

没有社会公众广泛参与的社会监督，再好的国家战略、再好的顶层推动和制度设计，最终也会变样走形。所以俄罗斯需要不断营造公众广泛参与的氛围，改变公众在反腐斗争中置之度外和被支配状态，形成对腐败的人人喊打之势。

# 俄罗斯如何跳出“反腐陷阱”？

文/唐朱昌

自2012年以来，俄罗斯反腐败态势如虹，相关法令连续出台，高官腐败丑闻接连曝光。一场俄罗斯转型史上最具有影响力的反腐战争已经打响。反腐是世界性难题，俄罗斯能否跳出历届政府的“反腐陷阱”，必为世界瞩目。

## 历届政府的努力

俄罗斯腐败现象带有鲜明的转型经济特征，主要表现为以公权力私有化为基础，通过权钱交易获取私利。集中表现在三个层次。一是借助大规模私有化，运用低估价值、暗箱操作、内部人控制等种种非法手段大肆侵吞国有资产。前总统梅德韦杰夫曾经估计，不法官员勾结商人每年侵吞国家资金达3000亿美元。据俄罗斯国家杜马1997年公布资料，俄罗斯私有化的损失总计达1.7万亿美元，相当于该国1996年GDP的4.2倍。二是表现为各级官员的普遍性腐败。俄前总检察长乌斯季诺夫曾认为，80%的官员有不同程度的腐败行为。2014年的索契冬奥会还没有开幕，但其中1/3的投入已进入官员或承包商的口袋。据媒体披露，近年来俄罗斯腐败官员平均每次收受的贿赂金额已达到27000

卢布。三是软腐败盛行。日常办事必须以行贿手段换取“平安和顺利”。腐败已渗透到社会生活的方方面面。俄罗斯列瓦达民意调查中心的调查数据显示，有88%的人在向国家机关寻求解决问题时曾遭遇过冷遇和刁难；有53%的人承认，为了解决自己的问题，有过贿赂别人的经历。俄罗斯内务部经济安全和反腐败总局公布的2011年的数据显示，俄官员平均每人受贿30万卢布，远高于2010年的6.1万卢布。专家则估算，俄罗斯目前每年与腐败有关的流动资金总量为3500亿美元。

由于腐败已严重侵蚀俄罗斯的社会肌体，从叶利钦开始，俄罗斯历届政府都采取一系列反腐败措施。早在1992年，就推出了第一部《反贪污贿赂法》。从2002年起，围绕公务员体系又采取了一系列反腐败措施。2003年，成立总统直属反贪污贿赂委员会，还在各级检察机关设立了反贪监督局。2010年颁布了《国家反腐败纲要》和《反腐败法》，时任总统梅德韦杰夫亲自担任反腐败委员会主席。然而，俄历届政府的反腐败努力，并没有使俄罗斯的腐败现象有明显好转。2012年12月5日发布的“全球清廉指数”排名中，俄罗斯排在第133

位。很多俄罗斯民众也已经对政府的反腐败失去了信心。2010年的民意调查表明，只有21%的民众相信总统和政府能有效制止腐败。

## 新一轮反腐浪潮

历届政府反腐效率低下，不仅影响了俄罗斯经济的发展、社会的公平和公正，影响了政府和执政党的威信，也使民众的反腐败热情严重受挫。

为此，普京第三次入主克里姆林宫后，立即再次举起反腐大旗，开展了新一轮反腐高潮。2012年5月19日，就任总统不到半个月的普京，就签署了总统令，要求削减中央和地方的一半“特权车”，并严格排查“特权车”的非法使用。2012年12月12日，普京在国情咨文中发誓：“要把腐败分子清除出政权机关！”2012年12月21日，俄罗斯国家杜马通过法案，禁止国家公职人员及其家庭成员在离职后3年内拥有海外资产。规定自2013年起，公职人员及其家庭成员购买的房产、土地、交通工具、有价证券、股份总额如超过家庭最近3年收入之总和，则必须申报并说明资金来源。2013年4月2日，普京签署了严



格执行官员收支申报制度的法令，规定政府官员和国企高管必须在7月1日前申报其2012年的收入和支出，拥有的外国账户、有价证券和不动产等情况；并与总理梅德韦杰夫率先示范，各自申报了本人的收支和家庭财产。4月19日，俄罗斯国家杜马又通过法律草案，禁止高级官员和议员拥有海外账户、有价证券、股票和其他外国金融工具。在刚刚进入2014年之际，梅德韦杰夫又签署规定，要求政府官员从1月10日起上交所收的礼品。

普京本人也在反腐领域亲力亲为，多次在各种场合强调反腐斗争中不存在“碰不得”的人，采取行动时不应该考虑这些人的官级和头衔。2013年前国防部长谢尔久科夫因涉嫌侵吞国防部资产，成为20年来第一名因腐败而丢官的部长。多名涉案国防部官员也同时被立案调查。随后前农业部长斯克伦尼克也因在担任俄罗斯农业租赁公司总经理一职时，涉嫌挪用高达390亿卢布的联邦预算拨款而被调查。地区发展部前副部长、彼尔姆州州长帕诺夫因侵吞亚太经济合作组织会议费用9300万卢布被撤职查办。其他政府部门的官员也相继曝出腐败丑闻被查办。

由于俄罗斯新一轮反腐浪潮还在持续推进，所以此次反腐浪潮的最终效果还有待观察，但有一点可以肯定，与历届俄罗斯政府的反腐措施相比，此次反腐浪潮更强调立法和执法双管齐下，力度之大、决心之坚定、涉及范围之广是前所未有的。它标志着俄罗斯在反腐败斗争的法制化、规范化建设中迈上了新的台阶。

### 反腐必须跳出“反腐陷阱”

反腐既非一次性行动，也非政府高层博人眼球的公关行为，而是一

场漫长的战争。俄罗斯新一轮反腐会不会重蹈历届政府之覆辙，再次陷入“反腐陷阱”？这种可能性并非不存在。笔者认为，俄罗斯要跳出历届政府的“反腐陷阱”，必须在未来漫长的反腐斗争中处理好以下几个关系：

1.立法与执法的关系。俄罗斯为反腐立法是合理和必要的，但立法只是反腐系统工程中的一个环节，反腐立法的有效还有赖于司法和行政机关强有力的执法与锐意的改革。俄罗斯的反腐立法虽然不断完善，但政府部门权力越大，官员的权力寻租越容易，在利益的裹挟之下，政府官员就不会有积极设计约束自身利益制度的动力，在一些领域甚至出现改革倒退，勤于审批懒于改革，既当“裁判员”，又当“运动员”，其结果是即使出台了为数不少的反腐办法，也只能停留于空转状态。

2.政府与市场的关系。腐败的盛行既缘于政府权力不受限制，也缘于市场的不完全。政府利用行政管制和官员审批制度，人为扩大资源的供求差额，形成资源差价，寻求设租和寻租的机会。但如果市场是完全的，市场在资源配置中起决定作用，资源价格能按照市场竞争条件出清，政府就很难利用干预垄断国民经济的核心部门、垄断重要的资源配置权、垄断信息，为自己设租。所以俄罗斯的反腐败不仅需要政府之手，更需要培育一个在资源配置中起决定作用的市场文化和市场规则，让政府遵循市场逻辑，以市场为基础约束自身行为，才能避免重蹈权力垄断下的反腐路径之覆辙，有效避免政府官员为寻租而到处伸手。

3.高压政策与长效约束激励的关系。俄罗斯早就把反腐败上升到国家战略层面，并为此建立了专门的反腐败工作机构。反腐姿态不可谓不高，

手段不可谓不严厉。但是，由于反腐行动中“夹生”着由权力中心、社会精英和金融寡头追求自身利益互动基础上形成的“官僚盈利部门”，仅仅依靠法律规定的严刑重罚，无法从根本上制约“特殊利益集团”，无法根本改变“有权势者通赢”的局面。为了真正通过反腐败遏制利益集团的“掠夺之手”，防范“劣治”驱逐“良治”，最重要的是建立对权力介入市场的长效约束和激励机制，造就政府官员“不敢”权钱交易、“不用”权钱交易、“不能”权钱交易、“不想”权钱交易的制度。“不敢”权钱交易就是要依靠严刑重罚的制度震慑政府官员；“不用”权钱交易就是要给政府官员以必要的激励，以俸养廉；“不能”权钱交易，就是要构建严密的权力监督制度，防范政府官员的权钱交易；“不想”权钱交易就是要在上述“不敢”、“不用”和“不能”的机制上强化对政府官员的廉政教育，以使他们不想权钱交易。这方面，新加坡和中国香港的经验值得俄罗斯借鉴。

4.顶层推动与公众广泛参与的关系。俄罗斯的腐败已呈现普遍化趋势，腐败已经成为被社会默认的潜规则，虽然大家痛恨腐败，但不得不学会适应它。在这样的环境下，腐败便成为身不由己的入乡随俗和“适者生存”的丛林法则。所以俄罗斯的反腐不仅需要强有力的顶层推动，更需要社会公众的广泛参与，把社会公众广泛参与的社会监督作为约束腐败的重要力量。因为没有社会公众广泛参与的社会监督，再好的国家战略、再好的顶层推动和制度设计，最终也会变样走形。所以俄罗斯需要不断营造公众广泛参与的氛围，改变公众在反腐败斗争中置之度外和被支配状态，形成对腐败的人人喊打之势。■