

民进党当局滋生贪腐现象的政治文化根源剖析

李 鹏*

长期以来,民进党在台湾一直以所谓的“清廉”形象自居。随着岛内涉及到民进党当局的各种弊案不断爆出,陈水扁的主要亲信、家人、亲戚和民进党高官涉及弊案的消息层出不穷,引发台湾社会舆论的关注和政坛动荡,陈水扁和民进党在台湾的形象也因此跌入谷底。民进党何以在上台后短短6年多的时间里滋生如此严重的贪腐现象,本文将运用政治学相关理论,从政治文化中的体系文化、过程文化、政策文化三个面向,剖析民进党当局产生贪腐现象的根源。

一、体系文化根源:党政司法制度的缺陷

美国学者亨廷顿认为,腐败是公职人员为实现其私利而违反公认规范的行为。^①简言之,腐败就是以公权谋取私利。对于贪腐的成因,可以从主观和客观、宏观与微观等多个角度,从政治、经济、社会、文化等多个面向来进行分析。笔者认为,作为政治现象的贪腐,从政治文化的角度入手可以更全面深入地剖析其产生的根源。政治文化是民众长期形成的相对稳定的对于生活其中的政治体系和所承担政治角色的认知、情感和态度,是政治系统中的主观因素;它从结构功能上可分为体系文化、过程文化和政策文化三个部分。^②体系文化一般是指包括政治人物在内的大众对政治体系、政治制度和宪法性安排的态度和看法。^③贪腐现象之所以产生的一个重要原因就是制度的缺陷,而制度恰恰是政治文化中体系文化的重要内容。体系文化对贪腐的影响最典型的表现是,一旦制度和体系不完善,对公职人员的权力监督会减弱,对贪腐行为的制约效力就下降,让公职人员的贪腐行为有了可乘之机。

民进党上台以来之所以如此迅速和大规模地滋生贪腐现象,一个非常重要的原因就是制度缺陷。它主要表现在三种缺陷,一是约束机制缺陷,使得进行贪腐活动担负的风险和成本更小;二是机会结构缺陷,使得进行贪腐活动更加有机可乘;三是激励机制缺陷,使得进行贪腐活动更加有利可图。^④也就是说,约束机制的无力与激励机制的扭曲、机会结构的畸形发展一起构成了民进党当局腐败猖獗的制度原因。这三种缺陷又反映在三个领域中,其一是民进党内的权力分配制度不健全,约束和监督机制形同虚设。其二是台湾的政治体制中对当权者的权力制约机制设计存在缺陷,“总统”的权力高于一切,容易发生“绝对权力产生绝对腐败”的情况。其三是作为反贪防腐重要防线的台湾司法体系不能独立办案,容易受到政治力的介入,使某些贪腐者敢于漠视司法制度的威慑功能。民进党内形式上并不缺乏相关的党纪规章和监督机制。民进党的党章就规定,“各级组织之决议、活动有违背党章或本党之政策者,中央党部得予以公开谴责、撤销该决议或活动、撤销该组织之处分”;“党员之言行有违背党章、决议或破坏本党名誉之情事者,本党得予评议并裁决适当之处分”。从组织机构上看,民进党设有“中央执行委员会”和“中央评议委员会”,根据党章规定,“中评会”的职权包括“党员及各级组织奖惩之决定”,“中执会”的职权包括“审查奖惩之提案”。在惩处违纪的程序上,民进党党章也有规定,“有关各级组织之惩罚事项,由中执会提案,移送中评会议决。但中评会建请中执会调查之案件,中执会若未于三十日内提案,中评会得径行议决”。除了在党内具有最高效力的党章之外,民

* 作者为厦门大学台湾研究院院长助理、副教授,国家“985工程”哲学社会科学台湾研究创新基地成员。本文为教育部文科重点研究基地厦门大学台湾研究中心重大项目“台湾民众政治文化结构变迁”阶段成果。

进党还有“纪律评议裁决条例”对党员的违纪行为进行具体规范。但是,这些制度并没有能够有效规范和约束民进党上台以来的种种贪腐行为。

民进党上台以前从未体尝过权力的滋味,在2000年的选举中意外获得执政地位后,一直到今天,党内都还未能建立起有效分配和监督权力的机制。在以权力为中心的思维下,迅速形成了陈水扁一人独揽党政军大权的态势,民进党的各种制度、规章在陈水扁的面前形同虚设,甚至多次出现因应陈水扁一人之需而修改党章的情况。在意识到陈水扁的权力高于一切的情况下,陈水扁的家庭成员和亲信、民进党内的政治人物、亲近民进党的政治投机者就很自然地唯陈水扁的马首是瞻,而并不在意民进党的各种制度、规章。在他们看来,只要陈水扁在民进党内还掌控着最高权力,他们只要能够维系同陈水扁的特殊关系,即使有贪腐行为,民进党的党纪部门也会因陈水扁而噤若寒蝉,不敢对他们进行惩处,他们贪腐的成本因此大幅减小,风险也大大降低,更加刺激了他们的贪腐行为。在“台开弊案”、“SOGO礼券案”、“公务机要费案”等弊案被媒体爆出之前,民进党的党纪部门对这些涉案者的违纪行为并不知晓,即使在弊案爆出和被起诉之后,无论是停权、移送“廉政委员会”、退党或民进党对他们开除党籍也只是一种“事后诸葛”的处理。实际上,在维护执政地位的现实政治考量下,民进党的几乎所有运作和功能都不得不以维护陈水扁的权位为最高目标,与陈水扁关系密切人士的贪腐行为则被刻意掩盖或忽视,即使在围绕陈水扁的亲信、“第一家庭”的弊案频发的时候,民进党也不得不表示要“巩固领导中心”,从而付出损耗“清廉”形象,被认定是“贪腐政党”的政治代价。

陈水扁的权力不仅在民进党内无法受到制约,台湾当前的政治制度也无法有效约束陈水扁权力的滥用,也无法让他为亲信和亲戚的贪腐行为承担相应的政治责任而下台。台湾的政治体制是一种权责不清的“双首长制”,一方面“总统”负责掌握大政方针和内外政策,有权无责;另一方面“行政院长”是日常施政的核心,承担着施政的主要责任。^⑤陈水扁上台后,虽然第一任期是少数执政,第二任期当选的正当性屡受质疑,但却能够掌握着绝对的权力,不仅行政部门的权力来源于他,立法机构也无法对他形成有效制衡和监督。这种制度上的缺陷使得陈水扁集领导权、执行权和监督权于一身,能够毫无顾忌地根据他个人的意愿进行权力分配,而不用过多考虑会受到其他方面的制衡。比如在所谓“公务机要费”的弊案中,陈水扁之所以敢于使用假发票充帐,很大程度上就是认为没有人敢彻底清查“国务机要费”的具体用途。特别是在一些重要部门的人士安排上,陈水扁毫不掩饰其中政治酬佣的意涵,而政治酬佣本身就是一种机会结构的缺陷,是一种图利行为,在某种程度上对贪腐的产生有潜在的激励作用。现代民主政治同时也是责任政治,根据台湾多家媒体所做的民调,超过六成以上的民众认为陈水扁应该为他本人及亲信、家人所涉及的弊案负责,超过半数民众认为陈水扁应该下台。但台湾的政治制度设计中,无论是“罢免”还是“弹劾”,都具有相当高的门槛,希冀通过制度内途径让陈水扁为弊案负责下台的可能性极低,这在某种程度上对贪腐是一种激励和纵容。

在处理贪腐弊案的过程中,司法检调部门往往是最为关键的一道防线,台湾民众也都希望检调司法部门能够独立办案,还原真相,惩处贪腐。但台湾司法体系的制度设计却存在一定的缺陷,让司法检调部门难以摆脱行政力的控制和政治力的介入。台湾的“最高检察署检察总长”过去是由“总统”直接任命,2006年1月修正通过“法院组织法”后才改为由“总统”提名、经“立法院”同意任命之。而负责“贪污防制及贿选查察事项”的调查局则隶属“行政院法务部”。陈水扁对检调高层具有的提名权、行政隶属关系都可能让检调单位受到无形或有形的压力,也让民众质疑其办案的公正性。台湾《联合报》2006年6月的民调发现,分别有59%和62%的民众质疑检调侦办“台开弊案”和“SOGO礼券案”时刻意保护陈水扁一家;55%认为弊案不可能侦办到底,多数民众对于检调不受干预、独立办案的可能性感到悲观。^⑥在SOGO案被检方不起诉宣布终结后,根据年代电视台10月5日的民调,有51.22%的民众表示不满意。虽然吴淑珍在“公务机要费”案中被检方起诉,在一定程度上让民众感到安慰,但这并不意味着司法制度的缺陷问题得以解决。因此,司法制度的缺陷一方面会影响到贪腐弊案的惩办进度和结果,另一方面也会对某些有政治背景的贪腐者起不到应有的威慑效果,使他们从事贪腐活动的风险和成本降低。

二、过程文化根源：政商勾结的“非法寻租”

美国学者斯科特认为,腐败的实质是一种非正式的获取政治影响的过程。^⑧运用政治文化中的过程文化理论可以分析民进党当局滋生贪腐的另一种根源。过程文化是包括政治人物在内的大众对政治过程的一整套看法,它反映了公民对于政治参与的基本态度。^⑨在公共选择理论看来,政治过程其实是一个复杂的交易过程,作为政治主体的人都是“经济人”,他们在政治市场中的交易行为,同经济市场一样,都是以成本效益来计算的。经济学中的“寻租理论”能够比较有效解释政治交易过程中的贪腐行为。“寻租理论”认为人类所拥有的资源是稀缺的、有限的,它是通过权力来体现的,拥有资本的人或企业之所以愿意用自己的金钱与有权力的人手中的权力进行交换,不是为了等价交换获得正常的利益,而是为了用较低的贿赂成本来谋取有限的、稀缺的资源所蕴藏的巨额利润。^⑩“寻租”与腐败虽然是两个不同的概念,但“寻租动因”却是导致腐败产生的重要因素。

台湾政治市场的一个显著特点就是政商勾结的问题根深蒂固,政治活动深受金权关系的影响,政治关系在很大程度上表现为权钱交易关系。无论是在李登辉当政时代,还是陈水扁上台以后,台湾金权政治、政商勾结、权钱交易都是公开的秘密,而这种政治权力和经济资源的交换过程就极易导致贪腐的滋生。民进党当局政商勾结的非法寻租导致贪腐主要表现在三个方面,一是直接掌握政治和行政权力的公职人员利用手中的权力与厂商业者或财团相互勾结来共同图利。二是某些政治人物的亲信和家人利用这个政治人物的影响,直接或间接从事政商勾结、人事关说和非法敛财活动。三是财团和厂商业者借选举和其他政治活动之机,向政党和政治人物馈送政治献金,进行利益交换。

台湾的经济制度虽然是自由市场经济,但台湾当局仍未放弃对经济活动的不当干预。贝克尔曾表示:“腐败是政府干预经济的外在产物,对经济的控制越多,腐败也就越严重”。民进党上台以后,掌握了行政权力,在制定公共政策的过程中,在向公众提供公共产品的过程中,当局不断地创租设租,经济租金数额巨大,自然吸引寻租者前来与创租者勾结,以获取垄断利润。^⑪特别是在一些受到行政机关直接控制和影响的公共工程领域和行业,只要他们能够依靠行政权力取得低价买进高价卖出的特权,就能够获取高额的利润。这种贪腐弊案一般表现为两种效应,一种是官员滥用公共权力直接谋取个人私利,另一种是相关利益者谋取了私利,而间接损害了公共利益,或至少部分地降低或损害了多数民众的共同利益。2005年以来,台湾所爆出涉及民进党当局的一系列弊案都是“非法寻租”型的贪腐案件。在此类弊案中,官员往往利用手中的权力,通过左右招标结果来图利厂商,同时以收受厂商贿赂,接受不当招待等方式图利自己,从而严重损害公众利益。

除了一些有实际权力的官员进行“非法寻租”以外,某些与掌握权力的政治人物有亲属或密切关系的人也参与到“寻租活动”中来,这在陈水扁的家人、亲戚和亲信中表现得尤为明显。陈水扁的夫人吴淑珍、女婿赵建铭、亲家赵玉柱、前后两任“副秘书长”陈哲南、马永成所涉及到的弊案多数都属于此类的“寻租行为”。按理说,吴淑珍、赵建铭和赵玉柱等陈水扁的亲属并不拥有直接的和实际的权力,他们原本不具备能够与他人进行交换的租金;即使是陈哲南和马永成,他们所处的职位本身也不足以让他们具备创设高额租金的条件。“寻租者”之所以愿意与这些人进行利益交换,主要是因为他们相信这些与陈水扁有特殊关系的人完全可以借助陈水扁的影响力来帮助他们达到目的。而陈水扁的这些亲信和亲戚也相信他们与陈水扁的特殊关系能够给他们带来实际的利益,而实现利益的方式之一就是配合“寻租者”的“寻租行为”。赵建铭涉及“台开弊案”、吴淑珍涉及“SOGO 经营权之争”、一些公司雇请赵玉柱担任“门神”等都是此类“寻租”。比如在“台开弊案”中,根据“台北地方检察署”的起诉书指出,“不甘未在台湾银行出任要职的苏德建乃思谋乙职以求升官,且知悉非动用人事关说无法遂行,乃请托与第一家庭成员赵建铭熟识兼桌球球友之蔡清文向赵建铭为其说项,希望赵建铭运用其第一家庭之影响力为其谋求乙职董、监事职务,并允诺若出任要职将酬谢新台币300万元之报酬予赵建铭”;“马永成遂向林全提议可否由苏德建出任台开公司董事长职务,以同时解决台湾银行及台开公司人事问题,(财政部长)林全认为可行”。^⑫从涉案人员的身份、事由、动机和过程来看,起诉书中所描述就是一个典型的“非法寻租过程”。

民进党当局涉及贪腐的另一个重要表现是政商之间利用政治献金进行“寻租”，并以此掩盖受贿和某些不法利益交换。在台湾的选举文化中，金钱发挥着非常重要的作用，无论是竞选造势、日常选举开销还是买票，都需要大量的经费支持，这些经费很大一部分来自于政治献金。在台湾的“政治献金法”通过之前，政治献金成为政商勾结的藏污纳垢之所，不少政治人物利用财团、工商业界的捐助作为竞选费用，甚至有人中饱私囊，转为个人财产。政治人物在收受政治献金以后，一旦当选，对捐赠者往往投桃报李，许多政商勾结、利益输送的弊案就此产生，况且有时候政治献金和贿赂之间并没有清晰的分野，容易被有人以捐赠政治献金之名来进行贿赂之实。在民进党当局近年来爆出的弊案当中，其中与政治献金直接有关的就有“陈由豪案”、“陈哲南案”、陈水扁“台新银行秘账案”、赵玉柱侵吞陈水扁政治献金案等。如在“高捷弊案”中，前台湾华侨银行董事长，因金融犯罪逃离台湾的梁柏熏就指正陈哲男曾经在2002年9月非法收取了他600万元新台币的政治献金，答应帮他摆平官司，但拿了钱却没有办事。同时还传出高捷前董事长陈敏贤为筹募陈水扁竞选经费，透过中间人传话给厂商索取一亿元新台币的公关费。虽然2004年3月台湾通过了“政治献金法”，对政治献金进行了规范，但只要台湾金权化的选举制度和选举文化还存在，政商两界的利益需求还存在，就难以从根本上改变借披着“合法”外衣的政治献金进行利益输送和“非法寻租”行为的发生。

三、政策文化根源：利益价值取向的偏差

政策文化是公民对于这个国家或地区公共政策的基本看法，反映出大众对于重大政治问题的政策倾向、态度和价值取向，它影响到民众对社会的认识、对具体问题的理解和对理想目标的追求。执政当局有制定政策的功能，如何制定政策本身就会受到特定国家或地区政治文化的影响，反过来它又通过制定政策来影响政策文化。任何政策都有一定的价值取向，政策作为对社会资源的权威性分配，应如何分配，分配给谁，分配多少，都涉及到决策者的价值取向；同时，它又为社会不同群体和个人的实践活动提出行动导向，离开了导向就失去了政策存在的意义。^②贪腐的形成与政策文化之间的关系主要表现在两个方面，一方面，政策文化的价值取向在很大程度上会影响到官员和民众对贪腐成本、风险、是非的价值判断，一旦官员或民众认为当局的政策价值取向可能导致贪腐成本和风险的降低，就有可能滋生贪腐现象。另一方面，政策对社会资源的不公正分配本身也可能导致贪腐的发生。比如说，公职人员如果觉得通过公职获得的收益与他的付出不成比例，就可能产生强烈的贪腐动机，而厂商业者如果觉得某项政策会损害到自己的利益就可能进行“非法寻租行为”。民进党上台以来，在公共政策的制定和政策价值取向的引导方面，都产生了容易滋生贪腐的效果。

首先，政策导向以党派、个人和财团的私利为中心。民进党的政党属性决定了其制定的政策反映的是该党所代表的阶级、阶层和利益集团的利益，但作为台湾地区的“执政党”，它的政策同时必须符合多数民众的公共利益，在进行社会资源分配的过程中注意平衡原则，不能对本党、个人和财团有过度的利益倾斜，从而损害到社会公众的利益。陈水扁上台以来，台湾当局的不少政策自利化、财团化的倾向非常明显，从而导致与财团有关的弊案频发。特别在陈水扁极力推动的“二次金改”政策中，他刻意抛开财政专业部门，亲自主导这项专业性强、涉及面广、利益关系复杂的改革，希望通过公营金融机构的民营化，将财富转向支持陈水扁的“绿色财团”，培养亲陈水扁或亲民进党的金融资本集团，成为绿色势力的依靠经济力量。^③又比如在“中华电信释股案”中，台“交通部”将原持有的100%“中华电信”公司的股权，经5次民营化释股后，使该公司的公股部分降至50%以下，使“中华电信”公司正式成为民营公司，导致市值近6000亿新台币的“国营企业”因此被贱价转给了财团。民进党当局的上述政策导向除了专业层面因素以外，很重要的一个考虑就是从图利财团中最大限度地获取政党和个人的政治和经济私利。

其次，政策取向着眼于短线操作，政策表现趋向极端化。民进党在制定政策的过程中一个重要特点就是缺乏长远的眼光和战略性规划，往往只是着眼于短线操作和短期获利。出现这样情况的原因除了决策者的决策水平外，还有一个重要原因是短线政策更有利于图利某些特定的利益群体。一般来说，当政治人物或官僚的政治职位短暂和不稳固时，他们就会更注重获取短期的快速回报，而当他们的职位相对稳定和长久时，

他们就更注重长期效应以最大化其收益。^④短线政策操作可能导致的后果是某些公职人员或厂商业者不得不考虑如何在利己的政策变化前尽快获取高额利润和回报,甚至不惜采取非法的途径。短线操作、图利特定群体的政策取向所导致的另一个后果是民进党当局的政策越来越呈现极端化的趋势,以此来掩盖贪腐行为或为贪腐提供庇护。在最近爆出的系列涉及到陈水扁亲信家人的弊案后,陈水扁为了巩固权位,不断向“台独基本教义派”等极端势力靠拢,坚持实施某些不符合多数民众意愿和需求的政策,不仅伤害到民众的利益,而且在客观上为贪腐起到保驾护航的作用。

第三,政策规范功能屡受质疑,示范效用缺失。政策是一种行为准则和规范,其约束力介于伦理道德和法律之间。^⑤只有制定政策者自己带头遵守政策规范,民众才会信任并遵守政策。民进党上台以来,陈水扁当局的政治诚信屡遭质疑,已经几近破产,其制定出来的政策自然得不到民众的信任和接受。况且陈水扁本人及亲信、家人和民进党的高官屡屡爆出违反政策规定的贪腐弊案,如为吴淑珍推轮椅的罗太太冒领“国安局”经费、陈水扁动用“空军一号”为儿子陈致中下聘礼、陈水扁女儿的管家阿卿嫂支领“总统府”的薪水等等行为,都使民进党当局理应遵守自己所制定政策的示范作用消失殆尽。美国学者西尔德波认为,腐败的盛行既与病态的政治形式相关,又与不信任、耍花招、阴谋诡计的社会氛围有关,它会对社会的一般信心和信赖起到腐蚀作用,从而导致难以维持公民的道德。^⑥陈水扁和民进党当局的贪腐行为还为台湾社会道德规范起到了错误的示范作用,当陈水扁将在野党因贪腐而提出的“罢免案”操弄为“蓝绿对决”的时候,一些民众在族群动员的政治氛围下,丧失了最起码的道德是非观念,甚至有人为他们的贪腐行为进行辩解。这种道德伦理在政治操弄下的错位使得陈水扁当局敢于“理直气壮”地为贪腐护航,而并不在意其政治和法律后果。

四、结 语

从以上的分析中,我们可以看出,民进党当局在上台短短6年时间里就出现如此严重的贪腐现象,是多种因素综合作用的结果。政治体系上的缺陷使陈水扁的权力过度膨胀,无法有效约束;政治过程中的“非法寻租行为”,使民进党当局和特定厂商业者和财团的勾结更加紧密;而民进政策制定和推行过程中价值和利益取向的偏差,也在很大程度上导致了贪腐的滋生。目前,民进党在面对频频发生的“贪腐”现象的时候,依然无法正视“贪腐”发生的这些深层次的政治文化根源,还是从政治权位的角度出发,继续强调“巩固领导中心”,通过各种短线操作转移弊案焦点,无法拿出能够彻底切割和根治贪腐的手段和办法。这样的情况持续下去,不仅民进党无法从诸多贪腐弊案的泥沼中脱身,无法完全摆脱当前的政治危机,更会威胁到民进党的长期发展。

注释:

- ① 塞缪尔·亨廷顿:《变革社会中的政治秩序》,华夏出版社,1998年版,第59页。
- ② (美)阿尔蒙德和鲍威尔:《比较政治学:体系过程和决策》,上海译文出版社,1987年版,第29页。
- ③⑧ 燕继荣:《发展政治学:政治发展研究的概念与理论》,北京大学出版社,2006年版,第219、221页,第219、222页。
- ④ 杨沫:《“一把手”腐败现象与制度性缺陷》,《国家行政学院学报》,2005年增刊,第114页。
- ⑤ 张文生:《从“罢免案”看台湾政治的结构性矛盾》,《台湾研究集刊》,2001年第2期,第62页。
- ⑥ 台湾《联合报》,2006年6月28日。
- ⑦⑭ James C. Scott, "The Analysis of Corruption in Developing Nations", *Comparative Studies in Society and History*, II (2), 1969, p325, P340.
- ⑨ 张莎、聂志毅:《论腐败行为与行政权力腐败的法律控制》,《经济师》,2004年第4期,第60页。
- ⑩ 龙虎:《台湾金权政治:从公共选择理论角度分析》,《台湾研究集刊》,2003年第1期,第17页。
- ⑪ “台开案北检起诉书全文”,台湾《中时电子报》,http://news.chinatimes.com,2006年7月11日。
- ⑫⑮ 陈振明主编:《政治学》,中国社会科学出版社,1999年版,第312页,第306页。
- ⑬ 中国台湾网,http://www.chinataiwan.org/web/webportal/W5267467/Uxull/A127469.html。
- ⑯ Robin Theobald, *Corruption: Development and Underdevelopment*, (Duke University Press, 1990), p.142.

(责任编辑 刘 红)