**目 录**

**[理论研究]**

**双重逻辑交互作用中的党治与法治………………………陈明明 (1)**

**国家监察体制改革的法学关照: 回顾与展望…秦前红 刘怡达(11)**

**[学思践悟]**

**试析秦岭违建别墅整治中的问题与对策………范雪峰 兰悦心(22)**

**[纪检监察]**

**对我国纪检监察机关选任制度的思考…………周桂英 崔 奕(27)**

**[基层经验]**

**新时代铜川烟草“三不腐”工作机制创新研究……王 利王会兰(31)**

双重逻辑交互作用中的党治与法治

**陈明明**

一、双重逻辑及其体制特点

 改革开放以来的中国社会政治过程实际上存在着双重逻辑，一个是集权的逻辑，主要表现为权力关系上的一元统属、等级授权和对上负责的垂直管理形态；另一个是分权的逻辑，在权力关系上要求实行委托代理、权属分立和自主负责的水平监督体制。新制度主义组织理论认为，集权或分权是一种基于信息成本约束而选择如何有效进行监督和控制的组织设计。不过，组织的起源和使命、组织与环境的关系、组织的意识形态等因素可能对集权或分权的选择更具有根本性的意义，即集权或分权不是单纯基于组织的收益——成本比较而使用的工具性的权力方式，而是基于历史——社会——文化的内在规定而运行的结构性的体制形态。对于前者而言，权力集中或权力分散视组织目标和管理绩效而定，并无一定成规（所有的政治活动都有集权或分权的因素）；对于后者而言，权力集中或权力分散是一种组织原则、组织取向，这种原则和取向因应组织存续的要求而内化为一系列机制，推动集权或分权构成特定的稳定的制度特征（如政体和国家结构所讲的中央集权制或地方分权制）。集权或分权的逻辑就是指这种情况，所谓逻辑即政治过程遵循的内部法则、演进机理以及被理解和可认知的因果关系。

在 1978 年以前，主导中国社会政治生活的是集权的逻辑，集权的逻辑植根于革命与赶超型现代化的传统，此后，在集权逻辑之外，又出现了分权的逻辑，分权的逻辑来自改革开放后由计划体制向市场经济转型的需要。这两种逻辑的交互作用制约着中国社会发展的方向和速率，影响着中国政治结构的组合和变局。双重逻辑的交互作用不可避免导致社会政治过程进而导致体制具有两重性的特点，在由传统向现代过渡的意义上，也可以把改革开放以来的国家治理体制称为双重性体制。例如，党治与法治的二元配合（“党委领导”与“依法治国”）、改革开放国策与四项基本原则国本的两者并重（“两个基本点”，“ 两手都要硬”）、中央与地方的“集分平衡”（不同时期权力重心依形势而有所移动）、市场与政府的双轮驱动（高速增长所需）、一党执政与多党合作的政治安排（党际关系的荣辱与共，统一战线的一致性与多样性的统一）、选举民主与协商民主的相互补充（至少在2006年以前被视为中国社会主义民主的两种形式）、国有经济与民营经济的齐头并进（在坚持公有制主体的前提下）、公平与效率的两头兼顾（虽然理念和政策一度摇摆偏移）、稳定与发展的双向用力（体制与政治过程的基本取向），等等。其中，党治与法治的二元互动是目前这个体制最深刻的特征，是这个体制有效运行和自我调适的基本约束。

二、党治与法治：治国理政的两种方式

党治在当代中国主流政治话语中是一个易于引发联想的概念。它最早是孙中山提出的一项建国战略，在历史上，曾受到守持欧美自由主义意识形态的右翼知识分子的攻击，也曾为在体制外从事激进社会改造运动的左翼政党所批判。撇开前者不论，后者经由武装革命取得政权后，由于在长期的批判中给该词语注入过多的负面内涵，以至于在相同的语境下竟不能正常使用该词语，出现了“表达性现实”与“客观性现实”的矛盾。其实，党治是指在不发达国家的现代化过程中，为克服社会低组织化状态，政党不得不在国家政治生活中扮演决策、推动、规范、管理的角色，或政党借助党义（意识形态）、党章（纲领和组织架构）、党规（纪律、规章和制度）、党组（中央、地方和基层组织）、党员（政治精英分子）治理国家社会的过程，本来是中国现代国家建设的一种历史选择，也是观察和把握当代中国社会政治形态的一个分析视角。

从政治上说，党治兼具三种政治类型的要素：（1）动员型政治。党是国家和社会政治运行和变革的发动机，党的意识形态充当了“启蒙”和“唤醒”国民、推动现代政治进程的工具，并由此获得了统摄、规划和引领人们的观念和行为规范的地位；（2）整合型政治。党的各级组织机构遍布于国中，按照中央制定的路线方针政策，自上而下将地方机构、社会团体和政治人口“整编”入既定的政治框架中，形成行政性的组织化的政治社会；（3）全控型政治。党通过对强制资源、政治资源、经济资源、组织资源和文化资源等的控制，主导国家的政治方向，规定国家的政治过程，决定政治价值的配置，党由此成为国家和社会政治体系的核心结构。在中国，虽然出于以上所述的原因，主流政治话语不取“党治”一说，但并不影响党治的本质表现和实践表现，就前者而言，党治是中国共产党作为中国最高政治力量对国家和社会发展方向与过程的全方位的领导；就后者而言，党治是中国共产党作为中国最强有力的组织力量对国家和社会治理目标与内容的全方位的调控。

自中国共产党开国建政以来，党治经历了不同时期的变化：1949 到 1953 年是新民主主义时期，由于战略上“不要四面出击”，“必须在一个方面有所让步”，党治具有温和节制包容发展的特点。1954到 1957 年是向社会主义过渡并完成改造时期，党治的要素和排他性特征逐步增强。从 1957 到 1976 年，特别是在文化大革命时期，党治进入了一个极端主义的年代，整个社会政治生活具有浓厚的“一元化”色彩。“党的一元化领导”本来是作为克服政府工作分散化、处理党政关系的一项方针，但在计划体制时代发展成为覆盖社会政治生活方方面面的普遍的政治规范，导致党在国家和社会领域的高度集权和全面集权。改革开放后，1980 年邓小平发表《党和国家领导制度的改革》一文，党治随着国家与社会关系的调整发生变化。1992年中国市场化改革进程加速，1993年十四届三中全会通过建立“社会主义市场经济体制”的决定，1997 年十五大提出“建设社会主义法治国家”，党治开始“按照总揽全局、协调各方的原则”，把重心落在“改进党的领导方式和执政方式，既保证党委的领导核心作用，又充分发挥人大、政府、政协以及人民团体和其他方面的职能作用”上来，越来越呈现出程序化、法制化、民主化和呼应市场化等调适性特点。需要指出的是，党的工作方式虽然发生了很大变化，但党治的内核−对国家和社会政治生活实施全方位的主导−并没有改变。

和党治不同，法治是中国改革开放后出现的产物，反映了中国国家治理现代化所欲建构的理想制度形态和发展趋势。众所周知，改革开放前无所谓法治一说，个人意志、政治挂帅、政策主导、群众运动抑制或排除了法治的生长空间，换言之，计划体制下的党治格局同法治是一种相斥的关系。改革开放改变了这一态势，一方面，仍然具有巨大历史合理性的集权逻辑支持党治的存续，但党治的内容和特点发生了如上所述的变化，党治与法治不再是一种相互排斥的关系，而是一种存在着紧张性质但可调适处理的兼容关系；另一方面，伴随市场化应运而生的分权逻辑为法治的出现提供了客观的基础和成长条件，但法治的内涵、功能和特征经过界定、过滤和解释，被纳入国家治理的话语体系中，具有了不同于西方法治的特殊的政治意义。如果说，党治是革命改造时期大规模政治动员、领袖决策和灵活运用政策以应对复杂政治环境的产物，多少具有某种“人治”的色彩，而在改革开放后这种“人治”逐渐呈现出非个人性质的集体决策的特点−党治日益被强调其作为集体人格的组织意志依既定程序的治理，那么，法治在中国的语境中一开始就兼具普遍性和工具性的两重含义，前者承认法的普遍权威、普遍形式和普遍约束力，后者视法为治国之手段，强调法的实质性、政治性和功能性。中国共产党将法治界定为新时期的“治国方略”，“ 方略”者，大政方针和行动战略之谓也，这和西方工业市场国家的司法宪政制度所阐释的法治含义有重要的差异。

在中国共产党关于法治的表述中，法治最鲜明的特质是和“中国特色社会主义”这一规定联系在一起的，即中国条件下的社会主义类型的法治，其要义有：（1）“党的领导是中国特色社会主义法治的本质特征和根本要求”，“社会主义法治必须坚持党的领导，党的领导必须依靠社会主义法治”，这是维系国本（“国体”）不可动摇的根本性的原则；（2）“党领导人民制定宪法和法律，党必须在宪法和法律的范围内活动”，这是作为最高政治领导力量对人民作出的政治性的承诺；（3）确立和维护宪法的最高权威，“从中央到基层，一切党组织和党员的活动都不能同国家的宪法和法律相抵触”，这是具有历史反思性和现实针对性的自我约束；（4）“法律面前人人平等”，“有法可依，有法必依，违法必究，执法必严”，这是按照平权主义和善治要求在国家和公民之间缔结的具有普遍性的社会契约；（5）党实行依法治国，依法执政，其做法是“把党的主张和政策经过法定程序，变成国家意志和政府法规”，“执政党推荐的重要干部必须经过法定程序成为候选人，并通过合法的选举成为国家权力机关和政府的领导人”，这是基于现代政府组织原理的制度性的执政方法。事实上，党的领导早已植入整个社会政治结构之中，这种领导地位既是一项宪法制度安排，因而构成了法治的灵魂，也是一项现行政治的制度化的运行规则，因而构成了法治的边界。法治在党的领导下进行，党的领导在法治中体现，实际上反映了改革开放后中国制度建设和政治过程中党治与法治互嵌的事实。

可见，党治与法治是中国共产党治国理政的两种方式。在江泽民和胡锦涛主政时代，党治与法治所以能构成体制的双重性特征，其背景是改革开放前政党、国家、社会三位一体而形成的高度同构的政治形态发生了很大的变化，政党、国家与社会在改革开放后已经出现了某种分离。这恰恰是分权逻辑和集权逻辑所由产生且交相作用的结果。需要指出的是，说党治与法治构成体制的双重性特征，并不意味着这两者在政治过程中平分秋色，等量呈现。“依法治国”、建设“法治国家”是一个长远的目标，在一个利益分化而公共意识薄弱、经济快速增长而发展不平衡、深化改革却面临利益集团盘根错节的国家，单纯依靠法治可能会面临许多障碍，如无力迅速有效解决社会冲突引发的危机，或因缺乏合宪性审查机制而不能及时纠正立法权、行政权运用不当的后果，或耽于完备而繁琐的程序而贻误民生所需之公共物品的开发和供给的时机，因此不无矛盾的是，人治的克服仍离不开相当的“人治”（非个人性质的集体决策），故依法治国、兼行“党治国家”有其重要的不可替代的功能，中国势必有一个法治要素和党治要素并存的历史阶段。在这个特定的历史阶段，寻求和维持党治与法治的平衡是这个体制得以应对危机、解决问题的必要条件。问题是这种平衡是相对的，在不同的时期，哪一种要素会占居优势地位，或这两个要素在执政党的治理实践中孰轻孰重、孰先孰后，里面包含着复杂的政治考量和时间变量，是由社会政治发展对集权逻辑或分权逻辑的具体需要以及二者由此获得相对优势的地位决定的（见表 1、表 2）。



三、分权改革：党治与法治的移易

在中国改革开放40年间，人们一般认为，1994年是分权集权的分界线，此前，分权起主导作用，此后进入“再集权”时期。按照前面的叙述，虽然党治与法治是互嵌的，但它们毕竟是分属于不同的逻辑。从理论上说，当分权逻辑主导政治过程时，体制的法治要素应该比较活跃，法治话语比较强大；当集权逻辑主导政治过程时，体制的党治要素应该比较活跃，党治态势比较明显。这是因为，权力的集中取向与党的“集中统一”领导是不可分割的，党治的机制能够有效地满足集权逻辑的要求；而权力的分散制衡取向与法的统治是互为条件的，法治能够有效适应和体现分权逻辑的本性。然而，一个事实是，中共十五大提出“建设社会主义法治国家”，第一次正式将多年沿用的“法制”概念改为“法治”，以彰显“依法治国”的新理念，正是发生在分税制改革后的1997年，即“再集权”时期。如何解释“法治国家”的提出，以及随之而来的法治实践的频频展开不是出现在分权改革时期，而是出现在所谓“再集权”时期？

在一般的研究中，集权与分权多半归入中央与地方关系的范畴来考察，其中，中央与地方政府的财政收支状况又被视为划分集权分权的重点。毋庸赘言，现代国家的统治依赖相应的财政支持，财政（收支）规模是衡量政府控制社会深度广度的重要指标，因此中央与地方的财政规模及其变化，可以成为测量中央与地方相对权力大小即集权或分权程度的指标。按照这种分析，中国的改革开放被人们分为两个阶段：从20世纪80年代初期起到90年代中期是“分权改革”（也称“放权改革”）的阶段。在这个阶段，中央政府放弃了对大部分事权的纵向指挥和直接负责，而将相应的权责委托下放给地方政府，表现在财政上，就是财政大包干制（1980−1984 年的“划分收支，分级包干”、1985−1990年的“划分税种，核定收支，分级包干”）。财政大包干激发了地方政府利益最大化的积极性，使其学会了如何与中央政府博弈的办法，一方面它们只完成为财政合约要求的最低限度的财政收入，以求得将上解中央的收入最小化，另一方面则想方设法变预算内收入为预算外收入（预算外收入无须与中央分成）。结果是，财政规模占GDP 比重逐步下降，中央财政规模占整个政府财政规模比重逐步下降，中央政府陷入财政窘境。作为硬币的另一面，地方保护主义兴起，地方政府投资软约束明显，地方政府的盲目建设、重复建设，以及下属单位的乱集资、乱收费、乱摊派日益严重，“诸侯经济”一说不胫而走。到1988年，政府财力下降的问题越来越严重。特别是其后苏联、南联盟的国家解体，显示出某种不祥的预兆：中央政府财力的下降导致中央权威的式微乃至丧失，国家不仅无力主导社会的现代化，甚至无力维护自己的统一。于是，随着批评地方分权改革的呼声越来越高，中国的改革进入第二个阶段，也就是以上所述的从1994年国家实行分税制改革起到 21 世纪第一个十年，被人们视为“再集权”的时代。分税制实行当年，中央财政占比很快跃升为55.7%，这一比例大体维持至今。分税制意味着中央相对于地方财政权威的加强，意味着中央政府在财政规模上的不利地位得到彻底改观。从央地关系的财政视角看，1994年开始了权力关系的再度集中，似可看作集权逻辑的作用恢复和增强。

由此，按照集权、分权逻辑相对应的党治、法治关系，“法治国家”话语的沛然兴起，“依法治国”实验的遍地开花，以及作为执政党改革路线图的“革命党−执政党”讨论的风景独好，在时间点上似乎不应落在所谓“再集权”时期。如何解释这一“矛盾”状况？其实，只要对改革开放的历史逻辑有一个深入的观察，就会发现，1994年以分税制为核心的财政改革在央地关系上虽然一定程度加强了中央权威，但这种“再集权”并未扭转自1978年以来在国家与社会关系上的分权改革的大趋势。换言之，这个“再集权”只是20世纪80年代分权改革大势的一个微调，并没有改变分权逻辑的主导态势。分权改革的边际收益仍然是递增的，它所积累的矛盾和危机差不多要经过约20年后才被人们较为完整地感受到。

第一，即使从财政改革的实践来看，中央政府相对于地方政府的财政权威只是表现为财政收入的集中化一面，而不是表现在财政支出的集中化一面。衡量一级政府权力的集中与分散，国际上通常以其所占的财政支出比重作为标准，这是因为财政支出反映了一级政府事权范围和职能作用的发挥程度，借此可以表明它对下级政府财政的干预能力及其对经济运行的调控能力；此外，支出与收入本来是硬币的两面，支出规模大体也体现出收入规模，收入也只有在它被花掉时才体现掌握收入的政府的权力或影响力。正是在支出方面，不论是在分税制实行之前还是之后，中央政府的财政集权程度都是下降的。2012年，在全国预算内财政支出中，中央占 14.89%，地方占 85.10%，如果把预算外支出、社保基金、国有土地财政支出等项加进来，地方财政支出比重接近 90%。世界上没有一个国家的地方政府达到这种财政支出水平，由此而论，中国是世界上最分权的国家。换句话说，至少到2012年前，“分权让利”仍然主导着改革开放的进程，虽然已经开始有了因应形势的重要调整。

第二，分税制视野中的“再集权”所以没有改变1978年以来至新世纪第一个十年的“放权”大格局，是因为市场化改革释放的分权逻辑在“以经济建设为中心”的基本国策作用下制约和调适着集权的逻辑。市场经济的引入首先针对的是原来高度集权的计划管理体制，“放开”“搞活”成为 20 世纪80、90年代改革的主题，由市场作为资源配置的主体的观念和实践，使政府逐步退出微观经济领域，企业生产经营的自主性日益增加，社会经济结构的分化程度日益加深。市场化进程对政府职能的改革提出了越来越高的要求，特别是1992年以后，“服务型政府”“责任政府”“法治政府”甚至“有限政府”等政府改革目标的提出，在政府与市场、政府与公众之间初步划出了明确的“宪政”界限，原本集中的权力要素逐渐流入社会。这些变化都意味着计划时期国家全面覆盖社会的局面被打破，国家与社会的关系发生了深刻的变革。这是一个大趋势。在这个大趋势下，1994 年分税制的“再集权”所带来的中央财政收入的扩大与其后一些经济、管理部门权限的重新向上集中，充其量不过是中央权威对市场化进程的调整，对分权改革的规范，本身并没有中断分权逻辑的作用。

第三，从时间上观察也可以理解这一点：在中国改革开放史上，1992年邓小平的“南方谈话”是一个极其重要的事件，没有这个“谈话”，1978年的分权改革可能就会终止于1989年，1994 年的分税制改革可能就会导致高度集权体制的回归（不一定回到1978年前“一大二公”的计划经济体制，但很可能回到1980 年代初的“有计划的商品经济”体制）。邓的“谈话”重启了改革开放的进程（即重续了1978年的分权改革的逻辑），明确了改革开放的方向，为响应邓的号召，中共十四届三中全会作出“建立社会主义市场经济体制”的决定，市场经济概念获得全党正式确认。正是在这样的背景下，1997年中共十五大提出了“建设社会主义法治国家”的命题，这在时间上，距邓讲话不过五年，距十四届三中全会（1993 年）不过四年。从 1997 年中共十五大到 2007 年中共十七大的十年稍多一点的时间里，尽管有中央与地方关系的调整，有中央对某些部门（如银行、海关、国税等）实行的垂直管理，似乎背离了改革开放之初就实行的分权做法（主要是行政性分权），但是，在这十余年间，人大立法监督、政协参政议政、政务公开、行政问责、公民参与、媒体监督，还有为加入世贸组织、融入全球化而进行的全国性的思想动员和制度变革，都顺应了分权的逻辑，支持了分权化改革。这就是法治话语成为国家治理热点和中心的原因。

然而，这样一个“再集权”的微调所隐含的意义是什么？应该就是分权改革带来的问题。王绍光、胡鞍钢等人可能是最早一批从学理上对分权改革进行认真反思的学者：分权的底限究在何处？只不过在当时，对大多数人来说，这种反思还很微弱。对迅速融入全球化的期待，对持续高速增长的憧憬，以及享受这份创造前所未有之盛世的荣耀，使得大多数人都沉浸在“大转型”的乐观主义估计中，而模糊和抑制了他们对繁荣背后隐伏的危机的感知和警觉。只有进入21世纪第一个十年，人们才逐渐注意到分权改革到了一个十字路口。

2012 年十八大或更早些时候，可能是中国现代化进程的又一个重要的“历史时刻”：中国发生了一些值得重视的变化。中国分权改革30余年，国家和社会积累了巨大的财富，也积累了大量的问题和危机。经济两位数高速增长的历史结束了，经济增长放缓成为新常态，经济结构需要调整，人口红利逐渐消失，老龄社会已经来临，跨越所谓“中等收入陷阱”成为挑战。相对于经济问题，社会政治问题更具挑战性，其中，资本与权力的结合乃至结盟导致的大规模腐败侵蚀共产党执政的合法性基础，以及在此过程中形成盘根错节的利益集团在体制中的攻城略地和对深化改革的顽强抵制，是所有社会政治问题和危机的原因和症结。从中央层面发生的“薄、周事件”、“徐、郭事件”到地方层面的贿选事件、数据造假事件等案例是社会政治问题和危机的集中表现。在无法通过制度化的民主和法治来解决这些问题的条件下，集权的逻辑便自然应运再起。

1994 年后的“再集权”不同，2012 年以来的集权改革无论在深度上还是广度上都是一场真正的集权行动：在组织方面，多年存在的“中央工作领导小组”的地位和功能重新得到强化，中央成立全面深化改革领导小组，负责改革总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实；在制度方面，“中央巡视小组”和党的纪律检查委员会的能动作用、国家监察委员会的成立及其与纪律检查委员会的体制整合强化了权力的监控；在个人权威方面，“核心”概念的再度提出结束了过去十余年“九龙治水”的分散格局，“四个意识”和“讲政治规矩”对执政团体成员提出了不容置疑必须遵循的行为规范；在意识形态方面，对右翼自由主义和左翼民粹主义的约束收紧了社会的言路，舆论的引导和网络的监管普遍得到加强。此外，在司法方面，省以下建立司法垂直系统，即省以下地方法院、检察院人财物由省里统一管理，不再与省以下地方发生关系，以确保依法独立公正行使审判权检察权（虽然未在中央和省之间建立司法垂直系统）。在经济方面，“国进民退”虽然不是一个适当的准确的描述，但对国有经济、国有企业在整个经济中的地位和角色的重新肯定，以及对党建工作在国企和民企中作用的高度重视都是不争的事实。如上所述，适应集权逻辑的治理要求是党治的方式，因为党治的机制和集权逻辑具有内在的亲和性，事实上，集权行动的展开也正是运用了执政党的政治资源、组织资源和思想资源。只有到这时，才是真正的“再集权”，即集权逻辑开始主导政治进程。这也是为什么自 2012 年以来尽管法治要素和法治的高调表达似乎延续甚至凸显了1997 年“法治国家”的宣示，但实际上是强化和放大了法治的工具价值，进一步定义和明确了法治的政治含义，与此相应的是社会政治生活中党治要素空前活跃、党治举措频频出台、党治话语占居压倒优势。

四、集权逻辑回归的意义

十八大以来集权逻辑形成优于分权逻辑的地位，首先和中国共产党在新时期重新强调它的先锋队型政党特征、并以“全面从严治党”方针指导各项党建工作有关。先锋队的要义是：作为所属阶级和人民最高利益的代表者；作为未来潮流和运动方向的引领者；作为所有从事社会进步事业主体中最具远见卓识和献身精神的精英力量，党要始终走在历史的前列，始终保持和最大多数人的利益和福祉的一致。这种先锋队党性的坚持来自它对未来社会“终极价值”（远大理想）和小康社会“幸福观念”（共同理想）的体认，来自它对历史中国和世界中国交汇震荡的深刻意义的认知，来自它引领民族复兴“舍我其谁”、主持国家大计“当仁不让”的强烈的历史使命感，来自它为保证中国社会平稳转型而追求“长期执政”战略目标的自觉意识。所以它要维护自己在国家体制中的最高政治领导力量的地位，在整个社会政治生活中的轴心和支配作用，在重大事项和重要决策中的决定性作用，党的“中央权威”和“集中统一”就是它的内在的组织特性和外在的制度要求。在这个意义上，从大的方面看，中国目前仍然是一个党治体制，它的运行逻辑、权力配置、行事风格仍然具有浓厚的党义治国（意识形态的指导）、党组治国（党组织的核心保障地位）、党纪治国（比法律更为严格的党内规范）、党首治国（职业政治家的决策作用）、党员治国（对民众的先锋模范作用）的色彩。

 其次，集权逻辑的重现和中国共产党的国家发展战略有关。如果说，中国改革开放初期有一个“社会成长”的阶段，其主要任务是恢复民间和地方的活力，最需要解决的问题是给社会“松绑”，借助市场的力量对原有高度管控的国家与社会关系进行调整和变革，因而需要通过放权来培育突破计划体制、全面推进改革的各种政治和社会力量，包括获得自主权的地方政府、企业单位以及日益独立的社会个体，那么，告别 20 世纪 80、90 年代后，接下来的改革则进入“国家再造”的阶段。这个阶段的任务主要是通过执政党建设及其主导下的政府职能改革来逐步建立起适应市场化的体制结构和行为方式，同时努力解决市场化和分权化带来的一些消极问题和困难，主要表现为党和国家组织体系、制度体系和工作机制的科学合理构设、中央对地方的政治控制、政府与市场关系的厘定、政府对市场的宏观调控和国家对社会的分类管理，其基本取向是改善优化政治结构及其统治能力。这一过程和趋势在十八届三中全会后又被称为“国家治理体系和治理能力的现代化”。在工具论的层面，国家治理体系和治理能力的现代化并不排斥分权，民主化和法治化的过程也需要分权予以支持，但是，在一个实行单一制国家结构和民主集中制政体原则的制度约束下，集权是分权的制度边界，即分权所分之权从根本上说来自中央权力基于有效管辖所需的授予，分权之大（规模）和分权之用（深度）以不能削弱中央的集中统一为前提。因此，在国家治理体系和治理能力现代化的建设过程中，分权不过是集权体制为克服自身不足及改善集权效率品质的调适器，本身的推进和实现也依赖集权而存在。

再次，如上所述，集权逻辑和分权逻辑各有不同的缘起理据和功能，前者要求在社会急速转变时期有一个强有力的政治权威以有效地动员资源，构建市场，提供和保护社会公正的制度框架，组织和保证公共物品的供给，它对秩序以及支撑秩序的国家权力的强调都是出此考虑。而后者则更加多地导向对民主和法治的关注，面对转变时期国家权力的迅速扩张，公民能够运用什么手段，通过什么机制表达自己的意愿，影响政府的决策，从而把国家的扩张限制在合理的范围之内，是分权逻辑关注的主要内容。理论上集权分权二者不可偏废，实际上伴随着市场经济和社会多元格局的演化，二者间的冲突时有发生，于是使得国家面临的调控、动员、分配和管治的压力不断增加。改革开放40年，在超大国家和人均资源相对贫弱的矛盾尚未根本改变的条件下，面对后20年以来经济高速增长积累起来的问题和危机，尤其是针对地方政治势力和利益集团选择性地执行中央政策、依凭占有的信息优势或制造虚假的信息瞒骗中央、利用中央决策本身设定留下的自由裁量权来机会主义式地对付中央、甚至套用中央制定的规则来对抗中央等等情势，采取强化中央与国家的调控和整合能力的方式，动员政党、体制和其他政治资源来排除障碍、调控矛盾和克服难局，以适应和满足决胜全面建成小康社会、进而全面建成社会主义现代化强国的需要，很可能将成为一个较长时间的态势。

五、结 语

需要指出，以上所说集权逻辑主导会导致党治因素比较活跃、党治特征比较明显，并不意味着集权逻辑下法治的无所作为。经过 40 年改革开放，中国共产党对执政权和领导权如何合理安排和运用，对通过什么方式才能合法有效地实现对国家政权的掌控和对社会的领导的问题，其实在理论上已经有了一个较为清晰和完整的认识。历史地讲，无论是西方的“法律的统治”还是古代中国的“以法统治”，法治都有自己独立的渊源。法治并不以党治为条件，但是 20 世纪党治国家兴起后，法治的实施却无法自外于党治。这是必须正视的现实。另一方面，可能更为重要的是，党治作为中国现代国家建设的一项重大选择，在面对巨大复杂的公共治理问题（治理客体）时，它的政治之维可收事半功倍之效，但它的德性之维对治理主体却具有超乎常人想象的巨大压力，因而对治理的可持续性提出了严峻的挑战，于是按照现代国家通例诉诸法治就成为必要的选择。改革开放前排斥法治的党治治理绩效也从反面证明了这一点。所以从十三大以来，法治（法制）的呼声和表达不绝如缕地出现在党的各级会议各种文件之中，现实生活中法治的因素也伴随着党治在成长。中共十八届四中全会作出《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，第一次明确指出“党的领导是中国特色社会主义法治的本质特征和根本要求”，“社会主义法治必须坚持党的领导，党的领导必须依靠社会主义法治”，表明了“党的领导”是要通过法治来实现的，从而把党治、法治融合于中国国家治理体系与治理过程中。这是一个具有重要历史意义的事件。

回到我们的论题，重复和强调这几点不是没有意义的：（1）党治和法治的实现程度依集权逻辑和分权逻辑相对地位的变化而变化，在一定的时期内，如果集权逻辑优于分权逻辑，则治理过程中党治的因素较之法治的因素要活跃得多，例如当下的情况。所以要理解党治，需要理解集权再起的缘由。（2）同样在一定时期内，由于国家的制度安排，集权构成了分权变化的制度边界（分权以不能削弱中央的集中统一为前提），因此，虽然不会有所谓的“法律统治”（这可能和法律人的想象有所差距），但法治无可置疑成为改善党治的重要利器。如果党治的施行−说话决策行动皆以是否于法有据为考虑，久之则党治习得了法治思维，党治以法治方式行事，则党治与法治在治理的意义上便达到了“至善”（即邓小平说的“善于领导”）。（3）仍然是在一定时期内，法治的内涵不会是单纯的普遍主义的，而是工具主义的，由于规定中国的法治属于社会主义类型，明确“党的领导是中国特色社会主义法治的本质特征和根本要求”，法的政治性质和实施运用便限制在政治正确的规范之中，因此不会有超乎国情、超越阶段的法治体系和法治道路。（4）十八大以来，党在立法执法过程中的积极能动作用日益突显，例如强调党对国家立法的主导，对政府执法的监督，对公正独立司法的支持，对全民守法的示范。如果认识到中国政治的内在逻辑和规定性，党的这些积极作用并不难理解−我在一篇旧文中说过，对于在一党执政体制下谋求长期执政的政党而言，尤其是在资源动员和分配上承受巨大压力的情况下，以党权的轴心地位来强化中央权威，以党权的巩固扩张来拓展改革空间，以党权的集中统一来打破利益分割，以党权的合法运用来支持法律秩序，可能就是党治国家在特定历史时期内走向现代法治国家的必经阶段。

（作者陈明明系复旦大学国际关系与公共事务学院教授，本文摘自《学术月刊》2019年第1期）

国家监察体制改革的法学关照: 回顾与展望

**秦前红 刘怡达**

五、国家监察体制改革中的刑事诉讼问题

监察机关的职务犯罪调查权整合自检察机关的职务犯罪侦查权，该权力原本由《刑事诉讼法》进行规范，加之监察程序唯有与刑事诉讼程序进行衔接，才能达致追究职务犯罪责任的最终目标，这使得改革中存在颇多的刑事诉讼问题有待进行理论关照。

**（一）监察、检察、审判三机关的关系**

监察机关、检察机关和审判机关是办理职务犯罪案件的重要主体，如何处理此三机关间的关系，既关涉反腐败工作的有效开展，亦影响公民权利的有效保障。诸多研究者一对此问题展开探讨:一是对如何处理三机关之间的关系提出理论构思，如王超强基于“职权等量配置”等原则，认为应采用“等边三角形”的关系模式。二是对《宪法》第127条和《监察法》第4条确立的“互相配合、互相制约”关系进行理论阐释，如陈辉、汪进元便结合《宪法》的相关规定，对三机关之间关系的规范结构、价值诉求、实现路径等问题进行了系统诊释。朱福惠则在探讨“互相配合、互相制约”条款含义的基础上，就检察机关对监察机关职务犯罪调查的制约问题进行了研究。三是探讨如何落实“互相配合、互相制约”的关系。如左卫民、唐清宇就检察机关如何制约监察机关进行了探讨，认为“检察机关有权在事前、事中或事后依请求或依职权对监察机关的调查活动提供咨询性甚至指导性的”。不过，审判机关、检察机关能否对监察机关形成实质制约仍是不无疑问之事。

**（二）《监察法》与《刑事诉讼法》的衔接**

在职务犯罪案件办理过程中，国家监察与刑事司法并非单纯地“各管一段”，而是需要有序对接，其中最关键的即为《监察法》与《刑事诉讼法》的衔接，由此引发一系列实体法和程序法上的问题，研究者一们对此高度关注。

其一《监察法》与《刑事诉讼法》效力位阶的认识。效力位阶可谓是“法法衔接”的前提，因为这决定着衔接程序是单向或是双向的。吴建雄、王友武认为，“《刑事诉讼法》虽然也是基本法，但其作为诉讼领域的法律规范，与《监察法》作为政治领域的法律规范相比，其在法律体系中的从属地位不言而喻”。卞建林对此观点子以批判，认为二者“皆属于基本法律，并不存在从属关系”，且“刻意弱化刑事诉讼法》的地位有碍改革目标之实现”。

其二，监察管辖与刑事诉讼管辖的衔接。一是对监察管辖与审判管辖之间矛盾的探讨，即《监察法》按照干部管理权限确立的监察管辖原则，与《刑事诉讼法》根据案件重大程度确立的审判管辖原则存在冲突。如樊崇义、哈腾指出，这可能导致上级监察委员会查办的案件，交由下级监察委员会移送审查起诉，但具体如何操作《监察法》却未子明确。二是对《监察法》第34条确立的“监察为主”的管辖规则的检讨，龙宗智认为这“与长期的管辖实践和相关规范相冲突，还因违背一般管辖规律会造成实践中的困难，且与监察机关的职能不符”。

其三，留置措施与刑事强制措施的衔接。在监察机关将案件移送至检察机关后，留置措施需变更为刑事强制措施《监察法》第47条和《刑事诉讼法》第170条进行了相应的制度设计。对此，卞建林认为，“留置措施与刑事强制措施的衔接并非自行衔接，必须经检察机关严格审查后依法衔接”。朱孝清更是指出，检察机关需对被调查人采取什么强制措施，是检察机关的事。潘金贵、王志坚认为，《监察法》和《刑事诉讼法》未规定退回补充调查时的强制措施衔接问题是明显疏漏，并建议“检察机关退回补充调查时，己采取逮捕措施的无须变更为留置，取保候审措施则应变更为留置”。

其四，监察程序与审查起诉程序的衔接。一是对补充调查和补充侦查如何运用的探讨，夏伟、刘艳红结合《刑事诉讼法》的相关规定对《监察法》第47条进行体系解释，认为“即便移送的证据存在问题，绝大多数情况只能退回补充调查而不能自行侦查”。马怀德认为这“表明检察机关对监察权运用应当保持谦抑和尊重的态度”。叶青则指出，鉴于案件己进入刑事司法程序，故补充调查应当参照《刑事诉讼法》的相关规定进行。同时一考虑到检察机关职务犯罪案件侦查力量的缺乏，应对补充侦查的范围子以明确和限制。二是对何时开始适用《刑事诉讼法》的探讨，既包括法律的适用方式，如陈光中认为对职务犯罪的调查应受《监察法》和《刑事诉讼法》的双重规范。亦有法律的适用时间，如姚莉提出职务犯罪监察案件应以刑事立案程序作为适用《刑事诉讼法》的前提，并将该时间节点确定为“发现被调查人己经涉嫌职务犯罪的调查”之时。

**（三）监察体制改革中的证据制度问题探讨**

监察体制改革对既有的证据规则产生较大影响，甚至创设出了一些新的证据规则和证据形态。研究者一们围绕《监察法》中的证据规则、监察证据的标准和要求、非法证据排除规则的适用，以及监察证据在刑事诉讼中的使用等问题展开探讨。

 第一，如何确定监察机关收集证据的要求和标准。研究者一大多认为对此问题不可一概论之，而应结合证据的运用领域分别讨论，例如姜涛表示‘对职务违法与职务犯罪是否采用相同的证明标准，这是《监察法》颁布实施后面临的重要问题”。刘艳红、夏伟同样提出疑问，“所有案件的证据都与刑事诉讼关于证据的要求和标准相一致，是否会使证据门槛提高，不利于打击腐败行为”。陈瑞华在对监察委员会的调查权进行“三分”的基础上，认为党纪调查和政纪调查应确立低于刑事诉讼的证据要求和标准，而对刑事调查则应确立与刑事诉讼一样严格的要求和证明标准。此外，张中还对监察证据的形式要件和实质要件进行了探讨。

 第二，《监察法》中的非法证据排除规则的理解与适用。一是如何理解“非法”的涵义，亦即哪些非法证据应子排除，比如高通对《监察法》第33条进行文义解释，认为该规定未使用“刑讯逼供、暴力、威胁”等非法要件，因而只需满足“非法”要件即可子以排除，故监察非法证据的范围应等于或宽于刑事非法证据的范围。但同时一也指出这种笼统规定可能导致非法证据排除规则在实践中难以适用。刘艳红从体系解释的思路出发，认为“《监察法》第33条为监察机关适用非法证据排除规则提供了准用《刑事诉讼法》相关证据规则的指示性依据”，因此“非法证据”应结合《刑事诉讼法》等予以阐释。陈卫东、聂友伦则认为，对于追究刑事责任的监察调查程序而言，非法证据的认定须以刑事审判的标准为标准，即符合《刑事诉讼法》及相关司法解释的要求。二是表达对非法证据排除规则适用的担忧，如郑曦认为内部监督的缺陷致使监察委员会的自我排除恐难实现，而监察机关与检察机关、审判机关间悬殊的地位，使得后续刑事诉讼中排除非法证据也较乏力。

第三，监察证据如何在刑事诉讼中使用的探讨。有研究者认为监察证据不必经过转化即可运用于刑事诉讼，比如卞建林认为《监察法》第33条规定的“可以作为证据使用”，指的是“证据具有进入刑事诉讼的资格，不需侦查机关再次履行取证手续”。但也有不少研究者认为应当经由必要的转化程序，比如陈卫东将监察证据区分为实物类证据和言词类证据，并认为将前者“直接用作刑事诉讼证据使用具有一定合理性”，但“对言词类证据而言，在律师和司法机关无法介入监察程序的情况下，其内容的真实性和收集程序的合法性难免遭受质疑”。

六、监察体制改革对司法体制的影响

 监察体制与司法体制同属政治体制之范畴，随着监察体制改革的全面展开，司法体制因此受到的影响甚巨，特别是对检察机关和检察制度的冲击，以及对司法体制改革既有制度设计的影响。

**（一）检察制度的困境与出路**

 职务犯罪侦查职能的整合对检察制度的影响颇大，既有对检察机关宪法定位等宏观层面的影响，亦对人民监督员制度等微观层面的制度产生冲击，研究者一们围绕此类问题进行了探讨。

其一，监察体制改革对检察机关宪法定位的影响。有研究者认为监察体制改革引发对检察机关的重新定位，如胡勇认为，“职务犯罪侦查权是《宪法》把检察机关定位为‘法律监督机关’的主要根据和重要支撑”，监察体制改革使“监察委员会取代检察机关成为法律监督机关”，因此应“将检察机关定位为国家的公诉机关和诉讼监督机关”。陈冬认为应以“公共利益的守护者”来重新定位检察机关。不过，更多的研究者则认为监察体制改革并未改变检察机关的宪法定位，甚至使检察机关回归了“法律监督机关”的宪法定位。例如夏金莱指出，职务犯罪侦查权并非《宪法》将检察机关定位为法律监督机关的主要根据，因此，监察体制改革并不会改变其法律监督机关的宪法定位，田夫则指出，检察院的侦查监督权、审判监督权、监所监督权、执行监督权、民事调解监督权和行政公益诉讼起诉权依然支撑着检察院法律监督机关的性质。

 其二，监察体制改革对检察机关职权和机构的影响。因为职务犯罪侦查权是“检察机关树立公信和履行其他职能的强有力后盾”，是故检察机关的其他职权难免因此受到影响。例如朱孝清指出，职务犯罪侦查职能“对检察机关的其他职能特别是诉讼监督职能有支撑作用，故该职能的转隶会导致诉讼监督职能进一步软化和弱化”。孙谦认为，国家监察体制改革调整了检察机关法律监督的职权范围和行使方式，包括原有职权范围的调整，以及法律监督职权的拓展。与此同时，职权乃是由各类机构具体承载的，因而职权的调整也会对机构产生影响，如龙宗智认为，监察体制改革“直接减少了检察机关的内设业务机构，检察机关产生内部机构适度分离和‘蓬松化’需求”。

其三，监察体制改革对人民监督员制度的影响。人民监督员制度的初衷在十消解社会对检察机关办理职务犯罪案件的疑虑，但监察体制改革使其监督对象被整合至监察机关，由此产生“人民监督员制度何去何从”的疑问，研究者大多认为该制度应继续存在，但如何进行制度调适则有三种相异的观点:一是认为可将该制度引入监察领域，如谭世贵认为“可引进人民监督员制度并作适当的调整和改进，以增强对监察权的外部监督”。二是认为应限缩该制度在检察系统的适用范围，比如高一飞认为，鉴于该制度的实施效果并不理想，且外行人监督侦查权的做法有违侦查规律，因此，应将人民监督员的监督范围限于检察机关的公诉权，特别是职务犯罪公诉权。三是认为应扩展该制度在检察系统的适用范围，比如王步远提出，可将人民监督员制度适用领域扩展至各类公诉、审查批捕和公益诉讼等各项检察工作。

 其四，监察体制改革背景下检察制度的可能出路。在监察体制改革的巨大冲击下，检察制度如何寻求可能的出路，亦是研究者们关注的论题。一是探讨检察机关如何寻找新的职能“增长点”。对此，李奋飞认为，“检察机关既不必因职务犯罪侦查权的剥离而六神无主，也不必为寻求新的权力增长点而四面出击。应继续围绕公诉、批捕等监督主业进行挖掘，稳步推进一些特色职能的开发”。二是探讨检察机关如何行使保留的部分职务犯罪侦查权。检察机关的职务犯罪侦查权虽被整合，但现行《刑事诉讼法》第19条仍为其保留了对部分职务犯罪案件的侦查权。缘何作出此般制度安排，顾永忠认为，“这一安排不仅保持和发挥了检察机关长期形成的业务优势，且可以节约司法资源”。朱孝清则表示这是支撑检察机关诉讼监督职能的需要，但也表明如此狭小的侦查范围，难以给诉讼监督起到支撑作用”。而对于此类侦查权如何行使，不少研究者对《刑事诉讼法》第19条中的“可以”二字进行诠释，如郭华认为这表明检察机关并非此类案件的唯一侦查主体，这在实践中会引发一系列的疑问。

**（二）司法改革的回应与调适**

司法体制改革在前，监察体制改革在后的秩序安排，易导致前后冲突、改革无功的困扰。在监察体制改革的大背景之下，司法体制改革如何有效回应与调适亦为研究者们所关注。

第一，监察体制改革对以审判为中心的诉讼制度的影响。一是监察体制改革对审判中心主义的冲击，例如陈瑞华在监察体制改革之初便提出担忧:“国家监察体制改革可能使审判中心主义陷入新的困境”。陈邦达认为，‘监察委员会以位高权重的政治和法律地位介入刑事诉讼程序，将对‘以审判为中心’的诉讼制度带来一定影响。周长军认为，改革之后的“职务犯罪案件办理程序可能重新回归‘流水作业’模式，进而出现‘调查中心主义’的格局’。李奋飞则指出，鉴于检察机关无法对监察机关的调查活动进行法律监督，因而调查中心主义比侦查中心主义更容易出现。二是如何防范可能出现的调查中心主义，并重于审判中心主义。对此，汪海燕指出，“在监察委员会调查的职务犯罪案件中，非法证据排除规则和无罪判决是审判中心的两块试金石’。褚福民从证据规则、诉讼职能和诉讼主体权力三个层面，分析了改革背景下审判中心主义的实现问题。潘金贵、王志坚则从“监察调查与刑事司法的程序衔接”“监察与司法的证据衔接”，及“监察与司法的诉权保障衔接”三个方面，探讨了如何在监察案件中落实审判中心主义。卞建林从非法证据排除和监察人员出庭作证两个方面，分析了如何防范调查中心主义。

第二，监察体制改革对法官、检察官惩戒制度的影响。法官和检察官的多重身份使其承担着多层责任，因此需要接受多源监督。而监察体制改革在相当程度上改变了法官和检察官的多源监督格局，使法官、检察官惩戒制度的运作空间变得模糊，其如何在改革的背景下进行调适，引发了不少研究者一的讨论。如张涛提出，“在国家监察体制改革的背景下，如何设计好检察官惩戒委员会的职能定位、工作程序，做好衔接与配套，需要各地结合实际积极探索”。葛琳则认为，在国家监察体制改革下，司法责任作为独立存在的责任类型，其保障司法人员正当履职的价值取向和制度设计不应发生改变，同时，检察官惩戒制度也应与国家监察体制有效衔接。张梦星指出，鉴于司法有其特殊的规律，且己经设有法官惩戒委员会，因此，法官的司法责任追究不应由监察委员会负责。

七、监察制度的比较研究与借鉴

 古今中外的监察制度可谓是为改革提供了颇多的制度启迪乃至制度原型，不少研究者于对此展开比较分析，以期从中觅得制度设计的“模板”。例如陈光中、邵俊指出，“改革继承了监察历史传统，借鉴了域外监察制度的有益经验”。不过，亦有研究者一对此持不同观点，比如王旭认为，国家监察体制“既非传统的转化也非西方制度的摹写”，因此‘无法简单套用任何一种既有模式来解释和说明”。

**（一）对中国历史上监察制度的研究**

 张晋藩系统梳理了上溯春秋战国时一期，下至清朝末年的监察机构和监察法制，认为“中国古代的监察机构经过漫长发展日趋完备，它所缔造的监察文化和积累的丰富经验，对于当前的中国特色的监察法制建设具有重要镜鉴价值”。朱福惠对古代中国的监察御史体制、南京国民政府监察院体制，以及共和国成立以来的行政监察体制进行宪法史角度的考察，并与国家监察体制进行了比较式的探试。艾永明探究了中国古代监察与司法的关系，认为在古代中国，“监察既是司法又高十司法”，这致使“监察严重混淆和侵夺审判”，此种制度安排“是一种政治统治的需要，而不是理性选择’。吕永祥、王立峰从监察主体、监察对象、监察内容、监察职权和监察方式等方面，对清代《钦定台规》这部古代监察法律的主要内容进行了系统诊释，并提出了其对当代国家监察立法的启示。

**（二）对域外监察制度的研究**

 尚在国家监察体制改革之初，研究者一们便己开始关注域外监察制度中的先进经验，比如马怀德提出了“重视域外有益经验与我国实际国情”的国家监察立法思跟。叶青、王小光对域外监察制度的起源、发展和演变进行了较为系统的研究，并提出了对我国的启蕊。蒋来用以域外监察体制改革的实践经验为素材，比较分析了其中的积极因素和不利因素，并在总结利弊得失的基础上，提出了完善我国国家监察体制的对策建议。雷磊、刘雪利则探讨了世界范围内监察机关的设置模式，认为主要存在国会监察模式、行政监察模式和独立监察模式，并对此三种模式下监察机关的独立性进行了比较研究，同时一提出要“基于中国的体制结构、司法模式与基本国情，设计出一套有效的监察机制来确保监察机关职能的独立行使”。吕永祥、王立峰认为，世界上绝大多数国家和地区皆设有令门的反腐败机构，但这并不必然带来良好的腐败治理效果，为此提出了独立性、专业性、职权的充分性和廉洁性四项“有效的反腐败机构标准’。

**（三）对香港廉政公署制度的研究**

 我国香港特别行政区的廉政公署制度可谓是国家监察体制改革的制度模板之一，诚如杨晓楠指出的，“在组织机构建制和权力制约方面，香港廉政公署的经验都有一定借鉴意义”。与此相关的比较研究集中在以下三方面:其一，在反腐败机构的独立性方面。赵心认为，香港廉政公署在机构设置上的独立性，是其有力反腐的重要保障，为此应在机构、人事、经费等方面，保障监察委员会的独立队。其二，在对反腐败机构的监督制约方面。童之伟结合香港廉政公署的运行实践，探讨了对监察委员会的监督制约问题。阳平指出香港廉政公署存在静态控权和动态控权两种模式，前者一指向权力的授子，后者一则是指基十权力制衡原理实现对调查权的制约，并表明这为控制监察委员会的权力提供了参考经验，比如细化对监察委员会权力的静态控制，以及确保动态控权主体有效发挥监督制约作用等。其三，机构反腐与社会反腐的互动。对此，李红勃结合香港社会的反腐败经验，认为“在通过改革推进国家反腐的同时一，也应在制度设计中重视社会反腐，为反腐败的公众参与留下空间”。

八、国家监察体制改革研究的评述与展望

上文大致呈现了我国法学研究者一对国家监察体制改革的理论思考，侧重于梳理研究者们共同关注的理论和实践命题。从总体上看，国家监察体制改革的法学研究成果是丰硕的，数以千计的学术论著相继发表或出版，其中既有对改革方案展开的宏大构建与批判，亦不乏围绕具体制度设计进行的缜密论辩。法学研究者们从不同的学科视角展开探讨，为此项系统工程的有效推进提供了相对全面的理论支撑和知识储备。国家监察体制改革的实践与理论研究之间形成了较为良好的互动关系，研究者们以国家监察体制改革中的重大现实问题作为主攻方向，数量颇丰的研究成果在此过程中产出，这既丰富了新时一代的中国法学研究，也为国家监察体制改革和立法提供了理论支持，不少研究观点或是体现在改革者的制度设计中，或是校正了原初的改革方案。不过，国家监察体制改革的法学研究仍有较大的提升空间和拓展领域，一是因为随着我国《监察法》的颁布施行，监察法学研究面临着从立法论向解释论的转型，监察法律制度的建立与改进无疑仍将继续，但既己建立的制度如何在实践中运行将是更为重大的课题；二是因为随着各级监察委员会的相继运转，此前理论上的“沙盘推演”或许难以应对“实战”中的各类问题，是故如何解决此类实践问题自然成为后续研究的当务之急。

**（一）合署办公与党规国法的衔接问题**

监察委员会与党的纪委实行合署办公的体制，此项制度安排对改革和立法，以及监察委员会的运转皆影响甚大。例如《监察法》第5条规定的“惩戒与教育相结合，宽严相济”原则，其实就是《中国共产党党内监督条例》第7条规定的“四种形态”在监察工作中的具体体现。再如监察委员会不如其他国家机关那般设置党组，这是因为在合署办公的体制下，监察委员会“本质上就是党的工作机构”。假若枉顾合署办公体制对监察权运行的影响，一则无法有效控制监察权的行使，因为合署办公的体制使得监察权和纪检权“结合”为纪检监察权，故而“仅有国家法律的权力治理机制在实践中显然难以奏效”。二则无法与党的纪律检查体制协同高效运行，因为合署办公后的纪检监察机关“履行纪检、监察两项职责，既执纪、又执法”，但执纪与执法既有联系亦不乏区分，为此需要在实践中实现“纪法贯通”。现有研究对此类问题其实是有所涉及的，比如翟志勇认为合署办公体制给“监察权中融入了中国共产党的纪律检查权”。不过，总体上都是寥寥数笔带过，未曾围绕相关话题展开更为详致的探讨。

首先，关注合署办公体制对监察权运行的影响，意识到仅依靠国家法律控制监察权具有不可避免的局限性，继而认知到党内法规与国家法律在“驯化”监察权时所分别具有的功能。有鉴于此，可以借鉴既往控制纪律检查权的相关经验，将其运用于构建监察权的控制机制，但应注意选择合适的制度表现形式，不宜借由党内法规及其他党内规范性文件来规范监察委员会的组织和职权。同时，由于监察权本质上仍属十一项国家权力而非执政党权力，故而不可因合署办公体制而漠视了二者之间应有的区别与界限。其次，考察并检视实践中“纪法贯通”的实现方式，探讨如何从立法、组织和程序等方面更为科学有效地实现“纪法贯通”。实践中对此己有颇多行之有效的经验，但通常是对执纪与执法的联系关注有余，而对二者的区分则缺乏足够的重视。再次，探讨纪检监察领域的党内法规与国家法律如何实现双向衔接，例如今后制定《中国共产党纪律检查委员会土作条例》时，应在纪检工作和监察工作的共通问题上与《监察法》保持一致。

**（二）《监察法》的配套立法问题**

 因为未能摆脱“宜粗不宜细”的立法指导思想，《监察法》仍只是“一部对国家监察土作起统领性和基础性作用的法律”，其中的现有规定难以为监察委员会的运行提供充足的规制供给。为此，《监察法》的配套立法将成为今后一段时一期内立法土作的主要任务之一，制定《政务处分法》和《监察官法》即被列入“十三届全国人大常委会立法规划”。现有研究对此问题己有所关注，如江国华认为应制定《国家监察组织法》《国家监察程序法》和《监察官法》等，并就相关立法内容提出了构想。《监察法》的配套立法问题需要慎重研究，至少有以下问题应子以解决:一是配套立法的表现形式。应明确监察委员会属于国家机关，监察权属于国家权力，因此配套立法应以国家法律的形式进行，而不宜在党内法规中作出规定。二是配套立法的主要内容。应根据实践中真实存在的立法需求，并在综合考虑立法必要性与可行性的基础上，研究制定相应的配套立法，除上述瞰务处分法》和《监察官法》之外，还可对监察管辖、监察程序等事项进行配套立法。三是配套立法与《监察法》的关系。因为《立法法》规定了“特别法优于一般法，、“新法优于旧法”和“上位法优于下位法”等技术性规则，是故如何处理配套立法与《监察法》的关系，直接关涉到法律的适用和实施。考虑到《监察法》是由全国人大制定的基本法律，且是“对国家监察土作起统领性和基础性作用的法律”，故配套立法的效力位阶应低于《监察法》，同时原则上不可作出与《监察法》相异的规定。四是建议授予国家监察委员会制定监察法规的权力。鉴于与监察委员会运行相涉的事项纷繁复杂，若所有事项皆由全国人大及其常委会进行立法，虽有裨于提升监察法制的权威，但却会占用权力机关过多的立法资源，为此可考虑修改《立法法》授予国家监察委员会制定监察法规的权力，借由监察法规对重要程度较低的事项作出规定。

  **（三）《监察法》与相关法律的衔接问题**

《监察法》如何与《刑法》和《刑事诉讼法》等刑事法律，监察程序如何与刑事司法程序相衔接，乃是国家监察体制中“法法衔接”的主要方面，亦是当前理论研究的关注重点，《刑事诉讼法》和《人民检察院组织法》最近的修改即是为了回应该问题。不过，有关“法法衔接”的研究尚有以下拓展余地:一是实践中诸多“法法衔接”机制还有待理论的进一步关照，比如以监察机关和刑事司法机关的内部联合土作机制解决程序衔接问题，是否具有相应的外部效力及充分的程序正当性?再如当前的“法法衔接”机制其实是以监察程序为“优位”的，而刑事司法程序则需进行调适以与之相衔接，此般做法如何才能遵循刑事正义的理念尚待理论探讨。二是“法法衔接”指向的绝不止于《监察法》与刑事法律，还应包括其与《各级人民代表大会常务委员会监督法》《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》《公务员法》《国家赔偿法》和《行政诉讼法》等法律，以及与《联合国反腐败公约》等国际条约的衔接，这既涉及到国家监察体制的有序运行，亦关乎国家法律体系的统一和协调。三是监察程序与行政执法程序的衔接同样应是“法法衔接”的重要方面，其中涉及的监察机关与行政机关对违法事项的管辖区分，监察程序与行政处罚程序的衔接与流转，以及行政机关与监察机关的配合制约关系等问题，既有的理论和实践皆缺乏充分探讨。

**（四）国家监察体制与治理现代化的关系问题**

国家监察体制改革是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要举措，但将此项重大改革置于国家治理现代化的视域下子以考察，却是现有研究未能充分关注的。潜在的研究议题大致有:一是认识到既往的改革路径有着特定客观环境下的政治考量，这也是改革者在较短时一期内完成改革试点工作和国家监察立法的重要因素。不过，其正当性和实效性需要根据执政党治国理政的方式和中国民主政治发展的客观要求不断评估和调整。因为真正能够实现政治吕明的反腐方式，还必须考虑反腐败的价值选择，研究监察机关与其他国家机关之间的功能优化，准确定位监察机关与社会组织、公民之间的合理关系，并充分借鉴世界上其他政治实体反腐的有效经验。特别是“改革所强调的‘权威高效的监察体系’，在某种意义上表征着权利未能对权力施以有效监督，以及权力机关的监督尚未具备应然的权威与实效”。为此，探讨如何扩大公民在腐败治理中的政治参与，以及国家反腐败专门机构与媒体监督之间的妥恰关系等，也将成为今后研究无法回避的重大课题。二是探讨国家监察体制改革对新时代党政关系的影响和借鉴。因为监察委员会与纪委实行的合署办公体制，看似是对此前行政监察部门与纪委合署办公体制的延续，但由十监察机关的地位己然跃升至宪法机关，加之监察委员会的监察对象和事项皆有较大程度的扩宽，由此使执政党纪律检查权延伸至国家权力体系的空间变得更为广阔。于此层面而言，当前纪检监察合署办公的体制，尤其是其中有关内设机构设置、权力配置行使、运行规则供给和“纪法贯通”机制等，无疑是研究者们观察新时一代党政关系的重要“窗口”，相关研究也可为探索党政职能分工和强化党的领导提供理论支撑。

**（五）监察法学研究方法的多样化问题**

 随着国家监察体制改革实践的持续深化，监察法学研究的精致化和自主性特征日渐凸显，为此，曾有部分研究者一建议“开辟监察法学这一崭新的学科领域”。监察法学如欲成为法学学科的一个独立的二级学科，除必须具备独特的研究对象、研究范围和知识话语体系外，还应具有与其他法学二级学科既相同又相异的研究方法，其中尤为重要的研究方法便是法教义学研究方法和社科法学研究方法。

首先，在《宪法修正案》和《监察法》颁布施行之后，由立法论向解释论的研究方法转型乃是不可避免的。可以预见的是，围绕《监察法》中的具体条款进行的法教义学分析，将成为今后监察法学研究的主要内容。因为国家监察立法采取的是“综合立法模式”，一部《监察法》中含有组织法和程序法等众多的立法元素，加之既往大量调整纪检机关的规则将继续对监察机关起指导作用，且政治机关的定位使《监察法》中有着颇多的政治性话语。于此层面而言，如何梳理《监察法》规范体系的意义脉络，保持其规范意义的融贯性，就成为监察法教义学必须处理的重要问题，进而为监察法制的健全和国家法律体系的融通作出有益贡献。特别是《监察法》中的诸多具体制度设计和不确定法律概念，譬如“监察建议”、‘权力寻租”和“利益输送”等，如何获取上述法律用语的确定意涵，对于《监察法》的严格执行和监察权的依法行使至关重要。这既需要监察委员会在实践中对此不断探索，亦应“明仗”监察法教义学的审慎思辨。例如，如若未厘清监察建议的法律性质、法律效力、作出主体、执行方式和救济渠道等具体问题，将极易导致监察建议在实践中被滥用。与此同时，根据《监察法》第11条的规定，监察权其实包含监督、调查和处置三项具体权能，从现有的研究情况来看，研究者们对其中的调查权和处置权有着较为充分的探讨，但对于监督权则缺乏足够的重视。鉴于“监督是监察委员会的首要职责”，因此，如何结合《监察法》中有关监督权的具体条款，对其法律内涵、监督方式和监督程序等问题进行法教义学分析，也应成为未来监察法学研究的重点。

 其次，监察委员会的运行和《监察法》的实施为法学研究提供了相当多的素材，数量众多的监察案例和事例为法学实证研究创造了条件。当前，己有部分研究者将监察案例和事例作为论据子以运用，比如刘艳红运用山西省夏县人民法院作出的一份刑事判决书，用以揭示实践中的留置折抵刑期的问题，但是，严格意义上的监察实证研究依旧寥寥无几。然而，不少“真问题”其实是“隐藏”在监察案例和事例的背后，唯有开展有效的实证研究始得触及到问题的症结继而解决问题。例如，中国裁判文书网等媒介上公布的裁判文书，乃是研究者们观察监察程序与刑事司法程序衔接的“一手资料”。其中有关调查措施的采取、监察案件的管辖、强制措施的衔接，以及监察证据在刑事诉讼中的运用等诸多实践素材，既可供研究者们用以验证既有的理论构想，亦可基于理论预设对此加以检视和批判。再如，中共中央纪委机关报《中国纪检监察报》等报刊披露的国家监察体制运行情况，不少涉及到监察委员会的专项工作报告、监察派驻机构的设置、监察对象范围的确定，以及监察建议的运用等具体问题，这无疑是颇为值得关注的研究素材。不过，鉴于裁判文书和报刊披露的信息大多只是部分“片段”，加之此类信息在公诸于众之前通常有所择取和加工，因此，研究者们在运用上述研究素材时应具有理性判断和细致甄别的能力。

（本文摘自《比较法研究》 2019 年第3期该文后半部分。本刊上期已载前半部分。作者秦前红系武汉大学法学院教授，法学博士，教育部“长江学者奖励计划”特聘教授；刘怡达系武汉大学法学院博士研究生。）

试析秦岭违建别墅整治中的问题与对策

**范雪峰 兰悦心**

一、秦岭违建别墅的形成及整治

秦岭是我国东西部地区重要的分界线，位于陕西省境内。拥有丰富的自然资源、珍贵的动物资源、丰富的矿产资源，素有“南北植物荟萃、南北生物物种库”之美誉，是全国有名的“天然药库”，在我国生态环境保护中占有重要的地位。

2003年1月，时任西安市长安区委书记钱引安提出了“新长安战略”，力求“把长安建成具有国际竞争力的现代化城市”。同年7月28日，《人民日报》发布关于“新长安战略”的策划（规划）招标公告，此后多家国内外知名策划（规划）公司开始与长安区进行接触。然而，在随后的项目实施中，部分负责审批的部门却为求政绩，私自改变秦岭一带的土地用途，新长安战略成了违规房地产项目的温床，大量违建别墅巧用各种名目建设起来。与此同时，国土资源部、陕西省相继出台了“禁墅令”，严控别墅用地。

一边是中央、陕西省发布的“禁墅令”，一边是成群建设的私人别墅区，这种阳奉阴违的做法导致了秦岭违建问题日益严重，引发了广泛的关注。2013以后，省内外各种媒体相继报道了违建别墅对秦岭北麓生态环境造成的不良影响，多次揭露秦岭野生植被受到严重破坏的事实，强烈要求地方政府与环保单位有所作为。

秦岭违建别墅问题日趋严重引起了党中央的高度重视。自2014年至2018年之间，习近平总书记先后六次就秦岭违建问题作出重要批示。然而，时任陕西省、西安市部分主要领导对于这些重要批示竟然采取了漠视的态度。以2014年5月的第一次批示为例，省市主要领导与负责人没能在第一时间作出正式传达，而是在20多天后才由已退居二线的市政府咨询员担任整治组组长，按照所给的部分地点，对违章别墅的拆除工作进行简要的检查。从2014年至2017年，在秦岭违建别墅整治的过程中，陕西、西安地方党政部门工作不利的状况一直存在。2018年7月，在习近平总书记第六次批示后，陕西省、西安市终于针对秦岭北麓违建别墅问题展开全面地整治工作，成立了57个专项工作小组，以“拉网式排查”的方式对秦岭北麓违规别墅和其他破坏生态环境的问题展开彻底地清查。

二、秦岭违建别墅整治过程中的问题

从秦岭违建别墅事件多年的发展历程来看，暴露出了诸多问题。其中，既包括党内政治建设问题、生态保护问题，也不乏区域产业规划、立法执法等方面的问题。在秦岭违建别墅的整治过程中，相关很多部门的决策或执行严重违背了生态发展规律，破坏了秦岭一带的生态环境；有关党政干部对于习近平总书记对秦岭违建别墅问题的整改批示敷衍了事，严重破坏了地方党内政治工作的严肃性，违背了党为人民服务的宗旨。

**（一）区域产业规划执行问题**

早在2003年，时任长安区委书记的钱引安就提出“新长安战略”，即“推动建设秦岭北麓经济板块”。为此，地方政府推出了许多举措，如行政中心西迁，打通长安东西以及南北主动脉；修建子午大道，引进大学城；规划建设了长安、樱花、时代等休闲广场；将原来的44个乡镇和7个工委，合并为25个乡镇等等。这些措施在推动地区经济社会发展方面取得了一些效果。

但在新长安战略中很值得注意的是“秦岭北麓经济板块”的相关规划。该部分规划“在字面上”要求重点保护秦岭北麓资源的同时，加大秦岭周边小城镇的基础设施建设，沿山建成山果林带和生态观光农业示范基地以及多个现代农庄。然而在实际操作中，这些规划并未得到严格的执行，山果林带、农业示范基地、现代农庄多数变作幢幢别墅。到了后来，西安境内秦岭区域产业规划甚至完全走样，相关环保政策无法贯彻落实，越来越多的人枉法而行，视“禁墅令”为无物，严重破坏秦岭经济带的生态环境，影响了政府对于政策的公正执行。

**（二）地方立法执法中的问题**

不可否认，在那些年，陕西、西安地方立法一直为秦岭别墅开发建设留有空间。国家早在2003年就已颁布“禁墅令”，国土部首次发布《关于清理各类园区用地加强土地供应调控的紧急通知》，强调“停止别墅类用地的土地供应”。陕西省2007年颁布的《陕西省秦岭生态保护条例》规定“严格控制在秦岭进行房地产开发。在秦岭生态功能区的限制开发区和设区的市人民政府划定的建设控制地带从事房地产开发，须经设区的市人民政府审批后，报省建设行政主管部门备案。” 2013年颁布的《西安市秦岭生态保护条例》也做出了类似的规定“在禁止开发区、限制开发区不得进行房地产开发。在适度开发区进行房地产等各类建设活动，应当遵守国家法律法规的规定，符合城乡规划和控制性详细规划的要求，经设区的市人民政府同意，依法办理审批手续。” 从以上规定中不难看出，当年的“省、市地方立法”在一定程度地保留了地方政府对秦岭房地产建设的审批权，有了房地产开发的可能，违建别墅才钻了空子。

另一方面，陕西省、西安市的部分相关审批部门人员对国家“禁墅令” 视若无睹，对在秦岭生态区域私盖别墅的行为持默许的态度，致使其秦岭生态环境失去了国家强制力保障。例如，钱引安所做出的有关于秦岭经济发展战略中，允许在秦岭一带建设农业示范基地以及农庄。利用此“政策空挡”，大量的别墅“打擦边球式”地建立起来。此外，在实际执法操作中，审批人员学法不到位、知法违法、审批放水等现象也反映出地方政府部门相关人员缺乏担当、法律意识淡薄等问题。

**（三）生态环境保护监督中的问题**

秦岭北麓违建别墅的问题，不应仅作为产业建设方面的一般违规行为来认识，更应该上升到生态环境保护这样一个高度来反思。党十八大以来，党中央一直强调生态文明建设问题，习总书记多次强调“生态兴则文明兴，生态衰则文明衰”，将生态文明美丽中国建设放在治国理政的重要战略位置，并纳入“五位一体”总体布局。

然而，就在“秦岭”保护问题上，本地区负责环境保护的职能部门对于秦岭违建别墅问题也是长期不作为，时任陕西省环境保护厅、西安市环境保护局的部分干部对秦岭违建别墅问题监督力度不够大或迫于上级压力不敢监管，未能保护好秦岭生态系统，更未能与中央生态环保督察积极联系，做好“回头望”的保障工作。这些作法使得秦岭北麓生态体系遭到的破坏不断加剧，水源问题也逐渐尖锐。

**（四）从严治党方面的问题**

全面从严治党是十八大以来党中央一项重要方针政策。在此次秦岭违建事件中，暴露出了西安市委乃至陕西省委在全面从严治党当中存在的诸多问题。具体表现在以下几个方面：

首先，陕西省委、西安市委时任的主要领导政治意识严重缺位。早在2014年，习近平总书记就注意到秦岭违建别墅对陕西生态环境的严重破坏问题，在审阅了相关材料后，对秦岭违建别墅问题下达了第一次重要批示。然而，时任省、市主要领导对于党中央的指示置之不理、阳奉阴违，对于总书记的重要批示层层批转、不抓落实、不担责任。直到批示文件下发20多天后，西安市才指派了一位退居二线的市政府咨询员担任“秦岭北麓违建整治调查小组”的组长。在调查组走马观花的调研了一番之后，陕西省委也照单全收了西安市委所汇报的“202栋”违建别墅的数量，并没有对这一数字进行二次核查。

其次，此次秦岭违建别墅事件中，本地方很多党员干部存在形式主义作风。例如，在习总书记对此事进行第二次批示后，西安市委仍然向陕西省委报告了虚假的整改情况；时任西安市委书记魏民洲甚至频频出现在本地主流媒体上，高调表态“违建别墅拆除工作即将完成”。而陕西省委也只是走了个过场，草草核对了数据之后就上报了中央，并未能进一步实地走访调研。

最后，本地方时任主要领导干部存在不作为，推卸责任的倾向。从2014年到2018年7月，习总书记对于秦岭违建别墅问题总共做出六次批示。在这种高压态势下，西安市主要领导竟然仍是事不关己“新官不算旧账”的姿态，纵容秦岭违建别墅持续发酵，任由藏在秦岭山中的上百栋违建别墅发展成上千栋违建。地方党政一把手尚且不作为，严重影响了地方党内政治生态。

**（五）宣传教育中存在的问题**

在秦岭违建别墅事件中，时任陕西省委书记、西安市委书记在面对中央的六次批示时，采取了漠视的态度，并没有积极的进行传达，没有积极组织全体党员进行学习，宣传工作不到位，导致涉事人员态度懈怠，最终造成了严重的后果。另外，通过此次事件可以看到，本地方一些部门日常的思想政治教育宣传工作也做的不够扎实，既没有加强党员干部“与中央看齐”的政治意识，也未树立为人民服务的思想及生态环保理念；对于党的最新会议精神以及国家相关政策法规没有领会到位，法律观念也存在较大的问题。

三、秦岭违建别墅整治的深化对策

秦岭违建别墅事件反映了近年来陕西、西安地区发生的重大的政治社会问题，涉及全面从严治党、立法执法、行政效能、区域发展、生态环境保护、宣传教育等多个方面。它既对国内其它地区在政治建设、社会建设、生态建设的过程中可能存在的类似问题敲响了警钟，也为优化相关领域的工作提供了“反思性借鉴”。

**（一）强化政治意识，加强党的建设**

秦岭北麓违建别墅问题的恶化最重要的原因在于，陕西省及西安市相关党组织的政治建设缺失缺位、软弱无力，负责违建别墅整治工作的主要领导干部对政治纪律缺乏敬畏，政治规矩意识淡漠。因此，首先必须强化地方党政干部“四个意识”，并将意识自觉转化为“绝知此事要躬行”的实际行动。党的十八大以来，以习近平总书记为核心的党中央将全面从严治党纳入“四个全面”战略布局。秦岭北麓违建别墅事件“再次印证了”全面从严治党的重大性，要使地方党政干部准确把握全面从严治党的基本要求和重点任务，牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，确保地方党政部门真正与中央一条心。另一方面，还要经常从政治纪律查起，彻底查处在地方党政部门在类似工作中存在的整而未治、阳奉阴违、禁而不绝等问题。

其次，要坚决反对官僚主义、形式主义。党中央四年内下达的六次批示层层空转，党组织内部形式主义、官僚主义滋生，虚假整治违建别墅之后又是虚假督查，严重影响了陕西省及西安市党委政府在人民群众中的公信力。对此，在党的组织建设中，要大力支持党政干部以积极作为、勇于担当的态度面对自身职责，严格按照各项政策规定开展工作，切实落实省市各级党委、纪委党风廉政建设责任机制，不给问题留死角。

最后，要明确站位，敢于问责。回顾秦岭北麓违建别墅整治的历程，相关责任人不愿负责、不愿承担，含糊其辞，立场不明确的态度，严重影响了对违建别墅的拆除工作以及生态环境的保护和复苏。以此为鉴，各级各部门应进一步提高自身政治站位，将破坏秦岭生态环境的问题作为监督执纪的重点，加大对该领域执纪问责的力度，把纪律和规矩挺在前面，积极运用监督执纪“四种形态”，以严明的纪律推进全面从严治党。在问责的同时，加紧整改，确保秦岭北麓专项整治工作取得真正的效果。

**（二）完善相关地方立法，加强环保监督力度**

习近平总书记曾说过：“要加强重点领域立法，及时反映党和国家事业发展要求、人民群众关切期待，对涉及全面深化改革、推动经济发展、完善社会治理、保障人民生活、维护国家安全的法律抓紧制定、及时修改。”

据此精神，陕西省各个党组织和个人必须遵守宪法以及相关法律法规，在此基础上开展相应的立法工作活动，推进法治国家、法治社会、法治管理。在各个部门贯彻落实法律以及相关政策时，也应该注意对实施情况的监督。

一方面，地方立法层面，陕西省、西安市的相关国家机关在必须考虑到是否与上位法相抵触，要能做到科学立法、民主立法，使地方法规能够满足保护生态环境的需要。在立法时，尤其应该注意加强针对性的立法，如明确规范或限制房地产开发的范围、区域以及严格相关手续的办理。陕西省人大及其常委会应加快制定和修改与宪法法律相配套的行政法规和地方性法规，拓展公民有序参与立法的途径，保障宪法和法律得到有效的实施。参考陕西省2019年2月13日《秦岭生态环境保护行动方案》，地方法规应把秦岭环境整治放在重点位置。使相关的专项整治活动有法保障，进一步突出整治秦岭存在的乱搭乱建、乱砍乱伐、乱采乱挖、乱排乱放、乱捕乱猎的问题，确保秦岭生态环境突出问题整治无死角。

另一方面，秦岭生态保护也要求执法人员认真学习涉及秦岭保护的相关法律条例，清楚执法程序，做到程序执法、依法执法。加强执法人员法律意识的培养，加强法律素养。在应加大法治监督的同时，还可有效利用党内监督，如在地方环境领域的重大决策，必须坚持完善民主集中制，尝试党内相关重大议题监督机制的设计，既加强党内自身的自我监督，又要加强对国家机器权力的监督，把权力关进制度的笼子里。保护地方生态资源，既要青山绿水，又要金山银山。

**（三）合理区域产业发展规划，加强环境治理和生态修复力度**

2003年以前长安区在整个西安市的经济发展水平较低，基础设施不够完善，产业规划不尽合理，钱引安任区委书记后推动发展“新长安战略”，在带动了长安区域经济发展的同时，也造成了秦岭一带多处生态环境的破坏。反思这一过程，陕西省、西安市在地方发展规划上应注意：

首先，区域产业发展规划应符合陕西省自身的地域要求，不应盲目照抄其他省市的区域产业发展规划。本地方党政部门进行各类区域规划都要切实考虑陕西省经济、生态、民生、文化等多个方面。其次，在满足地域化的基础上，也应该注意产业发展规划能够协调区域发展，努力实现基本公共服务均等化、基础设施通、人民生活水平整体提升。再次，产业规划的实施应该得到相关法律法规或政策的明文规定，并要求对产业发展规划的贯彻落实情况进一步地监督，以减少规划出现的执行偏差。在此理念的指导下，2019年2月，陕西省发布了《中共陕西省委关于全面加强秦岭生态环境保护工作的决定》，要求切实维护秦岭生态现状，努力修复秦岭生态环境，践行“青山绿水就是金山银山”，发展绿色经济。省发展改革行政主管部门根据省秦岭生态环境保护总体规划的要求，提出秦岭产业发展政策，制定限制开发区、适度开发区产业准入负面清单，加强环境治理和生态修复力度。

**（四）优化相关主体的行政效能**

“转变政府职能，深化简政放权，加快建设服务型政府，增强其公信力和执行力，真正做到为人民服务”是当前我国各级政府改革的最新要求。据此标准，回顾秦岭违建整治的进程，政府主要负责人的“懒政、怠政、倦政”，不仅导致了违建别墅的数量不断增加，并使秦岭一带的生态环境受到难以修复的损害，政府公信力丧失。因此，必须要大力创新行政管理方式，提高行政效能，重塑地方政府的公信力和执行力。

在下一步的秦岭保护工作中，应注意各环节的绩效管理。“绩效管理”有利于秦岭生态保护各个领域的过程控制，有利于落实决策部署，激励干部队伍的工作作风。要在工作上大胆创新，如通过建立科学的部门个人绩效考核指标，落实各个环节、各个部门的工作内容和自身职责。这种方式开展得当的话，能够突出重点、攻坚克难，集中优势资源解决难点问题。进行绩效考核时，应能够采取多维评价的方式，多元、多角度、全方位的进行考评（但要控制次数、尽量简化形式），主动将测评结果上网公示、主动接受评议。还应注重各个方面的统筹兼顾，在实际工作中，将目标责任和业绩指标结合起来，使绩效考核的结果真正有利于“秦岭生态保护”工作。

(作者范雪峰系西安文理学院马克思主义学院讲师，法学硕士；兰悦心系西安文理学院马克思主义学院2019届毕业生)

对我国纪检监察机关选任制度的思考

**周桂英 崔奕**

在反腐倡廉建设工作任重道远的新形势下，纪检监察工作越来越严峻复杂，对纪检监察人员的要求也越来越高。为确保纪检监察工作的良好开展，必须在现有基础上不断探索纪检监察机关选任制度新思路。为适应党风廉政建设和反腐败斗争的需要，要不断加强纪检监察干部队伍的能力，也就是要不断提高纪检监察干部选拔任用工作水平。

一、我国纪检监察选任制度现状

新形势下我国反腐倡廉工作全面展开，纪检监察机关职能作用越来越大，纪检监察队伍越来越受到重视，那么纪检监察干部的选任工作就变得尤为重要。在国家相关文件的要求下，纪检监察队伍建设工作取得了重大进展，但随着纪检监察案情越来越复杂，办案难度越来越大，对纪检监察干部和纪检监察队伍的要求也越来越高。总体来讲，现阶段纪检监察队伍得到了快速扩充，取得了较好的发展。

**（一）机构和人员基本到位**

习近平同志在十九大报告中指出要深化国家监察体制改革，将试点工作在全国推开，组建国家、省、市、县监察委员会，实现对所有行使公权力的公职人员全覆盖。在中共中央政治局第十一次集体学习时习近平同志又重复强调，深化国家监察体制改革的初心，就是要将增强对公权力和公职人员的监督全覆盖、有效性作为着力点。为响应中央要求审理人员快速全覆盖全到位的号召，监察部委上令下达，加大建设力度，从中央到地方监察部门人员迅速增加，各岗位职务及人员配备基本齐全。

**（二）人员构成复杂且来源广泛**

纪检监察工作人员的来源广泛，选拔路径和选拔方式多元化。大部分是通过选拔或提拔上任，主要是从上级部门或外单位调任岗位的领导干部。这些人中有由司法部门或检察院转隶到纪检监察部门的人员，有招收安置的退伍军人，有通过竞聘上岗的求职者，也有直接被推荐上任的。另有一部分人员较为特殊，在其以往工作经验中少有与纪检监察相关的任职经历，但该部分人员现在从事着纪检监察相关工作。

**（三）形成了一套较为科学的用人管理机制**

我国纪检监察机构在不断摸索中，在原有经验的基础上形成了一套相对完善的科学用人管理机制。《监察法》明确指出，国家实行监察官制度，依法确定监察官的等级设置、任免、考评和晋升等制度。这意味着随着纪检监察机关改革的不断深化，纪检监察机关用人的专业化、职业化程度将越来越高。鉴于纪检监察工作自身较强的特殊性，国家对纪检监察机关干部选拔任用工作的监督也始终贯穿全过程。

二、我国纪检监察机关选任制度存在的问题

现阶段我国纪检监察队伍建设取得了快速发展，但因建设进程中一些不可避免的因素影响，导致其中产生了一些问题，尤其是在纪检监察干部选任当口还存在一些问题亟待解决。

**（一）纪检监察机关人员滞胀但纪检监察人才短缺**

在“四种形态”强调治小病纠小错的高压态势下，纪检监察人员工作压力巨大，需要的纪检监察人员数量庞大，纪检监察队伍急需得到补充。鉴于当前这一形势需要，中央要求审理人员快速全覆盖全到位，上令下达。为响应号召，在纪检监察工作人员严重短缺的情况下，纪检监察机关不得不稍降门槛，招收一批不完全具备任职资格的人员来应对当前的严峻形势。尽管这些人员的业务素养没有达到高标准的要求，但确实还是在短期内实现了纪检监察人员的迅速增长。这导致一方面纪检监察人才短缺，另一方面不专业人员过多形成滞胀，造成了一种供求畸形的尴尬局面。

**（二）缺乏专门培养纪检监察人才的专业和机构**

各个行业都有自己选拔所需人才的标准，尤其是在新形势下对纪检监察干部的整体素质本身就有着很高的要求，再加之纪检监察工作有其特殊性，所以对纪检监察干部的要求会更高。但我国现在缺乏一些专门的机构去培养专业的纪检监察人才用以满足纪检监察工作的需求，所以在这一领域还有比较大的空缺亟待填充。

**（三）纪检监察部门人员流动性较大导致工作效率不高**

纪检监察部门中转隶干部和临时聘用人员较多，很多工作人员都是从司法部门或检察院转隶到纪检监察部门的，这些转隶干部的融合适应比较困难，需要一定的时间进入到纪检监察的高强度工作中去。同时，针对转隶干部福利待遇问题还不够完善，转隶干部工作积极性差。再加之纪检监察部门临时聘用人员较多，工作人员能力差别较大，凝聚力不强，导致现阶段虽然纪检监察干部数量充足，但是人员不固定，稳定性差，不利于工作的正常性、连续性开展。

**（四）纪检监察干部上任前的教育培训工作有待加强和改进**

一部分纪检监察干部上任前自身没有坚定的政治素养，思想觉悟不高，对工作认同感不高；自身不具备廉洁性，工作作风不端正，容易被金钱和权力腐蚀；自身不完全具备纪检监察工作要求，业务素养不强，上任后临时短训，边学边用，不能满足纪检监察工作的长期需要。所以要对其在上任前加强培训，坚定政治方向，提高廉洁意识，增强履职能力，用教育培训的形式来增强队伍自身的免疫力和执行力。

**（五）选拔上任的干部整体结构欠合理**

岗位及人员分配不合理会导致干部整体结构不合理，为避免纪检监察机构自身权力过于集中而导致的腐败问题，首先要合理划分上任干部工作岗位及职责。一人担负多重重要职责岗位，自由裁量权较大，易造成权力的集中和滥用。由一人坐大带来的特权思想及特权现象仍旧存在，由权力不够分散导致的恶果则会侵蚀整个队伍的廉洁性。

三、探索我国纪检监察选任制度发展新思路

现阶段我国应探索适合中国国情的纪检监察人员选任制度，以适应新形势下的新要求，组建一支符合我国当前纪检监察工作发展形势，能够体现中国特色的纪检监察队伍。并且要根据不同时期的不同社会形势不断调整监察选任体系和考核制度，使其符合现阶段的发展要求，以便更好地服务于新时代中国特色社会主义制度的发展。

**（一）把好纪检监察部门进人关口**

1.要着眼于纪检监察队伍建设的大局和长远发展，提高选拔标准，严格任用干部，对具有坚定的政治素养和较强的业务素养的人员，应该及时发现并任用，紧紧抓住每一个高素质的纪检监察人才，以不断提高纪检监察干部队伍的整体素质。把好纪检监察部门进人关口，是建设一支高质量纪检监察队伍的首要任务和基础。

2.严把干部选拔政治关、廉洁关、形象关，坚决控制不具备纪检监察干部各项基本素质的人进入纪检监察队伍，对条件不成熟的干部提出暂缓任用意见，加强对纪检监察干部的考察和培养。要始终确保纪检监察队伍的干净与高效，为党风廉政建设和反腐败工作深入开展提供坚强的组织保证。

**（二）定向培养选拔纪检监察人才**

1.进行人才库建设。因纪检监察工作人员急需且对专业技能要求高，可替代性小等特点，所以为适应纪检监察工作长期高效开展的发展要求，需要在各大高校开设纪检监察专业，进行战略性人才储备，加强纪检监察人才库的建设，为纪检监察队伍提供充足的后备资源和专业的纪检监察力量。如西安文理学院马克思主义学院在思想政治教育专业下优先发展纪检监察方向，积极培养专业知识技能过硬的纪检监察人才，顺应了纪检监察人才战略储备的要求。

2.优选匹配度高的专门人才。纪检监察的各部门采用笔试加面试的方式选拔相关部门的工作人员，首要选拔专业对口的具有一定理论知识积淀的专门人才，如主修思想政治教育、法律、审计等专业的人员。要注重专业匹配度，选用有法律专业知识背景、执法办案工作经验的人员，确保更好地将理论知识与办案实践相结合，实现让专业的人去干专业的事。

3.制定鲜明的职业化标准。纪检监察工作的特点决定了对纪检监察人员专业素养有严格的要求，他们不仅要坚定正确的政治方向，还要有丰富广博的知识积累和严谨正直的工作作风。基于此，应在全国设立统一的门槛标准，进行上任资格选拔，使取得上岗资格的人员持证上岗。所以在人员选拔上要制定鲜明的标准，在此基础上争取打造一支专业化的纪检监察队伍。

**（三）从源头保持纪检监察干部队伍的相对稳定性**

1.加速队伍融合与工作协调的进程。纪检监察队伍中有一大批是转隶干部，要及时了解这些人员的思想动态和工作情况，结合各自特长和意愿分配办公室，并由负责人做好对转隶干部的传帮带工作，帮助转隶干部尽快熟悉工作，使其成为业务能手，可以尽快独当一面并从中获得成就感，从而促进职能、人员、工作的深度融合。

2.制定具有激励与维系作用的独立薪酬制度。合理而又有吸引力的薪酬制度可增强一支队伍的稳定性，从而促进工作效率的提高。在现有基础上提高纪检监察工作人员的工资水平和福利待遇，划分薪资等级，有利于吸引和留住人才，增强纪检监察干部的获得感，提高纪检监察干部的忠诚度，从而可以避免人才的大量流失和队伍建设的不稳定性，加快建造一支稳定的有信念的高效的纪检监察队伍。

**（四）加强纪检监察干部上任前教育培训工作的开展**

1.提高培训质量。纪检监察工作是一项专业性很强的工作，为了纪检监察干部更好地胜任本职工作，要在干部上任前统筹推进党性教育、法制教育和技能教育，不断优化纪检监察干部知识结构，使即将上任的干部重视起纪检监察工作中将会遇到的困难以及实际工作中产生的问题，以此积极为干部的成长创造条件。

2.突出培训重点。培训要着眼于纪检监察干部的政治素养和业务能力，旨在提高纪检监察干部的工作信念及履职能力。培训内容则要强调理论与实践相结合，旨在提高纪检监察干部在实际办案中的各项能力素质。并且要坚持长期开展党风廉政教育活动，不断强化宣传教育工作，提高纪检监察干部的思想认识，从而推动纪检监察工作实现新的突破。

**（五）完善选人用人细则**

1.完善责任追究制度。对于被推荐上任的干部，实行署名推荐和责任追究制度，明确推荐人与被推荐人的关系，增强推荐人的压力，严控进人关口，预防选人用人不正之风的发生，从而杜绝用人腐败，为党和人民选拔出真正忠诚有为、清正廉洁的纪检监察干部。

2.完善选拔干部标准细则。颁布相关的法律条文来规范干部选拔任用途径及过程，并且把法律条文法规细化到具体的责任与要求，派专人监督法律细则的实施，防止一些违法任用者钻法律的空子。

（作者周桂英系西安文理学院马克思主义学院讲师，哲学硕士；崔奕，系西安文理学院马克思主义学院2016级本科在校生）

新时代铜川烟草“三不腐”工作机制创新研究

**王利 王会兰**

党的十八大以来，中央通过一系列强有力的措施，加强了反腐倡廉的力度，在全国提出了构建“三不腐”长效机制的目标。这一目标是以习近平同志为核心的党中央，站在实现中国梦的高度，从党和国家发展的全局出发，着力于整体推进我国的反腐倡廉建设，构建廉洁生态而做出的重大的战略部署。铜川烟草作为陕西省铜川地区销售和经营烟草的主力单位，从落实一个企业应有的企业责任和政治责任出发，切实加强自身的党风廉政建设，狠抓落实，积极构建铜川烟草公司“三不腐”长效机制，为自身的发展构建一个可持续的和谐发展的优良政治生态。

一、构建“三不腐”机制的迫切性

从理论上来讲，“不想腐”“不能腐”“不敢腐”是一个内在严密的一个整体，也是一个使认识从感性认识到理性认识，再从理性认识落实到实践去的一个过程。对于个人来讲，“不想腐”“不能腐”“不敢腐”也是一个从认知到行为，再升华到思维决策层面的过程。“三不腐”机制的最终目标就在于使广大干部员工真正实现“知行合一”，在企业和单位内部实现良好的廉洁生态。由此可见，在企业和单位内部构建适合自身实际的“三不腐”机制非常必要和紧迫。

首先，是国家和民族长治久安的需要。从古到今，任何一个国家或者民族的繁荣昌盛都需要一个政治清明的吏治，腐败是导致国家或民族衰败的主要内因。当前，在国家和民族复兴的道路上，腐败问题随之而来，而且有越演越烈的趋势。党中央在国家和民族发展的关键时刻，审时度势，果断狠抓落实，着力解决党内的腐败问题。十八大以来，随着党和国家反腐决心和反腐力度的不断加强，反腐败斗争取得了压倒性态势的成就，人民对党和国家反腐败斗争的满意度逐年提升。在这种背景下，我们清楚的认识到，反腐败工作虽然取得了重要成就，但是随着社会主义市场经济建设的进一步深入，反腐败的形式依然非常严峻。为了巩固来之不易的反腐败的成果，需要建立符合各个单位实际的“三不腐”长效机制。

其次，是烟草行业持续发展的基石。十八大以来，烟草行业相继查处了多起腐败案件。烟草行业既是一个暴利行业，又是一个率属于行政部门的国企，所以烟草行业是一个容易滋生腐败的高危行业。2015年7月，铜川市烟草局发生了一起较为严重的“小金库”违纪事件，全局干部职工受到强烈震动。新一届党组领导班子对诱发这一案件的主客观原因进行了认真剖析，一致认为这是一起发生在十八大以后反腐败高压态势下不收敛、不收手的顶风违纪事件，就其深层次原因来看，涉案当事人信仰信念缺失、党性党纪观念淡薄是根本原因，同时而与单位廉洁教育不深入、财务制度不完善、监督措施不到位密切相关，最要害的是没有建立一套系统的“不敢腐、不能腐、不想腐”的工作机制，致使这起“并发症”的腐败问题没有得到有效遏制。由此，铜川烟草局创新推行“三不腐”工作机制应运而生，并且非常紧迫，事关烟草行业的进一步的健康发展，是烟草行业持续发展的基石。

二、立足抓早抓小，切实打好建立“三不腐”工作机制“组合拳”，引领基层党风廉政建设和反腐败工作找准着力点、走出新路子

机制是建立“三不腐”工作体系的总引领。铜川烟草“三不腐”工作机制以党的十九大精神和习近平新时代中国特色社会主义思想为引领，认真贯彻党中央关于加强党风廉政建设和反腐败斗争重大决策部署，强化反腐败永远在路上的意识，坚持预防为主，立足抓早抓小，体现务实管用，积极构建不敢腐的震慑机制、不能腐的监督机制、不想腐的保障机制，坚决打赢党风廉政建设和反腐败斗争攻坚战、持久战。

（一）建立健全“红线”预警机制，警示干部职工“不敢腐”。一是预警有案必查鲜明态度，明确违纪寻找“靠山”难。二预警廉洁风险负面清单，明确违纪是非难混淆。三是预警案源线索来源渠道，明确违纪行为难隐藏。四是预警违纪案件查办程序，明确案件查处难逆转。五是预警案件查处结果运用，明确违纪追责难避免。

（二）建立健全监督管理机制，约束干部职工“不能腐”。一是坚持以上率下，突出领导示范性。二是主动接受监督，增强规范自觉性。三是全面建章立制，强调执行系统性。四是扎实开展监督检查，维护执纪严肃性。五是坚持问题导向，确保整改彻底性。

（三）建立健全“固本”保障机制，引导干部职工“不想腐”。一是加强政治理论学习，补足“不想腐”的信念之钙。二是活跃员工文体生活，培养“不想腐”的文化之魂。三是高扬旗帜，引领“不想腐”的向心之力。四是多角度关心爱护干部职工，增强“不想腐”的温暖之心。五是算好个人岗位经济收入帐，激发“不想腐”的敬业之情。

三、创新建立规章制度，支持“三不腐”工作机制落地生根

制度是支持“三不腐”工作机制落地的重要保证。以“三不腐”工作机制为引领，按照“不敢腐”“不能腐”“不想腐”自成单元、互为独立的分指导和要求，通过制度建设找准工作着力点、形成落地支撑点，推动“三不腐”工作机制防腐保廉体系发挥作用，收到实效。铜川烟草制定了一系列相关制度，有效支持“三不腐”工作机制落地生根。

制定《重要业务再监督实施办法》落实“三转”要求，有效解决不监督和监督难问题，探索新形势下纪检监察再监督检查的新路子。《实施办法》坚持信任不能代替监督的理念，监督检查相关业务监督部门履职尽责情况，进一步强化对重要业务运行情况的再监督，充分体现纪检监察部门对相关业务的再监督作用，防止干部职工出现不廉洁行为，促进生产经营、企业管理更加规范有序、稳定发展。《建立信息互联平台有效收集纪检线索实施办法》按照省局关于“拓宽线索来源渠道，建立与人事、审计、内管、规范及法规等部门监督联动机制，实现信息互联、线索畅通、监督有力”的要求，旨在解决当前纪检线索来源通道不畅、办法不多、难予收集的问题。《干部职工廉洁提醒谈话实施办法》着眼于各种腐败苗头未发之前采取措施，变有病“治病”为无病“防疫”，防止“隐性”腐败演变成“显性”腐败；有别于党员干部身上出现违纪迹象或轻微违纪行为时，通过开展批评和自我批评、约谈函询，让其红红脸、出出汗，防止小问题变成大问题。因此，廉洁提醒谈话是监督执纪“四种形态”第一种形态的具体化，也是切实运用好第一种形态的前置措施，更是着力帮助干部职工将“不想腐”变成现实的第一道关口。《唱响“12345”正气歌实施办法》旨在加强对干部职工理想信念、志趣爱好、价值追求、廉政美德等方面的正面熏陶引导，丰富和深化企业廉洁文化教育，营造浓厚的廉洁文化氛围，不断筑牢铜川烟草“不想腐”的精神长城。 一是唱一支歌；二是读两本书；三是拍三部片；四是上四堂课；五是举五面旗。

四、提高政治站位，夯实措施任务，确保“三不腐”工作机制体系有效实施

（一）强化使命担当。市局（公司）党组坚持高站位谋划、高起点要求、高标准推进，年初将落实“三不腐”工作机制体系的目标任务和措施要求提出量化指标，列入年度全面从严治党工作重要内容，同全市系统各单位（部门）主要负责人签订目标责任书，年终实行考核问责，切实增强各级党组织的责任感和使命感。市局（公司）党建工作领导小组将“三不腐”工作机制体系的落实推进情况确定为季度专题会议的一项重要议题，听取汇报，组织点评，提出要求，推动工作向纵深开展。

（二）突出责任落实。党组纪检组踏石留印、抓铁有痕，自觉将探索建立、宣贯落实“三不腐”工作机制体系作为检验自身素质与能力的“试金石”，作为强化体制机制建设、有效预防腐败的工作突破口，在建章立制上下功夫，在探索创新中抓落实，在落地运行中见成效。全市系统各级纪检监察干部牢记职责使命，面对新形势，挑战新任务，认真按照工作机制体系的总体要求和具体内容，结合自身实际，创新开展工作，积极寻找推动工作落实的切入点、着力点和突破点，以监督执纪的新作为新业绩将党风廉政建设和反腐败斗争不断引向深入。

（三）加强组织领导。成立“三不腐”工作机制体系宣贯工作领导小组，加强对此项工作的组织领导和协调督办。领导小组组长由党组成员、纪检组长担任，领导小组成员包括全市系统各单位（部门）主要负责人。设立领导小组办公室，负责体系宣贯和落地运行过程中的各项具体工作。办公室设在纪检监察科，办公室主任由纪检监察科科长兼任，工作人员由各单位（部门）负责此项工作的相关人员组成。

（四）倡导全员参与。全市系统每一位员工既是工作机制体系运行的实践者、推行者，同时又是体系运行成果的分享者、受益者。积极倡导全员参与意识，不断壮大党风廉政建设和反腐败斗争的群众基础。全体干部职工要提高认识，统一思想，积极扮演好工作机制体系宣贯过程中的各种角色，紧密结合自身工作实际，认清目标，主动作为，推动“三不腐”工作机制体系顺畅运行，共同培育形成铜川烟草清正廉洁的政治生态。

五、创新推行“三不腐”工作机制体系，在基层党风廉政建设和反腐败工作中彰显出旺盛的生命力

铜川市局（公司）党组创新推行“三不腐”工作机制体系，根植基层“接地气”，顺应民心扬正气，不断凝聚和谐发展的正能量，有力促进各项工作实现新突破，为走好陕西烟草新时代长征路和推动铜川烟草持续健康稳定发展提供了良好的政治生态。

一是领导班子塑造了严于律己、以上率下的新形象。在创新推行“三不腐”工作机制的实践中，市局（公司）党组一班人自觉强化领导就是旗帜、领导就是导向的意识，确立底线思维，做人守廉洁，做事讲规矩，严格依法依纪依规依据管理，始终坚持民主集中原则，从不搞个人说了算。领导班子特别是“一把手”廉洁自律良好的自身形象，极大地提升了个人影响力和示范引领作用，充分发挥了不言至尊、不怒自威、不令而行的“头雁效应”，干部职工心悦诚服。

二是纪检监察体现了履职尽责、聚焦主业的新作为。通过创新推行“三不腐”工作机制，纪检监察工作有效克服了以往坐在机关等举报、下到基层找线索、集中精力办案子的“单打一”思维模式，纪检监察部门适应“三转”，聚焦主业，担当作为，以“三不腐”工作机制为引领，坚持预防为主、抓早抓小，在积极运用“四种形态”方面实现新突破，有效杜绝了各类腐败行为的发生，提升了党风廉政建设和反腐败工作的质量和效果，同时为企业发展创造了风清气正的良好环境。

三是干部职工养成了遵规守纪、廉洁从业的新风尚。创新推行“三不腐”工作机制，既突出领导干部“关键少数”，又实现对全体干部职工从严管控的全覆盖，有效培育了大家坚持道德“高线”、不撞纪律“红线”、坚守法律“底线”的规矩意识。在卷烟营销、专卖执法、财务审批、采购管理及“三重一大”等重要事项实施过程中，大家严格按规矩操作、按章程办事、按制度用权，既管住自己“不出格”，也制约他人“不出界”，有效化解了各种廉洁风险，两年来未发生一例严重违规行为，实现制度执行“零偏差”。

四是系统上下形成了奋发有为、争先创优的新局面。以探索推行“三不腐”工作机制为引领，振奋了员工精神，调动了干部职工积极性、主动性、创造性，聚集了改革创新、追赶超越的正能量，促进了党的建设和中心工作互促共荣、全面发展。扎实推进以卷烟需求预测和客户分类（分档）管理两项示范工作为重点的市场化取向改革，创新成立卷烟零售客户自律互助小组，做足做实卷烟市场，充分挖掘销售潜力，较好完成了全年销售任务和主要税利指标，多项重点工作在全省系统考核中排位靠前或位次提升，经济运行质量和效益稳中向好。充分发挥卷烟打假联合长效机制作用，持续保持卷烟市场高压严打态势，连年破获国标假烟网络案件，市场净化率始终保持在97%以上，市场管理秩序全面规范。扎实开展全员、全过程、全方位的“精益管理提质降本增效年”活动，不断强化全面预算管理，基础管理效能进一步提升。加大工作力度，破解工作难题，在全省系统率先完成机构调整和职工家属区“三供一业”分离移交工作，企业改革发展迈出了新步伐。

（作者王利系陕西省铜川市烟草局纪检监察科科长、研究生；王会兰系西安外事学院思政部讲师，法学硕士，教研室主任）