

【犯罪学】

反腐败视域下的“零容忍”：内涵、价值与实现

张 旭

【摘 要】“零容忍”政策是我国反腐败斗争的一项重要战略。尽管目前党和国家反腐败斗争的压倒性态势已经形成,但要取得反腐败斗争的压倒性胜利,必须继续保持反腐败的高压态势,坚持以零容忍的态度惩治腐败。在此背景下,合理解读“零容忍”政策的内涵,对于准确认识和充分发挥其政策价值,推进“零容忍”政策的实现,无疑具有重要意义。立足于目前反腐败斗争的格局以及党和政府确定的总体战略考量,反腐败视域下的“零容忍”应作为社会治理政策理解。“零容忍”政策的实现则需要从健全制度建设、加强理想信念教育与廉政文化建设以及强化腐败行为惩治机制几个层面展开。

【关键词】反腐败;零容忍;社会治理政策

【作者简介】张旭,吉林大学法学院教授,博士生导师,法学博士,吉林大学犯罪治理研究中心主任。

【原文出处】《当代法学》(长春),2018.5.59~66

【基金项目】本文系吉林大学廉政建设专项研究项目“中国特色反腐败国家立法问题研究”(2016LLZ002)的阶段性成果之一。

2014年,习近平总书记在十八届中央纪委三次全会上明确指出“反腐败的高压态势必须继续保持,坚持以零容忍态度惩治腐败。”时任中央纪委书记王岐山在该次会议的工作报告中也明确提出:“坚持以零容忍的态度惩治腐败,坚决遏制腐败蔓延势头。”此后,习近平总书记又几次强调以零容忍的态度惩治腐败,《人民日报》、《求是杂志》等媒体也发表了一系列相关文章。可以说,“零容忍”已经成为我们党和政府进入新时期之后反腐败的一个重要政策。因此,合理解读“零容忍”政策的内涵,准确认识“零容忍”政策的价值,进而探寻落实“零容忍”政策的有效路径,对于巩固反腐败的战果,持续推进反腐败进程,进而取得反腐败斗争的最后胜利,具有重要的理论意义与实践意义。

一、反腐败视域下的“零容忍”解读

(一)“零容忍”的一般理解

根据一些学者的研究,“零容忍”最初是在美国于20世纪80年代控制毒品犯罪的活动中提出来的,在90年代被纽约警察局广泛应用于警务实践中。作为美国纽约警察局推行的警务工作指导策略,“零容忍”当时只是一个概括表述,很长时间内都没有统一、明确的定义,其核心意思是对各种反社会行为和犯罪行为,都必须予以严厉打击,即使是轻微的违法犯罪行为,也要毫不妥协地进行斗争。零容忍政策的提出一方面源于警务工作者对自身工作实践的总结,另一方面源于美国政治学家詹姆斯·Q·威尔逊和犯罪学家乔治·L·凯琳提出的破窗理论。破窗理论认为,如果社区中某栋建筑的

一扇窗户遭到破坏后无人关注和修理,就可能会给破坏者及公众以该栋建筑无人管理的暗示。同时,无人修理的破窗户也会给公众造成社会无秩序的感觉。因而,破窗理论强调,如同犯罪行为(包括轻微犯罪和重大犯罪)一样,任何不符合道德规范的行为都会给公众造成恐惧感。由于轻微违法犯罪行为更普遍、更常见,公众对这类行为的感受也更深。如果轻微违法犯罪行为随处可见而又缺少足够的官方反应,就会造成社会控制不力、社会治安失控的氛围。这种氛围极易使公众对警察和政府失去信心,进而影响整个社会对正义、对社会责任的正确认识。与此同时,作为犯罪的前兆的轻微违法行为不能被及时干预、治理,也会使实施违法犯罪行为的人侥幸心理增强,使潜在的犯罪分子受到鼓舞,进而加剧违法犯罪行为的数量和程度。^①所以,只有从各种轻微违法犯罪行为的治理入手,才能有效遏制犯罪的滋生和蔓延。

综上所述,一般意义上的零容忍是一种打击犯罪的指导策略,其基本主张是警务工作应当以积极主动和强硬姿态应对轻微违法犯罪,以便让各种潜在的犯罪分子明白违法犯罪的机会较小,而受到处理和干预的可能性极大;明白警察机关的态度而不敢为所欲为。

(二)反腐败视域下“零容忍”的意涵

零容忍政策提出后,经由纽约警察局卓有成效的实践,引起全世界的关注并促使这一策略得到极大的发展。在我国反腐败不断向前推进的过程中,特别是党的十八大以后,党和政府明确提出了“零容忍”的反腐败战略。习近平总书记在十八届中央纪委三次会议上特别强调,“反腐败的高压态势必须继续保持,坚持以零容忍的态度惩治腐败”。^②党的十八届六中全会也明确指出,“要坚持有腐必反、有贪必肃,坚持无禁区、全覆盖、零容忍,党内绝不允许有腐败分子藏身之地”。^③此外,十九大报告中也多次提到要始终坚持反腐败“零容忍”政策,这一政策已经成为我国争取反腐败斗争压倒性胜利的

一把利剑。在“零容忍”反腐败战略形成和发展过程中,来自理论界、实务界的很多论者对零容忍的反腐败政策进行了解读。从各方对“零容忍”反腐败策略的讨论中,可以看到其中的认识分歧。从笔者查询和阅读到的资料来看,目前关于“零容忍”反腐败政策的认识分歧主要集中在两点:

一是对腐败本身的理解。这方面的分歧主要表现在“零容忍”的腐败是指腐败行为还是指腐败犯罪。尽管在反腐败的讨论中很多论者没有刻意区分“腐败行为”和“腐败犯罪”,但从各自的相关论述中我们能感受到“腐败”理解上的差别。有些论者在“腐败犯罪”的意义上理解“零容忍”政策的适用范围,比如,武墩先生将零容忍反腐败中的“腐败”明确解释为腐败犯罪,如“腐败犯罪‘零容忍’的不可实现性”、“腐败犯罪‘零容忍’的真实作用等”;^④再如,“零容忍”就是对各种腐败犯罪行为一律采取严厉打击的态度。^⑤不过,更多的论者在“腐败行为”的意义上理解“腐败”。如“腐败是公职人员利用公共权力谋取个人或团体利益,或为了实现某种个人影响而违背政策、规则、责任的社会现象”;反腐败“零容忍”要求既要对各种违规行为和违法犯罪行为坚持严厉打击的原则和态度,也要加大对违规、违法行为的查处力度,不允许任何一次哪怕是轻微违规的遗漏。^⑥再如,“腐败”包括一般腐败行为和腐败犯罪。从我国目前的实践来看,主要是采取通过刑罚规制腐败犯罪和通过党纪与政纪规制一般腐败行为的二元机制。^⑦

二是反腐败视域下“零容忍”的定位。对此,主要表现为基于刑事实体规范的理解与基于党纪政纪理解的对立以及作为刑事政策理解和作为社会治理政策理解的对立。基于刑事实体规范理解反腐败视阈下的“零容忍”,往往把“零容忍”与贪污贿赂犯罪的认定联系在一起,如所谓反腐败“零容忍”,就是主张废除刑法对贪污贿赂等腐败行为的人罪数额、情节要素的规定,只要实施了贪污贿赂等腐败行为,无论数额多寡、情节轻重,都应作为腐

败犯罪予以惩处。^⑧再如,腐败犯罪的“零容忍”尚不是一个具有普适性的理论。就我国而言,刑法规制所有腐败行为不具有可行性,腐败犯罪“零容忍”也排斥了其他社会调整手段,忽略了社会调整手段的多元性。^⑨基于党纪政纪层面理解反腐败“零容忍”,则强调在腐败的查处上要全覆盖,无死角。如腐败“零容忍”是指社会对各种腐败行为和活动不论其发生的具体情况和背景如何、无论涉及到什么人,都要严查和惩处,不允许、不容忍任何官员有任何腐败行为,甚至是轻微的腐败行为都要毫不犹豫、绝不妥协地与之进行彻底的斗争,做到不护短、不姑息、不手软,使任何腐败行为都受到严厉的处罚。^⑩党的十八大以后,持有这种观点的论者应该占据绝大多数。将反腐败视域下的“零容忍”基于刑事实体规范理解,自然将“零容忍”作为指导刑事立法和刑事司法的刑事政策来定位。如“‘零容忍’反腐的制度安排为依法反腐奠定了强大的政治基础,‘零容忍’将成为今后一段时间内我国反腐的具体刑事政策”。^⑪王秀梅教授认为,鉴于贿赂犯罪的危害性直接冲击着国家的整体利益,建议采取“零容忍”的惩治对策,具体来说就是,行为人主观上存在故意,客观上实施了一定的行为,就已经符合犯罪构成的要件,无需再以一定的数额作为定罪的起点。^⑫而立足于党纪政纪去解读反腐败视域下的“零容忍”,则必然把“零容忍”看成是一种社会治理政策。腐败是一种社会现象,腐败产生的原因错综复杂,仅靠刑事手段无法真正有效地控制腐败的滋生和蔓延,必须运用政治、经济、文化、教育等诸多手段实行综合治理。从这个意义上说,“零容忍”是治理腐败的一种社会政策。

应该说,腐败是一种常见的社会现象,但由于“腐败”的现实衡量标准具有多样性、认识视角具有多重性以及不同国家、不同历史阶段在认识上的差异性,腐败的认识和界定存在分歧是不可避免的。笔者认为,对腐败本身的理解应与研究腐败的目的有机联系起来。很显然,在反腐败的视域下讨论这

个问题的目的无非是提请大家提高对腐败问题的认识,站在国家治理腐败的立场上思考。尽管我们查处腐败案件要以我国的刑事法律规定为前提,但就腐败的惩治与预防来说,仅仅以法律规定的腐败犯罪为研究内容未免范围过窄。因为除了滥用职权、贪污受贿等法律明文规定的腐败犯罪之外,公款挥霍、不当吃请、假公济私等行为也严重影响社会风气,并成为腐败犯罪的后备军。同时,又不能将腐败的范围过于扩展,与公权力无关的纯粹道德层面的行为,如嫖娼、吸毒、冷漠等,则不宜全盘纳入腐败的范畴。结合我国实际,同时突出反腐败的重点,笔者认为,腐败可以理解为:公共权力的行使者为谋取私利而偏离一个公共角色的正式责任的行为。这样,腐败自然应该在腐败行为的意义上使用。

既然“腐败”在腐败行为的意义上理解,那么,将反腐败视域下的“零容忍”作为刑事政策理解,并将其定位于刑事实体法层面显然不合适。因此,从目前反腐败斗争的格局以及党和政府确定的总体战略考量,反腐败视域下的“零容忍”应在综合考虑党纪政纪与刑事实体法的基础上,作为社会治理政策理解。

二、反腐败视域下“零容忍”的价值分析

十八大以来,党和政府大力反腐,有腐必反,有贪必肃,反腐败斗争压倒性态势已经形成并巩固发展。但总的来看,反腐败形势依然严峻。在夺取反腐败压倒性胜利的进程中,习近平总书记多次重申和强调反腐败“零容忍”,这标志着“零容忍”作为新时代我党反腐败的战略决策,必将继续发挥其重要作用。

(一)“零容忍”是因应反腐败客观情势的战略决策

“零容忍”源于对腐败现象严重危害的清醒认识,源于反腐败的重要性和迫切性的准确判断。十八大报告中明确指出了新形势下中国共产党执政面临的“精神懈怠的危险、能力不足的危险、脱离群

众的危险、消极腐败的危险”，进而重申了中国共产党反腐败的鲜明立场和坚定决心，并向全党发出警示：“这个问题解决不好，就会对党造成致命伤害，甚至亡党亡国。”“零容忍”正是因应这种客观情势而提出的。腐败产生原因复杂，存在范围广泛，具有较强的扩散性和严重危害性。如果对腐败行为和腐败现象心慈手软、治理不力，势必影响中国共产党的执政地位和政权的稳固。一个时期以来，反腐败斗争虽然取得了骄人的成效，公职人员的作风明显改善，反腐败的体制机制建设也有大幅度的推进。但是，滋生腐败的土壤依然存在，各种新情况和新问题层出不穷，一些不正之风和腐败问题仍然严重侵蚀党和政府的肌体，公共政策变形、信息反馈失真、调控系统失灵、社会发展受阻的潜在威胁依然存在。正是基于对我国当下腐败情势的理性反思，因应反腐倡廉的新态势，从反腐败斗争的实际出发，党和政府提出了对腐败问题和腐败现象零容忍的战略思想，并持之以恒地推行。“零容忍”宣示着党和政府打击腐败的鲜明立场，那就是严字当头，逢贪必究，决不姑息腐败行为。只要逾越了“零”这个标杆，就要依法依规严格查处。“零容忍”反腐败，既是从源头上、从全局上出发，更加有效地遏制腐败滋生蔓延势头的现实需要，也是以最大程度地发现腐败、惩治腐败，回应民众期待，维护党执政的社会基础，进而长治久安的必然选择。

(二)“零容忍”是彰显党和国家坚定的反腐败决心的宣言

我党历来高度重视反腐倡廉工作。党的十八大以来，党和国家又以“壮士断腕、刮骨疗伤”的勇气，掀起了反腐败的新高潮。“零容忍”作为一个政治宣言，^⑧再一次重申了我们党坚决反对腐败、建设廉洁政治的鲜明政治立场。“零容忍”意味着对腐败行为不忍受、不宽容；意味着对高官腐败、大案要案查处绝不手软的同时，对各种微腐败现象也不容忍、不放过。这一宣言以鲜明的态度表明腐败有害、腐败可耻的认识与观念，明确宣示不管是什么

形式、什么程度、什么原因的腐败，都必须“有腐必查、惩腐务尽”；对违纪问题抓早抓小，对腐败行为“露头就打”、从严惩处，特别是要高悬达摩克利斯之剑，使警钟长鸣，震慑常在，让每一名党员干部都始终对党纪国法心存敬畏，从而谨言慎行，远离腐败。因此，“零容忍”是庄严的反腐宣言和掷地有声的政治承诺，其昭示了党和国家对腐败的不可容忍性、坚定不移反腐败的不可动摇性以及一定能打好、打胜反腐败持久战的勇气与信心。与此同时，中央反复强调“零容忍”，也是对近年来诸如“适当容忍腐败”、“腐败可以控制在大众允许的程度内”等错误的观点和主张说不。“零容忍”反腐败通过昭示党和政府坚定的反腐败决心，形成强大的反腐败社会氛围，从而赢得广大民众的拥护和支持。

(三)“零容忍”是引导公众自觉抵御腐败的重要举措

“破窗理论”告诉我们，完好无损的建筑物给人管理完善、钻空子困难的感觉，而受到破坏的建筑物不能得到及时修复。则容易引发“破窗”效应，导致一系列更严重的破坏行为。腐败行为的治理亦同。如果某些公职人员实施了腐败行为却没有被依法依规处理，就会给其他人传递一种暗示性的纵容信号，这种暗示和纵容无疑会引发更多公职人员的学习和效仿，进而导致更多的腐败现象发生。“零容忍”策略就是要及时修补被腐败行为侵蚀造成的“破窗”，通过及时发现和打击腐败行为，防止其人们对人们行为产生暗示和示范作用，从而向全党、全社会宣示党和政府“以零容忍的态度惩治腐败”的意志和决心，警示潜在腐败行为人不要触底线、不要闯红灯，打消潜在腐败人“可以腐败”或“腐败不会被惩处”的心理暗示，遏制其实施腐败行为的心理，并借助“违规必查”、“凡腐必究”的信号和暗示去规范、引导公职人员的行为。同时，公众的积极参与是反腐败“零容忍”的重要群众基础和驱动力，随着反腐败力度的不断深入，社会公众开始积极关注并直接参与国家的反腐倡廉建设。反腐败的“零容

忍”策略可以促进广泛而全面的社会动员,并引导全社会充分认识腐败的危害,提高思想认识,自觉抵制腐败行为,形成绝不容许腐败的舆论氛围和风清气正、崇廉尚实的政治生态。

(四)“零容忍”是腐败治理模式的重要转折点

笔者认为,这是在“零容忍”政策的相关讨论中被严重忽视甚至被误读的一个方面。“零容忍”表征的腐败治理模式的转变对于明确新时期反腐败的方向,具有更深远历史意义与现实意义。从以往的反腐败实践看,“运动式”反腐特点明显。运动式反腐强调所谓的反腐败“专项治理”,并以“突出重点、抓大放小”为主要的策略。而且,运动式反腐更加注重通过刑罚方法的强制力对严重的腐败行为予以事后惩戒。应该说,“刑事打击”是治理腐败最有效的手段这一思想根深蒂固,即便是在“零容忍”战略提出后,仍然有相当一部分论者认为,“零容忍”是一项刑事政策,其应该充分体现在反腐败刑事立法与刑事司法当中,其中一个主要方面就是降低腐败犯罪的入罪门槛。事实上,这是对“零容忍”政策的严重误读。笔者认为,“零容忍”策略是在全面依法治国与全面从严治党的大背景之下提出的,这一策略与“善于用法治思维和法治方式反对腐败,加强反腐败国家立法,加强反腐倡廉党内法规制度建设,让法律制度刚性运行”的“法治反腐”思维相得益彰,紧密关联。因此,虽然“零容忍”强调“有腐必反、有贪必肃”,坚决打击,严厉惩处,但这里的惩处无疑包含依国法惩处腐败犯罪和依党纪政纪惩处腐败行为两个层面的含义。这也就是表明,在新时期反腐败斗争中,必须改变过分依赖刑罚手段反腐的思维定式,而要立足于从源头上抓起,将惩治腐败与预防腐败相结合。换言之,实施“零容忍”反腐败,意味着从惩治和防范两个方面着手,一方面始终保持惩治腐败的高压态势,严格依法依规查处各种腐败行为,坚持无禁区、全覆盖;另一方面,注重腐败行为的预防,借助于作为腐败犯罪前兆性的“小问题”的及时发现以及滋生腐败的

环境与动机的消除,努力防止形形色色的腐败行为,防止第一扇“窗户”被打破。

“零容忍”反腐败战略标志着以刑事手段打击为主要内容的运动式治理模式已经转变为注重具有稳定性、长效性的制度建设,标志着我党努力推进“法治反腐”,即将不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制以及不想腐的保障机制有机结合的治理模式。依法治国和依规治党已经成为中国特色社会主义法治的两大基石,有学者提出依法治国和依规治党统筹推进应该全面贯穿于立法、执法、司法和守法这四个前后衔接的法治过程。^⑭“零容忍”策略的提出能够在党和国家反腐败斗争中进一步推进依法治国和依规治党的统筹协调。2016年以来,中共中央先后制定了《中国共产党纪律处分条例》、《中国共产党廉洁自律准则》、《中国共产党问责条例》、《中国共产党党内监督条例》和《关于新形势下党内政治生活的若干准则》等党内法规,完善了党内法规制度体系。此外,2015年《中华人民共和国刑法修正案(九)》(以下简称《刑法修正案(九)》)进一步完善了贪污贿赂犯罪的定罪量刑标准。针对1997年刑法关于贪污、受贿犯罪的成立过于偏重数额考量的弊端,《刑法修正案(九)》做了较大幅度的修改,即删除了贪污罪、受贿罪中具体数额的规定,明确采用“不确定数额+情节”的定罪量刑标准。^⑮2018年《中华人民共和国宪法修正案》明确了国家监察委员会的法律地位和职权。《中华人民共和国监察法》(以下简称《国家监察法》)出台以后,国家监察委员会实现了反腐执纪权和执法权的有效衔接。可以说,“零容忍”政策为反腐败斗争提供着宏观上的指导,在坚持从严惩治腐败行为的同时,扭转了过去“权力反腐”的腐败治理模式,成为我国腐败治理模式的重要转折点。

三、反腐败“零容忍”的实现

尽管党和政府反腐败的决心是坚定的,立场是鲜明的,但要真正实现对腐败的“零容忍”,我们还有许多工作要做。根据习近平总书记在2014年9

月5日庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上“要坚持用制度管权管事管人,抓紧形成不想腐、不能腐、不敢腐的有效机制”的讲话精神,从我国的反腐败实践出发,反腐败“零容忍”的实现应主要从以下几个方面入手。

(一)建立健全制度建设,建立牢固的“零容忍”防火墙

习近平总书记多次强调,遏制腐败现象,铲除腐败现象滋生蔓延的土壤,根本上要靠法规制度。加强监督管理制度建设,编织约束权力的笼子,筑起贯穿到反腐倡廉各个领域、涵盖制约和监督权力各个方面的“堤坝”,才能收到全面遏制腐败现象滋生蔓延的效果。应该说,加强制度建设,完善监督机制,构筑防止腐败的防线,是实现“零容忍”的关键一环。

加强制度建设,首先要健全和完善相关法律制度。现代社会是法治社会,当下的反腐也必须在“法治反腐”的治理模式下展开,因此,建立健全惩治腐败的法律制度体系显得十分重要。这方面除了要对反腐败刑事立法、《中国共产党纪律处分条例》等党规政纪进行相应的调整外,还要尽快制定和出台关于明确腐败行为的范围和认定标准、全面推行公务员财产申报制度、举报制度等配套的法律和法规,从而逐步构建起系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,为“零容忍”反腐提供坚实的保障。此外,完善反腐败法律制度还要合理认识刑法在反腐败中的作用,注重刑法与其他法律部门之间的联系,尤其应注意到贪污贿赂犯罪的刑事立法与相关法律的协调以及与刑法相关条文的协调。只有在法律体系意义上认识和完善反腐败立法,才能真正发挥法律在防控腐败方面的作用。

加强制度建设,其次要进一步强化监督管理机制。强化监督管理机制的本质是强化对权力的监督和制约。通过规范权力的行使,把权力关进制度的笼子里。具体来说,一是要加强日常生活中的管理控制机制,健全规章制度,如在充分调查了解腐

败行为易发、多发的领域、部门和环节以及全面排查廉政风险的基础上,有针对性地立章建制,构筑制度防线;围绕民主决策、制度设计、程序安排、干部任免以及责任追究等管理重点,形成“制度链条”,最大限度地消除滋生腐败的土壤和条件。二是进一步强化监督机制,实现事前监督、事中监督与事后监督全程覆盖;形成党内监督与群众监督相结合、专门机关的监督与人大监督、审计监督、司法监督联动的机制。同时,进一步理顺监督机制,通过开展巡视、廉政谈话等方式创新监督渠道,提高监督实效。三是细化政府信息公开的范围,强化阳光政府建设,实行透明政治、透明行政。我国政务信息公开制度在反腐败工作中具有重要作用,各国经验证明增加公共机构对社会的透明度可以有效的预防腐败。以新西兰为例,该国实行透明政治,严格执行国家预算,限制权力并确保权力的公开运行。与我国不同,新西兰自20世纪80年代开展政府管理体制改革,将“公共行政”模式转变为侧重成效和自主管理的“公共管理”模式,政府精简机构,强化绩效责任,且将政府相当一部分的职能转移或下放给半官方或民间的机构,形成了“小政府。大社会”的架构。^⑩在此种管理模式的基础上,保证政府和议会的相关运作高度透明,政府严格执行预算,议会严格监督政府预算的形成,政府为民众监督提供便利条件,民众可以针对上至总理下至一般公务人员的违法违规行为进行举报。虽然,由于政治体制和国情差异,域外经验可能不能完全适用于我国,但在实行阳光政府和透明政治方面,我国任重而道远,这不仅仅是反腐败斗争工作的现实要求,也是国家治理体系和治理能力现代化的题中之意。

(二)加强文化引导,营造“零容忍”的社会氛围

任何政策的实施,都会受到政治生态环境的影响。社会环境和社会氛围直接影响着个人价值观的选择。人的行为总是在一定的思想观念指导和支配下完成的,所以,一个人的价值观念和价值标准如何,直接决定其行为的性质。在反腐败视域

下,人们对腐败现象的认识和态度如何,自然会影响其行为方式,进而直接影响甚至决定反腐败的效果。因此,加强理想信念教育和廉政文化建设,提升社会成员的反腐败意识也至关重要。

加强理想信念教育,是强化党员干部的思想道德防线,提升其自身免疫力,促使其“不想腐”的前提,同时也是反腐败“零容忍”政策的根本着眼点。理想信念动摇、宗旨意识淡薄是党员干部走向腐败的前兆和起点。在十八届中央政治局第一次集体学习时,习近平总书记指出,理想信念就是共产党人精神上的“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”。^①从近年来揭露出的许多腐败犯罪案件来看,信仰迷茫、精神迷失是促使行为人走上腐败犯罪道路的内在原因。“物必先腐,其后生虫”,反腐败“零容忍”的法律制度和监督制度等都是外在的约束,而要想全面根治腐败现象还要着眼于党员干部的理想信念教育,促使领导干部“不想腐”。也就是要巩固党员干部的思想道德防线,树立正确的权力意识、地位认知以及利益观念,自觉树立人民公仆意识,提升党员干部防腐拒变的能力,实现由“他律”向“自律”的转化。

加强廉政文化建设,首先要通过经常性、制度化的法律培训和职业伦理培训、廉洁度考评、法律知识和廉政知识竞赛、正反典型报道等多种形式开展反腐倡廉和警示教育,培养公职人员崇法尚法、懂法守法的法律意识、廉洁自律的意识和奉公守法的情操,正确认识和评价自己的行为,在自己的头脑中筑起抵御腐败行为的防线。其次,要通过廉政讲坛、影视小品等喜闻乐见的形式加强对社会公众崇尚廉洁、鄙弃贪腐的廉政文化宣传,培养公民的反腐败意识。目前,我国针对社会公众的反腐败教育还较为欠缺,进而影响公民的权利意识和反腐败的参与意识。在“零容忍”反腐败的推进过程中,应该扩大反腐败的教育范围,唤起公众抵制腐败、勇于与腐败行为作斗争的责任感,借助于公众反腐尚廉的观念、境界和行为的养成,在全社会形成“反对腐

败,抵制腐败,拒绝与腐败合作”的零容忍的氛围。

(三)强化查处惩治机制,注重“零容忍”的实际效果

腐败是侵蚀社会肌体的毒瘤,如果任由其发展肆虐,必然危害中国共产党的执政地位。因此,实现“零容忍”反腐败战略,必须依法、依党纪政纪从严惩处腐败行为。

在腐败行为的查处惩治机制上,要密切结合全面从严治党和监察体制改革的大背景,充分发挥国家监察委员会和司法机关的职能作用。腐败行为的查处惩治上,首先应强化监察委员会对于腐败违纪违法行为的调查权。过去反腐败斗争中“调查处置权分散”是腐败久攻不下的一个重要原因。《国家监察法》的出台,标志着国家监察委员会作为反腐败的专责机构,其可以依法调查、处置触犯国家法律的腐败案件和违法犯罪行为。特别是关于监察委员会留置权的规定,取代了过去纪委纪律检查的强制性手段,从而使留置措施的使用进入常态化、规范化和法治化的轨道。留置作为两规的替代性措施,不仅可以适用于党员干部的违法犯罪行为,也可以针对严重违纪行为,从而集中和强化了腐败案件调查处置权。但需要注意的是,留置权的性质不同于刑事拘留、逮捕、监视居住等强制措施,其适用程序和适用范围不受《刑事诉讼法》约束,适用条件还要进一步明确。腐败行为的惩治上,其次要充分发 挥司法机关的职能作用。一是要针对腐败犯罪案件从严适用刑罚,司法机关应坚决纠正裁量失衡的现象;二是在刑罚执行中也要消灭特权现象,在涉及腐败犯罪案件的减刑、假释和保外就医等事项时,严格控制数量,严格程序和监督,实现刑罚执行中的人人平等;三是强化反腐败国际合作,加大反腐力度。随着反腐败的不断深入,一些外逃贪官和将资产转移至国外的贪官成为我国反腐败斗争的工作重心之一,我国应进一步完善相关法律,实现国内法律与国际公约的有效衔接,积极与其他国家缔结刑事司法协助条约及引渡条约,完善相关的

程序与证据规则,尝试建立缺席审判、财产追回等配套制度,绝不让腐败犯罪分子在经济上占到便宜。

在查处腐败行为的实际效果上,首先要求查处腐败具有确定性。正如西方管理学家提出的“热炉法则”一样,只要实施腐败行为,必定受到党纪政纪或国法的制裁;不管是谁实施腐败行为,都要受到党纪政纪或国法的制裁。各级、各类腐败行为查处部门要严格执行党纪国法,不因位高而保留情面,不因面广而法不责众,不因恶小而而不惩,不允许“网开一面、法外施恩”的情形发生。其次要求查处腐败行为具有坚定性。就是对腐败分子坚决查处,决不姑息;对触犯了党纪国法的腐败行为,“露头即打”,一查到底,绝不手软。^⑧只有从严惩处腐败行为,才能维护党纪国法的权威性和严肃性,使反腐败“零容忍”政策真正落实。再次,查处腐败行为还要具有及时性。反腐败的效果在很大程度上取决于查处腐败的及时性,在一定意义上说,及时发现和揭露腐败行为比严厉惩处更重要。查处腐败行为的及时性要求收到腐败线索、发现腐败行为后迅速做出反应,尽快查明事实。腐败行为查处的及时性可以在最大程度上遏制行为人的侥幸心理,并对潜在腐败行为人产生较强的警示作用。同时,采取一定措施,全面了解、跟踪党员干部廉洁从政、廉洁自律状况的信息,及早发现党员干部身上的苗头性、倾向性问题,并针对问题早提醒、早处理,尽量避免小问题变成大问题,^⑨也在及时性要求的涵摄范围内。在反腐败斗争工作中,应始终对腐败行为保持高度警惕,坚决遏制腐败蔓延的势头,切实将“零容忍”贯彻到腐败行为和腐败犯罪的预防和治理实践中。

注释:

①参见王世洲、刘淑珺:《零容忍政策探析》,《中国人民公安大学学报》2005年第4期,第69页。

②《习近平在十八届中央纪委三次全会上发表重要讲话》, <http://politics.people.com.cn/n/2014/0114/c70731-24118640.html>, 2018年3月12日访问。

③《中国共产党第十八届中央委员会第六次全体会议公报》, <http://cpc.people.com.cn/n1/2016/1028/c64094-28814467.html>, 2018年3月12日访问。

④武墩:《浅析腐败犯罪“零容忍”》,《人大建设》2014年第5期,第45-46页。

⑤参见倪寿明:《“零容忍”成为反腐败新战略》,《中央党政干部论坛》2014年第3期,第70页。

⑥罗文剑、吕华:《“零容忍”反腐败的问题基模构建及实施对策》,《廉政文化研究》2014年第5期,第25-26页。

⑦参见张磊、车明珠:《反腐败零容忍政策的反思与实现》,载赵秉志主编:《刑法论丛》2016年第1卷,第575-576页。

⑧孙国祥:《腐败定罪“零容忍”之审思》,《江海学刊》2013年第4期,第133页。

⑨前引④,武墩文,第45页。

⑩龙大江、晟欣:《中国实施腐败“零容忍”策略探论》,《求索》2010年第6期,第72页。

⑪孙道萃:《论“零容忍”反腐作为具体刑事政策及其展开》,《河南师范大学学报(哲学社会科学版)》2015年第5期,摘要部分。

⑫参见王秀梅:《论贿赂犯罪的破窗理论与零容忍惩治对策》,《法学评论》2009年第4期,第70页。

⑬前引⑤,倪寿明文,第70页。

⑭吕永祥、王立峰:《依法治国和依规治党统筹推进机制研究——基于中国特色社会主义法治的动态分析》,《河南社会科学》2018年第2期,第33页。

⑮张旭:《也谈〈刑法修正案(九)〉关于贪污贿赂犯罪的修改》,《当代法学》2016年第1期,第4页。

⑯参见许春华:《新西兰反腐败的“制度笼子”》,《南风窗》2013年第5期,第79-80页。

⑰《习近平在十八届中共中央政治局第一次集体学习时的讲话》, http://www.xinhuanet.com/politics/2012-11/19/c_123967017_3.htm, 2018年3月18日访问。

⑱参见邵景均:《坚持以零容忍态度惩治腐败》,《中国行政管理》2014年第2期,卷首文。

⑲参见张用建:《“零容忍”惩治腐败的路径方略》,《学理论》2015年第20期,第14页。