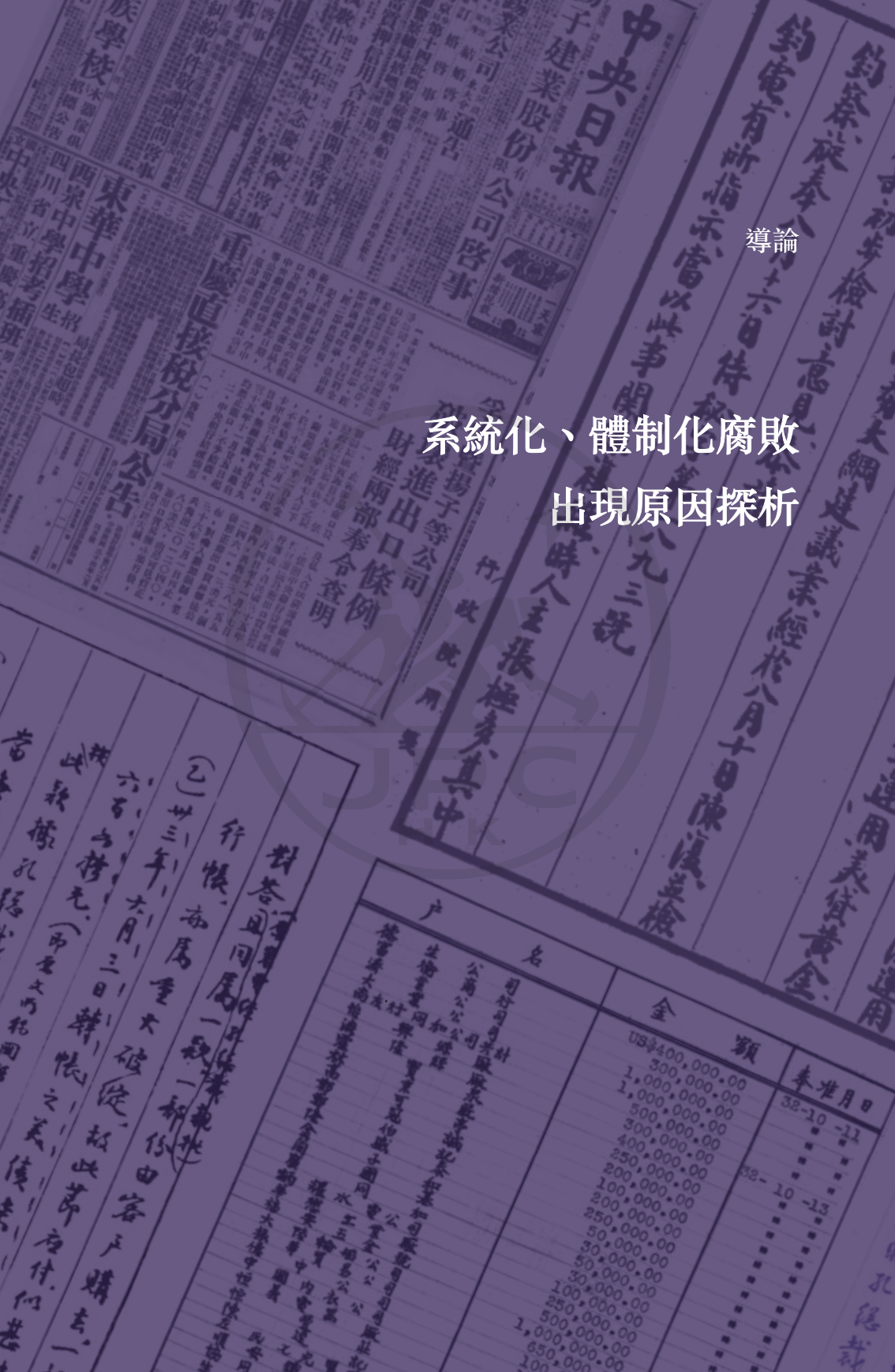


導論

系統化、體制化腐敗
出現原因探析



一、腐敗的定義

甚麼是腐敗？在科學領域中，腐敗指的是有機物因化學或生物反應而分解成無機物，例如最常見的就是食物腐敗；而政治學中腐敗的定義則是指在公私機構中利用職權牟取違反道德或法律的不當利益。這種政治上的腐敗又可以分為狹義與廣義兩種：狹義的腐敗主要從法律層面解釋，一般是將違背法律明文規定的犯罪行為視為腐敗，這種定義雖然清晰，卻無法涵蓋其他不當行為；而廣義的腐敗則延伸到社會與道德層面，不僅包括所有違法行為，還包含那些違反道德規範、職業操守和公共利益的行為，因此也被視為一種制度性的腐敗。狹義的腐敗是指公務人員個人或小集體為了私人目的而濫用公權或資源的行為，主要聚焦於個人微觀作用；廣義的腐敗指的是由於掌握政治權力的統治階層只顧自身利益，導致政治制度或政治治理的全面敗壞。兩者的共同點均是將腐敗理解為違背公眾利益、濫用委託人的權力、非法盜用公用資財、追求私利的一種行為，因此腐敗不僅僅是「收錢辦事」那樣簡單，其本質是一個極其複雜的系統性問題，它的核心在於「權力」與「利益」的不當交換，

嚴重威脅社會的公平正義和長遠發展。

腐敗的種類多種多樣，我們常見的腐敗包括行賄受賄、貪污侵佔、濫用職權、以權謀私、任人唯親、敲詐勒索、徇私舞弊等各種形式。貪污與腐敗這一現象並不罕見，古今中外早已有之，而且一直存在，不論是甚麼國家、甚麼時代、甚麼社會制度都會發生。一般來講，貪污必須具備兩個條件，那就是權力與金錢；所謂以權謀私，說的就是權力與金錢相結合而產生的惡果。導致貪污腐敗出現或泛濫的原因有很多，有不少腐敗的事例是與個人的道德操守有關，因此只要腐敗的範圍沒有蔓延，只屬局部、零星的現象，那就不是不治之症，還是有方法防止和懲治的。但是，如果整個社會出現系統化和集團性的腐敗現象，治理的難度就會呈幾何級數增加。這時的腐敗就不僅僅發生在那些品質惡劣的個別官員身上，而是像空氣一樣，瀰漫在政界、商界甚至整個社會，成為一種無處不在的制度性常態。而且這種影響會急劇擴大，所造成的社會危害極為嚴重，這就不能只用個人的道德規範來解釋這種現象，而應從體制上來思考這個問題了。

在中國歷史上，貪污與受賄往往是各級官員的一筆額外收入，俗話說「三年清知府，十萬雪花銀」，這乃是朝野上下心照不宣的事實，而且歷朝歷代延續不斷。別的不說，只以民國短短 38 年的歷史而論，貪污與腐敗就是一個長期存在而且愈趨嚴重的現象，因此一直為民眾所垢病。

南京國民政府成立之初，儘管國民黨一直標榜以廉潔、公平、勤政為宗旨，並以此作為勵精圖治的目標，但腐敗的現象不但沒有減緩，反而愈加嚴重。新政權的建立導致新權貴的出現，由於國民黨大幅度地吸收黨員，許多官員都將入黨視為升官發財的機會，而更多軍官與政客關心的只是個人的自由與利益，追求的更是如何讓

私人的貪慾得以滿足。¹

南京國民政府為了鞏固政權、維繫統治，對於貪污亦有所防範，譬如當時對於官員經商兼職之類的行為就控制得相當嚴格，國民政府成立後不久即於 1928 年 10 月 19 日發佈訓令，規定「嗣後政務官即因政務上之必要而兼差職，亦不得兼薪，並不得有支取車馬津貼類似兼薪之事項；事務官則絕對不得兼差職，倘敢故違，以貪墨論，即予褫職懲辦」。² 蔣介石作為黨國元首，為了鞏固政權，對於種種腐敗行徑亦極為痛恨，並竭力設法懲治與肅清。他曾在 1929 年初的一次演講中指責新政府內存在貪污現象，認為政府中「做官不貪贓、不納賄，真是鳳毛麟角。甚麼人不到政界則已，一旦有了地位，便想腰纏萬貫了」。³ 應該說蔣介石還是想盡力懲治腐敗的，他指使部下創立復興社以及後來積極推行的「新生活運動」，其實也都包含懲治黨內腐敗這一目的。

雖然貪腐現象在甚麼制度下都會存在，但相對而言，民主制度因為有法制的約束、輿論的監督和道德的規範，貪腐的行為及程度會輕一些。南京國民政府雖以共和政府自居，但長期以來實施的是一黨專制，當政者享有特權，官僚獨大、營私舞弊已成通病。儘管南京政府不斷頒佈懲治貪污的法令，亦設置了監察院等相關機構以制裁貪腐犯罪的官員，但基本上是徒有虛名，至多也是懲治那些沒有背景、缺乏靠山的貪污案件，被人譏為「只打蒼蠅，不打老虎」，以致貪腐行為屢見不鮮，而且愈來愈嚴重。

1 易勞逸教授 (Lloyd Eastman) 曾分析這一時期國民政府貪污腐敗的現象和原因。見易勞逸著，陳謙平、陳紅民等譯：《流產的革命：1927 - 1937 年國民黨統治下的中國》（北京：中國青年出版社，1992），頁 25 - 32。

2 〈國民政府訓令第 357 號〉（1937 年 5 月 6 日），轉引自《建設委員會公報》，第 77 期（1937 年 6 月），頁 1。

3 蔣中正：《蔣總統集》（台北：「國防研究院」，1960），第 1 冊，頁 527。

二、系統化、體制化腐敗產生的原因

儘管南京政府成立之初，官場上就存在著種種腐敗的行徑，但相對來講，這一現象在當時還不算是特別嚴重。真正形成國民黨內系統化、體制化的腐敗，應該是發生於抗戰全面爆發之後，特別是到了抗戰中後期，這種現象就更加嚴重，以致到了抗戰勝利之後，腐敗已成為一種極為強大的惡性腫瘤，並迅速蔓延和擴散，導致民眾的極度痛恨，實際上這也成為國民黨最終失去大陸政權的一個重要原因。

全面抗戰爆發後，為甚麼貪腐現象未能被制止或減輕，反而愈發嚴重呢？這個問題值得深入研究。

從政治方面看，全面抗戰爆發後，為了團結全國民眾、抵抗日軍的入侵，客觀上確實需要一定的集權，國民黨和蔣介石也正是利用這一時機，加速了政治上的專制與獨裁。1938年3月底在武漢舉行的中國國民黨全國臨時代表大會，通過《抗戰建國綱領》等一系列文件，並決議確立領袖制度，選舉蔣介石為國民黨總裁，從而在法理上規定他享有過去只有孫中山才擁有的由黨章規定的總理之權，對中央執行委員會決議享有最後決定權，這樣蔣介石便集黨政軍大權於一身，因此被人稱為「總裁即獨裁」。在專制制度下，立法、監察、司法機構形同虛設，監察院、審計部無法制衡行政、軍事、財政系統，權力高度集中，公權力極易被私用，導致貪腐失去制度阻攔。正如阿克頓勳爵（Lord Acton）所說的那句名言，「權力趨於腐敗，絕對權力絕對腐敗」，⁴ 權力一旦不受約束，就會導致腐敗的蔓延與泛濫。國民政府雖然也制定若干懲治貪污的法規，但這都是

⁴ 阿克頓（Lord Acton）著，侯健、范亞峰譯：《自由與權力》（南京：譯林出版社，2011），頁342。

一些表面文章；當權者為所欲為，無法或者說無意對貪腐進行制約，至多只是為了應付社會輿論，打幾隻蒼蠅而已。一旦貪腐案件牽連到高層，或危及到家族的利益，那就只能盡力掩蓋；即使處理，也是大事化小，最終也就不了了之。

再從吏治體系上看，中國的傳統文化以及官本位思想根深蒂固，長期以來均將任官視為最優的職業（所謂「學而優則仕」），並且以所謀官職的高低作為衡量一個人社會價值的一種尺度，實質上就是一種官職崇拜，是以官為本、官貴民賤的社會群體心理表現。國民政府成立後官僚體制極度擴充，加入國民黨被視為升官發財的捷徑，以權謀私成為官場上的潛規則。特別是全面抗戰爆發後，國民政府遷至大後方，由於交通阻斷、秩序混亂、機構鬆散，導致各級官員遇事推諉、塞責敷衍，人浮於事、尸位素餐的現象極為普遍，從而降低了政府的行政效率。《大公報》就曾批評當時的中國政治組織是「衙門多而效率低，空的衙門多而做的衙門少。今日中國政治組織上有三冗，冗事冗官冗衙門，而冗衙門中央尤甚地方」，提出「設官辦事，應當是先有事才有官」，所以「有其官必有其事，無其事即無其官」。⁵ 官員任用任人唯親、派系優先，官員為自保或牟利而相互勾結，形成「劣幣驅逐良幣」的官場形態。

從經濟層面上分析，抗戰爆發後由於物資缺乏、物價飛漲，軍、公、教人員均感生活困難。為了堅持抗戰，政府頒佈了一系列緊急法令，實施戰時統制經濟，管制物價，取締囤積居奇，統制外貿與外匯，對關係國計民生的物資實施專賣。這本是戰爭期間為了管制物資、擴大進口、維持後方民眾最低消費而必須推行的措施，但這一政策的實施卻導致價格出現雙軌制，黑市盛行，同時也讓那些主管財政經濟的官員手中權力日益強大。由於物資極度匱乏，以致於

⁵ 〈調整機構提高效率〉，《大公報》（重慶），1942年2月2日，第2版。

囤積、走私、貪污等各種腐敗行徑大行其道，官商之間相互勾結、狼狽為奸，大發國難財。以權謀私的行為益發普遍。若干高級官員，尤其是與孔、宋等豪門權貴有關者，大肆囤積居奇，以圖暴利。他們甚至利用職權，私事公辦，公款私營；他們的家屬則憑藉其特殊身分，亦官亦商，視違法亂紀為常事，一班不肖之徒，更是競相逢迎，朋比為奸，或假借名義向國家銀行貸借巨款，或套購外匯，大做其無本生意。於是上行下效，官商勾結，貪污盛行，政治和社會風氣每況愈下，國家財政日益困難，全賴發行鈔票應急，導致物價飛漲，通貨膨脹高居不下，公教人員薪資大幅下跌，難以維持生計。然而這些貪官污吏和不良奸商，特別是豪門的財富則日益暴增，過著極為奢侈豪華的生活。⁶ 這種借助權力而形成的官僚資本，以及由此而產生的特權階層，他們的目的就是要阻止市場經濟向公平競爭的現代化方向發展，反而著力將市場經濟引向畸形的方向，成為腐敗的市場經濟；這些特權階層便可利用手中的權力明目張膽地盜竊國家財產，從而對國民經濟造成無法彌補的嚴重破壞。

我們還應注意戰爭對人們心理上的影響以及道德上的破壞。抗戰初期全國軍民人心振奮，同仇敵愾，有錢出錢，有力出力。然而到了抗戰中期，由於受到戰爭潰敗陰影的影響，戰爭的殘酷讓一些人感受到生命的脆弱；再加上此一階段相對偏安，大後方又長期遭受到日軍的轟炸，人們的心態亦發生變化——紀律渙散、悲觀失望、得過且過、及時行樂，畏戰、厭戰和避戰的情緒日漸增加，社會風氣敗壞，傳統倫理、官場紀律蕩然無存。有學者以為：「自太平洋戰爭以後，一方面由於許多忠勇將士大多捐軀，另一方面，物質生活的確艱苦，於是狡黠之徒日益趨於作偽。加以美國參戰以來，大家了解這戰爭必定勝利，而美國物資之流入，也大開貪污之途徑；所

⁶ 黃宇人：《我的小故事》（多倫多：自印本，1982），上冊，頁331。

以軍紀綱常反日益不如過去了。是以抗戰前期確朝氣勃勃，而後期不免暮氣沉沉。」⁷電影《一江春水向東流》中陶金扮演的張忠良原本是一位具有正義感的青年，抗戰全面爆發後他隨政府遷往大後方，起初他對官場上的惡習極為反感，但隨著時局的變化，他的心態也開始發生改變，對那些貪腐行徑不僅習以為常，更是狼狽為奸，徹底墮落，可以視為體制性腐敗的一個生動案例。

戰時大後方集中了一大批政客、官僚、商人，有利於形成官商勾結的局面，當時大後方流行的諺語是「前方吃緊，後方緊吃」、「前方有甚吃甚，後方吃甚有甚」、「前方一身流血，後方滿口流油」。⁸蔣介石曾詢問陳布雷外間對孔祥熙有甚麼議論，陳布雷回答說：「普遍的批評，孔作生意，在北京政府時代買辦與官僚結合，南京政府時代買辦與官僚結合，尚有平津、京滬之距離；今者官僚、資本家、買辦都在重慶合而為一。」⁹陳的回答形象地反映大後方那些高官財閥相互勾結、以權謀私、趁機發國難財的行徑。更為嚴重的是，這種風氣甚至蔓延和傳染到政府的中低級公務員、乃至一般民眾的心理當中。儘管他們對於貪腐行徑極為痛恨，但只要手中掌握了一點權力，他們中的有些人也會如法炮製，絕不放棄任何謀取私利的機會。由於社會經濟狀況日益困難，通貨膨脹愈加嚴重，導致眾多工薪階層生活難以為繼，不少人不得不從事黑市和投機交易；而軍隊中的軍官待遇普遍過低，無法維持自身和家屬的日常生活，所以剋扣軍餉、吃空額、走私經商便成為其重要收入來源。在這樣的大環境之下，道德規範遭到破壞，各種陋規、潛規則亦大行其道，貪腐

⁷ 胡秋原：〈序〉，載何成濬著，沈雲龍校註：《何成濬將軍戰時日記》（台北：傳記文學出版社，1986），頁14。本書所有日記類書籍，再次引用時均省略作者名。

⁸ 唐縱：《唐縱失落在大陸的日記》（台北：傳記文學出版社，1998），1941年3月31日，頁177。

⁹ 《唐縱失落在大陸的日記》，1944年5月21日，頁392。

行徑更是見怪不怪、習以為常了。

正是因為貪腐行為已成為系統化、體制化的痼疾，所以不論是主持國家政權的黨國領袖或主宰地方的封疆大吏，還是那些掌握一定權力的低級官員，也都上行下效——他們利用手中的權限，採用非法侵佔、盜賣勒索、欺詐行騙、行賄受賄等各種手段，來貪污錢財物資，特別是從事財政、金融、稅務、交通、糧政等機構的官員，更是可以利用他們手中掌管的權力，為所欲為，上下其手，或是集體作弊，濫用公款，將錢財攫為己有。譬如 1945 年 3 月黃金提價的消息泄露後，除了那些與高層金融機構官員有密切聯繫的大佬先行投機外，其他聞訊的銀行職員也都利用時間差，趁機購買，強佔不義之財。至於軍隊中吃空餉、報假賬，甚至武裝走私的事例更是不勝枚舉。

除了營私舞弊、囤積居奇以外，更嚴重的是貪污腐敗的孳生與蔓延。蔣介石本人也清楚，「前方士氣不振，後方人心弛懈，皆因物價高漲、生活艱難之故。經濟之於戰爭之成敗，其關係之重大，甚於一切之武力。近日社會奢侈與官員舞弊，若不積極整飭，後患無窮，必使有以安定也」。¹⁰ 儘管政府屢屢發佈懲治貪污的法令，也曾處決過一批貪腐罪犯，然而實際效果卻恰恰相反，大後方貪腐的案例可謂屢禁不止，日趨嚴重。除了那些耳熟能詳的重大貪腐案件，如林世良走私案、美金公債舞弊案、黃金提價泄密案等等，陳克文、唐縱等人的日記中也常常記錄政府和軍隊內的各種貪腐案件，譬如「中央組織部總務處長陳某與事務科長朱某通同作弊，屯（囤）

¹⁰ 《蔣介石日記》，1943 年 4 月 6 日。本書參考之《蔣介石日記》如無說明，均引自蔣中正著，台北抗戰歷史文獻研究會編，《蔣中正日記（1937－1945）》，電子版。