

党内法规如何规范党内权力？*

侯嘉斌**

摘要：党内权力是党内法规对各级党组织与全体党员进行规范调整的重要维度之一。现有的党内法规对权力决策、执行、监督环节进行了较为系统的规定，构建起了较为完善的权力制约、运行、监督机制，初步实现了将权力关进制度的笼子的理想目标。对现有制度的完善应该始终坚持党的民主集中制，在此原则框架下打造科学合理的权力运行机制，加强权力运行不同环节间的制约监督，而不能将制度优化形态简单理解为决策、执行、监督权的分立。主要的完善建议包括凸显党的代表大会的制度权威、坚持党委集体领导与个人分工负责相结合、保障各级纪委职能发挥的独立性与权威性等。

关键词：党内法规 决策权 执行权 监督权 民主集中制

权力是国家政治生活中的核心要素之一，也是法学、政治学等学科中的一个重要范畴。权力在本质上体现为一种影响力与支配力，以关系化、对象化的语境为前提，被影响者通常应该单向服从于施加影响者的权力意志。这种内在的服从关系决定了权力概念主要适用于公法领域，并且需要加以内在与外在的种种限制。具体到作为执政党的中国共产党，党内权力是指各级党组织作为权力主体，对下级党组织和全体党员干部享有的支配力或影响力。党内权力是我国权力体系的核心，其规范化、理性和科学化程度对整个权力系统合理运行起着决定性作用。^①这就需要通过党内法规对党内权力进行全面、系统的规范调整。

* 基金项目：本文系武汉大学党内法规研究中心2019年度委托课题“《中国共产党党内法规制定条例》实施研究”[项目编号：IPLR(2019)N06]阶段性成果。

** 作者简介：侯嘉斌，法学博士，国防大学政治学院讲师，武汉大学党内法规研究中心特聘研究员。收稿日期：2019年1月15日。定稿日期：2020年1月10日。

① 刘燕妮、方雷：《政党治理视域下执政党权力的内在张力与优化向度》，《学习与探索》2019年第2期。

一 规范党内权力的历史逻辑与制度逻辑

对党内权力进行规范,是中国共产党作为无产阶级执政党践行党的建设规律与现代法治规律的重要体现。

(一) 规范党内权力的历史逻辑

对党内权力加以规范,是中国共产党从漫长的革命、建设与改革实践中提炼总结的宝贵历史经验。基于历史经验的这一理性认知,是与党内法规的发展相伴而生的,并且随着党内法规进程的不断推进而得以深化。党内法规概念最初产生之时,更多是作为一种工具性的纪律而存在,如毛泽东在党的六届六中全会上首次提出这个表述时,是将其当作“统一各级领导机关的行动”的较详细的党的纪律。^①在社会主义革命和建设时期,党内法规的发展较为曲折,其功能多是赋予党的政策方针以形式合法性,而不关涉对内容的实质性审查,也很难对党的政治决断或党内权力构成制约。基于对“文革”期间权力过分集中所造成的恶劣后果的深刻反思,邓小平深刻批判了权力过分集中的现象,“权力过分集中于个人或少数人手里,多数办事的人无权决定,少数有权的人负担过重,必然造成官僚主义,必然要犯各种错误,必然要损害各级党和政府的民主生活、集体领导、民主集中制、个人分工负责制等等”。^②由此可见,党中央超越了对党内法规工具性功能的关注,转而认识到了其规范性的限权功能,通过将党的各种权力与行为纳入法治轨道加以调整,初步实现了对政党内部建设与外部领导的全面规范。

“党必须在宪法和法律的范围内活动”,党的十二大党章明确提出的这一重要论断,充分显示了党中央对党内权力进行规范限制的决心。党章还详细阐述了民主集中制的具体内涵,明确提出“四个服从”——党员个人服从党的组织、少数服从多数、下级组织服从上级组织、全国各个组织和全体党员服从党的全国代表大会和中央委员会,明确了党的民主集中制的六项原则,细化了党组织和领导干部行使职权的范围和程序,提出“凡属重大问题都要由党的委员会民主讨论,作出决定”,“党禁止任何形式的个人崇拜”,“不允许任何领导人实行个人专断和把个人凌驾于组织之上”等。先于十二大党章通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》也明确提出,“根据‘文化大革命’

^① 《毛泽东选集》(第2卷),人民出版社1991年版,第528页。

^② 《邓小平文选》(第2卷),人民出版社1994年版,第329页。

的教训和党的现状，必须把我们党建设成为具有健全的民主集中制的党……党的各级组织同其他社会组织一样，都必须在宪法和法律的范围内活动”。自此之后，对各级党组织的权力通过党内法规加以规范限制，成为中国共产党实现自我净化、自我完善、自我革新、自我提高的重要途径。

（二）党内权力规范的理论逻辑

政党权力有其特定的来源，这就决定了政党权力必须接受权力来源主体的规范限制。关于政党权力来源，始终坚持历史唯物主义基本立场的马克思主义理论认为，人民群众是历史的创造者，是推动社会发展进步的决定性力量，也是一切国家权力的主体和最终来源。与宪法对国家机构权力来源的直接性规定（宪法第二条第一款：中华人民共和国的一切权力属于人民）不同，党章并没有对中国共产党权力来源进行明确规定，“权为民所赋”的权力授受逻辑事实上暗含于党章总纲之中。中国共产党历代领导集体始终坚定不移地坚持和发扬这一观点。毛泽东曾明确表示，“人民要解放，就把权力委托给能够代表他们的、能够忠实为他们办事的人，这就是我们共产党人”。^①中国共产党成为执政党后，毛泽东继续强调，“我们的权力是谁给的？是工人阶级给的，是贫下中农给的，是占人口百分之九十以上的广大劳动群众给的”。^②这种旗帜鲜明的人民赋权论，为邓小平、江泽民、胡锦涛、习近平等历代党和国家领导人进一步发展。邓小平曾讲到，“有些同志以为天下是我们打下的，一切要服从我们。这是非常错误的。实际上群众不一定会服从你。领导不是自封的，要看群众承认不承认，批准不批准”。^③江泽民强调，“我们的权力是人民赋予的，一切干部都是人民的公仆，必须受到人民和法律的监督”。^④胡锦涛2002年在西柏坡学习考察时也指出：“我们手中的权力是党和人民赋予的，只能用来为广大人民谋利益。”^⑤习近平在中共中央党校2010年秋季学期开学典礼上讲话时详细阐述了马克思主义权力观，其核心就是权为民所赋、权为民所用。

“权为民所赋”所指的权力更多是指外生性政党权力，即政党的党际领导能力以及参与国家治理和执掌国家政权的能力。这种由人民赋予的权力，根源于党的领导与执政地位。在漫长的革命、建设与改革过程中，广大共产党员始终坚持以国家和人民利益为重，发挥英勇奋斗的自我牺牲精神，为国家独立、

① 《毛泽东选集》（第4卷），人民出版社1991年版，第1128页。

② 《建国以来毛泽东文稿》（第12册），中央文献出版社1998年版，第581页。

③ 《邓小平文选》（第1卷），人民出版社1994年版，第157页。

④ 《江泽民文选》（第2卷），人民出版社2006年版，第31页。

⑤ 《胡锦涛文选》（第2卷），人民出版社2016年版，第11页。

民族解放和人民幸福作出了巨大贡献，中国共产党得到了广大人民群众的信賴拥护与支持追随，进而形成了唇齿相依、互为倚重的党群关系。中国共产党作为执政党是代表工人阶级和全体人民在全国执掌政权，党员领导干部手中的权力都是人民赋予的，只能用来为人民谋利益，而不得搞任何形式的以权谋私。

与外生性政党权力相对应的是内生性政党权力，即政党对内的政治影响力和管理能力，最初源自党员个人权利的自愿让渡与委托。之所以讲中国共产党是工人阶级的先锋队，是因为中国共产党是这样一群先锋战士的集合体，党员基于对政党纲领、目标、宗旨等内容的高度认同而自愿入党，进行宣誓仪式，并将部分个人权利让渡出来，中国共产党因此而享有了代表全体党员权、确认并保障实现权利之力，即党内权力。党员作为党内权力的根本主体，需要依据党章第十条通过参加党内民主选举来维护其主体地位，一是选举党的全国与地方各级代表大会代表，二是由这些代表选举同级党的委员会与党的纪律检查委员会，确保党的各级组织能够充分体现党员意志，更好地贯彻落实党的路线、方针、政策。在中央层面，权力授予机制体现为：全体党员——党的全国代表大会——党的中央委员会与中央纪律检查委员会——党的中央政治局及其常务委员会。在地方层面体现为：所辖地区全体党员——党的地方各级代表大会——同级党的委员会与纪律检查委员会——常务委员会。

综上，不论是在历史逻辑层面还是在理论逻辑层面，不论是内生性政党权力还是外生性政党权力，作为权力根本主体的广大人民与全体党员都有权依托党内法规这一重要载体对权力运行机制进行全面规范、设计与监督，确保党的执政、领导活动能够充分体现权力主体的根本意志。^① 长期以来，党内法规建设发展主要是围绕各项具体调整内容而展开，侧重于党的政治、思想、组织、作风、纪律和制度建设，以及党的机关工作等方面的制度建构，而缺乏对党内权力运行的系统关注。在目前的党内法规体系中，党章在党的民主集中制原则之下对不同层级党组织的党内权力进行了初步划分，第十九、二十六条分别明确了党的全国代表大会与地方各级代表大会的各项具体职权。党章第三十二条规定了党的基层组织的八项具体任务，而未使用“职权”表述，不过这些任务一定程度上也可以理解为党的基层组织在思想、组织、教育等方面对所属党

^① 武小川将此种内在逻辑概括为“党内法规”权力规限论，即中国共产党为更好地行使执政权，自觉借鉴国家法律对国家权力的规范和限制方式，运用党内法规来管党治党，实现党内管治的法治化。其中，规范权力意味着各种党内活动都要依据既有的程序和方式进行；限制权力意味着把权力关进笼子，要求各种党内活动必须恪守边界，不得随意侵入国家权力领域和公民权利领域。武小川：《“党内法规”的权力规限论——兼论“党内法规”软法论的应用局限》，《中共中央党校学报》2016年第6期。

员享有的具体职权。同时，党章还严格区分了组织与个人的职权，规定党的各级委员会实行集体领导和个人分工负责相结合的制度，凡属重大问题都要由党的委员会民主讨论作出决定，任何党员不论职务高低都不能个人决定重大问题。重新强调组织的地位，目的是避免领导干部实行个人专断以及个人凌驾于组织之上。从权力运行的动态角度出发，可以将党内权力具体流程理解为决策、执行、监督三个主要环节。包括党章在内的诸多党内法规虽然没有对这三个层面进行专门规定，但通过梳理现有规定，可以初步归纳出党内法规对党内权力运行三个不同环节的规范路径。

二 党内权力决策环节的规范路径

权力运行的起点是决策。现有党内法规之中没有使用决策权的提法，而是使用“讨论和决定”的表述。“决策”与“决定”在语义上没有质的区别，但从其法律含义来看，“决策”更强调过程的缜密性与结果的广泛、长期、普遍适用性，而“决定”往往是针对特定问题、情形而言。通观现有党内法规中涉及各级党组织“讨论和决定”的相关条款，无论是对过程的规定还是对结果的限制，都更接近于决策的内涵。党内各级权力主体的决策权限及法规依据，详见表1。

表1 党内决策主体的权限范围与法规依据

决策主体	决策范围	法规依据
党的全国代表大会	党的重大问题	党章第二十条第三项
中央委员会	党的重大问题 (全国代表大会闭会期间)	党章第二十二条第三款
中央政治局及其常务委员会	党的重大问题 (中央委员会全体会议闭会期间)	党章第二十三条第二款
党的全国代表会议	党的重大问题;需要及时解决的重大问题	党章第十二、二十一条
地方各级代表会议	需要及时解决的重大问题	党章第十二条
地方各级代表大会	本地区范围内的重大问题(经济社会发展战略、重大改革事项、重大民生保障等经济社会发展重大问题,以及本地区党的建设方面的重大问题)	党章第二十六条第三项;《中国共产党地方委员会工作条例》(以下简称《地方委员会工作条例》)第五条第一项,第九条第二款第二、三项
地方各级委员会	本地区范围内的重大问题(本地区经济社会发展和宣传思想文化工作、组织工作、纪律检查工作、群众工作、统一战线工作、政法工作等方面经常性工作中的重要问题)	党章第二十七条第六款;《地方委员会工作条例》第十条第四项
党组	本单位的重大问题	党章第四十八条;《中国共产党党组工作条例》第十七条

（一）科学决策

党内权力决策环节应受限于科学决策、民主决策、依法决策三项基本原则。这三项基本原则由党的十八大报告提出后，在《关于新形势下党内政治生活的若干准则》（以下简称《准则》）第七部分、《地方委员会工作条例》第二十条、《中国共产党党组工作条例》第三十条中都得以明确重申，将之适用到了党内权力领域。

其中，科学决策重在强调决策内容的科学性、合理性，要求党员领导干部在进行决策时坚持实事求是的基本精神，严格遵循社会主义建设规律、执政党建设规律、市场经济发展规律等，根据客观规律确定决策目标与内容，避免违背客观规律盲目冒进或不求进取。没有调查就没有发言权，更没有决策权。党的各级机构要在决策前开展广泛深入的调查研究，掌握全面、真实、丰富的第一手材料，只有这样才能及时发现影响改革稳定发展的突出问题，使党的路线、方针、政策真正切合人民群众的所思所愿。在作出重大决策时，还应充分发挥专家学者的智囊团作用，广泛征询人大、政协、民主党派、社会各界人士和人民群众的意见建议，依据科学的思想、理论、方法进行决策，认真分析成本收益，充分预判决策可能面临的各种风险，并进行有针对性的防范与应对。《地方委员会工作条例》第二十一条提到，党的地方委员会及其常委会作出重大决策时应当进行调查研究、风险评估和合法合规性审查，这也是在强调科学决策的重要性。

（二）依法决策

依法决策强调决策的内容与程序都需要在国家法律和党内法规的框架内进行，既要确保决策程序始终符合相关规定，不逾越法定职权范围，也要确保决策内容具备充分的宪法法律依据和党内法规支撑。

党章与《准则》规定了决策表决程序与领导班子成员进行表决时的行为规范。除遵循少数服从多数的基本原则外，各级党组织讨论决定问题时还应当认真考虑少数人的不同意见。如果发生分歧且双方人数接近，应暂缓作出决定，等待进一步的调查研究；在紧急情况下，可以先按照多数意见执行；特殊情况下，可以向上级组织报告争论情况并请求裁决。领导班子成员在研究工作时要充分发表意见，坚决反对和纠正当面不说、背后乱说，会上不说、会后乱说，当面一套、背后一套等错误言行。党委（党组）主要负责同志更应当带头执行民主集中制，把自己当成班子中平等的一员，充分发扬民主，严格按程序决策、按规矩办事，注意听取不同意见，正确对待少数人意见，而不得凌驾于组织之上、班子之上，不得搞独断专行。1980年颁布的《关于党内政治生活的若干准则》还特别强调，书记是党的委员会中平等的一员，与委员之间不是上下级关系，在投票时都只有一票；但不应借口集体领导而降低和抹杀书

记或第一书记组织党委活动和处理日常工作的重要作用。对地方各级党委及其常委会决策流程的规定，还可见于《地方委员会工作条例》第二十至二十六条，明确了调查研究、议题确定、专题酝酿、投票表决、编发纪要等具体流程，对全会与常委会的到会人数与通过条件做了进一步规定。部分省市还专门发布党委议事规则，如《重庆市区县（自治县、市）党委、政府领导集体决策重大问题议事规则（试行）》（2003年）第二章详细罗列了全委会、常委会决策讨论重大问题以及书记办公会酝酿讨论重大问题的权限与流程。

需要着重论述的是党的中央组织，其决策权限主要涉及“战略问题、全局指导和宏观决策”以及“我国改革和建设中带全局性、战略性、前瞻性的重大问题”。^①这种决策权的行使主要应遵守党章与《准则》的原则性规定，但在党的历史上专门制定中央组织议事规则并非没有先例。1987年11月14日，十三大之后召开的首次中共中央政治局全体会议通过了《十三届中央政治局工作规则（试行）》《十三届中央书记处工作规则（试行）》《十三届中央政治局常委会工作规则（试行）》。2002年12月2日，中共中央政治局会议通过了《十六届中央政治局工作规则》。^②上述规则具体内容虽未公开，但其重要意义可以从相关讲话与文章中得到印证。2002年，时任中共中央政治局常委曾庆红讲到，“特别是十六大以后的这一年……中央政治局、中央政治局常委会以及中央书记处分别制定了会议制度和工作规则……进一步推进了党中央工作的制度化、规范化”^③。习近平也指出，改革开放以来，党中央制定并不断完善中央政治局、中央政治局常委会、中央书记处工作规则……标志着党委集体领导和民主决策逐步制度化、规范化。^④党的十九大之后，中共中央政治局也制定了《中共中央政治局关于加强和维护党中央集中统一领导的若干规定》和《中共中央政治局贯彻落实中央八项规定实施细则》。^⑤根据前一个规定，中共中央政治局同志每年应向党中央和习近平总书记书面述职一次。^⑥《中央党内法规制定工作第二个五年规划（2018—2022年）》还明确提出要制定中国共产党中央委员会工作条例等党内法规。^⑦

① 《江泽民文选》（第2卷），人民出版社2006年版，第573、554页。

② 胡鞍钢：《中国集体领导体制》，中国人民大学出版社2013年版，第165页。

③ 中共中央文献研究室编《十六大以来重要文献选编》（上），中央文献出版社2005年版，第612页。

④ 习近平：《改革开放30年党的建设回顾与思考》，《学习时报》2008年9月8日，第1版。

⑤ 《中共中央政治局召开民主生活会 中共中央总书记习近平主持会议并发表重要讲话》，《人民日报》2017年12月27日，第1版。

⑥ 《中央政治局同志向党中央和习近平总书记述职》，《人民日报》2018年3月22日，第1版。

⑦ 《中共中央印发〈中央党内法规制定工作第二个五年规划（2018—2022年）〉》，《人民日报》2018年2月24日，第1版。

（三）民主决策

民主决策既重视决策机构内部成员的自由意志表达，也重视对普通党员与公民意见的听取与尊重。关于前一个方面，党章第十条第五项明确规定，重大问题需由党的委员会集体讨论后作出决定，坚持集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定。这十六字方针最早是由江泽民在庆祝中国共产党成立80周年的讲话中提出的。坚持集体领导制，意味着凡属应当由全会或者常委会讨论和决定的事项，必须由集体研究决定，不允许用其他形式取代党委及其常委会（党组）的领导。这就意味着党内决策权主体始终是一个集体概念，个人尤其是各级党委常委在实际工作中虽然也需要根据形势变化与工作需求随机做出各类决定，但这只是一种有限的、事务性的、补充性的职能，仅限于某些具体问题或举措，而不涉及工作全局或大政方针，从根本上需要服务于集体决策的目标框架。

民主决策的后一个方面，尤为明显地体现于决策之前的调查研究、论证评估与征求意见等环节之中。《准则》提出，党的各级组织对重大决策和重大问题必须深入开展调查研究，采取多种方式征求党员意见，广泛听取各方面意见和建议。《地方委员会工作条例》第二十一条规定，党的地方委员会及其常委会应当健全决策咨询机制，重大决策一般应当在调查研究基础上提出方案，充分听取各方面意见。《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》也详细规定了各级党组织进行决策时应履行的征询意见、协商协调、专家论证、技术咨询、决策评估、公示听证等制度。上述诸种程序均是为了更好地保障党员主体地位，通过听取决策权影响群体的意见建议，实现决策主体与影响对象的有效互动，提升决策权运行的民主化程度。

三 党内权力执行环节的规范路径

执行是党内决策从文本形态走向实践形态的关键环节。综合党内法规中关于权力执行的规定，可以将党内执行主体归纳如下（见表2）。^①

^① 表格中前3个主体并非单纯的执行主体，其更重要的角色是决策主体。以中央委员会为例，党章第二十二条第三款要求其执行全国代表大会的决议，具体包括关于上一届中央委员会报告的决议、关于上一届中央纪律检查委员会工作报告的决议以及关于《中国共产党章程（修正案）》的决议，对这些决议的执行更多体现在宏观层面，从根本上讲是为了更好地行使其决策权，更好地领导党的工作。这一思路同样适用于中央政治局及其常委会以及党的各级地方委员会，区别在于中央政治局及其常委会除执行全国代表大会的决议外，还应执行中央全会通过的各项决议、决定；党的各级地方委员会则需要执行上级党组织的指示和同级党代表大会的决议、决定。这些机构均以定期召集全会为主要工作方式，且开会频次相当之低，因此其职能更多的是全面领导，即使是党章中提到的“执行”也是一种宏观层面的筹划部署，而非具体落实执行。

表2 党内执行主体的权限范围与法规依据

执行主体	需执行事项	法规依据
中央委员会	执行全国代表大会的决议	党章第二十二条第3款
中央政治局及其常委会	执行全国代表大会的决议	党章第二十三条第2款
党的地方各级委员会	执行上级党组织的指示和同级党代表大会的决议、决定	党章第二十七条第6款；《地方委员会工作条例》第九条第1款
地方各级党委常委会	执行上级党组织的指示决策部署，同级党代表大会的决议、决定；	党章第二十八条第1款；《地方委员会工作条例》第十条第2项
各级党委工作机关	贯彻落实党的理论和路线方针政策以及党委决策部署	《中国共产党工作机关条例（试行）》第十一条第1项
党的基层组织	执行党的路线、方针、政策，执行党中央、上级组织和本组织的决议	党章第三十二条第1项；《中国共产党党和国家机关基层组织工作条例》第十二条第1项

注：中央与地方各级党委工作机关包括办公厅（室）、职能部门、办事机构和派出机关四类。根据《中国共产党工作机关条例（试行）》的规定，党委办公厅（室）是党委的综合部门，负责推动党委决策部署的落实，承担党委运行保障具体事务；党委职能部门负责党委某一方面工作，按照规定行使相对独立的管理职能；办事机构一般是指党委为加强跨领域、跨部门重要工作的领导和组织协调而设立的议事协调机构的常设办事机构，可以根据有关规定履行特定管理职责；派出机关根据有关规定代表党委领导某一领域、行业、系统的工作。

（一）独立行使职权与服从上级组织的有效平衡

从表2可以看出，层级越低的主体需要执行的内容越多。这也符合民主集中制关于下级组织服从上级组织、全党服从中央的规定。全党服从中央，决定了党中央的路线、方针、政策以及各项决议需要下级党组织层层落实，以保证全党范围内实现令行禁止，不折不扣地执行党中央决策部署。下级服从上级，是因为比之于下级党组织，上级党组织往往代表着更大、更广泛的多数，因此下级服从上级可以说是“少数服从多数”的必然逻辑推演。党章第十六条第二款规定，党的下级组织必须坚决执行上级组织的决定，“必须坚决执行”这一强制性表述充分说明了党的上级组织决定对下级组织有着强制约束力，目的正是通过各级党组织的层层贯彻落实，坚决维护党中央权威。对此条款，党章做了例外性规定，下级组织如果认为上级组织作出的决定不符合本地区、本部门实际情况，可以提出保留意见并请求改变原有决定；如果上级组织仍坚持原有决定，下级组织在坚决执行的前提下有权按照组织程序向再上一级组织报告不同意见，但这些不同意见不得公开发表。《准则》更进一步提出，下级组织可以遵循党的组织程序逐级向上级组织直至党中央报告不同意见。

为了有效保证下级党组织服从上级党组织，党内法规还规定了重大问题请示报告制度，目的在于通过上下级组织间的互通情报、互相支持和监督，确保

党的路线、方针、政策能够得到一以贯之的落实,进而维护党中央的权威。中央层面,各类党政机关与各省、自治区、直辖市的党组织,都要定期向党中央报告工作;研究涉及全局的重大事项、作出重大决定或遇有工作中和突发性重大问题时,应及时向党中央请示报告;执行党中央重要决定的情况要专题报告;情况紧急必须临机处置时要尽职尽责做好工作并迅速报告。地方层面,党的地方委员会每年应向上一级党委全面汇报一次工作情况,执行党中央和上级党组织某项重要决定的情况应进行专题报告,遇有重大突发事件或重大问题时应及时向上级党组织请示报告。各类党政机关中的党组织和领导干部也要自觉接受同级党委领导,遇有重大事项和重要情况时应及时向同级党委请示报告。

在强调下级组织对上级组织的服从关系的同时,党内法规还充分维护和尊重下级党组织执行权限的独立性。党章在阐述民主集中制时提出,党的下级组织既要向上级组织请示和报告工作,又要独立负责地解决自己职责范围内的问题。但这里所讲的独立性是有限度的,不能将之等同于自行其是、各自为政,有令不行、有禁不止或者上有政策、下有对策。《地方委员会工作条例》第十六条要求党的地方委员会支持和保证下级党组织依法依规正常履职,作出同下级党组织有关的重要决定时应当事前征求其意见。除特殊情况外,属于下级党组织职责范围的各项事项应当由下级党组织负责处理。这些规定目的在于划清下级党组织自主开展工作与上级党组织行使领导职能之间的界限,充分考虑到下级党组织更加了解当地社会经济发展与党的建设实际,有助于在坚决贯彻执行党中央决策部署的前提下,在上级决定决议的原则框架内,更好地发挥下级党组织的自主性与积极性。

(二) 集体领导与个人分工负责的有效平衡

党的各级执行主体也是一个集体概念,在这一集体概念之下,应坚持集体领导与个人分工负责相结合。在中共中央政治局常委会以及党的各级地方委员会常委会内部,领导班子成员之间往往有着较为明确的职责分工。^①党委书记既要发挥主要领导作用,也要支持班子成员在职责范围内独立负责开展工作;其他委员既要根据分工安排完成各自工作职责,也要支持书记开展工作,自觉接受书记的督促检查。《地方委员会工作条例》第十一、十七、十八条,对党委书记、担任政府正职的党委副书记、不担任政府职务的党委副书记、常委会其他委员的工作职责做了具体规定。其中,需要特别说明的是不担任政府职务

^① 胡鞍钢总结了党的十二大至十七大中央政治局常委的具体分工情况。参见胡鞍钢:《中国集体领导体制》,中国人民大学出版社2013年版,第59~60、175~177页。

的党委副书记与其他常委之间的分工，通常来讲，专职副书记在完成党委综合性、协调性工作的同时，负责群团、党校和编办等部门，其他常委一般分工负责纪委、宣传、组织、政法等部门，这样就可以实现两者职能的有效区分。^①领导班子成员要自觉服从分工安排，坚决执行党组织集体决定，切实履行工作职责，但不得将分管工作、分管领域和地方视作“私人领地”或者搞独断专行；对不属于自己分管范围的工作也应当从全局角度出发关心支持，积极提出意见建议。

四 党内权力监督环节的规范路径

无论是在理论上还是在实务中，党内监督都是一个重难点问题。权力导致腐败，绝对权力导致绝对腐败。^②阿克顿勋爵这一广为人知的论断深刻揭示了权力腐败定律，权力的稀缺性、扩张性决定了权力具有二重性效应，既可能依据其本质规定发挥作用，也可能违背其本质规定而越轨、异化甚至否定权力本身，因此权力必须受到制约。中国共产党在经历十年“文革”后更加深刻地认识到了强化权力监督制约的极端重要性，并将加强对党和国家领导人以及高级干部的权力监督视为政治体制改革的重要课题。

（一）党内监督制度体系

权力监督的目的是规范权力行使，使权力行使符合事前的权力规则，不发生滥用权力和腐败的不良效果，即“把权力关进制度的笼子里”^③。结合十八大以来党风廉政建设与反腐败斗争的新实践，党中央依托党章、《准则》以及《中国共产党党内监督条例》（以下简称《党内监督条例》）等逐步构建起了相对完善的全员监督模式。党章第七、八章分别规定了党的纪律与纪律检查机关，第四十六条明确了党的各级纪律检查委员会的主要任务——维护党的章程和其他党内法规，检查党的路线、方针、政策和决议的执行情况，协助党的委员会推进全面从严治党、加强作风建设和组织协调反腐败工作。《准则》第十一部分专门规定了权力运行的制约和监督问题，并强调监督是权力正确运行的根本保障，是加强和规范党内政治生活的重要举措。党内监督应该是全方位、

① 参见姜卫平、朱宇凡：《关于地方党委领导班子配备改革的若干思考》，《理论学习》2008年第8期。

② [英] F. 约翰·埃默里克·爱德华·达尔伯格-阿克顿：《自由与权力》，侯健、范亚峰译，译林出版社2014年版，第294页。

③ 李广德、王晨光：《党内权力监督法治化的法理论证》，《马克思主义与现实》2018年第1期。

无死角、无禁区的，党内各项权力、各级党组织与全体党员都应受到监督，而不允许有不受制约的权力和不受监督的特殊党员。《党内监督条例》提出要建立健全党中央统一领导，党委（党组）全面监督、纪律检查机关专责监督、党的工作部门职能监督、党的基层组织日常监督和党员民主监督的党内监督体系，并规定了组织生活制度、党内谈话制度、干部考察考核制度、述责述廉制度、领导干部个人有关事项报告制度、领导干部插手干预重大事项记录制度等具体工作制度。虽然党的全国代表大会与地方各级代表大会的监督权没有在《党内监督条例》中明确规定，但也应被视为监督权主体，党代会对同级委员会报告的听取与审查以及对同级纪委报告的审查，就是其行使监督权的重要方式。

除通过党内监督主体对党组织权力决策与执行环节进行监督外，党内法规还规定了广大党员享有的各项政治权利，以此来对党内权力加以制约。《中国共产党党员权利保障条例》第九条将党章第四条第四项规定的党员监督权利进一步细化为批评权、揭发检举权、罢免权。《党内监督条例》第三十六条则强调党员应积极履行党员监督义务，具体包括加强对领导干部的监督，有根据地批评任何党组织和党员，同错误言行作斗争，揭发检举违法违纪事实等四个方面。可见，对党组织与其他党员进行监督，对党员而言，既是权利，也是义务，由此也反映出了党员权利与义务之间的辩证一致关系。

（二）巡视、问责与纪律处分制度

除党内监督制度外，巡视制度、问责制度、纪律处分制度也是开展党内监督的重要方式，因此要协调好四种制度、四部条例之间的关系。四部条例都是全面从严治党、依规管党治党的重要依据，但切入角度有所区分。巡视与监督属于日常工作，以发现问题为主。监督工作涉及的范围最广，《党内监督条例》以党的领导机关和领导干部特别是主要领导干部为重点对象，目的是确保党章党规党纪在全党有效执行，维护党的团结统一。《中国共产党巡视工作条例》主要面向党委和人大常委会、政府、政协党组领导班子及其成员，人民法院、人民检察院党组主要负责人，中央部委、中央国家机关部委、人民团体党组（党委）领导班子及其成员，中央管理的国有重要骨干企业、金融企业、事业单位党委（党组）领导班子及其成员等，侧重于对遵守党的纪律、落实党风廉政建设主体责任和监督责任情况问题的发现。问责与纪律处分是对存在问题的相关责任人员的惩戒与处理。《纪律处分条例》面向全体党组织和党员，对违反党的六项纪律的行为进行处理。而《中国共产党问责条例》主要面向各级党委（党组）、党的工作部门、各级纪委（纪检组）及相应的领导

成员，侧重于对管党治党政治责任的问责。其中，纪律处分是问责处理方式中最为严苛的。

五 党内权力规范路径的完善

在目前的制度体制框架下，中国共产党对决策、执行与监督主体的划分并非足够明确。^① 其初衷是将决策、执行、监督三种权力进行细化后赋予不同组织，通过复杂而精妙的制度设计实现权力主体之间的内嵌制分离。即使同为决策主体，其决策范围也不相同，执行与监督主体所需执行和监督的内容也不完全一致。但中国共产党对党内权力结构的优化并不以实现决策权、执行权、监督权的彻底分立以及相关主体的彻底分离为目标。党的十九大报告指出，“权力运行制约和监督体系建设有效实施”，并继续强调构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行机制，要求科学配置党政部门及内设机构权力。可见，中国共产党更倾向于从权力运行层面理解决策、执行、监督的相互关系，强调党内权力运行过程中不同环节的制约。完善党内权力规范路径的总体思路是将党内权力运行的全部流程纳入党内法规的法治化调整框架之内，对决策、执行、监督三种权力进行强化，明确不同主体的权力属性、职能范围与边界，加大不同主体之间的监督制约力度，打造科学合理的党内权力运行机制。

（一）凸显党的代表大会的制度权威

结合中国共产党目前的组织架构，任何制度改革都应维持并巩固党的代表大会作为同级党组织中最高领导机构、最高决策机构与最高监督机构的地位，因为党的代表大会是实现党内民主与党的集体领导最重要的制度形式。实践中，各级党的代表大会与各级党的委员会并非非常设机构，均以定期召集全会为主要工作形式。党的代表大会五年召开一次，会期一般一周左右，除完成听取和审查同级委员会报告、审查同级纪委报告、重新选举同级党的委员会与纪律检查委员会等周期性工作外，还需讨论并决定本地区范围内的重大问题。党的

^① 经初步归纳，党的全国代表大会与地方各级代表大会享有决策权与监督权（党章第二十、二十六条）；党的中央委员会、中央政治局及其常委会享有决策权（党章第二十二条第三款、第二十三条第二款）与监督权（《党内监督条例》第十条）；党的各级地方委员会享有决策权（党章第二十七条第六款与《地方委员会工作条例》第五、九条）与监督权（《党内监督条例》第十五条）；党的地方委员会的常务委员会享有决策权和执行权（党章第二十七条第六款与《地方委员会工作条例》第十、二十六条）；中央与各级地方党委工作机关享有执行权（《中国共产党工作机关条例（试行）》第二条）与监督权（《党内监督条例》第十六条）；党的中央与地方各级纪委享有监督权（党章第四十六条第一款）。

全国代表大会除讨论并决定涉及全党的重大问题外，还需负责修改党的章程。在党的代表大会闭会期间即上一届会议结束到下一届会议召开这段时间内，党的全部或各地方的工作由各级党的委员会领导。党的中央委员会全体会议每年至少举行一次，党的地方各级委员会全体会议每年至少举行2次，会期均为4天左右，在每年大多数时间里党的代表大会委托给党的各级委员会的职权，在地方层面再次被委托给党的各级委员会常务委员会，在中央层面则被委托给中共中央政治局及其常委会。这就使得党员与人民群众赋予党组织的权力过分集中，权力主体被具象化为中共中央政治局常委与地方各级党委常委，一方面加大了对其权力进行有效监督的难度，另一方面也使党的各级代表大会在实践中的地位作用趋于弱化。

因而很多学者建议实施党代会常任制，这是推动党内权力重心向党的代表大会回归的重要制度载体，能够有效激发党代表参与党内事务的积极性、主动性和创造性。在党的代表大会闭会期间充分发挥党代表的职能作用，不仅能拓宽党员参与党内事务的途径，进一步保障党员民主权利、维护党员主体地位，而且有助于提高党内决策的民主化、科学化水平，推进党内民主建设。此举目的在于强化党的代表大会在重大事项决策与监督党委领导方面的职能，使其权力范围与作为权力机关、决策机关与监督机关的重要地位相匹配，避免降格为服务于党委领导的民意咨询机构，也避免权力过分集中于常委会及其委员。

（二）坚持党委集体领导与个人分工负责相结合

党的代表大会产生作为权力决策机构的党委会与作为专责权力监督机构的纪律检查委员会。^①对各级党委而言，要进一步强化集体领导与个人分工负责相结合的原则，实现党委常委之间的实质分工，防止权力过分集中于各级党委书记。通过完善内部议事和决策机制，提升决策的民主化、科学化、法治化程度，确保各项决策既符合中央与上级党组织指示决定的精神，也符合本地区的具体发展实际，以及维护人民群众根本利益的需要。经各级党的代表大会、党委及其常委会做出的各项决策，由下设的四类工作机关具体执行，执行过程与结果始终要受制于各级党委与纪委的监督。决策执行过程中需要进行重大调整时，应当按照谁决策、谁调整的原则，通过召开全会或常委会的形式来决定。

（三）保障各级纪委职能发挥的独立性与权威性

根据党章第十九条第六项与第二十五条第四项的规定，各级党委与纪委均

^① 参见郭文亮：《制度反腐新课题：如何加强对党内权力监督者的监督》，《理论探索》2016年第3期。

由党的代表大会选举产生，共同对权力决策机构负责并接受其领导监督。但两者之间并非平等关系，党的中央纪律检查委员会在党的中央委员会领导下进行工作，而党的地方各级纪律检查委员会和基层纪律检查委员会在同级党的委员会和上级纪律检查委员会双重领导下进行工作。实践中，长期存在着将纪委视为同级党委工作部门之一的错误观念，片面强调党委对同级纪委的领导关系，而忽视了纪委监督职权的发挥。政治学基本理论认为，监督机关有效发挥监督职能的前提条件是保持其相对独立性，确保监督主体的级别高于或至少平行于而不能低于监督客体，以避免两者关系发生异化。党的十九大对党章进行修改时特别强调，上级党的纪律检查委员会加强对下级纪律检查委员会的领导。这是对近年来双重领导体制改革实践的经验总结与升华，希望通过强化上级纪委对下级纪委的领导，尽可能减少党委与纪委之间的领导与被领导的关系对同级纪委发挥监督职能的不利影响，进而保障纪委职能的独立性与权威性。

还应注意各级党委与纪委之间的人员重叠现象。现任中央纪委书记赵乐际就是中共中央政治局常委之一，地方各级纪委书记往往也是党委常委之一，其结果就是作为党委常委的纪委书记同时归于监督机构与执行机构，监督主体与监督对象出现了短暂重合。有学者建议对纪委书记在常委会中的权力进行限制，确保其享有充分的知情权、民主讨论权、发言权、建议权，但不参与具体事项的表决，即单纯行使监督权而放弃决策权。^①但这种思路剥夺了纪委书记作为党委常委所享有的最重要权力，在某种程度上相当于列席常委会，目的仅限于了解常委会的工作意图与方针政策，以便于后续监督工作的开展。在现有研究框架下，党内各项权力的主体均是党的各级组织而非党员个人，这是党章规定集体领导制的应有之义。虽然各级党委与同级纪委之间一定的人员交叉，但可以通过整体提升纪委在权力结构中的地位来确保纪委职能行使的相对独立性与权威性，前提是这种人员交叉的比例应限制在极为必要的范围之内。

因此，应当在维持双重领导体制的前提下，尽可能强化党委的自我监督与同级纪委的专责监督，通过构建多维、严密的监督体系来弥补纪委监督可能存在的不足。《中央党内法规制定工作第二个五年规划（2018—2022年）》还明确提出要重点制定中国共产党纪律委员会工作条例等党内法规。^②当然，为了强化对监督者的监督，还应始终确保党的各级代表大会享有最高的监督权，防范纪委滥用监督职权或者将监督权视为特权。

^① 参见李景治：《党内权力结构和运行机制的调适》，《学术界》2010年第1期。

^② 《中共中央印发〈中央党内法规制定工作第二个五年规划（2018—2022年）〉》，《人民日报》2018年2月24日，第1期。

How to Control Inner-Party Power by Inner-Party Laws and Regulations?

Hou Jiabin

Abstract: Inner-Party power is one of the important aspects involved by inner-Party laws and regulations to regulate Party organizations and Party members. Providing more systematic provisions on powers of decision-making, implementation and supervision, as well as setting up a series of relevant mechanisms, the existing inner-Party laws and regulations have preliminarily achieved the ideal goal of confining power to an institutional cage. It's necessary for the perfection of current system to adhere to the principle of democratic centralism, establish a scientific and reasonable mechanism for power operation, and put related procedures under closer supervision. Its perfection doesn't mean the separation of decision-making, implementation and supervision power. Suggestions for improving the current system include the emphasis on institutional authority of Party congress, the maintenance of combination of collective leadership and individual responsibility, and the guarantee of independence and authority of discipline inspection committees at all levels.

Keywords: Inner-Party Laws and Regulation; Power of Decision-making; Power of Implementation; Power of Supervision; Democratic Centralism

(编辑: 刘文健)