

# 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. 2009-1

2009年1月6日

\*\*\*\*\*

## “腐敗黑數”知多少

國防大學研究員 辛子陵

在每年春天兩會期間，最高人民法院院長和最高人民檢察院檢察長都要向大會作工作報告，列舉一系列數字說明一年來反腐敗鬥爭的階段性成果。

我國的反腐敗，沒有事先防範的機制，基本上是採用事後查處的形式，“民不舉，官不究”。許多高級幹部腐敗案，作案者都是混跡官場多年，有老辣的權力鬥爭經驗，“關係網”密佈，再加上串案、窩案結成的“生死利益同盟”和“地方保護主義”，使社會反腐敗鬥爭的難度大大增加，反腐敗的成本大大提高。從2003年1月至2006年8月，各級檢察機關查處貪污受賄犯罪分子67505人。據中紀委公佈，僅2005年就有11071名黨員幹部因貪污受賄被開除黨籍，其中移送司法機關7279人。<sup>1</sup> 官方公佈的數

---

<sup>1</sup> 國家審計署令狐安：〈我國反腐敗鬥爭面臨的問題、原因和對策〉，《香港傳真》No. 2007~91。

字，即現實中被曝光和查處的腐敗案件，只是社會腐敗的冰山一角，只佔腐敗實際數量的一小部分，它只能反映官方反腐敗的努力程度，而不能說明腐敗的實際情況。

要瞭解官場的實際腐敗程度，有一個計算公式：

**被查處的腐敗案件＋腐敗黑數＝實際腐敗數**

所謂“腐敗黑數”，是指確已發生但未發現，或雖發現但未懲處，因而沒有計算到腐敗案件統計中的腐敗官員數量佔腐敗官員總數的比例。國際上習慣用百分比來表示腐敗黑數的大小。我國的腐敗黑數究竟是多少？有的學者估計 80% 以上，有的學者則認為達到了 95%。<sup>2</sup> 這就是說，查處曝光的腐敗案件僅佔腐敗總數的 5~20%。

因為腐敗的隱蔽性，這個腐敗黑數是無法簡單求解的，但也不是哥德巴赫猜想，有許多蛛絲馬跡可尋。

最近在網上看到一篇“中國經濟體制改革研究會~專家內部論壇”公佈的資料，令人觸目驚心。這篇資料不像是“別有用心的人”編造的（我真希望權威機關出來闢謠，否定了這些數字），不是官方權威機構是拿不到這些數據的。以下凡未註明出處的數字均出自這篇題為〈五百個特權家庭壟斷中國〉<sup>3</sup> 的文章。

### 從銀行存款年度增加額超過工資總額看腐敗

自改革開放以來，直到 1999 年時，每年的“儲蓄增加額”都相當高，幾乎約等於“工資總額”的 80~90%，而在 1995 年，“居民儲蓄增加額”居然還比該年的“工資總額”多出了 44 億元。

---

<sup>2</sup> 李成言主編：《廉政工程：制度、政策與技術》，北京大學出版社 2006，第 41 頁。

<sup>3</sup> 〈五百個特權家庭壟斷中國〉，阿波羅網 2008 年 4 月 20 日。

2001 年內“新增居民儲蓄”超出了“工資總額達三千億元”。這等於說，2001 年發出去的工資，不僅沒有被拿工資的人吃掉用掉一分錢，全部存進銀行，又不知從何處增生了三千億元（約相當於一年全國教育經費）也存進了銀行。2002 年工資總額大約是 1.2 萬億，而居民儲蓄卻增長了 1.5 萬億，還是增生了三千億。據全國總工會 2005 年對十省 20 萬名企業職工調查，2003~2004 年職工工資低於當地社會平均工資的佔 81%，低於平均工資一半的佔 34.2%，低於當地最低工資標準的佔 12.7%。2002 年，全國不到 10% 的人擁有居民存款的 50%，收入最低的 10% 的人僅擁有 1% 的存款。<sup>4</sup> 低收入者僅有很少的存款或基本上沒有存款。大多數中高檔工資收入者（包括大部分幹部）每月都要消費掉三分之一至二分之一的工資收入維持正常生活，存入銀行的只是工資的一小部分。增生的錢，先要補齊全國工資總額，然後才能多出三千億來。所以，增生的錢是：三千億加補齊消費掉的工資數額的黑數。超出工資總額的三千億，是官員非法收入的下線。全國銀行的個人存款總額年年大大超過了全國工資總額這件事情，標誌著全國的貪官污吏在加速斂財。

從 1983~2002 年，最高人民檢察院每年在工作報告中都公佈了查辦腐敗案件所挽回的直接經濟損失數據，累計金額達 491.3 億元，平均每年 25 億元左右。這是官方公佈的 20 年來腐敗所造成的直接經濟損失量。<sup>5</sup>

卡內基梅隆基金會的裴敏欣認為，1999 年一年中國腐敗的總經濟成本為 3430 億元，佔 GDP 的 4.79%。<sup>6</sup> 對照銀行 2001 年三

---

<sup>4</sup> 國家審計署令狐安：〈我國反腐敗鬥爭面臨的問題、原因和對策〉，《香港傳真》No. 2007~91。

<sup>5</sup> 倪星、王立京：〈中國腐敗現狀的測量與腐敗後果的估算〉，《新華文摘》2004 年第三期。

<sup>6</sup> 倪星、王立京：〈中國腐敗現狀的測量與腐敗後果的估算〉，《新華文摘》2004 年第三期。

千億以上的非工資收入存款，外國人的統計數字可能更接近中國官場腐敗的實際情況。如按 1999 年後每年三千億元計算，十年累計貪官掠走的金額則達三萬多億元。

## 從七省市高級官員的個人及配偶的財產看腐敗

2006 年 4 月初，國務院研究室、中紀委辦公室和中國社會科學院，完成了《全國地方黨政部門、國家機關公職人員薪酬和家庭財產調查報告》。報告披露：黨政幹部已經形成社會特權階層，其中地廳級以上幹部已是官僚特權階層。官僚特權階層年收入是當地城市人均年收入的 8~25 倍，是當地農民人均年收入的 25~85 倍。深圳市的地廳級幹部的平均財產相當於一個普通市民 250 年的工資，省級幹部的平均財產相當於一個市民三百年的工資。在金融、外貿、國土開發、大型工程、證券五大領域中擔任主要職務的，有 85~90% 是高幹子女，實際上已形成了官僚資產階級。

據該報告披露，全國有七省市地廳級以上幹部及配偶擁有財產超七百萬，概況如下：廣東省，平均 800~2200 萬；上海市，平均 800~2500 萬；福建省，平均 700~1600 萬；浙江省，平均 700~2000 萬；江蘇省，平均 700~1800 萬；山東省，平均 700~1500 萬；遼寧省，平均 700~1400 萬。

七省市地廳級以上幹部及配偶擁有住宅數及平均面積如下：廣東省，平均 3.5 幢，面積 600~900 平米；上海市，平均 2.5 幢，面積 450~850 平米；福建省，平均 2.5 幢，面積 500~600 平米；浙江省，平均 3.0 幢，面積 500~650 平米；江蘇省，平均 3.5 幢，面積 600~800 平米；山東省，平均 2.5 幢，面積 500~700 平米；遼寧省，平均 3.0 幢，面積 600~850 平米。

最近，一批離退休幹部和學者致函中共中央、全國人大和全

國政協，呼籲儘快制定《縣處級以上公職人員財產申報公佈法》，以遏制愈演愈烈的貪腐之風。自從1988年有關方面起草《國家行政工作人員報告財產收入的規定草案》到現在，已經拖了20年了。這個期間，在1995年由中共中央辦公廳、國務院辦公廳印發了《關於黨政機關縣（處）級以上領導幹部收入申報的規定》，但其內容是只報個人收入、不報家庭財產，只報勞務收入、不報非勞務收入，只在內部向組織報告，不向社會公佈，人民無法監督。2001年，中紀委、中組部聯合發佈了〈關於省部級現職領導幹部報告家庭財產的規定〉，增加了報告財產的內容，但未規定信息公開的辦法，致使本應成為“陽光法案”的規定鎖入黑箱。

中國共產黨打天下用了22年。如今成了執政黨，20年制定不出一部不利於官員貪污腐敗的法律，可見自我約束之難。《法制日報》援引全國人大官員的話說，制定這一法律的時機尚不成熟。據說尚需三個前提條件，即：必須實行個人財產登記實名制；必須從制度和技術上解決個人財產數據的統一問題；必須在法律上劃清公職人員財產公開與個人必要隱私的界限。這事要真想辦，兩天就可以劃清，若是應付公眾，糊弄民意，再過20年也劃不清。非不能也，是不為也。阻力來自哪裡？就是那些財產在七百萬元以上的官僚特權階層，那些隱藏的“大老虎”。試算一筆賬，一個正廳（地）級幹部，月工資不過六千元（2006年實行的工資標準），加上各種補貼，合法收入超不過一萬元，就算他“工資基本不用，老婆基本不動，煙酒基本靠送”，一元錢不花，一年最多只能積攢起12萬元，三年36萬元；幹部配偶一般級別較低，工資加補貼約等於正廳級的二分之一，按每月五千計，三年積攢18萬元，夫婦二人合計54萬元，加上以前低工資時代的儲蓄，超不過一百萬元。按上述七省市地廳以上幹部財產的下線七百萬元計算，還有六百萬元財產來路不明，若按上線，則有1300~2400萬鉅額財產來路不明。公佈出來他怎麼解釋？他當然要投反對票。

從 2003 年至 2008 年 6 月底，在職地廳級以上官員離婚再娶者 52570 人。<sup>7</sup> 這裡頭少數有正當理由，有許多屬於喜新厭舊，但也有許多是為了轉移財產，把鉅額財產劃在前妻名下，貪官自己，既保住了江山（職位），又可再娶個美人。

### 從夫人搶購黃金看腐敗

2005 年 11 月份，投資者為了規避日元貶值風險，減持日元，購入黃金，推昇了黃金價格；基金的大舉進入更是提昇了黃金市場的人氣，黃金價格一路上漲。11 月 29 日，國際黃金現貨價格在亞洲市場報收每盎司 500.40 美元，創 18 年來新高。受國際黃金價格走勢影響，上海黃金交易所 11 月份黃金交易價格隨國際黃金價格一路飆昇。高級官員的家屬搶購黃金金條、金幣及 99% 含量的黃金飾物的重量達 50 噸！

50 噸黃金是個什麼概念呢？等於五萬公斤，等於五千萬克。2005 年 11 月份 50 克小金條加權平均價為每克 124.23 元，50 噸黃金價值人民幣 62 億元。官太太們手裡掌握著 62 億元以上的流動資金，在黃金市場上呼風喚雨。

### 從高幹子弟暴富看腐敗

據《遠東經濟評論》2007 年第四期報道：至 2006 年 3 月底，內地私人擁有財產（不包括在境外、外國的財產）超過五千萬以上的有 27310 人，超過一億元以上的有 3220 人。億元以上的 90% 是高幹子女，有 2932 人，他們擁有資產 20450 億元人民幣，平均每人 6.7 億元。其中：廣東省，1566 人；浙江省，462 人；上海市，

---

<sup>7</sup> 關捷：〈五萬高幹婚變成風〉，《動向》雜誌 2008 年 11 月號。

225 人；北京市，195 人；江蘇省，172 人；山東省，141 人；福建省，92 人；遼寧省，79 人。

2006 年世界銀行報告稱，中國 0.4% 的人口掌握了 70% 的財富，美國是 5% 的人口掌握 60% 的財富，中國的財富集中度世界第一，成為世界兩極分化最嚴重的國家。

今天中國社會分配不公到什麼程度？可以用基尼係數來說明。所謂基尼係數，是 20 世紀初意大利經濟學家基尼制定的描述分配公平程度的一個數學模型。基尼係數為 0，表示收入分配完全平等；如果係數為 1，收入分配絕對不平等。目前公認的標準是：基尼係數在 0.3 以下為“好”，0.3~0.4 之間為“正常”，超過 0.4 為“警戒”。一旦基尼係數超過 0.6，社會就要爆炸了。而目前的中國，已屬於世界上最不公平的國家之列。我國的基尼係數已接近 0.5。中國社會目前已超過“警戒線”，處於隨時可能發生動亂的“危險”狀態。中共政法委關於群體性事件原來的定義是參與人數在三人以上，現在把參與人數提高到 20 人以上。中國群體性事件十年內增加了六倍，2005 年已突破了八萬起，是大動亂臨近的信號。

一位在中國居住了 20 多年的美國官員一針見血地指出：中國的問題，其實很簡單，就是那麼大約五百個特權家庭的問題。這五百個家庭，加上他們的兒孫、親友及身邊工作人員，構成了約五千人的核心體系。他們之間還存在著普遍的通婚聯姻關係。他們壟斷權力，形成利益集團，竭力維護現狀，並製造了“一旦民主，就會天下大亂”的謊言。

## 從暴富路子看腐敗

官員主要靠以下途徑致富：

一、以引進外資（包括駐外中資到內地投資）從中獲取回傭。1999年，瀋陽市委常委、常務副市長馬向東，瀋陽市建委主任寧先傑等人因在澳門豪賭，驚天腐敗案東窗事發。馬向東是個嗜賭如命的賭徒。據其交代，他是在一次到美國引進項目時迷上賭博的，從此一發不可收。但凡招商引資，他必定是走一路賭一路。1997年他在中央黨校學習期間，也忍不住夥同其賭友寧先傑多次溜到香港、澳門進行豪賭。馬向東賭博每一次輸贏都是十幾萬、幾十萬。與別人不同的是，他始終都是贏家。為何？馬向東自己交代，由於他是掌權的副市長，每到賭場，早就有人為其買好籌碼。輸了自有人做東，贏了則一律裝進他的腰包。

二、進口、引進成套設備，一般比國際市場高出60~300%。例如，從意大利引進製造皮鞋的自動流水線，國際市場價兩百萬美元；廣東、江蘇引進同一型號，報價分別為600~720萬美元。一套年產50萬噸化肥成套設備，國際市場價2.2億美元，山東、遼寧以四億美元引進。

三、操控國內資源、商品，倒賣獲利。1987年，國家決定放開13種名煙的計劃價格，即大幅度提高市場銷售價格。每箱雲煙出廠價約為4500元，市場售出價9000元，每箱可賺4500，倒一萬箱就賺4500萬元。有權批條子的幹部批張條子出來，就有幾萬、幾十萬的回報。第一個拿到條子的人（當然是接近領導的人）為不露馬腳，並不到煙廠提貨，而是倒賣這個批條，過幾道手，層層分肥，最後提貨的人根本不知道批文怎麼弄出來的，他也沒有給領導幹部行賄，那位領導幹部又“光明正大”地給另一個“有關單位”批條子出來了。<sup>8</sup>

四、倒賣地產，靠銀行借貸，無本獲暴利。福建省常委陳少勇利用職權為其關係人批地150畝，靠銀行貸款買進，以項目名

---

<sup>8</sup> 趙俊臣：〈中國的暴富者群體是怎樣產生的？〉人民網強國論壇2008年11月9日（<http://bbs1.people.com.cn/postDetail.do?view=1&id=89335354&bid=1>）。

義佔用，而後閒置，等待升值。案發前每畝已經升值 20 萬元，陳少勇與地產商淨賺三千萬元。<sup>9</sup>

五、走私、逃稅，每年走私轎車 3~4 萬輛。如 1998 年被查處的公安部原副部長李紀周包庇十萬輛走私汽車及其他走私案件，涉及金額達千億元人民幣。<sup>10</sup>

六、金融機構無抵押信貸，資金外流到個人口袋，這也是金融機構壞賬的主要因素之一。如原國家開發銀行副行長王益，於 2007 年 3 月批示國家開發行河南分行，為鄭州提供 25 億元資金用於支持基礎設施建設和發展中嶽嵩山、少林禪宗、武術聖地為核心的旅遊文化產業。但 25 億元資金只用了兩億元，其他 23 億元去向不明，其中王益胞弟王磊從中收取四千萬元“高額財務顧問費”，用於購買太平洋證券的原始股份。2007 年最後一個交易日，太平洋證券登陸上交所，首日股票漲幅達到了 424%，王磊的四千萬元原始股份轉眼間便飆升至 16 億元。<sup>11</sup>

七、獨家或霸佔大型工程承包。高速公路 85% 由私企承包，承包商多是當地高幹親屬。一公里的高速公路，能獲利 700~1100 萬元。某省原三個正省級幹部的 12 個子女包攬建設工程，倒賣國控物資，短短幾年內，都聚集了上億元財產。<sup>12</sup>

八、抽逃資金到個人賬戶，一般通過金融機構、中資進行。這種類型的詐騙玩得最大的是一個叫劉五一的神秘人物。只知道他出生於 1953 年 5 月 1 日，是某軍隊大院的子弟，自稱“行伍 16 年，從宣傳幹事做起，後來看淡世事，轉戰於商場”。美國普爾

---

<sup>9</sup> 蔡彥臣：〈地方政府破產預兆 — 拯救房市政策的利益關係〉，《動向》2008 年 1 月號，第 37 頁。

<sup>10</sup> 曉沖：《朱鎔基大戰走私集團》，夏菲爾國際出版公司 1999 年，第 135 頁。

<sup>11</sup> 趙俊臣：〈中國的暴富者群體是怎樣產生的？〉人民網強國論壇 2008 年 11 月 9 日（<http://bbs1.people.com.cn/postDetail.do?view=1&id=89335354&bid=1>）。

<sup>12</sup> 國家審計署令狐安：〈我國反腐敗鬥爭面臨的問題、原因和對策〉，《香港傳真》No. 2007~91。

斯馬特是一家國際知名的經營倉儲式會員商店的零售商。1996年劉五一以特許經營的方式，取得了“普爾斯馬特”商標在中國的使用權，成立了北京普馬集團。在接下來的八年中，共在全國19個省（自治區、直轄市）、30個城市開設了46家連鎖店。據中國建設銀行貴州省分行委託律師調查的結果顯示，普馬是“靠採取全聯互保、資金高度集中轉移的方式融資操作，靠佔用銀行資金和供貨商資金來滾動鋪點、滾動融資”，形成了大市場、大零售商的假像，銀行和供應商看到的是虛假的繁榮。事實上，普馬是有預謀的：它的結算中心設在成都，並沒有設在其總部所在地北京，以便抽逃資金時逃脫有關方面的監控。據查證，普馬拖欠的貨款、銀行貸款和抽逃的註冊資金總計達到20億元以上。2005年2月劉五一從人間蒸發。<sup>13</sup>

九、操控證券市場，製造假信息，勾結金融、傳媒造市，從中獲利。所謂“股權分置改革”就是操縱股票市場，大戶吃散戶的案例。中國股票有三分之二是大股東用一元錢一股買的，有三分之一是老百姓花15元以上的高價購得，原來規定大股東的股票禁止上市流通，只能在股票市場外面轉讓，所以稱為“非流通股”。忽然宣佈“股權分置改革”，大股東低價買的股票和老百姓高價買的股票，拿到市場上按照同樣價格買賣。當初老百姓花高價買的是流通權，買的是國家對股民利益的保護。但是，證券監管機構公然和大戶聯手吃散戶，宣佈解除對非流通股的上市限制。這樣一來，超過流通股數量兩倍的低價股如同決堤洪水般洶湧拋售，中國股民的金融資產流入極少數富豪的腰包。<sup>14</sup>

十、利用國企改制發財。東能集團董事長王某向某領導行賄

---

<sup>13</sup> 黃樂楨：〈拯救供應商：國內流通領域合作與信任危機乍現〉，《中國經濟週刊》2005年8月22日。

<sup>14</sup> 趙俊臣：〈中國的暴富者群體是怎樣產生的？〉人民網強國論壇2008年11月9日（<http://bbs1.people.com.cn/postDetail.do?view=1&id=89335354&bid=1>）。

1500萬元後，以四千萬元收購有4.6億總資產和1.9億淨資產的國有企業。上海福禧投資公司張某向官員重金行賄後，以十億元註冊資本創造了136.22億元總資產和53.13億元的淨資產。原中包無錫分公司總經理曾某通過設立多個裙帶分公司，將國資一億元轉入裙帶公司，然後金蟬脫殼變為港商。<sup>15</sup>

十一、買官賣官，官市火爆。在遼寧瀋陽查處的慕綏新案件中，涉及16個人是“第一把手”，市長、法院院長、檢察長、財政局長、國稅局長、土地局長、物價局長、煙草專賣局長、建委主任、國資局長等“要害部門”的“第一把手”紛紛落馬。新華社記者描述瀋陽市17個“一把手”落馬的情形時說，“一把手”的腐敗行為直接影響了一個地區和一個單位的風氣。市長收局長們的錢，局長就收處長們的，處長再收科長的，從而形成了“對上送，對下收”的潛規則。買官賣官在一些地區和部門已經司空見慣，“官市”極其火爆。<sup>16</sup>黑龍江韓桂芝、馬德買官賣官案涉及領導幹部九百多人，有多名省級幹部，上百名地廳級幹部。在馬德任書記的綏化市，有50多個部門領導和70%的縣級領導捲入買官賣官生意。<sup>17</sup>在腐敗猖獗的地區和單位，形成了打擊排斥廉潔正派幹部的“逆淘汰”風氣，這是腐敗得以蔓延的社會基礎。

## 我們所有的改革最終能不能成功， 還是決定於政治體制的改革

30年改革開放，我國國內生產總值由3645億元增長到24.95

<sup>15</sup> 國家審計署令狐安：〈我國反腐敗鬥爭面臨的問題、原因和對策〉，《香港傳真》No. 2007~91。

<sup>16</sup> 邵道生：〈權力監督缺失下的“第一把手”腐敗〉，烏有之鄉2007年4月2日（<http://www.wyxsx.com/Article/Class4/200704/16789.html>）。

<sup>17</sup> 國家審計署令狐安：〈我國反腐敗鬥爭面臨的問題、原因和對策〉，《香港傳真》No. 2007~91。

萬億元，成為世界第四經濟大國，排名在英、法、意、俄之前。在經濟發展上，中國處在一個最好的時代；但在貧富兩極分化、貪污腐敗盛行、社會危機四伏方面，中國又處在一個最危機的時代。危機不是改革開放帶來的，是政治體制改革滯後造成的。地方諸侯“決策一言堂，用人一句話，花錢一枝筆”，絕對的權力導致絕對的腐敗。危機一旦爆發，中國的光明面就會被黑暗面吞沒，黑暗面與光明面的轉換只在旦夕之間。出現這樣的形勢，我們才更深刻地理解了鄧小平說過的話：“我們所有的改革最終不能成功，還是決定於政治體制的改革。”<sup>18</sup>

現在正在紀念改革開放 30 年，說黨和國家處在危機中有點不合時宜，然禍亟勢險，不敢不告：2008 年，從甕安到深圳，從吉首到重慶，從西安到隴南，從廣州到北京，群體事件此伏彼起，規模越來越大，湖南耒陽竟然發生了上千公安交警要求增加工資，衝擊市委大樓事件。種種跡象表明，兩極分化導致弱勢群體不能照舊生活下去了。按照列寧的說法，這是革命的前夜。陶醉於 GDP，看不到這種嚴峻的形勢，還對政治體制改革猶豫觀望，我們將會犯絕大的錯誤。

為了緩和輿情，首先要運用政權的力量，對嚴重的兩極分化進行調節；其次，限期出臺縣（處）級以上幹部公佈個人及家庭財產的“陽光法案”，嚴肅查處漏網的腐敗分子。讓官員的鉅額來路不明的財產合法化，就是承認了一個潛規則：三年清知府，十萬雪花銀。全國官員都如此效尤，則一發不可收拾，不出三五年，中國共產黨就徹底爛掉了。

中共 17 屆三中全會後，胡錦濤主持召開黨外人士座談會。各民主黨派領導人慷慨陳詞。民革中央主席周鐵農、民建中央主席陳昌智聯合發言說：“中共若再不下決心進行自身改革，必然失民

---

<sup>18</sup> 鄧小平：〈1986 年 6 月 28 日在中共中央政治局常委會上的講話〉，《鄧小平文選》第三卷，人民出版社 1993 年，第 164 頁。

心，死路一條。”民盟中央主席蔣樹聲說：“中共若繼續凌駕於人民之上，欺壓人民，離亡黨亂國的日子就不會太遠了。”其他一些與會者明確提出要“還利於民，還政於民，還權於民”。<sup>19</sup>

為了避免大動亂、大震盪、大破壞，使30年經濟改革的成就毀於一旦，必須立即啟動政治體制改革，在民主和法制的軌道上從根本上解決公平和正義問題，建立國家長治久安的民主憲政體制。

歷史上留下了許多政治家錯過改革時機慘痛失敗追悔莫及的教訓。當政者在他們認為自己有能力控制局勢的時候，往往是頑固地拒絕改革，或優柔寡斷掉以輕心，直到民變蜂起，大勢已去，才下決心改革，但那時危機已經爆發，他們已失去了主導政治體制改革的資格，只能被歷史洪流席捲而去了。當今領導人，為了人民，為了國家，為了黨，也為了自己，必須當機立斷，必須動真的，再不容空言搪塞了。

## 政治體制改革是為了管住官員 而不是為了管住百姓

2004年7月4日美國國慶日，布什總統向中國網民發表談話。他說：“人類千萬年的歷史，最為珍貴的不是令人炫目的科技，不是浩瀚的大師們的經典著作，不是政客天花亂墜的演講，而是實現了對統治者的馴服，實現了把他們關在籠子裡的夢想。因為只有馴服了他們，把他們關起來，才不會害人。我現在就是站在籠子裡向你們講話。”<sup>20</sup>

<sup>19</sup> 梁京：〈中共的危機與中國的生機〉，新世紀網2008年12月3日（<http://www.ncn.org/print.php?id=73564&code=big5>）。

<sup>20</sup> 于成玉：〈緣何要“把統治者關進籠子裡”？〉圍城雜文網2008年10月30日（<http://www.zawen.net/html/2008/10/2008-10-30-08-41-19.htm>）。

官員是什麼？一半是野獸，一半是天使。管住他的獸性才會“替天行道”，成為天使。自律是靠不住的。制度好可以使好官更好，壞官無法做壞事；制度不好，壞官則放肆做壞事，好官也會變壞，不同流合污則被逆淘汰。西方民主制度最成功的地方就是創造了一套體制和制度把官員關進了“籠子”，用權力制衡的辦法使他們無法為非作歹。我們的制度最可悲的地方是千方百計地防範人民，讓人民戴著“主人”的高帽子走進籠子，看著“公僕”貪污腐敗為非作歹而毫無辦法。老百姓想行使“主人”的權力，數不清的清規戒律罩著他，叫他張不開口，拿不起筆，邁不動步。

民主是什麼？在美國就是人民高於一切，享有充分的結社、集會和遊行示威表達民意的自由，監督政府和執政黨，誰上誰下由人民投票決定；民主黨和共和黨，都不能向人民發號施令，成為執政黨以後，通過施政服務人民和管理國家；人民監督政府，是通過新聞出版自由表達各階層、各種族、各界別的群眾意見來體現的。美國沒有官方通訊社、官方報紙，除了一個對外廣播的“美國之音”外，沒有對國內宣傳教化的官辦電臺和電視臺，在州和地方也是如此。兩大政黨沒有自己的機關報和自己的電臺和電視臺。<sup>21</sup> 沒有控制輿論、審查書報的機關和制度。輿論導向不是在官方，而是在民間，不是官導民，而是民導官。總統、國務卿放下身段向民間問計，瞭解老百姓的意見和要求，調整施政方向，改善政府的工作。不是人民必須同執政黨和政府保持一致，而是執政黨和政府必須同主流民意保持一致。

所謂“籠子”就是權力的邊界。政府有政府的權力邊界，法院有法院的權力邊界，議會的眾議院和參議院也都有各自的權力邊界，執政黨有執政黨的權力邊界，反對黨有反對黨的權力邊界。

---

<sup>21</sup> 李道揆：《美國政府和美國政治》，中國社會科學出版社1992年，第119頁。

任何人、任何政黨都沒有總攬一切的特權，各守各的邊界，互相制衡，任何官員，包括總統、議長和大法官，誰都不能越界越權。我們分析一下克林頓腐敗案，順道看一看美國關總統的“籠子”。

自1998年1月白宮醜聞案曝光後，獨立檢察官斯塔爾對克林頓緋聞進行了一年的調查。斯塔爾的調查是非常認真的，他竟然能夠在萊溫斯基的藍色裙子上找到克林頓留下的污漬，這一證物後來成為這一性醜聞的關鍵證據。

獨立檢察官斯塔爾是司法部官員，是總統的下屬，但在他背後有立法和司法兩大系統撐腰，克林頓不敢停止他的工作，不敢給他的調查製造障礙，更不敢對他打擊報復。

衆議院聽取了斯塔爾作證陳情後，1998年9月11日向媒體公佈斯塔爾的調查報告。10月8日，衆議院批准對克林頓開展正式彈劾調查。12月19日，衆議院以“作偽證”和“妨礙司法”為由彈劾克林頓。

根據《美國憲法》第一條第二款第五節，“衆議院……專享彈劾權”。決定是否適宜在某時候進行彈劾的權力，只屬衆議院所有。所以，獨立檢察官斯塔爾要向衆議院報告克林頓總統的案情。

根據《美國憲法》第一條第三款第六節，“參議院專享審理所有彈劾案的權力。參議院在審理彈劾案前，全體參議員均須宣誓，如受審者為美國總統，則由最高法院首席大法官主審”。所以，衆議院決定啟動彈劾後，需提交參議院審理，但不由參議院議長主持，要把大法官請出來。

對總統是罷是留，是行使國家最高最大的權力。在美國，行使這個權力的不是執政黨的“政治局常委”，也不是在政權體系之外的某個超級強人或一群元老，而是代議制的國會。這個權分散到參衆兩院，衆議院決定能不能彈劾，參議院決定彈劾能不能成立。最後由一百名參議員票決總統的去留，少數服從多數不是

簡單的多數，而是三分之二的多數。把大法官請出來主持，則是為了避免參議院議長的操縱。這套設計是把神聖權力平凡化、把獨斷權力分散化的政治傑作。

1999年1月7日，克林頓彈劾案進入參議院審理表決程序。克林頓的婚外情是道德問題，民事問題，眾議院彈劾的不是“亂搞男女關係”的錯誤，是為此事接受調查時“作偽證”和“妨礙司法”。眾議院司法委員會主席海德率13名眾議員來到參議院，向參議員們宣讀了對克林頓的兩項彈劾指控。12日中午在大法官倫奎斯特的主持下，參議院開始表決。55名共和黨參議員和45名民主黨參議員對克林頓的“作偽證”及“妨礙司法”兩項指控逐一表決，12時40分左右，大法官倫奎斯特宣佈，認定克林頓犯有兩項指控的人數都沒有到達憲法規定的三分之二多數，即67人，因此克林頓在參議院審判中被判無罪。克林頓得以繼續留任，但醜聞使他威信陡降，其一切政績都處在醜聞的陰影之下。

院外公眾的呼聲對參議員的投票起了輿論導向作用。那幾年美國經濟狀況一直良好。1998年美國經濟增長率達3.9%，失業率降到二戰以來的最低點，工資增長為通貨膨脹的兩倍，30多年來首次實現政府預算平衡。雖然不少人對克林頓的品德頗有微詞，但絕大多數人認為，經濟繁榮是他的主要政績，反對罷免他。公眾對克林頓的支持率一直保持在65%以上，美國的國家權力機關非常注意傾聽和尊重民意，絕不和民眾對著幹。

公眾對黨派鬥爭非常厭煩，特別是對共和黨借克林頓緋聞案大做文章極為不滿。據《紐約時報》和哥倫比亞廣播公司進行的民意調查：1998年，支持共和黨和反對共和黨的民眾比例分別為46%和32%，1999年則為38%和55%。

克林頓總統是生活在“籠子”裡，他的一舉一動被嚴密監視著，連“包二奶”的自由都沒有（更別說貪污受賄了），跟情人幽會了幾次，就上了報紙和電視，把人丟到全世界，從這個意義

上說他是“不幸”的；共和黨想借機發難，把他搞臭，為下次競選上臺做鋪墊，這個“籠子”屏蔽黨爭私見，保證他能夠得到公正對待，“不以寸朽棄連抱”，犯了錯誤可以批評，但不能打倒，使他有機會將功補過，體面地把總統做滿任期，這又是他的幸運。這個把總統關起來的“籠子”，既限制了總統，又保護了總統；既充分發揚了民主，又防止了民主的濫用；既尊重了多數，又保護了少數。

憑這一套體制、制度、憲法和法律，美國實現了南北戰爭後140多年的穩定、和諧。不是說美國的體制和制度盡善盡美，而是說它能夠傾聽民意，不斷改進、不斷完善。國家政權決不和主流民意擰著幹。1963年美國黑人還在遊行示威，聽馬丁·路德·金的講演，反對種族隔離制度，1965年美國黑人就有了投票資格，1969年就有了第一個黑人市長，2008年就選出了第一個黑人總統。與此相對立的列寧創造的“更高級的民主”——蘇維埃，由於拒絕任何改進和修正，專和主流民意對著幹，搞了70年被人民拋棄了。我們請來蘇維埃“蘇大人”<sup>22</sup>當做“神器”供奉著，最近又被塗上了“中國特色”的油彩。可總設計師不這樣認為，鄧小平在與波蘭領導人談話時說：“我們兩國原來的政治體制都是從蘇聯模式來的，看來這個模式在蘇聯也不是很成功的。”<sup>23</sup>

毛時代的政權是專和主流民意對著幹，大至包產到戶、悼念周恩來，小至一部電影，凡群眾喜歡幹的、看的，準是官方否定批判的。改革開放以後，當政者做了許多俯允民意得人心的事情（如允許包產到戶、為1976年天安門事件平反等），也還做了一些與主流民意相悖的事情。最不該的是與部分群眾結死仇，這不是政治家的胸襟。美國南北戰爭尚未結束，林肯總統於1863年12

---

<sup>22</sup> 20世紀30年代，江西革命根據地被稱為“蘇區”，建立的縣政權叫“蘇維埃”，鬧出了農民到縣政府找“蘇大人”告狀的笑話。

<sup>23</sup> 鄧小平：〈關於政治體制改革問題〉，《鄧小平文選》第三卷，第178頁。

月 8 日發佈《大赦與重建宣言》，宣佈赦免所有叛亂者。這很值得我們學習。要說提高執政能力，就從民主執政開始。

事實上任何國家的體制、制度、憲法和法律，都是一個“籠子”，民主國家是把官員關起來，專制國家是把民衆關起來。我們搬來的專關百姓的“籠子”必須要改革，把民衆放出來，把官員關進去。誰要是說我們的“籠子”比人家的好，反對政治體制改革，反對權力制衡，他絕對是在代表貪官說話。