# 终结腐败

腐败问题始终是困扰着当下中国的重大忧患，高层反复表示，腐败问题关系到中共和国家的生死存亡。当前中国社会经济矛盾的根源很多同腐败有关，普通百姓对官员腐败更是深恶痛绝。如果能够根治腐败，那么大多数的社会矛盾都可能化解，国民的凝聚力、社会的和谐度以及政府的合法性也将大大提高。

## 一、反腐闪电战

现在我们大致应该能够体会到，什么叫治标为治本赢得时间了。今年 1-5 月，全国纪检监察机关给予党纪政纪处分 62953 人，比上年同期增加 34.7%。而从 2012 年 11 月中共十八大闭幕到现在，已有 48 名副省(部)级以上官员因违法违纪遭到调查，其中包括 3 名副国级、2 名十八届中央委员、3 名候补中央委员。如果按现在的速率的话，差不多是两周下马一个副部级以上官员，现有的副省级及以上官员(包括军队和企事业单位)是大概 5000 人左右，你可以算一下“坏账率”和“替换率”。

特别是在刚刚过去的 2014 年 6 月，有包括两名副国级领导人在内的六名高官密集落马。新华社就此发表猛评：“一天打四虎，中国共产党以特殊的方式迎接自己的 93 岁生日，也向人民昭示，不管大老虎、军老虎、老老虎、病老虎，只要触犯了党纪国法，不但要摸老虎屁股，还要把老虎关进笼子……”。还有就是 7 月末宣布的震惊中外的周永康案。

众所周知，腐败是一种瘟疫，人类已经无法把它控制在经济上有效率的范围之内。一旦容忍腐败，它就会侵蚀社会的肌体以至灵魂，瓦解公正和信任等基础价值理念。腐败的本质是公权力私用，目前阶段最常表现为权钱交易。而掌握权力的就是官僚集团，如果不设法驯服和规制官僚集团，无论实施什么政策，都无法避免小集团瓜分财富、多数人利益被剥夺的局面。

一个一个腐败案件实际上大多都是在重复呈现同样的故事。事情往往是这样开始的，30 年来中国一直奉行政府主导和推动型的经济发展，而商业的高速增长需要众多要素的有效结合，结合则需要一些所谓的“润滑剂”和“粘合剂”，尤其是在中国特色的“大推进”战略下存在 GDP 锦标赛和国企垄断这些强有力的催化剂的环境中。在这个高速发展的过程(年均 10%的持续 GDP 增长)中，最具操控力的各级官僚成员可能都会有一些自己的私人利益需要得到照顾。这跟党性无关，而是人性，官员也是人，每个人都有马斯洛需求中的较低级的部分或者基础需求要得到满足，就算他们没有，他们的亲属和其他特定关系人也会有，毕竟谁都不是孙悟空从石头里蹦出来。而满足这些需求的最便捷方式，就是通过权钱交易和设租寻租来实现。

所以土地、房产和矿产开发、基础设施建设等是官员贪腐的高发区，工程招投标和设备采购、企业上市并购，则是常见的利益输送管道，所以经常有人会说“哪里有建设哪里就有腐败”。还有更加恶劣的则是买官卖官，拉帮结派，结党营私构建特殊利益集团。久而久之这些官员在灰色地带呆久了，也已经习惯到无法回头，越过了阀值，就变成了黑色的死亡肿瘤，最终只有数量级的区别，而没有本质上的差异。当河里面捞出几条死鱼时，你会说是可能是鱼病了，当捞出成千上万条时，你觉得那可能是水的问题了(制度问题)。用大历史的眼光来看，不论是英国美国，还是韩国日本，几乎没有一个国家在这个被称为“镀金时代”的高速城市化和工业化的特定历史阶段中，不为此付出高额的贪腐成本(此外还有环境成本)。

吕晓波曾经建构了一种政府角色、经济发展与官僚纪律之间关系的类型学。如果一个社会有廉洁守纪并且富有效率的官僚系统，（1）如果它奉行政府主导的经济发展政策，就会变成国家资本主义-发展型社会(比如二战之后的日韩)或国家社会主义一再分配型社会；（2）如果它奉行市场主导的经济发展政策，就会变成规制型社会或自由放任型资本主义社会。反之，如果有腐败乱纪的官僚系统，(3)如果它奉行政府主导的经济发展政策，即会变成一个“新传统主义行政国家”(也就是“四旧”披上新外衣的官本位社会)或者是“分赃式社会主义社会”也就是

以再分配的名义为统治集团谋福利的社会)；4)如果它奉行市场主导的经济发展政策，就会变成世袭寡头型国家或分赃式的资本主义社会(权贵主义)。

这个分类未必完全准确，但确实有一些启发性，如果硬要对号入座的话，这个体系从它取得的绩效和目前的表现来看，客观上说，一开始它也许是同增长相兼容的，但经过 30 多年的时间，它可能正在经历从形态 1)到形态 4)的不断蜕变。一个明显的例证或者说悖论就是，中国是一个社会主义国家，而且有着大量的国资和国企，但数据显示改革开放以来，中国正在经历一个剧烈的贫富分化过程(类似美国历史上的“镀金时代”)，基尼系数从 0.17 上升到接近 0.5 左右。考虑到中国式原始积累令人瞠目结舌的速率，那么不难推断出：在土地(包括矿产资源)、国企等国有资产的资本化过程中一定存在有重大的漏损，而这种漏损的大部分可能都被特殊利益集团俘获了。这意味发展型腐败(即所谓的润滑剂式腐败)可能已经全面恶化为掠夺型腐败和垄断型腐败(即赢者通吃)。

这就非常危险了--久加诺夫总结苏共失败的原因就是“垄断权力、垄断资源、垄断真理”。更准确的说，是特殊利益集团的垄断。所以进一步看，反腐的对象貌似官僚体系，但官僚体系的背后是利益集团。从落马官员不断上升的犯罪金额数量和越来越高的层级来看，这些集团攫取国家与社会资源的能力正在不断快速上升过程中，很可能这些集团业已成为中国居民财富分配的最强大主体。值得注意的是，这些利益集团早就已经盘根错节，从目前的公布的一些重大案件来看，它涉及到中央和地方的党政大员、地方黑社会势力、部分代理人性质的民企、垄断性央企，横跨能源、交通、宣传、资本市场等关键领域，并深入国家政法纪律部队甚至武装力量。

目前反腐行动正在由点到面不断扩大和深化，拔出萝卜带出泥，结果泥里还有大萝卜，而这又带出更多的泥和更大的萝卜。感觉执法者有点像陷入群殴的境地，他们不仅仅是非常辛苦，而且处身于危机四伏的环境中，一方便要保证自身队伍的毫无瑕疵，“打铁还需自身硬”；一方面还要去甄别笑脸相迎的支持者背后是不是都还有各自的时刻表；更得积极响应来自民间对“打老虎”越来越高涨的期望和诉求。当然这一方面会形成巨大的民意推动力，但有时也可能会令情况失去

控制。在这个开放年代，预期管理非常困难，也益发显得重要。另外从技术角度看，打群架致胜的诀窍是先集中火力放倒一个，形成强大威慑和有效分化，否则等对手回过神来，形成联盟再七手八脚一拥而上，就有点麻烦了。

不管怎么说，即便还远未结束，这大概可算是中国自 1978 年以来历时最长、强度最高、范围最广的一次反腐行动，特别是延伸到历来较少曝光的军队高层。官方的口号包括“反腐进行到底”，“全天候反腐”，“反腐无禁区，打虎无死角”，“苍蝇老虎一起打”，这种决心终结腐败的信号释放是很非常强烈的。短期高烈度高密度反腐的目的和作用肯定是打破现有固化的利益链条，震慑特殊利益集团，赢回民众信任和信心，树立执政党形象和改革者权威。目前看来攻坚的重点依然是通过“斩首行动”来袭击核心利益集团并连根拔起他们的“朋友圈”，全中国以至全球都正在密切关注着情况的最新进展。

**二、治标：群众路线与反四风**

治标当然是与时间赛跑，这一轮治标是从群众路线和作风改进开始的。1980 年 8 月 18 日，邓小平对中国官僚体系做出了堪称史上最辛辣、最全面的批评--“滥用权力，脱离实际，脱离群众，好摆门面，好说空话，思想僵化，墨守陈规，机构臃肿，人浮于事，办事拖拉，不讲效率，不负责任，不守信用，公文旅行，互相推诿，以至官气十足，动辄训人，打击报复，压制民主，欺上瞒下，专横跋扈，徇私行贿，贪赃枉法等等。”这些批评直指官僚主义的工作方法、工作作风、工作效率和工作态度。

2012 年 12 月 4 日，中共中央出台关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定，整风随即开始。应当说这次整风的强度和持续时间远超预期，并不惜重拾毛泽东时代的形式。在各级党委的常委层面，开展民主生活会，进行批评与自我批评。这样做一是提醒领导干部，务必牢记权力基础来源于群众，心里要有群众；二是政党内部要做到互相监督，相互揭短，威慑那些可能有着自己日程表的各级党政大员。人人都要过关，各级干部公开作出的各种承诺有一定约束作用，届时如果整改不力，兑现不了，就有可能被惩处，可谓形势逼人。

一年多来，包括中纪委三次全会公报在内，先后已出台 15 个文件通知，以“禁”“严查”的口吻砍除公务员的灰色利益，这些规定都具有极强的针对性、示范性和可操作性。15 道禁令推出的时间，大多集中于 2013 年 7 月份之后。据不完全统计，15 道禁令所消除的“灰色利益”包括豪华超规格办公楼、党政机关文艺晚会、会所歪风、企业兼职(任职)、一般公务用车、殡葬敛财、摊派党报党刊、会员卡、公款旅游、公款宴请吃喝、公款发放赠送月饼年货烟花爆竹等节礼、公款印刷赠送贺年卡、公务接待使用鱼翅燕窝或香烟高档酒水等。

各级部门还把减少“三公消费”制度化，制定了勤俭节约的具体规定。2013 年 10 月 31 日，国务院规定政府各部门不得安排与本部门业务工作无关的出境考察或培训，不得在风景名胜区举办培训；11 月 25 日，中共中央、国务院印发《党政机关厉行节约反对浪费条例》；12 月 8 日中央又公布了新修订的《党政机关国内公务接待管理规定》，对于公款吃喝做出了各种限制；年底财政部发布了党政机关临时出国、培训、会议费等方面的具体标准的规定；今年 1 月 7 日，财政部规定所有部级以下官员出行不得乘坐商务舱或住套间。

对于社会关注度很高的官员待遇问题，2013 年 12 月 11 日中纪委网站称，将开展对领导干部住房、办公用房、公务用车的专项清理工作，对违规多占超配的，一律清退。一方面规范在职领导 8 项待遇，抓紧制定出台领导干部办公用房、住房、配车、秘书配备、警卫、公务接待、福利、休假等工作生活待遇标准……其中重点提到了秘书和警卫(也是关键的身边人)这两个方面，要求不能随便配秘书，尤其是专职秘书；也是不得任意扩大警卫范围，尤其是不能随便交通管制扰民。而在住房方面，则推行官邸制和周转房。为高级干部配置官邸，家人可以在高级干部任职期间一起居住，一旦该官员离开，就应该及时腾退，由继任居住。对于中级干部则配套异地任(挂)职的“周转房”制度。官员异地任职时，在当地安排的住房可以住，但不能买卖，离任了要交出来。另一方面，对于老干部退休后的待遇问题，也有了明确规定。预计“退休但不降待遇”的老问题终于将成为过去式。

这些都是治标的规定动作，有人会怀疑是不是形式主义，我们则认为形式也很重要，照着做久了，常态化了，形式也就变成了实质。确实经过了不到两年时间，相信各级官员和普罗民众都能同时感受到党风、政风的众多改进，不良的官场文化在逐渐消退。相信再经过一段较长时间的坚持，将来会出现官本位变成民本位的变化，公务员将不再是特权阶层，为官不易可能将成为新常态。

**三、治本：七位一体的制度笼子**

在抓人和整风两者治标的同时，治本也在进行中，治本的关键在于有效设计制度的笼子。国家廉政体系理论认为，廉洁社会的实现有赖于所有廉政支柱，包括政党、立法机关、行政机关、司法机关、审计机关、公民社会和私人部门等共同发挥作用。众所周知，中国式传统反腐的痛点和难点在于“中央监督太远，同级监督太软，中纪委监督太晚，群众监督太难”。

考虑到现阶段中国人特有政治诉求包括以下特征：德治优先于法治，重视实质和内容优先于重视形式和程序，解决反腐败和群众监督政府问题优先于保障公民权利和自由(张明澍)。所以当下制度建设的核心就应当是顺应民意，阳光化权力并实现异体监督，然后逐渐通过反腐败立法建设，以及独立的司法来实现长治久安。因此行政阳光化和可问责是当务之急。

十八届三中全会把国家治理的现代化(即第五个现代化)和提升国家治理能力视为改革的总目标，其中含义隽永，笔者预期在不久的将来，新一轮国家和政府治理改革的三大标志性工作将很快全面展开。它们都具有类似的原理和效力(公开和制衡)，这包括但也不限于：

1)事前：权力清单和负面清单约束设租寻租。中国政府为了行使经济调节、市场监管、社会管理和公共服务等职能，拥有大量的决策权、执法权、审批权、处罚权等权力。仅各级政府掌握的行政审批权就有数千项之多，而且很多权力其实是由地方或部门自行制造，本身并无法律依据。一方面各级政府掌握庞大的权力资源，另一方面对这些权力的监督制约整体偏弱。公共权力面广量大，由于制

度变迁、机构改革、人事变动等原因，某些权力有可能被忽略甚至遗忘，而实际由小集体甚至官员个人自行掌握。事实证明，这些处于监督盲区的公共权力，最易沦为腐败“温床”。而借助这些权力进行寻租和设租历来就是官僚体系权力变现和交易的主要实现形式，与腐败一墙之隔。所以无论是站在从源头上防治腐败的角度，还是从提高执政能力建设角度上考虑，都应该探索权力公开透明运行机制，加大权力公开的力度。

目前正在推行的权力清单制度就是推动权力公开运行、强化权力运行制约和监督的重要举措。目前的权力清单主要包含了权力名称、权力依据和行使规则等前端信息，今后还应继续向权力运行的后端延伸，即公开权力过程和权力结果。唯有完整地公开才能使公众不仅知其然，更能知其所以然，真正发挥对公共权力的监督制约作用。

还有就是“负面清单”，广义上讲“负面清单管理模式”是指政府规定哪些领域不开放，明确列出禁止和限制投资经营的行业、领域和业务。除了清单上的禁区，其他行业、领域和经济活动，各类主体均可自由平等进入。政府管理模式从以前容易滋生寻租设租腐败风险的正面清单(例如几乎全军覆没的国家能源局案例)转向负面清单，这就是政府的自我革命，是从 0 到 1 的重大且不可逆的变化。这将从根本上重塑政府的行为，并真正理清政府与市场的合理边界。改革的方向就是大幅度取消或简化前置性审批，充分落实企业投资自主权，推进投资创业便利化。确实需设置的行政审批事项，就根据前面的权力清单制度，一律向社会全程公开。最终的目标是实现市场主体“法无禁止即可为”，政府部门“法无授权不可为”。可以确信，这两项关键制度的建立和配套实施，将终结历史上一再出现的“收权放权”循环怪圈，彻底治理和最终牢牢约束住各级政府闲不住和常常乱摸的有形之手，抑制住权力寻租和审批腐败。同时打破民间资本和政府官员的复杂利益纠葛，治愈所谓的“斯德哥尔摩综合症”(对政府的极度依赖)。

2)事中：公共财政法案实行过程监督。财政是现代化国家治理的基础和重要支柱。财政民主是借鉴英国百年“光荣革命”和美国“进步时代”改革的最重要成果。

世界上许多国家从传统国家建构完成向现代国家建构的转型，都是由财政税收领域起始的，中国应该也不会例外。

如果要约束政府的行为，就从财政预算上约束，财政收入“取之于民、用之于民”，怎么让群众能看懂、社会能监督？提高透明度是最有效的途径。财务一旦公开，权力的运行就暴露在阳光下了。预算公开本质上是政府行为的透明，是建设阳光政府、责任政府的需要，也是依法行政、防范财政风险的需要。不透明的政府，是无法监督的政府，无法监督的政府是不负责任的政府。现代化的治理就要求逐步将各级政府财政运行从黑箱中逼出来，使其有形之手暴露于阳光之下。

下一步围绕建立透明预算制度，要增强预算的完整性，完善全口径预算(常规预算、国有资本、基金收入、社保基金)；除涉密信息外，进一步细化政府预决算公开内容、扩大部门预决算公开范围和内容，到达具体明细科目等细节。还要通过立法要求政府建立权责发生制的政府综合财务报告制度，便于对政府财政预算执行行为进行动态跟踪。而这也就要求充分发挥各级人大的财政预算审查职能，将预算支出作为人大批准预算的主要目标，确实强化立法机关对政府的约束和监督，加强对预算程序的监督，合理、充分行使对预算的修改权和否决权。特别是重大事项要进行听证，重大情况要让老百姓知道，重大问题让老百姓讨论。这将把每一次重大项目的决策从暗箱放到台面上。这样很多的形象工程，例如豪华的大剧院就不会仅仅凭主要领导的“一支笔”就可以开工，一旦上网公开，相信谁也不敢轻易签这个字。

当务之急就是加快通过《预算法》修正案。预算法准确地说就是政府支出法，是约束政府花钱的规矩。预算法不仅是上级政府管理下级政府的工具，更是人民对政府支出的约束。它是约束和监督政府行政行为的制度规则，更是构建和塑造现代国家治理体系和能力的法律依据。毫不夸张的说，预算法是当下中国经济体制和政治体制改革的核心交汇点，关涉经济发展方式转变和运行效率、关涉民生改善、关涉中央和地方政府关系调整梳理。今年 8 月通过的新版预算法显示出了更多的进步主义姿态，开始真正具有现代化的公共财政法案的某些雏形和要素。可以预见，包括预算法案在内的系列公共财政法案的修改通过，将昭示着中国公

共财政改革的大步迈进，它会有效的扬弃 GDP 锦标赛，使得政府真正看得见，可以监督，可以问责，并转向为服务型、民生型和发挥更好作用的政府。推进民主理财，全面规范、公开透明的预算管理制度将标志着中国经济和政治改革在关键环节上的双重启动。它提供的全过程监督必将使得工程腐败、建设腐败受到最强力的抑制。

3)事后：增量阳光法案进行结果控制。十八届三中全会决定中明确提出的“推行新提任领导干部有关事项公开制度试点”。这本质上是一个以增量带存量的中国式阳光法案的雏形。常识告诉我们，“阳光是最好的杀虫剂”，反腐不如防腐，而防腐的最主要手段就是阳光化--官员财产公示制度，将有利益瓜葛的官员财产公之于众接受监督。既然执政党中国共产党是全心全意为人民服务的，党章上宣称共产党除了人民利益之外没有自己的特殊利益，为什么不能公布财产呢？出于众所周知的理由，这个问题是有明显路径依赖的，早解决早受益，设想 25 年前就执行增量改革，现在的局面就不会如此被动。而且如果这个历史遗留包袱的存量积累越来越大，则越拖越棘手，并具有定时炸弹的性质。

与其在一步到位的民众愿望和阻力如山的现实中间停滞不前，不如退一步从各方面都能有基本共识的地方做起。与其在过高的标准上难于启步，不如看准大方向后，先开枪再瞄准。与其继续坐而论道，争论不休什么赦免、宽容与和解，不如现在就实行各方都能接受的方案。所以现实的态度就是从增量做起，这也是中国改革的一个普遍经验，也就是推行新提任领导干部有关事项公开制度试点。

原来笔者以为这只是从新任职的处级干部或者新科的公务员开始实行，那么从这些人开始，新的约束条件也就能建立起来，也就意味着 20-30 年后，当他们成为高级官员甚至决策者时大概率都应该是干干净净清清白白的，这点时间对于一个励志伟大的国家来说又算得了什么。但现在看起来实际执行力度会更大，因为它是从新提任(新后备)的干部就开始执行，也就是说如果现有官员从任何目前官阶往上提拔的话，他都会受到这个阳光法案的约束，例如从正部上升到副国也得满足这样一个约束条件，这会使得原来的存量也都一并进行管理了，除非这个官员永远不打算升迁。这就像上海目前试点的房产税一样，名义上是对增量收取，

只要你不交易就理论上不会被课税(成本太高)，但如果你要进行任何一套的交割，则可以对你名下的所有的房产都进行房产税征收，如果不交税则不予交割。一些基层的反馈显示，部分试点地区已经在根据拟提拔的干部的家庭资产情况来进行候选人的甄别和筛查了。

这样一种制度安排放弃了一日建成罗马的目标，改成在若干年内逐步渐进地有序实现。既消解了既得利益，又避免了疾风暴雨，做到了润物无声。一旦成行，就会形成结果控制(刑法有巨额财产来源不明罪)，会成为对腐败的最大制约。它同时也是无声处的惊雷，切勿低估它的严肃性和作用力，回想下前面提到的那个“替代率”，虽然无法精确测算，但这个法案净化官僚体系的速度一定比期望中要快得多。

4)审计监督：这也是事后监督的重要方式之一。在国家治理中，审计实质上是依法用权力监督制约权力的行为，是国家治理中的一个内生的具有预防、揭示和抵御功能的“免疫系统”。在《世界审计组织战略规划(2011-2016)》中，明确要求各国最高审计机关在坚定反腐、加强问责、促进透明、强化良治方面不断努力，以展示各国最高审计机关在国家治理中的重要作用。

审计机构的主要任务就是提供财务数据上的可疑线索。刘志军案就是由审计署发现的线索“牵”出来的。2013 年全年，全国各级审计机关共审计 15 万多个单位和政府部门，促进增收节支和挽回经济损失 4500 多亿元，移送 2400 多件违法违纪案件线索至相关部门进一步调查处理。特别是今年 6 月 16 日到 25 日，审计署连发 17 份公告，移送至 2014 年 5 月已办结的 35 起经济案件和事项、中国烟草总公司等 11 家国有企业 2012 年度财务收支审计结果公告、国家发改委等 37 个中央部门单位 2013 年度预算执行情况和其他财政收支情况审计结果。仅 11 家央企 2012 年财务收支审计，就对 190 名相关责任人进行了严肃处理，其中厅局级干部 32 人(人民网)。

5)考虑到前述三项制度建设的渐进性，当下体系内的中共各级纪委仍然会是中国反腐机制的重要组成部分。这个方面包括以下五项制度升级和优化：

A)提级管辖：强化上级纪委对下级纪委的领导。即查办腐败案件以上级纪委领导为主，线索处置和案件查办在向同级党委报告的同时必须向上级纪委报告。中共十二大正式确认了纪委由同级党委和上级纪委双重领导的体制，但实际上纪委仍主要受同级党委的领导，这成为影响其工作独立性的最大障碍。以前各级纪委书记发现了线索，都必须向同级党委一把手汇报，对方同意后才查处。如果一把手想瞒报，上级也不知道。现在显然这种方式不行了，必须同时报给上级纪委，隐瞒难度加大。另外开始执行各级纪委书记、副书记的提名和考察以上级纪委会同组织部门为主。同级党委一把手说了不算，而且“上级纪委”还放在“组织部门”之前。

B)巡视组：强化派驻监督和完善巡视制度。以前中纪委的纪检组，都是派驻到国务院系统的政府部门，比如教育部、公安部等，而在党务部门比如中组部、中央统战部、中联部，除少数特例外，还都没派驻。现在则是要全部派驻或者全面巡视(包括增加专项巡视)，包括兼任地方党委书记的政治局委员，都在巡视监督范围内，谁都不例外；对于巡视工作发现的重点线索，责任到人、逐一核实，做到件件有着落，对违纪违法的，及时报告、及时移交；同时创新性组建巡视组组长库、一次一授权，实行巡视组组长不固定、巡视的地区和单位不固定、巡视组与巡视对象的关系不固定，有助于提高巡视质量和实效。

C)权力制衡：重点是要加强对主要领导干部(党政一把手)行使权力的制约和监督。首先是分解主要领导干部的权力和责任，减少其对具体事务的插手干预。一把手确实会管宏观，但是没有具体事权，想绕过副手很麻烦；同时降低一把手对同僚晋升时候的影响权重，就算副手拒绝一把手的不合理要求，至少不能直接处理意见不同的副手，形成班子成员内部相互制约和协调的权力运行闭环系统。

D)廉政问责：落实党风廉政建设责任制。主要领导对本单位的反腐问题负责，如果下属腐败频发，其必然脱不了干系。如果发现一把手在此类问题上有失职，那么就要采取倒查的办法予以追究，而且一是要追究到个人身上，绝不能以集体名义敷衍了事；二是终身追究，即不管其将来职位如何变动，都会要追责，跟重大工程质量问题终身追责一样待遇。

E)选拔标准：用人选拔则是源头控制。2013 年底通过的《党政领导干部选拔任用工作条例》强调重用四种人，即对群众感情真挚、深得群众拥护的；说话办事有灼见、有效率的；对上对下都实实在在、不玩虚招的；清正廉洁、公众形象好的干部。同时首次明确若有以下六类情形不得列为考察对象：群众公认度不高的；近三年年度考核结果中有被确定为基本称职以下等次的；有跑官、拉票行为的；配偶已移居国(境)外，或者没有配偶，子女均已移居国(境)外的(裸官)；受到组织处理或者党纪政纪处分影响使用的；其他原因不宜提拔的。

这些措施也是多年摸索和磨练的经验积累，而且有自己的逻辑，例如如果上级有效监督下级则问题可以迎刃而解，为什么效果还是差强人意呢？因为下一级官员往往是上一级官员亲手提拔起来的，所以又要分散主要领导的人事权和决策权，还要配合派出巡视制度，同时还得要前置通用的选拔标准，还要实施“连坐”性质的问责制度。但是仅仅依靠内部风控难以遏制腐败蔓延势头，这已经在一系列重大腐败案特别是“一锅端”的窝案中得到了充分证明。中国的党纪国法之网不可谓不密，执行法纪的部门不可谓不多，但为什么仍然问题频出呢？特别是如何才能彻底防止出现超越于党纪国法之上、不接受监督的特殊党员、特殊领导干部？问题的根源显然是同体监督，内部制衡和暗箱操作。只有异体监督，外部制衡和阳光操作，才能真正做到事半功倍。

6)异体监督。所以除了体系内的办法，更需要依靠社会和民众的监督。尤其是在目前的权威体制下，如果没有足够的反馈机制就会发生方向性的偏差。正如毛泽东在其著名的“窑洞对”中所指出的：“只有让人民起来监督政府，政府才不敢松懈。只有人人起来负责，才不会人亡政息。”体系外监督包括媒体舆论(目前多数还是以打落水狗为主)，特别是网络监督。根据民意调查，腐败一直位居当前我国面临的社会问题中的前列。要知道贪污的赃款是老百姓和纳税人的钱，是民脂民膏，因此与每个人都有关系。对官员的监督必须上下结合，形成一种浩大气势，使腐败者成为人人喊打的过街老鼠和全民公敌。

特别是在群众主体性和网络公开性等导致社会监督的主体力量和技术手段都已经日益具备的前提下，作为现代政治的最重要监督力量的社会监督通过网络

技术的放大，已经成为了最为直接的民主监督力量，新的社会契约正在逐渐达成，这有别于过去任何一个时代。其实微博微信已经使得部分官员“被公示”，众多“表哥”和“房姐”的落马就是很好的例子。官方应该回应和顺应这一时代潮流，有效的网络反腐原则就三点：一是对网络上举报的要及时查处；二是对失实的要及时澄清，把内部查处结果进一步透明化，既是对公众交代，也是对相关官员交代；三是对诬告陷害的要追究责任--网络举报大都是匿名，这也算是对网络举报的一种必要的约束。贯彻这些原则的体外监督会使得政党与社会之间会形成了一个联合互动的净化机制，社会监督将有效配合上述权力清单、负面清单、预算公开、财产公示等阳光化制度，帮助完善党务、政务和各领域办事公开制度，推进决策公开、管理公开、服务公开、结果公开。这其实也是群众路线的有效实现形式之一。

7)法律监督。十八届三中全会对深化司法体制改革作出了重要部署，因进入深水区而难于推进的中国司法改革已被提至改革日程前列，其中的核心就是司法独立。要尽快进行《反腐败法》立法，反腐处分未来主要依国法办理，党纪只能对本党内成员的约束和处分，不能作为反腐的法律依据。加强检察院在监督官员方面相对于纪委的独立性，保障法院依法审判时相对于政法委的独立性，促使反腐模式从党内主导转为司法主导。

这就要求在人民法庭探索建立主审法官办案责任制，做到谁审理、谁裁判、谁负责，确保权责统一。加强审判活动监督管理，深化司法公开，要立足人民法庭与人民群众打交道多、审理的案件与人民群众生产生活息息相关的实际，大力推进庭审公开、审判流程公开、裁判文书公开、执行信息公开，扩大信息技术在司法公开中的应用，防止产生司法不公、司法腐败，确保司法权依法规范公正运行，提升司法公信力。去年山东法院对薄熙来案的审理就可圈可点，特别是其中微博直播等做法，多少为中国的司法公正树立了一个重要的标杆。最高法院也要求自 2014 年 1 月 1 日起，各级法院应当以公开为原则，不公开为例外，将符合条件的生效裁判文书在网上公布。

法律监督方面还有一段有趣的插曲，就是美国也帮着中国一起反腐，而且还应该掌握着不少关键线索和情报。例如近期美国监管部门已扩大了对大型银行在

亚洲招聘行为的调查，SEC 在 2014 年 3 月初，向包括瑞信、高盛、摩根士丹利、花旗、瑞银在内的一些公司发出信函，要求他们提供在亚洲招聘方面的更多信息，调查这些银行或其雇员是否招聘了与业务有关联的政府官员的亲属，从而违反了美国的《反贿赂法》。这方面国际媒体爆料不少，警示作用也正在凸显。最新的进展是，在刚结束的第六轮中美战略对话的成果中包含以下执法合作内容：美国更新中方在逃人员名单，并优先处理现有案件。双方重申在二十国集团所作打击外国商业贿赂、拒绝提供安全庇护和资产返还的承诺。

有理由相信，这种七位一体的治理结构应该就是所谓“制度的笼子”的最坚固部分，也是实现国家治理现代化和治理能力增强的可行路径和最佳实践，它能够有效发掘和充分调动政党内部、国家制度、市场秩序和社会组织四个方面的各种正能量和积极性，并进行有机结合和互动，这将促使最终形成正反馈系统，一定会有利于腐败问题的彻底根除和政府治理水平的快速提升。

**四、三项技术保障**

标本兼治的反腐，除了有决心、有方法、有制度以外，还要有充分的技术手段保障。中国即将进入更加精确的“数目字”管理阶段(黄仁宇)，执法系统将有能力全面获取关于居民财富的存量信息，特别是居民的资产负债表。一旦关键数据库完成并且实行全面联网，则达摩克利斯之剑就将永久高悬于腐败者头上。这具体包括以下三个方面的技术支持：

1)不动产登记。所谓不动产是指不可移动的物，比如土地以及房屋、林木等土地附着物。不动产登记是建立物权制度的重要基础。物权法草案经多次审议、反复修改，最终确立了不动产统一登记制度。2013 年 3 月，国务院发布的《关于实施〈国务院机构改革和职能转变方案〉任务分工的通知》中明确要求：2014 年 6 月底前出台不动产登记条例(现在已经 7 月了)。11 月国务院常务会议决定，由国土资源部负责指导监督全国土地、房屋、草原、林地、海域等不动产统一登记职责，基本做到登记机构、登记簿册、登记依据和信息平台“四统一”。2014 年 5 月 8 日国土资源部正式挂牌成立不动产登记局。同时建立不动产登记信息

管理基础平台，实现不动产审批、交易和登记信息在有关部门间互通共享，消除“信息孤岛”，并推动建立不动产登记信息公开查询系统。明眼人都看得出来，显然房产登记和联网系统是真正的大杀器，因为中国居民家庭财富的 50%-70%是体现在房产上的(160 万亿左右)，不动产统一登记制度不仅将为房产税的开征奠定基础，同时也能为反腐添上一柄利刃，所以王石也说对房地产的最大调控就是反腐。

2)海外资产登记。随着对外开放度不断加深，中国居民对外金融资产、负债也在不断增加。特别是不少贪官和富人担心，鸡蛋放在一个篮子里不安全，十年前都玩起裸官和移民潮。有媒体披露，中国居民海外存款折合接近 30 万亿人民币，海外资产和投资可能还要加倍。2013 年 11 月 22 日国务院签发第 642 号令《国务院关于修改〈国际收支统计申报办法〉的决定》，修改后的申报办法规定国际收支统计申报范围为中国居民与非中国居民之间发生的一切经济交易以及中国居民对外金融资产、负债状况。要求拥有海外金融资产、负债的中国居民个人，应按照国家外汇管理局规定申报相关情况。如未按照规定进行申报的个人和机构，由外管局依照《中华人民共和国外汇管理条例》第四十八条给予处罚。决定自 2014 年 1 月 1 日起施行。这不由得让人联想到 2013 年 4 月 2 日，俄罗斯发布的针对官员申报个人财产的总统令，要求本国高官和政府工作人员在 3 个月内关闭他们的海外账户并出售海外资产，否则将被解雇。

3)全球税收情报交换系统。实际上国外也在进行类似的行动，这会对中国的努力形成配合。这主要是指：全球税收情报交换系统以及相关的《全球账户税收合规法案》(GATCA)。为打击跨国避税行为，遏止恶性税收竞争(特别是税基侵蚀利润转移 BEPS)，经合组织一直希望提高国际税收信息透明度，并打造国际税收征管合作新秩序。2014 年 2 月 13 日，OECD 发布了全球税收情报自动交换新标准。该标准要求世界各国间进行自动的系统化税收情报交换，这将使得纳税人居住国与纳税人账户所在国自动分享纳税人在境外金融机构账户内的各类财务信息。6 月 6 日经合组织 34 个成员国和巴西、中国、新加坡等 13 个国家共同签署实施该标准的国际协议。经合组织表示将进一步细化实施规则，并提交

2014 年 9 月的二十国集团财长和央行行长会议通过，预计将于 2017 年生效。基于这项标准产生了两个重要事件和影响：

a)美国的《海外账户税收合规法案》(FATCA)。该法案规定若美国纳税人个人或机构持有的海外金融资产总价值达到一定标准(个人 5 万，机构 25 万美元)，该纳税人将有义务向美国国税局进行资产申报。同时，FATCA 要求全球金融机构与美国国税局签订合规协议，规定海外金融机构需建立合规机制，对其持有的账户信息展开尽职调查，辨别并定期提供其掌握的美国账户(包括自然人账户以及美国纳税人持有比例超过 10%的非金融机构)信息。这些信息包括：美国纳税人的姓名、地址、纳税识别号、账号、账户余额或价值以及账户总收入与总付款金额。

该法案在 2014 年 7 月 1 日正式启动，并于 2014 年至 2017 年分阶段实施。它使得美国有能力在全球范围内收集纳税人的海外账户信息。届时，未签订合规协议或已签订协议却未履行合规义务的海外金融机构会被认定为“非合规海外金融机构”，在合理时间内未披露信息的账户将被认定为“拒绝合作账户”，未披露信息说明美国纳税人对其持有比例是否超过 10%的非金融机构(上市公司、国有企业及部分特定类型的企业未被包含在内)将被认定为“未合规非金融机构”。作为惩罚，将对上述“三非”来源于美国的“可预提所得”按照 30%税率征收预提所得税。

截至 2014 年 5 月，已有二十多个国家同美国就 FATCA 法案达成了政府间协议，巴西、韩国、印度、香港及台湾等三十多个国家与地区也已经与美国政府就 FATCA 签约基本达成协议。按照这一趋势进展，对中国而言履行这个法案并且要求美国提供对等信息作为交换也就是迟早的事情。未来中国将把有关美国公民所有在华账户信息提交给美国国税局，而美国则会将中国公民在美国账户信息提供给中国政府。

b)离岸中心的破灭。根据 1934 年通过的《联邦银行法》，瑞士银行应防止客户信息被第三方获知，无论第三方是私人还是官方。否则将面临最低 6 个月到 5 年的监禁，以及最高 5 万瑞士法郎的罚款。最为重要的是，该保密协议终身生

效，不会因为银行职员离职、退休、解雇而失效。瑞士因此赢得全球客户信赖，吸收了高达全球三成的离岸财富逾 2 万亿美元。但同时瑞士也因其银行业保密传统缺乏透明、涉嫌帮助客户逃税被指责为“避税天堂”。也有不少国家指责瑞士银行吸纳了一些腐败高官和恐怖分子的资金。

2014 年 5 月 7 日，瑞士政府表示支持关于实施银行间自动交换信息标准的宣言，承诺将自动向其他国家交出外国人账户的详细资料。这是全球打击逃税举措的最重大突破之一。与瑞士一起签署协议的还包括开曼群岛和泽西岛等离岸中心。其他的离岸中心预计将被进一步孤立，经合组织今年可能列出一份不签署信息透明协议国家的黑名单。

随着经合组织成员国、传统“避税天堂”瑞士和国际重要离岸金融中心的新加坡加入这一标准，银行保护客户隐私的传统可能被终结。电影“华尔街之狼”里面背着大量现金去瑞士的桥段将不会再上演。未来全球税收情报自动交换网络的构建是大势所趋，任何富人和跨国企业想通过离岸避税港藏匿资产并毫无代价地逃避纳税义务将几无可能，腐败分子也是一样。

**结论：民主法治与公平正义**

现在中国的情况是：虽然十八届三中全会勾画出系统化改革的美好蓝图，但仍然是知易行难，执行相当困难。尤其是经过最近这十多年的一轮高速增长和成果分配，路径依赖已经形成，利益分肥已经被特殊集团“准私有化”和“封建化”、而社会矛盾加剧难以凝聚民众合力来形成足够的改革共识和动力。在这种环境下，完全可以理解决策者运用反腐作为政经体制改革的突破口和重要抓手，并将为政经体改提供重要保障和基础支持。

反腐既是治吏，从严治吏才能使得政令畅通扫除阻碍，为转型改革保驾护航；反腐也是党建，高压肃贪才能聚拢人心，从而加强和改善党对全面深化改革的领导。反腐更是关于国家治理如何现代化的重大命题和主要内容之一。这方面可以做的工作很多，尤其是应当强化对权力运行的制约和监督体系。对官员手中权力

的限制、监督和约束，实际上是对他们的保护。一个权力配置失当且无足够监督约束的官僚制度体系实际上是一个巨大酱缸或者说绞肉机，这边进去的是一个有为青年，那边出来的则是一个贪官污吏。

比较各种各样笼子的方案，发现还是营造廉洁清明的为官环境最为重要，总体而言反腐不如防腐，提级监督不如异体监督，思想教育不如阳光公开，后者的性价比高得多。阳光化过程和规则透明真的非常非常的重要，历史不厌其烦的证明透明度与腐蚀度成反比，能见度与廉洁度成正比。这其实也就是国家治理现代化的核心命题，即通过社会与政府双向良性互动，同时抑制过度的权力和过度的资本，以及最坏的这两者的结合。当然反腐还需要治理能力的现代化，这就要求通过对大数据的有效监测来从技术方面提供支持，即配套一个对内的资产统计和海外申报程序，以及对全球账户信息的归集管理功能，这些技术手段正在投入应用并日渐成熟。

值得特别注意的是，下一轮重大改革任务里头又有国资的混合所有制改革，户籍的公共服务均等化改革，土地确权以后的流通流转改革。劳动力、资本、土地这几大生产要素将再次得到解放，但其过程都面临公开、公正和公平的要求。改革是一次再度切割利益蛋糕的过程，而目前情况下皆大欢喜的帕累托式改进几无可能，所以博弈会更加激烈，如果难以形成共识，又加上不当操作，会败坏改革的名声和人气。如果规则透明就会在破除既得利益的过程中不会再形成新的利益集团。但如果不透明，则又会是一个无比危险的剥夺过程，又会创造更多的腐败和不平等，社会矛盾可能会急剧放大到失去控制。

更进一步看，国家治理说到底是一个民主与法治的问题，反腐亦然。人治的系统很残酷，它并不保护任何特的个人，因为都会“还施彼身”，“反攻倒算”，唯有法治。三中全会决议中要求加强民主政治制度建设，推进法治中国建设。因此必须以公开促公平公正，以法制求问责负责。阳光化、问责和制衡，允许舆论监督，让公民社会成长，然后到立法规范(例如阳光法案和反腐败法案)、再到独立司法，维护人权。在程序上更加正义，在技术上更加可操作，直至完成一个治理的民主化、程序化和法制化的过程。民众有眼睛，法律有牙齿。总之经济市场化，

政治民主化，社会公民化是大趋势、大潮流和最终答案的核心部分。中产阶层的崛起，政治透明和包容性增长都在为这个方向的努力添砖加瓦，一步步推进，你会发现国家治理的现代化原来也没那么难，求仁得仁，良治顺理成章而水到渠成。

最后，反腐最终需要改造人们的思想，触及利益更触及灵魂。制度建设让人不敢贪，技术手段让人不能贪，但改造思想才能让人不想贪。当下中国谈这个其实相当奢侈，转型期间价值观容易紊乱，精神普遍缺钙。传统封建文化中对权力的膜拜，高度实用主义的人生哲学，再加上市场化带来的个人主义甚至病态追逐物质享乐的消费主义。中国当下充斥着“人人都在捞，不捞白不捞”的市侩思想和“捞一把就跑”的投机心理。但人们不会明白，最风光和最疯狂的后面，毁灭正在静静地耐心地等待着。所以腐败的终结最终是靠政治良治、社会良序，公民良知三者合一，虽有轻重缓急，但无疑缺一不可。

这次堪称史上最强的反腐运动即将从闪电战打到攻坚战，再到歼灭战阶段。预期今年秋季即将召开的十八届四中全会应该是一个转折点，记录显示历届党的四中全会基本上都重点围绕党建展开，有理由相信这次会议将会在反腐方面取得标志性的成果。根据最新的消息，四中全会将在中共历史上首次在全会层面专题讨论依法治国问题，也就是说反腐大概率会逐渐转入更加注重长效机制和制度建设并重的阵地战和持久战阶段。

穿越镀金时代迎接进步时代，反腐必先行