

法学论坛

中国反腐败的策略选择

——党规与法制的二元互动

丁琪¹ 郭旨龙²

(1. 中国纪检监察学院, 北京 100877 ;

2. 英国格拉斯哥大学, 格拉斯哥 G128QQ)

摘要:十八大之后党和国家所推进的反腐败行动进入了新常态, 出台了一系列新型的反腐策略, 并且党的政策和法律制度的革新筑牢了反腐败策略的二元结构, 推动了反腐败的制度化 and 科学化发展。但为确保反腐败的制度化与法治化, 需要认真检视当前的反腐策略, 从把握全面从严治党的核心精神、遵守反腐败的程序规范、注重政策与法律的衔接三方面, 推动反腐败工作稳步走向治标之路。

关键词: 反腐败策略; 党内法规; 法律制度; 二元互动

中图分类号: DF636 文献标识码: A 文章编号: 1674-9502(2016)01-001-10

中国的反腐败工作已经步入新阶段、深层次。从中纪委的两次年度总结来看, 两次会议对前一年的总结和下一年的展望存在很大不同:“三次全会”着重强调加大惩治腐败力度, 完善监督制度; 而“五次全会”则着重介绍纪律检查体制改革成果, 强调从严治党、依规治党, 推动组织和制度创新。“五次全会”对反腐败工作的部署, 表明党中央和中纪委已经开始布局从体制和制度上筑牢反腐败力量, 反腐败工作开始进入制度高效规范运行的时代, 这就是反腐新常态。同时, 在2015年下半年, 反腐败制度建设成果显著。党内法规上, 新版《廉洁自律准则》、《纪律处分条例》的出台织牢了纪律之网; 刑事法律上, 《刑法修正案(九)》对于贪污贿赂犯罪部分也做出了重大修改。由此, 党的政策和法律制度两方面的革新促成了十八大以来所采取的反腐败策略的升级换代。

一、当前腐败犯罪的基本态势

腐败犯罪是国家工作人员以及公司、企业或其他单位的工作人员利用职务之便实施的贪污受贿行为。当前的腐败存在经济腐败犯罪持续蔓延、政治腐败逐渐凸显、作风腐败日益盛行的现状, 并且体现于各种党内纪律处分和司法判决的案件中。十八大报告指出反腐

作者单位: 1. 中国纪检监察学院; 2. 英国格拉斯哥大学 收稿日期: 2016-12-19

何家弘:《中国腐败犯罪的现状评估》,《现代法学》2014年第6期。

张西道:《十八大后反腐形势与防治路径研究》,《理论研究》2013年第5期。

败必须坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防方针，全面推进惩治和预防腐败体系建设。始终保持惩治腐败高压态势，坚决查处大案要案，着力解决发生在群众身边的腐败问题。十八大前后的腐败犯罪状况和反腐败行动力度的差异性，可以通过近年来的反腐败数据揭示。

一是十八大前后纪检监察机关的反腐数据有明显变化。中央纪委历次全会工作报告显示十八大之前的2008至2011年4年间全国纪检监察机关平均立案13.5万件、结案13.4万件、给予党纪政纪处分14.1万人、涉嫌犯罪被移送司法机关处理0.52万人；而十八大之后的2013至2014年2年间全国纪检监察机关平均立案19.9万件、结案19.6万件、给予党纪政纪处分20.7万人、涉嫌犯罪被移送司法机关处理1.08万人。由此可见，十八大以来我国反腐败力度空前，十八大成为了我国反腐败行动的明显的分水岭。另外，根据历年《中国共产党党内统计公报》公布的党员人数数据，及历年的中央纪委全会工作报告公布的党纪政纪处分人数，可以得出近10年来党员的平均违纪违法率为1.8‰（如表1所示），并且十八大后党员违纪违法率有较大幅度提升。

表1 近10年党员违纪违法率

年份	党员人数(万人)	党纪政纪处分人数(万人)	党员违纪违法率
2005	7080	11.5	1.6‰
2006	7239	9.7	1.3‰
2007	7415.3		
2008	7593.1	13.4	1.8‰
2009	7799.5	13.9	1.8‰
2010	8026.9	14.7	1.8‰
2011	8260.2	14.3	1.7‰
2012	8512.7		
2013	8668.6	18.2	2.1‰
2014	8779.3	23.2	2.1‰

二是十八大前后检察机关反腐数据亦有明显变化。从历年的最高人民检察院工作报告中公布的检察机关直接立案侦查人数，可以直观看出近十年检察机关从事反腐败工作的力度与成绩（如图1所示）。从上述数据可看出，近10年来全国检察机关直接立案侦查案件的数量呈现持续上升的趋势，且在十八大之后突破5万人/年。

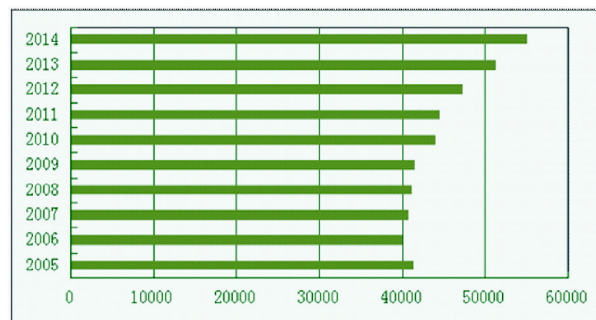


图1 近10年检察机关直接立案侦查人数

数据来源：2006-2015年最高人民检察院工作报告。检察院直接立案侦查案件情况包括贪污、贿赂、挪用公款、集体私分、巨额财产来源不明、滥用职权、玩忽职守、巡视舞弊及其他行为。

以上纪检监察机关和检察机关近10年来反腐败工作的数据显示,腐败行为在我国是长期的持续存在的,并且在最近10年间没有出现减缓的现象,反而是一种平稳上升趋势,这也证实了国家反腐败斗争形势依然严峻复杂。但是上述数据并不能表明中国近十年来的腐败犯罪状况比就之前恶化了。首先,腐败犯罪往往具有较长的潜伏期,腐败犯罪的案发具有滞后性。党的十八大之后的反腐行动针对的对象主要是存量反腐,即那些被绳之以法的犯罪官员并不是十八大之后才开始实施贪腐犯罪行为的,诸多贪腐官员的贪腐时间长达10年甚至20年。其次,腐败犯罪具有很强的隐蔽性,已经查办的腐败案件只是实际发生的腐败案件的一部分。换言之,腐败犯罪存在犯罪黑数,因此这些数据并不能真实全面地反映中国腐败犯罪的状况。总之,中央总结的“严峻复杂”的形势能够准确反映现阶段中国腐败犯罪的现状。那么,面对严峻复杂的反腐败斗争形势,新型的反腐刑事政策应运而生。

二、当前反腐策略的二元结构

反腐策略是关于预防和惩治腐败犯罪的政策部署、制度设计等,现阶段的反腐策略主要包括党的政策、刑事政策和具体的法律制度的相互配合。首先,改革开放以来,党的反腐败政策在不同时期呈现不同特点。从邓小平提出“一手抓改革开放、一手抓惩治腐败”,江泽民提出“惩治腐败要标本兼治”,胡锦涛提出“反腐败关系人心向背和党的生死存亡”的重大理论,再到习近平提出“以零容忍态度惩治腐败”、“老虎苍蝇一起打”等重大反腐政策,体现了党和国家反腐败政策的与时俱进。其次,宽严相济是我国最基本的刑事政策,而最高司法机关发布的一系列司法文件则显示出了对职务犯罪行为从严惩处的立场。如2006年最高人民检察院《关于在检察工作中贯彻宽严相济刑事司法政策的若干意见》规定,要加大对职务犯罪的查处力度,提高侦破率,降低漏网率。2010年最高人民法院《关于贯彻宽严相济刑事政策的若干意见》规定,对于国家工作人员贪污贿赂的严重犯罪,要依法从严惩处。再次,党的政策、刑事政策不仅影响刑事犯罪问题的治理方向,而且影响一定时期具体法律的立法状况,十八大以来的党内法规和刑事法律都进行相应调整。在从严打击腐败犯罪的背景下,十八大之后党中央在党的政策和法律制度的二元结构上革新了反腐策略。

(一) 党的反腐败政策的全面革新

1. 实体上的全面从严

实体上的全面从严主要体现在“老虎苍蝇一起打”的反腐策略上。2013年1月22日习近平在十八届中央纪委二次全会上首次提出,要“坚持‘老虎’、‘苍蝇’一起打,既坚决查处领导干部违纪违法案件,又切实解决发生在群众身边的不正之风和腐败问题。”一般而言,人们将“老虎”理解为严重违纪违法的腐败高官,甚至特指出现腐败问题的中管干部;“苍蝇”则指违反“八项规定精神”,存在“四风”问题的一般国家公职人员。而按照官方的解释,“老虎”对应着违纪违法的领导干部,“苍蝇”对应着发生在群众身边的腐败问题。

王洁、丁琪:《正确认识中国反腐成绩的国际评价——以“透明国际”排名为切入点》,《中国党政干部论坛》2015年第10期。

何家弘:《中国腐败犯罪的现状评估》,《现代法学》2014年第6期。

赵秉志、彭新林:《习近平反腐倡廉思想研究》,《北京师范大学学报(社会科学版)》2015年第5期。

劳东燕:《罪刑规范的刑事政策分析——一个规范刑法学意义上的解读》,《中国法学》2011年第1期。

自此，“老虎苍蝇一起打”为全社会所熟知，甚至成为中国反腐败行动的标志性刑事政策。

“老虎苍蝇一起打”策略具有重大的实体法治意义。首先，坚持了法律面前人人平等的基本法治原则。“老虎苍蝇一起打”本身就彰显了平等的法治原则，该策略是依法治国、从严治党战略决策之下的一项整体性政策，与十八大之后的整个社会改革措施紧密联系。其次，贯彻了罪行相适应的原则。将腐败分子区分为“老虎”与“苍蝇”本身是坚持了刑罚必须与行为人的罪行和罪恶相一致，综合行为人的罪行和罪恶的轻重来决定刑种及其幅度。同时，“老虎苍蝇一起打”是一项持续性的反腐败制度，在策略执行上体现科学性。十八大之后“老虎苍蝇一起打”的执行体现出了一定的阶段性，即第一阶段是以中央纪检监察机关从中央层面的“打虎”风暴为起点，启动“老虎苍蝇一起打”策略；第二阶段是“打虎”行动由中央推向地方，促使地方纪检监察机关进行体制改革，落实“老虎苍蝇一起打”的刑事政策；第三阶段是“打虎”速度减缓但仍保持力度，地方“拍蝇”行动迅速开展。当然，三个阶段没有把“打虎”“拍蝇”行动绝对隔开，但总体来说是“打虎”先行、“拍蝇”在后。其三，体现了刑罚的不可避免性。“打虎”“拍蝇”的力度是一致的。在持续惩处严重违纪违法的“老虎”的同时，继续深入铲除发生在人民群众身边的腐败问题，特别是惩处“小官巨贪”的腐败问题。

2. 程序性上的法纪分开

程序上的法纪分开主要体现在“快查快结”的反腐策略上。“快查快结”是对纪检监察机关查办案件工作提出的新要求和新理念，强调进一步严格办案时限要求，提高办案效率。“快查快结”作为一项程序性的刑事政策，要求纪检监察机关进行纪律审查工作时严格遵守时限要求，厘清自身职责，及时将案件移送司法机关。在“快查快结”的刑事政策下，违纪违法案件中纪检监察机关纪律审查时间大幅缩短，司法机关能及时介入案件，保障案件程序正义的实现。

依据1994年颁布的《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例》，一般情况下纪检监察机关在纪律审查工作中最长时限为6个月，特殊情况下可超过6个月。在查处重大腐败案件等特殊情况下，由于纪检监察机关的提前介入，可能会出现纪检监察机关代替检察机关进行侦查取证的现象。但从近年来发生的几起腐败犯罪案件来看，纪检监察机关在反腐败案件中的定位正在发生变化，逐步还原至其查处党内违纪违法的职能。这也是反腐败体制法治化的重要体现。截至2015年7月底，中纪委“打虎”人数已达105人，除去31名军级以上军官，十八大以来共有74名省部级高官落马。其中，许爱民、赵智勇、张田欣、衣俊卿和付晓光5人仅涉及违纪问题，亦即十八大以来真正涉及严重违纪违法问题的中管干部（军队除外）共有69人。根据公开的信息分析，69人中已有52人经纪律审查终结移送司法机关，其中审查时限3个月以下的13人、3至6个月的27人、6个月以上的12人，并且王敏案的纪律审查工作时限仅为15日。（如下图2所示）即在正常时限内审查终结的案件占76%，有特殊审查需要的案件仅占24%。所以，“快查快结”的程序性刑事政策要求已经充分体现于纪检监察机关的纪律审查工作中。同时，在纪律审查终结的52人中已有20人经检察机关侦查终结并提起向法院诉讼，经计算该20人的平均刑事侦查期限约为8个月。

裴显鼎：《“老虎”“苍蝇”一起打的深远法治意义》，《中国法律评论》2012年第4期。

贺夏蓉：《“快查快结”高效惩治有效遏制》，《中国纪检监察报》2014年1月10日。

高通：《从近年反腐败大案看我国反腐的法治向度》，《广西大学学报（哲学社会科学版）》2015年第3期。

而依据刑事诉讼法该类案件皆属于重大复杂案件、重刑案件或需要采取特殊侦查措施的案件，所以平均约 8 个月的侦查期限也体现了“快查快结”的刑事政策。

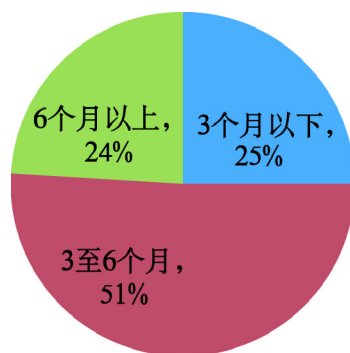


图2 十八大以来纪律审查终结案件期限

“快查快结”的刑事政策不仅体现了对反腐败工作效率的要求，而且体现了对反腐败工作质量的要求，即要求纪律审查工作与职务犯罪侦查工作分开，严格按程序反腐败。这就带来了反腐败工作的变化，譬如纪检监察机关在调查腐败问题时，只需确定一项犯罪事实，即可将案件移交检察院，由检察院负责侦查被调查人所涉的犯罪问题，然后由检察院按其查清的事实与证据向法院提起公诉。换言之，“快查快结”让国家司法机关在反腐中发挥了更大的独立的作用。

（二）国家反腐败法律制度的即时革新

在“全面从严”和“宽严相济”的政策下，实务部门对刑事法律进行了实时调整。

1. 完善腐败犯罪的定罪量刑标准

2015年《<刑法>修正案九》对于腐败犯罪的相关内容进行了修正，一方面取消了有关具体数额的规定，确立了“数额+情节”的定罪量刑标准；另一方面，在刑罚执行上提高了腐败犯罪的刑罚标准，并且对于数额特别巨大或者有其他特别严重情节的案件被处死缓的犯罪人可以规定不得减刑、假释，实行终生监禁。腐败犯罪定罪量刑标准的革新，不仅严密了腐败犯罪的法网，提高腐败犯罪的违法成本，贯彻了“严”的标准；而且增设了贪污受贿犯罪从宽处罚规定，严格了行贿犯罪的从宽处罚措施，体现了宽严相济的精神。

2. 加大了对行贿罪的打击力度

《<刑法>修正案九》将利用国家工作人员的影响力以谋取不正当利益，给予其近亲属等关系密切人员财物的行为定为行贿罪。对于贿赂犯罪，我国在不同时期实行过不同的刑事政策。从建国初期的从严打击行贿犯罪，到改革开放时从严打击受贿犯罪，再到十八大后在“打虎拍蝇”的同时也从严治行贿行为，反映了党和国家对反腐败工作认识的不断深入。实际上，“重受贿而轻行贿”刑事政策，以“给政策”或网开一面的方式，促使行贿人员提供贿赂犯罪案的重要证据，在一定时期内有利于严惩官员受贿，但也酿成了严重后果，即造成了官员被“围猎”的现象。比如刘铁男案的某行贿者不仅未被追责，还堂而皇之地出席当地的孝德文化节，如此难免让社会价值观失去价值方位。对行贿罪的打击不力和处罚宽缓，成为反腐败的痛点。2013年1月22日王岐山在十八届中央纪委二次全会上提出，“要严肃查办商业贿赂案件，加大对行贿行为的惩戒力度”。同时，从严治行贿行为

李达仁：《严惩行贿 毫不手软》，《中国纪检监察报》2015年3月22日。

的另一背景是贪污贿赂犯罪发展趋势的变化。近年来，贪污贿赂犯罪呈现贪污犯罪率持续下降、贿赂犯罪率不断攀升的现象。（如图3）很大的原因在于在于贪污犯罪技术含量低，易于案发；贿赂犯罪形式多样且难以认定，难以取证。

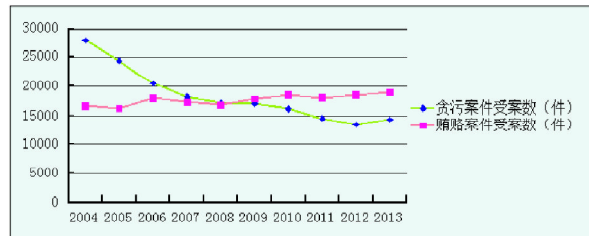
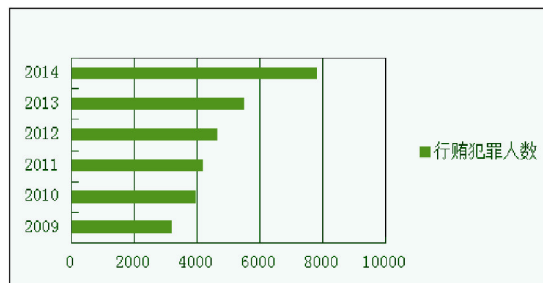


图3 近10年贪污贿赂犯罪案件受案数

数据来源：2005-2014年《中国统计年鉴》

从严治治理行贿行为的刑事政策实施以来，取得了很大的成绩。实际上，早在2010年的最高人民检察院工作报告就提出要加大惩治行贿犯罪力度，并列出了2009年度被追究刑事责任的行贿人人数。根据最高人民检察院历年工作报告公布的数据（如图4所示），可以看出，自2009年最高人民检察院提出加大惩治行贿犯罪力度后，每年的惩治力度都在加大，并且在十八大之后明显提高了打击力度。亦即，从严治治理行贿行为已经取得一定的成效，同时从严治治理行贿行为的刑事政策，已经被吸收进《<刑法>修正案九》中，为从严治治理行贿问题提供了法律依据。



图四 近年来检察机关处理的行贿人员数

数据来源：2010-2015年最高人民检察院工作报告

3. 改进刑事诉讼程序

一方面，《刑事诉讼法》第52条规定，“行政机关在行政执法和查办案件过程中收集的物证、书证、视听资料、电子数据等证据材料，在刑事诉讼中可以作为证据使用”。亦即，纪检监察机关在纪律审查工作过程中所收集的嫌疑人涉嫌犯罪的证据可以在法庭中使用，解决了纪律审查证据与刑事证据的衔接问题。

另一方面，设置刑事速裁程序，推进腐败案件的繁简分流。2014年最高院、最高检发布《关于在部分地区开展刑事案件速裁程序试点工作的办法》，规定在满足一定条件的前提下，对于依法可能判处1年以下有期徒刑、拘役、管制的案件或依法单处罚金的行贿犯罪案件，可以适用刑事案件速裁程序。刑事案件速裁程序的审理方式更加形式化，案件的侦查、起诉、审判环节的诉讼效率显著提高。建立刑事案件速裁程序，有利于及时惩治犯

李本森：《我国刑事案件速裁程序研究——与美、德刑事案件快速审理程序之比较》，《环球法律评论》2015年第2期。

罪，优化司法资源配置，也有利于贯彻宽严相济、惩办与教育相结合的刑事政策。上述党的政策和法律制度方面的革新，直接贯彻了当前反腐败策略，为反腐败走向治本奠定了制度基础。

三、反腐策略的重新检视

通过党的政策、法律制度的革新，党中央开展的反腐败工作已经贯穿于反腐败的纪律审查、刑事侦查和诉讼审判的全过程，并且呈现出党的政策和法律制度并存的二元结构。既缕清了纪检监察机关和检察机关的自身权限、规定了严格的自我约束程序，而且转变了“办案”的政绩观与思维。同时，纪律审查工作程序的规范化、纪律审查工作方式的多样化，使得各类违纪违法案件有了科学的分流处理方式。但反腐败的制度化、法治化不能一蹴而就，反腐策略需要重新检视。

（一）全面从严治政的核心精神

对于纪检监察机关而言，“老虎苍蝇一起打”的反腐策略的核心精神在于全面从严治政，任何人都要平等适用党纪国法。但是“老虎苍蝇一起打”亦应根据违纪违法行为的具体情况实行区别对待，既要防止基于重刑主义思想的片面从严，也要避免基于轻刑化思想的一味从宽；“老虎苍蝇一起打”不能脱离宽严相济的刑事政策。

1. “老虎苍蝇一起打”的刑事政策

将反腐败的对象分为“老虎”和“苍蝇”，设置区分度有利于民众对反腐败工作的直观感受与坚定支持。但是“老虎苍蝇一起打”是否仅存在于“老虎苍蝇都要打”的层面值得商榷，还必须思考“老虎”“苍蝇”如何“一起打”的程序性问题，包括是否适用同等的审查、侦查手段，是否同等地追究其刑事责任等问题。特别是在定性量纪和定罪量刑时是否能形成合理的可接受度高的处分决定与判决裁定，避免出现“老虎”轻判、“苍蝇”重判的现象。其次，“老虎苍蝇一起打”的刑事政策还要考虑打“老虎”、拍“苍蝇”影响效果的平衡。“老虎”在于其官职高、权力大，拿下一只“老虎”具有全国性的影响力，审判一只“老虎”更是引发全民的集体赞许。但拍落成堆的“苍蝇”却无法获得全国性的影响。这就必须引导社会正确评价“打虎拍蝇”的反腐行动。再次，在反腐败斗争中将公职人员中违法犯罪分子与违规违纪人员区别开来具有重要意义。在认定“老虎”和“苍蝇”时，要避免出现扩大化和宽泛化倾向，要认识到“老虎”和“苍蝇”在公职人员队伍中毕竟只占少数。对于违纪违规者，在严格执纪执纪的同时，应以教育和挽救为主。

2. 反腐败工作中宽严必须有据且有度

从宽或从严均应依照纪律与法律规定进行，不可任意突破罪刑法定原则。反腐刑事政策来自党规和法规两个渊源，背景是反腐败工作的升级换代。反腐败工作的1.0的与2.0时代皆指十八大以来的反腐败工作。1.0时代启始于2012年十八大至2015年十八届中央纪委五次全会；2.0时代启始于2015年中纪委五次全会，特别是2015年“两会”上王岐山同志提出要“把纪律挺在法律前面”之后，廉政建设的2.0时代正式出现。当前最新和最有效的纪律是落实“八项规定”精神，反对“四风”问题。“八项规定”、反“四风”两项成为

魏东：《当下中国反腐政策的考量诠释》，《法治研究》2013年第9期。

申恩威：《“老虎”“苍蝇”的界定及内涵关系剖析》，《中国党政干部论坛》2014年第7期。

纪检监察机关手中的“尚方宝剑”，党员领导干部稍有可能涉嫌违反规定的事项都必须请示或上报。通过严格依照纪律与法律推进反腐，足以改变执政党的精神面貌，重构政治生态和社会风气。

（二）“快查快结”不能删减程序正义

纪检监察机关在反腐败工作中坚持“快查快结”策略的重要意义在于通过严格执行纪律审查工作的时限，加快案件的审查，并及时移送司法机关，从而实现纪检监察机关与司法机关职责权限的规范化与明晰化。但是纪律审查工作的“快查快结”必须以查清事实、证据确凿为前提，不能为了求快而省去一些工作程序，从而减损了程序正义。

近期，中纪委监察部网站“学思践悟”专栏就“加大纪律审查力度、遏制腐败蔓延势头”发布了《讲政治顾大局》、《突出执纪特色》、《创新监督审查方式》三篇文章，透露出了党中央和中纪委对党风廉政建设和反腐败工作的新布局。

一是纪律审查工作必须依程序进行。程序是纪律审查行为或作出处分决定的顺序、步骤、方式等，也是纪律审查工作中不同主体的交往方式。纪律审查工作程序由规则和规矩构成，比如在纪律审查工作上必须遵守严格的请示报告程序，不仅要报告结果也要报告过程，严禁“先斩后奏”、“搞倒逼”等违反程序的行为。

二是纪律审查工作首先要审查违纪行为。“三转”之后，纪检监察机关回归党章规定，在线索处置、立案调查、审理报告把纪律和规矩挺在前面。在审查案件时，首先审查违纪行为尤其是违反政治纪律和政治规矩、组织纪律的行为。中纪委多次强调，纪委不是党内公检法，意指纪委不能取代司法机关，对于党员领导干部的违法问题不能取代司法机关的侦查、起诉、审判程序，自身单独将案件查至定罪量刑，而须将违法问题线索悉数转交司法机关。特别是当一些案件中只有违纪问题时，纪检监察机关必须把纪律挺在前面，严肃予以处理。

三是创新监督审查方式。纪律审查工作要讲方式、讲成本、讲效益，科学处置线索，改变贪大求全的模式。坚持快查快结、快进快出，并及时向社会公布。同时，坚持“抓早抓小”，综合运用警示教育、诫勉谈话、组织处理、纪律处分等方式开展执纪工作。

（三）反腐政策与法律的良性互动

十八大以来，反腐败战略重心从查处贪官转向预防腐败：治标之术从杀一儆百转向有贪必肃；治本之道从思想教育转向法律规制。为了适应反腐败的新形势，有关反腐败的党内法规和刑事法律在2015年都得到修正。一方面，鲜明显示了党和国家的反腐败斗争已经转入制度反腐的治标阶段；另一方面，充分体现了纪法分开，党管纪律、法管犯罪的反腐败策略。但是，在强调纪法分开的同时，必须注重反腐政策与法律的有效衔接。

1. 反腐败政策直接决定了反腐败刑事法律的制定

目前，面对腐败犯罪的巨大存量与增量及反腐败的巨大投入、强大压力，为了将社会转向正常的运行状态，从政策和法律制度上解决反腐败所面临的难题，学界主要有以下两种代表性观点：一是“反腐特赦论”，主要观点是鉴于现阶段腐败犯罪存量过大、反腐败成本过高，可以对过去的腐败行为进行特赦。具体而言，对于十八大以前涉腐的党员干部，犯罪较轻的，若其在规定的时间内如实向主管机关供述自己罪行，认罪悔罪，积极退赃或者减少损害结果发生的，可根据宽严相济的基本刑事政策，对其予以较大幅度的特别从宽

何家弘：《中国腐败犯罪的现状评估》，《现代法学》2014年第6期。

处理。反对者则认为，现阶段的腐败犯罪特赦与反腐倡廉的价值追求不符合，而且同法治精神相违背。二是腐败犯罪污点证人豁免论，主要是指通过法律制度革新在刑事诉讼中设立污点证人制度，已达到解决反腐所面临的压力与投入等问题。腐败犯罪污点证人作证豁免是指司法机关在追诉腐败犯罪过程中，为取得某些重要的犯罪证据或者追究首恶分子的严重罪行，对案件中罪行较轻者（污点证人）作出承诺，在他们向司法机关提供实质性配合和帮助后，将减轻或者免除其刑事责任的一种制度。反对者则认为，该制度不符合刑事政策导向，降低了特殊主体的违法成本，更会降低法律对特殊主体的威慑力。

实际上，现阶段“腐败特赦论”、“腐败犯罪污点证人豁免论”均存在超前性，不可能得到上层决策机构和底层民众的支持。而且实务部门则将现阶段的反腐策略精神吸纳进了党内法规和刑事法律之中。一是重新制定党内纪律标准。2015年下半年出台了新版《廉洁自律准则》和《纪律处分条例》，设置了党纪的高线与底线。同时，将党的纪律重新划定为政治纪律、组织纪律、廉洁纪律、群众纪律、工作纪律、生活纪律的六大纪律，进一步织密了纪律之网。二是完善腐败犯罪的刑事法律标准。2015年的《〈刑法〉修正案九》扩大了腐败犯罪的范围，提高了腐败犯罪的刑罚档次，严格了腐败犯罪分子的减刑、假释条件，贯彻了全面从严治党的反腐策略。

2. 反腐败政策影响了反腐败体制机制的建构

十八大以来的反腐败行动由执政党发动，党的全面从严治党策略要求反腐败行动必须由一个强力机关来领导，纪检监察机关则是不二人选。但是在不断推进依法治国、坚持纪法分开原则下，纪检监察机关领导的反腐败机制体制必须进行适时调整。现行反腐败体制机制存在主体多元、力量分散、职能重叠、工作重复的缺陷，应当完善纪检监察机关与检察机关办理腐败案件的衔接协调机制，厘清纪律审查工作与反贪侦查工作之间的制度界限和标准，明确各自的案件管辖范围，不能违反法定程序。同时，在将来纪检监察机关应转向预防腐败犯罪，检察机关则转向惩治腐败犯罪；或者纪检监察机关注重“打老虎”，检察机关侧重“拍苍蝇”，建立“一元集中”的犯罪侦查体制，把反腐败从纪检监察机关的“法外查办”转向检察机关的“法内查办”。

在法治社会中，政策与法律是两种社会调控手段。但是反腐的政策与法律相比，政策缺乏明确性和系统性、普遍性和国家强制性及法律规范的稳定性。在我国依法治国进程中，要建立起以法律为主政策为辅的社会规范和调控关系，必须实现政策与法律的有效协调。而政策的法律化正是在协调政策与法律关系的基础上实现两者的有效衔接的方式。

赵秉志、彭新林：《习近平反腐倡廉思想研究》，《北京师范大学学报（社会科学版）》2015年第5期。

王玄玮：《腐败犯罪“特赦治理”论不可取》，《人民检察》2015年第10期。

秦强：《坚持公平正义的反腐原则——简评“腐败赦免论”》，《湖南社会科学》2015年第1期。

彭新林：《确立腐败犯罪污点证人作证豁免制度的思考》，《人民法院报》2015年4月1日。

刘瑞瑞：《腐败犯罪不宜引入污点证人制度》，《上海法治报》2015年5月27日版。

赵秉志：《关于加强反腐败体制机制创新的思考和建言》，《法制日报》2014年12月31日。

何家弘：《中国反腐治标论》，《法学杂志》2015年第10期。

张波：《反腐政策实现法制化》，《法制日报》2006年1月5日。

陈庭忠：《论政策和法律的协调与衔接》，《理论探讨》2001年第1期。

四、结 语

理论来源于实践并指导实践。党的十八届四中全会以“依法治国”为主题，标志着中国的反腐败开始从治标转向治本。十八届五次全会以来党的纪律审查工作从以往的暴风骤雨、高歌猛进，转变为现在的深层次制度建设。一方面，反腐败工作按照十八届四中全会设定的依法治国路线转变，表现为规范名称、规范职能、规范行为、依法反腐。另一方面，反腐败工作正在从数量到质量、从局部到整体、从表象到深层全方位、多角度推进，过渡到反腐败制度得以建立、健全并且高效规范运行的2.0时代新常态，夯实制度文化，提升廉政生态。

在这一宏大背景下，反腐策略也自然注重进行相应的全面升级和程序规范。从党内法规和国家法律两个层面，以党的政策和法律制度的二元结构进行深层次推进，由政策反腐走向法治反腐，构建反腐策略的新常态，是一条充满希望的法治反腐之路，需要不断地尝试理论和优化实践。

（责任编辑：丁亚秋）