如果以特赦化解"腐败呆账",能否过民意关?高薪养廉要不要实行,如实行会不会增加民众或国家负担? 严刑峻法没能防住前"腐"后继,反腐的关键是在预防还是执法?家庭财产申报目前能否大范围推开?

# 专家争议反腐热点问题



E-mail:zqbtebiebaodao@gmail.com

十八大以来,新一届中央领导已经就 反腐败问题多次表态,且措辞严厉。十八 届中共中央政治局第一次集体学习时, 新一任总书记习近平的讲话就振聋发聩: "大量事实告诉我们,腐败问题越演越 烈,最终必然会亡党亡国!我们要警醒 啊!"他强调,各级党委要旗帜鲜明地反 对腐败。

十八大后, 反腐败行动确有提速迹 象,重庆北碚区区委书记雷政富从不雅视 频被曝光到受到处理,只用了63个小时。 四川省委副书记李春城、太原市公安局局 长李亚力的相继落马,说明从中央到地 方,反腐败风暴正在劲吹。

然而,在一个个事件热闹非凡的同 时, 却难掩整体问题的沉重和形势的严 峻。十八大后,腐败怎么反? 拒腐防变的 体系如何构建,怎样遏制腐败易发多发的 势头,都值得全社会深入探讨。

十八大后, 社会上出现了许多反腐建 议,有专家学者提出"特赦论",建议特 赦贪官,以换取他们对政改的支持;也有 专家建议官员公开财产,不过是全部公开 还是从新提拔的干部开始公开,争议很 大;还有专家建议搞群众运动式反腐,另 一部分专家则坚决反对, 多种声音, 莫衷

日前,部分反腐专家、学者聚集在湖 南省韶山市,深入探讨十八大后的反腐新 形势,而上述引发社会争议的热点问题, 也正是他们关注的重点。

#### "特赦论"能否过民意关

"专家建议赦免部分退赃官员以换取 他们支持政改", 2012年12月17日, 当这 条《京华时报》刊登的新闻出现在各大门 户网站首页的显著位置时,许多人才赫然 发现,竟然有专家提出了这样"不可思 议"的建议。

提出建议的是制度反腐专家、中国纪 检监察学院副院长李永忠。对于发表这一 建议后网络上无数的批评甚至谩骂声,他 表现得很淡然: "我知道会被骂,但不能 因为怕挨骂就不敢说真话。"

这一建议,李永忠早已深思熟虑。十 多年前,他参与了"反腐败特别行动"课 题研究, 就涉及如何解决"腐败呆账"的 问题。2011年年底,他在杂志上撰文提出 反腐败"宽以惩前"的策略,提出应对在 规定期限内主动并如数退赃的官员不追究 责任,以此来解决"腐败呆账"的问题。

2012年11月,他又在《人民论坛》上 撰文,再次提出"以特赦化解腐败呆账" 的思路,建议对贪官进行有条件特赦。

李永忠说,他的这一建议来源于香港 的经验: 1974年2月, "总督特派廉政专 员公署"(香港回归后称香港特别行政区 廉政公署——编者注)成立,廉政风暴席 卷香江。当时香港警界非常腐败,许多警 察因此被判入狱。1977年10月,部分香港 警察上街游行,后又冲进廉政公署总部 大打出手。为此,时任港督麦理浩发布 紧急特赦令,宣布除重罪及已展开调查 的案件外,对1977年1月1日前所犯下的贪 污罪行不予追究,由此减少了改革阻力,

香港由贪腐严重的地区一跃成为亚洲廉政 的模范生。

不止李永忠, 事实上, 十八大前后, 历史学家吴思、经济学家张维迎、法学教 授何家弘、《学习时报》副编审邓聿文等 也相继提出或表态支持"贪官特赦论"。 他们的观点大体一致:为减少反腐败的阻 力,应以特赦来解决腐败存量的问题。一 些专家甚至想以特赦来换取有原罪的贪官 们对改革的支持。

韶山会议上,李永忠重申这一构想。吴 思也在会议上表示支持,并作了补充。吴思 说,改革开放30多年来,由于权力含金量的 不断增加, 腐败在官员中呈现易发多发的 态势,由此形成了巨额的"腐败呆账"。他列 举了多个模型,用这些模型估算出来的"腐 败呆账"总量都极其巨大。他甚至估算,仅 凭我国目前的司法队伍和设施, 要处理这 些腐败存量,没个几十年处理不完。

"存量大得难以处理,无法消化。如 何一边解决腐败的存量问题,一边把贪官 污吏的积极性调动起来, 搞政治体制改 革,从根本上解决腐败问题?我的建议 是,用特赦促政改,跟贪官做一个政治交 易, 化腐朽为神奇, 废物利用, 从而解决 反腐败所遭遇的阻力问题, 化阻力为动 力。"吴思说。

对于如何特赦, 李永忠认为上策是保 持反腐强大压力的情况下,通过全国人大 立法,确定特赦的具体时间和金额,除已 经在查的重大案件外,一定数额以下的贪 污受贿,予以特赦,以此减少阻力,换取 对政改的支持。

李永忠和吴思都提出,为了更好地实 行这些制度,应考虑设立政治体制改革特 区。李永忠说,我国经济体制改革之所以 能取得巨大成就,就是因为有经济体制改 革特区这个孵化器,政治体制改革之所以 裹足不前,就是因为没有这么一个孵化 器。"全国2800多个县,拿出1%即28个 县来搞改革试验,一旦有成功的,复制拷 贝就行了。即使失败了,也就1%,不会 引发震动。"

韶山会议上,"贪官特赦论"激起了 热议。但有专家认为,这一建议虽有一定 合理性,却容易遭遇民意的反对,一旦实 施起来无异于"饮鸩止渴"。

反腐专家、《求是》杂志社研究员黄 苇町就质疑:如果要特赦,那么特赦由谁 来做?如果由我们党自己来做,自己赦免 自己的干部,能不能在老百姓中过关?

他说,现在正是民众对反腐败最关注 也是意见最大的时候,如果提出对贪官进 行赦免,民众那里能不能通过是个问题。 而且, 党中央始终强调坚决反腐, 提出 "不管涉及什么人,不论权力大小、职位 高低,只要触犯党纪国法,都要严惩不 贷",给群众展现出了坚决的反腐败决心, 也至少从道义上让民众感受到了信心和希 望,如果提出特赦,会不会危及党的执政

不过, 黄苇町也认为, 如何处理腐败 的存量问题确实非常棘手,如果过于强 硬,有可能遭遇巨大阻力。同时,他也谈 到,事实上,在当前及过去查处涉及贪腐 的大案要案中,如果涉及面过大,也采取 过有条件赦免的做法。但他认为, 要真正 处理好以特赦化解腐败的问题,需要极大 的政治勇气和智慧。

吴思回应说, 民意的分量, 在健全的 民主制度中当然处于第一位。民主制度越 不健全,民意在决策中的分量就越轻。所 以,才需要用特赦交换更健全的民主制

2012年12月30日,十八

本报记者 叶铁桥摄

大制度反腐研讨会在湖南韶山



专家建议赦免部分退赃官员以换取支持政改

度。从乌拉圭的转型史看,在民意调查 中,反对赦免的比例高达72%,但是在真 实的投票中,在民众真正出面做政治交易 的时候, 赞成赦免的比例上升到53%。

#### 高薪养廉要不要推行

湖南省纪委正厅级纪检监察员唐东平 一直呼吁"以薪养廉"。他在韶山会议上 说,国家工作人员的收入水平偏低。

唐东平说,对于高薪养廉,上世纪八 九十年代就有激烈争议,后来因为思想不 统一不了了之。但他说,他发现发达国家 基本上都是高薪养廉。

唐东平说,有些人讲不能"以薪养 廉",说人的欲望是无穷的,他不赞成这 个观点。"我觉得人有两面性,一是动物 性,二是社会性,社会性就是有理性。为 什么今天大家对腐败还义愤填膺,整个社 会对腐败问题严重不满,这种不满就是理 性的体现。'

他举例说,从他20多年的纪检工作经 历来看,以前是国有企业领导人经常出问 题,但自从对他们实行年薪制以后,出问 题的越来越少。"湖南省这些年来查的领 导干部腐败案件, 国有企业领导干部基本 没有了。为什么?这些干部一年有几十万 上百万元,不在乎这点小钱。而在没有实 行年薪制之前,国企领导人的腐败比例可 能比党政干部还要大。这说明,虽然现在国 有企业实行的年薪制还不尽合理,但对抑 制腐败产生了明显效果,这个基本事实说 明高薪养廉是可行的"。

"我现在提出个观点,不是高薪养 廉,这个'高'字太招眼了,我提出'以 薪养廉'。'以薪养廉'就是根据按劳分 配原则,给公职人员以合理的薪酬,以保

对于这一建议,中山大学公共管理学 院副院长倪星教授表示赞同,他说,新加 坡政府以高薪养廉闻名,新加坡领导人李 光耀曾说过一句话,大意是要诚实地看待 人性。李光耀说,掌握几十亿资金的部长 们,绝对不应该拿低薪,低薪不可能选能 干且有竞争力的人才。"低薪的吸引是什 么呢? 是以公共利益为名,满口甜言蜜语 去骗取权力的伪君子"

"高薪不足以养廉,但是低薪绝不可 能保廉。"李永忠也插话道。

香港廉政公署前副专员郭文纬表示,

障能够廉洁从政。"唐东平说。

他去过一些东南亚国家,发现有的国家交

警喜欢在早上打埋伏,抓交通违章,但违 章者给警察10块、20块,就可以走了, "为什么?因为这些警察的收入支付不了 家庭开支, 所以他们通过这种腐败的方式 去弥补"

郭文纬说,在香港,政府工作人员的 工资也不算高薪,但会以企业的薪酬作参 照系。"通常来说,香港的公务员分低中 高三层, 低层公务员的工资一般比企业里 的低层高一点,中层公务员跟企业里的中 层差不多, 高层公务员比企业里的高层要 低一点,这样就能保证香港公务员薪酬具 有一定竞争力。"

他还表示,联合国的《反腐败公约》 第七章明确表示,每个国家应该给予公务 员合理的薪酬, "中国作为签署了该公约 的国家,有责任去遵守公约"。

对于高薪养廉是否需要国家财政多增 加支出的问题, 唐东平也有思考, 他认 为,为了减少改革阻力,就既不能增加税 收,也不能增加国家财政支出。他的建议 是,通过三个方面的改革,精简公职人 员,堵住腐败浪费通道,然后再慢慢提高

他说,这三个改革,第一,要改革公 务消费制度,特别是公款吃喝、公车消费 和公款旅游的"三公消费", "因为这里 面的浪费是惊人的,一年至少有好几千 亿"。第二,要改革财政转移和专项资金 拨付制度, "这里面问题也很大, 流失至 少不低于10%,超过20%都有可能,流失 到哪里去了呢,有些是浪费了,比如吃 喝、送礼,还有交通费用,另有一部分到 了个人腰包里"。第三,改革机构,精简 人员。他认为,现在很多基层政府部门人 员过于臃肿,耗费了大量财力物力,应该 进行大刀阔斧的改革, 打造高效精干的政 府。"人员和机构精简后,又可以省出一 大笔钱来"。

唐东平说,他不赞成对公职人员一步 到位加到高薪, 而应该在上述开源节流的 基础上,通过若干年的努力,使公职人员 收入慢慢增长到合适的水准。

#### 严刑峻法为何不能止住前 "腐"后继

会议上,郭文纬做了个设问:"对于 贪腐,香港的最高刑期是多少呢?也许你 们不可以想象,香港没有死刑,也没有终 身监禁,也不会判50年、30年或20年。"

朱慧卿/CFP

顿了顿,他说:"在香港,最高刑期是10 年。你们不可想象吧,对,只有10年!" 但就是这样的刑期, 香港却在清廉指

数上多年来位居亚洲第二,仅次于新加坡。 相比较之下,内地对贪腐的惩罚要严 厉得多,李永忠说,内地高级干部一旦因

腐败被追究的话,基本都是10年以上的重 刑,甚至有些还被判无期或死缓,最严重的 会被判死刑立即执行。"过去10年,内地有 六名省部级干部被处以死刑立即执行"。

令人困惑的是,虽有严刑峻法,但反 腐败的整体形势,正如中共中央和中央纪 委的评价: "三个并存、两个依然" —— 成效明显和问题突出并存, 防治力度加大 和腐败现象易发多发并存, 群众对反腐败 期望值不断上升和腐败现象短期内难以根 治并存。反腐败斗争形势依然严峻、任务 依然艰巨。

如何理解这种反差? 郭文纬又提出问 题:现阶段开展反腐败斗争,强调教育、 预防和执法,这三者中,哪个最重要?

他说,自己在内地讲过五六十次课, 每次提出这个问题, 听讲的大部分都说教 育和预防最重要, "但实际上,重中之重 应该是执法,就是要让人不敢贪。'

随后,郭文纬搬出了"坐飞机理论": 人们都很清楚,坐飞机有一定危险,全世 界每年都有一两架飞机掉下来,而飞机失 事,乘客幸存的几率很小,为什么许多人 还是要坐飞机呢? "这是因为飞机失事率 很低, 遭遇一次飞机失事的概率是几千万 分之一。同样,如果因为贪腐被抓的几率 跟坐飞机的失事率差不多,那么官员们就 会心存侥幸,总觉得不会轮到自己头上"。

"但在香港,如果你想贪污的话,我 们保证有60%的机会抓到你,看你敢不敢 贪!"郭文纬说,反腐败,就是要让公职 人员不想贪,不能贪,不敢贪,其中关键 就是要不敢贪,贪了就会被捉,身败名 裂,得不偿失。

这一番话也引起了黄苇町的深思:内 地有的地方为什么出现了前"腐"后继的 情况,就是因为这些官员觉得出事率低, 风险很小,收益又极大,于是铤而走险。

李永忠也说,目前内地的反腐败还谈 不上"零容忍",甚至有些过度容忍,比 如刑法里贪污受贿立案标准,已经由2000 元提高到了5000元,而在实际的办案过程 中,甚至还有不少地方立案的金额更大。

在郭文纬看来,如果5000元以下不起

诉,会造成很坏的社会影响,"如果有小 孩子吸毒,你肯定不会跟小孩子说,小孩 子吸毒不好,不过吸很少的毒品还可以接 受,多了就不好了。所以绝对不能让官员 认为,虽然贪污不好,但如果贪污4999元 就没有大不了的,多就不好了。在香港, 我们反复强调,即使贪一块钱也要查办, 主要就是为了给民众一个明确信息,那就 是对腐败要做到零容忍。"

但有专家质疑,贪一块钱也要办,这 样是不是从办案成本上来说不划算? 有专 家就提出: "在内地, 办一个10万元的案 子,可能花10万元都拿不下来,不能不考 虑成本因素。"

郭文纬说,香港廉政公署有几十个专 案组,绝大部分都是专门做大案的,只有 一两个做小案件。但如果一个邮差送邮 件,每次都要收几块钱好处费才及时送上 门,慢慢形成习惯,就会蔓延到其他领域, 从而败坏社会风气。但是,如果廉政公署连 这样的案子也办了,就说明不仅打老虎,也 打苍蝇,这样就能形成良好的社会反响,让 其他人引以为戒,不敢腐败。

#### 家庭财产申报目前能否大 范围推开

家庭财产申报制度也是会上专家讨论 的热点之一。制度反腐研究专家、湖南商 学院副院长王明高说: "现在舆论对家庭 财产申报制是一边倒。我在十几年之前就 开始研究家庭财产申报制,而且是极力呼 吁。我认为,家庭财产申报制必须在中国 实行,这是大势所趋。从全世界反腐的经 验来看,不实行家庭财产申报制,反腐败 都是虚的,或者假的,都落不到实处。"

但他认为,目前尚没有条件实行家庭 财产申报制。如果大范围推行家庭财产申 报制,就有政治风险、经济风险、社会风 险。家庭财产申报制是一把双刃剑。当 年,韩国实行家庭财产申报制后,出现了 大量资金外逃的现象,给国家经济造成严

王明高说,据一个反腐败国际组织的 研究,家庭财产申报制实行后,许多执政 党失去了执政地位,只有新加坡的人民行 动党是一个例外。 他说,他现在是极力反对,不是说反

对家庭财产申报制,而是主张在实行之前 必须做好政治准备、经济准备、舆论准 备、社会心理准备等,同时,必须先建立 中国公民信用保障号码制度, 落实金融实 名制,否则很可能落不到实处。

李永忠也认为,家庭财产公示一定要 实行,但在当前还不能大范围推行。他建 议,如果设立政改特区,可以在政改特区 和新选拔的领导干部中先试行。

吴思则主张,在选拔新领导干部的同 时,公布家庭财产的时候,最好能配合廉 政账户制度,给手脚不干净的人一个改邪 归正的机会。

### 关键在于改变权力结构

对于反腐的长效机制,专家们都认为, 从长远来看,关键在于改革权力结构。

事实上,近年来,中央也一直在强调 要加大监督制度创新力度,建立健全决策 权、执行权、监督权既相互制约又相互协 调的权力结构和运行机制。

李永忠说,政治体制改革才是反腐败 的治本之策, "如果决策、执行、监督三 权合为一体,这种权力结构绝对滋生蔓延 腐败。

他说,我们目前的权力结构,基本上 是照搬苏联模式,将决策、执行、监督三 权合为一体,但正如邓小平同志所指出 的,这种"权力过分集中"的权力结构 既是苏共亡党、苏联解体的"总病根", 也是我们各种问题的"总病根"。"30多 年前,邓小平同志就进行了党和国家领导 制度改革的顶层设计和战略规划, 其要义 就是改革权力结构,通过党内分权以形成 党内制衡"。

李永忠建议政治体制改革分三步走: 第一步进行党内分权,把决策权、执行 权、监督权分开,发展党内民主,还权于 党员,使党员成为主体。第二步,党政分 工,还权于政府,让政府承担起应该承担 的职责。第三步,党政分开,将过去党对 政府的工作由事无巨细的事务性领导,逐 步改变为真正动员群众、组织群众、引导 群众监督政府的政治领导, 还权于人民。 从而不仅完成由革命党向党执政的转变, 而且完成由党执政向执政党的转变。

黄纬町也认为,反腐败需要顶层设 计,这种宏观战略只能是中央设计,从最 高的层面来对整个国家的政治体制改革发 展路径作出顶层设计。他再次强调,这需 要"极大的政治智慧和勇气"。

大制度反腐展 星研讨 会

## <u>本报记者 潘志贤</u>

从2011年9月到2012年9月, 开实体书 店的陈瑶赔了至少3万元。

他的书店开在河南大学旁,他自己毕 业于河南大学文学院。2001年,还在上大 学时,喜欢读书的他就和朋友一起开了家 小小的书店。

书店叫诗云书社, 共有两层, 一楼书 架摆满了书,二楼是个咖啡厅。

陈瑶一开始就把书店定位在人文社科 领域内,每本书都是陈瑶亲自挑选的。他 说,几年来,自己所有的精力都放在了书 店上,从不肯轻易进一本书,也不肯轻易 放弃能进到的每一本好书。这些年来,他 卖出去了几十万本书。

然而,近几年,实体书店的境遇每况 愈下,诗云书社也不例外。陈瑶给记者 算了笔账,书店每月房租要5000元,水 电费约1500元,还要缴纳2000多元的税, 而书店每天能有200多元的营业额已经算 不错了。

# 口坚守的实体书 店,发现教辅书占了很大市场,人文社科

由于店里的正版书平均打6折左右, 所以, 卖书的利润只能达到营业额的30% 上下。而二楼的咖啡厅,每天连100元都

河南大学校园附近的实体书店一度颇 为兴盛。该校毕业生王向威回忆, 他刚 上大学时,周边有好几家人文书店,可 就几年的时间, 天府书店、淘书乐书店 等先后倒闭,还有好几家书店也不景气, 要么从闹市区搬至偏僻地方,要么转行做 教辅生意

开封市书店街的大河特价书店也是以 社科类图书为主的书店, 提起经营状况, 老板郑先生称正打算另谋出路。

"现在谁做社科谁赔钱。"郑先生说, "来我店买社科图书的多为有退休金的老 年人,学生不多,这个书店我投了十几 万,但每月收益不足3000元,紧紧巴巴能 顾上一家人的生活。"

记者走访了开封市书店街的其他书

类书籍比重几乎不到30%,有的书店干脆 就只做教辅书生意。

实体书店的衰败,很多人都归因于互 联网, 陈瑶也不例外。他说, 网络对实体 书店的打击是致命的。

陈瑶说: "我们上大学那会儿电脑都 还不普及,看书自然成了课余生活的首 选。但现在不一样啊,几乎每个学生都有 电脑, 买书的人明显少了很多。'

在2012年的世界读书日,国内有调查 显示,43%的大学生日均阅读时间低于1 小时,48%的大学生日均上网时间超过4 小时。

"即使经常读书的同学,他们的阅读 方式也发生了重大转变, 电子书既便宜又 携带方便,几乎成了他们读书的首选。这 也是书店书卖不出去的重要原因之一。" 陈瑶说。

河南大学新闻与传播学院的高宁是电

子书的铁杆粉丝,他说,现在手机上阅读 软件越来越多,下载更是方便,课少的时 候一天就能看一本,几乎每天晚上睡前都

"我平时挺喜欢看杂志的,《看天 下》、《南方人物周刊》都不错,但这些 杂志每本都得10元钱,在网上下载只需费 些流量即可,存在手机上想啥时候看就啥 时候看,所以我一般都不会去买这些杂 志。"洛阳师范学院文学院的逯旭瑞说。

网购图书如火如荼, 也让实体书店难 以承受。"网上书城的发达对我们书店的 打击是最致命的,我在河大边上,每天中 午快递都会运来好几车东西, 其中就有不 少是书。"说起这些,陈瑶满脸无奈。

为了增加营业额,他书店的书也在网 上销售,但要跟当当、亚马逊竞争,结果 可想而知。

为,实体书店不仅仅是卖书的商店,更应

即使赔钱,陈瑶也执意坚持。他认

该成为思想文化交流的场所。为此,他联 系了河南大学的一些教授及其他读书人, 在诗云书社举办了"人文读书会"、"明 伦街85号·诗·现场"等活动,向读者提供 文学、哲学等方面的公益讲座, 为有共同 爱好的人搭建思想交流的平台。

"教授们都是自愿免费来讲学的,这 些公益讲座让书店的人文氛围更加浓厚。" 尽管举办这些讲座,多少会影响到咖啡厅 的生意,但陈瑶十分乐意让这里成为"思 想的角斗场"

河南大学的一些教师在义务为诗云书 社提供人文讲座的同时, 也在积极为其宣 传,希望能缓解书社的困境。

河南大学新闻与传播学院教师李建立 经常去诗云书社看书、买书,慢慢地,他 和陈瑶成了朋友,面对书店的困境,李建 立也很着急: "坐落在大学旁边的人文书 店, 为大学的人文氛围做出了些贡献, 首 先受益的是大学里的师生,不知道校方是

否能考虑廉价租给人文书店一个场所,让

书店有容身之地。' 值得注意的是,实体书店的生存环境 趋于恶化是全球性的,一些国家已经开始 采取措施。比如法国政府,不仅为中小书 店提供资金支持,还对一些具有文化气息 的书店授予"独立书店榜样"标志,以保

护文化的多样性。

从2012年起,国内有些地区也对实体 书店进行了扶持。2012年4月,上海市公 布了首批受政府扶持的35家实体书店名 单,这35家实体书店都拿到了不同金额的

2011年文化蓝皮书《2011年中国文化 产业发展报告》也建议,新闻出版主管部 门应向国家争取,对所有的书店减免税 收,尤其是减免大众社科书店的税收。

尽管有很多人的帮助,但诗云书社的 困境却很难得到缓解, 陈瑶在自己的博客 中这样写道: "我的妻子和孩子跟着我过 着清苦的日子,我年迈的父母和岳父岳母 为我们的生活感到担忧。昔日的美好想象 早已不复存在,六年的开书店生活使我身 心疲惫, 六年来一直坚持做人文书店的理 想还需要一直坚持下去吗? 坚持下去会有 什么结果呢?"