

践行全过程人民民主的重要形式

备案审查工作是

发展全过程人民民主

□ 吴 恒

并督促有关单位出台具体办法，处理结果得到社会各方面认可。这一鲜活生动的案例，正是近年来备案审查工作坚持以人民为中心、践行全过程人民民主的具体体现。

但是在备案审查工作实践中，人民群众的参与广度依然较为有限。一方面，社会公众对规范性文件的知晓度还不高，依职权审查、专项审查的多，而社会组织和公民依申请提出审查的少。另一方面，人民群众对备案审查程序的了解较为不足，发现规范性文件存在与宪法、法律相抵触等情形，不少本来可以通过提出审查建议来解决的问题，老百姓却可能采取法律诉讼等方式去解决。对此，一是坚持人大代表主体地位，有计划组织代表参与备案审查工作，有序征求公民、组织关于备案审查的意见建议，既要发挥好基层立法联系点的“民意直通车”作用，又要完善审查建议在线提交等方式，不断扩大备案审查工作的社会知晓度、公众参与面。二是不断加强备案审查工作的宣传，完善国家法律法规数据库，为社会公众提供看得见、找得着、用得上的法律产品，并充分利用新闻媒体、网站、微信公众平台等方式，广泛宣传规范性文件备案审查制度，扩大社会影响，为备案审查工作营造良好环境，充分激发人民群众参与热情。

强化对审查建议的研究处理，实现民主与效率的平衡。在备案审查工作中，备案是基础，审查是核心。根据法律规定，备案审查主体收到组织、公民提出的审查建议时，应在“必要时”启动审查程序，这并不具有强制性，给备案审查主体提供了很大的自由裁量空间。公民所提出的意见是否具有采纳的价值，需要通过负责备案审查的有关机构依据法律规定作出分析判断。在实践中，一方面，存在着审查建议反馈率不高、反馈时间不确定等问题。另一方面，面对数量不断增加的审查建议，审查机构也面临着制度功能难以负荷的困境。

要破解这一困境，一是对公众参与作出更为细化的制度安排，设定提出建议的必要门槛、启动审查的明确条件，进而构建起标准清晰的过滤机制，增强审查研究的针对性、时效性，实现民主与效率的平衡。二是对于社会普遍关注、涉及民众重大利益或存在复杂争议的审查建议，召集制定机关、人大代表、专家学者、建议人、利益相关方等共同参加论证，或采取走访调研等“开门审查”的方式，倾听各方意见，凝聚社会共识，充分提升公众参与的民主效能。三是提升民众的参与素质，比如目前公开的审查案例，大多偏重于审查结论，具体论证却较为简单，有的难以起到解疑释惑的作用。可以考虑选取一些典型个案作为示范样本，向社会全面公开审查起因、说法论理等详情，引导人民群众对备案审查有更为深刻的认知。

密切衔接联系，将人民群众提出的合法、正确建议及时落到实处。2023年修改的立法法专门增加规定：“备案审查机关应当建立健全备案审查衔接联动机制，对应当由其他机关处理的审查要求或者审查建议，及时移送有关机关处理”。备案审查衔接联动机制能发挥枢纽联结作用，整合分散资源，在各机关分工负责、各司其职的基础上促进备案审查系统间的相互配合、相互衔接，避免出现因分工领域不同造成存在问题的规范性文件长期无人过问、无人解决的情况，破解多主体联合发文的监督难题。既有备案审查衔接联动机制的规定多是宏观性和原则性条款，相关的配套措施尚未到位，人员、机构、程序设计等没有落实到位。实践运行中存在单向沟通多、多方互动少，临时性沟通协调多、例行性会议交流少，随意性较大、稳定性不足等问题。对此，一是健全备案审查衔接联动机制的具体设计，建立常态化运行的会商协调机制。通过联合审查会议、法治监督委员会等形式进行沟通协调，强调规范性文件的制定机关、移送机关、备案审查机关和审查建议提起人等主体在报备、审查、反馈、纠正等方面的良性互动，确保审查实效。二是提升备案审查衔接联动机制参与主体的积极性，进一步明确不同备案系统各自的职责定位，做到及时移送、及时沟通、及时反馈，推动解决人民群众关心关注的实际问题，增强人民群众的获得感。

坚持纪在法前纪法贯通的制度支撑

□ 吴付来

近日，中共中央印发了修订后的《中国共产党纪律处分条例》（以下简称《条例》），并于1月1日正式生效施行，为党员言行列明了一份不可逾越的“负面行为清单”。值得注意的是，《条例》将“执纪执法贯通”新增为党的纪律处分工作必须遵循的原则，这进一步为实现依纪监督和依法监察有序衔接、适用纪律和适用法律有机融合明确了方向。

党的十八大以来，习近平总书记多次强调，要严格依照纪律和法律的尺度，把执纪和执法贯通起来。党纪和国法都是管党治党、治国理政的基本依据，二者目标一致、功能同向、优势互补，都强调“规则之治”，这是纪法衔接的前提和基础。但是，党纪和国法毕竟分属两种不同的规范、运用两种不同的语言表达方式，其适用范围、内容要求、程序标准等均有所差异，这就决定了必须通过促进纪法贯通、纪法衔接来统筹运用好党纪和国法“两把尺子”。为此，2019年施行的《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》在“领导体制”一章的第6条，明确要求“把执纪和执法贯通起来，实现党内监督和国家监察的有机统一”；2021年施行的《中华人民共和国监察法实施条例》在总则第3条规定监察机关与党的纪律检查机关合署办公，要“促进执纪执法贯通、有效衔接司法”。可见，促进纪法贯通、实现纪法衔接是贯穿纪检监察体制改革的一条主线。所以，此次《条例》修订也在第4条将“执纪执法贯通”新增为党的纪律处分工作必须遵循的原则。

促进纪法贯通，首先要坚持纪严于法、纪在法前。“治国必先治党，治党务必从严。”邓小平曾说，“国要有国法，党要有党规党法。党章是最

根本的党规党法。没有党规党法，国法就很难保障”。历史和现实充分证明，党规党法执行好了，国法往往能得到更好遵守；如果党规党法执行不好，国法的施行也很难得到保障。“纪严于法”的本质特征，决定了“纪在法前”的执纪执法规律。所以，在统筹推进依规治党和依法治国中，首先要发挥依规治党的引领作用和保障功能。为此，修订后的《条例》增加“把严的基调、严的措施、严的氛围长期坚持下去”的工作原则，并在分则中对政治纪律、组织纪律、廉洁纪律、群众纪律、工作纪律、生活纪律的内容要求进一步从严规定。

纪律的生命力在于执行。好的制度法规，好的纪律要求，其生命力都在于执行。在纪检监察体制改革持续深化的背景下，新修订的《条例》对纪检监察机关依规依纪依法履职尽责提出了更高要求。为了做到纪在法前、实现纪法贯通，在执行新修订的《条例》过程中要准确把握以下三种纪法关系，着力增强《条例》的执行力。

一是纪法协同适用的关系。这是指党内法规和国家法律之间不存在冲突的情况下，党纪和国法一般应当相互配合、协同适用。在一段时期里，一些党组织和党员领导干部割裂了纪法关系，对存在违法犯罪行为的党员干部不作党纪处理就移送国家机关，那无异于丢掉了管党治党的前哨阵地和主体责任，最终导致党的纪律越来越松弛、党的组织越来越涣散。因此，我们必须破除“纪法对立”的错误观念，决不能搞“国法处理了，党纪就不用处理了”，防止“以法代纪”或是“以刑代罚”，必须坚持纪在法前、纪法贯通。例如，新修订的《条例》在第30条增设第3款，明确

规定“党员有嫖娼或者吸食、注射毒品等丧失党员条件，严重败坏党的形象行为的，应当给予开除党籍处分”。在此情形中，党员前述失范行为既违背了党纪，又违反了国法，纪法就应当相互配合、协同适用，既给予党纪处分，又进行违法处理。

二是纪法转化适用的关系。这是指党纪规定所规范的违纪行为达到一定严重程度，“纪”的适用完全可能转化为“法”的适用。为了贯彻执行“把纪律挺在前面”的原则精神，党组织在纪律审查中发现党员严重违纪违法涉嫌违法犯罪的，原则上先作出党纪处分决定，并按照规定由监察机关给予政务处分或者由任免机关（单位）给予处分后，再移送有关国家机关依法处理。譬如，《条例》规定了对党员干部受贿和行贿行为的处分，这与刑法上的受贿和行贿行为构造基本一致，区别只在于二者适用的数额标准有所不同。但是，个别党组织可能囿于思维惯性，在纪律审查中常常只依党章党规展开纪律审查，因而在判断违纪行为是否涉嫌违法犯罪的问题上，不敢、不会衔接适用国家法律条款。事实上，《条例》第4条规定党的纪律处分工作“应当以事实为依据，以党章、其他党内法规和国家法律法规为准绳”的原则，这就意味着纪律审查不仅要“依纪办事”，更要“依法行事”。因此，刑法及相关司法解释规定的标准就应当成为上述党纪规定转化适用国法条款的媒介。

三是纪法构成适用的关系。这是指某个党纪规定的适用可能要以某个国法规定的适用作为构成要件，反之亦然。《条例》第34条规定了应当给予开除党籍处分的情形，包括因故意犯罪被依法判处刑法规定的主刑（含宣告缓刑）的；被单处或者附加剥夺

政治权利的；因过失犯罪被依法判处有期徒刑或者管制、拘役的。同时规定因过失犯罪被判处三年以下有期徒刑或者被判处管制、拘役的，一般应当开除党籍，对于个别可以不开除党籍的，应当对照处分违纪党员批准权限的规定，报请再上一级党组织批准。此时，该条款的适用就必须以某个特定刑法条款的适用作为构成要件。相反，某个国法规定的适用同样可能要以某个党纪规定的适用作为构成要件。例如，根据2016年最高人民法院、最高人民检察院颁布施行的《关于办理贪污贿赂刑事案件适用法律若干问题的解释》第1条规定，“曾因贪污、受贿、挪用公款受过党纪、行政处分的”是认定刑法关于贪污罪规定中的“其他较重情节”，依法应处三年以下有期徒刑或者拘役，并处罚金。所以，党纪和国法的适用可能会以彼此的适用作为构成要件，同时也会将违纪审查结论、行政处罚决定或司法裁判结果作为判断情节是否严重、影响是否恶劣、后果是否严重的依据。

总之，《条例》不仅是关于党的纪律建设的基础性法规，也是实现纪法贯通、纪法衔接的制度支撑。《条例》执行的关键在于增强执行力，必须坚持纪在法前、促进纪法贯通，在纪法贯通、协同共治中发挥标本兼治的作用。

（作者系中国人民大学党委副书记、纪委书记，纪检监察学院教授，国家监委驻中国人民大学监察专员）



（上接1版）

习近平文化思想的形成标志着中国特色社会主义文化建设有了新时代的行动指南。习近平文化思想源于实践、指导实践、推动实践，既有文化理论观点上的创新和突破，又有文化工作布局上的部署要求，明体达用、体用贯通，明确了新时代文化建设的路线图和任务书，是实现建设社会主义文化强国奋斗目标的行动纲领，为开创中国特色社会主义文化建设新局面提供了根本指引。中国石油始终把握好宣传思想工作作为重大责任扛在肩上，勇担新的文化使命、答好新的时代课题，立足石油工业丰厚的文化积淀和精神财富，积极融入中国特色社会主义文化建设大局，坚持不懈用习近平新时代中国特色社会主义思想凝心铸魂，坚持和加强党对宣传思想文化工作的全面领导，坚持马克思主义在意识形态领域指导地位，持续开展石油精神和大庆精神（铁人精神）学习、教育、实践、传播，积极提升中国石油品牌形象和文化软实力，全面展现石油文化新气象新作为，努力成为全面履行经济责任、政治责任、社会责任和文化责任的一流企业。

突出凝心铸魂，以习近平文化思想为根本遵循大力弘扬石油精神和大庆精神（铁人精神）

精神是文化的灵魂，文化是精神的沃土。大庆精神（铁人精神）是中国共产党人精神谱系和中华民族伟大精神的重要组成部分，是党的光荣传统、优良作风和中华优秀传统文化的凝聚结晶，承载着中国石油独特的文化理念和价值追求，是新时代石油先进文化的核心，是我们担负石油央企文化责任的精神宝藏和力量源泉。

强化守正创新，让石油精神和大庆精神（铁人精神）历久弥新。中华文明具有突出的创新性，从根本上决定了中华民族守正不守旧、尊古不复古的进取精神。石油精神和大庆精神（铁人精神）承载着党领导石油工业波澜壮阔的革命史、感动天地的奋斗史、可歌可泣的英雄史，彰显着中华民族的伟大创造精神、伟大奋斗精神、伟大团结精神、伟大梦想精神，具有超越时空的感召力和历久弥新的生命力。中国石油将认真贯彻落实

习近平总书记关于“大力弘扬以‘苦干实干’‘三老四严’为核心的石油精神，深挖其蕴含的时代内涵，凝聚新时期干事创业的精神力量”重要指示批示精神，在当好能源保供“顶梁柱”、科技创新“国家队”、产业发展“领头羊”等实践奋斗中，深刻把握其厚重的历史底蕴、火热的实践探索、鲜明的时代特征，深入研究其一脉相承又与时俱进的时代内涵，深刻阐释其“坚定信念、紧跟党走”的忠诚本色、“奋发图强、为国争光”的爱国情怀、“敢于斗争、百折不挠”的钢铁意志、“讲求科学、开拓创新”的进取锐气、“淡泊名利、艰苦朴素”的崇高品德，充分发挥其政治信仰价值、文化引领价值、发展动力价值、铸魂育人价值、品牌形象价值，使伟大精神永远闪耀鼓舞人心、催人奋进的璀璨光芒，成为担负石油央企文化责任的精神旗帜。

强化教育传承，让石油精神和大庆精神（铁人精神）代代相传。中国石油将牢记习近平总书记的殷切嘱托，始终把弘扬石油精神和大庆精神（铁人精神）作为神圣使命、政治担当和文化责任，坚持长燃精神之火，持续举办石油精神（大庆精神铁人精神）论坛，深入总结“石油魂”巡回宣讲经验并努力进一步“讲下去、讲进去”；坚持赓续红色血脉，建好用好铁人王进喜纪念馆等石油精神教育基地和石油工业文化遗产等红色资源，持续开展“中国石油纪念日”系列活动；坚持发挥榜样力量，大力选树宣传以铁人王进喜为代表的石油英模和“感动石油人物”，扎实推进“铁人身边学铁人、赓续精神做传人”岗位实践；坚持开展教育引导，始终把石油精神和大庆精神（铁人精神）作为理想信念教育的必修课，作为中心组理论学习、党课教育、团课教育的基础课，作为干部培训、党员培训和新员工入职培训的入门课，切实推进伟大精神进教材、进课堂、进岗位，始终高举创业的旗帜、奋进的旗帜、胜利的旗帜，为当好能源保供“顶梁柱”、文化建设擎旗手凝聚磅礴力量。

强化传播推广，用石油精神和大庆精神（铁人精神）成风化人。习近平总书记强调，要以人们喜闻乐见、具有广泛参与性的方式推广开来，把跨越时空、超越国度、富有永恒魅力、具有当代价值的文化精神弘扬起来。石油精神和大庆精神（铁人

精神）属于石油行业，更属于中国共产党和中华民族，当好伟大精神的播种机和宣传队，是我们义不容辞的政治责任和文化责任。着力在提升伟大精神的传播力上下功夫，推动公司传统媒体与新媒体融合发展，善用图文、短视频、直播等传播形式，打造企业融媒体矩阵，以丰富多彩的内容和渠道推动石油精神和大庆精神（铁人精神）日益深入人心、落地生根。着力在提升伟大精神的引导力上下功夫，积极适应分众化、差异化传播趋势，及时把握员工思想动态、掌握社会舆论动向，始终坚持正确的政治方向、舆论导向和价值取向，善用通俗化、生活化的语言将石油精神和大庆精神（铁人精神）内化于心、外化于行。

锚定文化强企，以习近平文化思想为科学指引建设新时代石油先进文化

文化兴则国运兴，文化强则民族强。国有企业是中国特色社会主义的重要物质基础和政治基础，是物质财富和精神财富的重要创造者。站在新的历史起点上，中国石油要进一步增强文化自觉、坚定文化自信，深入学习贯彻习近平文化思想，扎实推进文化引领战略举措，积极建设新时代石油先进文化，努力在文化强国建设中走在前、做示范。

牢牢把握意识形态工作的领导权话语权。意识形态工作是国家立心、为民族立魂的工作。建设具有强大凝聚力和引领力的社会主义意识形态，是新时代坚持和发展中国特色社会主义的一个重大命题，也是全党特别是宣传思想文化战线必须担负起的一个战略任务。中国石油党组将始终把意识形态工作作为一项极端重要的工作来抓，坚持党管宣传、党管意识形态原则，扎实做好把方向、抓导向、管阵地、强队伍等工作，认真落实意识形态工作责任制，坚决筑牢“主阵地”、打赢“主战场”、唱响“主旋律”，切实管好用好公司报纸、杂志、出版、网站、两微等媒体平台和会议、培训、论坛等讲台。着力打造政治过硬、本领高强、求实创新、能打胜仗的意识形态工作队伍，旗帜鲜明为党举旗、为党立言、为党尽责，在涉及大是大非和政治原则问题

上敢抓敢管、敢于亮剑，做到守土有责、守土负责、守土尽责，不断巩固马克思主义在意识形态领域的指导地位，不断巩固百万石油人团结奋斗的共同思想基础。

积极构建“一主多维”的文化建设体系。加强新时代石油先进文化建设，始终锚定打造学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想的坚强阵地、社会主义核心价值观的实践高地、中华优秀传统文化的传承基地、丰富发展石油精神和大庆精神（铁人精神）的创新源地这一目标，积极构建以集团公司《文化引领专项工作方案》为总纲，以石油精神和大庆精神（铁人精神）为主线，以铁人王进喜等英模群体为榜样，以石油精神教育基地和工业文化遗产为载体，以公司发展愿景、价值追求、发展战略、兴企方略、治企准则、战略举措等为共识的文化体系建设和布局，促进线上线下、传统现代融合发展，促进安全环保、市场营销、依法合规、廉洁自律等专项文化蓬勃发展，促进上下游、海内外企业特色文化、基层文化百花齐放，切实推动石油文化创造性转化、创新性发展。

加快打造开放包容的国际传播格局。国资央企是国际传播的重要对象，也是推动传播的重要力量。中国石油作为具有代表性的中央企业和全球化经营的跨国公司，作为“走出去”的排头兵和“一带一路”主力军，在大力推动国际业务高质量发展的同时，将坚持把传播中国文化、树立企业形象与彰显中国国家形象相结合，坚持开放自信、谦逊谦和并重，通过石油视角、运用各种平台积极宣介中国主张、中国智慧、中国方案。以更加强烈的政治责任感、文化责任感，立足国家整体战略，坚定文化自信，勇于担当作为，不断创新对外传播方式，加强话语体系建设，提升国际传播能力，推动国际传播与企业高质量发展同频共振、同步提升。聚焦形象塑造、品牌传播、文化融合、精神弘扬、互利共赢等重点，统筹规划资源，完善平台渠道，优化海外社交媒体矩阵，强化与海外媒体、智库合作交流，加大复合型国际传播人才培养，进一步讲好中国石油开拓创新、绿色低碳、共享发展的故事，为展现充满活力、和谐文明、和合共生的中国形象贡献更大石油力量。

（作者系中国石油天然气集团有限公司党组书记、董事长）