

以治标促治本——党规党纪的制度创新

周淑真

摘要：十八大以来开展的反腐败斗争证明，党员“破法”无不始于“破纪”。因此，以治标促治本，建立一种培养清官、遏制贪官的党规党纪的制度体系，尤其必要。而新修订的《中国共产党纪律处分条例》和《中国共产党廉洁自律准则》，正是十八大以来的党风廉政建设和反腐败斗争以治标促治本的关键一步，是党规党纪制度的一个创新。通过把党章和其他主要党内法规对党组织和党员的纪律要求细化，明确规定违反党章就要依规给予相应的党纪处分，为广大党员开列了一份“负面清单”，体现了对依规治党规律认识的深化，实现了纪律建设的与时俱进。

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》；以治标促治本

一、贪腐官员犯法无不始于“破纪”

十八大以来开展的反腐败斗争已有三周年。在三年的时间里，“老虎苍蝇一起打”，百余名省部级高官纷纷落马，其中包括副国级以上的周永康、苏荣、徐才厚、令计划和郭伯雄。落马的厅局级干部已远超500名。反腐败斗争触及党内和社会各个领域，其广度、深度、力度为中外历史上前所未有。查办案件所发现的贪腐现象形形色色，种种贪腐行为触目惊心，令人发指。三年来，在腐败的高发态势下，党中央通过实行强力打击腐败的治标工作，不仅使贪婪之风有所收敛，而且给人们以反腐败的信心和决心，从而为治本赢得时间。治本是通过采取一定的手段、举措，形成、创造应对和解决此类问题的制度体制，使权力的运行和制约在制度、体制、机制编织的笼子之内，在法治的轨道上运行。无数案例证明，党员“破法”无不始于“破纪”。党员守住了纪律，就不至于滑向违法犯罪的深渊。党规党纪制度是一项项建立起来的，以治标促治本是一个有节奏、渐进的不断创新的过程。

在中国，从政治制度体制来讲，党的领导是中国特色社会主义的最大特色和最本质特征。实现奋斗目标、完成历史使命关键在党。中国共产党是唯一的长期的执政党，民主党派是与中国共产党通力合作的参政党，因此执政党对国家、民族和社会的发展负有无限责任。当代中国政治制度在国家社会发展中显示出巨大优势，但是也存在一些严重的弊端，这就是等级授权制，执政党官僚化，官员高度等级化，政党行政化。执政党与社会脱离，权力缺乏制约，从20世纪90年代以来，严重的腐败现象大面积产生。腐败是政治之癌，严重的腐败往往导致执政党和政府流失合法性，导致政权自我毁灭，也会趋向于“寡头政治”的形成。腐败轻则造成社会与执政党和政府的严重对立，重则导致自下而上革命形势的形成。

习近平总书记反复强调，如果任凭腐败问题愈演愈烈，最终必然亡党亡国。他是在深刻总结古今中外历史教训的基础上，把党风廉政建设和反腐败斗争提到关系党和国家生死存亡的高度来认识的。十八大以来党中央的反腐败有着清晰的思路，这就是“为政清廉才能取信于民，秉公用权才能赢得人心”。取信于民、赢得人心的根本途径是党要管党、从严治党，依规管党治党。这就要求必须把党规党纪的制度建设贯穿到反腐倡廉的各个领域，落实到权力的授予、制约和监督等权力运行过程的各个环节。党内法规制度建设的目标，是形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制。把中国的事情办好，根本在于把执政的中国共产党建设好。依规治党就是在党中央的领导下，依照党章和其他党内法规规定的职责、权限、程序，管理党的事务，从事党的各项活动，将宪法的最高权威和法律的刚性约束，内化为党执政和治理行为的理性自觉，以引导国家权力在法治的轨道上运行。反腐的根本目的不在于拉下多少贪官，而在于以治标促治本，建立一种制度，一种培养清官、遏制贪官的党规党纪的制度体系，

从而保证社会公平和社会稳定,使得人人都有发展、幸福的机会。

二、依规治党对党规党纪的现实要求

党规党纪的完善程度与依规治党有着重要的关联。要依规治党,首先就要摸清党内法规和规范性文件到底是处于什么样的状况。“红头文件”治国,是人们形容执政党行使权力的一大特色。过去党内法规和规范性文件非常繁多,但许多脱离实际,脱离党和国家发展的现实需要,针对性和操作性差。就党的法规制度而言,从1949年10月新中国成立到2012年6月,出台的中共中央文件共有2.3万多件,这还不包括“文化大革命”1966—1976年10年间出台的文件。这些法规文件非常庞杂,它是在一个相当长的历史时期、在不同的历史条件下,根据当时党所要完成的主要任务来出台和制定的。但是在60多年间从来没有清理过。2012年6月到2014年10月党中央对建国以来党的文件进行全面的筛选清理,发现文件之间有的相互冲突,尤其是有些文件规定与宪法精神和法律法规不衔接。在全部2.3万件文件中,规范党自身的组织工作、党的活动和党员行为的党内法规和规范性文件有1178件。有些建国初期的文件适用期已过,比如20世纪五六十年代出台的关于“三反”运动、肃反运动、整风运动、社会主义教育运动等文件,历史条件发生变化,现在应宣布失效。同时这些文件也有形成时间上的先后之分,凡同新文件相矛盾、抵触的旧文件,一律以新文件为准,相关旧的文件规定自然废止。经过清理,宣布失效的369件,废止的322件,这两者共占58.7%,而继续有效的有487件,其中42件须根据需要进行适时的修订^①。

在党长期执政和全面依法治国条件下,全面从严治党的根本,必须围绕依规治党这个根本,尊崇党章,加强党规党纪的制度建设。与党面临反腐败和党风廉政建设的严峻形势和重要任务相比,党内规则的目标任务、党的制度体系的理论研究相对薄弱,党规党纪制度建设的任务艰巨。仅以原来的《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》和《中国共产党纪律处分条例》为例,这两个文件均于1997年开始试行,又分别于2010年和2003年进行过修订,应该说这些文件对加强党的建设也发挥过一些作用。但随着形势的发展,不少条款已完全不能适应现实,从理论到实践都存在一些不容忽视的问题,表现为:一是党内规则混同于国家法律,党规党纪套用“法言法语”,原党内《准则》和《条例》的许多规定都与法律条文重复;党纪与国法混同、纪法不分,把党员的标准等同于公民的底线。二是在实践中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、问责等党的纪律要求无法落到实处。三是对政治纪律和政治规矩、组织纪律规定得不细,对政治纪律规定不突出、不具体,对违反党章、损害党章权威的违纪行为缺乏严肃的责任追究。四是对改革开放和社会主义市场经济建立过程中党内存在的一些突出问题,缺乏针对性的规定,《准则》内容过繁,如“8个禁止、52个不准”难以记住,也难以践行。正面倡导不足,禁止性条款过多,没有体现自律的要求。五是原有的《准则》和《条例》未突出必须“廉洁”执政这一主题,且适用对象过窄,廉政准则只管县处级以上党员领导干部,党纪处分条例主要针对领导干部违纪,而不是一部针对党的各级组织和全体党员的党内规章。

制度的价值在于可操作性和实效性,不再具有可操作性和实效性的制度必然失去存在的意义。同时,任何一个组织的内部规则都比国家法律严格。中国共产党是肩负神圣使命的政治组织,党的先锋队性质和执政地位,更是决定了党规党纪必然要严于国家法律。如果党员都退守到公民的底线上,就降低了党员标准,全面从严治党便无从谈起,党的先进性更是无从体现。政党纪律体现政党的生命力,加强党规党纪的制度建设是全面从严治党的重要内容。针对在反腐败斗争和党风廉政建设中发现的各种违纪行为和表现,迫切需要立规修规、完善党规党纪。党的十八大以来习近平总书记系列重要讲话,始终贯穿着从严治党、严明纪律的要求,为管党治党确立了鲜明导向,为修订党纪处分条例指明了方向。

^①《专家详解党内法规文件首次集中清理细节——访谈中国人民大学教授周淑真》,载新华网, <http://www.xinhuanet.com/talking/20141107a/index.htm>, 2014-11-07。

三、新《准则》、《条例》是党规党纪制度的创新

2015年10月中共中央关于《中国共产党廉洁自律准则》和《中国共产党纪律处分条例》这两部党内法规制度的修订颁布,是十八大以来党风廉政建设和反腐败斗争以治标促治本的关键一步,是党规党纪制度的一个创新。

新修订的《准则》仅281字,要义明确。它借鉴“三大纪律、八项注意”的表述,向全党提出“四个必须”和“八条规范”。首先,体现宣示性。中华民族的道德规范向来是从高不就低。《准则》开宗明义,提出全体党员和党员领导干部要做到“四个必须”,展现党的先锋队本色,树立起能够看得见、摸得着、够得到的高标准。其次,坚持正面倡导。变“不准”为“自觉”,坚定理想信念宗旨,要靠自觉,靠长期的自我修养和党性锻炼。《准则》把原有的“8个禁止”“52个不准”有关内容移入同步修订的党纪处分条例,只提出正面要求,不作禁止性规定,要求党员正确对待和处理公与私、廉与腐、俭与奢、苦与乐的关系。同时要求党员领导干部,不仅要遵守党员行为规范,还要做到“四个自觉”,做廉洁自律的表率。再次,《准则》既面向全体党员,又突出“关键少数”。廉洁是共产党人的基本要求。《准则》将适用对象扩大到全体党员,要求党员坚持公私分明、先公后私、克己奉公,坚持崇廉拒腐、清白做人、干净做事,坚持尚俭戒奢、艰苦朴素、勤俭节约,坚持吃苦在前、享受在后、甘于奉献;同时对党员领导干部提出廉洁从政、廉洁用权、廉洁修身、廉洁齐家等更高要求,二者相互贯通、浑然一体。《准则》成为一部坚持正面倡导、面向全体党员的廉洁自律规范,是我们党发出的道德宣示。

《中国共产党纪律处分条例》全文3编、11章、133条,共17219字,是在十八大以来反腐败和党风廉政建设实践中,针对党在新的历史条件下发生的新情况新问题,面向全党严肃重申党的纪律的权威性、规范性文件。主要有如下特点:

一是针对十八大以来发现的党员的各项违纪行为,对党的纪律类型做了新的归纳,归纳为政治、组织、廉洁、群众、工作、生活六大纪律。

二是在文字方面做了许多新修订,表述更准确。如在《对违反廉洁纪律行为处分》一章中,将“其父母、配偶、子女及其配偶以及其他共同生活的家庭成员”的概念,改为针对“利用职权或者职务上的影响为他人谋取利益,本人的配偶、子女及其配偶等亲属和其他特定关系人收受对方财物”的相关处分。

三是根据十八大以来反腐败实际和党员队伍现状,增加了许多新的内容,比如:首先是突出政治纪律和政治规矩。《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。新增第52条:规定了“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”的处分;新增第57条,强调组织审查的纪律性。新增第58条,对党员组织参加迷信活动进行界定和处分。新增第61条,规定了“党员领导干部对违反政治纪律和政治规矩等错误思想和行为放任不管,搞无原则一团和气,造成不良影响的行为”相应处分。其次,在对违反组织纪律行为的处分中,新增第66条:对“不按照有关规定或者工作要求,向组织请示报告重大问题、重要事项的”和“不按要求报告或者不如实报告个人去向”的处分。新增第67条:其中有“不如实填报个人档案资料的。篡改、伪造个人档案资料的,给予严重警告处分”。新增第68条:对“党员领导干部违反有关规定组织、参加自发成立的老乡会、校友会、战友会等”的处分规定,等等。第三,针对反腐败斗争中出现的新问题,增加了权权交易、利用职权为亲属和“特定关系人”谋利等违纪条款。突出群众纪律,新增了侵害群众利益、漠视群众诉求等违纪条款,对破坏党同人民群众血肉联系的行为作出处分规定,用纪律保障党的宗旨。

四是坚持纪严于法,纪在法前,纪法分开。修订《条例》坚持问题导向,凡是国家法律已有的内容,就不再重复规定,共去除70余条与刑法、治安管理处罚法等法律法规重复的内容。在总则中,重申党组织和党员必须自觉接受党的纪律约束,模范遵守国家法律法规;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。

新修订的《条例》尊崇党章,把党章和其他主要党内法规对党组织和党员的纪律要求细化,明确规定违反党章就要依规给予相应的党纪处分,为广大党员开列了一份负面清单,使《条例》的内容真正回归党的纪律。

总体说来,新的准则和条例,体现作风建设和反腐败斗争的最新成果,是党规党纪制度建设的一大创新,是以治标促治本进程中的重要环节。它适应全面从严治党要求,体现了对依规治党规律认识的深化,实现了纪律建设的与时俱进。制度的生命在于执行,执行制度最终靠人。离开了历史责任,没有忠诚和担当,再好的制度也形同虚设。因此,学习贯彻《准则》和《条例》是广大党员和领导干部的共同责任,也是全党的共同责任。

●作者地址:周淑真,中国人民大学国际关系学院,中国人民大学廉政建设研究中心;北京 100872。

Email:13910903825@163.com。



DOI:10.14086/j.cnki.wujhs.2016.01.004

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》,是从从严治党的重大进展。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

^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。