

国家治理体系视角下党内法规研究的基础概念辨析

王伟国^{*}

内容提要 随着党的建设新的伟大工程深入推进,党内法规学日益成为一门显学。但是,与传统的法学学科相比,党内法规学仍处于起步阶段,党内法规理论研究还主要在浅层次徘徊。围绕党内法规研究存在着认识混乱甚至误读或曲解,这不仅阻碍了党内法规研究的进展,也在一定程度上影响了对党内法规制度建设和依法治国成效的认识与评价。对党内法规研究涉及的基础概念进行辨析,不仅有助于澄清模糊认识,也有助于领会中国共产党治党治国的实践逻辑、制度逻辑。为此,必须以准确把握国家治理体系中以党的主张为统领的政策制度体系、以党章为统领的党内法规制度体系和以宪法为统领的国家法律制度体系等三套关键性制度体系为理论前提,以党内法规制度建设的发展状况为实践依据,厘清党的主张、党内法规、党内规范性文件、党规、党内规矩、党的纪律等基础概念。

关键词 国家治理体系 党内法规 规范性文件 党的主张

进入新时代以来,随着党的建设新的伟大工程深入推进,特别是中共中央印发《关于加强党内法规制度建设的意见》并召开全国党内法规工作会议以来,党内法规研究日益成为法学、党建、政治学等学科领域的研究热点,相关研究机构也如雨后春笋般建立^①。教育部决定在中央党校、中国社科院和8所高校开展党内法规专业方面研究生培养试点。中办法规局会同中国法学会共同组织编写党内法规专门教材的工作启动。党内法规研究正以星火燎原之势不断发展,党内法规学日益成为一门显学。

相较于传统法学学科具有较高的成熟度,党内法规学仍处于起步阶段,党内法规理论研究还主要在浅层次徘徊。尤其是,围绕党内法规研究存在着认识混乱甚至误读或曲解。典型的观点如,误将党提出法律“立改废”的主张作为党内法规与国法相冲突的

^{*} 中国法学会党内法规研究中心主任,研究员。

^① 继2016年9月全国第一家党内法规实体性研究机构“武汉大学党内法规研究中心”成立后,2017年6月内蒙古自治区党委办公厅设立党内法规研究中心,9月中国法学会成立党内法规研究中心,11月福建省成立党内法规实施评估中心,12月中央党校成立党章党规研究中心、中国政法大学法学院成立党内法规研究中心等;10月、11月吉林省、山东省先后成立党内法规研究会。此外,还有其他一些高校成立或筹建党内法规研究中心。

例子加以指责;或建议将承载着党的主张的规范性文件直接纳入党内法规体系中;或建议将党内法规体系直接纳入国家法律体系;还有相当多的质疑“党内法规”概念的妥当性等等。这些观点不仅阻碍了党内法规研究的进展,也在一定程度上影响了对党内法规制度建设和依法治国成效的认识与评价。

导致这一现象的原因固然是多方面的,单纯从理论研究角度而言,对相关基础概念没有厘清甚至存在误读有很大关系。比如,对党的主张概念的独特价值揭示不够,对党内法规与规范性文件不加区分,将党内法规与党规简单等同起来。其中涉及党内法规研究的前提性概念。现有的研究对这些概念的内涵或外延并没有达成基本共识。^②

本文尝试以党内法规制度建设的发展状况为实践依据,以国家治理体系为理论前提,对党内法规研究中涉及的基础概念进行辨析。本文认为,中国特色社会主义国家治理体系包括三套关键性制度体系:以党的主张为统领的政策制度体系、以宪法为统领的国家法律制度体系和以党章为统领的党内法规制度体系。在这一制度体系框架下,党内法规研究的基础概念主要包括党的主张、党内法规、党内规范性文件、党规、党内规矩、党的纪律等。这些概念可分为两类:一类是“党的主张”,是体现党的领导的重要概念,也是消除党内法规研究中误读现象的关键概念,本文称之为“总领性概念”。另一类是以党内法规概念为核心,存在并列、包含或交叉逻辑关系的概念,包括党内法规、党的规范性文件、党规、党内规矩、党的纪律等。

一、党内法规制度建设与国家治理体系构成

总体而言,党内法规制度建设总是紧贴党的革命、建设、改革实践,回应现实需要。对党内法规制度建设的重视程度以及党规的完善程度,可谓是党的建设和国家事业发展科学化水平的“晴雨表”。建党之初,我们党就意识到党内法规制度建设的重要性,党的一大制定了党的第一个纲领,二大通过了党的第一个章程,至新中国成立前对党章共作了5次修改。新民主主义革命时期制定出台文件100多件。这一时期的党内法规制度建设服从于夺取政权的实践需要,带有浓厚的“革命”色彩,党内法规制度主要分布在党的组织和纪律两个方面。新中国成立后,国法方面及时废除旧法统、建设新法制,但党内法规制度建设进展偏慢,直到1956年才召开党的八大并修改党章,之后13年未召开党的全国代表大会,也未修改党章。至“文革”前,中央制定文件400多件。“文革”十年,党规国法基本搁置一边,尽管有过党章修改和部分党内法规制度出台,但党内法规制度建设总体上陷入停顿。改革开放以后,党内法规制度建设不论在理念、制度功能

^② 需要指出的是,本文所指的基础概念不同于构成党规规范的概念或术语,尽管相关概念或术语也有进一步明晰和统一认识的必要。有学者指出“不同于国家法领域的民事法律、刑事法律等传统部门法,党内法规建设没有太多可供借鉴的国际经验,更没有比较成熟的理论传统可以援引,甚至连广泛公认的术语表也还没有形成。”这里所讲的术语属于党规规范制定和适用中需要加以界定的概念。参见屠凯《党内法规的二重属性:法律与政策》,载《中共浙江省委党校学报》2015年第5期。

和价值取向等方面都发生了显著变化。30 多年间,先后 6 次修改党章,全党制定出台了 2 万多件党内法规和规范性文件,其中中央出台的约 800 件,属于党内法规的约 140 件,覆盖党的自身建设与党的领导和执政活动方方面面。党的十八大以来,党内法规制度建设重视程度之高前所未有,发展机遇之好前所未有,推进速度之快前所未有,党内法规制度的执行力之强前所未有。^③

以习近平同志为核心的党中央坚持思想建党和制度治党紧密结合,明确提出党内法规制度体系的建设目标,创造性地提出“依规治党”,为党在新时代全面从严治党、实现国家治理现代化提供了有力指引。2013 年 5 月 12 日,中央办公厅印发《2013 年中央文件和党内法规制定计划》,这是中央第一次编制年度中央文件和党内法规制定计划;5 月 27 日,《中国共产党党内法规制定条例》(2012 年 5 月 26 日施行,以下简称“制定条例”)和《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》(2012 年 7 月 1 日施行,以下简称“备案规定”)公开发布;7 月 29 日,中共中央印发《关于废止和宣布失效一批党内法规和规范性文件的决定》,此前的 2012 年 6 月,中央办公厅印发《关于开展党内法规和规范性文件清理工作的意见》,这是党的历史上第一次对党内法规和规范性文件进行集中清理;2013 年 11 月 5 日,中共中央印发《中央党内法规制定工作五年规划纲要(2013—2017 年)》,这是党的历史上第一个党内法规制定工作五年规划;2014 年 10 月 20 日—23 日,党的《十八届四中全会决定》把“形成完善的党内法规体系”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一起,作为中国特色社会主义法治体系的重要组成部分,确立为全面依法治国总目标的重要内容,并对加强党内法规制度建设作出重要部署;10 月 24 日,中共中央印发《关于再次废止和宣布失效一批党内法规和规范性文件的决定》;2015 年 7 月 6 日,中央办公厅印发《中国共产党党内法规解释工作规定》;7 月 13 日,中共中央印发《关于降密、解密和公开一批党内法规和规范性文件的决定》,中央办公厅印发《关于建立法规、规章和规范性文件备案审查衔接联动机制的意见》、《关于建立中央党内法规工作联席会议制度的通知》;10 月 26 日—29 日,党的十八届五中全会提出,必须坚持依法治国,全面提高党依据宪法法律治国理政、依据党内法规管党治党的能力和水平;2016 年 12 月 13 日,中共中央印发《关于加强党内法规制度建设的意见》;12 月 23 日,习近平总书记就加强党内法规制度建设作出重要指示,要求“必须坚持依法治国与制度治党、依规治党统筹推进、一体建设”,“力争到建党 100 周年时形成比较完善的党内法规制度体系”;12 月 24 日—25 日,中共中央首次召开全国党内法规工作会议;2017 年 10 月 18 日,习近平总书记所作的党的十九大报告中进一步要求“全面推进党的政治建设、思想建设、组织建设、纪律建设,把制度建设贯穿其中”“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”;10 月 24 日,党的十九大通过《中国共产党章程(修正案)》。截至 2017 年底,党的十八以来共制定修订 90 多部中央党内法规,占现行有效中央党内法规的 50% 左右。

③ 参见宋功德《党规之治》,法律出版社 2015 年版,第 357-359 页。

2018年2月,中共中央印发《中央党内法规制定工作第二个五年规划(2018—2022年)》(以下简称《五年规划》)。《五年规划》深入贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神,着眼于到建党100周年时形成比较完善的党内法规制度体系,对今后5年党内法规制度建设进行顶层设计,是推进新时代党内法规制度建设的重要指导性文件。

中国共产党成立90多年间,党内法规制度从无到有、从单一到多元、从侧重某些方面到覆盖各方面、从曲折前进到不断完善,见证了中国共产党波澜壮阔的发展历程。尤其是自党的十八大以来,统筹推进、一体建设依法治国与依规治党,中国特色社会主义法治体系建设加快推进,法律规范体系、法治实施体系、法治监督体系、法治保障体系和党内法规体系建设相互促进、共同发展。党的十九大明确提出依法治国和依规治党有机统一(以下简称“两者有机统一”),并将其作为坚持全面依法治国基本方略的重要内容。“两者有机统一”是基于对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律的认识,在借鉴国际法治经验基础上的重大理论突破与实践创新,是法治中国建设区别于西方法治国家制度建设的鲜明特色。依法治国与依规治党有机统一于中国特色社会主义法治体系,统一于坚持全面依法治国基本方略,统一于党依法执政和坚持全面从严治党基本方略,统一于国家治理现代化,统一于我国社会主义民主政治的伟大实践,统一于中国共产党的领导。

中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征,是中国特色社会主义制度的最大优势。党内法规制度是党的领导的制度化规范化体现,是极具“中国味”的制度形态,必须基于中国特色社会主义建设的世情国情党情,在中国共产党执政兴国所依据的整体制度体系中予以把握。这一整体制度体系就是我国国家治理现代化中所指的国家治理体系。

党的《十八届三中全会决定》提出,全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。对此,习近平总书记指出“国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现。国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系,包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排,也就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度;国家治理能力则是运用国家制度管理社会各方面事务的能力,包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面。”这一重要论述,深刻揭示了国家治理体系和治理能力的核心要义。其中,国家治理体系作为“在党领导下管理国家的制度体系”,涉及国家治理、党的领导和党的建设各领域。对此,一些学者从不同角度进行了阐释。如张文显教授认为,中国特色社会主义国家治理体系由一整套制度构成,包括以中国共产党党章为统领的党内法规制度体系、以党的基本路线为统领的政策制度体系、以宪法为统领的法律制度体系;国家治理的各项制度总体上最终都要汇总于、表现为法律制度体系,即法制化的制度体系,国家治理制度只有通过法制化,才能定型化、精细化,把国家治理制度

的“分子结构”精细化为“原子结构”,从而增强其执行力和运行力。^④再如肖金明教授认为,国家治理体系是由国家法律制度体系、党内法规制度体系、社会规章制度体系三大制度板块构成的法制度体系;这三大制度板块铺就了全面推进依法治国的三条战线,在三条战线上全面推进法治,努力建设一个讲规矩的执政党、一个讲规范的国家政权、一个讲规则的社会,目标是推进党和国家以及社会治理体系和治理能力现代化。^⑤可以看出,尽管对于国家治理体系的具体构成表述不一,但是在包括国家法律制度体系与党内法规制度体系这一点上,是没有分歧的。本文结合我国党内法规制度建设的实践和我国民主政治的实践,从制度之间的衔接协调及转化角度,将国家治理体系包括的关键性制度体系概括如下:以党的主张为统领的政策制度体系、以宪法为统领的国家法律制度体系和以党章为统领的党内法规制度体系。在此基础上,本文对党内法规研究的基础概念逐一辨析,并对以党的主张为统领的政策制度体系详加阐述。

二、总领性概念:党的主张

党的主张是一个由来已久且常被误读的概念。早在1928年,毛泽东同志在写给中共中央的报告《井冈山的斗争》中就提出过这个概念:“以后党要执行领导政府的任务;党的主张办法,除宣传外,执行的时候必须通过政府的组织。”^⑥“党的主张”也在习近平总书记重要讲话或其所作的重要报告中经常出现,比如,“善于使党的主张通过法定程序成为国家意志”“改革开放是人民的要求和党的主张的统一”“善于从人民的实践创造和发展要求中完善政策主张”“确保党的主张贯彻到依法治国全过程和各方面”“法是党的主张和人民意愿的统一体现”“积极宣传马克思主义真理、宣传党的主张、反映群众呼声”“让党的主张成为时代最强音”“把企业、农村、机关、学校、科研院所、街道社区、社会组织等基层党组织建设成为宣传党的主张、贯彻党的决定、领导基层治理、团结动员群众、推动改革发展的坚强战斗堡垒”,等等。

党的建设历史及当代实践都表明,党的主张是秉持初心和使命的中国共产党为实现革命理想和奋斗目标而提出的在一定历史时期应遵循的理论、路线、方针、政策,是党的意志和人民意志的具体体现,是制定党规与国法的重要依据,在党和国家的政治生活中具有重要地位。党的主张具有两方面鲜明的特性:一方面,“对国家政权机关而言,党在其文件中提出的各种主张和意见不是命令性、强制性的,而是建议性、导向性和号召性的。”^⑦另一方面,党的主张体现了党的领导权威,对于党规和国法的制定、修改、废止、

^④ 参见张文显《法治与国家治理现代化》,载《中国法学》2014年第4期。

^⑤ 参见肖金明《传统制度文化、当代法治精神与治理现代化》2016年12月14日在泰安举办的“中国传统文化与现代法治文明”齐鲁论坛上的讲演整理稿,载爱思想网 <http://www.aisixiang.com/data/103129-2.html>,最后访问时间:2018年2月27日。

^⑥ 中共中央文献编辑委员会《毛泽东选集》第1卷,人民出版社1991年版,第73页。

^⑦ 前引③,宋功德书,第511页。

解释发挥着基础性作用,对于健全党规和国法以及处理好党规与国法之间的关系具有引领作用。根据“备案规定”第7条,中央办公厅对报送中央备案的党内法规和规范性文件进行审查,主要审查的内容包括6项,第1项为“是否同党章和党的理论、路线、方针、政策相抵触”。这实际上就是将党的主张与党章共同作为备案审查工作的首要评判依据。

事实上,党的主张大多会转化为党规或国法。特别是,党的政策主张通常都要进行相应的转化。对此,有论者指出“党内法规制度是党的政策的规范化转化形式,党的政策是党内法规制度形成的前提和基础”。^⑧此外,《中国共产党党组工作条例(试行)》总则对党组工作应当遵循的原则要求包括,把党的主张通过法定、民主程序转化为本单位领导班子的决定。而中国共产党的党组是领导国家机构和社会组织的组织工具,是将“党的意志”转化为“公共意志”的组织设施。^⑨显而易见,党的主张并非一般意义上的建议,而是具有制度刚性,必须在党内得到贯彻落实,必要时,则通过法定程序转化为国家意志。这也是“以党的主张为统领的政策制度体系”能够成立的根本原因。

党关于治国理政的大量主张比较集中地承载于党的全国代表大会的政治报告、中央全会的决定及党的中央组织制定的其他方面的规范性文件中。这类文件以传达党的路线方针政策、发布决策和部署工作等为主,包括诸多需要贯彻落实和进行必要转化的政策制度。对此类文件,有专家将其称为“法规性文件”“政策性文件”,并且明确该类文件不属于党规文本,但对党组织和党员提出的行为要求属于党规制度,全党必须遵循;其中有关推进党的建设制度改革、加强党规制度建设的决策部署,是制定相关党规的重要依据。^⑩还有学者将此类文件称为“党章性或党规性的党内规范性文件”,认为这类文件需要制定党规甚至需要通过制定、修改和废止国家法律加以落实。不能简单地将这类文件中与现行法律不一致的规定视为违宪违法,实际上这类规范性文件具有一种推进国家立法的功能,将这种规范性文件所体现的党的意志和政治主张转化为国家意志和法律,是一种正常的政治和法治现象。^⑪尽管已有研究注意到了此类文件的特别之处,但未从国家治理体系视角系统阐释,未置于“以党的主张为统领的政策制度体系”中理解,令人有一种意犹未尽之感。为了表达方便并体现其特点,本文将此类文件称为“党的主张类文件”。

实践中,经常有人误将“党的主张类文件”要求与国法规定不一致这种现象作为党内法规与国法相冲突的例子来用。此外,还有一种误读的现象,即将“党的主张类文件”纳入党内法规体系中。如有学者建议把《决议》《决定》和《报告》统称为“决定”,作为与准则并列的党内法规层级,在《中国共产党党内法规制定条例》中或以括号形式标注,或

⑧ 李斌雄《扎紧制度的笼子》,武汉出版社2017年10月第1版,第27-28页。

⑨ 参见前引⑧,李斌雄书,第181-182页。

⑩ 参见前引③,宋功德书,第501页、503页、第512页。

⑪ 参见肖金明《法学视野下的党规学学科建设》,载《法学论坛》2017年第2期。

对其作特别说明,从而对党的重大决策实施起到有效促进作用。^⑫这种将“党的主张类文件”直接纳入党内法规的观点,似乎是为了解决该类文件中党的重大决策实施效果着想,实际上降低了“党的主张类文件”的地位,也忽视了“党的主张”的独特价值。

从党的主张与法律的关系角度而言,党的主张(包含政策等)具有不同于党内法规必须与法律保持一致的特殊性,即党的主张可以与法律不一致,而且在不一致的情况下需要法律进行相应修改,而不是相反。党的《十八届四中全会决定》提出“实现立法与改革决策相衔接,做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要”,也体现了这一精神。事实上,党的十八大以来,党的各次中央全会决定不仅提出了一些宏观的政策,也提出了大量具体的改革举措,也就是具体的政策。这些具体的政策许多是没有法律依据的,有的甚至与现有法律规定不一致。比如,《十八届三中全会决定》需要贯彻实施的重要改革举措336项中,除了国防和军队领域的24项之外,剩余的312项改革措施中,涉及“制定法律”的有10项左右,涉及“修改法律”(包括废止法律)的有35项左右,涉及“制定行政法规规章”的有82件左右,涉及“修改行政法规规章”的有45件左右。习近平总书记在十八届三中全会上指出“这次全会提出的许多改革措施涉及现行法律规定。凡属重大改革要于法有据,需要修改法律的可以先修改法律,先立后破,有序进行。有的重要改革举措,需要得到法律授权的,要按法律程序进行。”这就为党的主张转化为国法,党的意志转化为国家意志指明了方向。

党的主张根据实际工作需要,可以直接指导党和国家事务,更多的是需要转化成为具体的行为规范。这种转化主要体现在两个制度体系领域,即党内法规制度体系和国家法律制度体系。党的主张转化为党内法规制度,从而实现对全体党员干部行为的规范;转化为国家法律制度,从而实现对全体国民行为的规范。当然,具体的党的主张在不同领域的转化程度,也并不完全相同。以党的十九大报告为例,该报告作为承载了党的主张的极其重要的纲领性文件,包括新时代中国特色社会主义思想的指导思想、基本方略、重要部署等等。其中有的内容将转化为国家法律制度,比如宪法的修改、监察法的制定等等;有的将转化为具体的党内法规或规范性文件。当然,还有一些重要内容将作为我们开展各项工作的方向指引和根本遵循。需要强调的是,党内法规要同国家法律衔接协调好,根本上也要靠党的主张引导。

在一些理论研讨中,有专家谈到法和政策的关系时认为,党的领导要靠政治、思想和组织领导,其中,思想领导才能表明共产党的先进性。执政的共产党能准确把握社会发展的规律,要适时对法律提出修改意见。如果共产党只在法律里边,不在法律外面提意见的话,就实现不了对立法党的领导。这样的观点固然可能引发争议,但也揭示了一个很重要的现象及其原因,这就是党的政策提出之初可以与法律不一致。而这种不一致是基于党的执政地位,是为了满足实现党对国家社会事务领导的需要。党的主张提出之初,通常都与法律规定不一致,甚至没有法律依据。此时,似乎处于“党在法外”的状

^⑫ 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。

态。然而,在党的主张通过法定程序转化为新的法律规定之前,现行法律规定仍然有效,仍是必须遵守的行为规范,这体现了对法律权威性的尊重与维护。对此,既要防止将党的政策主张与国家法律对立起来,也要防止将二者简单地等同起来。习近平总书记在中央政法工作会议上的讲话(2014年1月7日)中指出“我们党的政策和国家法律都是人民根本意志的反映,在本质上是一致的。党的政策是国家法律的先导和指引,是立法的依据和执法司法的重要指导。要善于通过法定程序使党的主张成为国家意志、形成法律,通过法律保障党的政策有效实施,确保党发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用。党的政策成为国家法律后,实施法律就是贯彻党的意志,依法办事就是执行党的政策。党既领导人民制定宪法法律,也领导人民执行宪法法律,党自身必须在宪法法律范围内活动,做到党领导立法、保证执法、带头守法。政法工作要自觉维护党的政策和国家法律的权威性,确保党的政策和国家法律得到统一正确实施,不能把两者对立起来、割裂开来。如果两者之间出现矛盾,就要努力做好统一正确实施工作。”这段话明确,党的政策是国家法律的先导和指引,是立法的依据和执法司法的重要指导,不仅表明了政策需要转化的精神,也体现了必须将党的政策予以贯彻落实的要求。改革开放以来,在缺乏国家法律或国家法律已经滞后于经济社会发展需求、又迫切需要改革新举措的情况下,党确立相应的政策为改革提供指引和合理依据,随后,再按照法定程序进行法律的“立改废释”。这本身也体现了“发挥政策和法律的各自优势,促进党的政策和国家法律互联互动”的精神。

总而言之,党作出与现行法律不一致的主张是党发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用的角色需要。同时,这种表面上的不一致只是进行时态而非完成时态,相关政策主张将依照法定程序进行相应的转化。比如,2018年1月18日至19日,在充分征求党内外意见的基础上,党的十九届二中全会专门讨论了宪法修改问题;1月26日,中共中央向全国人大常委会提出《中国共产党中央委员会关于修改宪法部分内容的建议》;1月29日至30日,十二届全国人大常委会第三十二次会议讨论了党中央修宪建议,全票通过了全国人大常委会关于提请审议宪法修正案草案的议案和宪法修正案草案,决定提请十三届全国人大一次会议审议;3月11日,十三届全国人大一次会议第三次全体会议通过了《中华人民共和国宪法修正案》。这正是党的主张通过法定程序转化为宪法法律的生动例子。需要明确的是,党提出与现行宪法法律不一致的主张,主要是从内容上而言的,从程序上来讲,其仍然是依“法”进行的。此次宪法修改,在提交最高立法机关启动立法程序之前,主要是依据《中共中央关于加强党领导立法工作的意见》等规定进行的,在提交之时和之后,则主要是依据《宪法》及《立法法》等规定进行的。

许崇德教授曾就“如何看待修宪过程中中国共产党的地位”问题指出,我们国家的一切成就是在党的领导下取得的,国家的一切大事都应该在党的领导下进行,修改宪法也不例外。中国共产党是处于领导地位的执政党,它能够掌控全局,看到国内外的形势,能够不失时机地提出修改宪法的建议。在回答“为什么是党建议修宪而不是党下令修宪”的问题时,许崇德教授认为党要把全国人民的意志转化为国家意志时必须经过法

定程序,党提出修改建议是因为宪法的修改必须按照法定的程序进行修改,完全按照法律规定的方式修改宪法,而不是简单地命令修宪。^⑬ 还有学者指出,执政党领导人民制定宪法体现为两个方面。一方面,宪法制定或修改的草案往往是由执政党建议或提出的;另一方面,执政党的指导思想、原则方针政策都是宪法制定和修改的重要指导思想。^⑭ 此外,有专家还从党的领导、人民当家作主、依法治国三者有机统一角度加以阐释:“党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,这就决定了党的主张、人民意志、国法规定三者从根本上的一致性。把依法治国基本方略同依法执政基本方式统一起来,要求我们在理论上与实践中避免把‘党发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用’同‘党必须在宪法和法律的范围内活动’割裂开来、对立起来。一方面,既不能因片面强调前者而否定后者,错误地认为党规和规范性文件可以突破国法规定,可以直接改变国家制度、国家政权机关法定职权职责、公民法定权利义务,可以动用国家强制力保证个人和组织直接按党的文件要求办事;另一方面,也不能因片面强调后者而否定前者,错误地认为党的文件不可能提出改革国家制度、改变法定职权职责、改善法定权利义务的意见建议,不可运用组织力量针对党组织和党员提出必须贯彻落实党的改革决策部署的纪律要求。符合二者辩证统一性的适当做法是,首先应当区分党的主张与国法规定、党的文件与国家法律、遵守宪法和法律与提出法律立改废释的意见建议、党内贯彻与党外执行、国家强制力与党的纪律要求等若干范畴,不能将其混为一谈,然后再依法依规把党的主张按程序转化为国法规定并由国家政权机关依靠国家强制力保证公民、法人和其他组织用法守法,实现党的主张同国法规定的紧密衔接、协调一致。”^⑮应该说,这样的阐释已经很清楚也很到位了。

三、核心概念:党内法规

党内法规是一个实践先行提炼在后的概念。党的第一次全国代表大会于1921年8月通过的《中国共产党第一个纲领》,是党的历史上第一部具有党章性质的党内法规。^⑯ 1922年7月,党的第二次全国代表大会通过了党的第一个党章——《中国共产党章程》。从这个时期开始,党内法规就对党的建设和中国历史进程持续产生重大影响,但此时并没有明确提出“党内法规”这一概念。党的第一个党内法规通过17年后,毛泽东同志首次提出了“党规”的概念,并于新中国成立后改称“党内法规”。1938年10月,在党的六届六中全会上,毛泽东同志作了《论现阶段——抗日民族战争与抗日民族统一战线发展的新阶段》的政治报告。鉴于张国焘分裂党中央事件和王明在长江局工作期间

^⑬ 参见孟鑫《关于宪法修改的几个问题》,载《民主》2004年第2期。

^⑭ 参见张晓燕《论执政党与宪法的关系》,载《科学社会主义》2000年第2期。

^⑮ 前引③,宋功德书,第497-498页。

^⑯ 参见前引③,李斌雄书,第65页。

违反党的政治纪律的行为,毛泽东同志指出“党的纪律是带着强制性的;但同时,它又必须是建立在党员与干部的自觉性上面,决不是片面的命令主义。为此原故,从中央以至地方的领导机关,应制定一种党规,把它当作党的法纪之一部分。一经制定之后就应不折不扣地实行起来,以统一各级领导机关的行动,并使之成为全党的模范。”^{①⑦}在这次会议上,刘少奇同志代表中共中央规则起草委员会就《关于中共中央委员会工作规则与纪律的决定》《关于各级党部工作规则与纪律的决定》《关于各级党委暂行组织机构的决定》作了《党规党法的报告》^{①⑧},这也是党的领导人第一次使用“党规党法”的表述。新中国成立以后,毛泽东同志亲自主持编辑的《毛泽东选集》第一至四卷第一版,将其在六届六中全会上讲的“党规”概念改为“党内法规”概念,^{①⑨}并将相关表述修改为“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。”^{②⑩}毛泽东同志的公开讲话中第二次提及“党内法规”是在1955年3月召开的中国共产党全国代表会议上“各种正确的政策、正确的党内法规,这样一些言论、行动,当然要积极支持,打成一片。”^{②⑪}这次提出“党内法规”所针对的是高岗饶漱石事件。毛泽东同志两次使用“党内法规”都是针对党的高级领导严重违反党纪的情形。在毛泽东同志使用“党内法规”之后,1981年6月通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》也明确使用了“党内法规”的概念“中央和各级纪律检查委员会的建立,《关于党内政治生活的若干准则》和其他有关党内法规的制定,各级党的领导机关和纪律检查机关为纠正不正之风所做的工作,提高了党的战斗力。”此后,随着1990年《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”)颁布和1992年10月“党内法规”写进党章,“党内法规”概念开始在党内文件中广泛使用。党内法规一词的历史沿革表明,“党内法规”是一个历史形成的概念,也是一个在党的领导和党的建设实践中不断完善的概念。“党内法规”作为一个明确的概念,是毛泽东同志率先提出的,具有鲜明的中国特色,是中国共产党人的一大创造。^{②②}

党内法规也是一个提出在先界定在后的概念。对“党内法规”概念的权威界定始自1990年“暂行条例”第2条规定“党内法规是党的中央组织、中央各部门、中央军委总政治部和各省、自治区、直辖市党委制定的用以规范党组织的工作、活动和党员的行为的党内各类规章制度的总称。”此后,2012年5月施行的“制定条例”第2条规定“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。”以上两个条例皆

①⑦ 中共中央文献研究室、中央档案馆编《建党以来重要文献选编》(1921-1949)第15册,中央文献出版社2011年6月第1版,第646页。转引自前引⑧,李斌雄书,第7页。

①⑧ 参见支振锋《党内法规的政治逻辑》,载《中国法律评论》2016年第3期。

①⑨ 参见前引⑧,李斌雄书,第7页。

②⑩ 中共中央文献编辑委员会《毛泽东选集》第2卷,人民出版社1991年版,第528页。

②⑪ 中共中央文献研究室《毛泽东文集》第6卷,人民出版社1999年版,第400页。

②② 参见李忠《党内法规的由来与发展》,载中国法学网 <http://www.iolaw.org.cn/showArticle.aspx?id=5010>,最后访问时间:2018年1月25日。

在第4条第1款规定“党内法规的名称为党章、准则、条例、规则、规定、办法、细则。”后者在第4条还对7种名称的党内法规进行了一一界定。^{②③}根据上述两个条例,党的中央组织制定的党内法规可以使用7种名称,而中央纪律检查委员会、中央各部门和省、自治区、直辖市党委制定的党内法规,只限于使用规则、规定、办法、细则。

尽管“暂行条例”将党内法规界定为“党内各类规章制度的总称”,并同时明确了7种名称的党内法规,但是7种名称以外仍有大量的规章制度。“党内各类规章制度”的外延显然大于“党内法规”的外延。因此7种党内法规的集合并不简单等同于“党内各类规章制度的总称”。可以进一步印证此点的是,“制定条例”删除了“暂行条例”中“各类”的定语,使党内法规的界定更加严谨。即使如此,基于历史与现实的原因,关于党内法规的权威定义与党的制度建设实践之间依然存在张力。一方面,党内规章制度不仅存在于7种名称的党内法规中,还存在于一些规范性文件等载体中,特别是,1990年“暂行条例”实施之前,并没有对党内法规与其他规范性文件进行明确区分,这就导致了1990年以前制定的规范性文件难以简单地从名称上判断是否为党内法规;另一方面,1990年以后的实践中,也存在与“暂行条例”或“制定条例”规定不相符合的个别现象。其中,制定主体方面不相符合的典型例子为《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例》,该条例由中共中央纪律检查委员会于1994年3月25日印发。根据“暂行条例”的规定,中共中央纪律检查委员会是不具有条例制定权的。此外,中共中央2016年12月13日发布的《关于加强党内法规制度建设的意见》中明确,探索赋予副省级城市和省会城市党委在基层党建、作风建设等方面的党内法规制定权。这意味着,地方党委层面的党内法规制定主体范围有一定的扩展。形式方面不相符合的例子是《关于新形势下党内政治生活的若干准则》,该准则未用“制定条例”要求的条款形式表述。对此,习近平总书记进行了专门阐释“在征求意见过程中,一些地方和单位建议,把准则稿搞成条例那样的体例。我们考虑,准则在党内法规体系中位阶比较高,仅次于党章。这次制定的准则,是一个思想性、政治性、综合性很强的文件,要总结我们党长期以来在开展党内政治生活方面形成的宝贵经验和基本规范,阐明党关于开展严肃认真的党内政治生活的原则和立场,有很多问题需要讲道理。做到这些,用条例那样的体例是难以容纳的。至于涉及的一些具体规定,有些党内有关法规已经明确了,有些要进一步在今后其他有关法规的制订中贯彻落实。现在的准则稿同1980年准则风格是一致的。”^{②④}显然,这个形式上与“制定条例”规定不一致的例子是极特别的现象,属于例外情形。

从原则与例外的关系而言,结合党内法规制度建设的实践,我们有理由认为,党内

②③ “党章对党的性质和宗旨、路线和纲领、指导思想和奋斗目标、组织原则和组织机构、党员义务和权利以及党的纪律等作出根本规定。”“准则对全党政治生活、组织生活和全体党员行为作出基本规定。”“条例对党的某一领域重要关系或者某一方面重要工作作出全面规定。”“规则、规定、办法、细则对党的某一方面重要工作或者事项作出具体规定。”

②④ 习近平:关于《关于新形势下党内政治生活的若干准则》和《中国共产党党内监督条例》的说明,载新华网 http://news.xinhuanet.com/politics/2016-11/02/c_1119838057_3.htm,最后访问时间:2018年1月13日。

法规是党的规章制度中规范化度最高的制度形态,具有较高位阶,是管党治党最为核心的制度形式。当前及今后一段历史时期,党的建设中所说的“党内法规”就是7种名称的党内法规。考虑到制定主体不符合或形式上不符合的个别例外情形,对党内法规更为准确地界定应该是,自1990年7月31日以来至今,党内法规包括:党的中央组织制定的党章、准则、条例、规则、规定、办法、细则,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(及副省级城市和省会城市党委)制定的规则、规定、办法、细则。此外,中央军事委员会及其总政治部制定的军队党内法规,属于党内法规系统中的一个子系统。根据党章、“制定条例”及“备案规定”的相关规定,党内法规(军队党内法规除外)可分为4个层级:党章是具有最高效力的党内法规;第二层级为党的中央组织制定的其他类党内法规;第三层级为中央纪律检查委员会、中央各部门制定的党内法规;第四层级为省、自治区、直辖市党委(及党中央授权的其他地方党委)制定的党内法规。

党内法规既是政治性概念,也是重要的法治概念。如果说在相当长的历史时期,“党内法规”主要在党内使用,更多的是一个政治性概念,那么,以党的十八届四中全会为分水岭,“党内法规”则同时转化为一个重要的法治概念。党的《十八届四中全会决定》明确“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。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。”《十八届四中全会决定》还明确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重要任务。至此,党内法规是依法执政之“法”的重要一极,是中国特色社会主义法治体系的重要组成部分,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。党内法规体系已经明确融入法治体系,同国家法律体系共襄法治事业,共促国家治理体系和治理能力现代化。

2016年12月,党中央印发《中共中央关于加强党内法规制度建设的意见》,该意见坚持目标导向和问题导向,按照“规范主体、规范行为、规范监督”相统筹相协调原则,将完善的党内法规制度体系概括为“1+4”的基本框架,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四大板块,初步勾画出“党内法规部门”的“四梁八柱”。^⑤

四、相关概念:党内规范性文件、党规、党的规矩、党的纪律

与核心概念党内法规具有相关性的概念主要包括两类。一类是与党内法规具有并列关系的概念,本文称之为“并联概念”。这类概念具体指党内规范性文件。党内法规

^⑤ 参见中共中央办公厅法规局《以改革创新精神加快补齐党建方面的法规制度短板》,载《求是》2017年第3期。

与党内规范性文件构成党内法规制度的主体。另一类是与党内法规存在包含或交叉关系的概念,主要包括党规、党的规矩、党的纪律等概念,本文称之为“关联概念”。

(一) 并联概念: 党内规范性文件

党内规范性文件和党内法规都是党的规章制度的重要组成部分,都由党组织制定并用以规范党组织工作、活动和党员行为,但两者有明显的区别,主要表现在制定主体、名称、表述形式、审批程序和效力等级上。^{②6} 关于党内规范性文件概念的一个权威界定是“备案规定”第2条“本规定所称规范性文件,是指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责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。”

需要注意的是,该规定所称的规范性文件主要是侧重于中央纪律检查委员会、中央各部门和省、自治区、直辖市党委形成的需要备案的重要文件,但并不能得出规范性文件仅限于这些主体所作的结论。事实上还有一些主体所作出的文件也属于规范性文件。一是党的中央组织作出的“党的主张类文件”。二是没有党内法规制定权的党组织根据党内法规的授权而制定的贯彻落实党内法规的配套实施制度,或制定的其他制度。三是中央纪律检查委员会、中央各部门在工作中还会制定一些仅适用于本系统或本部门的制度,也多属于规范性文件。针对第二、三类情形,“备案规定”第15条规定“省、自治区、直辖市党委应当依照本规定精神建立相应的备案制度,按照下备一级原则开展备案工作。”“中央纪律检查委员会、中央各部门可以根据工作需要,依照本规定精神建立本系统备案制度。”此外,中央军事委员会及其总政治部也会制定党内规范性文件,对此类文件,“备案规定”第16条规定“中央军事委员会及其总政治部依照本规定精神开展军队党内法规和规范性文件备案工作。”综上,党内规范性文件又可分为两类,即“党的主张类文件”和“备案类文件”。

规范性文件与党内法规各展其长,相互促进。尽管“制定条例”将党内法规界定为“党内规章制度的总称”,并明确党内法规的七类专属名称,但在制度建设实际中,还存在不使用七类专属名称的文件,发挥着规章制度作用的现象。党内法规只是党内规章制度集合中的子集,还有一些非党内法规类的文件在数量上甚至远远超过了党内法规。^{②7} 就实际情况而言,党内法规制度主要由党内法规和党内规范性文件构成。2018年2月,中共中央印发的《五年规划》明确提出“坚持党内法规和规范性文件相得益彰”的要求,正是体现了党内法规制度体系建设的一个显著特色,即以党章为统领的党内法规制度体系主要是由党内法规子体系与党内规范性文件子体系所构成。其中,党内法

^{②6} 参见前引⑧,李斌雄书,第19页。

^{②7} 据媒体报道,至2014年,中央办公厅等50多个部门对新中国成立至2012年6月期间出台的2.3万多件中央文件进行了全面筛查。经过清理,1178件中央党内法规和规范性文件中,322件被废止、369件被宣布失效,二者共占58.7%;继续有效的只有487件,其中42件需适时进行修改。参见《党内法规清理工作全部完成 1178件“清掉”691件》,载《北京晨报》2014年11月18日A07版。

规重在创设职权职责、设定权利义务、明确处分方式、规定处理程序等;党内规范性文件侧重于提出政策主张、做出工作部署等。同时,在制定党内法规条件不成熟时,可先通过规范性文件发挥制度作用。

(二) 关联概念: 党规、党的规矩、党的纪律

1. 党规

党规现象是一类政治现象、制度现象,也是一类特殊的历史现象。从词源意义上考证,先有“党规”概念后有“党内法规”概念,两个概念皆由毛泽东同志率先提出。两个概念提出之初,基本上也是在同一意义上使用的。新中国成立后,邓小平同志也多次提到“党规”概念,并与“党法”并用。1962年2月,他在扩大的中央工作会议上指出“我们还有一个传统,就是有一套健全的党的生活制度,……这些都是毛泽东同志一贯提倡的,是我们的党规党法。”1978年12月,邓小平同志在《解放思想,实事求是,团结一致向前看》的讲话中指出“国要有国法,党要有党规党法。党章是最根本的党规党法。没有党规党法,国法就很难保障。”随着历史的发展,特别是自1990年“暂行条例”对党内法规作了明确界定、2012年“制定条例”将党内法规概念进一步完善以来,党的文件和领导人的重要讲话中使用的“党规”概念发生了一些微妙的变化,已经难以将之与“党内法规”概念划等号了。不仅如此,定义“党规”概念甚至成了一个难题。“定义党规概念,只有起点、没有终点。没有无可挑剔的完美概念,界定党规概念的内涵和外延只有在刚性与弹性之间实现了平衡,才能获得最广泛的认同。”^②

党规已演变为一个具有较大包容性的概念,需结合具体语境领会与把握。比如,党的《十八届四中全会决定》强调“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作斗争。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。”2016年1月,习近平总书记在中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上指出“各级纪委要全面履行党章赋予的职责,带头尊崇党章,把维护党章和其他党内法规作为首要任务,加强对遵守党章、执行党纪情况的监督检查,严肃查处违反党章党规党纪的行为,坚决维护党章权威,做党章的坚定执行者和忠实捍卫者。”2016年2月,中共中央办公厅印发《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》,部署开展“两学一做”学习教育活动。党的十九大报告提出“依法治国和依规治党有机统一”。随着党规制度建设和实践的发展,党规国法、党章党规、党规党纪等组合相继出现,这些组合对认识和理解党规现象、概念和价值具有重要意义。其一,在党规国法的组合中,党规是独立于国法的另一制度系统,党规与国法关联并行。其二,在党章党规的组合中,党章是最基础和最根本的党规,党规是以党章为核心的制度系统。党章党规如同宪法法律,宪法是国家根本法律,党章是党内

^② 前引③,宋功德书,第25页。

根本法规。其三,在党规党纪的组合中,党纪是最具有规范性和约束力的党规,是党规制度体系的关键部分。党规是一个规范体系,既包括权限责任规范,也包括监督问责规范,还有激励性规范与制裁性规范。党的纪律规范是党规中的一类规范,与权责规范、问责规范、制裁规范一脉相承,在党规体系中具有关键地位和作用,对党规的实施和整体效力起着保障作用。相对于党纪来讲,党规是一个上位概念,在实践中突出党纪的地位和作用,不能淡化了党规的完整性和整体意义。^{②9}从当前使用概念的语境可以看出,“党规”有时是党内法规的简称,有时又侧重于规范内容而非文件形式。而“党内法规”概念不仅指包含了党规内容的文件,而且是有特定名称的文件。换言之,通常我们从形式上就可以比较准确地识别党内法规,而对党规还要从实质内容,也就是从是否属于行为规范的角度去辨识。特别是,党规规范散见于各类文件的规章制度中,有时并不能“一眼认出”。基于此,本文认为,党规用来指称党的规范体系,在当前具有更大的解释力。具体而言:党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、直辖市党委及中央授权的地方党委制定或认可的关于党的自身建设活动和执政治国活动的一系列规范的总称。就外延而言,党规规范主要存在于党内法规和规范性文件中,少部分存在于不成文规矩中,具体而言:(1)党内法规中的规范性内容,是党规最核心最定型的部分。(2)“备案类文件”中的规范性内容,是党规的重要组成部分。(3)“党的主张类文件”中的规范性内容。(4)不成文规矩。党的不成文规矩,主要包括党的优良传统和工作惯例,是不成文形式的党规。习近平总书记指出“党内很多规矩是我们党在长期实践中形成的优良传统和工作惯例,经过实践检验,约定俗成、行之有效,反映了我们党对于一些问题的深刻思考和科学总结,需要全党长期坚持并自觉遵循。”^{③0}这些在长期实践中形成的优良传统和工作惯例,虽然不是以成文的文件形式表现出来,但对党的组织和党员具有约束力,具有实质性规范内容,也是党规不可或缺的组成部分。习近平总书记在十八届中央纪委五次全会上指出“为什么说党在长期实践中形成的优良传统和工作惯例也是十分重要的党内规矩呢?这是因为,对我们这么一个大党来讲,不仅要靠党章和纪律,还得靠党的优良传统和工作惯例。这些规矩看着没有白纸黑字的规定,但都是一种传统、一种范式、一种要求。”不成文规矩的一个显例是中国共产党1949年3月在西柏坡立下的“六条规矩”。^{③1}

党规是一个彰显党的制度建设体系性的重要概念,也是体现党的制度规范化程度的概念。“伴随着党规制定规范化程度的不断提高,应当是越来越多的党规文本采用7

^{②9} 参见前引^①,肖金明文。

^{③0} 习近平《深化改革巩固成果积极拓展 不断把反腐败斗争引向深入》,载《人民日报》2015年1月14日第1版。

^{③1} 习近平总书记2013年3月在西柏坡调研时曾经指出,“这里是立规矩的地方”,其明确所指乃是中国共产党1949年3月在西柏坡立下的“六条规矩”。也就是党的七届二中全会根据毛泽东主席的提议通过的六条没有写进决议然而又十分重要和具体的规定。这“六条规矩”是“一、不做寿;二、不送礼;三、少敬酒;四、少拍掌;五、不以人名作地名;六、不要把中国同志同马恩列斯平列。”这六条规矩是中共中央“进京赶考”前定下的“规矩”,历史意义重大。1953年8月,毛泽东在全国财经工作会议上以“六日”形式再一次强调了这六条规定。这六条规定从此被人们简称为“六日”。参见胡士杰、孙增武《西柏坡“六日”规矩的当前镜鉴》,载《人民论坛》2013年8月下(总第414期)。

类专属名称;应当是越来越多的党规规范是以条款形式出现在单行党规文本中,尽可能少地以非条款方式分散在法规性文件中。”^⑫只有到了规范化程度最高的时候,我们才可以毫无争议地认为党规是党内法规的简称。

2. 党内规矩

党内规矩是党组织、党员干部必须遵循的刚性约束规范的总称。习近平总书记在第十八届中央纪委五次全会上指出“没有规矩不成其为政党,更不成其为马克思主义政党。我认为,我们党的党内规矩是党的各级组织和全体党员必须遵守的行为规范和规则。党的规矩总的包括什么呢?其一,党章是全党必须遵循的总章程,也是总规矩。其二,党的纪律是刚性约束,政治纪律更是全党在政治方向、政治立场、政治言论、政治行动方面必须遵守的刚性约束。其三,国家法律是党员、干部必须遵守的规矩,法律是党领导人民制定的,全党必须模范执行。其四,党在长期实践中形成的优良传统和工作惯例。”显然,党内规矩在与党内法规有交集之外,还有更大的外延,既包括了党规中的义务性规范,也包括了国家法律的要求。

3. 党的纪律

党的纪律,简称党纪,是党的各级组织和全体党员必须遵守的行为规则,是维护党的团结统一、完成党的任务的保证。党组织必须严格执行和维护党的纪律,共产党员必须自觉接受党的纪律的约束。根据党的十九大修改后的党章,党的纪律主要包括政治纪律、组织纪律、廉洁纪律、群众纪律、工作纪律、生活纪律。党纪具有强制性和约束力,属于党规中的义务性规范。在形式上,党纪有成文和不成文之分。就党的纪律与党内法规关系而言,二者属于交叉关系。

结 语

习近平总书记在十三届全国人大一次会议闭幕会上的讲话(2018年3月20日)中强调指出,中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征,中国共产党是国家最高政治领导力量,是实现中华民族伟大复兴的根本保证。东西南北中,党政军民学,党是领导一切的。中国共产党要担负起领导人民进行伟大社会革命的历史责任,必须勇于进行自我革命,永远保持马克思主义执政党本色,永远走在时代前列,永远做中国人民和中华民族的主心骨。

对党内法规研究涉及的基础概念进行辨析,不仅有助于澄清模糊认识,也有助于深刻领会中国共产党治党治国的实践逻辑、制度逻辑。在新时代新征程中,以党的自我革命推动党领导人民进行伟大社会革命的力度、广度与深度将空前增强。与之相适应,完善国家治理体系的步伐将明显加快。以党的主张为统领的政策制度体系必将更加丰富,以宪法为统领的法律制度体系必将更加完备,以党章为统领的党内法规制度体系必

^⑫ 前引③,宋功德书,第18页。

将更加完善,党的主张转换为国法与党规的机制必将更加健全,党内法规同国家法律衔接协调的机制必将更加科学,这不仅对于形成进行伟大斗争、建设伟大工程、推进伟大事业、实现伟大梦想的制度合力与伟力意义重大,而且对深化党内法规理论研究也提出了更高更强的要求。理论工作者应顺应时代要求,主动跟上实践探索、制度建设的步伐,从中国特色的国家治理体系着眼,为党长期执政贡献有现实解释力和生命力的学理支撑。

Abstract: With the profound advancement of the new and great project of the Party construction, the regulation study within the Party is becoming a prestigious doctrine. However, compared with the traditional science of law, it is still at the initial stage and the theoretical research is mainly wandering around the superficial level. There is confusion and even misinterpretation about the regulation study within the Party, which not only hinders the research process but also influences the cognition and evaluation of the regulation system within the Party and the rule of law effect to some extent. Analysis on the fundamental concept of the regulation study within the Party can not only contribute to clarifying the obscure cognition but also better comprehend the practical and institutional logic of governing the Party and the country of CPC. Therefore, we must accurately take the three crucial institutional systems of the national governance system as the theoretical premise, which are the policy system governed by the Party's proposition, the regulation system within the Party governed by the Party constitution, and the national legal system governed by the Constitution, take the development situation of the regulation system within the Party as the practical basis and clarify fundamental concepts such as the proposition, regulation, regulatory document, rule and discipline of the Party.

(责任编辑: 李小明)