党风党纪

以从严执纪保障全面从严治党

《中国共产党章程》规定：党的纪律是党的各级组织和全体党员必须遵守的行为规则，是维护党的团结统一、完成党的任务的保证。党组织必须严格执行和维护党的纪律，共产党员必须自觉接受党的纪律的约束。

□ 周淑真

当代世界各国政治的主要运行模式是政党政治，全世界二百零几个国家和地区中，有180多个国家和地区都实行政党政治，政党承载着国家政治制度运行的重任，在一个国家的内政外交中起着决定性的作用。政党不同于国家权力机构，它主要是通过成文的或不成文的组织纪律来约束其成员的行为的。纪律是政党开展活动的组织保证，它的内容和形式是由政党的性质所决定的。政党的性质因国家政治制度的不同而存在巨大的差异，特别是执政党，在执政方式、执政基础、执政能力、执政绩效方面的要求都有所有不同，但执政党要达到成功执政之目的是共通的。一般说来，凡是政党，都设立有党的纪律检查机关，虽然它们的名称和具体功能作用不尽相同，如德国政党实行党内仲裁制度，德国社会民主党设有仲裁委员会，德国基督教民主联盟则在其内部设立政党法院，负责维护党纪和处理党章争议、选举异议等事项。这些机构不仅仅负责调和政党内部各方利益的纷争，更重要的是扮演着执行党纪的重要角色。除极特殊的政党如美国政党因无固定党员队伍而无政党纪律可言之外，世界各国政党的党章都包含党纪的内容，政党都具有组织纪律性。

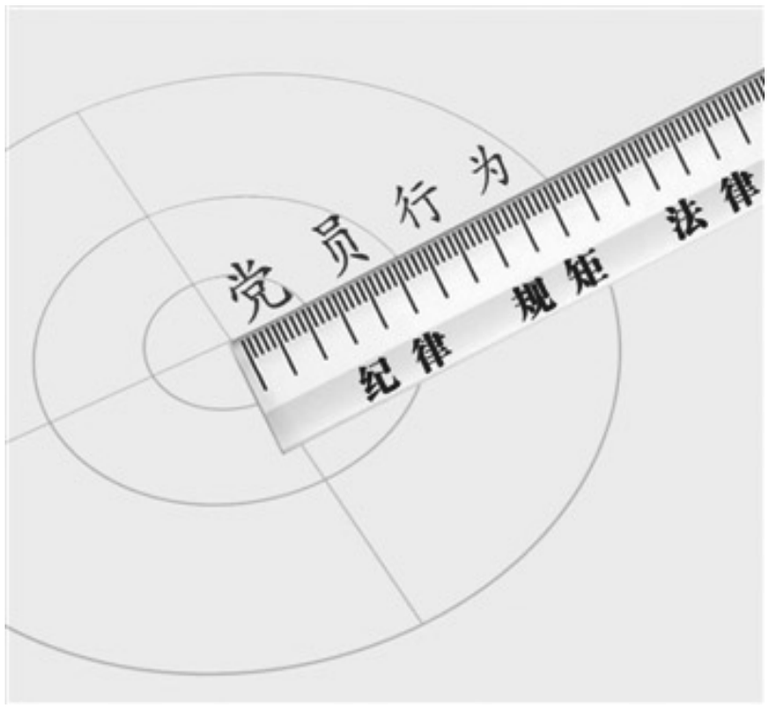
不论是实行议会还是总统制，西方国家政党的组织纪律通常是用来控制党员在竞选中投本党候选人的票，或者在议会表决中实现本党的政治意图，对党员投票和表决都有严格纪律约束，绝对不能违背本党的意志，否则要受到严厉的惩处。“党鞭”就是政党在议会内为约束本党议员的言论行为、执行政党纪律而设立的党内职务。政党成员接受党的纪律约束，是各国政党政治得以存续发展的内在逻辑。

在我国，《中国共产党章程》规定：党的纪律是党的各级组织和全体党员必须遵守的行为规则，是维护党的团结统一、完成党的任务的保证。党组织必须严格执行和维护党的纪律，共产党员必须自觉接受党的纪律的约束。中国共产党作为在当代世界上人口最多的国家长期执政、拥有8700多万党员的政党，也是世界上规模最大的政党，对于组织纪律性的要求有着更为特殊的意义。党员加入政党，是在政党认同基础上自觉自愿的行为。政党认同是指政治主体在政治和社会生活中对政党所产生的一种思想、情感和意识上的归属感，是对政党肯定性的心理反映和行为表达。政党组织是在现实生活中由特定的人群（即党员群体）结合而成的，具有特定的宗旨、组织体系和纪律约束，它是塑造政党认同的组织性资源，拥有健全有效、组织严密、动员有力的组织纪律既是政党组织制度化的结果，也是政党争取认同的有效手段。对中共党员来讲，入党是建立在认同党的纲领、服从党的决议、遵守党的纪律、执行党的决议等体现实质内容的政党认同的自觉自愿行为。任何一个有意愿参加中国共产党的人，须自己自愿向组织提出申请，经过培养、讨论批准、入党宣誓、一定预备期等程序仪式后，才能成为正式党员。也就是说，加入中国共产党是一个人自觉自愿地申请志愿加入的结果。入党之后，遵守党的纪律是一个共产党员的基本义务和责任，它符合政党政治的普遍意义和规律，是政党运行发展的常态。

从查处的一些违纪违法案件中可以看出，一些党员领导干部随着职务的升迁，逐渐把“自觉接受党的纪律的约束”抛诸脑后，在享受党员权利的同时，而罔顾党的纪律，甚至视党的纪律为敝履，违反党的纪律而另行一套规则或潜规则。他们滥用手中的权力谋取个人利益，唯利是图，蝇营狗苟，唯“财”是问，官商勾结，权钱交易，卖官鬻爵，私相授受，有的党员领导干部甚至被富商所驾驭。十八大以来纷纷落马的“老虎”“苍蝇”们，贪腐数目之多、规模之大，动辄数亿，“塌方式腐败”“家族式腐败”“群体性腐败”“系统性腐败”，令人触目惊心。贪污腐败现象严重伤害了党的形象，影响了人心向背。

十八大以来，党中央在领导反腐败和廉政建设的进程中，旗帜鲜明，立场坚定，坚强有力。站在党和国家事业发展全局的高度，认识全面从严治党的深刻内涵，在党的纪律检查体制方方面面进行了重大深入的改革。纪律是管党治党的一把尺子，纪律建设是治本之策，在反腐败斗争中严明纪律、彰显规矩，强调切实“把纪律立起来、严起来，执行到位”，从而取得了党风廉政建设和反腐败斗争的重大成效。

全面从严治党的核心是严格执纪，各级纪委要用党章党规党纪去对照违纪干部的行为，突出执纪特点，把违反政治纪律、组织纪律作为执纪重点，维护纪律的严肃性，体现纪律审查的政治性。真正做到用纪律管住大多数，把从严治党落到实处，才能使党员干部敬畏纪律、遵守纪律，使党的建设回归常态，通过从严执纪来贯彻党的路线方针政策，净化纯洁党的队伍，达到全面从严治党。



（上接1版）

以法治的思维方式提升反腐败斗争水平

方式是思想理念支配下的模式选择。在反腐败新形势下，习近平总书记提出了要“善于运用法治思维和法治方式反对腐败”的重要思想，这意味着新时期的反腐败斗争正在实现由既往的运动反腐、权力反腐向依法反腐的路径模式转变，是新的历史条件下反腐模式的一种超越和创新，标志着反腐败斗争法治化水平的提升。

首先，法治反腐强调惩治腐败的规范性。反腐败斗争不能搞选择性执法、象征性执法或宽容性执法，反腐败斗争也要遵守规矩，有规矩意识。习近平总书记指出，“治理一个国家、一个社会，关键是要立规矩、讲规矩、守规矩”，我们要坚持运用法治思维和法治方式反腐败，做到有案必查、有腐必惩，“要严格依纪依法查处各类腐败案件，坚持‘老虎’、‘苍蝇’一起打”，既坚决查处大案要案，又要着力解决发生在群众身边的腐败问题，坚持党纪国法面前没有例外。习近平总书记关于惩治腐败的规范性理念表明，新时期反腐败斗争更加注重法治的“顶层设计”，更加注重从法律制度、法治方式和法治机制入手，为公权力创设公正、透明的运作机制，规范公权力行使的范围、方式、条件和程序，更加充分发挥法治对公权力的引导和规范作用，使公权力执掌者不能腐败、不敢腐败。法治反腐是对运动反腐、权力反腐的新超越，是为党和国家事业发展提供根本性、全局性、长期性的制度保障。

其次，法治反腐强调法律规范的严谨性。没有健全的制度，不把权力关进制度的笼子里，腐败现象就遏制不住。如何依靠制度规范更加有效地防治腐败，仍然是我们党和国家面临的一个重大课题。习近平总书记指出，“制度问题更带有根本性、全局性、稳定性、长期性”，“牛栏关猫”是肯定不行的，制定制度“要搞好配套衔接，做到彼此呼应，增强整体功能”，“要广泛听取党员、干部意见”，增强党员干部对法律制度的内在认同。反腐败国家立法仅限于对构成犯罪的腐败行为的规制，而党员干部不构成犯罪的腐败行为则主要由党纪处理。习近平总书记对反腐制度规范科学性的强调意味着，必须加强党纪与国法的一体建设，解决好党纪与国法之间的缝隙问题、贪腐行为的法律漏洞和刚性不足问题等，坚持法律制度面前人人平等，不开“天窗”、不留“暗门”，坚决维护党纪国法的法治权威。

再次，法治反腐强调腐败治理的开放性。当下的反腐是法治中国在反腐领域的切实践行，是一种全球腐败治理的协同战略。习近平总书记要求加强对国际规则和国际组织情况的研究，深入了解和掌握有关国家的相关法律和引渡、遣返规则，及时了解和掌握国际反腐败最新动态，提高追逃追赃工作的针对性。他指出：“不能让外国成为一些腐败分子的‘避罪天堂’，腐败分子即便逃到天涯海角，也要把他们追回来绳之以法，五年、十年、二十年都要追，要切断腐败分子的后路。任何人触犯了党纪国法都要依纪依法严肃查处，决不姑息，决不允许腐败分子有任何藏身之地。”APEC会议上《北京反腐宣言》的通过、二十国集团峰会核准支持《2015—2016年G20反腐败行动计划》、亚太经合组织反腐执法合作网络落户北京等国际合作条款的签订，反映了法治框架下的中国反腐正与跨国刑事司法协助紧密合作，构成更加严密的全球腐败治理网络。

以主体责任和监督责任的强化激活反腐败内生动力

习近平总书记从反腐败斗争新形势出发，强调各级党委承担主体责任，纪委承担监督责任，保障司法机关独立行使检察权、审判权，为新时期遏制腐败蔓延的势头奠定了坚实的组织基础。

一是强化了各级党委的领导责任。现在，有的党委（党组）对主体责任认识不清、落实不力，没有把党风廉政建设和反腐败斗争当成分内之事，甚至带头搞腐败，带坏了队伍，带坏了风气。习近平总书记指出，全党同志特别是党的高级干部，一定要把思想和行动统一到党中央的决策部署上来，“各级党委对职责范围内的党风廉政建设负有全面领导责任，党委主要负责人是第一责任人”。党委的主体责任主要是加强领导，选好用好干部，防止出现选人用人上的不正之风和腐败问题，避免出现源头性腐败。习近平总书记关于反腐败斗争的党委主体责任思想表明，党委（党组）能否落实好主体责任，直接关系到党风廉政建设和反腐败斗争的成效或成败。各级党委（党组）特别是主要负责人必须牢固树立不抓党风廉政建设和反腐败斗争就是严重失职的意识，在党风廉政建设和反腐败斗争这个事关党和国家生死存亡的重大问题上，必须说明白话、做明白事、做明白人，把主体责任记在心里、扛在肩头、抓在手上。

二是推进了纪委体制机制的创新。纪委的双重领导体制有其积极作用，但实践中也存在一些不适应、不协调的问题，特别是查办腐败案件时受到的牵制比较多。针对这些问题，习近平总书记指出，各级纪委要把惩治腐败作为重要职责，增强权力制约和监督效果，要保证各级纪律监督权的相对独立性和权威性，查办腐败案件要以上级纪委领导为主，各级纪委书记、副书记的提名和考察以上级纪委会同组织部门为主。各级纪委既要协助党委加强党风廉政建设和组织协调反腐败工作，又要集中精力抓好执纪监督主业。新时期纪委体制机制的调整和创新，一方面坚持了党对反腐败工作的领导，另一方面保证了纪委监督权的行使。纪委不是党内公检法，纪委的责任就是执纪、监督、问责，大力加强党的组织建设和作风建设，纪委不光要办大案、打“老虎”，更要用党章、党规、党纪去衡量党员干部的行为，用纪律的语言去描述违纪行为。把纪律挺在法律前面，这是预防和遏制腐败的重要一招。守住纪律这条底线，从严治党的各项任务就能落到实处。

三是强化了司法机关的反腐职能。习近平总书记指出，司法权是国家事权，要正确处理坚持党的领导和确保司法机关依法独立公正行使职权的关系。各级党组织和领导干部要支持司法机关依照宪法法律独立负责、协调一致开展工作，运用法治思维和法治方式推进国家治理体系和治理能力现代化，切实提高国家法律对腐败的治理效能。面对党的纪律检查体制机制改革创新，司法机关应及时转变思想观念、工作机制、侦查方式和办案模式，加强与纪检监察机关在查办案件中的相互配合，密切协作，不断完善案件移送、信息交换、经验交流等机制，有效整合办案资源，认真落实“把权力关进制度笼子”的司法预防职责。切实强化自身监督，坚决惩治司法腐败，清除害群之马，充分发挥司法反腐的刑罚威慑力和警示、保障作用，不断提高反腐败斗争的法治化水平，做中国特色社会主义事业的实践者、维护者和捍卫者。



强化基层党组织的服务功能

强化党组织的服务功能，通过创新并完善服务载体、服务方式、服务机制，使党员、党组织潜移默化地贴近群众、深入群众，在服务的过程中团结群众、引导群众、赢得群众，才能真正将群众团结在党组织周围，发自内心地响应党组织的号召，实现党对社会的领导。

□ 郑 琦

党的十八大报告做出了“以服务群众、做群众工作为主要任务，加强基层服务型党组织建设”的重要部署，强化党组织的服务功能成为基层党组织现阶段探索创新的一个重要方向，各地也涌现出了很多好的经验、好的做法。但在推进的过程中，一些关于党组织服务功能的基本认识仍需进一步厘清。

从“为民做主”到“由民做主”

在基层调研的过程中，经常可以听到基层干部类似的抱怨：花了很多时间、投入了很多的精力，努力地去为群众办事，结果群众并不买账。究其原因，很多情况下，并非像部分群众所批评的是因为干部的私心杂念或消极怠工，也并非像有的干部所埋怨的是因为群众的胃口太高或素质太差，更多时候问题的症结在于服务内容与群众需求之间的不匹配，从而导致出于好意的服务无法得到群众积极的回应，更深层次的原因则体现为同样是提供服务，为民做主的服务与由民做主的服务产生的效果在大多数情况下是不同的。因此，中办印发的《关于加强基层服务型党组织建设的意见》（下称《意见》）专门强调：“（要）认真倾听群众意见，维护群众利益，按照群众的需求和意愿提供服务”，并且“以群众满意为根本标准”。

遗憾的是，一些地方在推进服务型党组织建设的过程中，大量存在着为民做主提供服务的现象。如，某一社区党组织结合当地实际，开设老年食堂服务社区老人，得到上级领导或党组织肯定后，很快这一做法就会被周边社区党组织争相学习、借鉴，而不论老年人的吃饭问题是不是本社区群众最突出、最紧迫、最急需解决的问题。

诚然，上级要求与群众需求之间并不存在必然的矛盾，然而，由于个性化的需求在变成上级要求的过程中有一个层层整合、协调的过程，因此最终的要求与最初的需求之间多少会有一定的差异。再加之，现代社会越来越多元，基本公共服务很多地方政府已经能够保障到位，留待党组织去提供的服务就需要突出它的多元性、具体性和针对性，从而区别于政府的基本公共服务。笔者在某地调研时发现，当地通过开展镇（街）领导干部驻点普遍直接联系群众制度后，党组织收集上来的群众需求是非常具体的，例如同样是孤寡老人，有的希望党组织帮助修一个厕所，有的希望家里有一台电视，有的则希望党组织能帮他过一个热闹的生日等等。当然，村里出现一个便民服务窗口、有一个老年食堂，对于这些孤寡老人而言可能也是受益的，但是满足这些老人个性化的需求从效果上更能让他们感受到党组织的存在，增强他们对党组织的认同，让他们感到满意。

寓管理于服务之中

一些基层领导担心，加强服务型党组织建设，突出党组织的服务功能，会不会弱化党组织的政治属性，使党组织混同于一般的社会组织，最终动摇了党在基层社会的领导地位。

萨托利曾经说过：一个政党的渗透力就是政党实际所能占据的“空间”，无论这种占据采用何种形式，建立在何种基础之上。从这一角度来看，服务无疑也可以成为政党去占据社会空间，进而提升政党渗透力，实现党的领导的一种有效手段。笔者就曾接触过某地一个小微企业孵化园的党组织，党员通过与创业者交朋友的方式，了解创业者需求，在企业遇到发展瓶颈时，党组织一方面主动帮助创业者寻求政策支持，另一方面疏导创业者的心理压力。很多创业者因为认可党员这个朋友，认可党组织的服务，进而增强了对党的认同，甚至递交了入党申请书。而如今这个党组织搞活动时，曾经接受过帮助的创业者们都会积极参加，甚至主动提供各种资源以示支持。由此可见，强化党组织的服务功能并不是要在基层放弃党的领导，相反它正是在适应基层社会变化的过程中，为了更好地实现党的领导而主动采取的领导方式的转变。

在现阶段的基层社会，面对新形势新任务，基层党组织切忌以实现党的领导为由，将社会视为潜在的对立面，试图加强对社会的全面管控，这既不符合社会发展的主流，也将使党组织面临日益高企、难以负担的管理成本。相反，强化党组织的服务功能，通过创新并完善服务载体、服务方式、服务机制，使党员、党组织潜移默化地贴近群众、深入群众，在服务的过程中团结群众、引导群众、赢得群众，才能真正将群众团结在党组织周围，发自内心地响应党组织的号召，实现党对社会的领导。

发挥党组织统揽全局协调各方的作用

在基层社会，多元共治的局面并不会自发形成并自行运转，它有赖于党组织在其中发挥统揽全局、协调各方的作用，亦即《意见》所要求的构建服务格局，“基层党组织要带动群众组织、自治组织和社会组织开展服务，协调面向基层的公共服务、市场服务和社会服务”。满足群众日益多元化、个性化的服务需求，单靠党组织一家的努力还不够，需要党组织、政府、企业、社会组织以及公民个人的参与，通过多元主体共同治理，提供多层次的、精准化的服务，满足不同群众的服务需求，进而让群众满意。

一方面，党组织要有效协调面向基层的多种服务。通过密切联系群众，党组织可以第一时间了解并掌握当地群众最直接、最真实的服务需求。在此基础之上，通过分析、整合，区分基本公共服务与个性化服务。属于基本公共服务范畴的群众需求交由政府来履行、实施，其中部分群众反映强烈的突出问题，可以确定优先级，列入当地的民生工程或实事项目之中。对于群众的个性化服务需求，有较高利润空间的，党组织可以有意识地在当地引入市场或社会机制，交由企业或社会组织来运作；对于利润率不高的、针对弱势群体的特殊服务，则需要党组织通过多种方式、调动各方资源努力予以满足，进而形成多层次的服务体系。

另一方面，党组织要有效引导社会力量的参与。虽然近年来城乡社区社会组织快速发展，无论是数量上还是质量上都有了显著提升，但总体而言，基层的社会力量仍然比较薄弱，无法有效满足群众日益增多的服务需求。无论是政府试图将部分基本公共服务外包给社会组织，还是党组织试图将部分个性化服务转移给社会组织，都面临找不到合适的社会组织来承接的难题。为此，多地都在探索由基层党组织培育社会组织的发展路径，即党组织发起建立党员志愿者服务队，通过发挥党员的示范作用，激发公众的参与热情，调动社会的各项资源，更好地服务群众需求。

党建科学化