◆会议综述

全面彻底治理腐败顽疾

——学习习近平总书记中纪委十八届三次全会讲话座谈会综述

□本报记者 兰文飞

1 月 19 日，中央党校科研部和中央党校报刊社联合举办学习习近平总书记中纪委十八届三次全会讲话座谈会。7 位在反腐败领域素有研究的学者在座谈会上交流了学习体会。

党的十八大以来党风廉政建设和反腐败工作成绩突出

学者们对党的十八大以来在新一届中央领导集体领导下的党风廉政建设和反腐败工作高度肯定。

北京大学政府管理学院教授、北京大学廉政建设研究中心主任李成言认为，十八大以来一年多的形势，让人感觉耳目一新。中央高度重视反腐倡廉工作，可谓掀起了反腐的风暴。中央还提出了一系列重要思想，去年的中纪委十八届二次全会上，习近平总书记的讲话有很多非常重要的观点，其中最主要的几个方面：第一，我们要用法治的思维和法治的方式来推动反腐，加快建设反腐败国家立法，这是规范引导反腐败工作走向法治化的重要起点。第二，要把权力关进制度的笼子里，这在学术界讲得比较多，但作为中央主要领导这样讲很少。习近平总书记这句话，已经产生了巨大的影响。第三，“老虎”“苍蝇”一起打，只要有腐败，绝不手软，一定打到底。第四，反特权，也是一个亮点。

国家行政学院法学部副主任、教授杨小军认为，2013 年无论是在反腐败还是在作风建设方面，都取得了人们意想不到的成效，多年来我们没看到的局面开始出现，让人为之一振。

中国人民大学国际关系学院教授、中国人民大学廉政建设研究中心主任周淑真认为，2013 年的反腐败工作在中国共产党的党建史上，是有里程碑意义的一年，许多成效从上到下，令人瞩目。十八大以来很多制度开始发挥出它的威力，比如巡视制度，很多案件是通过巡视发现出来的，比如网络举报制度，都发挥了很大作用。

最高人民检察院检察理论研究所副所长、研究员谢鹏程认为，习近平总书记提出反腐败要“老虎”“苍蝇”一起打和“零容忍”的政策和策略，不仅标志着我国反腐败斗争由“重点打击”策略向“全面打击”策略的转变，由“重点进攻”的战略阶段进入“全面反攻”的战略决战阶段，而且是对选择性执法等人治反腐败方式的否定，更重要的是，它为破解反腐败领域选择性执法这一难题奠定了思想基础。

讲话立意高远、影响深广

学者们认为，习近平总书记在中纪委十八届三次全会上的讲话立意高远，将对反腐败工作产生巨大的推动作用。

李成言认为，讲话有几点非常重要。第一，明确了惩防体系五年规划这一战略和顶层设计的重要，这是把反腐败纳入国家发展战略和顶层设计的要求。反腐败不是零敲碎打，反腐败更不是人治的行为、运动的行为，而是有战略的规划，还有严格的要求，各级党委必须认真执行，全面贯彻。第二，讲话鲜明地提出反腐败要坚持以猛药去疴、重典治乱的决心，以刮骨疗毒、壮士断腕的勇气，坚决把党风廉政建设和反腐败斗争进行到底。这是在告诫全党，反腐败绝不会放松，也是对整个社会舆论的回应。这样一种态度和决心，一定会取信于民。而只有取信于民，才能获得民众的力量支持，才有合法性的保障。第三，讲话深刻地、进一步地解读了党的十八届三中全会提出的纪检监察体制机制改革的具体操作和要求，这就是要建立纪检监察系统的双重领导体制，这是对党委权力的一个重大制约。包括人事上的改革，纪委书记由上级提名，协同组织部门来考察认定，不是由同级党委直接任命，这些都是非常重要的改革措施。第四，总书记在讲到改革问题的时候，强调了责任。这一次明确党委的主体责任，其中之一就是监督的责任、反腐败的责任，如果反腐败搞得不好，党委书记和党委都要承担责任。这意味着从体制机制上保证改革的推进和落实，而不是一些空话。第五，明确提出要坚持组织纪律，强调政治纪律，这是全面深化改革的保障。讲话对我们当前的反腐败形势，是适时发出的声音，会带来巨大的推动作用。

清华大学公共管理学院教授、清华大学廉政与公共治理研究中心主任程文浩认为，讲话印象最深是两个方面，一是系统地体现了预防的思想，二是提出党的带头作用。关于预防的思想，总书记在讲话里有一个重要的表述，他说“各项改革举措要体现惩治和预防腐败要求，同防范腐败同步考虑、同步部署、同步实施，堵塞一切可能出现的腐败漏洞，保障改革健康顺利推进”。这句话非常重要，因为我们传统的反腐败，是改革措施在出现腐败问题之后，我们再去纠正它，而现在的思路是在每项改革出台之前，就要预见和评估潜在的腐败风险，提前堵塞漏洞，这实际上就是要求做到源头治理。每一个时代，成为腐败重灾区的领域都有四大特点，即资源丰富、权力集中、运行封闭、监督乏力，具备这四个特点，相应领域就会成为腐败的重灾区。按照防患于未然的思想，今后我们再出台一些新的改革措施，尤其一些新的大工程之前，就应该提前预见腐败风险点，这样我们就能够提前植入一些预防措施。我们强调把权力关进制度的笼子，能不能再往前走一步，让权力产生于笼子中。实际上高水平的管理和预防，是从权力产生之前先把笼子构架好，让权力产生的第一天，就在公开、民主和监督的制度笼子之内运行。总书记还明确提出抓早抓小，早发现早提醒早纠正早查处，我认为这也体现了预防思想，怎么早发现早查处，从选人用上讲，就是提拔领导干部前，一定要充分考虑民意。

治理腐败从何入手

学者们还对下一步的反腐败工作提出了看法和建议。

谢鹏程认为，腐败的实质是权力的滥用，法治的实质恰恰也是防止权力的滥用，所以反腐败要与实现法治的力量配合起来，形成法治反腐败的潮流。古今中外的历史表明，人治反腐败是一个死胡同，最终的结果往往腐败者与反腐败者不自觉合力把政权葬送。法治反腐有三个特点：一是规则的法律化。惩治腐败行为的实际规则和程序规则都是公开的、明确的、统一的法律，党纪、政纪和道德都只是这些法律的支撑和基础，而不是可以代替或者优先于这个法律的依据和规则。二是机构的专门化。虽然群众运动可以取得反腐败的一时成效，但是极容易被滥用，因而难以持久。长效的反腐败机制，必须依靠队伍素质、技术手段和操作规程都高度专业化的专门机构。三是监督的社会化。立法活动和专门机构都不是天然的反腐败力量，他们需要民主的推动和监督，只有人民群众是天然的廉洁派，是腐败的最大受害者，因而也是反腐败最可靠最坚定的力量。让人民群众有机会、有渠道、有权利监督立法活动和专门机构，这是极为重要、最为重要的监督。在当代中国从人治反腐过渡到法治反腐需要解决的问题是选择性执法问题，克服选择性执法，要重点抓好三个方面的改革：一是推动大案要案党内请示制度的改革，二是推动办案机构的线索管理和办案责任制的改革，三是定期报道查办案件线索和进展情况，接受人大监督、人民群众监督和新闻舆论监督。

杨小军认为，下一步的反腐败应做到三点：一是执纪要前移。二要及时进行纠偏，抓早抓小首先要对行为纠偏，对作风进行规范。三要阳光透明，必须深入和全面地推行政务公开，没有公开就谈不上监督，必须通过公开来规范行为，规范运作，规范运行，规范纪律，把它变成一个实实在在的东西。每一个案件的发展过程，一开始都是从小吃小喝、小恩小惠开始，都是借公务接待开始。

中央党校党建部教授高新民认为，国家治理体系是反腐败源头治理的基础，分析十八大以来处理的 31 位中管干部，他们之所以出问题主要集中在三个方面：一是插手微观经济领域；二是买官卖官；三是生活作风问题。并且他们犯错误期间一般都是区域主要领导，少数是部门领导。这和这些领域权力运作高度集中有关。在这个背景之下，提出国家治理体系现代化对反腐败具有决定意义。国家治理体系现代化的基本价值、基本要素和反腐败的基本价值和要素高度重合。比如，法治、公开透明、民主参与，这既是国家治理体系现代化的一个标志象征，对反腐败也不可或缺。通过国家治理体系现代化，为反腐败和党风廉政建设提供了一个良好的土壤。对我们来说反腐败搞好了，就意味着国家治理水平提高了，而国家治理水平有多高，反腐败的水平就有多高。

国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长、中国社会科学院法学所教授常纪文认为，反腐败应该注意实现九个转变：一是在法治思维上，由治民向治官的法治思维转变；二是反腐战略方面，从行为管制到文化自觉转变；三是监督主体的转变，我们目前比较侧重于体制内监督，社会监督政党监督还不足；四是监督方式的转变，由被动发现到主动发现；五是案件的启动方式的转变；六是用人方面的转变，一些领导岗位增加公开选拔，减少腐败发生的机会；七是在权力滥用的预防方面，从无形的权力到有形的权力转变，限权的重点应该是一把手；八是在制度作用方面，从制度墙上挂到制度运作转变，很多制度我们都有，但是制度在睡觉，制度在沉睡，应该要唤醒制度；九是在查处重点方面，应该由查处明显的腐败到查处隐蔽的腐败转变。

程文浩认为，反腐败很重要的一个工作，是要对公共权力和资源进行普查。我们现在大量的公共权力、公共资源处在监督的暗区甚至盲区，成为了腐败的重灾区。因此首先要上下普查。另外就是权力公开，包括权力清单制度，还有对权力的清理和压缩，防止与民争利。要有决心来逐步压缩自己的权力，这样才能实现对腐败的治理。

◆思索与建议

发挥好网络在反腐上的正能量

□蒋熙辉

网络反腐方兴未艾，成为公众参与反腐倡廉的有效渠道。有人惊呼，我们已经进入网络反腐的 E 时代，网络反腐打破传统体制内反腐格局，为中国反腐倡廉开辟了第二战场。

网络反腐的原理和机制是什么？在一个人人皆有麦克风的自媒体时代，网络反腐借助了互联网具有的种种特性：一是直观性。人们发现腐败信息可以直接通过网络公开，既可以文字传递信息，还可以有图有真相，甚至附上声音视频，网络为群众监督提供了直接渠道。在南京“天价烟局长”事件、神木“房姐”事件都集中得以反映。二是开放性。互联网是开放的、无门槛的，网络反腐“键对键”，无须面对面便能实现信息传送，只要轻轻一按键，信息瞬间被推送传递到无数终端，为广大网民知悉。三是实效性。反腐实践中，有关部门受理申诉举报会受到一定程序限制，核实腐败线索也需要一定时间，而网络反腐只要成为焦点，相关信息一旦聚焦为网络事件，便能获得有关部门的迅速应对。这与党的十八大以来中央加大反腐力度密切相关，网络舆情的正向回馈一定程度上对网络反腐有极大的鼓励作用。

应当充分肯定网络已经成为沟通民情反映民意通达民声解决民生的有效管道，要正视网络反腐带来的正面效应：一是可以疏导公众情绪；二是可以反映民意诉求；三是可以提供腐败线索。让权力在阳光下运行是防止腐败的最好办法，人民群众的监督是最强烈的阳光，而网络则是聚集阳光的凸透镜；把权力关进制度的笼子是防止权力滥用的有效办法，制度设计的科学性必须防止“牛栏关猫式”的弊病，更重要的是切实实施、落到实处。对跑出笼子的权力，需要有人来发现、吆喝，提醒执行制度者将权力重新关进笼子，将有令不行、有禁不止者绳之以法。

为应对互联网时代的信息治理，党和政府早已成立相关部门，最近更是大力加强国家互联网信息建设予以应对。我们也欣慰地看到，国内 12 家知名网站开设“网络监督”专区，并打出“欢迎监督、如实举报”口号，主动链接中纪委监察部举报网站、最高人民检察院举报中心、最高人民法院工作人员违纪违法举报中心、国土资源部违法举报信箱、中央组织部“12380”等官方举报网站。这是立足于疏导网络舆情，传递网络反腐正能量的举措。同时，我们要看到，网络反腐存在负面效应，比如：虚假举报、不实举报侵犯名誉、扰乱秩序；网络反腐引发的“人肉搜索”侵犯隐私，触碰法律底线；以“爆料”为名的网络反腐多假反腐之名传播艳照和视频以满足网民猎奇心理，势必污染网络环境。

笔者以为，网络反腐要充分传递正能量，必须规范和运用网络反腐，推动反腐体制机制创新，通过治理网络谣言来屏蔽阻断负能量，充分传递网络反腐正能量。

传统的互联网治理思路是立足于堵而非疏导，但技术手段的日新月异使得“删”“堵”“封”的三板斧不再有昔日威力。大数据时代将引发治理从理念到行为的系统变革，而包括海量存储、海量分析在内的云计算技术为我们创新互联网治理提供了利器。但首要的是调整思路，必须立足于疏导网络舆情，引导网民依法表达公众诉求，理性判断互联网信息，相关部门要高度关注网络舆情，学会及时应对网络舆情，主动运用互联网实现虚拟社会的社会治理创新。

充分运用网络反腐，推动中国反腐体制机制创新。必须认识到的是，网络反腐提供的线索要取得实效必须通过有关部门进一步调查，在法治轨道上推进对腐败的惩治和防范。推动网络反腐向制度反腐、制度防腐转变：一要正确划定腐败的边界，避免腐败泛化、淡化；二要将制度建设为官员不敢贪、不想贪、不能贪的有效藩篱，比如，网络上提出要借鉴金融领域名单管理办法推进财产公示制度，值得研究；三要通过制度设计推动反腐败进一步在规范化、法治化轨道上前进，任何党员、领导干部都不具有超越宪法法律的特权，党纪政纪处罚不能代替法律制裁，比如，纪委对执纪中发现的构成犯罪的案件一律移交司法，不再负责案件的具体指挥协调工作；四要推动网络反腐与传统体制内反腐进一步相衔接，保障所有举报都能得到纪检监察部门和检察机关的及时受理和回复，比如，要健全网络举报和受理机制、网络信息收集和处置机制，规定向举报人反馈信息、规定受理的时限、规定不予受理应说明理由等，以便及时揭露、发现、查处腐败案件；五要通过网络广聚民意遍访民情，集中民智，更好地聚合党纪政纪法律的能量，整合纪委（监察）、审计、检察、法院等各类反腐机关的合力，形成对腐败的“零容忍”态势。

网络反腐负能量要通过治理网络谣言、打击网上违法犯罪实现阻断。在自媒体高度发达的互联网虚拟社会中，伴随网络反腐的网络谣言必须通过有力打击造谣传谣行为、网上诬告陷害、“人肉搜索”等不法行为，全面清理网络色情信息、低俗内容，规避网络反腐的“揭丑效应”，引导公众有序参与反腐倡廉，才能还网络一个干净清洁的发展空间。这既是充分传递释放网络反腐正能量的需要，也是互联网虚拟社会健康发展迫切需要的外部生态。

◆司法改革

行政审判体制改革的前提与方向

□杨小军

行政审判体制为什么要改革？如果它很好用，如果它没有什么问题，就无须去改，我们不是为了改而改，改革行政审判体制有三个大前提。

第一个前提是必须把它放在我们国家整个司法体制改革的大背景下，要和一个大的司法体制改革的精神、方向相吻合。如果从理论上来讲，先要回答中国司法体制该怎么改革的问题。

第二个前提是行政审判体制的改革要放在解决当前的实际问题，我们的行政审判存在什么问题需要搞清楚。笔者认为，主要有三方面的问题：一是行政诉讼的边缘化；二是行政审判乃至于整个司法审判解决问题的能力不足；三是司法和行政审判自身的问题，即它的公正性不足。

第三个前提是要放在解决矛盾纠纷系统的大背景下。法院是解决法律问题的机构，应该说理论上、方向上，所有法律问题都应该到法院去解决，或者最终在法院可以得到解决。现在的问题是，法院体制、行政审判体制能不能承载当前与它有关的社会矛盾纠纷的解决，能不能发挥解决法律纠纷的主渠道作用和最终作用。

改革司法体制，主要是解决三个问题，改革三个方向。

一是去地方化，现实可行的是增强它“抗干扰”能力问题。从党的文件、十八届三中全会的《决定》看，已经明确了去地方化的内容，确保法律在全国统一、正确地实施。其中包括了错位管辖，管理体制人、财、物适当地脱离地方。在这个方向下，我们也要解决好另外一个相关的问题，就是个案的监督问题。地方机构对个案能不能过问，这是一个实质性问题。如果去地方化是确保法律在全国的统一实施，在这个意义上讲应该去地方化，地方机构就不能对个案过问、干预。

二是要去行政化，行政审判、司法审判行政化的现象越来越浓厚。一方面是上下级法院关系，越来越不仅仅是审级监督关系，而是行政化色彩非常浓厚的上级领导和下属机构的关系，这种行政化处理上下级法院关系的做法必须改革。另一方面是案件审理过程的行政化，也是需要改革的。大家都知道，所有判决书里都有三个法官的签名，但真正决定这个案件的却不一定是这三个法官。这就是审判者不决定，决定者不审判。十八届三中全会要求“让审理者裁判、由裁判者负责”，就是要解决案件审理过程中的行政化色彩。

但法院审理案件过程的去行政化，必须在权责一致的前提下进行。谁审谁定，谁定谁担责任。当责任和权力一致时，追责才是清楚的。我们既不能让法官担责，让院长定案，但也同样不能让院长担责，让法院定案，权责一致是关键。

三是要解决去循环化的体制问题。不论是当前的行政审判还是整个司法审判，都处在整个矛盾纠纷解决的循环体系中，纠纷矛盾的解决、案件的裁处过程，似乎成为了一个圆而不是一条线。这是应当改革的体制问题。司法就应该具有最终性，所以不论矛盾纠纷怎么解决，解决矛盾纠纷的过程应该是一条线，应该有终点，而不是一个循环的圆。但现在的司法在整个矛盾纠纷裁处中经常处在一个圆的循环点中。经过司法的案件，还可以信访，经过司法的案件还可以再次进入非司法矛盾纠纷调处过程中去。除此之外，矛盾纠纷的循环还有法院自身的循环问题，一些案件的审判，不解决纠纷的实质而只解决表面问题，形式上热热闹闹，其实最终也就是一纸空文的判决，讼了事不了，导致司法体制内的反复循环。

我们坚持司法的最终性，但不能只讲司法的最终性，还应当同时讲司法的判断力和解决问题的能力。如果法院只有判断力而没有解决问题的能力，最终性也是坚持不住的。总之，改革司法体制、改革行政审判体制等需要有一个路径和逐步的过程，但改革必须有顶层设计和系统考虑。法院的裁判是最终的，法院是要去地方化，去其他部门干预的。但法院也必须受到严格的监督，如果不把法院、法官监督起来，只讲独立，那也会出大乱子。当前的行政审判体制改革、司法体制改革应当放到系统中解决，而不能仅仅去改某一个方面。

◆依法治国

权力清单和负面清单的法治意义

□任 进

党的十八届三中全会决定推行地方各级政府及其工作部门权力清单制度。所谓权力清单，是指对政府及政府部门行使的职能、权限，以清单方式进行列举；行政机关履行职能、行使权力，应当按照依法律、法规确立的清单进行，不属于清单列举范围内的职能和权限，行政机关不得为之。推行地方各级政府及其工作部门权力清单制度，具有重要意义。

权力清单制度遵循地方政府及工作部门行使权力应遵循的基本原则，体现了全面推进依法行政、建设法治政府的基本要求。《地方组织法》要求地方各级政府必须依法行使行政职权；2010 年《国务院关于加强法治政府建设的意见》提出，各级行政机关要自觉在宪法和法律范围内活动，严格依照法定权限和程序行使权力、履行职责。

在我国，地方各级政府及其工作部门履行的职能和行使的权力，大致包括抽象和具体两个方面，前者如制定地方政府规章和规范性文件，后者如作出行政许可、行政处罚、行政强制、行政确认、行政征收、行政给付、行政裁决等行政行为。

实际上，按照 2005 年 7 月 9 日国务院办公厅《关于推行行政执法责任制的若干意见》的要求，各级地方政府及其部门依法界定执法职责，包括梳理执法依据、分解执法职权和确定执法责任，有的地方政府开始了推行权力清单制度的尝试。2005 年河北省邯郸市探索性地在国内公布了市长权力清单，这是我国最早的地方政府权力清单之一。2013 年初北京市西城区政府制定权力清单，使人们见证了地方政府以法治思维和法治方式推进政府职能转变的努力。

但在中国的传统理念中，政府是一个强势机关，整个社会都在它的管控之下。在实行计划经济体制的相当长时期甚至改革开放以后某些时期，实行对相对人“法无授权不可为”、对行政机关“法无禁止皆可为”的现象，相当普遍。政府划定市场主体可以投资和经营的范畴，不少地方政府主动出击，招商引资，制定各类产业发展政策或投资项目指导目录，有些地方政府为了上项目、拉投资，甚至违反国家税收和土地法律法规。随着经济体制改革的深入，管制型政府的理念和体制受到挑战，建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府和建设法治政府，成为行政体制改革追求的目标。在全面深化改革的大背景下，在推行权力清单制度同时，负面清单管理方式也应运而生了。

所谓负面清单，是指一种国际上广泛采用的投资准入管理制度。政府以清单方式明确列出禁止和限制企业投资经营的行业、领域、业务等，清单以外则充分开放，企业只要按法定程序注册登记即可开展投资经营活动。

从国际上看，负面清单管理方式最早出现在对外投资领域。十八届三中全会决定在中国（上海）自由贸易试验区基础上，探索对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单的管理模式，并进一步提出，实行统一的市场准入制度，在制定负面清单基础上，各类市场主体可依法平等进入清单之外领域。

十八届三中全会将负面清单管理推广到我国国内市场，平等地适用于公有制与非公有制经济、内资与外资企业，为建设统一开放、竞争有序的市场体系，指明了努力的方向。从更广泛的意义上认识，在法治国家和法治社会，对相对人特别是市场主体来说，如何投资、怎样进行生产经营、从事什么样的活动，是相对人的基本权利。为了维护公共利益和社会秩序，法律可以作必要的禁止或限制，但在禁止或限制以外，相对人有权依法依规自主进行投资、生产经营和从事其他活动。

按照负面清单和权力清单制度，凡法律没有禁止的，相对人皆可为之；凡法律没有授权的，政府及其部门不得为之。这是为更好发挥政府作用和使市场在资源配置中起决定性作用的管理方式创新，对政府依法处理好其与市场的关系提出的新要求。