

给制度治治病

——廉政法学视角下的制度廉洁性评估

邓联繁 著

中国方正出版社

给制度治治病

gei zhi du zhi zhi bing

——廉政法学视角下的制度廉洁性评估

邓联繁 著

中国方正出版社

图书在版编目(CIP)数据

给制度治治病：廉政法学视角下的制度廉洁性评估 / 邓联繁著.

—北京：中国方正出版社，2014.10

ISBN 978-7-5174-0140-7

I. ①给… II. ①邓… III. ①廉政建设—法制—研究—中国

IV. ①D920.0②D630.9

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第228167号

给制度治治病——廉政法学视角下的制度廉洁性评估

邓联繁 著

责任编辑：曹宇霖

责任印制：李 华

出版发行：中国方正出版社

(北京市西城区广安门南街甲2号 邮编：100053)

编辑部：(010) 59594613 发行部：(010) 66560936

出版部：(010) 59594625 门市部：(010) 66562755

邮购部：(010) 66560933

网 址：www.lianzheng.com.cn

经 销：新华书店

印 刷：北京盛兰兄弟印刷装订有限公司

开 本：787毫米×1092毫米 1/16

张：17.25

字 数：160千字

版 次：2014年10月第1版 2014年10月北京第1次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 978-7-5174-0140-7

定价：39.00元

(本书如有印装质量问题，请与本社发行部联系退换)

前言 制度廉洁性评估 是制度良医

2013年启动的党的群众路线教育实践活动，以“照镜子、正衣冠、洗洗澡、治治病”为总要求。这四句话相辅相成，浑然一体，既生动形象，又深刻精辟，具有很强的针对性、指导性与启发性。推而广之，不仅“活生生”的党员可能得病，需要给党员治治病，“硬邦邦”的制度也有可能得病，同样需要给制度治治病。源自《联合国反腐败公约》的制度廉洁性评估（以下简称制度廉洁性评估），可以说是给制度治病的良医。

一、本书的问题意识：制度也可能有病

“权力导致腐败，绝对的权力导致绝对的腐败。”英国阿克顿爵士的这句话广为人知，可谓至理名言。绝对的权力是不受制约的权力，是危险的权力。为了制约权力，人类进行了艰辛探索，认识到制度是制约权力的必然选择。习近平总书记多次说“把权力关进制度的笼子里”，强调的就是制度对权力的约束作用。

“制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”。“制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。”^[1]邓小平同志关于制度建设的这个论断不仅说明了制度的重要性，而且区分了制度的好坏，指出了制度本身的好坏会带来不同的结果，启发我们在制度建设过程中不要抽象地、笼统地甚至盲目地讨论制度，而应重视制度本身的质量。

进一步说，“打铁还需自身硬”。习近平总书记针对立法指出：

“不是什么法都能治国，也不是什么法都能治好国；人民群众对立法的期盼，已经不是有没有，而是好不好、管不管用、能不能解决问题”。^[2]这句话同样适用于制度建设。要把具有腐蚀性、专横性、扩张性的权力关进制度的笼子里，首先就必须有好的制度笼子，而不能是坏的制度笼子，不能是有病的制度笼子。至于什么样的制度是好的制度？标准很多，众说纷纭。但可以肯定的是，廉洁是一个不可或缺的标准，不廉洁的制度谈不上是好的制度。

廉洁与腐败势不两立。通常说，腐败是政治之癌。套用一句，不廉洁不仅是制度之病，甚至是制度的癌症。有病的制度，加剧了制度失灵现象，不能实现以制度制约权力的初衷，承担不了反腐倡廉的重任。据《中国纪检监察报》2013年2月5日报道，2007年，海南省纪委、监察厅调研发现，一些腐败案件和损害群众利益的突出问题之所以时有发生，其原因并不是不执行、不落实制度，而恰恰是制度本身出了问题；同一时期，四川省对基层各部门的制度展开调研，对典型贪腐案件进行深入剖析，发现80%的腐败案件背后都存在制度依据不足、设置不当、监督程序缺失或执行不力等问题。

二、本书的主题：制度廉洁性评估

这是一个“制度”抢眼的时代。“制度自信”，“把制度建设摆在突出位置”，“把权力关进制度的笼子里”，“坚持用制度管权管事管人”等包含“制度”的话语颇为时髦。

这也是一个“廉政建设”火热的时代。十八大以来，中央把廉政建设提到新高度，作出新部署，坚持“老虎”“苍蝇”一起打，打破了“刑不上常委”等历史记录，反腐成为了国内街头巷尾与国外高度关注的热点。

这还是一个“评估”流行的时代。从环境影响评估到社会稳定风险评估，从全国人大常委会对《科学技术进步法》、《残疾人保障法》等国家法律进行立法后评估到中央纪委组织开展《关于实行党风廉政建设责任制的规定》等党内立法后评估^[3]，从立法后评估到立法前评估，从常见的绩效评估到今年国务院督查政策落实首次引入第三方评估^[4]，评估在治党治国中的应用越来越广泛。

源于《联合国反腐败公约》的制度廉洁性评估，在字面上集“制度”、“廉洁”、“评估”于一身。在“制度”、“廉政建设”、“评估”都方兴未艾的背景下，制度廉洁性评估是否会“水涨船高”呢？这确是一个值得深入思考的问题。

《联合国反腐败公约》第五条第三款规定：“各缔约国均应当努力定期评估有关法律文书和行政措施，以确定其能否有效预防和打击腐败。”据此，2009年以来，中央纪委、国家预防腐败局先后在地方与中央国家机关两个层面推行“制度廉洁性评估”试点，主要是从廉洁角度评估制度草案，其中的“制度”是法律、法规、规章和规范性文件的统称。一些地方的制度廉洁性评估试点工作，进一步将广泛意义上的“红头文件”纳入评估范围。

对制度廉洁性评估试点工作，一些媒体曾从铸牢制约权力的“制度铁笼”、探索从制度层面铲除腐败滋生的土壤等角度予以赞誉，认为制度廉洁性评估是给制度装上“杀毒软件”，是给制度“体检”，这些评价恰如其分，毫不夸张。的确，制度可能有病，对此不能回避，不能掩饰，不能讳疾忌医，而应直面问题，送医就诊，对症下药。制度廉洁性评估通过评估，发现制度之病，去除制度之病，可谓制度良医。

我国是《联合国反腐败公约》缔约国与签署国，该公约于2006年2月对我国生效。2013年，我国首次接受《联合国反腐败公约》履约审议，审议内容是实施公约第三章（定罪和执法）和第四章（国际合作）的情况，今后还将接受对公约第二章（预防措施）和第五章（资产的追回）实施情况的审议。而在第二章（预防措施）中，首先一条便包括了对法律文书进行廉洁评估的规定。因此，目前处于试点中的制度廉洁性评估，虽然今后可能会在名称、评估机构、评估对象、评估内容、表现形式等方面更加规范化，但其发展前景是可以期待的。

三、本书的视角：廉政法学

学科交叉与融合是现代科学发展的一个重要特点，廉政法学是廉政学与法学的交叉学科，是一个非常有意义有前途的领域。

廉政建设具有非常悠久的历史传承与非常深厚的群众基础，廉政理论研究也早已有之，但一直缺乏相对独立的“廉政学”理论体系与学科体系。从文献梳理看，早在20世纪，有识之士就曾呼吁创建与研究“廉政学”。他们认为：“廉政，在历史和现实生活天平中的分量，决定了我们需要将其作为一个专门的学科来对待、来研究，实行科学的抽象。”^[5]“解决廉政问题，毫无疑问，需要行动，需要在工作实践中做出长期而艰苦的努力；同时，也需要理论上的探讨，研究历史经验，认识吏治的规律性。因此，把廉政作为一门学科来对待，创建和丰富这一政治学的分支——廉政学是十分必要的”。^[6]这些观点是有道理的。然而，20多年过去了，虽然廉政建设实践与廉政理论研究都有了很大的丰富与发展，但“廉政学”仍然停留于学者们的口头与书面倡议阶段^[7]，还没有获得独立的地位。这与廉政建设的深入推进是不相适应的。

虽然“廉政学”尚未独立存在，但确实有独立存在的必要，而且，有关方面也在积极推动。如教育部社会科学司、监察部驻教育部监察局共同推出了教育部人文社会科学研究专项任务项目（教育廉政理论研究），促进了廉政理论研究的专业化与独立性；中国纪检监察学院在其2013年度科研课题申报指南中，将“廉政学学科体系构建研究”作为15个参考选题之一。

正如诸多学者所指出的，“廉政学”包括廉政史学、廉政文化学^[8]、廉政传播学^[9]、廉政教育学、廉政法学、廉政管理学、廉政心理学、廉政比较学^[10]等一系列子学科，廉政法学是其中之一。廉政法学，简而言之就是从法学的角度思考廉政问题，它与宪法学、行政法学、经济法学、民法学、刑法学、诉讼法学、国际法学等都有联系，同时又有其相对独立性。

邓小平同志曾指出，廉政建设“还是要靠法制，搞法制靠得住些”。^[11]十四大报告也规定：“廉政建设要靠教育，更要靠法制。”市场经济是法治经济，现代国家是法治国家。法治是治国理政的基本方式，法律制度是现代制度的主要形态。因此，在把权力关进制度笼子的过程中，法律制度或者说法制发挥着非常关键的作用，廉政

法学也因此具有特别重要的实践价值。在中央反复强调“运用法治思维和法治方式反对腐败”的背景下，加快发展廉政法学显得尤为重要，既有助于推动廉政学的创立，促进法学理论与廉政理论的融合发展，也有利于为反腐倡廉提供理论支持，促进反腐倡廉的法治化、规范化。

制度廉洁性评估因2003年通过的《联合国反腐败公约》而走向世界，总体上是新生事物，在我国的试点才短短几年。由于是局部试点，且试点时间短，媒体报道不多，学理分析甚少，立足法学角度的分析更是少之又少。笔者长期从事法学教研，之前结合法学专业，将廉政问题研究作为应用法学特别是应用宪法学的课题，对廉政问题开展过一些研究。^[12]2013年集中研究制度廉洁性评估以来，仍然是立足自身知识结构，主要运用法治思维来研究制度廉洁性评估^[13]，也认为应该运用法治思维与法治方式推进制度廉洁性评估，因此书的副标题取名为“廉政法学视角下的制度廉洁性评估”。

四、本书的结构、内容与基本观点

本书是论文集，主要收录了2007—2008年发表的四篇廉政法治论文，以及2013年3月集中精力研究制度廉洁性评估以来发表的论文（含评论），全为独作，按文章的内在逻辑与相互关系分为五章。同时，在正文后面，收录了近几年关于廉政问题的一些采访报道。

第一章“作为廉政法学重要课题的制度廉洁性评估”共收录10篇文章。之所以说制度廉洁性评估是廉政法学的重要课题，不仅因为制度廉洁性评估中的制度是法律、法规、规章等的统称，与法治建设特别是立法有交集，更重要的是因为制度廉洁性评估对防止立法腐败与立法失灵、提高立法质量与效率有着重要作用，具有重要的法治价值。该章不仅从整体上讨论了制度廉洁性评估的含义、价值，面向全国推广制度廉洁性评估的必要性、可能性、可行性与顶层设计方案，而且结合法治反腐，重点讨论了作为制度廉洁性评估重要组成部分的立法廉评，认为立法廉评是法治反腐的阿基米德支点；不仅探讨了廉政法学的基础理论，从原理上分析了法治建设与廉政建设的融合发展，而且结合十八大后的新形势，探讨了如何运

用法治思维与法治方式开展党风廉政建设。

第二章“作为制度反腐基石的制度廉洁性评估”也收录了10篇文章。制度反腐是“凭”制度来反腐败，但制度能否承担起反腐败的重任？是否实际发挥了反腐败的作用？这需要“评估”。换言之，制度廉洁性评估是通过“评”制度来保障制度能够有效发挥反腐败的作用，直接关系到制度反腐的进展与前途，构成了制度反腐的基石。该章既从多方面讨论了制度廉洁性评估在制度反腐中的基础性地位，也结合传统文化，对制度廉洁性评估的正当性与完善进行了创新性分析，还结合制度建设、群众路线教育实践活动、党内法规清理等实践，探讨了制度廉洁性评估如何在其中运用，提出了“向制度建设中的形式主义亮剑”、“向制度的官僚主义作风说不”等命题。

第三章“作为改革妙招的制度廉洁性评估”共收录了9篇文章，集中讨论了制度廉洁性评估与全面深化改革的契合。制度廉洁性评估不仅对廉政建设与法治建设有重要意义，而且对全面深化改革有重要意义。今年是全面深化改革元年，改革是时代的主旋律。全面深化改革与制度密不可分，其总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化，其基本表现形式是制度的立改废，其关键是坚决破除各方面体制机制弊端，突破利益固化的藩篱。由于利益包括不当利益常常以制度固化，出现制度被不当利益俘获现象，因此，制度廉洁性评估在破解不当利益制度化上有着不可替代的重要作用。由此不难理解，中央纪委研究室撰文指出：“全面深化改革，制度廉洁性问题至关重要。”^[14]该章讨论了制度廉洁性评估在全面深化改革中的重要地位，认为“制度廉洁性评估是改革妙招”，既在宏观上提出了“廉洁型改革”命题，讨论了协同推进全面深化改革与反腐倡廉建设的意义、原则与路径，又在微观上讨论了各项改革举措如何体现反腐倡廉要求，如何对各项改革举措进行廉洁评估。

第四章“制度廉洁性评估与反腐败体制机制改革”共收录12篇文章。工欲善其事，必先利其器。反腐败体制机制改革是深化反腐

倡廉建设的内在要求，是全面深化改革的重要内容。但究竟要改哪些体制机制？为什么要改这些体制机制？不能靠拍脑袋、凭感觉来决定，而应经过科学的评估。也就是说，制度廉洁性评估是反腐败体制机制改革的先导，对反腐败体制机制改革具有重要的引导作用，有助于提高反腐败体制机制改革的科学性、针对性与实效性。该章主要讨论了反腐败体制机制改革的三个具体问题，分别是：巡视制度，倡议以巡视促治标、促治本、促治吏、促治理；纪检监察机关的“三转”（转职能转方式转作风），倡议转职能要做加减乘法，转方式要更快些、更全些，转作风要体现实战要求；人民监督，“让人民监督权力”需要进一步具体化、鲜活化。

第五章“制度廉洁性评估与廉洁中国建设”共收录12篇文章，主要讨论的是如何深化反腐倡廉建设，打造反腐升级版，建设廉洁中国，制度廉洁性评估穿插其中。廉洁十分珍贵，我国近年来明确提出建设廉洁政府、廉洁政治，“廉政中国”、“清廉中国”、“廉洁中国”等用语也在中央纪委监察部网站与许多报刊杂志多次出现。在建设廉洁中国的过程中，制度廉洁性评估是不可或缺的重要环节。该章既从总体上讨论了反腐升级版的打造，倡导反腐升级要突出问题导向，走从“治吏”现代化到“治理”现代化之路，又重点讨论了央企反腐、金融反腐与高校反腐，建议借鉴中央纪委今年成立专门负责央企、金融单位的纪检监察室这一做法，成立专门负责高校的纪检监察室，让高校风清气正。

最后是附录，共收录24篇采访报道，其中多数与制度廉洁性评估相关。这些采访报道，形式上既有专访，也有点评，内容则涉及“三公”消费、楼堂馆所、政法领域反腐、节日反腐等热点话题。

参考文献：

- [1] 《邓小平文选》第2卷[M]. 北京：人民出版社，1994：333.
- [2] 郑文金、翟兴波. 立法引领湖北科学发展[M]. 中国人大，2014，[11].

- [3] 陈全. 中央纪委推〈关于实行党风廉政建设责任制的规定〉立法后评估 [N]. 中国纪检监察报, 2013-10-16.
- [4] 顾仲阳. 第三方助力政策“抵达终点” [M]. 人民日报, 2014-9-1.
- [5] 张伟斌. 关于创建廉政学的思考 [J]. 学习与思考, 1995, 5.
- [6] 黎里. 研究点廉政学 [J]. 学习与思考, 1991, 9.
- [7] 王希鹏. 廉政学学科建设的使命 [J]. 廉政文化研究, 2013, 6; 黄红平、吴世丽. 廉政学科建设要打破壁垒凝聚共识 [N]. 中国社会科学报, 2014-6-13.
- [8] 高建林. 廉政文化化学学科构建中的几个基本问题 [N]. 廉政文化研究, 2011, 4.
- [9] 阎现章. 试论惩治和预防腐败体系建设与廉政传播学的学科建构 [J]. 平顶山学院学报, 2009, 3.
- [10] 王希鹏. 廉政学的学科定位与理论体系 [J]. 广州大学学报 (社会科学版), 2014, 2.
- [11] 《邓小平文选》第3卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1993: 379.
- [12] 笔者2006年在中南大学法学院工作时, 曾在学院策划成立廉政法治研究所, 被学院任命为研究所所长。在研究过程中, 在《检察日报》等报刊杂志发表了《将廉政纳入法治建设总体进程》、《法治建设的廉政课题解析》、《廉政建设的法治道路探析》、《从廉政法制到廉政法治》等论文。
- [13] 邓联繁. 州委党校成立制度廉洁性评估研究中心 [N]. 团结报, 2013-6-28; 州委党校成立廉政法学与制度廉洁性评估研究中心 [N]. 团结报, 2014-6-13.
- [14] 钟纪岩. 深入推进党风廉政建设和反腐败斗争——学习习近平总书记十八届中央纪委三次全会上的重要讲话 [N]. 中国纪检监察报, 2014-1-21.

目 录

前 言	1
第一章 作为廉政法学重要课题的制度廉洁性评估	1
制度廉洁性评估：给制度照照镜子	3
制度廉洁性评估：守住权力边界	7
立法廉洁性评估：法治反腐的阿基米德支点	11
法治反腐当让立法廉评先行	16
法治思维中的治标与治本	18
以法治思维与法治方法抓作风建设	21
将廉政纳入法治建设总体进程	26
法治建设的廉政课题解析	29
廉政建设的法治道路探析	37
从廉政法制到廉政法治	43
第二章 作为制度反腐基石的制度廉洁性评估	51
打造廉洁的制度笼子	53
制度廉洁性评估的文字学分析	57
制度建设的新路向	65
让制度建设更加“有为”与“有位”	69

向制度建设中的形式主义亮剑	73
向制度的官僚主义作风说不	75
把权力关进制度笼子的根本之策	78
让制度笼子坚实牢固	83
规章“大扫除”强化制度“硬约束”	87
从规章“大扫除”到“精装修”	89
 第三章 作为改革妙招的制度廉洁性评估	 91
深化改革要以廉洁方式推进	93
靠制度廉洁保障改革推进	95
深化改革呼唤制度廉洁	97
制度廉洁性评估是改革妙招	99
以制度廉洁评估促进廉洁型改革	101
以廉洁思维引领廉洁改革	105
让各项改革举措过好廉洁关	107
改革举措要与廉洁同行	109
以作风建设推进全面深化改革	113
 第四章 制度廉洁性评估与反腐败体制机制改革	 115
以改革精神推进巡视工作（上）	117
以改革精神推进巡视工作（中）	120
以改革精神推进巡视工作（下）	124
持续释放执纪必严的强烈信号	128
新增机构：彰显反腐新理念	133
转职能要做好加减乘法	137
转方式：让党纪国法更有威慑力	141
转方式落到实处：回应热点关切	145
转作风：是必答题，更是实战题	149

让群众在反腐倡廉上多发声	153
支持人民群众对腐败说不	155
让人民监督权力亟待具体化	157
第五章 制度廉洁性评估与廉洁中国建设	159
政治生态要“正”字当头	161
反腐升级：要突出问题导向	165
2014，反腐更全面、更深入、更彻底	169
从“治吏”现代化到“治理”现代化	172
让国企改革风清气正	174
打赢央企反腐与金融反腐两场硬仗	178
金融与国企反腐亟待地方跟进	183
对高校“老虎”不能掉以轻心	185
对高校腐败更不能容忍	189
高校“三公”消费不容忽视	191
让廉政文化建设更给力些	193
构建财政领域预防与惩治腐败体系	195
附一 部分关于廉政建设的采访报道	199
制度廉洁评估关系反腐与改革全局	
——本刊专访制度廉洁性评估反腐专家邓联繁教授	201
民生领域是制度廉洁性评估突破口	209
以法治反腐模式“打老虎”与“关老虎”	211
党规大扫除助力依法执政	215
清除滥用巡视名义乱象	217
马年春节 鲨鱼很开心（摘录）	219
反腐成效提升青年对党和政府的信任度（摘录）	221
外媒热议马上要打哪些虎（摘录）	222

对政法领域中的腐败尤其应该零容忍 (摘录)	224
湖南各界积极评价严肃查处衡阳破坏选举案 (摘录)	226
入住官邸不能多带亲戚 (摘录)	227
治理公车腐败 71.2% 受访者赞成取消领导专车 (摘录)	229
规范楼堂馆所需法治思维	230
93.1% 公众力挺中央严控党政机关楼堂馆所 (摘录)	232
整治高校“三公”消费乱象需下猛药	234
95% 公众力主高校“三公”经费定期强制公开 (摘录)	235
72.7% 的人认为总理“约法三章”还需更多制度保障 (摘录)	237
81.9% 受访者直言国有企业和事业单位“三公” 乱象严重 (摘录)	239
94.5% 公众支持部委预算公开成为强制性规定 (摘录)	241
95.6% 受访者感叹当今社会“一把手依赖症”严重 (摘录)	243
“一把手”给副职分权有利于相互制约	245
84.1% 受访者期待不说官话能成官场新风气 (摘录)	248
79.6% 受访者认为提升官德关键靠公众监督 (摘录)	249
社会组织反腐: 去行政化商业化 (摘录)	251
 附二 收录文章的发表刊物名称与发表时间	 253

第一章

作为廉政法学重要 课题的制度廉洁性 评估

法治是法律之治，确而言之是良法之治，而非恶法之治。良法观念源远流长。古希腊哲人亚里士多德曾经说过，法治包括两重含义，一是已经制定的法律获得普遍的遵守，二是大家遵守的法律本身是制定得良好的法律。在我国法律体系基本形成后，“无法可依”的历史问题基本得以解决，“依良法治国”的重要性逐渐凸显，提高立法质量成为加强和改进立法工作的重中之重。由此不难理解，2014年《全国人民代表大会常务委员会工作报告》指出：“立法质量直接关系到法治的质量。越是强调依法治国，越是要注重提高立法质量。”

在推进依法治国的过程中，既要注重提高立法质量，也要着力提高立法效益。仔细比较可以发现，立法质量侧重立法本身，是内部视角，立法效益则侧重立法的影响，是外部视角；立法质量侧重事前与事中，立法效益则侧重事后；立法质量侧重静态的立法文本，立法效益则侧重立法的动态实施；立法质量侧重立法“好不好用”，立法效益则侧重立法“管不管用”。

提高立法质量与效益，是一项系统工程，立法评估在其中扮演重要角色。2014年《全国人民代表大会常务委员会工作报告》指出，“健全法律出台前评估和立法后评估制度”。这一意见在《中华人民共和国立法法修正案（草案）》中得以体现。根据该修正案草案第十一条与第二十一条，《立法法》将增加以下两条，分别作为第三十八条与第六十二条，即：“拟提请常务委员会会议审议通过的法律案，在法律委员会提出审议结果报告前，常务委员会工作机构可

以对法律草案中主要制度规范的可行性、法律出台时机、法律实施的社会效果和可能出现的问题等，进一步听取意见，组织开展评估工作。评估情况应当在法律委员会审议结果报告中予以说明。”“全国人民代表大会有关的专门委员会、常务委员会工作机构根据法律实施的情况，可以组织对有关法律开展立法后评估，并向常务委员会提交报告。”上述两条修正案草案分别规定了法律出台前评估与立法后评估。可以预见，立法评估将成为重要的学术兴奋点与法治增长点。

立法评估有多个维度，除前述的法律制度的科学性等维度外，还包括廉洁维度，正如《联合国反腐败公约》第五条第三款所规定：“各缔约国均应当努力定期评估有关法律文书和行政措施，以确定其能否有效预防和打击腐败。”我国为履行该规定，开展了“制度廉洁性评估”试点，其中的制度将法律、法规等涵盖在内。制度廉评丰富了立法评估的实践，是廉政法学的重要课题。