

# 论反腐倡廉的法规制度建设

张立群

**【摘要】**法规制度建设是惩防腐败体系建设的一项根本性工作,是反腐倡廉健康有序进行的保证。应当坚持把制度建设贯穿于反腐倡廉的各项工作之中,努力发挥制度建设在反腐倡廉工作中的重要作用,形成用制度规范从政行为、按制度办事、靠制度管人的有效机制。

**【关键词】**反腐倡廉;法规;制度建设

**【中图分类号】** D630.9 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1001-2338(2010)01-0030-04

党的十七大报告指出:“坚决惩治和有效预防腐败,关系人心向背和党的生死存亡,是党必须始终抓好的重大政治任务。在坚决惩治腐败的同时,要更加注重治本、更加注重预防、更加注重制度建设。”制度建设是马克思列宁主义建党学说的重要组成部分,党内法规的制度建设就应当以邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导,坚持立党为公、执政为民、党要管党、从严治党的方针,加强党的执政能力建设,提高党的建设的科学化、规范化、法制化水平。要使这项工作按照科学性、规律性、有效性的方向发展,就必须体现出法规制度建设的功能和作用,将法规制度建设贯彻于反腐倡廉的各个方面,完善用制度规范从政行为、按制度办事、靠制度管人的有效机制。

辩证唯物主义认为,任何事物都有共性和个性的统一。腐败作为一个历史性、世界性、现实性的社会政治问题有其本质特征和内在反映。腐败既是一种个体行为,又可能是发生在某些部门和领域的集团性行为,还是一种随着社会发展而伴生共存的具体社会现象,具有多样化和多层次性。这就要求认识腐败现象应当运用哲学的思维方式,运用对立统一的规律,从主观与客观、内因与外因、一般与特殊等范畴,结合社会的现实情况和实际问题,对其产生的主客观原因进行全面分析和正确认识。

## (一)私有观念产生的利己性动机

私有观念是剥削制度的产物。社会主义社会虽然消灭了剥削阶级,但由于社会意识的相对独立性,剥削阶级的影响仍然存在。我国是从半殖民地半封建社会进入社会主义社会的,封建残余的影响仍然在某些方面比较深刻地影响社会生活,侵蚀民主政治的体制。如“人不为己,天诛地灭”的观念,特权、等级、人治观念对民主与法制观念的破坏等,主要表现为一些领导干部思想政治素质不高,缺乏自觉抵制剥削阶级思想腐蚀的能力,马克思主义的世界观、人生观、价值观发生扭曲,崇拜剥削阶级的个人主义、拜金主义、享乐主义,致使诱发腐败行为。

## (二)权力缺乏科学有效的监督和制约机制

早在200多年前,启蒙思想家孟德斯鸠就曾指出:“一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不变的一条经验。要防止滥用权力,就必须以权力约束权力。”我国虽然已经建立了权力的监督和制约制度,但还未真正形成一个科学、有效的法规机制,存在着权力机关对行政机关、司法机关的监督不到位。按照我国宪法的规定,全国人民代表大会及其常务委员会、地方各级人民代表大会及其常务委员会是国家和地方的权力机关,对行政机关和司法机关有监督权。但在实际操作过程中,这种监督权并未到位,表现为人民代表大会内部机构的不完备和议事规则的不健全,致使宪法赋予的权力缺乏可

操作性,人民代表选举制度不完善,代表的参政议政能力发挥不到位,选民对代表缺乏有效的监督。我国虽有各种系统内部的监督机关,如党组织内的纪委、行政系统内的监察部门、司法机关内的法纪监督机关等,这些机关各司其职、各尽其责,但是实际工作中,由于监督机关受同级党组织或政府的领导,使得监督往往流于形式,有的还出现机构重叠、职责交叉、程序不同,导致处理问题相互扯皮的现象,各种专门监督机关职责未真正体现。

### (三) 社会缺乏严格的法制和规范化的管理秩序

制度的不完善,不可避免地会出现腐败。我国正处于社会主义初级阶段,还存在着社会发展落后的问题,相应的管理体制尚未建立,符合社会发展的民主制度和法律制度并不健全,对权力过分集中缺乏必要的监督和制约。在政府精简机构、人员分流、政企分开过程中,一些职能部门从维护既得利益考虑,利用双重体制产生的差额获取利益,出现利益主体的多元化和独立性,使等价交换原则向社会生活领域扩大,出现制度的不完善和不到位,导致腐败行为存在。

### (四) 管理体制落后于经济发展的现实要求

经济的快速发展需要人们不断解放思想,更新观念,突破原有体制以适应新制度的需要。建立社会主义市场经济体制,必须突破传统计划经济体制下的思想观念、利益格局、管理模式、体制机制,重新构建新的模式。然而新的管理制度的建立和完善需要有个过程,正是在这样一个过程中,腐败分子往往利用制度的漏洞,利用规范的不到位而以权谋私,这种行为在社会发展基础比较薄弱的阶段表现得尤为突出。

### (五) 市场经济体制的建立未形成规范化程序

在当前的经济体制转轨和结构转型时期,虽然生活资料和大部分生产资料的生产和销售已由市场来调节,但重要的生产要素和资源仍然由政府部门控制。尽管已经建立和培育了生产要素市场,但这些市场还是残缺的、不完善的,政府对经济的干预范围依然很广,掌握这些部门权力的政府官员容易成为不法分子腐蚀和拉拢的对象,某些政府官员也凭借自己手中的权力,大肆索贿受贿。如由于价格双轨制引起的巨大价差(寻租理论称之为“经济租金”),在土地出让、转让过程中权力渗透,不法分子和政府官员之间行贿受贿,使国有土地收益遭到损失。同时,分配机制的转换以及某些不合理的分配方式使不同阶层的收入差距拉大,刺激了一些公职人员不择手段追求金钱的欲望。法律法规的不健全,经济体制、经济结构转换中的缺陷和漏洞,分配机制未理顺,存在着社会财富向少数人集中的现象,有些富起来的人并不是真正地靠劳动致富,而是靠违规、违法和犯罪行为富起来。这些说明制度的缺乏使那些凭借手中掌握财富与资源权力而“富”起来的公职人员,存在着“有权不用,过期作废”的认识,导致了腐败现象的发生。

## 二

制度建设具有根本性、稳定性、长期性和有效性的作用。加强制度建设,是构筑惩防体系的重要环节和基本保证,也是经济社会发展必不可少的重要保障条件。2003年12月31日,党中央颁布了《中国共产党党内监督条例(试行)》。为了保证《条例》的有关规定在实际工作中得到贯彻落实,中央纪委和中央有关部门还进一步细化了各项具体监督制度。2004年,中央纪委会同中央组织部制定了《关于中共中央纪委、中共中央组织部巡视工作的暂行规定》。2006年,中央纪委制定了《关于中共中央纪委会同中央纪委派驻纪检组履行监督职责的意见》。2007年,中共中央办公厅印发了《地方党委委员、纪委委员开展党内询问和质询办法(试行)》。与此同时,中央有关部门制定发布了《关于对党员领导干部进行诫勉谈话和函询的暂行办法》《关于党员领导干部述职述廉的暂行规定》《关于加强和改进舆论监督工作的实施办法》等一系列配套规定,完善了制度建设,发挥了保护器和安全阀作用。但是,当前在制度建设的认识和执行上依然存在着一些薄弱环节和突出问题。主要表现为:

### (一) 反腐倡廉制度建设存在“四多四少”的现象

“四多四少”现象即:法规制度中规范一般干部和业务工作的规定多,规范领导干部权力运作的规定少,规范班子正职的规定更少;注重原则要求的制度多,重视具体操作程序的制度少;重视建章立制的要求多,注重制度落实的措施少;对新出台的法规制度宣传检查的情况多,对已有制度规定持之

以恒抓贯彻的情况少。这“四多四少”现象,不仅客观历史地反映了注重治民、治事的传统思想,而且也反映了实践中对官、对权、对程序、对实际管理活动的制度监督难度较大的问题,反映出我国权力监督体制的一些深层次弊端和症结。由于“四少”的缘故,“四多”的制度难以贯彻和落实,有些规定即便是勉强出台了,也因其执行难度大而难以落实到位,效果不明显。

## (二) 制度建设存在“三难”问题

“三难”即制度配套难、具体落实难、责任追究难。许多法规制度缺乏配套的操作规程和监督落实措施,不少制度规范停留在形式上、表面上,难以真正落实。由于一方面制度本身不具体、不配套、操作性不强,一些制度设计不科学,助长了形式主义、弄虚作假;另一方面抓落实就要抓具体,抓具体就要抓追究,抓追究就要得罪人、处理人,再加上监督体制的不到位,出现有制度不落实、制度出台没人管的现象,腐败行为和不正之风难以遏制。

## (三) 纪检监察制度方面实际存在“两张皮”现象

纪检监察管理体制是由上级纪检监察机关下达要求,但是机构编制和人财物管理由地方负责,存在着小马拉大车的现象。这种工作要求与人员条件不相匹配的“两张皮”现象,严重制约了纪检监察制度的正常发挥,也使反腐倡廉法规落实贯彻受到影响。同时,反腐倡廉法规制度的出台与督促落实也存在“两张皮”现象。一方面,纪委会机关缺少专职法规工作人员,制度规范的拟定出台无专业人员负责把关,制度规范的系统性、科学性和可行性较差;另一方面,没有专门负责对法规制度贯彻落实情况进行监督检查的机构,行政执法监察主要是专项监督,出现党风廉政宣传教育与法规制度的督促落实未紧密衔接,致使已制定的法规制度只是写在纸上而发挥不了应有的作用。

# 三

腐败的存在除主观原因外,主要是客观上存在诱发腐败的诸多因素,主要是制度不完善和不全面。因此,新形势下推进反腐倡廉,迫切需要加强法规制度建设。也就是要求我们以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,与时俱进,改革创新,贯彻全心全意为人民服务的宗旨,坚持从严治党的方针,将立党为公和执政为民的要求制度化,把制度建设贯穿于反腐败各项工作中,贯穿于加强教育、发展民主、健全法制、强化监督、创新体制的要求上,以最大限度地遏制腐败现象的产生。所以,要通过加强法规制度建设,使党的反腐倡廉主张和要求制定为党规党法,通过法律程序转化为具有国家强制力的法律法规,使党风廉政法律、法规制度建设形成广覆盖、宽领域、深层次的体系,以提高反腐倡廉法制化建设水平。

## (一) 以科学发展观为统领加强法规制度建设

制度建设要以科学发展观为统领,按照树立和落实科学发展观的要求,坚持为人民服务的原则,把人民群众的利益维护好、实现好、发展好。准确把握科学发展观的内涵和精神实质,深入理解科学发展观的目标和要求,增强认识和运用科学发展观的自觉性和紧迫性,既要把维护群众根本利益作为己任,又要把维护干部合法权益作为职责;既要坚决惩治腐败,又要善于有效预防腐败;既要促进教育、制度、监督三者并重,又要实现自律机制与他律机制的有机统一;紧紧围绕“八个坚持、八个反对”的要求,加强对干部特别是领导干部作风的监督检查,坚决克服形式主义、官僚主义和弄虚作假行为。

## (二) 法规制度建设应当与多种教育相结合

制度建设要注重加强思想教育和道德教育,提高干部的思想境界和道德水平。要加大各项制度的宣传力度,使国家干部熟悉各项制度,把已经制订的制度落实到位。在实际工作中,制度建设应强化提高执政为民和全心全意为人民服务的意识,使国家工作人员认识到权力是人民赋予的,行使权力只能为人民服务;要坚持教育面向全党全社会,积极推进党风廉政教育制度化工作。要坚持党委(组)中心组理论学习制度、领导干部在职自学制度、干部理论学习考核制度,不断提高领导干部的理论水平;坚持反腐倡廉专题教育制度,各级党组织应当采取不同形式组织开展以反腐倡廉为主题的教育活动,把专题教育与领导干部民主生活会结合起来,增强教育的自觉性、主动性、实效性;要实行分层施教制度,建立对领导干部身边工作人员、家属子女等特殊群体的廉政教育制度,完善示范教育、警示教育、提醒教育制度,充分发挥教育的防范功能。制度与教育在反腐败中既要各有侧重,又要相互渗透、

相互促进。教育是基础,侧重于教化,同时教育为制度的制订、执行奠定思想基础;制度是保证,侧重于权力行使的规范。

### (三)法规制度建设应当注重监督体系建设

推进监督工作规范化,完善监督管理机制,坚持以各级领导干部特别是领导班子主要负责人为重点,以防止权力失控、决策失误、行为失范为关键环节,努力构建自上而下、自下而上及同级监督相结合的全方位、多层次、宽领域的监督体系。在突出抓好党内监督的同时,拓宽监督渠道,进一步加强法律监督、行政监督、民主党派监督、群众监督和舆论监督,形成监督的整体合力。认真落实《中国共产党党内监督条例(试行)》规定的十项监督制度,制定各项监督配套措施,增强制度的执行性和可操作性,把党内监督工作推向制度化、规范化、程序化的新阶段。应当开展立法评估工作,通过立法评估,使法规制度建设领域从法规的制定拓展到法规的实施,将法规制度的实施效果和法规制度的制定有机结合,实现廉政法规制度建设的科学性、有效性和可操作性。

### (四)法规制度建设应当注重建立事前监督和事后惩罚机制

推进惩处工作的法制化,需要强化法纪约束机制。坚持依纪、依法惩治腐败,要认真执行《中国共产党纪律处分条例》的规定,进一步制定和完善办案制度,促进办案工作的程序化、规范化,努力提高办案质量和办案效率;强化制度的规范功能和惩戒作用,充分利用地方立法权,适时地将一些惩治性的规范上升到法规和规章层面,切实提高制度权威,弥补惩处工作中的纪律疏漏,增强对党员干部的纪律约束力,加大对违纪违规行为的依法惩处力度;强化干部问责制,加大对违规干部和不称职干部的组织处理力度和责任追究力度,进一步形成有法可依、有法必依、执法必严、违法必究的法制环境。建立预情反馈制度,发现单位在制度和管理上存在漏洞的,及时下发纪检监察建议书等责令纠正,防患于未然。

### (五)法规制度建设要符合市场经济的发展要求

建立公正、公平和公平竞争的机制。随着经济社会的发展,新情况、新问题不断出现,反腐制度建设工作会不断面临新的挑战。要求坚持解放思想、实事求是、与时俱进的思想路线,正确把握反腐倡廉的工作规律,自觉适应实践的需要,更新工作观念,及时依据变化了的客观情况,创新法规制度,提出解决问题的新办法。始终把反腐败制度建设放在完善社会主义市场经济体制、构建反腐败惩防体系的整体工作中来把握。法规制度建设应当与政治、经济、社会方面的其它改革相配套,针对不同地方、部门、领域的特点,有的放矢地进行反腐制度建设的创新和改革。

### (六)法规制度建设要不断完善和修订

制度建设是动态的、开放的、发展的。如果制度存在缺陷而不及时加以弥补,就可能为破坏制度的人提供机会。要在实践中及时总结经验,不断完善制度,切实提高制度建设的质量和水平。要重视制度的修订,随着实践的发展,现有制度要及时完善或废止。要逐步建立法规制度实施情况的检查机制,有针对性地做好修订工作。要注重制度的系统配套,单项制度的制定修订要与其他制度协调配合;要充实完善惩戒性、约束性规定,建立健全激励性、保障性规定;重视实体性制度和程序性制度建设,发挥整体效能;注重制定实施细则,将一些原则性要求转化为具有可操作性的具体规定。努力使党内制度与国家法律相衔接、相协调。要适时将经过实践检验、适应形势发展的党内制度转化为国家法律法规,增强约束力和强制力。同时,制度建设要注意借鉴国外经验,反腐败是世界各国面临的共同课题,离不开国际交流与合作。为此,我们要立足国情,拓宽视野,吸收借鉴国外反腐败制度建设的有益做法,做好我国法律法规与《联合国反腐败公约》的衔接工作,推进反腐倡廉法规制度建设的系统化工程。

#### 【参考文献】

- [1]刘海年,李林,张广兴主编.依法治国与廉政建设[M].北京:中国法制出版社,1999.
- [2]青海省贯彻落实《实施纲要》领导小组办公室.惩防体系建设的理论与实践[Z].2006.

【作者简介】 张立群,女,青海省社会科学院法学研究所所长、法学教授。研究方向:法理学、社会法学。