

论党内法规体系的内涵和划分标准

褚宸舸

(西北政法大学 中华法系与法治文明研究院 & 行政法学院, 陕西 西安 710063)

摘要:党内法规体系是由党章、组织法规、领导法规、自身建设法规、监督保障法规五个方面构成的内容科学、程序严密、配套完备、运行有效的中国共产党的全部现行的党内规则体系。党内法规并不等同于党的纪律、党的制度、党的规范性文件。党内法规体系和法律体系、党内法规制度体系既有联系又有区别。目前,我国学界对党内法规体系的划分标准呈多样化,有五种代表性观点。建议依据党务管理活动的内容来划分党内法规体系,同时要注意和《中国共产党党内法规选编》《关于加强党内法规制度建设的意见》《中央党内法规制定工作五年规划纲要(2013~2017年)》等相统一,以进一步完备“1+4”的体系框架。

关键词:党内法规;体系;概念;划分标准

中图分类号:D2

文献标识码:A

文章编号:1008-7699(2018)02-0052-07

党内法规体系是中国特色社会主义法治体系的重要内容之一。党内法规体系建设不仅是实施依法治国方略和依法执政的必然要求和重要保障,还是在制度建设层面贯彻“全面从严治党”的主要依据和抓手,其关乎国家治理体系和治理能力的现代化。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》中提出要形成完善的党内法规体系。2013年11月27日颁布的《中央党内法规制定工作五年规划纲要(2013~2017年)》明确指出,要在建党一百周年时全面建成内容科学、程序严密、配套完备、运行有效的党内法规制度体系。2017年6月25日,中共中央《关于加强党内法规制度建设的意见》强调,要完善以“1+4”为基本框架的党内法规制度体系^①。随后,习近平总书记在中共十九大报告中肯定了过去五年“党的建设制度改革深入推进,党内法规制度体系不断完善。”并提出“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,加强和改善对国家政权机关的领导”的新要求。

一、党内法规体系的内涵和特征

党内法规体系是由党章、组织法规、领导法规、自身建设法规、监督保障法规五个方面构成的内容科学、程序严密、配套完备、运行有效的中国共产党的全部现行的党内规则体系。党内法规体系的内涵可以从两个方面理解,从广义上看,其包括所有规范党的组织和党员行为的正式法规性文件和其他规范性文件,从狭义上看,其主要是指由《中国共产党党内法规制定条例》所定义的文件。目前,我国的党内法规体系是以党章为龙头,以140多件中央党规为主干,以约150件部委党规、1500多件地方党规为重要组成部分,由七个领域(党的领导和执政活动、思想建设、组织建设、作风建设、反腐倡廉建设、制度建设、党的

收稿日期:2017-11-09

基金项目:国家社科基金项目“惩戒性党内法规与国家法律的冲突与化解研究”(17BFX014),同时获清华大学国家治理研究院项目支持。

作者简介:褚宸舸(1977—),男,山西汾阳人,西北政法大学中华法系与法治文明研究院、行政法学院教授,法学博士,硕士生导师。

① 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4大板块。

机关运行保障)的法规共同组成的有机整体。党内法规体系与我国法律体系相结合,使国家法治和党内法治相衔接,调整党内关系、维护党内秩序,实现国家治理活动和党内政治生活的有序化、法治化。

党内法规并不等同于党的纪律。两者虽有交集,但是不可相互替代。^{[1]12-13}首先,不是所有的党内法规都属于党的纪律。党的组织、作风、反腐倡廉方面的党内法规大都属于党的纪律,但是规范党的执政方式和执政活动、确立党的各级组织架构、确认党员义务和权利、调整党的机关工作等方面的党内法规,就不属于党的纪律范畴。其次,不是党的所有纪律都可以上升为党内法规。一些纪律体现于党的决议、决定、意见、通知和领导同志的讲话中,并不是党内法规。能够上升为党内法规的是那些需要全党共同遵守、具有根本性、全局性、稳定性、长期性的行为规范和要求。

党内法规体系具有以下特征:

第一,党内法规体系是全部现行党内法规构成的有机整体。该规则体系既不包括我国历史上的党内法规或已经失效的党内法规,也不包括我国将要制定的党内法规或者未生效的党内法规,只包括我国现行的党内法规。党内法规体系是我国独有的和执政党相关的规则体系,是中国特色社会主义法治体系的重要组成部分。

第二,党内法规体系是由党的领导、组织、建设、监督保障法规和党章构成的有机整体。党内法规体系的理想化要求是内容科学、程序严密、配套完备、运行有效。内容科学是指党规体系与国法体系相互协调,根本性党内法规与普通党内法规相协调,实体党内法规与程序性党内法规相协调,在内容上符合客观实际、语言表述准确。程序严密是指党内法规的制定程序严密,对党组织和党员处罚的程序严密。前者要求制定过程严格按照计划、起草、审批、发布、适用、解释、备案、清理、评估、审查及通报等程序进行,后者强调对党组织和党员进行处罚时应当严格按照党内法规程序规定进行。配套完备是指每部基础主干法规的配套法规比较完备,实体性规范、程序性规范、保障性规范相匹配,使抽象的内容具体化,使原则性的要求刚性化。运行有效是指应严格做到有规必依、执规必严、违规必究,切实做到法规制度面前人人平等、遵守法规制度没有特权、执行法规制度没有例外。

二、党内法规体系和法律体系、党内法规制度体系的联系与区别

(一)党内法规体系与法律体系的联系与区别

第一,党内法规体系与法律体系两者具有密切的联系。法律体系是指由国家现行的全部法律规范形成的一个有机统一整体。首先,两者的价值取向一致。党内法规体系旨在让党更好地全心全意为人民服务;法律体系旨在推进国家治理能力和治理体系现代化,规范政府行为,保障公民权利。两者统一于人民利益福祉的最高目标。其次,规范的对象具有交叉性。党员的身份具有双重性,一方面,党员作为我国公民,应当遵守我国的宪法和法律,如《宪法》规定,任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权,《中国共产党章程》也规定:党必须在宪法和法律的范围内活动;另一方面,党员作为党组织的成员,应当遵守党内法规规定。再次,两者的功能发挥具有互补性。中国共产党在国家事务中处于领导地位,规范党内事务往往涉及国家政务。因而,很多党内法规采取党、政联合发文的形式,旨在进一步加强党的领导。^[2]

第二,党内法规体系也区别于法律体系。首先,两者制定主体和制定程序不同。党内法规主要是由省级以上(十八届六中全会赋予省会城市和副省级城市党委在作风建设、基层党建方面的党内法规制定权)党组织按规定程序制定的,法律是由立法机关依据立法程序制定的。其次,两者适用范围不同。党内法规体系仅适用于党组织和党员,而法律适用于一切主体。再次,两者效力位阶不同。党内法规制定必须遵循宪法和法律,其效力低于法律的效力。复次,两者实施方式不同。党内法规依靠党的纪律约束实施,法律以国家强制力作为保障。最后,两者行为规范的要求不同。“党纪严于国法”,党内法规对党员的

要求通常要比法律对普通公民或国家机关工作人员的要求更为严格。^{[1]10-11}

(二)党内法规体系与党内法规制度体系的联系与区别

党内法规体系是党内法规制度体系的重要内容之一。党内法规制度体系既包括党内法规体系,又包括党的制度体系、党的规范性文件(即红头文件)体系。

与党内法规不同,党的制度的制定主体不仅包括党的中央组织、部门和省级党委,还包括省级以下的党组织。在内容上,党的制度体系不仅包括党章、党代会、党委会、党员权利保障等基本制度,还包括党内情况通报、重大决策征求意见、发展党员制度、干部考察公示、基层党组织“三会一课”等具体制度。

党的规范性文件是各级党组织制定出台的旨在规范党组织工作、活动和党员行为的决议、决定、意见、通知等。党内规范性文件又可以分为中央和地方党内规范性文件,地方党内规范性文件一般为实施意见,即对中央的党内规范性文件予以细化执行。

党的制度和规范性文件是党内法规体系建设的重要支撑,即实践中一些成熟的经验上升为制度、文件,成熟的制度、文件再上升为党内法规。同时,党内法规也对党内制度和规范性文件起到重要的规范、引领作用。

三、党内法规体系的划分标准和内容

(一)党内法规体系划分标准的多样化

不同于法律,党内法规的制定并没有明确的事权范围,导致从理论上,党内法规可以对任何问题进行规定和调整。因此,党内法规划分的标准也呈现多样化:从名称来看,分为党章、准则、条例、规则、规定、办法、细则七种;从位阶来看,自上而下分为中央党规、部委党规、地方党规三个层次;从调整方式来看,分为激励性规范与制约性规范;从约束对象来看,分为管人、管事、管权三类;从调整领域来看,分为规范党的领导和执政活动、党的自身建设活动、党的机关运行保障活动三个领域;从重要性角度来看,分为根本性党规、基础主干性党规、支架性党规、配套性党规等;从内容来看,分为实体性规范、程序性规范、保障性规范、惩戒性规范;从调整流程角度来看,分为主体规范、行为规范、监督规范、责任与救济规范。

学界关于党内法规体系划分标准有五种代表性观点:

第一,参照法治运行的要素类型来确定党内法规体系的构成。“一是由党章、党内条例、规定、办法等共同构成的党内基本法规体系;二是由党代表大会制度、各种会议制度和程序性规定构成的党内立法体系;三是以党性和党规党法教育为思想基础的党内守法体系;四是以党的各级组织、纪检机构和处罚、申诉制度为组织保证的党内执法和保障体系;五是以全体党员和人民群众的民主监督及批评与自我批评为依托的监督体系。”^[3]

第二,借鉴“部门法体系”组成的党内法规体系。一是《中国共产党章程》(具有党内宪法功能)。二是《中国共产党纪律处分条例》(具有党内刑法功能)。三是《党员权利保障条例》(具有党内民法功能)。四是《党内监督条例》(具有党内行政法功能)。五是《党内政治生活若干准则》(具有党内诉讼法功能)。^[4]

第三,根据《党章》的内容确立党内法规体系。依据《党章》的十二个部分及调整的不同党内法规关系进行分类,党内法规体系可以划分为以下五个部门:一是党章部门。二是组织法规部门。也可按照层级分为党的组织制度、党的中央组织、党的地方组织、党的基层组织四部分。三是纪律法规部门,即按照民主集中制原则,党组织和党员必须遵守的行为规则。四是党员和党的干部法规部门,党员规范和党的干部规范。五是其他法规部门,包括党内法规清理、程序、党内学习等规范。^[5]

第四,根据过程逻辑形成的党内法规体系。以过程逻辑为框架,以党务管理为核心,建构组织规则、行为规则和追责程序三大部类的党内法规。在该框架之下,每个部类又可以根据党内法规的时间发展形

成二级部类。组织规则是针对党务中的人员管理、机构建设与工作组织方面问题形成的制度,包括:涉及发展、管理党员身份、流动等事宜的党内法规;各级党组织的机构设置与工作规范的党内法规;专门针对领导干部选拔、管理、任用等事项的党内法规等。追责程序包括一切因违反党纪、违反法律、法规并承担
责任时,如何调查、审理相关案件并作出处理的程序性规范。行为规范涵盖其余党内法规内容,既包括为开展某些活动做出的一般指示和规定,如《党内监督条例》是对监督活动的行为指导和规定,也包括通常意义上的党的纪律与其处分规则,如廉洁从政方面的党内法规等。^[6]

第五,复合性标准下的立体化、网格化体系。有学者认为党内法规体系可以描述成一个由三个层级、七个面向组成的体系化的整体。即党内法规可分为上中下三个等高区域。其中,上位区域属于重大事项,主要由中央党规调整;中位区域属于较大事项,主要由部委党规调整;下位区域属于一般事项,主要由地方党规调整。横向看,包括七个领域。各类规范虽然形态各异、功能不一,但各类规范相容,整个体系逻辑自洽。各类规范按照下位合乎上位、左右相互衔接、先后协调一致的内在逻辑要求,连接成一个纵横交错、互联互通、逻辑自洽的整体。^[7]

上述观点都从各自角度深刻把握和认识了党内法规的内容。但是,由于参照的标准不同,划分形式也呈现出多样性,且每种划分方式都有各自优劣。例如,参照法治运行要素和借鉴“部门法体系”的划分方法虽然是参照国家政权组织、法律构建党内法规体系,但执政党组织与国家政权组织具有差异性,因此这种比附式的思考方式过于牵强,体现不出党内法规固有的特点。依据党章和按照过程逻辑构建党内法规体系,虽然涵盖了党内法规的绝大多数内容,但是并没有凸显党的建设是当前党内法规体系重要内容的发展特色。

(二)依据党务管理活动的内容来建构党内法规体系

这种思路的典型代表就是《中国共产党党内法规选编》的编辑者。该书由中共中央办公厅法规局、中共中央纪委法规室、中共中央组织部办公厅合编,法律出版社出版。2009年出版三册,分别为:《中国共产党党内法规选编(1978~1996)》《中国共产党党内法规选编(1996~2000)》《中国共产党党内法规选编(2001~2007)》。2014年再次出版《中国共产党党内法规选编(2007~2012)》。上述党内法规选编将党内法规体系划分为党章及相关法规、党的领导和党的工作、党的思想建设、党的组织建设、党的作风建设、反腐倡廉建设、党的机关工作七个方面的具体内容。《关于加强党内法规制度建设的意见》又将上述七个方面,进一步归并为“1+4”,即党章之下分为党的组织法规、党的领导法规、党的自身建设法规、党的监督保障法规4大领域。

为了实现党内法规体系的明确化、清晰化,建议依据党务管理活动的内容来确定党内法规体系,同时要注意和《关于加强党内法规制度建设的意见》《中央党内法规制定工作五年规划纲要(2013~2017年)》《中国共产党党内法规选编》等相统一。建议将党内法规体系划分为以下五个方面:

1. 党章及相关法规

第一,《中国共产党章程》是党内根本大法。在内容上,规定了党内生活中最根本的问题,是党的整体意志的集中体现;在效力上,党章在党内法规体系中处于最高的地位,具有最高效力,是制定党内其他法规制度的依据和基础,是党组织和党员的普遍行为规范;在制定和修改的程序上,党章必须通过党的全国代表大会讨论通过,相比于其他的党内法规的制定和修改更为严格。

第二,党内的立法法《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》和《中国共产党党内法规制定条例》,这两部法规对提升党建的科学化水平具有重要意义。

2. 党的组织法规

党的组织建设主要包括民主集中制、党的基层组织、干部队伍和党员队伍建设等内容。党的组织法规主要包括:

第一,关于党的组织建设原则的法规。这方面的党内法规主要有2016年10月27日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》。

第二,关于党的基层组织的法规。这方面主要有1999年2月13日中共中央印发的《中国共产党农村基层组织工作条例》。

第三,关于党员队伍建设的法规。目前党内法规中对于党员的规定可以分为对于党员的规定以及对公务员序列党员的规定。前者有《中国共产党党员权利保障条例》《中国共产党发展党员工作细则》,后者包括《新录用公务员任职定级规定》《公务员培训规定(试行)》《公务员职务任免与职务升降规定(试行)》《公务员调任规定(试行)》《公务员奖励规定(试行)》《公务员考核规定(试行)》和《公务员录用考试违纪违规行为处理办法(试行)》等规定。

第四,关于干部队伍建设的法规。这方面党中央相继出台《党政领导干部任职试用期暂行规定》《党政领导干部选拔任用工作监督检查办法(试行)》《关于易地调动干部住房管理暂行规定》《党政领导干部辞职暂行规定》《党政机关竞争上岗工作暂行规定》《关于对党员领导干部进行诫勉谈话和函询的暂行办法》《党政领导干部交流工作规定》《党政领导干部职务任期暂行规定》《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》《市县党委书记履行干部选拔任用工作职责离任检查办法(试行)》《党政领导干部选拔任用工作责任追究办法(试行)》《公开选拔党政领导干部工作暂行规定》,《推进领导干部能上能下若干规定(试行)》等。

3. 党的领导法规

其包括党的领导和党的工作机制两方面的党内法规。

第一,党的领导包括党中央和地方党委内部的领导,党的中央组织对地方组织的领导,党的地方各级组织之间的领导,上下届党的领导机构之间的领导,地方党委对同级人大、政府、政协等各种组织的领导。^[8]此外,还有涉及党的军事方面领导的党内法规。上述方面的党内法规主要包括:中共中央《关于地方党委向地方国家机关推荐领导干部的若干规定》《中国共产党地方组织选举工作条例》《党的地方委员会全体会议对下一级党委、政府领导班子正职拟任人选和推荐人选表决办法》《地方党委常委会向全委会报告干部选拔任用工作并接受民主评议办法(试行)》《中国共产党统一战线工作条例(试行)》和《中国共产党地方委员会工作条例》《中国人民解放军政治工作条例》《民兵政治工作规定》《中国人民解放军预备役部队政治工作规定》等。

第二,党的工作机制方面的法规主要包括以下三方面:首先,党的各级党组织决定重大事项的规则和程序的法规。例如,《中国共产党全国代表大会和地方各级代表大会代表任期制暂行条例》《党政领导干部选拔任用工作条例》等规定。其次,有关党的组织报告工作制度的法规。例如,《党政领导干部选拔任用工作有关事项报告办法(试行)》《中共中央办公厅、国务院办公厅关于领导干部报告个人有关事项的规定》《中纪委、中组部关于党员领导干部述职述廉的暂行规定》等规定。再次,党组织的工作规则和程序性法规。例如,《中国共产党纪律检查机关控告申诉工作条例》《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例》《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例实施细则》《中纪委关于纪委协助党组织协调反腐败工作的规定(试行)》《中国共产党巡视工作条例》《中国共产党党校工作条例》《中国共产党党组工作条例(试行)》《中共中央纪律检查委员会关于审理党员违纪案件工作程序的规定》《中纪委关于查处党员违纪案件中收集、鉴别、使用证据的具体规定》《中纪委、监察部关于保护检举、控告人的规定》等规定。

4. 党的自身建设法规

第一,党的思想建设领域的党内法规。为了保持全党在思想上政治上的高度一致性和先进性,重要方式是对党员干部进行教育培训。2006年中共中央印发《干部教育培训工作条例(试行)》,并于2015年予以修订,正式印发《干部教育培训工作条例》。2010年6月中共中央办公厅印发《2010—2020年干部

教育培训改革纲要》。2013年3月,中组部印发《关于在干部教育培训中进一步加强学员管理的规定》。

第二,党的作风建设领域的党内法规。这方面的法规除了2012年12月4日《关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定》,2017年11月《中共中央政治局贯彻落实中央八项规定的实施细则》,还有《中共中央办公厅、国务院办公厅关于对涉及农民负担案(事)件实行责任追究的暂行办法》《中共中央、国务院党政机关厉行节约反对浪费条例》《中共中央办公厅、国务院办公厅党政机关国内公务接待管理规定》等法规。

第三,党的机关工作建设领域的党内法规。与此相关的党内法规又可以划分为两个部分:一是和党的机关工作管理相关的党内法规。例如,《中国共产党党和国家机关基层组织工作条例》《中共中央纪委监察部派驻机构业务工作管理暂行办法》《中共中央纪委监察部派驻机构干部工作管理暂行办法》《地方党委委员、纪委委员开展党内询问和质询办法(试行)》《中央纪委监察部派驻机构工作汇报暂行办法》《中央纪委监察部向派驻机构通报情况暂行办法》等规定。二是和党的机关日常工作相关的党内法规。例如,《关于中国共产党党费收缴、使用和管理的规定》《电子文件管理暂行办法》《党政机关公文处理工作条例》等法规。

5. 党的监督保障法规

十八大以来,党中央坚持中国特色反腐倡廉道路,明确既要继续“猛药去疴”,加大对反腐工作的投入,又要实现“重典治乱”,加大制度建设,更加科学有效地惩治和预防腐败。习总书记提出要有“刮骨闻毒、壮士断腕”的勇气,科学配置权力,强化制约,健全权力运行制约和监督体系。关于监督保障,特别是反腐倡廉方面的党内法规不断健全和完善。

第一,健全和完善规范所有党员廉洁从政的党内法规。主要有《中央办公厅、国务院办公厅关于县以上党和国家机关退(离)休干部经商办企业问题的若干规定》《关于党政机关工作人员个人证券投资行为若干规定》《关于加强国家工作人员因私事出国(境)管理的暂行规定》《抗震救灾款物管理使用违法违规违纪行为处分规定》《关于实行党风廉政建设责任制的规定》《中央办公厅、国务院办公厅关于对党和国家机关工作人员在国内交往中收受礼品实行登记制度的规定》等规定。

第二,健全和完善规范党员干部廉洁从政的党内法规。主要有《中组部、中央企业工委关于国有重要骨干企业领导人员任职和公务回避暂行规定》《党政领导干部任职回避暂行规定》《国有企业领导人员廉洁从业若干规定》《党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定》《农村基层干部廉洁履行职责若干规定(试行)》《党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定实施细则》《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党党内监督条例》《中国共产党廉洁自律准则》《中国共产党问责条例》等规定。

第三,健全和完善规范领导干部配偶、子女的党内法规。主要有《关于省、地两级党委、政府主要领导干部配偶、子女个人经商办企业的具体规定(试行)》等规定。

参考文献:

- [1]李忠.党内法规建设研究[M].北京:中国社会科学出版社,2015.
- [2]付子堂.法治体系内的党内法规探析[J].中共中央党校学报,2015(3):21.
- [3]卢嘉旗.论建立完备的党内法制体系[J].岭南学刊.1999(3):60.
- [4]潘泽林.中国共产党党内法规及其体系构建问题研究[J].南昌大学学报(人文社会科学版),2007(1):32.
- [5]李军.中国共产党党内法规研究[D].上海:复旦大学,2010:81-90.
- [6]姜明安.党员干部法治教程[M].北京:中国法制出版社,2014:224.
- [7]宋功德.党规之治[M].北京:法律出版社,2015:292.
- [8]张晓燕,吴学丽.完善地方党委领导体制和工作机制的思考与建议[J].理论学刊,2013(1):30-31.

Connotation and Standard of Division of Inner-Party Regulations

CHU Chengge

*(Research Institute of Chinese legal system and the rule of law civilization & School of Administrative Law,
Northwest University of Political Science and Law, Xi'an 710063, China)*

Abstract: The inner-party regulations system is all the existing party rules of the Communist Party of China. It is composed of five parts: the party constitution, laws and regulations of organization, the laws of leadership, laws of its own construction, and the laws of supervision and protection, which forms a system of rigorous, complete, and well-operated organic whole. Party regulations are not the same as the party's discipline, the party institution, and the party's normative documents. The inner-party regulations are both linked with the legal system inner-party institutions and different from the two. At present, there are diversified division standards for the inner-party laws and regulations in China's academic circles, mainly five representative views. It is proposed to divide the inner-party's legal system according to the contents of the party's management activities, and conform to the "Five-year plan for the establishment of the central inner-party's laws and regulations" (2013 ~ 2017), and "The selected inner-party regulations of the Communist Party of China", so as to further complete the "1 + 4" system framework.

Key words: the inner-party regulations; system; concept; standard of division

(责任编辑:董兴佩)

(上接第 42 页)

Mediation by Rural Celebrities: the Innovation of Traditional Cultural Resources from the "Fengqiao Experience"

WANG Bintong

(Law School, China University of Political Science and Law, Beijing 100088, China)

Abstract: The rural celebrities' mediation is rooted in Chinese excellent traditional culture, especially the rural celebrity culture. It is an important way of multiple dispute resolution mechanism. It is also one of the basic functions of rural celebrities to participate in grassroots social governance. Today, the rural celebrity mediation based on the people's mediation comes down in one continuous line with the rural celebrity mediation arising from the traditional civil mediation framework in terms of historical accumulation, cultural tradition, governance function and so on, and has also developed. The rural celebrity mediation as the resources of traditional culture should pursue good governance, adhere to the rule of virtue and the rule of law, and promote the development of "Fengqiao Experience".

Key words: rural people mediation; Fengqiao Experience; rural celebrity culture; people's mediation; grassroots social governance

(责任编辑:董兴佩)