
 武汉大学党内法规研究中心
珞珈党规精品书系

党内法规与 国家法律关系论

RESEARCH ON RELATIONSHIP
BETWEEN CPC REGULATIONS AND NATIONAL LAWS

欧爱民 / 著

 武汉大学党内法规研究中心
珞珈党规精品书系

党内法规与 国家法律关系论

RESEARCH ON RELATIONSHIP
BETWEEN CPC REGULATIONS AND NATIONAL LAWS

欧爱民 / 著

图书在版编目(CIP)数据

党内法规与国家法律关系论 / 欧爱民著. -- 北京 :
社会科学文献出版社, 2018. 11

(珞珈党规精品书系)

ISBN 978 - 7 - 5201 - 3978 - 6

I. ①党… II. ①欧… III. ①中国共产党 - 党的纪律
- 关系 - 法律 - 研究 - 中国 IV. ①D262.13②D920.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 274294 号

珞珈党规精品书系

党内法规与国家法律关系论

著 者 / 欧爱民

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 任文武

责任编辑 / 王玉霞

出 版 / 社会科学文献出版社·区域发展出版中心 (010) 59367143

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367083

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 15.25 字 数: 249 千字

版 次 / 2018 年 11 月第 1 版 2018 年 11 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 3978 - 6

定 价 / 78.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

丛书编委会

主任：王亚平 周叶中

副主任：艾海滨 李斌雄 祝捷

编委：（按姓氏音序排列）

陈洪波 陈焱光 丁俊萍 刘茂林 罗永宽

秦前红 孙大雄 孙德元 王广辉 王伟国

伍华军 张晓燕 赵静

武汉大学党内法规研究中心简介

武汉大学党内法规研究中心成立于2016年9月21日。中心由中共湖北省委办公厅与武汉大学共建，是全国第一家党内法规实体性科研机构。中心按照建设全国党内法规研究高端智库、党内法规理论研究和创新基地、党内法规制度教育培训基地的“一库两基地”目标定位，主要承担党内法规基础理论和应用理论研究、对策研究、人才培养和学术交流等基本任务。武汉大学是我国高校中最早开展党内法规相关问题研究的学术阵地。依托马克思主义理论、法学、政治学等优势学科，党内法规研究中心的专家学者围绕党内法规基础理论、党内法规与国家法律的关系、党内法规实施机制等问题，已经出版学术专著数十部，发表学术论文数百篇，并提交多篇咨询报告，形成了一批具有重要理论价值和实践价值的标志性成果。中心陆续获批招收全国首批党内法规研究方向博士研究生、硕士研究生，开创“党内法规学”学科建设先河。中心召开的2017年第一次工作会议图片入选2017年9月25日开幕的“砥砺奋进的五年”大型成就展，这充分肯定了中心在标志性、引领性、关键性党内法规制定出台工作中作出的贡献。面向未来，武汉大学党内法规研究中心将始终坚持正确政治方向，继续贯彻中央有关全面从严治党的大政方针，围绕党内法规建设问题开展跨学科协同创新研究，集中力量打造党内法规理论研究、智库建设、人才培养、高端培训的高质量研究平台与国家高端智库。

序 言

前年，一个毕业多年且在实务界做出较大业绩的硕士生，因违背了《计划生育法》，被取消人大代表的推荐资格。他认为如此做法是违宪违法的，根据《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》第三条的规定，公民享有选举权与被选举权只需符合三个要件，即具有中华人民共和国国籍、年满十八周岁、没有被剥夺政治权利。虽然他违背了《计划生育法》，承担了相应的法律责任，也被征收了社会抚养费，但并未被剥夺政治权利，因此，不能以违背《计划生育法》为由，剥夺其被选举权。作为一位知名律师，他熟悉国家法律，上述说辞似乎也不无道理，也赢得了很多人的共鸣。难道问题真的如其所言，存在宪法瑕疵吗？对此，必须予以澄清，但仅拘泥于传统法学话语体系与规则体系，是难以得出正确答案的。

传统西方法治体系只有一套规则体系，即国家法律，一切法律问题均适用国家法律加以处理，但中国特色社会主义法治体系有自身的独到之处。因为中国共产党不但是执政党，还是领导党，“党政军民学、东西南北中，党是领导一切的”，为此，中国共产党要在国家的政治建设、经济建设、文化建设、社会建设、生态文明建设等领域，发挥“总揽全局、协调各方”的领导核心作用，而党的领导主要依靠党内法规进行调整。经过近百年的建设，党内法规已经发展为一个“内容科学、程序严密、配套完备、运行有效”的精致体系，逐渐形成了党内法规与国家法律“各行其道、并行不悖、相辅相成、共襄法治”二元法治格局。也就是说，中国特色社会主义法治体系既包括宪法、法律等国家法律体系，也包括党章、党内法规等党内法规体系。为此，分析处理解决中国法治问题，不能仅拘泥于国家法律，而应同时适用相关党内法规，方能得出正确答案。中国共产党是领导党，党的领导主要包括政治领导、思想领导、组织领导。其中，组织领导主要

是指培养、选拔、考核和监督干部，并向国家机关推荐德才兼备的干部。人大代表的提名推荐属于党的组织领导范围，因此人大代表的产生分为两个阶段，即候选人的选拔推荐与候选人的选举罢免，前者属于党的领导事务，由《党政领导干部任用工作条例》《地方党委向地方国家机关推荐领导干部的若干规定》《党政领导干部职务任期暂行规定》等党内法规进行调整，而后者属于国家事务，则由《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》等国家法律进行调整。党组织对国家机关领导人、人大代表等进行提名推荐时，在不违背国家法律的前提下，应当按照党内法规确定的选人用人原则，提出一套更为细致具体的提名选拔标准，以便在符合国家法律条件的公民中，挑选出最具先进性、模范性、代表性和社会影响力的人选。2016年11月，中共中央印发了《关于加强和改进人大代表、政协委员有关工作的通知》，中共湖南省委印发了《关于加强和改进人大代表、政协委员有关工作的实施意见》，明确了各级人大代表、政协委员人选的“五条标准”^①，界定了不得推荐提名或继续提名的“十五种情形”，其中第八种禁止情形包括“违反计划生育法律法规”。因此，根据上述党内法规与党内规范性文件，不对违背计划生育的人员进行提名推荐，是有依据的，是符合中国特色社会主义法治理念与法治原则的，其正当性不容置疑！

通过上述分析可知，在中国，不了解党内法规，就不会了解中国特色社会主义法治体系的特色所在与优势所在，就不会在法学研究与法治实践中把握住正确的政治方向，也就不会正确有效地分析问题、解决问题。党内法规伴随着中国共产党的成立、成长与成熟，其存在时间要比新中国的国家法律更为长久，但其进入学术界与普通民众视野的时间还很短暂。党

① 五个标准，是指人大代表、政协委员人选要具备宪法、法律和政协章程规定的基本条件，并符合以下标准：①政治素质好。忠于祖国、忠于人民，拥护中国共产党的领导，拥护中国特色社会主义制度，认真贯彻执行党的路线方针政策。②道德品行好。模范遵守宪法和法律，严格遵守社会公德、职业道德和家庭美德，廉洁自律，公道正派，诚实守信，具有良好社会形象。③履职能力强。有一定文化水平，身体健康，履职意愿强，能够履行人大代表、政协委员职责。④表率作用好。爱岗敬业，勤勉尽责，在本职工作中发挥带头作用，在本地区本领域具有一定影响力和示范性。⑤群众基础好。密切联系群众，热忱服务群众，善于听取并如实反映群众意愿，得到群众认同。

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问题的重大决定》正式将党内法规纳入中国特色社会主义法治体系的范畴，至此，法学界掀起了研究党内法规的热潮，相关学术机构如雨后春笋般不断涌现，相关学术成果急速增加，党内法规学俨然成为一门“显学”。学术成果数量呈几何倍数的增加，但质量还有很大的提升空间，泛泛而谈的应景之作多，缺乏厚重的奠基之作。此外，学术界还存在很多似是而非的观点，例如认为党内法规是社会法，是软法；党内法规只是管党治党的法，不是治国理政的法，中国共产党领导执政主要依靠国家法律，而非党内法规；党内法规只能约束党组织与党员，不能约束非党组织与党外人士，反对党内法规具有溢出效应；不认同具有中国特色的混合性党规，认为党政联合发文违背了法治原则。上述种种观点极不利于党内法规的发展，也对中国特色社会主义法治的完善造成了观念上的障碍，亟待予以厘清与澄清。

人们之所以会对党内法规产生如此多的观念误区，根本性原因在于没有正确把握好党内法规与国家法律的关系。法学界在党规与国法关系问题上取得了较多的研究成果，但主要侧重其协调衔接的意义与机制建构，对如何厘清党规与国法的管辖范围等实质性问题缺乏应有研究。为此，本著作立足于中国特色社会主义法治实际，从相关制度文本出发，围绕党内法规与国家法律的关系问题，进行相关理论研究阐述，力求在如下几个方面做出自己的贡献。

第一，厘清党内法规的本质与特征。何为党内法规？其有哪些特征？这些是处理党规与国法关系必须予以解决的先决性问题。本著作分别从调整范围、调整对象、调整方式、权益配置、规范效力、法治原则等方面，全面阐述党内法规的特点，驱散人们在有关党内法规认识上的阴霾。

第二，阐述党内法规与国家法律关系的形成机理。党内法规与国家法律之所以会产生“剪不断理还乱”的复杂关系，是因为两者是已经分家的亲密兄弟。两者是亲兄弟，必须朝夕相处、相互支撑、相互促进，但两者是分家的兄弟，需要彼此独立，“亲兄弟还需明算账”，两者的责权利必须清楚，不能混淆。为此，本著作从根本目标、价值取向、外在形式、调整范围、规范效力、实施执行等方面，阐述党规与国法的一致性；从制度理念、规定内容、特定事项、调整力度等方面，阐述党规与国法的差异性；从正反两方面剖析党内法规与国家法律复杂关系的形成机理。

第三，党内法规与国家法律关系的类型化。类型化是人类认识客观事物的基本方法。目前学术界对党规与国法关系的研究还停留在碎片化的阐述阶段，缺乏系统性与整体性研究，没有在纷繁复杂的中国特色社会主义法治实践中，梳理出较为清晰的党规与国法关系。本著作立足于中国特色社会主义的法治实际，在对现行党内法规的制度文本进行总体分析的基础上，将党内法规与国家法律的关系分为并行关系、交叉关系、一体关系，并厘清各大关系的适用范围，即并行关系对应“党的自身建设”与“私法调整”领域；交叉关系对应“党的宏观领导”与“公法调整”领域；一体关系对应“党政共同应对的事项”与“党的直接领导”领域。

第四，党内法规与国家法律关系协调基准的建构。在对党规与国法关系进行类型化处理后，本著作针对每项具体关系，分别建构出一个处理党规与国法关系的协调基准。在并行关系中，本著作建构了一个党务国务行为的双重区分基准，并辅之以党务行为的伴影理论、准国家行为理论与党建的国法渗透理论；在交叉关系中，建构了一个清单基准用来处理党规与国法弱交叉关系，建构了一个双重区分基准，用来处理党规与国法强交叉关系。在一体关系中，构建了一个谦抑性基准，该基准再分为党政一体基准与党的直接领导基准，厘清一体关系的适用范围，防止其过度膨胀，扭曲党规与国法的正常关系。

通过上述研究阐述，本著作力争在如下几个方面进行创新，以求对党内法规学的建构贡献智慧。

第一，紧扣“党的领导”此一中国特色社会主义法治的主线。现行宪法序言宣示了“党的领导原则”，第五次宪法修正案将“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”写入宪法正文。此一宪法修正案为研究阐述中国特色社会主义法治、发展党内法规提供了理论指导与基本立足点。因为要坚持“党的领导原则”，中国特色社会主义法治才呈现出如下特点：一是在法治渊源上具有二元性，即党内法规与国家法律相辅相成、共襄法治；二是在法治建设道路上具有统筹性，即依法治国与制度治党、依规治党统筹推进、一体化建设；三是在法治建设方式上坚持重点论，即重点处理好党政的关系、党规与国法的关系问题。本著作紧扣“党的领导”此一法治主线，从阐述研究党内法规的属性与特点入手，分析党内法规与国家法律关系的形成机理，从纷繁复杂的法治实践中，抽象出党规与国法关系

的类型化，并就如何处理党规与国法关系提出具有可操作性的协调基准，为挖掘中国特色社会主义法治的内涵、为解决中国特色社会主义法治问题进行理论探索。

第二，提出一系列新概念。中国特色社会主义法治需要新理论，作为法治体系中最具有中国特色的重要组成部分，党内法规更需要理论创新，需要提出新概念。为此，本著作在如下几个方面进行创新：一是提出党内法规的溢出效应。中国共产党作为执政党，不但是领导自身队伍的政党，也是领导政权机关、政协机关、民主党派、人民团体、社会民众的政党，因此，非党组织与党外人士自然要纳入党内法规的调整范围，党内法规必须具有溢出效应，否则，“党的领导”也就无从谈起。为此，本著作对“党内法规只是管党治党的党内规矩”的观点进行了批驳，提出了党内法规的溢出效应，并分别从党内法规溢出效应的概念、实证情况、理论证成等方面进行了全面阐述研究。二是提出混合性党规。党政联合发文是中国特色社会主义法治建设的一种常态，但学界对之反对的居多，认同的居少，主张将之逐渐退出中国法治实践。本著作指出不能因为党政联合发文不符合西方传统法治理念，就简单地加以否定，而应立足于中国特色社会主义法治的需要，对之进行理性分析，去芜存菁，进行完善与重构。为此，本著作将党政联合发文分为党内法规与党内规范性文件，并基于党政联合发文的特殊性，提出混合性党规的概念，特指中国特色社会主义法治的第三种法治样态，它既不同于国家法律，也不同于纯粹党内法规。在此基础上，本著作对混合性党规的适用范围进行理论探索。三是提出了“党的领导”法治化的复合模式。在“党的领导”制度化、规范化、法治化的问题上，存在两种截然不同的观点，即国法化模式、党规化模式。国法化模式主张将“党的领导”全部纳入国家法律的调整范围，不符合立法常识与立法逻辑，而且不利于“党的领导”作用的发挥。党规化模式也存在缺陷，因为不将“党的领导”写入宪法、国家法律，党要领导非党组织与党外人士，就缺乏相应的法律依据。因此，本著作提出了“党的领导”法治化的复合模式，即“国法抽象确认、党规具体细化”。所谓国法抽象确认，是指国家法律对“党的领导”事项做出抽象性规定。所谓党规具体细化，是指党内法规将“党的领导”具体细化，使之具有可操作性。根据此一模式，“党的领导”此一宪法原则的贯彻落实自然具有两种途径，即国法实施途径与党

规实施途径，从而将党章、领导性党规纳入中国特色社会主义宪法的渊源，因此，“党的领导”法治化复合模式的提出具有重大的理论价值。

第三，建构了党规与国法关系的基本类型及协调基准。中国特色社会主义法治体系存在两种形态，即党内法规与国家法律，那么明确两者的各自调整范围，厘清两者的“楚河汉界”，是处理两者关系的基础性问题，否则党内法规与国家法律在内容上会陷入混沌状态，中国特色社会主义法治的特色与优势就难以得到充分发挥。为此，本著作在对党规与国法关系进行类型化分析的基础上，提出了一个较为精致的党规与国法关系的协调基准，为党规的备案审查与国法的合宪性审查提供实质性判断标准，也为构建党内法规与国家法律的协调衔接机制提供方法论支撑。虽然本著作只是迈开了一小步，相信能起到“抛砖引玉”的作用。

法国作家普鲁斯特称：“真正的发现之旅，并不是去寻找新大陆，而是采用一种新视角。”^① 要想达成上述目的，实现上述创新，必须坚持正确的研究方法。方法运用不当，可能是事倍功半，缺乏效率，也可能使得研究偏向，相关研究就会缺乏应有的价值，相关研究成果只能留给“老鼠去批判”了，对国家、社会无益。为此，本著作在研究方法的选择上，力求把握如下几项原则。

首先，坚持以中国特色社会主义理论为指导思想。党内法规是体现中国法治特色的主要载体，离不开中国特色社会主义理论的指导。对此，不能只满足于口头说说，笔头写写，而应真正认同它，将之植入自己的脑海里，成为自己开展学术研究的自动指南。关于党内法规，毛泽东、张闻天、刘少奇、邓小平、江泽民、胡锦涛、习近平等党和国家领导人进行了重要阐述^②，形成了党内法规的重要论述、重要思想，为研究党内法规基本范畴、党规与国法关系等指明了方向，必须予以坚持与贯彻。

其次，坚持理论联系实际。“理论总是灰色的，而实践之树常青”。霍布斯也说：“法律的生命在于经验，而非逻辑”。伟大的中国特色社会主义法治实践，迫切需要理论创新，如果只是机械地重复传统的西方法治理论，

① 转引自周叶中、邓书琴《论中国共产党党内法规的价值取向——以党员义务和党员权利为视角》，载《中共中央党校学报》2018年第4期。

② 李斌雄：《扎紧制度的笼子——中国共产党党内法规制度的重大发展研究》，武汉大学出版社，2017，第5~18页。

就无法对中国法治实践出现的新情况、新问题做出回答和解释。因此，党内法规的研究需要紧密联系实践，坚持“从实践中来，到实践中去”的立场，需要围绕中国特色社会主义法治实践，在党内法规的概念、属性、特点上，在中国特色社会主义法治的概念、渊源、原则等问题上进行理论突破，提出属于中国的新元素、新概念、新范畴。

再次，坚持类型化的研究方法。党内法规与国家法律均有一个庞大的规则体系，两者形成了纷繁复杂的关系图景，如果不能“透过现象看本质”，如果不将具体、零散的党规与国法条分缕析，就无法对之进行有效的整理。本著作运用类型化分析法，将党规与国法关系抽象为三大基本类型，即并行关系、交叉关系、一体关系，为有效处理党规与国法关系提供了较为清晰的分析框架。

最后，坚持文本的研究方法。建构党规与国法的关系，如果不分析相关制度文本及其运行状况，只能是脱离靶标的射击而已，得出的结论要么是泛泛而谈，缺乏实际意义；要么是“睁眼说瞎话”，混淆视听。为了有效开展相关研究，必须收集研读一大批党内法规，力求所得出的结论能在中国特色社会主义法治实践中得以印证，并能发挥理论的指导作用。例如在研究混合性党规时，笔者收集了120多部中央层面的党内法规，从中分析其特点、适用范围、运行规律等。唯有如此，相关研究成果方能经得起法治实践的检验。

目 录

序 言	1
第一章 党内法规的基本特征	1
一 党内法规调整范围的特征	4
二 党内法规调整对象的特征	8
三 党内法规调整方式的特征	11
四 党内法规权益配置的特征	13
五 党内法规规范效力的特征	16
六 党内法规法治原则的特征	18
第二章 党内法规与国家法律的一致性与差异性	23
一 党内法规与国家法律的一致性	24
二 党内法规与国家法律的差异性	44
第三章 党内法规与国家法律关系的类型化	56
一 党内法规与国家法律关系的类型化建构	56
二 党内法规与国家法律的并行关系	62
三 党内法规与国家法律的交叉关系	74
四 党内法规与国家法律的一体关系	87
第四章 党内法规与国家法律关系的协调及其基准框架	113
一 党内法规与国家法律关系的协调	113
二 党内法规与国家法律关系的协调理论及其评述	123

三	党内法规与国家法律关系协调基准的体系化·····	129
第五章	并行关系的协调基准：党务国务的区分基准·····	132
一	党务国务的广度区分基准·····	133
二	党务国务的深度区分基准·····	150
第六章	交叉关系的协调基准：双重判断基准·····	158
一	弱交叉关系的双重区分基准·····	159
二	强交叉关系的双重区分基准·····	167
第七章	一体关系的协调基准：混合性党规的谦抑基准·····	189
一	混合性党规谦抑性的必要性·····	190
二	混合性党规的谦抑性基准：双重判断基准·····	205
后 记	·····	220
参考文献	·····	222

第一章 党内法规的基本特征

从中国法治实践的维度而言，党内法规实践要比国家法律更早。党内法规的发展存在很多的历史节点，发生了很多具有里程碑意义的事件，需要铭记其中至为关键的“第一次”。第一部党内法规是中国共产党第一次全国代表大会通过的《中国共产党第一个纲领》。第一次正式提出党内法规概念的是毛泽东。1938年10月，为解决组织涣散以统一党内行动，毛泽东在党的第六届中央委员会第六次全体会议上的报告——《中国共产党在民族战争中的地位》中讲到党的纪律时说：“为使党内关系走上正轨，除了上述四项最重要的纪律外，还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第一次对党内法规做出定义的是1999年出台的《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》。第一次将党内法规概念载入党章的是党的第十四次代表大会。十四大党章明确规定，党的各级纪委的主要任务是“维护党的章程和其他党内法规”。第一次正式将党内法规纳入中国特色社会主义法治体系的是党的十八届四中全会。本次中央全会通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，将“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总体目标，明确指出：“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、互相促进、互相保障的格局。”

由此可见，几十年来，“党内法规”这一概念经党的领导人提出和使用，经党章和党的文件正式确认，经学界的使用和研究，已经成为一个重要的法概念与党建概念。^②

2012年中共中央修订出台了《中国共产党党内法规制定条例》，进一步完善了党内法规的法定概念，将党内法规建设的法治化、规范化、制度化水平推上

^① 《毛泽东选集》第2卷，人民出版社，1991，第528页。

^② 宋功德：《党规之治》，法律出版社，2015，第11页。

了一个新的高度。根据该《条例》第二条的规定，党内法规是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。总体而言，上述法定概念发挥了“正名”与“定纷止争”的功效，但也存在明显的缺陷，滞后于快速发展的党内法规建设进程。具体表现在如下几个方面：一是制定主体的非周延性。上述定义将党内法规的制定主体列举为三大类型，即党中央组织、中央各部委、省级党委，忽视了实践存在的授权主体。2017年5月，党中央批准武汉、沈阳、福州、青岛、深圳、兰州、南宁等7个副省级城市与省会城市在基层党建、作风建设方面具有制定党内法规的权限。上述试点工作彰显出上述法定概念的非周延性。二是调整范围的不切实际。该党内法规的法定定义将党内法规调整范围局限于党组织的工作、活动与党员的行为，没有完全契合中国特色社会主义的法治实践。在党内法规的实践中，存在一大批党内法规，它们不仅能约束党组织与党员的活动，而且能调整非党组织与党外人士的活动，具有溢出效应。例如中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于对配偶子女均已移居国（境）外的国家工作人员加强管理的暂行规定》的调整范围为所有国家机关工作人员，包括党员干部，也包括党外干部。此外，该党内法规第九条规定：“事业单位、人民团体、国有独资和国有控股企业（含国有独资和国有控股金融企业），参照本规定执行。”显然，该党内法规的调整范围已经超越党组织与党员的范畴。随着党的领导执政范围不断扩大，上述法定概念的不合时宜愈发凸显。

基于上述分析，党内法规的概念应当重构。本文将党内法规界定为“党的有权主体依照职权与授权^①按照规定程序制定的，反映党的统一意志，

① 按照立法权限的来源不同，党规的制定可分为职权立法与授权立法。所谓职权立法，是指在自己立法权限范围内所进行的立法。所谓授权立法，是指根据相关党内法规的授权而制定党内法规的行为。例如《党政领导干部选拔任用工作条例》第六十八条规定：“选拔任用乡（镇、街道）的党政领导干部，由省、自治区、直辖市党委根据本条例制定相应的实施办法”。据此，省级党委有权制定《乡（镇、街道）的党政领导干部选拔任用实施办法》。再如根据党中央的授权，一批省会、副省级城市党委等获得了特定领域的党规制定权。为此，武汉市委出台了《加强基层党员干部作风建设若干规定（试行）》，南宁市委出台了《南宁市村党组织党务公开办法（试行）》。深圳出台首批5部党内法规，包括《中国共产党深圳市街道工作委员会工作规则（试行）》《中国共产党深圳市社区委员会工作规则（试行）》《深圳市社会组织党的建设规定（试行）》《党支部书记履行党建工作职责考核办法（试行）》《建立健全纠正“四风”长效机制规定（试行）》。

调整党务关系，并由党内强制力保障实施的具有特定外在形式的规则体系的总称”^①。据此，党内法规不仅是中国共产党管党治党的主要依据，也是党治国理政的重要准则。

党内法规是中国特色社会主义宪法体制^②和中国特色政党制度^③的特殊产物，是有别于一般国家法律和社会团体规则、道德规范的特殊法形态，其属性特殊、特征明显。具体而言，党内法规的主要特征集中表现在如下几个方面：一是调整范围的特征，即党内法规主要调整党内事务，影响国家事务^④，也在一定情形下调整国家事务、社会事务，涉及公民、法人和其他组织的权益；二是调整对象的特征，即党内法规主要是党员和党组织的行为规范，但在某些情形中也对非党组织和党外群众的行为活动进行规制；三是调整方式的特征，即党内法规以制度建设为基础手段，又坚持思想建党的调整方式；四是权益配置的特征，即在权利义务的具体配置上，党内法规虽然注重党员权利的保障，但体现出义务优先的基本特征；五是规范效力的特征，即党内法规既依靠党组织和党员的自觉遵守，更有赖于党的纪检强制措施进行保障；六是法治原则的特征，即党内法规既需遵守“越权无效”原则，又需遵守“无明确规定者不可为”和“明确规定者必须为”原则。

如此可见，与国家法律和社会规范相比，党内法规具有显著的差异。欲厘清党内法规与国家法律的具体关系，必须首先把握党内法规的上述基本特征，并在此基础上，厘清党内法规的内涵与外延。

① 欧爱民、李丹：《党内法规法定概念的评述与重构》，载《湘潭大学学报》2018年第1期。

② 所谓中国特色的宪法体制，即指我国特有的混合型宪制模式，部分学者称之为“二元宪政”或“双轨宪制”。在这种模式下，中国共产党的领导权和执政权与国家权力并存，如邹国庆教授在《中国共产党地方委员会领导制度科学化问题研究》一文中指出中国的政治体制中存在“二元主体的权力结构”；柯华庆教授在《中国式宪制——试论党导立宪制》一文中提出“我国的政治体制实际上是党导立宪制，也就是宪法与党章的二元宪制”，认为我国是“党的权力和人民的权力在宪法中同时存在的二元政治体制”；还有韩大元教授、王书成教授等对中国共产党与国家政权关系进行了研究，提出了其对中国特色宪法体制的看法。

③ 所谓中国特色政党制度，即指我国采用的中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，该制度有别于西方国家“一党制”或“多党制”，是我国特殊国情的产物，是历史和人民共同的选择。

④ 例如《中共中央政治局关于改进工作作风密切联系群众的八项规定》制定者的本意是改进党内的工作作风，但它促进了政风、民风的根本好转，党内法规产生了意想不到的涟漪效应。