

求真务实地研究和解决党内法规制度建设重点、难点问题

文_ 张晓燕

没有规矩，不成方圆。党有党规，国有国法。把权力关进制度的笼子里，是党规和国法的共同使命。《中国共产党党内法规制定条例》和《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》的颁布和施行，对于编制好党内制度之笼，具有理论价值和实践意义。同时，对此不应该仅仅停留在理论价值和实践意义层面的认识和宣传。贯彻和实施这两部党内法规，需要求真务实，从研究问题入手，尤其是要研究一些重点、难点问题，把问题分解和细化。本文选择其中几个难点问题进行分析。

一、尽快解决党内法规制度供给短缺问题

这需要形成一个共识。有人说，党内法规制度太多了，多得令人眼花缭乱。这也正是笔者几年前提出对党内法规制度进行清理的重要原因。可是，不应该把党内法规制度过多同党内法规制度供应过剩完全画等号，解决党内法规制度供给短缺问题不要被党内法规多的表象所遮盖。由于过去党内法规制度建设缺乏整体规划和统筹协调，导致出现阶段性、临时性、针对某些领域的党内法规制度规定过多的现象，这里无须赘述。在党内法规制度体系的四项目标要求里，配套完备是其中的一项。所谓配套完备，是说不同领域、不同层级、不同时期、不同功能的党内法规相互配套，形成必备和完整的制度链。从这个角度进行思考，对党内法规进行梳理，查找目前党内法规的制度链条断裂或疏漏之处，是当务之急。说它是当务之急，因为“建立新制度”是党中央提出建立为民务实清廉的长效机制基本思路的首要选项；说它是当务之急，也是借用西方经济学的

“木桶理论”原理，即决定一只木桶装水的容量大小，不取决于那些长的木板，而取决于那块最短的木板是否被加长。党内法规建设需要做的事情很多，在千头万绪中要善于抓住“短板”这一矛盾的主要方面。

解决党内法规制度供给短缺问题，主要应从两个方面着手：一方面，着手编制党内法规制定五年规划和年度规划，制定新制度，把党中央提出建立为民务实清廉的长效机制基本思路的首要选项落实好。比如说，出台官员财产公开制度，这已是社会民众所盼，是官员为民务实清廉的阳光制度。有了阳光制度，监督就会事半功倍。科学编制党内法规制定工作五年规划和年度规划，是《中国共产党党内法规制定条例》的亮点，体现了制定党内法规的统筹理念和顶层设计思路。应当把制定新制度作为制定规划的重点。令人欣喜的是，中央有关部门去年开始就《2013年至2017年中国共产党党内法规制定工作五年规划》广泛地征求意见，集党智民智，统筹规划，提出了急需的抓紧制定、成熟的优先安排、空白的逐步补上的要求。我们相信，当前急需抓紧制定哪些党内法规制度，一定会在广泛地征求意见中凸显出来，并形成时间表和路线图。从历史经验来看，过去制定新的党内法规主要有两种思路和做法：一种是先出台粗线条的党内法规，再出台细则加以细化；另一种是制定和出台细化的、可操作性强的党内法规。从实践效果来看，后者比前者好。条例、规则、规定、细则、办法等党内法规的名称就要求细化和可操作性，如果它们还需要细则来细化，势必造成党内规定层次过多，令人眼花缭乱。对于第一种情况，建议通过修改党内法规本身加以细化，而不是出台一个新的党内法规细化原来的党内法规。

另一方面，从制度配套的角度进行研究，就会发现一些应该配套的党内法规制度却长期缺位，这其中的原因是多方面的，但是需要研究和破解。比如，关于党内选举法规，早在23年前，《中国共产党基层组织选举工作条例》（1990年）颁布和施行；19年前，《中国共产党地方组织选举工作条例》（1994年）颁布和施行，可是，至今没有颁布《中国共产党中央组织选举工作条例》，事实上中央组织选举工作办法是经过多年实践的。对此，建议分两步走：第一步，总结实践经验，对关于党的中央组织已有的多个分散的选举办法进行整合，包括《中央委员会关于党的全国代表大会代表的名额和选举办法》、《党的全国代表大会选举中央委员会具体办法》、《中央委员会关于中央政治局、中央政治局常委会和中央委员会总书记的选举办法》等，制定《中国共产党中央组织选举工作条例》，同地方和基层组织选举工作条例一起，构成完整的党内选举制度体系。第二步，整合三个选举工作条例，出台一个包括三个层面集中、完整和系统的《中国共产党组织选举工作条例》，体现选举原则的一致性和选举办法的层次性，便于党的各级组织、党员和党员领导干部全面了解和掌握。

比如，关于党务公开，6年前党的十七大修改党章（2007年），把“党的各级组织要按规定实行党务公开”写进党章；2010年8月，中央办公厅就印发了《关于中国共产党基层组织实行党务公开的意见》，对基层党组织实行党务公开的指导思想和基本原则、公开的内容、程序和方式、制度保障和组织领导等作出规定。按照党章的规定，党的各级组织包括党的中央组织、地方组织和基层组织三个层级。在党的地方组织体系里，又包括省、市（县）。一些市县在党务公开方面积极探索，有的已经形成了制度共性，比如，《市委（县委）常委会议事规则和决策程序》都对外公开了，广东省湛江、浙江省温州等地实行领导干部述职述廉过程公开，采用电视、网络媒体现场直播，接受民众的监督。加快研究、总结和出台党的中央组织和地方各级组织实行党务公开的办法，是贯彻和遵守党章的执行力体现。研究和思考这些问题，不仅是党内法规整体规划的题中之意和内在逻辑，也是顶层（中央层）不应当出现缺位和排除在外的顶层设计思路要求。要改变过去以地方和基层的党内法规制度设计为重心的套路，把顶层设计的

重心转移到中央组织层面上来，这是党内民主改革及党风和廉政长效机制建设的内在要求和外在呼唤。

当然，还有其他方面的党内法规制度配套供给短缺问题，需要在党内民主宽松的环境和浓厚的氛围条件下，求真务实地探讨和研究。

二、以党内法规效力等级为原则解决内容冲突问题

内容协调是党内法规制度体系建设的一项重要目标要求。近些年来，中国共产党的各级组织陆续制定和出台了不少规章和制度，对加强党的制度建设起到了一定的积极作用。但是，也存在着一些规定不符合党章精神和其他党内法规要求的情况，甚至出现一些党内法规之间冲突和“打架”的现象。贯彻和施行《中国共产党党内法规制定条例》和《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》，需要求真务实地研究和解决这些冲突问题。

按照《中国共产党党内法规制定条例》的规定，党内法规分为四个效力等级，党章是最根本的党内法规，具有最高的效力性；其次是准则；排在第三位的是条例；属于第四个效力等级的有规则、规定、办法、细则。低效力等级的党内法规在内容上不得跟高效力等级的党内法规相抵触。

一方面，对新出台的党内法规和规范性文件实行审批和备案制度。审批机关收到党内法规草案后，交由所属负责党内法规工作的机构进行审核，主要审核以下内容：是否同党章相抵触；是否同宪法和法律不一致；是否同上位党内法规相抵触；是否与其他同位党内法规对同一事项的规定相冲突；是否就涉及的重大政策措施与相关部门和单位协商；是否符合制定权限和程序。对存在问题的党内法规草案，审核机构经批准可以向起草部门和单位提出修改意见。如起草部门和单位不采纳修改意见，审核机构可以向审议批准机关提出修改、缓办或者退回的建议。同时，还要建立备案体制机制，包括建立地方备案体制、系统备案体制和备案审查衔接联动机制。（李忠：“如何做好党内法规和规范性文件备案工作”，《党内法规研究》，2013年第1期）其中，备案审查衔接联动机制是需要重点研究的内容。根据目前我国宪法和法律备案审查制度规定，全国人大常委会法工委

治党论苑

法规备案审查室只负责对国家的法规进行审查备案, 备案审查的对象不包括党内法规和规范性文件, 或者说党内法规和规范性文件不在其职责范围之内, 其自然不会主动去进行备案审查。这就要求党内法规审查和备案机构对宪法和法律非常熟悉, 这样才能在备案审查中发现和甄别党内法规和规范性文件是否同宪法和法律有不一致的问题, 不过, 这一要求对党内法规审查和备案机构来说是比较难的事情。还有, 即使发现党内法规同宪法和法律不一致的问题, 也需要讨论党内法规审查和备案机构是否有权作出违宪和违法的裁决问题, 从国家法治建设的角度看, 党内法规审查和备案机构是不能行使此项权力的。那就需要建立党内法规和规范性文件备案审查与国家法规、规章和规范性文件备案审查衔接联动机制。在中央层面, 参与备案审查衔接联动机制的主体主要是中办法规局、全国人大常委会办公厅秘书局和全国人大常委会法工委法规备案审查室、国务院法制办政府法制协调司。在部门和地方层面, 参与主体主要是党委、人大、政府系统负责备案审查的工作机构。(同上) 通过这种联动机制, 征询有关部门的相关意见, 以此为依据由党内法规备案审查机构提出修改意见、缓办或者退回的建议。

另一方面, 求真务实地研究、发现和查找现行党章、党内法规和规范性文件之间的冲突问题, 提出内容协调的原则和思路。一是党章和党内法规之间的冲突问题, 适用党章的规定。比如, 党章关于党内选举的规定和党内法规《党政领导干部交流工作规定》的规定和实践情况。党章第十条第二项规定: “党的各级领导机关, 除它们派出的代表机关和在非党组织中的党组外, 都由选举产生。” 可以理解为选举是党的各级领导机关成员产生的主要方式和常规渠道。此外, 党章第十三条第二款规定: “在党的地方各级代表大会和基层代表大会闭会期间, 上级党的组织认为必要时, 可以调动或者指派下级党组织的负责人。” 这条规定应当是以党章第十条第二项为前提, 在特殊情况下开的一个口子, 是特例的做法。《党政领导干部交流工作规定》第四条规定: “交流的重点是县级以上地方党委、政府正职领导成员及其他领导成员, 纪委、人民法院、人民检察院和党委、政府部分工作部门的正职领导成员。” 为了锻炼干部, 提高领导干部素质和能力, 防止腐败, 实

行领导干部交流制度非常必要, 可是不能只强调干部交流的必要性, 而忽视干部交流制度与干部选举制度之间的矛盾和冲突问题。县委以上地方党委、政府正职领导成员分别是同级代表大会和人民代表大会选举产生的领导干部, 让他们进行过快地、频繁地交流, 会严重损害选举制度的权威性和严肃性。除特殊情况外, 选举产生的领导干部至少应干满一届。2006年出台的《党政领导干部任期暂行规定》第三条规定党政领导职务每个任期为5年。第四条规定党政领导干部在任期内应当保持稳定。除有下列情形之一的, 应当任满一个任期: 达到退休年龄的; 由于健康原因不能或者不宜继续担任现职务的; 不称职需要调整职务的; 自愿辞职或者引咎辞职、责令辞职的; 因受处分或处罚需要变动职务或者被罢免职务的; 因工作特殊需要调整职务的。党政领导干部在一个任期内因工作特殊需要调整职务, 一般不得超过一次。这一规定是符合党章规定精神的, 建议修改2006年8月出台的《党政领导干部交流工作规定》, 对选举产生的党政领导干部的交流事宜作出相应的限制性规定。二是同一机关制定的党内法规, 一般规定与特殊规定不一致的, 适应特别规定; 旧的规定与新的规定不一致的, 适用新的规定。

三、着力破解党内法规执行的逻辑悖论问题

这是党内法规有效、管用的关键所在。党内法规制度一经制定, 必须执行。可是, 党内法规执行存在一些逻辑悖论, 是导致一些党内法规难以执行或执行效果不佳的主要原因。比如, 党内法规执行主体和被监督者同构现象, 被监督者恰恰是进行监督的主要组织实施者的悖论; 党内法规制定部门化、部门利益化的“立法”质量悖论问题; 党内法规实施情况的自我评估的客观真实性悖论; 党内法规和规范性文件长期试行却得不到及时总结概括或是否修改、废止的明确答复; 在执行过程中, 当各级组织和部门对同一规定的含义理解存在分歧或歧义时, 需要建立党内法规解释常态化机制; 等等, 都需要集中力量深入调研进行破解。■

(作者: 中共中央党校党建教研部教授)

(责任编辑 范丽君)