**目 录**

**[时政解析]**

**学习领会习近平总书记关于全面从严治党重要**

**论述………………………………………………………陈平其 王泽盛(1)**

**正风肃纪反腐一刻不松  
 --解读2020年全国纪检监察机关监督检查审查调查年报…(9)**

**[本刊特稿]**

**新中国成立70周年以来的重大反腐败斗争…………常保国 (26)**

**[理论探讨]**

**党内法规理论研究与实践脱节现象分析…………………章志远 (18)**

**[实践探讨]**

**关于进一步强化秦岭生态环境保护监督执纪问责工作的对策**

**建议………………………………………………杨国栋 倪一鑫 (29)**

**学习领会习近平总书记关于全面从严治党重要论述**

**陈平其 王泽盛**

党的十八大以来， 习近平总书记在治党治国治军方面做了大量探索，发表了一系列重要讲话，逐步形成了习近平新时代中国特色社会主义思想。该理论体系主要涉及的是关于党的建设方面的内容。习近平总书记关于党的建设的重要论述并不是笼统地就党建谈党建， 而是始终贯穿着一个非常明确的主题，这就是全面从严治党。

**一、充分认识全面从严治党的重要意义**

全面从严治党是习近平总书记基于新时代蕴含的新特点，站在新的历史起点上，在中国特色社会主义得到了新的发展的时代背景下， 着眼于加强巩固党的执政地位， 为实现中华民族伟大复兴而作出的深思熟虑和深谋远虑， 体现了对世情国情党情的深刻分析和准确把握。 全面从严治党战略是由我们党中央在十八大之后结合新的世情国情所作出的重大战略部署，在治国理政中发挥重要的作用。 我们的社会主义现代化建设离开党的领导就会失去方向，中华民族伟大复兴的中国梦离开党的领导就会失去希望， 中国特色社会主义道路离开党的领导就会走向失败，党的领导又离不开全面从严治党。 只有坚持全面从严治党的战略，始终保证我们党建设的纯洁性，保证党走在时代最前列， 不断提升党的执政能力建设，确保党始终站在最广大人民的根本利益上，才能最终取得中国特色社会主义的伟大胜利。

（一）取得具有许多新的历史特点 伟大斗争胜利的内在要求

党的十八大之后， 中国特色社会主义面临的挑战和困难前所未有， 必须准备进行具有许多新的历史特点的伟大斗争。 当前，中华民族正处在伟大复兴的关键期，“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期，改革发展稳定任务艰巨繁重。 我们现在所面临的形势愈进愈难、愈进愈险，同时也面临着不进即退、非进不可的局面， 我们的发展已经到了船到中流浪更急的时期，是一个人到半山路更陡的中间阶段。与此同时，“四大考验”和“四个不足”仍然存在，这两个问题的长期复杂性和尖锐严峻性亟待解决。要是对“四大考验”和“四大危险”漠不关心，放任发展，势必会危及党的执政地位。这些问题交织在一起，成为我们党和国家事业向前发展的拦路虎和绊脚石，只有抓住党的建设这一“牛鼻子”，着力解决好全面从严治党问题，我们才能更好发挥党的领导作用，带领全国人民攻坚克难，披荆斩棘，爬坡过坎，最终建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。当今世界正处于百年未有之大变局，世情复杂多变，中国越走近世界舞台中央，就越处于国际矛盾的风口浪尖，甚至遭遇形形色色的封锁、 遏制和打压。中国越发展，受到的阻力也就越大。西方敌对势力对中国特色社会主义制度始终抱有“冷战”思维，对我国的“西化”和“分化”从未停止，在我们的社会中大力推销所谓的“普世价值”，丑化党的历史、党的领袖， 否认党的贡献和作为，并竭力同我们争夺群众。美国等西方资本主义国家近年来围绕货币战争、石油战争、粮食战争、药品与疫苗战争、经济战争、军事战争、环境战争、媒体战争等八大对华战略，对社会主义中国进行全面的围堵，企图在国际政治和经济上孤立中国，重创直至将中国的发展扼杀。我们建设中国特色社会主义面临的外部压力和挑战明显增加，对外贸易环境、周边安全环境、国际舆论环境都非常复杂。这就需要我们党以更加宽广的世界眼光审视自身建设，把党建设得坚强有力，从容应对国际方面的挑战，从而提高参与国际竞争的绝对优势，取得伟大斗争的胜利。

（二）实现中华民族伟大复兴梦想的重要保障

没有中国共产党的领导，中华民族伟大复兴的梦想必然是空想。没有一个自身始终过硬、经得起各种风浪考验、坚强有力的中国共产党，中华民族伟大复兴的梦想也是空想。中华民族伟大复兴的中国梦在承载着我们中华民族的历史使命的同时，还承载着新时代的使命。自从我们党建立以来，以不懈的追求和努力实现着民族独立、人民解放、国家富强以及人民富裕，在实现这两大历史任务的过程中，孕育出了我们的中国梦。我们党在实现中国梦的过程中，对形势任务、潜在危险和问题困难保持了清醒的认识，为了保证中国梦的顺利实现，就势必需要我们毫不动摇地坚持党的建设这一新的伟大工程来为民族的伟大复兴提供保障 全面从严治党就要发挥起重要的作用。全面从严治党会让党的凝聚力和向心力加强，使我们的党的战斗力增加，为我们迎接和战胜各种困难提供武器，让我们的领导干部避免在思想上行动上出现违规违纪甚至违法犯罪的现象。全面从严治党是实现我们中华民族伟大复兴的中国梦的根本性、前提性的主要推手，只有坚定不移地落实全面从严治党，直面我们的问题，敢于刮骨疗毒、壮士断腕，才会使我们党增强在政治思想方面的领导能力，巩固在群众和社会中的组织和号召能力，成为一个拥有持久生命力和强大战斗力的执政党。因此，习近平总书记在庆祝中国共产党成立95周年大会上指出：“我们党作为一个有8800 多万名党员、440 多万个党组织的党，作为一个在有着13 亿多人口的大国长期执政的党，党的建设关系重大、牵动全局。如果管党不力、治党不严，人民群众反映强烈的党内突出问题得不到解决，那我们党迟早会失去执政资格，不可避免被历史淘汰。” 党员干部在我们实现伟大梦想的过程中起着模范带头作用， 只有用全面从严治党这一手段解决好党员干部在思想上行动上出现的一系列问题， 才能确保我们走在正确的道路上。

（三）坚定不移坚持、发展和完善中国特色社会主义道路的重要保证

我们之所以能够取得让世界瞩目的成就， 正是因为中国特色社会主义道路的正确性。正如习近平总书记2017年7月26 日在省部级主要领导干部专题研讨班上所说：“中国特色社会主义是改革开放以来党的全部理论和实践的主题， 全党必须高举中国特色社会主义伟大旗帜，牢固树立中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，确保党和国家事业始终沿着正确方向胜利前进。 ”中国特色社会主义道路是中国人民自近代以来不断探索最终选择的一条正确的道路， 是我们党在长期实践过程中不断总结得出的一条正确的道路， 必须要毫不动摇的长期坚持。 中国特色社会主义道路是我们走向社会主义现代化强国的重要保障，同时也是满足人民美好生活需要的必由之路，坚持中国特色社会主义道路，对于我们全面建成小康社会目标的实现，中华民族伟大复兴中国梦的实现，具有巨大的历史意义和现实意义。党的领导十分重要，如果缺少了我们党的坚强领导，我们就不能把全国人民的思想和力量集中到一起，在建设社会主义现代化中发挥重要作用。我们要想在党的领导和党的建设中取得优异成绩，就必须要全面从严治党。“打铁必须自身硬”，因此必须从严治党。随着经济体制的变革、社会结构发生变动，利益格局被重新调整，思想观念也朝着多元化发展，社会上的各种矛盾逐渐凸显，党的建设任务比以往更加的繁重。只有不断增强党的“四个能力”，在全面从严治党的思路举措上不断下大功夫创新，使其在原则上科学合理，在运行中严密有序，在效果上成绩斐然，确保党的建设新的伟大工程成为伟大斗争、伟大事业和伟大梦想的重要保障。因此，习近平总书记指出：“伟大斗争，伟大工程，伟大事业，伟大梦想，紧密联系、相互贯通、相互作用，其中起决定性作用的是党的建设新的伟大工程。 ”

**二、准确把握全面从严治党的深刻内涵**

从党的历史来看，在不同的历史时期，从严治党的要求也各有侧重。 在建党初期我们较侧重思想建设和组织建设， 在革命战争时期较侧重作风建设。党的十八大以来，习近平总书记提出全面从严治党，充实了从严治党的内涵，深化了对从严治党的认识，探索了从严治党的规律，开拓了马克思主义中国化、时代化、大众化的新境界。全面从严治党是“四个全面”战略布局中的重要组成部分，是其得以顺利推进的根本保证。 习近平总书记强调：“全面从严治党，核心是加强党的领导，基础在全面，关键在严，要害在治。 ”

（一）核心是加强党的领导

中国共产党是领导核心， 这是由于中国共产党始终坚持全心全意为人民服务的根本宗旨， 保持了党的先进性。但是，党的先进性和党的执政地位会随着时代的发展而发生变化 我们的党不会是一成不变的，我们党的建设当然不能一劳永逸。 我们不能将过去先进和现在先进、将来先进画等号，不能将过去拥有和现在拥有、将来拥有画等号。面对新形势下的新情况、新机遇和新任务，我们党必须要加强自身各方面能力的建设，不断优化自己的执政状态，只有不遗余力地推进全面从严治党，加强党的领导，才能够从容应对出现的新问题，才能够抓住发展的新机遇，完成我们党的历史使命。

（二）基础在全面

首先，全面从严治党要实现组织全覆盖。中国共产党上上下下的所有组织，没有任何的特殊和例外，都要贯彻实施全面从严治党，实现全覆盖。党的各级组织和机构都必须把全面从严治党战略举措列入党建工作议程。全面从严治党的全覆盖，目前的重点和难点在于基层党组织建设， 主要是农村的乡镇、村（居）、城市的街道、社区的基层党组织建设 ，非公企业和新社会组织中的基层党组织建设也存在一定的困难。基层党组织的建设不容忽视，我们要下大功夫、花大力气进行全覆盖的从严治党。其次，全面从严治党要囊括全体党员。全面从严治党不仅要涵盖各级党委和政府、各部门、各单位党政一把手，还要包括所有班子成员，更要囊括全体的党员。全面从严治党要把党的建设覆盖到每一位党员，对所有党员都提出了全面从严的要求。全面从严治党，说到底就是要让每一个党员既在组织上入党，更要在思想上真正入党，解决思想入党的问题，使广大党员在党爱党、在党忧党、在党为党。再次，全面从严治党要包括党的建设的方方面面，实现全方位治理。党的十九大报告对新时代党的建设作出了总体部署，明确了全面从严治党的手段和目标，提出要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、制度建设和反腐败斗争建设，而全面从严治党的目标是把党建设成为学习型、服务型、创新型的马克思主义执政党。由此形成了党在七个方面的全方位的党建格局。

复次，全面从严治党要调动全社会的力量。调动各种社会力量，采用多种手段全面从严治党。全面从严治党是“多主体”“组合拳”，不能是“单拳种”“独角戏”。 党要管党治党，还要调动党外社会力量，采用党纪之外的方式帮助管党治党，发动人民群众来监督，帮助党和党员。正如习近平总书记指出的那样：“注重强化外力推动，坚持真开门、开大门，让群众参与，让群众监督，诚恳请群众评判”，“人民群众中蕴藏着治国理政、管党治党的智慧和力量，从严治党必须依靠人民。让人民支持和帮助我们从严治党”。在发动人民群众监督的同时，我们要利用好新闻媒体和网络的舆论监督，这类型的监督时效性很强，但是其中良莠不齐，需要我们去认真辨别，做好言论把控的工作，坚持党在意识形态的领导作用，避免有心之人利用舆论监督借机生事。

最后，全面从严治党要做到全天候的从严治理。从严治党在时间上的“全”，就是要做到“全天候”。就是在抓常、抓细、抓长上下功夫，既“治”八小时以内，又“治”八小时以外，不留空当，没有例外。党的政治纪律、组织纪律、廉洁纪律、工作纪律、群众纪律重点是“治”八小时以内的纪律，而党的生活纪律的重点则是针对党员和党员领导干部在生活作风和生活情趣方面的要求，主要“治”八小时以外言行。不能只“治”八小时以内，不“治”八小时以外，留空当 ，留死角，给一些不自觉党员干部可乘之机。

（三）关键在严

首先是要求从严。 党的十八大以来，我们在全面从严治党战略下提出了一系列严格要求。党的群众路线教育实践活动就是在这样的背景下应运而生的， 这个活动围绕着党的先进性和纯洁性问题，以“为民、务实、清廉”为主题，提出了“照镜子、正衣冠、洗洗澡、治治病”的总要求。“照镜子”就是要求党员干部以党章为镜，对照找到自身不足，找出差距，修身正己。接着，在全国组织部长会议上，刘云山为突出从严治党的主线强调了“五个从严”，即坚持思想教育方面从严、干部管理方面从严、作风要求方面从严、组织建设方面从严、制度执行方面从严。

其次是措施与制度从严。党的十八大以来，法规政令密集出台，从工作作风、公款支出、经费使用、廉洁自律等各方面进行了详细的规定，大大丰富细化了从严治党的方式、渠道和内容，为今后进一步建立更全面、更完善、更严厉、更系统的党内治理铺平了道路。

最后是从严查处。党的十八大以来，按照全面从严治党的要求，各级纪检监察部门严格执纪，铁面问责，架起高压线，划出红线，严要求，动真格，查处了大量违纪案件和犯罪案件，查处的力度前所未有。十八届中纪委在向十九大所作的工作报告中显示，十八大之后的五年， 由于违反中央八项规定精神而受到查处的案件共计18.9 万起，共计处理党员干部25.6 万人次。被追责的范围覆盖到党的各级机关和各级纪委（纪检组）以及全体党员干部。在监督执纪“四种形态 ”的实践中，坚持用严格的纪律来管党治党，共处理党员干部 204.8 万人次。2014 年以来，对乱作为、不作为的3.2万名基层党员干部严肃追责。

五年来，全国纪检监察机关共处分村党支部书记、村委会主任27.8万人。 尤其是在查处党的高级领导干部方面，党中央毫不手软，对违反了党纪国法的高级领导干部一律严肃查处，毫不姑息，在十八大以来共计查处中管干部440 余人。对这些违纪违法的党员干部的处理，让我们看到了中央整治腐败的力度和决心，震慑了全体党员干部，给所有的党员干部敲响了警钟，让他们从思想这个根子上“不敢腐”。

（四）要害在治

一是“治什么”。 在全面从严治党的过程中我们要面临中国共产党执政环境的考验，党内关于思想、组织、作风方面的不纯洁性问题没有从根本上得到彻底的根治。要清醒地认识到我们党依旧面临的“四大考验”和“四大危险”是严峻的、尖锐的，坚持以问题为导向，查找并解决不严不实的问题，切实治理党自身存在的突出问题。

二是“重点治谁”。从严治党的重点，在于从严管理干部，就是“从严治吏”。 领导干部是我们社会主义现代化建设的领路人，我们要通过从严治党建设一支高素质专业化的领导干部队伍。 要坚持党管干部的原则，坚持正确的选人用人导向，在选拔领导干部的过程中，突出领导干部的政治标准，将那些在思想上牢固树立“四个意识”，毫不动摇坚持“四个自信”的干部选拔出来加以任用； 将那些能够在实际工作中全面践行党的理论路线和方针政策的有作为有担当的干部，要进行培养和提拔。坚持不断完善干部考核机制，给那些勇于担当、踏实做事、不谋私利的干部撑腰，同时要严查那些逃避责任、偷奸耍滑、贪污腐败的干部，营造风清气正的政治气氛。

三是“谁来治”。要全面落实各级党委（党组）的主体责任和纪委（纪检组）的监督责任。我们要强化自上而下的组织监督，加强日常监督。深化政治巡视制度，对待有可能出现问题的方面要无禁区式的全覆盖，对已经暴露出来的问题要以零容忍的态度，采用重遏制、强高压、长震慑的方法手段去积极解决，加大整治群众身边的腐败问题力度。推进构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系，增强监督合力，使广大党员干部不敢腐、不能腐、不想腐。四是“靠什么治”。我们要推进反腐败国家立法，让党员干部政治方面和组织方面的纪律进一步得到强化，从而带动党员干部在日常工作和生活中严格遵守廉洁纪律和群众纪律。要把纪律教育贯穿在方方面面，使纪律执行能够保质保量顺利运行，使广大党员干部在思想上懂得敬畏，对待违法犯罪保持戒惧，在生活和工作中紧守底线，习惯监督和约束的环境。坚持开展批评和自我批评，善于运用监督执纪“四种形态”来治病救人，防微杜渐。坚持有令必行、有禁必止，坚决查处各种违法违纪行为。同时还要坚持全面依法治国，靠完备的法律法规进行制度层面上的从严治党，保证从严治党在制度的轨道上平稳推进。

**三、坚定不移推动全面从严治党向纵深发展**

党的十八大以来， 以习近平同志为核心的党中央以猛药去疴、重典治乱的决心，以“得罪千百人、不负十三亿”的毅然决然，不断加大力度，全面从严治党有了一整套完整的实践逻辑，从小到大、从外到内，标本兼治、固本培元，勾勒出了新一届党中央管党治党的宏伟蓝图。党的十九大报告中更是进一步明确了推进全面从严治党、加强党的建设新的伟大工程的重点任务。这几个方面的重点任务就是要推动全面从严治党向纵深发展。

（一）把党的政治建设摆在首位

在党的十九大报告中，习近平总书记明确提出新时代党的建设总要求，要以党的政治建设为统领，把党的政治建设摆在首位。

第一，坚决维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位，坚决维护党中央权威和集中统一领导。 既要保证在思想层面上，党员干部对中央权威的

维护，更要将这种维护落实到实际工作中去。牢固树立“四个意识”，坚决维护习近平总书记党中央的核心地位，工作中自觉主动向党中央看齐，眼光长远要有大局意识，要让所有的党员干部讲政治。

第二，始终坚持马克思主义，坚持其意识形态领域的指导地位，用马克思主义武装头脑。 马克思主义的重要性是无可替代的，如果我们背弃了马克思主义，那么我们就会万劫不复。 习近平总书记顺应时代潮流，在新时代的背景下，提出了习近平新时代中国特色社会主义思想，与中国发展规律相符合。我们要一以贯之，始终坚持。深入学习习近平新时代中国特色社会主义思想，就要认真领会文义精神，从而使这一共同的思想行动指南成为全党全国人民紧密团结、共同奋斗的思想基础。

第三，营造良好政治生态。 我们党通过净化政治生态、规范党内政治生活，让政治生活井然有序。 我们要努力营造弊革风清的良好政治生态，把政治生态的治理长期化，不能够半途而废，要有久久为功的思想准备。我们要追本溯源，从源头上下功夫，浚其源、涵其林，通过长期的建设培养党员干部的正气，巩固党员干部的根本，实现政治上的清明。在政治生活中，不能够弄虚作假，搞面子工程形象工程，要讲原则、讲党性、讲规矩。合理大胆地运用批评与自我批评这一思想武器，同那些破坏政治生态、违反党纪国法的行为划清界限。

第四，提升广大党员干部的政治能力。领导干部的政治能力是否够格， 关系到他是否能够带领人民群众进行社会主义现代化建设。加强政治能力，就是通过强化党的各级组织的政治功能，发挥党团的政治组织作用，提升党员干部政治本领。党员干部要从自身做起，通过对自身政治能力有针对性的训练，提高总揽全局协调各方的能力，遇到问题能够辨清是非，能够保持自己的政治定力，不受外界因素干扰。使自己从容防范政治风险、驾驭政治局面。

（二）加强党内监督

中国共产党是长期执政的党， 这一地位决定了实行党内监督是非常有必要的，党内监督是各种监督中最基本的监督形式，并且是第一位的。只有以党内监督带动其他监督的发展完善，才能为全面从严治党战略提供强有力的制度保障。 党的领导干部要以正确的态度对待监督，自觉主动接受监督，习惯在监督的环境下开展工作。信任和监督在党员的成长中是相辅相成的，缺一不可的，组织上的信任激励让党员干部做工作有了动力，相应的，组织的严格监督也会使他们有所约束有所畏惧。不辜负组织对自己的信任、不排斥组织对自身的监督，应成为党员干部的自觉。要认真理解习近平总书记关于党内监督的讲话精神。习近平总书记指出：“不想接受监督的人，不能自觉接受监督的人，觉得接受党和人民监督很不舒服的人，就不具备当领导干部的起码素质。 ”

（三）加强党的纪律建设

党的纪律建设至关重要， 一个国家的正常运转需要法律来支撑，同理，一个政党也必须有党纪来为党的运转保驾护航。我们的党员干部在党纪面前一律平等，不能够有任何一个享受特权的党员存在，每一个党员在党纪面前都要受到纪律的约束和管辖。党的纪律教育的长期化和有效化要得到落实，要顺应时代的发展，随时随地的完善党的纪律规定。在党的纪律面前，领导干部要以身作则，遵守党纪。对那些违反了党的纪律的行为，要迅速查处，避免造成恶劣影响。 坚决避免党员干部各自为政，一切行动要严格遵守党的纪律和规矩。

（四）严厉正风反腐

习近平总书记在庆祝中国共产党成立95周年大会上的讲话中指出：“党的作风是党的形象，是观察党群干群关系、人心向背的晴雨表。党的作风正，人民的心气顺，党和人民就能同甘共苦。实践证明，只要真管真严、敢管敢严，党风建设就没有什么解决不了的问题。”同时，习近平总书记在政治局集体学习时强调：“党风廉政建设和反腐败斗争是全面从严治党的重要方面，是新形势下进行具有许多新的历史特点的伟大斗争的重要内容，是协调推进‘四个全面’战略布局的重要保证。”可见，作风建设和反腐败斗争是新时代全面从严治党的重要内容。在治理作风问题时，一定要采用最严厉的手段和最严格的标准使作风问题得到解决。我们要认识到作风问题的治理不是短期的、一蹴而就的，要做好打持久战和攻坚战的准备。 我们在治理作风问题上，要抓常、抓长、抓细，要持之以恒，久久为功。我们要做好充分的准备来应对作风领域出现的新问题新情况，采取行之有效的办法及时治理。要从最根本的方面入手，从治理“四风”问题入手，加强党的作风建设。对待贪污腐败，我们的态度从来都是零容忍，坚决将反腐败斗争融入实际工作和生活的各个方面，做到有贪必肃，有腐必反。

（五）推动全面从严治党向基层延伸

十八届中央纪律检查委员会向十九大所作的工作报告显示：2014 年以来，对乱作为、不作为的3.2万名基层党员干部严肃追究了责任。五年来，依据党纪国法，全国纪检监察机关共处分基层的村党支部书记、村委会主任达到27.8万人。十九届中央纪律检查委员会第三次全体会议明确要求，要加大力度待续整治发生在人民群众身边的腐败和作风问题，努力让人民群众享受到更多的获得感，更直接的幸福感，更实在的安全感。加大力度深入推进扶贫领域中存在的腐败和作风问题的专项治理行动，让更多贫困群众顺利脱贫，确保在脱贫道路上没有人掉队。积极地开展民生领域专项整治行动，着力解决教育医疗、环境保护、食品药品安全等方面侵害群众切身利益的相关问题。严肃查处基层干部违纪违法行为，严肃查处黑恶势力的“保护伞”，营造风清气正的政治氛围。

（六）落实好全面从严治党的责任

经过十八大以来的努力，我们党的各级机关建立了党建工作责任制，形成了党委抓、书记抓、各有关部门抓的新的工作格局，通过努力探索和研究，形成了一级抓一级、层层抓落实的长效机制。然而，我们仍然要清醒地认识到存在的一些问题，比如说各级党委、各部门党委（党组）是不是都做到了聚精会神抓党建？比如说各级党委书记、各部门党委（党组）书记是不是都成了从严治党的书记？比如说各级各部门党委（党组）成员是否严格履行了各自分管领域中相关从严治党责任？对这些问题，一些地方和部门其实还很难给出令人民放心满意的答案。这就要求各级党委及其主要负责人切实承担起主体责任，以第一位的重视程度保证责任落实到位。把管党治党作为各级党组织和所有党员领导干部必须承担的重要责任，每一个党员领导干部都要确保认真落实“一岗双责”。切实抓好《问责条例》的贯彻落实，用好问责利器，做到失责必问、问责必严。正如习近平总书记所说的那样：“在全面从严治党这个问题上，我们不能有差不多了，该松口气、歇歇脚的想法，不能有打好一仗就一劳永逸的想法，不能有初见成效就见好就收的想法。”全面从严治党永远都是进行时，永远在路上！

(本文摘自《陕西行政学院学报》2021年第1期，作者陈平其中共湖南省委党校教研部主任，教授，主要从事党的建设研究；王泽盛硕士研究)

**正风肃纪反腐一刻不松  
 --解读2020年全国纪检监察机关监督检查审查调查年报**

2020年，全国纪检监察机关共接收信访举报322.9万件次，处置问题线索170.3万件，谈话函询36.4万件次，立案61.8万件，处分60.4万人（其中党纪处分52.2万人）。处分省部级干部27人，厅局级干部2859人，县处级干部2.2万人，乡科级干部8.3万人，一般干部9.9万人，农村、企业等其他人员39.8万人。

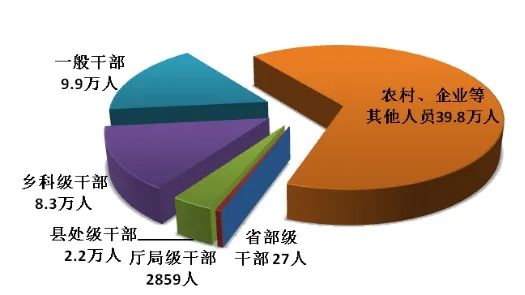
****

图1：全国纪检监察机关处分人员按职级划分

2020年，全国纪检监察机关运用“四种形态”批评教育帮助和处理共195.4万人次。其中，运用第一种形态批评教育帮助133万人次，占总人次的68.1%；运用第二种形态处理48.5万人次，占24.8%；运用第三种形态处理7.1万人次，占3.6%；运用第四种形态处理6.8万人次，占3.5%。

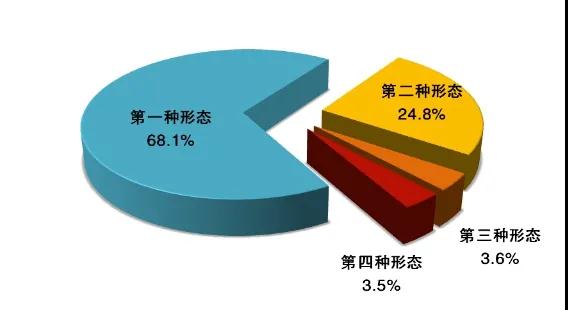
****

图2：全国纪检监察机关运用“四种形态”占比图

刚刚闭幕的十九届中央纪委五次全会上，习近平总书记的重要讲话，充分肯定过去一年全面从严治党取得新的重大成果，指出“党中央对党风廉政建设和反腐败斗争取得的成绩是满意的”。去年以来，在党中央坚强领导下，各级纪检监察机关忠实履行党章和宪法赋予的职责，坚持稳中求进工作总基调，紧紧围绕“两个维护”强化政治监督，以永远在路上的执着和定力正风肃纪反腐，纪检监察工作高质量发展深入推进。

　　中央纪委国家监委通报的2020年全国纪检监察机关监督检查、审查调查“年报”，就是全国纪检监察机关交出的一份成绩单。“年报”中的一组组数据表明，全面从严治党一刻也没有松懈，正风肃纪反腐一刻也没有放松。

**强化政治监督，确保党中央重大决策部署落到实处**

　　“背离新发展理念，落实党中央重大决策部署不坚决、不到位”“对党中央重大决策部署阳奉阴违”“对党中央重大决策部署敷衍了事、另搞一套”……梳理中央纪委国家监委网站2020年发布的中管干部“双开”通报发现，违反政治纪律的表述频频出现，一批对党不忠诚、阳奉阴违的两面人被严肃查处。

　　十九届中央纪委四次全会强调，要严明政治纪律和政治规矩，突出抓好政治监督。2020年，各级纪检监察机关紧紧围绕党中央重大决策部署强化政治监督，坚持党中央重大决策部署到哪里、政治监督就跟进到哪里。聚焦如期全面建成小康社会、决战决胜脱贫攻坚、“十三五”规划顺利收官等目标任务，聚焦统筹推进常态化疫情防控与经济社会发展、做好“六稳”工作、落实“六保”任务等重大事项，聚焦贯彻五中全会精神、贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展等重大部署，跟进监督、精准监督、做实监督，推动各项决策部署落实落地。

　　工作实践中，纪检监察机关对冒名顶替上大学、木里矿区非法采煤、乱占耕地建房、违建别墅等群众反映强烈、社会影响恶劣的问题加强监督执纪执法，确保党中央政令畅通、令行禁止。对监督中发现的“落实党中央重大决策部署不力”等违反政治纪律的问题，坚决予以查处和纠正。

　　“年报”显示，2020年全国纪检监察机关处分60.4万人。结合公开通报的“双开”案例可以看出，其中不少人就是因为存在违反政治纪律行为受到处分的。这充分体现了纪检监察机关的政治属性以及严明政治纪律的坚定决心。

**做实做细日常监督，切实加强对权力运行的监督**

　　作为党内监督和国家监察专责机关，各级纪检监察机关过去一年牢牢抓住监督这个基本职责、第一职责，做细做实日常监督，着力将监督融入日常、做在经常，聚焦监督重点，创新监督方式，推进各类监督贯通融合，不断提升监督质效。

　　强化对“一把手”和领导班子的监督。贯彻《党委（党组）落实全面从严治党主体责任规定》，加强对主体责任落实情况的监督检查，推动“两个责任”贯通联动。

　　强化信访监督。贯彻《纪检监察机关处理检举控告工作规则》和《关于做好失实检举控告澄清工作的意见》，推进检举举报平台建设，畅通检举控告渠道，规范检举控告秩序。“年报”显示，2020年全国纪检监察机关共接收信访举报322.9万件次。

　　发挥派驻监督作用。全国纪检监察派驻机构充分发挥“派”的权威和“驻”的优势，加强日常监督，发现驻在部门（单位）领导班子成员问题线索并及时向派出机关报告，派驻机构改革效能不断显现。

　　深化巡视监督。发挥巡视综合监督平台作用和联系群众纽带功能，中央巡视组共开展2轮常规巡视，省区市和中央单位党委（党组）共巡视5000多家党组织，发现了大量面上问题和党员干部违纪违法问题线索。

　　对各类监督中发现的问题线索，各级纪检监察机关依规依纪依法及时处置，共处置问题线索170.3万件。

**始终保持高压态势，一体推进不敢腐、不能腐、不想腐**

　　2020年，全国纪检监察机关克服新冠肺炎疫情带来的影响，坚持无禁区、全覆盖、零容忍，坚持重遏制、强高压、长震慑，坚持受贿行贿一起查，一体推进不敢腐、不能腐、不想腐，持续释放标本兼治的综合效应。

　　数据最有说服力。“年报”显示，去年全国纪检监察机关共立案61.8万件，处分60.4万人。梳理党的十九大以来历年监督检查审查调查“年报”看，每年的立案数都超过50万件，每年的处分人数都超过了50万人。可以看出，“打虎”“拍蝇”“猎狐”的态度始终不变、决心始终不减、尺度始终不松，惩治腐败一刻不停歇。

　　2020年，纪检监察机关惩治腐败更加精准有力，治理腐败的效能不断提升——

　　紧盯“关键少数”开展审查调查。“年报”显示，全国纪检监察机关共处分省部级干部27人，厅局级干部2859人，县处级干部2.2万人。

　　紧盯重点领域开展审查调查。坚决惩治金融风险背后的腐败问题，胡怀邦、孙德顺等金融系统违纪违法人员受到严肃查处。加大国有企业反腐力度，胡问鸣、云公民等靠企吃企的“蛀虫”被清除。深挖彻查政法领域腐败问题，孙力军、邓恢林、龚道安等一批政法系统干部被立案审查调查。

　　紧盯群众身边腐败和作风问题开展审查调查。“年报”显示，全国纪检监察机关去年共处分乡科级及以下人员58万人，其中，乡科级干部8.3万人，一般干部9.9万人，农村、企业等其他人员39.8万人。一大批群众身边的“蝇贪”被查处，增强了群众的获得感、幸福感。

　　国际追逃追赃工作捷报频传。2020年1月至11月，追逃追赃“天网2020”行动共追回外逃人员1229人，其中党员和国家工作人员315人，“红通人员”28人。

　　在持续形成不敢腐强大震慑的同时，各级纪检监察机关注重把“三不”作为有机整体一体推进，做深做实查办案件“后半篇文章”，努力实现查处一案、警示一片、治理一域的综合效应。

**坚持惩前毖后、治病救人，精准运用好“四种形态”**

　　过去一年，全国纪检监察机关坚持惩前毖后、治病救人，坚持既严厉惩治又有利于稳定、既合乎民心民意又激励干部作为担当，共运用“四种形态”批评教育帮助和处理195.4万人次。

　　从运用“四种形态”的总人次来看，2020年全年数据在2017年131.6万人次、2018年173.7万人次、2019年184.9万人次的基础上继续保持增长。从占比来看，第一、二、三、四种形态的占比分别为68.1%、24.8%、3.6%、3.5%。这反映出，纪检监察机关贯彻落实“三个区分开来”，实事求是运用“四种形态”，精准把握政策策略，实现政治效果、纪法效果、社会效果相统一。

　　对比近几年的“年报”还可以看出，2020年运用第一种形态批评教育帮助人数和占比持续增长，人数比2019年增长6.7%，占比同比扩大0.7个百分点。这反映出，纪检监察工作力量不断向抓早抓小、防微杜渐倾斜，监督执纪执法不断向“管住大多数”拓展。

　　谈话函询是严格日常监督、用好第一种形态的重要方法。数据显示，2020年，全国纪检监察机关共谈话函询36.4万件次。

　　翻看中央纪委国家监委网站“审查调查”栏目2020年发布的消息，青海省副省长、海西蒙古族藏族自治州委书记、柴达木循环经济试验区党工委书记文国栋涉嫌严重违纪违法，主动投案；江苏省委常委、政法委书记王立科涉嫌严重违纪违法，主动投案……在反腐败高压态势的强大震慑和“惩前毖后、治病救人”的政策感召下，越来越多的问题干部主动向纪检监察机关投案。

　　腐蚀和反腐蚀斗争长期存在，稍有松懈就可能前功尽弃，反腐败没有选择，必须知难而进。纪检监察机关必须增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，认真贯彻落实十九届中央纪委五次全会部署，一刻不停推进党风廉政建设和反腐败斗争，以强有力的政治监督，确保“十四五”时期目标任务落到实处。

(资料来源于中央纪委国家监委网站，西安廉政研究中心副主任巩建萍辑)

**新中国成立 70 周年以来的重大反腐败斗争**

**常保国**

通过系统梳理新中国成立以来党和国家发布的大量廉政建设文献及开展的一系列反腐运动和警示教育活动，并结合学界研究成果，可以看出，新中国成立 70 周年以来，中国共产党先后领导开展了六次重大反腐斗争实践，并取得了明显的廉政效果。

**一、第一次反腐斗争: 20 世纪 50 年代初期的整党整风、纪检监察机构建设和“三反运动”**

(一) 党的七届二中全会，毛泽东向全党发出警示

对干部队伍出现的腐败问题和腐败对新政权的威胁，中国共产党有清醒的认识。中国革命胜利前夕，中国共产党在河北省平山县西柏坡召开了党的七届二中全会。1949 年 3 月 5 日，毛泽东在《中国共产党第七届中央委员会第二次全体会议上的报告》中向全党发出警示说: “因为胜利，党内的骄傲情绪，以功臣自居的情绪，停顿起来不求进步的情绪，贪图享乐不愿再过艰苦生活的情绪，可能生长。因为胜利，人民感谢我们，资产阶级也会出来捧场。敌人的武力是不能征服我们的，这点已经得到证明了。资产阶级的捧场则可能征服我们队伍中的意志薄弱者。可能有这样一些共产党人，他们是不曾被拿枪的敌人征服过的，他们在这些敌人面前不愧英雄的称号； 但是经不起人们用糖衣裹着的炮弹的攻击，他们在糖弹面前要打败仗。我们必须预防这种情况。夺取全国胜利，这只是万里长征走完了第一步。”毛泽东在报告的最后部分向全党谆谆告诫: “中国的革命是伟大的，但革命以后的路程更长，工作更伟大，更艰苦。这一点现在就必须向党内讲明白，务必使同志们继续地保持谦虚、谨慎、不骄、不躁的作风，务必使同志们继续地保持艰苦奋斗的作风。”

(二) 开展了新中国成立初期第一次整党整风运动

新中国成立后不久，中国共产党开展了第一次整党整风活动。1950年5月1日，中共中央发出《关于在全党全军开展整风运动的指示》，指出: 全国胜利两年来，增加党员大约二百万人，其中很多人的思想极为不纯，老党员老干部中亦有很多人骄傲自满，发展了严重的命令主义作风，任意违反党和人民政府的政策，采取蛮横态度去完成工作任务，引起人民的不满，甚至有贪污腐化、政治上堕落颓废，非法乱纪等严重现象发生。中央要求在全党全军开展一次大规模的整风运动，首先是整顿干部作风。第一次整党整风活动运动于 1950 年底结束，这次整风教育活动，对于提高全体党员的政治素质，防止干部腐化起了一定作用。

(三) 建立起党纪检查、行政监察和人民监察通讯员三位一体的监督机制

新中国成立初期，共和国建立了比较完善的党政系统反腐廉政机构，并通过建立人民监察通讯员制度，形成了党、政、群监督组织体系。1950年全国县以上设立了党委领导下的纪律检查机构，在各级党组织和军队系统中也建立了党的纪律检查机构。

新中国成立后，在政务院设人民监察委员会，作为政府组成部分，之后颁布的《中央人民政府组织法》《政务院人民监察委员会试行组织条例》，明确了人民监察委员会的主要任务是监察全国各级国家机关和各种公务人员是否违反国家政策、法律、法令或损害人民及国家的利益，并纠举其中违法失职的机关和人员。根据 1954 年全国人大通过的《中华人民共和国宪法》，设立监察部作为国务院组成部门，取消人民监察委员会设置。1955年11月，《监察部组织简则》规定: 监察部为了维护国家纪律，贯彻政策法令，保护国家财产，对国务院各部门、地方各级国家行政机关，国营企业、公私合营企业，合作社实施监督。作为人民监察委员会制度的补充，还在全国设立了 10 万名人民监察通讯员，发挥了特殊的群众监督作用。

(四) 开展了声势浩大的“三反”运动

20 世纪 50 年代中国共产党领导反腐败斗争的突出表现是开展了声势浩大的“三反”运动，即“反贪污、反浪费、反官僚主义”运动。

在新中国建立后一年多的时间里，由于多种复杂的原因，在党政军机关、人民团体和经济部门中滋长着贪污、浪费、官僚主义现象，干部队伍中出现了严重的违纪和腐败问题。原中纪委书记朱德于 1951 年 4 月在全国纪检工作会议上指出: “一年来，根据不完全统计，各个中央局、分局及人民解放军的纪律检查委员会共受理各种违反纪律案件 8671 起”。以浪费为例，1951年人民银行河南分行用 2.5 亿元(旧币，以下同) 招待费接待人民银行考察团。中共中央总结的官僚主义的突出表现是: 脱离群众、压制民主、文牍主义、命令主义、军阀作风、恶霸作风。当然，最严重的腐败问题是干部队伍的贪腐现象。

针对干部队伍中出现的严重的贪污、浪费和官僚官僚主义问题，中共中央在 1951年12月至1952年10月开展了“三反运动”。1952 年 4 月，中央人民政府公布了《中华人民共和国惩治贪污条例》。中央相关“三反”总结报告显示: “三反”运动中全国查处贪污1000万以上的 105916人，占全国贪污总人数的8.8% 。除中南局外的五大局参加“三反”运动的312万干部中有贪污的达122万，其中党员20万人，占16. 3% ； 全国县以上党政机关(不含军队) 共查处贪污分子120万，贪污公款 6000 亿元。“三反”运动因贪污被判处有期徒刑的9942人，无期徒刑的67人，死刑立即执行的42人，死刑缓期执行的9人。逮捕法办的省军级干部达25人，被判处死刑的原中共石家庄市委副书记刘青山和原中共天津地委书记张子善总计贪污挪用公款 200 亿元左右用于投机倒把活动。

1952年“三反”运动结束不久，1953年1月5日，中共中央发出《关于反对官僚主义、反对命令主义、反对违法乱纪的指示》，开始了“新三反”运动。“新三反”运动要求从处理人民来信入手，检查官僚主义、命令主义和违法乱纪的情况，采取了“边反、边防、边建”的方针，严肃处理了一批典型案件，制定了一些规章制度，使官僚主义、命令主义和违法乱纪行为得到有效遏制。

**二、第二次反腐斗争: 20世纪50年代末60年代初的下放干部劳动锻炼和农村“四清运动”、城市“五反”运动**

(一) 改变干部思想作风，下放干部劳动锻炼

20世纪50年代末，干部队伍规模已经达到一千多万人，这支庞大的干部队伍中青年干部占大多数且没有经过艰苦环境的磨练。1958 年2月，《中共中央关于下放干部进行劳动锻炼的指示》提出: “在现在和平环境中，改造干部思想作风，提高干部政治觉悟和实际工作能力的根本措施，应该是有计划地组织动员大批知识分子干部到工厂、农村去参加体力劳动，到基层去做实际工作。”该指示把下放干部视为整顿作风、改进工作、改造干部思想、提高干部质量的一个重要环节。1958 年，已经下放和准备下放的干部大约有 300 万人左右。1963 年底，全国县以上 784 万干部下放锻炼 202 万，占干部总数的 41% 。需要指出的是: 50 年代末的干部下放劳动，同毛泽东突出强调通过干部下放劳动以克服官僚主义、密切党群关系是密切联系在一起的，其出发点是好的，其对于改进干部作风、克服官僚主义有积极作用。但也应该注意到，干部下放是与当时的反右、“大跃进”、人民公社化等“左”的政治运动结合在一起进行的。

(二) 在农村开展“四清”运动

1963年至1966 年上半年中共中央开展了“四清”运动，即社会主义教育运动，其起因与“大跃进”时期农村某些基层干部的恶劣行为有关。例如，农村干部中出现了“五风横行”现象: 共产风、浮夸风、强迫命令风、生产瞎指挥风、生活特殊化风。干部存在的突出问题有: 多吃多占，贪污、挪用公款、大兴楼堂馆所、腐化堕落。新华社的内参中也披露了一些基层干部打骂、关押乃至打死群众等恶劣行为。在经济方面，基层干部集中体现在“四不清”: 即账目、仓库、财务、工分不清，例如，1959 年凤阳县六级干部4891人中，经济账目不清的4062人，占干部总数 87% 。“四清”运动前期是“清工分，清账目，清仓库和清财物”，后期在城乡中表现为“清思想，清政治，清组织和清经济”。需要指出的是: “四清”运动一开始斗争对象是城市和农村的腐败分子，后斗争对象转向“地富反右坏”，逐渐从教育性质转向阶级斗争，毛泽东从一些农村干部存在的蜕化变质现象中错误地判断党内上层存在一个“走资本主义道路当权派”，并错误地发动了“文化大革命”。

(三) 在城市中开展“五反”运动

1963年2月，发布了《中共中央关于厉行增产节约、反对贪污盗窃、反对投机倒把、反对铺张浪费、反对分散主义、反对官僚主义运动的指示》，在城市开展了“五反”运动。

**三、第三次反腐斗争: 改革开放初期(1978～1992年) 开展的警示教育、制度建设与专项治理多管齐下改革开放初期(1978～1992年) ，党中央领导开展了以下六项重大反腐和廉政建设工作。**

(一) 整党整风，纯化党的组织

1982年9月，在完成拨乱反正的情形下，中共召开十二大，并进行了长达三年半的整党运动。在胡耀邦所作题为《全面开创社会主义现代化建设的新局面》报告中强调: “我们要通过这次整党，使党内政治生活进一步正常化，切实纠正不正之风，大大加强党同群众的密切联系。这样，我们就一定能够实现党风的根本好转。”《决定》将整党的任务概括为16个字: 统一思想，整顿作风，加强纪律，纯洁组织。1983年 10 月，党的十二届二中全会作出了关于整党的决定。这次整党的任务除了统一思想，整顿作风，纠正各种利用职权谋取私利的行为，其中重要任务就是纯洁组织，清理“三种人”(即追随林彪、江青反革命集团造反起家的人，帮派思想严重的人和打砸抢分子) 。1987年5月，全面整党结束，这次历时三年半的整党使全党的思想、组织、作风、纪律建设有了明显进步，为新的历史条件下改革开放事业顺利推进奠定了坚实基础。这次整党在党的十一届三中全会拨乱反正的基础上进一步纯化了党的组织，共有33896人被开除党籍，不予登记的90069人，缓期登记的145456人，受各种党纪处分的184071人。

(二) 建立四大反腐廉政机构

1978年，党中央恢复重建了中纪委，党的十一届三中全会产生了改革开放以来的第一届由陈云担任第一书记、100名中纪委委员组成的中纪委班子，规定了党的纪委根本任务是维护党规党法，保护党员的权利，发挥党员的革命热情和工作积极性，同一切违反党纪、破坏党的优良传统的不良倾向作斗争，协助各级党委切实搞好党风。1983年设立了审计署，1986年设立了监察部。此外，1989年广东省人民检察院内设反贪污、贿赂机构，为6年后最高人民检察院和各级人民检察院成立反贪机构提供了经验。

(三) 建立基础性的廉政制度

从1979 年到1990年，我们党先后制定了涉及廉政制度 10 余项基础性的党内法规和法律法规，成为从严治党和反腐败的制度基础。1979 年通过了《关于党内政治生活的若干准则》《关于高级干部生活待遇的若干规定》《关于实行干部考核制度的意见》，以及第一部《中华人民共和国刑法》，第一次以国家基本法的形式规定了贪污罪、受贿罪。1982 年第五届全国人大常委会通过《关于严惩经济犯罪的决定》，明确了国家机关工作人员范围，扩大了职务犯罪的惩处范围。1984 年至 1988 年中共中央和国务院先后发布了 10 个严禁党政机关和领导干部经商办公司规定。1988 年中纪委发布《党员领导干部犯严重官僚主义失职错误党纪处分的规定》。1989 年颁布了《中华人民共和国行政监察条例》。1990 年中纪委颁布了《关于共产党员在经济方面违法违纪党纪处分的若干规定》，等。例如，1979 年出台的《关于高级干部生活待遇的若干规定》，对省部级领导干部的住房、交通工具、服务人员和休养有明确的规定。

(四) 判处高干子弟死刑

1983 年“严打”期间，天津市中级人民法院等以流氓罪、强奸罪，判处了包括朱国华在内的多名高干子弟死刑，向全社会昭示了中国共产党维护“法律面前人人平等”的决心，对违法乱纪的高干子弟起了极大的震慑作用。

(五) 开展了打击经济领域犯罪活动

1982 年，在时任中纪委书记陈云指导下，中纪委给中央写了份“紧急报告”，要求开展打击经济领域犯罪活动。报告指出: 近两三年来走私、贩私、贪污受贿、投机诈骗、盗窃国家和集体资产严重犯罪活动明显的增加，问题远比 1952 年的“三反”时严重。1982 年 3 月，第五届全国人民代表大会常委会第二十二次会议发布了《全国人民代表大会常务委员会关于严惩严重破坏经济的罪犯的决定》，对刑法的有关条款作相应的补充和修改，坚决打击经济领域里的犯罪活动，严厉惩处这些犯罪分子和参与、包庇或者纵容这些犯罪活动的国家工作人员。《决定》对国家工作人员范围进行了新的界定，扩大了刑法处罚对象: “本决定所称国家工作人员，包括在国家各级权力机关、各级行政机关、各级司法机关、军队、国营企业、国家事业机构中工作的人员，以及其他各种依照法律从事公务的人员。”在打击经济领域里的犯罪活动中，中纪委派出 150 多名司局级干部坐镇办案。1983 年7月25日，中央纪委发布的《关于打击经济领域中严重犯罪活动工作的报告》指出: 到1983 年4月底，全国立案审查各类经济犯罪19万件，涉及党员7万人，依法判刑 3 万人，开除党籍 8500 人。最高人民检察院工作报告中显示: 1983～1985 年，人民检察院立案侦查贪污贿赂犯罪 15 万件，查处县团级以上干部犯罪 1500 人。

(六) 清理整顿官办公司

党的十一届三中全会以来，在搞活经济和城市经济体制改革过程中，各地党政以及司法机关、军队、武警都先后成立了许多不同类型、不同规模的公司。由于法制不健全，存在政企不分，从事违法经营活动和利用“价格双规制”非法牟利等问题，严重干扰经济体制改革的顺利进行。从 1983至1990年间，中共中央、国务院四次清理公司，发布10个清理整顿公司的文件。1989年全国清理整顿公司领导小组13个检查组查处了86个中央部门所属公司违法违纪案件25000件，涉及25000多家公司。

**四、第四次反腐斗争: 社会主义市场经济建设前十年时期( 1992 ～ 2002 年) 反腐败斗争的新局面**

党的十四大提出建立社会主义市场经济体制，要在 20 世纪末初步建立起新的经济体制，1993 年 11 月，党的十四届三中全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》。随着社会主义市场经济的逐步推进，等价交换的市场原则也侵入了党内政治生活，由此产生各种以权谋私、贪污贿赂等严重的腐败现象。以江泽民为核心的党中央对新旧体制快速转换时期发生腐败的严峻性有清醒的认识，在市场经济建设前十年时期( 1992 ～ 2002 年) ，主要领导开展了以下反腐斗争。

(一) 形成新的反腐方略和工作方针

这一时期，中央提出“标本兼治，教育是基础，法治是保障，监督是关键”的反腐方略，这是中央对改革开放以来反腐斗争实践经验的系统化思考和反腐战略的总结。1998 年 8 月 20 日至 25日召开的中纪委第二次全体会议提出“三项工作一起抓”工作方针，即领导干部带头廉洁自律，查办一批大案要案，狠抓群众反映强烈的不正之风。

(二) 推动纪检监察和反贪体制改革

1993 年实行纪检监察机构合署办公，1995 年借鉴广东省检察院 1989年的做法，最高检察院成立反贪污贿赂总局，1996 年开始建立巡视制度。纪检监察合署办公、反贪局和巡视制度这三项制度成为我们今天开展反腐和廉政建设的重大抓手。

(三) 反贪法治化的推进

1994 年8月通过《审计法》，1997 年5月通过《行政监察法》，1997年3月新修改的刑法将贪污贿赂罪、渎职罪列为专章加以规定，这是反腐法治化的重大进步。

(四) 建立几项重要党内监督制度

这个期间，如纪委办案权、纪检干部人事任免要征求上级纪检的意见的规定，领导干部个人重大事项报告制度都先后建立起来。

(五) 领导干部廉洁自律规范化

1993 年 10 月，出台了党政机关县处级以上干部“五条规定”，对经商、兼职、股票、收礼、公款俱乐部会员等做出具体禁止性规定。1993 年出台了县处级以上领导干部廉洁自律“新五项规定”，明确在用车、住房、出行、私人喜庆、借用公款等方面的“五不准”。1993 年国企事业单位干部廉洁自律“四条八不准”。1995 年规定公务活动礼品登记、国企业务招待费职代会报告制度。1997 年在《领导干部廉洁从政若干准则( 试行) 》列出 6 个方面的 30 个不准。

(六) 建立国营企业监督制度

1998 年建立了稽查特派员制度。2000 年建立企业监事会制度，选派部级干部到 100 家企业担任监事。

(七) 重拳治理乱收费

建立“罚没两条线”“收支两条线”制度，治理中小学乱收费，对农民的乱摊派、乱收费、乱集资，对企业的乱收费、乱集资、乱罚款。

(八) 禁止军队、武警经商

1998 年，中央、国务院和中央军委等发布一系列文件，禁止军队、武警和政法机关经商。

(九) 查处一批大案要案

2002 年 11 月中纪委向党的第十六大的工作报告中总结了过去 5 年反腐败斗争的突出成就: 1997年 10 月至 2002 年 9 月，全国纪检监察机关共立案861917件，给予党纪政纪处分846150 人。在受处分的党员干部中，县( 处) 级干部28996人，厅( 局) 级干部 2422人，省( 部) 级干部98人。在市场经济建设前10年时间里，中央查处了 7 位省部级干部，包括原政治局委员陈希同、原全国人大常委会副委员长陈克杰、原公安部副部长李纪周等。

**五、第五次反腐斗争: 经济高速发展(2002～2012年) 时期，形成了“标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防”的反腐战略方针，开展重大反腐专项斗争**

(一) 形成新的反腐战略

2002 年11月，党的十六大召开，以胡锦涛总书记为代表的新一代中央领导集体深刻认识到“党风廉政建设和反腐败斗争关系党的生死存亡”，2004 年党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力的决定》，确立了“标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防”的反腐倡廉工作方针，这是我们党对执政规律和反腐倡廉工作规律认识的进一步深化。2005 年中共中央通过《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》，提出建立健全惩治和预防腐败体系的主要目标: 到2010 年，建成惩治和预防腐败体系基本框架； 再经过一段时间的努力，建立起思想道德教育的长效机制、反腐倡廉的制度体系、权力运行的监控机制，建成完善的惩治和预防腐败体系。2007年10月党的十七大第一次将反腐倡廉写进党章。

(二) 深入开展专项反腐斗争和专项治理

2004 年中国政府开始了跨国追逃工作，成功将赖昌星等一批外逃的重大案件涉案人员缉捕归案。2006 年重点治理商业贿赂，全国共查办商业贿赂案件8万余件。2007～2012 年，集中解决反腐倡廉建设中，人民群众反映强烈的突出问题，开展制止公款出国( 境) 旅游专项工作，加强因公出国( 境) 管理； 开展“小金库”专项治理以及开展公务用车问题专项治理。

(三) 坚决查办违纪违法案件，维护党纪国法的严肃性

2012 年 11 月中纪委给党的十八大报告中指出: 党中央把查办案件放在突出位置，重点查办领导机关和领导干部中滥用职权、贪污贿赂、腐化堕落、失职渎职案件。2007 年11月至2012年6月，全国纪检监察机关共立案 643759 件，结案 639068 件，给予党纪政纪处分668429人，涉嫌犯罪被移送司法机关处理24584 人。2006～ 2012 年中央严厉查处了一些涉及省部级领导的大案要案，处理了包括原政治局委员陈良宇、薄熙来等 10 余位省部级领导干部。

**六、第六次反腐斗争: 党的十八大以来开展全面**

从严治党，形成廉政风暴党的十八大之前，反腐形势十分严峻，在中国社会经济快速发展的同时，干部队伍的腐败呈现高发态势，这突出体现在: 从贪占财物到资本积累，贪腐数额巨大，高官腐败触目惊心，小官巨腐，理想信念丧失、贪污受贿和品质败坏并发，隐性腐败，海外转移资产，裸官现象，团伙腐败，政商关系畸形，政治图谋与经济贪腐结合等。

(一) 党的十八大到十九大: 从严治党的十大举措与突出成效

党的十八大以来，党中央明确了反腐战略目标，就是要建立一种不能腐、不敢腐、不想腐的制度体系。2017 年 10 月，中纪委提交给党的十八届中央委员会报告中具体列举了中纪委过去 5年从严治党的十大举措与成效: 忠诚履行党章赋予的职责，聚焦中心任务，监督执纪问责，推动管党治党从宽松软走向严紧硬； 锲而不舍落实中央八项规定精神，兑现党的庄严承诺，回应群众期盼，赢得党心民心；抓住管党治党“牛鼻子”，以强有力问责推动落实主体责任和监督责任； 巡视实现一届任期全覆盖，发现问题、形成震慑，成为全面从严治党的利剑；把纪律挺在前面，严明政治纪律和政治规矩，实践监督执纪“四种形态”，净化党内政治生态；坚持“老虎”“苍蝇”一起打，坚决遏制腐败蔓延势头，反腐败斗争压倒性态势已形成并巩固发展；织密国际追逃“天网”，占据道义制高点，决不让腐败分子躲进避罪天堂；转职能转方式转作风，以创新精神推动纪检监察体制改革，完善党和国家监督体系；实践探索在前、总结提炼在后，依规治党、扎紧笼子，实现制度建设与时俱进；坚持打铁还需自身硬，培养严实深细作风，建设忠诚干净担当的队伍。该报告显示:党的十八期间，立案审查省军级以上干部、中管干部 444人，十八届委员、候补委员43人，中纪委委员9人，局级干部8900人，县处级干部 6.3 万人，村级两委干部 27 万人。从2014年到 2018 4年左右的时间，我们向90个国家发了一个百名红通，追回了48个人，这是反腐的重大成就。

(二) 党的十九大推动全面从严治党向纵深发展

习近平总书记在党的十九大报告中阐释了从严治党八个方略: 一是把党的政治建设摆在首位；二是用新时代中国特色社会主义思想武装全党；三是建设高素质专业化干部队伍；四是加强基层组织建设；五是持之以恒正风肃纪；六是夺取反腐败斗争压倒性胜利；七是健全党和国家监督体系；八是全面增强执政本领。

(三) 国家监察体制改革

监察法的实施，形成了廉政建设新格局。党的十九大以来，随着国家监察体制改革的全面推动，国家监察法的落地实施，形成了廉政建设新的格局，具体体现在: 县以上设立监察委员会，与同级党的纪检委合署办公，形成了党领导下的集中统一、权威高效的反腐廉政领导体制；纪检监察机关的职能定位更加清晰: 纪委机关的职责是监督、执纪、问责，各级监委的职责是监督、调查和处置；明确各级监察委员会的六类监察对象，实现对行使公权力的公职人员和有关人员监督的全覆盖；赋予各级监委 15 种法治化的办案措施，对办案过程严格规范；采用司法化的办案标准，监察机关收集的证据适用于刑事证据标准，明确非法证据排除规则；通过严密的内控措施和外部监督措施，对监察机构及其人员实行有效监督。通过系统梳理、总结新中国成立 70 周年以来中国共产党领导反腐败斗争实践可以看出: 立党为公，执政为民，一直是中国共产党建立以来的奋斗目标。新中国成立 70 周年以来，中国共产党通过开展反腐斗争，不断提升自我净化能力和执政能力。

**（作者常保国系中国政法大学副校长，教授,博士生导师,主要从事纪检监察理论与实践研究）**

**党内法规理论研究与实践脱节现象分析**

**章志远**

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央立足全面从严治党、依规治党的时代需要，大力加强党内法规制度建设，取得了显著成效。作为中国特色社会主义法治体系的重要组成内容，完善的党内法规体系已经成为彰显“中国之治”的重要力量。与此同时，党内法规迅速成为马克思主义、党史党建、政治学、法学等学科关注的前沿问题。短短几年时间，党内法规研究机构、科研项目、学术会议和学术成果开始爆发式增长，党内法规呈现“显学”发展态势。不过，热闹非凡的研究表象难掩党内法规理论研究的滞后性。五年前，党内法规权威论者就指出：“党规理论研究起步不久，还处于一种混沌状态和初级阶段，研究成果数量不足、质量不太高，距离形成成熟的党规理论体系还有很大差距。”虽然党规理论研究成果数量激增，但研究广度与厚度依旧欠缺。在党内法规学科建设和人才培养工作已经启动的当下，认真审视党的十八大之后党规理论研究存在的问题，在现有体制架构之下寻求可能的解决之道，对于独立的党内法规学学科发展至关重要。作为党内法规研究方法论反思的续集，本文专门就党规理论研究与实践之间的脱节现象展开深度分析，试图推动党内法规理论研究与实务运作之间的良性互动，助力中国特色社会主义法治体系、理论体系和话语体系的完善。

**一、党内法规理论研究与实践脱节现象的表征**

党内法规是我们党的发明创造，是最具中国特色的法治新范畴。从应然状态来说，党内法规理论研究必须牢牢扎根中国大地，从我们党坚持制度治党、依规治党的丰富实践中去发现问题、寻找规律、总结经验、提炼理论。检视现有的党内法规研究成果，理论与实践脱节现象较为明显，需要引起足够重视，避免党内法规理论研究与实务操作“两张皮”现象的长期存在。

（一）理论研究偏离实践

理论研究总体上偏离党内法规实践是目前脱节现象的首要表现。具体来说，这种偏离体现在如下两个方面：

一方面，党内法规理论研究远离制度建设实践。党的十八大以来，各领域各层次各位阶党内法规次第推出，全面从严治党“有规可依”的局面初步形成。2018 年2月9日，中共中央印发《中央党内法规制定工作第二个五年规划（2018—2022年）》（以下简称“二五规划”），党内法规制度建设步伐进一步加快。2019年，党内法规制度的巩固、发展和执行都取得了一系列新的进展。党中央把党内法规制度建设放在党和国家事业全局中、放在党的长期执政中加以谋划部署，以搞好制度“供给侧结构性改革”为主线，进一步健全党内法规制度体系的四梁八柱，把党内法规制度执行摆到更加突出的位置来抓，推动制度优势更好转化为治理效能。与如火如荼的党内法规制度建设实践相比，党内法规理论研究的重心却未能聚焦实践，一些研究并非实践所急需，一些研究甚至很难说是实践问题。例如，有的论者运用“软法”“社会法”“特别权力关系理论”等理论工具解释党内法规的属性及其正当性，这些努力虽不乏理论勇气和学术关怀，但简单套用国家法理论的解读路径未必恰当，所获结论往往与解释工具之间存在自相矛盾之处。作为与国家法存在“比翼鸟”“连理枝”关系的特殊法治规范，党内法规与中国共产党的历史地位和时代使命息息相关，具有高度的政治属性，单纯依托法律属性层面的解释难免失真。党的十八届四中全会报告将形成“完善的党内法规体系”与“完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系”相并列，作为中国特色社会主义法治体系的有机组成部分；2016年 12月13日，中共中央印发的《关于加强党内法规制度建设的意见》（以下简称《意见》）进一步将其概括为“完善的党内法规制度体系、高效的党内法规制度实施体系、有力的党内法规制度建设保障体系”。遗憾的是，法学理论界迄今尚未从社会主义法治体系角度重新审视党内法规的属性。又如，有的论者对党内法规概念本身提出质疑，甚至主张要将党内法规“入法”，这种认识既没有尊重约定俗成的术语使用习惯，也混淆了党内法规与国家法律之间的界限。相反地，大量党的组织法规、领导法规、自身建设法规和监督保障法规相继出台，个中基本理论却并未被提炼出来。从方法论上看，党内法规理论研究展现的更多是演绎思维方式，立足于现有规范体系的归纳思维并未形成。

另一方面，党内法规理论研究未与制度建设同步。党内法规制度建设是一项系统工程，既涵盖党的建设和党的领导的方方面面，又体现党内法规立、改、废、释的全流程。《意见》将“坚持立改废释并举”作为加快构建完善的党内法规制度体系的重要原则；“二五规划”将“坚持党内法规和规范性文件相得益彰”作为推进新时代党内法规制度建设的基本要求之一，并将“坚持制定和实施一体推进”作为党内法规制度建设组织实施的基本原则。2019年8月30日，中共中央政治局会议修订了《中国共产党党内法规制定条例》（以下简称《条例》）、《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》，审议批准了《中国共产党党内法规执行责任制规定（试行）》，为我们党的立规和执规活动定了“规矩”。对于党内法规制度建设这些新的成就，理论界并未及时跟进，更无法对实践发展产生指导和引领作用。例如，党内规范性文件（包括党政联合发文）在管党治党、治国理政中发挥了越来越重要的作用，但法学界关注甚少。仅以2019年为例，中共中央、国务院联合印发了《关于深化改革加强食品安全工作的意见》《关于营造更好发展环境支持民营企业改革发展的意见》等权威性文件，一种在本质上整合执政党政治领导权与政府机构行政权的“党政体制下的现代行政国家”逐步形成。除了个别学者立足司法裁判实践关注党政联合发文信息公开的困境化解之道外，这一极具中国本土特色的治理现象尚未获得更多的学理论证。又如，党内法规的执行和保障机制逐步健全，特别是督察、问责力度不断加大，这些党内法规制度建设的宝贵经验未能引发应有的学术关注。从体系论上看，党内法规理论研究聚焦更多的还是静态的制度体系，动态的制度实施保障体系关注明显不足。

（二）实践运作脱离理论

与理论研究偏离实践相对应的是，党内法规实践运作往往脱离理论界的有效参与，这是党内法规理论研究与实践脱节现象的另一表征。具体来说，这种脱离体现在如下两个方面：

一方面，党内法规实践运作信息开放度低。近几年来，中央及地方党内法规制度建设成就斐然，这主要得益于党中央的高度重视和中央及省级党委法规工作机构的不懈努力。不过，这些实践成果尚未得到充分共享，作为理论研究素材的基础性作用没有得以有效发挥。与国家法律适用结果（司法裁判文书、行政执法决定等）为法学理论界广泛吸收利用不同的是，一些党内法规、党内规范性文件的内容没有对外公开发布，一些党内文件仅发至县团级，至于其具体实施效果以及清理和督察情况，外界更无从知晓。县级以上地方党委根据中共中央办公厅、国务院办公厅 2016年 6月印发的《关于推行法律顾问制度和公职律师公司律师制度的意见》要求，逐步设立了党委法律顾问及法律咨询专家库，但实际参与党委决策活动还不多见。同时，法律顾问及咨询专家遴选更多强调政治性，成员的实际履职能力、理论水平和学术创新未必得到充分考虑。在难以有效获取第一手党内法规实践运作素材的情况下，普通党规研究者的积极性自然就会受到影响，其研究成果也不得不远离实践，甚至陷入自说自话的境地。与此同时，有机会借助法律顾问、咨询专家身份获取相关信息者未必有充足时间、精力乃至兴趣从事党内法规理论研究。这种实践运行中的“剪刀差”现象，不仅导致法律顾问“领导干部法治思维养成助力者”“法制机构能力提升同行者”“社会理性对话交流沟通者”的应然角色难以实现，而且不利于党内法规理论研究与实务运作之间真正的有效互动。

另一方面，党内法规实践运作理论关注度弱。党内法规制定、备案审查、解释、修改、评估和清理活动的开展，基本上都是党内法规工作机构超负荷运转完成的。在时间紧、任务重、保密性强的三重压力之下，党内法规工作机构的干部根本无法分出精力从事相应的理论研究。与此同时，党内法规研究刚刚兴起，能够真正指导实践、引领实践的党内法规理论研究成果极少，党务部门在进行条例、准则专题培训时甚至连合适的宣讲专家都难以挑选。从目前党内法规理论研究力量分布上看，主要集中在高校院所和党校系统。党校系统与各级党委的联系非常紧密、资源获取更加便利，但在凸显政治属性的氛围之下理论研究的超脱性和创新性存在不足。相比之下，高校院所在较为残酷的考核和竞争压力下，普遍出现“两极分化”状态：一大部分或主动或被动放弃了理论研究，对新兴的党内法规研究自然无感；少部分仍然固守自身的专业理论研究，对新兴的党内法规研究无暇顾及。即便高校院所零星的党规研究者用力甚勤，却难以通过组织形式获取更多的激励与扶持。在这样的党内法规研究格局中，理论就难以摆脱与实践脱离的命运。

**二、党内法规理论研究与实践脱节现象的成因**

党内法规理论研究与实践之间的脱节由多种因素造成，既有时代背景、社会环境等客观原因，也有学术视野、交流机制等主观原因。

（一）客观原因

党内法规理论研究与实践之间的脱节，首先是由研究阶段的初始性和研究对象的特殊性所决定的，这些都属于客观方面的原因。

一方面，党内法规理论研究仍然属于初创时期，难以获得充足的外力支持。在目前的学术体制中，人力和财力是学科建设的基础条件，发表和出版则是展示学科成就的重要载体。由于党内法规还不是独立的、专门的学科，因而客观上还无法名正言顺地获得人财物方面的支撑。对于身处“不发表就出局”学术竞争环境中的理论研究者而言，如果不能及时在主流刊物发表党内法规的研究成果，自然就难以获得同行的学术认可，也很难获取更多外力支持。虽然党内法规制度体系已经成为中国特色社会主义法治体系的重要组成内容，但法学界并未给予应有的集体关注。目前，只有极少数从事宪法学、法理学和行政法学研究的学者腾出些许精力研究党内法规问题，真正一门心思研究党内法规的法学专家则寥若晨星。在“强者更强、弱者更弱”的论文发表竞争中，党内法规研究者自然处于不利境地。③虽然一些高校成立了实体性的党内法规研究机构，调配了少量年轻学者专门从事党内法规研究，但由于主流期刊发表门槛较高，这批学者的学术成长还需时日，能否坚守更待观察。可见，造成党内法规理论研究与实践脱节的首要原因还是研究阶段的初始性使然。

另一方面，党内法规自身的政治属性较强，制度建设的任务更为急迫。“党规姓党、心系执政，既要为管党治党定规矩，更要为党执政治国立遵循。”党规强烈的政治属性，决定了法学专家不能简单地将其与自身研究对象的国家法律进行比附。《条例》第 29条第3款规定：“党内法规除涉及党和国家秘密不得公开或者按照有关规定不宜公开外，应当在党报党刊、重点新闻网站、门户网站等党的媒体上公开发布。”如果某项党内法规和党内规范性文件因涉密不得公开，党内法规研究者就如同“盲人摸象”般无法识其真面目，更遑论展开富有针对性的“事实描述”“因果解释”“学术批评”“理论建构”研究。党的十九大报告提出，加快形成覆盖党的领导和党的建设各方面的党内法规制度体系；“二五规划”则进一步明确，到建党100周年时形成以党章为根本、以准则条例为主干，覆盖党的领导和党的建设各方面的党内法规制度体系，并随着实践发展不断丰富完善。可见，党的十八大以来党内法规制度建设是超常规式发展的，不仅要新制定大量党内法规补齐短板，还要根据形势发展修订已有党内法规，更要坚持立、改、废并举，推动党内法规和规范性文件的减量提质增效。在过去的 8 年中，党中央就启动完成了两次大规模的集中清理工作。在实务运作任务优先安排的特殊时期，初创阶段的党内法规理论研究自然就难以跟上实践步伐。

（二）主观原因

除了外在客观因素影响之外，党内法规理论研究与实践脱节现象还与研究者和实务部门主观方面的欠缺有关。

一方面，研究者的家国情怀和学术视野还难以适应党内法规理论研究的内在需要。党内法规制度建设事关全面从严治党和依规治党的成效，与党和国家的前途命运紧密相连。因此，党内法规理论研究对研究者的政治素质、法律素质和使命担当具有更高要求。对于党员学者而言，更要本着对党忠诚的态度和积极建言的立场，彰显“在党言党、在党忧党”的学术品质。党内法规的理论研究不仅要从学理上阐释好、宣传好我们党坚持依法治国和依规治党有机统一的故事，而且还要坚持学术批评和理论建构，真正形成具有中国本土特色、彰显中国制度自信的学术话语体系。就理论研究者来说，光有一腔热情还远远不够，还需要宽广的学术视野，能够在坚持马克思主义基本立场的基础上，灵活运用法学、政治学和党史党建等学科知识和理论分析党内法规制度建设中的理论和实践问题。除了家国情怀、理想信念因素之外，法学研究工作者既要从内心深处真正理解和接纳党内法规，又要能够及时补齐政治学、党史党建等其他学科短板；法学领域之外的理论工作者既要充分发挥自身熟悉党的建设的专业优势，还要及时补齐法言法语缺失的短板。在短时期内，即使通过“知识恶补”等方式，党内法规理论研究者的学术视野总体上还难以适应新时代的需要。

另一方面，实务部门各类研究资源的开放度和公平度还无法满足党内法规理论研究者的切实需要。《意见》特地将“加强队伍建设”作为专门一条列为加强党内法规制度建设的组织保障措施，足以看出党中央对建设党内法规理论研究队伍的高度重视。近年来，各部门各地方都推出了一些支持举措，但总体效果还不太理想，党内法规理论研究的有生力量尚待激活和培养。具体来说，实务部门研究资源的配置方式还存在如下局限：（1）在科研项目、经费投入方面，既没有充分考虑党内法规理论研究相对于其他理论研究的急需性和特殊性，也没有深入区分不同年龄层次、职称层次、原学科归属的党内法规研究者群体的个性化需要，导致项目资源配置不当。（2）在顾问遴选、决策论证方面，资历重于能力、圈子重于实力的倾向较为明显。各级党委法律顾问遴选及决策咨询论证本是延揽党内法规理论人才、构筑理论与实务深度交流的平台，能够实现发起者和参与者的双赢。遗憾的是，遴选机关对年龄资历、归属系统、单位层次等方面的过度重视，反而将一些党内法规有生力量排除在视野之外，不利于高水平双向交流机制的建立。（3）在课程开设、人才培养方面，不合理的规矩和惯例阻碍了党内法规理论研究事业的可持续发展。目前，法治教育已深入中小学课堂，但党内法规知识学习在高校院所尚未推开，与其作为中国特色社会主义法治体系重要组成内容的地位极不相称。少数高校院所虽已招收党内法规方向硕士生和博士生，但学科归属、学位点定位、人员调配等现实问题仍然困扰着党内法规高端人才培养水平的提升。正是由于实务部门主观认识的不足、重视程度的不够和具体实施的不细，人为地加重了党内法规理论研究与实务运作之间的脱节。

**三、党内法规理论研究与实践脱节现象的治理**

无论从党内法规理论研究人才存量激活和增量吸引的微观视角，还是从党内法规制度建设成效和理论体系、话语体系形成的宏观视角上看，党内法规理论研究与实践脱节现象都需要得到及时、有效治理，尽快扭转党内法规专门人才缺乏、研究水平低下的局面。就我国哲学社会科学研究特别是法学学科建设发展规律而言，新兴学科发展的一些有益经验值得在党内法规学科建设中充分汲取。笔者曾经提出党内法规学学科建设亟待开展的四项具体工作，即“在法学一级学科之下尽快设置独立的党内法规学二级学科”“全面启动党内法规学博士生招生培养工作”“适时成立全国性党内法规研究团体”“及时举办全国高校党内法规学师资培训班”。面对党内法规理论研究与实践脱节现象的治理，笔者认为还亟需从以下三个方面进行努力。

（一）建立健全常态化固定交流机制

党规理论研究与实务运作脱节现象的成因主要在于交流机制的缺乏和失灵。《意见》提出过“实施教学科研机构与党内法规工作机构人员互聘计划”和“支持有条件的高等学校与党内法规工作机构联合培养党内法规专门人才”的设想，前者还停留在“上热中温下冷”的状态，后者除武汉大学党内法规研究中心等个别实体性机构落地实施外并未推广。伴随着党内法规制度建设的快速推进，常态化固定交流机制亟待健全。具体来说，如下两项常态化固定交流机制应当优先实施。

一是党内法规理论研究者与实务工作者互聘机制。2013 年 7月，为贯彻落实《教育部 中央政法委员会关于实施卓越法律人才教育培养计划的若干意见》，教育部、中央政法委员会、最高人民法院、最高人民检察院、公安部和司法部联合印发《关于实施高等学校与法律实务部门人员互聘“双千计划”的通知》。“双千计划”实施6年来，数千名法学专家与法律实务人员实现互聘，对形成法律职业共同体、更新法学教育理念、提升法学研究水准、转变法学人才培养模式都起到了积极作用。为此，建议中共中央办公厅适时印发《关于实施高校院所党内法规研究人员与党内法规工作机构人员互聘的意见》，每两年遴选 100 名左右高校院所党内法规专家学者和中央、地方党内法规工作机构人员派往对方单位挂职，深度参与所在单位安排的党规起草、决策论证、理论研究、人才培养和教育培训等工作。通过为期10年的五轮遴选互聘努力，打造一批德才兼备、融通理论与实务的党内法规专门人才，助力党内法规学事业的发展。

二是党内法规实务课题定向委托与公开招标机制。为防止党内法规理论研究偏离实践需要，党内法规实务部门有必要向理论研究工作者开放其实务研究资源。大体上，这类实务课题包括但不限于如下三类：党内法规和规范性文件委托起草、委托评估、委托清理；党内法规和规范性文件备案审查、解释适用论证咨询；党务机关业内实务课题研究。这些实务课题对于党内法规研究者触摸实务前沿、感受制度变迁、深度了解实践具有重要的推动作用，应当得到公平和有效率的配置。在地方法治实践中，实务课题定向委托与公开招标已经取得了很好的成功经验，值得为党内法规实务部门仿效。目前，武汉大学党内法规研究中心每年坚持向全国同行公开进行课题研究招标，体现了难得的开放意识和扶持精神。在未来中央和地方层面的立规活动中，就应当通过定向委托与公开招标相结合的办法，全面调动党内法规研究机构和研究工作者的积极性，为党内法规理论研究与实务运作搭建高品位的交流平台。当然，为了充分保障委托研究任务的圆满完成，必须经由“准入机制”“契约机制”“公开机制”“责任机制”的建立，保障党内法规和规范性文件的科学性、民主性和回应性，助推良规善治的实现。

（二）涵养党内法规理论研究生态

党内法规是管党治党的基本依据和遵循，是建设社会主义法治国家的有力保障，是中国特色社会主义法治体系的重要内容。党内法规理论研究是一项神圣而严肃的工作，不仅对研究者本身具有较高政治要求，而且对学术研究生态也具有特殊要求。改革开放以来，我国高等教育和科学研究事业取得了举世公认的成就，但当下学术体制的种种弊端也颇受社会诟病。《中共中央关于加强党的政治建设的意见》指出：“加强党的政治建设，必须把营造风清气正的政治生态作为基础性、经常性工作，浚其源、涵其林，养正气、固根本，锲而不舍、久久为功，实现正气充盈、政治清明。”党的政治建设具有统领作用，对于扭转党风具有决定性作用。同样的，风清气正的党风对于政风、行风、社风、学风的改善具有引领性作用。就党内法规理论研究而言，涵养研究生态对于净化心灵、提升研究品质有着特殊作用。近年来，人工智能技术的飞速发展吸引了法学界的广泛关注，很多主流刊物纷纷腾出版面为学术发表提供机会，大有“无人工智能不出刊”之势。2019 年 4 月，最高人民检察院首次举行知名法学期刊主编座谈会，为深化检察理论研究寻求法学期刊界的支持。这些富有中国本土特色的学术生长方式，对于当下的党内法规理论研究和学科发展同样具有启示意义。随着学术平台的增多和高端人才培养规模的扩大，党内法规理论研究工作者的队伍会不断壮大，学术期刊和出版机构的大力支持正逢其时。只有理论研究者与学术期刊之间建立起良性的合作互信关系，只有党内法规学术研究生态不断得到改善，才能进一步吸引更多年轻学人积极投身党内法规理论研究，党规事业才能真正走向兴旺发达。

（三）党规研究范式从“立规论”走向“释规论”

如果说2020年之前的党内法规研究主要还是“立规论”研究范式的话，那么伴随着党内法规制度体系的建成，2020年之后的党内法规研究应当适时转向“释规论”研究范式。党内法规和规范性文件具体条款的解释适用，不同党规之间、党规与国法之间的冲突化解，政党法治在具体领域中的演进及其与国家法治之间关系的梳理，都应当成为党内法规理论研究新的生长点。这种研究范式紧紧立足党规文本及其运作实践，通过法律解释学方法的沿用，辅以党规解释适用特殊的方法和标准，能够推动党规解释学的发展。在这方面，法学界已经进行了难能可贵的尝试，值得加以推广。例如，有学者立足我国生态环境保护领域党规与国法的演变，阐释了这一领域政党法治的生成及其规范化；又如，有学者立足公开报道的典型党内法规实施事例，分别从“组织制度”“政治纪律”“四风问题”“个人违纪”“社会热点”等方面深入解读了相应党内法规的条款适用，能够推动党内法规解释学的发展。释规论研究范式的发展对党内法规研究者提出了更高学术要求。一方面，出身非法学学科的研究者需要及时补齐法律解释学的理论短板，更多注重运用实证研究方法观察分析党规现象。另一方面，出身法学学科的研究者需要放下身段走向社会，更多注重田野调查、个案会诊和实地访谈。随着党内法规理论界与实务界互动交流机制的健全，释规论研究范式的基础有望得到进一步夯实。通过理论研究工作者和实务机构工作者的共同努力，党内法规能够走下神坛、走向社会，真正实现“文本之规”向“适用之规”的嬗变。有理由相信，从“立规论”走向“释规论”的党规研究，最终能够摆脱党内法规理论研究与实务运作脱节的尴尬处境，使党内法规学发展成为新时代的显学。

（本文摘自《中共福建省委党校（福建行政学院）学报》2020年第5期，作者章志远系华东政法大学教授、博士生导师，主要研究方向为行政法学、党内法规。）

**关于进一步强化秦岭生态环境保护监督执纪**

**问责工作的对策建议**

**杨国栋 倪一鑫**

关于进一步强化秦岭生态环境保护监督执纪问责工作研究课题于2020年7月立项后，课题组先后对鄠邑区、周至县等10余个（区）县域内的部分秦岭生态环境情况进行了实地查看和走访，查阅了西安市、宝鸡市、蓝田县等多个市区县纪委网站，阅读了一些秦岭生态环境研究成果和十三届陕西省委第五轮秦岭生态环境保护专项巡视后省发展和改革委员会等4个省级部门单位和汉中等6个设区市市委关于秦岭生态环境保护专项巡视整改进展情况的通报等材料、资料，经过思考，形成这份调研报告。

**一、深刻认识秦岭,充分肯定保护秦岭生态环境监督执纪问责所做的工作，正视存在的问题**

秦岭被尊为华夏文明的龙脉。是中国自然地理的重要界线、中华水塔、中国人的中央国家公园。

“秦岭”一词最早出处是东汉班固的《西都赋》：“睎秦岭，睋北阜，挟沣灞，据龙首”。1982年，商务印书馆出版的《新华词典》对秦岭释义为：横亘陕西省中部偏南，东西走向。为黄河和长江两大水系的分水岭，也是我国地理上南北分界线的一部分。主峰太白山海拔3,767米。

秦岭在地理学家眼中，是中国地理标识、重要的地理分界线、地质研究重地；在动植物学家眼中，因山地南北在地理气候和自然因素上存在显著差异，造成了植被、动物的生活环境的复杂性和多样性，是生命的方舟、物种基因库；在中草药专家的眼中，它是天然药库；秦岭对动植物，意味着家园、乐园；秦岭对中国人，大多数时候是休养生息之所。

多年来，秦岭保护相对比较薄弱，炸山开矿、水源污染、乱砍乱伐、毁林种地、乱搭乱建等等，使秦岭生态环境遭到破坏。秦岭北麓西安境内违建别墅（以下简称“秦岭违建”）严重摧残了秦岭的生态环境，处理经历了曲折的过程，付出了很大的代价。所有这些，都再一次给人们敲响了保护秦岭生态环境的警钟。

党的十八大以来，中央纪委、秦岭沿线各级纪委在秦岭生态环境保护工作中，运用监督执纪“四种形态”，办理了大量损害秦岭生态环境的案件，问责了不少的党员领导干部，对秦岭生态环境保护发挥了积极的促进作用，有力地维护了秦岭生态环境。例如：西安市2019年共查处秦岭生态环境领域违规违纪案件56起，追究问责68人，其中厅局级干部12人，处级干部7人，科级干部8人，科级以下41人；党纪政务处分62人，其中党纪处分51人，政务处分11人；组织处理6人，移送司法机关8人。宝鸡市各级纪检监察机关2019年共处置涉秦岭生态环境保护问题线索52件，党纪政务处分56人。陕西省自然资源厅2016年以来，在中央和省委环保督察和秦岭违建别墅专项整治过程中，全省自然资源系统176人受到党政纪和诫勉谈话等处理。最为突出和典型的是中央纪委牵头组成的中央工作组开展“秦岭违建”问题专项整治，查处的腐败问题涉及陕西省委原书记赵正永、西安市委原书记魏民洲，以及一些厅局、区县的主要领导、部门领导多人，有的受到了党纪的惩处、有的被依法移送司法机关。中央工作组用实际行动给破坏秦岭生态环境行为以铁拳重击，充分体现了党的纪律的严肃性，有力维护了党的政治纪律。

仅从秦岭生态环境保护监督执纪问责的案件数量来看，各级纪委为保护秦岭生态环境做了大量工作，但从秦岭生态环境破坏情况，尤其是历时之久、规模之大、影响之坏、生态环境破坏之严重的“秦岭违建”事件暴露出来问题和陕西省委第五轮秦岭生态环境保护巡视结果来看，涉及秦岭生态环境保护监督执纪问责责任的各级纪委，在秦岭生态环境保护监督执纪问责工作中仍存在弱项，不容忽视。主要表现为：

（一）落实监督责任不够有力、到位

2019年5月30日至7月5日，十三届陕西省委10个巡视组分别对省发展和改革委员会、省自然资源厅、省生态环境厅、省林业局等4个省级部门单位和西安、宝鸡、渭南、汉中、安康、商洛等6个设区市开展了第五轮秦岭生态环境保护专项巡视。巡视组在反馈意见中指出：西安市纪委监委监督职责不够到位；渭南市纪委监委聚焦秦岭生态环境保护重点领域、重点部门开展监督执纪不够，主动发现问题少、自办案件少，抓早抓小、防微杜渐的功能作用弱化；宝鸡市纪委监委落实监督责任不够有力；汉中市纪委监委落实监督责任不到位；安康市秦岭生态环境保护各类监督检查发现问题整改落实不够及时到位；商洛市监督执纪问责乏力；省林业厅纪检组落实监督责任不到位；省生态环境保护厅驻厅纪检组对厅党组落实习近平总书记关于秦岭北麓西安境内违建别墅问题指示批示精神监督提醒不够，对日常业务监督不严，特别是在执法检查不到位和审批监管不严不实等问题上“探头”作用发挥不够。省发展和改革委驻委纪检组对秦岭生态环境保护问题重要性认识不够，对省发改委涉及秦岭区域投资项目审批、核准或备案、资金分配等重点领域和关键岗位监督还需进一步加强，对省秦岭办的监督力度不够。从 “秦岭违建”事件查处及省委巡视反馈问题来看，纪委（纪检组）在秦岭生态环境保护中监督责任落实不够有力、到位，带有一定的普遍性。

（二）执纪问责存在宽松软

秦岭生态环境保护执纪问责工作中，一些纪委执纪问责失之于宽、失之于松、失之于软。具体表现为：一是查处的多是职位较低的干部，对职位较高的干部动真碰硬不够。例如，安康市纪委2014年5月至2019年5月，立案查处科级及以下干部多、县处级干部少，对领导干部追责不够；渭南市纪委2014年至2019年5月，在秦岭生态环境保护方面对市级职能部门领导的问责为零，仅2018年8月至2019年5月，就问责村干部和普通党员29人。商洛市各级纪委监委2014年至2019年5月共处理破坏秦岭生态环境问题线索687件，问责780人，县处级干部仅有20人，全部为“第一种形态”，占被问责总人数2.6%；科级干部占15.9%；一般干部及其他人员占81.5%。2016年至2019年7月，省自然资源系统176个在中央、省委环保督察和秦岭违建别墅整治过程中受到党政纪和诫勉谈话等处理的人员多为基层办事人员，处以上干部问责少。二是纪委（纪检组）主动作为意识不强、行动不够。商洛市在查处破坏秦岭生态环境问题追责问责的780人中，各级生态环保部门派驻纪检组主动查处的只有15人，仅占总人数的1.9%，171个派驻纪检组仅有9个对破坏秦岭生态环境问题进行追责问责。三是市级纪委、派驻纪检组自办案件少。汉中市纪委2014年至2019年5月，派驻市级14个主要职能部门纪检组在秦岭生态环境保护专项工作中问题线索零发现、零立案、零查处。渭南市纪委秦岭北麓违规建别墅问题专项整治处置的315件问题线索中，直查直办的仅几件。2018年对涉秦岭的四个区县开展秦岭北麓专项巡察，移交问题线索仅4件，其中立案仅1件。2017年至2019年5月，驻省生态环境保护厅纪检组查办案件少。四是区县纪委办理涉及秦岭生态环境保护案件数量少。据统计，蓝田县纪委网站2018年1月1日至2020年8月31日在“曝光台”栏目中共通报了456起典型案例，仅有8起明确为秦岭生态环境保护问题的典型案例，占案例总数的1.75%。

秦岭生态环境保护监督执纪问责工作中，落实监督责任不够有力到位和执纪问责存在宽松软的情况与习近平总书记对秦岭生态环境保护的要求，与秦岭生态环境保护的现实意义及历史责任有一定的差距，认真学习贯彻落实习近平总书记来陕考察重要讲话重要指示批示精神，切实扛起保护秦岭生态环境监督执纪问责工作重任，既需要各级纪委和广大纪检干部的责任担当，也需要进行工作研究，积极探索进一步强化秦岭生态环境保护监督执纪问责工作的途径措施。

**二、进一步强化秦岭生态环境保护监督执纪问责工作对策建议**

习近平总书记指出：秦岭和合南北、泽被天下，是我国重要的生态安全屏障，是天然空调，是黄河、长江流域的重要水源涵养地，是我国的“中央水塔”，是南北分界线，是生物基因库，也是中华民族的祖脉、中华文化的重要象征。保护好秦岭生态环境，对确保中华民族长盛不衰、实现“两个一百年”奋斗目标、实现可持续发展具有十分重大而深远的意义。正是基于秦岭生态环境保护的重大现实和长远意义，基于秦岭生态环境保护监督执纪问责工作存在的问题，应汲取“秦岭违建”事件的沉重教训，迫切需要进一步强化秦岭生态环境保护监督执纪问责工作，建议如下：

（一）强化秦岭域内各级纪委及其工作人员保护秦岭生态环境的强烈意识和责任感、使命感。要使广大纪检干部深刻地感受到保护秦岭生态环境功在当下、利在千秋，重任在肩、时不我待、舍我其谁，树立功成不必在我的胸怀，把秦岭生态环境保护放在民族利益、全国生态环境大局的高度，增强大局意识；放在人民至上、对人民负责、造福人民的高度，增强为民意识；放在党的事业的高度，增强担当意识和责任感、使命感，自觉把保护秦岭生态环境的监督执纪问责责任记在心上、扛在肩上、抓在手上。一是深入学习习近平总书记生态文明思想。认真学习习近平总书记关于秦岭生态环境保护的重要讲话重要指示批示精神，提高思想认识，头脑中时刻紧绷生态环境保护这根弦，把秦岭生态环境保护始终作为十分重要的政治任务，同各级纪委监督执纪问责工作紧紧地结合在一起，同纪检干部日常的工作紧紧地联系在一起；二是建立纪检干部生态环境监督执纪问责定期专题培训制度。培训既讲授生态文明建设的目的意义，也讲授生态文明建设的政策法律法规；既讲授生态环境构成要素的专业知识，也讲授生态环境破坏的影响；既讲授秦岭自然生态资源的多样性及其价值，也讲授秦岭对于国家和国人的意义。尤其是把习近平生态文明思想，特别是习近平总书记关于秦岭生态环境保护重要指示批示精神列入培训主要内容，作为专题课程，必学篇目，反复研读、深刻领会，使习近平生态文明思想和习近平总书记重要指示批示精神真正入脑入心，不断增强做好秦岭生态环境保护工作的政治自觉和思想自觉，增强责任感、使命感。

（二）强化秦岭域内各级纪委及其工作人员主动监督意识和主动监督行为。主动作为是防止走过去破坏——惩处——修复老路的最好途径。“秦岭违建”事件是最为典型的案例。 “秦岭违建”事件首先是严重违反政治纪律、政治规矩，破坏了秦岭北麓生态环境， “秦岭违建”整治中，一批省、市、区（县）级领导干部被惩处。惩处、拆除之后便是修复，大量异地的黄土、树木被运载移植。“秦岭违建”对秦岭生态环境的破坏、对陕西自然生态环境的破坏、对陕西政治生态的破坏都是不可低估的。各级纪委都应该深刻汲取这一教训，主动作为：一是主动对秦岭域内各级“一把手”进行监督。习近平总书记在十八届中纪委二次全会上指出： “领导干部使用权力，使用得对不对，使用得好不好，当然要接受党和人民的监督。”“要加强对一把手的监督，认真执行民主集中制，健全施政行为公开制度，保证领导干部做到位高不擅权、权重不谋私。”按照习近平总书记的重要讲话精神，纪委应该把“一把手”在秦岭生态环境保护工作中是否认真执行民主集中制，是否健全公开制度和施政情况作为监督的重点。二是主动对辖区内负有秦岭生态环境保护责任的部门单位进行监督。监督其建立健全和落实好保护秦岭生态环境的法规制度措施，尤其是建立健全、施行自我监督的约束机制。对应建未建的要求限时健全，对不适应新时代要求的限期修订，使秦岭生态环境保护各项法规制度健全有效，部门内部监督有章可依、运转流畅，把纪委对监督的再监督落到实处、见到实效。三是建立对辖区内负有秦岭生态环境保护责任的单位和主要负责人定期约谈机制。通过约谈，了解掌握其履行秦岭生态环境保护职责的情况、发现基层单位在秦岭生态环境保护中存在的问题，尤其是发现那些基层单位解决不了、解决不好的问题，及时向同级党委和上级纪委反映，避免使问题拖延、事态加重、影响扩大。四是对域内属地进行区块化管理、包干到人。包干人员要通过定期巡查、突击检查、明察暗访等方式掌握负有秦岭生态环境保护责任的单位和主要负责人履行保护责任和监管责任情况，对不履职、乱履职、履职不到位的进行追责问责。

（三）构建以监督为重心的考核体系和标准。使涉及秦岭生态环境保护各级纪委及其工作人员树立监督到位、域内无破坏秦岭生态环境行为和案件就是政绩的观念。以监督为重心的考核体系和标准就是赋予监督在监督执纪问责考核中最大的权重分值，既把是否履行了纪委监督责任作为主要考核标准，更注重考核评价监督责任履行的结果，决不简单地把执纪问责案件的数量作为考核标准。监督意识强烈、监督措施到位、监督行为积极恰当、监督效果良好，域内没有破坏秦岭生态环境行为的，即便是没有执纪问责案件，也是人们乐见和最好的，就是最好的政绩。平时监督不到位、不管不问，任凭一个个小事态发展成大问题，再执纪问责一大片的，即使办案数量再多也不应倡导、认可和肯定。把重心和重点放在监督上，必要的、必须的执纪问责应首先使用在监督过程中发现的人和事上。对纪委内部人员的考核体系和标准同样应把重心和重点放在履行监督上，促使各级纪委及其工作人员把监督挺在前面，最大限度减少破坏秦岭生态环境问题发生，还秦岭一宁静和生生不息的繁荣。

（四）强化秦岭生态环境保护监督执纪问责工作结果运用。秦岭生态环境保护，监督执纪问责只是手段，不是目的。强化监督执纪问责工作结果运用，一是要加大宣传力度。纪委既要利用好传统的宣传平台和手段，更要注重利用新媒体，最大限度地宣传秦岭生态环境保护及监督执纪问责工作中的先进典型，曝光那些在秦岭生态环境保护中不作为、慢作为、乱作为案例，形成强有力保护秦岭生态环境的舆论氛围。二是运用秦岭生态环境保护监督执纪问责典型案例，对党员干部尤其是党员领导干部进行定期集中警示教育。编写秦岭生态环境保护监督执纪问责典型案例集、举办典型案例展览等，使党员干部引为镜鉴，清楚在秦岭生态环境保护中哪些行为是要被问责处理的，做到警钟长鸣。

（五）强化纪检干部秦岭生态环境保护监督执纪问责工作能力。一是要对纪检干部高标准、严要求。高标准、严要求就是对标中央标准和要求；就是能熟练掌握、严格履行监督执纪问责工作原则和要求，开展工作；就是熟悉掌握秦岭生态环境保护相关法律法规制度要求。二是教育、引导、帮助纪检干部不断加强政治理论和业务知识学习，提升综合运用监督执纪“四种形态”，对秦岭生态环境问题线索进行处置的能力水平。纪律检查机关对干部的关心关爱、引导帮助、教育培养能够激发干部干事创业的内动力、提升干部监督执纪问责的能力水平，使其更好地胜任工作，创造性地开展工作。三是纪检干部自身要加强工作研究，坚定践行“绿水青山就是金山银山”理念，不断总结、认真思考、深入研究，创新秦岭生态环境保护监督执纪问责的途径和方式方法。

**(**作者杨国栋系西安文理学院经济管理学院正处级组织员；倪一鑫系西安文理学院机械与材料工程学院辅导员)