

党规党纪法治化建设的里程碑

程同顺

摘要:新修订的《中国共产党纪律处分条例》和《中国共产党廉洁自律准则》被称为“中共史上最严党纪”。总体来说,这次纪律条例修订可以总结为“一增”“一减”“一整合”三个特点,其最重要的深远意义,在于反映了中共中央对于党规党纪法治化建设的全新认识和主动追求,但这仅仅只是一个初步的开始,未来可能还会进一步推进党建法治化的进程,如进一步系统梳理党规党纪,形成相对统一的党内法典;增加和细化党规党纪中程序性的规定等。

关键词:《中国共产党纪律处分条例》;《中国共产党廉洁自律准则》;党内法规

新修订的《中国共产党纪律处分条例》和《中国共产党廉洁自律准则》于2015年10月12日由中共中央政治局会议审议通过,并于10月21日正式发布,要求各地区各部门认真遵照执行。新修订后的条例受到了媒体和专家的高度评价,被称之为“改革开放以来最全、最严党纪”,甚至“中共史上最严党纪”。这些评价是对此次纪律处分条例修订的历史意义和特点的高度概括,不过仅仅评价其为史上最严党纪可能是远远不够的。因为从国家治理现代化和提高党的执政能力的角度来看,党规党纪的有效性并不在于严不严,而在于是否制度化和规范化,在于是否具有规则意识和法治精神。此次纪律处分条例的修订,最大的意义是充分体现了法治的精神和原则,可以被视为中国共产党在自身纪律建设方面追求法治化进程的一次有益的尝试,它在党规党纪的法治化建设进程中具有里程碑式的重要意义。

一、新纪律处分条例的特点

与2003年颁布的纪律处分条例相比较,此次新的纪律条例进行了大幅度的修改,修订幅度超过了80%。修订后,条例从原来的三编十五章178条,缩减为三编十一章133条,字数从24000余字缩减为17000余字。虽然条目和字数都有所减少,但是内容却更加丰富具体了。总体来说,这次纪律条例修订可以总结为“一增”“一减”“一整合”这三个特点:所谓“一增”,是指新修订的条例新增加了六类以问题为导向的负面清单,明确增加了拉帮结派、对抗组织审查、非组织活动、不如实向组织说明问题等违纪条款;“一减”是指删除了原条例中70余条与刑法和社会治安处罚法重复的内容,代之以党组织和党员必须“模范遵守国家法律法规”,党组织和党员违反国家法律法规时“都必须受到追究”等规定;“一整合”是将原条例“第二编分则”中规定的十类违纪行为整合修订为六类,分为对违反政治纪律、组织纪律、廉洁纪律、群众纪律、工作纪律和生活纪律行为的处分^①。

二、新纪律处分条例体现了法治化的追求

除了大家所能看到的各种积极意义之外,这次纪律条例修改还有更深远的意义。其中最重要的深远意义,在于其反映了中共中央对于党规党纪法治化建设的全新意识和主动追求。在全面推进依法治国,建设法治中国的大背景下,全面从严治党也必然遵循法治化的目标和要求。这次新纪律条例的修订,充分反映了党规党纪建设有意识地迈向法治化进程的努力。

首先,新纪律处分条例的修订是以高度尊重党章为前提的。

如在条例第一编第一章的第一条就明确指出,为“维护党的章程和其他党内法规”,“根据《中国共产

^①参见新华社北京电,2015年10月21日。

党章》,制定本条例。”在第三条更是明确指出了党章在党内法规中至高无上的地位:“党章是最根本的党内法规,是管党治党的总规矩。”“党组织和党员必须自觉遵守党章,严格执行和维护党的纪律。”这些规定指出了条例和党章的关系,都是原纪律处分条例中没有明确表述的。这向大家表明,党章是最根本的党内法规,新条例完全遵循党章而制定,违反党章就要依规给予相应党纪处分。

此次增加或修改的条款也都是对党章的具体化和可操作性,并没有无中生有、另起炉灶。比如,新条例在违反政治纪律行为中增加了“搞团团伙伙、结党营私、拉帮结派”和“对抗组织审查”等纪律处分条款,实际上是根据党章规定的党员要“维护党的团结和统一,对党忠诚老实”的要求;在违反政治纪律行为中增加了“擅自对应当由中央决定的重大政策问题作出决定和对外发表主张”的纪律处分条款,是根据党章第十五条第一款规定的“有关全国性的重大政策问题,只有党中央有权作出决定,各部门、各地方的党组织可以向中央提出建议,但不得擅自作出决定和对外发表主张”的要求等。

其次,突出了政治纪律和政治规矩。

新条例针对现阶段违纪问题的突出表现,强调政治纪律和政治规矩、组织纪律,对反对党的领导和党的基本理论、基本路线、基本纲领、基本经验、基本要求行为作出处分规定,增加拉帮结派、对抗组织等违纪条款。如新条例第二编第六章第四十六条增加了对通过公共渠道“妄议中央大政方针,破坏党的集中统一”和“丑化党和国家形象,或者诋毁、诬蔑党和国家领导人,或者歪曲党史、军史”等行为的处分规定。第五十二条和五十三条全部都是新增内容,明确规定:“在党内搞团团伙伙、结党营私、拉帮结派、培植私人势力或者通过搞利益交换、为自己营造声势等活动捞取政治资本的,给予严重警告或者撤销党内职务处分;情节严重的,给予留党察看或者开除党籍处分。”对于“拒不执行党和国家的方针政策以及决策部署的”,“故意作出与党和国家的方针政策以及决策部署相违背的决定的”以及“擅自对应当由中央决定的重大政策问题作出决定和对外发表主张的”直接责任者和领导责任者都要给予处分。

这些规定对于党纪建设的制度化和法治化是非常必要的。中国共产党是一个具有明确政治任务和历史使命的政治组织,保持政治上的集中统一是实现自己的政治任务和历史使命的保障。并且,中国共产党不是一般的政党组织,而是处于当前中国社会领导核心地位的执政党,负有领导中国人民实现伟大复兴的特殊历史使命,党的成败关系到中华民族的兴衰存亡。因而,政治纪律对于中国共产党就具有更加重要的意义,新条例突出政治纪律和政治规矩标志着党的制度化建设和法治化进程的前进方向。

再次,新纪律处分条例更具有可操作性。

新纪律处分条例在总体上规定更加细化、具体化,大大提高了适用的可操作性。如以第六章《对违反政治纪律行为的处分》为例,我们就可以清楚地体会到这个特点。虽然新条例在这一章仅比原条例多出了三条规定,但是在篇幅上却多出了1000多字,增加了很多具体的内容。如第四十六条规定的,“通过信息网络、广播、电视、报刊、书籍、讲座、论坛、报告会、座谈会等方式”,“妄议中央大政方针,破坏党的集中统一”以及通过上述方式“诋毁、诬蔑党和国家领导人,或者歪曲党史、军史的”,都要受到相应处分。这里不仅列举了公共渠道的各种形式,而且也区分了情节轻重的三种不同处分种类。对于在党内搞拉帮结派的小团体活动,第五十二条给出了明确的规定;对于在重大方针政策问题上偏离和违背中央的行为,第五十三条列举了三种主要表现和根据情节轻重的处分种类。

再如,关于组织纪律方面的规定,新条例在第七章第六十七条增加了严禁党员欺骗党组织、不向党组织如实报告个人事项的行为,对此细分了各种不同的具体表现:“违反个人有关事项报告规定,不报告、不如实报告的;在组织进行谈话、函询时,不如实向组织说明问题的;不如实填报个人档案资料的。”并且规定:篡改、伪造个人档案资料的,给予严重警告处分;情节严重的,给予撤销党内职务或者留党察看处分。隐瞒入党前严重错误的,一般应当予以除名;对入党后表现尚好的,给予严重警告、撤销党内职务或者留党察看处分。在廉洁纪律方面,新条例对于可能影响公正执行公务而收受礼物和接受宴请等行为增加了多条全新的规定,对三公消费方面也提出了严格要求,公款宴请、超标准接待、搞庆典、以开会、出差为由变相公款旅游、公车私用、用公款包租、占用客房为个人使用等行为全部被列为违纪。

这些规定摆脱了党规党纪过去笼统化的形象,赋予新条例更加清晰、具体的特质,大大增强了适用

性和可操作性,使党内法规建设法治化的努力进一步成为现实。

最后,在党纪和国法之间实现了有效的区分和衔接。

党内法规建设的制度化和法治化,不仅要使党内法规符合党章的规定、突出政治纪律和具有可操作性,而且更重要的是要处理好党内法规和国家法律之间的关系,实现党纪和国法之间的有效区分与衔接。原纪律处分条例的最大问题是纪法不分,其中近一半内容与刑法、治安管理处罚法等重复,实际上难以用到,也浪费了行政成本,甚至在极个别情况下还会出现以纪代法、越俎代庖的情况。正如王岐山同志指出的,我们对党的制度建设研究不足,党内规则混同于国家法律,管党治党不是以纪律为尺子,而是以法律为依据。“党员干部只要不违法就没人管、不追究,造成‘要么是好同志,要么是阶下囚’;纪委成了党内的‘公检法’,纪律审查成了‘司法调查’,监督执纪问责无法落到实处。”^①

此次修订删除了原条例中70余条与刑法和社会治安处罚法重复的条款,在总则中规定党组织和党员必须“模范遵守国家法律法规”,党组织和党员违反国家法律法规时“都必须受到追究”等规定;在分则中规定,凡是党员被依法逮捕的,都应中止其表决权、选举权和被选举权等党员权利;凡是党员干部违法犯罪,除过失犯罪外,一律要受到党纪处分,从而实现党纪与国法的衔接。本次按照纪、法分开的原则,在删除了与法律重复的内容后,根据习近平总书记在十八届中央纪委五次全会上的重要讲话精神,结合党的纪律建设的理论和实践,将违纪行为分为违反政治纪律、组织纪律、廉洁纪律、群众纪律、工作纪律和生活纪律行为等六类。

三、党规党纪法治化建设的未来展望

党的建设是一个长期工程,法治化既是这个长期过程的必要手段和必由之路,也是其最终目标。新纪律条例和自律准则修订的很多做法体现了中央对党规党纪法治化的追求,令人耳目一新,但这只是一个开始,未来可能还会进一步推进党建法治化的进程。未来党规党纪法治化建设方面还需要进行的工作至少有以下两个方面:

一是要进一步系统梳理党规党纪,形成相对统一的党内法典。

十八大以来,中央在党内法规体系建设中已经推出了一系列创新举措。如针对党规党纪庞杂散乱、交叉重复的现象,党已经着手重新梳理已有的党规党纪,对重复交叉的进行了精简合并,对已经不适用的进行了清理淘汰。2013年8月,党就开始对1978年以来制定的党内法规和规范性文件进行清理,有300件被废止和宣布失效,467件继续有效,其中42件将做出修改^②。2014年11月17日,中央进一步发布《中共中央关于再废止和宣布失效一批党内法规和规范性文件的决定》,通过对新中国成立至2012年6月期间出台的23000多件中央文件进行全面筛查,共梳理出规范党组织工作、活动和党员行为的党内法规和规范性文件1178件。经过清理,废止322件,宣布失效369件,二者共占58.7%;继续有效的487件,其中42件需适时进行修改^③。但是党内法规和规范性文件仍然高达487件,显然还是偏多,仍然有进一步清理合并的空间。

今后应该像制定法律一样从宏观上总体设计党规党纪的总体框架,把党规党纪区分为互相支撑但又不重复交叉的几大板块。如除党章外,可以在总体上把党规党纪区分为程序和纪律几大部分。目前新修订的纪律处分条例已经比较完善,下一步应该对相关程序进行专门性规定,如对工作 and 会议程序、决策方式等给出规范性的规定^④。

另外,对已有的相关党内法规要围绕着党章和最主要的党内法规进行合并整理和有机衔接。比如条例第八十八条规定了6种违规从事营利活动的行为,其中第三种是“买卖股票或者进行其他证券投资的”,这被很多人理解为禁止党员炒股。为此,《人民日报》专门刊文指出,这一条有一个“违反有关规定”

①王岐山:《坚持高标准,守住底线,推进全面从严治党制度创新》,载《人民日报》2015年10月23日。

②参见新华社北京电,2013年8月28日。

③参见新华社北京电,2014年11月17日。

④程同顺:《略论中国共产党党规党纪建设的成绩与不足》,载《人民论坛》2014年第35期。

的限定语。“有关规定”指的是2001年中央印发的《关于党政机关工作人员个人证券投资行为若干规定》，根据这个规定，党政机关工作人员个人可以买卖股票和证券投资基金，但在买卖股票和证券投资基金时，应当遵守有关法律法规的规定，严禁七类行为，例如不得利用职权、职务上的影响或者采取其他不正当手段，索取或者强行买卖股票等。诸如此类“违反有关规定”的限定性表述，在新纪律条例中出现了多次，如果能对它们实现更好的合并和衔接，可能更有助于减少人们对于相关规定的误解，也有助于提高党内法规的可操作性和权威性^①。

二是要增加和细化党规党纪中程序性的规定。

党规党纪中的程序化规定应该严谨合理，防止有人利用程序不完善获得制度内的程序性特权。如党章中规定的“党的各级党委向同级的代表大会负责并报告工作”，说明了各级党委与同级代表大会的关系，但是还应该规定：负责的具体方式是什么，在何种情况下要负什么责任，如果党的代表大会否决了同级党委的工作报告时应该怎么办等等。再如，对于干部任用问题的讨论，除了规定党委会要实行票决制以外，还应规定一把手不能率先表态定调，不同意见应该充分表达，要匿名填写选票、当场公布票决结果等。再如，党章关于党代表实行任期制的规定，还应具体规定党代表在任期内的主要职权，党代表行使职权的方式等^②。

针对有些党规党纪仍然缺乏具体细节和程序的问题，应该从政治学和法学的专业角度提高党内法规立法技术，强化程序性规定。这一方面要与时俱进，针对党内在工作程序方面新出现的不良风气和不当行为，根据党章的精神不断进行规范，防止党内法规程序性的规定落后于现实的变化；另一方面要改变党规党纪过于偏重道德说教、把道德要求与党内规范相混淆的做法，戒除过于抽象、原则和笼统的规定，使党规党纪的规定准确具体，把党章的精神以及对党员和干部的要求转化为具体的行为规范，使党规党纪便于实施，提高可操作性。

●作者地址：程同顺，南开大学周恩来政府管理学院；天津 300350。Email:nk2000@nankai.edu.cn。



①韩永：《中共出台史上最严党纪》，载《中国新闻周刊》2015年第40期。

②程同顺：《略论中国共产党党规党纪建设的成绩与不足》，载《人民论坛》2014年第35期。