



从“主动投案”现象看中国的反腐败制度成效

李辉

【摘要】主动投案反映了中国反腐败制度的发展取得了切实的新成效。这种成效至少体现在三个方面：一是权力监督的全覆盖对腐败分子形成了震慑效应；二是纪检监察和国家监察体制改革进一步理顺了纪法关系；三是反腐败开始形成观念塑造的作用，逐步迈向“不想腐”的新阶段。

【关键词】制度反腐 权力监督 震慑效应 监察体制

【中图分类号】D261 【文献标识码】A



2019年5月9日，中央纪委国家监委网站发布了这样一则消息：“云南省委原书记秦光荣涉嫌严重违纪违法，主动投案，目前正在接受中央纪委国家监委纪律审查和监察调查。”其中，“主动投案”引起了社会和媒体的广泛关注。同一天，中央纪委国家监委网站发布了一则针对此事的评论，题为《主动投案是选择了唯一正确的出路》。从这篇评论中我们得知，秦光荣不是第一个主动投案的，他只是中央纪委国家监委发布的第一个投案自首的原省部级一把手。在他之前，还有河北省政协原副主席艾文礼以及河南省人大常委会原副主任王铁，这两位中管干部之所以“出名”，是因为在中纪委三次全会的公报中被点了名。2019年1月召开的十九届中央纪委三次全会工作报告显示：“艾文礼、王铁等中管干部主动投案，党的十九大以来共有5000余名党员干部主动投案。”而5000多这个数字，在接下来的一年里就翻了一番，十九届中央纪委四次全会工作报告显示：“在强大震慑和政策感召下，全国有10357人主动投案，其中中管干部5人、省管干部119人。”

随着时间的推移，关于主动投案的报道越来越多，据2020年10月9日的最新消息，“云南今年已经有271人主动投案，其中厅级干部6名。”从理论上来说，

主动投案可以看作腐败分子的一个行为选择，如果说在十九大之前这种行为选择是一种偶然现象，其背后的行为逻辑和规律可能无法产生社会科学的解释，只能解释为某些零散的偶发因素导致的。但如果这种现象开始越来越普遍，那么我们至少可以猜测这背后是有一定社会科学规律可以探索的。我们将从理性选择和新制度主义两个视角尝试对这一行为选择进行分析，并基于此反观中国近年来反腐败制度的新进展。

从“投案自首”到“主动投案”

要分析主动投案，首先要搞清楚这个术语的概念和定义，即到底什么是主动投案。前面提到了云南省委原书记秦光荣主动投案的案例，实际上秦光荣的重要性还不仅仅在于比艾文礼和王铁的级别高一些，而是“主动投案”这一提法逐渐被固定下来。在艾文礼和被审查调查的通报信息中，中纪委国家监委网站的原文是：“河北省政协原副主席艾文礼涉嫌严重违纪违法，已投案自首，目前正接受中央纪委国家监委纪律审查和监察调查。”“中央纪委国家监委网站8月17日下午发布消息，河南省人大常委会党组副书记、副主任王铁涉嫌严重违纪违法，

已投案自首，目前正在接受中央纪委国家监委纪律审查和监察调查。”可以发现，在调查艾文礼和王铁时使用的还是“投案自首”这样的说法。

可以说，在秦光荣之前，纪检监察部门发布的消息中主要使用的是“自首”这样的纯法律术语，比如：“2019年1月9日，据内蒙古自治区纪委监委消息：赤峰市委副书记、政法委书记王东伟涉嫌严重违纪违法，已向内蒙古自治区纪委监委自首，接受纪律审查和监察调查。”又如，2019年2月16日浙江省绍兴市政协原副主席陈建设接受审查调查时，使用了“主动投案自首”的表述。而2019年3月26日河南省环保厅副厅长宋丽英接受监察调查时，中央纪委国家监委网站的通报表述则是“自动投案”。直至2019年5月9日，在秦光荣案件的通报信息中，才确定使用了“主动投案”，之后主动投案成为固定的术语，甚至还入选了2019年度十大反腐热词。

那么，我们到底应该如何理解“主动投案”这一术语？从三个术语的使用来说，投案自首、自动投案和主动投案三者之间是有差别的。

首先，投案自首和自动投案都是约定俗成的法律用语，在刑法第六十七条第一款明确规定：“犯罪以后自动投案，如实供述自己的罪行的，是自首。”所以自动投案是刑法规定的认定为自首的重要表现之一。但是主动投案是纪检监察机关在调查职务犯罪时所使用的术语，在2019年7月发布的《纪检监察机关处理主动投案问题的规定（试行）》第二条规定：“本规定所称主动投案，是指：（一）党员、监察对象的涉嫌违纪或者职务违法、职务犯罪问题，未被纪检监察机关掌握，或者虽被掌握，但尚未受到纪检监察机关的审查调查谈话、讯问或者尚未被采取留置措施时，主动向纪检监察机关投案；（二）涉案人员的涉嫌行贿犯罪或者共同职务违法、职务犯罪问题，未被纪检监察机关掌握，或者虽被掌握，但尚未受到纪检监察机关的询问、审查调查谈话、讯问或者尚未被采取留置措施时，主动向纪检监察机关投案。”因此，主动投案的范围实际上要超过自动投案和投案自首，与案件有关的人员“向其所在党组织、单位或者有关负责人员投案，向有关巡视巡察机构投案，以及向公安机关、人

民检察院、人民法院投案”都可以被视为是主动投案。

其次，主动投案和自动投案在主体身份和投案时间上也存在一定的差异。刑法中所规定的自动投案，投案人员的身份必须是犯罪嫌疑人和被告人，但是主动投案人员的身份则比较宽松，是“有关人员”。有研究表明：“主动投案与自动投案在投案主体上最为明显的差异，就在于涉案人员在刑事诉讼阶段有可能不是职务犯罪案件犯罪嫌疑人、被告人，而是以证人等诉讼参与人身份出现。这些涉案人员可以在监察调查中构成主动投案的主体，但不可能成为刑法上自动投案的主体，因而不涉及是否构成自首的问题。”而在投案时间上，自动投案对时间的要求比较宽松，只要投案主体没有被司法机关控制，都可以投案自首。但是在纪检监察对职务犯罪的调查中，就需要监察对象在调查谈话开始之前主动投案，对时间的要求比较严格。因为《纪检监察机关处理主动投案问题的规定（试行）》第七条规定：“纪检监察机关对有关人员进行初核谈话、审查调查谈话、讯问期间，或者采取留置措施后，有关人员主动交代纪检监察机关未掌握的本人涉嫌违纪或者职务违法、职务犯罪问题的，不认定为主动投案。”在明确了到底什么是主动投案之后，我们将尝试从理性选择和新制度主义两个视角，对主动投案这一新现象提出一些尝试性的解释。

从理性选择的视角出发，主动投案是行动者出于对自身利益考量的理性选择

从这两年官方发布的数据来看，主动投案已经不是个别和反常的偶然现象了，十九届中央纪委四次全会工作报告显示：“在强大震慑和政策感召下，全国有10357人主动投案，其中中管干部5人、省管干部119人。”这个数字在中纪委三次全会的时候还只有5000多人，增长数字如此之快已经可以充分说明问题了。那么如果主动投案不是反常和偶然的非理性行为，我们就有充分的理由认为这个现象是犯罪主体的理性选择。其发生的原因也很容易理解，那就是对于犯罪主体来说，主动投案利大于弊。《监察法》第三十一条规定，涉嫌职务犯罪



的被调查人主动认罪认罚，存在“自动投案，真诚悔罪悔过”等情形的，监察机关经领导人员集体研究，并报上一级监察机关批准，可以在移送人民检察院时提出从宽处罚的建议。

从理性选择的视角出发，我们可以把主动投案现象看作是行动者出于对自身利益考量的理性选择。在理性选择的视角下，我们更倾向于认为主动投案是犯罪主体在面临惩罚和从轻处罚的机会时，通过权衡利弊所做出的理性选择，而不是某种道德和社会规范驱动的结果。

从这一视角出发，犯罪主体在选择主动投案时可能主要考虑两个因素。一是对自己被查处概率的预期。如果其对自己被查处概率的预期越高，那么其主动投案的可能性也会相应提高。在腐败研究领域，学界曾经提出了“犯罪—惩罚”模型来解释腐败行为的发生。这一理论认为，腐败行为的发生取决于行动者对腐败收益和被抓捕风险二者的预期，行动者会理性地选择腐败收益大而惩罚风险小的腐败形式。如果当初在选择腐败时犯罪主体是理性的，那么显然主动投案应该是犯罪之后的一种理性选择。二是对减轻惩罚的需求。如果对未来减轻惩罚的需求越强烈，那么其主动投案的概率也会更高。因为主动投案的唯一好处，就是可以争取到组织的宽大处理。

从新制度主义的视角来看，主动投案是个人特质和外在制度环境共同作用的结果

理性选择理论的解释力虽然很强，但是人类的行为选择是非常复杂的，道德、情感、文化观念等因素都可能极大影响一个人的行为。同时，所有人都是“有限理性”的，在面对组织审查如此重大的事情时，也不是所有人都能做到冷静分析和理性选择的。因此，根据新制度主义的观点，主动投案也可能是个人特质和外在制度环境共同作用的结果。从理论上来说，行动者所处的外在制度环境发生了变化，那么个人的行为选择会相应发生变化。根据传统的制度腐败理论，腐败的机会有可能由制度本身造就的，在有些制度环境下，并不需要

行动者去创造机会，腐败是制度设计的一个自然结果。但是有些制度可能为行动者创造了更多的自体腐败（贪污挪用类）的机会，而另外一些制度则创造了更多的交易型腐败（行贿受贿类）的机会，处于不同制度环境下的行动者，其卷入不同类型的腐败行为的概率也有所差别。因此，作为腐败行为的主体，其主动投案行为也应当受到了制度的塑造作用。

理性选择理论在解释主动投案行为时还有一个很大的局限性，那就是没有办法说明主动投案数字的巨大增长。因为犯罪主体的理性程度可以说是恒定的，那么同样是理性选择，为何在十九大之后数量突然猛增呢？这其中的原因只能从制度中去寻找。从十八大以来，中央加强了反腐败力度，新一轮的反腐败斗争有两个不同于以往的核心特征：一是坚持对权力监督的“全覆盖”，力争对公共权力的监督不留死角；二是对各类腐败问题采取“零容忍”的态度，坚持对“老虎”和“苍蝇”一起打。可以说，中国反腐败的制度环境发生了极大变化。在国家监察委员会成立后，反贪局的力量也补充到了原有的纪检监察部门，反腐败的相关法律、法规和党规也不断完善，监察委对于职务犯罪的调查能力、手段和范围都有很大的提升。在原来的制度环境下可以隐藏的问题，由于制度的转变而通通暴露出来了。这就使得许多犯罪分子为了适应新的环境，不得不选择主动投案，争取宽大处理。

当越来越多的犯罪分子选择主动投案时，主动投案就会形成一种示范效应。也就是说，当一个潜藏的腐败分子，其周围发生主动投案的情形越多时，其选择主动投案的概率也会越高。长此以往，就可以形成一种良性循环，主动投案的现象越普遍，就会让更多隐藏的腐败分子去选择主动投案。

主动投案与中国反腐败的制度发展

无论是理性选择的视角，还是新制度主义的视角，实际上都把结论引向一个方向：那就是主动投案反映了中国反腐败制度发展取得了切实的新成效，不仅是对腐

败分子形成了全方位的震慑效应，更重要是逐渐起到观念塑造的作用，逐步迈向“不想腐”的新阶段。

首先是震慑效应。党的十八大以来，中国反腐败在战略和制度上发生了重要转变，党中央首先转变了对中国目前反腐败形势的判断，恢复了1993年当时的一个重要判断，那就是反腐败的形势依然严峻复杂：“新形势下，我们党面临复杂严峻的考验，精神懈怠危险、能力不足危险、脱离群众危险、消极腐败危险更加尖锐地摆在全党面前。”在这种形势下，党中央果断调整反腐败战略，在“三不腐”（不敢腐、不能腐、不想腐）战略中首先实现不敢腐，加大力度治标，用治标为治本赢得时间。为此，各级纪检监察机关针对本职工作要实现“三转”（转职能、转方式、转作风），清理退出与主业无关的议事协调机构，中央纪委国家监委参加议事协调机构由125个减至14个，精简率85%。执纪监督机构占内设机构60%以上，人员数占编制总数60%以上，在不增加建制编制的前提下，将纪检监察室从8个增加到12个。从十八大期间中纪委历次公报中的统计数字来看，十八大期间共查处各类违纪违法案件154万多件，涉及157万多人，其中省部级以上的领导干部440余人。在十七大期间，同样的数字只有66万多人。这样一系列的重大举措，使得十八大期间对腐败分子真正形成了巨大的震慑效应。

同时，党的十九大之后，虽然不敢腐的目标初步实现了，但是中央并没有改变对腐败形势的根本判断，也丝毫没有放松对腐败案件的打击力度。同时，“三不腐”战略由分步推进改为一体推进，针对不能腐和不敢腐的各项举措也相继上马。在国家监察委员会改革之后，纪检和监察的主要职能开始聚焦到“权力监督”上来，从根本上解决滥用公共权力的问题。在这种形势下，潜藏的腐败分子对被查处的风险预期越来越高，根据前文的理论推理，这在很大程度上会增加主动投案的几率。

其次是纪法关系。从投案自首，到自动投案，再到主动投案，看似只有几个字的变化，但从更深的层次来说其实体现了中国反腐败制度发展的一个重要特征，那就是理顺纪法关系的问题。长期以来，检察院下属的反

贪部门，和纪检监察部门在部分功能上是重合的，虽然从法理上来说，反贪局打击的是职务犯罪，但是贪污贿赂类职务犯罪，在很大程度上就是纪委所着力打击的腐败现象。二者在监督对象上也有很多重合的地方，在这种纪法分离的监督模式下，难免存在纪法衔接不畅，纪法无法融合，甚至出现相互冲突的现象。监察委改革以后，随着新的国家监察法的实施，纪律和法律在反腐败实践中的关系逐渐被理顺了。首先是要实现纪法分开，纪律的归纪律，法律的归法律。所以在主动投案问题上，纪检监察部门所使用的术语就区别于法律用语，不再轻易使用“自首”和“自动投案”这样的术语了。此外，仅仅分开是不够的，还要进一步实现纪法衔接。在纪检监察部门调查审理完毕之后，需要移交司法部门进行公诉，这时候就要把主动投案中的情节进行认定，与司法部门对自首和自动投案的认定衔接起来。纪检监察部门所调查使用的证据，应当在后续的司法程序中直接加以使用。

最后是观念塑造。反腐败的制度发展，不仅仅要改变人的行为，更重要的是改变公职人员的观念，这也是我们最后实现的“不想腐”。可以说，主动投案现象的大量涌现，在一定程度上说明了腐败分子的观念在发生变化。从理性选择的角度来说，他们认为主动投案比逃避惩罚更加符合自己的长远利益。从新制度主义的角度来说，腐败分子可以真正认识到自己的错误，从良心上幡然悔悟，充分说明这些年中国反腐败的制度发展，已经在不想腐的阶段上开始初见成效了。

（作者为复旦大学国际关系与公共事务学院副院长、教授、博导）

【参考文献】

- ①赵乐际：《坚持和完善党和国家监督体系 为全面建成小康社会提供坚强保障》，《人民日报》，2020年2月25日。
- ②《中华人民共和国刑法及司法解释全书》，北京：法律出版社，2016年。
- ③赖正直：《职务犯罪案件中“自动投案”和“主动投案”的差异及衔接》，《人民法院报》，2020年6月25日。
- ④《中华人民共和国监察法》，新华网，2018年3月26日。
- ⑤[美]盖伊·彼得斯著，王向民、段红伟译：《政治科学中的制度理论：“新制度主义”》，上海：上海世纪出版集团，2011年。责编/孙焱 美编/陈琳