

中国共产党 党内法规研究

王振民 施新州 等著

 人 民 出 版 社

中国共产党 党内法规研究

ISBN 978-7-01-014139-8



9 787010 141398 >

定价：39.00元

中国共产党 党内法规研究

王振民 施新州 等著



人 民 出 版 社

责任编辑:李春林

装帧设计:周涛勇

责任校对:梁悦

图书在版编目(CIP)数据

中国共产党党内法规研究/王振民等著. —北京:人民出版社,2016.1
ISBN 978-7-01-014139-8

I. ①中… II. ①王… III. ①中国共产党-党的纪律-法规-研究
IV. ①D262.6

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第257806号

中国共产党党内法规研究

ZHONGGUO GONGCHANDANG DANGNEI FAGUI YANJIU

王振民 施新州 等著

人民出版社 出版发行
(100706 北京市东城区隆福寺街99号)

北京明恒达印务有限公司印刷 新华书店经销

2016年1月第1版 2016年1月北京第1次印刷

开本:710毫米×1000毫米 1/16 印张:15.25

字数:238千字 印数:0,001-5,000册

ISBN 978-7-01-014139-8 定价:39.00元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街99号
人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

前 言

中国共产党对中国政治发展和中华民族伟大复兴的重要性是不言而喻的。中国共产党对国家的领导地位是历史形成的,是人民的选择。党的领导是中国宪法确立的中国最重要的政治制度。宪法把领导国家的权力赋予中国共产党,同时也把治国理政的责任赋予了中国共产党。中国共产党对国家的兴衰成败、长治久安承担着不可推卸的历史和宪法责任。

治国必须先治党,理政必须先理己,管不住、管不好自己的政党,如何能够管好国家和社会?如果中国共产党不能把自己管好,特别是管住管好自己的干部、党员和各级组织,不仅辜负历史的重托和人民的信任,不仅可能亡党,而且会导致国将不国。中国几代领导人,特别是2012年以来习近平总书记以高度的历史责任感和使命感,在多个场合警示全党高度重视历史周期率问题,要为党和国家的长治久安建立健全坚实的制度体制机制,真正为中华民族开创万世太平。正是在这样的时代背景下,中国共产党党内法规建设被提到了前所未有的高度。

2012年,中共中央重新制定了《中国共产党党内法规制定条例》,并发布《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》和《关于开展党内法规和规范性文件清理工作的意见》,正式启动了党内法规的备案审查和清理工作。中共十八届四中全会历史性地把“形

成完善的党内法规体系”作为全面推进依法治国五大战略任务之一,与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并列,要求依法治国、依法执政、依法行政共同推进,法治国家、法治政府、法治社会一体建设,实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,促进国家治理体系和治理能力现代化。这标志着中国共产党党内法规制度体系建设进入一个全新的阶段,全面推进依法治国和全面从严治党相结合,必然要求全面加强党内法规建设。全面加强党内法规建设不仅对全面从严治党有着十分重要的意义,而且对全面推进依法治国的成败发挥举足轻重的作用,对全面建成小康社会和全面深化改革也必将产生重要的影响。

然而,长期以来我们对中国共产党党内法规的研究十分薄弱,几乎没有这方面的专著,文章也少得可怜。党内法规建设长期处于缺乏理论指导的状态,没有一套完整的理论体系和学说论述。本书围绕中国共产党党内法规开展研究,从理论到实践、从国内到国外、从历史到现实,全方位考察了中国共产党党内法规的产生、内容、性质、特点和功能,对党内法规的属性和运行规律进行了初步的系统的研究探索。

第一章围绕党内法规建设的基本理论问题展开。首先从词源学和产生渊源上对党内法规的概念进行界定,并强调其学术研究的价值,描述党内法规的分类和制度体系构建的意义,进而分析党内法规的效力和功能,提出打破历史周期率是中国法学、政治学乃至整个社会科学需要研究的重大课题,呼吁法学界要重视研究党内法规及其制度体系建设,研究中国共产党如何领导国家法治建设,如何科学执政、民主执政、依法执政。这不仅可以促进中国学术研究的内涵式发展,形成真正属于中国的法政理论,也会促进中国共产党执政朝着规范化、科学化的方向发展。

第二章描述党内法规的历史发展。首先是总结新中国成立前党内法规的发展,当时共产党作为革命政党长期处于地下、保密状态下,党内法规建设呈现出很多独特的地方。然后分析新中国成立至中共十一届三中全会期间的党内法规,内容包括那个时期如何规范党与国家的关系、因受到各种“运动”的影响党章的指导思想和组织原则出现严重混乱以及党内法规在形式上和规范性上存在的严重不足。最后重点分析中共十一届三中全会至中共十七大,特别是中共十八大以来党内法规的建设和发展。可以看出,2012年以来党内法规发展呈现出前所未有的新局面,无论在制定水平还是在内容和形式上都越来越制度化、规范化和科学化。

第三章分析外国政党的党内法规,界定研究外国政党党内法规的范围,也就是概念问题,总结外国政党党内法规的基本特征。

第四章论述党内法规制度体系建设的重要性,包括党内法规制度体系建设与依法治国方略实施的关系、中国共产党执政方式的历史转变以及党内法规对依法执政的意义、党内法规制度体系建设与党的自身建设的内在联系,最后提出加强党内法规制度体系建设的路径选择和具体内容。

第五章研究最根本的党内法规《中国共产党章程》。内容包括党章作为党内根本大法对党的一切活动的最高规范地位和效力,党章在党内法规制度体系中的核心地位,中国共产党创立以来先后通过的各个版本的党章,对如何构建党章实施和监督机制也提出了一些思考。

第六章研究党内法规的制定和清理。内容包括党内法规的制定机关及其制定权限,党内法规制定工作规划的概念、分类、程序和原则,党内法规的制定程序,党内法规清理的概念、目的和功能以及应该遵循的原则和方法等。

第七章关于党内法规和规范性文件的备案审查。研究建立党

内备案审查制度的必要性及重要意义,从概念、内容和范围探讨党内法规和规范性文件备案的原则、主体、程序等,探讨党内法规和规范性文件审查的概念、依据、范围和标准以及审查机构及其权限。

第八章关于党内法规的实施和立法后评估。探讨党内法规监督实施的重要性,明确其主要内容和方式,党内法规解释的原则和规则,违反党内法规责任的归责原则、构成要件、归责程序,责任归责中的裁量决定,以及违反党内法规责任与法律责任的衔接和违反党内法规制裁的种类,还有党内法规立法后评估的概念、必要性和构成要素。

第九章概述中国共产党的机构设置。着重描述目前党组织的构成,包括党的最高权力机关,即党的全国代表大会和它所产生的中央委员会,党的主要执行机关,党的监督机关,包括党的中央和地方各级纪律检查委员会及其相互关系,党的地方组织包括党的地方各级代表大会及其委员会、党的基层组织,党组的职能和巡视组的机构设置及其运行机制,最后分析党的法规部门建设情况。

正如中共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》中所指出的,“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”。本书是对党内法规进行系统研究的开山之作,旨在抛砖引玉,引起中国法学界、政治学界乃至整个中国社会科学界对党内法规研究的重视,共同关注中国共产党如何依法执政、民主执政和科学执政,并把它作为一个学术问题来研究。

本书试图运用当代法学和法治的基本理论分析中国共产党的党内法规,这种尝试是否成功,我们内心忐忑不安,毕竟这么系统地当代法学视角研究中国共产党跨越不同时期、浩如烟海的内部规则规范,这是第一次,里边存在的问题和不足是大量的。之所以我们敢于做如此大胆尝试,主要是基于对实在法治的追求。中国共产

党客观上已经制定了这么多规则规范,这些规则规范客观上对党乃至国家发挥着重大作用,这些规则制定得好,这个党就会更加规范;这个党更加规范化,对国家只有好处,没有任何坏处,还会促进国家的法治化。不会因为我们不研究这些规范,中国共产党就不再制定这些规范,这些规范也不会因为没人研究就不发挥作用,我们不能假装这些党内法规根本不存在。只研究国家宪法法律,不研究中国共产党的党内法规,既不利于党内法规本身的建设,不利于整个党的建设,也不利于国家法治的建设。本着实事求是的科学态度,我们认为应该对党内法规开展研究,通过学术研究,不断促进党内法规建设的规范化、科学化和民主化。这不仅是学术问题,更是责任问题,既是对党的责任,也是对人民、对国家的责任。

对于本书存在的问题和不足,我们敬请大家批评指正,以便以后修订时更正完善。希望我们共同努力,为全面推进依法治国,全面从严治党,为党和国家的长治久安,为实现中华民族伟大复兴贡献绵薄之力。

目 录

前 言 / 1

第一章 党内法规的基本理论 / 1

第一节 党内法规的概念及有关讨论 / 1

第二节 党内法规的分类和制度体系的构建 / 9

第三节 党内法规的效力 / 11

第四节 党内法规的功能 / 15

第五节 为什么要重视党内法规研究 / 16

第二章 党内法规的历史与发展 / 20

第一节 新中国成立前的党内法规 / 20

第二节 新中国成立至中共十一届三中全会期间的党内法规 / 28

第三节 中共十一届三中全会至中共十七大期间的党内法规 / 35

第四节 中共十八大以来的党内法规建设 / 39

第三章 外国政党的党内法规 / 47

第一节 外国政党党内法规的界定 / 47

第二节 外国政党党内法规的特征分析 / 54

第三节 借鉴与启示 / 77

第四章 党内法规制度体系建设的重要性 / 83

第一节 党内法规制度体系建设与依法治国方略的实施 / 83

第二节 党内法规制度体系建设与依法执政 / 89

第三节 党内法规制度体系建设与党的自身建设 / 94

第四节 加强党内法规制度体系建设的途径选择 / 99

第五章 党的章程是最根本的党内法规 / 106

第一节 党的章程的性质 / 106

第二节 党的章程在党内法规制度体系中的地位 / 109

第三节 党的章程的历史发展 / 111

第四节 党的章程的实施与监督 / 121

第六章 党内法规的制定和清理 / 124

第一节 党内法规的制定机关及其制定权限 / 124

第二节 “党内立法”的规划和计划 / 132

第三节 党内法规的制定程序 / 140

第四节 党内法规的清理 / 145

第七章 党内法规和规范性文件的备案审查 / 157

第一节 建立备案审查制度的必要性及重要意义 / 157

第二节 党内法规和规范性文件的备案 / 162

第三节 党内法规和规范性文件的审查 / 170

第八章 党内法规的实施和立法后评估 / 184

第一节 党内法规的监督实施 / 184

第二节 党内法规的解释 / 187

第三节 违规责任和制裁 / 194

第四节 党内法规的立法后评估 / 205

第九章 党的机构 / 209

第一节 党的权力机关 / 209

第二节 党的执行机关 / 212

第三节 党的监督机关 / 216

第四节 党的地方组织 / 220

第五节 党组和巡视组 / 224

第六节 党的法规工作部门 / 227

后 记 / **230**

第一章 党内法规的基本理论

党内法规制度体系建设是中国共产党加强党的建设的重要方式和内容，也是实施依法治国方略和依法执政的必然要求。中共十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国重大问题的决定》（以下简称《决定》）指出：“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。”中国共产党在历史上一直很重视党内法规建设。自1990年7月31日中共中央印发《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》（以下简称《暂行条例》）以来，党内法规建设在规范化方面取得了很大成绩。2012年5月，中共中央在全面修订的基础上，重新制定施行了《中国共产党党内法规制定条例》（以下简称《制定条例》）；同年7月1日制定施行了《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》（以下简称《备案规定》）。2013年5月，经中共中央批准，这两个重要法规对外公布，并相应地启动了党内法规的逐级备案审查和清理工作，这标志着中国共产党党内法规制度体系建设进入了一个崭新的阶段。当前，对于党内法规制度体系建设的理论研究大大落后于实践，围绕党内法规制度体系建设基本理论问题的探讨大多是零散的、浅层次的。中共十八届四中全会提出要把“形成完善的党内法规体系”作为“建设中国特色社会主义法治体系”的五大内容之一。这就对党内法规制度体系建设提出了更高要求。要加强党内法规制度体系建设，首先必须认真研究党内法规的基本理论问题。

第一节 党内法规的概念及有关讨论

本书讨论的党内法规，是指中国共产党的中央组织以及中央纪律检查委

员会、中央各部门和省、自治区、直辖市党委制定的规范党组织的工作、活动和党员行为的党内规章制度的总称。党的章程是最重要的党内法规,在党的章程之下,还有准则、条例、规则、规定、办法、细则,这些都属于党内法规。党组织制定的一般文件、工作安排等不是党内法规。党的其他组织、地方党委制定的规范性文件,在本部门、本地方党组织内部具有约束力,也不属于党内法规。

党内法规的渊源或者说表现形式包括章程、准则、条例、规则、规定、办法、细则。在战争年代,党内法规也表现为通知、指示和惯例。随着党的建设越来越规范,党内法规的表现形式也越来越规范,重要的党内法规不再以通知、指示、告示的形式发布。当然,党内法规在发布时,根据重大程度不同,可以采用中共中央文件、中共中央办公厅文件、中央纪委文件、中央各部门文件的形式发布。

对于党内法规的概念,无论是法学界还是党建学界、政治学界,要么是感觉陌生,要么根本不予承认。听到这个概念,很多人的第一反应是“党怎么可以立法?”法律只能由国家制定,甚至由政府制定,一个政党,即便是执政党,怎么可以拥有制定法律的权力呢?这不是典型的“以党代政”、“以党代国”吗?人们有这样的认识并不奇怪,长期形成的“国法”概念是根深蒂固的,而且也是正确的,“法”或者说“法律”当然具有强烈的国家属性,必须具有国家意志性和特定的国家表达形式,并以国家强制力保障实施,否则就是“非法”的了。而一个政党,即便是执政党,其内部制定的规范,不具有法的这些国家特征,也不以国家强制力保障实施,司法机构不会“司”党内法规。因此,党制定的任何规范都不能与“法”相联系,任何名称都可以用,就是不能叫做“法”。在这里,我们就这个问题提出以下看法。

一、“法”的概念大于“法律”

首先,“法”固然与国家有密切、直接的联系,但是除了国家,“法”还有更为广泛的内涵和外延。是否真的只有国家才能够制定叫做“法”的文件呢?古今中外法的发展历史证明,国家制定的规范可以叫做“法”,但其他社会组织制定的规范并非完全不能与“法”相联系。“社会”是比“国家”更大的概念。任何一个国家、一个组织的存在和发展都必须有科学合理的规范。构成

一个社会规范体系的,有很多种不同形式、不同性质的规则,其中最重要的是国家制定的法律,然后是其他规范,这些其他规范通常也可以统称为“法”。也就是说“法”是一个更为广泛的概念,“法律”是“法”的一种,专指国家立法机关制定的规范。除了国家制定的“法律”之外,还有很多其他的“法”规范。任何社会组织、任何政党不可以制定“法律”,但可以制定在一定范围有一定约束力的“法”规范。

一个社会完整的规范体系至少包括以下五个方面:一是大家熟悉的以国家形式出现的宪法和法律;二是社会自然形成的道德规范和公序良俗;三是社会自治组织制定的自我约束的规范,例如乡规民约;四是社团、企业尤其是上市公司制定的自我管理的内部规章制度;五是各个政党、政治性组织制定的章程和其他内部规范。特别是政党,世界上任何政党为了达到自己的政治目的,都要制定很多适用于党的组织和党员个人的种种规范,尤其是执政党必须从严要求自己,管理好自己的内部事务,这样才能实现长期执政的目标。因此,执政党必须制定完善的党内规范。

这些其他“法”规范对于整个社会的健康、和谐、科学发展发挥着很大的作用。有些时候,国家法律的效力可能达不到,但是这些其他“法”规范例如道德规范、公序良俗、乡规民约却无处不在。人们常常说“无法无天”,这里的“法”当然包括国法,但是很多时候人们指的恰恰是那些非法律的其他“法”规范。

在很多国家,社会规范确实并非完全由国家立法机关制定,而且不同程度存在着各种各样其他形式的规范。例如约束教会组织和教徒个人行为的教会法,就是由教会制定的,而不是由国家立法机关制定的。这些规范是研究西方法律体系和思想必须研究的对象,西方一些法学院也开设教会法的课程。在普通法系国家,普通法强调最好的规则是由社会自我形成的规范,其法律渊源多种多样。例如英国王室制定的规范就是英国法的重要渊源,1997年以前英国管治香港的宪法文件《英皇治诰》和《皇室训令》就是英国王室发布的规范,而非英国国会正式立法。在国家本位主义者看来,理想的状态应该是,所有法律规范都由民选立法机关制定,但这在现实中是不存在的。即便民选立法机关有这个能力,这也是不科学的。尤其是对于一个社会组织、一个政党内部的管理,必须由它们自己建章立制,内部的“法”或者说内部的各种规矩是国家

法律不可代替的。^①可见,国家制定的宪法和法律只是社会规范体系的一部分,尽管是整个规范体系中最重要的重要组成部分,但并非全部。

一个社会的制度化、规范化建设,除了要大力加强国家正式立法之外,还应该鼓励社会组织形成自我管理的规范和习惯,鼓励各个社会组织健全自己的内部规则,尤其是涉及公共利益的组织必须有健全的规章制度。例如上市公司涉及很多人的利益,其内部管理是否规范,必须接受社会和国家的监督。国家立法机关制定的成文法律不管多么健全,永远无法穷尽社会生活的全部,很多社会生活领域是法律不可能顾及或者不能触及的,但是这些领域同样必须有规矩。这些规矩的建设对于一个社会同样是必须的、有益的。正如习近平在《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》中指出的那样,“在我们国家,法律是对全体公民的要求,党内法规制度是对全体党员的要求,而且很多地方比法律的要求更严格。我们党是先锋队,对党员的要求应该更严。全面推进依法治国,必须努力形成国家法律法规和党内法规制度相辅相成、相互促进、相互保障的格局”。这些非正式的“法”规范与国家正式的法律规范在现实政治生活中是互相补充互相配合的,也只有这样,一个社会、一个国家才能够进入真正的、自然的法治状态。

二、法学界的讨论

法学界对于“法”和“法律”之间的区别与联系早有讨论。许多法学家认为“法”的概念应该更加广泛。例如著名法学家沈宗灵在1994年出版的《法理学》一书中就认为,“法”除了作为法学上的用语外,还可用于其他领域。例如党规党法、厂法厂纪、道德法典。在西文中,法还有规律、法则等含义。梁治平在1992年出版的《法辩——中国法的过去、现在和未来》一书中,分析了中西法观念的不同,认为礼法也好,法律也好,都是一定的社会规范。不过,就二者范围而言,法律远较礼法为狭。相对于道德、宗规、习俗、礼仪,法律只是各种社会规范的一支,有比较确定的内涵。礼法则不然,它包罗万象,几乎是全部社会规范的总和——这或许可以部分地说明,为什么在现代生活中,“礼

^① 即便是德国《政党法》规定了各政党的组织及其基本运行原则,但很多具体的规则、制度还是由政党自身来具体制定的。在英国、美国这些没有《政党法》的国家,政党各自的内部规范就更为普遍了,尽管其多以习惯为法。

法”竟成“死语”，而舶来品的“法律”倒成了正宗。根据梁治平的考证，在中国人的理念中，“法”或者“礼法”可以包括所有各种规范，“法律(Law)”的概念则来自西方，特指国家立法机关制定的正式规范，是“法”的一种。

中国自清朝末年引进欧洲大陆以国家为主导的成文法律制度，到民国时期国家成文法的概念已经深入人心。新中国成立后我们学习的苏联法律也是欧洲国家成文法传统，这使得成文法的印记深深嵌入到中国法律体系的每一个角落和中国法律人的脑海中，对于“党规党法”的提法自然难以接受。加之我国单一制的国家结构，使得我们对于法学概念的讲究、严格达到淋漓尽致的程度。例如地方省级人大通过的规范不能叫做法律，只能叫做地方性“法规”，只是对香港、澳门两个特别行政区立法机关制定的规范才可以叫做“法律”。而我们看到在联邦制国家，在普通法之下，各组成部分立法机关通过的规范也都可以叫做法律(act 或者 law)，例如美国各州都可以有宪法和自己的立法机关以及法律。

如果我们把“党内法规”翻译成英文一定是翻译成“party regulations”或者“party rules”，而不会翻译成“law”或者“act”（法律），这绝对不会造成混淆。转换回到西方法学语境，这些概念反而会十分清晰。可见，舶来品的“法律”概念在中国不仅成为正宗，而且具有很强的排他性，已经根深蒂固，反而不再是中国法学语境下广义的“法”的概念了。

其实，当最初提出“地方立法”、“行政立法”和“军事立法”的时候，很多学者也是不能接受这样的概念。法律只能由国家正式立法机关制定，地方怎么可以立“法”，行政机关又何来立“法”之权，军队自己又怎么能立“法”？但是，后来这些概念也逐渐被广泛接受了。党内法规要得到学界和社会公众的广泛认可、接受，也要经历这么一个过程。

三、党内法规的概念已经约定俗成

在中国共产党党内，“党内法规”的提法由来已久，已经约定俗成。除了党章多处提到党内法规外，目前能够找到最早使用党内法规提法的是毛泽东，他在中共六届六中全会上指出，“为使党内关系走上正轨，……须制定一种较详细的党内法规，以统一各级领导机关的行动”。^① 在社会主义建设时期，在

^① 《毛泽东选集》第二卷，人民出版社 1991 年版，第 528 页。