

# 论依法反腐

张发平

**摘要：**依法反腐是十八大以来反腐败工作的鲜明特征，也是反腐败斗争取得显著成效的根本举措。党的十九大提出了在新时代“夺取反腐败斗争压倒性胜利”的新目标。实现这一目标，根本途径还在依法反腐。但依法反腐是一项系统而复杂的工程，必须重视研究和深耕厘清它的特点和缺点、优势和局限，特别是要正确认识和处理法律与纪律、法律与政策、法律与道德的关系，使其克服各自的不足和局限，发挥各自特长和优势，形成一套携手并进、相互作用、相得益彰的反腐组合拳，为实现中华民族伟大复兴的中国梦保驾护航。

**关键词：**依法反腐；法律与纪律；法律与政策；法律与道德；

**中国分类号：**D262.6 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706（2019）01-0098-06

十八大以来，以习近平同志为核心的党中央，基于党和国家事业发展面临的新形势、站在新时代的历史方位、回应人民群众的新期盼，将全面从严治党提升到关系国家前途命运的高度，纳入到国家事业发展的战略布局，以全面从严治党永远在路上的恒心和韧劲，以顽强品质意志剔除和清理党风政风中的沉疴痼疾，坚持运用法治思维和法治方式反对腐败，反腐败斗争取得了“压倒性态势已经形成并巩固发展”的卓著成效，为我们赢得改革开放和社会主义现代化建设的历史性成就提供了坚强保证。

## 一、依法反腐是十八大以来反腐取得卓著成效的根本举措

依法反腐就是坚持法治思维和法治方式反对腐

败。建立法律法规是前提、树立法治思维是根本、采用法治方式是关键。依法反腐是三者的有机统一，缺一不可。无论哪个环节缺位，哪个功能失效，都称不上真正做到了依法反腐，也不可能全部地、长久地发挥依法反腐的功效。只有坚持三者的有机统一，遵循和适应它们的动态平衡，才能让依法反腐落地生根、开花结果。

依法反腐是十八大以来反腐败工作最鲜明的特征，也是反腐败取得开创性、历史性成就的根本举措。习近平总书记在十八届中纪委第一次全会上讲话，就提出“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>①</sup>此后，他又在多个场合、

本文为教育部人文社会科学研究青年教育基金项目“高校反腐败体制机制创新研究”（15YJC810023）阶段性成果。

① 吴建雄：《善于用法治思维和法治方式反对腐败》，《人民日报》2014年12月12日（07）。

多次强调,坚持依法反腐的重要性、必要性和紧迫性。在依法反腐理念和思想的指引下,党中央采取了一系列得力举措,经过五年的努力,我国反腐败斗争取得了全方位、开创性的伟大成就。

第一,坚持有腐必惩,不敢腐的目标初步实现。习近平同志上任总书记伊始就明确提出:“要坚持党纪国法面前没有例外,不管涉及到谁,都要一查到底,决不姑息。”<sup>①</sup>共产党人向来是言出必行,说到做到的。五年来共立案审查省军级以上党员干部及其他中管干部440人,其中十八届中央委员、候补中央委员43人,中央纪委委员9人;纪律处分厅局级干部8900余人,县处级干部6.3万余人;处分基层党员干部27.8万人;追回外逃人员3453名,“百名红通人员”中已有48人落网。人民群众对反腐败工作成效表示很满意或比较满意的比例由2012年的75%增长至2016年的92.9%。<sup>②</sup>

第二,严明政治纪律,不想腐的堤坝正在构筑。十八大以来,党中央高度重视政治纪律教育,始终把严明政治纪律放在第一位,坚持纪严于法,纪在法前,践行监督执纪“四种形态”,增强党员干部对党的忠诚之心,对人民的责任之心、对权力的敬畏之心,永葆党员的先进性和纯洁性,反腐倡廉的思想和拒腐防变的能力有了显著提升。

第三,强化依规治党,不能腐的笼子越扎越牢。党中央把深化纪律检查体制机制改革与制度创新有机结合起来,以党章为根本遵循,坚持实践探索在前,不断建立完善管党治党法规制度,共修订颁布了90余部党内法规,权力的笼子越编越密、越扎越牢,党内政治生活气象更新,党内政治生态明显好转。

通过认真梳理和深刻总结近五年来反腐败工作的历程和成效不难发现,十八大以来的反腐败工作大致经历了由“腐败和反腐败呈胶着状态”向“压倒性态势正在形成”的转变,再到“压倒性态势已经形成并巩固发展”的阶段。其中贯穿

这一反腐历程的鲜明主线是依法反腐,蕴含这一历史性成就中的宝贵经验是坚持法治思维和法治方式反对腐败。依法反腐是十八大以来反腐败斗争的鲜明底色,也是近五年来反腐败工作取得卓著成效的根本举措。

## 二、夺取反腐败斗争压倒性胜利的根本还在依法反腐

党的十九大在深刻总结十八大以来反腐败工作取得显著成效的基础上,又提醒和告诫全党同志要清醒地认识到,腐败是人民群众最痛恨的社会现象,是我们党确保长期执政地位的最大威胁。要深刻认识到,党面临的“四大考验”具有长期性和复杂性、面临的“四大危险”具有尖锐性和严峻性。继续做出了“当前,反腐败斗争形势依然严峻复杂”的科学判断,并提出了在新时代要“夺取反腐败斗争压倒性胜利”的新目标,再次彰显了党中央继续深入推进反腐败斗争的坚强决心和鲜明态度,有力地打消了人们在反腐败路上存在的“松口气、歇歇脚”、“打好一仗就一劳永逸”、“初见成效就见好就收”的想法和误区,为我们今后一个时期进行科学有效地预防和反对腐败提供了根本遵循。

依法反腐是世界各国解决腐败问题的根本途径,也是我党总结反腐工作实践得出的一条宝贵经验。放眼全球,世界上廉洁指数较高的国家和地区都是市场经济较为发达和法制较为健全的地方,是高度重视依法反腐的国家。<sup>③</sup>改革开放以来,我们国家经济建设取得重大成就、民主法治建设迈出重大步伐、人民生活不断改善、生态文明建设成效显著,等等。这与我们党始终高度重视腐败问题、重拳打击腐败行为、严厉惩处腐败现象,特别是坚持法治思维和法治方式反对腐败紧密相连的。早在1985年,邓小平同志在回答美国时代公司总编辑提问时,就明确提出解决贪污腐化和滥用权力的问题,主要靠“一个是教育,一个是法律”。<sup>④</sup>2000年12月,江泽民

① 张烁:《更加科学有效地防治腐败 坚定不移把反腐倡廉建设引向深入》,《人民日报》2013年1月23日(01)。

② 尹健:《奋力夺取反腐败斗争压倒性胜利》,《中国纪检监察报》2017年第3期。

③ 邵景均:《坚持用法治思维法治方式反腐败》,《中共中央党校学报》2015年第2期。

④ 邓小平:《邓小平文选》(第三卷),北京:人民出版社,1994年,第148页。

同志在党的十五届五中全会提出：“健全依法行使权力的制约机制，加强对权力运行的监督，使廉政建设法制化。”<sup>①</sup>2005年，胡锦涛同志在十六届中央纪委第五次全会上指出：“必须继续在完善制度上下功夫，推进反腐倡廉工作的制度化、法制化，发挥法规制度的规范和保障作用。”<sup>②</sup>正是在依法反腐思想的指导下，集中运用依法反腐举措，我国依法反腐取得了显著成效，起到了为中国特色社会主义巨轮扬帆远航保驾护航的巨大作用。

我们现在比任何时候都强调和重视依法反腐，这不仅是适应世界各国反对腐败的大势所需，更是源于我国经济社会发展进入新时代的必然要求。经过40年的改革开放，我国市场经济体制已经建立，并在进一步完善。市场经济不同于计划经济，它的基本特征之一是法制性，而法制是因法治而存在的，离开了法治，法制就是一句空话，就失去了生命力。市场经济发展中的问题必须根据市场经济本身的规律和特点，即按照法制要求，依靠法治方式处理。当然，在市场经济背景和条件下出现的腐败问题，也就应该坚持和运用法治思维和法治方式予以解决。改革开放以来，根据经济社会发展的形势和要求，我国建立和完善了一大批法律法规。2011年，中国向世界庄严宣告，中国特色社会主义法律体系已经形成，基本实现了有法可依。这为依法反腐提供了前提和可能，有越来越多的法律被用来约束政府和管理者，规范权力的运行。

通过回望总结过去反腐成功经验，展望实现未来反腐战略目标，无疑会让我们在新时代更加明确为什么反腐败的目标、更加坚定怎样反腐败的信心。要实现党的十九大提出的“夺取反腐败斗争压倒性胜利”的新目标，就必须借鉴吸收国外依法反腐的成功经验，适应我国经济社会发展进入新时代的要求，发挥我党历来重视依法反腐的优良传统，毫不动摇地继续坚持运用法治思维和法治方式反对腐败。实践必将再次证明，依法反腐是夺取反腐败斗争压倒性胜利的根本途径。

### 三、充分发挥依法反腐功效需正确认识和处理几个关系

依法反腐是一项系统而复杂的工程，在我国全面、深入地推进依法反腐的背景下，从一开始就要注重研究和科学对待它的特点和缺点、优势和局限，以期最大程度地避免和消解法律和法治在反腐败斗争中的局限和不足，最大程度地发挥和提升依法反腐的功能和效果。当前尤为重要的是，要正确认识和处理法律与纪律、法律与政策、法律与道德的关系，使预防和治理腐败做到对症下药。

（一）法律与纪律的关系要求：坚持“纪”严于“法”

国法和党纪面向的对象不同。前者是针对全体公民的，后者是指向党组织和党员的。法律规定，所有公民都必须在法律范围内活动，一旦越出法律边界就要受到惩处。国因法而治，法强则国强。而对于党员干部来说，守法是必须的，但又是不够的。因为党员干部不是一般的公民，而是特殊的公民。“特”就特在他们是具有共产主义远大理想，是全心全意为人民服务的，要代表中国先进生产力的发展要求、中国先进文化的前进方向、中国最广大人民的根本利益的。同时，大量腐败事实也表明，党员干部的“大”问题往往是始于破坏“小”规矩，违法无不是从违纪开始的。因此，中国共产党要始终成为中国工人阶级、中国人民和中华民族的先锋队，永葆党的先进性和纯洁性，不断增强党的创造力、凝聚力、战斗力，维护党的长期执政地位，就必须除了严格遵守法律外，还要坚守比法律更严、要求更高的党纪，始终将党的纪律挺在法律前面，坚持纪严于法。正如习近平总书记强调的：“党章等党规对党员的要求比法律要求更高，党员不仅要严格遵守法律法规，而且要严格遵守党章等党规，对自己提出更高的要求。”<sup>③</sup>

国法和党纪具有的功能有别。法律强调的是必须不能做什么，侧重的是禁止做什么，一旦做了法律禁止的、做了必须不能做的事情就要受到法律惩

① 江泽民：《江泽民文选》（第三卷），北京：人民出版社，2006年，第188页。

② 社论：《深入开展反腐倡廉工作的重大战略决策》，《人民日报》2005年1月17日（01）。

③ 人民日报评论员：《坚持纪在法前、纪严于法》，《人民日报》2015年10月23日（01）。

处。然而,有些党组织和党员做了损毁党的形象声誉、危害党的事业建设发展、破坏党的团结统一的事情等,但却没有违反国家法律,甚至看上去还是合法的,那你就不能依法予以惩处,法律对其而言就是一张白纸,发挥不了作用。这时,法律的不足和局限就显现出来了。

在国法不能施展功能的地方,正是需要释放党纪惩治力量的地方,在法律起不到规范制约的时候,正是需要党纪发挥作用的时刻。因此治国必先治党,治党务必从严。“严”就是要强调党员干部的地位身份和政治责任是不同于普通公民的,要求别人遵守的,自己要首先遵守,要求别人不做的,自己要带头不做,切实体现出党纪的权威性、严肃性和有效性。要突出党纪先于国法、严于国法,切实把纪律立起来、严起来、用起来。每位党员干部要经常拿起《中国共产党章程》照照自己,时刻绷紧党规党纪之弦,坚持抓早抓小、动辄则咎,使党的纪律真正成为带电的高压线。如果党员干部缺乏纪严于法的意识,在权力行使的过程中不坚持或做不到纪在法前、纪严于法,甚至比国法更宽、更松、更软,那就会导致受处罚的只是违法的少数,大多数党员干部就会钻法律的空置,摆脱纪律的管束和惩罚,久而久之党规党纪就形同虚设。如果对这种行为和现象不加以阻止和惩治,任其发展,不但不能体现和永保党的先进性和纯洁性,还会严重影响社会公平和安定团结,甚至会亡党亡国。因此避免出“要么是好同志,要么是阶下囚”的结果,真正把“严管就是厚爱”化为行动、落到实处,就必须坚持纪在法前、纪严于法,使党规党纪与法律法规既各司其职又配套联动、相互补充,形成反腐败工作的强大合力,防止“小错”跌入“大错”的沼泽,止住违纪滑向违法的深渊。

(二)法律与政策的关系要求:坚持“倡”与“防”相结合

法律在解决“禁止做什么”的问题上具有强大的震慑,在惩治“不能为而为之”的行为上有着巨

大的优势。因为法律是禁止性、限制性条款,着重的是“防”、走向的是“不”。即防止你做什么、告诉你不能做什么,一旦做了就违法了,就要受到法律惩处。但法律在克服“为官不为”、“应该做却不做”的现象上却存在明显不足,在鼓励“要作为”、“善作为”的事情上却表现出极大的局限。因为只要我不犯错误,你就拿我没有办法,只要我不犯法,你不能惩治我。但如果人们都停留在“只求无过、不求有功”的精神境界和工作境地,那么社会就不会有进步和发展,就会变成一潭死水、臭水。实际上,现实中已经出现了“不作为、不善为、慢作为”的官病和“不贪也不干、不拿也不办”的闲官以及懒政、庸政、散政等现象,而且随着反腐力度的加大和越往后执纪越严,这种现象可能还会呈现出愈演愈烈之势。这里就显示出法律在“防”领域内的特点和优势与在“倡”方面上的不足和局限。

那么,如何扬弃法律在“倡”方面的局限呢?我们以为,需要借助政策,通过政策治腐来弥补依法反腐在这方面的不足。什么是政策?孔子说,“政者,正也”。<sup>①</sup>“正”从字面上看,即“止”步于“一”。“一”在这里可以看做是权力,即权不可任性,不能进入法律红灯区,必须坚持依法用权。可以认作是公道,即权不可私用,不能陷入公权灰色带,必须坚持权为公用。可以指示为廉洁,即权不可特殊,不能走向贪腐危险地,必须坚持廉洁从政。由此,政策的“政”就可以理解为正确的“正”、公正的“正”、清正的“正”。政策就内涵一种正向的倡导,正确干事、公正用权。

与法律规定“禁止做什么”不同,政策是一种倡导性的制度,引导你朝正向发展、提倡你做什么。但提倡性政策有时候也是缺乏力量的,即提倡做什么,倡导你怎么做,但我是可以不做的。所以,我们就要增加政策的鼓励性和奖励性内容,这是生活所需、现实之要,也是凝神聚气,激发人们撸起袖子加油干的动力源泉,可以最大限度地激发人们干事创业的热情和干劲。但也要注意奖励的尺度,奖励是涉及现实利益和好处的,具有较大的诱惑性和

<sup>①</sup> 李泽厚:《论语今读》,安徽:安徽文艺出版社,1998年,第292页。

风险性。一旦过头，奖励性的政策就会为投机取巧、钻营私利、贪污腐败等行为留下地盘和机会。为此，在政策反腐的过程中，制定奖励性政策，既要做好顶层设计和操作设计，又要统筹政策与法律科学有效衔接和配套，真正做到法治反腐与政治反腐相互促进、相得益彰。唯如此，人们才会想干事、能干事、干成事，又不出事，避免社会走向“要么是贪污腐败成风，要么是一潭死水、臭水，没有了活力和生气”的恶性生态和不良风气。

（三）法律与道德的关系要求：坚持“法”与“德”相统一

法律在惩治由做了“必须不能做的事情”而产生的腐败可以起到很好的制约作用，但它依靠的是惩处威慑力。政策在克服由“为官不为”、“不贪也不干”而引起的腐败可以发挥较大的消解作用，但它假借的是奖励的刺激力。然而，腐败问题靠强制性规定和鼓励性刺激是难以得到彻底地、永久地解决的。囿于外在的强制和刺激，现实中没有出现贪腐现象，但难保思想里没有贪腐欲念、偶然的善作为，但难保长久的善作为。对于一个清廉的社会来说，没有腐败行为和现象是好的，但又是远远不够的。清廉的社会不只是说没有贪污腐败，还要有勤政效政的生机、敬业乐业的活力。不腐败离清廉还有不少距离，可能这种差距还是“伟大的间隙”，不是轻易就能逾越的。如同一个人有了癌细胞，通过治疗清除了癌细胞，但不能因此就说他是一个健康的人，只能说他是一个没病的人。没病的人不一定是健康的人，没病和健康是有差别的，甚至差别还很大。更何况现实中有些行为是法律解决不了的，现阶段有些事情也不能单靠法律解决。

这是因为，法律作为上层建筑，是对客观现实的一种反应，是人民群众意志的集中体现。但无论如何，法律再怎么超前、先进、科学，总会出现滞后于实践的现象，再怎么全面，也只能走进和接近原初事实，不可能全面而真实地反应出人们全部的社会关系。因而法律就不可能事事、时时对人的感

性和理性行为起到规范和制约的作用。正如利维坦所说，“世界上没有一个国家能定出足够的法规来规定人们的一切言论和行为，在法律未加规定的一切行为中，人们有自由去做自己的理性认为最有利于自己的事情”。<sup>①</sup>同时，社会主义国家法律是不同于资本主义国家法律的，依法反腐要体现出社会主义制度的优越性。这最根本的优越性就体现在法律的目的上，即社会主义法律是为人民服务的。在社会主义国家，由于受到经济水平、人民情感、文化传统等条件的制约，有些事情和行为是不能完全靠法律来解决的，否则社会主义法律难免会沦为无视人民感情、冷冰冰的工具。如现实中出现的医患关系的恶化、“雷阳案”演变为社会问题等。归根结底不是有没有依法办事、程序合不合法的问题，而是权力在合法行使中背离了为人民服务的宗旨。因此依法反腐还必须正视现实国情，坚持为人民服务的导向，在合法而不合情的情况下，尽量让人们从内心接受道德律令，假借道德净化心灵，由干净的心灵内生激浊扬清、反腐惩恶的思想和行为。

因此，要让“不做必须不做的”、“为官要作为、善作为”成为常态，化为习惯，而且不是受压于外在的强制性的规定和鼓励性的刺激，而是来自于内心的渴望和自觉的诉求，就必须依靠道德力量，发挥道德在反腐败斗争中的独特作用。道德可以补齐法律在感化人们自觉接受规范和制约的短板、弥补政策需要通过外在的鼓励和刺激使人“要作为、善作为”方面的不足。实际上，法律和道德是内在统一的。道德是法律的内在依据，是法律的生命源泉。法律也是道德，是道德精致、精炼的提升和外化。法律的本意皆在促使人们回归道德，遵守道德行为准则，只不过它是通过强制性、禁止性的条款来要求和规定的。

那么，我们如何通过道德手段和力量，感染和感化人们从心理上拒绝腐败、现实中反对腐败呢？我们以为，一方面要不断建立完善法律体系，让反腐败工作有法可依、于法有据。当前特别重要的是

① [英]霍布斯：《利维坦》，北京：商务印书馆，1985年，第164页。

尽快制定出台《反腐败法》，提高依法反腐的针对性、专业性、有效性，告别反腐败工作在我国长期处于党纪、政纪和法纪多元治理而无专门的反腐败法的状况。另一方面，要研究探讨建立道德与法律功能协调、能激发人们遵守道德准则的法律。我们可将这样的法律称之为《荣誉法》。《荣誉法》既可发挥法律维持秩序与保证公平正义的功能，又能激发和点燃人们回归道德的激情，唤醒遵守道德的责任感和履行使命的荣誉感，使其将法律的硬性规定和要求内化为自觉行动，将政策的鼓励内容和倡导行为转变成内生动力，以此换来和维持永恒的、长久的海河宴清、朗朗乾坤。辜鸿铭先生早就指出，“如果公务员没有荣誉感，政治中没有道德——注定了要灭亡”。<sup>①</sup>因此，只有坚持法治反腐与德治反腐相统一，发挥法律与道德的各自特长和优势，才能切实提升和发挥法治反腐的效率、效益和效果。

当前，党和国家事业的发展已进入了新时代、踏上了新征程，与此同时我们也提出了新目标。新时代就要有新气象、新目标更要有新作为。就反腐败工作而言，最根本、最重要的新气象、新作为就是要牢固树立依法反腐的理念和思想，科学制定和尽快出台专门反腐败的法律法规，不断健全和完善反腐败斗争的法律体系，坚持和运用法治思维和法治方式反对腐败。同时又要清醒地认识到在依法反腐的过程中将会面临的形势和问题、存在的局限和不足，尤其是要正确认识和处理法律与纪律的关系、法律与政策的关系、法律与道德关系等，以期使它们发挥各自的特长和优势，避免自身的不足和缺陷，形成一套法律、纪律、政策和道德携手并进、相互作用、相得益彰的反腐组合拳，为实现中华民族伟大复兴的中国梦、实现人民对美好生活的向往提供坚强有力的政治保证。

#### 参考文献：

[1] 吴建雄. 善于用法治思维和法治方式反对腐败 [N]. 人民日报, 2014-12-12.

[2] 张烁. 更加科学有效地防治腐败 坚定不移把反腐倡廉建设引向深入 [N]. 人民日报, 2013-1-23.

[3] 傅思明. 用新思想指引反腐败工作不断深入 [N]. 中国纪检监察报, 2018-1-4.

[4] 邵景均. 坚持用法治思维法治方式反腐败 [J]. 中共中央党校学报, 2015, (2).

[5] 陈国权, 毛益明等. 权力法治与廉政治理 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2018.

作者: 张发平, 浙江海洋大学东海科技学院讲师

责任编辑: 李荣华

<sup>①</sup> 辜鸿铭:《中国人的精神》,李晨曦译,北京:译林出版社,2017年,第26页。