

# 党内法规体系的形成与完善

孟 涛\*

---

**内容提要：**党内法规从党的文件中分化而来，归属于中国特色社会主义法治体系。党的制度建设逻辑与法律体系建构逻辑合力推动了党内法规体系的形成。党的制度建设逻辑决定了党内法规体系的基本功能和制度内容，影响着党内法规的结构体例和规范形态；法律体系建构逻辑塑造了党内法规体系的结构体例和规范形态，服务于党内法规体系的基本功能与制度内容。当前，党内法规体系的框架结构已经形成，可从纵向的阶层体系与横向的部门分类两个维度加以认识。为推动党内法规体系走向完善，今后应进一步厘清党内法规与规范性文件之间的界限，完善党内法规的制定、实施和保障制度；协调党内法规内部的规范冲突和部门分类，加强党的领导法规制度建设；进一步明确党内法规与国家法律的调整界限，实现两者的双向衔接协调。

**关键词：**党内法规 党的制度建设 依规治党 国家法律

---

## 引言

2021年7月1日，习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年的大会上正式宣布，中国共产党已经“形成比较完善的党内法规体系”。在我国，党内法规体系是继中国特色社会主义法律体系之后形成的又一大规范体系，是中国特色社会主义法治体系的重要组成部分。作为人类法治史上前所未有的全新事物，党内法规的诞生及其体系形成，经历了100年漫长历程。中国共产党的党内法规体系的建构，没有现成的历史经验可以借鉴，面临的问题独特、复杂而艰巨。在党内法规体系的形成阶段，主要面临两大问题：为什么要建构党内法规体系；如何建构党内法规体系。如今，“比较完善的”党内法规体系已经形成，随之而来的新问题是：如何推动党内法规体系从“比较完善”走向“完善”。

针对前两个“老问题”，已经有了相当多的讨论和研究，但问题尚未得到彻底解答。关于为什么要建构党内法规体系，不少研究指出，过去党内法规建设缺乏统筹规划和顶层设计，党

---

\* 中国人民大学法学院副教授。

本成果受中国人民大学“双一流”跨学科重大创新规划平台“当代政党研究”支持。

内法规虽然数量较多,但体系上比较零散,存在规范之间相互掣肘乃至冲突打架的现象。〔1〕这些研究指出了建构党内法规体系的直接原因,但未能揭示其根本动因及深层逻辑。有关党内法规体系建构方法的研究开展较早,文献积累也最多。早先的研究者提出,应借鉴国家法律体系的建构方法,形成一个由不同功能的法规部门组成的党内法规体系。〔2〕之后的研究者主要从部门分类、规划、制定等角度研究如何建构党内法规体系。〔3〕不过,有些研究是将国家法律体系的建构思维直接套用到党内法规体系建构的问题上,对于党内法规体系的特殊性及其内在复杂性关注不足。

中国共产党建党100周年之际,中共中央办公厅法规局公布了党内法规体系的框架结构。〔4〕要解答“新问题”,需要对当前党内法规体系的框架结构进行分析,以发现其中存在的问题。对于“老问题”的探讨也仍有必要。只有充分认识党内法规体系的基础来源,准确提炼党内法规体系的建构逻辑,才能深刻理解和把握当前党内法规体系的结构安排,揭示未来党内法规体系的完善方向,从而有针对性地展开对策研究。鉴此,本文将从党内法规的起源出发,回顾党内法规自成体系的历程,在当前党内法规体系框架结构的基础上,探讨这一新型规范体系如何走向完善。

## 一、党内法规体系的建构历程与建构逻辑

“党内法规体系”的概念源于“党内法规制度体系”。后者最早见于2006年1月胡锦涛在中共第十六届中央纪委第六次全体会议上的重要讲话。〔5〕在《中共中央关于加强党内法规制度建设的意见》中,“党内法规制度体系”被定义为以党章为根本,以民主集中制为核心,以准则、条例等中央党内法规为主干,由各领域各层级党内法规制度组成的有机统一整体。〔6〕中国法学会与中共中央办公厅法规局组织编写的《党内法规学》教材,将党内法规制度体系定义中的“党内法规制度”改为“党内法规”,形成了党内法规体系的定义。〔7〕这两字之差,

〔1〕 参见李忠:《党内法规建设研究》,中国社会科学出版社2015年版,第80页;宋功德:《坚持依规治党》,《中国法学》2018年第2期,第14页以下。

〔2〕 参见潘泽林:《中国共产党党内法规及其体系构建问题研究》,《南昌大学学报(人文社会科学版)》2007年第1期,第30页以下。

〔3〕 参见宋功德:《党规之治》,法律出版社2015年版,第299页以下;周叶中:《关于中国共产党党内法规体系化的思考》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2017年第5期,第8页以下;屠凯:《论党内法规制度体系的主要部门及其设置标准》,《中共中央党校学报》2018年第1期,第37页以下;施新州:《党内法规制度体系:概念、类型与制度成长》,《江汉大学学报(社会科学版)》2019年第2期,第12页以下;倪春纳:《论完善党内法规体系建设的路径选择》,《科学社会主义》2019年第3期,第70页以下;章志远主编:《党内法规学原论》,中国法制出版社2020年版,第159页以下。

〔4〕 参见中共中央办公厅法规局编:《中国共产党党内法规汇编》,法律出版社2021年版,目录,第1页以下;中共中央办公厅法规局:《中国共产党党内法规体系》,《人民日报》2021年8月4日第1版。

〔5〕 2006年1月6日,胡锦涛在中共第十六届中央纪委第六次全体会议上提出“要适应新形势新任务的要求,加强以党章为核心的党内法规制度体系建设”。参见胡锦涛:《认真学习贯彻党章,为加强党风廉政建设和反腐败工作奠定坚实基础》,载中共中央文献研究室编:《十六大以来重要文献选编》下,中央文献出版社2008年版,第181页。

〔6〕 参见《中共中央关于加强党内法规制度建设的意见》,载中共中央办公厅法规局编:《中国共产党党内法规选编(2012—2017)》,法律出版社2019年版,第747页。

〔7〕 参见宋功德、张文显主编:《党内法规学》,高等教育出版社2020年版,第43页。

体现了两个概念在外延上的重大区别：党内法规制度体系既包括党内法规，也包括党的规范性文件，而党内法规体系并不包括规范性文件。根据《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》第2条，所谓党的规范性文件，是指党组织在履行职责过程中形成的具有普遍约束力、在一定时期内可以反复适用的文件。党内法规体系概念是21世纪出现的，而党内法规的历史始于20世纪初。从党内法规到党内法规体系，经历了一个比较漫长的孕育、成长和体系化过程。

#### （一）党内法规的孕育、成长和体系化

党内法规的历史，始于1921年中共一大制定《中国共产党第一个纲领》，该纲领被认为是第一部党内法规，但这只是事后追述的结果。建党初期并没有形式意义上的党内法规。在中国共产党成立之初，党的运行和党的活动主要依靠会议和文件，会议围绕着文件展开，文件治理是党的主要治理方式。文件，又称“文书”，分为公务文件（简称“公文”）和私人文件。党的文件属于公文范畴。建党之后，党组织制定了大量文件。这些文件名称众多，有“纲领”“决议”“决定”“条例”“报告”“通告”“通知”“通报”“主张”“章程”“宣言”“方针”“计划”“意见”“建议”“请示”“议决案”“指示”“办法”“信函”等。这些文件的内容也极其丰富，国内政治、国际局势、社会运动、经济形势、组织建设、纪律监察、宣传教育等无所不涉。<sup>〔8〕</sup>党内法规就孕育于这一庞大的“文山”之中。

早期的党的文件具有诸多属性，最显著的是内部性、简易性、庞杂性、短期性。内部性是指党的文件属于组织内部的信息载体，一般不对外公开，对外往来的文件也比较有限。简易性是指党的文件的制发和实施相对比较简易，不像法律的制定和实施那样需要遵循复杂的程序和制度。庞杂性是指党的文件种类很多、数量庞大、更新速度快、涉及事项广泛，难以形成体系。短期性是指党的文件所发挥的实际作用要么是一次性的，要么限于较短时期，很少具有长期性和持久性。党之所以采用文件治理，主要原因在于文件是一种有效的组织工具，<sup>〔9〕</sup>能够破解规模治理的难题。<sup>〔10〕</sup>文件作为一种书面的信息载体，可以有效传递党的各种信息，能在不同人之间迅速建立起关系和纽带，更为高效地实现组织领导和交往沟通。

党的文件规定了一些党的制度。所谓党的制度，是指各级各类党组织为实施党的领导、加强党的建设，针对党组织和党员等主体确立的各种规章制度。<sup>〔11〕</sup>由于文件具有简易性、庞杂性和短期性，仅靠党的文件很难满足党的制度建设需求。为加强从严治党、维护党中央权威，<sup>〔12〕</sup>1938年9月26日，中共中央政治局举行会议，决定成立中央规则起草委员会。该委员会起草了《关于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》三个文件，提交给扩大的六届六中全会讨论审议。同年10月，毛泽东在六届六中全会上作题为《论新阶段》的政治报告，他提出：“从中央以

〔8〕 由中央档案馆编辑、中共中央党校出版社出版的《中共中央文件选集》第1册至第18册，收录了1949年前以中共中央名义发出的各类文件。

〔9〕 参见张学博：《文件治国的历史观察：1982—2017》，《学术界》2017年第9期，第227页。

〔10〕 参见周光辉、隋丹宁：《从文书行政到文件政治：破解我国规模治理难题的内生机制》，《江海学刊》2021年第4期，第249页以下。

〔11〕 参见前引〔7〕，宋功德等主编书，第20页。

〔12〕 参见王可园：《中共六届六中全会对维护党中央权威的贡献及启示》，《科学社会主义》2021年第1期，第19页以下。

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。”<sup>〔13〕</sup>张闻天在作报告时也指出：“服从组织决定，服从党规党法，遵守党纪”是全党团结的基本条件之一。<sup>〔14〕</sup>六届六中全会临近结束之际，刘少奇作了《党规党法的报告》，解释了“为何要党规党法以及组织决定”的问题。其主要理由有三个：一是党章的制定较早，适应不了许多新的情况；二是要保证党的团结和统一，需要“党规与党法去教育同志”；三是“保证按民主集中制来建构我们的党”。<sup>〔15〕</sup>这次会议标志着“党规党法”概念的正式诞生，民主集中制成为党规党法的核心原则，文件治理开始转向依规治理。不过，这时的党规党法仍然属于党的纪律的一部分。为党内法规体系奠定基础的党内法规，是从党的文件中逐渐分化出来的。这一分化历程，可以分为三个阶段。

第一个阶段始于改革开放初期，主要表现为党规党法在实质内容上突破了党的纪律范畴，在形式上出现了“规定”“准则”，党的纪律检查委员会成为维护党规党法的专门组织。1978年十一届三中全会仍然把党规党法视为党的纪律的组成部分。不过，这次会议选举产生了中央纪律检查委员会，使得党规党法的实施有了专门的保障。<sup>〔16〕</sup>1979年之后，党规党法不论在内容上还是形式上都有了扩展。1979年中共中央、国务院印发《关于高级干部生活待遇的若干规定》，邓小平指出：“这个规定一经中央和国务院下达，就要当作法律一样，坚决执行……”<sup>〔17〕</sup>1980年十一届五中全会通过了《关于党内政治生活的若干准则》，对党的建设和党的领导诸多事项进行了规定。该准则明确指出“《关于党内政治生活的若干准则》是党的重要法规”。从此，党规党法在调整范围上不再限于党的纪律，而是延伸到了党的建设和党的领导。“准则”开始成为效力仅次于党章的党规形式。

之所以出现了第一个阶段的分化，主要原因在于，十一届三中全会后党系统总结了历史的经验教训，决定进一步健全党的民主集中制，健全党规党法、严肃党纪，由此拉开了党的制度建设大幕，党的制度建设成为党的建设的重要组成部分。1986年十二届六中全会决议提出“建设好的党风，思想教育很重要，制度建设也很重要”，<sup>〔18〕</sup>在党的思想建设、组织建设和作风建设之外，正式提出了制度建设的主张。党的制度建设涉及党组织建设和党员干部管理等方方面面的党务事项，其中既有正向的建设内容，如确立党的各级组织体制、规定党员的义务和权利，也有反向的制裁和惩戒内容。相比之下，党的纪律主要是以强制的方式调整部分党务事项，以制裁性内容为主，方式也比较有限。在这一背景下，党的制度建设推动了党规党法的创新发展，党的纪律以“纪检条规”的形式成为党的制度建设的一部分。<sup>〔19〕</sup>不过，在这个阶段，“党规党法”没有确切的含义，也没有被视为党的文件的一个专门类别。虽然出现了“准

〔13〕 毛泽东：《论新阶段》，载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年版，第646页。

〔14〕 张闻天：《在中共扩大的六届六中全会上的报告提纲》，载上引书，第710页以下。

〔15〕 刘少奇：《党规党法的报告》，载上引书，第749页以下。

〔16〕 十一届三中全会公报指出：“国要有国法，党要有党规党法。全体党员和党的干部，人人遵守党的纪律，是恢复党和国家正常政治生活的起码要求。……纪律检查委员会的根本任务，就是维护党规党法，切实搞好党风。”《中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报》，载中共中央文献研究室编：《改革开放三十年重要文献选编》上，中央文献出版社2008年版，第20页以下。

〔17〕 邓小平：《高级干部要带头发扬党的优良传统》，载上引书，第87页。

〔18〕 《中共中央关于社会主义精神文明建设指导方针的决议》，载上引书，第439页。

〔19〕 “纪检条规”是党内法规在纪检领域的具体体现。参见曾繁茂主编：《中国共产党纪律检查概论》，中国方正出版社1995年版，第344页以下。

则”等专门名称，党规党法仍然广泛采用“通知”“决定”“意见”等常见的公文名称。第一阶段的分化仅仅是萌芽性质的分化。

第二个阶段始于1990年。在这一阶段，党内法规拥有了特定的名称、制定体制和工作机构，成为了党的文件的专门类别。20世纪50年代，毛泽东在主持编辑《毛泽东选集》时，曾将其中“党规”一词改称为“党内法规”。<sup>[20]</sup>不过，在1990年之前，“党规党法”是最常见的称呼，“党内法规”比较罕见。1990年7月，中共中央发布《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》，正式确立了“党内法规”的概念。1992年中共十四大修改党章，在党章中引入了“党内法规”概念。此后，“党内法规”成为了一个规范用语。《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》规定了党内法规的七种名称：党章、准则、条例、规则、规定、办法、细则。1991年4月，中共中央办公厅成立法规室，承担法规起草、法规审核、备案审查、服务中央领导国家立法等工作。<sup>[21]</sup>党中央一些工作机关和部分省市党委也成立了党内法规工作机构，以提升党内法规工作的专业性。

这个阶段的分化出现于十三届四中全会之后，服务于加强党的建设和改善党的领导的要求。<sup>[22]</sup>在第一阶段的分化过程中，各级党组织制定出台了文件，以开展党的制度建设。十三届四中全会期间，党中央意识到党的建设还不够充分，提出“大力加强党的建设，大力加强民主和法制建设”。<sup>[23]</sup>民主法制建设的重要性，受到党中央领导人的高度重视。在这一背景下，国家法律制度的建设经验被引入党的建设领域。党中央建立了专门的党内法规制度，以加强党的建设、保证党的各项工作和党内生活的制度化。在这一阶段，党内法规成为党的文件中的专门类别。1996年颁行的《中国共产党机关公文处理条例》把属于党内法规的“条例”和“规定”纳入公文的种类之中。在当时，党内法规工作机构要么归属于党的办文机构，要么就是办文机构本身。例如，中共中央办公厅法规室由中共中央办公厅秘书局代管，地方党委办公厅的法规机构往往就是秘书处（室）、文电处（室）或者综合处（室）。

第三个阶段始于2011年。在这一阶段，党内法规无论在形式上还是在内容上，都与党的文件有了明显的区别。党内法规不仅拥有了一整套制定制度、实施制度和建设保障制度，也获得了新的归属：中国特色社会主义法治体系。2011年7月，中共中央办公厅秘书局法规室升格为中共中央办公厅法规局，这是党内法规体系建设历程中具有里程碑意义的大事。2012年4月中共中央发布《党政机关公文处理工作条例》，“条例”和“规定”不再被纳入公文的范畴。同年5月，中共中央发布《中国共产党党内法规制定条例》，进一步完善了党内法规制定制度。同年6月，中共中央办公厅牵头组织协调对党内文件进行全面筛查，筛查范围包括中华人民共和国成立至2012年6月期间制发的所有文件；经筛查，梳理出中央党内法规和规范性文件1178件，理清了中央党内法规制度的全貌。<sup>[24]</sup>为规范党内法规的事项内容，《中国共产党党内法规制定条例》建立了“法规保留”制度，列举了应由中央党内法规规定的六类事项。至此，党内法规已经从党的文件中分化出来，成为党的一种专门的治理方式。2014年十八届四中全会把“完善的党内法规体系”纳入“中国特色社会主义法治体系”的范畴，党内法规

[20] 参见李斌雄：《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》，武汉出版社2017年版，第7页。

[21] 参见前引〔1〕，李忠书，第65页以下。

[22] 参见中共中央组织部：《中国共产党组织建设一百年》，党建读物出版社2021年版，第320页以下。

[23] 《中国共产党第十三届中央委员会第四次全体会议公报》，载前引〔16〕，中共中央文献研究室编书，第528页。

[24] 参见前引〔1〕，李忠书，第91页以下。

体系建构的步伐大大加快。2016年12月,中共中央召开了党的历史上第一次全国党内法规工作会议,出台了《中共中央关于加强党内法规制度建设的意见》,提出了建党100周年之际党内法规制度体系建设的目标,完成了党内法规制度体系的顶层设计。<sup>[25]</sup>

同前两个阶段一样,第三阶段分化的首要动力仍是党的制度建设的深入加强。2002年中共十六大报告提出“把制度建设贯穿其中”,中共十七大报告和十八大报告均把党的制度建设作为与思想建设、组织建设和作风建设并列的一类党建方式,大大扩充了传统的党建内涵,也将制度建设抬升到前所未有的地位。党的制度由党内法规、规范性文件和不成文的党内惯例共同组成,党内法规在党的制度中处于权威地位。<sup>[26]</sup>在党的制度建设的推动下,党中央建立了比较完善的党内法规制定制度,还通过历时两年半的集中清理,摸清了党内法规制度体系的全貌,使其从党的文件中整体区分出来。<sup>[27]</sup>2012年,随着《党政机关公文处理工作条例》《中国共产党党内法规制定条例》《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》的颁行,党的文件分化为党内法规、规范性文件和规范性文件三个类别,三者各自承担不同的功能。党内法规和规范性文件都服务于党的制度建设,两者的区别主要在于:党内法规具有特定的名称和表述形式,规定的是带有“根本性、全局性、稳定性、长期性”的制度;<sup>[28]</sup>规范性文件主要采用决议、决定、公报、意见、纪要等公文名称,承担部署决策事项、处理特定问题、开展制度试验、补充法规制度“缺位”等功能,具有普遍约束力,在一定时期内可以反复适用。<sup>[29]</sup>非规范性文件主要采用命令、通报、请示、通知、通告、报告、公告、批复、议案、函等公文名称,针对特定对象或特定事项,不具有普遍约束力,是一次性适用的。<sup>[30]</sup>

党内法规从党的文件中分化出来之后,在全面依法治国和全面从严治党两大战略布局的影响下,体系化进程大大加速。全面依法治国战略布局所发挥的影响在于:十八届四中全会将党内法规体系纳入中国特色社会主义法治体系,明确提出了党内法规的体系化要求,同时提出“注重党内法规同国家法律的衔接和协调”。这使得党内法规的立改废和清理工作大大加快,党内法规与国家法律不衔接、不协调的问题也得到了相应的重视。全面从严治党战略布局的影响在于:党内法规体系在党和国家治理体系中的地位大大提升,“依规治党”成为一种重要的治理方式,党内法规制度体系的顶层设计工作得以开启并实施,最终在建党100周年之际形成了“比较完善的党内法规体系”。

## (二) 党内法规体系的建构逻辑

党内法规体系是以众多党内法规为基础形成的。党内法规孕育于党的文件之中,从党的文件中分化而来,并在分化的过程中逐渐形成了特定的形式和功能,最终自成体系。从党内法规体系的建构历程来看,党的制度建设逻辑和国家法律体系的建构逻辑都对党内法规体系的建构发挥着重要影响。

体系建构的思维和实践在法律领域历史悠久,其起源于古罗马时期,19世纪在德国臻至

[25] 同前引〔6〕。

[26] 参见前引〔7〕,宋功德等主编书,第20页。

[27] 这一大规模集中清理的对象既包括党内法规,也包括规范性文件。参见中央办公厅法规局:《通过清理实现党内法规制度的“瘦身”和“健身”》,《紫光阁》2013年第10期,第36页以下。

[28] 参见中共中央文献研究室编:《习近平关于全面从严治党论述摘编》,中央文献出版社2016年版,第188页。

[29] 参见宋功德:《党规之治:党内法规一般原理》,法律出版社2021年版,第839页以下。

[30] 规范性文件和规范性文件没有专门的公文名称,有的公文名称可以为两者共同采用,如通知、通报、批复、决定等。文中列举的是它们最常采用的公文名称。

顶峰。<sup>[31]</sup>大陆法系国家法律体系的形成深受体系建构思维的影响。我国法律体系的建构始于改革开放初期，借鉴的也是大陆法系经典的法律体系结构和规范形态。国家法律体系的建构逻辑主要从技术层面影响了党内法规体系的形成。其一是规划技术。例如，《中国共产党党内法规制定条例》借鉴了立法规划技术，规定了“五年规划和年度计划”制度。目前中共中央已经出台了两个中央党内法规五年规划，中共中央办公厅自2013年开始每年印发一次《中央文件和党内法规年度制定计划》，其他一些立规主体也编制了相关领域和地区的规划计划。其二是体系的完善技术。自2012年以来，党内法规的体系化过程借鉴了国家法律体系的清理方式，创建了由集中清理、专项清理和即时清理构成的党内法规清理制度。<sup>[32]</sup>其三是体系化的构造技术。党内法规体系的塑造借鉴了国家法律体系的构造形式，创建了阶层体系和部门分类。其四是结构体例和规范的构造技术。早期的党内法规多以文件形式制发，主要采取段落的表述形式，段落之间没有固定的结构分层。现今党内法规的制定更多借鉴了法律法规的体例形式，如借鉴了“总则—分则”的法律结构体例，“原则—规则”的规范构造形式，章、节、条、款的要件形式等，以实现构成要素之间的充分整合。从形式上看，现行有效的大多数党内法规已经与国家法律十分接近。在国家法律体系建构逻辑的影响下，党内法规体系的内容更为明确、稳定、协调、完备，这有利于党内法规得到更好的学习、理解、遵守和执行。

党的制度建设逻辑对于党内法规体系的影响更为全面也更为根本。其一，党的制度建设是推动党内法规体系化的根本动力，决定了党内法规体系的独特功能。党的制度建设的重要目的，在于为党各方面的建设提供制度保障。实践表明，党的文件虽也能够作为制度载体，但难以发挥根本性、全局性、稳定性和长期性的制度保障功能。党内法规在这一背景下应运而生，承担了建立具有根本性、全局性、稳定性和长期性的党的制度的重要功能。其二，党的制度建设决定了党内法规体系建构的根本与核心。党的制度建设以党章为根本，以民主集中制为核心，这决定了党内法规体系的建构也要以党章为根本，以民主集中制为核心。党章是整个党内法规体系之源，其他党内法规制度是对党章直接或间接的细化。<sup>[33]</sup>其三，党的制度建设决定了党内法规的制度内容，影响着党内法规的表述形式。党的制度建设依托并服务于党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设和纪律建设，这五大建设因此也成为党内法规体系调整的主要事项内容。党内法规体系的结构体例和规范的构造技术，虽受国家法律体系的建构逻辑影响，但要服务于党的制度建设的内容需要。例如，党的政治建设、思想建设和作风建设往往涉及带有较强思想性和理论性的内容，为便于开展说理和教育，就不宜采取条款的形式构造规范，而要采取段落的形式表达规范内容。其四，党的制度建设决定了党内法规制度在不同层面的表现。党的制度分为体制和机制两个层面，体制侧重强调一项工作在机构设置、领导隶属关系、管理权限划分等方面的体系和架构，机制侧重强调有关工作系统的组织机构或部分之间相互作用的过程和方式。<sup>[34]</sup>党内法规具体制度的建构，一般也从体制和机制两个方面进行。例如，党内法规备案审查制度的建构，就从工作机构、审查权限、处理机制、衔接联动机制等方面入手。其五，党的制度包括规范性文件，而规范性文件与党内法规的关系非常密切。《中国

[31] 参见〔德〕科殷：《法哲学》，林荣远译，华夏出版社2002年版，第229页以下。

[32] 参见中共中央办公厅法规局编著：《中国共产党党内法规制定条例及相关规定释义》，法律出版社2020年版，第108页以下。

[33] 参见前引〔29〕，宋功德书，第248页。

[34] 参见前引〔32〕，中共中央办公厅法规局编著书，第133页。

共产党党内法规制定条例》三次提到了“规范性文件”。该条例第27条要求审核党内法规草案“是否同上位党内法规和规范性文件相抵触”，以及“是否与其他同位党内法规和规范性文件对同一事项的规定相冲突”；第31条在“效力位阶要求”中规定“中央纪律检查委员会以及党中央工作机关和省、自治区、直辖市党委制定党内法规不得同中央党内法规和规范性文件相抵触”。这些规定使得规范性文件嵌入在党内法规的体系结构中，两者之间形成了一种效力上的关联，上位规范性文件的效力高于下位党内法规。

## 二、党内法规体系的框架结构：阶层体系与部门分类

党内法规体系由众多的单行法规组成，不同法规的调整对象和规范事项不同。党内法规的体系化，首先需要设计出合理的框架结构，以使内容各异的单行法规相互协调、彼此关联，形成一个整体。党内法规体系框架结构的搭建，始于第二阶段的分化。《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》确立了党内法规的七种形式和党内法规的制定主体，为党内法规体系构造了一个纵向的阶层结构。《中共中央关于加强党内法规制度建设的意见》进而提出了“1+4”的基本框架，搭建了完整的党内法规体系结构。<sup>[35]</sup>在党章的统领下，党内法规体系的框架结构，可从纵向的阶层体系与横向的部门分类两个维度加以把握。

### （一）纵向的阶层体系

阶层构造是从纵向角度确定党内法规之间的关系。我国法律体系的建构采纳了阶层构造方法，形成了以宪法为根本法，由法律、行政法规、地方性法规和规章构成的多层次体系。党内法规的阶层构造出现比较晚。在1990年之前，效力位阶明确的只有党章和准则，它们的效力层级都是基于历史形成的。第一部党内法规是1921年中共一大通过的《中国共产党第一个纲领》，“纲领”是党内法规最早的称呼。1922年中共二大通过了第一个《中国共产党章程》，同时在《中国共产党第二次全国代表大会宣言》中提出了党的最高纲领和最低纲领。<sup>[36]</sup>1923年《中国共产党章程》第一次修改，修改后的党章第22条中，“党纲”表述在“章程”之前，<sup>[37]</sup>这似乎表明“纲领”的地位先于“章程”。此种格局，一直持续到1945年中共七大召开。中共七大将“党纲”与“党章”合并，“党纲”的内容以“总纲”的形式成为党章的组成部分。<sup>[38]</sup>从此，党章在党内法规中的最高地位得到确立。“准则”作为党内法规的一种类型，出现于1980年初。当时的党章无法满足改革开放和社会主义现代化建设的需要，邓小平、陈云等中央领导同志在十一届三中全会后提出，先搞一个准则指导当时工作，从基本方面对党内政治生活进行规范，作为党章的具体补充。<sup>[39]</sup>1980年十一届五中全会通过了《关于党内政治生活的若干准则》，该准则在通过后两年多的时间里发挥着类似党章的效力，直到1982

[35] 同前引〔6〕。

[36] 参见张士义、王祖强、沈传宝主编：《从一大到十九大：中国共产党全国代表大会史》，东方出版社2018年版，第28页以下。

[37] 该条规定：“区或地方执行委员会及各组均须执行及宣传中央执行委员会所定政策，不得自定政策，凡有关系全国之重大政治问题发生，中央执行委员会未发表意见时，区或地方执行委员会，均不得单独发表意见，区或地方执行委员会所发表之一切言论倘与本党党纲宣言章程及中央执行委员会之议决案及所定政策有抵触时，中央执行委员会得令其改组之。”参见《中国共产党历次党章汇编（1921—2017）》，中国方正出版社2019年版，第74页。

[38] 同上书，第138页。

[39] 参见前引〔1〕，李忠书，第58页。



年9月中共十二大通过新的党章。<sup>[40]</sup>新的党章通过之后，准则继续作为党章的补充而存在，其效力仅次于党章。

《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》的通过，标志着党内法规体系阶层构造正式开始。该条例基于制定主体在党的组织体系中的地位，把党内法规分为四个种类、三个层级。四个种类分别是：中央党内法规、部委党内法规、军队党内法规和地方党内法规。其中，中央党内法规的效力最高，部委党内法规次之，地方党内法规不得与前两者相抵触。至于军队党内法规的效力层级，该条例没有提及。2012年，《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》修改为《中国共产党党内法规制定条例》，军队党内法规不再作为单独的门类。2016年《中共中央关于加强党内法规制度建设的意见》提出，要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。按照中共中央部署，从2017年6月起，沈阳市、福州市、青岛市、武汉市、深圳市、南宁市、兰州市7个城市的党委，开始在基层党建、作风建设等方面开展党内法规制定权试点工作。<sup>[41]</sup>不过，这一试点改革的效果不太理想。大多数试点城市党委，在一年的试点期间仅仅制定了一两部党内法规。鉴于这种情况，2019年中共中央在修改《中国共产党党内法规制定条例》时，又把党内法规的制定主体明确为之前的三类，取消了试点城市党委的党内法规制定权。这些试点城市党委虽被取消了立规权，其已经制定的党内法规仍然存在。试点城市党委的党内法规效力如何认定，就成为一个未决问题。目前，这类党内法规未被纳入党内法规体系的统计范围。试点城市党委的党内法规制定权是中共中央授予的，在中共中央明确废止试点城市党委制定的党内法规之前，这些党内法规应当基于授权而具有效力。如果试点城市党委今后认为这类党内法规适应不了新形势新需求，或者存在相关漏洞，则应根据《中国共产党党内法规解释工作规定》，通过相关程序请示党的中央组织作出解释。

根据制定主体在党的组织体系中的地位确立效力位阶，这是党内法规明确规定的。制定主体的地位可以视为党内法规效力位阶的“显性标准”。此外，实践中还可根据党内法规的名称判断其效力位阶。由于缺少党内法规明确规定，党内法规的名称只能作为判断效力位阶的“隐性标准”。《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》和《中国共产党党内法规制定条例》都把党内法规分为七类：党章、准则、条例、规则、规定、办法、细则，同时规定党章是最根本的党内法规。但是，两个条例没有提及其他六类党内法规的效力位阶。在党内法规的工作实践中，按名称确定效力位阶的做法普遍存在，且已形成了较为统一的认识。具体而言，准则的效力仅次于党章；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，在党内法规体系中发挥着“承上启下”作用，其实际效力高于规定、办法、规则、细则；<sup>[42]</sup>规定、办法、规则、细则对党的某一方面重要工作的要求和程序等作出具体规定，都属于配套性法规。规定通常是对准则或条例的直接细化。办法的效力次于规定，既可以作为对准则和条例的配套，也可以作为对规定的配套。规则一般用于对党的机关的议事决策活动作出规范。细则是

[40] 参见戚义明编著：《党的纪律建设简史》，中国方正出版社2019年版，第104页。

[41] 参见童彬：《党内法规制定权和程序机制研究——以副省级城市和省会城市党委制定党内法规为例》，《探索》2018年第2期，第127页。

[42] 参见前引〔29〕，宋功德书，第765页以下。

比规则更加详细和具体的规则,处于效力位阶的最低端。<sup>[43]</sup>

党内法规阶层构造的“显性标准”和“隐性标准”是一种交叉关系。党章、准则和条例,只能是中央党内法规所采用的名称;规定、办法、规则、细则等名称可以为各类党内法规所采用。如果中央党内法规制定了以规则、细则等命名的党内法规,而部委党内法规或地方党内法规制定了以规定、办法等命名的党内法规,这两类党内法规之间的效力孰高孰低,要根据《中国共产党党内法规制定条例》作出判断。中央党内法规不管采用什么名称,其效力都高于部委党内法规和地方党内法规。可以认为,在判断党内法规效力位阶时,“显性标准”优于“隐性标准”。

## (二) 横向的部门分类

党内法规数量众多,中央机关的党内法规工作机构<sup>[44]</sup>早已意识到了开展部门分类的必要性。在“1+4”的基本框架提出以前,中共中央办公厅、中共中央纪委、中共中央组织部联合编纂的四卷本《中国共产党党内法规选编》提供了权威的党内法规文本和体系结构。从这四卷本“选编”的目录来看,先后有两种分类标准:一是以党章的章节名称为标准;<sup>[45]</sup>二是以党的建设总体布局为标准。<sup>[46]</sup>两种分类都存在部门过多、过于具体的问题,对党的领导法规的重视也都有所不足。《中共中央关于加强党内法规制度建设的意见》提出构建以“1+4”为基本框架的党内法规制度体系,以“规范主体、规范行为、规范监督”相统筹相协调为原则,在党章之下区分出党的组织法规制度、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部门。此后,中央机关的党内法规工作机构出台的党内法规汇编都采取了这一分类。

党的组织法规制度,旨在从“规范主体”的角度全面规范党的各级各类组织的产生、组成、职权职责和运行。截至2021年7月1日,现行有效的此类法规一共153部,其中包括中央党内法规15部、部委党内法规1部、地方党内法规137部。<sup>[47]</sup>该类法规又可以分为4个子部门:一是党的组织方面的法规,如《中国共产党中央委员会工作条例》《中国共产党地方委员会工作条例》等。这些党内法规主要调整党的中央组织、地方组织、基层组织、党组、党的工作机关、党支部的产生、组成和职权职责;二是党内选举方面的法规,如《中国共产党地方组织选举工作条例》;三是党的组织工作方面的法规,如《中国共产党组织工作条例》;四是党的象征标志方面的法规,如《中国共产党党徽党旗条例》。相比于其他三个法规部门,党的组织法规制度数量太少,仅相当于党的监督保障法规数量的九分之一。

党的领导法规制度,旨在规范党的领导和执政行为活动,也就是党的“对外行为”,主要调整党与非党组织之间的领导与被领导关系,调整党领导各项工作的行为和活动。截至2021年7月1日,现行有效的此类法规一共772部,包括中央党内法规44部、部委党内法规29

[43] 参见前引〔29〕,宋功德书,第804页以下。

[44] 具体是指党中央工作机关和中央纪委机关内设的从事党内法规工作的机构,如中共中央办公厅法规局。

[45] 参见中共中央办公厅法规室等编:《中国共产党党内法规选编(1978—1996)》,法律出版社1996年版;中共中央办公厅法规室等编:《中国共产党党内法规选编(1996—2000)》,法律出版社2001年版;中共中央办公厅法规室等编:《中国共产党党内法规选编(2001—2007)》,法律出版社2009年版。

[46] 参见中共中央办公厅法规局等编:《中国共产党党内法规选编(2007—2012)》,法律出版社2014年版。

[47] 参见前引〔4〕,中共中央办公厅法规局文。本文中截至2021年7月1日现行有效的各类党内法规的数据,皆出自该文,以下不再一一注明。

部、地方党内法规 699 部。党的领导法规制度同样可以分为多个子部门。从中共中央办公厅法规局编纂的书籍和发表的文章来看，子部门的划分标准至少有两套：一是根据具体工作进行分类，分为党领导农村工作方面的法规、党领导机构编制工作方面的法规、党领导法治建设方面的法规、党领导宣传思想文化方面的法规、党领导社会治理方面的法规、党领导统一战线方面的法规；<sup>[48]</sup>二是根据六大建设领域进行分类，分为党领导经济建设方面的法规、党领导政治建设方面的法规、党领导文化建设方面的法规、党领导社会建设方面的法规、党领导生态文明建设方面的法规、党领导国防和军队建设方面的法规。<sup>[49]</sup>这两套分类差别显著，它们各自的优势与不足还需要进一步研究。另外，党领导的具体工作是全面的，而现有的相关法规仅涉及六项工作，未能涵盖其他具体工作，可见党的领导法规还有待进一步充实。

党的自身建设法规制度，旨在规范党的“对内行为”，涉及党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设和纪律建设。截至 2021 年 7 月 1 日，现行有效的此类法规一共 1319 部，包括中央党内法规 74 部、部委党内法规 76 部、地方党内法规 1169 部。根据党的建设的具体内容，可对这类党内法规进一步细分：一是党的政治建设方面的法规，如《中共中央政治局关于加强和维护党中央集中统一领导的若干规定》；二是党的思想建设方面的法规，如《中国共产党党委（党组）理论学习中心组学习规则》；三是党的组织建设方面的法规，如《中国共产党发展党员工作细则》；四是党的作风建设方面的法规，如《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》；五是党的纪律建设方面的法规，如《中国共产党廉洁自律准则》。此外，《中国共产党党内法规汇编》还提出了第六个子部门：党的建设综合性法规，如《关于实行党风廉政建设责任制的规定》《党委（党组）落实全面从严治党主体责任规定》。<sup>[50]</sup>

党的监督保障法规制度，旨在规范党的监督和保障，以确保党组织和党员干部行使好党和人民赋予的权力。截至 2021 年 7 月 1 日，现行有效的此类法规一共 1370 部，包括中央党内法规 77 部、部委党内法规 57 部、地方党内法规 1236 部。中共中央办公厅法规局对此也提出了两套子部门分类。一是分为 6 个子部门，包括监督方面的法规、考评方面的法规、奖惩方面的法规、党员权利保障方面的法规、机关运行保障方面的法规、制度建设保障方面的法规。<sup>[51]</sup>二是分为 3 个子部门，包括监督方面的法规、奖惩方面的法规、保障方面的法规。<sup>[52]</sup>不过，上述分类或许还不成熟，容易引发疑问。例如，《党政领导干部考核工作条例》在“六部门”分类中属于考评方面的法规，在“三部门”分类中却属于监督方面的法规。党的监督法规和党的保障法规能否合并为一个部门制度，也还值得讨论。<sup>[53]</sup>

党内法规体系在横向上的分类编排与纵向上的阶层构造协调一致，二者共同搭建起了完整的党内法规体系框架结构。当然，这一框架结构中还有一些未决问题。例如，某些党的制度应被纳入党内法规体系但未被纳入，有些分类标准存在争议。这些问题，都需要在遵循党内法规体系建构逻辑的基础上进一步解决。

[48] 参见前引〔4〕，中共中央办公厅法规局编书，第 2 页以下。

[49] 参见前引〔4〕，中共中央办公厅法规局文。

[50] 参见前引〔4〕，中共中央办公厅法规局编书，目录。

[51] 同上书，第 9 页以下。

[52] 参见前引〔4〕，中共中央办公厅法规局文。

[53] 过去这二者是被加以区分的，如反腐倡廉建设法规和党的机关工作法规就是两个部门。参见前引〔46〕，中共中央办公厅法规局等编书，目录，第 8 页以下。

### 三、党内法规体系的完善

从党内法规体系的建构历程及其当前的框架结构来看,党的制度建设逻辑决定了党内法规体系的基本功能和制度内容,影响着党内法规的结构体例和规范形态;法律体系建构逻辑塑造了党内法规体系的结构体例和规范形态,服务于党内法规体系的基本功能与制度内容。这二者相辅相成,推动党内法规体系从孕育到生长,直至“比较完善”。从“比较完善”到“完善”,或许还有更长的路要走。党的制度建设逻辑和法律体系建构逻辑还应继续发挥作用。根据《中共中央关于加强党内法规制度建设的意见》,党内法规体系建设的总体目标是“内容科学、程序严密、配套完备、运行有效”。对照这些目标来看,融贯性和完备性应被视为体系完善的基本标准。融贯性有两层意义:在消极意义上是指规范之间没有逻辑矛盾,在积极意义上是指体系要素之间存在积极关联。<sup>[54]</sup>完备性则要求党内法规把属于其调整领域的所有事项都纳入规范,避免规则漏洞,杜绝制度短板,以充分发挥管党治党的重要功能。此外,党内法规从党的文件中分化而来,归属于中国特色社会主义法治体系。中共十八届四中全会明确提出要“注重党内法规同国家法律的衔接和协调”。<sup>[55]</sup>为此,完善的党内法规体系应与国家法律体系衔接协调。基于以上标准,党内法规体系的进一步完善可从以下五方面着手。

#### (一)厘清党内法规与规范性文件的界限

2012年党的文件正式分化为党内法规、规范性文件和规范性文件,后两者构成了如今的“党的文件”,并受《党政机关公文处理工作条例》调整。不过,这一分化并不彻底,党内法规与党的文件仍在某些方面存在共性。尤其是,党内法规与规范性文件的相同或相似之处较多,这主要表现在:(1)制定、审核和审查工作由同一机构开展。(2)发布形式一致。规范性文件 and 党章以外的党内法规长期以来都以“通知”的形式发布。(3)效力层级的判断标准一致,即二者的效力层级都取决于制定主体的地位、审批和发文的方式。根据《中国共产党党内法规制定条例》,下位党内法规不得违反上位党内法规和规范性文件。如果党内法规与规范性文件出自同一制定主体、采取同一审批方式、运用同一发文规格,那么二者处于同一效力层级。<sup>[56]</sup>(4)调整事项有较多重合。凡涉及创设党组织职权职责、党员义务权利、党的纪律处分和组织处理的,只能由党内法规作出规定。至于其他党务事项,党内法规和规范性文件都可以规定。

党内法规和规范性文件都是管党治党的重要方式,二者相辅相成、关联密切,存在一些共同点也是合理的。如果相同之处并不影响二者功能的发挥,则无必要加以改进。例如,效力层级判断标准的一致,对于它们各自功能的发挥影响不大。效力层级判断标准一致,并不等于实际上的效力位阶一致。<sup>[57]</sup>如果相同之处产生了不利后果,则应审慎对待。首先,尽管一体化的工作机构有利于减少不必要的机构设置、统筹协调二者有序发展,在某些情况下也会导致二者工作方式趋同,影响到党内法规功能的发挥。例如,2019年3月中共中央发布的《关于解

[54] 参见雷磊:《法律体系、法律方法与法治》,中国政法大学出版社2016年版,第78页以下。

[55] 《〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉辅导读本》,人民出版社2014年版,第36页。

[56] 参见前引[29],宋功德书,第833页。

[57] 由于判断标准并不唯一,在制定党内法规或规范性文件时,可以通过不同的标准组合,实现效力层级的差异化。例如,同一主体制定的党内法规可以采用较高的发文规格,规范性文件可以采用相对较低的发文规格,从而保障党内法规的权威性。

决形式主义突出问题为基层减负的通知》提出：“中央印发的政策性文件原则上不超过10页，地方和部门也要按此从严掌握。”一些党内法规的制定也据此控制篇幅，出现了表述不周延、内容不清晰等问题。其次，在党的制度建设过程中，规范性文件也能发挥建章立制的功能，“文件造规”现象长期存在。<sup>[58]</sup>在党内法规“缺位”之时，“文件造规”有一定必要。随着党内法规体系的逐渐完善，“文件造规”的弊端也开始显现，如带来了规范的碎片化问题，给党内法规制度的完整性和权威性带来了不利影响。<sup>[59]</sup>最后，党内法规与规范性文件以同样的形式发布，经常给下级党组织、党员干部和人民群众识别党内法规带来困难。

上述问题的根源，既在于二者的功能定位没有得到充分厘清，导致规范性文件时常发挥党内法规的功能，也在于二者发挥功能的方式没有得到必要的区分。如今，党内法规体系已经“比较完善”，“文件造规”的空间越来越小，界清党内法规与规范性文件各自的功能，殊有必要。在党的制度建设中，党内法规体系的功能在于建立根本性、全局性、稳定性和长期性的制度。与此相应，规范性文件的功能宜定位在建立具有枝节性、局部性、变动性和短期性的制度，如细化工作安排、局部先行先试、规定突发事件的处置工作、作出决策部署等。为了保障二者功能的充分发挥，相关工作机制和方式也应随之调整。制定、审核和审查工作机构的一体化，不能等于工作方式的一体化。目前，党内法规已经拥有了一整套制定、审核和审查工作方式，未来应对其进一步明确、细化。规范性文件只有审查方式得到规定，未来可以专门针对规范性文件的制定和审核方式进行详细规范，以免影响党内法规的制定和审核。党内法规和规范性文件一经制定和审核通过，应以不同的发布形式予以传达或公开。规范性文件可以沿袭传统的通知方式，党内法规可采取命令等其他方式，以使二者能被明确区分。

## （二）完善党内法规的制定、实施和保障制度

党内法规的制定制度已较为完善，发挥了强大的生产能力。<sup>[60]</sup>党内法规“有没有”的问题已初步解决，未来需要重点关注“好不好”的问题。目前，部分党内法规仍然存在表达模糊的现象。例如，直接援引政治术语和政策用语，却没有对其给出精确的界定；为了宣示主张、提出要求，使用了一些情感化表达；沿袭文件的表达方式，使用号召、动员、引领、指导等强制性色彩不浓的措辞，以及“一般”“原则上”等比较模糊的词语。<sup>[61]</sup>党内法规可以使用党言党语，但进入党内法规的党言党语也是法言法语，故应尽可能满足清晰、确定、可理解的法律语言要求，明确界定党内法规的基础概念，实现党内法规语言概念的规范化表达。

党内法规实施制度建立在文件实施体制的基础上，如今已经形成了党中央和各级党委统一领导、党委办公厅（室）统筹协调、主管部门牵头负责、相关单位协助配合、纪检监察机关监督保障的实施模式。这一实施制度由学习宣传制度、执规责任制度、监督检查制度和备案审查制度组成，构造了一个由遵守、执行和监督有机衔接的整体制度链条。<sup>[62]</sup>不过，党内法规实施制度也存在三个较为明显的问题。一是党内法规的公开性不够高。不少党内法规都带有密级，传达和公开范围有限。未来应建立更为科学合理的定密制度，加大党内法规的公开力度。二是

[58] 参见前引〔29〕，宋功德书，第823页。

[59] 同上书，第850页。

[60] 参见宋功德：《党内法规的百年演进与治理之道》，《中国法学》2021年第5期，第12页。

[61] 参见陈光：《论党内立规语言的模糊性及其平衡》，《中共中央党校学报》2018年第1期，第30页以下。

[62] 参见金成波：《论党内法规实施体系的构建》，《中共中央党校（国家行政学院）学报》2021年第1期，第62页以下。

党内法规的学习宣传覆盖面有限。现有的学习宣传机制,如理论中心组学习机制、干部教育培训机制,只覆盖到领导干部,辐射不到广大党员。未来需要建立更为完善的、覆盖全体党员的党内法规学习宣传机制。三是党内法规的执行责任制还有较大的推广空间。不少党内法规的责任条款存在结构缺失、规范对象存有疏漏、内容笼统等问题。<sup>[63]</sup>责任制可以构建完整的规则结构,明确党内法规的执行主体及其行为要求。如今,执行责任制已经在脱贫攻坚、安全生产等重点领域产生了显著的效果,未来可以尝试推广至其他领域。

党内法规建设保障制度在党的十八大之后得到了迅速发展,其主要由领导体制与统筹机制、工作保障机制、队伍建设机制构成。省级以上党委是塑造党内法规体系的主力军,有着专门的党内法规机构。市县党委和基层党组织是完善党内法规体系的生力军,党内法规的实施主要依赖市县党委和基层党组织。目前,市县党委和基层党组织的法规工作处于起步建设阶段,部分市县党委尚未成立法规工作机构,区县一级大都没有法规工作机构;一些地方承担法规工作的人员专业性不强,主要从事文字校对等表层工作;很多地方的法规工作人员“一岗多责”、流动频繁,不利于党内法规工作的专业化。这些问题在一定程度上影响了党内法规体系的实施,未来应加强市县基层法规工作的保障力度。此外,党内法规“三支队伍”的培养、党内法规的学科建设和理论研究等,都需要进一步加强。

### (三) 协调党内法规内部的规范冲突和部门分类

体系的融贯性包括三个层次:一是规范的连贯性,即体系内部不能存在过多明显相互冲突的规范;二是体系的融贯性,即各个部门与具体制度之间有着评价上的积极关联;三是理念的融贯性。<sup>[64]</sup>党内法规体系以民主集中制为核心,在理念层次上率先实现了融贯。近十年来经过反复不断的修改和清理,党规规范之间的连贯性有了很大提升,但仍然存在一些明显的规范冲突。例如,根据《中国共产党问责条例》,问责方式根据严厉程度依次是通报、诫勉、组织调整或组织处理、纪律处分,其中纪律处分措施最为严厉;根据《中国共产党组织处理规定(试行)》,组织处理措施分为五种:停职检查、调整职务、责令辞职、免职、降职;根据《中国共产党纪律处分条例》,纪律处分措施也有五种:警告、严重警告、撤销党内职务、留党察看、开除党籍。但是,免职、降职等组织处理措施对于党员干部的惩戒力度,明显高于警告、严重警告等纪律处分措施,这与《中国共产党问责条例》中关于问责方式严厉程度的序列规定相矛盾,实践中容易导致“避重就轻”和“不知所措”的现象发生。

在体系的融贯性方面,党内法规体系还有一定的改进空间。目前该体系中存在四个明显争议。一是党的组织法规数量远远少于其他三类法规,其能否单独作为一个部门,尚有争议。二是党的监督法规制度和保障法规制度难以整合为一个部门。监督性党规与保障性党规的性质不同,如《中国共产党纪律处分条例》与《中国共产党党员权利保障条例》的性质就有明显差异。监督性党规对党组织机关的权力和党员权利进行控制和约束,其规范性质属于调整性规则,内容以惩戒性规则为主;保障性党规主要是为党的组织机关授权、为党员赋权,发挥建构性的功能,其规范性质属于构成性规则。<sup>[65]</sup>三是党的领导法规部门内部的分类不尽合理。目

[63] 参见伍华军、赵晨阳:《论党内法规责任条款及其规范设置》,《河南社会科学》2020年第8期,第25页以下。

[64] 参见前引〔54〕,雷磊书,第85页以下。

[65] 调整性规则与构成性规则的区别,参见《法理学》编写组编:《法理学》,人民出版社、高等教育出版社2020年版,第47页以下。

前是以具体工作内容为依据，将该部门分为党领导农村工作、机构编制工作、法治建设、宣传思想文化、社会治理、统一战线方面的法规。这种分类不能容纳所有党的领导法规，其局限性明显。四是有些党内法规具有全局性的调整作用，难以归类到单个部门，如《关于新形势下党内政治生活的若干准则》，既调整党的建设也调整党的领导。对此，应该根据“规范主体、规范行为、规范监督”相统筹相协调的原则，适当调整已有的部门分类（如下表所示）。

党内法规体系的部门分类

党内法规部门	子部门	所属党内法规（例示）
一、党章与综合性法规	1. 党章	《中国共产党章程》
	2. 准则	《关于党内政治生活的若干准则》
	3. 综合性法规	《中国共产党党内法规制定条例》
二、党的组织法规制度	1. 党员保障法规	《中国共产党党员权利保障条例》
	2. 党内选举法规	《中国共产党基层组织选举工作条例》
	3. 组织体系法规	《中国共产党党组工作条例》
	4. 组织工作法规	《中国共产党组织工作条例》
	5. 党的机关法规	《中国共产党工作机关条例（试行）》
	6. 象征标志法规	《中国共产党党徽党旗条例》
三、党的领导法规制度	1. 党领导经济建设方面的法规	《党中央领导经济工作规定》
	2. 党领导政治建设方面的法规	《中国共产党统一战线工作条例》
	3. 党领导文化建设方面的法规	《中国共产党宣传工作条例》
	4. 党领导社会建设方面的法规	《地方党政领导干部食品安全责任制规定》
	5. 党领导生态文明建设方面的法规	《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》
	6. 党领导国防和军队建设方面的法规	《中国共产党军队党的建设条例》
四、党的自身建设法规制度	1. 党的政治建设法规	《中国共产党重大事项请示报告条例》
	2. 党的思想建设法规	《中国共产党党校（行政学院）工作条例》
	3. 党的组织建设法规	《干部教育培训工作条例》
	4. 党的作风建设法规	《党政机关厉行节约反对浪费条例》
	5. 党的纪律建设法规	《国有企业领导人员廉洁从业若干规定》
五、党的监督法规制度	1. 监督法规	《中国共产党巡视工作条例》
	2. 考核法规	《党政领导干部考核工作条例》
	3. 奖惩法规	《中国共产党党内功勋荣誉表彰条例》

上述分类方式，能在一定程度上解决原有分类下各个部门内部的不协调不完备问题，增强党内法规体系的融贯性。党章与综合性法规属于“总则”性质的法规，在党内法规体系中发挥统率作用。除《中国共产党党内法规制定条例》外，综合性法规还有《中国共产党党务公开条例（试行）》《中国共产党党内法规解释工作规定》《中国共产党党内法规执行责任制规定（试行）》《党委（党组）落实全面从严治党主体责任规定》等能够发挥全局性调整作用的法规。党的组织法规制度的调整对象是党组织，党的保障法规制度的调整对象是党的机关和党员，两者关联密切：党员通过党内选举产生党组织，组织工作是党组织的基础性工作，党组织依托党的机关开展具体活动。党的组织法规制度可以与党的保障法规制度合并，既能解决党的

组织法规数量不足的问题,也可消除党的监督保障法规的内在矛盾。党的领导法规制度调整党规主体的领导活动,即“对外行为”,应该根据党的领导领域进行分类,以实现完整覆盖。党的自身建设法规制度调整党规主体的建设活动,即“对内行为”。党的监督法规制度指向所有党规主体及其内外行为,彰显了党的自我革命性质,地位关键,应单列为一个部门制度。

#### (四) 加强党的领导法规制度建设

党内法规调整党的领导与党的建设。在党内法规的现有四大部门中,党的组织法规、党的监督保障法规都涉及党的领导和党的建设事项,单纯调整党的领导和建设的法规分别是党的领导法规和党的自身建设法规。截至2021年7月1日,现行有效的党的领导法规共772部,比党的自身建设法规总量少了很多——后者是1319部。此外,党的领导法规制度还存在基础主干性党规少、规范性文件多、碎片化现象突出、抽象要求过多、动态调整频繁等供给侧问题。<sup>[66]</sup>在党内法规体系中,党的领导法规制度相对而言是一个短板。

针对上述现象,首先,应制定主干性的领导法规,将散布于规范性文件中的领导法规规范转化为相应的党内法规,解决规范的碎片化问题。目前党中央制定的涉及党的领导的规范性文件有300多件,如《中共中央关于加强党领导立法工作的意见》《关于坚持和完善普通高等学校党委领导下的校长负责制的实施意见》等,而单纯调整党的领导的中央党内法规只有44部。<sup>[67]</sup>党的领导制度至关重要,具有根本性、全局性、稳定性和长期性,不应停留在各种“意见”“决定”“决议”等规范性文件层面,而应全部纳入党内法规加以调整。其次,各级各类党组织机构应该制定相应的配套法规和规范性文件,完善具体的领导机制、领导事项和领导方式。当前一个比较重要的任务,是完善重大事项决策、重要干部任免、重大项目投资决策、大额资金使用等“三重一大”事项的决策机制和决策方式。另外,一些具体的领导方式也应该明确加以规范,如针对督查工作、重大决策程序、征求意见建议、党领导人才工作、党领导群团工作等事项,应尽快制定出台相应的党内法规。

#### (五) 进一步明确党内法规与国家法律的调整界限

党的十八大以来,党内法规与国家法律的调整事项范围逐渐得以区分,前者调整党务关系,后者调整社会关系,两者在区分的基础上建立起衔接协调关系。党内法规与国家法律的调整事项大部分是能够明确区分的,但也有一些模糊地带,这主要发生在调整事项重合或交叉的领域。例如,《党政领导干部选拔任用工作条例》与公务员法都调整公务员这一群体。公务员法的一些配套性法规,如《公务员录用规定》《公务员调任规定》《公务员培训规定》《公务员职务、职级与级别管理办法》《参照〈中华人民共和国公务员法〉管理的单位审批办法》等,目前都以党内法规的形式出现。这就产生了此类配套法规应该归属党内法规还是行政法规的争议,以及党内法规与法律法规在公务员调整事项上应如何分工的问题。公务员群体包括相当一部分非党员,这些配套法规与非党员公务员的切身利益息息相关,如果产生纠纷,法院不能适用党内法规作出判决。对于调整事项重合或交叉的党内法规与国家法律,有必要结合具体情境明确界定特定背景下的党务关系和社会关系内涵,分别采用党内法规和法律法规予以规范。

党内法规与国家法律之间的衔接协调,以往主要是前者衔接协调后者,如今又出现了后者

[66] 参见前引〔29〕,宋功德书,第790页以下。

[67] 同上书,第789页;前引〔4〕,中共中央办公厅法规局文。



衔接协调前者的情况。2019年1月《中共中央关于加强党的政治建设的意见》提出：“贯彻落实宪法规定，制定和修改有关法律法规要明确规定党领导相关工作的法律地位。”同年4月召开的中央全面依法治国委员会办公室会议，把“研究制定推进党的领导入法入规的指导意见，推进党的领导制度化、法治化”作为工作任务之一。在此之后，一些法律开始规定党的领导。例如，公职人员政务处分法规定“给予公职人员政务处分，坚持党管干部原则”，生物安全法规定“坚持中国共产党对国家生物安全工作的领导”。国家法律对于党内法规的衔接协调，关键在于明确国家法律对于党的领导的规定边界，是只宜抽象规定党的领导原则，还是应该详细规定党的领导事项、领导方式和领导责任。有的观点支持后者，建议完善立法程序、设定相应党组织的法律责任。<sup>[68]</sup>有的观点认为，只有政治性较强的国家法律有必要规定党的领导原则，但不宜涉及党的具体领导方式、领导权限、领导程序等内容。<sup>[69]</sup>本文认为，党内法规与国家法律的调整事项范围已经有了区分，党的领导的具体内容属于党务关系的范畴，应当由党内法规来详细规范，国家法律对于党的领导的规定应该限于原则性地规定党领导相关工作的法律地位，从而与党内法规在衔接协调的基础上各司其职。

---

---

**Abstract:** Intra-Party regulations are derived from Party documents and belong to the socialist system of rule of law with Chinese characteristics. The logic of the Party's institutional construction and the logic of legal system construction jointly promote the formation of the intra-Party regulation system. The Party's institutional construction determines the basic functions and institutional content and affects the structural style and normative form of the intra-Party regulation system, while the logic of the legal system construction shapes the structural style and normative form and serves the basic functions and institutional content of the intra-Party regulation system. At present, the framework of the intra-Party regulation system has already taken form, which can be understood from the two dimensions of the vertical strata system and the horizontal branch classification. In order to perfect the intra-Party regulation system, China should further clarify the boundaries between intra-Party regulations and normative documents, and improve the formulation, implementation and guarantee systems of intra-Party regulations; resolve regulatory conflicts and adjust the branch classification within the intra-Party regulation system, and strengthen the institutional construction of the regulations on the Party's leadership; and further clarify the adjustment boundaries between intra-Party regulations and state laws, and realize the two-way linkage and coordination between them.

**Key Words:** intra-Party regulation system, the Party's institutional construction, governing the Party by regulations, the state law system

---

---

[68] 参见王春业、周笑：《论党的领导人法》，《上海政法学院学报》2019年第2期，第143页以下。

[69] 参见欧爱民、向嘉晨：“党的领导”入法原则及其标准》，《中共天津市委党校学报》2020年第3期，第5页以下。