

郑永年专栏

# 十九大与反腐制度建设

中共十八大以来，中国最引人瞩目的莫过于反腐败运动的持续展开了。这场反腐败运动在广度、深度和高度等方面都是前所未有的。

其广度表现在反腐涉及的官员数量，数以千计的官员被审判，并且仍然不断有新的官员被调查。其深度表现在反腐涉及各个“死角”，这次反腐败可以说已经覆盖经济、社会、政治和文化各个领域。其高度表现在反腐涉及的高级干部层级，所调查和审判的官员包括原政治局常委，甚至是现任政治局委员。

尽管自改革开放以来，中国取得了伟大的经济成就，但腐败一直困扰着执政党。多年来，中共高层一直把反腐败与“亡党亡国”联系在一起。不过，在十八大之前反腐败运动一波接着一波，但大都给人予“雷声大、雨点小”的感觉。十八大之后之所以进行了史无前例的反腐败运动，也就是因为之前反腐不力、腐败蔓延的广度、深度和高度达到了前所未有的程度。

十八大以来的反腐败运动“苍蝇老虎一起打”。这里最为重要的是对“大老虎”的整治。在十八大之前，一个最显著的现象就是寡头政治（或者官方所说的“团团伙伙”）的形成和发展。这明显表现在包括周永康、令计划以及军队的徐才厚和郭伯雄在内的案例上。尽管这些案例发生在不同的领域（政法系统、中办和军队），但都呈现出一个共同特征，那就是他们都各自形成了从中央到地方、横跨不同部委和不同地区的“团团伙伙”。

更为严峻的是，这些团团伙伙不仅仅涉及巨量的经济意义上的腐败，而且也深度干预执政党的政治，因此时刻都可以对执政党整体构成严重的政治威胁。在中共，人们对寡头政治似乎研究不多，但人们看看叶利钦时代的俄罗斯、今天的乌克兰等国家的现状，多少都能看到寡头政治对一个国家政治所带来的负面（甚至是毁灭性）影响。

中共是中国的政治主体，是唯一的执政党。在这个体制下，没有能够有像腐败那样（尤其是领导层高级干部的腐败）导致执政党“自我击败”的有效因素了。数千年的历史也充分证明了这一点，历朝历代从辉煌建国到最后的消亡都是因为腐败。这也是毛泽东和黄炎培先生在延安窑洞进行的有关“政治周期律”对话的核心要点。

执政党也并非没有意识到这个问题。从毛泽东到当代，也都是重视腐败问题的，对腐败也都是“格杀勿论”的。但是，这里的核心问题是：如何确立一套预防腐败和反腐败的制度？这套机制并非一时三刻所能确立，而是需要长期的探索。其中预防腐败要比反腐败更为重要，因为反腐败是事后惩治，而预防腐

败就是要防止腐败的发生。在这方面十八大之前有过很多深刻的经验和教训，主要表现在几个方面。

## 深刻的经验和教训

第一，过度的内部多元主义，即反腐败机制过多、过分散，而且缺少协调。从反腐败建制来说，中国从来不缺数量意义上的机制。从中央到地方的各级党委和政府、各个部委系统、各个组织都有反腐败建制。例如党、政府、军队、人大、政协、教育、企事业单位都有反腐败的单位。不过，它们之间并没有有效的协调和合作。在实际运作过程中，可能是相反的。如果各部门之间不能配合，不但反腐败没有有效性，更为腐败提供了制度空间。

第二，没有解决好“利益冲突”问题。一个简单的事实是，反腐败不能自己反自己，而应当由别人（即非利益相关者）来反。但这个简单的问题在十八大之前一直没有解决好，反腐败往往是自己反自己，“左手反右手”。各部委、各级政府的腐败都是自己负责来反。

在各级地方党委和政府，这就造成“一把手”的专断与腐败问题。例如在省委，省委书记是第一把手，而纪委书记负责反腐败。尽管纪委书记不是省委书记任命的，但纪委是从属于省委书记的领导，如果省委书记腐败了，纪委书记如何反腐败？各市、各县都有这样的情况。在这样的情况下，实际上造成了地方独立的腐败王国问题。

第三，没有充分考量到反腐败的法理基础问题。这里主要是指对被怀疑腐败的党政官员进行的“双规”现象。对党的干部尤其是高级干部来说，党纪在国法之上，在绳之以（国）法之前先要受制于党纪。这样做实际上也是合理的。不过，在法学界和社会层面产生了很不同的意见，甚至误认为“党纪”在“国法”之上。

十八大之后在这些方面发生了什么变化呢？人们每天的关注焦点在什么人被“双规”调查，多少人已经被审判等问题，但忽视了制度层面所进行的建设。如前所述，反腐败是事后惩治，是一种比较防御性的做法。对执政党来说，尽管在腐败的广度、深度和高度达到前所未有的时候，反腐败本身也是目的，因为如果不反，执政党就会遇到大麻烦。

不过，从长远来看，反腐败只是手段，建立一个不会使人堕落腐败的清廉政府才是目标。而清廉政府毫无疑问需要一整套预防腐败的制度来实现。十八大以来的制度建设，主要表现在如下几个大的方面。

其一，反腐败机构的有效集中。十八大以来，随着反腐败运动的深入，权力逐渐集中在各级纪委手中，尤其是中纪委手中。全世界一个普遍的规律是，反腐

败如果有效，权力必须集中。从经验来看，集中的权力的确有利于反腐和廉政建设。

人们可以以香港和新加坡为例说明这一点。香港的廉政公署和新加坡的贪污调查局，其规模并不大，但权力高度集中，它们独立操作，并且对最高领导人负责。十八大之后的权力集中，改变了以往反腐败机构过多、过于分散的局面，其有效性从这些年反腐败所取得的成绩来说是不言自明的。

其二，“让别人来反腐败”。这主要表现在两个方面。从横向看，中央各部委的反腐败事宜现在由中纪委来实施，也就是由中纪委派出反腐败机构和人员，进驻各部委负责那里的反腐败。各级政府也如此。从纵向看，反腐败实行“下管一级”，即省委一级的反腐败由中央纪委来实施，由此向下类推。这些制度彻底改变了以往“内部反腐”“自己反腐”的情况。而“下管一级”的反腐败机制，更是和“下管一级”的干部任命制度统一起来了。

其三，中央巡视制度的复兴和实施。就中央地方关系来说，巡视制度是中国传统政治制度的一个重要部分，是诸多传统制度中很有效的一种制度。这个制度的确立至少可望发挥两个作用。第一，对腐败“不留死角”。第二，摆脱既得利益的困扰而对它们构成威慑。经验地看，任何地域性的制度一旦形成，时间一长，就会变成既得利益，就会产生腐败。而流动性强的巡视制度，就可以对之构成有效制约。

其四，强化反腐败制度的法理性基础。这主要表现在正在建设的国家监察委员会。这些年来，这一制度已经在北京、山西和浙江等地进行了试点。如果十九大正式决定成立国家监察委员会，将是一个重大的制度进步。这里不讨论这一新制度对中国整体政治制度的影响。这里需要强调的是，这一制度有利于强化反腐败的法理性。这一制度的设立，明显和十八大四中全会通过的以“法治”建设为中心的改革方案有关。

正如王岐山今年3月在两会上所强调的“广义政府”所示，执政党也是这个“广义政府”的一部分。从实际运作来看，中国共产党纪律检查委员会和国家监察委员会是“一套班子、两块牌子”。这种整合或者一体化，有利于法治建设。这样，赋予国家监察委员会以法理权力来惩治违法的党政官员，避免了以往对党政官员进行简单“双规”所带来的弊端。

## 反腐败与政治斗争

讨论到反腐败的未来，也有必要讨论一下围绕着反腐败所进行的有关“政治斗争”。反腐败是不是政治斗争？很多年来，“政治斗争”似乎已经成为中国

政治的一个敏感词汇。海外经常用“政治斗争”的角度来看中国的反腐败，认为反腐败仅仅是领导人之间的权力斗争。

也正因为如此，中国本身对这个概念也敏感起来。其实不然。正如本文前面所说的，在中国的政治话语里面，腐败经常被视为是“亡党亡国”。既然腐败会“亡党亡国”，为什么不光明正大地对腐败进行这种“政治斗争”呢？

任何政治制度里面都会存在不同形式的政治斗争。毛泽东时代有政治斗争，问题在于一是没有规则，二是搞了扩大化。这是相辅相成的两个方面，没有规则（也就是没有法治）就会扩大化。扩大化不仅仅是党内政治斗争的扩大化，并且卷入了整个社会，过度政治化，影响到整个社会经济的运作，甚至社会群体间的暴力。

民主政治也是一种政治斗争，即基于规则之上的政治斗争。但“一人一票”的民主政治很容易导向民粹主义，把政治斗争向社会延伸，涉及社会大众，也会导致了过度的政治化。今天的台湾就是这种趋势。近年来，西方民主社会的这种趋向也变得非常明显。

西方多党之间的斗争表现为外部多元主义，政治斗争不可避免会向整个社会延伸。中国则是“内部多元主义”，可以把政治“关在笼子”里。就是说，在内部多元主义背景下，围绕着反腐败的政治斗争主要限制在政治精英圈里面。这是一个巨大的进步。

用“政治斗争”来形容日常政治生活当然不合适，因为党内对重大问题的讨论甚至争论，都是为了达成共识。没有这种共识，政治不会有效运作。

但对腐败行为如果也搞“多元”，容许其生存发展下去，执政党本身的生存和发展就会成为严峻的问题。在这个意义上说，如果反腐败是“政治斗争”，只有通过这种“政治斗争”，执政党才能实现长治久安的目标。

作者是新加坡国立大学  
东亚研究所所长  
文章仅代表个人观点