

党纪与国法:分化抑或协同

陈家喜

摘要:新颁布的《中国共产党纪律处分条例》和《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》的重要变化之一,是将党纪与国法进行了较为清晰的界分。但若过于理想化地界分党纪与国法,不仅与我国现有的政治结构不符,也与纪检运行体制不符。与其强化党纪与国法的区分,毋宁加强执纪与执法的制度衔接和有效协同,这是执政党推进依规执纪和依法治国应当遵从的基本原则。

关键词:党纪;依规执纪;依法治国;挺纪于前

治国必先治党,治党务必从严。作为中国政治结构的核心主体,十八大以来中国共产党更加突出地强化内部治理,全面从严治党成为四个全面战略部署的构成支柱。2015年10月,中央出台了《中国共产党纪律处分条例》(以下简称条例)和《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》,是从严治党的重要进展。其中,与1997年和2003年的纪律处分条例相比,新版条例的重要变化之一是将党纪与国法进行了较为清晰的界分,删除了与国法重复的内容,强调“纪法分开,纪在法前,纪严于法”^①。认真梳理条例的内容体系以及十八大以来执纪方式的变化,不难发现党纪与国法仍然难以进行泾渭分明的区分。在中国特定的政党体制和政治结构下,与其强化党纪与国法的区分,毋宁加强执纪与执法的协同,让执政党在法治化和制度化的框架下推进整党治党的进程。

一、党纪与国法何以要分开

一党长期执政条件下,中国共产党强调党对依法治国的领导,将党的领导渗透到依法治国的各个环节,但新版的纪律处分条例却强调与国家法律进行细分和切割。具体分析说来,主要基于如下考虑:

区分党纪与国法的缘由之一是挺纪于前,纪严于法。党纪严于法律,是党组织先进于社会团体、党员先进于群众的逻辑推演。用于监督党组织和党员违规行为的党纪,相对于约束社会团体和一般群众的国法,理所当然要更为严厉。党的十八届四中全会指出,“党规党纪严于国家法律,党的各级组织和广大党员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”。若把违反国法步入犯罪轨道视为越过“红线”,那么违反党纪的行为可以看成跨出“底线”,“底线”低于“红线”严于“红线”,尚未触碰“红线”的行为可能是已超出“底线”的违纪行为。2013—2014年,各级纪检监察机关共函询3.5万人次,谈话7.4万人次,给予警告、严重警告等党纪轻处分21.9万人^②。中纪委的执纪方式也发生了重要转变,强调全面执纪,对全党上下的违纪违规行为进行监督处理;要既见“树木”又见“森林”,既要治病树、拔烂树,又要当好护林员,保护好整个森林^③。从这一点看,新版条例可以看成是落实全面从严治党的具体体现。

区分党纪与国法的另一缘由是抓早抓小,动辄得咎,将作风建设纳入党纪处罚的范畴。十八大以来,八项规定、四风整治、群众路线教育、三严三实等一系列行动,彰显作风建设成为反腐败的切入点和落实从严治党的新举措。从2013年11月至2015年10月底,全国累计查处违反中央八项规定精神问

①《〈中国共产党纪律处分条例〉修订解读:“严”在哪儿?》,载新华网, http://news.xinhuanet.com/politics/2015-10/21/c_1116897613.htm, 2015-10-21。

②《落实全面从严治党要求 把纪律和规矩挺在前面》,载中央纪委监察部网站, http://www.ccdi.gov.cn/yw/201509/t20150930_63029.html, 2015-09-30。

③吴艳刚:《“全面从严”要求转变执纪方式》,载《中国纪检监察报》2015年7月21日。

题 104934 起,处理人数 138867 人,其中 55289 人受到党纪政纪处分。违规配备使用公务用车、大办婚丧喜庆、违规公款吃喝、违规收送礼品礼金等行为受到了严肃处理。一些用于作风建设的新方法红脸出汗、咬耳扯袖、通报警示等也应运而生。新版条例充分吸收了这些作风建设的内容,被有机地融入政治纪律、组织纪律、廉洁纪律、群众纪律、工作纪律和生活纪律的具体内容之中,将作风建设的成果加以具体化、制度化和法定化。

区分党纪与国法的另一缘由是强化政治纪律和政治规矩。十八大以来,政治规矩被提上了重要的高度,被认为是高于和宽于政治纪律的党内准则,是党在长期实践中形成的优良传统和工作惯例。新版条例区分了六大纪律,其中将政治纪律和政治规矩提升到首要地位。政治纪律是硬约束和高压线,是党的全部纪律的基础,党的组织纪律、工作纪律、群众纪律是政治纪律在各个环节的反映^①。政治纪律和政治规矩的核心内容就是坚持党的领导,与中央保持高度一致,维护中央权威。换言之,条例将政治忠诚度作为最严厉的纪律要求,要求全党上下必须严守民主集中制,突出中央权威的重要性。十八大以来,原河北省委书记周本顺、原南宁市委书记余远辉的落马,一个共同特点是严重违反政治纪律和政治规矩,在重大问题上发表违背中央精神的言论。在这一点上,国家法律难以要求全体公民达到党员干部政治纪律的同样标准。对于政治纪律和政治规矩的重视,就是要强调将党员干部对于党的政治忠诚度作为最严厉的纪律要求。

二、党纪与国法：难分难辨

从比较政党的视野来看,在西方竞争性政党体制下,单一政党无法长期掌控司法机关,国家执法部门与党内执纪机构在组织体制上也不重叠不交叉,各政党党纪与国家法律界分清晰。各政党都将开除党纪作为处分的最终或最高惩罚;至于其是否违犯国家法律,则需根据司法机关的审查来界定^②。在一党执政体制下,中国共产党不仅执掌政权,还领导司法工作。执政党不仅部署从严治党依规执纪的工作,还领导和推动依法治国的进程。各级党的纪律检查委员会既是党内的执纪部门,也与公检法司等部门存在工作上的衔接关系。因此,不论在组织机构上,还是业务范围上以及顶层设计上都无法将党法分开。

另一方面,纪委在进行党纪处分实践中也并未将党纪与国法彻底分开。仅以“断崖式降级”为例,它是将违纪党员干部党内职务撤销,行政级别陡然下降的一种党的纪律处分类别。如江西省政协副主席许爱民、昆明市委原书记张田欣由副省级待遇降为副处级非领导职务,江西省委秘书长赵智勇从副省级连降七级至科员,新疆维吾尔自治区阿克苏地委常务副专员蒙志鹏由副厅级降为主任科员等。断崖式降级的处分决定往往由纪委作出,但是其依据却不仅限于党纪条例,还参照了《公务员法》。新版条例对于党员的纪律处分分为五种,即:警告、严重警告、撤销党内职务、留党察看、开除党籍。因此我们无从找到降级的处分类别。《公务员法》第 56 条规定,对于公务员的“处分分为:警告、记过、记大过、降级、撤职、开除。”因此,断崖式降级处分的出现不仅彰显纪委从严执纪的决心,同时也显示纪委执纪难以完全区分党纪与国法的界线,仍需要结合政纪处分进行党纪处罚。

再者,在纪委聚焦主业的背景下,纪委和监察机关加速融合,行政监察职能被弱化和替代。尽管 1993 年中纪委与监察部即已合署办公,但是二者在职能行使上仍然有所区分:“实行一套工作机构,两个机构名称,履行两种职能的体制”^③。十八大以来,中央不仅推进反腐败的急速运动,还进行了纪检体制的深刻调整。纪检监察机关精简议事协调机构,增加监督执纪机构;其中中纪委监督执纪机构达到 17 个,省级纪委内设监督执纪机构平均达 13 个;单纯行使行政监察职能的科室被裁减。同时,纪检机关要求更为聚焦“主责主业”,转职能、转方式、转作风,强化监督执纪问责的作用发挥;行政监察机关的“执法监察、效能监察、廉政监察”三项职能中的前两项被严重弱化。简而言之,“挺纪于前”的纪检体制

①董芳:《党的政治纪律和政治规矩是具体实在的》,载《中国纪检监察》2015 年第 5 期。

②陈家喜、黄卫平:《西方一些发达国家党纪监督的做法及其启示》,载《当代世界与社会主义》2014 年第 1 期。

③《中共中央纪律检查委员会、监察部关于中央直属机关和中央国家机关纪检、监察机构设置的意见》,载中央办公厅法规室等编:《中国共产党党内法规选编(1978—1996)》,法律出版社 1996 年,第 635~639 页。

改革在强化从严执纪的同时,也在客观上弱化了行政监察的传统职责。

三、推进党纪与国法的有效协同

坚持党的领导、人民当家作主与依法治国的有机统一,是中国共产党执政的鲜明特色,但在具体运行过程中如何处理好执政与法治、党纪与国法的关系,却一直是一个待解难题。正如习近平同志提出的,“党和法的关系是一个根本问题,处理得好,则法治兴、党兴、国家兴;处理得不好,则法治衰、党衰、国家衰”^①。开篇关于党纪与国法的关系讨论,寄希望于条例清晰地区分党纪与国法的关系,显然既不现实也不可行。进一步推进党纪与国法的有效协同和制度衔接,是执政党推进依规执纪和依法治国应当遵从的基本原则。

进一步确立纪委依规执纪的基本理念。随着全面从严治党进程的日趋深入,从严执纪也将成为新常态。但是从严的尺度、治党的边界需要有着明晰的制度依据,不能因领导人的改变而改变,因领导人注意力的改变而改变,也不能单凭处分党员干部的数量和级别来衡量工作的成效。如果将打虎拍蝇、猎狐套狼等大规模反腐败运动看成是从从严治党的治标之策,那么完善党内法规制度,强化依规执纪则是治本之法。正是在这一意义上,王岐山同志指出,“纪律是管党治党的尺子,纪律建设就是治本之策”^②。要将法治思维贯穿于执纪的全程,首先要求提高纪检监察工作人员的法治思维和依法办事能力,把能不能遵守法律、依法执纪作为奖惩评估的重要内容。比如把纪检“办案”改称为“纪律审查”,把发现“案件线索”改称为“反映领导干部问题线索”,均是依规执纪的重要变化。其次是要要求纪委本身要受到制度和法规的约束,必须服从和遵守宪法法律,不能以党自居,不能把党的领导作为个人以言代法、以权压法、徇私枉法的挡箭牌。其作出的党纪处分应当坚持依法依规、公平公正,保证处分对象充分的申诉权和表达权。

进一步强化依规执纪和依法审判的有效衔接。越来越多的案件往往先从党内执纪开始,再转入司法审判环节。如何明晰界分执纪与执法的权力边界和事务边界,是处理好二者关系的重要前提。中纪委明确提出,“纪委不是党内的公检法,纪检工作也不是抓小偷,我们的职责是依‘纪’进行监督执纪问责”^③。换言之,纪委的工作职责是处置党员干部的违纪行为,至于违法行为则交由公检法进行侦查审判。为此,纪检机关需要转变办案方式,重证据、重法纪、重在查清重大违纪问题,坚持快查快结,无须“吃干榨尽”,弄清所有违法细节;具体违法犯罪事实尽快移交司法机关侦办和处理。

邓小平同志指出:“没有党规党法,国法就很难保障。”^④依规管党治党是依法治国的重要前提和政治保障。在推进全面从严治党的过程中,执政党要强调制度治党的重要性,全方位扎紧制度笼子,更多用制度治党、管权、治吏,坚决维护制度的严肃性和权威性。新版的党员纪律处分条例可以看成是制度治党的重要进展,它不仅有助于提升执政党的纯洁性和制度化水平,也将对国家法治化进程带来积极影响。也正因如此,进一步深入探索党纪与国法之间的协同机制,是推进全面从严治党和依法治国战略的重要任务。

●作者地址:陈家喜,深圳大学当代中国政治研究所;广东 深圳 518060。Email:jxchen767@126.com。

●基金项目:国家社会科学基金重大项目(11&·ZD020)

①《领导干部要做尊法学法守法用法的模范 带动全党全国共同全面推进依法治国》,载《人民日报》2015年2月2日。

②王岐山:《进一步扎紧党规党纪的篱笆》,载《党课》2015年第4期(上)。

③《全面从严治党要把纪律挺在前面》,载《中国纪检监察报》2015年4月28日。

④《邓小平文选》第2卷,人民出版社1995年,第147页。