用法治思维规范全面从严治党

  党的十八届四中全会将党内法规体系纳入中国特色社会主义法治体系，提出“注重党内法规同国家法律的衔接和协调”。习近平总书记指出：“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。”全面从严治党，既要遵循党内法规，又要严格遵守宪法和法律，理顺党内法规与国家法律、党内法规内部之间的关系，用法治思维规范全面从严治党。

**一、坚持纪法分开，纪严于法，纪在法前**

  党内法规，是用以规范党组织工作、活动和党员行为的党内各类规章制度的总称。党的一大颁布了第一个具有党章性质的纲领性文件。此后，毛泽东同志在党的六届六中全会上首次提出了“党内法规”的概念。刘少奇同志明确指出，要以党的法规规定党的基本原则、党的组织之实际行动的方法、党的组织形式与党的内部生活的规则。新中国成立前，党内法规建设已初具轮廓，涵盖党章、党纲、党的组织问题、宣传教育问题、党员和党的干部以及党的纪律性法规等各个方面。新中国成立后，党内法规建设历经曲折。党的十一届三中全会将党的制度建设提升到了前所未有的高度，党章适时进行修改，一系列关于党的组织权限、行为程序、监督问责、党员权利保障、反腐倡廉等方面的党内法规和规范性文件发布实施，初步勾画了党内法治建设的脉络，并形成了党内法制的基本框架。党的十八大以来，尤其是十八届三中、四中全会以来，我们党对党内法规的认识上升到了更高层次，完善党内法规体系的步调明显加快，从党的领导和党的工作、思想建设、组织建设、作风建设、反腐倡廉建设、民主集中制建设等领域系统布局，党内制度建设整体迈入新阶段。

  党规党纪与国家法律既存在联系，又有显著区别。党内法规和国家法律都是党的主张和人民意志的统一，都是治国理政的规则依据。实现党内法规同国家法律的衔接和协调，是全面依法治国的应有之义。国家法律具有普遍约束力，普遍调整社会关系和社会秩序，适用于所有国家机关、社会组织和公民，其适用范围比党内法规的适用范围广，并且包含了党组织和党员在内的组织和个人；中国特色社会主义法治体系下的党内法规体系，是党组织和党员工作和活动的基本规范、行为的基本遵循，是用以落实管党、治党、建设党，贯彻党要管党、从严治党、制度建党原则，实现党内治理法治化的制度载体。坚持国法高于党规党纪、党规党纪严于国法，是国家法律与党内法规衔接协调中应当遵循的基本原则。

  坚持国法高于党规党纪，要求实现党内法规体系与中国特色社会主义法律体系的内在统一。我国《宪法》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。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。”《党章》明确规定：“党必须在宪法和法律的范围内活动。”党规党纪必须以宪法和法律为遵循，体现宪法和法律的精神要求，不得与宪法和法律相抵触。

  坚持党规党纪严于国法，并非意味着党规党纪与国家法律相等或在国家法律之上，而是指党规党纪对党组织和党员的要求比法律要求更高。先进性是马克思主义政党的根本特征，也是马克思主义政党的生命所系、力量所在。我们党的先锋队性质和全心全意为人民服务的根本宗旨决定了党纪必须严于国法，党的纪律和规矩必须挺在法律前面。党是肩负神圣使命的政治组织，党员的身份决定了其不能等同于普通群众。如果将普通群众不能违反的法律底线作为党组织和党员的纪律底线，就降低了对党员的要求，容易造成“违纪只是小节、违法才去处理”，“要么是好同志、要么是阶下囚”的不良后果。党员的行为不违反法律并不意味着不会受到党纪的严罚，全体党员不仅要守国法，更要遵党纪。对于党内违法违纪分子，先进行党规党纪的处分之后，还要对其叠加国家法律的惩处，落实“把纪律挺在前面，坚持纪严于法、纪在法前”。

**二、法治思维是全面从严治党的必然要求**

  党的十八大报告提出法治思维的概念，表明了我们党作为执政党对依法治国基本方略的坚守和全面推进依法治国的决心。法治思维和法治方式是全面从严治党的必然要求和基本方法，只有厘清、衔接和协调好党规党纪与国家法律的关系，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，推进全面从严治党制度化、常态化，才能永葆党的生机和活力。

  要厘清党规党纪与国家法律的调整边界。党规党纪的规范领域主要界定在党内关系和党内生活之中，超出这些领域的党外事务及社会关系，则通过国家法律进行规范。只有明确界定党规党纪与国家法律的权力边界，让党规党纪和国法各行其道、各司其职，才能为二者衔接创造条件。

  要不断完善党内法规体系。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视党内法规制度建设，以党章为根本遵循，制定完善了《关于新形势下党内政治生活的若干准则》《中国共产党党内监督条例》等一系列党内法规制度。习近平总书记明确提出：“构建以党章为根本、若干配套党内法规为支撑的党内法规制度体系，提高党内法规执行力”。完善党内法规体系，要不断完善党内法规制定体制机制，加强党内法规制度建设，向着建党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目标迈进。

  要努力实现党规党纪与国家法律的有效衔接和相互协调。在党规党纪的制定上，要坚持纪严于法、纪在法前，实现纪法分开。这是党的十八大以来在全面从严治党制度创新上的一大成果。要使党内法规的制定和国家立法布局、国家未来立法规划同步。对需要党规党纪和国家法律进行双重调整的重大问题共同调查论证，提高党规党纪制定的科学性、系统性。同时，做好党内规范性文件清理工作，进一步将党规党纪备案和清理工作制度化、规范化，及时修改、废除与宪法、法律规定不相符合的党规党纪，避免党内法规与国家法律相冲突。

  在党规党纪的执行上，一方面，必须严格执行党规党纪。党的十八届六中全会明确提出：纪律严明是全党统一意志、统一行动、步调一致前进的重要保障，是党内政治生活的重要内容。必须严明党的纪律，把纪律挺在前面，用铁的纪律从严治党。坚持纪律面前一律平等，遵守纪律没有特权，执行纪律没有例外，党内决不允许存在不受纪律约束的特殊组织和特殊党员。党的各级组织必须担负起执行和维护政治纪律和政治规矩的责任，坚决防止和纠正执行纪律宽松软的问题。另一方面，党组织在公正适用、执行党规党纪的同时，要做到与国家法律有效衔接。国家法律是党领导人民制定的，全党上下必须模范执行。

（来源：《求是》2016/22　　作者：马一德 北京市社会科学院法学所研究员、博士生导师）