

论跳出历史周期率的制度新路

李泽泉

习近平总书记在十九届中央纪委四次全会上指出:“党的十八大以来,我们探索出一条长期执政条件下解决自身问题、跳出历史周期率的成功道路,构建起一套行之有效的权力监督制度和执纪执法体系,这条道路、这套制度必须长期坚持并不断巩固发展。”至此,我们党从毛泽东在 1945 年著名的延安“窑洞对”中提出的我们已经找到跳出历史周期率的新路开始,历经 70 多年不懈的跋山涉水,终于开创出一条具有鲜明中国特色的制度新路。

一、在内容上,抓总抓纲,把政治监督放在首位

当代中国,坚持中国共产党的领导是最大的政治优势,抓住这个优势,就等于抓住了跳出历史周期率的“牛鼻子”。党的十八大以来,我们党把政治建设摆在首位,作为根本任务来抓,其缘由就是“党内存在的很多问题都是同政治问题相关联,都是因为党的政治建设没有抓紧、没有抓实”“党的政治建设决定党的建设方向和效果,不抓党的政治建设或背离党的政治建设指引的方向,党的其他建设就难以取得预期成效”。党的监督是党的建设的重要抓手,为了把政治建设首要任务落到实处,就必须突出政治监督。只有抓好政治监督,才能抓住党的监督的纲,把其他监督都带起来。为此,围绕把准政治

方向、坚持党的领导、夯实政治根基、涵养政治生态、防范政治风险、永葆政治本色、提高政治能力等政治建设的任务,党中央对党的政治监督作出了一系列创新性部署。首先,言出纪随,把维护政治纪律作为党内纪律建设的第一位任务来抓,强调“政治纪律是最重要、最根本、最关键的纪律,遵守党的政治纪律是遵守党的全部纪律的基础”,从强化政治纪律入手,带动其他纪律严起来。两次修改颁发《中国共产党纪律处分条例》,把政治纪律作为党内六大纪律的第一纪律作出了规定,把增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”等政治要求作为立规明纪的出发点和落脚点,根据党纪戒尺标准,把党内法规有关政治建设的内容细化为 26 方面的负面清单,为广大党组织和党员划出了不可触碰的政治底线,以刚性约束保障党内政治责任的落实。其次,党中央在部署作为党内监督的战略性制度安排的巡视工作时,要求各地各部门加强对党的政治建设工作的检查,将其作为巡视巡察的重要内容,强调要“深化政治巡视,强化政治监督,着力发现和纠正政治偏差”,突出巡视整改的政治性,把巡视整改作为维护政治纪律和政治规矩的重要载体。再次,《中国共产党党内监督条例》《中国共产党问责条例》等党内重要法规,都突出了对“四个意识”不强、“两个维护”不力等政治问题的追责和监督,特别重视对维护政治纪律和政治规矩失职行为的

监督和问责。最后,在查处腐败案件时,党中央强调要把政治问题作为重点,先要从违反政治纪律查起,坚决查处对政治纪律和政治规矩毫无敬畏、对党不忠诚不老实且严重贪腐的“两面人”“两面派”。这一系列突出政治问题监督执纪问责的具体举措的出台和雷厉风行的实行,增强了政治监督的可操作性和实效性,使政治监督由宽变严、由松变紧、由软变硬、由弱变强,并带动了党内其他监督的开展,从而有力促进了党内政治建设任务的落实,有力改变了党的领导弱化、党的建设缺失、全面从严治党不力的状况。

二、在方式上,标本兼治,一体推进不敢腐、不能腐、不想腐

腐败是毒瘤,是我们党长期执政和避免历史周期率的最大威胁。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央以雷霆万钧之势开展反腐败斗争,经过高压惩治,腐败蔓延的势头得到了有效遏制,反腐败斗争取得了从“腐败与反腐败呈胶着状态”到“反腐败斗争压倒性态势”的形成,再到“反腐败取得压倒性胜利”的伟大成果。从党的十八大到十九大,经党中央批准立案审查的省军级以上党员干部及其他中管干部440人,全国纪检监察机关共接受信访举报1218.6万件(次),处置问题线索267.4万件,立案154.5万件,处分153.7万人。反腐败取得的空前伟大胜利,使治标取得了显著成效,对腐败分子形成了强大的震慑力,营造了强有力的不敢腐氛围,为治本赢得了时间。

在治标的同时,习近平总书记十分重视治本,要求加强对权力的制约和监督,把权力关进制度的笼子,加强理想信念和政德教育,形成不能腐的防范机制和不想腐的思想防线。党的十八大以来,党中央加快了党内法规建设进度,先后制定和修订了180多部党内法规,出台了一批标志性、关键性、基础性法规制度。党的十九

届四中全会在明确党和国家的根本制度、基本制度、重要制度以及一系列具体制度的同时,对党和国家权力运行监督制度也作出了系统部署。经过近八年的努力,党和国家法规制度体系的“四梁八柱”已经建立,不能腐的法规制度越织越密,党和国家监督、执纪执法总体上实现了有规可依、有法可循。在加强不能腐的制度治党的同时,党中央加强了思想建党的基础工作,先后开展党的群众路线教育实践活动、“三严三实”专题教育、“两学一做”学习教育和“不忘初心、牢记使命”主题教育,使思想教育成为党组织的永恒课题和全体党员干部的终身课题,推动党内思想教育从领导干部和机关党员向广大基层党员拓展,从集中性间断教育向规范性常态教育延伸,构筑起不想腐的坚固思想长城。

为了使反腐和防腐更有力更坚固,习近平总书记强调,“不敢腐、不能腐、不想腐是相互依存、相互促进的有机整体,必须统筹联动,增强总体效果”。为此,我们党贯通运用监督执纪“四种形态”,使惩戒与教育相结合,让批评和自我批评、约谈函询、“红红脸、出出汗”第一种形态成为常态,成为被处理对象的绝大多数处理方式,充分体现惩前毖后、治病救人的方针。同时,也将刚性制度引进思想教育领域,使教育规范化、常态化。例如,党中央颁布了《中国共产党廉洁自律准则》,以党内法规形式将党的理想信念、优良传统等思想内涵加以固化。党的十九届四中全会决定建立不忘初心、牢记使命制度,确立了党内思想教育的长效机制。由于不敢腐、不能腐、不想腐一体推进,党的十八大以来的反腐败斗争实现了政治效果、纪法效果、社会效果的有机统一,体现了治标与治本的紧密相联。

三、在体系上,贯通内外,统筹推进党和国家纪检监察体制改革

对权力运行进行有效监督,事关国家长治

久安,是跳出历史周期率的关键。习近平总书记强调,我们党全面领导和长期执政,面临的最大挑战是对权力的监督。党的十八大以来,我们党从党内监督和党外监督两方面,统筹推进党和国家纪检监察体制改革,创新监督制度,切实把党的领导和社会主义国家的制度优势转化为有效的监督效能。一是党内监督体系得到完善和加强。以党章为核心的完备的党内法规体系为依据,形成了党中央统一领导、党委(党组)全面监督、纪律检查机关专责监督、党的工作部门职能监督、党的基层组织日常监督、党员民主监督的党内监督体系。其中,党的纪律检查机关作为党内监督的专责机构,按照习近平总书记关于“增强权力制约和监督效果,必须保证各级纪委监督权的相对独立性和权威性”的要求,对领导体制进行了深化改革,推动各级纪委双重领导体制具体化,强化了上级纪委对下级纪委的领导,真正做到“两为主”,使各级纪委的监督职能和监督权威得到了明显加强。同时,实行了纪委派驻机构监督和党委巡视巡察监督全覆盖,推动党内监督向基层延伸,有力扩大了党内监督面。二是在党外监督方面,党的十八大以来,习近平总书记要求完善宪法监督制度,健全人大监督和国家监督等各种党外监督体系。党的十八届三中全会、十九大和十九届四中全会等重要会议都对健全党外监督体制进行了研究和部署,推进各种监督形式日益完善。当前,以宪法为核心的国家法律体系为依据,以人民代表大会根本政治制度为基础,实现了人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、财会监督、统计监督、群众监督、舆论监督的有机贯通、相互协调。值得强调的是,《中华人民共和国监察法》的颁布和国家、省、市、县各级监察委员会的成立,不仅实现了对行使国家权力公职人员监督的全覆盖,还由于建立起中央纪委与国家监委合二为一的监督体制,从而实现了党内法规与国家法律的统一、以纪律管党

与以法律管全体的衔接。这既是加强党对权力监督和反腐败工作集中统一领导的具体形式,也极大地增强了监督工作的权威性和高效性。

四、在执行上,严明问责,增强制度的威力

制度的生命力在于执行。有了好的法规和制度,不落实不执行,使制度和法规成为摆设的“稻草人”,势必会影响党的威信,动摇党执政的根基,使党面临重蹈历史周期率覆辙的危险。党的十八大以来,习近平总书记在注重建章立制的同时,十分重视制度的执行,重视责任担当,重视以问责制推进责任落实,让制度长牙、铁纪发力、铁规生威。为此,他把对党员领导干部的要求凝练为六个字“忠诚干净担当”,把党章赋予纪委的职责概括为六个字“监督执纪问责”,突出了制度的执行力,强调“要以有效问责强化制度执行,既追究乱用滥用权力的渎职行为,也追究不用弃用权力的失职行为,既追究直接责任也追究相关领导责任”。据此,党中央完善了问责制度,两次修改颁发《中国共产党问责条例》,要求各级党组织充分运用检查、通报、改组、诫勉、组织调整或组织处理、纪律处分等方式,对下级党组织实施主体责任、监督责任和领导责任等不同类型的问责。各级党委和纪委进一步建立健全约谈函询、述责述廉等具体制度,细化落实问责条例的实施办法,努力形成“有权必有责,有责要担当,失责必追究”的局面。

动员千遍不如问责一次。党中央确立严格问责制后,各级党委和纪委动真碰硬,严肃问责,使失责必问、问责必严成为常态。2017年至党的十九大召开前夕,全国共有7020个单位党委(党组)、党总支、党支部,430个纪委(纪检组)和6.5万余名党员领导干部被问责。仅2019年,全国共有8194个党组织、108个纪委(纪检组)和4.5万名党员领导干部被问责。严明问责,推

动了各级党组织和广大党员干部对责任的清醒认识和对权力的敬畏,增强了对党的决议和路线方针政策的执行力。

五、在保障上,打铁必须自身硬,建设纪检监察铁军

如何保证对监督和执纪执法者自身的监督,增强监督和执纪执法的效率和公平,是跳出历史周期率的重要一环。党的十八大以来,习近平总书记高度重视纪检监察队伍建设,强调纪检监察机关要“带头加强机关党的政治建设,健全内控机制,经常打扫庭院,清除害群之马,建设忠诚干净担当的纪检监察铁军”。根据习近平总书记的要求,党中央高度重视纪检监察队伍建设,努力解决“谁来监督纪委”问题,防止“灯下黑”。各级党委和纪委从思想、业务、制度、纪律等各方面加强纪检监察队伍建设,切实提高政治和业务素质。

在思想建设上,纪检监察系统积极开展听党课、学党史、重温入党誓词、主题党日、扶贫结对等活动,弘扬党的优良传统和作风,大兴调查研究之风,努力形成求真务实之风。在业务建设上,党中央正式颁布《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》,规范纪检监察机关监督执纪工作。各级纪委开展岗位大练兵,分级分类开展全员培训和考核测评,提高日常监督、执纪审查、依法调查、查案办案等本领。在制度建设上,中央纪委机关增设纪检监察干部监督室,加强对纪检监察干部的管理。在纪律建设上,严明审查纪律,开展“一案双查”。党的十八大以来至十九大期间,中央纪委机关立案查处了 22 人,组织调整了 24 人,谈话函询 232 人。全国纪检系统处分 1 万余人,组织处理 7600 余人,谈话函询 1.1 万人。仅 2019 年,全国谈话函询纪检监察干部 9800 余人,组织处理 1.3 万人,处分 3500 余人,涉嫌犯罪移送检察机关 150 人。对害群之马的有力清除,保持了纪检监察队伍的纯洁,也有效保

障了执纪执法的质量。

六、在模式上,没有休止符,需要不断巩固发展

邓小平曾指出:“巩固和发展社会主义制度,还需要一个很长的历史阶段,需要我们几代人、十几代人,甚至几十代人坚持不懈地努力奋斗,决不能掉以轻心。”对此,习近平总书记深有感触地说:“那是多少年?要按千年来计算。这就是说,我们要把中国特色社会主义建设好、建设成,需要一个很长的历史时期。在这个漫长历史进程中,确保中国共产党不垮、中国社会主义制度不倒,是一个极难极大的风险挑战。”在出访意大利同孔特总理会谈时,习近平总书记进一步指出:“我们对于时间的理解,不是以十年、百年为计,而是以百年、千年为计”,表明了我们共产党人为应对历史周期率考验而不懈长期奋斗的雄心壮志。

为了跳出历史周期率,我们党从毛泽东找到人民民主监督之路到习近平总书记领导全党开创出一条制度新路,实属不易,也是中国共产党对中华民族和全人类的伟大贡献。但是,今天的成功不等于明天的成功,更不等于永远成功。当前,世界正处于百年未有之大变局,国内反腐败斗争形势依然严峻复杂,“四风”问题反弹回潮隐患仍然存在,历史周期率的考验永远在路上。如果我们党经受历史周期率考验比喻成万里长征,那毛泽东找到人民民主监督之路就是这条万里长征的起点,而习近平总书记探索出一条制度新路就是万里长征走完了第一步,以后的路更长、更艰难、更伟大。我们党在百年千年计的执政长河中,必须“犯至难,图至远”,在坚定不移地完善国家制度、推进治理体系和治理能力现代化的同时,坚定不移地坚持和巩固、贯彻和执行、完善和发展权力监督制度和执纪执法体系,永葆党不变质、国不变色。

作者系杭州师范大学纪委书记、马克思主义学院研究员、博士、研究生导师

责任编辑:双艳珍