本版编辑：兰文飞
E-mail：t6@studytimes.cn
Tel：010—62806237

让法治与德治相得益彰

□ 李 林

我们党领导人民治国理政，须臾离不开法律与道德的融合、法治与德治的并用、依法治国与以德治国的结合。2016年12月9日，习近平总书记在主持中央政治局第三十七次集体学习时强调，必须坚持依法治国和以德治国相结合，使法治和德治在国家治理中相互补充、相互促进、相得益彰，推进国家治理体系和治理能力现代化。这是对依法治国和以德治国关系的全面阐发，深刻揭示了中国特色社会主义法治建设和道德建设的重要准则。

法律是成文的道德，道德是内心的法律。法律是社会主义道德的底线和后盾，凡是法律禁止的，通常也是社会主义道德反对的；凡是法律鼓励的，通常也是社会主义道德支持的。社会主义道德是法律的高线和基础，是法律具有合理性、正当性与合法性的内在依据。法律的价值、精神、原则等大多建立在社会主义道德的基础上，道德所要求或者禁止的许多行为，往往是法律作出相关规定的重要依据，而多数调整社会关系和规范社会行为的立法，都是道德法律化的结果。例如国家立法规定：禁止杀人放火、禁止抢劫盗窃、杀人偿命、借债还钱、赡养父母、抚养子女等等，总体上都反映或体现了道德的基本要求。社会主义道德是法律的源泉，是制定法律的内在要求和评价法律善恶的重要标准。正因为法律和道德在意志属性、规范特征、实现方式等方面的区别，所以法律不能取代道德，道德也不能取代法律，两者必须相互融合，相辅相成。法安天下，德润人心。国家法律和社会主义道德都具有规范社会行为、调节社会关系、维护社会秩序的作用，在国家治理中都有其地位和功能。

有效实施社会主义法律，自觉遵守社会主义道德，是法治与德治的必然要求。正因为法治是外在控制之治，德治是内在约束之治；法治是低度行为的规范之治，德治是高度行为的倡导之治；法治是国家的强制之治，德治是社会的教化之治；所以法治不能否定德治，德治不能取代法治，两者必须相互依存，取长补短。从法律实施角度来看，执法机关和司法机关严格执行法律化了的道德规范，就能够从法治上有效地保证社会公德、职业道德和家庭美德的充分实现；反之，国家的宪法和法律不能有效实施，有法不依，执法不严，违法不究，徇私枉法，则必然严重损害社会主义道德体系和道德建设。对于执法司法人员而言，在实施法律的过程中，既要以事实为根据，以法律为准绳，严格依法办事，坚持法律面前人人平等，秉公执法，公正司法，不徇私情，刚直不阿，把法律化的社会主义道德要求落实到法律实践中；又要统筹法律、伦理和人情的关系，关注普遍法律规则和复杂事实背后的道德伦理因素，使法律实施的结果（如法院裁判）尽可能与社会主义道德的要求评价相一致，至少不与社会主义道德的价值相冲突。如果一项法院判决有可能导致人们不敢见义勇为，不敢救死扶伤，不愿扶老携幼，不愿拾金不昧……那么，法官就需要特别审慎地对待，否则这种司法判决就可能陷入“赢了法律，输了道德”的困境。此外，执法司法人员要带头作社会主义道德的表率，坚决防止执法腐败和司法腐败，保证法律公器的纯洁和神圣。法治和德治两手抓、两手都要硬。这既是历史经验的总结，也是对治国理政规律的深刻把握。坚持依法治国和以德治国相结合，是中国特色社会主义法治道路的鲜明特点。

推进依法治国与以德治国相结合，一方面，应当大力弘扬社会主义核心价值观，弘扬中华传统美德，培育社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德，更加重视发挥道德的教化作用，提高全社会文明程度，为全面依法治国创造良好人文环境；应当在社会主义道德体系中体现法治要求，发挥道德对法治的滋养作用，努力使道德体系同社会主义法律规范相衔接、相协调、相促进；应当在道德教育中更加突出法治内涵，注重培育人们的法律信仰、法治观念、规则意识，引导人们自觉履行法定义务、社会责任、家庭责任，营造全社会都讲法治、守法治的文化环境，不断强化社会主义道德对依法治国的支撑作用。

另一方面，应当更加重视发挥全面依法治国的作用，以法治体现道德理念、强化法律对道德建设的促进作用，把道德要求贯彻到法治建设中。在立法上，法律应当树立鲜明道德导向，弘扬美德义行，推进社会主义道德的法律化，把实践中广泛认同、较为成熟、操作性强的道德要求及时上升为法律规范，用法治强化对社会文明行为的褒奖，对失德行为的惩戒，引导全社会崇德向善。在执法司法上，要体现社会主义道德要求，坚持严格执法，弘扬真善美、打击假恶丑，让败德违法者受到惩治、付出代价，坚持公正司法，发挥司法断案惩恶扬善功能，使社会主义法治成为良法善治。在守法上，要把全民普法与公民道德建设工程紧密结合起来，把全民普法和全民守法作为依法治国的基础性工作，使全体人民成为社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者，同时要深化群众性精神文明创建活动，引导广大人民群众自觉践行社会主义核心价值观，树立良好道德风尚，争做社会主义道德的示范者、良好风尚的维护者，努力构建崇德尚法的社会主义法治社会。

依法治国

国家监察体制改革的法理思考

□ 吴建雄

在深入贯彻落实党的十八届六中全会精神之际，中共中央办公厅印发《关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点方案》（以下简称《试点方案》）。此后，王岐山同志到有关省市调研指导，对深化国家监察体制改革的任务目标、基本原则和试点工作等提出了明确要求。开展国家监察体制改革试点，是以习近平同志为核心的党中央着力协调推进“四个全面”战略布局的重大举措，是中国特色反腐败体制改革的重大创新，对构建不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制，推进国家治理体系和治理能力现代化，有着重大现实意义和战略意义。

监察委员会的职能性质

王岐山同志在试点工作调研时指出，“监察委员会实质上是反腐败机构，是监督执法机关”。这就明确了国家监察履行反腐败专责执法机关的性质。可以预见，一个在党的领导下，以党的纪检和国家监察为主导，以相关执法、司法机关为配合的反腐倡廉建设的新格局必将形成。

其实，党风廉洁建设和反腐败是两个紧密联系而又各有侧重的政治术语。党风廉洁建设是以党的纪律为底线，以廉洁自律准则和党内政治生活准则为标准的教育执纪活动，涉及党的思想建设、组织建设、作风建设、反腐倡廉建设、制度建设。党的纪检机关作为专责机构，主要职责是监督执纪问责。而反腐败是以道德约束为第一道防线、纪律约束为第二道防线、以国家法律为最后底线的执纪执法活动。涉及所有国家机关及其工作人员的思想教育、制度规范、法律规制。国家监察作为反腐败专责机构，其主要职责是监督、调查、处置，即依规监督国家工作人员，依法调查、处理触犯国家法律的腐败案件和违法犯罪行为，并通过对腐败问题的查处，实现查办一案，教育一方，堵漏建制的法治价值。《试点方案》指出，试点省市要组织实施制度创新，整合反腐败资源力量，扩大监察范围，丰富监察手段，实现对行使公权力的公职人员监察全面覆盖，建立集中统一、权威高效的监察体系，履行反腐败职责。这一表述从监察主体、监察对象、监察范围、监察职责等方面，界定了国家监察机构专司反腐败职责、行使国家监督权的性质定位。

监察体制改革的基本原则

党的领导原则。党对反腐败斗争的领导不仅体现在党委主体责任和纪委监督责任的落实、从严治党依规治党、把纪律挺在前面，而且必须体现在反腐败国家治理的组织载体与执法活动之中。改革反腐败体制机构，组建国家监察委员会，与党的纪律检查委员会合署办公，既加强党内监督，又加强国家监察，实现反腐败斗争的执纪权和执法权有机衔接。在突出反腐执法独立性、统一性和权威性的过程中，保障党的反腐败方针、政策落实到腐败治理的各个环节；坚持和完善重大事项和省部级以上干部要案向党中央请示制度；坚持党管干部原则；巩固党的执政地位，厚植党的执政基础。这也是党的领导方式的重大创新，是我们党科学执政、依法执政、民主执政的重要体现。

人大立法原则。王岐山同志在调研时强调，在全国人大常委会就试点工作作出有关决定后先完成检察机关反贪等部门的转隶，试点地区要为改革全面铺开和制定国家监察法提供实践基础。这就清晰表明了监察体制改革的法理逻辑：即由最高权力机关依法授权试点地区开展改革探索，待取得实践经验后修改法律，在此基础上再在全国铺开。据新华社消息，十二届全国人大常委会第二十五次会议即将召开，会议其中一项议程是审议关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定草案的议案。一旦表决通过，相关试点地区改革将获得人大授权开展。全国人大常委会对试点地区的机构整合等体制性问题作出决定，就是试点工作的法律依据。应该看到，监察体制改革试点，是一种局部性的实践探索。这是符合我国宪法精神和原则的，是在中国特色社会主义国体政体框架内的制度创新。中央选择北京、浙江、山西作为改革试点，就是要通过实践探索，总结经验，将健全国家监察体制的科学决策上升为法律。

权威高效原则。我国反腐败国家监察机构要突出党的领导的权威，国家法律的权威。权威性要求反腐败机构能独立行使职权，不受外部压力不当干预。联合国毒品与犯罪事务办公室将机构独立、人事独立、经费独立、职权独立作为反腐败工作有效开展的重要标准，其中，职权独立是核心，机构独立、人事独立、经费独立是保障。这些标准对我国构建独立性更强的国家监察机构具有重要借鉴价值。高效性是指能及时查办腐败案件，突出表现是案件查处迅速果断；同时做到办案质量高，执法效果好，追求法律效果与政治效果和社会效果的有机统一。我国反腐败国家监察机构要充分运用国家监察的法定手段及时发现腐败线索，从而实现发现、查处和追究的高效运转。



权力制约原则。组建监察委员会必须做到既有利于强化对国家机器的监督，实现对国家公务人员的全覆盖，又有利于国家反腐败机构的自身监督和外部监督，包括人大监督、司法监督、社会监督等。为保证国家监察权力正确行使，防止擅权现象发生，建议加强对国家监察权力行使的监督和制约。一是加强党中央和地方党委对国家监察权力及运行的领导和监督，坚持党内请示报告等行之有效的制度。二是建立完善监察权力的合理分工制约和程序制约机制，加强对国家监察权力的分工、制约和监督。三是充分发挥人大监督和民主监督作用，进一步健全监督的途径和方法。四是完善检察机关、审判机关的监督制约，严格遵守刑事诉讼和行政诉讼法律规定，不断提高监察机关执纪执法的法治化水平。

国家监察机构的组建运行

监察体制改革涉及两大国家机关，即各级政府和各级检察机关。改革监察体制，将政府监察、预防和检察反贪、反渎、预防等力量整合，有利于推进惩治和预防腐败的一体化、程序化和法治化，为深入推进反腐败斗争提供有力的体制机制和组织保障。

职能整合后的国家监察机构，享有预防腐败的调查权、审计权、警示权、建议权，对腐败违法违规的调查权、处分权，对腐败犯罪的侦查权、预审权。这样的权力配置与腐败衍生、腐败违法到腐败犯罪的关联性特征高度契合，创新了非刑事手段和刑事手段并用的腐败治理模式。如在预防腐败方面，可结合查办案件开展个案预防、行业预防、社会预防和技术预防，极大地增强惩治和预防腐败的前置性，违法违规调查与刑事犯罪侦查同体则实现了反腐执法的一体化，从而形成“把纪律挺在前面”后，反腐执法的同步跟进，彰显罪（错）责相适的处罚公正原则和刑事法律的行为规制功能。腐败案件的刑事追究，须移送检察机关审查起诉；对不服监察机关非刑事处罚决定的，当事人可向人民法院申诉。同时，与审计、公安、工商、海关、税务等部门建立腐败违法和犯罪的线索移送机制，建立与检察机关和审判机关之间的协调衔接机制。

国家监察委员会的组建，意味着现行纪检监察合署办公体制运行的调整和优化。监察委员会组建后，首先改变了监察的规格，即由行政监察上升为国家监察。国家监察具有违法调查权和犯罪侦查权。这样，可实现对不构成犯罪的腐败行为实施非刑事处罚；对构成犯罪的腐败行为移送检察机关审查起诉。这将极大地提高惩治和预防腐败违法犯罪的法治效能和强大威慑，为构建“不敢腐、不能腐和不想腐”的有效机制提供有力的组织保障。

议政论法

司法改革

准确把握产权保护的司法政策

□ 危浪平

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视产权保护工作。党的十八届三中、四中、五中全会明确提出，国家保护各种所有制经济产权和合法利益，强调要健全以公平为核心原则的产权保护制度，推进产权保护法治化。近日，中共中央、国务院《关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》对有关工作进行了全面部署。为强化落实，最高人民法院坚持问题导向、立足审判职能、力求务实管用，同期发布《关于充分发挥审判职能作用切实加强产权司法保护的意见》（以下简称《意见》），就产权司法保护的基本原则、司法政策和制度建设提出明确要求和举措。准确把握、严格执行产权保护的司法政策是推进产权保护法治化的重要方面。

一是平等保护公有制经济与非公有制经济。我国基本经济制度是公有制为主体、多种所有制经济共同发展。《宪法》明确规定，国家保护公民合法私有财产权益。市场经济发展规律要求人民法院在审判执行工作中，要平等保护非公有制经济与公有制经济。一方面，既要平等保护各类所有制主体的诉讼程序权利，依法保护他们的诉讼地位，又要平等适用法律，同等保护他们的实体权利。另一方面，既要依法打击侵吞、瓜分、贱卖国有、集体资产的违法犯罪行为，切实保护国有资产和公有产权，又要依法惩治侵犯非公有制企业产权以及侵犯非公有制经济投资者、管理者、从业人员财产权益的违法犯罪行为。

二是严格区分经济纠纷与刑事犯罪。我国社会主义市场经济发展进入新常态，市场主体活力激发，民营经济快速发展。应当看到，民营经济经营不规范现象时有发生，有其历史原因，也与国家对公有制经济和非公有制经济保护不平衡有一定关系。鉴于此，审判执行工作中，对因企业经营不规范所引发的刑事和行政案件，应当在严格遵循刑事罪刑法定、疑罪从无、从旧兼从轻等原则和行政比例原则的前提下，依法公正处理；特别是要严格把握合同纠纷与合同诈骗、正当融资与非法集资、兼并重组与恶意侵占等行为的界限，严格掌握入罪标准。对于民营企业与国有企业之间的民事纠纷，人民法院要敢于担当，坚持依法办案，排除各种干扰，确保公正审判。

三是严格规范涉案财产处置与当事人合法权益保护。对涉案财产进行依法处置，是司法工作的重要组成部分，处置不当会侵害当事人产权，损害司法公信力。一方面，要严格规范、依法慎用强制措施和查封、扣押、冻结措施，综合考虑涉案企业和人员的行为性质、危害大小以及主观态度等情况，采取符合比例的处置措施。另一方面，要依法维护涉案当事人的合法权益，经过审理确认与案件无关的财产，不得查封、扣押和冻结，股东、企业经营管理者等个人财产与家庭、企业法人财产等的处理应该严格区分，同时还应严格执行、不断完善涉案财物处理的配套制度。

四是妥善处理公共利益维护与相对人权益保障。《意见》明确提出“依法公正审理行政合同案件，促进政府守信践诺”，“依法公正审理财产征收征用案件，维护被征收征用者的合法权益”。涉及审判工作如何防止以公共利益之名损害公民合法私有财产权益的问题。一方面，对因招商引资、政府与社会资本合作等引发的纠纷，应当认真审查违约原因，对非因公共利益法定或约定事由违约的，要坚决依法支持行政相对人的合理诉求；另一方面，对确因国家利益、公共利益或者其他法定事由违约的，要依法判令补偿财产损失。特别是在审理征收征用案件过程中，要合理把握征收征用公共利益的范围，依法促使相关部门通过多种手段进行公平合理补偿，充分保护被征收者的合法权益。

五是有形财产权与无形财产权一体保护。在审判执行过程中，既要依法保护物权、债权、股权等常规产权，又要充分保护知识产权等无形财产权利，充分调动人们的创造发明热情，推动国家创新驱动战略实施。可以说，当前我国知识产权保护力度仍有欠缺，侵权行为时有发生。人民法院应当严格贯彻中央“加大知识产权保护力度”的决策部署，通过依法行使审判权，加强知识产权司法保护，推进知识产权强国建设。在进一步加强知识产权法院建设、推进专业化审判改革的同时，一方面要加强制度建设，积极推动立法完善，建立科学合理的知识产权侵权损害赔偿制度，通过发布司法解释、规范性文件和指导性案例，依法推进惩罚性赔偿制度的适用。另一方面要依法审理知识产权案件，例如，通过依法审理商标侵权和反不正当竞争纠纷案件，加强品牌商誉保护；通过加强垄断行为引发的民事纠纷案件审判，打破行业垄断和市场分割，等等。

六是坚决依法纠错与维护司法权威相统一。《意见》特别提出要“依法处理历史形成的产权申诉案件，坚决落实有错必纠的要求”。正义可能会迟到，但不会缺席。司法权威的树立既要通过依法裁判实现纠纷的公正高效权威解决，又要敢于直面错误裁判，依法依程序坚决予以纠正。由于历史原因和经济社会的快速发展，形成了一些产权申诉案件，这些案件往往也是疑难复杂案件。对此，《意见》提出要建立专门工作机制，抓紧甄别纠正一批社会反映强烈的产权纠纷申诉案件。即在产权审判实践中：一方面，对经审查确属事实不清、证据不足、适用法律错误的，应当通过审判监督程序依法及时予以纠正并赔偿当事人合理损失；另一方面，要严格贯彻司法责任制，对存在故意或者重大过失违法审判造成严重后果的，应当依照有关程序追究违法审判责任，存在违纪行为的依法依纪处理；同时进一步完善产权审判职能和审判管理，从源头上、制度上防范冤错案件。

有恒产者有恒心。司法作为维护社会公平正义的最后一道防线，是加强产权保护的重要环节，应当准确把握、严格执行产权保护司法政策，为产权保护提供更有效的司法保障，借此推进产权保护制度建设，推进市场经济制度机制的完善，推动实现国家治理体系和治理能力的现代化。

