

党的十八大以来我国反腐败政策和措施调整及动因

田 坤

【摘 要】党的十八大以来,我国反腐败政策和措施发生了重大调整,主要体现在:更加注重加强党对反腐败斗争的全面领导,更加注重受贿行贿一起查,更加注重开辟反腐败“第二战场”,更加注重释放制度反腐的力量,更加注重管好从“好同志”到“腐败分子”的广阔地带。作出这些调整,既是严峻复杂的反腐败斗争形势、波诡云谲的国际环境所迫,又是中国共产党跳出历史周期率的使命感、为人民反腐的责任感使然。进入新发展阶段,反腐败斗争全面从严的主基调不能变也不会变,要把政治问题与经济问题交织的腐败案件作为反腐败斗争的重点,统筹公共部门腐败治理与私营部门腐败治理,加强反腐败国际合作,进一步扩大“第二战场”战果。

【关键词】全面从严治党;反腐败斗争;自我革命;反腐败政策

【基金项目】本文系国家社科基金一般项目“人类命运共同体视域下反腐败国际合作研究”(21BDJ110)的阶段性成果。

反腐败政策是指国家因应反腐败斗争形势,在综合考量政治意志、民众期待、反腐资源、腐败量级等因素的基础上制定的,在一段时间内指导惩治、预防腐败具体工作的宏观性、原则性方针。经过党的十八大以来10年全面从严治党的革命性锻造,中国共产党领导的反腐败斗争取得压倒性胜利并全面巩固,书写了人类腐败治理历史新篇章。中国共产党根据反腐败斗争形势守正创新地调整反腐败政策和措施,是新时代中国特色反腐败斗争取得重大成就的主要原因之一。

一、党的十八大以来我国反腐败政策和措施的调整

《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》强调:“腐败是党长期执政的最大威胁,反腐败是一场输不起也决不能输的重大政治斗争”^①。中国共产党百年奋斗历程中,不论是在炮火连天的战争岁月,还是在国泰民安的和平年代,坚决反对腐败、严肃惩处腐败的主基调始终未变。在此前提下,中国共产党在不同时期有针对性地调整反腐败政策和措施以应对不断演变的腐败问题。党的十八大以来,党中央以“不得罪成百上千的腐败分

子,就要得罪十四亿人民”的豪迈气概,明确以“全面从严”为基本特征的反腐败政策,坚持无禁区、全覆盖、零容忍,坚持重遏制、强高压、长震慑,坚定不移“打虎”“拍蝇”“猎狐”,“赢得了保持同人民群众的血肉联系、人民衷心拥护的历史主动,赢得了全党高度团结统一、走在时代前列、带领人民实现中华民族伟大复兴的历史主动”^②。

1. 更加注重加强党对反腐败斗争的全面领导

中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,是中国特色社会主义制度的最大优势,党对反腐败斗争的领导只能加强,不能削弱。反腐败斗争具有很强的政治性、政策性、敏感性,只有把党的全面领导贯彻到反腐败斗争的各个领域、各个环节,在党中央集中统一领导下扎实有序推进腐败治理各项工作,才能确保反腐败斗争始终沿着正确的方向前进,确保党牢牢把握反腐败斗争主动权。中外历史一再警示我们,反腐败不能发生重大偏差,更不允许出现颠覆性错误。加强党的领导,是在一个拥有14亿多人的大国、一个拥有9600多万党员的大党高效稳妥推进反腐败斗争并取得良好政治和社会效果的基本前提。党的十八大以来,通过持续推进监察体制改

革、压实各级党委反腐败斗争主体责任,健全了党中央统一领导、各级党委统筹指挥、纪委监委组织协调、职能部门高效协同、人民群众参与支持的反腐败工作体制机制,党对反腐败斗争的领导更加强化、更加全面、更加高效。

一是通过监察体制改革加强党对反腐败斗争的统一领导。从2016年11月开始,以加强党对反腐败斗争统一领导为目的的国家监察体制改革^③,先在北京、浙江、山西三地试点,然后推广至全国。十三届全国人大一次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》和《中华人民共和国监察法》把监察体制改革这一加强党对反腐败斗争统一领导的实践成果转化为法律成果。国家监察体制改革的目的就是要克服此前行政监察范围过窄、反腐败力量分散、专责和集中统一不够等弊端。改革后,纪委、监委合署办公,在党委统一领导下履行全面从严治党的监督责任、推进反腐败斗争各项工作,纪检监察工作的领导权、反腐败斗争的主动权被牢牢掌握在党的手中,反腐败决策指挥、资源调配、措施手段更加集中统一。

二是压实党委(党组)反腐败斗争主体责任。早在1998年11月,中共中央、国务院就印发了《关于实行党风廉政建设责任制的规定》,要求“党委(党组)、政府以及党委和政府的职能部门领导班子对职责范围内的党风廉政建设负全面领导责任”,明确了“党委统一领导,党政齐抓共管,纪委组织协调,部门各负其责,依靠群众支持和参与”的党风廉政建设领导体制和工作机制。但一些地区、部门党委(党组)忽视对党风廉政建设和反腐败斗争的领导,主体责任缺位的问题较为普遍^④。为扭转这一局面,党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》强调:“落实党风廉政建设责任制,党委负主体责任,纪委负监督责任,制定实施切实可行的责任追究制度。”^⑤此后修订的《中国共产党纪律处分条例》将“不履行全面从严治党主体责任”或“履行全面从严治党主体责任不力”规定为违反政治纪律行为,情节严重的,给予直接责任者和领导责任者撤销党内职务或留党察看处分。各级纪委监委把下级领导班子落实党风廉政建设和反腐败斗争主体责

任情况作为政治监督的重要内容,严肃查处了一批党委(党组)主要负责人落实主体责任不力的案件。各级巡视巡察机构也把被巡视巡察单位领导班子落实党风廉政建设和反腐败斗争主体责任情况作为政治巡视巡察的重要内容。

三是加强党对反腐败斗争的全过程、常态化领导。党对反腐败斗争的领导不是抽象的而是具体的,体现于反腐败斗争的各个领域、各个环节。党的十八届三中全会提出,要“健全反腐败领导体制和工作机制,改革和完善各级反腐败协调小组职能”^⑥。不少地区党委“一把手”担任反腐败协调(领导)小组组长,发挥反腐败协调(领导)小组在纪法贯通、法法衔接方面的优势,既注重问题线索的移交、案件的衔接协调,又注重顶层设计、统筹协调、总体布局,使党委落实反腐败斗争主体责任有了具体有效的抓手。党的十八大以来出台的《中国共产党纪律检查委员会工作条例》《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》《监察机关监督执法工作规定》《党委(党组)落实全面从严治党主体责任规定》《中华人民共和国监察法实施条例》等党内法规、监察法规均规定了党委在反腐败斗争各个环节应当发挥的领导作用。

2. 更加注重受贿行贿一起查

受贿行贿是腐败的主要表现形态,反腐败主要是反受贿、反行贿。《中华人民共和国刑法》规定了作为对向犯的行贿罪和受贿罪^⑦，“受贿行贿一起查”本应是反腐败斗争的题中应有之义,但受诸多因素影响,在反腐败斗争实践中,长期以来形成了偏重查处受贿、忽视查处行贿的错误倾向^⑧。轻视对行贿犯罪的查处带来种种弊端:行贿违法成本低廉,围猎官员一本万利,助长行贿之风滋生蔓延;党和国家培养多年的干部沦为阶下囚,提供诱惑、输送利益的行贿人却逍遥法外,有违公平正义原则;关于行贿犯罪的法律条文在一些贿赂犯罪案件中空转,有损法律权威和法治精神;反腐败机构对行贿犯罪从轻处置的巨大自由裁量空间,容易滋生“次生腐败”。行贿与受贿之间的对向关系决定了偏重查处任何一方都不利于打击贿赂犯罪,只有源流同治、收送同罚才能实现对行受贿双方的特殊预防和对社会公众的一般预

防。党的十八大以来,各级纪检监察机关扭转“偏重查处受贿、忽视查处行贿”的倾向,形成了对行贿犯罪的强大震慑。

一是把“受贿行贿一起查”作为基本的反腐败政策。党的十九大报告旗帜鲜明提出“坚持受贿行贿一起查”,为此后在坚持严查受贿犯罪的基础上严查腐败供给一方定下了政策基调。党的十九大以来的历次中央纪委全会都特别总结当年全国纪检监察机关在“受贿行贿一起查”方面的工作进展,并对进一步加强“受贿行贿一起查”提出具体要求。2021年9月,中央纪委国家监委与中央组织部、中央统战部、中央政法委、最高人民法院、最高人民检察院联合印发《关于进一步推进受贿行贿一起查的意见》,规定了应重点查处的行贿行为及纪检监察机关、审判机关和检察机关的工作着力点,迈出了推进“受贿行贿一起查”法治化、制度化、规范化、长效化的重要一步^⑨。

二是转变各级反腐败机构查处贿赂犯罪的政绩观。反腐败是系统工程,既要打“老虎”、拍“苍蝇”,也要严肃查处喂饲“老虎”“苍蝇”的行贿人。在“受贿行贿一起查”政策的指引下,各级反腐败机构及其工作人员树立“查处腐败官员有功,将行贿人绳之以法也是政绩”的观念。纪检监察机关、检察机关、审判机关调整政绩导向,完善考评机制,引导反腐败工作人员发挥主观能动性,严肃查处行贿行为。相关部门加强对贿赂犯罪查处行为的监督,在“一案双查”、贿赂案件查办“回头看”时,把“与职务犯罪相关的行贿犯罪是否得到彻查和依法处理”作为评价案件查办质量和工作人员绩效的标准。出现该移送的不移送、该起诉的不起诉、该重判的轻判等问题时,倒查直接办案人员和分管领导责任。在对建设“不敢腐、不能腐、不想腐”政治生态进行评估时,把行贿因素考虑进去,综合考评是否实现了“不敢行贿、不能行贿、不想行贿”。

三是在反腐败斗争各个环节贯彻“受贿行贿一起查”。中央纪委国家监委、最高人民法院、最高人民检察院贯彻落实从严查处行贿的反腐败政策,在相关党内法规、司法解释、指导案例中体现“两贿”同查精神,将“从严查处行贿”的反腐败政策传导下

去。相关部门调整斗争策略,努力提高贿赂犯罪侦办水平,把对行贿方口供的依赖降到最低;加强与审计、公安、消防、工商、税务、质监、卫生、城管等部门的协作,掌握行贿方更多“底牌”,建立行贿犯罪和其他犯罪联查联办机制,降低行贿人对宽宥政策的预期;合理运用技术侦查手段,提高留痕载体(微信、手机短信、电子邮件等)的信息抽取能力;加强贿赂犯罪查办实战化研究,提高办案人员侦讯水平,提高一线办案人员装备的科技含量。监察机关和司法机关严格行贿犯罪执法,把依法清算行贿人获得的违法所得作为反腐败斗争的工作重点,加重行贿人的“被剥夺感”。除了从经济上惩罚行贿人,各级纪检监察机关还拿起“监察建议”的武器,推动行贿人所在单位或主管部门剥夺行贿人通过行贿获得的经营资格、资质或者职务晋升等不正当利益。

3.更加注重开辟反腐败“第二战场”

如果将国内视为反腐败斗争的“第一战场”,那么海外就是反腐败斗争的“第二战场”。跨境追逃追赃工作成效直接关系到我国反腐败斗争的绩效和国际形象,是决定反腐败斗争能否取得最终胜利的关键一环。只有下大力气综合统筹各方面资源,充分把握追逃追赃的国际性、协作性等特点,堵死腐败分子外逃和向境外转移资产的渠道,才能击垮腐败分子把外逃作为后路的心理基础。一些腐败分子将外逃视为救命稻草,一边肆无忌惮地收受受贿、贪污公款,一边利用地下钱庄、金融创新产品等向境外转移资金,一有风吹草动便逃往境外。《联合国反腐败公约》鼓励缔约国开展反腐败国际合作,并就引渡、被判刑人移管、司法协助、执法合作、联合侦查等作出了指引性规定。作为《联合国反腐败公约》缔约国,中国严肃追逃追赃,加强反腐败国际合作,是履行负责任大国公约义务的要求。党的十八大以来,我国反腐败追逃追赃和跨境腐败治理实现质的飞跃,极大提升了我国反腐败国际话语权。

一是加大追逃追赃力度。2014年6月,中央反腐败协调小组专设国际追逃追赃工作办公室,不断提升中央纪委、最高人民法院、最高人民检察院、外交部、公安部等多部门协同作战能力,督促追逃追赃主体责任和监督责任、主办责任和协办责任落实。

中央反腐败协调小组国际追逃追赃工作办公室持续开展“天网行动”，遏制腐败分子外逃态势。2015年4月，根据“天网行动”统一协调部署，国际刑警组织公布100名外逃国家工作人员、重要腐败案件涉案人员“红色通缉令”，形成追逃追赃的强大舆论声势。2014年至2020年，共从120多个国家和地区追回外逃人员8663人，包括党员和国家工作人员2268人、“红通人员”360人、“百名红通人员”60人，追回赃款215.31亿元^⑩。2021年1月至11月，“天网2021”行动共追回外逃人员1141人，其中监察对象297人，追回赃款161.39亿元^⑪。

二是提升跨境腐败治理质量。中央反腐败协调小组将跨境腐败治理纳入主要工作内容，将“国际追逃追赃工作办公室”更名为“国际追逃追赃和跨境腐败治理工作办公室”^⑫。各级国有资产监督管理部门和纪检监察机关加强对“走出去”国有企业的监督，健全境外廉洁风险防控体系，聚焦境外“关键少数”监督、财务资金监管、重大项目管理等环节，提升“走出去”国有企业廉洁风险防范能力^⑬。中央及地方各级巡视机构把境外资产监管情况、境外工作人员廉洁情况等作为对国有企业进行巡视的主要内容。国务院国有资产监督管理委员会出台《中央企业境外投资监督管理办法》等制度，督促中央企业尽责履行投资管理职责，防范造成境外国有资产损失。

三是推动构建国际反腐新秩序。党的十八大以来，与国内反腐败斗争取得压倒性胜利相呼应，我国在参与反腐败国际治理体系建设方面贡献了广受好评的中国方案、中国经验。习近平总书记在重大主场外交、重要国际会议、重要会见会谈等活动中，深刻阐述中国反腐理念和实践，推动反腐败成为全球治理重要议程^⑭。中国支持《联合国反腐败公约》在全球腐败治理中的主渠道作用，推动亚太经合组织通过《北京反腐败宣言》、二十国集团通过《反腐败追逃追赃高级原则》，发起《廉洁丝绸之路北京倡议》，推动“一带一路”廉洁建设^⑮。2021年6月，中央纪委书记赵乐际在联合国大会反腐败问题特别会议上提出的反腐败国际合作“四项主张”得到国际社会积极响应^⑯。

4. 更加注重释放制度反腐的力量

习近平总书记指出：“要把党内存在的突出矛盾和问题解决好，要有效化解党面临的重大挑战和危险，很重要的一条就是要完善规范、健全制度，扎紧制度的笼子。”^⑰历史正反两方面的经验教训一再证明，只有把权力关进法律制度的“笼子”，用法治思维和法治方式推进反腐败治权才是正道。制度反腐就是通过加强党和国家的制度体系建设，使得社会各阶层、组织、个人的权利和义务得到合理的调整与归位，解决因制度本身的矛盾、冲突、缺陷而导致的腐败行为的反腐策略。把权力关进制度的“笼子”可以实现反腐败斗争的两个转变：一方面，从被动转为主动。如果没有法律制度支撑，反腐败的力量将始终处于被动境地。制度反腐可以实现应激触发，法律制度以静制动，实现对腐败问题“对号入座”式的主动应对。“预见式”反腐模式可以及时处理腐败问题，避免小腐拖成大腐，大腐拖成巨贪。另一方面，从治标转为标本兼治。没有制度支撑的反腐败必然是一种治标式的反腐败，在领导层的强力推动下虽然可能在短时间内取得成效，但难免落入“春风吹又生”的窠臼。通过建立健全法律制度，划清权力边界，理顺权力运行流程，形成不敢腐、不能腐、不想腐的长效机制，才是从根本上铲除滋生腐败土壤的标本兼治之策。党的十八大以来，以党内监督为主导、各类监督协调贯通的党和国家监督体系更加完善，反腐败党纪国法制度供给更加充分，制度反腐力量充分释放。

一是构建中国特色党和国家监督制度体系。实现对权力全覆盖、无死角的有效监督是反腐败斗争取得最终胜利的关键。党的十八大以来，中央推动设立国家监察委员会和地方各级监察委员会，实现对所有公职人员的监察监督全覆盖。巡视巡察形成上下联动，巡视制度发挥了发现腐败、震慑腐败的利剑作用。中央和国家机关、中央企业、中管高校等领域的纪检监察派驻体制改革使派驻监督探头作用发挥得更加充分。在抓好党内监督体系构建的同时，“推动人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、财会监督、统计监督、群众监督、舆论监督有机贯通、相互协调”^⑱。构建党统一领导、全面覆盖、

权威高效的党和国家监督体系,极大提升了监督的严肃性、协同性和有效性。

二是完善适应新时代正风肃纪反腐实践要求的党内法规体系。党的十八大以来,“党内法规制定力度之大、出台数量之多、制度权威之高、治理效能之好都前所未有,党的制度建设取得历史性成就”^⑩。党的十八大、十九大两次修改党章,以党内根本大法的形式将正风肃纪反腐的新理念、新经验、新要求固定下来。十八届中央政治局关于改进工作作风密切联系群众的八项规定及其实施细则的出台,为新时代党和国家事业开创新局面提供了坚强的政治和作风保障。中央、部委和地方制定修订了一系列关于公务接待、办公用房、公务用车、节庆活动管理等方面的党内法规,严厉整治群众反映强烈的“四风”问题。进一步健全党的纪律建设、党的监督保障等方面的党内法规,强化重点领域、关键环节廉洁纪律要求,落实管党治党政治责任。

三是为反腐败斗争提供充分的法律供给。“立法的不完善乃是助长腐败猖獗的一大因素,因而,这是反腐败战略中必须要考虑的问题。”^⑪2015年8月通过的《中华人民共和国刑法修正案(九)》进一步完善贪污受贿犯罪的定罪量刑标准,规定对特重大贪污受贿犯罪被判处死刑缓期执行的犯罪分子可以终身监禁,加大对行贿犯罪的处罚力度,增设对有影响力的人行贿罪等罪名,反腐败刑罚体系更加完备。2018年10月修订的《中华人民共和国刑事诉讼法》,完善与《中华人民共和国监察法》的衔接机制,调整人民检察院侦查职权,加强境外追逃工作力度和手段,建立犯罪嫌疑人、被告人潜逃境外的缺席审判程序。2018年10月通过的《中华人民共和国国际刑事司法协助法》,填补了刑事司法协助国际合作的法律空白,使反腐败追逃追赃工作如虎添翼。新修订的《中华人民共和国公务员法》《中华人民共和国证券法》等法律,进一步完善了回避制度、从业限制制度、特定行为限制制度、利益冲突资产处置制度等,防范利益冲突的制度体系进一步完善。

5. 更加注重管好从“好同志”到“腐败分子”的广阔地带

反腐败斗争是一项系统工程,既要有“惩”的一

手,严肃查处腐败分子;又要有“防”的一手,阻止“好同志”滑向腐败深渊。党的十七大报告强调:“坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针,扎实推进惩治和预防腐败体系建设,在坚决惩治腐败的同时,更加注重治本,更加注重预防,更加注重制度建设,拓展从源头上防治腐败工作领域。”^⑫由此可见,中央始终高度重视腐败预防工作。但在具体实践中,一些承担反腐败职责的部门存在错误的政绩观,腐败预防工作开展得不扎实,甚至存在“养案子”的问题^⑬。这就造成一个干部要么是“好同志”,要么是“腐败分子”“阶下囚”的局面。事实上,一个干部从“好同志”蜕变为“腐败分子”往往经历一个渐变的过程,如果组织能够在其犯小错的时候及时进行提醒、批评,就会使其避免从违纪走向违法犯罪。党的十八大以来,各级党委(党组)、纪检监察机关把握腐败与违纪、“四风”问题之间的内在联系,前移反腐败关口,抓早抓小,更加注重管好从“好同志”到“腐败分子”的广阔地带。

一是运用党的纪律筑牢干部拒腐防变堤坝。中国的公务员队伍中党员比例超过80%,县级以上领导干部中党员比例超过95%^⑭。这就意味着,只要把党员这个群体管好了,公职人员队伍就不会出大问题。从各级纪检监察机关查处的腐败案件来看,违法、职务犯罪无不从违纪开始。因此,在公职人员违反纪律后就给予其相应的教育、处分,会大大降低其实施腐败犯罪的概率。正是因为党的纪律具有缓冲腐败犯罪的政治功能,党的十八大以来,“把纪律和规矩挺在前面”成为纪检监察机关监督执纪的准则。为了真正落实“纪在法前,纪比法严”的要求,2015年修订的《中国共产党纪律处分条例》删除了与国家法律(主要是刑法)重复的内容,突出党纪特色,对党员提出了更高要求。执纪审查和监察调查除了查处涉嫌职务犯罪的贪腐行为,重点审查其违反党的纪律特别是政治纪律情况。监督执纪“四种形态”理念的提出和执行,使不少干部在犯小错的时候得到及时提醒,从而避免铸成大错。

二是狠抓作风建设,引导党员、干部廉洁齐家。不正之风和腐败问题互为表里、同根同源,都是丧失

理想信念、忘记初心使命使然。习近平总书记指出：“很多领导干部一开始都是打擦边球，破坏八项规定，最终演变为大问题。”^②作风问题解决不好，腐败问题就很难解决。党的十八大以来，反腐败斗争就是通过严格落实以作风建设为主要内容的八项规定精神破题的。各级党组织抓中央八项规定精神的落实，起到了徙木立信的作用，为开展反腐败斗争营造了良好的政治环境。全党先后开展的党的群众路线教育实践活动、“三严三实”专题教育、“两学一做”学习教育、“不忘初心、牢记使命”主题教育、党史学习教育等，都把作风建设贯穿始终。经过10年坚持不懈的努力，公款送礼、公款吃喝、公款旅游、奢侈浪费等不正之风得到遏制，刹住了一些过去习以为常的歪风邪气。习近平总书记还指出：“大量腐败案例表明，很多人什么关都能过，生死关也能过，但亲情关过不去，最后栽在了这个问题上。”^③各级党组织把家风建设作为领导干部作风建设重要内容来抓，要求领导干部加强对亲属和身边工作人员的教育和约束。通过家风建设强化党员、干部“不想腐”意识，是中国特色反腐败之路的一大特色。

三是加强反腐败警示教育，淬炼自觉抵制“围猎”诱惑的思想武器。警示教育是强化公职人员“不敢腐”心理的重要方式。党的十八大以来，各级纪检监察机关把案件查办和警示教育贯通起来，用“身边人、身边事”引导公职人员强化拒腐防变的思想道德防线。各级党组织把反腐败教育的内容融入民主生活会、主题党日等党内政治生活场景。被谈话函询的党员干部在民主生活会上就本年度或者上年度谈话函询问题进行说明，讲清组织予以采信了结等情况，存在违纪的还要进行自我批评、自我检讨^④。《作风建设永远在路上》《打铁还需自身硬》《红色通缉》《零容忍》等反腐败题材电视专题片均引起巨大社会反响，起到了很好的警示教育作用。

二、调整反腐败政策和措施的动因分析

反腐败政策和措施的调整受主观和客观、主体和客体、国内和国际、历史和现实等诸多要素影响。我们可以从反腐败斗争形势、中国共产党的政治品格、反腐败斗争的民意基础、全球腐败治理的发展态势等角度分析党的十八大以来推进反腐败政策和措

施调整的动因。

1. 严峻复杂的反腐败斗争形势是调整反腐败政策和措施的基本依据

根据反腐败斗争形势调整反腐败政策和措施是中国共产党的优良传统和宝贵经验。改革开放以来，商品交换原则对党的政治生态的侵蚀愈演愈烈，腐败成为严重损害党群关系、影响党的形象和威信、侵害党的执政基础的重大问题。1993年8月，十四届中央纪委二次全会就提出：“消极腐败现象在有些方面呈蔓延、发展趋势，反腐败斗争的形势是严峻的。”^⑤2022年1月，习近平总书记在十九届中央纪委六次全会上对反腐败斗争形势作出了“四个任重道远”的判断：“腐败和反腐败较量还在激烈进行，并呈现出一些新的阶段性特征，防范形形色色的利益集团成伙作势、‘围猎’腐蚀还任重道远，有效应对腐败手段隐形变异、翻新升级还任重道远，彻底铲除腐败滋生土壤、实现海晏河清还任重道远，清理系统性腐败、化解风险隐患还任重道远。”^⑥从“形势严峻”到“四个任重道远”，党中央对反腐败斗争形势的认识不断深化，为制定和调整相应的反腐败政策和措施提供了依据。面对“政治问题和经济问题相互交织，贪腐程度触目惊心”的严峻复杂形势^⑦，鉴于腐败是党长期执政的最大威胁，必须进一步加强党对反腐败斗争的领导，坚持受贿行贿一起查，一体推进不敢腐、不能腐、不想腐，构建惩治震慑、制度约束、提高觉悟共同发力的反腐败机制。

2. 跳出历史周期率的使命感是调整反腐败政策和措施的政治动因

历史周期率的问题，关系党的生死存亡，关系国家的兴衰成败。对于如何跳出历史周期率，毛泽东与黄炎培的“窑洞对”给出了第一个答案，这就是“让人民来监督政府”。“窑洞对”以后，中国共产党没有停止对历史周期率问题的深刻思考和实践探索。经过百年奋斗的实践，关于“如何跳出历史周期率”的第二个答案越来越清晰，那就是：必须坚持党的自我革命。自我革命就是要坚持全面从严治党的自我革命，自我革命就是要坚持全面从严治党，靠党自我的力量不断清除侵害党的健康肌体的“病毒”，不断提高拒腐防变的能力，防止人亡政息。中国共产党在党外靠接受人民监督、在党内靠自我革命，使党

始终能够保持排毒杀菌、去腐生肌的活力。“其兴也勃焉，其亡也忽焉”的历史周期率警钟长鸣，跳出历史周期率的使命感是中国共产党推进全面从严治党、坚决惩治腐败的原生动力。随着中国共产党对历史周期率认识的不断深化，致力于同一切损害党的先进性和纯洁性的因素作斗争的自我革命思想日益成熟，全面从严治党的理论基础、实践基础更加厚重，直接推动形成了党的十八大以来以“全面从严”为主要特征的反腐败政策和措施。

3. 人民群众对廉洁中国的向往是调整反腐败政策和措施的民意基础

回顾中国和世界历史，不论是家族世袭执政的封建王朝，还是以政党政治为基础的共和国家，一些政权存续几十年甚至几百年，最终未能摆脱朝代更迭、执政党轮替的命运，严重腐败不断啃食执政基础均是重要原因。21世纪初，中亚、北非多国爆发“颜色革命”，执政党腐败使其丧失民心导致政权极速更替^③。中国共产党始终代表中国最广大人民根本利益，人民立场是中国共产党的根本政治立场，人民对美好生活的向往就是中国共产党努力的方向。腐败问题——特别是发生在群众身边的腐败问题——损害群众利益，拉低群众对党的认同感，影响群众的获得感、幸福感、安全感，人民群众深恶痛绝。“廉洁中国”是人民群众所向往的“美好生活”的重要内容，建设“廉洁中国”是中国共产党领导的反腐败斗争的奋斗目标和政治承诺。党的十八大以来反腐败政策和措施的调整正是聚焦于群众所急所忧，顺应了人民群众所思所盼。实践证明，这些调整有助于促进干部秉公用权、依法用权、廉洁用权、为民用权，赢得了人民群众的支持和信赖。

4. 复杂的国际环境是调整反腐败政策和措施的外部动因

中国特色社会主义进入新时代，国际政治、经济、科技、文化、安全等正发生深刻调整，多种影响国际关系的因素叠加交织，国际环境的不稳定性和不确定性与日俱增，“世界进入动荡变革期”^④。波诡云谲的国际环境为统筹改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军带来全新挑战，作为全面从严治党重

要内容的反腐败斗争也要不断与时俱进。统筹中华民族伟大复兴的战略全局和世界百年未有之大变局，在一个更加不稳定、不确定的世界中谋求中国发展，中国共产党首先必须把自己的事情做好，不断强化自身的先进性、纯洁性和稳定性。这就要求中国共产党不断调整反腐败政策和措施，尽快甩掉腐败存量包袱和增量压力，把更多精力和资源用于应对重大挑战、抵御重大风险、克服重大阻力、化解重大矛盾。中国是《联合国反腐败公约》缔约国，真反腐败、反真腐败是公约缔约国的担当和责任，也是负责任大国为全球腐败治理贡献中国智慧、中国方案的必然要求。反腐败本应为内政，但在国际关系领域早已被高度政治化，成为抢夺国际话语权的重要议题。近年来，美西方不断升级对我国进行意识形态对抗的烈度，把腐败问题与人权、民主、自由等主题联系在一起，利用腐败问题攻击我国政治制度和中国共产党的领导。我们必须及时调整反腐败政策和措施，以反腐败斗争的更大胜利有力回击美西方对我国的污蔑抹黑。

三、新发展阶段反腐败政策和措施展望

在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，经过党的十八大以来10年的不懈努力，反腐败斗争取得压倒性胜利并全面巩固。有必要在总结中国特色反腐败斗争“十年磨一剑”成功经验的基础上，全面谋划新发展阶段持续深化反腐败斗争的理念、思路、政策和举措。

1. 反腐败斗争形势依然严峻复杂，全面从严的主基调不会变也不能变

2018年全国纪检监察机关对52.6万名党员作出党纪处分、对13.5万名公职人员作出政务处分^⑤，2019年处分58.7万人^⑥，2020年处分60.4万人^⑦，2021年处分62.7万人^⑧。这组党的十九大以来仍然不断攀升的数据，一方面体现了我国反腐败斗争取得了重大成绩，另一方面也表明腐败和反腐败、“道”和“魔”之间的较量仍然十分激烈。从党的十九大以来各级纪检监察机关公布的数据来看，受处分党员、干部中党的十八大之后不收敛不收手的仍然占绝大多数，首次违纪违法行为发生在党的十九大之后的比

例也比较高。腐败问题像病毒一样不断变异,新型腐败不断出现,腐败手段不断升级。腐败问题一旦反弹回潮,将对党中央权威和党的执政基础造成重大损害。进入新发展阶段,要保持反腐败政治定力,通过各种渠道向全党全国释放鲜明的政治信号:党风廉政建设和反腐败斗争“全面从严”的主基调不会变,高压反腐仍然是新发展阶段全党的重大政治任务和基本的反腐败政策。

2. 把政治问题与经济问题交织的腐败案件作为反腐败斗争的重点

从中央纪委国家监委通报的相关案件来看,党内利益集团问题不仅仅是需要预防的“危险”,已然成为严重危害执政安全的“实害”。党内利益集团是利己主义者为维护个人利益、满足一小撮人政治私欲而组成的非法组织,从根本上违背党的性质、宗旨,是党执政安全的重大隐患。党内利益集团严重损害党的集中统一领导,与做到“两个维护”的基本要求背道而驰。党内利益集团还是改革的最大阻力、国家治理体系和治理能力现代化的“绊脚石”。进入新发展阶段,要科学分析党内政治生态形势,客观、全面、精准评估党内利益集团的形式及危害。纪检监察机关在查处领导干部违纪违法和职务犯罪过程中,要特别注意研判其违纪违法和职务犯罪行为的发生机制。要抓早抓小、防微杜渐,铲除形成党内利益集团的思想根源、政治根源和组织根源。

3. 平衡“惩前”和“毖后”“治病”和“救人”,做好对受处分党员、干部教育监督关爱工作

党的十八大以来,各级党委(党组)、纪委监委把主要精力用于腐败的惩治和预防,对于受处分党员、干部的教育监督关爱工作重视得不够。“重惩罚处分、轻教育转化”的问题仍然较为普遍,不少领导干部没有认识到对受处分党员、干部教育监督关爱工作的政治意义。如果工作不到位,受处分党员、干部消极心理极易发酵为政治安全风险:有的受处分党员、干部对组织产生抵触情绪,发表攻击党和国家制度的言论;有的丧失斗志、消极懈怠、无所用心;有的心存侥幸、我行我素,再次触犯党纪国法;有的

污染家风,带坏身边工作人员。进入新发展阶段,要从维护政治安全的高度认识对受处分党员干部教育监督关爱工作的重要性,把这项工作做实,真正使受处分党员、干部放下思想包袱,知耻而后勇;要做好顶层设计,建立健全受处分党员、干部教育监督关爱制度。

4. 统筹公共部门腐败治理与私营部门腐败治理

《联合国反腐败公约》第12条规定:“各缔约国均应当根据本国法律的基本原则采取措施,防止涉及私营部门的腐败,加强私营部门的会计和审计标准,并酌情对不遵守措施的行为规定有效、适度而且具有警戒性的民事、行政或刑事处罚。”鉴于公共部门腐败与私营部门腐败均具有“利用公共权力谋取私利”的属性,《联合国反腐败公约》关于洗钱、窝赃、妨害司法、法人责任等方面的规定并没有区分公共部门腐败与私营部门腐败。不少国家和地区由同一机构查处公共部门腐败和私营部门腐败。目前我国仍然存在公共部门腐败治理与私营部门腐败治理“两层皮”的问题:公共部门的腐败(如贪污罪、受贿罪等)由纪委监委负责查处,私营部门的腐败(如非国家工作人员受贿罪、对非国家工作人员行贿罪等)由公安机关负责查处,两个领域的反腐败工作交集很少。进入新发展阶段,要充分发挥中央和地方各级反腐败协调(领导)小组作用,统筹公共部门反腐败与私营部门反腐败,进一步加强党对反腐败工作的集中统一领导。

5. 既巩固反腐败斗争“第一战场”战果,又扩大“第二战场”战果

党的十八大以来,我国海外反腐硕果累累,追逃追赃取得举世瞩目的成绩。但受新冠肺炎疫情、中美贸易战等因素影响,我国海外追逃追赃和反腐败国际合作受到诸多限制,针对涉外腐败的“清存量、遏增量”任务仍然十分艰巨。如何在新形势下扩大反腐败斗争“第二战场”战果仍然是各级纪委监委面临的重大课题。进入新发展阶段,要以更加灵活的机制、更加成熟的制度、更加专业的队伍扩大反腐败“第二战场”战果。要深化“天网行动”,紧盯追逃追赃,加大涉外腐败、跨境腐败治理力度;强化驻外公

职人员(外交人员、国有企业管理人员等)廉洁风险防控;建设廉洁“一带一路”,防控海外投资领域腐败风险;拓展与相关国家和国际组织反腐败合作渠道;培养一批高素质的涉外反腐高端人才。

6. 进一步处理好正风肃纪、反腐惩恶与鼓励干事创业的关系

从理论上讲,反腐败与鼓励干部干事创业并不矛盾,但在实践中的确存在一些干部因害怕被问责而选择“不求有功,但求无过”的工作状态。干部不作为的问题在一些地区和部门仍然较为严重,群众对此很有意见。进入新发展阶段,要把整治为官不为问题作为正风肃纪、反腐惩恶的重要工作内容。要把“严管厚爱结合、激励约束并重”的要求落实到位,严格落实《中国共产党党员权利保障条例》,研究制定落实“三个区分开来”的具体制度,进一步完善各项问责制度,为那些敢干事、能干事的干部营造宽松的政治环境。要从严查处诬告陷害行为,完善纪检监察机关廉政意见回复工作,客观公正地对受到诬陷的干部进行澄清正名。

7. 构建更加完善的党和国家权力监督体系

坚持和不断完善党和国家监督体系、把权力关进制度的“笼子”是党的十八大以来我国开展反腐败斗争的鲜明特征和宝贵经验。进入新发展阶段,要继续弘扬党的自我革命精神,以法治思维和法治方式统合党的自我监督和人民监督,完善以党内监督为主导、各类监督贯通协调的机制,强化对权力运行的制约和监督。要继续推动纪律检查体制、国家监察体制、审计统计监督体制改革,完善派驻监督机制和巡视监督机制,为深化反腐败斗争提供更科学、更权威、更高效的体制机制保障。要及时将反腐败斗争的实践成果转化为法规制度成果,推进反腐败工作法治化、规范化,与时俱进地完善反腐败法律体系,制定同监察法配套的法律规定,推动全面从严治党各项党内法规更加成熟定型,形成靠法规制度管权、管事、管人的长效机制。对权力的监督要突出“一把手”和年轻干部这两个重点。既要落实好《中共中央关于加强对“一把手”和领导班子监督的意见》,又要探索创新加强对“关键少数”特别是“一把

手”和领导班子监督的新思路、新机制、新方式。要特别关注年轻干部腐败问题,加强对年轻干部的教育管理监督,根据年轻干部特点有针对性地制定监督措施,引导年轻干部正确对待权力、守住拒腐防变底线,斩断腐败问题代际传递链条。

注释:

①《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》,北京:人民出版社,2021年,第32页。

②《提高一体推进“三不腐”能力和水平 全面打赢反腐败斗争攻坚战持久战》,《人民日报》2022年6月19日。

③参见骆惠宁:《加强党对反腐败工作统一领导是国家监察体制改革的生命线》,《中国纪检监察》2018年第6期。

④《中国纪检监察报》曾详细列举了当时党风廉政建设主体责任缺位的具体表现:“有些党组织在抓党风廉政建设上,热衷于开开会、表表态、签责任书,做表面文章。有些党委书记怕得罪人,对眼皮底下的‘四风’和腐败问题,睁一只眼闭一只眼,得过且过,高高举起、轻轻落下。有些党委书记对下属单位党风廉政建设情况知之甚少、不管不问,甚至捂着盖着,搞歌舞升平,导致问题由小变大、由少变多,甚至成了区域性、系统性问题。有些党委书记在任用干部时当仁不让,而干部一出问题,就认为那是纪委的事情。”参见《主体责任缺位根子在党的观念淡薄》,《中国纪检监察报》2014年8月25日。

⑤《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,北京:人民出版社,2013年,第36页。

⑥《十八大以来重要文献选编》(上),北京:中央文献出版社,2014年,第531页。

⑦关于“对向犯”的概念参见钱叶六:《对向犯若干问题研究》,《法商研究》2011年第6期。

⑧参见李少平:《行贿犯罪执法困局及其对策》,《中国法学》2015年第1期。

⑨参见字强、陈灏:《受贿行贿一起查》,《新华每日电讯》2022年3月11日。

⑩参见沈叶、王丹妮:《推动全球反腐败治理迈上新征程——联合国大会反腐败问题特别会议综述》,《中国纪检监察》2021年第12期。

⑪参见王卓:《引领反腐败国际合作的中国实践》,《中国纪检监察报》2021年12月9日。

⑫参见陈磊:《织紧织密反腐败涉外“法”网》,《法治日报》2022年3月9日。

⑬参见中央纪委国家监委国际合作局:《在百年变局中开创反腐败国际合作新局面》,《中国纪检监察》2022年第5期。

⑭参见沈叶、王丹妮:《推动全球反腐败治理迈上征程——联合国大会反腐败问题特别会议综述》,《中国纪检监察》2021年第12期。

⑮参见赵乐际:《秉持人类命运共同体理念 共建清正廉洁的地球家园》,《中国纪检监察报》2021年6月4日。

⑯反腐败国际合作“四项主张”:一是坚持公平正义、惩恶扬善;二是坚持尊重差异、平等互鉴;三是坚持合作共赢、共商共建;四是坚持信守承诺、行动优先。参见赵乐际:《运用党的百年奋斗历史经验 推动纪检监察工作高质量发展 迎接党的二十大胜利召开——在中国共产党第十九届中央纪律检查委员会第六次全体会议上的工作报告》,《中国纪检监察》2022年第5期。

⑰《习近平关于全面从严治党论述摘编》,北京:中央文献出版社,2021年,第449页。

⑱《十九大以来重要文献选编》(中),北京:中央文献出版社,2021年,第389页。

⑲中共中央办公厅法规局:《中国共产党党内法规体系》,北京:人民出版社,2021年,第11页。

⑳[俄罗斯]萨塔罗夫主编:《反腐败政策》,郭家申译,北京:社会科学文献出版社,2011年,第265页。

㉑《十七大以来重要文献选编》(上),北京:中央文献出版社,2009年,第42页。

㉒所谓“养案子”是指承担反腐败职责的机关收到关于干部违纪、违法问题线索后没有在第一时间进行处置,而是“放长线钓大鱼”,等其涉案金额达到一定数额之后再对其进行查处。

㉓参见钟纪轩:《深化国家监察体制改革 健全党和国家监督体系》,《求是》2018年第9期。

㉔《习近平关于坚持和完善党和国家监督体系论述摘编》,北京:中央文献出版社、中国方正出版社,2022年,第31页。

㉕《习近平关于注重家庭家教家风建设论述摘编》,北京:中央文献出版社,2021年,第35页。

㉖参见中共中央纪律检查委员会、中华人民共和国国家监察委员会法规室编:《〈中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则〉释义》,北京:中国方正出版社,2018年,第116页。

㉗中央纪委办公厅、中央纪委研究室编:《党的十四大以来中共中央纪律检查委员会历次全会工作报告汇编》,北京:中国方正出版社,2017年,第23页。

㉘《习近平在十九届中央纪委六次全会上发表重要讲话强调 坚持严的主基调不动摇 坚持不懈把全面从严治党向

纵深推进》,《中国纪检监察》2022年第3期。

㉙参见《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》,北京:人民出版社,2021年,第29页。

㉚参见统战部研究室:《执政党腐败是导致“颜色革命”的重要原因》,《中国党政干部论坛》2005年第11期。

㉛王毅:《高举人类命运共同体旗帜阔步前进》,《求是》2022年第1期。

㉜参见赵乐际:《忠实履行党章和宪法赋予的职责 努力实现新时代纪检监察工作高质量发展——在中国共产党第十九届中央纪律检查委员会第三次全体会议上的工作报告》,《中国纪检监察》2019年第4期。

㉝参见赵乐际:《坚持和完善党和国家监督体系 为全面建成小康社会提供坚强保障——在中国共产党第十九届中央纪律检查委员会第四次全体会议上的工作报告》,《中国纪检监察》2020年第5期。

㉞参见赵乐际:《推动新时代纪检监察工作高质量发展 以优异成绩庆祝中国共产党成立100周年——在中国共产党第十九届中央纪律检查委员会第五次全体会议上的工作报告》,《中国纪检监察》2021年第7期。

㉟参见赵乐际:《运用党的百年奋斗历史经验 推动纪检监察工作高质量发展 迎接党的二十大胜利召开——在中国共产党第十九届中央纪律检查委员会第六次全体会议上的工作报告》,《中国纪检监察》2022年第5期。

参考文献:

[1]《习近平谈治国理政》第3卷,北京:外文出版社,2020年。

[2]《习近平关于全面从严治党论述摘编》,北京:中央文献出版社,2021年。

[3]《习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编》,北京:中国方正出版社、中央文献出版社,2015年。

[4]辛向阳:《深刻把握自我革命的现实指向性》,《求索》2022年第3期。

[5]赵乐际:《以伟大自我革命引领伟大社会革命》,《人民日报》2021年11月18日。

[6]肖培:《推进党的纪律检查体制和国家监察体制改革》,《中国纪检监察》2018年第6期。

【作者简介】田坤(1982-),中国社会科学院大学马克思主义学院硕士生导师,中国社会科学院马克思主义研究院副研究员(北京 100732)。

【原文出处】《马克思主义研究》(京),2022.6.44~54