

“韩国病”的治疗药方对我国治理腐败的启示

王怡昕

(福建师范大学 公共管理学院, 福建 福州 350108)

摘要: 腐败历来是阻碍国家发展和进步的严重弊病之一。高度集中的专制性权力、社会对腐败的高容忍度和对“人治文化”的崇拜,铸就了阻碍韩国经济发展的“韩国病”。对此,韩国将法治作为治理腐败的根本药方,通过建立公务员财产公开制度、实行金融实名制、完善公民参与反腐的制度设计等,使“韩国病”得到了有效治疗和控制。而韩国治理腐败的药方和经验,可以给当下中国的腐败治理工作一个重要启示:制度是有效治理腐败的药方,必须要建立健全反腐制度,才能为腐败治理打下良好的基础。通过合理的制度设计,逐步推进中国的腐败治理,为推动社会主义建设营造一个清正廉洁的社会环境。

关键词: 韩国病; 腐败治理; 制度设计

中图分类号: D 920.44

文献标识码: A

文章编号: 1008-7192(2017)02-0049-05

一、引言

从20世纪50年代末到21世纪初,历经几任韩国总统和国民坚定的反腐决心和反腐斗争,韩国的权力型腐败得到了很好的遏制。政经勾结、钱权交易等现象逐年降低,为祛除“韩国病”,建立透明、清正廉洁的21世纪韩国奠定了基础。那么,从“荣登亚洲”最腐败的四个国家之首到跻身反腐败模范成员国之一,韩国领导人及其国民究竟做出了怎样的反腐斗争?对韩国反腐斗争进行研究的目的是,并不是为了弄清楚韩国在反腐时期发生了什么故事,而是“一切历史都是当代史”。中国与韩国同是深受儒家思想影响的国家,中国社会与韩国社会一样,由于缺乏公私之分的观念,导致了现代发展过程中的许多腐败行为。因此,韩国治理腐败的历程及反腐的制度设计,对今天处于转型期的中国有着重要的启示。有利于中国立足于本国国情,制定出合理的反腐制度,为推进社会主义建设营造廉洁透明的社会环境。

二、“韩国病”的表现及其原因

尽管大韩民国历任领导人为治理腐败做出了不断的尝试和努力,但是“韩国病”由来已久,

有些已积久成痼,因此它的治疗过程复杂而艰巨。

1. “韩国病”的表现

“韩国病”是指韩国政治、经济、社会生活中已暴露的和还潜藏着的舞弊和腐败现象,以及官员不负责任的行为。但“韩国病”不是韩国独有的病症,它实质是许多发展中国家在发展经济时无法避免的弊病。“韩国病”的病症主要体现为金钱万能、社会纲纪松弛、国家权威和秩序受到威胁甚至崩溃的国情。这些病症引发了韩国官场和商界腐败严重、国民纪律观念模糊、拜金主义膨胀等一系列弊病。自朴正熙发动政变上台后,韩国形成了军人统治政府,政府和财阀之间形成共生关系,二者权钱交易频繁,公职人员为谋取私利公私莫辨,贪腐行为盛行,社会一片混乱。在这种病态社会下,国民的劳动热情减退,创新意识逐渐丧失,忽视国家法度和纪律,拜金主义膨胀。

权力型腐败是“韩国病”的典型病例。韩国总统全斗焕和卢泰愚,以及后来几任总统的亲属都深陷其中。而“韩国病”不仅在政府高层及其亲属中高发,还蔓延在韩国社会的各个角落,给普通公职人员和民众造成了严重的影响。

从20世纪90年代中期开始,官员经济违纪案

收稿日期: 2016-11-10

作者简介: 王怡昕(1992-),女,福建师范大学公共管理学院2015级行政管理专业硕士研究生,研究方向为政府管理与制度分析。

E-mail: 472633823@qq.com

件的数目每年以30%的速度增长。20世纪90年代,基层警察部门、城建管理部门、卫生管理部门、税务部门等,普遍存在腐败行为^{[1]166-169}。各大企业为加快政府的办事效率,不得不向有关政府官员行贿;中小型企业主被迫向定期巡访的官员送酬金;酒吧、夜总会、饭店等也要通过向政府官员行贿,避免官员频繁检查和找茬;普通民众遭遇刑事、民事、行政诉讼和交通事故等,也几乎都通过行贿政府官员平息事件。在“韩国病”的笼罩下,腐败成为韩国人的正常生活方式和惯性行为,清正廉洁、诚实正直、按法律规定行事反而成为一种特立独行的“病态”。

2. 滋生“韩国病”的原因

(1) 高度集中的专制性权力容易导致腐败。“一切有权力的人都容易滥用权力,这是亘古不变的道理”。朴正熙时期实行个人独裁统治,政治权力高度集中在总统一人手中,任何组织都无法对总统的权利进行监督和制约,也不能对总统的决定提出异议。由于缺乏监督和制约权力的有效机制,政府及其官员容易将所有的政治和经济权力都视为自己个人的权利。国家公职被亵渎,成为个人谋取私利、发家致富的捷径。这些权力之手介入经济活动后,开始与金钱联姻,政经勾结,为权钱交易和寻租活动提供更多的机会与条件,导致政府腐败行为不断蔓延,腐败活动泛滥。政府及其官员利用手中的决策权和资源分配权与寻租企业分享“利润”、接受“酬谢”成为韩国社会默认的惯例^[2]。朴正熙之后的两任总统全斗焕和卢泰愚,在当政期间,均受企业巨额贿赂,发生了震惊韩国的“政治资金”。由此可见,高度集中的专制性权力如果缺乏内在约束机制和外在约束力量,将容易引发权力与金钱联姻的现象,造成制度化腐败的结果,形成国家公职人员及民众集体腐败的病态。

(2) 韩国社会对腐败的高容忍度是滋生腐败的温床。20世纪50年代到20世纪90年代,韩国社会表现出对腐败的高度容忍,民众不把腐败视为可憎的错误,反而把不按腐败行事的人看成是一个无能无门的人。无论是政府官员还是财阀和普通民众,均表现出对政治腐败的司空见惯,认为权钱交易是生活中的常态和惯例。因此,将腐败行为和腐败风气视作正常现象的民众,并不会

对政府及其官员的腐败行为感到愤慨。当他们遇到麻烦时,首先想到的不是通过法律途径解决,而是通过向政府官员行贿平息事件。据1992年的一份调查显示,在问到为什么行贿时,被调查的130名入狱官员中,74.5%的人认为,受贿是例行行为,对他人无害。2000年的调查显示,在被调查的500名商人当中,47.6%的商人认为行贿是传统行为。2004年首尔大学反腐败研究中心所作的一项调查显示,在被调查的108名商人中,67.7%的人相信,通过贿赂政府官员,能够解决与政府有关的所有事情^{[1]166-169}。由此可见,当时的韩国社会,道德腐化严重,人们的观念中不存在腐败是犯罪行为意识,道德标准似乎已经崩溃。因此,“人民并不是无辜的”,韩国民众对腐败的高度容忍造就了滋生腐败的温床,几乎每个人都是“韩国病”的传染体。

(3) 对“人治”文化的崇拜容易推动金钱腐蚀政治。韩国是一个崇尚“人治”文化的国家,整个社会不重视法律和监督机制的制约,而是通过推崇忠孝观念维持上下人际关系。政治领袖和追随者之间以情感、等级、相互效忠和承担义务以及集团排列为特征,企业、党派乃至整个社会重视人际关系上的义理、人情,重视以家族为中心的集团关系。在这种“人治”文化的影响下,长官意志决定一切的思想意识根深蒂固、缺乏明确的公私分开的观念。这种公私不分的社会意识为金钱政治提供了保护伞,推动了金钱腐蚀政治,政治生活中权钱交易等腐败现象猖獗。政府领袖将公共权力视为自己个人的权利,形成了任人唯亲的官僚体系。官员将公共权力和公共财产像处理自己的个人物品一样分配给自己的亲属和支持自己的下属,共同垄断国家资源,运用公共资源为自身利益服务。

三、韩国领导人治疗“韩国病”的药方

高度集权、社会对腐败的高容忍度、“人治”文化主导社会观念是“韩国病”形成和高发的三大原因。要想根治“韩国病”,祛除腐败根源,必须针对这三大病因开出药方,进行逐步治疗。自20世纪80年代以来,韩国人对于如何治疗“韩国病”进行了不断的探索,主要从根源上开出了一

个药方，即以“法治”代替“人治”，把权力关进制度的牢笼里。通过法治划清公与私之间的界限，堵住金钱腐蚀政治的出口，增强人们公私有别的意识，坚持惩防并重、预防为主的综合治理反腐败理念。

1. 实行公务员财产公开制度

从西方先进国家的行政经验中，可以得知，财产公开是财产申报制度发挥效用的关键，是对腐败具有釜底抽薪作用的利器。

从全斗焕时期，韩国便制定了《公务人员伦理法》，明确规定把公职人员财产登记作为主要内容^[3]。卢泰愚当选总统后，也提出了对《公务人员伦理法》的修改建议，要求公开高职公务员的财产，对拒绝登记财产的官员进行处罚。遗憾的是，无论是全斗焕还是卢泰愚都缺乏政治改革的勇气和决心，导致财产登记制度最终被束之高阁变成废案。

1993年金泳三上台后，着手修正了《公职人员伦理法》，要求把公务员财产公开作为一项法律制度来执行，并率先公布了自己及家人的全部财产。改革后的《公职人员伦理法》中，财产申报义务人员的范围由原来的三级以上扩大到四级以上公务员^{[4]14-18}，规定政务官员、各部常务次官、地方自治团体长官、地方议员、国营事业单位的领导成员以及总统令所规定的其他政府官员等都将本人、配偶及其直系亲属的财产公布在政府公报上；公职人员在被任命之初就要申报其财产，如有变动，必须在离开原职一个月内申报及公开个人财产；由立场中立的公职人员伦理委员会掌握财产申报事项审核权，并新增了利用职权和机密取得财产的相关处罚，以及虚报财产和提供虚假资料等事项的处罚条例。

虽然金泳三推行的财产公开制度首先伤及的是他自己的政权——他的亲信和亲属都卷入了腐败丑闻中，让他在民众中声望大跌，但是这项阳光法案对于铲除腐败、清除政府各部门潜在的腐败因素、建立廉洁政府、推动民众的反腐意识，重建社会道德标准和社会风气作出了重大贡献，同时也为韩国后来的几位总统的反腐斗争奠定了制度基础。金泳三之后的总统金大中制定了《防止腐败法案》，扩大了财产登记和公开者的范围，加强了对财产公开的审查。

2. 实行金融实名制

金融实名制即指在一切金融活动中必须使用真名，禁止使用假名和借用他人名义^{[4]14-18}。从全斗焕和卢泰愚政权时期，就提出了金融实名制。但是与财产公示制度一样，由于政府领导人缺乏实施的魄力和勇气，以及各种利益集团的反对，金融实名制最终变成一纸空文。

金泳三时期，为避免在国会审议中，各种力量的互相抗衡会导致金融实名制再次不了了之，金泳三采取了果断的方式以紧急命令对非法资金进行突击，并强化了金融交易机密保障和处罚决定^{[4]14-18}。要求1993年8月12日之后，所有金融交易都必须采用实名交易，之前所有非实名制资产必须在两个月内实名化，否则将课以重税。卢武铉时期，韩国再次完善了金融实名制的相关法律法规，先后制定了《反洗钱法》和《政治资金法》等法律。金融实名制及相关制度的实行，有力地挖掘出假借他人名义偷税漏税的税源，使地下经济无处潜藏，很好地整顿了金融市场的交易秩序。不仅有助于及时堵住大规模的资金流动，防止非实名资金紧急提款，而且能够减少因特权阶层动摇而可能发生的国力消耗。

3. 完善公民参与反腐的制度

20世纪90年代初，韩国结束了威权政府统治，确立起民主制度，公民的公民精神和权利意识得到增强。1997年的亚洲金融危机使韩国意识到预防比惩治更重要，而制度是寻找腐败产生源头和原因的关键要素。公共服务和程序的不透明正是腐败产生的制度漏洞和根源，必须要通过良好的制度设计预防腐败。从金泳三开始，韩国便把市民团体纳入了反腐败力量之中，之后的几任总统也通过不断完善公民参与反腐的法律法规，鼓励市民参与反腐。1999年8月，韩国成立了透明国际廉政体系，通过面向民众开展反腐败教育活动，组织和促进民众积极参与反腐败活动，并在2005年发起和促成了“韩国反腐败和透明公约”的签署和实施，明确了韩国社会四大部门各自反腐败的职责和主要任务。2002年1月，卢武铉推行了《反腐败法》，建立和完善了对举报者进行保护和奖励的相关规定，并且根据这部法律成立了“反腐败委员会”。2008年，韩国建立了民众维护自身权益和有效反腐的制度平台——“公民

权益委员会”^{[5]25-34}。通过建立公民权益委员会来处理人民的冤情与不满,改进不合理的行政制度,防止和有效控制腐败以保护人民的基本权益,确保行政正当性。为了使这个制度平台得到有效实施,方便民众维护自己的利益和投诉,韩国除了利用常见的原有渠道,如面谈、书信、电子邮件、传真、电话、走访等形式外,还创新了一些新的渠道形式。如通过 e-People 平台接收韩国公民及常住韩国的外国人提出的申诉、管理建议和提出行政复议级举报腐败等,并自动分类到自动窗口,保证行政管理更有活力和高效解决问题。再如通过整合的政府呼叫中心(110)^{[5]25-34},向公民提供了解关于行政事务的咨询和指导服务,一旦相关部门有了处理结果,便通过电话回访系统回复申诉人。

四、韩国反腐药方对中国治理腐败沉疴的启示

虽然韩国不是世界最清廉的国家,但是通过良好的制度设计,它的反腐工作已取得了卓越的成就。韩国反腐药方对于解决韩国社会的腐败问题、促进韩国现代化深入发展具有重要意义。而中国也是深受儒家思想影响的国家,中国社会与韩国社会一样缺乏公私之分的观念,导致了现代发展过程中腐败泛滥。因此韩国反腐的制度设计对中国反腐有着重要的启示作用。

1. 完善我国官员财产公开的制度设计

虽然中国领导人及政府长期以来不断与腐败行为作斗争,并不断完善反腐制度,但是仍无法遏制腐败的滋生和蔓延。从1995年开始,我国就已经制定了《党政机关县(处)级以上领导干部收入申报规定》,对官员的财产申报制度进行了规定,之后也不断对官员财产公开制度进行了补充和完善。2010年,中央颁布《关于领导干部报告个人有关事项的规定》,标志着我国官员财产申报的制度体系已初步构建。2013年,中央组织部又印发了《领导干部个人有关事项报告材料汇总综合办法》,进一步完善了《关于领导干部报告个人有关事项的规定》的配套制度^[6]。

然而,从目前的制度实施情况来看,由于我国制度设计尚未完善及公民监督的有限性,官员财产公开制度实施的情况不尽如人意。因此,我

国应在借鉴韩国公务员财产申报制度的基础上,不断完善自己的制度设计,建立公民参与官员财产监督的相关制度,让公民参与合法化。首先,要设立独立的监察机构,对官员申报的财产进行审核。指望官员尤其是已腐败的官员自觉将自己的权力关进笼子里,自己监督自己简直是天方夜谭。而要让同一个机构的官员互相监督,也只会依旧形成官官相护的局面。所以必须建立一个独立的官员财产监督审核机构,定期审核官员及其家属的家庭财产。其次,扩展财产公开者的范围,不仅要打“苍蝇”,也要打“老虎”,既要求低层级官员公开财产,也要求高层级官员公开;不仅官员个人公开,其家庭成员也必须要公开个人财产;新提拔的官员必须在上任前一个月公开其财产,避免“带病上岗”。最后,完善官员财产公开的具体制度设计。不仅要求内部公开,还应规定外部公开,方便公民监督;因地制宜,完善具体公开时间表和公开形式,让总体规划得到落实;完善审核指标,防止官员钻法律漏洞,虚报或漏报;建立健全惩罚制度,对于拒绝公开、虚报漏报的官员进行处罚。

2. 建立健全金融实名制

由于历史原因,我国目前的还存在着大量潜藏着未处理的腐败官员。这些官员通过合法的、非法的,或介于合法和非法之间的灰色收入,已经积累了数额不小的财产。期望这些已腐败的官员认真遵照财产公开制度的要求,自觉公开自己及家人几乎不可能。这些腐败存量增大了官员财产公开制度的阻力,降低了政府治理腐败的决心和能力。因此,要对这类官员及其家属的财产进行审核和确认,挖出他们的灰色收入,同时督促新上任的官员按规定公开自己及家庭成员的财产,防止官员及其家属使用假名隐藏灰色收入或虚报财产、推动财产公开制度得到有效实施,就必须建立金融实名制。首先,要完善金融保密和处罚制度,要求官员在明确的时间内,将自己及家人的非实名制资产进行实名化,如拒绝执行或超过限定时间执行,将给予处罚。其次,必须建立相关制度明确官员的收礼标准,并对官员所收礼品进行登记。最后,要建立关于官员及其亲属的出境审查制度,防止官员及其家属将受贿资金转移到境外。

3. 建立健全公民参与腐败治理的相关制度

公民是遭受腐败“毒瘤”侵害最严重的群体，对腐败深恶痛绝。因此，应该将公民纳入反腐力量中，将公民参与反腐规范化、制度化，为公民提供一个参与腐败治理的合法平台。

首先，知情权是公民参与腐败治理的一项基本权力和前提条件之一。必须明确规定信息公开的范围、程序、过程和方式，对政府的政务信息、官员的聘任及其财产进行有效公开。其次，建立公民反腐教育体系，开发反腐教学资料，培养反腐败教师队伍，发展反腐败教育及其他教育活动。再次，建立健全公民参与腐败治理的激励机制和保护机制，鼓励公民参与腐败治理，并对其信息及人身安全进行保护。最后，建立公民与公共部门、私营部门等社会各部门进行交流合作的反腐败机构，并设立相关制度使其合法化、制度化，成为公民与各部门进行腐败治理的合作枢纽和制度平台。

五、结 语

廉洁透明的社会不是一蹴而就的，腐败治理是一项复杂而艰难的长期任务，这项任务不仅需

要政府参与，也需要公民的有效参与。中国可以在借鉴韩国的制度设计的基础上，不断完善自身的制度建设，打好反腐基础。注重预防与惩治相结合，与公民一同构建廉洁透明的制度体系和社会文化。

参 考 文 献

- [1] 刘重春. 理性化之路——韩国公务员制度研究[M]. 北京: 中国社会出版社, 2012.
- [2] 谢孝东. 韩国威权主义政治与腐败关系研究[D]. 西安: 西北大学, 2008.
- [3] 马占稳. 扬汤止沸: 韩国现代化中的早期反腐败——韩国现代化进程中反腐败问题研究之一[J]. 北京行政学院学报, 2004(1): 5-10.
- [4] 马占稳. 釜底抽薪: 韩国现代化中的后期反腐败——韩国现代化进程中反腐败问题研究之二[J]. 北京行政学院学报, 2004(2): 14-18.
- [5] 马占稳. 韩国反腐败中的制度建设(下)[J]. 北京行政学院学报, 2013(14): 25-34.
- [6] 黄卫平, 刘王裔. 我国领导干部财产公开实践: 现状、困境及对策——基于全国20个试点样本的研究[J]. 社会科学研究, 2014(3): 59-64.

The Reference of the “Korean Disease” Treatment to China’s Struggle Against Corruption

WANG Yi-xin

(School of Public Administration, Fujian Normal University, Fuzhou 350108, China)

Abstract: Corruption has historically been one of the most serious illnesses that hindered the development and progress of the country. The highly centralized autocratic power, the society’s high tolerance for corruption and the cult of the “rule by man” culture have shaped deep-rooted “Korean disease” that impeded the economic development of Korea. In this case, Korea takes the rule of law as the treatment to combat corruption. With the system design such as the establishment of the system of civil servants’ property known to the public, the implementation of the financial real name system, the improvement of citizen participation in anti-corruption system, the “Korean disease” has been effectively treated and controlled. The prescription and experience of Korean governance of corruption provides an important reference to China’s current anti-corruption work. It is thought that a sound anti-corruption system, an effective way to control corruption, should be established and improved to lay a good foundation for anti-corruption. Based on a reasonable system design, and gradual promotion of anti-corruption in China, an honest and upright social environment will be set up to propell the socialist construction.

Key words: Korean disease; corruption control; system design

【编辑 程广平】