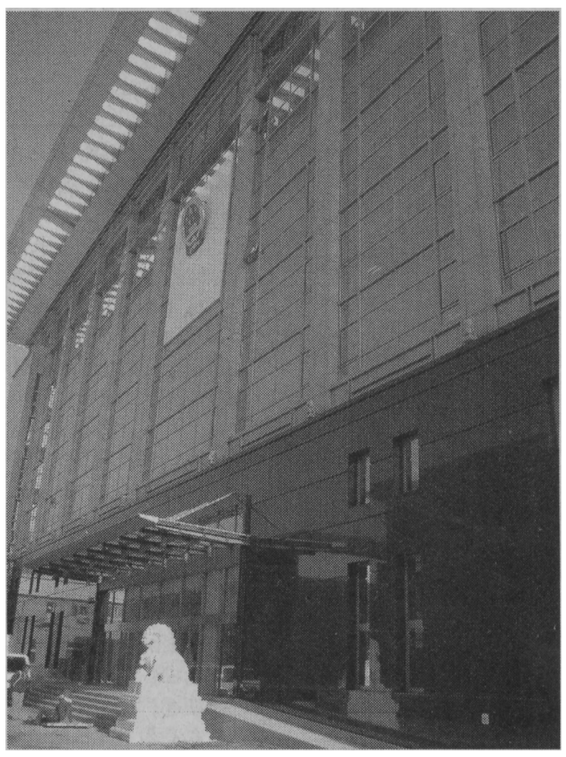
■建设社会主义政治文明

“大案”未必是重点

□谢鹏程



查办违纪违法案件是党章和行政监察法赋予纪检监察机关的重要职责，也是纪检监察机关三项工作格局中的一项重要内容。近十几年里，纪检监察机关每年查处一批在全国有影响的重大案件，有力地推动了党风廉政建设和反腐败斗争的深入开展。根据经验和思维习惯，许多同志会毫不犹豫地认为纪检监察机关办案工作的重点是大案而不是小案。但是，如果冷静地思考这个问题，我们也许可以得出不同的结论。

通常，人们习惯于从涉案标的的数量来划分大案与小案，譬如5万元以上的，为大案。在这里，我主张以案件的性质来划分，构成犯罪的案件为大案，其他只违反行政法规、行政纪律或党纪而不构成犯罪的案件为小案。党章第44条所说的“特别重要或复杂的案件”和行政监察法第30条所说的“重要、复杂案件”可能是大案，也可能是小案，要根据调查的结果来确定。案件当事人职务的高低是区分要案与普通案件的标准，只要不构成犯罪，要案也是小案。这种区分有些不合习惯，也不足以准确界定纪检监察机关办案的范围，但是，对于我们研究纪检监察机关办案工作的重点，是必要的。

近年来，有人把纪检监察机关在一线办案、司法机关在二线办案概括为反腐败的“中国模式”。由于小案不必进入司法程序，只有大案才进入司法程序，这个中国模式显然只是大案的办案模式了，而且，从有关新闻报道来看，这个中国模式主要是办理高官腐败大案的模式。有人以此为基础，进而主张纪检监察机关应以大案为办案工作的重点。这一主张的得失值得深入分析、全面权衡：

其一，纪检监察机关办大案具有力度大、成效显著的优势，但缺乏法律程序的保障。纪检监察机关办大案的力度或有效性是由我们党的执政地位决定的，已经得到实践的充分证明，是不容怀疑的。但是，办小案与办大案的程序是不同的。办理违纪违法的小案，依据的是党纪和行政法规；办理犯罪的大案，依据的是刑事诉讼法。纪检监察机关办小案可以一办到底，直到作出最终的处理决定。纪检监察机关由于不是刑事诉讼法的执法主体，办大案则应当在查明有犯罪事实后移交司法机关侦查、起诉和审判。因此，纪检监察机关办大案是有限度的，是非常规的工作，而办小案是其法定职责，是常规工作。我们不能把有限度的、非常规的工作作为重点，而把法定职责和常规工作作为非重点。

其二，纪检监察机关直接办大案，一抓到底，有利于排除干扰和阻力，但容易混淆组织协调与办案的关系。党的十三届四中全会以后形成的党委统一领导、党政齐抓共管、纪委组织协调、部门各负其责、依靠群众的支持和参与的领导体制和工作机制，是符合我国国情的，应当长期坚持。根据党章和《实施纲要》的规定以及近年来的实践发展，纪委在反腐败中的地位和作用可以概括为五项：一是组织作用，即协助党委组织一方党的组织机构、行政机构、司法机关、社会群团组织，动员群众参与惩防腐败；二是指导作用，即对上述反腐败职能部门贯彻执行党对反腐败的方针政策、实施国家法律进行指导，统一思想和行动；三是协调作用，即对惩防腐败中遇到的重大问题、重大情况、重大案件、重大事项进行协调；四是监督作用，即对反腐败职能部门落实责任制、执纪执法情况进行监督、检查；五是保障作用，即向党委、权力机关反映职能部门惩防腐败中的保障条件、环境中遇到的困难与问题，争取党委、权力机关、政府及时有效地解决。这五项组织协调作用有一个共同点，那就是掌控局面，而不是在一线办案。因此，纪检监察机关办大案应当注意防止实际运行中可能存在的以组织代替指挥，以协调代替具体职能，以履行执纪执法职责代替司法职责等，确保有效发挥纪委的组织协调作用。

其三，纪检监察机关办大案具有直接性、便捷性，但不符合依法治国的基本方略。反腐败是一场长期的、复杂的、艰巨的斗争，不可能一蹴而就，不应追求短期的轰动效应，要立足现实，着眼长远，准备打一场持久战。依法治国是保证国家长治久安、党长期执政的最佳方略。通过法治的方式反腐败，可能收效慢一些，成效也不那么显著，但是它是长久之计，可以通过渐进的、文明的、累积的、可持续的发展，最终打赢这场战争。牺牲一些便捷性，获得一些可持续性，是值得的。

其四，纪检监察机关办大案，使党的纪律检查组织直接战斗在反腐败的第一线，容易出现自身腐败和其他问题，不利于巩固党的执政地位，不符合党的根本利益。这就像打仗一样，如果指挥员扛大旗，冲锋在前，一旦中弹，整个战争就会陷入混乱。不如由司法机关在反腐败斗争的一线扛大旗，由党的纪律检查机关坐阵指挥和监督。当然，我们首先要通过司法改革，保证司法机关不出问题或者少出问题。一旦司法机关在执法过程中出了问题，纪检监察机关可以及时发现和纠正。

我不主张纪检监察机关以办大案要案为工作重点，但并不反对纪检监察机关办大案要案。工作重点是办案的战略方针，是一般方针，而不是具体的策略、战术。正如毛泽东在《论持久战》中所说，在战略防御中要有战役和战斗的进攻战，战略持久中要有战役和战斗的速决战，战略内线中要有战役和战斗的外线作战。在纪检监察机关的三项工作格局中，廉洁自律是阵地战，办案是速决战，纠风是运动战。办大案则是运动战中的速决战。每年办几起大案不仅可以为办案工作开辟道路，也可以为廉洁自律工作、纠风工作创造有利条件，但是，如果把工作重点放在办大案上，就可能扰乱三项工作格局，破坏持久战的战略部署。

小案能成为办案工作的重点吗？这涉及我们如何理解两点论中的重点论。首先，我们要从反腐败的领导体制和工作机制来分析。惩治和预防是反腐败斗争的两个基本方面，纪检监察机关和司法机关都有这两个方面的职责，但是，纪检监察机关与司法机关的工作重点是不同的，大致说来，纪检监察机关应以预防为主，兼顾惩治，而司法机关应以惩治为主，兼顾预防。这是由我们党反腐败斗争的领导体制和工作机制所决定的基本职能分工。在此基本职能分工下，大案是司法机关的工作重点，小案则是纪检监察机关的工作重点。其次，我们要从纪检监察机关的性质、地位和办案程序来分析。前几年有人提出“抓大放小”的策略，如果用之于司法机关，尚无大错；如果用之于纪检监察机关，则是本末倒置，因为它会使纪检监察机关放弃本职工作，去干司法机关的工作。如果让司法机关去抓小案，而纪检监察机关抓大案，将会导致职能错位，法律失序。第三，小案往往是大案的萌芽，大案往往是小案的恶性发展。纪检监察机关抓小案抓得好、抓得紧、抓得全，大案就会减少；大案抓得多，小案未必会减少；一时抓得过多，还可能产生负面的激励作用。第四，相对大案来说，小案是重点；在纷繁多样的小案中，不同时期可以选择不同类型的小案作为重点。

大案是少量的、极端的现象，而小案是大量的、比较常见的现象。抓好了小案，就抓住了矛盾的主要方面，就打牢了反腐败的基础，就可以把许多大案消灭在萌芽状态，就可以挽救大量的干部，就可以使办案发挥更广泛、更直接的警示教育作用。因此，对于纪检监察机关的办案工作来说，抓小案，是打基础，务长远，才是真正的大思路。

■依法治国

将科学发展理念引入法治建设

□刘武俊

据新华社6月15日报道，中国内地首个法治指数15日在浙江省杭州市余杭区公布，这是继香港特别行政区2005年推出法治指数后，内地首次运用量化评估考量区域法治水平。此次余杭区公布的法治指数为71.6，是在广泛收集当地与法治有关的统计数据和发放群众调查问卷的基础上进行科学评估后得出的，其中人民群众满意度成为考量标准之一，权重占法治指数的35%。

余杭推出的这一法治指数，是法治绩效评估实现科学化的有益尝试，是法治建设践行科学发展观的体现，彰显了法治建设的科学发展导向。

近年来，幸福指数、诚信指数、环境指数、廉政指标、政府绩效指标等新事物不断涌现。而法治是社会文明进步的重要力量，在全面推进依法治国的时代背景下，法治指数也无疑让人充满期待。据笔者所知，在法治指数方面，深圳也有探索。深圳曾于去年出台《深圳市建设法治政府总指标体系》（建议稿），用来评价和推动深圳市法治政府建设。该指标体系主要从制度建设、机构职责与编制、行政决策、行政审批、行政处罚、行政服务及信息公开、行政监督、行政救济、行政责任、财政管理等10个方面的法制化情况入手，设置评判指标体系。遗憾的是，深圳版的法治指数主要局限于建设法治政府的依法行政层面，没有涵盖法治的主要方面。

应该承认，香港在法治指数研究和建设方面远远先进于内地，值得内地学习和借鉴。香港的法治指数在2005年得以开展和实施。该项目以体制性的进路，以质化和量化相混合的方法来确定特定地区的法治指数。调查结果显示，在及格分为50、满分为100的情况下，香港的法治指数为75分。该分数表明，一方面，香港人的法治状况总体上较为理想；另一方面，香港法治的某些方面还不尽如人意。即便如此，有一项国际性调查显示，近5年来，香港人在财产罪案受害率或个人罪案受害率方面的数字极低，可以说是世界上最安全的地方之一。按照香港社会服务联会制定的7项法治分类指数，如现有法律符合健全法律的基本要求、政府依法行事、防止政府任意行使公权力的规则存在、法律面前人人平等、执法公正、司法公义人人可及以及法律程序公平，我们可以看到香港的法治指数是一个相对完整的指标体系，值得学习。

余杭把法治建设的目标具体化为一个指标体系，其实质就是要将科学发展观的理念引入法治建设。“法治指数”的实践还表明，要以科学发展观统领法治建设，实现立法的科学发展，执法的科学发展，司法的科学发展，普法的科学发展。这才是“法治指数”对新时期法治建设的最有意义的启示。

法治建设无疑是一个复杂的系统工程，这个系统工程同样存在量化和细化的问题。法治建设从来就不是一个抽象的事物，法治建设也是可以量化分析和细化评估的。“法治指数”要力求客观、科学。要完善“法治指数”的多元化标准（不是仅仅局限于依法行政的政府维度），保持评价组织的相对中立，由相对超脱的民间调查组织具体负责“法治指数”的数据采集和统计，而不是由政府机构大包大揽，既当运动员又当裁判员。还要完善“法治指数”的评估程序，充分吸纳民意。总之，要建立科学的“法治指数”评估体系，赋予“法治指数”实实在在的公信力。

“法治指数”有望成为评价法治建设成效的标尺，同时也可起到提升法治建设水平引擎的作用，它既具有客观的评价功能，同时还有鲜明的引导功能、反思功能、预测功能等建设性的功能。“法治指数”的推出将有利于我们更加客观地看待我们的法治国情，更加理性地分析我们的法治现状，更加科学地反思我们法治建设需要解决的现实问题和需要努力的方向。

在各种指数热的背景下，要特别防止“法治指数”的政绩化，防止“法治指数”虚高，防止出现华而不实的官僚式指数或景观式指数。“法治指数”是以科学发展观为指导的科学评估体系，切忌蜕变成地方官员炫耀政绩的形象工程。

尽管媒体舆论曾经对“法治指数”提出种种质疑，笔者还是认为“法治指数”有比没有好，早推出比晚推出好。与其高呼“加强法治建设”的空洞口号，不如实实在在地从诸如“法治指数”入手，将法治建设引入科学发展的轨道。当然，“法治指数”也不是万能的，考察法治实效既要看科学客观的“法治指数”，更要看老百姓的切身感受，要以老百姓对法治满意不满意为根本标准。

■司法改革

购买立功线索与司法公正

□陈有西

应了一句老话：该发生的总会发生。

近日各媒体曝光了浙江台州某公安局缉毒队长向犯罪嫌疑人出售“立功线索”，获得非法收入11万元，被一审判处有期徒刑7年。一名辩护律师居间其中，为获得此类“线索”行贿1万元，亦被追究。其实，早在2005年5月，温州永嘉也发生过某公安派出所副所长为一在押犯提供帮助，由其亲属导演引诱他人贩毒，由在押者进行举报获取“立功”结果被引诱运毒人被判12年，在押者减刑2个月。运毒人喊冤上诉，事情败露后8人被追究，减刑被撤销。

在当前的刑事诉讼活动中，“检举立功”在刑事法庭上已经大量出现，特别是一些犯罪事实清楚、证据确凿，没有什么从轻余地的案件，被告和辩护律师都会把辩护的重点放到认罪态度、投案自首、退赃表现、检举立功等量刑情节上。大量这一类的辩护确实是可以成立的，也会被法庭审查采纳。但是，由于这种量刑裁量是从轻发落成功率较高的方式，近年来也出现了一些不正常的现象。发展到极端，一些手中没有犯罪线索、但有钱、有权、有关系的被告，往往会通过亲属和其他的关系，甚至一同在押人，以金钱和其他回报来有偿获取这类线索，即“买功减刑”。由于对于这类立功，法院只审查是否有效有结果，而不问其来源和动机是否正当，即使发现是买来的线索，也往往认定有效，对检举人适用从轻减轻。因此，在一定程度上助长了“买功”现象的发生。台州这样赤裸裸的靠山吃山权钱交易、温州这样不惜制造新的贩毒案为在押者立功减刑，只是这类现象走过了头的极端化样本。

给检举他人犯罪的未决犯和在押犯以从轻、减轻处刑的机会，鼓励检举揭发，是我国刑事法律制度中，为了增强国家机关发现犯罪的能力，提高刑事犯罪破案率的一项重要制度。犯罪者这个特定群体掌握犯罪线索多，准确性高，鼓励他们进行揭发，是国家机关发现犯罪、打击犯罪的一个重要辅助手段。《刑法》第68条以及《最高人民法院关于处理自首和立功具体应用法律若干问题的解释》规定：立功是指犯罪分子归案之后，揭发他人的犯罪行为，查证属实的，或者提供重要线索，从而得以侦破其他案件的，或者协助司法机关抓获其他犯罪分子的或者其他对国家和社会有重大贡献的行为。《刑法》第449条“战时缓刑戴罪立功”规定的立功，则不仅仅轻处、免除其刑，甚至可以免除其罪。在刑事诉讼中，这就成了辩方和被告方十分关注的一个为被告从轻减轻辩护的法定情节。

与“坦白从宽、抗拒从严”是否会导致“罪刑不法定”的争论一样，“检举立功可以减轻量刑”作为一项刑罚制度，在刑罚学上也不是没有争论的，其积极的和消极的意义都是并存的。积极一面在于为社会发现犯罪从而更深更广地打击犯罪，其消极一面的内涵则要复杂多样一些。

第一，在道德层面，是以将他人陷于罪愆而解脱自己，本质上是一种“损人利己”行为。因此，很多腐败案件的检举人，总是检举一些抢劫、盗窃、杀人、贩毒案，而不去检举上级、同党受贿案和其他经济罪案，就是从道德角度和生存成本角度考虑的。“为己”是主要动机，“为公”只是附带的效果。第二，检举的东西往往是平时知道而一直进行包庇，在押后为了自己早日出狱而进行检举。从总体社会成员的评价和公民道德标准的培育上，并不是我们应当提倡的一种国民性。第三，“买线索检举”会进一步导致司法公正的规则被扭曲。有钱的、有门路的、有社会关系和权力的、有政法机关背景的，往往比一般被告更容易获得这类线索从而得到从轻发落，无钱无势的被告只有老老实实被判刑。“法律面前人人平等”的法治原则，在这种现象的影响下会被严重扭曲。第四，由于被告在押，“买功”现象都会有其他亲属卷入新的司法腐败、权钱交易行为，腐蚀政法干部，会进一步产生新的犯罪。第五，有的罪犯为了制造立功机会，会进行诬陷性举报，导致错案出现（一些受贿冤案均由行贿人乱供而形成）；有的甚至制造新的犯罪案件，如上述温州永嘉引诱他人贩毒然后进行举报的事例。

因此，检举立功中的这些新动向新问题，有必要引起司法机关的高度重视。对举报立功情节，侦查机关要负责地进行核实侦查并及时如实出具证明；人民法院审判中则要进行严格的甄别审查，依法作出立功认定和不认定的裁断。努力发挥这一刑罚制度积极的一面，防止和杜绝消极现象，确保司法的公平公正。

如何破解“政府信息不公开”诉讼困局

□傅达林

焦急中等待了52天，依旧没有得到法院是否立案的通知，日前，全国首例市民状告“政府信息不公开”的行政诉讼案原告——湖南汝城县原自来水公司5位退休职工向湖南省高级人民法院提起行政诉讼。据记者了解，5月1日以来各地频现信息不公开行政诉讼案，然而时至今日，没有看到法院受理状告政府信息不公开行政诉讼案件的相关报道，信息不公开行政诉讼案立案遭遇瓶颈。

记得在该案被媒体报道之初，笔者就撰文《用司法诉讼倒逼政府信息公开》，对此类案件进入司法视域的意义不容置疑，并期望法院可以通过审判活动倒逼政府信息公开。如今看来，就像我文中结尾所担忧的那样，司法机关并不能立即满足民众要求政府信息公开的司法诉求，甚至自身陷入某种尴尬困境。

首先要说的是，不管体制境遇如何，法院的上述拖延有违诉讼法的有关规定。按照我国《行政诉讼法》第四十二条规定，人民法院接到起诉状，经审查，应当在七日内立案或者作出裁定不予受理。而记者报道的多起案件，都大大超出了这个期限，既不立案又不作出裁定，对当事人而言，诉讼的第一道程序正义就被耽误了。

其实，自5月1日《条例》实施以来，此起彼伏的政府信息不公开案就表明，立法的效应已初见成效，公民的知情权诉求很高，这对国家的法治建设原本是难得的机遇。然而，一面是广大公民对“透明政府”的需要，一面是政府部门“犹抱琵琶半遮面”的沉重惯性；一面是公民主张知情权而诉诸司法的“井喷”趋势，一面则是法院对送上门的“第一只螃蟹”谨小慎微。如此，政府信息公开不仅遭遇着行政执法困境，同时也面临着诉讼难局。

面对公民的权利主张，司法缘何显得如此被动？表面上看，受案法院迟迟不立案的理由是《条例》对政府信息公开范围的规定缺乏可操作性标准，司法机关难以把握；但从更深层面分析，对于此类“牵扯关系甚大”的案件，不排除司法机关惧于行政权威而不敢轻易接手的可能。在挑战行政权威的当口，政府信息不公开案无疑成为特定时期的一个“烫手山芋”。

即便如此，笔者依然坚信，司法作为一支捍卫法治的终极力量，能够且必须对政府起到强劲的监督和制约功能。缺乏强有力的司法救济，单靠政府部门的良知与自觉，信息公开对普通公民而言仍无异于画饼充饥。只有让那些不遵循政府信息公开规则的部门和部门负责人亲身体验一下“当被告的感觉”，才能将其逼到信息公开的问责石壁，让他们感受到身处信息公开强大洪流中的危机，从而迫使其彻底改变传统行政思维，从骨子里植入尊重民权的现代行政理念和行政方式。

那么又该如何破解当前的司法困局？从根本上说，应当通过深化司法体制改革谋求司法机关独立于行政的独立性，只有增强司法的抗干扰能力，才能让各级法院在面对作为被告的政府部门时无所畏惧，由此才能在监督督促政府信息公开上有所作为；就当前而言，我以为只能寄希望于最高司法当局。作为国家最高司法领导机构，最高人民法院应当尽快研究对策，出台相关司法解释，使各级法院在受理此类案件时有章可循。而最显当务之急的，乃是各级法院须严格按照《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》之规定，“7日内不能决定是否受理的，应当先予受理”，启动对政府信息不公开案的司法程序，还公民一个程序正义。否则，在司法迟迟无所作为的被动尴尬中，损害的最终将会是司法在人民心目中的威信。