本版编辑：澹 雅
E-mail：t4@studytimes.cn
Tel：010—62805118

法治思考

反腐败是经济内生动力的催化剂

——由魏德安《双重悖论》说开去

□ 宋寒松

腐败与经济发展的关系应该是不言而喻的。但近期美国学者魏德安所著的《双重悖论——腐败如何影响中国的经济增长》从另一视角对中国的腐败问题进行了深入研究，得出了与主流观念不同的结论，即在中国存在着经济快速增长与腐败加剧并存的“双重悖论”。联想到当前一些人把经济下行与反腐败力度加大不加分析地联系起来以及出现的种种观点和看法，有必要深入分析解读，避免引起无意义的争论。

反腐败是保障经济发展的重要方面

在《双重悖论》中，作者郑重指出，撰写此书的主要目的是“解释中国的腐败问题恶化与经济迅速增长之间的显著矛盾”，而不是论述腐败对经济增长的作用。作者也反复强调，“腐败本身绝不会促进经济增长，而且中国特色的腐败与其他国家的腐败并没有本质上区别”。同时指出，“从长远来看，中国腐败的加剧有可能拖累经济”。弄清了这一点，对全面认识作者的“双重悖论”至为关键。

经济发展有其自身规律。当前经济结构深度调整，经济发展进入由高速增长转向中高速增长的新常态，是经济发展到一定阶段的必然体现，面临下行压力的原因是多方面的。这一点无需赘述，不能只简单、静止地看表象，而应透过现象看本质。把经济下行与反腐败联系在一起，是脱离经济规律、违背实事求是的主观臆测。

腐败与经济发展始终存在负相关性。个别人之所以认识错误，往往是从一事、一物与经济发展的暂时表象来机械地看腐败与经济发展的关系，而没有从整个社会的长久运行进行深入观察。比如，他们认为一些掌握公共权力或公共资源的人，虽然因腐败获取私利，但会推动某一事项的落实和发展。而事实上，这一做法于法不容、于义不正，把本应服务于社会的公共权力或公共资源为个人所享有，人为制造机会不均。当经济主体都企图通过腐败实现经济利益时，必将损害整个经济的基本秩序和环境，国家治理失控，经济衰退将无法避免。

廉洁制度支撑的经济发展具有可持续性。从我国的发展来看，实践充分证明，反腐败对我国经济社会发展起到了重要保障作用。不可否认，改革开放以来，伴随着经济的快速发展，一些领域的腐败问题呈现蔓延恶化的态势，但更不可否认的是，正是由于我们党坚定不移地开展反腐败斗争，才有力保证了改革开放的顺利进行，为经济持续快速增长创造了良好环境，取得巨大成就。此书作者也认为，“中国政府的反腐斗争虽然不尽完美，但一直保持着高压态势，在防止腐败失控这一点还是起到了一定的积极作用”。另外，一些腐败严重的国家也曾经出现过所谓的经济快速增长，比如书中提到的赤道几内亚的“石油繁荣”以及刚果、海地、多米尼加等国。但作者以事实证明，这种短期畸形的经济增长是不可持续、虚假的，发展成果根本无法惠及人民群众，并且最终“随着时间的推移，腐败对物权的侵害如此严重，以至于经济发展逐步停滞，继而陷入了长期的经济衰退”。

经济新常态下反腐败具有重要使命

加大反腐败力度，在当前经济新常态下对推动实现更高质量、更有效率、更可持续的发展至关重要。特别是对激发市场主体活力、促进经济内生动力方面有着特殊作用。

反腐败为经济内生动力提供了公平环境。腐败体现在经济领域的一个重要表现就是部分市场主体通过不正当或者违法方式获得资源、取得特权、抢得“先机”、谋取垄断地位，使市场主体不能在同一起跑线上开展竞争，导致资源配置不公，市场配置资源的作用失灵。这种腐败的经济特权严重破坏了公平公正的市场竞争规则，加剧了因初次资源分配不公引发的二次分配不公，更损害了人们对市场规则的信心和信仰，产生“破窗效应”，最终导致市场活力不足，经济衰败。因此，反对腐败、消除经济特权，使公平的市场经济秩序回归本位，才能实现经济主体之间的机会均等、权利平等、规则公平。

反腐败为经济内生动力提供了政府公信。政府公信是对经济发展的背书和承诺。长期以来，政府在与市场的关系中始终处于强势地位，特别是对微观经济活动干预过多，突出表现就是行政审批过多过滥，致使一些政府职能部门或工作人员利用权力设租寻租、滥用职权、公器私用、以权谋私，甚至官商勾结，形成利益共同体，市场经济的活力受到严重遏制，得不到充分释放。同时，对无利可图的事情，一些政府部门或工作人员又放弃职责、玩忽职守，使市场陷入无序混乱状态，引发劣币驱逐良币现象，市场主体缺乏创新的信心和动力。反腐败促进健全科学的权力运行制约监督体系，使政府与市场的关系更加协调，各安其位，为市场主体创新发展营造更好的条件和环境。

反腐败为经济内生动力提供了法治保障。坚持在法治的框架下，以法治思维和法治方式反对腐败，把反腐倡廉建设与推进国家治理体系和治理能力现代化紧密结合起来，是反腐败、建设廉洁政治的根本方向。用法律制度规范和约束权力，确保权力在法治轨道上、制度笼子里运行是腐败治理的根本之策。反腐败是全面依法治国的重要突破口，是实现良法善治的重要条件。《双重悖论》中所列举的一些所谓掠夺性腐败国家也都有法律、实行“法治”，但这种建立在腐败基础上的“法治”不但不能促进经济发展，反而加剧了经济危机。腐败的制度之上不可能有真正的法治。只有使法治建立在廉政的基础上，才能实现法治经济，发挥对经济的促进作用。社会主义市场经济的本质是法治经济。反腐败使法治对经济的支撑作用更加凸显，有效把市场经济活动纳入法治轨道，为市场主体提供了以国家强制力作保障的强大后盾。

反腐败为经济内生动力提供了积极的行为导向。“创新是引领发展的第一动力”。经济要想有活力，首先要激活市场主体的创新欲望。而腐败是对正常市场环境的一种反制。很难想象在一个贿赂公行的社会，市场主体会主要通过自主创新、发明创造或改进服务来获得利润。反腐败使人们认识到，必须依靠诚实劳动而不是投机取巧才能在市场上获得一席之地，进而激发了其内在的创新动力。香港、新加坡以廉政高效的环境在缺少自然资源等的情况下，激发了人们的创造力和市场活力，实现了经济腾飞，连续位居世界最有创造力的经济体前列。且根据有关国际机构对市场竞争力或全球创新指数的评估，排名在前的都是廉洁程度高的国家或地区。



“破”“立”并举促进经济内生动力

全面深化改革要冲破思想观念障碍，突破利益固化藩篱，必须发挥反腐败的开路破冰作用。一方面严惩腐败，“破”除腐败利益链条和体制机制障碍；另一方面加强预防，将市场经济的规则“立”起来，为经济发展营造良好生态，激发市场活力和社会创造力，更好地推进大众创业、万众创新，促进经济持续健康发展。

继续依法惩治腐败犯罪，净化经济环境。始终保持查处腐败犯罪的高压态势，坚持无禁区、全覆盖、零容忍，形成对腐败犯罪强大的持续威慑。特别是要主动适应经济发展的要求，把严厉惩处官商勾结、权钱交易、利益输送的腐败犯罪作为重中之重，夯实提升经济发展活力的基础。

建立健全科学的权力配置运行机制，实现政府与市场在资源配置上的良性互动。坚持简政放权、放管结合、优化服务，深化行政体制改革，切实转变政府职能。全面推行市场准入负面清单制度，着力压缩权力对市场的不当控制和干预，实现权力合理退出市场，真正使市场在资源配置中起决定性作用。同时更好发挥政府作用，更加注重保障公平竞争、加强市场监管、维护市场秩序，让市场主体有更多的精力、更强烈的欲望和更大的空间来创造财富、发展经济。

推进法治建设，保障经济权利。一方面，要依法全面履行政府职能，坚持法定职责必须为、法无授权不可为，坚决纠正不作为、乱作为，决不允许把商品交换的原则转移到权力行使中；同时要按照职权法定的原则，全面推行政府权力清单制度，绝对禁止法外设权，坚决消除利用权力设租寻租空间，斩断利益链条，特别是要坚决制止官员把实现自我利益作为推动发展动力的思想和行为。另一方面，要加强对市场主体权利的保护，特别是要进一步健全以公平为核心原则的产权保护制度，加强对各种所有制经济组织和自然人财产权的保护，以权利制约权力的滥用，创造法治化营商环境。

建立健全公开透明的市场机制。全面推进信息公开，重点推进财政预算、公共资源配置、重大建设项目批准和实施、社会公益事业建设等领域的信息公开。借助互联网等信息平台和现代科技手段，创新公开方式，使公共资源的交易在阳光下进行，更加透明规范，增强市场主体平等利用资源创新发展的动力。

政治上有活力，经济发展才有动力。反腐败也出生产力，并且应把为解放和发展生产力服务作为其首要任务。我们对反腐败斗争取得最终胜利、经济持续健康发展充满信心。

公共行政

中国特色“政务公开”什么样

□ 后向东

从村务公开、厂务公开的摸索起步，到以《政府信息公开条例》为标志的法治化，再到党的十八届四中全会《决定》的专门部署，“政务公开”在中国已经走过了近30年的历程。在过去30余年的摸索实践中，我们并没有对“政务公开是什么”做过权威的规定，直到十八届四中全会的召开。

关于政务公开的具体内容，在十八届四中全会之前，未曾有过权威的界定。十八届四中全会对政务公开的基本范畴做了明确的勾画。中国政务公开的基本内容，可以概括为“一个主体、一个原则、五个公开、四个重点”。

一个主体，即政务公开的主体是狭义上的政府，即通常所说的行政机关。此前一般认为，政务公开包括党务公开、司法公开、厂务公开、村务公开等，党、政、群、村、厂等似乎都是政务公开主体。十八届四中全会将“全面推进政务公开”放在“推进依法行政建设法治政府”板块中加以规定，全国政务公开领导小组的职责也调整由国务院办公厅行使，至此，政务公开主体被权威性地明确为行政机关。其他主体的公开，以其他方式另行安排。

一个原则，就是“以公开为常态、不公开为例外”。在公开领域，“以公开为原则、不公开为例外”是各国所追求的目标，但是，很少有国家在法律或者重要文件中对此明文表述。

五个公开，就是决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开。理解和把握这五个公开的深刻内涵，需要把它们放到世界政务公开大格局中加以观察。迄今为止，出台信息公开法律制度的103个国家中，对照这五个公开，其主要内容是结果的公开，即以监督政府为目的、以政府行为为对内容的公开。正是由于这个原因，绝大多数国家使用的是“记录”这一具有鲜明的过去时态的术语，表征公开的客体和内容。有些国家的公开内容有所拓展，但也较为有限，比如美国有一部《阳光下的政府法》，要求联邦实行委员会制的机关将其会议向公众开放，这可以算是一定范围的决策公开。至于执行公开、管理公开、服务公开，在其他国家较少见到特别的制度安排。从这种比较的角度来看，我国的政务公开所涵盖的范围，可以说是十分广泛，不仅对于我们自己来说是前所未有，对于世界政务公开而言，也可以说是前所未有。当然，作为新提出的“五个公开”这一顶层设计，具体的范畴、边界，还有待实践的落实和探索。

四项重点，就是把财政预算、公共资源配置、重大建设项目批准和实施、社会公益事业建设四个领域的公开透明，作为当前和今后一个时期的重点，着力加以推进。中国的政务公开，不是虚幻的空中楼阁，不是为公开而公开的政治工具，更不是政治许诺的筹码，而是立足于中国现实、解决中国问题的实用的制度安排。显而易见，财政预算、公共资源配置、重大建设项目批准和实施、社会公益事业建设这四个领域，都是事关人民群众切身利益、社会各界高度关切、权力滥用风险较高、对党和政府在人民群众心目中的形象影响较大的领域，也是一个时期以来腐败高发多发、人民群众反映强烈的领域。世界各国都格外重视政务公开在强化政府对公众的责任方面的重要作用，很多国家明确地将强化政府对公众的责任作为政务公开的立法目的。中国的政务公开则更进一步，把这种抽象的强化政府责任，具体化为四个重点领域公开透明的推进，力图通过政务公开，把最易于滥用的权力关到制度的笼子里、置于公众的视野中、放在阳光的照射下。初步考察看，从来没有哪个国家的政务公开，具备如此鲜明的问题导向、拥有如此明确的任务和目标。

中国的政务公开，最终将是什么样，这还有待于进一步的努力。目前来看，中国政务公开的责任主体、主导方向、基本框架、重点领域，都已经以权威的方式加以明确。新的政务公开，不仅较之于我们自己的以往是优越的、进步的，即便与其他国家相比较，我们也有充分的自信，认为它是优越的、进步的。只要我们通过努力，把这一全新的政务公开求真务实地落到实处，我们就能够创造出具有鲜明中国特色的政务公开制度和实践经验，为世界政治文明的发展做出贡献。

依法治国

良法与善治：依法治国的题中之义

□ 刘新华

党的十八届四中全会《决定》（以下简称“《决定》”）指出，“法律是治国之重器，良法是善治之前提”。这一新观点、新论断内涵着几个重大命题：一是依据法律来治理国家；二是所依据的法律是良法；三是良法是善治之前提，也是善治依据之所在。

对良法的认识

法有良法与恶法之分。对良法的认识，能让我们清楚何为良法，并尽力避免恶法的出现。认识良法，可以着眼于良法的标准和良法的产生这两个角度。

对良法标准的认识。《决定》指出，“法律的权威源自人民的内心拥护和真诚信仰”。只有良法才能够树立威信，让人们信仰。而良法应当是根据一定的标准制定的法律。一是良法的“以人为本”的标准。这个是良法首要的、核心的标准，是良法的精髓。良法是能够体现以人为本的思想，能够恪守以民为本、立法为民的理念，让法律真正为民服务，从而体现坚持人民主体地位的原则。二是良法的“客观规律”的标准。这个是良法的内容标准，良法的具体内容应当是符合客观规律的。良法是能够体现和反映客观规律的法律。通常情况下，人们总是按照一定的客观规律行事并解决面临的实际问题，倘若法律与客观规律不符则不利于人们对法律的遵守，更不利于实际问题的解决，甚至会造成灾难性后果。三是良法的“社会发展与进步”的标准。这是良法的动态标准，良法的发展（法律的制定、修改与废止等）与社会的发展与进步相同步。这点针对的是法律的滞后性特征，社会的发展与进步在某种程度上会使得法律面临的社会境况发生变化，原有的法律难以适应新情况，这就迫切需要立法工作的跟进。

对良法产生的认识。良法能推动社会发展、激发经济社会活力和人的自由全面发展。那么，良法如何产生？《决定》用大量的篇幅从立法思想、立法要求、立法重点等角度对良法的产生给予详细阐述，具体体现在以下几方面。

以民为本的立法思想为良法的被信仰服务。《决定》指出，“要恪守以民为本、立法为民的思想，贯彻社会主义核心价值观，使每一项立法都符合宪法精神、反映人们意志、得到人民拥护”。制定出来的法律是要被人普遍信仰和尊重的。

提高立法质量的要求为良法的标准服务。《决定》指出，“建设中国特色社会主义法治体系，必须坚持立法先行，发挥立法的引领和推动作用，抓住提高立法质量这个关键。”可以看出，对立法工作的重视程度，将立法工作与提高立法质量即良法的产生密切关联在一起，将立法工作推到良法产生的前提地位，成为法治实践的逻辑起点。

完善立法体制为产生良法的程序服务。一是立法全过程要加强党的领导地位，尤其是要加强党对立法工作中重大问题的领导。《决定》指出，“凡立法涉及重大体制和重大政策调整的，必须报党中央讨论决定，法律制定和修改的重大问题由全国人大常委会党组向党中央报告”。二是按照宪法规定的程序和要求，做好宪法修改工作，同时，各种立法不得与宪法相抵触。三是法律专家、公众和第三方参与到立法工作中来，分别体现在专家顾问制度、公众参与政府立法、引入第三方评估。四是明确立法权边界。立法机关必须在立法权限范围内行使立法权力。

深入推进科学立法、民主立法为良法的正当性服务。在整个立法过程中，更注重要与自然、社会、思维等的客观规律相适应，即体现科学立法精神；更注重民主的价值取向，使得立法工作能够充分反映民意、集中民智，即体现民主精神，以二者的结合作为价值判断，使法律规范严格地与其规制的事项保持最大限度的和谐。凸显各级人大职能，发挥民意与民主精神。

加强经济政治文化社会生态等重点领域立法为良法的系统化服务。党的十八届四中全会分别就五大领域中的立法重点、立法要求等做了全面规定。经济领域重点加强产权保护；政治领域重点做好反腐的法制工作；文化领域重点在于公共文化服务和互联网领域立法；社会领域重点放在保证民生；生态领域重点在于自然资源的保护。

对善治的认识

治可以分为善治与非善治。对善治的认识，有助于我们去追求治理结果中好的方面。我们可以从静态理论和动态实践两个角度来认识善治。

从静态角度认识善治及其相关理论。当前，我国提出由社会管理到社会治理的理念，突出体现了善治这一治理形式的价值，也体现了我国社会治理在观念方面的变化，更进一步体现了治理内涵转向对治理结果“善”的重视。现代法治也为国家治理提供了善治的创新机制，结合我国基本国情和已经形成的法律文化，善治已经超出了我们以往的认识。其内涵主要包括：以人为本，执法为民，体现了治理的目的是为了人民；以良法为前提，共同治理，体现了治理的方式是共享共治；以党的领导为中心，权力制约，体现了治理的机制是党的领导与权力制约相结合。

从动态角度认识善治及其具体实践。法律的生命力在于实施，依据良法进行善治便是法律生命力的具体体现，善治也只有在动态的实践活动中才能发挥其应有之义，然而，善治又绝非易事。

从行政角度来善治，体现在深入推进依法行政、加快法治政府建设。行政执法部门必须严格按照法律有关规定进行作为，切不可毫无根据地“任性”作为。《决定》指出，“行政机关要坚持法定职责必须为、法无授权不可为”。

从司法角度来善治，体现在保证公正司法、提高司法公信力。《决定》指出，“公正是法治的生命线。司法公正对社会公正具有重要引领作用，司法不公对社会公正具有致命破坏作用”。这体现了公正司法的重要性。司法作为侵权救济的最后的一道屏障，具有兜底的作用，要努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

从社会建设角度来善治，体现在增强全民法治观念、推进法治社会建设。要营造全民知法、守法、信法的良好社会氛围，使人民群众牢牢树立法律与他们的生活息息相关的理念。《决定》指出，“人民权益要靠法律保障，法律权威要靠人民维护”。在社会治理过程中，要让人民群众普遍感受到法律给他们带来的益处，维护法律就是维护他们个人的利益。

良法与善治，在新时期被赋予新的内涵，符合人类社会发展进步的规律，也符合事物运动的规律。良法与善治是一动一静的关系，良法“静”在价值追求，善治“动”在追求价值。同时良法与善治各自内部也存在着一静一动的关系：良法“静”在内部具有稳定性，“动”在随着社会进步而逐渐加厚深度，从而使良法体系逐步完善；善治的“动与静”可以概括为以善治理论为指导而进行善治实践。将良法与善治各自内部具有的发展规律结合在一起，依据良法进行善治，便是依法治国的题中之义。