

廉政新常态及其治理路径研究

徐玉生
主编

张祖辽
唐忠宝
侯勇
副主编

太湖 廉政论丛

第一辑

中国出版集团 东方出版中心

太湖廉政论丛·第一辑

主 编 徐玉生

副主编 张祖辽 唐忠宝 侯 勇

中国出版集团
东方出版中心

图书在版编目(CIP)数据

太湖廉政论丛·第一辑 / 徐玉生主编. —上海:
东方出版中心, 2016. 5

ISBN 978-7-5473-0953-7

I. ①太… II. ①徐… III. ①廉政建设—中国—文集
IV. ①D630.9-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 076235 号

太湖廉政论丛·第一辑

出版发行: 东方出版中心

地 址: 上海市仙霞路 345 号

电 话: (021)62417400

邮政编码: 200336

经 销: 全国新华书店

印 刷: 昆山亭林印刷有限责任公司

开 本: 890×1240 毫米 1/32

字 数: 246 千字

印 张: 10

版 次: 2016 年 5 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-5473-0953-7

定 价: 40.00 元

版权所有, 侵权必究

东方出版中心邮购部 电话: (021)52069798

序

十八大以来，党中央一直强调“作风建设永远在路上”，“反腐败斗争没有完成时”，在“四个全面”战略布局下，廉政建设将成为中国特色社会主义建设伟大事业新常态的有机组成部分。因此，必须在理论上加强廉政新常态和治理新路径的研究，在实践上推动“不敢腐不能腐不想腐”的权力制约和监督有效机制的逐步形成。

基于此，2015年3月28日，由江南大学廉政与治理研究中心、江南大学党的建设研究基地和江南大学马克思主义学院共同主办，中国管理现代化研究会廉政建设与治理研究专业委员会指导下的首届中国廉政与治理“太湖论坛”在江南大学召开。此次会议邀请到全国各地及香港地区100余位反腐败研究专家和纪检监察干部，围绕廉政新常态的背景、现状、规律和治理路径，反腐败研究的方法论和基层反腐败实践等重大问题进行了热烈交流和深入探讨。通过此次会议，廉政新常态的基本理念获得了共识，廉政新常态的研究方法更加明确，廉政新常态下反腐败工作经验得到了交流，在反腐败的理论创新方面取得了可喜的成果。

首先，廉政新常态的基本理念进一步获得了共识。理念是行动的先导，随着“四个全面”的逐步铺展，廉政工作的理论意蕴必须得到宏观表述。与会专家围绕热点问题，从不同角度分别对廉政新常态进行了理论梳理。比如，江南大学徐玉生教授以作风建设为切入点，将廉政新常态解读为“作风建设常抓不懈、反腐败斗争绝

不手软、标本兼治无缝对接”三个环节，以此构建“不敢腐不能腐不想腐”的制度笼子；江南大学侯勇副教授则将廉政新常态归纳为“制度反腐法制化、从严治党常规化、作风建设常规化和廉洁从政自觉化”四个维度；河南省廉政中心徐喜林研究员认为，廉政应是法治、制度和执行的统一，新常态更要凸显党的领导；广东海洋大学郭玉华博士则从任务分解的角度来理解新常态，认为减少腐败存量，以反腐为体制、机制改革赢得时间是新常态的落脚点；北京航空航天大学任建明教授则指出，廉政新常态分为“高压反腐、改革或制度反腐、国际合作反腐”三种，就当前来看，我国的法治建设尚处在推进过程中，还不足以为反腐败提供足够的法治条件，因此，法治反腐仍然在路上，尚未达到新常态。

其次，廉政新常态的研究方法更加明确。理论的灵魂在于方法，只有方法得到创新，理论才能不断突破自身的局限。此次会议的许多专家紧扣反腐败研究方法论这一主题，提出了许多极具启发性的见解。比如，江南大学章兴鸣副教授建构起“O2O”的党风廉政建设模式，力图在此基础上实现“平台+机制+制度”的权力监督和制约体系；武汉大学张银霞博士引入量化分析的方法，通过精确定量实现确定性，为我国社会是否已经进入反腐败建设的新常态提供方法论依据；郑州大学岳磊博士则从“关系”的视角提出“中介腐败”的概念，力图以新的方法论模式构建反腐败研究的中国话语体系。

最后，廉政新常态下反腐败工作经验得到交流。随着中央反腐决心的不断坚定，“打虎拍蝇”逐渐在全国范围内蓬勃开展。在基层，反腐败更是以前所未有的力度走向深入。来自全国各地的纪检监察干部就基层反腐的思路、模式和前景展开热烈讨论。无锡市纪委副书记赵建聪从基层纪委办案的角度出发，提出要落实引入法治思维和法治方式等四点建议，确保基层纪委查案工作体制、机制能够在新常态下不断创新；东海县纪委书记魏岳则重点介

绍了东海县的“四网五制”模式，强调要以法治思维和方式打造腐败治理品牌，从而“适应新常态，保持战略上的平常心”；江苏省纪委法规研究室宋福波则围绕领导干部财产公示问题提出“先党内政策探索，后上升为国家法律；先基层试点，后全面推开”的具体措施；江南大学陈志宏副教授同样就领导干部财产公示问题表明观点，在她看来，领导干部的财产公示制度乃是当前新形势下狭隘的“阳光法案”，但由于存在理想主义、激进主义等认识上的偏差，这一法案遭到阻碍，因此，亟须出台国家层面的相关法案。

首届“太湖论坛”对许多重大问题提出了富有启发性的观点，然而只言片语远不足以表达思想的真义。我们选择出本届论坛有代表性的相关文章，以《太湖廉政论丛·第一辑》发表，以期将这场思想盛宴更全面、更客观地呈现给读者。

本书的出版得到2013年度教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“建构立体形式反腐败体系研究”(13JZD013)和江南大学党的建设研究基地的资助，在此，对项目和基地的相关负责人表示诚挚的谢意。

是为序。

徐玉生

2015年12月7日

目 录

序	1
第一篇 语境与背景	1
1.1 习近平总书记的反腐败思想	3
1.2 廉政建设的召唤与应对	17
1.3 反腐败法治化进程中的两个转型	28
1.4 “去共产主义化”倾向对理想信念的冲击及其应对	37
第二篇 价值与内涵	47
2.1 廉政新常态的价值意蕴	49
2.2 权力、利益与生态	60
2.3 廉政新常态的内涵、结构与推进	73
2.4 准确把握反腐新常态	81
2.5 以制度创新适应党风廉政建设新常态	90
2.6 依法治国视域下我国治奢反腐新常态构想	98
第三篇 治理与创新	115
3.1 社会主义廉洁政治建设的目标体系	117
3.2 基于治理体系的腐败成因及对策	129

3.3	完善党内法规推进国家立法·····	151
3.4	廉政新常态下腐败治理的路径选择·····	159
3.5	廉政新常态下的反腐败制度体系创新·····	174
3.6	廉政新常态视域下作风建设巡视监督的强化·····	183
3.7	法治建设视域下的制度廉洁性第三方评估的 价值·····	193
3.8	推动领导干部财产公开制度之试点·····	201
第四篇	研究方法论 ·····	211
4.1	网络监督与体制反腐对接的“O2O”机制·····	213
4.2	“关系”视野下的中介腐败及其治理的个案研究·····	223
第五篇	反腐败实践 ·····	237
5.1	廉政新常态背景下基层纪委查案体制机制的 改革路径·····	239
5.2	江苏省建立健全领导干部有关事项报告公开 制度的调查与思考·····	248
5.3	新常态下的高校党风廉政建设·····	258
5.4	廉政新常态背景下高校内部治理结构的完善·····	270
5.5	实施有效监督,建设廉洁校园·····	281
5.6	体育领域反腐的重点及长效机制建设·····	289
5.7	纪委履行监督责任的挑战与对策分析·····	298

| 第一篇 |

语境与背景

1.1 习近平总书记的 反腐败思想

腐败与反腐败是社会政治生活中一个永恒的主题。反腐倡廉建设始终是中国共产党建设的重要任务。党的十八大以来,习近平总书记依据对反腐败斗争形势的深刻分析,针对反腐败工作提出了一系列新观点、新论断、新要求。这些观点、论断和要求涉及反腐败的重大意义、理念思路、目标任务、具体举措、关键所在、原则方法、着力点等方面,充分体现了他对党和国家前途命运的深刻思考,体现了人民利益至上的价值追求,体现了真抓实干的工作作风,体现了德治和法治相结合的理念,体现了正人先正己的人格魅力。梳理归纳习近平总书记的反腐败思想,有助于为当前和今后一个时期反腐败斗争指明方向和提供遵循的依据。

一、坚决反对腐败是党必须抓好的重大政治任务

坚决反对腐败是党必须抓好的重大政治任务。在十八届中央纪委三次全会上,习近平指出:“坚决反对腐败,防止党在长期执政条件下腐化变质,是我们必须抓好的重大政治任务。”^①在此之前,他就曾多次从政治高度指出了反腐败工作的重大意义,认为反腐败始终是广大干部群众关注的重大政治问题,始终是我们党一贯

^① 《强化反腐败体制机制创新和制度保障 深入推进党风廉政建设和反腐败斗争》,《人民日报》2014年1月15日。

坚持的鲜明政治立场。习近平之所以把反腐败工作作为党必须抓好的重大政治任务,其重要原因在于在他看来反腐败工作关系到党和国家的生死存亡。在中共十八届中央政治局第一次集体学习时的讲话中,习近平就语重心长地指出:“近年来,一些国家因长期积累的矛盾导致民怨载道、社会动荡、政权垮台,其中贪污腐败就是一个很重要的原因。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!”^①这里他主要从国外一些国家严重的腐败问题导致亡党亡国的教训对全党提出了警示。在汲取国外教训的同时,习近平也从我国封建王朝治乱兴衰的历史指出贪腐横行导致“人亡政息”的惨痛教训以警醒全党。可以看出,对古今中外历史经验教训的汲取和总结是习近平能够站在党和国家生死存亡高度来认识反腐败斗争的重要原因。

党必须抓好反腐败这一重大政治任务的另一重要原因在于其关系到中国梦的实现。2012年习近平在参观“复兴之路”展览时提出了实现中华民族伟大复兴的中国梦。此后,他又在多个场合的讲话中不断阐发了“中国梦”思想。“中国梦”的提出为凝聚中华民族和中国力量提供了“正能量”。习近平的这些讲话,其中从反腐败角度阐述“中国梦”的就有多次。比如,在十八届中央纪委二次全会上,他指出,党风廉政建设和反腐败斗争是党的建设的重大任务,党的十八大确定了各项目标任务,实现“两个一百年”目标,实现中华民族伟大复兴的“中国梦”,必须把我们党建设好。在中共十八届中央政治局第五次集体学习的讲话中,他进一步指出,实现“两个一百年”奋斗目标,实现中华民族伟大复兴的中国梦,必须坚持党要管党、从严治党,积极借鉴我国历史上的优秀廉政文化,不断提高党的领导水平和执政水平、提高拒腐防变和抵御风险能

^① 《紧紧围绕坚持和发展中国特色社会主义学习宣传贯彻党的十八大精神》,《人民日报》2012年11月19日。

力。这些讲话阐述了党的建设特别是反腐倡廉建设在实现中华民族伟大复兴中国梦中的极端重要性,同时也强调了借鉴我国优秀传统文化廉政文化的必要性。

当前抓好反腐败的重大政治任务是要贯彻落实《建立健全惩治和预防腐败体系 2013—2017 年工作规划》(以下简称《规划》)。全面推进惩治和预防腐败体系建设,是党的十八大和十八届三中全会作出的重要部署,也是全党面临的重大政治任务和全社会肩负的共同责任,对于深入开展党风廉政建设和反腐败斗争,具有重要意义。为贯彻落实党的十八大和十八届三中全会精神,加强惩治和预防腐败体系建设,推进党风廉政建设和反腐败斗争,中纪委制定了《规划》。随后,中共中央印发了《规划》并要求各地区各部门结合实际认真贯彻执行。《规划》为未来五年党风廉政建设和反腐败斗争提供了重要依据。同样是在十八届中央纪委三次全会上,习近平强调指出,建立健全惩治和预防腐败体系是国家战略和顶层设计,中央印发了《规划》,这是开展党风廉政建设和反腐败工作的指导性文件,各级党委要认真执行,把这项重大政治任务贯穿到改革发展稳定各项工作之中。因此,这就在强调反对腐败是党必须抓好的重大政治任务的同时,也指出了当前党反腐败必须抓好的重大政治任务即贯彻落实《规划》。

二、坚持以零容忍态度惩治腐败

坚持以零容忍态度惩治腐败是习近平反腐败的一个鲜明观点。党的十八大以来,习近平曾反复强调,以零容忍态度惩治腐败,就要坚持有腐必反、有贪必肃,“老虎”、“苍蝇”一起打,既坚决查处领导干部违纪违法案件,又切实解决发生在群众身边的不正之风和腐败问题。在强调以零容忍态度惩治腐败的同时,习近平还指出了以零容忍态度惩治腐败需要坚持的方面,具体地说,一是要坚持抓早抓小,对党员干部身上出现的苗头性、倾向性问题,要

早发现、早教育、早纠正,有病马上治、提前治,防微杜渐,不养痍患。二是要坚持深抓狠抓,以猛药去疴、重典治乱的决心,以刮骨疗毒、壮士断腕的勇气,切实做到踏石留印、抓铁有痕,不断以反腐倡廉的新进展、新成效取信于民。三是要坚持常抓不懈,拒腐防变要保持警钟长鸣,关键在“常”、“长”两字上下功夫,即反腐工作要经常抓、长期抓。以零容忍态度惩治腐败观点的提出以及对需要坚持的方面的阐述彰显了习近平反腐的坚强决心和彻底勇气,同时也体现了其反腐败的理念和方法。

对反腐败面临挑战的认识是习近平提出坚决惩治腐败的重要原因。十八大以来,习近平客观分析了我国反腐败的形势,既指出了反腐败斗争取得的显著成绩,同时也指出了反腐败斗争面临的严峻挑战。在十八届中央纪委二次全会上,习近平指出,改革开放30多年来,党中央始终把党风廉政建设和反腐败斗争作为重要任务来抓,成效明显。当前,党员干部队伍的主流始终是好的。不过,“我们也要清醒地看到,当前一些领域消极腐败现象仍然易发多发,一些重大违纪违法案件影响恶劣,反腐败斗争形势依然严峻,人民群众还有许多不满意的地方。党风廉政建设和反腐败斗争是一项长期的、复杂的、艰巨的任务”。^①在十八届中央纪委三次全会上,习近平充分肯定了过去一年的党风廉政建设和反腐败工作,指出经过各级党委、政府和纪检监察机关共同努力,党风廉政建设和反腐败斗争取得了新进展。但在肯定成绩的同时,他也指出:“我们也要看到,滋生腐败的土壤依然存在,反腐败形势依然严峻复杂,一些不正之风和腐败问题影响恶劣、亟待解决。”^②由这两次讲话可见,对我国反腐形势的判断特别是对反腐败面临挑战的

① 《更加科学有效地防治腐败 坚定不移把反腐倡廉建设引向深入》,《人民日报》2013年1月23日。

② 《强化反腐败体制机制创新和制度保障 深入推进党风廉政建设和反腐败斗争》,《人民日报》2014年1月15日。

认识是习近平提出坚决惩治腐败的现实原因。这一挑战概括地讲就是“三个依然”，即腐败现象依然多发、滋生腐败的土壤依然存在、反腐败斗争形势依然严峻复杂。

按照习近平总书记和中央惩治腐败的要求，各级纪检监察机关把坚决惩治腐败放在突出位置。据统计，2013年，全国各级纪检监察机关共接受信访举报1950374件(次)，其中检举控告类1220191件(次)，立案172532件，结案173186件，处分182038人。其中，给予党纪处分150053人，给予政纪处分48900人。^①《检察风云》2013年第24期统计显示，在十八大召开后的一年里，经证实落马的副部级以上高官有13人，平均每月有一名以上的高官案发。这些查处可谓力度空前，向公众传递了反腐力度升级的信号。这是对习总书记以零容忍态度惩治腐败思想的贯彻，体现了习总书记真抓实干、动真碰硬的工作作风。正如习近平所指出的：“我们党严肃查处一些党员干部包括高级干部严重违纪问题的坚强决心和鲜明态度，向全党全社会表明，我们所说的不论什么人，不论其职务多高，只要触犯了党纪国法，都要受到严肃追究和严厉惩处，绝不是一句空话。”^②在要求坚决惩治腐败的同时，习近平也指出了党坚决反对腐败的目标是要实现干部清正、政府清廉、政治清明，这也为党的反腐败斗争指明了努力的方向。

三、党的作风建设是反腐败的着力点

作风建设是党反腐倡廉建设的着力点。习近平认为，作风问题是腐败的温床，中央提出抓作风建设，反对形式主义、官僚主义、享乐主义，反对奢靡之风，就提出了一个抓反腐倡廉建设的着力

^① 参见《通报 2013 年党风廉政建设和反腐败工作情况》，《中国纪检监察报》2014 年 1 月 11 日。

^② 《更加科学有效地防治腐败 坚定不移把反腐倡廉建设引向深入》，《人民日报》2013 年 1 月 23 日。

点。据此,《规划》将党的作风建设在反腐败中的作用提高到了前所未有的高度,指出:“不正之风是滋生腐败的温床,加强党的作风建设是反腐败的治本之策。”^①习近平之所以如此重视作风建设在反腐中的作用,是因为在他看来作风问题关系到公私问题、党性问题、立场问题。习近平认为:“作风问题都与公私问题有联系,都与公款、公权有关系。”^②为此,他指出公款姓公,公权为民,党的干部要坦荡做人、谨慎用权。同时,他也认为,作风问题是党性问题,且起决定作用的是党性,而党性说到底就是立场问题。为此,他要求,透过作风看党性,在解决作风问题的基础上解决好党性问题,把改进作风与加强党性修养结合起来,共产党人特别是领导干部要自觉讲诚信、懂规矩、守纪律,心存敬畏、手握戒尺,任何时候、任何情况下都不越界、越轨,始终心系党、心系人民、心系国家,自觉坚持党性原则。习近平的阐述明晰了党反腐倡廉建设的着力点,指出了作风建设作为党反腐倡廉建设着力点的原因所在,体现了其立党为公、执政为民的理念。

作风建设重要的是坚定理想信念。习近平曾形象地比喻,理想信念是共产党人的精神之“钙”,没有理想信念,理想信念不坚定,精神上就会“缺钙”,就会得“软骨病”。为此,他要求,共产党人要有“理想信念高于天”的精神,始终筑牢思想防线,始终保持共产党人的蓬勃朝气、昂扬锐气、浩然正气。不过,他也指出,崇高的理想信念不会自发产生,共产党人要练就“金刚不坏之身”,就必须加强思想政治建设,解决好世界观、人生观、价值观这个“总开关”问题。他认为,对党员、干部来说,思想上的滑坡是最严重的病变,“总开关”没拧紧,不能正确处理公私关系,缺乏正确的是非观、义

① 《建立健全惩治和预防腐败体系 2013—2017 年工作规划》,《人民日报》2013 年 12 月 26 日。

② 《强化反腐败体制机制创新和制度保障 深入推进党风廉政建设和反腐败斗争》,《人民日报》2014 年 1 月 15 日。

利观、权力观、事业观,各种出轨越界、跑冒滴漏就在所难免了。思想上松一寸,行动上就会散一尺。思想认识问题一时解决了,不等于永远解决了。就像房间需要经常打扫一样,思想上的灰尘也要经常打扫,镜子要经常照,衣冠要随时正,有灰尘就要洗洗澡,出毛病就要治治病。就当前来讲,他认为重要的是从思想教育入手,深刻剖析产生“四风”的思想根源。习近平将坚定理想信念看作是衡量好干部的首要标准。对于什么是坚定理想信念,他提出了六条判断标准,即主要看干部是否在重大政治考验面前有政治定力,是否能树立牢固的宗旨意识,是否能对工作极端负责,是否能做到吃苦在前、享受在后,是否能在急难险重任务面前勇挑重担,是否能经得起权力、金钱、美色的诱惑。习近平形象的比喻阐明了坚定理想信念在作风建设中的重要性,而“六个是否”标准的提出也为判断党员干部理想信念是否坚定提供了基本依据。

作风建设永远在路上。习近平强调,这么多年,作风问题我们一直在抓,但很多问题不仅没有解决,反而愈演愈烈,一些不良作风像割韭菜一样,割了一茬长一茬,症结就在于对作风问题的顽固性和反复性估计不足,缺乏常抓的韧劲、严抓的耐心,缺乏管长远、固根本的制度。反“四风”的实践说明,抓和不抓大不一样,真抓和假抓大不一样,严抓和松抓也大不一样。为此,在改进作风的节骨眼上,在社会上充满种种议论和思想情绪,在很多人担心群众路线教育实践活动一结束就曲终人散,“四风”问题又“涛声依旧”的时候,习近平在群众路线教育实践活动总结大会上讲话指出:作风建设是攻坚战,也是持久战,“我们的态度是,作风建设永远在路上,永远没有休止符,必须抓常、抓细、抓长,持续努力、久久为功。逆水行舟,一篙不可放缓;滴水穿石,一滴不可弃滞。各级党委要把作风建设紧紧抓在手上,持续抓好各项整改任务的落实,绝不允许出现‘烂尾’工程,决不能让‘四风’问题反弹回潮”。这表明了习近平总书记对党的作风建设特点和规律的深刻认识和把握,表明