

# 民国反腐：不敢打“老虎” 只敢抓“鱼虾”

“半分责任不負，一句真话不讲……千秋事业不想，万民唾骂不冤。”这是“中华民国”时期一首颇为流行的讽刺国民政府腐败的打油诗。由此可以看出，民国时期积攒多年的腐败之重和民众的怨声载道。

众所周知，“中华民国”时期只有从1911年至1949年的短短38年，这也是中国现代化进程中的一个重要时期。但是，也正是在这段转型的“中华民国”时期，贪污腐败猖獗不息。

“‘中华民国’存在的时间很短，然而，正是以其短暂的存在，向人们展示了一个政权反贪污腐败的失控，及由此带来的一系列政治、经济和军事战线失控的艰危局面，最终导致全国性统治政权覆灭的结局。”北京师范大学历史学院教授邱涛分析道。

## 总统带头贪腐

在带头贪腐的同时，袁世凯为了反贪腐也做了一系列的举措，应当说，在一段时期之内，这也起到了一些防止权力过分滥用的作用。

北洋军阀政府时期（1912年-1927年），出于维护自身统治的需要，无论是在制度建设、政策措施的制定和实际行动中，对贪污腐败行为，都采取了打击措施。

但是，由于在这一时期根本大法的频繁演变所造就的总统独裁权力的日益增强，以及从中央到地方的军人独裁等等状况都表明，体制本身造成的权力不受约束，决定了当时的北京政府的反贪斗争不可能真正获得成效。

这一时期的最高统治者纵容甚至参与各种“陋规”的分配。“陋规”是一种不正当的违法收入，从清代传承下来的各种“陋规”，在民国时期不仅未能遏制，反而愈演愈烈，不仅各层官员有之，甚至总统也参与其中。

“民国北京政府时期的历届总统皆涉身其中，以徐世昌为例。”邱涛举例道，“根据自袁世凯任大总统时开始的‘陋规’，新总统到任后，照例应当由财政部筹拨150万元，由财政部总长亲自送交新总统，作为其到任后的零用——总统留100万元，另50万元给财政部总长。

而徐世昌到任后，这笔费用由交通总长兼财政总长曹汝霖送交，徐世昌竟全部留下，未按惯例给曹汝霖50万元，曹汝霖不好意思要，其他阁员也不便代索，这件事无形中搁置了。

直到五四运动时，曹汝霖为卖国罪魁，爱国学生激于义愤，捣毁其住所。有人劝徐世昌还给曹汝霖一部分款项，借资补偿其损失，徐世昌也只给了曹8万元。

“出于政治目的的各种行贿收买和相应的贪污行为比比皆是，自袁世凯开始，经黎元洪、段祺瑞、冯国璋、张作霖、曹錕、吴佩孚，到蒋介石，无不是带头为之。”邱涛说。

袁世凯为了稳定自己的总统地位，不仅要收买反对派人物，还要收买一部分实力派人物。其中，前者的收买支出支付的次数最多，也最复杂；后者的对象不乏各省当权的军政大员以及一些本来就和袁世凯同一阵营的势力，都需要通过费用来巩固关系。

与此同时，他还注意到需要收买新闻界、文化界人员的“采访”“通讯”“宣传”等行动费用，用以维持表面的光鲜亮丽。

在带头贪腐的同时，袁世凯为

了反贪腐也做了一系列的举措，应当说，在一段时期之内，这也起到了一些防止权力过分滥用的作用。但这些治标不治本的措施，本就如同隔靴搔痒，何况从总统的角度来说，也是实行不下去的。

随着政府机构组建日趋完备，职权日益增加，官吏违法失职行为也日渐增多，开始危及袁世凯北京政府的统治。

1914年，袁世凯建立了平政院肃政厅，专司违法和失职官吏的举发。可惜的是，肃政厅仅存于袁世凯时期，且一心想要独揽大权的袁世凯对平政院和肃政厅的裁判拥有最后决定权，无论是大总统特交查办还是肃政史自行提劾的，最后均需总统认可才能实施。

到1916年，袁世凯死后，北洋军阀各派首领，仍假借“民国”之名，实行独裁专制，且“裁撤平政院所属之肃政厅”。

1913年，“中华民国”国会成立后即开始制定宪法，并通过了《“中华民国”宪法草案》（即天坛宪草），依照“天坛宪草”规定，“中华民国”实行议会政治，三权分立。但由于试图通过国会和内阁限制大总统的权力，遭到袁世凯的反对，他决定直接干预宪法起草工作。

最终于1914年公布的《“中华民国”约法》变形成为：实行总统独全制，取消内阁制，设国务卿和参议院协助总统处理政务，并取消三权分立制。这样，就从根本大法上破坏了宪政精神和反对贪污腐败的精神。

## 大发“国难财”

1942年，国民政府争取到了美国的5亿美元贷款，而孔祥熙借负责这些事务之机，带头大肆贪污，上行下效，酿成了轰动一时的“美金公债案”。

“中华民国”史研究中，一般把1927年4月南京国民政府建立，至1947年“中华民国”最后一部宪法实施前这一段时期，称为“训政”时期。

这一时期的中华大地战争不断，先是南京国民政府北伐，然后爆发了抗日战争，1945年日本投降后，国共两党再次内战。频繁的战事导致中国政权不稳、经济受到严重损害，老百姓持续生活在水深火热之中。

1928年，南京国民政府北伐统一后，国民党内部各方势力的争夺又趋激烈。

蒋介石为夺取中央领导权，削弱其他各派势力，以实现孙中山的“建国大纲”为幌子，提出了“统一军政”“实施训政”的口号。先颁布了1928年刑法典，该法典以《暂行新刑律》及之前各刑法草案为基础，参酌损益，愈加完备，但由于成立颇为仓促，条文过于繁杂，实行效果不佳。随后颁布了1935年刑法典，该法典较之1928年刑法典对于反贪腐方面的规定更为具体。

1931年“九一八事变”之后，中国面临着严重的民族危机，这时，全国各社会阶层和团体强烈要求国民党当局结束训政，实行宪政，开放民主，创造良好的政治环境，全民族共议拯救国难之道。

但是在抗战时期，尤其是中后期，由于战局趋于平稳，在大后方，国民党专制独裁统治得以随之日趋加强，国民政府各级官吏遂得以利用其手中职权，弄权贪污。

邱涛介绍道：“这些大发国难财的大小官吏，重点集中在物资、黄金和外汇三个方面。据史料显

示，1941年6月，美国政府曾冻结中国私人及公司、银行在美国的存款，其中私人存款约为一亿一千八百万美元。1948年3月，在美国参议院外交委员会发表的援华报告中，美国人估计中国私人所有的外汇黄金、外币约为5亿美元，这样数量巨大的私人存款，而且是集中在小部分人手中，其来源很明显，有相当大一部分是贪污受贿、操控图利所得。”

这一时期，各级贪官污吏，尤其是上层官僚豪门集团发国难财的方法主要有：购买军火，从中贪污；操纵公债投机；在香港搞黑市外汇交易；印制钞券；利用抗战后方物资奇缺之机，囤积居奇和走私贩运等等。

邱涛举例道：“具有代表性的案件之一为‘美金公债案’。1942年，国民政府争取到了美国的5亿美元贷款，而孔祥熙借负责这些事务之机，带头大肆贪污，上行下效，酿成了轰动一时的‘美金公债案’。”

经查，孔祥熙一伙在这一起案件中共贪污20多亿元，且证据确凿。蒋介石包庇失败，不得不委派财政部长俞鸿钧进行查办，最终也仅使孔祥熙于1945年辞去了行政院副院长、中央银行总裁、中国农民银行董事长等职。

抗日战争时期，国民政府除继续沿用1935年刑法典和某些战前颁布实施的刑事单行法规外，又根据抗战形势，制定了一些刑事特别法，以适应战时非常时期的需要。1943年颁布了《惩治贪污条例》。可以说，当时的国民政府已经意识到贪腐造成的负面效果。

## 失去民心的政权

表面上蒋经国将孔家扫除出上海，但实际上，他的退让显示出“打虎”之行无功而返。

抗日战争胜利后的敌产接收中出现的严重腐败，使国民党政府的威信在民众心中急剧下降。

八年的抗争胜利后，国民党各级官僚到达收复区，在没有受到约束和监督的情况下，他们各谋私利、滥用权力、营私舞弊，给收复区人民留下了极坏的印象。如上海的当地人给予接收人员一个贬称——“重庆人”，并说他们只对五子感兴趣，五子指的是：条子（金条）、房子、车子、馆子。

当时的《大公报》在半个月中两次发表社评呼吁：“我们现在不但要收复失土，而且去抚慰受创的人心，收复失土，千万不要失去人心。”“二十几天时间，几乎把京沪一带的人心丢光了。”

虽然舆论监督力量和效果微弱，但还是引起了一定的社会效应，为了缓和舆论对接收中大规模贪污舞弊情况的批评，1946年，国民政府责成监察院牵头，组织接收清查团清查各地敌产接收的情况，然而，此时距离接收敌产的时间已经过去了一年了，雷声大雨点小的清查团最后也只抓出寥寥几个案例。

抗战结束后，国民政府迁回南京。蒋介石南京国民政府也对贪腐行为作斗争，对贪腐行为虽有所制约，但一旦牵涉到统治集团的高层，涉及家族利益，为了不牵一发而动全身，往往就不了了之。这也是蒋介石政权最终丧失民心，在中国共产党政治、军事压力下，迅速崩溃的根本原因，最具代表性的事件是蒋介石之子蒋经国上海“打虎”之行。

由于战后经济尚未得到恢复，又马上爆发了全面内战，人民根本

没有“休养生息”的时间和机会。全国的通货膨胀现象十分严重，以上海为例，1945年9月至1946年2月，零售物价增加了5倍，一年后又涨了30倍。但这时政府采取各种措施，皆未能奏效。

1948年8月21日，蒋介石任命俞鸿钧为上海经济管制督导员，赋予警察大权，施行币值改革、限制经济、禁止工资与物价上涨，不过真正担纲的是其副手蒋经国。蒋经国一到上海就立即投入工作，他将自己的队伍派驻到上海管制区下的江苏、浙江、安徽三个省，并在上海等地张贴公告：凡检举违反经济管制者，经查属实，可以得到没收的财物折价之三成，作为奖金。并称对奸商速审速决，不予宽待。

经济改革近一个月后，物价明显稳定下来，上海的舆论对此评价很高，而蒋经国对此并不满意，他认为他的目标不只是控制住物价，国民党要扭转颓势，必须要扫除腐败势力。

但上海是当时的全国经济中心，多位大“老虎”卧伏其中，蒋经国在这时遇上了孔祥熙之子孔令侃。蒋经国在指控孔令侃的扬子公司存在经济犯罪后，经宋美龄的劝解，由孔令侃作出和解姿态，交给政府约600万美元，之后孔令侃就离开了上海。

最终，扬子公司查而未抄，蒋介石恐引起孔家和夫人宋美龄对蒋经国的不满，只得密令蒋经国不要再查下去。表面上蒋经国将孔家扫除出上海，但实际上，他的退让显示出“打虎”之行无功而返。

此外，当时的政府要施行币值改革，要求民众兑换金圆券，虽然民众对国民党政权失望，但由于蒋经国上海打虎，因此还存有一些希望，觉得政府这次是要动真格的。老百姓就排队去兑换金圆券，结果不到2个月“打虎”就失败了，更关键的是由于全国经济管制导致的连锁反应。

随着“打虎”失败，几个月后，金圆券就成为废纸，反倒成了政府攫取老百姓财富的手段。“经过币值改革，把老百姓的金银、外币都换了金圆券，瞬间兑换了金圆券的老百姓变得一无所有。这样一来，蒋介石连普通老百姓、知识分子的支初也失去了。”

1949年初，由于国民政府的政治、军事、经济出现全面崩溃，为形势所迫，蒋介石不得不在1月21日宣布“引退”。

## 民国反腐启示录

“中华民国”建立的反贪机制最终往往都流于形式，甚至被统治者自己破坏，有关职能部门不敢打“老虎”，只敢抓“鱼虾”。

腐化是缺乏有效的政治制度化的一种表征，它导致公职官员没有自律感，缺乏操守，妄取分外之利，不尽职内之责。对一个政权的统治造成毁灭性灾难的因素中，贪污腐败是最根本性的、最致命的一种因素。

邱涛分析道：“而民国时期的贪污腐败之严重，存在很多原因：第一个原因是我们的传统政治模式确实存在着这样一种传统，导致他们使用金钱作为润滑剂；第二是由于近代中国是一个转型时期，外敌人侵情况下，导致中国社会不稳，新旧政权频繁更迭，旧的和新的统治者为了稳固自己的权力，主要依靠武力和金钱两种手段；第三是中国当时的制度原因，民国时期是从封建社会的君主专制到民主共和制

的转型期，旧制度留存，新制度要确立，必然会给贪腐留有太多空档；第四是民国时期的法律、政治制度似乎在逐步完善，但是在制度和执行之间存在差距，也就是有令不行有禁不止；第五是对反贪腐而言，并不是一个很好的社会形态，且如果政治或者说行政权力对此干预过多，会造成很多问题。”

邱涛认为：“无论是北洋政府，还是国民党政权，对中国传统中反贪腐的思想因素及监察和惩戒制度多有借鉴，但是，他们吸收更多的，却是贪污、索贿受贿、操控图利的手段。‘中华民国’的消亡，可以说，除南京临时政府时期，北洋军阀政府和南京国民政府的消亡，其深层、根本的原因，是由于政治、吏治的腐败及官僚体系的贪污腐化。”

从众多史料中，我们可以看出，在“中华民国”根本大法性质的法律文件中，在反贪精神方面都是很明确的。无论是《鄂州约法》《临时约法》，还是袁世凯统治时期的“天坛宪草”，蒋介石统治时期的“五五宪草”，1946年的《“中华民国”宪法》，皆是如此。“中华民国”时期的各个政权，为了维护自身的统治，一度也十分注重加强反贪制度建设。

北洋政府时期的中央反贪机构中，监察机构是平政院和肃政厅，北洋政府在1914年先后公布了《平政院编制令》《肃政厅处务规则》《纠弹法》《行政诉讼法》《诉愿法》等一系列法令法规，确保监察反贪机构的建设和职权的行使。

审计机构为1914年成立的审计院，负责审计国家的岁出、岁入和一切财政规程。惩戒机构为平政院以及文官高等惩戒委员会、文官普通惩戒委员会、司法官惩戒委员会、审计官惩戒委员会等。

国民政府时期，制度建设尚算完备。有各时期的《国民政府组织法》《国民政府监察院组织法》等组织机构法规，有多次修订的《“中华民国”刑法》和《惩治贪污条例》等刑事、行政法规，对反贪腐作出法律上的量度。

“但值得注意的是，‘中华民国’短短的38年时间里，反贪的成效，并不是随着时间的推移和制度的愈加完备而逐步加强，反而是日趋削弱的。反贪制度建设在整个‘中华民国’时期有一个‘强力建设——趋于完备——作用日渐减弱——名存实亡’的衍生过程。在北洋政府、国民政府的自身发展中，也有这样一个过程，中间会稍有振作，但最终陷落。反贪制度的执行力度，也是由强变弱。”邱涛说。

种种事例说明，“中华民国”各时期的政府并不是不反贪，但是在具体的运作过程中，他们建立的反贪机制最终往往都流于形式，甚至被统治者自己破坏，有关职能部门不敢打“老虎”，只敢抓“鱼虾”。

“从民国的反贪历史可以看出，近现代社会，当一个国家处于变革时期、介于传统与现代之间，其中的腐化现象，比该国在其他时期的腐化现象，更为普遍，腐化的程度则与社会和经济的迅速现代化有关。通常，腐化现象在现代化进程的最激烈阶段，往往会最广泛地蔓延于整个官场。而一个政权的吏治清明与否，关系到政权的生死存亡，当反贪机制和举措无法从根本上消除贪污腐败，甚至不能对贪污腐败加以有效地遏制时，必然会导致吏治的崩溃和政权的瓦解。”邱涛总结道。（文/虎静 来源：《民主与法制时报》）