

全面从严治党视阈中依法治国与 依规治党的交融机制^{*}

谭 波^{**}

摘 要: 从治国基本方略到推进“四个全面”实现的重要保障, 依法治国已经成为社会主义法治国家建设的基本渠道, 全面推进依法治国也成为中国特色社会主义的本质要求和重要保障。依规治党经历了近年来的演变和发展, 立足于党内法规体系的构建, 同时也成为全面从严治党的重要要求与行动体现。全面从严治党对依法治国与依规治党提出的新要求在于, 政治方面要求全面强化政治建设, 组织方面要求深入强化组织统筹, 全面从严治党责任被重点强调。在全面从严治党背景下实现依法治国与依规治党的交融, 可以体现在实现政治系统与法治系统边界的良性交融, 进一步完善党内法规的备案审查和清理机制, 重点关注党规与国法衔接协调的配套领域, 通过评估倒逼党内立规和执规水平的提升, 这也是最终实现两者有机统一的制度路径。

关键词: 依法治国 依规治党 交融机制

背景: “四个全面”中的全面从严治党与全面推进依法治国

全面从严治党与全面推进依法治国, 作为“四个全面”战略的组成部分, 都是在 2014 年 10 月被正式提出,^① 体现了“治国必先治党, 治党务必从严,

* 基金项目: 本文系 2017 年度国家社科基金重大项目“国家治理模式改革与依法治国研究”[17VZL010] 的阶段性成果。

** 作者简介: 谭波, 法学博士, 海南大学法学院教授, 中国社会科学院法学博士后, 博士生导师。
收稿日期: 2020 年 3 月 15 日。定稿日期: 2020 年 4 月 22 日。

① 2014 年 10 月 8 日, 习近平总书记在党的群众路线教育实践活动总结大会讲话中首提“全面推进从严治党”。2014 年 10 月 20 日至 23 日, 党的十八届四中全会召开, 通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。

从严必依法度”的总体思路。就“四个全面”的内部逻辑关系来看，习近平总书记曾经指出，“全面建成小康社会是我们的战略目标，全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党是三大战略举措。”全面从严治党是推进“四个全面”战略布局的关键，全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国，都必须坚持党的领导。坚持党的领导，暗含了依规治党的要求；没有强有力的领导党，其他三个“全面”尤其是全面推进依法治国也将缺少稳定前行的动力。

如果再具体到全面从严治党和全面推进依法治国的关系，切实推进全面依法治国这一国家治理领域的深刻革命，意在化解政治风险，使政治上层建筑更加契合经济基础，其与全面深化改革是推进全面建成小康社会实现的“两轮”之一，其本身也含有改革的意图，是全面深化改革在法治领域的特殊表现与践行，“全面从严治党”是拉动“两轮”的关键，为新时代中国的发展提供强大的制度优势和政治保证。^① 在其各自的作用力上，全面推进依法治国为全面建成小康社会提供法治保障，无论是全面深化改革还是全面从严治党，都需要在法治的轨道上、框架下进行。全面推进依法治国，总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家，可谓“举旗定向、纲举目张”，进而“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”。“完善的党内法规体系”是与其他四个分支体系的整体相并列的。而这恰恰也是全面从严治党的依据和制度作用力来源。党的十九届四中全会对上述法治体系的分支体系提出的目标都是“加快形成”，更凸显出对其相互之间有机联系的重点关注。

党的十八大以来，作为全面从严治党重点前提的党内法规建设进程加速。尤其是在《中央党内法规制定工作五年规划纲要（2013—2017年）》（以下简称“一五党内法规规划”）的设计布局影响下，党内法规制度建设坚持党纪严于国法、突出党纪特色，为全面从严治党确立了标准和“尺子”，但依然需要改革那些与时代不相适应的制度法规。在“一五党内法规规划”中，“以宪法为遵循，保证党内法规体现宪法和法律的精神和要求，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”被设定为“基本要求”，目的在于“确保各级党组织和党员在宪法和法律范围内活动”，这也是《中国共产党章程》在“总纲”中确立的基本要求和目标，是依法治国和依规治党有机统一的初期表述。

^① 参见胡伟 《现代化在统筹协调中迈进》，《北京日报》2019年9月23日，第14版。

一 “依法治国”的发展升级：从方略确定到全面推进

在1997年党的十五大上，依法治国方略被提出。随后，1999年依法治国方略被写入宪法。这其中，历经有关法制与法治的辩论，我国最终确定了法治在整个治国方略中的关键地位。从治国主体来说，法学家（占据主流）治国的时代也逐渐取代经济学家（占据主流）治国的时代；在部门法治的发展阶段上，行政法治与宪法法治慢慢取代刑法法治与民法法治成为国家法治建设关注的主流。诸如“依法治国首先是依宪治国”的提法也在这个阶段被学者提出。^①恰恰是有了这种前期基础和积累，2014年全面推进依法治国作为总体方向被正式提出，这与2004年的“全面推进依法行政”既形成一种呼应，又是一次深入推进，是行政法治向宪法法治过渡的标志，也是依法行政与法治政府建设的战略纵深。

2014年党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）成为我国全面推进依法治国的总纲，对推进全面依法治国作了全方位的论述，同时对全面依法治国背景下如何加强和改善党的领导作了全面而深入的论述，对于党的领导与社会主义法治的关系也作了系统定位，为依规治党和全面从严治党的提出奠定了基础。2017年，党的十九大正式提出“坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进”和“依法治国和依规治党有机统一”。全面推进依法治国作为新时代坚持和发展中国特色社会主义的本质要求，既需要在党的领导下依法治国、厉行法治，又需要对依规治党并重并举，进而实现作为执政主体和治理主体的强大生命力。

毕竟，全面依法治国，本身也必须和必然有利于巩固党的执政地位和完成党的执政使命。对于依法治国首要环节的依宪治国，必然要求执政党落实宪法关于其必须以宪法为根本的活动准则和负有维护宪法尊严及保证宪法实施职责的精神，同时践行《中国共产党章程》所强调的“党必须在宪法和法律的范围内活动”的要义，充分结合党内法规的体系化趋势与巨大作用，使中国共产党在全面依法治国过程中起到关键性的引领和示范作用。

^① 许崇德先生、莫纪宏教授分别在不同场合提出“依法治国首先是依宪治国”的重要论断。莫纪宏：《法治中国的宪法基础》，社会科学文献出版社2014年版，第119~126页。

二 “依规治党”的支撑点：“依”党规和“治”党体

依规治党是党的领导与党的建设、管党治党与制度建设、治理与法治、党内法规与国家法律的若干重大主题的交汇点^①，重在“依”和“治”两个动词，也是“两条腿”走路的生动体现。对于“依”来说，主要是作为依据的党内法规的全面化和细致化，而就“治”而言，主要是治理党员群体和个体过程的严格化和规范化。

（一）“依规治党”之“依”：党内法规的不断细致全面

2014年党的十八届四中全会在《决定》第一部分“坚持走中国特色社会主义法治道路，建设中国特色社会主义法治体系”提出，“依法执政，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”，在第一部分“加强和改进党对全面推进依法治国的领导”部分又再次呼应提出“党内法规既是管党治党的重要依据”，也是建设社会主义法治国家的有力保障。随后，党的十八届中央纪委四次全会召开，提出加强党内法规制度建设，把从严治党落到实处，成为当时一段时期党风廉政建设和反腐败斗争的重要任务。^②2015年党的十八届五中全会把依规治党和依法治国相提并论，作为车之“两轮”、鸟之“两翼”，把依规治党提到了前所未有的高度。^③2016年党的十八届六中全会主题为“全面从严治党”，把依规治党贯穿全面从严治党的全过程，提出依规治党必须强化监督。

1. 党内法规的细致化：监督保障类和自身建设类党内法规双管齐下

2017年以来，中共中央明确了“1+4”的党内法规制度体系的建设理路，按照“规范主体、规范行为、规范监督”相统筹相协调原则，完善以“1+4”为基本框架的党内法规制度体系，即在党章之下分为党的组织法规制度、党的领导法规制度、党的自身建设法规制度、党的监督保障法规制度四大板块。依规治党通过党内法规的不断完善获得了长足发展，逐渐实现从“依”到“治”的转变，监督保障类法规在其中的作用体现明显。2017年《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则（试行）》出台，其中对监督执纪程序进行了细致

^① 参见宋功德《坚持依规治党》，《中国法学》2018年第2期。

^② 《从严治党 依规治党——写在十八届中央纪委四次全会召开之际》，资料来源：http://www.ccdi.gov.cn/special/dscqthy/gdsy_dscqthy/201410/t20141025_29359.html，最后访问日期：2020年3月3日。

^③ 参见中央纪委法规室《把依规治党贯穿全面从严治党全过程》，《中国纪检监察报》2016年12月21日，第6版。

规定,包括线索处置、谈话函询、初步核实、立案审查、审理在内的程序均予以明确规定。2018年3月,宪法修改、《中华人民共和国监察法》(以下简称《监察法》)制定出台。这不仅有利于推动地方党委担负起全面从严治党的主体责任,也有利于实现依规治党和依法治国、党内监督与国家监督、党的纪律检查与国家监察的有机统一。其中,相关的任务包括如何更好地实现监察机关本身政治机关的任务,同时,践行好“先纪后法”和“纪法贯通”乃至“法法贯通”,防止出现所谓的“先移后处”甚至“带着党籍蹲监狱”等现象。2018年中共中央通过的(包含修改通过)重要党内法规虽然不多,但其中就包括经修改后于2018年10月1日施行的《中国共产党纪律处分条例》和2019年1月1日施行的《党组讨论和决定党员处分事项工作程序规定(试行)》,从依规治党方面重点强化了相应的制度建构。2019年配合《监察法》制定的《中华人民共和国公职人员政务处分法(草案)》明确在其基本原则部分规定了“依法依规”和“惩前毖后,治病救人”的宽严相济原则,目的也是平衡“党纪严于国法”和“政务处分匹配党纪处分”之间的关系。按照上述“1+4”的基本框架,党的自身建设法规制度和监督保障法规制度成为重点。

2019年10月26日第十三届全国人大常委会第十四次会议表决通过《全国人民代表大会常务委员会关于国家监察委员会制定监察法规的决定》,明确“国家监察委员会根据宪法和法律,制定监察法规”,决定自2019年10月27日起施行。这一授权实际上明确了国家监察委员会作为一种国家机关的法规制定权,但在中纪委和国家监委共同出台的一些法规来看,更多的还是以党内法规(纪检条规)的性质为主,而在此之后,监察法规与纪检条规的分类可能会相对明显。《监察法》施行以来,2018年就已出台《公职人员政务处分暂行规定》《国家监察委员会管辖规定(试行)》等配套法规,2019年党中央颁布实施《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》,审议批准《监察机关监督执法工作规定》,为监察机关履行好职责提供了制度保障。而下一步准备制定的实施条例将具有更典型的监察法规的性质。^①2020年初,由中共中央政治局常委会会议审议批准并由中共中央办公厅印发的《纪检监察机关处理检举控告工作规则》又完善了纪检监察的前期程序。

2. 党内法规的全面化: 权责统一、查漏补缺与深入细节

我们以2018—2019年的党内法规制定情况为例,这两年也是《中央党内

^① 《学习贯彻四次全会工作报告 以更严的措施推动全面从严治党取得新成效》,资料来源: http://www.ccdi.gov.cn/yaowen/202002/t20200228_212453.html,最后访问日期:2020年3月3日。

法规制定工作第二个五年规划（2018—2022年）》（以下简称“二五党内法规规划”）实施的前两年，与“一五党内法规规划”推行时的“数量大幅增加”的特点明显不同。2019年是党内法规全面制定修改的“大年”，除了被称为“党内法规立法法”的《中国共产党党内法规制定条例》在2019年8月30日修订通过外，至2019年10月，有多达17部各类法规得以通过，这也是对主体、行为和监督同时进行规范的全覆盖做法。而且，这些党内法规朝着体系化的方向在发展，呈现以下几个特点。第一，党内法规内容逐渐实现了向“权责统一”的方向过渡，如2019年10月1日起施行的《中国共产党党内法规执行责任制规定（试行）》对党内法规施行本身的配合，同时2012年发布、2019年修订的《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》也和《中国共产党党内法规制定条例》一道在2019年8月30日施行，2019年5月13日起施行的《干部选拔任用工作监督检查和责任追究办法》是对2019年3月3日起施行的《党政领导干部选拔任用工作条例》的配合。第二，党内法规在“二五党内法规规划”时段中越来越呈现“查漏补缺”的立规特点，诸如《中国共产党政法工作条例》（自2019年1月13日起施行）、《中国共产党重大事项请示报告条例》（自2019年1月31日起施行）、《中国共产党党组工作条例》（自2019年4月6日起施行）、《党政领导干部考核工作条例》（自2019年4月7日起施行）、《中国共产党党员教育管理工作条例》（自2019年5月6日起施行）、《中国共产党机构编制工作条例》（自2019年8月5日起施行）和《中国共产党农村工作条例》（自2019年8月19日起施行）等党内法规先后得以通过，呈现遍地开花的局面，也表明了我们要在建党100周年“第一个百年”到来之前构建完善的党内法规体系的决心。第三，党内法规已经逐渐深入细枝末节，既包括实体事项与责任规制，也包括程序事项，从分类上来说，除了自身建设类和监督保障类的党内法规，中央也开始关注党的领导法规和组织法规等其他非传统重点立规事项。比如2018年通过的关系基层组织建设的《中国共产党支部工作条例（试行）》和《中国共产党农村基层组织工作条例》，2019年10月起先后修订实施的《中国共产党党校（行政学院）工作条例》、《中国共产党党和国家机关基层组织工作条例》和《中国共产党国有企业基层组织工作条例（试行）》以及2019年2月5日起施行的《地方党政领导干部食品安全责任制规定》和2019年7月7日起施行的《党政主要领导干部和国有企事业单位主要领导人员经济责任审计规定》等。

（二）“依规治党”之“治”：严格化与规范化的并举

“依规治党”的前提和依据是党内法规，但其关键仍在于严“治”，“令

行禁止”才能对塑造规范化的政党行为起到真正的定格作用。首先，“依规治党”之“治”的严格和规范体现在监督环节的重构和强化上，以前文提到的2017年通过的《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则（试行）》为例，正是由于该规则的有效应用，才使监督执纪这项依规治党的重点工作在初期获得了良好的开局，^①2019年1月1日《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》修改后施行，监督执纪规定又在线索处置、谈话函询、审查调查、案件审理等环节获得了极大的完善，意在进一步强调纪律检查机关和国家机关的专责性，强调监督的首位度，加强公权监督，依规治党，使干部少犯错误。^②

其次，“依规治党”的“治”还体现在对党政干部各种行为细节的治理方面，从生活事项到工作事项再到各种学习制度，“依规治党”的“治”已经深入党员群体的各个行为领域，可以说是全方位的管控，其效果不可能不严，党组织与党员领导干部的权力也被装进“国家法律”和“党内法规”的双重制度笼子。自2017年1月，党内法规的制定从领导干部报告个人事项及其查核结果处理、党政机关公务用车、公务用车等微观具体事项，到巡视制度完善、工作机关制度、党务公开制度、党委（党组）理论中心组学习等工作的中观运行机制，乃至党章的修改等宏观策应，可谓是“多管齐下，多规并举”。有些制度在实际的党建过程中，起到了重要的支撑和推进作用。比如，巡视制度自2013年实施以来，到2017年经过了十二轮，每年的巡视次数和每轮被巡视的党组织数量呈现稳中有升的态势，制度改革也在循序渐进中进行，从2013年的第一轮巡视中探索实行“三个不固定”，到2014年第三轮巡视的探索开展专项巡视，再到2015年第六轮巡视实行“一拖二”和第八轮巡视的“一拖三”，2016年第六轮巡视开始进行“回头看”，直至2017年巡视开展过程的“机动式”。这些实践经验表现在立法上，就是2015年8月3日起施行的《中国共产党巡视工作条例》在2017年7月得到了充分的完善。

最后，“依规治党”已经在前两种作用力的基础上发生了“化学变化”，呈现协同并用的“多点发力”和“多维惩控”，“四种形态”的运用也是愈加呈现出层次分明和正态分流的趋势。正是在这些党内法规的共同作用和效应

① 以河南省为例，2018年全省纪检监察机关共立案32535件，其中厅级79件，处级958件，留置862人，给予党纪政务处分39384人，移送司法机关1056人。省纪委监委机关立案96件，结案64件，给予党纪政务处分63人。

② 参见姜洁《让惩恶扬善的利剑永不蒙尘——解读〈中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则〉》，《人民日报》2019年1月8日，第4版。

下,近年来的反腐形势呈现多策并举、全面提升的特点,从处理对象的级别(省部级、地厅级、县处级、乡科级及以下)、违规类型(含违规公款吃喝、公款国内旅游、公款出境旅游、违规配备使用公务用车、楼堂馆所违规问题、违规方法津补贴或福利、违规收送礼品礼金、大办婚丧喜庆等八项规定涉及的违规行为)都呈现合理分布的特点,依规治党“永远在路上”成为一种现实状态。

三 全面从严治党对依法治国与依规治党提出的新要求

全面从严治党,必然体现在各个方面的严格,这其实也是为了更好地强化党的领导,毕竟,党的领导首先需要自身强大、功能全面,在新时代党的领导也必然面临新的挑战,其取决于党对自身的严格要求。须知,中国共产党的领导表现为政治领导、思想领导和组织领导。其中政治领导和组织领导近年来得到明显强化,尤其是组织领导得到更为显著的加强,这一点也成为“1+4”党内法规制度框架体系内党的领导法规制度和党的自身建设法规制度的汇集点。^①党的十九届四中全会提出“国家治理体系和治理能力现代化”的宏大目标后,在“完善全面从严治党制度”方面提出了六点要求,除了“坚持党要管党、全面从严治党”和“不断推进党的自我革命”的宏观要求外,分别从“贯彻新时代党的建设总要求,深化党的建设制度改革”“坚持新时代党的组织路线”“规范党内政治生活”“完善和落实全面从严治党责任制度”等四个方面提出了具体要求。

(一) 政治方面要求全面强化政治建设

其中,“贯彻新时代党的建设总要求,深化党的建设制度改革”的具体要求,正是通过“坚持依规治党”来实现的,再细化一点,就是“建立健全以党的政治建设为统领,全面推进党的各方面建设的体制机制”。2019年发布的《中共中央关于加强党的政治建设的意见》(以下简称《意见》),就是落实这一具体要求的前期路径,也是坚持“依规治党”的具体落实,意在“以政治上的加强推动全面从严治党向纵深发展”,说明“依规治党”是“全面从严治党的利器和基本落实机制”。《意见》还专门指出,要“研究制定党领导经济社会各方面重要工作的党内法规”,“将坚持党的全面领导的要求载入人大、

^① 参见金成波《完善以“1+4”为基本框架的党内法规制度体系》,《中国党政干部论坛》2017年第8期。

政府、法院、检察院的组织法”，同时，“善于使党的主张通过法定程序成为国家意志、转化为法律法规”。在这里，加强政治建设已经不是一种单纯的形式要求，而是成为党依法执政的引领性工作，只有强化党通过党规和国法领导国家和治理社会经济的能力，才能更好地为实现“全面建成小康社会”这一基本目标助力，也才能使“两轮”转得更匀速，党才能不失去正确前行的方向感。2019年1月1日新修订的《中华人民共和国民事诉讼法组织法》和《中华人民共和国人民检察院组织法》生效，正是对上述精神的一种回应。

（二）组织方面要求深入强化组织统筹

在党的十九届四中全会通过的《决定》中，其具体要求被表述为“健全党管干部、选贤任能制度”。2018—2019年党和国家机构改革进行以后，这种要求就显得更为迫切。组织方面的党规及其实施统筹，涉及两个方面的党内法规制度，一方面是党的组织法规制度，从组织产生和职权的角度来强化“从严”，比如2019年11月29日修订的《中国共产党党和国家机关基层组织工作条例》和2019年12月30日起施行的《中国共产党国有企业基层组织工作条例（试行）》；另一方面是党自身建设党内法规中的组织建设法规，如由中组部修订并于2019年11月26日起施行的《公务员录用规定》《公务员调任规定》《公务员培训规定》以及由中组部制定并于2020年3月3日起施行的《公务员范围规定》《公务员登记办法》《公务员职务、职级与级别管理办法》。表面上看，这是事关公务员管理的具体问题，但实际上这是贯彻《深化党和国家机构改革方案》“中央组织部统一管理公务员工作”精神的具体措施，是为了更好地统筹干部管理，同时也是为“依规治党”提供组织基础，建立健全规范高效的公务员管理体制。

（三）全面从严治党责任被重点强调

2020年3月9日中共中央办公厅印发《党委（党组）落实全面从严治党主体责任规定》（以下简称《规定》），标志着全面从严治党已经不只是单纯的宏观要求，还是具体化为党委或党组的具体责任。同时，《规定》的规格也相当高，是2020年2月26日中共中央政治局常委会会议审议批准。该《规定》明确规定，“党委（党组）应当通过会议、文件等形式通报本地区本单位落实全面从严治党主体责任情况，及时通报因责任落实不力被问责的典型问题，采取组织调整或者组织处理、纪律处分方式问责的，应当以适当方式公开”。这种公开不管是从党务公开还是政府信息公开的角度，都是未来依法治国和依规治党有机统一的重要领域。

四 全面从严治党的新要求和依法治国与依规治党的交融

(一) 实现政治系统与法治系统边界的良性交融

我国的国家治理体系作为一个有机的整体,主要由国家经济建设体系、政治建设体系、文化建设体系、社会建设体系、生态建设体系、国防军队建设体系和党的建设体系等子系统组成,^①这些众多子系统中,法律系统和政治系统无疑是国家治理体系的主要组成部分。随着当今社会各系统之间边界的不断交融,这两种系统也无例外地在国家治理体系中存在着被卢曼称为“结构耦合”(Strukturelle Kopplung)的相互交叉和影响。^②而依法治国与依规治党的有机统一则为这些吉光片羽的耦合结构提供了坚实的制度基础。通常困于法律系统与政治系统之间的功能分化,两个系统内部总是存在着难以解决的“悖论”,而这些悖论又难以在自身系统内得到自洽的调和,^③因此,也就需要从两个系统之间的相互关系中找到解决问题的依据,而依法治国与依规治党的有机统一不失为一种答案。一方面,在法律系统内部,依法治国和依规治党的有机交融在形式上要求法律系统内部的各个要素的行为都符合法律的规定,而在实质上,作为构成法秩序的各个法律规范之间又存在着以宪法为“终极授权规范”的位阶关系,这种关系可以使各要素之间达到一种相对的平衡,从而保证法律系统可以正常地发挥功能。在政治系统内部,依规治党,使政党的权力得到法律和党规的双重监督,从而有效杜绝政治权力的滥用。另一方面,依法治国与依规治党的有机交融,并没有否定法律系统与政治系统之间存在的明显功能区分,更有意识地防范因政治系统对法律系统的过度“侵入”而造成法秩序的不安等情形的出现。通过依法治国与依规治党的有机统一,实现法律系统与政治系统之间边界的良性交融,从而使国家治理体系内部各子系统之间可以规范化发展,并最终实现国家治理体系的法治化。

如果说依法治国分布在法律系统的范围之内,那么依规治党则更多地分布在偏于政治系统的这一侧,属于两者的交叉地带。但是随着全面从严治党要求的深入,法治思维成为改进党的领导方式的重要标准。正如《意见》所指出的,“要坚持依法执政这一基本领导方式,注重运用法治思维和法治方式治国理政”,“自觉把党的领导活动纳入制度轨道”。而对于国家机关来讲,《意见》

^① 参见应松年《加快法治建设促进国家治理体系和治理能力现代化》,《中国法学》2014年第6期。

^② 参见李忠夏《基本权利的社会功能》,《法学家》2014年第5期。

^③ 参见李忠夏《基本权利的社会功能》,《法学家》2014年第5期。

要求其彰显政治属性,“要始终坚持在党的领导下依法实施经济社会管理活动”,“积极主动将党的领导主张和重大决策部署转化为法律法规和政策政令”,这种要求对党员领导干部来说意义非同一般。也就是说,既要学会领导和贯彻党委意图,又要将自己的行为时刻纳入法治框架之内,不越界,做到“讲政治”和“讲法治”的高度统一融合。就2019年实施的《中国共产党政法工作条例》而言,其第十五条专门强调“政法单位党组(党委)在领导和组织开展政法工作中,应当把方向、管大局、保落实,发挥好领导作用”,“履行全面从严治党主体责任,加强本单位或者本系统党的建设和政法队伍建设”,对中央政法单位党组(党委)和省(自治区、直辖市)党委政法委员会应当向中央政法委员会报告的事项来说,“履行全面从严治党主体责任情况”也成为必备事项,既“应当把握政治方向、协调各方职能、统筹政法工作、建设政法队伍、督促依法履职、创造公正司法环境”,又应当“带头依法依规办事,保证党的路线方针政策和党中央重大决策部署贯彻落实,保证宪法法律正确统一实施”。因此,可以看出,不管是政法机关的党组织还是党委政法委员会,都要在从严治党的大背景下习惯于政治业务和法治业务的打通,在两种系统中时刻保持好角色的转换与定位。

(二) 进一步完善党内法规的备案审查和清理机制

全面从严治党要求作为治理依据的党内法规自身质量过硬,体系自足,党内法规备案机制具有重要的质量把关功能,它利于在一定程度上纠正党内法规制定行为的缺陷,有效防止党内法规之间的冲突,客观上有利于防止党内法规与国家法律之间的冲突。^①2019年9月修订后的《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》出台,强化了报备主体的意识和责任,横向上涵盖党的纪律检查机关、党委(决策)议事协调机构、党的工作机关、党委直属事业单位、党组(党委),纵向上延伸至省、市、县三级地方党委;完善了备案审查的标准和程序,将政治标准作为备案审查的首要标准,细化合法合规性、合理性、规范性等审查标准;优化审查处理的方式和手段,分别采用直接通过、提出建议、告知、书面提醒、要求纠正等处理方式。^②但从审查标准和审查处理的方式来看,仍有优化的空间,比如党内法规和规范性文件没有原则性问题,审查机关予以备案通过但对报备机关可以进行书面提醒,提醒的两种情形,即“有关规定不够合理的”和“对于有些不符合精简文件、改进文风要

^① 参见李军《中国共产党党内法规研究》,天津人民出版社2016年版,第147页。

^② 《中共中央印发三部党内法规》,资料来源: <http://3g.163.com/dy/article/EP7FH7LF0530W1MT.html>,最后访问日期:2019年11月19日。

求的”，都可以进一步细化、明确，这属于法律语言中的价值判断领域，应该通过法律解释等法律方法进一步进行确认、明确；再比如对于审查标准的量化处理，通过对合法合规性、合理性、规范性等方面的因素分别进行定量，将定量分析和定性分析的结果结合，将党内法规审查与国家立法的审查相结合，更利于分析党内法规的合宪性、合法性，从而更利于实现党内法规与国家法律之间的衔接；在审查处理的结果上，也可以结合《中华人民共和国立法法》的规定，设立相应的党内法规冲突裁决机制、党内法规的改变与撤销机制，这些有助于防止党内法规之间以及党内法规与国家法律之间的冲突。同时，建构党委与同级人大常委会、政府等有关方面的备案审查衔接联动机制，也成为做好该项工作的关键。

上述的“审查”不仅包括备案意义上的审查，还包括党的十九大提出的合宪性审查。合宪性审查本来是对国法的要求，但在对待党规时，也应该强调这一要求。不管是宪法还是党章，实际上都已经肯定了这一前提，即党必须在宪法范围内活动，以宪法为最高活动准则。制定党内法规其实也是党的一种活动，这种立规活动当然也需要符合宪法的要求，在已经备案和清理的基础上经受合宪性审查。接受备案的机关首先要进行合法合规性审查，包括是否同宪法和法律相一致，是否同党章、上位党内法规和规范性文件相抵触，是否与同位党内法规和规范性文件对同一事项的规定相冲突，是否符合制定权限和程序，是否落实精简文件、改进文风等要求。如果违反宪法和法律，审查机关应当不予备案通过，并要求报备机关进行纠正，同时应该向全国人大常委会宪法和法律委员会及时报告，以保证合宪性审查信息的共享。

同时，在备案审查的基础上，建立以党内法规清理常设机构为主体，制定机关和其他部门协同配合的工作模式，实现全面梳理、逐件审核、意见审批、发布决定、文件汇编等流程之间的相互衔接。^①随着“二五党内法规规划”的进一步实施，到建党100周年时须形成以党章为根本、以准则条例为主干，覆盖党的领导和党的建设各方面的党内法规制度体系，并随着实践发展不断丰富完善，同时需要提升党内法规执行力，增强系统性、整体性、协同性。目前来看，党内法规的修改已经逐渐加速，但从清理机制来看，还需要逐步完善，在新的党内法规和规范性文件的备案审查过程中，完全可以及时融入清理机制，实现“备—审—清”的同期进行。

^① 参见谷志军《标准化理论视角下的党内法规清理研究》，《党政研究》2019年第4期。

（三）重点关注党规与国法衔接协调的配套领域

依规治党与依法治国的交融要求党内法规同国家法律之间的衔接协调达到高水准、全覆盖，唯有如此，才能不至于留下政党行为的“空白”，备好政治系统与法治系统的双重规范。目前来看，党内法规与国家法律的衔接协调已经逐渐步入正轨。但党内法规与国家法律属于不同性质的规范，从是否具备国家强制力的角度来看，党内法规是一种软法^①而且其本身具有国家法律所不具备的一些制度优势。从制定主体的地位、党内法规所体现的意志、党内法规的强制执行力来看，党内法规具有法律规范性质。^②而且，党内法规的义务优先（或义务本位）理念使得其与以宪法为代表的国法的权力本位理念是相对应的，这种高度义务性决定了“党规要求的是党员应做好人，而不仅仅是做好人”。^③这些性质上和制定理念上的差别决定了党规与国法之间的衔接和协调成为一种正常的法治现象，两者必然的客观共存也造就了这种衔接与协调机制的必需。在具体的适用过程中，两者又存在各种具体衔接与协调的接口和领域。但除了这种天然的衔接协调之外，还需重点关注其配套工作，即党内法规向国家法律的适当转化和“纪法衔接”的扩展适用领域。

1. 党内法规向国家法律的适当转化

党内法规向国家法律的转化，是一个理论难题，同时也是依规治党向依法治国靠拢的一种制度渠道，比如党的十九届四中全会提出的要制定的反腐败国家立法、党的十九届四中全会之前一直在征求意见的《公职人员政务处分法》等，都是党内法规向国家法律转化的关键点。有学者认为，“二者在价值取向、规范对象上的相通性及党内法规的灵活性和补充性为转化提供了理论前提”。^④但也有学者认为，两者各具功能，不能相互转化或取代，如果转化可能导致与国家法律的行为标准出现冲突，理念上出现不一致甚至导致异化国家法律体系，降低了从严治党的标准。^⑤“从实际的可操作性上来看，贯彻执行中央决策部署和指导推动经济社会发展的这两类规范性文件，其阶段性时效性

① 参见刘长秋《党内法规性质的再探讨——兼论党内法规不宜上升为国家法的原因》，载《“党内法规中的法理”高端论坛论文集》，山东大学威海分校2019年7月，第48页。

② 参见王春业《论将党内法规纳入国家法律体系》，《天津师范大学学报（社会科学版）》2016年第3期。

③ 赵雪纲《论党规与国法的精神宗旨》，载《“党内法规中的法理”高端论坛论文集》，山东大学威海分校2019年7月，第129~130页。

④ 王圭宇、王明瑞《党内法规向国家法律转化之路径探析》，《学习论坛》2018年第4期。

⑤ 参见刘长秋《党内法规性质的再探讨——兼论党内法规不宜上升为国家法的原因》，载《“党内法规中的法理”高端论坛论文集》，山东大学威海分校2019年7月，第52~57页。

较强、稳定性较弱，受政策调整、经济社会改革影响较大，用较为稳定的法律形式进行固化反而会使其灵活性与适时性优势受限，因此不主张将它们全部直接转化成国家法律。如确需转化，应考虑将贯彻执行中央决策部署类的党内规范性文件适时转化为行政法规或行政规范性文件^①，比如2019年的《重大行政决策程序暂行条例》关于责任倒查和终身责任追究的制度规定，实际上就是对2014年《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》相应内容的变现，虽然是由国务院制定行政法规，但从实际的效果来说，也对党内机构有相应的约束力。党内法规体系作为与国家法律体系并行的中国特色社会主义法治体系的重要组成部分，有其存在的必要性和必然性，也不能完全以向国家法律的转化作为其发展的方向和目标，在更多的场合需要通过实现与国家法律的衔接和协调来达到对法治国家、法治政府和法治社会一体化建设的促进。但在有些领域（如反腐倡廉等），党内法规确实有可能走在立法的最前沿，对受监督对象的行为规制较为及时，立规速度也相对较快，能够更好地发挥其规制优势。

2. 构筑符合两者交融需要的“纪法衔接”扩展适用领域

“纪法衔接”一直是依规治党和依法治国的重要交集，在全面从严治党背景下，更应该从强化责任的角度突出重点领域的“纪法衔接”，并以之作为从严治党主体责任考核的重要指标。根据《中国共产党党内监督条例》的规定，党的纪律主要包括党的政治纪律、组织纪律、廉洁纪律、群众纪律、工作纪律和生活纪律，纪严于法、纪在法前，一方面是表明党纪要严于国法的要求，另一方面也是要把这“六项纪律”挺在前面，通过信访举报、巡视巡察、派驻监督等方式使推进党内监督的过程成为加强纪律建设的过程。^②可以通过制定《国家公务员诚信与操守标准》，^③将2016年1月1日起施行的《中国共产党廉洁自律准则》（包括《党员廉洁自律规范》和《党政干部廉洁自律规范》）进一步细化，促进公务员职业道德和行政伦理纪律化、法治化，进而成为国家公职人员履职的心理内化标准，这对于我国的“纪法衔接”起到很好的推进和心理铺垫作用。同时，根据目前所实行的终身责任追究制来看，可以将《公职人员政务处分法》《公务员法》中对公职人员的惩戒扩展至退休公职人员，设定对退休待遇的降低或剥夺等惩处，这不仅是对党纪相关内容的落实，

① 王婵、肖金明《论党内规范性文件向国家法律的转化》，《理论导刊》2019年第10期。

② 参见中共中央宣传部理论局《全面从严治党面对面》，学习出版社、人民出版社2017年版，第40页。

③ 参见孙平译《新西兰官方信息法 行政监察专员法 国家公务员诚信与操守标准》，中国方正出版社2014年版，第282~322页。

也是对国家反腐败立法的完整回应。^①这是全面从严治党在过程和时段上的延伸,必将对党员领导干部的贪腐心理起到极大的震慑作用,使其从“不敢腐”和“不能腐”向“不想腐”的心理过渡。

(四) 通过评估倒逼党内立规和执规水平的提升

2019年8月30日中共中央政治局会议审议批准的《中国共产党党内法规执行责任制规定(试行)》第十五条第三款规定,党内法规制定机关可以根据需要对党内法规执行情况、实施效果开展评估以推动党内法规实施,其中评估的情形就包括“相关法律法规作出新规定的”,而评估过程可以对相关联的若干党内法规展开,这主要是通过事后评估来提升立规和执规水平,同时也是督促党组织和党员领导干部履行执规责任,如履行领导、统筹、牵头、配合、监督等执规责任不力,或者本地区、本单位在执规中出现重大问题或者造成严重后果,要追究相关主体的责任,这也是从严治党在这一环节的明确抓手。对比《中国共产党党内法规制定条例》中规定的评估,其也属于事后评估,即“坚持制定和实施一体推进,健全党内法规执行责任制,加大党内法规宣传、教育、培训力度,对党内法规执行情况、实施效果开展评估”,也可以作为强化依规治党的另一项指标。但对比《中华人民共和国立法法》的规定,常务委员会工作机构可以对法律草案中主要制度规范的可行性、法律出台时机、法律实施的社会效果和可能出现的问题等进行立法前评估。因此,在未来党内法规与国家法律的衔接问题上,可以更多地考虑事前评估制度的设定与实施,以此推进从严治党的全面铺开。

结 语

自从党在党的十八届三中全会上提出“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度和推进国家治理体系和治理能力现代化”以来,我国法治建设道路上的各项工作都紧紧围绕着这一核心命题而展开。回顾自新中国成立以来我国治理模式的转变过程,有的学者认为存在由“统治—管理

^① 德国2011年修订的《联邦公务员惩戒法》第二部分惩戒措施的种类包括对退休公务员的惩戒,其中就包含降低退休金和剥夺退休金,我国2019年10月8日至2019年11月6日面向社会征求意见的《公职人员政务处分法(草案)》第十七条也明确了相关处理思路,“作出处分决定前公职人员已经退休的,不再给予处分;处分决定机关、单位可以对其立案调查,依法应当给予降级、撤职、开除处分的,应当按照规定相应降低或者取消其享受的待遇”。

—治理”的思路变迁,^①也有学者将这种变迁归纳为“管制—管理—治理”。^②这些变迁与其说是时代的客观需要,毋宁说是国家逐渐走向法治化的缩影,而这种缩影最直接的表象就是依法治国与依规治党的有机交融。

依法治国与依规治党的有机交融作为一个时代命题,其本身内涵会随着我国法治建设的发展而不断拓展,但是两者之间内在关联的深化却将是一种恒态,从某种意义上来说,这种关系将会随着我国各种改革的集体推进而变得更为紧密,国法与党规的衔接,使得我国法秩序获得更大的张力,使改革中出现的冲突可以在法秩序内部得到有效控制,并在可纠正的范围内得以消除和规制,^③从而有效避免由于社会的变动而被迫使法律规范频频被更迭的现象发生。正是基于此种缘故,坚持依法治国与依规治党的有机交融,不断发掘两者之间的规范内涵,仍然将是一个不断生发、升华的过程,而与之伴随的则也将是该领域国家治理体系和治理能力现代化的特色拓展。

The Integration Mechanism between Law-based Governance of the Country and Rule-based Governance over the Party in the View of the All-out Effort to Enforce Strict Party Discipline

Tan Bo

Abstract: From the basic strategy of governing the country to an important guarantee for the realization of the “Four-pronged Comprehensive Strategy”, the law-based governance has become a basic channel for building a socialist country ruled by law. Rule-based governance over the Party has experienced the evolution and development in recent years, it is based on the construction of the inner-Party laws and regulations system, and has become an important requirement and action embodiment of the all-out effort to enforce strict Party discipline. New requirements for law-based governance of the country and rule-based governance over the Party lie in: at the political level, to comprehensively strengthen political construction; at the

① 应松年 《加快法治建设促进国家治理体系和治理能力现代化》,《中国法学》2014年第6期。

② 许耀桐、刘祺 《当代中国国家治理体系分析》,《理论探索》2014年第1期。

③ 参见(德)齐佩利乌斯 《德国国家学》,赵宏译,法律出版社2011年版,第23页。

organizational level , to further strengthen organizational coordination , among which the responsibility of an all-out effort to enforce strict Party discipline is emphasized. Under the background of an all-out effort to enforce strict Party discipline , realizing the interaction of law-based governance of country and rule-based governance over the Party can be reflected in achieving benign integration of the boundary of the political system and the rule of law system , further improving the filing and reviewing and cleaning mechanism of the inner-Party laws and regulations , focusing on the coordination between the state law and the inner-Party laws and regulations , and improving capacity of formulating and executing regulations by the way of evaluating , which are the institutional paths that help finally realize the organic unity of law-based governance of country and rule-based governance over the Party.

Keywords: Law-based Governance of the Country; Rule-based Governance over the Party; Blending Mechanism

(编辑: 蔡江美 杜晞瑜)