

目 录

[理论探讨]

国家监察法立法的若干问题探讨……………姜明安 (1)

从行政监察法到国家监察法的三大定位变化……………邓联繁(12)

[党言党语]

以党言党语切实推进全面从严治党伟大工程……………李 媛(15)

试论依规治党背景下党言党语的基本特征…杨永庚 魏娟辉(20)

[廉政文化]

新形势下基层廉政文化建设现状及其思考

——以陕西西安高陵区为例……………贺文华(29)

国家监察法立法的若干问题探讨

姜明安

2016年11月，中共中央发布《关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点方案》（以下简称《试点方案》），随后十二届全国人大常委会第二十五次会议通过《关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定》（以下简称《决定》）。《试点方案》和《决定》均指出，国家监察体制改革是事关全局的重大政治体制改革。既然是重大改革，根据习近平总书记关于“重大改革都要于法有据”的指示，必须立法，即制定国家监察法。中共十八届中央纪律检查委员会第七次全体会议确定，由中央纪委牵头抓总，落实改革方案，推动制定国家监察法。

国家监察法立法涉及法治理论和实践层面多方面的问题，例如国家监察法的性质、地位和国家监察机关的性质、地位；国家监察法应调整的主要关系；国家监察法的体系和主要内容；国家监察机关的职责、履行职责的权限和法律手段；对国家监察机关的监督和监察对象合法权益的保障和救济等。本文尝试对这些问题做些初步探讨，提出笔者对解决这些问题的相关设想和建议。

一、国家监察法的性质、地位

国家监察法的性质、地位和国家监察机关的性质、地位是密切相关的。

首先，国家监察法不同于完全归属于行政法的《行政监察法》，而是与《人大常委会监督法》《国家安全法》《戒严法》《国防法》《民族区域自治法》等基本法律一样，属于宪法相关法（或称“宪法性法律”）。因为行政监察法的调整对象是行政法制监督关系，行政监察法的执法主体是作为国家行政机关的行政监察机关。而国家监察法的调整对象是国家监督关系（行政法制监督关系只是国家监督关系的一种），国家监察法的执法主体是国家监察机关。国家监察机关不同于仅行使行政监察职能的行政监察机关，行政监察机关所进行的行政法制监督属于行政系统的内部监督。国家监察机关作为国家机构整体的组成部分，其所行使的监督职能则是针对整个国家机关和整个国家公权力（甚至包括社会公权力）的。

国家机关即包括行政机关，国家公权力即包括行政权，对行政机关和行政权的监督是对整个公权力监督的重要组成部分，但国家监察机关对行政的监督已经不再是行政系统的内部监督而是转化成了外部法律监督。

其次，国家监察法不同于《国务院组织法》《人民法院组织法》《人民检察院组织法》等国家机关组织法。虽然国家监察法与国家机关组织法一样，同属于宪法相关法，但国家监察法不仅有组织法的内容，而且有行为法、程序法和救济法的内容，具有混合法的性质。因为国家监察法要同时规定国家监察机关的组织体系、体制、内外关系、职责、权限(组织法的内容)；规定整个监察权行使的流程，各监察阶段监察行为的方式、步骤、行为准则和要求(行为法和程序法的内容)；规定对监察权行使的监督机制和对监察对象的救济机制(救济法的内容)。根据一般法律体系的结构，组织法、行为与程序法、救济法是分立的，三者分别构成单独的律。例如行政法体系中的行政组织法(《国务院组织法》《地方人民政府组织法》等)、行政行为和行政程序法(《行政许可法》《行政处罚法》《行政强制法》及统一的行政程序法等)、行政救济法(《行政复议法》《行政诉讼法》《国家赔偿法》等)；司法体系中的司法组织法(《人民法院组织法》《人民检察院组织法》等)、司法行为法和司法程序法(《民事诉讼法》《刑事诉讼法》《行政诉讼法》等)、司法救济法(冤狱赔偿法、司法赔偿法等)。国家监察法之所以不同于行政法和司法法，将采取组织法、行为与程序法、救济法三者合体的形式。主要是因为国家监督体制正处于改革转型阶段，法律既要为之引领、指导，又必须为之留下试验和运作的广泛空间，既要使改革于法有据，又不能过分束缚改革的裁量性和灵活性。在组织法方面，可能在较长一段时期内，我们还会采取我国目前许多国家机关一直沿袭采用的“三定”办法，即通过国家编制机关发布相应文件规定其机构、职能和人员编制。在救济法方面，我国还不可能建立完善的违宪审查和相应救济制度，国家监察又不可能适用行政诉讼救济，故目前主要只能依靠国家监察系统的内部监督和内部救济。因此，我们现在进行国家监察法立法，主要着力点在行为法和程序法方面，但组织法和救济法的内容又不可能完全空缺。虽然不能对此二者单独立法，但在即将制定的国家监察法里，必然要规定国家监察机关的大致组织结构、基本职责和权限，以及对国家监察可能的违法侵权行为的救济。

再次，国家监察法属于国家监督领域的基本法律。所谓“基本法律”是在相应调整领域，其具有统率其他一般法律、法规和规章的地位。法规和规章自不待说，国家监察法制定后，必然要通过行政法规、地方性法规、部门规章、地方政府规章的形式制定各种相应的实施规则、办法。这些规则、办法当然要以国家监察法为依据，不能与之相抵触。至于在国家监察法之外是否有必要制定某种单一性的一般法律，例如，

国家监察委员会对各级人大、各级法院、各级检察院的监察必然有其特殊性，对于不同领域监察的特殊性问题今后是否有必要另行单独立法，这都是今后需要研究和予以回应的问题。如果今后决定单独立法，那二者的关系应是基本法律和一般法律的关系，即单行法必须遵循国家监察法的一般原则，不能以“后法优于前法”或“特别法优于普通法”为根据与之冲突、抵触。

另外，国家监督领域的基本法除了国家监察法以外，还有《人大常委会监督法》。国家监察法与《人大常委会监督法》都是监督基本法，二者调整的对象有所差别。前者调整的重点是对公职人员的监督，包括对人大常委会委员和常委会机关工作人员的监督；后者调整的重点是对国家机关工作的监督，包括对国家监察机关工作的监督。当然对国家机关工作的监督也包括对国家机关负责人和国家机关工作部门负责人的监督。这种监督与国家监察机关的监督有一定重合，但二者亦有区别：国家监察机关监督的重点是监督对象的廉政情况，主要目标和任务是反腐败；人大和人大常委会监督的重点是监督对象的履职情况，主要目标和任务是保障法律 and 政策的实施。另外，国家监察机关对公职人员监督的范围包括领导干部和所有工作人员；而人大和人大常委会对公职人员监督的范围仅限于领导干部，例如：政府和政府部门正副行政首长，法院、检察院正副院长，国家监察委员会正副主任，而不涉及一般工作人员。

二、国家监察法调整的主要法律关系

国家监察法调整的法律关系主要有下述五种：

(一) 国家监察机关与监察对象的关系

国家监察法调整的最主要的社会关系无疑是国家监察机关与监察对象的关系。如果不理顺和规范这一关系，国家监察制度就无法运作，国家监察的目标和任务就无法实现。为理顺和规范这一关系，国家监察法首先需要规定国家监察机关的职责、职权和监督措施、监督手段，确定其有权对监察对象采取和实施什么样的监督行为。其次，国家监察法要规定国家监察机关行使职权的方式、程序，确定其怎样对监察对象进行监督，保证其监督既有力、有效，又不任性、恣意。再次，国家监察法要规定监察对象的权利义务，通过确立监察对象的权利(如陈述权、申辩权等)，保障监察对象在接受监督的过程中，其人身权、财产权等合法权益不致被任意侵犯，通过确定监察对象的义务(如依监察机关的要求提供相关材料的义务、如实说明相关情况的义务等)，保障监察机关顺利进行监督。此外，国家监察法还要规定监察对象在接受监督过程中寻

求救济的方式和获取救济的途径，使之在其合法权益受到监察机关违法侵害时能得到伸雪冤屈的机会。显然要使国家监察制度顺利有效运转，必须通过国家监察法明确监督方的权力、责任和被监督方的权利、义务，调整好监督方与被监督方的法律关系。

(二) 国家监察机关与人民代表大会的关系

国家监察法需要调整的另一重要关系是国家监察机关与人民代表大会的关系。关于这一关系，第十二届全国人大常委会第二十五次会议通过的《决定》设定了一个大致框架：首先，“监察委员会由本级人民代表大会产生。监察委员会主任由本级人民代表大会选举产生；监察委员会副主任、委员，由监察委员会主任提请本级人民代表大会常务委员会任免。监察委员会对本级人民代表大会及其常务委员会和上一级监察委员会负责，并接受监督”。其次，“监察委员会按照管理权限，对本地区所有行使公权力的公职人员依法实施监察”。这里的“本地区所有行使公权力的公职人员”，当然包括本级人民代表大会及其常务委员会机关的公职人员。很显然，《决定》设定的关于国家监察机关与人民代表大会关系的此种框架，需要作为国家基本法律的国家监察法予以确定和进一步明晰化、明确化。例如，国家监察机关向人民代表大会负责，究竟如何负责？是否需要定期和不定期地向人民代表大会报告工作，接受人民代表大会的审查、审议？人民代表大会监督国家监察机关，究竟如何监督？人民代表大会代表是否可以对国家监察机关提出质询，人大和人大常委会是否可以罢免国家监察机关的主要负责人？又如，人民代表大会有权监督国家监察机关(如有权罢免国家监察机关的主要负责人)，国家监察机关也有权监察人民代表大会的公职人员，在监察过程中有权对人民代表大会的主要负责人予以处置、处分，二者的关系究竟应如何协调、以确保不发生冲突？这些都需要国家监察法予以调整和规范。

(三) 国家监察机关与党的纪律检查机关的关系

关于国家监察机关与党的纪律检查机关的关系，中央发布的国家监察体制改革的《试点方案》仅有简单的一句话予以表述：“党的纪律检查委员会、监察委员会合署办公”，但二者的具体关系如何？是否需要国家监察法予以明确？也许国家监察法不会直接规定国家监察机关与党的纪律检查机关的关系，但国家监察法立法时必须明确二者的关系。这种关系如同党的中央军事委员会和国家中央军事委员会的关系一样，二者完全融为一体，“一个机构，两块牌子”，还是“两个机构，合署办公”，监察机关与党的纪律检查机关在职责上仍有所分工，前者主要实施法律监督；后者主要实

施纪律监督。单纯从理论上讲，党的纪律检查机关是中国共产党的机关，其实施的纪律监督应该是对中国共产党自己党员的监督，对其他民主党派党员和其他非党员公职人员的监督应由国家监察机关实施。然而从工作便利上讲，二者不加区分、不分彼此，其监督可能更有效率。无论最后决定采取何种关系模式和体制，都必须通过相关国家法律或党内法规明确，如果国家监察法或其他国家法律都不方便规定的話，则必须通过党内法规明确二者的相互关系。

(四) 国家监察机关与司法机关的关系

关于国家监察机关与司法机关的关系，第十二届全国人大常委会第二十五次会议通过的《决定》给予了一个大致轮廓性的规定：国家监察机关“履行监督、调查、处置职责”“对涉嫌职务犯罪的，移送检察机关依法提起公诉”。这意味着，国家监察机关与司法机关在法律监督上既有区别也有联系。首先，国家监察机关在性质上不是司法机关，不能行使国家检察机关的公诉权，更不能行使国家审判机关的审判权。对涉嫌职务犯罪的案件，必须移送人民检察院依法提起公诉，由人民法院审理和依法作出判决。其次，国家监察机关可以行使公安机关和检察机关行使的某些刑事强制措施权和刑事侦查权，如讯问、查询、冻结、调取、查封、扣押、勘验检查、鉴定、留置等。对于国家监察机关与司法机关的关系，对于二者的联系与区别，《决定》确定的当然只是大致的轮廓，国家监察法立法必须对之明晰化。例如，调查权与侦查权究竟有何区别，留置与刑事拘留究竟有何区别，国家监察机关是否有权逮捕职务犯罪嫌疑人，比如赋予其逮捕权，是否应经人民检察院批准等等，这些都需要国家监察法予以明确。

(五) 国家监察机关内部的纵向与横向关系

国家监察机关的内部关系也是国家监察法应予调整和规范的一项重要关系。内部关系包括纵向关系与横向关系。关于国家监察机关内部的纵向关系，第十二届全国人大常委会第二十五次会议通过的《决定》规定，“监察委员会对(本级人民代表大会及其常务委员会)上一级监察委员会负责，并接受监督”。这一规定既不同于《人民检察院组织法》和《人民法院组织法》对国家检察机关、国家审判机关内部纵向关系的规定，也不同于《地方组织法》对地方政府内部纵向关系的规定。《人民检察院组织法》对国家检察机关内部纵向关系的规定是：“最高人民检察院领导地方各级人民检察院的工作，上级人民检察院领导下级人民检察院的工作”，即二者的关系属于领导关系。《人民法院组织法》对国家审判机关内部纵向关系的规定是：“下级人民法

院的审判工作受上级人民法院监督”，即二者的关系属于监督关系。《地方组织法》对地方政府内部纵向关系的规定是：“地方各级人民政府对(本级人民代表大会和)上一级国家行政机关负责并报告工作”“地方各级人民政府都是国务院统一领导下的国家行政机关，都服从国务院”，此种关系属于比检察机关内部领导关系领导性更强的关系。国家监察机关内部的纵向关系可能更接近政府系统的内部的纵向关系，而与人民检察院内部的纵向关系有一定差别，与人民法院内部的纵向关系则有更大差别。当然，这一关系还需要国家监察法立法予以具体化。至于国家监察机关内部的横向关系，则取决于监察委员会的内部机构设置的模式，国家监察法将不会对之作出具体明确的规定，而很可能留待今后监察委会制定机构设置方案时予以明确。

三、国家监察法的体系和主要内容

国家监察法立法体系有两种模式可供借鉴：一种是《人大常委会监督法》的模式；另一种是《行政监察法》的模式。前者是按监督内容和监督方式设计章节，除总则附则外，分别设置：听取和审议监督对象专项工作报告章，审查和批准决算、听取和审议国民经济和社会发展计划、预算执行情况报告、审计工作报告章，法律法规实施情况检查章，规范性文件备案审查章，询问和质询章，特定问题调查章，撤职案的审议和决定章。后者是按监督体制机制设计章节，除总则附则外，分别设置：监察机关和监察人员章、监察机关职责章、监察机关权限章、监察程序章、法律责任章。笔者认为，国家监察法立法将主要采用《行政监察法》的结构模式，适当参考《人大常委会监督法》的体系设计。具体而言，可在现行《行政监察法》七章的基础上增加三章：一为“国家监察的范围和监察方式”，以明确国家监察机关监督的对象、监督的内容和监督的手段；二为“对国家监察机关的监督”，以加强对监督者的监督，防止其违法和滥用监督权；三为“对国家监察对象合法权益的保障和救济”，以加强对被监督者合法权益的保护，尽量防止冤假错案的发生，以及在冤假错案发生后能为蒙冤者提供有效的法律救济途径。

据此，国家监察法主要应包括下述六个方面的内容：

(一) 国家监察机关的组织

国家监察法虽然不能包括国家监察机关组织法的全部内容，但应包括其核心内容。首先，国家监察法应确立国家监察机关的性质和地位：国家各级监察委员会由同级人大产生，对同级人大及其常委会和上一级监察委员会负责，受同级人大及其常委

会和上一级监察委员会监督；国家监察机关是行使国家法律监督和反腐败职能的专门国家机构。国家监察法在规定国家监察机关的性质和地位上，应特别突出其直接由人大产生和反腐败的基本职能(尽管并非唯一职能)，这是非常重要的。其次，国家监察法应规定国家监察机关的组织体系，确定国家监察委员会和地方各级监察委员会以及它们的派出机构，各级监察委员会及其派出机构的相互关系。再次，国家监察法还应规定国家监察人员的基本素质要求，包括政治素质、思想品质素质、文化专业知识素质和法律知识素质；规定监察委员会主任、副主任和委员的产生、任免方式等。

(二) 国家监察机关的监察范围与职责

关于国家监察机关的监察范围，第十二届全国人大常委会第二十五次会议通过的《决定》确定监察对象为“所有行使公权力的公职人员”。现任监察部副部长肖培日前对“所有行使公权力的公职人员”加以界定，将之概括为下述六类人员：1. 《公务员法》所规定的国家公职人员，具体包括中国共产党机关、人大机关、行政机关、审判机关、检察机关、民主党派机关、工商联机关的公职人员，以及参照公务员管理的人员；2. 由法律法规授权，或者由行政机关委托行使公共事务职能的公职人员；3. 国有企业的管理人员；4. 公办教育、科研、文化、医疗、体育事业单位的管理人员；5. 社会自治组织中的管理人员；6. 其他依法行使公共事务职能的人员。当然，这个范围是否适当，还需要在国家监察法立法时审慎权衡确定。关于国家监察机关的职责，第十二届全国人大常委会第二十五次会议通过的《决定》确定为下述三大职责：1. 监督检查公职人员依法履职、秉公用权、廉洁从政以及道德操守情况；2. 调查涉嫌贪污贿赂、滥用职权、玩忽职守、权力寻租、利益输送、徇私舞弊以及浪费国家资财等职务违法和职务犯罪行为；3. 对职务违法和职务犯罪行为作出处置决定，对涉嫌犯罪的，移送检察机关依法提起公诉。对于这些职责，国家监察法立法一方面需要加以确立和具体化，另一方面也需要加以适当补充。现行《行政监察法》为行政监察机关规定了5项职责，这些职责中有些职责可经过一定修改转化为国家监察机关的职责，作为上述三大职责的补充。现行《行政监察法》规定的5项职责是：1. 检查国家行政机关在遵守和执行法律、法规和人民政府的决定、命令中的问题；2. 受理对国家行政机关及其公务员和国家行政机关任命的其他人员违反行政纪律行为的控告、检举；3. 调查处理国家行政机关及其公务员和国家行政机关任命的其他人员违反行政纪律行为；4. 受理国家行政机关公务员和国家行政机关任命的其他人员不服主管行政机

关给予处分决定的申诉,以及法律、行政法规规定的其他由监察机关受理的申诉;5.法律、行政法规规定由监察机关履行的其他职责。在这5项职责中,其中第3项(调查、处理职责)已为第十二届全国人大常委会第二十五次会议《决定》确定的三大职责所包含,第1项(检查职责)、第2项(受理控告、检举职责)、第4项(受理申诉职责)、第5项(法定其他职责)则应在做相应修改后为国家监察法立法所保留。其中第1项的检查对象和客体可改为“国家机关在遵守和执行法律、法规中的问题”;第2项的受理事项可改为“受理对国家公职人员违反行政纪律行为的控告、检举”;第4项的受理事项可改为“受理国家公职人员不服主管机关给予处分决定的申诉,以及法律、法规规定的其他由监察机关受理的申诉”;第5项法定其他职责中的“法律、行政法规”可改为“法律”,去掉“行政法规”,即限于法律规定的其他职责。

(三) 国家监察机关履行职责的权限和手段

第十二届全国人大常委会第二十五次会议通过的《决定》确定了国家监察机关履行职责的12项权限和手段,分别是:1.谈话,指警示诫勉谈话。在公职人员实施了轻微违法违纪行为时,监察机关通过谈话使其悬崖勒马,改过自新。2.讯问,指讯问违法违纪嫌疑人。监察机关在掌握了公职人员实施违法违纪行为的线索或证据时,通过讯问核实相应线索或证据。3.询问,指询问证人。这是监察机关调查取证的一种手段。4.查询,指查询电讯、银行、证券、邮政等掌握违法违纪嫌疑人某种电讯联系、银行存款、证券交易、邮政联系等信息的部门,以获取相应信息。这也是监察机关调查取证的一种重要手段。5.冻结,指冻结银行存款、邮政汇款、证券交易等,以防止违法违纪嫌疑人转移涉案资金、款项。这是监察机关在办案过程中采取的一种强制措施。6.调取,指从有关部门、组织调取案卷、资料、文件、证据等,这同样是监察机关调查取证的一种重要手段。7.查封,指查封场所、设施或者财物,是监察机关在办案过程中采取的一种强制措施。8.扣押,指扣押违法违纪嫌疑人的财物,这也同样是监察机关在办案过程中采取的一种强制措施。9.搜查,指搜查违法违纪嫌疑人的工作场所、住宅、人身等,是监察机关调查取证的一种较严厉的手段,运用这一手段需要特别慎重。10.勘验检查,指对违法违纪行为现场的勘验检查,是监察机关较常用的调查取证手段。11.鉴定,指对物品、文件等的鉴定,也是监察机关较常用的调查取证手段。12.留置,指对违法违纪嫌疑人留置讯问,此既不完全同于作为行政或刑事强制措施的拘留,也不完全同于目前纪检、监察机关作为调查取证手段

使用的“双规”、“双指”，而是一种兼具强制措施性质和调查取证措施性质的国家监察手段。这一手段的具体运作方式和程序，特别是留置的时间限制，还有待国家监察法作出具体规定，以防监察机关滥用留置权。

国家监察法除了应当对上述监察权限和监察手段予以规定和规范外，还应对现行《行政监察法》规定的有关权限和手段予以承袭或在作出某种修正后予以承袭。这主要包括下述措施：1. 要求被监察的部门和人员提供与监察事项有关的文件、资料、财务帐目及其他有关材料，进行查阅或者予以复制。2. 要求被监察的部门和人员就要求被监察的部门和人员涉及的问题作出解释和说明。3. 责令被监察的部门和人员停止违反法律、法规和纪律的行为。4. 责令案件涉嫌单位和涉嫌人员在调查期间不得变卖、转移与案件有关的财物。5. 建议有关机关暂停有严重违纪嫌疑的人员执行职务。6. 在办案过程中，可提请有关部门、机构予以协助。7. 在遇有下述情形时，向被监察的部门或其上级部门提出监察建议：监察对象拒不执行法律、法规或者违反法律、法规，应当予以纠正的；监察对象作出的决定、命令、指示违反法律、法规或者国家政策，应予纠正或撤销的；监察对象的行为给国家利益、集体利益和公民合法权益造成损害，需要采取补救措施的；录用、任免、奖惩决定明显不适当，应当予以纠正的；监察对象的行为依照有关法律、法规的规定，应当给予行政处罚的，或者需要给予责令公开道歉、停职检查、引咎辞职、责令辞职、免职等问责处理的，或者需要完善廉政、勤政制度的。8. 在遇有下述情形时，除向被监察的部门或其上级部门提出监察建议外，监察机关可直接作出监察决定：监察对象违法违纪，依法应当给予警告、记过、记大过、降级、撤职、开除处分的；监察对象违法违纪取得的财物，依法应当没收、追缴或者责令退赔的。9. 监察机关的领导人员可以列席被监察机关的有关会议，监察人员可以列席被监察机关的部门的与监察事项有关的会议。

(四) 国家监察程序

监察程序同样是国家监察法立法要规定的重要内容。我国传统法制往往都是重实体轻程序，在立法中或者不规定程序，或者仅规定要求相对人履行的各种手续、要求相对人提供各种材料、表格的程序，很少规定要求公权力主体应遵循的，保证其行为公开、公正、公平的程序。但现代法治则非常重视正当法律程序，将正当法律程序视为制约公权力主体行使权力，防止其任性、滥权、腐败，保障相对人合法权益的基本屏障。因此，我们进行国家监察法立法，必须特别重视体现民主、权力制约、人权保

障的现代法治精神的程序。在设计监察程序制度时，应特别规定和确立下列程序制度：1. 监察公开制度。监察机关应坚持在阳光下行使权力，在阳光下办案，防止和杜绝暗箱操作。2. 公众参与制度。监察工作虽然需要依靠很多专业技术，但不能神秘化，必须依靠广大人民群众，必须坚持公众参与的原则，从发现案件线索，到调查取证，到审理决定，都必须保证一定方式的公众参与。3. 证据审查核实制度。监察工作必须特别注重事实、注重证据，为避免冤假错案，应建立严格的证据审查核实制度，只有证据过硬，才能办出真正的铁案。4. 回避制度。监察工作应实行严格的回避制度：案件审查审理人员如果是被审查人或检举人的近亲属、主要证人、利害关系人、或者存在其他可能影响公正审查审理情形的，均应当回避，不得参与相关审查审理工作。5. 排除干预制度。案件审查审理人员办理具体案件，不得接受任何外人的说情请托，对任何非本案主管领导、组织、单位的打招呼，不仅应予拒绝，而且要将打招呼者记录在案，报所在监察机关或上级监察机关处理处分。6. 听取陈述申辩制度。听取陈述申辩，是正当法律程序的基本要求，监察工作尤应如此。对于违法违纪嫌疑人，即使监察机关对其违法违纪事实已经充分掌握，也必须听取他们的陈述申辩。这不仅是保证办案质量的要求，也是保障当事人人权的法治要求。监察程序当然不止上述这些制度，但上述制度是最重要的，国家监察法立法必须予以确立。

(五) 对国家监察机关的监督

国家监察机关是对国家公职人员进行监督的机关。然而监督者本身也应该接受监督。因为监督权同样是一种公权力。任何公权力，如果没有监督和制约，都必然滥用和腐败，这是一条万古不易的规律。

如何设计对国家监察机关及其工作人员的监督机制，是国家监察法立法的重要任务。根据我国的法律监督体制，这种监督应包括人大及其常委会的监督、人民群众的监督、新闻媒体和社会舆论的监督，以及国家监察机关的自我监督。是否还应包括司法监督，被监督者对监察机关的监督行为不服，可否向人民法院提起诉讼，这是国家监察法立法时需要认真研究的问题。笔者主张有限的司法监督，即允许被监督者起诉，但对可诉性行为应加以限制，使之控制在较小的范围，如暂时仅限制为人身自由和财产强制措施。

无论国家监察法是否为司法监督开口子，人大和人大常委会的监督都是国家监察的监督机制中不可或缺的环节，而且应是最主要最核心的环节。现行《人大常委会监

督法》规定的对一府两院的监督措施大多可以适用于国家监察机关。其中可适用的主要监督方式有下述 6 项:1. 听取和审议国家监察机关的专项工作报告。报告专题包括人大常委会执法检查中发现的突出问题、人大代表对监察机关提出的建议、批评和意见集中反映的问题、人大常委会组成人员提出的比较集中的问题、人大专门委员会、常委会工作机构在调查研究中发现的突出问题、人民来信来访集中反映的问题、社会普遍关注的其他问题。2. 对监察工作进行视察或专题调研。人大常委会在听取和审议专项工作报告前,委员长会议或者主任会议可以组织常委会组成人员和人大代表,对监察机关有关工作进行视察或专题调研。常委会可以安排参加视察或专题调研的代表列席常委会会议,听取专项工作报告,提出意见。3. 就监察机关的专项工作报告作出决议和向社会公布。人大常委会在对监察机关的专项工作报告进行审议后,将审议意见交付其处理。监察机关应将处理情况送交人大专门委员会或常委会有关工作机构征求意见,并向常委会提出书面报告。常委会认为必要时可对专项工作报告作出决议,监察机关应对决议执行情况向常委会报告。此外,监察机关的专项工作报告和常委会对专项工作报告的审议意见、监察机关对审议意见的处理情况及对常委会决议执行情况的报告,均应向人大代表通报,并向社会公布。4. 询问和质询。人大常委会审议议案和有关报告时,可向监察机关有关负责人提出询问;一定人数的人大常委会组成人员联名,可向监察机关书面提出质询案。对于质询案,监察机关应当口头或者书面答复。5. 人大常委会组织对监察工作特定问题调查。人大常委会对监察工作的有关事项,需要作出决议、决定,但有关重大事实不清的,可以组织有关特定问题的调查委员会,对相应问题进行调查,调查委员会负责向常委会提交调查报告。6. 作出撤职决定。对违法失职的监察委员会委员和副主任,人大常委会可以作出撤销其职务的决定,但监察委员会主任违法失职,只能由选举产生机关的人大罢免。

(六) 对国家监察对象合法权益的保障和救济

现行《行政监察法》对监察对象合法权益设定的保障和救济是复审——复核机制,即监察对象对监察决定不服的,向作出监察决定的监察机关申请复审,申请人对复审决定仍不服的,向上一级监察机关申请复核。上一级监察机关的复核决定和国务院监察机关的复查决定或复审决定为最终决定。这一保障和救济机制是不甚完善的,对于有效保障监察对象的合法权益尚不充分。国家监察法立法有必要适当引入司法救济机制,即监察对象对于监察机关采取的限制人身自由的强制措施(如留置)、对财产的

部分强制措施(如查封、冻结、扣押、搜查等),以及个别最严厉的行政处分决定(如开除公职)不服,国家监察法应赋予相对人向法院提起诉讼的权利。监察机关虽然不是行政机关,但监察机关的上述行为具有广义行政行为的性质。因此,对监察对象向法院提起的这类诉讼,并将这类诉讼归入行政诉讼的范畴,这在理论上是能够成立的。

(摘自《法学杂志》2017年第3期,作者姜明安系北京大学法学院讲席教授,北京大学宪法与行政法研究中心主任)

从行政监察法到国家监察法的三大定位变化

邓联繁

今年的《全国人民代表大会常务委员会工作报告》在部署“今后一年的主要任务”时,将第一部分“以良法促进发展、保证善治”的第一个要点确定为:“贯彻落实党中央关于深化国家监察体制改革的决策部署,将行政监察法修改为国家监察法,为构建集中统一、权威高效的国家监察体系提供法治保障”,这充分表明将行政监察法修改为国家监察法在今后一年立法中的极端重要性与优先性。应该看到,将行政监察法修改为国家监察法,不只是法律名称的改变,还涉及法律定位的改变。换言之,不只是形式上的称呼改变,还涉及法律内容、法律实质、法律属性的改变。

从关于监察的特别法到一般法

一般法与特别法的区别,体现在适用时间、空间、对象以及立法事项等方面,前者是普遍性的,后者则是特定的。例如,证券投资基金法与证券法、高等教育法与教育法,就是特别法与一般法的关系。按照行政监察法的规定,监察机关属于人民政府的组成部分,监察对象主要是行政机关及其工作人员。而按照国家监察体制改革的要求,新成立的监察委员会对党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、审判机关、检察机关、人民团体和民主党派、工商联机关工作人员,国有企事业单位管理人员以及其他履行公职的人员依法实施监察,也就是实现对公职人员监察的全面覆盖。显然,从行政监察法到国家监察法,扩大了适用范围,是从特别法到一般法的变化。

从特别法的行政监察法到一般法的国家监察法,契合监察监督制度的基本原理与发展实践。就基本原理而言,权力导致腐败,所有机关、岗位的权力都需要受到监察

监督，监察监督对象不能局限于行使行政权力的行政机关及其工作人员。就发展实践而言，在全面依法治国、全面从严治党的进程中，党中央着力推进反腐败全覆盖、巡视监督全覆盖、派驻监督全覆盖，做到了无禁区、无死角、无空白，成效显著。在党内监督实现全覆盖的背景下，将行政监察体制改革为国家监察体制，将行政监察法修改为国家监察法，实现对行使公权力的公职人员监察全覆盖，于是成为必然，有利于增强监察制度的独立性与权威性，促进全面扎紧制度之笼。

从具有反腐败功能的行政法到“反腐败国家立法”

中国特色社会主义法律体系，是以宪法为统帅，以法律为主干，以行政法规、地方性法规为重要组成部分，由宪法相关法、民法商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法等多个法律部门组成的有机统一整体。在全国人大官网的“中国法律法规信息库”中，行政监察法属于“行政法”这一法律部门。修改后的国家监察法，不限于行政机关，显然不再属于行政法的范畴，而是“反腐败国家立法”的重要里程碑。

党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出：“加快推进反腐败国家立法，完善惩治和预防腐败体系，形成不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制，坚决遏制和预防腐败现象”。行政监察法第十八条规定：“监察机关对监察对象执法、廉政、效能情况进行监察”。可见，行政监察法具有反腐败功能，无疑属于重要的反腐败法律，但其并非聚焦反腐败、专责反腐败的法律，表现在廉政监察只是其规定的三大监察内容之一。《全国人民代表大会常务委员会关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定》指出，试点地区监察委员会“履行监督、调查、处置职责，监督检查公职人员依法履职、秉公用权、廉洁从政以及道德操守情况，调查涉嫌贪污贿赂、滥用职权、玩忽职守、权力寻租、利益输送、徇私舞弊以及浪费国家资财等职务违法和职务犯罪行为并作出处置决定，对涉嫌职务犯罪的，移送检察机关依法提起公诉”。这表明国家监察聚焦反腐倡廉，监察内容更加精准与专一。由此不难理解，王岐山同志 2017 年 1 月 6 日在十八届中央纪委七次全会上的工作报告中指出：“国家监察委员会就是国家反腐败机构，制定国家监察法实质是推进反腐败国家立法”。

中共中央办公厅印发的《关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点方案》指出，深化国家监察体制改革的目标，是建立党统一领导下的国家反腐败

工作机构。2017年1月9日下午，在国务院新闻办举行的十八届中央纪委七次全会精神新闻发布会上，监察部副部长肖培提到，习近平总书记给监察委员会一个鲜明而准确的定位，就是它是中国的反腐败机构；中央纪委副书记吴玉良面对路透社记者关于“中国为什么还没有制定一个反腐败法”时，以制定出台国家监察法予以回答。以上信息表明，监察体制改革与国家监察法的焦点在于反腐败。行政监察法具有反腐败功能，但其首要标签是行政法而非反腐败法律。国家监察法则不是行政法，其首要标签是反腐败国家立法，是推进反腐败国家立法的重要成果。

从全国人大常委会通过的“其他法律”到全国人大通过的“基本法律”

根据宪法第六十二条第三款、第六十七条第二款和《立法法》第七条规定，全国人民代表大会制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律；全国人民代表大会常务委员会制定和修改除应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律，在全国人民代表大会闭会期间，对全国人民代表大会制定的法律进行部分补充和修改，但是不得同该法律的基本原则相抵触。这些规定表明，法律依制定主体的不同，有基本法律和非基本法律之分，两者的效力也有所不同。

行政监察法1997年5月9日由第八届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过，2010年6月25日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议对之进行了修改，说明行政监察法不是基本法律。王岐山同志在十八届中央纪委七次全会上的工作报告中指出：“为十三届全国人大一次会议审议通过国家监察法、设立国家监察委员会、产生国家监察委员会组成人员，做好组织机构、干部人事、法律法规准备”，表明国家监察法是基本法律。之所以要由全国人大而不是全国人大常委会审议通过国家监察法，是因为监察体制改革是重大政治改革，国家监察法涉及国家监察委员会这一新的国家机构。之前的行政监察机关属于人民政府序列，对本级人民政府和上一级监察机关负责并报告工作；在国家监察体制下，监察委员会则由人民代表大会产生，监察委员会对本级人民代表大会及其常务委员会和上一级监察委员会负责，并接受监督。因此，国家监察法需要全国人民代表大会审议通过，从而为设立全新的监察委员会提供符合宪法要求的法律依据。

（摘自《检察日报》2017年3月21日，作者邓联接系湖南商学院教授、湖南省廉政建设协同创新中心主任）

以党言党语切实推进全面从严治党伟大工程

李 媛

管党治党的一大创新是明确了纪法分开、党言党语。近年来有许多在政治、经济、文化和社会生活等领域涌现出的新概念和新术语进入纪检监察领域，成为我们所熟悉的表述纪检监察工作的重要范畴。这要求我们克服以法代纪的思维模式和党言法语的表达方式，运用“党言党语”，突出党内规则特色，助力全面从严治党的实现。

一、党言党语建设的必要性和重要性

长期以来，在纪检监察领域里占统治地位的话语体系是法律话语，纪检监察套用法言法语，这种话语体系一定程度上对中国共产党的治理、对整个国家的治理发挥了积极作用，但也导致了纪法不分、纪法部分重叠等现象。十八大以来我们党制定和修改了《中国共产党廉洁自律准则》《中国共产党纪律处分条例》和《中国共产党问责条例》等规章，把“纪律”作为纪检监察的重要凭借，以党言党语的概念进行科学显现，以党言党语的工具进行完整反映，以党言党语的方式进行彻底追问，提出了一些新理念，创造了一些新概念，形成一些新鲜的纪律语汇，包括语句、概念、范畴等。作为表现形式的“党言党语”既是对党纪严肃性、规范性的概括，同时把从严治党的实践成果转化成了道德规范和纪律要求。

党的十八大以来制定的一系列从严治党的党内法规，充分体现了“党言党语”建设的意义和价值：

1. “党言党语”是我党政治生活的重要组成部分，内涵精准，反映共产党人特有的品质。从概念生成方式、概念语义建构、语义范围适配、语言表达方式等方面重新概括和梳理党言党语，进一步明确内涵，有利于实现我们的奋斗目标。如“纪法分开”之后，因为共产党是中华民族、中国人民的先锋队，是工人阶级的先锋队组织，党员是先进分子，对其纪律标准当然更高，要求“纪在法前”，这个术语蕴含着“依规治党”的话语特征，说明“纪律”是管党治党的尺子、不可逾越的底线。通过分析语言的要素、结构，考察概念、词语的语源、语境，确认和选择语义，使广大党员借助于党言党语来表现、传播、推崇和执行党的意志，增强党性的身份认同。

2. “党言党语”是党员干部思想作风的折射，决定了话语的质量，能使党员在党言党，在党为党，对党分忧，对党忠诚。一定的语言造型反映着一定的时代特征，体

现为概念内部各具体范畴之间、各个子系统之间协调一致，是保证党员思想观念稳定的基础。比如，“职务犯罪”、“会所歪风”、“社交圈”、“灯下黑”、“回马枪”、“八小时以外”等；这对于听不到“党言党语”，听到的倒是如“哥们儿”、“利在一己”、“老大”、“摆平”、“官观工程”等一些颇有江湖气的称谓与说法来说，“党言党语”潜移默化地改变着部分党员种种放纵无忌、口无遮拦的语言，有效克服一些贪官在忏悔时说的，“拉帮结派往往就是从称兄道弟开始”的现象，永葆共产党员的核心素养。

3. “党言党语”体现组织性纪律性，用它来表达、概括和凝练党建理论，便于党员理解和遵循。法国哲学家吉尔·德勒兹曾说，“概念不同于已经造就、静等人们去发现的天体，概念没有天空。它们必须被发明、被创造，或者准确地被创造出来”。这要求不断创制党言党语，让党员在不同场合能自觉运用党言党语表达思想、观点，什么词可以用，什么词不可以用，什么话可以讲，什么话不可以讲，党员、干部的话语体现着重大原则立场，应该有界限、有规矩。但是有的党员、干部拿党的方针、政策开玩笑，甚至公开发表与全面从严治党要求相违背的言论。“党言党语”能用明规矩消解潜规则，强化党员担当意识，增强党员纪律定力，做到始终不放纵、不越轨、不逾矩。

4. “党言党语”切中新常态下的现实，全面分析各种思潮，表明中国纪检监察发展的逻辑。通常情况下，研究概念必须从不同的角度分成若干专题，进行微观分析，然后集合所有成果，方能得到总结性的成果。在分题研究中，选择一部分重要典籍，作穷尽性的分析。当前，“党言党语”充分体现在以习近平同志为核心的党中央制定和执行的一系列文件和讲话当中。其中许多热词成为以提升“党的执政能力”为主线，以加强“党的纯洁性和先进性”为路径，以“纪律”为抓手的、集约化的党建理论体系的构成要素，是一个由若干子系统所构成的体系。与法言法语有明显不同，党言党语既实现了我党对纪律理论认识上的话语权建设，呈现出纪检监察理论的相对独立性，也成为实现从严治党新理念新思想新战略的广泛普及的重要手段，达到具体化和大众化。

二、党言党语的思维和实践特征

当前波澜壮阔的纪检监察实践和全面从严治党的伟大事业，用“党言党语”明确表述和描述，符合认知合理性要求。如“两个一百年奋斗目标”、“反腐败国际合作

机制”等把握时代精神主题词汇，使基本理念概念化；如“控权失灵”、“腐败经济学”等新的纪检监察学原理，形成了具有普遍解释力的东西；如“断崖式降级”、“黑恶势力”等把纪检监察过程中出现的新情况用新词汇表达，能为现实验证并为党员所认可。

1. 用数字概括“党言党语”最常见的现象，涵义统一和明确精准。按照现行逻辑学著述给概念的限制与概括而下的定义衡量，数量词对中心语的限制起到了“把一般概念具体化”的作用，放到具体语境，会明显地感受到其明确概念逻辑方法的实际效果。如用“四个全面”战略布局概括“全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党”已经深入人心和人心，成为全党的工作指导方针；又如，合格党员的“四讲四有”和四个“铁一般”内涵，以其独特的方法概括党言党语理论，能够充分准确地表明、生成、解释概念的整体及其中包含的子部分内容，从不同侧面揭示话语形态表示的复杂的党内现象及其基本要求，使得人人知晓，具有很强的自律作用。严谨科学地理解和掌握党纪党规，能以先知先觉实现“有纪可依”。

2. “党言党语”是与时俱进、不断发展的，有章可循。科学地揭示概念原理，对指导人们准确运用概念进行正确的判断和推理，规范人们生活提供了可靠的依据。建党以来，“党言党语”开始显现，但已经出版的论著多属于概论性的、举例性的，对纪检监察语概念进行专属的、专门的研究还提炼的非常不够，更谈不上全面系统的研究。近年来，活生生的现实促进了党言党语的蓬勃发展，2014年反腐倡廉热词就多达40个，2015年中纪委通报官员违纪又涌现出诸如“家风败坏”等10个新提法，2016年“三地试点”、“密集审理”、“中国方案”等排在反腐倡廉热词前10位。纪检监察范畴体系发展有规律可循，是社会变化系统中一种有序集纳，认真梳理和整合能有效驳斥错误言论，对党员行为发挥支撑、导引、规范作用。

3. “党言党语”多种多样、丰富多彩。我们从分析概念中指明他们的正确性和适用性所依据的条件，不把一种理论观点和学术成果当成“唯一准则”，就能盘活传统概念，进一步囊括多种纪检监察事实，使之适应社会发展需要。一是短语表示法。概念的限制多用偏正短语表达，有的概念用词来表达，如“百名红通”，有的概念用短语来表达，如“把权力关进制度的笼子里”；二是对应性表示法。概念的限制与概括在语词表示上具有对应性，如“以权力制约权力”；三是概念群表示法。用限制词概括概念，如“蝇贪”、“巨贪”、“群贪”等，还可以通过造句法来判定，如“牛栏

关猫”、“制度笼子”等；四是时段性表达法。用时间和人物限制与概括概念，如“延安时期我党的纪律建设”、“习近平反腐倡廉思想”等。

4. “党言党语”有生机、接地气，与群众“面对面”。在十八大以来的中国改革中，一个至为瞩目的事实是“党言党语”的确立及其在整个国家改革实践中的广泛推行。我们认为，“党言党语”作为市场经济条件下，从严治党的一种表达模式在中国的出现具有逻辑的必然性。从词汇角度看，如为了在推动党内监督向基层延伸，防止走过场，方法不当出乱子，纪委提出，在集中精力探索路子，不搞“村村点火、户户冒烟”，这样的话直白接地气，使民众感觉很亲切。又如，像“动员千遍不如问责一次”、“老虎苍蝇一起打”等语句，既有高度、有深度，又语言通俗易懂，既一目了然、要义明确，又务实管用、便于理解执行。

三、党言党语的生成方式和方法

遵循语言生成方式和方法的模式和规律，大体有以下五种情况：

一是“淘汰”，当识别出某概念内涵符合人类价值取向准则，而另一概念内涵却与之背道而驰时，要以前者和谐地替代后者。一些旧的范畴因不适应形势发展变化，过去的权威性就会被揭穿，如果他们不能被证明为充分合法，它们就将被抛弃。如“降级”概念，1957年国务院《关于国家行政机关工作人员的奖惩暂行规定》中规定的行政处分中有“降级”，现《中华人民共和国公务员法》已废除了这一概念。再如“官倒”概念，它是在我国改革开放初期由计划经济向商品经济转变过程中实行价格双轨制时出现的一种特殊现象，随着市场经济体制的建立和完善，价格双轨制被废除，该概念已经成为历史。

二是“更新”，一些范畴为适应形势发展的需要，如果它们同给定的东西之间的对应过于松懈，就会被修改和完善。如党纪处分中的“撤职”概念，1945年党的七大党章中是“撤销工作”，1956年党的八大党章中是“撤销党内外职务”，1982年党的十二大党章中是“撤销党内职务和向党外组织建议撤销党外职务”，1992年党的十四大党章中最终确定为“撤销党内职务”。再如“纪律的种类”内涵，2015年公布实施的《中国共产党纪律处分条例》中把以往的概括，结合新形势下的实际整合为“政治纪律、组织纪律、工作纪律、群众纪律、廉洁纪律和生活纪律”六类，划分更加科学合理，更具有普适性和指导性，更便于执纪者运用和操作。

三是“拓展”，即适应形势发展的要求，在概念不变的情况下扩大其内容。如纠

风概念，1990年提出时的含义是“纠正部门和行业不正之风”，从2003年开始其含义已改变为“纠正侵害群众利益的不正之风”，在新的形势下，那些拖欠农民工工资问题、房屋拆迁中侵害城镇居民利益的问题、企业改制中损害职工合法权益的问题等，也逐渐被纳入“不正之风”的内容。又如，2016年11月7日，中央办公厅印发的《试点方案》中把“党风廉政建设”表述为“党风廉洁建设”。这一字之差意味着廉洁将不仅仅是“党”“政”两个系统的工作，都将拓展到所有的公职范围，甚至是与公权力、公职人员打交道的整个社会都纳入到这一范畴，使检察机关全方位工作成为一种必然和常态。

四是“补漏”，每一种理论的发展都需要各种其他理论的相互补充和彼此支撑。当一种理论体系中的某一方面在另一种理论体系中出现空位，理论价值标准的功能便不在于进行价值取舍与评优，而在于将判别为与之符合的此一理论内容供给另一理论体系的资源基础。随着形势的发展，一些新的情况往往会依附于原有的事物而出现，而作为一个比较熟悉的概念，往往又需要维持其稳定性，在概念不变的情况下拓展其内容。如“礼品”概念，在新形势下内涵越来越丰富，逢年过节和特殊场合的“有价证券”、“消费卡”、“红包”等。又如，对一些新社会现象的新概括，“戴官帽商人”、“培训腐败”、“打干亲”、“终身监禁”等。

五是“创新”，习近平总书记指出：“创新是哲学社会科学发展的永恒主题，也是社会发展、实践深化、历史前进对哲学社会科学的必然要求”。近年来，随着依法依纪办案的深入落实，特别是随着全面从严治党的逐步加强，纪委工作的职能进一步拓展为“监督执纪问责”，针对如何更好地履行职责，我党提出了一个新的纪委监督执纪的“四种形态”模式，与之相联系的是《条例》中的“决心、责任、制度”三个关键词内涵的扩充，以及“正人治权”、“负面清单”、“零容忍”等新概念的创立，深化纪检监察领域术语的供给侧改革，强化个性化特质，领会、把握和落实这些话语会给纪检监察工作注入新活力。

总之，近年来我党认真提炼全面从严治党过程中的科学因素，反思与超越纪言法语的实践，创新专属概念，用中国“猫”抓中国“老鼠”而形成的“党言党语”，是对当代中国依规治党的理性表达，具有完整的言语结构和话语体系，体现了全党的思想共识，用它“掌握党员”切实推进全面从严治党伟大工程。

（作者李媛系西安文理学院督导办公室干部）

试论依规治党背景下党言党语的基本特征

杨永庚 魏娟辉

党言党语是中国共产党在全面从严治党语境中创立的具有特殊用途的专门语言，由于党言党语本身的特殊要求，因而具有特殊的语言材料或完全独立的语法体系，形成了一些自身的语体和文体特点。长期以来我国纪法不分，党言党语更多地套用法言法语。随着全面从严治党的不断深入，我国学者对党言党语的特点研究开始涉猎，从近年来的研究成果确良看，对党言党语特征之概括不足在于，语言本身的规范意识、规则意识均不够充分，是从整体上混沌的来论述党言党语的特点或特征，多属于意义阐释、实践型解释，没有形成独特的研究视角。本文欲对依规治党背景下从文体、语体角度考察《中国共产党章程》《中国共产党廉洁自律准则》等规范文本中党言党语的特征。

一、党言党语的意识形态性与非意识形态性

习近平总书记指出，能否做好意识形态工作，事关党的前途命运，事关国家的长治久安，事关民族的凝聚力和向心力。就政党来说，意识形态是精神旗帜，决定着举什么旗，走什么路，立什么制等重大政治方向问题。党的十八大以来，党中央通过党言党语使意识形态领域呈现了旗帜更鲜明，底线更清晰，价值观更响亮的积极健康的态势，话语权很好地得到控制。

所谓话语是指能说出来表达思想、意思的话，以及把这种话记录下来的文字，话语权是指主体所能自由表达话语的权利。首先是话语表达的资质，这涉及到一系列可以识别的、多样的、但有限的共同话语问题。其次是话语表达的效果，这体现在以一整套技巧、一种实践理性的方式提升话语的影响力。意识形态代表一个国家对社会和政治生活的一种整体的视角、价值承载者和行动指南，争夺话语权是不同国家和地区社会整合的重要行动。所谓中国共产党的话语权，是党言党语面对纷繁的社会现实和重大的理论问题所展现的权威性与解释力，是指中国共产党从严治党理论在中华优秀传统文化涵养的理论话语被重构、被转化、被书写和被传承，而更为主要的是其中内含的基本理论助力中国社会深入发展和中华民族伟大复兴的能力。

“词汇概念是语言编码的概念，即高度图式化的知识，外化于被编码的语言形式，与语音、词、黏着词素、语法结构等各种语言载体相连”。言语和话语权问题是指不

同意识形态以不同的方式把概念串接起来。在话语理论建构上，索绪尔的语言学理论认为，“语言和言语活动不能混为一谈”的同时，它们之间又有着互相依存、紧密相连的关系。他指出，“要言语为人所理解，并产生它的一切效果，必须要有语言；但是要使语言能够建立，必须有言语”。奥斯汀认为，语言的意义不仅仅在于描述，更重要的在于言语行为之中。他在《如何以言行事》一书中指出：“我们所要致力于阐释的唯一的实际现象，归根到底，是整体语言情景中的整体言语行为”。党言党语要有实效性必须分析其发话者、受话者、语境、信息或文本、目的和欲望等，因之通篇贯穿着“全面”与“从严”两个关键词的《中国共产党廉洁自律准则》和《中国共产党纪律处分条例》等把自己的解释加于许多新概念之上，很注意表达话语的能力、话语的影响力等实践上的效果，在文体立意上则把理想信念贯穿其中，因为“革命理想高于天是中国共产党人的精神基因”。

由于语言是一种社会制度，是一种社会控制力量，所以从文体角度上来看，它是一种社会意识形态，一旦确定，任何个体或群体都无法改变语言的一般性规则。以中共中央印发的《党章》《准则》为始肇，形成了以党章为遵循，以责任为导向的“制度群”，使依规治党成为常态，党言党语有了丰富内涵。习近平在《第十八届中央纪律检查委员会第五次全体会议上的讲话》中指出，“我们党的党内规矩是党的各级组织和全体党员必须遵守的行为规范和规则。党的规矩总的包括什么呢？其一，党章是全党必须遵守的总章程，也是总规矩。其二，党的纪律是刚性约束，政治纪律更是全党在政治方向、政治立场、政治言论、政治行动方面必须遵守的刚性约束。其三，国家法律是党员、干部必须遵守的规矩，法律是党领导人民制定的，全党必须模范执行。其四，党在长期实践中形成的优良传统和工作惯例”。语言的规约、惯例使社会群体自觉地接受，习近平的重要讲话催生和创设了全面从严治党话语权的理论语境，因此推进党言党语的理论提升，促进党言党语的快速发展就成为全面从严治党实践的时代召唤。

由于党员干部有对纪律语体的整体感知，但对纪律语言特点、规则范式、深层次思想内涵的理解还处在一知半解的状态，党员干部了解纪律文本所营造的环境空间是以言取效，记述性语言使部分党员在党不言党、不信党，有的党员干部读书读皮儿、看书看题儿，静不下心来，学不进去，产生一些无意义的言语行为，而有的对网络上所谓的“独立见解”津津乐道，在“温水煮青蛙”中，不讲党内的话，不用党内的词，

不知不觉中对共产党人的价值观和理想信念怀疑了、动摇了，没有厘清党员与群众、党内党外的界限，出现了种种放纵无忌、口无遮拦，甚至妄议中央等无组织、无纪律等非意识形态的话语。

面对这种情况，从理论和经验上看必须在意识形态安全的框架下推进，在语言上进行转化，实现党言党语权的挺立和话语优势的建立。首先在话语内容上应当建立一种理论框架、一种理解系统。在坚持中国共产党从严治党原核即基本的立场、观点和方法的前提下，党言党语要哲理明，辨析透，如人们常说，“人在做，天在看”。“天”是什么？“天”就是党和人民等等，实现对认识成果的哲学概括和自身完善。其次，必须搞清楚理论背景和话语表征的方式和策略。党言党语研究要准确理解、全面把握其科学内涵和精神实质，应特别注意把官方话语转变为大众话语；还要讲究话语的理性化和信仰化，通过现代化的传播手段在民众心里落地生根。第三，在当代的政治实践中，守纪律讲规矩，核心就是要对党忠诚、立场坚定，必须坚持统一标准，防止变通。正如习近平在十八届六中全会上关于《准则》《条例》的说明中指出的：“条例没有对中央部委和地方党委制定实施细则作出授权规定，体现全党必须一体执行，防止搞变通、打折扣。这次制定的准则、条例不允许各省市制定自己的实施细则，防止变味”。

“掌握思想领导是掌握一切领导的第一位”。对《准则》、《条例》等纪律条文的语义进行分析，是新时期意识形态建设的关键节点、重要阶段和必要步骤，也能有效防止党言党语的贫困和表达的无力。语义分析是对语言的所指、能指、含义、意义进行的分析，通过分析语言的要素、结构，考察词语、概念的语源和语境，确认、选择语义。作为哲学方法的语义分析具有普适性、理想性和指导性，对于研究党的纪律学具有独特的作用和优势。在党的纪律范畴，语言的功能不是一般地交流思想，党的组织借助于语言来表现、传播、推崇和执行党的意志，给党的各级组织和全体党员规定权利和义务。党的每个纪律规范都是一种行为模式，都是用以指引、评价纪律行为的标准，预测纪律后果的依据。党言党语从分类层次看，首先属于书面语体，进而属于实用语体，再进一步属于政论语体，最后属于纪律语体。它通常是对党纪严肃性的概括，使用一种不带有感情色彩的、不加夸张和比喻手法的大众词汇，如“忠于党”、“忠诚人民”，同时也包含曾经的岁月里那些丰富的时代和政治意涵，如“两个务必”、“两手抓，两手都要硬”，语言使用要朴实无华，明确精准、含义统一，不能

使用口语、俗语和双关语，便于党员理解和遵循，便于执纪者运用和操作。

在党的纪律建设中，强化语言意识，自觉地把语义分析方法运用于党的纪律的制定、实施和党的纪律学的研究，有助于增强党纪党规的逻辑性和严谨性，有助于维护党的纪律的统一性和严肃性，有助于对概念生成概念系统及语言表征的互动机制产生更深层次的理解和把握。在治党实践中，“党规党纪”“党的纪律”“党的规矩”“党内法规”是具有同等意义的概念，是指广义的“党的纪律”或狭义的“党的规矩”，即党言党语。语言作为一种符号，是具有生命的东西，在不断地与时俱进。党言党语要用现代语言把规范的根基、源出等揭示、呈现和展示出来，营造出一种规规矩矩、求真务实的氛围。《准则》提出的虽然是“原则要求和规范，但展现的是共产党人高尚道德追求，体现古今中外道德规范从高不从低的共性要求”，在修辞上是有生机、有活力、接地气的实用性语言，代表着党的声音和风向。其目的在于使人清清楚楚、明白无误地懂得党言党语表达的可领会性、陈述的形象直观性、言中有规、语中有纪的正当性及其行为的真实信念。

二、党言党语的专业性与大众性

1904年梁启超先生发表的《论中国成文法编制之沿革得失》一文是现代以来较早对现代立法语言的语体特征进行研究的专论，其提出“法律之文辞有三要件：一曰明，二曰确，三曰弹力性，明、确就法文之用语言之，弹力性就法文所含意义言之”。纪法分开以来，为了把丰富多彩的党纪党规表达既“明”又“确”，必须创设纪律术语，即我们所说的“党言党语”，是立规矩、挺纪律的构成要素之一。通过“感知”获得规范文本的“知识”，在“相似性”基础上对知识进行“范畴化”处理，形成活化的“概念意义”，经过对指称意义的限定产生“概念”而得以有效呈现，“语言的功能首先是被用于完成言语行为，言语行为既体现了表明语言和经验世界的关系的意义，又体现了认识的活动”。文本由词句构成，理论由概念构成。立纪语言中必须有足够的专门概念和范畴，纪律思维和纪律理念的核心部分内容大都是以这些术语和概念的形式存在的，立纪过程中就只有客观实际地将它们表述出来。它是纪检监察人员之间的一种身份语言，是专业人士之间共同的一种语言使用习惯，某些专业性语言是纪检监察职业团体在语词上因行业的性质而创制的，具有逻辑推演性，无法用大众语言来替代，它是实现秩序、纪律和稳定性的工具，代表着纪检监察人员职业的相对独立性。同一语词能在不同语境以及同一语境的不同方面指涉不同意义。民众之间不仅有对于

党言党语的接受，而且有对于党言党语的分析、选择、运用、重组、整合、建构和虚拟，专业术语的存在须使用严格的专业语言来分解和标注，以一定的标准进行解释和明确。如《巡视条例》第十五条规定的管党治党“宽松软”问题。

单一的纪律术语不能描述一个社会现象，一个命题才能表达一个社会现象，一段有联系的论述才能把集合组织起来的事实表达清楚，反映这个复杂事实的表征必然涉及许多已知概念之间的关系，所以在立纪中专业术语和大众语言要相容相通。作为人们在日常生活当中进行交流时经常使用的话语系统，大众语言的词义相当丰富，其词汇往往包含有共同的记忆和共同的历史，以及对于共同生活形式的重要性的意识，但有的缺乏观念上提炼和理论上活力的话语就会退出纪律体系，对过时的、晦涩的、对应的社会现象已经消失的概念应当抛弃，如“双规”等。在纪检监察实践活动中使用的任何语言都兼具专业语言和大众语言的双重品性，专业术语可以称之为中心话语，是文本的核心，决定文本的主旨意蕴，需要大众语言进行解释，但在一个具体文本中，大众语言和专业语言等多重话语的存在与混响是一种常态，它们二者所指和能指之间蕴含着较大的张力，在其中所占的比例不同罢了。

(一) 大众化语言是党言党语的基础

党言党语的形成遵循着一定的模式，不是杂乱无章的。一是由大众语言转化而来，赋以大众语言特定的内涵。如礼品，新形势下“礼品”的内涵越来越丰富，近年来把逢年过节和特殊场合的“有价证券”、“购物卡”、“红包”、“消费卡”、“商业保险”等。二是由领导、专家和纪律工作者创设，如“老虎”、“苍蝇”等。三是通过移植的方式引进。主要有两种途径：一种是从法律中移植，由于党的纪律体现了国家的法治精神，诸多纪律条文、概念、名词和术语都是从国家法律条文中直接移植，如纪律的创设、违纪的构成要素等，另一种是从国外引进。在中国，外来语是纪律术语的重要来源之一。由于反腐倡廉是世界各国的共同任务，体现文明成果和成功经验的术语可以大量共同存在。

纪律术语是建立在大众现实生活用语的基础上。这首先是因为纪律条文虽然是党和国家制定和认可的，面向普通党员就应尽量保持大众语言的风格以便为普通党员所理解和遵循。绝大多数党员干部对纪律语言的知晓和信赖程度较高，而主动关注纪律文本的程度偏低。其次，纪律应该使用普通语言，发现“话题本身”的核心概念、范畴，把握好时代精神，以更大的清晰性、精确性、常见性言语来表露其感情、爱憎。

由于纪律写出来就是让所有人都理解，为具有一般理解力的人们制定的，尤其是让最低文化水平阶层的人理解，它不是一种逻辑学的艺术，而是要有利于以简单平易的推理强化新知识的学习和吸收热情。再次，作为一种成熟语体纪律语言要发挥其社会功能，社会认知度是一项非常重要的指标。有调查结果表明，无论在纪检监察领域还是其他领域，基于工作、交流和实践的反映与提炼专业语言很不够。大众语言始终是党员领导干部和人民群众交流的最基础平台，在同社会日常生活语言的关系上，纪检监察的专业术语和大众语言必须视界融合，筛选日常生活中既为人们普遍接受、又在一定程度上反映现实和党员群众心理的语言，提升这些语言的内涵。

(二) 党言党语建设具有现实合理性

一个行业的专业化程度高低，是衡量该行业发展水平的一个重要标准，而该行业人员的职业化程度，则是评价其专业化管理水平和成熟程度的一个明显尺度。遗憾的是纪检监察工作专业化问题至今没有引起人们的重视，甚至许多人对纪检监察工作还存有偏见，似乎没有业务性和专业性，也不需要特殊的专业要求和岗位培训，这是十分错误的。其原因固然是多方面的，但与没有用党言党语系统地概括和提炼专业语言直接相关。社会任何变化都会在语言中反映出来，党言党语代表一类享有共同特性的人物、事件或观念的符号，是用语词句子来定义其本质属性。只有具有专业性的语言，才能形成丰富的思想内涵，进行国家意识形态的建构，并才会得到社会的高度认同和认可。

首先，从纪检监察工作的构成来看，包括监督对象、监督者、监督机关等，监督对象涉及各个机关单位、各个行业部门、各个管理领域，监督者从事的诸如信访举报、案件检查、案件审理、廉洁自律等，每个方面都有其特殊的工作内容和工作方法，有多方面的基本知识，有专门的表达和表述（即党言党语），这是全面从严治党的先导性、基础性、战略性举措，认真总结有利于纪检监察事业的健康深入发展。其次，党言党语有自身的内在结构，需要用专门的、特定的词汇准确地表述党言党语的本意，就难于保证纪律处分的统一和合理。如果无法用日常语言来替代、或者有时纪律规范即便采用日常化的语言，但人们对以“文字表述”的概念、术语及范畴的“精神实质”并不一定理解到位。这需要对党言党语创造性转化和创新性发展，如习近平总书记把“政治规矩”从传统的大众文化心理的规矩意识中分离出来，成为独立的一个种类。再次，专业术语必不可少，乃是指在一些情况下，离开了这些选定与大众用语的用法

有很大区别的术语，被大众语言替代后会出现行文意义模糊、缺乏确定性的情况，也给纪检监察工作者的对话和交流带来困难。这需要深入把握新时期党员干部队伍的状况和特点，以解决问题为导向，突出主观世界改造，才能切实提高党言党语的针对性实效性。最后，党言党语因行文中理论内涵、表现方式、实现方式、价值效果不同，而呈现出不同的样式。虽然党言党语对总体方位、目标定位、阶段任务等重大问题有定性要求，但对各个不同层级干部来说，目标、任务和重点缺乏针对性的具体要求。需要不断创新方式方法，把普遍性要求和特殊性要求结合起来。

此外，党言党语有其发展路径，有学者认为，大体有“淘汰”、“更容”、“内展”、“修缮”、“纳新”等5种情况，笔者认为，范畴越发展越会通俗化，但通俗化需以不损及党言党语表述的准确性为前提。决不能单纯为大众而影响党言党语的准确性，语言的表述应尽可能使用简单易懂的大众用语，要言不烦。如新修订的《准则》由原来的3600多字，精简为只有300余字。

三、党言党语的准确性与模糊性

（一）党言党语的准确性

准确是党言党语的灵魂，是纪检监察本质的内在要求。语言“准确”是指规范的制定者所选择词语意义与其试图传递的特定思想高度吻合，能对受众造成最为特殊的影响，实现对个体行为甚至群体行为的预期引导。要严格选择词义相近和差别细微的语词，有时一字、一词之差，如《问责条例》中“辞职”、“免职”、“降职”等都可能影响到纪律的正确实施，必须把意思分明地显现在语言文字上，力求内容本身的明确；力求表出方式的明确。要达到党言党语准确性之目标，必须坚持以下原则：

1. 明确科学。在新时期，人们的交流表达经历了分别以文字、图文和宽频为主的时期，现在进入并存时代，词义越来越丰富，要仔细辨别词语的含义、性质、适用范围。一方面，为了实现语言的准确和理解上的统一，无论宣传、研究、论坛、博客都要广泛使用专业术语。在语体上，纪律使用的词汇、专业术语都内涵了党和政府关于从严治党的思想和规范，地位独特，构成了党言党语区别于其它语体的重要特征之一。在纪检监察工作中，凡属对纪律事实、纪律行为的叙述说明和对具有纪律意义内容的认定，必须使用含义确切的词语，都要清楚科学，结构要完整，不能遗漏缺项。另一方面，文风要朴实，不能轻浮华丽，注意同义词语或近义词语的选择与规范。在图文和宽频时代，在应用弹幕、语音、图像等载体时，不能望文生义，不能虚假猜测，要

用纪言纪语描述违纪行为，如违纪事实要按照“六项纪律”排序分类表述，审理报告、处分决定一定要严加甄别，合理使用。

2. 逻辑严谨。党言党语要遵循语言的一般语法规则，要逻辑严谨、材料详实，名实相符、搭配合理，不能颠倒混乱，不能片面臆断。例如，开除党籍适用于严重违反党的纪律，造成很坏影响，严重损害党和国家的利益，给党的形象和工作带来重大损失，或者犯了错误不改正，抵制党组织的教育，背离党的路线、方针、政策，完全丧失共产党员条件或严重触犯刑律的党员。“很坏”、“损害”、“损失”等语言表达必须实证化。同时体现全面从严治党新方略“四种形态”中的“常态”、“少数”、“极少数”、“极极少数”等明显不是数理逻辑关系的规定，需要以纪律解释等进一步明确其界限。

3. 统一规范。构成一个纪律的要素有纪律原则、纪律概念和纪律规范。每一个纪律规范，党言党语在描述行为模式和违纪后果时应当使用同一术语，不能模棱两可，避免使用词汇的混乱。党言党语的文体要求相同情况、相同场景用相同的词汇描写或者表述，提高语言表达的效率，表达同一意思或者描述同一现象时应用同一个词来表达，增强语言表达的规范性，这既会有效提高语言表达的概括能力与准确程度，又会使人们和从事纪检监察的人熟悉和掌握。如《处分条例》中“立案报告”、“案件调查报告”、“案件审理报告”和“处分决定”就在言辞上差异很大，如果立纪、执纪时所用词语表义不统一或不规范，必然会给纪律实施的行动及效果带来不确定性，影响纪律的权威性与公正性。

4. 简明精准。纪律作为制度不在多，在于务实管用，简洁的语言表达尤为重要。抓住最根本的东西用最精炼的语言“把中央要求、群众期盼、实际需要、新鲜经验结合起来”准确表达，化繁为简，简明扼要，一目了然，易懂易记，如新《准则》共8条、每条都只有14个字。党言党语要以多种指代形式体现丰富内涵，但为求得党言党语准确的效果，应尽可能减少歧义与避免时过境迁。据统计，2012至2014年中央共废止党内法规和规范性文件322件，宣布失效369件，出台或修订党内法规55部以上，做到制度的“瘦身”和“精准”，通过制度优化实现对问题治理的“全覆盖”。

(二) 党言党语的模糊性

党言党语的模糊性是语言自身的本质特征在纪律上的表现。党言党语的模糊性的语用功能表现为语言的动态性和灵活性，有意识地正确使用模糊语言，最终目的是达

到表意准确的手段，以便于纪律规则的普遍性实施。例如，纪律规定中的“必要时”、“具体情况”这些模糊词语为纪检监察工作留有较大弹性和张力，在不确定中相对公平、正义地接近确定。

1. 党言党语存在模糊性的原因

一方面，从语言学角度来看，模糊性是语言的基本属性。首先，话语作为一种普遍的实践性言语，具有意义上的选择空间，有多种说明的可能，存在大量交叉和重叠。词义模糊的结果之一便是，有预测性语言的存在，如《监督条例》中发现“苗头性、倾向性问题”。从准确性的要求来看，党言党语必须努力找到最能表达其本意的词，只能用一个词来表达现实社会生活中的某种现象。其次，从词汇变动和语境角度看，作为表达生活事实的一种逻辑形式，语言要描述无限的客观事实是有限的，纪律表达形式的语词受语境的影响颇大。另外，语言将党的意志转化为纪律规范的过程中要受到各种社会文化因素的制约，具有主观性的一面，普遍性、概括性和抽象性的规定是人们认识和利用规律的一种主观创造，不可避免地具有模糊性。另一方面，从纪律调整的类型化的方式来看，任何实际问题都涉及大量现代信息的“再结构”，而且这些现代信息的“再结构”大部分不能基于符号逻辑推理获得。这一定程度上就是建立在语言的模糊性基础上的。“如果深入研究人类的认识过程，我们将会发现人类运用模糊性概念是一个巨大的财富而不是包袱。”我们决不能把党言党语的模糊性等同于随意性。虽然要找到准确反映党言党语意图的语言，精确描述一个类型是非常繁杂的，但要努力不断地接近客观事实。

2. 模糊性党言党语的类型

模糊性党言党语可分为绝对模糊和相对模糊。纪律中有些词语的含义界限不清，缺少针对性和可操作性，属于绝对模糊。如《处分条例》中的党纪处分5档的自由裁量权。还有一类是相对模糊，如《准则》当中提倡的“四个必须”的判断标准。模糊性党言党语也可进一步分为显性模糊和隐性模糊。所谓显性模糊，主要指因为制定主体和执行主体对纪律现象的认识有一定的局限性，如在实际生活中还未认识到其危害，有待于进一步把握的东西；所谓隐性模糊，主要指因为制定主体和执行主体的认识不同，产生对规范中语言的理解差异，如一些纪律执行中缺乏主体之间的一致性、协调性和整合性的情况。模糊性党言党语还可分为词语模糊（如《处分条例》中的“与他人发生不正当关系”等）和规则模糊（如全面从严治党的“两条线”：“高线”和

“底线”等)。从语义学的角度看,词语模糊必然导致规则模糊,未来可以通过进一步对一些概念框架结构模型的严谨性和条文的言语逻辑性进行打磨完善。但从语用学的角度看,词语模糊并不必然导致规则模糊。从党言党语模糊的成因看,既有被动模糊,或称消极模糊,源于语言的属性。消除方法主要是营造语言氛围,因为语境在一定程度上可以消除模糊,同时从更多的维度测量模型的变量,把指标予以清晰化;也有主动模糊,或称积极模糊,源于立纪的需求。消除方式有两种:一是增加自由裁量度,通过纪律集注等方法把模糊性进一步明确和具体,如《中国共产党章程集注》;二是增加弹性词语,防止随意性、多义性和歧义性,如从2014年开始每年都发表反腐倡廉新词和含义解读的文章。

总之,一定时期的“党言党语”反映一定的时代变化,需要以语言为标志的“一般理论”来引导全面从严治党这样一个时代主题,源源不断地为“党言党语”注入新的形式和内涵,提炼出更科学、更合理的“党言党语”,进一步使党员干部该讲什么,不该讲什么,都有严格的自律,切实言党、护党,使“党言党语”不会成为流行一时的口号,而成为一种话语权,让人们讲在嘴上、烙在心上、落在行上。

(作者杨永康系西安文理学院政治学院教授、博士,西安廉政研究中心党风廉政建设和反腐败工作研究专家;魏娟辉系西安文理学院政治学院讲师)

新形势下基层廉政文化建设现状及其思考 ——以陕西西安高陵区为例

贺文华

一、关于高陵廉政文化建设状况的调研缘由与实施

注重思想建设是中国共产党的优良传统,因此,党中央对于廉政文化建设一直非常重视。自党的十六大以来,全国地方各级党委、政府与纪委相互协调配合,按照党中央关于加强廉政文化建设的要求,开始展开积极的理论研究与实践探索,并取得了一些有益经验。

“加强廉政文化建设,形成拒腐防变教育长效机制”,这是党的十七大报告强调指出的重要内容,也是建国后我们党第一次在党代会的报告中出现“廉政文化”的表述,把“廉政文化”写入十七大报告,说明廉政文化在反腐倡廉中的重要作用得到

了中央高度肯定，更表明廉政文化建设是新形势下党风廉政宣传教育工作的重要工作内容，这是当前及今后一个时期廉政文化建设的思想指针和实践方向。

党的十八大报告提出的“加强反腐倡廉教育和廉政文化建设”，迄今为止，习近平总书记关于党风廉政建设和反腐败工作的一系列重要论述，特别强调，“深入推进党风廉政建设和反腐败斗争，要大力加强反腐倡廉教育和廉政文化建设，……，不断提高党的领导水平和执政水平、提高拒腐防变和抵御风险能力，确保党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心”。尤其在2016年年初召开的中纪委十八届六次全会上发表重要讲话，他强调，要保持坚强政治定力，推动全面从严治党向基层延伸、依规治党，着力解决群众身边的不正之风和腐败问题，坚决遏制腐败蔓延势头，不断取得党风廉政建设和反腐败斗争新成效。这进一步明确了反腐倡廉教育和廉政文化建设在建设廉洁政治中的地位和作用，为反对腐败、建设廉洁政治指明了方向。同时也说明在新的历史时期，反腐倡廉建设迫切需要加强廉政文化建设。当前，要以党的十八大精神为指导，“正确评估形势，贴近实际，注重实效，作出廉政文化建设的战略部署，提出可操作性强的实施方案，进一步加强廉政文化建设”，为反腐倡廉建设提供强有力的思想理论文化支撑。

全球各国的反腐败经验表明：“凡是腐败案件较少的国家和地区都是廉政文化建设搞得比较好的国家和地区。我国反腐败斗争之所以艰难，关键在于缺少一种反腐倡廉的文化氛围。在新世纪、新阶段，廉政文化建设有着非同寻常的重要性”。作为党坚强堡垒的基层单位，是我国党风廉政建设的的重要组成部分，是提升党在人民群众中形象的重要基石，而目前国内关于基层单位廉政文化建设的实效性研究还不是很多。高陵作为国际化大都市新成立的一个区，成为大都市的一部分和西安一起发展，高陵实现了一次华丽的转身。这次转身意味着各方面工作都要提升一个档次，迈上一个新台阶，廉政文化建设也是提升工作的重要一环。为了能够真实反映十八大以来，高陵各单位对党和政府反腐倡廉工作的看法，为了充分发挥廉政文化的教育、示范、熏陶和引导作用，为了高陵早日实现创建“廉政文化建设示范区”的近期奋斗目标，全面了解本地区对自身廉政文化建设工作开展以来的熟悉、了解、希望、建议等情况，笔者组织了本次调查，此次调查的主要目的是：从高陵区的基层纪检监察单位反腐倡廉的实地调研为基础，发现高陵当前在廉政文化建设工作中取得的成绩以及存在的问题与原因分析，从而有针对性的为高陵下一步廉政文化建设的创新开展提供点滴参考之用。

本次调查问卷设计是立足于高陵的实际情况，分为两大部分，第一部分为个人基本信息，1-8题，第二部分为高陵廉政文化建设现状及其建议，9-30题。调查以高陵辖区的机关单位工作人员为对象，采取整群随机抽样的方法选取调查对象。具体做法是：先以全部机关单位工作人员为抽样框，每个单位都被抽取，再从每个单位中随机抽取，共抽取400名工作人员构成调查样本。本次调查采用问卷法收集资料。合计发放调查问卷400余份，回收问卷390份，回收率97.5%；其中有效问卷389份，问卷有效率97.25%。所有400多份调查问卷完全回收后，课题组成员进行检查核实，然后通过输入计算机进行整合以及统计分析。

二、高陵廉政文化建设状况调查结果与分析

（一）机关干部队伍自然状况分析

1. 性别结构比例失衡

在这次所调查的高陵现职干部中，男性干部225人，占总人数的58.9%；女性干部157人，占总人数的41.1%，男女比例为1.43:1。不同年龄结构段都不同程度呈现出男女比例结构不平衡的现象，整体上呈现出橄榄球形状，两头最为明显。30岁以下年龄段尤其突出，男女人数占比分别为60.8%、39.2%，男女比例为1.55:1；51岁以上，男女人数占比分别为83.3%、16.7%，男女比例为5:1；人数占比最高的31-50岁年龄段，男女人数占比分别为56.4%、43.6%，男女比例为1.294:1，相比较而言，是三个年龄区间性别比例相对失衡较低的区间。

2. 年龄结构比较合理

从调查数据可以看出，高陵现职干部中，年富力强且又有一定工作经验的青壮年干部占到了总人数的61.26%，作为新鲜血液的30岁以下年轻人占比为34.03%，年事渐高的51岁以上的干部占比为4.71%。从干部队伍的老中青相结合梯次配备来讲，是比较合理的，客观上能够促进各年龄段的干部政治上有奔头、工作上有劲头，能够发挥各年龄段干部的作用，有利于党风廉政建设各项工作的有序发展。

3. 学历层次整体较高

在调查中发现，所统计的干部当中，研究生学历占0.05%；本科学历占51.9%；专科学历占40.98%；高中及以下占7.07%。在学历结构上，本、专科学历占据主导地位，达不到专科学历的人极少，这说明干部整体上层次较高。从三个不同年龄区间学历结构来看，30岁以下的年轻干部与31-50岁年龄区间的中间骨干力量，都属于学历层次较高的人员，这是当前有利于廉政文化建设的比较优势因素。

综合分析高陵基层干部队伍的自然状况：在这支队伍中，男女比例明显不均衡，女性干部明显过少，年龄结构比较合理。同时，整体上这些人学历层次比较高，对廉政文化建设工作来讲是非常有利的。

（二）高陵廉政文化建设现状分析

1. 廉政文化建设组织领导健全、工作制度缺乏

样本数据显示，从高陵区委、区政府等五大班子到基层街镇，98.8%的单位都设有专门的廉政文化建设的组织领导，但是具体落实到工作制度上却并不多，有79%的人所在单位都没有廉政文化建设的工作制度，16%的人不清楚自己的单位有没有相关制度。根据调查了解，既有组织领导又有制度的，是五大班子与其下属直接管辖的机关单位，而人员众多的基层街镇等部门由于上级部门的要求，组织领导有，工作制度就没有，主要是上级怎么要求就怎么做，缺乏常规性的制度安排。

2. 廉洁修身、反腐倡廉的廉洁文化氛围较浓

调查数据表明，对于“身边关于廉洁修身反腐倡廉的社会文化是否浓厚”这个问题的回答，年龄的大小与感受氛围的结果呈正相关关系。从所调查的三个年龄区间来看，30岁及以下、31-50岁、51岁及以上，认为氛围浓厚的占比分别是42.4%、79.9%、88.9%。对于“家庭成员是否会督促您在工作中保持廉政性”的回答，同样按照年龄，认为“经常督促”的占比分别是50.4%、85.0%、88.7%。由此不难发现，年龄越大，对廉洁社会的文化氛围感受越强烈，来自家庭的忠告监督经常且频繁，相反，年龄越小，感受越淡漠，来自家庭的忠告监督就比较少，有很少的家人居然不知道！从进一步的了解得知，大家普遍有一种认识，那就是，反腐倡廉只是针对领导干部的，普通党员与老百姓手中没有权力，与腐败无缘，所以就无需关心廉政方面的情况，更不要说倾向于精神层面的廉政文化建设了。

3. 廉政文化活动内容丰富、身临其境印象深刻

调查数据显示，几乎所有干部（党员与非党员）都参加过由单位组织或者高陵纪委举办的廉政文化活动，在所参加的活动中，参观高陵警示教育基地的人数与频度最多，其他廉政文化活动依次为：观看反腐警示教育专题片或电影（占比90.1%）、逢年过节接收廉政短信（占比64.1%）、收看电视廉政公益广告（占比45.6%）、参加反腐倡廉讲座（占比34.5%）、学习廉政课程（占比32.2%）、参加廉政谈话（占比13.2%）、参加廉政书画展（占比10.6%）、参加廉政歌曲大赛（占比3.1%）、其他

（占比 1.8%）。在这些内容丰富的廉政文化活动中，被调查者印象深刻的三种活动依次为参观警示教育基地、观看反腐警示教育专题片或电影、收看电视廉政公益广告，尤其对参观廉政教育基地表示很有意义。这说明这种身临其境的廉政教育宣传方式还是很受欢迎，教育效果也很好。

4. 高陵廉政文化建设成绩斐然、成效显著

调查数据表明，调查者中有超过半数的人都听说过高陵纪委创建的廉政文化教育“一基地七展厅”。在获取高陵廉政建设和廉政文化活动相关信息的渠道上，接受调查的人员表示，采用最多的渠道为政府宣传（占比 45.6%），其他依次为报刊杂志（占比 23.8%）、朋友同事介绍（占比 12.3%）、工作原因（占比 10.9%）、电视广播（占比 5.6%）、其他（占比 1.8%）。由此不难看出，高陵在廉政文化建设的教育与宣传方面做了大量的工作，同时也说明，廉政文化建设中政府的主导作用是非常关键的因素。

5. 对历史上陕西籍的清官廉史了解较少

从调查结果来看，三个年龄段的人群对像班超、寇准、张载、吕柟、冯从吾等这些官德高洁、耿直不阿的陕西清官廉吏知晓度都不是很高。按照调查对象年龄从小到大，他们的知晓度分别为 14.4%、42.3%、49.8%，也反映出历史知识比较贫乏，或者是对历史不是很关注。在实地调研了解过程中发现，出现这样的结果是因为历史离自身太远，作为知识是应该学习了解，但是平时工作忙没有时间。另外，还有人认为廉政文化建设应该重在当下。由于这两个原因，导致大部分人对历史上的清官故事知之甚少。但这只是代表整体状况，实际上在纪委、图书馆、县志编纂办公室等部门的工作人员，他们不仅知道而且还比较详细。

（三）对高陵廉政文化建设的建议

1. 进一步提高思想认识水平，把廉政文化建设作为构建惩防体系的重要抓手

基层廉政文化建设是反腐倡廉建设的基础部份，也是基层党建工作的重要方面。“加强基层廉政文化建设，是社会主义先进文化的重要内容，是构建惩治和预防腐败体系的重要组成部份，对于深入开展反腐败斗争、推进党的执政能力建设、保持党的先进性具有十分重要的意义”。调查数据显示，对于当前滋生腐败现象的主要客观原因，按照调查对象主观认知的重要性由高到低分别为：思想政治教育薄弱 48.3%、制度不健全 35.4%、透明度不足 33.7%、舆论监督弱化 30.5%、惩处力度不够 27.1%。对于有没有必要定期专设廉洁教育内容一项，90%以上的被调查对象都认为很有必要。

这说明大家都有一个共识，要想实现反腐倡廉的最终目标“不想腐”，廉政文化最重要，因此，廉政文化建设就更应成为当前反腐倡廉的关键之举而置于重要地位。

2. 结合自身实际，合理构建廉政文化建设的内容

以习近平为核心的党中央一直高度重视廉政文化建设在反腐倡廉中的重要作用，把权力关进笼子里，关键是要形成不敢腐、不能腐、不易腐的廉洁社会环境和氛围，而这种环境建设与氛围的打造，则离不开廉政文化建设。一方面，要“把我国优秀的传统文化精髓和我们党的宗旨观念与反腐倡廉建设高度的融合和统一起来”，传统文化的精髓是要求做人要做到“仁、义、礼、智、信”。从古至今，虽然物质生活方式借助科学技术变迁巨大，但是做人的标准、行为的规范并没有改变。因此，我们要把这种传统文化中蕴含的廉政思想与当前我们的廉政文化建设紧密地结合起来，进一步丰富廉政文化的内涵。另一方面，要把优秀传统文化和社会主义先进文化紧密结合起来。随着网络技术日新月异的飞速发展，各种不同文化思潮通过网络的即时传播，已然十分活跃。面对异彩纷呈的文化格局，在当前进行廉政文化建设时，应注重意识形态的力量与作用，坚守马克思主义阵地，在此基础之上兼收并蓄、推陈出新，既要能够继承我国优秀传统文化的精髓，还要以马克思主义为指导，吸收现代文化的精华，从而能不断创新并丰富廉政文化的内容。

3. 关切廉政文化建设，丰富廉政文化载体与活动

在被调查者中，认为所在单位在廉政文化建设方面存在的突出问题是：对廉政文化建设的重要性认识不足，其次为廉政文化载体单一。除此以外，还有人认为还存在对廉政文化的概念模糊不清、廉政文化建设缺乏制度保障及监督制约机制等问题。认为开展高陵廉政文化“六进”工作的渠道富有成效的高低依次为：有针对性地设置活动内容 62.8%，与文化建设活动紧密结合起来 33.8%，明确责任单位 24.4%，加强检查指导 15.0%。针对高陵纪委推行的廉政文化建设工作，三个年龄段的人群都认为最为重要的应该是在“开展更多形式的廉政文化活动”方面需要进一步的加强，这也从另一个侧面说明了当前高陵廉政文化建设载体过于单一的现状，也说明了要加强高陵廉政文化建设，首先应该提高思想认识的重视程度，同时还要丰富廉政文化的多种物质载体，开展多种多样的廉政文化活动。

4. 加强廉政文化建设，创新研究与教育宣传不可少

在调查问卷中，认为高陵创建“廉政文化示范县”建设关键应抓的是道德教育，

其次是舆论宣传，其他是法纪教育与廉政文化创新，占比分别为 55.6%、43.8%、39.7%、38.6%。认为推动廉政文化创新与发展的关键，按照重要程度依次为大力倡导先进的廉政理念、加强廉政文化的理论研究、创造廉政文化艺术的精品力作、加大投入，占比分别为 74.4%、29.1%、22.2%、20.9%。如果在学校专门开设廉洁教育的相关内容，认为比较有效果的形式，依据效果的高低分别是：利用高陵广播电视、网站、新媒体等宣传舆论阵地进行教育，将廉洁教育作为廉政文化建设中独立环节进行授课，邀请纪委、司法机关人员、专家学者进行廉政教育，举办廉政书法、征文等主题活动，占比分别为 65.4%、29.9%、31.6%、19.2%。由此不难看出，调查者普遍认为，要加强高陵廉政文化建设，倡导先进的廉政文化理念很重要，这是开展廉政文化建设工作的思想指导，同时，借助合理科学富有成效的适当方式，开展关于廉政文化的教育以及大力的宣传工作必不可少。

综上所述，高陵的廉政文化建设整体来讲是卓有成效的，从领导机构、制度建设、人员配备、活动开展、基地建设、六进成绩等已经取得了一定的经验。从未来发展的角度讲，从中央的高标准严要求来讲，从其他地方廉政文化建设的不断创新来讲，从这次的调查结果分析来看，高陵廉政文化建设，在思想认识、健全制度、拓展文化活动载体、挖掘传统优秀廉政文化、运用新媒体、队伍建设等方面，都还有提升完善的空间。希望能借此调查分析报告为高陵今后的廉政文化建设提供一定的参考，为高陵早日成为全国廉政文化示范单位做出点滴贡献。

（作者贺文华系西安文理学院政治学院副教授，西安廉政研究中心专家）