

将党内法规纳入社会主义法治化国家建设中的若干思考

蒯正明

(温州大学马克思主义学院, 浙江温州, 325035;
中国社会科学院马克思主义研究院, 北京, 100732)

摘要: 在全面推进依法治国大背景下, 党内法规体系构成了中国特色社会主义法治体系的重要组成部分。这就要求积极推进党内法规与国家法律的有效衔接, 从而使党内法规和宪法法律一道, 构成社会主义法治的重要制度载体。而新时期要将党内法规纳入社会主义法治化国家建设之中, 就需要做到: 一是用法治精神、法治思维去推动党内法规自身建设; 二是建立健全党内立法与国家立法的沟通协调机制; 三是建立健全党内法规备案审查制度; 四是推动党内执纪方式的法治化。

关键词: 党内法规; 法治; 审查; 备案

中图分类号: D26

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2017)04-0127-07

2014年10月23日, 党的十八届四中全会通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。该决定对推进我国全面依法治国作了全方位的部署。同时, 该决定也首次将“党内法规体系”同“法律规范体系”“法治实施体系”“法治监督体系”“法治保障体系”一起, 纳入“中国特色社会主义法治体系”重要内容之中。但我们必须看到, 当前党内法规制度建设还存在诸多与社会主义法治化国家建设不相适应的地方, 这就需要在以法治精神、法治思维去推动党内法规自身建设的同时, 将党内法规建设纳入社会主义法治化国家建设之中, 以此, 进一步完善中国特色社会主义法治体系, 推进全面依法治国目标的实现。

一、将党内法规纳入社会主义法治化国家建设之中的必要性

全面推进依法治国, 是国家治理体系和治理能力现代化的新起点, 而推进全面依法治国不仅要求进一步提高全民的法律意识, 更要求将国家权力的运行纳入到法治化轨道上来。在我国, 中国共产党既是执政党, 同时也是领导党, 在这种情况下, 中国共产党内的法治建设情况, 直接关系到全面依法治国的推进成效。对此, 党的十八届六中全会通过的《关于新形势

下党内政治生活的若干准则》也明确指出: “办好中国的事情, 关键在党, 关键在党要管党、从严治党。”因此, 中国共产党党内法规建设不仅对于约束本党成员、规范党的组织生活, 而且对于规范国家公共权力的运行, 对于保证国家的长治久安都具有极为重要的作用。

关于党内法规的性质, 目前学术界大都认为它属于“软法”, “软法之所以称‘软’法, 其重要的原因就是其不具有国家强制力”^[1]。不过, 在笔者看来, 党内法规不能完全等同于“软法”, 它同时具有一些“硬法”的因素。一是它对于规范国家公共权力运行具有重要的作用。如2007年中共中央组织部、人事部关于印发的《公务员录用规定(试行)》, 虽然是以党内法规的形式出现的, 但是它对于规范公务员队伍, 对于国家政治生活的有序运行都具有重要的意义。再如《党政领导干部选拔任用工作条例》(2002年中共中央颁布、2014年重新修订), 该条例虽然也是以党内法规形式出现的, 但是该条例对干部选拔任免的原则、条件、程序等各个方面都作了规定。同样, 十八届六中全会通过的《关于新形势下党内政治生活的若干准则》也明确规定干部选拔任用要“坚决禁止跑官要官、买官卖官、拉票贿选等行为”。所有这些对于规范干部选拔任用都具有非常重要的作用。二是在“效力”层面, 党内法规覆盖的范围很广, 它可以约束8800多万党

收稿日期: 2016-11-22; 修回日期: 2016-12-31

基金项目: 国家社科基金“中国共产党党内和谐运行机制研究”(14BDJ062)

作者简介: 蒯正明(1977-), 男, 安徽肥东人, 法学博士, 温州大学马克思主义研究所副教授, 中国社会科学院马克思主义研究院博士后, 主要研究方向: 马克思主义理论

员和 500 万左右的党组织,因此,党内法规的效力是非常广泛的。三是在“公共目的”层面,中国共产党的性质和宗旨决定党必须坚持立党为公、执政为民的执政理念,党内法规作为规范党的组织生活和权力运行的制度载体,既是党做到依法执政的要求,也是人民意志的体现。并且,党的领导地位决定,中国共产党可以将党的意志经过合法的程序转变为国家的法律,向国家层面加以推广和实施。

反过来,将党内法规建设纳入社会主义法治化国家建设之中,对于政党组织的规范化运行同样具有重要的意义。历史经验告诉我们,党的权力脱离宪法和法律约束,往往是党的权力走向个人集中,党的民主集中制原则遭到破坏的结果。因此,将党内法规纳入社会主义法治化国家建设之中,对于推进中国共产党依法执政,规范党的权力运行也同样具有重要的意义。

当然,我们也必须看到,很长一段时期内,由于法治观念的缺失和党内法规建设的滞后,党内法规建设与法治化国家建设还存在一定的距离,党内法规和国家法律之间的冲突现象时有发生。这主要表现为以下几个方面。

第一,党内法规和国家法律在权力授予方面的冲突。如 1982 年《宪法》第 104 条规定,“县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会讨论、决定本行政区域内各方面工作的重大事项”。而 1996 年所发布的《中国共产党地方委员会工作条例(试行)》在对党的地方各级委员会的领导权的规定中,也明确将“对本地区的重大问题作出决策”作为党的地方各级委员会的领导权之一。这样,党内法规和国家法律都赋予不同主体对地方重大问题的决定权,而又没明确如何协调两者之间的关系,由此必然造成党内法规与国家法律之间的冲突。

第二,在具体案件管辖方面的冲突。如《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例》(1994 年 1 月发布)第三条规定:“纪检机关依照党章和本条例行使案件检查权,不受国家机关、社会组织和个人的干涉。”^{[2](486)}而我国根本大法,即《宪法》第 131 条也同样规定:“人民检察院依照法律规定独立行使检察权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。”在此,党内法规和宪法分别赋予了党的纪律检查机关和检察机关对具体案件的侦查权力,这也是党内法规和国家法律在实现中冲突的表现之一。

第三,在规定的对象方面,有些党内法规不恰当地对党外主体作了规定。如《中国共产党纪律检查机

关案件检查工作条例》第二十八条:“凡是知道案件情况的组织和个人都有提供证据的义务。”^{[2](489)}这里所说的组织和个人,并不仅仅指党的各级组织和中国共产党党员,它包括党外的各种社会组织和社会个体。作为党内法规的《检查工作条例》其对象应该仅局限于党内,如果需要赋予党外主体义务,应当依法将党的主张上升为国家法律,《检查工作条例》上述规定无疑与国家相关的法律相冲突。

第四,在一些党内案件调查取证问题上,有少数的党内法规的规定与法律冲突。如当前“两规”的规定中,赋予纪检机关限制被执纪人人身自由基本权利,以及包括财产权、通信自由和通信秘密、劳动权、请求司法救济权。这一规定有利于加大反腐倡廉建设的力度,也有利于协调更多资源投入查办案件,强化了纪委在国家反腐败格局中的主导角色。但在现实中,纪委实际上代行了一定的执法、司法机关的职权,尤其是关于限制人身自由,查封、扣押、冻结财物的规定,实际上进入了专属于全国人大及其常委会的立法权领域,由此导致“两规”与宪法和法律中国家机关权力配置规则之间冲突。

总之,当前党内法规与国家法律之间的冲突是客观存在的,这种冲突不仅表现在中央这一层面,实际上在省、自治区、直辖市一级党内法规与该地区地方性法规冲突的问题也是存在的。在全面推进依法治国的今天,要切实推进中国特色社会主义法治体系建设,不仅要有健全的国家法律规范体系,同时要求党内法规向国家法积极靠拢,进而实现两者的有效衔接,从而使党内法规和宪法法律一道,构成社会主义法治的重要制度载体。

二、用法治精神、法治思维推动党内法规自身建设

将党内法规纳入社会主义法治化国家建设之中首先要求党内法规自身符合现代法治精神,实现自身的科学化。对于中国共产党来说,中国共产党自成立以来就非常重视制度建设,尤其是改革开放以来,在党内法规建设方面付出了很大的努力。但相对于我国 2010 年已经建成中国特色社会主义法律体系,目前党内法规建设还是比较滞后的。如 2013 年发布的《中央党内法规制定工作五年规划纲要(2013—2017)》也只是提到“建党 100 周年时全面建成内容科学、程序严密、配套完备、运行有效的党内法规制度体系”。

实际上,关于党内《立法法》,早在1990年7月,中共中央就已经制定了《党内法规制定程序暂行条例》,但从实践中来看,《党内法规制定程序暂行条例》并没有得到很好的执行,党内法规离法治精神的要求还存在很大的距离,主要表现为以下几个方面。

第一,党内法规文本的规范性问题。“追溯以往,从已经公布的中央一级的332部党内法规来看,存在着规范性不强、制定过程民主性较弱、重实体、轻程序等严重现象。”^[3]比如,虽然1990年发布的《党内法规制定程序暂行条例》明确规定“党内法规的内容用条文表述”^{[2](543)},但之后发布的不少党内法规在文本上依然存在着不规范现象,如1996年11月中共中央组织部办公厅发布的《老干部信访工作暂行规定》就没有采用条文的形式。1996年5月中共中央办公厅、国务院办公厅发布的《中央宣传部、文化部关于举办党和国家主要领导人生平图片展览的规定》也存在着同样的情况。再以党内法规的时效规定为例,时效是法律的基本构成要素,同样也是党内法规的基本要素。在这方面,党内法规不规范的现象也是存在的。这不仅包括1990年《党内法规制定程序暂行条例》发布前很多党内法规没有注明生效日期,而且即使1990年《党内法规制定程序暂行条例》发布之后,党内法规时效性不明的问题依然存在。以1994年中共中央组织部发布的《关于加强党员流动中组织关系管理的暂行规定》为例,该《规定》并没有明确具体的生效日期。再比如中共十七大党章仅注明“中国共产党第十七次全国代表大会部分修改,2007年10月21日通过”,虽然这一规定也说明了十七大党章的生效具体日期,但作为党的最根本大法,还是应该明确注明具体的实施日期,以体现党内法规的严肃性。

第二,就党内法规的内容来看,部分党内法规存在逻辑结构不完整问题。有的党内法规只有关于假定、处理规定,没有规定违反党内法规的具体处置措施。如以2006年中共中央办公厅发布的《党政领导干部职务任期暂行规定》为例,对于违反相应规定的仅指出:“各级党委(党组)及其组织(人事)部门按照干部管理权限,负责本规定的组织实施,对执行本规定的情况进行监督,对违反本规定的行为予以纠正。”^{[4](342)}至于处分的具体措施在内容上没有作出明确的说明。有些党内法规制度虽然对违反规定的处理办法作出了规定,但由于规定模糊、不具体,在实践中也不好贯彻落实。以《中国共产党党员权利保障条例》(中共中央2004年发布)为例,该《条例》对党员的各项民主权利都作了规定,但其对侵犯党员权利的行为惩处的规

定还有待细化。虽然,该《条例》第34条规定:“对于有侵犯党员权利行为的党员,其所在党组织或者上级党组织可以采取责令停止侵权行为、责令赔礼道歉、责令作出检查、诫勉谈话、通报批评等方式给予处理。”^{[4](99)}但对于侵犯党员权利的具体情形,以及具体处分措施,《条例》中没有作出明确的规定。“党内法规制度中类似的条款很多,这些规定如果不再细化或不具有明确的执行标准的话,制度的权威性必然受到影响。”^[5]

第三,由于缺乏顶层设计,党内法规立法“碎片化”现象比较突出。党内法规要形成“合力”,就需要从“体系”的高度,从整体上推进党内法规制度建设。“制度治党追求的是整体制度要素、环节的有机系统化运转。”^[6]但我们也需要看到,由于过去党内法规建设缺乏整体规划,党内法规体系化程度依然有待提升,主要表现为:一是党内法规之间冲突。以2006年,中共中央办公厅印发的《党政领导干部职务任期暂行规定》和《党政领导干部交流工作规定》的两部党内法规为例,《党政领导干部职务任期暂行规定》第3条规定:“党政领导职务每个任期为5年。”^{[4](341)}但《党政领导干部交流工作规定》第九条却规定:“新提拔担任县(市、区、旗)以上地方党委、政府领导成员的,应当有计划地易地交流任职。”^{[4](344)}二是重复规定的问题。如关于公款旅游的问题就相继发布了《中共中央办公厅、国务院办公厅关于坚决制止干部用公款旅游的通知》(1986)、《中共中央纪律检查委员会关于共产党员在经济方面违法违纪党纪处分的若干规定(试行)》(1990)、《中共中央办公厅、国务院办公厅关于严禁用公费变相出国(境)旅游的通知》(1993)、《中共中央、国务院关于党政机关厉行节约制止奢侈浪费行为的若干规定》(1997)、《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》(2010)。对某一事项重复规定,是不同时期加强党的纪律建设的需要,但是在缺乏定期党内法规清理机制的条件下,容易造成党内法规适用上的不确定性,同时也容易沾上“头痛医头,脚痛医脚”的非议。

总之,就党内法规自身来看,党内法规自身建设存在着诸多与法治化国家建设不相适应的地方,这一状况如果不能有效加以改变,党内法规纳入社会主义法治化国家建设之中就无从谈起。因此,需要用法治精神、法治思维去推动党内法规自身建设。具体来说,主要包括以下几个方面。

第一,规范党内法规的文本。文本规范是党内法规科学化的最基本要求,也是按照用法治精神、法治

思维去推动党内法规自身建设的基础。新时期,规范党内法规文本首先要按照《中国共产党党内法规制定条例》(2013年中共中央印发)的规定,要求党内法规具备以下几个基本要素:①名称;②制定的目的和依据;③适用范围;④具体规范;⑤解释机关;⑥施行日期。

第二,在党内法规的内容上,要确保党内法规内容的完整性,要具有法的基本构成要素。一般来说,法的构成要素包括假定、处理和制裁三个基本要素。假定,指适用规范的必要条件,指出在某一个范围或某一特定领域,适用该法规规范;处理,是指行为规范本身,即以权利和义务的形式规定应当做什么,不能做什么;制裁,是指违反该法规所应承担的责任和后果。从当前来看,作为法律规范的党内法规,党内法规尤其要有清晰的责任条款,细化违规行为的处罚措施,以此保证党内法规内部逻辑结构的完备。

第三,注重顶层设计,从体系的高度推进党内法规建设。一是要构建党内法规定期清理机制,通过定期开展党内法规清理工作,把一些好的法规制度固定下来,继续贯彻执行到位;对一些重复交叉的及时筛减和修正;对一些不适应和不符合当代党内需要的“当废立废”。同时,按照档案管理的有关规定,做好存档、查档利用等管理工作,以便发挥借鉴作用。从当前来看,做好党内法规清理工作首先要建立党内法规清理的相关制度,诸如党代表建议制度、党内法规清理的建议评估制度、法规清理意见处理制度等;同时要将党内法规清理工作纳入法规制定的五年规划、年度规划之中。对此,2012年6月发布的《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的意见》就明确指出:“一般每5年对党内法规和规范性文件开展一次集中清理”^{[7](619)},这一规定对于党内法规清理常态化无疑具有重要的意义。除此而外,还可以定期开展党内法规的专项清理工作,这类清理工作主要是对某一领域的党内法规或者党内法规中的某类问题进行清理。通过将集中清理和专项清理结合,更有利于保证党内法规清理工作的常态化。二是要做好“党内立法”的规划,推动党内法规体系的完善。党内立法规划就是党内法规制定机关或党内立法机关为了提升党内立法的科学性和系统性而实施的对党内立法活动进行总体设计和安排部署。做好“党内立法”的规划不仅要根据当前党内法规薄弱部分,有重点地推进“党内立法”,使基础主干党内法规更健全,而且要注重修订一批重要党内法规,从而使党内法规的衔接更紧密、功能更完备、约束更强。

三、建立健全党内立法与国家立法的沟通协调机制

建立健全党内立法与国家立法机关的协调机制是将党内法规纳入法治化国家建设的必然要求,因为这种沟通协调机制可以从源头上防止党内法规与国家法律之间的冲突。我们应该看到,过去很长一段时间内,党内法规与国家法律制定主体之间尚未建立有效的沟通协调机制或渠道,由此“导致党内法规与国家法律衔接不够,调整领域出现断层和空档”^[8]。因此,在全面推进依法治国的今天,要推进党内法规与国家法律体系相衔接,就需要在“立法”这一环节做好沟通协调工作。

第一,建立党内法规制定部门与国家立法部门的沟通协调机制。党内立法的主体具有两个层次:一是中央组织;二是中央组织之外的其他组织。在中央一级,具体参与执行的是中央书记处和中央办公厅,其所属的法规工作机构承办具体事务。中央纪律检查委员会、中央各部门和省、自治区、直辖市党委,它们负责职权范围内的党内法规制定工作,其所属负责法规工作机构承办具体事务。为了促进党内法规与国家法律的协调,中央组织和各级党组织所属的法规工作机构尤其要加强与人大法规部门、政府法制部门工作联系,在党内法规草案起草阶段,应充分征求人大法规部门、政府法制部门工作的意见,对于双方有分歧的意见还应该充分征求广大党员、专家学者和社会团体等意见,以及开展必要的调查研究,以此保证党内法规制定工作与国家立法工作之间的衔接与照应,从源头上克服党内法规与国家法律之间的冲突。

第二,完善党内法规制定程序。完善党内法规制定程序关系到党内法规自身的科学性,同时也关系到党内法规和国家法律的协调。总的看来,目前完善党内法规的制定程序尤其要把握好以下几个环节:①党内法规制定的建议。主要是基于党情发展的现实需要,由相关的机关提出。如《中国共产党党内法规制定条例》第10条就明确要求:“中央纪律检查委员会、中央各部门和省、自治区、直辖市党委提出的中央党内法规制定建议,应当包括党内法规名称、制定必要性、报送时间、起草单位等。”^{[7](38)}②党内法规草案的起草。党内法规的起草要遵循一定的要求,其中尤其要注意民主性和开放性的要求,除了上述所说的做好同国家立法机关的沟通协商,还需要通过书面形式、座谈会等形式广泛征求意见。③党内法规草案的审议。

它是党内立法机关对已经列入审议日程的法规草案进行审查和讨论,保证党内法规科学性,并不与国家法律相冲突至关重要的阶段,对此笔者在后文还要具体阐述。^④ 党内法规草案表决与批准。它是党内立法机关经过对党内法规草案反复讨论后,按照法定程序对草案进行表决,正式决定草案是否获得批准。在整个党内法规立法的过程中,党内法规草案的表决具有决定性的意义。^⑤ 党内法规的公布与实施。党内立法机关在特定时间,采用一定方式将党内法规予以正式公开宣布,即意味着党内法规的正式生效。党内法规的科学性与否,是否与法治化国家建设相一致,与党内法规制定是否遵循上述程序,并使每一程序得到切实遵守和落实有很大的关系,这也是笔者在这里强调完善党内法规制定程序的原因所在。

第三,适时将成熟的党内法规上升为国家法律。党内法规与国家法律由于具有共同的价值取向,在功能方面也具有很大的互补性。在这种情况下,将较为成熟的党内法规上升为国家法律对于推进党内法规与国家法律之间的衔接无疑具有重要的意义。从当前来看,是否将党内法规上升为国家法律可以从以下两个方面进行考量:一是考虑国家法律的相关规定是否存在空缺,或者需要根据新的实践加以修改、补充和完善,而将党内法规上升为国家法律,可以对相关法律起到补充、完善的作用;二是党内法规是否成熟与现实的需要程度。如改革开放以来,党风不正和腐败的问题较为突出,而中国的反腐又呈现出以政党为中心的特征,“我国的反腐败体系中,由执政党领导的自我监督和自我净化位于整个国家反腐败体系的核心位置,是一切反腐败工作的逻辑起点和行动着力点”^[9]。在这种情况下,将党内一些预防和反对腐败的党内法规加以完善上升为国家法律,有利于反腐工作的推进,同时对于党内法规和国家法律的对接也具有重要的意义。此外,也有必要将党内法规中非党务内容上升为法律法规,这不仅是党内法规建设科学化的需要,也是推进党内法规与国家法律衔接的需要。

四、建立健全党内法规备案审查制度

总的看来,与国家法律法规建设相比,党内法规的备案制度是滞后的。就国家法律体系备案制度来看,《宪法》第100条、第116条分别是省、直辖市、自治区人大及其常委会制定的地方性法规的备案条款以及自治条例和单行条例的备案条款。2000年《立法法》在《宪法》的备案条款基础上,进一步完善了国家法

律体系的备案审查制度。2001年国务院又发布了《法规规章备案条例》。该条例在《立法法》的基础上,对法规规章备案的范围、报送备案的机关和具体承办机构,备案的内容等都作出了具体规定。同时,该条例还对地方人民政府建立其他规范性文件的备案制度提出了要求。在此基础上,2007年《监督法》进一步规定了规范性文件的备案审查制度,将备案审查的范围扩展到各级人大及其常委会作出的决议、决定和命令以及最高人民法院、最高人民检察院的司法解释,完善了国家法律体系中各个阶位的备案审查制度。

关于党内法规备案审查制度,实际上,早在1990年,中共中央发布的《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》就对党内法规的备案进行了规定,然而,该条例并未对具体制度设计和程序作出明确的规定,以至于党内法规备案制度没有得到有效的贯彻落实。对此,2013年,中共中央印发《中国共产党党内法规制定条例》第三十条再次规定:“中央纪律检查委员会、中央各部门和省、自治区、直辖市党委制定的党内法规应当自发布之日起30日内报送中央备案,备案工作由中央办公厅承办。”^[7](41)]并在此基础上,特别制定了《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》,进一步将备案范围从“党内法规”扩大到“规范性文件”,并明确规定了审查的内容,主要包括:①是否同党章和党的理论、路线、方针、政策相抵触;②是否同宪法和法律不一致;③是否同上位党内法规和规范性文件相抵触;④是否与其他同位党内法规和规范性文件对同一事项的规定相冲突;⑤规定的内容是否明显不当;⑥是否符合制定权限和程序^[7](614)]。但我们也需要看到,当前党内法规的审查制度还有诸多不完善的地方,主要表现为以下几个方面。

第一,只有主动审查,没有被动审查。主动审查是指有权机关在接受党内法规和规范性文件报送备案后,对党内法规和规范性文件的合宪性、合法性、合理性进行审查的方式。被动审查是指由审查权的机构在某种条件满足的情况下,才对党内法规和规范性文件进行审查。这里“条件”一般是指经有权主体提出审查要求,或是提出审查建议,负责审查机关才启动审查程序。从国家审查备案制度运作中,如地方各级人大常委会对规范性文件的备案审查,由于各类规范性文件较多,难以进行逐个审查。“从实际情况来说,绝大多数都是在有关单位和人员提出审查要求后予以审查,即审查工作一般以被动审查为主。”^[10]但就目前党内法规的审查备案中,只有主动审查没有被动审查。《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》:

“中央办公厅对报送中央备案的党内法规和规范性文件进行审查。”^{[7](614)}言下之意,对党内法规主要采取主动审查的方式,至于被动审查却没有加以规定。

第二,审查机构相对单一。目前对于党内法规的审查主要是党的机关的内设法制部门,在中央一级具体由中央办公厅承办。实际上,党内法规是否合法、合宪,仅仅靠党组织内的机关,而没有党的全国代表大会及中央委员会的参与,甚至是全国人大及人大常委会在其中发挥作用,这就难以保证审查机构的权威性,不利于保证党内法规审查工作的推进。

第三,党内法规审查的程序有待完善。首先,在党内法规的初步审查阶段,目前党内法规的初步审查主要是在党内不公开进行,由于缺乏充分的讨论,广大党员甚至不知晓,这也不利于党内法规审查的科学化推进。在党内法规审查纠错阶段,按照《备案规定》:“中央办公厅法规工作机构经批准可以建议制定机关自行纠正,制定机关应当在30日内作出处理并反馈处理情况,逾期不作出处理的,中央办公厅提出予以纠正或者撤销的建议,报请中央决定。”^{[7](614)}制定机关在接到中央办公厅纠正建议后可能出现三种情况:一是作出处理;二是作出处理,但处理结果是维持党内法规的内容,或者部分纠正,这仍有不当之处;三是不予以回应。《备案规定》实际上只是对第一、三种情况作出规定,对于第二种情况没有作出明确的规定。有人认为,第二种情况不会出现,实际上,我们将视野放置于行政法规、地方性法规的审查就会发现,这种现象是大量存在的。因为,这是一个内部程序,而且不是正式的违宪审查,没有提供公开答辩机会,并且制定机关也会有自己的考量,即使不认真对待也不需要承担相应的后果。

因此,建立健全党内法规备案审查制度必须着手做好以下几个方面:一是开启被动审查,完善党内法规审查方式。开启被动审查更有利于及时发现党内法规存在的问题,也有利于推进党内法规审查的常态化。因此,如果有权主体提出审查要求,党内法规审查部门应在相应时间内启动审查工作。为此,需要在党内法规明确规定“有权主体”到底包括哪些?具体的程序包括哪些?笔者倾向于赋予党组织、党员直至群众举报权。法规工作机构认为需要进行审查的,进入审查程序,认为不需要审查的,对于提出审查建议的主体作出说明。二是在审查机构上,进一步拓展审查机构,尤其可以考虑与人大常委会组成共同的审查机构,或者由党内审查机构以发函的方式向相关的法律、法规制定部门征求意见,将党内法规纳入合宪性合法性

审查之中。三是完善党内法规审查程序。包括受理、初步审查、纠错程序等。同时要对每一个步骤的内部程序作出细致的规定,尽可能考虑到其中可能遇到的情况,审议的结果应当向社会公布。

五、推动党内执纪方式的法治化

把党内法规纳入社会主义法治化国家建设之中,不仅要求以法治精神、法治思维推进党内法规自身建设以及衔接好党内法规与国家法律之间的关系,而且要求将党内法规的执行纳入到社会主义法治化国家建设之中。

我们必须看到,当前党的纪检机关在调查和审理党内违纪案件过程中所采取的方式、手段还存在着与法治化国家建设不相适应的地方。如上文所提到的,在当前“两规”的规定中,赋予纪检机关限制被执纪人人身自由基本权利,以及包括财产权、通信自由和通信秘密、劳动权、请求司法救济权,实际上进入了专属于全国人大及其常委会的立法权领域。不仅如此,在有些党内违纪案件审理过程中还存在着刑讯逼供的问题,使党的党内执法超越了国家法律,也给党的形象带来负面效应。因此,在全面依法治国的今天,将党内法规纳入社会主义法治化国家建设之中,必须要在党内执法环节上与法治化国家建设对接,既坚持党纪严于国法,又注重推动党内执纪方式的法治化。

党内执纪方式的法治化首先要对现行的党内法规,尤其是对党内违纪案件查办的重要法规依据,即《案件检查工作条例》纳入合宪合法的审查之中。党内法规严于国家法律,这是党的性质和属性决定的,也是党风廉政建设的现实需要,但是党纪严于国法并不意味着党纪可以突破国法、超越国家法律。对于宪法和法律已经明确属法律保留领域,党内法规应当充分尊重并严守界限,从而把“党必须遵守宪法和法律”落到实处。在“两规”的问题上,鉴于当前中国的实际情况,“两规”的改革应有步骤地、分阶段地实施。

从短期来看,出于当前反腐工作的现实需要,直接取消“两规”是不现实的,也可能导致一些腐败分子逍遥法外。因此,从当前来看,符合实际的做法是在保留“两规”同时,进一步严格限制“两规”的适用范围,在适用对象级别上,尤其要突出党内中高级干部这一重点对象。从长期来看,可以考虑将限制人身自由等内容纳入现行法律或制定一部统一的《反腐败法》。在具体办案过程中,鉴于目前纪检和监察合

署办公的现状，纪检机关可以采用行政监察法赋予的调查手段，但如果发现违纪案件涉嫌犯罪的，应及时移送司法机关。对此，王岐山同志在十八届中央纪委三次全会上也指出：“各级纪委要严格审查和处置党员干部违反党纪政纪、涉嫌违法的行为……涉嫌犯罪的及时按程序移送司法机关。”^{[11](735-736)}

此外，在全面依法治国深入推进的今天，要推动党内执纪方式的法治化，尤其要注重提高纪检干部的素质。这不仅包括提高纪检干部的业务素质，而且要求纪检干部队伍具有较高的法律意识，要求他们不仅要熟练掌握党内法规，同时也要学习国家的法律法规，这也是依法执纪的前提和基础。正如王岐山同志在十八届中央纪委三次全会上所指出的，纪检监察机关“要坚持以法治思维和法治方式反对腐败，提高依纪依法惩治腐败的能力”^{[11](736)}。

为此，要通过教育培训等方式，强化纪检干部队伍依法执纪意识，牢记法律红线不可逾越，法律底线不可触碰，用实际行动“强身健体”，用法治思维武装自己，约束自身的行为。在日常的工作中，做到坚持加大办案力度与依纪依法查办案件相统一。当然，为了防止纪检干部违纪违法办案，还需要建立健全违反党内法规的归责程序，以及强化相关法律处罚措施，以此促使纪检干部自觉遵守法律法规。

参考文献：

- [1] 罗豪才. 软法与公共治理[M]. 北京: 北京大学出版社, 2006: 93.
- [2] 中国共产党党内法规选编(1978—1996)[C]. 北京: 法律出版社, 2009.
- [3] 王春业. 论将党内法规纳入国家法律体系[J]. 天津师范大学学报(社会科学版), 2016(3): 56-61.
- [4] 中国共产党党内法规选编(2001—2007)[C]. 北京: 法律出版社, 2009.
- [5] 蔡文华. 党内制度失灵的对策探讨[J]. 理论探讨, 2015(4): 123-125.
- [6] 余礼信. 责任治党: 新时期制度治党有效实现路径的探索[J]. 求实, 2016(9): 21-29.
- [7] 中国共产党党内法规选编(2007—2012)[C]. 北京: 法律出版社, 2014.
- [8] 罗许生. 国家治理现代化视阈下党内法规与国家法律衔接机制建构[J]. 中共福建省委党校学报, 2016(6): 64-89.
- [9] 李翔. 反腐败法律体系构建的中国路径研究[M]. 上海: 上海人民出版社, 2013: 7.
- [10] 吕发成, 吕文广. 地方人大监督通鉴[M]. 北京: 中国民主法制出版社, 2009: 120.
- [11] 十八大以来重要文献选编·上[C]. 北京: 中央文献出版社, 2014.

Thoughts over the construction of the socialist country under the rule by law by incorporating the inner-party laws and regulations

KUAI Zhengming

(School of Marxism, Wenzhou University, Wenzhou 325035, China;

Institute of Marxism, The Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China)

Abstract: Under the background of comprehensively promoting the rule by law, the inner-party laws and regulations constitute an important part in the socialist legal system with Chinese characteristics. This requires promoting actively the effective convergence of the inner-party regulations with state laws so that the inner-party regulations and constitutional laws can together constitute an important system of socialist rule by law. In the new era when the regulations of the party should be incorporated into the state construction of the socialist rule by law, we need to do the following: first to use the spirit and thought of ruling by law to promote the self construction of the inner-party regulations, second to establish a sound communication and coordination mechanism between the party legislation and national legislation, third to establish and perfect the system of inner-party laws and regulations for the review and record review; and fourth to propel the legalization of the Party discipline.

Key Words: inner-party regulations; rule of law; review; record review

[编辑：颜关明]