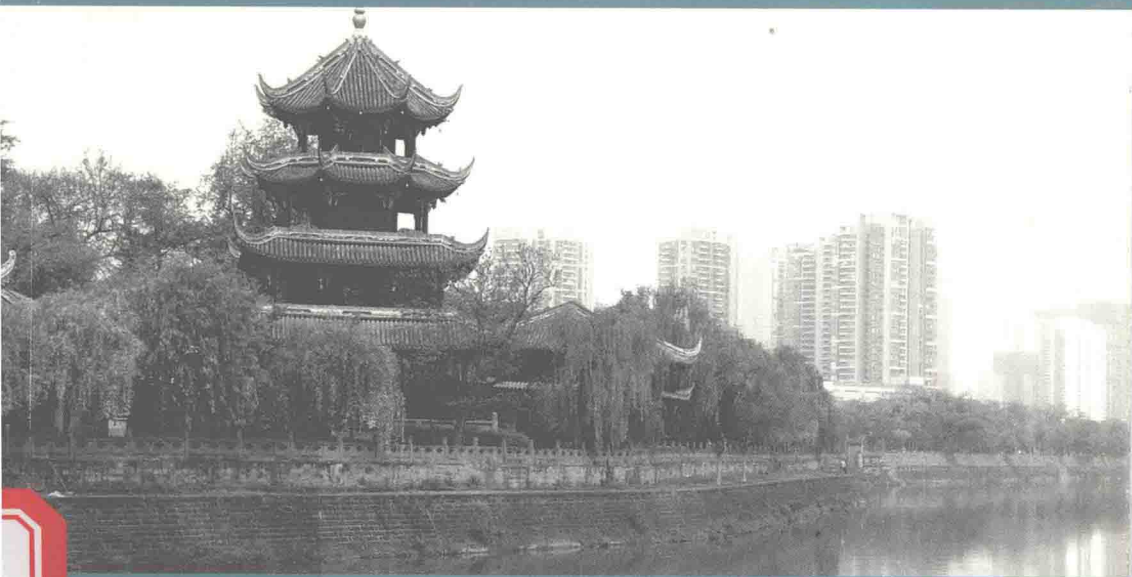




成都市廉洁法治环境建设 理论与实践

中共成都市纪委
西南政法大学

《廉洁成都》调研课题组 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA



成都市廉洁法治环境建设 理论与实践

中共成都市纪委
西南政法大学

《廉洁成都》调研课题组 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

成都市廉洁法治环境建设理论与实践 / 中共成都市
纪委、西南政法大学《廉洁成都》调研课题组著. —北京:
法律出版社, 2016. 3

ISBN 978 - 7 - 5118 - 9217 - 1

I. ①成… II. ①中…②西… III. ①社会主义法制
—建设—研究—成都市 IV. ①D927.711

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 045477 号

成都市廉洁法治环境
建设理论与实践

中共成都市纪委
西南政法大学《廉洁成都》调研课题组 著

责任编辑 高 山
汤子君
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

开本 A5

版本 2016 年 3 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 三河市龙大印装有限公司

印张 7 字数 162 千

印次 2016 年 3 月第 1 次印刷

编辑统筹 学术·对外出版分社

经销 新华书店

责任印制 陶 松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-9217-1

定价:28.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

廉洁是现代城市的灵魂和标志(代序)

中共成都市委副书记、市纪委书记 邓修明

不受曰廉,不污曰洁。廉洁是一种价值观念,也是一种信仰坚守。我们党历来重视廉洁问题,反对腐败、建设廉洁政治,是党一贯坚持的鲜明政治立场,也是不断传承的优良政治基因。历代党和国家领导人都高度重视党风廉政建设和反腐败斗争,曾在不同时期、不同场合、不同环境下,以“亡党亡国”来警示腐败问题给党和国家造成的严重危害。十八大以来,新一届党中央勇立时代潮头,勇担历史重任,提出“建设廉洁政治,实现干部清正、政府清廉、政治清明”,以大无畏的勇气、零容忍的态度、一战到底的决心,坚定不移、旗帜鲜明地正风反腐,取得了举世瞩目的成绩,党风政风为之一新,党心民心为之一振。同时也必须看到,滴水穿石非一日之功,当前党风廉政建设和反腐败斗争形势依然严峻复杂,我们在实现“不敢腐、不能腐、不想腐”上还没有取得压倒性的胜利,还需要继续在方法上求创新,在制度上求突破,在深度和广度上求拓展,不断推动党风廉政建设走向深入。

廉洁城市建设就是对这一时代命题的创新回应。把廉洁政治建设放在城市的视野中来探索创新,是与城市的特性密切相关的。城市作为公共资源和公共权力的集聚区,政治、经济、文化建设的中心区,是一个要素齐全的完整社会实体,处于国家治理结构中的关键位置。建设现代化城市,不仅需要坚实的经济基础、完备的城市功能、厚重的文化底蕴、优良的社会秩序,还要有廉洁的发展环境。一个崇尚廉洁的城市,绝大多数党员干部必然清正廉洁、勤政为民,各级党委政府必然高效、规范、务实、开放,拥有清新的政治风气;一个崇尚廉洁的城市,政府与市场的边界必然非常清晰,权力寻租的空间必然非常狭小,市场主体之间能够充分有序竞争,拥有上佳的市场环境;一个崇尚廉洁的城市,广大社会公众的道德意识、诚信意识、法治意识必然较强,廉洁守法、诚实守信成为全社会信奉的价值取向,拥有优良的社会氛围。为一座城市涂上廉洁的底色,让崇廉尚洁的共识贯穿政治、经济、社会、文化的各个方面、各个环节,为城市发展提供强大的助力和支撑,这就是廉洁城市建设的主旨和追求。

廉洁城市建设既然以城市为探索创新的“基地”,首先就应当立足本地实际。近年来,成都市经济社会各项事业良性健康发展,“五大兴市战略”深入实施,四川“首位城市”和西部经济核心增长极的辐射带动作用初步显现,现代化国际化大都市的“亮丽名片”产生了巨大的人才、资本汇聚吸纳效应,成都经济总量迈入“万亿级”新常态。但在这样的良好态势中,也存在一些不和谐的因素,特别是随着城市建设进程的不断加快,一些消极腐败现象在不断刺痛着“廉洁”这根脆弱的神经,近年来一批违纪违法干部相继被揭露、被查处,不断警示我们在廉洁城市建设方面还有许多的工作要做,还有非常漫长的路要走。细细梳理分析,这些消极腐败现象的发生,既有权力监督制约不够有力、市场诚信机制不够完善等制度层面的原因,也有社会道德滑坡、廉洁文化未能深入人

心等精神层面的原因,更有转型期的法治建设错综复杂、难以一步到位等大的外部环境方面的原因。从涉及问题的深度和广度来看,廉洁城市建设将是一项长期、艰巨、复杂的系统工程,需要坚持问题导向,大处着眼、小处着力,扎实做好顶层设计和具体落实。

基于以上考虑,2013年,成都市出台《建设廉洁成都的决定》,提出构建“五大体系”、实施“五大建设”的举措,深入推进惩治和预防腐败体系的整体建构和系统化治理,力争到2017年,实现消极腐败现象有效遏制、权力运行规范有序、诚信观念深入人心、社会廉洁程度不断提升、法规制度基本完备的目标;再经过5年左右的不懈努力,让廉洁精神真正内化为城市的灵魂,成为成都政治经济活动的普遍规律、文化名城的重要特色、社会各界的自觉追求,树立起与开放型区域中心和国际化城市以及统筹城乡综合配套改革试验区建设相适应的廉洁成都崭新形象。同年8月,中共成都市纪委与西南政法大学联手组建了《廉洁成都理论与实践研究》课题组。西南政法大学法社会学与法人类学研究中心主任张永和教授带领团队成员,经过近两年的访谈和跟踪调研,全方位展现了成都市建设廉洁清明政治、廉洁诚信市场、廉洁公平社会、廉洁城市文化和廉洁法治环境取得的显著成效。他们在众多一手鲜活建设廉洁成都素材中,总结提炼工作经验,分析存在的问题,形成了《建设廉洁成都》系列丛书。

我希望,这套丛书能为中国廉洁清明政治实现理论增量,也能为建设廉洁清明政治提供不同的样本。

2015年11月18日

目 录

第一章 廉洁法治环境基本理论问题 001

第一节 廉洁法治环境的概念与特征 001

一、廉洁法治环境的概念 001

二、廉洁法治环境的主要特征 006

第二节 廉洁法治环境建设的重要意义 008

一、廉洁法治环境有助于经济发展 009

二、廉洁法治环境有助于清明政治建设 010

三、廉洁法治环境有助于社会文化的培养 012

四、廉洁法治环境有助于社会文明进步 013

第三节 廉洁法治环境的构成要件 015

一、完善的廉洁法治体系 015

二、政府部门严格依法行政 017

三、司法机关廉洁公正司法 020

四、社会公众具备廉洁法治意识 024

五、规范的法律服务体系 027

第二章 我国廉洁法治环境建设的成就与问题梳理 032

第一节 廉洁法治环境立法方面的成就与问题 032

一、廉洁法治环境立法方面的成就 032

二、廉洁法治环境立法方面的问题 039

第二节 廉洁法治环境行政方面的成就与问题 042

一、廉洁法治环境行政方面的成就 042

二、廉洁法治环境行政方面的问题 052

第三节 廉洁法治环境司法方面中的成就与问题 055

一、法院在廉洁法治环境建设中的成就与问题 055

二、检察院在廉洁法治环境建设中的成就与问题 064

第四节 廉洁法治教育中的成就与问题 072

一、廉洁法治教育中的成就 073

二、廉洁法治教育中的问题 076

第五节 规范法律服务体系建设的成就与问题 080

一、规范法律服务体系建设的成就 080

二、规范法律服务体系建设的问题 087

第三章 廉洁法治环境建设的成都实践 092

第一节 成都市廉洁成都建设决定的解读 092

一、加强法规制度建设 093

二、依法行政,建设法治政府 096

三、推动司法廉洁公正 097

四、提升市民法律素质 100

第二节 成都市廉洁法规制度建设实践 103

一、加强公共资源交易法规制度建设 104

二、加强人事权制度建设 107

三、加强财经权制度建设 110

第三节 成都市廉洁行政实践 111

一、积极推进行政审批制度改革	112
二、强化行政权力公开透明运行	115
三、限缩行政自由裁量权	133
四、健全行政执法责任制	137
五、成都市廉洁依法行政建设的成果	138
第四节 成都市廉洁公正司法实践	140
一、加强法院廉洁建设	140
二、加强检察院廉洁建设	155
第五节 成都市廉洁法治宣传教育实践	165
一、加强对领导干部廉洁法治宣传	166
二、运用“法治大讲堂”等形式宣传廉洁法律	167
三、构建廉洁法治文化宣传“五大基地”	170
第六节 廉洁法律服务体系建设实践	172
一、保障、规范律师执业活动	172
二、规范公证行为	175
三、规范司法鉴定行业	176
四、完善法律援助体系	178

第四章 成都市廉洁法治环境建设未来展望 184

第一节 十八大以来建设廉洁法治环境新精神、新要求	184
一、以法治思维与法治方法反对腐败	184
二、加强反腐制度建设,形成反腐长效机制	186
三、切实加强权力运行监督,严格规范政府行为	187
四、全面深化司法体制改革,保障司法廉洁公正	189
第二节 成都市廉洁法治环境建设的未来举措	191

- 一、紧盯重点领域和关键环节,堵塞制度漏洞 192
- 二、完善权力清单制度,强化负面清单与责任清单制度建设 195
- 三、深化司法廉洁风险防控机制建设,完善错案追究机制 197
- 四、深入开展廉洁法治文化宣传,培育全社会廉洁法治意识 201
- 五、进一步完备法律服务体系,规范法律服务市场 203
- 第三节 强化改革配套机制,保证各项措施落实到位 205
 - 一、加强组织领导 205
 - 二、科学分工,强化落实 206
 - 三、加强法治人才的培养与储备 207
 - 四、营造良好的廉洁法治环境建设氛围 207

后 记 208

第一章

廉洁法治环境基本理论问题

第一节 廉洁法治环境的概念与特征

一、廉洁法治环境的概念

在探明何为廉洁法治环境之前,有必要首先明确法治环境一词的含义。马克斯·韦伯根据政治生活中人们政治认同的依据,把政治统治划分为传统型的政治统治、魅力型的政治统治和法理型的政治统治。^①传统型的政治统治是以传统的习俗和习惯形成的政治价值和规则为依据而建立政治合法性的政治统治,在这种政治统治中,政治社会的成员认同的是传统的政治习俗和习惯。魅力型的政治统治是统治者凭借自己的政治人格的特殊魅力和超凡品质建立政治权威,获得社会成员的政治认同的政治统治,这种统治也被称为“卡里斯玛型统治”。而法理型的政

^① [德]马克斯·韦伯:《经济与历史支配的类型》,康乐、简惠美译,广西师范大学出版社2010年版,第297页。

治统治是把社会成员的政治认同,即政治合法性建立在法律和政治规则的权威基础上的政治统治,人们服从的仅仅是法律和政治生活的规则。

基于各方面原因,中国很长一段时间盛行的都是传统型的政治统治和魅力型的政治统治,往往将治理国家的重任放在当权者个人身上,这都不是一种法理型的政治统治。1978年,党的十一届三中全会的召开,提出“为了保障人民民主,必须加强社会主义法制,使民主制度化、法律化,使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威,做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”,使中国重新回到法治建设道路上来。1997年9月,中共十五大第一次在党的代表大会上将“依法治国、建设社会主义法治国家”确立为治国方略,这是中国共产党在治国方略认识方面的巨变和飞跃。在党的十八届四中全会通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,提出全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦,全面深化改革、完善和发展中国特色社会主义制度,提高党的执政能力和执政水平,必须全面推进依法治国,将法治中国建设推向一个新的高度。

随着法治建设的不断向前推进,越来越多的人开始关注法治环境建设。日常生活中,我们经常会提出经济环境、政治环境、文化环境,而何为法治环境,不同学者给出了不同的定义。有学者认为,所谓法治环境,就是一个按照民主政治原则建立的国家政权,在其管辖的区域实行法治、严格依法办事所形成的社会信仰法律、崇尚法律权威的氛围和社会依法治理的有序状态。^①也有学者认为,法治环境是指存在法治主体之外,直接或间接的作用和影响法治建设、法治过程与法治效果的各种因素的总和。凡是作用于法治建设,并为法治建设反作用所影响的条

① 王威:《西部开发与重庆经济社会发展法治环境构建》,载《现代法学》2000年第4期。

件和因素都可能属于法治环境的范围,公民素质、民族关系、阶级状况、历史传统、文化教育、科学投入、破除地方保护以及惩治腐败,乃至治安状况、案件审判及执行力度等都可以成为法治环境的组成部分。^①从一定意义上来说,法治环境的塑造和建设,实际上也就是法治建设的主要内容和核心所在。环境和法治环境的关系是,环境包含法治环境,法治环境是大环境的一个部分或一个子系统。与法治相关的活动离不开环境,这一点是不以任何人的意志为转移的。环境以各种形态展现出来,有物质的和精神的,有有形的和无形的,有自然的和社会的,有宏观的和微观的……环境确实作用于与法治相关的一切活动,既给我们带来积极的影响,也会产生消极的作用。为此,建设良好的城市法治环境要择其善者而从之,尽最大可能利用有利环境,改造不利环境,为城市法治建设创造良好的条件和环境。李先波认为,法治是社会经济、政治、文化发展到一定阶段的必然要求。所谓法治环境,即指一国所具备的实现法治的政治、经济、文化等诸要素的总和。简言之,法治环境即法治在一国得以实现的社会基础或条件的总和。^②贾蓉治提出,环境是一个空间概念,指的是一定范围内的情况和条件。法治环境,一般而言,就是指在一定范围内一个国家或一个地区实施法治的情况和条件,即在这一范围内是奉行法律至上还是奉行权力至上。^③综上所述,可以发现法治环境主要是一个评价性概念,是对一个国家或一个地区是否实行法治进行衡量的标准或者尺度。易言之,法治与法治环境是一个问题的两个方面,法治是法治环境的“内核”,而法治环境则是法治的外在反映或表现。人们正是从某个地方的法治环境的好坏中去体验和把握

① 城市法治环境评价体系与方法研究课题组:《试论法治及法治环境的内涵》,载《公安大学学报》2002年第2期。

② 李先波:《论依法治国的法治环境》,载《武陵学刊》1998年第5期。

③ 贾蓉治:《浅析中国的法治环境建设》,载《理论月刊》2004年第6期。

该地法治实施的状况和程度。也就是说,法治环境是指一种外在状态,是法治的外在表现形式,是在法律成为社会控制的主要方式后所显现出的一种社会状态。

在探明法治环境的含义之后,我们进一步分析廉洁法治环境的内涵。从国体角度分析,中华人民共和国是工人阶级领导的,以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家,廉洁是社会主义的应有之义。社会主义的本质是解放生产力,发展生产力,消灭剥削,消除两极分化,最终达到共同富裕。解放生产力、发展生产力是从生产力的角度界定社会主义的本质,生产力的发展是社会主义存在的物质前提。消灭剥削、消除两极分化是从生产关系的角度界定社会主义的本质,而共同富裕是社会主义的价值取向和奋斗目标。社会主义的国家性质要求我们应当全力消除现实的和潜在的腐败现象,这也是全体人民的根本利益所要求的。

腐败行为的大量出现不仅违背社会主义的本质和宗旨,也影响人民群众对政府的信任和拥护,腐败是目前中国社会中最不和谐的因素之一。不管是传统的政治伦理中,还是现代的政治伦理中,行使公共权力的公职人员是社会公信力之关键。而公共权力的腐败现象,则会导致民众对公共服务、公共政策的不信任,导致人民群众对广大党员干部以及公职人员形象的社会心理定势和不信任,最终蔓延至信誉危机、人际关系危机、社会价值认同和信仰危机。

从维护社会公平正义的角度分析,只有廉洁从政才能维护好公平正义。公平正义是指将社会的政治利益、经济利益和其他利益在全体社会成员之间公平分配,就是要按照公平和正义的原则协调社会利益关系、处理社会矛盾、分配社会资源。面对社会差距,要让全体社会成员共享社会发展成果,就必须在收入分配、利益调节、社会保障、公民权利保障、政府执政等多个方面具备公平、公正的社会环境,而要做到这

一切,从行政到司法再到社会团体组织等各个环节,都必须做到清正廉洁,否则就无法实现社会的公平与正义。

廉洁作为社会主义建设的目标之一,应当贯彻到所有事业之中。法治环境建设应当以廉洁为价值追求。廉洁应当同公平、正义等价值目标相同,成为法治环境建设的价值取向。在具体的法治环境建设中,要求行政机关依法行政,司法机关公正司法。另外法治的基本意义在于,法律是公共政治管理的最高准则,任何政府官员和公民都必须依法办事,在法律面前人人平等。现代社会依靠法治的手段来制约权力,惩处腐败行为,保证人民通过法律授予的权利使权力得到有效制约和监督,防止权力变异。因此,加强法治建设是实现社会廉洁的重要保障。廉洁法治环境建设需要制度支撑,这要求我们要加快立法,逐步形成内容科学、程序严密、配套完备、有效管用的符合中国国情的廉洁政治建设法律体系;要加强制度的执行力建设,使廉政法律、法规成为必行之法;要健全监督制约体制和机制,保证权力的授予和运行受到必要的监督与制约,建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制;要积极运用法治手段打击腐败,清除公职队伍中的害群之马;要求民众要树立廉洁意识、规则意识与法治意识,要赋予民众监督手段与权利救济途径,民众要积极与腐败行为做斗争。法治环境建设是实现社会廉洁的重要手段。

笔者认为,法治环境是指一种状态,也是法治的外在表现形式,还是在法律成为社会控制的主要方式后所显现出的一种社会状态。而廉洁法治环境是对法治环境一词的进一步限缩,更加强调廉洁这一价值目标,要求以廉洁为目的加强法治建设,让法治建设服务于廉政建设,通过法治环境建设实现社会廉洁。在此,廉洁与法治环境是密不可分的,是手段与目的的关系。

二、廉洁法治环境的主要特征

法治建设的有效进行,既要明确与之关系密切的法治环境的基本范围,又要充分认识廉洁法治环境的特征。廉洁法治环境涵盖的范围比较广泛,它所具有的特征包括:

(一)廉洁法治环境建设的复杂性

廉洁法治环境建设是一个包含了立法、执法、司法、法律服务等多个方面的立体结构。廉洁法治环境的各组成要素之间不是彼此孤立的,而是相互联系、相互影响的。廉洁法治环境建设受到多种因素如立法、执法、司法等的共同影响,不可能只受单一因素的影响,这种影响不是某一环境因素所独有的,而是各种因素的综合作用。如立法完善与否将影响在具体执法过程中是否有法可依,国家公职人员在执法司法过程中是否廉洁秉公执法将影响民众的法治观念,而这些因素共同影响廉洁法治环境建设的整体效果。廉洁法治环境是一个庞大的社会工程,各种构成要素通过各种方式直接或间接地影响着廉洁法治环境建设。因此,在具体操作中应注意法治环境的多面性和复杂性,尤其是在进行重大决策时,要考虑到多个环节,稍有不慎,就可能在某些环节或因素方面出问题,以致造成不良影响和严重后果。虽然廉洁法治环境建设受多种环境因素的影响,但这种影响作用在程度上是不同的。有些环境因素的作用和影响是更直接、更重要的,甚至在特定条件下具有决定作用;有些环境因素的影响是间接的、次要的,甚至在特定条件下是可以忽略的。这就使廉洁法治环境的复杂系统具有一定的层次性,这一特点告诉我们对待廉洁法治环境的影响要分清主次,抓关键的影响因素,集中精力考虑解决。

(二) 廉洁法治环境建设的目的性

法治是人们所追求的一种社会状态,但从根本上来讲,法治首先是一个工具,通过法治手段来达到社会治理的一个工具。在传统社会,法治的地位与现代社会相比差距甚远,习惯和习俗是社会控制的主要手段,并保障社会的良好运转。但随着中国社会向现代社会演进,法治不可避免地将成为社会控制的主要手段。廉洁法治环境建设有其自身的价值追求,但作为廉洁城市建设的组成部分,廉洁法治环境建设的根本目的是为廉洁城市建设提供一个良好的外部环境。因此,在廉洁法治环境建设的具体过程中,应处处以廉洁为导向,立法中应当注重反腐败地方性法规建设,执法司法中严格杜绝腐败,创建良好的廉洁文化环境,引导社会民众积极参与到反腐工作中。

(三) 廉洁法治环境建设的创新性

“创新”是这个时代的主旋律。创新能力的高低直接决定了一个国家是否可以在激烈的国际竞争中立足,能否在世界总体格局中占据重要位置,可以说创新能力是一个国家提升国际竞争力的重要保证。因此,各国政府普遍高度重视本国创新能力的提高,中国的改革开放就是制度创新取得成功的最好例证。改革的过程就是不断打破旧制度创造新制度的过程,制度创新在解放发展生产力,推动社会长足进步的进程中发挥着至关重要的作用。社会发展不仅需要经济制度、科技制度的创新,也需要法律制度的创新,具体到廉洁城市建设中,就要求廉洁法律制度的创新。我国是一个单一制国家,通过强调地方法治活动创新,才能改变全国法治改革“一刀切”的局面,一定程度上克服国家立法的滞后性。地方政府在推进廉洁法治环境建设制度创新的过程中,不仅要重视制度创新的价值,也要为制度创新提供良好的社会环境和制度