

编者按:

建立健全反腐倡廉制度是惩治和预防腐败体系建设的核心内容。我国已经出台了相当数量的反腐败法律法规和制度规则,一些地方和部门还结合自身实际大胆开展制度创新。但正如我们对怎样建设中国特色社会主义这一重大命题还需要不断学习、深入实践一样,反腐败作为伴随我国改革开放全过程的事关全局的重大命题之一,也需要我们持续地给予关注。本刊特邀几位专家学者,就进一步完善反腐倡廉制度建言献策,希望他们的思考对关注这一问题的读者有所启发。

专家学者谈反腐倡廉制度建设

中共中央党校党建教研部教授、博士生导师 张晓燕

怎样使党内法规制度与国家法律法规更协调

在依法治国的大背景下,进一步加大反腐治本的力度,必须提高反腐倡廉的法制化水平。《建立健全惩治和预防腐败体系 2008—2012 年工作规划》也明确提出,要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。为使党内法规制度与国家法律法规更协调,相互衔接更顺畅,当前应做好几个方面的工作。

首先,需要搞清楚党内法规制度与国家法律法规相互配合与衔接协调的几层意思。主要包含以下七个方面的内容:党内法规制度建设是依法治国的重要组成部分,既要在党内法规“立法”项目的规划上与国家法制建设的总体目标和具体安排相配套,又要在内容上与国家相关法律法规相协调;在我国推进反腐倡廉建设的过程中,党内法规制度与国家法律法规两者缺一不可,又不可相互替代,两者在各自不同领域发挥作用;要发挥党内法规制度较之国家法律法规更加及时、更加灵活、针对性更强的优势,把国家法律法规不便于作出规定的问题及时以党内法规制度的形式做出严格的纪律规定;有些内容可能直接由国家法律法规来规定,执行的效果更好,就不要什么事情都由党内法规来规定;对已经有法律法规规定的内容和事项,党内法规制度的规定就不得与之相抵触;对党内法规制度的执行情况进行经验总结,并适时将经过

实践检验、适应形势发展的党内法规制度转化为国家法律法规,增强约束力和强制力;通过加强反腐败工作的国家立法或修改国家法律法规的有关规定,使其体现党关于反腐倡廉工作的基本要求,使党在反腐败工作中的主张成为国家意志,用国家强制力保证反腐败工作持续、深入、健康发展。

其次,需要认真分析和研究党内法规制定工作中出现的一些与国家立法不协调的情况和问题,并提出解决问题的思路 and 对策。一是党内法规工作部门与国家立法部门之间缺乏沟通协调的工作机制和制度,出现有的党内法规与国家法律衔接不够,在党内规范与国家法律规范之间出现断层和空挡。比如,纪检监察机关办案中调取的证据,因其法律效力未得到刑事诉讼法的确认,往往需要司法机关重新调查取证,进行“证据转换”,导致有些案件在移交司法机关的过程中,出现这样或那样的问题,给案件查处工作造成被动。二是有的党内法规与国家法律不协调,不符合法制统一的要求,不利于维护党内法规的严肃性。比如,1979 年 7 月颁布的地方各级人大和地方人民政府组织法,虽然先后进行了四次修正,但“地方各级人民代表大会都是地方国家权力机关”、县级以上的地方各级人民代表大会行使“讨论、决定本行政区域内的政治、经济、教育、

科学、文化、卫生、环境和资源保护、民政、民族等工作的重大事项”的职权等规定始终没变。可是,1996年4月颁布实施的《中国共产党地方委员会工作条例(试行)》通过第五条的规定,把“对本地区的重大问题作出决策”的权力赋予了党的地方各级委员会。可见,党内法规和国家法律对“地方重大问题的决定权(决策权)”的归属各有规定,但又没有明确党委的决策权跟人大的决定权如何协调,造成地方党委和地方人大之间的衔接容易出问题,也导致地方人大很难对同级党委的决策形成有效监督。这一弊端在2004年湖南“嘉禾事件”中体现得淋漓尽致。三是国家法律法规的有些规定已经不能体现执政党对我国反腐倡廉提出的更高要求。比如,根据我国刑法对受贿罪犯罪构成要件的规定,只有受贿人利用职权为他人谋取私利,才能定受贿罪,换个角度说,即便受贿人接受了他人贿赂,但只要受贿人没有利用职权给行贿人谋取私利,受贿人就不构成受贿罪而可以逍遥法外。类似的问题,各级党委和纪委应该向人大提出修改国家法律法规的建议,使国家法律法规更好地体现执政党对我国反廉倡廉工作的基本要求。

再次,需要对党内反腐倡廉法规制度进行一次比较彻

底的摸底和清理。一是搞清楚到目前为止党内反腐倡廉法规制度总共有多少,明确哪些党内反腐倡廉法规制度仍有效和适用,明确哪些应当废止。长期以来,由于不断出台新的党内反腐倡廉法规制度,导致党内法规制度大量叠压,同时一些阶段性特点十分明显的党内法规制度事实上已经过时。因此,应当对现有党内反腐倡廉法规制度进行必要的清理,对仍然适用的内容编纂成《党内反腐倡廉法规制度大全》,并适时进行动态跟踪。二是改变“重党内法规的颁布,轻党内法规实施情况的反馈”的状况,组织专门力量收集各级党委和纪委在贯彻和实施党内法规过程中的问题和建议,定期对党内法规实施的成效和存在的问题进行调研,及时提出修改和调整党内法规的意见和建议。三是要认真分析党风廉政建设 and 反腐败工作的政策和措施,研究哪些可以继续由党内法规和制度来规定,哪些可以转化为国家法律法规,并适时地将那些经过实践检验的、比较成熟的、可以转化为国家法律法规的制度,通过法定程序向人大或政府提出立法建议,从而进一步提高党内法规制度的科学性,使党内法规制度与国家法律法规之间的衔接更加顺畅。□

中共中央党校研究生院副院长、教授 刘 春

浅析如何提高制度的执行力

在当前的反腐倡廉工作中,不少制度在执行过程中存在着不能严格落实的情况,如果不给予足够的重视并加以及时纠正,必然对反腐倡廉制度的严肃性和权威性形成实质性损害。

首先,制度规则的设计应具有明确而清晰的内涵。制度能否得到严格执行和落实,通常首先决定于制度设计本身。制度规则的表述不明确、不清晰,在含义上过于宽泛,使人可以从多种角度予以解释,则必然在执行中出现多种多类行为均符合规定或均不违反规定的后果。规则内涵的不严谨、不周延常常导致执行者各取所需、差异执行的后果。例如,在不少规范性文件中常见的“原则上”、“一般应”这样具有极大弹性的表述,实际上赋予了执行者过大的自由裁量权。再有,某些行为规则表述上的不严密也导致在实际执行过程中出现很多问题。例如过去党政机关公务接待规定“四菜一汤”的招待标准,由于没有明确的金额和招待方式等方面的界定,导致实践中出现多种执行状况,这一制度执行的效果一直不尽如人意。

其次,制度设计应具有可操作性。制度规则的设计是

为了能够在实践中落实,对人们的行为起到引导和规范的作用,因此制度设计的可操作性就与制度执行力的强弱有着内在的实质性联系。可操作性低的制度规则自然可行性就低,而可行性低必然导致执行力弱,反之亦然。而一个制度的可操作性集中反映和体现着这个制度体系对于现实情况的针对性如何,反映着与相关体制机制的契合程度。在实际工作中,由于操作性上存在障碍,导致很多规章制度不能真正落实,表面上有统一的规则规定,但由于可行性不高,因而出现“潜规则”在一些时候取代正式规则发挥作用。还有部分制度可操作性差与制度设计不科学不全面有关。例如,对于“一把手”的监督,现行制度赋予领导班子成员及专门的监督机构监督“一把手”的职责,但是对监督的手段特别是有效可行的手段却没有做出明确的规定,因此对“一把手”的监督多年来成效并不显著。从制度规则需具有可操作性要求的角度,职责的设定必须和职责手段的配置相适应,手段不健全必然导致整个制度体系的运行操作绩效降低,出现监督职责和监督绩效脱节。针对这种情况,就必须在加强操作性上下功夫,将职责与完成职责的