



【法学研究·党内法规制度专题研究】

# 论党章的最高效力

莫纪宏

(中国社会科学院法学研究所,北京 100720)

**摘要:** 党章作为最根本的党内法规,是制定其他党内法规的基础和依据。从考察中国共产党党章的历史沿革出发,结合党的几代领导集体核心对于党章性质和地位的论述,详细地阐述了党章在党内政治生活中的地位以及党章对于党组织和党员行为所具有的规范作用;基于党的十八届六中全会提出的全面从严治党的要求,详尽分析了党章在保障全面从严治党中的根本法规的地位和作用,党内法规和规范性文件要服从党章的最高效力,并不得与党章相抵触;党章作为具有最高效力的党内法规,在约束党组织、党员行为方面具有最高性、普遍性、权利与义务相统一性、重点与一般相结合等特征,只有真正地以党章为根本遵循,才能确保党组织、党员以及各级领导干部严格遵守党章,按照党章办事,维护党章的根本法规的权威;从执政党对国家和社会生活实行政治领导的方式出发,按照“依法执政”“依宪执政”的要求,探寻了解决党章与国家宪法法律不一致的程序性机制;对党章和国家宪法法律作出适应性的修改,使得党内法规既能很好地维护党章的权威,同时又不违背国家宪法法律的规定。在中国共产党处于执政地位的政治体制下,执政党的党章应当处于国家政治生活的最顶端,具有最高的正当性和合法性。

**关键词:** 《中国共产党章程》; 党内法规; 规范性文件; 国家宪法和法律; 最高法规效力  
**中图分类号:** D920.0; D21 **文献标识码:** A **DOI:** 10.16152/j.cnki.xdxbsk.2017-05-002

在我党历史上,《中国共产党党内法规制定条例》(以下简称《条例》)明确规定《中国共产党章程》(以下简称党章)的性质、作用和效力,使得党章具有了明确的地位,成为约束执政党、执政党的党组织以及执政党党员的根本党内法规。《条例》第25条明确规定“党章在党内法规中具有最高效力,其他任何党内法规都不得同党章相抵触。”可见,党章在党内法规体系中具有宪法类的效力,处于最高的效力位阶之上。

为了进一步从理论上明确党章在党内法规体系中的地位,有必要从法理上来全面阐述作为党内法规的党章所具有的最高法规效力的基本内涵、表现形式和规范功能,从而更好地发挥党章在全面从严治党中的基础性保障作用。本文试图从考察党章沿革的历史,党章在党内规范性文件中的地位,党章与其他党内法规的关系,党章与国家宪法和法律法规的关系,党章在约束执政党、执政党的党组织和

收稿日期: 2017-07-06

作者简介: 莫纪宏,江苏靖江人,博士,中国社会科学院法学研究所研究员,博士生导师,从事宪法学、法理学研究。

党员行为中的作用、保障党章最高法规效力权威地位的制度措施等不同方面,来阐述党章所具有的最高法规效力的理论特性与实践价值,从而为全面从严治党提供更加科学和完善的党内法规的理论依据和实践方案。

## 一、党章具有最高效力

中国共产党以党的第一个纲领的产生而应运成为民族代表者。从1921年中国共产党第一次全国代表大会通过《中国共产党纲领》<sup>①</sup>到2012年11月14日中国共产党第十八次全国代表大会部分修改党章为止,党章先后经过了十八次变动,其中比较重要的有1921年党的一大通过的《中国共产党纲领》、1922年7月中国共产党第二次全国代表会议决的《中国共产党章程》、1928年7月10日通过的《中国共产党章程》、1945年6月11日中国共产党第七次全国代表大会通过的《中国共产党章程》、1956年9月26日中国共产党第八次全国代表大会通过的《中国共产党章程》、1982年9月6日中国共产党第十二次全国代表大会通过的《中国共产党章程》以及2012年11月14日中国共产党第十八次全国代表大会通过的《中国共产党章程》等等。从党章的历史沿革来看,虽然从1921年中国共产党第一个党纲开始,历次党章中并没有明确党章是具有最高效力的党内法规,但却体现了党章在党内政治生活中的“最高性”“权威性”和“神圣性”,特别强调了党章在党的建设中的“重要地位”。1921年,因为刚刚诞生,中国共产党在思想和组织上的准备并不充分,一大只通过了较为简短的《中国共产党纲领》,该纲领虽然并不是严格意义上的党章,却能够发挥出统帅性的功能。其第六项规定“在党处于秘密状态时,党的重要主张和党员身份应保守秘密。”第12项规定“地方执行委员会的财政、活动和政策,必须受中央执行委员会的监督。”第15项规定“本纲领需经全国代表大会三分之二的代表通过修正案时方可修改。”上述规定通过限制党纲的修改来体现党纲的“权威性”和党纲的“最高性”。1922年7月,中共二大通过了《中国共产党章程》等9个议案,中国共产党的第一部正式章程,首次明确提出民主革命纲领,指明了党的最高纲领和最低纲领,并对党员基本问题、组织基本问题以及纪律等作出了详细规定,开创性地完成了章程创建<sup>[1]</sup>。1922年7月党的二大议决的《中国共产党章程》第一次以“章程”来明确党的最高文件的名称,使得党章从“纲领”转变成名副其实的“章程”,具有了行为规范的特性。该党章第28条规定“本章程修改之权,属全国代表大会,解释之权属中央执行委员会。”上述规定一方面把党章的修改权确定为党内最高组织形式党的全国代表大会行使;另一方面,又将党章视为需要在实施过程中加以解释的党内规范,并将党章解释权赋予了中央执行委员会。1945年6月11日中国共产党第七次全国代表大会通过的《中国共产党章程》在党章发展史上具有非常重要的地位,不仅明确要求入党须以承认党章为基本条件,更重要的是强调了党内不得有破坏党章的行为,凡是破坏党章而不能改正的人必须清除出党。该党章序言部分明确规定“在党内不容许有离开党的纲领和党章的行为,不能容许有破坏党纪、向党闹独立性、小组织活动及阳奉阴违的两面行为。中国共产党必须经常注意清除自己队伍中破坏党的纲领和党章、党纪而不能改正的人出党。”其中第十章“奖励与处分”第64条又进一步明确规定:“凡不执行中央和上级组织的决议,及违犯党章、党纪者,各级党的组织按照具体情况,得以下列方法给予处分。”上述规定突出强调了违犯党章的不利后果,体现了党章所具有的行为规范性和规范强制性。建国以后,作为执政党的党章,成为管党治党的基本依据,党的八大通过的党章在第二条将“严格地遵守党章”作为党员的义务,并在第53条规定,“经常检查和处理党员违反党的章程”是党的中央和地方监察委员会的任务。1982年9月6日党的十二大通过的党章,首次在党章中明确了党章是党存在的依

<sup>①</sup> 严格意义上说,1921年中国共产党第一次全国代表大会通过的《中国共产党纲领》还不是党章,只是党的纲领性文件,但从党章沿革的历史来看,该纲领又起到了党章的作用。

据。该党章第11条规定“党是根据自己的纲领和党章,按照民主集中制组织起来的统一整体。”第35条规定“党的各级领导干部必须模范地履行本章程第三条规定的党员的各项义务。”特别值得一提的是,该章程第十章“党的纪律检查机关”中把维护党章的职责明确地赋予了党的纪律检查机关。其中第44条规定“党的中央和地方各级纪律检查委员会的主要任务是:维护党的章程和其他重要的规章制度。”1992年10月18日党的十四大部分修改的党章则第一次把党章与“党内法规”联系起来,明确了党章的“党内法规”性质。该党章第44条规定:党的各级纪律检查委员会的主要任务是“维护党的章程和其他党内法规”;“检查和处理党的组织和党员违反党的章程和其他党内法规的比较重要或复杂的案件”。党章第38条第三款作出相关规定“党内严格禁止用违反党章和国家法律的手段对待党员,严格禁止打击报复和诬告陷害。”上述规定表明,党的章程与其他党内法规一样,都具有了比较明确的行为规范特征,可以作为审查违反党章行为和保护党员权利的法规依据。

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章在管党治党中的重要作用。2016年2月,中共中央办公厅印发《关于在全体党员中开展“学党章党规、学系列讲话,做合格党员”学习教育方案》<sup>[2]</sup>。2017年4月初,习近平总书记作出重要指示,强调“两学一做”学习教育是推进思想建党、组织建党、制度治党的有力抓手,是全面从严治党的基础性工程,要坚持不懈抓下去。要把政治建设摆在首位,坚持用党章党规规范党员、干部的言行,用党的创新理论武装全党,引导全体党员做合格党员<sup>[3]</sup>。由此可见,党章作为具有最高效力的党内法规,已经成为全面从严治党的基础依据。党内所有组织与党员都必须要把党章作为具有最高效力的党内法规对待,要用党章来约束自己的一言一行,始终保持一个共产党员应当具有的党性原则和品格,自觉地维护党章在全面从严治党中的“权威性”“最高性”,切实有效地保证党章在“依规治党”中发挥自身的核心作用。

## 二、党章是管党治党的根本法规

2012年11月14日经党的十六大部分修改,《中国共产党章程》在总纲中开宗明义地声明“中国共产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,是中国特色社会主义事业的领导核心,代表中国先进生产力的发展要求,代表中国先进文化的前进方向,代表中国最广大人民的根本利益。党的最高理想和最终目标是实现共产主义。”<sup>[4](P1)</sup>为了实现党的最高理想和最终目标,必须加强党的自身建设,始终保持党的先进性,而要保持党自身的先进性,必须要用严明的纪律来规范党组织和党员的行为。

中国共产党从1921年成立之初,就高度重视党的纪律和各项制度的建设,并始终不渝地用严格的纪律来规范每一个党组织和党员的行为。早在民主革命时期,毛泽东就强调必须制定一种较详细的党内法规,以统一各级领导机关的行动<sup>[5](P526)</sup>。

党的第二代领导集体的核心邓小平同志对党的建设和党规党法的作用非常重视。关于党的建设,邓小平在《目前的形势和任务》中强调指出“党应该是一个战斗的队伍,是无产阶级的先锋队,应该是统一的、有高度觉悟的、有纪律的队伍。”<sup>[6](P268)</sup>关于党规党法的作用,在《解放思想,实事求是,团结一致向前看》一文中,邓小平同志强调“国要有国法,党要有党规党法。党章是最根本的党规党法。没有党规党法,国法就很难保障。”<sup>[6](P147)</sup>在上述讲话中,邓小平同志不仅强调了党规党法对于党自身建设的重要性,还第一次提出了“党章是最根本的党规党法”,赋予了党章以党规党法的效力。邓小平同志对于党规党法作用的认识达到了非常高的理论深度,他指出“对于违反党纪的,不管什么人,都要执行纪律,做到功过分明,赏罚分明,伸张正气,打击邪气。”<sup>[6](P147)</sup>

党的第三代领导集体的核心江泽民同志对从严治党提出了更加严格的要求,并且突出强调了党章在从严治党中的重要作用。2000年1月14日,江泽民同志在中共中央纪律检查委员会第四次全体会

议上的讲话《治国必先治党,治党务必从严》中指出“当今中国的事情办得怎么样,关键取决于我们党,取决于党的思想、作风、纪律、组织状况和战斗能力、领导水平。”<sup>[7][P496]</sup>江泽民同志指出,从严治党关键是要对领导干部严格要求、严格教育。“关于对领导干部的要求,党章和党的有关规定都是明确的,中央对高级干部还提出了政治家素质的五条要求。”<sup>[7][P499]</sup>对于如何遵守党的纪律,在《领导干部一定要讲政治》一文中,江泽民同志指出“我们讲加强政治纪律,最基本的就是要遵守党章,按党章的规定去做。对党章的各项规定,所有党员都要遵守,高级干部更应该带头遵守。”<sup>[8][P458]</sup>从上述讲话可以看出,江泽民同志特别重视党章在加强政治纪律中的重要地位,认为党章是党的纪律的核心。

2006年1月6日,胡锦涛同志在中央纪委第六次全体会议上的讲话中,第一次把党章视为党内的根本大法,要求全党学习党章、遵守党章,把党章作为管党治党的重要准绳和依据。胡锦涛强调“国有国法,党有党章。党章是规范和制约全党行为的总章程。对我们这样一个拥有近七千万党员的大党来说,把全党同志的思想统一到党章上来,自觉按照党章行动,具有十分重大的意义。”“我们党历来高度重视党章,始终把制定和完善党章、学习和贯彻党章作为党的建设的一项基础性工作,坚持不懈地加以推进。我们党之所以始终高度重视党章,就是因为能不能有效学习党章、遵守党章、贯彻党章、维护党章,关系到增强党的创造力、凝聚力、战斗力,关系到巩固党的执政地位和保持党的先进性,关系到党的事业兴衰成败和党的生死存亡。我们必须从这样的战略高度来认识这个问题。”<sup>①</sup>

习近平同志就任总书记后指出“党章是党的总章程,集中体现了党的性质和宗旨、党的理论和路线方针政策、党的重要主张,规定了党的重要制度和体制机制,是全党必须共同遵守的根本行为规范。”<sup>[9]</sup>在2015年十八届中央纪委五次全会上,他再次强调“党章是全党必须遵循的总章程,也是总规矩。”2015年10月8日,在《十八届中央政治局常委会第一百一十九次会议关于审议中国共产党廉政准则、党纪处分条例修订稿时的讲话》中,习近平再一次重申了党章作为具有最高效力的党内法规的地位,他指出“要坚持以党章为根本遵循,用严明的纪律维护党章权威。党章是党的根本大法,全面从严治党首先要尊崇党章。”<sup>[10][P66]</sup>习近平总书记深入剖析了党章在党内生活、党的建设中的极端重要作用,为深化建构党内法规体系提供了理论基础。

在习近平同志和党中央的积极推动下,出台了若干重要立法性质的党内法规,其中最重要的是《中国共产党党内法规制定条例》<sup>②</sup>,该条例对党章在党内法规的最高地位作了非常明确的规定,从而赋予了党章作为党内法规的最高效力。《中国共产党党内法规制定条例》规定“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……党章对党的性质和宗旨、路线和纲领、指导思想和奋斗目标、组织原则和组织机构、党员义务和权利以及党的纪律等作出根本规定。”<sup>③</sup>上述规定表明,党章作为党内法规,在党内法规系统中具有非常重要的地位,是管党治党的根本法规。2012年最新修订的《中国共产党党章》共分总纲、11章、53条,对党员,党的组织制度、中央组织、地方组织、基层组织、干部、纪律、纪律检查机关,党组、党和共产主义青年团的关系以及党徽党旗等事项作了比较全面和系统的规定<sup>[11][P1-38]</sup>。

鉴于党章的根本党内法规性质,党章在管党治党方面就具有非常重要的地位。十八届六中全会决议明确指出:新形势下加强和规范党内政治生活,必须以党章为根本遵循,坚持党的政治路线、思想路线、组织路线、群众路线<sup>[12]</sup>。根据党的十八届六中全会决议,作为全面从严治党的根本遵循,党章在管

① 《人民日报》2016年1月24日。

② 2013年5月27日新华社授权发布,该条例自发布之日起施行。1990年7月31日中共中央印发的《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》同时废止。

③ 具体参见《中国共产党党内法规制定条例》第二条第二款与第四条第二款。

党治党方面有以下几个方面的要求:一是党章是党内决策的基本依据;二是必须严格遵守党章开展党内监督;三是党内重大人事任免权的行使必须遵从党章。十八届六中全会决议规定:全会按照党章规定,决定递补中央委员会候补委员若干名;四是高级干部特别是中央领导层组成人员必须以身作则,模范遵守党章党规,严守党的政治纪律和政治规矩。总之,党章是管党治党的前提和出发点,同时党章又是全面从严治党根本保证,党章作为根本党内法规的权威也需要党内监督活动加以维护,党组织和党员、特别是党员领导干部要带头遵守党章,才能保证党章成为全面从严治党的根本遵循,才能发挥党章的党内法规的最高效力。

### 三、党章统领党内法规建设

党章作为最高效力位阶的党内法规,统领其他党内法规。2013年5月27日发布的《中国共产党党内法规制定条例》第二条第二款明确规定“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。”<sup>[11]</sup> (P393-403) 其统领性的作用,主要表现在以下几个方面:

第一,党章是其他党内规章制定的基本依据。按照《中国共产党党内法规制定条例》第七条的相关规定,制定党内法规应“以党章为根本依据”。为什么在制定党内法规的时候要以党章为根本依据呢?这是由党章的基本性质和地位决定的。党章不同于一般的党内法规,是总纲性的规定。也就是说,党章是党内各项法规存在的前提和出发点,从逻辑时序上来说,先有党章,后有其他党内法规。其他党内法规不能在党章没有明确规定的前提下随意制定,否则,就构成了对党章最高效力的挑战。故其他党内法规的制定,必须要“于党章有据”,这是依规治党的基本要求和内涵。习近平总书记对此明确指出“建立党内法规制度体系,要以党章为根本依据。”<sup>[9]</sup>

第二,党章是依据性的规则。党章的根本性内容决定其是审核其他党内法规正当性的依据。在制定其他党内法规时,需要具体加以考量,使其制定从形式到内容都要在党章授权范围内进行。如果缺乏党章依据,相关党内法规的制定就是“非法的”,当然就不可能被通过。《中国共产党党内法规制定条例》第21条规定“审议批准机关收到党内法规草案后,交由所属负责法规工作的机构进行审核。主要审核……是否同党章和党的理论、路线、方针、政策相抵触。”<sup>[13]</sup> 这一条显示出党章的权威性。

第三,党章与其他党内法规保持内容上的协同性。在党章规定的范围内,其他党内法规应与党章保持内容上的一致性。其他党内法规是根据党章制定和产生的,这就意味着党内法规在实施过程中,如果遇到内容出现分歧需要进行解释的,仍然要以党章为依据来解释党内法规的内涵,使得党内法规的内涵与党章的相关规定保持一致。习近平总书记对于党章的权威性以及在实施中的约束力作了很好的阐述“要加强对遵守党章、执行党章情况的督促检查,对党章意识不强、不按党章规定办事的要及时提醒,对严重违反党章规定的行为要坚决纠正,全党共同来维护党章的权威性和严肃性。”<sup>[9]</sup>

第四,与党章相抵触的党内法规应当无效。如果党内法规在制定和实施过程中没有发现与党章不一致的问题,但在法规监督中被发现与党章相抵触的,抵触的党内法规应当被宣布为无效。这样可以避免背反党章要求的其他党内规则也发生效力,进而造成具体适用过程中不知所从的负面现象。习近平总书记指出“以党章为根本遵循,本着于法周延、于事有效的原则,制定新的法规制度,完善已有的法规制度,废止不适应的法规制度,健全党内法规体系,扎紧党纪党规的笼子。”<sup>[14]</sup> (P372) 《中国共产党党内法规制定条例》第28条明确规定“中央纪律检查委员会、中央各部门和省、自治区、直辖市党委发布的党内法规有下列情形之一的,由中央责令改正或者予以撤销:(一)同党章和党的理论、路线、方针、政策相抵触的……”<sup>[13]</sup> 此外,《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》还明确了该规定的立法宗旨,在于“保证党内法规和规范性文件同党章和党的理论、路线、方针、政策相一致,同宪法和法律相一致,维护党内法规制度体系的统一性和权威性,根据《中国共产党党内法规制定条例》,制定本规

定”<sup>[15]</sup>。由此,不仅党内法规,即便是非党内法规性质的党内规范性文件的制定和实施也必须遵循党章的各项规定,违反党章规定的规范性文件不得生效。

为维护党章的最高权威性,有必要经常清理党内法规文件,以避免体系不对称性,保证党内法规体系能够尊崇党章的规定,保持党内法规体系自身的统一性。2012年6月,中央决定集中清理党内法规,使之趋于具体可操作。清理工作分两个阶段进行:第一阶段任务是清理1978年至2012年6月出台的中央党内法规和规范性文件;第二阶段任务是清理中华人民共和国成立至1977年出台的中央党内法规和规范性文件。2013年7月,中央发布了第一阶段清理任务的决定。这一阶段的清理工作由50多个中央和国家机关共同参与,前后历时两年。通过全面筛查与清理,废止党内法规322件,宣布失效369件,两者共占党内法规总和的58.7%;继续有效的487件,其中42件需适时进行修改。2014年11月又发布了《中共中央关于再废止和宣布失效一批党内法规和规范性文件的决定》。通过党内法规和规范性文件的两个阶段的清理工作,理清了党内法规的基本图谱,解决了诸多体系不对称的问题,有力维护了党章的最高效力位阶,有利于党内法规制度的遵守和执行<sup>[16]</sup>。

总的来说,作为最为重要的党内法规,从形式和内容党章都必须得到其他党内法规和党内规范性文件的尊重和遵循。一方面,党章是其他党内法规赖以产生的前提和出发点;另一方面,其他党内法规和规范性文件不得与党章相抵触,不论在党内法规制定、实施的任何阶段,只要发现与党章相抵触,就必须予以纠正和撤销,从而维护党章的最高效力党内法规的权威性。

#### 四、党章对党内行为的统摄性

中国共产党的党章是由中国共产党制定的规范自身活动的具有最高效力的党内法规。党章作为具有最高效力的党内法规,不仅对党组织和党员的行为具有约束力,对于国家公务人员的行为同样也具有约束力,体现了“党管干部原则”的要求。中国共产党1949年之后成为执政党,作为执政党,通过党的各项路线、方针和政策转化为国家法律法规来对国家和社会生活实行政治领导,体现了执政党自身的统帅功能。与世界上其他执政党、特别是多党制国家的执政党不同的是,作为执政党的党章,中国共产党党章具有更加广泛的约束对象,集中体现了“党管干部”的领导原则。

第一,党章是党组织和党员行为的基本准则,也是党员资格的必要条件。从1922年7月党的二大所议决的第一部党章开始,党章就对作为中国共产党的党员提出了非常明确的要求。第一条明文规定:“凡承认本党宣言及章程并愿忠实为本党服务,均得为本党党员。”1945年6月11日党的七大通过的党章在序言中则明确规定“在党内不容许有离开党的纲领和党章的行为,不能容许有破坏党纪、向党闹独立性、小组织活动及阳奉阴违的两面行为。”上述规定已经包含了对党组织和党员两个方面行为主体各项活动的要求。1956年9月26日党的八大通过的党章第二条第(四)项明确规定,“严格地遵守党章”是党员的义务。党员如果不遵守党章,应当给予批评和教育,如果严重地违背这些义务,就是违反党的纪律,应当给予纪律处分。1982年9月12日党的十二大通过的党章在第35条对“党的各级领导干部”更是提出了模范履行党章义务的要求。所以,党章作为中国共产党的具有最高效力的党内法规,不论是在民主革命时期,还是在领导中国人民夺取政权成为执政党之后,对于执政党、执政党的党组织和党员的行为都具有约束力,是规范党内活动的基本行为准则。

第二,党章的规范约束力延伸到代表执政党执政的所有“干部”和国家公务人员。中国共产党取得全国政权成为执政党之后,掌握了对国家和社会生活的政治领导权,而这种政治领导权又是通过“干部”制度来实现的,故党章的规范约束力相应地也延伸到代表执政党执政的所有“干部”和国家公务人员,体现了党的组织路线的基本要求。党的十八届六中全会通过的《关于新形势下党内政治生活的若干准则》明确规定“选拔任用干部必须坚持党章规定的干部条件。”<sup>[11](P39-67)</sup>党章对所有“党管干部”的

约束力是通过两种制度途径来体现的:一是一些规范党内机构或组织的党内法规的制定依据在将党章作为根本遵循的前提下,还规定了国家相关法律法规的“依据”作用。例如,《中国共产党党校工作条例》第一条就规定“为适应中国特色社会主义事业发展的要求,进一步完善中国共产党党校教育体系,推进党校工作的科学化、规范化、制度化,根据《中国共产党章程》《中华人民共和国公务员法》和有关法律法规,结合党校工作实际,制定本条例。”同样,《干部教育培训工作条例》第一条也明确了该条例的制定依据“为了推进干部教育培训工作科学化、制度化、规范化,培养造就高素质干部队伍,依据《中国共产党章程》《中华人民共和国公务员法》和其他有关法律法规,制定本条例。”二是作为国家法律也体现了党章的要求。例如《中华人民共和国国家公务员法》第四条明文规定“公务员制度坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和‘三个代表’重要思想为指导,贯彻社会主义初级阶段的基本路线,贯彻中国共产党的干部路线和方针,坚持党管干部原则。”

第三,党章对党员行为的约束作用关键在于党章对党员领导干部行为的约束效果。作为执政党的党员干部,是遵循党章的重点人群。“法之不行、自上犯之。”同样,党章作为具有最高效力的党内法规,如果在实际生活中得不到尊重和遵循,党员领导干部这个“关键少数”应当承担主要责任。《关于新形势下党内政治生活的若干准则》明确规定“高级干部特别是中央领导层组成人员必须以身作则,模范遵守党章党规,严守党的政治纪律和政治规矩,坚持不忘初心、继续前进,坚持率先垂范、以上率下,为全党全社会作出示范。”习近平总书记特别重视“关键少数”带头学习党章、遵守党章的模范作用。在《认真学习党章,严格遵守党章》一文中,他强调指出“党员领导干部要做学习党章、遵守党章的模范。”“凡是党章规定党员必须做到的,领导干部要首先做到;凡是党章规定党员不能做的,领导干部要带头不做。”<sup>[9]</sup>

第四,党章是维护党员权利的依据。党章作为党员的行为依据不仅仅只是让党员单纯地履行义务,也能够为有效地保护党员权利提供明确的党内法规依据。《关于新形势下党内政治生活的若干准则》明确规定“必须尊重党员主体地位、保障党员民主权利,落实党员知情权、参与权、选举权、监督权,保障全体党员平等享有党章规定的党员权利、履行党章规定的党员义务,坚持党内民主平等的同志关系,党内一律称同志。任何党组织和党员不得侵害党员民主权利。”与此同时,“要坚持和完善党内民主各项制度,提高党内民主质量,党内决策、执行、监督等工作必须执行党章党规确定的民主原则和程序,任何党组织和个人都不得压制党内民主、破坏党内民主。”

第五,党章能否得到有效遵从关键是要牢固树立党章意识。党章是党内的根本法规,具有最高效力。如同国家宪法一样,党章能否在实际中得到遵循,是否具有权威,能不能成为党组织、党员和公职人员的行为标准,关键还在于要有党章意识,心中要有党章,才能对党章产生敬畏感。为此,习近平总书记明确指出“全党要牢固树立党章意识,真正把党章作为加强党性修养的根本标准,作为指导党的工作、党内活动、党的建设的根本依据,把党章落实到行动上、落实到各项事业中。”为此,党的一切工作要以党章为前提和出发点,要有牢固的党章意识和党章“情结”,做到遇事找党章、解决问题靠党章、统一思想认识和行为标准依党章的党章文化。正如习近平总书记指出的那样“判断各级党组织和党员、干部的表现,要以党章为基本标准;解决党内矛盾,要以党章为根本规则。”“要加强对遵守党章、执行党章情况的督促检查,对党章意识不强、不按党章规定办事的要及时提醒,对严重违反党章规定的行为要坚决纠正,全党共同来维护党章的权威性和严肃性。”<sup>[9]</sup>

总的来说,党章作为具有最高效力的党内法规,其约束党组织、党员的效力形式是丰富的,它具有最高性、普遍性、权利与义务相统一性、重点与一般相结合等特征。只有真正地以党章为根本遵循,才能维护党章的权威,确保党组织、党员以及各级领导干部严格遵守党章,按照党章办事,处处维护党章的根本法规的权威。

## 五、党章直接影响国法

党章作为具有最高效力的党内法规,是管党治党的根本法规。党章不仅对党内法规和规范性文件的制定具有明确的“依据”作用,同时对国家的宪法和法律法规也具有明确的政策指导作用。

党章作为具有最高效力的党内法规,通过国家立法机关的立法活动,将党章对国家和社会生活的原则性要求转化为国家宪法、法律法规的相关规定,从而更好地体现执政党对国家和社会生活的政治领导作用。为此,作为以党章为依据产生的国家宪法和法律,对其他党内法规的制定也具有参考和指导作用,党内法规的制定也不得与国家宪法法律相抵触。《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》对此有比较明确的规定。《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》明确中央办公厅是审查党内法规和规范性文件的主体。根据该规定,中央办公厅主要审查:(一)是否同党章和党的理论、路线、方针、政策相抵触;(二)是否同宪法和法律不一致……”从上述规定来看,其审查所依据的文件不仅包括作为具有最高效力的党内法规“党章”,也包括了国家的“宪法和法律”,至于说这两种审查依据之间如果出现了不一致情形如何处理,根据执政党对国家和社会生活进行政治领导的方式以及党管干部的原则,可以从两个方面来解决这个问题:一是通过相关程序加以解决。如《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》第14条规定“建立党内法规和规范性文件备案审查与国家法规、规章和规范性文件备案审查衔接联动机制。”根据这一规定,如果出现了审查党内法规依据不一致的情形,应当通过程序性机制来进行党内法规审查和国家法律法规审查的联动审查,具体说就是中央办公厅与全国人大常委会建立必要的沟通渠道和磋商机制,针对出现的具体问题,来明确审查依据和标准,解决具体的审查事项。二是从党的政策与国家法律法规之间的关系出发,区分党章的政治领导地位、国家宪法和法律的法律法规规范作用,对于党章与国家宪法法律之间明显不一致的地方,可以通过修改党章或修改宪法的方式来消除党章与国家宪法法律之间的一致。例如,党的十八大修改的党章明确了“科学发展观”的指导思想地位,而从2004年现行宪法第四次修改以后,现行宪法的指导思想没有作任何变动,为了保证党章所确立的指导思想与现行宪法所规定的指导思想之间的一致,或者在2017年下半年召开的党的十九大上进一步完善党章所规定的指导思想,或者是在现行宪法进行第五次修改的时候,通过宪法修改的方式使得宪法所确立的指导思想与党章所明确的指导思想相一致。此外,由于中国共产党所具有的执政地位,并且这种执政地位又需要通过“依法执政”“依宪执政”的途径和方式来实现,因此,如果党章所规定的执政党的执政理念发生了变化,那么,就应当通过修改国家宪法和法律的方式来及时有效地将执政党的执政理念国家化、制度化,从而对国家和社会生活更好地实现政治领导。

此外,在正确处理党内法规与国家法律法规之间关系的过程中,还有一个现象是值得关注的,即党政立法立规机构共同制定和发布的以法规形式表现出来的行为规则,这些法规有的是以党内法规的形式出现的,有的是以国家法律法规的形式出现的。尤其是有些是以中共中央、国务院联合发布的“决定”“意见”等等政策面目出现的,具有纲领性和指导性,很难界定是属于党内法规还是国家法律法规。例如,《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的意见》(2015年8月24日)、《中共中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》(2015年11月29日)。而更下位的规范性文件,如中共中央办公厅、国务院办公厅联合发文针对某些国家治理和社会治理的热点问题作出政策上的指引,则属于经常性的规则制定工作,例如中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于全面推行河长制的意见》《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》《关于深化职称制度改革的意见》<sup>[17-19]</sup>,等等。既然是党政立法立规机构共同发文,而党规制定机构必须受到党章的约束,因此,在审查这类党政机构联合发布的政策性文件时,如何确保党章的规定得到认真贯彻落实,这些也需要党政机构采取法规联动审查机制来加强彼此之间的沟通和协调,确保联合发文的正当性和合法性。



在中国共产党处于执政地位的政治体制下,执政党的党章应当处于国家政治生活的最顶端,具有最高的正当性和合法性。这种最高正当性和合法性,表现为执政党的一切党内法规和规范性文件必须以党章为依据,不得与党章相抵触,执政党的党组织和党员行为必须遵从党章的各项要求,党章是执政党具有最高效力的党内法规,也是审查党内法规正当性的最高上位党内法规;党章的最高合法性表现在“依法执政”“依宪执政”层面的就是党章所明确的执政党治国理政的各项原则、理念和要求必须及时和有效地通过国家立法程序转化为国家宪法和法律的规定,从而保证执政党的党章能够在全社会都得到一体遵循,实现执政党对国家和社会生活进行政治领导的价值目标。

## 参考文献

- [1] 杨飞,李竑莹.各个历史时期中国共产党党章演进[EB/OL][2017-07-02]http://www.zgdsww.org.cn/GB/218989/16138169.html.
- [2] 中共中央办公厅.关于在全体党员中开展“学党章党规、学系列讲话,做合格党员”学习教育方案[EB/OL][2017-07-02]http://news.12371.cn/2016/02/29/ARTI1456707774175415.shtml.
- [3] 新华网.习近平对推进“两学一做”学习教育常态化制度化作出重要指示[EB/OL][2017-07-02]http://news.163.com/17/0416/18/c15Q2HJH000180Q.html.
- [4] 中国共产党章程[M].北京:人民出版社,2012.
- [5] 毛泽东.毛泽东选集:第2卷[M].北京:人民出版社,1991.
- [6] 邓小平.邓小平文选:第2卷[M].北京:人民出版社,1983.
- [7] 江泽民.江泽民文选:第2卷[M].北京:人民出版社,2006.
- [8] 江泽民.江泽民文选:第1卷[M].北京:人民出版社,2006.
- [9] 习近平.认真学习党章,严格遵守党章[N].人民日报,2012-11-20(1).
- [10] 中共中央纪律检查委员会,中共中央文献研究室.习近平关于严明党的纪律和规矩论述摘编[M].北京:中央文献出版社,中国方正出版社,2016.
- [11] 国家行政学院政治学部.中国共产党党内重要法规[M].修订版.北京:人民出版社,2016.
- [12] 本书编写组.党的十八届六中全会文件学习辅导百问[M].北京:党建读物出版社,学习出版社,2016.
- [13] 中国共产党党内法规制定条例[EB/OL][2017-07-02]http://www.gov.cn/jrzq/2013-05/27/content\_2412598.htm.
- [14] 中共中央文献研究室.习近平总书记重要讲话文章选编[M].北京:中央文献出版社,党建读物出版社,2016.
- [15] 新华社.中国共产党党内法规和规范性文件备案规定[EB/OL][2017-07-02]http://www.gov.cn/jrzq/2013-05/27/content\_2412508.htm.
- [16] 新华网.中央党内法规和规范性文件集中清理工作全部完成[EB/OL][2017-07-02].http://news.xinhuanet.com/politics/2014-11/17/c\_1113285412.htm.
- [17] 新华社.中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于全面推行河长制的意见》[EB/OL][2017-07-02]http://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content\_5156731.htm.
- [18] 新华社.中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》[EB/OL][2017-07-02]http://www.gov.cn/zhengce/2016-09/22/content\_5110853.htm.
- [19] 新华社.中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深化职称制度改革的意见》[EB/OL][2017-07-02]http://www.gov.cn/zhengce/2017-01/08/content\_5157911.htm#1.

[责任编辑 霍 丽]

## On the Supreme Legal Effect of the Party Constitution

MO Ji-hong

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

**Abstract:** As the most basic internal law and regulation, the Party Constitution is the basis for all other laws and regulations inside the Party. From a review of the evolution of the Constitution of the Chinese Communist Party, combining the statements made by several – generation leading bodies concerning the nature and position of the Party Constitution, this paper makes a detailed elaboration of the role of Party Constitution in the political life within the Party and the normative action of the Party Constitution on the Party’s organizations and the behavior of the Party members. Based on the requirement of strengthening Party’s discipline which was put forward at the 6th Plenary Session of the 18th Party Central Committee, this paper makes an analysis of the position and function of Party Constitution in making the policies concerning the strengthening of the Party’s disciplines, and other policies and regulations within the Party should obey the top effect of the Party Constitution, and they should not be in conflict with the Party Constitution. The Party Constitution, as the supreme law within the Party, has a combination of supremacy, universality, uniformity of right and responsibility, and generality and specialty. Only obeying the Party Constitution can ensure that the Party organizations and Party members and leaders at different levels will strictly obey the Party and maintain the authority of the Party Constitution. From the governance of the political and social life of the Party in power, according to ruling the country with the law, this paper aims to explore the procedure mechanism of the differences between the national constitution and the Party Constitution and suggested some adaptable revisions so that the laws and regulations inside the Party will ensure the authority of the Party Constitution and they will not be in conflict with the laws in the national constitution. Under the political system with the CPC at the governing status, the Party Constitution should be at the top of the political and social life of the country, and it should also possess legitimacy and legality.

**Key words:** Constitution of the Communist Party of China; law and regulations within the Party; normative documents; national constitution and law, supreme legal effect