坚持以法治思维和法治方式反腐败

□ 龚堂华

党的十九大报告强调“深化依法治国实践”，要求“推进反腐败国家立法”。必须进一步强化全面从严治党与全面依法治国的战略融合，坚持运用法治思维和法治方式反腐败，深入推进反腐败工作。

坚持党的领导，一以贯之依法反腐败

坚持党的领导是依法反腐败的根本保证，依法反腐败是党要管党、从严治党的重要方式。党对依法治国、依法反腐败的思想是一以贯之的，党的十八届中央纪委二次全会上，习近平总书记就提出“要善于运用法治思维和法治方式反对腐败，加强反腐败国家立法，加强反腐倡廉党内法规制度建设，让法律制度刚性运行”的反腐败重要思想；《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》为全面推进依法治国指明了方向；党的十九大再次强调要坚持厉行法治，推进反腐败国家立法。我们必须增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，自觉维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导，自觉在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致，在党的领导下坚持法治思维和法治方式反腐败，增强党自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能力。

树立法治观念，强化反腐败法治思维

观念和思维是行动的“总开关”，牢固树立法治观念是运用法治思维和法治方式反腐败的先决条件。特别是在当前大力推进国家监察体制改革的背景下，各级纪委和监察委员会将合署办公，在形成监督合力的同时，也对各级纪检监察干部的法律素养提出了更高要求。各级纪检监察干部不仅要对执纪业务知识烂熟于胸、运用自如，还要系统学习和研究国家法治建设的体系、制度和规定，在实践中自觉运用法治的精神、原则、规范、逻辑去发现问题、分析问题和解决问题，把依宪治国和依法行政的理念和要求贯通于监督检查、正风肃纪、责任追究当中。各级纪检监察领导干部要率先垂范，坚持法律面前人人平等，坚决反对和自觉抵制一切特权思想，在心理上敬畏法律、崇尚法治，在行为上遵循法则、宣扬法治，确保反腐败工作在法治的轨道上良性运行。各级纪检监察机关要充分利用现代媒体资源，运用历史和现实的生动案例，多渠道多层次地开展反腐败宣传教育，积极营造法治反腐的文化氛围，培育人民群众参与法治反腐的思想土壤，不断增强人民群众对依法反腐的观念和信心。

完善反腐败法制，把权力关进制度的笼子

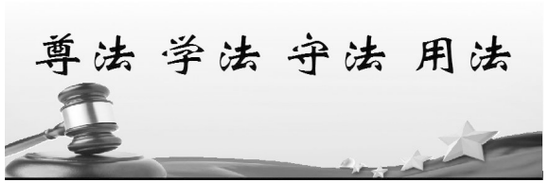
科学立法是法治反腐的前提，良法之治是法治反腐的高级状态。推进依法反腐，应当不断完善惩治和预防腐败法规制度体系，通过严密的制度体系来制约和监督权力，使反腐败逐步走向规范化、制度化、长效化。反腐败本身也是权力运行的过程，凡属反腐败行为都要于法有据。但是，目前我国反腐败法制体系还不够健全，统一的反腐败基本法还没有制定，《国家监察法》尚待研究通过，有的反腐败专项法规还处于空白状态，有的滞后于形势的发展，有的存在无责任主体、无配套政策、无程序规定或缺乏具体的责任追究条款、自由裁量权过大等问题。上述反腐败法制体系上的不健全，导致一些地方和部门在处理腐败问题时常以纪律责任替代法律责任，甚至采取“下不为例”的处理方式，在客观上纵容了腐败行为，既损害了法律的权威性，也为某些腐败分子基于诱惑铤而走险埋下了隐患。

我们要全面梳理现行的反腐败法制体系，查缺补漏，着力解决党纪与国法、行政规定与法律条文、法律法规和现实情况的冲突和缝隙，及时修订完善，从制度源头上堵住腐败的漏洞。要加强全面统筹，做好顶层设计，加快制定行政决策程序法、公共信息公开法、举报人和证人保护法以及国际反腐败公约实施细则等，在此基础上形成具有中国特色的反腐败法律体系。要优化检察院人员转隶融合工作机制，着力完善工作业务程序制度，防止因程序脱节而产生违法问题和办案事故，使反腐败的法律链条平稳延伸、无缝对接。从局部看，对一些地方和部门的反腐败立法，应根据本地区本部门的具体情况和实际需要进行完善；对各地各部门先行先试的制度、政策、办法，如果执行效果和社会反响好，要及时总结推广，为反腐败国家立法积累经验，一旦条件成熟，应及时上升为法律法规。

严格执行法律，推进反腐败依法治理

法律的生命在于实施。推进反腐败依法治理，必须做到严格执法，切实保证反腐败在法治的框架内良好运行。各级纪检监察领导干部要充分认识到依法执纪的重要性，做到心中有法纪、脚下有红线，实现法纪落地、刚性运行，既不“以权压法”“以言代法”，也不搞选择性反腐败和运动式反腐败。各级纪检监察机关是反腐败的专责机关，要充分发挥反腐败协调小组的领导作用，加强与公安、检察、审判机关和组织人事、财政、审计、金融、电信、房管等部门的协调配合，各司其职，各负其责，发挥优势，形成合力。各级纪检监察干部在执纪执法的过程中要保持清醒的头脑，防止用组织程序代替法律规范、用工作纪律代替法律规定、用领导意志代替法纪要求等行为。

当前，我国正快速推进国家监察体制改革，实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。地方各级党委要牢牢把握领导反腐败斗争的主动权，推进机构、职能、人员全面融合和工作流程磨合，探索监察委员会有效履职履责、执纪与执法相互衔接的实现路径，把改革蓝图转化为生动实践，使党内监督与国家监督、党的纪律检查与国家监察有机统一。纪检监察部门要明确转隶后的法律职责定位，专司“党内监督、依法执纪、依法监察”，集中精力管好党纪政纪，做到不缺位、不越位、不错位，对涉嫌犯罪的案件，要及时依法移送检察机关进行起诉。要严格依法查办案件，遵循依纪依法、安全文明的办案原则，对信访、线索处置、立案、审查、审理、执行等各环节，做到依法处置、有案必查、查实必纠。各级纪委与监察委员会合署办公后，既执纪又执法，责任重大，面临的考验也在增加，纪检监察机关要敢于刀刃向内，进一步强化自我监督，严格工作程序和业务流程，加强过程检查和督促办理，对纪检监察人员违规违纪违法的要从严处理，以实际行动回应各方关切。



议政论法

新时代中国对国际人权事业的大国担当

□ 化国宇

核心阅读

进入新时代，作为国际人权事业的助力者，我国全面贯彻尊重和保障人权的宪法精神，切实保障人民群众的各项基本权利和自由，积极推进全球人权事业健康发展，谱写了中国人权进步的历史篇章，为国际人权保障贡献了中国智慧和中国方案。

2017年12月7日至8日，首届“南南人权论坛”在北京举行，来自70多个国家和国际组织的300余位代表出席论坛，共商发展中国家和世界人权发展大计，并讨论通过了《北京宣言》。人权作为现代国家的重要价值，已成为对内治理、对外交往中的主流语汇。我国也将尊重和保障人权作为治国理政的核心任务之一。回望过去，我国取得了举世瞩目的人权成就，新时代，中国必将在国际人权事业中发挥更大的影响和作用。

推动大国人权事业继续不断前进

中国所要解决的是世界五分之一人口的人权问题，为其享有更多的权利和自由提供条件。这对于世界上任何一个政党和政府而言，都是十分艰巨的挑战。而中国在人权事业上的成功是有目共睹的，截至2016年底，为7.7亿人提供就业，实现学龄儿童9年义务教育全覆盖，关爱2.3亿老年人、700多万大学毕业生和8500万残疾人，保障6000多万城乡低保人口基本生活，人均预期寿命从1949年的35岁提高到现在的76岁多，公民的政治权利和自由日益广泛。《国家人权行动计划（2016—2020年）》确立了新时代尊重、保护和促进人权的新的目标和任务，以此为指导继续推动中国这样的大国人权事业进步，是中国对国际人权事业的重要担当。

助力发展中国家人权事业

“穷则独善其身，达则兼善天下”。中国通过提供经济款项、医疗援助、技术援助等方式，为120多个发展中国家落实千年发展目标提供帮助，为广大发展中国家人民的生存权和发展权的实现作出了卓越贡献。进入新时代，中国—联合国和平与发展基金、南南合作援助基金在助力发展中国家人权发展方面的作用将逐步凸显，在更为广阔的领域发挥更加有效的作用。“一带一路”倡议的提出，也将为带动沿线及周边国家发展提供新的引擎。中国的投资和援助将不仅仅给予相关国家经济上的实惠，也将给各国人权发展提供新视野、新理念、新模式和新动力。

参与人类命运共同体框架下的全球人权治理

经济全球化和科技进步推动了各国的资金、人员和货物往来日益频繁，各国之间的联系前所未有地紧密。但随之而来的风险也不再局限于特定的地域和团体，而是在全球范围内扩张。气候变暖、环境恶化、恐怖主义、贫富差距、食品安全、医疗卫生等问题已经成为各国实现人权目标的重大阻碍，任何国家都不可能独善其身。而这些问题的缓和与解决，并非仅一个或几个国家就能实现。与国际社会高度分化的劳动分工相一致，当前全球人权问题的产生可能恰恰是各国行为的总体结果。中国适时提出了构建“人类命运共同体”伟大设想，并于2017年3月正式载入人权理事会决议，成为国际人权话语体系的重要组成部分，将会促使国际社会从伙伴关系、安全格局、经济发展、文明交流、生态建设等方面作出共同努力，推进全球人权治理。回顾以往，中国在人类命运共同体理念指导下为全球气候正义、减贫、卫生等领域作出了巨大贡献，在未来也必将继续为全球人权治理担纲举旗。

贡献人权发展新范式

“人权”这一概念由西方首倡，其在人权话语上占有先天优势。“像欧洲人、美国人一样生活”成为西方国家认定的人权发展的唯一范式。然而，在西方将自己的人权观不适当地向其他国家强制推广的同时，我们看到，在有些场合，人权可能背离了它的初衷。思想话语体系的说服力、影响力，取决于理论构建的科学性和实践发展的引领性。中国在人权领域取得的一系列重大成就，回应了各国人权事业发展中的重大问题，突破了西方单一人权发展范式的桎梏，提升了国际话语权。中国的人权实践向世界证明了，不存在放之四海而皆准的人权模式，向各国展示了人权发展的新的可能性。共同发展，包容互鉴，结合本国实际积极探索适合本国的人权发展道路，是我们贡献于国际人权事业的中国方案。

引领国家间人权观平等对话与互动的新秩序

人权观集中体现着各国文明的根本区别，因此存在差异并不奇怪。但是西方国家并没有能够正视这种差异的客观性和必然性，更有甚者，有意将人权政治化、工具化和意识形态化，将其作为干涉他国内政、谋取本国利益和争取世界霸权的幌子。中国在改善国际人权旧秩序方面积极作为，通过与近40个国家举行人权对话，真诚地与世界各国展开平等的交流与互动，向国际社会积极主张本国的人权观念，积极探索形成协调机制，找到最多契合点，寻求最大公约数，通过包容理解和加强合作，引领形成国际人权交流中的新风气、新秩序。人权问题上没有最好，只有更好。在国家间人权观平等对话与互动的新秩序下，中国也必将以开放的心态接受任何有助于人权发展的中肯批评和建议，为世界人权事业作出更大贡献。

大数据对地方立法的重要作用

□ 杜文骄

核心阅读

随着地方立法实践的增多以及涉及事务的复杂性，仅仅依靠传统人力调研很难及时、准确完成。在大数据时代，应用互联网、建立数据库、整合数据资源，运用科技力量实现科学立法成为了构建和验证地方立法体系是否完善的有效手段。

2015年3月15日，第十二届全国人民代表大会第三次会议通过全国人民代表大会关于修改《中华人民共和国立法法》的决定。修改后的《立法法》将城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的地方立法权，赋予全国288个设区的市以及东莞、中山、嘉峪关、三沙等4个不设区的市。至此，地方立法主体的数量从49个扩容至292个。地方立法权的扩容，使得了解地方实际、社会习惯与人情风俗的地方立法主体，在更为广阔的空间有了更为主动的立法权限，尤其在针对提升社会治理能力和关乎社会民生建设方面，由于赋权地方立法机关，出台适合各地实情的地方性法规，对于实现现代国家治理体系的建构完善和提升社会治理要求均产生了极大的良性推动效应。

根据中国法律法规信息库的相关统计，截至2017年6月30日，新增的243个地方立法主体中已有241个主体确定了可具体制定地方性法规的时间，并已出台程序性地方法规126部，实体性地方立法147部。其中，以城建环保类立法规范占比重居多，主要涉及国有土地上房屋征收与补偿条例、水污染防治条例、自然保护区条例等；还有是财政经济、教科文卫及其司法与农业经济类。有优良的地方立法体系作为统领指导，对于地方治理能力的提升起着关键性作用。地方立法权扩容也直接导致地方性法规数量上升，科学严谨的地方立法体系对于地方治理极为重要。因此，对于界定地方立法重复的范围、对地方立法分类辨别并进行规制、实现地方立法科学与精细化等诸多问题的研究，成为能否完善地方立法，发挥地方性法规对地方治理能力提升的关键所在，进而成为实现现代化建设的重要因素。

客观而言，由于在规范城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面，各地方立法主体之间或多或少地存在着共性，而这一现象，随着城市化进程、环境保护、自然资源与文化遗产保护等方面差异性的减少，以及地方立法之间的可借鉴性增强，在程序及实体内容方面的地方立法必将面临重复日益增多的情况。事实上，目前地方立法主体扩容后的地方，立法实践也进一步验证了上述观点。在已出台的实体性地方法规中，有关城市市容和环境卫生管理的法规共21部、有关饮用水水源保护的法规共11部、有关城镇绿化的法规共8部，这些实体内容高度重复的地方性法规，需要认真对待。

党的十八届四中全会以及修订的《立法法》提出了立法的精细化、民主化与科学化的目标。鉴于地方立法在地方治理中的关键作用，如何鉴别重复立法，实现地方立法的精准化和精细化，成为未来地方立法与地方治理的重要事务。简单地将地方立法重复按照必要或者合理与否进行分类，并不恰当。对比之下，通过全面考察地方立法活动，按照立法主体的主观态度，将地方立法重复分为惰性地方立法重复和积极地方立法重复，是较为科学的方法。然而随着地方立法实践的增多以及涉及事务的复杂性，仅仅依靠传统人力调研是很难及时、准确完成的，因此，在大数据时代，应用互联网、建立数据库、整合数据资源，运用科技力量实现科学立法成为了构建和验证地方立法体系是否完善的有效手段。

“互联网+”目前已经被提升到国家战略层面。随着“人工智能”与法律的不断结合，信息技术将会提高法律人工作效率和质量。人工智能将会对法律信息获取、生产、加工、供应和法律人才培养等方面带来影响。

智能数据分析与人力数据分析相比优势极为明显。在汇总地方性法规、整合立法实践经验、进行大数据分析中，无论从各地实践的广度还是相关立法的深度，智能化数据分析都可以客观、及时进行数据比对。例如，通过以大数据司法案例库裁判文书为数据源，以大数据的分析方法进行的最高人民法院指导性案例发布和应用的司法现状分析，形成了《最高人民法院指导性案例司法应用年度报告（2017）》。其内容囊括了最高人民法院指导性案例总体概况、发布情况、应用情况、调研总结四大方面。这些成果均表明了互联网时代大数据对于法治建设的支撑作用。

地方立法权扩容以及地方立法实践是必然的趋势。大数据的成熟运用，可以有效地支撑精准精细立法的实践需求。面对纷繁复杂的地方立法实践，智能数据分析、数据库完善都会对构建标准、审核成效等诸多立法研究领域提供客观技术支持，并且对今后的实践工作提出较为准确的分析建议。

大数据分析等互联网技术的成熟运用有利于提升民主立法的科学化水平。在具体的议题上，依靠数据与智能运算能够快速得出具有科学性、客观性乃至公开性的分析结果，并便捷地为利益相关者所掌握，从而提升整体的效率。在支持地方立法研究方面，智能数据分析同样可以发挥重要作用，提升智库成果的质量，为最终的决策提供科学依据。综上，目前我国的移动互联网和大数据新理论、新技术已日趋成熟，作为人工智能发展的关键一环，在获得全社会高度密切关注的同时，也逐步通过技术革命带来新一轮人类社会的整体变革。利用互联网大数据进行地方立法实践分析，可以有效及时得出客观的实践结论，从而有利于总结经验，推动地方立法更加科学、民主、精细化，进而在统领指导地方治理实践中发挥巨大的社会作用。

参考与借鉴