

坚定不移打击黑恶势力“保护伞”

☐ 马 丽

案例

近年来，中央纪委国家监委网站公开曝光多起为黑恶势力充当“保护伞”典型案例。例如，2017年3月至2018年2月，甘肃省静宁县公安局先后收到多起反映穆某某黑社会性质组织违法犯罪活动问题线索，时任局长杨昌宁不认真履行刑事案件办理及涉嫌黑社会犯罪线索核查的法定职责，虽组织了核查，但以“属于民事纠纷”“线索已查清”“未发现穆某某涉黑违法犯罪问题”等作出结论，致使该黑社会性质组织坐大成势，造成恶劣社会影响。2021年4月，杨昌宁受到开除党籍、开除公职处分。又如，2009年以来，以姜芳兵为首的涉黑组织长期在福建省浦城县实施寻衅滋事、非法拘禁、敲诈勒索等违法犯罪活动，为非作恶、欺压群众。浦城县委原书记周永和在任职期间，与姜芳兵交往密切，多次接受宴请，收受礼品礼金并为其站台撑腰，在公安机关办理该涉黑组织案件过程中为姜芳兵通风报信，甚至施压、阻碍专案工作开展。周永和还存在其他违纪违法问题。2021年8月，周永和被开除党籍、开除公职，涉嫌犯罪问题移送司法机关处理。

2018年1月，伴随着中共中央、国务院发出《关于开展扫黑除恶专项斗争的通知》，一场席卷全国的扫黑除恶专项斗争以雷霆之势展开，成为广大群众至今仍拍手称快的大事、好事。黑恶势力是社会毒瘤，严重破坏经济社会秩序，侵蚀党的执政根基。黑恶势力之所以能够长期存在、坐大成势，往往由于背后有党员干部和公职人员利用手中公权力充当“保护伞”，庇护、纵容涉黑涉恶活动，甚至直接组织、领导、参与涉黑涉恶违法犯罪。按照现行法律标准，是否存在“保护伞”并不构成认定黑恶势力的必备要件，但在许多案例中，黑恶势力与其背后的“保护伞”形成互为依赖、互惠共生的关系成为不争的事实。“保护伞”为黑恶势力提供“靠山”，这决定了扫黑必打“伞”，只有深挖严惩“保护伞”，才能有效铲除黑恶势力滋生蔓延的土壤，保障扫黑除恶专项斗争取得标本兼治的长远成效。

党中央高度重视黑恶势力“保护伞”问题，作出了系列工作部署。习近平总书记任在十九届中央纪委二次全会上指出：“要把扫黑除恶专项斗争同反腐败结合起来，既抓涉黑组织，也抓后面的‘保护伞’。”《关于开展扫黑除恶专项斗争的通知》强调，对黑社会性质组织犯罪组织者、领导者、骨干成员及其“保护伞”要依法从严惩处。2018年，新修订的《中国共产党纪律处分条例》专门增写对党员干部充当黑恶势力“保护伞”行为的处分内容，在第115条规定：“利用宗族或者黑恶势力等欺压群众，或者纵容涉黑涉恶活动、为黑恶势力充当‘保护伞’的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分。”此外，为黑恶势力充当“保护伞”还可能构成刑事犯罪，刑法第294条第三款规定：“国家机关工作人员包庇黑社会性质的组织，或者纵容黑社会性质的组织进行违法犯罪活动的，处五年以上有期徒刑；情节严重的，处五年以上有期徒刑。”

在党的六大纪律中，为黑恶势力充

当“保护伞”是作为违反群众纪律的行为出现的，这体现了我们党对该类违纪行为的精准定位以及对人民群众利益和安全的坚决维护。中国共产党是以人民立场为根本政治立场的马克思主义政党，群众纪律彰显的是党的性质和宗旨，是党区别于其他政治组织的显著标志和政治优势，具有更为浓厚的政党纪律特色。革命战争年代，无数共产党人以“为有牺牲多壮志，敢教日月换新天”的气概为改变中国人民前途命运前仆后继，不惜献出宝贵生命；新中国成立以后，一批批优秀的共产党员为了实现、维护和发展人民群众利益，始终走在前列、英勇奋斗。事实证明，在任何时候都把群众利益放在第一位，是党赢得民心、取得执政地位的根本所在，也是党在长期执政中立于不败之地的根本所在。黑恶势力采取暴力、威胁或其他手段，为非作歹，欺压甚至残害群众，其实施违法犯罪活动的危害性远超过普通的社会冲突纠纷，严重威胁到群众安全。平安是群众解决温饱后的第一民生需求，是最基本的社会经济发展环境为黑恶势力充当“保护伞”的党员干部不但与干涉黑恶行为坚决斗争，反而为黑恶势力提供庇护，严重违背了党的性质和宗旨，严重损害了群众对党的信任。当前，对党员的纪律处分分为警告、严重警告、撤销党内职务、留党察看、开除党籍五个种类，为黑恶势力充当“保护伞”违纪行为直接适用后三类。党通过对此类违纪行为的严厉惩处，约束全体党员党员干部认真贯彻执行党的群众路线、正确对待党群关系。

滋生黑恶势力及其“保护伞”的地方，往往也暴露出党的领导弱化、党的建设缺失、全面从严治党不力等问题。黑恶势力及其“保护伞”的生长有着深刻的经济、社会、政治根源。在新中国成立之初的旧社会秩序转换时期，党通过领导镇压反革命、剿匪斗争等运动对盗匪、流氓、恶霸、霸权展开严厉打击，社会秩序得到极大整顿。改革开放后，社会的急速转型发展激发了人们对

富的追求，也让党开始面临市场经济的严峻考验。受不良社会风气影响而逐渐滋生的黑恶势力用暴力威胁、欺行霸市等手段攫取自身利益，并依靠掌握的经济资源甚至暴力资源向政治领域渗透以寻求稳固的保护体系。“保护伞”像一面镜子，它的出现映射出一些党员干部存在理想信念不坚定、斗争精神不强、拜金主义、享乐主义等问题，映射出一些地方和基层党组织存在管党治党意识薄弱、责任缺失等问题，映射出公权力的运行还存在监管不到位、机制不完善等问题。因此，查处黑恶势力“保护伞”也应成为全面从严治党、不断净化党内政治生态的重要契机。

时至今日，为期三年的扫黑除恶专项斗争早已告一段落，“推动扫黑除恶专项斗争常态化”已经写入“十四五”规划和2035年远景目标纲要，任重且道远。习近平总书记在中央全面依法治国工作会议上的讲话中强调：“要推动扫黑除恶专项斗争常态化，坚决打击黑恶势力及其‘保护伞’，让城乡更安宁、群众更安乐。”持之以恒、坚定不移打击黑恶势力“保护伞”，除了要始终保持依法依纪严历惩处“保护伞”的高压态势，从党的建设角度来讲，还必须惩前毖后、治病救人、抓早抓小，做到打防并举、系统治理。如果全体党员能够通过典型案例的震慑和自身政治定力的增强，牢牢站稳群众立场，强化应对黑恶势力腐蚀拉拢的意志和能力，保持清正廉洁的政治本色，如果各级党组织能够以不负人民的责任担当进一步加强对党员的教育、管理和监督，加强对权力运行的制约和监督，我们党就能够以风清气正的政治生态经受住各种赞誉和诱惑考验，经受住各种风险和挑战考验，为群众的安居乐业、社会的和谐稳定构筑起更为坚实的屏障。

全面从严治党
永远在路上

构建依规治党制度规范体系的内在逻辑

□ 杨在平

加强党内法规制度建设是全面从严治党的长远之策、根本之策。在全面从严治党的今天我们党已经“形成比较完善的党内法规体系”。在新形势下，着眼国家治理体系和治理能力现代化，着眼把全面从严治党向纵深推进，构建依规治党制度规范体系，具有鲜明的政治意义和现实意义。从更深层次看，这体现于政治逻辑、历史逻辑、理论逻辑和实践逻辑上的有机统一。

政治逻辑：马克思主义政党性质的必然要求

马克思在给恩格斯的信中指出，“必须绝对保持党的纪律，否则将一事无成”。我们党是靠革命理想和铁的纪律组织起来的马克思主义政党，纪律严明是党的光荣传统和独特优势，是马克思主义政党具有强大组织能力的优势之源。

建立严密的组织体系，是马克思主义政党的优良传统，上下贯通的法规体系，是党的严密组织体系的法治保障。组织内部设定的党内法规条款，规定了党组织或党员应当做什么、禁止做什么以及可以做什么，从而对相关党务关系进行了对应调整，对相关规范对象提供了行为指引。

中国共产党是马克思主义政党。作为世界第一大执政党，中国共产党之所以能够领导7600多万名党员和490多个基层党组织有机整合成为党章中所说的“统一整体”，实现如毛泽东所言的“（一）个人服从组织；（二）少数服从多数；（三）下级服从上级；（四）全党服从中央”的党内组织格局，没有党内法规制度体系是不可想象的，也是难以实现的。这也正是中国共产党在政治动员、国家安全、抗震救灾、疫情防控等重大事件上“组织严密”远

胜西方国家政党的关键所在。

历史逻辑：我们党矢志奋斗一百年来的经验结晶

中国共产党自成立以来，就高度重视党内法规制度建设。党的一大通过的《中国共产党纲领》，是党的历史上第一部具有党章性质的党内法规。这纲领虽然只有15条，但已经初步涉及了党的政治纪律、组织纪律、工作纪律等内容。党的二大党章，首次设立了“纪律”的专章。此后，历次党章都基本保留了这种文本的设置传统。新民主主义革命时期，我们党对党内法规制度建设进行了初步探索，创造了不少法规制定的“第一次”。社会主义革命和建设时期，党内法规制度建设在曲折中发展，一批重要党内法规出台。改革开放和社会主义现代化建设新时期，党内法规制度建设开始全面恢复和加强。党的十八大以来，党内法规制度建设迎来了全面加速发展，党内法规制定力度之大、出台数量之多、制度权威之高、治理效能之好都前所未有的，党的制度建设取得历史性成就，比较完善的党内法规体系得以形成。

总结百年依规治党历程,“比较完善的党内法规体系”并不是一蹴而就而形成的,而是在不断总结经验中逐步发展形成的。客观而言,在新民主主义革命时期、社会主义革命和建设时期,乃至改革开放和社会主义现代化建设新时期,我们在党内法规制度建设上更多的集中在逐一解决一些重点、难点和关键点上党的组织工作活动和党员行为的规范化问题,数量巨大、类型多样、名称庞杂、零散性强、衔接性不强等特点,成为很长一段时间党内法规在“体系化”这一议题上的突出表现。随着中国特色社会

主义进入新时代，党内法规制度建设全面加速发展，从顶层设计统筹维护各领域各层级党内法规制度的协调统一，加快形成覆盖党的领导和党的建设各方面的党内法规制度体系。

理论逻辑：党内法规制度建设高质量发展的应有之义

习近平总书记指出，高质量发展不只是一个经济要求，而是对经济社会发展方方面面的总要求。新形势下，党内法规制度建设也要实现高质量发展。截至2021年7月1日，全党现行有效党内法规共3615部，包括党章1部，准则3部，条例43部，规定850部，办法2034部，规则75部，细则609部，呈现出一幅以党章为根本，以准则、条例等中央党内法规为主干，各领域各层级党内法规“制度群”为支脉的制度图景，一个“比较完善的党内法规体系”业已形成。

党内法规制度体系是采用“1+4”的基本框架。所谓“1”是指《中国共产党章程》，这是“党的根本大法”，规定的是党的性质宗旨、党员义务权利、党的组织制度等一系列根本问题。所谓“4”是按照规范“主体、行为、监督”的制度逻辑展开的4大制度板块，即党的组织法规制度、党的领导法规制度、党的自身建设法规制度、党的监督保障法规制度。其中，党的组织法规制度重点规范党的中央组织、地方组织、基层组织以及党的纪检机关等“主体”产生和职责等问题。党的领导法规制度和党的自身建设法规制度重点规范党的领导和党的自身建设“行为”，从一外一内两个方向形成制度链条。党的监督保障法规制度重点规范监督、考核、奖惩、机关运行等“监督保障”事务。

实践逻辑：新时代 新征程把全面从严治党 向纵深推进的现实需要

实现现代化建设新征程要求将“比较完善的党内法规体系”推进到“完善的党内法规体系”的更高目标，切实为新时代党的建设新的伟大工程提供更加坚强有力的制度保障。

全覆盖，进一步补齐制度短板。真正完善的党内法规体系，要求党内法规在“体系化”程度上实现对党的领导和党的建设各方面的全面覆盖，对所有重要党务关系的全面调整，对各级党组织的活动和广大党员的行为的全程规范。从当前情况看，现有的党内法规制度体系不同要素间仍存在一定程度的“不衔接不配套不协调”问题。从“比较完善”到“完善”，首要的就是推动制度建设，进一步补齐制度短板，把缺位的法规制度尽快补上来。

提质量，强化法规内容的质量。真正完善的党内法规体系，要求各项党内法规内容之间实现有机统一，质量过硬。不同位阶的党内法规制度要上下配套、层次分明，不能相抵触；不同领域的党内法规制度要左右联动、各安其位，不能相交叉；不同时期的党内法规制度要前后衔接、施行有序，不能相矛盾。具体的党内法规的制定、修改要充分借鉴有关“立法”技术，讲究纪言纪语，防止制度虚化和制度空转。

重执行，在执行实践中检验优化。要坚持制定和实施并重。一方面，通过党内法规制度执行倒逼规范对象进一步学规、用规、守规，提高制度权威，实现制度意图；另一方面，通过党内法规制度执行动态验证现有制度体系的周延状态，从而针对性地进行优化整合，进一步夯实制度体系，切实发挥制度体系的系统集成优势。

近日，中共中央办公厅印发《领导干部配偶、子女及其配偶经商办企业管理规定》，这是新时代全面从严治党从严管理监督领导干部的重要举措。与以往制定的相关规定相比，这一规定呈现出新时代党内法规的新特点，对于引领新时代党内法规的集成化发展趋势、促进党内法规理论更加成熟、制度更加定型，从制度源头上防范领导干部特定亲属违规从事营利活动、与公共利益发生冲突的廉政风险，减少腐败存量 and 遏制腐败增量，用法治营造最好的营商环境，加快建设全国统一大市场，保障我国社会主义市场经济持续稳定健康发展，都具有重要的理论价值和实践意义。

首先，这一规定是党中央首次对领导干部特定亲属经商办企业管理作出集成性的单项规定，确立统一的党规标准和党规依据，引领新时代党内法规集成化的发展趋势。以往对领导干部配偶、子女及其配偶经商办企业管理规定分散在一些中央党内法规中，或者分别针对省（部）或者地（厅）级领导干部配偶、子女及其配偶经商办企业管理作出单项规定，并且这类党内法规制定的主体除了党中央以外，还有中央纪委，地方党委以及中央和国家机关 80 多个部门针对各自的职责范围和业务特点相继作出规定，界定了本部门，本系统司（局）级以上领导干部的配偶、子女不得经商办企业的具体行业、领域、经营范围和经营项目等，形成包括准则、规定、具体办法等在内的党内法规群。而这个新规定则是党中央首次对领导干部配偶、子女及其配偶经商办企业管理作出的集成性单项法规，依据党章、准则、条例等上位党内法规精神，调整过去分层级分别作出多个管理规定的做法，整合相关内容，总结实践经验，运用党的十八大以来全面从严治党特别是对从严管理监督干部的制度成果，对领导干部配偶、子女及其配偶经商办企业的适用对象和情形、工作措施、纪律要求等作出集中、全面的规定，解决了“规出多门”问题，展现了中央党内法规的权威性，为新时代加强对领导干部配偶、子女及其配偶经商办企业管理提供了统一的党规标准和依据，便于“一揽子”了解和掌握这方面的管理规定，成为党内法规集成化的示范。

其次，这一规定嵌入领导干部提拔限制和职位限入的监督利器，成为提升党内法规质量和确保党内法规科学管用有效的范例，有利于领导干部特定亲属违规经商办企业问题存量的减少和增量的遏制。“当官就不要发财，发财就不要当官”，这是领导干部为官从政的底线。可是，少数领导干部却突破从政底线，既要当官，又要发财，甚至当官就是为了个人和家庭发财。针对这种情况，这一规定继续重申发现有关经商办企业违反禁业规定的，责令领导干部作出说明，由其配偶、子女及其配偶退出经商办企业，或者由领导干部本人退出现职、接受职务调整，并视情况给予领导干部相应处理处分，这是党内法规走出单纯规定“不准”“禁止”规定阶段后对领导干部及其配偶、子女及其配偶经商办企业管理制度的提质增效规定。在此基础上，党中央出台的这一规定嵌入提拔限制和职位限入的监督利器，这就是“对拟提拔或进一步使用的领导干部，结合干部选拔任用‘凡提四必’进行查核”的监督利器，明确规定“不符合拟任岗位禁业规定的，应退出经商办企业，不同意退出的不予任用”。继续当官，还是继续让家人经商办企业，就成为领导干部必须作答的一道单选题。这种在领导干部配偶、子女及其配偶经商办企业管理制度中嵌入领导干部选拔任用专项监督利器的制度设计，是提高党内法规科学有效管用的升级版。形成领导干部日常管理与监督与选拔任用监督的制度合力，进一步压缩领导干部不如实报告、“蒙混过关”的制度空间。这种制度嵌入将从源头上把住领导干部“进口关”，有利于领导干部特定亲属违规经商办企业问题存量的减少和增量的遏制。

再次，这一规定呈现出领导干部级别越高、权力越大、管理监督规定越严的特点，遵循权责对等原则，表明全面从严治党责任理论更加成熟和责任追究制度更加完善。同其他方面的党内法规相比，领导干部担任亲属经商办企业管理规定有一个鲜明特点，就是管理对象聚焦和锁定厅局级及相当职务层次以上领导干部这个“关键少数”中的“关键少数”群体，职级越高，权力越大，滥用权力造成的危害性也就越大。因此，这一规定对不同层级、不同类别领导干部配偶、子女及其配偶经商办企业分别提出了禁业要求，领导干部职务层次

从制度源头防范 领导干部特定亲属违规从事营利活动

□ 张晓燕

越高要求就越严，综合部门严于其他部门。此外，还规定对管理不力造成严重后果或不良影响的责任单位和责任人员进行严肃问责，不仅实现了这一规定同《中国共产党问责条例》的有机衔接，而且证实了党委（党组）全面从严治主体责任。这样的规定遵循了权责对等原则，围绕责任设计制度、围绕制度构建体系，对于完善权力运行制约和监督机制，形成有权必有责、有权必担责、滥权必追究的制度安排，具有很强的方向性、导向性作用。

最后，这一规定是防范“官商一体”产生“特殊市场主体”与公共利益产生冲突的具体办法，彰显用法治营造良好营商环境的价值意蕴。在已经查处的腐败案件中，以领导干部配偶、子女及其配偶违规经商办企业的“官商一体”现象屡屡出现，与民争利，甚至凭借“特殊市场主体”的权势背景导致其他市场主体进行利益输送，严重损害党的形象，破坏公平竞争，严重影响法规和营商环境。这一规定不仅具有党内法规属性，也是中国特色社会主义法治体系的重要组成部分，以领导干部身份为聚焦点，以领导干部职权管辖区域和业务范围为坐标，对领导干部配偶、子女及其配偶违规经商办企业的具体情形和变通行为“亮起了红灯”，挤压领导干部将手中权力向配偶、子女及其配偶“嫁接”的操作空间，对于营造良好的营商环境，加快建设全国统一大市场，具有重要意义。习近平总书记深刻指出，法治是最好的营商环境。国内外实践证明，技术、人才、资本等生产要素的流动，遵循向法治良好地区集聚的规律。公平竞争是市场经济规律发挥作用的必要条件，决定市场能否实现资源的优化配置和市场风险是否得到有效管控，需要在法治层面予以确立明示规范。从这个意义上说，这一规定以党内法规形式约束领导干部特定亲属违规经商办企业这个“特殊市场主体”，拆掉“特殊市场主体”在特定地区和领域私搭暗建的市场壁垒，有利于形成公平竞争的营商环境和社会秩序，提高资源配置的效率和公平性，稳定市场主体预期，降低交易成本，形成高效规范、公平竞争、充分开放的全国统一大市场，为坚持新发展理念 and 构建新发展格局提供基础支撑，保障我国社会主义市场经济持续稳定发展。

制度治党