



当前腐败新动向的核心特征与治理之策

李辉

【摘要】新型腐败的最核心属性是隐蔽性和复杂性，复杂性从属于隐蔽性，新型腐败的发生机制之所以变得更加复杂，是为了让其变得更加隐蔽。新型腐败是一个动态概念，不同时期有不同的表现，今天的新型腐败从手法和形式上来说并没有我们想象的那么“高明”。新型腐败的产生至少有三大根源：一是在与反腐败措施的相互博弈中逐渐演化出新的腐败类型；二是随着社会环境的变化滋生新的腐败土壤；三是新技术的产生和发明带来新的腐败手法。解决新型腐败的根本之策需要持续不断地完善党和国家权力监督体系，提升公权力监督的能级。

【关键词】新型腐败 权力监督 反腐败

【中图分类号】D262.6 【文献标识码】A



2021年1月22日，在中国共产党第十九届中央纪律检查委员会第五次全体会议上，习近平总书记发表重要讲话，对我国反腐败面临的形势作出重要判断：“党的十八大以来，尽管党风廉政建设和反腐败斗争取得了历史性成就，但形势依然严峻复杂。必须清醒看到，腐败这个党执政的最大风险仍然存在，存量还未清底，增量仍有发生。政治问题和经济问题交织，威胁党和国家政治安全。传统腐败和新型腐败交织，贪腐行为更加隐蔽复杂。腐败问题和不正之风交织，‘四风’成为腐败滋长的温床。”

在三个“交织”中，“传统腐败和新型腐败交织”引起了媒体和社会的广泛关注，尤其是“新型腐败”，在百度搜索引擎中输入“新型腐败”可以得到2570万个结果，在“知乎”上有专门的帖子讨论“哪些行为是新型腐败？”可以说，这个全新的提法引发了一系列值得追问和探讨的问题：到底什么是新型腐败？新型腐败的出现和发展对于中国目前的反腐败斗争意味着什么？新型腐败产生的根源是什么？我们又该如何应对新型腐败？

针对这些问题，本文首先对新型腐败的特征和类型做一些粗略的分析和介绍。其次，与许多学者提出的治理新型腐败要使用新的策略和新的技术手段的观点^①不

同，本文强调，新型腐败是一个动态概念，不同时代有不同表现，今天的新型腐败从手法和形式上来说并没有我们想象的那么“高明”，新型腐败的发生究其根源依然是权力监督的有效性不足，解决新型腐败的根本之策还是需要持续不断地完善党和国家权力监督体系，提升公权力监督的能级。

隐蔽性与复杂性：新型腐败的核心特征

要治理“新型腐败”，首先需要明确的问题是：什么是“新型腐败”？我们是否可以给新型腐败下一个完整准确的定义？是否可以用标准化的指标来区分传统腐败和新型腐败？笔者认为，这恐怕是不行的。原因有以下三点：首先，新型腐败这一概念的核心就是“新型”二字，但很显然新型是一个非常模糊且宽泛的表述，仅凭这两个字是无法给出确定定义的。其次，在总书记的讲话中，新型腐败是针对传统腐败而提出的概念，那么什么是传统腐败呢，目前我们对其也没有清晰的认识，如果无法确定什么是传统腐败，那么确定新型腐败也无从下手。最后是时间问题，如何对“新—旧”做时间上的切割，今天的传统腐败，可能是过去的新型腐败，今

天的新型腐败，假以时日又会转化成传统腐败。基于以上三点原因，笔者认为寻求对新型腐败的准确、可操作化的定义并不明智，也不是研究和分析新型腐败的正确思路。

那么我们应该从何处入手来探讨“新型腐败”呢？笔者认为答案依然在总书记的讲话中，也就是这句话的后半句——“贪腐行为更加隐蔽复杂”。这句话其实已经指明了新型腐败的最核心特点——隐蔽复杂，因此，隐蔽性和复杂性才是新型腐败的核心属性。同时，通过对新型腐败的现实案例分析，我们发现，复杂性从属于隐蔽性，新型腐败的发生机制之所以变得更加复杂，是为了让其变得更加隐蔽，更加难以发现和觉察。

循着这个思路，我们首先可以先澄清一些关于新型腐败的错误认识。比如把新型腐败看作是一些新领域的腐败，认为“学术腐败、教育腐败、艺术腐败、公益腐败”等是新型腐败，其实这些现象能否在严格的学术意义上构成腐败都是存疑的，更不用说构成新型腐败了。再比如把一些腐败行为中的新现象当作新型腐败，包括“信息腐败”“清水衙门腐败”和“文雅腐败”等^②。其次，我们可以进一步框定新型腐败的范畴，即只有那些相较于传统腐败更加具有隐蔽性的腐败行为，才可以被称为新型腐败。

从新型贿赂到新型腐败

实际上，随着反腐败的深入，腐败的形式和手法一直在不断演变。早在2007年7月8日，最高人民法院、最高人民检察院联合发布了《关于办理受贿刑事案件适用法律若干问题的意见》，针对当前中国贿赂案件中出现的十一种新情况进行了解释和进一步界定。其中九种贿赂的新形式可以被称为“新型贿赂”，包括：

1. 以交易形式收受贿赂；2. 以收受干股的形式收受贿赂；3. 以开办公司等合作投资名义收受贿赂；4. 以委托请托人投资证券、期货或者其他委托理财的名义收受贿赂；5. 以赌博形式收受贿赂；6. 以特定关系人“挂名”领取薪酬的方式收受贿赂；7. 由特定关系人收受贿赂；

8. 收受贿赂物品但并不办理权属变更；9. 在职为请托人谋利，离职后收受财物。

这九种新形式的贿赂大部分都符合我们前述提出的隐蔽性和复杂性的特征，因此与我们对于新型腐败的界定相吻合。其中比较典型的形式包括：

以正当市场交易为表现形态的贿赂。比如在一些高价值商品的交易过程中，厂商以低于市场的价格出售给官员，以达到利益交换的目的。这其中最常见的就是购买房产，近些年来，北上广深一线城市的房价一路突飞猛进，中心城区的房子动辄就要上千万，开发商只要在市场价的基础上稍微打一点折扣，就可以输送几十万至上百万的利益给官员。这样的例子近些年简直不胜枚举，比如北京市委原副书记、组织部原部长吕锡文从扶持企业所开发的高档小区中以低价购买了共计五套住房，与市场差价达2000余万元。

以收受股权代替贿金的干股型受贿。在“干股”型的受贿中，官员并不需要实际出资就可以获得股份，所有的贿金都是以“分红”的名义输送的，相对于直接送现金的传统贿赂，干股型的贿赂看似披上了“合法”的外衣。深圳市发展和改革委员会能源与循环经济处原处长李镭，号称从未向企业索贿，坚持拒收企业赠予的现金、购物卡等，但实际上李镭利用职权帮助某科技公司、某环保公司向深圳市发改委成功申报政府扶持资金和政府投资项目……事后，他从某科技公司以1.5元每股的价格购入50万股原始股，从某环保公司收受干股50万股。据核算，李镭从这两笔股权交易中获利高达550万元。甚至在有的干股受贿案件中，行贿人还帮受贿人代持干股，表面上看起来受贿人根本没有拿到任何股份。

利用无公共权力的“特定关系人”收取贿赂。特定关系人指的是与国家工作人员有近亲属、情妇（夫）以及其他共同利益关系的人。在《关于办理受贿刑事案件适用法律若干问题的意见》中，特定关系人能够以多种方式协助公职人员谋取利益：其一，以“挂名”的方式领取薪酬，这里的“薪酬”实质上是一种变相的贿金，因为特定关系人（通常是公职人员的近亲属）并不从事相关的工作，只是把名字挂在相关企业，企业会定期将



工资发放给特定关系人。比如湖南省岳阳市中医医院原副院长钟利明，其妻子符某在该医院体检中心工作几年后辞职，但体检中心仍按每月 3000 元的标准给符某发放薪酬，至案发时共领取“工资” 3.3 万元。湖南移动公司原党组书记、总经理王建根，安排其情妇张茜在有利关系某公司工作，企业老板为拉拢王建根，编造出两名员工的名字，给张茜多发两份工资，甚至张茜离职以后还领取了一年的薪酬，共计 69 万多元。

其二，特定关系人充当掮客，与公职人员合谋共同实施贪污贿赂类的职务犯罪。在这种情况下，特定关系人和官员之间实际上是共犯的关系，因此相互之间一般要取得高度信任。信任是实施特定关系人腐败的前提条件，所以我们一般会看到亲属和情妇（夫）是常见的特定关系人类型。一般操作模式是，公职人员利用职权为行贿者谋取利益，但是公职人员自己不参与整个交易的过程，建立联系、讨价还价和最终实施交易的环节都是由特定关系人去完成的。例如河南南阳原副市长和学民落马案，其情妇王小红因犯受贿罪被判处有期徒刑三年，缓刑五年。判决书显示，南阳市的一家房地产公司土地被征用，为了置换一块地段更好、价值更高的土地，房产公司的崔某找到了王小红，向其行贿 100 万元，王小红找到和学民解决此事。之后，王小红与和学民又收受了崔某 100 万元贿金。

其三，特定关系人腐败中还有一种比较独特的方式，一般称之为“家族式腐败”，主要是指作为公职人员特定关系人的多名亲属参与与腐败活动中，乃至形成类似于整个家族合作同谋实施犯罪的腐败现象。家族式腐败的典型案列就是中国人民政治协商会议第十二届全国委员会原副主席苏荣的案件，苏荣落马后在忏悔录中写道：“我家成了‘权钱交易所’，我就是‘所长’，老婆是‘收款员’。”据调查结果显示，苏荣全家大约有 14 名家族成员涉案，其中苏荣的妻子于丽芳卷入最深。于丽芳在苏荣主政时期的江西官场被称为“于姐”，活跃于当地政商界。江西省内官员向苏荣行贿大多是通过于丽芳，“于丽芳收钱后，直接出面找江西的各级地方官员，插手城市建设、土地开发、矿产开发，甚至插手官员晋升，很多官员不敢拒绝，对‘于姐’的指示一一照办”。苏荣

的女婿张家界原副市长程丹峰，也利用苏荣的职权和影响力，收取了巨额利益。

强化权力监督：应对新型腐败的根本之策

从以上对新型腐败特征的粗略分析不难发现，新型腐败的产生至少有三大根源：一是在与反腐败措施的相互博弈中逐渐演化出新的腐败类型；二是随着社会环境的变化滋生新的腐败土壤；三是新技术的产生和发明带来新的腐败手法。

新型腐败产生的最直接的原因就是其腐败类型会在与反腐败的斗争和博弈中逐渐演化。腐败分子，作为有一定职务的公职人员，大多数拥有高智商、高学历的个人特征，其中许多人在长期的工作过程中积累了相当多的腐败经验，并且还掌握着一定的法律知识，在这种情况下，面对贪腐机会的诱惑，其选择就是想法设法规避现有的反腐败措施和手段。比如广东韶关的公安局原局长叶树养，在被捕后交待，他在收受贿赂的长期实践中竟然总结出了“五不”原则：“不主动索要钱财、不办事不收钱、不催讨该给还没给的钱、不讨价还价、不嫌弃送多少钱。”很显然，随着反腐败的能力和手段在逐渐强化，腐败分子也在腐败的手段上不断地学习和进化，这种互动和博弈将长期持续下去。

社会制度和环境的变化，以及某些新技术的产生和发明，也会带来新的腐败形式。腐败作为一种个体行为，从犯罪学的角度来说，在一定程度上也是对政治和社会变革的某种反应。比如中国在从计划经济体制向社会主义市场经济体制转型的过程中，腐败的形式也发生了很大的转变，从投机倒把和利用“双轨制”进行牟利的腐败形式逐渐转向贪污、挪用和受贿为主的职务犯罪。有许多研究还表明，随着市场经济的蓬勃发展，再加上国家在财物、审计、金融等领域制度的逐渐完善，腐败的形式也从贪污（自体腐败）逐渐转向更加隐蔽复杂的行贿受贿（交易型腐败）^③。近年来，随着互联网和信息通信技术的不断发展，借用新技术手段进行贪腐行为的案件也逐渐出现，比如在微信群里抢红包，在直播的过程中通过打赏可以兑现金钱的礼物等，可谓是五花八门，形式多样。


实际上,我们必须把新型腐败看作一个动态概念,今天的传统腐败可能是过去某个时代的新型腐败,同样,今天的新型腐败在未来也会成为传统腐败。新型腐败的手段虽然千变万化,但无论腐败的外在形式如何变化,其内核却万变不离其宗,究其根源还是对公共权力的滥用,所以解决新型腐败的根本之策在于对公共权力的有效监督。

实施有效监督需要满足许多条件,一是相对完善的权力监督体系,二是要有专业化的权力监督组织和队伍,三是要有与权力监督实施相配套的法律体系,四是要有支撑权力监督实践的高科技手段,五是要有进行廉洁教育和塑造廉洁文化的能力。但是如果单从解决新型腐败的角度来看,中国目前在实施权力监督的过程中,需要着力于解决以下几个至关重要的问题。

首先,要着力完善现有的党和国家权力监督体系。权力监督是一个系统化工程,权力行使的环节复杂、形式多样,只有实行全方位、立体式、无死角、全覆盖的权力监督,才能从根本上解决“新型腐败”不断涌现的问题。笔者认为,经过长期权力监督和反腐败实践经验的积累,中国逐渐形成了“政治监督统领+十二种监督配合”的权力监督格局。但是目前看来,不同监督形式之间相互衔接、协同贯通的程度不够,因此党的十九届四中全会明确了坚持和完善党和国家监督体系的具体要求:“完善党内监督体系,落实各级党组织监督责任,保障党员监督权利。……推进纪律监督、监察监督、派驻监督、巡视监督统筹衔接,健全人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、群众监督、舆论监督制度,发挥审计监督、统计监督职能作用。以党内监督为主导,推动各类监督有机贯通、相互协调。”

其次,要着力破解“一把手”权力监督的问题。无论传统腐败还是新型腐败,从中国目前反腐败斗争的实践来看,主要都是发生在“一把手”身上。有研究者通过对上海市10多家单位的“一把手”监督问题进行专项调研,发现对“一把手”监督存在六类难题:决策监督,用人监督,暗箱操作,生活作风,贪污受贿,以及使用资源^④。从中国目前权力监督体系的设计来说,“一把手”权力监督需要破解的问题还有很多,包括上级“一把手”

如何监督下级“一把手”;在双重领导体制下单位纪委如何监督本单位的“一把手”;如何加强对“一把手”的日常监督,防止其在单位内部独断专权;最后,还要在规范“一把手”权力运行的同时,不能挫伤其工作的积极性,形成一边接受监督、一边干事创业的良好局面。2021年3月印发的《中共中央关于加强对“一把手”和领导班子监督的意见》,针对“一把手”权力监督的问题提出了许多解决之策,接下来还要看如何对其中的内容逐一落实,切实提升“一把手”权力监督的有效性。

最后,防治新型腐败还要善用互联网和信息技术手段来助力权力监督。监督的学问,说到底是一门信息政治学。监督者的主要活动是获取被监督对象的相关信息,信息不对称是监督失灵的主要原因。但是,获取信息和分析信息是成本高昂的活动,当监督的成本远远大于腐败成本的时候,监督体系是无法正常运转的。因此,精准、高效、低成本地获取监督信息是提升监督有效性的最佳策略,而在这方面,互联网和信息技术大有用武之地。笔者在相关的研究中曾经发现,中国目前已经在这一方面有所作为,同时使用互联网和信息手段来提升权力监督效能的关键在于两个方面:一是打破横向不同政府部门之间的信息壁垒;二是要降低不同层级政府之间纵向的信息不对称问题。只要在一个方面能有所作为,都可以把权力监督的能级提升一个档次,如果能在两个方面都有所作为,那么将极大地提升权力监督的有效性。

(作者为复旦大学国际关系与公共事务学院教授)

【注:本文系国家社科重大课题“完善党和国家权力监督理论体系与制度创新研究”(项目编号:21ZDA123)及上海市政治学话语体系建设研究基地成果】

【注释】

- ①庄德水:《新型腐败的发生特点和整治策略》,《中国党政干部论坛》,2021年第3期。
 - ②《从泄密案看三种新型腐败》,《文摘报》,2011年11月1日。
 - ③李辉:《市场化与腐败类型的地区差异:基于职务犯罪起诉书数据的多层分析》,《公共行政评论》,2019年第3期。
 - ④刘宗洪:《“一把手”监督的难点及其应对——基于上海的调研分析》,《中共中央党校学报》,2015年第4期。
- 责编/李丹妮 美编/王梦雅