

# 用法治思维和法治方式治理腐败<sup>\*</sup>

文 丰 安

**摘 要** 法治思维和法治治理是保证党对法治工作领导的重要方面,是现阶段的国情、维护宪法和法律权威、依法治国以及构建社会主义和谐社会的需要。当前,反腐败的法律还需要进一步加强和完善,各方面需要加强平衡,反腐败的效能不足,反腐败的力量还需要进一步集中。要尽快制定反腐败法,完善配套法规,注重惩防结合;加强对地方性反腐法规的建设,集中反腐力量,注重与国际反腐败公约进行衔接等路径加强法治思维和法治治理的建设。

**关键词** 法治思维 法治方式 治理腐败

作者文丰安,重庆社会科学院公共政策研究部副部长、重庆廉政研究中心研究员、教授(重庆400020)。

党的十八届四中全会作出了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,这是党中央在新形势新任务下作出的治国理政战略部署,提升了法治地位。法治是有人类社会以来文明化的标志之一。现代化中国所要追求的目标之一就是建设好法治中国,同时这也是我国要实现现代化的一个重要特征。自新中国成立经改革开放一直到现在,法治建设的道路在我国艰辛而曲折,可以说法治化建设每一个成果的取得均使得我国的法治化水平得到了进一步的提升。党政领导干部要在树立法治理念和思想的同时,要有经济、政治、道德等方面的思维和理念,要以发展的眼光,前瞻的思维,在法治中国的实践中,努力探寻法治中国的规律,为法治中国的进一步实现打下坚实的基础。

## 一、用法治思维和法治方式治理腐败的重要性

法治的外延广泛,其内涵在古今中外有多种多样的理解,它通常是指依照相关的法律制度来治理和管理国家。在我国,自党的十五大以后,将依法治国作为治国的基本方略。党的十八届四中全会又作出了依法治国的重要部署。治国方略不是目标,而仅是手段。建设社会主义法治国家是发展目标。法治作为治国方略,它是与专制对立的,与民主制度相联的一种状态。使法律的信仰作为社会的一种基本信仰。要把党的路线方针、政策与法律关系把握好,要努力改变那种把二者对立起来的错误观念,要在对党的路线方针和政策的贯彻落实之中,增强国家法律的坚定性和自觉性。

### 1、党对法治的领导需要法治思维和法治治理

在坚持社会主义制度的前提下,党对法治方面的领导,主要就是注重对干部队伍,特别是加强对立法机关、执法机关以及司法机关方面的领导。对党组织建设要加强,充分发挥好党组织的作用,能够使党的主张通过合法的程序在法治领域得到积极的贯彻和执行,这是社会主义法治的理念方面和法治治理的基本点。

首先,法治思维和法治治理是保持党的先进性的需要。要坚持好党的领导,就必须保持党的先进性,这首先是党的性质所决定的。党章规定中国共产党是中国工人阶级以及中国人民和中华民族的先锋队。党的先进性,其根本的体现就是要遵循社会发展的规律,一定要立足于时代的前列。党的领导是人民和历史的的选择,党的领导是在长期的革命斗争中自然形成的,是在实践中得到历史和人民的正确选择,而社会主义法治也是由党所领导和推动的<sup>①</sup>。

其次,法治思维和法治治理是法治建设系统工程的需要。建设法治国家可谓是一项伟大的系统工程,需要有序的推进。历史雄辩地证明,在拥有13亿多人口的大国,若没有党的领导,民主根本无从谈起,更谈不上依法治国,因为依法治国的先决条件是建设法制国家。要做到法制完备,需要各种法律制度能够内在的统一、并且要做到类别齐全以及规范和系统。其实质的意义就是法律制度要与与时俱进的发展,要能满足整个社会发展的需求,并坚持公平正义。

再次,法治思维和法治治理是党的政治领导和人民当家作主的具体体现。法治离不开国家制度,我国国家制度的主要内容就是人民代表大会制度和

<sup>\*</sup> 此文为重庆市社科规划2014年项目“全面深化改革进程中职务腐败预防机制研究”研究成果之一。

人民民主专政，这是我们党的领导以及保证人民能够真正当家作主的最为具体的体现，同时也是基本的法制制度。一定要把握好法治建设的方向，才能体现法治建设的优势，才能使法治建设的正确道路得到保证，也才能使依法治国的建设进程进一步加快。

#### 2、现阶段的国情需要法治治理和法治思维

首先，这是当前我国经济社会全面发展的需要。我国现阶段国情仍然是处于并将长期处于社会主义初级阶段。当前社会主要矛盾仍然是人民不断增长的物质文化需要和落后的社会生产力之间的矛盾。要治理好国家和社会，就必须对我国国情有一个清醒的认识，要充分考虑国家多方面的需要，循序渐进的发展，不能超越历史阶段而去提一些不合理的任务和要求。

其次，这是建设我国特色司法制度的需要。我国必须坚持中国特色的社会主义司法制度，它是马克思主义的法律观作为指导的，要将马克思主义的法律思想结合中国的国情进行实践，并大力吸收古今中外法治方面的优秀成果，从而建立和发展起来的司法制度，这是具有鲜明中国特色的法制，是法制史上的一个伟大创举。其实质就是要坚持好我们党的领导、充分保证广大人民能够真正当家作主以及与依法治国的方略有机统一。要保证司法的独立，同时要自觉接受各方的监督，并要与群众紧密结合。所以，要把握好用党的政策去指引立法的方向，通过法定程序将党的政策转为法律条款，把党的主张变为国家意志，这是实现党对法治工作领导的不可或缺的根本，也是保证社会主义法治的唯一途径和根本保证。

#### 3、维护宪法和法律权威的需要

首先，树立宪法法律权威是依法治国的必然要求。宪法和法律的权威性要得到保障，其根本就是坚持法治思维和法治治理，国家的一切权力和其它的社会规范只能是在宪法和法律规定之下发挥作用。因宪法和法律是人民群众利益的体现，也是党的执政地位巩固的保障，同时也是依法治国和建设民主法治国家的保障，只有具备了法治思维和法治治理方式，才能切实维护宪法和法律的尊严。

其次，这是对各种权力进行制约之需要。要依法治国，其关键环节就是权力制约，要对各种公权力进行约束，并切实保障人民群众的权益，这也是依法治国的一个先决条件。要对决策、执行、监督三权之间进行监督和管理，同时要相互制约和协调，并形成一定的机制。对权力进行制约就要注重权由法而定，同时要使权责结合，违法用权要受到追究。

再次，这是维护全国最广大人民利益的需要。依法治国是我国实现长治久安的重要保障。而我们

国家长治久安也是我国各项事业发展的基础和前提，这也是全国人民当前最大的利益之所在，要大力进行建设，努力谋求发展，就必须保持社会稳定，只有一个稳定的政治环境和良好的社会秩序，我国依法治国的方略、国泰民安才能得到真正实施。

#### 4、依法治国的需要

我国发展社会主义民主政治的必然要求就是积极实行依法治国，也就是做好民主与法治的有机结合，从而真正实现民主的法治化以及制度化，也才能进一步确保人民能够真正的当家作主。

首先，这是“德法并举”治国方略的要求。德法并举之法治理念，是依法治国与以德治国方略相互辩证统一。依法治国方略与德治相对而言，是手段和工具意义上的治国。法治作为一种治理国家的状态，是相对于人治而言的。在人治理念下，法律和道德是不可靠的。只有实行法治，才能使道德有坚实的基础，从而实现德法并举。

其次，这是体现社会主义法制优越性的需要。建设社会主义法治，不能走资本主义国家的老路，资本主义国家的法制是维护私有经济制度和资产阶级的根本利益的，其制度也是其阶级利益的体现。社会主义的法治刚好相反，因其建立在公有制基础上并对广大人民群众的利益进行维护，公平正义是其核心价值，所以我们在依法治国的方略上依靠广大人民群众做好道德自觉和自律，从而与法治相互作用，相互统一，体现社会主义的法治之优越性的。

#### 5、构建社会主义和谐社会的需要

法治的目标就是和谐，法治是实现和谐的一种手段。社会主义和谐社会，要求对公权力进行限制和制约，群众权利的保障就是法治运行和产生的基础和核心，社会主义和谐社会对公权力的制约是相互统一的，而法治的核心与社会主义和谐社会所需要的民主法治，是与权力制约力一致的。政府有权威是社会主义和谐社会的要求，前提就是得到广大人民群众的广泛认可，即党的领导和法治精神的契合。构建和谐社会、法制社会的根本就是法治，没有法治就没有和谐，这是建设社会主义现代化法治国家的需求，实现法治是现实目标，而法治的终极目标就是社会的和谐。

### 二、建立同法治社会相适应的反腐败机制面临的几个问题

习近平同志在中纪委十八届二次全会上深刻指出“要善于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。”<sup>②</sup>为新形势下建设法治社会和法治政治，提高法治思维和法治治理提供

了方向指引。当前我国所存在的一些反腐机制，是在长期的实践中逐步形成的，起到了一定的历史性作用，但在新的阶段，仍然存在一些需要解决的突出问题。

1、缺少系统的反腐败法律。新中国成立以来，我们党为了实现依法治国，建立社会主义法治国家，在长期的建设实践中进行了艰辛的探索和实践。形成了现行的法律和法规，也使中国特色的社会主义法律体系得到体现。但反对腐败是党和国家的大问题，在这方面却没有系统的法律。近些年来，也制定了一些法律条款，有一些法规和地方性的法规，但不系统，也不统一，其惩治和预防、威慑力方面都还待进一步加强。

2、反腐败需要在各环节加强平衡。法治思维和法制方式还在建设中，关于反腐方面的制度建设还较为落后，个别制度的设计不太严密、配套和系统。同时制度执行方面也有较多不足，在现行的党政领导干部中，缺少和谐的经济、政治、道德和法治等方面的理念和思维。在一些制度的程序设计方面也有不足，相关的配套落实方面也有不足，一般偏重于事后的处理，事中的监督和事前的防范较少，甚至没有。一些制度可操作性不强，有些制度在监督方面的保障没有规定，对怎么执行和责任追究方面也比较欠缺。

3、反腐败的效能需要加强。建设法制社会，需要用法制思维和法制方式，当前中央已经下大决心反对腐败。但反腐败的形势较为复杂和严峻，一些相关的举措和规定只是在领导的讲话稿中、会议报告中以及党政文件之中，哪出现问题就关注哪，缺乏相应的预见性和系统性，存在公信力较差，执行力方面也有一定的影响，一些制度多以一些原则性语言如不准、不得、不能、严格、禁止等作为文件和制度的基本内容，没有执行力和量化标准，强制性更差。

4、反腐败的力量尚需要集中加强。当前，对腐败的惩治和预防方面，对公权力的监督和制约存在不足，党内外的监督系统和机构也存在自己的较为庞大的系统，并且，各个体系之间没有能有效进行协调统一的机制和体制，相关的监督较为分散，其职能也相对分散于各部门之中，有些机构的职能是重叠的，边界也分不清楚，没有能形成有效的反腐合力。

### 三、用法治思维和法治方式治理腐败应注意的一些问题

1、运用法治思维观念，开启依法反腐败的思想“总阀门”，注重道德理念在反腐中的重要作用。用法治思维和法治方式反对腐败，是我们党坚持倡导的反腐思路。在当前我国社会深刻变革、反

腐败形势较为严峻而复杂之背景下，社会的共识就是坚持法治化反腐。当然，其难点并不在于反腐败方面的法律制度本身，而在于如何用法治思维去冲破传统的思想误区。据一项在部分地区以处级以上党政领导干部为主要对象的调查显示，在权与法的关系选择上，选择法大于权的只有 38.7%，选择权大于法的人反而占到 45.7%。一些领导干部对法治理性认识与在实践中坚持法治原则的坚定性之间存在着较大落差，领导干部遇到问题越具体，其法治原则流失的就越多<sup>③</sup>。所以，法治观念的树立以及如何运用法治思维反腐败是当前的最大考验，也是其成功与否的关键之所在。

注重法治的同时，领导干部要有道德思维理念，使道德发挥重要作用，律己要以廉为首，治国则应以法为先。对腐败要坚定不移的反，这是我们全党和人民群众的意愿。党纪国法面前没有例外，不管涉及到谁，都要一查到底，都要依法严惩。实践证明，反腐败越坚决，坚持“老虎”“苍蝇”一起打，就越能发挥震慑力。<sup>④</sup>当前，我国的腐败现象仍然是多发的，腐败滋生的土壤也是依然存在的，反腐方面的斗争形势严峻，正如习近平同志在中纪委十八届三次全会上所指出的那样，要始终对腐败保持高压的态势，只有这样才能聚党心并得民心，才能使我们的江山稳固。

2、整合反腐败的机构设置，树立党政领导干部的经济思维和政治思维。之前对一些重大的案件基本由一部门牵头，那么对监督的职能就弱化了，也影响了依法治国战略的实施，所以重新定位各种机关的职能就显得较为重要，如可建立国家层面的反腐委员会，让其相对独立，从顶层负责全国反腐方面的领导和组织协调，对一些重大案件也能更好的进行查办。要在反腐的同时注重经济的发展，通过反腐为经济发展创造更加美好的环境，为其铺平发展的道路。一些地方或区域也可建立相应的机构，以更有力的保证反腐工作的顺利开展和反腐法律法规的顺利贯彻和执行。

3、调整纪检监察机关的职能定位。当前，纪检和监察机关是反腐工作的主力军和主要渠道。在一些腐败案件的处理过程中，纪检机关做了司法的事。对政府方面的监督中去本应该由人大做的事，有时对一些案件由于纪委牵头又容易越界，使党内的监督等方面的职能退居了其次。各级纪检监察机关要注重自身职能的转变，不仅使大量的涉法涉诉案件直接进入专门反腐败机构的法定工作程序，而且也可将反腐败实践中形成的诸如各种“举报”、“回避”制度、“双指”制度、“双规”等措施纳入到法律的轨道上。只有把这方面的问题解决好了，纪检监察机关就能甩掉包袱，有更多的时间和精力去解决反腐方面的工作。

4、规范反腐败的秩序，要有学习思维和前瞻性思维。党的十八大成功召开以来，党中央对反腐方面工作的力度进一步加大了，各地也加强了反腐方面的工作，一批贪官污吏见光落于马下，一批违纪领导干部受到了追究，可以说是反腐新政开局之势已经形成。一段时间以来，网络反腐惊涛拍岸，民间反腐兴起，冲击着传统反腐败格局。<sup>⑤</sup>反腐要时刻注重加强学习，处处要走在时代前列，不断更新思维方式，将腐败扼杀在摇篮之中。运用各种社会力量来反腐，在一定范围内是用法治进行反腐的重要之路，也是非常重要的，但是又使各种反腐现象和行为在法律的框架内去发挥应有的作用。

#### 四、用法治思维和法治方式治理腐败的路径

法治思维和法治治理是新阶段我国反腐体系构建的重要任务，要大力构建具有中国特色的反腐防范方面的制度和体系，其前提条件就是建设好一个比较完备的法律制约体系。

1、尽快制定反腐败法。我国反腐方面的立法已经列入规划，其路径和时间表已经比较清晰。树立法治思维进行法治治理，加强反腐立法，其定位在于一定要是我国关于反腐败方面的一部基本法，同时又是综合性的法律。其基本性是从地位方面来讲的，通过立法，确立好关于反腐方面的顶层设计，即整体方针、体制机制、基本原则根本任务以及各方面的大的问题。而所谓的综合性主要是指在法律方面的核心内容，应该如何预防、怎样惩治，怎么注重标本兼治。对腐败加以查处，怎么进行以及程序方面的内容均应该作一定的规定。可以先简单后复杂，也可以从一些重要行业和领域方面有针对性的制定一些法律，可在一些较为敏感的腐败多发的行业领域先制定相关的法律和法规，将一些已经经过实践证明是切实有效的规范、党内法规、制度等经过一定的程序上升为法律，以便其发挥的作用更大更有力。

2、完善配套法规，注重惩防结合。要加强各方面的立法和法律制度的建立，完善好反腐败方面的法律体系。加强反腐败方面的工作，并注重在这方面的立法，要使反腐败方面的工作能够程序化制度化以及法律化，要杜绝人治，使其不因领导人的意志而改变。对行政和经济方面的法律和法规进行完善，注重源头治理，使公权和寻租没有可能，认真实施在反腐工作上的法治化，注重一些配套是重要保障，也是完整的法律体系的不可或缺的重要组成部分，而且其具有不可替代性。要注重反腐的协调性和前瞻性，防止其制度和法律之间相互冲突。从法的执行方面而言，通过法治的方式，执法要严，注重党对反腐工作的领导和依法反腐二者之间

关系，要积极进行法治方面的治理，加强和完善党内立法，强化监督和约束，要从根本上减少人为干预，做到无重复的制度、没有越权的制度以及无权制定等方面的无序现象。

3、加强对地方性反腐法规的建设。各地方应该根据本地的需要和实际情况，制定符合本地特色的反腐方面的法规。当前也有一些地方有针对性的出台了一些如官员财产公示、对裸官进行管理行之有效的地方性反腐防腐方面的法规。要总结好这方面的经验，建立一批实施效果较好，人民支持，社会反响较好的地方性反腐法规。要认真总结这方面的一些好的做法和好的经验，使之能够成为我国法治化进行反腐败的一种重要的手段。

4、集中反腐力量，注重与国际反腐败公约进行衔接。在反腐中要注意集中力量，克服目前力量较为分散的不足。同时作为《联合国反腐败公约》的签约国，我们应该遵循这个公约的原则，并且要承担相应的公约义务。要大力加强反腐败方面的国际合作，这一方面是履行权利和义务的需要，同时也是我国建立该方面相关法律和制度体系不可缺少的重要内容。适应公约的要求，在一定范围内按国际程序进行，对相关的条款进行修订。要注重在国际经济合作之中把反腐的相关内容注入，这是推进反腐法治化路径建设的重要方面，也是反腐法制的重要方面。

应当制定网络等新媒体反腐的相关法律规定，如一些引导和激励方面的规定，要保护守法网民的合法的权利，对不守法的要进行教育，使广大网民能规范合法和有序的参与反腐工作，大力形成反腐工作的正能量。同时，通过正反典型的宣传、法治理论的学习，各种法治教育理论的学习，各种法治教育活动的开展，大力提升领导干部的拒腐防变的能力，变法治理念为其自觉自愿的行为，并用法治思维和法治治理方式去处理工作、学习和生活中的各种问题。

注释：

① 《中国共产党章程》（中国共产党第十八次全国代表大会部分修改，2012年11月14日通过），《人民日报》2012年11月18日。

② 张大共 《关于法治反腐的思考》，《海峡通讯》2014年第1期。

③ 赵中权 《反腐败要走法治化道路》，《学习时报》2013年6月24日。

④ 人民日报评论员文章 《坚持法治反腐，建设廉洁政治》，《人民日报》2013年9月22日。

⑤ 赵中权 《反腐败要走法治化道路》，《学习时报》2013年6月24日。

[责任编辑：青连斌]