

# 列寧式黨國體制與 中國貪腐問題的發展

于 有 慧

(國立政治大學國際關係研究中心第四研究所助理研究員)

Melanie Manion, *Corruption by Design: Building Clean Government in Mainland China and Hong Kong* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2004).

Minxin Pei, *China's Trapped Transition: The Limits of Developmental Autocracy* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2006).

Xiaobo Lu, *Cadres and Corruption: The Organizational Involvement of the Chinese Communist Party* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2000).

Barrett L. McCormick, *Political Reform in Post-Mao China: Democracy and Bureaucracy in a Leninist State* (Berkeley, CA: University of California Press, 1990).

## 摘 要

中國貪腐問題是當前中國治理上的重大難題。過去研究開發中國家的貪腐問題主要從「市場或民主(制度)轉型」、國家「權力過度集中」及「國家能力」衰弱等角度分析，在解釋中國的貪腐問題時皆有所不足，顯示中國的情況與一般發展中國家並不相同。

目前雖然有不少研究論及中國的情況，惟單獨探討中國貪腐問題者仍屬少數，Barrett L. McCormick (1990)、Melanie Manion (2004)、Minxin Pei (2006) 及 Xiaobo Lu (2000) 在分析中國的貪腐問題時，雖然同意中國歷經市場轉型與中央與地方關係轉變(地方分權)，使地方有更多貪腐尋租的機會與誘因，然而中國貪腐問題的出現與未來發展前景係深受列寧式黨國體制因素所制約。四位作者著重的角度不同，對於中國貪腐問題的發生邏輯與後果則有不同的分析內涵，但加入體制因素分析對於中國貪腐問題的性質確實更有解釋力。

**關鍵詞：**貪腐、列寧式黨國體制、市場轉型、地方幹部行為

\* \* \*

## 壹、前言

隨著中國經濟崛起，普遍貪腐問題已成為中國治理上的難題，尤其自 1990 年代中期以來，中國的貪污腐敗出現大型案件增多、犯案層級向上升高、貪腐普遍且形態多樣化的發展趨勢，<sup>①</sup>近來中國各地流傳「反貪腐，會亡黨；不反貪腐，會亡國」的說法，中共的執政合法性已遭受衝擊，<sup>②</sup>由於中國所面臨的貪腐問題涉及層面廣泛，如何執行反貪工程正嚴厲考驗著中共當局的執政能力。2011 年 3 月中旬，中共總理溫家寶在兩會結束的記者會中即指出，中共「當前最大的危險在於腐敗，消除腐敗的土壤在於改革制度和體制」。<sup>③</sup>

貪腐尋租現象並非中國特有，不少先進國家亦時有所聞，然而系統性貪腐<sup>④</sup>問題則是在像中國這類開發中國家才較為普遍，有關開發中國家貪腐問題的發生主要有幾種觀點：一是「市場或民主（制度）轉型」說，貪腐問題被視為是一國在經濟發展或政治轉型過程中「未臻成熟」（immaturity）的衍生現象，<sup>⑤</sup>強調轉型帶來機會與誘因，尋租貪腐是結果；<sup>⑥</sup>第二種分析則強調「權力過度集中」導致貪腐。在威權國家，執政者大權獨攬，缺乏制度約束，因此出現官員的濫權貪腐；<sup>⑦</sup>第三種是從評估「國家能

註① Andrew Wedeman, "The Intensification of Corruption in China," *The China Quarterly*, Vol. 180 (January 2005), pp. 895~921. 何增科特別提到經濟尋租之外，地方政府一把手腐敗、用人腐敗、司法腐敗、公賄、審批權腐敗等普遍性發展，已引起中央重視。參閱何增科，*中國政治體制改革研究*（北京：中央編譯出版社，2004 年），頁 356~403。

註② 最早在 1978 年時，當時的中紀委書記陳雲即曾提出「執政黨黨風攸關黨的生死存亡」的著名論斷。有關中共合法性危機的討論，請參閱 Vivienne Shue, "Legitimacy Crisis in China?," in Cheng Li ed., *State and Society in 21-Century China: Crisis, Contention, and Legitimation* (New York: Routledge Curzon, 2004), pp. 24~49.

註③ 「溫家寶：沒政改經改不能成功 『中共最大危險在於腐敗』」，*蘋果日報*，2011 年 3 月 15 日，第 A30 版。

註④ 貪腐可區分為三類，即突發式（incidental, individual）、制度性（institutional，如警察等特定部門人員的貪腐）、或系統性（或所謂的社會全面性）。見 Mark Robinson, *Corruption and Development* (London: Frank Cass, 1998), p. 3; Hilton Root, "Corruption in China: Has It Become Systemic?," *Asian Survey*, Vol. 36, No. 8 (August 1996), pp. 741~757.

註⑤ Robert Williams and Robin Theobald eds., *Corruption in the Developing World, The Politics of Corruption*, Vol. 2 (Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, Inc., 2000), p. 65.

註⑥ Samuel P. Huntington, "Modernization and Corruption," *Political Order in Changing Societies* (New Haven, CT: Yale University Press, 1968), pp. 59~71; Yan Sun, *Corruption and Market in Contemporary China* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2004); Leslie Holmes, *Rotten States? Corruption, Post-Communism and Neoliberalism* (Durham and London: Duke University Press, 2006); Alberto Ades and Rafael Di Tella, "Rents, Competition, and Corruption," *American Economic Review*, Vol. 89, No. 4 (September 1999), pp. 982~994; Alan Doig and Robin Theobald eds., *Corruption and Democratisation* (London: Frank Cass, 2000).

註⑦ Michael Johnston, *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2005)；何增科，*政治之癌：發展中國腐化問題研究*（北京：中央編譯出版社，2008 年）。

力」角度分析，主張國家能力弱或國家不當介入會造成系統性貪腐且難以控制，<sup>⑧</sup>第三世界絕大多數國家均反映出這種情況。另外一派則是從恩庇侍從理論分析開發中國家常見的貪腐現象，<sup>⑨</sup>主要是指前資本主義社會或傳統社會中的現象，社會中既存的關係網絡制約國家能力。

上述幾種觀點均反映中國的部分情況，但仍有不足之處：中國的貪腐問題確實在改革開放後惡化，然而「轉型說」強調在市場轉型過程中，國家必須引入許多新的制度，將影響市場協調機制的正常運作，增加企業尋租的機會與誘因，但在中國卻正是相反，轉型是從集體計畫經濟走向市場化，國家角色則是從全面管制中漸漸退出，交由市場協調，為何卻反而使貪污尋租情況加劇？國家權力過度集中、缺乏制衡的觀點雖然頗能掌握在中國為何官員能濫權，卻很難能說明為何中國的貪腐主要發生在地方層級而非中央領導階級？這與其他威權國家如印尼、非洲一些國家的高層貪腐情況極不相同。<sup>⑩</sup>國家能力說的論點是「弱國家、弱社會」造成貪腐，然而，在列寧式黨國體制當中，國家對社會具有高度滲透力，儘管中共對社會的滲透力與動員力都在衰退，<sup>⑪</sup>但要將中國視為是「弱」國家仍與現實有所出入。另外，國家能力說指出，為彌補國家不當介入的缺陷，解決之道是採取地方分權，然而，在中國貪腐問題的擴大，地方分權不僅不是解答，反而是重要導因。

從貪腐的後果觀察，一般發展中國家常見的情況是貪腐與貧窮呈現正相關，<sup>⑫</sup>按開

註⑧ Luis Gerardo Gonzalez Morales, *The Economics of Corruption and Bureaucratic Inefficiency in Weak States: Theory and Evidence* (Berlin: Peter Lang, 2003); Johann Graf Lambsdorff, *The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Evidence and Policy* (New York: Cambridge University Press, 2007); Gunnar Myrdal, "Corruption as a Hindrance to Modernization in South Asia," in Arnold Heidenheimer and Michael Johnston eds., *Political Corruption: A Handbook* (New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2007), pp. 265~279; Joel S. Migdal, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1988).

註⑨ Mushtaq H. Khan, "Patron-Client Networks and the Economic Effects of Corruption in Asia," in Arnold Heidenheimer and Michael Johnston eds. *Political Corruption: A Handbook* (New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2007), pp. 467~488; Junichi Kawata, *Comparing Political Corruption and Clientalism* (Aldersot, England: Ashgate Publishing Limited, 2006).

註⑩ 雖然近來中共貪腐情事有越來越向上的趨勢，但與其他開發中國家常爆出來的是元首級人物的貪腐相較，中共的情況無寧是比較偏向「地方」的。

註⑪ David Shambaugh, *China's Communist Party: Atrophy and Adaptation* (Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2008).

註⑫ 雖然有一派說法認為，就是因為在像中國這類國家官僚效率不彰，貪腐的過程實際上還有助於提高效率，例如 Nathaniel H. Leff, "Economic Development through Bureaucratic Corruption," *American Behavioral Scientist*, Vol. 8, No. 3 (November 1964), pp. 8~14; Samuel P. Huntington, "Modernization and Corruption," pp. 59~71. 但多數研究則是支持貪腐影響經濟表現，如 Paolo Mauro, "Corruption and Growth," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, No. 3 (August 1995), pp. 681~712; Susan Rose-Ackerman, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform* (New York: Cambridge University Press, 1999); Pranab Bardhan, "Corruption and Growth: A Review of Issues," *Journal of Economic Literature*, Vol. 35, No. 3 (September 1997), pp. 1320~1346.

發中國家在現代化過程中，因為誘因增加，常發生高層政治人物侵吞國際捐助、尋租、國家（稅收）利益被轉到私人荷包等情事，整體貪腐形象因此影響外資進入，使經濟發展深受拖累。在中國，改革開放三十年來，經濟持續增長，貪腐問題似乎並未銷蝕中國的經濟表現，外資仍持續進入中國市場，中國不僅經濟持續增長，<sup>⑬</sup>甚至已成為「崛起」大國。若把中國的貪腐視作是經濟發展的必然產物，和其他東亞「發展國」相比，中國的貪腐形態亦極其特殊。

當前雖然有不少研究論及到中國的情況，惟單獨探討中國貪腐問題者仍屬少數，本文評析的四本著作與一般研究最大差異在於，他們雖然同意中國歷經市場轉型與中央與地方關係轉變（地方分權），使地方有更多貪腐尋租的機會與誘因，然而中國貪腐問題的出現與未來發展前景係深受列寧式黨國體制因素所制約。M. Manion 的 *Corruption by Design: Building Clean Government in Mainland China and Hong Kong*（2004）一書以制度論分析，將香港廉政公署作為成功對照個案，認為中國貪腐問題無法控制，原因出在未能正確的針對列寧式黨國體制的問題進行改革，因為制度的提出及成效是與體制息息相關的；B. McCormick 的 *Political Reform in Post-Mao China: Democracy and Bureaucracy in a Leninist State* 雖然出版較早，但作者從列寧式黨國體制的運作「邏輯」出發，引伸出中國走向貪腐是必然，即便在當前看來，其觀點仍未過時，作者申論，列寧黨國體制的運作是雖然有嚴格的正式制度控制社會，但卻自然而然衍生出一種非正式制度—「家長制」（patrimonialism），這種普遍的非正式制度運作是造成社會普遍貪腐的主因。裴敏欣（M. Pei）的 *China's Trapped Transition: The Limits of Developmental Autocracy*（2006）主要在與發展國理論及前共產國家的經濟轉型相關研究對話，作者論證中國市場轉型是受到列寧黨國體制運作邏輯支配，使中國採取「漸進式」經濟改革，國家沒有誘因主動推動政治改革，在經濟發展而政治改革滯後的情況下，中國將逐漸步入「局部改革均衡」陷阱（trapped in partial reform equilibrium），使中國從集中式貪腐走向「地方性」全面貪腐。Lu Xiaobo 的 *Cadres and Corruption: The Organizational Involution of the Chinese Communist Party*（2000）則是指出現有從文化、制度、尋租理論等面向分析中國貪腐問題皆有不足之處，他主張從「組織」分析，專門處理列寧式黨國體制下黨的運作邏輯，他強調幹部貪腐與市場化不一定相關，最主要是黨的特性及黨組織走向內捲化，使得幹部貪腐濫權，在沒有市場時，官員腐敗主要表現在濫權，市場化後，官員逐漸走上尋租套利。

為便於理解列寧式黨國體制與中國貪腐問題之間的關聯，以下即擬從四本書當中抽出幾個與貪腐有關的主題加以綜整比較，首先，簡介列寧式黨國體的特性及四位作者對貪腐的定義與發生原因的觀點；其次是整理四書中列出中國貪腐的主要形態；第三、理解四位作者對中國貪腐問題的未來發展的論點；第四部分是加入體制因素整理四書的因果結構並加以評論；最後是結論。

註⑬ 陳剛、李樹、尹希果，「腐敗與中國經濟增長—實證主義的視角」，*經濟社會體制比較*（北京），總第 137 期（2008 年），頁 59-68。

## 貳、列寧式黨國體制與貪腐：定義與原因

根據 Carl J. Friedrich，列寧式黨國體制即極權主義，具有三個特點：一是意識形態主導；二、以黨領政，國家由一服膺意識形態、獨裁者領導的單一政黨統治；三、國家對社會完全監控，包括以秘密警察強制執行、掌控媒體、軍隊及所有包括經濟組織在內的所有組織，實行中央計劃經濟。<sup>⑭</sup> Juan Linz 認為極權主義政權的國家權力雖然一元化（monistic），卻並非單一化（monolithic），與其他威權國家的差別在於，強調黨代表「人民」，因此國家（執政）必須服膺於黨的領導，極重視群眾參與及政治動員，但這種列寧式黨國體制下所謂的「集中式民主」的參與和民主制度最大的不同是，參與管道單一，且人民參與的目的及形式均須由黨決定。<sup>⑮</sup>中共在毛澤東死亡、鄧小平上台後步入「後」極權主義，而原本的列寧式黨國體制運作邏輯並未消失，國家仍保有滲入社會深層的統治機制，社會雖已走向多元，但國家仍掌控媒體、堅持對意識形態的詮釋權、國家高度涉入經濟與社會事務、保有包絡整個社會的黨組織，對於新興社會團體仍保持高度警戒，不容許任何反對力量興起。另一方面，與過去的台灣、南韓的威權體制相較，中共的黨國體制的差異主要表現在國家與社會關係上，國家（黨）對社會及經濟的滲透更澈底，社會幾乎沒有自主性，難以凝結能使國家變革的力量。

本文評述的四本著作均將體制因素與貪腐問題的形成連結，但因著重點不同，分析內容仍有差異，首先，在對貪腐的定義即有些許分歧。四位作者均不將商界間的「交易」、「送禮」或「互惠」視作貪腐，而是針對「官員」在權力運用與個人私利之間具有爭議的行為，即所謂的政治貪腐。<sup>⑯</sup> McCormick 與呂曉波（Lu）的觀點相近，強調在列寧式黨國體制下非正式制度凌駕於正式制度約束，造成社會多數人都不遵守普遍性規範，幹部在這種社會氛圍下亦普遍以私利為重，造成地方上貪腐盛行；Manion 雖然也把官員不守「法」視為貪腐，但又強調貪腐的事實與程度與社會普遍的認知有關，官員取利並非總是出於主動，主要是因為缺少能有效防止官員貪腐的機制才導致普遍的貪腐；裴敏欣（Pei）則強調貪腐來自於官員權力不受制衡，幹部有誘因極盡所能的「掠奪」。

再進一步解析四位作者有關貪腐的定義與成因：

Manion 的界定是「違法濫用職（公）務並從中獲取私人利益」，<sup>⑰</sup>即獲得好處的是

註⑭ Carl J. Friedrich, "The Evolving Theory and Practice of Totalitarian Regimes," in C. Friedrich, Michael Curtis and Benjamin R. Barer eds., *Totalitarianism in Perspective: Three Views* (New York: Praeger, 1969), p. 126.

註⑮ Juan J. Linz, *Totalitarian and Authoritarian Regimes* (London: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2000), p. 70.

註⑯ Arnold Heidenheimer, Michael Johnston and Victor T. Levine eds., *Political Corruption: A Handbook* (New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2007).

註⑰ Melanie Manion, *Corruption by Design: Building Clean Government in Mainland China and Hong Kong* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2004), p. 5.

與政府相關的人員（包含國營企業、中央、地方政府官員、一般職員…等），如果官員在分配公共財或提供服務時公開且經常性地不遵守相關規定，這個國家就可被認定是有系統性貪腐；此外，社會一般人對於政府執法形象的「認知」也是影響國家貪腐程度是否擴大的指標。Manion 從理性選擇論的觀點分析，指出在列寧式黨國體制下係以黨領政，負責監督及推動改革的行政機關權力均在黨之下，制度設計對於黨一把手的作為缺乏制約力量，缺乏有效的制度（如香港的廉政公署），官員犯錯的懲罰過輕，貪腐官員的獲利遠大於必須付出的成本，自然鼓勵官員伺機進行貪腐，而社會一旦進入這個趨勢，便可能走向全面貪腐的「均衡」。

斐敏欣是直接利用「掠奪」（predation）來指涉中國的貪腐性質，指的是官員利用公權力向社會榨取利益，然而，值得注意的是，這些手段在中共卻未必非法，所得的利益也未必都流入私人荷包，尤其在早期（集體時代）是所謂的「集中式」掠奪（centralized predation），屬於「國家」層次（常是以徵稅為手段），是國家對人民全面性、過度的壓榨。然而，斐敏欣一書強調中國因為經濟轉型，使得中國從過去集中式掠奪漸漸走向地方性掠奪（decentralized predation）。集中式掠奪的結果是國家收入增加，並且是獨裁者從中得到大多數好處，但地方性掠奪則是基層普遍性貪污，對國家的整體收入是不利的。

斐敏欣指出，中國貪腐情況快速惡化雖然與經濟自由化有關，但更重要原因在於中共採取「漸進式」改革；如此的「選擇」則完全是執政菁英的「決定」。<sup>⑧</sup>按在列寧式黨國體制之下，政治菁英擁有專斷的分配利益權力，不可能提出改革使本身的既得利益受損，維持黨的最高統治權威（supremacy）才是最重要的目標。借鑑東歐各國震盪療法的經驗，推動漸進式改革可說是「沒有輸家的改革」（reform without losers），不致造成社會劇烈震盪，有限度的市場自由化又可帶來整體改善（pareto-improving）效果。

然而，漸進式改革的「成本」有時甚至可能高於獲利。因為局部經濟改革與小規模、滯後的政治改革、加上新制度引入規定不明確或不可行，提供地方官員貪污的沃土。經濟改革造成政府職能擴大，為追求管理效率及減輕財政負擔，中央不得不實行地方分權，權力下放原本目的在鼓勵地方政府創收，減少對中央政府的財政依賴，然而相對的中央對地方的監督也因而失效，如此一來給予地方官員更多中飽私囊的機會，長久下來，犧牲的是國家的治理能力與合法性，使國家步入「局部改革均衡」的陷阱。

McCormick 對中國貪腐的定義是「私人利益與個人關係優先於正式規定、社會中普遍存在家長式（patrimonial）的互動」。<sup>⑨</sup>在中國，一般人視人際間「特殊的」規範

註⑧ Minxin Pei, *China's Trapped Transition: The Limits of Developmental Autocracy* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2006), p. 19.

註⑨ Barrett L. McCormick, *Political Reform in Post-Mao China: Democracy and Bureaucracy in a Leninist State* (Berkeley, CA: University of California Press, 1990), p. 65.

比一般性正式規範更為重要，整個共產黨的組織體系都蘊釀著貪腐的誘因與機會，這並非文化論者所主張的係屬「傳統文化」的一部分，而是官員針對國家制度「理性計算」後的集體回應。貪腐的出現是列寧式黨國體制下「不可避免」的結果，甚至可說是「個人因為黨嚴格控制下需求不能被滿足而進行的自力救濟」。<sup>②①</sup>

雖然列寧式黨國體制組織強調理性、嚴密，但在計畫經濟體制下，國家的計畫並不可能週全，且在列寧式黨國體制下高度階層化，<sup>②②</sup>上級對下級享有絕對（任務、利益分配）支配權，下級對上級則是高度（有組織性）依賴（organized dependency），原本應對黨的絕對忠誠，轉換成對上級領導的「個人」效忠，中央為矯正弊端必須不斷自上而下提出改革，雖然列寧式黨國體制有嚴密的組織控制，但卻限制不了官員利用家父長制權威尋求個人利益，國家（中央政府）「能力」因家父長制的運作受到極大限制。貪腐不僅使計畫經濟「市場化」，甚至連封閉的政治體系也能出現「缺口」。中央政策下到地方時常遭扭曲而未能落實，而中央又無力全面、長期管束，在地方層次，由於權力集中，地方官員因此有極高誘因、機會加上能力（因為可不受監督制衡）徇私貪腐。

呂曉波則是指出，從中國共產黨成立以來即已存在貪腐，只是市場化後情況更為嚴重。所謂的貪腐，主要對象是幹部，官員濫用權力以取得明顯的利益即貪腐，它涉及的是公職人員的行為逾越應有的規範，主要在為謀取私利。所謂的官僚主義並不被視為是貪腐，因為這種情況固然涉及官員行為不檢，卻未必有謀利。呂曉波特別強調的是官員行為逾矩（official deviance），官僚體系中的官員主要不在為黨服務，而是利用組織所賦予的權力從中獲取私人好處，把個人利益置於組織利益之上。<sup>②③</sup>

呂曉波採用組織的觀點，指出中國的貪腐是「官僚惡性循環」（bureaucratic vicious cycle）發展下的「非預期」結果。中共作為一革命性政黨，採取「現代化」官僚組織結構（理性化與制度化），然而幹部因不能違抗上級而自動出現「調適」，結果製造出一群迷失方向、只關切仕途、行為不受規範的幹部階層，他們的表現與傳統地方官員相似，關切地方利益甚於國家利益。在此情況下，黨組織不僅未能走向合理化、現代化，連最初強而有力的革命力量也隨之消退，幹部敷衍，裙帶關係抬頭（新傳統主義），基層黨組織功能幾乎完全停擺，呂曉波稱這種情況為「內捲化」。<sup>②④</sup>由於黨中央的約束力日益消退，中央只能持續將權力下放到地方，整個社會呈現出的情況是上層（國家）控制力正在削弱，公民社會尚未建立，反對黨仍未形成，使少數權貴有取之

註②① Barrett L. McCormick, *Political Reform in Post-Mao China: Democracy and Bureaucracy in a Leninist State*, p. 77.

註②② rational-legal authority 之所以有效率是因為上下層級之間的非個人化（impersonality）及異化（alienation）。

註②③ Xiaobo Lu, *Cadres and Corruption: The Organizational Involvement of the Chinese Communist Party* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2000), pp. 235~238.

註②④ Xiaobo Lu, *Cadres and Corruption: The Organizational Involvement of the Chinese Communist Party*, pp. 229~234.

不竭的機會與誘因汲取暴利。

雖然四本書都將中國出現系統性貪腐歸因於列寧式黨國體制下的官員濫權，官員為何能享有高度的自主性則與體制因素有關。在列寧式黨國體制下，屬於上對下的垂直管理模式，幹部被賦予壟斷性的治理權力，但官員卻很少需為政策成敗負責（unaccountable）。在市場化與地方分權的雙重結構變動下，原本封閉的社會結構變得開放，貪腐官員的「出路」（exit options）增多，<sup>②</sup>使地方官員可更不受約束的進行掠奪。中國官員普遍掠奪，根本原因即在於國家「強」、權力不受限制，而中共不願意推動政治改革，經濟改革也是片面的，地方層次的系統性貪腐因此有機會更加擴大。呂曉波關注的是列寧式黨國體制下的幹部行為，McCormick 則從列寧式黨國體制運作邏輯，觀察國家與社會的互動，認為地方有極大誘因與能力規避中央的控制，斐敏欣和 McCormick 一樣，均強調列寧式黨國體制與貪腐問題相關，但斐敏欣更偏重體制對政策產出的影響，而這些政策為貪腐滋生提供溫床。

## 參、貪腐的形態

一般而言，貪腐的形態不外有二：一是經濟上的尋租獲利，其次是政治上的濫權、掠奪；貪腐者的層級分布也大致可分成高層（獨裁者）官員的貪腐與地方官員或政府官僚層級的貪腐。<sup>③</sup>貪腐有時是出自個人行為，也有時是一群人（自下而上或自上而下）分贓式的作為。四位作者的研究主軸略有出入，觀察到（或著重探討）有關中國貪腐的形態也有所歧異，但差別不大，在中央與地方關係上，濫權貪腐多半是地方幹部，一把手或集體貪腐有增多趨勢，貪腐的範圍也日趨擴大。

Manion 與斐敏欣的分析主要是 1980 年代中國改革開放以後的情況，在中國全面實行「分灶吃飯」（即中央與地方分權）政策後，中央政府賦予地方政府極大的自主性，要求地方全力發展「經濟」，在政策大幅調整的情況下，地方政府官員由於掌握權力與資訊優勢，出現有別於過去的貪腐類型，主要有五種，包括官員經商（Bureaucratic Commerce）、<sup>④</sup>亂收費（Predatory Exactions）、貪污交易、<sup>⑤</sup>挪用公款、

註② 貪污和制度（時間）因素有關：一是強制退休制讓官員減少政治「投資」時間，提早貪污；二是 1990 年代開始官員輪調制，讓官員變成 roving bandits。此外，中國經濟改革官員開始與國外接觸也使得中共內部相關人員多了尋租機會，國有資產私有化也是，官員捲款潛逃國外的案例逐年增加。

註③ Susan Rose-Ackerman, *op. cit.*

註④ 中國在引入市場機制後，有關經濟活動的參與出現許多新的規定，相關機構亦被授予更多權力，像是核發許可證、辦理企業招租、股市業務...等，為政府官員製造大量的尋租機會，有的黨政官員更直接成立公司承包相關業務；機構也被鼓勵用各種方式創收（預算外收入或自創小金庫），將獲利分配給職工或增加集體福利。

註⑤ 也是在市場化後才為官員製造更多讓企業主向官員行賄的機會，官員常利用職權為特定公司訂定特別稅率或提供特別的資源或貸款條件，官員則從中抽取佣金，也有的是集體收賄，常見於廠商間的搶標競爭，如 1990 年代以來，最常在土地或房地產開發案中發現集體舞弊情事。有些官員則是會包庇「非法」，如走私。



國有企業資產非法私有化<sup>⑧</sup>等，含蓋的範圍包括經濟尋租與政治上的官員濫權，層級上則多屬於地方官僚，個人案件或群體分贓均有。

斐敏欣指出的貪腐形態和 Manion 所提有相似之處，然而 Manion 認為地方幹部能夠貪腐與制度轉換及未能有效約束有關，地方官員是「趁機」從制度或執行政策時得到個人的好處，且當中不少也未必個人有獲利，斐敏欣則比較強調的是官員對社會主動的掠奪，而且是從過去的（中央）集中式掠奪<sup>⑨</sup>漸漸走向地方性掠奪，這才是問題最嚴峻之處，他甚至用「地方黑幫政府」（the local mafia states）來形容現在中國的情況，指的是許多官員與犯罪集團掛鉤，官員默許這些不法集團把持特定行業，如房地產、建設、採礦等，使這些企業能獨占經營利益，官員也常協助犯罪集團從事不法經濟犯罪，另外，（買）賣官情況日趨普遍。地方性掠奪的影響範圍極廣，除大型弊案外，一般地方官員在日常經濟事務的權責範圍內，包括核發營業執照、契約、土地承租、公基金的運用等各個環節，因為都獲得授權決定，便存在許多腐敗的機會，如收受賄賂、串標、內線交易、賣官、做假帳、挪用公款等，這些行為亦並不限定於一把手。斐敏欣強調的是市場轉型後，政府職能擴大，隨著中央權力越來越下放到地方，貪腐現象亦因此普遍向下「擴散」。

McCormick 一書是較早點出中國列寧式黨國體制與貪腐必然共生的著作，他所指出的與斐敏欣及 Manion 所提及的也有極類似之處，惟 McCormick 更強調在中國貪腐情事的「無所不在」，尤其是地方政府層級，官員普遍濫用公權力或涉及非法，如收受賄賂、黑市走私、非法土地交易、非法進出口、地下金融、逃稅、作假帳、挪用公家資產、行政刁難…，在 McCormick 一書當中，地方幹部被形容成是完全的自利者，只要有機會，他們會先占據進入市場的機會，並且繼續運用所賦予他們的分配（補貼）權力，決定其他人的利益，並且也從中獲利。

和 McCormick 持相同的看法，呂曉波指出中國官員的貪腐其來有自，在共產黨取得政權後，早在 1950 年代中共即已大力推動「三反、五反」，1960 年代再度推「四清」，當時即便在黨的嚴格控制下，官員貪污情事依舊普遍，但在金額上仍控制在一定範圍。鄧小平推動市場改革帶動新一波貪腐，權力下放在國家與市場間的「灰色地帶」，提供那些不受懲罰的官員更豐富的賺錢機會，官員與企業家們也開始建立非正式聯盟。

呂曉波指出中國貪腐的三種主要類型：一是貪污，這和許多國家的情況相似，包括賄賂、收賄、回扣、挪用公款或公家資源、詐騙國家財產等；二是尋租，官員利用

註⑧ 這是 1980 及 90 年代最主要的貪腐案件，主要包括三種類型：第一種是用非法程序讓企業私有化；第二種是直接竊取企業獲利；第三種是利用複雜的「資產剝奪」（asset stripping）方式，使公私資產不分，僅讓少數官員或企業主從中獲利。中國私有化過程中出現的弊病和東歐前共黨國家類似，即所謂的「內線私有化」，企業經理人事先賄賂官員，俾便收購企業，接手後他們先低估企業價值，然後再進行資產重整，有些還涉及到用公款買入私人股份，結果是個人獲利，卻債留企業。這類犯罪占 1980-90 年代所有貪污情事的 56%，而且當中 48% 都屬於大案子。

註⑨ 過去集體時代，國家對社會的「掠奪」是指個人所生產的必須先完全上繳，再由國家進行「再分配」，個人生活所需均仰賴國家配給，個人對自己所生產的產品沒有支配權。

權力創造尋租機會，或指官商勾結，獨享壟斷（monopoly）利益；三是特權（prebendalism），官員藉職務之便提供特定人士特權，對官員而言，辦公室不只是工作的地方，更是蘊藏資源的寶庫；官員從特權型貪腐中得到的並非盡是金錢上的好處，很多涉及的是裙帶關係、公私不分。<sup>⑩</sup>

四位作者所指出的中國貪腐類型均包括經濟尋租與官員濫權，但值得注意的是，這些作者均未提到中央層級可能涉及的貪腐情事；作者們均同意，中國貪腐情況惡化與體制轉變有關，官員行為的不受管束甚至是中央「政策」許可並鼓勵的，如 Manion 所舉出的官員經商、地方政府亂收稅（費）等，當中官員所獲取的利益未必即流入「個人」荷包，而私有化過程中出現的「混亂」則與俄羅斯、東歐等前共產國家的情況極為相似，目前私有化可說已經接近完成，這部分過渡期間的腐敗情事亦可望塵埃落定，然而像貪污（錢權）交易、科級腐敗（三公消費）、官員濫權等情事卻仍方興未艾。<sup>⑪</sup>這些情況雖與一般開發中國家因經濟發展之際，國家治理能力弱所出現的貪腐類似，然而在中國這類列寧式黨國體制下的「強」國家，國家治理能力的「衰弱」與一般開發中國家的運作邏輯並不相同。

## 肆、中國的貪腐現象能否解決？

中國的貪腐問題能否改善？政府改革能否有效？是許多研究者最關切的問題。但何謂有效？貪腐案件減少代表有效？在經驗上並不容易界定，這與貪腐問題的特性—敏感性（sensitivity）及隱藏性（hiddenness）有關，<sup>⑫</sup>資料取得不易、資料精確度難掌握是研究貪腐問題的最大困難，由於事涉敏感，許多事實的真象並不會被揭露，一般能取得的公開資料即因此常存在陷阱，不論在量或質方面，這些資料所呈現的都可能只是「冰山一角」，許多案例其實根本尚未被公開（或是無從被揭露），弊案的發生從開始到最終爆開也可能歷經許多年，真實情況應比公開的數字嚴重，但當中的誤差到底有多大？甚難評估，這是採取量化研究中國貪腐問題最會遭遇到的最大困境。

因此，在解讀統計數字時須極其謹慎，查報或懲處案件數量的增加到底是代表改革已收成效，使得更多不法弊端被揭露出來？或是根本就代表貪腐問題不僅未減少，反而更形擴大？另外，統計資料能否反映改革的「真實面」需更仔細察驗，改革成效是永久性的或只是暫時性的問題，也值得關注，例如 1989 年中國政府曾雷厲風行嚴查，之後公布的統計數字的確呈現下降，但這種改革「成效」或許可能只是因為大家都暫時比較「收斂」呈現的暫時性「效果」，卻未必代表已經完全「對症下藥」，因

註⑩ Xiaobo Lu, *Cadres and Corruption: The Organizational Involvement of the Chinese Communist Party*, pp. 12–14.

註⑪ 「反腐需有絕地之心」，明報（香港），2011 年 4 月 12 日，第 A25 版。

註⑫ Yong Guo, "Corruption in Transitional China: An Empirical Analysis," *The China Quarterly*, Vol. 194 (June 2008), pp. 349–364.

此若能拋開對統計數字的執著，從體制邏輯中分析更能得到啟發。

Manion 是以理性抉擇制度論分析中國貪腐問題的未來，他以 Schelling 的 tipping model 提出「雙均衡」理論，即普遍貪污和普遍清廉都是社會中最終可能走入的均衡狀態，決定因素在於貪污人數多寡及貪污獲利高低，且一旦達到任一均衡，社會中任何人都沒有誘因再轉換選擇（如從貪腐轉向清廉或從清廉的均衡再走向貪腐），政府必須要能提出正確的「制度」設計、加強執法力度與人民教育，才能扭轉走向全面貪腐的均衡，當年香港的改革即最佳範例。

然而，中共列寧式黨國體制運作邏輯卻可能限制反貪腐的成效。首先在反貪組織的設計上，主要由政府檢察署和黨的紀檢委負責，兩機構功能重疊，但黨紀檢委的權力大於檢察署，中共本身擁有一套特殊的懲處機制，官員違法常在黨內尋求解決，並不會送到司法體系處置，官員貪污因此經常並不會被嚴厲處罰。其次，中共中央對貪腐的認定也影響改革的方向，例如在中國主要的五種貪腐類型中，對國庫造成最嚴重損失的是國有企業資產私有化過程中的弊端，但最受人民關注、造成最嚴重政治問題的卻是官僚經商及地方掠奪性收費，但此兩者因具有政策合法性，在中共的認定卻只是違規（irregularities）而非違法；另外，若不法所得是歸於組織得利而非個人，也多不會被認定是「貪污」。因此，Manion 指出，若中共繼續維持列寧式黨國體制，以黨領政、官員專斷的情況很難改變，民衆對官員的認知也很難改善，也就難以期待能有效反貪，即便引入香港的制度也未必能夠奏效；雖然強調體制的限制，但 Manion 以中共當年引入市場化的經驗為例，並未否定未來中共有可能採取憲政體制大幅改革方式來對付貪腐。

斐敏欣一書旨在論證發展型獨裁國家（developmental autocracy）的困境，針對有論者主張中共的經濟改革與東亞四小龍屬類似模式的說法，斐敏欣予以強力反駁：一般發展國理論均強調國家「效能」（efficacy）對經濟發展有正面作用，把國家描繪為是「助力」（helping hand），卻未合理說明東亞各國到底是如何讓國家的「掠奪」（誘因與機會）受到「牽制」、何以強國家不會走上「掠奪」（grabbing hand）？根據 Peter Evans 的「鑲嵌自主性」（embedded autonomy）觀點，<sup>③</sup>發展國的自主性與效能是在國家受到社會牽制的情況下才可能不走向掠奪的，而列寧式黨國體制的特性之一即對社會的全面管制，社會幾乎不存在牽制國家的力量。

斐敏欣認為，中共貪腐問題源於中共政策「選擇」，這與中共「掠奪型威權主義」隱含的自我毀滅邏輯有關，執政菁英被賦予「無法約束」的權力，不受來自社會的挑戰，市場轉型時，政治專斷又能被轉換為「利益」（rents），執政者越沒有誘因釋放權力。此一邏輯說明何以中共的政治改革進展嚴重滯後於經濟改革，如此一來，官員（尋租）繼續受到保護，統治菁英在遇到（經濟發展提供的尋租或掠奪）機會時只會更加掠奪，社會中不完全競爭情況加劇，反對力量又不易集結，執政者地位便仍然能夠繼續維持。只要中共經濟持續成長，中共便不太可能推動政治改革，貪腐的情況便

註③ Peter Evans, *Embedded Autonomy* (Princeton: Princeton University Press, 1995)。

仍將持續下去，直到貪腐擴大影響到經濟發展或社會穩定，中共才會「考慮」改革；長期治理缺失，國家能控制貪腐的「能力」亦隨之消退，使得社會將漸漸走向經濟停滯、社會不穩定，貪腐問題變得更不容易解決。

誠如 Manion 及斐敏欣在結論中都認同的，列寧式黨國體制和貪腐問題息息相關，McCormick 一書更強調此觀點，市場化和分權化使貪腐問題擴大，卻非問題核心，列寧式黨國體制才是造成貪腐的結構性原因，即若中共始終不走市場化或分權化，貪腐問題已經是列寧式黨國體制運作的一部分。問題是何以國家有能力、社會無反抗能力、國家卻始終無法使貪腐問題得到根治？事實上，儘管列寧式黨國體制下的國家擁有高度自主性，當中央高層發現（政策執行不力）問題時也希望改革，例如中共推出司法改革，強調「自上而下的法治」（law from above），但法律的目的在維持秩序，是國家權力的工具，因此雖有法治，但法律並未限制官員權力，任由官員隨興執法，司法貪腐情事因此反而越來越增多。另外，中共為提高地方政府的可課責性（accountability），實施基層組織選舉及地方人大副手選舉，即所謂的「自上而下的民主」（democracy from above），然而地方官員仍能運用權力對人選進行操控（所謂的 distribute patronage）。每一個自上而下的改革，最終都因家長制此非正式制度運作而無法發揮應有功能。

McCormick 指出：「列寧黨國體制很有權力，但卻常常連最基本的目標都達不到，它可以壓抑社會的自主性，卻很難能執行理性化改革」。<sup>④</sup>治理失效造成社會支持流失，黨控制與動員社會的能力下降，因此在中國的情況是「體制需要改變，但限制改變成效的也往往就是體制本身」（requires change but also inhibits it）。因此，中共歷年來並非沒有改革，打從毛澤東時代中共已經提過無數次打擊貪腐的口號與運動，但問題仍一直存在，市場化後變得更加惡化，中共中央是「有心改革但總不能改好」（reform-minded but incorrigible）。

呂曉波的分析是強調幹部在組織中的行為對制度的影響（Bringing the Staff Back In），中國目前的貪腐問題實際上是傳統的遺緒，是統治者（rulers）與幹部（agents）之間的緊張關係造成的。貪腐盛行顯示國家對下屬機構與幹部缺乏控制力，雖然中共最初的革命宗旨係在打破中國固有的「窠臼」，然而由於黨組織的內捲化發展，中共不僅未能走向現代化，反而是回復到改革前的封建化、地方化原貌，貪腐似乎根本不可能靠著「失控」的幹部們進行改善。

四書的作者均認同，貪腐問題的解決有賴政府積極作為，政府能否有所作為或提出有效對策，則與中國黨國體制的結構制約息息相關。Manion 提出的對策為「機構改革」，主張中國必須與香港一樣，先統一肅貪機構事權及獨立性，以鐵腕手段取得成效，俾便改變社會對政府貪腐形象的認知，貪腐問題並不是無解，但若中共繼續維持列寧式黨國體制，並且以黨領政，獨立的肅貪機構幾乎不可能被設立。斐敏欣認為，

註 ④ Barrett L. McCormick, *Political Reform in Post-Mao China: Democracy and Bureaucracy in a Leninist State*, p. 60.

要改善貪腐，必須對國家權力有所「制衡」，走上民主化是他認為必要的改善途徑，但斐敏欣的論點是中共決策乃根據「政治選擇論」，未來中共並沒有誘因實行民主，亦即貪腐問題就算不再惡化，也不能寄望會有改善的可能。呂曉波也是與斐敏欣持類似的觀點，只是斐敏欣的觀點是針對高層政治菁英，而呂曉波的分析主體是地方幹部，他認為，要貪腐的幹部「自我改革」根本是緣木求魚，McCormick 則是更加悲觀，他認為貪腐問題與列寧式黨國體制是「共生」的，只要繼續維持這種體制，貪腐問題便不會有改善的可能。

## 伍、找回體制的解釋

如同前言中所指，現在有關貪腐問題的研究，多以制度轉換（如經濟轉型、地方分權）、威權主義（權力過度集中）、國家能力、社會網絡（恩庇侍從）關係等因素為自變項，惟這些因果分析並不能完全解釋中國的情況，1980 年代以來「找回國家」研究途徑主張將國家視為一「有機的」行動者，<sup>⑤</sup>本身有其利益與自主性，各國基於不同政經條件，在國家能力上展現重大差異，因此加入「制度」的分析漸漸成為主流，制度論的分析假設，國家若能提出有效政策（制度），可引導行動者誘因，調整「機會」結構，使得貪腐問題得以解決，香港與新加坡即為顯例，Manion 以及近來一些論著的分析即採取這個觀點。

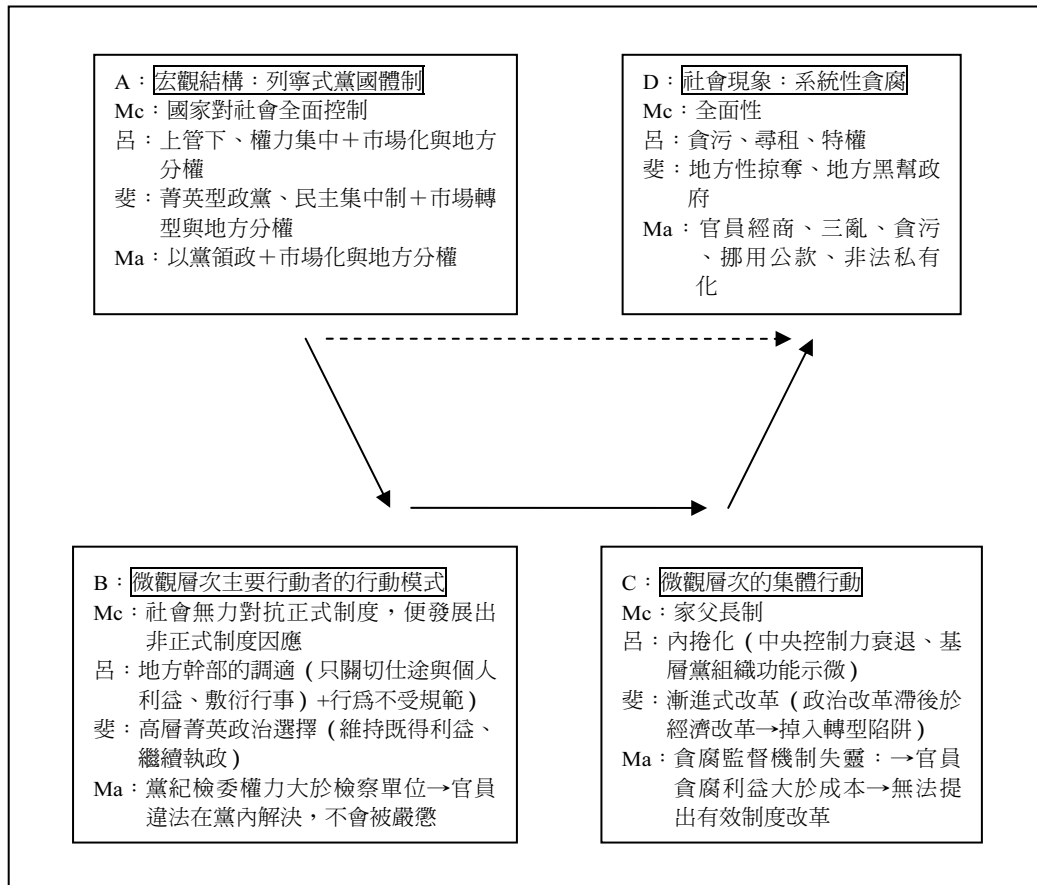
然而，以制度論為代表的 Manion 也承認，列寧式黨國體制是制約制度成效的主要因素，因此本文所評析的四本書，在加入體制因素之後，對於回答中國貪腐問題與一般開發中國家情況的差異方面便更具解釋力。若再借用 Coleman 的「宏觀－微觀－宏觀」分析模式，<sup>⑥</sup>可發現當宏觀條件（自變項）的內容異動，在進入微觀層次的脈絡分析時，便會出現不同的結果，（如圖 1）在這樣的分析架構中可更清楚地看出宏觀因果關係在微觀層次中的發生機制。

綜合四本書的觀點，有關宏觀分析當中的依變項部分，四位作者羅列出中國貪腐的現況，與一般發展中國家的情況有所歧異，包括中國的情況多發生在地方而非中央；在中國，即便貪腐問題嚴重，經濟卻仍能維持成長，也未影響外資進入；另外，在中國官員濫權的貪腐不少是在中央政策下所默許的。如果把四本書的分析分別套入上述 Coleman 的分析架構中，在宏觀分析中的自變項方面，除了 McCormick 之外，其

註⑤ Peter B. Evans, Dietrich Rueschmeyer and Theda Skocpol eds., *Bring the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985), pp. 3~43.

註⑥ Coleman 的分析架構是在宏觀（結構）條件與宏觀現象（依變項）之間的因果關係中，加入了「微觀」的脈絡分析，即方法論上的個人主義，如此使分析更具解釋力。在圖 1 中的數字 1 代表的是 A→B 的因果分析，即結構中的個人行為是受到宏觀社會條件所制約，數字 2 則代表微觀層次的行動模式（B→C），數字 3 代表微觀層次的集體行動造成的宏觀結果（C→D）。James S. Coleman, *Foundations of Social Theory* (Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 1990), pp. 1~23.

圖 1 中國貪腐問題的運作邏輯



說明：1.透過分析微觀層次 B→C 的因果關係解釋宏觀 A→D 的因果關係

2.A→B：表示在微觀層次的主要行動者，其行為是受到宏觀結構制約的

3.Mc 代表 McCormick，呂代表呂曉波，斐代表斐敏欣，Ma 代表 Manion

資料來源：作者自行整理。

他三位作者都是在處理列寧式黨國體制在加入了市場轉型與地方分權等制度變化下的情況，但因每位作者對列寧式黨國體制內容中的主要影響的著重點不同，使得在微觀層次的分析出現歧異。

所謂列寧式黨國體制，最核心的內涵應包括意識形態主導、菁英型單一政黨的優越地位（以黨領政）、國家對社會的全面嚴密控制（包括計畫經濟）、及集中式民主（上級管下級、動員或運動式的全面參與，但參與的方式需配合黨的意志，並非自發），斐敏欣強調的是列寧式黨國體制下的菁英型政黨面向，在這個前提下所導致地方性掠奪式的全面貪腐。呂曉波也是從黨組織決策模式作分析，上對下的民主集中制是他偏重的面向。Manion 的分析中，著重的是列寧式黨國體制中「以黨領政」的特性，黨的權力不受監控導致貪腐問題難以治理。McCormick 強調列寧式黨國體制下的

國家對社會的全面且嚴密的控制，造成系統性貪腐。

由於對宏觀結構條件的分析重點差異，四本書在微觀層次上有關主要行動者及其偏好與結構機會的分析便有分歧：斐敏欣強調的是菁英作為主要的微觀行動者，他們會根據個人利益為主要考量主導政策方向，採取漸進式改革並且拖延政治改革，導致中國走向地方性掠奪式的全面貪腐。呂曉波也是從黨的決策模式出發，但他偏重的是分析地方政治菁英（地方幹部）的行為，由於上管下一級政策，造成幹部的敷衍心態，而每一級的幹部又握有絕對的權力，擁有許多行動的自主性，長期下來使得黨組織結構出現內捲化，形成中國特殊的貪腐形式。Manion 的分析中，著重的是「以黨領政」的體制結構下，監督機構之間的權力出現矛盾，黨的權力不受監控，貪腐者不需付出太大成本的情況下，使得貪問題難以控制。McCormick 從國家與社會關係出發，強調由於國家的「強」（嚴密控制），社會中自然而然出現非正式制度（家父長制）抵銷了正式制度的治理能力，造成社會中全面貪腐，黨即便不斷推出改革，但改善的成效有限。

突出列寧式黨國體制因素可相當程度地解決現行文獻不能解釋中國貪腐現象，雖然中國也屬於國家權力相對集中的威權國家，中國也經歷經濟轉型，然而中國的情況是經濟發展與貪腐並存，這與非洲及拉美等開發中國家因貪腐而無法發展的情況不同，與東亞各國經濟發展但貪腐問題相對緩和的情況也有差異。以列寧式黨國體制作為結構因素較能清楚分析中國貪腐發生的機制，也更能說明為什麼中國的貪腐類型有別於一般發展中國家。在列寧式黨國體制下的中國，個人的「集體性」與其所處的層級有關，從此觀點出發比較能理解何以中央政府在面對誘因時比較不容易貪腐？何以家長制不是發生在「中央與地方」政府之間？而僅表現在地方層級的「上下級之間」？因為作為一個菁英型政黨，政治高層菁英的權力是與黨共存的，對於中央官員而言，其集體利益即國家利益，對省級官員而言，集體利益在省，因此確保個人權力及黨的永續發展才是高層菁英的最高行動指導原則。但對更下級而言，集體利益到底在「國家」或「地方」就變得越來越模糊，地方官員無論在經濟轉型前或轉型後，都占有資源再分配的關鍵位置，使得家長制得以運作，而出現所謂的地方主義、山頭主義或本位主義，<sup>⑦</sup>造成地方性貪腐普遍發展。

強調列寧式黨國體制對社會貪腐現象的發生較具解釋力，但仍然有一些問題值得深思：首先，用體制作為結構因素來分析，固然可解釋中國貪腐的特殊性，但同樣的體制特性中的「嚴密」性，使得貪腐問題的真相發掘，本身即具有相當的敏感性與隱密性問題，高層未出現貪腐到底是因為列寧式體制下國家對社會的全面控制，訊息不透明導致許多事實無法被「發掘」？或是真如前述，在列寧式黨國體制下，高層菁英的利益結構是與「黨國」一致的，因此不容易出現貪腐？

其次，用體制因素解釋的缺陷是不容易解釋「變化」，尤其是，市場化之後，列寧式黨國體制中的控制與協調機制出現變化，這樣的黨國體制是不是與原本的體制已有

註⑦ Julia Kwong, *The Political Economy of Corruption in China* (Armonk, NY: M.E. Sharpe, 1997), p. 71.

區別？這樣的黨國體制與一般威權體制是不是仍有那麼大的差異？呂曉波與斐敏欣的分析均指向中共未來將朝向停滯，然而如何能說明一個在可見的情況下將趨向停滯的政權，仍能長期維持政權的合法性？更重要的是，何以中國的經濟發展經驗並未如兩位作者所預言的走上停滯，反而是仍能不斷的發展？McCormick 的分析似乎比較能解釋中共政權合法性何以能持續，因為中共是個會不斷提出改革（儘管改革成效總是不佳）的政黨，代表列寧式黨國體制的調適是與時俱進的，因此人民仍能接受，而且也因為中共總是會提出改革，因此經濟仍能持續發展，這也是合法性得以維繫的重要基礎。

關鍵問題即在於結構如何可能出現改變？改革如何可能與有效？這些問題均攸關中國貪腐問題的未來發展。從黨國體制的因素切入分析中國的貪腐問題，要解決貪腐問題都需由體制因素作控制才可能有效，而體制為什麼能出現轉變？從外生力量來看，社會有沒有可能出現制約的力量？若按照列寧式黨國體制的邏輯，即便國家的力量有可能因家長制的因素而無法全然有效，社會缺乏橫向凝結力量（弱社會）卻是四位作者共同的觀點，但市場化後的中國社會似乎正經歷一些變化，群眾抗爭事件有逐年增加的趨勢、網路媒體似乎也正開始發揮監督的力量、非政府民間組織也漸漸興起；從內生力量來看，中共的黨將朝什麼方向「調適」，以及是否能有效回應社會逐漸升高的要求？

在四位作者中，Manion 是唯一以中國貪腐問題能否改變為主旨的著作，作者的論點是，制度最重要，但她也點出體制作為結構因素對制度的創置與成效攸關巨鉅。相對於 Manion 的「中性」觀點，斐敏欣和 McCormick 兩人對於中國貪腐問題的發展最為悲觀，也把問題核心歸咎於列寧式黨國體制，但兩人的論述仍有歧異，斐敏欣認為，列寧式黨國體制的邏輯是菁英決策，菁英決策絕無誘因限縮本身權力，因此絕對不會「主動」提出政治改革，而唯有大幅度政治改革，走上「民主化」中國的貪腐問題才有根治的可能，斐敏欣便是基於這樣的分析邏輯認為中國未來的發展應該會走向經濟停滯、但貪腐依舊猖獗的情況。McCormick 對列寧式黨國體制的關注點在結構中的非正式制度對正式制度的「腐蝕」，黨組織是「理性化」、也有改革決心的，問題是成效往往被地方所抵銷。所以 McCormick 的分析是，中共是有可能有政治改革，但從中央的角度來看，問題出在「地方」，因此中央政府開出來的藥方便是致力於改善地方政府的「可課責性」，根本上中共最結構性的問題是不會被處理的，因此，中共未來仍將「持續」改革，但不會有效果，只要列寧式黨國體制繼續存在，貪腐不可能消失。然而，比較令人懷疑的是，當中共一直不斷地提出改革，在量變的過程中，何以終究不會出現質變？

## 陸、結 論

加入體制的研究從體制邏輯中剖析中國國家與社會關係，更能回答中國的貪腐問



題為何與其他發展中國家的情況有異，也較量化研究更能反映問題的真相。本文評述的四本書皆以列寧式黨國體制作為分析的結構因素，在此背景下，分析中國歷經經濟轉型後為何出現嚴重的貪腐問題及未來可能的發展，四書的差異主要反映在對列寧式黨國體制的特性的掌握差異，而導致不同的分析路徑：Manion 的分析側重體制影響制度的建構，以黨領政的制度設計即不利貪腐，斐敏欣則強調列寧式黨國體制下的菁英主導特性，菁英的選擇是漸進式改革，不會推動政治改革，終將使地方的貪腐問題越來越惡化。McCormick 則從列寧式黨國體制運作的嚴格控制反而衍生出家父長制的角度，強調非正式制度與正式制度共生，銷蝕正式制度的執行成效，中央雖然經常提出要解貪腐問題，但總是無法根除。呂曉波也是從列寧式黨國體制的運作邏輯分析，指黨的特性是走向「內捲化」，讓地方幹部得以在當中為所欲為。

然而，結構分析最主要的困境仍在於不易解釋變動，何以不斷自我「改革」的政黨，一再改卻改不好？又誠如 Manion 在結論中所提出的，當初中共在同樣的體制條件下做出市場化轉型的重大決策，並且使中國走向另一個發展的路徑，未來是否可能歷史重演？這些疑問仍有待從更多微觀層次的研究中找尋答案。

\*

\*

\*

(收件：100 年 1 月 3 日，第 1 次修正：100 年 3 月 15 日，複審：100 年 5 月 2 日，第 2 次修正：100 年 5 月 25 日，第 3 次修正：101 年 1 月 18 日，第 4 次修正：101 年 10 月 8 日，接受：102 年 1 月 20 日)

# The Leninist Party State System and the Development of China's Corruption Problem

*Yohuei Yu*

Assistant Research Fellow, The Fourth Division  
Institute of International Relations, National Chengchi University

## Abstract

It is recognized that the issue of corruption has been becoming more serious in China. Although China's Central government has taken some action to deal with this problem, it remains doubtful whether this has been effective. Most literature on corruption in developing countries has adopted theories about market transition, power concentration, and weak state capabilities as explanatory tools. However, while partially useful, these theories still have explanatory weaknesses. In addition, there is little reference in the literature to the issue of corruption in China, issue of which has arisen in different circumstances to other developing countries.

The four books under review – Barrett L. McCormick (1990), Melanie Manion (2004), Minxin Pei (2006), Xiaobo Lu (2000) – all agree that due to market transition and the transformation of relations between central and local governments, local cadres are provided with more chances and incentive to be corruptive. Nevertheless, they emphasize the role of the Leninist party state system in bringing about the corruption problems as well as constraining its future solution. The four authors look at the party state system from different angles and have therefore come to different conclusions. The more persuasive arguments in explaining China's corruption problem are those that consider the role of the party state system.

**Keywords:** corruption, Leninist party state system, market transition, local cadres

## 參考文獻

- 「反腐需有絕地之心」，明報（香港），2011年4月12日，第A25版。
- 「溫家寶：沒政改經改不能成功 『中共最大危險在於腐敗』」，蘋果日報，2011年3月15日，第A30版。
- 何增科，中國政治體制改革研究（北京：中央編譯出版社，2004年）。
- 何增科，政治之癌：發展中國腐化問題研究（北京：中央編譯出版社，2008年）。
- 陳剛、李樹、尹希果，「腐敗與中國經濟增長－實證主義的視角」，經濟社會體制比較（北京），總第137期（2008年），頁59~68。
- Ades, Alberto and Rafael Di Tella, "Rents, Competition, and Corruption," *American Economic Review*, Vol. 89, No. 4 (September 1999), pp. 982~994.
- Bardhan, Pranab, "Corruption and Growth: A Review of Issues," *Journal of Economic Literature*, Vol. 35, No. 3 (September 1997), pp. 1320~1346.
- Coleman, James S., *Foundations of Social Theory* (Cambridge, MA: The Telknap Press of Harvard University Press, 1990).
- Doig, Alan and Robin Theobald eds., *Corruption and Democratisation* (London: Frank Cass, 2000).
- Evans, Peter B., Dietrich Rueschemyer and Theda Skocpol eds., *Bring the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985).
- Evans, Peter, *Embedded Autonomy* (Princeton: Princeton University Press, 1995).
- Friedrich, Carl J., "The Evolving Theory and Practice of Totalitarian Regimes," in C. Friedrich, Michael Curtis and Benjamin R. Barer eds., *Totalitarianism in Perspective: Three Views* (New York: Praeger, 1969).
- Guo, Yong, "Corruption in Transitional China: An Empirical Analysis," *The China Quarterly*, Vol. 194 (June 2008), pp. 349~364.
- Heidenheimer, Arnold, Michael Johnston and Victor T. Levine eds., *Political Corruption: A Handbook* (New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2007).
- Holmes, Leslie, *Rotten States? Corruption, Post-Communism and Neoliberalism* (Durham and London: Duke University Press, 2006).
- Huntington, Samuel P., "Modernization and Corruption," *Political Order in Changing Societies* (New Haven, CT: Yale University Press, 1968), pp. 59~71.
- Johnston, Michael, *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2005).
- Kawata, Junichi, *Comparing Political Corruption and Clientalism* (Aldersot, England: Ashgate Publishing Limited, 2006).
- Khan, Mushtaq H., "Patron-Client Networks and the Economic Effects of Corruption in

- Asia,” in Arnold Heidenheimer and Michael Johnston eds., *Political Corruption: A Handbook* ( New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2007 ), pp. 467~488.
- Kwong, Julia, *The Political Economy of Corruption in China* ( Armonk, NY: M.E. Sharpe, 1997 ).
- Lambsdorff, Johann Graf, *The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Evidence and Policy* ( New York: Cambridge University Press, 2007 ).
- Leff, Nathaniel H., “Economic Development through Bureaucratic Corruption,” *American Behavioral Scientist*, Vol. 8, No. 3 ( November 1964 ), pp. 8~14.
- Linz, Juan J., *Totalitarian and Authoritarian Regimes* ( London: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2000 ).
- Lu, Xiaobo, *Cadres and Corruption: The Organizational Involution of the Chinese Communist Party* ( Stanford, CA: Stanford University Press, 2000 ).
- Manion, Melanie, *Corruption by Design: Building Clean Government in Mainland China and Hong Kong* ( Cambridge, MA: Harvard University Press, 2004 ).
- Mauro, Paolo, “Corruption and Growth,” *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, No. 3 ( August 1995 ), pp. 681~712.
- McCormick, Barrett L., *Political Reform in Post-Mao China: Democracy and Bureaucracy in a Leninist State* ( Berkeley, CA: University of California Press, 1990 ).
- Migdal, Joel S., *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World* ( Princeton, NJ: Princeton University Press, 1988 ).
- Morales, Luis Gerardo Gonzalez, *The Economics of Corruption and Bureaucratic Inefficiency in Weak States: Theory and Evidence* ( Berlin: Peter Lang, 2003 ).
- Myrdal, Gunnar, “Corruption as a Hindrance to Modernization in South Asia,” in Arnold Heidenheimer and Michael Johnston eds., *Political Corruption: A Handbook* ( New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2007 ), pp. 265~279.
- Pei, Minxin, *China’s Trapped Transition: The Limits of Developmental Autocracy* ( Cambridge, MA: Harvard University Press, 2006 ).
- Robinson, Mark, *Corruption and Development* ( London: Frank Cass, 1998 ).
- Root, Hilton, “Corruption in China: Has It Become Systemic?,” *Asian Survey*, Vol. 36, No. 8 ( August 1996 ), pp. 741~757.
- Rose-Ackerman, Susan, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform* ( New York, NY: Cambridge University Press, 1999 ).
- Shambaugh, David, *China’s Communist Party: Atrophy and Adaptation* ( Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2008 ).
- Shue, Vivienne, “Legitimacy Crisis in China?,” in Cheng Li ed., *State and Society in 21-Century China: Crisis, Contention, and Legitimation* ( New York: Routledge Curzon, 2004 ), pp. 24~49.

- Sun, Yan, *Corruption and Market in Contemporary China* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2004 ).
- Wedeman, Andrew, “The Intensification of Corruption in China,” *The China Quarterly*, Vol. 180 ( January 2005 ), pp. 895~921.
- Williams, Robert and Robin Theobald eds., *Corruption in the Developing World, The Politics of Corruption*, Vol. 2 ( Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, Inc., 2000 ).

