

进一步完善党内法规制定体制机制

文_ 张晓燕

DOI:10.14117/j.cnki.cn11-3331/d.2015.02.017

重视党内法规制度建设特别是党内法规制定工作,是改革开放以来党的建设的一条宝贵经验。党的十八大以来加大了党内法规制定的工作力度,中共中央颁发了《中国共产党党内法规制定条例》(以下简称《条例》)和《中国共产党党内法规制定工作五年规划纲要(2013—2017年)》,就是具体体现。在此基础上,党的十八届四中全会提出完善党内法规制定体制机制,提高党内法规执行力,运用党内法规把党要管党、从严治党落到实处,促进党员、干部带头遵守国家法律法规。同以往有所不同的是,党的十八届四中全会跳出了党的自身建设角度和领域,而是从全面推进依法治国的高度来强调加强党内法规制度建设,提出党内法规既是管党治党的重要依据,也是建设社会主义法治国家的有力保障。依法执政是依法治国的关键,依法执政要求依据宪法法律治国理政,也要求党依据党内法规管党治党。本文从依法执政和依法治国的关系去理解、把握党内法规制定体制机制的准确定位和方向要求,从提高党内法规执行力的角度,提出完善党内法规制定体制机制的思考和建议。

一、健全党内法规制定机构与党内党外的沟通机制

党内法规的制定工作实质是党内权力的配置、调

整和监督。党内法规的制定是否科学、民主、依法,直接影响党内法规制定的质量和生命力。关于党内法规制定权的归属问题,在《条例》里有明确的规定,但这并不意味着制定机构和部门可以“闭门造车”。事实上,在党内法规制定过程中,民主征求意见是长期形成的传统,特别是《条例》颁发后,民主征求意见力度明显加大,从这个意义上说,健全党内法规制定机构与党内党外的沟通机制,不是从无到有,也不是另起炉灶,而是在现有已经形成的沟通机制基础上,坚持问题意识,以问题为导向,以解决存在的突出问题并取得实效为着力点。

建议党的中央和部门在党内法规起草阶段建立中央部门的意见同地方党委和部门及党员领导干部的意见相互结合和相互印证制度

党的中央和部门在党内法规起草时,理所当然需要征求中央和地方两个层面的意见和建议。可是,相对来说,由于有地点上的便利、平时工作沟通较多、同一层面看法相近等诸多因素,使得征求中央层面的意见和建议容易一些、做得比较充分一些。现实中一个有意思的现象是,对同一件事情、政策、规定和制度,由于工作性质和层级的不同,中央部门和地方的党员领导干部会有不同的感受和看法,一些中央部门的领导干部认为中央部门的规定都是正确的,之所以实践中出现诸多问题,是因为地方和基层的“和尚们把经给



念歪了”。可是，一些在地方工作的领导干部却说：“中央部门的一些同志不太了解全国的具体实际情况，有些规定根本不符合地方实际。而我们这些了解地方实际的领导干部往往又参与不了上面的决策和制度制定。”其实，双方说的都有一定的道理，只是不全面而已。从这个角度说，中央部门在制定党内法规时，需要加大向地方党委和部门以及党员领导干部征求意见的力度，拓宽地方党委和部门以及党员领导干部参与渠道，做到中央和地方两个层面、上下两个维度的看法、意见和建议相结合、相互印证，并将其制度化、规范

化、程序化。

建议明确哪些党内法规草案需要在全党范围内征求意见

党内法规草案形成后，应当广泛征求意见。征求意见范围根据党内法规草案的具体内容确定，必要时在全党范围内征求意见。这是《条例》的一个亮点。需要对“必要时”进行明确和细化，减少执行过程中的不确定性和随意性。笔者认为，决定纳入“必要时在全党范围内征求意见”的党内法规草案，需要具备的条件和特点主要包括：涉及党的根本大法的修改问题；涉及全党

党员的权利保障问题；涉及党内监督制度事宜，需要凝聚和运用全党的智慧和力量。与此相对应，笔者建议修改党章草案、《中国共产党党员权利保障条例》修改草案、党内监督方面党内法规草案等应该纳入“在全党范围内征求意见”的重点党内法规草案。

建议明确哪些党内法规草案应当充分听取群众意见

在制定党内法规发扬民主方面，《条例》还有一个亮点，就是规定：“与群众切身利益密切相关的党内法规草案，应当充分听取群众意见。”那么，究竟哪些党内法规的制定跟人民群众切身利益有关呢？根据《中国共产党党内法规制定工作五年规划纲要（2013—2017年）》，在已经列入五年规划纲要范围内，笔者建议至少如下一些党内法规草案需要纳入“应当充分听取群众意见”范畴。第一，完善党委议事决策制度。大量案例证明决策失误是最大的失误。研究制定地方党委决策程序规定，把调查研究、征求意见、法律咨询、集体讨论决定作为必经程序，完善地方党委讨论决定重大问题和任用重要干部票决制，提高党委科学决策、民主决策、依法决策水平，避免和减少地方党委决策失误，这直接关系到当地人民群众的切身利益，有必要充分听取当地人民群众的意见。第二，制定《中国共产党统一战线工作条例》，完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，推进政治协商、民主监督、参政议政制度建设，完善党领导统一战线工作的体制机制，更好地促进政党关系、民族关系、宗教关系、阶层关系、海内外同胞关系的和谐，非常需要充分听取社会各界的意见。第三，修订《中国共产党党内监督条例（试行）》，健全监督机制，拓宽监督渠道，强化监督力量。研究制定加强对主要领导干部监督的制度，切实加大对“一把手”的监督力度。第四，修订《中国共产党巡视工作条例（试行）》，充分发挥巡视工作发现问题、形成震慑的重要作用。完善领导干部述职述廉、提醒谈话、诫勉谈话、函询、质询、罢免或撤换等制度。

健全党内法规草案采纳意见反馈制度

无论是征求部门和单位意见，还是征求专家学者

意见，无论是在全党范围内征求意见，还是充分听取群众意见，都应该以书面形式（包括电子书面形式）向提出意见人（单位和部门）进行采纳意见反馈，形成制度，体现对意见人的尊重，也有利于激发和保护提出意见人（单位和部门）的积极性。

二、健全党内法规制定工作的统筹协调机制

中央党内法规按其内容一般由中央纪律检查委员会、中央各部门起草，综合性党内法规由中央办公厅协调中央纪律检查委员会、中央有关部门起草或者成立专门起草小组起草。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，由其自行组织起草。贯彻落实《条例》规定和党的十八届四中全会精神，健全党内法规制定工作的统筹协调机制，迫切需要解决三个问题。

建议完善党内法规制定主体同其他部门和单位之间的协调机制

《条例》规定：“起草党内法规的部门和单位，应当就涉及其他部门和单位工作范围的事项，同有关部门和单位协商一致。经协商未能取得一致意见的，应当在报送党内法规草案时对有关情况作出说明。”这里，没有规定作出说明以后怎么办。笔者对《条例》留下的空间提出建议：第一，此说明提交党内法规审议机构的审议会议进行讨论并按多数意见作出决定；第二，如经过审议会议仍不能形成多数意见共识，可征求专家学者的意见和建议，或由审议机关引入第三方评估，充分听取各方意见，协调决定，不能久拖不决。

注重党内法规同国家法律的衔接和协调

从党内法规制定的角度说，就是要注重党内法规的合法性问题。按照党必须在宪法和法律范围内活动的原则，按照依法执政的要求，今后新制定出台的党内法规不得跟宪法法律相抵触。要做到这一点，就要在党内法规制定之时，对党内法规的合法性进行审查。目前，党内法规合法性审查机制初步形成了“同步自审”，就是党内法规制定主体（审议批准机关）在制定

党内法规的时候，把自己制定的党内法规是否同宪法法律规定精神实质相抵触事宜，交由所属负责法规工作的机构进行审核，由审议批准机关根据审核结果决定是否同意批准党内法规颁布实施。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。对如何贯彻落实好“同步自审”制度，笔者提出如下两点建议：第一，法律的专业性极强，如果没有法律专业知识，不能胜任对党内法规合法性审查职责，因此，建议负责党内法规起草工作的部门应当引进有法律专业背景的人才；第二，党内法规起草部门和单位普遍建立法律顾问制度。普遍建立法律顾问制度，是党的十八届三中全会《决定》提出的要求，其普遍性要求应当包含和辐射到党的中央组织和地方各级组织，而不仅仅是政府和企业需要建立法律顾问制度。事实上，政府和企业早已经建立了法律顾问制度，但长期以来党的中央组织和地方各级党委是空白。党的中央组织和地方各级党委普遍建立法律顾问制度应当是一个新常态。

三、健全党内法规的严格审议通过机制

按照党章第十九条规定和《条例》第二十二条规定，笔者对健全党内法规的严格审议通过机制提出如下两点建议。

建议修改党章第十九条规定，在党的全国代表大会职权里增加党的全国代表大会审议和批准通过党的重大问题的党内法规的内容；明确党的中央委员的职权

这主要基于两点考虑。第一，落实党的十八届四中全会《决定》关于“运用党内法规把党要管党、从严治党落到实处”的需要和举措。第二，衔接《条例》和党章的需要。《条例》第二十二条规定：“涉及党的中央组织、中央纪律检查委员会产生、组成和职权的党内法规，以及涉及党的重大问题的党内法规，由党的全国代表大会审议批准。”可是，党章第十九条里只规定党的

全国代表大会修改党章的职权，并没有审议和批准涉及党的重大问题的党内法规的职权。按照党内法规效力等级位阶理论，不当以《条例》上述规定来突破党章规定的，相反，《条例》规定要以党章为依据。当然，《条例》的上述规定有其现实需要的合理性。建议今后应当采取的思路是对党章修改先进行必要的突破，而不应是包括《条例》在内的其他党内法规突出在先、党章修改在后的思路 and 方式。

建议修改党章第二十一条规定，明确党的中央委员会的职权，研究和明确哪些党内法规必须由党的中央委员会全体会议审议批准通过

党章第二十一条规定：“在全国代表大会闭会期间，中央委员会执行全国代表大会的决议，领导党的全部工作，对外代表中国共产党。”其中，没有审议批准党内法规职权规定。《条例》第二十二条第二项规定：“涉及党的地方组织和基层组织产生、组成和职权的党内法规，涉及党员义务和权利方面基本制度的党内法规，以及涉及党的各方面工作基本制度的党内法规，由党的中央委员会全体会议、中央政治局会议或者中央政治局常务委员会会议审议批准。”近些年来，有很多党内法规是中央政治局会议或者中央政治局常务委员会会议审议批准的，这方面情况大家比较熟悉。可是，党的中央全会审议批准党内法规了吗？如果有，哪些党内法规是由党的中央全会审议批准通过的？还有哪些党内法规应当由党的中央全会审议批准？这些问题值得研究和回答。还有一个问题，就是如何理解和执行“由党的中央委员会全体会议、中央政治局会议或者中央政治局常务委员会会议审议批准”的规定：三者是并列关系吗？由谁审议批准都可以吗？笔者认为，无论是国家立法还是党内法规制定，条文规定的先后顺序是有严谨设计和内在逻辑的，在执行条文规定时，应当优先选择执行第一顺序规定主体，在执行第一顺序规定不具备条件的时候，可以经过法定程序授权给第二顺序规定主体或第三顺序规定主体。☑

（作者：中共中央党校党建教研部教授、博士生导师）

（责任编辑 范丽君）