

新时代党内法规制定的科学化民主化

吕 品*

摘 要：《中国共产党党内法规制定条例》的修订是在特定时代背景下进行的，具有鲜明的时代意义：有助于推进国家治理现代化建设；有助于推动全面从严治党向纵深发展，提升党的长期执政能力和领导水平；有助于提高党内法规制定工作质量。此次《中国共产党党内法规制定条例》修订内容丰富，全篇贯穿了党内法规制定工作科学化民主化的要求，本文着重以党内法规制定权分析党内法规制定工作的科学化，以党内法规制定程序分析党内法规制定工作的民主化。

关键词：新时代 党内法规制定 科学化 民主化

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持制度治党、依规治党，高度重视党内法规制定工作，不断填补党内法规制定空白，增强党内法规的执行力，党内法规的建设工作成效显著。在此期间，2013年制定的《中国共产党党内法规制定条例》（以下简称《条例》）对于提高党内法规工作制度化、规范化、科学化水平发挥了重要作用。随着党内法规制定工作的提速，党内法规制度体系的“四梁八柱”基本立起来了，有规可依的任务基本实现，迫切需要从党内法规制定体制、制定权限、制定程序、备案监督等多个方面对原条例作出补充完善，进一步提高党内法规制定质量。2019年9月，按照党的十九大以来习近平总书记对坚持依规治党、加强党内法规制度建设的指示精神，党中央同步修订了《条例》《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》，并制定《中国共产党党内法规执行责任制规定（试行）》，对党内法规

* 作者简介：吕品，中共中央党校（国家行政学院）党章党规教研室主任、副教授。
收稿日期：2019年12月6日。定稿日期：2020年1月8日。

工作进行了全链条的制度规范,是从“有规可依”迈向“良法善治”的标志性文件,将有力推进党内法规制定工作的科学化民主化。

一 《中国共产党党内法规制定条例》修订的时代意义

《条例》是确定党内法规制定体制、规范党内法规制定行为的基础性党内法规,是属于管“法”的法规,在当前修订《条例》具有鲜明的时代意义。党的十八大以来,党中央高度重视党内法规制度建设,认为党内法规制度建设情况是衡量一党制度化水平高低的重要标志,加强党内法规制度建设,既是全面从严治党的长远之策、根本之策,也是坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的题中应有之义。党内法规制定工作的规范化,深刻影响着中国特色社会主义法治建设的实际成效,直接关系到实现国家治理体系和治理能力现代化目标的达成。

(一) 有助于推进国家治理现代化建设

习近平指出:“国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现。国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系,包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排,也就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度;国家治理能力则是运用国家制度管理社会各方面事务的能力,包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面。”^① 国家治理体系内部是由相互协调的各个制度构成的,政党治理现代化是国家治理现代化的重要组成部分,党内法规体系、依规治党是国家治理体系和治理能力的重要组成部分。

从内容上,党内法规体系是中国特色社会主义制度的重要内容和国家治理体系中的重要组成部分,运用党内法规制度管党治党则是国家治理能力的组成部分。习近平多次强调指出,“我们要建设的中国特色社会主义法治体系,本质上是中国特色社会主义制度的法律表现形式”^②,“法治是国家治理体系和治理能力的重要依托”^③,“法治体系是国家治理体系的骨干工程”^④。党的十八

① 习近平:《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》,《求是》2014年第1期。

② 中共中央文献研究室编《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第35页。

③ 《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》,《人民日报》2014年10月29日,第2版。

④ 中共中央文献研究室编《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第33页。

届四中全会提出把“形成完善的党内法规体系”作为中国特色社会主义法治体系的重要组成部分。党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）有关党内法规的表述与党的十八届四中全会的要求相衔接，要求加快形成完善的党内法规体系。只有党和国家工作各方面的制度更加科学、更加成熟、更加定型、更加完善，党善于运用法律和党内法规治国理政和管党治党，充分实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化，才能最终实现国家治理体系和治理能力的现代化。这需要高质量《条例》的统领和指引，为中国特色社会主义法治体系建设提供最直接的党内法规制定基础和保障。

从性质上，党内法规建设与我国国家治理体系现代化具有本质上的一致性。习近平指出，“每一种法治形态背后都有一套政治理论，每一种法治模式当中都有一种政治逻辑，每一条法治道路底下都有一种政治立场”^①。列宁指出：“确定党的观点和反党观点的界限的，是党纲，是党的策略决议和党章。”^②如同党章一样，任何一项党内法规都是内含着制度价值取向的，只有强调正确的政治方向、价值导向，强调以与时俱进的马克思主义理论为指导，才能确保通过行之有效的党内法规保证党的政治方向对头、政治原则坚定、政治路线正确，实现党的领导和自身建设的科学化、民主化和法制化。我国国家制度和国家治理体系在本质上具有确保国家始终沿着社会主义方向前进的显著优势，在各领域各方面各环节都体现了马克思主义理论的科学性、人民性、实践性、开放性。两者在本质上的高度一致性，既体现了科学社会主义基本原则，又具有鲜明的中国特色、民族特色、时代特色。只有健全完善的党内法规制定体制，才能确保党内法制定在科学的理论指导下，沿着正确的政治方向发展，把党的路线方针政策如实体现在党内法规的制度安排上，有效调整党内法规制定与国家立法协调统一的种种关系，确保党内法规与国家法律始终拥有正确的政治价值导向和统一的精神品格。

从功能上，党内法规制度体系建设与国家治理现代化具有效能的联动性。中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心，中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征和中国特色社会主义制度的最大优势，政党治理是推进国家治理现代化的重要环节和关键要素。“执政党建设科学化是国家治理现

^① 中共中央文献研究室编《习近平关于全面依法治国论述摘编》，中央文献出版社2015年版，第34页。

^② 《列宁选集》（第1卷），人民出版社1995年版，第665页。

代化的向导与示范，中国共产党作为国家治理的主体，加强自身执政能力的过程也是推进国家治理现代化的过程，为推进国家治理现代化提供基础性条件；而国家治理现代化是执政党建设科学化的重要保障。”^①同时，“党内法规建设的主要作用就是实现和维护党的领导地位和执政地位，提高党的领导水平和执政水平。”^②因此，推进政党治理现代化的过程中，制度治党、依规治党是核心要义。这也是《决定》作出13个方面的重要安排部署中，党的领导制度体系之所以居于首位的原因，而在党的领导制度体系中党内法规是核心的规范和高级形态，具有相对的成熟性和较高的稳定性，所以党的领导制度体系建设最核心的就在于党内法规的建设。坚持制定工作先行，有利于更好发挥党内法规制定的引领和推动作用。

（二）有助于推动全面从严治党向纵深发展，提升党的长期执政能力和领导水平

党要管党、从严治党，是党的建设的一贯要求和根本方针。党的十八大以来，我们要更好地进行具有许多新的历史特点的伟大斗争、推进中国特色社会主义伟大事业，保持党的先进性和纯洁性，增强党的长期执政能力，就必须以更大力度推进党的建设新的伟大工程，推进全面从严治党向纵深发展。以习近平同志为核心的党中央高度重视党内法规建设，深刻阐明了全面从严治党与依规治党、思想建党与制度治党、依规治党与依法治国等若干重要范畴之间的密切联系，明确“加强党内法规制度建设是全面从严治党的长远之策、根本之策”^③。加强党内法规建设、依规治党是一个系统工程，涵盖党内法规的制定、执行、遵守、适用等各项工作，包括有规可依、有规必依、执规必严、违规必究四个方面，只有更好地发挥立规的先导作用，才能夯实全面从严治党的制度根基。

首先，党内法规制定工作的规范化，有助于巩固全面从严治党的实践成果。党内法规的制定，体现了要把实践中行之有效的做法和经验用法规制度的形式固化下来、坚持下去的导向。党内法规制定过程就是吸收巩固党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设、反腐败斗争成果的实践过程，就是“治国必先治党、治党务必从严、从严必有法度、法度必求完备”理念不断贯彻的过程。

① 陈松友、李雪：《制度治党：推进政党治理现代化的路径选择》，《贵州社会科学》2017年第9期。

② 伍华军：《论党内法规的基本范畴》，《法学杂志》2018年第2期。

③ 《坚持依法治国与制度治党、依规治党统筹推进、一体建设》，《人民日报》2016年12月26日，第7版。

其次，党内法规制定工作的规范化，有助于推动全面从严治党向纵深发展。党内法规制定工作要以改革创新精神着力破解制约全面从严治党的体制性障碍，解决党内存在的问题，党的十八大以来党内法规制度建设的一个重要特点是针对问题有的放矢。全面从严治党向纵深发展面对的问题具有时代性和针对性，制定工作的规范化有利于保证做到制度创新和深化改革相统一，聚焦突出问题，破立并举，堵塞制度漏洞，制定实践急需、条件成熟、务实管用的党内法规，形成内容科学、程序严密、配套完备、运行有效的党内法规体系。

最后，党内法规制定工作的规范化，有助于提升党的长期执政能力和领导水平。中国共产党作为中国特色社会主义事业的领导核心，发挥总揽全局、协调各方的作用，与之相适应，党内法规不仅调整党的自身建设，还要规范党的领导组织，完善党的领导体制机制，调整党作为领导核心所形成的各类领导关系等。党内法规既是管党治党的重要依据，也是党的执政和党的领导规范化、科学化、民主化的重要保障。为坚持和加强党的全面领导，党的十八大以来，党内法规制度建设凸显了“坚持和加强党的全面领导”的要求，制定了千余部相关法规，但中央层级的党内法规数量较少，亟待加强党的领导规律探索，补足制度短板。

（三）有助于提高党内法规制定工作质量

党的十八大以来，党内法规制度建设加速推进，基本上为党的领导和党的建设各个方面提供了规范标准和行为准则，党内法规制度体系建设已经取得阶段性成果，但在建设党内法规体系的过程中有些问题却不容忽视。

首先，党内法规体系顶层设计的高标准要求与现实党内法规制定工作规范性不足的困境。《关于加强党内法规制度建设的意见》明确提出，“到建党 100 周年时，形成比较完善的党内法规制度体系”，并要求这个体系要“内容科学、程序严密、配套完备、运行有效”。^①党的十九大报告指出，“增强依法执政本领，加快形成覆盖党的领导和党的建设各方面的党内法规制度体系”^②比之前所提出的建设要求的表述增加了“加快”二字，凸显了任务的紧迫性。党的十九届四中全会提出“加快形成完善的党内法规体系”^③，较以往建设目标的表述减少了“比较”和“制度”两个词，明确区分了“党内法规体系”

① 参见《中共中央印发〈关于加强党内法规制度建设的意见〉》，《人民日报》2017年6月26日，第1版。
② 《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》，《人民日报》2017年10月28日，第1版。
③ 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，《人民日报》2019年11月6日，第1版。

与“党内法规制度体系”，并对于党内法规的定型、完备水平提出更高的要求。时间紧、任务重，要按时高标准完成这一艰巨任务，就需要一部科学完整周密的《条例》规范当前的党内法规制定工作。而党内法规制度建设是中国共产党独具特色的制度安排，规范党内法规的制定工作没有现成的经验以资借鉴，这就使得修改前的《条例》内容比较简单，无法对现行的制定工作科学有效地进行规范，不仅影响了党内法规的可操作性，也影响了党内法规的权威和体系的协调统一，同时使“整个制度的实施效果受到影响”^①。因此，需要及时修改《条例》，破除党内法规在不同方面、不同层级依然存在的体制机制障碍，以科学的党内法规制定体制、明晰的党内法规制定权限、广泛的党内法规制定民主、严密的党内法规制定程序规范党内法规制定工作。

其次，存在党内法规数量膨胀与党内法规效能紧缩共存的困境。一方面，党内法规制定数量成指数性增长，尤其是地方党内法规文本数量在某种程度上出现了井喷的现象；另一方面，党内法规制定质量不高，党内法规体系不协调、党内法规执行不力的问题也比较突出。党内法规制定工作的重心从重数量、确保有规可依开始转向重质量、实现良法善治，因此，亟须加强党内法规制定工作的民主化、科学化和规范化。正如习近平所指出，长期以来，我们制定的不少制度规定流于形式，其中一个重要原因就是制度本身不科学，脱离实际、没有可行性，有的规定过于原则、操作性不强，有的只有要求没有问责、刚性约束力不够，还有的规定交叉重复甚至文件打架。要提高党内法规制定质量，深入调查研究，广泛征求意见，掌握制度建设的周期性规律，及时进行立、改、废，既保证制度的活力，又注意保持制度的稳定性，不能朝令夕改、频繁“翻大饼”，确保每项法规制度都立得住、行得通、管得了。^②

此次《条例》的修订坚持积极稳妥，内容可改可不改的不作修订，修订的内容做到必要、谨慎、准确的原则，所以修订也并不完美，有些原《条例》的固有不足没有得到弥补和纠正，甚至新修订的内容也存在一些值得商榷之处。此次修订虽非全面修订，但在《条例》中规范了党内法规这个核心概念，更加全面准确地阐明了党内法规的属性、特征和功能；凸显了党内法规两个属性，即政治性与规范性；按照党内法规制定工作开展的时间顺序规范党内法规制定事前、事中以及事后三个阶段；突出了三个修订重点，对党内法规的制定

① 段磊：《论党内法规的明确性原则》，《法学评论》2019年第5期。

② 转引自宋功德：《坚持依规治党》，《中国法学》2018年第2期。

权限予以明确,完善了对党内法规制定中的程序和技术要求,对党内法规制定后的审查监督机制等进行了具体安排,亮点较多,进步较大,必将对党内法规制定工作产生深远影响。尤其是《条例》全文贯穿了党内法规制定工作的科学化、民主化要求,本文着重以党内法规制定权分析党内法规制定工作的科学化,以党内法规制定程序分析党内法规制定工作的民主化。

二 以党内法规制定权分析党内法规制定工作的科学化

党内法规制定工作科学化强调党内法规制定要尊重和反映客观规律,既要尊重党的领导和党的建设活动的客观规律,也要尊重党内法规体系的内在规律。所以不能仅仅强调党内法规本身内容的科学化,尤其要注重构建科学的党内法规制定体制。党内法规制定体制是由党内法规制定权、党内法规制定权运用和党内法规制定主体等方面构成的有机整体,党内法规制定体制的完善与否直接关系到党内法规制定质量的高低。我国的党内法规制定体制是党中央集中统一领导和一定程度分权,各类型结合、多级别并存的体制,面对全面深化改革和全面从严治党的新情况、新问题,现行党内法规制定体制的不适应性也日益表现出来。党内法规制定体制的核心问题在于党内法规制定权限的划分,既要在坚持党中央集中统一领导下,合理设置中央、部委和地方党委的党内法规制定权限,也要注重同一层级的各党委之间的党内法规制定权力的科学配置,做到党内法规制定主体间彼此权限范围的具体化、明确化、法定化。这是此次《条例》修改的重要内容,在结构上也改变了过去把党内法规制定主体与权限规定在总则的做法,而是通过单独一章及一系列具体规定来加以明确。

(一) 规范了党内法规制定权的配置

党内法规制定体制的科学性,在主体上体现为按照党的领导和党的建设工作的不同内容、性质和重要性,由不同的党内法规制定主体专属享有。党中央所制定针对全党普遍适用的党内法规,反映的主要是党的领导和党的建设在某一领域全局性的规律;部委党内法规和地方党内法规的制定反映的主要是其中某一领域或地域局部性的规律。在原《条例》基础上,此次修改对党的中央组织,中央纪律检查委员会以及党中央工作机关、省级党委等制定主体各自的制定权限作了进一步明确。首先,体现了党中央在党内法规制定中的核心地位,拓展了中央党内法规调整的内容,增加了“凡是涉及党中央集中统一领导的事项,只能由中央党内法规作出规定”的要求。这是类似于“法律保留”

的“中央党内法规保留”的规定。“所谓法律保留，就是社会生活中某些最重要的事项，只能由法律规定，其他任何法的规范都无权规定。”^①规定中央党内法规保留的基本功能在于界定其他党内法规制定主体可能经由党中央授权制定党内法规的范围，从而为中央党内法规制定权控制和有效维护党中央权威提供有力的保障。这一规定的核心在于坚决维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位，坚决维护党中央权威和集中统一领导，这是我们党实行民主集中制这一根本组织原则的必然要求，也是党章规定“有关全国性的重大政策问题，只有党中央有权作出决定”的具体体现。

其次，细化了部委党内法规和地方党内法规的调整事项。之前的《条例》仅规定“职权范围内有关事项”，修改后的《条例》规定部委党内法规和地方党内法规除了为贯彻执行中央党内法规作出配套规定外，部委党内法规可以就履行党章和中央党内法规规定的党的工作相关职责制定党内法规，地方党内法规可以就履行党章和中央党内法规规定的领导本地区经济社会发展和党的建设相关职责制定党内法规。这就明确了部委党内法规和地方党内法规的制定目的（贯彻执行中央党内法规）、制定依据（党章和中央党内法规规定的相关职责）、制定原则（不同上位党内法规相抵触）、制定范围（执行性、具体事务性、授权先行性）是完全一样的，所不同的是党内法规制定事项的范围不同。部委党内法规针对的是党的工作相关职责，即注重于规范“条”上的重要问题；地方党内法规针对的是地方党的领导和党的建设职责，即注重于规范“块”上的重要问题。可见，中央党内法规制定体现的是全党的统一性，部委党内法规和地方党内法规制定体现的是各领域、各地的差异性。此外，明确了部委党内法规的制定主体，把其中“中央各部门”的概念修改为“党中央工作机关”。这个规定回应了长期以来理论界对“中央各部门”的界定的困惑，^②修改之后，制定主体的范围明确为“党中央工作机关”，即党实施政治、思想和组织领导的政治机关，是落实党中央决策部署，实施党的领导、加强党的建设、推进党的事业的执行机关，主要包括办公厅（室）、职能部门、办事机构和派出机关。并与《中国共产党工作机关条例（试行）》第十一条衔接，其中规定了党中央工作机关的重要职能之一就是“研究部署职责范围内的工作，按照规定制发党内法规和规范性文件，抓好

① 应松年：《一部推进依法治国的重要法律——关于〈立法法〉中的几个重要问题》，《中国法学》2000年第4期。

② 参见张晓燕：《论党内法规制定主体制度的规范化》，《湖湘论坛》2018年第3期；张小帅：《党内法规制定主体的范围及其规范依据》，《中国浦东干部学院学报》2018年第5期。

组织实施和督促落实”。

最后，除了明确党内法规制定常规主体的范围，还明确了两类主体的党内法规制定权。一是将党内法规的制定主体扩展至党组性质的党委。《条例》规定“经党中央批准，有关中央国家机关部门党委可以就特定事项制定党内法规”。按照《中国共产党党组工作条例》第三十六条的规定：“党组性质党委，是指党在对下属单位实行集中统一领导的国家工作部门和有关单位的领导机关中设立的领导机构，在本单位、本系统发挥领导作用。”国家工作部门党委特殊性在于其具有党组性质，发挥领导核心作用；同时又以党委形态存在，直接承担党组织的具体职责，赋予其党内法规制定权是其地位和功能所决定的。需要注意的是，不是所有的党组性质的党委都可以制定党内法规，因为党组性质的党委既可以在国家工作部门中设立，也可以在有关单位的领导机关中设立，所以中管金融企业和地方国家机关设立的党组性质的党委都不具有党内法规制定权。二是未明确认可副省级城市和省会城市党委的制定权。在2016年颁布的《关于加强党内法规制度建设的意见》中，党中央曾提出要“探索赋予副省级城市和省会城市党委在基层党建、作风建设等方面的党内法规制定权”^①，此类党内法规的效力将低于省、自治区、直辖市党委制定的党内法规。2017年5月，党中央决定在沈阳、福州、青岛、武汉、深圳、南宁、兰州等7个副省级城市和省会城市开展党内法规制定试点，为期1年。这属于一次性的授权，并非长期的制度安排。试点有助于充分发挥副省级城市和省会城市党委的首创精神，但我们也要注意在这样的安排下，省级党委和副省级城市、省会城市党委之间就会产生党内法规制定权的重合，容易形成党内法规制定资源的浪费，有必要进一步研究明确省级党委与副省级城市、省会城市党委之间制定工作的各自侧重点，如党中央有授权可以留待在实践中继续深入探索。

（二）明确了授权制定、联合制定、制定配套规定的相关要求

在授权制定中，需要注意的是中央党内法规制定过程中需要认识和把握党的领导和党的建设全局性的普遍规律和要求，其复杂性、深刻性、不可控性、困难性都要高于制定部委党内法规和地方党内法规，所以就制定中央党内法规的有关事项进行授权时，应当按照《条例》要求避免过于宽泛的授权。被授权制定主体必须按照明确的授权条件、范围和授权要求，遵循严格的请示报告制度，这有助于党中央加强监督，也有助于防止被授

^① 《中共中央印发〈关于加强党内法规制度建设的意见〉》，《人民日报》2017年6月26日，第1版。

权制定主体推诿、拖延或者超标进行党内法规的制定工作。在联合制定中,此次修改新增了部委联合制定和党政机关联合制定两种情况。此次《条例》修订中,授权制定和联合制定更多是回应了实践和理论界的呼声进行概括性的制度规定,还需要对相关规定作出进一步细化、具体化、可操作性的制度安排。

《条例》对制定配套规定进行了相对具体的制度安排,明确要求配套党内法规的制定要具有及时性、针对性,避免一段时间以来,配套党内法规重复上位党内法规规定、照搬照抄的现象。这种配套党内法规表面上看起来与上位党内法规保持高度一致,但实则损害了上位党内法规制定权,也破坏了党内法规体系内部的有机衔接配合。为解决这一问题,一方面要改变配套党内法规制定主体的形式主义、官僚主义的工作作风,提升其党内法规制定能力和技术水平;另一方面,修订后的《条例》在党内法规制定体制中对配套党内法规制定的必要性、制定的时间和制定的要求作出具体规定,这是治本之策,必将有力改变当前某些地方随便立规、立规过滥、越权立规、立规“上下一概粗”或层层“加码”的问题。

三 以党内法规制定程序分析党内法规 制定工作的民主化

党内法规制定的民主性要求在党内法规制定过程中注重贯彻群众路线,体现在党内法规制定程序上,即通过建立一系列程序性的制度和措施,使党员、党组织和其他相关主体能够实质性地参与并且影响党内法规制定过程,保证党内法规制定能够真正代表党员的利益,体现人民的意志。程序是实体的保障,良法的规定依赖于完善的党内法规制定程序。

第一,党内法规制定程序的民主性特征在于能够保证制定过程参与主体具有广泛性,这是制定工作民主化的首要表现。党内法规制定程序中,调查研究制度、征求意见制度、协商制度、监督制度等,都在一定程度上体现了党内法规程序的民主性。

党内法规制定的民主原则要求党内法规制定面向广大党员和党组织,使党员可以参加一般的党内法规制定讨论,通过表达自己的真实意愿等各种方式和途径有效作用于党内法规制定过程。党内法规本身就体现全党意志,所以党员以直接或间接的方式参与党内法规的制定是党员民主权利的重要表现,也有利于发挥党员参与党内政治生活的积极性和创造性。只有

党内法规的制定过程贯穿民主的要求，制定程序具有民主性，才能确保党内法规真实反映党员主体的诉求，真正科学集中全党意志，党内法规才具有广泛的党内群众基础，也才能使得所有党员具有自觉执行的主动性，保障党内法规贯彻的有效性。《条例》沿用了在起草党内法规进行调查研究中听取广大党员的意见，明确“与群众切身利益密切相关的党内法规草案，应当充分听取群众意见”的已有规定，同时在此次修改中，《条例》第二十六条规定，在党内法规草案形成后应当注意听取“基层党员、干部”的意见，强调了广大党员尤其是基层党员有机会参与党内法规制定过程的重要性和必要性。

党内法规制定的民主原则要求通过程序的设计促进党内法规制定参与主体的专业化。党内法规制定参与主体除了包括党内法规制定主体这些“法定”主体，党代表大会代表、基层党员干部这些当然主体外，还包括专家学者、专门机构以及此次修改中新增的“党委及其工作机关法律顾问”。新增的党委及其工作机关法律顾问长期为党委重大决策提供意见，充分了解党内法规实践运行，能够提供富有建设性和来自实践的法律意见和建议，防止党内法规制定中脱离实践，闭门造车，或者草案太过理想化或太超前，做好党内法规制定的必要性、合法性、协调性和可操作性的论证。这些参与主体具有知识的专业性、机构的独立性、利益的中立性、立场的公正性等特征，允许或委托其参与起草党内法规的调研或党内法规起草等工作，他们往往能提出比较专业、中立和客观的意见，可以补充或深化党员的意见建议，促进制定工作的科学性与民主性。尤其是防止曾经在国家立法中出现并被广泛诟病的“国家立法部门化，部门立法利益化，部门利益合法化”的问题，防止部委和地方党委仅从自身角度出发，通过党内法规来争夺或扩大权力，推诿或拒绝履责进而谋求部委利益或者地方保护。

第二，党内法规制定的民主性原则要求通过程序保证民主与集中的相统一，确保多元党内法规制定主体通过沟通协商机制、审批程序等最终形成集中统一的意志。党内法规制定主体通过一定程序有选择地把一定的党内关系及行为纳入党内法规调整范畴，并使得党内法规能够最大限度地表达党员的利益和意志。党的统一意志既不是党员个人意志或者个别党组织意志的简单相加、随意组合或简单折中，也不是少数几个主要领导个人意志的直接体现，而是党通过一定的程序，按照民主集中制的要求，将党员个体的意志上升转化为一种抽象、整体性的价值选择、判断标准和共同意志。党的统一意志源于组织的全体成员，排除所有迎合私人利益的企图，“……共同意志永

远是公正的，而且永远以公共利益为依归”^①。制定党内法规，形成统一意志的过程体现了党的意志选择、整合以及价值导向能力。党内法规的起草、审批和发布等各个环节都要遵循特定原则和严格程序，把各方面的矛盾、问题、意见都摆出来，多方征求意见，集思广益，在高度民主的基础上尽可能把正确的意见集中起来，体现了完整的政治参与、政治决策机制的要求，这使得党内法规的制定更加民主化、科学化，能够充分体现党内民主和多数党员的意志，反映、体现全国人民利益与愿望，使党内法规的内容更符合实际，党内法规体系也更具内在协调性，形成政党赖以存在和发展的最基本的制度保证。

第三，党内法规制定程序具有公开性特征，它强调党内法规制定不是一个封闭和自我循环的过程，要以公开促进党内民主。一方面这有助于消除党内法规制定的“神秘主义”，强化党内法规制定的权威性、正当性和公信力；另一方面也有助于确保党员和党组织对党内法规的真正参与、学习理解和有效监督。《条例》第二十二条和第二十五条都规定对外征求意见是党内法规制定工作的常态原则。《条例》第二十九条对于党内法规的公开发布作了修改和补充，明确规定“党内法规除涉及党和国家秘密不得公开或者按照有关规定不宜公开外，应当在党报党刊、重点新闻网站、门户网站等党的媒体上公开发布”。这条规定改变了过去的一般应当公开发布的概括性规定，采取列出负面清单的方式划定了不公开发布的范围，并且规定了具体的公开发布方式，特别是通过网络方式进行公开，可以充分发挥其所具有方便快捷、覆盖面广、时效性强和贴近党员生活等特点，提高党内法规的知晓度。同时还需要注意，党内法规的公开属于党务公开的一种，而“党务公开具有不同于政务公开、司法公开的一些特点，必须在把握党务公开自身特点和内在规律的基础上积极稳妥推进。既要有力开展，全方位、立体式推进这项工作，做到能公开的一定公开，增强党务的公开性和透明度，充分保障党员知情权、参与权、选举权、监督权，积极回应党员和群众关切；也要有序开展，紧密结合党的组织自身特点和实际情况，严格遵循公开基本原则，科学灵活把握党务公开的时度效，做到步子稳、效果实；要注意正确处理公开与保密的关系，不得泄露党和国家秘密”^②，党内法规制定工作的公开同样需要遵循如上的原则。

① [法]卢梭：《社会契约论》，何兆武译，商务印书馆2005年版，第35页。

② 《中央办公厅有关负责人就〈中国共产党党务公开条例（试行）〉答记者问》，资料来源：<http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1225/c64387-29727959.html>，最后访问日期：2020年1月6日。

Scientization and Democratization of Formulating Inner-Party Laws and Regulations in the New Era

Lyu Pin

Abstract: The revision of the *Regulations on the Formulation of Inner-Party Laws and Regulations*, which has epoch-making significance, is carried out in the specific historical background. It's helpful to advance the modernization of China's governance, to promote the full and rigorous governance over the Party and strengthen the Party's long-term governance capacity and leadership level, and to improve the quality of inner-Party laws and regulations. The amendments to the *Regulations on the Formulation of Inner-Party Laws and Regulations* are rich in content, which run through the requirements of scientization and democratization for inner-Party laws and regulations. This paper focuses on the formulation power and formulation process of inner-Party laws and regulations, so as to analyze the scientization and democratization of formulation work.

Keywords: New Era; Formulation of Inner-Party Laws and Regulations; Scientization; Democratization

(编辑: 刘梦菲)