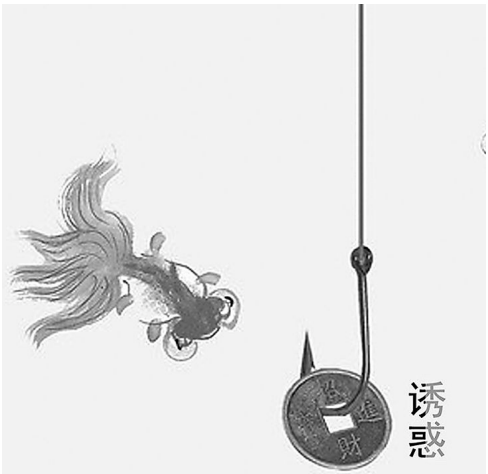


法治反腐面临的八个关系和八个转变

■常纪文



图片来源：昵图网

2014年1月，习近平总书记参加中纪委全会 会议。这说明反腐是在中央的统一部署下进行的。从讲话中可以感受到，中央的反腐是基于跳出历史周期律考虑的反腐，是从加强国家安全和执政安全角度的反腐，是提高中国凝聚力和持续发展能力的反腐。

最近几年，一些欧美国家对 中国的发展唱衰歌，主要的一个原因是中国的官场腐败现象比较突出。一个国家的强大不仅仅是物质积累和科学技术的强大，还应当基于其凝聚力和竞争力。一个廉洁的政权则是最具有战斗力和发展力的政权；一个腐败的政权是没有凝聚力、竞争力的。腐败的官员一旦成为国外敌对势力利用和要挟的对象，政权就会慢慢腐蚀，社会会不稳定。要实现国家的强大和复兴，须全面评估腐败面和腐败程度，并予以克服。要攻击一个国家，也需对这个国家的腐败程度进行评估，并采取催化行动使这个国家更加腐败，丧失战斗力。二战前，日本就对我国的腐败情况进行了全面详细的调查，形成了详实的调研报告，之后对一些重要的官员进行腐蚀拉拢。由此可见，无论是在被侵略时期，还是在经济社会和谐发展的社会主义建设时期，反腐都是促进社会和谐稳定的基石，是执政党保持生命力的根本，也是国家平稳发展的保障。

新形势下反腐要妥善处理几个关系

腐败主要是现行的制度、机制，被落后制度遗留下来的糟粕，如个人主义、自私自利主义所侵蚀甚至取代所引起的。腐败对社会主义制度的建设危害无穷。在新形势下反腐，遏制和消灭这些糟粕，应克服情绪化，采取理性思维，通过法治的方法统筹解决。要做到这一点，首先应采取一定的策略，妥善处理以下几个关系。

一是源与流的关系。处理源与流的关系就是从源头和表征两个环节上去找问题、找对策。源是腐败的源头，指的是我国制度、体制中存在导致腐败的问题与不足。人们经常提及的党、政府、司法体制问题，讲的这个要负责那个要负责，实际上讲的就是源的问题。何为流？指的是腐败在现实生活中的具体表现，即腐败外显的形式，如被社会热议的公款吃喝就是腐败的流的经典表现。自从中央提出“八项规定”以后，公款吃喝得到了遏制，但是其腐败的表现形式也随之发生了新的变化，由公款吃喝转变为送卡送现金，所以反腐措施应当根据腐败表现形式的变化而进行调整。流的另一具体表现就是国家机关和其他国有单位的招投标，如很多立法项目不是通过公开招投标的方式征集主持单位和主持人，而是直接被相关关系户而非最佳人选收入囊中，甚至为了堵住社会舆论的口通过表面招投标的方式进行，这些项目往往金额较大甚至巨大。

二是标与本的关系。人民群众对于腐败分子深恶痛绝，往往在情感上希望其受到最严厉的刑罚，但是严峻的刑罚不足以解决腐败。明代朱元璋为惩治贪官，采取了严厉的治标措施——剥皮示众，虽然刑罚严峻但是贪官仍然层出不穷，效果不好。仔细观察，会发现“老虎”都是“苍蝇”变的，“苍

蝇”存在是因为有腐败变质的东西在，所以反腐的关键是打掉苍蝇存在和发展的环境和基础，即治本。在法治语境下，治本就是通过周密的制度来反腐、减腐和防腐。近日中央提出了要限制权力、规范权力、监督权力，人行使的国家权力在制度的规范下运行，这是反腐工作的下一步重点。反腐工作既要治标更要治本。如何治本？要求在制度设计时不仅要约束行政权力，更要限制各级党委(党组)书记的权力。在政府机关工作的人都会有所感受，党委(党组)书记的权力极大，在很多重大事项的决定上尤其是经费、人事方面，往往是一言谈。现在的很多治本反腐建议都是学院派的，不接地气。对于学者来说，去政府部门任职或者到政府部门挂职有必要。有丰富的理论研究为基础，再通过行政历练，能够发现国家体制、制度、机制在运转中出现的不足，从而为制度反腐献言献策。

三是纪与法的关系。要处理好党纪反腐和法律反腐的关系，首先要使约束权力和制裁违章的党内法规与国家立法相互予以衔接。2013年，中共中央废止了原来的《中国共产党党内法规制定暂行条例》，发布了《中国共产党党内法规制定条例》，并发布了党内法规的制定规划，这是党为加强反腐从党内法规的角度作出的积极举措。我国是社会主义国家，中国共产党是执政政党。作为学者，应当尊重和服从这一事实，立足于我国现行的体制提出建设性的意见，而不是仅认同国家法律的效力，而盲目地指责和否定党的法规。目前，我国已在环境保护、安全生产、公务员管理等方面开始探索党政同责、联合“立法”的路子。在加强反腐的问题上，应通过党内立法和国家立法的有效结合，来实现对腐败问题的全面覆盖。

四是远与近的关系。“远”是要制定反腐规划，“近”是要做好采取有效措施遏制腐败恶化的趋势，要用猛药来遏制腐败。目前，一些官员已经形成了腐败的习惯和思维模式，将收礼和其他腐败作为其履行职责、为人民服务的条件，针对这种情况，应当通过猛药来遏制。由于现在腐败形式发生了新的变化，由公款吃喝转为送卡送现金，更需要

用新的猛药来治。远的反腐措施，是指反腐措施应当一环扣一环，一个阶段一个重点，采取重点突破和全面推进相结合，取得长远的效果。

五是新与老的关系。反腐要采用新人新办法、老人旧办法的措施。在反腐的实际工作中，会不可避免地涉及市场主体的第一桶金的问题。过于纠缠法制不健全第一期一桶金的合法或者非法问题，不利于市场和政府的团结。但是对于权力腐败或者市场与权力的勾结问题，必须无穷尽地追究。在过去的一二十年，腐败在人情社会已经沦为官场的潜规则。此届中央有针对性地加大了反腐力度，这种官场潜规则已得到遏制，但为了避免这种风气重新抬头，必须对官员的财产进行监督。我们应当承认，基于我国的国情要实现全面的财产公开很可能做不到，即使强行全面实施，弄虚作假的也较多。基于此，从发展的角度，可以实行新人新办法、老人旧办法的机制，即对于新提拔的干部和渐进入体制内的人要公开财产，接受体制内的组织监督和体制外的社会监督；对于未能得到提拔的干部，则通过现行的办法和制度进行反腐。这可以保障新人和新干部的廉洁性，逐步提高体制内廉洁力量的比例，遏制和缩小既有腐败力量的比例。这种制度如若实行10-20年，就可以逐步把未暴露的腐败分子淘汰出权力队伍。

六是损与益的关系。由于腐败的现实利益与利益期盼很高，且发现的概率很低，加上一些处理不严，导致腐败高发。正确处理损与益的关系，要求我们既要提高腐败的成本，还要提高守法的收益。如何提高腐败成本？可以采取对于部分扣除甚至全部扣除腐败分子养老金的方式提高违法违纪成本。如何提高守法的收益？可以通过高薪养廉的方法，予以支持。在国民政府时期曾经实施过高薪养廉，但是最终流于形式，效果不好。主要是那时的社会保障措施不完善，法治文化欠缺。而现在的人文、法制环境和社会保障条件完全不同了，可以开始实施高薪养廉。高薪养廉实施之前，需要建立奖与惩结合的机制，否则，高薪难以养廉。

七是轻与重的关系。用法学术语讲，轻与重就是违与罚的关系。首先，应将色情贿赂纳入犯罪 的表现形式之中。其次，对于贪污和受贿的判处死刑的太少。在我国提倡保障人权减少死刑的呼声下，新修订的刑法减少了适用死刑的情形。特别是最近几年的司法审判实践表明，对特大贪污受贿判处死刑的情形极少。但是，对于暴力犯罪的死刑并没有减少多少。保障罪犯的生命人权最终沦落为主要保障贪污受贿者的生命人权，这会降低对贪污腐败分子的威慑力。可见，人权学者不考虑中国的国情，没有认识到任何法律改革都应当为社会现实服务的宗旨，在司法程序中对贪污腐败分子过分提出人权保护是不妥当的。

八是上及下大及小的关系。习近平总书记 在十八届中纪委三次全会的讲话中提出坚决查处腐败案件，“老虎”和“苍蝇”都要打。最近，在调研中还发现，有些地方还提出了“打蚊子”的口号。在近期的反腐工作中，落马的干部主要集中在省部级和厅处级，在必要的时候要打上面的“大老虎”，特别是更高层的老虎，用习近平总书记的话来说，就是要打“害群之马”，打掉部分高层官员”刚不上

大夫”的幻想，从而上行下效，对各级尤其是基层干部产生威慑力，使其不会形成逃脱的侥幸心理。

加强反腐在模式和方法上应作出的转变

加强反腐，正确处理以上关系可以建立新的策略。新的策略的实施，必须对现有的反腐模式和方法进行转变。模式和方法如不当，轻则导致工作停滞，重则危及社会稳定。在模式和方法上应做到以下八个转变：

一是在法治模式上，应从治民治市的管制模式到治官治吏的管制模式转变。在我国目前的法治体系中，主流的立法思维模式和法律实施模式仍然以治民为主。我国法律的可操作性总体不强，官员特别是党政一把手的自由裁量权太大，下级一般不敢对上级进行监督，使得腐败越来越严重之后才被发现。为此必须建立防微杜渐的机制，对权力行使的全过程予以规范，把权力关进制度的笼子。

二是在反腐战略上，应从行为管制到文化自觉的转变。无论是行为管制还是文化自觉，都是自己在跟自己斗争，看正和邪的欲望谁最后占上风。反腐的目的不是处罚人而是引导人的念头、规范人的行为。在反腐工作中，通过正确处理罪与罚、损与益等关系，如通过实际案例，宣传廉洁的效益与影响、贪腐的成本与影响，来加强反腐的文化建设。应注意的是，现在官场中出现一股辞职潮，为什么好好的工作不做了？不是社会说的不能腐败了，而是工作能力强的人在官场潜规则下难以发挥好自己的作用，也难以晋升。通过反复，现在官场环境比以前清静了，能干的人员辞职之后进入市场，可以有大的作为。以北京为例，已有几个能干的副局级干部辞职或者转行。

三是在权力约束上，应从无限权力到有限权力的转变。在国家机关是在中国共产党领导下运转的，各级机关的党委(组)应当为本行政区域、本系统和本单位的腐败问题负责，因此，应当建立党委(组)的权力清单和权力行使程序。除此之外，还要为各级国家机关特别是一把手制定权力清单和权力行使程序，降低权力的过度集中，防止权力的滥用。只有权力得到制度的约束，权力才听话，才忠实于权力的主人——人民。

四是在制度作用上，应从反腐的制度“墙上挂”到制度时刻运转的转变，不要让制度“睡觉”。反腐问题历来是我国行政体制改革及党风廉政建设的重点，为解决腐败问题，党和政府也制定了不少反腐的措施，但是腐败分子层出不穷的现实说明，这些措施大部分停留在贴在墙上或者储存在电脑里的阶段，根本没有得到运转。在反腐工作中，不应只重视举报、巡视等点上问题发现机制的建设，还应重视制度变的全方位运转和实施，使制度发挥作用，24小时值班。

五是在监督方式上，应从重视组织性监督向组织监督和社会监督并重转变。在廉政建设方面，我国目前侧重于体系内的组织监督。组织监督有时可以是主动的，如中央巡视组到各地、各部门和各单位巡查，就是主动发现问题有效方式。但其存在巡视时间短，无法深入调查的不足。目前，我

创新管理模式 实现虚拟社会善治

■张辉

盾的放大器。一旦出现涉及“官”“富”“腐”“假”等敏感事件，一条微博就有可能引爆全国舆论，形成网络群体性事件，常常使现实社会中的潜在矛盾暴露化、微小冲突放大化、局部问题全局化、普通事件政治化。网络群体性事件往往从现实社会走向虚拟社会，又从虚拟社会回到现实社会，形成强大的舆论场，产生巨大的影响力、渗透力和煽动力，在一定程度上激化了人民群众对党和政府的不满情绪，甚至严重冲击社会和谐稳定。

网络违法犯罪活动猖獗。虚拟社会的秩序混乱为违法犯罪提供了土壤。网络黑客攻击、盗窃诈骗、淫秽色情、造谣诽谤等行为屡禁不止，网上侵犯著作权、知识产权、个人隐私、商业秘密等现象异常突出。互联网发展愈是日新月异，我国互联网法制建设落后、抗制力量薄弱的现象便愈加凸显，网络违法犯罪“发现难、捕捉难、取证难、定性难”的情况便愈加突出。随着计算机技术的不断发展，信息通讯、电力能源、金融银行、国防军事等关系信息安全、经济安全、军事安全、国家安全的重点领域将进一步高度实现网络化、数据化、虚拟化，一旦遭受敌对势力侵入破坏，后果不堪设想。

网治在于“虚”

虚拟社会错综复杂的信息环境，日益分化的社会群体、薄弱落后的法制制度，都迫切要求政府创新虚拟社会管理，提升虚拟社会的管理能力、执政能力。

“虚拟政府”与虚拟社会相对应，是现实政府依托网络，在虚拟社会行使政府职能，从而规范虚拟社会行为、化解虚拟社会矛盾、应对虚拟社会风险、维护虚拟社会治安、建立良好理性网络秩序的一种组织模式。因此说，虚拟政府是现实政府的网络虚拟化。构建网络上的虚拟政府，是有益探索，是政府积极向虚拟社会延伸和发展控制权的必然结果，也是加快政府建设现代服务型政府的应有之义。

虚拟政府需理性待网。虚拟社会的运作方式

与现实社会有很大不同，一味采用“封”、“删”、“堵”不可能从根本上解决问题，简单依靠行政、管控、命令也不可能从根本上实现善治。虚拟政府要打破传统模式，以理性态度认识虚拟社会属性，以平等姿态面对虚拟社会兴起，以更大责任和勇气承担起虚拟社会管理重担。要立足于保证网民民意畅通表达和网络信息传播安全，既不冤枉过正，也不放任自流；既当好治理者、服务者，也当好参与者、引导者，着力构建既有秩序又有活力、既有社会规范又有公民自由的虚拟社会。虚拟政府需积极用网。虚拟社会已成为执政环境的重要组成部分。各级社会管理者需树立虚拟政府意识，克服陈旧观念，把自己融入到虚拟社会中。提倡网上办公、将网络打假、网络举报、网络维权等成功经验推广到方方面面，通过网络需开门、问政于民、问计于民。虚拟政府需娴熟掌握网络话语体系和网络信息传播安全的“意见领袖”“大V”，及时发布权威信息，用网言网语实现官民互动，做到民有所呼、政有所应。

虚拟政府需文明兴网。倡导网络新风，建设网络文明是实现虚拟社会善治的当务之急。要加快社会主义文化与网络虚拟社会的融合，让网络成为社会主义文化传播的“桥头堡”“根据地”。要加强虚拟社会教育，提高网民的守法意识、文明意识、安全意识、责任意识、自律意识。要培养一批政治立场坚定的评论员队伍，引导虚拟社会舆论向健康、规范、有序方向发展。要探索开展互联网诚信道德体系建设，培育文明、理性、诚信、和谐的网络环境。

根治在于“实”

必须清醒认识到，虚拟社会的问题都源自于现实社会，是现实社会未得到有效纾解的矛盾和问题在网络空间的延伸与投射。现实社会中，社会矛盾与社会问题就始终与社会发展相伴相随。

因此，脱离现实社会空谈虚拟政府建设，所有措施便有如无源之水、无本之木。根治虚拟社会的问题，需从现实社会着手，在源头消除虚拟

社会运行的风险隐患。

从现实社会保障改善民生。虚拟社会暴露出的热点焦点问题最终聚焦于社会不公正问题与民生问题。现实社会问题长期得不到有效解决，社会矛盾便会在虚拟社会积累激化。从这个角度讲，必须将保障和改善民生作为虚拟社会源头治理的根本之策，着力解决好关系群众切身利益的问题，实现劳有所得、学有所教、病有所医、住有所居；着力推进社会公平保障体系建设，保证人民群众平等参与、平等发展、平等收获；着力深化各领域各环节改革攻坚，以改革红利激发民生事业发展活力。只有在现实社会把人民群众关心的问题解决好，把人民群众切身的利益维护好，才能从根本上有效防止、减少与弱化虚拟社会问题的产生。

从现实社会激发社会活力。虚拟社会和现实社会是人类社会的“一体两面”，最大限度地激发现实社会活力、释放人民群众的主动性和创造性，就可增加虚拟社会和谐因素、减少不稳定性 and 发生群体失范的可能。我们这么大国家、这么多人口，社会需求千差万别，政府不可能包打天下，必须充分动员各种社会力量参与治理。目前，与虚拟社会蓬勃发展的各类社区、博客相比，与欧美国家高度发达的社会组织体系相比，我国现实社会的社会组织还有很大发展空间。要创新体制机制，广辟公众参与社会管理渠道，努力形成政府管理与社会自治多元互补、相辅相成、包容发展的局面，提升政府决策科学化水平。要重视基层，把各种资源下放到基层。依托学会、协会等社会组织，强化网络行业自律和社会监督，建立健全互联网自我管理、自我约束的体制机制。

从现实社会强化科技基础。科学技术是虚拟社会形成与发展的基础物质条件。虚拟社会治理要坚持建设和管理并重，要在推进信息化建设、强化科学技术支撑上下功夫。面对高科技化、高智能化、高信息化的虚拟社会，必须在现实社会抢占技术制高点，占领信息科技的主导地位。研究开发网络安全监控系统，加强有害信息的识别筛查，对信息形式实现全媒体监控。强化网络安

国对社会监督和政党监督的重视不够。政党监督之所以难以发挥作用，主要原因在党外人士不能成为各级权力机关和部门的党委(组)成员，接触不到所在单位的关键事项和核心问题，也因此无法形成有效的监督，不被重视是可以理解的。但是，社会监督，无论是政治斗争、“拔出萝卜带出泥”、情人举报、对手举报，还是房价和自然资源价格下跌由利益相关方牵扯出的腐败问题，作用都不小。但是担心社会监督的无序化，目前没有被格外重视。只要工作适当，这个担心是可以避免的。强调社会监督，可以使腐败由被动发现到主动发现，使腐败得到全天候的监督。

六是在选拔用人上，应从内部整肃向公开选拔、公开遴选、竞争上岗等减少发生腐败机会的方式转变。公开选拔、公开遴选、竞争上岗尤其是高层干部的公开选拔是从“根”上减少腐败的有效方式，通过公开选拔可以使一部分“屁股干净”的官员晋升，并掺沙子，以减少腐败。公开选拔是一个好办法，但是很多地方干部没有正确理解中央的初衷，凡公开选拔，即使基层干部的选拔，都在全省甚至全国公开选拔，浪费了大量的行政资源。在适当的范围内公开选拔，可以使有追求的廉洁干部发挥作用，使庸官、懒官、贪官无晋升的机会。

七是在查处力度上，应从党内纪检先调查再移交司法的模式向党内机关和国家机关并立启动调查的方式。对于党内腐败的调查方式，主要先由党内纪检部门调查，情节严重的再移交给检察机关审查起诉。这种方式使得很多应得到重罚或是应该得到法律严厉追究的贪污腐败问题，在地方党委的掩盖之下被淡化，最终大事化小甚至不了了之，使得腐败分子有恃无恐。为此，应实行党内监察和司法监督联合且独立发挥作用的机制。这意味着，在反腐工作中，首先介入调查的不一定是纪检机关，检察机关也可直接介入，从而无缝隙地打击贪污腐败分子。

八是在查处重点上，应从查“显”到查“隐”的转变，从查现实利益到查利益预期的转变。公款吃喝是腐败问题的显性表现，自中央“八项规定”提出以来已经得到有效的遏制，但是一些隐性的表现，如违规招投标、礼金的收受、官商一体、官商勾结等，未得到有效的查处，需要以后加大工作力度，使官不好当成为一个常态。

值得注意的是，无论采取何种策略和转变，都应当体现其姓“社”和姓“中”的本质属性，都应当与中国的经济社会发展状况和中国特色社会主义的政党政治制度相适应。脱离这点，盲目参考和借鉴资本主义国家的反腐措施，效果只能适得其反。

作者简介：

常纪文，曾任北京市安监局副局长，现为国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长，国务院发展研究中心“国家治理体系与治理能力现代化背景下中国环境治理监管体制改革”研究项目负责人之一，中国社会科学院法学研究所教授，研究方向为依法治国、环境法和社会法。

全管理，及时获取网络情报，及时堵塞网络安全漏洞。全面提升信息科技核心竞争力，加快网络侦察及综合防控体系，维护网络安全、国家安全。

善治在于“合”

虚拟社会作为全新的社会模式，实现其善治是长期、复杂的系统工程，需要共同努力，尽可能地发挥方方面面资源的整体效能，保障虚拟社会稳定、有序、高效运转。

整合虚实手段。把现实社会管理与虚拟社会管理结合起来，多措并举、多管齐下。将现实社会与虚拟社会作为一个整体来把握，在虚拟社会采取措施解决突出问题，在现实社会制定长效政策实现源头治理。通过虚实手段的有效整合，实现虚实社会互动、虚实社会共治。

整合行政资源。现阶段，政府对虚拟社会发展规律的认识还远未到位，管理经验不足。构建两者同步发展格局，必须整合行政资源，提高政府虚拟社会管理能力。有效统筹政府力量，改革多头管理、分散管理的局面，构建网络综合管理。适应网络时代社会价值观念日益多元的发展趋势，探索以社会主义核心价值观整合、统领和引导虚拟社会文化的有效途径。

整合法律法规。依法治网是确保虚拟社会健康运行的前提。尽管我国已出台多部涉网法律法规，但仍然存在立法层次低、立法主体多元、可操作性差、协调性不强以及部分领域立法空白等问题。要尽快对现有法律法规进行摸排、梳理与整合，条件成熟时出台互联网管理专门法，确保虚拟社会有法可依、有章可循。加强虚拟社会执法力度，打击网络违法犯罪活动。用法推动虚拟社会发展，化解虚拟社会矛盾，维护虚拟社会稳定。

随着移动互联网、物联网、云计算等新技术快速发展，博客、微博、微信等新媒体兴起，可以预见，未来社会一定会继续加快向虚拟社会与现实社会的交融演变。充分认识虚拟社会的特殊性、复杂性和多变性，强化与创新虚拟社会管理，尽早建立起一套行之有效的虚拟社会法律制度、道德规范及管理体系。唯有如此，方能探索出具有中国特色的虚拟社会善治之路。

作者简介：

张辉，中国科学院过程工程研究所信息中心主任。