

党内法规制度建设与依法执政、依法治国、依规治党关系的理论阐释

姜明安

(北京大学 法学院; 北京大学 宪法与行政法研究中心, 北京 100871)

摘要: 依法治国与依规治党的有机统一构成法治的中国特色。加强党内法规制度建设对中国共产党依法执政、依法治国和依规治党具有重要意义。党内法规对中国共产党依法执政、依法治国的保障作用主要体现在三个方面: 一是规范党组织和党员(特别是党员领导干部)的行为, 实现全面从严治党, 保障党的先进性和纯洁性; 二是规范党直接行使相关国家公权力的行为, 为党的执政行为直接提供规范依据; 三是以直接或与国家机关联合发文的形式对一定国家事务作出规定, 推动国家相应事业的改革、创新和发展。党内法规主要通过三种途径为中国共产党全面从严治党、依规治党提供制度保障: 一是制度创建; 二是程序设计; 三是行为规范确立。要有效发挥党内法规的各项作用, 就必须注重党内法规同国家法律的衔接协调, 加强和保障党内法规制定的民主性、科学性和规范性, 进一步健全党内法规的实施和监督机制, 提高党的各级领导干部依照党内法规和国家法律开展工作的能力。

关键词: 党内法规; 全面从严治党; 依规治党; 依法执政; 依法治国

中图分类号: D262

文献标识码: A

文章编号: 2097-1060(2022)01-061-10

党内法规的基本功能和作用是保障和推进中国共产党依规治党和依法执政, 进而全面推进中国共产党依法治国和建设社会主义法治国家, 确保中国共产党长期执政, 实现国家长治久安。习近平总书记指出, “我们党历来重视党内法规制度建设, 注重运用党内法规管党治党、提高党的执政能力和领导水平”^①, “要发挥依规治党对党和国家事业发展的政治保障作用, 形成国家法律和党内法规相辅相成的格局”^②。习近平总书记的重要论述, 高度概括了党内法规最重要的三项功能和作用: 一是管党治党; 二是提高党的执政能力和领导水平; 三是从政治上保障党和国家事业的发展。“治党”的目的是“执政”(党的事业), “执政”的目的是领导中国人民实现中华民族伟大复兴(国家的事业)。这意味着中国共产党要通过加强党内法规制度建设管好党治好党, 不断提高党的执政能力和领导水平, 把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国, 实现中华民族伟大复兴。因此, 提高执政能力、巩固执政地位、改善执政效果、实现执政目标, 是我们党健全党内法规体系、加强党内法规制度建设的

收稿日期: 2022-03-14

作者简介: 姜明安, 北京大学法学院教授, 北京大学宪法与行政法研究中心名誉主任。

① 《习近平作出重要指示强调 发挥好党内法规在维护党中央集中统一领导 保障党长期执政和国家长治久安方面的重大作用》, 《人民日报》2021年12月21日, 第1版。

② 《习近平在中共中央政治局第三十五次集体学习时强调 坚定不移走中国特色社会主义法治道路 更好推进中国特色社会主义法治体系建设》, 《人民日报》2021年12月8日, 第1版。

根本目的。

然而,治党、执政、治国为什么需要党内法规?健全党内法规体系、加强党内法规制度建设为什么能对中国共产党依法执政和依法治国起到保障作用,进而提高中国共产党的执政能力和领导水平?我们仅仅通过健全完善国家法律法规、加强国家法制建设(而不是“国家法律和党内法规相辅相成”)就不能实现上述目的?我国的国家立法、国家法制建设均是在我们党的领导下进行的,为什么需要两套规范——国家法律和党内法规——相辅相成?为什么需要同时推进国家法律和党内法规“双轨”的制度建设?这是本文拟予研究和回答的问题。

一、法治的中国特色:依法治国与依规治党有机统一

要回答为什么需要国家法律和党内法规两套相辅相成的制度,为什么需要同时推进国家法律和党内法规“双轨”制度建设的问题,首先必须明确中国政治制度相对于西方国家的特色。法治的中国特色——依法治国与依规治党同时存在——源于中国政治制度的根本特色,即中国共产党的长期执政地位和中国共产党的国家和社会的全方位领导地位。西方国家实行两党或多党轮流执政,任何一党都不可能以其“党内法规”(即使有“党内法规”的话,事实上,任何西方国家政党并不存在系统的成体系的“党内法规”)规范和调整其执政活动。中国共产党长期执政和中国共产党对国家和社会的全方位领导决定了中国法治不仅要加强和完善国家法律,而且要在国家法律的基础上健全党内法规,实现依法治国与依规治党有机统一。

首先,这是由中国共产党的基本属性决定的。《中国共产党章程》总纲开篇规定:“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。”故中国特色社会主义法治对中国共产党的要求,对中国共产党党组织、党员和领导干部的要求肯定不能完全等同于国家法律对一般社会组织、党外群众、党外干部的要求,而必须有更高更严的要求。因此,中国共产党必须制定党内法规,对党组织、党员(特别是党员领导干部)制定要求更高更严的行为规范。

其次,这是由中国共产党的长期执政地位决定的。《中国共产党章程》总纲第24自然段指出,为巩固党的长期执政地位,中国共产党必须“坚持党要管党、全面从严治党,加强党的长期执政能力建设、先进性和纯洁性建设……全面推进党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设,把制度建设贯穿其中,深入推进反腐败斗争,全面提高党的建设科学化水平”。要达此目的,就不能只靠国家法律,而应当主要靠党内法规,通过完善的党内法规实现管党治党。

再次,这是由中国共产党与时俱进的管党治党方式和执政理念决定的。《中国共产党章程》总纲第30自然段指出,中国共产党作为现代执政党,必须“适应改革开放和社会主义现代化建设的要求,坚持科学执政、民主执政、依法执政……必须实行民主的科学决策”,为此,“党必须在宪法和法律的范围内活动”,即必须遵守国家法律。但这还不够,中国共产党如何科学执政、民主执政、依法执政,如何实行民主和科学决策,如何在宪法和法律的范围内活动,都必须有党内法规对之作出具体明确的规定。一般情况下,国家法律仅对党的执政行为进行一般原则性规定,因此,党执政的具体内容和程序性规则必须由党内法规规定。

最后,中国共产党是我们国家长期执政的党,是国家的领导力量,但执政党和国家并非一体,也

不能将二者合为一体。具体观之，执政党和国家的性质、功能和作用存在诸多差异。执政党是执掌国家政权，把握国家发展方向，确定国家发展目标，并通过制定国家大政方针政策保障其目标实现的政治共同体。但国家却是其疆域内人民的共同体，其功用在于保障、维护疆域内人民安全、安宁、秩序，使之能在该疆域内和平、有序地开展各种社会、经济活动，繁衍生息。国家虽具一定政治性，但更具社会共同体的性质。作为政治共同体的政党和作为地域社会共同体的国家自然不能遵循完全相同的运作规则，二者各自的成员（执政党的党员和国家的公民）自然也不能受完全相同的行为规则规范。尽管政治共同体（小共同体）作为地域社会共同体（大共同体）的构成要素，其活动必须受其所属大共同体的规则拘束——在宪法和法律范围内活动，执政党的党员作为国家的公民，其行为必须受国家统一制定的公民行为规则——国家法律——拘束。但是，执政党的活动，执政党党员的行为还必须受其共同体规则——党内法规——的规范和拘束。^①

以上四点，即是中国特色社会主义法治必须有国家法律和党内法规同时存在，中国共产党必须同时依法执政、依法治国和依规治党的理论根据所在。

二、党内法规是中国共产党依法执政、依法治国的保障

中国共产党依法执政是依法治国的保障，没有中国共产党的依法执政，就没有中国特色的依法治国，中国就不可能实现依法治国。习近平总书记指出：“办好中国的事情，关键在党。”^②中国要实现依法治国，关键同样在中国共产党，在中国共产党的依法执政。中国实行依法治国的基本方略，首先是由中国共产党提出来的。^③依法治国的基本方略入宪，也是全国人民代表大会根据中共中央的修宪建议实施的。中国共产党倡导依法治国，首先要推进自身依法执政，通过自身的依法执政，引领各个国家机关依法治国和各级政府依法行政，推进全社会尊法、信法、守法，从而推进法治国家、法治政府和法治社会的一体化建设。在整个法治中国建设的宏伟工程中，中国共产党依法执政显然处于最核心最关键的环节。在这个最核心最关键的环节中，正是党内法规发挥着最重要的保障作用。党内法规对中国共产党依法执政的保障作用主要表现在下述三个方面。

（一）规范党组织和党员（特别是党员领导干部）的行为，实现全面从严治党的保障作用

规范党自身的行为，实现全面从严治党，保障党的先进性和纯洁性是党内法规的基本使命。中国共产党是领导党。因此，要建设法治中国，首先必须将中国共产党建设好，使之永葆先进性和纯洁性，坚持全面从严治党和坚持依法执政。中国共产党如果不能保持自身的先进性和纯洁性，不能坚持全面从严治党和坚持依法执政，整个国家的法治便无从谈起。当下，要推进全面从严治党和依法执政，党内法规亟需完善以下三个方面的制度。

其一，党内民主制度。党内民主的重点是决策民主、选人用人民主和选举民主。因此，有必要抓

① 即使是西方国家的政党，其党的组织和党员的行为，也要受党内相关规则的约束，而非完全受国家法律调整和规范。只是因为西方国家执政党不具有中国共产党的上述三项“中国特色”，故没有系统的党内法规，其党内规章制度的地位和作用根本不能与中国共产党党内法规相提并论。

② 习近平：《在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话》，人民出版社2021年版，第10页。

③ 党的十五大报告首次提出依法治国的基本方略。报告指出：“依法治国，是党领导人民治理国家的基本方略，是发展社会主义市场经济的客观需要，是社会文明进步的重要标志，是国家长治久安的重要保障。”江泽民：《高举邓小平理论伟大旗帜，把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪——在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告》，人民出版社1997年版，第34页。

紧制定有关党内民主决策、党内民主选举等方面的党内法规,完善《党政领导干部选拔任用工作条例》。一是应围绕党的各级组织决策的民主程序、党员或党员代表广泛参与党的重大决策、针对重大决策有序征询有关方面专家意见、党的各级组织集体讨论决策等问题,制定相应的党内法规,进一步确保党内民主决策制度化。二是应围绕党内各层级民主选举程序,制定相应的党内法规,确保党内选举能够充分发扬民主,真正体现选举人的意志。三是应进一步完善《党政领导干部选拔任用工作条例》,进一步规范党政领导干部选拔任用的民主程序,确保有权党组织在领导干部选拔任用的过程中能够更好听取广大党员和群众的意见,把好党内选人用人关。

其二,党务公开制度。党务公开包括党务的静态公开和动态公开。党务静态公开主要指党务的信息公开,包括党的组织、机构及其职能,党的领导干部的分工、权限与责任,党的工作制度、活动程序,党内法规和党的规范性文件等信息的公开。党务动态公开主要指党的会议、党的活动的公开,包括党的各级代表大会、党的各级委员会、党的各级委员会的常务委员会的会务和活动,除需要保密的外,应向一定范围的党员乃至社会公众公开。对此,中共中央已于2017年制定发布了《中国共产党党务公开条例(试行)》。今后的任务是修改完善这部党内法规,在适当的时候将之制定为正式条例,进一步明确党务公开的原则,适当扩大公开的范围,改进公开的方式与程序,完善相应的监督责任机制。

其三,党内监督制度。关于党内监督,在党的十八届六中全会修订的《中国共产党党内监督条例》中,规定了多项已在党内先后实施,并取得了较好成效的制度。如层级监督制度、职能监督制度、纪检监察制度、民主生活会制度、检举揭发制度、纪检派驻制度、巡视制度等。今后的任务是,进一步根据近年来党内监督实践中发现的新情况新问题,进一步优化党内监督制度的运行机制,强化党内监督制度和其他监督制度的衔接协调,确保能够扎紧“制度的笼子”。

(二) 规范党直接行使相关国家公权力的行为,为党的执政行为直接提供规范依据,保证党依法执政

根据党对军队的绝对领导、党管干部、党管意识形态等原则的要求,中国共产党直接行使部分国家公权力。依法治国要求中国共产党依照一定的规范行使这些国家公权力。这一方面要求,中国共产党首先要依照国家法律运用国家公权力,如党管干部要依《公务员法》等法律法规进行。另一方面要求,中国共产党应当依照党内法规运用国家公权力,既包括通过党内法规具体规范党行使这些公权力的行为,也包括通过党内法规规范直接行使这些公权力的党员公务员和不具有党员身份的公务员的行为。例如,中共中央办公厅和国务院办公厅2009年发布的《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》明确规定其适用范围包括中共中央、国务院的工作部门及其内设机构的领导成员,县级以上地方各级党委、政府及其工作部门的领导成员,上列工作部门内设机构的领导成员。不论这些领导干部是否是党员,只要其具有《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》规定的失职、渎职或决策失误等情形,均依《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》规定的方式和程序问责。又如,《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》不仅适用于党员领导干部,也适用于党外干部。

(三) 以直接或与国家机关联合发文的形式对一定国家事务作出规定,推动国家相应事业的改革、创新和发展

中国共产党对各个方面的国家事务实施领导,但这种领导不是恣意和任性的。党既要严格遵循国家法律,在宪法和法律范围内活动,又要通过党内法规对各项领导活动进行规范,更好巩固其领导地位、

发挥其领导作用。如《中国共产党党组工作条例》第2条规定,“党组是党在中央和地方国家机关、人民团体、经济组织、文化组织和其他非党组织的领导机关中设立的领导机构,在本单位发挥领导作用”,第4条第5项规定,党组要“坚持正确领导方式,实现党组发挥领导作用与本单位领导班子依法依规履行职责相统一”。在规范党领导国家、推动依法治国的领导活动领域,中国共产党单独发布的,或与国家机关联合发布的具有党的规范性文件性质的决定、纲要、指导意见等文件有着重要的地位和作用。其中,既有全方位发挥作用的文件,如2013年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》、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》等;也有在一定领域内发挥作用的文件,如1998年党的十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》、1999年党的十五届四中全会通过的《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》、中共中央和国务院分别在2015年和2021年联合发布的《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》以及《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》等。然而,不管这些党内法规或党的规范性文件规范和调整的是哪一方面或哪一领域的国家事务,都是党领导国家方式法治化的体现。

三、党内法规是依规治党的根据和遵循

前文论述了党内法规对中国共产党依法执政和依法治国的作用——政治上和法治上的保障,本部分我们主要探讨党内法规对依规治党的作用——为依规治党提供规则和治理手段。宋功德博士在其所著《党规之治:党内法规一般原理》一书中详细讨论了党内法规对依规治党的功能和作用。他指出,“党内法规是用来规范和保障党的领导 and 党的建设活动的。具体而言,党内法规具有规范党的生活、调整党务关系、引导党的组织和党员作出正确行为选择、预测行为结果、评价行为是非并作出奖惩的作用”^①。他接着使用六个“比喻”来提示和描述党内法规的这种功能和作用,即认为党内法规是“规矩”“轨道”“地图”“衣”“笼子”和“准绳”。^②宋功德博士关于党内法规功能与作用的六个“比喻”,全面且生动地阐释了党内法规与全面从严治党、依规治党的关系。本文拟进一步探讨党内法规具体实现这些功能和作用的途径。笔者认为,此途径主要有三:制度创建、程序设计、行为规范确立。

(一) 制度创建

习近平总书记曾经多次强调制度对于全面从严治党和依规治党的重要意义。在十九届中央纪委四次全会上,习近平总书记指出:“党的十八大以来,我们探索出一条长期执政条件下解决自身问题、跳出历史周期率的成功道路,构建起一套行之有效的权力监督制度和执纪执法体系,这条道路、这套制度必须长期坚持并不断巩固发展。”^③习近平总书记的这一重要论述,充分体现出制度对于全面从严治党和依规治党的重要意义。可以说,制度对于全面从严治党和依规治党的作用,是经过我们党长期实践和正反两方面经验反复证明的,是毋庸置疑的。但是,制度必须通过国家法律、党内法规的形式来创建和确立,国家法律必须依靠国家强制力保障实施,党内法规必须通过党的纪律保障实施。否则,制度就将形同虚设,不可能发挥实际作用。

^① 宋功德:《党规之治:党内法规一般原理》,法律出版社2021年版,第76页。

^② 参见宋功德:《党规之治:党内法规一般原理》,法律出版社2021年版,第77—88页。

^③ 《习近平谈治国理政》第3卷,外文出版社2020年版,第547页。

中国共产党保障全面从严治党、依规治党的制度是多方面的,不仅包括我们前面论述的保障中国共产党依法执政、依法治国的各项制度(它们同时也是保障全面从严治党、依规治党的制度),而且还有很多其他制度。这些保障全面从严治党、依规治党的制度主要包括下述五类:其一,党的组织制度。如党委党组制度、党的工作机关设置制度、党的决策议事协调机构设置制度、党的基层组织制度、党政机关合并设立或合署办公制度等。其二,党的会议制度。如党的各级代表会议制度,党的中央全会、党的中央政治局、中央政治局常务委员会会议制度,党的地方各级委员会全体会议制度,党的临时性紧急会议制度等。其三,党的干部管理制度。如干部选拔任用制度、考核制度、培训制度、晋升制度、奖惩制度、调动轮换制度、回避制度、辞职辞退制度、工资福利休假制度、领导干部住房、用车和勤务人员制度等。其四,党的职权行使制度。如贯彻落实党对军队的绝对领导、党对政法工作的绝对领导、党管干部、党管意识形态等基本原则的制度,落实党对经济、社会、文化、生态等各方面工作领导的制度,以及规范党政分工、职权配置和规范性文件发布的制度等。其五,党的纪律检查制度。如党的纪律检查机关的设置与职权、监督范围与管辖、监督方式与手段、纪律处分的种类、适用条件以及被处分人的权利保障和救济制度等。

很显然,这些制度都需要党内法规予以确立和规范。目前,这些制度中的很多制度尚不完善,甚至暂付阙如。因此制定和完善相应党内法规的任务还相当艰巨。

(二)程序设计

与国家法律一样,党内法规同样包括实体规范和程序规范。全面从严治党、依规治党的各种制度主要由实体规范构成,但是,实体规范的运作必须有程序规范保障,程序规范不完善,实体规范就难以发挥作用,制度的功效就会大打折扣,甚至等于零。笔者认为,党内法规保障全面从严治党、依规治党的程序规范最重要的有下述四类。

其一,党中央和地方各级党委进行决策的程序规范。决策程序最重要的要求是民主、科学。为此,必须坚持民主集中制,确保有领导班子充分地集体讨论,有广大党员(必要时还要有党外群众)的参与,有专家学者的咨询论证和风险评估。尽量避免由“一把手”拍脑袋决策或少数人决策。

其二,各级党委组织部门选人用人的程序规范。选人用人关系到党的决策能否有效执行,从而关系到党的事业的胜败兴衰。毛泽东曾指出:“政治路线确定之后,干部就是决定的因素。”^①因此,在党的建设中,选人用人具有非常重要的地位。而选人用人的程序对选对人用对人,保证能选拔出和使用真正德才兼备的干部又具有决定性的意义。选人用人程序的关键是保障“三公”:公开、公正、公平。公开即防止“暗箱操作”,应将“民意”作为重要或基本的考虑因素。公正即防止偏私,避免在“小圈子”内选人,只选用领导“身边人”或“唯领导之命是从的人”。公平即平等对待符合基本条件的选用对象,避免性别、出身、年龄、学历等各种歧视。

其三,党员监督党的各级组织及领导干部的程序规范。党内法规程序规范的重要使命之一,是建立和完善党员监督党的各级组织及领导干部的程序机制。对于党组织的活动和党员领导干部,特别是高级领导干部的行为,党内法规规定了其应遵守的各种规则、规矩。这些规则、规矩能否得到切实的遵守,除由党的纪律检查机关等进行监督外,另外的重要监督途径就是广大党员的监督。因此,在这方面,党内法规要为这种监督设定具有很强操作性和有效性的程序规范,如有关检举、控告、举报的提出、受

^①《毛泽东选集》第2卷,人民出版社1991年版,第526页。

理、核查、处理和反馈的程序规则；通过媒体、网络公开揭露和批评党员领导干部违法乱纪、滥用权力和贪污腐败行为的审查、核实、处理及处理结果公开的程序规则等。

其四，纪律检查和党员问责、处分的程序规范。要保持党的先进性和纯洁性，一方面，有必要通过党内法规建立强有力的严格的党内纪检监察和问责、处分制度。另一方面，也有必要通过党内法规确立正当程序制度，确保纪检监察和问责、处分的依法依规和公正进行，防止权力滥用，保障被监督、问责、处分党员的合法权益。例如，有关纪检监察机构采取调查、处置、问责、处分的程序规则；有关被监督、问责、处分党员的申诉、申请复查、复核以及有关机构受理、审查、处理申诉、复查、复核申请的程序规则等。

（三）行为规范确立

党内法规保障全面从严治党、依规治党功能作用发挥的另一重要途径是确立党员的行为规范。这些规范主要包括三类：第一类是义务性规范，第二类是禁止性规范，第三类是权利性规范。

其一，义务性规范。《中国共产党章程》第3条规定了党员的八项义务，这些义务构成党内法规中最为重要的义务性规范。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。因此，《中国共产党章程》规定党员的这些基本义务，还需要其他党内法规在特定领域、特定事项上予以具体化，以保障这些基本义务得到有效实现。

其二，禁止性规范。禁止性规范即“底线”规范、“红线”规范，是党员行为的负面清单。如《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》中大多即为禁止性规范，又如中央政法委会同最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部制定印发的《新时代政法干警“十个严禁”》也属禁止性规范。这些禁止性规范对全面从严治党、依规治党无疑具有特殊且重要的意义。

其三，权利性规范。《中国共产党章程》第4条规定了党员有“参加党的有关会议，阅读党的有关文件，接受党的教育和培训”等八项权利。《中国共产党章程》规定的党员权利是最重要和最基本的权利，这些权利还需要其他党内法规在特定领域、特定事项上予以具体化，以保障这些基本权利得到有效实现。

四、正确和有效发挥党内法规作用的条件

党内法规对中国共产党依法执政、依法治国、依规治党作用的发挥不是自然而然的，而是依托一定条件保障的。如果缺少相应条件，党内法规对中国共产党依规治党、依法执政和依法治国不可能发挥正确和有效的作用。保障党内法规正确和有效发挥作用的条件主要有下述四项。

（一）注重党内法规同国家法律的衔接和协调

要正确发挥党内法规对依法执政、依法治国、依规治党的积极作用，必须确保党内法规与国家法律的统一性和协调性，形成党内法规与国家法律相辅相成的格局。为此，有必要采取以下两个方面的措施。

其一，进一步完善和落实党内法规前置审核程序。《中国共产党党内法规制定条例》第27条规定了党内法规的前置审核程序，在这一程序中，审核机关需对党内法规草案“是否同宪法和法律不一致”等内容进行审核，对存在问题的党内法规草案，审核机构经批准可以向起草部门和单位提出修改意见。这一机制实际上就构成了党内法规在起草和审议前的合宪、合法性审查机制。应进一步落实这一机制

的实际作用,确保其功能得到有效发挥。

其二,进一步完善和落实党内法规备案审查制度。《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》第8条第1款明确了在党内法规发布之日起30日内应报审查机关报备,第11条第1款第2项明确了审查机关的审核内容包括“合法合规性审查”,需对报备党内法规“是否同宪法和法律相一致”进行审查。这是一种对生效党内法规的合宪合法性进行事后审查的机制。在未来,可进一步完善这一机制,进一步拓展备案审查机制的启动方式,形成较为完善的党内法规备案审查制度,使党组织和党员发现党内法规存在合法合规性问题时,可以通过一定方式提出审查建议。

(二) 加强和保障党内法规制定的民主性、科学性和规范性

党内法规作用有效发挥的重要条件是确保党内法规制定的民主性、科学性和规范性,切实提高党内法规的质量。为加强党内法规制定的民主性,我们需要采取以下两个方面的措施:一是提高一般党员乃至群众对党内法规制定的参与度。《中国共产党党内法规制定条例》第25条第1款明确规定:“党内法规草案形成后,应当广泛征求意见。”可以说,在党内法规制定过程中,制定机关能否注重听取党员和群众的意见,对扩大党内法规的民主性具有重要意义。因此,应当进一步落实这一规定,并在此基础上,适时探索通过互联网、座谈会、听证会等多种途径,就党内法规草案的具体内容征求广大党员甚至是群众的意见。二是完善党内法规制定机关的审议程序。审议不能走形式、走过场,参加审议的所有成员必须畅所欲言,进行无拘束的讨论或辩论,使党内法规最大限度地反映全体党员的意志。

为加强党内法规的科学性,有必要采取以下四项措施:一是制定党内法规规划和计划时,应进行必要性、可行性和风险性的分析论证,必要时可召开有关方面专家的论证会,充分听取各方面意见,使党内法规内容尽可能反映实际和符合规律。二是在起草过程中,应坚决贯彻《中国共产党党内法规制定条例》第22条之规定,有针对性地展开调查研究,充分了解实践中的真实情况,使所制定的党内法规能有的放矢,有效解决实际问题。三是在党内法规制定实施一定时期后,应贯彻《中国共产党党内法规制定条例》第36条之规定,针对党内法规执行情况、实施效果开展评估,根据评估结果,适时进行必要的修改完善。如发现党内法规完全不适应发展情况时,应及时予以修改、废止或宣布失效。四是充分运用互联网、大数据、人工智能等高科技手段,保障党内法规制定所基于的事件、数据等的真实性、全面性和准确性。

为加强党内法规的规范性,有必要采取以下三项措施:一是建立健全党内法规制定机构,适当在相应机构中多配备一些既懂国家法律,又懂党内法规的高层次法律人才。二是加强对党内法规制定机构工作人员的系统培训,使之全面掌握党内法规制定的理论和技术知识。三是抓紧制定和完善党内法规制定技术规范,使党内法规的制定有规可循,以保证党内法规的制定质量。

(三) 进一步健全党内法规的实施和监督机制

制度的生命力在于实施。党内法规作用的有效发挥,不仅需要各制定主体根据《中国共产党党内法规制定条例》等党内法规制定科学合理的规章制度,更需要各级各类党组织、全体党员在党的领导和党的建设活动中遵守和执行所有党内法规,将党内法规文本转化为具体的实践活动。因此,必须特别注重健全党内法规实施机制,并通过完善党内法规监督机制为党内法规实施提供坚强保证。

其一,确保党内法规执行机构履行相应职责。党内法规执行主体具体化、职责清单化、工作运行机制化是推动党内法规实施的必然前提,这就要求在党内法规制定过程中,通过统一实体性与程序性规

定细化党内法规执行的体制机制,为执行主体在实践活动中实施党内法规提供规范依据。在实体层面,既要明确各党内法规的执行机构,也要明确相关领导干部的责任要求,压实主体责任。与此同时,还要设置具体的职责内容,确定党内法规执行应有的行为标准与价值追求。在程序层面,要规定党内法规执行机构推动党内法规实施的具体途径、工作程序,要在现有《中国共产党党内法规执行责任制规定(试行)》等党内法规的基础上,进一步完善相关程序,保障党内法规执行活动有序展开。

其二,加强对党内法规实施情况的监督。党内法规监督机制要立足于防止和纠正党内法规实施中行为偏差的功能定位,将维护党内法规制度权威真正落到实处。从现有党内法规监督机制建设情况看,已基本形成党内外主体共同监督、各阶段各环节全程监督、多种方式灵活监督的格局。为健全党内法规监督机制,应在有效实践经验做法的基础上,不断完善监督机构的设置,在确保整体监督合力的同时,明确不同机构的权力配置,做好职责分工。此外,还要协调好常规督察、专项督察、综合督察之间的关系,坚持问题导向,实现对症下药。尤其要加强党的纪律检查机关和法规工作机构对党内法规实施情况的定期和不定期检查,对检查中发现的问题,应以一定形式向党内通报或向党内党外同时通报。

其三,严格追究党组织、党员违反党内法规的责任。责任追究是保证党内法规实施效果的重要环节,具有惩戒和威慑功能。在全面从严治党的时代背景下,应进一步建立健全责任追究机制,严肃惩处具有违反党内法规行为的党组织、党员。一方面,要深入贯彻落实《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党组织处理规定(试行)》等党内法规,严肃处理对党不忠、品行不端等党内存在的严重问题,保障各级各类党组织、全体党员始终做到忠诚干净担当。另一方面,要抓好“关键少数”,对领导干部实施的违反党内法规的行为,必须加大责任追究力度,在全党上下形成制度面前人人平等的良好氛围。

(四)提高党的各级领导干部依照党内法规和国家法律开展工作的意愿和能力

党内法规能否正确和有效发挥其应有的功能和作用,关键在于党的各级领导干部是否具有法治思维,在于这些“关键少数”是否真正有意愿依照党内法规、国家法律开展工作。因此,要保证党内法规切实发挥应有的功能和作用,就必须大力培养党的领导干部的法治思维及依党内法规和国家法律办事的意识和意愿。为此,需要做以下三个方面的工作:其一,各级党委和组织部门严把选人用人关,注重提拔和任用熟悉和善于运用党内法规和国家法律的干部,绝不重用法治意识薄弱、偏好人治的干部。其二,加强党的各级领导干部的党内法规知识和理论培训,提高其运用党内法规、国家法律解决实际问题的能力。其三,完善党的领导干部的政绩考核制度,将严格遵守和认真执行党内法规和国家法律作为政绩考核重要内容之一。只有切实做到以上三点,我们党的各级领导干部才能不断提高党内法规意识,党内法规也才能在依法执政、依法治国、依规治党,建设社会主义法治国家的伟大工程中真正和有效发挥应有的作用。

五、结 语

中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心,处在总揽全局、协调各方的地位。这决定了中国共产党的党内法规不仅是管党治党的基本遵循,也是参与国家治理体系的重要制度载体。因此,在已经形成比较完善的党内法规体系的当下,我们必须继续加强党内法规制度建设,进一步完善相关制度设计并推动制度有效落实,确保党内法规始终从中国共产党管党治党、治国理政的政治实践出发,围

绕党和国家工作大局整体推进,为全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供坚强政治保证。

Theoretical Interpretation of the Relationships Between the Institutional Building of the Intraparty Rules and Regulations and Law-Based Governance, Law-Based Governance of the Country and Rule-Based Governance over the Party

Jiang Ming'an

Abstract: The organic unity of the law-based governance of the country and the rule-based governance over the Party constitutes the Chinese characteristic of rule of law. Strengthening the institutional building of the intraparty rules and regulations is of great significance to the CPC's law-based governance, law-based governance of the country and rule-based governance over the Party. The role of intraparty rules and regulations in safeguarding the CPC's law-based governance and the law-based governance of the country is displayed mainly in three aspects: first, regulating the behavior of Party organizations and Party members (especially leading officials of CPC) to achieve full and rigorous governance over the Party and to guarantee the advanced nature and purity of the Party; second, regulating the Party's direct exercise of relevant state public power to provide a direct basis for the Party's governing behavior; third, making regulations on certain state affairs directly or in the form of joint documents with state organs to promote the reform, innovation and development of corresponding national undertakings. There are three main ways to achieve the role of intraparty rules and regulations for the CPC to the full and rigorous governance over the Party and the rule-based governance over the Party: first, the creation of the system; second, the design of procedures; and third, the establishment of behavioral norms. To effectively play the role of intraparty rules and regulations, it is necessary to pay attention to the linkup and coordination between intraparty rules and regulations and national laws, strengthen and guarantee the democratic, scientific and normative formulation of intraparty rules and regulations, further fulfill the implementation and supervision mechanisms of intraparty rules and regulations, and improve the ability of the Party's leading officials at all levels to carry out their duties according to intraparty rules and regulations and national laws.

Keywords: intraparty rules and regulations; full and rigorous governance over the party; rule-based governance over the party; law-based governance; law-based governance of the country

(责任编辑:段磊)