

马克思主义理论研究和建设工程项目

马克思主义理论研究和建设工程项目

党内法规学

党内法规学

主编 宋功德 张文显

主编 宋功德 张文显



高等教育出版社



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

马克思主义理论研究和建设工程项目

党内法规学

主编 宋功德 张文显

参编（以姓氏笔画为序）

马怀德 王伟国 王振民 付子堂 朱景文
李 林 肖金明 张志明 张 禹 周叶中
周鹏飞 施俊民 姜明安

高等教育出版社·北京

二维码资源访问

使用微信扫描本书内的二维码,输入封底防伪二维码下的 20 位数字,进行微信绑定,即可免费访问相关资源。注意:微信绑定只可操作一次,为避免不必要的损失,请您刮开防伪码后立即进行绑定操作!

图书在版编目(CIP)数据

党内法规学 / 宋功德, 张文显主编. -- 北京: 高等教育出版社, 2020. 9

马克思主义理论研究和建设工程项目

ISBN 978-7-04-054524-1

I. ①党… II. ①宋… ②张… III. ①中国共产党—纪律检查—法规—学习参考资料 IV. ①D262.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2020) 第 113793 号

责任编辑 姜洁 程传省 于明 周轶男
责任校对 刘丽娟

封面设计 王洋
责任印制 赵义民

版式设计 童丹

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街 4 号
邮政编码 100120
印 刷 北京盛通印刷股份有限公司
开 本 787mm×1092mm 1/16
印 张 23
字 数 320 千字
购书热线 010-58581118
咨询电话 400-810-0598

网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.hepmall.com.cn>
<http://www.hepmall.com>
<http://www.hepmall.cn>

版 次 2020 年 9 月第 1 版
印 次 2020 年 9 月第 1 次印刷
定 价 58.00 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换

版权所有 侵权必究

物 料 号 54524-00

前 言

治国必先治党，治党务必从严，从严必依法度。加强党内法规制度建设，事关党要管党、全面从严治党，事关中国共产党长期执政和国家长治久安，事关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。

中国共产党历来重视党内法规制度建设。中共十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把党内法规制度建设摆到更加突出的位置，就制度治党、依规治党作出一系列重大决策部署，着力固根基、扬优势、补短板、强弱项，统筹推进党内法规的规划、制定、备案、清理、评估、实施等工作，加快构建覆盖党的领导和党的建设各方面的党内法规体系，党内法规制度建设取得重大进展和显著成效，为党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革提供了有力制度保障。

党内法规制度建设越是快速发展，越是迫切要求加强党内法规工作队伍建设、党内法规理论研究、党内法规后备人才培养，越是需要一本全面、系统、权威的党内法规学教材提供学理支撑。2016年12月印发的《中共中央关于加强党内法规制度建设的意见》明确提出，“组织编写专门教材”。根据党中央部署要求，中国法学会会同中共中央办公厅法规局组织40多名来自理论界和实务界的专家学者，历时两年编写形成了《党内法规学》。

本教材由绪论和三大板块构成。绪论主要阐述党内法规学的发展背景、研究对象、与相邻学科的关系、研究方法。第一板块主要阐述党内法规基础理论知识，包括党内法规的一般原理、依规治党、党内法规的历史发展。第二板块主要阐述静态的党内法规制度，根据“1+4”的党内法规体系框架，包括党章、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。第三板块主要阐述动态的党内法规运行，包括党内法规的制定、党内法规的实施。

《党内法规学》的面世，解决了长期以来党内法规教学“无书可

教、无书可学”的问题，为党内法规教学培训提供了统编教材，标志着党内法规学科正式形成。同时，《党内法规学》构建起了一套科学规范的党内法规概念体系、知识体系、理论体系，为党内法规研究奠定了理论基础，必将对党内法规制度建设实践起到重要的引领和推动作用。鉴于此，中共中央宣传部将该教材列入“马克思主义理论研究和建设工程项目”。

党内法规学是一门新兴学科，本教材是国内第一本党内法规统编教材。由于作者能力水平所限，书中不足之处在所难免。恳请广大读者不吝指正，以待今后进一步修改和完善。

主编

2020年7月

目 录

绪 论	1
一、党内法规学的发展背景	1
二、党内法规学的研究对象	4
三、党内法规学与相邻学科	6
四、党内法规学的研究方法	8
第一章 党内法规的一般原理	13
第一节 党内法规的概念	13
一、“党内法规”概念的历史演变	13
二、“党内法规”概念的界定	16
三、党内法规与相关概念辨析	20
四、党内法规与国家法律、社会规范的关系	21
第二节 党内法规的特征	24
一、政治性	24
二、规范性	26
三、权威性	27
第三节 党内法规的分类	28
一、按照制定主体划分	28
二、按照调整对象划分	29
三、按照名称划分	30
第四节 党内法规的效力	31
一、党内法规效力的概念及范围	31
二、党内法规的效力位阶	34
三、党内法规效力冲突的解决	36
第五节 党内法规的作用	37
一、党内法规的规范作用	37

二、党内法规的保障作用	38
三、党内法规的引领作用	40
第六节 党内法规体系	41
一、党内法规体系的提出和意义	41
二、党内法规体系的概念和特征	43
三、党内法规体系的构成	44
四、党内法规体系建设的现状与展望	45
第二章 依规治党	47
第一节 依规治党的概念	47
一、“依规治党”概念的提出	47
二、依规治党与制度治党的关系	48
三、依规治党的核心要义	50
第二节 依规治党的意义	54
一、依规治党是管党治党的基本方式	54
二、依规治党是全面从严治党的长远之策和根本之策	54
三、依规治党是依法执政的题中之义	56
四、依规治党是推进国家治理体系和治理能力现代化 的必由之路	57
第三节 坚持依规治党和依法治国有统一	58
一、党内法规与国家法律的内在统一性	59
二、党内法规同国家法律的衔接和协调	62
三、统筹推进依规治党和依法治国	65
第四节 坚持依规治党和以德治党相统一	69
一、依规治党和以德治党相统一的必要性	70
二、依规治党和以德治党相统一的主要路径	73
三、推进依规治党和以德治党相统一	77
第三章 党内法规的历史发展	82
第一节 萌芽和形成时期（1921年至1949年）	82

一、中国共产党的创建和大革命阶段	82
二、土地革命战争阶段	84
三、全民族抗日战争阶段	86
四、全国解放战争阶段	88
第二节 探索和曲折时期（1949年至1978年）	89
一、新中国成立和向社会主义过渡阶段	89
二、开始全面建设社会主义阶段	93
三、“文化大革命”阶段	95
四、徘徊中前进阶段	96
第三节 恢复和发展时期（1978年至2012年）	97
一、改革开放起步到全面展开阶段	97
二、改革开放和社会主义现代化建设新阶段	100
三、全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化 阶段	103
第四节 创新和完善时期（2012年至今）	105
第四章 党章	114
第一节 党章的概念和地位	114
一、党章的概念	114
二、党章的地位	115
第二节 党章的修改	118
一、党章修改的主体	119
二、党章修改的程序	119
三、党章修改的主要原则	120
第三节 党章的主要内容	123
一、党章的总体框架	123
二、总纲部分	124
三、条文部分	130
第五章 党的组织法规	138

第一节 党的组织法规的概念和分类	138
一、党的组织法规的概念	138
二、党的组织法规的分类	139
第二节 确立党的组织结构	140
一、党的组织结构构建原理	140
二、党的各级各类组织的设置和定位	143
三、明确党的组织结构	146
第三节 规范党组织的产生	148
一、明确产生方式	148
二、规范产生程序	153
三、规定调整和撤销	154
第四节 明确党组织的职权职责	156
一、依规确定党组织的职权职责	156
二、科学配置党组织的职权职责	157
三、各级各类党组织的主要职权职责	160
第六章 党的领导法规	165
第一节 党的领导法规的概念和分类	165
一、党的领导法规的概念	165
二、党的领导法规的分类	166
第二节 巩固党的领导地位	167
一、党的领导地位的形成	167
二、确立党的领导地位	170
第三节 强化党的领导职责	175
一、党的领导职责的概念和特征	175
二、党的领导职责的作用形态	176
三、党的领导职责的主要内容	178
第四节 规范党的领导活动	181
一、明确党的领导原则	181
二、规范党的领导行为	184

三、完善党的领导机制	187
第七章 党的自身建设法规	190
第一节 党的自身建设法规的概念和分类	190
一、党的自身建设法规的概念	190
二、党的自身建设法规的分类	191
第二节 确立党的自身建设责任分工	192
一、党的自身建设责任分工原理	193
二、各级各类主体承担的党建责任	197
第三节 规范党的自身建设的内容	202
一、规范党的政治建设的内容	203
二、规范党的思想建设的内容	208
三、规范党的组织建设的内容	211
四、规范党的作风建设的内容	216
五、规范党的纪律建设的内容	219
第四节 明确党的自身建设的方式方法	224
一、宏观层面	224
二、中观层面	226
三、微观层面	229
第八章 党的监督保障法规	233
第一节 党的监督保障法规的概念和分类	233
一、党的监督保障法规的概念	233
二、党的监督保障法规的分类	234
第二节 强化监督制约	235
一、强化党内监督	235
二、注重考察考核	245
三、强化问责追责	250
第三节 加强正向激励	254
一、表彰奖励	255

二、关怀帮扶	256
三、容错纠错	257
第四节 提供有力保障	259
一、党员权利保障	259
二、制度建设保障	263
三、机关运行保障	264
第九章 党内法规的制定	270
第一节 党内法规制定主体和权限	270
一、党内法规制定主体的概念和特征	270
二、党内法规制定体制	272
三、党内法规制定权限和事项	273
第二节 党内法规制定原则	276
一、党内法规制定原则的概念和意义	276
二、坚持正确的政治方向	276
三、服务党和国家工作大局	277
四、以党章为根本遵循	278
五、以民主集中制为核心	278
六、在宪法和法律的范围内活动	279
七、科学民主依规制定	280
八、注重好懂好学好用	281
第三节 党内法规制定程序	282
一、党内法规制定程序概述	282
二、规划和计划	283
三、起草	284
四、前置审核	286
五、审议批准	287
六、发布	288
七、修改	289
第四节 党内法规制定技术规范	290

一、党内法规制定技术规范的概念和意义	290
二、政治要求	291
三、结构规范	292
四、内容规范	293
五、表述规范	296
第五节 党内法规解释	297
一、党内法规解释的概念和意义	297
二、党内法规解释的适用情形	298
三、党内法规解释的种类	299
四、党内法规解释的主体	300
五、党内法规解释的原则	301
六、党内法规解释的程序	303
七、党内法规解释的效力	303
第六节 党内法规备案审查	304
一、党内法规备案审查的概念和意义	304
二、党内法规备案审查的渊源和实践	305
三、党内法规备案审查的主体和对象	306
四、党内法规备案审查的原则	307
五、党内法规备案审查的内容	308
六、党内法规备案审查的程序	309
七、党内法规备案审查的结果	310
第七节 党内法规清理	311
一、党内法规清理的概念和意义	311
二、党内法规清理的渊源和实践	312
三、党内法规清理的种类	314
四、党内法规清理的原则	315
五、党内法规清理的程序	316
六、党内法规清理的结果	317
第十章 党内法规的实施	319

第一节 党内法规实施概述	319
一、党内法规实施的概念	319
二、党内法规实施的意义和现状	320
三、影响党内法规实施的因素	324
四、党内法规实施的监督	327
第二节 党内法规的遵守	330
一、党内法规遵守的概念	330
二、党内法规遵守的主体	330
三、党内法规遵守的实践途径	332
第三节 党内法规的执行	333
一、党内法规执行的概念	333
二、党内法规执行的主体	334
三、党内法规执行的基本要求	337
四、党内法规执行的实践途径	339
第四节 党内法规的实施评估	343
一、党内法规实施评估的主体	343
二、党内法规实施评估的对象	344
三、党内法规实施评估的原则和标准	345
四、党内法规实施评估的指标体系	346
五、党内法规实施评估的程序	347
六、党内法规实施评估的方法	347
七、党内法规实施评估结果及其运用	348
阅读文献	350
后 记	353

绪 论

导 语

党内法规学是近年来逐渐形成并发展起来的新兴学科，已经形成一套科学规范的概念体系、知识体系和理论体系，成为一门独立学科。绪论概述了党内法规学的发展背景，阐释了党内法规学的研究对象，厘清了党内法规学与法学、政治学、党建学等相关学科的关系，介绍了党内法规学的主要研究方法。

一、党内法规学的发展背景

党内法规，是伴随中国共产党近百年革命、建设、改革的历史而存在的制度现象，是中国共产党管党治党、执政治国的重要依据，是中国共产党制度治党、依规治党的实践产物。党内法规学成为一门学科，是党内法规实践长期发展和党内法规研究不断深化的结果。

党内法规学的发展是坚持在中国共产党的领导下推进中国特色社会主义事业的客观要求。中国特色社会主义制度是中国共产党和中国人民在长期实践探索中形成的科学制度体系。新中国 70 多年取得的历史性成就充分证明，中国特色社会主义制度是当代中国发展进步的根本保证。当今世界正经历百年未有之大变局，我国正处于实现中华民族伟大复兴关键时期。统揽伟大斗争、伟大工程、伟大事业、伟大梦想，战胜前进道路上的各种风险挑战，必须毫不动摇坚持和完善中国特色社会主义制度。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。新时代坚持和发展中国特色社会主义，必须坚持党对一切工作的领导，完善坚持党的领导的体制机制，提高党把方向、谋大局、定政策、促改革的能力和定力，确保党始终总揽全局、协调各方。党内法规学是在坚持和发展中国特色社会主义的背景下，在中国共产党管党治党、执政治国的长期实践

中逐步发展起来的，具有鲜明的中国特色。党内法规学聚焦中国共产党制度治党、依规治党的理论和现实，深刻揭示中国共产党治国理政背后的制度逻辑，深入挖掘中国共产党推进党内法规制度建设的内在规律，有利于增强对中国共产党领导核心地位的理性认同，坚定对我国国家制度和国家治理体系的自信，深化对中国特色社会主义的认识，推动中国特色社会主义制度更加巩固、优越性充分展现。

党内法规学的发展是中国共产党全面从严治党实践的客观要求。作为马克思主义政党，中国共产党强调始终保持党的先进性和纯洁性，强调严密的组织形式和严格的组织纪律。对于中国共产党这样一个拥有 9 191.4 万名党员、468.1 万个基层党组织的世界第一大党而言，管党治党一刻也不能松懈，没有党内法规的规范和保障，就很难保证全党思想统一、步调一致。习近平强调，加强党内法规制度建设是全面从严治党的长远之策、根本之策。在新时代党的建设总体布局中，制度建设贯穿党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设之中，为党的各方面建设提供制度依据和制度遵循。党内法规制度建设始终与全面从严治党实践相伴相随，全面从严治党推进到哪里，党内法规制度建设就延伸到哪里。全面从严治党离不开党内法规制度的健全和发展，而党内法规制度的健全和发展离不开坚实的学理支撑。党内法规学科的形成，是中国共产党已经发展成为成熟的马克思主义政党的重要标志之一，意味着中国共产党对管党治党规律的把握和运用更加自觉、更加深刻，有利于进一步深化对全面从严治党、依规治党的认识，不断提高党的建设质量，推动全面从严治党向纵深发展。

党内法规学的发展是推进国家治理体系和治理能力现代化的客观要求。作为中国特色社会主义事业的领导核心，在一个拥有 14 亿人口的大国长期执政，中国共产党必须把加强党的长期执政能力建设同提高国家治理水平有机统一起来。中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议^①

^① 本书对于中国共产党历次全国代表大会及中央委员会会议，首次出现时，一律使用全称，如“中国共产党第十九次全国代表大会”“中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议”。多次出现时，在不致产生误解的情况下，一般从第二次出现时使用简称，如“中共十九大”“中共十八届四中全会”。

将党内法规体系纳入中国特色社会主义法治体系，中国共产党第十九次全国代表大会报告强调依法治国和依规治党有机统一，中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议强调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必须坚持和完善党的领导制度体系。这就必然要求高度重视党内法规制度建设，一方面，牢牢把握坚持和加强党的全面领导这个根本点，健全总揽全局、协调各方的党的领导制度体系，把党的领导落实到国家治理各领域各方面各环节；另一方面，着眼于科学执政、民主执政、依法执政要求，明确和规范党对各方面工作领导的方向原则、体制机制、标准要求、方式方法、作用途径等，为坚持和加强党的全面领导提供制度遵循。党内法规学科的形成，有利于推动党内法规理论创新，引领带动党内法规实践创新和制度创新，深入推进党内法规制度供给侧结构性改革，有利于推动党的领导制度优势转化为国家治理效能，增强党的执政本领，加快推进国家治理体系和治理能力现代化。

党内法规学的发展莫基于党内法规的研究之上。关于党内法规的研究，早期少且零散。1990年中共中央颁布《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》后，学界关于党内法规的研究开始增多。中国共产党第十八次全国代表大会以来，党内法规制度建设强力推进，党内法规研究全面快速发展，在学界逐渐形成一股热潮。目前，党内法规研究的学术氛围日渐浓厚，一批专门的研究机构和研究队伍相继成立，一个系统完整的人才培养体系正在形成，一些稳定有效的交流平台日益活跃，一批具有代表性的高质量研究成果相继推出，实践中关于党内法规的研究已经基本形成一套科学规范的概念体系、知识体系和理论体系。这些都表明，党内法规学已经具备成为一门独立学科的条件和特征。当然，由于党内法规研究起步较晚，基础相对薄弱，党内法规学目前仍处于学科化建设的起步阶段。可以预见，党内法规学科的形成，必将对构建科学的党内法规理论体系产生重要推动作用，进而丰富包括马克思主义理论、党的建设理论、中国特色社会主义法治理论等在内的哲学社会科学理论体系，也必将为党内法规实践提供重要理论指导和学术支撑，促进

党内法规制度建设健康发展。

二、党内法规学的研究对象

一门独立的学科，必然有自己特定的研究对象。党内法规学是以党内法规为专门研究对象的学科，这是党内法规学确立学科独立性并与其他学科相区别的主要标志。党内法规学研究内容系统全面，既包括党内法规的基础概念、性质、定位和作用等内在理念，又包括党内法规与其他社会现象的联系、区别和相互作用；既包括党内法规的历史由来，又包括党内法规的现状与发展；既包括静态的党内法规文本和规范，又包括动态的党内法规制度建设实践。这种研究内容上的广泛性及其所蕴含的同质性、逻辑性、周延性，是党内法规学作为一门学科设立和发展所必需的。党内法规学的研究对象主要包括以下四个方面。

（一）党内法规的基本原理

党内法规的基本原理，是指从宏观、整体的角度，对党内法规的根本性、普遍性问题进行研究，揭示党内法规现象背后的本质、原理和规律，反映党内法规现象内蕴的理念、精神和价值追求。研究内容主要包括：党内法规的概念、特征、分类、效力、作用，党内法规体系的概念、特征及构成；依规治党的重大意义、核心要义，依规治党和依法治国、以德治党等的关系等。

（二）党内法规的历史沿革

党内法规的历史沿革，是指通过纵向考察党内法规产生和发展的历史脉络，发掘党内法规的历史基因和主旨精神，总结党内法规发展的客观规律。党内法规的历史与中国共产党的历史相伴相随，包括党内法规的思想史、制度史、实践史。研究内容主要包括：党内法规的历史分段及标准，不同历史阶段的党内法规发展状况、主要成就、背景条件、突出特点，党内法规发展历程揭示的历史经验教训等。

（三）党内法规的制度体系

党内法规的制度体系，是指基于党内法规是制度现象这一特征，

从党内法规的文本和规范出发，对党内法规的体系框架、调整内容、调整方式、规范要求等进行研究，反映党内法规对党的领导和党的建设作出的制度安排及其背后的制度机理。研究内容主要包括：党章的概念和地位、主要内容；党的组织法规、党的领导法规、党的自身建设法规、党的监督保障法规的概念、分类、主要内容以及党内法规在调整相关领域时的作用原理等。

（四）党内法规的实践运行

党内法规的实践运行，是指对党内法规的制定和实施等实践活动进行研究，准确把握其内涵实质和工作要求，推进党内法规实践的民主化、科学化、制度化，以更好地发挥党内法规的作用。研究内容主要包括：党内法规制定主体和权限、党内法规制定原则、党内法规制定程序、党内法规制定技术规范；党内法规解释、备案、清理的概念、意义、主体、原则、程序、效力等；党内法规实施的概念和意义，党内法规遵守和执行的主体、实践途径，党内法规实施评估的概念、原则、程序、效力等。

上述四个方面的内容，既相对独立、各有侧重，又密切联系、相互作用，体现了理论、历史、制度、实践的内在统一逻辑，共同构成了党内法规学的研究体系。其中，理论来源于实践又高于实践，对制度、实践具有引领和支撑作用；历史是理论、制度、实践发展历程的客观反映，对理论、制度、实践具有启示和镜鉴作用；制度是理论和实践的产物，对理论和实践的发展具有推动作用；实践是理论和制度的运用，既检验理论和制度的科学性，又对理论和制度提出新的需求。党内法规学研究应当坚持理论、历史、制度、实践的一致性，深刻把握它们的内在联系，统筹兼顾研究的广度和深度，推动党内法规在这四个面向上全面展开并不断取得进展。

党内法规学是一门刚刚形成的新兴学科，这就决定了党内法规学的研究内容必然是开放、发展的，而不是封闭、僵化的。实践中仍有大量问题亟待深入研究，将来还会出现一些新的研究课题。随着形势任务变化和党内法规制度建设实践发展，党内法规学的研究内容也将

不断延伸和拓展。

三、党内法规学与相邻学科

作为一门新兴学科，党内法规学与法学、政治学、党建学等学科既相互区别又密切关联。主要表现在：党内法规学与这些学科在研究对象和研究内容上存在一定交叉，兼具这些学科的某些性质和特点，这些学科的一些知识、逻辑和机理对党内法规学具有重要借鉴意义。同时，党内法规学又具有自己独立的研究对象和研究内容，具有独立于这些学科的内涵和特质，既不能将其简单归入这些既有学科，也不能简单照搬套用这些学科的概念、观点和原理。

1. 党内法规学与法学

法学是以法律现象为研究对象的一门学科，研究法律的产生、发展和规律，法律的效力、作用和价值，以及法律规范、法律体系、法律关系、法律责任等。党内法规学与法学关系十分密切，因为二者的政治性都很强，且都是研究制度现象的科学，关注的重点都是制度在规范行为、调整关系方面的基本功能，而制度建设的许多规律是相通的。同时，根据《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，法律规范体系和党内法规体系都是中国特色社会主义法治体系的重要组成部分，法治建设的许多本质要求和基本原则，特别是贯穿其中的法治思维、法治方式，对二者都是适用的；法学的许多基本范畴、作用机理、制度逻辑、价值功能等，对党内法规学具有一定的借鉴意义，特别是法学中的宪法学与行政法学，其研究前提、研究范式、基本原理、制度形式、实践要求等与党内法规学更是具有许多共通性。实践中，党内法规现象已经成为法学特别是其中的法理学、宪法学与行政法学的重要研究课题。当然，党内法规学与法学也有一些明显不同，比如二者具有不同的研究对象和研究目标，党内法规学侧重于通过研究党内法规现象，更好地服务于加强中国共产党的领导和自身建设，法学则侧重于通过研究法律现象，更好地服务于以法治思维、法治方式治理国家和社会。因此，不能将党内法规学与法学混同，或者将党内法规学简单地归入法学学科。

2. 党内法规学与政治学

政治学是一门研究政治现象的学科，政党政治是政治学研究的重要内容，政治学主要研究政党政治的原理和制度、政党的组织和活动、政党行为和关系规范以及政党内部的规范运作等。党内法规作为规范中国共产党组织和运作的重要制度，必然与政党制度、政党政治密切相关，也必然是政治学研究的一个重要课题，政治学的许多基本原理和研究方法都适用于党内法规学。但同时要注意到，政治学更多侧重于对国家和政治这一主题进行研究，涉及政治的各个方面和各种形态，党内法规学则侧重于研究中国共产党依规治党的理论与实践，具有自身的独立性和特殊性。尤其是，党内法规学以马克思主义为指导，以坚持中国共产党领导和中国特色社会主义制度为政治前提，西方政治学的许多原理和制度不能套用到党内法规学中。

3. 党内法规学与党建学

党建学，又称党的建设学科，以中国共产党的建设为研究对象。其研究内容主要包括党的建设的核心命题和科学体系，马克思主义政党建设理论、马克思主义执政党自身建设经验，中国共产党加强自身建设的重大问题及基本规律等。党内法规学与党建学存在密切联系。党内法规制度建设属于党的建设总体布局中的一个重要板块，是党的建设的一个基本方面，党内法规学与党建学在研究对象上存在着交叉关系，党内法规问题是党建学研究的一个重要课题。同时，党内法规学以党的建设为时代背景和理论原点，并服务于党的建设的目标，在根本使命上与党建学是一致的，党建学的使命任务、研究视野、理论高度、实践要求等可以适用于党内法规学。但是，党内法规学关注的是党内法规现象，研究视角和研究内容更加聚焦、更加具体，这与党建学在宏观上、整体上研究党的建设不同。

综上，党内法规学横跨法学、政治学、党建学等多个学科，实践中党内法规正在成为这些学科积极投入并共同开展研究的一个重要领域，专门从事党内法规研究的专家学者和研究机构也在日益增多。当然，党内法规学毕竟是一门刚刚形成的新兴学科，起步较晚，相关概念体系、知识体系、理论体系确立时间不长，距离成熟完善还有不小

差距，相关的研究成果、专业师资等在数量和质量上还不能完全满足实践需求。因此，从现实考虑，党内法规学可以暂时列在法学、政治学、党建学等相关学科之下开展研究生招生和培养工作。基于党内法规学与法学深厚的渊源关系，目前将党内法规学设在法学学科下的做法相对比较普遍。下一步，需要进一步加大党内法规学科建设力度，积极拓展党内法规研究广度和深度，推动人才师资、理论成果、教育培养等基础条件尽快成熟，实现党内法规学作为独立学科进行招生和培养的目标。

四、党内法规学的研究方法

每门学科的方法论都是该学科对本身进展的情况、思考方式、认识手段的反省。一门成熟的学科，一般有一套科学完整的研究方法。党内法规学属于哲学社会科学的范畴。坚持以马克思主义为指导，是当代中国哲学社会科学区别于其他哲学社会科学的根本标志。马克思主义是世界观，也是方法论。恩格斯曾经指出：“马克思的整个世界观不是教义，而是方法。它提供的不是现成的教条，而是进一步研究的出发点和供这种研究使用的方法。”^①马克思主义关于世界的物质性及其发展规律、人类社会及其发展规律、认识的本质及其发展规律等原理，为我们研究把握党内法规学提供了基本的世界观、方法论。党内法规学在研究方法上必须坚持以辩证唯物主义和历史唯物主义的马克思主义方法论为指导，坚持实事求是、理论联系实际，否则就会偏离正确立场和方向。以马克思主义方法论为指导，紧密结合党内法规制度建设实际，党内法规学研究主要运用以下研究方法。

（一）辩证方法

马克思主义的唯物辩证法，是建立在唯物主义基础上的科学形态的辩证法，是关于自然、人类社会和思维的运动与发展的普遍规律的科学。辩证方法是研究党内法规学的基本方法，是贯穿党内法规学学科体系的一条主线。在党内法规学研究中，应当善于运用唯物辩证法

^① 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社2012年版，第664页。

的对立统一规律、质量互变规律、否定之否定规律，将党内法规作为一个不断发展变化的过程来考察，努力揭示党内法规发展完善的规律，并据以指导党内法规制度建设实践。要运用好两点论和重点论，既强调党内法规的政治属性又重视党内法规的规范属性，既坚持依规治党又重视以德治党，既加强党的集中统一领导又支持人大、政府、政协、监察机关、审判机关、检察机关、人民团体等依法依规履行职能、开展工作、发挥作用，既加强党内法规制定工作又重视党内法规执行力提升等，处理好党内法规研究中一系列辩证关系。

（二）系统方法

系统是一个标志事物整体的哲学范畴，是由若干相互联系、相互作用的要素按一定方式组成的统一整体。用系统的方法研究党内法规，既要将其作为一个系统进行研究，考察其构成要素、组织原则、运行机理和目标使命，避免陷入单一零散、支离破碎的个别现象研究，又要将其放在更加宏大的系统中进行研究，考察党内法规在党和国家事业全局中的地位和作用，研究党内法规与经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设等结构性耦合关系，避免偏离中心任务、脱离相关背景孤立地研究党内法规现象。用系统的方法研究党内法规，应当注重把握党内法规这一系统的要素、结构和功能，对党内法规系统的各种构成要素进行梳理和研究，根据构成要素相互之间的关系合理构建党内法规系统的内部结构，根据统一的功能目标来指导关于要素和结构的制度安排，使党内法规系统要素齐全、结构合理、功能清晰，不仅每一个组成部分都鲜明体现党内法规的内在规律，而且在整体上呈现有机联系、协调统一的系统性。

（三）价值分析方法

价值分析方法，是指对社会现象的价值属性、行为宗旨、目的导向等进行揭示、分析、评价的研究方法。党内法规作为调整党内生活和党内关系、规范党的领导活动的规范体系，是全面从严治党的重要依据和手段，承载着中国共产党的奋斗目标和职责使命。从工具价值角度来讲，党内法规通过为各级党组织和广大党员提供政治引导、明

确职责定位、规范言论行动，有效维护党的团结统一，保证党内生活的规范有序；通过保障和规范党的领导活动，巩固党的长期执政地位，提高党的执政能力和领导水平，确保中国共产党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心。从实体价值角度来讲，党内法规是为了保持中国共产党的初心和使命，为了促进实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦，最终是为了实现共产主义。运用价值分析方法，深入研究党内法规制度背后的目标追求、价值导向、理念信念，对于准确把握党内法规制度建设的科学内涵、价值目标具有重要意义。

（四）比较分析方法

比较分析方法，是指按照特定的指标系统将客观事物加以比较，以求认识事物的本质和规律并作出正确评价的方法。不同国家政党的规章制度往往具有不同的阶级性质，体现不同的政治立场，呈现不同的内容要素。对这些政党规章制度进行横向比较，是党内法规学的一种重要研究方法。其意义在于，通过比较，找出这些制度在功能定位、价值取向、规范效力、体系构成、具体要求等方面的共性和差异，吸收借鉴对党内法规制度建设有益的经验成果，发现党内法规自身的个性和特点，明确党内法规制度建设的发展方向和立足点。运用比较分析方法时，要特别注意将不同国家的政党规章制度置于各自的政治、经济、文化、社会等背景中去考察和研究，不能片面地或者孤立地去认识。要通过比较分析，深入把握党内法规现象背后蕴含的与国家性质、社会制度、政治体制、政党制度等的内在联系，在制度内容和治理效能的对比中深刻认识中国特色社会主义制度和国家治理体系的显著优势，深刻认识中国共产党领导是中国特色社会主义制度的最大优势，深刻认识党内法规是中国共产党管党治党、执政治国的重要依据，不断坚定“四个自信”。

（五）历史分析方法

历史分析方法，是指运用历史资料，按照历史发展的顺序，对特定对象的发展过程进行研究的方法，是哲学社会科学的一个重要面向。党内法规是不断发展变化的，只有将党内法规现象放在历史的

过程中去研究，才能准确把握其内在实质和发展逻辑。党内法规学研究应当坚持唯物史观，全面收集整理一手的历史资料，从中梳理出党内法规现象发展的历史脉络，注意把握发展的阶段性特征以及各历史阶段之间的内在联系，深刻认识这一进程的前进性和曲折性，客观分析各种党内法规现象，进而总结出党内法规的发展完善规律。要深刻认识党内法规赖以存在和发展的历史环境以及党内法规现象背后的历史逻辑，防止党内法规研究主观臆断、以偏概全，脱离所处时代的客观历史条件。要发展地而不是静止地看待党内法规现象，结合党内法规历史发展进程，寻找各种历史现象之间的因果关系，分析实然状况的历史原因，科学预测其未来发展走向。

（六）逻辑分析方法

逻辑分析方法，是指侧重对制度规范及其相互之间的关系进行研究的方法。其基本特征是研究规范的建构和规范体系的完善，研究规范的逻辑演绎和规范设计，注重从规范本身出发解决实践中的问题。这种研究方法在研究制度现象的学科中运用比较普遍，比如在法学研究中，逻辑分析就是一种重要研究方法，对党内法规学而言也不例外。加强对党内法规规范研究，对相关概念、原则、规则之间的逻辑关系进行分析，使之更为完整、统一、精确，有利于全面客观把握法规内涵，指导党内法规准确适用，完善党内法规体系，这对于推进党内法规理论研究和实践发展都是不可或缺的。

上述这些研究方法各有侧重、互为补充，对深化党内法规学研究都具有重要意义，在实践中往往结合起来使用。除这些方法外，还可以针对不同的主题，在特定的领域，灵活采取实证研究等其他研究方法。

小 结

党内法规学是党内法规实践长期发展和党内法规研究不断深化的结果。党内法规学以党内法规为研究对象，与法学、政治学、党建学等学科既有密切联系又有明显区别，可以作为一门独立的

新兴学科。党内法规学研究，必须以马克思主义方法论为指导，综合运用辩证、系统、价值分析、比较分析、历史分析、逻辑分析等研究方法，才能不断发展并走向成熟。

思考题

1. 党内法规学的发展背景是什么？
2. 党内法规学的研究对象是什么？
3. 如何认识党内法规学与相邻学科的关系？
4. 党内法规学的研究方法主要有哪些？



▶ 即测即评



▶ 拓展资源

第一章 党内法规的一般原理

导 语

党内法规的一般原理，是指关于党内法规一般性问题、普遍性问题的基本认识，是党内法规的基础理论。学习党内法规学，首先要掌握党内法规的一般原理。本章回顾了党内法规概念的历史演变，介绍了什么是党内法规，将党内法规概念与其他相关概念作了辨析，总结了党内法规的特征和分类，阐释了党内法规的效力和作用，并对党内法规体系的意义和构成进行了论述。

第一节 党内法规的概念

一、“党内法规”概念的历史演变

（一）“党内法规”概念的提出

党内法规作为中国共产党管党治党的制度实践，自中国共产党诞生之时即已存在；“党内法规”作为一个概念，则是在中国共产党发展到一定阶段才提出来的。

第一次正式提出“党内法规”概念的是毛泽东。1938年9月29日至11月6日，中国共产党在延安召开第六届中央委员会扩大的第六次全体会议。会上，毛泽东作了《论新阶段》的政治报告，指出：“必须重申党的纪律：（一）个人服从组织；（二）少数服从多数；（三）下级服从上级；（四）全党服从中央。谁破坏了这些纪律，谁就破坏了党的统一。……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。”^①“党

^① 毛泽东：《中国共产党在民族战争中的地位》（1938年10月14日），载《毛泽东选集》第2卷，人民出版社1991年版，第528页。

内法规”这一概念从此正式走上了历史舞台。^①在1955年3月召开的中国共产党全国代表会议上，毛泽东再次提及“党内法规”：“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。”^②

中国共产党的领导人有时也根据特定语境，将党内法规称作“党规党法”“党的法规”等。比如，在扩大的六届六中全会上，刘少奇代表中共中央规则起草委员会作了《党规党法的报告》。1945年5月14日，刘少奇在中国共产党第七次全国代表大会上作《关于修改党章的报告》时指出，“党章，党的法规，不仅是要规定党的基本原则，而且要狠抓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”。^③1978年12月13日，邓小平在为中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议作准备的中央工作会议闭幕会上指出：“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。”^④这是中国共产党的领导人第一次对党规与国法关系作出深刻阐述。

（二）“党内法规”概念的确立

第一次将“党规党法”概念写入中共中央文件，是1980年2月中国共产党第十一届中央委员会第五次全体会议。这次全会通过的《关于党内政治生活的若干准则》要求：“全党同志一定要振奋革命精神，彻底肃清林彪、‘四人帮’的流毒，排除各种干扰和阻力，把维护党规党法，切实搞好党风这件关系到四个现代化的成败，关系到

^① “党内法规”这一提法，是1950年至1953年间毛泽东亲自主持编辑《毛泽东选集》第1卷至第3卷第一版时修改形成的表述。最初的提法是“党规”，相关表述为：“从中央以至地方的领导机关，应制定一种党规……以统一各级领导机关的行动，并使之成为全党的模范。”见中共中央文献研究室、中央档案馆：《建党以来重要文献选编（一九二一——一九四九）》第15册，中央文献出版社2011年版，第646页。

^② 毛泽东：《在中国共产党全国代表会议上的讲话》（1955年3月），载《毛泽东文集》第6卷，人民出版社1999年版，第400页。

^③ 此报告原题为《关于修改党章的报告》，1950年1月经作者校阅，改名为《论党》。见《刘少奇选集》上卷，人民出版社1981年版，第316页。

^④ 邓小平：《解放思想，实事求是，团结一致向前看》（1978年12月13日），载《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第147页。

党和国家前途和命运的大事做好，使我们党成为更加团结一致，更加朝气蓬勃，更加具有战斗力的无产阶级先锋队组织。”

第一次将“党内法规”概念写入中共中央文件，是1981年6月中国共产党第十一届中央委员会第六次全体会议。这次全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》明确指出：“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。”

第一次以党内法规的形式将“党内法规”的概念确立下来，是1990年7月中共中央印发的《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》。这标志着“党内法规”概念从此不再仅是领导同志讲话用语、文件用语，而真正成为具有党内法规依据和党内法规效力的规范用语。

第一次将“党内法规”的概念载入党章，是1992年10月中国共产党第十四次全国代表大会。这次会议修改后的《中国共产党章程》明确规定，党的各级纪委的主要任务之一是“维护党的章程和其他党内法规”。

此后，“党内法规”概念开始被经常使用。比如江泽民指出，“各级党组织和每个党员都要严格按照党的章程和党内法规行事，严格遵守党的纪律”^①；胡锦涛提出，“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”^②。特别是中共十八大以来，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，就加强党内法规制度建设作出一系列重大决策部署。伴随着2012年《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规定》《中共中央办公厅关于开展党内法规和规范性文件清理工作

① 江泽民：《在庆祝中国共产党成立八十周年大会上的讲话》（2001年7月1日），载《改革开放三十年重要文献选编》（下），人民出版社2008年版，第1181页。

② 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》（2006年1月6日），载《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。

的意见》相继印发，“党内法规”概念在党内法规和中央文件中出现的频率明显提高。2014年中共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》明确将“形成完善的党内法规体系”确立为建设中国特色社会主义法治体系的重要组成部分。2016年，《中共中央关于加强党内法规制度建设的意见》印发施行。2019年，《中国共产党党内法规制定条例》修订出台。目前，“党内法规”已经成为一个被广泛使用的重要概念，不仅在中国共产党党内被领导同志、各级党组织和广大党员经常使用，而且逐步发展成为社会公众关注的热词和学界研究的热点。

二、“党内法规”概念的界定

“党内法规”的概念问题，是党内法规理论和实务的核心问题，也是党内法规学最基础的问题，党内法规的整个体系和党内法规学的整个体系都奠基其上。关于什么是“党内法规”，2019年修订出台的《中国共产党党内法规制定条例》第3条明确规定：“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、规范党的领导和党的建设活动、依靠党的纪律保证实施的专门规章制度。”这是中共中央提出的具有规范效力的定义，也是最权威的关于“党内法规”概念的界定。这一定义主要包括六个方面的构成要素。

（一）主体要素

党内法规应当由特定的党组织制定，这是关于党内法规制定主体的要求。根据《中国共产党党内法规制定条例》第3条规定，有权制定党内法规的限于三方面的主体，即党的中央组织，中央纪律检查委员会以及党中央工作机关，省、自治区、直辖市党委。此外，确有必要，经党中央批准，有关中央国家机关部门党委可以就特定事项制定党内法规。上述主体以外的其他各个层级、各个类型的党组织均无权制定党内法规。之所以将党内法规制定主体限定在特定范围，主要是因为：中国共产党是一个统一的组织体系，党内法规对党的领导和党的建设活动中的重要事项作出规定，具有较高效力，如果对其制定

权作广泛授予，就有可能造成许多党组织对这些事项各自作出规定进而相互交叉、重复、“打架”，损害中国共产党的团结统一。将党内法规制定主体限定在较少数量、较高层级的党组织，有利于维护党内法规的严肃性和权威性，保证党内法规相互之间协调统一，同时有利于维护党中央权威和集中统一领导。

（二）本质要素

在本质上，党内法规是中国共产党统一意志的体现。《中国共产党章程》总纲部分规定，“努力造成又有集中又有民主，又有纪律又有自由，又有统一意志又有个人心情舒畅生动活泼的政治局面”；第10条规定，“党是根据自己的纲领和章程，按照民主集中制组织起来的统一整体”。这表明，中国共产党是具有统一意志的统一整体。党的统一意志一旦形成，就要以刚性的党内法规将其确立下来，并保障其得到贯彻执行。党内法规体现党的统一意志，这一本质特征使党内法规明显区别于其他规范，比如国家法律体现的是国家的意志，群团章程体现的是群团组织的意志。当然，不同的党内法规在体现党的统一意志方面是存在差别的。比如，党章集中体现党的统一意志，其他党内法规在不同层次、不同领域、不同方面具体体现党的统一意志。需要注意的是，党内法规体现的是中国共产党作为一个统一整体，根据民主集中制原则形成的统一意志，不是党员个体意志的简单相加，不是党组织意志的简单折中，也不是领导干部个人意志的体现。

（三）内容要素

党内法规的内容是规范党的领导和党的建设活动。这是关于党内法规调整对象的规定。中国共产党是中国的最高政治领导力量，是领导一切的，总揽全局、协调各方，这就决定了党内法规必然要涵盖党的领导和党的建设各个方面。中共十九大报告据此提出，“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”。党内法规既是中国共产党管党治党的重要依据，又是中国共产党实施党的领导活动的重要遵循。当党内法规规范党的建设活动时，调整的是党内关系，即党组织之间的关系、党员之间的关系以及党组织和党员之间的