

习近平法治思想中的新时代廉政建设要义^{*}

陈伟 廖月

(西南政法大学法学院, 重庆 401120)

[摘要] 习近平法治思想作为全面依法治国的根本遵循和行动指南, 蕴含着丰富的新时代廉政建设要义, 为我国巩固反腐败压倒性胜利果实与开启廉政建设新篇章提供着重大方向指引。习近平法治思想中的廉政建设思想融合根本保证、根本立场、根本方向、首要准则、总体目标、重要基石、重要保障、工作重心等多元一体的理论内涵, 彰显出鲜明的政治性、传承性、科学性、系统性与实践性特征。在深化国家监察体制改革的时代背景下, 深刻领悟并认真贯彻习近平法治思想中的廉政建设思想要义, 应清醒认识新时代廉政建设的必要性、长期性、复杂性与艰巨性。监察体制改革是习近平法治思想中廉政建设的重要组成部分, 是新时代权力反腐与法治反腐的结合, 立足于新时代的潮头与历史经验的积淀, 应毫不动摇地坚持党的集中统一领导并继续强化政治引领; 对党纪和国法予以功能适配, 全面推进依法治权与依规治权的惩防一体; 从多元角度全方位、零容忍、无死角地进行战略规划、战术安排以提升改革成效; 着眼于监察权权能不断扩张、权能不断强化的现状, 牢固把握监察权的运行界限, 从内外两个角度对监察权的运作予以全面监督和制约。通过各项积极举措, 保证监察权在法治轨道运行并形成廉政建设的常态有序、高效规范局面, 乘势而上开启廉政建设新征程。

[关键词] 习近平法治思想 全面依法治国 廉政建设 法治反腐 监察体制

[中图分类号] D920.0 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2096-983X(2022)06-0005-12

习近平法治思想内涵丰富、蕴意深刻、系统全面, 贯穿于治国理政各个领域。在反腐败的重要论述中, 习近平总书记强调“要善于用法治思维和法治方式反对腐败”, 这充分昭示了习近平法治思想指引反腐败斗争的方向性。十八大以来, 我们党开展了史无前例的反腐败斗争。习近平总书记在党的二十大报告中指出, 反腐败斗争取得压倒性胜利并全面巩固, 但与此同时, 铲除腐败滋生土壤任务依然艰巨。^[1]由此, 习

近平法治思想中的廉政建设成为重要课题。本文拟以习近平法治思想作为切入点, 结合习近平总书记关于全面从严治党的重要论述, 在揭示习近平法治思想蕴藏的廉政建设内涵的基础上, 剖析其廉政理念的鲜明特征, 揭示启发性价值, 结合当下新时代反腐的深入推进, 分析如何以习近平法治思想为指导, 进一步巩固发展反腐败斗争所取得的胜利果实, 深入推进全面从严治党与监察体制改革, 为我国当前及今后

收稿日期: 2022-01-11; 修回日期: 2022-05-16

^{*}基金项目: 重庆市教委人文社科研究重点项目“党的十八大以来全面从严治党的实践和经验研究”(22SKGH005); 教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“推进国家监察全覆盖研究”(18JZD037)

作者简介: 陈伟, 教授, 博士研究生导师, 重庆市新型犯罪研究中心执行主任, 法学博士, 主要从事刑法学、监察法学研究; 廖月, 硕士研究生, 重庆市新型犯罪研究中心助理研究员, 主要从事刑法学、监察法学研究。

的廉政建设提供有益借鉴。

一、习近平法治思想中的廉政建设内涵阐释

(一) 根本保证：中国共产党的领导

党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。习近平总书记在中央全面依法治国工作会议上提出的“十一个坚持”中，首要的就是坚持党对全面依法治国的领导。廉政建设是一项基础性、长期性、系统性工程，发挥中国共产党总揽全局、协调各方的领导核心作用，是廉政建设成果经得起人民群众检验的根本保证。

发挥党在廉政建设中的全面领导作用，必须坚持党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法。首先，党要领导立法主体完善中国特色社会主义廉政法规制度。中国共产党作为反腐败斗争的指挥中枢，领导宪法、监察法以及相关配套法律法规的制定和完善，通过法定程序将党的反腐主张上升为国家意志，使反腐倡廉法规制度日趋完备。其次，党要领导监察法治队伍严格执行监察法规。中国共产党是反腐败执法工作的中流砥柱，除了下沉一线，打造一批德才兼备的高素质监察法治队伍外，还要对监察权的运行予以常态化监督，保障监察权力的权威、高效、正确行使。再者，党要领导司法机关依法对腐败分子予以制裁。党对廉政司法活动予以政策导向和制度支持，为司法机关的独立运行与权威高效提供保障，助力腐败案件的高效、公正处理。最后，党要带头遵守廉政法规制度。全面从严管党治党，是我们党对先进性建设的深刻认识和把握，直接契合了我们党不断改善自身领导能力的内在要求。

(二) 根本立场：以人民为中心

人民群众是廉政建设的主体，是我国深入推进反腐倡廉工程的根基和力量源泉，是反腐倡廉工作能否取得成效的决定性因素。

廉政建设坚持以人民为中心，要求反腐倡廉一切工作的展开都必须为了人民、依靠人民、

造福人民、保护人民。首先，“为了人民”指明了廉政建设的初心，是反腐败斗争的逻辑起点。人民性是我国廉政建设的基本属性，聚焦反腐倡廉是基于人民群众在新时代对“清廉中国”和“法治公正”的新要求、新期待作出的积极回应和自觉行动。其次，廉政建设必须紧紧依靠人民。不管是对科学构建反腐倡廉法规制度，还是谨慎织密惩防一体化法网，不管是之于普通公权力的监督，还是对监察权的再监督，人民群众始终是反腐败的坚实依靠。值得一提的是，在“百名红通”人员追逃追赃行动中，党中央通过公布追逃名单、发布藏匿线索的公告，号召国内群众、海外华人华侨踊跃提供外逃人员线索及协助查找人员下落。事实证明，人民群众的积极参与是“天网”行动开展以来屡次取得成效的关键，直接打破了在逃人员逍遥法外的幻想，也间接对潜在的“老虎”“苍蝇”形成了一种强大的威慑力。最后，廉政建设必须造福人民、保护人民，这是我们党的使命。基层腐败问题与人民福祉关系最为密切，严重影响人民对党和国家的感情，对此人民群众极为关注。以“零容忍”的态度将“拍蝇”进行到底，狠抓“刮地皮”式的基层腐败问题，“着力解决发生在群众身边的腐败问题，认真解决损害群众利益的各类问题，切实维护人民群众合法权益。”^[2]这正是对人民获得感、幸福感、安全感的合理关切，赓续了共产党人以人民为中心的精神血脉。

(三) 根本道路：中国特色社会主义廉政道路

“以习近平同志为核心的党中央关于全面依法治国的一系列重大决定和决策部署都有一条一以贯之的红线，就是坚持和拓展中国特色社会主义法治道路，坚持在道路这个根本问题上树立自信、保持定力、毫不动摇。”^[3]坚持走中国特色社会主义法治道路，是全面推进廉政建设的鲜明旗帜和正确方向。

“全面推进依法治国，必须从我国实际出发，同推进国家治理体系和治理能力现代化相适应，既不能罔顾国情、超越阶段，也不能因循

守旧、墨守成规。”^{[4](P10)}该论述是习近平总书记对依法治国道路问题的精辟阐释,指明了廉政建设必须遵循的根本方向。

坚持走中国特色社会主义廉政法治道路囊括两层含义。首先,从横向上看,我国的腐败问题产生于我国的政治、经济、文化土壤,这意味着廉政建设道路的选择必须立足我国国情和实践,即走什么样的反腐道路、建设什么样的反腐法治体系、实现什么样的反腐目标,均是由我国的基本国情决定,我们可以借鉴,但绝不能照抄、照搬外国的反腐模式和做法。其次,从纵向上看,走中国式廉政法治道路要求挖掘中国特色、发挥中国优势,这一方面表明我们要以史为鉴,从中华文明宝贵的廉政文化、制度遗产中汲取智慧;另一方面意味着不能囿于传统、故步自封。走好中国特色社会主义廉政道路,要以“赶考”的清醒和坚定跳出历史定式、挖掘反腐新资源、开拓新思路,对优秀传统廉政理念予以丰富和拓展,致力于将其创造性转化为符合我国现状的反腐举措。

(四)基本路径:宪法统领下的法治反腐

法律是治国之重器,是国家治理体系和治理能力的重要依托。建设廉洁政治,是国家治理能力和治理体系现代化的重大战略目标。

法治反腐路径的果断抉择与一以贯之是我们党在新时代建设伟大工程、推进伟大事业的使命担当。法治反腐并非古而有之,新中国成立以来的反腐路径选择是一个省思历史而不断优化、结合现实而日臻完善的过程。回顾过去,我们经历了从“运动反腐”到“权力反腐”的变迁,再到“制度反腐”的更迭,实践证明,以往的反腐对策都没有把法律的治理效能发挥到极致,难免扬汤止沸的尴尬。党的十八大以来,“法治反腐”作为习近平总书记“全面依法治国”理念和实践的一隅,成为中国反腐的新常态,由此,法律制度不再是“稻草人”“纸老虎”,而是成为实现标本兼治的重要着力点。

宪法是国家的根本大法,凝聚了党、国家和人民的最高共识,是治国安邦的总章程,在国家

法律体系中居于最高的法律地位。反腐败斗争一旦选择法治反腐作为基本路径,依宪反腐就成为廉政建设的题中应有之义。中央启动第五次宪法修改的一个重要因素,正是考虑到监察体制改革作为国家重大改革,理应于法有据,确保改革在法治轨道上有序推进。新修宪法在国家机构部分增“监察委员会”专节,明确了国家和地方各级监察委员会的法律地位、性质、人员组成、领导体制、工作机制等内容,将监察体制改革的成果以根本大法的形式加以巩固。与此同时,宪法以规范公权力的运作及保障人权为旨要,各级监察委员会时刻牢记宪法的宗旨,警惕对公民基本权利的侵犯乃依宪治国的应有之义。此外,不管是国法的充实和完善,还是党规的清理和规范,抑或二者的衔接和贯通,皆是廉政建设须攻克的难关,有待在宪法的统领下得以突破,从而构建完备的廉政法规体系。

(五)总体目标:建设中国特色反腐倡廉治理体系

“坚持依法治国和以德治国相结合,实现法治和德治相辅相成、相得益彰”^[4]是对中国特色社会主义法治体系内涵的系统阐释,将其置之于廉政建设中同样具有深刻意义。廉政建设要以中国特色反腐倡廉治理体系的构建为总目标和总抓手。

建设中国特色反腐倡廉治理体系,需要法治和德治并行不悖。法治层面首先是抓规则的制定和完善,形成完备的法律规范体系和完善的党内法规体系。党的十八大以来,以党章为统领的党内法规和以宪法为统帅的国家法律法规,皆在反腐倡廉规范上不断充实和完善,“不能腐”的笼子随着法治体系的发展越扎越细、越扎越密、越扎越牢。其次,抓规则的贯彻落实,充分释放法规制度的活力。从强化法规制度意识、加大贯彻执行力度、加强监督检查、健全问责机制4个方面着手,抓好反腐倡廉法规制度的贯彻执行。就德治层面而言,道德建设在反腐倡廉中始终居于先导性地位,是公职人员立根塑魂的关键,可以增强公职人员“不想腐”

的自觉,从根本上杜绝腐败的滋生,实现“当下改”和“长久立”的有机结合。

(六)重要基石:统筹“两个大局”

反腐败是世界各国面临的共同难题。尤其涉及跨境问题时,“由于犯罪主体和腐败资金的跨国流动,反腐追赃仅靠一国之力很难进行有效预防和制裁,取证和追回资金更是困难。”^[5]因而,统筹国内法治和涉外法治两个大局为反腐倡廉长效机制夯实根基。

统筹两个大局,最为重要的是全面构建追逃追赃国际合作长效机制。境外追逃追赃关涉政治和外交,因而迎战这场硬仗,宣示国家反腐决心是第一步。“不能让外国成为一些腐败分子的‘避罪天堂’,腐败分子即使逃到天涯海角,也要把他们追回来绳之以法。”^{[6] (P98)}该反腐宣言向贪腐分子发出了断其后路的强烈信号,向国际社会透露出我国打赢反腐硬仗、捍卫国家利益的坚定决心。其次,要坚持用法治思维和法治方式推进境外追逃追赃工作攻坚克难。追逃追赃方式纷繁多样,“引渡”“劝返”“遣返”“异地起诉”“执法合作”等方式各有所长,效果参差不齐,“引渡”和“执法合作”之所以能在多元手段中脱颖而出,就在于其直接依托于国际司法合作规则,是最为规范和正式的国际反腐合作手段,可谓“法治是弥合差异之良药,规则是化解纷争的正途。”^[7]再者,各国法律体系和法治实践千差万别,法治差异的弥合、规则纷争的化解仍然是国际反腐法治合作顺利展开的必要条件。我国在不断完善国内廉政法律体系、提升法治实践水平,以摒除外国对我国法治的既有偏见、获得国际社会信赖的同时,也应着力研究涉外反腐法规,在《联合国反腐败公约》的框架下,积极签订双边、多边条约,谋求和国际社会的“最大公约数”,共话全球廉政治理新格局。如何兼顾“两个大局”不仅事关到反腐败斗争的何去何从,还与国家形象及主权、安全和发展利益休戚相关,因而是廉政建设的重要基石。

(七)人才保障:德才兼备的高素质反腐队伍

习近平总书记在依法治国工作会议上强调,要加强对法治工作队伍的理想信念、法治理念、专业素质、忠诚担当教育,建设德才兼备的高素质法治工作队伍。徒法不足以自行,强大的执行力是廉政建设取得实效的重要保障。

政法队伍是法治工作队伍的重要组成部分。在监察体制改革后,监察机关在依法推进反腐工作中承载着人民群众的深深期盼,肩负着重中之重责任。然而纪检监察队伍工作人员大多都是从检察院反贪、反渎、预防职务犯罪部门以及行政监察机关、审计机关、预防腐败部门转隶过来,“在思想上和专业知识与监察工作的要求不一定有很高的匹配度,容易带着以前的职业思维和专业思路办公,从而导致工作效率上的不达标。”^[8]因此,作为一支资历尚浅、构成复杂的政法工作队伍,监察机关只有以“德才兼备”的标准型塑自身,才能因应错综复杂的反腐形势,为我国廉政建设保驾护航。一方面,监察工作人员应当强化政治意识,增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”,在对监察理论和实务的不断探索中提高自身监察本领,以敢于自我革命的精神锤炼自身,迅速从思想、岗位、职能上转变过来,勤勉担当,肩负起新形势下打赢反腐倡廉攻坚战的历史使命,提升监察的有效性;另一方面应当不忘初心,带头筑牢拒腐防变的思想道德防线,行使手中监察权,牢记正人先正己。

(八)工作重心:抓住领导干部这个“关键少数”

在依法治国工作会议上,习近平总书记提到依法治国要坚持抓住领导干部这个“关键少数”。这并非习近平总书记首次提及领导干部的重要性,他曾在主持中央政治局第十五次集体学习时提出要对党员干部严管与厚爱相结合、激励与约束并重,身居要职的领导干部如果迷恋权钱交易、以权代法,不管是对依法治国还是对党和国家反腐事业发展都是不胜其弊。

廉政建设需要抓好领导干部这个“关键少数”。其一,抓好“关键少数”要靠道德约束。领

导干部作为廉洁自律的“风向标”，应自觉接受干部廉政教育的洗礼，践行“三严三实”，永葆清正廉洁的政治本色，在道德自律上起到模范带头作用；心中高悬法律明镜，秉承规则意识，手中紧握法律戒尺，做到厉行法治，做好尊法、学法、守法、用法的典范。其二，“抓住关键少数”要靠制度保障。除了建立健全行政机关内部重大决策合法性审查机制、重大决策终身责任追究和责任倒查机制等常规制度外，对干部的组织管理和防逃机制的完善也得到重视。干部任用上，按照全面从严管理干部的要求，党中央出台了《推进领导干部能上能下规定》，重点解决干部能下问题，“将廉洁问题作为干部职务调整的情形之一”，进一步营造“能者上、优者奖、庸者下、劣者汰”的用人生态。在领导干部监督问题上，习近平总书记用制度管人，扎起廉洁“篱笆墙”。党的十八大以来，修订领导干部报告个人有关事项规定成为党中央筑牢“防逃坝”的大动作，“报告主体强调‘关键少数’，突出分类管理、重点监督原则，对党政机关核心岗位上的干部从严管理。”^[9]监察体制改革后，《中共中央关于加强对“一把手”和领导班子监督的意见》出台，作为我国针对“一把手”和领导班子监督制定的首个专门文件，彰显出领导干部这个“关键少数”作为反腐倡廉的工作重心定位。

二、习近平法治思想中的廉政理念特征剖析

（一）政治性：旗帜鲜明地把准政治方向和坚定不移地保持政治定力

“全面依法治国这件大事能不能办好，最关键的是方向是不是正确、政治保证是不是坚强有力。”^[10]反腐败这场拉锯战能不能打好，最根本的是能否于中国反腐败实际和矛盾的深刻变化中、于反腐败斗争新观念和新思潮的激荡中旗帜鲜明地把准政治方向、坚定不移地锤炼和保持政治定力，在根本问题上不改弦易辙。习近平总书记强调要在反腐败斗争中把准政治

方向，为反腐倡廉释放出科学而又明确的信号。廉政建设的政治方向问题归根结底是反腐败斗争由谁领导、有何立场、走何道路的问题。

其一，党的领导核心地位是我们首先要保持的政治清醒和政治自觉。我们党掌舵领航是法治反腐的最大优势，对反腐败这场持久战起到举旗定向的关键作用。其二，以人民为中心是反腐败必须坚持的政治立场。脱离群众是我们党执政的最大危险，也是监督执纪的最大误区。其三，中国特色社会主义廉政法治道路是我们必须坚持的政治方向，这是习近平新时代中国特色社会主义思想在反腐倡廉领域的生动写照。“‘坚定不移走中国特色社会主义法治道路’集中体现了中国的国情条件，深刻反映了中国社会发展的内在需要，鲜明宣示了推进法治中国建设的性质和方向，因而是全面依法治国的根本遵循”。^[11]把准政治方向不动摇，对反腐败斗争起着固本致远的作用。

执法队伍以及领导干部还应练就并保持政治定力。在中央依法治国工作会议上，习近平总书记明确德才兼备的法治工作队伍必须忠于党和国家、忠于人民和法律，坚持正确政治方向。各级监察委员会作为廉政建设最为核心的法治工作队伍，应该牢记自身政治机关的定位，自觉锤炼和保持政治定力，贯彻落实党中央重要战略部署。为了保障廉政建设战略部署的严格实行，党要加强对领导干部的管理，必须守好政治底线，切实防止干部“带病”提拔。归根结底，

“每一个共产党员特别是领导干部在任何情况下都要做到政治信仰不变、政治立场不移、政治方向不偏”，^[12]这是反腐败斗争取得胜利的人才保证。

（二）传承性：从中华优秀传统文化中萃取反腐智慧

“对古代法治文明在批判性继承的基础上进行创造性转化、创造性发展，是法治发展的普遍规律之一。”^[13]习近平总书记向来重视学习和钻研历史、反思和借鉴历史，坚持马克思主义历史观。他的廉政法治论述善于引经用典、讲

述历史故事,从中华五千年浩瀚历史中去芜存菁,汲取反腐智慧,探求治国理政经验,实现历史和现实相贯通。

为政清廉才能取信于民,秉公用权才能赢得人心。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央反腐败力度前所未有,这是深刻反思历史和全面检视我国反腐现状使然。在反腐路径的抉择上,结合以往反腐的教训,坚持以“法治反腐”为基本路径,以“标本兼治”为终极目标。

“党领导人民制定宪法法律,领导人民实施宪法法律,党自身要在宪法法律范围内活动。这是我们党深刻总结新中国成立以来正反两方面历史经验特别是‘文化大革命’惨痛教训之后得出的重要结论,是我们党治国理政必须遵循的一项重要原则。”^[14]依宪执政、依法执政、从严管党治党是我们党从历史经验中提炼的治国理政的法宝,在反腐败斗争顶层设计中予以定位,使之内化为依法反腐、依宪反腐、坚持党的领导等要义。与此同时,“根据中国的修身、齐家、治国、平天下的文化传统,习近平把修身自律看作做人、做事、做官的基础和根本。”^[14]由此,“以德治国”也逐渐积淀为习近平总书记厚重的廉政文化底蕴。正是从德法共治的历史智慧中获得启迪的过程中,习近平总书记才得以提出“依法治国和以德治国相结合”的反腐新方略,才能发掘出筑牢公职人员不能腐的制度笼子与增强公职人员不想腐的自觉并举的反腐新思路。再者,完善监察制度也不乏对我国古代廉政文化价值的重塑与激活。中国古代监察制度历时两千多年,虽然有其历史局限,但“无论是治官察官的思想理念,还是相关制度构建、专门法律的制定,以及在实施中所积累的经验”,^{[15](P126)}之于我国完善监察法治体系、建设德才兼备的监察工作队伍都具有重要的史鉴价值。此外,反腐措施从“两规”“两指”到“留置”,监察体制改革从北京、山西、浙江三地试点向全国铺开,在投石问路、取得经验的基础上再进行规范改进和全面推广,这种施策智慧正是对中国共产党“先行先试”改革经验的传承。

(三)科学性:精准研判并遵循“标本兼治”反腐规律

“习近平法治思想既立足当前,注重回应现实问题,具有极强的现实性;同时又着眼长远,举旗定向谋划新篇,具有高度的前瞻性,是现实性与前瞻性的统一。”^[16]具体到腐败病征的应对上,习近平总书记通过精准“把脉”,找到“标本兼治”的“良药”,力求遏制腐败现象恶化的势头,从根本上铲除腐败问题滋生的源头,因而其廉政理念具有高度的科学性。

“标”,即事物表面的病征,“治标”意在处理现有的腐败存量,将矛头瞄准对现有腐败分子的惩治。党的十八大以来,为了实现对人民群众“无禁区、全覆盖、零容忍”的庄严承诺,以习近平同志为核心的党中央重拳出击,从全面从严治党到监察全覆盖,从打破“刑不上常委”的桎梏到严肃惩治微腐败,腐败存量正逐步得到清理。尤其是自监察体制改革后,各级监察机关在减少腐败个案存量上持续发力,国际追逃追赃势能不断加强,对公职人员形成巨大威慑,构建起“不敢腐”的惩戒机制。

“本”,是指引发病征的源头,“治本”是挖掘腐败问题滋生的根源,重心是构建制度的堤坝,旨在对腐败现象发挥预防、阻拦作用,最终构建和营造“不能腐”“不想腐”的体制机制和政治生态。习近平总书记强调:“以猛药去疴、重典治乱的决心,以刮骨疗毒、壮士断腕的勇气,坚决把党风廉政建设和反腐败斗争进行到底。”^[17]这深刻阐明了党中央根除反腐弊病的坚定信念。在具体思路,“习近平不仅抓住了反腐败的要害,即制度的硬约束,还强调要加强反腐倡廉教育,即强化自律的软约束。”^{[18](P61)}一方面,法安天下。习近平总书记将“法治反腐”作为反腐倡廉的根本路径,其长于以法治思维谋篇布局,将建设中国特色社会主义反腐法治体系作为“标本兼治”、最终实现长效反腐目标的总抓手。具体思路是一手抓好宪法统领下,反腐倡廉法规体系的构建和完善,另一手抓好监察工作队伍对反腐倡廉法规制度的贯彻执

行,制定和落实相辅相成,形成“不能腐”的防范机制。另一方面,德润人心。习近平总书记重视加强对公职人员的思想道德教育,其领导开展了主要针对县处级以上领导干部的“三严三实”专题教育和“不忘初心、牢记使命”主题教育以及主要针对全体党员的“两学一做”学习教育,力求筑牢“不想腐”的思想道德防线,阻拦氤氲歪风。

“标本兼治”是习近平法治思想中廉政理念的精粹所在。“治标”与“治本”并行不悖乃廉政建设的基本规律,治标为治本夯实基础,治本是治标的动力和归宿,标与本二者相辅相成、不可偏废。

(四) 系统性: 系统全面擘画廉政建设宏伟蓝图

廉政建设关乎党政建设和国家治理,贯穿立法、执法、司法、守法各环节,涉及国家改革发展稳定各方面,同时还要衔接国内治理与国际合作,是一项复杂精密的系统性工程。党的十八大以来,习近平总书记审时度势、高屋建瓴,系统全面擘画出廉政建设宏伟蓝图,科学组合反腐败根本保证、根本立场、根本方向、首要准则、总体目标、重要基石、重要保障、工作重心各要素于一体。从宏观到微观的缜密逻辑和纲举目张的大势把控,都显现出习近平法治思想中廉政理念的系统优化特质。

首先,三个“根本”是对廉政建设永葆政治定力的要求。坚持中国共产党的领导是廉政建设的根本保证,保证反腐败政治规矩不动摇,保证反腐工作在科学的战略规划和战术支撑下开展;坚持以人民为中心是廉政建设的根本立场,坚守人民立场才能赢得群众的衷心拥护和支持,才能于万千变化中静守初心;中国特色社会主义廉政法治道路指明了反腐的根本方向,坚持正确道路和方向才能凝心聚力、继往开来,博采众长而自成一体。其次,“准则”“目标”“基石”“保障”是对廉政建设有条不紊的战略指引和部署。依宪反腐是法治反腐的首要准则,廉政建设一切法规和制度安排都不能逾

越宪法这条底线;建设中国特色社会主义廉政法治体系是廉政建设的总目标,反腐败斗争全过程的方针政策都要服务于这一目标的实现;建设德才兼备的高素质监察队伍为廉政建设提供组织保障,保障廉政法规制度得以高效实施;统筹推进国内法治和涉外法治是廉政建设的重要基石,助力谱写境外追逃追赃合作新篇章,开拓减少腐败存量、遏制腐败增量的新机遇。再者,领导干部这一“工作重点”是哲学思维指引下对廉政建设关键部分的精准把握。领导班子虽然只是集体中的极少数,但对总体政治生态的走向起决定性作用,因此反腐败斗争应当紧抓“领导干部”这个“关键少数”,以对关键少数的严抓强管为支点,撬动监督效能大幅度提升;以关键少数的率先垂范,在大多数中形成“头雁效应”,提升社会整体风气。

(五) 实践性: 彰显鲜明的务实作风和实践品格

求真务实是党的思想路线的核心内容。习近平总书记善于在“务实”上做文章,“讲实情、出实招、办实事”是其贯彻务实原则的核心呈现。将反腐倡廉理论和我国反腐实际相结合,顶层设计和基层探索相衔接,彰显出廉政建设坚实的实践品格。

习近平总书记善于扎根基层、了解中国国情,其廉政思想根植于世情党情国情深刻变化的反腐实际。“问题导向、目标指向与精准发力构成了习近平法治思想的逻辑起点。”^[8]习近平总书记的许多反腐智慧的形成都是对现有腐败问题的回应,折射出其鲜明的问题意识和问题导向。例如,针对查处的腐败分子中一把手的比重并不低的现状,习近平总书记提出坚持抓住领导干部这个“关键少数”;针对境外追逃追赃形势严峻的局面,习近平总书记坚持统筹国际国内“两个大局”;面对反腐力量分散、存在监督空白的情势,他以旨在实现“监察全覆盖”的监察体制改革做出积极回应。其次,习近平总书记善于将其深邃的廉政思想融于生动通俗的语言和“反腐大片”中,例如习近平总书记

重要讲话中“‘老虎’要露头就打,‘苍蝇’乱飞也要拍”“把好用权‘方向盘’,系好廉洁‘安全带’”等表述深入浅出,继承了总书记一贯亲民、接地气的语言风格;中央纪委国家监委宣传部主导摄制的大型纪实专题片《国家监察》向群众生动讲述了我们党以自我革命的勇气推动国家监察体制改革的故事。这些探索与实践都是习近平总书记反腐败思想的多样化呈现,承载着可贵的人民情怀和务实精神,从而易于党中央反腐政策得到大众理解和遵循,便于反腐败法治队伍对反腐方针的贯彻和执行。习近平总书记不仅擅长化深奥的思想为形象的表达,还长于化抽象的法律条文为实在的反腐利器。反腐败法律法规并非沉睡和冰冷的条文,摆在面前的是实实在在亟待解决的个案,因此,

“法规制度不在形式花哨,而在务实管用;不在内容繁杂,而在简易便行”。^[4]此外,习近平法治思想中的廉政理念始终贯穿着落实精神。不管是党风廉政建设还是反腐败斗争,都要以“抓铁有痕、踏石留印”的劲头将工作落实下去,使国家方针政策落地、落实、落细。党纪的落实上,习近平总书记强调深入贯彻落实中央八项规定精神、坚持不懈纠正四风,为此他多次举具体事例阐明党员在日常生活中容易萌生的贪腐苗头,句句切中要害,及时为党员打了一剂预防针;国法的落实上,“严格执法是廉政治理的核心,只有严格执行法律,法律法规才能发挥应有的作用,才能起到廉政治理防线的作用。”^[19]习近平法治思想中反复强调建设德才兼备的高素质法治工作队伍,狠抓反腐倡廉法规制度贯彻执行,彰显出鲜明的实践品格。

三、习近平法治思想指导下的国家监察体制改革深入推进

党的十九届六中全会通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》对当前反腐败斗争态势作出了重大判断:反腐败斗争取得压倒性胜利并全面巩固。这一科学

研判在党的二十大中得到重申,令人鼓舞、予人信心。目前国家监察体制改革成果显著,国家监委和省市县三级监委运行有序,对公权力和公职人员监督的全覆盖、有效性得到巩固和强化,

“四种形态”数据背后减存量、遏增量效果持续显现,改革成果转化为制度优势,制度优势转化为治理效能。但我们也应该清楚地认识到,压倒性胜利并非终局性胜利,仍然只是阶段性胜利的呈现,是对现有监察体制改革与反腐实效的积极肯定。当今腐败现象在新的市场经济环境、全球化发展状况、新一轮科技革命的冲击及突发公共卫生事件的影响下愈加复杂,反腐败斗争形势依然严峻。廉政建设仍然任重道远,这是深化监察体制改革必须做好的思想准备。在新的历史起点上,我们要在习近平法治思想中廉政建设理念的指引下乘势而上,继续深化国家监察体制改革,为健全党和国家监督体系、取得反腐败斗争长效胜利提供强大动力支持。

(一) 强化政治引领下的国家监察体制改革有序深入

监察体制改革作为国家监督体制的顶层设计,是事关全局的重大政治体制领域的改革,必须强化政治引领,实现党的领导、人民当家作主、全面依法治国三者之间的有机统一。

强化政治引领,最根本的就是要毫不动摇地坚持和改善党中央对反腐败工作的集中统一领导。“我国政治体制改革的基本经验是,政治体制改革必须在共产党的领导下,在政治制度的框架内,在稳定和谐的环境中,沿着中国特色社会主义政治发展道路有计划、有步骤、有秩序地向前推进。”^{[20](P274)}这条基本经验在监察体制改革前期再次得到验证,在前期监察体制改革的过程中,通过将行政监察部门、预防腐败机构和检察机关反腐败相关职责加以整合,纪律检查委员会和监察委员会合署办公,实现从“九龙治水”到“攥指成拳”的巨大转变,使反腐的巨大合力最终在党对党风廉政建设和反腐败工作的统一领导中形成。深化监察体制改

革,要在大胆探索改革方案的同时,将坚持和改善党的领导贯彻改革推进的全过程。首先,党领导立法,要继续引领监察法律法规的制定和完善。“以《宪法修正案》创立国家监察权为肇始,《监察法》作为中国特色第三部反腐败特别法,与《监察官法》《政务处分法》共同奠定了监察法制体系的基础。”^[21]《中共中央关于加强对“一把手”和领导班子监督的意见》《中华人民共和国监察法实施条例》《中国共产党纪律检查委员会工作条例》等又将反腐败法规制度建设引向纵深发展。然而,目前针对信访、举报、追逃追赃等相关机制的配套法规的缺失依然是监察领域法规范供给不足的缩影,反腐败立法控制仍待加强。其次,党保证执法,要强化监察法治工作队伍的政治判断力、政治领悟力、政治执行力,加强政治学习教育,引导监察机关工作人员坚决做到“两个维护”,提高专业化、规范化、实战化水平,加强对工作人员尤其是领导干部的内部监督。再次,党要支持公正司法,坚决捍卫司法的独立和权威,并推动监察和司法贯通衔接,依托完善立法、加强培训教育等手段引导监察机关在事实认定、程序使用、证据标准、法律适用上衔接刑法、刑事诉讼法等规定,对接以审判为中心的刑事诉讼制度改革。最后,党要带头守法、用法,要继续推进全面从严治党治党,杜绝以纪代法的思想,以法治思维和法治方式处理好党的反腐政策、党纪与国家法律之间的关系。

（二）依法治权与依规治权的惩防一体化建设统筹推进

监察体制改革作为党和国家自我监督的重要决策部署,在改革新阶段要对党纪和国法予以功能适配,纪法贯通,完善依法治权与依规治权的惩防一体化机制。

从纵向上看,依规治权和依法治权的有机统一以党纪和国法在精细化、体系化思维下的日臻完善为前提。目前虽然我国已经初步建立起一套囊括党纪和国法的廉政法律制度体系,但是反腐败法律法规制度构建是一个永无止

境的过程,有待在党的统一领导下不断增进和改善。从横向上看,党纪和国法在廉政建设中有着各自的角色分工,应各尽其责、相得益彰,打好反腐的“组合拳”。“警钟长鸣”需要党纪党纪待时而动,筑牢党员政治信仰和道德底线。从腐败行为发展的内在机理出发,作为预防腐败滋生的前置防线,党纪党纪对党员干部起到“不想腐”的道德涵养作用,从而可以达到良好的腐败预防效果;作为防止腐败升级的防火墙,党纪党纪挺在最前面,审查党员违纪行为常态化、长期化,起到“抓早抓小”的效果,使大多数案件不逾越监督执纪前三种形态。虽然廉政建设并不以刑罚为其归宿所在,但是刑罚治腐、防腐的作用仍然最具刚性。自监察法颁布生效实施起,反腐败的法治化就已经逐渐进入轨道,这一路径只能一以贯之而不能有所偏离。法律责任带来的惩治效果是当前法治反腐的特色所在,对逾越法律界限的腐败行为不应被党纪内部消化,理应由《监察法》《政务处分法》《刑法》等法律进行责任担当,及时予以监督、调查和处置,以实现司法公正的要求。此外,

“党内监督与国家监察作为腐败治理的两个基本点,二者的行动方向、制度安排、价值取向形成‘无缝隙对接’的共同原发力。”^[22]因此,为了实现廉政法规体系内部的规范整合,党纪和国法应在独立性基础上加以协调,化解党纪同国法间可能的抵牾。为此,在规范建构层面,我们要在党中央的强有力领导下,在宪法逻辑下对二者进行联动审查,在民本逻辑中健全党纪清理和转换机制,及时将党的反腐政策转化为国家意志;在实践展开层面,我们要厘清纪委监委合署办公的案件管辖和分工脉络,培养监察机关工作人员执纪执法双重素养。

（三）全方位体系改革构建下的实践效能稳步提升

国家监察体制改革的初衷是高效反腐,我们通过整合监察资源、聚合各方监察力量、覆盖监察空白,提升反腐败的效率,改革的初期成果显著。当前,健全党和国家监督体系随着

全面深化改革推进,已由前期的立柱架梁、夯基垒台,中期的积厚成势、全面推进,进入到协同高效、系统集成新阶段。^[23]立足新的起点上深化监察体制改革,需要一系列完整的制度设计,从多元角度全方位、零容忍、无死角地进行战略规划、战术安排。

深化监察体制改革,需要在习近平法治思想中廉政理念的方向指引下,从宏观、微观双重视阈进行体系构建。笼统而言,既要有除旧布新的坚决果敢,大胆探索强化监察职能、完善权力再监督的改革新思路;又需要地区先试走向全国统一、党内先行向党外层层延伸的审慎稳妥,以及对党的领导、人民情怀和中国道路矢志不渝的坚守;既要有党中央的顶层设计统筹全局,保障总体部署的系统性、有序性、稳定性、可持续性;也要坚持以常态化的基层调研夯实方针政策的灵活性、有效性、可行性,切实解决人民群众关心的反腐热点问题,以靶向纠治的精准施策释放基层治理活力。既要在宪法逻辑下,以法治思维和法治方式缚住权力任性之手,也要秉承以德治腐、依规治权的反腐传统和特色,有的放矢推进法治、德治、自治统筹推进,“整合国家强制与社会自治两种机制优势”,^[24]实现依法治权、依规治权有机统一。微观视阈下,全面规范监察主体及程序,既要致力于“从立法规范、考核机制、监察责任及职业伦理教育等方面,系统构建监察官职业伦理制度体系”,^[25]又要加强高校对监察法学的教育、学界对监察理论的研讨、实务部门对实践经验的交流,锻造德才兼备的监察铁军。全面覆盖监察对象,既要澄清公职人员界定中的模糊认识,保证对公权力的监督不错不漏,也要重点防范,严抓领导干部尤其是年轻干部这个“关键少数”。全面覆盖监察领域,既要政治、经济、社会、文化、生态全领域、零容忍反腐,也要优化营商环境,加大对科技创新、产业现代化、国防等反腐败重点治理领域的反腐力度。全面铲除腐败土壤,既要继续加强对公职人员的预警和查处,让围猎者无“猎”可“围”,又要受贿

行贿一起查,探索源头治理新模式,从围猎端压缩腐败生成空间。全面提升监察效果,既要完善监督机制,日常监督、群众检举、巡视巡察并举,也要做好新媒体深度融合下的纪检监察宣传工作,扩大主流价值影响力的版图,加强以案释法,提升全民法治观念,实现反腐政治效果、法律效果和社会效果的统一。全面织密反腐“天网”,既要加强防逃部署,做好思想预警、制度预防等防逃工作,又要以国际法视野继续完善缺席审判、违法所得没收、司法协助等国内法依据,以“一追到底”的决心迎战最难啃的硬骨头,深入研究国际追逃追赃法治合作条件,开创境外追逃追赃合作新局面。

(四) 监察权规范运行下的廉政建设提质增效

“集中统一、权威高效”的监察权有效行使需要监察权自身的主动性、独立性和权威性保障,但并非只讲效率、肆意扩张、超出限度。反腐倡廉中监察权运行的有限性和有效性两种模式,看似对立,实际上是并行不悖、难以割裂的统一关系。监察权的效力来源于本身的正当性,正因为监察权是有效的,所以它必须是有限的。我们党长期以来依宪治国、依宪执政、依法执政的实践均指明,所有的权力都不是无限或无边界的,而必须在宪法和法律范围内规范地行使人民赋予的神圣权力。“监察全覆盖的深入推进,其不能仅仅只是监察对象如何被规制与责任追究的问题,毕竟,监察与被监察是对应性的关系存在体,要符合法治化步伐地进行监察实践的展开,监察主体自身的权力边界与规范运行当然是其核心内容所在。”^[26]脱缰的司法权尚且带来侵犯公民人权的隐患,监察权不当使用的隐忧不言自明——其触发的主动性、强大的政治基因和发展的不成熟性决定了其权力的模糊定界及脱缰行使,较其他国家权力而言更容易诱发侵犯公民人权的风险。在监察权限不断扩张、权能不断强化的当下,其规范运行与有限性应当格外被关注。

有学者指出,“对传统反腐权力的整合使

得监察权得以最大限度地免受外在阻力的干涉,实质性地提升了我国反腐败机制的工作效能。但与此同时,这种权力能量的大幅提升也同时引发人们对‘超级权力’的担忧,这种担忧又以对调查权的担忧为主。”^[27]对调查权的担忧正是人们对监察权的警惕。关于调查权的性质,此前学界聚讼不已、莫衷一是,但是能够确定的一点是,由于缺乏相关法律依据,监察调查权难以适用刑事诉讼法中对侦查权的规范和约束,不管是《监察法》抑或《监察法实施条例》,对调查权的制约性设计仍显不足,正如有学者指出,“终结‘双规’‘两指’是监察法治的重大进展,但是,并不意味着全面法治化时代的到来。”^[28]至少被留置人的权利保障仍有待进一步澄清和完善。最明显的是,考虑到贪腐案件的侦查难度,以及在公职人员权力克减理念的影响等原因支配下,目前暂无相关法律对被调查人的辩护权做明确制度安排。

对此,我们应当从内外两个层面对监察权的运作予以全面监督和制约。外部层面上,除了传统的以制度约束权力,将权力关进制度的“笼子”里,还应重视权利对权力的制约效能。就被调查人的辩护权而言,诚然,为了减少监察权行使的阻力,保障监察权的有效性,调查期间不宜照搬刑事诉讼法,赋予被调查人完整的辩护权,但是权利不应当成为权力行使的牺牲品。“在现有监察案件的调查环节中,至少应保留律师为被调查人提供法律帮助的空间,并且通过申请监察机关之后并经其批准而会见被调查人的可能。”^[29]内部关系层面上,渠道之一是用权力牵制权力。纪律检查委员会和监察委员会合署办公是高效反腐目标的产物,但是在纪委与监察委合署办公的模式运行之下,“如果过于强化合署办公的‘顺畅化’运行,则在诸多环节会过于强调配合而忽视内部制约”,^[30]因而必须划定权力界限、明确工作重点、梳理衔接流程。其二,要以权力监督权力,强化监察队伍内部监督体系中对象和内容的覆盖。监察对象要严格覆盖本级及下级纪委监委内设、派驻、派出

机构,本级管理企业和高校纪检监察机构领导班子成员,尤其是要抓住主要负责人这个“关键少数”;监督内容要针对政治规矩、基础工作、生活作风等进行全覆盖。再者,要用道德约束权力,加强监察工作队伍的职业伦理道德。详言之,监察人员要在宪法和法律的规则下、在制度的框架内审慎用权,保证案件的处理始终于法有据、于理应当、与情相容,切实防止冤假错案的发生,使每一个案件都经得起人民群众的检验,使手中权力永远不脱缰。

四、结语

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央深入推进全面从严治党建设,并将依法反腐提升到前所未有的高度,其廉政思想内涵丰富、逻辑严密、论述深刻、特征鲜明。习近平法治思想引领下的新时代廉政建设,基本方向毫不动摇,反腐败的步伐稳健有力,压倒性胜利成果鼓舞人心,制度优势正在转化为治理效能。然而,正如习近平总书记在党的二十大报告中所强调,“只要存在腐败问题产生的土壤和条件,反腐败斗争就一刻不能停,必须永远吹冲锋号。”^[1]在新的历史起点上,深入学习和领悟习近平法治思想中的廉政理念的深刻内涵和鲜明特征,继续秉持反腐败只有“进行时”的坚韧与执着,以马不离鞍、缰不松手的定力,扎实有序推进国家监察体制改革,在对习近平法治思想的贯彻落实中,践行依法治国与依规治党的有机统一,深入推进纪检监察工作高质量发展,巩固反腐败斗争的已有成果,持续营造海晏河清的政治生态和风清气正的社会环境。

参考文献:

- [1]习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2022-10-26(01).
- [2]扎实开展第二批教育实践活动 努力取得人民群众满意的实效[N].人民日报,2014-1-21(01).

- [3]张文显. 习近平法治思想的基本精神和核心要义[J]. 东方法学, 2021(1): 5-24.
- [4]习近平. 论坚持全面依法治国[M]. 北京: 中央文献出版社, 2020.
- [5]梅傲. 追逃追赃国际合作机制的缺憾及求解[J]. 华东师范大学学报(哲学社会科学版), 2020, 52(5): 138-145.
- [6]以零容忍态度惩治腐败, 坚决遏制腐败现象蔓延势头[M]//习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编. 北京: 中央文献出版社、中国方正出版社, 2015.
- [7]张奇. 习近平法治思想的理论渊源、基本特征与重要意义[J]. 思想教育研究, 2021(1): 20-25.
- [8]张震, 廖帅凯. 习近平法治思想中的监察法治思维体系论[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2021(3): 14-25.
- [9]张克. 领导干部报告个人有关事项规定的新变化[N]. 学习时报, 2017-05-10(A7).
- [10]查少刚, 罗娟. 坚持党的领导是新时代中国特色社会主义法治建设的根本特征[J]. 思想教育研究, 2019(3): 13-17.
- [11]陈文权, 郑超华. 习近平新时代反腐败斗争思想论析[J]. 探索, 2018(3): 19-25.
- [12]张烁. 更加科学有效地防治腐败 坚定不移把反腐倡廉建设引向深入[N]. 人民日报, 2013-01-23(01).
- [13]张文显. 习近平法治思想的理论体系[J]. 法制与社会发展, 2021, 27(1): 5-54.
- [14]陈文权, 郑超华. 习近平新时代反腐败斗争思想论析[J]. 探索, 2018(3): 19-25.
- [15]张晋藩. 全面依法治国与中华法文化的创造性转化研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2019.
- [16]江必新, 黄明慧. 习近平法治思想基本特征刍论[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2021, 27(1): 1-17.
- [17]王少伟. 把反腐败斗争进行到底[N]. 中国纪检监察报, 2014-01-15(1).
- [18]曲新英. 公平正义之道: 习近平反腐倡廉思想研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2015.
- [19]周庆平. 反腐败的高压态势与硬环境建构[J]. 国家检察官学院学报, 2014, 22(3): 78-86.
- [20]王寿林, 张美萍. 文化视阈聊法治: 中国特色社会主义法治文化研究[M]. 重庆: 重庆出版社, 2019.
- [21]魏昌东. 中国特色国家监察权的法治化建构策略——基于对监察“二法一例”法治化建构的系统性观察[J]. 政法论坛, 2021(6): 161-175.
- [22]吴建雄. 国家监察体制改革的法哲学思考: 立场、观点与方法[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2019, 25(4): 1-12.
- [23]吴建雄. 党的反腐倡廉建设: 百年回望及经验启示[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2021, 42(2): 7-28.
- [24]金成波, 张航. 推进以监察法为中心的反腐败立法体系化[J]. 理论与改革, 2019(4): 108-120.
- [25]许身健. 规范伦理学视阈下监察官职业伦理制度体系之建构[J]. 浙江工商大学学报, 2022(2): 56-65.
- [26]陈伟. 监察官法制订的现实必要、原则构建及实践问题[J]. 学术界, 2020(1): 106-116.
- [27]王建国, 谷耿耿. 新时代监察改革深化的法治逻辑[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版), 2020, 47(2): 52-60.
- [28]陈光中, 兰哲. 监察制度改革的重成就与完善期待[J]. 行政法学研究, 2018(4): 3-12.
- [29]陈伟. 监察案件中被调查人的权利保障及其完善路径[J]. 警学研究, 2019(4): 5-13.
- [30]陈伟. 国家监察全覆盖的内涵、原则及重点[J]. 学术论坛, 2020, 43(2): 41-50.

【责任编辑 刘绚兮】

The Ideology of Clean Government Construction in XI Jinping Thought on the Rule of Law

CHEN Wei & LIAO Yue

Abstract: Serving as the fundamental guideline for comprehensively promote law-based governance in China, XI Jinping thought on rule of law implies innumerable connotations of clean government construction for a new era, which directs us to consolidate and develop the overwhelmingly triumphal results of anti-corruption and a new level of construction of law of clean government. Containing pluralistic and integrated connotations, the ideology of clean government construction in XI Jinping thought on rule of law appears distinctly political, inheritable, scientific, systematic and pragmatic. With China's national supervision system reform deepening, what's required is to understand and practice the thought actively and seriously,

(下转第27页)