



引用格式:冯勇. 全面从严治党的法治之维[J]. 郑州轻工业学院学报(社会科学版), 2018, 19(1):15-21.

中图分类号:A81 文献标识码:A

DOI:10.3969/j.issn.1009-3729.2018.01.003

文章编号:1009-3729(2018)01-0015-07

全面从严治党的法治之维

The dimension of the rule of law of the all-out effort to enforce strict Party discipline

冯勇

FENG Yong

中共河南省直机关党校, 河南 郑州 450002

摘要:党内绝非法外之地。中国共产党作为执政党,其每一位党员和各级党组织不但要遵守国法,还必须接受党规党纪的严格制约。因此,有必要从法治的视角观察和思考全面从严治党的基本理念和运行模式。从法治原则讲,全面从严治党应当坚持“严”字当头、规则导向、作风先行和权力制约等原则;从法治主体讲,全面从严治党应当重视和发挥党委、纪委、普通党员和领导干部各法治主体的积极作用;从法治规则讲,全面从严治党应当依法依规,除依据宪法和法律之外,还应当全面完善和严格执行“八项规定”和《中国共产党章程》《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党廉洁自律准则》等治党规则;从法治路径讲,全面从严治党应当从强化法治思维、运用法治手段、弘扬法治精神等方面入手,不断提高依法办事能力、规范党内法规体系、加大法纪执行力度,从而构建从严治党新常态。

关键词:
从严治党;
法治;
党内法规

收稿日期:2017-09-14

基金项目:河南省软科学研究计划项目(172400410324);河南省社科联调研课题(SK1-2017-406)

作者简介:冯勇(1979—),男,河南省许昌市人,中共河南省直机关党校副教授,法学硕士,主要研究方向:宪法与行政法学。

中国共产党作为无产阶级政党必须且只能在宪法和法律的框架内与规范下开展工作,所以,无论是在党章党规中,还是在习近平新时代中国特色社会主义思想中,都蕴含着丰富的法治理念和法治要求。法治是全面从严治党的一条主线,既是其基本路径与保障力量,又是其实践成果与必然产物。全面从严治党的关键在治,核心在严;治要依据党纪国法,严也绝不能脱离党纪国法。法治是迄今为止人类所能找到的最佳治国理政方式,同时也是执政党自身建设与治理的最优选择。因此,全面从严治党必须以法治作为基本的出发点与落脚点,从法治的角度思考问题,以法治的途径解决问题。本文拟从全面从严治党的法治原则、法治主体、法治规则和法治路径四个方面加以探讨。

一、全面从严治党的法治原则

全面从严治党,首先要确立基本的法治遵循即根本的法治原则。有了根本的原则引导和基本的准则规范,不但可以为从严治党提供法治依据,还可以为党的建设与治理在法治状态下正常运行提供法治保障,更可以为从严治党的法治化提供精神动力和理论支撑。

1. “严”字当头原则

“严”字当头是全面从严治党的首要法治原则。思想建党是我党建党方略的重要基础,管党治党必须“严”字当头。习近平总书记说:“党要管党,才能管好党;从严治党,才能治好党。”^[1]由此可见,治党是根本,管党服务于治党,从严治党是对管党治党提出的原则要求。在现代法治社会中,依据宪法法律至上和依法治国的要求,严格执法是基本的法治原则之一,党的建设也必须遵循这一法治原则。治党必须做到“严”字当头,把严格依法办事作为管党治党的重要原则,唯有如此,才能充分体现当代社会的法治理念和法治精神。

2. 规则导向原则

指引作用即导向作用是法的一个重要社会功能。法律规范能够引导人们的社会活动趋向合理性。^[2]对于全面从严治党而言,规则极其重要,党的生活必须由规则引导,党的行为必须由规则规范。而法律和法则恰恰为这种规范提供了重要的原则指引和制度支撑。所以,全面从严治党的规则导向原则不仅仅是法治理念,而且是法治原则,更应该成为中国共产党管党治党固有的和特有的原则。

3. 作风先行原则

中国共产党在长期的革命斗争和社会主义建设过程中形成了理论联系实际、密切联系群众、批评与自我批评三大优良作风。在全面建成小康社会和实现中华民族伟大复兴中国梦的新的历史征程中,我们必须根据当下的新形势、新情况,运用新思路、新方法,将党的优良作风发扬、继承下去,使其既成为全体党员干部的行动指南,又成为党内风清气正的“催化剂”。对于全面从严治党而言,良好的党风关乎全局,至关重要。风清气正,气正则心齐,心齐则事成。^[3]要坚决反对“四风”(形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风),以优良的作风促使党内风清气正,使党继续保持亲民爱民、清正廉洁、高效务实的本色。我国的法律法规是中国共产党带领中国人民依据法定程序制定的,不但是人民意志的体现,更是党的“全心全意为人民服务”宗旨的凝聚和升华。因而,无论是法的具体条文还是法的精神内核,都必然要求和保障党与人民群众保持密切关系和良性互动。故此,作风先行原则实际上也契合中国特色的现代法治理念,并赋予法治原则以新的时代内涵。

4. 权力制约原则

权力制约是现代国家法治建设的基本要求之一,也是全面从严治党的核心原则。从严治

党的首要举措是从严治权和从严治官。中国共产党作为执政党,担负着治国理政的重任。而作为国家和社会管理具体执行者的党员领导干部手握国家权力,他们是从严治党的主要对象,他们能否严以用权、规范用权也检验着从严治党的最终效果。因而,我们必须力行权力制约,把权力真正关进制度的笼子,对权力进行全过程、多方位、无死角的监督与规范。建设社会主义法治国家,关键是对公权力进行有效的制约和监督,而全面从严治党的关键则是始终对党内违法违规行为保持高压态势。故而,对于中国共产党来说,权力制约原则几乎等同于行政法学上的限制公权原则,而在党内搞权力制约的目的是限制党内权力滥用,规范党内权力运行。

由上可知,全面从严治党实际上与现代法治理念高度契合,不仅有助于全面完成从严治党这一政治任务,还切实践行和彰显了党的建设的法治实质。

二、全面从严治党的法治主体

对于任何事业而言,人的因素都至关重要。全面从严治党能否取得预期效果,达到预设目标,主要取决于是否具有一批高素质、有觉悟、信法治的主体。

1. 党委主体

全面从严治党从来不是抽象地仅仅停留在口头上,而是要通过具体的法治主体去落实和执行,以使从严治党真正有力度、有实效。毫无疑问,各级党委是最有力和最普遍的落实者和践行者。这就需要上至党中央、下至基层党委的各级党组织积极主动地实施治党方针,担负起主体责任,行使从严治党的法定权力,根据不同层级依法履行对应的法定主体职责,严格按照从严治党的总体要求和具体部署全面落实管党治党的主体责任。

2. 纪委主体

在中国共产党的组织架构中,在各级党委领导下的各级纪委也是重要的法治主体,其担负着事前预防、事中监管和事后监督等主要法定职责。纪委不仅指各级党组织纪委,也指上级党组织派驻到各级机关、单位的纪检机构,还包括各个机关、单位内部设立的纪检专员,其共同构成了从严治党的纪委主体。

3. 党员主体

党委和纪委虽是全面从严治党的主力军,但从严治党只靠党委和纪委是远远不够的,还必须依赖广大党员。党员首先要做到独善其身、慎独慎行,主动承担自觉自律的义务,还要积极发挥主观能动性,监督自己所在的各级党委、组织及其领导干部,充分体现“从严治党人人有责”的要求。

4. 领导干部主体

领导干部是全面从严治党的关键,党和政府的权力资源有相当部分掌握在他们手中。他们既是从严治党的对象,又是履行从严治党职责的主要决策人,承担着主体责任。因而,党内一大批党性强、作风硬、具备法治思维的领导干部,既是我们进行全面从严治党的优质资源,也是我们可以信赖的法治主体。

由上可知,法治主体是全面从严治党的客观存在和关键要素,充分重视和发挥各类主体在从严治党中的主体作用,不仅有利于实现从严治党在党的建设中的组织净化功能,而且也有利于我党切实落实和更好履行主体责任。法治主体合格与否,既关乎全面从严治党的成败,又是我们客观判断从严治党质量的评价标准。

三、全面从严治党的法治规则

在全面依法治国成为国家治理基本方略的背景下,依法治党就具备了现实的必要性和可能性,而此处的“法”除指适用于整个国家和社

会的宪法法律之外,还包含那些具有规范意义的治党规则,这些规则也是从严治党的合法依据和行为标准。

1. 改进工作作风、密切联系群众的“八项规定”

2012年12月4日,在刚刚接任党的总书记不久,习近平同志就主持召开了中央政治局会议,审议通过了关于改进工作作风、密切联系群众的“八项规定”。“八项规定”是中共为切实改进作风而迈出的第一步,它并不是治党管党的最高标准,也不是最终目的,而是所有共产党员都必须遵守的基本行为准则。“八项规定”不但是对全党的整体要求,也是制定其他党内规范的法定根据,还是对党员行为的基本要求,因此,必然成为全面从严治党的重要的党内法治规则。

2. 《中国共产党巡视工作条例》

为了及时发现党内存在的违纪问题,全面落实从严治党的要求,履行自我监督职责,中共中央于2015年8月颁布了《中国共产党巡视工作条例》。该条例不但是中国共产党主动自我监督、治党管党的规则,也是全面从严治党法治规则的重要构成,为法治权力的运行提供了有力的规则支持。

3. 《中国共产党纪律处分条例》

2015年10月,中共中央颁布了新的《中国共产党纪律处分条例》,该条例无论是在形式上还是在内容上都体现出了一定的刑法理念和特征,从某种程度上讲,可以将其称为“党内的刑法”。它既立足于预防不特定的党组织和党员,又着眼于对已经违纪的党组织和党员进行责任追求和惩戒。《中国共产党纪律处分条例》具有较为典型的法治性,有助于对违纪违规的党组织和党员“量罪定罪”,从而确保党内规矩不变形、党内纪律不虚设、党内秩序不混乱。

4. 《中国共产党廉洁自律准则》

中共十八大以后,全面从严治党在实践中不断得到深化,原《中国共产党领导干部廉洁从政若干准则》已经难以适应新形势下从严治党的客观现实需要。因此,中共中央审时度势,对原准则进行了修订,2015年10月颁布了新的《中国共产党廉洁自律准则》。这一准则将视角从领导干部转向了全体党员,向全党提出了廉洁守法、奉公遵纪的具体规范,要求全体党员特别是党员领导干部要自觉遵守、主动践行,在法治理念的指引下做到廉洁自律。因此,新的《中国共产党廉洁自律准则》从总体上而言也属于法治规则的范畴。

5. 《关于新形势下党内政治生活的若干准则》

中共十八大以后,党的建设面临着严峻形势和艰巨任务。在此情况之下,20多年前施行的《关于党内政治生活的若干准则》已经无法适应全面从严治党的时代要求,有必要对其加以修订。在新的时代背景和环境,规范和加强党内政治生活的重点是各级领导机关和领导干部,关键是高级干部。高级干部特别是中央领导层组成人员中的党员领导干部必须率先垂范、以身作则,严格遵守政治规矩和政治纪律,为全体党员作出示范。2016年10月27日,《关于新形势下党内政治生活的若干准则》继承和发扬党的优良传统和宝贵经验,坚持问题导向,着力增强党内政治生活的原则性、政治性、时代性,对新形势下党内政治生活作了系统规定,为规范党内政治生活提供了根本遵循。

6. 《中国共产党党内监督条例》

长期以来,不愿监督、不敢监督、抵制监督等不良现象在党内不同程度地存在。党内监督不力,必然会导致党的领导弱化、党的建设缺失、全面从严治党不力。而有效的党内监督是永葆我党风清气正的基础性举措,要不断增强

发现问题、解决问题的自觉性,使积极开展监督、主动接受监督成为全党的自觉行动。2016年10月27日,《中国共产党党内监督条例》对党的中央组织、党委(党组)、党的纪律检查委员会、党的基层组织和党员这5类监督主体的监督职责,以及相应的监督制度作出了规定,形成了包括党中央统一领导、党委(党组)全面监督、党的纪律检查机关专责监督、党的基层组织日常监督、全体党员民主监督等在内的多元一体、上下统一的党内监督体系,为新形势下强化党内监督提供了根本遵循。

7.《中国共产党问责条例》

随着我党全面从严治党工作的不断深入,之前制定的与问责相关的规定越来越滞后于实践的发展,出现了不系统、不匹配、操作性差等问题,必须对原有规范进行整合和统一。在这样的背景下,2016年6月28日,我党制定了《中国共产党问责条例》。《中国共产党问责条例》起到了法律规则中“罚则”的作用,较好地解决了向谁问责、谁来问责、问什么责、怎么问责的问题,以问责的形式倒逼全面从严治党责任的落实,是党内追究责任、进行制裁的准则。该准则突出强调管党治党的政治责任,是全面从严治党的重要制度遵循。

在全面依法治国、全面从严治党的总体要求下,依法依规治党成为常态和必然,也成为具有充分必要性和迫切性的法治任务。全面从严治党除要依据宪法法律之外,还必须有党内法规作为制度支撑和保障,党规党纪法治化既是政治要求,也是问责操作的技术标准,法治化的党内规则也必然成为从严治党的重要依据。

四、全面从严治党的法治路径

中共十八届四中全会强调:“依法执政,既要求党依据宪法法律治国理政,也要求党依据党内法规管党治党。必须坚持党领导立法、保

证执法、支持司法、带头守法,把依法治国基本方略同依法执政基本方式统一起来。”除此之外,此次全会还开创性地提出了“中国特色社会主义法治体系”这一重要概念,并把“完善的党内法规体系”作为社会主义法治体系的重要组成部分。在《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》中,习近平总书记着重指出:“在我们国家,法律是对全体公民的要求,党内法规制度是对全体党员的要求,而且很多地方比法律的要求更严格。我们党是先锋队,对党员的要求应该更严。全面推进依法治国,必须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。”这一论断不仅说明了依法从严治党的重要性,而且也指出了全面从严治党的法治路径。

1. 强化法治思维,提高依法办事能力

法治思维是一种以法律规范为基准的逻辑化的理性思考方式,它将法治的要求运用于认识、分析和处理问题的过程中。^[4]法治思维要求遵循从法律规定到法律知识、法治理念和法治精神的内在的主观认识过程,也强调依法治国、依法执政、依法行政等外在的客观体现。“罗马城不是一天建成的”,同样,从严治党也是一项要素庞杂、结构繁复的系统工程,不可能一蹴而就,因而,必须在强化法治思维、坚守法治精神的基础上有序推进。中华人民共和国成立以来,中国共产党领导广大人民群众在法治道路上筚路蓝缕、摸索前行,特别是改革开放以来,整个社会的法治意识明显提高,法治环境也有了较大改善。然而,由于种种原因,当前许多党员领导干部还不具备基本的法治思维能力,仍然存在着较为浓厚的官本位思想和官僚主义作风。因此,为了适应全面依法治国和全面深化改革的治国方略,党员干部尤其是领导干部的法治思维能力必须不断得到加强,法治环境也

必须不断优化。

那么,如何树立法治思维呢?第一,要固守合法性底线。对于公权力而言,“法无授权不可为”。习近平同志也多次强调,“任何重大改革都必须于法有据”,都要在法治的框架内进行,必须符合宪法法律要求,不得以任何理由、任何名义与宪法法律相违背。因而,不管是谋划发展思路、规划改革方略,还是实施改革举措、发展社会经济,都要秉持法治思维,遵循法律规则,恪守法定程序。第二,要强化权利义务意识。促进人的全面发展是国家建设和改革开放的终极目的。因而,在此过程中,必须始终尊重和维公民的基本权利,真正做到以人为本。同时,要时刻牢记“权为民所用”,在行使法律和人民赋予的权力时,忠实履行义务,勇于承担责任。第三,要树立公平正义思维。无论是进行制度创新还是社会利益调整、公共资源配置,都应当遵循“法律面前人人平等”的原则性要求,力争实现社会机会公平、权利公平和规则公平。第四,要坚持权力制约理念。防止权力滥用、约束规范权力运行,是法治的核心要义。从严治党必须把重点放在约束和规范公权力上,不断增大监督力度,拓宽监督路径,规范监督方式,公开监督过程,使党和党员领导干部始终在宪法法律范围内开展活动、行使权力。

2. 运用法治手段,规范党内法规体系

长期以来,因为规划、统筹、协调等方面工作的不到位,我们党的党内法规和一些规范性文件存在着不协调、不衔接、不一致、不适应等问题。为了解决这些日益突出的问题,2013年11月,中共中央出台了《中央党内法规制定工作五年规划纲要(2013—2017年)》。《纲要》指出:“力争经过5年努力,基本形成涵盖党的建设和党的工作主要领域、适应管党治党需要的党内法规制度体系框架,为到建党100周年时全面建成内容科学、程序严密、配套完备、运

行有效的党内法规制度体系打下坚实基础。”这实则是对我们做好党内法规的清理工作提出了明确要求。目前,我国的法律、法规、规章等的清理已经有了一套较为完备的体制机制,但是党内法规和规范性文件这一领域的清理机制仍然不完备。因此,我们应当积极开展清理工作,对存在问题的要分类处理、结合实际对症下药,该修改的及时修改,该废止的坚决废止,争取使党内法规长期存在的“四不”问题(不适应、不协调、不衔接、不一致)得到彻底解决,充分维护党内法规体系的统一协调,实现科学化和一致性。

除了清理党内法规,我们还要努力实现国家法律体系与党内法规体系的有机统一与无缝衔接,这也是建设社会主义法治国家的必然要求。我们必须不断从立法技术层面优化和完善党内法规,使其在制度规划、程序制定、内容设计等方面更具科学性、稳定性、合法性,达到与国家立法的协调统一。同时,对于党内法规中的那些直接规范、约束公权力运行的,而且在实践中得到检验被证明是科学有效的成熟制度,也应当适时启动法定程序,将其升格为国家法律。

3. 弘扬法治精神,加大法纪执行力度

建设社会主义法治国家必须弘扬法治精神,这是法律至上的第一要义。法律至上实质上就是人民意志和人民利益至上。任何组织和个人都没有凌驾于法律之上的特权,都必须在宪法和法律规定的范围内活动,这也是法治与人治的根本区别。法律至上,首先要求执政党应做到依宪执政、依法执政;立法机关应及时响应群众呼声和现实需要,制定良法,保证立法水平和立法质量;各级政府应切实做到依法行政,在法定范围内行使权力,不越位、不缺位,以建成法治政府为努力方向;司法机关应强化监督职责,正确运用法律,规范法律实施,筑牢“社

会公平正义的最后一道防线”；人民群众应牢固树立对宪法法律的信仰，善于用法、自觉守律，依法行使权利、履行义务。

弘扬法治精神，必须坚持党的领导。党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证，是加强民主法制建设、做好立法工作的根本保证。只有使党的主张经过法定程序成为国家意志，成为全社会遵循的行为规范和准则，才能从制度上、法律上保证党的路线方针政策的贯彻落实，保证改革开放和社会主义现代化建设的顺利进行；只有在党的领导下制定法律法规，确保一切法律法规都有利于加强和改善党的领导，有利于保证党领导人民有效治理国家，才能实现巩固和完善党的执政地位与依法治国的有机统一。党内法规是中国特色社会主义法治体系的重要组成部分，是所有党员干部必须遵守的“法律”，维护党规党纪就是维护法律的尊严。对广大党员而言，党内的制度规范与法律一样是一种强制性的行为准则，不管是普通党员还是领导干部，都必须恪守党内法规，绝不能越雷池半步。从组织角度讲，还应加大法纪执行力度。对违反党纪党规的行为，必须动真格、

下重拳，持续保持高压态势，强化对党员干部的监督和制约力度。只有这样，才能真正体现党内法规的威慑力和严肃性，从而提高党建的科学化水平和从严治党管党的能力。要继续强化纪检工作“高压线”，充分发挥各级党的纪律检查委员会在全面从严治党、加强党的建设中的重要作用，拓宽信息来源渠道，积极主动地进行检查监督，不仅要事后处理，更要加强事前预防和事中监督，对违规违纪的党员或组织果断追责，以营造风清气正的党内氛围，构建从严治党新常态。

参考文献：

- [1] 习近平. 在全国组织工作会议上的讲话[N]. 人民日报, 2013-06-30(01).
- [2] 李步云. 法理学[M]. 北京: 经济科学出版社, 2000: 94.
- [3] 许罡. 全面从严治党党员干部读本[M]. 北京: 红旗出版社, 2015: 114, 142.
- [4] 张立伟. 什么是法治思维和法治方式[N]. 学习时报, 2014-03-31(005).