《法治热点面对面》连载⑩

善为国者必先治其身

——怎样理解党规党纪严于国法

治国必先治党，治党务必从严，从严必靠严明纪律。我们党作为中国特色社会主义事业的领导核心，只有以更严的党规党纪来要求自己、约束自身，才能确保始终走在时代前列，肩负起历史使命。党的十八届四中全会《决定》强调指出，“党规党纪严于国家法律，党的各级组织和广大党员干部不仅要模范遵守国家法律，而且要按照党规党纪以更高标准严格要求自己”。这一鲜明的论断，体现了党要管党、从严治党的内在要求，对新形势下党的各级组织和广大党员干部提出了新的更高要求。

一 为何党内法规是建设法治中国的有力保障

国有国法，党有党规。在革命战争年代，我们就是靠严明的党规党纪维护党的集中统一，保持党的凝聚力、战斗力。党取得执政地位后，国家法律和党内法规共同成为党治国理政、管党治党的重器。经过长期的实践探索，我们党已初步形成了党内法规制度体系框架，为党的领导和执政活动、党内政治生活、党的建设等各方面工作奠定了重要制度基础。

历史经验表明，党内法规是管党治党的重要遵循。按照党内法规把党建设好，锻造出领导法治建设的中流砥柱，才能为全面推进依法治国、建设法治中国提供有力保障。

党内法规是依法治国进程中必须遵循的重要依据。党的领导是中国特色社会主义的最大特色、最本质特征。全面推进依法治国，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。正因为如此，党的十八届四中全会明确的全面推进依法治国的总目标，在提出的建设“五大体系”的任务中，就包括完善党内法规体系的任务。这就要求我们在推进中国特色社会主义法治体系建设中，既要不断完善中国特色社会主义法律体系，还要不断完善党内法规制度体系。

晒政策

党的十八大以来颁布的部分党内法规文件

◆ 2012年12月，《十八届中央政治局关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定》。

◆ 2013年11月，《党政机关厉行节约反对浪费条例》。

◆ 2014年1月，《党政领导干部选拔任用工作条例》。

◆ 2014年2月，《配偶已移居国（境）外的国家工作人员任职岗位管理办法》。

党内法规是实现国家治理现代化的重要引领。党不治，则国不治；党无纲常，则国无纲常。中国共产党作为执政党，在国家治理中发挥着统揽全局、协调各方的领导核心作用。只有党内法规制度建设搞好了，党的各级组织和全体党员干部自觉依照党规党纪和国家法律法规办事，国家治理体系和治理能力现代化才能实现。因此，必须在宪法法律基础上提出更加严格的党内制度约束，提高党的执政能力和执政水平，推动国家治理逐步现代化。

党内法规是促进国家法律法规实施的重要保障。党制定党内法规，调整党内关系、规范党内生活，为党组织和党员提供行为遵循；党又领导人民制定宪法和法律，调整社会关系、规范社会秩序，为公民、法人和其他组织提供活动依据。党内法规和国家法律法规都是党和人民意志的反映，二者在本质上是一致的。历史经验告诉我们，如果党内法规执行得好，国家法律法规就能得到较好的遵守；如果党内法规执行得不好，国家法律法规的权威也树立不起来，依法治国也就无法实现。因此，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。

二 为何党规党纪比国家法律要严

“治国者先受制于法。”“政者，正也。子帅以正，孰敢不正。”“欲肃民风先正官风。”我国古代这些治国理政的名言警句都说明了一个道理：只有对治理者首先提出更严格的要求，国家才能治理好。

我们党是执政党，是肩负神圣使命的政治组织，只有严明党规党纪，才能保证党的事业有发展壮大的不竭力量。正所谓，“正其身者，方能正人”。基于此，党的十八届四中全会《决定》旗帜鲜明地指出：“党规党纪严于国家法律。”目的就是把党规党纪笼子的眼儿编得更小、标准更严，切实把权力关进制度的笼子里。

链 接

中国共产党章程

中国共产党章程，是以马克思列宁主义、毛泽东思想和中国特色社会主义理论体系为指导，结合党的建设的实践而制定的党的生活准则和行为规范。现行党章于党的十八大进行了部分修改，于2012年11月14日通过。除总纲外共11章53条。规定了党的纲领、组织机构、组织制度、党员的条件、党员的义务和权利、党的纪律等内容。党章是最根本的党内法规，全党必须一律严格执行。党的各级组织和广大党员干部都要自觉学习党章、遵守党章、贯彻党章、维护党章，自觉加强党性修养，增强党的意识、宗旨意识、执政意识、大局意识、责任意识，切实做到为党分忧、为国尽责、为民奉献。

这是由党的先锋队性质决定的。我们党是按照自己的政治纲领、政治路线，为实现崇高的政治目标而组织起来的马克思主义政党，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，是由先进分子组成的政治组织。“树德莫如滋，除害莫如尽。”只有党规党纪严于国法，以更严的标准要求和约束各级党组织和广大党员干部，才能永葆党的先锋队性质。

微 评

▷ 国法就是“国标”，是公民必须遵守的底线；党规是党员的标准，一定严于“国标”，否则党就难以保持先进性。

▷ 有令不行、有禁不止，党规党纪就成了“稻草人”。

▷ 作为一名党员，纪和法是两个分不开的字眼，守法应先从守纪开始。

▷ 党有党规、党员有党纪，这是中国特色，也是中国优势。

▷ 坚持“铁八条”、坚决反“四风”，向问题叫板，让群众叫好。

▷ 党员不能混同于老百姓，增加的是义务，减少的是权利。

这是由党的执政使命决定的。我们党肩负着领导13亿多人民建设中国特色社会主义、实现中华民族伟大复兴中国梦的历史使命，责任重大。“不以规矩，不能成方圆。”党规党纪的存在，就是让每一位党员铭记自己肩上的责任和特殊的使命。在领导人民全面推进依法治国的进程中，党规党纪严于国家法律，对党员领导干部提出了更高更多甚至更为严苛的要求，这对巩固党的执政地位、完成党的执政使命来说，是理应如此、不言而喻的。

这是由党员的先进性决定的。党员是有着特殊政治责任的公民。国家法律是全体公民必须遵循的行为底线。党规党纪对党员的要求严于国家法律对普通公民的要求。认同和接受党规党纪的规范和约束，是对每位党员入党的基本要求。当你握紧拳头向党旗庄严宣誓时，就意味着主动放弃一部分普通公民享有的权利和自由，就必须多尽一份义务，就要在政治上讲忠诚、组织上讲服从、行动上讲纪律。党员干部尤其是高级干部放弃的要更多，责任和担当要更大。有些事情，普通公民可以做，党员就不行。因此，自觉严格遵守党规党纪，是每一位党员的自愿选择，也是对党的庄严承诺。

三 怎样进一步完善党内法规

党规党纪的完备程度，是我们党成熟与否、执政能力高低的重要标志。今后不管发展到什么阶段，都离不开完备的党规党纪。总的来说，经过长期的实践探索，党内法规制度体系框架已经初步形成，为我们管党治党提供了重要遵循。

同时也要看到，党内法规制度建设还存在着一些亟待解决的问题。比如，一些法规不适应新形势、新任务的需要，没有与时俱进；个别工作领域还没有制定出相应的法规制度；一些法规的配套规定或实施细则还不完善；部分法规之间的衔接不够，存在着分散、矛盾、冲突等问题；一些法规落实不到位，没有发挥应有的作用，法规制度的执行仍然存在形式主义、执行不力等问题。对这些问题，要采取措施切实加以解决。

近年来，我们对党内法规建设高度重视。2012年5月，中央出台了《中国共产党党内法规制定条例》，被称为党内的“立法法”。党的十八大以来，党内法规制度建设不断加快推进，特别是2013年11月，又颁布了《中央党内法规制定工作五年规划纲要（2013—2017年）》，明确了这5年党内法规建设的目标任务。要按照党的十八届四中全会精神，根据《条例》和《规划纲要》的要求，立足当前、着眼长远、统筹推进，确保到建党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。

链 接

完善党内法规制度建设的工作目标

在对现有党内法规进行全面清理的基础上，抓紧制定和修订一批重要党内法规，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，使党内生活更加规范化、程序化，使党内民主制度体系更加完善，使权力运行受到更加有效的制约和监督，使党执政的制度基础更加巩固，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。

——摘自《中央党内法规制定工作五年规划纲要（2013—2017年）》

抓紧完善党内法规制度体系。长期以来，党内法规制度建设取得很大进展，现行有效的中央党内法规有1部党章、2部准则、22部条例，还有近百件规则、规定、办法、细则等。应根据形势发展的需要，切实做好党内法规的立改废释工作，研究制定一批基础主干性党内法规，整合形成一批综合性党内法规，抓紧制定一批实践急需的党内法规，及时废止或修订一批不适应现实需要的党内法规，有效解决党内法规制度中存在的缺失、“碎片化”和“老化”等问题。

声 音

党员干部要以更高标准要求自己

李雪勤（中央纪委研究室主任）：各级党组织和广大党员干部是治国理政的主体力量，在立法、执法、司法、守法的各个环节中发挥着中坚作用，只有受到党规党纪和国家法律的多重有效约束，依法治国才有保障。党员干部带头执行法律，更加严格要求自己，在遵纪守法上作出表率，能够同违法乱纪行为作坚决斗争，才能真正发挥模范带头作用，为实现全民守法带来积极有力的影响。

及时将实践成果固化为制度。长期以来，我们在加强和改进党的建设上探索了许多成功做法，积累了许多宝贵经验。要认真加以总结并上升为法规制度。特别是党的十八大以来，我们党坚持党要管党、从严治党，出台八项规定，狠抓作风建设，部署开展党的群众路线教育实践活动，深入推进反腐败斗争，采取了一系列有力举措，取得了管党治党的明显成效。对这些有效做法和举措，应进行认真梳理，以党内法规的形式固定下来，形成长效机制。

着力提高党内法规的执行力。制度的生命力在于执行。再好的制度不执行、形同虚设，就一定会形成“破窗效应”。党规党纪也是如此。如果执政党连自己的党规党纪都守不住、执行不下去，那么依法执政就是一句空话。要切实肩负起党要管党、从严治党的责任，以严的标准要求党员、严的措施管住干部，确保党规党纪成为刚性约束，决不能成为“稻草人”。

问与答

问：什么是“破窗效应”？

答：“破窗效应”是犯罪学的一个理论。该理论认为：如果有人打坏了一幢建筑物的窗户玻璃，而这扇窗户又得不到及时的维修，别人就可能得到某些示范性的纵容去打烂更多的窗户。久而久之，这些破窗户就给人造成一种无序的感觉，结果在这种公众麻木不仁的环境中，违法违纪行为就会滋生、猖獗。“破窗效应”用以说明，不良现象如果被放任存在，会诱使人们仿效，甚至变本加厉。

四 党内法规为何要同国家法律衔接和协调

近两年来，党中央、中央纪委、中央各部门对新中国成立至2012年6月期间出台的2.3万多件中央文件开展了全面筛查。共梳理出党内法规和规范性文件1178件，经过清理，废止322件，宣布失效369件，继续有效的487件。清理工作的一项重要内容，就是清理那些同宪法和法律不一致、同国家相关法律法规交叉重复的文件，保证党内法规与国家法律的衔接和协调。

链 接

清理党内法规和规范性文件的三种处理方式

——凡文件主要内容同党章和党的理论路线方针政策相抵触，或同宪法和法律不一致的，文件已明显不适应现实需要的，文件已被新的规定涵盖或替代的，一律废止。例如，20世纪五六十年代一些中央文件关于刑事案件处理程序的规定，与目前刑事诉讼法的规定相抵触。这类文件都在此次被废止之列。

——凡调整对象已消失、文件事实上已不再执行的，文件适用期已过的，有关事项或任务已完成、文件不需要继续执行的，一律宣布失效。例如，20世纪50年代中央出台了一系列关于党内监察委员会的规定，由于目前党内不再设立监察委员会，这些文件事实上已失效。

——凡文件内容不存在问题的，或者虽存在一些问题但不影响继续执行的，或者目前尚无其他文件可以替代、废止时机条件还不成熟的，继续有效。文件内容存在一些问题，需作修改，但修改前也继续有效。例如，1959年《中央关于统一管理党、政档案工作的通知》等，虽有一定历史痕迹，但主要内容和精神仍然适用。

党的十八届四中全会提出，要“注重党内法规同国家法律的衔接和协调”。国家法律对全体社会成员的行为具有普遍约束力。党规党纪着重规范党的政治纪律、组织纪律，保证党员坚定理想信念宗旨、保持优良作风、坚守道德操守。为什么要强调党内法规同国家法律的衔接和协调呢？

提高管党治党水平，需要党内法规同国家法律衔接好、协调好。我们党是一个有着8600多万党员的大党，党员数超过很多欧洲大国的人口数量。在当前情况复杂多变的国内外环境中，管党治党任务极其繁重。要把党建设好，提高党的执政能力，一方面要按照党规党纪来约束党组织和党员干部，另一方面要保证党组织和党员干部在宪法和法律的范围内活动。这就需要注重党内法规同国家法律的衔接和协调，既保证党组织活动和党员行为符合党规要求，同时又遵循法律规范。

推进国家治理体系和治理能力现代化，需要党内法规同国家法律衔接好、协调好。当前，与新形势新任务新要求相比，我国在国家治理体系和治理能力方面还有许多地方亟待改进。从国家治理体系来看，国家法律法规和党内法规是两个重要依托；从国家治理能力来看，核心是提高党的依规治党能力、依法执政能力。要推进国家治理体系和治理能力现代化，就必须在完善国家法律体系的同时完善党内法规体系，实现两者的有效衔接和有机统一。

完善中国特色社会主义法治体系，需要党内法规同国家法律衔接好、协调好。这是因为，我们的法治体系是由法律规范体系、法治实施体系、法治监督体系、法治保障体系、党内法规体系五个部分组成的有机整体，党内法规体系必须同其他四个部分相协调，特别是要同国家法律相协调。但目前还存在衔接不够、协调不够的地方，如部分党纪规定与法律重复，有些党纪规定需要转化为法律法规，等等。要从完善中国特色社会主义法治体系的高度，注重党内法规与国家法律的衔接和协调，合力推进依法治国的进程。

链 接

清理党内法规和规范性文件需要“过五关”

第一关：确定清理范围。中央办公厅会同国家档案局，对新中国成立至2012年6月期间出台的2.3万多件中央文件进行全面梳理，将其中规范党组织工作、活动和党员行为的1178件党内法规和规范性文件纳入清理范围。

第二关：部门审核。综合考虑文件调整事项目前的主管权属，中央办公厅将清理文件分送50多个中央有关部委和单位，对相关文件进行审核，研究提出初步清理意见。

第三关：集中审核。中央办公厅会同中央纪委机关、中央组织部、中央宣传部、中央统战部等成立集中审核工作组，对有关部委和单位提出的初步清理意见进行研究论证，对清理文件逐件进行审核，形成拟废止、宣布失效、继续有效三个文件目录。

第四关：征求意见。中央办公厅将上述三个文件目录分送有关部委和单位征求意见，形成一致的文件清理处理意见。

第五关：审批发布。中央办公厅起草清理决定稿，按程序报请中央审批通过，以中共中央文件形式发布。

怎么实现党内法规与国家法律的有机衔接呢？必须坚持以党章和宪法为基本遵循，将党章规定的“党必须在宪法和法律的范围内活动”和宪法规定的必须坚持党的领导的原则，贯彻到党内立规实践中，保证党内法规制度体系与中国特色社会主义法律体系内在统一。应切实做好党内法规的立改废释工作，对于党规党纪中虽有规定但可以由法律法规进行规范的，尽量通过法律法规来体现；对于法律既没有规定也不适合规定的事项，应由党内法规逐步实现全面覆盖；对于同实践要求不相适应的党规党纪，应及时修订或废止；对于立法法明确规定应由国家法律规定的事项，党内法规不应作出规定；对于那些经过实践检验应转化为法律的党规党纪，应及时通过法定程序将其转化为国家法律，逐步形成党内法规与国家法律的衔接机制。

深阅读

《中央党内法规制定工作五年规划纲要（2013—2017年）》，人民出版社2013年版。

扶贫在行动

西藏：产业扶贫促发展

本报记者 代 玲

上午11点，阳光还没照进西藏林芝工布江达县娘蒲乡的山谷，尼木纳村打石厂内却已经响起了机器的轰鸣声。

这是一座简易的打石厂，由娘蒲乡政府整合扶贫资金帮助尼木纳村开办，采取联户单位管理、户长组织运营的模式。目前，打石厂已经转移劳动力就业155人，收入20多万元，其中10%的收入用于帮助贫困户。

“这种扶贫方式不仅有效发挥了扶贫资金的作用、实现了群众脱贫，还为我们壮大了村集体经济。”尼木纳村村委会主任伦珠告诉《经济日报》记者。

娘蒲乡共有586户，依托虫草等优势资源，早已实现了扶贫标准的脱贫，但是仍有一部分人相对贫困。“我们的扶贫主要是针对相对贫困的这一部分人，为了让他们过上更好的生活。同时，借力扶贫项目转变主要依托虫草资源的发展方式、提高发展的质量和抗风险能力。毕竟虫草的收入受诸多因素影响，不稳定。”娘蒲乡乡长尹家权说。

基于这些考虑，娘蒲乡整合扶贫资金，精准扶贫和产业项目扶贫相结合，相继建成了7个经济合作组织。2014年，这些经济合作组织实现收入230万元。按照10%用于帮扶贫困户、20%为村集体和70%为具体参与的联户群众收入的方式分配。

“10%相当于扶贫基金，即使相对贫困的人因为缺乏劳动力无法参与扶贫项目，也一样能享受到扶贫项目带来的分红。”尹家权表示。因扶贫资金建立的经济合作组织虽然目前收入大约仅有全乡虫草收入的10%，但是尹家权相信这些经济合作组织会越来越好，进而改变当地百姓的发展观念和收入结构。

除了建立经济合作组织、走产业项目扶贫道路外，针对全县的贫困户，工布江达县还实行了为每位干部确定帮扶对象的“一对一”扶贫措施。

阿旺曲珍家因为缺乏劳动力而致贫。乡、村两级政府不仅在农忙时节去她家义务帮忙，还经常给她送去生活物资。县委书记、福建省第七批援藏干部张朝阳还和她家结成“亲戚”，为她家解决家庭困难救助资金3万元。此外，她还享受到了每年村里经济组织10%收入用于帮助贫困户的资金。

不仅推动扶贫措施由“大水漫灌”向“滴灌”转变，工布江达县还对扶贫资金的使用进行了严格管理。

“过去是贫困户来要钱说要做生意，我们就给钱。很多时候是钱给了，最终也不知拿去干了什么，效果不明显。现在，你说自己要干什么，先拿出具体的方案，不能一说要钱就给。”仲莎乡党委书记拿友比拉说，乡里根据各家的情况，实行有针对性的精准帮扶。

扶贫惠民生是工布江达县发展模式中的一项重要内容。工布江达县委、县政府出台了《2013—2016年扶贫工作方案》，由县财政和援藏资金每年安排400万元用于扶贫工作，还确定了创建“全国扶贫先进县”的目标。

“通过扶持贫困户发展农家乐、家庭旅馆等产业，为每户投入扶贫资金5万元，增收达10万元。”分管扶贫工作的工布江达县副县长侯正勇介绍。截至目前，工布江达县共制定帮扶措施221条，惠及全县9个乡镇5000余人，全县所有有劳动能力的贫困户全部脱贫。

工布江达县仅是西藏扶贫工作的一个缩影。去年，通过突出项目带动、产业促动、技能培训、社会支持等精准扶贫措施，西藏减少贫困人口13万。今年西藏又确定了减少贫困人口8万的目标。