

中国共产党党内法规百年发展历程与基本经验*

张洪松

【内容提要】在百年发展历程中，中国共产党党内法规历经萌芽与形成、探索与曲折、恢复与发展、创新与完善四个各具特点而又一脉相承的发展阶段。总结党内法规百年发展的基本经验，要区分内容体系和运行过程两个方面，探求党的组织法规、领导法规、自身建设法规和监督保障法规等不同领域的特殊规律，研究党内法规在立规前规划与计划、法规制定、贯彻落实和立规后评估与清理等不同环节的特殊模式。在全面建设社会主义现代化国家的新征程中推进党内法规建设，要旗帜鲜明地讲政治，准确把握主要矛盾，服务全党工作大局，助推国家治理体系和治理能力现代化。

【关键词】党内法规 百年党史 党的建设

作者简介：张洪松（1983-），四川大学马克思主义学院教授（四川成都 610065）。

治国必先治党，治党务必从严，从严必依法度。推进全面从严治党的过程，也是在党内法规的轨道上不断防范和化解党内存在的突出矛盾和问题的过程。围绕这一历史进程，已有大量聚焦某一特定时段的研究，但把中国共产党成立以来的整个历史时期贯穿起来研究党内法规百年变迁走向和发展规律的成果还比较欠缺。同时，现有研究往往把党内法规作为一个整体对象进行研究，对党的组织法规、领导法规、自身建设法规和监督保障法规发展的特殊规律的研究仍然比较欠缺，对立规前规划与计划、法规制定、贯彻落实和立规后评估与清理的特殊模式的研究也不够深入。本文将党内法规区别为内容体系和运行过程两个方面，并立足百年发展的长时段视野研究每一方面的基本经验，以期为新时期党内法规的健全和完善提供历史智慧和学理支撑。

一、党内法规的百年发展历程

2019年修订的《中国共产党党内法规制定条例》明确规定：“党内法规是党的中央组织，中央纪律检查委员会以及党中央工作机关和省、自治区、直辖市党委制定的体现党的统一意志、规范党的领导党的建设活动、依靠党的纪律保证实施的专门规章制度。”这是具有规范效力的定义，也是对党内法规内涵的权威界定。从本质属性看，党内法规体现了党的统一意志；从制定主体看，只有特定党组织才有权制定党内法规；从调整对象看，党内法规不仅调整党内关系，也调整党组织与非党组织之间的领导关系；从实施保障看，党内法规主要依靠党的纪律保证实施；从形式要素看，党内法规是具有特定名称、表述形式和制定程序的专门规章制度。这些特征是在党的领导和党的建设的长期实践中逐步形成的。

在党的历史上，作为中国共产党管党治党的政治实践，党内法规在中国共产党诞生之时即已存

* 本文系国家社科基金项目“新中国成立以来党内法规发展历程和经验研究”（19XDJ005）的阶段性成果。

在。1921年党的一大通过《中国共产党第一个纲领》，就是党的历史上第一部党内法规。但是，党内法规作为一个独立的概念被提出却是在1938年。在该年召开的党的六届六中全会上，毛泽东提出：“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。”^①但这里所使用的概念是“党规”，而不是“党内法规”。新中国成立以后，毛泽东主持编辑《毛泽东选集》时，将其讲话中的“党规”修改成“党内法规”^②，此即党内法规概念之滥觞。

纵观百年来党内法规的发展历程，根据党的历史任务以及党为实现历史任务而确定的党内法规主题和导向，可以将中国共产党成立以来党内法规的发展历程划分为四个阶段。

1. 萌芽与形成：新民主主义革命时期的党内法规建设

在新民主主义革命时期，我们党面临的历史任务是实现民族独立和人民解放，建立人民当家作主的新中国。与这一任务相适应，党内法规特别注重在严酷的革命斗争环境中解决党的生存发展问题，严密的组织和严格的纪律成为这一时期党内法规建设的重中之重。据统计，由中央档案馆编辑的《中共中央文件选集》（1-18卷）共收录新民主主义革命时期中央各类文件2585份，其中属于党内法规的文件131份^③。这些党内法规见证了中国共产党的政治逐渐走向成熟的过程。总体上看，在新民主主义革命时期，党内法规已经形成并初具规模。但是，由于革命战争环境的限制，这一时期的党内法规具有鲜明的特征：首先，权变性强。由于身处险恶的战争环境，中国共产党必须不断根据变化的新情况及时作出调整，这一时期党内法规的制定和实施具有很强的时效性和灵活性。其次，纪律性严。由于革命条件的限制，这一时期的党内法规变动虽然频繁，但纪律性要求却很严，格外强调党的团结统一和集中统一领导，以保证党在革命战争环境中生存和发展。“四个服从”正是在这一时期形成并写入七大党章的^④。再次，保密性高。在革命战争年代，党的各级组织和党员长期处于地下或半地下状态，党内法规也多以党的秘密形式出现。最后，规范性不足。从这一时期党内法规的名称看，有纲领、章程、决议案、议决案、通告、条例、任务、指示、通知、守则、提纲、大纲等，名称的使用相对混乱，党内法规的运行嵌入党的公文处理工作之中，对党内法规和其他规范性文件并没有进行严格的区分。

2. 探索与曲折：社会主义革命和建设时期的党内法规建设

在社会主义革命和建设时期，中国共产党从过去领导人民为夺取全国政权而奋斗的党，变成了领导人民掌握全国政权并长期执政的党，党的地位、角色和任务都发生了重大变化，党内法规的主题和导向也有了重大调整。据统计，由中共中央文献研究室编写的《建国以来重要文献选编》（1-20卷）共收录新中国成立开始至“文化大革命”前夕的重要文献1244份，其中属于党内法规的文件有57份^⑤。总体上看，在这一时期，中国共产党对全国执政条件下的党内法规建设进行积极探索，取得了一定成绩，但由于受到“左”的影响，也经历了一些挫折，呈现曲折前进的特征：首先，在内容上，随着全国执政地位的确立，党和国家领导制度成为党内法规调整的重要对象，中国共产党在继承新民主主义革命时期行之有效制度的基础上，建立健全领导法规，确立了党对国家政权机关的一元化领导制度。其次，在形式上，对党内法规的规范性仍然重视不够，党内法规和其他

① 《建党以来重要文献选编（1921-1949）》第15册，北京：中央文献出版社，2011年，第646页。

② 《毛泽东选集》第2卷，北京：人民出版社，1991年，第528页。

③ 参见李军：《中国共产党党内法规研究》，天津：天津人民出版社，2016年，第72页。

④ 参见《建党以来重要文献选编（1921-1949）》第22册，北京：中央文献出版社，2011年，第539页。

⑤ 参见李军：《中国共产党党内法规研究》，天津：天津人民出版社，2016年，第84页。

规范性文件之间的区分仍然不够明显。从形式要素看，这一时期的党内法规建设与新民主主义革命时期差别并不大，名称的使用仍然比较混乱，党内法规的制定、实施和监督没有从党的公文处理程序中独立出来。最后，在导向上，更加注重回应执政党建设的新形势新特点。随着党的中心任务变成领导人民执掌全国政权、建设新中国，中国共产党把自身建设摆在更加重要的位置，在组织法规、监督法规等方面进行了大量探索，以适应执政党建设的新情况。但是，由于受到“左”的影响，我们党走上了一条依靠政治运动对党员和党组织进行整顿和治理的路子，整党整风成为这一阶段党内法规建设的重点。这种运动式的治理，加上指导思想上的错误，导致很多党内法规在实践中没有得到认真的贯彻执行，并在十年“文化大革命”中遭到严重破坏。

3. 恢复与发展：改革开放和社会主义现代化建设新时期的党内法规建设

改革开放以来，我们党逐步从过去受到外部封锁和实行计划经济条件下领导国家建设的党，变成对外开放和发展社会主义市场经济条件下领导国家建设的党，党内法规建设也得到恢复和发展。1978年，邓小平在《解放思想，实事求是，团结一致向前看》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。”^①在反思“文化大革命”教训的基础上，中国共产党逐渐走出了一条不搞政治运动，而靠改革和制度建设的新路子，党内法规建设取得了很大的成效。经中央领导同志批准，中央办公厅法规室（局）、中央纪委法规室和中央组织部办公厅先后编辑出版了四本《中国共产党党内法规选编》，分别收录了1978—1996年、1996—2000年、2001—2007年、2007—2012年中共中央、中央纪委、中央办公厅和中央组织部发布的部分党内法规，这是我们党的历史上首次比较正式的党内法规汇编^②。有学者估计，在1978—2011年这33年间，中央一级发布并被收录的党内法规有250件左右^③。总体上看，这一阶段党内法规建设逐步从自发走向自觉，进入了一个稳定、健康的发展时期，并呈现出一些不同于以往的特点：首先，党内法规制定和实施的科学化、民主化水平不断提升。改革开放以来，我们党紧紧围绕“民主集中制”这个核心，既注重对党内民主、党员权利的维护，也注意维护中央权威和党的团结统一，党内法规制定和实施的科学化、民主化水平有了很大的提升。其次，党内法规的内容渐趋稳定，且渐成体系。改革开放以来，我们党出台了一大批重要的基础主干法规，为党领导人民开创和发展中国特色社会主义提供了重要的制度保障。2009年，党的十七届四中全会把“建立健全以党章为根本、以民主集中制为核心的制度体系”作为执政党加强自身建设的基本经验^④。最后，党内法规的形式日益规范并步入制度化发展的轨道。1990年，中央颁布《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》，首次以党内法规的形式对党内法规的名称、制定主体、制定程序等进行规范。此后，党内法规逐步成为一个具有特定内涵并被广泛使用的概念。1991年，中办法规室成立，并于2011年升格为正局级的中办法规局。2012年，在总结党内法规制定经验的基础上，中央颁布《中国共产党党内法规制定条例》。专门条例的制定和专门机构的成立，推动党内法规制定工作走上了制度化、规范化、程序化的轨道。

4. 创新与完善：中国特色社会主义新时代的党内法规建设

党的十八大开启了中国特色社会主义新时代，党内法规建设的推进力度之大也是前所未有。为

① 《邓小平文选》第2卷，北京：人民出版社，1994年，第147页。

② 虽然名为党内法规选编，这里收录的实际上并不只是党内法规，还包括一些围绕党内法规制定的配套制度。参见《中国共产党党内法规选编（1978—1996）》，北京：法律出版社，2009年；《中国共产党党内法规选编（1996—2000）》，北京：法律出版社，2009年；《中国共产党党内法规选编（2001—2007）》，北京：法律出版社，2009年；《中国共产党党内法规选编（2007—2012）》，北京：法律出版社，2013年。

③ 参见姜明安：《论中国共产党党内法规的性质与作用》，《北京大学学报》（哲学社会科学版）2012年第3期。

④ 参见《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》，北京：人民出版社，2009年，第8页。

了统筹推进新时代党内法规建设，经中央批准于2015年建立了中央党内法规工作联席会议制度，办公室设在中办法规局。党的十八大以来，共修订中央党内法规140多部，占全部中央党内法规的60%。截至2018年8月底，针对“面”上重大问题制定的中央党内法规已超过220部，针对“条”上重要问题制定的部委党内法规约240部，针对“块”上重要问题制定的地方党内法规约3700部，党内法规日益成熟、定型^①。与过去相比，新时代党内法规建设的特点十分鲜明：首先，把党内法规建设提升到“中国特色社会主义法治体系建设”的新高度，充分发挥党内法规在管党治党和依法治国中的战略地位和作用。党的十八届四中全会将“形成完善的党内法规体系”纳入全面依法治国总目标，确立为“中国特色社会主义法治体系”的重要内容。此后，党内法规建设开始更多地借鉴国家法律领域的成熟做法。党的十九大报告又进一步将“坚持依法治国与依规治党有机统一”纳入“新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略”进行谋划，这就把党内法规建设摆到了更加重要的位置上。其次，突出强调“坚持和加强党的全面领导”的内容要求。党的十八大以来，中央出台了一系列党的领导法规，党的领导制度体系全面加强。党的十九大将“党政军民学，东西南北中，党是领导一切的”写入党章^②，并全面充实了党章关于党的领导的相关规定。这既是对党的十八大以来党内法规建设经验的总结，也是适应时代需要对党内法规建设提出的新要求。最后，立体式、全方位推进党内法规建设，党内法规体系构建取得重大进展和显著成效。2013年、2018年，中央先后印发了两个党内法规制定工作五年规划，党内法规制定工作走上体系化发展的道路，各领域、各位阶、各层面、各环节的党内法规建设有序展开，一个以党章为根本、以准则条例为梁柱、以其他法规为配套的党内法规体系日益成熟，为新时代持续深入推进党的建设新的伟大工程，推动全面从严治党的纵深发展提供了有力的法规保障。

二、党内法规内容体系建设的基本经验

纵观百年发展历程，在中国共产党成立、新中国成立乃至改革开放之后的很长一段时期里，党内法规的出台主要针对当时党内存在的突出矛盾和问题，没有把构建党内法规体系作为自身建设的重要目标，由此形成的党内法规比较零碎，体系性不强。但是，随着党内法规的累积和发展，党内法规的交叉重叠甚至冲突问题开始出现，党内法规发展不均衡、“碎片化”等现象日益突出，这就产生了体系化发展的需求，党内也出现了一系列的党内法规汇编。其中，2007年前制定的党内法规的汇编主要按照党章体例进行编排，2007年以后制定的党内法规的汇编则按照党的建设总体布局进行分类。进入新时代，2013年中央印发的党内法规制定工作五年规划纲要将党内法规制度分为“党的领导和执政制度”和“党的自身建设制度”两类，使党内法规制度有了相对独立的部门划分，同时大大增强了党内法规制定工作的系统性和前瞻性。2017年，中央印发《关于加强党内法规制度建设的意见》，把党内法规体系的基本框架确定为“1+4”，即在党章之下，分为党的组织法规、领导法规、自身建设法规和监督保障法规4大板块，这是党的历史上第一个关于党内法规制度建设的纲领性文件。考察党内法规百年发展历程，不能只是笼统地把党内法规作为一个整体对象进行考察，还要进一步深入到党内法规内部，对其不同领域的独特规律作深入的研判，总结其间的基本经验。

^① 参见宋功德：《全方位推进党内法规制度体系建设》，《人民日报》2018年9月27日。

^② 《中国共产党章程》，北京：人民出版社，2017年，第11页。

1. 以党的章程为“纲”统领各领域各层级党内法规，提高党内法规建设整体水平

习近平指出：“党章是我们立党、治党、管党的总章程，是全党最基本、最重要、最全面的行为规范。”^① 100年来，中国共产党正是遵循党章加强自身建设、提高领导能力，才使自己始终成为革命、建设、改革的坚强领导核心。党内法规百年来的发展历程表明，党章是整个党内法规体系的基石，党章如果及时把党的理论创新和实践发展重大成果转化为全党的最高行为指南，可以带动其他党内法规的建立健全；反之，如果党章在指导思想、基本政策等方面出现偏差，对整个党内法规建设也会产生破坏性的影响。新民主主义革命时期，除党的七大党章外，其他几次党章制定和修改都深受共产国际影响，一定程度上存在与中国实际结合不足的问题，这使得1929年古田会议通过的《关于纠正党内的错误思想的决议》作为一个全面的指导性文件，在特殊条件下对党的建设产生了深远影响^②。在社会主义革命和建设时期，由于“左”的影响，党的九大、十大党章坚持“无产阶级专政下继续革命”，导致当时的党内法规建设遭到空前破坏。改革开放以后，党的十二大党章拨乱反正，纠正了党的九大、十大党章的错误，明确了党的性质、指导思想、奋斗目标、基本政策等，并在此后的历次修订中保持了基本内容和结构的稳定性，这才为整个党内法规的发展奠定了一个相对稳定的基础，也确保了由此展开的党内法规建设表现出较强的连续性和稳定性。进入新时代，党的十九大党章把习近平新时代中国特色社会主义思想确立为党的指导思想，对党内法规建设的系统推进形成了有力的保证。党章是建党历史经验的制度结晶，体现了马克思主义中国化的伟大进程，抓住党章也就抓住了整个党内法规体系的根本。

2. 以“民主集中制”为核心完善党的组织法规，夯实管党治党组织制度基础

民主集中制是指民主基础上的集中和集中指导下的民主相结合^③，从结构上看包括“民主”这一“属性”与“集中制”这一“实体”两大要素^④。在新民主主义革命时期，面对生存和发展的重大问题，党的四大通过《对于组织问题之议决案》，规定党“实行民主的集权主义”，并对党员和党组织提出了严格的纪律要求^⑤。党的五大通过《组织问题议决案》，明确“中央应该强毅的实行集体的指导，从中央省委以至支部”^⑥。在此基础上，五大党章明确规定“党部的指导原则为民主集中制”^⑦。1937年，毛泽东在延安召开的中国共产党全国代表会议上作结论时指出，“在反动和内战时期，集中制表现得多一些。在新时期，集中制应该密切联系于民主制”^⑧。新中国成立以后，在加强党员、干部管理法规建设的同时，着重制定了一批增强党的团结的法规制度。进入改革开放新时期，在党内选举、地方党委设置运行、基层党组织建设等方面又出台了一系列党内法规，党内民主有了很大的发展。党的十八大以来，综合改革开放前后两个不同历史时期的基本经验，中国共产党在构建党内民主制度体系的同时加强党的集中制度建设，对既有的组织法规进行修订，同时出台一批新的组织法规，进一步夯实了管党治党的组织制度基础。经过百年的积累，目前我们党已经制定了450多部组织法规^⑨。从这些法规的发展历程看，如何保持民主与集中之间的平衡，使其既不放任自

① 习近平：《全面贯彻落实党的十八大精神要突出抓好六个方面工作》，《求是》2013年第1期。

② 参见李忠：《党内法规建设研究》，北京：中国社会科学出版社，2015年，第38页。

③ 从党章的表述看，五大党章第一次规定“党部的指导原则为民主集中制”。七大党章对民主集中制进行了发展和完善，但三处使用的表述并不是民主集中制，而是“民主的集中制”。从八大开始，“民主集中制”成为稳定的表述。

④ 参见王贵秀：《民主集中制的由来与含义新探》，《理论前沿》2002年第8期。

⑤ 《中共中央文件选集》第1册（1921—1925），北京：中共中央党校出版社，1989年，第379—382页。

⑥ 参见《中共中央文件选集》第3册（1927），北京：中共中央党校出版社，1989年，第88页。

⑦ 《中共中央文件选集》第3册（1927），北京：中共中央党校出版社，1989年，第144页。

⑧ 《毛泽东选集》第1卷，北京：人民出版社，1991年，第278页。

⑨ 参见宋功德：《全方位推进党内法规制度体系建设》，《人民日报》2018年9月27日。

由，也不过度集权，始终是党内法规在设定党员的权利义务和党组织的职权职责时最重要的考量因素，只是根据不同历史阶段党的任务和面临形势的不同，民主和集中的比重有所不同。

3. 按照“总揽全局、协调各方”的原则健全党的领导法规，把党的领导活动纳入制度轨道

党的领导是中国革命、建设和改革事业取得成功的根本保证。在新民主主义革命时期，1927年三湾改编就确立了党领导军队的基本原则。1942年，为理顺抗日根据地的领导体制，中央政治局通过《关于统一抗日根据地党的领导及调整各组织间关系的决定》，确立了党的各级委员会对各地区党政军民工作的一元化领导制度^①。新中国成立以后，中央政治局于1949年通过《关于在中央人民政府内组织中国共产党党委会的决定》和《关于在中央人民政府内建立中国共产党党组的决定》，把革命战争年代形成的一元化领导方式应用于国家政权机关，形成了我国党政关系的基本格局^②。在探索社会主义建设道路的过程中，中国共产党又制定了一批规范党领导各方面工作的法规制度^③，但由于“左”的影响，党的领导法规建设在这一时期也出现了一些失误，逐渐形成了党组织包揽一切的运行机制。改革开放以后，邓小平提出，“为了坚持党的领导，必须努力改善党的领导”^④，党的领导法规建设呈现出新的面貌。但也要看到，这一时期党的领导也出现了一些新情况，主要就是习近平总书记指出的“一个时期以来”党的领导被忽视、淡化、削弱和管党治党的宽松软问题^⑤。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央胸怀“两个大局”，提出“坚持和加强党的全面领导”并以此为指导在政法、宣传、统战等领域新出台或者修订了一系列的党内法规。目前，我们党已经制定了900多部领导法规^⑥，党的领导制度体系全面加强。纵观领导法规的百年变迁，既不能包揽一切，也不能弱化领导，通过把党的领导全面纳入制度轨道，为党“总揽全局、协调各方”提供更加有力的支撑和保障，始终是领导法规建设的一条主线。

4. 聚焦“党的先进性和纯洁性”完善党的自身建设法规，增强党的创造力凝聚力战斗力

始终保持党的先进性和纯洁性，是中国共产党加强自身建设的重要经验。在新民主主义革命时期，古田会议《关于纠正党内的错误思想的决议》奠定了思想建党的原则，初步回答了一个农民成分为主的党如何从思想上建设党保持无产阶级先锋队的性质问题。随着革命形势的发展，为加强党的自身建设，保持党的先进性和纯洁性，中国共产党又制定了《关于增强党性的决定》等多部重要的法规文件。在社会主义革命和建设时期，党的先进性纯洁性建设依然贯穿始终，并且主要通过整党、整风等运动式治理手段来实现，因此中央颁布了多部有关整党、整风运动的法规文件。改革开放以后，严肃党内政治生活成为我们党加强自身建设的重要任务，中央出台了《关于党内政治生活的若干准则》等重要法规。同时，在新的时代背景下，先进性和纯洁性重点表现为党的执政能力^⑦，中央在这一时期出台了一系列旨在提升党的执政能力的法规制度。进入新时代以来，我们对中国共产党作为领导党和执政党的独特地位和独特规律有了更加深刻的认识，突出“长期执政”的战略背景，进一步深化党的建设制度改革。目前，现行有效的自身建设法规约1400部，涵盖了党

① 参见《建党以来重要文献选编（1921—1949）》第19册，北京：中央文献出版社，2011年，第422页。

② 参见李忠：《党内法规建设研究》，北京：中国社会科学出版社，2015年，第47页。

③ 比如，农村人民公社十二条、农业六十条、工业七十条、林业十八条、手工业三十五条、商业四十条、科研十四条、文艺八条、高教六十条等，参见宋功德、张文显主编：《党内法规学》，北京：高等教育出版社，2020年，第94页。

④ 《邓小平文选》第2卷，北京：人民出版社，1994年，第268页。

⑤ 参见齐彪：《略论党的领导演进的历史逻辑》，《党建研究》2018年第9期。

⑥ 参见宋功德：《全方位推进党内法规制度体系建设》，《人民日报》2018年9月27日。

⑦ 参见商志晓：《从党的建设总体布局看先进性和纯洁性问题——兼论党的先进性和纯洁性的辩证统一关系》，《江西社会科学》2012年第9期。

的自身建设的各个方面^①，确保了中国共产党进入新时代以后依然始终走在时代前列。从党的自身建设法规的发展历程看，聚焦党的先进性和纯洁性完善党的自身建设法规，是确保我们党始终具有创造力、凝聚力和战斗力的关键。

5. 围绕“从严管党治党”加强党的监督保障法规，把权力关进制度的笼子

党要管党，才能管好党；从严治党，才能治好党。在新民主主义革命时期，五大党章单设“监察委员会”，首开我们党纪检监察体制之先河^②。而1928年《巡视条例》和1932年《中央巡视条例》的颁布，标志着党内巡视制度在这一时期正式确立。新中国成立后，为加强对党员干部尤其是高级领导干部的监督，中央决定成立由党委直接任命的各级纪律检查委员会，并于1955年改建为权威性更高、由党的各级代表大会或者代表会议选举产生的监察委员会^③。1962年，党的八届十中全会通过《关于加强党的监察机关的决定》，可惜由于“左”的影响在实践中没有真正坚持下去，特别是在“文化大革命”中，党的监察委员会陷于瘫痪。改革开放以后，中国共产党的纪律检查工作进入拨乱反正时期。随着经济社会的转型，在内外因素的影响下，党内腐败现象抬头，中央有针对性地制定了一系列关于党内监督、责任追究等方面的党内法规，对遏制腐败发挥了重要作用。特别是1995年《党员权利保障条例》等重要法规的印发和实施，是中国共产党健全党内生活、激发自身活力、解决自身问题的重要举措。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把“全面从严治党”放到“四个全面”战略布局中进行谋划，制定或者修订了党内监督条例、巡视工作条例、问责条例、党员权利保障条例等一大批监督保障法规。目前，党的监督保障法规有1460多部^④，基本构建起了横向到边、纵向到底的监督网络，有力地改善了党内政治生态。纵观监督保障法规，在进行社会革命的同时，不断进行自我革命，是中国共产党区别于其他政党最显著的标志，而党要管党、从严管党治党就是持续自我革命的核心要义，也是监督保障法规建设一以贯之的基本取向。

三、党内法规运行过程管理的基本经验

内容体系建设设定了党内法规的制度架构，但在党内法规的实际运行过程中，难免会出现一些与理想的制度规定不尽一致的现象。这种制度偏离现象的出现，不仅是一个党内法规的遵守和执行问题，同时还涉及党内法规的规划、制定、评估和清理等环节。因此，考察党内法规的百年发展历程，不能只在文本层面进行静态的内容分析，还要拓展研究视阈，进一步考察党内法规从制定到实施再到实现的运动过程，并从运行过程管理的角度总结百年来党内法规建设的基本经验。

1. 坚持问题导向，将党内法规与党的历史任务及党为实现历史任务而确立的理论和路线联系起来

党内法规是党的制度建设的一环，它服务于党在特定的历史阶段和特定的历史环境中承担的历史任务，跟党为实现历史任务而确立的理论和路线紧密地联系在一起。在新民主主义革命时期，为了夺取政权的斗争需要，党内法规往往简洁明了，而且在内容上特别强调建立严密的组织和加强党的纪律，比如“三大纪律、八项注意”。1945年，刘少奇在党的七大作关于修改党章的报告，指出：“党章，党的法规，不仅是要规定党的基本原则，而且要根据这些原则规定党的组织之实际行动的方法，规定党的组织形式与党的内部生活的规则。党的组织形式与工作方法，是依据党所处的内外

① 参见宋功德：《全方位推进党内法规制度体系建设》，《人民日报》2018年9月27日。

② 参见《建党以来重要文献选编（1921—1949）》第4册，北京：中央文献出版社，2011年，第274—275页。

③ 参见《建国以来重要文献选编》第6册，北京：中央文献出版社，1993年，第133页。

④ 参见宋功德：《全方位推进党内法规制度体系建设》，《人民日报》2018年9月27日。

环境和党的政治任务来决定的，必须具有一定限度的灵活性。如果环境变更，工作条件改变，党提出了新的政治任务，那末，党的组织形式与工作方法，也必须有所改变；否则，旧的组织形式与工作方法，就要障碍我们党的工作内容的发展与政治任务的执行。”^① 这从理论上总结了党内法规与党的政治任务之间的依存关系。进入社会主义革命和建设时期，在全国执政的条件下，中国共产党着重建立健全了党领导各方面工作和加强执政党自身建设的法规制度。当然，在外部封锁和计划经济体制条件下，党内法规对党和政的区分往往不甚注意。改革开放以后，在前期经验教训的基础上，党内法规建设走上了规范化、制度化、程序化的轨道，一大批基础主干法规相继出台。同时，适应对外开放和市场经济的新形势，党内法规建设更加注重与国家法律之间的制度分工。党的十八大以来，面对“两个大局”下前所未有的风险挑战，我们党以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，把全面从严治党、依规治党作为治国理政的先手棋，聚焦“坚持和加强党的全面领导”“全面从严治党”等核心主题集中制定或者修订了一大批党内法规，为党领导人民在新的伟大斗争中赢得胜利提供了更加有力的制度保障。纵观党内法规百年发展史，凡是党内法规建设与中国的革命、建设和改革实际密切结合的时候，党内法规建设都取得了突出的成绩，而在党内法规建设与中国的革命、建设和改革实际相互脱节时，党内法规建设也会陷入低谷，甚至阻碍党的建设和党的事业发展。

2. 做好立规前规划和计划，形成完善的党内法规体系

在党内法规发展史上，虽然经常出现立、改、废、释的情况，但在中国共产党成立、新中国成立甚至改革开放之后的很长一段时间里，党内法规的制定或者修改往往是对当时管党治党实践经验的总结和固化，而不是系统进行顶层设计的结果。虽然1990年《党内法规制定程序暂行条例》规定了中央党内法规制定工作规划和计划制度，但在实践上，这项工作并未真正开展起来。应当说，这种状况的出现与当时党的领导和党的建设实际是基本适应的。但是，随着形势的发展，这种“挑战—回应”式的立规模式也面临一些比较突出的问题。比如，各个领域的党内法规发展不够均衡，党内法规趋于碎片化、集成性不足，甚至出现规范冲突等现象。2006年，胡锦涛在十六届中央纪委六次全会上明确指出，要“加强以党章为核心的党内法规制度体系建设”^②。2009年，党的十七届四中全会把建立健全以党章为根本、以民主集中制为核心的制度体系作为执政党加强自身建设的重要经验。2013年，中央印发了第一个党内法规制定工作五年规划，对党内法规制定工作进行系统的顶层设计，大大提升了党内法规制定工作的系统性和前瞻性。2014年，党的十八届四中全会把“形成完善的党内法规体系”纳入全面依法治国总目标。2018年，中央印发第二个党内法规制定工作五年规划，着眼于建党百年时形成比较完善的党内法规制度体系对党内法规建设进行统筹谋划。通过一系列的规划和计划，党内法规制定工作实现了从“被动回应”到“主动研判”、从“零敲碎打”到“顶层设计”的历史性转变。着眼于体系集成，推动不同领域、不同位阶、不同类型、不同形式的党内法规各安其位、各展其长，是百年来党内法规建设的重要经验。

3. 推动制定过程科学化、民主化、制度化，提升党内法规质量

经过百年积累，党内法规已经形成体系，覆盖党的领导和党的建设各个方面。在这一历史进程中，形成了一系列旨在确保党内法规质量的制度安排，主要表现在以下几个方面：首先，从“强调权变性时效性”到“突出稳定性规范性”，推动党内法规制定过程科学化。新民主主义革命时期，为了满足在复杂条件下生存和发展的需要，我们党需要根据不断变化的情况不断调整自身的方针政

① 《建党以来重要文献选编（1921—1949）》第22册，北京：中央文献出版社，2011年，第375页。

② 《学习党章 遵守党章 贯彻党章 维护党章 深入开展党风廉政建设和反腐败工作》，《人民日报》2006年1月7日。

策，党内法规的权变性、时效性特征比较突出。新中国成立以后，在频繁的政治运动中，党内法规的变动仍然比较大。改革开放以后，党内法规的内容渐趋稳定，制定技术也有所提升，一些重要的党内法规，比如1997年通过的《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则（试行）》在起草阶段就专门进行了试点^①。但是，一些党内法规修订不及时、滞后于实践的现象也有所抬头。党的十八大以来，在总结改革开放前后正反两个方面历史经验的基础上，中央一方面注重及时把实践证明行之有效的成熟做法转化为党内法规，另一方面注重党内法规的形式规范要求，党内法规建设的速度之快、质量之高前所未有。其次，从“强调封闭性保密性”到“突出开放性参与性”，推动党内法规制定过程民主化。在革命战争年代，由于外在条件的限制，党内法规制定的民主性和公开性不足，这是特定历史条件下的产物。新中国成立以后，尤其是改革开放以来，我们党在制定党内法规时更加注重征求各方意见。历史证明，广泛听取党的代表大会代表和基层党员、干部以及有关专家学者、群众的意见，对于提高党内法规质量至关重要。最后，从“政治自觉”到“建章立制”，推动党内法规制定过程本身的制度化。在很长一段时间里，由于缺乏党内法规制定的制度规范，保障党内法规质量主要依靠制定机关的政治自觉。1990年，中央印发《党内法规制定程序暂行条例》，从程序角度对党内法规的起草、审定、发布等环节进行了规范。2012年，中央印发《党内法规制定条例》并在2017年、2019年根据实际情况进行了两次修改，从程序和实体两个方面进一步规范党内法规的制定过程。特别是与之配套健全了党内法规与规范性文件的备案审查制度，实现了对党内法规制定的全链条规范。从实际出发，坚持科学、民主、依规制定党内法规，以保证党内法规质量，是党内法规建设的一条重要经验。

4. 明确党内法规实施责任，狠抓党内法规贯彻落实

党内法规的生命力在实施。从党内法规诞生伊始，党内法规的贯彻落实就是重中之重。在新民主主义革命时期，党的五大党章明确规定，“严格党的纪律是全体党员及全体党部最初的最重要的义务”，“对于违反党的纪律的行为，须经党的委员会，党员大会，或监察委员会，依合法手续审查之”^②。党的五大不仅选举产生了党的历史上第一个中央监察委员会，而且在大会后不久通过的党章中明确规定了党的委员会、监察委员会在维护党的纪律中的职责^③。由于党内法规是依靠党的纪律保证实施的专门规章制度，党的五大党章事实上规定了党的委员会和监察委员会在保障党内法规实施中的特殊职责，这种法规制度安排也成为后来党章的蓝本。新中国成立后，党的八大党章专设“党的监察机关”一章，但规定由本级党的委员会全体会议选举产生^④。改革开放以后，1979年中央纪委一次全会通过《中共中央纪律检查委员会关于工作任务、职权范围、机构设置的规定》，开头第一句就遵照中央规定，将中央纪委的根本任务规定为“维护党规党法，切实搞好党风”^⑤。虽然党的十二大党章规定党的纪律检查机关的第一项“主要任务”是“维护党的章程和其他重要的规章制度”^⑥。没有使用党内法规这一表述，但纪委在维护党内法规上的特殊职责却稳定地确定了下来。在党的十四大党章中，这一任务被正式修改为“维护党的章程和其他党内法规”^⑦。进入新时代，中央于2019年印发《中国共产党党内法规执行责任制规定（试行）》，明确了党委的主体责任、党办的

① 参见李军：《中国共产党党内法规研究》，天津：天津人民出版社，2016年，第143页。

② 《建党以来重要文献选编（1921-1949）》第4册，北京：中央文献出版社，2011年，第275-276页。

③ 该监察委员会属于党的机构，与党的十八大以来国家监察体制改革中设立的国家监察委员会不同，后者为国家机构。

④ 参见《建国以来重要文献选编》第9册，北京：中央文献出版社，1994年，第337-338页。

⑤ 《中国共产党反腐倡廉文献选编》，北京：中央文献出版社，2002年，第98页。

⑥ 《中国共产党第十二次全国代表大会文件汇编》，北京：人民出版社，1982年，第124页。

⑦ 《中国共产党第十四次全国代表大会文件汇编》，北京：人民出版社，1992年，第117-118页。

统筹责任、主管部门的牵头责任和纪委的监督责任，体现了对党内法规建设的规律性认识。党的十八大以来，正是通过签订目标任务书等形式把党内法规实施责任压实并层层传递，才迅速改变了党内法规“纸老虎”“稻草人”的形象，推动管党治党从宽松软走向严紧硬。历史证明，只有当党内法规设定的党员权利义务、党组织职权职责在现实的党务关系中得到实现时，党内法规才能发挥其应有功能；而明确各级各类党组织和党员在党内法规实施中的责任并通过党内考核等手段压实则是狠抓党内法规贯彻落实的一条主线。

5. 做好立规后评估和清理，实现党内法规的持续革新

党内法规实施后，由于内部和外部条件的变化，党内法规的效力也有其时间周期，这就产生了对已经生效的党内法规进行审查并根据审查情况对党内法规作必要的修改、补充甚至废止等处理的活动。但是，在很长一段时间里，除了针对“文化大革命”期间颁布的党内法规在指导思想上的错误及具体规定上的矛盾开展过一次清理外^①，我们党从未对党内法规开展大规模的集中清理。这也导致一些陈旧、过时的党内法规不能及时“退出”。2012年，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》，对新中国成立至2012年6月期间的党内法规进行集中清理，这是党的历史上第一次党内法规集中清理。从清理的情况看，在中央一级，清理后废止322件，宣布失效369件，二者共占58.7%，完成了对存量党内法规的全面梳理，明确了现行有效党内法规的整体面貌^②。与之相配套，2012年《中国共产党党内法规制定条例》正式建立了党内法规评估制度，规定“党内法规制定机关、起草部门和单位可以根据职权对党内法规执行情况、实施效果开展评估”。通过立规后评估，可以更为全面地把握党内法规的知晓、执行、遵守和效能发挥状态，进而与党内法规清理活动相互衔接，形成良性互动。在此基础上，2018年中央又启动了第二次集中清理工作，清理后在中央一级废止54件，宣布失效56件，修改8件，并对14件涉党和国家机构改革的党内法规作一揽子修改^③。通过立法后评估和清理，实现党内法规的“瘦身”和“更新”，也是百年来党内法规建设的重要经验。

四、新形势下推进党内法规建设的战略思考

当前，面对中华民族伟大复兴的战略全局和世界百年未有之大变局，世情国情党情都在发生深刻变化，党内法规建设也面临前所未有的机遇和挑战。站在“两个一百年”奋斗目标的历史交汇点上，回望党内法规的百年历程，总结其间的基本经验，是为了更好地把握党内法规建设规律，聚焦党内法规建设的关键环节，于变局中开新局，使党的各方面制度更加成熟、更加定型，为党领导人民实现2035年远景目标、夺取全面建设社会主义现代化国家新胜利提供更加坚实的制度保障。

1. 旗帜鲜明地讲政治，是新形势下推进党内法规建设的立足点

政治性是党内法规的首要属性，这是由马克思主义政党的本质属性决定的。作为马克思主义政党的自我规范，党内法规体现的是党的统一意志，服务和服从于党的政治目标，这是党内法规姓党的基本要求。新形势下推进党内法规建设，必须旗帜鲜明地讲政治，牢记党的政治使命、坚定党的政治立场、坚持党的政治方向、贯彻党的政治路线。首先，要及时把党的理论和实践创新成果转化为党内法规，使其成为长期、稳定的制度遵循。在新形势下，就是要以习近平总书记关于加强党内法规建设的系列重要论述为指导，在党内法规建设中全面、准确、系统地体现习近平新时代中国特

① 参见《中国共产党党内法规选编（1978-1996）》，北京：法律出版社，2009年，第537-538页。

② 参见盛若蔚：《中央党内法规制度完成全面“体检”》，《人民日报》2014年11月18日。

③ 参见《中共中央完成党内法规和规范性文件第二次集中清理工作》，《人民日报》2019年4月12日。

色社会主义思想，推动思想建党与制度治党同向同行。其次，要把党内法规建设与加强党性修养有机结合起来，实现党内法规与党性的全面对接。党性是政党本质属性的体现，是党内法规的灵魂，在制定环节，要按照党性要求立规矩、建制度；在实施环节，要通过党的思想政治引领提升党组织和党员的政治觉悟，使党内法规既通过纪律的刚性约束保证实施，也通过更高的政治觉悟得到自愿遵从。最后，要始终坚持“两个维护”的根本政治原则，把夯实“两个维护”的法规制度保障作为党内法规建设的首要政治任务，在党内法规制定和实施等各个环节全面落实“两个维护”要求，确保党在坚持和发展中国特色社会主义的历史进程中始终成为坚强的领导核心。

2. 准确把握主要矛盾，是新形势下推进党内法规建设的出发点

问题是矛盾的表现形式。面对党内法规建设的复杂形势，要善于抓住主要矛盾，进而明确有效破解问题的主攻方向，以此带动其他矛盾的解决。当前，经过百年积累，党内法规日益完善，在坚持和加强党的全面领导、推动全面从严治党向纵深发展等方面发挥了重要作用。但是，站在“两个一百年”历史交汇的时间节点上，一方面，开启全面建设社会主义现代化国家新征程，对党内法规在管党治党、执政治国等方面更好地发挥规范、保障和引领作用提出了更高要求；另一方面，当前党内法规建设的质量仍然不够高，一些党内法规内容上的科学性、实施上的有效性仍然有待提升。比如，一些下位党内法规只是机械照搬上位党内法规，与本地区或本系统的实际情况结合不够紧密；一些党内法规欠缺制裁性规定、程序性规定和保障性规定，缺乏可操作性；党的纪律检查机关在党内法规实施中的基础性作用还没有充分发挥出来；等等。新形势下推进党内法规建设，首先，要研究新情况、发现真问题，紧扣那些人民群众反映最强烈、对党的执政基础威胁最大的突出矛盾，提出真正从党的领导和党的建设实际出发的创新性党内法规。其次，要聚焦规范要素，重点补全制裁性、程序性、保障性规定，确保党内法规不仅有实体性的要求，而且有违反规定的责任后果，以及保证实体性党内法规贯彻落实的程序机制和保障体系。最后，要进一步明确“维护党的章程和其他党内法规”是纪律检查机关的首要任务，压实纪律检查机关对各个领域党内法规的“维护”职责，充分发挥纪律检查机关督促检查推动有关党组织和党员切实承担起党内法规建设责任的作用。

3. 服务全党工作大局，是新形势下推进党内法规建设的着力点

纵观党内法规百年发展历程，党内法规作为管党治党、执政治国的手段，只有当它紧紧围绕党的中心工作和大政方针展开，服从和服务于党和人民的根本利益时，党内法规建设才能取得显著成效。服务全党工作大局体现了党内法规建设的政治意义和功能作用，为新形势下推进党内法规建设提供了明确的目标和导引。首先，要深刻认识党内法规建设与坚持党的领导、加强党的建设、全面从严治党之间的关系，自觉把党内法规建设放到党的制度建设和新时代党的建设总体布局中进行谋划，做到在更高层次破题布局。其次，要自觉把党内法规建设放到实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的历史坐标中去把握，为统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局提供更加有力的制度保障。最后，要正确认识和处理地方、部门大局与全党工作大局的关系，地区、部门大局只有在符合全党大局要求、不与全党大局要求发生冲突的前提下，才具有大局意义。要站在大局的高度，严格遵守党内法规的效力位阶要求，维护党内法规和党的政策的统一性权威性。

4. 助推国家治理现代化，是新形势下推进党内法规建设的落脚点

党的十九届五中全会对“四个全面”战略布局作出调整，以“全面建设社会主义现代化国家”引领全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党，开启了全面建设社会主义现代化国家的新征程。习近平指出，推进国家治理体系和治理能力现代化是完善和发展中国特色社会主义制度的必然要求，是实现现代化的应有之义。新形势下推进党内法规建设，要自觉适应现代化建设的内在要

求，从国家治理体系和治理能力现代化的高度进行战略定位。首先，要把制度体系凸显出来。要适应时代变化，改革不适应新阶段新要求的党内法规制度，同时根据新阶段管党治党的新要求，不断构建新的党内法规制度，使各方面的制度更加科学、更加完善。其次，要把执行体系凸显出来。要更加注重治理能力建设，确保各级各类党组织和全体党员都把党内法规执行责任切实承担起来，把党内法规制度优势转化为管党治党治理效能。最后，要坚持依法治国和依规治党有机统一。以党章为根本的党内法规体系和以宪法为统领的国家法律体系，是国家治理体系的两大基石，既要立足党内法规和国家法律的不同性质，从制度上对党内法规和国家法律作出明确的区分，合理确定二者在国家治理中的不同地位和作用；也要注重党内法规与国家法律的衔接和协调，充分发挥二者在国家治理中的互补性作用，形成相辅相成、相互促进、相互保障的格局。

参考文献：

- [1] 《习近平关于严明党的纪律和规矩论述摘编》，北京：中国方正出版社，2016年。
- [2] 宋功德、张文显：《党内法规学》，北京：高等教育出版社，2020年。
- [3] 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：武汉出版社，2017年。
- [4] 宋功德：《党规之治》，北京：法律出版社，2015年。
- [5] 李君如主编：《中国共产党建设史》（上、下），福州：福建人民出版社，2011年。
- [6] 王伟国：《国家治理体系视角下党内法规研究的基础概念辨析》，《中国法学》2018年第2期。
- [7] 刘长秋：《论党内法规的概念与属性——兼论党内法规为什么不宜上升为国家法》，《马克思主义研究》2017年第10期。

（编辑：张晓敏）

《马克思主义研究》在线投稿网址更新公告

2020年11月25日起，《马克思主义研究》在线投稿系统网址更新为：<http://www.mkszyyj.net>。

即日起，原域名停止使用。本次更新只涉及域名变动，注册用户可以使用之前的账号和密码登录投稿系统。

《马克思主义研究》创刊于1995年，由中国社会科学院主管、中国社会科学院马克思主义研究院主办，是以专门研究和宣传马克思主义整体理论为宗旨的大型学术理论刊物。本刊一贯坚持以马克思主义为指导，始终坚持政治性与学术性相统一，强调思想性、批判性和创新性，刊载运用马克思主义立场、观点、方法分析重大理论和现实问题的文章，同时积极刊发研究、宣传、阐释习近平新时代中国特色社会主义思想的文章。本刊第一批进入中国社会科学院名刊工程，现已被收入中国人文社会科学核心期刊、中文社会科学引文索引（CSSCI）来源期刊、全国中文核心期刊、中国学术期刊综合评价数据库来源期刊、RCCSE中国权威学术期刊等目录，并获得“国家社会科学基金资助期刊”“全国百强社科期刊”“期刊数字影响力100强”等多项荣誉，刊物的权威性在国内高校和科研机构得到广泛认可。

《马克思主义研究》编辑部

2021年1月