



# 持续推进反腐败国家立法

□ 张 航

题上下功夫,尤其注重权力配置的平衡性、权责一致的相称性、权力运行的程序性,把“制度的笼子”扎稳、扎牢、扎严,有效提升立法在预防腐败方面的效能。二是牢牢抓住定政策、作决策、审批监管等关键权力,聚焦腐败易发的权力环节,重点规范自由裁量权行使,不断减少直到最终消灭权力设租寻租机会,构建针对腐败衍生环节的严密法律体系。

## 着力提高反腐败立法的精细化、体系化水平

当前,我国涉及腐败治理的法律条款集中体现在刑法、公职人员政务处分法、监察法、刑事诉讼法等法律中。此外,监察法实施条例以及有关解释、实施细则等规范性文件文件也涉及腐败治理内容。相关立法的数量越来越多,比较全面地覆盖反腐败斗争的重点领域。在立法格局上,呈现出多法并行的基本样态,比较全面地体现权力监督的目的,比较有效地应对不同类型、不同程度、不同领域的腐败。但是,多法并行局面也存在反腐败力量分散、制度衔接不顺畅、轻预防重惩治等问题,管辖冲突、职能竞合等情况依然存在。提高立法的精细化和体系化水平,确保法律体系内部的一致性、协调性、系统性,成为当前反腐败国家立法面临的一个紧迫问题。

对此,我们要坚持问题导向推进反腐败国家立法,围绕一体推进不敢腐、不能腐、不想腐,完善基础性法规制度。一是与时俱进修改监察法。监察法是一部对国家监察工作起统领性和基础性作用的法律,其地位和性质决定了反腐败国家立法体系化可以且应当以监察法为中心展开。党的二十大报告提出“惩治新型腐败和隐性腐败”。现实中的新型腐败和隐性腐败迷惑性大、复杂程度高,往往以合

法的形式掩盖非法目的,如“定制式”招投标、“规避式”委托采购、“供股式”入股分红、“福利式”研讨培训等,有的人前“清廉朴素”,人后扮演“操盘手”,有的隐藏身份,幕后操作。对这些行为进行惩治,需要持续加强监察法的针对性、及时性与有效性,构建防治政商勾结腐败、以权力为依托的资本逐利行为,以及各种利益集团、权势团体向政治领域渗透的“国家法网”,让反复发作的老问题逐渐减少,让新出现的问题难以蔓延。二是及时完善配套立法。监察法是国家反腐败法律制度体系中的龙头和统领,不可能也没有必要触及反腐败工作的方方面面,腐败的防范与治理还有赖于其他单行法律的配合。因此,配套立法是今后一段时期内立法工作的主要任务之一。一个完整的反腐败国家立法体系,应当涵盖组织、程序、行为、监督、救济五大功能。2022年生效施行的监察官法属于解决监察权主体运行的“组织法”范畴,旨在解决监察官的准入条件、任免、职务管理等职业化发展问题;2020年生效施行的公职人员政务处分法属于为实现政务处分法治化的“行为法”范畴。但反腐败程序、监督、救济方面的立法依然存在一些漏洞和短板,应当立足不同功能立法的差异性和协同性,切实提升反腐败国家立法体系的健全度。

## 加强伦理道德与法治红线的双重约束

习近平总书记指出:“反腐倡廉是一个复杂的系统工程,需要多管齐下、综合施策,但从思想道德抓起具有基础性作用。”腐败发生的深层原因在于思想道德问题,是人的本性中私欲的膨胀和外化,治理腐败就必须提升公职人员的道德素养,筑牢思想

之“堤”,增强拒腐定力,根治腐败离不开道德、法治的双重约束,这是践行依法治国与以德治国有机统一的基本要求。当前,遏制腐败增量,防微杜渐,从源头强化不想腐的自觉观念,应成为反腐败国家立法的着力点。

推进公职人员的道德立法是腐败治理和廉政建设的重要制度安排,也是许多国家的做法。中共中央印发的《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》明确提出“探索制定公务员从政道德方面的法律法规”的要求。党的十八大以来,我国建立了以党章为基石、党内法规为支撑、党内规范性文件为补充的制度体系,将一些思想道德要求上升到制度层面,为我国反腐败事业持续推进以及加强党内道德建设提供了制度保障,是防止党员干部思想堕落、不断提升自律自觉意识的重要方式。在这方面,与党内法规制度相比,国家立法的进展较为缓慢。监察法将“开展廉政教育”规定为监察委员会的法定职责,监察官法规定,监察官的义务包括“严守纪律,恪守职业道德,模范遵守社会公德、家庭美德”。公务员法规定,公务员应当带头践行社会主义核心价值观,坚守法治,遵守纪律,恪守职业道德,模范遵守社会公德、家庭美德。但这些规定原则性较强,可操作性不足,可以在此基础上,进一步优化对道德义务的立法表达和实现机制,用法治方式持续、有效地推动党员干部形成不想腐的自觉意识和自律意识。



# 落实司法责任制如何做到“全面准确”

□ 邓 凡

制度安排,包含审判权力运行、审判资源配置、法律统一适用、违法责任追究、依法履职保障和司法质效监管等全方位的制度机制。

坚持有序“放权”与有效监督有机结合。解决好“放权”和监督的关系问题,是落实司法责任制统不过去的前提和难点。司法体制综合改革将“去司法行政化”作为改革的重要目标之一,所以改革的着力点首先是“放权”,解决审理权与裁判权分离问题。根据最高人民法院《关于完善人民法院司法责任制的若干意见》《关于深化司法责任制综合配套改革的实施意见》等文件,具体的“放权”措施包括:授权独任庭/合议庭独立签发裁判文书,废除院长审核、签发文书的做法;由院庭领导直接办案,尤其是重大、疑难、复杂和新类型案件,主要通过指定分案机制直接由院庭领导组成合议庭审理,改变此类案件中审理者与裁判者分离的局面;建立咨询性质的专业法官会议,满足合议庭对于法律适用疑难问题的咨询求助需求,但又不干涉合议庭独立裁判的权力;严格规范审判委员会讨论案件的范围和程序,确保绝大多数案件无须上会讨论,由独任庭/合议庭自行裁判;等等。

上述举措无疑强化了法官办案的独立性和主体地位。但“放权”不等于“放任”,“独立自主”不代表“自行其是”。有人担心“权力在法官、压力在法院、责任在院长”而不敢放权,个别地区不区分案件繁简难易、所涉利益、规则意义,对各类案件“一放到底,放任不管”,还有人认为监督就是干预、批示就是违规、法官就要独立,进而排斥监督管理,排斥民主集中制,甚至排斥党的领导,这些都是错误的,必须坚决予以纠正。一方面,放权要充分,不得以口头指示等方式变相审批案件,不得违反规

定要求法官汇报案件,针对部分地区放权不到位问题,要建立更加清晰统一的权力配置规则,细化正负面权力清单。另一方面,法官司法责任来源于案件办理过程,必须严密监督司法过程,有效将错案发生的防治从事后移到事中,使法官在办案中对事实的认定、对法律的适用、对程序的遵守等一系列司法权行使行为,都处于科学有效的监督和管理之中,切实把审判权、执行权关进制度的笼子。

坚持落实责任与权利保障有机结合。权力不受制约,必然导致腐败,但权力的依法公正行使也需要应有的保障。全面准确落实司法责任制,必须坚持岗位与职责相对应、权利与义务相统一、责任与保障相匹配、问责与免责相结合,不能忽视或者轻视法官职业保障。

保障法官不受非法干扰、依法公正行使审判权,对于司法责任制制度建设具有特殊重要意义,是法官最核心的职业保障。当前,包括保障法官依法独立公正履行审判职责在内的一系列法官职业保障制度还不完善,已有的一些制度也没有完全落实,应当进一步从法官职业能力保障、职业身份保障、安全保障、权益保障等方面进行制度完善,加强统筹协调,抓好制度落实。一是科学把握司法责任的内涵和范围,严格把握审判质量瑕疵责任和违法审判责任的界限,严格把握院庭长审判监督管理责任追究条件,细化审判人员和司法辅助人员的责任划分标准,严格区分故意责任和重大过失责任,严格认定依法免责的情形和条件,确保既依法依规追究违法审判责任,又切实保护司法人员依法正常履职。二是健全完善司法违法失职惩戒制度和依法履职保障制度,建立程序严格、处罚慎重、保障有力、严谨规范的惩戒追责和合法权益保障机制,实现严肃追责和依法保护相统

一。三是进一步完善司法人员职业保障制度,建立与落实司法责任制要求相匹配的法官及司法辅助人员养成体系和职业保障体系,让司法人员专心办案、安心办案、尽心办案。

坚持司法公正与司法效率有机统一。我国的司法体制综合配套改革,是在案件数量持续增长并保持高位运行的背景下进行的。改革对审判质量提出更高要求,但同时还必须提高司法效率,实现又好又快办案,既要防止因只注重案件质量而导致办案拖沓缓慢、超过法定期限,又要防止“萝卜快了不洗泥”。

公正司法的灵魂和生命,严格公正司法是全面准确落实司法责任制的必然要求。当前,人民群众对司法工作的要求越来越高,不仅要要求实体公正,而且要求程序公正;不仅要要求形式公正,还追求实质公正。因此,全面准确落实司法责任制,一方面,要坚持严格公正司法,以事实为依据,以法律为准绳,坚持实体公正和程序公正相统一,切实杜绝“重实体轻程序”“重结果轻过程”思想,坚决防止出现案件质量瑕疵甚至错案、错案。另一方面,着力提升司法效率,用尽可能少的司法资源获取尽可能多的司法成果,通过法律制度和审判机制创新,防止程序反复、降低诉讼成本、加速诉讼运作,有效提升司法效率。通过多元化矛盾纠纷解决机制、多层次诉讼程序体系、智能化辅助办案机制为法官“减负”,通过集约化工作模式、扁平化管理机制、社会化购买服务让法院“瘦身”,通过现代化诉讼服务机制、信息化审判质效管理、司法标准化建设实现工作“增效”。



# 全过程人民民主意蕴 新型政党制度的

□ 张 博

度契合。党的二十大报告在“努力建设高度的社会主义民主”部分,专段论述了统一战线的重要法宝作用,阐明了“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”的多党合作方针。此后,党的历次全国代表大会报告都将爱国统一战线和多党合作作为发扬社会主义民主、建设社会主义政治文明、坚持中国特色社会主义政治发展道路的有机组成部分加以论述,从战略部署层面推进社会主义民主政治框架下的多党合作。特别是党的二十大报告在“发展全过程人民民主,保障人民当家作主”部分,从基本政治制度、协商民主、统一战线三个角度,多次阐释新型政党制度并作出部署,充分彰显了新型政党制度在发展全过程人民民主中的重要地位和独特优势。

## 过程民主与成果民主的统一

中国新型政党制度是过程民主与成果民主的统一体,展现了全过程人民民主的真实性。在新型政党制度运行过程中,中国共产党和各民主党派、无党派人士围绕重大问题开展广泛协商,协商奔着结果去,结果反映协商的共识,推动全过程人民民主在政党关系领域取得实效。

从过程看,新型政党制度内含的协商民主将多种协商形式运用于国家治理过程之中,在讨论中激发智慧、在协商中凝聚共识。在政党协商中,中共中央领导同志与各民主党派中央负责同志、无党派人士代表共商国是,经由年度政党协商计划形成制度化安排,持续推动解决重大问题。在人民政协政治协商中,民主党派作为界别、民主党派成员和无党派人士作为政协委员,通过参加政协各类协商会议的形式发表意见、开展协商。同时,民主党派成员和无党派人士作为人大代表参加人大协商,作为专业人士或相关方参加基层协商、社会组织协商等,都有助于畅通全过程人民民主的微循环,将“大家的事大家商量着办”落到实处。

从成果看,中共中央和各级地方党委高度重视各民主党派和无党派人士提出的意见建议,推动有关部门充分吸收协商成果并转化为政策措施;通过日常的联系沟通制度,各民主党派和无党派人士提出的各类意见建议,也会及时反映到中共中央和有关部门,成为决策的重要参考;为增强协商的实效,政党协商、人民政协政治协商等协商活动视情况邀请政府有关部门参加互动交流,推动协商共识直达相关部门,避免信息失真和损耗,提高协商的政策转化效率。

## 基本政治制度与人民当家作主制度体系的统一

中国新型政党制度是基本政治制度与人民当家作主制度体系相互贯通的政党制度,展现了全过程人民民主的实效性。统筹推进根本政治制度、基本政治制度和重要政治制度建设,是发展全过程人民民主的制度基础。经过新中国成立以来近75年的实践,新型政党制度不断成熟稳定,已经发展成为中国特色社会主义制度中的一项基本政治制度,积累了多党合作的历史经验,提供了政党制度的中国方案,拓展了全过程人民民主的实现形式,丰富了人类政治文明新形态。

一方面,新型政党制度的基本政治制度定位,体现了高水平的制度建设成效。统筹推进根本政治制度、基本政治制度和重要政治制度建设,是发展全过程人民民主的制度基础。经过新中国成立以来近75年的实践,新型政党制度不断成熟稳定,已经发展成为中国特色社会主义制度中的一项基本政治制度,积累了多党合作的历史经验,提供了政党制度的中国方案,拓展了全过程人民民主的实现形式,丰富了人类政治文明新形态。

另一方面,高水平的制度建设不是终点而是新的起点,需要充分运用于新时代新征程的人民当家作主制度体系之中,将新型政党制度的优势持续转化为效能。中国共产党同各民主党派和无党派人士在国家政权中加强团结合作,拓宽政治参与的制度化渠道。支持各民主党派和无党派人士履行好基本职能,从不同角度吸收意见建议,提高决策的科学化水平。同时,支持民主党派加强自身建设,为更好履行职能夯实能力基础,增强全过程人民民主的实效性。

# 发展全过程人民民主

