

# 香港傳真

中信泰富政治暨經濟研究部  
中國稅務雜誌社綜合研究組

No. 2007-51

2007年8月1日

\*\*\*\*\*

## 治理腐敗的原理

### —— 兼論競爭型選舉不能治腐敗

北京大學國際關係學院 潘維

貪污腐敗（corruption，簡稱腐敗，亦稱貪腐）對社會機體的危害是不言而喻的。世界上不存在沒有腐敗的國家，也沒有不反腐敗的國家。

什麼是腐敗？什麼措施能夠有效控制腐敗？為什麼同樣的反貪措施在不同地方會產生截然不同的效果？為什麼世界各國的民主化過程與政府的腐敗化同時發生？選舉能治腐敗嗎？

本文討論腐敗的定義，由定義推導反貪措施的類別，再由反貪措施的類別解釋政體中的法治成份與反貪措施及其效果的關係。針對當今的選舉迷信，本文特別說明：反貪措施的效果與政體中的法治成份正相關，與競爭型選舉政治負相關。

## 一、腐敗的定義

腐敗不難理解。政治學罕見概念共識，卻有關於腐敗概念的共識。腐敗就是非法濫用公權謀取物質私利。

為什麼腐敗是“非法濫用公權謀取物質私利”？

(1) 不掌握公權的人謀私利是社會的普遍特徵，不屬腐敗研究的對象。“公權”一詞把研究對象限制為掌握公共權力的人，主要是政府官員。如果政府官員基本不腐敗，腐敗就喪失了政治話題的意義。

(2) “濫用”即“非法使用”公權才是腐敗。若掌握公權的人“合法”謀私利，就不是腐敗。比如握有財政權的議會為自己漲工資。

(3) 有些政府官員濫用公權，目的卻不是謀私利。這雖不比腐敗危害小，卻不能算腐敗。如果把官員好大喜功，濫用財權也算作腐敗，就失去了研究重心。

(4) 什麼是“私利”？私利是腐敗者自己個人和直系家庭成員的物質利益。但親戚或朋友的私利呢？那就取決於親戚、朋友在物質上回報腐敗者及其直系親屬的情形了。如，政府官員庇護幾個為其家庭謀利益的商界朋友，或默許自己的直系親屬被著名企業火箭式地挑選為高管。

(5) 為什麼要強調包括肉慾在內的“物質”私利？因為謀取精神上的私利（如個人的榮譽或宗教信仰）是另一類問題，不算腐敗。

所以，腐敗被定義為“非法濫用公權謀取物質私利”。

任何定義清晰的概念也依然有模糊的邊緣。掌握公權的人為選舉自己的利益集團謀利益，算不算“謀私利”？選民集團的利

益似乎明顯不是掌握公權人的私利。然而，因選民支持而獲得公權力，這本身就有構成私利的潛在可能。當選人甚至可能就是“自己”利益集團的主要成員。以公權為“自己的利益集團”謀利益，就處在腐敗的邊緣地帶了。

在邊緣區，社會接受的程度，也就是法律的規定，乃是判斷腐敗的標準。在美國民主制度裡，利益集團出錢資助政客當選，政客在國會為利益集團投票，這是合理合法的，但在中國法律中是腐敗。德國前總理科爾收受商人的競選集資在德國被看作腐敗大案，但在法國是合法的。

概念的邊緣區恒定是模糊的。越邊緣，越模糊。大學教師與在學學生談戀愛是否算腐敗？相對於大學生，教師握有“公權”，而且權力還頗重，有能力誘使學生以“獻身”來換取“前程”。一般大學都有校規，禁止教員與在學學生的戀愛關係。然而，有的大學可能沒這條校規，或者只有未附懲罰措施的“告誡”。畢竟，“君子有成人之美”。況且，兩人間可能不存在任何權力關係，如化學系的學生與歷史系的教員。但在大學裡，教員都是“一個單位的”，權力關係盤根錯節，任何教員都可能有“潛力”幫助或懲罰其所戀愛的學生。模糊的邊緣並不否定概念定義。定義的邊緣也是研究領域的邊緣。

經常有人誤將邊緣現象定義為概念的主體，導致喪失研究重心。有人把社會道德風氣敗壞算作腐敗，解決方法自然離譜。反貪治理的是官風而非民風。與西方不同，我國傳統上盛行中立的官僚政治，所以治亂興衰取決於控制官員的腐敗。正所謂，“仕風變，天下治矣”。<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>[明]呂坤《呻吟語·治道》：“變民風易，變士風難，變士風易，變仕風難；仕風變，天下治矣。”

在學理上，治理腐敗並非難事。事實上，腐敗與國家大小窮富無關。國家無論大小窮富，都可能在數年之間控制住腐敗。

## 二、腐敗的原因及反貪措施的類別

腐敗的定義是“濫用公權謀取物質私利”。定義嚴謹簡明，這使我們很容易找到腐敗的根本原因。找到了腐敗的根本原因，就能推斷反貪措施的類別。

在不同的時代和地區，腐敗行為有不同的具體原因和具體表現形式。然而，腐敗的根本原因只有一個：執掌公權的人有謀私利的慾望。這個原因僅僅包含兩個要素：（1）掌握公權之人；（2）其謀私利之慾。所有時代和所有形式的腐敗皆源於執掌公權的人有謀私之慾。

腐敗幾乎是永恆的。只要掌握公權的人還有謀私利的慾望，腐敗就永遠有機會，就不可能被徹底消滅。不少人認為，謀私之慾是人類本性。但也有人相信，人類的本性與所有生物是相同的，僅僅是延續生命和種族兩類，食色而已。所以，謀私利的慾望並非天然，而是私有制和家庭的結果，消滅了私有制和家庭就消滅了謀私之慾。中國的孔子大約是世界上最早提出這種看法的學者。他認為人性無非食色，若天下歸公，而不是歸家，就不會有謀私之事。<sup>2</sup> 無論兩派觀點孰是孰非，在可見的未來，公權必定存在，私有制和家庭必定存在，謀私利的慾望也就普遍存在。所以，腐敗與老鼠一樣幾乎無法被消滅。

如果腐敗的原因幾乎永恆，為什麼還要“反腐敗”？

---

<sup>2</sup> 見《禮記》（禮運篇）。

根除腐敗固然不可能，但把腐敗程度控制在社會能接受（法律許可）的範圍裡並不難。由於腐敗的嚴重危害，每個國家都限制腐敗。正因為此，濫用公權謀私利其實有相當難度。消滅老鼠幾乎是不可能的，但把老鼠排擠隔離出人類的日常生活環境卻相當容易。在從古到今的世界各地，廉潔的政府並不鮮見，腐敗也不總是各國的重要政治話題。<sup>3</sup>

腐敗僅由掌握公權的人及其謀私利之慾望兩個簡單因素構成。由此可知，控制兩大要素及其結合，只可能有三類手段。不可能多，也不可能少。

- （1）降低官員謀私利的慾望。
- （2）限制官員掌握的公權力。
- （3）減少公權與私利結合的機會。

茲分述如下。

（1）所謂“降低官員謀私利的慾望”，指的是要求官員擁有高於普通百姓的道德水準，即廉潔奉公，為人民服務的民本主義道德。古今中外，選拔官員的基本標準之一就是高於普通民衆的品德。官員永遠是極少數人，要求少數“精英”廉潔奉公當然是可能的。傳統中國“以德治國”，講究官員修身自省，政體延續了兩千多年，遙遙領先於世上任何政體的壽命。要做官就必須有奉獻精神，就必須放棄隱私權，就要允許別人評頭論足。人們信任共產黨執政，因為共產黨人聲稱自己大公無私，吃的是草，貢獻的是奶。“黨員”曾經是崇高的代名詞，“像個黨員”曾經是對人格很高的評價。所以，那時的共產黨儘管犯了不少重大錯誤，依然得到社會普遍支持。

---

<sup>3</sup> 政治學研究政府權力的產生、構成、行使和結果。官員濫用公權謀私利是標準的政治話題。

今天頗有些人認為，既然法律面前人人平等，就應當把官員視為普通百姓，理解寬容其“凡人”的慾望。然而，官員不是普通百姓，而是掌握百姓命運的極少數人，人民有充足的理由期望政府官員廉潔奉公，特別是領導公務員隊伍的政務官。若非如此，他們憑什麼掌握管理人民的鉅大權力？所以，官員的法權低於普通民衆，所以法律不給“公衆人物”以普通百姓那樣的隱私權。所以，香港的廉政公署可以對官員實行有罪推斷，甚至定下“財產來源不明罪”。所以，無論古今中外，政府對官員的道德要求都高於一般百姓。降低官員謀私利的慾望，要求我國執政黨復興民本主義的官場網維，嚴肅黨風黨紀，提高入黨的道德門檻，減少黨員人數，把黨重新鍛造成精英黨。

把官員視同普通百姓，就有了“高薪養廉”的無稽之談。多高的薪水能與腐敗的收益相比？物慾有限度嗎？高薪與高素質的官員相關，與高質量的政府服務相關，卻與官員是否廉潔無關。北歐和英國一直都對官員實行低薪制度。在新加坡的反貪運動期間，降低公務員薪水是反貪手段之一，目的是驅逐為謀私利而做官的人，提拔有奉獻精神的官員。<sup>4</sup>當然，反貪並非政府恒定的最重要事務，高質量的管理工作是政府的主要目標。所以，政府要吸收高素質人才，社會也同意為此支付與其教育、經驗、和工作質量相當的高薪。高薪與高質量的政府服務相關，但高質量的人才未必廉潔奉公，一旦腐敗則胃口更大。因此，對高質量的政府官員依然要提出高於一般公衆的道德要求。李光耀任總理時曾自稱，他是世界上薪水最高的總理，卻也是世界上唯一僅靠薪水生活的總理。

---

<sup>4</sup> 李光耀：《李光耀回憶錄：1923~1965》，新加坡《聯合早報》1998年，第370~371頁。

然而，與非市場時代不同，在市場競爭時代，道德教育不復可靠，廉潔的官員未必總能堅持廉潔自律，經得住強大的誘惑和壓力。能闖過自身關、愛人關已屬堅強，但再強難過子女關。內在的修養須配合外部的制約和懲罰措施。

(2)所謂“限制官員掌握的公權力”，指的主要是分權制衡，讓每個官員手中的權力都具有相對性，不容許絕對權力的存在。如果一個政府部門的職能分做人、財、物、事、四種權力，那麼管事的不能管財，管人的不能管事，管財的不能管人，管物的不能管事，必須各司其職。更精緻一些的制衡還包括權力邊緣區域的重合，比如立法機構有一點司法權，司法機構有少量的立法權。如果事務主管獲得了脅迫其人事、財務、物資主管的權力，就擁有了絕對權力，腐敗就只在這事務官的一念之間了。所以，“限制官員掌握的公權力”指的是分權制衡。

為什麼說“限制官員掌握的公權力”就是分權制衡，而不說“減少”公權？政府公權本身就是為管理社會而設的。公權多或少、大或小，都為腐敗提供機會。公權本身不是問題，掌握公權的“人”，也就是政府官員，才是腐敗之源。在現代社會裡，需要政府管理的事越來越多，越來越複雜；公權覆蓋面逐漸增寬不可避免。但制衡每個官員手中的權力不僅依然可能，而且是必須的。北歐國家的政府權力不斷擴大，在社會和經濟事務裡日益起決定性作用；但嚴密的分權制衡也使北歐國家的政府成為世界上最廉潔的政府。香港政府一直是世界上最少干預經濟生活的政府，卻在 1960 年代末到 1970 年代末的十年裡經歷了從極其腐敗到非常廉潔的鉅大轉變；但香港政府的規模，也就是公務員的數量，也同時迅速擴張。

自改革開放以來，我國政府對經濟生活的控制程度大幅降低，

但腐敗現象卻大幅增加。為什麼呢？40年前，在嚴密的制衡下，官員們謹慎小心，甚至不敢用公家信紙寫家信。在發達國家分權制衡越來越成熟之際，我國的公權力卻出現了“封建化”趨勢，一個書記一支筆，就成了一個小王國。人們可能擔心分權制衡導致低效率，其實不然。制度化和法律化了的分權制衡是高效率的保障。效率的死敵是專制者的一言堂，高浪費，或者無休止的“民主”，議而不決。

就我國的情形而言，完善分權制衡主要指下面五件事。第一，建立獨立的反貪機構，用於偵察所有政府機構的腐敗。第二，建立獨立的司法系統，用於判斷政府行政是否違法；第三，建立獨立的審計系統，將濫用公權者置於陽光之下。第四，建立獨立的官員人事評敘體系，從而保障執法機構嚴謹地依法辦事。第五，制定區分人、財、物、事、分類管理的規則，從而使各類官員權責清晰、透明。

(3)所謂“減少公權與私利結合的機會”，指的是以嚴密的法規堵塞官員以權謀私的通道和機會，並在法規中附加嚴厲的懲罰措施，以警示後來者。

不少國家獎勵公眾和新聞界舉報官員腐敗，讓無數雙眼睛盯住官員的“隱私”。華人社會還發明了偵察腐敗的獨立政府機構，新加坡的CPIB，香港的ICAC都是專門從事偵察官員腐敗的獨立機構。美國的FBI雖然不是專門的反腐敗機構，卻也相當獨立，還擁有奇特的誘導官員犯罪權。有的國家規定，官員不得接受同自己權力相關的企業家的宴請，不得在本政府部門以外接受或報銷差旅費。還有的國家要求警察必須寫日誌，除家務之外的公私事情必須分小時詳細記載，供人事部門定期查閱，隱瞞或撒謊要受嚴厲懲罰。還有的國家規定，每個官員每年至少被跟蹤偵察一天，



檢查是否有違規或不道德行為。多數發達國家對官員每年收受禮品的價值有明確上限規定，超出上限就受嚴厲懲罰。世界上有無數高明的措施可以“減少公權與私利結合的機會”，大多為各國學界和政府研究部門所知。<sup>5</sup> 不做有關規定的國家極少，出於無知而未做規定的國家更少。有意避免制定有效規定的國家不少，做了規定卻“故意”不制定嚴厲懲罰措施者最多。此種故意，原因無他：位高權重者自身不淨，使法規制定者“投鼠忌器”而已。

對以權謀私的“嚴厲懲罰”一般指的是驅逐出政府機構，永不錄用。若收禮超限，接受企業界宴請，讓企業為其報銷交通和應酬費，等等，就會被政府驅逐。有人會認為這“太過嚴厲”。人民公僕利用職權謀點私利似乎是小事，但防微必須杜漸，讓人民對政府喪失信心可不是小事。況且，驅逐出政府並非酷刑，只不過使之回歸百姓生活而已。還有人認為，規矩太嚴，從此無人敢為官。其實，世界上不缺政府官員。想奉獻卻報國無門者多矣，在我國尤其多。官府代表榮譽和地位，經常“人滿為患”，不要工資都難進，怎會缺人？低素質、但廉潔奉公的官員，比高素質、卻貪污腐敗的官員強得多。

概言之，治理腐敗的措施有無數，但萬變不離其宗，都可歸入下述三類。高於一般百姓的道德標準削弱官員的私慾，是內在的修養措施，旨在官員的自我約束。分權制衡約束公權，是外在的結構措施，旨在預防官員謀私。嚴密的法規和嚴厲的執法直接切斷公權與私慾的聯繫，旨在懲罰犯規者和警示後來者。

---

<sup>5</sup> 關於這些具體法規手段的國際政府間交流十分頻繁。有關的國際組織，學術討論會，政府間的交流，等等催生了大批的出版物。可查閱：Transparency International, *TI Source Book 2000* (<http://www.transparency.org>)。

### 三、政體裡的法治成份與反貪措施

上文提到，反貪措施只有三類：(1)降低官員謀私利的慾望；(2)限制官員掌握的公權力；(3)減少公權與私利結合的機會。

治理腐敗的措施類別如此簡單，為什麼會出現清官變貪官，貪官生生不息？為什麼有的政府容忍腐敗肆行無忌，拒絕採取有效的反貪措施？為什麼反貪系統在香港和新加坡都能一錘定音，但在這裡卻成了貪污腐敗的新來源？

政體裡法治成份的高低決定反貪措施及其有效性。這是本文的核心論點。

首先，什麼是法治？

法是人定的，也是由人來執行的，所以很容易理解世上有“人治”。可如何有“法治”？法治與法律不同，與立法無關，甚至與立法機構也沒有大的干係。每年新立一萬個法律，法治也不會增加一毫。法律分左右，法治則是中立的。法治是執行法律，使法律權威至上的手段。法治的基本內容是分權制衡，特別是司法獨立和執法中立。領導人的權力平衡才使法的權威凸現。人們常認為政府三權分立代表制衡。但在奉行議會內閣制的國家，立法權與行政權基本合一，並不體現制衡原則。在總統制的美國，立法機關與行政機關也密切勾結。立法與行政的分權不體現制衡的真諦，司法獨立以及執法（公務員體系）中立才真正體現分權制衡。

選舉產生的行政和立法部門有社會利益集團做基礎。缺少社會集團支持的司法權和執法權為什麼能被社會尊重，憑什麼獨立？司法和執法者獲得權威，憑的是“績優原則”：靠考試入門，依評估昇遷，獨立於社會利益集團，以維護法律尊嚴為終身職業。

正所謂“公生明，廉生威”。

所以，法治是使法律得以被有效執行的手段。法治體現為三項內容：第一是法律至上的抽象原則，以區分“人治”；第二是讓司法獨立及執法中立而形成的分權制衡結構，以保障法律至上；第三是與選舉制截然不同的績優選拔制，以保障分權制衡。簡言之，法治就是以司法獨立和執法中立為核心標誌的分權制衡。

法治是組織政府的宏觀制度。具體到各政府機構內部，就是人、財、物、事的分權，以及分權中存在邊緣區域的權力重合。這些具體的技術，使分權制衡結構有了具體的支撐，使之趨於精緻。

其次，法治是政府制度，與反貪措施及其效果有什麼關係？

（1）政體裡的法治成份與“降低官員謀私利的慾望”。

缺少分權制衡的政體比其他政體更依賴道德要求來維持廉潔。中國的傳統政體，以德治國，非常倚重官員的道德修養，也就是依賴官員的自律。民本主義是我國萬世一系的“官場綱常”，要求官員必須擁有高於一般民衆的道德水準。

然而，儘管道德是法的來源，彈性卻比明確的法律大得多。道德標準的彈性導致官員的行為準則相當模糊，彈性極大，防微杜漸極難。官場綱維一旦崩潰，就出現自上而下的賄賂公行，鬻爵賣官，剝民剖地。

在非市場型的經濟裡（比如“計劃經濟”和農民的“道德經濟”——生存經濟），私利遠不如在市場體系裡的私利那麼龐雜重要；柏拉圖式的以德治國政體雖難維持，卻是可能的。傳統中國以自然經濟為基礎，私利相對簡單；而且我國階級分際變動不居，模糊不清，階級私利也不重要。於是就有了外法內儒的、中立的官僚集團。在傳統中國，以德治國幾乎是必然的。儒生以民為本

的道德精神，夾雜“無為”的道家理念，支撐了我國傳統政體兩千餘年。類似的情況是計劃經濟。在計劃經濟條件下，官員的共產主義道德是共產黨廉潔執政的根本。

在市場經濟條件下，物質追求是社會的基本激勵機制，物慾橫流是必然的，道德與私利明顯難以較量。因此，對官員較高的道德要求必須法律化。今天，較高於公眾道德的官場綱維，以德治國，體現為對官員的法律歧視。比如高級官員的直系親屬不得經商。法律面前“人人”平等，但官員不在“人人”之列，官員的法權低於一般人民。官員的層級越高，法權就越少。

在市場條件下，怎樣才能實現這種法律化了的較高道德要求呢？只有法治政體才可能。有了分權制衡的法治政體，官場綱維才有根基。較高的道德要求，以德治國，倘若沒有嚴厲的懲罰措施為後盾，與司法和執法脫節，就極可能成為謀私的外衣，使人民加倍感到官員們寡廉鮮恥，“說一套做一套”。

（2）政體裡的法治成份與“限制官員掌握的公權力”。

在市場經濟時代，當謀私利成了“理性”，官場綱維岌岌可危，分權制衡也就成了控制腐敗的最根本、最有效的手段。“權力傾向腐化，絕對的權力絕對會導致腐化。”<sup>6</sup>

分權制衡是法治政體的核心原則及基本特徵。法律不能自行，法相對於行政及立法者的權威是靠制衡來支撐的。制衡首在分權，主要是司法系統的獨立和執法系統的中立。司法和執法系統是相

---

<sup>6</sup> 阿克頓這句話的原文為“Power tends to corrupts and absolute power corrupts absolutely”。見*Selected Writings of Lord Acton, Volume III (Essays in Religion, Politics, and Morality)*, Liberty Fund, Inc. 1988年，第519頁。雖然此處的“腐化”指的是濫用公權，但在市場時代，濫用公權的動機大多是牟取個人私利，也就是“腐敗”，正如書裡同一頁指出的：“Absolute power dmoralizes”（絕對權力導致道德墮落）。

對中立的機構，它們的產生和運作不依賴行政者的意志和社會集團的利益。作為獨立的權力機構，司法和執法系統的生命繫於忠實法律。分權制衡的政府體制拒絕任何官員或政府部門擁有絕對權力，從而使法律擁有至上權威。

沒有法治，就沒有對公權力的限制。在市場經濟時代，缺少分權制衡的政體，特別是缺少司法和執法獨立的政體，必然使反腐敗的法規無法得到執行，使之形同虛設。無法執行的反腐敗法規，必然成為政府缺少誠信的證據。同樣是反貪局，若不能成為獨立機構，就有成為幫貪局或貪污局的明顯機會。同樣是審計局，若不能成為獨立機構，什麼能審計就不是法律說了算，而是“上面”說了算。沒有司法獨立和執法中立，就是審計出惡劣的結果，也沒有用處，反而會使審計局遭到各行政部門的蔑視。

政體裡的法治成份高，具體政府部門裡人、財、物、事的分權就會正常。事務主管一旦企圖操控其他部門，其他部門可以依法抗衡，因為司法忠於法律。

（3）政體裡的法治成份與“減少公權與私利結合的機會”。

減少公權與私利結合機會的是一些懲治腐敗的法規，以及這些法規的有效實施。法和執法也是所有政體都具有的特徵。然而，在人治成份較高的政體裡，有了相關的法規卻經常不能有效實施。沒有分權制衡的體制，法規就沒有權威，就不可能有效。法規的有效性取決於分權制衡，特別取決於司法機構和執法機構的獨立性。不受輿論和其他權力機構干擾的機械性執法是執法必嚴的關鍵。也就是說，在市場經濟時代，法治政體不僅直接控制腐敗，保障官場的綱維，還是減少公權與私利結合機會的根本保障，是各種嚴厲法規的保障。當法規不能得到執行，當懲罰條例的適用對象因人而異，制定這些法規就毫無意義。有法不依比無法可

依還糟糕，是為最惡劣的違法行為敞開大門。缺少了法治，法規越多，貪腐越多。

法治是使法律得以有效實施的手段，其精髓是分權制衡，特別是司法獨立和行政中立。因此，反貪措施及其效果與政體裡的法治程度相關。法治程度越低，反貪措施的空間越小，措施的有效性越低。反之，法治程度越高，反貪措施的空間越大，措施的有效性也越高。

#### 四、政體裡的競爭型選舉與反貪措施

對迷信選舉的知識分子而言，競爭型選舉萬能，所以選舉當然能治腐敗。在我國，鼓吹競選的根本理由就是競爭型選舉能治腐敗。為什麼競爭型選舉能治腐敗？世界上有什麼地方通過設置競爭型選舉治住了腐敗，而不是使腐敗更多？

上文提到，反貪措施只有三類：（1）降低官員謀私利的慾望；（2）限制官員掌握的公權力；（3）阻斷公權與私利的結合。我們能由此分析出以分權制衡為核心的法治與上述三類措施正相關，卻看不到競爭型選舉能治腐敗的理由。

競選的基本原則不是分權制衡，而是多數決，即選民選舉領導人時的多數決。此遊戲的核心不是分權制衡，而是把權力託付給掌握相對多數票的那個人，寄希望於定期更替領導人，寄希望於（好）人之治。競爭型選舉不是為反貪需求而生，更非為制衡而生，而是利益集團爭奪政府權力的遊戲規則，體現強權政治。西方政體裡有此結構，卻是建立在法治基礎上的，被法治所嚴格控制。缺少法治基礎的競爭型選舉，是純粹的強權政治，是社會自由的死敵，也是腐敗的溫床。

競爭型選舉不可能減少腐敗，反而是產生腐敗的源泉之一。

(1) 競爭型選舉制的獨特社會基礎。

當社會由幾個穩定的階級所構成，而且這種構成有上千年的歷史，強權政治就成為根深蒂固的政治文化。這種政治文化相信，強大的階級或利益集團理應佔有政府權力，讓政府代表自己集團的利益。在信奉強權的文化裡，弱者認賭服輸。

西方社會自古希臘時代開始就是階級社會。居於西方和東方之間的美洲新大陸缺少階級傳統，卻繼承了歐洲的強權政治文化，是由利益集團主導的社會。在西方人看來，強者的集團利益被代表，是物競天擇的“自然法則”。王或皇家的“天命”是強大，貴族的出身和品行是強大，工商業主的金錢是強大，平民百姓的數量也是強大。可笑的是，多數決在今天居然成了“平等”的代名詞。當被統治階級與統治階級爭奪政權，而且前者佔有數量優勢，就被稱為“爭取平等”。數量強權的概念十分粗俗。多數壓倒少數怎麼可能體現平等？贏家和輸家怎麼可能平等？隨著西方勢力的擴張，強權意識形態傳遍了世界的每個角落，競爭型選舉成了一種宗教式的政治迷信，是當代知識界的主流“信念”。

有些社會不是由階級構成的。種姓、部落、族群、宗族、或家庭都可能成為社會構成的分際。以強權意識推之，若以種姓為主要社會分際，則出現種姓強權，如印度；若以部落為主要社會分際，則出現部落強權，如尼日利亞；若以族群為主要社會分際，則有族群強權，如前南斯拉夫。然而，倘若家庭和宗族是社會的主要分際，30、50人就是一家，三百、五百人就是一個家族，宗族強權只可能在村落裡形成，強權意識幾乎不可能演變為社會意識。社會構成與社會意識密切相關。在不以階級或利益集團分際為主體的社會，強權意識並不“自然”。

中國的傳統社會延續了兩千多年，是由規模大體相當的小型自耕農家庭構成的。小農家庭自給自足，以宗法村社為依託，階級分際不明顯，也就從未催生以階級為基礎的政治集團，更沒理由產生以爭奪政權來維護階級利益的強權意識。在這樣的社會裡，主流的政治認同是中立的政府和公正有德的官員。所以，我國兩千五百年的傳統社會是民本主義的溫床，不信奉民主主義，不信奉多數決原則。“政”乃“正”之義理。“政治”應是正人君子之治，以中庸之道為原則，不偏不倚，公正廉明、光明正大，追求“致中和”。這就是“為政以德”的道德禮儀之治了。農民造反，是因為政府不“正”，濫用公權，官行匪事，不是什麼統治階級與被統治階級的階級鬥爭，也不是利益集團對政權的爭奪。

現代工商業市場導致了利益的多元化，也造就社會職業和收入的差異。有人據此認為競爭型的選舉是必然趨勢，因為利益集團“必然”要求被政府“代表”。在 20 世紀的 80 年代，中國知識界的主流認為，不推進民主化就不可能推動市場化。近代和當代的歷史事實證明，他們是錯的。民主化與市場化沒有必然關聯。同樣，認為社會利益的多元化必然導致政治上的競爭型選舉，更屬荒唐。社會利益的多元化與利益的集團化沒有必然關聯，與政治的黨派化更無必然關聯。在中國，自給自足的農民家庭演變成千百萬個小型家庭企業，此消彼漲，是社會化了的小生產。他們分散而有活力，很難聯合成大型經濟利益集團，更不會聯合成政治利益集團。在華人社會，以經濟利益為基礎組成政治利益集團，以爭奪政權來維護自己的經濟利益，這絕對是個愚蠢念頭，只有在象牙塔裡食洋不化的知識分子才想得出來。中國大陸不是這樣，香港、臺灣、新加坡也都不是這樣的。政府應當代表窮人還是富人，城裡人還是鄉下人，企業家還是工人？中國的社會結構和政



治文化傳統不催生野蠻的強權規則。在國人的意識裡，我們不期望政府代表或傾向誰的利益，我們期望政府不偏不倚，依法辦事。中國真正的執政者不是由各個利益集團的代表組成的，而是由職業公務員組成的，是中立的政府。此種政府的最大問題不是代表或排斥某個利益集團，而是以公權牟取官員一己的私利，也就是腐敗。沒有利益集團和強權政治文化做基礎的競爭型選舉制會是什麼樣的？政客只能靠挖掘民族之間、族群之間、和地域之間的歷史怨恨來生存，不是靠政策之爭來生存。結果是，所有人對所有人進行死纏爛打的戰爭，而且鬥到魚死網破也不會“認輸”，更不會“優雅地”認輸。

社會構成決定社會意識，社會構成和社會意識決定政治體制。但在全球化的世界裡，社會意識受“國際社會”構成的深刻影響，並不完全取決於一個國家內部的社會構成。強大的西方及其意識形態霸權，使相當一部分非西方國家的知識界轉而信奉多數決的所謂“合法性”。然而，播下龍種，收穫的卻是跳蚤。知識分子信奉多數決是一回事，多數決原則能否適應一個非階級的社會結構是另一回事。好在我國知識界並沒有丟失現實主義傳統，聲聲信奉民主的知識分子們居然認為“直選”應當漸進緩行，而且是在“素質比較高”的城市裡應當緩行，要等待“未來條件成熟”。雖則如此，鄉下的農民是“素質不高”的人，就被用來做其“理想”的實驗田。至於收穫的是宗法民主，裙帶民主，還是邪教黑社會民主，就與象牙塔裡的人無干了。如果鄉村的競選試驗一旦失敗，理由自然是“農民素質不高”，尚待“啟”而“蒙”之。西方人要求階級分肥，所以搞競選。中國農民要求擺脫貧困，知識分子們啟“蒙”他們說，投票選舉能脫貧。農民們對“海選”的普遍冷感是聰明還是愚蠢？

## （2）多數決原則與腐敗“鐵三角”。

分權制衡能控制腐敗。多數決製造強權，承認強權，不能導致分權制衡，不能治腐敗，反而製造腐敗的機會。

選舉為什麼會成為腐敗的溫床？競爭型選舉必然製造出政客~選民~金主之間的“鐵三角”遊戲。1、為了接觸和說服儘量多數的選民，政客需要錢。2、恒定有些有錢缺權的人願意資助政客當選。3、當選的政客既需要以公權回報投票支持他的選民，也需要以公權回報金主的“投資”。

政客回報選民是腐敗的邊緣區，回報金主是明顯的“權錢交換”，是產生腐敗的溫床。在臺灣，黑金的氾濫顯然是普選導致的。我曾猜想，民進黨會因反腐敗而執政，執政後民進黨會腐敗；但絕沒料到民進黨腐敗的速度如此之快，到了每天都能鬧出新聞的地步。陳水扁當選之前是在野的職業政客。可他執政不到三年就聚斂了八千萬臺幣（2200萬人民幣）的私人流動資產，還沒包括他家的不動產。其中3200萬是在臺灣經濟極不景氣的2002年“掙”來的，而且是在崩了盤的股市裡掙來的。<sup>7</sup>“上樑”如此，“下樑”可想而知。日本的政黨政治向來是腐敗的，日本的政黨政治也向來以反腐敗為主要話題。當日本官僚政治被政黨政治淹沒之際，我曾經猜想日本議會的腐敗會增加；卻萬沒想到充斥榮譽傳統的日本官僚機構居然也出現了腐敗。對迷信競爭型選舉的知識界而言，選舉萬能，選舉能控制腐敗是必然的。對這些學者而言，有了競爭型選舉，日本、韓國、就不腐敗了，前俄國、東歐就不腐敗了，拉美和非洲就不腐敗了，東南亞也就不腐敗了。對於教徒，神萬能。不要說質疑神的存在，只要質疑神的萬能都

---

<sup>7</sup> 見《中央日報》2003年2月13日消息。

是對神的褻瀆。神的存在無需證明。與基督徒爭論上帝是否存在顯然是浪費雙方的生命。

競爭型選舉不會降低官員謀私利的慾望，也無法限制官員掌握的公權力，更與阻斷公權與私利的結合無關。選舉要靠法治來約束，選舉導致的腐敗也只能靠法治來控制。在西方，法治與競選共存，就成為“自由民主制”。西方的競選也是腐敗的溫床。若沒有法治，西方與東方一樣腐敗，或許更腐敗。

競爭型選舉制與法治的共存絕非必然，多數決與分權制衡根本就是兩回事。西方先進國家都是先有法治後有競爭型選舉，今天的非西方國家則普遍有競爭型選舉卻缺少法治。中國大陸的法治基礎比臺灣要薄弱得多。如果今天實行直選，腐敗情形必定比臺灣糟糕得多。基層政權剛剛有了選舉，而且還嚴禁“競選”、嚴禁“買票”，就已經四處出現了賄選。

法治與選舉的關係向來很緊張。出於對古希臘民主制的不信任，古羅馬奉行“共和”，是最早的法治形式。“共和”的基本內容就是分權制衡，是限制政府權力，保護個人（自由）權利不受政府或“多數”侵犯。現代法治以憲法司法為基礎。美國最高法院的大法官不是選舉產生的，而且實行終身制，卻可以判民意代表立的法違憲作廢。分權制衡思想甚至滲入美國的議會，美國參議院不管各州大小和人數多少都是一州兩票，對抗和制衡按選民人數選出的眾院。

競爭型選舉不是產生於反貪的需求，而是適應階級社會，適應階級鬥爭和平化而產生的規則，靠社會集團的實力均衡以及強權文化認同來維繫。法治也不是為反貪定做的。法治是適應城市工商業社會，特別是市場經濟而產生，旨在維護公民個人權利，防止政府濫權，迫使行政者守法。沒有分權制衡的政治體制是落

後的政治體制，是腐敗的直接原因，也是好人變貪官的制度根源。分權制衡天然不是反腐敗措施，但反腐敗措施天然就是分權制衡。

今天有無數人認定競爭型選舉政治能控制腐敗。本文的結論是：分權制衡能治腐敗，競爭型選舉不能。中國並不存在激烈的階級鬥爭，也不普遍認同階級或利益集團的強權意識。挑動階級意識和階級鬥爭的結果只會挑動全民戰爭和民族矛盾，還會增加政府的腐敗。臺灣的例子已足夠典型了。若說“權力只能被權力制衡”，政府的權力只能被政府的權力制衡。政府部門之間分權制衡，才是真正的制衡。人民每隔 4~5 年為更換領導人投一分鐘票，那不是真實的制衡，只不過是寄希望於政府由“好人”領導，寄希望於人治。在缺少法治的發展中國家，哪個在野黨不是高喊反貪而上臺，又有哪個執政黨不是因為腐敗而下臺？我國現行政體之缺陷在於缺少法治，缺少分權制衡。因此，政府官員濫用公權謀私利。因此，香港、新加坡的華人社會出現有法治缺民主的獨特政體沒什麼奇怪；因為那裡不鼓吹階級鬥爭，其政府是中立的，其結構專為治理濫用公權謀私利而設，從制度上嚴防被社會利益集團俘獲。