参考与建议

国外反腐败立法的特点及启示

□马怀德

法治反腐是多数国家行之有效的做法。很多国家制定了大量的反腐败法律，逐渐形成预防惩治腐败行为的法律体系，收到良好效果。从各国反腐败立法的规律看，呈现出以下特点。

注重事先预防腐败的立法。多数国家都有预防性的制度规范，注重运用法律手段约束政府和政府官员的行为，防止腐败滋生和蔓延。如美国有《政府行为道德法》，英国有《荣誉法典》和《防腐化法》，新加坡有《防止贪污法》和《公务员惩戒规则》，德国有《利益法》《回扣法》《反腐败法》等。这些法律规定，禁止公务员经商、禁止接受礼品，限制兼职，实行回避制度等。其中美国的预防腐败立法内容详尽、可操作性强。具体包括：有关财产申报的制度；有关公职人员行为准则的规定；有关政治捐款的规定；有关行政公开的规定；有关涉外贿赂的规定；关于廉政机构的规定，等等。

注重将公务员的道德义务上升为法律规范。美国在1978年修订的《文官制度改革法》对政府雇员的义务作了明确规定，要求公职人员必须奉公守法、廉洁自律，不得贪赃枉法、不得以权谋私、不得营私舞弊、不得参加政治捐款等政治性金钱收受活动。新加坡政府先后出台了《公务员法》《公务员纪律条例》《防止贪污法》《财产申报法》《现行反贪污法》《没收非法利益条例》等，同时还配套出台了一套五卷本《指导手册》。菲律宾在1989年推出《公共官员与雇员品行和道德标准法》，以立法形式规范公职人员的从政道德，并以法制的力量保证其有效实施。

注重确立反腐败标准。如俄罗斯在2008年颁布了《反腐败法》，该法引入了反腐败标准，即对统一体系相关领域的活动设定禁止、限制和许可性条件，以保障在该领域达到预防腐败的目的。这些标准不仅仅体现对各个领域（如政府采购）确立和提出这样或那样的禁令、限制及许可，而且应考虑到在实现有关标准时，法律主体行为的各个方面。

注重构建综合系统的反腐败法律体系。很多国家普遍形成了健全完善的反腐败法律体系，有关反腐败的法律囊括了预防腐败和惩治腐败的法律。美国宪法第2条第4项规定："总统、副总统及合众国的文官，受到叛国罪、贿赂罪或其他重罪、轻罪的弹劾并被判定有罪时，应受免职处分。"在联邦政府层面，1883年的《文官制度法》确立了任人唯贤的政府官员选任制度；1921年的《预算会计法》加强了对公共资金的收入、支出和使用监督审查，并根据此法成立直接向国会负责的审计总署；其他如《有组织的勒索、贿赂和贪污法》(1962年)、《对外行贿行为法》(1977年)、《政府道德法》(1978年)等，也是联邦行政机关内部防治贪腐的主要法律。美国《刑法》第201—209条具体规定了政府官员有关贪污行贿的各种罪名和处罚措施。上述法律从根本大法到具体执行条文，建立起了一个相对完善的反腐法律体系。

分析国外反腐败立法，可以得到如下启示：反腐败是一项系统工程，必须通过立法，建立预防惩治的系列制度，实现标本兼治；许多国家预防和惩治腐败的法律是一体化的，在同一法律中规定了预防和惩治两方面的措施，把惩治犯罪作为预防犯罪的一个有机组成部分；对反腐败机构都授予极大的权力并明确其责任，并规定了有效的刚性措施，从制度、管理和监督上减少犯罪产生的可能性；反腐败是世界各国的共同任务，没有哪个国家可以置身其外，必须加强立法合作，形成共识。《联合国反腐败公约》首次就预防、侦查和返还腐败分子转移的财产规定了一系列基本的原则，并为各国就追缴非法财产问题加强合作提供了法律框架。

在我国全面推进依法治国的大背景下，法治反腐渐成共识。加强反腐败立法，需要借鉴国外经验，结合我国立法实际和反腐败需要，制定系列法律法规，形成预防惩治腐败的法律体系。

在我国全面推进依法治国的大背景下，法治反腐渐成共识。加强反腐败立法，需要借鉴国外经验，结合我国立法实际和反腐败需要，制定系列法律法规，形成预防惩治腐败的法律体系。

制定《反腐败法》，修订《行政监察法》。通过制定统一的《反腐败法》确立反腐败的标准。既要明确腐败的内容和形式，又要明确界定公共权力的边界，规范权力授予的形式、行使的程序和适用的范围等，就监督、预防和惩处腐败等作出具体化、明确化的规定。《反腐败法》应当重点规定反腐败主体的职责及义务，预防和惩治腐败的各项措施，如权力清单制度、公务人员财产申报制度等，反腐败的监督与保障，法律责任等内容。通过修改《行政监察法》，提高监察机关的法律地位，可以考虑对监察机关的双重领导体制进行改革，赋予行政监察机关和同级政府平等的地位。扩大监察机关的权力，强化监察职能，包括扩大监察机关的处分权限，赋予监察机关一定的经济处罚权以及责令申报权和没收权等。

加强预防腐败方面的立法。主要包括：第一，制定信息公开法，完善政务和各领域办事公开制度，推进决策公开、管理公开、服务公开、结果公开，确保各项国家公权力都受到监督制约。第二，完善行政组织法和行政编制法，明确政府权力的边界，划清政府部门之间的权力关系，明确各个部门的法定职责，实现用制度管权管事管人，保证权力的正确运行。第三，加快制定行政程序法。确立各类行政行为的程序标准，约束和规范重大决策程序，确保国家机关按照法定权限和程序行使权力。第四，制定公务人员财产申报法。在完善领导干部报告个人有关事项制度基础上，探索制定国家层面的统一立法。

完善反腐败信息举报立法。检举、申诉、举报制度对于反腐败具有重要作用。虽然我国宪法、刑事诉讼法和个别部门法中有保护举报人的条款，但缺乏可操作性。必须加强有关举报人的保护制度。要健全办案保密规则，切实有效保护举报人依法举报的权利和人身财产的安全。随着近年来互联网技术的发展，政府机关应当建立起高效、便民的网络举报平台，严格规范网络举报受理程序。制定明确的网络接办人员失职行为量纪标准，允许司法机关对相关部门的不作为或不当管制行为进行司法审查，实行举报救济补偿制度。

完善反腐败的刑事立法。我国《刑法》规定对贪污等腐败犯罪行为要予以刑事处罚。但是，当前反腐败面临的严峻形势，要求我们必须加强反腐败刑事立法，通过严厉的刑事处罚形成震慑。应当尽快出台《反贪污贿赂法》，根据我国贪污贿赂犯罪出现的新情况、新特点，使其全面涵盖贪污贿赂犯罪的各种情形，以利于准确而有效地打击腐败犯罪。



依法治国

新《立法法》确立的理念与举措

□石东坡

《立法法》修正案在十二届全国人大三次会议上高票通过，为推进全面依法治国进程提供了立法规范上的直接前提。这次《立法法》的修改，确立了今后立法工作的理念、体制和程序，需要贯彻实施好。

富有时代特征的立法理念

法治的理念。《立法法》着眼进一步增进地方法治的适应性、能动性，突出立法的引领和规范功能。在立法与改革之间的关系上以更加融合的视角看待全面深化改革和全面依法治国之间的依存性、互动性；更加强调法治作为治国理政的基本方略，在调整立法权限、注重立法质量、落实法律保留、实现税收法定、加强立法监督、严格立法边界、约束行政立法、规范司法解释诸方面无不基于法治思维，努力护佑良法产出、调控立法供给。

科学的理念。《立法法》明确将提高立法质量作为立法的一项基本要求，在总则中做出规定，并以"具有针对性和可执行性"作为立法质量和成效的基本指标。《立法法》修改还增加法律通过前评估、法律清理、制定配套规定、立法后评估等一系列推进科学立法的措施。

民主的理念。这体现在通过立法规划和计划、先期介入立法起草、协调乃至主持起草等来确保人大主导立法，更加重视和发挥人大代表在立法中的作用，拓宽公民有序参与立法的途径，开展立法协商，完善立法论证、听证、法律草案公开征求意见等制度上。

更加合理完备的立法体制

这是此次《立法法》修改的重点所在。《立法法》的修改着力于从健全立法体制出发激活立法动力、树立立法规矩。

进一步强化立法权力和立法权利两轮驱动的格局。对公民的立法知情权、参与权、表达权、监督权予以规定，疏浚和拓宽了立法参与权利的表达路径，这方面的一个显豁亮点，是规定了审查请求权等立法监督权利。

在制度层面保证立法主导权归人大。这是对人民代表大会制度的健全。其中还进一步突出人大代表在实现科学立法、民主立法，实现人大主导中的地位和角色，巩固和充实包括税收法定在内的、关系到公民基本权利的最高国家权力机关专门立法权，积极而又审慎地对待地方立法权的普遍扩容，维护宪法权威和法制统一。

把握和突出了三个立法体制调整的重点。

严格授权立法体制，实现授权与限权的统一。具体规定了授权决定应当明确包含授权的目的、事项、范围、期限和被授权机关实施授权决定应当遵循的原则。实施授权决定不超过五年，实施期限届满前六个月应当报告实施情况。

进一步明确了中央与地方的立法权限，赋予设区的市相应的地方立法权，地方立法体制更加完善。在我们这样一个处于梯度发展和改革深化的大国，地方立法确有必要。一方面，要权力下移、权力释放、立法扩容，使得地方性的事务通过地方立法的途径实现法律的治理、纳入法治的轨道。地方立法绝不是可有可无，许多法律、行政法规需要地方性法规加以细化和补充，使之能够得到更好的贯彻实施。另一方面，"根据本行政区域的具体情况和实际需要"是地方立法最重要的前提，必须坚守"在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下"这条底线。而"地方性"或曰因地制宜则是地方立法的生命线和活力源。

切实强化了立法监督体制。首先严格界定了部门规章和地方政府规章边界。将部门规章限定在"应当属于执行法律或者国务院的行政法规、决定、命令的事项"，突出了部门规章的执行性，严格明确不得法外设权，既是对公民权利与行政权力关系上的一个刚性标准，又为立法监督中的备案审查、主动审查和申请审查等提供了最基本的衡量标准。《立法法》还进一步限缩了司法解释的创设空间。

民主科学规范的立法程序

在修改决定中，可以看到，对立法进行全程化的调整，使之切实成为具有社会反映能力、信息收集能力、民意表达能力、利益协调能力、议程设置能力、法案设计能力和意志形成能力的人民意志汇集和凝聚的过程。并由此科学设计了立法提案程序、立法建议程序、法案起草程序、立法规划程序、项目调整程序、立法听证程序、影响评估程序、立法协商程序、立法审议程序和法案表决程序，以及法律公布程序等。

在全国人大及其常委会立法程序上，纳入了立法规划与计划程序，细化了全国人大有关的专门委员会、常委会工作机构的立法程序环节和工作机制方法，规定其可以提前参与有关方面的法律草案起草工作；对涉及综合性、全局性、基础性等事项的法律草案，可以由全国人大有关的专门委员会或者常委会工作机构组织起草等，并健全立法机关和社会公众沟通机制，征求人大代表意见建议制度。还针对审议和表决机制进行了富有前瞻性的规定。

在行政法规制定程序上进一步强调其开放性和参与性，进一步防范和破除部门本位主义的侵扰，突出政府层面的法规创制决定权和政府法制机构的协调、审查权能与职责。

强化了备案审查程序。规定了主动审查报送备案的规范性文件和审查申请人反馈与公开机制这两个更加凸显立法监督权威和效能的重要制度创新。

扎实的新法实施准备工作

在制度建置上，以《立法法》的"升级版"为依据，进一步修改完善立法机关的议事规则，制定、修订完善各地地方立法条例或地方立法程序规定，注重与民族区域自治法、地方人大和地方政府组织法之间的衔接，深入研究设区的市立法权行使的条件与方案，将《立法法》的实施与法治政府建设、法治地方建设结合起来。

在实施条件上，切实加强立法工作者队伍建设，加强立法智库建设，加强立法调查研究、代表联系点和基层立法观测点建设，积极探索大数据应用在保障立法的科学化、民主化的方法，夯实包括技术条件在内的《立法法》实施的社会基础。

更要抓住干部特别是领导干部这个实行法治的"关键少数"，切实强化领导干部对实施《立法法》的认知和认同，扎实推动《立法法》的实施，推进法治中国进程。

议政论法

让乡规民约发挥作用



□朱仁秀

在基层治理法治化的过程中，认真对待乡规民约，正确处理国家法律与乡规民约的关系，对推进依法治国意义重大。

在广大乡村社会，往往有一些乡规民约，由当地群众按照当地习俗自行制定，讲究礼法，追求诚信善良，规范约束人们的行为，为基层社会提供秩序保障。这些乡规民约可谓是世世代代乡民生活的总结，与村民日常生活联系密切，也是村民心目中合理的制度。一般来说，乡规民约在乡土社会有较强的生命力，符合国家法律精神，甚至比国家法律更有权威。例如，福建省松溪县溪东乡古弄村经村民代表商议，出台了《红白喜事办理办法》并修建了"寝园"，规定凡村里的村民，无论穷富，家里有红白喜事，本人只交80元钱，由村里帮助操办宴请亲朋，不允许大吃大喝，不允许攀比、浪费。还规定，村里不分老幼、贫富、贵贱，一视同仁，死了按先后顺序统一将骨灰放入"寝园"。上述规定出台后，不仅有效杜绝了大操大办的不良风气以及因建坟而破坏森林、占用耕地的陋习，而且改善了村里邻里关系，村庄内部更加和谐。在当地，正是由于一些乡规民约有效发挥作用，致使社会上偶尔出现一些不良行为，也会马上受到社会舆论的批评，甚至一些缠访闹访行为也因此而息访，由此民风淳朴而社会祥和。当然，乡规民约中也存在一些陋习，甚至与国家法律规定相冲突。例如：在我国农村地区，外嫁女基本丧失继承娘家财产的权利；在征地拆迁等村内利益分配中也偏向男性利益权重，甚至剥夺外嫁女的分配权。因此，在推进基层治理法治化的过程中，必须认真对待乡规民约。

在思想认识上，应该重视乡规民约建设，把乡规民约建设纳入基层法治建设中。基层治理法治化，固然要求按照法律来管理基层事务，把基层的政治、经济、文化等一切活动依照法律管理，公民的所有行为依照法律进行，把基层的可以由法律来调整的行为都纳入法律化轨道。但必须指出的是，全面推进依法治国不是单纯依靠国家法来实现的，同样，基层法治社会的建设也并非是将全部社会体系纳入国家法律的控制范畴。这不仅是依法治国无法达成的目标，而且也不利于法治社会的建设。基层法治建设应该给乡规民约留出合理的发展空间。国家法律不可能穷尽社会生活的方方面面，不可能将全部社会关系纳入法治之中，这既没有必要，也很难。相比于国家法律，乡规民约的优势在于接地气，在于有较长的历史传统，有深厚的社会基础。在广大乡村社会，乡规民约是他们解决生活争端的重要依据。因此，基层治理法治化不是以送法下乡来废止乡规民约，而是更好发挥乡规民约的作用，让乡规民约有所作为，使乡规民约成为国家法的有益补充。

在地方立法工作中，立法机关应该加强对乡规民约的调研。地方立法应该给乡规民约留出空间，并注意地方立法与乡规民约的协调与衔接。一方面，乡规民约应成为地方立法汲取的重要资源。地方立法应当吸收乡规民约中的合理因素，将其中的诚信理念、善良风俗、礼治等精华引入地方立法中。另一方面，对乡规民约中存在的男尊女卑等不合理内容，引导村民加以修订。为此，应该重视县级人大对地方立法的参与工作，通过立法协商，发挥县级人大的立法作用。

在纠纷解决中，重视发挥民间调解机制的作用。民间调解机制是乡村社会化解纠纷的重要渠道，相比国家司法程序的拖沓、冗长，民间调解机制灵活、高效，深受乡民认同。因此，在基层法治建设中，应该完善民间调解机制。另外，司法过程可以考虑援引乡规民约作为司法判案的依据。

在法治教育中，将法治宣传与乡规民约建设结合起来。除了向村民普及法律知识，同时更重要的一项工作是依法完善乡规民约。根据乡村社会的实际情况，依据法律规定的程序和法治理念，将地方性法规与乡规民约衔接、协调，引导村民进行讨论和修改乡规民约中的陋习，不仅让乡规民约焕发新的生命力，而且国家法律也更加容易被群众发自内心接受和认同。如此一来，村民既是乡规民约的主人，也是地方立法的主人，村民就会由之前的"畏惧法律""规避法律"转变为自觉学习、遵守和信仰法律。

社会主义协商民主建设主题案例

征集启事

社会主义协商民主是中国共产党和中国人民的伟大创造，是中国社会主义民主政治的特有形式和独特优势，是党的群众路线在政治领域的重要体现，具有鲜明的中国特色。加强协商民主建设，有利于听群言、集民智、增共识、聚合力、促和谐，有利于促进科学决策、民主决策，有利于更好实现人民当家作主的权利，有利于增强中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信。为进一步推动社会主义协商民主稳步发展、取得实效，本报与理论网特举办"社会主义协商民主建设"主题案例征集活动，欢迎大家踊跃参与。

具体事项如下：

字数：一般不超过6000字。

内容：1.紧紧围绕政治协商、人大协商、人民团体协商，社会组织协商、基层协商等方面，突出具体过程和创新性做法及解决问题效果。

2.来稿请注明联系人的工作单位及联系方式。

时间：见报即日起至2015年4月30日止（以邮戳为准）。

评选：征文截稿后，本报将组织评选出优胜奖若干名。获奖案例在《学习时报》、理论网及中央党校报刊社其他媒体选登。此外，我们还会组织其他多种活动对优秀案例进行宣传推介，并出版图书。本次案例征集活动不收取任何费用。

投稿方式：

1.征文请邮寄至：北京市海淀区中央党校南院报刊社　邮政编码：100091

2.通过邮件发送至：xuexishibao99@163.com

联系人（收件人）：李少军

联系电话：010—62806049