DOI:10.14086/j.cnki.wujhs.2016.01.007

史上最严 效果可期
——《中国共产党纪律处分条例》解析

姚 桓

摘 要:《中国共产党纪律处分条例》是党90多年历程中最严格、翔实的党纪规定。《条例》体现了纪严于法、纪在法前;对党纪内容做了整合、梳理,归为六大类;突出强调了政治纪律和政治规矩,明确禁止"妄议中央";禁止打着改革旗号损害群众利益;第一次在党内法规中提出"生活纪律"。

关键词:纪严于法;政治纪律;群众纪律;生活纪律

中共中央新近印发的《中国共产党纪律处分条例》(以下简称《条例》)以马克思主义党建理论为指导,以党的纪律建设经验特别是十八大以来反腐倡廉建设最新成果为依据,以解决从严治党中的现实问题为导向,对执行党的纪律问题做了全面、具体的规定,可以说是党的90多年历程中最严格最详实的党纪规定。《条例》是一切党组织、党员干部的对照之镜、警戒之尺、执纪之规,也是弥足珍贵、不可须臾丢掉的护党之宝。

《条例》的严格首先体现在强调了纪法分开、纪在法前、纪严于法。《条例》不仅删掉多项与刑法和治安管理处罚条例重复的内容,以体现党纪特色,而且对党员、党员干部提出更严格的要求,一些不违法的行为也列入违纪范围。例如第八十条规定,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,视情节轻重,给予相应党纪处分。这意味着,只要身边人收受了财物的,哪怕领导干部不知情,也要受到处分。第八十三条规定,收受可能影响公正执行公务,或者其他明显超出正常礼尚往来的礼品、礼金、消费卡等,都会被给予处分。这就是说,只要收了可能影响公正执行公务的礼品礼金,不管是否登记、交公,都会被给予处分。如此严格,会有力地纠正以往在这方面失之于宽的情况,推进反腐倡廉建设。《条例》还规定,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,也是违纪行为。为什么不违法的行为可能构成违纪呢?中国共产党是承担艰巨历史使命的先进政治组织,在行为规范方面,必须对自己的成员提出比普通群众更高更严格的要求。党员自愿申请加入党组织,对党组织进行承诺,遵守党章党纪,所以从入党之日起,就要自觉接受纪律束缚,这可以理解为一种"权利让渡"。从内容看,纪律底线与法律底线是有距离的。坚持纪在法前,纪严于法,对违纪行为及时处理,可以有效避免党员干部超越法律底线坠入犯罪深渊。纪在法前、纪严于法,是规范党员干部用权的"紧箍咒",也是履职路上的"安全带","严"在抓早抓小,防微杜渐,避免出现"没查都是'好干部',一查就成'阶下囚'"的怪现象,实质是对党员干部的一种关爱。

《条例》的严格也表现在突出强调党的政治纪律和政治规矩。党是政治组织,党在组织上的团结统一来自政治上的高度一致。政治纪律是贯彻其它各类纪律的基础;不管违反哪方面的纪律,任其发展,都会侵蚀党的执政基础和执政能力,最终破坏党的政治纪律。因而在党的各类纪律中,政治纪律是打头、管总的。《条例》有关政治纪律的十八条规定,涵盖了党内政治生活的一切方面。基本精神是坚持党的基本路线,全党同党中央保持高度一致,禁止一切违反四项基本原则、反对改革开放政策的行为。突出的有三点:一是强调遵守政治规矩。从语义学意义看,规矩与纪律既有联系又有区别。规矩"是一定的标准、法则或习惯",纪律是"政党、机关、部队、团体、企业等为了维护集体利益并保证工作的正常进行

而制定的要求每个成员遵守的规章、条文”[①]；规矩是不成文的纪律，纪律是成文的、更为明确化的规矩。具体说来，党的规矩包括四个方面：第一，党章是全党必须遵循的总章程，也是总规矩；第二，党的纪律是刚性约束，政治纪律更是全党在政治方向、政治立场、政治言论、政治行动方面必须遵守的刚性约束；第三，国家法律是党员、干部必须遵守的规矩；第四，党在长期实践中形成的优良传统和工作惯例。可见，“政治规矩”比“政治纪律”的内涵更丰富。“没有规矩不能成方圆”，“政治纪律”多是从禁止性行为方面提出来的，不准做什么，而“政治规矩”不单是要告诉党员干部不能做什么，还要提出广大党员干部应该做什么。把规矩列入纪律范围，提高了党的政治纪律的严肃性、约束性。二是解决以往政治纪律存在模糊地带、难以把握的问题。曾经有种说法，认为党的组织纪律是刚性的，政治纪律是弹性的，不好检查，因而执行不够严格。这次《条例》的要求具体化了，如把拉帮结派、对抗组织审查、搞无原则一团和气等，都视为违反政治纪律。这种指向性很强的“对号入座”，使违纪者不能再心存侥幸。三是明确提出不得“妄议中央”。《条例》第四十六条提及的“妄议中央大政方针，破坏党的集中统一”是新增内容。这与发扬党内民主并无矛盾。共产党不是清谈馆和俱乐部，党的力量在于政治上的高度一致和组织上的团结统一。共产党当然要实行党内民主，但不是为民主而民主，党的民主集中制是民主基础上的集中和集中指导下的民主相结合。实行民主集中制的一个重要目标，就是保持党在政治上的高度一致和团结统一。这里所提的“妄议中央大政方针”是有特定含义的，包括有形式、内容、结果三个要素。形式指的是场合，例如互联网、广播、电视、报刊、书刊、讲座、论坛、报告会、座谈会等；内容是指发表反对党的大政方针的言论；结果是指破坏了党的集中统一。只有同时具备这三个要素，才可以界定为“妄议中央”。其实，“妄议中央”是历来包括党章在内的所有党内法规和党内文件所禁止的行为，例如，20 世纪 80 年代通过的《关于党内政治生活的若干准则》已经规定：“对于中央已经作出决定的有重大政治性的理论和政策问题，党员如有意见，可以经过一定的组织程序提出，但是绝对不允许在报刊、广播的公开宣传中发表同中央的决定相反的言论；也不得在群众中散布与党的路线、方针、政策和决议相反的意见。这是党的纪律。”现在，《条例》以更严厉、更明确的语言讲出不得“妄议中央”，有助于全党保持团结统一，更坚决地执行党的路线方针政策。

《条例》的严格还表现在对纪律要求做了系统梳理，把纪律归为政治纪律、组织纪律、廉洁纪律、群众纪律、工作纪律、生活纪律六大类，每一方面都提出比以往更严格的要求。如关于群众纪律的规定极有针对性和现实意义。人心向背决定政党命运，这可以说是中外政党执政的一条铁律。从历史看，中国共产党最初的执政合法性来源于人民革命。问题在于，执政几十年后，一方面，人民群众对党的认同已经由历史认同、感情认同转为现实的业绩认同、法理认同，民主参与意识、维权意识更强，对执政党的要求、期望更高，更加不能容忍不正之风和腐败现象；另一方面，长期执政条件下不仅容易滋生脱离群众的危险，而且由于党组织掌握各种资源，脱离群众不会像战争年代那样立即威胁党组织的生存，一些党员干部会忽视脱离群众的危害危险，颠倒自己和人民群众的关系，甚至面对危机麻木不仁。结合苏共教训和国内现实情况，可以认为，今后若干年，中国共产党正处于更需要巩固执政地位、打破历史周期律的关节点上。为此，不仅要正面倡导群众路线，更要进一步严格群众纪律以保护群众利益，对侵犯群众利益的行为设置带电的“高压线”。《条例》确定了各种违反群众纪律的行为，有关的 12 条规定涉及多项内容。其鲜明特色，一是坚决禁止打着改革旗号损害人民群众利益。把超标准、超范围向群众筹资筹劳、摊派费用、加重群众负担，违反有关规定扣留、收缴群众款物、处罚群众、拖欠群众钱款，办理群众事务时刁难、吃拿卡要，干涉群众生产经营自主权致使群众财产遭受损失，不按照规定公开党务、政务、厂务、村(居)务等，侵犯群众知情权，对待群众态度恶劣、简单粗暴，造成不良影响等行为，都列入违纪范围。事实上，上述行为近年来在很多地方都不同程度上发生过，而且屡禁不止，导致党群干群关系紧张。严肃处理这些行为体现了改革的根本目的是增加人民福祉的思想。二是对群众纪律的解释更到位，把涉及群众利益时的不作为也列入违纪行为。如不允许对符合政策的群众诉求消极应付、推诿扯皮，遇到国家财产和群众生命财产受到严重威胁时，能救而不

①《现代汉语词典》，外语教学与研究出版社 2002 年，第 730、915 页。

救的行为。这后一条既是十分严格的,也是完全正常和必要的。现行党章规定的党员义务包括:坚持党和人民的利益高于一切;为了保护国家和人民的利益,在一切困难和危险的时刻挺身而出,英勇斗争,不怕牺牲。义务是党员必须遵守的行为规范,不履行义务实质上也属违纪行为。《条例》作出这样规定,把"禁止做"和"必须做"两方面的要求结合起来,充分体现了党的先进性,促使党员干部在维护群众利益方面更自觉,也有助于以实际行动打造"党离不开人民、人民离不开党"的命运共同体。把生活纪律写入《条例》在党的历史上是第一次,也是有理论和实践依据的。生活方式并非小节,一个人选择什么样的生活方式是与他的价值追求、政治立场紧密相连的,为崇高理想和人民利益奋斗的共产党人自然需要选择健康、科学、文明的生活方式。实际上,世界上第一个共产党党章《共产主义者同盟章程》就规定,"盟员的生活方式必须符合同盟的目的",提出了工人阶级政党在生活纪律方面的要求①。现行党章也规定,"党员要发扬社会主义新风尚,带头实践社会主义荣辱观,提倡共产主义道德"。中国共产党在历史上也多次强调党员干部要过"生活关"。现阶段执政、改革开放、发展市场经济和外部环境的考验空前严峻,错误、腐朽思想的腐蚀常常从生活上打开缺口,腐败分子往往集政治蜕化、经济受贿和生活奢靡于一身,其堕落一般是从生活不检点、贪图享乐、导致理想宗旨动摇开始的,进而为满足穷奢极欲的消费和乱搞两性关系的欲望贪污受贿,逐步跌入违法犯罪的深渊。鉴于此,《条例》第十一章规定,对生活奢靡、贪图享乐、追求低级趣味、与他人发生不正当性关系的,利用职权、教养关系、从属关系或者其他相类似关系与他人发生性关系的,违背社会公序良俗、在公共场所有不当行为的,有严重违反社会公德、家庭美德行为的,应当视具体情节和影响给予各种处分。这无疑是极有效的防腐剂,同时对于净化社会风气,在全社会倡导健康文明科学的生活方式,也有极大的促进作用。

●**作者地址**:姚 桓,北京行政学院;北京 100044。Email:yaohuan4321@sina.com。

①《马克思恩格斯全集》第 4 卷,人民出版社 1958 年,第 572 页。