加强反腐败国家立法

□吴建雄

加强反腐败国家立法是全面推进依法治国的必然要求，也是反腐败斗争深入发展的必然要求。从目前国家反腐立法的情况看，最大的弊端是将腐败犯罪的法律规定设置在普通刑事法典之中，难以全面体现权力侵害为特征的腐败犯罪刑事司法的特殊性，不能充分体现法治反腐的客观要求，以致反腐败司法资源不足，效能不高，成为制约反腐败法律治理的重要瓶颈。现就加强反腐败国家立法提出如下思考。

现行反腐败国家立法的不足与滞后

现行反腐败国家立法未能充分体现反腐败斗争特点与规律。修改后的刑诉法虽然从总体上体现了法治建设的文明进步，但就惩治职务犯罪而言却并非如此。建立在普通刑事诉讼基础上的司法程序规范，虽然在一定程度上兼顾了职务犯罪的特殊性，但难以全面、准确体现职务犯罪高智能、高隐秘性和惩治工作的特殊规律。普通刑事诉讼奉行谦抑、宽缓、非监禁化；职务犯罪刑事诉讼则应秉承从重从严，坚决打击的理念，这是国人和全球共识。而且，普通刑事诉讼与职务犯罪刑事诉讼价值目标不尽相同。刑事诉讼打击犯罪与保障人权的双重价值目标，不能完整体现惩治职务犯罪所特有的规范公共权力的核心价值，模糊了保持反腐败高压态势的政治意旨。

反腐败斗争的有效机制未得到立法确认。反腐败刑事司法在实践中以初查为基础，侦查为主导，起诉为关键，审判为终局，执行为依归；实行初查环节纪检监察与检察配合制约，侦查环节上下级检察院层级制约，起诉环节侦查与起诉流程制约，审判环节检察与法院监督制约，执行环节审判、监狱、检察三机关监督制约的运行格局。其基本符合反腐败斗争规律，但由于未得到立法确认，这一保持反腐败高压态势的重要组织基础缺乏足够的正当性。

现行刑事司法制度实行腐败犯罪与普通犯罪相同的证据标准，使反腐查案阻力增大。腐败犯罪案件很少留有犯罪现场，腐败证据极易被转移、掩饰、销毁，难以侦控获取。因此，腐败犯罪的证明标准低于普通刑事案件是国际通例。但修改后刑诉法在证据要求上，将腐败案件与普通刑事案件不加区分地采用了较高标准。《联合国反腐败公约》规定，对于在犯罪侦查或起诉中提供实质性配合的被告人，各缔约国应当考虑“在适当情况下减轻处罚”或者“不予起诉”，允许以不起诉为条件促使被告人自证其罪并提供其他同案被告的犯罪证据。而我国刑法和刑事诉讼法未能做到有效衔接，特别是新刑事诉讼法将不能要求被告人自证其罪作为通行规定，增加了职务犯罪被告人“坦白从宽”的心理障碍。

由于立法的滞后和疏漏，一些在反腐查案中实际运用的有效措施和初查模式等长期受到质疑，一些群众投诉因法律“门坎”过高而不得不转向求助于网络曝光，一些受到党纪政纪处置后移交司法机关的重要案件经“运作”至证据发生变化而得到“平反”，一些被判处刑罚的职务犯罪分子通过各种关系以“合法”理由逍遥监外，等等。

建立反腐败单行刑事法律制度的立法建议

改革开放以来反腐败斗争的经验证明，保持反腐败高压态势必须在坚持我国反腐败领导体制和工作机制的基础上，以反腐败行政执纪为先导，以反腐败刑事司法为保障，实行行政执纪与刑事司法的有机衔接和协同作战。在当下行政执纪建设走向制度化、科学化的同时，大力加强反腐败刑事司法单行制度建设，以实现反腐败行政执纪建设与刑事司法建设的协调发展。用单行法律制度规制腐败行为，也是世界各国的主要模式。

构建单行反腐败刑事司法制度，突破普通刑事诉讼司法观念。普通刑事诉讼司法观念就是认为职务犯罪与非职务犯罪都是犯罪，其刑事评价和司法处置具有一致性和不可分性，从而忽视了职务犯罪主体身份的特殊性和犯罪手段的隐蔽性。这是导致反腐败刑事司法指导思想偏差的症结所在。只有构建以监督公共权力、维护国家政治清明为目的的反腐败刑事司法制度，才能从法律上确认职务犯罪刑事司法与普通犯罪刑事司法是发生在两个不同场域的诉讼活动。前者是对国家权力进行制约和监督的行为，后者是维护社会秩序的国家管理行为。作为国家管理行为的刑事司法，必须坚持公检法相互配合和制约的宪法原则；而职务犯罪刑事司法则是由检察机关法律监督性质衍生的特定程序实施。只有将国家工作人员与非国家工作人员两类责任义务不同的案件分别交由检察院和公安机关办理，并施用不同的程序规范，才具有实质上的正当性和平等性。



遵循反腐败斗争规律，明确惩治职务犯罪的诉讼理念、价值目标和运行机制。反腐败刑事司法制度建设在司法理念上要秉承从重从严方针，坚持“一要坚决，二要慎重，三要务必搞准”的原则，在诉讼目标上要确立反腐败刑事司法的三重价值：一是直接价值目标，即打击犯罪；二是核心价值目标，即反腐倡廉；三是根本价值目标，即保障人权（人民主权）。在司法运行上，可考虑实行纪检监察、检察、法院三机关各负其责、相互制约、相互配合的工作机制。在强制措施、证据采信、律师会见、辩诉交易等程序设计上，可考虑职务犯罪主体身份的特殊性和高智能、高隐秘特点，作出不同于普通刑事犯罪的特殊规定。

完善反腐败刑事司法制度规范，实现与国际反腐败公约的有效衔接。但从总体上看，一些关键性、瓶颈性问题进展迟缓。如腐败犯罪的证明标准问题、建立污点证人与辩诉交易制度问题、特殊侦查手段的执法主体问题、境外腐败资产追回问题、反腐败刑事司法国际协作问题等等，由于受普通刑事诉讼理念、原则和内容的局限，均存在运行机理上的“梗阻”。因此，完善反腐败刑事司法制度设计，要实现与国际反腐败公约有效衔接。

建立反腐败刑事司法制度，适应反腐倡廉建设深入发展。目前我国以廉政文化建设、廉政教育建设、廉政制度建设等为主要内容的反腐倡廉建设正风生水起，势头强劲。作为反腐败斗争的最前沿、对职务违法违纪行为进行纪律评价和党政纪处分的反腐败纪律建设，正在走向制度化和科学化，并成为全党和全国人民关注的焦点。作为对职务犯罪进行刑事评价和司法处置的反腐败法律制度建设，虽有重要进展，却与反腐倡廉建设的要求不相适应。因此，反腐败刑事司法制度要跟进正在科学发展的反腐倡廉建设。

建立反腐败刑事司法制度，加强与之相适应的理论体系建设。党的十七大以来，惩治职务犯罪刑事司法力度加大，领域拓展，质量水平不断提高，但这方面理论与实践严重脱节。除职务犯罪侦查、预防理论研究在检察系统有所开展外，起诉、审判、执行等司法活动均建立在一般刑事诉讼理论基础之上，职务犯罪刑事司法的概念、内涵、范畴、原则等均处于“空白地带”。同时，经济全球化深入发展，腐败犯罪日益呈现出有组织、跨区域的特点，反腐败司法面临一系列新情况新问题。如：完善刑事司法与行政执法、纪检监察案件移送和证据转换机制；正确区分改革探索中工作失误与违法犯罪，合法的劳动、投资收入与违法所得等罪与非罪的界限等等，都有赖于反腐败刑事司法理论支撑和法理学、政治学、经济学、侦查学和国际司法等多学科的智力支持，从而形成新的法律资源。

（作者系中国反腐败司法研究中心主任）

新媒体条件下如何做好群众工作

□李向东

群众路线是我们党的政治路线、组织路线和工作路线，也是我们党的生命线。在新的时代条件下，“一切为了群众”的出发点和最终归宿没有变，“一切依靠群众”的基本要求也没有变，而“从群众中来，到群众中去”作为党基本的认识方法、工作方法和领导方法的定位虽然没有变，但其具体方式已经与以往有了明显的不同。

在互联网、大数据、云计算的时代，快速发展的现代信息技术使“从群众中来”和“到群众中去”变得更加高效、深入，为做好群众工作提供了新的方法，同时也对党政干部提出了新的要求和挑战。不善于在网络环境下、使用网络话语体系开展工作，就会陷入刘云山同志在中央党校开学典礼上描述一些干部时所说的“老办法不管用，新办法不会用，软办法不顶用，硬办法不敢用”的怪圈。笔者认为，应从以下方面做好新时期群众工作。

掌握新媒体条件下的群众工作特点。网络已经成为继报纸、广播、电视之后的第四大新媒体，人们工作、学习、生活都已都离不开网络。长期以来我们习惯了传统媒体的单向传播、单向灌输模式，习惯了舆论环境的单纯和“大一统”，而新兴媒体的兴起，使人们可以通过网络获取大量的信息，过去被动接受信息的受众已经变成了今天的报道员和评论员，新媒体的放大效应也很明显，社会公共事件的处置应对时间大大缩短。急切需要克服和改变的缺点有四个方面：网络失语，对群众呼声不重视；一味封堵，对群众意见不尊重；阵地缺失，与群众联系不密切；能力不足，对危机管理不精通。这就要求我们应把网络虚拟社会管理纳入到当前社会管理的范畴，并上升到国家治理体系和治理能力现代化的高度，投入相应的时间、精力与财力。

注重把群众工作做到网上。2014年初，中央办公厅印发《关于加强基层服务型党组织建设的意见》，指出“加快推进党的组织和工作覆盖。探索建立网络党组织，通过QQ群、微博客、微信等开展党的活动，拓宽党建工作网络阵地”。在网络时代，群众大部分已悄然变成今天的“网民”。群众在哪里，就要把群众工作做到哪里。一是建设好开展群众工作的网络环境。充分利用网络、微博、QQ、微信、电子信箱等网络媒体传播速度快、影响范围广的优势，大力推进政务微博、微信建设，把它们建设成为党组织与群众之间的桥梁和纽带，成为利益诉求表达的通道、下情上传的新渠道，成为汇集民意的强有力平台。同时，培养造就一支政治素质高、业务能力强的网络群众工作专业队伍，着力加强对网民心态的了解发现能力、网络议题设置能力、网络舆情监测分析能力。二是构建好社会治理、服务群众的信息化体系。用数字化手段全面整合自然资源、社会资源、行政资源、市场资源以及网上行政办公资源。三是建立网上网下的联动保障机制。网上承诺事项，要落实到现实社会中。对党和政府的重大方针政策，要善于运用网络进行多维度宣传。

充分运用新技术更好地实现“从群众中来，到群众中去”。除常规工作需要尽快实现信息化以提高效率和成效外，在特殊地区或执行特定任务时，其临时性、突发性、紧急性尤其需要信息化的便捷和高效，需要在短时间内迅速联系、动员群众，如灾害预警、反恐维稳等。如在抗震防灾工作中，监测到地震波信号后，怎样将险情在极短的时间内通知到广大群众呢？（也就是如何“到群众中去”呢？），现在每个城市都有人防部门、都有防空警报，但目前除每年象征性地在9月18日拉响防空警报外，别无他用，完全可以将地震监测部门的险情信号与人防部门的防空警报结合起来，在监测到地震波信号后、灾害到来前的数十秒内迅速发出警报（设定一个与防空警报不同的声响并做好宣传工作），紧急警告城乡居民避险，几秒到十几秒的逃生时间就可以极大地减少伤亡。这就是一个在最短的时间内把党和政府的声音最快地发送给尽可能多的人的一种方法。还有一种方法是利用已经日渐普及的智能手机，在手机上安装地震预警软件，一旦专业机构监测到足够强的地震波，手机会立即收到预警信息提醒人们避险（如成都高新减灾研究所发布的地震预警软件，已经收到了一定的成效）。再如在反恐维稳、抓捕逃犯行动中，也可以利用正规基站或“伪基站”向周边群众投放敌情通报、安全预警、奖励举报等信息。在一些维稳重点地区，为解决现阶段入户走访的盲目性和规避潜在的安全风险，也可以利用移动通信平台监测从外地进入本地的手机信号以及手机信号聚集情况（就像我们每个人到了另一个城市总会收到欢迎信息一样），做到有所准备。

类似的应用还有很多，都可以用来丰富我们在新时期做好群众工作的手段和方法，从而更好地实现“从群众中来，到群众中去”，更好地践行党的群众路线。

（作者系新疆自治区党委办公厅副主任）

县委书记队伍建设的“三部曲”

□金志海

县委书记，在国家治理体系和治理能力现代化建设中有极其重要的位置。习近平总书记在上世纪80年代初，就曾在河北正定担任县委书记，并指出“县委书记‘芝麻官’千钧担，官不大而责任不小”。第二批群众路线教育实践活动期间，习近平总书记在参加兰考县委常委班子专题民主生活会时又特别强调，“县一级承上启下，要素完整，功能齐备，是一个人生的大舞台、事业的大舞台”，再次说明加强县委书记队伍建设的重要性。

谱好“选拔曲” 着力解决选什么人、怎样选

县委书记是一方的“父母官”，关系到一个地方的发展和稳定，关系到一个区域几十万甚至上百万百姓的生计和福祉，也关系到我们党在基层群众中的形象和威信。因此，应该把什么样的人安排到县委书记这一特殊的岗位上，尤为关键和重要。

注重从德才兼备的人中选拔。习近平总书记强调，要坚持德才兼备、以德为先为用人标准。人无德不立，“政者，正也”。为官必须注重品德，县委书记作为身处一线的基层领导干部尤为如此，其自身道德素质水平时刻影响着干部队伍作风建设，更进一步影响着社会风气的形成。所以，政治上忠诚于人民、忠诚于党的事业，工作上坚持原则、真抓实干，生活上洁身自好、作风正派，是选拔任用县委书记的首要前提。

注重从有基层经验的人中选拔。对县委书记而言，在长期与群众相处的过程中，了解群众的体性及所盼所想，会说群众话，容易与群众沟通，化解矛盾的效率较高。有了基层经验，就会迅速适应岗位，得心应手、游刃有余地在县委书记岗位上干出一番事业。同时，基层的干部成长很不容易，普遍发展进步的空间较小，从有基层经验的人中选拔县委书记，也有利于调动基层干部的积极性，使基层广大干部看到更多的希望，踏踏实实地安心做好基层工作，特别对留住年轻的优秀干部扎根基层、奉献基层具有很大的激励作用。

注重从有丰富经历的人中选拔。经历是一种资本，就像大浪淘沙，历经磨练始见金。具体到干部任用，所谓经历丰富，就是经过多个岗位的锻炼，横跨多个部门从事过重要的职位历练。这些有丰富经历的干部，其综合素质和工作能力相比其他干部具有较强优势，一般而言到了县委书记这一岗位上，能够很快进行调整和适应，在短时间内熟悉情况、适应基层，从而较好地担负起县委书记的重任。

注重从知识面广的人中选拔。当前已经是知识经济“爆炸”的时代，知识就是生产力和竞争力，这就要求我们的干部有较广的知识和学识。尤其是县委书记，从肩负的职责看，县一级工作涉及方方面面，涵盖了经济发展、社会管理、组织建设、公共服务等各项事务，是基层工作的领导者、推动者，是发展的重点、稳定的关键；从工作的特点看，“上面千条线、下面一根针”，党的所有政策最终要归拢到县级，再由县级传达到基层群众。特别是现在处于全面深化改革的攻坚期，又进入了依法治国的新时代，而且经济发展也面临“新常态”，改革、发展、稳定和法治建设涵盖的领域很广泛，基层的矛盾问题交织叠现，需要县委书记具有过硬的知识和过强的本领。这就要求我们要多从知识层次高的干部中选拔县委书记，把知识面广、综合素质高作为重要选拔标准，以更好地满足新形势下稳增长、促改革、调结构、惠民生、保稳定的工作需要。

谱好“考核曲” 着力解决考核什么、怎么考核

习近平总书记指出，县委书记应该由一批事业家来干。因此，考核县委书记如何干事非常重要，只有干事才能安身、安心、安业，才能多为老百姓造福，才能对得起县委书记这个岗位和舞台，才能对得起党的期望和培养。

考核县委书记是否有好的理念、好的思路。县委书记主政一方，既是宏观决策者，又是具体执行者，既是司令员，又是战斗员，必须谋划好一个地方的发展理念、发展思路、发展规划、发展战略和发展举措，做到各项重大决策既与中央保持高度一致，又要符合当地实际，有继承、有创新、有特色、有突破。在总体发展思路上，要牢牢把握“发展、稳定”两大要务，不断强化“管理、服务、协调、创新”四种意识。

考核县委书记是否做到“十个指头弹琴”。“大海不辞细流方成其大，为政不弃细微方成善政”。一味中药很难治病，只有多味中药相互配服，才能实现良好疗效。县一级工作，从政治、经济、文化到老百姓的衣食住行、生老病死，无所不有、无所不及，坚持“十个指头弹琴”，抓全面、全面抓，不能顾此失彼。按照中央“五位一体”的总体布局，牢固树立“功成不必在我”的境界，统筹抓好经济、政治、文化、社会、生态文明等各个方面的建设，抓好路水电气暖等基础设施，抓好新兴工业、现代服务业和都市农业，抓好商业、文化、旅游三大综合体，抓好生态文明乡村和新农村建设等战略性工程，抓好党的建设、社会稳定和安全生产，促进经济社会全面协调可持续发展。

考核县委书记是否能抓住工作的牛鼻子。干工作既要抓全面，又要抓重点，必须以全面促重点，以重点带全面，实现全面和重点的互促共进、相得益彰。从某种意义上讲，全面就是战略，重点就是战术，战略和战术都不能丢，否则就会打败仗，就会在发展中吃大亏。在发展中，注重抓重点产业、重点园区、重点企业、重点项目，以重点带动整个面上的健康快速发展。重点研究企业发展战略、研究企业发展政策、研究企业发展环境、研究企业发展环节、研究企业发展措施，解决企业规划、土地、资金瓶颈，解决企业市场、技术、人才需求。比如，莱山区按照“五研究、两解决”的原则，实施了工业“6113”工程。发挥了重点项目以纲带目的龙头作用，促进了经济社会的又好又快发展。

考核县委书记的工作目标和工作措施。有了好的理念、好的思路，还需要有一流的工作目标，有强力的组织措施，充分调动大家的积极性，团结各个层面的力量，把美好蓝图一步一个脚印变为现实。要抓好基层党组织建设，提高干部队伍的能力水平和干事创业的意识。比如，莱山区提出了“四个一流”的目标，实现这一目标，就像进行一场战役，仅靠司令员和指挥员是无法取胜的，必须依靠整个团队。同时，坚持“有为才有位、有为必有位”的观念，通过在重点项目、部门包村、信访包案等急难险重任务中锻炼干部、考察干部，营造德才兼备、任人唯贤的用人导向，激发干部干事创业的积极性，为事业的发展奠定坚实的保障。

谱好“使用曲” 着力解决如何使用、怎样使用

县委书记的经历宝贵，具有把握全局、驾驭全局的能力。县委书记像“小分子”一样，在一个大物质的框架中，可以上下、左右分布，形成一个全域覆盖的整体，在国家各个层面、各个角落都遍布有县委书记经历的干部，使党和国家各个机关更了解基层实际，作出的决策更接地气。

县委书记的使用，可以直接进各部委。现在，各部委司处级层面，具有县委书记经历的干部很少。在中央和国家部委，司处级层面直接担负着制定宏观政策的职能，但往往在政策制定过程中，对基层的实际缺乏最直接的掌握，需要经过层层深入基层调查研究，才能对基层的实际有更为准确的把握，如果有县委书记的经历，就会对基层有更全面的了解，就会更有利于政策的制定。因此，应该加大县委书记到各部委的交流，可做司长、副司长等，使各部委干部结构更加多样、更加优化，进而使中央的决策更加科学、更加合理，产生更大的经济社会效益，让群众得到更多的民生实惠。

县委书记的使用，可以直接进省厅局。县委书记提拔到省厅局，则意味着进入省厅局领导层面，相对于进入各部委更利于发挥承上启下的作用，既可以对上为各部委决策提供参谋，也可以对下为各地市决策提供经验。同时，县委书记作为省管干部，进入省厅局也更具有可行性和可操作性，应该进一步加大这方面的交流使用，优秀的县委书记也可以直接做厅长。

县委书记的使用，可以直接进上一级市委和市政府。县委书记提拔到市委和市政府任领导职务，目前这一情形较普遍，是对市委和市政府班子的一个有力补充，也有利于调动县委书记队伍的积极性，使县委书记在更高的舞台上大有可为、有所建树。应该进一步加大县委书记到上一级市委和市政府的比例，使县委书记得到更多的发展空间。

除了以上三个方面，在县委书记的使用上还有许多途径，比如进入央企、国企、国家行政机关直属机构等。但应尽量避免平级交流使用，即平调到市级部门、省厅处室等单位任职，要将县委书记在其岗位上历练出的宝贵的基层经验及统筹能力充分发挥。

（作者系中共山东省烟台市莱山区委书记）