

法制反腐思路对策刍议

杨 涛

(吉林大学哲学社会学院, 长春 130012)

摘 要: 法制反腐是遏制腐败的有效手段,也是一个国家反腐体系成熟的标志。经过六十余年探索和实践,中国的法制反腐不仅时机已经成熟,而且形成了坚定的理论认同,这主要体现在两个方面:其一,从中国实践来看,反腐法制不健全是导致中国腐败问题发生的重要原因;其二,从世界范围来看,法制健全国家的清廉指数一直高居世界前列。正是基于这种认识,中国的法制反腐建设必须以公务人员为主要对象,以公务人员财产监管为重点,以促进权力公开为主要手段,以腐败行为惩治为核心,制定出台一系列的相关法律法规,进一步完善反腐败法律体系,从而切实推动中国法制反腐进程。

关键词: 惩治腐败; 法制反腐; 法治建设

中图分类号: D630.9 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-462X(2013)11-0047-05

法制反腐是一个国家反腐败斗争趋于成熟的必然选择。经过六十余年的实践与探索,中国走向法制反腐的时机已经成熟,并且人们对法制反腐已形成坚定的理论认同。反腐败法制化是邓小平及其后中央领导集体的一贯思想。20世纪80年代,邓小平同志就曾指出,“滥用权力、徇私舞弊、贪赃枉法等腐败现象产生的一个重要原因,就是政治和经济上存在着‘法律和制度之外的权利’”。因此,只有通过加强法制建设,强化对权力的规范、监督和制约,才能有效防止权力被滥用。他要求“全党同志和全体干部都要按照宪法、法律、法令办事,学会使用法律武器”同各种腐败分子作斗争。2000年12月,江泽民在中央纪委第五次全体会议上提出,“反腐倡廉工作要逐步实现制度化、法制化”。2005年1月,胡锦涛指出,要“继续在完善制度上下功夫,推进反腐倡廉工作的制度化、法制化,发挥法规制度的规范和保障作用”。习近平同志在十八届中纪委二次全会上明确指出,要健全权力运行制约和监督体系,加强反腐败国家立法,加强对权力运行的制约和监督,把权力关进制度的笼子里。通过建立严格的法律制度体系,在公权掌控者的周围建立起一道法律的篱笆和屏障。

收稿日期: 2013-08-20

作者简介: 杨涛(1961—),男,博士研究生,从事反腐败研究。

一、法制反腐的必要性

近年来出现的各种腐败案件一再表明,缺乏有效制约是导致权力滥用的根本原因。如何有效制约权力、防止权力滥用,既是十八大之后政治体制改革和法制建设的关键,也是世界各国有效反腐的通用手段。既有的经验证明:必须依靠民主力量健全法治,构建一套有效的权力制约制度,并择其必要上升为法律形式,使其充分发挥作用。

1. 从法律的作用来看,必须实施法制反腐

从中国现阶段人民当家做主的政治体制来看,法是人民意志的体现,所有社会成员都应受到法律的规范,公共权力持有者也不例外。腐败的本质是权力没有得到正确的行使,违背了人民的意志。因此,反腐败必须依靠法制,这是由法律的本质决定的。

(1) 只有健全法律体系,才能明确行为规范的底线。法律是特殊的行为规范,这是法律所具有的内在特征。法律是由国家制定或认可的行为规范,是依靠国家强制力保证实施的,对全体社会成员具有普遍的约束力。这些特征决定了法律是最基本的、约束力最强的,也是最有效的行为规范,与党内法规、行政规章相比,法律所规定的条款具有更广泛的适用范围和不可变通性,因而其执行力、惩戒力更强,是全体社会公民都必须严格遵守的、不可触碰和越线的“硬杠”。也可以说,法律是全民行为规范的底线,无论是适用对象范

围,还是约束力、执行力,都是其他规范不可比拟的。

(2) 只有健全法律体系,才能形成强大的震慑效应。法律是由国家强制力保障实施的,对违反法律行为的处罚和惩戒也是最为严厉的,因此,法律具有较强的震慑力,能够最大限度地警示人们不做违反法律的事情。对于腐败的领导干部而言,党纪条例规定得再严、党纪政纪处分再重,也不过是开除党籍、开除公职而已。如果腐败分子通过贪污、贿赂等腐败行为获取了终生甚至几代人都享用不尽的财富,那么他们是不会太在意是否被开除党籍或开除公职的。但法律的惩处力度就不同了,根据其行为严重程度和危害程度的不同,贪污分子会被剥夺政治权利、人身自由乃至生命,通过违法手段获取的经济利益不仅要被全部追缴,甚至有的还要被处以额外的罚金。这就使得腐败行为成为一桩“赔本生意”,得不偿失,由此而产生的震慑力对于防止滥用公权谋取私利、遏制腐败滋生蔓延的意义和作用是不言而喻的。

(3) 只有健全法律体系,才能保证惩处腐败有充足的依据。腐败行为种类繁多,显性的如贪污、受贿等,隐性的如权钱交易、权色交易等,每种腐败行为的程度、手段和危害性又各不相同,因此,在调查中必须有统一依据,在处理上也要遵循统一的规范。目前,中国现有法律体系中尚无一部专门的反腐败法律,仅《刑法》中对贪污、贿赂、失职渎职、巨额财产来源不明等罪名有所体现,但又不够细致、系统、全面,在实际操作中很难涵盖并适用于各型各类的腐败行为。这就迫切要求中国进一步健全反腐败法律体系,从法律层面对腐败行为在种类、程度、情节、定性、处罚等各个方面作出详尽、具体、明确的规定,使惩治腐败行为有统一的法律依据,便于操作。同时,法律明文规定以后,公权力掌控者会对每种腐败行为应受到的处罚有更明确、清楚的认知,从而对将要发生的腐败行为发挥震慑、预防的作用。

2. 中国反腐败法律体系尚存缺陷,必须尽快加以健全完善

中国历经了几千年封建社会和短暂的新民主主义革命时期,之后进入了社会主义阶段。从新中国成立到现在,在没有任何现成经验可资借鉴的情况下,中国要完成社会主义法制建设任务,其艰巨性可想而知。从目前中国法制建设的情况来看,尽管自改革开放以来中国的法制建设已经有了长足的进步,但相对于经济社会的发展仍然滞后,反腐败法律法规建设尤其是如此。虽然一些重

要的法律法规得以制定和颁布,法制反腐败建设也有了一定的基础,但从实践来看,中国反腐败法律法规建设还存在诸多问题。

(1) 尚未形成严密的反腐败法律法规体系。目前,中国的反腐败法律法规主要包括《刑法》《公务员法》《行政监察法》等,而专门界定和规范反腐败的法律法规还没有制定,在法律层面严格规范公务人员行政行为、确保正确行使权力以及个人财产公示等方面还不够。从实践来看,现有的法律法规也不够严密,界定过于宏观和宽泛。例如《刑法》关于犯罪主体的概念有些为“国家工作人员”而非“公职人员”,涵盖范围不够明确;贿赂犯罪对象范围定义为“财物”,只将物质性的财产作为犯罪对象,而没有将“不正当的好处”或“不正当利益”及非物质性利益作为犯罪对象,在处理上也未作界定或量化。

(2) 现有反腐败法律的权威性尚显不足。一些法律颁布以后没有得到很好的实行,有些违法犯罪行为没有受到法律的严惩,法律法规的权威仍然不足。在实际运行中,执法、司法在人事和财政等方面不独立,以及执法、司法人员思想素质和专业素质的有待提高,使得司法腐败和执法不公等现象仍然存在。这些都严重损害了法律在民众中的形象,大大降低了法律的公信力,削弱了法律的权威性。根据《立法法》的规定,法律具有位阶性,下位法不得违背上位法。但在实践中,下位法违背上位法的现象一定程度上存在,甚至有些地方党政机关发布的红头文件、行政命令和行政措施等,对法律有所规避,或与法律冲突。同时,中国脱胎于封建社会,一些人习惯于“人治”,缺乏对法律的敬畏感。由此,在中国当前的社会情况下,亟需树立和强化法律的权威,进而形成对腐败的有力震慑。

3. 从国际范围来看,法制健全国家的清廉指数比较高

从世界范围来看,凡是为政清廉的国家和地区,法治水平都比较高。以蝉联“世界最清廉国家”的丹麦为例,它有一套体系健全、规定严格、条款详细的法律来防范腐败发生。如在反政府腐败和反商业腐败方面,丹麦在2008年出台的《刑法修正案》中明确地将向政府官员行贿行为和政府官员受贿行为视为犯罪,包括企业出于商业目的为政府官员安排旅行、特殊服务以及赠送礼品,即便被对方拒绝,仍视为犯罪行为。丹麦法律对公务用餐开支上限也有明确规定,公务用餐人均消费最高限额约为1000元人民币,只有在如首

相接待外宾来访等一些特殊情况时才能超出这个限额。2009年,丹麦还通过了《透明制度》法案,规定内阁大臣必须公开每月的公务用餐开支、出访费用及收到礼物等情况,以进一步提高政府及公共部门财务透明度。一系列规定严密、执行严格的法律使丹麦在全球反腐败非政府组织“透明国际”发布的“2012年全球清廉指数排行榜”上,以9.0分的成绩与新西兰、芬兰并列榜首。芬兰在反腐败方面的法律体系也比较完善,其在保证国家运转有序的同时,也对公职人员形成了客观上的保护。最近二十多年来,芬兰基本上没有公职人员涉嫌腐败。从反腐败的立法程度上看,新西兰开展反腐败起步较早,反腐败的法律体系也较为完善,且机构设置健全、运作高效。特别是新西兰司法体系具有较高的独立性,能够很好地保证所有现行法律得以严格执行。新西兰大法官、监察专员和审计长等均由政府提名、议会任命,对议会负责,政府无权干预,不随政府的更迭而更迭。独立性和稳定性使其可对政府形成有效的监督。由此可见,反腐败必须依靠法制,做到有法可依、有法必依、违法必究、执法必严,在法制的轨道上不断前行,努力实现依法限权、治权、用权,防止权力腐败失控,给社会造成公害。

二、中国法制反腐应坚持的思路和原则

1. 当前实施法制反腐的主要思路

中国实施的法制反腐就是要通过健全法制,使公职人员达到不想腐、不敢腐、不能腐的目标。具体来说,主要基于以下两个方面的思路。

第一,以“人性恶”假定为前提,通过健全法律来遏制人性“恶”的一面。在“人性恶”的假定看来,面对公权力的特性和巨大诱惑,包括政治领袖和政府高官在内的任何人都是有人性的弱点、缺点和局限的,都有可能犯错误、出问题甚至滥用权力谋私。西方先哲亚里士多德曾经说过“人在达到完美境界时,是最优秀的动物,然而一旦离开了法律和正义,他就是最恶劣的动物。”如果把行使公权力的国家公职人员、党政领导干部、所有公务员都假定为大公无私、毫不利己专门利人的公仆和勤务员,那就不需要任何法制和监督了。“人性恶”的假定承认人性存在弱点、缺点和局限,并有针对性地落实到国家制度设计和公权力的配置上,这就要求不能放任任何公权力主体,而要建立有效的法律制度和法治机制,监督制约所有公权力和每一个公权力行使者。

第二,要通过健全法律体系,在全社会形成良

好的法制环境,减少社会对“人”的负面影响。法律的约束力是针对社会全体公民的,这是法律在适用范围上与党内法规、行政法规最大的区别。健全的法律体系不仅可以对掌握权力的领导干部和公职人员进行限制和约束,把权力关进法制的笼子,有效地防止滥用公权的腐败行为,还可以引导和激发全社会成员共同按照法律规定的权限、途径,自觉、积极地对权力进行监督。更重要的是,还可以通过提高全民的法制意识,营造出崇廉抑腐的良好社会氛围,以优良的社会环境、社会风气对行权者施加正面影响、传导正能量,从而减少和防止腐败问题的发生。

2. 实施法制反腐应坚持的主要原则

针对反腐败工作的特点,结合中国反腐败的历史沿革和当前形势,在遵循法制一般性原则的基础上,中国当前实施法制反腐应坚持以下原则。

(1) 坚持惩处从严原则,以提高腐败成本。《尚书·吕刑》中提出的“刑罚世轻世重”“乱世用重典”是长期以来公认的治世经验。明朝初建时曾重典惩贪,使得各级官吏“居职惴惴,惟恐不能奉法恤民”,“一时守令畏法,洁己爱民,吏治焕然……民人安乐,吏治澄清者百余年”。尽管“乱世用重典”是人治社会的产物,但“重典”的作用在法制社会依然是必要的、有效的。尽管当前中国国泰民安、繁荣稳定,但在某些特定领域、特定范围内,腐败问题仍然多发频发,因而“重典”规戒依然是必须的。相对于人治反腐,法制反腐对于降低腐败成本、有效治理腐败更具有持久性。因此,在法制反腐过程中,必须充分发挥法律的强制性作用,最大限度地以“严厉”的制裁来治理腐败行为、惩处腐败分子,从而使掌权、用权、行权者心存畏惧,不敢腐败、不愿腐败。

(2) 坚持自成体系原则,编织严密的“天网”。无论是把权力关进法制的笼子也好,还是把权力圈进法制的篱笆也罢,笼子、篱笆都不可能是单一的或者是平行的铁棍、柳条,必须是多条编织在一起、纵横交错,形成闭合的系统,这样才能有效地发挥“关”和“圈”的作用。法制反腐亦是如此,一两部法律、一两项制度,必然难以涵盖全部对象、所有行为、各种状况,难免存在规定不全、不细和遗漏、缺陷等问题。因此,反腐败法律法规的制定必须考虑关联性、互补性,不但要针对实际、结合现状,还要对中国现有的大量的反腐败制度规章进行效果检视,择完善的、必要的上升到法律层面,使反腐败法律体系逐步健全并全方位发挥约束作用,形成规范权力运行、防止权力滥用的

“笼子”。

(3) 坚持法制必行原则,突出惩戒效应。法律的生命在于执行,即使法律制定得很完善,如不付诸实施或者执行不严格,其作用也得不到发挥。当前,中国反腐败的形势依然严峻,任务依然艰巨,腐败行为仍处于多发的情势,健全法制、严肃法纪显得尤为重要。必须采取坚决的措施,加大对法律法规的监督检查力度,落实执法责任制,切实解决有法不依、执法不严甚至执法犯法的问题。要进一步强化、突出法律的惩戒效应,一方面严厉追究腐败行为的责任,对腐败分子予以法律的严惩,使其产生“一朝被蛇咬,十年怕井绳”的警戒作用;另一方面,要严肃追究腐败行为者的不合法利益,将腐败分子通过滥用权力获取的“利益”全部收缴,必要时还要给予相应的处罚。只有通过严格的执法,才能真正树立反腐法律法规的权威性、严肃性。

三、建立健全反腐败法律体系

结合中国现阶段社会主义法治建设和反腐败工作实际,借鉴国外的先进做法和经验,在现有反腐倡廉法律制度体系中,应重点建立、完善以下法律制度。

1. 围绕规范公务人员行为、明确是非界限出台相关法律

建议制定出台公务人员诚信方面的法律,对公务人员在社会公德、职业道德、从政道德等方面的行为作出规范。腐败问题历来是从小到大、积少成多,从小贪、小纵发展为大贪巨腐的。这就要求我们在制定反腐败法律时,先从社会道德层面、社会诚信层面入手,进一步明确是非界限,对可以做什么、不可以做什么作出明确规范。公务员作为国家行使公权力的基础细胞,是不能以对普通公民的要求来作为其基本行为准则的。以道德领域为例,对普通公民只能以提倡、鼓励的方式进行引导,对普通公民的不道德行为,只要没有违反相关法律法规,就不能进行处罚。但对于公务员这一特殊群体,则应当以更高的要求加以规范,即使不能成为道德楷模,也必须遵守基本的道德底线,不能成为普通公民的“反道德”示范。只有更高的要求,才能有效督促公务员树立良好的道德形象,使公务员在履行国家公务时有更大的权威性。

2. 围绕规范权力运行、促进权力公开透明出台相关法律

建议制定出台行政程序和信息公开方面的法律,明确公权力的权力内容、行权标准、运行程序

等,并通过适当方式和途径予以公开,使权力在阳光下透明行使,便于监督,防止滥用。公开、透明是预防腐败的前提。这一观点最好的例证就是清廉指数排名靠前的瑞典和新西兰。瑞典历来重视政务公开,是世界上第一个实行政务公开的国家。早在1766年,瑞典公民就取得了查阅所有官员财产和纳税状况的权利,政府或公共机构的书面公务资料、公函、财务报告等,只要不涉及国家机密,都必须向公众和媒体开放。新西兰政府在出台某项政策或制定、修订法律前,一般都应将有关草案和背景向社会公布,任何人和团体均可通过各种渠道提交自己的看法,这有效地防止了决策失误情况的发生,也保证了权力规范行使。

3. 围绕加强公务人员财产监管出台相关法律

建议制定出台公务人员个人财产申报、公开方面的法律,切断腐败分子的后路。腐败的发生主要集中在经济领域,实行公务人员个人财产申报、公示制度能够及时发现公务人员财产收入等方面不正常的变动,便于追踪其来源,发现其腐败问题。当公务人员无从妥善处理其腐败所得利益时,自然会打消其施行腐败行为的念头。瑞典是世界上最早实行官员财产申报制度的国家,政府的公务员全部按法律规定将家庭资产状况公之于众。美国也早在1978年就颁布了《政府官员行为道德法》,该法案在1989年修订为《道德改革法》,是美国财产申报制度的蓝本。俄罗斯在严格实行财产申报公开的基础上,2013年2月,总统普京签署法令,要求本国高官和政府工作人员在3个月内关闭其海外账户并出售海外资产,否则将被解雇。中国在制定财产申报公示法律时应在当前实行的领导干部个人收入申报的基础上对其进一步完善,不仅申报个人收入,还要申报、公开个人及家庭的全部财产,如有申报数额不实、具体项目有疑义、财产来源不明等问题都要被认定为违纪或犯罪。申报的对象也应从领导干部扩大到所有政府官员、国有企事业单位的领导人员、一般公务员以及所有监察对象。无论是任职初期、任职期间,还是任职届满都要进行财产申报,接受监督检查,发现问题必须进行询问和查处。

4. 围绕对权力行使进行监督出台相关法律

建议制定权力运行监督方面的法律,对监督主体的职责和权限,监督的对象、范围、方式、手段、途径、流程,监督者与被监督者的义务和权利等作出明确规定,以达到依法强化监督、细化监督、增强可操作性的目的。监督对于反腐败来说至关重要,及时的监督还可以防患于未然,预防腐

败于未发之时;广泛的监督可以编织起天网,不给腐败分子任何可乘之机;有力的监督可以迅速发现腐败问题,使腐败分子得到应有的惩处。目前,中国对于腐败行为监督的主要依据还是党内法规、行政规章,约束力、强制力普遍较弱,主体不够明确,方法措施不够具体,适用范围明显偏窄,在具体操作上容易导致大家都拥有监督权,但谁都难以真正有效监督的问题,没有充分体现出监督的力度。这些在法律上应予以明确规定,使之能够有效解决上述问题,从而实现依法监督,有序、有力、有效监督。

5. 围绕对腐败行为严肃惩治出台相关法律

建议制定出台反腐败、反贪污贿赂方面的法律。反腐败工作的特殊性、复杂性、长期性决定了应有一部统一的、专门的法律。特别是随着经济社会发展,腐败问题的表现形式五花八门,滋生腐败的领域更加宽泛,更需要制定周延、全面,既能涵盖各类腐败行为,又明确规定具体惩处标准的法律条文,使得在反腐败工作中能够真正把“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”的要求落到实处。出台《反腐败法》,可使反腐败工作有一个法制层面的总体遵循,重点对腐败行为的主体、种类,特别是对不同情形、不同程度的腐败问题的惩处作出明确、具体、详尽的规定,与《刑法》实现无缝对接,便于操作。另外,鉴于多数腐败行为与贪、贿等涉及钱物的问题有关,应制定《反贪污法》或《反贪污贿赂法》,从《刑法》中将这两种罪名及相关罪名独立出来,作出更加详尽、明确的规定,使之对腐败行为具有更为充分、更为强大的惩处力度。

法规制度与法律相比,虽然适用范围、强制效力等有所不同,但两者相辅相成、协调发展。法规制度是对法律有益而必要的补充。特别是当前中国法制建设尚处于发展和完善的阶段,实现健全的法律体系尚需时日。在这样一个特殊时期,在

加强立法的同时,建立健全规范权力行为、保障权力行使的制度也是必行之举。笔者认为,目前应重点建立健全四个方面的法规制度:其一,健全权力分解制衡相关法规制度。改革领导体制和组织制度,清晰界定党政、政企、政社权力和各级权力、责任,解决权力过分集中的问题。要将现有“一把手”的权力分解为班子成员共同行使,将权力集中部门行使的权力分解为多个部门行使,将特权岗位行使的权力分解为多个岗位行使,使之互相制衡和监督,防止一些部门的权力过分集中。其二,健全诚信档案制度。对党员干部的任何违背社会公德、道德规范、政策法规等的行为,即使没有达到违法违纪的限度、尚未构成腐败,也要记入其个人诚信档案,使之成为诚信档案中的污点记录,在今后的各类工作评价考核、个人提拔重用等方面作为参考依据,最大限度地促使党员干部不做任何越格之事,达到自律的目的。其三,推行廉政保证金制度。在当前条件下,可探索推行廉政保证金制度。具体做法是从公务人员的工资薪酬中按比例、定期扣缴一定的廉政保证金,再由财政配缴一部分,存于公务人员的个人账户,退休前不能支配。只有公务人员保持廉洁,退休后才能拿到这笔廉政保证金。而一旦公务人员发生腐败问题,则廉政保证金将作为经济处罚的一种方式予以收缴。其四,健全作风强化制度。对党员干部遵守执行政治纪律、工作纪律、行为规范等加以明确界定和规范,约束官员的从政行为和个人行为,树立良好社会形象,形成对全社会的正面引导和示范作用。同时,加强社会监督、社会评价和社会舆论作用,发动社会各阶层、各领域进行监督,通过社会评价、社会舆论、社会风气,对官员形成一种压力、一种氛围,从而使其能够自觉规范言行,避免出现作风方面的问题,最终达到有效预防腐败行为的发生。

[责任编辑:朱磊 巩村磊]