

doi: 10.15936/j.cnki.1008-3758.2020.04.009

体制变迁视角下我国腐败治理 的内在逻辑与战略取向

荣震, 柏维春

(东北师范大学政法学院, 吉林 长春 130024)

摘要: 腐败治理体制变迁的内在逻辑孕育着腐败治理的战略取向。从体制变迁视角出发, 综合运用制度范式对改革开放以来我国腐败治理进程进行理论透视, 从腐败治理体制变迁的内生和外生动力机制、多元治理主体、强制性和诱致性变迁方式三个要素探寻我国腐败治理的内在逻辑。立足于腐败治理进程的内在逻辑, 并结合新时代腐败形势与腐败治理体制改革与完善的实践需要, 归纳总结出我国腐败治理战略取向包括坚持以政党为中心的逻辑支点、法治思维的价值理念和多元主体协同三个方面。

关键词: 腐败治理; 腐败治理主体; 腐败治理体制

中图分类号: D 035.1

文献标志码: A

文章编号: 1008-3758(2020)04-0066-07

The Internal Logic and Strategic Orientation of Corruption Governance in China from the Perspective of Institutional Change

RONG Zhen, BAI Wei-chun

(School of Politics and Law, Northeast Normal University, Changchun 130024, China)

Abstract: The internal logic of the change of corruption governance system breeds the strategic orientation of corruption governance. From the perspective of institutional change, this paper comprehensively uses the institutional paradigm to analyze the process of corruption governance in China since the reform and opening up, and explores the internal logic of corruption governance in China from the three dimensions of endogenous and exogenous power mechanism, multiple governance subjects, and mandatory and induced changes. Based on the internal logic of the process of corruption governance, combined with the situation of corruption in the new era and the practical needs of the reform and improvement of the corruption governance system, this paper summarizes the strategic orientation of corruption governance in China, which includes three aspects: adhering to the logical fulcrum of the Party as the center, the value concept of the thinking of the rule of law and the coordination of multiple subjects.

Key words: corruption governance; corruption governance subject; corruption governance system

党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度, 推进国家治

理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》提出了构建“一体推进不敢腐、不能腐、不想腐体

收稿日期: 2019-12-20

作者简介: 荣震(1976-), 男, 山东梁山人, 东北师范大学博士研究生, 主要从事行政管理研究; 柏维春(1964-), 男, 吉林长春人, 东北师范大学教授, 博士生导师, 主要从事行政管理研究。

制机制”^[1]，并指出要坚定不移推进反腐败斗争，通过思想建设、制度建设等一系列措施，巩固和发展腐败治理成果。从体制变迁视角出发，综合运用制度范式对改革开放以来我国腐败治理体制变迁进行理论透视，从腐败治理体制变迁的动力机制、多元治理主体、变迁方式三个维度探寻我国腐败治理的内在逻辑，并结合新时代腐败治理实践需求，从战略层面归纳我国腐败治理的整体取向对日后腐败治理体制改革与创新具有重要意义。

一、腐败治理的制度主义定义

“腐败”内涵界定是对腐败治理理论开展研究的始点之一。在对腐败内涵的界定中，政治学多从权力属性视角界定腐败内涵，如“腐败通常是指掌握公共权力的人利用权力为自己谋私利的行为”^[2]，“腐败是权力的异化”^[3]等。腐败内涵界定的关键要素是腐败行为主体手中的权力的属性，即有关组织授予的、委托给他们行使的某类权力。本文认为，腐败就是利用委托权力或由委托权力而产生的影响力来为自己或利益相关者谋取私利的行为。腐败是委托权力的异化和反方向运行，腐败行为表明权力代理人违背了权力委托人的意志。

在我国的政治发展框架下，国家治理吸收治理理论的一般内涵与善治理论的基本价值，以党的领导为根本，以人民为主体，通过治理体系和治理能力的构建，不断增进公共利益，并努力实现社会公正。国家治理现代化是国家治理要遵循的路径，也是国家治理要实现的目标。国家治理应当在理念、结构、机制三个层次上实现现代化：在治理理念上强调人民主体、社会公正、权责平衡的价值；在治理结构上构建主体多元、国家与社会良性互动的体制；在治理机制上实现民主化、法治化、科学化的要求。

腐败治理是国家治理的重要组成部分。党的十八届三中全会提出“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”。强调国家治理现代化是中国共产党执政理念的一项创新，是实施“四个全面”战略的必然要求，也是实现社会主义现代化的重要途径。在国家治理的大视角下探究腐败治理是针对当前腐败治理现状考察国家治理状况的一种方式。腐败治理作为国家治理现代化的具

体实施路径，能够反映现实中国家治理存在的问题，为改善国家治理提供分析参照。从另一方面来看，国家治理包含着与腐败治理密不可分的内在逻辑。国家治理现代化为腐败治理提供基本目标与路径支持，明确了腐败治理的方向，提升了腐败治理的科学性与实效性。将腐败治理纳入国家治理的框架，从而在推进国家治理现代化的过程中开展腐败治理，将会极大地提升党的执政能力，深化和拓展腐败治理的理论与实践。

关于腐败治理内涵的研究主要有两个研究方向：一是从理论层面界定腐败治理的概念、基本要素等，厘清腐败治理的内涵轮廓。如黄义英和秦馨认为“清除腐败的行动”是反腐败的逻辑起点，包含了谁在做、做什么、怎样做和做到何种程度等要素^[4]。二是从实践层面提出腐败治理的基本走向。一种研究思路是通过分析当前腐败问题并提出腐败治理系列策略的研究。如肖金明认为，要着眼于物质化、精神化和制度化三个视角全面抑制腐败^[5]。魏岳从路径取向、执纪理念、工作重心、自身建设提出了廉政新常态下腐败治理的综合策略^[6]。另一种研究思路是聚焦某一项腐败治理走向进行深入分析。例如，何增科在其研究中分析了通过制度创新预防和治理腐败是中国共产党在建设社会主义市场经济过程中逐步形成的反腐新思路，也是从根源上预防和治理腐败的重要途径，如对政务公开、财产收入申报等制度进行了论述^[7]。本文将从腐败治理动力机制、腐败治理主体和腐败治理方式三个方面对腐败治理制度变迁的内在逻辑和战略取向展开论述。

二、我国腐败治理的内在逻辑

历史制度主义认为，制度一旦产生并存续发展，就进入了路径依赖时期，但关键节点的存在则有可能引起重大的制度变迁。改革开放以来，我党在反思历史的基础上，不断改革腐败治理体制，致力于腐败治理现代化发展。随着经济社会的转型和腐败形势的变化，腐败治理也在不断发展变化。学术界对改革开放以来腐败治理变迁的研究成果丰富，代表性的观点有：胡杨的权力反腐（1978—1992年）、制度反腐（1992—2005年）和体系反腐（2005年至今）；王侃的组织内反腐（1978至20世纪90年代）、制度反腐（20世纪90年代至2002年）、全方位系统反腐（2002年至今）；宋

广奇的组织反腐(1978—2000年)、制度反腐(2000至今)、法治反腐趋向三阶段划分。本文本着理论研究为实践服务的初衷,将改革开放至今作为腐败治理体制变迁研究的整体长度,对腐败治理体制背后的内在逻辑进行探析。

1. 内生性与外生性:腐败治理的动力机制

历史制度主义认为,需要从两个方面对制度变迁的推动因素展开分析:一是制度所处的政治、经济、文化等外部因素对制度变迁产生的影响,即外生因素;二是制度安排内的各种相关变量(理念、利益、效率)与现存制度之间存在供需不均衡的问题,推动制度变迁以满足制度需求,即内生因素。

(1) 腐败治理体制变迁的外生因素

新制度主义认为,制度的变迁往往受外生因素的影响。这些外生因素构成了腐败治理体制变迁的外生性动力,主要包括经济层面、政治层面、社会和文化层面。

第一,社会主义市场经济体制发展与完善的基本诉求。中国共产党反腐意识的觉醒和腐败治理的起步是与改革开放后市场经济的发展同步进行的,这意味着随着社会主义市场经济体制的建立和完善,腐败治理面临的经济条件也在发生深刻变化。换言之,市场经济对于中国腐败治理的影响是全方位的,从根本上改变了腐败治理的经济基础,凸显了传统腐败治理思路和目标取向的不适应性。从总体上看,目前中国的腐败治理在市场体系中发挥保障功能的情况是基本正常的,几乎所有人都认同,市场经济条件下反腐问题只能坚持和加强而绝对不能有丝毫的削弱,但也必须清醒地认识到,随着市场经济体制的不断完善,腐败治理体制必须适应新形势和新任务,不断探索新内容、新方式和新途径。

第二,社会主义政治体制优化发展的要求。导致腐败治理体制不适应性的政治变量有政治民主化、政治意识形态、政治文化,以及执政党路线的变化等。例如,一个国家在威权政治体制下的发展初期,一般只会关注经济发展问题。然而,随着民主化程度的提高,民众对政党的清廉程度有了更高的要求。改革开放初期,民众最亟需解决的问题是温饱问题,对政府的期待是发展好经济,解决温饱问题并提升物质生活水平,对腐败的容忍程度较高。随着我国经济社会不断发展,人民生活水平不断提高,人民对执政党、对政府的要求

也在发生变化,期待社会更加公平、公正,政府更加透明、更加廉洁。在民意觉醒的过程中,腐败治理体制要回应民众的呼声,不断完善与优化,做好腐败治理工作以达到公众满意。

第三,文化、社会进步的有效推动。廉政是多元社会的有效保障。随着中国进入社会转型的新时期,经济社会结构也发生着亘古未有的巨大变化。这一背景下,社会群体进一步分化、利益关系更加纷繁复杂、社会矛盾更加凸显,社会价值取向、结构、权利诉求和利益博弈呈现多元化特征。上述这些多元化问题给中国的发展带来前所未有的机遇与挑战:多元化既能促进社会活力增强,使中国有可能进入高速发展轨道,也能导致矛盾凸显和复杂化,成为中国发展道路中的“绊脚石”。这些都对腐败治理提出了新要求。

(2) 腐败治理体制变迁的内生因素

外生动力是基于客观外部因素“倒逼”而被动地开展的制度变迁,而内生动力则是一种积极主动的“自我革命”式制度变迁,它是执政党发展的必然选择,也是国家治理现代化的内在要求。

纵观改革开放以来我国腐败治理体制的变迁历程,无论是从腐败治理的目标还是从现实的腐败治理举措来看,腐败治理都与国家治理存在共通性。国家治理是实现社会主义现代化的系统工程,由于腐败问题涉及国家生活的方方面面,对腐败的治理成为国家治理的一项重要内容。一方面,腐败治理是国家治理的应有之义。腐败滋生的主要根源是公共权力的异化,而公共权力的异化则是国家治理不善的结果,当公共权力缺乏外部的监督与制约时,其异化往往有可能变为现实。因此腐败的产生与法制不健全,无法有效监督、制约权力有关。而完善国家治理结构,规范权力运作,实现权力廉洁高效运行,是推动国家治理现代化的一个关键。另一方面,腐败问题与国家治理的目标相违背,要推进国家治理现代化,必须要开展腐败治理。国家治理的目标是要通过治理体系的构建与完善以及治理能力的提升,促进社会公平,增进公共利益。

2. 主体协同性:腐败治理的行动主体

在我国腐败治理体制变迁过程中,党、政、司法机关承担反腐败职责的部门,是专门的腐败治理主体,人大、政协等是以立法、监督等形式作为间接的腐败治理主体,而第三部门、公众、媒体则是发挥外部监督与助推作用,是腐败治理的参与

主体。

(1) 党、政、司法机关的专门腐败治理机构

党的纪律检查机关、行政系统内的监察机关和司法系统内的检察院三个专门腐败治理机构。其中，中纪委的腐败治理历史最久，自1927年中共五大成立以来就在中共中央及地方党委的领导下对党员干部遵守党纪国法的状况进行检查和督促。新中国成立以来后，纪律检查委员会经历了建立到取消的曲折历程，直到改革开放后才得以恢复重建，并在此后的腐败治理中承担越来越多的职能。政府系统的监察机关对行政人员的权力监督起到了重要作用。回溯其产生和发展的历史，监察机关也历经了与纪检委分分合合的变迁。与纪检监察机关作为专门的反腐机关不同，反腐败只是检察院的众多职能之一。同时，并非所有腐败案件都能进入检察院办案程序。2018年第十三届全国人民代表大会第一次会议审议通过的国务院机构改革方案，将中华人民共和国监察部并入新组建的国家监察委员会，中华人民共和国国家预防腐败局并入国家监察委员会，不再保留监察部、国家预防腐败局，对专门的腐败治理机构进行了进一步整合。

(2) 人大和政协的监督

党的十八大以来，习近平总书记多次强调各级国家机关要自觉接受人大依法监督和政协民主监督。在腐败治理中，人大、政协作为间接治理主体，它们虽未直接承担腐败治理职责，但在实际运行中被赋予了腐败监督的功能。其中，人民代表大会及其常委会是国家权力机关，在腐败治理中具有独特的功能和优势。一方面所有与腐败治理相关的法律和法规必须经人大的批准方可生效，人大批准通过的《监察法》《公务员法》《行政处罚法》等都对腐败治理起到了举足轻重的作用。另一方面，人大所承担的任免、监督、检查、审议等职能也间接起到抑制腐败作用，具体表现在：第一，行使任免权，地方行政首脑涉及腐败问题由人大常委会罢免其人大代表资格和行政职务。第二，行使法律赋予的各种监督职权，包括询问权、质询权。其中，质询权是人大拥有的最具强制力的监督权力之一，在全国人大举行会议期间，人大代表有权对行政部门特定事项提出质询案。第三，执法检查。对各级政府部门执行相关法律情况进行执法检查。第四，听取和审议有关部门的工作报告。第五，预算审查等手段。

人民政协在腐败治理中发挥出的作用也不可忽视。民主监督是人民政协的三大职能之一，也是人民政协参与腐败治理的主要方式。作为制度化民主监督的重要力量，政协聚集了各行业、各阶层的精英人士，具有不可比拟的聚集政治精英智慧和反腐专业的优势。进入新时代以来，我国从完善民主监督环节、完善提案制度、完善知情机制和沟通机制等方面不断完善政协的民主监督，如地方各级党委、政府、各部门聘请政协委员担任党风巡查员、特邀监察员等职务，为民主党派的民主监督提供了坚实保障。

(3) 社会参与主体

社会主体是腐败治理重要参与主体。近年来，公众、媒体等社会主体通过网络举报腐败行为，掀起的反腐败浪潮等实际行动，都彰显其在腐败治理中的实质性作用越来越大。社会参与主体的主要形式包括公众参与和社会组织参与。公众参与是指民众以各种方式推动廉政建设的过程。中国共产党成立以来一贯注重人民群众在腐败治理中的作用，提出的反腐败领导体制和工作机制中将“人民群众广泛参与”同“党委统一领导、党政齐抓共管、纪委组织协调、部门各负其责”并列提出。公民参与腐败治理也是人民当家作主的民主权利的一种形式，随着我国民主政治制度的不断完善，公民个体对公共权力的监督开始凸显。随着互联网的普及尤其是自媒体的兴起，公民个人的力量不断强大，网络反腐成为公民参与腐败治理的重要阵地。当前，我国公众监督的主要方式有举报、信访、通过自媒体引起关注、极端情况下的群体性事件等。社会组织参与是以社会组织团体形式参与腐败治理，其作用发挥主要有两个途径：一是高校、科研院所等机构的腐败治理研究专家通过理论研究和实践调研凝聚理论共识、总结实践经验，为国家腐败治理的战略布局和政策决议提供科学理论依据。二是咨询机构等社会组织通过与政府部门达成合作，开展廉政评价和管理工作。

3. 强制性与诱致性：腐败治理的变迁方式

改革开放以来，我国腐败治理体制的变迁始终延续自上而下的强制性变迁模式，但随着我国社会主义民主政治建设的不断推进和公众参与腐败治理机制体制的完善，以及网络等新兴媒体的监督发展，在强制性变迁模式为主导基础上，我国腐败治理体制变迁也呈现一定的诱致性变迁方式

的特质。

(1) 强制性腐败治理体制变迁

腐败治理体制的强制性变迁是自上而下通过政府法令引发的国家强制推行的腐败治理体制的变迁。具体而言,强制性腐败治理体制变迁具有两个层面:第一个层面是相对于社会公众,腐败治理体制变迁是以党政为核心主体,通过颁布法令、政策引导腐败治理体制发生变迁。第二个层面是相对于地方党政机关,党中央、国务院等中央决策力量的作用最大,占据主导地位。总体而言,自上而下的腐败治理体制变迁模式是与我国政治、经济、社会及其他领域的制度改革一脉相承的,也是由我国特色社会主义政治体制所决定。作为国家治理体系的“下位”体制,腐败治理需要与政治体制、经济体制相适应,这也决定了自上而下的强制性腐败治理体制占主导。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把全面从严治党纳入战略布局,推动全面从严治党取得重要阶段性成果,党内政治生活呈现新的气象,反腐败斗争压倒性态势已经形成。可以说,这种自上而下的强制性腐败治理体制为反腐取得重大进展奠定了基础。

(2) 需求诱致性腐败治理体制变迁

林毅夫指出,制度变迁往往是诱致性与强制性共同作用的结果^[10]。诱致性制度变迁是使更有效率的制度替代原有无效的制度安排。尽管我国腐败治理体制的变迁历程显示自上而下的、以党政机关为主的强制性变迁为主旋律,但也不可否认自下而上、社会力量参与的诱致性变迁。同样,诱致性腐败治理体制变迁也有两个层面:一是个人、社会团体等社会力量为主要推动者;二是自下而上的合法性权威。

诱致性腐败治理体制变迁过程中,公众个人、社会团体等社会力量是重要推动者。尽管强制性体制变迁中的党政专门机构具有专业性、权威性等特点,但是仅靠专业机构不能使腐败治理效能最大化,一是人力物力的有限性使专门机构无法最大限度地实现自上而下的监督;二是“谁来监督腐败监督者”的悖论存在有时会导致“官官相护”的现象。上述这两个弊端只有引入社会力量监督才能有所突破:一方面,以多数人监督少数人可以实现腐败治理“无死角”。另一方面,作为利益相关者和利益受损者,社会公众等力量具有揭发腐败的动力。

改革开放以来,我国在以党政为核心推动力

量基础上,也为社会力量制度化参与腐败治理提供了渠道,使社会主体成为腐败治理体制变迁的重要推动力。近年来,互联网的充分发展和自媒体平台日益普及,更是催生了日益崛起的社会性参与腐败治理的态势。社会参与腐败治理的需求也是基于自上而下强制性腐败治理弊端的一种改进需求。为回应这种腐败治理的社会参与需求,腐败治理体制变迁的核心行动者也逐渐为社会力量参与其中提供方便。2003年,最高人民检察院建立了网络举报平台,这也被视为我国网络反腐的开端。随之,中纪委监察部也公布了中央纪委信访室、监察部举报中心网址,并于2009年开通了12388举报热线,而最高检则开通了12309举报热线。十八大以来,严峻的反腐态势和社会力量参与网络反腐热情高涨,网络举报数量急剧上升。诱致性腐败治理体制变迁方式也存在一定的局限性,如群众的监督专业性不足、从众心理等原因导致公众参与腐败治理理性不足,有些参与方式过于激进,影响社会稳定。

值得注意的是,强制性腐败治理体制变迁方式与诱致性腐败治理体制变迁方式是互补而非替代关系。改革开放以来我国腐败治理体制变迁历程也显示,只有以党政机关为主体的变迁方式和以社会力量为主体的变迁方式相结合,腐败治理体制变迁的方向才能不偏离轨道,具有持续性。

综上所述,腐败治理有其内在运行逻辑,从动力机制来看,社会主义市场经济体制发展的基本诉求,社会主义政治体制优化发展以及文化、社会进步要求是腐败治理体制变迁的外生性动力,而执政党的自觉反腐和国家治理现代化的内在诉求是腐败治理体制变迁的内生性动力。从变迁的行动者看,党政法等专门反腐机构是腐败治理主体,人大、政协等是间接腐败治理主体,公众、媒体是社会参与主体。变迁方式上看,以党政机关为主体的,自上而下的强制性变迁模式是主导,是主旋律,而以社会力量为主的自下而上诱致性变迁模式发挥参与力量。从腐败内在逻辑来看,我国腐败治理取得了巨大的成绩,但同时也存在一些问题,如从腐败治理的行动主体看,腐败治理主体协同性不足。既有党、政、司法等机关的协同性不足,又有其他主体的协同性不足。从腐败治理变迁方式上看,腐败治理供给强制性变迁与需求诱致性变迁推动力作用不均衡。以党政为核心的强制性腐败治理体制变迁,在一定程度上是设置了

严格的参与壁垒,其他利益主体并不能随意加入其中。

三、我国腐败治理的战略取向

党的十八大以来,我国腐败治理有了新的发展特征,因此,必须站在新时代的历史方位上,按照党中央的总体部署,结合新时代腐败治理的实践需要,归纳总结我国腐败治理的整体战略取向,推进中国特色腐败治理体制的改革与完善。

1. 坚持以政党为中心的反腐逻辑支点

腐败治理既是一种国家行为,也是一种政党行为^[8]。中国共产党是从领导人民进行反帝反封建斗争中获得政权,建立国家。这种政党与国家的关系逻辑也决定了腐败治理体制的改革与完善必然是要以政党为中心的逻辑支点^[9]。

执政党的“自我革命”是腐败治理体制变迁的内生性动力,深化纪检监察制度改革,完善腐败治理体制,要坚持党的统一集中领导,这是党探索长期执政条件下自我监督、实现自我净化的有效路径。我国的基本国情、政治体制、政治传统决定了所有行使国家公权力的机构和公职人员的权力是由党和人民赋予,因此需要对人民负责,受党和人民监督。改革开放以来的反腐基本经验也表明,正是在党的集中统一领导下,我国反腐败斗争才取得了压倒性胜利。在新时代,我国腐败治理体制的持续深化改革,也必须坚决维护党中央的权威和集中领导,将其贯穿到腐败治理体制改革的全过程和各方面。具体而言,一是要建立起党统一领导下的国家腐败治理机构,将反腐倡廉的领导权牢牢掌握在党的手中,强化党中央集中统一领导,推动各级党委担负起管党治党的政治责任;二是要在思想政治行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致,坚决贯彻党中央关于全面从严治党、党风廉政建设等战略部署。

以政党为中心展开的腐败治理是为了提升执政党的合法性和有效性,从而实现长期执政的目标^[10],主要包含三个层面:一是腐败治理要与党的建设紧密结合。中国共产党作为中国特色社会主义事业的全面领导者,腐败治理必须与党的建设紧密结合,通过反腐倡廉促进党的建设,提高党员尤其是党员干部拒腐防变的能力。二是腐败治理应与党的执政能力紧密联系。于党而言,反贪污受贿仅是一种底线要求,通过反腐倡廉,达到不

断提升党的执政能力才是终极目标。三是腐败治理应与党的民主建设紧密联系。在实践中,某些一把手的“一言堂”问题导致经济社会发展中的决策失误和腐败问题,从而造成公共财产的浪费和损失。党的民主建设是防止这一问题的重要途径之一。

2. 坚持以法治思维为主导的反腐价值理念

习近平总书记指出,要善于用法治思维和法治方式反对腐败,加强反腐败国家立法,加强反腐倡廉党内法规制度建设,让法律制度刚性运行^[11]⁴⁹。“没有制约的权力必将走向腐败。”法治反腐是利用法律制度来限制公权力的行使范围、规范公权力的履程序,从而使领导干部没有腐败的空间。

首先,法治反腐的前提和基础是制定和完善腐败治理相关的立法,保证权力制约有法可依:一方面要加强腐败治理相关的国家法律规范和党内纪律法规的制定和完善,保证权力在法律规定范围内运行。针对反腐倡廉实践中的新问题和矛盾,不断对国家法律和党内法规进行查漏补缺,为腐败治理提供有效的法律依据。另一方面,要强化国家法律与党内法规的协同互联,构成严密的权力“笼子”。其次,提高法律执行力。在权力制约和腐败治理相关法律法规执行过程中,面临着多重博弈。如权力与金钱的博弈,权力与人情的较量等。一些执法人员在执法过程中难以抵抗上述因素的干扰,导致权力制约力量失衡、腐败治理执法不严、违法不究等问题存在。应该加强法律法规的执行细则制定,使法律本身更具有操作性和执行性,从立法层面提升法律法规的执行效力;同时,也应该加强对执法部门的规范和约束,做到“监督监督者”,避免权力监督者本身沦为腐败重地的“灯下黑”情况出现。再次,提高司法威力,保证权力制约的警戒底线。在腐败治理中应积极提高司法反腐的威力:一是捍卫司法独立,只有提高司法机关行使惩治腐败职能的独立性,才能更加有效发挥其权力制约的功能;二是提高司法公信力,在审判过程中必须做到独立无干扰,严守社会公平正义的最后警戒底线;三是防止司法腐败,司法机关腐败会严重挫伤公众对法律的信任,在捍卫司法独立、保证司法公信力的基础上,必须严防司法腐败。最后,提高守法意识。法治反腐除了要求权力所有者依法行使权力,还要求公民应具有守法意识,由内而外尊重和信仰法律,从而形成

有效的廉洁文化。

3. 坚持多元主体协同的反腐行为取向

腐败作为一个世界性的难题,对其治理从来都不是单一主体所能承担的任务。改革开放以来的腐败治理实践中一直存在着多元治理主体。进入新时代,腐败治理体制改革与完善需要坚持多元主体协同的腐败治理取向。

第一,增进体制内多元治理主体之间的互动协同。根据党章的规定,党的各级纪律检查委员会的主要任务是严明党的纪律,查处腐败行为,维护党的集中统一^[12]。而行政监察则主要负责对行政监察对象执法、廉政、效能情况进行监察。2018年国家监察委员会成立之后,同中央纪委合署办公,履行纪检、监察两项职责,同时不再保留监察部、国家预防腐败局。国家监察委员会的成立在一定程度上整合了政党、政府和司法机关的腐败治理职能,有助于构建党委统一指挥、全面覆盖、权威高效的权力监督体系,提高了腐败协同治理效能。在未来的腐败治理体制改革与完善中应该进一步捋顺机构改革后的职能分配与互动协同问题。

第二,促进体制内外多元主体的协同配合。新时代腐败治理体制的改革与完善需要体制内外多元主体的协同配合。一是要拓宽社会参与腐败治理的渠道,在公众参与腐败治理动机十足的情况下,需要政府为公众参与提供合法的渠道,以使其反腐功能能够有效发挥。二是优化腐败治理的社会参与机制。在腐败治理规划制定环节,体制内腐败治理机构要借鉴制定经济社会发展规划、出台法律法规及公共政策时征求社会意见建议的做法,最大限度吸纳民智民意。三是畅通体制内腐败治理机构接收社会参与主体信息渠道,最大限度实现公民和社会力量通过批评、建议、检举、揭发、申诉、控告等方式,对公权力行使的合法性与合理性进行监督。

四、结 语

在当前反腐实践坚持标本兼治、综合治理的背景下,腐败治理越来越展现为一项系统工程。这项系统工程对于国家治理体系、国家治理过程

和治理目标实现具有重要作用^{[11][12]}。从腐败治理的内在逻辑透视,我国腐败治理体制变迁动力机制是内外因素共同作用推动腐败治理体制的不断变革与完善。其中,推动腐败治理体制变革与完善的行动者既有政党、政府、司法机关为核心的专门腐败治理机构,也有人大和政协为主的间接治理主体,还有公众、新闻媒体在内的社会参与主体。在腐败治理体制变迁的过程中,既存在自上而下的强制性变迁模式,也存在自下而上的诱致性变迁模式。腐败治理依据新时代我国腐败治理体制改革面临的制度环境,要坚持以政党为中心的逻辑支点、法治思维的价值理念和多元主体协同三位一体的腐败治理战略取向。

参考文献:

- [1] 习近平. 关于《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》的说明[EB/OL]. (2019-11-05)[2020-02-10]. <http://cpc.people.com.cn/n1/2019/1105/c64094-31439417.html>.
- [2] 刘春. 关系党和国家生死存亡的严峻斗争——论反腐败的意义[N]. 工人日报, 1997-12-22(1).
- [3] 刘金国. 权力腐败的法律制约[J]. 中国法学, 2000(1): 40-41.
- [4] 黄义英,秦馨. 反腐败的理论内涵及发展趋势——反腐败的法治认同功能研究系列论文之二[J]. 廉政文化研究, 2018,9(2):16-21.
- [5] 肖金明. 论政治腐败及其控制——政治文明不能忽略的论题[J]. 法学论坛, 2004(3):20-29.
- [6] 魏岳. 廉政新常态下腐败治理的路径选择[M]//太湖廉政论丛(第一辑). 无锡:江南大学廉政与治理研究中心, 2015:15.
- [7] 林毅夫. 关于制度变迁的经济学理论:诱致性变迁与强制性变迁[M]. 上海:上海人民出版社, 1994:21.
- [8] 李翔. 反腐败法律体系构建的中国路径研究[M]. 上海:上海人民出版社, 2013.
- [9] 林尚立. 以政党为中心:中国反腐败体系的建构及其基本框架[J]. 中共中央党校学报, 2009,13(4):21-27.
- [10] 十八大以来重要文献选编(上)[M]. 北京:中央文献出版社, 2014:135.
- [11] 习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编[M]. 北京:中央文献出版社, 2015.
- [12] 禹辉映. 中国共产党净化党内政治生态的历史考察[D]. 长沙:湖南师范大学, 2019.