

法學專家解讀習近平反腐思路

懲治令不敢腐

政改使不能腐

立法保不易腐

中共中央總書記習近平昨天在中紀委二次全會上全面論述反腐倡廉。「不敢腐的懲戒機制、不能腐的防範機制、不易腐的保障機制」意味什麼？「有腐必反、有貪必肅」目標如何實現？大公報獨家專訪兩次參與中紀委反腐座談的北京大學法學院教授姜明安，展望反腐頂層設計背後的政策方向。

【本報記者隋曉姣北京二十三日電】

姜明安評價，新一屆中央領導在反腐上動作很大，重視程度足夠高，習近平昨天的講話對反腐敗的意義、目標、措施進行了宏觀上的勾勒，稱得上是反腐敗頂層設計。

「習近平講到『不敢腐、不能腐、不易腐』的三個機制，『不敢腐』指的是有腐必反、有貪必肅的懲治機制。」姜明安說。雖然現行刑法對腐敗的處罰很明確，達到一定金額即可處無期徒刑乃至死刑，但腐敗行為並未卻步。他解釋說，雖然最近很多貪官落馬，網絡反腐聲勢浩大，但曝光的仍只是小部分，腐敗查處比例不高導致貪官污吏存有僥倖心理。「不敢腐」主要針對的就是這種僥倖心理，如果紀檢監察部門能及時發現腐敗、主動核實腐敗，加大查處力度，提高查處比例，「不敢腐」的目標就能實現。

「不能腐」靠政治改革

「不能腐」和「不易腐」看似相近卻區分開來，「不能腐」指的是政府把權力下放，從根本上減少腐敗的資本，「不易腐」指的是公權力運行受到制約和監督，腐敗難以實現。

他相信，「不能腐的防範機制」將主要依靠政治體制改革、市場經濟體制改革來實現。他分析說，通過上述改革從根本上把政府的權力下放，轉移到社會、市場，形成「小政府、大社會」的格局。官員沒有大量的權力用來尋租，腐敗的機會自然大大減少。

姜明安認為，現在最重要的，是「不易腐」的問題，即通過制度和法律規定公權力的運行邊界和規則，為腐敗設置障礙，亦即反腐的法治化。他指出，應盡快推動《反腐敗法》、《行政程序法》、《官員財產申報法》、《陽光法案》的立法。「現在我們有《政府信息公開條例》，這應當盡快升格為法律（即陽光法案），這部法律不僅要規範政府信息公開，還要涉及黨務的公開。」

財產公示尚未成熟 可擇虛報官員起步

【本報記者隋曉姣北京二十三日電】中共中央總書記習近平昨天「把權力關進籠子裡」的講話一出，不少學者、網友都呼籲建立官員財產公示制度，讓權力公開透明。北京大學法學院教授姜明安說，官員財產公示現在確實存在條件不成熟的問題，但總要做，不能拖。官員財產公示可從省部級高官開始，或由中紀委對虛假申報的官員先行公示，形成震懾力。

他分析說，官員財產公示之所以推不開，確有技術層面因素。如有些官員有多個戶口，房產、存款未實名。還有財產轉移到國外難以查詢等

習近平說，要加強反腐敗的國家立法。姜明安認為，設立《反腐敗法》規定反腐的體制、權力、責任、手段、方式等十分必要。

成立新部門肅貪倡廉

姜明安解釋說，《反腐敗法》首先要規定反腐敗的體制，理順紀檢、監察、檢察、審計這些和反腐有關的部門的關係，可以考慮把這些部門統一起來，成立一個類似香港廉政公署的機構；並規定反腐機構的權力和職責——如果反腐公職人員失職就是不作為，要追究責任。「建立這種制約、激勵機制，讓這些貓主動去抓老鼠。」姜明安說，這就能提高腐敗查處率，形成「不敢腐」的機制。

《反腐敗法》還可以規範網絡反腐，網絡曝光存在政治鬥爭、造謠誹謗、輿論操縱等問題，因此一定要把網絡反腐納入法治軌道，明確各方的權利義務。

他建議，中紀委應當建立專門的舉報網站，與網絡反腐形成反饋。《反腐敗法》可以規定，在中紀委網站實名舉報的，必須在一定時間內回覆，並通報調查結果。「中紀委主動建網站，可以解決把網絡反腐納入法治軌道的問題。」姜明安說，同樣要考慮到實名舉報後舉報人遭打擊報復的問題，如果舉報人的信息遭到泄露，將追究有關部門的責任，這都需要專門的《反腐敗法》來規範。

倡反腐敗法列立法規劃

姜明安對大公報記者說，1月30日他將作為專家參與討論未來五年的人大立法規劃，到時會提出將《反腐敗法》列入立法規劃的建議。但即使列入立法規劃，一部法律從起草、調研到論證、通過需要經過相當長的時間。他對此深有感觸，「一個行政矯治法就搞了20多年」。但他相信，只要高層下定決心，《反腐敗法》可以很快產生，「三年就能夠做出來」。

問題。另一方面，有些官員財產來自繼承，也有官員從國企老總轉作部長，這些人雖然財產合法，也不願公開。主要是擔憂財產差距過大引發社會不滿，影響社會穩定。當然，也有腐敗官員因為害怕財產公布導致犯罪暴露而加以阻撓。

產生震懾力 縮窄打擊面

「在中紀委的座談會上，我講到財產公示的問題，王岐山書記既沒有否定，也沒有回應。」姜明安認為，現在有一些領導人想要改變這種局面，但又擔心引發社會問題。



▲姜明安相信只要高層下定決心，《反腐敗法》可以很快產生，「三年就能夠做出來」
本報記者隋曉姣攝

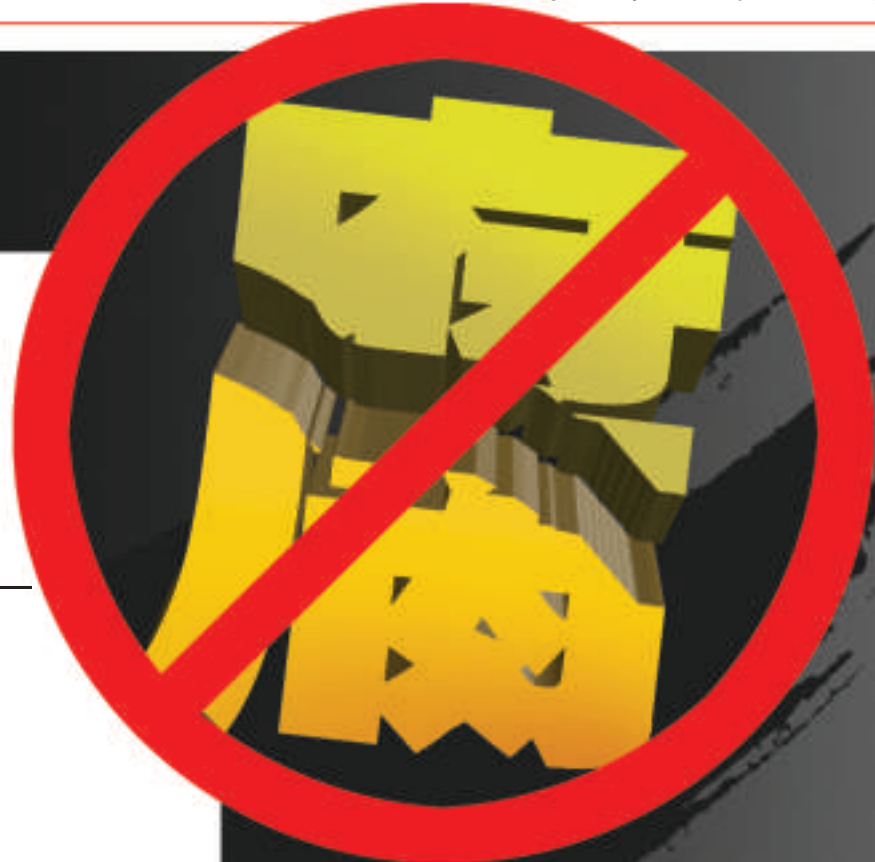


▲中紀委強調，要認真執行領導幹部報告個人有關事項制度，並抽查核實
資料圖片

「但這件事不能不做。」他強調，王岐山向專家們推薦《舊制度與大革命》，講的就是當一個政權壞到一定程度，不改革平安無事，一旦推動改革局面就難以把控的道理。「趁着我們現在還不是壞政府，現在改還來得及。」姜明安說，如果擔心全面公布影響太大，可以把範圍先行收窄，在政治局常委、委員、部長、省委書記等高官間首先形成共識，由這些高層率先公布。

「座談會上我提出的另一個建議是，把虛假申報的官員財產先公布出來。」姜明安說，每年官員們都要向中紀委申報房產、收入，中紀委可以進行核實，誰謊報虛報，就先把他財產公布。對這批官員，民眾可以進一步參與監督。「這樣打擊面不會太大，但會對官員們形成很大的震懾力，不敢謊報。」

今天發布的中紀委全會公報要求「認真執行領導幹部報告個人有關事項制度，並開展抽查核實工作」這與姜明安的建議某程度上形成呼應。



中紀委部署落實 將抽查官員申報

【本報訊】十八屆中央紀委第二次全體會議公報23日對外公布。公報強調，要認真執行領導幹部報告個人有關事項制度，並開展抽查核實工作。

據中新社報道，全會分析了當前反腐倡廉形勢，研究部署了2013年黨風廉政建設和反腐敗工作。全會審議通過了王岐山代表中央紀委常委會所作的工作報告。

全會指出，全黨必須增強憂患意識、風險意識、責任意識，既要堅定果斷刹風整紀，堅決遏制腐敗現象蔓延勢頭；又要樹立長期作戰思想，逐步鏟除滋生腐敗的土壤和條件，不斷以反腐倡廉實際成效推進廉潔政治建設。

全會指出，2013年是全面貫徹落實中共十八大精神的開局之年，要着力嚴明黨的紀律特別是政治紀律，切實轉變領導機關和領導幹部工作作風，認真解決反腐倡廉中的突出問題，推動黨風廉政建設和反腐敗鬥爭向縱深發展。

全會提出，堅決維護黨章的權威性和嚴肅性。廣大黨員特別是黨員領導幹部要認真學習黨章、嚴格遵守黨章。要把維護政治紀律放在首位，嚴肅查處違反政治紀律行為，保證黨的集中統一。嚴肅組織人事工作紀律特別是換屆紀律，確保換屆風清氣正。

全會提出，不折不扣落實中央關於改進工作作風、密切聯繫群眾的「八項規定」。反對形式主義、官僚主義、督促各級領導機關和領導幹部改進調查研究和會風文風。厲行動廉節約，制止奢侈浪費，嚴肅整治公款大吃大喝和公款旅遊行為，繼續從嚴控制黨政機關辦公樓、接待場所等樓堂館所建設，規範公務用車管理和領導幹部出訪活動。嚴格執行廉潔從政有關規定，糾正以權謀私行為。認真執行領導幹部報告個人有關事項制度，並開展抽查核實工作。

全會強調，紀檢監察機關要把監督「八項規定」貫徹落實作為一項經常性工作，制定監督檢查辦法和紀律處分規定，認真受理群眾舉報，強化日常監督，保證各項要求落到實處。加強基層黨風廉政建設，認真解決發生在群眾身邊的不正之風和腐敗問題。

多元監督

鑄牢籠子

鄭曼玲

習近平總書記昨天在反腐問題上再度發聲，一句「老虎、蒼蠅一起打」贏得輿論的普遍讚譽，更讓民眾直呼过瘾。

新一屆中央領導集體上任以來，直搗腐敗「病灶」的動作頻頻，此次習近平的嚴厲措辭，更彰顯新班子有腐必反、有貪必肅的決心。可以說，將權力關進籠子裡、通過制度設計來懲治腐敗，已在江湖與廟堂間形成共識。換言之，現在要討論的不是「蒼蠅和老虎」該不該打，應該研究該怎麼打。

籠子要夠大夠密

習近平強調，要堅持「老虎」「蒼蠅」一起打，絕不姑息。這意味管控制力這個制度的「籠子」必須夠大，才能管得住「老虎」。若只有一些低位階的純技術性制度設計，一旦碰上某些位足夠高、權足夠重的「大人物」，恐怕只能徒嘆奈何。另一方面，籠子要夠密，不留漏洞，否則，對於某些「蒼蠅」來說，就能進出自如。當前，處於權力末端的「蟻貪」普遍存在，他們自以為為刑不上小貪，便長期抱有僥倖心態。但實際上，割去「數額不大」的外衣，它呈現出來的「貪腐」之害同樣是傷國之痛、殃民之禍，甚至因為這些「小官小貪」與基層群眾距離近、聯繫多，造成的影響更直接，更惡劣。如果不下決心實行「零容忍」，就難以在民眾心中維護黨和政府的良好形象。

更重要的是，必須弄清楚，由誰來將「老虎和蒼蠅」關進籠子裡，衍生開去，便是誰來監督「關籠子的人」的問題。如果只是一味強調自上而下的權力制約，依靠少數人來反腐敗，怕是仍然難以擺脫「自己人監督自己人」的無力困境，非但不能從根本上清除腐敗，還可能滋生更多腐敗。

單靠文件難造籠

還應認識到，制度反腐離不開制度的設計，然而，「徒善不足以為政，徒法不能以自行」要是只滿足乃至熱衷於文件文本的起草，似乎形成了文件，就算完成了制度建設，那麼，這樣的「籠子」就形同虛設。實際上，中國政府針對腐敗問題制定的制度規範之多世所罕見，但即使是這樣一張無所不包的天羅地網，也並未醫治好貪污腐敗的沉痾。從根本上而言，造一個「權力」的籠子，就是要對權力進行梳理和調整，形成相互制約、相互監督的結構模式，才能從制度上杜絕「權力自肥」的現象。

說到底，反腐倡廉既是執政黨吐故納新、與時俱進的治黨之舉，又事關國家興衰與民族復興，正如習近平所說，是實現「中國夢」的根本前提。因此，反腐制度設計亦非一般意義上的黨內事務，而應當具有更大的開放性，體現更多的民意基礎，必須凝聚全社會的智慧與力量，充分參與反腐制度的設計、落實和評估。可以說，要將「權力」關進籠子，就要將「權利」放出籠子，形成多元化的監督約束體系，惟其如此，才能對「老虎和蒼蠅」關得牢、也關得長久。

曼玲

時評

百姓心聲

北京

我最關心何時公布官員財產，這項工作提了很久，就算金融數據公布不了，先公布房產。應該搭建公示核實監督體系，並讓我們參與監督。尤其是要建立房產、存款、債券等信息統計平台，提供技術支撐。

余景榮 · 證券師

身為公務員，我對「要坚持老虎、蒼蠅一起打」印象尤其深刻，這比喻說明對各級黨員而言，工作作風上的問題絕不是小事。自八項鐵律出台以來，我們單位不論是會風還是文風都有很大的改變。

李昌 · 公務員



上海



在經濟界反腐領域，應以制度的約束力及法制的執行力，來實施政府反腐職能，同時堅持各項市場化運作，摒棄以長官意志和行政權利辦事的歪風。就習近平的表態看，我對未來內地反腐工作充滿信心，但就現時社會制度和歷史慣性看，未來反腐敗的難度不小。

譚雅玲 · 中國外匯投資研究院院長

總書記對反腐的看法切中要害。反腐敗就是要「對權利有所制約，並使權利充分曝露在陽光之下，陽光才是最好的防腐劑」。近期領導班子對反腐非常努力，但有些問題不可能一蹴而就，就反腐而言有時需要有些技巧性。

李康 · 湘財證券副總裁兼研究所所長