

ZHONGGUO GONGCHANDANG  
DANG NEI FAGUI TONGLUN

# 中国共产党 党内法规通论

殷啸虎 主编

“两学一做” “七五” 普法重要内容



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

ZHONGGUO GONGCHANDANG  
DANG NEI FAGUI TONGLUN

# 中国共产党 党内法规通论

殷啸虎 主编

“两学一做”



普法重要内容



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

## 图书在版编目(CIP)数据

中国共产党党内法规通论/殷啸虎主编. —北京:北京大学出版社,2016.10

ISBN 978-7-301-27592-4

I. ①中… II. ①殷… III. ①中国共产党—党的纪律—法规—学习参考资料

IV. ①D262.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 229951 号

- 书 名 中国共产党党内法规通论  
ZHONGGUO GONGCHANDANG DANGNEI FAGUI TONGLUN
- 著作责任者 殷啸虎 主编
- 责任编辑 朱梅全 徐 音
- 标准书号 ISBN 978-7-301-27592-4
- 出版发行 北京大学出版社
- 地 址 北京市海淀区成府路 205 号 100871
- 网 址 <http://www.pup.cn>
- 电子信箱 [sdyy\\_2005@126.com](mailto:sdyy_2005@126.com)
- 新浪微博 @北京大学出版社
- 电 话 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 021-62071998
- 印 刷 者 北京大学印刷厂
- 经 销 者 新华书店
- 730 毫米×1020 毫米 16 开本 17.5 印张 234 千字
- 2016 年 10 月第 1 版 2016 年 10 月第 1 次印刷
- 定 价 45.00 元

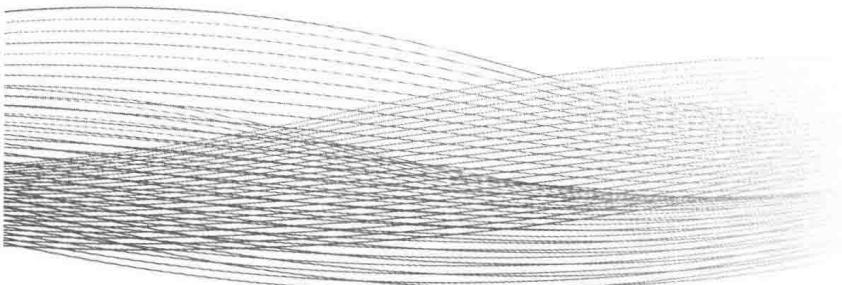
---

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱:fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题,请与出版部联系,电话:010-62756370



撰稿人：

前言、第三章、第六章：殷啸虎

第一章：刘长秋

第二章：程维荣

第四章：彭 辉

第五章：杜文俊 王艺超 林红鹤 陈 瑶

第七章：刘长秋 陈晓燕 马 彦

# 前 言

党内法规是管党治党的重要依据,也是建设法治国家的有力保障。党的十八届四中全会把“形成完善的党内法规体系”作为全面推进依法治国的战略任务之一,十八届五中全会又审议通过《中国共产党廉洁自律准则》《中国共产党纪律处分条例》两部重要的党内法规。对党内法规的学习和贯彻,是推进党的建设,提升党的执政能力的具体要求。2016年2月,中共中央办公厅印发了《关于在全体党员中开展“学党章党规、学系列讲话,做合格党员”学习教育方案》,并发出通知,要求各地区各部门认真贯彻执行。同时,加强对党内法规的学习,也是依法治国、依规治党,建设社会主义法治国家的具体要求。中共中央、国务院转发的《中央宣传部、司法部关于在公民中开展法治宣传教育的第七个五年规划(2016—2020年)》中,有14处提到了“党内法规”,提出要深入学习宣传党内法规,加强党章和党内法规学习教育,引导党员领导干部增强党章党规党纪意识,严守政治纪律和政治规矩,在廉洁自律上追求高标准,自觉远离违纪红线。

党内法规是我国社会主义法治体系的重要组成部分。党的十八届四中全会《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出,“全面推进依法治国,总目标是建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家。这就是,在中国共产党领导下,坚持中国特色社会主义制度,贯彻中

国特色社会主义法治理论,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,形成完善的党内法规体系”,明确了社会主义法治体系的基本内涵。而从《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的表述来看,中国特色社会主义法治体系实际上包含了两大体系,即两个“形成”:一是形成国家法体系,包括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;另一个是形成完善的党内法规体系。这也充分体现了党内法规在法治国家建设中具有十分重要的地位和作用。

学习贯彻党内法规,离不开对党内法规基本知识的学习和了解。近年来,对党内法规的研究也引起了理论界和学术界的关注,出版了一些相关的著作和研究报告,发表了许多学术论文。但从内容来看,这些著作和论文基本上都是有关党内法规研究方面的,缺乏对党内法规基本理论知识的通识性的读物。而本书的编写,正是为了弥补这一不足。本书运用法学的基本理论,结合党的建设,尤其是党内法规建设的实践,对党内法规的概念、历史发展、内容、实施等相关方面进行介绍,旨在使读者通过本书,了解党内法规的基本情况和相关基本知识,为学习贯彻党内法规提供必要的理论基础。

本书共分七章:

第一章“党内法规概述”,通过对党内法规的概念、党内法规的特征、党内法规的功能以及党内法规的分类等方面的叙述,阐明党内法规的基本概念及相关问题。

第二章“党内法规的历史考察”,通过对民主革命时期、新中国成立至70年代、改革开放时期以及党的十八大以来不同时期党内法规的发展,揭示党内法规发展的历史进程。

第三章“党内法规的创制”,通过对党内法规制定的相关制度与程序,

特别是党章的制定与修改的程序,以及党内法规的清理等相关问题的介绍,阐明党内法规制定过程及相关制度规定。

第四章“党内法规的构成”,主要介绍构建完善的党内法规体系的一些基本的构成要素,包括党内法规的渊源、党内法规的体系、党内法规的结构、党内法规的规范以及相关的基本理论问题。

第五章“党内法规的内容”,介绍党内法规所涉及的主要方面,包括党的领导和党的工作方面的党内法规、思想建设方面的党内法规、组织建设方面的党内法规、作风建设方面的党内法规、反腐倡廉建设方面的党内法规以及民主集中制建设方面的党内法规。

第六章“党内法规的实施”,主要介绍有关党内法规实施的理论和实践问题,包括党内法规实施的含义、党内法规实施的原则、党内法规的解释、党内法规的效力等级、党内法规的执行,以及党内法规和规范性文件的备案审查。

第七章“党内法规的发展完善”,对当前党内法规存在的问题进行分析,并就如何进一步完善党内法规体系和相关制度提出思考和建议。

# 目 录

|                               |       |
|-------------------------------|-------|
| 第一章 党内法规概述 .....              | (001) |
| 一、党内法规的概念 .....               | (001) |
| 二、党内法规的特征 .....               | (004) |
| 三、党内法规的功能 .....               | (014) |
| 四、党内法规的分类 .....               | (023) |
| 第二章 党内法规的历史考察 .....           | (029) |
| 一、民主革命时期——党内法规的创建 .....       | (029) |
| 二、新中国成立至 70 年代——党内法规的转折 ..... | (039) |
| 三、改革开放时期——党内法规的迅速发展 .....     | (045) |
| 四、党的十八大以来——党内法规的体系化 .....     | (066) |
| 第三章 党内法规的创制 .....             | (078) |
| 一、党内法规制定的相关制度与程序 .....        | (078) |
| 二、党章的制定与修改 .....              | (093) |
| 三、党内法规的清理 .....               | (103) |
| 第四章 党内法规的构成 .....             | (110) |
| 一、党内法规的渊源 .....               | (110) |
| 二、党内法规的体系 .....               | (117) |

|                            |       |
|----------------------------|-------|
| 三、党内法规的结构 .....            | (124) |
| 四、党内法规的规范 .....            | (132) |
| <b>第五章 党内法规的内容</b> .....   | (140) |
| 一、党的领导和党的工作方面的党内法规 .....   | (141) |
| 二、思想建设方面的党内法规 .....        | (155) |
| 三、组织建设方面的党内法规 .....        | (165) |
| 四、作风建设方面的党内法规 .....        | (180) |
| 五、反腐倡廉建设方面的党内法规 .....      | (189) |
| 六、民主集中制建设方面的党内法规 .....     | (204) |
| <b>第六章 党内法规的实施</b> .....   | (216) |
| 一、党内法规实施的含义 .....          | (216) |
| 二、党内法规实施的原则 .....          | (218) |
| 三、党内法规的解释 .....            | (220) |
| 四、党内法规的效力等级 .....          | (231) |
| 五、党内法规的执行 .....            | (234) |
| 六、党内法规和规范性文件的备案审查 .....    | (236) |
| <b>第七章 党内法规的发展完善</b> ..... | (248) |
| 一、当前党内法规存在的问题分析 .....      | (248) |
| 二、完善党内法规的对策建议 .....        | (257) |
| <b>参考书目</b> .....          | (272) |
| <b>后 记</b> .....           | (273) |

# 第一章 党内法规概述

党内法规既是管党治党的重要依据,也是推进依法执政、实现建设社会主义法治国家的重要保障。在长期的执政实践中,中国共产党逐步形成了自成体系的党内法规。对党内法规的了解和把握,首先需要了解党内法规的概念,即什么是党内法规。

## 一、党内法规的概念

### (一) 党内法规概念的提出

“党内法规”一词是由毛泽东首先提出的,是出于加强党的自身建设和完善党的领导之需要;或者说,是出于治党的需要。在1938年10月召开的中共六届六中全会(扩大)上,毛泽东在报告中指出:鉴于张国焘严重地破坏纪律的行为,为使党内关系走上正轨,除了重申个人服从组织、少数服从多数、下级服从上级、全党服从中央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”<sup>〔1〕</sup>。此次会议上,刘少奇还专门作了关于《党规党法的报告》,再次明确提出了“党规党法”的概念。之后,“党内法规”或“党法党规”之类的概念又在多次会议和多部党的文件中被使用,如1945年5月中共七大会议上,刘少奇所作的

---

〔1〕《毛泽东选集》第2卷,人民出版社1991年版,第528页。

《关于修改党章的报告》、1962年2月邓小平在中央工作会议的讲话、1978年12月党的十一届三中全会公报、1982年2月党的十一届五中全会通过的《关于党内政治生活的若干准则》等等,都明确使用过“党规党法”的概念。<sup>〔1〕</sup>

2014年党的十八届四中全会通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,正式在法治的意义上明确了党内法规的地位。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。党章是最根本的党内法规,全党必须一体严格遵行。完善党内法规制定体制机制,加大党内法规备案审查和解释力度,形成配套完备的党内法规制度体系。注重党内法规同国家法律的衔接和协调,提高党内法规执行力,运用党内法规把党要管党、从严治党落到实处,促进党员、干部带头遵守国家法律法规。党的纪律是党内规矩。党规党纪严于国家法律,党的各级组织和广大党员干部不仅要模范遵守国家法律,而且要按照党规党纪以更高标准严格要求自己,坚定理想信念,践行党的宗旨,坚决同违法乱纪行为做斗争。对违反党规党纪的行为必须严肃处理,对苗头性倾向性问题必须抓早抓小,防止小错酿成大错、违纪走向违法。”

## (二) 党内法规概念的内涵

对于党内法规的概念,学术界存在着不同的解说。有学者认为,党内法规是党内具有一定级别的组织制定的,为规范党组织工作、活动和党员行为,是成文形式的党内规章制度。<sup>〔2〕</sup>也有学者认为,党内法规是党内

---

〔1〕 参见吴新叶:《党内法规的形成与依法执政的实现》,载上海市社会科学界联合会编:《马克思主义与中国百年变迁:上海市社会科学界第九届学术年会文集(2011年度)马克思主义研究学科卷》,上海人民出版社2011年版,第213页。

〔2〕 参见付子堂:《法治体系内的党内法规探析》,载《中共中央党校学报》2015年第5期。

各类规章制度的总称。<sup>〔1〕</sup> 还有学者认为,“党内法规”是规范党组织工作、活动和党员行为的党内各类规章制度的总称,是党的建设的重要组成部分。<sup>〔2〕</sup>

我们认为,党内法规,在我国专指中国共产党党内法规,有狭义和广义之说。狭义上的党内法规已经在有关党内法规中被作了明确的界定,即依据《中国共产党党内法规制定条例》第2条之规定,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。而广义上的党内法规则是指党内所有用以规范和保障党的行为的法律或规范性文件,亦即姜明安教授主张的,党内法规可以指具有党内法规制定权的党组织所有用以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,而限于《中国共产党党内法规制定条例》所规定的规范之种类。<sup>〔3〕</sup>

显然,广义上的党内法规除了狭义上的党内法规之外,还包括党内规范性文件,即中央纪律检查委员会、中央各部门和省、自治区、直辖市党委在履行职务过程中形成的具有普遍约束力、可以反复适用的决议、决定、意见、通知等文件,包括贯彻执行中央决策部署、指导推动经济社会发展、涉及人民群众切身利益、加强和改进党的建设等方面的重要文件。<sup>〔4〕</sup> 在学术界,人们对于党内法规的外延是有争议的,很多人主张直接援引《中国共产党党内法规制定条例》第2条之规定,但也有学者提出,应当把在党内具有重大意义的法定文件中的“决议”“决定”“报告”等纳入党内法规

〔1〕 参见潘泽林:《中国共产党党内法规及其体系构建问题研究》,载《南昌大学学报(人文社会科学版)》2007年第1期。

〔2〕 参见操申斌:《“党内法规”概念证成与辨析》,载《当代世界与社会主义》2008年第3期。

〔3〕 参见姜明安主编:《党员干部法治教程》,中国法制出版社2014年版,第220页。

〔4〕 参见《中国共产党党内法规与规范性文件备案规定》第2条第2款。

的范围,即主张采用一个相对广义的党内法规的概念。<sup>〔1〕</sup>而从党内法规使用的现状来看,实际上是在一个广义的概念上使用党内法规的,即对党内法规的理解和运用并不限于《中国共产党党内法规制定条例》第2条之规定。

当然,对于这个问题,理论上还可以作进一步的研究。但本书中所说的党内法规,主要是狭义的,即严格意义上的党内法规,当然也会涉及党内规范性文件的问题。

## 二、党内法规的特征

### (一) 依法制定

首先,党内法规的制定需要遵守宪法与法律的规定,需要在我国宪法和法律允许的范围内进行,不得违背或僭越宪法与法律。我国《宪法》明确规定:“一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为,必须予以追究。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。”<sup>〔2〕</sup>党内法规作为“党要管党,从严治党”的制度保障,并不是党随意制定的,不受任何约束;党内法规的制定必须以依法为前提,必须在国家宪法和法律的监督下制定,而且其内容不得违背宪法与法律的规定。党内法规不得违反宪法与法律的规定,是党员模范遵守国家的法律法规在党内法规立法程序中的内在要求,也是党贯彻落实依法治国的客观需要。制定党内法规作为党加强自身建设,实现党的建设科学化的客观需要,是党的政治活动之一,是需要受到宪法和法律监督并制约的政治活动。

〔1〕 参见韩强:《关于党内法规的几个基本问题》,载《中共杭州市委党校学报》2016年第2期。

〔2〕 《中华人民共和国宪法》第5条第3—5款。

其次,党内法规的制定需要遵循特定的“立法法”,其本身有特定的制定程序要求,这些要求都已经在《中国共产党党内法规制定条例》等党内法规中被加以明文规定。《中国共产党党内法规制定条例》第1条就明文指出:“为了规范中国共产党党内法规制定工作,建立健全党内法规制度体系,提高党的建设科学化水平,根据《中国共产党章程》,制定本条例。”为此,《中国共产党党内法规制定条例》对党内法规的规划与计划、起草、审批与发布、适用与解释,以及备案、清理与评估等进行了明确规定。除此之外,《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》也对党内法规和规范性文件备案的原则、范围、期限、审查、通报等提出了具体要求。这些规定都是制定党内法规所必须遵守的立法要求。

## (二) 党内法规是一种特殊类型的法

### 1. 党内法规也是法

党内法规的法律性质在有关的规范性法律文件中也有着明确的定性。例如《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中就明确提出,“全面推进依法治国,总目标是建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家。这就是,在中国共产党领导下,坚持中国特色社会主义制度,贯彻中国特色社会主义法治理论,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,形成完善的党内法规体系,坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、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”,并指出,“依法执政,既要求党依据宪法法律治国理政,也要求党依据党内法规管党治党”,“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。”

学术界对于党内法规的法律性有着比较大的争议,有人认为,不宜将党内法规(或党法)作为法,甚至认为“党内法规”的提法都有损于国家的

法治建设,应当慎用这一词汇。<sup>〔1〕</sup>实际上,正如有学者所指出的:把中国共产党制定的自我管理、自我约束的各种规范统称为“党内法规”,这是成立的。<sup>〔2〕</sup>这如同很多家法族规一样,尽管不是国家法意义上的法,但在其适用的领域内却也是被视为法的。党的十八届四中全会正式确定“完善的党内法规体系”为中国特色社会主义法治体系的五大子体系之一,使关于能否使用“党内法规”一词的纯粹概念之争画上了句号。<sup>〔3〕</sup>

## 2. 党内法规不同于国家法

党内法规之“法”与国家法律之“法”既有共同之处,也有不同的内涵和特征。<sup>〔4〕</sup>具体而言,在传统法学理论研究中,法是由国家和社会所创造并由国家强制力保障实施的,体现人们意志、调节人们行为关系的行为规范的总和,它规定社会成员的权利和义务,并受制于人们的理性和社会物质条件。<sup>〔5〕</sup>依据这一概念,法具有以下几个方面的特征:(1)法是出自国家和社会的行为规则体系;(2)法是调整人们行为关系的行为规则体系;(3)法是以权利和义务为主要内容的行为规则体系;(4)法是由国家强制力保证实施的行为规则体系。

而党内法规作为一种法,却与国家法有着很大的区别。首先,党内法规是法,但却不是出自国家的行为规则体系,而是出自党、出自社会的行为规则体系。其次,党内法规是调整特定社会关系的行为规则体系,法理上而言,它只调整中国共产党党员及党组织的行为关系,对此之外的其他社会关系则无法调整。再次,党内法规以权利和义务为主要内容,但相比

〔1〕 参见石文龙:《依法执政与“党法”》,载《太平洋学报》2011年第2期。

〔2〕 参见王振民:《党内法规制度体系建设的基本理论问题》,载《中国高校社会科学》2013年第2期。

〔3〕 参见付子堂:《法治体系内的党内法规探析》,载《中共中央党校学报》2015年第5期。

〔4〕 参见潘泽林:《中国共产党党内法规及其体系构建问题研究》,载《南昌大学学报(人文社会科学版)》2007年第1期。

〔5〕 参见葛洪义主编:《法理学》,中国人民公安大学出版社2007年版,第35页。

于国家法,党内法规更多地突出和强调义务。之所以如此,主要原因在于党作为国家的执政党和社会主义革命及建设事业的领导者,需要保持其自身的先进性与纯洁性,为此,其对于自身党组织及党员的要求在伦理道德层面上要远远高于一般法律规范对于社会公众的要求,较多地强调义务,因为只有突出和强调义务才更能够促使党员秉承全心全意为人民服务的宗旨,立党为公,执政为民,凸显党的先进性与纯洁性。最后,党内法规不以国家强制力作为保障,但客观上又具有很强的约束力。尽管党内法规不像国家法那样有权威,不以国家强制力为保障,但对于党的各级组织和党员来说,这些法规是有约束力的,违反这些法规也需要承担相应的责任。这使得党内法规客观上也具有不同但又类似于国家法的约束力,能够发挥类似于法甚至有时是强于法的作用,也是一种法。

由此可见,作为法的党内法规尽管也称为法,但却与通常我们所说的国家法有着根本的不同。这种不同主要体现在以下几个方面:

(1) 调整对象不同。国家法作为国家意志的表现,是出自国家的社会规范,<sup>〔1〕</sup>具有真正意义上的普遍性,其调整对象是人的行为或社会关系。而党内法规的调整对象是党内关系,即“党内关系是指政党组织内部各主体在治理政党内务的过程中,围绕各自相应的权利和义务,所形成的相互关系及互动的行为模式。”<sup>〔2〕</sup>显然,国家法调整的对象范围要远远大于党内法规。

(2) 制定主体不同。依据我国《立法法》的规定,国家法的制定主体主要有全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会,国务院,国务院各部委,中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构,省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会,较大的市的人民代表大会

〔1〕 参见张文显主编:《马克思主义法理学——理论、方法与前沿》,高等教育出版社2003年版,第149页。

〔2〕 李军:《党内法规关系论说》,载《中共杭州市委党校学报》2016年第2期。

及其常务委员会,民族自治地方的人民代表大会,省、自治区、直辖市和较大的市的人民政府,以及中央军事委员会和中央军事委员会各总部、军兵种、军区。而党内法规作为规范党组织的工作、活动和党员行为的党内规章制度,依照《中国共产党党内法规制定条例》,其制定主体则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。

(3) 适用对象不同。制定主体的不同决定了党内法规与国家法适用对象的不同。国家法的适用对象是我国境内的所有组织和个人,对于在我国境内的其他国家和地区的公民也同样适用。党内法规,顾名思义,就是党制定的在党内适用的法规,因此,党内法规的适用对象一般只是中国共产党的各级党组织与中国共产党党员,通常仅对中国共产党党组织和中国共产党党员有约束力。而且,对于中国共产党党员与党组织来说,党内法规不仅具有地域约束力,也具有域外约束力,不论党组织与党员在国内还是在国外,党内法规对于他们而言都具有约束力,除非其宣布退党,否则,党内法规就都适用于他们。当然,需要指出的是,尽管党内法规原则上只在党内实施,但对于某些相关的组织与个人很多时候往往也会发生参照适用的情况,如《党政机关厉行节约反对浪费条例》就不仅适用于党政机关,也适用于政协机关、事业单位等非党或不完全是党的机关的组织。

(4) 党内法规的制定、修改和废止不受《立法法》的调整。从法理上来说,法律的制定、修改和废止需要遵循特定的程序,而《立法法》就是我国规范和指导法律制定、修改和废止的最基本规程,所有国家法的制定、修改和废止都需要遵守《立法法》。但与国家法不同的是,党内法规的制定、修改和废止并不受《立法法》的调整。原因在于,《立法法》作为规范国家立法活动的国家法,只适用于国家法的制定、修改与废止,党内法规则不属于国家法,而是与国家法相并列的一类社会治理体系。党内法规作为法,其制定、修改与废止客观上也需要遵循特定的规则与程序,即《中国共产党党内法规制定条例》《中共中央关于废止和宣布失效一批党内法规