



# 改革开放以来党的纪律检查工作特点

■刘海啸

改革开放40年来,伴随经济社会发展,党风廉政建设和反腐败工作不断深入。特别是党的十八大以来,各级纪检监察机关全面履行党章赋予的职责,以顽强意志品质正风肃纪、反腐惩恶,同时以深化改革为动力,坚定不移全面从严治党,推进纪律检查体制和国家监察体制改革,着力完善反腐败体制机制,实现“形”的重塑、“神”的重铸,为开创中国特色社会主义事业新局面作出重要贡献。

## 工作体制——

深化纪检监察体制改革,完善监督体制机制,加强党对反腐败工作集中统一领导

党和国家机构改革,根本目的在于坚持和加强党的全面领导、不断提升党的长期执政能力。纵观改革开放以来的纪检监察机构改革,纪检和监察合署办公是总方向,加强党对反腐败工作集中统一领导是总目标,具有鲜明的时代特色。

改革开放以来的至党的十八大召开,纪检监察机关的机构设置经历了三个阶段:一是纪律检查机关的恢复重建;二是行政监察机关的设立和恢复;三是纪检监察机关合署办公。第一个阶段,党的十一届三中全会提出恢复重建党的纪律检查机关,十二大后县级以上地区和单位基本都建立了纪检机构。第二个阶段,为填补行政监察工作的长期空白,1986年12月六届全国人民代表大会常务委员会决定恢复重建国家行政监察体制,到1988年,县以上大多数地方组建了行政监察机关。第三个阶段,针对纪检和监察监督对象高度重合的实际情况,为集中力量抓好党风廉政建设,避免工作交叉和重复,1992年10月,中共中央、国务院决定中央纪委与监察部合署办公,各地纪委、监察部门随之合署办公,履行党的纪律检查和行政监察两项职能。

经过20多年实践,合署办公模式使监督整体合力得到增强。但不可否认,行政监察覆盖范围过窄,反腐败机构众多、职能分散,难以形成查办案件的合力等问题显现,纪检监察体制机制难以适应新形势下党风廉政建设和反腐败工作需要的问题越来越突出。党的十八大以来,适应全面从严治党新任务新要求,为进一步整合反腐败资源力量,形成集中统一、权威高效的反腐败体制,党中央决定推进国家监察体制改革,探索对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。党的十九大后,国家监察体制改革试点工作在全国推开,国家、省、市、县四级监察委员会相继组建。通过深化监察体制改革,实行纪委监委合署办公,实现了党内监督和国家机关监督、党的纪律检查和国家监察有机统一,进一步加强了党对反腐败工作的集中统一领导,推动了治理体系和治理能力现代化。

## 40年来党风廉政建设建设和反腐败斗争的宝贵经验

■范季海

中国共产党的性质和宗旨,决定了党同各种消极腐败现象是水火不相容的。坚决反对腐败、建设廉洁政治,保持党的肌体健康,是我们党一贯坚持的鲜明政治立场。改革开放以来,面对世情国情党情的深刻变化,我们党始终把党风廉政建设和反腐败斗争作为关系党和国家生死存亡的大事来抓,取得了重大成效,积累了宝贵经验,体现了鲜明特色。深刻把握改革开放以来我们党开展党风廉政建设和反腐败斗争的主要特点和宝贵经验,对全面贯彻落实党的十九大关于新时代党的建设总要求,推动全面从严治党纵深发展,夺取反腐败斗争压倒性胜利,具有重要的现实意义。

### 坚持以发展着的马克思主义指导党风廉政建设和反腐败斗争实践

没有革命的理论,就不会有革命的运动。改革开放以来,我们党坚持以中国特色社会主义理论体系指导党风廉政建设和反腐败斗争实践,用辩证唯物主义和历史唯物主义来观察和分析问题,确保了党风廉政建设和反腐败斗争在复杂的国内外环境中沿着正确的政治方向推进,为保持党的先进性和纯洁性发挥了重大作用,为改革开放和社会主义现代化建设提供了有力保证。党的十八大以来,以习近平同志为主要代表的中国共产党人,顺应时代发展,从理论和实践结合上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这个重大时代课题,创立了习近平新时代中国特色社会主义思想,这是马克思主义中国化最新成果,从根本上引领党和国家事业全面开创新局面,推动党和国家取得了历史性成就、发生了历史性变革。习近平总书记就党风廉政建设和反腐败斗争作出了一系列重要论述,提出了一系列新思想新观点新论断,深刻回答了在新的历史条

## 职责定位——

以党章为根本遵循,转职能转方式转作风,聚焦主业主责,切实履行监督责任

定位准才能责任清。各级纪委由同级党的代表大会选举产生,其职权是党章赋予的,这是职责定位的根本依据。历史表明,纪检机关监督的功能、监督范围,是随着党的中心任务的变化而有所变化,这是党的自身建设规律的反映。

党的十一届三中全会以来,随着反腐败斗争形势任务的变化发展,纪检监察工作职能也在调整和深化。邓小平同志在十一届三中全会上指出:各级纪律检查委员会和组织部门的任务不只是处理案件,更重要的是维护党规党纪,切实把我们的党风搞好。十二大党章规定,党的中央和地方各级纪律检查委员会的主要任务是:维护党的章程和其他重要的规章制度,协助党的委员会整顿党风,检查党的路线、方针、政策和决议的执行情况。十四大党章对纪律检查机关的任务有所修改,将“维护党的章程和其他重要的规章制度”改为“维护党的章程和其他党内法规”。十六大党章再作修改,增加“协助党的委员会加强党风廉政建设和组织协调反腐败工作”。

党的十八大之后,习近平总书记从党和国家事业全局出发,把党章赋予纪委的职责高度凝练成“监督执纪问责”六个字,强调,纪检监察机关必须坚守职责定位,强化监督、铁面执纪、严肃问责。直指过去多年存在的职能泛化、职责发散、战线过长等问题。以2014年5月中央纪委召开“三转”专题研讨会为标志,各级纪检监察机关回归党章,从“包打天下”到聚焦主业主责,着力推进转职能、转方式、转作风。当前,随着国家、省、市、县四级监委相继组建并与同级纪委合署办公,纪检监察机关的职能定位有了新的变化,把党章赋予纪委的监督执纪问责职责和宪法赋予监委的监督调查处置职责贯通起来,全面履行、一体贯彻纪检、监察两项职责,是一次更高层次、更高水平的“三转”,也是推动反腐败斗争夺取压倒性胜利的重要保障。

## 工作任务——

科学把握治标与治本,一体推进不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制,系统推进反腐败

反腐败工作是一项复杂的系统工程,必须正确处理治标与治本的关系,既要坚决惩治腐败,着力解决当前面临的实际问题,有效遏制腐败现象蔓延势头,又要加强制度建设,巩固和发展反腐败工作成果,不断提升党的执政能力。

### 坚持党对党风廉政建设和反腐败斗争的集中统一领导

中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。坚持党的领导是当代中国最高政治原则。改革开放以来,我们始终坚持党对党风廉政建设和反腐败斗争的集中统一领导,并根据不同时期特点,确立了党风廉政建设和反腐败斗争的基本原则、工作方针、工作格局、体制机制,积极探索新的历史条件下开展党风廉政建设和反腐败斗争的有效路径。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央,始终坚持和加强党的全面领导,切实把党的领导落实到改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各领域各方面各环节,为夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利提供根本政治保证。党中央把党风廉政建设和反腐败斗争紧紧抓在手上,旗帜鲜明、立场坚定、意志品质顽强、领导坚强有力,坚持使命引领和问题导向相结合,标本兼治,既从顶层设计上统筹谋划全局,又从举措方法上聚焦突出问题,既拿出当下“改”的办法,又推进长久“立”的机制,打出一整套“组合拳”,推出一系列战略举措,积极构建不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制,推动全面从严治党、党风廉政建设和反腐败斗争不断向纵深发展,努力实现干部清正、政府清廉、政治清

党的十一届三中全会以来,我们党对治标和治本关系的认识有一个不断深化的过程,反腐败工作任务也随认识的深化而不断调整。1978至1992年,反腐败以“遏制”为主要内容,重点是针对当时群众反映强烈的“三招三转一住”问题,开展了扎实的纠风治理工作;针对经济领域的严重犯罪活动,集中力量严惩走私贩私、违反财经纪律、投机倒把、诈骗等严重犯罪行为,等等。1992至2002年,党中央提出标本兼治的概念,1993年中央纪委二次全会提出领导干部廉洁自律、查办违纪违法案件、纠正部门和行业不正之风三项工作格局。党的十五大以后,各级纪检监察机关在坚持三项工作格局的基础上,反腐败斗争逐步从侧重遏制转到标本兼治、加大治本力度的轨道上来。2002至2012年,针对党的建设和反腐败面临的新形势,全党继续深入推进党风廉政建设和反腐败斗争,确立了标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针,提出建立健全惩治和预防腐败体系的目标。

党的十八大以来,面对依然严峻复杂的反腐败斗争形势,以习近平同志为核心的党中央对全面从严治党作出一系列重大战略部署。习近平总书记指出:“深入推进全面从严治党,必须坚持标本兼治”,“要坚持治标不松劲,不断以治标促进治本”。党的十八大以来,反腐败工作不仅坚持“标本兼治”,而且明确了抓治标促治本的路线图,一体推进不敢腐、不能腐、不想腐。通过几年努力,不敢腐的目标初步实现,不能腐的笼子越扎越牢,不想腐的堤坝正在构筑,党内政治生活呈现新的气象。

## 思想理念——

把纪律和监督挺在前面,科学把握“树木”与“森林”关系,不断净化党内政治生态

凡事都有从量变到质变的过程,腐败的发生也是如此。从查处的腐败案件看,权力不论大小,只要不受制约和监督,都可能被滥用。历史反复证明,拒绝监督就容易犯下错误,失去监督的权力必然导致腐败。只有强化监督,自律他律双管齐下,才能使党员干部保持清醒头脑,防止“破纪”走向“破法”。

党的十一届三中全会以来,对权力的制约和监督的实践和探索进入一个重要转型期。在此转型过程中,实现了从以领导干部为对象到以权力为对象,从主要依靠运动到更加注重制度建设,从以惩戒震慑为主到把监督挺在前面等重要转变。与此相适应,党的纪律检查机关的履职理念也在不断深化。上世纪80年代,各级纪委更加注重和强调惩戒对领导干部震慑性作用,强调以严厉的惩戒措施保持对腐败分子的高压态势。90年代以来,各级纪检监察机关发挥合

### 把党风廉政建设和反腐败斗争置于党和国家工作全局中来谋划和推进

党风廉政建设和反腐败斗争是党和国家工作的重要组成部分。改革开放以来,我们始终坚持党的基本路线不动摇,坚持两手抓、两手都要硬,一手抓改革开放、一手抓惩治腐败。始终坚持党风廉政建设和反腐败斗争紧紧围绕经济建设这个中心,服从和服务于改革发展稳定大局,确保党中央决策部署落到实处。作出军队、武警部队和各级政法机关与所办经营性企业彻底脱钩、实行收支两条线、改革行政审批制度等重大举措,积极探索从源头上防治腐败的途径。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央,紧密结合伟大斗争、伟大事业、伟大梦想的实践,努力推进党的建设新的伟大工程,以党的自我革命推动党领导人民进行的伟大社会革命。统筹推进“五位一体”总体布局,协调推进“四个全面”战略布局,把党风廉政建设和反腐败斗争与中心工作一起谋划、一起部署、一起推进。与伟大工程相适应,以政治建设为统领,把反腐败斗争与党的政治建

### 把维护最广大人民根本利益作为根本出发点和落脚点

民心是最大的政治。维护最广大人民的根本利益,是我们党开展党风廉政建设和反腐败斗争的根本目的。改革开放以来,我们党始终坚持立党为公、执政为民,着力解决群众反映强烈的突出问题,坚决维护人民群众的切身利益。反腐败为了人民、反腐败依靠人民。我们发挥人民群众监督作用,把群众举报和专门机关依法查处结合起来,积极探索不搞群众运动但又充分依靠人民群众有效开展反腐败的路径。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央,坚持以人民为中心的理念,把群众高兴不高兴、满意不满意、答应不答应作为检验标准,凡是群众反映强烈的问题都严肃认真对待,凡是损害群众利益的行为都坚决纠正,及时回应了人民群众的期盼,提升了人民群众对党的信心、信任和信赖。深入开展党的群众路线教育实践活动,集中整治“四风”问题,坚决反对特权思想和特权现象,严厉整治发生在群众身边的不正之风和腐败问题,创新开展市县巡察,推动全面从严治党向基层延伸,让人

办公优势,进一步加强对权力的制约和监督,以建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制为目标,加强对权力的监督。

党的十八大以来,随着反腐败斗争不断深入,以习近平同志为核心的党中央扎实推进全面从严治党,更加强调纪律建设治本之策的作用,要求把纪律挺在前面,注重用党纪来衡量、约束党员干部的行为,用纪律管住全体党员,防止“要么是好同志、要么是阶下囚”。为将把纪律挺在前面具体化,提出了监督执纪“四种形态”,提供了全面从严治党根本要求。与“把纪律挺在前面”相适应相配套,各级纪委将查办党员领导干部腐败案件由此前的“办案”一律改称“纪律审查”,违纪违法者先由纪委作出纪律处分,涉嫌犯罪的再移送司法机关处理,做到了纪法分开、纪在法前、纪严于法,提升了党风廉政建设和反腐败工作的综合效能。

党的十九大以后,中央纪委针对长期以来形成的监督职能边缘化、模糊化的问题,强调监督是纪检监察机关的基本职责、第一职责,要求把监督挺在前面,定位向监督聚焦,责任向监督压实,力量向监督倾斜,形成纪律监督、监察监督、派驻监督、巡视监督四个全覆盖的权力监督格局,把权力关进制度的笼子里,防止公权力异化、变质、滥用。

## 自身建设——

坚持打铁必须自身硬,严管和厚爱相结合,打造忠诚干净担当的纪检监察干部队伍

纪检监察干部承担着纯洁党的队伍、维护党的肌体健康的重要使命,纪检监察干部能否做到秉公用权,直接关系到全面从严治党的成效。同时,纪检监察机关不是天然的“保险箱”,纪检监察干部面临着腐蚀与反腐蚀的严峻考验,一旦经受不住考验出了问题,负面影响会成倍放大,给党风廉政建设和反腐败工作带来严重损害。因此,长期以来,各级纪委一直把队伍建设抓得紧

### ●十九大党章规定:

党的各级纪律检查委员会是党内监督专责机关,主要任务是:维护党的章程和其他党内法规,检查党的路线、方针、政策和决议的执行情况,协助党的委员会推进全面从严治党、加强党风廉政建设和组织协调反腐败工作。党的各级纪律检查委员会的职责是监督、执纪、问责,要经常对党员进行遵守

### 保持惩治腐败高压态势,坚决遏制腐败现象蔓延势头

纪律的教育,作出关于维护党纪的决定;对党的组织和党员领导干部履行监督、行使权力进行监督,受理处置党员群众检举举报,开展谈话提醒、约谈函询;检查和处理的组织和党员违反党的章程和其他党内法规的比较重要或复杂的案件,决定或取消对这些案件中的党员的处分;进行问责或提出责任追究的建议;受理党员的控告和申诉;保障党员的权利。

### 把维护最广大人民根本利益作为根本出发点和落脚点

人民群众真正感受到正风肃纪反腐就在身边,不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。把党的群众路线贯彻到治国理政全部活动中,鼓励群众参与到全面从严治党实践中来,坚持开门反腐,让群众监督便捷有效,形成无处不在的监督网。人民群众的广泛支持和参与,是开展党风廉政建设和反腐败斗争的重要群众基础和力量源泉。

坚定不移惩治腐败,是我们党有力量的表现,也是广大人民群众的共同愿望。改革开放以来,我们党充分认识反腐败斗争的长期性、复杂性、艰巨性,既树立持久作战思想,又注重打好阶段性战役,加大反腐败斗争力度,严肃查处违纪违法案件,严厉惩处腐败分子,维护了党纪国法的权威,保证了改革开放和现代化建设的顺利进行。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央,面对严峻复杂的反腐败斗争形势,以刀刃向内的自我革命精神,坚持有腐必反、有贪必肃,坚决遏制腐败现象蔓延势头,决不让腐败分子在党内有任何藏身之地。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,坚决减存量、重点遏增量,重点查处党的十八大以来不收敛、不收手,问题线索反映集中、群众反映强烈,政治问题和经济问题交织的腐败案件,违反中央八项规定精神的问题。坚定不移“打虎”“拍蝇”“猎狐”,严厉整治发生在群众身边的腐败问题,加大国际追逃追赃力度,筑牢防逃堤坝,决不让腐败分子逍遥法外。在坚决惩治腐败的同时,持之以恒正风肃纪,以抓铁有痕、踏石留印的劲头,抓常抓细抓长,加大惩戒问责力度,坚决查处违反中央八项规定精神问题,及时查处顶风违纪行为。(下转第七版)

而又紧,始终强调对干部严格要求、严格管理,自身建设得到加强。

党的十八大以来,习近平总书记多次对纪委自身建设作出重要指示,要求解决好“谁来监督纪委”的问题。十八届中央纪委认真贯彻落实党中央决策部署,坚持信任不能代替监督,积极推进组织和制度创新,不断强化自我监督。2013年,率先在纪检监察系统开展会员卡专项清退活动,带头对违反中央八项规定精神问题进行通报曝光;2014年,设立纪检监察干部监督室,刀刃向内,严防“灯下黑”,处理了一批违纪违法纪检监察干部;2016年,中央第十轮巡视明确把纪委和纪检组列为巡视对象,接受党内监督和社会监督;2017年,十八届中央纪委七次全会审议通过《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则(试行)》;2018年11月,中央政治局审议了《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》,使其上升为中央党内法规,由党中央为纪检监察机关定制度、立规矩。一系列有效举措,彰显严格自律的责任担当,回答了“谁来监督纪委”的问题,赢得了党和人民信任。

随着国家监察体制改革深入推进,纪委监委合署办公,监督范围扩大了、权限丰富了,经受的考验也更加严峻,对纪检监察机关自身建设提出了新的更高要求。十九届中央纪委二次全会上,习近平总书记指出,纪检机关必须坚守职责定位,强化监督、铁面执纪、严肃问责。执纪者必先守纪,律人者必先律己。各级纪检监察机关要以更高的标准、更严的纪律要求自己,提高自身免疫力。广大纪检监察干部要做到忠诚坚定、担当尽责、遵纪守法、清正廉洁,确保党和人民赋予的权力不被滥用、惩恶扬善的利剑永不蒙尘。落实习近平总书记要求,新一届中央纪委坚持打铁必须自身硬,强调有权必受监督,“行使权力慎之又慎,自我约束严之又严”,用铁的纪律锻造纪检监察队伍。各级纪检监察机关继续把加强自身建设摆在重要位置,建立纪检监察干部打听案情、过问案件、说情干预监督监察制度等内控机制,在受到监督和约束的条件下开展工作成为常态,确保党和人民赋予的权力不被滥用、惩恶扬善的利剑永不蒙尘。

## 资料

### ●十九大党章规定:

党的各级纪律检查委员会是党内监督专责机关,主要任务是:维护党的章程和其他党内法规,检查党的路线、方针、政策和决议的执行情况,协助党的委员会推进全面从严治党、加强党风廉政建设和组织协调反腐败工作。党的各级纪律检查委员会的职责是监督、执纪、问责,要经常对党员进行遵守