



毛昭暉接受訪問

毛昭暉簡歷：

■1961年12月生於江西省南昌市，祖籍浙江寧波。1984年畢業於中國人民大學。
■現任：中國人民大學公共政策研究院反腐敗與廉政政策研究中心主任，教授；
中國監察學會常務理事；
高校廉政研究與教育學會副會長；
國務院行政審批改革領導小組專家組成員；
中紀委監察部《行政監察法》、《行政問責制》諮詢專家。
■主要從事監督學理論與監察制度研究。近期研究重點為中國預防腐敗體系的構建、中國反腐敗政策評價等。
■主要著述：《反腐敗與監督通論》、《中國行政效能監察》、《監督學》等，並發表廉政理論方面的主要學術論文60餘篇。為在校大學生開設《反腐敗制度分析》、《行政監察學》等專業課。



責任編輯：鄭慧欣
版面設計：余天麟

推動廉政90載 中共肅貪任重道遠

反腐攸關興亡 監督體制瓶頸待破

中國共產黨建黨以來的90年風雨歷程，反腐敗鬥爭一直貫穿全程。中國人民大學反腐敗與廉政政策研究中心主任、中國監察學會常務理事毛昭暉，七一前夕接受本報記者專訪時表示，從歷史視野看，世界上還沒有其他政黨像中共那樣在反腐敗方面取得如此大的成就。但從長遠看，對中共執政地位的最大威脅和挑戰，依然是來自執政黨本身，來自其內部的腐敗。他認為，今後相當長一段時期內，中共反腐倡廉形勢仍然嚴峻，主要面臨着由政治體制改革相對滯後導致的反腐的長期性、利益集團的不均衡性導致的反腐的複雜性、以及反腐機構的兩難境地導致的反腐的艱巨性等三大挑戰。

■本報記者王珏 北京報道



毛昭暉指出，從長遠來看，對中共執政地位的最大威脅和挑戰，依然是來自執政黨本身內部的腐敗。右圖為中國最高人民檢察院反貪污賄賂總局。

毛昭暉強調，中共反腐倡廉建設不斷取得成就就是客觀現實，從不斷披露的懲腐案例和高頻率的出台廉政法規，就可窺見一斑。但與此同時，必須承認腐敗行為並未有所收斂，腐敗的高發態勢依舊，腐敗與反腐敗，始終存在此消彼長的拉鋸局面，腐敗行為總體趨於高位頻發緩慢增長的趨勢，嚴重影響了執政黨形象和執政地位的鞏固。他認為，今後相當長一段時期內，反腐倡廉建設仍面臨長期性、複雜性和艱巨性的挑戰。

反腐長期性：

政改滯後 讓路經濟

他指出，中國的反腐敗鬥爭具有長期性的特點，而造成長期性的最根本原因，是中國政治體制改革相對滯後。在中國三十年改革歷程中，一直較為追捧已在一定程度上成為「定式」的改革思路，即以經濟發展作為政治體制改革的前提，認為經濟發展到較高水平後，再大力推進政治體制改革，到那時政治體制所導致的深層次問題（包括腐敗問題）必將迎刃而解。而在現階段，政治體制改革應當緩行，以避免政治體制改革而導致的社會動盪以及政權動搖。這種思潮一定程度上導致了經濟發展與民主政治的極大不協調。

毛昭暉認為，中共解決反腐倡廉建設長期性的問題的核心，在於加大政治體制改革的力度。從現階段看，自上而下的黨內民主改革是中國漸進式政改的關鍵，已成為共識，具體措施包括構建「四位一體」（黨代會年會制、全委會常設制、紀委獨立制和黨代表任期制）的黨代會常任制，以及實行競爭性黨內選舉制度等。

反腐複雜性：

利益不均 強勢失控

第二，反腐敗鬥爭具有複雜性。毛昭暉強調，造成

反腐複雜性的內在動因，是中國利益集團的不均衡。當今中國，利益集團的存在已是一個不爭的事實，大致可以分為四大利益集團：權力集團、資本集團、知識集團、勞動力集團。其中前兩大是強勢集團，知識集團則容易被分化，甚至被俘獲，而勞動力集團是弱勢集團。當反腐舉措危及這些利益集團的既得利益時，具有強勢地位的集團必然以體制內的正當方式（形式合法，實質違法）和非體制內的不正當手段加以對抗。與此同時，各利益集團之間也進行相互博弈，處於雛形的公民社會的訴求，也通過非可控輿論如通過微博等實現網絡問政。這樣，多元利益主體糾葛在一起的利益因素，導致腐敗表現形式的多樣化和不確定性。與此同時，當今世界呈現出腐敗國際化的蔓延態勢，如政治腐敗已經成為世界各國腐敗的重災區、跨國性商業賄賂引發全球性腐敗、國際權威組織的新型腐敗呈上升趨勢等，使得中國反腐的複雜性陡然增加。

毛昭暉認為，解決反腐倡廉建設複雜性的核心，在於破解利益集團的不均衡態勢，尤其是要下決心屏蔽強勢權力集團與強勢資本集團的合謀。因此，在制度設計上，要加強黨內民主和人民民主，變「對上負責」為「對下負責」，增強自下而上的制度推力，使強勢權力集團手中的權力和強勢資本集團手中的財富，向公民社會，尤其是勞動力集團轉移，從而實現公共資源的合理流動。

反腐艱巨性：

監察機關 缺獨立性

第三，反腐敗鬥爭具有艱巨性，主要原因是反腐機構的全面改革陷入兩難。身兼中國監察學會常務理事的毛昭暉告訴本報記者，就目前而言，中國的監督體制體現為黨的紀委領導下的監督領導體制和工作機制，充分體現了執政黨監督、法律監督和行政監督三位一體的中國特色，符合中國國情，但同

時也存在缺乏獨立性的弊端。以紀委為例，缺乏獨立性的表現有三：一是黨的紀委無法監督同級黨委及其主要負責人；二是在強化黨內監督的同時，社會民主監督被邊緣化，無法彌補黨內監督存在的諸多缺陷；三是紀委內部有可能出現官僚化，進而導致許多反腐倡廉決策的效果不明顯。這樣，使得紀檢監察機關改革處於兩難境地：一方面如何讓它更獨立，另一方面，在獨立的時候又如何監督它？可見，監督機構領導體制，尤其是紀檢監察機關的領導體制成為監督職能發揮的瓶頸，增加了反腐倡廉建設的艱巨性。

毛昭暉認為，改革中國監督體制可以考慮兩個路徑：一方面，將當前分散的反腐敗機構加以整合，即將執政黨監督、行政監察、預防腐敗、職務犯罪預防與調查、審計監督等反腐敗機構加以合併。與此同時，完善社會民主監督主體的建構，令二者互為依托。另一方面，探索反腐敗機構的領導體制的改革。整合後的中央反腐敗機構，歸屬黨的全國代表大會和全國人民代表大會領導的體制設計是符合政改發展規律的，體現人民民主與黨內民主的有機結合。全國代表大會和全國人民代表大會對中央反腐敗機構的領導，通過介於它們之間的最高監督委員會加以實現，最高監督委員會代表全國代表大會和全國人民代表大會，履行對中央反腐敗機構的監督和重大監督事項的決策。中央反腐敗機構與地方反腐敗機構的關係，可以學習中國古代地方監察機構的設置。在保持現行省級反腐敗機構設置的前提下，打破現有行政區劃的剛性設置，不考慮地級市的級別及其與縣（市）的關係，根據地域面積、人口、經濟總量、區位價值等因素，將全省劃分為若干監察區。

腐敗形式日趨隱蔽複雜

毛昭暉指出，在新形勢下，中國出現了一些隱蔽性、複雜性、欺騙性更強的新形式腐敗犯罪，危害很大，需依靠制度建設去解決。

1、決策腐敗

當前，中國的決策失誤率不低，決策腐敗已成為中國政治體制上的頑疾，危害性遠遠大於行賄受賄，更為無奈的是由於信息不對稱，許多決策腐敗並未公諸於眾，決策腐敗者也沒有受到應有的處理。

2、立法腐敗

又稱白色腐敗，典型案例有商務部原條法司司長郭京毅案。貪腐者從立法源頭到執法、守法的深處腐蝕國家機器，侵害公民利益，法律、法規、規章所涉及的領域都將為其覆蓋，而該領域的守法者的權益將受到不同程度的剝蝕，涉及面廣，危害更大。

3、期權腐敗

這是不法者在反腐力度不斷加大形勢下變換出來的新對策。即領導幹部在位時，利用手中權力，以各種手段為他人謀取利益；「回報」並不立竿見影，而是根據私下「協議」待其退休或離職後才以各種形式兌現。因與期貨交易異曲同工，故此得名。隱蔽性大，潛伏期更長。

4、用人腐敗

無官位無權力，買官賣官具有極強的隱蔽性，「制度盾牌」往往成為買官賣官的掩護，毋庸置疑，買官賣官是一切腐敗之母。當前在反腐高壓下，依然有「邊腐敗邊提拔」、「帶病上崗」、「帶病提拔」等現象盛行，這種現象增加了民眾的不滿，削弱了執政黨的公信力。中央針對從今年開始到2012年上半年全國省、市、縣、鄉四級黨委的集中換屆工作，把保證風清氣正的工作做在歪風泛泛之前，對換屆中容易出現的問題，明確提出「拉票賄選的一律排除考察人選；買官賣官的一律停職免職；跑官要官的一律不得提拔重用；違法規定任用的幹部，一律無效；干擾破壞換屆選舉的，一律嚴查。」



建國60年 廉政建設歷4階段

記者：從建黨初期的幾十名黨員，發展到今天成為擁有約8,000萬黨員的世界第一大政黨，中國共產黨90年的不平凡歷程中，一直把加強黨風廉政建設、開展反腐敗鬥爭放在重要位置。那麼中共90年的反腐之路，各個時期有沒有一些階段性特徵？能否劃分成幾個階段？

毛昭暉：中國共產黨真正開展反腐敗應該以新中國成立為開端。從1921年建黨到1949年建國，由於是戰爭時期，反腐敗不是中共的主要工作。雖然這個時期，中共也推出一些反腐敗舉措，比如在陝北成立了工農檢察院等，但真正系統的反腐敗是從1949年建國才開始。此後，從大體上說，可以分成四個階段。

運動式階段（1949年—70年代中）

記者：能否介紹一下哪四個階段，每個階段各有什麼特徵？

毛昭暉：第一階段，從1949年建國到20世紀70年代中期，為運動式反腐敗階段，主要以運動方式開展

以促進作風建設、提升工作效率為重點內容的反腐敗。

如建設初期，中共發動了反貪污、反浪費、反官僚主義的「三反」運動和反行賄、反偷稅漏稅、反盜竊國家財產、反偷工減料、反盜竊經濟情報的「五反」運動；後來又有新「三反」「五反」運動、「四清」運動等。應當說，開展這些運動，在當時的情況下促進了黨政機關的清廉和工作效率的提高，但大規模的群眾運動，也造成生產停滯，社會不穩定，負面影響比較多。

工具主義階段（70年代中—80年代）

第二階段，20世紀70年代中期到八十年代，為工具主義反腐敗階段。當時中國處於改革開放，少數領導幹部搞特殊化現象嚴重，官倒、官商，套現等腐敗盛行，中共開展反腐敗鬥爭更重要的是為經濟建設和改革開放事業服務，重點打擊權力尋租腐敗，更多地把反腐敗當成工具，一手抓改革開放，一手抓反腐敗，提出把反腐敗貫穿於改革開放的全過程。

制度階段（90年代—21世紀初）

第三階段，20世紀90年代到21世紀初，制度反腐敗階段。中共意識到，面對的腐敗現象不只是權力尋租，而是普遍的存在於社會轉型和經濟轉軌過程中的不良現象，因而開展了一些制度建設來全面思考反腐敗，發揮制度化反腐治本功能，以廉政和勤政監督為重點開展反腐敗鬥爭，並提出教育是基礎，法制是保證，監督是關鍵，標本兼治，以剷除腐敗現象滋生蔓延的土壤。

體系化階段（21世紀初—現在）

第四階段，21世紀初到現在，體系化反腐敗階段。提出反腐制度要體系化，推進懲治和預防腐敗體系建設，把執政黨的反腐倡廉建設融入中國特色的經濟建設、政治建設、文化建設、社會建設和生態文明建設「五位一體」總體佈局中來把握，即懲治腐敗應當針對「五大建設」中的突出問題加以解決，預防腐敗的重要路徑就是將「五大建設」上升到反腐倡廉建設基



貪官案引起社會各界廣泛關注。圖為去年重慶市司法局原局長文強被執行死刑消息傳出後，幾名市民在中共重慶市委門前拉橫額慶祝。資料圖片

礎性工程的高度去完善和深化。根據《建立健全懲治和預防腐敗體系2008—2012年工作規劃》的目標，到明年，懲治和預防腐敗體系基本框架將建成，屆時拒腐防變教育長效機制初步建立，反腐倡廉法規制度比較健全，權力運行監控機制基本形成，從源頭上防治腐敗的體制改革將繼續深化。