

论廉政法制化

杨 泉 明

惩治腐败,加强廉政,是中央确定的一项重要的战略任务,它关系到党和国家生死存亡、四化建设的兴衰成败和整个社会的长治久安。反腐促廉又是一场长期的斗争,不是搞一天两天、一月两月,整个改革开放过程都要反对腐败。因此党的十四大报告指出:“坚持反腐败斗争,是密切党同人民群众联系的重大问题。要充分认识这个斗争的紧迫性、长期性和艰巨性。在改革开放的整个过程中都要反腐败,把端正党风和加强廉政建设作为一件大事,下决心抓出成效,取信于民。”为了使这场重大的斗争坚持不懈,一抓到底,重要的在于通过法制的手段,使其在应有的规模上保持经常化、规范化和制度化。

一 廉政建设必须走上法制轨道

廉政建设必须制度化、法律化,首先是由廉政的实质及其在社会主义民主法制建设中的地位所决定的。

廉政建设与惩治腐败是提法上一而二、实质上二而一的问题,其本质是对个人权力的规正和约束。反对腐败,加强廉政既要求从正面倡行权力文明,又要求从反面清除权力机体中的毒素。从腐败现象的表现看,不论是贪污受贿,奢侈浪费,还是以权谋私,弄权勒索,往往关涉权力问题,很大程度上表现为权钱交易。权钱交易亵渎了人民赋予的权力,扭曲了人们的心灵,引发了个人权力的蜕变,滋长了权力拜物教和权力商品化。一些党政干部出现腐败问题,重要原因之一就是些部门和单位,长期缺乏对个人权力的有效监督和约束。个人权力一经赋予,就具有其相对的独立性。如没有对它的各种有效监督和约束,就可能背离其运行规则而逐渐衍变为一种寻求私利的工具和手段。旧社会剥削者手中的权力,从产生开始就沿着这样一条衍变路线走完其历史途径。社会主义国家的政治权力区别于前者的一个根本标志,就在于绝对不容许成为掌权者个人用以满足私欲的资本和工具。但在相反的阶级意义上,社会主义条件下也需要对个人权力进行有效监督和约束。否则,对于一些意志薄弱者来说,就难以避免其以权谋私的腐败现象发生。反腐倡廉正是据此“对症下药”。但反腐倡廉不仅仅是就事论事,就问题而问题,而是要从根本上堵塞个人权力蜕变的通道,真正建立、形成预防和抑制腐败现象滋生蔓延的监督和约束机制,以确保社会主义制度对个人权力的要求成为自觉的规范、恒久的标准和威严的力量。这也是政治权力监督的自身要求和目标。政治权力监督要求避免个人权力的随意性,但个人权力的随意性万不可能通过随意性和偶暂性的手段来消除。这就要求反腐倡廉的斗争从一开始就要着眼于经常化、规范化和

制度化,而社会主义法制正是保证这种经常化、规范化和制度化的有力手段。因为社会主义法制是一种定型的、统一的、普遍的规范力量和行为尺度,它排除了手段上的随意性和偶暂性,必然成为规正和约束个人权力最有力的保障。

由于廉政建设直接涉及权力问题,因而使它成为社会主义民主法制建设的核心问题和中心任务之一。社会主义民主的实质是广大人民当家作主,即广大人民在生产资料公有制的基础之上,真正享有管理国家和社会事务的最高权力。社会主义民主的实现,关键在于处理好政治权力的设置和运行。因为虽然人民的权力是掌权者个人权力的基础,但后者对前者却具有很大的影响作用,如果后者背离前者的要求,它就不但不能成为人民民主的保护和服务工具,反而可能成为人民民主的障碍物。因此社会主义民主要求掌权者必须清正廉洁,个人权力必须以广大人民的根本利益为其存在和运行宗旨。权力在社会主义民主政治中的本质意义是服务、是责任。一切国家机关及其工作人员手中的权力都是人民赋予的,各级干部都是人民的公仆,其行使权力的基本责任和目的只能是为人民服务。权力越大,服务的责任越重。因此说,“领导就是服务”,“权力就是责任”。这正是马克思主义权力观的基本要求之一。在政治权力的产生、存在和运行模式上存在着民主政治与专制政治的区别,而政治权力是否以为人民服务为其基本责任,是否离开人民利益与金钱发生关系,则是社会主义民主与资本主义民主的根本区别之一。可见,廉政是社会主义民主的当然内容和标志。发展和建设社会主义民主,必须把廉政建设作为一项中心任务来落实。社会主义民主的内容和任务同时就是社会主义法制的内容和任务。社会主义民主必须通过社会主义法制寻求其实现途径和运行程序,社会主义法制是社会主义民主的手段、形式、确认和保障。法制确认和保障民主,总体上要解决好两个问题,即权力问题的规范化与非权力问题的规范化。由于各种因素使前一问题的解决较之后者要困难一些,因此关于权力问题的立法目前还比较薄弱。这说明,廉政建设不仅是社会主义法制建设的一项重要任务,而且是当前法制建设的一项迫切而艰巨的任务。

廉政建设必须制度化、法律化,也是由我国腐败现象产生的原因以及反腐败斗争的历史经验教训和特点所决定的。

我国当前腐败现象的产生,原因是错综复杂、多方面的,比如封建特权思想和资产阶级利己主义的影响和侵蚀,“一切向钱看”和“超前消费风”的引诱;一个时期淡化党的思想政治工作和削弱党的领导;某些具体政策不科学,存在较大的弹性和模糊性,以致引起副作用;法制不健全,具体管理体制存在某些弊端等。其中法制不健全,导致个人权力或职位监督的削弱,是根本性原因之一。这首先表现在立法环节上,宪法和法律虽有关于廉政的原则性规定,但还较缺乏行之有效的具体规范,特别是缺乏强有力的法制监督机制;同时也表现在执法环节上,现有法律在执行上还存在一定的弹性,“查下不查上,查小不查大,查外不查内”的状况曾在一定程度上存在着。这就必然使一些意志薄弱者乘虚而入,铤而走险,利用手中之权和工作之便贪污受贿以饱私欲。

可见,要真正遏制腐败现象,必须加强廉政法制建设。缺乏健全的法制,廉政建设往往会事倍功半甚或劳而无功。

我国建国后反腐败斗争的经验教训也充分证明了这一点。在过去的反腐败斗争中,由于对法制的作用和功能认识和估计不足,因而多采取两种方式或手段。一是宣传教育的方式。我们曾力图通过教育的力量、观念的影响,以提高人们的道德、真理自律力,从而自觉廉洁奉公,其结果收效不大。道德对权力固然具有净化功能,真理对权力也具有重要的引导作用,但对意志薄弱者和

图谋以身试法者来说,无论单独运用何者都难以达到遏制其以权谋私的当量级。这里无意否认道德和真理的教育作用,而是意在说明道德、真理的宣传教育与法制的力量必须结合和联手。教育必须以法制作为基础才能充分发挥作用。正如党的十四大报告指出:“廉政建设要靠教育,更要靠法制。”举前几年公费吃喝风的例子,虽有中央的三令五申,舆论的批评谴责,但由于法律对此“反映迟缓”,使此风一度屡禁不止,有恃无恐。一位曾当过县委书记的干部说:“在中国,吃喝没有罪。贪污有罪,索贿受贿有罪,……唯独吃喝没有罪。你见过哪个干部因为滥吃滥喝下台的?”足见法律对此的宽容导致的恶果。如果在宣传教育的同时,用一条法律明确规定公费吃喝是一种违法行为,当事者必须对此承担法律责任,肯定地说,禁止公费吃喝风就容易得多了。二是运用群众运动的方式。反腐败斗争当然离不开人民群众的力量,离不开群众的监督、揭发、举报和控告。充分地发动人民群众,可以对腐败分子形成强大的威慑力量,使专门机关的作用建立在坚实的群众基础之上。但人民群众的力量也必须同法制结合起来,遵循法制的规律而发挥。强调反腐败斗争依靠人民群众的力量,并非是主张搞历史上那种轰轰烈烈的群众运动。在某一特定的历史阶段,主要运用群众运动的方式揭露、打击腐败现象,有其客观的必要性。但离开特定的历史条件,离开法制轨道,将群众运动上升为反腐败斗争的主要的、一般的方式,就会产生不小的副作用,特别是可能导致反腐败斗争的随意性和偶暂性。这样冤假错案难以避免,腐败现象也可能时而收敛,时而猖獗。从长远来看,这不仅不利于反腐败斗争的深入开展,反而会挫伤群众的积极性,降低反腐败斗争的威信和力度。

我国现阶段的腐败现象,由于引起原因错综复杂,具体情况千差万别,表现形式多种多样,这就使反腐败斗争具有复杂性的特点;由于腐败现象涉及范围比较宽泛,不仅经济领域有,文化、教育、组织、政法、劳动、军事等部门也有,这就使反腐败斗争具有普遍性的特点;由于我国处于新旧体制转换的历史时期,剥削阶级旧思想的影响不可能在短时期内消除,腐败现象得以滋生的土壤还不可能在短时期内清除,这就使反腐败斗争具有长期性的特点;同时,由于腐败行为的手段一般比较隐蔽,权钱交易往往是一对一,不留把柄和痕迹,并订立攻守同盟,即使是露了马脚,取证和处理亦很困难,司法机关必须运用法定的各种侦查手段,通过公开和秘密的调查工作,取得证据,用确凿证据制服犯罪分子,这又使反腐败斗争必然具有高难和专门技术性的特点。如上特点都说明,反腐败斗争绝不是单靠一时的轰轰烈烈,单靠某地区、某单位以及各级领导人一时的决心和注意力,单靠简单的、非法制的手段所能抓和取胜的。反腐败斗争必须走上法制化轨道,这也是由反腐败斗争的特点所决定的自身规律。

二 廉政法制的“他山之石”

开展廉政建设,惩治腐败行为,是当今世界各国面临的一项共同任务。在不同社会制度的国家,反腐倡廉固然具有相反的阶级意义和不同的目的归宿,但运用法制的手段反对腐败推行廉政却是一种共同做法。

世界各国廉政法制建设的主要内容和做法有:

(一)运用法律的手段,严厉惩治贪污、贿赂等犯罪行为。贪污、贿赂从来就列于腐败行为之首,是各国惩治腐败的重点。各国都通过刑法明确规定贪污、贿赂的罪名、犯罪构成及处刑。有的国家和地区还制定了专门的单行法规,如前苏联的《关于同贿赂行为作斗争的法令》(1921年)、

新加坡的《防止贪污法》(1988年)、香港地区的《防止贿赂条例》(1971年)等。关于贪污、贿赂罪的处刑和罪名,各国具有不同的规定。美国规定贪污罪处10年以下有期徒刑,受贿罪处15年以下有期徒刑;原联邦德国贪污罪处刑与美国同,受贿罪则规定10年以下;前苏联的量刑幅度较大,贪污罪3个月至死刑,受贿罪3年以上15年以下;南斯拉夫二罪均处10年以下。朝鲜、保加利亚、蒙古等国家将贿赂罪分为“受贿罪”、“行贿罪”和“介绍贿赂罪”三个具体的罪名,美国、日本、印度、巴西等国除规定以上三罪名外,还规定了“索贿罪”。一些国家根据惩治腐败的客观要求,对贪污、贿赂的惩处具有加重加严的趋势。如日本在八十年代初修改刑法时,在受贿罪的基础上增加了“受托受贿罪”、“事前受贿罪”、“事后受贿罪”、“第三者受贿罪”和“斡旋受贿罪”等新的罪名,并加重对受贿罪的处刑,各种受贿罪的处刑均提高两年。同时还将受贿罪的主体从公务员、仲裁人员扩大到公司创办人、董事、破产财产管理人和监查人、垄断事业公司和广播协会的干部等。

(二)通过法律规定一整套预防和遏制措施。对于腐败行为,既要严厉惩治,更要加强预防。为此,不少国家通过统一的立法限制公职人员的行为,规定公职人员的廉政规范和守则,以促使其廉洁从政。在这方面,既有统一、全面的法律,也有专门的单行法规。前者如美国、日本、法国、英国、瑞士等国的公务员法;后者如美国《阳光下的政府法》(1976年)和《政府伦理法》(1978年),原西德的《联邦议会伦理规则》(1972年),日本的《职员的惩戒》(1971年)、《内阁会议关于严肃官厅纪律的决定》(1973年)和《关于当前严肃纪律和端正行政财政风气的方针》(1979年),印度的《文官行为条例》(1954年),原民主德国《关于国家机关工作人员的义务、权利与责任的条例》(1969年)等。香港地区也有这方面的专门法规,如《防止贿赂条例》(1971年)与《总督特派廉政专员公署条例》(1974年)。世界各国这方面的立法,其内容既有配合刑事法律惩治贪污、贿赂等职务犯罪的惩罚性法则,也有防腐于未然的预防性规范。就后者来说,特别强调以下几项具体的廉政法律制度:

资产公开和财产申报制度。这一制度的核心是要求公职人员按期和如实地公开和申报自己的财产以及与企业是否存在某种利害关系。实行资产公开和财产申报,可以督促公职人员廉洁从政,证实公职人员的廉洁程度,增强公众对公职人员的信任和监督,防止受贿等腐败行为发生。因此近年来不少国家都对该项制度予以明确确认,如新加坡、美国、印度、意大利、日本等。并共同规定公职人员如违反这一制度,不申报或申报中弄虚作假的,要给予必要的法律、政纪处罚或经济制裁。

公务员兼职的监控制度。公务员兼职是指国家公务员在政府部门任职期间,以获取报酬为目的而在政府其他部门或私营部门兼任职务。西方国家根据公务员制度的廉洁、公正、中立原则,普遍实行对公务员兼职的监控制度,一般规定公务员原则上一人一职。但对公务员兼职不是绝对地限制,公务员可以进行有条件的兼职活动。其兼职一是要符合法律规定的职务性质、范围以及取得报酬的数额;二是不影响本人在政府部门中的工作为前提;三是一般须获得事先批准。西方国家对公务员兼职的监控,有的倾向于严,有的则宽一些。日本、法国、瑞士等国属于前者。日本规定公职人员不得兼任以营利为目的的私营企业和其他团体的职务。法国规定禁止公务员以职务身份从事任何一项有利可图的私人活动,如有例外情况须由专门条例规定。而瑞士不仅限制公务员本人兼职,其家庭成员的经营活动也受到限制,禁止其家庭成员开办餐馆、咖啡馆与零售酒类店。另有国家对公职人员的兼职则放得宽一些。如原联邦德国规定,经过事先批准,官员可以接受一个次要职务和一个有报酬的兼职工作,而官员进行创作、科研、讲学等活动,则无须经过批

准。但官员兼职应当与其所受的基本教育或职业教育相符合,并不能损害其执行公务和秉公办事。可见,即使放宽兼职的国家,对兼职仍然不失监控的要求,这同样是为了确保公职人员的廉洁奉公。

禁止索取与限制收受礼品制度。公职人员索取与滥收礼品是产生腐败的又一条件。因此,禁止索取与限制收受礼品是不少国家廉政法制的又一项重要内容。如原联邦德国规定,官员只有经行政机关批准,才可接受与其职务相关的酬谢或礼品。瑞士规定禁止公职人员利用职务索取、接受馈赠或其他好处,如果非法索取和接受,均应收归联邦所有。印度规定任何文官成员及其配偶和其他家庭成员均不得接受任何人价值并非微不足道的礼物。英国规定任何人不得利用职权敲诈当事人和收受礼品。有的国家限收礼品还规定了明确的数额界限。如美国规定公务员收受100美元以上的礼品,即须作出说明,并将礼品上交。墨西哥规定每一公职人员接受小纪念品每年累计不得超过价值5万比索(约22美元)。新加坡规定除个人私交,任何官员不得接受属下人员赠送的礼品,也不得接受属下人员的邀请出席娱乐活动;如因退休而要接受礼品,必须申报礼品的价值和名称,其价值不得超过50美元;如接受款待活动,则必须申报举行款待的时间和地点,其费用不得超过举办款待活动人月工资的2%;政府官员在不得已的情况下接受礼品,可先收受后上交,如本人需此件礼品,经批准按价付款后方可留用。

限制政治捐款制度。为了防止财团或个人利用政治捐款控制政府,防止政界与财界发生幕后交易,一些国家通过法律对政治捐款的数额和使用进行限制。如美国规定私人捐款不得超过1000美元,通过募捐来的竞选经费不得用于个人开支。日本规定个人捐款不得超过2000万日元,企业、工会捐款不得超过1亿日元,捐款要留下记录并向有关部门报告。印度规定未经批准任何文官不得要求和接受捐款。

官员高薪制度与回避制度。高薪养廉也是有些国家廉政建设的内容之一。比如新加坡认为,与其让政府官员通过不法途径获取钱财,不如给予他们优厚的待遇。因此新加坡政府官员与工人的月薪悬殊甚大,总统月薪为39425新元,总理为38275新元,部长为22100—27825新元,而一般工人月薪只拿600新元。为了防止具有亲属关系或其他利害关系的公职人员共同作弊和裙带关系的发生,不少国家把回避作为公务员的一项法定义务。公务员的回避一般分为职务回避、公务回避和地区回避。如奥地利规定,凡有夫妻关系、联姻或承嗣关系的官员,在下列情况下不得安排于同一单位工作:(1)一方对另一方有直接下达的权利;(2)一方对另一方有监督权;(3)一方或双方管理钱财或帐目。

(三)建立反腐败的专门机构。廉政规范的监督执行和腐败的惩治都需要专门的机关来承担。为了实现反腐败的专门化,不少国家在一般的法律监督机关之外,还专门设立反腐败的专门机构。如法国在政府各部委普遍设立“惩戒委员会”。奥地利在政府各部设立“纪律委员会”,在总理府设立“高级纪律委员会”。日本在参众两院分别设立“政治伦理协议会”,在此基础上还设立“政治伦理审查会”,并制定了政治伦理纲领、行为规则和政治伦理审查会规则。新加坡政府也专门设立“反贪污调查局”,直属总理领导。美国则建立了“公务员风纪署”。这类专门机构的主要任务是监督官员是否依法履行职责和遵守纪律,调查处理贪污、受贿等违法犯罪行为。这类机构一般具有较大权威,如新加坡反贪污调查局的官员,有权行使警方人员享有的一切调查权,有权调阅所需文件和资料。如果妨碍该局执行公务或不按通告向其提供材料,可判处1万新元的罚款。

以上是世界各国廉政法制建设的主要之点。通过考察国外廉政法制建设,我们有必要明确以

下几点:第一,世界各国既有不同制度的区别,在相同制度的国家中也有不同国情的差异。但出于不同阶级利益的考虑和各自国家的发展,都共同运用法制的手段,推行廉政和反对腐败。这既说明反腐倡廉是各国的共同需要,也说明法制是反腐倡廉的普遍手段。第二,探究世界各国廉政法制的各项制度措施的实质内容,我们可以看到,各国廉政法制建设的主要任务在于防治以权谋私,而中心是反对权钱交易。第三,考察外国的廉政法制建设,不是为了说明外国(特别是西方国家)总比我们做得好,也不意味可以离开我们的社会制度和基本国情照搬别国。而是为了提供一块“他山之石”,作为加强我国廉政法制建设的借鉴和参考。第四,我们不仅要看到西方国家廉政法制与我们相悖的阶级实质,也要看到他们的法律形式与社会实际的相互脱节。由于西方国家既是金钱为轴心的社会,又是各种特殊利益集团林立的社会,其社会制度决定了不可能从根本上遏制政治权力与金钱的交易,政界与财界的联手,从而也就不可能达到我们所倡行的廉政境界。这正是西方国家经常爆发“黑幕事件”与政治丑闻的根源所在。相反,只有在社会主义条件下和共产党的领导下,才具有真正实现廉政的前提和基础,廉政法制建设才具有宽广的道路和理想的前景。

三 我国的廉政法制建设及其完善

建国四十多年来,我国的廉政法制建设同整个社会主义民主法制建设一样,走过了曲折的道路,积累了丰富的经验教训。总的说,由于各种复杂原因,我们认真抓廉政法制建设的时间还不长。工作卓有成效主要是两个时期:一是建国初期,特别是1952年在全国范围内开展了大规模的反贪污、反浪费、反官僚主义的斗争,并且制定了《惩治贪污条例》等廉政法规和政策文件。当时指导思想明确,工作扎实有力,用群众的话说,当年“打虎”是铁匠打铁——硬碰硬,特别是对大贪污犯刘青山、张子善的严厉惩处,至今人们记忆犹新,赞不绝口。二是十一届三中全会以后,特别是1989年“六四事件”以后,党和国家采取有力措施推进廉政建设,克服腐败现象,取得重大成绩。近年来,特别是1989年下半年以来,我国的廉政法制建设主要有以下特点:

(一)党和国家制定一系列反腐倡廉的政策文件,为我国廉政法制建设奠定坚实的政策基础和提供重要的指导作用。这些政策文件主要有:中央纪委关于《党员领导干部犯严重官僚主义失职错误党纪处分的暂行规定》、《共产党员在涉外活动中违犯纪律党纪处分的暂行规定》、《对参与嫖娼、卖淫活动的共产党员及有关责任者党纪处分的暂行规定》(以上三文件均由中央纪律检查委员会于1988年7月1日公布),《中共中央、国务院关于近期做几件群众关心的事的决定》(1989年7月28日),中共中央办公厅、国务院办公厅《关于清理党和国家机关干部在公司(企业)兼职有关问题的通知》(1989年2月5日),《中共中央、国务院关于进一步清理整顿公司的决定》(1989年8月17日),中央纪委《关于共产党员违反社会主义道德党纪处分的若干规定(试行)》(1989年12月28日),《中共中央关于加强党同人民群众联系的决定》(1990年3月12日)。此外还有《中共中央关于严格按照党的原则选拔任用干部的通知》(1986年1月18日),中共中央办公厅、国务院办公厅《关于在国内公务活动中严禁用公款宴请和有关工作餐的规定》(1989年9月18日),中央纪委《关于处理检举、控告和申诉的若干规定》(1987年7月8日),《党的纪律检查机关案件审理工作条例》(1987年7月14日)以及《党的纪律检查机关案件检查工作条例(试行)》(1988年5月12日)等。这些文件,就其内容来看,既具有综合性的,也具有单项性的;既

涉及到党内,也涉及到全国。这些文件比较全面地概括了党和国家关于廉政建设的基本要求以及加强廉政建设的决策措施。特别是《中共中央、国务院关于近期做几件群众关心的事的决定》,既是 1989 年“六四事件”以后深入开展反腐败斗争的首要措施和总体动员,也是近年进行廉政建设的纲领性文件。《中共中央关于加强党同人民群众联系的决定》,则在更深的层次上提出了廉政的要求。这些文件,在我国当前的廉政法制建设中,发挥着重要的规范和指导作用。

(二)大力加强廉政立法,使廉政建设和反腐败斗争有法可依、有章可循。有法可依是社会主义廉政法制的首要任务和前提条件,为此,我国近年来十分重视加强廉政方面的立法,并取得重要成果。主要有:(1)全国人大常委会 1988 年 1 月 21 日通过《关于惩治贪污罪贿赂罪的补充规定》。《补充规定》除加重对贪污罪贿赂罪的处刑外,还规定了挪用公款罪、非法所得罪和隐瞒境外存款罪三个新的罪名。《补充规定》适应了反腐促廉的客观需要,是依法从严打击贪污贿赂等犯罪行为的重要法律武器。特别是关于非法所得罪的规定,对于防治国家工作人员贪污受贿,对于打击手段狡猾,隐藏很深,司法机关难以查实的经济犯罪,具有重要的法律意义。(2)七届全国人大二次会议 1989 年 4 月 4 日通过《行政诉讼法》,自 1990 年 10 月 1 日起施行。它既是一部“民告官”的程序法,也是一部重要的民主监督法和廉政法,它的制定和实施,必将大大促进行政机关及其工作人员依法行政和廉洁奉公。(3)最高人民检察院 1988 年 11 月 25 日通过《人民检察院举报工作若干规定(试行)》,广东、安徽等省还据此制定了《保护公民举报条例》。这是依靠人民群众的力量,鼓励和支持公民与腐败现象作斗争的重要法律文件。(4)近年来,制定和发布了一系列反腐促廉的行政法规和规章。主要有:国务院《关于严禁在招收、调配职工工作中搞不正之风的通知》(1982 年 4 月 9 日),国务院办公厅《关于严禁在社会经济活动中牟取非法利益的通知》(1986 年 6 月 5 日),国务院关于《国家行政机关及其工作人员在国内公务活动中不得赠送和接受礼品的规定》(1988 年 11 月 22 日),国务院办公厅《关于坚决制止滥发钱物和用公款旅游的通知》(1987 年 8 月 19 日),国务院办公厅《关于严禁滥发钱物和赠送礼品的通知》(1988 年 9 月 22 日),国务院办公厅《关于在接待中不摆烟酒等问题的通知》(1988 年 9 月 16 日),国务院《关于在对外活动中不赠礼、不受礼的决定》(1980 年 11 月 7 日),国务院《关于违反财政法规处罚的暂行规定》(1987 年 6 月 16 日)及其《实施细则》(财政部、审计署 1987 年 10 月 29 日发布),《国家行政机关工作人员贪污贿赂行政处分暂行规定》(国务院 1988 年 9 月 13 日发布)及其《实施细则》(监察部 1989 年 9 月 8 日发布),国务院《关于清理检查“小金库”的通知》(1989 年 11 月 14 日)等。这些行政法规和规章,是我国近年来廉政立法所取得成果的重要组成部分,对于促进我国的廉政建设,特别是促进政府的廉政建设,制止各种不正之风,惩治各种腐败现象,具有重要的规范作用。

(三)严格执法,采取有力措施惩治贪污贿赂等犯罪行为。成效特别显著的工作是以下几项:(1)最高人民法院、最高人民检察院 1989 年 8 月 15 日发布《关于贪污、受贿、投机倒把等犯罪分子必须在限期内自首坦白的通告》。《通告》规定了贪污、受贿等犯罪分子自首坦白以获从宽处理的期限(为 1989 年 8 月 15 日至 10 月 31 日)。《通告》发布后,犯罪分子纷纷投案自首,有的在外地打电话托人自首,有的从广州飞回上海自首,在限期的最后一天甚至最后一分钟,还有人急急忙忙投案自首。《通告》发布后,群众举报也大量增加。发布和贯彻《通告》,是运用政策和法律感召和敦促犯罪分子投案自首,发动和依靠群众反贪污贿赂的成功实践。(2)重点查处贪污贿赂等经济案件。据统计,检察机关重建 10 年来,共受理经济犯罪案件 611000 多件,立案 318000 多件,其中贪污、贿赂案件 231000 多件,为国家挽回经济损失 30.5 亿元。1989 年,全国检察机关共受

理贪污、贿赂案件 116763 件。(3)集中力量查处大案要案。1989 年,检察机关立案查处万元以上的贪污贿赂大案 13057 件(1988 年 2943 件);查处县处级以上干部贪污受贿案犯 875 名(1988 年 194 名),其中司局级干部 70 名(1988 年 8 名);立案查处副省级干部 1 名,副部级干部 1 名。大案要案的查处,产生了巨大的社会影响,推动了反腐败向纵深发展。(4)建立健全监督举报制度。各地检察机关纷纷设立举报中心和举报电话,在举报工作中力求按程序办事,热情接待举报人,替举报人保密,落实奖励政策,严肃处理打击报复举报人的分子,依法惩办诬告陷害他人的分子。

(四)设立反贪污、贿赂专门工作机构,使反腐败斗争逐步走向专门化。自广东省 1989 年 8 月率先建立反贪污受贿工作局后,不少省、市、自治区和地市级检察机关相继建立这类机构,到 1990 年 5 月,全国已有 19 个省、市、自治区检察院和近 60 个地、市级检察院设立了反贪污贿赂工作局。反贪污贿赂工作局有立案、侦查、拘留、逮捕的权力,是一种综合性的肃贪倡廉的权威机构。它的设立,是加强我国的廉政法制建设,使反腐败斗争逐步走向专门化的一项重要组织保障。广大人民群众把反贪污贿赂工作局誉为“反腐利剑”。

通过总结我国近年来(特别是 1989 年下半年来)反对腐败加强廉政法制建设的工作实践,可以得出丰富的经验教训。其中重要的一点就是要充分认识和发挥法制在反腐败斗争中的作用。事实说明,要使廉政建设真正抓出成效,必须运用社会主义法制的手段,腐败现象必须通过硬性的法制手段来清除。我们的经验证明,法制在反腐败斗争中的作用和功能主要表现在两方面:一方面以健全的法律规范体系预防、遏制腐败现象的滋生蔓延;另一方面以严格执法惩治和清除各种腐败现象。前者是“防患于未然”,后者的“惩治于已然”,离开法制,则无廉政。

如果说我们的廉政建设已经取得重要成果,重要原因之一是较为有效地发挥了法制的两方面作用和功能,那么我们的廉政建设之所以还存在不少缺点和不能轻视的问题,重要的原因之一也正是没有充分地认识和发挥法制的功能和作用。由于我们对法制在反腐败斗争中的作用认识和估价还不足,这就在一定程度上延缓了廉政法制建设的步伐。我们现在还没有完全配套的廉政立法,这不仅表现在有些环节还无法可依,也表现在现有法律规定的弹性和原则性还较大。同时执法不严的情况也仍有存在。一些地方还有以经济处罚和党纪、政纪处分代替刑事处罚的现象,一些依法应当起诉到人民法院的案件,却没有向人民法院起诉,用“以罚代刑”的方式予以结案,这已引起党中央、全国人大、国务院和最高人民法院的高度重视。一些地方还存在“以言代法”、“以人代法”、“以权压法”的不良现象,给办案工作带来干扰,少数执法人员缺乏秉公执法的勇气,对涉及领导干部的大案要案畏首畏尾。一些地方还存在“以捕代侦”的错误做法,有的甚至搞逼供诱供。一些干部、党员对于查处本单位、本部门的腐败现象,还存在着“怕”、“捂”、“推”、“拖”、“躲”、“化”等心态障碍。同时,在司法机关查处案件的客观物质条件和手段方面,也还存在一些亟待解决的问题。所有这些都说明,我国的廉政法制建设还有待进一步加强和完善。

首先,要加强廉政立法,逐步建立完整配套的廉政法律规范体系,加强预防与遏制机制的建立。针对我国廉政立法还不完全配套,有些环节还无法可依,有些法律规定的弹性和原则性较大的状况,一是要把制定统一的廉政监督法和制定各项专项法律结合起来。统一的廉政监督法是加强廉政、惩治腐败的全面、综合性法律,它应在现有法律规定的基础上对廉政的基本原则、基本内容和要求,廉政监督机关的体制、职权和工作程序等问题作出统一的规定。统一的廉政监督法需要有各方面的专项法律与之相配套,这些专项法律应包括关于党政机关干部申报财产的法规、禁止党政机关领导干部违规经商的法规、在国内外交往中限受礼品的法规、确定党政机关领导干部

住房建房标准的法规以及有关人民举报的法规等。对这些方面的问题,我国已有一些政策文件规定,当前的任务是对现有的规定进行必要的整理,并根据新的要求,形成更为全面、明确、具体的正式法律规范性文件。二是要在廉政立法中处理好预防和惩治的关系,加强廉政,反对腐败,必须有预防和惩治两手并用。惩治是“节流”,预防是“塞源”。为了“节流”,离不开法律眼前的严厉惩处,为了“塞源”,同样离不开法律从根本形成长远的预防与抑制机制,廉政立法从一开始就应该着眼和兼顾这两个方面。科学、有效、高质量的廉政立法,既是惩治腐败现象的锐利武器,同时更是预防和抑制腐败现象发生的有力工具。

其次,加强执法。要加强执法,必须坚决纠正以罚代刑、以言代法、以权压法、查小不查大、查下不查上、徇私枉法等执法不严的情况。很有必要组织一次廉政执法大检查,并将检查情况逐项公布于众,接受群众评议和监督。要加强执法,还必须继续集中力量查处大案要案。当前大案要案的范围应包括三个方面的案件。一是领导机关及其领导干部、执法监督部门及其执法人员利用职权搞权钱交易,采取各种手段获取非法利益(如贪污受贿、投机倒把、弄权勒索等)的案件;二是社会反映强烈、群众十分关注的热点案件,如用公款超标准装修住房,违反规定营建私人住宅,利用公费旅游和大吃大喝,奢侈浪费等;三是官僚主义、失职渎职案件,以及有令不行、有禁不止的违法违规违纪行为。集中力量查处大案要案,依法从重从快打击民愤极大的违法犯罪,在我国已有多次的成功经验,它无疑是把我国反腐败斗争不断推向新的高度的有力措施。

再次,要加强廉政监督机构的建设。现有的各种监督机构在加强廉政、反对腐败的斗争中都负有重要的监督职能,要进一步为它们创造法律和物质条件,树立它们的权威,加强它们的职权。有效的廉政监督应是综合监督与专门监督的结合。因此,为了使我国的廉政监督在综合监督的基础上突出必要的专门化,除了加强现有的各种监督机构在这方面的职能和作用,还可以考虑在人大内设立廉政委员会,广泛推广设立反贪污贿赂工作局,以及在各部门各单位普遍设立廉政监督员。

要使我国的廉政法制走向完善,还必须为它创造良好的生长环境。廉政建设和反腐败斗争是一项复杂的系统工程,它需要一个全方位的制度和措施体系的综合作用。在廉政建设方面,政治、经济的手段、宣传教育的手段与法制的手段是相辅相成、互相配合、缺一不可的。因此,政治经济的手段、宣传教育的手段应与法制的手段同步使用和发展。廉政法制正是在其他诸种手段的支持下,在综合治理的环境中逐步健全和走向完善的。