

# 国家治理现代化视域下党内法规建设的若干思考

刘 箭, 向春华, 黄仕友

(武汉纺织大学 马克思主义学院, 湖北 武汉 430073)

**摘 要:**党内法规是社会主义法治体系和国家治理体系的重要组成部分,与国家法律一体同为党治国理政的重要工具。国家治理视域下的党内法规应具备四个方面的特点。法治是国家治理的基本方式,必须注重党内法治与国家法治的辩证统一和有机融合,应从三个方面完善党内法规制度建设,应根据国情党情进一步完善党内法规制度建设与国家治理的科学发展路径。

**关键词:**国家治理现代化;党内法规建设;协调衔接

**中图分类号:** D26

**文献标识码:** A

**文章编号:** 2095-414X(2021)06-0071-04

纵观百年党史,党内法规已成为“党要管党、全面从严治党”、巩固党的执政地位和加强党的集中统一领导的规制保障。进入新时代,习近平总书记多次提出并强调“坚持依法治国、依规治党”。将制度建设贯穿于党的建设是党中央围绕党的建设总体布局所作的重大理论和实践创新,党内法规已纳入社会主义法治体系。党的十九大报告以及十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定》,反复强调要“依规治党”并“形成完备的党内法规体系”。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央结合新的时代条件和党治国理政的实践要求,将党内法规纳入我国法治体系一体建设、同步推进,取得显著成效。涉及党内法规的研究机构、科研项目、学术会议和科研成果急遽增长,理论与实践都取得了积极成果。但也存在以下不足:第一,现有成果对党内法规制度建设的历史逻辑研究相对薄弱。学界对特定时期的党内法规制度建设有一定的研究成果(如新中国成立以来、新时代以来等),但无论从时间跨度和内容审视,缺乏植根建党百年宏阔历史时空研究党内法规制度建设经验教训的理论成果。第二,既有理论研究多停留于政策层面的一般阐释与宣讲,部分研究滞后于建设实践。在方法论上,大多是演绎思维,基于现有规范体系与建设实践在归纳基础上的演绎研究尚显不足,历史与逻辑、理论与实践、归纳与演绎密切结合的理论成果较少。第三,研究内容同质化现象较为突出。另外,在很多理论问题上还存在一些争议。基于中国共产党的领导是我国宪法确立的政治制度,中国特色社会主义最本质特征是中国共产党的领导,党对国家的兴旺发达具有不可或缺的重要因素等诸多原因,笔者认为,应在“全面依法治国”战略背景下,通过理论探讨和实践探索,促使党内法规建设不断得到发展。本文拟就国家治理现代化视域下党内法规建设的若干问题进行初步探讨。

## 1 国家治理现代化视域下党内法规制度建设特点

在“坚持全面依法治国”,“依法治国与依规治党有机统一”被确立为新时代治国基本方略和推进国家治理现代化的重要举措的境遇下<sup>[1]</sup>,在运用唯物史观对党内法规的理论逻辑和历史逻辑进行系统深入研究的基础上,科学把握党内法规特点具有重要的意义。习近平总书记指出:“国家治理体系和治理能力是一个国家的制度和制度执行能力的集中体现,两者相辅相成。”据此,国家的治理就是要靠制度,法治社会中的制度主要体现为法律,党内法规虽然同法律有不同之处,但党内法规是社会主义法治体系的重要组成部分,党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面依法治国若干重大问题的决定》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。”肩负“推进国家治理体系和治理能力现代化”的党内法规制度建设应具备四个方面的特点:

**作者简介:** 刘箭(1970-),男,副教授,博士,研究方向:马克思主义法学。

**基金项目:** 2019年湖北省社科基金前期资助项目(19ZD113)。

第一是政治性与人民性的统一。党的政治建设是党的根本性建设,任何一项党内法规都内含着制度选择和价值取向,只有良法才能达到善治,要以党的政治建设统领党内法规建设。要总结建党百年来,尤其是执政七十多年来正反两方面的历史经验和教训,站在民族复兴和对人民负责的高度,不断加强党的政治建设,从严治党,管好管住九千多万党员。人民性是马克思主义与生俱来的理论品格,党的一切工作必须以广大人民群众根本利益为最高标准,党的宗旨是全心全意为人民服务。从某种意义上说,从严治党其实就是体现了法治的人民性,党虽然是执政者,但没有任何自己的特殊利益和特权,不能也不会凌驾于宪法和法律之上,广大党员干部更是需要严格要求自己,认真践行党内法规和法律赋予自己的职责,甘为人民的公仆。

第二是规范性与实践性相统一。科学立法也是党内法规制定程序必须遵循的原则。其规范性主要体现在合法性、可行性和科学性等三个方面。就合法性而言,党内法规首先是不能违背宪法和法律的相关规定,其次是不能违背党章的基本原则。可行性主要是指制定的党内法规必须具有目的性和可操作性,不能为立规而立规。科学性主要是指党内法规制定要符合客观规律,要摒弃违规立制、凭空建制。党内法规制度内涵、架构、体系的规范性源于实践,服务实践,防止脱离实践、主观臆断,同时,还应关注党内法规制度执行监督的规范性与实践性,防范执法不严、监督不力。另外,规范性与实践性还体现在党内法规与国家法律、依法治党与依法治国的关系,要建构逻辑严密、切实践行的法制体系,防止自相矛盾与内耗。

第三是法治(他律)性与自律性相统一。党内法规实施的对象是党组织和党员个人。理想状态是每个党员和党组织都自觉接受党内法规的约束,履行自己的职责,发自内心认可并接受党内法规的要求。但随着极少数腐败分子的落马,说明现实状态下还有极少数党员不能自觉遵守和执行党内法规。因此,监督党内法规实施是一项非常重要的工作,在工作中要强调四个结合:党组织集体的法规制约与党员个体的自律相结合;党依法治国与党内法规建设、组织自律相结合;依法治国、依法治党与以德治国、以德治党相结合;党内法规制度建设与党员个人、家庭、亲属遵法守纪、遵德守规相结合。

第四是继承性与创新性相统一。首先要从古今中外传统法制文化出发,取其精华去其糟粕,传承中华民族和其他民族治国安邦,特别是中国共产党百年法规建设的优良传统,在实践中不断创新党内法规建设;其次,要传承党治国理政、依法治党与依法治国相结合的科学理论与成功实践及其创新经验,积极探索新时代党内法规建设的趋势,破解发展中的难题;最后,批判地借鉴当下其他国家、政党法规建设、国家治理、内外部治理的有益经验,结合我国国情党情,科学评估后再决定是否为我所用。

## 2 国家治理现代化与党内法规制度建设的关系

国家治理现代化主要是指国家治理体系的现代化和国家治理能力的现代化。法治与国家治理体系和治理能力有着内在的联系和外在的契合。法治是国家治理的基本方式。依法治国、依法执政、依法行政、严格执法和公正司法,决定了推进国家治理现代化本体上和路径上就是推进国家治理法治化。<sup>[2]</sup>中国特色国家治理体系最鲜明的特点是党领导一切。习近平总书记指出:“党的领导是中国特色社会主义法治之魂。”只有在党的领导下依法治国、厉行法治,人民当家作主才能充分实现,国家和社会生活法治化才能有序推进。这既是对党领导人民治理国家的历史经验、成功实践的高度概括,也是对新时代推进国家治理体系和治理能力现代化根本原则的科学阐释。党内法规与国家治理现代化存在本质的联系和相互促进关系。两者都是党领导下人民意志的反映。<sup>[3]</sup>一方面,党内法规属于社会主义法治体系的组成部分,在法律未规范的治理领域,可以在党内针对社会治理等国家事务“试点”,在条件成熟时,再通过正常程序,将党内法规所体现的党内意志上升为国家法律,二者得到统一。另一方面,自我治理与治国治理是党的治理所涵盖的基本内容,在党内法规不宜上升为国家法律的情况下,要通过党内法规的法治化、规范化、体系化等党自身建设的成效对国家治理产生辐射和影响力。

党领导人民治理国家的基本方略是“依法治国”。法治的本质是规则之治、规范之治,“依法治国”的关键是党坚持依法执政,各级政府履行依法行政;“依法执政”作为党治国理政的基本方式,将国家治理纳入规范化和法治化轨道,摒弃“人治”实行“法治”、防范“乱治”确保“善治”、杜绝“弊政”创设“良政”。党内法规与国家法律都是党治国理政的重要工具,是国家治理体系的重要组成部分,国家治理现代化视域下的党内法规制度建设,必须注重党内法治与国家法治的辩证统一、有机融合,尤其要注意二者的

相互衔接和协调。党内法规作为管党治党和巩固党的领导地位的有效制度,是我国法治体系的有机组成部分,依法治党是依法治国的前提和保障,能否依法治党、依法治国决定着国家治理的成败,政党的兴衰。通过党内法规制度建设从严治党,能增强党的范导力、执政力。实践中,尤其要注重党内法规的规范与教化作用,督促党内领导干部培养法治思维,提高法治素养。这对于推动法治社会、法治国家的建设极为重要,决定着全面依法治国的成效,也是卓有成效地推进国家治理体系和治理能力现代化的关键所在。

### 3 国家治理现代化视域下党内法规制度建设的具体方案

自党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视党内法规制度建设。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重大问题的决定》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”,把“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”的内容之一,同时党中央先后印发的《中央党内法规制定工作五年规划纲要(2013—2017年)》、《中央党内法规制定工作第二个五年规划(2018—2022年)》对党内法规体系建设提出了总体要求,使党内法规制度建设进入了一个高速发展的阶段。为了切实推进党内法规制度建设,2017年党中央又制定了《关于加强党内法规制度建设的意见》,将上述刚要和规划提出的工作目标进一步具体化。与此同时,去年年底和今年年初党中央又相继印发了《法治社会建设实施纲要(2020—2025年)》和《法治中国建设规划(2020—2025年)》,进一步明确指出“党的领导是全面推进依法治国、加快建设社会主义法治国家最根本的保证”,“健全党内法规体系。坚持和加强党的全面领导,坚持党要管党、全面从严治党,以党章为根本,以民主集中制为核心,不断完善党的组织法规、党的领导法规、党的自身建设法规、党的监督保障法规,构建内容科学、程序严密、配套完备、运行有效的党内法规体系。”上述相关文件对党内体系建设指明了方向和着力点。笔者认为,应重点从以下几个方面做好党内法规建设工作。

一是做好顶层设计,不断提高党内法规制度的立法质量。顶层设计必须根据党中央的工作中心和法治国家建设的要求展开。党的十九大报告提出了“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”的总体要求。中央全面依法治国委员会第二次会议亦强调“推动形成比较完善的党内法规制度体系”。据此看来,当前党内法规制度建设还不完善,在很多领域还存在制度漏洞和空白。相关职能部门要根据系统观念,及时制定立法规划,统筹推进党的组织、纪律、监督等领域的立法工作,同时还要立于国家治理的角度,全盘考虑相关法规的出台与国家治理的各种关系。《中国共产党党内法规制定条例》对党内法规的立法质量提出了要求,明确了制定权限,完善了制定程序,健全了保障机制。同时,保持了适度的前瞻性,增强预见性、适应性,目的性,创制应必要、稳慎,注意与国家法律的配套。一部党内法规的出台,必须经过充分的论证和调研,多方听取社会各界的意见。通过严格的制定程序,促进党内法规质量的不断提高。

二是做好党内法规的立、改、废工作,使党内法规清理工作常态化、规范化、程序化。实践中由于党内法规建设得到党中央的高度重视,相关部门对立法工作“情有独钟”,耗费大量的人力、物力来完成创制工作。但党内法规必须体现党中央的工作中心和“依法治国”的具体实情。近年来,我国社会经济呈现飞速发展的态势,党内法规建设也必须适应这种情形,在注重创制的同时,还应对已不适应国家法律、党内状况和社会治理的党内法规制度视情况及时修正或废止。要把党内法规清理工作和党内法规创制工作置于同等重要的位置,以保证党内法规整体的权威性和系统性。

三是做好党内法规与法律在国家治理中的相互协调衔接工作,不断提高国家治理能力<sup>[4]</sup>。如前所述,党内法规与国家法律的内在一致性决定了二者是可以相互协调衔接的。协调衔接的目的仍然是党治国理政所需。从学理观点看,党内法规可通过法定程序上升为国家法律。但不能否认的是党内法规与国家法律毕竟存在很多区别,对二者的相互协调衔接必须进行理论上的探讨。首先,协调衔接应确立基本的原则。从“全面依法治国”战略建设的当下出发,应体现国家法律优于党内法规的原则,即党内法规不能与国家法律相抵触。其次,应明确哪些党内法规可以上升为国家法律。一般而言,涉及国家事务管理等的党内法规可以上升为国家法律,涉及党组织自身建设、党的纪律建设等的党内法规不宜上升为国家法律。任何制度变迁都有风险,先在党内实行,可以给制度培育及规则的生成、作用提供必需的时间,有助于其在实施中不断调整,趋向成熟,最大限度避免因不确定性而遭致的高风险。<sup>[5]</sup>

## 4 党内法规制度建设与国家治理要求相契合的科学发展路径

一是基本原则：总的原则是坚持党内法规制度建设与国家治理一体化、协同化，推进国家治理体系和治理能力现代化<sup>[6]</sup>。其一，党内法规制度建设，必须服务于依法治国战略目标，充分发挥引领示范作用，在实践中率先垂范。其二，党内法规制度建设必须立足全面从严治党的现实需要。治党是治国的前提，也是治国的关键；中国共产党百年发展史表明，党内法规作为党的高度自律，既是推进自我革命的制度保障，也是提升执政水平和领导能力的重要保障。其三，党内法规制度建设要契合国家治理的现实国情与实践<sup>[7]</sup>。摒弃以西方法学为崇的法理形而上学、评价标准和参照系的积弊，基于中国国情与实践，实现党内法规和国家法律有机统一，完善治理体系、提升治理能力。

二是具体路径：首先，从现实问题出发。针对党内法规制度建设和国家治理中存在之不足，深刻认识到党内法规对推进国家治理体系、治理能力建设的重要地位及作用。其次，遵循历史和逻辑相统一。反思百年来党内法规建设、社会主义法制建设历程，认真总结经验教训。根据马克思主义制度建设和法治思想，探讨党内法规的一系列概念、特征、类别、构成与功能，把握党内法规与国家法律、社会规范、国家治理等的逻辑关系，拓展研究路径、建构理论框架。其三，系统思维、整体推进。党内法规制度建设是系统工程，必须运用系统思维方法，一体化、协同化推进。一是现实性与前瞻性相结合，兼顾从严治党和依法治国的现实需求与未来发展，阐明其辩证统一关系，明确治党即为治国，治国必先治党，治党是治国的前提和关键，治国是治党的实践延伸与检验标准。二是关联性与发展性相依存，党内法规表现出与法律的相似性和关联性<sup>[8]</sup>，但其本质又不具备法律特性，两者是并列关系，而非从属或代换关系。三是独立性与体系性相结合，纵观党内法规制度建设史，具体法规因时因事而制，又伴随不同时期政治任务逐步完善，最终建成内涵科学、程序规范、架构完整、运行有效的党内法规制度体系。四是沟通机制与转化机制创新相结合，因党内法规和法律的不同属性，建立党内法规与法律立法沟通机制、党内法规上升为法律的转化联动机制，确定两者衔接的基本原则和具体实施办法等。

### 参考文献：

- [1] 倪春纳. 论完善党内法规体系建设的路径选择[J]. 科学社会主义, 2019, (3): 69-75.
- [2] 张文显. 法治与国家治理现代化[J]. 中国法学, 2014, (4): 5-27.
- [3] 金成波. 依规治党与党内法规制度建设[J]. 长白学刊, 2016, (3): 76-81.
- [4] 郭世杰. 党内法规与国家法律衔接协调路径探析[J]. 长白学刊, 2020, (4): 83-89.
- [5] 吕品. 党内法规体系构建的若干问题思考[J]. 南京社会科学, 2018, (12): 88-94.
- [6] 王勇. 论党内法规的制度属性[J]. 中共中央党校(国家行政学院学报), 2021, (3): 113-120.
- [7] 陈金龙. 新时代制度治党的科学指南[J]. 理论学刊, 2019, (1): 26-31.
- [8] 周望. 论党内法规与国家法律的关系[J]. 理论探索, 2018, (1): 22-31.

## Reflections on the Construction of Inner-party Laws and Regulations from the Perspective of National Governance Modernization

LIU Jian, XIANG Chun-hua, HUANG Shi-you

(School of Marxism, Wuhan Textile University, Wuhan Hubei 430073, China)

**Abstract:** Intra-party regulations are an important part of the socialist rule of law system and national governance system, and together with national laws, they are an important tool for the party to govern the country. The inner-party laws and regulations under the perspective of national governance should have four characteristics. The rule of law is the basic way of national governance. We must pay attention to the dialectical unity and organic integration of the rule of law within the party and the rule of law in the country, and we should improve the construction of the party's laws and regulations from three aspects. The scientific development path of the establishment of the party's laws and regulations and the country's governance should be further improved in accordance with the national conditions and party conditions.

**Key words:** Modernization of national governance; construction of laws and regulations within the party; coordination and connection