**目 录**

**[权威论述]**

**中国共产党是最高政治领导力量…………………………何毅亭 (1)**

**[理论探讨]**

**党的十八大以来我国反腐工作的特征及发展趋势分析**

**……………………………………………………薛永光 谭婷婷 (8)**

**突出政治功能: 新时代基层党组织建设内涵、意义与实践路径分析**

**…………………………………………周光辉 王海荣 彭 斌(14)**

**[社会监督]**

**经济责任审计存在的问题及对策建议——以S企业为例**

**………………………………………………………………赵 华(22)**

**新时期审计机关党风廉政建设的创新思路研究…………王会兰(27)**

**[基层经验]**

**扭住“三个重点”构筑“三道防线” 深入推进纪检监察监督体系建设**

**…………………………………………………西安外事学院纪委(31)**

中国共产党是最高政治领导力量

**何毅亭**

中国共产党是最高政治领导力量，是习近平总书记提出并反复强调的一个重大政治论断，也是习近平新时代中国特色社会主义思想一个重要理论观点。这一重大论断和重要观点，科学概括了中国共产党在整个国家的根本地位和无可替代的领导作用，充分表达了只有中国共产党才能肩负起带领中国人民实现中华民族伟大复兴的历史使命。

**（一）**

中国是一个幅员辽阔、历史悠久、文明灿烂、人口众多的大国，近代以来多个政党和政治力量在中国政治舞台轮番角逐，为何中国共产党能够脱颖而出最终成为最高政治领导力量呢？

这是由中国共产党的先进性决定的。一个政党能不能具有与其他政党相比较的先进性，始终走在时代前列，是决定这个政党前途命运的关键所在。中国共产党是在马克思列宁主义与中国工人运动相结合的过程中诞生的，先进性是党的本质属性。党的阶级基础是工人阶级，党的理论基础是马克思主义，党的根本宗旨是全心全意为人民服务，党的奋斗目标和远大理想是实现社会主义和共产主义，党的根本组织制度和领导制度是民主集中制。党集中了中国工人阶级和中国人民、中华民族数量众多的先进分子，集中了全国各个民族各个领域数量众多的优秀人才，建立了覆盖全国各个地方、各个领域、各个行业的科学严密的组织体系，具有强大的组织动员力和执行力。党坚持一切为了群众、一切依靠群众，从群众中来、到群众中去的工作路线，始终同人民群众保持着密切联系，除了工人阶级和最广大人民的利益没有自己特殊的利益。所有这些，集中体现了中国共产党作为马克思主义政党的先进性。90多年来，中国共产党把这些先进性要求贯穿于党的理论和实践中，体现在党组织和党员的行动上，创造性地保持和发展了党的先进性。中国共产党的这种先进性，是中国共产党成立之前和成立之后中国其他任何政党和政治组织所不具备也做不到的。正因为中国共产党具有并始终保持了自身的先进性，所以才能够成为领导中国革命、建设、改革的核心力量。毫无疑问，先进性成就了中国共产党的辉煌，成就了中国共产党最高政治领导力量的地位。

这是由中国共产党的历史作用赢得的。1840 年鸦片战争以后，中华民族陷入内忧外患、苦难深重的悲惨境地。无数仁人志士为了挽救国家危亡、实现民族独立，设计过各种政治主张，成立过多种政党，提出过各式救国方案，然而都不能从根本上解决中国的前途命运问题。用毛泽东同志的话说就是：“一切别的东西都试过了，都失败了。”在各种主张、各条道路的反复权衡中，在各派政治力量的反复较量中，在中国人民反抗外来侵略和封建统治的反复斗争中，中国人民最终选择了中国共产党，并在党的领导下最终选择了社会主义。中国共产党从成立时起就担负起领导人民实现民族独立、人民解放和国家富强、人民幸福的历史重担。从建党的“开天辟地”，到新中国成立的“改天换地”，到改革开放的“翻天覆地”，再到今天又带领人民创造了举世瞩目的“中国奇迹”，不仅迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃，更迎来了实现中华民族伟大复兴的光明前景。实践证明，正是有中国共产党领导，中国才实现了民族独立、人民解放；正是有中国共产党领导，坚持走社会主义道路，中国才能用几十年时间取得西方发达国家用了几百年取得的发展成就，得以大踏步赶上时代。中国共产党兴则国家兴，中国共产党强则国家强，这是历史的结论。中国共产党成为最高政治领导力量，不是外力扶持的，不是上天恩赐的，更不是自封的，而是历史的选择、人民的选择。

这是由中国共产党勇于自我革命的品格铸就的。在中国这样一个具有半殖民地半封建历史基础的东方大国领导革命、建设、改革，是根本改造中国、造福中国的历史伟业，是前人没有干过的崭新事业，面对的国内外敌人之强、遇到的困难和矛盾之多、经历的挑战和风险之大都是世界上任何政党所不能比拟的，因而在奋斗历程中难免有失误、有挫折、有低潮、有逆境。重要的是，中国共产党始终坚持实事求是的思想路线，始终保持自我净化、自我完善、自我革新、自我提高的思想自觉和行动自觉，勇于自我批评、敢于修正错误、精于总结经验、善于吸取教训，不断从失误和挫折中获得新的更加强大的生机活力。中国共产党90多年来就是这样一路走过来的，《关于若干历史问题的决议》和《关于建国以来党的若干历史问题的决议》，就是对党在民主革命时期和新中国成立后正反两方面经验的集中总结。习近平总书记指出：“中国共产党的伟大不在于不犯错误，而在于从不讳疾忌医，敢于直面问题，勇于自我革命，具有极强的自我修复能力。”中国共产党为什么能够团结带领人民跨过一道又一道沟坎，为什么能够一次又一次在危难之际绝处逢生、在挫折之后毅然奋起、在失误之后拨乱反正、在磨难之中百折不挠？根本原因就在于党能够始终保持自我革命精神，一次次靠自己解决自身问题，在刮骨疗毒、革故鼎新、守正出新中不断实现伟大的跨越。这样的党，理所当然成为最高政治领导力量。

归结起来看，中国共产党成为最高政治领导力量，是由我国国家性质和国体政体所决定的，是由国家宪法所确立的，是经过中国革命、建设、改革长期实践所检验的，具有深刻的历史逻辑、理论逻辑、实践逻辑。在当代中国，没有任何政党和政治组织比得上中国共产党的先进性，也没有任何政党和政治组织比得上中国共产党的坚强有力，更没有任何政党和政治组织比得上中国共产党为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴的历史担当。只有中国共产党，最具备素质、最有资格成为中国最高政治领导力量。中国共产党立志于中华民族千秋伟业，百年恰是风华正茂。人民的幸福、国家的前途、民族的未来、文明的赓续，寄望于中国共产党充分发挥最高政治领导作用。

**（二）**

中国共产党作为最高政治领导力量，不是抽象的而是具体的，主要体现在把准政治方向、统领政治体系、主导社会治理、决策重大问题等方面。

中国共产党是中国政治方向的掌舵者。政治方向是党和国家发展的首要问题，方向决定道路，道路决定命运。毛泽东同志早就说过：“革命党是群众的向导，在革命中未有革命党领错了路而革命不失败的。”习近平总书记也指出：“古今中外，由于政治发展道路选择错误而导致社会动荡、国家分裂、人亡政息的例子比比皆是。”中国共产党成立以来给全国各族人民指引的政治方向，总起来说就是在马克思主义指导下，经过新民主主义社会进入社会主义社会，就是最终实现共产主义远大理想。在新时代，中国共产党引领的政治方向，就是坚持和发展中国特色社会主义、向“两个一百年”奋斗目标迈进的方向，就是党在社会主义初级阶段的基本理论、基本路线、基本方略指引的方向，就是“五位一体”总体布局、“四个全面”战略布局指引的方向。这样的政治方向已被实践证明是引领中华民族实现伟大复兴和繁荣昌盛的正确方向，必须准确把握、牢牢坚守；不仅在一般情况下要准确把握、牢牢坚守，尤其在遇到各种干扰和重大历史关头等特殊情况下更要准确把握、牢牢坚守。这是中国共产党作为最高政治领导力量的第一要务。这就要教育共产党员坚定对马克思主义的信仰、对中国特色社会主义的信念、对实现中华民族伟大复兴的信心，坚定“四个自信”，廓清思想迷雾，澄清模糊认识，排除各种干扰，在政治方向和重大政治是非问题上始终保持高度的政治清醒、政治敏锐和政治洞察力。还要推动党的各级组织和各级领导干部把坚持正确政治方向贯彻到谋划重大战略、制定重大政策、部署重大任务、推进重大工作的实践中，贯彻到党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设、制度建设和反腐倡廉建设等各方面工作中，解决纠正偏离和违背正确政治方向的行为，确保坚持正确政治方向的要求不悬空、不虚化。

中国共产党是国家政治体系的统领者。当今中国的政治体系是一个大系统，涵盖国家机关、政党组织、群团组织和各种政治主体。在这个大系统中，中国共产党处于总揽全局、协调各方的核心统领地位，用习近平总书记的话说，就像“众星捧月”，这个“月”就是中国共产党。中国共产党作为最高政治领导力量，对党和国家实行全面领导，协调、综合、代表各方面利益，推动构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系，形成总揽全局、协调各方的党的领导体系，职责明确、依法行政的政府治理体系，中国特色、世界一流的武装力量体系，联系广泛、服务群众的群团工作体系，推动人大、政府、政协、监察机关、审判机关、检察机关、人民团体、企事业单位、社会组织等在党的统一领导下协调行动、增强合力，全面提高国家治理能力和治理水平。中国共产党在国家机关、事业单位、群团组织、社会组织、企业和其他组织中设立党委（党组），通过这些党委（党组）实施领导，确保党的方针政策和决策部署在同级组织中得到贯彻落实。党在国家政治体系中发挥统领作用，能够实现党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，能够做到“全国一盘棋”“集中力量办大事”，能够有效防止一些国家群龙无首、一盘散沙的现象，也能够防止西方政治体制中相互掣肘、内耗低效的现象。这正是中国特色社会主义最本质的特征，也是中国特色社会主义制度的最大优势。

中国共产党是社会治理的主导者。经过长期实践和发展，我国基本形成了党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，正在努力打造共建共治共享的社会治理格局。实践证明这个治理体制是适应中国国情的好体制，这个格局是满足人民意愿的好格局。好就好在有一个居于主导地位的中国共产党，代表最广大人民的利益，不局限于局部和眼前利益，能够超然于各种治理主体和治理力量之上，既能平衡各种力量，又能主导各种力量，既避免“政府失灵”，又纠正“市场失灵”。而在西方社会，资本力量独大，即使是国家的政治力量和拥有“第四权力”之称的媒体力量都会被垄断资本控制，无法真正反映绝大多数民众的意志和愿望，垄断集团利益、党派利益凌驾于民众利益之上。《中国之治终结西方时代》一书的作者巴西学者奥利弗·施廷克尔，在《学习时报》发表新作《中国之治与世界未来》文章时说到：“‘中国之治’作为一个成功样板已经在全球完美树立”，称赞中国共产党“这台完美运作的政治机器，到今天更加彰显出了她的大气磅礴和组织优势”。这个外国学者一语道破了“中国之治”的奥妙所在，那就是中国的社会治理得益于中国共产党的主导作用。

中国共产党是重大决策的决断者。这是党作为最高政治领导力量的重要职责，也是党政治领导水平的集中体现。离开决策，所谓领导就是虚的、空的。中国共产党作为最高政治领导力量的决策，主要是关系党和国家方向性、全局性、战略性、根本性问题的决策，关系政治道路、政治原则、政治抉择、大政方针和重大战略、重大研判、重大人事问题的决策。邓小平同志曾指出，“党委的领导，主要是政治上的领导，保证正确的政治方向，保证党的路线、方针、政策的贯彻，调动各个方面的积极性。”实践表明，在决定重大问题、制定大政方针、提出立法建议、推荐重要干部等重大决策上，党的领导的重要职责，就是确保整个过程科学、民主、依法、合规；在决策程序上，党的领导的重要职责，就是注重通过国家权力机关、行政机关、政协组织、民主党派、人民团体、基层单位等渠道，就经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题，广泛协商、广集民智、增进共识、增强合力。对于党中央作出的决策部署，党的领导的重要职责，就是对决策的贯彻执行进行检查监督，使决策部署得到有效落实。

这里需要指出，党是最高政治领导力量，不是说党要“包打天下”，事无巨细什么都去管；党领导一切，并不是“取代一切”，也不是从中央到地方乃至各个领域、各个行业“上下左右一般粗”。习近平总书记在讲到党的全面领导时多次指出，党的领导主要是管方向管政策、管原则、管干部，发挥把方向、谋大局、定政策、促改革、保落实作用，而不是包办具体工作。我们要全面科学理解和把握党领导一切、党是最高政治领导力量的实践要求，善于使党的主张通过法定程序成为国家意志，善于使党组织推荐的人选成为国家政权机关的领导人员，善于通过国家政权机关的党委（党组）实施党对国家和社会的领导，支持国家政权机关依照宪法和法律独立负责、协调一致地开展工作。

**（三）**

世界社会主义历史表明，马克思主义政党夺取政权不容易，巩固政权更不容易，长期巩固政权尤其不容易。中国共产党在全国执政、成为最高政治领导力量已 70 年。这 70 年是中国的面貌、中国人民的面貌、中华民族的面貌发生翻天覆地、前所未有变化的70年，执政成就有目共睹、有口皆碑。但是，过去辉煌并不意味着未来一定永远辉煌，以往执政并不等于今后一定长期执政。辉煌靠的是自身强大，执政有赖于高超本领。中国共产党久经考验，靠奋斗和牺牲赢得过往辉煌，成为最高政治领导力量，也能够靠奋斗和牺牲去夺取未来更大辉煌、巩固和保持最高政治领导力量地位。

基本途径是加强政治建设、提高政治能力。中国共产党是具有崇高政治理想、高尚政治追求、纯洁政治品质、严明政治纪律的马克思主义政党，讲政治是党的本质属性，加强政治建设是党的根本性建设。如果不注重从政治上管党治党，就会陷入头痛医头、脚痛医脚的被动局面，就无法从根本上解决问题。如果党在政治上的先进性丧失了，党的最高政治领导力量地位就在根本上动摇了。加强党的政治建设，一定要在坚定政治信仰、强化政治领导、严明政治纪律、规范政治生活、净化政治生态等方面着力，不断提高全党首先是各级领导层的政治能力。所谓政治能力，就是把握方向、把握大势、把握全局的能力，就是辨别政治是非、保持政治定力、驾驭政治局面、防范政治风险的能力。习近平总书记指出：“在领导干部的所有能力中，政治能力是第一位的。”要引导和帮助领导干部加强政治历练，积累政治经验，提高把握政治大局和政治方向的能力和水平，增强政治定力和政治判断力，观察分析形势把握政治因素，筹划推动工作落实政治要求，处理解决问题防范政治风险。还要提高政治执行力，面对大是大非敢于亮剑，面对矛盾敢于迎难而上，面对危机敢于挺身而出，面对失误敢于承担责任，面对歪风邪气敢于坚决斗争，永葆共产党人的政治本色。

关键举措是完善坚持党的领导的体制机制。加强党的全面领导，更好发挥党作为最高政治领导力量的作用，必须靠体制机制来保障。中国共产党在长期实践中形成了一整套科学管用的领导制度和领导体制，包括党的领导和执政制度，党同国家政权机关、人民团体、群团组织及其他组织关系的制度，党的建设各方面制度等等。这些制度体制，是坚持和加强党的全面领导的基本制度安排，随着党的领导实践的发展将不断完善发展。其中很重要的，是要强化党的组织在同级组织中的领导地位，理顺党的组织同其他组织的关系，更好发挥党总揽全局、协调各方作用。各级党委主要是集中精力把好方向、抓好大事、出好思路、管好干部，总揽不包揽，协调不取代。要对全局工作通盘考虑、整体谋划，明确哪些是党委亲自抓的工作，哪些是党委推动的工作，哪些是党委支持的工作，哪些是党委放手的工作，形成全面的工作机制。要研究制定党领导经济社会各方面重要工作的党内法规，把党的全面领导贯彻到全面依法治国全过程和各个方面；贯彻落实宪法规定，制定和修改有关法律法规，明确规定党领导相关工作的法律地位；把坚持党的全面领导的要求载入人大、政府、法院、检察院的组织法，载入政协、民主党派、工商联、人民团体、国有企业、高等学校、有关社会组织的章程，健全党对这些机构和组织实施领导的制度规定，确保其始终在党的领导下开展工作。

重要法宝是驰而不息进行自我革命。中国共产党领导革命、建设、改革的伟大征程必须进行自我革命，把新时代坚持和发展中国特色社会主义这场伟大革命胜利推向前进仍然必须进行自我革命，敢于刀刃向内，敢于刮骨疗毒，敢于壮士断腕，同一切影响党的先进性、弱化党的纯洁性的问题作坚决斗争。要在坚定高远理想信念中发扬自我革命精神，高扬共产党人的“心学”，自觉用习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑，涤荡思想上的尘埃污垢，拧紧世界观、人生观、价值观这个“总开关”，牢记党的初心使命。精神上不缺“钙”了，自我革命的骨气就会硬起来。要在顺应人民意愿中发扬自我革命精神，严厉查处各种以权谋私现象，坚决反对特权思想和特权现象，坚决防止党内出现利益集团，坚决破除利益固化藩篱，让人民有更多获得感、幸福感、安全感。要在敢于斗争、善于斗争中发扬自我革命精神，在斗争中学真本领、练真功夫，在斗争中惩恶扬善、净化队伍，在斗争中争取团结、凝聚力量。习近平总书记指出：“自我监督是世界性难题，是国家治理的哥德巴赫猜想。”中国共产党90多年来通过自我革命在自我监督上取得优异成绩，在新时代坚持自我革命、深化自我革命一定能够不断实现党的自身建设和各项事业的新发展新超越。

根本任务是坚决做到“两个维护”。中国共产党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。这个最本质特征和最大优势在政治上、组织上一个突出体现，就是党中央集中统一领导，有一锤定音、定于一尊的权威。党中央是全党的大脑和中枢，是党的最高领导机构和决策机构。正如习近平总书记指出的：“在国家治理体系的大棋局中，党中央是坐镇中军帐的‘帅’，车马炮各展其长，一盘棋大局分明。党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。”坚持党的领导，最重要的是维护党中央权威和集中统一领导，维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位。这是保持党和国家事业发展的根本保证，是党的领导的最高原则，任何时候任何情况下都不能含糊、不能动摇。一个近14亿人口的大国，一个近9000万名党员的大党，靠什么把全党全国各族人民凝聚起来为民族复兴而奋斗？靠中国共产党的坚强领导，靠党中央的高度权威，靠核心的巨大凝聚力、号召力。这就要求我们的党员和干部增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，对党忠诚、为党尽责，严守党的政治纪律和政治规矩，始终在思想上、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，自觉做到党中央提倡的坚决响应、党中央决定的坚决执行、党中央禁止的坚决不做，执行党中央决策部署不讲条件、不打折扣、不搞变通。这是保证中国共产党作为最高政治领导力量的必然要求。

（作者系中共中央党校常务副校长，该文摘自《学习时报》2019年5月17日）

党的十八大以来我国反腐工作的特征及发展趋势分析

**薛永光 谭婷婷**

党的十八大以来，党和国家将反腐工作摆在突出位置，深化对反腐斗争的认识与把握，积极开展反腐倡廉建设。当前，我国正处于改革成果丰厚的转型期，科学有效地防治腐败是国家治理现代化的要求。从这个意义上来说，反腐工作的推进不仅成为国家转型的关键，更成为实现国家治理现代化必不可少的环节。类似地，学者燕继荣认为：“反腐败是国家治理现代化的门槛。反腐是现代化的标志，是国家转型的关键，一个国家从传统到现代国家的转变，需要重构价值体系和经济社会秩序，而反腐败则是这一转变的标志。”从现有研究成果来看，目前对党的十八大以来关于我国反腐工作的研究成果并不丰硕，特别是缺少政策报告等文献角度的实证研究。党的十八大以来，反腐工作问题研究的难点在于反腐行动的信息不对称性，在反腐行动开展之前，难以把握反腐工作的当前情况。所以，学者们了解和研究反腐工作的有效途径之一，就是从党和国家发布的政策报告等文献中分析。笔者正是运用这种思路进行研究。

一、党的十八大以来我国反腐工作的特征

政策报告等文献承载了党和国家领导人的重要思想，通过规范的方法进行研究，可以得出国家大政方针的指向。文献计量方法是政策报告研究的重要渠道，通过对政策报告等文献进行分析，有利于揭示政策报告的深层内涵。大部分国家政策报告的理解具有一定的复杂性，往往需要借助文献解读方法。文献的计量和解读少不了科学的分析工具，为提取中央纪委工作报告的重要信息，笔者选取武汉大学研发的内容挖掘软件 ROST CM6 为分析工具。就本文主要的研究对象而言，选取中央纪委工作报告，具有较大合理性。原因如下：从内容上看，历次中央纪委工作报告是思想的物化载体，集中反映了中共中央领导机关对反腐倡廉工作的认识；从规范性上看，中央纪委工作报告在内容和形式上的规范性是毋庸置疑的，其用词十分严谨考究。因此，本研究最终选取了2012年11月以来的九篇中央纪委工作报告作为研究对象。通过运用内容挖掘软件 ROST CM6 对2012 年以来中央纪委工作报告进行分词处理和词频分析，党的十八大以来我国反腐工作的特征主要体现在以下几个方面。

**（一）反腐方向层面的特征**

1.反腐斗争形势的认识与判断。党的十八大以来，党和国家深入推进反腐倡廉建设，“取得压倒性胜利”，但这只是说反腐斗争取得了成效，腐败势头得到遏制，并不表明反腐斗争就此止步。“腐败”“反腐败”“反腐倡廉”等词在中央纪委工作报告中出现频率极高，表明当前反腐形势依然严峻。党中央认识腐败总体形势时，在“依然严峻”基础上，增加了“复杂”二字，提出我国当前腐败现象多发，滋生腐败的土壤依然存在。新时代反腐斗争正从量的积累迈向质的转变。反腐斗争不是从惩治腐败人员的数量上取胜，而是逐步从源头和根本上遏制腐败现象，需要坚持“稳中求进”方针，发挥“标本兼治”的作用。

2.反腐斗争目标任务的确立。“深化”“改革”“廉洁”“政治”“廉政”等词在中央纪委工作报告中反复出现，体现出深化反腐体制机制改革的必要性，“建设廉洁政治”成为反腐斗争目标。为实现这一目标，必须落实反腐政治任务。“从严”“治党”等词在中央纪委工作报告中经常被提及，表明了在新的历史条件下，反腐重大政治任务要求党要管党、从严治党。正如习近平同志指出:“坚决反对腐败，防止党在长期执政条件下腐化变质，是我们必须抓好的重大政治任务。”为了维护我们党执政的社会基础和合法性，党的十八大以来，党中央认真落实反腐斗争任务，并在实现“建设廉洁政治”目标的路上不断前进。

**（二）反腐惩治层面的特征**

1.坚持“打虎”“拍蝇”“猎狐”。“审查”“查处”“处分”“从严”“严格”“严肃”“惩治”等词在中央纪委工作报告中出现频率很高，体现出党和国家对腐败主体在惩治的态度上更为严厉，在惩治的时间上更为迅速，在惩治的措施上更为多样化。我们党坚持“老虎”“苍蝇”一起打的反腐信念，对存在行贿、受贿和渎职犯罪行为的官员进行惩处，同时加强对外逃职务犯罪官员的追捕。党中央始终坚持反腐的高压态势，惩治力度空前，在“打虎”“拍蝇”“猎狐”上取得不少成绩，把反腐倡廉建设工作推向高潮。

2.对群众身边的腐败和作风问题进行惩治。“党员”“人民”“群众”“腐败”“问题”在中央纪委工作报告中高频出现，不仅表明人民群众在反腐倡廉建设中的重要地位，也反映了党和国家高度重视解决人民群众身边的腐败问题，把惩治群众身边的“微腐败”问题与扫黑除恶结合在一起，把维护黑恶势力的党员干部彻底“清除”，巩固我们党执政的政治基础。我们党对人民群众身边腐败问题的解决，深入影响他们对党风廉政建设和反腐败工作的评价，民群众反腐满意度的逐年提高，折射出党中央的反腐工作赢得了人民群众的拥护。此外，“廉洁”“纪律”“作风”等词被多次提及，表明党和国家不仅重视解决群众身边的腐败问题，而且致力于解决群众身边的作风问题，加强党员干部队伍的纪律建设和作风建设，强化他们的“作风”意识和“纪律”意识，防止“腐败亚文化”的出现。

**（三）反腐过程层面的特征**

1.党内法规制度建设不断完善。“制度”“权力”等词语在中央纪委工作报告中出现频率很高。党的十八大以来，中央推进制度建设，以制度约束权力。习近平同志指出：“要加强对权力运行的制约和监督，把权力关进制度的笼子里，形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不想腐的保障机制。”党中央为了构建科学有效的反腐制度保障体系，不断突出党内法规制度建设的重要作用。在规范党员的政治生活方面，修订了《县以上党和国家机关党员领导干部民主生活会若干规定》，制定了《关于新形势下党内政治生活的若干准则》；在党组立规方面，颁布了《中国共产党党组工作条例（试行）》《中国共产党地方委员会工作条例》等条例；在党的自身领导方面，颁布了《中共中央政治局关于加强和维护党中央集中统一领导的若干规定》《中共中央关于加强党的政治建设的意见》，等等。不断完善反腐制度建设，有助于推进全面从严治党，促进党和国家反腐治理能力的提高。

2.推动权力监督格局的形成。“派驻”“监察”“体制”“党委”“纪委”“纪检”“巡视”等词在中央纪委工作报告中出现频率很高。党的十八大报告指出，“严格执行党风廉政建设责任制。健全纪检监察体制，完善派驻机构统一管理，更好发挥巡视制度监督作用”。党中央对反腐倡廉建设作出新的部署，特别是对反腐体制机制改革作出新的指示，有利于形成反腐败整体合力，构建包含派驻监督、巡视监督、监察监督的权力监督格局。

在深化派驻机构统一管理方面，党中央 2014 年底出台《关于加强中央纪委派驻机构建设的意见》，明确派驻机构和驻在部门是监督与被监督的关系，驻在部门领导班子履行党风廉政建设主体责任，派驻机构履行监督责任；党的十九大报告指出，“强化管党治党主体责任和监督责任”；2018 年印发《关于深化中央纪委国家监委派驻机构改革的意见》，明确要求派驻机构履行监督责任，督促被监督单位党组织切实担负起管党治党政治责任。通过推动派驻机构改革，形成党风廉政建设的重要监督力量。

在发挥巡视制度监督作用方面，“巡视”“监督”等词语在中央纪委工作报告中反复出现，而且频率很高，体现了党中央对完善和落实巡视和监督工作的重视。中央2015年8月颁布修订的《中国共产党巡视工作条例》，2017 年作了进一步修改，为巡视工作的深入开展开辟了平坦道路；2018 年印发《中央巡视工作规划（2018-2022 年）》，为之后巡视工作的开展起了指引作用；2016年 10月出台修订的《中国共产党党内监督条例》，为加强党内监督提供了根本遵循。

在健全纪检监察体制方面，全国人民代表大会常务委员会2016年12月决定在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作；2017 年 11 月决定在全国各地推开国家监察体制改革试点工作。2018年 3月全国人民代表大会表决通过《中华人民共和国监察法》，对于构建具有中国特色的国家监察体制具有重要意义，它的出台为反腐败工作开创了新局面。纪检监察体制机制改革是一个创举，有利于对所有行使公权力的公职人员进行全面监察，从而为反腐倡廉建设提供体制机制方面的保障。

二、党的十八大以来我国反腐工作的发展趋势

运用内容挖掘软件 ROST CM6 对中央纪委向党的十八大的工作报告和向党的十九大的工作报告进行分词处理和词频分析。党的十八大以来，我国反腐工作的发展趋势主要体现为以下两点。

**（一）反腐工作由惩治向预防转变**

自党的十八大以来，惩处的落马官员众多，这显示出党的监督主体责任落实不到位、监督作用弱化的特点。然而，自党的十九大以来，我们党不仅重视了监督主体的责任，而且加强了“巡视”利剑的作用。反腐发展趋势呈现为更注重事前防范。通过数据研究，可知在中央纪委向党的十八大的工作报告中，“监督”排位第三，在报告中出现74 次，“巡视”一词不在排位前十之列。而在中央纪委向党的十九大的工作报告中，“监督”一词排位第一，出现频率为 96次，“巡视”一词排位第六，出现频率为57次。可以看出，进入新时代以来，党和国家对反腐倡廉各方面的工作有了更加具体且周密的安排。反腐工作更注重巡视和监督的作用、巡视和监督工作的落实，一定程度上遏制了官员的贪污腐败行为，有助于反腐工作由事后惩处转向事前防范。

**（二）反腐工作由治标为主转向注重治本**

当前反腐工作呈现的另一个趋势是由治标为主转向注重治本。党的十八大以来，党中央注意到反腐倡廉必须筑牢拒腐防变的思想道德防线，对思想教育反腐功能及其在反腐体系中的重要地位有了新的认识。“教育”“思想”“精神”代表的即为“本”，它们是思想教育反腐方式的重要体现，可以通过对这几个词进行分析，进而明确当前反腐的新趋势。“教育”一词在中央纪委向党的十八大的工作报告和向党的十九大的工作报告中均有提及；“精神”“思想”等词在中央纪委向党的十八大的工作报告中使用频率很低（不在排位前五十之列），而在中央纪委向党的十九大的工作报告中，“精神”“思想”两词的使用频率分别为 28 次和 25 次，排位分别为二十六位和二十七位。这些体现出党和国家重视对党员和人民群众的思想教育，注重提高他们的道德素质、法律修养和理想信念，使党员和人民群众形成“不想腐”的思想，拓展了“治本”的内涵。通过“思想”“精神”“教育”等词来描述反腐斗争治本的要求，表明中央纪委向党的十九大的工作报告显然又上了一个台阶。对比两份工作报告，可以看出，党的十八大以来，党和国家对反腐斗争在国家治理中的地位和作用有了更进一步的认识，促进反腐过程由治标转向治本。

三、当前反腐工作特征及发展趋势的产生逻辑

**（一）特色制度因素的影响**

中国社会具有与西方社会不同的结构特点，制度建设必须考虑到中国社会结构的特殊性，在顶层设计层面区别于西方的制度结构。自新中国成立以来，我国实行中国特色社会主义制度。为了实现治理能力现代化，国家不断促进制度规范化和法制化，进一步强化制度建设和提高制度供给能力。经过长时间的实践检验，纵观当前中国政治经济的发展状态，不难发现中国特色社会主义制度具有强大的优越性。在反腐倡廉建设方面，中国特色社会主义制度的优越性体现为其发挥的强大导向作用。当前，我国反腐工作深受中国特色制度因素的影响。党的十八大以来，反腐工作从根本上来说是依据中国特色社会主义制度的指引而开展，反腐过程中所展现的特征及发展趋势是制度在不断完善和发展的表现。

**（二）国家政权建设的动力**

国家政权建设理论来源于西方，它是在西欧民族国家演进过程中的产物。查尔斯·蒂利作为研究国家政权建设理论的重要代表人物，在《西欧民族国家的形成》中提到国家制度的内容和国家政权建设的主要表现。另外，他还在《强制、资本与欧洲国家（公元 990-1992 年）》中强调了国家形成的概念。进一步地，弗朗西斯·福山等人强调在国家政权建设研究中必须建立稳定的、可持续的制度。可见，国家政权建设理论的内涵在西方学者的研究下得到不断充实。由于中国的历史文化和环境具有自身独特性，当国家政权建设理论传入中国，学者们赋予了它中国特色，为中国的政权建设贡献力量。国家政权建设与反腐倡廉建设紧密相连，具有正相关的关系。党的十八大以来，国家在反腐工作中强化政权建设，促进当前反腐特征及发展趋势的出现。

**（三）全面从严治党的要求**

中国是一个政党主导型国家，必须毫不动摇地坚持党的领导，始终加强全面从严治党的力度。腐败现象不仅与党的先进性、纯洁性和全心全意为人民服务的宗旨相违背，同时它还是弱化政党体系建设的顽疾，阻碍了党的发展壮大。因此，全面从严治党要求必须大力反腐败，推进廉洁政治的实现。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央重视遏制腐败现象的产生，深入推进全面从严治党，开展大规模的政党制度建设，构建了相对完备的党内法规体系。我们党在全面从严治党的要求下进行反腐倡廉建设，不仅促进政党治理结构的完善，初步形成法治型的政党治理结构，而且有利于国家治理能力的提升，对我国政治发展起到不可磨灭的重要作用。当前，我国出现的反腐特征及趋势，离不开党中央坚持全面从严治党的影响。

**（四）公民社会发展的要求**

改革开放以来，我国社会主义市场经济不断深化，国内社会经济生活发生翻天覆地的变化。与此同时，社会在政治意识形态方面产生重大改变，一个重要的变化为公民政治意识逐步提高，促进了一个相对独立的公民社会在中国迅速崛起。它的兴起，使非政治领域不断从政治领域分离。为了对政治领域进行监督和平衡，从而推动处于非政治领域的公民有序的政治参与，体现公民的主体性。徐勇指出需要公民社会来制约国家权力。公民参与反腐是制约国家权力的具体表现。由于在历史上我国是一个高度政治化的国家，因而我国公民社会具有自己的内生性，也就是特殊性。俞可平也强调，正如中国的市场经济与民主政治一样，中国的公民社会也明显地区别于西方，而具有中国特色。这样看来，就算中国公民社会进一步发展，但是其内部依然有一定的政治化残留，这就导致了中国公民社会天然地融入政治领域。中国公民对政治充满了热情，这种特殊性造成中国公民天然地有更强烈的动机去监督政府，并参与到国家的反腐工作中。

四、总结与思考

当前，中国仍然处于制度反腐阶段，虽然党和国家构建了相对完善的腐败治理体系，反腐工作呈现出新的特征和趋势，但仍存在着一些问题。其中最主要的问题体现在：党和国家的反腐工作进一步加强反腐制度的建设，而权力滥用的腐败行为仍然存在。为了遏制腐败现象，不仅要加强制度建设，还需进一步加大反腐制度的执行力度。

治理腐败要求我们必须加深对反腐形势变化的认识与判断，时刻保持向党中央看齐的意识，随时根据实际政治环境改变反腐行动。党的十八大以来，我国反腐败工作实现了较大转变，当前反腐工作的特征及发展趋势是在探索构建中国反腐败模式过程中呈现的。可以预见的是，我国未来的反腐败工作将推动中国反腐败模式不断完善。因此，对党的十八大以来的反腐工作进行深入研究，有利于在此基础上对未来的反腐败模式进行更为科学合理的规划。总而言之，党和国家通过一系列策略治理腐败现象，是构建腐败治理体系的必由之路，更是推进我国治理现代化的现实要求。

（作者薛永光系中华人民共和国教育部纪检组；谭婷婷系吉林大学行政学院；本文摘自《学校党建与思想教育》2019年第8期）。

突出政治功能: 新时代基层党组织建设

内涵、意义与实践路径分析

**周光辉 王海荣 彭斌**

习近平总书记在党的十九大上指出，我们党要“旗帜鲜明讲政治”，“加强基层组织建设……突出政治功能”这一要求明确了新时代基层党组织建设的根本原则。政治功能是基层党组织的首要的、基本的功能，决定着基层党组织建设的方向和效果，关系到中国共产党在基层的执政基础和能力。现阶段，部分基层党组织存在着政治功能弱化的现象，主要表现为巩固党的执政地位工作不扎实，贯彻落实党的决定不到位，宣传党的思想不深入。在基层党组织建设面临新形势新要求的时代背景下，突出政治功能既是基层党建工作亟须解决的中心性问题，也是党建研究领域亟须探讨的理论问题。鉴于此，本文拟在解析政治功能核心内涵的基础上，分析新时代基层党组织建设突出政治功能的现实意义，探讨其实践路径，以期对基层党组织建设的理论研究和实践工作有所裨益。

一、突出基层党组织政治功能的核心内涵

在革命、建设、改革各个时期，我们党都高度重视党的政治建设，形成了讲政治的优良传统。自党的十九大提出基层党组织“突出政治功能”的新要求以来，学术界进行了广泛的讨论。然而，从已有研究成果来看，学术界对突出基层党组织政治功能的核心内涵没有统一明晰的界定，没有充分阐释基层党组织政治功能与服务功能的关系，没有厘清突出基层党组织政治功能的核心内涵与时代背景、实践路径之间的关系。因此，有必要在现有理论资源的基础上进一步解析突出基层党组织政治功能的核心内涵。

中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导，中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导，“党的所有‘执政’行为本质上都是一种‘领导’行为”。基层党组织是中国共产党执政的组织基础，是党的全部工作和战斗力的基础。突出基层党组织政治功能的核心内涵就是要巩固党的执政基础，加强党在基层社会的领导核心作用； 贯彻党的决定，维护党中央权威和集中统一领导； 宣传党的主张，加强党在基层社会的意识形态建设。具体来说:

第一，突出基层党组织政治功能就是要明确政权意识，巩固党的执政基础，加强党在基层社会中的领导核心作用。党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。中国共产党通过建立各级党组织和发挥党组织的领导核心作用整合社会力量，组织社会政治生活。中国共产党的组织领导作用决定了基层党组织是基层社会的领导核心。这具体表现为，基层党组织能够影响公共资源配置，讨论和决定基层治理中的重大问题，在基层事务的决策中起到决定性作用； 能够保证和监督党和国家路线、方针、政策的贯彻执行，引导和促进基层社会的健康发展； 能够承担密切联系群众、服务社会、教育党员等基本任务，在基层社会治理中起到引领性作用。这就保障了党在基层权力结构中的核心地位，能够通过领导作用促进基层民众认同党执政的合法性。

第二，突出基层党组织政治功能就是要严格规范党内权力关系，贯彻党的决定，维护党中央权威和集中统一领导。中国共产党是我国“总揽全局、协调各方”的最高政治领导力量，通过制定与实行各项路线、方针、政策，确保国家的社会主义性质和中国特色社会主义发展方向，保障现代化的平稳发展。中国共产党民主集中制的组织原则要求全党服从中央，坚定执行党的政治路线，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； 要求全党增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，切实做到对党忠诚、为党分忧、为党尽职、为民造福。从党的纵向组织系统来看，分为中央组织、地方组织和基层组织等三个层次，遵循严密的层级组织体系和指令传递机制，实现中央对地方、地方对基层、基层对个人的政治整合。其中，基层党组织处于党内组织体系结构的终端，主要功能是贯彻落实党的路线、方针、政策和决策部署，坚决维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位，为实现党的领导意志和政治意图提供组织保证。

第三，突出基层党组织政治功能就是要高举习近平新时代中国特色社会主义思想伟大旗帜，宣传党的主张，加强党在基层社会的意识形态建设。“意识形态工作是党的一项极端重要的工作，事关党的前途命运、国家长治久安、民族凝聚力和向心力”。中国共产党通过牢牢掌握意识形态工作的领导权，坚持和巩固马克思主义在意识形态领域的指导地位，使党的指导思想成为国家和社会的主流思想，使党的主张为人民群众所认同并转化为自觉的行动。一方面基层党组织担负着教育、管理、监督党员的职责，通过思想理论教育坚定基层党员理想信念，用习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑，保持党的团结统一； 另一方面，基层党组织担负着巩固社会主义意识形态主流地位的职责，通过宣传思想工作，培育社会主义核心价值观，推动习近平新时代中国特色社会主义思想深入人心，引领社会思潮，凝聚社会共识，使全体人民在理想信念、价值理念、道德观念上紧紧团结在一起。

需要强调的是，突出基层党组织政治功能的实质是坚持以人民为中心，坚持立党为公、执政为民的价值理念和行动指向，实现中国共产党党性与人民性相统一。习近平总书记指出，“民心是最大的政治”。中国共产党作为工人阶级、中国人民和中华民族的先锋队，其性质决定了基层党组织巩固党的执政基础，就是坚持人民的主体地位，从而团结人民力量、实现人民利益、解决人民问题； 贯彻党的决定，就是践行全心全意为人民服务的宗旨，把人民对美好生活的向往作为奋斗目标；宣传党的主张，就是对党员进行先进性教育，凝聚广泛共识，从而巩固全党全社会在思想上的团结统一。

二、新时代突出基层党组织政治功能的现实意义

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视基层党组织建设。2012 年 11 月，党的十八大报告指出，“创新基层党建工作，夯实党执政的组织基础，要以服务群众、做好群众工作为主要任务，加强基层服务型党组织建设”。随后，党的十八届五中全会提出，“加强党的各级组织建设，强化基层党组织的整体功能”。2017 年 10 月，党的十九大报告正式提出，“加强基层组织建设，要以提升组织力为重点，突出政治功能”。这表明以习近平同志为核心的党中央遵循时代发展要求，把基层党组织的政治建设摆在更加突出的位置，将基层党组织建设推进到一个新的阶段。新时代是中国特色社会主义新的历史方位，在这一背景下，突出基层党组织政治功能是我国应对社会主要矛盾新变化、推进全面从严治党向基层延伸、推动习近平新时代中国特色社会主义思想深入人心的需要。

**（一）突出基层党组织政治功能是应对社会主要矛盾新变化的需要**

中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。这表明人民不仅对物质文化生活提出更高要求，而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长； 同时，我国一些区域、领域、方面发展失衡的问题愈加凸显，发展不足的问题仍然存在，发展不平衡不充分的突出问题已经成为满足人民日益增长的美好生活需要的主要制约因素。这一社会主要矛盾变化对基层党组织建设和工作提出了许多新要求，亟需基层党组织立足基本国情，承担基层社会治理责任，领导、团结和服务人民群众，凝聚各种有助于推动国家发展的社会力量。

现阶段，部分基层党组织出现弱化、虚化、边缘化问题，对社会力量的组织、整合和动员能力下降，无法有效应对社会主要矛盾的新变化。其一，随着传统单位组织逐渐解体，基层党组织原有体制基础瓦解，在一些新建社区和新的社会组织、非公经济组织中，基层党组织缺位导致难以有效组织广大人民群众。有学者指出: “从 1999 年开始，社会组织的数量大致以每年 30% 的增长率递增。”同时，据中组部统计，截至 2016 年年底，在全国社会组织法人单位中建立党组织的有 28.9 万个，占总数的 58.9% ，这说明基层党组织覆盖面建设仍旧存在空白。其二，随着我国国家与社会的相对分离，个人自主性持续增强，社会阶层结构发生巨大变化，新兴社会阶层崛起。“在城市—农村、中小城市—超大城市之间，社会分层结构迥异，并且体现为‘政治经济社会区域体’的综合性差异有加强趋势”。这使得基层党组织整合机制面临考验，促进不同阶层、群体间协调合作的难度增大。其三，随着人民对美好生活需求的日益增长，基层党组织服务人民的功能性调整相对滞后。由于部分基层党组织不能根据环境变化及时有效地回应社会和服务人民，虽有覆盖面但缺失向心力，虽设有党支部但难以发挥核心作用，虽广泛联系大众但凝聚力不强，难以动员广大人民群众。

基于上述情况，突出基层党组织政治功能有利于应对社会主要矛盾新变化，适应国家决胜全面小康社会并进入全面建设社会主义现代化强国的新要求。突出政治功能意味着基层党组织巩固党的执政基础，密切党和人民群众的联系，从而推动基层共建共治社会治理格局的形成，缓解发展不充分的矛盾；意味着基层党组织加强党的领导核心作用，提升党在基层社会的治理有效性，及时回应人民需要和诉求的变化，从而让改革发展成果更多更公平地惠及全体人民，缓解发展不平衡的矛盾。

**（二）突出基层党组织政治功能是推进全面从严治党向基层延伸的需要**

中国特色社会主义进入新时代，中国共产党提出要深入推进党的建设新的伟大工程，继续推进全面从严治党向基层延伸，毫不动摇地把党建设得更加坚强有力。这一举措反映了中国共产党深刻认识到党面临的四大考验的复杂性、四大危险的严峻性，党内仍旧存在思想不纯、组织不纯、作风不纯等突出问题； 表明了中国共产党敢于以自我革命的政治勇气加强党的自身建设，“管党、治党”不仅要在“全面”、“从严”上下功夫，更要在“基层”上显实效。

现阶段，我国部分基层党组织不能坚持党中央权威和集中统一领导，不能完全贯彻落实党的路线、方针、政策和决策部署。其中，少数基层党组织忽视对党员的日常监督管理，开展党内政治生活不经常不认真；宗旨意识薄弱，发挥联系群众的政治优势不到位；重业务轻政治，抓党建工作不主动不扎实。有些基层党员“四个意识”淡漠，政治立场不坚定，对党的政治忠诚和政治认同日趋弱化； 组织观念淡漠，党性修养不够，违反政治纪律和组织纪律的问题时有发生。有些基层党政干部将权力高度集中于个人，破坏民主集中制原则，他们利用被赋予的公共权力或是强化与自身利益相关的议题，谋取私利； 或是与地方宗族势力、黑恶势力彼此勾结，操纵基层选举，侵占国家与集体的公共财产，使公共权力沦为某些人获得非法利益的政治工具，损害党和人民群众的利益。这主要体现为在扶贫资金、工程建设等民生领域腐败案件呈多发态势。截至 2017 年 6 月底，党的十八大以来共处分乡科级及以下党员 干 部134.3 万人，处分农村党员干部 64.8 万人。揭示出基层党政人员违法乱纪现象仍旧比较严重。

基于上述情况，突出基层党组织政治功能有利于推进全面从严治党向基层延伸，净化政治生态。突出政治功能意味着基层党组织以政治建设统领基层党建各个领域，以政治标准要求全部基层党组织和党员，其关涉内容的全面性与全面从严治党的“全面”相契合；意味着严格执行党的政治路线、党内政治生活准则、党的规章制度，其推进方式的严格性与全面从严治党的“严”相契合；意味着治理党建工作方向偏离问题，治理个人主义宗派主义、本位主义权威偏离问题，治理觉悟不高、立场不定等政治性偏离问题，其目的性与全面从严治党中“治”的目标相契合。

**（三）突出基层党组织政治功能是推动习近平新时代中国特色社会主义思想深入人心的需要**

中国特色社会主义进入新时代，中国共产党取得重大理论创新成果，形成了习近平新时代中国特色社会主义思想，系统回答了新时代坚持和发展什么样的中国特色社会主义，怎样坚持和发展中国特色社会主义的问题。作为社会主义意识形态理论的新发展和当代中国马克思主义，习近平新时代中国特色社会主义思想为社会主义核心价值观的培育和弘扬指明了方向，是全党全国人民的精神旗帜和行动指南。当前，推动习近平新时代中国特色社会主义思想深入人心，对于提升中国特色社会主义的道路自信、理论自信、制度自信和文化自信具有重要意义。

现阶段，基层党组织在意识形态领域的工作面临严峻挑战，深入学习宣传贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想的任务艰巨复杂。在全球化背景下，中国与外部世界的文化交流不断增强，多元思想观念的共存和碰撞不仅削弱了主流价值理念的核心地位，而且某些西方国家利用话语霸权，对我国进行思想文化渗透，鼓吹普世价值，推销政治理念和制度模式，致使马克思主义在意识形态领域的指导地位受到冲击。同时，随着市场化改革的全面推进，拜金主义、享乐主义、消费主义等价值观念有所滋长，某些人对物质利益和身份地位的过度崇拜造成群体间心理状态失衡，对个人主义的推崇导致爱国主义和集体主义等公共观念的消解，弱化了社会主义核心价值观的思想引领能力和凝聚共识能力。而且，互联网的应用和发展使得信息来源的渠道更加多样，信息的传播速度更加高效，信息内容的获取更加便捷，媒体环境更加复杂。在这种状况下，部分基层党组织的宣传思想工作难度增大，部分党员理想信念不坚定，丧失理论自信，部分群众接受各种错误思潮，歪曲、丑化、否定党的领导。从中央对全国各省区巡视的反馈情况来看，普遍存在着对学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想不够深入，落实习近平总书记重要讲话精神不够到位、执行意识形态工作责任制有关制度不够严格的问题。

基于上述情况，突出基层党组织政治功能有利于建立广泛的社会心理认同，推动习近平新时代中国特色社会主义思想深入人心。突出政治功能意味着基层党组织宣传党的主张，加强意识形态建设，用习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑，坚定党员的理想信念；用社会主义核心价值观引领社会思潮，巩固习近平新时代中国特色社会主义思想的指导地位。

综上所述，突出基层党组织政治功能具有鲜明的问题意识导向，是应对我国现实挑战的需要，是根据党、国家和社会变化做出的积极调适。社会主要矛盾新变化要求基层党组织巩固党的执政基础，激发全面建成小康社会和现代化发展的社会合力； 全面从严治党向基层延伸要求基层党组织贯彻党的决定，以自我革命的政治勇气加强基层党建工程； 意识形态工作面临的严峻挑战要求基层党组织宣传党的主张，推动习近平新时代中国特色社会主义思想深入人心。

三、新时代突出基层党组织政治功能的实践路径

我国是一个具有超大规模的国家，在民族、区域、文化、阶层等方面存在着明显的差异性、复杂性和多样性。针对这样的国情，中国共产党是在党的基层组织建设的基础上形成覆盖全国的治理体系。在新时代，只有突出基层党组织政治功能，才能保证基层党组织在党中央集中统一领导下服务于人民群众、推动社会建设和国家发展。突出基层党组织政治功能需要把制度建设贯穿其中，应当完善组织体系网络，加强基层服务型党组织建设； 应当健全基层党组织运行机制和制度，提高基层党组织建设的制度化水平； 应当加强思想建党，充分发挥基层党组织的政治引领作用。

**（一）完善组织体系网络，加强基层服务型党组织建设**

突出基层党组织政治功能应当完善组织体系网络，加强党和人民群众的联系。现代化发展处于持续的社会结构分化与变迁过程之中，基层党组织组织社会的方式需要适应社会分化与变迁，从而巩固党的执政基础。具体来说，一方面需要健全党的基本组织体系。基层党组织要开拓在社区、社会组织和非公组织中的生长空间，在党员发展中突出政治标准，把党的基层组织延伸至基层社会的各个角落，实现对新社会空间的覆盖和对新社会阶层的吸纳；要加强对党员的日常化教育、管理、监督和带头人队伍建设，既要切实保障党员各项权利，又要严明组织纪律，使党的基层组织成为团结党员、动员党员、发挥党员作用的组织力量，形成党的组织体系整体合力。另一方面，需要完善党联系社会的组织网络。基层党组织要创新群众工作体制机制和方式方法，加强与工会、共青团、妇联等人民群众团体组织的紧密联系，促进其发挥联系人民群众的桥梁纽带作用；要建立与社会团体、民办非企业单位、基金会等民间社会组织的制度化联系，加强党的领导，引导其发挥服务社会的功能性作用； 要拓展与广大人民群众的沟通渠道，激发群众有序参与政治生活，使每个人成为社会的治理者、参与者和监督者。

突出基层党组织政治功能也应当加强基层服务型党组织建设，密切党和人民群众的关系。一个政党、一个政权，其前途命运取决于人心向背。“党的执政地位不是与生俱的，也不是一劳永逸的”。基层党组织必须根据时代发展要求不断调整和完善服务社会的功能，通过在服务群众中反映和回应民众诉求，解决群众困难和问题，满足人民对美好生活的向往，从而加强党的领导作用。具体来说，需要引领基层经济振兴，推动改革、创新与发展，助力全面建成小康社会战略目标的实现； 需要维护社会秩序稳定，促进公平正义，缓解发展不平衡不充分所带来的社会矛盾； 需要引入民主协商机制，推动基层自治，构建基层党组织领导下的社会治理格局；需要推动基层文化发展，提高公共文化服务水平，关注人民群众的精神生活和心理健康； 需要贯彻绿色发展理念，积极参与生态环境的保护和治理，为人民群众创造良好的生产生活环境。

**（二）健全基层党组织运行机制和制度，提高基层党组织建设的制度化水平**

制度是规范基层权力运行的重要安排。作为长期执政的政党，不断提升制度化水平是党长期执政的制度保障。习近平总书记在党的十九大报告中强调: “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。”健全基层党组织运行机制和制度建设，是巩固党的执政基础、突出基层党组织政治功能的有效路径。具体来说，需要严明党章法纪，切实增进制度执行力度，执行新形势下党内政治生活若干准则，抵制商品交换原则对党内生活的侵蚀，扭转部分基层党组织轻政治重业务的党建逻辑；需要不断加强制度治党，以制度化监督机制和巡视巡察相结合的方式，矫正部分基层党组织常规运作过程中的违法违纪行为；需要推行清单管理机制，明确权力清单和服务清单，落实主体责任，整治部分基层党政干部的不担当和不作为；需要完善和落实民主集中制的各项制度，推进党务公开，畅通党员参与党内事务、监督党的组织和干部、向上级党组织提出意见和建议的渠道，反对专断主义和个人主义等特权思想和现象；需要推进制度反腐向基层深入，打击基层党政干部充当地方黑恶势力保护伞、操纵基层贿选等行为，防止形成宗派主义、山头主义、圈子文化等不合理的基层利益格局。总之，健全基层党组织运行机制和制度，就要把权力关进制度的笼子，在基层形成制度建党、治党、管党的局面，使基层党组织不偏不倚地贯彻落实党的路线、方针、政策和决策部署。

突出基层党组织政治功能也应当以制度建设整合基层党建工作，使基层党组织践行全心全意为人民服务的宗旨。党的工作最坚实的力量支撑在基层，最突出的矛盾和问题也出现在基层。加快形成覆盖基层党组织建设各方面的法规制度体系，建立健全基层党组织发挥领导作用的制度规定，让人民监督权力能够促进基层党组织把党的路线方针政策和决策部署贯彻落实到人民群众中间，增强党的自我净化能力。具体来说，需要完善公众制度化参与机制，促进基层党政干部贯彻群众路线，严肃认真对待群众反映强烈的问题，畅通群众监督渠道； 需要完善群众举报受理制度，切实保障人民群众安全，坚决处理损害群众利益的行为，提升群众监督实效；需要健全媒体监督机制，融合传统媒体公信力、专业性优势与新媒体便捷性、时效性优势，完善核实、反馈、公布相关信息的程序，形成纠正不良之风的氛围，激发群众监督热情。总之，健全基层党组织运行机制和制度，就要以制度保障人民群众的监督权利，让权力在阳光下运行，鼓励人民群众与纪检监察机关一道去发现基层党组织及基层党政干部可能存在的“四风”问题，权钱交易、以权谋私、贪污贿赂、腐化堕落等违纪违法问题以及选人用人上不正之风问题。

**（三）加强思想建党，充分发挥基层党组织的政治引领作用**

突出基层党组织政治功能应当将思想建党贯穿于基层党建之中，加强党的思想理论建设。习近平总书记指出: “加强思想教育和理论武装是保证全党步调一致的前提。”具体来说，需要强化理论学习，周期性地开展党员党性教育活动，统一思想认识，坚定共产党人的理想信念，做中国特色社会主义理想的坚定信仰者； 需要以制度建设保障思想建党，推进“两学一做”学习教育的常态化制度化，坚决执行“三会一课”制度，深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想； 需要引入竞争和激励机制，不断完善荣誉制度和榜样学习机制，引导全党牢记宗旨，做中国特色社会主义共同理想的忠诚践行者；需要将党员的思想表现纳入相应的考核评价机制中，既要建立容错纠错机制，又要稳妥有序地开展对不合格党员组织的处置工作，解决好基层党员世界观、人生观和价值观的问题。

突出基层党组织政治功能也应当将宣传思想工作贯穿于基层党建之中，充分发挥党的政治引领作用。习近平总书记指出，宣传思想工作创新重点在基层工作创新，要积极探索有利于破解工作难题的新举措新办法，把创新的重心放在基层一线。具体来说，需要大力弘扬党以人民为中心的发展思想和惠民举措，把服务群众与教育引导群众相结合，把满足群众需求与提高群众素养相结合，增强人民群众的政治认同感； 需要重视阵地建设和管理，广泛开展理想信念教育，培育社会主义核心价值观，引导人民群众树立正确价值观念； 需要增强理论研究，构建中国特色社会主义哲学社会科学，强化知识分子的责任意识和爱国意识，推动马克思主义理论话语的时代化大众化转化，使之更好地为人民群众所理解和接受； 需要不断完善对互联网的运用和管理，及时澄清反党、污党的言论，引领正确舆论导向，树立党在人民群众心中的良好形象； 需要推动公共文化事业发展，丰富群众性文化活动，提升人民文明素养和培育社会共识，提高国家文化软实力，提升中华文化影响力。

总而言之，突出基层党组织政治功能不仅是我们党作为马克思主义政党的根本要求，而且是新时代背景下，我国应对社会主要矛盾新变化、推进全面从严治党向基层延伸、推动习近平新时代中国特色社会主义思想深入人心的需要。充分发挥基层党织政治功能，要始终把制度建设贯穿其中，注重在思想上、组织上、作风上、纪律上强党兴党，努力把基层党组织建设成为巩固党的执政基础、贯彻党的决定、宣传党的主张、服务人民群众的坚强战斗堡垒。

(作者系吉林大学行政学院，周光辉系教授，博士研究生导师； 王海荣系博士研究生；彭斌系教授，博士研究生导师。该文摘自《理论探讨》2019年第三期)

经济责任审计存在的问题及对策建议

——以S企业为例

**赵 华**

四十多年来，经济责任审计作为一项具有中国特色创新性的审计模式，伴随中国政治经济体制改革发展起来。随着现代企业制度建立和完善，经济责任审计在企事业单位中都得到了广泛的推行。然而，经济责任审计在推行过程中表现出一些矛盾与问题。对此，我们专程到S企业进行了调研，发现其短板在于：对经济责任审计的目标认识不够深入，审计力量不集中，审计资源分配不合理，审计人员知识结构单一，专业胜任能力有限，这些因素都降低了审计的工作质量和效率，影响了审计效果的发挥。鉴于此，针对S企业经济责任审计过程中存在的问题，我们尝试着提出相应的对策建议。

一、S企业经济责任审计中存在的问题

**1.经济责任审计评价体系不到位**

S企业在进行经济责任审计过程中，审计人员缺乏一套完整的、具有可操作性的审计评价标准来开展工作，评价内容往往带有一些主观倾向，无法对被审计企业进行责任界定和科学评价。在碰到比较复杂的问题时，审计人员会较为轻率地做出判断，从而影响到企业经济责任审计的公正性与客观性。[1]在实际工作中，它具体表现为，审计评价鉴定模糊不准；用语大多没有实际作用；客观随意因素较多。如，出现流失企业资产等问题，评价用语却依然是“会计信息基本属实，较好地履行经济责任”等，主观性比较大。此外，对发现的问题还出现评价责任不明确，无法准确界定责任类型与责任人。审计过程中，对S企业领导人只进行了简单的责任陈述认定，导致审计认定评价责任不明确，失去了审计监督的作用。

**2.审计结果运用不理想**

在对S企业经济责任审计中的诸多环节，审计结果的作用没有得到充分的运用和发挥。审计中的监督评价职能，最终要体现的是审计结果运用。在S企业中，审计结果运用没有与问责制、责任追究制衔接，出现严重脱节情况，[2]具体表现为，审计是审计，评价是评价，两者割裂开来。审计虽然发现了问题，却没有将其及时纠正，这样审计的监督作用就难以有效发挥。S企业还存在着“先离后审”的情况，审计结果的运用缺乏有效性。另外，公司把经济责任审计报告作为保密处理，在一定范围内未将审计过程、结果公示披露。审计报告不公开透明，对经济责任进行追查和处理时，也在一定程度上大大降低审计结果的运用性，丢失了经济责任审计的真正意义。

**3.审计工作效率不高**

在对S企业经济责任审计工作中，审计人员常常对审计的特点与认识研究不足，基本上采用的还是传统的财务审计工作思路来开展经济责任审计。在审计技术方法也拘泥于手工查账、检查、汇总等传统的方法,信息化审计工具运用不理想，一定范围上制约了经济责任审计的效率和质量。在审计方向上，审计人员习惯凭经验确定审计重点和范围，只看重审计结果这一方面，很少关注责任人的动机、过程和行为。在实施现场审计工作时，依旧采用纯手工操作，审计内容单一，局限于成本和利润，直到发现问题才采集数据、记录信息，与实际工作需求不符，导致审计工作效率不高。

二、S企业经济责任审计工作问题产生原因

**1.S企业机构部门不太重视审计，影响审计职能发挥**

S企业对经济责任审计不重视，各个部门对审计查证有意庇护。如，在审计查证过程中，审计人员几次遇到该公司为个别部门开具指标项目未达标的原因说明；再如针对采取虚构交易业务、人为虚记产品成本，调节费用等的问题，需要在财务部门积极配合下完成账务核算检查，还要责令改正，处罚已形成粉饰报表手段的行为；涉及人员违法违规、免职降职的人员，需人事部门配合出具意见。而实际工作中，虽然审计人员对S企业经营管理有监督与指导的权利，但实际上，审计人员多是疲于应付众多项目，同时缺乏人事、财务等相关部门协同配合，审计力量分配不均，难以达到审计效果。

**2.经济责任审计评价体系缺乏统一标准**

由于我国企业经济责任审计存在和开展时间的时间较短，评价研究体系处于探索阶段，实践中缺乏统一的衡量标准，对企业经济责任评价衡量标准又容易受到审计单位所在地的发展时期、业务性质、领导人任期等多方面差异的影响，[3]所采用的是比较的传统评价方法。评价多为定性指标衡量，缺少量化指标，容易得出片面性的审计结论。这也体现出经济责任审计缺少规范、明确的评价标准，无法全面反映企业经营的实际情况。

**3.“先审后离”原则不能有效实施，追责机制不完整**

从理论上看,“先审后离”是发挥审计作用和监督被审计人员的有效手段。但受审计力量的制约, “先审后离”的原则通常不能有效实施。在对S企业审计过程中，审计人员要求企业有关负责人自收到审计报告之日起90日内，积极整改被发现的问题，并将整改报告书报送审计项目组。但实际情况是，该公司并没有按时对照问题进行详细整改、提交整改报告；同时，因继任的领导认为对此事不负主要责任，降低了对整改工作的重视程度，未将审计结果落到实处。不配合、不督促、不落实的现象司空见惯，它造成审计决定难以执行，同类问题一再发生，使得审计工作形式化。审计工作仅仅止于表面、流于形式，不仅使审计权威性受到影响，而且也使得大部分审计结果、建议没有起到约束效果。[4]

**4**.**审计人员依法审计意识不足，会出现违法违规的行为**

在尚未掌握足够证据的情况下，审计人员查询了被审计对象的银行账户；外部取证超出审计内容范围之外，取得的审计证据违反审计规定；审计操作不规范，取证方式经验不足，认识不到位，既影响了审计责任的评价界定，也导致审计工作质量受到了影响。

三、提高S企业经济责任审计工作对策

**（一）科学设置审计组织机构，完善审计流程**

设置科学的组织机构，以保证审计工作中资源信息、工作氛围的客观独立，充分挖掘资源共享信息，加强各部门之间的相互协作，形成审计监督的合力。同时，为提高经济责任审计质量和效率，必须构建经济责任审计项目，主动完善企业经济责任审计流程，理顺并协调好工作关系。[5]在企业经济责任审计过程中，要明确审计方向和重点，通过查阅以前年度企业的会议资料、年度工作报告，在了解被审计单位的业务信息后，有针对性和侧重点的确定审计计划，确保经济责任审计程序目的明确、开展有序、执行有效。

**（二）建立完善的审计评价指标体系**

在经济责任审计查证和评价过程中，需要构建一套行之有效的考核评价体系，这样利于做出客观定性的评价，避免主观随意性，利于经济责任审计工作的开展。

**1.审计评价要客观全面**

在健全经济责任审计评价体系基础上，审计评价应坚持客观公正的原则。在保证审计报告的科学性和全面性的基础上，评估考虑企业各项综合发展能力，确保准确清楚地表述出审计对象的真实情况，不带主观色彩来判断，做到审计结果都有据可依。按照权责对等的原则进行分类设置，做出实事求是、客观公正的评价，确保经济责任审计工作权威高效的开展，这是认定经济责任的重要事实依据。

**2.建立定性与定量的评价指标体系**

根据实际企业情况，建立定性与定量的经济责任评价体系。例如在设定审计评价指标可以包涵投资决策方面的评价指标，比如净现值指标（NPV）,获利指数（PI）、投资回收期（PP）、平均报酬率（ARR）等。

有效的审计评价来源于获得可靠数据和客观事实，把握定性定量相结合，定性问题通过量化结果推断，责任内容通过定性事项确定。采用数量特征和质量关系，通过数据来界定并优化评价。这样做的目的是使较为抽象的责任目标和考核标准得以具体化，以此判断被审计人员履职情况和能力，撰写出能体现定性与定量的审计评价报告。

**（三）加强责任追究制度，规范审计成果利用**

经济责任审计效果的最终体现，是要充分利用好经济责任审计评价结果，也是经济责任审计的目标。[6]面对审计过程中较为复杂的情况，审计人员应严格遵照相关法律法规执行处理，要明确界定责任主体，客观评价经济责任。在审计报告阶段审计人员也应直面问题如实反映情况，敢于及时揭露那些可能危害或已实际危害到企业利益的行为现象；对已离职或已升职的责任人，发现问题后仍需要追究责任，而不受他人左右。严格规范的制度是审计工作高效开展的基本保障，面对存在的审计问题，审计制度上应进行强有力的规范约束，将追责机制的短板补足，才能真正堵住企业存在的漏洞。在开展后续审计时，审计组应将监督检查被审计单位的整改事项列入应审计计划内，明确审计整改流程，确保审计整改到位，保证审计监督过程的连续性和深度性。

**（四）加强审计人员素质建设**

新形势下，为深化经济责任审计工作，主动适应审计工作方法和理念的转变，因此要加强审计人员素质培养，降低审计风险，不断提升审计效率和水平。

**1.提升职业素养保持独立性**

审计人员进行经济责任审计工作中，要提高个人职业素养，在复杂的人际关系中保持独立性。做到依法审计履行职责，在审计工作过程中及时发现和纠正经济责任审计风险，最大程度将潜在风险降到最低，确保审计报告内容真实、客观。面对审计中部分对工作试图阻挠或干涉审计结果的现象，审计人员要做好克服困难的准备，勇于担当，恪守职业道德并遵循职业规范。要做出公正的评价和审计意见处理，切勿因他人因素隐瞒已经发现的审计问题；不盲目定性那些不确定或者缺少审计证据的事项，保障经济责任审计的效率性、效果性。

**2.运用合理的审计方法**

针对审计过程中方法不足，需掌握一定审计技巧与技能。发挥审计创新思维，广泛收集信息拓展思路，在实务中不断应用新方法，从而更全面、清楚地评价界定。例如要对所有提供或取得的信息资料，在审计时仔细反复查阅，对每一笔会计账务处理都要了解清楚，确保所获取的会计信息真实可靠。针对一些比较特殊重要的非流动资产，需要在现场进行实地查看；而一般情况下在对财务、实物、固定等资产进行审计时，多数会采用抽查法，抽查的样本也应尽可能齐全，以获得更加详细的信息。总之，审计过程中确保所获取的证据真实可靠，才能确保审计意见得到顺利的执行和采纳，获得较高的工作质量。

**3.补充审计力量**

新常态下，进行经济责任审计工作同时，也需要结合多方面因素，完善审计力量。针对审计过程中特殊的审计项目，由于目前该事务所大多数审计人员，缺乏相应企业管理运作的专业知识，可以采取公开聘任有相关经验的外部专家补充审计力量。通过进一步补充审计力量，既能让审计组成员之间形成及时有效的思路，共同应对经济责任审计过程中出现的专业问题，又能提高团队素质，有效降低审计风险，使审计工作效率产生质的提高。当然，在引进聘用时也需要严格控制，保证人才质量。这样一来，通过以上措施，在提高审计素养保持独立性，拓展审计思维方法的同时，又能补充审计力量，解决了目前审计力量不足的问题。

（作者系西安文理学院马克思主义学院副教授、博士）

新时期审计机关党风廉政建设的创新思路研究

**王会兰**

自邓小平同志于 20 世纪 70 年代末提出“利用思想政治工作强化党的纪律性与组织性”的思想方针后，国家就将思想政治工作作为监察审计部门的工作重点。现如今，监察审计工作已经成为一项反腐倡廉和实现党风廉政建设目标的重要工作，监察审计工作质量的好坏对反腐倡廉的效果、党风廉政建设的进步具有很大的影响。本文探析了新时期审计机关党风廉政建设的新思路。

一、审计机关的职能及党风廉政建设的重要性

**（一）审计机关的职能**

腐败是随着权力的增长而出现的，同时也受制于权力，要杜绝官场和职场不出现腐败，就需要领导者本身的自律以及其他方面的限定 ：一是监督职能。评价和监督是审计机关最基本的职能。二是预防职能。审计机关目前在基建、招投标采购等重大经济活动中基本能做到全程参与、全程跟踪、全程监督。三是线索职能。审计机关在对被审计单位进行财务数据和凭证的审核过程中，往往能发现一些贪污腐败的迹象和线索。四是反腐职能。从审计机关的职能来看，内审进行财务收支审计、经济责任审计、工程审计等审计活动的过程，也是对各类业务活动及其内部控制和风险管理的适当性和有效性进行审查、评价和监督的过程。

**（二）审计机关党风廉政建设的重要性**

党的十九大报告指出：“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。”在十九届中央纪委二次全会上习近平总书记再次强调，要深化标本兼治，夺取反腐败斗争压倒性胜利。全面从严治党，必须持之以恒，毫不动摇，在常和长、严和实、深和细上下功夫。党风廉政建设工作与审计机关各项工作各司其职，相互独立，但又相互促进、互相影响，在预防和制止腐败方面，有着紧密的关联性，它们的最终目的是一致的，都是为了管好用好日益增长的经费，同时为各项事业保驾护航。

二、新时期审计机关党风廉政建设的现状

**（一）审计机关职能定位不明确**

在审计机关内部监督体系中，纪检监察部门和审计部门分别扮演着不同的角色。审计部门主要从财务角度去评价和监督被审计对象在财务收支、内部控制、领导干部经济责任及工程预决算等经济活动的真实性、合法性和效益性 ；而纪检监察部门主要从党风廉政建设、信访举报、案件查处等方面实施监督职能。两者虽然在各自的职责范围内各司其责，但也不难看出，二者在监督对象和范围上存在重合之处。但由于缺乏有效的合作机制，两者很少出现协同合作，对同一对象反复审计、调查的现象时有发生，这不仅耗时费力，严重时还可能影响监督的效率和效果，同时也给被监督对象带来了困扰。

**（二）审计机关各部门信息共享不畅**

社会主义市场经济越发展，越显现出审计监督尤其是经济责任审计对制约权力、规范领导干部从政行为和促进党风廉政建设的重要性。通过对一些贪污腐败的警示案件进行分析，不难发现有些权力寻租、损公肥私的腐败行为往往和财务制度不够完善、收支管理不够严格规范有关。所以在日常的工作中，纪检信息和审计信息很多存在相互交叉的现象，需要共建有效、及时的信息共享渠道，加强彼此间的信息交流与合作。然而在现实中，内审和纪检监察缺乏信息传递和反馈的平台，没能及时分享能促进彼此工作效率提高和成果利用转化的信息。

**（三）审计机关对党风廉政建设认识缺位**

腐败生长于权力又受控于权力，权力不产生腐败，需要权力者的自律和他律，审计在反腐败过程中的地位就是权力的他律。审计的一个重要任务就是不断揭露和查处违反法律法规的问题，通过审计促使权力得到制约，从而逐步铲除滋生舞弊和腐败的温床。其中内部审计又是整个审计体系中重要的组成部分，其在廉政建设中发挥着监督、预防、发现、查处和评价的作用。2015 年 12 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于实行审计全覆盖的实施意见》。该意见不仅从审计对象、内容、广度、深度、频率等方面对审计全覆盖工作进行了部署，而且也保障了审计的监督权，不仅要从账务数字角度揭示政策的执行、资金的使用情况，也要反映是否存在管理漏洞、管理缺失方面的问题。党风廉政建设也越来越成为内审人员在审计过程中需要关注的重点问题之一。然而目前仍有部分审计机关对党风廉政建设认识不到位、不重视，导致腐败滋生。

**（四）审计监督不到位削弱威慑力**

在实践中内部审计监督不到位现象依然存在，“同级审”困境成为监督权弱化的主要表现。例如，在内管干部经济责任审计方面，虽然修订了经济责任审计相关的规章制度。但在审计力量、评价方法、党建研究、审计取证和责任界定、审计结果运用等方面依然存在问题，难以形成审计精品项目，导致经济责任审计在一定程度上流于形式，制约了审计监督在党风廉政建设中的威慑力和影响力 ；在管理审计、效益审计日益受到学界和治理层关注的情况下，一些审计机关的财务收支审计有被弱化的倾向，单位层面的预决算审计也难以开展，导致内部审计监督在财务管理的规范性和合理性、预算编制的科学性和预算执行的有效性方面未能发挥应有作用。审计机关内部审计理应遵循事前、事中、事后审计相结合的原则，但针对招标采购项目的事前、事中审计不到位，监督存在真空地带，加之内部审计是审计机关的一种内部管理行为，没有相应的处理处罚权限，导致监督威慑力大打折扣。

三、新时期审计机关党风廉政建设的创新思路

**（一）创新审计成果与党风廉政建设融合路径**

审计工作最终目的是要促进资金使用程序化、财务管理规范化、党风廉政化。审计结束后，意见是否被采纳，问题是否得到落实整改，审计成果是否转化为制约监督的有效手段，重大问题的决策依据、出台的新政等，要注重四个结合 ：一是把审计工作与开展领导干部廉洁自律结合起来，促进领导干部廉洁从政。二是把审计工作与解决群众反映的突出问题结合起来，维护人民群众切身利益。三是把审计工作与查处领导干部违纪违法案件相结合，严厉惩处腐败分子。四是把审计工作与加强对干部的选拔任用结合起来，加强对干部选拔任用的监督。尤其是经济责任审计是新时期加强干部监督管理的一个重要环节，把审计监督手段运用到干部管理和监督领域，把审计情况纳入对领导干部的考核评价体系，坚持用科学发展观和正确的政绩观考察干部，多方面、全方位地了解干部的德能勤绩，充分发挥审计监督、组织监督、纪检监督合力的作用。在实际工作中，要及时总结提升审计质量的实际经验，更好地借鉴先进的管理理论和方法，提升审计质量，促进审计成果的科学合理转化，抓好协调和沟通，多方共同督促审计成果的有效落实，全面履行审计职责，不断推进审计事业的发展。

**（二）创新审计机关与党风廉政建设协作范式**

不少审计机关的联席会议制度流于形式，会议只是走走过场，会上大多是听听审计部门做的审计情况汇报，难以真正发挥联席会议的作用。为充分发挥会议效果，一是要完善制度，细化会议实施细则。审计机关应结合工作实际，制定符合自身发展需求的审计联系会议制度，将在实践中总结好的做法固化为制度，通过制度的形式来细化联席会议的组织形式、与会成员、会议流程等实施细则，增强会议的可操作性。二是要明确职责，强化合作意识。要充分调动与会成员的积极性，需要明确各成员在联席会议中的具体职责并切实履行。三是提升审计成果运用水平。联席会议各成员要根据各自的职责充分运用审计成果。比如，纪检监察部门可将其用于对干部的教育和警示，实现审计成果转化，提高审计权威性，化解审计整改难问题。

**（三）创新审计信息与党风廉政建设共享机制**

在工作实践中，有时审计方法选择不对、审计评价不当或者纪检监察与内部审计重复工作会造成资源浪费，这往往是由于信息不对称导致的。因此加强各部门之间信息顺畅交流，建立高效的信息共享渠道具有现实意义。首先，纪检监察机关可协同审计部门共同制定年度审计计划，可根据掌握的纪检信息和线索，把亟待解决的重点部门及事项纳入审计范围。同时，纪检监察部门也可将收集到的举报信息在不违反工作保密原则的基础上，及时反馈给审计部门，协助审计部门全面掌握被审计对象的相关信息，做到更加客观、全面地对审计对象进行评价和监督，降低审计风险。其次，内审部门在开展常规性的财务收支审计、经济责任审计或其他专项审计过程中发现的较为突出的问题，可以适当以通报的形式向纪检监察部门进行反馈，便于纪检监察部门更加有针对性地开展督查工作。审计部门提供的第一手宝贵材料，也为纪检监察部门提供了实行监督权的材料和依据。

**（四）创新审计人员党风廉政培育模式**

作为国家政策执行和落实的监督员、财政资金的安全员，内审人员须提高自身思想政治修养水平和专业能力。一是加强廉政理论学习，切实提高审计人员政治素养和职业道德水平。审计过程必然会遇到各种阻力和压力，需要揭示贪污腐败的问题，这就要求审计人员时刻保持强烈的政治责任感和使命感。通过不断学习国家最新政策法律，做到客观、诚信、审慎，自觉履行反腐倡廉的神圣职责。二是锻炼敏锐洞察力，提高反腐倡廉意识。面对复杂多样的审计环境和更加隐蔽的舞弊手段，需要审计人员具备高度职业敏感性，善于对利用纷繁复杂的核算资料抽丝剥茧，找出易产生违法违纪问题的疑点和线索，跳出固有的财务思维模式，多从大局观出发，多从党风廉政建设角度审查审计业务。

四、结语

深入推进审计机关党风廉政建设工作，必须有效履行审计监督职责，这是贯彻落实中央要求部署的需要，是加强党风廉政建设的内在要求，是合格的审计干部必备的政治品格，是审计事业科学发展的重要保证。各级审计机关要在审计项目实施、加强审计管理上切实做到讲政治、顾大局、守纪律，各级领导干部要坚持以身作则，充分发挥带头表率作用 ；坚定理想信念，着力保持审计队伍的纯洁性 ；坚持严格管理，将党风廉政建设要求落到实处。

（作者系西安外事学院思政部讲师、硕士、教研室主任）

扭住“三个重点”构筑“三道防线”

深入推进纪检监察监督体系建设

**西安外事学院纪委**

近年来，我校纪检监察工作紧紧扭住纪检监察的“三个重点”---廉洁教育、制度机制建设和廉政监督不放松，构筑拒腐防变的“三道防线”---思想防线、行为防线和预警预控防线，初步形成了立体化纪检监察工作机制，纪委协助党委深入推进全面从严治党，有效履行监督职责，取得了新成效。

一、狠抓廉洁教育，构筑思想防线

廉洁教育是纪检监察工作的基础性工作，也是拒腐防变的起点。为此学校始终坚持狠抓廉洁教育不放松，做到常抓不懈。不断在广大师生中开展理想信念、宗旨、党纪国法和廉洁自律教育，认真领会中央的八项规定内涵，进一步夯实师生党员廉洁从业的思想基础，提高党员干部教职工自身免疫力，构筑师生党员廉洁从业的思想防线。

**一是强化防范教育，夯实廉洁思想基础。**学校始终把廉洁教育的注意力放在预防上，坚持党委书记亲自抓廉政反腐宣传教育，定期检查教育落实情况；开展经常性纪律规矩教育，通过组织学习党章党规党纪、开展廉政教育专题报告、观看警示教育片、参观廉政教育基地等，充分发挥先进典型引领示范和反面典型警示教育作用，引导党员干部学思践悟，增强遵规守纪的自觉性，使铁的纪律转化为党员、干部的日常习惯和自觉遵循。

立足根本，以文化人。学校将“廉洁”教育与师生员工的日常行为养成有效地结合起来。黄藤董事长为全校教师撰写了《为师修己歌》、为学生撰写了《为生律己歌》，提出“时时严律己，事事利他人”、“明道、修身、利他、共荣”，要求全校师生身体力行，增强自身道德修养，提升思想境界，用铁纪严律使自己成为“知行合一，乐于有用”的雅乐之人。

**二是把握重点，提高廉洁教育的针对性。**突出领导干部这个重点，是反腐廉政教育的关键。我校把《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》以及上级纪检监察工作的有关规定作为廉洁教育的重点内容，针对中层及以上干部，以及关键岗位工作人员等重点对象，广泛开展了树立正确的世界观、人生观、权力观和利益观的廉洁教育，切实提高了领导干部和关键岗位工作人员拒腐防变的能力。

为了把握领导干部这个重点，我校坚持把廉洁自律教育作为党委中心组理论学习的重要内容，落实学习制度；认真贯彻落实习近平总书记关于加强党的作风建设的重要批示精神，切实提高打好作风建设持久战的思想认识，抓住作风问题开展宣传教育；召开以作风建设为主要内容的领导班子民主生活会，使民主生活会成为对党员领导干部进行廉政教育的又一课堂。

**三是创新教育形式，强化廉洁文化建设主导性。**我校不断创新廉洁教育形式，充分利用网站、宣传栏、手机信息、微信等新媒体，宣传廉政知识和理念。学校已连续三年组织党员干部参加“陕西省高教纪工委党风廉政教育系统平台”在线教育学习。

坚持把廉政文化建设融入校园精神文明建设和反腐倡廉建设的全过程。2017年以来，我们把廉洁教育纳入到大学文化建设之中，并注重和传统文化教育结合，着力打造独具外事特色的廉政文化建设。先后在全校开展了“阳明心学”“关学”的学习与讨论。依靠“正蒙导师”进一步做好育人化人的长效机制，做到早发现、早提醒、早教育，发挥了纪检监察工作的主动性。

学校与西安碑林博物馆签订合作协议，在西安碑林博物馆建立了我校“党风廉政建设基地”，为我校廉政文化建设和育人工作提供了新的校外平台，开辟了廉政文化教育的新阵地。2019年6月12日，学校董事长、党委书记、纪委书记亲自带队，组织全校党政领导干部及关键岗位等近百人赴西安碑林博物馆参加了廉政教育学习，参观了碑林博物馆传承千百年的《官箴碑》《正气歌》《箴言四则》等与廉政文化相关的古代碑刻，为广大党员干部上了一堂充实而生动的党课、思政课、廉政课。

2019年，学校将5至6月份定为“廉洁文化宣传教育月”，集中开展了主题突出、内容充实、形式新颖、扎实有效的廉洁文化宣传活动和“廉洁诚信、从我做起”主题教育活动，结合优秀传统文化和校园文化广泛宣传清正廉洁的价值取向，营造健康向上的文化氛围，充分发挥了廉政文化的渗透作用和感召作用。推动在各书院建立各具特色的“廉政”文化主题宣传站，使学校廉洁文化建设向基层延伸、向纵深发展，为“全国党建示范校”创建工作发挥了积极的作用。

**四是联系工作实际，提高了廉洁教育的实效性。**我校紧密联系实际，针对腐败易发多发的关键领域、关键环节以及教职工关心的热点、难点问题，召开风险防范分析会，认真剖析原因，并及时制定相应的防范措施。组织党员干部多次收听收看廉政专题讲座、参观扶眉战役纪念馆重温入党誓词等，在广大教职工中广泛开展把好亲情观、交友观、作风观和节庆观的廉洁教育，大大提高了廉洁教育的实效性。

在领导干部中坚持年初述职、年终述廉制度；在发展党员、干部调整提拔上坚持廉政谈话；在党员干部中坚持深入开展党纪政纪和国家法律法规知识教育；紧盯元旦、春节、端午、中秋、国庆等重要时间节点，开展超前教育；坚持有针对性地开展主题教育。

通过上述措施，不仅使党风廉政建设工作在全校开展得有声有色，而且使广大师生在思想上筑牢自觉抵制各种腐朽思想侵蚀的防线，达到了预防和教育的目的。

二、狠抓制度机制建设，构筑行为防线

加强制度机制建设是推动纪检监察工作的关键环节，我校通过狠抓制度机制建设，逐步把廉洁自律的各项规定融入到师生工作学习生活的日常管理中，正在努力构建一套严密、有效的制度机制体制。

**一是坚持和完善领导体制机制。**我校不断坚持和完善“党委书记负总责，班子成员齐抓共管”工作机制，细化分解全面从严治党和反腐败工作目标任务，将主体责任分解落实到各学院及工作部。深入贯彻落实中央八项规定及其实施细则精神，聚焦隐形变异“四风”问题，特别是紧盯形式主义、官僚主义新动向新表现，加强监督检查。

**二是及时召开年度全面从严治党工作会。**认真传达贯彻落实全省全面从严治党工作会议精神，制定出我校年度全面从严治党工作总体要求。年初，校党委与各分党委（总支）签订《全面从严治党责任书》，明确当前和今后一个时期全面从严治党和反腐倡廉工作总体思路，推进学校全面从严治党向纵深发展。

**三是督促构建“四位一体”的监督保障机制**。通过健全制度、完善机制，形成“党风为根本，校风为基础，学风为关键，作风为重点”的层次清楚、融合互动的保障体系。强化分党委（总支）的主体责任意识，强化日常监督，运用监督执纪“四种形态”，加强对基建、后勤、招生经费等重点领域的监督监管，做到监督关口前移。

**四是完善制度建设，扎好篱笆，提高风险防控能力。**修订完善了《党风廉政建设责任制实施办法》《关于对党员干部提醒、函询和诫勉的实施办法》《关于落实党风廉政建设纪委监督责任的实施意见》《党建工作示范校创建督导检查办法》《党风廉政监督员实施办法》《纪委书记廉政约谈办法》《纪检监察工作保密制度》等制度，用制度管权、管事、管人，强化监督检查。

**五是督促检查全面从严治党责任的落实**。督促检查全面从严治党各项任务在本单位的贯彻落实，履行监督职责，全面推进内控机制建设，加强对信访、举报、查办案的规范办理，坚持惩防并举、综合治理，加大专项检查治理力度，建立长效机制。

**六是将健全完善惩防体系纳入教育教学工作整体规划。**把惩防体系基本制度的学习宣传纳入党组中心组学习、党课教育和干部日常学习内容之中，使广大干部特别是领导干部熟悉掌握惩防体系制度基本规定。学校出台了《关于校党委委员讲思政课的实施意见》，推进落实我校党委委员走进课堂、走近学生、走上讲台，开展思想政治教育工作，帮助青年学生自觉划清思想理论上的是非界限，廉政教育端口前移。

**七是开展专项治理，严防腐败问题的滋生。**把反腐倡廉学习教育活动与组织开展专项治理工作相结合。严格贯彻上级部署，集中开展了领导干部违规收送礼金、利用名贵特产类资源谋取私利问题、形式主义、官僚主义等专项整治工作，认真开展自查自纠，加大对违反中央八项规定精神问题、涉及师德师风问题的查处通报力度，形成纠正“四风”、加强作风建设的长效机制。

为协助校党委进一步推进“全国党建工作示范高校”创建工作，校纪委开展创建工作专项督导，及时制定了《党建示范高校创建工作督导检查办法》，主动落实同步检查、同步督导工作。科学编制监督保障机制项目任务书，深入二级学院现场督导检查创建工作进展，组织召开交流反馈会，形成汇报材料，为持续推进创建工作提供了支持与保障。

**三、狠抓廉政监督，构筑预警预控防线**

加强廉政监督是防止腐败的重要环节，我校通过建立立体监督网络，创新廉政监督方式，拓宽廉政监督信息渠道，充分发挥行政监督、党内监督、民主监督的作用，进一步增强了廉政监督的合力，筑牢了纪检监察工作的预警预控防线。

**一是拓宽监督途径，强化廉政监督的多样性。**一方面充分发挥群众监督、舆论监督的积极作用。我校从教职工、学生选聘一批校风监督员，进一步健全了廉政监督社会网络、拓宽了信息渠道；多途径公布了举报电话和电子信箱，坚持领导接待群众的来信来访，进一步畅通了举报途径；校纪检还通过不定期深入基层，开展专项整治和参与学校优化业务流程等方式，提升了监督的实效性和主动性。我校还深入推进了校务信息公开工作，认真履行政务公开制度，接受内部和教师员工的监督。每年组织召教职工和基层支部座谈会，广泛收集来自社会各界的监督意见，使民主监督更管用，更实在，更有效。另一方面充分发挥纪检、审计、财务等部门的联合检查作用。在重大项目招标、领导干部考核等活动中，让上述部门参与，强化内外监督、防止暗箱操作等腐败问题。

**二是运用纪检监察与行政责任制有效结合新模式。**为了有效的提高纪检监察的有效性，我校实行年度“目标责任制”，使监督工作有的放矢。具体做法是，依法明确和规范各单位、各部门的职能职责，界定明晰行政权限，明确人员岗位职责，编制严格工作程序，建立科学绩效评价体系，明确提出“一把手总负责，分管领导负主责，相关科室机构各负其责，工作人员人人有责”的责任体制。这种责任体制对每个工作环节和每个工作人员起到了很好的监督作用，也为监督工作提供了可视化的标准和依据。

**三是突出“三项教育”，提高监督有效性。**突出宗旨教育，增强全体教职工特别是行政干部的服务意识，切实转变工作作风，方便师生办事；突出岗位廉政教育，让干部知道危险、查找风险、不敢冒险；突出示范教育，加大对各级干部身边勤政廉政典型的宣传力度，形成典型示范带动的良好氛围。学校始终把各单位、部门主要负责人和掌握人、财、物实权岗位的工作人员作为监督的重点。对容易滋生腐败的招生、工程招标、物资采购、人事任免调整、教师招聘等重点环节，通过“找、防、控”本个环节，严加防控，做到权力在哪里，监督就跟在哪里。

虽然我们在推进纪检监察监督体系建设做了一些探索和研究，但与全面落实从严治党的要求还有很大差距，进入新时代纪检监察领域更加拓宽，工作任务更加繁重，纪检监察工作任重而道远。我们坚信，广泛深入地推进全面从严治党工作，必将为高教事业的健康、持续、和谐发展，发挥积极的推动和保障作用。

(本文执笔系西安外事学院刘亚杰、刘平、李晶，职称分别为纪委书记、纪委办公室主任、思政部教研室主任)