

# 探究当前反腐败背景下党纪和法律的有机衔接

黄晨飞, 杨 甜

(西华师范大学 政治与行政学院, 四川 南充 637002)

**【摘要】**十八届中纪委四次全会上,王岐山指出,要注重党规党纪与国家法律的有机衔接。党纪与法律作为我国反腐败的两大利器,发挥出了应有的作用。但目前党纪与法律衔接程度还不够,需进一步完善。文章主要从两者的关系、衔接不完善的表现及成因、相关对策四个方面来探讨分析,以推动二者的有机衔接,应对当前我国的腐败问题。

**【关键词】**党纪;法律;反腐败

**【中图分类号】**D262.6 **【文献标志码】**A **【文章编号】**1673-1883(2015)03-0078-04

党的十八届四中全会的召开,决定全面推进依法治国建设,这标志着我国迈入了“依法治国”的新时代。但在当前“依法治国”的背景下,公职人员腐败问题是一道主要难题。如何恰当有效解决这一难题?那就必须新的背景环境下,恰当处理好党的领导与依法治国的关系,将党纪和法律进行有效的衔接。这是我国反腐取得胜利的必由之路。

## 一、我国党纪与法律在根本上是一致的

### (一)党纪与法律的基本涵义

纪律性是政党区别其他社会组织的一个主要特征,而一个政党的纪律性则是通过其党规党纪体现出来。党纪简而言之就是一个政党的纪律、规章或准则的总称。政党通过制定相应的规章制度,来约束其党员的活动,它是党组织和全体党员务必共同遵循的党内行为准则。中国共产党党纪是以《中国共产党章程》为基础,制定相关具体的党内法规和纪律准则。我国党纪(特指中国共产党党纪)涵盖的范围比较广,涉及政治、经济、社会三大领域,主要包括政治纪律、组织纪律和群众纪律,还有经济、宣传、人事、外事和保密等其他纪律。这些纪律通过具体条例准则加以规定,比如党的纪律处分条例、党内监督条例等。在我国,有五种党内处分:依据党员违纪行为的严重程度,从轻到重分为:警告、严重警告、撤销党内职务、留党察看、开除党籍。

法律是由国家立法机关制定,具有普遍约束力的行为准则,用以规范全体社会成员的行为。在我国,不仅包括宪法和一般性法律,还包括行政部门制定的相关行政法规,地方人大制定的地方性法规,除此之外还有部门规章作为补充,共同组成了当前我国的法律体系。其中作为我国最高等级的宪法,在我国法律体系中居于根本地位。依法治国就是要做到依宪治国,党的十八届四中全会将我国

的“宪法日”规定为每年12月4日。在针对公职人员腐败问题上,宪法只做了原则上界定,主要是具体性法律加以规定,诸如我国刑法、刑事诉讼法以及相关的惩治贪污条例等,都对贪污腐败问题做了明确的规定。

### (二)党纪与法律的区别

对于我国的腐败问题,我国的党纪和法律,都展现了应有的效果。但两者具有各自特点,不能混为一谈。

1.两者的制定者不同。党纪的制定者是政党,是政党所代表的阶级意志和利益的体现。法律的制定者是国家立法部门,是占有统治地位的阶级意志和利益的体现。在我国中国共产党制定其党纪,而法律主要是由我国立法机关制定通过,在意志和利益体现方面,党纪和法律在根本上是一致的。我国的宪法和普通法律是由全国人大制定和修改,除此之外行政法规是国务院以我国宪法和法律为基础制定颁布,其法律效应不得与宪法和法律相抵触。地方性法规根据我国宪法及基本法律规定,由省一级的人大及其常务委员会制定。

2.党纪和法律所规范对象不同。党纪面向的是党组织和党员,党纪处分则针对的是违规违纪的党员,不包括政党以外的其他社会成员。而普遍约束力的法律,其对象是全体社会成员,它不仅包括党员还包括除党员外的其他社会成员。由于我们党的性质,先进的共产党员要发挥模范带头作用,党纪对于党员应有的素质要求要高于法律对于其他社会成员的要求,因为法律所面向的对象是全体社会成员,它是最低的社会道德底线,是每个社会成员都应该必须遵守的,标准往往没有党纪要求那么高,所以我国的党纪要求更严格。

3.党纪和法律的实施机关和惩罚力度不同。党

收稿日期:2015-06-03

作者简介:黄晨飞,(1991—),男,汉族,湖北荆门人,在读硕士研究生,研究方向:基层治理。

纪处分针对违反党纪的党员,实施机关是党的各级组织与纪律检查部门,会受到上文所述的五种党纪处分。而违反法律的,是由国家的司法机关受理,根据其行为对社会的危害程度有以下几种判决:人身管制,拘役,有期徒刑监禁,无期徒刑监禁以及剥夺其生命的死刑。对于我国公职人员,违反相应的纪律,会有一定的行政处分,处罚力度由低到高,即从最低级的警告到最高级的开除公职,共有八种处分。由于法律是最低的社会道德底线,违纪不一定违法,但违法必定违纪,所以违法成本比违纪成本要高,即惩罚力度上,法律的力度比党纪更为严格。

### (三)我国党纪与法律能有效衔接的依据

党纪和法律在我国所体现的意志和利益是一致的,且二者都是行为规范,都具有强制约束力。在面对腐败问题时,都发挥着自身作用。在我国,党纪和法律是可以有机衔接的,主要体现在以下几个方面。

1.坚持党的领导是前提和保证。全面推进依法治国,保障和实现人民群众的利益,不能没有党的领导。坚持党的领导是党纪和法律的有效衔接的前提,是我国推进依法治国建设的良好政治保证,也是我国社会发展取得成功的根本保障。

2.是实现人民当家做主地位的要求。发展社会主义民主政治,就是要保证人民当家做主的地位,党领导人民推进依法治国,建设中国特色法治社会,发展社会主义民主政治,人民的主体地位得到了良好的体现,人民群众的广大利益得到了充分保障。所以实现党纪与法律的有效衔接,就是要进一步推进我国法治建设,它是实现人民当家做主的需要。

3.是党领导人民推进依法治国建设的需要。首先,将党代表人民利益的政治主张,在宪法和法律规定的范围内,通过人民代表大会以及相关的法定程序,制定符合民意的法律,将党和人民的意志上升为国家的意志。我国党纪和法律达到有机衔接的前提就是要坚持党的领导。其次,党必须在宪法和法律范围内活动。这是党章所规定的内容,制定宪法和法律不仅需要党的领导,还需要党的带头遵守。目前党内存在党员贪污腐败现象,这就必须通过党纪与法律的协调配合来解决。

## 二、党纪与法律衔接上存在的主要问题及成因分析

### (一)党纪与法律衔接上存在的主要问题

当前我国腐败问题严重,而治理腐败的有效措

施就是要做到权力制约,将公权力关进“笼子”,在我国就是要将公权力关进“纪律囚笼”和“法律囚笼”。党纪与法律的有效衔接,能极大地惩治腐败,若两者间隙过大,反而会产生相反效果,造成党纪与法律执行上的两难,凸显法治的滞后。就目前而言,二者的衔接上还存在以下几个方面。

1.党纪与法律制定环节的不协调。首先,制定过程中的不协调。党的纪律制定部门与国家立法部门存在沟通上的不协调,导致制定出来的党纪与法律在相关问题衔接上存在断层现象。比如:在地方重大问题的决定权规定上,既有法律已规定应由地方人大决定,但在某些党纪中规定由地方党委决定,出现党纪与法律不相协调。其次,某些党纪与国家法律精神不协调。比如党内双规制度与国家法律精神不协调。党内双规制度是我们党历史过渡时期的产物,对于惩处违法乱纪行为有一定的积极作用。不过从其操作程序上,出现与宪法和法律精神不一致情形。党内双规制度通常采取如:跟踪、调查、隔离、限制人身自由等手段,但从国家法律规定上看,这些手段只有司法机关依据国家法律进行执法时候才能采取。且在限制人身自由时限上,党内双规制度以往并没有做出具体规定,直到中纪委7号和28号文件出台,才首次对双规时限上做了约束。

2.党纪与法律处罚上的不一致。首先,两者出现执行上的替代。就目前情况而言,在执行过程中以党纪处分代替法律惩处的现象时有发生。违法乱纪行为,本应受到党纪和法律上的双重惩处,但一些领导干部触犯法律,仅仅给予其党纪政纪上的处分,比如开除党籍或者降低职级、撤销职务等,并没有受到应有的法律制裁。而普通公民却无法通过党纪处分来规避或减轻法律责任,形成党员干部与普通民众之间的不平等,违背法律面前人人平等的原则。其次,党纪处分相比法律制裁缺乏量化标准,震慑作用不明显。在我国,党纪处分分为五种已在上文叙述。虽然党纪比较细致的规定了党员违纪的行为,根据其违纪行为的影响程度,会给予以上五种党纪处分,但党纪不像法律有明确的量刑标准,违纪成本没有违法成本高。党纪处分一般根据违纪行为的严重程度,采纳相关部门及人群的意见之后决定,没有具体量的规定,处分具有很大的执行弹性,这样可能会造成处分上的不合理不合法,从而达不到应有的惩戒效果。

3.纪检监察体制与司法体制衔接不良。首先,纪检监察体制需进一步法制化规范化。当前我国



纪检监察体制在相关的法律规范和可操作程序上还不完善,还未形成公开、公正和透明的制度体系。在监督审查党内违纪行为时,容易出现只凭经验做事,而不按正规程序进行的局面,可能导致执纪不严的现象出现。除此之外,党内监督多以自上而下监督为主,依靠上级纪检部门进行调查和发现问题,由于党内地位身份不同以及现实具体操作程序的缺乏,自下而上的监督作用不明显。其次,党的纪检部门与国家司法部门工作衔接不好。譬如一些涉嫌犯罪的党员干部,并没有将其移交司法部门处理,仅以党纪处分来处理;两者交接过程中,在材料取证上存在重复取证问题,导致出现“证据转换”现象,影响司法工作的正常进行。

### (二)党纪与法律衔接上存在问题的成因分析

1.我国社会主义民主政治发展还不完善。我国社会主义民主政治已发展多年,相应的制度体制也日趋完善,但就目前而言还存在许多问题,如:人民的一些实质性的权利没有得到良好的制度保障,我国社会主义民主政治发展离不开人民参与,但是在实际生活中屡屡发生人民群众的知情权以及参与权受到侵犯的现象;党务和政务上还存在不透明性,容易出现工作上的漏洞,得不到有效监督;在处理相关事务中,不坚持国法优先原则的现象时有发生。总之,党纪与法律衔接不良的根本原因是我国社会主义民主政治还不完善。

2.党纪与法律缺乏相应的沟通互动机制。体现在:党内纪律制定机关与国家的立法机关之间相应的沟通互动机制有所欠缺,制定过程中没有建立良好的定期交流、沟通协调机制,结果在一些交叉领域,出现党纪与法律不相协调的现象。除此之外,在执行过程中也缺乏相应的沟通协调机制,在处理涉及共同权限的领域,发生以党纪代替法律、执行结果不协调等现象。正是缺乏这种良好的沟通协调机制,党纪与法律容易出现衔接不良的局面。

3.相关的监督体系不健全。当前我国监督体制分为:党内的纪律监督与党外的法律监督,但二者还存在着不协调,监督主体太过于狭窄。当前我国对国家公职人员的监督,特别是领导干部的监督,主要是以纪检监察为主,依靠党的纪检组织来调查发现腐败问题。除此之外,还依靠行政机关内部监督来发现相关问题。而人大、司法、社会组织、公民等监督并没有发挥出应有作用。这种缺乏第三方监督的自身监督,容易出现监督不严、监督不力的现象,这也是我国党纪与法律衔接不良的一大原因。

## 三、反腐败的必由之路:党纪与法律的有效衔接

党规党纪与法律作为反腐败的两大利器,共同构成了我国的法治防线,这是我国反腐败的优势。将二者的有效衔接,有利于我国反腐败制度的建设。那如何进行有效的衔接?根据上述出现的问题,可从以下几个方面思考。

### (一)完善党纪与法律制定上的协调沟通机制

首先,加强党纪制定部门与国家立法部门之间的沟通。在对待腐败问题时,需要二者的有效配合,所以在制定党纪和相关法律时候,一定要加强二者的沟通,避免出现衔接上的断层或者二者不协调的现象。面对新生的腐败现象,法律由于其滞后性并没有相关的规定,但党纪已作出明确规定。党纪先行的情况下,对于新问题新现象,应配套相关党纪给予相应的司法解释,使二者达到有效衔接。比如中共中央的八项规定与最高人民法院、最高人民检察院与之相配套的司法解释相衔接,对于严重违法八项规定的违纪行为将会认定为受贿犯罪。其次,完善党纪的法制化建设。进一步规范化制度化党内纪律法规,调整和修改与宪法以及法律不协调的相关党纪,做到党纪与法律不相抵触。最后,完善反腐败法律体系建设。新形势下,面对严重的腐败问题,需要早日将反腐败法提到立法日程,尽快制定出一门专门性的反腐败法律。与此同时,也可以将在处理腐败问题上比较行之有效的党纪转化为相关法律,来完善我国反腐败法律体系。党纪转化为国家法律需要注意以下几点:第一,要符合宪法和法律精神,不得与之相抵触。第二,注意与相关法律制度协调统一,避免引起法律制度之间的冲突。第三,要符合国情和时代精神,能被社会大众所接受和认可。第四,要遵循法定的立法程序。

### (二)加强党纪处分与法律制裁上的一致性

第一,理清两者关系,避免出现处罚上的错位。党内各级组织和纪检部门给予违纪行为的处分,而违法犯罪行为就要依靠党的纪检部门与国家司法部门共同联合处理。可先对违法乱纪党员给予相应的党纪处分如:开除党籍,然后再按照法定程序移交给国家司法部门,对其进行法律上的制裁。不能因为身份地位的不同而区别对待,更不能对于已触犯法律的犯罪行为,仅给予党纪处分。第二,量化党规党纪,提高违纪成本。违纪成本要小于违法成本,这也是在面对违法乱纪行为时,出现以党纪处分代替法律制裁现象的原因之一。提高

违纪成本,需要量化相应的党规党纪,使党纪更加法制化规范化,同时也更严格化。如:建立统一的量化处分标准。这样在党纪处分环节有具体可参照标准,所做处分能与相应的法律制裁达成一致。提高违纪成本,加大党纪的处罚力度,以此促进不敢腐、不能腐、不易腐局面的形成。

### (三)完善我国监督体制,恰当处理好纪检监察体制与司法体制的关系

首先,完善党内纪检监察体制。需要将党内法规规范化,进一步完善党纪监督,形成相应的制度体系,将党内纪律监督进入法制化轨道,对违纪行为以及惩处方式进行明确规定,完善相应的可操作程序,保证党纪有章可循、有法可依、违章必究,增强纪律监察体系的透明度、公正度。除此之外,需将自上而下与自下而上监督相结合,积极发挥自下而上的监督作用,完善相应的规程序,配合自上而下的纪检组织调查,共同监督防范腐败问题的发生。其次,加强纪检监察体制与司法体制衔接工

作。在二者交接过程中,需要按法定程序进行,坚持法律面前人人平等的原则,避免发生交接过程中的断层情况,出现轻判、漏判、错判现象。再次,发挥党外法律监督的作用,如:人大监督、行政监督、司法监督、社会群体以及公民监督等等。反腐败监督仅仅靠党内监督是不行,要发挥党内监督以外的多元主体监督的作用,做到党内纪律监督与党外法律监督有效衔接,这样才能广泛的全方位的发现腐败现象,使其无所遁形。

党纪和法律,作为我国反腐败的两大利器,需要同时发挥两者的作用。在不断完善两者自身建设的同时,也要做到两者的有机衔接,这是我国反腐败取得胜利的必由之路。当然除了这两大利器,在反腐败问题上,我们还需要道德教育进行补充,以填补二者在衔接上的不足。除此之外,还要加大法律的宣传与普及,提高社会的法律意识以及法律素质。相信十八届四中全会后,积极发挥社会各成员的努力,我国反腐败工程会进入到一个全新的局面。

#### 注释及参考文献:

- [1]赵怀洲.论党纪与国法[J].理论探索,1988(4).
- [2]张晓燕.怎样使党内法规制度与国家法律法规更协调[J].中国监察,2009(18).
- [3]操申斌.党内法规与国家法律协调路径探讨[J].探索,2010(2).
- [4]马瑾.试论党内法规如何向国家法律转化[J].人民论坛,2010(06).
- [5]李军,邓向华.党内法规与国家法律:中国特色法治化道路的探索[J].理论界,2010(11).
- [6]张立伟.法治视野下党内法规与国家法的协调[J].中共中央党校学报 2011(6).
- [7]高波.反腐需纪律与法律“无缝衔接”[J].中国党政干部论坛,2014(07).

## To Explore the Organic Link of Party Discipline and Law under the Background of the Current Anti-corruption

HUANG Chen-fei, YANG Tian

(School of Politics and Administration, China West Normal University, Nanchong, Sichuan 637002)

**Abstract:** In the 4th session of the 18th session of the CCDI, Wang Qishan pointed out that we should pay attention to the organic link of party discipline and the laws. As two edge tools of anti-corruption in our country, party discipline and the law play a proper role. However, the degree of cohesion of party discipline and the law is not enough, it should be further improved. The discussion of this article mainly from four perspectives. First, the relationship of them. Second, the symptoms of imperfect cohesion. Third, the cause of imperfect cohesion. Fourth, the related countermeasures to promote the organic link as well as deal with the current corruption in our country.

**Key words:** party discipline; law; anti-corruption

(责任编辑:董应龙)