



国家智库报告 2015 (30)
National Think Tank

国 家 治 理

党内法规建设研究

李 忠 著

RESEARCH ON THE CONSTRUCTION OF THE PARTY
REGULATIONS

中国社会科学出版社



国家智库报告 2015 (30)
National Think Tank

国 家 治 理

党内法规建设研究

李 忠 著

RESEARCH ON THE CONSTRUCTION OF THE PARTY
REGULATIONS



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

党内法规建设研究 / 李忠著. —北京: 中国社会科学出版社, 2015. 12
(国家智库报告)

ISBN 978 - 7 - 5161 - 7481 - 4

I. ①党… II. ①李… III. ①中国共产党—纪律检查—法规—研究
IV. ①D262.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 320056 号

出版人 赵剑英
责任编辑 王茵
特约编辑 喻苗
责任校对 董晓月
责任印制 李寡寡

出版 中国社会科学出版社
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮编 100720
网址 <http://www.csspw.cn>
发行部 010 - 84083685
门市部 010 - 84029450
经销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京君升印刷有限公司
版次 2015 年 12 月第 1 版
印次 2015 年 12 月第 1 次印刷

开本 787 × 1092 1/16
印张 10.5
插页 2
字数 91 千字
定价 40.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010 - 84083683
版权所有 侵权必究

摘要：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。加强党内法规建设，是全面推进依法治国的战略任务，是提升党的建设科学化水平的基本保证，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。

本报告扼要介绍了党内法规的概念、分类、效力和作用，系统梳理了党内法规的发展历程，全面分析了党内法规的现状和存在的问题，并提出了加强和改进党内法规工作的对策建议。本报告认为，加强党内法规建设，要把握好提升党内法规制定质量和完善党内法规实施机制两个关键，实现全面建成党内法规制度体系这个目标任务，同时要强化党内法规执行力，完善党内法规工作体制，加强党内法规宣传教育，深化党内法规理论研究。

Abstract: The Party Regulations are both an important basis for managing the Party and a strong safeguard for building the socialist country under the rule of law. Strengthening the construction of the Party Regulations is the strategic mission towards promoting the rule of law as a fundamental State principle, is the basic guarantee towards improving the scientific level of the Party's construction and sustainable development; it is also important towards strengthening the leadership of the Party, promoting national governance systems and modernization of the governance capacity.

This report previews the concept, classification, effectiveness, function of the Party Regulations. It systematically combs the development process of the Party Regulations, analyzes the status quo and existing issues, and puts forward the suggestions and strategies towards strengthening and sustaining development of the Party Regulations' structure. The author suggests that improving the formulation and the implementation mechanism of the Party Regulations are two key factors towards achieving the goal of reconstruction of a comprehensive Party Regulation system. It is important to accelerate the construc-

tion work of the Party Regulations, strengthen the enforcement power and improve the work system of the Party Regulations, reinforce the publicity and education of the Party Regulations, and deepen the theoretical research on the Party Regulations.

目 录

一 党内法规的一般原理	(1)
(一) 党内法规的概念	(1)
(二) 党内法规的分类	(16)
(三) 党内法规的效力	(23)
(四) 党内法规的作用	(28)
二 党内法规的历史沿革	(31)
(一) 萌芽形成阶段(1921—1949年)	(31)
(二) 曲折发展阶段(1949—1978年)	(46)
(三) 全面发展阶段(1978年至今)	(56)

三 党内法规建设的现状和问题	(79)
(一)取得的成绩	(80)
(二)存在的问题	(96)
四 加强党内法规建设的若干思考	(108)
附1 中国共产党党内法规制定条例	(126)
附2 中央党内法规制定工作五年规划纲要 (2013—2017年)	(138)

一 党内法规的一般原理

（一）党内法规的概念

近年来，随着党内法规建设的深入推进，党内法规逐渐进入人们的视野。特别是党的十八届四中全会提出“形成完善的党内法规体系”、“加强党内法规制度建设”的战略任务后，党内法规成为社会广泛关注的一个高频词。但不可否认的是，由于宣传不足、部分党内法规涉密等原因，党内法规还带有一丝神秘色彩，人们轻易不得见其面目，对党内法规的认识还存在分歧。如何正确认识党内法规，是一个首先需要回答的问题。

1. 什么是党内法规？

按照2012年5月新修订的《中国共产党党内法规制定条例》（以下简称《制定条例》），党内法规是党的中央组织以及中央纪委、中央各部门和省区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。

正确认识党内法规，需把握以下几点：

一是**特定性**。这是就制定机关而言的。党内法规不是党的所有组织都有权制定，只能由特定机关，即党的中央组织以及中央纪委、中央各部门和省区市党委制定，党的省级以下组织无权制定^①。

党的中央组织制定的党内法规，称为中央党内法规。按照党章规定，党的中央组织是指党的全国代表大会、全国代表会议、中央委员会、中央政治局及其常委会、中央军委。从目前情况看，党的全国代表大会制定的唯一党内法规是党章；新中国成立以来，我们党分别于1955年3月和1985年9月举行过两次全国代表会议，前一次通过了《关于成立党的中央和地方监察委员会的决议》。党的中央委员会制定的党内法规较少，比较有名的如1980年2月29日党的十一届五中全会通过、作为党章具体补充的《关于党内政治生活的若干准则》。实践中，大多数中央党内法规是由中央政治局及其常委会制定的。中央军委制定的党内法规称为军队党内法规，在

^① 党的省级以下组织制定的具有普遍性、规范性的文件称为规范性文件，可以使用除党章、准则、条例之外的其他党内法规名称，即规则、规定、办法、细则，但不得称作党内法规。

制定机关、制定程序、适用范围、发布形式等方面都有一定的特殊性，主要用于规范军队党的建设，不作为本报告的研究对象。

中央纪委制定的党内法规称为纪检条规^①，是维护党风党纪、开展反腐败工作的重要依据。中央纪委在党内法规的定义中单列，排在党的中央组织后、中央各部门前的主要考虑是，中央纪委由党的全国代表大会选举产生，这与中央各部门由中央委员会产生显著不同；中央纪委是党的最高纪律检查机关，承担着维护党章和其他党内法规、检查党的路线方针政策和决议的执行情况、协助党委加强党风建设和组织协调反腐败工作等重要任务，在制定、执行党内法规和监督党内法规实施方面具有特殊重要地位，虽然与其他中央部门一样，都是在中央委员会领导下进行工作，但其地位具有一定的特殊性和超然性。

中央各部门制定的党内法规，称为部门党内法规。中央各部门主要包括中央办公厅、中央组织部、中央宣

^① 纪检是纪律检查的简称，表明纪检条规的适用范围；条规是条例、规定、办法等的总称。按照《制定条例》，中央纪委无权制定条例，“条规”只是沿袭过去的用法。

传部、中央统战部、中央对外联络部、中央政法委、中央政研室、中央编办、中央直属机关工委、中央国家机关工委等，其中中央办公厅、中央组织部制定的党内法规较多。

省区市党委制定的党内法规，称为地方党内法规。省区市党委可以根据党章和《中国共产党地方委员会工作条例（试行）》等赋予的权限，制定地方党内法规。

《制定条例》确立上述制定体制，主要出于两方面考虑：一是工作需要，党内法规具有引领、规范、保障作用，借助党内法规这一载体，党的中央组织以及中央纪委、中央各部门可以领导、指导党的全部或某一方面工作，省区市党委可以领导、管理本地区的党内事务；二是内在需要，我们党是按照民主集中制原则组建起来的政党，赋予省级以上党组织党内法规制定权，有利于维护党的集中统一，避免政出多门、政令不一。

二是普遍性。这是就党内法规的适用范围而言的。所谓普遍性，是指党内法规在党内具有普遍性和反复适用性。这意味着，党内人事任免、表彰决定、内部机构设置、机关内部工作制度和工作方案等个别适用的文件，工作要点、会议活动通知等较短时间段适用的文件，因

不具有普遍性和反复适用性，不能称作党内法规。

具体说来，党内法规的普遍性主要表现为三种情形：

(1) **因制定机关的不同而不同**。一般说来，党的中央组织以及中央纪委、中央各部门制定的党内法规适用于各级党组织和广大党员，或者适用于本系统的党组织和党员，省区市党委制定的党内法规适用于本行政区域内的党组织和党员。

(2) **因规范对象的不同而不同**。有的党内法规规范各级党组织和广大党员，如党章，适用于全党；有的规范某一部分党组织，如中共中央2010年6月4日印发的《中国共产党党和国家机关基层组织工作条例》，适用于党和国家机关基层党组织；有的规范某一部分党员，如2012年12月4日通过的《十八届中央政治局关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定》（简称八项规定），适用于中央政治局领导同志。

(3) **适用于非党组织和非党员**。这可称为党内法规的“溢出效应”。分两种情况：一是根据党管干部、党管意识形态等原则，制定机关在组织人事、新闻宣传等领域发布的党内法规，对党政干部、新闻宣传活动具有约束力，如2014年1月中央印发的《党政领导干部选拔

任用工作条例》，不仅适用于选拔任用各级党的工作部门或机关内设机构领导成员，而且适用于各级人大、政府、政协、人民法院、人民检察院等非党组织领导成员（不含正职）和内设机构领导成员；二是基于党总揽全局、协调各方的领导核心地位，以党政机关联合发文形式发布的党内法规，既适用于党组织、党员和党内事务，也适用于国家机关、社会组织、非党员和党外事务，如2012年5月中央办公厅、国务院办公厅印发的《节庆活动管理办法（试行）》，适用于党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、审判机关、检察机关、人民团体等单位。需要说明的是，第二种情况体现的是党的政治领导和决策部署，而不是党要取代国家机关的工作，不能将这种情况简单理解为党内法规可以任意规范非党组织、非党员和党外事务。

三是规范性。这是就党内法规的功能和作用而言的。所谓规范性，是指党内法规以党的纪律作保障，对党组织的工作、活动和党员行为具有强制性和约束力，引领、规范、保障党的建设。请示、报告、情况通报、工作总结等不具有规范性，不属于党内法规。

党内法规的规范性具有以下含义：

(1) **统一性**。党内法规严格按照《制定条例》制定，在制定权限、制定程序、法规名称、格式要求等方面规范统一。一般说来，党内法规应当使用党章、准则、条例、规则、规定、办法、细则七类名称，以条款形式表述，以制定机关文件形式发布。

(2) **制裁性**。党内法规本质上是一种行为规范和活动准则，任何违反党内法规的行为，都将受到党的纪律处分。党章第38、39、42条规定，对于违反党的纪律的党员，党组织给予批评教育，必要时按照规定给予警告、严重警告、撤销党内职务、留党察看、开除党籍等纪律处分；对于严重违反党的纪律、本身又不能纠正的党组织，上一级党委在查明核实后作出改组或者解散的决定。2015年10月新修订的《中国共产党纪律处分条例》，对违反党的纪律应受处分的种类和处理措施、运用规则以及违反政治纪律、组织纪律、廉洁纪律、工作纪律、群众纪律、生活纪律等行为的处理作了具体规定，是严肃党的纪律、纯洁党的组织、保障党员民主权利的制度保证。

2. 党内法规与几个相近概念的比较

(1) **党内法规与党内制度**。党内制度是规范党组织

的工作、活动和党员行为的各种规章制度的总称，党内法规是其中的一种表现形式。长期以来，党内法规与党内制度常常交互使用，有时不作严格区分，统称为党内法规制度。1990年7月《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》）发布后，党内法规有了特定、明确的含义，同党内制度在外延、制定机关、表现形式等方面有所区别。一是外延不同。党内法规较为正式，是党内制度的成文表现形式，是党内制度的高级形态和核心规范，多数党内制度是以党内法规的形式明文规定的；党内制度外延较广，不仅包括党内法规，还包括党内不成文制度、省级以下党组织制定的规范性文件以及属于党内制度范畴的各种体制机制。二是制定机关不同。党内法规只有省级以上党组织有权制定，而党内制度各级党组织都有权制定。三是表现形式不同。党内法规是有固定格式的成文规范，党内制度既包括成文党内法规，也包括党内文件、政治惯例等。

需要说明的是，党内法规和党内制度都是管党治党建设党的重要载体。党的政策措施是以党内法规形式还是以文件形式（党内制度一般内含于党内文件中）发布，主要取决于稳定性、文件内容、规范对象、紧急程

度等因素。也就是说，同一主题的内容既可以采用党内法规的形式发布，也可以采用党内文件的形式发布。相对而言，党内法规管根本、管基础、管长远，更具体、更规范、更稳定。

(2) **党内法规与党内文件。**党内文件有广义与狭义之分。广义上的党内文件包含党内法规，狭义上的党内文件是指与党内法规相对应、不包含党内法规的党的文件。这里所说的是狭义上的党内文件。总的来看，党内法规与党内文件都是党的机关实施领导、处理公务的具有特定效力和规范格式的文书，但又有所不同：第一，从制定主体看，各级党组织都可以通过制定文件的方式部署安排工作，而党内法规只能由省级以上党组织制定。第二，从内容上看，党内文件主要规定政策措施，比较原则，而党内法规主要规范党组织的工作、活动和党员行为，以规则为主，比较具体。第三，从形式上看，与党内文件不同，党内法规以条文化的方式表述，使用固定名称，在逻辑、结构、语言等方面更加严谨、规范。第四，从效力上看，鉴于党内法规以党章为根本依据，是各级党组织和广大党员的行为准绳，因而党内法规的效力高于本机关制定的党内文件的效力，党内文件不得同本机关及上级机关制定的党