

十八大以来，中共发动了一场轰轰烈烈的反腐败运动，至今仍在如火如荼地进行着。随着运动的深入，需要开始思考运动的一系列问题，例如反腐败的现状如何？运动到今天有什么经验教训可以总结？如何深入下去？反腐败运动向何处去？对这些问题的思考，有助于深刻认识中国的腐败根源，和如何建立少腐败甚至不腐败的清廉政府。

因为存在着触目惊心的腐败现象，就要去发现和整治腐败。反腐败运动所触及的是已经发生腐败之后的事情。在反腐败之前的问题，就是如何预防腐败，而反腐败之后也是如何预防腐败。总体说来，现在的反腐败运动主要是聚焦于中段，对前段和后段则强调得不够，使得人们在支持反腐败运动的同时，对其未来充满不确定感。

反腐败运动到今天已经取得很大的进展，也积累了诸多经验教训，可以从如下几方面来说。

第一，反腐败运动和法制与法治建设结合得不够。反腐败运动本身不是目标，最终的目标在于建设清廉政府。反腐败是建立清廉政府的起点，但清廉政府的确立还是需要依赖于有效的法制和法治。“法制”和“法治”是两个相关但不同的概念。“法治”就是根据法律行事，包括反腐败，并且人人（任何组织）在法律面前平等。“法制”则指的是一整套可以依据和执行的法律体系。“法制”是“法治”的前提。

反腐败需要同时做两件事情，一是反腐败的制度建设，二是根据制度反腐败。在这两方面仍然有许多改进空间。如同任何一次运动式的反腐败，这次反腐败运动开始以来，各地也产生了一些不按法律来办的案子，办案人员经常过度使用非法律的方法。中共十八届四中全会所通过的法治建设，其中最重要的一条就是，法治是改革的基础，任何改革必须具有法律依据。实际上，反腐败更是必须依据法律。在法治建设方面，四中全会已经有了一个规划，很多方面还很具体，但就落实来说，仍是早期阶段。反腐败运动可以结合四中全会的精神，把反腐败运动紧密地和法制、法治建设结合起来。

避免成为窝里斗

第二，反腐败如果长期处于运动的方式，不能转化为制度建设，就有可能触发和演变为无限制的党内政治斗争。依靠自下而上的力量来反腐败，其政治理性是可以理解的。反腐败的各种阻力是显然的，并且各种阻力主要来自执政党和政府内部。如果没有外部力量的参与，或者内部各种力量之间的冲突（官方称为“斗争”），反腐败很难进行下去。实际上，在反腐败还没有取得决定性胜利之前，腐败势力也有可能反扑。从目前的形势看，尽管党政官员的腐败行为有所收敛，反腐败的确还没有取得决定性的胜利，反腐仍然需要依靠外部力量和内部的冲突。

不过，反腐败运动以来，已经在地方政府层面逐渐形成一个风气，那就是组织内部的官员互相揭发，互

郑永年〇专栏

中国反腐败运动如何深化

相举报。在一定程度上，这种方法很有效，发动群众来反腐败。但在政治环境里，使用这种方法要特别小心。在一些地方，互相举报甚至报复犹如文革期间的“阶级斗争”。在很多组织里面，本来大家因为各种利益纠纷，互相之间就存在很多矛盾甚至冲突。反腐败运动一来，就给矛盾的双方互相斗争的机会，往往是往日“受压”的一方，想尽一切办法来反击另一方，“腐败”也成为最好的攻击手段。当然，这里也不应当否认“被举报”一方所存在的腐败问题。

这种方式在中国已经形成一种传统，现在再次得到强化。尽管这种方法在政治上说很有用，但和法制和法治发生严重的冲突。过度使用此方法，会使得建立起来的法制无效，而法治更是建设不起来。反腐败必须防止无限的政治化，腐败案件必须查，但必须建立在法制和法治的基础之上。在法制和法治基础上的反腐败，既可以彰显法律的权威，更可以防止执政党政治内部的对立化。在方法论上，一定的妥协是必须的。这里所说的妥协不是对腐败案件的妥协，而是在人事安排上的妥协。一旦互相揭发，人事问题的路线就重要起来，即反腐败的为一方，而腐败的为另一方。这样，就会用特定的人事来论路线，用特定的人来划线。政治“站队”的做法会造成无穷的党内政治斗争，即胜者为王、败者为寇。在反腐败方面，仍然需要团结更广泛的干部；否则如果造成了无限的政治化，就会演变成内部政治的严重对立。

第三，反腐败还需要考量执政党的政策执行能力问题。反腐败方法不当，整个党政官僚机构就会在执行政策方面，采取负面抵制的方法。今天，执政党的政策执行已经面临巨大的阻力。尽管高层大力推行改革，但各级政府没有什么大的动静，这和反腐败的方法有一定的相关性。反腐败有两个有机的部分组成，一是清除腐败者，二是录用清廉者。在清除反腐败者方面，鉴于大面积的腐败，要把所有的腐败者清理掉，有很大的难度，但腐败者不能再担任重要工作岗位。这就要设计一套政策，类似香港当年的“大赦”政策，对一般腐败案件，在一个时间段之前的不再清查，这样就可以避免反腐败方面的民粹主义，稳定政治局势。但更为重要的是，要给清廉的新人予录用和提拔的机会。简单地说，就是要实行“老人老政策，新人新政策”。今天，对查处腐败方面取得了很大的成就，但在“给清廉的人机会”方面显然做得不够。这使得执政党的政策执行不力。

第四，反腐败不可以过于道德化。无论是官方还是民间，人们对贪官恨之入骨，这不难理解。实际

政党意识形态的问题。并且，尽管今天执政党也在努力推进法治建设，但法治建设的本质，即“皇帝犯法，与庶民同罪”的观念仍然没有推行开来。所举的这些制度建设，都是在反腐败前所应当确立和践行的，它们都有助于预防腐败。

反腐败之后的制度建设并没有被人们所忽视。实际上，这方面也是中国社会呼声最高的。中共十八大反腐败运动以来，这方面的制度建设也有了很大的进步。例如司法制度的改革。去年四中全会通过的改革议程，包括建设巡回法院、跨区域法院和领导干部终身责任制。这些不仅可以减少甚至阻止司法地方主义，控制政治过多地干预司法，而且也可以澄清社会正义。在这些制度演变的背后，则是政法委本身的转型。政法委在其诞生时，其本来的目标就是要推进中国的法制和法治建设，但最后演变成破坏法制和法治（例如确立基于暴力之上的“维稳体制”）。现在纠正过来，要重新成为推进法制和法治建设的政治机构。

不过，反腐败制度本身如何建设，仍然是重要的问题。中国反腐败建制不是太少，而是太多，构成了可以称之为“内部多元主义”的局面，即体制内有太多的反腐败机构，党、政、军、人大、政协都有自己的反腐败机构，甚至连大学都有。这些机构缺失甚至没有协调，责任不明，不仅反腐败没有效率，反而给腐败很多机会。这次反腐败以来，呈现权力集中的趋势，即中央层面和省部级的反腐败由中纪委来负责。这个趋势不可避免，符合国际经验，也已经显示其高效率来。不过，从制度建设的情况看，重点仍然在新制度的设置，而不是旧制度的整合和改造。有两点是必须考量的。第一，光做加法不会有大的成效，更有效的做法是在整合和改造老制度的基础上，再加上一些新的制度。第二，在减少“内部多元主义”的同时，增加甚至强化“外部多元主义”，设置行之有效的制度，让社会和公众来参与反腐败。各国经验表明，没有外部反腐败，就很难真正有效和实现可持续性。

建设清廉政府是系统工程，反腐败仅仅只是其中重要一环。今天，在反腐败方面取得了初步成就后，需要做更多的理性思考，做更多、更深入的努力。

作者是新加坡国立大学东亚所所长
文章仅代表个人观点