

# 法治建设的廉政课题解析

邓联接

(中南大学 法学院, 长沙 410083)

**摘要:** 廉政与法治都重在防止权力滥用、控制权力腐败,如同一个硬币的两面,因而应将两者贯通起来,形成互动,以求一箭双雕、事半功倍之效。法治建设必须把廉政作为一项基本任务、一个基本标尺,努力打赢廉政这场硬仗、大仗,无廉政则无法治。为此,要将廉政贯穿于法治建设的始终,坚决反对立法腐败、执法腐败、司法腐败,以及普法教育、法学教育、法学研究中的腐败。

**关键词:** 廉政;法治;权力异化

从根本上讲,权利先于权力,个人先于国家,国家权力应服务于个人权利。腐败之所以为人们所痛恨,就在于它颠倒了个人权利与国家权力的应有关系,不但没有履行好保护个人权利的天职,而且损害了个人权利;腐败之所以被称为“政权癌症”,就在于它伤害了作为政权主人的民众,毁损了民众对政权的信任与支持,从而从根本上动摇了政权的基础。所谓廉政,简而言之就是廉洁政治、廉洁政权,它指向的是政治权力、公共权力。法治之重,恰恰也正是规范政治权力、公共权力,而并非管制普通民众。因此,在防止、惩治和矫正权力异化这个意义上,廉政与法治可以说是异曲同工。然而从中国实际来看,法治与廉政没有形成良好的互动,彼此支持不够、渗透不够,从而增加了法治建设与廉政建设的成本,制约了法治建设与廉政建设的成效。把廉政作为法治建设的一项基本课题,意在把法治建设与廉政建设有机联系起来,实现法治建设与廉政建设的双赢。具体说来,法治建设的廉政课题包括两方面含义:一是法治不能在廉政建设中缺位,法治建设必须服务廉政建设、支持廉政建设、促进廉政建设;二是法治建设本身也要廉洁,要坚决反对法治领域的腐败。由于法治建设不只是法律制度建设,还包括法律文化建设,其中,侧重法律制度的立法、执法、司法是法治建设的基本环节,侧重法律文化的普法宣传、法学教育、法学研究是法治建设的服务系统。因此,有效攻克法治建设的廉政课题,需要立法、执法、司法以

及普法宣传、法学教育、法学研究都体现廉政要求,反对自身腐败。

## 一 立法、执法、司法的廉政课题

立法的廉政课题之一是要健全廉政立法。中共中央 2005 年出台的《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》提出:“加快廉政立法进程,研究制定反腐败方面的专门法律”。中共中央 2008 年 6 月印发的《建立健全惩治和预防腐败体系 2008—2012 年工作规划》专门强调“加强反腐倡廉国家立法工作”,要求“建立健全防治腐败法律法规,提高反腐倡廉法制化水平。在国家立法中,充分体现反腐倡廉基本要求。适时将经过实践检验的反腐倡廉具体制度和有效做法上升为国家法律法规。在今后 5 年内有计划、分步骤地制定或修订一批法律、法规和条例。”要进一步改进立法格局,在加强民生立法的同时,更加突出廉政立法。因为侵害民生的一个重要来源是权力的腐败,不有效遏制住腐败,难以把关怀民生的好事做好。

立法的另一个廉政课题是坚决反对立法腐败。经过多年努力,“无法可依”已经成为历史,但立法领域问题仍然不少,立法腐败尤其令人痛心。立法腐败的典型是立法中的部门保护主义、部门本位主义,即立法体现部门利益,部门利用立法争权夺利。按照卢梭的说法,法律乃公意的体现。我国一直强调法律是人民意志的体现,但立法部门化的现象比较普遍和严重,一些立法带有明显的部门利益痕迹,

\*收稿日期: 2008-07-01

作者简介: 邓联接,男,湖南邵阳人,中南大学法学教授,法学博士,主要研究方向为宪治原理与实践。

蜕变为部门谋取私利的工具,可谓为虎作伥。立法是法治之始、法治之基、法治之源,立法腐败从源头上破坏了法治。一些领域民众暴力抗法现象较多,上访较多,一个重要原因就是相关立法异化了,民众凭直觉不信服这样的立法,不愿履行这样的立法施加的不公正义务。法律谚语云:“善和公平乃法上之法”,“法律乃善良公平之学问”,“法律乃公正之准绳”,“法律总能显示正义的力量”,“不正义的法律不是法律”。<sup>[1]</sup>可以说,真正的立法是以控制腐败为重心的,腐败的立法不是真正的立法。而要抑制立法腐败,既要在一般意义上坚持科学立法、民主立法、依法立法的原则,又要努力建立健全开门立法制度、立法回避制度、立法审查制度,还必须严厉打击串通进行腐败立法的腐败分子。所谓开门立法,要义是立法要公开、透明、民主,在阳光下进行,充分吸纳民意,而不是“暗箱操作”、“闭门造车”。所谓立法回避,要义是立法涉及的利益部门不能主持、主导立法起草工作。所谓立法审查,要义是立法的正当性、合法性要予以审查,经审查,淘汰不正当、不合法的立法。从国内外情况来看,能否有效“治法”,是检验法治水平的重要尺度。所谓串通腐败立法的腐败分子,既包括以参观访问为名拉立法工作人员下水的利益部门人员,也包括经不起糖衣炮弹诱惑而徇私枉法的立法工作人员。

执法的廉政课题,当然包括严格执行廉政方面的立法、不让廉政立法束之高阁,但最主要的是执法本身必须廉洁,反对执法腐败。执法腐败由来已久,广泛存在,特别是将执法异化为“执罚”,性质恶劣,危害严重。要努力进行制度创新,强化对执法权力的制约监督,促进行政机关廉洁行政。正如2008年3月25日温家宝总理在政府廉政工作会议发表讲话时所指出的,权力过于集中而又得不到有效监督,是各种腐败现象产生蔓延的重要原因;必须把加强监督制约权力的制度建设摆在突出位置,这是从源头上防治腐败的重要保证。<sup>[2]</sup>不仅如此,要保证执法廉洁,还必须“分进合击”,既重战术,又重战略。所谓“分和”战术,是指从微观上、点上具体推进政府廉政建设。如既要健全科学民主决策制度,尤其是要进一步完善专家咨询、集体决策、社会公示与听证、决策评估、合法性审查等制度,建立健全决策后评价、反馈纠偏和决策责任追究等制度;又要规范重要领域权力的运行制度,尤其是要深化行政审批制度改革,继续减少和规范行政审批事项,减少政府对微观经济的干预;还要完善行政执法管理制度和加

快实行以行政首长为重点的行政问责和绩效管理制度,尤其是要全面落实行政执法责任制,把行政不作为、乱作为和严重损害群众利益等行为作为问责重点。所谓“合”和战略,是指在宏观上、面上按照法治政府的目标来加强和改进政府廉政建设,以法治政府建设牵引廉洁政府建设,以廉洁政府建设促进法治政府建设。古话说得好:“将多必败,官多必乱。”法治政府在一定意义上可以说是有限政府。要进一步转变职能和精简机构,但不是通过“精兵”来“简政”,而是通过“简政”来“精兵”,通过“减官”来“减兵”,并在此基础上促进政府的廉价与廉洁。

司法的廉政课题,一是要充分发挥司法惩治腐败的职能,在反腐倡廉上有新作为、大作为;二是司法本身要抵制腐败,不与腐败同流合污。司法是社会正义的最后一道防线,可谓正义的捍卫者。2008年《最高人民法院工作报告》和《最高人民检察院工作报告》分别指出:“必须坚持‘公正司法、一心为民’的指导方针”,“坚持公正与效率工作主题”;<sup>[3]</sup>“坚持‘强化法律监督,维护公平正义’的检察工作主题”。<sup>[4]</sup>在这里,与腐败不共戴天的公正,是法院工作与检察院工作的共同主题。不幸的是,司法腐败在我国是客观存在的。正如2008年《最高人民法院工作报告》和《最高人民检察院工作报告》所说:“少数法院廉政制度不落实、监督不到位,个别法院领导干部和法官严重违纪违法,甚至受到刑事追究,在社会上造成恶劣影响”;“有些检察人员执法观念陈旧,法治意识、群众意识、职业道德意识淡薄,执法不严,司法不公,为检不廉。有的检察人员包括个别领导干部执法犯法、贪赃枉法,在社会上造成恶劣影响。”如果说用人腐败和制度腐败是最严重的腐败的话,那么司法腐败与高校腐败则是最难以容忍的腐败。司法腐败与高校腐败为什么最难以容忍?因为高校和司法在很大程度上代表着社会的良知!“司法的腐败,即使是局部的腐败,也是对正义源头活水的玷污,如果不能得到及时有效的矫正,将足以动摇法治的根基。人们会由信任司法、诉求司法而对司法乃至整个法治做出否定的评价。”<sup>[5]</sup>减少司法腐败,既要加强对司法的监督,又要加强司法队伍的职业化建设,坚决清除司法队伍中的害群之马,还要改革不利于司法公正的体制机制,铲除司法腐败的社会土壤。

二 普法宣传、法学教育、法学研究的廉政课题  
环境影响人、塑造人、改变人。法治既是一种治理方式,更是一种生活方式。致力于让法律广为人

知、营造法治建设良好氛围的普法宣传,由此在法治建设中占有重要地位。普法的廉政课题,首当其冲的是要加大与廉政有关的法律的普及力度。要进一步梳理与廉政有关的法律,突出重点,着力宣传普及,努力在全社会形成廉洁光荣、腐败可耻,守法光荣、违法可耻,依法用权光荣、违法用权可耻的良好氛围。要让用权者熟知与廉政有关的法律,增强拒腐防变的自觉性,增强对法律的敬畏感。要让广大民众也熟知与廉政有关的法律,这既有利于减少民众行贿、官员受贿现象,也有利于民众更好地监督官员、揭发腐败。普法的廉政课题,还包括反对普法中的腐败。普法过程中搞形式主义、走过场等现象,既破坏了普法的严肃性,也有损法律的尊严,还浪费了大量的人力、物力、财力。因不满法制日报社主办的《法人》杂志记者朱文娜2008年1月1日发表《辽宁西丰:一场官商较量》一文,在辽宁西丰原县委书记干预下,西丰县委宣传部部长、西丰县政法委书记于2008年1月4日上午赶到《法人》杂志,找到杂志总编辑进行交涉,并与记者朱文娜见面;当天下午5时左右,西丰县公安局多名警察来到杂志社,称朱文娜因“诽谤罪”已经立案,向总编辑出示了对朱文娜的《立案通知》及《拘传证》。<sup>[6]</sup>在这里,人们看到的不只是权力的傲慢与霸道,还有普法的悲哀和法治的无奈!试问,西丰普法成效几何?西丰县委书记、宣传部部长、政法委书记等是如何通过普法考试的?普法中的形式主义等消极腐败现象该休矣!

事在人为。法律是使人类服从规则治理的事业,法治是包括法律人在内的社会大众的共同事业。从英法美德日等法治发达国家来看,法律人在一国法治之路中发挥着不可替代的重要作用,以至于有专家把法治诠释为“法律人之治”。<sup>[7]</sup>作为培养法律人的基本途径,法学教育对于法治建设的重要性毋庸多言。这里所说的法学教育,是指专业的法学教育。改革开放以来,我国法学专业教育蓬勃发展,全国现有600多个法律院系,为法治建设培养了大量高水平法律人才。同时,法学教育的不足也是明显的,如相当多法律院系在教学中偏重法律知识的传授,疏于对当代中国法治实践的关注,忽视学生法律人格的培养。具体就廉政建设而言,在法学教育中没有引起足够的重视,学生的廉洁教育,尤其是立足法学的廉洁教育还不够充分与有效。这既不利于法科学子的成才,也不利于法治建设与廉政建设。

法学教育的廉政课题之一是要加强对法科学子的廉洁教育。无论在校的法科学子以后从事什么工

作,加强对他们的廉洁教育都是必要的,是培养合格的法律人的基本要求。法律人应该对正义与法律有特别的信念,对丑恶与腐败有格外的反感。“美国有一个笑话,说是在法学院一年级的课堂上,老师问学生律师的责任是什么,全体学生都回答说,是为主持正义;到了二年级,以这个答案作答的学生已经大大减少;到了毕业班上,当老师问出同一问题而只有一个学生回答为主持正义的时候,引起了全班的哄堂大笑。”<sup>[8]</sup>法律人应该是法律的忠实信徒与忠诚仆人,不仅仅要知晓法律知识,更要树立法律信仰。法治是法律人的共同梦想,腐败是法治的天敌,法律人应拒绝与腐败为伍。法学教育的另一个廉政课题是要坚决反对法学教育领域中的腐败现象。近些年来,高校腐败现象不断被媒体曝光,如招生中的腐败、考试中的腐败、评优推先中的腐败、学科建设中的腐败等等。这些腐败现象在法学教育中也不同程度存在,需要引起高度警惕,并切实采取措施予以解决。

如果说普法重在为法治建设创造良好氛围、法学教育重在为法治建设提供人才支持的话,那么法学研究则重在为法治建设提供理论支撑。实践是理论的不竭源泉,伟大的实践产生伟大的理论,伟大的理论奠基伟大的实践;同时,理论是实践的宝贵眼睛,伟大的实践需要伟大的理论,伟大的理论促进伟大的实践。一国的法学研究水平往往反映出其法治建设程度。除了反对法学研究中的腐败外,法学研究的廉政课题主要是加强对廉政问题的法学研究。这既契合法学研究的主旨,也符合法学研究的特点。就法学研究的主旨而言,一个基本方面就是控制权力,在这点上法学研究与廉政研究可谓殊途同归。就法学研究的特点而言,其中非常重要的一点就是实践性。“法学本质上是一种实践之学”。<sup>[9]</sup>法学研究既包括原理研究,也包括应用研究,廉政研究可以说是法学应用研究的重中之重。然而从现状来看,从法学角度来研究廉政的成果还不够丰富,廉政理论成果主要集中在党史党建、政治学、公共管理学、经济学领域,有关廉政研究机构也主要依托各级党校与高校马克思主义专业、政治学专业、公共管理专业。这不利于法治轨道上推进廉政建设,不利于实现廉政建设的法治化。因为廉政建设法治化的实质,就是要把廉政建设中的问题转化为法律问题,而不是政治问题、经济问题、历史问题、道德问题;而要把廉政建设中的问题转化为法律问题,就离不开对廉政建设进行充分的法学研究。在这个意义上,加

强对廉政问题的法学研究是必要的,也是紧迫的,并将是大有前途的。

进一步说,加强对廉政问题的法学研究,最重要、最主要、最迫切的是要加强对廉政问题的宪法学研究。这不是因为宪法乃母法、依法治国首先是依宪治国、依法行政首先是依宪行政,而是因为宪法是从根本上、源头上规范国家权力之法,是最集中、最全面规范国家权力之法,也是当今世界各国在规范国家权力方面运用最普遍、效果最明显之法。美国著名法学家伯纳德·施瓦茨曾指出:“美国对人类进步所作的真正贡献,不在于它在技术、经济或文化方面的成就,而在于发展了这样的思想:法律是制约权力的手段。”<sup>[10]</sup>美国小布什总统曾说:“人类千百年的历史,最珍贵的不是令人炫目的科技,不是浩瀚的大师们的经典著作,不是政客们天花乱坠的演讲,而是实现了对统治者的驯服,实现了把他们关在笼子里的梦想。因为只有驯服了他们,把他们关起来,才不会害人。我现在就是站在笼子里向你们讲话。”<sup>[11]</sup>从人类文明史特别是法制史来看,制约权力驯服统治者的主要功臣正是宪法,正如杰斐逊所说,在权力问题上,请别再奢谈对人类的信心,还是用宪法的绳索来约束人类的罪恶行为吧。宪法既授予国家权力,也制约国家权力。其它法律虽然也有制约国家权力的一面,但宪法具有它们难以比拟的优越性:第一,宪法规范立法权、行政权、司法权等各种国家权力,其它法律则往往只涉及部分国家权力;第二,宪法综合运用权力制约权力、权利制约权力、程序制约权力等方法,从权力的来源、配置、运行、监督等角度对权力进行系统制约,其它法律则往往只涉及某些方面;第三,其它法律在制约权力的过程中有

可能异化,宪法则承担着防止和纠正法律异化的重任,在这个意义上,宪法既是治权之法,也是治法之法,是制约权力的杀手锏。因此,要多从宪法学角度研究廉政问题,把廉政问题作为应用宪法学的基本课题,从而有效提高廉政问题研究的针对性、规范性、深刻性和创造性。

#### 参考文献:

- [1] 孙笑侠.西方法谚精选[M].北京:法律出版社,2005:20-22
- [2] 温家宝.认真贯彻党的十七大精神 大力推进廉政建设和反腐败工作[J].求是,2008(9).
- [3] 肖扬.最高人民法院工作报告(2008年3月10日)[N].人民日报,2008-03-23(1).
- [4] 贾春旺.最高人民检察院工作报告(2008年3月10日)[N].人民日报,2008-03-23(7).
- [5] 贺卫方.司法的理念与制度[M].北京:中国政法大学出版社,1998:9
- [6] 刘万永.报道涉及县委书记 辽宁西丰公安进京抓记者[N].中国青年报,2008-01-07(1).
- [7] 程燎原.“法律人”之治:“法治政府”的主体性诠释[J].西南民族学(学报),2001(12).
- [8] 林达.历史深处的忧虑[M].北京:生活·读书·新知三联书店,1997:204
- [9] 罗欣.聚集中国法治之路两大丰碑:宪法至上与依法行政[N].检察日报,2008-06-16(3).
- [10] [美]伯纳德·施瓦茨.美国法律史[M].王军,等译.北京:中国政法大学出版社,1997:2
- [11] 李兴廉.“站在笼子里”的美国总统[J].同舟共进,2008(1).

(责任编辑:骆晓会)

(上接第59页)

### 3 要加强对青少年新孝道的培养和教育

中国近二十多年计划生育政策的实行,社会中少年儿童比重急剧下降,孩子们很快成为了社会的宠儿、家庭的中心,他们享受着最好的物质条件,接受着来自父母祖父母的多重关爱。然而,太容易得到的爱弱化了他们付出爱的能力,使他们不懂得去关爱和尊敬自己的父母和长辈们,造成了孝道在他们身上尤其缺乏。《孝经·开宗明义》云:“夫孝,德之本也,教之所由生也。”所以,必须加强对他们进行孝道的培育,培养他们的孝心和爱心。加强对青少年的孝道教育,需要社会、家庭和学校的共同努力。

#### 参考文献:

- [1] 肖群忠.孝——中华民族精神的渊藪[J].河北学刊,2004(4).
- [2] 梁漱溟.中国文化要义[M].上海:学林出版社,1987
- [3] 谢幼伟.理性与生命[M].上海:上海书店,1994
- [4] 刘维佳.中国农民工问题调查——以四川、浙江为例[J].理论动态,2005(28).
- [5] 陈诗达,张春玉.浙江农民工问题调查报告[J].浙江经济,2007(11).
- [6] 潘剑锋.弘扬孝文化是农村养老的现实选择[J].改革与战略,2005(2).

(责任编辑:李珂)

**Abstract** International legal order consists of subjective and objective factors which are interrelated. According to its features, the evolution of international legal order, resting on the interplay of internal and external factors, can be divided into four periods: military conquest period, political conflict and conciliation period, economic cooperation period and social and cultural harmonization period. Some precognitions about the development of international legal order are proposed according to the rule of history development.

**Key words** international legal order; periodic division of legal order; harmonious international society; history of international law

(9) **The Incorruptible Government in Legal Construction**

DENG Lian-fan( 060)

*School of Law, Central South University, Changsha Hunan 410083 China*

**Abstract** Both incorruptible government and rule of law, which are like two sides of a coin, focus on preventing the abuse and the corruption of power, so they should be incorporated into each other and form an interactive relationship in order to kill two birds with one stone. Building an incorruptible government must be regarded as a basic task in legal construction. Where there is no incorruptible government, there is no rule of law. Therefore, we should always adhere to incorruptible government in legal construction and fight corruption in legislation, law-enforcement, jurisdiction as well as corruption in popularization of law, legal education and research.

**Key words** incorruptible government; rule of law; power dissimulation

(10) **Responsibility Conflict in Public Administration and Reconciliation**

XU Hong( 064)

*School of Public Administration, Central South University, Changsha Hunan 410083 China*

**Abstract** Administrative personnel are officials who handle the general affairs and the technical problems in government's administrative departments. In public administration practice, they always have to face various responsibility conflicts due to the ethical predicament under traditional administration model, the dual separation between the public and the private interests and the administrative personnel being the agents of opportunist action. The conflicts can be reconciliated from the aspects of the bureaucratic apparatus, the administrative personnel and system construction through using for reference the overseas experience combined with the reality of China's administrative ethical construction.

**Key words** administrative ethics; administrative personnel; responsibility conflict

(11) **An Aesthetic Study on the Artistic Moods of Design**

SUN Xiangming DU Jin( 075)

*School of Art, Central South University, Changsha Hunan 410083 China*

**Abstract** Design is practically an applied art which has its utilitarian, aesthetic and ethical moods. The present paper points out that the aesthetic nature of design is not about an irrelevant image, but a combination of many factors. The conception of design has its aesthetic features concerning culture, interaction, discrepancy and form.

**Key words** design; artistic moods; aesthetics