



FANFUBAI YU ZHONGGUO LIANJIE ZHENGZHI
JIANSHE YANJIU BAOGAO



反腐败与中国廉洁政治建设 研究报告

(III)

商红日 张惠康 主 编
张深远 副主编



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

(III)

商红日、张惠康 主编
张深远 副主编



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. Ⅲ/商红日,张惠康主编. —北京:北京大学出版社,2017.1

ISBN 978-7-301-27905-2

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(2017)第 003810 号

- 书 名** 反腐败与中国廉洁政治建设研究报告(Ⅲ)
Fanfubai yu Zhongguo Lianjie Zhengzhi Jianshe Yanjiu Baogao
- 著作责任者** 商红日 张惠康 主编 张深远 副主编
- 责任编辑** 朱梅全 姚文海
- 标准书号** ISBN 978-7-301-27905-2
- 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** 三河市博文印刷有限公司
- 经 销 者** 新华书店
- 730 毫米×980 毫米 16 开本 15 印张 277 千字
2017 年 1 月第 1 版 2017 年 1 月第 1 次印刷
- 定 价** 45.00 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

副主编：张深远

编委：（按姓氏笔画排序）

王宏 李泠焯 张祖平 张深远

张惠康 陈兆旺 秦莉萍 商红日

韩思阳 程兰兰

导 语

“破”不容易，“立”更艰难。回顾我国改革开放的历程，特别是党的十八大以来党领导改革开放的历程，人们能够领略到中国共产党的“破”与“立”的哲学内涵及其所蕴含的大理性，即历史实践的理性与整体理性。把握“破”与“立”的关系，这是中国共产党作为长期执政的先进政党的认识论，也是党从事执政实践的重要原则。处理好这二者的辩证统一关系，既关乎整体大业，也影响包括党的自身建设等重大事务的处理。

习近平总书记在十八届中央纪委五次全会上的讲话指出，党的十八届三中全会作出全面深化改革的重大部署，党的十八届四中全会对全面推进依法治国作出战略部署，这些都体现出了“破”和“立”的辩证统一关系。在深入推进党风廉政建设和反腐败斗争中，同样要处理好这个关系，做好“破”和“立”这两篇文章。这个讲话的思想将“破”和“立”的认识论置于深入进行党风廉政建设和反腐败斗争的具体实践中来，对于研究探索如何反腐败的体制机制问题，具有重要指导意义。

在深入推进党风廉政建设和反腐败斗争中，完善各项体制机制，既是“破”的过程，也是“立”的过程。各项纪律与规则的实施，就是要在党员干部思想意识中牢固树立作为马克思主义政党所必须具备的先进、廉洁、服务与牺牲的精神，自觉践行党的价值观、道德观、法治观、群众观、实践观，开拓发展中国特色社会主义道路。这个过程就是“立”的过程。如果在这些方面真正“立”起来，反腐败就具有了治本的成效。但是，真正将这些精神、这些原则在思想和灵魂中树立起来，却不是一件轻而易举之事。在不断地强化党纪约束、规则自觉的实践中，必将伴随着艰难的破除私心杂念、放弃某些物质的与精神的利益、承受某些误解、担当诸多风险等充满“破”的精神的行为。必须有“破”的精神和行为，才能有“立”的存在空间。从历史实践的角度说，党的建章立制是“破”的结果，又是“立”的标志。因此，“破”和“立”这两篇文章实际是在中国共产党领导中国特色社会主义事业实践进程中，不断开拓进取和制度创新的逻辑。

反腐败治理体系建设

- 完善反腐体制机制 / 003
党的监督制度与纪检检查体制 / 013
重点案例评述 / 030
-

2015 年反腐败行动与方略

- 2015 年反腐重要行动——专项巡视 / 041
2015 年反腐方略 / 045
反腐败规范性文件分析 / 053
反腐败典型案例分析 / 067
-

中国反腐败重点事件与重点领域

- 2015 反腐重点事件 / 081
2015 反腐重点领域 / 097
-

反腐论道

- 反腐败基本理论研究述略 / 111

“四个全面”战略布局与反腐倡廉研究 / 123

反腐败的法治思维与方式研究述略 / 131

反腐败与政治生态建设研究概述 / 139

中国网络反腐研究综述 / 147

反腐败舆情追踪

国外舆情(2015) / 157

港澳台舆情(2015) / 164

附录

附录 1 反腐败辞典(2015) / 177

附录 2 反腐败大案要览(2015) / 193

附录 3 反腐败大事要览(2015) / 209

反腐败治理体系建设

<< 栏目主持：程兰兰

- 完善反腐体制机制
- 党的监督制度与纪检检查体制
- 重点案例评述

完善反腐体制机制

“反腐败体制机制建立了但还不够完善”，这是习近平在中央纪委十八届五次全会上发表的重要讲话中所作出的一个重要分析判断。研究党的十八大以来反腐败斗争的历程可以感受到，建立与完善反腐败体制机制是反腐败斗争实践的一个带有根本性的问题，不可能一蹴而就。如何进一步完善反腐体制机制，是一个重要的理论和实践课题，需要作出持续不断的探索。2015年1月12日至14日，中共中央纪委召开十八届五次全会，对2015年党风廉政建设和反腐败工作提出了新的要求，即深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神，认真贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，保持政治定力，坚持全面从严治党、依规治党，严明政治纪律和政治规矩、加强纪律建设，深化纪律检查体制改革、完善党风廉政建设和法规制度，落实“两个责任”、强化监督执纪问责，持之以恒落实中央八项规定精神，坚决遏制腐败蔓延势头，以更严的纪律管好纪检监察干部，坚定不移推进党风廉政建设和反腐败斗争。习近平总书记在中央纪委十八届五次全会上发表重要讲话指出，反腐败斗争形势依然严峻复杂，在实现不敢腐、不能腐及不想腐上还没有取得压倒性胜利；腐败活动减少了，但并没有绝迹；反腐败体制机制虽然已经建立，但还不完善；思想教育加强了，但思想防线还没有筑牢。总书记强调：“减少腐败存量、遏制腐败增量、重构政治生态的工作艰巨繁重。”

一、把全面从严治党、依规治党的要求贯穿于 党风廉政建设和反腐败斗争

依规治党是我们党管党治党走向规范化、制度化的重要标志，体现着“破”与“立”的辩证统一关系。全面从严治党、依规治党作为管党治党的重要原则，必须落实到党的思想建设、组织建设、作风建设、反腐倡廉建设和制度建设各个方面，体现着体制机制建设内涵的要求。就党风廉政建设和反腐败斗争来讲，落实全面从严治党、依规治党的要求，重点是要“加强一个建设、保持好四个状态”。

（一）切实加强党的纪律建设

切实加强党的纪律建设是依规治党的题中之意。王岐山在十八届中央纪委

五次全会的工作报告中强调：“纪律是党的生命，要严明党的政治纪律和政治规矩。从严治党关键在严格执纪。要把纪律建设作为治本之策，摆在更加重要地位。”从反腐败斗争的经验中能够看到，组织涣散、纪律松弛是不正之风蔓延的重要条件，而不正之风蔓延必将致使腐败问题滋生。一些领导干部的蜕变，一般也是先违规违纪，再腐败堕落。从这个意义上讲，纪律建设是党风廉政建设的治本之策和源头工程。

切实加强党的纪律建设，首先要严明党的政治纪律和政治规矩。这就要求各级党的组织和党员，特别是党的各级领导干部自觉遵守和维护党章，自觉做到“四个服从”^①，自觉落实“五个必须、五个决不允许”^②的要求。

切实加强党的纪律建设，需要不断创新党的政治生活。党的政治生活是党员群众日常生活的重要组成部分。特别是党的各级领导干部，要率先执行“四个服从”“五个必须、五个决不允许”的规则，以对党的执政方略的更深刻的领悟，以对中国特色社会主义的理论自信、道路自信和制度自信的更雄辩的解读，以对面临的问题与挑战的更有说服力的阐释，以自身的实际行动来发挥影响力，着力营造出守纪律、讲规矩的良好氛围和强大声势。通过不断创新党的政治生活，使党规党纪和党性党风教育成为常态，从而促使守纪律、讲规矩内化为党性自觉、外化为行为自觉。

切实加强党的纪律建设，需要严肃纪律监督。在现实生活中存在着一些不守纪律、不讲规矩的现象，这些现象表现在以下诸方面：一是对政治纪律的态度与认知方面“大而化之、自以为是”。诚如一位领导者所言，“总认为政治纪律是给上面的大领导说的，和自己关系不大，只要不贪不腐就没啥大问题，没有把遵守政治纪律和政治规矩当回事，麻木不仁、不以为然”。二是在党纪方面，“目无党纪、自由散漫，只要组织照顾，不要组织纪律，受不得半点委屈，甚至凭个人好恶行事，有利的就执行，没利的能推就推，执行上级政策打折扣、搞选择，与组织讨教还价”。三是工作作风与行为方面，不研究问题，“不学文件、不看报纸，政策

^① 指中国共产党章程所规定的“个人服从党的组织，少数服从多数，下级组织服从上级组织，全党各个组织和全体党员服从党的全国代表大会和中央委员会”。

^② 习近平在十八届中央纪委五次全会上的讲话阐释的重要原则：一是必须维护党中央权威，决不允许背离党中央要求另搞一套，必须在思想上、政治上、行动上同党中央保持高度一致，听从党中央指挥，不得阳奉阴违、自行其是，不得对党中央的大政方针说三道四，不得公开发表同中央精神相违背的言论。二是必须维护党的团结，决不允许在党内培植私人势力，要坚持五湖四海，团结一切忠实于党的同志，团结大多数，不得以人画线，不得搞任何形式的派别活动。三是必须遵循组织程序，决不允许擅作主张、我行我素，重大问题该请示的请示，该汇报的汇报，不允许超越权限办事，不能先斩后奏。四是必须服从组织决定，决不允许搞非组织活动，不得跟组织讨价还价，不得违背组织决定，遇到问题要找组织、依靠组织，不得欺骗组织、对抗组织。五是必须管好亲属和身边工作人员，决不允许他们擅权干政、谋取私利，不得纵容他们影响政策制定和人事安排、干预日常工作运行，不得默许他们利用特殊身份谋取非法利益。

一知半解”；“当面一套背后一套，热衷于传播小道消息，甚至妄议组织，传播政治谣言，对一些网络事件推波助澜”；“有的整天不琢磨事、只琢磨人，吃吃喝喝、拉拉扯扯，目的就是为了积攒人脉，为自己升迁办事铺路搭桥”；“有的在分管的‘一亩三分地’里我行我素、自以为是”；“有的只深交不深知，什么饭都敢吃、什么好处都敢拿、什么朋友都敢交”；“有的领导干部该请示的不请示、该汇报的不汇报”；“有的纪检、组织人事干部只讲人情不讲党性，只讲摆平不讲公平，跑风漏气……甚至给组织吃软钉子。”^①这些现象所产生的影响无疑是十分恶劣的，各级党委、纪委要加强对党的纪律和党的规矩执行情况的监督检查，坚决纠正无组织、无纪律问题，严肃查处各类违反党的纪律和规矩的行为，尤其要加大对违反政治纪律和政治规矩、组织纪律行为的查处力度，做到有纪必依、执纪必严、违纪必究，强化纪律的刚性约束。

（二）保持好四种状态

（1）保持好主体责任层层传导、压实推进的状态。主体责任是中国共产党各级委员会的根本政治责任，这一责任来自于党和人民关系的原理，也是由党章所赋予的，具有权威性。各级党委履行好自己的政治责任，就抓住了党风廉政建设和反腐败斗争的“牛鼻子”。在落实主体责任的现实实践中，还存在责任意识层层递减、责任落实不平衡、工作措施流于表面等问题。针对这些问题，一要强化压力传导，即自上而下形成责任体系，做到有党组织就要负主体责任、负主体责任就要层层压紧。二要构建和实化工作支撑，即各级党委（党组）要结合本地本单位实际，进一步健全落实主体责任制度，做到每项责任有具体工作要求、有具体工作措施、有具体制度规范，形成实实在在的工作支撑，切实防止责任虚化空转。三是强化责任追究。责任追究是落实主体责任的“撒手铜”。强化“一案双查”，对违反党的政治纪律和政治规矩、组织纪律，“四风”问题突出，发生顶风违纪问题，出现区域性、系统性腐败案件的地方、部门和单位等，既要追究主体责任，又要追究监督责任，并选择典型问题公开通报。

（2）保持好惩治腐败的高压状态。当前，遏制腐败蔓延势头的任务仍然艰巨。保持好利剑高悬、震慑常在的惩治腐败高压状态，是实现不敢腐、不能腐、不想腐目标的必然要求。按照习总书记在十八届中央纪委五次全会重要讲话和中央纪委五次全会基本精神要求，保持好惩治腐败高压状态，一是要突出纪律审查重点：治病树、拔烂树，严肃查处违反党的政治纪律、组织纪律、保密纪律的行为；重点查办发生在领导机关和重要岗位领导干部中插手工程建设、土地出让，侵吞国

^① 引自时任陕西省委书记赵正永于2015年2月10日在陕西省纪委十二届五次全会上的讲话。

有资产,买官卖官,以权谋私、腐化堕落、失职渎职案件;坚决查处十八大后不收敛不收手,问题线索反映集中、群众反映强烈,现在重要岗位且可能还要提拔使用的领导干部;加大对发生在群众身边的腐败问题和不正之风的查处力度;对转移赃款赃物、销毁证据,搞攻守同盟、对抗组织审查的行为,必须严肃查处。二是要提高纪律审查成效。进一步加强信访举报工作,扩大问题线索来源渠道,规范问题线索管理和处置。坚持抓早抓小、快查快结,不断提高纪律审查面和审查率,对党员干部身上的问题早发现、早处置,防止小错变成大错;深入剖析典型案例,用好用活反面教材,强化警示、震慑和教育作用;坚持依纪依法惩治腐败,严明案件审查纪律。三是要形成纪律审查合力。充分发挥各级党委反腐败协调小组的职能作用,建立健全与公安、检察、审判、审计等单位信息共享、办案协作、案情通报、案件移送等制度,增强反腐败合力。按照中央要求扎实抓好国际追逃追赃和防逃工作。

(3) 保持好刹“四风”的持久状态。刹“四风”需要持之以恒,直到廉洁政治建设目标的完全实现,即形成了干部清正、政府清廉、政治清明的优良政治生态。从现实政治生活中人们能够感受到,防止“四风”反弹的任务依然比较艰巨。因此,保持好刹“四风”的持久状态,首先必须要有韧劲和耐心,以更严格的标准、更严厉的举措,更大的决心和信心纠正“四风”问题,做到盯住重点问题抓到底:紧紧围绕整治享乐主义和奢靡之风,重点查处公款吃喝、公款旅游、公款送礼等方面的违规违纪问题。从严查处十八大后、“八项规定”出台后、党的群众路线教育实践活动开展后仍然顶风违纪的行为,坚决防止“四风”问题反弹回潮;同时应把握“四风”新形式、新动向,采取有针对性的治理措施,做到“露头就打”。保持好刹“四风”的持久状态,还要健全监督网络:加大新闻媒体和群众监督力度,充分发挥各级纪委委员、特邀监察员的作用,完善“第三方”监督的有效机制,利用好新技术、新媒体,形成无处不在的监督网;落实各级党委(党组)抓作风建设的主体责任,发挥相关职能部门作用,形成齐抓共管的格局。保持好刹“四风”的持久状态,更要强化问责追责。做到把违反“八项规定”精神的行为列入纪律审查重点,作为纪律处分的重要内容。对顶风违纪行为,发现一起从严查处一起,一律点名道姓通报曝光,并区分情形,对顶风违纪者所在的地区、部门和单位党委(党组)、纪委(纪检组)进行问责。保持好刹“四风”的持久状态,还要健全长效机制,推进标本兼治:进一步健全完善作风建设方面的规章制度,加强对厉行节约、公务接待、公车配备、职务消费等规定执行情况的监督检查,加强对干部作风状况的评价考核,推动作风建设常态化、长效化;坚持崇德重礼和遵纪守法相结合,大力弘扬中华优秀传统文化,以优良的党风凝聚党心民心、带动民风社风健康发展。

(4) 保持好巡视监督的震慑状态。巡视监督即按照党的巡视制度规范开展的党内监督活动。近年来的实践表明,巡视制度是新时期党内监督最有效管用的重要制度,是反腐败的一把“利剑”。把全面从严治党、依规治党的要求贯穿于党风廉政建设,必须保持好巡视监督的震慑状态。要紧盯巡视重点,剑指突出问题。围绕“四个着力”,聚焦突出问题,重点发现被巡视地方和单位在党的领导、从严治党、作风建设、落实主体责任方面存在的突出问题,着力发现在严明党的政治纪律和政治规矩、组织纪律、工作纪律以及贪污腐败方面存在的突出问题。要创新方式方法,有效精准打击。进一步增强力量、提高频次、扩大范围,加大专项巡视力度,发挥灵活机动的优势,做到目标清晰、精准发现、定点突破,增强针对性。要强化成果运用,形成持续震慑。对于巡视发现的问题线索,要按照分级负责、分类处置、优先办理的原则,该查处的查处,该诫勉的诫勉,该约谈的约谈,该澄清的澄清,保证件件有着落、事事有回音。对于巡视中发现的问题,要态度坚决地督促责任单位抓好整改落实,主要负责人要签字背书,整改情况要向社会公开,整改不力的要严肃问责,决不允许敷衍了事。对被巡视过的地方和单位,要加强回头看,杀个“回马枪”。^①

二、强化法治反腐建设,实现司法反腐 与党纪反腐有效衔接

无论党纪还是国法,都蕴含着中国特色社会主义法治的逻辑。依法治国应充分发挥党纪国法的法治效能,即运用法治思维和法治方式,把握好严格执纪与公正司法之间的功能区分和内在联系,既要加强反腐倡廉党内法规建设,也要加强反腐败国家立法,通过反腐执纪与反腐司法的有机衔接和有效实施,推进反腐败斗争的法治化。

第一,党纪反腐严于司法反腐。中共十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确指出:“党规党纪严于国家法律,党的各级组织和广大党员干部不仅要模范遵守国家法律,而且要按照党规党纪以更高标准严格要求自己。”在反腐败斗争中,党纪反腐严于司法反腐,其根本理据在于:中国共产党是执政党,承载着领导全体中国人民全面建成小康社会和实现中华民族伟大复兴中国梦的历史使命,“治国者必先受制于法”。“政者,正也。子帅以正,孰敢不正。”“欲肃民风先正官风。”与此同时,中国共产党是马克思主

^① 参见侯长安:《坚持全面从严治党、依规治党推动党风廉政建设和反腐败工作再上新台阶》,载《政策》2015年第5期。

义政党。《中国共产党章程》开宗明义,党是中国工人阶级的先锋队、中国人民和中华民族的先锋队。既然是先锋队,理所当然应该接受比普通人更严格的约束。“国家法律所规定的一些可由公民自由选择的任意性规范,在党的纪律中,却被定为命令性、禁止性的义务规范。如中央纪委监察部通报各地违反‘八项规定’精神的大操大办各种婚丧嫁娶、乔迁履新各种案例,从法律角度来说,自由消费是公民的权利,但对党员来说,这项公民权利就受到了严格的限制。”^①

第二,明确党纪反腐与司法反腐的体制关系与功能区分。党纪严于国法,绝非是党纪凌驾于国法之上。党纪反腐边界限制在党内,适用范围小,而司法反腐属于国家法治的范畴,二者存在着体制上的关系和功能上的区分。就体制关系来说,存在着先党纪后国法的不同体制程序,因此,“老虎”“苍蝇”们的落马及其惩治,要经过党内处理和司法程序的不同阶段。从功能区分来说,有些人受党纪处分不受国法处理,因为受党纪惩处者,其腐败行为尚不构成犯罪;而那些既受党纪惩处,又受国法处理的人,其行为既违反党纪,又触犯了社会中每个人都要遵守的法律;“还有一些不是党员也不是国家工作人员的公民,其行为构成腐败犯罪的同案犯,这种情况下党纪不能代表国法,只有适用国家法律,才能实现法律面前人人平等和罚当其罪”。^② 党纪反腐与司法反腐的体制关系与功能区分的意义在于:反腐败的中国法治包括执政党对自身建设的法治;强化法治反腐首先在于强化党纪反腐,特别是强化司法反腐过程中的党纪反腐,使从事司法活动的中共党员“正其身者,方能正人”。

第三,党纪反腐与司法反腐的有效衔接。全面推进依法治国,形成国家法律法规和党内法规制度的相辅相成、相互促进、相互保障的格局,这是中国特色法治国家建设的重要实践特征。在反腐败斗争中,党纪发挥着先导性、主体性及政治性的作用,这些作用影响着严格执法、公正执法、文明执法,确保正确地适用法律等司法反腐的行为;司法反腐的刑罚威慑力和警示作用,反过来促进党纪效能的强化,特别是促进党员领导干部遵守与维护党纪意识和意志的提升。因此,党纪反腐和司法反腐内在统一于党的反腐败斗争实践,衔接于党员主体性的培育和抗拒腐败能力形成的过程。从具体操作层面说,通过党纪反腐,对违反道德和纪律的不廉洁或腐败行为进行查处,并通过适用党内警告直至开除党籍处分,剥夺违纪者一定时期内党内任职甚至党员资格,形成威慑,促进全体党员道德品质的培育和自律机制的形成。而司法反腐则通过对犯罪人人身自由乃至生命的剥夺,使腐败犯罪受到应有惩罚。党纪反腐和司法反腐有效衔接的操作机

① 吴建雄:《论党纪反腐与司法反腐》,载《中共中央党校学报》2015年第2期。

② 同上。

理在于：当党纪与国家法律适用于同一对象时，党纪的先导性、主体性及政治性的作用优先发挥出来，体现在对违纪者权力及政治身份合法性的剥夺与降低，从而形成对公权力与公共利益的捍卫与维护，表达党对人民负责的根本价值追求，与此同时，对其触犯国家法律的行为依法惩处，这一机理反映的是中国特色法治与自由主义法治的根本区别。

三、严密问责体系，进一步提升制度执行力

强化问责机制，提高制度的执行力，这是党风廉政建设和反腐败斗争的必然要求，也是保持反腐败的长期震慑作用的必要选项。

良好的制度，其良好的效用取决于该制度的执行力。所谓制度的执行力，实际上是制度得到人们遵守，其基本精神和要求在人们的行为中得到落实的一种结果状态。因此，得不到落实的制度不仅等于没有，而且更加有害，因为这会导致制度的权威性、公信力、严肃性的丢失。反腐倡廉制度落实是制度功能转化为预期效果的关键。

提升反腐败制度执行力，首先，要进一步明确和完善反腐倡廉制度的执行主体及其职责，加快问责体系建设步伐。正如十八届中纪委五次全会所指出的，“没有问责，责任就落实不下去。”问责体系对应责任体系。当严密的制度体系构建起来以后，意味着该制度框架下的责任体系已经制度化。所谓激活制度，就是通过一系列有效机制，促使制度按照内在逻辑运行。问责体系恰是对应责任体系而建构的一系列有效机制，这些机制不断发挥作用，能够促使制度的效能得到长久的保持与维护。因此，问责体系建设，更具有根本性价值，是党风廉政建设和反腐败斗争标本兼治策略实施中的一个重要的阶段，这个阶段是治标导向治本的合逻辑的发展过程。明确了对谁问责，强化问责的实施，则反腐败制度的执行力必然大大提升。据中纪委网站信息：从2014年上半年至2015年上半年，全国共有9000多名领导干部因在党风廉政建设和反腐败工作上的主体责任或监督责任不到位而被问责。2015年，一些地方和部门纪委积极履行自己的职责，对主体责任落实不到位的党委领导干部问责追责，强化了责任制度的落实。如2015年4月广东省纪委通报七起党风廉政建设责任追究案件，其中6起案件是对党委领导干部履行主体责任不力而追责，3起对纪检干部履行监督责任不力追责。2015年9—10月，河南省新乡市原市委书记因主体责任缺失被免职，商务部、环保部对履行党风廉政建设主体责任不力的干部进行追责。这些落实制度的实际作为，有助于大大提升制度执行力，也有助于促进党风廉政建设和反腐败制度执行主体及其职责的明晰化。

其次,提高制度执行力,还要严格规范廉政法规执行程序。程序是对公平、正义的保证。在我国,由于规模大和各地发展的不均衡,尤为需要强化程序意识,大力加强程序制度建设。腐败案件从立案查处到刑法制裁整个流程和环节,如果缺乏程序公正,那么,很难保证杜绝个人权力的干涉、随机性较大、有令不行、有禁不止、随意变通、恶意规避等严重破坏制度的行为。要通过严格规范廉政法规执行程序,以监督制约自由裁量权,缩小自由裁量空间,特别是防止人治因素的不当介入。制定实施细则是严格规范廉政法规执行程序的必要方式,应注重各项重要制度、各项廉政法规实施细则的制定,以更加严明和更有刚性的程序制度来抑制制度执行中的主观随意性、利己主义和本位主义倾向,真正做到令行禁止、违者必究,坚决维护制度的权威性和严肃性,防止制度被歪曲、篡改、滥用,确保反腐倡廉制度落到实处。

最后,要加强制度管理,从而加大对违反制度、破坏制度行为的惩处力度,建立健全保证制度落实的监督约束机制,为增强制度的执行力提供保障。现有反腐倡廉制度的设计本身对腐败现象和腐败分子进行制裁和惩处很严厉,但是对查处腐败不彻底、追究不到位,搞变通,打折扣,打“擦边球”的一些违反制度的行为,处理不及时,以致好人主义盛行,应该严厉惩处的没有严厉惩处,甚至包庇腐败和犯罪。对这些人员缺乏强有力的监督和问责,大大影响了反腐倡廉制度的执行力,同时对潜在的腐败行为不仅没有起到威慑作用,反而会加剧腐败的蔓延。^①“在构建惩治和预防腐败体系中,制度创新固然重要,但如果忽视对制度的管理,会在一定程度上导致制度创新的效能大受影响,这对于发挥制度在反腐倡廉中的作用是十分不利的。”学者指出:“通过制度管理过程,能够对腐败治理的实际状况进行清理,厘清相关制度之间的关系,进一步明确制度主体及其权责,分析制度运行状态,查找制度漏洞,激活制度、修订制度、废止不适应的制度,建立制度创新的框架,将已存制度的运行与制度创新紧密结合,推动惩治和预防腐败实践的深化和发展。”^②加大对违反制度、破坏制度行为的惩处力度,这是党风廉政建设和反腐败制度管理的题中应有之义,也是标本兼治的重要对策。

四、持续加强社会监督体系建设

如果说问责制是党要管党、从严治党以及党风廉政建设和反腐败斗争的利器,那么,社会监督体系就是这个利器的制动阀。“马克思、恩格斯说过:一切公职人员

^① 参见张桂珍:《反腐倡廉建设中的实现机制研究》,载《廉政文化研究》2011年第2期,第26页。

^② 商红日:《反腐倡廉制度管理研究》,载《中国纪检监察报》2011年4月11日第3版。