“反对腐败，法律至上：习近平主席的言语与行动”

——《习近平：正圆中国梦》选载

□〔俄罗斯〕尤里·塔夫罗夫斯基

四中全会：从数量转向质量

反腐阵线的扩大和被捕“老虎”数量的增加赢得了中国人民的支持。显而易见的是，不仅关于反腐的言论增加了，媒体有关腐败的报道也更加自由了，如在博客、微博等新媒体平台上有数以百万计的帖子发布有关反腐的内容。此外，社会还要求进一步严惩那些“卑鄙的人”。颇受中国青年人欢迎的《中国青年报》在2014年进行的一项问卷调查结果显示，有73%的受访者支持对贪官执行死刑。

量变不可避免地转向质变，而且是跨越式发展。量变到质变这个哲学定理再次被中国共产党所证实。2014年10月20日至23日，中国共产党十八届四中全会召开，这是自十八大以来的第四次中央全会。根据中国共产党的章程，党的全国代表大会每五年举行一次，被称为一届。每年中央委员会举行至少一次全体会议，被称为第几次全会。在全会上，将审议讨论中国当前最重要的政治、经济、国际问题，而且还将提出对于党和国家长期发展具有战略意义的最重要议题。四中全会的重要战略议题正是“全面推进依法治国”。

会议材料和决议多达数万字。当然，这些材料都是由来自中共中央政策研究室、国务院研究室、中国社会科学院和法律机关的数百名专家学者准备的。但最重要的战略决策，毫无疑问是由习近平本人制定的。这些文件可以从四个部分解读。

首先，在法律基础上创新国家管理模式是中国政治体制改革的重要组成部分。依法治国是中国国家政治体制改革的重要组成部分。法律至上成为中央委员会全体会议的中心议题尚属首次，而且决议确定宪法和法律的崇高地位也是史无前例的。宪法是中国特色社会主义法律体系的“内核”。全会公报强调，“坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法执政首先要坚持依宪执政”。为确定宪法的权威，全国人大及其常委会将发挥更大作用。公报还规定，国家和地方立法机关要充分行使好自己的权力。

其次，全会决议确定了中国共产党在政治体制改革和强化宪法秩序方面的领导地位毫不动摇。公报指出，“党的领导和社会主义法治是一致的，社会主义法治必须坚持党的领导，党的领导必须依靠社会主义法治。只有在党的领导下依法治国、厉行法治，人民当家作主才能充分实现，国家和社会生活法治化才能有序推进”。

显然，中国吸取了苏联共产党的惨痛教训，当时苏联共产党废除了苏联《宪法》第6条“苏联共产党是苏联社会的领导力量和指导力量，是苏联社会政治制度以及国家和社会组织的核心”。废除这一条就等于摧毁了共产党，进而使共产党丢掉了整个国家。习近平当然不认可这种做法，政治体制改革采取渐进式，而不是采用“加速、重建、公开性”的模式。

再次，执政党赋予司法部门以空前的司法独立性。全会公报决定进行立法改革，以约束地方法院工作人员的权力。还将建立领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度。打破原有的司法部门与地方权力机关相勾结的关系网并防止死灰复燃。探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院。人民检察院可以根据个人和社会组织的申请对案件进行重新复核。此外，最高人民法院设立巡回法庭，负责受理因不满地方判决而发起的公益诉讼。可以说，全会决定赋予人民法院和人民检察院以更多的灵活办案权完全是革命性的。

最后，将反腐败斗争目标提升到前所未有的高度。这不只是因为全会通过专门决议，将两位中央委员和两位中央候补委员开除。也不只是因为全会决定继续调查前中央政治局常委、政治与商界“巨头”周永康（政治上，他袒护薄熙来；商业上，他先是让蒋洁敏出任中石油董事长，后又让之担任国资委主任）。2015年初，周永康被开除党籍并移交司法机关，在此之前他已被剥夺党内一切职务。

一些位高权重、任何司法机关都碰不得的军人落入“狩猎区”。因受贿，中央军委原副主席徐才厚被起诉。

根据习近平的倡议，全会通过并启动了“猎狐”行动。所谓“狐狸”指的是将自己的非法财产藏于国外“洞”中的贪官。大批这类官员近年将其资产转移到国外银行，将家庭成员送到国外，而且这种现象最近几年呈上升趋势，对国家安全构成巨大威胁。反腐应走出国界，现在这一点已经实现了。

“苍蝇”和“老虎”“狐狸”和“裸官”

“党的反腐机构”中纪委已不是第一年在国际层面上接触腐败党员、政府官员和企业负责人的案件，但只有习近平当选后才部署中纪委执行“猎狐2014”专项行动，打击海外在逃贪官。其中一种“狐狸”被称为“裸官”，他们在国内舒舒服服地做高官，他们的妻子、孩子、亲戚和情妇移居到国外。“裸官”为他们在海外购置公寓，设立空壳公司，开立银行账户，以便自己转移资产。其窃取的公款转移到国外的数额巨大。仅国际调查记者联盟的专家们就在海外查到22000多个来自中国大陆和中国香港的账户。根据他们估计，2000年以后秘密转移出中国的资金达1万亿至4万亿美元。专家们确信，中国贪污和贿赂的总金额不少于其国内生产总值的3%（超过2000亿美元）。

中国的新贵们特别不愿把自己的未来与祖国联系在一起。据中国银行和胡润研究院的联合调查，计划移民国外的中国百万富翁占富翁总数的46%，他们的人均资产超过160万美元，其中最富有的人持有美国EB—5签证。根据美国移民法，投资超过50万美元的人可以迅速获得“绿卡”。2006年此类签证的申请数量为63人，到2012年已增至2900人。

当然，部分富豪的个人资产是通过“力所不及的劳动”获得的，他们完全可以算得上是骗子、腐败分子、盗贼。正是为打击这些人，才产生了“猎狐”行动。“党的反腐机构”与其他国家的反腐机构同行建立了良好的关系，并签订官方合作协议。2014年11月举行的APEC北京峰会上发布了关于建立亚太地区国际反腐执法合作网络的联合声明。合作网络的总部将设在北京，并将在中纪委的牵头下运作。

在2014年11月举行的G20布里斯班峰会上，中国代表团也提出了世界主要国家建立反腐合作机制的建议。“猎狐”行动目前已经取得一些成果。据新华社报道，2014年9月中国从菲律宾成功引渡6名在逃贪官。报道称，当年中国在海外捕获的“狐狸”已有180人。

“狐狸”和“裸官”，“苍蝇”和“老虎”，那些被抓的和正在搞腐败的“卑鄙小人”们都是中国精英阶层中很具影响力的一部分人。中国目前的反腐是系统性的，而不是突击式的。为了维护法律权威，习近平不惜冒着为自己树立很多死敌，甚至可能招来联合反对的风险。对习近平政策不满的或公开抵制的现象到目前为止还没有显现。四中全会的决议是经过中国共产党全体中央委员讨论并通过的，经党报、官方网站、中央和地方媒体对外进行了宣传。但是绝对不能排除这样一些情况，即对中央指示视而不见或阳奉阴违，在成立新的监察机构时消极怠工，甚至采取更为危险的暗中破坏活动。“老虎”永远都是猛兽。

最大的挑战是在实践中把中国革命斗争传统中党的纪律和追求快速盈利的市场经济固有特征结合起来，这就必须进行理论创新，让其具有“中国特色”。

※ ※ ※

采访弗·谢·奥夫钦斯基教授

（俄罗斯内务部部长顾问，退役少将，法学博士）

尊敬的弗拉基米尔·谢苗诺维奇，您已不是第一年研究中国反腐败的经验，甚至还曾参与撰写有关中国反腐经验的著作。您如何评价当前中国的反腐败斗争？在您看来这是旷日持久阵地战中的勇敢进攻，还是一场生死存亡的战略决战？中共中央十八届四中全会决定又有哪些关于系统反腐的重要决定？

我认为无需将此前的反腐行动界定为“阵地战”，随着打击腐败和有组织犯罪行动的不断深入，中国的党政领导人在过去10年已经成功地为深化改革打下了坚实基础。不要忘记，邓小平在20世纪70年代末号召“致富”的同时，也曾说过，“打击各种犯罪活动，扫除各种丑恶现象，手软不得”。这是中国改革的特点——放开商业活动的同时也严厉打击官员滥用职权和经济金融领域的犯罪行为。

习近平主席明确地遵循这一路线。与此同时，他还对某些领域采取了新措施，主要是加强党纪，最明显的就是八项规定的出台。习近平主席要求每个党政官员都必须深入学习并严格遵守这八项规定，其核心内容是：

1. 切忌走过场、搞形式主义；不安排群众迎送，不铺设迎宾地毯，不摆放花草，不安排宴请。

2. 不出席各类剪彩、奠基活动和庆祝会、纪念会、表彰会、博览会、研讨会及各类论坛等。

3. 要精简文件简报，切实改进文风。

4. 要规范出访活动，从外交工作大局需要出发合理安排出访活动，严格控制出访随行人员。

5. 减少交通管制，一般情况下不得封路、不清场闭馆。

6. 改进新闻报道，根据工作需要、新闻价值、社会效果决定是否报道，进一步压缩报道的数量、字数、时长。

7. 严格文稿发表，除中央统一安排外，个人不公开出版著作、讲话单行本，不发贺信、贺电，不题词、题字。

8. 厉行勤俭节约，严格遵守廉洁从政有关规定，严格执行住房、车辆配备等有关工作和生活待遇的规定。

一些党内领导开始以为这八项规定只是说笑，但事实证明习近平主席对此非常认真。党的纪律检查委员会积极落实八项规定，全面开展反腐工作。从2012年底至2015年初，他们查处了涉嫌贪污腐败和滥用权力的官员约有75000人。

不过，反腐工作最重要的是对中国党的高层官员和政府机构中的精英阶层进行彻底净化。在2015年初，习近平强调：“要让每一个干部牢记‘手莫伸，伸手必被捉’的道理。”事实上，党政机关高级领导干部中被追究刑事责任的人数令人震惊。

除了净化党员队伍之外，中国还应注意当下反腐败斗争的一个最重要的方面，那就是“法律至上”原则，它决定了整个国内政策。当然，整个司法体系也需要改革，需要充实干部队伍。这也是2014年10月中共十八届四中全会主要决议的要旨所在。

考虑到您拥有担任国际刑警组织俄罗斯分局负责人的工作经历，不知道您如何看待中国新领导人习近平提出的具有国际意义的“猎狐”和“打老虎”“拍苍蝇”的举措？在2014年底亚太经济合作组织北京峰会举行期间，在中方倡议下成立了国际反腐执法合作网络。这一新成立的组织将解决哪些问题？

退还非法所得、冻结贪腐人员的海外资产是联合国打击跨国有组织犯罪公约和联合国反腐败公约的重要内容。中国是这些公约的参与国，并严格予以执行。近年来，中华人民共和国签署和批准了一系列双边和多边协议，涉及遣返罪犯、冻结和追回非法资产、反“洗钱”等方面。中国已成为国际刑警组织最重要的成员国之一。

可以预见，依照2014年11月亚太经合组织峰会宣言建立起来的腐败和非法资产信息交换网络，将大大简化和加快检查与冻结贪腐人员账户的程序。新的国际反腐败组织办公室将设在北京，办公地点位于中共中央纪律检查委员会。我们也将在俄罗斯密切关注中国发生的一切，学习中国同行的经验。

怎样提高民主生活会质量

□储 霞 佟玉华

民主生活会是党在长期建设中逐渐形成的、用批评和自我批评的方法解决党内矛盾的组织活动制度，是增强党的生机活力的传统法宝。党的十八大以来，党中央全方位启用民主生活会制度，并在党的群众路线教育实践活动中将其作为一次严格党内组织生活的生动实践，对整治“四风”、改进作风、营造从严治党的良好政治生态产生了重要影响。

为进一步提高领导班子民主生活会质量、发挥好传统法宝的作用，我们以某省级党校进修班学员为对象，通过问卷调查、学员座谈和个别访谈等方式开展了调研。从调查的结果看，领导干部对十八大以来所开展的民主生活会，特别是党的群众路线教育实践活动开展的专题民主生活会，总体上是给予肯定的，在133份有效问卷中，67.3%的学员认为质量是高的。在座谈和访谈中，多数学员认为，中央高度重视民主生活会的开展，各级党组织紧跟中央要求，落实部署，严格按照规定程序，认真进行批评和自我批评，认真进行整改落实，把多年淡化了的、甚至生疏了的民主生活会的意识、格式、氛围强化起来，规范起来，浓厚起来，广大党员领导干部经受到严格的党内生活锻炼，思想灵魂进一步净化，组织观念进一步牢固，政治规矩进一步熟知，党内生活进一步严肃。但也不得不承认，这些成绩毕竟是在中央强力要求和监督下取得的，尚未成为广大党员领导干部的自觉习惯。

从问卷和座谈、访谈所反映的情况看，目前的民主生活会还存在着如下问题。

干部讲真话仍有顾忌，批评与自我批评不够真诚。一些干部出于压力不得已表现出一种姿态和架势，但批评时还是愿说一些无关痛痒的话，批评自己依旧是避重就轻，不愿意完全敞开思想。班子里的“一把手”给班子成员提意见尚能直截了当，但班子其他成员给“一把手”提意见就有些含糊，表现为雷声大、雨点小，细节多、大局少，高高举起、轻轻放下。有79.3%的学员认为以往民主生活会存在的主要问题是“避实就虚、应付了事”；而经过近年整改，仍有55.48%的学员认为批评与自我批评不够真实和诚恳。从数字的对比中可以看到，此类问题虽有所改观，但依然比较突出。

查摆问题尚停留于表面，剖析问题不够深刻。总结近年民主生活会上领导干部所查摆的问题，发现了不少相似的地方，如讲问题时大都有“政绩观有偏差”“官升脾气长”“远离基层”等表现；剖析原因时，经常列举的是“放松了理论学习”“虚荣心作怪”“老好人思想”等因素。尽管这些问题确实带有共性，但由于缺乏具体人和事的支撑，不免沦为新的空话、套话，致使批评貌似尖锐，辣味十足，实则以暗中的“默契”成为一种过场。

整改效果尚着眼于过程的完成，对整改措施落实的监督不够完整。一些班子在召开民主生活会时，只注重上级要求的规定动作，而忽略具体措施的制定；也有的地方虽有制定而无落实，以整改措施代替整改效果，以致过程完美、结果虚空。

分析产生上述问题的因素，固然与领导干部个人对民主生活会的功能作用认识不够、党性不强、私心杂念作怪等有关，但也与组织层面的党内民主发展不充分、相关制度不到位、考核评价标准不清晰等有关。在党内生活中，党章赋予的民主权利与工作运行中的领导权力尚未形成强有力的相互制约关系，当权利受制于权力时，下一级党员干部在面对上一级领导时不敢讲真话，或根据对象、环境、场合有选择地讲，使党内讲真话不得不依赖于上级领导的带头示范，一旦带头作用失灵，民主生活会就难免失真。在制度建设上，党内生活中对原则性强、敢唱黑脸、勇于开展批评与自我批评的干部缺少制度性的鼓励，对掩盖矛盾、弄虚作假、不敢开展批评的少有制度性的督促改进，对压制批评、打击报复的尚不能及时按照党纪严肃处理，致使批评与自我批评的开展也同样主要取决于领导的重视与带头，难有稳定的长期的功效。同时，也不得不承认，批评与自我批评作为民主生活会的主要方法，其主观性比较强，客观标准不好确定，即使确定了，在实际衡量时也不易把握一致，这是民主生活会容易“形式化”的又一重要原因。

汲取近年民主生活会形成的有益经验，进一步解决存在的问题，提高民主生活会质量，还需做好以下工作。

正确认识和把握民主生活会的功能，不宜泛化放大。民主生活会是一种制度化的组织会议。和其他党内会议不同的是，它不承载政策制定、工作部署、决议执行、法规惩处等功能，主要是在规定的时间内，集中班子成员查找偏离党的路线、方针、政策的行为，分析问题成因，相互交流思想，及时纠正错误。从内容来看，主要着眼于思想认识、工作方法和工作作风等层面；从方法来看，主要采用的是批评与自我批评；从目标来看，主要指向于提高认识、增进理解、消除隔阂、总结经验、修正错误、达成共识。因而，民主生活会的功能主要体现在政治教化、监督预警、化解矛盾、自我纠错和团结整合。其作用对于解决领导班子的思想、工作作风是有效的，但寄希望于同时解决党内其他问题，如干部的腐败问题则是不现实的。毕竟任何一种制度都有特定的指向性，在特定的范围内有其有效性，若超出了这个范围，作用必定是有限的。在群众路线教育实践活动专题民主生活会进行过程中，有的干部对某个领导头一天还在指导和参加民主生活会、而第二天就因涉嫌腐败被纪委审查颇为疑惑，对民主生活会的作用与功效产生了怀疑、排斥、厌倦甚至否定的心理倾向，其症结就在于放大了民主生活会的功能，模糊了民主生活会与其他制度的界限。因此，很有必要在党内进一步明确民主生活会的制度功能与运用边界，既不要过度解读它的效能，也不要随意放大它的功能，而应客观评价它的实际作用，以充分发挥它的应有效用，防止“跑偏”“走样”。

着力创设民主生活会健康开展的民主条件，谨防弄假作秀。民主生活会，顾名思义，是以民主为先决条件的。无论是会前的广听民意，还是会上的批评讨论，以至会后的整改落实，无不贯穿着民主的原则与精神，即公开、平等、理性。因此，要开好民主生活会，需要进一步解决党务政务公开和联系群众的通道，为党员、群众提供了解领导班子工作的平台，也使群众反映意见更加便捷通畅，领导班子获得的信息更加全面真实。需要进一步确立党内同志间的平等关系，在民主生活会上抛开职务级别因素干扰，以党内平等一员的身份讨论发言，使不同的声音能够提出，不同的看法能够表明，思想得以碰撞、观点得以交锋。需要进一步完善和实施保障党员民主权利的制度，使讲真话不是主要领导鼓励和带头的结果，而是履行党章赋予权利的自然体现；讲真话能够得到制度力量的保护成为常态，而非特定时期的昙花一现。实践表明，党内民主不发展，民主生活会极易流于形式，难以起到应有作用，反倒丧失了党内政治生活的严肃性。只有党内民主发展了，无论是党员还是领导干部，才能在党内生活中讲真话，讲实话，敞开思想，畅所欲言，实现毛泽东倡导的又有集中又有民主、又有纪律又有自由、又有统一意志又有个人心情舒畅、生动活泼的政治局面。

丰富和创新民主生活会的形式，切勿机械教条。创新是推进工作的不竭动力，没有创新，任何工作都会停滞不前，民主生活会也是一样。可尝试改变几十年传承下来的会议形式，从封闭走向开放。在空间上，可以“请进来”，邀请普通党员、群众代表参加，面对面听取意见，接受监督；也可以“走出去”，根据主题内容到相关地方、单位和部门现场了解情况，获取未经加工、过滤的第一手材料。在时间上，可以根据实际需要灵活设置会议时间，防止为开会而开会，以至当开不开，拖后延误，错过解决问题的最佳时机。在环节上，可以把传统形式和现代形式有机结合起来，多样运用。如面向社会各界，采用召开座谈会、个别访谈、调查问卷、满意度测评、征求意见表、相互交流等多种形式，广开言路，虚心纳谏；面对干部和班子成员，采取“一对一”“一对多”“多对多”等灵活多样的形式，广泛开展谈心活动。对照检查材料是民主生活会的重要环节与形式，但不宜以字数多少这类教条化的要求来体现，而应重在内容是否真实、表达是否真诚、问题是否准确、解决思路是否可行有效。

把严格督导贯穿民主生活会全过程并加以延伸，力戒监察失位。民主生活会既是一项严肃细致的工作，又是一项严密系统的工作，包括会前、会中、会后规范有序和上次、下次会议循序衔接的整套做法，会上会下、会内会外、上级下级互动的配套措施。任何一个环节的缺失或不到位，都会影响民主生活会的整体质量。因此，上级领导和主管部门对下级民主生活会的指导监督，不能仅限于开会到场，还要扩充为对整个流程各个重点环节、扩充到对下级领导班子乃至整个单位建设情况的指导要求。包括流程中的单向环节，如听取意见、自我反思、开展批评，也要从会内拓展到会外，从班子内部拓展到与上级和群众的互动，从会议当天延伸为一个时段乃至平时。这样，民主生活会才能形成一个完整的链条，作为一个系统而发挥出整体功能，进而产生由思想促进转化为行动促进的积极效用。

建立组织考核与群众评价的标准制度，防止运行空转。开展民主生活会，并确保质量成效，仅仅靠干部的主观自觉是不够的，还需要有一整套严格的考核评价制度予以约束保证。为此，一要探索建立科学规范、简便易行的考核评价标准体系，将组织标准和群众要求有机结合起来，能够全面准确地反映民主生活会的质量与效果。二要把民主生活会质量考核纳入到组织建设、干部管理中，作为评价、使用领导班子和领导干部，特别是主要负责人的重要依据。三要建立民主生活会情况通报制度，对会议召开情况、质量测评结果、上年度整改落实情况在一定范围内进行通报，对民主生活会质量不高、效果不佳的要严肃批评，对存在严重问题的要严肃问责。四要规范和完善群众评价机制，特别是加重群众对整改效果的评价分量，通过公开整改方案，公布整改措施，规定整改时限，明确整改步骤，让群众了解和参与整改的全过程，向干部传导必须整改的压力，增强立行立改的动力，使群众评判有据，干部落实不敢懈怠。

参考与建议