



FANFUBAI YU ZHONGGUO LIANJIE ZHENGZHI  
JIANSHE YANJIU BAOGAO



# 反腐败与中国廉洁政治建设 研究报告

( I )

商红日 张惠康 主编



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

FANFUBAI YU ZHONGGUO LIANJIIE ZHENGZHI  
JIANSHE YANJIU BAOGAO

# 反腐败与中国廉洁政治建设 研究报告

( I )

商红日 张惠康 主编



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

## 图书在版编目(CIP)数据

反腐败与中国廉洁政治建设研究报告. 1/商红日,张惠康主编.—北京:北京大学出版社,2015.11

ISBN 978-7-301-26461-4

I. ①反… II. ①商… ②张… III. ①反腐倡廉—研究报告—中国 ②廉政建设—研究报告—中国 IV. ①D630.9

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第265234号

- 书 名** 反腐败与中国廉洁政治建设研究报告( I )  
Fanfubai yu Zhongguo Lianjie Zhengzhi Jianshe Yanjiu Baogao
- 著作责任者** 商红日 张惠康 主编
- 责任编辑** 杨丽明 王业龙
- 标准书号** ISBN 978-7-301-26461-4
- 出版发行** 北京大学出版社
- 地 址** 北京市海淀区成府路205号 100871
- 网 址** <http://www.pup.cn>
- 电子信箱** sdyy\_2005@126.com
- 新浪微博** @北京大学出版社
- 电 话** 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 021-62071998
- 印 刷 者** 北京宏伟双华印刷有限公司
- 经 销 者** 新华书店
- 730毫米×980毫米 16开本 15.25印张 287千字  
2015年11月第1版 2015年11月第1次印刷
- 定 价** 49.00元

---

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

**版权所有,侵权必究**

举报电话:010-62752024 电子信箱:fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题,请与出版部联系,电话:010-62756370

上海师范大学应用文科振兴计划项目

上海师范大学、上海市徐汇区人民检察院预防职务违纪违法犯罪研究中心重点项目

**本书编委会**

**主任：**秦莉萍

**主编：**商红日 张惠康

**秘书：**张深远

**编委：**（按姓氏笔画排序）

王 宏 李冷焱 张祖平 张深远

张惠康 陈兆旺 秦莉萍 商红日

韩思阳 程兰兰

# 前 言

中国的2013年在世界的关注和国人的期待中走过。2013年的中国,以其令人耳目一新的“中国主张”进入世界,也以其义无反顾的自信进入全面深化改革的轨道。这一年注定是不平凡的。这一年注定给了中国现代化进程一个历史性的刻度。

反腐败已成为世界观察中国的重要视角和窗口,也成为中国政治的重要主题,更是中国道路的一个重要轨迹。对中国共产党而言,将反腐败斗争进行到底,建设廉洁政治,已经成为保持党的先进性的必要条件,也是党领导人民取得中国特色社会主义成功的重要保障。“近年来我们党内发生的严重违纪违法案件,性质非常恶劣,政治影响极坏,令人触目惊心。”<sup>①</sup>腐败不除,则反腐败斗争不能懈怠,必须保持惩治腐败的高压态势,形成遏制腐败的强大力量,真正做到有腐必惩、有案必查。“既要坚决查处大案要案,严肃查办发生在领导机关和领导干部中的案件,不管涉及到谁都要一查到底,绝不姑息;又要着力解决发生在群众身边的腐败问题,严肃查处损害群众利益各类案件。”<sup>②</sup>

遏制腐败增量,减少腐败存量,既是中国反腐败的重要战略,反映了中国共产党在反腐败斗争中处理“标”“本”关系所具有的智慧,也是反腐败攻坚克难的重要课题。对中国反腐败斗争来说,2013年是一条清晰的历史分界线。遏制腐败增量,就要从党的十八大以后的开局之年算起,即在此之前发生的还未发现的腐败事件构成“腐败存量”。在持续打击腐败中,只有遏制住腐败增量,才能实现腐败存量的减少;只有查处腐败的频率大于腐败继续发生的频率,腐败存量才能减少。从反腐败面临的形势来判断,解决“不敢腐、不能腐、不想腐”的问题,中国反腐败依然任重而道远。

---

<sup>①</sup> 习近平:《紧紧围绕坚持和发展中国特色社会主义学习宣传贯彻党的十八大精神》,载《人民日报》2012年11月19日。

<sup>②</sup> 本书课题组:《习近平总书记系列讲话精神学习读本》,中共中央党校出版社2013年版,第180页。

上海师范大学、上海市徐汇区人民检察院预防职务违纪违法犯罪研究中心<sup>①</sup>在中共上海师范大学纪委、上海师范大学社科处、上海师范大学政法学院的大力支持下,承担了《反腐败与中国廉洁政治建设研究报告》的编撰工作。我们将这一工作视为本研究中心参与反腐败斗争的一种行动和体验。

《反腐败与中国廉洁政治建设研究报告》从2013年开始,持续跟踪中国反腐败思想与实践历程,每年出版一辑,本书为第一辑。目前设定“反腐败治理体系建设”“反腐败行动与方略”“反腐败重点领域与重点事件”“反腐论道”“反腐舆情追踪”“反腐语汇”及“附录”几个栏目。通过这样一些栏目,我们试图既全面而又突出重点地反映反腐败的历程和特点,既实现文献集成又体现本研究团队的观点与阐释,使该报告能够成为研究中国反腐败问题的一种重要文献,成为人们了解乃至透视中国反腐败思想与行动的重要窗口。同时,我们的编撰工作也追求政策咨询性、思想深刻性和知识累积性等目标。

在此,我们诚挚地感谢上海师范大学的领导及上海师范大学社会科学管理处对本项工作的关心和支持,感谢本团队各位同仁。正是这些关心与支持赋予我们更大的进取力量和有益的启示;正是团队学者们的忘我工作,让我们分享劳动的成果与劳动的快乐。

---

<sup>①</sup> 该研究中心由上海师范大学和上海市徐汇区人民检察院于2007年联合成立。成立后,中心的各项研究活动持续得到了中共上海市纪委、上海市人民检察院的大力支持,成立七年来,在学校和检察院的共同努力下,取得了丰硕的研究成果。

## 反腐败治理体系建设

- 纪检监察体制改革与创新 / 003
  - 建立惩治和预防腐败长效机制 / 015
  - 重点案例评述 / 029
- 

## 反腐败行动与方略

- 反腐败模式选择 / 043
  - 中央巡视反腐行动 / 050
  - 反腐败相关规范性文件分析 / 057
  - 反腐败相关案例实证分析 / 066
- 

## 反腐败重点领域与重点事件

- 2013 年反腐败成果概述 / 083
  - 反腐重点事件：中央巡视组重点巡查 / 085
  - 反腐重点领域之一：独立王国铁道系统的反腐败 / 090
  - 反腐重点领域之二：垄断性国企中石油系的深挖群案 / 096
  - 反腐重点领域之三：四川省政商两界全面反腐的展开 / 101
-

## 反腐论道

国家治理体系和治理能力现代化与反腐败 / 109

从严治党与反腐败 / 120

反腐败制度建设 / 134

反腐败治理模式 / 142

反腐败作风建设 / 149

---

## 反腐舆情追踪

国外关注中国反腐败舆情动态及其分析 / 161

港澳台地区关注内地反腐败舆情动态及其分析 / 168

国内媒体关注反腐败舆情动态及其分析 / 179

---

## 反腐语汇

腐败类型与腐败现象语汇 / 189

反腐类型语汇 / 191

反腐理论语汇 / 193

反腐制度语汇 / 195

反腐警示语汇 / 197

反腐决心语汇 / 203

---

## 附录

附录 1 案例集(十八大—2013.12) / 207

附录 2 大事记(十八大—2013.12) / 220



# 反腐败治理体系建设

《《主持：程兰兰

- 纪检监察体制改革与创新
- 建立惩治和预防腐败长效机制
- 重点案例评述



# 纪检监察体制改革与创新

## 一、我国现行纪检监察体制改革的动因

### (一) 改革纪检监察体制是党领导反腐败斗争的要求

治国必先治党,治党务必从严。坚持党要管党,从严治党,是保持党的先进性和纯洁性,巩固党的执政地位,不断提高党的创造力、凝聚力和战斗力的重要保证。“党是整个社会的表率,党的各级领导同志又是全党的表率。”<sup>①</sup>“习近平总书记强调,抓好党风廉政建设和反腐败斗争,必须全党动手。各级党委对职责范围内的党风廉政建设富有全面领导责任。要坚持和完善反腐败领导体制和工作机制,发挥好纪检、监察、司法、审计等机关和部门的职能作用,共同推进党风廉政建设和反腐败斗争。”<sup>②</sup>只有按从严治党规律加强党的自身建设,才能在执政实践中坚持党的先进性,完成党的执政使命,巩固党的执政地位。腐败是立党执政的大敌,同社会主义制度的性质和党的宗旨水火不容。反腐倡廉是保持党的先进性和纯洁性、提高党的执政能力、巩固党的执政根基的有效路径。坚持和完善党的纪检监察制度,对党风廉政建设和反腐败工作起到了重要作用,是发展社会主义民主政治、建设社会主义政治文明的保证。习近平在中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第二次全体会议上指出,实现党的十八大确定的各项目标任务,实现“两个一百年”目标,实现中华民族伟大复兴的“中国梦”,必须把我们党建设好。党风廉政建设和反腐败斗争,是党的建设的重大任务。无论是实现党的长期目标还是维护现在的执政基础,紧跟时代变迁的步伐和反腐败形势的发展,及时为完善党风廉政建设和反腐败工作而改革纪检监察体制,既顺应党的执政规律,也符合社会主义事业建设规律。

### (二) 反腐倡廉呼应群众的重大关切,符合党的执政规律

腐败是一个历史性、世界性的课题,在古今中外,因为官吏腐败致使王朝兴

<sup>①</sup> 邓小平:《坚持四项基本原则》,载《邓小平文选》(第二卷),人民出版社1994年版,第177页。

<sup>②</sup> 本书课题组:《习近平总书记系列讲话精神学习读本》,中共中央党校出版社2013年版,第178页。

废的先例不少。马克思认为经济私有制和政治国家的存在是腐败产生的根源,腐败现象是伴随着私有制、阶级和国家产生的社会现象,在阶级社会无法根除,只有共产主义社会才能最终消灭。“全心全意为人民服务”是我党一切工作的出发点和落脚点,只有做到思想上尊重群众,感情上贴近群众,工作上依靠群众,坚持群众路线,才能保持我党的力量源泉永不枯竭。

为人民服务是党政机关工作人员的使命,其行使权力必然要对人民负责并自觉接受人民监督。执政为民是我们党全部执政活动的出发点和归宿,也是我们执政的本质所在,是共产党执政的价值取向,我们必须时刻认识到,共产党执政就是领导和支持人民当家做主,最广泛地动员和组织人民群众依法管理国家和社会事务,管理经济和文化事业,维护和实现人民群众的根本利益。反腐败不仅需要权力与权力之间的相互制约和监督,更需要拓展公开的社会性监督渠道,加强群众和新闻媒体的舆论监督、民众“参与式监督”等体制外监督。<sup>①</sup>

腐败不仅仅违背了上述宗旨,而且可能动摇我党的群众基础。我们党是执政党,党的各级领导机关和领导干部手中掌握着一定的权力,而权力本身是双刃剑,具有两重性,不受监督的权力必然会导致腐败。健全的党内监督机制,可以对党内权力实施有效监督,从而保证党的各级领导干部为人民掌好权、用好权,防止权力腐败,教育保护一批党的干部,保持同人民群众的血肉联系,经受住执政的考验,防止“人亡政息”历史悲剧的重演。

在实际工作中,少数党政机关工作人员脱离群众,甚至为了一己私利变为腐败分子,侵蚀着我党在反腐工作中树立起来的良好形象。邓小平曾指出,有些高级干部不仅自己搞特殊化,而且影响到自己的亲属和子女,把他们都带坏了。<sup>②</sup>尤其是在国际国内形势复杂多变的今天,群众对反腐工作有着前所未有的关注。“水能载舟,亦能覆舟”,群众关心的问题,就应该是执政者关心的问题,维护群众的利益是党作为工人阶级先锋队应具有先进性表现。我党的群众路线是取得革命胜利和社会主义建设胜利的法宝,也是我党获得党风廉政建设新胜利的法宝,通过改革完善纪检监察体制,实现更加科学有序的反腐机制,不仅能肃清潜伏于我党的腐败分子,打造更纯洁的执政队伍,还能加强群众对我党的信赖。

### (三) 改革完善纪检监察体制,健全党内监督符合党的建设规律

当前的党风廉政建设和反腐败斗争形势极为严峻复杂,我们党面临的挑战

<sup>①</sup> 参见张世和:《理顺体制 完善监督:纪检监察制度的历史与发展》,载《廉政文化研究》2010年第2期。

<sup>②</sup> 参见邓小平:《高级干部要带头发扬党的优良传统》,载《邓小平文选》(第二卷),人民出版社1994年版,第218页。

有的来自国际上,有的来自国内,但是最根本的还是来自党内,不正之风和腐败就是来自党内的挑战之一。党内监督是党的建设的重要组成部分。加强党内监督,是党实现自我调节、自我控制、自我完善的重要手段,是党坚持党的性质和宗旨、保持肌体健康和活力、顺利推进事业发展的重要保证,也是党始终做到立党为公、执政为民的必然要求,对于解决好提高党的领导水平和执政水平、提高拒腐防变和抵御风险能力,都具有十分重要的意义。

我们的党是中国工人阶级的先锋队,以为人民服务为宗旨,以最终实现共产主义为奋斗目标。党的先进性与纯洁性决定了党完全能够依靠自身力量去解决党内矛盾,发展与完善自己,这是我们党区别于其他政党的一个显著标志。而党内监督就是这样一种在从严治党方针指导下的自我约束、自我完善的实践活动。它对党内错误行为是制约,对正确行为是激励,对正当权利是保障,对党的领导和党的统一是维护。通过揭露、评价、纠偏、严处等方式,克服党内的各种不良现象和行为,惩处变质分子,保持肌体健康和活力,筑起反腐倡廉的防线,保持党的先进性和纯洁性,不断提高党的战斗力。

新时期,我们党在反腐败问题上旗帜鲜明,措施得力,取得了阶段性成果。但反腐败斗争的形势依然很严峻,某些消极腐败现象呈蔓延趋势,党政机关中大案要案呈上升趋势,少数党员干部思想堕落、奢侈腐败现象严重存在,有的恶变地区和部门甚至是“前赴后继”,群众反响强烈。而党内监督体现了“预防为主”的方针,因此,加强党内监督,是反腐败斗争的一项治本措施。只有坚持把惩治腐败分子同加强教育和监督制约结合起来,做到标本兼治,才能取得实实在在的成效。党风廉政建设实际上是扶正压邪,是一个发扬我们党的优良作风、消除消极腐败现象的扬弃过程。只要我们坚持搞好党内监督,就能做到作风端正,就能提高党的战斗力,就能坚持“八项规定”,就会影响和带动全社会、全民族,就会更加有力地推动社会主义精神文明建设的健康发展,为构建和谐社

## 二、我国现行纪检监察体制存在的问题及改革设想

十一届三中全会后,恢复重建了各级纪检机关,赋予其党内监督的职能。1992年底纪检监察机关的合署办公,使党的纪检机关在党内监督中发挥的作用越来越大。《党内监督五项制度实施办法》的颁布,意味着在现行领导体制下,进一步发挥纪委对党政领导干部,特别是对省部级干部的监督作用,这也为今后监督体制的改革奠定了一定的基础。近年来,党内建章立制工作明显加快,在党内监督方面建立了一系列规章制度,如《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》《中国共产党纪律处分条例(试行)》《中国共产党党员领导干部廉洁从

政若干准则(试行)》《关于对党员干部加强党内纪律监督的若干规定(试行)》《关于处理检举、控告和申诉的若干规定》《关于建立民主评议党员制度的意见》《关于县级以上党和国家机关党员领导干部民主生活会的若干规定》《关于党政机关县(处)级以上领导干部收入申报的规定》《关于重申和建立党内监督五项制度的实施办法》《关于领导干部报告个人重大事项的规定》等。2004年,中央又颁布了《中国共产党党员权利保障条例》《中国共产党党内监督条例(试行)》,为党内监督的开展提供了依据,提供了有力的制度保证。

党内监督是一项系统化的工程,就我国现行的监督体制而言,纪检监察的监督是最具权威、最具力度的监督。作为监管重头戏的监管机关自身的完善无疑是重中之重,党内监督机构的职能作用不断得到强化,将会为更加有力的党风廉政建设增砖添瓦。积极探索党内监督的新途径,如抓领导干部严格自律与他律相结合、党内监督与党外监督相结合、把好入口关教育关、发挥媒体监督作用等,为加强党内监督提供与时俱进的新鲜经验。健全党内监督的重要前提是有的一套完善的监管体系。目前,党内监督制度的建立和完善工作仍有待加强。正确地估计党内监督的现状,清醒地评价党内监督的形势,充分利用当前的有利时机,不断加强党的建设,这依然是一个十分重要的课题。

## (一) 同级监督的困惑

### 1. “双重领导”体制的弊端

我国自1993年加大反腐败力度以来,纪检监察机关认真履行监督职责,虽取得了阶段性成果,但并未从根本上遏制腐败,某些腐败问题及不正之风普遍出现,且有愈演愈烈之势。党的十二大确立党内监督机构与执行机构同由党代会产生,地方各级纪委由上级纪委和同级党委领导,即中共地方各级纪委在同级党委和上级纪委双重领导下进行工作的双重领导体制。因上级纪委对下级纪委仅是业务指导关系,同级党委对同级纪委实施全面领导,这样一种双重领导体制,虽在我国社会主义民主建设进程中发挥过重要作用,但其历史局限性、制约性也是十分明显的,导致体制不顺,制度不严,表现在如下几个方面:

(1) 监督权缺少知情权做基础。有效监督理论要求监督主体与客体之间信息要对称,因此,公开是监督的前提,知情是监督的保证,要行使监督权力,两大基础条件必不可少:一是被监督者公开被监督的事情;二是监督者了解有必要进行监督的内情。这就要求监督客体的权力运行要公开,同时监督活动本身也要公开。公开监督和监督公开既由监督规律所决定,也我党性质所决定。

监督应是全方位的,只要权力发挥作用的领域,就要有监督跟踪形影不离。

而在少数地方和单位,却有一种非常奇特的现象,即越是需要监督的事情,越是被牢牢地封闭。这样,监督者即使有监督的决心、信心和勇气,也只能望洋兴叹。事实上,纪检监督主要体现在对党员及党员干部违法违纪行为的事后查处上,无法在事前、事中对党内权力运行进行监督,主动防腐变为被动反腐,从某种程度上看,用人不当、决策失误、投资浪费等行为造成的危害要远比贪污、受贿大得多。相当一部分党员干部在行使权力时游离于党内监督之外,监督存在许多“真空地带”。一方面,纪委忙于查处违纪干部;另一方面,未受监督的权力又大量滋生违法违纪行为。同时,事后惩处只适用于那些严重违法违纪者,而对那些不正之风却又够不上违法违纪的行为并不适用,这样必然导致党内不正之风难以遏制和纠正。

(2) 监督权受制于执行权。监督作为一种外在的强制,不是行为人道德内在的特点所决定的,它客观上需要监督主体与监督客体不能共存于一个组织单元之中,要有相对独立性和权威性。在现行体制下,地方纪委与同级党委是一种上下级关系,造成一种监督者受制于被监督者的有悖于监督规律的现象。因此,尽管我们党一再提倡监督者要敢于监督、秉公执法,但“位”决定“为”,在权势面前,纪委干部很难超脱所处环境,正确履行监督职能。

纪委监督权受制于党委的领导权,导致在处理问题时有“三难”:第一,立案难。由于立案的最终决定权在同级党委(《党章》规定),有的地方负责人怕“家丑”外扬,常常压案瞒案不报、有案不立。第二,调查取证难。有的地方领导从中作梗,有的群众怕打击报复。第三,处理难。很多案件由于种种原因,难以及时查处。因此,出现了一种怪现象,即问题能否得到及时处理,关键要看地方领导“高兴不高兴”“答应不答应”,体现一种明显的人为色彩。

(3) 监督力量分散,难以形成合力。党内监督主体分散,工作各自为政,职责交叉,甚至相互推诿扯皮,纪委作为党内专门监督机构,只是行使监督权的代理权,本身的监督权又极不完整,只是同级党委权力的延伸,因此,各级纪委难以成为权威的协调主体。另外,我们常常把党员的民主监督、各级党委的组织监督、党代会的权威监督、各级纪委的职能监督混在一起,致使监督权呈严重分割状态,以严重分散的、残缺不全的监督权去制约相对集中的决策权和执行权,必然导致监督功能不强。“绝对的权力导致绝对的腐败”,地方各级党委领导同级纪委的监督工作这一体制弊端导致在地方同级的监督体制当中,存在着同级监督不力,或者说监督过软,特别是对一把手的监督问题。

## 2. 解决同级监督“过软”的理论探讨和选择

近年纪检监察人员涉及腐败案件的事实证明,不是党委领导体制下存在的

所有问题都可以在纪委直接领导下得以解决。充分发挥纪检职能作用,实施有效监督,构建合理的监督体制,必须构建科学的监督领导体制,提高纪检监察机构在党内的地位,注意避免党委与纪委之间的权力交叉及其冲突。“加强反腐败体制机制创新和制度保障”被写入十八大三中全会的公报之中,紧接着中纪委就放出了要深化监督体制改革的强烈信号,所提到的“双重领导体制”只是中纪委改革的一个开始,真正要落实“双重领导体制”,需要思考的是如何分清上下级之间的关系,同级之间的关系,并明确各自的职能,这才是落实的关键所在。

垂直管理具有一定优势,它在人事和财务上独立,不受地方制约,但垂直管理的单位不能受到地方人大、政协、纪委等部门的监督,并且距上级部门监督太远,这就存在增加廉政风险的问题。如果上级部门监督不力,就容易导致“天高皇帝远”的局面,从而成为垂直管理的行业比较容易产生腐败的根源。<sup>①</sup> 有学者建议行政监察系统与党纪机关相分离,在行政监察系统的内部实行垂直领导体制。<sup>②</sup> 结合当前实际,领导体制可改为“核心领导式”下的“垂直领导式”,既能保证党的集中统一,又能保证监督权的独立性和权威性,切实加强党内监督。同时,实行纪检、监察分设,实现党要管党,从严治党。由此需要解决两个问题:

第一,如何督促党委承担党内监督的整体责任。整体性的内涵是:其一,这项工作实际的实体性工作,必须通过领导行为来展开;其二,这项工作是党委全部工作的重要组成部分,在任何一项重要活动的组织与领导过程中,都应有机嵌入有针对性的廉政主题;其三,一旦在党风廉政建设工作上出现失误或较为严重的问题,党委集体共同担责。各级党委党风廉政建设工作主体责任,旨在强调党委作为党组织的一级领导机关所必须履行的对本组织范围内党风廉政建设的领导职责,以及党委承担党风廉政建设工作领导责任的整体性。

第二,如何保证纪委承担党内监督这一主业。即纪委如何履行协助党委加强党风建设和组织协调反腐败工作的职责,同时,加强对同级党委特别是常委会成员的监督。纪委监督责任的落实与党委党风廉政工作制度的运行密切相关,或者说,系统完善的党风廉政工作制度是纪委更好地履行监督职责的重要制度保障。

### 3. 党委负主体责任、纪委负监督责任模式的意义

加强反腐败体制机制创新,提升治理腐败能力的手段和途径,是国家治理体系和全面深化改革的重要组成部分。邓小平强调过:“当前的精神文明建设,首

<sup>①</sup> 参见殷国安:《垂直部门“天高皇帝远”易生腐败》,载《中国青年报》2013年6月27日。

<sup>②</sup> 参见石柏林、彭帅:《论我国行政监察体制存在的问题及其对策》,载《行政论坛》2002年第3期。



先要着眼于党风和社会风气的根本好转”<sup>①</sup>。党的十八届三中全会指出：“落实党风廉政建设责任制，党委负主体责任，纪委负监督责任。”十八届中央纪委三次全会对此提出了具体要求。各级党委要把思想和行动统一到中央、中央纪委对党风廉政建设和反腐败斗争的形势判断和任务部署上来，切实履行好党风廉政建设主体责任。强调党委负主体责任，是我们党在党风廉政建设上的重大理论创新和实践创新，体现了现代法治理念。

(1) 各级党委抓党风廉政建设的主体责任于“规”有据，有规可依。

《党章》规定，党的各级纪律检查委员会协助党的委员会加强党风廉政建设和组织协调反腐败工作。中央《关于实行党风廉政建设责任制的规定》明确要求，实行党风廉政建设责任制要坚持党委统一领导。当前，不少党组织特别是主要负责人对党委主体责任认识不清、落实不力，没有把党风廉政建设当作分内之事，认为开个会、讲个话，或签个责任书就万事大吉，甚至当作纪委一家之责一推了之。这次反腐败体制机制改革部署，强化了各级党委在党风廉政建设方面的主体责任。党委的主体责任，主要体现在选好用好干部、纠正损害群众利益行为、从源头上防治腐败、支持执纪执法机关工作、党委主要负责同志当好廉洁从政表率等五个方面。各级党委必须牢固树立不抓党风廉政建设就是失职的意识，坚持党要管党、从严治党，在惩治和预防腐败方面更多地承担领导责任，把预防腐败的要求体现和落实到本地区本部门本单位各项改革和制度建设中去。

(2) 以权利义务对等原则、程序正义原则设计权力运行制度，把权力关进制度的笼子里。强化党委主体责任，关键在于权力运行制度建设，重点在于如何厘清责任、落实责任。党委负主体责任，主要是强化对权力运行的制约和监督，在制度设计上，注重从实际出发谋划，以具体化、制度化、项目化为目标，构建明确清晰的工作流程图和任务“责任清单”，制定完善主体责任的考核机制，明确考核内容和重点，强化考核程序和结果运用，增强制度约束的“刚性”，争取每一项任务都具体细化到主要工作、完成时间、考核目标、问责追究等。“差之毫厘，谬以千里”，要使责任执行和责任追究到位，从权力运行初始就必须解决好责任由谁负、谁负什么责的问题，确保责任主体任务明确、履责有依、问责有据，让权力在制度中运行。

(3) 以“一案双查”的“连带责任”促“一把手”积极挂帅出征。对“一把手”权力的制约和监督是薄弱环节，建立完善“一案双查”的责任追究制度，不仅追究当事人责任，也要追究相关人员的领导责任、连带责任，是落实党委主体责任

<sup>①</sup> 参见邓小平：《在中国共产党全国代表会议上的讲话》，载《邓小平文选》（第三卷），人民出版社1993年版，第144页。