

目 录

[反腐四十年]

- 反腐四十年，改革十大事.....尤 梓(1)
- 十大“第一案”杏 杏(5)

[纪检监察]

- 全面从严治党与完善和落实民主集中制.....黄蓉生(10)
- 我国纪律和法律关系衔接方式、现实选择及其优化路径.....李 晶(18)
- 关于中共中央政治局部署党风廉政建设和反腐败工作会议精神的分析报告
.....西安文理学院课题组(28)

[编校往来]

- 2018：西安廉政研究中心新起点新收获.....巩建萍 张继英(33)

反腐四十年，改革十大事

尤 梓

四十年，于古人不短，处于一个相对静态的社会，可以说“不惑”；四十年，于今人不长，当下社会变化太快，个人、组织乃至一个国家“不惑”很难。但回首四十年的种种努力，总会有所收获、有所感悟。

发轫于四十年前的改革开放，是一次全面的开放、全方位的改革，既有包干到户等经济领域的创新，也有干部任期制等政治领域的突破，这其中党风廉政建设与反腐败领域的改革创新同样波澜壮阔、清风劲鼓。

四十年来，从中央到地方，各地纪检监察机关乃至党委政府不断在约束权力、铲除腐败上“摸着石头过河”，各种创新与探索灿若星河，有的是中央顶层设计，有的是地方解决问题的摸索，有些仍在被期待进一步拓展，有些已经上升为国家意志。

1. 禁止党政机关和干部经商、办企业

改革开放6年后的1984年，中央认识到有些党政机关和在职干部利用社会上存在多种价格和多种调节手段的客观条件，以牟利为目的而经商或办企业，并用所得利润变相增加工资，这不仅不利于经济体制的改革，不利于党政机关和党政机关在职干部发挥自己应有的作用，而且危害党风党纪和干部队伍建设。从1984年开始，此后两年中央不断下文严禁、制止机关和干部经商办企业。此后从1998年禁止军队不再经商，到今年强调按照军队不经营、资产不流失、融合要严格、收支两条线的标准，到年底前全面停止军队一切有偿服务活动，与此一脉相承。

【点评】在当时的文件中有这样一句话：“任其发展下去，不仅败坏改革的声誉，妨碍改革的顺利进行，而且必将严重破坏党群关系，腐蚀党的机体，毁掉一批干部。”从历年来查处的腐败案件来看，经商办企业确实是很多落马干部腐败的主要方式之一。其实即便没有腐败，边做“官”、边经商，难免公私不分，以权谋私，至少会使广大群众、其他没有“官”商背景的“经济人士”产生“合理怀疑”。

2. 纪检监察机关合署办公

1993年1月14日的《人民日报》头版刊发了一则消息，“从今年开始，中央纪委与监察部开始合署办公”。“合署后的中央纪委履行党的纪律检查和行政监察两项职能，对党中央全面负责；合署后的监察部按照宪法规定仍然属于国务院序列，接受国务院的领导。”当时对此事的报道较少，这与今日对国家监察体制改革试点的网络、电视、报

刊立体报道的局面，可称天壤之别。而这则报道，也透露出两大机关合署的目的，就是解决“职能交叉，机构重叠”问题，“从总体上协调两个部门的工作，更好地发挥监督机关的整体作用”。此后合署办公逐渐在各地推行，2016年深圳最后一个实行合署办公，全国纪委和监察局全部合署，为纪委监委合署打下了基础。

【点评】此次合署办公有一个大的背景，就是1992年党的十四大报告首次在党的文献中提出了“反腐败斗争”概念。改革开放以后，随着对外交往、引进外资情况的增多，“官倒”、涉外经济交往中索贿受贿、出卖国家经济利益等腐败问题“来势汹汹”。邓小平在“南方谈话”中提出，“一手抓改革开放，一手抓惩治犯罪”，“两手抓、两手都要硬”。在这个形势和社会环境下，合署办公的纪检监察机关“聚指成拳”，查办了一批大案，以图尽快打开局面，树反腐败之威。

3. 浏阳廉政保证金制度

2000年，湖南浏阳市出台了《浏阳市廉政保证金制度》及《浏阳市廉政保证金实施方案》的文件。根据该方案，个人可与单位签订协议加入廉政保证金体系，并设立个人专门账户，由个人交纳和集体配套两部分组成，个人部分按本人当月基本工资的5%交纳，集体配套部分由单位按个人交存的两倍交纳。如果加入对象在当地任职期内没有任何违法违纪行为，所有专户资金均属个人权益；如有违法违纪行为，将从该专户资金中按规定比例扣除，在有扣除记录的次年，单位不予配套交纳。后来，广东珠海、横琴等十多个省市也曾实行过。

【点评】廉政保证金制度从一开始就备受争议。用传统的道德观察，一些视廉洁为公务员职责的人多对此难以理解——有什么法律、政策上的支持？但建立廉政保证金制度确实可以缓解现实中激励性制度的稀缺。如一些反腐专家所言用理性人的成本效益分析，为了降低未来的司法风险，这个制度还是能够起作用的。

4. 杭州三墩镇成全国取消公车第一地

2002年，杭州的西湖、余杭、下沙等地部分乡镇街道因为干部外出任务多，有限的公车满足不了需要，购置新车又需增加财政经费，因此开始尝试取消公车，以补贴的方式发放给干部，由他们自行安排公务出行。在最早“吃螃蟹”的西湖区三墩镇，改革当年就节约财政经费50万元，相当于上年度该镇公共交通支出的70%。更重要的是，镇纪委没接到一封关于干部公车私用方面的信访件。随后，公车改革在浙江全省推广，但由于标准不一、福利化倾向让浙江不久后暂缓。直到2009年，杭州才启动新一轮车改，公车一律不留，被称为最彻底的车改。这些为2014年全国推行公车改革提供了经验。

【点评】党员干部待遇包括办公用房、住房、用车、交通、工作人员配备、休假休息等等，不同级别各不相同，公车是群众关注比较多的一部分。一段时期，这些待遇成了级别、身份的象征。中央在1999年出台《关于印发党政机关办公用房建设标准的通知》等，约束干部福利待遇，但不同程度陷入改革、反弹、再改革的循环，直到十八大后，党中央以上率下，干部福利待遇才逐步得到规范。

5. 河北试点“权力清单”制度

2005年2月，经过河北省常委会两次研究讨论，河北省委、省政府批转了省纪委、省监察厅《关于开展推进行政权力公开透明运行试点工作的意见》，决定先在邯郸等地进行试点。一场被称为“对权力机关进行自我革命”的活动，由此启幕。邯郸64个部门申报了2781项行政权力，最后保留行政权力2272项，其中市长的行政权力有92项。2014年3月17日，国务院审改办在中国机构编制网公开了国务院各部门行政审批事项汇总清单。

【点评】行政权力公开运行可以说是杜绝腐败的发生、扎牢不能腐的笼子的有效手段，从一开始试点就在社会各界获得了广泛的好评。权力公开可以说是一场革命，需要继续攻坚，强力探索，既不能浅尝辄止、半途而废，又要积极稳妥，争取实现更大的突破和进展。

6. 新疆阿勒泰千名官员财产公示

与政府花钱相比，官员财产公开更受关注。2008年5月25日，新疆阿勒泰印发《关于县（处）级领导干部财产申报的规定（试行）》。和以往的干部收入申报制相比，这个规定实现了三个突破：一是将我国普遍实行的收入申报，扩大到财产申报，包括家庭财产；二是申报对象不仅看行政级别，还看其是否有权，除了县（处）级干部，审计、财政等部门关键岗位的科级干部也要申报；三是明确规定与职权密切相关的财产收入都将向社会公示。此后，荆门掇刀区、浙江慈溪、徐州贾汪区等都有此方面的探索。

【点评】官员财产申报与公开制度，一直被赋予预防腐败利器的重责，在中国国内首次提出是1987年。目前来看，一方面阿勒泰、慈溪等地的探索大多没有下文，一方面随着“表哥”“房叔”们不停被舆论曝光，大学生接二连三申请官员工资公开，每隔一段时间这总会成为舆论热点。也许，财产公示确实有一些条件制约，但如果没有探索，如何知道制约在哪里呢？

7. 全国首部党政一体化的问责制度

2009年3月，南京出台《党政领导干部问责暂行办法》，对党政干部的6类17种情形实行问责。从决策失误、责任意识淡薄，到效能低下、作风不正，分别给予告诫或责令检查、通报批评、停职检查、调离岗位，乃至责令辞职、免职的处分；凡被免职或责令辞职，一年内不得提拔或安排到同级岗位。这是全国首部党政一体化的问责制度，改变只问行政责任的惯例，将各级党政领导全部纳入问责范围。2016年中共中央政治局召开会议审议通过《中国共产党问责条例》，党政一体化问责在全国推行。

【点评】“问责”是舶来词，2000年从港台引入内地。自“非典”危机启动官员问责始，至三鹿奶粉事件等一系列重大安全事件，大批官员被处理，问责经历自下而上的实践，逐渐成为政治领域的重要制度。在南京问责办法之后不久，中央即正式出台文件，提出对党政领导若干行为予以问责。从中央到地方出台问责制度，补上了责任追究体系的重要一环。

8. 广东佛山“大部制”改革

2009年8月，广东省佛山市顺德区启动后来被称为“最大胆”的大部制改革，顺德区委区政府41个部门被大幅削减至16个。改革后新成立的“部局”一把手大都由区委副书记、区委常委和副区长兼任，而原“部局”的正职全部成了副职，原来部门的副职成了新设的“局务委员”。其实早在1992年顺德撤县设市，成为广东省“综合配套改革试验市”，全市56个党政机构精简为28个。而2013年国务院机构改革，启动全国大部制改革，国务院组成部门减少至25个。

【点评】大部制改革不是部门越大越好，而是要达到简政放权的目的，减少政府对市场的干预，削减政府的权力，剥夺政府的部门利益，这才是最核心的，如果没有这些内涵的改革，简单的部门合并其意义并不大。从目前来看，大部门体制不会一步到位，只会积累经验，逐步推进，任重而道远。

9. 四川舆论监督“麻辣烫”

2016年四川省纪委提出“坐南朝北，站在政府立场考察民意；坐北朝南，站在百姓立场监督政府”的党风廉政舆论监督理念，之后从将媒体记者引入正风肃纪督查组，到四川省纪委、省委宣传部共同出台《关于加强舆论监督持之以恒落实中央八项规定精神的实施意见》文件，再到创新打造“阳光问廉”全媒体直播节目，四川不断给舆论监督这盆火锅加料，让“麻辣烫”的味儿更足。“麻”就是让监督无处不在，密密麻麻；“辣”就是让批评直言不讳，警醒辛辣；“烫”就是让“四风”无处遁形，违者烫手。

【点评】对党员干部的监督不是纪委一家的事情，也不仅仅是体制内的事情，而应该充分发挥群众和舆论监督的力量。不管是“电视问政”，还是四川实行的“阳光问廉”、媒体记者参与四风督查，都是发挥媒体、群众监督力量的有益尝试。

10. 监察委员会成立

从2016年10月北京、山西、浙江三地先行试点到党的十九大闭幕后的四个月时间里，全国省、市、县三级监察委员会全部组建完成，中国特色国家监察体系已经建立。监委成立让党和国家自我监督体系更加完善、反腐败领导体制更加健全，并且全要素试用调查措施。

【点评】改革开放四十年之际成立监委，正如四十年前纪委恢复重建一样，意义深远。这是对我国政治体制、政治权力、政治关系的重大调整，是对国家监督制度的顶层设计。经过这几年“打虎拍蝇”，反腐败斗争压倒性态势已经形成并巩固发展，但形势依然严峻复杂。正如中央纪委相关负责人所言，深化国家监察体制改革的根本目的，是要加强党对反腐败工作的统一领导，推动反腐败斗争向纵深发展。

（本文摘自《廉政瞭望》2018年第22期）

十大“第一案”

杏 杏

四十年以来，改革开放的红利浸润到社会生活的方方面面，带来发展机遇的同时，也衍生出各种诱惑。

在这四十年波澜壮阔的反腐进程中，就有这么一批权力不受制约、在诱惑面前失守的人倒下。查处这些“第一案”，既打击了腐败分子的嚣张气焰，彰显了党中央以“零容忍”的态度惩治腐败的决心，也体现出攻坚克难、敢于亮剑的改革精神。尤其是十八大以来，查处腐败大案要案毫不手软，形成了强大的震慑效应，有效遏制了腐败蔓延势头，正风、肃纪、惩贪，卓有成效。

改革开放后反腐第一案

案例回放：

1979年，时任广东省海丰县县委书记王仲收受了一台黑白电视机，从此一发不可收拾。当时，海丰县正处在打击走私贩私斗争高峰期，查缴的私货堆积如山，王仲借“视

察”之机将大量缉私物品据为己有，再转卖。到1981年，王仲侵吞缉私物资、受贿索贿的总金额达6.9万元，相当于当时一个普通干部100年的工资收入。海丰县也成为远近闻名的私货市场，甚至被讥讽为“远东的国际市场”。

时任中央纪委书记陈云亲自过问此案，认为在改革开放的关键时刻，王仲起到非常坏的作用，必须依法惩处。最终，王仲被判处死刑，该案也被称为“改革开放以来反腐第一案”。

【点评】上世纪80年代正值改革开放初期，不少人钻改革空子，找新旧体制交接缝子。这一时期的突出问题是经济领域犯罪，主要表现为一些海关监管失职，走私猖獗，在“价格双轨制”下“官倒”盛行。1981年，国务院还专门发出过打击投机倒把和走私活动的通知，中央接连查办了一批典型案件，除了王仲，还查办了海南省第一任省长梁湘。梁湘纵容妻儿倒卖房产，最终因以权谋私被撤职。这一系列案件的查办，让犯罪分子受到震慑，歪风邪气有所收敛，经济秩序也逐步恢复。

第一个被查的“特大老虎”

案例回放：

1995年4月5日，时任北京市常务副市长王宝森慑于反腐败威力饮弹自尽。次日，原中央政治局委员、北京市委书记陈希同引咎辞职。这一消息犹如平地惊雷，揭开了北京市的“盖子”。

在对王宝森违法犯罪活动的调查过程中，陈希同的问题被悉数牵出：侵吞贵重物品、腐化堕落、牟取非法利益、严重失职等等。1998年，陈希同最终因贪污罪和玩忽职守罪被判处有期徒刑十六年，成为改革开放以来第一个因贪腐问题被判刑的中央政治局委员。而以陈希同为中心有22名涉案人员，包括其秘书和儿子等人。

十年后，另一个原中央政治局委员陈良宇步陈希同后尘，在上海市委书记任上落马，因滥用职权罪和受贿罪被判有期徒刑十八年。此后，还有原中央政治局委员、重庆市委原书记薄熙来被判无期徒刑，4年多后，同样身为原中央政治局委员、重庆市委原书记的孙政才亦因受贿罪被判无期徒刑。

【点评】改革开放进程中，反腐败斗争步履不停，力度不减。不管是上世纪90年代还是21世纪，反腐败斗争既要“揭盖子”，更要“挖幕后”“铲毒瘤”，消除特权思想。要知道，在法律面前没有特殊公民，谁也不能无法无天、恣意妄为。正如在查处陈希同案时，时任国务院总理朱镕基所说：“反腐败要先打老虎后打狼，对老虎绝不能姑息养奸。”

首名国家领导人被判死刑

案例回放：

2000年9月14日，全国人大常委会原副委员长成克杰因受贿罪被执行死刑，他也因此成为新中国成立以来第一个因贪腐被判处死刑的国家领导人。

从1986年起，成克杰先后担任广西壮族自治区副主席、党委副书记，直至全国人大常委会副委员长。也正是在1986年，他认识了老领导的儿媳妇李平，几年后，两人有了特殊关系。为了结婚，两人沆瀣一气，通过官商勾结、大肆卖官等方式疯狂敛财。短短4年间，两人非法收受的贿赂款物合计4109万元。

在成克杰被判死刑的半年前，另一名省部级高官、原江西省副省长胡长清因受贿540余万元被判处死刑。巧合的是，他落马亦是因为情妇。1999年，胡长清参加昆明世博会期间，神秘失踪，原来是私自跑到广州去帮情妇胡某办理购房和调动手续，中央纪委随即对他进行审查，一起贪腐大案最终大白于天下。

【点评】惩腐须得用重典。不管他的级别有多高，都必须打掉其仰着脖子看天的官架子，即使是国家领导人，必要时也能惩以死刑。本世纪以来，至少已有16名副厅级以上官员被判处死刑，除了成、胡二人，还包括内蒙古政协原副主席赵黎平、国家食品药品监督管理局原局长郑筱萸等人。对这些人的查办，说明了我党反腐态度坚决，严重触犯国法的高官不能免死是共识，再大的权，有罪必惩。

“河北第一秘”陨落

案例回放：

自称“河北第一秘”的原河北省国税局局长李真的一生充满传奇色彩。他用5年时间完成一般职工到厅级干部的跨越，当上河北省委办公厅副主任，其间在省政府、省委均担任过秘书。即使后来调任省国税局，他依然对外宣称：“我仍是办公厅副主任。”

依靠“秘书”职位资源，李真将其能量发挥至最大，不仅伙同前任秘书打通“权钱”通道，还把持着河北官员的升迁管道。甚至有人评价李真：他是可以左右河北权力系统的人，其地位相当于“二书记”，想让谁上就让谁上。李真的受贿数额达1051万元，创下了当时河北党政领导干部贪污受贿犯罪数额之最，他也因此在2003年被判处死刑。

【点评】作为领导干部的“身边人”，秘书打着领导旗号胡作非为的事常有发生。除了李真，还有陈良宇的秘书秦裕、陈希同的秘书陈健，甚至是周永康的“秘书帮”等，他们分享和递延了领导干部的权力，逐渐成为腐败的高发易发人群。李真曾说，“我做秘书时虽有人管，但没人监督”，秘书腐败的隐蔽性及对其监督的缺位让他们有恃无恐。要想扼制秘书腐败，除厘清领导与秘书的职责外，还要不怕投鼠忌器、敢于监督。

第一个被查的地级市纪委书记

案例回放：

2004年7月，湖南常德市原纪委书记彭晋镛因贪污罪、受贿罪、巨额财产来源不明罪被判处有期徒刑十六年。他也成为改革开放后，第一个被查处在地级市纪委书记。

彭晋镛曾给人留下“清正廉洁”的印象，下基层时还帮农民洗过脚，为他赢得了勤政亲民的形象。但他在市纪委书记任上，却大搞一言堂、私设“小金库”、干预案件处理、插手人事任免等。这名长期监督别人的纪委书记最终从权力顶峰跌落，锒铛入狱，发人深省。

【点评】纪检监察系统不是天然的“保险箱”，纪检监察干部也没有天生的免疫力。信任不能代替监督，要严防“灯下黑”，刀刃向内，查处纪检“内鬼”。近年来，各级纪检监察机关勇于“自曝家丑”，尤其是十八大以来，查处了魏健、曹立新、朱明国、谢克敏等一批严重违纪的纪检监察干部，在“清理门户”上不手软，努力“建设一支让党放心、人民信赖的纪检干部队伍”。

“第一女贪官”被判死缓

案例回放：

2005年12月，黑龙江省政协原主席韩桂芝因受贿罪被判处死刑，缓期两年执行。十年间，她先后非法收受财物共计700多万元，在当时成为建国以来最大的女贪官。

韩桂芝仕途顺遂，历经大兴安岭林管局副局长、黑龙江省监察厅副厅长、省委组织部副部长等职务后，升任省委副书记。但在其升迁过程中，也伴随“以色谋权”“以权谋色”，据悉，其官路亨通后包养了不少情人。她不仅贪色，更贪财，尤其是在人事任免上，为他人职务晋升、调整谋取利益，还对“官帽”明码标价，携全家人之力买官卖官，大肆贪腐，最终落得个家破人亡的结局。

【点评】在一众贪腐官员中，女贪官的身影并不多见，但近年来却呈上升趋势，北京市委原副书记吕锡文，山西省委原常委、统战部部长白云均已落马。她们的升迁乃至落马轨迹有些相似之处，快速提拔、家族式腐败。相较于男贪官，女贪官这种“以柔克刚”的方式在违反法律的同时，也败坏了社会风气，严重腐蚀了干部队伍的纯洁性。

改革开放后最大“老虎”

案例回放：

随着2014年7月29日原中央政治局常委、中央政法委书记周永康被立案审查，“刑不上常委”的谬论不攻自破。在这之前，围绕他曾工作过的地方和部门，中央纪委已查

处大批官员，其中包括曾经的贴身秘书及其亲友党羽。

周永康案背后有宗派主义、山头主义身影，还呈现出家庭式腐败的特征，为了自己或小集团的利益侵吞国家公帑，严重损害党内政治生态。2015年6月11日，周永康因犯受贿、滥用职权、故意泄露国家秘密罪被判处无期徒刑。

【点评】十八大至今已有100多名省部级以上“老虎”落马，正国级的周永康领榜首，可算是官中之大虎，国中之大蠹。他视主政的地方、领域为“独立王国”，把国家“公器”当做个人“私器”，下决心铲除这些“毒瘤”，是党和人民的必然选择。对周永康的查处，说明“打虎”需要政治勇气，这既是一条艰难之路，更是一条必经之路。

最大“军老虎”落马

案例回放：

2015年3月初，军方公布了14名被查处的军级干部，其中包括刚被提拔为浙江省军区副政委的郭正钢。随着郭正钢的落马，其父郭伯雄逐渐浮出水面，4个多月后，这名原中央政治局委员、中央军委副主席被查，“郭家军”背后的“大老虎”终究在劫难逃。在郭伯雄之前，另一名军中“老虎”中央军委原副主席徐才厚已落马，徐才厚终因病医治无效死亡，郭伯雄因犯受贿罪被判无期徒刑。

【点评】强军就得先治军，治军必须反腐。郭伯雄、徐才厚虚化弱化了军委主席负责制，严重触犯政治底线，大肆提拔自己人，搞乱了军队，把军队置于危险境地。对他们的查处，是在紧要关头挽救了党、挽救了军队，为军改清除了障碍。如今，军中仍在全面开展肃清郭徐流毒的活动，让军队回归干干净净、清清爽爽的传统本色。

第一个被追回的红通人员

案例回放：

2015年4月25日，潜逃出境14年之久的原中国经济开发信托投资公司上海营业部总经理戴学民被缉捕归案。此前3天，我国公布了100名涉嫌犯罪外逃人员的“红色通缉令”，戴学民成为“红通”名单公布后的第一个落网人员。

戴学民被抓捕的半个月后，潜逃新加坡4年的江西省鄱阳县财政局经济建设股原股长李华波被遣返回国，他是“红通”名单上的2号疑犯。这次遣返是我国国际追逃追赃专项行动中，首个成功的国际执法合作案例，意义重大。

十八大后，“天网”行动布下天罗地网，“百名红通”集中公开曝光，追回来的远超新增外逃的。截至2018年4月底，“天网行动”先后从90多个国家和地区追回外逃人员4141人，其中国家工作人员825人，“百名红通”人员52人，追回赃款近百亿元

人民币。

【点评】：海外追逃追赃被称为反腐败的第二战场，在这一战场上，我国织密“天网”巧“猎狐”，同时积极深化国际反腐败执法合作，决不让国外成为腐败分子的“避罪天堂”。同时，还要筑牢放逃堤坝，堵住腐败分子后路，“让已经潜逃的无处藏身，让企图外逃的丢掉幻想”。

国家监委成立后打落“首虎”

案例回放：

今年3月23日，国家监察委员会在北京正式揭牌。4月1日，贵州省委原常委、副省长王晓光落马的消息被坐实，他也成了国家监委成立后打落的“首虎”，同时也是十九大后落马的第五个副省长。

时隔近半年，王晓光于9月20日被“双开”。在其“双开”通报中，有一些说法还是十八大后首次提及，比如“热衷于阅看有严重政治问题的境外书刊”“不遵守外事工作纪律”“痴迷兰花”等。目前，王晓光已被提起公诉。

【点评】揭牌之初就有省部级官员落马，充分表明党中央惩治腐败的坚定决心，节奏不变、力度不减的反腐态度。各级监委的成立，让反腐从党内扩展到整个国家层面，随着这一轮反腐风暴来袭，腐败分子不再有藏身之地，反腐败斗争压倒性胜利必将来临。

（本文摘自《廉政瞭望》2018年第22期）

全面从严治党与完善和落实民主集中制

黄蓉生

民主集中制是党的根本组织制度和领导制度，是马克思主义认识论和群众路线在党的生活和组织建设中的运用，反映了以马克思主义为指导的工人阶级政党的活动规律，为正确制定和执行党的政治路线提供了强有力的制度保障。在全面从严治党、夺取具有许多新的历史特点的伟大斗争的胜利实践中，不断完善和落实民主集中制，对于保证党的先进性、纯洁性，维护党的团结统一，使全党坚定执行党的政治路线，严格遵守政治纪律和政治规矩，在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上同党中央保持高度一致，不断提高党的长期执政能力和领导水平，推进党的建设新的伟大工程具有十分重大的理论与实践意义。

一、全面从严治党与民主集中制的内在联系与实践逻辑

全面从严治党与民主集中制有着密切的内在逻辑关联，民主集中制是全面从严治党的制度保障，有利于推进全面从严治党的制度化、常态化、长效化；全面从严治党是完善和落实民主集中制的现实基础，通过全面从严治党的具体实践，有利于完善和落实民主集中制的各项具体制度；全面从严治党与完善和落实民主集中制统一于党的建设总体布局，共同把党建设得更加坚强有力，永葆中国特色社会主义事业领导核心的旺盛活力。

1. 民主集中制：推进全面从严治党的重要制度保障。民主集中制作为党内政治生活的重要法宝，为推进全面从严治党提供重要制度保障，正如习近平总书记指出：“民主集中制是我们党的根本组织制度和领导制度，正确规范了党内政治生活、处理党内关系的基本准则，是反映、体现全党同志和全国人民利益与愿望，保证党的路线方针政策正确制定和执行的科学的合理的有效率的制度。”因此，推进全面从严治党，必然以民主集中制为制度遵循。民主集中制中的民主，指的是党员和党组织生活意愿的充分表达和积极性主动性创造性的有效发挥；集中，指的是全党智慧、力量的凝聚和行动的一致。民主集中制是民主和集中的有机结合，“它是民主的，又是集中的，就是说，在民主基础上的集中，在集中指导下的民主。”集中以民主为基础，民主的结果通过集中加以体现，进一步而言，民主是正确集中的前提，集中是民主的必然要求和归宿。民主和集中互为条件，不可分离，是相得益彰、相辅相成的有机统一体。贯彻和落实民主集中制，既能够充分发扬党内民主，强化党内监督，不断增强党自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能力，在党内生活中实现党员人人平等、共同参与和管理党内事务，广泛凝聚全党智慧，激发全党的创造力，确保党的路线方针政策顺乎党心民心，符合客观实际；同时，又能够保持党在思想上、政治上、组织上的高度一致，保证党的路线方针政策贯彻和执行，保障党的组织统一、行动一致，集中力量办大事，充分彰显中国特色社会主义的优越性。由此，新时代全面推进从严治党，加强和规范党内政治生活，必须严格执行民主集中制，充分发挥民主集中制的制度规制作用，推动全面从严治党向纵深发展。

2. 全面从严治党：完善和落实民主集中制的现实基础。民主集中制作为党的根本组织制度和领导制度，是经过党的革命、建设和改革开放实践检验的科学有效的制度，是中国共产党的最大制度优势，“只有这个制度，才既能表现广泛的民主，使各级人民代表大会有高度的权力；又能集中处理国事，使各级政府能集中地处理被各级人民代表大会所委托的一切事务，并保障人民的一切必要的民主活动。”其完善和落实直接影响党和国家事业的发展，“民主集中制执行得不好，党是可以变质的，国家也是可以变质的，社会主义也是可以变质的。干部可以变质，个人也可以变质。”而要完善和落实好民主

集中制需以全面从严治党为实践基础，在实践中不断完善和发展。全面从严治党，作为中国共产党在新的历史条件下治国理政“四个全面”战略布局的保障，深刻反映了中国共产党的建设与社会发展的政治逻辑，是加强党的建设最主要的实践，也是完善和落实民主集中制这项制度的现实基础。具体而言，完善和落实民主集中制贯穿在全面从严治党的实践全过程，即在党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设和纪律建设中，积极完善和落实民主集中制的各项具体制度，将制度建设贯穿其中，既充分发挥党内民主，又善于正确集中；坚决执行党的民主集中制的“六项”基本原则，落实民主集中制规定的党内政治生活要求，正确处理党内关系，强化党内监督，抓住全面从严治党的“关键少数”，保持党同人民群众的血肉联系，严格执行集体领导和个人分工相结合制度，防止个人专断和各自为政，真正把民主集中制落实到全面从严治党的各个环节和全过程。

3. 全面从严治党与完善和落实民主集中制：统一于党的建设总体布局。党的建设是党领导中国革命、建设和改革取得胜利的重要法宝，是马克思主义建党理论同党的建设实践活动的有机统一。习近平总书记在党的十九大报告中明确指出：“坚持和加强党的全面领导，坚持党要管党、全面从严治党，以加强党的长期执政能力建设、先进性和纯洁性建设为主线，以党的政治建设为统领，以坚定理想信念宗旨为根基，以调动全党积极性、主动性、创造性为着力点，全面推进党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设，把制度建设贯穿其中，深入推进反腐败斗争，不断提高党的建设质量。”这是党针对近年来管党治党发现的突出问题，抓住党内政治生活不严肃不健康这个总根源，在深化对党的建设规律性认识的基础上，提出的新时代党的建设总体布局。全面从严治党与完善和落实民主集中制作为党的建设的直接实践和贯穿其中的制度建设，两者辩证统一于党的建设总体布局。其中，全面从严治党是党的建设总体布局的实践展开，是完善和落实民主集中制的现实基础，离开了全面从严治党现实实践，党的建设就失去了实践根基，空谈口号、流于形式，完善和落实民主集中制就成了无源之水、无本之木；完善和落实民主集中制是党的建设总体布局不可或缺的一环，也是全面从严治党的重要制度保障，没有民主集中制，党的建设总体布局就失去了经脉与灵魂，甚至会亡党亡国，而全面从严治党若背离民主集中制，党的领导会受到极大威胁，党的力量也会被严重削弱，全面从严治党的效果就会大打折扣，甚至适得其反。可见，完善和落实民主集中制与全面从严治党两者相互依存、密切相关，服从服务于党的建设总体布局，共同推进党的建设总体布局这项系统工程统筹有序展开、形成合力，不断提高党的建设质量和实效。

二、以全面从严治党实践完善和落实民主集中制的战略意义

以全面从严治党实践完善和落实民主集中制具有重要的战略意义，有利于不断提高

党在严峻考验下的执政能力和领导水平，增强党在复杂的国际国内环境中拒腐防变和抵御风险能力，维护党中央权威，保证全党服从中央，维护党的团结统一，在全党形成又有集中又有民主的政治局面。

1. 不断提高党的执政能力和领导水平。中国共产党自成立以来，之所以无论是弱小还是强大，无论是顺境还是逆境，都初心不改、矢志不渝，团结带领人民历经千难万险，付出巨大牺牲，敢于面对曲折，勇于修正错误，攻克了一个又一个看似不可攻克的难关，创造了一个又一个彪炳史册的人间奇迹，就在于党注重不断提高自身的执政能力和领导水平，顺应时代潮流和人民意愿。如今中国特色社会主义进入新时代，党要团结带领人民进行伟大斗争、推进伟大事业、实现伟大梦想，必须毫不动摇坚持和完善党的领导，以全面从严治党实践完善和落实民主集中制，不断提高党的执政能力和领导水平，把党的建设得更加坚强有力。一个政党，一个政权，其前途和命运取决于人心向背。人民群众反对什么、痛恨什么，党就应该坚决防范和纠正什么，“不实行民主集中制，不但脱离人民群众，脱离党员群众，而且上级脱离下级，甚至在同级里也势必造成少数人或个人脱离多数，少数人或个人专断的局面。”因而，以全面从严治党实践完善和落实民主集中制，有利于充分发扬党内民主，调动全体党员和人民群众的积极性、主动性和创造性，保证党和人民想在一起、干在一起，“把人民利益放在第一位，任何时候任何情况下，与人民群众同呼吸共命运的立场不能变，全心全意为人民服务的宗旨不能忘”，巩固党的执政基础，增强党的自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能力。

2. 增强党的拒腐防变和抵御风险能力。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央以强烈的历史责任感、深沉的使命忧患意识和顽强的意志品质，大力推进党风廉政建设和反腐败斗争，坚持反腐败无禁区、全覆盖、零容忍，坚定不移“打虎”“拍蝇”“猎狐”，不敢腐的目标初步实现，不能腐的笼子越扎越牢，不想腐的堤坝正在构筑，反腐败斗争压倒性态势已经形成并持续巩固发展。然而，党面临的执政环境是复杂的，滋生腐败的土壤仍然存在，精神懈怠危险、能力不足危险、脱离群众危险、消极腐败危险十分严峻。这就迫切需要进行全面从严治党。以全面从严治党实践完善和落实民主集中制，通过不断强化党内监督扎紧不能腐的笼子，使党的一切活动都处于监督之下，增强党的拒腐防变和抵御风险能力。正如习近平总书记指出：“强化党内监督，必须坚持、完善、落实民主集中制，把民主基础上的集中和集中指导下的民主有机结合起来，把上级对下级、同级之间以及下级对上级的监督充分调动起来，确保党内监督落到实处、见到实效。”也就是说，以全面从严治党实践完善和落实民主集中制，能充分发挥自上而下的组织监督，自下而上的民主监督和同级相互监督，保障党内监督有规可遵、有章可

循，充分保证党组织的权力运行处于公开、透明状态，最终实现不敢腐、不能腐、不想腐，不断增强党的拒腐防变能力。同时，通过有效的党内监督，使党清醒地正视存在的问题和面临的风险，及时采取有效措施，保持战略定力，增强抵御风险能力，为党和国家各项事业发展提供坚强政治保证。

3. 维护党中央权威和保证党的团结统一。党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势。坚持党的领导，最重要的是维护党中央权威和保证党的团结统一，保证全党服从中央，凝聚起全党全国各族人民的智慧和力量，形成万众一心、无坚不摧的磅礴力量，为实现中华民族的伟大复兴而奋斗，以全面从严治党实践完善和落实民主集中制能助推此目标的达成。2014年5月9日，习近平总书记参加河南省兰考县委常委班子专题民主生活会时指出：“要坚持按照民主集中制原则处理党内组织和组织、组织和个人、同志和同志、集体领导和个人分工负责等重要关系，发扬党内民主、增进党内和谐，实行正确集中、维护党的团结统一”，强调了完善和落实民主集中制的本质要求。民主集中制的“集中”主要体现在党员个人服从党的组织，少数服从多数，下级组织服从上级组织，全党各个组织和全体党员服从党的全国代表大会和中央委员会。这“四个服从”清晰地规定了如何处理党内各种关系，保证全党服从中央，维护党中央权威和坚持集中统一领导，确保全党统一意志、统一行动、步调一致前进。民主集中制的“民主”主要体现在党的组织生活中充分保障党员的权利，营造良好的民主氛围，“努力做到对代表大会的决定进行最广泛的讨论，应该要求全体党员以十分自觉的、批判的态度对待这些决定。应该使所有的工人组织在充分了解情况的基础上说明自己赞成哪些决定，不赞成哪些决定。”从而使全体党员能够讲真话、讲实话、讲心里话，充分调动其积极性、主动性和创造性，保证党的团结统一。全面从严治党实践应按照这一民主集中制的核心要义执行，严格遵守政治纪律和政治规矩，切实维护党中央权威和保证党的团结统一。

4. 形成又有集中又有民主的政治局面。以全面从严治党实践完善和落实民主集中制，对于在全党形成又有集中又有民主的政治局面，健康党内政治生活，增强党内政治生活的政治性、时代性、原则性、战斗性，营造风清气正的良好政治生态，“努力在全党形成又有集中又有民主、又有纪律又有自由、又有统一意志又有个人心情舒畅生动活泼政治局面”意义重大。其中，又有集中又有民主是推进又有纪律又有自由、又有统一意志又有个人心情舒畅生动活泼的政治局面形成的首要前提，只有形成又有集中又有民主的政治局面，才能保证全党政治局面其他三个方面的形成。党是先进的政治组织，要在全面从严治党的实践中正确处理党内政治生活中的集中与民主关系，推动又有集中又有民

主政治局面的形成，不可偏离在党的政治生活中，积极完善和落实民主集中制的各项具体制度，充分把握好民主与集中的关系和二者有机结合，切实做到：坚持集中指导下的民主，即在党的统一领导下，充分发扬党内民主，保障每一个党员的权利，使党的主张能够代表最广大人民的根本利益；坚持民主基础上的集中，在充分发扬民主的基础上，实现正确集中，防止极端民主化和无政府状态。恩格斯在巴黎公社失败后就鲜明地指出：“巴黎公社遭到灭亡，就是由于缺乏集中和权威。”只有形成民主基础上的正确集中，才能将全党意志、智慧和力量凝聚起来，形成统一意志和行动。

三、以全面从严治党实践促进民主集中制完善和落实的实践要求

中国特色社会主义进入新时代，党一定要有新气象新作为。打铁必须自身硬。以全面从严治党实践促进民主集中制完善和落实，必须旗帜鲜明地讲政治，用习近平新时代中国特色社会主义思想武装全党，加强干部和人才队伍建设，持之以恒正风肃纪，健全民主集中制的各项具体制度，用制度管党治党，推进新时代党的建设新的伟大工程。

1. 旗帜鲜明地讲政治。旗帜鲜明地讲政治是中国共产党作为马克思主义政党的根本要求。全面从严治党是刀刀向内的自我革命。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央以“宁得罪千百人，不负十三亿人”的责任担当，坚决整治解决群众反映最强烈、对党的长期执政威胁最大的问题，清除党和国家重大政治隐患，改变管党治党宽松软状况，使党经受深刻洗礼而再创辉煌。以全面从严治党实践促进民主集中制完善和落实要求继续保持这种态势，旗帜鲜明地讲政治，把党的政治建设摆在首位。党的政治建设是党的根本性建设，决定党的建设方向和效果，关系全党服从中央，维护党中央权威和集中统一领导的根本问题。旗帜鲜明地讲政治，要贯穿于民主集中制完善和落实的全过程，维护党中央权威。牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，听从党中央指挥。民心是最大的政治，人民立场是中国共产党的根本政治立场，在以全面从严治党实践促进民主集中制完善和落实的实践过程中，还要把人民高兴不高兴、答应不答应、满意不满意作为衡量民主集中制完善和落实情况的价值尺度，坚持一切为了人民，一切依靠人民，一切服务于人民，从根本上坚守中国共产党的政治本色。

2. 用习近平新时代中国特色社会主义思想武装全党。习近平新时代中国特色社会主义思想，是党的十八大以来以习近平同志为核心的党中央坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，以全新的视野深化对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律的认识，进行艰辛理论探索取得的马克思主义中国化最新成果，“是党和人民实践经验和集体智慧的结晶，是中国

特色社会主义理论体系的重要组成部分，是全党全国人民为实现中华民族伟大复兴而奋斗的行动指南，必须长期坚持并不断发展。”习近平新时代中国特色社会主义思想内涵十分丰富，涵盖了经济、政治、法治、科技、文化、教育、民生、民族、宗教、社会、生态文明、国家安全、国防和军队、“一国两制”和祖国统一、统一战线、外交、党的建设等各方面。其中，最重要、最核心的就是党的十九大报告概括的“八个明确”。以全面从严治党实践促进民主集中制完善和落实，要求用习近平新时代中国特色社会主义思想武装全党，这也是加强党的思想建设基础工程的必然要求。革命理想高于天，共产主义崇高理想和中国特色社会主义共同理想，是中国共产党的精神支柱和政治灵魂，也是保持党的团结统一的思想基础。用习近平新时代中国特色社会主义思想武装全党，旨在坚定全党的理想信念，引导全党牢记党的宗旨，托起共产党人的精神脊梁，解决好世界观、人生观、价值观这个“总开关”问题，自觉做共产主义远大理想和中国特色社会主义共同理想的坚定信仰者和忠实实践者。同时开展“不忘初心、牢记使命”主题教育，用党的创新理论武装全党，补足精神之“钙”，坚定中国特色社会主义的道路、理论、制度和文化自信，从而更加坚定地为实现新时代党的历史使命不懈奋斗。

3. 加强高素质专业化干部队伍建设。党的干部是党和国家事业的中坚力量，是党的路线方针政策的直接贯彻者和执行者，毛泽东早就说过：“政治路线确定之后，干部就是决定的因素。”以全面从严治党实践促进民主集中制完善和落实，要求突出政治标准，加强高素质专业化干部队伍建设，这是政党的政治属性决定的，是保持政党团结统一、实现政治主张和政治目标的必然要求。因而，要紧紧扭住干部队伍这个“关键少数”，确保民主集中制完善和落实的坚强组织保证和人才支撑。具体而言，以全面从严治党实践促进民主集中制完善和落实，必须加强高素质专业化干部队伍建设，“要坚持党管干部原则，坚持德才兼备、以德为先，坚持五湖四海、任人唯贤，坚持事业为上、公道正派，把好干部标准落到实处。”坚持正确的选人用人导向，突出政治标准，提拔重用牢固树立“四个意识”和“四个自信”、坚决维护党中央权威、全面贯彻执行党的理论和路线方针政策、忠诚干净担当的干部。尤其当前正处于全面建成小康社会的决胜阶段、中国特色社会主义进入新时代关键时期，推动全面从严治党向纵深发展，更需要一支政治过硬，堪当重任的优秀干部队伍，从而为促进民主集中制完善和落实提供有力的政治保证。

4. 持之以恒正风肃纪。全面从严治党永远在路上。以全面从严治党实践促进民主集中制完善和落实，要求持之以恒正风肃纪。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央以强烈的历史担当和非凡的战略勇气，直面党内存在的种种问题和弊端，消除了党和国家内部存在的严重隐患，党内政治生活气象更新，党内政治生态明显好转，形成了反腐败斗

争的压倒性态势。习近平总书记在党的十九大报告中指出：“要持之以恒正风肃纪。加强作风建设，必须紧紧围绕保持党同人民群众的血肉联系，增强群众观念和群众感情，不断厚植党执政的群众基础……重点强化政治纪律和组织纪律，带动廉洁纪律、群众纪律、工作纪律、生活纪律严起来。”党性决定党风。完善和落实民主集中制必须紧紧抓住党同人民群众血肉联系这个根本，持之以恒正风肃纪。我们党来自人民、根植人民、服务人民，要不断加强作风建设，强化政治纪律，增强对人民的感情。凡是群众反映强烈的问题都要严肃认真对待，凡是损害群众利益的行为都要坚决纠正，艰苦奋斗，崇尚实干，时刻保持党同人民群众的血肉联系。加强纪律教育，强化纪律执行，让党员干部知敬畏、存戒惧、守底线，习惯在受监督和约束的环境中工作生活。运用监督执纪“四种形态”，抓早抓小、防微杜渐。治“病树”、正“歪树”、拔“烂树”，维护好“森林”；为促进民主集中制完善和落实的实践消除人为因素的干扰和不良环境的影响，进而营造良好的政治氛围和风清气正的政治生态，通过不懈努力换来海晏河清，朗朗乾坤。

5. 健全和落实民主集中制的各项具体制度。习近平总书记强调：“要健全和认真落实民主集中制各项具体制度，促使全党同志按照民主集中制办事。”全面从严治党需进一步健全和落实民主集中制的各项具体制度。事实有力说明，增强自我净化能力，根本靠强化党的自我监督和群众监督，靠民主集中制的各项制度，进而才能把党建设得更加坚强有力，“在应对国内外各种风险和考验的历史进程中始终成为全国人民的主心骨，在坚持和发展中国特色社会主义的历史进程中始终成为坚强领导核心。”实践中，民主集中制的各项具体制度主要包括：党的代表大会制度、党的委员会制度、党内选举制度、党的集体领导制度、党内监督制度、党的组织生活制度、党员权利保障制度、党的协商制度。健全和落实民主集中制的各项具体制度，需要结合新时代的新要求，加强民主集中制的教育培训，夯实全党的民主集中制素养，按照民主集中制办事，把民主集中制的各项具体制度落实到党内政治生活和具体工作中。民主集中制的各项具体制度会随着实践的不断发展和有所改变，对于民主集中制各项具体制度中好的、管用的方面，要积极贯彻和落实，坚决执行；对于不能适应时代要求的方面，要积极主动地进行改革、改进、调整完善；还要结合社会发展的新情况、新问题，制定新的制度，不断推动民主集中制的制度发展创新。同时，加强对民主集中制的各项具体制度落实情况的监督巡视，形成民主集中制的各项具体制度执行情况检查评估体系，建立巡视巡察、上下联动的监督网络，保障民主集中制各项具体制度贯彻落实，切实增强党的生机与活力，把党建设成为始终走在时代前列、人民衷心拥护、勇于自我革命、经得起各种风浪考验、朝气蓬勃的马克思主义执政党。

（作者系西南大学马克思主义理论研究中心主任、教授。本文摘自《红旗文稿》2018年第18期）

我国纪律和法律关系衔接方式、现实选择及其优化路径

李 晶

《中国共产党纪律处分条例》（以下简称最新《条例》）经第3次修订于2018年10月1日正式施行，再次释放出依法治国的同时以铁的纪律管党治党的新要求。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》）表明，党和国家运用党纪党规全面从严治党要从起初的“纪在法前、纪严于法和纪法分开”理念，转向更高层次的“纪法衔接”“纪法共治”“反腐一体”的统筹理念。因此从我国纪律和法律关系衔接的3种方式中现实合理地选择纪法双轨平行交叉及其实现路径，对监察公职人员和治理腐败问题不仅在程序上避免党纪和国法之间“两头不靠”和“缝隙过大”导致的执纪执法困难，又在实质上满足我国当前惩治腐败形势的需要。

一、我国纪律和法律衔接方式的演变逻辑

（一）纪法衔接中纪律和法律概念的内涵

党纪即党的纪律的概念，《辞源》解释为“纲纪法规”；《现代汉语词典》解释为“每个成员遵守的规章、条文”。虽有多种分析，但都认为应该有广义和狭义之分。如李林认为，“党的纪律”是指以党章为根本的整个党内法规，是一个系统性广义规范。党的纪律包括“一切应当受到纪律约束、纪律规范、纪律问责、纪律处分的行为和活动，执政党的所有与国家法律相对应的行为规范规则”。在治党实践中，纪律这种社会行为规则已普遍作用于社会生活的各个领域、各个层面和各个组织。关于狭义的党的纪律，他表述为“要把党的纪律和规矩挺在前面，用纪律和规矩管住大多数，使所有党员干部严格执行党规党纪、模范遵守法律法规”。又如，魏治勋也认为，狭义的纪律是成文的规矩，既然规矩可以包括狭义党规、规范性文件和法律，而这三者都是成文的，则成文的规矩就应当包括这三者，由此狭义的纪律或党纪实际上就是指包括7种党规、9种规范性文件和法律在内的义务性规范的总体。在理论上纪律一般由纪律规范、纪律原则和纪律概念3个要素构成，而以上定义都是从整体上混沌的来论述纪律内涵或特征，多属于意义性阐释、实践型解释，对设置相应纪律后果本身的规范意识、规则意识均不够充分。

法治是一个治国理政的基本方式，也是我国推进依法治国和国家治理现代化的基本途径。我国现有法律体系由部门齐全、结构严谨、内部协调、体例科学、调整有效的法律及其配套法规等7个部门所构成，有广义与狭义之分。广义的法律，包括宪法、法律、行政法规、地方性法规、自治条例、单行条例等6个层次；狭义上法律仅指全国人大及其常委会制定的宪法（基本法律）和法律（一般法律）。由于腐败是自古以来人类就有

的一种社会现象，人们早就思索消除腐败的方法。进入阶级社会以来，人们开始探索运用法律的手段。一项法律规则的存在，既有义务性规范、也有授权性规范，更主要的是禁止性规范，不仅意味着人们的行为在某种意义上是“非任意性的”，而且还是“义务性的”。习近平总书记强调，要“努力建设法治中国，以更好发挥法治在国家治理和社会管理中的作用”。推进国家反腐败立法是在法治道路上运用法治思维和法治方式来反腐败，近年来党和国家陆续出台了《中华人民共和国公务员法》《中华人民共和国政府采购法》《中华人民共和国反垄断法》有关反腐败方面的政策、办法，以及法律法规，积极探索反腐败及有效防止腐败行为发生的法律途径；在监察方面，制定如《公职人员政务处分暂行规定》《监督执纪规则（试行）》，在法规制度建设上，国务院还作出《关于实行党风廉政建设责任制的规定》等，共同形成了一个数量庞大、体系繁杂的法律法规的结合体。

以上情况表明，当党纪和国法这两个概念在具体案件中适用时同时作广义解释和使用，或者在不同案件交叉作广义、狭义解释和使用，由于党员干部对纪律概念缺乏整体感知，对纪律处分条款、规则范式、深层次思想内涵的缺乏理性思考，党员干部了解纪律文本所营造的环境空间是以纪律后果为判断标准，而没有从纪律规范的高度来认识，这不仅会在理论上形成概念之间多对多、多对一和一对多的关系，引起概念内涵的含混，影响它们的统一性和规范性，而且在实践上就可能会影响纪律和法律在使用中的科学性和严肃性，进而从根本上对全面从严治党、依法治国的思想基础和理论引领产生负面影响，特别是纪法衔接。因此，一方面，应当从广义和狭义两个角度更加准确统一地界定党的纪律和国家法律这两个概念，明确精准、含义科学，减少不确定性，增加确定性内涵；另一方面，根据党内完善的现实需要，应当有所规范，尽可能避免在同时使用这两个概念时产生歧义现象。中央纪委应出台相应的纪律解释，增强党纪党规的系统性和严谨性，规范纪律概念作广义和狭义使用时的情形，和司法对法律作广义和狭义使用时的情形相对应。

我们认为，从党纪的特征来看，党纪具有强制性和约束力，多以义务规范的形式存在，属于党规中的义务性规范，不包括授权性规范。“纪”主要是指对违犯党的纪律行为的处理即党纪处分，是党组织依据《条例》等相关规定，对违反党员（党组织）适用的强制性制裁措施，是党内的“刑罚”，《监察法》是全体公职人员的“政务规范”。因此“纪法衔接”所说的“纪”着重是指惩罚性的特指规范。党纪惩罚性处分实体依据主要是《条例》，程序依据是《监督执纪规则（试行）》；政务处分的实体依据主要《行政机关公务员处分条例》《事业单位工作人员处分暂行条例》，程序依据是《监察法》、

《政务处分暂行规定》。因为一方面，它们从“负面清单”上划出了党员和党组织不可触碰的底线，另一方面它们都运用“他律”方法达到效果。同时，它们是通过用党纪政务处分的手段惩处违纪行为。“法”是指对违法行为的处理。而这里的“法”也是特定之法，即《刑法》和《刑事诉讼法》等强制性法律。李晓丽也这样认为，刑事违法行为之外的其他违法行为不一定都构成违纪。在刑法意义上的违法就是犯罪，对违法行为的处理并不包括对一般违法行为的处理。“纪法衔接”针对党员既构成违纪同时又构成犯罪的行为而言，是党纪处理和刑事责任追究关系之间一对一的衔接，具体是指对于党员根据最新《条例》（《监察法》）规定构成违纪、根据《刑法》规定构成犯罪的行为，执纪部门始终以党的纪委（监委）名义行事，而执法部门则始终以司法名义行事。大量案例都表明，违纪行为处理过程中涉嫌违法就要移交司法机关，这需要做好党纪处理和刑事责任追究之间的平滑衔接。最新《条例》专门就追究违反犯罪党员的党纪责任用专门条款作出规定，在已经实行执纪与执法事务分工的情况下，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，以《监察法》中留置权的规定方式行使，因为监察权平行于审判权和司法权。在办理腐败案件过程中，不仅仅是对党的纪律检查机关要求，对所有的党政机关、企事业单位适用，而且对司法机关也完全适用。

（二）我国纪律和法律组合方式及其演变逻辑

党纪和国法在我国所体现的意志和利益是一致的，有许多共性特征，都具有强制约束力。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和组合方式不同，衔接模式具体可分为3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监委和检察机关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），并将犯罪嫌疑人的案件材料及时移送有关纪律检查机关处理。

第二类是纪律和法律并重进行，简称“纪法同行”。执纪审查与监察调查和法律全程同步启动，全程同步进行。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。根据最新《条例》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，结合具体案情，按照《刑法》《刑诉法》的要求对证据进行把关分别采用同步立案、先执纪审查监察调查后请求司法机关同时介入，或先司法调查后再执纪审查监察调查等，确保证据链条完整，衔接顺畅；纪委和监委的职责实现正确区分，对违纪人员依照最新《条例》规定给予党纪处分，对公职人员依据《监察法》由监委给予相应政务处分。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。实行纪律审查与监察调查取证工作环节录音录像，绝不允许出现指供、诱供等问题，并明确以纪委监委名义获取的证据可用于认定违法犯罪问题，使执纪审查与监察调查和违法犯罪既相对分开又有机衔接。

第三类是党纪处理在司法处理之后，简称“纪在法后”。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，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先按照法律处罚后，将有关案件材料按纪律审查工作的程序性法规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。这类现象的流程是纪检监察机关进行纪律处分依据的是司法机关的结论。纪检机关办理案件过程中，要尽可能缩短司法处理和党纪处分之间的“时间差”。在作出处理的结果安排上，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。

以上这三种都属于纪法衔接具体表现形式，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。中国特色社会主义事业进入新时代，我国治国理政需要完善的纪律体系和完备的法律规范体系。各项事业不仅需发挥法律的重要作用，而且还需要发挥纪律的应有作用。最新《条例》分析新问题、把握新形势，修改、完善、补充，细化了党章对党员、干部的纪律要求和廉洁自律要求，推进依法治国的同时依纪治党，在党内法规建设上彰显了选择纪在法前的逻辑性。

二、我国纪律和法律关系发展的历史阶段及新时代的现实起点

（一）我国纪律和法律关系发展的三个历史阶段

当代中国的纪律和法律关系建构是一个适应社会经济乃至政治变化的过程，并不是一蹴而就的。中国共产党自成立以来就十分注重纪律和法律建设，但在整个新民主主义时代，党和政府合二为一，党政合一，纪法也合二为一。党执政以来，计划体制时代也

重视纪律的意识形态和价值取向作用发挥，改革开放以后，中国引入市场机制，纪法关系建构有很大的不同，让体制外的因素和主体在纪律和法律关系建设中发挥更多的作用。纪律和法律关系发展经历了3个历史阶段。

第一阶段，纪律依附于法律，纪律被法律所遮蔽（1949—1997年）。1949年建国以来我国国家治理体系有法律、政策、道德等，对应的机构分别是司法机关、行政机关和社会舆论场等。虽然早在1952年就成立了中国共产党纪律检查委员会，但职责定位一直不清楚，纪律的内容是模糊的，违纪的惩戒措施不是明确的，纪律作为法律的“毛”，一直附着在法律等元素的“皮”上。这个时期我国的纪律和法律关系建设处于“摸着石头过河”的状态；纪律在内容上被理解为“群众路线”“组织原则”和“优良作风”等提倡性规范，如1956年党的八大通过的《政治报告》中指出，领导工作遵守“发扬党的群众路线的传统”“贯彻执行集体领导和党内民主的原则”“克服官僚主义和宗派主义”就能够做到实事求是；纪委监委始终只是局限于党内监督，对于非党员身份的国家公职人员却无法涉猎。1992年以来，党内出现严重的“自由主义”“无组织无纪律”“有令不行、有禁不止、各行其是”的行为，党的十四大报告提出：“任何人违反党的纪律，都必须给以应有的处理”。1997年党的十五大报告指出，“各级党委要坚持党要管党的原则，把从严治党的方针贯彻到党的建设的各项工作中去，坚决改变党内存在的纪律松弛和软弱涣散的现象”。这种忽视纪律地位的状况导致了“要么是好同志，要么是阶下囚”。

第二阶段，纪律和法律并列存在，以法律为主（1997—2012年）。建立社会主义市场经济体制以来，随着依法治国被列入《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》、进而写入宪法，成为主流意识形态的重要组成部分，纪检监察不再是市场的参与者，而是市场规则的监督者。中国特色社会主义进入新时代，纪检监察活动围绕“纪律”展开，一方面源于“不受约束的权力必然导致腐败”，另一方面在于在整个社会树立正义价值。随着对中国共产党先进性不断发扬的要求，纪委作用的发挥，党的纪律建设的稳步推进，经历了从无到有、从不甚健全到逐步完善、从零片段到系统合成的演变过程，基本上形成了比较完整的框架。1997年中央首次印发《中国共产党纪律处分条例（试行）》标志着党开始把纪律作为管党治党的手段。纪律和法律开始并列存在，同年提出和实施依法治国方略，要求建设社会主义法治国家。由于对违反党章、损害党章权威的违纪行为缺乏必要和严肃的责任追究，2003年根据形势发展需要对《中国共产党纪律处分条例（试行）》进行了第一次修订，2007年党的十六大报告指出，“深入开展党风党纪教育，积极进行批评和自我批评，使领导干部模范遵守党纪国法”，但实践上却出现了纪法不分现象，在内容上存在交集，如《条例》和法律重叠的条款就

高达 79 条。只有纪法分开，才能真正把党规党纪的权威性、严肃性在全党树起来，用纪律提高自我净化、自我完善、自我革新和自我提高的能力。

第三阶段，纪律和法律分开，纪律和法律独立发挥作用（2012 年至今）。2012 年党的十八大报告指出，“严明党的纪律，自觉维护党的集中统一。党的集中统一是党的力量所在，是实现经济社会发展、民族团结进步、国家长治久安的根本保证”还指出，“党面临的形势越复杂，肩负的任务越艰巨，就越要加强党的纪律建设，越要维护党的集中统一。”提出“纪律建设”这个概念，在党的全国代表大会报告中是第一次，在全面系统整体建构的基础上，习近平总书记鲜明地提出：“党纪严于国法”“把纪律挺在前面”。党的十八大以来，党的纪律建设以对应的社会现象、涉及领域、发展思路和存在意义为对象，在纪律观念、纪律规范、纪律行为、纪律检查、纪律处分等对党内存在的宽松软现象解决和克服方面取得了理论、实践和制度创新成果，为了以党规党纪形式固化下来，2015 年中央第 2 次修订《中国共产党纪律处分条例》标志着纪律和法律作为独立元素在治国理政中发挥作用，党的纪律成为管党治党的尺子和全体党员的行为底线。这次修订可称之为一次体系性修订，从此以后违纪行为处理与违法行为处理不可相互替代。腐败分子既违法又乱纪，从行政关系学和职务犯罪学理论来看，违纪和违法犯罪两种形态之间在我国的政体和法律制度下并不存在不可逾越的鸿沟，反而会产生“纪律责任、行政责任、违法责任和刑事责任”四种责任。

（二）纪律成为新时代治国理政的又一个新逻辑起点

从中国共产党自身建设的布局来看，在社会主义市场经济条件下，权力商品化、货币化、资本化的风险相应增大，权力寻租、权钱交易的腐败会极大地侵蚀党的肌体，要发挥纪法组合拳的作用，让“纪律”成为中国共产党治国理政的必然选项和新时代反腐倡廉的又一个新逻辑起点，健全纪律组织性形态，纪律标准成为不可逾越的底线。

第一，这是纪律本身的特点决定的。习近平总书记指出：“党要管党、从严治党，靠什么管，凭什么治？就是靠严明纪律。”1906 年列宁指出，“纪律”概念的内涵包括 3 个方面：“行动一致，讨论和批评自由”，他要求党员在党作出最终的决定之后，绝对“不容许有任何破坏或者妨害党既定行动的一致的批评”。纪律是维持人们一定关系的规则，与人类社会共始终的社会现象，无产阶级政党用它组织自己的阶级力量，统一自己的阶级行动。党的十四大部分修改通过的党章规定：“党的纪律是维护党的团结统一、完成党的任务的保证”。严明党的纪律，首先要严格遵守党的纪律。“如果党的政治纪律成了摆设，就会形成‘破窗效应’，使党的章程、原则、制度、部署丧失严肃性和权威性”，“严格按党章办事”“按党的制度和规定办事”要求纪律发挥更大作用，“克

服 4 种不正之风”要制定党的纪律处分条例。2012 年我国“在率先推出八项规定的基础上，不仅从内在机理到本质要素，从正面提倡到负面清单、从理论逻辑到实践体系已经形成，而且建立了一批新的制度，出台了一批新的法规，使之更具解释力和指导力。”

第二，是由党面临的形势和任务决定的。早在 1993 年，中央就首次提出反腐败斗争形势是严峻的，十八大以来中国共产党从党建的客观实际和需要出发，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”，针对党内突出矛盾和问题，反复强调，“党面临的形势越复杂、肩负的任务越艰巨，就越要加强纪律建设，越要维护党的团结统一。”2016 年 10 月 24 日，习近平在《关于新形势下党内政治生活的若干准则》和《中国共产党党内监督条例》说明中把“纪律松弛”列为党内存在的 14 种问题之一，成为执政党建设的聚焦点，认为“党要管党，从严治党首先是严明纪律，纪律不能成为‘稻草人’，不能成为聋子的耳朵——摆设”。中国共产党在新时代面临着实现两个一百年奋斗目标的艰巨任务，全面从严治党，基础在“全面”，要运用系统思维，打破单一向度的传统路径，关键在“严”，要严厉惩治腐败，让“党规党纪严于国家法律”，要害在“治”，要用纪律集中整治党风，净化党内政治生态。

第三，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。1874 年 12 月 8 日通过的《共产主义者同盟章程》在其第 42 条规定：“为了盟的利益必须对被暂令离盟者，被开除盟籍者和可疑者加以监视，使他们不能为害。有关这些人的阴谋活动必须立即通知有关支部。”这一条中所用的“监视”一词，几乎用了《刑法》中的概念，对“不守党的纪律规矩”“受到处分”“离开了党的党员”这三类人，要进一步地“监控”“注视”“监督”，防备他们从事破坏党的活动。正如动员千遍不如问责一次。2018 年 10 月 1 日正式实行的最新《条例》仍然坚持了 2016 年《条例》内容，删除了所有与刑法等相关法律法规重复的条款，把许多内容作为纪律条款规定。基于纪律和法律存在诸多方面的差异，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。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，第 30 条的要求党员受到党纪追究，涉嫌违法犯罪的，应当及时移送有关国家机关依法处理。

三、当代中国纪法有效衔接的优化路径

“党纪”与“国法”如同中国特色社会主义事业舟车之两轮，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，共同构成了中国共产党执政力之重要驱动力。2015 年公布的《条例》解决了纪法边界规定不明、规范模糊、时效不明等问题，克服了党内法规和国家法律的冲突、矛盾和抵牾情形，确保了纪

委审查的完整性与优先性，但却出现了在处置具体问题环节上，党纪多是“实体上”的规定而忽视了程序性和保障性方面的规定，要对党的纪律和国家法律的差别进行深刻辨析，“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”。

1. 在调整范围上，纪律和法律应在内容的具体规定上保持衔接

十八大以来纪法分开后，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，执纪与执法事务适当分工，党员是党纪处分与法律制裁“数罪并罚”，法律和党纪不能选择或替代，而是受到双重约束、叠加惩处。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。党纪可以调适的内容应该主要集中在“法无禁止”部分，规范人们在那些法律不可能也没有必要顾及的社会生活领域中的行为。《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，还可以对出现断层和空白现象，乃至缺乏过渡性规定的情形由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，《刑法》有明确规定贪污受贿的起刑数额，而最新《条例》没有，在实际办案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”等不确定的表述方式，至今还没有发布任何释义，其条文中一些内容显得太笼统，会使人觉得不够具体。最新《条例》出台之后对罪与非罪，移交司法机关按照法律规定处理，应当区分情况分别适用最新《条例》第 27 条或者第 28 条。第三，健全党内的立法主体和国家的立法主体之间的法定职责。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”。我国纪法所涉及领域不断增多，深度不断加强，影响面不断扩大，要及时把经过实践检验的、成熟的党内法规转变为具有法律效力的规则，合法、合理地实现党的纪律和国家法律的相互联接。《监察法》对于监察权职责的设定包括监督、调查和处置 3 个方面，纪检监察委集涉嫌违纪、违法和犯罪情形的处理权限于一身，要“强化依规执纪和依法审判的有效衔接”。

2. 从纪在法前来看，纪律和法律在时间上应保持衔接

从很大程度上来讲，纪律和法律都是一个注重现实和实践生活的规则，既需要考虑刑法之“时”的历时性，又需要考虑纪律之“时”的共时性，所以最新《条例》和《刑法》一样第 142 条采取“从旧兼从轻”的适用原则，但由于不同时期的人面对同一个纪法问题会有不同的回答，会出现历时性和共时性的矛盾，很难给出形而上学的抽象回答，

还得具体问题具体分析。原《条例》对涉嫌违法犯罪类型的具体行为作出了具体规定，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。《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”。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”。由于最新《条例》中还没有对违纪追诉时效的规定，所以自 2015 年 11 月 1 日实施的《刑法》中的追诉时效规定可以直接作为纪律处分时的依据。新刑法对刑事追诉时效期限的规定主要体现在依据法定最高刑的不同，追诉期限也应当不同。追诉时效的期限是我国刑法根据各种犯罪法定刑的轻重，分别规定 5 年、10 年、15 年和 20 年长短不一的追诉时效期限；但《刑法》明确规定，在司法机关立案侦查或者在法院受理案件以后，逃避侦查或者审判的，不受追诉期限的限制；犯罪行为人逃避侦查或者审判的，不受追诉期限的限制；在追诉期限以内又犯罪的，前罪追诉的期限从犯后罪之日起计算。

3. 从被处分过程来看，纪律和法律在程度上应保持衔接

从中央纪委公布的案件来看，被处分的缘由和结果可以划分为旧病重犯、旧案重查、旧伤新病 3 种类型，这需要在程度上保持衔接：一是实施“先身份”模式。党员干部是纪法衔接中量纪定罪的特定资格或人身状况。由于是共产党员，职务犯罪处理一般都是由纪委先介入收集线索来源、线索分类、初核等环节，把纪律挺在前面，抓早抓小，但对领导干部“严重违纪涉嫌违法”的案件必须移送司法机关依法进行刑事侦查。二是运用监督执纪“四种形态”。最新《条例》第 5 条明确规定运用监督执纪的主要方式包括批评教育、组织处理、纪律处分等，“数量或频度”不能机械理解，要考虑管党治党的环境和条件，当下纪法衔接、协同管党治党要区分不同党纪监督方式之间严厉程度不同。三是进一步发挥各级反腐败领导小组的作用。通过对重大案件进行部署和会商，规范和完善违纪案件向社会通报制度。根据最新《条例》第 37 条规定，对直接责任者和领导责任者，根据情节轻重，组织处理也有轻重之分。四是对应该移送司法机关而不移送司法机关处理的，最新《条例》从两个方面明确了纪法衔接的保障措施。在查办案件工作中违反协作配合规定，并造成严重后果的，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。五是最新《条例》提出和重点查处违纪的情形。2015 年《条例》规定的 3 种情况分别是：（1）在纪律集中整治过程中，不收敛、不收手的；（2）强迫、唆使他人违纪的；（3）本条例另有规定的。而 2018 年规

定重点查处的3种情况分别是：（1）党的十八大以来不收敛、不收手；（2）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；（3）违反中央八项规定精神的问题”等。2018年12月13日中央政治局会议提出的重点是“紧盯不敬畏、不在乎、喊口号、装样子的问题”。

4. 从纪律执行来看，纪律和法律在保障机制上应保持衔接

从运行实践的角度来看，立案调查、批准采取留置措施、做出纪律处分、移送司法机关等重要事项需要纪律和法律之间在保障机制上建立互动关系。一是在体制方面的纪法衔接。2018年成立各级监委，和纪委一起合署办公，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，使监察权挣脱了隶属政府部门的束缚，成为具有综合性、混合性和独立性的国家机关，承担着维护党章党规、维护宪法法律的重要任务和职能，形成了反腐败一体化的格局。二是受双重责任追究的纪法衔接。最新《条例》规定党组织在纪律审查中发现党员严重违纪涉嫌犯罪的，如果党员犯罪情节轻微，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予刑事处罚的，依据第31条的规定给予“撤销党内职务、留党察看或者开除党籍”处分；如果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，第30条规定应当及时予以恢复；如果党员因过失犯罪被判处有期徒刑3年以下（含3年）有期徒刑或者被判处管制、拘役的，第32条规定一般应当开除党籍。三是在程序方面的纪法衔接。我国《刑法》第48条关于证据的规定，对于纪检、监察案件都是适用的，也是关键所在。现行《监察法》相比于《刑法》对“证据”在制度层面的构建并不充分，纪检机关应加紧修订和完善纪律审查的程序性规定，严格按照规定的证据裁判要求落实违纪涉刑案件的先审后移工作。最新《条例》在第27—30条、第33条中对此作出了详细规定，《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3项条款作出了框架性规定。

总之，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，既涉及纪检监察系统内部，又涉及纪检监察机关与司法机关之间的互动关系，党领导制定党规党纪依规执纪，又指导立法、推进依法治国，为纪法良性衔接提供了具有良好的实现机制。党的纪律是多方面的，最新《条例》对违纪表现分别做出了党纪处分的规定，在适用时还要考虑更多法律情形，只有注重纪律同法律的衔接和协调，让纪法同向发力、同时发力，党员贪污腐败现象才会不断减少，纪法整体效应才能不断提升。

（作者系西安外事学院思政部副教授、法学硕士）

关于中共中央政治局部署党风廉政建设和反腐败 工作会议精神的分析报告

西安文理学院 课题组

中共中央政治局 12 月 13 日召开会议，分析研究 2019 年经济工作的同时，听取中央纪律检查委员会工作汇报，研究部署 2019 年党风廉政建设和反腐败工作。会议关于党风廉政建设和反腐败工作的基本精神是：

一、对党风廉政建设和反腐败工作的重大判断

2017 年 10 月，党的十九大对反腐败斗争形势作出的判断是——“反腐败斗争压倒性态势已经形成并巩固发展”。此次中央政治局会议作出“反腐败斗争取得压倒性胜利”的重大判断，标志着我国反腐斗争成果正从量的积累迈向质的转变。1213 会议深入分析了我们党呈现出这个现象来自于：

1. 党中央一以贯之、坚定不移推进全面从严治党。
2. 党内政治生态展现新气象。
3. 中央纪委始终自觉同党中央保持高度一致。
4. 坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导。
5. 党的集中统一领导。

同时，会议也明确重申“反腐败斗争形势依然严峻复杂，全面从严治党依然任重道远”。

2013 年 1 月习近平总书记在十八届中央纪委二次全会上首次指出反腐败斗争形势“依然严峻”，3 个月之后在中央政治局常委会研究巡视工作五年规划时作出反腐败斗争形势“依然严峻复杂”的判断。在“依然严峻”后面加上“复杂”二字，体现的正是党中央对反腐败斗争形势认识的深化，这次继续重申了这个基本判断。

首先，相对于中华民族伟大复兴的宏伟目标，相对于伴随中国特色社会主义事业始终的党的建设新的伟大工程，相对于艰巨繁重的反腐败斗争任务，目前取得的反腐败斗争压倒性态势还未形成定势。

其次，从实践上来看，近年来腐败现象趋于严重化，区域性腐败、系统性腐败、家族式腐败、塌方式腐败等不断发生，这比“独狼式”腐败危害要大得多。从复杂性讲，区域性腐败和领域性腐败交织，用人腐败和用权腐败共存，体制外和体制内挂钩，权钱交易、权色交易、权权交易同在，利益关系错综复杂、盘根错节，形成了“共腐关系圈”。

从博弈状态看，反腐败斗争形势经历了“呈胶着状态”——“压倒性态势正在形成”——“压倒性态势已经形成”——“压倒性态势已经形成并巩固发展”（十九大）——“反腐败斗争取得压倒性胜利”（1213会议）的历程。

第三，党的十八大至十九大的5年间，我国共查处省军级以上党员干部及其他中管干部440人，处分厅局级干部8900余人，县处级干部6.3万人；2014年以来，共从90多个国家和地区追回外逃人员3453名、追赃95.1亿元。党的十九大以来，中央纪委国家监委立案审查调查的中管干部已达70余人。2018年1至9月，全国纪检监察机关立案46.4万件，处分40.6万人。

二、党风廉政建设和反腐败工作的基本目标和要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻落实党的十九大全面从严治党战略部署，深化纪检监察体制改革，推动构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系。

1. 推进党的自我革命，实现自我净化、自我完善、自我革新、自我提高

纪律是政党政治属性的集中体现。全面从严治党的时代议题从根本上要求“纪法分开、纪在法前、纪严于法”。“纪法分开”就是纪律和法律各司其职、各归其位，纪律是治党理政的途径，纪律建设是党的建设的基础工程，伴随党的建设的全过程和各方面，党的政治建设和思想、组织、作风建设都离不开纪律建设的保证。进入新时代，党中央把严明党的纪律作为全面从严治党的关键所在，是新时代党的建设的新要求，十八大以来有效发挥纪律的规范作用，补齐纪律短板，使社会文明程度不断提高，十八届中纪委七次全会指出，“做好纪律检查工作意义重大”。

2. 持之以恒落实中央八项规定精神

“中央八项规定”的本质就是密切联系群众，展示了我们党鲜明的政治态度，是我们党好传统、好作风的延续。在性质认定上，八项规定是低标准、不是高要求。如果连这个低标准都做不到，就会失信于党、失信于民。落实八项规定精神以人民群众满意为标准。党员带头转变作风，遵守好党的纪律，党员干部要坚定信念，提高政治站位，认真学习掌握纪律要求，强化约束，深入践行党纪要求。强化监督是落实中央八项规定精神和遵守党的纪律的重要手段，但党内监督要讲原则和方法，既要做到有权必有责、有责要担当以及用权受监督、失责必追究，又应以良好的精神状态与和谐的奋斗精神推进党内监督工作，以对党对单位负责的态度做好党内监督和群众监督，实事求是反映问题，

把握好反映问题的路径。

3. 以“两个责任”为重点，增强“四个意识”

严肃党内政治生活，始终把严明政治纪律挺在前面，把严格按照党的政治纪律和政治规矩办事的实质，体现在党的事业各个方面、各项工作中。维护党纪党规权威，确保政令畅通。“重点强化政治纪律和组织纪律，带动廉洁纪律、群众纪律、工作纪律、生活纪律严起来。”强化责任意识，强化主体责任，一是坚持以上率下，压实主体责任。各单位一把手要主动承担落实全面从严治党的主责、首责和全责。二是各班子成员要严格落实“一岗双责”要求，不当“老好人”，不怕得罪人。“一把手”抓好党风廉政建设工作，做到一级抓一级，一级带一级，确保责任落实不衰减，不间断。落实监督责任，各单位和纪检监察部门要切实以问责唤醒责任意识，激发担当精神，倒逼责任落实。强化监督检查，加强对落实从严治党主体责任的监督检查。对党的领导弱化、党的建设缺失、从严治党不力和不作为、慢作为、乱作为，违反禁止性规定的单位和个人，要坚决严肃追责问责。对“四风”问题屡禁不止的，严格实施“一案双查”，以钉钉子精神打好作风建设持久战。

4. 紧盯不敬畏，不在乎、喊口号、装样子等形式主义、官僚主义问题

形式主义、官僚主义花样繁多，破除形式主义、官僚主义就必须讲政治、严纪律，要坚持件件久久为功，习近平总书记曾对其做过多次指示，指出：现在存在着比较普遍的一种管理方式：“痕迹管理”，重“痕”不重“绩”，留“迹”不留“心”；检查考核名目繁多、频率过高、多头重复；“文山会海”有所反弹。这些问题既占用干部大量时间、耗费大量精力，又助长了形式主义、官僚主义。这种状况必须改变。这些情况案例恰恰折射出少数干部工作中存在严重的形式主义、官僚主义，不按规定或流程履职尽责，工作标准不高、自我要求不严，实质是纪律规矩意识不强，应予以纠正。

三、党风廉政建设和反腐败工作面临的基本任务

1213 会议进一步强调“要有力削减存量、有效遏制增量，巩固发展反腐败斗争压倒性胜利”，需要将“严”字长期坚持下去，做好以下工作。

1. 发现问题和整改落实并重

“受国际国内环境各种因素的影响，我们党面临的执政环境仍然是复杂的，影响党的先进性、弱化党的纯洁性的因素也是复杂的。”2017 年 12 月，全国查处违反中央八项规定精神问题 7594 起，处理 10672 人，给予党纪政纪处分 7329 人。查处问题数、处理

人数、党纪政纪处分人数均为五年来单月新高。如“四风”问题反弹回潮隐患犹存。高压之下，面上“四风”虽然有所收敛，但出现隐形变异，形式主义、官僚主义等问题还比较突出，我们要不断发现新问题和新变种。在党风廉政建设和反腐败工作的进程中，发现问题和整改落实成为前后相继的两个勾稽环节，前一任务为后一任务做了铺垫，后一任务是前一任务的完善、完成，二者缺一不可。这要求我们对工作中发现的问题和矛盾不推诿，不回避，力争及时有效解决。整改落实着力在日常监督、长期监督上探索创新、实现突破。

2. 有效发挥与利用巡视巡查利剑

巡视巡查是全面从严治党的重要举措。“深化政治巡视，坚持发现问题、形成震慑不动摇，建立巡视巡察上下联动的监督网。”一方面，需要加强政治巡视，确保中央、省市重大决策部署不折不扣得到贯彻落实；另一方面，需要盯紧领导班子和“关键少数”，对于政治忠诚、政治担当、政治生态等方面深层次问题剖析探讨。可以通过创新巡察方式方法，探索运用“交叉式”、“提级式”，推动巡察向基层延伸。加强巡察整改检查指导和问题线索督办，使问题及时、认真、全面得到整改，做好巡察“后半篇文章”。总之，通过巡视巡查，真正推动被巡查党组织坚定正确的政治方向，真正把纪律和规矩严起来。

3. 坚定不移纠“四风”、树新风

习近平总书记针对党风廉政建设和反腐败斗争的严峻形势作出重要指示，“纠正‘四风’不能止步，作风建设永远在路上”。经过持之以恒的努力，“四风”问题得到有效遏制，但隐形变异问题依然存在，这说明惩治与预防机制仍需加强，党的建设要紧扣全面从严治党这个主题、抓住作风问题这个要害、把握贵在有恒这个规律的实践逻辑。纠正“四风”不是最终目标，树立新风才是根本。党员起到带头模范作用，营造风清气正的良好政治生态和从政环境，把纠“四风”同树新风结合起来，加强社会主义核心价值观教育，以优良的党风政风带动社风民风，倡导时代新风。

4. 全面加强党的纪律建设，切实履行监督第一职责

习近平总书记深刻指出“党要管党、从严治党，靠什么管，凭什么治？就是靠严明纪律”。党的十九大对十八大首次在党代会报告中提出“党的纪律建设”概念后，把“纪律建设”作为“全面从严治党，不断提高党的执政能力和领导水平”的总要求之一，提出“加强纪律教育，强化纪律执行，让党员、干部知敬畏、存戒惧、守底线，习惯在受

监督和约束的环境中工作生活”。赋予有干部管理权限的党组相应纪律处分权限。民心是最大的政治。维护最广大人民的根本利益，是我们党开展党风廉政建设和反腐败斗争的根本目的。坚定不移惩治腐败，是我们党有力量的表现，也是广大人民群众的共同愿望。实现开门反腐，让群众监督便捷有效，形成无处不在的监督网，以“得罪千百人，不负十三亿”的政治担当，赢得党心民心，使得党的执政基础更加稳固。

5. 深化标本兼治，保持惩治腐败的高压震慑

习近平总书记在十九届中央纪委二次全会上强调，要深化标本兼治，夺取反腐败斗争压倒性胜利。标本兼治，既要夯实治本的基础，又要敢于用治标的利器。保持反腐败高压态势，必须从严明政治纪律和政治规矩入手。要把维护习近平总书记在党中央和全党的核心地位、维护以习近平总书记为核心的党中央权威和集中统一领导，作为纪检监察机关最重要的政治任务，作为纪检监察工作的首要检验标准；处理好纪与法的关系，通过纪法高效贯通、无缝衔接提升反腐败效能，促进执纪执法同向发力，确保反腐败力度不减、节奏不变。

6. 整治群众身边腐败和作风问题

“我们党来自人民、植根人民、服务人民，一旦脱离群众，就会失去生命力。”人民群众反对什么、痛恨什么，我们就努力去防范和纠正什么。“老虎”露头需要打，但损害群众利益的行为也是不容的忽视的，即“苍蝇”乱飞也要拍，既体现出以人为本，以人民为中心，从“打虎”、“拍蝇”上，更体现出严惩腐败的铁的纪律和规矩。进一步督促与落实党的惠民政策，使得群众能够真正看到效果，感受到益处。身边的腐败问题越来越少了，进而党群的距离就越来越近了。

7. 打造忠诚干净担当的纪检监察铁军

打铁必须自身硬。在纪检监察队伍建设方面，还应该持续推进纪检监察体制改革，补齐监督机制、人员配置、能力素质等方面的短板。通过业务培训、技能练兵、跟班学习、上派下挂、以案代训等活动，提升监督执纪问责能力，实现专业化和职业化，建设让党放心、人民信赖的纪检监察队伍。严格执纪是纪检监察工作的生命线，严明监督检查和审查调查政治纪律和其他纪律，刀刃内向，自我亮剑，努力去打造一支政治过硬、本领高强、打造忠诚担当的纪检监察铁军。

（课题组主要成员为西安文理学院杨永庚、巩建萍、赵华、王磊、张继英）

2018：西安廉政研究中心新起点新收获

巩建萍 张继英

2018年，西安廉政研究中心认真贯彻十九大精神，立足西安文理学院，结合社会实践，在新起点上深入开展党风廉政建设理论研究和反腐倡廉机制体制研究工作，探索新时代纪检监察理论与实践的研究，深入开展纪律与法律衔接关系的研究以及监察后备人才的培养等相关研究，各项工作都取得了新的发展和收获。

一、强化校政合作, 凸显廉政研究特色

立足“地方性、应用型、开放式”的办学定位，依托专业优势资源，推进专家库建设，现有入库专家70余人，服务地方经济社会发展。

完成市纪委《关于开展建立完善生态文明建设责任追究制度的调查报告》；

参与市纪委2019年工作思路和主要举措研究，形成报告《1213会议——关于2019年党风廉政建设和反腐败工作的分析与解读》；

组织3名专家参与《中国共产党纪律处分条例》全市宣讲近20场；

组织专家参与市纪委监委领导班子彻底整治秦岭北麓违建别墅问题专题民主生活会征求意见座谈会；

开展市党风廉政建设知识竞赛培训、长安司法局和西安电信干部廉洁从业培训等。

二、扩大社会影响，成功举办陕西省社科界2018学术年汇专场：“改革开放以来党风廉政建设理论与实践研究”研讨会

2018年10月13日，陕西省社科界第十二届（2018）学术年汇专场“改革开放以来党风廉政建设理论与实践研究”研讨会在西安文理学院召开。会议旨在深入贯彻落实党的十九大精神和十九届中纪委二次会议精神，展现在中国共产党的领导下，改革开放以来依法治国、反腐倡廉的伟大进程、取得的伟大成就和获得的巨大影响，坚定中国特色社会主义法治信仰，深入推进党风廉政建设。研讨会由陕西省廉政文化研究会、陕西高校廉政文化研究中心、西安交通大学廉政研究所、陕西省社会科学院廉政建设研究中心、西安市廉政研究中心主办，西安文理学院承办，来自全省党政机关、高校、研究机构的百余位专家、学者参加了研讨会。

研讨会上，陈刚校长在欢迎辞中介绍了西安文理学院的基本情况，包括办学历史、发展成就、社会合作与服务、教育培训和党风廉政建设成果等。王鹰书记宣读了《关于“改革开放以来党风廉政建设理论与实践研究”研讨会征文的表彰决定》。大会共收到

学术论文 117 篇论文，评选出西安文理学院等单位组织奖 3 个，获奖论文 58 篇。我校马克思主义学院、西安廉政研究中心有 6 篇论文获奖，其中：一等奖 2 名，分别为巩建萍、张继英的《〈监察法〉程序规则的分级递进研究》、杨永庚的《合署：中央纪委和国家监委体制的理论逻辑和现实技术》；二等奖 3 名，分别为刘迎的《论清代〈在官法戒〉的创造性转化》、刘维春的《巩固拓展落实八项规定精神成果构建作风建设长效机制》、贺文华的《习近平群众观对中国优秀传统文化的赓续与超越》；三等奖 1 名，常利娟的《监察体制改革下基层纪检监察干部队伍建设》。

研讨会是全省社科界的一次盛会，是西安廉政研究中心成立以来承办的首次省级社科界年汇专场，会议在我校召开，对于我校构建中国特色哲学社会科学体系、推进“四个一流”建设和学校事业发展，具有重要的理论价值和现实意义，相关媒体对成果活动报道 10 余篇（次）。

三、深入开展反腐倡廉科学研究

2018 年立项市纪以上廉政课题 3 项，到账经费 2 万元。其中，横向课题 9 项，到账经费 146 万元；

向市纪委报送廉政研究成果 13 项；

发表期刊论文 34 篇。其中教师论文 29 篇，教师指导下的学生论文 5 篇；

出版“纪检监察理论与实践研究系列丛书”3 部，教材纪检监察专业方向系列教材 4 部；

廉政研究专项项目进展顺利。2016 年 10 项项目全部结题，形成成果 10 项；2017 年一般项目 6 项、重点项目 2 项顺利结题，形成成果 13 项。另有重点项目 3 项，正在研究中；

选派师生参加全国廉政学会东北年会，贺文华副教授论文进行大会交流。

四、《西安廉政研究》迈上新台阶

结合省市纪检监察工作重点，《西安廉政研究》杂志坚持办刊理论导向，不断提高办刊质量和理论水平，扩大了影响力。2018 年出刊 8 期，约稿的数量质量均迈上新台阶。

一是全年采用文字约稿 57 篇，比去年增加一倍，其中省市级专家高质量稿件占到三分之一以上。同时，重点推进了西安廉政研究中心专家的研究成果。

二是新增图片新闻和廉洁教育书画作品计 20 篇，图片和书画作品设计精选，题材新颖。杂志从第二期开始增加了封二、封三版面，其中封二以动态形式反映市、县纪检监察系统工作；封三为廉洁教育书画、图片、书讯等。丰富了内容，活跃了版面。

五、推进纪检监察专业建设

1. 完成 2018 版《思想政治教育专业纪检监察专业方向人才培养方案》修订；
2. 与沣东新城教育局纪委、西安城投集团纪委、高新纪工委签订协议合作，积极推进“产学研基地”建设；
3. 组织纪检监察专业方向大学生 40 名赴纪检监察部门见习和实习工作。

六、丰富宣传形式，开展生动的廉政宣传教育

为加强廉政宣传教育，西安廉政中心在世界反腐日前，以图片展示和学生宣讲的形式组织开展了“改革开放以来党风廉政建设成果展”。

活动旨在宣传改革开放以来，中国共产党在加强党的建设、推进党风廉政建设和反腐败工作中的伟大进程、取得的伟大成就，特别是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央，毫不动摇地推进党要管党、全面从严治党，持续正风肃纪反腐，“打虎”“拍蝇”“猎狐”，取得的一些列令人瞩目的成绩。

通过组织活动，不断深化大学生对中国特色社会主义国家建设的道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，教育引导学生牢固树立为中国特色社会主义建设事业建功立业的理想信念，进一步在全校师生中营造良好的廉政教育宣传氛围。同时，通过组织本次活动，重点加强对思想政治教育专业学生的廉洁教育，不断提升该专业学生的职业认同感、使命感和社会责任感，为学生搭建基本功训练和展示的平台。

总之，通过以上卓有成效的工作，为推进陕西省、西安市和学校党风廉政建设深入开展提供了思想保证、智力支持和文化支撑，同时也为西安文理学院 2018 年再次荣获“陕西省廉政文化建设示范点”提供了有利支撑。

（作者巩建萍系西安廉政研究中心、西安市廉政教育培训基地副主任、西安文理学院马克思主义学院总支书记；作者张继英系西安文理学院《西安廉政研究》杂志高级编辑）