

新世纪反腐倡廉笔谈

(五篇)

编者按:近几年来,我国的反腐力度逐年加大,反腐风暴高潮迭起,但腐败犯罪现象尚未从根本上得到有效遏制。从全国查办的反腐案件看,呈现出腐败对象层次趋高、腐败现象范围趋广、腐败性质趋重、涉案金额趋大的现象。客观形势表明,惩治腐败必须有新的思路和举措。本刊2000年第2期曾编发了王明高同志撰写的《关于采取特别方略惩治腐败的思考与建议》一文,引起了理论界和有关实际工作部门的重视。为了进一步深入探讨反腐倡廉这一重大问题,现再组织以下笔谈,以期对我国当前的反腐倡廉实践有所裨益。

关于采取特别方略惩治腐败的法治思考

□夏国佳

采取特别方略惩治腐败,必须立足于依法治国,运用法治的手段,查处惩治腐败的政府官员,只有这样,特别方略才能在遏制腐败中显示其持续长久的特别功效。目前,采取特别方略惩治腐败,从法治的角度来讲,亟需加强以下三大体系。

一、强化立法体系

我们党和政府颁布的廉政和反腐方面的文件、规定已经不少,但上升为国家意志成为法律的不多。而且由于形势发展很快,加之经验不足,有些文件、规定在统一性、严肃性和可操作性上有缺陷,存在“竹篮式”(漏洞多)、“橡皮式”(弹性大)、“瀑布式”(各地各部门不统一、落差大)的问题,制约了惩治的力度。因此,惩治腐败,首先要完善立法工作。

一是要完善反腐败立法

1. 统一立法,把党委、纪检、监察部门制定的反腐相关政策、规定,纳入法律范畴,制定统一的一套包括反贪污贿赂法和有关的经济、行政管理法规在内的廉政

法律体系,如可制定《廉政法》、《惩治贪污贿赂法》等,让反腐工作尽快走上法制轨道,避免政出多门,法纪疏漏,打击不力。

2. 检视已有刑事法律,修正不适应反腐形势的条款。如现行《刑法》对贪污、受贿10万以上的处10年以上有期徒刑、无期徒刑、直至死刑的规定,其弹性过大,赋予法官的自由裁量权过宽,在外界对司法的干预下,容易导致对腐败分子的打击不力。将巨额财产来源不明罪法定为轻罪不妥,目前《刑法》对此罪法定刑过轻,导致一些官员被查处后,为减轻刑罚,拒不供述财产的非法来源,留下了放纵罪犯的漏洞。配合全国人大常委会关于贪污贿赂犯罪嫌疑人自首可获特赦的特别决定,对自首可以做出比较详尽的规定,如可规定在法定期限内退赃、进行自首登记的,可以特赦保留公职;自首登记不得隐瞒犯罪事实或者特赦后又故意犯罪的,或者不自首的,加重惩罚;制定检举奖励制度和特赦程序。西方国家的一些做法,值得我们借鉴。德国政府为加大反腐力度,1997年8月20日生效的反腐败法,更改了刑法中

的一系列条文,并作出了一些新的规定,如:扩展了行贿受贿犯罪构成:犯罪主体扩大,突破传统上国家公务员的限定,明确公务员的身份应根据其发挥的功能来确定;犯罪对象扩大,按照反腐败法的规定,贿赂的对象不再仅仅限于财物,向人授以常见的优惠,如宴请、赠与、免费旅游、色情贿赂等,也要处罚,即使这些优惠的目的只是为了维持业务关系。

3. 签署国际条约,加强反腐败的国际协作。许多腐败分子为逃避打击出逃境外。为了避免追捕、引渡障碍,国家应积极签署有关国际反腐条约,加强打击腐败行为方面的国际合作。如德国于1998年3月17日通过了三项法律,将《欧洲联盟反贿赂法》和《欧共体金融保护法》以及经济与合作发展组织《关于禁止在国际商业往来中贿赂外国官员的协定》纳入德国法律中。1999年1月27日,德国又签署了欧洲议会的反腐败法,成为欧洲最早签署该法的国家之一。德国重视在国际范围内同腐败犯罪作斗争的做法,对我国有借鉴意义。

二是要完善待遇立法。

通过立法的形式,以法律规定公务员比较丰厚的薪金、较高的社会地位、较受人重视的资质条件等,从而使公务员不愿腐败。新加坡被誉为亚洲的廉洁国家,其分析腐败产生的根源,一是欲望,二是机会。要消灭腐败,就要消除人们对腐败的欲望以及他们进行腐败勾当的机会。基于这种认识,新加坡减少腐败的重要方法之一就是消灭腐败的欲望,即提高公职人员的薪金,改善他们的工作生活条件。目前,新加坡高级公务员月薪5000-12000新元(1美元约合1.95新元),中级的为2000-8000新元,初级的也在1000新元以上。此外,政府还给公务员各种补助金,公务员退休后还有数量可观的养老金。这种优厚的待遇,大大减少了公务员从事腐败行为的动机。

三是要完善规范权力运作的立法

通过立法规范权力运作,做到公开、公正,增强权力运作过程中的透明度。法院审理案件遵循程序法,程序公正是实体公正的前提和保证。我们在权力运作上是否也可以制定程序法,使权力的运作按法定的、公开的程序运作,避免暗箱操作?中央要求在全国范围的乡镇政权机关普遍推行政务公开,有条件的县、地(市)级等政权机关也要推行政务公开,以便于群众监督政府权力运作。尉健行同志指出,目前一些行政审批运作中存在弊端,成为有些领导利用权力谋取私利的条件。遏制腐败分解行政审批权力,这已成为有识之士的共识。

二、强化司法体系

从司法的角度讲,采取特别方略惩治腐败,做到有法必依、执法必严、违法必究,必须做好以下两项工作。

1. 要强化打击力度。治腐必用重典,这是历史经验。《管子·正世》篇中有这样的论述:圣人设厚赏不能算作奢侈浪费,立重禁不能算作暴戾严酷。江泽民总书记说:“为了保证改革开放和现代化建设的顺利进行,为了教育、爱护和警醒干部,为了维护法纪的尊严,对敢于无视法纪、违法犯罪的干部,必须用重典。无论是谁,不论职务多高,该受什么处分就给什么处分,该重判的坚决重判,决不手软。”近几年来,不少腐败犯罪分子有的是落不了法网,有的是从法网里开溜,有的虽受制裁但仅伤皮毛,且在“有立功表现”的幌子下,对罪犯的惩处越来越轻。20世纪80年代以前,贪污受贿10余万元而被判处死刑的案件屡见不鲜,90年代贪污几十万、上百万元的也不一定判死刑。当然随着经济的发展,数额不应一成不变,但毕竟法定的数额幅度是定罪量刑最主要的依据。至于以罚代刑、判缓刑的现象则更多。这种不正常现象的客观后果是:严重削弱了法律的威慑力,致使刑罚不能从根本上打掉犯罪分子的嚣张气焰。加大司法打击腐败的力度,就是要使犯罪分子懂得:我们的法律是要令犯罪分子付出大于其“收益”的“成本”,让存有腐败动机的人感到搞腐败“不合算”。

2. 坚持法律面前人人平等。法律面前人人平等,是法治的一项基本原则,惩治腐败,坚持法律面前人人平等,就是对腐败分子不论其职务多高、权力多大、背景多厚,也不因其民族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、财产状况等不同,都应平等地依法受到法律追究和制裁,决不允许其逍遥法外,不搞以罚代刑、以权折刑,既打苍蝇,更打老虎。只有平等适用法律,才能有效发挥依法治腐的作用和意义,防止反腐工作的恶性循环。

三、加强法制宣传

加强对惩治腐败有关的法制宣传,必须重视以下两点:

一是要重视反腐倡廉法律规范的宣传。法律作为一种行为标准和尺度,具有预先判断和引导人们行为的作用。通过法律,可以使人们知道什么是国家赞成与提倡的廉政行为,什么是国家反对与禁止的腐败行为。这种引导包括确定性的引导和非确定性的引导,确定性的引导,是防止人们做出违反法律规定的腐败行为;非确定

性的引导,是鼓励人们从事法律所容许的廉政行为及与腐败现象作斗争的行为。对反腐倡廉的法律、法规和司法解释,不仅应在党报党刊上刊载,还应列为各级党校、行政学院以及单位集体学习教学、测验的重点,以强化领导干部的法律意识,作为规范自己行为的内在的自我要求,依法办事,依法律己,形成法律至上,守法光荣,违法可耻的价值观念。

二是要重视典型腐败案例的剖析、宣传。腐败行为入常存“众人皆浊,我何独清”、“法不治众”、“不拿白不拿”、“有权不用,过期作废”等心理,对此应加大对搞腐败导致身败名裂、家破人亡、祸国殃民等典型案例的剖析、宣传,以改善国家工作人员,特别是领导干部的心态,则可收到“防范于未然”的功效。

(作者系湖南省高级人民法院党组副书记、副院长)

加强廉政立法是预防和惩治腐败的重要举措

□李步云

江泽民总书记在党的十五大报告中谆谆告诫全党:“堡垒最容易从内部攻破,绝不能自己毁掉自己。如果腐败得不到有效惩治,党就会丧失人民群众的信任和支持。在整个改革开放过程中都要反对腐败,警钟长鸣。”尉健行同志提出:“在严厉惩治腐败分子,解决遏制腐败现象的同时,加大从源头上预防和治理腐败的力度。”根据以上指示精神,湖南理论界的一些同志在总结我国历次反腐败的经验教训的基础上,主张跳出反腐败工作的常规思路,寻找更为有效、更能符合当前实际的反腐败措施,并提出了设立退赃公开帐号及其相关的配套措施等具体惩治腐败的对策。这些建议无疑具有创新性和针对性。据了解,在一些地方,包括山东等省市正在进行类似的试点,并开始有了一些成果。

惩治腐败是一个庞大的系统工程,需要运用行政、经济、法律、教育等多方面、多层次的不同手段,而立法只是这一系统工程中一个重要的方面。建立健全预防和惩治腐败的法律体系,是依法治国的基本要求。在设计这一法律体系时,综合学者的观点,应注意防止以下几种倾向:一是重刑罚制裁和行政制裁,轻其他制裁。过去,我们习惯于依赖刑罚的事后制裁,追求刑罚对腐败分子和可能的腐败分子的威慑作用,或者在发生了腐败问题后,仅给予当事人行政处分,而忽视了其他法律在预防腐败,特别是从经济上预防腐败的重要作用。有学者甚至主张建立专门的用以预防和治理腐败的部门法,其规范内容包括调动社会的各种反腐败的资源 and 集中各

方面的力量来加强对腐败的预防。二是重实体法轻程序法。正如许多学者所指出的,我国一向有重实体轻程序的现象存在,反映在立法中,就是实体法律的发达而程序法律的相对落后与不配套。预防和治理腐败,如果没有与实体规范相配套的程序规范,实体法律执行将大打折扣。三是重禁止规范轻制裁措施。即有的预防和治理腐败的法律法规中,禁止性义务的规定不失全面,但对违反禁止性义务的当事人如何处罚,往往只有笼统性的规定,具体怎样制裁,并无具体规定。因此,客观上造成了有禁不止、有令不行的现状。四是重应对当前轻着眼未来。在改革开放的过程中,经常出现新情况新问题,解决了冒出来的腐败,又产生新的腐败现象,因此,针对一种腐败行为制定一个法律或者法规,虽然应对了当前,解决了一些问题,但没有从根本上得到治理,而且成本太大。所以,这又回到了“超前立法”的讨论上。在预防和治理腐败的立法上,我是主张适度超前的。

从源头上采取遏制腐败的措施,加强预防和治理腐败的廉政立法,这既是当务之急,也是我们极为现实的严正使命。迄今为止,中央以及有关部门从我国的实际出发,从源头上已经采取了一些遏制腐败的举措,比如党政重要干部的任免制度、议事工作程序规定、政务公开制度(如电信资费、医疗服务、价格信息、成本信息、公共资金投入信息、服务质量承诺信息等)会计委派制与会计轮换制、政府财务管理制度、领导人重大错误个人追究制度、政府采购公开竞标、招标制度、党政干部个

人收入与家庭财产来源申报登记制度、个人储蓄实名制、服务与价格听证制度、党政干部离任审计制度、预算外资金管理制度、防止资金外逃制度等，都取得了一定的成效。但是，从反腐败的现实需要来看，每个问题、每个方面都立法是不可能的。因此，必须作好以下三个方面的工作：

第一，要尽快制定《反腐败法》作为反腐败斗争的根本大法。制定一部专门针对国家公职人员（包括各级各类国家机关、党的机关工作人员、全民所有制企事业单位负责人）的《反腐败法》，明确对各种腐败行为的行政、经济、民事责任以及刑事定罪量刑，使《反腐败法》成

为与刑法、民法等部门法具有同等法律地位的国家基本法律，是加强廉政立法的关键一步。

第二，要抓紧制定与《反腐败法》相配套的程序法。明确规定对各种腐败行为的处罚程序，包括对腐败行为的鉴别、管辖、证据、申诉、审理等。

第三，要围绕《反腐败法》建立一整套管理国家公职人员的法律体系。比如“国家公务员法”、“国家机关编制法”、“国家工作人员财产申报法”等法律。这样，才能形成一套完整、健全的法律体系，以保证反腐败斗争的顺利进行。

（作者系中国社会科学院法学所研究员、博士生导师）

治理腐败要充分发挥金融监督机制的作用

□夏振坤

腐败的防范与治理是一个社会系统工程，需要各方面协调配合和共同努力，需要与经济建设、民主法制建设、精神文明建设等工作紧密结合。江泽民同志在2000年底的中央纪委五次全会上指出：“反腐倡廉，既要治标，更要治本。标本兼治，教育是基础，法制是保证，监督是关键”，要“不断完善人、财、物等方面的管理和监督机制”。金融作为现代经济的核心，在新世纪的反腐倡廉中，能够发挥重要的监督作用。在新的形势下，金融监督机制需要不断改革与完善，以配合防治腐败工作的深入进行。

一、推行并完善金融实名制是强化金融监督的重要举措

在市场经济中，大量的经济往来都离不开金融机构，各种不正当钱财往往要进出于各类金融机构。腐败分子东窗事发之时，都有这样一个共同场面，即办案人员从其家中各个角落甚至亲友那里搜查出各种存单、国库券、债券、股票等证券。这些金融资产绝大部分都未署其真实姓名，往往以亲朋好友名、数码、假名等署之。腐败分子之所以将银行等金融机构作为藏匿腐败收入的场所而不必慌，是因为2000年4月1日以前银行等金融机构允许以匿名形式存款。金融制度的漏洞及由此带来的金融监督机制不健全，在一定程度上助长了腐

败现象的发生。《个人存款帐户实名制规定》的颁布施行，改变了我国50余年来的匿名存款制度，对我国金融制度建设及从制度上防治腐败无疑具有划时代的意义。

运用金融实名制防治腐败应注意有关政策措施的配套，注意“堵”与“疏”、“防”与“惩”的有机结合，鉴于我国当前仍有不少金融领域尚未严格要求必须采用实名，个人不法钱财在金融领域的流出、流入存在可能，因而全面实行金融实名制势在必行。对内地公民而言，现行储蓄实名制使用多达5种以上的实名证件，金融机构工作人员难以辨识真伪，势必影响实名制实施效果。采用在全国人口编号赋码基础上的统一的公民身份证号码，作为内地公民唯一的合法的实名证件，不仅便于金融机构操作，而且有利于司法部门查证腐败份子的非法收入。金融实名制需要完备的技术支撑系统，应建立全国范围内的金融电脑网络，全面、完整记录个人金融交易。非法金融机构有时会成为不法收入的庇护所，会部分抵消金融实名制的反腐败效应，因此要坚决取缔所有的非法金融机构。

二、监督资金的非法流动，防止腐败收入流向境外

随着惩治腐败力度的加大，不法收入的外逃日益严重。资金外逃的主要渠道是金融渠道。资金外逃的危害

十分严重,不仅增大了对腐败分子调查取证的难度,削弱党的威信,而且加大我国金融运行的不确定性,使我国金融风险上升。防止资金外逃是堵塞“黑钱”逃离通道、避免腐败分子逃脱制裁的现实需要。防止资金外逃,金融部门应成为主力军。

首先是国家外汇管理局。作为全国外汇管理的责任部门,对外汇的流出流入应严格管理,相当多的腐败收入外逃,是腐败分子与不法企业相勾结,利用作假进口的形式进行的。外汇管理局应会同海关对进口付汇的报关单位严格查验其真实性,对以个人名义对外支付教育费、旅费等非贸易项目下的资金外逃,应通过严格控制人民币经常项目下的转移收支加以制止。为配合反腐工作,应严格监管具有一定行政级别(如正处级)干部的对外支付行为,审查其转移收支的合法性、合理性,发现疑点,及时通知公、检、法部门。

其次是中国人民银行。面对全球一体化及日趋复杂的国内外金融形势,中国人民银行应通过开展金融监管的国际合作,加强对涉外银行及国内银行的涉外业务监

管工作。大额的资金流出,往往披着合法的“外衣”,通过银行的往来业务实现的,中国人民银行应在金融实名制、金融信息技术的基础上,对境内金融机构资金汇出业务实施特别的实时监测措施,在频繁的业务往来中及时发现异常的资金流动。中国人民银行应就资金向国外的国际业务与各商业银行达成双边协议,建立监管工作信息交流与分享机制。中国人民银行对金融机构助长资金外逃的行为应依法采取严厉的处罚行动,如罚没收入,停办某项业务等,对直接经办人员应取消其金融从业人员资格。

在即将加入WTO、金融全球化的背景下,防止腐败资金外逃与保护合法资金流动都是必不可少的。一个开放的中国不应阻碍资金在国际间的合法流动,防范资金外逃也不应以损害外商及公民个人的合法权益为代价。不论是国家外汇管理局还是中国人民银行,都应依法办事,在遵守国际协议,承担国际义务的前提下监督国际流动,防止资金的外逃。

(作者系华中科技大学教授、博士生导师)

制度创新是深入反腐倡廉的突破口

□陈泽瑛

面对形形色色的腐败现象,人们总在探索深入反腐倡廉的方式方法。我认为,通过制度创新来铲除腐败得以滋生的土壤和条件,是深入反腐倡廉的突破口。

一、治腐之本与制度创新的关系

德国著名经济学家维利·克劳斯教授认为,对腐败现象严厉惩治只是治标之策,尽管可以威慑一些腐败分子,但往往是“按下葫芦冒出瓢”,无法根治。中央一再强调,反腐必须贯彻“标本兼治,综合治理”的方针。那么,什么是治腐之本?考察古今中外反腐败的历史,我们不难发现,依法治腐才是惩治腐败的根本方略。依法治腐,是一种以法治为核心的反腐倡廉的理论和模式。依法治腐的关键在于,通过制度创新,在社会结构中形成一种内在的以法治为主导的监督制度,使公职权力的运行纳入法治轨道,从制度上防止和铲除腐败。由此可见,

制度创新是依法治腐的关键环节,也是治腐之本的关键环节。

二、国内外以制度创新治理腐败的现实情况

目前,世界上不少国家和地区以制度创新来反腐倡廉,取得了明显成效。其制度创新大致可分为这样几类:(1)设立专门的反腐败机构。比如印度的中央调查局、新加坡的反贪污调查局、香港的廉政公署、墨西哥的联邦审计部、美国独立检察官、英国的议会行政监督专员、泰国的肃贪委员会等。这些反腐败机构具有特殊的权力,比如美国独立检察官就曾因调查“拉链门事件”而使克林顿总统方寸大乱。(2)公职人员申报财产制度。美国规定,总统、副总统等1,500名高级官员在任职期间要申报财产,公开自己及配偶的财产状况,卸职后再按月申报。墨西哥、日本、新加坡、阿根廷、罗马尼亚等国都规定

了财产申报制度。(3)接受礼品限额制度。英国的《荣誉法典》规定,公务员不得敲诈当事人,应当尽可能少地接受任何团体个人即使是善意的或非正式的礼品。(4)对贪污贿赂的惩戒制度。英国规定,公职人员有贪污受贿行为的即被开除,并丧失领退休金资格。日本、新加坡等国也规定了严厉的惩戒措施。(5)公务员考试选拔制度。许多国家都规定公务员必须通过公开考试来选拔,杜绝了用人上的腐败。(6)回避制度。为了防止因裙带关系而导致任人唯亲、拉帮结派、共同作弊,奥地利、瑞士、法国等许多国家都规定了公职人员回避制度。这些都是制度创新的成果。

近年来,我国在以制度创新治理腐败方面也做了不少努力,比如建立了办事公开制度,增加了权力运行的透明度;探索了行风评议,依靠群众反腐纠风;加强了预外资金管理,减少了资金使用“黑洞”。此外,各个部门、各个行业也根据自己的特点,相应地建立一系列防止腐败和不正之风的制度和办法,并取得了一定的效果。但是,我们也要看到,过去分析腐败现象产生的根源时,往往只注重从外来因素方面找原因,而对制度包括各个具体环节的运作重视不够。

三、目前我国反腐倡廉的制度创新应从以下几个方面入手

以制度创新推动反腐倡廉深入开展,是一项系统的复杂的工程。我认为,目前可从以下几个方面入手,实现体制创新:(一)改革和完善干部、人事制度,杜绝用人

上的腐败现象。吏治的腐败是最大的腐败。为什么在一些地方会出现“跑官要官、买官卖官”的现象,关键在于干部人事制度不健全。最近,从中央到地方相继出台一系列文件就公开选拔制、任前公示制、试用制、岗位轮换制、近亲回避制等做出了具体规定。这些制度,将从源头上铲除用人上的腐败。(二)深化财务管理改革,建立健全透明、公开的财务管理机制。财务管理权是腐败的重要源头之一,很容易在四个方面出问题。一是基建,二是预算外资金,三是大宗物品采购,四是业务应酬费。为什么有人给领导、给管钱的部门送红包,为什么会出“受哭的孩子有奶吃”、“跑部钱进”等现象,主要是领导和管钱的部门手里掌握着批钱的权力。应该对这些财务权力的运用与制约进行深入研究,拿出管理办法,使腐败无藏身之地。(三)财产登记制度。可以对公务员(包括参照公务员管理人员)实行财产登记制度,使公务人员的财产状况处于“阳光”照耀下。(四)民主评议制度。建立健全一套科学、合理的评议制度,发动人民群众来监督腐败。总之,我们应当全面加强反腐败制度创新,建立健全公平竞争制度、民主议事制度、行政审批制度、特种审计制度、遗产税、赠予税制度、公职人员行为规范等等,有条件的还可以上升为法律法规。创新反腐败制度,核心是要规范、监督、制约权力的行使。我们要通过制度创新,从源头上斩断腐败,从流程上剔除腐败,从结果上卡住腐败,真正使腐败无藏身之地。

(作者系中共长沙市岳麓区委书记)

德法和合：预防和惩治权力腐败的理想策略

□杨方

一个国家究竟采取何种社会治理模式,这是由其历史条件决定的。而思想家们向治国者们推荐何种社会治理模式,这归根结底取决于他们对人性的基本估价。一般说来,性恶论者偏好法治,性善论者偏好德治。性恶

论者的思路是:人性是恶的,即每个人都天然倾向于采取一切可能的手段最大限度地追求一己利益,这种倾向的泛滥必然导致人际关系紧张和社会状况混乱(Th.霍布斯所谓“人对人是狼”和“一切人反对一切人”),因此

必须也只能用法律来约束人们的社会行为。性善论者的思路是：人性是善的，即人们能够自觉自愿地约束自己（I.康德所云人为自身立法和意志自律），这种道德主体性的发挥使得法律成为多余，即使人们的社会行为受到某种法律的制约，那也是出于人类自由意志的法律。而性亦善亦恶论者的情形比较复杂，他们可能偏好法治，也可能偏好德治，还可能偏好法治与德治的某种结合。人性的实际状态确乎是亦善亦恶的，显现为可善可恶、时善时恶和有善有恶等情形。这种状态要求人们采取法治与德治兼备的社会治理模式。单纯的德治是行不通的，而单纯的法治是不可取的。偏执于法治的律法主义和拘泥于德治的非律法主义与真实的人性皆不相符。

有必要指出，有人错误地把法治与德治对立起来，其实，与法治对立的不是德治而是人治。德治不同于法治，但并不必然与法治对立，恰恰相反，它们是完全可以融合无间的。在拖拽着数千年人治历史辘重的中国，法治的确有理由热切地被渴求。但法治并非无所不能，也并非无可訾议。无度地和孤零地推行法治，对于人类生存同样是一种不幸甚或灾难。这一点，一些识见卓越的社会批评家已经指明。

在社会治理中，人们应当注意道德与法律的和合（简称德法和合）。这种和合不能是外在的，而应当是内在的。它不是简单地把二者凑到一块，而是让二者融合在一起。它不止于法律建设和道德建设并重。在所谓并重的中，法律和道德实际上还是各行其事，而没有真正融合起来。与偏重法制建设而废弃道德建设的说法和做法相比，二者并重无疑是正确的。但这离德法和合尚有一段距离。德法和合是社会治理的理想境界。它主要体现为道德与法律相互配合（包括以德辅刑和以刑辅德）和彼此融合（包括道德融入法律中即法律的道德化，和法律融入道德中即道德的法律化）。

预防和惩治权力腐败策略之拟定，在当前中国是一个倍受关注的社会治理问题。民间和官方就此项目进行了多种多样的探讨，提出了各式各样的建议。这些建议可分为三类：（1）加强法制建设，健全监督机制；（2）加强官德建设，提高自律能力；（3）法制建设和官德建设都要加强，监督和自律都要重视。第三类建议无疑更为可取，但还不够。因为它把法律与道德视为两种离异的东西，只看到它们可以配合而未意识到它们可以且应该融合。预防和惩治权力腐败对策之拟定应当贯彻德法和合精神。

具体说来，德法和合精神在预防和惩治权力腐败中主要体现为以下三个方面：其一，将某些“软性”的道

德规范转化为“硬性”的法律规范。如将任人唯贤而不要任人唯亲、秉公执法而不要徇私枉法、恪尽职守而不要敷衍塞责、讲究效率而不要人浮于事等具体化为若干法律规范或具有法律效力的规章。众所周知，道德规范不是强制性的而是劝导性的，因此其约束力远弱于法律规范的。将某些在一定范围内普遍适用的和可操作可衡量的基本道德规范法律化，对于预防和惩治权力腐败是非常有益和必要的。在此方面，我们说得多但做得还不够。其二，避免有关法律规范违背基本道德原则。在制定有关预防和惩治权力腐败的法律规范时，我们应注意避免违背基本道德原则（如正义原则、人权原则、人道原则等）。如有人主张对贪污受贿情节严重者要罚得倾家荡产，这在法理学上是大体合理的，因为依据J.边沁等的功利主义法理学，惩罚给罪犯所造成的不利必须大于他从其罪行中所获得的利益，法律制裁方始有效，但在伦理学上也许是不合理的，因为罪犯可能有年迈的父母要赡养或年幼的子女要抚养，如果这些无辜者因某个家庭成员犯罪而丧失起码的生活资料，那么他们就受到了非人道的对待，因而这样做是违背人道原则的。亚里士多德所云法律无情，是指在司法过程中为确保公正而不能感情用事，并非意指在立法时不要顾及人性人情以合乎人道。其三，道德手段与法律措施全过程结合。在预防和惩治权力腐败的整个过程中，法律措施都可以和应当与道德手段相结合。如在监控公务员的职业活动时，将公务员自我对照检查与监督机构依法例行检查结合起来；在调查腐败行为时，将主动自首则减免处分与拒不交代则依法从重惩处结合起来；在处理情节不甚严重的贪污受贿时，将限期自动退赃则既往不咎与逾期不退则依法严惩不贷结合起来。在有限的范围内，我们已经在这样做。但是，由于有关的法规和制度不健全或未建立，这种做法在实际操作中带有极大的随意性。如何建立和健全合乎德法和合精神的预防和惩治权力腐败的法规和制度，是一个值得我们系统地深入地研究的重要课题。

一切法规和制度都是由人和为人设计的，因此它们应当合乎和利于人性。在现实社会中，任何绝对主义从来都是行不通的。公共管理的艺术是在德治与法治、自律与他律之间寻求适当的平衡。反腐倡廉是公共管理中的一个重要课题。要解决好这一课题，就应当掌握好这门艺术。

（作者系湖南师范大学法学院伦理教授、博士生导师）

责任编辑 界外客