

党内法规的法学检视及其运行机制探究

◇ 李晓瑜

一、党内法规的法理检视

(一) 党内法规的概念界定

如前所述,“党内法规”这个概念经历了从表述混乱、交织使用、官方统一到立法修正的演进过程,2019年新的《党内法规制定条例》汲取了学界最新研究成果,将“党内法规”严格界定为“党的中央组织、中纪委、党中央工作机关、省(自治区、直辖市)级党委制定的专门规章制度”,依照效力层级和管辖范围,“党内法规”分别冠以“党章、准则、条例、规则、规定、办法、细则”7种名称。2019年新的《党内法规和规范性文件备案审查规定》第2条则将“党内规范性文件”明确规定为“党组织制定的具有普遍约束力、在一定范围内可以反复适用的文件”,界定的标准不再是该“党组织”是否属于省级以上、有党规制定权,而是该文件是否具备普遍效力、能够被反复适用。由此“党内法规”和“党内规范性文件”两组概念基本上完成了对党内规章制度的分类和定义上的无缝对接。

但从实践来看,仍然存在有无法被框定为“党内法规”或“党内规范性文件”、却实际上对党和国家事务产生重大影响的其他党内重要文件。第一类是党的全国代表大会通过的政治报告及党中央作出的决定、决议等“党的主张类文件”,如党的十九大报告、党的十八届四中全会《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。从文本解释的角度出发,党中央作出的这些政治报告、政治决策显然既不符合“党内法规”的定义也不属于“党内规范性文件”的范畴,更不能被拿来来进行备案审查,但这些文件从

实际作用和具体内容上看却代表的是党和人民“最新的”的统一意志,是“党内法规”和“党内规范性文件”制定修改的依据,往往会以国家法律的形式转化为国家意志,对党和国家的未来发展起着巨大的指导性作用。第二类是“党的领导人系列重要讲话”,如习近平同志在庆祝现行宪法实施30周年大会上的讲话。领导人的重要讲话本质上代表的不是个人的意志,而是党中央对某些领域、某些问题的共同看法,是党中央对党组织和党员提出的更精细要求,在党和国家政治生活中实际上产生着巨大指引作用。但从规范意义上看,领导人的系列重要讲话同样既不属于“党内法规”也不属于“党内规范性文件”。

综合来看,作为中国特色社会主义法治体系重要组成部分的“党内法规体系”,此处的“党内法规”是一个概括性的(最广义的)术语,是对党内规章制度的总称。“党的主张类文件”和“党的领导人系列重要讲话”并不属于概括性的党内法规之列,而是对概括性的党内法规起指引作用的重要党内文件。严格意义上的(学理上的)“党内法规”是与“党内规范性文件”相并列的专门术语,二者相互衔接,共同构成概括性的党内法规的闭环。基于学术的严谨性,建议在以后的学理研究和文件中以“党规”一词作为概括性的党内法规的代称,与“国法”保持对仗,以此达到明晰概念、区分位阶的效果。当然,目前各类政治文件中依然习惯使用“加强党内法规建设”等表述方式,该“党内法规”特指最广义的党内法规概念,下文亦采用此概念。

(二) 党内法规的双重属性

首先,党内法规的底色是法治属性,代表了党内

法规作为“法”的一般性。从法治理念上看,中国特色社会主义的最本质特征和最大优势是坚持党的领导,中国特色社会主义法治体系的最鲜明特色和不可复制的成功经验,正是打破了西方经典法治观中的“国家-公民”二元论,立足于中国党政关系的实际,将政党法(执政党法)从社团法的形式思维中解放出来,肯定了执政党党内法规的独立性、“法”属性和权力属性。从党内法规的价值上看,依规治党追求实现“把权力关进制度的笼子”,党内法规作为坚持全面依法治国的制度依托之一,是实现党的领导法治化的重要载体,是从伟人治党、运动治党向制度治党转变的基本路径,这些特征和定性都决定了法治属性是党内法规的基础属性。

其次,党内法规的特色是政治属性,代表了党内法规作为“法”的特殊性。从功能上看党内法规承担了思想建党和制度建党的双重功能,不仅规范党员、党组织的行为,而且还通过具体条款描述党员的内政、政治思想,从而确保党的领导权、执政权正确行使。从内容上看党内法规具有先导性、灵活性,党内法规的内容在特定情况下会先于国家法律甚至超出国家法律,如习近平新时代中国特色社会主义思想先于2017年写进了《党章》,2018年才依修宪程序写进《宪法》。从“党言党语”的角度看,党内法规有其独特的语言表述习惯和风格,部分条款使用了比喻、夸张的修辞手法,与国家法律对“法言法语”的严谨性、明确性、简洁性要求并不相同。从效力上看,党内法规并不直接规定公民的权利义务,也不直接参与社会管理,但通过对党员的行为约束和思想建设,党内法规对外实际上会产生外溢效力,会覆盖到行使公权力的非党员身份的公职人员,质言之党内法规的效力在特定情况下会适度突破“党内”范围。

(三) 党政联合发文的效力

作为一种“混合型党内规范性文件”,党政联合发文兼备党内法规与国家法律的双重身份,党政联合发文体现了当代中国法治体系下党以“微观处理”的方式对特定领域国家事务的直接领导,实现了党内法规政治属性与法学属性的统一,是党的领导的制度优势向国家治理效能转化的表现方式之一。但党政联合发文的泛化极易引起公众对国家法律权威

被削弱的担忧,由于党政联合发文往往由党委牵头并冠以党委文号,使得党政联合发文成了政务信息公开、规范性法律文件备案审查和行政诉讼的例外。尤其是当党政联合发文的内容与之前相关法规、规章的规定不一致时,能否适用“新法优于旧法”的原则成为争议的焦点之一。实践中党政联合发文多表现为对重大领域的指导性意见、政策或程序性批转、印发,主要以“新政策”、“发展纲要”的形式向社会释放改革信号和改革要求,具有风向标的色彩,所以在内容上党政联合发文会对之前的行政法规、规章等进行应急性或过渡性修改,在效力上可以优先予以适用。当然在党政联合发文过程中,应当尽量避免出现不同级别的党委和地方政府的联合发文,防范出现效力位阶上的混乱。

二、健全党内法规运行机制的实践选择

(一) 弥补党内法规实施评估的程序空白

从静态的、文本意义上的党内法规制度体系的角度看,目前以党章为根本的“1+4”党内法规制度体系基本框架已经构建完成,“大党建”的建设思路得到学术界和实务界的共同认可。在静态的党内法规制度体系中,较为集中的问题在于党的主张类文件、领导人系列重要讲话、党政联合发文的属性和效力认定,前文已做专门分析,此不赘述。从动态的党内法规运行角度看,除严格落实2019年新《备案审查规定》关于政治性审查、合法合规性审查、合理性审查、规范性审查四大标准之外,2019年《党内法规执行责任制规定(试行)》虽然对实施评估的标准、主体、结果等实体性内容进行了规范,但评估的程序性制度却处于空白状态,如何借鉴国家法律的立法评估制度借以完善党规评估制度是亟须解决的问题。首先,党内法规实施后评估程序的设计必须严格遵循合规性原则、公开原则和民主参与原则,评估程序不得与《执行责任制规定》《制定条例》的立规顶层设计相冲突,通过党员参与听证会、论证会等方式充分公开评估信息,重视评估的时效性、实效性和操作性,保障多元化评估主体和专业社会评估的积极参与。其次,当前党内法规数量繁多,逐一实施评估并不实际,应当着重选择有现实评估必要的党内法规

进行,建议优先选择有效期即将届满的、实施过程中发现问题较多的、已“暂行”“试行”过久的、拟修改废止或解释的、涉及党员权利义务或重大方针政策规定有误的党内法规。再次,及时将评估总结报告转化为提升党内法规质量和执行力的自觉行动。对于评估中发现的“翻烙饼”式、“牛栏关猫”式党内法规,必须及时展开党规清理和解释工作,增强党内法规的可行性、周严性。例如针对当前党内法规中普遍存在的“情节严重”条款语义不明、适用性差的现象,亟须在明确解释权、坚持文义解释的前提下,通过依程序评估、及时作出党规解释等途径完善之。

(二) 扎紧党内法规监督问责的笼子

实现党内法规的有序运行,必须从制度体系的内外部保障机制入手,以监督问责机制为核心,搭建严密、高效的运行保障网,真正实现“规章带电、制度带刀”,形成“不敢违规、不想违规、不能违规”的制度闭环。首先,必须厘清党内法规的监督责任主体,通过不断健全党内巡视制度、明察暗访相结合,及时发现和解决党内法规运行中的问题。严格落实责任追究机制,通过执纪责任制这个“制度枷锁”,倒逼相关责任人、潜在的执纪不力责任人主动执纪、有效执

规,真正从内心树立起“执纪是本职、执纪不力是失职”的理念,优化党内法规的执纪生态。其次,工欲善其事必先利其器,党内法规的有序运行离不开高素质、高水平一线执纪人员,除通过学习研讨会、业务培训会等方式提高执纪人员的思想认识和业务水平外,必须加紧培养和建立一批党内法规后备人才,尤其注重建设独立的党内法规学学科专业,整合法学、政治学、党史党建等多学科资源,重点培养各级党校、高校高学历人才,为党内法规制度体系的完善、中国特色社会主义法治体系的完善提供源源不断的人才保障。再次,充分发挥外部监督的独有优势,完善人大、政协、媒体等参与党内法规执纪监督的机制,打通党内外监督壁垒,形成监督合力。重点要强化对党内法规专项执纪监督的跟踪监测,持续优化特约监察员制度,增加对普通党员、人民群众执纪监督的正向激励,培育党内外严格遵循“规则之治”的法治氛围、执纪文化,确保党内法规执行的奖惩机制落实到位、监督问责落到实处。

作者简介:李晓瑜,中共郑州市委党校市情研究室副教授。

(摘自:《西藏发展论坛》2021年第5期)