本版编辑：兰文飞　E-mail:lanwenfei@126.com　Tel:010—62806237　　2015年6月8日

参考与建议

# 纪律处分条例有必要修订

从完善党内法规制度的角度看，应该抓紧对《处分条例》的制度定位、体例结构、具体内容等进行认真研究，按照“化繁为简、突出重点、与时俱进、严谨规范、有效管用”的修订思路，结合中央对党的制度建设的部署和十八大以来党规党纪建设的经验，对《处分条例》及时加以修订。

□马怀德　张　瑜

《中国共产党纪律处分条例》（下称《处分条例》）颁行于2003年，在反腐倡廉方面发挥了重要作用。但是，随着反腐败斗争进入新阶段，《处分条例》也暴露出一些问题，亟待关注。从完善党内法规制度的角度看，应该抓紧对《处分条例》的制度定位、体例结构、具体内容等进行认真研究，按照“化繁为简、突出重点、与时俱进、严谨规范、有效管用”的修订思路，结合中央对党的制度建设的部署和十八大以来党规党纪建设的经验，对《处分条例》及时加以修订。

## 现行《处分条例》的局限性

随着党风廉政建设和反腐败工作实践的不断深入，《处分条例》已不能完全满足这种新形势和现实工作的需要，其局限性日益凸显，主要表现在以下几方面。

**突破了党内的范围。**《处分条例》中贪污贿赂行为、违反财经纪律行为、失职渎职行为等条款的事实描述中，把国家工作人员、其他从事公务的人员、国有企业的管理人员等作为违纪行为主体，突破了党内的范围，造成适用中的困惑，影响执纪实效。

**体例内容刑事化。**《处分条例》的体例基本参照《刑法》，而刑事规范和党内法规因在制度定位、制度目标、适用范围等方面的巨大差异造成《处分条例》很多方面“嫁接不畅、水土不服”，内容大而全，庞杂繁琐，党纪特色不明显。分总则、分则和附则三编，一共15章，178条。总则分为五个章节主要是关于处分原则等总体性规定。第二章分则是整部法规的核心内容，对不同违纪行为的界定和具体罚则，分为10类违纪行为，其分类标准较为混乱，部分是按照党纪种类进行分类，如违反政治纪律、违反组织人事纪律的行为分类，其余多数按照刑法中犯罪行为类型分类，如失职渎职行为、侵犯党员权利公民权利、破坏社会主义经济秩序的行为、妨害社会管理秩序的行为，这些行为分类下的违纪行为刑事色彩浓厚，与对党组织、党员的特殊身份纪律要求切合度不够，使用率不高，有些条文几乎闲置。

**缺乏有效衔接。**《处分条例》第八章专门以一个章节11个条款规定了违反廉洁自律规定的行为，界定了违纪构成并按照情节轻重提出了具体的罚则。《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》提出领导干部廉洁从政52项禁止行为，违反廉政准则的行为如何适用《处分条例》，又通过一个实施办法加以细化，三个规范性文件存在较大程度的重复，效力层级不清，需要厘清它们之间的关系。另外，《中国共产党党内监督条例（试行）》《党政领导干部选拔任用工作条例》《中国共产党党员权利保障条例》也都有相关纪律处分的内容，造成重复交叉。




**违纪标准不够明确。**《处分条例》规定的很多违纪事实描述部分多为定性描述，缺乏定量描述，处分标准不清晰，容易造成执纪的自由裁量空间太大，处罚可能畸轻畸重，惩处宽严不一，影响纪律处分的公信力、约束力和执行力。影响惩戒实效的另一个重要因素就是，《处分条例》反映不出最新纪律建设和纪律处分的成功经验。

## 修订《处分条例》的具体思路和建议

《处分条例》的修订既要坚持维护国家法治精神，在有关条文的设置方面注意与国家法律、法规保持衔接，同时又注意使其具有党内法规的特点，符合全面从严治党、加强党的建设的需要，明确处分标准，统一违纪行为名称，提高纪律处分的规范化水平。

**以纪律类型划分分则内容。**《建立健全惩治和预防腐败体系2013—2017年工作规划》规定：“严格执行党的政治纪律、组织纪律、财经纪律、工作纪律和生活纪律等各项纪律。”建议《处分条例》中分则违纪行为类型按照违反政治纪律、违反组织纪律、违反财经纪律、违反工作纪律和违反生活纪律的行为这五类来编排。同时，按中央领导的要求和反腐倡廉形势需要，突出对违反政治纪律和组织纪律的处分。还要注意纪律要求和纪律处分前后对应，衔接一致，有什么纪律要求，对违反纪律规范的行为就应该有什么惩处措施。另外，在具体内容的编排方面，违反廉洁自律规定的行为和《党政机关厉行节约反对浪费条例》中涉及公款浪费行为纳入违反工作纪律部分，严重违反社会主义道德的行为纳入到违反生活纪律的部分。

**科学构建纪律处分规范性文件的制度体系。**要构建层次清晰、科学有效的纪律处分规范性文件的制度体系，建议将五大纪律的行为规范分别进行整理提升，建成五部集成程度高的行为规范准则，其中不规定惩处措施，或只需要做一条关联性规定，如违反以上规定的按照《处分条例》进行处分。《处分条例》则对应这些纪律规范的行为，逐一对违纪行为进行认定并提出具体的违纪处分措施。再通过规则、规定、办法、细则加以细化，一是对行为规范的具体内涵和外延进行界定，二是对具体的违纪行为如何适用《处分条例》加以解释。

**理顺党纪处分与其他责任追究制度的逻辑关系。**一是处理好与政纪处分的关系，现行《处分条例》制定于2003年，在当时惩戒类规范不甚健全的背景下，具有一定积极作用。但随着国家法律法规体系逐步完善，惩戒领域的“无法可依”的问题已基本得到解决，尤其是2007年国务院颁布施行的《行政机关公务员纪律处分条例》和监察部2012颁布施行的《事业单位工作人员处分暂行规定》，将公务员和事业单位人员的政纪处分纳入法治化轨道。再将以上两类主体都作为《处分条例》的适用对象就没有必要了。《处分条例》的适用范围就应该明确限定在党组织和党员，做到党纪政纪处分“各就各位、各负其责”。二是要处理好几种党内追责方式之间的关系，党内除了党纪处分外，还有依据《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》对领导干部问责和依据《关于实行党风廉政建设责任制的规定》对党风廉政建设责任落实不到位的追责，这几种惩治措施既有联系，也有区别，相互关系应进一步厘清，各自的适用范围和适用情形还需进一步划清。

**加强与国家法律法规和其他党内法规的协调衔接。**处理好党内法规与国家法律之间的关系，对外主要是处理好与刑法的关系。现行《处分条例》一共178条，其中有70多条同刑法等国家法律重复。党纪法规属于特殊行为规范，内容应该反映和遵循党的制度建设规律。建议删除《处分条例》不突出党纪特色的与《刑法》重复的内容和条款，如破坏社会主义经济秩序行为、失职渎职行为、侵犯公民权利的行为、妨害社会管理秩序的行为等相关条款。为保障与《刑法》的衔接，建议保留《处分条例》第三十条关于犯罪被判刑给予开除党纪处分的相关规定。

另外，为体现党规党纪严于国家法律的要求，对于尚不构成刑事犯罪，对有违反《治安管理处罚条例》等违法行为，受到过治安处分的党员和其他有违法行为受到过政纪处分的党员，可规定对应政纪处分的种类相应处以警告、严重警告、撤销党内职务、留党察看等处分。

**及时整理吸纳最新纪律惩治的做法和经验。**制度建设要做到与时俱进，就需要增补处分情形，细化相关规定，注重把实践中的成功经验和规律性认识上升为党内法规。十八大以来一共出台了30多部廉政新规，除几部倡导性规范文件外，都有违纪事实认定、违纪处分的相关内容。为体现从严治党的要求，对一些如公车私用、利用财政性资金举办营业性晚会、收受商业预付卡、滥发津贴补贴、违规公务接待、公款送礼等原来没有规定的行为，提出了纪律要求和惩处措施。有些同样的行为，在廉政新规中的要求比《处分条例》更为严格或更加细化，如《处分条例》认定在工作时间赌博为违纪行为，而在中央政治局“六项禁令”中，则严禁组织和参与任何形式的赌博活动；《处分条例》将公款旅游作为违纪行为，而在《党政机关厉行节约反对浪费条例》中，扩大细化到“以公务差旅为名变相旅游”和“无实质内容的学习交流和考察调研”；《处分条例》禁止接受可能影响公正执行公务的宴请，中央“六条禁令”提出更为严格的“一律不准接受下属单位安排的宴请”，这些纪律方面的新要求都应反映在《处分条例》修订中。

党建科学化

# 健全提名推荐制度

提名推荐是干部录用的首要环节，也是干部选拔任用工作的启动环节。提名推荐在干部选拔任用中的适用非常广泛，无论是选任制还是委任制干部选拔方式，都会涉及提名推荐问题。因此，这一环节的制度是否规范，程序是否明确，执行是否到位，将直接决定选拔任用干部的质量好坏和选人用人公信度的高低。

□吴海红

提名推荐是干部录用的首要环节，也是干部选拔任用工作的启动环节。提名推荐在干部选拔任用中的适用非常广泛，无论是选任制还是委任制干部选拔方式，都会涉及到提名推荐问题。因此，这一环节的制度是否规范，程序是否明确，执行是否到位，将直接决定选拔任用干部的质量好坏和选人用人公信度的高低。从提名推荐的现有制度设定和实践情况来看，完善提名推荐制度，需重点解决好以下几个问题。

## 规范提名主体和提名客体

提名主体也就是“由谁提名”。谁拥有提名推荐权，谁就掌握了干部选拔的重要话语权。《党政领导干部选拔任用条例》（以下简称《干部选拔条例》）规定提名主体主要由七部分组成：（一）党委成员；（二）人大常委会、政府、政协党组成员或者全体领导成员；（三）纪委领导成员；（四）人民法院、人民检察院主要领导成员；（五）党委工作部门、政府工作部门、人民团体主要领导成员；（六）下一级党委和政府主要领导成员；（七）其他需要参加的人员。这七个部分的提名主体前六类主要为领导干部和组织部门，相对而言对于一般党员群众的规定并不是十分明确。领导干部和组织部门作为相对强势方，其提名权力容易得到保障，一般党员干部的提名权则很容易被忽视或形式化。在实际操作中，有些名义上是民主推荐，实质上是少数人、尤其是主要领导的个人意志，然后再由组织部门履行相应的程序。规范提名主体最主要的是要实现由“少数人提名”向“多数人提名”的转变，要将领导、组织提名与群众提名相结合，形成领导和组织看得中，群众也满意的最终结果。

提名客体就是“提谁的名”，也就是被提名的对象。《干部选拔条例》规定，选拔任用党政领导干部，必须经过民主推荐推出考察对象。也就是说，无论是选任制还是委任制的干部选拔方式，民主推荐都是必经环节。但是对于民主推荐的范围、比例、数量，却没有做出明确规定。提名客体的科学设定是优秀人才脱颖而出的重要保障。由于没有严格的限定，在实践中就难以避免出现一些实用主义的提名客体设置，如“量身定做”任职条件，或者框定推荐人员范围。规范提名客体，核心是要解决“在少数人中选人”的问题。解决这一问题，最主要的是要引入竞争机制，变等额推荐为差额推荐。传统的民主推荐按照职数等额推荐，这不仅压缩了组织择优比选的范围，而且使得以拉票贿选等不正当方式获得提名的成本很低。

## 提名推荐的民主化与科学化

民主推荐是扩大干部选拔任用民主化的重要手段，其目的在于保障群众的知情权、参与权、选择权和监督权。但在民主决策中面临的最大困境是如何保证决策的民主化与科学化统一的问题。如果没有科学化作为前提和保障的民主推荐，只有民主形式和数量上的增加，最终反而可能削弱干部选拔任用的质量和水平。比如，由于推荐范围在多大程度上能够体现民主并没有明确规定，一些推荐人和被推荐人工作圈、交往圈、生活圈并不一致，推荐人在不了解被推荐对象的情况下只能凭借感觉、印象推荐，而一些真正了解情况的人却不能参加推荐。一些善于经营社会关系，拥有足够社会资本的人，无论其工作好坏，甚至人品好坏，在民主推荐中得票数反而可能很高；相反一些不善公关，埋头苦干，甚至敢于较真的干部，得票反而并不高。因此实践中就存在这样的情况，大多数人不认可的一定不是德才兼备的，而多数认可的未必就是德才兼备的。有鉴于此，《干部选拔条例》规定：确定考察对象时，应把民主推荐的结果作为重要依据之一，同时防止简单地以票取人。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》也明确要求，“解决纠正唯票取人、唯分取人”现象。

要做到既要坚持“群众公认”，又“不简单以票取人”“唯票取人”，需要科学的体制机制作为保证。

要突出提名主体与提名客体的关联度。民主推荐并非参与范围越广、层次越多越好。本着“有经常性工作接触和相对知情”的原则，合理界定民主推荐范围，既要突出推荐者的代表性，又要保证推荐人与被推荐人信息的对称性。参加推荐的人员应主要为拟推荐职位的管理、服务对象，工作上有经常联系的单位部门，以及对其比较熟悉的上级、同级和下级的领导和群众，可适当增加与其有密切接触的分管领导和直接同事、下属的比重，让真正“知情人”说知情话、投知情票，从而避免“参与者不知情，知情者没参与”的不科学推荐。

注重提名结果研判的科学性。《干部选拔条例》要求：“对不同职务层次人员的推荐票分别统计，综合分析。”如何做到这一点需要在实践中探索科学的方法。民意本身具有很大的不确定性。由于对被推荐者的了解程度不同和思考问题的角度不同，不同推荐主体推荐出的候选人实际可供参考的价值也会有所不同。因此，对于推荐结果，要进行综合分析，科学把握不同推荐主体在提名推荐结果汇总中的权重。在实践中，这种差别化的计分方式被称为“ABC”票或“三票制”“四票制”。所谓“ABC”票，或“三票制”，即“领导票”“中层干部票”和“一般干部和群众票”。“四票制”除了“三票制”以外，还加上“自推荐票”。不同推荐票的实际分值有所不同，一般而言领导推荐票的分值最高，以此显示出推荐主体对推荐岗位的知晓度和关联度，从而增加人岗相适度。当然，分类计算推荐分值，关键是要防止主要领导，特别是一把手推荐票否定群众推荐票的情况，导致“少数人说了算”，产生用人腐败问题。

## 提名推荐的权力与责任

有权须有责，有责必问责，是权力运行的一条通则。提名推荐责任追究，是约束提名权力、保证提名质量、防治“带病提拔”的关键措施。明知被推荐人有问题，或者不负责任地提名推荐，造成“带病提拔”的严重后果，应当对“举恶”者实施严格的责任追究。按照“谁推荐谁负责”的原则，明确落实责任人，严格追究责任人。为此，对于干部提名推荐的全过程必须推行记实制度，对于动议提出、初始提名和民主推荐的责任人和重要情况即时如实地记录在案，为启动干部选拔任用责任追究制度提供事实依据，倒逼提名主体公道正派地审慎行使权力，为党组织推荐忠诚可靠合适的干部。

从实践中来

# 区域化党建须规避三个误区

□孙　林

区域化党建是我们党根据社会变迁实际对条块之间、体制内外的党建资源进行横向再组织化的一项重大工程，旨在构建“大党建”格局，提高党建整体效应，以实现党建科学化和现代化。然而，调研发现一些地方在推进区域化党建过程中明显存在三个误区。

区域化等同于属地化。区域化党建主要是以街道党工委为核心、社区党组织为基础、其他基层党组织为结点的网络化党建模式。在街道、社区的区域内，各个党建主体构成了相互独立、互不隶属的区域多元共同体，区域内的街道党工委、社区党组织不是领导者和管理者，而是建构“1+N”共同体的“搭台者”和“中介者”，特别是区域内驻有行政级别更高的机关企事业单位时更是如此。区域化党建不是以“小马拉大车”的形式让党建属地化，若如此必然要依据权责一致原则给街道、社区配备更大的政治权力或权力推动才能完成区域化党建，这不仅缺乏可操作性同时也与区域化党建的初衷相悖离。

区域化等同于全能化。区域化党建主要功能在于盘活区域内条块之间、体制内外的党建资源，使之互联互动互通，避免区域内党建设施重复建设，提高党建资源利用率和配置水平，实现区域共治。在街道、社区层面主要表现为党建活动联搞、机制联建、感情联谊、资源和成果联享。区域化党建实质上是区域内不同党建主体之间一种外联式的活动机制，不能代替党建主体的内部建设。换言之，区域化党建不是万能的，不能代替单位党建、行业党建。单位党建、行业党建是“本”，而区域化党建是“末”，不能本末倒置或舍本逐末。

区域化等同于行政化。区域化党建的运行逻辑是市场逻辑和社会逻辑，而不仅仅是行政逻辑。区域化党建要求区域内各级各类党组织要从以往依赖行政手段包揽一切、决定一切，转向共建党建区域市场，依赖沟通、协商、协调、服务、交换来整合党建资源和社会资源。特别要避免搞区域化党建就是建组织、设制度、配人员、喊口号的行政化逻辑，而当前区域化党建面临的最大难题就是行政思维和行政手段的干扰，使区域化等同于行政化。要破解这一难题，需要进一步解放思想，摒弃官本位、权本位，建立社会本位、市场本位，构建区域扁平化的党建资源和服务交换场，以此推进区域化党建。




区域化党建既是现代化的产物，其自身也存在现代化的内在诉求。在推进国家治理体系和治理能力现代化进程中，搞区域化党建必须规避以上误区。要努力构建以市场化为党建资源共享逻辑、以多元化为共治主体形态、以模块化为标准接口、以网络化为组织架构、以法治化为基本保障的区域化党建格局，推动区域化党建稳步前进。