

文章编号:1674-5205(2023)06-0003-(011)

DOI:10.16290/j.cnki.1674-5205.2023.06.012

党内法规在“党对全面依法治国的领导”中的作用论略

王伟国

(中国法学会党内法规研究中心,北京 100081)

〔摘要〕 坚持党对全面依法治国的领导,居于习近平法治思想核心要义之首。把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面,是我国社会主义法治建设的一条基本经验和基本原则。作为规范党的领导和建设活动的专门规章制度,党内法规在“党对全面依法治国的领导”中担当举足轻重的角色,在形成全面依法治国总体格局中发挥着国家法律和社会规范无可替代的作用,为切实把党的领导贯彻落实到全面依法治国全过程和各方面提供重要制度保障,这具有深刻的政理法理、完善的作用机理和鲜明的体现方式。随着《中央党内法规制定工作规划纲要(2023—2027年)》的贯彻实施,党内法规在“党对全面依法治国的领导”中的作用必将进一步增强。

〔关键词〕 习近平法治思想;党的领导;全面依法治国;党内法规

Abstract: Upholding the Party leadership over the comprehensive law-based governance is at the top of the core of Xi Jinping's thought on the rule of law. Implementing the Party leadership in the entire process and all aspects of law-based governance is a basic experience and fundamental principle for the construction of socialist rule of law in China. As a special rule and regulation regulating the Party leadership and building, Intraparty and Regulations play a pivotal role in “the Party leadership over the comprehensive law-based governance”, play a role that cannot be replaced by the laws and social norms in the formation of the overall pattern of comprehensive law-based governance, and provide an important institutional guarantee for effectively implementing the Party leadership in the entire process and all aspects of comprehensive law-based governance, which has profound political and legal principles, a perfect mechanism of action and a clear way of embodiment. With the implementation of the Outline of the Work Plan for the Formulation of Central Intraparty and Regulations (2023-2027), the role of Intraparty and Regulations will be further enhanced in “the Party leadership over the comprehensive law-based governance”.

Key Words: Xi Jinping's thought on the rule of law; the Party leadership; rule according to the law in all respect; Intraparty and Regulations

中图分类号:D921 文献标识码:A

党的领导是中国特色社会主义法治之魂,是我们的法治同西方资本主义国家法治的最大区别。全面推进依法治国,绝不是要虚化、弱化甚至动摇、否定党的领导,而是为了进一步巩固党的执政地位、改善党的执政方式、提高党的执政能力,保证党和国家的长治久安。^[1]习近平法治思想的核心要义集中体现为“十一个坚持”,居于首位的是坚持党对全面依法治国的领导。“党对全面依法治国的领导”主要体现在四个方面:一是思想领导。即坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想及其重要组成部分的习近平法治思想为指导。二是规划引领。即坚持目标导向,完善党对法治建设的顶层设计,确立全面依法治国的总蓝图、路线图、施工图。三是组织领导。除了党中央、地方党委及党组(党委)发挥相关领导作用外,还设立专门领导法治建设的议事协调机构,中央层面组建中央全面依法治国委员会,这是中国共产党历史上第一次设立这样的机构,目的是加强党对全面

收稿日期:2023-05-06

基金项目:国家社科基金重大项目(21&ZD042)“中国共产党依规治党的历史逻辑、理论逻辑与实践逻辑研究”

作者简介:王伟国,中国法学会党内法规研究中心主任,研究员,法学博士。

[1] 习近平:《在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班上的讲话》(2015年2月2日),参见中共中央文献研究室编:《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第35-36页。

依法治国的集中统一领导,统筹推进全面依法治国工作。〔2〕 四是以制度保障领导。在我国国家治理依据的一元性多样化规则体系中,〔3〕党内法规为把党的领导贯彻落实到全面依法治国全过程和各方面提供重要制度保障,在形成全面依法治国总体格局中发挥重要作用,在保障“党对全面依法治国的领导”实践中担当举足轻重的角色。这有其深刻的政理法理、完善的作用机理和鲜明的体现方式。

一、党内法规发挥作用的政理法理

把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面,是我国社会主义法治建设的一条基本经验和基本原则。在“党对全面依法治国的领导”中,党内法规作为规范党的领导和建设活动的专门规章制度,具有着国家法律和社会规范无可替代的作用,这也是中国式法治现代化的特色和优势所在,有其必然的政治逻辑和深刻的法理逻辑。

(一)党内法规亦属保证宪法实施的制度规范,对党的领导具有重要法治保障作用

党的领导既是历史和人民的选择,也是我国宪法明文规定的。我国宪法在序言中确认了中国共产党领导中国人民进行革命、建设、改革的伟大斗争和根本成就,并规定“中国各族人民将继续在中国共产党领导下……把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国,实现中华民族伟大复兴”。我国《宪法》在总纲第1条第2款规定“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”,这就从社会主义制度的本质属性角度对坚持和加强党的全面领导作出规定,确认了党在国家政权结构中总揽全局、协调各方的核心地位。

党内法规与国家法律都属于保证宪法实施的制度规范。习近平指出,我国宪法确认了中国共产党的领导地位,这是我国宪法最显著的特征,也是我国宪法得以全面贯彻实施的根本保证。必须用科学有效、系统完备的制度法规体系保证宪法实施,形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系,形成完善的党内法规体系,加强宪法监督,确保在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化、建设社会主义现代化国家。〔4〕 这一论断深刻阐明了,党内法规与国家法律都构成保证宪法实施的制度规范,都对党的领导具有重要法治保障作用。

党内法规和国家法律对党的领导法治保障,体现为不同的侧重点。国家法律侧重确认党的领导地位,党内法规侧重巩固党的领导地位及规定党如何领导。《中共中央关于加强党的政治建设的意见》要求“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”。由此可见,党的领导入法重点是以法律规定党领导相关工作的法律地位。就实际情况而言,国家法律法规对党的领导作出必要调整的情形与党内法规对党的领导进行全面调整的情形共存。在有关党的领导的党内法规体系化程度逐步增强的同时,党的领导地位、作用方式、体制机制也不断被写入国家法律法规,有的国家法律法规还对党的领导职权职责做出了列举式规定或概括性规定。〔5〕 较为典型的是《中华人民共和国高等教育法》,该法第39条详细列举了高校基层党委在思想政治工作、德育工作、学校内部组织机构设置及负责人选拔任用、学校管理等系列重大事项中的领导职权。需要指出的是,对党组织职权职责作出如此详细规定的法律,极其少见,而抽象确定党的领导地位或概括规定领导职权职责的情形,则较为常见。总体而言,中国共产党与国家政权机关、政协、人民团体、国有企事业单位等非党组织之间形成的领导与被领导关系,主要依靠党内法规来规范;至于这些领导对象与其管理对象之间的关系,则主要依靠国家法律或组织章程来规范。〔6〕 这与西方国家对党政关系以及党际关系的规范主要依靠国家法律是很不相同的。对此,习近平指出,我们党是最高政治领导力量,党是领导一切的,总揽全局、协调各方,这

〔2〕 习近平:《在中央全面依法治国委员会第一次会议上的讲话》(2018年8月24日),参见习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第222页。

〔3〕 宋功德:《党规之治的自信与理性》,《党内法规研究》2022年第1期,第11页。

〔4〕 习近平:《谱写新时代中国宪法实践新篇章——纪念现行宪法公布施行40周年》,《人民日报》2022年12月20日,第1版。

〔5〕 王思行:《论党的领导入法入规》,《中国司法》2022年第9期,第19页。

〔6〕 宋功德:《党规之治:党内法规一般原理》,法律出版社2021年版,第60页。

就决定党内法规制度建设必然要涵盖党的领导和党的建设各个方面。^{〔7〕} 诸如规定党的领导体制和执政方式,规范党的组织领导决策行为,规范党管干部、党管人才、党管意识形态等工作,规定党组的设立和运行等,都主要通过党内法规实现。

党内法规在“党对全面依法治国的领导”中发挥着独特作用。这种作用源于党内法规的核心功能——政治保障,具体体现为习近平强调的“两个重大作用”：“发挥好党内法规在维护党中央集中统一领导、保障党长期执政和国家长治久安方面的重大作用,在推进新时代党的建设新的伟大工程、落实全面从严治党方面的重大作用。”^{〔8〕} 党内法规具有“两个重大作用”,是由三个方面的关键因素决定的。一是基于党的领导核心地位。正是由于党总揽全局、协调各方,从而使得党内法规的规范作用至关重要、规范方式别具一格、规范效果辐射广泛,在治党治国治军实践中产生贯通上下、四通八达的影响力,深刻影响着党和国家事业发展的方方面面。^{〔9〕} 二是基于党内法规与生俱来的政治属性。党内法规姓“党”,反映的是党的政治立场、政治方向、政治原则、政治道路,必然具有鲜明的政治属性。党的十八大以来,这种政治属性的突出表现就是对“两个维护”的制度保障显著加强,对党的创新理论的确立与推动落实更加有力。所形成的比较完善的党内法规体系,实质上是习近平新时代中国特色社会主义思想的法规化、制度化表达,贯彻实施党内法规也成为贯彻落实党的指导思想的重要途径。^{〔10〕} 三是基于党内法规与时俱进的法治规范属性。党的十八届四中全会将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重要任务,由此揭示了法治中国建设的鲜明中国特色,成为习近平法治思想区别于西方资本主义法治理论的显著标志。以“我们要建设的中国特色社会主义法治体系,本质上是中国特色社会主义制度的法律表现形式”^{〔11〕} 为逻辑起点,党内法规在法治中国建设中,并非仅仅作为中国共产党的内部规范而存在,而是与国家法律共同构成中国特色社会主义法治规范,共同成为中国共产党依法执政之“法”,成为具有鲜明中国特色的法现象。党内法规通过奠基于义务权利、职权职责等基本范畴,构建起一套实体性规范和程序性规范,以有效调整党务关系。党内法规实为专门规范中国共产党的领导与自身建设活动的一类独特的“法”。^{〔12〕} 中国特色社会主义法治体系是习近平法治思想的原创性概念、理论,建设中国特色社会主义法治体系是全面依法治国的总目标、总抓手。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,对于党长期执政、国家长治久安和党的自身建设都发挥着固根本、稳预期、利长远的关键作用。这必然决定了,在党对全面依法治国的领导中,党内法规作用独特。

(二)党内法规在关于党的领导的规范体系中,扮演着国家法律无可替代的角色

习近平新时代中国特色社会主义思想关于党的领导理论的突出特点,也是对党的领导理论的重大贡献,就是把党的领导首先界定为党对自身建设的领导,并把党对自身建设的领导的重要性提到了前所未有的高度。强调党的领导对党的建设特别是对全面从严治党的重要性,指出全面从严治党的核心是加强党的领导。^{〔13〕} 事在四方,要在中央。坚持和加强党的全面领导,最重要的是坚决维护党中央权威和集中统一领导;坚决维护党中央权威和集中统一领导,最关键的是坚决维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位。党中央是党的最高领导机关,是党的组织体系的大脑和中枢,对党和国家事业发展重大工作实行集中统一领导。^{〔14〕} 习近平

〔7〕 习近平:《在中央政治局常委会会议审议中央党内法规制定工作第二个五年规划(2018—2022年)稿时的讲话》(2018年1月25日),参见中共中央党史和文献研究院编:《习近平关于依规治党论述摘编》,中央文献出版社2022年版,第95页。

〔8〕 《发挥好党内法规在维护党中央集中统一领导保障党长期执政和国家长治久安方面的重大作用》,《人民日报》2021年12月21日,第1版。

〔9〕 宋功德:《紧扣保障政治大局深化依规治党》,《习近平法治思想研究与实践》专刊2022年第3期(《民主与法制》周刊2022年第10期),第61页。

〔10〕 宋功德:《党规之治的自信与理性》,《党内法规研究》2022年第1期,第12页。

〔11〕 习近平:《坚定不移走中国特色社会主义法治道路为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障》,《求是》2021年第5期,第8页。

〔12〕 王伟国:《习近平法治思想中的依规治党理论及其原创性贡献》,《法学研究》2023年第3期,第6—7页。

〔13〕 张志明:《十九大对党的领导理论的创新》,《中国领导科学》2018年第1期,第17页。

〔14〕 《中共中央关于加强党的政治建设的意见》(2019年1月31日),载《十九大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社2019年版,第798、800页。

指出：“坚持党的领导，首先是坚持党中央权威和集中统一领导，这是党的领导最高原则，任何时候任何情况下都不能含糊、不能动摇。”〔15〕中共中央印发的《中央党内法规制定工作规划纲要（2023—2027年）》（以下简称《规划纲要》）鲜明指出：“维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位，维护党中央权威和集中统一领导，是党的最高政治原则和根本政治规矩，是保证党集中统一、坚强有力，团结成‘一块坚硬的钢铁’的关键。”《规划纲要》虽然总体上仍然采用“1+4”的党内法规体系框架结构，但是为了强化“两个维护”这一党的最高政治原则和根本政治规矩，将完善“两个维护”制度从四大板块中抽出，单列一块并摆在首位，突出彰显这一建章立制首要任务的特殊重要性。〔16〕

党内法规在本质上是党的统一意志的体现，在完善“两个维护”制度机制方面发挥着极端重要的作用。《中国共产党章程》（以下简称《党章》）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”；《党章》总纲第30自然段规定，“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”。党的统一意志决定着党内法规的本质属性，党内法规体现党的统一意志，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、不同地域具体体现党的统一意志。〔17〕与之相对应，党章与其他党内法规以制度刚性保障“两个维护”的有力落实。

1. 党章明确了党中央集中统一领导原则。《党章》总纲第30自然段规定，必须实行正确的集中，牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，坚定维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导，保证全党的团结统一和行动一致，保证党的决定得到迅速有效地贯彻执行。党的二十大党章修正案充实了党员义务的相关内容，增写增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”的内容。《党章》第10条规定，全党各个组织和全体党员服从党的全国代表大会和中央委员会。

2. 其他党内法规对“两个维护”也做了具体规定。一是对坚决维护党中央权威作出明确规定。比如，《中国共产党地方委员会工作条例》规定，党的地方委员会必须始终在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致，坚决贯彻执行党中央决策部署，坚决维护党中央权威，任何地方工作部署都必须以贯彻中央精神为前提。二是对坚决维护党中央权威作出全面规定，并以健全请示报告制度作为重要抓手。比如，2016年10月审议通过的《关于新形势下党内政治生活的若干准则》第三部分对坚决维护党中央权威作出全面规定，其中强调全党必须自觉服从党中央领导，全党必须严格执行重大问题请示报告制度。2017年10月审议通过的《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》，对加强请示报告工作做出新规定、提出了新要求。2018年12月审议通过的《中国共产党政法工作条例》规定，党中央对政法工作实施绝对领导，决定政法工作大政方针，决策部署事关政法工作全局和长远发展的重大举措，管理政法工作中央事权和由中央负责的重大事项；中央政法委员会、中央政法单位党组（党委）在党中央领导下履行职责、开展工作，对党中央负责，受党中央监督，向党中央和总书记请示报告工作。重大事项请示报告的有关规定，严格执行请示报告制度。在此基础上，2019年1月审议通过的《中国共产党重大事项请示报告条例》，对什么是请示报告、谁向谁请示报告、请示报告什么、怎么请示报告等基本问题作出进一步明确规定。三是明确规定做到“两个维护”的内容。自2018年7月中共中央政治局会议修订《中国共产党纪律处分条例》开始，在党内法规中完整表述“两个维护”，自2019年8月修订的《中国共产党党内法规制定条例》开始，在党内法规中规范使用“增强‘四个意识’、坚定‘四个自信’、做到‘两个维护’”的固定表述。

综上，关于“两个维护”的制度机制，主要由以党章为统领的党内法规体系进行详细规范，其他制度规范只作原则性规定。通过国家法律明确规定党领导相关工作的法律地位，通过党内法规对党的领导方式、机制、程序等作出具体规定，蕴含着深刻的政理和法理：一是党务自理，二是宪法授权。〔18〕在关于党的领导的规范体系中，党内法规与国家法律各安其位，不可替代。“坚持党对全面依法治国的领导”，必然要贯彻实施好党内法规

〔15〕 习近平：《在全国组织工作会议上的讲话》（2018年7月3日），人民出版社2018年版，第2页。

〔16〕 张禹等：《〈中央党内法规制定工作规划纲要（2023—2027年）〉解读（笔谈）》，《党内法规研究》2023年第3期，第5页。

〔17〕 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10页。

〔18〕 王伟国：《习近平法治思想中的依规治党理论及其原创性贡献》，《法学研究》2023年第3期，第10页。

关于“两个维护”的制度机制。

(三)党内法规构成“法治轨道”的重要法治资源,在中国式法治现代化中地位独特

一个现代化国家必然是法治国家。^[19] 综览世界法治现代化的历史进程,我们可以清晰地看到,由于各国国情的差异,不同国家法治现代化的推进方式具有明显不同的特点。就中国而言,要在短短几十年时间内在十亿人口的大国实现社会主义现代化,就必须自上而下、自下而上双向互动地推进法治化进程。这种双向互动地推进法治化类型,离不开中国共产党强有力的组织领导。作为执政党的中国共产党对于法治现代化进程的启动与拓展起着至为关键的领导核心作用,从根本上决定着法治现代化进程的速度、趋向与成效。^[20] 中国式现代化,是中国共产党领导的社会主义现代化,既有各国现代化的共同特征,更有基于自己国情的中国特色。^[21] 中国式法治现代化具有鲜明的中国特色,其最显著标志就是坚持党对全面依法治国的领导,而领导的重要依据就包括党内法规在内。

中国式法治现代化的一个突出特色和显著优势是,坚持依法治国和依规治党有机统一,把党内法规体系纳入中国特色社会主义法治体系建设之中,党内法规成为“法治轨道”的重要构成要素、子系统。习近平在党的二十大报告中强调,在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家。^[22] 法治轨道是一个由诸多法治要素、法治子系统等构成的宏大法治系统,也就是国家法治机器。^[23] 形成“法治轨道”的资源显然是非常丰富的。如果说,具象意义上的“轨道”由钢轨、道床、道钉、轨枕等组成,那么,“法治轨道”的“钢轨”则主要由国家法律和党内法规铺就,其他法治要素依其具体功能分别构成“道床”“道钉”“轨枕”等。这形象表明,以国家法律和党内法规为“钢轨”的“法治轨道”,是中国式法治现代化区别于西方资本主义国家法治化的一个显著标识。

中国式法治现代化的独特推进逻辑表明,进入新时代以来,党内法规不仅成为中国特色社会主义法治体系的重要组成部分,也成为国家治理体系的主干制度。中国特色社会主义国家治理体系包括三套关键性制度体系:以党的主张为统领的政策制度体系、以宪法为统领的国家法律制度体系和以党章为统领的党内法规制度体系。^[24] 国家治理的规则体系丰富多样,而纳入法治体系的只有国家法律和党内法规两类规则体系,这深刻反映了中国特色社会主义法治体系的本质,凸显了党内法规在国家治理体系中的独特功能。^[25] 在国家治理活动中,党内法规之于国家法律以及其他社会规范而言是不可替代的。这突出体现为,凡是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等,只能由党内法规作出规定;凡是涉及建构党的组织体系、党的领导体系、党的自身建设体系、党的监督保障体系等,主要由党内法规来作出规定。对于这些专属于党内法规调整的领域和事项,无论是国家法律还是其他社会规范都是不宜介入的。^[26]

二、党内法规发挥作用的内在机理

党内法规在“党对全面依法治国的领导”中发生作用的机理,是由党的领导的“全面性、系统性、整体性”要求决定的。习近平强调,党的领导是全面的、系统的、整体的,必须全面、系统、整体加以落实。^[27] 全面、系统、整体三者融为一体,体现为既要坚持领导又要善于领导。^[28] 具体到“党对全面依法治国的领导”,党内法规主

[19] 习近平:《提高国防和军队建设法治化水平》(2014年12月26日),习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第130页。

[20] 公丕祥:《论中国式法治现代化的本质要求》,《法律科学(西北政法大学学报)》2023年第3期,第4页。

[21] 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗》(2022年10月16日),《党的二十大文件汇编》,党建读物出版社2022年版,第17页。

[22] 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗》(2022年10月16日),《党的二十大文件汇编》,党建读物出版社2022年版,第31页。

[23] 李林:《坚持在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家》,《政法论坛》2023年第2期,第3页。

[24] 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,第273-274页。

[25] 王伟国:《习近平法治思想中的依规治党理论及其原创性贡献》,《法学研究》2023年第3期,第8页。

[26] 宋功德:《党规之治的自信与理性》,《党内法规研究》2022年第1期,第11页。

[27] 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗》(2022年10月16日),《党的二十大文件汇编》,党建读物出版社2022年版,第48页。

[28] 中央组织部党建研究所:《坚持党的全面领导不动摇》,《求是》2021年第23期,第37-38页。

要通过四个维度落实党的全面、系统、整体领导。

(一) 确立党总揽全局、协调各方原则

《党章》总纲最后一段规定：“党必须按照总揽全局、协调各方的原则，在同级各种组织中发挥领导核心作用。”由此确立了党总揽全局、协调各方原则，为确保党对全面依法治国的系统、全面、整体领导提供了党的根本大法依据。同时，党总揽全局，并不是大包大揽；党协调各方，并不是替代各方；党领导一切，并不是事事都具体抓、具体管。对此，党章总纲最后一段规定，党必须保证国家的立法、司法、行政、监察机关，经济、文化组织和人民团体积极主动地、独立负责地、协调一致地工作。党的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》（以下简称“十八届四中全会决定”）明确要求，必须把党总揽全局、协调各方同人大、政府、政协、审判机关、检察机关依法依章程履行职能、开展工作统一起来。《中国共产党党组工作条例》第4条规定，坚持正确领导方式，实现党组发挥领导作用与本单位领导班子依法依章程履行职责相统一。《中国共产党地方委员会工作条例》第5条规定，党的地方委员会要支持和保证人大、政府、政协、法院、检察院、人民团体等依法依章程独立负责、协调一致地开展工作，发挥这些组织中党组的领导作用。

为健全总揽全局、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，党的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》（以下简称“十九届四中全会决定”）明确了六个方面的制度，以坚持和完善党的领导为主轴，从前提条件、核心要求、领导范围、领导本领、自身形象等方面抓住了构成党的领导制度体系的基本要素，形成了严密的逻辑体系。^[29] 在构成党的领导制度体系的一系列制度中，首要的是相关党内法规制度。摆在推进国家治理体系和治理能力现代化第一位的是加强党内法规制度建设。对于国家治理而言，党内法规非但不能缺席，而且应当居于治理体系首席。没有坚实的党规之治就很难实现中国共产党之治，而没有坚强有力的中国共产党之治就不可能实现中国之治。治国必先治党，治党务必从严，从严必依法度。这个“法度”，主要就是以内法规为脊梁的党的制度。^[30] 其中，党章是党实施领导活动、加强党的建设的总章程、总遵循、总依据，是党的根本大法。党章详细阐明了中国共产党的领导地位，对党的领导作出根本规定。总纲第1自然段规定，中国共产党“是中国特色社会主义事业的领导核心”；第32自然段规定：“中国共产党的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，党是最高政治领导力量。党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。”党章作为最根本的党内法规，是制定其他党内法规的基础和依据。党章的这些规定，为其他党内法规规范党的领导活动提供了根本依据。

党在不同历史时期，都重视通过党内法规巩固党的领导。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央旗帜鲜明地坚持和加强党的全面领导，改革和完善坚持党的领导的体制机制，制定修订一系列党内法规，从制度上推动“两个维护”深入人心，把党的全面领导落实到治国理政的方方面面、落实到各级各类组织的活动之中。^[31] 具体而言，党中央围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，贯彻党的领导是全面的、系统的、整体的这一本质要求，着力健全坚持党的全面领导的制度体系。一方面，健全党对各级各类组织领导的法规制度，制定修订了中央委员会工作条例、地方委员会工作条例、党组工作条例和党的工作机关条例、有关基层党组织工作条例等党内法规，保证党在各种组织中发挥领导核心作用。另一方面，健全党对各方面事业领导的法规制度，制定党中央领导经济工作规定和纪律检查、组织、宣传、统一战线、政治协商、政法、机构编制、农村、国家安全等方面的工作条例，以及高质量发展、法治政府建设、生态环境保护等方面的规定，基本实现了对党的领导的全覆盖。^[32] 这些党内法规从不同层次、不同领域规定了党的领导，既涉及党的内部领导关系，也涉及党的外部领导关系。其中，既有为包括“党对全面依法治国的领导”在内的一切事务

[29] 江金权：《发挥党的领导制度体系在国家制度和治理体系中的统领性作用》，《中国纪检监察报》2019年11月28日，第5版。

[30] 宋功德：《党规之治的自信与理性》，《党内法规研究》2022年第1期，第11-12页。

[31] 中共中央办公厅法规局：《中国共产党党内法规体系》（2021年7月），《人民日报》2021年8月4日，第1版。

[32] 中共中央办公厅法规局：《发挥依规治党对党和国家事业发展的政治保障作用》，《党建研究》2022年第3期，第21页。

提供遵循的党内法规,可称为共同依据意义上的党内法规;也有为“党对全面依法治国的领导”提供专门遵循的党内法规,可称为专门依据意义上的党内法规。

(二)明确领导法治建设的有关组织制度机制

习近平指出,“党的力量来自组织。党的全面领导、党的全部工作要靠党的坚强组织体系去实现”^[33]。党对全面依法治国的领导,同样离不开党的组织;而党的组织在实现党对全面依法治国的领导活动中,都有明确的党内法规依据,主要体现在三个层面:

一是党的中央组织层面。根据党章规定,党的中央组织主要包括党的全国代表大会、中央委员会、中央政治局及其常务委员会等。《中国共产党中央委员会工作条例》进一步规定,“中央委员会、中央政治局、中央政治局常务委员会是党的组织体系的大脑和中枢”。该条例除了对包括“党对全面依法治国的领导”在内的一切事务作出共同依据意义上的规定外,还对“党对全面依法治国的领导”作出专门依据意义上的规定。比如,“党中央在全国人大常委会、国务院、全国政协、最高人民法院、最高人民检察院等设立党组,对党中央负责,贯彻执行党中央决策部署”“听取中央书记处工作报告和中央纪律检查委员会(国家监察委员会)、全国人大常委会党组、国务院党组、全国政协党组、最高人民法院党组、最高人民检察院党组等的工作汇报”等。

二是党的地方组织层面。党的地方组织是指,党的省、自治区、直辖市,设区的市和自治州,县(旗)、自治县、不设区的市和市辖区委员会及其常务委员会。《中国共产党地方委员会工作条例》明确规定,党的地方委员会在本地区发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用,按照协调推进“四个全面”战略布局,对本地区经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设实行全面领导,对本地区党的建设全面负责。这就从普遍意义上确立了党的地方委员会对本地区法治建设的领导地位。同时,该条例对推动党组织的主张转化为地方立法,按照有关规定推荐、提名、任免干部等具体事项作出规定,对党的地方委员会领导本地区法治建设提供了更为具体的依据。

三是党组层面。党组是党在中央和地方国家机关、人民团体、经济组织、文化组织和其他非党组织的领导机关中设立的领导机构,在本单位发挥领导作用,是党对非党组织实施领导的重要组织形式。《中国共产党党组工作条例》紧紧围绕党组工作必须遵循的重大政治原则,为解决党组设立和运行中的问题、强化党组工作的制度保障,作了进一步规定。除了具有普遍意义的规定外,还有一些关于党领导法治建设的具体规定,比如,该条例明确县级以上人大常委会、政府、政协、法院、检察院,一般应当设立党组;明确党组发挥把方向、管大局、保落实的领导作用,全面履行领导责任,推动党的主张和重大决策转化为法律法规、政策政令和社会共识,确保党的理论和路线方针政策的贯彻落实。

(三)设立党领导法治建设的专门机构

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央针对加强党对全面依法治国的领导,作出重大制度性安排,尤其是组建中央全面依法治国委员会作为党中央决策议事协调机构,同时组建地方各级党委法治建设议事协调机构。党内法规对法治建设议事协调机构的职权职责作出明确规定,为建立党领导法治建设的专门制度机制提供了有力的制度保障。

1. 党内法规制度对包括中央全面依法治国委员会在内的党中央决策议事协调机构的设立、职权作出规定。2018年3月,中共中央印发的《深化党和国家机构改革方案》明确组建中央全面依法治国委员会,以加强党中央对法治中国建设的集中统一领导,健全党领导全面依法治国的制度和工作机制,更好地落实全面依法治国基本方略。中央全面依法治国委员会负责全面依法治国的顶层设计、总体布局、统筹协调、整体推进、督促落实,作为党中央决策议事协调机构。其主要职责是,统筹协调全面依法治国工作,坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,研究全面依法治国重大事项、重大问题,统筹推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,协调推进中国特色社会主义法治体系和社会主义法治国家建设等。2020年9月中共中央印发的《中国共产党中央委员会工作条例》规定,党中央设立若干决策议事协调机构,在党中央领导下,负责相关重大工作的顶层设计、统筹协调、整体推进、督促落实;属于中央政治局常务委员会职权范围内的决策事项,根据需要可先由有关党中央决策议事协调机构会议或者中央书记处办公会议研究

[33] 习近平:《在全国组织工作会议上的讲话》(2018年7月3日),人民出版社2018年版,第11页。

讨论。党中央决策议事协调机构按照党中央决策部署和中央委员会总书记指示要求,召开会议,研究决定、部署协调相关领域重大工作。此外,中央全面依法治国委员会印发的规范性文件,既是对党中央关于法治建设决策部署的具体落实,也具体体现了党中央对法治建设的领导。比如,中央全面依法治国委员会2019年印发的《关于加强综合治理从源头切实解决执行难问题的意见》、2020年印发的《关于加强法治乡村建设的意见》、2022年印发的《关于进一步加强市县法治建设的意见》等,都进一步加强了党对法治建设的领导。

2. 有关党内法规对法治建设议事协调机构的办事机构在加强党对法治政府建设集中统一领导中的职权职责作出规定。比如,2019年4月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《法治政府建设与责任落实督察工作规定》明确,中央全面依法治国委员会办公室组织开展对各省(自治区、直辖市)和国务院各部门法治政府建设与责任落实情况的督察工作;地方各级党委法治建设议事协调机构的办事机构组织开展对本地区法治政府建设与责任落实情况的督察工作。中央全面依法治国委员会办公室、地方各级党委法治建设议事协调机构的办事机构在该规定中被统称为“督察单位”。督察单位在督察工作中发现被督察单位及其工作人员有规定所列违纪违法情形的,应当移送有关单位依纪依法进行责任追究;督察单位可以建立重大责任事项约谈制度、挂牌督办制度,对存在规定所列违纪违法情形的地方或者部门,督促其限期完成有关查处、整改任务;督察单位可以建立典型案例通报、曝光制度,除涉及党和国家秘密的,在一定范围内进行通报或者向社会曝光。

(四) 确立灵活多样的领导方式

《党章》规定:“党必须适应形势的发展和情况的变化,完善领导体制,改进领导方式,增强执政能力。”领导方式是指实施领导活动、实现领导目标所运用的具体手段。领导方式决定着领导效果。《中国共产党中央委员会工作条例》着眼保证党中央领导目标的实现,立足党中央领导地位、领导体制、领导职权,第一次在党内法规中对党中央的领导方式作出集中规定,主要包括:党中央坚持运用和发展科学方法执政治国、兼用“领”和“统”两手实施集中统一领导以及坚持以上率下、带领党由内而外引领伟大革命。这是对党中央领导方式的一次全面总结提炼,也是党的领导制度的一次重要集成创新。^[34]在实际领导活动中,党组织针对不同领导对象和事项会采取不同的领导行为,既有审批、命令等强制性行为,也有指导、动员、号召、建议等非强制性行为,党的具体领导方式呈现灵活多样性。^[35]与之相呼应,党内法规正是通过确立灵活多样的领导方式,实现党对全面依法治国的系统、全面、整体领导。

综上,党内法规从原则、组织机构、方式等多维度构建起“党对全面依法治国的领导”的立体格局,形成了党内法规在“党对全面依法治国的领导”中发挥作用的内在机理。

三、党内法规发挥作用的主要体现

党内法规在“党对全面依法治国的领导”中发挥作用,具体体现在立法、执法、司法、守法等环节上。正如习近平所指出:“坚持党的领导,不是一句空的口号,必须具体体现在党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法上。”^[36]由于担负领导职责的党组织的种类和数量很多,党的领导事项千差万别,就同一领域内的不同事项而言,在实施领导上需要精准施策。就党领导法治工作而言,党组织针对立法、执法、司法、守法等不同环节在发挥领导作用的力度和方式上并不相同,由此存在着“领导立法、保证执法、支持司法、带头守法”的差异。^[37]

(一) 领导立法

“领导立法”强调的是,党领导人民制定宪法法律,善于使党的主张通过法定程序成为国家意志,确保立法工作正确的政治方向;完善党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局;把改革发展决策同立法决策更好结合起来,既通过深化改革完善法治,又通过更完善的法治保障各领域改革创新,确保国家发展、重大

[34] 中共中央办公厅法规局:《深刻认识中央委员会工作条例的重大意义和主旨要义》,《求是》2020年第22期,第18-19页。

[35] 宋功德、张文显主编:《党内法规学》,高等教育出版社2020年版,第184页下。

[36] 习近平:《加快建设社会主义法治国家》(2014年10月23日),参见习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第107页。

[37] 宋功德:《党规之治的自信与理性》,《党内法规研究》2022年第1期,第22页。

改革于法有据。正是通过“领导立法”,国家法制保持了统一性、国家治理实现了连贯性。

十八届四中全会决定提出:“完善立法体制。加强党对立法工作的领导,完善党对立法工作中重大问题决策的程序。凡立法涉及重大体制和重大政策调整的,必须报党中央讨论决定。党中央向全国人大提出宪法修改建议,依照宪法规定的程序进行修改宪法。法律制定和修改的重大问题由全国人大常委会党组向党中央报告。”《中共中央关于加强社会主义协商民主建设的意见》指出,要“深入开展立法工作中的协商”。

为落实好这些重要部署,中共中央于2016年2月出台了《关于加强党领导立法工作的意见》。该意见明确了党对立法工作的领导方式,健全重大立法项目和立法中的重大问题向党中央请示报告制度,为立法工作更好地坚持中国共产党的领导提供了重要遵循。^[38]根据党领导立法的相关规定,中共中央于2018年1月26日向全国人民代表大会常务委员会提出《关于修改宪法部分内容的建议》,提请第十三届全国人民代表大会第一次会议审议。2018年3月11日,第十三届全国人民代表大会第一次会议表决通过了《中华人民共和国宪法修正案》。此外,《中国共产党统一战线工作条例》规定,政党协商的主要内容包括宪法的修改建议,有关重要法律的制定、修改建议,有关重要地方性法规的制定、修改建议。这些党内法规制度层面的规定,为党更好地开展领导立法工作奠定了制度基础。

目前,从党章到其他党内法规再到规范性文件,均对党领导立法的原则、制度、程序与方式做了明确规定,已经形成较为完善的关于党领导立法工作的党内规范体系。党章总纲关于党领导人民发展社会主义民主政治中规定,“完善中国特色社会主义法律体系,加强法律实施工作,实现国家各项工作法治化”。《中国共产党党组工作条例》关于党组的职责规定,党组“推动党的主张和重大决策转化为法律法规、政策政令和社会共识,确保党的理论和路线方针政策的贯彻落实”,同时将“制定拟订法律法规规章和重要规范性文件中的重大事项”作为党组讨论和决定本单位的重大问题之一。《中国共产党重大事项请示报告条例》将“重大立法事项”规定为党组织应当向上级党组织请示的重要事项。《中国共产党地方委员会工作条例》规定了地方党委领导地方立法的职责,即“通过法定程序使党组织的主张成为地方性法规、地方政府规章或者其他政令”。这为党委设立人大常委会党组等党组织、党委与人大常委会党组间的互动、人大常委会党组议事决策等党组织的工作和活动,提供了法规制度依据和基本遵循。

需要特别指出的是,党章还对国家政策创新和法律制度建设发挥着重要政治引领作用。一方面,1982年制定的现行党章和现行宪法,在确立党治国理政的大政方针上是同频共振的,特别是党章总纲所阐明的路线方针政策与宪法总纲所确定的治国安邦原则更是相辅相成、相得益彰;另一方面,党章关于坚持和发展中国特色社会主义事业的战略部署、党的领导主张和政策策略,历来是制定国家政策和立法立规的重要渊源。^[39]

(二)保证执法

“保证执法”强调的是,支持和保证国家行政机关依照宪法法律积极主动、独立负责、协调一致开展工作。各级政府必须坚持在党的领导下坚持依法行政,恪守法定职责必须为、法无授权不可为,把政府活动全面纳入法治轨道。习近平指出:“对执法机关严格执法,只要符合法律和程序的,各级党委和政府都要给予支持和保护,不要认为执法机关给自己找了麻烦,也不要担心会给自己的形象和政绩带来什么不利影响。我们说要敢于担当,严格执法就是很重要的担当。”^[40]“执法是行政机关履行政府职能的重要方式。针对当前依然存在的执法不规范、不严格、不透明、不文明以及不作为、乱作为等突出问题,必须加快建立权责统一、权威高效的依法行政体制。”^[41]

十八届四中全会决定提出,要“创新执法体制,完善执法程序,推进综合执法,严格执法责任,建立权责统一、权威高效的依法行政体制”。党的十九届三中全会通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》

[38] 本书编写组:《中国共产党党内法规制度建设历程研究》,法律出版社2021年版,第527页。

[39] 宋功德:《学深悟透党的根本大法》,《秘书工作》2023年第3期,第12页。

[40] 习近平:《严格执法,公正司法》(2014年1月7日),参见习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第52页。

[41] 习近平:《切实把思想统一到党的十九届三中全会精神上来》(2018年2月28日),参见中共中央党史和文献研究院编:《十九大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社2019年版,第283页。

和中共中央印发的《深化党和国家机构改革方案》，统筹推进党政军群机构改革。十九届四中全会决定明确，要“深化行政执法体制改革，最大限度减少不必要的行政执法事项。进一步整合行政执法队伍，继续探索实行跨领域跨部门综合执法，推动执法重心下移，提高行政执法能力水平。落实行政执法责任制和责任追究制度”。

为落实党中央的决策部署，中共中央办公厅、国务院办公厅2019年4月印发《法治政府建设与责任落实督察工作规定》，为加强党对法治政府建设的集中统一领导，充分发挥督察工作对法治政府建设与责任落实的督促推动作用提供了重要法规依据。《法治中国建设规划（2020—2025年）》《法治政府建设实施纲要（2021—2025年）》明确要求，加强省市县乡四级全覆盖的行政执法协调监督工作体系建设，强化全方位、全流程监督，提高执法质量；落实行政执法责任制和责任追究制度；完善行政执法投诉举报和处理机制；在2024年年底前基本建成省市县乡全覆盖的比较完善的行政执法协调监督工作体系，建立并实施行政执法监督员制度。

为深入推进综合行政执法改革，中共中央办公厅、国务院办公厅先后印发了《关于深化文化市场综合行政执法改革的指导意见》《关于深化农业综合行政执法改革的指导意见》《关于深化市场监管综合行政执法改革的指导意见》《关于深化交通运输综合行政执法改革的指导意见》《关于深化生态环境保护综合行政执法改革的指导意见》五个综合行政执法改革指导意见。尽管这些意见属于党的规范性文件范畴，但是其中包含了大量的党的领导法规规范。

还有一类以规定责任制为主的党内法规，对于保证执法也具有直接作用。比如，中共中央办公厅、国务院办公厅2015年8月印发的《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》、2018年4月印发的《地方党政领导干部安全生产责任制规定》、2019年2月印发的《地方党政领导干部食品安全责任制规定》等，坚持党政同责等原则，在有力实现党对行政执法领导的同时，保证了严格执法。此外，《法治中国建设规划（2020—2025年）》与《法治政府建设实施纲要（2021—2025年）》明确提出，“建立行政执法案例指导制度，国务院有关部门和省级政府要定期发布指导案例。全面落实‘谁执法谁普法’普法责任制，加强以案释法”。其中的“谁执法谁普法”普法责任制，主要制度依据是2017年5月中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于实行国家机关“谁执法谁普法”普法责任制的意见》，这对于保证严格执法无疑具有积极的促进作用。

（三）支持司法

“支持司法”强调的是，各级党政机关和领导干部要支持司法机关依法独立公正行使职权，任何党政机关和领导干部都不得让司法机关做违反法定职责、有碍司法公正的事情。对干预司法机关办案的，给予党纪政纪处分；造成冤假错案或者其他严重后果的，依法追究刑事责任。

十八届四中全会决定针对“完善确保依法独立公正行使审判权和检察权的制度”，要求“建立领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度”“建立健全司法人员履行法定职责保护机制”。为贯彻落实这些部署要求，中共中央办公厅、国务院办公厅于2015年3月印发《领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究规定》（以下简称“记录、通报和责任追究规定”），于2016年7月印发《保护司法人员依法履行法定职责规定》（以下简称“保护履职规定”）。这两个规定皆属于党政联合制定的党内法规。其中，“记录、通报和责任追究规定”主要建立了三项制度：一是司法机关对领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录制度；二是党委政法委对领导干部违法干预司法活动、插手具体案件处理的通报制度；三是纪检监察机关对领导干部违法干预司法活动以及司法人员不记录或者不如实记录的责任追究制度。这三项制度建立起防止干预司法的“防火墙”和“隔离带”，为司法机关依法独立公正行使职权提供制度保障。^[42]“保护履职规定”建立了具体防止干预干扰司法活动的制度机制。此外，该规定从有利于法官、检察官依法独立公正行使职权出发，规范考评考核和责任追究，并对司法人员履职安全保护作了一些制度机制安排。^[43]此外，中共中央政法委员会于2015年3月制定《司法机关内部人员过问案件的记录和责任追究规

[42] 王比学：《建立“防火墙”，防止干预司法——中央司法体制改革领导小组办公室负责人就〈领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究规定〉答记者问》，《人民日报》2015年3月31日，第4版。

[43] 陈菲、罗沙：《加强司法人员履职保障 努力维护司法公正——中央司改办负责人就〈保护司法人员依法履行法定职责规定〉答记者问》，《法制日报》2016年7月29日第1版。

定》,以部委党内法规的形式贯彻落实十八届四中全会决定关于“建立司法机关内部人员过问案件的记录制度和责任追究制度”的部署要求,为确保司法人员依法独立公正办案,提供了党内法规制度保障。

(四)带头守法

“带头守法”强调的是,党既要坚持依法治国、依法执政,自觉在宪法法律范围内活动,又要发挥好各级党组织和广大党员、干部在依法治国中的先锋模范作用;各级党组织和全体党员带头尊法学法守法用法,带动全社会形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境;发挥领导干部示范带头作用,努力使尊法学法守法用法在全社会蔚然成风。正是通过“带头守法”,党对全面依法治国的领导才能真正赢得人民群众的拥护。

十八届四中全会决定指出:“坚持把领导干部带头学法、模范守法作为树立法治意识的关键,完善国家工作人员学法用法制度,把宪法法律列入党委(党组)中心组学习内容,列为党校、行政学院、干部学院、社会主义学院必修课。”为贯彻落实相关部署要求,2017年1月制定的《中国共产党党委(党组)理论学习中心组学习规则》,明确将“国家法律法规”列为学习内容。2016年11月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责规定》,明确党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责,对不履行或不正确履行的严格问责。

此外,中共中央还制定了一些重要规范性文件,推进领导干部带头守法。比如,《法治中国建设规划(2020-2025年)》规定:“建立领导干部应知应会法律法规清单制度,推动领导干部做尊法学法守法用法的模范。”2023年8月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于建立领导干部应知应会党内法规和国家法律清单制度的意见》,推动领导干部更加自觉的学习党内法规与国家法律,树立宪法法律至上等基本法治观念,做到在法治之下想问题、作决策、办事情。

综上,进入新时代,党总揽全局、协调各方的法治领导机制日趋完善,党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法的具体机制逐步定型。其中,党内法规发挥着关键性作用。进一步而言,党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法,对于推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,具有决定性意义。这深刻体现了“依规治党深入人心,依法治国才能深入人心”^[44]的大道至理。

结语

社会主义法治必须坚持党的领导,党的领导也必须依靠社会主义法治。推进党的领导制度化、法治化,既是加强党的领导的应有之义,也是法治建设的重要任务。在“党对全面依法治国的领导”中,党内法规与国家法律相辅相成、相得益彰,共同承担着推进党的领导制度化、法治化的重要使命。《规划纲要》提出研究制定《党中央决策议事协调机构工作条例》,将对包括全面依法治国委员会在内的党中央决策议事协调机构运行机制作出更加健全完善的规定,此外还有大量内容与“党对全面依法治国的领导”相关。随着《规划纲要》的贯彻实施和党内法规体系的不断完善,党对全面依法治国的领导体制机制将更加完善、领导方式方法将不断创新,党内法规在“党对全面依法治国的领导”中的作用必将进一步增强。

(本文责任编辑 马治选)

[44] 习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第223页。