

守正创新与间断均衡：改革开放以来党的 纪检工作演进逻辑的多维探究

王海军 丁冉旭

[摘要] 改革开放以来,中国共产党纪律检查工作作为从严管党治党的专门性制度安排,在推进党的自我革命进程中发挥着关键作用,成为破解大党独有难题的重要战略支撑。中央纪委全会工作报告文本分析结果显示,党的纪检工作具有显著韧性和调适性:始终坚持党的集中统一领导,恪守人民立场与问题导向,保持严的基调不动摇,注重科学化与高效化的方法论统一,同时根据党执政环境变化和自身建设需要,主动调适领导体制、职能定位、战略布局和工作方式,整体呈现守正创新、间断均衡的鲜明特征。新时代新征程党的纪检工作要在坚守之“常”与调适之“变”的辩证统一中,持续提升规范化正规化科学化精细化水平,为中国式现代化行稳致远提供坚实保障。

[关键词] 党的纪检工作; 中央纪委全会工作报告; 守正创新; 大党独有难题

[中图分类号] D262 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1003-4145[2026]02-0016-12

执政党的自我监督是世界性难题,是国家治理的“哥德巴赫猜想”。作为中国特色党和国家监督体系的关键环节,中国共产党纪律检查工作(以下简称“党的纪检工作”)为党在社会主义市场经济条件下实现长期执政、破解大党独有难题提供了重要保证。习近平总书记在二十届中央纪委四次全会上强调:“纪检监察机关是推进党的自我革命的重要力量”,“要着力加强纪检监察工作规范化法治化正规化建设,不断提高正风肃纪反腐能力”。^①加强和改善纪检工作是党坚守初心使命的内在要求,是党长期形成的优良传统和独特优势,其成效直接关系党内政治生活制度化水平和政治生态质量,对于党永葆马克思主义政党政治本色、时刻保持先进性和纯洁性具有重大意义,对于解构西方政党理论话语霸权、构建中共党史党建学和纪检监察学自主知识体系具有重要意义。在“纪检监察工作规范化法治化正规化建设年”这一重要节点,系统梳理改革开放以来中央纪委全会工作报告,深刻把握党的纪检工作核心要素,揭示其内在发展规律并分析发展趋向,有助于为新时代新征程推动党的纪检工作高质量发展、全面从严治党向纵深发展提供学理观照。

一、理论溯源与方法论构建：党的纪检工作演进的考察维度

党的纪检工作是中国共产党纪律检查机关(以下简称“纪检机关”)以党内法规为准绳,围绕严守党的各项纪律,对全体党员和各级党组织进行监督执纪问责的全部职能活动的总称,是无产阶级政党纪律严明、作风优良的重要保障。马克思、恩格斯指导创立了世界上第一个无产阶级政党,并以章程的形式对每个盟员“严格保守同盟一切活动的秘密”^②作出规定,强调“纪律是一个有成效的和坚强的

作者简介:王海军,男,法学博士,教育部“长江学者”特聘教授,井冈山大学学术副校长,中国人民大学中共党史党建研究院副院长、博士生导师,中国人民大学吴玉章讲席教授。

丁冉旭(通讯作者),女,中国人民大学中共党史党建学院博士研究生。

^①《坚持用改革精神和严的标准管党治党 坚决打好反腐败斗争攻坚战持久战总体战》,《人民日报》2025年1月7日第1版。

^②《马克思恩格斯全集》第10卷,人民出版社1998年版,第744页。

组织的首要条件”^①，“每一支部应对接受的会员的品行负责”^②，用步调一致确保同盟强大的组织战斗力。在总结巴黎公社经验时，马克思高度称赞公社“以随时可以罢免的勤务员来代替骑在人民头上作威作福的老爷们，以真正的责任制来代替虚伪的责任制，因为这些勤务员总是在公众监督之下进行工作的”^③，强调无产阶级政权要通过实施广泛监督防止权力异化。列宁在领导创建俄国布尔什维克党的过程中，指出要通过监督、教育等方式“克服官僚主义”“提高党员质量”，以“维护我们党的坚定性、彻底性和纯洁性”^④，确保党无产阶级先锋队的性质，并且认为“有必要成立一个同中央委员会平行的监察委员会，由受党的培养最多、最有经验、最大公无私并最能严格执行党的监督的同志组成”^⑤，专门负责同各种舞弊行为作斗争并审理党员提出的申诉。

中国共产党是按照马克思列宁主义建党原则建立起来的政党，开展纪检工作是马克思主义政党的原则要求，也是党自革命年代就发展起来的政治优势。1927年，党的五大选举产生了由正式委员7人、候补委员3人组成的中央监察委员会，正式开启由专门机构负责党的纪检工作的历史。毛泽东指出，建立铁的纪律是党区别于社会民主党和自由主义的重要条件，各组织建立起来后，要“宣布一定的纪律，而且要随时进行检查工作”，并且由于整党整风是“有系统的”，必须“是有威信的人去检查”。^⑥党的纪检工作在特殊历史时期，由于受到客观形势变化及党的使命任务调整的影响，曾出现过被破坏的情况，但总体上以各种形式存在并趋向独立化发展。1978年，党的十一届三中全会选举产生新一届中央纪律检查委员会，党的纪检工作开启常态化、规范化和制度化发展的新篇章。邓小平特别强调纪检机关的不可替代性，指出解决党内许多问题特别是特权问题“最重要的是要有专门的机构进行铁面无私的监督检查”^⑦。江泽民指出纪检机关作为正风反腐和加强廉政建设的主要职能机构，肩负着重大责任。^⑧胡锦涛提出纪检机关要“理直气壮开展工作”^⑨，推动纪检工作制度化、规范化发展。习近平立足于新时代全面从严治党的战略部署，明确提出纪检机关“肩负特殊政治责任和光荣使命任务”，要求纪检机关必须“坚持原则、勇于亮剑，敢斗善斗、担当尽责”，“推动全面从严治党向纵深发展”。^⑩这一系列重要论述为我们理解党的纪检工作的职责定位、功能作用、内容方法等提供了基本遵循。

当前，学术界已有大量关于党的纪检工作的理论研究，总结了改革开放后纪检机关在领导体制、职责任务、工作方式上的突破。^⑪这些研究成果梳理了党的纪检工作历史演进过程，揭示了党的纪检工作与党的自身建设之间的密切关系，但难免受到组织、制度、纪律等单一研究视角的局限，未能很好地把握党的纪检工作在党的建设全局中的重要作用。同时，这些研究更多的是依靠历史资料进行定性分析，难以把握长时段发展过程中党的纪检工作的发展轨迹，因而难以直观揭示党的纪检工作发展规律。

①《马克思恩格斯全集》第36卷，人民出版社1975年版，第540页。

②《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社2012年版，第174页。

③《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社2012年版，第141页。

④《列宁全集》第7卷，人民出版社2013年版，第272页。

⑤《列宁全集》第39卷，人民出版社2017年版，第323页。

⑥《毛泽东年谱（1893—1949）》，中央文献出版社2013年版，第413、497、414页。

⑦《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第332页。

⑧《江泽民文选》第1卷，人民出版社2006年版，第327页。

⑨《胡锦涛文选》第1卷，人民出版社2016年版，第75页。

⑩《深入推进党的自我革命 坚决打赢反腐败斗争攻坚战持久战》，《人民日报》2024年1月9日第1版。

⑪相关研究成果参见吴美华：《中国共产党纪检机构的历史沿革及其职能演变》，《中共党史研究》2009年第3期；蒋来用：《论“干枝关系”视角下纪律检查组织的功能优化》，《政治学研究》2024年第2期；田桥：《改革开放四十年中国共产党纪律检查领导体制的发展》，《山东社会科学》2018年第10期；李莉：《中国共产党纪律检查机关的历史变迁——基于中纪委历届报告的文本分析》，《暨南学报（哲学社会科学版）》2021年第3期；丁俊萍、许春涛：《中国共产党纪律检查机关的职责演变及其特点、启示》，《探索》2018年第3期；等等。

本文采取定量与质性相结合的混合研究策略,将基于文本数据的量化分析与依托历史文献的质性研究相结合,从而对政策文本进行客观、系统的描述。^① 中央纪委向党的全国代表大会作的工作报告以及年度全会工作报告,是对前一阶段工作的系统总结与对下一阶段或本年度工作的全面部署,可以成为解读党的纪检工作的有效窗口和最佳载体。由此,本文建立了1979年至2025年53次中央纪委全会工作报告(含向党的全国代表大会作的工作报告)^②的全样本一级语料库,并在此基础上增加以拓展语段为分析对象的二级语料库。通过提取一级语料库中TF-IDF值较大与两个语料库中共现值较大的语词,形成能反映报告主旨内容的语义共现矩阵。为更有效地把握党的纪检工作在改革开放后的历史脉络,本文未预设发展阶段,而是采取逐个文本编码分析的形式,根据语词出现和消失的时间以及语词在不同时间的覆盖率和共现情况差异,刻画党的纪检工作的演变轨迹。考虑到不同时期语言表达习惯的差异,本文将语义相近的语词(如“反腐败”“反腐败”“反对腐败”)进行了合并处理。最终在53份文本数据中选取持续出现的语词按照平均变化进行排列,得到稳定系数最高的二十个关键词(见表1)。

表1 关于党的纪检工作关键词稳定性测量的序列表

语词	文件数	总次数	平均次数	总条数	累积变化	平均变化	最大变化
要求	52	625	12	487	7.007	0.137	2.000
建设	53	2230	42	1113	9.136	0.176	8.750
严格	52	459	8	352	12.261	0.240	1.333
政治	52	1216	23	578	13.636	0.267	1.577
任务	53	533	10	411	16.599	0.319	5.000
思想	52	579	11	404	18.384	0.360	0.852
执行	52	515	9	404	18.871	0.370	0.500
领导	53	1833	34	908	19.866	0.382	1.800
中央	52	1507	28	971	20.953	0.411	2.333
精神	52	559	10	441	21.870	0.429	3.500
问题	53	1735	32	911	24.285	0.467	17.500
坚持	53	1020	19	663	25.227	0.485	20.000
党风	52	1123	23	722	24.911	0.498	0.500
加强	52	2009	38	1135	27.578	0.541	4.333
坚决	53	738	13	514	29.187	0.561	27.000
责任	53	493	9	295	29.810	0.573	5.000
纪律	52	741	14	381	42.328	0.830	17.000
案件	52	783	15	343	42.059	0.841	0.909
纪委	52	988	18	657	49.057	1.001	0.295
干部	53	2188	41	938	52.563	1.011	20.000

这些关键词凭借横贯时空的稳定性与相互联结的紧密性,似一根贯穿始终的线引,为党的纪检工作的创新发展锚定价值取向。其中,领导、中央、纪委等指向党的纪检工作领导体制,建设、纪律、责任等指向党的纪检机关的职能定位,问题、党风、任务等指向党的纪检工作的总体布局或战略重点,思想、案件等指向党的纪检工作的主要方法,这与学界研究的关注点基本一致,交叉印证了此分析维度的合理性。基于此,本文搭建党的纪检工作的“领导体制—职能定位—工作布局—方式方法”理论分

①刘伟:《内容分析法在公共管理学研究中的应用》,《中国行政管理》2014年第6期。

②具体包括陈云在中央纪委第一次全会上的讲话,中央纪委向党的十二大的工作报告,十二届中央纪委六次全会工作报告及向党的十三大的工作报告,十三届中央纪委二、三、五次全会工作报告及向党的十四大的工作报告,十四届中央纪委二、三、四、五、六、七、八次全会工作报告及向党的十五大的工作报告,十五届、十六届、十七届、十八届中央纪委二、三、四、五、六、七次全会工作报告及向党的十六大、十七大、十八大、十九大的工作报告,十九届中央纪委二、三、四、五、六次全会工作报告及向党的二十大的工作报告,二十届中央纪委二、三、四次全会工作报告。

析框架,具体考察党的纪检工作四个维度的“常”与“变”之间的辩证关系,从而厘清改革开放以来党的纪检工作历史演进的内在逻辑和发展规律。

二、从同级党委领导为主到强化上级纪委领导:领导体制的渐进性发展

对于马克思主义政党而言,“为了保证革命的成功,必须有思想和行动的统一”^①,“必须把我们的一切力量捏在一起,并使这些力量集中在同一个攻击点上”^②,处理好各种“复杂、微妙”关系,解决各项难题。这种高度的组织纪律性内在要求纪检工作必须始终坚持和加强党的领导,并通过制度化的权力配置和系统化的机制创新,实现党的领导效能与监督效能的双向提升。

(一)党中央领导核心的地位得到巩固

纪检工作领导体制是执政党政治性和权威性在监督执纪领域的结构化呈现,是纪检工作坚持党的领导的组织保障机制,在纪检体制中起决定性作用。坚持党中央对纪检工作的集中统一领导是纪检体制改革的核心政治原则。^③ 纪检机关一经恢复,时任中央纪委第一书记的陈云即强调党的纪检工作首要的是“促进全党在政治上同中央保持一致”^④。如今,“维护党中央权威,巩固党的团结一致,保证党的政治纲领和政治目标实现”,仍然是纪检机关“最重要、最根本的使命和责任”。^⑤ 表1显示,“领导”共出现1833次,在中央纪委全会工作报告中具有高度稳定性。语义上,“领导”在政策文本中不仅指党的领导,还一定程度涉及领导干部,但“政治领导”“中央领导”等合成语词的高覆盖率表明“党的领导”的重要地位。作为“领导”的高度关联词,“政治”“中央”“维护”等语词同样较高的稳定系数则表明党的领导具有更聚焦的含义:坚持党中央的集中统一领导。这是党的纪检工作最鲜明的政治特征,是贯穿始终的发展“主线”。

党的纪检工作恢复之初,受“党政分开”政策影响,曾出现过党的领导相对弱化的问题,纪检机关将工作范围收缩至党内,致使部分公职人员钻了制度的空子。为了加强和改善党的领导,1993年党中央作出“党政合署”的战略决策,建立党委统一领导下的联系制度,总体上协调纪检、监察两个部门工作,并贯通其他监督执法部门实施党纪、政纪、法纪和经济处罚。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央深化纪检监察体制改革,推动纪检监察两项职责一体履行,实现纪委监委领导体制和工作机制的统一融合,从根源上避免领导权不清、职责工作划分不明的情况。随后,党中央以制度形式明确了纪检体制改革要坚持党的领导,其中完善纪检工作领导体制的关键在于压实党委主体责任和纪委监督责任,优化中央纪委向中央政治局及其常委会报告工作制度,确保纪检工作始终沿着党中央确定的路线方针政策推进。^⑥

(二)双重领导体制的确立与具体化、程序化、制度化发展

尽管“党的领导”作为文本核心高度稳定,但其语义连接词在40余年中出现较大转向,主要体现在“纪委”“党委”相对关系及其连接动词的变化。图1显示,“纪委”在报告文本中的词频覆盖率普遍高于“党委”,且2012年后这一趋势更加显著。与此对应,“上级纪委”覆盖率提高有两个阶段:第一阶段是1982至1992年,如果按照“上级纪委”与“同级党委”相对比率,则这一阶段延伸至1997年;第二阶段是2012年后,该比率稳定超越“同级党委”。这一动态变化反映了纪检工作领导体制的调整与发展。

①《马克思恩格斯全集》第18卷,人民出版社1964年版,第385页。

②《马克思恩格斯选集》第4卷,人民出版社1995年版,第606页。

③刘长秋、史聪:《新中国成立70年来我国纪检监察机关构建的经验与启示》,《理论与改革》2019年第6期。

④《中国共产党第十二次全国代表大会文件汇编》,人民出版社1982年版,第134页。

⑤《十九大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社2019年版,第782页。

⑥《中国共产党纪律检查委员会工作条例》,人民出版社2022年版,第6页。

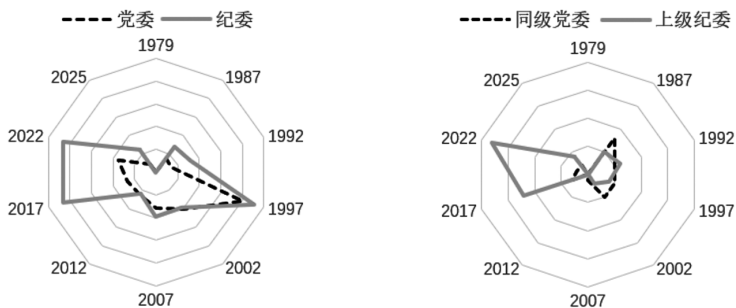


图1 改革开放以来中央纪委全会工作报告中“党委”与“纪委”语词覆盖率变化

纪检机关重建之初,延续了社会主义建设时期监察委员会“党委的助手”^①定位,作为各级党委的重要助手,“协助”和“配合”党委工作,接受同级党委领导。这种体制安排具有临时性色彩,是为尽快恢复工作采取的一种过渡性模式。^②1980年,中央纪委要求地方纪委按照调整纪检机构领导关系的规定^③,接受同级党委和上级纪委双重领导,以同级党委领导为主。这是继1956年后第二次在纪检机关实施双重领导制度。尽管中央纪委在向党的十二大所作的工作报告中将“以同级党委领导为主”调整为“加强党委对纪委的领导”,实际上同级党委主要领导位置并未改变。在组织安排上,纪委书记仍由同级党委副书记(1983年调整为同级党委常委)担任;在制度设计上,全会工作报告中有关上级纪委领导的表述普遍置于“加强对纪检工作的领导”内容末尾,领导方式也多使用“检查”“帮助”“具体指导和支持”等原则性表达。由于该时期双重领导体制涉及的制度平衡并不稳定,上级纪委的“业务指导”作用十分有限。

为增强纪检机关的相对独立性,1997年十四届中央纪委提出“加强上级纪检机关对下级纪检机关的领导”^④,2000年十五届中央纪委六次全会正式提出,派驻纪检监察机构要以上级纪检监察机关领导为主,编制单列,2002年中央纪委在中央国家机关对派出机构实施统一管理,派驻纪检组实现由上级纪委直接领导。此后纪委“协助”“配合”的对象由占绝对比例的“党委”,拓展了“上级纪委”“政府”等主体,为纪委更好发挥作用提供支持。新时代,党推动纪检工作双重领导体制具体化、程序化、制度化,强化上级纪委领导的趋势更为显著。^⑤2013年,党的十八届三中全会提出,“强化上级纪委对下级纪委的领导”,要求查办腐败案件以上级纪委领导为主,建立健全下级纪委向上级纪委报告工作制度,同时规定纪委书记、副书记的提名和考察以上级纪委会同组织部门组织实施为主。^⑥2015年,中央全面深化改革领导小组第九次会议提出,强化上级纪委对下级党委和纪委的监督,并以制度的形式明确了中央纪委在地方和中管企业纪委书记、派驻纪检组组长提名考察中的作用,进一步提升了纪检机关监督权的自主性和权威性。2023年,二十届中央纪委二次全会再次强调,围绕监督检查、审查调查等关键环节加强上级纪委领导^⑦,进一步改善同级党委监督特别是“一把手”监督难的状况,同时

①中央档案馆、中共中央文献研究室编:《中共中央文件选集(一九四九年十月—一九六六年五月)》第42册,人民出版社2013年版,第308页。

②李成言、庄德水:《纪检制度的发展逻辑:30年的回顾与未来》,《江苏行政学院学报》2008年第6期。

③1980年党中央批转《中共中央纪律检查委员会关于改变省、市、自治区及以下各级党委纪委领导关系的请示报告》,指出“将省、市、自治区和省、市、自治区以下各级党的纪律检查委员会的领导关系,由受同级党委领导改为受同级党委和上级纪委双重领导,而以同级党委领导为主”(《中国共产党党员权利保障条例辅导读本》,人民出版社2004年版,第193页)。

④《中国共产党第十五次全国代表大会文件汇编》,人民出版社1997年版,第108页。

⑤唐皇凤、杨洁:《中国共产党百年纪检监察领导体制的历史演变与基本经验》,《治理研究》2021年第4期;蒯正明、覃紫瑜:《全面从严治党背景下完善党的纪检机关领导体制路径探析》,《理论探讨》2018年第5期。

⑥《十八大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社2014年版,第532页。

⑦李希:《深入学习贯彻党的二十大精神 在新征程上坚定不移推进全面从严治党——在中国共产党第二十届中央纪律检查委员会第二次全体会议上的工作报告》,《人民日报》2023年2月24日第3版。

为党的纪检工作专业化、规范化发展提供支持。

综合来看,作为长期执政的马克思主义政党,党的纪检工作始终在党的领导这一根本政治原则下,在内部推进领导体制改革,在外部协调同司法机关、监察机关等的关系。伴随着党的领导的加强和领导方式的改进,纪检工作双重领导体制实现了从“同级党委领导为主”到“强化上级纪委领导”的转变,制度化水平不断提高,反映出纪检机关在彰显执政党政治性和权威性的同时,逐步增强其自身独立性和专业性,实现政治性与专业性的动态平衡。

三、从多维发力到聚焦主责:职能定位的阶段性调整

1979年,陈云在中央纪委第一次全体会议上提出,纪检机关要在党中央领导下,把我们的党建设好,实现生动活泼的政治局面。^①而如何履行这一责任,党的纪检工作在管党治党中发挥何种作用,则经历了长期探索。

(一) 纪检机关主责主业的确立

1977年,党的十一大决定恢复设置党的纪律检查委员会,针对当时遭到严重破坏的党内法规制度和民主生活,赋予纪检机关加强党员纪律教育、检查党员干部纪律执行情况、同违纪行为作斗争三项职责。^②十三届中央纪委二次全会将纪检机关职责进一步细化,提出纪检机关“保护、惩处、监督、教育”四大经常性工作,要求依照党纪对党员干部实施保护或进行惩处,加大对党员干部的教育和监督。十四届中央纪委二次全会指出纪检机关作为“监督部门”,履行“监督检查”的职责;四次全会强调“要充分发挥各级纪律检查机关在党内监督中的作用”^③,明确纪检机关的监督主责。党的十六大修改党章,在纪委职责中增加了“对党员领导干部行使权力进行监督和保障党员权利”^④内容,重申监督执纪不仅是约束,也要保障党员权利。2005年,中共中央印发《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》,提出“建立健全与社会主义市场经济体制相适应的教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系”^⑤,与此对应,由十四届中央纪委确立的纪检机关做好领导干部廉洁自律等三项工作拓展为教育、制度、监督、改革、纠风、惩处六项工作。注重党的纪检工作的全面性成为这一时期的显著特点。

随着纪检机关在监督执纪工作中与职能部门业务联系日益紧密,纪检机关职责发散、战线过长等问题逐渐显现。党的十八大着眼于完善全面从严治党制度体系,提出落实党建工作责任制,严格执行党风廉政建设责任制。随后,党的十八届三中全会重新厘定纪检机关职责,明确纪委在党风廉政建设中“负监督责任”,使其聚焦主责主业。党的十八届六中全会修订《中国共产党党内监督条例》,将原先试行版中纪检机关是党内监督的“专门机关”改为“专责机关”,强调权力与责任的统一,以专门政治责任和使命担当突出纪检机关的特殊重要作用。习近平在十八届中央纪委六次全会上,首次将纪检机关六项经常性工作概括为“监督执纪问责”,随后党的十九大正式将纪检机关“监督、执纪、问责”^⑥三项职责载入党章。“惩处”从此以零频率的相关度退出职责范围。纪检机关要“紧扣党和国家工作大局发挥监督保障执行、促进完善发展作用”^⑦,这赋予其在管党治党方面更大的责任。在二十届中央纪委四次全会上,习近平再次强调,纪检监察机关要“聚焦主责、干好主业”^⑧,在全面从严治党和国家现

①《陈云文选》第3卷,人民出版社1995年版,第240页。

②《中国共产党党章汇编》,人民出版社1979年版,第231页。

③《党的十四大以来中共中央纪律检查委员会历次全会工作报告汇编》,中国方正出版社2017年版,第65页。

④《中国共产党第十六次全国代表大会文件汇编》,人民出版社2002年版,第102页。

⑤《十六大以来重要文献选编》(中),中央文献出版社2006年版,第532页。

⑥《中国共产党章程》,人民出版社2017年版,第28页。

⑦《分析研究二〇二一年经济工作 部署党风廉政建设和反腐败工作 审议〈中国共产党地方组织选举工作条例〉》,《人民日报》2020年12月12日第1版。

⑧《坚持用改革精神和严的标准管党治党 坚决打好反腐败斗争攻坚战持久战总体战》,《人民日报》2025年1月7日第1版。

代化建设中切实发挥重要作用。

(二) 纪检监察履责的精细化发展

职责的聚焦不断推动党的纪检工作向精细化、专业化发展。从话语演变来看,中央纪委全会工作报告中“监督”一词的使用频率持续攀升,其搭配动词由早期单一使用“加强”逐步扩充了程度更高的“强化”,并且2012年后具有质量优化含义的“完善”跃居成为“监督”的首要搭配动词。这一话语转向反映出党对监督工作的重视,更映射着监督工作从规模扩张向提质增效的战略转型。同时,“纪律”语词的组合方式摆脱“纪律检查”这一笼统词汇,分离出“执纪”“纪法”等高频语词,与“问责”共同构成该类别新的核心语词体系,彰显了纪检监察职能定位的纵深发展。

伴随“纪律”指向范围调整扩大,纪检监察执纪内容更加全面。1992年前,“政治纪律”是纪律内容的核心合成词,随后“组织人事纪律”“财经纪律”成为“纪律”的高频合成词。进入新世纪,“组织纪律”“组织人事纪律”“廉洁自律”交替出现,含义更广的“经济纪律”取代“财经纪律”成为新的表述用词。2015年修订的《中国共产党纪律处分条例》将党的纪律整合为政治纪律、组织纪律、廉洁纪律、群众纪律、工作纪律、生活纪律。^①党的十九大将“六大纪律”写入党章,随后“廉洁纪律”“群众纪律”“工作纪律”“生活纪律”高频出现,凸显了党对各级党组织和党员领导干部监督要求更趋严格,不仅专注于某一项纪律的执行情况,更将工作触角延伸到党员干部工作生活的方方面面。

党的纪检监察工作内容扩充与对象拓展同向相生,从注重对人的监督逐渐转向对权力的监督制约。^②新时代,监督执纪“四种形态”的提出与落实跨越“红脸出汗”小错和刑事犯罪,实现了对公职人员用权行为的全覆盖。具体到职责对象上,干部始终是党的纪检监察工作关注重点,而“纪检干部”在“监督”和“问责”叙述中占比不断提高,表明纪检监察在增强对“一把手”和领导班子监督的同时,为防止“灯下黑”现象,将注意力扩大到纪检队伍内部,以常态化“抓内鬼”和“一案双查”工作模式强化自我监督和自我纠察。同时,针对问题线索处置权、涉案款物管理权等关键环节风险点,完善内控机制、健全轮岗交流制度、严格执行办案回避制度,把执纪审查权力关进制度笼子。同时,“基层干部”和“党员”同“监督”语词相关性在1992年后整体呈现升高走势,与“干部”语词差距正在变小。十五届中央纪委五次全会特别强调,“对乡(镇)基层领导干部中发生的违纪违法案件,也要认真查处”^③。从主要领导干部到基层领导干部,从干部到纪检干部到党员,反映了近年来党的纪检监察工作不仅着眼于领导干部这个“关键少数”,还致力于管住“绝大多数”,通过整顿好整个党员队伍,确保全党步调统一。此外,伴随纪检监察体制改革,纪委监督问责的对象由党内延伸至党外,把管党治党和治国理政统一起来,不断缩小权力监督空隙。

综合来看,党的纪检监察工作依据党和国家发展需要拓展或聚焦职责,确立的监督执纪问责职责相互补充、各有侧重,形成从发现问题、执行纪律到责任追究的完整工作链条。党的纪检监察工作正是以严守党的纪律、严肃工作作风、严谨工作态度践行使命,不断深化党纪内涵、细化监督对象,拓展巡视、派驻等多项制度安排,有效维护了党规党纪的威严,提升了全面从严治党质效。

四、从端正党风到全面从严治党:工作布局的适应性变革

党在国家和社会生活中所处的地位决定了党的纪检监察工作不仅仅是党内部的事情,而是要置于国家发展大局中考量的重大命题。改革开放以来,党面临的国际国内风险挑战发生巨大变化,权力滥用、不良作风等世界政党建设难题依旧存在,新自由主义等错误思潮、新型腐败和隐性腐败等新问题

^①《中国共产党廉洁自律准则 中国共产党纪律处分条例》,人民出版社2015年版,第19—42页。

^②王阳亮:《人民监督权力:全过程人民民主的内在价值与保障机制》,《探索》2022年第3期。

^③《十五大以来重要文献选编》(中),人民出版社2001年版,第1540页。

不断产生,“纪检工作应该研究新情况,适应新情况”^①。表1显示,“问题”在党的纪检工作中始终占据核心地位,而同“腐败”“作风”“纪律”强相关的共现矩阵则表明纪检机关在工作布局的调整中,具有强烈的问题意识。进一步提取历次中央纪委全会工作报告的标题和工作布局所在语段,可以发现党的纪检工作布局内嵌8个子部分,以“正风”和“反腐败”为主要侧重,以“管党治党”的全局性把握为发展趋势,工作视野不断拓展(见图2)。

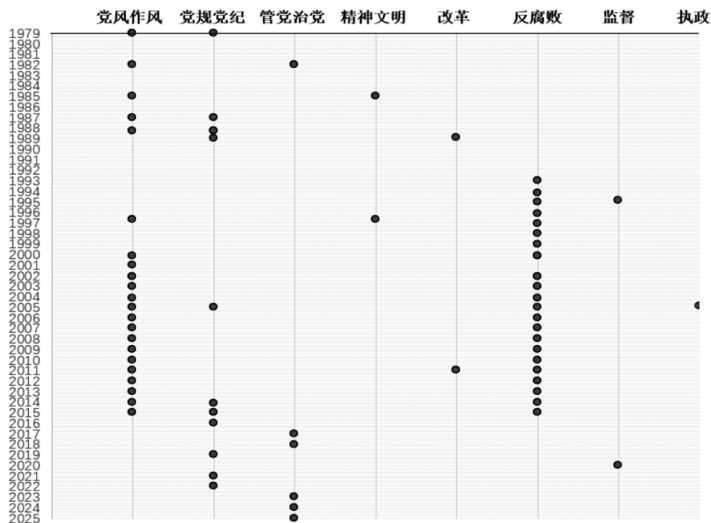


图2 改革开放以来中央纪委全会工作报告中有关工作布局的关键词变化

(一) 党风廉政建设和反腐败斗争主要任务的确立

党的纪检工作恢复之初,遗留在党内的“左”倾思想、极端个人主义思想、无政府主义思想以及新出现的资产阶级自由化思潮严重影响党的革命性、战斗性和组织纪律性。^②为此,陈云在筹备中央纪委第一次全体会议时就反复强调要以抓党风作为纪检工作的纲,作为整体工作方针。1979年会议召开,正式规定党的纪律检查委员会“维护党规党法,整顿党风”^③的基本任务。随着党的工作重点由阶级斗争转移到经济建设,党内和社会上资产阶级自由化倾向滋长。1981年,中央纪委在全国几个地区召开座谈会,提出将“检查思想政治领域中的问题,维护四项基本原则,作为纪律检查工作的重点”^④,并且将经济领域反腐蚀列为端正党风的重点工作。此时反腐作为作风建设的子环节,侧重通过增强党的纪律观念来抵制封建主义、资本主义思想作风的腐蚀。1984年,伴随城市经济体制改革的推进,如何在保持经济发展基础上同步建设精神文明成为亟待解决的问题。对此,陈云提出纪检机关要着重参与治理经济环境、整顿经济秩序、创建精神文明等方面的工作,做促进改革的重要力量。社会主义市场经济体制建立初期,由于新旧体制转换过程中法制尚不完善,监督管理亦存在诸多薄弱环节和漏洞,消极腐败问题出现蔓延发展趋势。针对这一情况,党的十四大正式作出“反腐败”战略部署,随后十四届中央纪委二次全会宣布纪委“归口”组织协调反腐败,十四届中央纪委向党的十五大的工作报告将反腐败任务单列。党风廉政建设再次成为党的纪检工作重心,并在其后十年间同反腐败斗争共同组成党的纪检工作主题,两者在长期的调适中保持着一种阶段性稳定。

(二) 全面从严治党战略部署的推进

中国特色社会主义进入新时代,以习近平同志为核心的党中央以制定和落实中央八项规定开

①《陈云文选》第3卷,人民出版社1995年版,第275页。

②《中国共产党第十二次全国代表大会文件汇编》,人民出版社1982年版,第134、146页。

③《陈云文选》第3卷,人民出版社1995年版,第240页。

④《中国共产党第十二次全国代表大会文件汇编》,人民出版社1982年版,第135页。

破局,着力解决群众反映强烈的“四风”问题,一体推进不敢腐、不能腐、不想腐。党的十八届四中全会提出全面推进依法治国的重大战略任务,同年习近平提出全面从严治党并将其作为“四个全面”战略布局的重要组成部分。随后,依规治党、全面从严治党先后成为党的纪检工作新的主题。在部署重点工作时,纪检机关也不再局限于党风廉政建设和反腐败斗争,而是更加注重发挥系统化管党治党的作用,致力于以正风肃纪反腐一体推进全面从严治党。例如,十三届、十七届中央纪委向党代会的工作报告中,加强党的纪律建设还是作为党风廉政建设和反腐败斗争的子部分被纳入工作重点,十九届中央纪委二次全会则将加强党的纪律建设单列,并将党的政治建设、国家监察体制改革一并增加为新的重点任务^①,二十届中央纪委更是将具有全局意义的全面从严治党 and 党的自我革命作为主题并写入报告标题,彰显了全面从严治党的持续深化。

(三)管党治党重心的下沉与拓展

作为党的纪检工作长期布局重心,党风廉政建设和反腐败斗争的聚焦点同样出现过几次明显变动,在改革一稳定的动态调适中不断向基层延伸、向纵深发展。20世纪90年代,政治和经济体制改革带来的权力移交和权力下放客观上增加了领导干部以权谋私的机会,伴随公职人员辞职“下海”浪潮,“工商”“企业”“管理部门”成为腐败高发领域。90年代末,受国际金融市场震荡影响,党在领导构建中国金融体系的过程中同步处理金融腐败问题,“金融”“房地产”“人事”“司法”成为反腐败高频连接词,此外“国企”“土地管理”“城建”等语词频次快速增加,反映出十五届中央纪委紧盯企业改制中的盗取国有资产行为并实施整治。新时代纪检机关在政法、金融等重点专项整治领域的基础上,拓展了粮食、医疗、教育等领域,进一步推动党的纪检工作向纵深发展。同时“微腐败”语词大量出现,相关案件表述比重明显超过“大案要案”,反映出党的纪检工作从关注重点领域的同时关注群众身边问题,推动全面从严治党向基层延伸。习近平多次强调群众身边无小事,特别强调“要把农民群众关心的突出问题作为纪检监察工作的重点”^②。新时代纪检机关加大对群众反映集中的问题的集中整治和督查督办力度,开展养老社保、环保等领域专项治理,推动扫黑除恶常态化,真正做到“民之所忧我必念之,民之所盼我必行之”^③。

综合来看,根据不同历史时期特点,抓住社会主要矛盾与党和国家中心任务带动全局工作,是党的纪检工作顺利发展的前提性条件。党的纪检工作立足党的建设实际,从最初端正党风,逐步拓展到党风廉政建设和反腐败斗争,继而调整为维护党规党纪,如今发展为全面从严治党,由表及里不断深化,构建起更加完备的工作体系。在不同工作重心的交替下,党的纪检工作呈现出纪律、反腐、作风等相互协同的特点,但始终以问题导向和人民立场为遵循。这一战略定力推动其不断向纵深发展、向基层延伸,为党的自我革命引领社会革命提供了更加坚实的力量。

五、从重点惩治到系统施治:治理方式的现代化转型

在政党主导现代国家建设的发展模式下,党是国家治理体系的核心,其自我治理水平决定着党自我革命效能转化程度并进一步决定国家治理现代化程度。作为推进全面从严治党的重要力量,纪检机关在改革开放进程中持续推进工作方式创新,促进治理方式现代化转型。“处理”“惩治”“严惩”等惩戒性动词覆盖率在十九届中央纪委前呈上升趋势,其后略有回落;而“防治”“兼治”“预防”等词在十六届中央纪委后显著增长并保持高位。为研究这一变化的深层含义,本文进一步提取治理聚类词汇中相关系数较高的“办案”“教育”“机制”作横向对比(见图3),并展开分析。

^①《十九大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社2019年版,第206—216页。

^②《习近平著作选读》第2卷,人民出版社2023年版,第94页。

^③《习近平谈治国理政》第4卷,外文出版社2022年版,第65页。

(一) 案件查办的制度化演进与规范强化

严肃查处违法违规案件是党的纪检工作的先行抓手,是正风肃纪反腐最直接有效的手段,一度被“作为严肃党纪的中心环节”^①。1979年党的纪检工作协助平反冤假错案,清算反革命集团案件和处理其他严重败坏党风、违犯党纪的案件,随后将矛头指向经济贪腐。1993年,纪检监察机关合署后以“握指成拳”之势,查处县(处)级以上干部经济犯罪要案同比增长6.8倍,其中查处厅(局)级干部增长11倍。^②1992年的中央纪委全会工作报告开始通报全国处理违反党规案件情况,包括立案调查数量、处分党员干部数量、违反政治纪律党员数量和涉及的县处级以上干部、省(部)级干部数量。次年,十四届中央纪委二次全会开始通报上一年党风廉政建设的检查情况,并增加审结违纪案件数。1997年,十五届中央纪委全会工作报告进一步公开受理群众来信来访和举报电话数、反映县(处)级以上领导干部问题数、民主生活会纠正问题数等内容。越来越详细的数据表明查处问题不断深化,反映出党的纪检工作精细化发展趋向。相比于二十世纪八九十年代“打击经济犯罪”集中查办大案特案,新时代实施的“打虎”“拍蝇”“猎狐”“清内鬼”系列反腐行动,高度重视查处群众身边“微腐败”案件并开辟了海外反腐“第二战场”,多管齐下、多线并举,治理力度空前加大。同时,每年重点领域专项反腐和追赃追逃等常态化开展,表明“不敢腐”惩戒机制正在形成,查案惩治的方式趋向规范化、长效化发展。

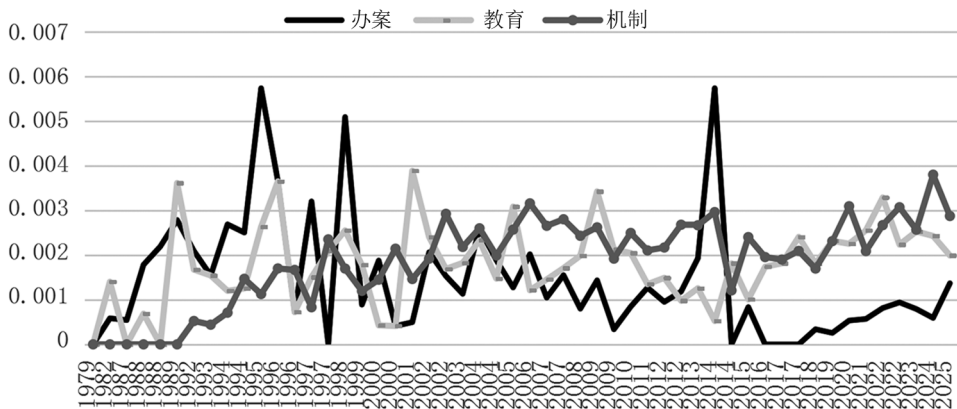


图3 改革开放以来中央纪委全会工作报告有关治理方式的关键词覆盖率变化

(二) 制度规约与思想形塑的紧密结合

理论上,腐败可以通过强制力加以遏制,但层出不穷的权力滥用问题表明必须以整体思维审视权力监督和惩治的相互关系,搭建制度规范和思想教育的规约体系。列宁指出,拖拉作风、贪污受贿等问题无法用任何军事胜利和政治改革方式根本解决,“只有用提高文化的办法”^③。邓小平提出:“要通过思想政治工作,加强全党的组织性、纪律性”,“党的纪检工作要把这一点作为当前的重点”^④。1992年,中央纪委提出将建立和完善党内法规作为一项基础性工作来抓。中央纪委在《关于党内政治生活的若干准则》《党政领导干部选拔任用工作条例》等准则条例和程序性规定基础上,起草或参与起草《中国共产党党内监督条例》《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党党员权利保障条例》等法规,同时以“力戒虚功、务求实效”理念强化制度执行,逐渐找到制度治党、依规治党这一政党治理现代化的根本路径。十四届中央纪委五次全会正式将政治建设确立为反对腐败、加强党风廉政

①《党的十四大以来中共中央纪律检查委员会历次全会工作报告汇编》,中国方正出版社2017年版,第16页。

②《党的十四大以来中共中央纪律检查委员会历次全会工作报告汇编》,中国方正出版社2017年版,第62页。

③《列宁全集》第42卷,人民出版社2017年版,第208页。

④《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年版,第366页。

建设的根本措施。2012年后,“教育”语词覆盖率更显著和均衡的提升反映出,新时代以来党的纪检工作高度重视理想信念教育、廉洁教育、纪律教育等固本培元、补钙壮骨的作用。制度规范和思想教育是从源头抓起的具体体现,党的纪检工作既充分发挥思想教育的引领、支撑作用,也充分发挥制度的根本性、稳定性、全局性和长期性作用,不断为深入推进全面从严治党提供更加有力的支撑。

(三)治理方式的体系化发展

在酝酿恢复党的纪检工作时,党中央就发现党内纪律涣散现象与党员干部思想认识偏差及党内存在的隐性派性活动有关,必须从思想上、组织上、作风上实施整顿,这在地揭示了党的纪检工作的复杂性与系统性。1993年十四届中央纪委二次全会提出:“加强综合治理,既治标又治本。”^①1997年党的十五大报告就“标”和“本”作出更详细的解释,指出:“坚持标本兼治,教育是基础,法制是保证,监督是关键。”^②同年中央纪委确立了“标本兼治,综合治理”的战略方针,强调通过深化改革完善制度体系,从源头上消除腐败滋生的土壤。这一时期虽然确立了制度预防、思想教育等综合治理方法,但主要是各项举措分散执行。十七届中央纪委将反腐和正风整合为反腐倡廉建设并统一部署。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央深刻把握系统施治、标本兼治的基本规律,把严肃惩治腐败与严密制度约束、严格教育引导紧密结合,提出并贯彻落实不敢腐、不能腐、不想腐一体推进的反腐败斗争基本方针和新时代全面从严治党的重要方略,从理论高度提炼出新时代反腐败标本兼治的有效路径。同时,大量风腐交织的案件使党深刻认识到风腐问题的同源本质,为此,十九届中央纪委提出正风肃纪反腐相贯通,二十届中央纪委强调健全风腐同查同治机制,以“组合拳”形式提升党的纪检工作内部协同性和整体效能。此外,新时代党的纪检工作积极推动正风肃纪反腐同党的其他建设工作相结合,同深化改革、完善制度、推动发展贯通起来,推动全面从严治党成效向深层次、全方位发展。

清除党内复杂多样的违纪问题“单靠宣传是搞不成的,只有靠人民群众的帮助才行”^③。报告文本中“群众监督”和宣传舆论相关语词覆盖率的渐次提升,表明“社会力量的有序参与”正更多地被纳入工作范畴。党的纪检工作逐渐从一种纵向责任制转变为横向责任制,打通同监委、检察院、社会组织、人民群众等的壁垒,推动党内监督与党外监督相结合,在多元主体参与的大监督格局下发挥出集成效应。^④此外,“信息技术”“数据”相关语词的增多,表明党的纪检工作愈加注重发挥数据治理的技术优势,针对新型腐败和隐性腐败等新情况新问题及时更新治理手段。

综合来看,改革开放后,党的纪检工作在练好查案这一“基本功”的同时,主动拓展源头治理方法,推动惩治震慑、制度约束、思想教育一体发力,特别是“三不腐”方针的提出,表明党的纪检工作治理方式体系化达到新的水平。党的纪检工作治理方式的演进本质上是政党治理效能提升的实践探索。在注重惩治逐渐过渡到强调防治的过程中,党的纪检工作注重拓宽人民参与途径,提升信息技术赋能水平,实现了从间断到稳定、从无形到有形、从零散到体系的治理方式转换,使得系统性、整体性、协同性治理优势有效释放,科学化制度化规范化程度显著增高,推动了党和国家治理现代化。

六、结语

时刻保持先进性和纯洁性是中国共产党作为长期执政的马克思主义政党的本质要求,也是党完成伟大历史使命和实现崇高政治理想的重要基础。世界上诸多曾取得执政地位的政党,由于陷入骄傲自大、党争权斗、权力腐化的窠臼而举步不前甚至葬送性命。中国共产党时刻警惕自身不足,以治

①《党的十四大以来中共中央纪律检查委员会历次全会工作报告汇编》,中国方正出版社2017年版,第29页。

②《江泽民文选》第3卷,人民出版社2006年版,第176页。

③《列宁全集》第42卷,人民出版社2017年版,第207页。

④王锐、倪星:《政党引领的权力监督模式:生成逻辑与内在机制》,《政治学研究》2022年第1期。

理的思维、改革的精神、专责的组织机构推进自我革命,不断实现自我净化、自我完善、自我革新、自我提高。改革开放以来,党的纪检工作在坚持党的领导、坚持严的总基调、坚持问题导向和人民立场等方面保持着高度稳定,同时在某些关键节点就领导体制、职能定位、战略布局、方式方法等进行了突破性变革。这种间断均衡的演进模式保证了纪检制度的渐进发展与政治秩序的总体稳定,彰显了党的纪检工作较高的制度化水平和党长期执政的调适能力。党的纪检工作演进的动态平衡,既体现出间断均衡的变革逻辑,又蕴含着守正创新的治理智慧。“守正才能不迷失方向、不犯颠覆性错误,创新才能把握时代、引领时代。”^①党的纪检工作始终坚守政治原则、价值立场和刀刃向内的决心勇气,同时根据世情、国情、党情深刻变化推动管党治党,在保持政治定力的同时提升专业效能,在坚守主责主业的同时革新工作方式和技术手段,不断增强政党自我治理韧性。历史和现实证明,中国共产党通过纪检工作的巩固发展,成功探索出一条依靠自身反对腐败、祛除不正之风的管党治党道路,有效破解了长期执政条件下政党内部治理的世界性难题,为政党治理贡献了中国智慧。

Principled Innovation and Punctuated Equilibrium: The Evolutionary Logic of CPC Discipline Inspection Work Since the Reform and Opening-Up

Wang Haijun, Ding Ranxu

Abstract: Since the reform and opening-up, the discipline inspection work of the Communist Party of China (CPC)—as a specialized institutional arrangement for enforcing strict Party self-governance—has played a pivotal role in advancing the Party's self-reform, and has emerged as a critical strategic pillar for tackling the unique challenges of a large party. An analysis of the Work Report of the Plenary Session of the Central Commission for Discipline Inspection reveals that, the discipline inspection work exhibits remarkable resilience and adaptability. It consistently upholds the centralized and unified leadership of the Party, adheres to a people-centered stance and problem-oriented approach, maintains an unwavering tone of strictness, and emphasizes the methodological unity of scientific and efficient practices. Concurrently, in response to changes in the Party's governance environment and the needs of its own development, it has proactively adjusted its leadership system, functional positioning, strategic layout, and working methods, thereby presenting distinct characteristics of principled innovation and punctuated equilibrium. On the new journey of the new era, the Party's discipline inspection work should, within the dialectical unity of upholding the “constant” and adapting to the “changing,” continuously enhance the levels of standardization, formalization, scientification, and precision, providing a solid guarantee for the steady and sustained advancement of Chinese modernization.

Key words: Party's discipline inspection work; Work Report of the Plenary Session of the Central Commission for Discipline Inspection; principled innovation; unique challenges of a large party

(责任编辑:孙志成)

^①《习近平著作选读》第1卷,人民出版社2023年版,第16—17页。