

建国后党的纪律检查双重领导体制改革的历史脉络与演进方向

王希鹏

(中国纪检监察学院, 北京 100877)

摘 要: 完善党的纪律检查双重领导体制, 是健全反腐败领导体制和工作机制的重要内容。建国后, 党的纪律检查双重领导体制在改革变迁中不断探索经验, 改革方向越来越明确。根据《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》和《党的纪律检查体制改革实施方案》的精神, 纪律检查双重领导体制改革的方向主要体现为: 扭住“两个责任”、强化“两个为主”、实现“两个全覆盖”。

关键词: 中国共产党; 纪律检查; 领导体制; 双重领导; 历史脉络; 深化改革

中图分类号: D262.6

文献标志码: A

文章编号: 1002-7408(2015)02-0042-05

完善党的纪律检查双重领导体制, 是健全反腐败领导体制和工作机制的重要内容。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》强调, 推动党的纪律检查工作双重领导体制具体化、程序化、制度化, 强化上级纪委对下级纪委的领导。面对新形势新任务, 回溯党的纪律检查双重领导体制改革历程, 考察其改革演变的逻辑主线和发展趋向, 对于我们进一步坚定改革信心、破解监督难题具有十分重要的理论和现实意义。

一、党的纪律检查工作属地领导为主时期(1949年10月—1969年7月)

建国后至“文化大革命”期间, 党的纪律检查工作领导体制, 经历了“系统领导为主→属地领导为主→系统领导为主→属地领导为主”的演变过程。

(一) 建国后党的纪律检查委员会时期

建国后的纪律检查工作经历了短暂的以系统领导为主的体制。1949年11月颁布的《中共中央关于成立中央及各级党的纪律检查委员会的决定》规定, “各中央局、分局、省委、区党委、市委、地委、县委党的纪律检查委员会, 由各该级党委提出名单, 经上两级党委批准后, 在各该党委指导下进行工作, 上级党的纪律检查委员会, 有权改变或取消下级党的纪律检查委员会的决定。”^[1]⁴⁴但是3个月之后, 中共中央发出《关于各级党的纪律检查委员会与党委关系的指示》, 指出“各级党的纪律检查委员会是各级党委的一个工作部门, 犹如各级党的宣传部和组织部一样。因此, 各级党的纪律检查委员会是直接受各级党委的领导进行工作。”^[1]⁴⁷究其原因, 离开同级党委的支持, 纪检监察工作很难有效开展。1951年朱德在党的全国纪律检查工作干部会议上对这个问题总结到“某些上级党委对于纪律检查工作也还没有足够的重视, 在党的委员会上, 很少讨论纪律检查工作, 仅仅把这个工作委托给少数干部来做, 而又不去过问。这就使得许多违反党的纪律的党员逃避了党的应有的制裁。”^[2]在这个时期, 党的各级纪律检查委员会是各级党委在执行党的纪律方面的助手, 是检查和处理那些违反党纪

的党员和党的组织的办事机关。与此同时, 这种“由同级党委领导, 受上级纪委指导”的纪律检查领导体制也限制了纪委职能的充分发挥。

(二) 建国后党的纪律监察委员会时期

随着国民经济的恢复和社会主义改造的不断深入, 原有的纪律检查委员会由于职权的限制加上组织狭小, 已不能适应形势的需要。1955年3月21日, 中国共产党全国代表大会在北京举行, 决定成立党的中央和地方各级监察委员会, 代替党的纪律检查委员会。

中央监察委员会成立之初实行以系统领导为主的领导体制, 规定“党的上级监察委员会有权检查下级监察委员会的工作, 并有权审查、批准和改变下级监察委员会对案件所作的决定。党的下级监察委员会应向上级监察委员会报告工作, 并忠实地报告一切党员和党的组织违反纪律的情况。”^[3]朱德在中共中央纪律检查委员会最后一次会议和中共中央监察委员会第一次会议上就指出“中央监委的职权比过去的纪委大, 组织机构也将有所扩充, 工作条件比纪委好, 因此中央监委应该充分运用这些条件来进行工作, 以防止和克服党的组织和党员干部的错误, 保证党的路线、政策的正确执行, 使自己真正成为党中央对党的组织和党员干部进行监督的强有力的机关。”^[4]1955年4月14日, 人民日报专门刊发了《动员全党全民同坏人坏事作斗争》的社论, 明确提出“党的监察委员会就是党内一个专门同坏人坏事作斗争的监督机关”。^[5]这首次明确了监察委员会作为党内专门监督机构的地位。

但是, 以系统领导为主的体制只实行了一年就改变了。1956年9月, 党的八大党章将监委的领导关系明确规定为“各级监察委员会在各级党的委员会领导下进行工作”, 党委和监委的关系由“指导”关系改为八大党章的“领导”关系。发生这种转变的重要原因是八大对党的民主集中制原则作了重申与加强, 特别是为了改变民主集中制执行过程中过度的中央集权而导致的下级组织的积极性创造性发挥不足问题。1956年9月,

基金项目: 2011年国家社科基金特别委托项目“纪检监察学科建设研究”(11@ZH010)。

作者简介: 王希鹏(1982-), 男, 山东青岛人, 中国纪检监察学院助理研究员, 法学博士, 研究方向: 廉政学、权力监督学。

邓小平在《关于修改党的章程的报告》中讲到,“在目前,党的上下级关系中的缺点,从总的方面说来,主要地还是对于发扬下级组织的积极性创造性注意不足。不适当的过分的中央集权,不但表现在经济工作、文化工作和其他国家行政工作中,也表现在党的工作中。”^[6]刘少奇在八大上所作的政治报告也指出,“不可能设想:在我们这样大的国家中,中央能够把国家的各种事务都包揽起来,而且样样办好。把一部分行政管理职权分给地方,是完全必要的。”^[7]因此,根据八大党章第25条关于“凡属地方性质的问题和需要由地方决定的问题,应当由地方组织处理,以利于因地制宜”^[8]之规定,中央决定将监察委员会的领导权交给同级党委,因地制宜,发挥同级党委的积极性。值得一提的是,八大确定各级监察委员会在各级党的委员会领导下进行工作,但仍赋予了上级监察机关较强的指导权,规定“上级监察委员会有权检查下级监察委员会的工作,并且有权批准和改变下级监察委员会对于案件所作的决定。下级监察委员会应当向上级监察委员会报告工作,并且忠实地报告党员违反纪律的情况。”^[8]因此,从一定意义上讲,“八大党章实际规定了监察机关的双重领导”。^[9]

50年代末60年代初,在反右倾运动“大跃进”和人民公社化过程中,监察机关的监督职能一度遭到削弱。为了进一步完善党内监察工作领导体制,1962年9月,党的八届十中全会通过了《关于加强党的监察机关的决定》,提出,加强中央和地方各级的监察委员会,扩大各级监察委员会委员的名额;中央监察委员会的委员和候补委员,列席中央委员会的全体会议。地方各级监察委员会的委员和候补委员,列席同级地方党委员会的全体会议;地方各级监察委员会,有权不通过同级党委,向上级党委、上级监察委员会直到党的中央,直接反映情况,检举党员的违法乱纪行为。^{[11]71-73}另外,党的八届十中全会提出,“中央监察委员会可以派出监察组常驻国务院所属各部门。监察组的成员,由相当于国务院部长、司局长一级的干部担任。监察组由中央监察委员会直接领导。”^{[11]72}这是建国后,我们党首次探索纪律检查派驻管理工作,是反腐败领导体制和工作机制的重大创新。同年12月28日,中央监察委员会制定了《中央监察委员会常驻各中央局、国务院所属各部门监察组试行工作条例》,对派驻机关的领导体制、人员组成、职责任务、工作方式等作出了明确规定。但是到了1965年,党的监察工作急剧“左”转。“文化大革命”后,中央监察委员会的正常业务工作被打断。1969年4月,党的九大通过的党章中,完全取消了纪律检查机构的有关条款,废止了党的纪律检查工作。1969年7月3日,毛泽东批示“原则同意”撤销中央监委,中央监委被撤销。

二、党的纪律检查双重领导体制确立时期(1978年12月—1992年10月)

改革开放后,党的纪律检查双重领导体制得以确立。1978年12月党的十一届三中全会决定成立中央纪律检查委员会。党的纪律检查机关恢复重建之初,实行“受同级党委领导”的领导体制。随着党的纪律检查工作的开展,各级纪委由同级党委领导这一领导体制的缺陷日益凸显。1980年2月22日,中共中央批转了《中共中央纪律检查委员会关于改变省、市、自治区及以下各级党委纪委领导关系的请示报告》,要求“将省、市、自治区和省、市、自治区以下各级党的纪律检查委员会的领导关

系,由受同级党委领导改为受同级党委和上级纪委双重领导,而以同级党委领导为主。领导关系改变后,有关纪委主要领导干部的任免,要征求上级党委纪委的意见”。至此,各级纪委的双重领导体制格局基本形成。

1982年通过的十二大党章进一步推动了党的纪律检查双重领导体制改革,规定“党的地方各级纪律检查委员会在同级党的委员会和上级纪律检查委员会的双重领导下进行工作”。这种双重领导不再以同级党委领导为主,而是同级党委领导和上级纪委领导各有侧重。十二大以后,中央纪委在加强上级纪委对下级纪委的领导方面不断探索,制定了一系列具体规则。

(一) 线索管理与案件查办

第一,在案件管理方面。十二大以后,按照干部管理权限,案件查办工作实行分级负责制,坚持一级管好一级,强化上级纪委对处理重大或复杂案件的领导权。十二大党章明确规定,地方各级纪律检查委员会,要把处理特别重要或复杂的案件中的问题和处理的结果,向同级党的委员会报告的同时向上级纪律检查委员会报告;上级纪律检查委员会有权检查下级纪律检查委员会的工作,并且有权批准和改变下级纪律检查委员会对于案件所作的决定。1983年5月,为进一步明确处分违犯党纪的党员领导干部的批准权限,中央纪委出台了《中共中央纪律检查委员会关于处分违犯党纪的党员批准权限的具体规定》,规定了应报中央、中央纪委批准或备案的案件情形,大大提升了中央纪委和上级纪委在处理重大违纪案件上的领导权威。1988年4月19日,中央纪委又先后印发了《关于建立健全报告制度的通知》《关于建立案件月报制度的通知》,强调对发现的重要问题和重要案件,各有关纪委都必须如实上报。如发现隐瞒不报,要追究其主要领导者的责任。^{[10]606}

第二,在案件审理方面。1991年7月13日,为完善案件审理工作程序,中央纪委印发了《中共中央纪委关于审理党员违纪案件工作程序的规定》,^{[10]691}对案件审理中,上级纪委对下级纪委的领导权限作出了更加清晰明确的规定。《规定》第六条的第一、三、六、七款规定了上级纪委案件审理部门受理下级纪委案件的具体情形。《规定》还特别用一章的篇幅规定了对下级纪委执纪过程中的执行监督问题,强调“上级党委对下级党委、纪委,上级纪委对下级纪委批准的案件,有权调卷审查,对审查结论和处理决定,直接作出改变,也可以责成下级党委或纪委重新审查;上级党委或纪委对违纪案件作出的处理决定,下级党组织必须贯彻执行。党的地方各级纪委如果对同级党委处理的案件有不同意见,可以请求上一级纪委予以复查”。这些规定赋予了上级纪委更大的领导权限。

(二) 纪检监察干部提名与任免

改革开放后,纪检监察干部的人事任命实行双重领导制度,纪检干部的职务级别不断提高。纪检干部任命从“征得上一级纪委的同意”逐渐发展为“上级纪委要协助党委管好下一级纪委的领导干部”,上级纪委获得一定权限的纪检干部提名权。1983年3月出台的《中共中央纪律检查委员会关于印发纪检机构组织建设的文件的通知》明确规定“各级纪委的领导干部由同级党委和上级纪委双重管理。省、市、自治区纪委要设立干部管理机构,地、市纪委应配备管理干部工作的人员,加强对干部的考察、了解和培训。各级纪委领导干部的任免、调动、

奖惩应征得上一级纪委的同意。”^{[1]111} 1984年9月,中共中央办公厅转发了中央纪委《关于纪律检查机关组织建设几个问题的请示》的通知,强调为了便于各级纪委履行职责,建议省、地、县一级纪委的书记,应是同级党委副书记一级的干部,纪委副书记应是同级党委部长一级的干部,纪委会也选配相应的干部担任,组成强有力的领导班子。中纪委派驻中央国家机关各部委的纪检组组长,一般应是副部长级干部,纪检组副组长应是司局级干部。其他机关和企事业单位的纪检组或纪委,也应参照这个原则配备相应的领导干部。^{[1]120} 同年12月,中央纪委就关于未列入中管干部职务名册的省、自治区、直辖市纪委和中央国家机关各部门纪检组领导干部任免手续作出了具体规定。^{[1]124-125} 1985年9月,中央纪委下发了《关于贯彻执行中办[1984]33号文件的通知》,明确指出,“地方各级纪委是同级党政领导机关的几套班子之一”。^{[1]142} 这就再一次明确了各级纪委是一个规格较高的党的委员会机构,而不是党委的工作部门,极大地提高了纪检机关的地位。1991年5月,中央纪委出台了《关于加强纪检机关组织建设提高纪检队伍素质的意见》,提出要坚持各级纪委领导干部的任免必须征得上级纪委同意的原则,积极主动地把下级纪委班子管起来;要协同组织部门,做好班子的考察工作,主动提出调整建议;在班子人选问题上,纪委要主动向党委提出意见,把工作做在前面。^{[1]171} 1992年4月17日,中央纪委、中央组织部下发了《关于省、自治区、直辖市纪委和中央、国家机关各部门纪检组(纪委)领导干部任免审批程序的通知》,对省、自治区、直辖市纪委和中央、国家机关各部门纪检组(纪委)领导干部的任免审批程序作出了更加详实具体的规定。^{[1]176}

三、党的纪律检查双重领导体制发展时期(1992年10月—2002年11月)

1993年,中央纪委、监察部合署办公后,纪检监察机关仍然实行双重领导体系,同时派驻机构以中央纪委、监察部领导为主,纪检监察机关的监督地位不断提高。

(一) 纪检监察机关合署办公

为充分发挥党政监督机关的整体效能,避免工作上的交叉与重复,1993年2月22日,中共中央、国务院批转了《关于中央纪委、监察部机关合署办公和机构设置有关问题的请示》,明确指出,“中央纪委、监察部合署办公,实行一套工作机构、两个机关名称的体制。合署后的中央纪委履行党的纪律检查和政府行政监察两项职能,对党中央全面负责;监察部按照宪法规定仍属于国务院序列,接受国务院的领导。”^{[1]182} 纪检监察机关合署办公后,仍然实行双重领导体制。监察部按照宪法规定仍属国务院序列,继续在国务院领导下开展工作;监察部部长、副部长的任免仍按有关法定程序办理。监察部党员部长、副部长已进入中央纪委常委会的,在常委会统一分工下进行工作。监察部不再设立党组。合署后的监察部保留部长办公会制度,除重大问题由中央纪委常委会集体讨论决定外,其他问题由部长、副部长和部长办公会按规定的职权范围进行处理。5月8日,中央纪委、监察部下发了《关于中央直属机关和中央国家机关纪检、监察机构设置的意见》,明确提出,派驻纪检、监察机构实行中央纪委、监察部和所驻在部门党组、行政领导的双重领导,纪检、监察业务以中央纪委、监察部领导为主。党

组纪检组(纪委)与内设行政监察机构实行中央纪委、监察部和所在部门党组(党委)、行政领导的双重领导。

(二) 重申和建立五项监督制度

1996年1月经中央批准,中央纪委六次全会在坚持纪委既有领导体制的前提下,重申和建立了“五项监督制度”。五项监督制度进一步强化了上级纪委对下级纪委的领导。在线索管理与案件查办方面,“五项监督制度”提出,“党的地方和部门的纪委(纪检组)发现同级党委(党组)或它的成员有违反党的纪律的情况,有权进行初步核实,并直接向上级纪律检查委员会报告,任何组织和个人不得干预和阻挠”;“党的地方和部门的纪委(纪检组)接到对下一级党委(党组)成员的检举和控告,必须报告上一级纪律检查委员会,任何人无权扣压”。在干部提名与任免方面,“五项监督制度”强调,“党的地方和部门的纪委(纪检组)接到对下一级党委(党组)成员的检举和控告,必须报告上一级纪律检查委员会,任何人无权扣压”;“各级纪检监察机关领导干部的提名、任免、兼职、调动,各级组织、人事部门必须事先征得上级纪检监察机关的同意。”

(三) 明确派驻机构以中央纪委、监察部领导为主

1996年1月,江泽民同志在十四届中央纪委六次全会上明确指出,“在地方各级机构改革中,纪检监察机关只能加强,不能削弱。”按照中央关于机构改革的精神要求,中央纪委进一步加强了对派驻纪检监察机构的领导和管理,完善派驻机构领导体制和工作机制。2000年9月4日,中央纪委、中央组织部、中央编办、监察部联合下发了《关于加强中共中央纪委、监察部派驻纪检、监察机构管理的意见》,提出了七条具体改革意见,明确提出派驻机构受中央纪委、监察部和驻在部门党组(党委)、行政的双重领导,以中央纪委、监察部领导为主。并且强调,派驻纪检组组长、监察局局长一般不从驻在部门产生;派驻纪检组组长人选由中央纪委商中央组织部提出,征求驻在部门党组(党委)的意见,按规定程序任免;派驻纪检组组长、监察局局长要专司其职,不得兼任驻在部门行政领导职务。

此后,中央又相继出台了一系列举措,加强纪检监察队伍建设,提高纪检监察机关监督地位。2000年12月,中央纪委五次全会提出,中央决定逐步做到地方各级纪委书记由同级党委副书记担任。派驻纪检监察机构要以上级纪检监察机关领导为主,编制单列;派驻纪检组组长、监察局局长一般不从驻在部门产生,任现职满5年的原则上要轮换和交流。2001年10月,中央纪委六次全会提出,纪律检查机关将对派出机构实行统一管理。2002年1月,中央纪委七次全会提出,要在中央国家机关就派出机构实行统一管理进行试点,将试点单位的派出纪检组由现行的中央纪委与所在部门党组双重领导改变为由中央纪委直接领导。会议同时强调,要认真落实中央关于地方各级纪委书记由同级党委副书记担任的决定,担任纪委书记的党委副书记,要把主要精力放在纪检工作上,分管其他工作要与纪检工作密切相关,有利于加强党风廉政建设和反腐败斗争。

四、党的纪律检查双重领导体制成熟时期(2002年11月—2012年11月)

党的十六大以后,纪律检查双重领导体制基本成熟,上级纪委在案件查办和纪委书记提名方面获得更大的领导权限,同时对派驻机构实行统一管理。

(一)《中国共产党党内监督条例(试行)》颁布实施

2004年2月,《中国共产党党内监督条例(试行)》颁布实施。《条例》以党内法规的形式进一步明确“党的各级纪律检查委员会是党内监督的专门机关。”在加强上级纪委对下级纪委的领导方面,《条例》规定,党的地方和部门纪委、党组纪检组可以直接向上级纪委报告本地区、本系统、本单位发生的重大问题。在强化纪委对同级党委的监督方面,《条例》明确规定,党的各级纪律检查委员会委员对所在委员会及其派驻机构、派出的巡视机构的工作进行监督;对所在委员会常委、委员和派驻机构、派出的巡视机构的负责人进行监督。《条例》同时赋予纪委一定的“罢免权”,规定“党的地方各级纪律检查委员会委员,有权向上级党组织提出要求罢免或撤换所在委员会不称职的委员、常委。”

(二)实行对派驻机构的统一管理

2004年4月,中共中央办公厅、国务院办公厅转发了《中央纪委、中央组织部、中央编办、监察部关于对中央纪委监察部派驻机构实行统一管理的实施意见》,当年实现了对36家双派驻机构的统一管理。2005年8月,中央纪委、监察部下发了《关于中央纪委、监察部单派驻纪检、监察机构实行统一管理的实施意见》,2006年,中央纪委、监察部完成了对20家单派驻纪检、监察机构的统一管理。按照派驻工作统一管理的要求,派驻机构由中央纪委监察部和驻在部门双重领导改为由中央纪委监察部直接领导,中央纪委监察部对派驻机构的业务工作和干部工作实行统一管理。派驻机构的后勤保障仍由驻在部门负责。派驻机构实行统一管理后,派驻机构与驻在部门的工作关系得到进一步明确。派驻机构实施监督和查办案件工作直接受中央纪委监察部领导,重要情况和问题直接向中央纪委监察部请示、报告。驻在部门党组和行政领导班子对本部门及所属系统的党风廉政建设和反腐败工作负全面领导责任,派驻机构按照规定职责予以协助、配合,有关情况及时与驻在部门党组和行政领导班子沟通。为便于派驻机构履行职责,派驻纪检组长继续担任驻在部门党组成员,并参加驻在部门有关行政领导会议,但不参与驻在部门的业务分工;派驻监察局局长列席驻在部门有关行政领导会议。至2006年2月,各省(自治区、直辖市)纪检机关的双派驻机构(即同时派驻了纪检监察机构)全部完成了统一管理工作。

(三)探索纪委书记提名权改革

2004年9月,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建设的决定》提出“减少地方党委副书记职数,实行常委会分工负责”的要求。根据这一精神,从2006年1月开始,在省级党委换届过程中,省委副书记这一职级开始削减,新任命的省纪委书记不再像过去通常所安排的那样担任省委副书记,而是只担任省委常委。纪委书记不再兼任副书记,对纪委书记能够减少工作干扰,集中精力抓好党风廉政建设和反腐败工作具有重要意义。与此同时,各地开始探索纪委书记提名权改革,打破了过去由地方党委提名本地纪委书记的惯例,纪检干部双重管理的重心从同级党委逐步向上级纪委转移。2010年2月,中央纪委下发了《关于进一步加强和改进纪检监察干部队伍建设的若干意见》,对纪委书记的任职回避作出更加明确的规定,要求“地方各级新任职的纪委书记一般应

易地交流产生,纪检监察机关领导班子成员在同一班子任职满10年的,应当交流。地方县级纪委书记不得在本人成长地任职”。

五、党的十八大以来纪律检查双重领导体制改革及其演进方向

党的十八大以来,以习近平为总书记的党中央高度重视党风廉政建设和反腐败工作,继续深化党的纪律检查双重领导体制改革。根据《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》和《党的纪律检查体制改革实施方案》的精神,纪律检查双重领导体制改革的方向主要体现在:扭住“两个责任”、强化“两个为主”、实现“两个全覆盖”。

(一)扭住“两个责任”,落实党风廉政建设主体责任和监督责任

1. 抓住党委主体责任这个“牛鼻子”。第一,树立主体意识。各级党委必须切实担负起全面领导党风廉政建设和反腐败工作的主体责任,党委书记要旗帜鲜明地抓好党风廉政建设和反腐败工作,定期向上级纪委报告工作,遇重要情况随时报告,经常分析研判本地区、本部门、本单位反腐败斗争形势,加强对党员干部的日常管理和监督。第二,明确主体职责。通过制度化的方式,根据层级化的原则,对各级党委应当承担的党风廉政建设和反腐败斗争职责作出明确规定,明晰界定不同层级党委的反腐败职责权限。各级党委要以制度建设为根本,通过制度化、法制化和规范化的方式,科学分解各地区各部门的反腐败事务与反腐败职责,完善工作运行机制。第三,提高主体能力。顺应时代发展趋势,增强政治意识、大局意识、责任意识、忧患意识和纪律观念,树立正确的业绩观和利益观,不断完善腐败治理组织架构、监控体系和运行方式。第四,完善主体责任追究机制。各级党委特别是主要领导必须树立不抓党风廉政建设和反腐败就是严重失职的意识,不能当“甩手掌柜”,要做到守土有责、守土尽责。^[11]如果发现领导班子和领导干部在重大廉政问题上有失职等领导责任问题,必须采取倒查的办法予以追究,决不能以集体名义敷衍了事。

2. 各级纪委要把监督责任牢牢扛在肩上。第一,明确职能定位。各级纪委要按照党中央的决策部署,聚焦党风廉政建设和反腐败斗争中心任务,明确职能定位、突出主业主责,改变纪检监察机关涉足一般行政部门的事务,混同一线业务部门工作,“种了别人的田,荒了自己的地”的状况,纪委书记(纪检组长)不再分管其他业务,切实履行好“监督、执纪、问责”三项主要职责。第二,创新监督方式。要抓住突出问题,强化监督执纪,抓早抓小,在执行纪律上敢于较真。要梳理组织协调、信访举报、线索管理、案件查办等各项工作环节和步骤,科学设定流程控制,确保监督过程的每一个步骤都有必要的规则加以约束。拓宽纪检监察机关获取信息的途径和渠道,保障纪检监察机关调查和取证权的有效行使,建立灵敏的廉情预警机制。第三,坚决遏制住腐败蔓延势头。要持续保持高压态势,以零容忍态度惩治腐败,重点查处十八大后不收敛不收手,问题线索反映集中、群众反映强烈,现在重要岗位且可能还要提拔使用的领导干部,“治病树”“拔烂树”,强化“不敢”的氛围。^[12]

(二)强化“两个为主”,推动党的纪律检查双重领导体制具

体化、程序化、制度化

1. 强化上级纪委对下级纪委查办腐败案件的领导权。上级纪委对下级纪委查办腐败案件的领导权应包括对案件的督办权、提办权、参办权、交办权、指定管辖权和改变管辖权等具体权能。各级纪委对本地区、本部门反映领导干部问题的线索处置和案件查办在向同级党委报告的同时必须向上级纪委报告。对发生的涉及纪律检查机关和纪律检查工作的重大突发事件、影响社会稳定的重要社会动态、重特大案件、重大办案安全事故等事件,在规定的时限内,必须如实向上级纪委报告,紧急事项要立即报告,不得迟报、漏报和不报。上级纪委对下级纪委报告的案件线索和初查情况应当及时审查,如有不同意见,应当及时通知下级纪委,下级纪委应当执行。上级纪委对下级纪委查办的案件,有权调卷审查,对审查结论和处理决定,直接作出改变,也可以责成下级纪委重新审查。当然,办案指挥权强调以上级领导为主,而不是以上级查办为主。办案指挥权强调上级纪委要发挥好领导、指挥、协调、统筹等职能,而不是包揽、包办。案件查办的责任主体仍是本级纪委。为保障纪委办案指挥权的有效发挥,上级纪委应逐步形成一体化的运作机制,统一管理重要案件线索,统一组织办案活动,统一调度办案力量、办案场所和办案装备。

2. 加强上级纪委对下级纪委书记、副书记的提名和考察权。纪委书记、副书记是一级纪委的主要领导,承担着本单位纪律检查工作的主要领导责任。他们的提名和考察以上级纪委会同组织部门为主,有利于强化他们同上级纪委的沟通和联系,有利于他们更加负责地发挥职能作用。当前,中央纪委要及时出台关于对中央纪委所管辖的纪委书记(纪检组长)、纪委副书记(纪检副组长)提名和考察的程序性规定。上级纪委应加强与地方党委的沟通协调,及时掌握下级纪委领导班子情况,主动把下级纪委领导班子管起来。各级纪委书记、副书记的提名和考察必须以上级纪委会同组织部门为主,其他纪检干部的任免或调动通知应报上级纪检监察机关备案。对于不具备纪检干部规定条件或违反法定程序被选举为书记、副书记的,上级纪委有权提请该级党的委员会不予批准。要坚持和完善领导干部异地任职交流制度和任职回避制度,对履职不尽责的干部要坚决调离。

(三) 实现“两个全覆盖”,派驻纪检机构和巡视工作切实履行好监督职责

1. 强化纪委的派驻监督。强化纪委的派驻监督改革主要有以下几方面内容:一是全面派驻。原来中央纪委主要在政府部门设置派驻机构,在党务部门除个别的以外没有设派驻机构。今后,按照权力都要受到制约和监督的原则,中央纪委向中央和国家机关都要派驻纪检机构。二是派驻机构对派出机关负责。派驻纪检组长继续担任驻在部门党组成员,只履行监督职

责,不参与驻在部门业务分工,不从驻在部门产生。三是派驻机构各项工作保障由驻在部门负责,工作经费应列入驻在部门预算。

2. 强化巡视监督。强化巡视监督,要重点推进以下工作:一是加强领导。中央纪委要加强对巡视工作的统一领导,各地区、各部门党委(党组)要坚决落实中央要求,层层传导压力。二是全面覆盖。对所有地方、部门、企事业单位都应当进行巡视,以发现问题,形成震慑。三是突出重点。围绕党风廉政建设和反腐败工作这个中心进行,哪里问题集中就巡视哪里,谁问题突出就巡视谁,巡视过后再杀个“回马枪”。四是直指问题。要着力发现领导干部是否存在权钱交易、以权谋私、贪污贿赂、腐化堕落等违纪违法问题,是否存在形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风等问题,是否存在违反党的政治纪律问题,是否存在选人用人上的不正之风和腐败问题,真正做到早发现、早报告,促进问题解决,遏制腐败发生。

参考文献:

- [1] 中共中央纪律检查委员会办公厅. 中国共产党党风廉政建设文献选编(第八卷)[G]. 北京:中国方正出版社,2001.
- [2] 朱德. 为加强党的纪律性而斗争[J]. 党的文献,1995,(5).
- [3] 中国共产党全国代表会议关于成立党的中央和地方监察委员会的决议[R]. 1955-3-31.
- [4] 中共中央纪律检查委员会办公厅. 中国共产党党风廉政建设文献选编(第四卷)[G]. 北京:中国方正出版社,2001:67.
- [5] 动员全党全民同坏人坏事作斗争[N]. 人民日报,1955-04-14.
- [6] 邓小平. 关于修改党的章程的报告[R]. 1956-09-16.
- [7] 刘少奇. 在中国共产党第八次全国代表大会上的政治报告[R]. 1956-09-15.
- [8] 中国共产党八大章程[R]. 1956年9月26日党的第八次全国代表大会通过.
- [9] 李雪勤. 中国共产党纪律检查工作60年[M]. 北京:中国方正出版社,2009:53.
- [10] 中共中央纪律检查委员会办公厅. 中国共产党党风廉政建设文献选编(第六卷)[G]. 北京:中国方正出版社,2001.
- [11] 习近平. 要以深化改革推进党风廉政建设和反腐败斗争[DB/OL]. 中央纪委网站. 2014-01-14.
- [12] 王岐山. 在中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第四次全体会议上的工作报告[R]. 2014-10-25.

【责任编辑:黎峰】