



【法学研究·党内法规制度专题研究】

# 构建依规治党法规制度体系研究

李忠

(中国社会科学院法学研究所 北京 100720)

**摘要:** 依规治党是依法治国条件下党要管党、从严治党的基本方式,是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要保障。目前,依规治党法规制度体系已初具雏形,但仍存在制定工作不平衡、一些主要领域缺乏基础主干法规、一些配套法规制度尚未出台、一些实践急需的党内法规尚未制定、一些党内法规滞后于党的建设实践、党内法规制定权限不够清晰和制定技术有待提高等问题。加快构建依规治党法规制度体系,必须坚持统筹协调,坚持整体推进,坚持多措并举,坚持法治思维。

**关键词:** 依规治党; 党内法规; 体系建设

**中图分类号:** D920.0; D26 **文献标识码:** A **DOI:** 10.16152/j.cnki.xdxbsk.2017-05-003

依规治党这一概念是在全面依法治国的背景下、适应新时期全面从严治党的需要提出的,是党的十八大以来以习近平同志为核心的党中央治国理政的鲜明特色。建立健全依规治党法规制度体系,是新形势下全面从严治党、依规治党的基本前提。

## 一、依规治党法规制度体系的由来与发展

依规治党法规制度体系这一概念源自于依规治党,其前身是党内法规制度体系。了解依规治党法规制度体系的来龙去脉,就要从党内法规说起<sup>①</sup>。

党内法规这一概念最早是毛泽东同志在1938年六届三中全会上提出的。事实上,我们党成立之初就高度重视党内法规的地位和作用。1921年8月5日,党的一大通过《中国共产党纲领》,这是党的历史上第一个具有党章性质的党内法规,确定了党的名称,提出了推翻资产阶级政权、承认无产阶级专政、消灭资本家私有制、联合第三国际4条纲领,规定了入党条件、入党手续、党的组织、党的纪律等内容,成为我们党立党管党治党的纲领性文献。此后,在中国革命、建设时期,我们党根据形势任务的发展变化,制定了一系列党内法规,并注重发挥党内法规特别是党章在宣传党的主张、统一全党思想、凝聚全党力

收稿日期: 2017-06-22

作者简介: 李忠,四川崇庆人,法学博士,中国社会科学院法学研究所副研究员,从事宪法学、党内法规研究。

<sup>①</sup>党内法规是一个约定俗成的概念,是党的中央组织以及中央纪委、中央各部门和省区市党委制定的规范党组织的工作、活动和党员行为的党内规章制度的总称。不同于国家法律,它是由省级以上党组织制定,适用于党内,依靠党的纪律约束实施,通常比法律的要求更严格。

量、完成党的历史使命等方面的重要作用。但限于历史条件,尚未提出党内法规制度体系思想。

党内法规制度体系思想起源于邓小平。作为改革开放的总设计师,邓小平在重视实现党的思想政治路线转变的同时,突出强调党的制度建设,明确提出了制度建党思想。他在《解放思想,实事求是,团结一致向前看》《党和国家领导制度的改革》等讲话中提出,必须使民主制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人的看法和注意力的改变而改变;国有国法,党有党规党法,没有党规党法,国法就很难保障<sup>[1]</sup>(P146-147);制度更带有根本性、全局性、稳定性和长期性<sup>[1]</sup>(P333);恐怕再有三十年的时间,我们才会在各方面形成一整套更加成熟、更加定型的制度<sup>[2]</sup>(P372)。在邓小平制度建党思想指导下,党的组织制度、作风制度、反腐倡廉制度建设取得大幅进展,为构建党内法规制度体系奠定了坚实基础。

江泽民继承了邓小平的制度建党思想。他在2000年5月提出“对党内已经确立的制度要严格执行,同时要根据实践的发展,不断健全各项制度,形成一套从严治党的制度和机制。”<sup>[3]</sup>(P29)

2006年1月6日,胡锦涛在十六届中央纪委六次全会上提出,要适应新形势新任务的要求,加强以党章为核心的党内法规制度体系建设<sup>[4]</sup>。这是党的最高领导人首次提出加强党内法规制度体系建设。同年6月29日,中央政治局会议提出要“逐步建立健全以党章为核心的党内制度体系”<sup>[5]</sup>。党的十七届四中全会系统总结党执政50年来加强自身建设的基本经验,将建立健全以党章为根本、以民主集中制为核心的制度体系作为六项基本经验之一<sup>①</sup>。与此同时,我们党在组织建设、反腐倡廉建设等领域制定了一系列的基础主干法规,出台了系列配套法规制度,党内法规制度体系初具雏形。2012年5月,中共中央颁布《中国共产党党内法规制定条例》,规定制定党内法规应当统筹进行,科学编制党内法规制定工作五年规划和年度计划<sup>②</sup>。同年6月,中央启动了党的历史上第一次党内法规和规范性文件集中清理工作,对新中国成立以来至2012年6月制定的党内法规和规范性文件进行全面整理,摸清了党内法规制度家底,为健全党内法规制度体系提供了重要基础<sup>[6]</sup>。

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,着眼管党治党、执政治国战略,对新形势下构建党内法规制度体系、全面提高党的建设科学化水平提出明确要求,并作出重要部署。习近平同志在十八届中央政治局第一次集体学习时指出,要坚持和完善现有制度,及时制定一些新的制度,构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系<sup>[7]</sup>。此后他多次强调,要立体式、全方位推进制度体系建设,把权力关进制度的笼子里。2013年11月,中共中央颁布《中央党内法规制定工作五年规划纲要(2013—2017年)》(以下简称《规划纲要》),这是党的历史上第一个党内法规制定工作五年规划,提出建党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,并对今后五年中央党内法规制定工作进行统筹安排<sup>[8]</sup>(P17),这标志着党内法规建设进入体系化阶段。为推进党的制度改革,解决制度建设滞后、制度执行不力等问题,2014年8月29日中央政治局会议审议通过了《深化党的建设制度改革实施方案》。2015年8月,中央批准建立中央党内法规工作联席会议制度,主要职责是研究中央党内法规制定工作五年规划和年度计划,统筹协调中央党内法规制定工作,推动已出台的中央党内法规的贯彻实施等,这将有助于提高党内法规制定质量,推动党内法规贯彻执行,加快形成党内法规制度体系<sup>[9]</sup>。2016年12月13日,中共中央印发《关于加强党内法规制度建设的意见》,明确了新形势下加强党内法规制度建设的指导思想、总体目标、重点任务和重要举措,这是党的历史上第一次出台加强党内法规制度建设的专门文件,是党内法规制度体系建设的重要里程碑<sup>[10]</sup>。

2014年10月,党的十八届四中全会提出要“依据党内法规管党治党”,依规治党这一概念呼之欲

① 参见党的十七届四中全会通过的《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》

② 参见《中国共产党党内法规制定条例》第8条。

出。2015年1月12日,王岐山在十八届中央纪委五次全会上强调,保持政治定力,坚持全面从严治党、依规治党,坚定不移地推进党风廉政建设和反腐败斗争<sup>[11]</sup>。这是党的领导人首次提出依规治党概念。2015年6月4日,习近平总书记在听取十八届中央第六轮巡视情况汇报时,提出“要坚持依法治国、依规治党”。这是党的最高领导人首次提出依规治党这一概念,并将依法治国与依规治党一道确立为我国的治国治党方略。党的十八届六中全会修订的《中国共产党党内监督条例(试行)》第二条将“尊崇党章,依规治党”确立为党内监督指导思想的重要内容,这是中央党内法规首次确认依规治党<sup>[12]</sup>。

总的来看,依规治党是依法治国条件下党要管党、从严治党的基本方式,是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要保障。形成科学完备的依规治党法规制度体系,是依规治党的先决条件,是依法执政的重要标志,有利于加强党的自身建设,改进党的领导方式和执政方式,提高党科学执政、民主执政、依法执政的能力和水平,对于统筹推进“五位一体”的总体布局、协调推进“四个全面”的战略布局、实现“两个一百年”的奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦,具有十分重要的意义。

## 二、依规治党法规制度体系建设存在的问题

新中国成立以来,特别是改革开放以来,党中央适应不同历史时期党的建设需要,科学谋划、统筹布局,制定颁布了一系列党内法规,党内法规体系已初具雏形,党内生活主要方面基本实现了有规可依。目前全党约有2400个党内法规,包括党的中央组织制定的党内法规170多个,中央纪委和中央各部门制定的党内法规200多个,地方制定的党内法规2000多个<sup>[12]</sup>。同时也要看到,依规治党法规制度体系建设方面还存在一些问题,不适应新时期党的建设需要。

第一,制定工作不平衡。由于各地区各部门重视和认识程度不同,体系建设中存在快慢不一、多寡不均等不平衡现象。从制定主体看,在党的中央组织中,中央政治局及其常委会制定的党内法规较多,党的全国代表大会、全国代表会议、中央委员会制定的较少;在中央各部门中,中央办公厅、中央组织部制定的党内法规较多,其他中央部门制定的较少,有的甚至从未制定过一个党内法规;省区市党委制定的党内法规总体数量较少,原创性党内法规更是凤毛麟角。从结构上看,组织建设、反腐倡廉建设方面已形成比较系统完备的法规制度体系,而党的领导和党的工作、思想、作风等方面的法规制度建设相对滞后,体系尚未成型。从内容上看,体系建设中存在随意制定、重复建设等问题,一些党内法规主要是重申相关规定,新内容新要求不多,制度规定叠床架屋,规范对象相互包含,造成一些党内法规之间的规定不衔接、内容交叉重复。

第二,一些领域缺乏基础主干法规。比如,党领导人大、政府、政法、群团等方面的工作缺乏规范领导体制机制的基础性法规,党的宣传工作方面缺乏规范宣传思想工作的体制机制、主要职责的基础性法规,党的组织工作方面缺乏一部规范党的各级组织设立、职责、运行的组织条例,党的民主集中制建设方面缺乏规范党的代表大会制度、党委集体领导制度、党内选举制度、党内罢免制度等法规<sup>[13] [P99]</sup>。

第三,一些配套法规制度尚未出台。一些综合性、位阶高的党内法规出台后,没有及时制定具体、可操作、有针对性的实施细则和配套规定,影响了党内法规的实施效果<sup>[13] [P100]</sup>。

第四,一些实践急需的党内法规还没有制定。实践中,不少实践迫切需要的党内法规还未出台。比如,党员群众反映强烈的一把手监督、决策失误防范、党务公开等突出问题,亟待制定更有效的法规制度加以解决<sup>[13] [P100]</sup>。

第五,一些党内法规滞后于党的建设实践。在反腐倡廉建设方面,超过一半的党内法规是十多年前制定的,《中国共产党纪律检查机关控告申诉工作条例》《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例》《党的纪律检查机关案件审理工作条例》都已制定20多年;在组织建设方面,《中国共产党地方组织选举工作条例》《中国共产党基层组织选举工作暂行条例》等都是20世纪90年代制定的,严重滞后于现

实需要<sup>[14] [P295]</sup>造成实践领先于法规的“先上车后买票”的现象,进而造成人们想干事又不敢干或不知道如何干的懒政现象,最终造成党内法规公信力和权威性的弱化,甚至沦为摆设。

第六 党内法规制定权限不够清晰,制定技术有待提高。从制定权限看,《中国共产党党内法规制定条例》有关党内法规制定权限的规定比较原则,比如,第三条第三、四、五项规定,党员义务和权利方面的基本制度、党的各方面工作的基本制度、涉及党的重大问题的事项,都应当由中央党内法规规定,但什么是“基本制度”、哪些属于“重大问题”,却并不清楚。从制定技术看,有的党内法规过于原则、笼统,只有定性规定,缺乏量化标准;有的过于具体、琐碎,缺乏稳定性、可行性;有的欠缺程序性规定、保障性规定、制裁性规定,出台后操作性不强、威慑力不足;有的带有部门保护主义、地方保护主义色彩,甚至存在违法违规问题;有的使用名称不当、格式不规范、审批主体不合规,还有相当一部分党内法规长期戴着试行、暂行的帽子,有的一试行就是二三十年。据统计,1978—2012年间制定的176个党内法规中,标注“暂行”的有44个、“试行”的有43个,占全部党内法规的49.4%。

第七 党内法规与国家法律的衔接不够紧密。部分党内法规规定与国家法律重复,一些党内法规规定有待于转化为国家法律。1978—2012年间制定的党内法规统计结果表明,没有一个党内法规援引诉讼与非诉讼程序法,这意味着党内法规的制裁体系与国家法律的制裁体系之间出现了断裂。

上述问题的存在,影响了党内法规的制定质量及其遵守执行。必须采取切实有效措施,加快完善依规治党法规制度体系。

### 三、建立健全依规治党法规制度体系的设想

完善依规治党法规制度体系是全面从严治党的长远之策、根本之策。习近平总书记指出,我们党要履行好执政兴国的重大历史使命、实现党和国家的长治久安,必须坚持依法治国与制度治党、依规治党统筹推进、一体建设<sup>①</sup>。要以改革创新精神加快补齐党建方面的法规制度短板,力争到建党100周年时形成比较完善的依规治党法规制度体系,为提高党的执政能力和领导水平、推进国家治理体系和治理能力现代化提供坚实制度保障。

#### (一) 依规治党法规制度体系形成的基本标志

党的十八届三中全会提出,到2020年,在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果,形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,使各方面制度更加成熟更加定型<sup>②</sup>。党的十八届四中全会提出,建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家,形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系,形成完善的党内法规体系,坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设<sup>③</sup>。《中央党内法规制定工作五年规划纲要(2013—2017年)》提出,到建党100周年时全面建成党内法规制度体系<sup>[15]</sup>。为适应国家法治建设和党的建设的新形势新任务的需要,建党100周年时应当全面建成依规治党法规制度体系。形成依规治党法规制度体系主要有以下标志:

第一 整体上适应党的建设需要。建立健全党内法规制度体系,应当立足党情和实际,符合党的建设的一般规律,集中体现党和人民的意志,与全面从严治党、依规治党的需要相适应,与国家法治建设的

① 2016年12月习近平为全国党内法规工作会议的召开所作的重要批示,参见习近平《坚持依法治国与制度治党、依规治党统筹推进、一体建设》[http://www.cas.cn/gj/201612/t20161226\\_4585988.shtml](http://www.cas.cn/gj/201612/t20161226_4585988.shtml)。

② 参见《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过)。

③ 参见《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(2014年10月23日中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议通过)。

需要相协调。

第二 基础主干法规制度已经制定。涵盖党的领导和党的建设的各个领域、各个方面的党内法规门类齐全,各个党规部门基本的、主要的党内法规已经齐备,党的领导和党的建设的各个领域、各个方面基本实现有规可依。

第三 实践急需的党内法规及时出台。针对党的建设和党的工作中存在的突出问题,以严肃党内政治生活、严明政治纪律和政治规矩、从严管理干部、推进作风建设、规范权力行使、发扬党内民主、加强党内监督、强化责任追究为重点,抓紧制定实践迫切需要的党内法规,切实解决干部群众普遍关注的热点难点问题。

第四 配套法规制度比较完备。与基础主干法规相配套的法规制度比较齐全,形成严密结构和制度合力。

第五 体系内部科学和谐统一。所有法规制度统一于党章和宪法,不同党规部门之间、不同位阶的党内法规之间、实体性规范和程序性规范、保障性规范与制裁性规范之间,做到上下配套、左右联动、前后衔接、系统集成。

第六 党内法规制度与国家法律法规衔接协调。党内法规制定机关与国家立法机关之间的沟通协调机制和备案审查联动机制运转顺畅,经过实践检验、立法条件成熟的党内法规能及时通过法定程序转化为国家法律,党内法规与国家法律相辅相成、和谐一致。

## (二) 现有法规制度体系调整的基本原则和思路

依规治党法规制度体系是一个由党规部门分类组合而形成的体系化有机整体。构建依规治党法规制度体系,首要的是要将林林总总、数目众多的党内法规划分为若干党规部门。

为保证党规部门分类的科学性、合理性,划分党规部门应当遵循以下原则:一要符合党的建设规律,覆盖全部党内法规,党规部门之间要界限清晰,便于学习、研究和遵守、执行;二要从实际出发,充分考虑党内法规调整的对象范围和现行党内法规的数量及分布情况;三要在不同党规部门的规模或数量之间保持相对均衡,不能使某些党规部门的党内法规特别多,某些特别少;四要以现行党内法规为基础,同时兼顾党内法规的发展变化。需要指出的是,由于种种原因,一些党内法规同时具有不同党规部门的特点,比如,《干部教育培训工作条例》既可以认为是教育引导干部坚定理想信念、增强党性观念的党内法规,将其归于思想建设法规;也可以认为是对干部进行教育管理的党内法规,将其归于组织建设法规。此时应以其所涉主要因素确定其归属。划分党规部门,关键是要明确各个党规部门的内涵和外延,归类时具体问题具体分析,找到决定党内法规归属的主要因素,努力做到党规分类科学合理。

此前有的学者根据不同的标准,把党内法规划分为不同的门类。有的以党章的章节名称为标准,把党内法规分为党章、党员、党的组织制度、党的中央组织、党的地方组织、党的基层组织、党的干部、党的纪律、党的纪律检查机关和其他等<sup>①</sup>;有的学者以党内法规的功能为标准,把党内法规分为党章、党内组织法规、党的行为法规、党内程序法规、党内监督法规等<sup>[16]</sup>;有的学者以党务活动的特点为标准,把党内法规分为党章、党员权利义务法规、党内组织法规、党务管理法规、党纪检查法规等<sup>[17]</sup>;有的学者以党内法规名称为标准,把党内法规分为章程、准则、条例、规则、规定、办法、细则7类<sup>[18]</sup>;有的学者参照国家法律的相关理论和做法,把党内法规分为具有“宪法”功能的党章、具有“刑法”功能的党内监督条例和纪律处分条例、具有“民法”功能的以党员权利保障条例为主体的保障党员党内民主权利相关法规、具有“行政法”功能的领导干部制度、具有“诉讼法”功能的党内法规中的程序性规范和保障性规范等<sup>[19]</sup>。

<sup>①</sup> 参见中央办公厅法规室、中央纪委法规室、中央组织部办公厅:《中国共产党党内法规选编》(1978—1996)(1996—2000)(2001—2007),法律出版社1996年版、2001年版、2009年版。

应当说,以上分类方法各有所长,但根据党规部门划分原则,都不尽科学合理,大多没有覆盖党的领导和党的工作法规,有的党规部门之间没有做到适度均衡。

2013年中共中央颁布的《规划纲要》和2014年法律出版社出版的《中国共产党党内法规选编(2007—2012)》,都根据党内法规的调整对象,把党内法规分为党章及相关法规、党的领导和党的工作法规、思想建设法规、组织建设法规、作风建设法规、反腐倡廉建设法规、民主集中制建设法规、党的机关工作法规八类。这种划分方式可称为纲要模式。总体上看,纲要模式在现今各类分类标准中是最为科学、最为合理的,它有两个优点:一是以调整对象作为分类标准,这是划分党规部门的首要标准;二是覆盖党的领导和党的自身建设两个方面,符合党内法规自身的特点和内在规律,反映党的建设的实际状况。

但是,党规部门的划分方式不是固定不变的,不同时期党的工作重心不同,党内法规的数量分布及表现形式也有所不同。随着党的建设的发展、制定工作的演变和人们认识的深化,党规部门的划分方式也应进行相应调整。为适应全面从严治党、依规治党新形势新任务的需要,在坚持以调整对象为党规部门划分标准的条件下,建议对纲要模式作以下调整:

第一,把党章相关法规从“党章及相关法规”中分离出来,党章单列居首,党章相关法规仅次于党章、居于其他党规部门之上。这主要考虑是:一是党章是党的总章程总规矩,是党的根本大法,是全党必须共同遵守的根本行为规范,不宜将其作为部门法规看待。二是党章相关法规主要包括党代表大会制度、党内选举制度、党内法规制定制度、党旗党徽四个方面的内容,居于其他党规部门之上,与其重要性相称。三是党章相关法规作为党规部门,可以将那些细化党章规定、难以归入其他党规部门的重要党内法规纳入其中。

第二,将“党的领导和党的工作法规”更名为“政治建设法规”,包括严肃党内政治生活、党的领导和党的工作三个方面的法规。其中,党的领导主要是指对外领导,包括党组制度、党领导立法、意识形态工作、统一战线工作、群众工作、外事工作、军队政治工作等方面的党内法规;党的工作主要是指党的机关工作。这样更名的主要考虑是:其一,政治建设一词源自于毛泽东1939年10月4日在《〈共产党人〉发刊词》中提出的“建设一个全国范围的、广大群众性的、思想上政治上组织上完全巩固的布尔什维克化的中国共产党”的“伟大的工程”<sup>[20][P602]</sup>,是指我们党为加强自身建设而在政治方面进行的一系列工作,包括制定党的纲领和与之相适应的路线方针政策,确保全党思想上政治上高度一致。政治建设是党的建设的核心,决定党的性质和发展方向,历来是党的建设的根本问题和总体布局的重要组成部分。改革开放以来,党的建设在理论上和实践上都得到深化,政治建设较少提及。党的十七大明确提出“一条主线、五大建设”的总体布局,即以党的执政能力建设和先进性建设为主线,推进思想建设、组织建设、作风建设、制度建设和反腐倡廉建设<sup>①</sup>。党的十八大将其发展为以党的执政能力建设和先进性纯洁性建设为主线,全面加强思想建设、组织建设、作风建设、反腐倡廉建设和制度建设,形成了现今党的建设总体布局的权威表述<sup>②</sup>。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央多次强调加强和改进党的领导,严肃党内政治生活,严明政治纪律和政治规矩,政治建设的重要性被提升到前所未有的高度。恢复政治建设的提法,适应了新时期全面从严治党的需要,凸显了党的政治建设的重要性。其二,党领导立法、意识形态工作、统一战线工作、群众工作、外事工作、军队政治工作等,都属于党的对外领导职能,而党的对

① 胡锦涛《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》(2007年10月15日)。

② 胡锦涛《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进,为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》(2012年11月8日)。

内领导主要体现于党代表大会制度、组织制度、组织机构等方面,因而可将这里党的领导界定为对外领导。其三,党的工作既包括对外工作,也包括对内工作,《规划纲要》将党的机关工作即对内工作单列的做法不甚妥当,其重要性不可与其他党规部门同日而语。建议将党的机关工作法规并入本部分。

第三,取消民主集中制建设法规部门。《规划纲要》把民主集中制建设法规列为党规部门之一,居于思想建设、组织建设、作风建设、反腐倡廉建设之后。这样做有三个不足:其一,民主集中制建设法规的位置与其重要性不相称。民主集中制是我们党的根本组织原则、组织制度和领导制度,其重要性不亚于思想建设、组织建设、作风建设、反腐倡廉建设。其二,从《规划纲要》列举的内容看,民主集中制建设这一党规部门包括党员权利保障、党代表大会、党内选举、党委议事决策、党员领导干部民主生活会、党内基层民主、维护党的集中统一等法规制度,可能与其他党规部门交叉。其三,民主集中制贯穿于党的制度建设的全过程和各方面,不宜说某些党内法规是民主集中制建设法规,某些不是民主集中制建设法规。

### (三) 依规治党法规制度体系的基本架构

通过以上调整,依规治党法规制度体系可以划分为党章、党章相关法规、政治建设法规、思想建设法规、组织建设法规、作风建设法规、反腐倡廉建设法规七类。

第一,党章。党章是最根本的党内法规,是制定其他党内法规的基础和依据,在党内具有最高权威性和最大约束力。现行党章是1982年制定的,迄今已进行过6次修改。

第二,党章相关法规。这类法规根据党章的有关规定,确立党代表大会制度,明确党内选举规则,是依规治党法规制度体系的骨架和主干。主要包括党代表大会制度、党内选举制度、党内法规制定制度、党旗党徽四方面的法规。这方面已制定的党内法规主要有《中国共产党全国代表大会和地方各级代表大会代表任期制暂行条例》《中国共产党地方组织选举工作条例》《中国共产党基层组织选举工作暂行条例》《中国共产党党内法规制定条例》等。

第三,政治建设法规。这类法规用以规范党内政治生活,调整党在发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用时,与人大、政府、政协、司法机关、人民团体、企业事业单位、军队等形成的领导与被领导关系,主要规范党内政治生活、严明政治纪律和政治规矩,规定党的领导体制机制、领导方式,规范党组工作、纪律检查工作、组织工作、宣传工作、政法工作、统一战线工作、军队工作、群众工作等法规。这方面已制定的党内法规主要有《关于新形势下党内政治生活的若干准则》《中国共产党统一战线工作条例(试行)》《中国共产党党组工作条例(试行)》《党政机关信访工作暂行条例(草案)》《中国人民解放军政治工作条例》《党政机关公文处理工作条例》等。

第四,思想建设法规。这类法规用以规范党的思想建设方面的工作和活动,主要包括规范思想建设、理论武装、党性教育、道德建设等法规。这方面已制定的党内法规主要有《干部教育培训工作条例》《中国共产党党校工作条例》等。

第五,组织建设法规。这类法规用以规范党的组织建设方面的工作和活动,主要包括规范党的组织制度、组织机构、党员队伍、干部队伍、人才工作等法规。这方面已制定的党内法规主要有《中国共产党地方委员会工作条例》《中国共产党党和国家机关基层组织工作条例》《中国共产党农村基层组织工作条例》《中国共产党党员权利保障条例》《党政领导干部选拔任用工作条例》等。

第六,作风建设法规。这类法规用以规范党的作风建设方面的工作和活动,主要包括规范思想作风、工作作风、领导作风、学风、干部生活作风等法规。这方面已制定的党内法规主要有《党政机关厉行节约反对浪费条例》等。

第七,反腐倡廉建设法规。这类法规用以规范党的反腐倡廉建设方面的工作和活动,主要包括规范反腐败领导体制机制、反腐倡廉教育、权力运行监督、预防腐败、惩治腐败等法规。这方面已制定的党

内法规主要有《中国共产党廉洁自律准则》《中国共产党党内监督条例》《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党巡视工作条例》《中国共产党问责条例》《党的纪律检查机关案件审理工作条例》《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例》《中国共产党纪律检查机关控告申诉工作条例》等。

需要说明的是,这里列举的党内法规仅限于党章、准则和条例,也就是党的中央组织制定的中央党内法规。主要考虑有两个:一是构建依规治党法规制度体系,是对党的制度建设进行顶层设计,只能由党的中央组织进行。二是从依规治党法规制度体系建设的一般规律来看,中央党内法规是其他党内法规制定的基础和依据。有了党章、准则、条例,就有了依规治党法规制度体系的四梁八柱,也就为建立健全依规治党法规制度体系奠定了基础,指明了方向。

#### 四、构建依规治党法规制度体系的途径

建立健全依规治党法规制度体系是今后一段时期党的制度建设的重要工作。必须适应党的建设需要,明确建立依规治党法规制度体系的主要任务和主要措施,有计划、有步骤、有重点地做好党内法规制定工作。

当前,构建依规治党法规制度体系既面临一些有利条件,也面临一些不利条件。从有利条件来看,党中央强调全面从严治党、依规治党,并作出一系列战略部署,这是构建依规治党法规制度体系的最大有利条件;相对于国家法治建设来说,依规治党法规制度建设虽起步较晚,但可以充分利用建设中国特色社会主义法律体系的经验教训,实现后发先至、弯道超车;相对于普通群众来说,党员素质能力较高,党内法规制度的设计更为简便,这些都有利于加快依规治党法规制度体系的建设步伐。从不利条件来看,构建依规治党法规制度体系的时间较短。中国特色社会主义法律体系从1997年党的十五大正式提出到2011年宣布建立用了15年时间,而依规治党法规制度体系从《规划纲要》算起到2021年也不过八九年时间;党员干部的党规意识普遍较低,习惯于用政策、讲话而不是按党规制度办事;党内法规理论研究薄弱,尚不能为建立健全依规治党法规制度体系提供坚实的理论支撑。要清醒认识构建依规治党法规制度体系的有利条件和不利条件,抢抓机遇,正视挑战,努力化不利因素为有利因素,加快完善依规治党法规制度体系。

##### (一) 坚持统筹协调

建立健全依规治党法规制度体系的关键是有目标、按计划、分阶段统筹推进。

第一,统筹推进党内法规制定工作的规划和计划。改革开放以来特别是党的十八大以来,我们党立足党情和实际,在不同时期,围绕党的工作重心,适应党的领导和党的建设需求,制定了若干党内法规制定工作的规划和计划。2009年以来中央每年制定党内法规制定工作年度计划,印发组织建设、反腐倡廉建设方面的党内法规制定工作规划,2013年中共中央制定了《中央党内法规制定工作五年规划纲要》,2014年还制定了《深化党的建设制度改革实施方案》,部分省级地方党委也制定了本地区党内法规制定工作的规划和计划。这些规划和计划,确立了特定时期党内法规建设的原则、任务和要求,为构建依规治党法规制度体系创造了良好条件。要科学整合、合理统筹这些规划计划,有目标、有重点、有步骤地推进党内法规制定工作。

第二,统筹协调各方面的力量。形成依规治党法规制度体系,离不开各方面的长期共同努力。要充分发挥中央党内法规工作联席会议制度的作用,加强统筹协调,分清轻重缓急,做好协调衔接,扎实有序推进,并根据党的建设的形势任务的发展变化及时作出调整,确保如期建成依规治党法规制度体系。中办法规局要健全统筹规划机制,不断改进制定工作,着力提高制定质量。中央纪委和中央各部门以及省级地方党委要根据需要和可能,推动相关党内法规尽早出台。必要时,可参照厉行节约制度体系的构建经验,成立统筹协调机构,列出任务清单,召开分工会议,明确牵头单位、参加单位和时间表,督促推动制

定项目逐一落实。

第三 统筹党规和国法建设。适应新时期国家法治建设对党内法规建设的需要,建立健全党委法规工作机构与国家法制机构的沟通协调机制,使党内法规与国家法律之间彼此衔接、相互补充、相互促进。

## (二) 坚持整体推进

为适应党的建设需要,我们党实行统一、分层次的制定体制,坚持中央、部门、地方党内法规齐头并进、共同推进。实践证明,这个办法是行之有效的,有利于调动各方面的积极性,照顾各地区的差异,保障了党的建设顺利进行。在制定基础主干法规的同时,要统筹考虑配套法规制度建设,同步或尽快出台配套法规制度,保证相关党内法规落到实处。需要地方和部门制定实施细则的,地方和部门应当结合实际尽快制定。需要注意的是,整体推进不是平均用力,而是抓重点领域和关键环节,努力做到整体推进和重点突破相结合。

## (三) 坚持多措并举

形成系统完备的依规治党法规制度体系,是一项系统工程。要紧密结合正在开展的中央党内法规制定工作的第二个五年规划制定工作,综合运用制定、修改、废止、解释、备案、清理、评估等多种手段,确保在较短时期内建立起科学和谐统一的依规治党法规制度体系。

第一 做好党内法规制定工作。整合有关规定,制定《中国共产党中央组织选举工作条例》,完善党的中央组织选举办法;以明确权责为重点,制定加强和改进党对人大、政府、政协、司法机关和人民团体领导的党内法规;研究制定《地方党委决策程序条例》,把调查研究、征求意见、法律咨询、集体讨论决定作为必经程序,提高党委科学决策、民主决策、依法决策的水平;制定党委政法委工作条例,完善党领导政法工作的体制机制;研究制定《中国共产党党务公开条例》,健全党内情况通报制度,增强党内生活透明度;抓紧制定国有企业基层组织工作条例,健全党的基层组织工作制度体系;制定人才工作条例,创新人才工作体制机制,完善人才的培养、吸引、使用、评价、激励的办法,统筹推进各类人才队伍建设;建立健全防止利益冲突制度,完善公共资源配置、国有资产交易、公共产品生产领域的市场运行机制;与即将出台的国家监察法相衔接,制定纪委工作条例,进一步完善纪委的机构设置、职能任务和工作制度;整合有关法规制度,制定《中国共产党纪律检查机关案件办理工作条例》,进一步完善办案程序,规范办案措施,提高办案质量;研究制定纪检监察派驻机构条例,完善派驻机构统一管理制度,健全管理体制、工作机制<sup>[15]</sup>。对于实践急需、人民群众热切期待的党内法规,如财产公示制度、规范政商关系制度、领导干部配偶子女经商制度、领导干部违规插手重大事项如实登记和问责制度等,在制定条件比较成熟、各方面意见比较一致时,要及时上升为党内法规。

第二 做好党内法规的修改完善工作。要根据党的建设需要,适时启动党章修订工作,修改并充实有关习近平治国理政新理念新思想新战略、社会主义核心价值观、党内法规制定权限、党的纪律检查体制、党章修改和解释程序等内容,确保党章与党的建设发展相适应;根据党内法规建设新形势新需要,修订《中国共产党党内法规制定条例》,完善有关党内法规制定主体和制定权限的规定,建立党内法规工作联席会议制度;吸收备案工作中的好经验好做法,对《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》进行修订,健全备案程序,细化审查标准,充实有关备案审查衔接联动机制的规定;以落实党员知情权、参与权、选举权、监督权为重点,修改完善《中国共产党党员权利保障条例》;修订《中国共产党地方组织选举工作条例》《中国共产党基层组织选举工作暂行条例》,进一步完善党内选举办法;修订《中国共产党农村基层组织工作条例》,推进服务群众的工作,使群众工作制度化、常态化、长效化<sup>[15]</sup>。

第三 做好党内法规解释工作。解释是党内法规制度的重要补充和完善。由于党的建设始终处于发展变化之中,部分党内法规比较原则,程序性规范、保障性规范、制裁性规范不配套,有的规定交叉重复甚至相互冲突,有必要加大党内法规解释力度,赋予法规条文更加准确、更具有针对性的内涵,保证党

内法规准确有效实施。目前,一些党内法规解释采取部门负责人谈话、工作机构答复的方式,缺乏规范性、权威性,建议由制定机关通过权威渠道和载体进行正式解释并及时公布。

第四 做好党内法规和规范性文件的备案工作。备案是党内监督的重要制度,是确保依规治党法规制度上下衔接、协调统一的重要方式。针对备案工作中出现的问题,要完善备案工作考核评价制度,提高备案审查通报频率,加大对报备机关的提醒,增强备案工作的刚性约束。在细化《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》第七条有关审查标准规定的基础上,出台具体、统一、可操作的备案审查标准,推进审查工作的科学化、规范化。

第五 做好党内法规清理工作。清理是构建依规治党法规制度体系的重要基础。每制定一部党内法规,都要进行即时清理,确保前后新旧法规制度衔接协调。坚持五年一次的定期清理制度,2017年适时启动第二次党内法规和规范性文件集中清理。根据工作需要,可开展专项清理,为健全特定领域的党内法规制度提供依据。清理工作结束后,要提出清理意见,该制定的制定,该修改的修改,该废止的废止,该整合的整合,并及时将适宜于公开出版的党内法规汇编成册出版,为学习研究、遵守执行党内法规提供权威依据。

第六 尽快启动党内法规实施后的评估工作。实施后评估是修改完善党内法规、提升党内法规制定质量的有效途径。建议根据《中国共产党党内法规制定条例》的有关规定,制定《党内法规实施后评估办法》,对党内法规实施后评估的主体、内容、方式、标准和步骤作出规定,并适时组织专门力量对一些关系全局、党员群众关注的重要党内法规开展实施后评估,积累制定经验,提高制定质量。

#### (四) 坚持法治思维

坚持以法治思维和法治方式推进依规治党法规制度体系建设,是全面从严治党、依规治党的客观要求。要坚持用系统的思维、统筹的观念、科学的方法推进党内法规建设,正确处理党内法规与国家法律的关系,正确处理党内法规的数量与质量、局部与全局、适应性与前瞻性、稳定性与灵活性之间的关系,确保体系完整、要素齐备、彼此衔接、环环相扣;要坚持科学制定、民主制定,充分发扬民主,广泛征求意见,特别是专家和群众的意见;要本着于法周延、于事简便的原则开展党内法规制定工作,注重实体性规范与程序性规范、保障性规范、制裁性规范的结合和配套,增强法规条文的针对性、操作性和指导性;对违规违纪行为的制裁要坚持权责相当、罚当其过。此外,要尽快制定党内法规制定技术规范,全面规定党内法规的名称、结构、用语、表述方式和基本要求,推进党内法规制定工作的规范化、制度化。

#### 参考文献

- [1] 邓小平. 邓小平文选:第2卷[M]. 北京:人民出版社,1994.
- [2] 邓小平. 邓小平文选:第3卷[M]. 北京:人民出版社,1994.
- [3] 江泽民. 江泽民文选:第3卷[M]. 北京:人民出版社,2006.
- [4] 新华社. 胡锦涛在中纪委第六次全体会议上发表重要讲话(2006年1月6日)[EB/OL]. (2006-04-01) 中央政府门户网站 [www.gov.cn](http://www.gov.cn).
- [5] 大众网. 建立以党章为核心的制度体系[EB/OL]. (2006-06-30) <http://www.sina.com.cn>.
- [6] 盛蔚蔚. 党的历史上第一次中央党内法规和规范性文件集中清理完毕 中央党内法规制度完成全面“体检”[EB/OL]. (2014-11-18) <http://politics.people.com.cn/GB/n/2014/1118/c1001-26042882.html>.
- [7] 习近平. 紧紧围绕坚持和发展中国特色社会主义 学习宣传贯彻党的十八大精神——在十八届中共中央政治局第一次集体学习时的讲话[EB/OL]. (2012-11-19) [http://www.gov.cn/ldhd/2012-11/19/content\\_2269332.htm](http://www.gov.cn/ldhd/2012-11/19/content_2269332.htm).
- [8] 本书编写组. 《中央党内法规制定工作五年规划纲要》学习读本[M]. 北京:国家行政学院出版社,2014.
- [9] 新华网. 中央党内法规工作联席会议制度建立[EB/OL]. (2015-08-24) [http://news.xinhuanet.com/legal/2015-08/24/c\\_1116355421.htm](http://news.xinhuanet.com/legal/2015-08/24/c_1116355421.htm).

- [10] 新华社. 中共中央印发《关于加强党内法规制度建设的意见》[EB/OL]. (2017-06-25) [http://www.gov.cn/xinwen/2017-06/25/content\\_5205377.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2017-06/25/content_5205377.htm).
- [11] 王岐山. 依法治国、依规治党, 坚定不移推进党风廉政建设和反腐败斗争——在中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第五次全体会议上的工作报告[EB/OL]. (2015-01-29) <http://news.sina.com.cn/o/2015-01-29/212431459712.shtml>.
- [12] 宋功德. 以党中央《意见》为行动纲领[J]. 党内法规研究, 2017 (1).
- [13] 李忠. 党内法规建设研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2015.
- [14] 宋功德. 党规之治[M]. 北京: 法律出版社, 2015.
- [15] 新华社. 中央党内法规制定工作五年规划纲要(2013—2017年)[EB/OL]. (2013-11-27) [http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/27/c\\_118322508.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/27/c_118322508.htm).
- [16] 兰亚宾. 党内法规建设存在的问题及对策研究[J]. 理论学刊, 2005 (11).
- [17] 周叶中. 关于中国共产党党内法规建设的思考[J]. 法学论坛, 2011 (4).
- [18] 白建民. 学习贯彻党章与加强党内法规制度建设[J]. 安徽工业大学学报: 社会科学版, 2006 (7).
- [19] 潘泽林. 中国共产党党内法规及其体系构建问题研究[J]. 南昌大学学报: 人文社会科学版, 2007 (1).
- [20] 毛泽东. 《共产党人》发刊词[M]//毛泽东选集: 第2卷. 北京: 人民出版社, 1991.

[责任编辑 霍 丽]

## Research on Establishing the Regulation System of Building the Party According to the Party Regulations

LI Zhong

(Institute of Law, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100720, China)

**Abstract:** Building the Party according to the Party Regulations is the basic manner to regulate and govern the Party by the Party under the rule of law. It is also the basic guarantee towards promoting national governance system and modernization of the governance capacity. At present, the regulation system of building the Party according to the Party Regulations begins to form shape, however, there are still several problems. For example, the formulation of the Party Regulations is out-of-balance; some major areas are short of fundamental regulations; some supporting regulations and the Party Regulations that are in urgent need have not yet been formulated; some Party Regulations lag behind the Party's construction practice; the formulation authorities of the Party Regulations are not clear enough, and the formulation technique remains to be improved, etc. In order to speed up the construction of the Party according to the regulation system, we must coordinate, stick to the overall advancement, adhere to the diversified measures, and keep the thought of the rule of law.

**Key words:** building the Party according to the regulation system; Party Regulations; system construction