

依法治国和依规治党中若干重大关系问题之我见

郝铁川*

目次

- 一、党规的道德要求高于法律
- 二、党纪在前,防微杜渐
- 三、党规在处理党的内部事务时有自主权
- 四、依法治国和依规治党具有目的、重点和手段的一致性
- 五、依法治国和依规治党互有分工、互相补充

摘要 所谓党规严于法律,是指党规对党员的道德要求必须高于法律对公民的道德要求,而不是指党规对党员的处罚要比法律给予公民的处罚严厉;所谓把党纪挺在法律前面,是指在日常生活和工作中,要对党员抓早抓小、防微杜渐,而不是指对所有违法犯罪的党员,一定要先由纪委给予党纪处分,然后再交由执法和司法机关给予法律处罚;所谓党规不得抵触法律,是指党规不得与党内事务之外的有关国家事务、社会事务方面的法律法规相抵触。党在处理自己的内部事务中,按照党员的志愿原则,可以制定一些不适用于非党员公民的特殊规定。依法治国和依规治党的统一性,在于两者的目的、重点和手段具有一致性。依法治国和依规治党的互补性,在于两者在做人目标、行为约束范围和对不当行为惩罚力度上有分工合作的关系。依法治国和依规治党相结合,是由我国80%的公务员系共产党员、95%的县级以上领导干部系共产党员等现实条件所决定的。

关键词 依法治国 依规治党 统一和差异

在全面推进依法治国的进程中,努力形成国家法律法规和党内法规制度相辅相成、相互促进、相互保障的格局,^[1]这是习近平新时代中国特色社会主义思想的一个重要创新点。围绕这一创新点,学界初步作了探讨。但这些探讨对依法治国和依规治党的统一性论述较多,^[2]对依法治国与依规治党

* 郝铁川,杭州师范大学、华东政法大学教授。本文系上海市哲学社会科学规划课题“中国共产党百年法治思想研究”(项目号2019WJD006)的阶段性研究成果。

[1] 中央文献研究室编:《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第112页。

[2] 参见张文显等:《坚持依法治国、制度治党、依规治党》,来源:http://ex.cssn.cn/fx/201705/t20170502_3505809.shtml,2020年3月22日访问;杨天宗:《处理好依法治国与依规治党的关系》,载《求是》2015年第11期;潘高峰:《党内法规与国家法律衔接协同

的互补性论述较少;对“党规严于法律”“把党纪挺在前面”和党规不得抵触法律的确切含义更无人阐释,因而在一些人的理解中出现了误解。因此,本文不揣浅陋,试做申论,以求教于方家。

一、党规的道德要求高于法律

所谓党规严于法律,是指党规对党员的道德要求必须高于法律对公民的道德要求,而不是指同样一种行为,党规对党员的处罚要比法律给予公民的处罚严厉。

党纪和法律都涉及对人的道德要求,它们中的许多规范都来源于道德,是挑选一部分道德规范而变成党纪和法律的。众所周知,道德规范本身是有从低到高层次之分的,例如,冯友兰先生根据他对中国哲学的体悟,曾把人生的道德境界划分为四等,一是一本天然的“自然境界”;二是讲究实际利害的“功利境界”;三是“正其谊,不谋其利”的“道德境界”;四是超越世俗、自同于大全的“天地境界”。还有人把道德层次分为损人利己、利己不损人、利己利人、损己利人等四个层次。邓小平同志也十分注意区分道德的不同层次,他说:“不讲多劳多得,不重视物质利益,对少数先进分子可以,对广大群众不行,一段时间可以,长期不行。”^[3]因此,1986年《中共中央关于社会主义精神文明建设指导方针的决议》要求我们“在道德建设上,一定要从实际出发,鼓励先进,照顾多数,把先进性的要求同广泛性的要求结合起来,这样才能连接和引导不同觉悟程度的人们一起向上,形成凝聚亿万人民的强大精神力量。”而党纪对党员的道德标准是一种先进性要求,法律对公民的道德要求是一种广泛性的中等道德水准的要求。这种理解是符合毛主席的一个著名观点的:凡有人群的地方,都有左、中、右三种人。

我们不能把党规严于法律理解为党规对党员的处罚要比法律给予公民的处罚严厉。这是因为,第一,《中国共产党章程》第41条第1款明确规定,对党员的纪律处分从轻到重有五种:警告、严重警告、撤销党内职务、留党察看、开除党籍。《中华人民共和国刑法》第33条则规定我国刑罚中的主刑从轻到重分为:管制、拘役、有期徒刑、无期徒刑和死刑五种;附加刑分为罚金、剥夺政治权利和没收财产三种,附加刑也可单独使用。两相对比,一望可知法律对公民的处罚严于党纪对党员的处罚。第二,虽然不少同志有过党员犯罪,罪加一等的主张,但因和法律面前人人平等原则相冲突,目前还没有载入法律中。

党纪对党员的要求,正是按照党员的道德水平必须高于公民这一尺度来制定的。例如,党纪处分条例将法律并未禁止的通奸、见死不救等行为界定为违纪行为而设定相应处分;中央八项规定、反对“四风”等相关要求,对普通公民来说只是一个道德教养问题,但对党员干部来说可能就会被上升到违反党规党纪的高度,受到相应惩处。收送节礼、大操大办婚丧喜庆等行为在国家相关法律中,一般没有作出定罪的规定,却因有违党的作风建设的相关规定而成为党员干部不敢触碰的“高压线”;迁徙自由虽然是公民权利,但是鉴于“裸官”的贪腐风险,党规党纪作出了严于法律的有关规定。

党纪对党员的道德要求高于法律对公民的道德要求,是党的性质所决定的。中国共产党是中国工人阶级的先锋队,是中国人民和中华民族的先锋队,这里的先进性不仅是指政治上的先进性,还包

的几个基本问题》,载《南京社会科学》2018年第8期;沈国明:《论依法治国、依法执政、依规治党的关系》,载《东方法学》2017年第4期;周伟东:《浅论依法治国与依规治党的异同和互动关系》,载《党史文苑》2015年第4期;张洪松:《统筹推进依法治国与依规治党》,载《四川大学学报》2019年第1期;李锡炎:《正确把握依规治党与依法治国的一致性和结合点》,载《党政研究》2016年第6期。

[3] 《邓小平文选》(第2卷),人民出版社1994年版,第146页。

括道德上的先进性。因此,作为一个领导党和执政党,它追求的共产主义社会是一个人类的精神境界有极大提高的社会,在现阶段还要“领导人民发展社会主义先进文化。建设社会主义精神文明,实行依法治国和以德治国相结合,提高全民族的思想道德素质和科学文化素质,为改革开放和社会主义现代化建设提供强大的思想保证、精神动力和智力支持,建设社会主义文化强国”,还要“加强社会主义核心价值体系建设,坚持马克思主义指导思想,树立中国特色社会主义共同理想,弘扬以爱国主义为核心的民族精神和以改革创新为核心的时代精神,培育和践行社会主义核心价值观,倡导社会主义荣辱观,增强民族自尊、自信和自强精神,抵御资本主义和封建主义腐朽思想的侵蚀,扫除各种社会丑恶现象,努力使我国人民成为有理想、有道德、有文化、有纪律的人民”,“对党员要进行共产主义远大理想教育。大力发展教育、科学、文化事业,推动中华优秀传统文化创造性转化、创新性发展,继承革命文化,发展社会主义先进文化,提高国家文化软实力。牢牢掌握意识形态工作领导权,不断巩固马克思主义在意识形态领域的指导地位,巩固全党全国人民团结奋斗的共同思想基础。”(《中国共产党章程·总纲》)作为一个党员,不仅要有党章所要求的政治觉悟和政治行动,还要“在生产、工作、学习和社会生活中起先锋模范作用”,“吃苦在前,享受在后,克己奉公,多做贡献”,“坚决同消极腐败现象作斗争”,“维护群众的正当利益”,“发扬社会主义新风尚,带头实践社会主义核心价值观和社会主义荣辱观,提倡共产主义道德,弘扬中华民族传统美德,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。”(《中国共产党章程》第一章第3条)所以,党规对党员的道德要求必须高于法律对公民的要求,就此意义而言,“党纪严于法律”。

二、党纪在前,防微杜渐

所谓把党纪挺在法律前面,是指在日常生活和工作中,就要使党员受到党纪的严格约束,抓早抓小、防微杜渐,避免走上违法犯罪道路。而不是指对所有违法犯罪的党员,一定要先给予党纪处分,然后再交由执法和司法机关给予法律处罚。

中医有防病重于治病的理念。《黄帝内经》曰:“夫病已成而后药之,譬如渴而穿井、斗而铸锥,不亦晚乎?”意思是,善医者医未然之病,“上医医无病,防患于未然。”中国古代也有预防犯罪重于惩罚的理念,孔子说:“道之以政,齐之以刑,民免而无耻;道之以德,齐之以礼,有耻且格。”(《论语·为政》)在礼、刑二者的关系上,礼居于主导地位,刑要服从礼的指导。因为礼是积极的主动性规范,是禁恶于未然的预防;刑居于辅导地位,在礼的指导下对已然发生的犯罪进行制裁,处于消极与被动的状态。“出礼入刑”是在西周时期提出来的,这种将礼、刑两种手段结合起来共同治理国家的方式,开创了世界上的一种独有治国模式,影响了中华法系二千余年。西汉的“德主刑辅”,唐初的“德本刑用”,明朝的“明礼以导民”,“定律以绳顽”的治国模式,都源于西周的礼刑结合的方式。党纪与法治的关系有点类似“出礼入刑”,党纪是预防违法的第一道防线,法治则是以国家暴力为后盾惩罚违法行为的最后一道防线。党纪与法治的关系也类似“上医医无病,防患于未然”的道理。用《中国共产党纪律处分条例》第4条的规定来说,就是“把纪律挺在前面,注重抓早抓小、防微杜渐。”

“抓早抓小、防微杜渐”是“把纪律挺在前面”的基本含义。这从《中国共产党纪律处分条例》第5条规定的“监督执纪‘四种形态’”中看得十分清楚:第一种形态是经常开展批评和自我批评、约谈函询,让“红红脸、出出汗”成为常态;第二种形态是党纪轻处分、组织调整成为违纪处理的大多数;第三种形态是党纪重处分、重大职务调整的成为少数;第四种形态是严重违纪涉嫌违法立案审查的成为

极少数。四种形态中的前三种形态都是抓早抓小、防微杜渐的表现,所以才能使严重违纪涉嫌违法立案审查的成为极少数。

“把党纪挺在法律前面”绝不是说要先由纪委对所有违法犯罪的党员给予党纪处分,然后再交由执法和司法机关给予法律处罚。仔细阅读一下《中国共产党纪律处分条例》,不难发现,对既违纪、又违法的党员,实行的是谁先发现、谁先办,涉及的下家接着办的原则。大体分为以下四种情况。

第一,先由纪委办理,涉及可能犯罪,再移送执法司法机关。例如,党组织在纪律审查中发现党员有贪污贿赂、滥用职权、玩忽职守、权力寻租、利益输送、徇私舞弊、浪费国家资财等违反法律涉嫌犯罪行为的,应当给予撤销党内职务、留党察看或者开除党籍处分(《中国共产党纪律处分条例》第27条);党组织在纪律审查中发现党员有刑法规定的行为,虽不构成犯罪但须追究党纪责任的,或者有其他违法行为,损害党、国家和人民利益的,应当视具体情节给予警告直至开除党籍处分(《中国共产党纪律处分条例》第28条);党组织在纪律审查中发现党员严重违纪涉嫌违法犯罪的,原则上先作出党纪处分决定,并按照规定给予政务处分后,再移送有关国家机关依法处理(《中国共产党纪律处分条例》第29条)。

第二,先由司法机关在对违法犯罪的党员公民作出司法判决之后,再交由纪委、监委追究其相应的党纪、政纪责任。例如,党员依法受到刑事责任追究的,党组织应当根据司法机关的生效判决、裁定、决定及其认定的事实、性质和情节,依照本条例规定给予党纪处分,是公职人员的由监察机关给予相应政务处分(《中国共产党纪律处分条例》第33条第1款);党员犯罪情节轻微,人民检察院依法作出不起诉决定的,或者人民法院依法作出有罪判决并免于刑事处罚的,应当给予撤销党内职务、留党察看或者开除党籍处分。党员犯罪、被单处罚金的,依照前款规定处理。(《中国共产党纪律处分条例》第33条第1款、第2款);党员犯罪,有下列情形之一的,应当给予开除党籍处分:(一)因故意犯罪被依法判处刑法规定的主刑(含宣告缓刑)的;(二)被单处或者附加剥夺政治权利的;(三)因过失犯罪,被依法判处三年以上(不含三年)有期徒刑的。因过失犯罪被判处三年以下(含三年)有期徒刑或者被判处管制、拘役的,一般应当开除党籍。对于个别可以不开除党籍的,应当对照处分党员批准权限的规定,报请再上一级党组织批准(《中国共产党纪律处分条例》第32条第2款)。如果司法机关依法改变了原生效判决、裁定、决定,党组织应根据新的情况作出新的处理(《中国共产党纪律处分条例》第33条第3款)。

第三,先是由行政执法机关受理,给予政务处分、行政处罚,然后再由纪委审查,给予党纪处分。例如,党员依法受到政务处分、行政处罚,应当追究党纪责任的,党组织可以根据生效的政务处分、行政处罚决定认定的事实、性质和情节,经核实后依照规定给予党纪处分或者组织处理(《中国共产党纪律处分条例》第33条第2款);党员违反国家法律法规,应当追究党纪责任的,党组织在对有关方面认定的事实、性质和情节进行核实后,依照规定给予党纪处分或者组织处理(《中国共产党纪律处分条例》第33条第3款)。

第四,违反企事业单位或其他社会组织的依章处分之后,党组织根据情况再决定是否给予党纪处分。例如,违反企事业单位或者其他社会组织的规章制度受到其他纪律处分,应当追究党纪责任的,党组织在对有关方面认定的事实、性质和情节进行核实后,依照规定给予党纪处分或者组织处理(《中国共产党纪律处分条例》第33条第3款)。

如上所述,《中国共产党纪律处分条例》是按照谁先发现、谁先办、涉及的下家接着办的原则处理案件的分配和受理的。为什么不会把所有案件都先交给纪委、监委来处理,然后再交给其他执法和司

法机关呢?这是因为:第一,纪委、监委受理的案件是有一定范围的,并不是对党员及党员干部所有违法的案件都受理。杀人放火等刑事犯罪,纪委和监委不会去管,交通违章等行政违法,纪委、监委也不会去管。第二,纪委和监委不是司法机关,它们不能代替司法机关的正常运行。《中华人民共和国宪法》第5条第4款规定,一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为,必须予以追究。第131条规定,人民法院依照法律规定独立行使审判权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。第136条规定,人民检察院依照法律规定独立行使检察权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。《中华人民共和国人民法院组织法》第4条和《中华人民共和国人民检察院组织法》第4条分别规定了与宪法同样的内容。《中国共产党章程·总纲》规定,党必须在宪法和法律的范围内活动。党必须保证国家的立法、司法、行政、监察机关等积极主动地、独立负责地、协调一致地工作。因此,把纪律挺在前面,不是把所有违法案件都先交给纪委、监委审理,然后再移送司法机关。

三、党规在处理党的内部事务时有自主权

所谓党规不得抵触法律,是指党规不得与党内事务之外的有关国家事务、社会事务方面的法律法规相抵触。换句话说,党在处理国家事务和社会事务中,不得与法律相抵触。至于党在处理自己的内部事务方面,可以有自己一定的自主权。

党要处理的事情大致可以分为内部事务和外部事务两种,涉及的对象也大致可以分为党员和非党员公民两类,处理这两类事物的方式是不一样的。处理党内事务的根本前提是党员的志愿,比如,党员志愿服从党纪,约束自己的一些行为,放弃自己的一些自由权利。如果不志愿,就不会主动申请加入中国共产党;党员志愿交纳党费,放弃自己的一部分财产权,如果不志愿,就不会主动申请加入党组织;党员志愿做无神论者,放弃自己的信仰自由权,如果不志愿,就不会申请加入党组织,也不能做党员,因为《中国共产党纪律处分条例》第62条明确规定,对信仰宗教的党员,应当加强思想教育,经党组织帮助教育仍没有转变的,应当劝其退党;劝而不退的,予以除名;参与利用宗教搞煽动活动的,给予开除党籍处分。因此,党规虽然从表面上看具有一定的约束强制性,但它从根本上来说是建立在党员的志愿基础上的,如果党员没有这种志愿,没有加入党组织,就不会受到党规的约束强制性。法律面前人人平等,法律保障每一个人的权利,这是没有党员非党员的身份之分的。但党员公民可以放弃一些权利,来加入党组织,交党费,做无神论者等,表面上看这不符合法律对公民的权利保障,但权利的实质就是既可行使,也可放弃。因此,为了实现党的远大政治理想,党员放弃自己的一部分权利,舍小我,而求得人类的解放,这在本质上是符合法律精神的,是符合权利特性的。

党可以通过党员的志愿,用党纪来约束党员,但党对非党员公民只有号召、示范等道义引导力量,而没有直接的强制性约束力。然而,我们党不仅是领导党,还是执政党,执政党要管理国家事务和社会事务,要同公民打交道,从积极意义上来说,要有强大社会凝聚力、动员力,集中各方力量办大事、办难事、办急事,赶超发达国家;从消极意义上来说,要防止无政府主义,要防止社会成为一盘散沙。这一切决定了党要善于运用好国家机器,以造福于人民;党要善于集中民意,也要善于改造人民中的落后观念。而依法执政是党实现上述目的的最重要的方式。

依法执政主要有三种途径,一是通过立法,把党的主张变成法律;二是把党选拔推荐的领导干部候选人通过法定程序成为国家管理人员,贯彻党的主张;三是通过在国家机关、人民政协、人民团体、

企事业单位、社会组织等中设立党委、党组等党组织,党组织按照相关的法律、章程规定把党的主张变成各方的决定与行动。这三层意思,习近平同志 2014 年 9 月 5 日在庆祝全国人民代表大会成立 60 周年大会上的讲话中已经明确地指出:要不断加强和改善党的领导,善于使党的主张通过法定程序成为国家意志,善于使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员,善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导,善于运用民主集中制原则维护党和国家权威、维护全党全国团结统一。〔4〕

依法执政的三种途径表明党的主张必须经过转化成法律、共识才能付诸实施,而不像党规那样可以直接对党员生效。法律是党的意志、人民意志和国家意志三者的统一,列宁说过,党是不能制定法律的,党不能直接用党规治理国家;党也不能直接任命国家机关领导人,而需要经过法定民主程序产生;党不能直接命令、约束非党员公民,而只能通过法律来对公民的行为进行赏罚。因此,依法执政是党管理国家事务和社会事务的最主要的方式,2014 年 10 月 23 日,习近平同志在中共十八届四中全会第二次全体会议上的讲话中指出,党对依法治国全过程和各方面的领导,体现在党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法上。而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。〔5〕评价我国的政治制度是不是民主的标准之一,就是执政党能否依照宪法法律规定实现对国家事务的领导。〔6〕

因此,党规不得抵触法律,是就党的外部事务方面的法律而言的,是就非党员公民法定权利义务而言的。至于党在处理自己的内部事务中,按照党员的志愿原则,可以制定一些不适用于非党员公民的特殊规定;按照党的政治理想,可以提出超前的符合人类远大利益的政治经济文化主张。

四、依法治国和依规治党具有目的、重点和手段的一致性

依法治国和依规治党的统一性在于两者的目的、重点和手段都是一致的。

习近平同志在党的十九大报告中指出,推进国家治理现代化,必须坚持“依法治国和依规治党有机统一”。这种统一性在我看来,有如下三点。

第一,依法治国和依规治党的目的,都是为了人民的根本利益,这是由党的性质和我国法律的性质所决定的。

中国共产党的性质是中国工人阶级的先锋队,是中国人民和中华民族的先锋队,党的宗旨是全心全意为人民服务。《中国共产党章程·总纲》明确规定,中国共产党是中国工人阶级的先锋队,同时是中国人民和中华民族的先锋队,是中国特色社会主义事业的领导核心,代表中国先进生产力的发展要求,代表中国先进文化的前进方向,代表中国最广大人民的根本利益。党的建设必须坚决实现的五项基本要求之一,就是坚持全心全意为人民服务的宗旨。党除了工人阶级和最广大人民群众的利益,没有自己特殊的利益。党在任何时候都把群众利益放在第一位,同群众同甘共苦,保持最密切的联系,坚持权为民所用、情为民所系、利为民所谋,不允许任何党员脱离群众,凌驾于群众之上。我们党的最大政治优势是密切联系群众,党执政后的最大危险是脱离群众。党风问题、党同人民群众联系问题是

〔4〕 参见中央文献研究室编:《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社 2015 年版,第 22 页。

〔5〕 参见中央文献研究室编:《习近平关于社会主义政治建设论述摘编》,中央文献出版社 2017 年版,第 100 页。

〔6〕 参见中央文献研究室编:《习近平关于社会主义政治建设论述摘编》,中央文献出版社 2017 年版,第 13 页。

关系党生死存亡的问题。党在自己的工作中实行群众路线,一切为了群众,一切依靠群众,从群众中来,到群众中去,把党的正确主张变为群众的自觉行动。这一切都根源于中国共产党是中国人民和中华民族的先锋队。

我国法律的性质是什么呢?它正是党领导下的人民意志的体现。习近平同志反复强调,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一,最根本的是坚持党的领导。坚持党的领导,就是要支持人民当家作主,实施好依法治国这个党领导人民治理国家的基本方略。^[7]宪法法律是全国人民代表大会制定的,体现的是全国人民的意志。它们在提交全国人大之前,都经过了执政党的认真研究,凝聚着中国共产党对人民意愿的集中提炼。全国人大五年一度的立法规划是党中央研究同意的,每年的立法计划是经过党中央研究同意的,每一步重要的法律草案都要经过党中央的反复研究,这是执政党的职责所在。因此,可以说,法律是党和人民意志相统一的体现,党本身就是人民中的一部分。

中国共产党的性质是中国工人阶级的先锋队,中国人民和中华民族的先锋队,宗旨是全心全意为人民服务;宪法法律是在党的领导下,由全国人民代表大会最后制定颁行的,体现的也是人民利益要求,性质也是党领导下的人民意志。所以,依法治国和依规治党的出发点和落脚点都在于维护人民利益、体现人民意志。

第二,依法治国和依规治党的重点都是约束领导干部。

依法治国的历史经验告诉我们,依法治官比依法治民更重要,依法管住“一把手”比管住普通官更重要。因为公民中虽然也有作奸犯科之人,但官员中的犯罪分子所带来的危害要比这些人大,“一把手”的作奸犯科又往往要比普通官员大。所以法治重在约束公权。关于约束公权力,习近平同志提出了著名的“把权力关进制度的笼子里”的论断,其含义是依法设定权力、规范权力运行、制约权力滥用、监督权力腐败,这个笼子主要是法治。^[8]关于管住“一把手”,习近平更是多次强调。例如,2013年1月,习近平说,要加强对一把手的监督,认真执行民主集中制,健全施政行为公开制度,使领导干部做到位高不擅权、权重不谋私。^[9]2014年10月,习近平指出,必须抓住领导干部这个“关键的少数”。^[10]根据中宣部编发的《习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要》解释,“关键的少数”包括两部分人,一是县处级以上领导干部;二是各个单位的一把手。2015年2月2日,习近平在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班上的讲话中指出,全面依法治国,必须抓住领导干部这个“关键的少数”。这也是我们党一直强调的,政治路线确定之后,干部就是决定的因素。^[11]

中国共产党的巡视工作同样贯彻了重点管住“关键的少数”和一把手的精神。2013年4月25日,习近平在中央政治局常委会审议《关于中央巡视工作领导小组第一次会议研究部署巡视工作情况的报告》时的讲话中指出^[12],巡视工作就是要发现和反映问题。要着力发现是否存在形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风等违反中央八项规定的问题,着力发现领导干部是否存在权钱交易、以权

[7] 参见中央文献研究室编:《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第19页。

[8] 参见中央文献研究室编:《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第127、128页。

[9] 参见中央文献研究室编:《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第110页。

[10] 参见中央文献研究室编:《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第113页。

[11] 参见中央文献研究室编:《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第118页。

[12] 参见《习近平总书记关于推动巡视工作向纵深发展重要论述摘录》,来源: <http://fanfu-people-com-cn/n1/2017/0725/c64371-29427997.html>, 2020年3月22日访问。

谋私、贪污贿赂、腐化堕落等违纪违法问题,着力发现领导干部是否公开发表违背中央决定的言论、散布违背党的理论和路线方针政策意见、搞“上有政策、下有对策”等违反政治纪律的问题,着力发现是否存在买官卖官、拉票贿选、突击提拔干部等选人用人上的不正之风和腐败行为。《中国共产党纪律处分条例》第37条在对违纪行为有关责任人员的区分中,除了规定“直接责任者”外,还特意规定了“主要领导责任者”和“重要领导责任者”,前者是指在其职责范围内,对直接主管的工作不履行或者不正确履行职责,对造成的损失或者后果负直接领导责任的党员领导干部;后者是指在其职责范围内,对应管的工作或者参与决定的工作不履行或者不正确履行职责,对造成的损失或者后果负次要领导责任的党员领导干部。该条例所称领导责任者,包括主要领导责任者和重要领导责任者。《中国共产党巡视工作条例》第13条规定中央巡视组的巡视对象和范围,在省、市、自治区一级领导干部中是指省、自治区、直辖市党委和人大常委会、政府、政协党组领导班子及其成员,省、自治区、直辖市高级人民法院、人民检察院党组主要负责人,副省级城市党委和人大常委会、政府、政协党组主要负责人;第14条规定省、自治区、直辖市党委巡视组的巡视对象和范围,重点是:市(地、州、盟)、县(市、区、旗)党委和人大常委会、政府、政协党组领导班子及其成员,市(地、州、盟)中级人民法院、人民检察院和县(市、区、旗)人民法院、人民检察院党组主要负责人。在巡视组工作权限和方式规定中,第17条第3款规定巡视组要受理反映被巡视党组织领导班子及其成员和下一级党组织领导班子主要负责人问题的来信、来电、来访等。这些规定体现了管住关键的少数和一把手的精神。

第三,依法治国和依规治党的手段都是教育和惩罚相结合。

教育和惩罚相结合,这是中国古代就已总结出来的治国经验。《唐律疏议》开宗明义就说“德礼为政教之本,刑罚为政教之用”,德治的核心内容就是教化。习近平同志吸取了中国古代礼法合治、德主刑辅等治国理政的智慧,^[13]把依法治国和以德治国相结合作为走中国特色社会主义法治道路必须坚持的五大原则之一,他说,必须坚持依法治国和以德治国相结合。法律是成文的道德,道德是内心的法律,法律和道德都具有规范社会行为、维护社会秩序的作用。治理国家、治理社会必须一手抓法治、一手抓德治,既重视发挥法律的规范作用,又重视发挥道德的教化作用,实现法律和道德相辅相成、法治和德治相得益彰。^[14]

2013年4月19日,习近平在主持十八届中央政治局第五次集体学习时的讲话中,一方面强调从思想道德抓起具有基础性作用,思想纯洁是马克思主义政党保持纯洁性的根本,道德高尚是领导干部做到清正廉洁的基础。我们要教育引导广大党员、干部坚定理想信念、坚守共产党人精神家园,不断夯实党员干部廉洁从政的思想道德基础,筑牢拒腐防变的思想道德防线;另一方面强调制度问题更带有根本性、全局性、稳定性、长期性。关键是要健全权力运行制约和监督体系,让人民监督权力,让权力在阳光下运行,把权力关进制度的笼子里。要更加科学有效地防治腐败,全面推进惩治和预防腐败体系建设,提高反腐败法律制度执行力,让法律制度刚性运行。^[15]中国共产党依规治党就贯彻了习近平强调的教育和惩罚相结合的精神。《中国共产党纪律处分条例》把“惩前毖后、治病救人。处理违反党纪的党组织和党员,应当实行惩戒与教育相结合,做到宽严相济”规定为党的纪律处分工作应

[13] 参见习近平:《我国古代主张礼法合治、德主刑辅》,来源: <http://sh-people.com.cn/n/2014/1014/c138650-22605581.html>, 2020年3月22日访问。

[14] 参见中央文献研究室编:《习近平关于社会主义政治建设论述摘编》,中央文献出版社2017年版,第87页。

[15] 参见《习近平谈治国理政》,外文出版社2014年版,第391、392页。

当坚持的五大原则之一(第4条),在第5条规定的“监督执纪四种形态”中,第一种形态即属于教育范畴:“经常开展批评和自我批评、约谈函询(第一种),让‘红红脸、出出汗’成为常态”,这就是说,在依规治党中,教育是“常态”。

五、依法治国和依规治党互有分工、相互补充

第一,依法治国和依规治党的互补性在于两者的目标、行为约束范围和惩罚力度上,互有分工,相互补充。

习近平同志在中央全面依法治国委员会第一次会议上指出,要发挥依法治国和依规治党的互补性作用,确保党既依据宪法法律治国理政,又依据党内法规管党治党、从严治党。^[16]这种互补性在我看来,主要有如下三种。第一,在做人目标上,法律对人的要求是做一个社会道德水平居于中等的人,而党纪是要求党员做一个社会道德水平居于高等的人。两者的关系是先进带动落后的关系,从而起到了互补作用。在任何一个社会,人都可以分成三类。一是先进的人,中国古代称之为“君子”;二是落后的人,中国古代称之为“小人”;三是既不先进又不落后、或既先进又落后的中间人,中国古代称之为“中人”。法律是人的一种行为规范,这种行为规范既不是以君子的思想境界为标准,更不是以小人的思想境界为依据,而是以中人的思想境界为基础。换句话说,法律设定罪与非罪、过错与否的标准是以中间人的价值观念为分水岭。对高于中间人的先进人,法律至多给予一定的褒扬(奖赏),而不会强迫人人都做先进人。对低于中间人的落后人,法律则毫不留情地抑制其越轨行为,强迫他们达到中间人的水平。对于中间人,法律则小心翼翼地予以保护。为什么?因为先进人与落后人,在一个社会中都居于少数,中间人则居于多数,而法律只能唯多数人马首是瞻。^[17]

对于这一点,不少有识之士早已指出。欧洲中世纪托马斯·阿奎那说过,实在法(人们制定的法)是为了芸芸众生制定的,应当适应大多数普通人的接受能力。而不应当从有德之士的接受能力出发,对只有有德之士才能戒绝的恶习,规定普通人也必须戒绝。法律只能禁止大多数人可以做到不犯较为严重的恶行,阿奎那这种按普通人道德水准而非按圣贤(有德之士)立法的思想在西方是具有代表性的。美国当代法学家富勒强调指出,法律不应当规定多数人无法做到的义务、实现多数人不可能实现的事情。否则,政府官员就会面临一种困境:要么强迫公民去实现他们不可能实现的事情,从而构成十分不公正的行为;要么对公民的违法行为视而不见,从而削弱对法的尊重。中国古代的思想家韩非子亦认为,在治理国家的君主中,“贤者”是极少数,而昏庸暴虐的君主也是极少数。现实中的大多数君主都是“上不及尧舜、而下亦不为桀纣”的“中人之资”。如果实行“人治”,这些“中主”因不具有一流的德才而无法治理好天下,反之,如果实行“法治”,“中主”们只要“抱法处势”就行了。可见,韩非子亦认为治理国家要从“中人之资”出发。

但与法律的中人标准不同,党纪要求党员做一个社会道德水平居于高等的人。如前所述,《中国共产党章程》第2条明确规定“中国共产党党员是中国工人阶级的有共产主义觉悟的先锋战士。”“中国共产党党员必须全心全意为人民服务,不惜牺牲个人的一切,为实现共产主义奋斗终身。”一个具有“不惜牺牲个人的一切,为实现共产主义奋斗终身”道德水准的人,当然是社会道德水平中居于上等的

[16] 参见习近平:《加强党对全面依法治国的领导》,载《求是》2019年第4期。

[17] 参见郝铁川:《三类人及法治》,载郝铁川:《法治随想录》,中国法制出版社2000年版,第58页。

人。毛泽东同志在《纪念白求恩》一文中,称赞白求恩是一个杰出的共产主义战士。他说,白求恩同志是加拿大共产党员,五十多岁了,为了帮助中国的抗日战争,受加拿大共产党和美国共产党的派遣,不远万里,来到中国。一个外国人,毫无利己的动机,把中国人民的解放事业当作他自己的事业,这是什么精神?这是国际主义的精神,这是共产主义的精神,每一个中国共产党员都要学习这种精神。毛泽东把这种精神概括为“毫不利己,专门利人”,号召大家学习白求恩毫无自私自利之心的精神,并认为只要有这点精神,就是一个高尚的人,一个纯粹的人,一个有道德的人,一个脱离了低级趣味的人,一个有益于人民的人。

法律的中人标准与党纪要求的党员标准之间是什么关系呢?是先进带动后进的关系。孙中山先生根据当时的革命形势和需要,将人群分为三大类:先知先觉、后知后觉和不知不觉,主张革命应该以先知先觉唤醒后知后觉,从而带动不知不觉。中国共产党是中国人民和中华民族的先锋队,是代表先进文化前进方向的力量,他们与一般群众的关系当然也是先进带动落后的关系。两者的互补作用表现为:先进需要把更多的人变成先进,落后能够以先进为榜样。

第二,在行为约束范围上,法律对人的行为的约束面相对党纪较窄,党纪对党员行为约束面相对法律较宽,一宽一窄,两者起到了互补作用。

法律只调整人的行为,不调整人们的思想信仰,规定信仰自由,“凡是不以行为本身而以当事人的思想方式作为主要标准的法律,无非是对非法行为的公开认可”,“惩罚思想方式的法律不是国家为它的公民颁布的法律,而是一个党派用来对付另一个党派的法律。”^[18] 党规却调整党员的思想信仰,《中国共产党纪律处分条例》第44条规定,在重大原则问题上不同党中央保持一致且有实际言论、行为或者造成不良后果的,给予警告或者严重警告处分;情节较重的,给予撤销党内职务或者留党察看处分;情节严重的,给予开除党籍处分。第46条规定,通过网络、广播、电视、报刊、传单、书籍等,或者利用讲座、论坛、报告会、座谈会等方式,有下列行为之一,情节较轻的,给予警告或者严重警告处分;情节较重的,给予撤销党内职务或者留党察看处分;情节严重的,给予开除党籍处分:(一)公开发表违背四项基本原则,违背、歪曲党的改革开放决策,或者其他有严重政治问题的文章、演说、宣言、声明等的;(二)妄议党中央大政方针,破坏党的集中统一的;(三)丑化党和国家形象,或者诋毁、诬蔑党和国家领导人、英雄模范,或者歪曲党的历史、中华人民共和国历史、人民军队历史的。发布、播出、刊登、出版前款所列内容或者为上述行为提供方便条件的,对直接责任者和领导责任者,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。党规的这些规定就提醒党员不能仅以公民的法律标准要求自己的思想行为,必须以党员的标准要求自己的思想行为。

法律一般不调整人的生活方式,但《中国共产党纪律处分条例》为了维护党的先进性,规定了党员的生活纪律。第134条规定,生活奢靡、贪图享乐、追求低级趣味,造成不良影响的,给予警告或者严重警告处分;情节严重的,给予撤销党内职务处分。第135条规定,与他人发生不正当性关系,造成不良影响的,给予警告或者严重警告处分;情节较重的,给予撤销党内职务或者留党察看处分;情节严重的,给予开除党籍处分。第136条规定,党员领导干部不重视家风建设,对配偶、子女及其配偶失管失教,造成不良影响或者严重后果的,给予警告或者严重警告处分;情节严重的,给予撤销党内职务处分。第137条规定,违背社会公序良俗,在公共场所所有不当行为,造成不良影响的,给予警告或者严重

[18] 马克思:《评普鲁士最近的书报检查令》,载《马克思恩格斯全集》(第1卷),人民出版社 年版,第16、17页。

警告处分;情节较重的,给予撤销党内职务或者留党察看处分;情节严重的,给予开除党籍处分。第138条规定,有其他严重违反社会公德、家庭美德行为的,应当视具体情节给予警告直至开除党籍处分。上述五条内容,法律是不予调整的。

法律是不调整人们的老乡关系、战友关系、同乡关系,但党纪是要对它们加以规范的。例如,《中国共产党纪律处分条例》第74条规定,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,情节严重的,给予警告、严重警告或者撤销党内职务处分。

第三,惩罚力度上,同样一种行为,党纪的惩罚相对法律而言则轻,法律的惩罚相对党纪而言则重。

例如,违法参加集会、游行示威活动,党纪给予的最严重处分是开除党籍,而刑法给予的最严重的处罚是处以五年以下有期徒刑。《中国共产党纪律处分条例》第57条第4款规定,未经组织批准参加其他集会、游行、示威等活动,情节较轻的,给予警告或者严重警告处分;情节较重的,给予撤销党内职务或者留党察看处分;情节严重的,给予开除党籍处分。而《中华人民共和国刑法》第296条则规定,举行集会、游行、示威,未依照法律规定申请或者申请未获许可,或者未按照主管机关许可的起止时间、地点、路线进行,又拒不服从解散命令,严重破坏社会秩序的,对集会、游行、示威的负责人和直接责任人员,处五年以下有期徒刑、拘役、管制或者剥夺政治权利。

关于破坏民主选举行为,党纪给予的最严重的处罚是开除党籍;而刑法给予的最严重的处罚是处以三年以下有期徒刑。《中国共产党纪律处分条例》第75条规定,有下列行为之一的,给予警告或者严重警告处分;情节较重的,给予撤销党内职务或者留党察看处分;情节严重的,给予开除党籍处分:(一)在民主推荐、民主测评、组织考察和党内选举中搞拉票、助选等非组织活动的;(二)在法律规定的投票、选举活动中违背组织原则搞非组织活动,组织、怂恿、诱使他人投票、表决的;而《中华人民共和国刑法》第256条规定,在选举各级人民代表大会代表和国家机关领导人员时,以暴力、威胁、欺骗、贿赂、伪造选举文件、虚报选举票数等手段破坏选举或者妨害选民和代表自由行使选举权和被选举权,情节严重的,处三年以下有期徒刑、拘役或者剥夺政治权利。

关于不当收受礼品、礼金等行为,党纪给予的最严重的处分是开除党籍,而刑法给予的最严重的处罚是处以死刑。《中国共产党纪律处分条例》第88条规定,收受可能影响公正执行公务的礼品、礼金、消费卡和有价证券、股权、其他金融产品等财物,情节较轻的,给予警告或者严重警告处分;情节较重的,给予撤销党内职务或者留党察看处分;情节严重的,给予开除党籍处分。收受其他明显超出正常礼尚往来的财物的,依照前款规定处理。而《中华人民共和国刑法》第385条规定,国家工作人员利用职务上的便利,索取他人财物的,或者非法收受他人财物,为他人谋取利益的,是受贿罪。国家工作人员在经济往来中,违反国家规定,收受各种名义的回扣、手续费,归个人所有的,以受贿论处。第386条规定,对犯受贿罪的,根据受贿所得数额及情节,依照本法第383条的规定处罚。索贿的从重处罚。而第383条对犯贪污罪的,根据情节轻重,分别依照下列规定处罚:贪污数额较大或者有其他较重情节的,处三年以下有期徒刑或者拘役,并处罚金;贪污数额巨大或者有其他严重情节的,处三年以上十年以下有期徒刑,并处罚金或者没收财产;贪污数额特别巨大或者有其他特别严重情节的,处十年以上有期徒刑或者无期徒刑,并处罚金或者没收财产;数额特别巨大,并使国家和人民利益遭受特别重大损失的,处无期徒刑或者死刑,并处没收财产。

经过上述比较可知,对同样一种既违纪又违法的行为,党纪给予的最严重的处分只能是开除党籍,而刑法给予的最严重的处罚则可能是死刑。为什么具有这种差异?因为党纪是一种以是否拥有在党内任职和选举、被选举资格和是否具有党员资格的责任处分体系,警告、严重警告,撤销党内职

务、留党察看、开除党籍这五种党纪处分全都是围绕是否可以拥有任职资格、是否可以行使选举权和被选举权资格、是否可以保有党员资格而展开的。例如,党员受到警告处分一年内、受到严重警告处分一年半内,不得在党内提升职务和向党外组织推荐担任高于其原任职务的党外职务(第10条);党员受到撤销党内职务处分,或者依照前款规定(即:应当受到撤销党内职务处分,但是本人没有担任党内职务的,应当给予其严重警告处分)受到严重警告处分的,二年内不得在党内担任和向党外组织推荐担任与其原任职务相当或者高于其原任职务的职务(第11条);党员受留党察看处分期间,没有表决权、选举权和被选举权。留党察看期间,确有悔改表现的,期满后恢复其党员权利;坚持不改或者又发现其他应当受到党纪处分的违纪行为的,应当开除党籍。党员受到留党察看处分,其党内职务自然撤销。对于担任党外职务的,应当建议党外组织撤销其党外职务。受到留党察看处分的党员,恢复党员权利后二年内,不得在党内担任和向党外组织推荐担任与其原任职务相当或者高于其原任职务的职务(第12条);党员受到开除党籍处分,五年内不得重新入党,也不得推荐担任与其原任职务相当或者高于其原任职务的党外职务(第13条)。刑法与党纪不同,从刑罚的五种主刑(管制、拘役、有期徒刑、无期徒刑、死刑)和三种附加刑(罚金、剥夺政治权利、没收财产)来看,刑罚是围绕人的自由、财产和生命来展开的处罚体系。在我国,由于中国共产党的光辉历史和现在牢固的执政地位,大多数人尊敬和热爱她,因此,党纪处分客观上具有荣誉惩罚的作用,而刑罚则涉及人的自由、财产乃至生命,前者轻,后者重,前者是为了让受处分者能够收手,而不遭遇后者。“常态”“大多数”“少数”“极少数”等四种监督执纪形态的区分,把这一点说得明明白白:经常开展批评和自我批评、约谈函询,让“红红脸、出出汗”成为常态;党纪轻处分、组织调整成为违纪处理的大多数;党纪重处分、重大职务调整的成为少数;严重违纪涉嫌违法立案审查的成为极少数。党纪处分较刑罚轻,刑罚较党纪处分重,轻重互补。

综上所述,所谓党规严于法律,是指党规对党员的道德要求必须高于法律对公民的道德要求,而不是指党规对党员的处罚要比法律给予公民的处罚严厉;所谓把党纪挺在法律前面,是指在日常生活和工作中,要抓早抓小、防微杜渐,而不是指对所有违法犯罪的党员,一定要先由纪委给予党纪处分,然后再交由执法和司法机关给予法律处罚;所谓党规不得抵触法律,是指党规不得与党内事务之外的有关国家事务、社会事务方面的法律法规相抵触。党在处理自己的内部事务中,按照党员的志愿原则,可以制定一些不适用于非党员公民的特殊规定。依法治国和依规治党的统一性在于:目的都是为了人民利益;重点都是约束领导干部;手段都是惩罚和教育相结合。依法治国和依规治党的互补性在于:在做人的目标上,法律对人的要求是做一个道德水平居于中等社会水平的人,党纪要求党员做一个道德水平居于高等社会水平的人;在行为约束范围上,法律对人的行为的约束范围相对党纪较窄,党纪对党员行为的约束范围相对法律较宽;在惩罚力度上,党纪的惩罚相对法律而言较轻,因为它是一种以资格为核心的处分,法律的惩罚相对党纪而言较重,因为刑法是围绕人的自由、财产和生命而展开的处罚。这些既是差异,又是互补。

依法治国和依规治党相辅相成、相得益彰,是中国特色社会主义法治的独特性之一,是中国80%的公务员系共产党员、95%的县处级以上领导干部系共产党员这一现实所决定的,值得学界深入研究。

(责任编辑:陆宇峰)