

新中国成立初期反腐制度建设论析*

王传利

内容提要:新中国成立初期,党和政府在注重群众运动反腐的同时,初步构建了由根本制度、党内规章、纪检监察制度、审判制度、刑事法律、行政规章、财经制度等构成的反腐制度体系。群众反腐运动与创设反腐制度并不矛盾,反腐制度是在总结群众反腐运动经验和教训的基础上形成的。尽管带有奠基期必然出现的缺点和不足,但总起来说,建国初期的反腐制度建设,对于中国共产党创造世界历史上极其少见的政治清明时代起到了积极作用。不能以反腐制度不完善不规范为由,否认新中国成立初期党和政府反腐制度建设的努力和探索。

关键词:新中国;群众运动;反腐倡廉;制度建设

《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出:“加快推进反腐败国家立法,完善惩治和预防腐败体系,形成不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制,坚决遏制和预防腐败现象。”^①加强反腐倡廉的制度建设,有必要借鉴国外依法治理腐败的成功经验,更应该从中国共产党反腐倡廉制度建设的历史中寻找智慧。但是,学术界流行一种观点:新中国成立初期,“始终把群众运动看成是解决反腐倡廉的唯一‘正确’‘有效’的方式和途径”,根本没有进行反腐的制度建设。至于中国何时开始制度反腐,有人认为1978年后全党才形成反腐应靠民主法制的共识。还有学者以“运动反腐”为标签,否定建国初期的反腐制度建设,又以“权力反腐”为标签,否定1978年到2004年间反腐制度建设的努力。

那么,究竟新中国成立初期有没有进行反腐制度建设?这是一个需要澄清的问题。我们认为,新中国成立初期是我国反腐制度建设的奠基期,当时党和政府在注重群众运动反腐的同时,努力探索反腐制度建设,已经初步建立了包括党纪法规在内的一整套反腐基本制度。

一、新中国成立初期党对反腐制度建设的体悟与实践

薄一波在评价三反五反运动时说:毛泽东指导有力,领导有方,“大体上做到了斗而不乱”。^②之所以能够做到“斗而不乱”,靠的是在反腐运动中及时制定的一系列反腐制度规章。党发动群众运动反腐败,但并没有忽视对整个运动的指导和规范,没有拒绝反腐的制度建设。

* 本文是国家社会科学基金项目“新中国成立初期治腐方略的实效性研究”(13BDJ007)的研究成果。

① 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,第13页,人民出版社,2014年。

② 薄一波:《若干重大决策与事件的回顾》(上),第172页,中央党校出版社,1991年版。

(一) 党依法依规反腐,在反腐运动中及时发布法令条规

群众反腐运动的主体,可以分为运动的发动者与参与运动的群众。参与反腐运动的群众往往人数众多,群情激昂,容易突破法令条规,不利于反腐的制度建设,需要运动的领导者统筹全局。新中国成立初期,当大规模的疾风暴雨般的群众反腐运动发动起来后,领导机关和领导人注意控制运动节奏,严防运动失控、斗争过火,要求在处理定案阶段按照制度规定处理腐败分子,即便在处理宣判后,还要依法依规纠正错捕错判。中共中央在1951年12月1日发布的《关于实行精兵简政、增产节约、反对贪污、反对浪费和反对官僚主义的决定》提出,中央人民政府“将颁布惩治贪污的条例和惩治浪费的条例”,以便使反腐运动做到有法可依。中央要求在执行惩治贪污条例时,“典型的贪污犯,必须动员群众进行公审,依法治罪。”^①时任北京市委领导人的彭真同志强调:对大盗窃分子,“除坦白悔改并有立功表现者外,必须从我们的队伍中清除出去,并给予法律制裁。”^②这里强调了执法的严肃性,治罪必须“依法”,还强调要尊重法律的程序,先公审,再治罪。在指导三反五反工作时,毛泽东要求严格执法、实事求是、调查研究,严禁逼供信,曾指示:“检查违法工商户,必须由市委市政府予以严密控制,各机关不得自由派人检查,更不得随便捉资本家到机关来审讯。”^③1952年6月16日,刘少奇为中央起草三反运动中处理党纪问题的指示时写道:“在三反和整党中对于党员的处分,必须既严肃又慎重”,“对于干部党员的处分,应照中央和总政治部规定的办法由相当的党委作出决定,然后送相当的上级党委批准。在送请批准时,必须附送受处分者本人对处分的意见。”^④总之,党和政府强调了将反腐纳入党纪法规的轨道上来,对腐败分子给予党纪法律的制裁,依法依规惩治腐败犯罪,而并非完全任由群众和领导人的好恶或情绪来决定。

在三反五反运动中,对犯有不同程度贪污行为的党员干部如何处理,政策性强,社会关注度高,中共中央密集发布了专项处理条规、指示、命令和意见,严格政策界限。1952年1月29日,中共中央发布的《关于犯有严重贪污罪行的党员应开除党籍的决定》的核心内容是:凡有严重的贪污罪行而须逮捕法办的共产党员,应首先开除其党籍。2月9日,中共中央发布的《关于中小贪污分子处分问题的补充指示》指出:“鉴于贪污一千元以下的中小贪污分子占全体贪污人数的百分之九十五至百分之九十七,带着很大的群众性,中央已规定除对其中情节严重者应予以刑事处分外,其情节不严重者一般应免于刑事处分,而由其工作机关按其情况,予以不同程度的行政处分,以示严肃。”^⑤2月12日,中共中央发布的《关于三反运动中若干问题的处理意见》则规定了死刑、无期徒刑和免刑的隔两级批准制度。其间,党中央还发布了《关于处理贪污浪费问题的若干规定》《关于处理贪污、浪费及克服官僚主义错误的若干规定》《关于在三反运动中党员犯有贪污、浪费、官僚主义错误给予党内处分的规定》《关于三反运动中对贪污分子量刑的指示》《关于在三反和整党运动中处理党纪问题的指示》《关于在复审工作中和继续处理三反运动中的党纪问题的指示》等,规定详尽具体,具有很强的操作性和适用性,有力地指导和规范了反腐运动。

(二) 在反腐运动中,专门设置了制度建设的阶段

有人认为,建国初期的反腐往往是靠发动群众运动,一阵暴风骤雨般的群众运动过去了,反

① 中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》,第2册,第483页,中央文献出版社,1992年版。

② 《彭真文选》,第231页,人民出版社,1991年版。

③ 中共中央文献研究室:《毛泽东著作专题摘编》(上),第809页,中央文献出版社,2003年版。

④ 《建国以来刘少奇文稿》,第4册,第255页,中央文献出版社,2005年版。

⑤ 梁国庆主编:《中外反腐败实用全书》,第714页,新华出版社,1994年版。

腐成果难以持续下来,难以跳出腐败——群众运动——腐败的怪圈。其实,这是对建国初期反腐运动的误解。那时的群众运动反腐,一般分为发动群众检举揭发、处理、制度建设等若干阶段,其中,制度建设阶段是对群众运动反腐成果的巩固。1952年6月15日,中共中央在《关于争取胜利结束“三反”运动中的若干问题的指示》中强调制度建设,提出在制度建设阶段“改进‘三反’运动中所发现的工作中的各种缺点,以便从思想上、组织上、制度上巩固‘三反’运动的成果”;“必须有组织建设和制度建设。组织建设的中心内容是整编。……制度建设的内容包括民主制度,新的财务制度,基本建设制度,人事制度,工作、生活、学习等制度及监察和检查制度。制度建设的中心是民主制度。民主制度的关键在于首先健全机关党内的民主生活,而党员代表大会和代表会议,则是最适当的组织形式,应定期召开,认真进行;其次则为机关内的民主生活的建立,而机关工作人员的代表会议和小组会议,以及每年一次的民主检讨制度,均应按期进行。”^①

各大行政区以及省市地方党组织和政府比较注意贯彻执行中共中央关于制度建设的决定。早在发动三反运动之前,中共北京市委在《关于工作人员中的贪污现象及对今后开展反贪污斗争的意见向中央和华北局的请示报告》中提出,“抓紧建立一些必要的制度”,以铲除贪污现象,树立巩固的廉洁的风气。^② 中共中央的批示说:“这个报告是完全正确的。”西南局的邓小平对中央关于结束“三反”后的制度建设的安排,特别是民主生活制度建设,表示“我们完全同意中央的这个指示,并遵照执行。”^③他还在西南党政军党员干部大会上,专门部署了“三反”后的反腐制度建设工作。

二、新中国成立初期建立的反腐制度体系

新中国成立初期建立的反腐制度体系,是由根本制度、纪检监察制度、审判制度、刑事法律、行政规章、财经制度等制度中的反腐规定构成。

(一) 建立了反腐的根本制度

对腐败现象进行根本制度性分析,是马克思主义的题中之义。马克思和恩格斯正是从根本制度的角度研究官僚腐败。资本主义的根本制度,决定了资产阶级无法摆脱腐败。马克思认为,正是资本主义的根本制度,决定了资产阶级不让人民参与管理自己的事务,是“营私舞弊的老手”,^④不列颠的大选日“向来是狂饮滥醉的酒神节,是照例进行政治信仰贴现的证券交易期。”^⑤恩格斯认为,轮流执政的政党制度,导致美国“在这个腐败的泥沼中越陷越深”,两大帮政治投机家们轮流执掌政权,“以最肮脏的手段来达到最肮脏的目的,而国民却无力对付这两大政客集团,这些人表面上是替国民服务,实际上却是对国民进行统治和掠夺。”^⑥

在经济上,新中国构建了社会主义公有制,社会公共利益成为绝大多数社会成员利益的集中体现,有利于建立消除谋取私利的物质基础和思想基础,也为约束干部的腐败行为提供了制度前提。不仅是人们的经济活动,而且人们的生老病死、住房、医疗、子女教育等问题,都由自上而下的一套国家组织负责统辖。国家和集体是人民的靠山,社会主义是人民幸福的源泉。一旦因腐

① 中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》,第3册,第221、227页,中央文献出版社,1992年版。

② 中共北京市委党史研究室、北京市档案馆:《北京市重要文献选编》(1952年),第542页,中央档案出版社,2001年版。

③ 《邓小平西南工作文集》,第527页,中央文献出版社、重庆出版社,2006年版。

④ 《马克思恩格斯全集》,第11卷,第420页,人民出版社,1995年版。

⑤ 《马克思恩格斯全集》,第11卷,第435页。

⑥ 《马克思恩格斯文集》,第3卷,第110页,人民出版社,2009年版。

败而被党和国家排斥,那等于被整个社会排斥,要承担极高的代价。在政治上,新中国建立了人民代表大会制度和政治协商制度,保障了人民参与国家管理、当家做主人的权利,人民有权利监督腐败。而且,全国统一的政权结构,使国家政权有效地从中央延伸到地方,形成完整有效的国家权力体系。在强有力的社会政治整合面前,官员一般不易行腐败之事。

当时的《共同纲领》规定,一切国家机关人员必须“接受群众的监督”,“中华人民共和国的一切国家机关,必须厉行廉洁的、朴素的、为人民服务的革命工作作风,严惩贪污,禁止浪费,反对脱离人民群众的官僚主义作风。”此规定成为不久以后在全国开展的三反运动的法律依据。《共同纲领》第十九条规定,“在县市以上的各级人民政府内,设人民监察机关,以监察各级国家机关和各种公务人员是否履行其职责,并纠举其中之违法失职的机关和人员”,“人民和人民团体有权向人民监察机关或人民司法机关控告任何国家机关和任何公务人员的违法失职行为。”^①较之于《共同纲领》,1954年宪法的反腐规定更加丰富完善,规定“一切国家机关必须依靠人民群众,经常保持同群众的密切联系,倾听群众的意见,接受群众的监督”,“一切国家机关工作人员必须效忠人民民主制度,服从宪法和法律,努力为人民服务。”这是对《共同纲领》中的反腐规定的进一步明确、深化和强化,对防止和惩治腐败具有重要意义。

(二) 纪检监察机关和法院建章立制

伴随着新中国成立,纪检监察工作进入建章立制的阶段。新中国刚刚成立一个月,中共中央就公布了《关于成立中央及各级党的纪律检查委员会的决定》,成立了以朱德为书记的中央纪律检查委员会。中央纪委指示:设立党委的党组织要设立纪律检查委员会或纪律检查委员,党总支和支部要设纪律检查委员。鉴于人民监察员和人民检举接待室在三反五反运动中发挥了重要作用,为了巩固三反五反成果,政务院于1952年8月19日发出《关于加强人民监察通讯员和人民检举接待室的指示》,规定“普遍发展人民监察通讯员。……在各该级政府机关及企业部门与人民团体中发展人民监察通讯员”。^②当时党和政府还制订了严格的纪检监察工作制度,出台了工作细则。1950年2月16日,中共中央发布《关于各级党的纪律检查委员会与党委关系的指示》,明确纪委直接在各级党委的领导下进行工作,上级纪委对下级纪委有指导关系。^③在纪律检查业务方面,还发布了《关于处分党员应听取本人申辩的通知》《关于处分党的组织及党员的批准权限和手续的规定》《关于处理控告、申诉案件的若干规定》等,就党员和群众控告申诉案件的范围、原则、批准权限及结案手续做出明确规定。另外,中央纪律检查委员会的组织机构和业务范围、配备党的各级监察委员会专职干部、在中央国家机关群众团体设立中央监察委员会和兼职监察员等制度也建立起来,对于规范纪检监察工作提供了制度保障。

三反五反运动中的腐败犯罪分子,不是像一些人想象的那样是被群众胡乱捆绑野蛮冲击,乃至乱棍打死,而是经过法院审判后依法得到惩处的。为了严肃、谨慎和适时地处理三反五反运动中违法工商户和贪污分子的处刑、免刑以及其他应经审判程序处理的案件,党和政府做出《关于“五反”运动中成立人民法院的规定》和《关于三反运动中成立人民法庭的规定》,对设立法庭和审判委员会的原则、条件、人数、权限做出规定。关于刑事处分的批准权,一般采用隔一级批准制。最高人民法院先后就人民法庭办案试行程序、贪污犯应否缓刑及缓刑期限、三反运动中对贪污犯判处徒刑缓期执行以观后效的判决如何执行、“三反”贪污案件追赃等问题发出函件或批复

① 中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》,第1册,第5、6页,中央文献出版社,1992年版。

② 中央人民政府法制委员会编:《中央人民政府法令汇编》(1952年),第263页,法律出版社,1952年版。

③ 中共中央纪律检查委员会办公厅:《中国共产党党风廉政建设文献选编》,第8卷,第47页,中国方正出版社,2001年版。

意见,体现了反腐制度建设的要求。

在高岗、饶漱石问题暴露后,中央认识到加强党内监督的必要性,认为有必要成立中央监察委员会,代替过去的纪律检查委员会,从体制上加强国家行政监察机关及其工作。与地方一样,军队系统也成立监察委员会。六十年代在农村建立的公社、生产大队和生产队三级监察委员会,对于遏制农村干部的腐败行为起了一定作用。

(三) 刑事法律、行政规章中的反腐规定

处置腐败分子,必须有法律依据。1952年4月21日开始实施的《中华人民共和国惩治贪污条例》,一共十八条,是中央人民政府颁布的第一部惩治贪污的法律,对贪污概念、刑罚措施、惩治基本原则等重大问题做了详细而明确的法律规定。关于贪污概念,《中华人民共和国惩治贪污条例》在第二条规定:“一切国家机关、企业、学校及其附属机构的工作人员,凡侵吞、盗窃、骗取、套取国家财物,强索他人财物,收受贿赂以及其他假公济私违法取利之行为,均为贪污罪。”^①这就说明了贪污的主体、方式。《中华人民共和国惩治贪污条例》第三条规定对个人贪污的数额不同的贪污犯罪分子处以不同的惩罚,第五条规定了对贪污犯从轻或减轻处刑、缓刑、免刑予以行政处分的要件。关于惩治基本原则,时任全国人大秘书长的彭真指出:贯彻“过去从宽、今后从严,多数从宽、少数从严,坦白从宽、抗拒从严和对国家工作人员从严、对非国家工作人员(除一小部分罪大恶极者外)从宽的原则。”^②这几条原则,是党中央从三反和五反运动的实践中总结出来的,尽管不甚完备,但对于打击贪腐起到了重要的历史作用,一直沿用到1980年1月1日《中华人民共和国刑法》生效,其效力才被终止,成为建国初期我国惩治贪污贿赂犯罪的重要法律依据。

除了刑事法律,一些行政法规中也有反贪污受贿的规定,如1954年3月22日,政务院公布的《人民调解委员会暂行组织通则》第七条规定:“禁止贪污受贿或徇私舞弊”。^③1957年10月26日公布的《国务院关于国家行政机关工作人员的奖惩暂行规定》,对国家行政机关工作人员违反国家的政策、法律、法令和政府的决议、命令、规章、制度,玩忽职守,贻误工作,贪污盗窃国家财产,浪费国家资财,损害公共财物,滥用职权,腐化堕落,损害国家机关威信,但尚未构成犯罪等情形者,予以纪律处分。^④在一些行政法规中,也有反对贪贿的规定,如经政务院批准,劳动部于1950年6月17日公布的《救济失业工人暂行办法》第九条规定,“在执行救济事业中贪污舞弊者,由失业工人救济委员会送交司法机关惩办之。”^⑤1951年11月22日,政务院财政经济委员会公布的《商品检验暂行条例》第13条规定:“商品检验局工作人员,如有收受贿赂等违法渎职情事,经检举后,由商品检验局查实予以惩处,情节重大者,应送交当地人民法院处理。”^⑥类似的反贪腐条规,在许多行政条令规章中大量存在着。

(四) 建立专门的财经制度

在根据地时期,人民政府已初步建立了一套财经制度。建国初期,根据财经机关和国营财经企业部门及其工作人员的实际情况,党和国家制订了不少财经制度,有效地防范了官员

① 中央人民政府法制委员会编:《中央人民政府法令汇编》(1952年),第29页。

② 《彭真文选》,第232-233页。

③ 本书编委会编:《中华人民共和国反贪污贿赂政策法律大全》,第574页,党建读物出版社,1997年版。

④ 本书编委会编:《中华人民共和国反贪污贿赂政策法律大全》,第574页。

⑤ 本书编委会编:《中华人民共和国反贪污贿赂政策法律大全》,第621页。

⑥ 中国社会科学院、中央档案馆:《1949~1952中华人民共和国经济档案资料选编》(对外贸易卷),第858页,经济管理出版社,1994年版。

谋求私利的行为,消除了滋生腐败的单位“小金库”。比如,1950年4月,政务院制订了《关于实行国家现金管理规定》,规定了国家现金与票据的管理办法。1952年8月,党中央发出了《关于财经部门增加专司政治工作的副职的决定》。政务院还先后颁布了《财政部设置财政检查机构办法》和《基本建设工程和预算文件审核批准暂行办法》。发展国民经济的第一个五年计划是全国人大通过的带有法律意义的指令性文件,其设有专章规定:“厉行节约,反对浪费”,“建立和健全各种节约制度,加强群众的监督,节约国家资财,节约粮食,纠正一切破坏财政纪律和浪费国家财富的现象,向一切官僚主义、贪污、盗窃和破坏行为作斗争。”^①财经制度的制订与初步完善,使财经系统的工作人员受到严格的经常的监督检查。1961年6月15日,中共中央制定的《农村人民公社工作条例》(修正草案),提出建立生产、分配、财务等方面的管理制度,规定“一切开支都要遵守规定的批准手续”,“一切收支帐目都要日清月结,按月向社员公布。会计管帐不管钱,出纳员管钱不管帐。”另外,当时还在生产队设立了监察委员会或者监察员。^②

由于革命战争时期,机关生产曾经为保证消费需要,起过一定的积极作用。全国胜利后,机关生产的必要性已逐渐减少,而许多国家工作人员分散精力,沉溺于机关生产之中,容易引发追逐利润、贪图享乐,从而引发严重的贪污浪费现象。1950年4月,政务院财政经济委员会发出《关于严禁机关部队从事商业经营的批示》,对违反者“视其情节严重,分别予以征购、没收等应得之处分。”^③1952年3月12日,政务院做出《统一管理机关生产的决定》,对如何处理和结束机关生产作了规定,最终结束了机关生产。建国初期关于机关生产的处理决定,与改革开放后关于禁止党政机关和领导干部经商的多个规定,在基本精神方面确有相契合之处。

三、辩证看待新中国成立初期的反腐制度建设

综上所述,新中国成立初期,党和政府延续了革命根据地时期业已建立的反腐制度,制订和实行了一系列防止和惩治腐败的制度,既包括宪法、刑事法律、非刑事法律、行政法规和规章以及司法解释中有关反腐的法律条规,也包括中共中央各部门以及国务院及其所属各部门发布或者颁布的各种指示、命令、决议、决定、规定、通知、条例、意见中有关反腐的内容。值得强调的是,本文引用的指示、命令、决议、决定、暂行规定、通知、条例、意见等,有的是中共中央或中央纪委的制度条规,有的出自中央人民政府法制委员会编的法令汇编,有的出自国务院法制局、中华人民共和国法规汇编编辑委员会编辑的法规汇编,这些在当时都被认可为法令或法规。改革开放以后,这些反腐制度得到了权威部门的承认。

同时,应当承认,与改革开放以来的反腐制度建设相比,新中国成立初期的反腐制度建设还存在一些不足:程序有了一定的规范,但不是特别规范;有了一定的标准,但标准不是特别明确;条款律令间存在用语混乱和不统一的现象;主观性随意性大。比如:当时宪法规定,全国人民代表大会是国家唯一的立法机关,在全国人民代表大会闭会期间,全国人民代表大会常务委员会有权通过具有法律效力的法令。而建国初期相当多的反腐法规,出自中共中央或政务院,而不是出

① 国务院法制局、中华人民共和国法规汇编编辑委员会:《中华人民共和国法规汇编》(1955年7月~12月),第275页,法律出版社,1956年版。

② 中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》,第14册,第396、401页,中央文献出版社,1997年版。

③ 中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》,第1册,第202页。

自全国人民代表大会。党当然可以制订党内法规,党内纪律比法律还要严格,但是,如果反腐运动完全靠党的法规而忽视全国人大制订的法律,则说明当时不够注意法律的严肃性。关于检察监察组织建设方面的缺点,董必武曾指出:新中国成立初期,“中央人民政府对监督国家机关、国家机关工作人员和人民是否守法设有专管机关,如检察署,也还设有专门监察国家机关和国家工作人员违法现象的机关,如监察委员会。这些机关虽做了许多工作,但是组织都不健全,还不能起到它们应有的作用。”^①董必武还曾提到执法人员法律素养不高的问题:有的审判员审判犯“五毒”的资本家,当资本家拿出《共同纲领》和其他法令的规定自我辩护时,而审判员不知道有此法律条规。

一般而言,群众反腐运动容易犯扩大化错误,人为随意性严重。迪化市(今乌鲁木齐市)委在“三反”总结报告中说:“由于控制不严,也产生了打、罚、捆、绑、侮辱等逼供现象”,“贪污数字计算偏高,把可算可不算的都算上了。”^②运动激烈时,出现了过火行为,破坏了法纪,有的地方出现了资本家和干部自杀现象。因此,在后来相继发动的“新三反”、反“五风”等反腐运动中,都有反对违法乱纪的内容。在“三反”“五反”运动的定案处理阶段,各级检察机关“纠正那些材料不实,定性不当,追诉时间过长,追赃计算过宽,以及在追赃中株连家属等错误做法,认真执行有关的政策法律。”^③“当运动进入高潮后,一些地区和单位出现了刑讯逼供的现象,各地人民检察署及时进行检察纠正”。^④这说明,群众反腐运动中存在违法乱纪现象,存在破坏反腐制度建设的现象,但这些现象在一定程度上得到了反腐制度和法纪法规的纠正。这表明新中国成立初期已经初步建立了反腐制度,但制度尚不稳定不完备,需要在反复实践中不断得到丰富、补充和提高。

所以,既不能认为新中国成立初期已经建立完备的反腐制度,也不能认为新中国根本没有反腐制度建设,必须辩证地看待这一问题。

(一) 不能把群众运动与反腐制度建设对立起来

否定新中国反腐制度奠基期的论点,是将群众运动与制度建设对立起来,其逻辑是:搞群众运动就没有制度建设,因新中国成立初期搞了群众运动式反腐,所以就没有进行反腐制度建设。但问题在于:群众运动与制度建设是不是绝对不相容?党是否在建国初期将群众路线当成“唯一”的反腐手段?在发动群众运动反腐的同时,有没有进行反腐制度建设的探索与努力?

应当承认,群众运动式反腐,有利于形成反腐的声势,震慑腐败分子,但也有副作用。大规模的群众运动涉及不同类型的人,有法纪观念较强的群众,也有目无法纪的群众或者暴徒。后者往往在大规模的群众反腐运动中不尊重法纪,冲击法纪,破坏反腐制度建设。但是,不能把反腐制度建设抽象为一种绝对的模式和概念,好像新中国成立初期绝对地运动反腐,绝对地没有进行反腐制度建设。那种把反腐制度建设实践简单设置在改革开放以后的学者,恐怕具有片面性和简单化的思想倾向。事实上,新中国反腐制度建设是一个复杂的长期的曲折的过程,不同历史时期具有不同特点的反腐制度建设。中国目前的反腐制度建设,不仅包括改革开放以来的反腐制度建设成就,还包含了新中国成立初期的反腐制度建设成就。没有任何证据证明,建国初期的群众反腐运动排斥反腐制度建设。历史表明,群众反腐运动与反腐制度建设不是对立的,在新中国反

① 《董必武选集》,第350页,人民出版社,1985年版。

② 中共乌鲁木齐市委党史工作委员会:《乌鲁木齐市“三反”“五反”运动》,第189页,新疆人民出版社,1994年版。

③ 李士英主编:《当代中国检察制度》,第44页,当代中国出版社、香港祖国出版社,2009年版。

④ 李士英主编:《当代中国检察制度》,第44页。

腐运动的部署里,党和政府一方面强调大张旗鼓地发动群众运动反对腐败,另一方面将制度反腐作为反腐运动的题中之义,在注重群众运动反腐的同时,还进行了反腐制度建设的探索和努力,制定了相当多的反腐制度条款,既有运动前的预防腐败制度,也有运动过程中的惩罚腐败制度,还有运动后的纠错纠偏制度。

(二)不能忽视建国初期已经初步建构了基本的人民民主法制的客观事实

早在国内革命战争的各个时期,中国共产党和人民政府就已制定了许多代表人民意志和符合革命利益的政策法令。尽管其存在形式较为简单,不可避免地带有时代性和地方性等局限,但它们有力地保障和促进了革命事业的发展,是新中国人民民主法制的前奏。随着解放战争的胜利,党与各民主党派一道,制定了《共同纲领》和《中华人民共和国中央人民政府组织法》。党和政府根据《共同纲领》中关于废除国民党的旧法制和建立人民的新法制的规定,领导人民进行了摧毁旧法制的斗争。中央国家机关和地方各级人民政府,开展了全国范围内的法制建设,制定了《工会法》《婚姻法》《土地改革法》,以及有关劳动保护、民族区域自治和公私企业管理等方面的法律、法令。在“三反”“五反”运动中,国家制定了惩治贪污条例。这时期的各大行政区军政委员会(后改为行政委员会),制定了许多反腐法规,虽然参差不齐,但是对当时当地的反腐工作起了积极作用。反腐败就是在这样的法制建设的背景中进行的。由此看来,那种认为建国初期反腐不讲法制、搞的是“人治下的群治”的观点,违背历史事实。

(三)不能用改革开放后的反腐制度建设成就否定新中国成立初期反腐制度建设的成果

在一般人的心目中,“文革”前的中国处于混乱的无法纪的时代,没有什么制度建设,而改革开放以后才迎来了制度反腐的时代。其实,改革开放前的新中国反腐历史,可分为建国初期、文化大革命时期两个截然不同的时期。那种否定建国初期制度反腐探索和努力的观点,很可能发生了时空错位,有意无意地简单地将反腐制度建设遭到严重破坏的“文革”期,混同于新中国成立初期反腐制度建设的奠基期,将“文革”中对反腐制度的破坏活动人为地安置在新中国成立初期,抹杀了新中国成立初期的反腐制度建设成就。其实,“文化大革命时期法治建设遭到严重破坏”这一命题,已包含了对建国初期反腐制度建设的肯定。因为如果没有破坏“对象”,根本谈不上什么“破坏”。“文革”中遭到破坏的反腐制度,必须是业已存在或业已建立的反腐制度。如果不承认建国初期的反腐制度建设的成就,也就否认了“文革”中的破坏对象,也就不存在“文化大革命时期法治建设遭到严重破坏”这一命题。既然承认“文化大革命时期法制建设受到破坏”这一命题,也就是必然承认建国初期已经初步建立反腐制度这一基本前提,必然承认建国初期已经有了反腐制度建设的客观事实。

建国初期和改革开放以后的反腐倡廉制度建设,即相互联系,又有重大区别。所谓相互联系,不是指时间的前后,而是说两个时期的反腐制度建设,在探索精神、国情依据、条规内容方面具有继承性。所谓有重大区别,主要是指反腐制度建设的历史背景、法治化程度、条规的精细化等方面存在很大差别。建国初期党的建设面临的主要是执政的考验,而改革开放以来面临的是长期执政、改革开放、市场经济和外部环境的考验。这两个时期的联系则大多是本质的、内在的,都积累了反腐制度建设的丰富经验,取得了辉煌成就。无论是用改革开放后的探索否定建国初期的探索,还是用建国初期的探索否定改革开放以来的探索,都是对完整的新中国反腐史的否定。不能因为前人有不足和错误就全盘否定前人的历史探索和功绩,陷入历史虚无主义的泥潭。

(四)不能忽视群众反腐运动在创设反腐制度中的作用

新中国的反腐制度是总结群众反腐运动的实践,回应反腐需要而产生的。反腐制度,不是由

专家学者或者官员事先设计好的空洞的条规；制度反腐，也不是按照没有群众参与实践的条规法令而进行的行为。建国初期的反腐制度，是在群众反腐运动的实践中逐步发展完善起来的。先有了群众运动反腐的实践，才有后来的制度反腐的规矩。群众反腐运动，具有冲决旧秩序旧习惯旧法制的功能，也有建立新的反腐样式、创设新规和树立廉洁风尚的效果。党充分估计到，如果不是先有群众运动反腐的实践，通过总结群众运动反腐实践而制订反腐的制度，而是形式主义地先凭空搞出反腐制度，再按照制度进行反腐，就不能有效地、雷厉风行地动员群众，不能强力清除旧社会的官僚习气，荡涤旧社会的污泥浊水。群众运动中创造法律条规，在群众反腐实践基础上丰富完善反腐制度，而群众反腐实践又得到反腐制度的不断规范。所以，在当时的历史条件下，发动群众反腐运动是完全必要的。当然，不能总是停留在群众运动的水平上，还要将反腐提升到制度建设的高度。

没有反腐制度与反腐制度不完善，是两个不同层面的命题。与改革开放以来的反腐制度相比，建国初期的反腐制度不完善，但绝对不等于没有反腐制度。早在发动三反五反运动前，无论是建党初期，还是土地革命战争年代；无论是抗日战争时期，还是解放战争时期，党及其领导下的政权都颁布和实施了若干反腐的制度规章。建国初期的反腐制度，有的定型成文，有的没有定型成文，都是革命战争年代反腐制度建设的继续。诚如董必武所言：“我们党和国家过去提出的许多代表最大多数人民利益和要求的政策、纲领，有些虽然因客观情况还不能立即定型化为具体的完备的法律条文，但是，实质上都起了法律的作用。”^①在一个人口众多的国家，号召群众向腐败作斗争，一定出现群情激奋、秩序难以控制的局面。如果没有一定的制度，群众就成了乌合之众，就不可能做到斗而不乱，就无法及时纠正偏差，无法取得反腐斗争的胜利。

（五）不能片面理解邓小平关于反腐制度建设的论述

否定建国初期制度反腐论者，经常引用邓小平的这样几段话：“制度问题更带有根本性、全面性、稳定性和长期性”，“制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面”；“纠正不正之风，打击犯罪活动中属于法律范围的问题，要用法制来解决”，特别是对于腐败问题来说，“还是要靠法制，搞法制靠得住些”。^② 这些观点，仅仅表明邓小平强调制度对于反腐倡廉具有根本性、全局性和稳定性，笼统地指出过去的一些制度有不健全的缺点，提到“文革”期间对制度的破坏，但并没有否定建国初期反腐制度建设的探索。

相反，邓小平多次强调要恢复建国初期良好的制度和传统。所谓恢复，就是恢复“文革”前已存在的规章制度。1979年，在党中央和国务院准备下发《关于高级干部生活待遇的若干规定》之前，邓小平在中央党政军机关副部以上干部大会上说：“这个规定基本上是重申文化大革命以前的一些有关规定，没有很多的新章程，有的比那个时候还放宽了一点。如房子问题，就比那个时候放宽了一点。文件规定每人只能有一处房子，但这个一处就有大有小。……文件规定，不管你占的房子面积有多大，除了办公的、会客的公用部分外，都要交房租。文化大革命以前也是这样办的，我们都交了。其他好多规定，如坐小汽车办私事要交费，文化大革命以前也是交费的。现在，基本上还是把我们的老章程恢复起来，没有更多新的苛刻的规定。”^③

① 《董必武选集》，第411页。

② 《邓小平文选》，第3卷，163页，人民出版社，1993年版。

③ 《邓小平文选》，第2卷，第215~216页，人民出版社，1994年版。

(六)不能忽视反腐制度在建国初期政治清明中的作用

我们并不认为,建国初期已经将腐败现象消灭殆尽。但是,经过不间断的反腐斗争,那时的腐败频度已经相当低了。二十世纪六十年代党和政府的文件中常有“腐化严重”的论断,但往往是指一些干部利用手中的权力为自己获得更多的生活用品而已,相当多数的案件属于多吃多占的性质,没有达到腐败犯罪的程度。当时良好的社会风气和党风,受到了国际社会的广泛赞叹。外国人在访华观感中说:在旅馆里“你忘记了的东西,总是会物归原主。”^①60岁以上的中国人,大都有拾金不昧、助人为乐、路不拾遗、夜不闭户、干部密切联系群众等美好的回忆。邓小平曾说:那时的中国,“人们都很守纪律,照顾大局”,^②“我们的干部比较接近群众”。^③江泽民认为:“建国以后,我们党在扫除旧社会的污泥浊水、保持党和国家机关清正廉洁方面,取得了举世公认的成就。”^④他还认为:“为了防止发生腐败行为,我们党做出了很大的努力。总的说来,那时广大党员、干部是清廉和比较清廉的。”^⑤这里讲到的“努力”,恐怕不可排除反腐制度建设方面的努力。

当然,建国初期形成良好的党风和社会风气,绝非单由反腐制度建设所决定的。但是,对于反腐来说,制度建设具有根本性、全局性、稳定性和长期性。如果起到关键作用的反腐制度没有初步建立或者制度混乱,反腐工作肯定难以取得如此好的效果。在一个如此超大型的国家里掀起如此大规模的群众反腐运动,如果任由群众胡来,如果没有一定的制度保障,将会是一个多么混乱的局面!所以,应当肯定,尽管带有奠基期必然出现的缺点和不足,但总起来说,建国初期反腐的制度建设,有助于保障反腐事业取得成功,有助于保障中国共产党创造世界历史上极其罕见的清明政治时代。

总之,新中国成立初期党和政府在反腐制度建设方面颇有建树。那时的反腐法规条款,带有不完善不规范的特征,但不能由此否认那时的反腐制度建设的基本史实。

作者:王传利,清华大学马克思主义学院(北京市,100084)

(责任编辑:孟令梅)

① 方华、史册主编:《参考的启示》,第4卷,第103~105页,第109页,陕西师范大学出版社,1999年版。
② 《邓小平文选》,第2卷,第233页。
③ 《邓小平文选》,第2卷,第217页。
④ 江泽民:《论党的建设》,第102页,中央文献出版社,2001年版。
⑤ 江泽民:《论三个代表》,第104页,中央文献出版社,2001年版。