DOI:10.14086/j.cnki.wujhs.2016.01.008

党规党纪的修订及其实施效果分析

申建林

摘　要：新修订的《廉洁自律准则》和《纪律处分条例》的颁布实施使从严治党迈出了具有实质意义的一步，并使反腐从治标转向治本的新阶段。中国共产党强调自身的纪律和制度约束与其特有的执政合法性基础相关，此次党规党纪的修订贯穿了法治化观念，其内容的调整和分类更符合法治精神和制度逻辑。新法规的实施采取了各级党委的主体责任、各级纪委的监督执行责任以及集体讨论制等措施，但缺乏对违纪行为的检举、受理、调查、处分等整个过程的程序约束制度。为确保新法规的实施效果，还亟须研究制定《纪律检查机关案件办理的工作条例》以规范违纪案件处理程序，并修订《党内监督条例》以加强对主要领导干部和一把手的监督。

关键词：党规党纪；《中国共产党廉洁自律准则》；《中国共产党纪律处分条例》

新修订的《中国共产党廉洁自律准则》和《中国共产党纪律处分条例》的颁布实施使从严治党迈出了具有实质意义的一步，它意味着十八大以来的反腐风暴和高压震慑的治标开始转向党内建章立制的治本，从运动和教育式的治党思维转向法治化的政党建设。那么，为何中国共产党如此强调自身的纪律约束和制度建设？两项党内法规修订的基本思路是什么？如何确保党规党纪的实施效果？

一、执政党的纪律约束与执政合法性重建

中国共产党作为执政党，特别强调自身的纪律和内部制度的约束，这是中国政治生活中的一个突出特点，而西方国家的政党则很少如此强调党内的严格纪律与违纪处分，决定这种差别的根本原因在于中国共产党与西方政党的执政合法性基础不同。西方国家存在着两党或多党竞选和公民的投票选举，执政党的合法性在于公民的定期选举，选举的过程即是同意与授权的过程，正是这一过程而不是竞选者自我证明的特有品质赋予执政党合法权力。西方国家的政党多半是为了竞选而随时吸收能支持自己的公民作为党员，反映了一种政治结社自由，各政党一般不会对其内部成员提出高于国家法律的政治理想和道德信念上的要求（顶多受到临时性竞选策略的约束）。

在中国，共产党处于特定的领导地位，党的领导不是一种空洞的原则，而是一种现实的体制，我们通常称之为“党国体制”，对于每一层级的机构，在外部要接受党组织领导，而内部也设有党委或支部。中国共产党并非在多党竞选中通过赢得选举而执掌政权，其执政合法性基础在于它特有的政治与道德品质，即它的先锋队性质和廉洁进步性，正是它的优良品质和执政能力成为人民幸福的来源，因而成为人民认可和接受的根据。所以，中国共产党要通过不断展示自身的政治理想和道德追求、组织性和集体力量、执政能力和政绩来赢得民心。对于共产党来说，“人心向背是最大的政治”，一旦组织涣散、工作怠惰、生活腐化，即意味着陷入执政合法性危机。在革命与社会动荡的年代，这种危险性较小，而在经济繁荣的和平年代里长期执政则潜藏着这种危险，因为一党领导缺乏外部政治竞选的竞争压力，此外，还会受到个人利益意识和个人幸福观念的影响和冲击，执政党只要放松自我教育和严格管束，潜在的危险就成为现实的危机。

十八大以来，一系列党内法规建设实践（包括《中国共产党党内法规制定条例》和《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》两部党内“立法法”的颁布、党内法规和规范性文件的集中清理、此次对两个党内法规的修订）正是为抵御政治风险，维护与重建执政合法性所做的战略努力。

从严治党、加强党纪约束同时也是解决困扰中国社会的腐败难题的需要。改革开放以来积累的严

重腐败问题激起民怨并威胁中国的社会稳定。十八大以来,中央反腐决心和反腐力度前所未有,从基层到政治局常委、从国企高管、党政要人到军界领导,只要身负重案,皆难以幸免。持续的反腐风暴清理了腐败存量,缓解了社会矛盾,但高压震慑的反腐风暴在性质上还只是治标,现在开始转向治本阶段,即清理、修改和制订党纪党规,通过加强对每个党员和党员干部的纪律约束和制度控制而实现普遍的廉洁清明。新修订的《廉洁自律准则》和《纪律处分条例》的颁布意味着反腐进入了制度建设的新阶段。

二、党规党纪修订的法治化思路

历时一年多的对《廉政准则》和《中国共产党纪律处分条例》的修订工作使新版《准则》和《条例》无论在结构上还是在内容上都发生了重大变化。从这些变化中可以看出,支配整个修订工作的是法治观念和法治思维,具体表现在如下两个方面:

(一)在名称上

"党纪党规"现在都被称之为"党内法规"。《廉洁自律准则》和《纪律处分条例》是中国共产党对党组织和党员进行道德倡议和行为约束的党内"纪律",但在中央的正式通知和主流媒体表达中同时也称之为党内"法规"。严格说来,党纪与国法之间、党的规章制度与法规之间是有区别的,将党的"纪律"称为"法规"也曾受到部分学者的质疑。在他们看来,党组织制定的"党纪党规"是用于约束党员的纪律,并不具有法的性质。而法律和法规是由国家机关而不是由政党或社团制定和公布的;法律和法规对所有公民具有普遍的约束力,而不限于单一政治组织的成员;法律和法规通过独立的司法审判而得以维护。把党纪党规称为"法律法规",无视两者的差别,既不妥当,也是有害的,它会导致党内纪律和国家意志的混淆,并形成两种不同的法律体系,从而引起法律冲突,甚至导致党纪凌驾于国法之上。

但这种顾虑是多余的,《党内法规制定条例》明确规定:党内法规需要经过严格的审议批准程序,凡与宪法和法律不一致的,由审议批准机关提出修改、缓办或退回的建议。"党内条例"和"规定"被称为"党内法规"并不意味着摆脱国家法的约束,而是力图使党纪党规具有法的品质和法的严肃性,以法治思维而严格地起草、制定、修改、审核、通过、公布和实施,并使之具有类似于法的强制性和刚性约束力。

(二)在结构上

根据规范的法律性质和约束力量重新进行调整和分类。原来的《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》缺乏正面倡导的系统性自律规范,也没有将自律性的道德规范与严格禁止的约束性规范明确共分;原《中国共产党纪律处分条例》中70多条与《刑法》和《治安管理处罚法》等国家法律法规的内容相重复,这样的结构安排使道德倡议、禁止性党纪和国家法律混淆不分,无法根据不同规范的性质和特点而有效地实施,直接影响各自的实效性和权威性。正是针对这些问题,此次修订根据规范离法律的远近和不同的约束方式而重新分类。修订后的《廉洁自律准则》只是规定党员和党员干部应当追求的高尚道德情操和政治理想,如克己奉公、甘于奉献,包括在私人生活中节俭朴素、树立良好的家风等等,这些都是远远超出遵纪守法底线规定的高标准,是一种倡导性的自律规范。而新修订的《纪律处分条例》实行纪法分开的原则,删除国法中已有的规定,一方面让违法和犯罪的行为通过司法程序受到法律制裁,另一方面,在《纪律处分条例》中用专门条款规定,凡违法行为同时也是违纪行为,并追究相应的党纪责任,从而实现党纪处分与国法处理的有效衔接,不会出现放松约束,更不会出现以党纪处分代替法律制裁的情况。这种新的调整和分类使不同的行为受到不同的规范和不同方式的调整而更符合现代法治精神和制度逻辑。

三、党规党纪的实施方式及其效果

《廉洁自律准则》和《纪律处分条例》的实施效果在很大程度上取决于各级党委的决心和执行力度,"八项规定"的实施反映了这一点。当"八项规定"实施 3 个月后,全国两会代表接受采访时曾担心它会成为"一阵风",但"八项规定"已实施 3 年,新规逐渐常态化。不过,刚刚修订出台的《准则》和《条例》作为党内的系统性法规,涉及政治理想与道德要求,涵盖政治、组织、廉洁、工作、生活等各方面的纪律和行为规范,其实施效果则更多地取决于一整套执行与监督机制。

不同类型的党规党纪，其实施方式和效果也不尽相同。《廉洁自律准则》规定的是党员应有的政治理想信念、高尚道德情操、民族传统美德，包括克己奉公、艰苦朴素、廉洁修身等，它要求党员达到高尚的政治与道德境界，这些规定在性质上属于立德，是一种倡导性的规范，无法强制推行，其实施方式只能是广为宣传，积极倡导，最终的效果只能依靠党员的自觉自愿。

《纪律处分条例》列出的是禁止性条款和系列清单，包括政治纪律、组织纪律、廉洁纪律、群众纪律、工作纪律和生活纪律等，这些纪律是不可违背的行为底线，违者将受到处分，这是一种立规。这种具有强制约束力的纪律在性质上更类似于国家法律，其实施效果将取决于是否具有一整套严格的关于违纪案件的受理、调查、处分的程序与监督机制。

关于《纪律处分条例》的实施目前主要采取两种措施：其一，依靠各级党委（党组）承担主体责任，尤其是领导干部发挥带头和表率作用，以维护条例的权威性。同时，各级纪委（纪检组）具体履行监督和执行的责任。其二，民主集中制，即在实施党纪处分时，由党组织集体讨论决定。但问题是，如何确保各级党委和纪委能严格而公正地执行《条例》？对违纪行为的检举、受理、调查、处分等整个过程如何接受严格的程序约束，并受到广大党员甚至民众的监督？如果没有这类刚性的程序控制，党委和纪委领导对违纪者的处分实质上就变成人管人，难以避免违纪查处的随意性和执行的不确定性。当然民主集中制所要求的党组织集体讨论制力图避免个人的擅自决定，但在内部组织集体决定时，通常还是一把手拥有更大的决定权。如何保证党组织中的每个成员独立地表达，相互监督，甚至能完全独立地投票决定，而不会影响彼此之间的工作关系，还是需要建立一套更深层次的运行机制。

《纪律处分条例》规定的是实体性的行为规范，而缺乏实施条例的程序性条款。为确保《纪律处分条例》的实施效果，亟须研究制定《纪律检查机关案件办理的工作条例》以规范违纪案件处理的程序，同时亟须修订《党内监督条例》以加强对主要领导干部和一把手的监督。

●**作者地址**：申建林，武汉大学政治与公共管理学院；湖北 武汉 430072。Email：shenjianlin2000@163.com。

●**基金项目**：教育部人文社会科学研究规划基金项目（12YJA810012）

◆