

目 录

[纪法衔接]

实现“高效”目标：打造国家监察体制改革“升级版”……蒋来用（1）

从处分后又落马的贪官处理看纪法衔接问题……王会兰（8）

[纪检监察]

优良传统和工作惯例纳入规矩范畴：党的纪律建设新理念

——习近平关于党内规矩的重要思想论析……郝保权（15）

基层纪检监察组织有效履行监督责任的实践和启示…王 舵 姜 艳（26）

[实践经验]

当前我国网络反腐现状及其对策……杨 静（32）

实现“高效”目标：打造国家监察体制改革“升级版”

蒋来用

《中华人民共和国监察法》在第十三届全国人民代表大会第一次会议上获得通过。国家监察委员会成立，标志着以设立监察委员会（以下简称为“监委”）为阶段性任务的国家监察体制改革已经顺利完成。各级监察委员会的成立并不表示国家监察体制改革就彻底完成，因为改革的目标还没有完全实现。国家监察体制改革的目标是：“整合反腐败资源力量，加强党对反腐败工作的集中统一领导，构建集中统一、权威高效的中国特色的国家监察体制，实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。”检察院反贪、反渎、预防职务犯罪机构和监察机关预防腐败机构等整合为国家监察机关，反腐败资源力量已经成功整合；纪委与监委合署办公，党对反腐败工作的集中统一领导具有良好的实现机制；《监察法》明确了监察范围，赋予监委必要的权限，为实现监察全覆盖、保障监察机关权威性提供了法律支撑。在改革的所有目标中，唯一没能较好实现但也是最为困难的目标就是“高效”。什么是“高效”？如何理解“高效”的内涵？目前要实现“高效”目标存在的困难和障碍有哪些？需要采取什么手段和方式来保障这一目标的实现？目前理论上缺乏足够充分的论证，实践也来不及对这些问题进行充分探索。笔者认为，在国家监察体制第一轮改革顺利完成之后，应该将重心放在“高效”目标的实现上，推动国家监察体制改革从1.0版向2.0版改造升级，迅速释放改革成效。

一、效率 vs 效果：“高效”的不同理解与运用

从字面上来说，“高效”有不同的解释。《现代汉语字典》对“效”这个字给出了多种解释，可以搭配组合成不同的词语。与“高效”紧密相关的有三个词：一是“效果”，指的是某种做法产生的结果，一般是好的效果。二是“效率”，单位时间内完成的工作量；效率越高，完成的工作量就越多。三是“效用”，指效力和作用，有效还是无效。“效用”是中性词，对某项行为进行定性判断常常使用该词语，往往综合了“效果”和“效率”两个词的意思。工作效率高，产生的效果好，那就表示有效用。

“高效”是监察体制改革目标中的关键词，该词的多义性，导致理解上的歧义。准确理解“高效”是推进监察体制改革进一步深入的关键。不同的理解表示不同的理念和思路，也就决定了实践工作中会用不同的方法；朝不同的方向努力，也就产生了不同的结果。

目前，对国家监察体制改革“高效”目标的理解主要有两种：第一种理解是从工作过程来理解，认为“高效”指工作效率高，单位时间内完成的工作量多。纪检监察干部主要持这种理解。从纪委监委工作报告、经验总结、公开报道等材料中可以看到，几乎所有量化的工作内容主要是表明工作量，如信访举报、立案、初核、结案、处分人数，谈话函询、诫勉谈话、追责问责、培训干部、回复党风廉政意见征求函人次，追回外逃人员和资金数量，监督对象数量变化，巡视轮次、巡视部门和党组织数量、处置反映问题线索、发现问题和移交问题线索案件次，等等。这些

数据表明纪检监察干部做了大量工作和努力，付出了不少时间、精力和心血。在人员编制数量既定的情况下，完成的工作量越多，效率就可能越高。

第二种理解是从工作效果来理解，认为“高效”就是指工作结果有效。学术界一般将“高效”理解为实效；预期国家监察体制改革之后，党风廉政建设和反腐败斗争更加有效。国家监察体制改革的目的就是要建立一个新型的国家专责监督机构，从而能够实现对国家权力的有效监督。国家监察体制改革的目标群中，最为重要的应是实效性目标，未来应将实效性作为国家监察体制改革的目标和努力方向。实效性是对国家监察体制改革质量的要求，而不仅仅是量上的满足。监督体制有效性不足是推行国家监察体制改革的重要原因。之前就有学者对检察机关“自侦自诉”的有效性提出质疑，认为检察机关的监督本质上是同体监督，有效性不足。有的指出行政监察机关隶属于同级政府，接受同级政府领导并对其汇报工作，对政府进行有效监督困难。因此，增强监督体制的有效性应该是国家监察体制改革的一个重要目标和方向。

效果目标比效率目标更有实现难度。高效率多用监督执纪问责的工作数据来证明，但这些数据往往容易人为操纵。过于强调效率而忽略效果，会带来形式主义的问题，导致“数据造假”现象滋长蔓延。为了应付上级考核和检查，下级部门和单位有选择性做工作，追求“数据好看”，或者用容易获得的数据代替比较难以获得的数据，往往不考虑实际效果，不坚持实事求是的原则。偏重用效率或过程的数据来反腐败，也会造成反腐败机构与社会公众之间在效果认识上产生分歧和心理鸿沟。查处了很多腐败和不正之风问题，处分了大量党员干部，从事这项工作的机构在工作报告中自己认为成效明显；但社会公众在现实生活中仍然觉得腐败较多，子女上学、看病就医、就业升学、争取项目资金仍要求人找关系，甚至要行贿。因此，以效率而不是以效果来作为改革的导向，注重工作过程但忽略工作的结果，往往容易忽略群众的“获得感”，脱离群众真切感受。这些超然于社会公众心理和需要的做法，久而久之就会让群众对反腐败失去信心，甚至产生怀疑，最后失去信心。

效率与效果之间的关联度较高。一般而言，工作效率高，效果会更好；工作效率低，效果则较差。但实践中也会出现例外的情况，如工作效率高，但效用低或无效；效率较低的情况，效果也可能较好。因此，用效率指标来证明效果，作为判断效用的依据，则可能存在错判的风险。工作过程的一些数据往往具有“两面性”或“阴阳性”，将其作为判断工作效率的指标，可能说得过去；但如果将其作为判断效果的依据，就会陷入逻辑困境，如立案、党纪政纪处分人数等增多可能证明了工作力度加大或者工作效率提升，但也可能表明问题更多或腐败更严重。因此，单独以工作过程数据来说明工作效果，往往显得说服力单薄，证明力不强。

用腐败和不正之风治理的实际效果作为检验国家监察体制改革高效的标准，符合全面从严治党的要求，有利于巩固党的执政基础和地位。但腐败和不正之风产生原因复杂多样，要解决这个问题，国家监察体制改革仅仅是一个方面，还需要国家治理现代化水平和能力的全面提升和改善，也需要社会公众文化素质和收入水平等大环境的不断改善。纪检监察机关做了大量工作，查办了

很多腐败案件，也处分了不少党员干部；监察体制改革之后，资源力量整合，工作效率更高，更多的腐败现象和不正之风可能会被查处。但因为社会环境、反腐败制度运用条件不成熟等方面的影响，腐败可能仍然比较严重，不正之风还会有反弹的风险。这些实际效果的变化往往并不完全取决于纪检监察专责机关的努力，但以效果为衡量标准会倒逼主体责任和监督责任单位以问题为导向，工作更加务实高效，措施更加有针对性，形式主义的“花架子”和“太极”会少很多。正是因为实际效果的目标实现难度相对较大，缺乏稳定可控性，实践中一些地方和单位往往选择比较容易获得的工作过程指标来证明实际成效。但十分可喜的是，党的十八大以来，从中央到地方，越来越多的纪检监察机关开始委托第三方对党风廉政建设和反腐败状况进行问卷调查，将公众的满意度和信心度等作为衡量腐败治理效果的重要标准，更多地听取民意，关心群众对反腐倡廉建设的“获得感”，以此来弥补工作过程效率指标的不足。

从反腐败成效评价标准演进发展的过程，我们已经清楚地看到，国家监察体制改革的“高效”目标同时包括了高效率 and 效果好两层含义。既要求改革后的监察机构高效率运转，解决力量分散、效率低的问题，同时要求效用最大化，能够实现有效遏制腐败的目标，减少腐败存量，遏制腐败增量，赢得群众的支持和认可，打赢反腐败之战。各级监察委员会由人民代表大会产生，对其负责并接受其监督。笔者以十二届全国人大常委会副委员长李建国 2018 年 3 月 13 日在第十三届全国人民代表大会第一次会议上作的《关于〈中华人民共和国监察法（草案）〉的说明》来分析监察体制改革的高效性目标的含义。在这个权威文件中，“高效”使用 4 次，但都是使用在相同的语句中，即“构建集中统一、权威高效的中国特色国家监察体制”。“有效”则出现了 6 次，但出现在不同的语句中，内容虽然各不相同，但不论是何种表述，其意思都指的是有效果。例如，《说明》指出，原来检察机关因为“缺乏有效监督机制”，因此才推行国家监察体制改革；改革的一个重要办法就是将“行之有效的措施确定下来”，“将实践中行之有效的做法上升为法律规范”，“有效制约和监督权力”是监察工作的一条重要方针；赋予监察机关必要的权限，就是要“保证监察机关有效履行监察职能”。总而言之，深化国家监察体制改革，就是要“形成发现问题、纠正偏差、惩治腐败的有效机制”，实现党和国家长治久安。中国特色监察道路必须建立在有效性基石上。有效性的实现离不开各监督主体高效率的工作，但高效率绝不是国家监察体制改革追求的最后目标，而仅是过程性的目标。

二、当前实现国家监察体制改革“高效”目标的障碍

成立各级监察委员会，制定《监察法》只是国家监察体制改革迈出的第一步。要实现高效率和高效用的目标，国家监察体制改革仍然有前进不停歇、整装再出发的必要。笔者在调研中了解到，目前实践中仍有一些障碍和困难影响和制约国家监察体制改革效果的释放，需要着力予以解决。

（一）“两支队伍”融合好是迫切需要解决的现实问题

检察院部分干部转隶到监委，与纪委监委合署办公。检察院实行了员额制，检察官收入水平高于纪

委同行政级别的干部。为保证转隶顺利进行，各地对检察院转隶人员采用待遇保持不变的过渡办法。纪委与检察院收入水平的差距在改革之前就已经存在，但因为并不在一起工作，收入差距对干部心理影响并不很大。转隶之后，检察院转隶过来的干部与纪委干部在“一口锅”吃饭，在一栋楼办公，从事同样的工作，收入差距的问题就会“显影”，长期不解决就可能变成管理中的重大障碍。大部分地方检察院干部转隶之后，仍在原单位领取工资，这样做虽然暂时可能有利于缓解收入差距的矛盾，但此问题如不妥善解决，不但会影响原来从事纪检的监察干部的积极性，

“有效”和“高效”在《关于〈中华人民共和国监察法(草案)〉的说明》中的使用情况对比

序号	使用“有效”的句子	使用“高效”的句子
1	深化国家监察体制改革,成立监察委员会,并与党的纪律检查机关合署办公,代表党和国家行使监督权和监察权,履行纪检、监察两项职责,加强对所有行使公权力的公职人员的监督,从而在我们党和国家形成巡视、派驻、监察三个全覆盖的统一的权力监督格局,形成发现问题、纠正偏差、惩治腐败的有效机制,为实现党和国家长治久安走出了一条中国特色监察道路	改革的目的是,整合反腐败资源力量,加强党对反腐败工作的集中统一领导,构建集中统一、权威高效的中国特色国家监察体制,实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖
2	关于监察工作的方针。草案规定:深化改革、健全法治,有效制约和监督权力……	制定监察法是坚持和加强党对反腐败工作的领导,构建集中统一、权威高效的监察体系的必然要求
3	检察机关对职务犯罪案件既行使侦查权,又行使批捕、起诉等权力,缺乏有效监督机制	构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系,把制度优势转化为治理效能
4	为保证监察机关有效履行监察职能,草案赋予监察机关必要的权限	构建集中统一、权威高效的中国特色国家监察体制
5	将行政监察法已有规定和实践中正在使用、行之有效的措施确定下来……	
6	草案与党的纪律检查机关监督执纪工作规则相衔接,将实践中行之有效的做法上升为法律规范	

也会增加检察院工作协调和管理的难度。为了让“物理融合”产生“化学反应”，各地新成立的监委想了不少办法，采取了不少措施。如将转隶人员打散分入纪委各个科室、加强培训学习、组织联合活动等。目前地方监委组织的活动和采取的措施对加快两支队伍相互“认脸”很有帮助，但两支队伍最难融合的是长期形成的思维方式、知识结构、行为方式、工作习惯，从“人相识”到“心相通”，还需要继续努力做工作。

（二）纪检监察系统内部“用力不均”影响整体效果

纪检监察系统是一支力量庞大的队伍，人员编制数量占公务员编制数量较多，但存在比较突出的“用力不均”问题。首先，压力传导层层递减，中央纪委监督执纪力度大，权威最高，但往基层走，监督执纪力度和权威性就下降。尤其在县乡纪委，由于监督执纪手段有限，面临“熟人社会”的困扰，监督有效性不足现象更为明显。另外一个短板就是派驻机构。从中央到县四级纪委监委都设有纪检监察组，人员编制上，派驻机构与纪委监委机关大体相当，有的地方派驻机构编制总数甚至多于纪检监察机关，但派驻机构的权威性和有效性并不够，其权威还得依赖派出的纪委。派驻纪检组的人员编制总量远远多于巡视办和巡视组，但派驻监督并没有产生巡视监督“利剑”般的威慑力。将纪检监察系统所有力量的积极性都充分调动起来，这是未来改革的一个重点，但也是一道不好做的难题。

（三）降低反腐败成本尚未引起足够重视

反腐败成本问题是国家监察体制改革必须考虑的重大问题。因为从世界反腐败斗争历史的规律来看，高成本的反腐败模式必然难以为继。因为投入成本太高，国家政府和社会都承受不了。即反腐败决心和力度大，反腐败一个时期比较有效，但经过一段时间之后，腐败又会卷土重来，甚至愈演愈烈。明朝朱元璋用严刑峻法惩治腐败，虽然暂时取得了明显的反腐败效果，但因为成本过高，缺乏可持续的机制保障，在他去世之后不久，“腐败病”很快复发，成为明王朝灭亡的重要原因。最高决策层的意志决心是反腐败取得根本性胜利的重要因素。中央强调反腐败、反“四风”、全面从严治党永远在路上，这个判断符合反腐败的规律。但决心和力度还得配以低成本的反腐败手段和措施，才能持续取得成效。目前反腐败在人员编制、行政经费、干部精力时间等方面的投入较大，迫切需要从科学角度进一步调试国家监察体制改革的内容机制，安装降低反腐败成本的“插件”，提高廉政建设的效率。

（四）动力机制缺乏或不足影响国家监察体制改革效果

国家监察体制是由特定机构和人组成并由其来实施运作的一套程序、机制和制度。改革的目标就是要释放机构和个人的创造性、主动性和积极性，取得更好的反腐败效果。无论是实体性的法人机构还是作为自然人的工作人员，要履行职责有效发挥作用，都需要适当的压力和动力。无论是主体责任还是监督责任，动力和压力主要来自三个方面：一是责任主体自身有较高的觉悟，对党的事业负责。二是来自基层，群众积极参与，社会舆论形成的强大压力。三是来自上级领导机关。目前对领导干部强调理想信念和道德自律，通过问责、约谈等制度落实层层传导主体责任和监督责任压力，这些措施已经取得了比较明显的成效，但也存在问题和不足。道德自律需要一定条件支持才能发挥作用，并且很有局限性。也正因为此，各类廉政教育、警示教育长年不断开展，投入大量人力物力和精力，但“两面人”现象较多，台上一套台下一套，知行分离，有的干部一边受教育或教育别人但一边搞腐败。自上而下层层压力传导，利用组织优势可能很快见效，但受社会环境的影响压力传导效力递减，越往基层越弱。压力传导效用还会递减，时间越久，随着上面工作重心转移，绷紧的神经就可能松弛。因此，实践中常常出现反腐败周期性“踩油门”现象，紧一阵之后松一阵，过几年又紧一阵。国家监察体制改革应该探索形成比较稳定的动力和压力形成和传送机制，保持反腐败力度和效度的均衡性和持久性。

（五）评估机制缺乏让国家监察体制改革效果缺少直观展现的工具

政策实施效果需要科学合理的评估。目前对于政府及其部门某项政策绩效的评估已并不少见，但对于监督政策实施进行评估往往是“禁区”或“雷区”，很少有机构愿意涉足。其主要原因是政治敏感性强，透明度较差，评价风险较大。纪检监察系统长期以来已经在社会公众中形成了神秘性的刻板印象。虽然党的十八大以来实施“开门反腐”，中央纪委监察部主动带头网上公开部门和机构职责等信息，但相对于政府部门而言，公开程度还不够。由于第三方不敢或不愿对纪检监察工作绩效进行评估，一些地方纪委监委探索建立了评估指标体系并进行了自我评估。这些地方的评估实际上是纪委和监委内部自上而下组织和实施的考核检查，缺乏第三方参与，评估过程和结

果严格保密，完全“闭门”进行，社会公众不能参与。指标体系主要是工作过程的指标，缺乏群众满意度、认可度等方面的评估，评估报告也没有向社会公开，因此对提升监察体制改革有效性的作用比较有限。评估由谁实施，评估方式方法和内容如何确定，评估结果如何公开和使用，这是国家监察体制改革未来需要研究和解决的问题。

三、实现国家监察体制改革“高效”目标的对策建议

（一）建立监察官职业体系调动纪检监察“两支队伍”的积极性

原来纪检监察机关没有统一的从业资格，而检察官必须通过国家司法考试，职业门槛要求更高。但有的地方检察院转隶干部也包括部分事业编制或工勤人员，这些人员并未取得国家法律执业资格。融合“两支队伍”有多种方式，其中一个重要内容和方向就是推行监察职业化、工作标准规范化，防止纪检人员和转隶人员分“你”“我”，面对共同的困难只有“我们”，在动态改革调整中加速“两支队伍”融合进程。《监察法》已经通过，各级监察委员会已经成立。可以考虑制定《中华人民共和国监察官法》，建构监察官职业体系，用监察职业化和标准化来解决工资差距、人员融合、业务衔接等内部管理难题。目前转隶的检察官比纪委干部工资高；工资福利都是干部高度关注的利益问题，各地已经做出了“待遇不变”的政治承诺。要降低转隶检察官工资待遇基本不可行，只能采用“做加法”的办法增加原来纪检监察干部的工资待遇来解决收入差距问题。但要将原来纪检监察人员的收入整体拉高到员额制检察官工资水平，会给财政增加压力。更为重要的是，这样做可能会引起其他系统公职人员的不满，处理不好还会在社会上造成监察体制改革就是要给纪检干部加工资的负面影响。因此，有必要创设监察官职业体系，并利用这个难得的改革机会，调动“两支队伍”的积极性，提高监察业务的规范性。监察官必须取得全国统一的执业资格，与法官、检察官、律师等职业一样，全国统一设立门槛标准。不论是纪委干部还是转隶检察官要成为监察官，必须取得监察官资格。只有监察官才能从事监察业务，未获得监察官执业资格的人员，只能辅助监察官开展监察工作。监察官的待遇与非监察官的待遇区别开来，监察官内部多个档次，收入层次合理拉开，设立监察官成长的合理预期。要严格控制监察官的职业标准，通过执业资格考试不断提高监察官队伍的业务素质和能力。对纪委监委中不能取得监察官资格又不愿从事辅助业务的人员，要建立人员分流机制和社会保障机制，保证监察队伍有进有出，充满生机活力。

（二）继续推进纪检监察体制改革，让派驻机构和乡镇监督机构更好发挥作用

纪检监察系统内部要加强管理和考核，提高工作效率和质量。派驻机构和乡镇纪委占了纪检监察系统人员编制的大多数，但作用发挥相对有限。一方面要继续深入推进派驻机构改革，探索新的全覆盖实现方式，可以考虑将一部分派驻纪检监察组转化成为巡视组的方式。增加监督执纪的随机性和有效性。驻在部门担负起主体责任，主动承担起教育宣传、制度建设、预防腐败、风险防控等工作。派驻纪检监察组继续转职能、转方式和转作风，进一步收缩战线，聚焦监督执纪问责和调查处置。加强派驻监督、审计监督和巡视监督之间的协同配合，避免监督执纪雷同，加强监督信息共享，在尽量不增加被监督单位负累的情况下，提高监督及时发现问题的精准度。监

察体制改革后，乡镇纪委要相应进行调整，可以采用县级监委派出监察员、派出监察所等方式，与乡镇纪委合署办公，赋予其可以使用相应监察手段和措施的权限，增加乡镇一级监督机构的监督执纪能力和权威。

（三）尽量降低反腐败成本，让廉政建设效果持续稳定释放

党和国家监督体系属于权力机构的自我监督，对于取得反腐败斗争的压倒性胜利发挥着至关重要的作用。自我监督具有权威、见效快的优势，但也有成本高的短板。“增强党自我净化能力，根本靠强化党的自我监督和群众监督”，这是党的十九大报告做出的重要判断。中国共产党坚持实行群众路线，一切为了群众、一切依靠群众，应该将群众参与、评价作为各个部门和机构履职尽责的根本动力源泉。要加大党务政务公开及其检查力度，让权力在阳光下运行，保障群众的知情权。畅通信访举报途径，建立对举报人的保护和奖励制度，严肃查处“跑风漏气”等违反办案工作纪律的行为。适应网络和智能手机快速普及的发展形势，合理调配信访举报处置力量，相应增加网络举报处理的人员和经费，保证举报电话、举报网络 24 小时畅通，及时有人回应。继续加强网络舆情的跟踪、搜集、分析和研判，积极回应网民关切。反腐败形势的彻底转变需要社会文化土壤的净化。尽量淡化反腐败的政治性，增强廉政建设的社会性。腐败行为是严重的社会失范行为，腐败不仅存在于国家权力机构和公职人员之中，而且会渗透到社会生活的方方面面，在任何国家和地区都是重点打击的对象。反腐败不仅仅是国家机关的责任，也是其他行业和机构以及每个公民的义务和责任。加强诚信社会建设，大幅提升腐败违法和不诚信的行为成本。鼓励和支持专家学者参与，加强廉政学学科建设，将反腐败制度和规律变成比较稳固的知识体系，促进廉政建设职业群体达成更多共识，为人才培养奠定坚实基础，防止反腐败政策因人随意变更，减少和降低培训教育等方面的成本。在高校设置廉政学专业，开设廉政学课程，设立廉政学学士、硕士和博士学位，为监察机关系统培养高素质人才，让廉洁理念进入青年学生头脑，培养遵纪守法、廉洁诚信的高素质公民。

（四）建立监察体制改革的第三方评估机制

评估不仅仅是对改革效果的评价，更为重要的是通过评估能够及时发现改革的问题和矛盾，找准进一步完善提高的方向和对策。评估也是增强监察机构公信力、提升公众对其信任度的有效途径。不同的主体，站在不同的角度，对同样的事实和现象运用不同的评价标准和方法，会产生完全不同的评价结果。评估主体直接影响评估结果的公信力。评估最好由第三方而不是纪委监委自己进行，不能自己说自己的工作效果显著，可以由人大组织或者人大授权科研机构、高校等就监察体制改革效果进行评估。评估标准上，不仅要看工作过程指标，如信访举报数、初核数、立案数、结案数、处分数、谈话函询数等，而且要看群众的满意度、获得感、认可度、知晓度、信任度、信心度等结果指标。评估方法上，既要看客观的工作数据和资料，同时也要有问卷调查、田野调查、实地访谈等方式，既要有定性的判断，还要有定量的分析。

（本文摘自《河南社会科学》2018 年第 7 期，作者系中国社会科学院 中国廉政研究中心）

从处分后又落马的贪官处理看纪法衔接问题

王会兰

2018年10月1日,《中国共产党纪律处分条例》(以下简称最新《条例》)经过第三次修订正式施行,再次向全党划出新的纪律“底线”,再次释放出以铁的纪律管党治党的强烈信号。它与2018年3月20日通过的《中华人民共和国监察法》(以下简称《监察法》),一起表明党和国家在监察公职人员和治理腐败的问题上,已经从简单的纪在法前、纪严于法和纪法分开理念,转向更深层次的纪法衔接模式。在新时代,执行最新《条例》对党和国家监督体系具有系统性和联动性的影响,涉及纪检监察系统内部不同政治主体之间以及纪检监察机关与其他权力监督机构之间的互动关系。本文从2012-2017年处分后又落马(本文指官员因为贪污、受贿、内幕等丑闻披露而受到二次调查处理)的30名贪官的处理结果作为样本来分析纪法衔接的问题,提升法规制度的整体效应。

一、从纪法分开来看,纪律和法律在内容的具体规定上应保持衔接

根据各级纪委监委网站公开资料、十八大以来被处分后再落马的,一共30名官员。其中12人陷于旧案,“旧病复发”;10人曾被誉“能人”,最终成为失职渎职的“庸吏”;8人仓皇潜逃,2人蛮横抗查,30人落马后,都忏悔了自己的“贪”与“狂”,认为自己实施了违法破纪行为。基本情况是:

从违纪干部的身份级别来看,9个省部级,12个厅局级,8个县处级,1个乡科级。其中厅局级占比最高,达40%,乡科级最少,仅占3%。

从违纪的内容来看,“安全生产事故”有8人,“环境治理问题”和“强征强拆事件”分别为3人,“滥用职权问题”和“三公消费”分别为5人,其他事由为6人,需要纪法衔接。

从纪律处理的类型来看,违纪程度加重,就是在首次被纪律处分之后又有新的行为需要用纪律予以惩处,30人中有18人二次受到纪律处分。虽然有些案件还没有发现需要用法律来处理的问题,但他们违“法”由破“纪”开始,在给予他们纪律处分时,需要纪法衔接。

从最后处理结果来看,30人中12人被开除党籍、开除公职,3人被没收财产,10人上缴赃物、赃款及其孳息,6人处20万-320万不等的罚金,6人判处2-15年6个月不等的刑罚。就同一案件如苏荣案,截至2016年底,涉及的43名省管干部,移送司法机关9人,纪律处分16人。既违法又乱纪,需要“纪法衔接”。

从腐败案件造成的社会影响来看,30人的案件都在当地和本系统和领域里呈现了“怕、慢、假、庸、散”等问题,以及出现了“四风”严重现象,不仅破坏了风清气正政治生态,而且在政治上、思想上、工作上、组织上、作风上、家教家风上产生了

恶劣影响。

从犯罪学和社会学理论来看，违纪、违法和犯罪形态之间并不存在不可逾越的鸿沟。这三种形态在我国的政体和法律制度下会产生“纪律责任、行政责任、违法责任和刑事责任”四种责任^[2]，需要“纪法衔接”。

十八大以来纪法分开后，执纪与执法事务适当分工，纪律范围内的事项和处理由纪律决定，法律范围内的事项和处理由法律裁判。从2012-2017年处分后落马的贪官类型来看，这种衔接体现在内容上存在交集，纪律是党员的约束性规范，带电的“高压线”，对于普通民众而言仅仅是受法律的约束，但党员却受到法律和党纪的双重约束，应施行叠加惩处，即党纪处分与法律制裁不是选择或替代，而是“数罪并罚”。严惩违纪行为是提高党内法规制度执行力的重要环节，是对党员更高的道德标准和要求，从刑法的角度来审视党员的某个行为可能不构成犯罪，但不能排除该行为构成违纪，仍必须对其追究纪律责任。

第一，纪委和检察机关是纪法衔接的双主体，案件的双重追究以会议形式讨论决定。2018年10月1日正式实行的新《条例》仍然坚持了2016年《条例》内容，一共删除了79条与刑法和治安管理处罚法等相关法律法规重复的条款。最新《条例》可以解读为“党内审查应该早于司法介入”。纵观我国法律体系，2013年5月公布的《中国共产党党内法规制定条例》奠定了完善党内法规制度体系的基础，但到目前为止仍缺乏一部对政党行为进行规范的国家法律。党纪可以调适的内容应该主要集中在“法无禁止”这一部分，即尽管不违法，但是由于有违道德良俗等原则，则党纪明确予以禁止，以体现党纪严于国法的要求。《监察法》规定，各级监察委员会在腐败治理领域，不仅可以直接处理违纪和违法责任，而且可以对涉嫌腐败犯罪的情形实施收集调取证据、谈话、询问、留置等23种手段，还可以将执纪监督部门负责的处置问题线索与依法调查部门负责的制定调查方案等重要事项提交纪检监察机关集体会议共同讨论决定。

第二，纪法在制定环节上的衔接问题。在最新《条例》施行条件下，对涉嫌违法犯罪的党员适用党纪还是国法应该界限分明。由于规划协调不到位，在顶层设计方面，容易导致出现断层和空白现象，有时缺乏过渡性规定，导致引发具体的执行冲突。如最新《条例》以及《刑法》都没有明确规定贪污受贿的起刑数额，在实际操作过程中就会出现过大的自由裁量权。同时最新《条例》多处有“有关规定”“及时”之类的不确定的表述方式，其条文中一些内容显得太笼统，会使人觉得不够具体。如最新《条例》出台后至今还没有发布任何释义。30人在纪律审查工作中，适用最新《条例》第27条的规定给予撤销党内职务、留党察看或者开除党籍处分的16人，之后移交司法机关按照法律规定处理；而其中8人涉及犯罪，则应当区分情况分别适用最新《条例》第27条或者第28条。对涉嫌犯罪的直接点出涉嫌犯罪，并根据最新《条例》第27

条给予相应的纪律处分；对不涉及犯罪的，在点出其行为属于刑法规定的行为之后，可不对其是否涉及犯罪下结论，直接适用最新《条例》第 28 条的规定给予适当的纪律处分。这需要根据最新《条例》适用过程中发现的问题，及时发布类似立法解释或是司法解释的释义，对相关问题进行澄清。

第三，需要进一步建立健全党内的立法主体和国家的立法主体之间的法定沟通协调机制和制度。习近平总书记先后两次强调要“本着于法周延、于事有效的原则来制定新的法规制度，完善已有的法规制度，废止不适应的法规制度”^[4]，基于党内法规和国家法律在调整对象、调整手段等方面存在的诸多差异，我们不能奢望所有的纪律和法律都能完美无瑕地衔接起来。适时把经过实践检验的、成熟的党内法规上升为国家法律法规，合法、合理地搭建衔接党内法规和国家法律的桥梁，及时开展党内法规的修订、编纂、废止等工作，并作为党内法规在制定过程和配置权限上的严格遵循。加强党内法规和国家法律在执法时的联系、沟通，在法治的框架内解决出现的问题。纪检监察委涉嫌违纪、违法和犯罪情形的处理权限于一身的制度安排，进而使纪律和法律有机衔接有了体制保障。

二、从纪在法前来看，纪律和法律在时间上应保持衔接

纪法衔接首先遇到的是纪检监察机关各内设机构衔接问题，大致可以分为以下三类：“其一，纪委执纪审查与监委监察调查同步启动，同步进行；其二，结合具体案情，分别采用同步立案、先执纪审查后监察调查、先监察调查后执纪审查等模式；其三，实行纪律审查与监察调查文书、程序分别设计，并明确以监委名义获取的证据可用于认定违纪问题，使执纪审查与监察调查既相对分开又有机衔接”。从 30 名中 6 人判处 2-15 年 6 个月不等的刑罚表明，需要消除纪法处理在时间上的接续问题。

最新《条例》第 142 条采取“从旧兼从轻”的适用原则，如果行为发生在 2003 年《条例》适用期（即 2003 年 12 月 31 日至 2015 年 12 月 31 日之间）和 2015 年《条例》适用期（即 2015 年 12 月 31 日至 2018 年 9 月 31 日之间），由于原《条例》对涉嫌违法犯罪类型的具体行为也作出了具体规定，直接适用相关条款即可。对尚未结案的案件，若行为发生时的规定或者政策不认为是违纪的，则依照当时的规定或政策处理，不溯及既往。

《监察法》第 28 条规定，采取技术调查的措施“三个月以内有效”，有效期延长“每次不得超过三个月”。由于纪律检查机关和司法机关都有受理举报的职能，党员违法犯罪的案件，有的是由纪律检查机关开始查处的，有的是由法院、检察院、公安机关开始查处的。1989 年 9 月，中纪委等联合印发的《关于纪律检查机关与法院、检察院、公安机关在查处案件过程中互相提供有关案件材料的通知》提出：“纪律检查机关与法院、检察院、公安机关在查处案件过程中互相提供有关案件材料”，以保障纪检监察机关行使职能的统一性与有效性，及时、严肃地使那些违法犯罪的党员依纪

依法受到党纪和法律的追究。2015 年中共中央办公厅制定《关于在查办党员和国家工作人员涉嫌违纪违法犯罪案件中加强协作配合的意见》，也要求进一步加强纪委监委机关、法院、检察院和公安机关在查办党员和国家工作人员涉嫌违纪违法犯罪案件中的协作配合。

最新《条例》继承以往纪法在时间上衔接的党内法规规定，把 2015 年《条例》中的“及时”进一步具体为“党组织在纪律审查中发现党员严重违纪涉嫌犯罪的，原则上先作出党纪处分决定，并按照规定给予政务处分后，再移送有关国家机关依法处理等”。30 人违纪时间跨度是 1-5 年不等，其中 9 人在 1 年内就发现违法问题，有 11 人在 2 年之内发现违法问题，3 年内的 6 人，3 年以上的越来越少。具体可分为两种类型。

第一类是党纪处理在司法处理之前，简称“纪在法前”，主要发生于纪律检查机关先行立案查处的党员违纪违法案件。具体表现为，对此类案件处理，由纪检机关先给予党纪处分，然后再将案件材料移送司法机关，由司法机关依法追究刑事责任。这类现象必须明确纪委与监委同时介入案件线索的分类、初核、立案、案件的调查和处理等各个流程的并行工作模式。有的纪律检查机关提请检察机关“提前介入”，由于《监察法》未涉及，如果确实需要，则应当适用什么程序、在什么情况下、介入的时间和批准的程序等要与有关司法机关建立协作机制，确保司法机关在办案过程中主动查清犯罪嫌疑人的政治面貌（是否党员），并将犯罪嫌疑人的党员案件材料及时移送有关纪律检查机关处理。

第二类是党纪处理在司法处理之后，简称“纪在法后”。具体表现可分为两种情况：一是纪检机关对自己先行立案的党员涉嫌犯罪案件不是先作党纪处理，而是先移送司法机关，待司法机关作出生效判决后再给予党纪处分。二是司法机关对先行立案查处的党员违纪违法案件处理后，将有关案件材料移送给有关纪律检查机关，由纪律检查机关直接依据司法机关处理结论给予党纪处分。这类现象必须强调，纪检机关办理案件过程中，凡需要移送司法机关处理的，应当尽可能作出党纪处分后再移送，对于疑难复杂案件，也可先移送司法机关，但至迟应在司法机关作出裁判之前即给予党纪处分。同时，对于“纪在法后”的情形，是指司法机关对涉嫌犯罪的党员作出了判决、决定或者裁定之后，将有关案件材料移交给有关党组织（主要是纪检机关）追究党纪责任的情形，要尽可能缩短司法处理和党纪处分之间的“时间差”。调查完成之后，法律惩处和纪律处分由两个机关分别作出。在作出处理的时间安排上，必须坚持纪律处分在先原则。

这两种都属于纪法衔接的具体表现形式，但从社会效果来看，“纪在法后”不如“纪在法前”更利于体现纪律的严肃性。比如，曾有个别地方由于纪律检查机关不掌握司法机关的案件查处情况，在司法机关作出判决相当长时间后才对犯罪的党员给予党纪处分，以至于出现了有人被判刑入狱后宣称自己仍是党员并要求过组织生活的现象。

从被处分的时间节点来看，最新《条例》宗旨要使党员及领导干部通过纪律处分来获得自救机会，但有 9 人不珍惜组织挽救，不悔改、不深刻剖析自己的问题，在挨处分后仍然违纪违法，不收手，临悬崖而不勒马；有 12 人该办不办、推脱责任、玩忽职守，被国务院通报后还不悔改。事实上，中央早就提出了时间节点和从重处分的情形，2015 年规定的 3 种情况分别是，“在纪律集中整治过程中，不收敛、不收手的”；“强迫、唆使他人违纪的”；“本条例另有规定的”。2018 年是重点查处“党的十八大以来不收敛、不收手”，“问题线索反映集中、群众反映强烈，政治问题和经济问题交织的腐败案件”，“违反中央八项规定精神的问题”。

三、从被处分过程来看，纪律和法律在类型和程度上应保持衔接

十八大报告明确使用“致命伤害”和“亡党亡国”这样的严厉用词来说明腐败的潜在危险。而早在 1993 年，中央就首次提出反腐败斗争形势是严峻的，十八大后，在“依然严峻”基础上增加了“复杂”二字，面对党内存在的种种问题和弊端提出“把纪律和规矩挺在前面”，把突破口放在“四风”上，让“党规党纪必然要严于国家法律”。2014 年 1 月习近平总书记严肃强调，党的规矩，党组织和党员干部必须遵照执行，不能搞特殊、有例外。但最新《条例》第 3 条明文规定，党组织和党员必须模范遵守国家法律法规。这样就造成了违纪行为与违法行为（包括一般性的违法和严重违法即犯罪）的部分重叠。对于这部分重叠的行为，既需要予以党纪处理，也需要予以国法处置，以纪律为标尺，使党员在“破纪”之前得到及时提醒、及时纠正，不至于触碰法律高压线。对比 30 名官员被处分的缘由和结果，有旧病重犯、旧案重查、旧伤新病三种类型。

克服这种现象要在类型和程度上纪法衔接：一是强调把纪律挺在前面，抓早抓小。纪律挺在前面是保障纪法衔接的基础和前提。目前的党员干部职务犯罪处理基本上是按照“先后衔接”模式，即纪委立案审查完成后再移送检察机关反贪污贿赂部门依法进行刑事侦查。这样做的好处是确保了纪委审查的完整性与优先性，但消极之处是容易造成“重复劳动”以及引发对纪委“双规”程序的争议。二是运用监督执纪“四种形态”。最新《条例》第五条明确规定运用监督执纪“四种形态”，当下纪法衔接、协同管党治党要围绕“四种形态”，即“严明政治纪律和政治规矩、组织纪律，要运用好监督执纪的‘四种形态’。三是进一步发挥各级反腐败领导小组的作用。通过统筹协调、整体设计、系统规划，对重大案件进行部署和会商，“强化依规执纪和依法审判的有效衔接”。根据最新《条例》第 123 条规定，党组织有下列行为之一，对直接责任者和领导责任者，情节较重的，给予警告或者严重警告处分；情节严重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分。四是强调追究不正确履职者的责任。根据最新《条例》第 133 条规定，在党的纪律检查、组织、宣传、统一战线工作以及机关工作等其他工作中，不履行或者不正确履行职责，造成损失或者不良影响的，应当视具体情节给予警告直至开除党籍处分。比如应该移送司法机关而不移送司法机关处理的就应当

属于不正确履行职责的情形，从具体内容来看，最新《条例》从两个方面明确了纪法衔接的保障措施。五是厘清纪律审查工作与反腐败侦查工作之间的界限和制度标准。

从被处分到落马的原因来看，受到“二轮重击”的贪官，落马的原因大抵相似，此前被处分的原因则各有不同。根据有关中央文件规定，纪律检查机关与审判、检察、公安机关各相关单位在查办案件工作中违反协作配合规定或者违反办案纪律，并造成严重后果的，按照规定对相关责任人员给予组织处理或者纪律处分；对党员涉嫌严重违纪的案件，检查机关要提前介入，再根据其性质的严重与否来确定是否移交司法审查。这要求纪律和法律在程度规定上应保持衔接。

30名官员中，2018年落马的9名，占比接近1/3。这说明，在反腐向纵深推进的今天，任何违纪行为都会受到相应处分；再次违纪的，组织将绝不手软。他们被处分时，原本是四种形态中的“大多数”，但终未吸取教训，沦为严重违纪违法的“极少数”；轻则“双开”退赃，重则锒铛入狱，终究逃不脱党纪国法的严厉制裁，以身试法者必亡。

四、从纪律执行来看，纪律和法律在保障机制上应保持衔接

2018年1月，中央纪委书记赵乐际在中央纪委十九届二中全会上强调，要“坚持纪严于法、纪在法前，实现执纪审查与依法调查顺畅对接”。最新《条例》是惩罚性规定，落实执行到位，在党纪处分在前的情形下，要考虑第30条的要求，即党员受到党纪追究，涉嫌违法犯罪的，应当及时移送有关国家机关依法处理。建立完善党纪和法律的转化机制，在保障纪法适用范围准确基础上，加大纪法联动合作，既要严格约束党员干部，又要依法保障公民权益。对于严重的违纪违法案件，需要构建纪检监察机关各内设机构之间的纪法衔接机制，以此实现纪律检查和国家监察的有机统一，提高管党治党的过程或能力。

党内存在党员贪污腐败现象，是通过党纪与法律的协调配合来解决。党纪和法律在我国所体现的意志和利益是一致的，且二者都是行为规范，都具有强制约束力。党的十八届四中全会提到要“注重党内法规同国家法律的衔接和协调”，以扎密扎细扎牢反腐倡廉法规制度，提升法规制度的整体效应。最新《条例》解决了纪法边界规定不明、规范模糊、时效不明等问题，实现了党纪与国法之间边界清晰、界限分明，克服了党内法规和国家法律的冲突、矛盾和抵牾情形，但却出现了在处置具体问题环节上，党纪党规多是“实体上”的规定而忽视了程序性和保障性方面的规定，和国家法律之间“缝隙过大”，导致执纪执法困难，陷入“两头不靠”的尴尬。

一是违纪行为处理与违法行为处理不可相互替代。既不能以纪律追究代替法律追究，也不能以法律追究代替纪律追究。“纪法衔接”不只是针对党员既构成违纪同时又构成犯罪的行为而言，就党员的行为而言，如果构成犯罪，则一定构成违纪，但党员构成违纪的行为未必都构成犯罪。由于纪律和法律调整范围的差异性，在涉及生命权、人身自由权等重要权利和法益时，要在贪污受贿的起刑数额上衔接，尽量以《监

察法》中留置权的规定方式为样本，在办理腐败案件过程中，涉及刑事调查取证的须求助于检察院的侦查权，涉及查明财政财务的须求助于审计权。

二是在体制方面的纪法衔接问题。习近平总书记在党的十九大报告中指出，“深化国家监察体制改革，将试点工作在全国推开，组建国家、省、市、县监察委员会，同党的纪律检查机关合署办公，实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。”中国共产党作为领导党，纪检监察是实现党的领导的一种政治形式，2018 年成立各级监委，和纪委一起设置为监督的专门机关，从组织上形成落实纪律的体制，纪委监委是党内监督、国家监察专责机关，《中国共产党党内监督条例》第 37 条规定首次正式将“监察机关”与“人大、政府、司法机关”并列。30 人的案例处理过程和结果都表明，权力具有腐蚀性，纪委与监察委合署办公之后纪检监察机关的反腐败职权变得更强，同时也面临着更大的滥用职权的风险。监委是集党纪监督、行政监督及法律监督于一体，具有综合性、混合性和独立性的国家机关，合署办公，党章党规和宪法法律部门既执纪、又执法，承担着维护党章党规、维护宪法法律的重要任务和职能，形成反腐败一体化的格局。

三是受双重责任追究的纪法衔接问题。根据最新《条例》第 33 条的规定，党员依法受到刑事责任追究的，党组织应当根据司法机关的生效判决、裁定、决定及其认定的事实、性质和情节，依照最新《条例》规定给予党纪处分，是公职人员的由监察机关给予相应政务处分。从实现工作无缝对接的角度来看，纪委要将发现的腐败案件线索和证据材料及时移交给依法调查和司法机关：一是根据最新《条例》第 31 条的规定，党员犯罪情节轻微，检察院依法作出不起诉决定的，或者法院依法作出有罪判决并免于刑事处罚的，给予撤销党内职务、留党察看或者开除党籍处分。二是根据最新《条例》第 31 条的规定，党员犯罪被单处罚金的，根据监察机关、司法机关处理结果，可以恢复其党员权利的，应当及时予以恢复。三是根据最新《条例》第 32 条的规定，因过失犯罪被判处 3 年以下（含 3 年）有期徒刑或者被判处管制、拘役的，一般应当开除党籍。对于个别可以不开除党籍的，应当对照处分党员批准权限的规定，报请再上一级党组织批准。四是根据最新《条例》第 36 条规定，违纪党员在党组织作出处分决定前死亡，或者在死亡之后发现其曾有严重违纪行为，对于应当给予开除党籍处分的，开除其党籍；对于应当给予留党察看以下（含留党察看）处分的，作出违犯党纪的书面结论和相应处理。因此最新《条例》增加规定党组织在纪律审查中发现党员严重违纪涉嫌犯罪的，原则上先作出党纪处分决定，并按照规定给予政务处分后，再移送有关国家机关依法处理等。

四是在程序方面的纪法衔接问题。证据作为贯通两项程序的必备要素，无疑应当作为标准统一之先导。统一的证据衔接机制，需要做到监察程序与司法程序的有效统一，其不仅包含统一之标准，也意味着统一之程序。证据适用直接影响监察制度的运行效果，并涉及刑事诉讼的方方面面，是有效衔接的重要环节，也是满足“程序正义”

的必要条件。目前在证据收集上存在标准鸿沟，在证据移送上存在性质混同，在证据审查上存在制度真空等问题，纪检机关应加紧修订和完善纪律审查的程序性规定，厘清纪律审查工作与反腐败侦查工作之间的界限和制度标准，严格落实违纪涉刑案件的先审后移工作。最新《条例》在第 27 至 30 条、第 33 条中作出详细规定，《监察法》共有 9 个条文与证据制度有关，是证据衔接机制的主要条文，通过三项条款作出了框架性规定；其中 3 个条文涉及监察程序与刑事程序的证据衔接，分别为第 33 条、40 条和 45 条。30 人中有 19 人适用了上述条款，8 人适用了《监察法》第 33 条。在此基础上所作的第 40 条补充主要内容涉及对证据收集标准与证据收集非法方式的补充，第 45 条第 1 款第 4 项则主要就证据移送的要求作出界定。相比于《刑法》对“证据”的多个条文，现行《监察法》在制度层面的构建并不充分，这更需要监察程序与司法程序相衔接，并在程序正当性上保持一致。

总之，纪法分开表明，纪委（监委）作用的不断发挥，纪律和法律一样成为中国共产党治国理政的必然选项。它们两者性质相同、方向相同，内容上各司其职，各自协同发挥着作用，不可缺少和不可替代。党的纪律是多方面的，违纪表现也有多种情形，最新《条例》对 6 大类 150 多种违反党的纪律的行为，分别做出了党纪处分的规定，既要按照党的纪律处分工作原则办事，还要在适用时考虑更多法律情形，营造一个纪法双轨平行交叉的法治生态。只有注重党内法规同国家法律的衔接和协调，让纪法同向发力、同时发力，综合运用纪律治理和法治思维推动党和国家治理。

（作者系西安外事学院思政部讲师，法学硕士。）

优良传统和工作惯例纳入规矩范畴：党的纪律建设新理念 ——习近平关于党内规矩的重要思想论析

郝保权

严明的纪律和规矩是中国共产党完成一切革命和建设事业的坚强有力保障，也是中国共产党人最具鲜明特点的政治优势。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央站在党和国家全局的高度，重视加强党的纪律建设，“把纪律挺在前面”，使之成为全面从严治党之“纲”、全面建成小康社会之“领”、全面深化改革之“舵”、全面依法治国之“率”，不断开创党的纪律建设新理念、新境界。在十八届中央纪委五次全会的重要讲话中，习近平总书记 14 次言及“规矩”一词，并首次明确系统地阐述了党内规矩的范畴。他指出，“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”，其具体内容包括“其一，党章是全党必须遵循的总章程，也是总规矩。其二，党的纪律是刚性约束；其三，国家法律是党员干部必须遵守的规矩；其

四，党在长期实践中形成的优良传统和工作惯例”。习近平总书记关于党内规矩范畴的擘划显示出，中国共产党党内规矩范畴具有两大来源：一个是成文的、刚性的规矩，即党章、党的纪律和国家法律，这些党纪国法纲举目张，形成了一整套比较完善的纪律体系；另一个是不成文的、相对柔性的规矩，即党的优良传统和工作惯例，它们同样是中国共产党人行为规范的重要遵循。而且，把优良传统和工作惯例纳入规矩范畴，是中国共产党的一大理论创新，它对于规范政治主体行为、净化党内政治生态、淳化政治习性、优化政治环境等无疑具有重要的意义。因此，坚持和发展、完善党的优良传统和工作惯例，使之成为柔性纪律融入到党的思想文化和日常行为当中，在纪律建设中更好地发挥其作用和功能，从而推进全面从严治党向纵深发展是一个意义重大、亟需深入研究的课题。

一、优良传统和工作惯例纳入规矩范畴的逻辑基础

把党的优良传统和工作惯例纳入党内规矩范畴并不是偶然的，而是有着深刻的逻辑基础。它是基于对中华民族规矩意识的传承和发展、对中国共产党优良传统和工作惯例的历史遵循、基于正式制度和非正式制度视角的政治生态学理论所证成以及中国共产党政党建设的现实需要。坚实的理论是行动的指南，从而为党的纪律和规矩建设指明了方向。

（一）基于对中华民族规矩意识的传承和发展

“规矩”一词在中华文明演进中具有重要地位。“规”“矩”本是画圆和方的工具，“圆者中规，方者中矩”。后来词义演变，“规矩”逐渐成为了“准则”“法度”的代名词，与“准绳”“绳墨”之义相通。几千年来，规矩意识已深深地植根于中华民族的传统文化之中，并成为中华民族的族群心理、意识和价值取向的组成部分。韩非子有云：“规矩既设，三隅乃列”；孔子曰：“己不正焉能正人，己心不安焉能安人？”；孟子道：“圣人既竭目力焉，继之以规矩准绳，以为方圆平直，不可胜用也”“不以规矩，不能成方圆”；《吕氏春秋》写道：“欲知平直，则必准绳；欲知方圆，则必规矩”；宋代宰相吕公曰：“规矩兼具，而能出于规矩之外；变化不测，而亦不背于规矩之外。”……由此可见，规矩作为传统社会中的公序良俗，具有秩序、规范与整合的作用。它成为中华民族上至贤人志士、下至普通百姓的集体认同和共同操守，随处可见于各种典章制度和乡规民约当中。而且，规矩比法律的作用更加广泛，因为它不仅仅是一种政治生活中秉承的原则，也是人们在日常生活中所要遵循的礼仪准则。规矩犹如阳光和空气一般，已渗透到人们日常生活的点点滴滴，伴随着人们生活的各个方面，融进中华民族的血脉之中。

中华民族源远流长的规矩意识是中国共产党把优良传统和工作惯例纳入规矩范畴的深厚历史积淀。中国共产党历来重视传统文化的价值。中国共产党从成立之日起，就是中华优秀传统文化的传承者和弘扬者，又是先进文化的积极倡导者和发展者。把党的优良传统和工作惯例纳入规矩范畴，能够使中华民族的传统美德进一步发扬光大。

此外，它还具有两项重要意义：一是从外延上看，把优良传统和工作惯例纳入规矩范畴，扩大了党的纪律建设覆盖面，对中国共产党人的党性修养和政治素质提出了更高的要求。二是从内涵上看，把优良传统和工作惯例纳入规矩范畴，为严明党的纪律和规矩划定了明确的“方”“圆”。一方面，它用各种具体的要求画框，建立党员干部的行为准则；另一方面，它也用各种限制为党员干部画圈，使之不能逾越这个范围，从而为广大党员干部提出了明确的行为界限。

（二）基于对中国共产党优良传统和工作惯例的历史遵循

没有规矩就不能称其为政党，更不能淬炼马克思主义政党崇高的精神品质。伟大的无产阶级革命导师马克思和恩格斯都十分看重无产阶级的纪律性，并认为在大工业生产中所锻造出来的无产阶级的这种品质特征是革命取得胜利的保证。在这一思想的指导下，中国共产党人十分看重党内纪律和规矩对党员的要求，并时刻把守纪律、讲规矩作为客观的标准严格遵照执行，以此锤炼自己的品行。在革命时期，中国共产党人把严明党的纪律和规矩作为战胜敌人的重要法宝。延安整风运动的开展，肃清了党内存在的不良思想影响，成为党的建设史上一个伟大创举；“三大纪律八项注意”，体现了中国共产党人的优良传统和行动准则，赢得了广大人民群众的真挚拥护和欢迎；刘少奇发表的《论共产党员的修养》，也是中国共产党注重发扬党内优良传统和工作惯例的光辉典范，他强调共产党员要“学习、提倡并发扬党内一切好的模范和正气”，体现了共产党人应该具有的党性修养和行为自觉；革命胜利前夕的西柏坡，更是一个立规矩的地方，对中华民族产生了深刻的影响。党的优良传统和工作惯例是我们党不断自我完善的动力源泉，它在社会主义现代化建设和改革事业中同样发挥了巨大的作用，并且其内涵在不断地丰富和发展。毛泽东强调为人民服务；邓小平的着重点在于从制度上建党；江泽民加强党的执政能力建设；胡锦涛弘扬求真务实之风、加强党的先进性建设；习近平主抓全面从严治党，进行党风廉政建设和反腐败斗争，净化党内政治生态，开展党内纪律和规矩集中教育活动，真正让纪律严起来，把规矩立起来，使我们的社会主义现代化事业不断地从胜利走向新的胜利。正如习近平总书记在十八届五中全会讲话中所说的那样：“党内很多规矩是我们党在长期实践中形成的优良传统和工作惯例，经过实践检验、约定俗成、行之有效，反映了党对一些问题的深刻思考和科学总结，需要全党长期坚持并自觉遵守。”因此，在中国特色社会主义新时代，我们要坚持把党的优良传统和工作惯例纳入规矩范畴，使所有党员干部心有所畏、言有所戒、行有所止，不断培养良好的行为品质，确保我们党的先进性和战斗力。

（三）基于正式制度和非正式制度视角的政治生态理论证成

制度是约束和激励人们行为，调节人与人之间利益关系，并被人们所普遍认可和接受的一系列规则。根据这些规则的存在形式，制度有正式制度与非正式制度之分。它们犹如车之两轮、鸟之两翼，两者既对立又统一，在政治生活中共同发挥作用。党章、党纪、国法等作为硬性约束，属于正式制度；党的优良传统与工作惯例作为软性

内容，属于非正式制度。作为政治生态组成部分的正式制度与非正式制度，它们之间存在着形成机制、保障机制、演进路径的不同。在形成机制方面，党章、党纪、国法等具有严格的程序，须经过制度制定者认可，而党的优良传统和工作惯例是经过党长期的宣传和提倡所形成的个体意识与群体意识的互动过程；在保障机制方面，党章、党纪、国法等具有强制性，党的优良传统和工作惯例的维持机制在于自我约束；在演进路径中，党章、党纪、国法等可以根据经济社会发展变化很快做出调整，党的优良传统和工作惯例则具有超稳定性，只能缓慢改变。以上诸种不同说明了正式制度和非正式制度各自有不同的作用，不能相互替代，但同时也反衬出两者之间可以相互统一、相得益彰。这主要表现在：其一，党的纪律和规矩可以相互依赖。党章、党纪、国法等正式制度要以非正式制度为基础，否则就无法完善实施，党的优良传统和工作惯例作为非正式制度要以正式制度为保障，否则就会产生消极作用。其二，党的纪律和规矩可以相互补充。这是因为党的纪律不可能面面俱到、穷尽所有情形，这就需要党内规矩作为补充，实际上党的纪律往往是原则层面的，而党的规矩多是操作层面的，两者之间完整一致才能达到实践中的和谐统一。其三，党的纪律和规矩可以相互转化。党的规矩作为非正式制度，它促使政治主体形成政治习性、达成行为自觉、内化于心、外化于行，更加自觉地遵守纪律规范。

因此，从政治生态学视角来看，我们一定要运用系统的、生态的、联系的、非线性的观点去看待政治体系内部各个组成部分之间的有机联系，而不可偏颇。对于党内成文的规章制度，党历来很重视，能够做到及时把党的纪律建设的经验转化为成文的制度规定。而对于党的优良传统和工作惯例这种软约束和自律要求，长期以来都被人们忽视了，现在要强化这方面意识。其实正式制度是对广大党员干部党性与对党忠诚度的重要考验，而非正式制度更是对广大党员干部党性与对党忠诚度的重要考验。正如习近平总书记所指出的：“党内规矩有的有明文规定，有的没有，但作为一个党的干部特别是高级干部应该懂的。不懂的话，那就不具备当干部特别是高级干部的觉悟和水平。”尽管党的优良传统和工作惯例，“这些规矩看着没有白纸黑字的规定，但都是一种传统、一种范式、一种要求”。

（四）基于中国共产党政党建设的现实需要

把党的优良传统和工作惯例纳入规矩范畴，也是基于中国共产党政党建设的现实需要。中国共产党经过九十多年的发展，已成为拥有8700多万党员的执政党。“人不以规矩则废，家不以规矩则殆，国不以规矩则乱”。党内纪律和规矩建设对于中国共产党和国家政治发展具有非同寻常的意义。党员和党的领导干部如果能够带头守纪律、讲规矩，起到表率 and 领导作用，那么就可以很快在全社会形成良好风尚，不断激发共产党员的政治正能量。这种政治正能量是中国共产党的内生权威，它是我们党要获得长期存在和长远发展所必须具有的吸引力、凝聚力与约束力，只有这样才能不断厚广大人民群众对中国共产党的意识形态认同与向心力，才能带领广大人民群众实现

“两个一百年”的宏伟目标，完成中国共产党的伟大历史使命。

从现实诉求来看，中国共产党党内还存在着破坏纪律和规矩的现象，这些现象主要表现为：缺乏共产主义的远大理想，在原则面前不坚定；妄议党的路线、方针、政策，言辞论调与党中央不一致；自身党性修养不够，党员纪律观念不强；热衷于立山头、编“关系网”，搞“圈子文化”；做政治上的“双面人”，在行动上与党离心离德；经济腐败，将党内纪律和规矩视作可以随便拿捏的“橡皮图章”；自由主义倾向严重，集体主义精神不足；或者将党的纪律和规矩视为形同虚设的“稻草人”，导致党内纪律和规矩失之于宽、失之于严，等等。以上诸种现象充分表明，中国共产党依然面临着严峻的政党建设任务，它是中国政治深入发展的必然逻辑，是中国政治走向清明的历史自觉。而要解决好所有这些问题，关键是要切实解决好党员干部世界观、人生观、价值观这个“总开关”问题，抵制一切政治灰尘和政治微生物的侵蚀。因此，我们一定把党的优良传统和工作惯例融进血脉、注入灵魂，匡正每一个共产党员的言行，高悬纪律和规矩戒尺，使之真正做到政治信仰不变、政治立场不移、政治方向不偏和政治本色不褪。

二、优良传统和工作惯例纳入规矩范畴的精髓要义

党的优良传统和工作惯例是在长期的历史演进中凝结而成的，由于在其发展过程中经历不同的社会环境，因此在不同的时代有不尽相同的外在表现形式和内在的精神内涵。具体而言，外在表现形式有井冈山精神、长征精神、延安精神、西柏坡精神，等等。这些精神都是党的优良传统在不同时期因应时代需要而表现出的不同形态。在新的历史条件下，针对党内出现的纪律松弛，管党治党宽松软，党的优良传统和工作惯例在不同程度上存在着流失的状况，大力弘扬以下几种优良传统和工作惯例对重塑党内规矩的纪律性和约束力，严肃党内政治生活，净化党内政治生态具有重要作用。

（一）崇尚学习，善于总结工作经验

重视学习、善于学习是中国共产党的优良传统，是建党兴党的重要方略。中国共产党是在学习马克思主义过程中诞生的。在20世纪初期的新文化运动中，一批诸如李大钊、陈独秀、毛泽东等革命先行者，在当地的共产主义学习小组中接触和学习马克思主义，在学习马克思主义过程中，提出并建立了中国共产党。建党后，经过正反两方面的经验教训比较，毛泽东在党的六届六中全会提出了马克思主义中国化的伟大命题。会后，毛泽东要求把加强马克思主义理论学习，作为全党“有头等重要的意义”的工作。所以，党从1939年开始有组织地开展学习运动，1942年在全党范围内开展了普遍的马克思主义教育运动——整风运动。革命即将胜利时，“我们熟悉的有些快要闲起来了，我们不熟悉的东西正在强迫我们去做”，即有“严重的经济建设任务”，为此，毛泽东号召全党学习，要求“学会自己不懂的东西。”“向一切内行的人们（不管什么人）学经济工作。拜他们做老师，恭恭敬敬地学，老老实实地学。”新中国成立后，党始终高度重视学习，并有组织地进行学习，进入21世纪，2002年12月，十六

届中央政治局举行了第一次集体学习，这标志着集体学习制度正式建立。

在新的历史起点上，中国从来没有像今天这样接近实现民族复兴的“中国梦”，机遇前所未有，挑战也前所未有。所以，习近平总书记在中共中央党校2013年春季学期开学典礼上重申毛泽东在1939年提出的“本领恐慌”问题。理论上的成熟是党员和领导干部政治上成熟的基础，忽视学习，放松主观世界的改造，是党员和领导干部能力不足甚至破坏规矩和违法犯纪的重要原因。因此，新形势下全党要大兴学习之风，在实践中不断总结经验教训，坚持真理、修正错误，把党的这条优良传统弘扬好。

（二）谦虚谨慎，保持强烈的忧患意识

忧患意识是我国优秀传统文化的一个重要组成部分，我们始终强调“生于忧患，死于安乐”，同时倡导忧国忧民，“先天下之忧而忧，后天下之乐而乐”，还把忧患与勤政相联系，总结出“忧劳可以兴国，逸豫可以亡身”的宝贵经验。作为中华民族优秀儿女的中国共产党人，自然继承了 this 优良传统。

1944年3月，郭沫若在重庆《新华日报》发表了著名史论著作《甲申三百年祭》。文章论述了明末李自成农民起义军在攻入北京推翻明朝以后，若干首领腐化并发生宗派斗争，以致陷于失败的教训。毛泽东看过《甲申三百年祭》后，把它列为整风文件，在延安高级干部会议上要求全党“引为鉴戒，不要重犯胜利时骄傲的错误”。并致信给郭沫若：“小胜即骄傲，大胜更骄傲，一次又一次吃亏，如何避免此种毛病，实在值得注意。”“我虽然兢兢业业，生怕出岔子，但说不定岔子从什么地方跑来；你看到了什么错误缺点，希望随时示知。”1945年，中共七大在延安召开，召开这次大会的时候，党的历史问题解决了；艰难困苦的抗日战争，胜利指日可待；“国内民主运动已经兴起，将来更有希望”，国际国内形势一片大好，“光明多得很”。但是，毛泽东在作大会总结报告时，却强调要“准备吃亏”，并一口气列举了可能会遇到17条困难。1949年3月，取得全国革命胜利“已经是不要很久的时间和不要花费很大的气力的事情”了，然而“因为胜利，党内骄傲的情绪，以功臣自居的情绪，停顿起来不求进步的情绪，贪图享乐不愿再过艰苦生活的情绪，可能生长”。因此，毛泽东要求“务必使同志们继续保持谦虚、谨慎、不骄、不躁的作风，务必使同志们继续地保持艰苦奋斗的作风”。

党在革命战争时期时刻保持强烈的忧患意识，在和平建设时期同样如此，“不当李自成”的话题常说常新。2013年，习近平总书记在纪念毛泽东诞辰120周年大会上又强调全党要牢记毛泽东提出的“我们决不当李自成”的深刻警示，牢记“两个务必”，牢记“生于忧患，死于安乐”的古训，解决好“其兴也勃焉，其亡也忽焉”的历史性课题，增强党要管党、从严治党的自觉性。在新的历史条件下，虽然我国在30多年来的改革开放中取得了举世瞩目的成就，但我们不能躺在过去的功劳簿上淡薄了危机感和忧患意识。在前进的道路上，困难和 risk 的出现，是不以我们的意志为转移的，也是难以避免的。因此，全党必须坚持党在革命时期形成的谦虚谨慎和保持忧患意识的

优良传统，居安思危，增强忧患意识，常怀忧党之心，恪尽兴党之责，勇于变革、勇于创新。

（三）批评与自我批评，严格党内政治生活

延安时期，党通过整风运动，成功地克服了党内无产阶级思想与非无产阶级思想的矛盾，极大地提高了党的马克思主义理论水平，使全党在思想上、政治上、组织上达到了空前的统一和团结。

延安整风中，党总结了历史上曾存在的“残酷斗争，无情打击”的教训，提出了“惩前毖后，治病救人”的党内斗争原则。如何“惩前毖后，治病救人”呢？那就是开展批评与自我批评。毛泽东指出：“经常地检讨工作，在检讨中推广民主作风，不惧怕批评和自我批评，实行‘知无不言，言无不尽’，‘言者无罪，闻者足戒’，‘有则改之，无则加勉’这些中国人民的有益的格言，正是抵抗各种政治灰尘和政治微生物侵蚀我们同志的思想和我们党的肌体的唯一有效的方法。”在整风中，要求党员和领导干部认真学习阅读整风文件，联系自己个人的思想、工作、历史以及自己所在地区部门的工作进行检查，开展批评与自我批评，对照检查、反省自己，弄清了犯错误的环境、性质和原因，逐步取得思想认识上的一致，最后提出了努力的方向。在开展批评与自我批评过程中，尤其强调自我批评。在延安整风运动中开展批评与自我批评升华为一种精神，融入党的血脉，成为我们党自我净化、自我完善、自我革新、自我提高的锐利武器，是严格党内政治生活不可或缺的重要方法。因此，毛泽东于1945年在党的七大上把“有无认真的自我批评”列为中国共产党与其他政党相互区别的显著标志之一。

有什么样的党内政治生活，就有什么样的党员和党风。然而在一段时期内“党内积极的思想斗争讲的少了，批评与自我批评难以开展起来，民主生活会很多成了评功摆好会”。针对这些问题，2013年9月，习近平总书记在指导河北省省委常委班子党的群众路线教育实践活动专题民主生活会上强调，“批评和自我批评是解决党内矛盾的有力武器。全党同志特别是各级领导干部要增强党性，本着对自己、对同志、对班子、对党高度负责的精神，大胆使用、经常使用这个武器，使之越用越灵，越用越有效。”习近平多次强调开展积极健康的思想斗争，把批评与自我批评的武器用好，严格党内政治生活。党的十八大以来，无论是党的群众路线教育实践活动还是在“三严三实”专题教育活动以及“两学一做”活动中的民主生活会与党员大会做到“红红脸，出出汗”以达到“排排毒、治治病”的目的，这正是对整风精神，对批评与自我批评优良传统的发扬。

（四）艰苦奋斗，甘于奉献牺牲的革命精神

艰苦奋斗是中国共产党的优良传统。我们党领导中国人民进行革命、建设和改革的历史，实质上就是一部自力更生、艰苦奋斗的历史。比如在延安时期，“我们曾经弄到几乎没有衣穿，没有油吃，没有纸，没有菜，战士没有鞋袜，工作人员在冬天没

有被盖”。面对的“困难真是大极了”，在严重的困难面前，我们党依靠根据地广大军民的积极性和创造性，实行精兵简政，开展大生产运动，度过了难关，最后夺取了抗日战争和解放战争的伟大胜利。艰苦奋斗的“艰苦”与其说是指条件或环境，倒不如说是一种精神状态。这种精神状态，主要通过刻苦的思想、艰苦的作风和顽强拼搏的工作来展现。因此，艰苦奋斗无论在过去还是现在，乃至将来，都永远不会因时代的变化而过时。

党正是在艰苦奋斗中密切联系着群众，在艰苦创业中践行着全心全意为人民服务的宗旨。毛泽东指出，共产党员应当经常“洗脸”进行思想教育和思想改造，弘扬白求恩“毫不利己，专门利人”的共产主义精神，学习张思德全心全意为人民服务的崇高思想，以鲁迅为榜样，做无产阶级和人民群众的“孺子牛”，为党和人民利益鞠躬尽瘁，死而后已。要求“共产党人的一切言论行动，必须以合乎最广大人民群众的最大利益，为最广大人民群众所拥护为最高标准。”

党的十八大以来，习近平一直在强调勤俭节约、艰苦奋斗、乐于奉献、勇于牺牲的优良传统，他指出：“衡量一名共产党员、一名领导干部是否具有共产主义远大理想，是有客观标准的，那就要看他能否坚持全心全意为人民服务的根本宗旨，能否吃苦在前、享受在后，能否勤奋工作、廉洁奉公，能否为理想而奋不顾身去拼搏、去奋斗、去献出自己的全部精力乃至生命。”习近平在十八届中纪委五次全会上强调：“当领导干部要有强烈的责任感，节假日要自觉坚守岗位”，指出节假日能自觉坚守岗位，也是一种规矩。在十八届中纪委六次全会上习近平总书记又强调这个问题：“我们不舒服一点、不自在一点，老百姓的舒适度就好一点、满意度就高一点，对我们的感觉就好一点。……每一个党员、干部特别是领导干部都应该明白这个道理。”

（五）注重组织观念，倡导团结合作的集体主义价值观

组织严密、纪律严明是中国共产党的优良传统和政治优势，也是马克思主义政党学说的一条基本原则。1903年，在俄国社会民主工党二大上，列宁和马尔托夫围绕党章第一条发生了争论，争论的实质是建立一个组织严密、纪律严格的无产阶级政党还是建立一个组织分散、成分复杂的政党，列宁认为无产阶级政党“是组织的总和（并且不是什么简单的算术式的总和，而是一个整体）”。

中国共产党是按照列宁建党原则建立起来的，所以，党员参加党的一定组织，积极为党工作，个人服从组织始终是我们党明确的政治规矩。1948年，解放战争开始打得比较顺利时，党内无纪律倾向有所抬头，作决策不请示报告的情况屡有发生。为此，中央政治局专门召开扩大会议，主要议题就是“军队向前进，生产长一寸，加强纪律性，革命无不胜”。会议强调要建立请示报告制度，党的下级的的重要决议必须呈报党的上级组织批准以后方准执行；各级党的领导机关，必须将不同意见的争论，及时地、真实地向上级报告，其中重要的争论必须报告中央。党员和下级组织的活动要向组织和上级组织报告，自觉接受组织安排和纪律约束，自觉维护党的团结统一，这在民主革命时期就是非常明确的党内规矩。

有组织观念，办事讲程序，彰显着党的组织纪律，凝结着党的工作规律，维护着党的权威和工作秩序，按程序办事就是按规矩办事。党员干部只有懂得组织运行的程序，明确自己的权限，才知道纪律的红线在哪儿、不至于破坏规矩。正如习近平所讲的“遵守党的组织纪律，向组织报告，听组织意见，很多问题就不会发生”。针对党内请示汇报、组织程序观念等方面存在的不少问题，习近平指出：“要强化程序观念，该报告的必须报告”，“作为干部特别是领导干部，涉及重大问题、重要事项时按规定向组织请示汇报，这是必须遵守的规矩，也是检验一名干部合格不合格的试金石”。同时，习近平强调：“组织纪律性是党性修养的重要内容”，把有无组织观念、是否遵守组织纪律提高到党性的高度，“坚持了党性原则，就不会把个人凌驾于组织之上，或者使自己游离于组织之外”。

三、党的优良传统和工作惯例纳入规矩范畴的现代转换

党的优良传统和工作惯例作为党长期在革命、建设和改革的伟大实践中形成的宝贵财富，是党健康发展的有机成分。长期以来党注重倡导、弘扬党的优良传统和工作惯例是作为精神层面的价值去弘扬，充满了理想色彩光芒，没有作为政治纪律和规矩来确立。随着我国改革开放的深入发展，各种思潮兴起，各种理念传入，党的优良传统和工作惯例受到侵蚀，包括党内的一些组织和个人对党的优良传统和工作惯例开始不够重视，如果长此发展下去，任凭党长期以来形成的成功经验和伟大精神削弱，必然会消解党的肌体，削弱党的权威和影响力，必将导致党的纪律性和严肃性大大降低，党的凝聚力和战斗力下降。只有创新党的建设，严肃党的纪律，根据形势需要，从微小处着眼，充分利用各种要素，整合资源，管党治党，才能够进一步提升党的凝聚力和战斗力。党的优良传统和工作惯例是处在不断生成和发展当中，因此，是一个历史性范畴，每一具体优良传统和工作惯例均在特殊的历史条件之下形成，是对特定历史时期党的活动精神的概括，势必打上了一定的时代烙印，这是其历史价值。作为非正式制度的优良传统和工作惯例要与属于正式制度的成文的党内法规相匹配与适应，必然存在一个现代转换的问题，这样优良传统和工作惯例的现代价值才能彰显。在全面从严治党的新的历史起点上，优良传统和工作惯例在管党治党中发挥其功能和作用，既是继承与弘扬的过程，更是发展与转化的过程。因此，要在传统的基础上吸收和融合时代精神，发掘优良传统和工作惯例的现代价值，使其发扬光大，推陈出新，更好发挥作用，须着重把握好以下三个方面的关系。

第一，优良传统和工作惯例的弘扬和发展需要党的理想信念、性质宗旨等意识形态的有力支撑。优良传统和工作惯例本就是党的性质、宗旨和理想信念的集中体现和反映。弘扬优良传统，就是坚持党的核心价值，以党的核心价值为支撑，就抓住了弘扬与发展优良传统和工作惯例的内核。在革命战争年代，不管敌人多么强大、环境多么险恶，无数共产党员抛头颅、洒热血，靠的就是对革命前途充满信心和希望。毛泽东在中国共产党第七次全国代表大会上讲：“在中国以广大人民的最大利益为出发点

的中国共产党人，相信自己的事业是完全符合正义的，不惜牺牲自己个人的一切，随时准备拿出自己的生命去殉我们的事业。”何况做自我批评。正是党的宗旨是全心全意为人民服务，所以才敢于真正地开展批评与自我批评，严格党内政治生活。习近平同志也指出：理想信念是共产党在精神上的“钙”，理想信念不坚定，党员和领导干部就会破坏规矩，“就可能导致政治上变质、经济上贪婪、道德上堕落、生活上腐化”。所以，弘扬党的优良传统和工作惯例，必须坚持党的思想建设，党员只有坚定对马克思主义的信仰、对社会主义和共产主义的信念，才能真正传承和发展党的优良传统和工作惯例。

第二，弘扬和发展优良传统和工作惯例必须坚持以上率下，党的领导干部尤其是高级领导干部要模范带头遵守规矩。在党内，领导干部以身作则、率先垂范既是基本的领导方法，本身也是一种优良传统和工作惯例。守纪律、讲规矩必须从党员领导干部特别是高级干部做起。党的领导干部，要模范遵守党的规矩，通过榜样的言行，把党的优良传统和工作惯例的崇高精神和良好行为规范具体化、人格化，从而增强优良传统传承和工作惯例的吸引力和有效性。一个榜样就是一面旗帜、一批榜样就是一种风气。以毛泽东为核心的中国共产党第一代中央领导集体是我们党优良传统的倡导者，培育者和实践者。毛泽东是全心全意为人民服务宗旨的倡导者，也是这一宗旨的践行者。比如延安时期的“只见公仆不见官”优良作风的形成，是以毛泽东为代表的革命前辈抓出来的，更是带出来的。毛泽东在听到“雷公为什么不打死毛泽东”的骂声后，并没有“怪说这个话的人”，而是深入研究财政经济问题，最后“下决心搞大生产运动”给人民群众带来了“看得见的物质福利”。当今要弘扬党的优良传统和工作惯例，必须坚持以上率下。“中央八项规定”出台后，习近平要求中央政治局委员“率先垂范，然后层层制定、提出要求”。党的十八大以来，作风建设首先从中央政治局做起，逐条落实、不折不扣落实“八项规定”等规矩，以上率下、示范全党，所以才开创了党风廉政建设的新局面，在党内外、国内外引起了强烈的反响。

第三，在弘扬和发展优良传统和工作惯例的同时，注重党内成文纪律的建设，用党内其他制度和机制保障优良传统和工作惯例的传承。正如上文所述，不成文的规矩与成文的规矩作为党内规矩的两个不可分割的组成部分，二者存在着不可或缺的互补性，二者相互转化。优良传统与工作惯例只有不断与时代发展、任务使命、党员实际紧密结合，创新内容形式方法，才能不断增强传承针对性、实效性。因此，要及时把优良传统和工作惯例转化为党内成文的规矩，通过“立明规则，破潜规则”，从而“在党内形成弘扬正气的大气候”。党的十八大以来，纪律建设取得的进步和成绩有力证明了这一点。比如《中国共产党廉洁自律准则》和《中国共产党纪律处分条例》对党员克己奉公、艰苦奋斗、甘于奉献等都有相关规定，这些党内法规的明文规定，正是对党的优良传统和工作惯例的传承、转换和发展，将大大有助于推进党的纪律建设，从而不断提高管党治党水平。

把党的优良传统和工作惯例纳入规矩范畴，是当代中国政治文明建设的重要内容与有效途径。中国政治文明的发展既要依靠重拳反腐斗争、“三严三实”活动、全面从严治党等祛除党内不良现象，也要发扬党的优良传统和遵循良好的工作惯例，这是党的纪律建设新理念。自觉培植和践行党的优良传统和工作惯例，使广大共产党员在改造客观世界的同时改造自己的主观世界，这是与党的性质、宗旨、不同时期的历史使命和共产党员先锋模范作用相适应的一系列思想认识和行动自觉。中国共产党人与党的优良传统和工作惯例是密不可分的，这是共产党人政治本色的体现，是一代又一代共产党人需要传承和发扬的优秀品质和行为习惯，是共产党人的营养品和精神灵魂。在全面建成小康社会的大背景下，党中央深入开展党的群众路线教育实践活动、彻底纠治“四风”“两学一做”等教育实践活动取得了人民群众满意的实效。广大党员在此过程中经历了深刻的思想政治洗礼和灵魂陶冶，不断提高思想觉悟，切实改进工作作风，树立良好形象，将党的规矩意识内化于心、固化于制、外化于行，不断开创着党的建设的新局面。党的优良传统和工作惯例既是共产党人的重要遵循，也需要在新的历史条件下进行创造性的转化，使之更加符合现代社会的要求。同时，把党的优良传统和工作惯例纳入规矩范畴只是开端，还需要建立长效机制，使之成为广大党员的人格力量、示范准则和自觉行动。在当前形势下，广大党员应该加强党性修养，把牢思想和行动的“总开关”，始终坚守共产党人的精神家园，树立崇高的精神追求，使党的优良传统和工作惯例成为共产党人的“标配”。优良传统和工作惯例并不是表面说辞，而是源于落实落细的尺寸之力。只有从细节出发，始终不失小节，才能永葆共产党人的政治本色，彰显共产党人的楷模风范。把党的优良传统和工作惯例纳入规矩范畴是时代所需、民心所向。坚持和遵循党的优良传统和工作惯例，才能保持共产党人先进性和纯洁性的品质，始终把人民的利益放在第一位，做到心中有党、心中有民、心中有责、心中有戒，坚定精神支柱和政治灵魂，使广大党员更加自觉地为实现新时代党的历史使命而不懈奋斗。因此，坚持和遵循党的优良传统和工作惯例是优化党内作风、规范党内纪律和解决党内各种问题的一项重要工作，是党必须长期重视并加以落实的重要行为指南。广大党员干部只有不忘初心，方得始终，才能在新时代有新担当和新作为。党性是共产党人的立身之本，牢记共产党员的本心，才能百炼成钢，维护好党内政治生态，赢得人民群众的拥护和爱戴。同时也要牢记，初心易得，始终难守。要真正坚持和遵循党的优良传统和工作惯例，需要同官僚主义、形式主义等作坚决的斗争，要有刮骨疗毒、壮士断腕的决心和勇气，打破党内生活的不良惯性，涤荡党内不良政治文化风气，应对各种挑战和考验。把党的优良传统和工作惯例纳入规矩范畴为党的纪律建设注入了新的活力，广大党员干部要彰显独特的资源优势，以永不懈怠的精神状态和一往无前的奋斗姿态，推动中国特色社会主义伟大事业不断从胜利走向新的胜利。

（作者系西北工业大学马克思主义学院副院长、副教授，博士生导师，博士后）

基层纪检监察组织有效履行监督责任的实践和启示

王 舵 姜 艳

“十八届中纪委三次全会提出：“落实党风廉政建设责任制，党委负主体责任，纪委负监督责任”。“两个责任”的提出，在一定程度上明确了纪委的主要责任，为新时期党员干部廉洁自律和反腐倡廉工作提供了重要保障，更是十九大以来全面落实从严治党的基础保障。纪检监察组织作为党内的监督机构，要对腐败现象和不正之风进行监督。“习近平总书记在党的十九大报告中强调，要矢志不移的全面从严治党”。新时代背景下，“全面从严治党要把履行监督责任放在突出位置”，要把纪检监察组织建设不断向最基层伸展，切实加强全面从严治党和反腐倡廉工作。基层纪检监察组织有效履行监督责任的好坏直接关系到基层政权的稳定和社会的和谐稳定。因此，需要不断加强和完善基层纪检监察组织履行监督执纪责任。

一、基层纪检监察组织履行监督责任的内涵和意义

（一）基层纪检监察组织的监督责任的内涵

一是要对各辖区基层党委落实监督主体责任的监督，“对基层党委和相关部门贯彻落实党的路线、方针、政策、决议的实际情况的监督”，围绕中央规定和各县区决策部署开展监督检查工作，确保政令畅通。对执行中央八项规定和廉洁制度细则等作风建设方面执行情况进行监督，重点开展节前监督检查，明察暗访，坚持不懈正风肃纪。要配合党政工作完成，对党政工作实行监督；二是要对基层党员领导干部的工作生活纪律进行监督，“特别是要加强对基层领导干部权力的制约和监督，监督检查基层领导干部规范行使权力”，把各种问题防患于未然，打击“村霸”。要严格监督查处基层领导干部腐败行为，对干部违反党纪政纪的行为进行严格处置，不因为人情关系放过任何一名贪官。严格监督惩治每一名基层领导干部贪污贿赂、徇私枉法、失职失责、作风败坏、堕落腐化的行为，特别是买官卖官，拉票贿选的行为，协调司法机关，审计机关等监督基层党员干部的违纪行为，切实纠正损害人民群众切身利益的行为，发挥好基层纪检监察组织落实监督责任的战斗堡垒作用，永不懈怠查处腐败行为，让群众满意；三是受理案件、检查案件、初核案件、立案、调查、处理都是基层纪检监察组织行使监督权的相关内容。对基层查处的案件线索进行收集整理，使案件查处严格按照流程进行。更加科学化。监督规范工作目标、计划、决策、意见等科学化，强化监督意识，监督到事前、事中、事后的每个环节，谨小慎微，提高监督效率。敢监督、愿监督、监好督，充分发挥党内督查、民主督查、舆论督查、群众督查的作用。

（二）基层纪检监察组织履行监督责任的意义

1. 有利于全面从严治党，把落实党风廉政建设落到实处

目前，基层党风廉政建设多缺乏积极主动性，许多干部比较被动，存在对工作要求多，履行落实少；少数村干部为自己人谋私利，把低保户名额都给了与自己关系好

的村户，严重违反廉洁纪律；一些干部不民主，不开民众会讨论决定村委会事情，大搞“一言堂”；个别村干部不知道作为基层领导干部应该干什么，认为自己还是个“官”茫然不知所措，碌碌无为混混工资。基层纪检监察组织有效履行监督责任，是新时期从严治党的关键，基层纪检监察组织更好的深入党员领导干部中进行监督，“使他们形成“不敢腐”、“不想腐”、“不能腐”的思想”。把党风廉政建设落到实处，切实让人民群众满意。

2. 有利于推进“三转”工作

新时期，转职能、转作风、转方式，准确定位，聚焦监督。反对四风，自觉接受多方面力量监督，打造一支独特的基层纪检监察队伍，“三转”是基层纪检监察组织改革的必然要求。带头树立良好形象，基层纪检监察干部有效履行监督责任，严格执行党的纪律，推进“三转”工作。作为基层纪检监察组织一线监督人员，始终保持纪检监察工作高压态势，不允许出现“上有政策，下有对策”的情况。基层监察组织落实监督责任有利于将“三转”工作落到实处，打造秉公执纪的纪检监察干部队伍。

3. 更好的调节反腐败思路

基层纪检监察组织查处反腐败和不正之风时责任意识淡薄，监督工作流于形式，“基层纪检监察组织有效履行监督责任，对反腐败工作的开展理清了思路，创新了思路”。更加科学有效的惩治腐败问题，有利于基层纪检监察干部更好的管理基层领导干部的贪污腐败问题，抓住苗头性问题及时根治，严肃惩处腐败官员，力求通过查处一些基层腐败案件来获取民众的信任。

二、西安市基层纪检监察组织履行监督责任的经验

（一）高陵区纪委助力认真履行监督责任以规范市场秩序

高陵区基层纪委积极推动吉利新能源汽车产业化项目落地工作。一马当先，精准发力，为23天完成1264户村庄项目征地拆迁任务提供了法律保障，使得项目从引进到开展提前了两个月，开创了时间之短、速度之快、效率之高的先河。高陵区基层纪委具体做法颇具成效。

1. 强化源头控制

高陵区基层纪委与93名一线领导干部签订了《廉政承书》，“坚持让领导干部思想上做到“不想腐”“不能腐”“不敢腐”。坚决做到只认尺子不认人。”同时，还派出20多名纪检干部直接派驻项目涉及拆迁村庄，接待人民群众125人，解决群众拆迁疑难问题13件，提醒谈话18人，严格督促各村各组第一时间公布拆迁安置补偿标准和方案，做到第一时间让老百姓知情，自觉接受群众监督。

2. 强调责任落实

公开群众监督举报电话，积极做好群众来访接待工作，做到事有回音，件有回落，开通“民情信访直通车”3辆，挨家挨户积极收集线索，对受到诬陷的干部收集证据及时澄清事实，做到不冤枉任何一名清正廉洁的干部，不断增强干部工作的积

极性。

3. 精准监督执纪

紧盯“地面附着物评估、房屋测量标准、厂房苗圃协商、安置赔偿协议签订”等最容易发生腐败的入口风险点进行监督管理，对拆迁补偿的每一个细节做到明察秋毫，面面俱到。提出腐败风险防控意见。同时纪检监察干部对各拆迁村户巡回监督，使补偿资金尽快到位。人民群众对领导干部的满意度剧增，纪检监察干部深有成就，更好的营建了风清气正，廉明公正的政治生态。

（二）莲湖区红庙坡街道纪工委聚焦群众身边不正之风认真履行监督责任

2015、2016年红庙坡街道纪工委零办案，是全市唯一一个没有办案的街道，基层单位案件排名靠后，办案一直处于被动局面。2017年西安市纪委先后对红庙坡街道纪工委进行了两次约谈，分析纪检监察组织在监督工作中的问题，多措并举传压力，追赶超越补短板。提出纪检监察工作不仅仅要查纪律，更要查作风和效能，将监督执纪审查工作手段多样化，要积极主动出击寻找案件线索，查不足，补短板，而不是坐等案件线索上门。同时查摆出主要存在的问题。针对查处的问题，结合上级纪委对红庙坡街道纪工委的整改措施要求，红庙坡纪工委主动出击，改变监督一直以来的被动局面，2017年1月到12月，纪工委共查处身边的不正之风和腐败现象20条，初核16件，立案查处4件，给予6人党纪政纪处分，8人诫勉谈话。主要做法是：

1. 街道党工委大力支持，发挥主体责任

街道党工委把落实主体责任放在工作的第一位，切实增强责任意识。今年以来，街道党工委召开专题会议研究纪工委工作开展10次，每月至少召开一次党工委和纪工委交流会议，由纪工委向党工委汇报工作，并就案件查办过程中遇到的难题进行商议，共同推动查办案件工作进展。同时利用互联网平台，纪工委定期向党委汇报工作进展，及时解决难题，工作上互相帮助，互相促进。

2. 聚焦重点领域，查处身边微腐败行为

从群众的角度出发，红庙坡街道纪工委多快干劲，力争上游结合街道具体情况制定了一系列方案。针对易滋生腐败的领域，在社区管理、廉洁自律、公共服务方面加强监督，对重点人群，重点领域进行不定期监督，并亲自走访街道巷子，发放调查问卷，拓宽监督线索。

在互通互联方面，要与公、检、司、法、工商部门、审计部门，食品药品监督部门加强联系，形成向心力量，严格落实纪在法前纪严于法。七月份红庙坡街道发生的幼儿园食品问题案件就是通过食品监督部门这个渠道收集到的线索。

在廉洁自律方面，红庙坡纪工委对街道办领导班子成员，各社区可能存在的廉洁风险点进行重点查处，梳理风险点100多条，街道纪工委针对这些风险点定期对涉及人员进行监督警告，打好疫苗，从思想上根治微腐败。

在社区便民服务方面，设计了街道社区工作人员考核表和社区民主评议问卷，主

要针对社区和群众两委会成员，问卷内容涉及到《纪律处分条例》规定的“六大纪律”内容，重点针对街道社区办公人员刁难民众、工作懈怠、贪图享乐等现象，在扶贫救济、惠农补贴、医保低保、拆迁改造、土地补贴等与群众联系密切的方面极易出现以权谋私，权钱交易，私占群众财产等问题。街道办纪委深入社区，共发放问卷 1824 份，覆盖辖区 15 个社区。八月份立案调查的违规使用办公用房案件，就是发放的调查问卷中接到群众举报的，随后纪工委不断深挖，立刻展开调查，分别给予涉案当事人党纪政纪处分。

在城市管理方面，分别针对沿街商贩、小区物业发出《致沿街商贩的廉政监督信》和《致小区物业的廉政监督信》明确举报内容，共印刷发放 9500 份，廉政监督信发放以来共收到群众信后来访和当面反映的违规违纪事实线索 4 条。

通过不断转变思路，不断借鉴兄弟单位先进经验，纪工委在其位，谋其职。得到了人民群众的一致好评，全力以赴将基层纪检监督工作不断推向深入。

（三）未央区纪工委过好人情业务关，严查“微腐败”

2017 年 1 月—12 月查处腐败线索 20 件，立案 12 件，给予党纪政纪处分 14 人。业务上解决能查善查的问题，人情上解决敢查严查的问题。未央区纪工委具体做法如下：

1. “撒网”范围广。

未央区纪委把“自己多跑路，群众少受气”作为工作的基本任务，普遍撒网，解决线索少的问题。未央区街道纪工委规范“民情直通车”举报信箱，开通服务举报监督热线。同时还查阅了街道自成立以来所有信访案件包括信访件和初核件，寻找蛛丝马迹。查处王家棚村村委会主任夏某多年占用农村集体用地，违反廉洁纪律问题；上庄村党支部书记康某将本村一组五户租地款分配给二组其他村民后，没有再给一组五户村户份地问题；还有该村村监会主任李某违规占用农村集体用地等问题。未央区纪委大面积撒网捕获线索，大面积监督相关人员，对违规相应人员进行了核查处理。

2. 调查初核“细”

把调查初核做细做精，不放过一个违纪人员，不放过任何蛛丝马迹，不冤枉一个清白之人，细节决定成败。在调查王家棚村主任夏某公款吃喝中，刚开始夏主任对纪工委查处案件特别抵触，拒不交代，案件无从开展。但是正是因为纪检监察组织能从细节着手，发现马某所用打火机上印有某酒店商标，随后，纪检监察工作人员前往酒店调查取证，核实了马某公款吃喝的违纪事实，最终给予马某警告处分。

3. 案件调查“实”

在调查王家棚地区一组涉嫌党员干部用集体资金旅游的问题时，村组干部一开始说是群众一起去旅游，不存在干部享有特权，纪检监察干部通过翻阅报账票据时发现了这笔支出高出人民群众旅游支出的三倍，个别党员不出一分钱。纪工委严查，最终核实 4 名村干部和 9 名人民群众侵占集体财产 82912 元，给予组长党内警告处分，3

名党员诫勉谈话，9名非党员没有给予处理。还有，群众反映牛王庙村村委会主任勾结中登集团开发商，拖欠693人共计1600余万元过渡费问题，街道纪工委积极深入调查，通过向国土部门、城改部门了解到该开发商摊子铺太大，房子没有销售出去，所以资金链断裂，造成无法支付群众过渡费，而不是村主任的问题，随后纪工委向当事人说明情况免得误会。

4. 化解人情重在“严”

“基层纪检监察干部处于纪律监督一线，受人情困扰大”，从2017年查处的案件情况来看主要涉及人员是街道村上的组长、村长、书记、这些都是在地方上具有一定影响力的人，在查办案件中，一些村干部经常不配合纪工委监督，经常会有人给村干部说情，但是纪工委还是从思想上着手，对村干部进行教育，让干部加强自我反思。在查处王家棚村用集体资金组织群众代表旅游问题时，该村村主任认为这些没有啥，在八项规定之前，这些都不算事，能不能不处理，纪工委对这种人反复讲政策，从人民群众的立场出发，对干部讲道理，做思想工作，对干部定期培训，根除基层干部思想腐败，意识落后的问题，最后该村村干部自觉接受处分。

在基层纪检监察组织监督审查中，往往在人情中难以左右逢源，但是未央区基层纪检监察干部不辱使命，勇往直前，不怕得罪，不做老好人，积极奋斗在一线工作中，解决基层干部的思想意识问题，从源头上加以监督，保持着监督执纪审查本色。

三、落实基层纪检监察组织监督责任的启示

（一）明确监督重点，强化权力监督

要明确主要领导职责，划清权限。对基层重点领域如扶贫开发，住房拆迁、土地征收等方面明确负责领导人，对负责领导人明确职责，防止互相推诿，切实加强监督工作；要分清“公权”和“私权”防止公权私用。基层纪检监察组织自身要带头树立模范带头作用，做到清正廉洁，才能树立权威形象。要监督基层党员领导干部公车私用、公款接待、公款宴请等违纪行为，划清公权私权界限。基层纪检监察组织要自觉推行“权力清单”制度；“要积极向上级纪委述职述责，汇报工作，认真完成上级要求的监督工作指标”，并现场自觉接受满意度评价和质询，增强干部的自律意识和责任意识，提高工作效能，自觉做到在其位谋其职，监督领导干部吃拿卡要等现象，让人民群众满意。

（二）执行“三转”工作，提升监督能力

转职能方面：基层纪委要准确定位，厘清职责，不属于管辖的案件要移送给上级纪委主责部门，做到不越位。属于自己监督的对象，监督的范围要不缺位。聚焦主业主责，实行专岗专责，设立党风监察室、效能监察室、执法监察室，三个室分线管理监督，明确三室职责，遇到重大案件各室协调处理，提高基层纪检组织执纪审查效率；转方式方面：在面对反腐败的新形势和新任务，转变监督工作方式，坚持用“六大纪律”作为衡量监督工作的尺子，把谈话函询作为处理违纪问题的重要手段，消除顾虑

思想，扩大谈话覆盖面，用“六大纪律”尺子来严格要求党员干部，对没有问题同志敲响警钟，对存在问题的进行处理，治标治本。以科学有效的方式迎接新形势。转作风方面：纠正“四风”严防“灯下黑”。进一步公开政务，坚决纠正纪检监察干部队伍中出现的萎靡、纪律不严、作风不良、为政不廉、滥用权力、泄露案件、以权谋私的行为，形成优良作风。

（三）健全内部监督，强化上级领导

健全纪检监察内部监督体系，使监督更加规范，更具有约束性，根据党章规定，整理监督制度，使纪检监察干部熟知制度，按照制度规范用权，用制度管事、管权。在开展内部监督中，体现内部与外部监督、上级监督与群众监督、案前监督和案中监督相结合，形成规范体系，规范纪检监察干部开展工作，防止办案人员在办案工作中以案谋私行为。基层纪委要定期向上级纪委和同级党委汇报工作，对同级党委形成制约，从根本上降低同级党委对查办案件的干预，杜绝隐瞒案件不查和案件不报的现象。上级纪委要对下级纪委定期考察，对下级纪委制定监督指标并对基层纪检监察干部及时考核，及时督促基层纪检监察组织领导干部完成监督责任，形成高压态势，时刻保持上下沟通交流，协调促进监督工作开展，体现党管干部的要求。这在一定程度上规避了党委对同级纪委的干预，并加强上级纪委对下级纪委的监督，破解了基层纪委监督工作难题。

（四）认清监督形势，创新监督形式

基层纪检监察组织在发展的关键期和矛盾凸显期要认清时代发展的形势，能否在新时代、新形势下履行好基层纪检监察监督责任，基层纪检干部首先要根据时代要求和时代形势，根据重要会议部署，抓住重要节日，紧盯“四风”问题，严抓不懈违纪事实，落实监督执纪责任，决不让四风问题反弹，利用舆论曝光违纪案件，通报批评任何存在违纪事实的领导干部，把从严治党落到实处。畅通群众举报监督通道，不断采取新方式，创新工作方式和监督形式，与时俱进，不墨守成规，找到矛盾多发领域及时治理，快查快办违纪线索围绕本地区的发展状况发展形势以及党和纪律检查机关的政策来制定监督制度、监督对象、监督任务。要根据党章和党内行政法规和各项政策来要求党内领导干部，恪尽职守、秉公执纪、坚持原则、想监督、会监督、敢监督。

（五）严控纪检干部选拔，健全干部培训机制

对党员监督不力，反腐倡廉不完善，这些薄弱环节的形成，影响了基层纪检监察工作效能，很大程度上取决于干部的个体素质，在干部的选拔任用要坚持正确的导向。克服进人的随便性，健全干部选拔机制。加强干部轮岗交流，加强纪检监察干部多岗位轮岗交流，培养全面混合型人才，增加知识储备，丰富工作经历。不同乡镇纪检监察干部定期交流，定期轮岗，避免监督对象与基层纪检监察干部混太熟，不方便基层纪检监察干部开展工作。基层纪检干部队伍多是一些新生力量，对纪检监察工作了解不全面，工作经验匮乏，在新形势下，反腐败态势越来越严峻，因此对基层纪检

监察提出了更高的要求，一个优秀的纪检监察干部是培养出来的，不是选拔出来的，“要加大对基层纪检监察干部教育培训中的资金投入并注重培训实效，在培训结束对干部进行考核”，不过关纪检监察干部应该调职，让基层纪检监察干部心存压力；在培训专业方面：一方面由省委教育培训中心负责；另一方面，由地方党校、行政学院联合对纪检干部进行培训，培养出符合基层纪检监察机关的“科班”人才；在培训内容方面：多加强对基层纪检监察干部监督能力培养，内容灵活，使基层纪检干部了解国家政策、行政法规和监督体制，对案件研究能力、监督能力、业务水平、职业道德修养、心理素质进行培训。

（作者王舵系西安文理学院马克思学院副院长、讲师；姜艳系中学教师）

当前我国网络反腐现状及其对策

杨 静

2018年两会召开前夕在人民网展开线上调查中，“反腐”一词又一次成为群众关注“十大热词”之一，并再度蝉联热词榜榜首。而早在2009年中国青年报社会调查中心进行的一项在线调查中显示，71.5%的参与者表示自己“会参与反腐”，而超过七成的民众选择“网络曝光”。网络反腐得到了民众的广泛认可，并逐渐成为当前反腐倡廉的新形式和制度反腐的有益补充。

一、何为网络反腐

网络反腐最早始于2003年最高人民检察院开始建立网络举报平台以及随后一系列民间网络举报平台的建立。而“网络反腐”一词则首次出现在2009年中央党校出版发行的《中共党建辞典》。

对网络反腐的定义，角度不同，理解就不同。本文从过程角度对其进行把握，主要指公民个人或社会组织，将与腐败分子的腐败行为相关的照片、视频、音频等形式曝光，经过网络持续“发酵”并形成社会舆论，从而引起反腐部门（主要是指纪检监察机关）的关注，并联合相关部门（主要指审计机关、检查机关等）推动事件解决的民间反腐行为。其与官方反腐行为并存于当前社会。网络反腐的平台主要包括微博、微信、论坛以及一些民间网站等。其主体是网民，客体是腐败分子的腐败信息，介体是网络和反腐部门。正是因为各个环节的有效联动，才使腐败分子最终得到应有惩罚。

当前网络反腐平台成为反腐前沿阵地，为我国反腐倡廉带来正能量，呈现出巨大优势，但同时也出现了一些问题，值得我们深入探究。

二、网络反腐现状

随着网络的快速发展和舆论所向，2008年到2013年成为网络反腐的“黄金期”，期间揭露了一大批官员的腐败行为，“表哥”、“房叔”、“霄公”等成为当时网络热搜

词汇，公众对网络反腐充满信心。

1. 网络反腐的优势

一是降低了反腐败的成本：首先由于网络便捷、透明、公开，只要动动手指，轻松一点就可以将一些问题官员的行为暴露于公众视野，并引起舆论关注，从而引起有关部门的调查并使其得到应有惩罚，这比传统的举报更为省时省力；其次由于举报的内容一般为照片、视频、录音等，使得腐败线索相对明确，可以为反腐部门直接利用并顺藤摸瓜，节省了从头查找线索的时间和人力物力，从而降低了反腐败的成本，并提高了反腐效率。

最让人印象深刻的网络反腐案例之一的“表哥”事件，当年只是因为媒体刊登了杨达才视察车祸现场的照片，因其微笑引起网民不满，很快就有细心网民发现其佩戴了与其收入极其不相符的手表。又很快有网民在网上晒出其在不同场合佩戴款式不同而同样价格昂贵的手表的照片，事件不断发酵并引起网民热议，随后相关部门很快介入调查，很快便查出其确实贪官一名并迅速进行处理。网络反腐成本之低、效率之高，是传统反腐所不能比拟的。

二是降低了举报者遭到打击报复的概率：由于网络的隐蔽性，网民在举报时可以匿名，这在一定程度上保证了举报人的安全，降低了举报人遭到打击报复的概率。

三是提高了民众参与反腐的积极性：由于网络的隐蔽性，网民在举报时可以匿名，这在很大程度上保证了举报人的安全，降低了举报人遭到打击报复的概率，这就会形成一种良性社会效应和良好的反腐败氛围，不但普通群众积极性提高，一些公务员和党政机关也参与到网络反腐的队伍中；

四是产生了强大的震慑和警示效应：大量网络反腐的成功案例，以及一些标志性事件的曝光和迅速处理，使得网络反腐呈现出强大的震慑和警示作用，如“表哥”、“房叔”、“霄公”等的网络曝光和最终处理，使官员们能够更加谨言慎行，规范自己的言行，以免被人抓住“把柄”，沦为网络反腐的对象，逐渐从“不敢腐”到“不想腐”，营造清廉环境。

而且民众积极参与反腐，也营造了有利于防止腐败发生的环境，使官员们中逐渐从不敢腐到不想腐，从而有利于减少腐败行为。

网络反腐因其以上优势，在2008年到2013年出现了一个“黄金期”，期间有大大小小的官员因为网络举报而落马，民众也因此知道了周久耕、韩峰、周杰忠、杨存虎、杨达才、孙德江、蔡彬、衣俊卿、雷政富等贪官，他们的腐败行为也为其他官员敲响了警钟。但网络反腐在2013年后至今再没有之前“黄金期”的显著成果，网络反腐也未持续发力，成为公众所期待的那样成为反腐的恒久利器，反而暴露出一些负面效应。

2. 网络反腐存在的问题

第一，网络举报信息的真实性难以分辨。由于网络具有虚拟性和隐蔽性，就会使

一些别有用心或者不法分子发布一些不实信息，使网络成为造谣、诽谤、诋毁他人的工具。也会因要去查实这些不实信息而去浪费相关反腐部门的人力、物力、财力。

第二，与网络反腐相关的法律法规仍存在一些不完善之处。与网络发展速度相比，网络反腐的法制依据欠缺。如在网络发酵过程中出现的“人肉搜索”和公布嫌疑腐败分子的个人和家庭等隐私信息，如何约束这些行为，仍需法律制度的进一步完善。而且在网络反腐的过程中，有时会有人从中谋取利益。对这些行为的约束也没有相关法律规定。以及如何保护网络举报者的合法权益，都亟待法律规范出台。

第三，网络反腐的成功案例有可能成为一些贪官的反侦察教材。网络反腐的所有过程都是透明公开的，一个个贪官从被曝光到被查再到被处理的过程也很完整呈现于世人面前，这就容易使一些贪官会以此为戒，收敛自己或将自己的腐败行为藏的更深更隐蔽，其贪腐行为在一定时间或者相当长时间就有可能不会被发现，带来更大危害。

第四，网络反腐具有偶发性，无法实现大范围约束。网络反腐往往是因为腐败分子严重侵犯了某小众的利益，而这些小众刚好掌握了一些腐败分子的“把柄”，把“把柄”发布到网上，以期求得更多人关注，并引起相关部门重视和调查，顺藤摸瓜最后查实。如果腐败分子没有严重侵犯某小众利益，让某小众宁愿冒险去发布消息，或者这些小众没有掌握腐败分子把柄，那根本无法抛出“把柄”，就无法实现将腐败分子绳之以法的初衷。

第五，网络反腐有时可能导致错过最佳时机。网民提供反腐线索，众网民开始关注，最后形成舆论压力并持续“发酵”，事件必须“发酵”到一定程度纪检监察等反腐部门才会介入，而整个网络反腐过程透明，这就有可能导致被举报人一知道有人举报自己，就开始快速做出反应，出逃或者销毁证据，从而使很多案件错失查证的最佳时机而导致最终无法查实。

如何解决以上问题，推动网络反腐继续发力，朝良性方向发展成为我们必须认真思考和面对的课题。

三、推动网络反腐良性发展的对策

只有参与到网络反腐中的多方共同努力，才能推动网络反腐良性发展需，具体如下：

1. 政府方面，首先要继续推行和加快电子政务和阳光政府，让政府在阳关下办公，减少腐败发生的可能性；其次，着力建设支撑网络监督制度，继续加大推行网络实名制的力度，推动实现网络实名全覆盖，减少一些别有用心网民利用网络实现自己不可告人的目的的可能性；并且还要继续健全网络投诉举报机制，使得举报行为能够更加有章可循。

2. 法律建设方面，完善网络反腐相关法律规定。比如，对于网络反腐中的权利与义务关系应进行规范，否则没有法律约束就会出现对一些舆论监督的不端行为和一些网民在曝光腐败份子的腐败行为的同时侵犯他人隐私权的行为无法可依而无法制

裁。因此立法机关须及时制定和完善相关法律法规，使网络反腐做到有法可依。并且制定保护举报人的法律规范，保证举报人的合法权益和人身财产安全，消除举报人的后顾之忧。

3. 网络建设方面，加强网络制度建设。一是必须建立一套快速有效的筛查、调查工作程序，鉴别和认定信息，及时抑制虚假信息泛滥，确保信息的客观真实。二是构建网络监督长效机制。应在坚决完善、落实反腐败的各项措施和监督手段的同时，进一步转变作风、创新方式、畅通渠道、提高效率，唤回公众“直接”参与反腐的信心。三是建立奖惩制度。对于举报属实，有重大立功表现的，给予奖励；对捏造事实，恶意毁谤的，一经查实，依法处理。四是完善信息处理和反馈制度。

4. 公民方面，要提高公民网络道德素质和法律素质。一方面，公民在网络上必须遵守网络道德，不去发布一些不实言论，并提高自己鉴别信息真伪的能力，不被别有用心的人利用。并提高自己的合作意识并主动学习和掌握一些反腐技能。另一方面，要学习和遵守相关法律法规，让自己的言行都在法律范围内。

5. 反腐机构方面，要建立网络反腐队伍。纪检监察机关应加强其工作人员对新形势下网络监管工作的研究，建立一支专业、规范的网络监管队伍，搭建预防腐败交流平台，拓宽网络监督渠道；并指导和配合网络部门建立一支高素质的新闻媒体队伍，切实维护举报人的合法权益；还要做到对举报信息能够及时处理和反馈，从而降低反腐成本。

任何事物都有两面性，网络反腐也如此。相信随着相关各方及时积极进行规范和采取措施，网络反腐的各种合力将最大程度发挥积极作用，为我国反腐倡廉建设作出应有贡献，并助力实现“中国梦”。

（作者系西安文理学院马克思主义学院讲师）