

目 录

[纪检监察研究]

改革开放以来党内反腐倡廉法规的建设与经验·····邹东升 姚 靖 (1)

改革开放 40 年党的反腐倡廉教育实践与经验·····魏亲延 (14)

[《监察法》研究]

《监察法》与其他规范衔接的基本问题研究·····刘艳红 (22)

[纪检专业人才培养]

纪检监察专业人才培养路径与模式探究

——以西安文理学院纪检监察人才培养为例·····姚 嘉 王 舵 (30)

改革开放以来党内反腐倡廉法规的建设与经验

邹东升 姚靖

党是国家治理体系的核心主体，新修订的《宪法》明确规定“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”，党领导国家法治建设有了宪法上的依据。党内法治作为政党法治化的前提基础，是党领导国家法治进程的重要保障。十八届四中全会将党内法规体系纳入中国特色社会主义法治体系，与法律制度体系共同构成国家治理体系的核心内容，开启了以依规治党为本质特征的党内法治新篇章。党内法规是一个体系庞大、内容繁多的法规体系，受篇幅限制，本研究仅就反腐倡廉党内法规的建设展开论述。“廉洁”是为政者的价值原点，反腐是“廉政”的必有基石，十九大强调腐败是党长期执政的最大威胁，反腐倡廉建设作为马克思主义政党先进性、纯洁性的保障，始终是党的建设的核心内容。改革开放 40 年的反腐倡廉建设实践实现了从政策反腐到制度反腐、碎片化治理到体系化治理的转型升级，其本质是一个制度不断协同、优化、创新和体系逐步成型的制度变迁过程。站在新的历史起点上，系统梳理改革开放以来 40 年来反腐倡廉党内法规建设的发展历程与演变规律，在回顾与检视党内执纪监督实践基础上总结经验，对推进新时代反腐倡廉党内法规建设，助推清正、清明、清廉的优良党风政风建设，促进国家治理体系和治理能力现代化意义重大。

一、改革开放 40 年来反腐倡廉党内法规建设的发展历程

党内法规是具有普遍规范性、长期适用性以及显著强制性的党内文件。《中国共产党党内法规制定条例》将党内法规定义为“党的中央组织以及中央纪律检查委员会、中央各部门和省、自治区、直辖市党委制定的规范党组织的工作及党员行为的党内规章制度的总称”。截至 2017 年底，党内法规总数近达 2400 部，中央党内法规、部委党内法规和地方党内法规分别约占 7.2%、8.4%和 84.4%。反腐倡廉党内法规是以反对腐败、倡导廉洁为核心内容，以党员及领导干部为规制对象，以建立优良党风，并以此带动优良政风、民风、社风为目的的党规文件的总和。中华人民共和国成立初期，中共中央发布的反腐倡廉规定多以红头文件体现，如《关于反贪污斗争必须大张旗鼓地进行的指示》（1951）等，带有明显的运动式反腐特征，以党内法规为基本遵循的制度反腐、法治反腐肇始于改革开放。依据文本的规范性、内容的完备性、制度的衔接性、结构的科学性、环境的相适性等党内法规建设评价标准，改革开放 40 年来我国党内法规建设的发展历程大致可划分为建规立制阶段、稳步发展阶段、体系成熟阶段等三个阶段：

（一）建规立制阶段(1978年—2002年)

十年“文革”时期，整个国家法制建设遭受严重破坏，党的各领域建设总体呈现出无法可依、无规可寻状态。1978年，邓小平在十一届三中全会强调“国要有国法，党要有党规党法”，全会选举成立中央纪律检查委员会，以“纠风、整党”为起点的反腐倡廉党内法规建设开始起步。1980年，在总结“文化大革命”教训后，邓小平向全党提出必须加强党的制度建设。1986年提出“端正党风政风，关键要靠法制”，并于十三大正式提出走改革和制度建设的党建新路子，制度建党被首次正式提出。1997年6月，党的十五大提出“坚持标本兼治，教育是基础，法制是保证，监督是关键”的反腐倡廉建设方法论，制度建党、依法治党被突出强调。2002年，党的十六大提出“健全法制，从源头上预防和解决腐败问题”，反腐败认识从查案惩治深化到事前预防。本阶段，中央相继出台了《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例》《关于对党员领导干部进行诫勉谈话和函询的暂行办法》等重要党内法规文件，反腐倡廉建设逐渐由改革开放初期的整风整党运动转向制度建设、法制建设。但总体而言，这一时期的反腐倡廉党内法规建设工作主要集中于建规立制，法规制度的出台往往是被动回应现实需要，以稳定、扭转现有无序局面，尚处于“摸着石头过河”阶段，顶层设计和整体思维尚未体现。

（二）稳步发展阶段(2003年—2012年)

2003年，十六届三中全会首次提出建立“惩治和预防腐败体系”，反腐倡廉从惩治为主转向惩防并重。随后，《中国共产党巡视工作条例(试行)》《中国共产党党内监督条例(试行)》《中国共产党纪律处分条例》颁布实施，基本的反腐倡廉党内法规相继制定。2007年，党的十七大报告首次将反腐倡廉建设列为党的“五大建设”之一，随后颁行建立健全惩治和预防腐败体系“一五”规划，中央首次以文件形式对反腐倡廉工作进行整体规划。2012年，十八大宣布“惩治和预防腐败体系基本框架初步形成”。此阶段，反腐倡廉在理念认识和制度建设上都实现了质的飞跃。理念认识上，提出构建“惩治和预防腐败体系”；制度建设上，出台了系列党纪党规，囊括纪律建设、监督执纪、巡视制度、派驻机构等各个方面。反腐倡廉党内法规建设从“制度补丁”的被动应对转为系统化的顶层设计，反腐倡廉党内法规体系化建设基本成型。

（三）体系成熟阶段(2012年底至今)

截至十八大，反腐倡廉党内法规体系虽已成型，但尚未成熟，在内容完备、价值统一、制度衔接等方面仍存在较大欠缺，碎片化现象严重，科学化和体系化程度有待加强，法规真空和法规打架在一定程度上影响了反腐倡廉党内法规的惩治和预防功能发挥。

2012 年年底，《关于改进工作作风密切联系群众的八项规定》的实施掀起了全国范围的反腐浪潮，在严明规矩与强化执纪中，从严治党进入新阶段。2013 年起，中央党内法规制定“一五”规划、建立健全惩治与预防腐败体系“二五”规划、中央巡视工作“一五”规划、中央党内法规制定“二五”规划相继出台，“五个规划”的格局已然形成，党内法规整体规划以及健全惩治与预防腐败体系规划的承接机制实际确立，反腐倡廉党内法规在整体规划与专项规划中获得双重优化。2013 年和 2014 年，中央连续两次组织党内法规及规范性文件系统清理工作，法规体系更加简洁、精干，党内法规的新陈代谢机制完整建立。2015 年到 2018 年间，《纪律处分条例》《廉洁自律准则》《中国共产党党内监督条例》《中国共产党问责条例》《中国共产党巡视工作条例》等基础性党内法规相继出台或修订，党内法规文本逐渐完善，与党情、国情更加契合。期间，《纪律处分条例》历经两次修订，在废除大量与法律重复规定条款的同时，按需增补部分党内法规与国家法律相互衔接的条款，党内法规结构更加完善，纪法分开与纪法衔接同步推进。自此，反腐倡廉党内法规不再是党内文件的重复堆砌与简单罗列，而是在整体规划的基础上设计结构、规范文本、充实内容、衔接制度，反腐倡廉党内法规体系化建设由此走向成熟。

二、改革开放 40 年来反腐倡廉党内法规建设的基本经验

党内法治是以党内法规为基础的法治形态，它以一套完整的党内法规制度为支撑条件，改革开放 40 年来，执政党推进党内反腐败斗争持续深入的过程本质是反腐倡廉党内法规建设的经验累积与规律探索过程。历经 40 年的发展完善，反腐倡廉党内法规文本愈加规范，体系日渐成熟，党内政治生态迎来新篇章，廉政“拐点”正在出现，不仅党内法规的制度建设成效显著，也逐步摸索出了一系列具有中国特色的反腐倡廉的成功经验。

（一）顶层设计与靶向治理一体推进

反腐倡廉党内法规建设是一项持续推进的系统工程，必须坚持顶层设计与靶向治理整合推进，既立足全面，一体谋划，确保前瞻性、战略性，又聚焦问题，把握重点，着眼腐败的精准、精细、精致治理。顶层设计主要体现为反腐倡廉党内法规建设的整体规划。从系统论（Systems Theory）原理来看，党内法规制度体系作为一个完整系统，其整体功能的发挥受制于各党内法规文本的完备性、异质文本间的协调性、党内法规体系与国家法律体系的衔接性及与社会环境的相适性。为减少局部失调造成的阻抗效应，改革开放 40 年来，党通过对立法规划与经济发展规划技术的学习与借鉴，先后制定出台

“五个规划”，从宏观上确立了反腐倡廉党内法规建设的指导思想、基本原则、路线方针及阶段目标，明确了反腐倡廉党内法规建设的关键环节、重点领域与主攻方向。

靶向治理主要体现为腐败的精准治理。马克思唯物史观(Historical Materialism)认为，政治上层建筑必须适应经济发展的变化。腐败形式的转型升级，要求党内法规在稳定性与灵活性间保持适度张力，《纪律处分条例(试行)》(下称《条例》)自1997年首次颁发以来，先后历经三次修订，将“高尔夫卡”“消费卡”“有价证券”“股权”“私人会所”“利益输送”“特殊利益关系人”等相关规定相继纳入党规文本，2018年《条例》修订版进一步列明干扰巡视巡查、借用管理和服务对象钱款等八种典型违纪行为，党内法规更加细化、严格、可操作，针对腐败新形式、新变种，及时防漏堵缺，尤其是对人情、关系等“微腐败”行为进行严格规制。为打击“自身软”“灯下黑”等执纪违纪、失职失责行为，出台《纪律检查机关监督执纪工作规则(试行)》，明确执纪主体的监督执纪权界限和各种办案的程序性制度，通过限制纪监委的监督执纪自由裁量权，强化对监督权的监督与规制。为改变不是“好党员”，就是“阶下囚”的状况，出台《中国共产党党内监督条例》，要求纪监委要用好监督执纪“四种形态”，尤其是要运用好第一种形态，通过约谈函询，开展批评与自我批评，时刻为党员敲响警钟，通过及早布控，防止其思想进一步病变，在“温水青蛙”效应下实施更严重的违法行为。

表1《纪律处分条例》三次修订版本部分内容比较

规定事项	2003年修订版	2015修订版	2018修订版
腐败犯罪	第30条:因故意犯罪被判处有期徒刑;单处或附加剥夺政治权利;过失犯罪被判处有期徒刑的……	第27条:党组织在纪律审查中发现党员有贪污贿赂、失职渎职等刑法规定的行为涉嫌犯罪的……	第27条:党组织在纪律审查中发现党员有贪污贿赂、滥用职权、玩忽职守、权力寻租、利益输送、徇私舞弊、浪费国家资财等违反法律涉嫌犯罪行为的……
受礼范围	第74条:接受可能影响公正执行公务的礼品馈赠,不登记交公,情节较轻的……	第83条:收受可能影响公正执行公务的礼品、礼金、消费卡。情节较轻的……	第88条:收受可能影响公正执行公务的礼品、礼金、消费卡和有价证券、股权、其他金融产品等财物,情节较轻的……
借用行为	无	无	第90条:借用管理和服务对象钱款、住房、车辆等。影响公正执行公务……
接受宴请及娱乐安排	第80条:接受可能影响公正执行公务的宴请,情节严重的……	第86条:接受可能影响公正执行公务的宴请或者旅游、健身、娱乐等活动安排,情节严重的……	第92条:接受、提供可能影响公正执行公务的宴请或者旅游、健身、娱乐等活动安排,情节严重的……

（二）法规破立与结构完善有机耦合

反腐倡廉党内法规作为一个体系，既要求单个独立法规内容完备，同时要求整体结构科学合理。法规破立旨在通过反腐倡廉党内法规的破立结合实现推陈出新。制度变迁理论（Institution Change Theory）认为，制度可以视为一种公共产品，必须随着外界环境的变化提高自身理性程度，保证供给和需求的基本均衡。基于党内法规制度供需平衡的考量，有必要建立党内法规的新陈代谢机制，根据国家治理需要和时代发展需求及时出台、修订并清理过时的、不合时宜的法规制度。改革开放 40 年来，中央先后出台了大量反腐倡廉党内法规，现行有效的达一百七十余部，期间组织两次党内文件大清理工作，在清理的 1178 份文件中，被废止或宣布失效的党内法规及规范性文件占比高达 58.7%，不仅有效降低了管理成本，也妥善解决了因法规冲突、法规打架造成的执纪双方无所适从或随意解释的问题。

表 2 两次党内法规清理情况

清理年份	清理范围	内容
2013 年	改革开放以来制定的 767 份文件	300 份文件被废止或宣布失效，占比 39.1%
2014 年	中华人民共和国成立后至改革开放前制定的 411 份文件	391 份文件被废止或宣布失效，占比 95.1%

反腐倡廉党内法规的结构完善主要体现为各异质规范文本间的逻辑自洽，通过衔接文本、设计结构，促使反腐倡廉党内法规体系各结构部分功能互补，充分发挥“1+1>2”的制度协同作用，更好实现法规系统结构的适应及目标达成功能。改革开放 40 年来，党内法规逐步从碎片化治理转向结构化整合治理，正式形成了基于调整范围的纵向层级划分和基于调整领域的横向部门划分。在纵向层级划分上，我国党内法规体系已形成稳定的“1+2+4”层级结构模式：“1”指 1 部《党章》，居于党内法规体系的最高层级，是党最高理性与整体意志的凝结；“2”指准则和条例，居于第二层级，是党内法规的主干部分，具备较强的原则性，制订权归中央专属；“4”指规则、规定、办法、细则，视为第三层级，主要是针对原则性较强的准则与条例制订的配套法规，该层级党内法规中央与地方均有制订权，但地方制订的党内法规不得与中央相关党内法规相抵触，以确保党内法规体系的完整性。在横向部门划分上，党内法规制订工作“一五”规划提出“1+7”划分框架，要从健全权力运行制约和监督体系、完善预防腐败的党内法规等六方面推进反腐倡廉党内法规建设。2017 年印发的《关于加强党内法规制度建设的意见》进一步浓缩为“1+4”划分框架，将党的反腐倡廉建设纳入党的自身建设法规制度建设。

（三）自上而下与自下而上配套联动

现代国家的法治建设是国家法治与地方法治相结合的产物。地方党内法规具备鲜明的实践性、具体性特征，或为立足本地实际，贯彻落实原则性较强的中央党内法规而制订，或为中央出台统一的党内法规前先行先试而制订，构成党内法规体系的重要组成部分，是宏观规划与因地制宜相结合原则在党内法规制订工作中的重要体现。改革开放 40 年来，反腐倡廉党内法规建设始终秉持自上而下与自下而上协调互动的原则，具体体现为法规制订与实施的“两上两下”程序。“一上”指中央发布法规制订意见或相关党内规范性文件，如 2009 年，中央发布《关于党政机关厉行节约若干问题的通知》，要求地方严格遵照执行；“一下”指地方立规部门为贯彻中央精神，根据本地实际，制订实施细则，先行先试，为中央党内法规制订的决策提供经验参考，如重庆市出台的贯彻落实文件《关于贯彻落实〈关于党政机关厉行节约若干问题的通知〉的实施意见》。“二上”指中央立规部门根据地方制订的实施细则及实践中探索出的先进经验，制订中央党内法规文件或做出是否制订党内法规文件的决策，如 2013 年，中央根据地方具体执行情况反馈意见，综合制订《党政机关厉行节约反对浪费条例》，在全国范围内实施。“二下”指地方根据中央制订的党内法规，在遵循中央精神的基础上，制订符合地方实际的党内法规实施细则，实现因人、因时、因事、因地制宜的腐败精准治理，如重庆市出台的《〈党政机关厉行节约反对浪费条例〉实施办法》。“两上两下”流程体现了法规制订过程中对审慎原则、民主集中制原则与科学决策原则的坚持。渐进、分阶段式的推进过程有效避免了法规的失败风险，并大幅降低了制度失败造成的损失，而对地方意见的听取与地方实践经验的吸纳为决策民主化与科学化提供了保障，也为法规最终的落实、落地、落细减少了阻抗因素。

（四）“关键少数”与“绝大多数”齐抓共管

习近平总书记多次强调党的纪律建设，要坚持抓“关键少数”与管“绝大多数”相统一。抓“关键少数”是对党员领导干部提出的高标准要求，领导干部是决策权、执行权的主要承担者，位处权力流的核心，掌握部分稀缺资源的分配权，历来是商界政界“围猎”的重点对象。改革开放以来，党出台《关于领导干部报告个人有关事项的规定》《关于党员领导干部述职述廉的暂行规定》《关于进一步制止党员领导干部经商、办企业的规定》等党规文件，确立经济责任审计制度、个人财产申报制度、个人有关事项报告制度、述职述廉制度，要求党员干部按要求申报个人财产，报告本人及近亲属购房迁居、婚丧嫁娶等重大事项等，主动接受组织及民众监督。通过全面掌握党员领导干部财产现

状、流向，绘制权力运行轨迹，增大违纪违法行为曝光风险，从严整治寻租、设租、官商勾结、买官卖官、行贿等不正当官商关系，确保官商之间保持“一臂之距”，构建“亲清型”政商关系。

管“绝大多数”是对广大党员提出的普遍性要求，主要体现为治腐范围的全覆盖与治腐力度的精细化。改革开放 40 年来，党的反腐工作实现了从“抓大抓典型”到“抓小抓细微”的战略转型，反腐倡廉党内法规适用对象及领域范围得到不同程度的扩展。改革开放以来，历届党的工作报告均强调要坚持“从严治党”，党的十九大报告将其深化为“坚定不移全面从严治党”，持续深入推进反腐败斗争，其中“全面”二字主要体现在四个方面：一是体现为主体的全面，任何人都没有免罪的“丹书铁券”，也没有“铁帽子王”。二是体现为客体的全面，从《中央八项规定》到《中央八项规定精神》《中央八项规定实施细则》，党规适用对象从党员干部扩增至一般党员，并运用立法中的兜底式列举技术，以“精神”兜底，通过增大法规弹性，扩大规制行为客体。三是体现为时间的全面，持续高压反腐背景下，对于十八大以前实施违纪行为的党员的处置问题，部分官员及学者主张既往不咎的违纪“豁免论”，但党内法规至今未设立赦免制度，而是在坚持违法必究原则的基础上，在新修订的《纪律处分条例》中规定重点打击十八大以来不收手、不收敛，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，原则性与灵活性相结合，外压与内引并用，为违纪党员弃恶从善提供强大动力。四是体现为空间的全面，“打虎”“拍蝇”“猎狐”同步进行，将国内反腐与国际反腐结合起来，强化追责、追逃、追赃。与此同时，确立诫勉谈话制度、函询质询制度、一案双查制度、监督曝光制度、双覆盖制度、两个责任制度、责任倒查制度等，通过完善监督、追责的执纪工具箱，提高监督执纪执行力，增大违纪违法成本，形成对全体党员的硬约束。

（五）纪法分开与纪法衔接协调施展

纪法分开与纪法衔接是依法治国与依规治党统筹推进的必然要求。纪法分开要求清晰界定二者的边界，谨防以纪代法。党内法规兼具“党”性与“法”质属性，要求融合党言党语与法言法语以确保党的政治性和法的规范性，但党言党语与法言法语的融合并不是两种言语的随意拼凑，更不是对法律条文的整个移植。党内法规制订主体、制订目的与规制对象的内环境化决定了党言党语的本体地位，必须坚持纪法分开、纪在法前、纪严于法原则。《纪律处分条例》（下称《条例》）的第二次修订删除了 70 条与法律重复规定的条款，仅保留党员违纪或涉嫌违法尚不构成犯罪的内容，以及党员涉嫌犯罪与法

律对接的条款，解决了 2003 年版《条例》在贪污、贿赂、渎职、妨害社会管理秩序行为等规定上大量套用法言法语导致的纪法不分问题。

纪法衔接要求紧密二者的对接，确保党的领导。改革开放以来逐步发展形成的党内法规体系实质是基于对法律制度体系的模仿与创新建立起来的，是政策学习的结果。政策学习理论(Policy Learning)认为，政策变迁或由社会冲突引发，或因政策学习所致，政策学习既包括学习旧政策经验教训的内部学习过程，也包括原理相似的不同领域间政策的学习。党规与法律都是社会主义法制体系的重要组成部分，二者都是通过建规立制来引导、规制目标对象，实践中，党内法规体系明显吸收、借鉴了法律制度体系的结构框架及立法技术，二者都包括“立、改、释、废”四种调整方式，都以“假定条件、行为模式、党规或法律后果”为法的基本要素；都通过综合运用“概括式、列举式、混合式”技术界定条文适用范围；结构上都呈现出依效力等级划分的纵向层级和依调整范围划分的横向部门(见表 3)。党内法规体系与法律制度体系的高度相似，党内法规中“党言党语”与“法言法语”的深度融合，为反腐倡廉党内法规的有序衔接提供了制度基础。改革开放 40 年来，《纪律处分条例》历经三次修订，结构框架及表达逻辑正逐步向法律文本靠拢，无论是宏观层面“总则、分则、附则”的体例结构、“编、章、节、条、款、项”的形式结构，还是中观层面制订依据、目标任务、基本原则、适用范围、处罚分类、情节因素、量罚规则、救济途径等的设定，《条例》结构都与法律文本结构趋于一致。2018 年版本《条例》对违反法律涉嫌犯罪行为、严重违纪涉嫌违法行为等的执纪执法对接程序做了详细规定，从微观层面进一步推进了反腐倡廉党内法规与国家法律的有效衔接。值得注意的是，党内法规与国家法律间的借鉴与学习不必然是单向度的，法律也会吸纳党规的制度与内容，如党内法规确立的官员财产申报制度目前尚未进入立法程序，而是通过制定党内法规“先行先试”，实现制度创新和经验积累，待时机成熟再上升为国家立法。法政策学(Legal Policymaking)认为政策与法律作为治理的两种手段，并非截然对立，而是相互联动的关系，党内法规作为政策治腐走向依法治腐的必然产物，兼具政策属性与法律属性，此语境下，党规向法律的转化实质与政策法律化相契合。此外，部分中共中央与中央军委、国务院以及其他各部委的联合发文也是纪法衔接的重要体现，如《党政机关厉行节约反对浪费条例》由中共中央和国务院联合发布，既是党内法规，又属行政法规范畴，可见我国的党内法规并非纯粹的党规模式，而是与党内法规和法律法规的混合模式一并存在，体现了党对军事、行政、经济、思想、意识形态等的领导。

表 3 党内法规体系与国家法律体系比较

内容	党内法规体系	法律制度体系
制度调整	立、改、释、废	立、改、释、废
纵向结构	党章、准则、条例、规则、规定、办法、细则、党内法规解释	宪法、法律、行政法规、地方性法规部门规章、地方政府规章、法律解释
横向结构	党章、党的组织、党的领导、党的自身建设、党的监督保障	宪法及宪法相关法、民商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法
表达形式	概括式、列举式、混合式	概括式、列举式、混合式
法的要素	假定条件、行为模式、党规后果	假定条件、行为模式、法律后果
效力层级	党章；中共党内法规；中央纪律检查委员会、中央各部门和省、自治区、直辖市党委制定的党内法规	宪法；法律；行政法规；部门规章、地方性法规；地方政府规章

表 4 中共中央与其他机构联合发文情况

文件名	发文单位	党的领导体现
《党政机关厉行节约反对浪费条例》	中共中央、国务院	党引领政治生态建设
《党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人责任规定》	中共中央办公厅、国务院	党引领法治建设
《关于新时期军队政治工作的决定》	中共中央、中央军委	党引领军队建设
《中央企业领导人员管理暂行规定》	中共中央办公厅、国务院办公厅	党引领经济建设
《专业技术类公务员管理规定（试行）》	中共中央办公厅、国务院办公厅	党引领人才队伍建设
《公职人员政务处分暂行规定》	中央纪律检查委员会、国家监察委员会	党引领人才队伍建设

（六）反面警示与正面倡导辩证共治

“阴阳调和”“刚柔并济”是中国“和”文化的重要体现，具体在党风廉政建设上，主要体现在反面警示与正面倡导的合并使用。反面警示是戒尺，重在立规，根植底线，重在威慑；正面倡导是标尺，重在立德，立足高线，强调愿景。反腐倡廉党内法规建设坚持反面警示与正面倡导辩证互治，实际是坚持“高标准”与“守底线”的有机统一。2015年，《纪律处分条例》与《廉洁自律准则》同步出台，前者以“负面清单”的形式，警戒党员群体不得触碰纪律红线，性质类同法律对“不可为”行为的规定。后者以“正面清单”的形式列出合格党员的八条标准，性质类同法律对“必须为”行为的规定。前者告诫党员群体如何避免做不合格党员，后者指导党员群体如何做一名合格党员，既提要求，又教方法，既指明努力方向，又提供努力的动力。《党政机关厉行节约反对浪费条例》要求宣传部门综合运用各种途径宣扬尚俭崇廉的先进典型，并规定纪检监察机关应当不定期曝光铺张浪费的典型案例，发挥正面典型的榜样示范作用和反面典型的警示教育作用。“榜样是看得见的哲理，案例是最好的说服”。二者能把抽象、无形的价值

变得具体而有形，促使旁观者萌生向善向上、见贤思齐的情怀，以及慎言慎行、见不贤而自省的自觉，以此为镜，正心、正身、正行，进而通过“涟漪效应”，在全党营造一种清正、清明、清廉政治文化氛围。

表 5《廉洁自律准则》的修订情况

年份	文件名称	特色内容
1997	《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则（试行）》	5 个禁止
		25 个不准
		适用对象：党员领导干部
2010	《领导干部廉洁从政若干准则》	8 个禁止
		52 个不准
		适用对象：党员领导干部
2015	《廉洁自律准则》	坚持正面倡导，紧扣廉洁自律；
		删繁就简，去除无关条文，将负面清单内容（8 个禁止、52 个不准）纳入《党纪处分条例》（2016）
		适用对象：全体党员

三、新时代反腐倡廉党内法规建设的推进路径

马克思主义政党观认为，党的纪律是实现党的伟大事业的必要条件。立规矩、讲规矩、守规矩是党的建设之核心逻辑，反腐倡廉党内法规建设就是在立规矩、树纪律。体系化的进一步完善是推进新时代党内法规建设的本质目标与根本方向。《党内法规制定条例》规定法规制度体系要内容协调、程序严密、配套完备、有效管用，这正契合韦伯(Max Weber)关于体系化的论述，韦伯认为体系化是构成一个逻辑清晰，具有内在一致性，至少理论上无漏洞的规则体系。该语境下，反腐倡廉党内法规体系化至少包括三方面的意涵：文本的规范性与结构的科学性、内容完备性与价值一统性、制度协调性与环境相适性，三者囊括了内部、外部、宏观、微观、形式、内容、实体、程序等各方面的要求。

（一）反腐倡廉党内法规文本结构的持续完善

党规姓“党”，它为党所立，因党而兴，是管党治党的基本遵循，本质是一种坚硬的软法。作为党规重要组成部分，反腐倡廉党内法规必须讲政治、讲党性，运用党的语言体现党的意志，引领意识形态和主流价值。同时，反腐倡廉党内法规又是中国特色社会主义法治体系的重要组成部分，兼具“法”的质性，必须通过党言党语与法言法语的融合保证法的规范与严谨，保持整个社会主义法制体系的完备性。微观层面上，须以党章、准则、条例、规则、规定、办法、细则结尾，以区分于其他党内规范性文件，方便管理和识别。中观层面上，反腐倡廉党内法规缺乏党员权利保障的法规与条款。党内法规至少应具备保障、惩治、教育等基本功能，有惩治必有救济，如此方能保障党员作为公民依宪法享有的基本人权不受侵犯，近年来频繁爆出的纪委监委因在党员领导干部办公室搜

出零食、杂志，而给予相关人员纪律处分的典型案例，不同程度地反映了纪监委因过度执纪对党员生命权、发展权的侵犯，这既要求监督执纪和纪律处分须秉承人权保障的底线原则，又要求通过法规条文的完善落实党员权利保障和权利救济。与此同时，反腐倡廉党内法规体系作为一个整体，必须构建科学结构确保异质规范间的协调。在纵向的分层级上，反腐倡廉党内法规应形成稳定的“1+2+4”层级结构：“1”为《党章》关于反腐倡廉的核心规定，“2”为作为主干的准则、条例，“4”为作为枝丫的规则、规定、办法、细则，每一层级党规调整的范围、领域及具有的功能、效力各不相同。在横向的分部门上，以往规划中，反腐倡廉建设均与党的其他建设存在交叉内容，如《党内法规制定工作五年规划纲要(2013—2017)》中，作风建设亦包含有反腐倡廉建设的内容，《关于加强党内法规制度建设的意见》中，反腐倡廉建设作为党的自身建设版块的内容，与党的监督保障法规制度建设版块内容亦有交叉。正是反腐倡廉党内法规边缘界限的模糊造成了实践中横向分部的困难。既然反腐倡廉党内法规是以指导实践、遏制腐败为建设目的，完全可以考虑基于纪监委的反腐实践进行部门划分与管理。从中央纪监委公布的典型通报案例来看，反腐倡廉党内法规建设具体可分为勤政和廉政两大类，勤政主要针对消极腐败，包括庸政、懒政、怠政等；廉政主要针对积极腐败，包括贪污、受贿、行贿、优亲厚友、违规发放津贴补贴、大办婚丧喜庆、违规建造楼堂馆所、“三公”问题等，继而通过分类汇总形成统一的反腐倡廉党内法典。宏观层面上，反腐倡廉党内法规的体系化建设应促进反腐倡廉党内法规与规范性文件的衔接与转换。实践中，部分发布多年的反腐倡廉党内规范性文件仍以通知、意见的形式存在，未转化成独立的党内法规，而是分散分布于多项党内法规中，如《关于禁止党政机关到风景名胜区开会的通知》在《八项规定实施细则》和《纪律处分条例》中均有涉及。反腐倡廉党内法规体系的无序与繁杂，构成对其应用与管理的实际障碍。规范性文件是党内法规体系灵活性的保证，它迎合了多变的社会环境与腐败新形式内容的客观需求，但作为一项过渡性措施，反腐倡廉党内规范性文件应单设“日落条款”，即明确规定有效年限，年限终止时，若仍有存在的必要，则转为独立党内法规文件，或整体纳入某一党内法规文件，反之则立行废止或宣布失效，以保证反腐倡廉党内法规体系的完整与精干。

（二）反腐倡廉党内法规与国家法律的无缝衔接

无缝隙政府理论(Seamless government)认为，政府再造应打破原来的部门界限和功能分割，整合所有资源整体、弹性、连贯地提供服务或进行管理。同理，全面推进依法治国，亦应使国家法律和党内法规相辅相成、彼此促进。总书记强调，反腐倡廉党内法规应本着于法周延、于事有效的原则制定，有序衔接国家法律法规，提升法规制度的

整体效应。新时代反腐倡廉党内法规与国家法律的无缝对接应从以下几方面突破。首先，加强反腐倡廉党内法规与国家法律衔接的顶层规划。先后出台的中央党内法规制订两个五年规划均聚焦于党的内部法规建设，对党内法规与国家法律的衔接重视不够。其次，反腐倡廉党内法规应纳入与法律对接的程序性规定，即明确规定监察机关介入的时间点。当前实践的一般做法是在纪监委审查确定相关人员违法时，监察机关才得以介入调查，但让纪监委确定是否违法将严重削弱检察院的监督检查权，可能导致部分违法案件无法进入检察体系。为确保司法“最后防线”功能的发挥，纪监委在审查党员违纪时，一经发现有违法可能，应即刻通知检察机关介入共同调查，形成党员违法行为曝光的双重保障。再次，反腐倡廉党内法规建设应逐步增强条文的精细化、可操作化，在定过量罚上与法律逐步对接。刑法对犯罪与刑法的规定已经相当规范，行为模式与法律后果力求一一对应，在反腐倡廉建设上，贪污贿赂相关犯罪的起刑点、性质认定、量刑准则都较为明晰，以明确的法律依据对司法自由裁量权严格限定。较之于国家法律，反腐倡廉党内法规赋予纪监委监督执纪以明显自由裁量权，增大了执纪过程的随意性风险。如新修订的《纪律处分条例》第 88 条规定中“情节较轻”“情节较重”“情节严重”并无明确评定标准。相反，《刑法》第 382 条对贪污罪的量刑不仅依贪污数额划分为四个等级，亦纳入了犯罪情节，并于 2016 年发布《关于办理贪污贿赂刑事案件适用法律若干问题的解释》对各情节适用范围进行兜底式列举(见表 6)。为规制执纪主体的监督执纪权，防止人情执纪、以权代纪行为，必须将必要条文数字化，为“循数”治理的数据比对提供参照依据。就礼物收送问题，众多国家(地区)都已出台党规条文明细，如德国官员收受礼品价值不得超过 50 欧元，英国官员不得超过 140 英镑(见表 7)。

表 6 《纪律处分条例》与《刑法》在定过(罪)量罚(刑)上的比较

《纪律处分条例》有关收受礼品礼金的定罚规定	《刑法》有关贪污贿赂罪的量刑规定
<p>第八十八条 收受可能影响公正执行公务的礼品、礼金、消费卡和有价证券、股权、其他金融产品等财物，情节较轻的，给予……处分；情节较重的，给予……处分，情节严重的，给予……处分</p> <p>收受其他明显超出正常礼尚往来的财物的，依照前款规定处理</p>	<p>第三百八十三条 对犯贪污罪的，根据情节轻重，分别依照下列规定处罚：</p> <p>(一) 个人贪污数额在十万元以上的，处……情节特别严重的，处……</p> <p>(二) 个人贪污数额在五万元以上不满十万元的，处……情节特别严重的，处……</p> <p>(三) 个人贪污数额在五千元以上不满五万元的，处……情节严重的，处……</p> <p>(四) 个人贪污数额不满五千元，情节较重的。处……情节较轻的，处……</p> <p>对多次贪污未经处理的，按照累计贪污数额处罚</p>
	<p>注：“情节较轻”“情节较重”“情节特别严重”的情形在《关于办理贪污贿赂刑事案件适用法律若干问题的解释》(2016)中以兜底式的方式列出</p>

表 7 部分国家和地区有关公务活动礼物收送的规定

国家或地区	收礼数额规定
德国	官员收受礼品价值不得超过 50 欧元
英国	官员收受礼品价值不能超过 140 英镑，超过部分官员可以花钱购买
韩国	官员不能接受业务有关的礼品，收受与业务无关的礼品总额 1 年不得超过 15 万韩元
新加坡	公务员接受礼品金额不得超过 50 新元，超过部分必须上缴或者出资买下
中国香港	教师原则上不得收受礼物，但礼物价值一般在 100 港元以下。可以接受但需要向学校报备，红包坚决禁止 公务员接受朋友的礼物价值不能超过 400 元

（三）反腐倡廉党内法规程序制度的配套落实

“法律是治国之重器，良法是善治之前提。”反腐倡廉党内法规作为党的法律，为获得党员群体的普遍遵循，必须保证其自身的先进性、科学性、合法性与现实可行性。党的反腐倡廉党内法规建设历来存在“重实体，轻程序”的弊病，或程序性制度缺失，或程序性制度流于形式。循此理路，反腐倡廉党内法规建设必须建立、完善并严格落实制订规划机制、审议表决机制、备案审查机制、实施评估机制、清理终结机制、决策咨询机制，以规制、约束反腐倡廉党内法规的立、

改、释、废过程。首先，反腐倡廉党内法规作为一个异质规范的组合体，必须着眼整体，编制立法规划和计划，以避免立法碎片化。其次，任何一项新的法规出台，必须对其草案内容范围进行审核，确保新法规不与上位法规及同位法规发生冲突，且符合反腐倡廉建设实践的需要，并顺接备案审查机制，对反腐倡廉党内法规内容进行二次审查，为法规的科学性提供双重保障。再次，评估是检验质量的唯一途径，反腐倡廉党内法规源于实践并作用于实践，须适应党情、国情、社情的不断变化，通过对法规的价值性评估、经济性评估、可行性评估，可以检视反腐倡廉党内法规的有效性，为法规的修订、废止和宣告失效提供科学依据，并衔接清理终结机制，清理失效或已无存在必要的法规制度，以节约成本，精简结构。最后，反腐倡廉党内法规的立、改、释、废是一系列技术性活动的集合，为保证法规体系科学合理与动态适应，必须建立决策咨询制度，在立规、释义、评估、修订、清理等环节中充分听取、吸收专家学者的政策建议，为依规治党提供智库支持。此外，反腐倡廉党内法规内衔党内规范性文件，外接国家法律制度，为保证彼此相适相容、同支共促，必须建立立规主体与立法主体的协同联动机制，以及党内法规与规范性文件和法律间的有序转化机制。

中国共产党是国家政治体制和治理体系的核心要素，政党法治化本质是一个党内法治与党领导的国家法治共同推进的过程，完整的党内法规体系建设既是全面从严治党、永葆马克思主义政党政治本色、确保党执政航线正确的重要保证，又是实施党内法治、助推政党法治化和国家治理现代化的首要前提。在中国共产党 90 年的奋斗历程与 40 年的伟大实践中，党始终秉持从严治党、治党精神，持续深入推进反腐败斗争，反腐倡廉党内法规建设完成了从“碎片化”到“体系化”的升级，积累了大量的成功经验，并广泛借鉴政治学、公共管理学、政策学、法学领域的理论与技术，将政策学习与政策创新贯穿于反腐倡廉党内法规建设全过程，学科话语、理论的融合，使得在廉政研究过程中，马克思主义学者、政治学学者、法学学者、公共管理学学者都能广泛参与讨论、修改和阐释，新的学科谱系正在形成。展望未来，新时代反腐倡廉党内法规建设必须强化系统思维，坚持“不敢腐、不能腐、不想腐”一体推进的方法论指导，将文本规范与体系建构、实体规范与程序落实、依规治党与依法治国统一于中国特色社会主义的反腐倡廉实践，使党更好肩负起夺取中国特色社会主义伟大胜利、实现中华民族伟大复兴的历史使命。

（本文摘自《甘肃社会科学》2019 年第 2 期，作者邹东升系西南政法大学中国社会稳定与危机管理研究中心教授，博士生导师；姚靖系重庆市党内法规研究中心研究人员）

改革开放 40 年党的反腐倡廉教育实践与经验

魏亲延

习近平指出：“我们要坚持从教育抓起，教育引导广大党员、干部坚定理想信念、坚守共产党人精神家园，不断夯实党员干部廉洁从政的思想道德基础，筑牢拒腐防变的思想道德防线”，高度概括了反腐倡廉教育的地位、作用和意义。回顾改革开放 40 年，党中央根据不同时期经济社会发展和党建要求，深入持久、有针对性地开展不同形式的反腐倡廉教育，不断强化了广大党员干部的共产主义和中国特色社会主义的理想信念，与时俱进地解决了部分党员干部脱离群众、脱离实际的官僚主义等问题，强化了全心全意为人民服务的宗旨意识，从而增强了党同人民群众的血肉联系，得到了广大人民群众认同和支持。

一、改革开放 40 年党的反腐倡廉教育实践与探索

（一）注重意识形态反腐倡廉的教育阶段

党的十一届三中全会做出“对内搞活经济、对外实行开放”的重大战略决策后，随

着改革开放的不断深入，我国在较短的时间内取得举世瞩目的经济建设成就。但西方资产阶级腐朽思想趁虚而入，给党的精神文明建设带来严峻的挑战，极大地威胁、浸湿党员干部队伍的纯洁性。1980年，全年查处腐败案件共计7000件，1981年查处的腐败案件升至31000件，1982年查处的腐败案件升到32602件，特别是腐败大案共有2512件。为此，邓小平指出：“我们自从实行对外开放和对内搞活经济两个方面的政策以来，不过一两年时间，就有相当多的干部被腐蚀了。”“经济建设这一手我们搞得相当有成绩，形势喜人，这是我们国家的成功。但风气如果坏下去，经济搞成功又有什么意义？会在另一方面变质，反过来影响整个经济变质，发展下去会形成贪污、盗窃、贿赂横行的世界。”

针对上述现象和问题，党中央认为：第一，“打击经济领域的严重犯罪活动，是我国社会主义社会在新的历史条件下阶级斗争在经济领域内的重要表现。”第二，不正之风来自剥削阶级思想的影响。第三，由于林彪和“四人帮”的毒害没有肃清，导致产生腐败和作风问题。第四，党的思想政治工作的优势没有得到充分地发挥，加之政府相关部门管理工作跟不上形势发展要求，从而导致了腐败现象和不正之风逐步蔓延。

基于上述认识，党中央通过恢复党的优良传统、加强党员干部思想道德教育建设，有效地遏制腐败和克服不正之风。第一，进行党性、党规、党纪教育。第二，以整党为突破口，端正党风，消除腐败。第三，建立健全制度体系。第四，严厉打击犯罪行为等。所以，我们把这一时期的反腐倡廉教育概括为：注重意识形态反腐倡廉的教育阶段。

1. 把反腐倡廉教育作为社会主义精神文明建设的主要内容。改革开放伊始，党中央认清了反腐倡廉工作形势和任务，有效剖析了产生腐败的根源，在1980年12月的中央工作会议上，邓小平指出：“要教育全党同志发扬大公无私、服从大局、艰苦奋斗、廉洁奉公的精神，坚持共产主义思想和共产主义道德。我们要建设的社会主义国家，不但要有高度的物质文明，而且要有高度的精神文明。”党的十二大决定把社会主义精神文明建设作为全党的重要任务，明确了对广大人民群众特别是干部和青年，加强党的基本理论、党史、国情、法律、纪律和道德等方面的教育。

为促进教育活动的深入开展，中央及相关部门相继下发了《关于建国以来党的若干历史问题的决议》《关于开展文明礼貌活动的倡议》《深入持久地开展“五讲四美”活动争取社会主义精神文明建设的新胜利的通知》等相关重要文件。随着文件精神逐步落实，社会风气和社会道德有了明显的改善。

2. 以整顿党的思想作风为主线的反腐倡廉教育。随着改革开放的不断深入，中央发

现部分党员干部经不住诱惑，违反党性、党纪、党风要求的现象时有发生。1983年10月，党的十二届二中全会审议通过了《中共中央关于整党的决定》，其要义是：在全党范围内进行党性党纪教育，通过整顿党风，从而达到坚定理想信念，提高宗旨意识，纠正各种利用职权谋取私利和反对官僚主义的行为。1985年4月开展了第二期整党工作。

为了更进一步地加强党的建设，以问题为导向，不断强化理想信念教育的时效性，党中央于1989年8月下发了《关于加强党的建设的通知》、1990年3月下发了《关于加强党同人民群众密切联系的决定》，1990年11月，中央纪委下发了《关于加强党风和廉政建设的意见》。为反腐倡廉教育注入了新的内容和要求，确立了反腐倡廉教育在反腐斗争中的基础地位，进一步增强了反腐倡廉教育的针对性和实效性。

3. 把法纪教育作为反腐倡廉教育的重要内容。在改革开放的进程中，党中央认识到法律意识淡薄，也会产生腐败。为此，法纪教育成了这一时期反腐倡廉工作的一大亮点。1986年1月，邓小平指出：“搞四个现代化一定要有两手，只有一手是不行的。所谓两手，即一手抓建设，一手抓法制。党有党纪，国有国法。”

为了进一步贯彻落实好这一精神，中央批准了中宣部、司法部制定的《关于向全体公民基本普及法律常识的五年规划》，并从1986年开始进行“一五”全民普法教育。通过这一教育，公民对我国的《宪法》《刑法》等相关法律法规有了较为全面的认识，进而有效强化了广大公民知法、守法、用法、护法的意识，进一步养成了依法办事的习惯，为社会主义民主法制的发展奠定了一定基础。

（二）侧重作风建设反腐倡廉的教育阶段

党的十三届四中全会以后，江泽民指出：“党的建设同新形势新任务不相适应的地方还相当不少，党内思想上、组织上、作风上存在的不符合甚至违背党和人民利益的突出问题也相当不少。”面对腐败和不正之风的蔓延，党中央认为：第一，治党不严导致产生腐败和不正之风。第二，对外开放的负面影响。第三，一些领导机关和领导干部没有以身作则、廉洁自律。第四，一部分领导干部丢掉了艰苦奋斗的优良传统。第五，一些领导干部没有树立正确的权力观。

基于此，在治理腐败和不正之风的策略方面，党中央提出思想教育是基础，制度建设是保证，领导干部是关键的要求。在方法上：第一，贯彻从严治党的方针。第二，重视和加强思想教育。第三，加强制度建设。第四，建立反腐败的领导体制和工作机制，为反腐败斗争提供组织保障。在这些方法和措施中，反腐倡廉教育的治本功能更加突出。为此，我们把以江泽民同志为核心的第三代中央领导集体的反腐倡廉教育实践概括为：

侧重作风反腐倡廉的教育阶段。

1. 强化了党校党性党风党纪教育的阵地作用。党的十四大之后，江泽民强调：“党校工作是中国共产党各项事业，包括反腐倡廉和反腐倡廉教育工作切实取得实效的重要保证，大力发展党校工作对中国共产党反腐倡廉教育工作具有重大意义。”各级党校认真贯彻其精神，不断加大干部教育力度，创新教育形式和内容，有效发挥了“阵地”作用。

2. 深入开展“三讲”教育。江泽民指出：“提高干部和党员队伍是思想政治素质，最根本的是解决好世界观和人生观问题。树立正确的世界观和人生观，无论过去、现在和将来，对于每一个干部和党员来说，都是首要的问题。”为了认真贯彻其精神，党的十四届六中全会决定对县处级以上领导干部进行“讲学习、讲政治、讲正气”教育（简称“三讲”教育）。党的十五大决定继续在县级以上的领导干部中开展“三讲”教育。在教育活动中，通过不断丰富教育内容，创新教育形式，起到了反腐倡廉教育源头治腐的效果。

3. 深入开展党员干部的作风建设和党风党纪教育。针对党建存在“党不管党、治党不严，纪律松弛、组织涣散”的问题，党中央下发了《关于加强党的建设几个重大问题的决定》，《中共中央关于加强和改进党的作风建设的决定》，中央纪委、监察部下发了《党风廉政教育工作纲要》。通过实施，有效地解决了党员干部在党性、党纪、党风方面存在的突出问题。

（三）注重权力反腐倡廉的教育阶段

党的十六大以来，以胡锦涛为总书记的党中央在肯定反腐成效的基础上，对反腐形势有了更加清晰的认识，认为腐败问题易发多发、形势严峻，任务艰巨。党中央分析了腐败问题的根本原因：第一，腐败与领导干部的作风有直接的关系。胡锦涛认为，腐败和不正之风与部分党组织和部分党员领导干部的作风不正有直接的关系。第二，权力缺乏有效的监督制约。第三，“从实际情况看，影响反腐败成效的问题主要有两个，反腐败体制机制不健全，机构职能分散，形不成监督合力；有些案件受到各种因素影响难以坚决查办，有的地方腐败案件频发却追究责任不力。”第四，教育不扎实、制度不完善、执行力不强。

针对存在问题的主要原因，党中央提出“标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防”的方针，不断加强反腐倡廉建设：第一，进行反腐倡廉建设的顶层设计。第二，把权力关进制度的笼子。第三，改革党的纪律检查体制，健全反腐败体制机制。第四，加

强作风建设，筑牢拒腐防变的思想道德基础。第五、进行廉政风险防控。

党的十八大以来，在习近平反腐思想的深化和正确引领下，“经过全党共同努力，党的各级组织管党治党主体责任明显增强，中央八项规定精神得到坚决落实，党的纪律建设全面加强，腐败蔓延势头得到有效遏制，反腐败斗争压倒性态势已经形成，不敢腐的目标初步实现，不能腐的制度日益完善，不想腐的堤坝正在构筑，党内政治生活呈现新的气象。”为此，可把以胡锦涛同志为总书记的党中央和以习近平同志为核心的党中央反腐倡廉思想教育实践概括为：注重权力反腐倡廉的教育阶段。

1. 以胡锦涛同志为总书记的党中央反腐倡廉思想教育实践。党的十六大以来，党中央继承和发展了党的反腐倡廉教育思想，结合实际，使反腐倡廉教育内容更加丰富，形式不断创新，方法不断改进，制度体系不断完善。

第一，推动了反腐倡廉教育的制度化建设。党的十六大强调：反腐倡廉工作要坚持标本兼治、综合治理，必须要把教育作为从源头上预防和解决腐败问题的重要举措抓紧抓实。2005年，党中央下发了《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》，提出把反腐倡廉教育纳入党的宣传教育总体部署、反腐倡廉教育要面向全党全社会等思路方法。2008年，党中央颁布《建立健全惩治和预防腐败体系2008—2012年工作规划》，进一步明确了反腐倡廉教育的地位作用及相关要求。通过《纲要》和《规划》的逐步落实，为推进反腐倡廉教育的制度化建设奠定了坚实基础。

第二，以权力观为重点强化思想道德和纪律教育。为了进一步修正党员干部的权力观，中央领导带头接受再教育。党的十六大闭幕以后，胡锦涛总书记亲自带队到西柏坡进行学习考察，重温毛泽东的“两个务必”，并号召全党特别是领导干部大力发扬艰苦奋斗的优良作风。各级党委结合地方实际，以权力观为重点，深入开展了贯彻“三个代表”重要思想、党纪政纪法律法规、先进性、荣辱观等相关教育活动。2004年，党中央号召各地区各部门开展了行之有效的江泽民反腐倡廉重要思想、相关法律法规和党纪党规教育，为广大党员干部树立正确的权力观奠定了坚实基础。

第三，深入扎实有效地开展保持共产党员先进性教育活动。党的十六届四中全会决定全面开展保持共产党员先进性教育活动，党中央下发了《保持共产党员先进性教育活动的意见》，要求用一年半左右的时间，在全党分批开展保持共产党员先进性教育活动。此次教育活动是一次马克思主义集中教育活动，也是全体党员增强党性，强化廉洁意识，筑牢思想防线的一次生动实践。

2. 以习近平同志为核心的党中央反腐倡廉思想教育实践。党的十八的召开，标志着

我国进入全面深化改革和全面建成小康社会的历史时期。以习近平同志为核心的党中央审时度势，始终坚持惩治与预防和治标与治本“两手抓、两手都要硬”的方针。在反腐倡廉教育的路上，更加注重教育的针对性、系统性、实效性。

第一，与时俱进地推进反腐倡廉教育体系化建设。党的十八大报告指出：“要将反腐倡廉教育制度建设贯穿于整个反腐倡廉建设中，通过建立健全反腐倡廉教育制度推动反腐倡廉教育和反腐倡廉建设良好局面的发展。”党中央下发了《中央党内法规制度工作五年规划纲要（2013—2017年）》和《建立健全惩治和预防腐败体系2013—2017规划》，为反腐倡廉教育的制度化、法制化建设奠定了基础。

第二，深入开展党的群众路线教育实践活动。为了更好地落实党的十八大精神，党中央决定在全党深入开展党的群众路线教育实践活动。这次活动自上而下，在全党分两批深入开展教育实践活动。第一批教育活动于2013年6月开始启动，利用半年时间，把县处级以上领导干部和领导机关集为教育的主要对象，以贯彻落实中央八项规定为切入点，深入开展马克思主义群众观点和党的群众路线教育的活动。第二批教育活动于2014年1月开始启动，利用10个月的时间，把教育实践活动延伸到基层，进行马克思主义群众观点和党的群众路线教育。

通过深入开展党的群众路线教育实践活动，“广大党员、干部受到马克思主义群众观点的深刻教育，贯彻党的群众路线的自觉性和坚定性明显增强；形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风得到有力整治，群众反映强烈的突出问题得到有效解决；恢复和发扬了批评和自我批评优良传统，探索了新形势下严肃党内政治生活的有效途径；以转作风改作风为重点的制度体系更加完善，制度执行力和约束力得到增强；影响群众切身利益的症结难点得到突破，党的执政基础更加稳固。”

第三，深入开展“三严三实”专题教育。为了补足党员干部精神上的“钙”，不断强化思想作风建设，习近平总书记在第十二届全国人民代表大会第二次会议参加安徽代表团审议时，对党员领导干部作风建设提出了“三严三实”的要求。它充分体现了中国共产党人的价值追求和政治品格，是党员领导干部修身、为政、成事的行为规范。

为继续巩固和扩大党的群众路线教育实践活动成果，使党员领导干部自觉地践行“三严三实”的相关要求，党中央下发了《关于在县处级以上领导干部中开展“三严三实”专题教育方案》，并于2015年在全国县处级以上领导干部集中深入开展此项专题教育。2015年12月28—29日，习近平在中共中央政治局专题民主生活会上充分肯定了“三严三实”专题教育取得的成效，“这次专题教育，突出问题导向，对县处级领导干部在思

想、作风、党性上进行了一次补钙和加油。特别是绷紧了政治纪律和政治规矩这根弦，使深化党风廉政建设有了更加明确的方向。”

第四，深入开展“两学一做”学习教育。为进一步加强党员教育管理，推动党内教育从领导干部向广大党员拓展，2016年2月，党中央决定在全体党员中开展“两学一做”教育活动，使其成为经常性、常态化、制度化。通过学习教育活动的深入持久有效开展，“坚定了广大党员的马克思主义立场，保证全党始终在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致，使我们党始终成为有理想、有信念的马克思主义政党。”

二、改革开放 40 年党的反腐倡廉教育的经验

毛泽东在《改造我们的学习》中指出：“要将中国的历史和现实联系起来，学习历史经验，认识当今腐败问题，有目的地去研究马克思列宁主义。”这一要求充分导出了总结经验教训的地位作用。认真梳理改革开放 40 年来党中央的反腐倡廉教育实践，我们得到以下四点经验启示。

（一）教育主旨：与时俱进，着力构筑党员干部拒腐防变思想的“防火墙”

习近平指出：“思想纯洁是马克思主义政党保持纯洁性的根本，道德高尚是领导干部做到清正廉洁的基础。”回顾改革开放以来的反腐倡廉教育实践，反腐倡廉教育的主线都是围绕不同的历史发展时期，为什么产生腐败，怎样发挥反腐倡廉教育的治本作用，与时俱进地着力构筑党员干部拒腐防变思想“防火墙”。

改革开放初期，腐败现象产生的主要原因是意识形态宣传教育不到位，作用发挥不充分，从而形成了以意识形态反腐为主线的反腐倡廉思想，把反腐倡廉教育作为社会主义精神文明建设的主要内容、以整顿党的思想作风为主线的反腐倡廉教育、把法纪教育作为反腐倡廉教育的重要内容等方式，进行社会主义精神文明建设、法纪等教育。

社会主义市场经济建设初期，腐败现象主要是由部分党员干部思想不正、作风不实造成的，从而形成了侧重作风反腐的思想，重点实施党校党性党风党纪教育、“三讲”教育、党员干部的作风建设和党风党纪教育。

全面建设小康社会时期，腐败现象主要是由部分党员干部没有正确行使好自己的权利造成的，从而形成了注重权利反腐的思想，推动了反腐倡廉教育的制度化建设、以权力观为重点强化思想道德和纪律教育、开展了保持共产党员先进性教育活动等反腐倡廉教育实践。全面建成小康社会时期，腐败现象主要是由部分党员干部“四风”没有及时清除造成的，从而进一步丰富和发展了权力反腐的思想，与时俱进地推进反腐倡廉教育体系建设、深入开展党的群众路线教育实践活动、“三严三实”专题教育、“两学一做”学习教育等。这些教育活动有效回到了中国共产党为什么建设党、怎样建设党、建成什

么样的党等重大理论和实践问题；也进一步告诫我们：反腐倡廉教育要与时俱进，着力构筑党员干部拒腐防变思想“防火墙”，从而达到“不敢腐、不能腐、不想腐”的目的。

（二）教育时限：反腐倡廉教育永远在路上纵观改革开放 40 年党的反腐倡廉教育艰辛历程，就教育时限而言，有的教育是经常性的，有的教育是阶段性的。就教育形式而言，有的是集中教育，有的是党校教育。就教育对象而言，有的教育针对县处级以上党员领导干部，有的教育针对全体党员干部、有的教育针对领导机关，有的教育针对基层党组织和党员等等。这些教育给我们的启示是：党员、领导干部的政治素养不是与生俱来的，要以问题为导向，有计划、有目的、有层次、有步骤地进行反腐倡廉形势与任务教育，更要经常性和长期性、有针对性和实效性地深入开展共产主义理想、信念、宗旨、世界观、人生观、价值观、权力观、勤政廉政、廉洁自律等教育，把我们的党员、领导干部培养成“政治上有教养的人”，方能筑牢广大党员、领导干部“不想腐”的思想防线。

（三）教育对象：坚持大众化与“关键少数”的教育有机结合

1. 党始终注重大众化教育。纵观改革开放 40 年党的反腐倡廉教育，从教育对象看：从党员领导干部到基层党员再到广大群众，但主体是党员领导干部。从教育内容看：涉及党的基本理论、知识、纲领、路线、方针、政策、理想、信念、思想、道德、党纪、国法等内容。从教育内容看：有集中教育，也有组织学习，还有个人学习；有讲述式、案例式、现场式、实践式等方式。从教育手段看：有面对面说教，也有互联网等新技术的运用和开发。这些立体化、多元化、系统化的反腐倡廉教育，在全社会形成了反对腐败、崇尚廉洁的良好氛围，为反腐倡廉建设科学有序有效发展奠定了坚实的根基。

2. 党更加注重“关键少数”的教育。其要义在于：党的领导干部，特别是县处级以上领导干部，是党和国家各项事业科学发展的中坚力量，是保持党的先进性和纯洁性的表率，是贯彻执行党的路线方针政策的带头人。他们的一言一行、一举一动都具有较强的辐射作用，其拒腐防变的能力强弱，直接影响或决定着党和国家各项事业的兴衰成败。纵观改革开放以来的教育活动，特别是大型教育活动，都把领导干部作为重点教育对象，要求领导干部带头学习，带头示范，言传身教。为此，反腐倡廉教育必须把各级领导干部作为教育重点。

（四）教育系统理论：注重教育机制与相应机制的相互协调配合，发挥系统的最大功能

反腐倡廉建设是一个系统工程。这个系统有教育机制、惩治机制、制度机制、监督机制等诸多子系统，只有相关子系统充分发挥自身应有的功能，同时注重相互协调配合，

久久为功，方能发挥这个系统的最大合力，达到系统功能的最大效果。也就是说，反腐倡廉教育只是治理腐败的重要手段，必须与制度建设、权力制约和监督、惩治腐败等手段有机结合，相互促进，才能达到治理腐败的最佳效果。改革开放 40 年，中国共产党在深入开展反腐倡廉教育的同时，不断加强反腐倡廉制度建设，进一步建立完善惩治和预防腐败的各项党内法规条例和国家的相关法律体系，强化权力制约和监督，依法治理腐败，使腐败分子和腐败行为受到党纪国法的应有惩处。这些实践与探索，也充分证明这一要求。

（本文摘自《中共云南省委党校学报》2019 年第 2 期，作者系中共保山市委党校马列教研室副教授）

《监察法》与其他规范衔接的基本问题研究

刘艳红

总体以观，国家监察体制改革可以分为两个阶段：第一阶段是通过改革现有体制，并以正式规范的形式加以确立；第二阶段是根据新体制的实践状况，评估其运行效能，推动体制改革的纵深化发展。以 2018 年 3 月 11 日《中华人民共和国宪法》（以下简称“《宪法》”）的修正、2018 年 3 月 20 日《中华人民共和国监察法》（以下简称“《监察法》”）的出台及诸多微观细节事项在其他法律上的“立改废”为标志，国家监察体制改革“第一阶段”的任务基本完成，也意味着国家监察体制改革进入到新阶段——全面深化阶段。该阶段的主要任务之一是，通过从横向上促进《监察法》与其他法律规范之间的合理协调、从纵向上实现党纪与国法之间的有序衔接，从而为国家监察体制改革的全面深化清除法治障碍。

一、国家监察体制改革的初步成果及拐点效应的产生

国家监察体制改革“第一阶段”以建立“集中统一、权威高效”的反腐败机制、积极防控公权力的滥用为预设目标，以《监察法》及其相关规范的确立和修订为主要内容，初步塑造符合法治反腐要求的新监察制度体系。

（一）国家监察体制改革的初步成果：腐败治理的逻辑转变与制度塑造

1. 从“多主体分治”到“合力共治”。国家监察体制改革最大的变化是实现违纪、职务违法与职务犯罪监督职权的统一，建立新型、独立的反腐败专门机关——监察委员会。改革以前，纪检机关、行政机关、检察机关分别处理违纪、职务违法、职务犯罪

案件，腐败的治理依赖于各个机关之间毫无保留的相互配合，一旦某个环节出现问题，就可能放纵腐败；改革以后，腐败治理从“多主体分治”到“合力共治”，这不是主体的简单合并，而是职能的系统升级，有效地整合了反腐资源、提升了反腐效能。

2. 从“以末端惩治为中心”到“以前端预防为重点”。现代法治国反腐败的经验表明，预防腐败的效能甚于惩治腐败的效果，基于消极治理模式存在的治理能力不彰、治理效果不佳等问题，各国“普遍建立起由规范公共权力运行、监督公共权力行使、惩罚公共权力滥用为核心的体系化的法律体系”，形成腐败积极治理模式。消极治理模式与积极治理模式的关键区别在于，前者“以末端惩治为中心”，强调对腐败的事后打击，后者“以前端预防为重点”，注重对腐败的事前预防。其中，国家监察体制改革正是积极治理模式的有效尝试。

3. 从“纪法分离”到“纪法融合”。党纪与国法的关系，是国家监察体制改革过程中必须认真对待的核心问题。国家监察体制改革在这方面的创制是，彻底地改变以往完全的“纪法分离”状态，实现党纪与国法的融合贯通。从腐败的严重程度及其对应的后果来看，以往对违纪问题与违法犯罪的处理都是相对独立的，党纪处分与国法处置泾渭分明；但改革以后，这种观念发生根本转变，监察机关兼具违纪、职务违法与职务犯罪问题的监督、调查与处置职权，同时，用留置替代双规，清除“纪法融合”的法治障碍。

（二）新阶段腐败治理的拐点效应及其表现

毋庸讳言，历时近两年的国家监察体制改革成果斐然，腐败治理的模式随着“第一阶段”任务的初步完成而发生根本的转变，腐败治能与治效也得到极大的提升。然而，随着新阶段国家监察体制改革的深入推进，一些新的问题相继产生，偏离预定的改革目标，国家监察体制改革正处于新的拐点。

1. “以罚代刑”现象及其法治误区。尽管监察机关是依法监督、调查、处置公职人员违纪、职务违法、职务犯罪问题的专门机关，但其在法定职责之外作出任何处置行为都可能是违法的。然而，伴随着国家监察改革的推进，实践中出现大量的“以罚代刑”的现象，严重损害了法治反腐的权威性。一般而言，监察机关在发现公职人员及有关人员涉嫌犯罪的，应当依法移送检察机关审查起诉，而不能越权处理。但是，实际情况并非如此。坚守法律规定是法治反腐的前提，违纪、职务违法与职务犯罪所对应的腐败程度是逐级递增的，但其评判的具体标准又是相互独立的，对于职务犯罪行为的惩治，绝不能以前置的纪律处置、政务处分加以替代。

2. “全员覆盖”问题及其法治迷思。着眼于《监察法》第 15 条的规定，可以将监

察对象分为两类，即“依法履行公职的公职人员”和“依法履行公职的有关人员”。进入新的阶段，围绕监察对象范围所展开的新问题是，是否所有可能行使公权力的人员都要被监察，这就涉及到“依法履行公职的有关人员”的界限问题。实践中的做法是，以是否行使“公权力”为判断依据，只要实际行使“公权力”，不论其是聘用制合同工还是临时工，都是被监察的对象，其非法收受财物的行为均被以受贿罪移送审查起诉。单独来看，这样理解似乎并不存在问题，因为这是实现监察范围全覆盖的基本要求。但是，如果结合监察处置措施的具体运用以及刑事犯罪的认定加以考量的话，就很容易发现端倪：一方面，从规范文义上看，对于这些不具备公职身份但实际行使权力的人员，可否施加政务处分？依照中纪委、国监委于2018年4月16日联合发布的《公职人员政务处分暂行规定》第1条的规定，政务处分的适用对象是“所有行使公权力的公职人员”，从字面上理解，并不包括“依法履行公职的有关人员”，这样看来，政务处分的适用范围应当窄于监察对象范围才对。然而，实践中，存在大量依法行使“公权力”的非公职人员受政务处分的情况，在此意义上说，公职人员之主体身份概念逐渐为行使“公权力”的实质要件所替代。另一方面，如果说前述现象出现在《公职人员政务处分暂行规定》中并不会产生多大问题，那么在刑事犯罪认定中存在这种现象则是极其危险的，尤其是将临时工、合同工等作为受贿罪的主体，以实质行使“公权力”替代国家工作人员身份，会使身份犯的法理被完全架空。或许有人认为，这些合同工、临时工都是被授权的人员，属于“其他依法从事公务的人员”。但实际上，目前立法机关主要对司法实践中问题最突出的农村基层组织人员如何认定为“其他依法从事公务的人员”进行了明确，对此之外的人员如何认定，依然没有明确。而全国人大常委会法工委在刑法立法理由中虽然主张采用“职责论”（即公务说），但却没有说明“依法”的范围，对于合同工、雇佣工等以合同关系为基础的工作人员，是否属于依法授权的范畴，恐怕还有待商榷。其实，如果认为上述人员非法收受财物等行为严重损害“公权力”的廉洁性，对于这些不具备公职身份但又实际行使“公权力”的人员，考虑到其与所工作的国家机关之间的特殊关系，完全可以将其归入《刑法》第388条“利用影响力受贿罪”中的其他密切关系人，也能实现对这类人员的刑事规制。

3. “监察前置”规则及其法治隐忧。根据《监察法》第13条及其配套法律规范的规定，检察机关将职务犯罪侦查权转隶至监察机关以后，其要想介入处理职务犯罪案件，必须以监察机关依法移送为前置条件。如果监察机关不愿意移送腐败犯罪案件，而是直接以问责、政务处分代之，检察机关也难以进行有效的制约。而从客观效果来看，监察

机关如果在这方面不作为、乱作为，将会实质地影响刑事诉讼阶段监察机关与检察机关良性配合制约关系的形成。

二、问题的剖析：《监察法》与其他规范的体系衔接

国家监察体制改革的全面深化，必然有赖于《监察法》与其他规范的保障。表面上看，“以罚代刑”、“纪法混淆”等问题的产生都主要是新监察制度的执行问题，但实际上，这些问题都主要是由于没有理清《监察法》与其他规范之间的关系，或者说是“法法衔接”、“纪法衔接”不畅所导致的。

（一）《监察法》之与《宪法》

关于《监察法》与《宪法》的衔接问题，具体而言主要表现为两个方面：一是遗留问题，即监察体制改革前阶段仍然未解决并延续到现阶段的问题；二是宪法修正后所产生的新问题。

关于遗留问题，主要是人大及其常委会如何对监察机关进行监督制约的问题。该问题其实在前阶段得到一定程度的解决，其基本路径是，先由《监察法》加以规定，再由《宪法》以修正案的形式进行明确，依此逻辑形成的监督制约模式是：国家监察机关对全国人民代表大会及其常委会负责、受其监督；地方各级监察机关对本级人民代表大会及其常委会负责、受其监督。然而，监察机关以何种方式对人大及其常委会负责，如何接受其监督等等，都没有明示。

关于新生问题，主要围绕着此次宪法修正的内容而展开。《监察法》第127条第2款新增“执法部门”的概念，这里的“执法部门”究竟是指狭义的行政执法部门，还是广义的有执法权的部门？而且，该款中所确立的配合与制约关系，在《监察法》中似乎并没有得到充分的体现，尤其是在监察机关与检察机关之间，前者处于相对主导而后者位于相对次要地位，如何平衡两者之间的关系，从而达到宪法所设定的配合与制约关系所要求的程度，是《监察法》与《宪法》有序衔接的重要问题。

（二）《监察法》之与刑事法律

国家监察体制改革是事关全局的重大政治改革，必定会产生牵一发而动全身的效果，改革期间相关法律规范的调整范围也必然是非常广泛的，其中包括刑事法律、行政法律、组织（法院、检察院、人民政府）法律等诸多法律规范。但实际上，除了刑事法律与行政法律，其他方面的法律规范大多是小修小补或者进行微观的调整，并不会影响整体法律制度的全局运转。其实，“法法衔接”的真正问题是，《监察法》与刑事法律之间如何进行合理的协调，该问题根源于检察院将原职务犯罪侦查权转隶至监察机关形成职务

犯罪调查权以及由此所产生的“监察前置”规则。

第一，关于《监察法》与《刑事诉讼法》的衔接问题，其实在国家监察体制改革前阶段已经展开非常充分的研究和论证，但仍然有问题亟待解决。监察机关与检察机关之间的配合制约关系应当如何理解，这既是《监察法》与《宪法》衔接的问题，也是《监察法》与《刑事诉讼法》相衔接的问题。问题的核心是，立法者在赋予监察机关“职务犯罪预处置权”的同时，没有予以反向制衡，反而容易成为职务犯罪处置的壁障。“要防止权力滥用，就必须用权力来约束权力”，这不仅适用于国家机关宏观权力体系的架构，也适用于国家微观权力的具体运行。监察机关在公职人员违纪、职务违法、职务犯罪研判上具有处置权，这既是国家监察体制改革的主要成果之一，同时又在某种程度上形成新的问题，即由于欠缺有效的外部制衡机制，即便其本身性质属于监察权，也仍然存在滥用的风险。

第二，关于《监察法》与《刑法》的衔接问题，其实可以接续上述问题，即现实中很多有罪案件无罪化的做法在某种意义上是滥用监察权的表现。此外，“监察范围的全覆盖”是否意味着可以突破“身份犯”的刑事法理，还是应当在“公务说”的基础上有所限缩，也是非常值得关注的问题，这将在后文的论述中予以回应。

（三）党纪之于国法

一般而言，党纪的要求严于国法的规定，将党纪挺在国法之前，有助于起到预防公职人员违法犯罪的作用，这对于当下反腐败而言至关重要。但问题是，党纪与国法毕竟归属不同类型的规范，党纪不可能等同于国法，法律的作用也不可能由纪律的功能所替代。“纪法融合”的同时忽视“纪法分离”，这是国家监察体制改革新阶段所面临的重大问题。

三、清理国家监察体制改革全面深化期的法治障碍

国家监察体制改革的全面推进，既要用好党纪手段，又要用好法律武器。在以《监察法》为中心的前提下，要处理好《监察法》与《宪法》《刑事诉讼法》等法律规范之间的关系，梳理好党纪监督与国法监察之间的关系，构建符合积极治理模式以及法治反腐要求的监督规范体系。

（一）监察权的人大监督及其与其他权力关系的宪法定位

《监察法》与《宪法》明确了监察机关要对同级人大及其常委会负责、受其监督，但需要进一步回应的问题，人大及其常委会如何监督监察机关，才能够避免监督效能偏弱、效用不彰的问题？

第一，在人事监督方面，《监察法》第8条、第9条分别规定了国家监察委员会主任、地方各级监察委员会主任由同级人大常委会任免的权力，其中，罢免可谓是人大的监督最为严厉的一种方式。但是，人事监督的范围毕竟过于狭窄，仅限于监察委员会主任以及部分要职人员，通常仅在这些人员严重不负责任或者涉嫌职务犯罪时才可能行使这项权力。考虑到监察机关与纪检机关合署办公以及最高领导同属一人的情况，监察机关的人事监督可以考虑纳入到纪检机关人事监督体系下，以组织纪律加以严格要求，配合人大对监察机关领导人的监督，形成较为全面的人事监督体系。与此同时，考虑到监察机关人事任免的特殊性，在罢免地方监察机关副主任及以上级别领导人员的时候，有必要报地方人大常委会备案。

第二，在权力行使监督方面，《监察法》第53条分别规定了听取和审议工作报告、组织执法检查、询问和质询监督四种主要方式。其中，听取和审议工作报告属于常规的柔性监督方式；询问和质询监督是针对具体事项的纠错监督，监督的刚性相对较强；组织执法检查是监督法律实施状况最有效的方式，即通过执法检查来监督监察机关是否严格依法履行监督、调查、处置职责，是否有违反《监察法》规定的行为。因此，强化人大常委会执法检查的监督，或许是防止监察权滥用最为刚性的手段，而在监察实践中，人大常委会组织执法检查的主要目的也正是为了避免冤假错案，具有较强的针对性。

关于《宪法》第127条第2款规定的监察机关与审判机关、检察机关以及执法机关的配合制约关系，需要明确两点内容：一是执法机关的范围。笔者认为，这里的执法机关应当作广义的理解，主要看监察机关履行监督、调查、处置三大职责时，需要涉及到哪些有执法权的机关？例如，履行监督职责时要明确公职人员的资金使用情况，需要审计部门的配合；履行调查职责时要防止被调查人出境，需要海关部门的配合；提出监察建议时，需要被处置人所在机关（单位）的配合，等等。二是监察机关与检察机关如何实现配合与制约。笔者认为，监察机关与检察机关之间的配合与制约关系，可以分为两个阶段进行理解：在职务犯罪调查阶段，《监察法》的基本立场是，由监察机关主导职务犯罪的调查，其他机关予以配合，包括检察机关。那么，在职务犯罪审查阶段，或许应将重点放在制衡上，即“为了防止‘灯下黑’，应当重视对监察委员会侦查权的监督制约”。这样，《宪法》第127条第2款规定的监察机关与检察机关的配合制约关系也就明确了，即在职务犯罪调查阶段，检察机关以配合监察机关为主、制约为辅，在职务犯罪案件移送审查阶段，检察机关以制衡监察机关为主、配合为辅，这种定位既能够兼顾《监察法》的内容，又能够符合《宪法》第127条第2款的规定。

（二）监察权的刑事制衡

从程序上看，为实现监察机关与检察机关配合制约关系，需要构建检察机关反向制衡监察机关的监督体系；从实体上看，为配合监察机关工作人员责任机制的落实，需要补正刑事实体法的相关规定，为落实监察机关工作人员违法犯罪行为的刑事制裁提供法律依据。

1. 程序法上的衔接规制。《宪法》第 127 条规定监察机关与检察机关应当相互配合相互制约，但实际情况却是，检察机关配合监察机关有余而监察机关配合检察机关不足，监察机关制约检察机关过剩而检察机关制约监察机关不力。这种严重不均衡的权力制衡方案，事实上导致检察机关处理职务犯罪的权限被极大压缩，不利于法治反腐的持续推进。基于这种现实，下文拟分别从配合与制约的视角分别进行探讨。

第一，从监察机关配合检察机关的视角来看，主要可以从补充侦查的角度来说明。在职务犯罪的侦查权（调查权）作出结构性调整之后，监察机关工作人员的职务犯罪调查权具备刑事侦查权的实质，如果不受到法律的约束，于法理上难以说得通。“检察院对公诉案件的起诉权是《宪法》赋予的专有职权。因而，监察委员会将涉嫌职务犯罪案件移送检察院后，检察院有权依法独立审查后决定是否提起公诉。”然而，由于监察机关在调查阶段的“职务犯罪预处置权”在新监察制度架构中已经形成，前端以检察机关配合监察机关为主，那么在后端，应当相应的以监察机关配合检察机关为主，这是问题的关键所在。具体而言，在检察机关审查案件的过程中，可以通过两种方式进行制衡：一是在移送案件时，要求监察机关承担说明义务，说明证据是真实与合法的。诚然，对于监察机关移送的案件，检察机关所审查的主要是证据，要求监察机关承担证据真实性与合法性的说明义务，事实上是要求监察机关作出承诺，承诺证据没有虚假、获取手段合法。这种说明义务构成对监察机关行为的限制，即如果检察机关发现移送的证据与监察机关说明的情况不一致的，可以作为对相关人员进行追责的依据，也可以作为检察机关直接介入案件侦查的理由，这与第二种制衡方式有直接的关系。二是有必要对《监察法》第 47 条第 3 款规定的“在必要时可以自行补充侦查”作出扩大解释。除了上述违反说明义务的情形之外，可以认为如下情况属于“在必要时”：（1）发现移送的证据存在非法证据，表明调查的手段失当；（2）发现移送的主要证据不能证明案件事实，表明调查的能力不足；（3）其他可能影响案件公正定性的情形。在这些情况下，检察机关能够依法“取得”职务犯罪补充侦查权，这种客观地位的变化，弥补了监察机关配合检察机关不足的问题。

第二，从检察机关制约监察机关的角度来看，关键是要让检察机关介入到监察机关的调查过程。如前所述，监察机关掌握“职务犯罪预处置权”，决定哪些案件能够移送，而在监察实践中，职务犯罪案件又存在被违纪、违法处分所消融的现象，客观上容易形成阻碍职务犯罪查处的壁障。因此，笔者认为，可以针对被留置人员，建立一种由检察机关制衡监察机关的过程监督模式。之所以限于被留置的人员，一方面，由于国家监察体制改革追求反腐的高效化，不宜普遍让监察机关以外的因素介入到调查过程；另一方面，考虑到留置措施的封闭化，让检察机关参与到被留置人的调查，能够回应人权保障论者的批判。当然，在留置阶段，检察机关工作人员不实际参与调查，也不就调查的过程发表意见，主要负责记录调查的详细过程，以备移送后进行案件事实、证据审查之用。

2. 实体法上的衔接配合。确切地说，这里的问题是《监察法》的规定与刑事法理的衔接，即《监察法》第15条规定的监察对象，是否都能够成为职务犯罪的主体呢？恐怕还需要进行具体判别。从理论演变轨迹来看，目前学界在认定职务犯罪主体上普遍采用“公务说”而非“身份说”，这种趋势是符合职务犯罪打击的实际需要，也在客观上实现了与以《联合国反腐败公约》为代表的国际性规范的对接。但是，不具有身份的其他人员能否成为职务犯罪的主体，还要结合特定职务犯罪的构成要件加以分析。

在《刑法》中，以受贿罪为典型，有些职务犯罪的成立要求“利用职务上的便利”，并且要“为他人谋取利益”，至少“许诺为他人谋取利益”。在这些职务犯罪中，即便是采取“公务说”，也不能轻易地认为没有具体职权的人也可以构成此罪。“‘公务’及‘国家工作人员’的内涵具有相对性，出纳、会计、仓管员、售货员、售票员、收费员、车间工人等保管、经手国有财产的活动，……但因这类人员通常没有职权可以利用而无法成为受贿罪的主体”。因此，笔者认为，《监察法》第15条中的“有关人员”并非都能成为特定职务犯罪的主体，至少对于合同工、临时工等人员，在没有特定职权的情况下收受财物的，不宜作为受贿罪处理，但视情况可能成立利用影响力受贿罪。

（三）党纪监督与国法监察的两重关系及其适用

国家监察体制改革以后，党纪监督与国法监察具有“合”与“分”两重关系，具体而言：

第一，党纪监督与国法监察之“合”，即“纪严于法”、“纪挺法前”、“纪法融合”是党纪与国法第一重关系的体现。在《监察法》及其配套规范中，党纪与国法衔接的雏形早已形成：其一，对于一般违规或违纪问题，适用党内纪律处分即可。例如，违规发放补贴、违规公车私用、违规宴请等，都是这类行为的典型体现。其二，对于职务违法行为，主要适用政务处分，其规范依据是《监察法》以及《公职人员政务处分暂行

规定》，如贪污受贿未达到犯罪数额、滥用职权未造成严重后果，等等，对于这类行为可以同时适用违法处罚措施与违纪处分措施。其三，对于职务犯罪行为，主要适用刑事处罚，其调查的依据是《监察法》、审查起诉依据是《刑事诉讼法》、犯罪事实认定依据是《刑法》，但是对于情节轻微不需要判处刑罚的行为，可以给与政务处分与党纪处分。由此可见，在现阶段，“纪法融合”的基本模式已经确定。

第二，党纪监督与国法监察之“分”是党纪与国法第二重关系的体现，它表明，要正确认识党纪与国法的界限，不能用党纪处分替代国法处理。党纪与国法应在腐败治理不同阶段分别扮演不同的角色、具有不同的关系。故而，在对腐败分子的事后惩处或追责阶段，更应关注党纪与国法的差异，区分违纪处分、违法处置与犯罪处罚。

结语

国家监察体制改革在全面深化新阶段对腐败治理能力与治理体系的现代化提出了新的要求，即在《监察法》及其配套规范相继确立的基础上，逐步清理《监察法》与其他法律规范、党纪监督与国法监察之间的衔接问题，构建具备及时的腐败发现能力、准确的腐败评估能力以及高效的腐败治理能力的规范体系。在前阶段，国家监察体制改革的主要成果转化为以《监察法》为代表的腐败治理法律规范，实现了从“多主体分治”到“合力共治”、从“以末端惩治为中心”到“以前端预防为重点”、从“纪法分离”到“纪法融合”的三重逻辑转换及其制度架构。但是，腐败治理能力与治理体系的现代化，不能仅仅依靠《监察法》的落实，还要以《宪法》为根本，以党纪为前置保障，以其他法律规范为补充，最终构建成多元化的腐败治理系统。在国家监察体制改革的全面深化期，要以监察权的运行情况为参照点，分别处理好《监察法》与《宪法》的衔接问题、《监察法》与刑事法律的协调问题、党纪监督与国法监察的关系问题，才能够真正完成新阶段“法法衔接”、“纪法衔接”的任务。

（本文摘自《法学论坛》2019年第1期，作者系法学博士，东南大学法学院教授、博士生导师，江苏高校区域法治发展协同创新中心研究人员，江苏高校哲学社会科学重点研究基地“反腐败法治研究中心”主任）

纪检监察专业人才培养路径与模式探究 ——以西安文理学院纪检监察人才培养为例

姚 嘉 王 舵

为了适应党风廉政建设和反腐败斗争形势发展的需要，发挥地方高校服务地方经济社会发展的作用，在西安市委的高度重视和支持下，西安文理学院和西安市纪委进行校

政合作，自 2013 年开始，在原思想政治教育专业的基础上，在全国首创开设纪检监察专业方向（与云南师范大学纪检监察专业同年招生）本科生培养。六年来，纪检监察人才培养模式在实践中逐步形成并不断完善，创新设置纪检监察方向“1.5+1.5+1”学制，形成“课堂、校内、校外三维一体”的专业实践实习模式，突出纪检监察方向的见习和实习环节教学，在校政共建、培养模式、课程设计、实践环节等方面均取得突破性成效。

一、纪检监察专业（方向）人才培养路径与模式发展成效

纪检监察专业（方向）人才培养方案，经过实地调研、广泛征求意见、聘请专家反复论证等大量工作后于 2013 年初步形成，结合纪检监察工作发展新变化以及学生就业方向选择多元化需求，几次修订做了重大调整，纪检监察专业（方向）人才培养路径与模式发展初见成效，集中反映在：

1. 校政紧密合作，人才培养目标定位明确

西安文理学院作为一个地方本科综合高校，为西安发展提供优秀人才是其义不容辞的责任，但长期以来一直徘徊在学术型和教学型大学办学定位之间。西安文理学院获批陕西省高校转型的试点单位后，明确了“地方性、应用型、开放式”的办学定位，为纪检监察专业（方向）人才培养提供了难得的契机。由“西安文理学院+西安市纪委”联合开设的纪检监察专业（方向），明确把人才培养目标与地方发展定位和发展规划相结合，市纪委投入经费以加强学科建设，全程参与人才培养的各个环节。西安文理学院发挥人才培养优势，针对纪检监察专业人才的特殊需求，制定相应人才培养目标，建立有地方特色的纪检监察专业人才培养体系，全力培养能够在党政机关和企事业单位从事党建、宣传和纪检监察相关的理论研究和实务工作的德智体美劳全面发展的应用型人才。

2. 专业设置与课程设计的尝试与调整

西安文理学院是在思想政治教育专业内下设纪检监察专业方向，在专业设置、课程设计和培养模式设计之初，包含了思想政治专业和纪检监察专业两方面的内容，一度追求大而全，开设大量理论课程，削弱了的专业特色。在实践过程中，我们逐渐理清思路，把用人单位对纪检监察人员有怎样的知识水平、专业能力和综合素质的要求，作为我们课程设计的基本原则。既注重对 思想道德、政治理论素养的培养，能够掌握和运用马克思主义的基本原理，具有强烈的社会责任感和使命感的人；更注重纪检监察业务能力与业务素质教育方面的知识传授，重心放在学生对纪检监察理论知识的掌握，以及把理论知识运用于实践的能力上。在保证理论教学扎实的基础上，删繁就简，突出实践教学环节。培养模式由“2+1+1”（基础课 2 学年，专业方向课 1 学年，实习实训 1 学年）修

改为“1.5+1.5+1”的模式，增加了纪检监察方向的课时数和实践环节。基础理论课程和其他辅助课程以纪检监察专业为导向，形成“课堂、校内、校外三维一体”的专业实践实习模式，加强复合型知识和技能人才的培养。

3. 教学模式和方法的创新与突破

在教学模式方面，从教学理念、行为、效果等方面探索与新课程体系相适应的教学模式，大力提高教师实施新课程的能力，创新课程多元评价和考核体系。同时，还建立纪检监察专项科研基金，通过科研带动教学能力提升对学生能力的培养。在教学方法方面，一是在校内课堂教学中，聘请具有长期纪检工作经验的退休干部讲授实务性课程；邀请高校专家和在职领导干部做“嵌入式”教学，弥补高校教师实践能力较弱、缺乏案例的不足。二是在校外把与纪检监察相关单位评价纳入实践教学考核中，并参与到课程设计的整个流程。在实践教学方面，建立学内外结合的实践教学制度。一方面利用校内纪委、科研处、培训部等部门做实训基地，加大学生日常实践平台；另一方面积极与西安市区纪委和企业合作，拓展校外实训基地，建立职业场景化的校外实战平台，把教学过程与实践环节紧密结合，实现人才培养校政企间的深度合作。此外，开展多种学生技能竞赛，鼓励师生注重技能训练和参与国家、省市各级技能大赛，从制度上保障参赛学生可以获得相应学分，建立促进学习者多样化发展，激发学生进行创造性和自主性学习，培养学生创新意识和竞争能力。

4. 打造精品教材，填补学科空白

教材是教学之本。由于纪检监察专业方向的本科学历教育在全国是新生事物，而现有的教材大多为培训类教材，不能很好地适应纪检监察方向本科教学的需要。为此，西安市纪委和西安文理学院在专业成立不久就开始着手教材建设，成立了纪检监察专业方向系列（重点）教材编纂委员会，组织教材编写团队，分批次、有计划地进行教材的编写工作。承担撰写任务的专业教师们积极查找资料、实地调研考察，稿件经过初审、复审、终审，反复修改，精心打磨。已公开出版《纪检监察概论》《监督学》《职务犯罪概论》《行政监察法概论》《廉政文化概论》《腐败心理学》等10部教材，获得西安文理学院校级教学成果一等奖，还有4部教材在编写中。教材的出版既满足了教学需要，填补了纪检监察专业本科教材的空白，同时也锻炼提高了教师的专业科研能力，又进一步推进了纪检监察教师队伍及其学科建设。

二、纪检监察专业（方向）人才培养实施中存在的问题

开展纪检监察专业方向人才联合培养，每一步都是无先例可循的创新，无成功经验

可借鉴，实施过程中面临着许多实际困难和问题，主要表现在：

1. 专业师资队伍建设尚有一定缺陷

西安文理学院承担着纪检监察专业教学的马克思主义学院教师，面对新学科凝神聚力，攻坚克难，承担起繁重的教学和科研任务，各方面取得了突破性成就。但是也面临一些困难：师资队伍结构不够合理，年龄层次老化；普遍处于边学边教状态，缺乏专业性、系统性培训与实践经验；反复的课程变动加重了教师的工作量，也使教师们疲于应对；有的教师辛苦备的新课在变动中取消，挫伤了教师的积极性；“双师型”教师所占比例较低，培养“双师型”教师的继续教育和培训也未形成机制；教师实践教学经验不足，从纪委和企业引进专家和干部受限于其所在单位体制、机制障碍，难以系统深入地指导学生的实践学习过程等等。

2. 学科体系建设凸显短板

学科体系建设状态决定着专业发展的方向和未来。目前学科定位虽已明晰，但是人才培养模式是否十分妥当还在实践过程中；专业人才缺乏，导致学科建设后劲不足；强有力的学科带头人稀少，科研团队层次有待提升；学科发展的平台和支撑力度不够；学科管理也处于起步阶段，有待合理化、科学化。总体来说，学科发展层次相对较低。

3. 学生就业渠道不畅，就专率不高

就业率、就专率是专业发展的生命线，是衡量高校人才培养质量的重要指标。纪检监察专业的学生大都学习努力刻苦，政治思想水平高，在校内外实践活动和大学生竞赛中均有突出表现，但毕业生的就业状况却不容乐观。欲从事政府机关纪检监察工作，首先要通过公务员考试，虽然学院为提高公务员考试通过率，专门聘请专家进行《申论》《行政职业能力测验》的应试培训，但公务员考试通关率较低；而且大部分纪检监察公务员招聘报名资格多数为研究生以上学历，少部分招聘本科生的又注明需要法律专业、计算机专业或审计专业等，使纪检监察专业毕业生失去基本报考资格。这样就导致毕业生只能从事其它行业，造成就专率低下，自信心受到打击，也影响到在校学生的学习热情和动力，使专业生存发展面临严峻挑战。

三、纪检监察专业（方向）人才培养路径与模式的对策

在全面考察和研究的基础上，总结六年来纪检监察人才培养模式运行的经验，针对纪检监察专业（方向）人才培养出现的问题，现提出以下对策：

1. 切实深化合作，充分发挥校政共建机制优势

西安文理学院+西安市纪委，创新的校政联合培养人才模式是纪检监察专业发展的基

础，也是优势所在。通过校政共建机制，双方应明确任务，扎实工作：学院负责教学管理、学生管理和招生工作方面职责，以及师资队伍、学科建设方面的工作；西安市纪委监委负责统一安排和协调人才培养的实践环节，并在经费方面协调市级相关职能部门，给予纪检人才培养方面专项财力支持。在实际合作中，双方应进一步加强沟通，在教师培训、学生就业、经费使用、组建科研团队等方面深化合作，优势互补，切实解决存在的现实问题，确保校政共建机制顺利运行，培养既掌握纪检工作必备的理论知识，又具有较强的实践能力和创新能力的复合型、应用型专业人才。同时，在加强纪检监察学科建设的过程中，加强理论上的探索，为西安市党风廉政建设和反腐倡廉工作提供可靠可行的理论支撑和智力支持，有效地服务地方经济社会的发展。

2. 强化专业水平，建设高素质学科队伍

做好新时代纪检监察人才培养，推动纪检监察人才培养模式高质量发展，必须加强纪检监察师资队伍的专业思维、专业知识、专业能力、专业作风和专业精神的培育，全力打造一支政治素质过硬、业务能力精湛的专业化师资队伍。加强师资队伍建设，一是对校内师资进行整合，吸收校内其他院系的优秀师资，加强教学和科研实力。二是有计划的选派教师赴中国纪检监察学院等院校进修，参加各级专业培训、基层见习，制定“双师型”培养激励制度，提高教师业务素质。三是构建一支包括校外行家、专家与校内专职教师相结合的教学科研团队，优化师资队伍的专业结构、知识结构和能力结构。四是选调高水平学术带头人，提升科研水平，凝聚力量，以学术研究支撑专业进一步发展。

3. 多方努力协作，破解学生就业难题

面对日益严峻的就业形势，提升学生就业率、就专率是一项艰巨而重要的任务，需要多方努力协作，破解学生就业难题。就学校而言，首先要抓好素质教育，提高学生对国家和事业的忠诚度和社会适应能力，树立正确的择业观念。其次注重能力培养，在增强学生专业能力的同时，提高学生的就业能力和创业能力。再次进行公务员、招教、考研等方面的应试培训，进一步完善大学生就业服务体系。就市纪委监委而言，应加强组织人事政策方面的协调，协调组织人事部门给予纪检监察专业毕业生就业政策的支持，把纪检监察专业毕业生纳入人才招聘计划。同时，为在市、区、县机关及企事业单位实习的优秀毕业生提供优先录用机会，为纪检监察专业毕业生创造宽松的就业空间和环境。

四、结 语

探索和完善纪检监察人才方向培养路径与模式，为纪检监察部门、党政机关和企事业单位培养合格应用型人才，具有现实的创新意义。我们必须继续勇于实践，大胆探索

和创新，学习贯彻全国教育大会精神，把握新时代人才培养的方向要求，把理想信念教育落到实处；把握新时代人才培养的目标要求，把构建更加全面的教育体系落到实处；把握新时代人才培养的任务要求，把形成更高水平的人才培养体系落到实处。在实践中发现问题解决问题，奋发努力，脚踏实地，攻坚克难，为开创纪检监察人才培养工作的新局面再创佳绩。

（作者姚嘉系西安文理学院马克思主义学院副教授；王舵系西安文理学院马克思主义学院副院长、讲师）