腐败增量与存量：概念界定、影响因素及政策建议

任建明

摘要：腐败增量和存量是在十八大之后高压反腐实践中新提出来的核心概念，由此形成的官方反腐败政策一直是“遏增量”和“减存量”。十九大之后，该基本政策继续保持。因此，准确定义这两个概念并深入进行相关研究十分重要。腐败的严重危害后果以及由此形成的反腐败重要原则，决定着人们对于腐败增量和存量的正确态度和政策主张，即必须遏增量和去存量。十八大以来的高压反腐“成效卓著”，实现了“历史性变革”。有鉴于此，政策重点应由“增量”转到“存量”上，且应当把“减存量”调整为“去存量”。在遏增量上，应扩展视野；在去存量上，应采取新策略。

关键词：腐败增量　腐败存量　遏增量　去存量

党的十八大之后，党中央启动了一场持续的“高压反腐”[1]行动。该行动首先将治理腐败的重点任务聚焦于惩治或治标上。在坚持问题导向的理念下，反腐败战略和政策的制定者将治标问题分解为腐败增量和存量两个子问题。此后，直到十九大以来，相关政策主张一直是“遏增量”和“减存量”。将反腐败工作特别是治标工作分解为腐败增量和存量，由此提出新的政策主张，是官方反腐败政策的一次重大调整。基于这个重要变化，腐败增量和存量就成了理解最新反腐败政策的一对核心概念。然而迄今为止，官方只是在日渐频繁地使用，并未给出过具体定义；个别专家虽然进行了定义，但还比较笼统和模糊。同时，由于腐败和反腐败问题的复杂性，就使得定义腐败增量和存量成为一项复杂的任务。此外，就影响腐败增量和存量的因素来看也是比较复杂的。如何对待腐败增量和存量，相关的立场、态度和政策主张也需要审慎考量。事实上，相关的政策主张也需要根据反腐败形势的演变及时作出调整。至于腐败增量特别是腐败存量问题的解决，则是一个更加复杂且困难的

问题，需要仔细研判、审慎决断。

一、腐败增量和存量的定义与讨论

1. 相关资料和文献回顾。如何定义和测量腐败程度（level of corruption）、规模（magnitude of corruption）或数量，是腐败和反腐败研究领域的一个重要的基础理论问题，也是一个老问题。但由此衍生出腐败增量和存量这些新概念，则是在中国最新的反腐败实践中首先提出并予以使用的。[2]

官方较早使用腐败增量和存量概念的，是习近平总书记在十八届中央纪委五次全会上的讲话。他在此次讲话中指出："减少腐败存量、遏制腐败增量、重构政治生态的工作艰巨繁重。"[3] 讲话在提出和使用"腐败存量"和"腐败增量"概念的同时，还阐明了官方的具体政策主张，即减少存量、遏制增量。此后，官方日渐频繁地使用腐败增量和存量概念，但一直没有给出定义。另外，相关的政策主张特别是基本的政策主张始终保持一致，未做任何调整。

自官方在反腐败实践中提出腐败增量和存量概念之后，专家学者在研究中也不断地引用和使用，但明确给出定义的并不多。从现有的定义来看，还比较笼统和模糊，远未达到明确、具体、严谨的程度。一些研究成果将"腐败增量"和"腐败存量"列为关键词，甚至出现在文献篇名中，但却没有给出任何定义。[4] 潘春玲和过勇认为"腐败黑数"就是腐败存量。[1](P24) 该观点虽然正确，但并不能算作定义。肖焱属于较早进行定义的专家之一。他认为，"腐败存量"，是指已经发生而尚未受到查处清除的腐败现象总量，既包括已被发现的腐败问题，也包括隐蔽的尚未被揭露出来的腐败现象。"腐败增量"，是指继续不断滋生的新增腐败现象的数量。[2](P136) 这两个定义的特点是言简意赅，但却因为过于简略而变得笼统和模糊。郭兴全认为，腐败存量是指在一个具体的时间节点已经发生但还没有被发现和正在查处过程中的腐败问题。腐败增量，则是新增腐败量减去已经惩处腐败量的最后值。[3](P189) 该定义的视角很重要，遗憾的是他并没有沿着这个思路深入下去，不仅定义不够明确和严谨，还存在一定的谬误。

从现有关于腐败增量和存量概念的界定情况来看，还很不能令人满意。从理论维度来看，是不彻底、不严谨和不科学的；从实践维度，特别是从支撑反腐败政策及其演进的需要来看，更是力不从心甚至是有害的。有鉴于此，严格地给腐败增量和存量下定义仍是首先需要解决的问题。

2. 定义与讨论。基于经济学的存量、流量与增量概念，定义腐败增量和存量，确实是一个重要的策略或视角。在经济学中，无论是存量、流量还是增量，都是针对经济系统中的一个变量的，存量是指该变量在某一时点上所保有的数量（或数值）；流量是指该变量在一定时间段内流入和流出系统的数量；增量则是指该变量在该时间段内保有数量上的变化量。这三者之间的关系可用下面两个公式来表示：

增量 = 流入量 − 流出量 ①

本期期初存量 = 上期期初存量 + 上期内增量 ②

存量、流量和增量概念，在经济领域中被

广泛使用。而要扩展到腐败和反腐败领域，由于腐败和反腐败问题本身的复杂性，使得具体的定义就更加复杂。因此，一定需要进行专门的讨论。

（1）适当性问题。实际上，并不是所有的变量包括经济变量都适合使用增量和存量的概念。适合的变量有两个特点或前提。首先，它是一个变量。如果是常量，肯定是不适合的。其次，该变量必须具有一致性。具体地说，就是流量所对应的变量必须与存量和增量所对应的变量是一致的。这点特别重要，尤其是在使用存量概念上，更是不可或缺。例如经济领域的家庭财富、银行存款余额、人口数、库容量等，就都具有一致性特点。反之，一个地区的天气温度虽然也是一个变量，在一个时间段内气温的升高或降低量甚至也可以使用增量的概念，但不可以使用存量概念，因为流量所对应的变量是热量而不是气温。同理，对交通工具的速度变量就不可以使用存量概念。

腐败数量（见下条）同时具有上述两个特点。首先，一个国家或地区的腐败数量是一个变量，甚至无时无刻都处于动态变化之中。其次，该变量具有一致性，无论是流量还是存量和增量，对应的变量都是腐败数量。因此，将增量和存量概念用于腐败数量是完全可以的。

（2）变量问题。在定义腐败增量和存量上，所针对的具体变量就是腐败程度、规模或数量。下面统称为腐败数量。

腐败数量的计量单位是一个需要进一步明确的重要问题，否则变量就不具体，难以测度，甚至造成模糊。腐败数量的计量单位至少可以有三种不同的选择，案件数、人数或腐败行为数。腐败行为数比较抽象一些，例如可以是一个腐败个体贿赂或贪污的次数，以及贿赂或贪污所涉及的金额、造成的损失等。

在三个选项中，相对来看，使用腐败人数是最好的。这是因为，人数是计量腐败数量的一个简单、稳定、准确的指标。魏德安（Andrew Wedeman）教授就曾使用腐败人数计算出来的实际腐败率（actual rate of corruption，ARC）来定义腐败程度。[4](PP12-13) 很显然，腐败案件数缺乏这种稳定性和准确性，因为腐败案件包括人员数量有多有少。尽管腐败行为数可更好地刻画腐败程度，但由于其含义复杂，计量困难，因此很难用于计量腐败数量。

（3）系统问题。毫无疑问，测量腐败数量一定是针对某个特定对象的，例如某个国家、地区或组织，而不能笼而统之。针对中国的腐败和反腐败议题，最重要的腐败数量当然是针对整个中国的，即全国的腐败人数及其变化趋势。当然，也可以按照中国的不同地区来分别统计腐败数量。

（4）统计期问题。所谓统计期，就是统计腐败增量、流量以及存量的时间段问题。理论上，统计期可以是 1 天、1 个月、1 个季度、1 年、3 年、5 年、10 年等。但从腐败特性以及反腐败实践上来看，选择 1 个年度作为统计期是比较好的。腐败是个复杂的、顽固的问题，这决定了反腐败是一项困难的任务。这说明，太短的统计期没有意义。从现代政府制度来看，政府通常都是有任期的，任期通常是 4 或 5 年。统计期过长显然不利于落实政府的反腐败责任。这说明，统计期过长也不好。

（5）流入量和流出量的具体化问题。前面列明，有关存量、流量与增量共有两个公式。在应用到腐败数量的测度上，很有必要对公式

①中的流出量和流入量作出明确规定，否则就容易造成模糊。基于上述几项讨论，流入量和流出量的具体化就比较简单了。

流入量是指在 1 年统计期内，所有新发生腐败的人数。有必要说明的是，新发生腐败的人数不应包括那些在该统计期之前已经有腐败而在本统计期内不收敛不收手的人。因为这些人已经计入了存量，一旦计入流入量就等于计入了增量。一个人不能同时计入存量和增量，否则就会混淆存量和增量概念。

流出量是指在 1 年统计期内，总计减少掉的腐败人数。严格地说，减少掉的腐败人数既包括在该统计期内所有被查办的腐败人数，也应当包括因自然死亡等原因而减掉的腐败人数。后者虽然也是一种减少，但由于其腐败问题并没有被发现和查处，腐败非法所得并未被追缴，所造成的损害也没有得到一定的弥补，所以，这类减少也可以不计入流出量。考虑到这方面的争议，以及短期内，通过查办腐败案件而减少的腐败人数应当是主要部分，因此，在计算流出量时，可以只考虑被查办的腐败人数部分。

归纳上述讨论，在此先给出关于腐败增量和存量的完整定义。所谓腐败存量，是指一个国家或地区，在一个时点上的腐败人数的总和。所谓腐败增量，是指一个国家或地区，在一个时间段内腐败总人数的变化量。需要指出的是，试图把上述那么多的定义和讨论转化为简洁的言语定义表述是十分困难的，言语定义也往往难免模糊。另外，后面的讨论表明，这里的腐败增量定义其实只是三种之一。

上述定义及讨论表明，针对腐败存量的争议或歧义是比较小的。腐败的复杂性、顽固性以及反腐败的困难性表明，腐败存量通常是一个大于零的数字，可能会很大，但极小值是零。显然极难达到零的水平。由于腐败的隐蔽性，通常人们只知道在一个统计期内被查处的腐败人数（即流出量），而不知道或不完全知道在该统计期内到底有多少人新发生了腐败（即流入量），以及本期期初的腐败存量[5]到底是多少。这意味着，无论是增量还是存量，严格地说，人们都不得而知。因此，基于腐败增量和存量而制定的反腐败政策，无论是遏制增量还是减少存量抑或去除存量，都难以得到准确数据的支撑。

当然，这并不意味着，腐败增量和存量就完全不可知。通过抽样方法，对抽到的样本地方或单位，组成超级专案组，甚至可考虑采取特殊政策，以确保在一个较短的时期内能一查到底。当该样本的所有腐败问题都被查清之后，无论是存量还是增量就都准确地知道了。此外，使用特殊设计的社会科学调查方法，也可获得有关腐败增量和存量的数据。

与腐败存量不同，由于腐败和反腐败的复杂性，关于腐败增量的定义，特别是联系到实际的反腐败政策，就要复杂许多。这将在下面专门予以讨论。

3. 三种腐败增量定义及其政策含义讨论。公式①其实只是腐败增量的一个定义。腐败增量还可以有其他的定义，主要有以下三种。

（1）公式①中的腐败增量定义。按照该定义，腐败增量的具体数值就可正、可负、可为零。这取决于流入量和流出量的具体大小。

基于该定义，理想的遏制增量的反腐败政策，就是要尽可能地扩大流出量或增大查办腐败分子的数量，同时尽可能地控制流入量，甚

至将流入量控制到接近于零的水平。也就是说，腐败增量一定得是一个负数，而且绝对值越大越好。这意味着腐败增量得到了遏制，腐败存量不断减少，腐败越反越少。如果腐败增量的数值是零，相当于反腐败工作无功而返，因为腐败存量没有变化；如果大于零，那就等于是失败了，因为增量没有得到遏制，腐败存量越来越大，腐败越反越多。

（2）从反腐败实践出发，完全可以把公式①中的流入量定义为腐败增量。按照该定义，腐败增量的具体数值就是一个大于或等于零的数值。

从遏制增量的反腐败政策角度来看，这个定义是很有现实意义的。理想的“遏制增量”政策目标，就是使新发生的腐败越少越好，极值是零。用这个增量定义来衡量反腐败治标的震慑效果就很有价值。最重要的治标效果，就是其威慑或震慑效应，即不敢腐的效果。如果能做到没有新腐败分子加入腐败阵营，这应当说是一个相当好的效果。

（3）虽然从增量和存量的概念上看，不能把“不收敛不收手”人数计入增量，但从反腐败实践上，却可以这么做。就是把不收敛不收手人数也计入腐败增量。这样，腐败增量就包括两个部分，即新发生腐败人数和不收敛不收手人数。按照该定义，腐败增量的具体数值也是一个大于或等于零的数值。

第三种增量定义之所以存在逻辑问题，主要是因为腐败数量计量单位的选择，即选择了腐败人数。如果选择腐败案件数或者腐败行为数，就不存在这样的逻辑问题了。那时，把不收敛不收手情形计入增量既是合理的，也是应当的。

从遏制增量的反腐败政策角度来看，第二个增量定义意味着应该把新发生腐败人数控制到最小，甚至是零；第三个增量定义意味着，如果能继续把不收敛不收手人数也控制到最小，甚至到零，岂不是更好？十八大之后，我国反腐败实践的大量事实表明，似乎遏制第三种腐败增量是更加困难、更具挑战性的任务，因为有关不收敛不收手腐败分子的报道常常见诸媒体。

基于第二种或第三种腐败增量定义来制定遏制增量的反腐败政策，其政策目标更加简单明了。这就是要让：新发生的腐败人数尽可能地少，最好是零；让不收敛不收手的腐败人数也尽可能地少，最好是零。每查办一年，对所有被查办腐败分子的具体腐败行为数据进行统计分析，就可以知道上一年新发生的腐败人数到底是多少，是不是近似于零；不收敛不收手的腐败人数到底是多少，是不是近似于零。这可以作为评价遏制增量政策效果的主要评价指标，也可以作为治标威慑效应的评价指标。如果能把腐败增量遏制到极限的水平，即近似于零，那上一年所有被查办的腐败人数就都是在减少存量。以此作为减少腐败存量的绩效指标，也是可以的。

二、腐败增量和存量的影响因素及正确政策主张的决定因素

1. 腐败增量和存量的影响因素。影响腐败增量和存量的因素是比较广泛和复杂的。这些因素可以被划分为腐败和反腐败两类。

关于腐败类因素，主要涉及腐败的原因维度。正是因为这些复杂的原因，才决定了腐败

发生、发展的类型、程度和趋势等。关于反腐败类因素，主要是反腐败的对策维度。有哪些对策，这些对策具有什么功能，是否有效发挥了其作用等。聚焦到腐败原因和反腐败对策之后，就可采用作者构建的制度预防腐败理论框架来予以解析。[5](PP108-113)

该理论框架把腐败的复杂原因归纳为两类主要原因，即腐败动机（人的原因）和腐败机会（制度、体制、机制方面的原因）。例如，人性的弱点、腐败文化、诚信道德缺失等可以归到腐败动机类原因之中，而权力规模和结构、权力监督制度、薪酬待遇体制、管理流程等可以归到腐败机会类原因之中。至于说到反腐败对策，从古到今，也是纷繁复杂。但归纳起来，不外乎三大类型对策，即惩治（也称为惩处、查办、查处、治标、打击、执行、执法等）、预防（也称为防范、防治、源头治理等）和教育（也称为宣教）。

上述观点只是理论的一般见解。具体到腐败增量和存量，腐败原因只是起到一个基础性的作用，主要的影响来自于反腐败对策。能够影响存量的，基本上只有惩治一策。而对于腐败增量，特别是要遏制增量，则三类反腐败对策都可以起到作用。首先，惩治的作用最直接，而且短期内效果最明显。这主要由惩治的威慑或震慑效应所决定。而从长期来看，预防和教育也都会起到不小的作用。道理并不复杂。如果有效的预防措施抑制或消除了滋生腐败的土壤，腐败发生的概率就大大降低，甚至完全不能发生，腐败增量将从根本上得以抑制。约束性预防措施具有“不能腐”的效果，而激励性预防措施具有“不想腐”的效果。如果预防有效，产生了较好的“不能腐”和“不想腐”效果，腐败增量就可得到很好的解决。教育致力于改变人们关于腐败和廉洁的认知，由此改变人们对于腐败和廉洁的态度与价值，并教给人们有用的防治腐败的策略、方法和技能。[6](PP5-6) 这些都会有效地降低腐败发生的概率，降低腐败增量。下图 1 归纳了腐败增量和存量的影响因素。图中箭头的粗细以及虚实，定性地反映了这种影响作用的大小和直接程度。

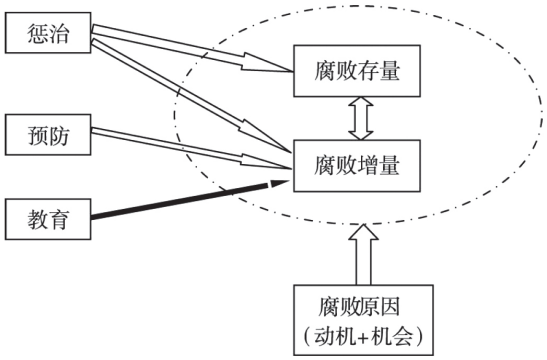

图 1　腐败增量和存量的影响因素

有必要指出的是，在腐败增量和存量之间，其实也存在着某种影响关系。这种影响关系，主要源于两个方式。一是，彼此间的直接影响。例如，如果腐败增量得不到遏制，当增量很大时，存量也就不断扩大，这将显著增大减少腐败存量的困难。另外，当腐败存量很大，特别是存量长期难以明显减少时，这些存量无疑就会成为腐败增量的直接“源头”或诱因。腐败具有传染性。只要人们身边有腐败，且达到一定的程度，就会影响到其他人的行为选择。二是，通过影响因素的间接作用。这种影响因素既包括反腐败的三大对策，也包括腐败的原因。前面已有解释，这里不再赘述。这意味着，遏制增量和减少存量虽然可以作为两个相对独立的反腐败政策，但由于增量和存量

之间的复杂影响关系，就有必要对两个政策予以整体考虑。

2. 对待腐败增量和存量的正确态度及政策主张的决定因素。究竟如何对待腐败增量和存量？正确的态度、立场是什么？又由哪些因素决定呢？这些都是很重要的问题。总体上看，这些问题也是由腐败和反腐败两类因素共同决定，但主要是由腐败因素所决定。关于腐败因素，则主要是由腐败的后果来决定。如果腐败真是“润滑剂”（grease money），能提高官僚机构的效率；如果腐败真是“效率金钱”（speed money，也译作“速度钱”），通过走捷径提高办事效率，那当然好。人们就可欢迎腐败，国际社会也根本不需要把腐败列为刑事犯罪予以打击。然而事实并非如此。从古到今，历经长期和腐败打交道，人们看到了腐败的各种严重危害，包括政治上、经济上和社会道德等诸方面的危害。作者在一篇文章中就驳斥了腐败有利或无害的经典案例。[7](PP9-10) 正因为腐败的严重危害性，人们才要以“零容忍”的态度对待腐败，领导人必须以坚定的政治决心反对腐败，并逐渐形成了一系列反腐败的原则、决心和目标要求。

一是零容忍原则。在对待腐败的原则上，国际社会高度一致，那就是“零容忍”（zero tolerance）。党的十八大之后，中国党和政府也明确了这个原则。习近平总书记在十八届中央纪委三次全会上的讲话中郑重承诺，要“坚持以零容忍态度惩治腐败”。在其他讲话中，习近平总书记强调要在反腐败上坚持“无禁区”“全覆盖”“不设限”。这些都是零容忍原则在反腐败上的具体体现。

二是坚定彻底的反腐败政治决心。国际学术界和实务界已经形成一个共识，即坚定的反腐败政治决心（political will，也译作政治意志、政治意愿等），对于有力、有效治理腐败来说是十分重要的要素。[8](PP131-132) 党的十八大之后，中国领导人的这个政治决心更加坚定，并首度达到了彻底的程度。最具代表性的宣示，就是习近平总书记在十八届中央纪委三次全会上的讲话中所承诺的，要“坚决把反腐败斗争进行到底”。

三是将实现廉洁设定为反腐败的终极目标。反对腐败，战胜腐败，实现廉洁，是国际社会反腐败战略的共同目标，也是终极目标。如果说党的十八大提出的“建设廉洁政治”还不够明确的话，那党的十九大设定的反腐败目标就是终极性的和彻底的。党的十九大报告中明确，要“夺取反腐败斗争压倒性胜利”。

上述这些因素的结论是高度一致的，即：对于腐败增量要坚决遏制，对于腐败存量要坚决清除、消除或去除。简洁地说，就是要“遏增量”和“去存量”。

三、解决腐败增量和存量问题的思路与建议

必须肯定的是，在中国的反腐败实践中，特别是在治标工作方面，把腐败问题区分为增量和存量，既是当下中国的现实需要，也是对反腐败战略和政策的细化，是一种重要的发展。关于如何解决现今中国的腐败增量和存量问题，以下提出三个方面的政策建议。

1. 政策调整的建议。迄今为止，中国党和政府相关政策主张是一以贯之的，都是“遏增量”和“减存量”，且重点是“遏增量”。需

要对现有政策做出调整的内容和方式也是清楚的，主要是两点：（1）要把政策焦点从“增量”调整到“存量”上来，即由“重点遏增量”调整为“重点减存量”；（2）在存量方面，则要把“减存量”调整为“去存量”。理据有二。

一是前述关于腐败增量和存量的正确态度及政策主张的决定因素分析。仅仅主张“减存量”是不彻底的，即使是“坚决减存量”也同样不彻底。该政策主张与零容忍原则、“进行到底”的政治决心、“夺取反腐败斗争压倒性胜利”终极目标是不一致的。更严重的是，仅主张“减存量”可能会给存量腐败分子释放一个错误的信号，这就好比“隔墙扔砖头”，只要不被砸到就好。这会让存量腐败分子产生侥幸心理。该错误信号甚至会扩散到增量腐败分子。其实，十八大之后，一直强调的三种打击重点，即“十八大之后不收敛不收手”[6]等三种情形，也与“减存量”政策主张的副效果类似，就是会让十八大之前的存量腐败分子心存侥幸。似乎只要十八大后“收敛收手”就没事了。为了彻底解决这些问题，必须要尽快对“减存量”的政策主张作出调整。

二是十八大后反腐败所实现的“历史性变革”使然。党的十九大充分肯定了十八大以来反腐败所取得的重大进度，认为是实现了“历史性变革”。关于成绩和进展的具体表述是：“不敢腐的目标初步实现，不能腐的笼子越扎越牢，不想腐的堤坝正在构筑，反腐败斗争压倒性态势已经形成并巩固发展。”十八届中央纪委七次全会也是这个评价，只是多了一项，即“腐败蔓延势头得到有效遏制”。在各项成绩之间，肯定度最高的是“不敢腐”或“遏制腐败蔓延势头”。这两个的意思其实是一样的，即最突出的成绩是在“遏增量”上，或使腐败增量得到了明显遏制。在明显遏制增量的同时，使腐败存量有所减少。

有必要指出的是，从中央关于反腐败成绩的评价以及将腐败增量和存量区分开来分别提出政策主张的做法来推断，中央关于腐败增量的定义主要就是第二种和第三种增量定义。前面说到，减存量主要就是“流出量”。之所以不把“流出量”作为增量（第一种增量定义），而作为存量来对待，说明中央的增量定义就不是第一种。另外，中央把十八大作为反腐败的一个关键时间节点，对于十八大之后新发生的腐败采取不断加码的惩处政策，以及强调把“十八大之后不收敛不收手”列为惩处重点，都恰好对应于第二种和第三种增量定义。

2. 遏增量的建议。如图 1 所示，遏增量要诉诸各种反腐败手段，而不仅仅是治标一策。短期内，要主要依靠治标。要不断加大治标力度，特别是要以“零容忍”的态度惩治腐败，要做到“无禁区”、“全覆盖”、“不设限”，同时要加大对被查处腐败分子的公开曝光力度，以最大限度地释放惩治的震慑效应。

中长期或长期内，要重视预防和教育工作。有效的预防和教育工作，对于遏制增量具有事半功倍的效果。中国党和政府曾经都很重视预防和教育工作。先后设立了两个预防机构，即政府的“国家预防腐败机构”和检察院的“职务犯罪预防机构”。在 2005 年年初颁布的《惩防体系实施纲要》中首度提出了一个“面向全党全社会”的廉政或廉洁教育战略计划，即“廉政文化建设”计划。遗憾的是，十八大之后，随着党的纪检体制和国家监察制度改革，预防机构实际上被取消。另外，

全员教育战略一直不落实。各级纪委的宣教室（十八大之后调整为宣传部）主要是在做本部门的工作宣传，而不是面向全员的廉政或廉洁教育工作。迄今为止，官方组织的廉政教育，除了警示教育之外，基本上就是思想政治教育和理想信念教育。真正的廉政教育或廉洁教育是缺位的。

因此，要落实预防工作，首先就要恢复预防机构，并建立一支具备专业能力的预防专家队伍。其次，要明确有专责机构从事廉洁教育。对现有的机构进行职能调整是可以的，但一定不能让教育职能落空。第三，在预防和教育方面应更多地向社会开放，吸纳政府以外的专家或专业机构参与进来。应该说，社会上有各方面的专家，可以作为预防工作的外脑予以借用。此外，当下中国也有一些民间组织或企业组织，在开展廉洁教育工作。可以通过政府购买服务等方式，予以吸纳。

3. 去存量的思路和建议。一旦把政策主张由“减存量”调整为“去存量”，相关的目标要求、任务的艰巨和复杂程度、风险和不确定性等，都会发生一个根本性的变化。只要在明显遏制增量的基础上，坚持去查办腐败案件，就是在减存量。这个减少的过程可能是很长的。而去存量则是要求在一个不太长的时间内，能把腐败存量较为彻底地清除掉。这要求首先要对当下的腐败存量规模究竟有多大能作出一个较为准确的估计，由此作出一个科学、可行的策略和方法选择，以确保在未来的一个不太长的时间段内，能平稳地实现存量的清除。需要重点指出的是，如果腐败存量巨大，彻底清除之而又不引发严重的政治和社会后果，的确是一个复杂的工程，需要坚定的政治决心和高超的策略艺术相结合。

（1）存量规模的估计问题。尽管知晓腐败存量很难，但既然要主张去存量，就必须能对存量规模作出一个可靠的估计。例如，可以使用前述的抽样查办法作出一定的推断。实际上，十八大以来，已经针对一些地方或单位进行了即使不彻底也属于大规模的查办。将这些样本集中起来进行分析，或许就能对十八大之前，全国腐败存量的总规模作出一个近似的推断。十八大以来，基于全国纪检监察系统艰苦工作，查办的腐败人员总数是 153.7 万。[7] 假定遏制增量效果非常明显，“流入量”为零，减去这个“流出量”，就是当下的存量规模。

很多专家都对我国的腐败存量规模进行过估计。例如，潘春玲和过勇认为：“由于（十八大前）一些党组织管党治党不严，失之于宽、松、软，腐败现象没有得到及时有效地遏制和治理，导致长期下来积累了大量腐败问题。可以说，党的十八大之前中国的腐败存量就已经达到了一个较高的水平。虽然十八大以来的反腐败工作已经有效减少很多腐败存量，但从总量上来说，中国的腐败程度仍然较高，腐败存量仍然较大。”潘春玲和过勇在其文章中还介绍了国内外其他专家对于我国腐败存量规模的估计。虽然有差异，但在规模巨大这一点上是比较一致的。[1](P24) 莫洪宪等认为：“我国腐败（长期）高发，特别是腐败犯罪黑数巨大，（导致）腐败存量惊人……”[9](P19)

与上述专家的推测相比，基于历史事实进行定性分析的结果可能更可靠一些。十八大之前我国 30 多年的腐败和反腐败有两个基本事实。第一，自进入到改革开放新时期之后，我国就进入到一个腐败“易发多发”的阶段。第

二，十八大之前，虽然党和政府付出不少反腐败努力，但腐败蔓延势头始终没有得到遏制。在20世纪80年代，我国腐败还局限在少数重点领域。然而自20世纪90年代开始，我国腐败开始以爆发式的态势向更多领域蔓延，而且很快蔓延到几乎所有领域。一些传统的“清水衙门”，甚至医疗和教育这些一贯重视职业道德的行业，都成为腐败严重的领域。买官卖官也是自20世纪90年代开始出现的严重腐败类型。用人腐败不仅存在于地方党政系统、国有企事业单位，也非常严重地存在于军队系统。一些官员大肆买卖官职。这种腐败以类似飓风刮过的情形迅速污染了整个权力系统。中国足球领域是另一个典型的个案。自1994年职业化改革开始，该领域的腐败几乎处于放任的状态。直到2002年，司法机关通过司法解释才开始了司法介入或干预。随后由足协主导的足坛扫黑，只是走了一个高高举起、轻轻放下的过场。直到2009年，迟到的足坛反腐风暴才揭开了中国足球腐败的盖子，才起到了较为明显的治理作用。不到10年时间，中国足球领域的腐败几乎是从零开始，发展到了系统性腐败的程度。正是因为有这样的背景和情况，十八大伊始，在一些地方和系统出现“系统性塌方式”腐败；在人大系统之中，出现像辽宁和湖南衡阳那样的大规模、整体性的贿选就不足为奇了。可以说，自20世纪90年代开始，我国腐败是以滚雪球或几何级数增长的方式蔓延的。这样的蔓延持续了20年，可以想象腐败存量将会达到一个何等巨大的规模！

（2）老策略的困境和新策略的思考。所谓老策略，就是十八大以来的“逐个查办”或“人人过关”策略。假定我国当下的腐败存量规模巨大，那继续使用该策略就会遇到很多难以克服的挑战。例如，会陷入一个旷日持久的大规模查办状态，政治和社会成本必将十分巨大；这种状态是否可持续的风险或不确定性必定是很大的；随着这个过程的延长，不敢腐的效果将难以保持；还将直接影响到“夺取反腐败胜利”终极目标的早日实现。

如果老策略难以胜任，那能否采用不一样的新策略呢？所谓新策略，就是类似于1989年“两高通告”那样的从宽处理策略或香港1977年使用过的“特赦”策略。一些专家坚决反对尝试这样的新策略。潘春玲和过勇归纳了这类观点。[1](PP27-28)其实，很多理由经不起推敲，不值得反驳。要不要使用新策略，其实只需考虑这样几个情形和问题。（1）假定存量不是百万量级，而是千万甚至数千万量级；（2）对于存量的正确态度和政策主张应当是去除还是减少？新策略的反对者们也都异口同声要坚持零容忍；（3）去存量不能旷日持久，而必须要在一个较短的时间内完成，例如1年或3年；（4）可以完成该任务而又不引发严重的政治和社会风险。

任何策略都有利有弊，正确的态度是进行总体考虑，在实现反腐败目标的同时把成本和风险最小化。实际上，使用宽严相济的刑事政策，或者使用监督执纪“四种形态”间的转化等方法来减少腐败存量，也会带来问题，危害并不小，例如个案间的不公平、腐败风险等。所不同的只是这些问题和风险被分散化了。

不少法学专家一方面坚决反对新策略，另一方面又普遍赞成实施“宽严相济”的刑事司法政策。[8](PP22-23)其实，这两者之间是不矛盾的。新策略就是普遍化了的“宽严相济”的

刑事司法政策。如果说有差别，可能只是从宽的幅度大了些，以及由单个个案推广到所有人而已。1989 年的“两高通告”就是由我国司法机关根据政治局会议的精神，基于“宽严相济”的刑事司法政策搞出来的。因为受传统政策惯性影响大，从宽政策主要还是基于个案，比较模糊，感召力不够。这是一个方面的原因。另外由于高层缺乏一视同仁、进行到底的决心，结果是雷声大雨点小，甚至出现了让老实人吃亏的现象，让党和政府的公信力大打折扣。这些教训是必须汲取的，但这类尝试是值得肯定的。一旦可以开始新策略的尝试，基于历史的经验和教训，就一定能设计出更高质量的政策来。

注释：

〔1〕官方表述是“保持惩治腐败高压态势”、“保持高压态势不放松”等，“高压反腐”是媒体或学界对该反腐策略的简称。

〔2〕20 多年前，人们就使用过腐败“出生率”和“死亡率”这样的提法，但这些提法与腐败增量和存量还是有很大的区别。参见：杜金明．浅谈腐败“出生率”大于“死亡率”的原因和应采取的对策［J］．燧石（现刊名《理论视野》），1995（5）：51–53。

〔3〕习近平：深化改革巩固成果积极拓展　不断把反腐败斗争引向深入，新华网：http://www.ccdi.gov.cn/xwtt/201501/t20150113_50085.html，2015–01–13。

〔4〕参见：王岩，竟辉．央企腐败存量治理研究［J］．毛泽东邓小平理论研究，2015，（12），29–35；田芝健，吉启卫，王鑫．十八大以来形成的“反腐高压态”及其走势［J］．廉政文化研究，2015，（2）：12–18。

〔5〕该难以获知的腐败存量也就是人们通常所说的“腐败黑数”。

〔6〕原话是：“重点查处十八大后不收敛不收手，问题线索反映集中、群众反映强烈，现在重要岗位且可能还要提拔使用的领导干部……”引自王岐山在中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第四次全体会议上的讲话，中央纪委监察部网站：http://www.ccdi.gov.cn/xwtt/201410/t20141025_29354.html，2014–10–25。

〔7〕引自十八届中央纪委提交党的十九大的工作报告。新华网：http://news.xinhuanet.com/politics/2017–10/29/c_1121873020. htm，2017–10–29。

参考文献：

［1］潘春玲，过勇．党的十八大后直面挑战：减少腐败存量［J］．河南社会科学，2017，（5）．

［2］肖焱．对“减少腐败存量，遏制腐败增量”的理性思考［J］．南京政治学院学报，2015，（3）．

［3］郭兴全．标本协治：协同论视角下中国反腐败新战略［J］．甘肃社会科学，2015，（1）．

［4］Andrew Wedeman（2008）：Win，lose，or draw？ China’s quarter century war on corruption，Crime，Law and Social Change，Vol. 49，No. 1.

［5］任建明，杜治洲．腐败与反腐败：理论、模型和方法［M］．北京：清华大学出版社，2009．

［6］任建明．我国大学生廉洁教育的理论框架与实践经验［J］．湖北行政学院学报，2016，（5）．

［7］任建明．十八大以来我国反腐败成效及对中国未来发展的广泛影响分析［J］．广州大学学报（社会科学版），2017，（8）．

［8］庄德水．政治决心与反腐机构的运行绩效：基于国际比较的视角［J］．经济社会体制比较，2015（4）．

［9］莫洪宪，罗钢．腐败存量特赦之证伪［J］．四川警察学院学报，2013，（6）．

作者简介：任建明（1965—　），男，山西乡宁人，北京航空航天大学公共管理学院教授、博士生导师，主要研究方向为廉政文化等。

（摘自《江苏行政学院学报》2019 年第 4 期）