利益偏袒，也使得这一渠道能够避免政府内部监督难以避免的问题。

值得注意的是，由于信息技术和新媒体的迅速发展，最近几年不

少典型的腐败案例都是通过媒体尤其是新媒体揭露的。例如，原重庆市北碚区委书记雷政富，原陕西省安监局局长杨达才，均因网络媒体的揭露而被有关部门查处。中国社科院新闻与传播研究所发布的《中国新媒体发展报告蓝皮书（2013）》指出，新媒体正成为主要的反腐倡廉事件的首次曝光媒介类型，首次曝光数量远大于传统媒介。2010—2012年，在新媒体上曝光的反腐案件分别为67件、58件和31件，三年合计156件，是传统媒体的2倍。¹⁴

尽管网络反腐可能存在“误伤”甚至侵犯公民隐私权的问题，但是考虑到当下比较严重的司法腐败，以及举报者作为弱势群体所面临的举报失败后果，网络反腐仍不失为一种正式反腐渠道的有益补充。关键是如何制定和完善相关法律法规，让网络反腐纳入规范渠道。我们注意到，2013年9月2日，中央纪委监察部官方网站正式开通。该网站整合了中央纪委举报网站、监察部网站和国家预防腐败局网站，成为中央纪检部门的主要对外窗口。为方便网民举报，网站在首页显著位置设置了“我要举报”专栏。此前的4月份，新华网、人民网、光明网等中央重点新闻网站和新浪、搜狐等主流商业网站就已经同步开设网络举报监督专区，分别链接中央纪委监察部、中组部、最高检、最高法和国土资源部等5部委网络举报平台，鼓励广大网民依法如实举报违纪违法行为。从网络举报监督专区的开设到中央纪委监察部网站的开通，说明了网络监督成为群众监督的重要形式，成为正式监督体制的有益补充。

¹⁴《近三年新媒体曝光腐败 案件量是传统媒介两倍》，<http://data.jfdaily.com/a/6401862.htm>。

（三）提高激励是保障

监督和激励是反腐败不可或缺的两个工具。监督相当于用“大棒”，而激励相当于给“胡萝卜”。由于官员行为难以监督，其产出难以度量，同时还要从事多重任务，因此提供正确的激励非常重要（Tirole, 1994）。从长期来看，只强调监督而忽视激励，会导致官员的事前逆向选择行为，即会将一些能力较低的官员选进公务员队伍，还会导致官员事后的道德风险行为，即官员为了避免犯错采取消极怠工、偷工减料、低效率的官僚主义行为。特别是，党政“一把手”掌握了重要的资源，他们的逆向选择和道德风险行为会造成更严重的后果。

十八大高压反腐运动开展之后，许多官员的额外“福利”被取消了，腐败的成本更高了，但是相应的正常待遇还没有提高。这不可避免地导致了少数官员对待工作敷衍塞责，抱着“只要不出事，宁肯不做事”的消极态度，这不利于全面深化改革和稳定经济增长。因此，我们认为，应该适时改进官员尤其是“一把手”的合法待遇。监督和激励，两手都要抓。针对“一把手”的激励问题，我们认为可以从以下几个方面进行加强。

1、实行现代“品位分等制”

现行体制下官员从政的最大动力是获得升迁。这有两个方面的原因。一方面原因是高级别职位蕴含的权力、待遇和地位绝对性地高于低级别职位，另一方面原因是高级别职位的权力、待遇和地位相比低级别职位，也具有更好的稳定性，或者说，职位越高，权力、待遇和

地位越稳。这两个方面原因在任何体制中都存在，使得官员从政的最大动力表现为追求升迁，“一把手”尤其明显。为了升迁，一些腐败的“一把手”大量行贿受贿，大搞政绩工程，后者往往构成严重的隐性腐败。因此，要抑制腐败，就要在一定程度上弱化体制中存在的高级别职位和低级别职位“含金量”和“稳定性”上的绝对落差，以使“一把手”在一定程度上减弱升迁需求，而将更好地履行其权力应该完成的职责也作为其从政的动力之一。

要弱化高低职位上的落差，有两个方面的可能选择，一个选择是弱化高级别职位的权力、待遇、地位及各自的稳定性，即做减法；第二个选择是强化低级别职位的权力、待遇、地位及各自的稳定性，即做加法。考虑到体制内高级别职位所要求具有的能力、经验方面的稀缺性，以及当前其承担职责的繁重，弱化高级别虽然可以减缓高低落差，但是也会使现有高级别官员懈怠和不思进取，贻害事业大局。因此，我们转而考虑第二个选择。低级别职位数量众多，由于越往上，高级别职位越少，多数低级别职位官员升迁无望。但是，在低级别职位的官员中，很多官员政绩突出、能力杰出、官德优异，其又恰好在承担职责繁重、需要长期工作才能建功立业的低级别职位上，对这些官员就可以适当提高其权力、待遇和地位。这样，在同级别的低级别职位官员中，可以形成除了高级别升迁之外的“第二个升迁空间”，即在同级别的某些职位上，如果一个官员业绩突出，就可以获得更多权力、待遇和地位，这就增加了低级别官员的升迁可能。举例来说，一个县委书记如果干得好，同时他正在负责的工作（如某项重大工程）

需要更多年份才能完成或发挥最大价值，那么可以给予县委书记副厅级待遇。在实际操作中，可以让其兼任市政协副主席，或者其行政级别提升为副厅级巡视员。

第二个选择意味着要对一些低级别职位上的官员给予更高的权力、待遇和地位的级别，即在职位等级和官阶等级上出现不一致，造就一批“高官阶低职位”官员。而这种不一致是一种有意的“高配”，如果运用得当，可以使得低级别岗位官员只要工作尽职，其权力、待遇、地位也能得到提升，并且稳定。这就会激励低级别职位上的官员更好尽职，并减缓低级别官员通过腐败行为谋求升迁的内在动力。

我国现行公务员制度中特定职位对应特定官阶，官员的权力、待遇、地位主要随职位变动而变动，是一种“职位分等”的制度。而我国有着长期的官僚制传统，曾经和“职位分等”并列存在过“品位分等”。两者区别在于，“职位分等”之下，官员官阶随职位变动而变，而与之并列存在的“品位分等”使得部分官员的官阶不依赖于职位，而是一种可以附着于其本人的“身份”。“品位”或“身份”决定其在整个官员队伍中的官阶。¹⁵为了解决“一把手”的腐败问题，我们需要适度恢复我国官僚制传统中的“品位分等”制度，辅助“职位分等”，给予“一把手”官员更加全面的激励和更加稳定的职业预期。

那么，应该在什么级别的“一把手”职位适用“高官阶低职位”呢？我们建议，优先考虑在腐败高发的市县级“一把手”职位上实

¹⁵ 品位分等制与“阶职分立制”本质上是一样的，后者滥觞于汉朝，光大于唐朝，继承到宋朝。参考阎步克（2001）。

行。市县级“一把手”承担发展经济、保障民生的繁重任务，许多工作需要创造性开展，但出错和被一票否决的几率也很高，权力、待遇等方面的稳定性很差，使得这部分岗位官员的升迁动力强劲，腐败可能性很高。

我们收集了1994-2012年中国31个省份省委书记和省长的履历，发现省委书记和省长的平均任期分别只有3.4年和3.2年，而正常一届领导班子的任期是5年。而市委书记和市长的任期相比省级一把手的任期更短。2006-2009年市委书记的平均任期是2.7年（钱先航等，2011），1996-2010年市长的平均任期是2.5年（何淳耀、孙振庭，2012）。县委书记和县长的平均任期为3年左右（吴芸，2012）。但越往上，层级越少，职位越少，竞争也越激烈，这就出现了一个恶性循环：职位越少，“一把手”官员越是要搞政绩工程，他们的在任时间也越来越短，这反过来进一步加剧了市县的政绩工程以及各类腐败行为。

但是，这并不意味着要在所有市县级一把手职位上都要做到，也不意味着圈定某些经济发展实力强或发展任务重的市县职位来实行。我们建议的办法是：对于所有市县行政区域的所有市、县一把手都适用，但是设定达到高官阶低职位的职位占有所有职位的一定比例（如20%或30%），德才和政绩突出的市县一把手就可以在原职位上高配官阶。如果一个县长、县委书记做得好，其官阶可以到副地级和地级，个别长期任职、十分优秀的甚至可以在县长、县委书记职位上官阶达到副省级。这种高官阶低职位官员的官阶蕴含的权力、待遇和地位，不是超出其低职位职责的更多职责，而是拥有同级职位官员的副地

级、地级、副省级官阶可以享有的决策建议权、决策参与权，超出同级职位官员的更高的工资、生活待遇，以及道德威望和社会地位。这对于扩大重大决策的民主参与和协商程度和科学水平，激励县市“一把手”建功立业，最终也对于更好地选拔高级别职位官员都将起到重要作用。

2、适当提高“一把手”的物质保障

对以往的腐败案例分析表明，官员的腐败行为与官员个人的物质生活条件及其亲属的需求密切相关。例如，某位高级干部腐败的主要证据是，由于工作忙碌，其儿子和妻子需要人照顾，这就给试图腐败的下属和商人以可趁之机，最终该干部被拖下了水，甚至差点导致家破人亡。因此，从制度层面思考，如果政府和社会可以给领导干部提供相对优渥的生活条件并解决其后顾之忧，就可以在在一定程度上减少贪腐的动机，同时从另一个方面来看也是提高了腐败的机会成本。

我们建议从以下几个方面适当提高领导干部特别是“一把手”的物质保障条件。(1) 对官员实行休假制。由于中国处于经济赶超阶段，领导干部特别是党政“一把手”工作通常压力大、责任重，但是他们却难以像普通公民一样周末休息、度假以及以普通消费者的身份去各类休闲娱乐场所。但他们有着普通公民一样的欲望，这就导致部分官员以权谋私，变相地通过浪费公帑的形式进行高额的在职消费，或者与商人勾结，接受商人的物质贿赂。(2) 推广官邸制，解决领导干部的住房问题，同时严格限制领导干部及其直系亲属的购房数量，并将房产作为财产申报与核实的主要内容。(3) 提供合理的医疗保障，

定期、强制对领导干部进行健康检查。一项调查表明，出于对健康的担心，相当多官员实际上对对应接不暇的各类应酬和接待事项比较反感。事实上，“八项规定”获得了很多基层干部的认可，因为这实际上以一种体面的方式保护了他们的健康，客观上也减少了在职消费和隐性腐败。(4) 为官员的职业选择提供更多机会。频繁出现的“59岁”现象表明，一旦官员意识到离开现任岗位后难以保障其生活待遇，或者难以找到合适的工作，就可能通过突击式的贪腐积攒离任后的金钱和物质。中国应逐步建立官员离任后的待遇保障体系，使官员在任时正常工作便可后顾之忧，否则贪腐则导致其损失各种福利。此外，应拓宽官员正常离任后的再就业渠道，让官员能进能出，能上能下。例如，经验丰富的官员在离任后，可以去企业从事与原先工作不冲突的顾问，或者到大学担任合同制教职，又或者到各类行业协会或非营利组织就职。

四、几个有争议的问题

反腐败已经成为民心所向、大势所趋的大事，社会各界对此非常关心，也提供了治疗腐败的各类药方。限于篇幅，我们无法一一评价这些反腐败的策略，但是愿意借此机会简短地评析一些代表性观点，以便与各界共同推进反腐败的宏图大计。

(一) 决策权与执行权分离是否可行？

近期，不少人提出在党政系统内部实行“三权分立”，即决策权、

执行权和监督权相对分离、相互制衡，党委主要负责决策，政府主要负责执行，纪委主要负责监督。我们认为，这一观点过于简化了复杂的权力运行机制，脱离现实，难以真正贯彻执行。首先，任何权力的配置都要遵循一个最基本的原则，即权力和责任对应，或者说“激励相容”。有多少权力，就有多少责任。如果有人只有权力，却没有责任；或者只有责任，却没有权力，那么就会造成激励扭曲。如果负责决策的人不能有效地监督决策的执行效果，或者不能调整负责执行的干部，那么谁来承担最终的领导责任？如果决策、执行和监督三个部门是平行的，那么上级应该对哪个部门进行问责？这可能会导致相互推诿的后果，最终无人负责。如果三个部门不是平行的，而是以决策部门为主，那么实际上就是“首长负责制”，此时就谈不上相互制衡。其次，很多权力的运行过程难以简单地分解为决策、执行和监督三个环节。例如，某个地方政府要引进一个重大招商引资项目，决策部门是党委还是政府？项目需要多个部门审批，此时这些审批部门是执行部门还是决策部门？如果项目遇到阻力，但又没有出现违法违纪现象，纪委如何实行监督？特别是，政府的多数事务是惯常行为，如果每一项都要监督，纪委如何能够胜任？这对纪委的地位和功能是否是一种扭曲？

（二）给“一把手”分权是否可行？

考虑到“一把手”腐败的严重性，很多人建议减少“一把手”集权现象，即对“一把手”进行分权。例如，某些地方开始明确规定，

“一把手”不能分管人事和财务。限制“一把手”的分管事务，某种程度上是个伪问题。因为在现行体制下，“一把手”负责抓全局，根本不需要分管具体的事务，或者说绝大多数情况下“一把手”本来也没有分管人事和财务，否则具体分管人事的副手（如副书记）和分管财务的副手又该如何分工？问题的关键在于，尽管“一把手”没有直接分管人事或财务，但是却能够在目前的游戏规则下通过控制分管副手来控制人事或财务。例如，“一把手”可以调整副手的分工，因此可以找借口换掉“不听话”的副手，甚至可以通过上级调走副手。根据民主集中制，“一把手”往往对重大决策拥有实质性的否决权，这使得“一把手”的权力与领导班子的其它成员的权力严重不对称。但如果减少或取消“一把手”的决定性权力，又如何能在首长负责制下确保“一把手”的激励和责任到位呢？我们认为，在当前以经济建设来巩固政绩和适度赶超的发展阶段，中国仍将高度依赖政府的力量，高度依靠“集中力量办大事”的资源动员方式，这就不得不赋予“一把手”高度集中的权力。换言之，经济发展方式不转变，政治体制不改革，要通过削权的方式来治理“一把手”腐败问题，短期内是难以做到的。

（三）同级监督是否可行？

流行的观念认为，“上级监督太远，同级监督太软，下级监督太难”。如前所述，由于党政“一把手”在领导班子里拥有相对优势甚至绝对优势地位，因此副手或者纪委书记很难对“一把手”进行监

督。但是，十八大之后日益普遍和激烈的党内民主生活会可能会对此局面有所改良。当前，民主生活在党的群众路线教育实践活动中发挥着重要作用，重点是查摆和纠正“四风”。它对于消除“一把手”不执行民主集中制原则、热衷形象工程等腐败诱因能够起到一定的作用。这是因为在民主生活会上，同级的班子成员可以对“一把手”提出批评，并且由于党内生活准则不用担心被打击报复。因此，可以考虑将来把党内民主生活会作为对“一把手”进行平级监督的有效形式。不过，要让民主生活会发挥对“一把手”的监督作用，此类民主生活会要定期召开，并提出具体要求，特别是对“一把手”的批评要成为民主生活会的必要环节。例如，可以把上次会到本次会期间由“一把手”做出的重大决策作为总结评议内容，要求“一把手”对其做出说明，包括决策过程是否依法依规进行，是否充分吸收群众和专家意见，决策执行是否有力，决策事项完成效果是否明显等，接受班子成员批评，并进行自我批评。如果民主生活会能有充分的会前准备，参会者在会上又能坚持原则、指出问题，就能够在一定程度上敦促“一把手”贯彻执行民主集中制，减少其在用人、工程、隐性腐败方面的问题。

（四）谁来监督纪委？

在目前的体制下，似乎只有纪委监察系统能够遏制腐败的态势。事实上，目前雷霆般反腐运动的主角正是纪委，确切地说是中央纪委。目前还缺乏数据表明，十八大之后地方纪委在反腐运动上是否与之前

有显著差别。于是，一个尴尬的问题出现了：纪委监督官员，那么谁来监督纪委？从逻辑上讲，只要是体制内监督，就永远无法摆脱“最后的监督者”悖论。而且，如果全社会都将反腐败的主要希望寄予纪委，必然加重纪委的工作责任，增加了纪委工作人员的风险。此外，一旦纪委系统发生腐败，将会如同司法腐败一样，放大腐败的后果，严重侵蚀社会公平和正义。要解决这个悖论，唯一的出路是逐步赋予公民更多监督权力。根据现代政治契约的逻辑，全体公民委托中央或上级监督下级政府，然后公民监督“监督者”。因为只有公民自己作为最后的监督者，才不会发生道德风险行为。当然，全体公民也不是铁板一块，也有自己的差别化利益。因此，要让公民承担更多监督责任，就要提高公民素质，开展更多公民法治教育，减少公民集体行动的成本。

五、总结与政策建议

“权力导致腐败，绝对权力绝对导致腐败”。因此，要减少腐败，关键是限制权力和监督权力，此外还要提供适当的激励。反腐败的最终境界，是让政府官员“不能贪（限权）、不敢贪（监督）、不想贪（激励）”。

在限制权力方面，我们建议：（1）减少各类行政审批权，从而减少“一把手”的审批权。政府应该逐步减少各类不必要的行政审批权，以及对市场行为的微观干预权力，才能真正让市场在资源配置中起决定性作用。（2）减少“一把手”的自由裁量权，缩小留给“一把

手”的“候选清单”。在人事任命方面，扩大干部的提名权，对拟任命的职位施加技术性限制条件，扩大候选人范围。(3) 强化对重大决策权的事前约束。

在监督权力方面，我们建议：(1) 加强自上而下的监督，推进纪委系统由半垂直管理向全垂直管理过渡，加强对“一把手”“八小时之外”的监督。(2) 加强自下而上的监督，通过严格考试制度，公开候选人的分数或票数，减少用人腐败；及时公开招投标信息和结果，减少项目腐败；通过公开财政收支细目，减少“三公”腐败；通过公示官员财产，减少隐性腐败。此外，要加强舆论监督，特别是新闻媒体监督和网络监督。

在提高激励方面，我们建议：(1) 实行现代“品位分等制”，对一些低级别职位上的官员给予更高的权力、待遇和地位的级别，给予“一把手”官员更加全面的激励和更加稳定的职业预期。(2) 提高领导干部的物质生活待遇与保障，减少其腐败机会。

我们必须强调，反腐没有奇招异术或终南捷径。我们的结论是，要减少腐败，特别是减少“一把手”的腐败，限权是基础，监督是关键，激励是保障。关于腐败研究的国际文献表明，除了加强媒体监督、提高法治水平和扩大对外开放，没有更好的治愈腐败顽疾的“良药”。

参考文献

- Aidt, Toke, 2003, “Economic Analysis of Corruption: A Survey”, *Economic Journal*, 113, F632–52.
- Banerjee, Abhijit, Rema Hanna and Sendhil Mullainathan, 2013, “Corruption”, in Robert Gibbons and John Roberts eds., *Handbook of Organizational Economics*, Chp. 27, New Jersey: Princeton University.
- Jain, Arvind, 2001, “Corruption: A Review”, *Journal of Economic Surveys*, 15: 71–121.
- Jiang, Ting, and Huihua Nie, 2014, “The Stained China Miracle: Regulation, Corruption, and Firm Performance”, *Economics Letters*, 123(3): 366–369
- Mendez, Fabio, Facundo Sepulveda, 2006, “Corruption, growth and political regimes: Cross country evidence”, *European Journal of Political Economy*, 22: 82–98.
- Shleifer, Andrei, and Robert Vishny, 1993, “Corruption”, *Quarterly Journal of Economics*, 108(3): 599–617.
- Svensson, Jakob, 2005, “Eight Questions about Corruption”, *Journal of Economic Perspectives*, 19(3): 19–42.
- Swamy, Anand, Stephen Knack, Young Lee, and Omar Azfar, 2001, “Gender and Corruption”, *Journal of Development Economics*, 64: 25–55.
- Tirole, Jean, 1994, “The Internal Organization of Government” *Oxford Economic Papers*, 46(1): 1–29.
- Treisman, Daniel, 2000, “The causes of corruption: a cross-national study”, *Journal of Public Economics*, 76: 399–457.
- 聂辉华, 2013a, 《从制度上解决央企腐败问题的时机已成熟》, 《东方早报》, 12月4日
- 聂辉华, 2013b, 《监督“一把手”和官员财产公开是反腐两大抓手》, 《东方早报》, 12月10日
- 聂辉华, 2014a, 《腐败对经济效率的影响: 一个文献综述》, 《金融评论》, 第1期
- 聂辉华, 2014b, 《反腐败: 监督不如限权》, 《21世纪经济报道》, 3月8日
- 聂辉华、王梦琦, 2014, 《政治周期对反腐败的影响——基于2003–2013年中国厅级以上官员腐败案例的证据》, 《经济社会体制比较》, 即将发表。
- 何淳耀、孙振庭, 2012, 《地方官员的晋升逻辑: 中国地级市市长的实证研究》, 《中国经济问题》, 第6期
- 钱先航、曹廷求、李维安, 2011, 《晋升压力, 官员任期与城市商业银行的贷款行为》, 《经济研究》, 第12期
- 吴芸, 2012, 《影响县委书记和县长晋升速度的相关因素——以河北省为例》, 《东南学术》, 第5期
- 阎步克, 2001, 《品位与职位——传统官僚等级制度的一个新视角》, 《史学月刊》, 第1期。

供稿：中国人民大学国家发展与战略研究院。所有权利保留。任何机构或个人使用此文稿时，应当获得作者同意。如果您想了解人大国发院其它研究报告，请访问 <http://nads.ruc.edu.cn/more.php?cid=402>。

作者及其联系方式：

聂辉华，中国人民大学国家发展与战略研究院副院长，经济学院教授、博士生导师，E-mail: niehuihua@263.net。

仝志辉，中国人民大学国家发展与战略研究院研究员，农业与农村发展学院副教授，E-mail: tongzhihui@163.com。



人大国发院微博



人大国发院微信