

震慑·抑制·净化

中国反腐新常态研究

ZHENSHE YIZHI JINGHUA

ZHONGGUO FANFU XINCHANGTAI YANJIU

袁 峰◎著



学林出版社
www.xuelinpress.com



震慑·抑制·净化

中国反腐新常态研究

ZHENSHE YIZHI JINGHUA

ZHONGGUO FANFU XINCHANGTAI YANJIU

袁 峰◎著



学林出版社
www.xuelinpress.com

图书在版编目(CIP)数据

震慑·抑制·净化：中国反腐新常态研究 / 袁峰著.
—上海：学林出版社，2017.8
ISBN 978-7-5486-1288-9

I. ①震… II. ①袁… III. ①反腐倡廉—研究—中国
IV. ①D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 177236 号

震慑·抑制·净化：中国反腐新常态研究



作 者——袁 峰
责任编辑——岳拯士
封面设计——周剑峰

出 版——上海世纪出版股份有限公司 学林出版社
地 址：上海钦州南路 81 号 电话/传真：64515005
网址：www.xuelinpress.com
发 行——上海世纪出版股份有限公司发行中心
地 址：上海福建中路 193 号 网址：www.ewen.co
排 版——南京展望文化发展有限公司
印 刷——叶大印务发展有限公司
开 本——720×1000 1/16
印 张——14.5
字 数——19 万
版 次——2017 年 8 月第 1 版
2017 年 8 月第 1 次印刷
书 号——ISBN 978-7-5486-1288-9/D·41
定 价——58.00 元

(如发生印刷、装订质量问题,读者可向工厂调换。)

前言

美国学者熊玠主编的《习近平时代》一书中指出：如果在一个世界人口最多、封建专制传统最长、官僚主义积弊最深的东方大国里，实现政治清明、官员清廉、治理有效、民众欢迎的政治新常态，那将毫无疑问是对世界政治文明的一个重大贡献。有人认为，新加坡是一个一党长期执政的国家，多年来清廉指数一直处于亚洲第一名，世界前十名，中国也是一党长期执政的体制，为什么中国的清廉指数却落后于新加坡？第一，新加坡成为清廉国家，恰恰说明腐败与否与政党体制并无必然联系，一党长期执政并不是导致腐败的决定性因素或必然性因素。第二，中国的反腐败形势比新加坡严峻复杂，在世界人口最多的国家里，中国公职人员及公务员的人数规模远非新加坡可比，惩戒及预防腐败的工作量巨大。此外，与新加坡的历史与国情不同，中国古代封建主义历史很长，封建主义残余仍在一些党组织内部不同程度的存在，且体制内还有官僚主义积弊，因此，中国的腐败具有历史特点。这些具有许多历史特点的因素会不断对中国政治生态产生污染作用，为滋生腐败提供基础。因此，重构政治生态是有中国特色的党风廉政建设与反腐败斗争的重要任务。在这些历史与现实条件下，中国共产党能够实现政治清明，将会为人类社会走向廉洁提供中国方案。

中国共产党十八届六中全会决定，将于2017年召开中国共产党第十九次全国代表大会。回顾近五年来中国共产党党风廉政建设与反腐败斗

争所取得的成绩,无论是减少腐败存量、抑制腐败增量,还是重构政治生态,都呈现出与以往迥然不同的形态,即反腐新常态。这一新常态的主要特征可以概括为以下三个方面:

一、有效防治与坚决惩治的结合

要使公职人员能够严以用权,保证位高不擅权、权重不谋私,就需要构建一系列科学有效的防治腐败的机制。习近平总书记指出:不良作风长期存在、纠正“四风”面临反弹压力,其症结在于缺乏常抓的韧劲、严抓的耐心,缺乏管长远、固根本的制度。从严治党,最根本的就是要使全党各级组织和全体党员、干部都按照党内法规和党的各项规定办事。制度不在多,而在于精。如果制度空洞乏力,起不到预防腐败的作用,再多的制度也会流于形式。不受监督的权力必然导致腐败,这是一条铁律。习近平总书记指出:不想接受监督的人,不能自觉接受监督的人,觉得接受党和人民监督很不舒服的人,就不具备当领导干部的起码素质。当前要加强党纪监督、行政监察、审计监督、司法监督和国家机关内部各种形式的纪律监督,同时要拓展人民监督权力的渠道。阳光是最好的防腐剂,国际治理腐败的规律之一就是“愈透明、愈清廉”,反之,则是“愈不透明,就愈不清廉”。当前要通过公开权力清单、公开庭审、公开“三公经费”、公开官员个人有关事项等措施,提高透明度,让暗箱操作没有空间。党的十八届三中全会通过的《全面深化改革的决定》要求“把权力关进制度的笼子里”,即要用制度管权管事管人、让人民监督权力、让权力在阳光下运行,从而形成不能腐的防范机制。当前,要把权力真正关进制度的笼子不能没有不敢腐的惩戒机制。从严治党,惩治这一手决不能放松。当前反腐败形势依然严峻复杂,要采取让腐败分子产生畏惧之心的果断措施,才能扭转腐败持续加剧的趋势。党的十八大以来,中国共产党始终保持惩治腐败的高压态势。只有持续强

化不敢腐的氛围,发现一起查处一起,发现多少查处多少,不定指标,上不封顶,有贪必反,有腐必惩,除恶务尽,才能使有问题的干部及早收手、收敛,遏制腐败现象蔓延势头。

二、制度治党与思想建党的结合

纪法分离,建立严于国家法律的党内法规制度体系,是全面从严治党的的重要举措。《中国共产党纪律处分条例》等一系列新修订的党内法规出台表明,对党员的要求比法律要求更高,党员不仅要严格遵守法律法规,而且要严格遵守党章等党规,对自己提出更高要求。在一系列党内法规中,特别强调要求全体党员严守政治纪律和政治规矩。在干部监督上,相当一部分党组织习惯于把防线设置在反腐败上,认为只要干部没有腐败问题,其他问题就都可忽略不计,没有必要加以追究,也不愿意加以追究。在这种观念支配下,一些人无视党的政治纪律和政治规矩。腐败问题是腐败问题,政治问题是政治问题,不能只讲腐败问题、不讲政治问题。当前要从政治高度来认识全面从严治党。干部在政治上出问题,对党的危害不亚于腐败问题而有的甚至比腐败问题更严重。遵守党的政治纪律是遵守党的全部纪律的基础,领导干部坚守政治立场是全面从严治党的主要内容。作为全面从严治党、从严管理干部的重要举措,2015年中共中央政治局审议通过了《关于推进领导干部能上能下的若干规定(试行)》。该《规定》要求推进干部能上能下,重点是解决能下问题。在干部工作中,既要把党和人民需要的好干部选准用好,又要把那些存在问题或者相形见绌的干部调整下来。党的十八大以来,全面从严治党、坚持思想建党和制度治党紧密结合。思想建党的重点是加强党性和道德教育,引导党员、干部坚定理想信念,坚守共产党人的精神追求。只有在思想上辨别是非,才能在行为上明确界限。习近平总书记指出:一个人能否廉洁自律,最大的诱惑是自己,最难战胜的敌人也是自己。一个人战胜不了自己,制度

设计得再缜密，也会“法令滋彰，盗贼多有”。^① 党性、党风、党纪教育是促使严格的党的规章制度能够成为党员行为规范的重要保证。“三严三实”“两学一做”等在对全体党员及党员领导干部的思想教育中发挥了重要作用。

三、党内规范与党外监督的结合

从严治党必须从党内政治生活严起。党内政治生活是关系到中国共产党 400 多万个基层组织、8 000 多万党员的大事情。有什么样的党内政治生活，就有什么样的党员、干部作风。《关于新形势下中国共产党党内政治生活若干准则》中指出：任何党员都不能游离于党的组织之外，更不能凌驾于党的组织之上。党内不允许有不受制约的权力，也不允许有不受监督的特殊党员。党的各级组织和领导干部必须在宪法法律范围内活动。各级领导干部是人民公仆，没有搞特殊化的权利。任何组织和个人在任何情况下都不允许以任何理由违反民主集中制。当前，党内政治生活应突出以下几点：一是要健全和认真落实民主集中制的各项具体制度，促使全党同志按照民主集中制办事，促使各级领导干部特别是主要领导干部带头执行民主集中制。如果领导干部在党内政治生活中不讲民主集中制，最终会导致错误决策，甚至腐败的决策。二是要严格执行党性定期分析、民主评议、“三会一课”、主题党日等党内政治生活制度，使全体党员经常在党内政治生活中得到培养、锻炼与提升。三是要开展严肃认真的批评与自我批评，因为它是保持党内肌体健康的有力武器，也是衡量党内政治生活质量的重要方面。党内监督是党内规范的重要内容。以修订

^① 习近平：《在同中央办公厅各单位班子成员和干部职工代表座谈会时的讲话》（2014 年 5 月 8 日），中共中央纪律检查委员会、中共中央文献研究室编《习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编》，中央文献出版社、中国方正出版社 2015 年版，第 145 页。

出台《中国共产党党内监督条例》为标志,中国共产党不断完善党内监督体系,目的都是形成科学管用的防错纠错机制,不断增强党自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能力。历史和现实都证明,解决党自身存在的问题,根本要靠强化自我监督。党的执政地位决定,在党和国家各项监督制度中,党内监督是第一位的,党内监督缺失,其他监督必然失效。^①全面从严治党不仅仅是党内的事情,也需要党外力量的参与,尤其是广大群众的参与。群众的眼睛是雪亮的,群众的意见是我们最好的镜子。党员、干部身上的问题,群众看得最清楚、最有发言权。在鼓励公众监督方面,中央办公厅印发的《建立健全惩治和预防腐败体系 2013—2017 年工作规划》中指出:支持和保证群众监督。重视和加强舆论监督,运用和规范互联网监督。在支持民主监督方面,党的十八届六中全会在党史上第一次把人民政协民主监督写进党内法规,中央办公厅印发了《关于加强和改进人民政协民主监督工作的意见》。政协章程明确规定,民主监督是“通过建议和批评的形式进行监督”。《意见》提出了 5 类监督形式,即会议监督、视察监督、提案监督、专项监督、其他形式监督。

^① 王岐山:《全面从严治党 承载起党在新时代的使命》,《人民日报》2016 年 11 月 8 日。

目 录

前言

惩戒震慑篇

第一章 纪法从严 / 5

第一节 刑法修正 / 5

第二节 纪严于法 / 8

第二章 国际追逃追赃 / 12

第一节 反腐败国际合作的法律规范 / 12

第二节 中国的国际反腐败合作 / 14

第三节 天网行动 / 19

第三章 党内巡视 / 24

第一节 带着问题去巡视 / 25

第二节 选择有针对性的巡视方式方法 / 27

第三节 明确巡视重点 / 29

第四节 重视巡视成果运用 / 32

第四章 重点领域治理 / 35

第一节 工程项目腐败治理 / 36

第二节 土地领域腐败治理 / 38

第三节 涉农扶贫领域腐败治理 / 40

第五章 纪检、监察体制改革 / 47

第一节 纪律检查体制改革 / 47

第二节 国家监察体制改革 / 53

预防抑制篇

第六章 健全制度预防 / 60

第一节 完善民主集中制 / 63

第二节 落实基层群众自治制度 / 68

第三节 推进司法体制改革 / 71

第四节 制度规范领导干部亲属经商办企业行为 / 74

第七章 完善阳光示权 / 80

第一节 透明度与权力监督 / 81

第二节 权力运行中的信息公开 / 83

第三节 让权力在强烈的阳光下运行 / 86

第八章 克服监督功能障碍 / 100

第一节 监管公职人员个人有关事项 / 100

第二节 国有单位内部监督 / 114

第三节 强化外部监督 / 116

重构净化篇

第九章 政治生态治理中的“关键少数” / 126

第一节 理想信念与“关键少数” / 128

第二节 内在约束与“关键少数” / 136

第三节 党内监督与“关键少数” / 139

第十章 多措并举营造风清气正的政治生态 / 146

第一节 政治生态监测 / 146

第二节 以作风建设净化政治生态 / 155

第三节 端正选人用人风气 / 158

第四节 构建净化政治生态的体制机制 / 165

第十一章 公职人员单位从政环境治理 / 168

第一节 有关公共部门治理的理论概述 / 169

第二节 当前公职人员单位从政环境中的主要问题及其分析 / 172

第三节 构建净化公职人员从政环境的单位机制 / 182

评估分析篇

第十二章 反腐规则与反腐绩效 / 194

第一节 如何评估腐败治理绩效? / 194

第二节 当前我国腐败治理的绩效分析 / 198

第三节 改善我国腐败治理的建议 / 209

主要参考文献 / 213

懲戒震懾篇

惩处腐败分子的意义不仅仅在于追究其责任、将其侵吞的赃款收归国库,更为重要的是要维护特定的政治价值。与以往的反腐败斗争不同,起始于2012年底的这场反腐败斗争呈现出常态化、长效化的态势,不仅在时间上不设期限,在力度上不断加大,而且有持续斗争的准备。

习近平总书记表明了中国共产党对于惩治党内腐败分子的坚定决心与一贯态度。在2012年11月15日召开的中共十八届一中全会上,他指出:党内决不允许腐败分子有藏身之地。在同一天召开的中央军委常务会议上,他又指出:任何人违反了党纪国法,都要依法惩治,决不能手软。他还举例指出:中国共产党在创建后不久,就发现腐化分子混入党内的现象。1926年8月中共中央扩大会议发出通告指出,应该很坚决地洗清这些不良分子,和这些不良倾向奋斗,才能坚固我们的营垒,才能树立党在群众中的威望。^①只有严肃查处腐败,刮骨疗毒,才能使我们的党更加强大、使党的肌体更加健康。^②2015年年初习近平在总结两年来的反腐败斗争工作时指出:“我们坚决查处了周永康、徐才厚、令计划、苏荣等严重违纪违法案件,向世人证明中国共产党敢于直面问题、纠正错误,勇于从严治党、捍卫党纪,善于自我净化、自我革新。”^③

习近平总书记敏锐地觉察到当前减少腐败存量的工作,面临着一些观念上的障碍。他指出:有的人认为反腐败查下去会打击面过大,影响经济发展,导致消费需求萎缩,甚至把当前下行压力增大与反腐败力度加大扯在一起;有的人认为反腐败会让干部变得缩手缩脚、明哲保身,不愿意干事

① 习近平:《在第十八届中央纪律检查委员会第二次全体会议上的讲话》(2013年1月22日),中共中央纪律检查委员会、中共中央文献研究室编《习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编》,中央文献出版社、中国方正出版社2015年版,第4页。

② 习近平:《在中央政治局常委会审议〈关于2013年上半年中央巡视组巡视情况的综合报告〉时的讲话》(2013年9月26日),中共中央纪律检查委员会、中共中央文献研究室编《习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编》,中央文献出版社、中国方正出版社2015年版,第110页。

③ 新华社:《深化改革巩固成果积极拓展 不断把反腐败斗争引向深入——习近平在十八届中央纪委第五次全体会议上的讲话》,2015年1月13日。

了。这些认识都是不正确的。^①事实证明,反腐与经济发展是可以取得双赢的。例如,党的十八大以来,广东佛山市以“零容忍”态度惩治腐败,仅2016年,该市腐败案件立案数达860件,移送司法机关44人,查处县处级干部25人,三项指标均创新高。这些案件当中,多起涉及民营企业家。据不完全统计,佛山近年涉案协助调查数十家大中型民营企业,但没有一家企业主移民国外,或者企业总部外迁。在一些地方经济发展乏力之际,佛山2016年GDP保持8.3%增速,民营企业量质齐升。2016年,该市工业投资达1407亿元,民间投资占固定资产投资72.9%,规模以上工业总产值突破两万亿元。^②针对当前惩治腐败是否存在官员级别上的限制?有没有具体指标?是否属于权力斗争范畴等问题,习近平在不同场合进行了回应。2013年1月22日在十八届中央纪委二次全会上,他指出: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。^③2014年6月26日,他在中央政治局常委会听取中央巡视工作领导小组2014年中央巡视组首轮巡视情况汇报时指出:一年多来,比较一下,已处理了几十个部级干部,比过去多了不少,但不要算这个账,有贪必反,有腐必惩!^④2014年10月23日在中共十八届四中全会第二次全体会议上,他就保持反腐败的高压态势问题指出:发现一起查处一起,发现多少查处多少,不定指标、上不封顶,

① 习近平:《在中共十八届四中全会第二次全体会议上的讲话》(2014年10月23日),中共中央纪律检查委员会、中共中央文献研究室编《习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编》,中央文献出版社、中国方正出版社2015年版,第25页。

② 刘泰山:《反腐与发展双赢,这个可以有》,《人民日报》2017年3月29日第23版。

③ 习近平:《依纪依法严惩腐败,着力解决群众反映强烈的突出问题》(2013年1月22日),《十八大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社2014年版,第135页。

④ 习近平:《在中央政治局常委会听取中央巡视工作领导小组2014年中央巡视组首轮巡视情况汇报时的讲话》(2014年6月26日),中共中央纪律检查委员会、中共中央文献研究室编《习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编》,中央文献出版社、中国方正出版社2015年版,第100页。

凡腐必反，除恶务尽。^① 2015年9月24日在访美首站西雅图，习近平主席出席欢迎晚宴时发表演讲时提到：一段时间以来，我们大力查处腐败案件，坚持老虎苍蝇一起打，就是要顺应人民要求，这其中没有什么权力斗争，没有什么纸牌屋。当前减少腐败存量，应该坚持怎样的工作方针，需要着重严肃查办哪些类型的腐败案件？习近平指出：要严格依纪依法查处各类腐败案件，坚持“老虎”“苍蝇”一起打，既坚决查处大案要案，严肃查办发生在领导机关和领导干部中的滥用职权、贪污贿赂、腐化堕落、失职渎职案件，又要着力解决发生在群众身边的腐败问题，严肃查处损害群众利益各类案件，切实维护人民合法权益，努力做到干部清正、政府清廉、政治清明。^② 他还进一步补充，因为有的群众说“老虎”离得太远，但“苍蝇”每天扑面。

习近平总书记注意到减少腐败存量与遏制腐败增量之间存在着密切的逻辑关联。他指出：“我们惩治腐败的决心丝毫不能动摇，惩治这一手始终不能软。‘诛一恶则众恶惧。’要保持政治定力，持续强化不敢腐的氛围，使有问题的干部及早收手、收敛，遏制腐败现象蔓延势头。同时也要抓不能腐的制度建设。”^③

① 习近平：《在中共十八届四中全会第二次全体会议上的讲话》（2014年10月23日），中共中央纪律检查委员会、中共中央文献研究室编《习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编》，中央文献出版社、中国方正出版社2015年版，第102—103页。

② 习近平：《在十八届中央政治局第五次集体学习时的讲话》（2013年4月19日），中共中央纪律检查委员会、中共中央文献研究室编《习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编》，中央文献出版社、中国方正出版社2015年版，第96页。

③ 习近平：《在中央政治局常委会听取中央巡视工作领导小组关于2014年中央巡视组第二轮巡视情况汇报时的讲话》（2014年10月16日），中共中央纪律检查委员会、中共中央文献研究室编《习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编》，中央文献出版社、中国方正出版社2015年版，第101—102页。

第一章 纪法从严

约束中国公职人员行为的,除了国家法律,还有党内法规。因为我国大多数的公职人员是中共党员,绝大多数的县处级及以上领导干部是中共党员。如果我国刑法及党内纪律处分对于公职人员行为的管理处于“宽松软”状态,就不可能对腐败行为进行严厉的惩戒,就不可能遏制住腐败加剧蔓延的势头。

第一节 刑法修正

严格执法是对腐败分子产生震慑的必要条件。2015年8月29日,全国人大常委会表决通过《中华人民共和国刑法修正案(九)》,对处罚贪污罪增加一款规定:犯贪污、受贿罪,被判处死刑缓期执行的,法院根据犯罪情节等情况,可以同时决定在其死刑缓期执行二年期满依法减为无期徒刑后,终身监禁,不得减刑、假释。最高人民法院和最高人民检察院在《刑法修正案(九)》相关规范的基础上制定通过了《关于办理贪污贿赂刑事案件适用法律若干问题的解释》。在死刑适用方面,《刑法修正案(九)》司法解释明确规定,死刑立即执行适用于犯罪数额特别巨大,犯罪情节特别严重,社会影响特别恶劣,造成损失特别重大的贪污、受贿犯罪分子。对于符合死刑立即执行条件但同时具有法定从宽等处罚情节,不

是必须立即执行的,可以判处死刑缓期二年执行。新法通过后一年,就产生了案例。2016年10月9日,河南省安阳市中级人民法院公开宣判全国人大环境与资源保护委员会原副主任委员白恩培受贿、巨额财产来源不明案,对被告人白恩培以受贿罪判处死刑,缓期二年执行,剥夺政治权利终身,并处没收个人全部财产,在其死刑缓期执行二年期满依法减为无期徒刑后,终身监禁,不得减刑、假释;以巨额财产来源不明罪判处有期徒刑十年,决定执行死刑,缓期二年执行,剥夺政治权利终身,并处没收个人全部财产,在其死刑缓期执行二年期满依法减为无期徒刑后,终身监禁,不得减刑、假释。

《刑法修正案(九)》第44条的规定,改变了既往刑法典中单纯计赃论罪论罚的具体数额的基本模式,而代之以“数额或情节”的模式,即将“情节较重”与“数额较大”并列,将“情节严重”与“数额巨大”并列,将“情节特别严重”与“数额特别巨大”并列,相应规定了三档法定刑:(1)贪污数额较大或者有其他较重情节的,处三年以下有期徒刑或者拘役,并处罚金;(2)贪污数额巨大或者有其他严重情节的,处三年以上十年以下有期徒刑,并处罚金或者没收财产;(3)贪污数额特别巨大或者有其他特别严重情节的,处十年以上有期徒刑或者无期徒刑,并处罚金或者没收财产;数额特别巨大,并使国家和人民利益遭受特别重大损失的,处无期徒刑或者死刑,并处没收财产。国家立法机关显然是把“情节”与“数额”并列作为贪污受贿犯罪定罪量刑标准来看待。2016年4月18日起开始实施的《最高人民法院、最高人民检察院关于办理贪污贿赂刑事案件适用法律若干问题的解释》,对贪污、受贿罪的相关量刑数额做出了进一步的规定:(1)贪污或者受贿数额较大标准,三万元至二十万元;(2)贪污或者受贿数额巨大标准,二十万元至三百万元;(3)贪污或者受贿数额特别巨大标准,三百万元以上。对贪污罪规定的严重情节有六项:(1)贪污救灾、抢险、防汛、优抚、扶贫、移民、救济、防疫、社会捐助等特定款物的;(2)曾因