

研究文章
УДК 323.3
DOI: 10.2109/2227-9245-2024-30-1-146-153

党内法规及其在中华人民共和国权力系统中的实施

杜建明

内蒙古大学法学院, 内蒙古呼和浩特, 中国
djm207@126.com

有 文章的信息

2023 年 11 月 29 日收到

2023年12月9日審核通過

接受出版 30.01.2024

关键词:

政治过程、党规、行为规范、
执行、权力、组织、中国特色、
依法治国、依规治党、治理效能

摘要: 在具有中国特色的社会主义总体制度中, 党内法规在适用方面有一个特殊性, 即同时包含着政治成分和法律成分, 抑或政治成分加持法律成分。因此, 我们不仅要法律层面, 更应当从政治层面看待党内法规的所谓强制力。指令性要求包含了强调中国共产党党内法规实际执行的积极效果的绝对必要性, 是受历史背景制约的, 是为了加强党对社会和国家重要活动的全面领导。记录在党的规范性文件中并体现在政治实践中的强制力形式并不具有立法形式。强制力的实现也不同于执法实践所要求的法律执行。党内法规的实施(执行)过程需要特别关注, 因为对这一过程的所有组成部分进行分析, 可以让我们确定它们之间的关系, 并确定它们对所通过决定有效程度的影响。因此, 研究对象是党内规范性法案的执行过程, 并对其运作的内在逻辑进行详细解释。文章将党内规范性法案执行的综合结构作为一个模型, 该模型的实施对于显著提高党内规范性法案执行管理的有效性和提高党内法规的有效性具有重要意义。本研究的目的是分析党内法规的制度文本, 以界定党政背景下执行力概念的实质。这将从总体上补充执行力概念的各种内涵, 及其再组织、政治、意识形态和社会层面的反映。

Original article

Intra-Party Regulations and their Implementation in the PRC's Authority System

Du Jianming

Inner Mongolia University, Inner Mongolia, Hohhot, China
djm207@126.com

Information about the article

Received 29 November, 2023

Approved after review
9 December, 2023

Accepted for publication
30 January, 2024

Keywords:

political process, party rules,
normative behavior, executive
power, organization, chinese
characteristics, rule by law,
governing the party according
to regulations, governance
effectiveness

In the overall system of socialism with Chinese characteristics, there is a peculiarity in the application of intra-party regulations, that is, they contain both political and legal components. The political component stimulates the legal one. Therefore, the so-called coercive power of party regulation should be considered not only from a legal, but also from a political aspect. The prescriptive requirements contain the absolute necessity of emphasizing the positive effects of the actual implementation of the CPC's internal party regulations, which are constrained by the historical background and are aimed at strengthening the party's overall leadership over important social and state activities. The form of coercive force stated in the Party's normative documents and embodied in political practice does not have a legislative form. The realization of coercive force is also different from the enforcement of the law required by law enforcement practice. The process of implementation (execution) of the internal party regulations requires special attention, since the analysis of all the components of this process allows us to determine the relationship between them and determine their influence on the degree of effectiveness of the adopted decisions. Therefore, the object of study is the process of implementing the normative bills within the party, and the internal logic of their operation is explained in detail. The article presents an integrative structure for the party regulations implementation as a model, the implementation of which is of great importance for significantly improving the effectiveness of the implementation and management of intra-party normative bills and improving the effectiveness of intra-party regulations. The objective of this study is to analyze the institutional texts of internal party regulations to determine the essence of the concept of executive authority in the context of party and government development. This will complement the various connotations of the responsibility of the executive branch as a whole, as well as strengthen its organizational, political, ideological and social reflections.

Научная статья

Партийный регламент и его реализация во властной системе КНР

Ду Цзяньмин

Университет Внутренней Монголии, г. Хух-Хото, КНР

djm207@126.com

Информация о статье

Поступила в редакцию
29.11.2023

Одобрена после
рецензирования 09.12.2023

Принята к публикации
30.01.2024

Ключевые слова:

политический процесс,
партийный регламент,
нормативные акты,
исполнение, власть,
организация, китайская
специфика, верховенство
закона, управление
политической партией в
соответствии с правилами,
эффективность
управления

В общей системе социализма с китайской спецификой партийный регламент в аспекте его применения обладает особенной характеристикой, которая заключается в наличии политической и правовой составляющих. При этом политическая составляющая стимулирует правовую. Поэтому так называемую принудительную силу партийного регулирования следует рассматривать не только с правовой, но и с политической точки зрения. Директивные требования, в которых содержится абсолютная необходимость акцентировать позитивные результаты практической реализации партийных нормативных актов Коммунистической партии Китая (КПК), обусловлены историческим контекстом и служат укреплению общего руководства партии жизнедеятельностью общества и государства. Формы принудительной силы, зафиксированные в партийных нормативных актах и затем отражённые в политической практике, не имеют законодательного оформления. Реализация принудительной силы также отличается от исполнения закона в том виде, как того требует правоприменительная практика. Процесс реализации (исполнения) партийных постановлений требует специального научного внимания, поскольку анализ всех составных компонентов этого процесса позволяет установить связь между ними и определить их влияние на степень эффективности принятых решений. Таким образом, в качестве объекта исследования выступает процесс исполнения партийных нормативных актов с подробным объяснением внутренней логики их функционирования. В статье представлена интегративная структура исполнения партийных нормативных актов как модель, реализация которой имеет большое значение для существенного повышения эффективности управления реализацией партийных нормативных актов и повышения эффективности партийного регулирования. Задачей данного исследования является анализ институциональных текстов внутренних партийных нормативных актов для определения сущности понятия исполнительной власти в партийном и политическом контексте. Это дополнит различные коннотации ответственности исполнительной власти в целом, а также усилит её организационные, политические, идеологические и социальные аспекты.

引言：在我国社会主义的法治体系中，党内法规无疑是这一体系中最为彰显中国特色的制度元素。党的十八大以来，国家法治体系运转的复杂性进一步映射到党内法规制度建设中，它不仅在静态方面要求党规与国法这两类不同性质社会规范的协调和统一，也在动态方面以政治权威性要求党规制度的坚决贯彻和彻底落实。作为中国特色社会主义法治体系的特殊成员，党内法规的体系运转毕竟有别于国家法律，因此，中国共产党创造性地使用了“制度执行力”这一科学概念对党规执行的程度、效率及其整体效果提出明确要求。追根溯源，“制度执行力”这一概念是在党的十七届四中全会被首次使用的，并正式提出要“提高制度执行力，维护制度权威”。学者们由此开始了对党内法规制度执行力的集中讨论和深入研究，人们普遍认为，所谓党内法规制度执行力“包括党内法规制度执行的所有要素，其不仅关注已经生效的党内法规如何得到有效遵守和执行，而且关注已经生效的党内法规本身是否科学与完善及其对党内法规执行的影响因素。”[1] 石佑启教授则进一步指出，党内法规执行力就是“党内法规内容得以实现的效力，既包括自愿履行，称之为自执行力，也包括强制执行，称

之为他执行力，是自执行力和他执行力的有机统一。”[2]

作为党内法规制度研究的一个重要命题，当前的理论研究虽然能够客观、全面地指出和描述党内法规执行的各种现状和问题，但仍不深入。具体表现为：一是未能在执行问题上对国法与党规加以界分，未能从党内法规的制度特性上把握党内法规的执行问题，反而简单地照搬了法律执行的理论，以至于将制度本身的价值判断也作为党内法规执行乏力的原因所在。诚然，党内法规制度体系确实在形式上存在一些语焉不详和逻辑冲突的地方，但制度体系的内在自洽及完善与“良法”“恶法”的价值评价存在本质区别，中国共产党使命型政党的内在本质决定了党内法规的制度属性及其政治优势，缺乏这一基本认知就会陷入价值判断的泥沼而掣肘党内法规的顺利执行，使其徘徊不前；二是未能清晰地将党内法规的执行与执行力相区别，两者虽只一字之差，却在内涵上迥然有别。党规执行是对党内法规的履行，表征的是各级党组织和全体党员对党内法规的遵守、适用和落实的动态过程，而党规执行力则是这一过程导致的最终结果，表征的是党内法规预期目标的圆满实现。与法的执行所可能出现的正效

应、无效应、甚至负效应相似的是，党内法规的执行同样也会出现各种可能状况，如“制度虚置、象征性执行、选择性执行和机械性执行”等负面问题，而党内法规的执行力则是在加强党的全面领导的历史语境下令行禁止般的对党规执行正面效应和积极效果的指令性要求和绝对性强调。

作为一个具有浓厚政治色彩的实践概念，党内法规制度执行力内在地形成一种倒逼机制，它是新时期作为绝对领导核心的中国共产党对党规执行的明确指示和强制要求，它力求增强制度治党的权威性和实效性，要求坚决杜绝党规执行中各种形式的执行乏力，最终提升执政党的领导能力和执政水平。有鉴于此，对党规执行问题的考察需要浸润在中国特色的国家治理体系之中，以一种外在的视角探究影响党规执行的社会因素；而对党内法规制度执行力的探讨则必须回到党内法规的制度原点，细致地剖析党内法规内在的制度属性及其内在逻辑。本文以2019年9月3日中共中央针对党内法规执行问题专门印发的《中国共产党党内法规执行责任制规定（试行）》（以下简称《规定》）为对象，在充分界分党规、国法、党规执行与执行力的基础上，通过内外视角的转换，条缕分析地呈现党规执行的内在维度，详细地阐释党内法规制度运作的内在逻辑，进而型构出党内法规制度执行力“五维一体”的逻辑构造，最终为党内法规制度执行力的提升找到切实有效的实践路径。

一、党内法规制度执行力的责任维度

现代法治体系是一个由权利、义务、责任构筑的规范体系，权利和义务是法治的核心范畴，但无论权利的保护，还是义务的履行都需要以责任的设定为保障，否则法律就变成了一纸空文。党内法规制度执行力不是执政党的倡议和宣导，而是领导党的指示和要求。在加强党的全面领导的时代背景下，考察党内法规制度执行力，责任维度的考察是首当其冲的。《中国共产党党内法规执行责任制规定（试行）》为了贯彻和实现党内法规的制度执行力，专门对党规责任做出明确的规定。根据不同主体在党内法规执规履责过程中的地位、作用和功能，党规责任被具体分为主体（或称领导）责任、统筹责任、牵头责任、配合责任和监督责任。具体来说，党组织的领导机关及其核心成员是党内法规执规履责的关键力量，承担党规执行的主体责任；党委办公厅（室）负责党规执行中工作调配、任务部署和资源协调，在组织系统中承担承上启下的沟通协调作用，承担党规执行的统筹责任；党委职能部门具有较强的专业特性和独立的管理职能，发挥着执规履责的“头雁效应”，而党的其他工作机关和直属事业单位对其加以辅助和配合，它们分别承担党规执行的牵头责任和配合责任；党的纪检监察负责执规履责的检查和督导，承担党规执行的监督责任。五种责任相互协调、彼此衔接，构成了党规执行的责任体系，贯穿于党内法规执规履责的全过程。

从法理学上讲，责任意味着义务和负担，它的基本内涵有二：一是应做的分内之事，二是没

有做好工作应该承受的不利后果或强制性义务。在通常意义上法律责任就是一种否定性评价及其引起的不利法律后果，论及法律责任的历史渊源，它是近代理性主义和私法自治的产物。随着现代法治的发展，“一个有足够理智的人可以对其命运进行自治，而且可以独立于传统封建的、政治的、或者宗教的约束和独裁的统治掌握自己的命运；而且自由地对自己的生活境遇自负”[3]的责任自负原则逐渐成为法律责任承担的基本原则。也就是说，现代法治社会要求的是具有独立人格的现代理性人独立自主地为自己的行为负责，独立地承担相应责任，而反对任何形式的株连。党内法规浸润于社会主义法治体系之中，在具有法律属性的同时，也彰显着自身的特点。

《规定》在不同环节规定了五种不同的党规责任，党规责任的多样化、体系化与法律责任的个体化、单一性形成鲜明对比。之所以如此，主要源于党规执行的组织结构及其内部环境。党内法规涵射全体党员，覆盖所有党组织。“截止2019年底，中国共产党党员总数为9191.4万名，比上年净增132.08万名，党的基层组织468.1万个，比上年净增7.1万个”[4]。在数量众多的各级组织及其成员面前，科层体制就成为保障政策执行不二的制度选择。“科层制”这一概念最早是由德国著名的社会学家马克斯·韦伯提出的，意指建立在法理型权威基础上，通过一整套严密的等级制度和程序设定来实施的组织控制。借助这一概念来分析党的组织体系和权力结构，党的组织系统也具有明显的科层制色彩。在这套自上而下的组织体系中，既包括纵向维度的各级地方党委、基层党组织、非党组织中的党组（党委），也包括横向维度的党的纪律检查机关、党委工作机关、党委职能机关和党委直属事业单位等等。党内法规的执行嵌入到党的组织体系之中，层级性网络的各个环节都将成为党内法规顺利执行的影响因素。因此，根据党规执行的具体特点，《规定》分别为党规责任的承担设置了五种不同责任形态，多元化的责任主体的和多样化的责任形态共同塑造了党规执行的责任体系，不仅实现党规责任的全覆盖，也为党规责任的具体实现和全面从严治党奠定了制度基础。

一般而言，法律的权威性是由法律责任的认定和追究予以体现和保障的，针对任何违法犯罪行为现代法律的制度安排都设置了详尽具体的可操作方案，据此就可根据主体行为的危害后果和程度等主客观要件判定主体责任的具体类型及其承担方式。党内法规制度执行力的实现也依靠党内责任的认定和追究，因此党规责任判定的可操作性就成为提升党内法规制度执行力的当务之急。《规定》虽然用具体条文规定了不同的党规责任，但都十分笼统，很难为党规责任的准确判定提供标准。以《规定》的“第四条”和“第六条”为例，两个条文分别规定的是主体责任和牵头配合责任，但条文中均有“组织”两字，但由于组织不力而承担的党规责任该如何认定，是上级党委的领导责任，还是职能机关的配合责任，抑或两者都要承担责任，具体的判定标准又是什么，如

何操作都未可知。由此可见，切实提升党规责任认定和追究的科学性，不断加强党规责任认定和追究的可操作性，已经成为提升党内法规制度执行力的关键环节。2020年3月中共中央办公厅印发了《党委(党组)落实全面从严治党主体责任规定》，明确提出“制定责任清单”作为推进全面从严治党、详细落实责任主体的具体举措。提升党内法规制度执行力，就要对“责任清单”制定的权限、程序和技术加以完善，通过对党内责任类别的准确界定，详细列举不同责任的实际表现形式和承担方式，进而为各类主体的权力范围和工作职责设定清晰边界。与此同时，考虑到责任承担的具体落实问题，要为集体责任、连带责任等特殊责任的转化、落实提供清晰可辨的认定标准和转化程序。

二、党内法规制度执行力的组织维度

中国共产党是具有高度组织性的马克思主义政党，有其自身独特的组织网络。这一网络不仅将党员与党员、党员与干部、个人与组织、上下级党组织、不同组织机构之间的关系全部涵盖，而且借助政治动员、思想宣传等运作机制保证了组织体系的运转协调。党内法规的执行完全嵌入党的组织结构，因此，组织维度的考察就成为考量党内法规制度执行力的重要视角。在我国，党的领导机制是嵌入国家政权体制的，党的组织结构与国家权力结构有着极强的同构性，在这一组织结构中，权力关系的延展和铺陈不仅沿着纵向的府际关系，还包括横向的社会组织网络。组织结构的条块特点决定了纵横两个不同路径的权力运作都将成为影响党内法规制度执行力的重要因素。

在组织结构的条条维度中，各级党组织按照自上而下的等级关系形成了党内权力运作的层级性网络。借助这一网络，各级党委将党规执行的核心要义层层传达直至党的基层组织及其党员干部。为了保证纵向维度的党规贯彻，“委托代理型”的治理模式被广泛应用于党规执行中。在这种模式中，党中央并不直接干涉地方党务的具体运作，地方党委可以依据本辖区的实际情况对执行活动加以酌定，从而获得了较为灵活的治理权限。然而，地方并非由此绝对脱离中央的视野，中央集权有着强大的汲取能力，将大量资源和权威集中于最高决策层，同时通过党管干部和目标管理等机制形成压力型体制，以便进一步将中央权威的震慑性传导下去，从而使党规执行的央地一致性得以保证。从组织社会学的角度来看，层级结构中的权威关系贯穿于党规执行的全过程，中央的震慑性越强则党规执行力就越大，党内法规的制度执行力就变相体现为中央对地方的震慑性。然而，“组织层级与结构越庞大复杂，权威对组织的控制就容易被稀释，结果是导致了中央与地方间、不同层级党组织间存在信息不对称，地方党组织及党员领导干部执规履责情况，党中央难以准确掌握。”[5] 如此一来，层级结构中的信息不对称就会影响党规的贯彻执行，使其呈现策略化的执行状态。具体来说，在层级性的权力结构中，基层党委始终面临着“上面千条线，下

面一根针”的情况。对于繁冗庞杂的地方事务，基层党委会根据自身实际进行权衡取舍，进而导致党政事务的“选择性执行”。地方党委处于层级结构的中间位置，同时兼具命令发布者和执行者的双重角色，现有的压力型体制更容易使其与基层组织联合起来，共谋的隐秘利益及其共同体会让彼此之间互相包庇，结果就将会出现党规执行过程的失真性。在组织结构的块块维度中，不同属性和职能的工作部门基于多属性的组织目标形成了权力“块块关系”的运作格局及其多属性的治理结构。从横向的组织关系来看，党内法规的执行也同时嵌入这一组织网络中，需要各工作机关、职能机关的顺畅沟通和通力合作。在这一维度中，党内法规制度执行力就变相体现为组织间的协调性，不同机关之间的协调性越高，党内法规的制度执行力也就越强。然而，压力型体制的压力传导只限于权力结构的纵向关系，促发下级组织的绝对服从和有效执行，却无法有效促进各部门的通力合作。实践中，各工作机关都有着极强的部门中心主义色彩，自利型的行为倾向导致执行的碎片化，进而形成党规执行中的“合作困境”，即各个机构间“在职能、资源、信息、利益等方面因为不能满足多元组织主体充分整合、及时交流、高效利用的一种状态”[6]

由此可见，提升党内法规制度执行力，首先要解决党规执行过程中的“条条”与“块块”问题。贺东航教授就指出，“高位推进”是解决层级性治理中的失真性问题和多属性治理中的“孤岛现象”的有效途径。在我国，中国共产党身兼党规的决策者、执行者和监督者，政策目标的创制者和利益表达的聚合者这五种角色，党委的态度是影响层级性协调和多属性合作的关键因素[7]。将“高位推进”贯彻到党内法规的执行过程，就要充分发挥党委“工作小组”在组织间协调、合作、整合方面的作用和功能。“工作小组”是体现“高位推进”的一种治理模式，实践中表现为为了推动重要党规执行而设立的临时性领导小组，这些以“党委为核心”的工作领导小组具有显著的枢纽作用，不仅可以帮助组织之间进行协调沟通，促进各部门的互动及非正式意见的交流，以减少执行过程中的摩擦成本，还可以起到信息传递和反馈的作用，通过对下级组织意见和建议进行收集和汇总并及时转交给相关职能部门，起到“下情上达”的作用，以帮助上级组织在决策时进行取舍。与此同时，由于这种“工作小组”中的各工作机关、职能机关都是在“党委”的领导之下，这种模式还强化了党委的监督职能。“工作小组”是体现“高位推进”的一种治理模式，也是一种中国特色的执行机制，推进党内法规的坚决贯彻和彻底执行，提升党内法规制度执行力，就要充分发挥这一模式的治理效能，使其通过资源交换和信息交流等相关手段对组织间的贯彻落实问题进行有效解决。

三、党内法规制度执行力的思想维度

思想性是党内法规不同于国家法律的显著特点，国法是以人的行为为调整对象的社会规范，正如马克思所说：“对于法律来说，除了我的行

为以外，我是根本不存在的，我根本不是法律的对象。”[8]而党内法规则是规范党组织及其党员行为的组织纪律和政治规矩，它除了对党员进行外在的约束和规制，更强调思想上的教化和引导。如果说考量法律的执行效果需要以法律设定的标准对人们的行为加以判断，那么，党规执行的效果评测就不仅要考察广大党员行为上的遵守和服从，还要考核党员思想上的认同和尊崇。正因如此，《规定》首先在其正文第二条对党规执行提出明确的思想要求，即“各级党组织和党员领导干部必须增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，牢固树立执纪是本职、执纪不力是失职的理念，切实担负起执行党内法规的政治责任。”[9]

党内法规之所以将党员的思想、信念问题纳入调整范围，主要源自中国共产党思想建党的理论和实践。习近平主席指出：“回顾党的奋斗历程可以发现，我们党之所以能够不断历经艰难困苦创造新的辉煌，很重要的一条就是我们党始终重视思想建党、理论强党。”[10]早在1921年的中共一大，《中国共产党第一个纲领》就在思想上对即将入党的党员提出“承认本党纲领和政策”的思想认同要求，1929年的古田会议则第一次以党的决议的形式确立了“思想建党”的基本原则。在党的七大上，刘少奇同志做了《关于修改党章的报告》，报告强调党的建设“首先就是思想建设问题”[11]至此，“把党的思想建设放在首位”已经明确成为中国共产党的建党路线。然而，思想建设的伦理性和内在特性决定了它必须以制度为载体和依托，“制度化是组织和程序获得价值观和稳定性的一种进程。”[12]中国共产党在自身建设的百年历程中，不断将自身期望和倡导的价值追求和理想信念融入到党规建设的制度安排之中，从而实现了党的思想建设与党内法规制度建设的有机结合。历史回眸于建党初期的1923年，中共中央就制定颁布了《教育宣传委员会组织法》，对思想工作做出专门部署。1924年5月中央扩大执委会又通过了《党内组织及宣传教育问题议决案》，明确规定了基层党组织“教育共产党员”的基本职责。自此，思想建设已经成为党内法规制定的重要内容。新中国成立后，中国共产党继承了革命时期的优良传统，始终坚持以内法规促进党建工作的传统。1951年中共中央制定颁布了《关于加强理论教育的决定（草案）》，在党内掀起了学习毛泽东思想的热潮。改革开放以来，中国共产党更加重视以党规建设引导和带动思想建设，执政党对广大党员的思想要求进一步体现在党内法规的制度安排中，《中国共产党廉洁自律准则》《中国共产党党内监督条例》《中国共产党纪律处分条例》等一大批党内法规相继颁布，《中央党内法规制定工作五年规划纲要（2013-2017）》更明确将党的思想建设作为党内法规制度体系的重要组成部分，而《中国共产党问责条例》的颁布则进一步明确规定了思想建设工作的问责机制。至此，一个围绕思想建设的党规体系已经形成。

党内法规是中国共产党思想建设的制度抓手，其执行的具体效果自然与广大党员的思想状

态和心理认同密不可分。广大党员是否具有党规意识，他们是否从内心深处真正认同党规制度并将其内化为自我的道德准则和行为要求，能否对党规制度产生尊崇之心、敬畏之心都将关系着党内法规制度执行力的最终实现。然而，思想意识领域的冲突和矛盾随着我国经济社会的深入转型而不断凸显，加之西方自由主义观念的深入渗透，直接导致一些党员干部的理想信念受到不同程度的侵蚀。部分党员出于自我利益或部门利益完全忽视，甚至直接无视党规制度的政治价值和历史意义，结果造成了党规执行的懈怠、推诿、变通甚至拒绝。提升党内法规的制度执行力，就应从党内法规的思想特性入手，始终依托党的思想政治工作，努力探寻党规制度贯彻落实的内在驱动力。一直以来，思想政治工作都是我党的优良传统和政治优势，通过会议文件传达、知识手册阅读、党课培训教育、学习心得撰写、舆论典型宣传等各种手段实现了内容传导、思想熏陶和氛围营造。[13] 思想政治工作的有效开展使党规制度的内在规范与外在约束逐渐深入人心，广大党员不仅在行动上以之为行动准则，还在心理上将其作为精神向导，自觉的实际行动逐渐自觉地升华为崇高的政治信仰。提升党内法规制度执行力必须大力借助党的思想政治教育的工作优势，对广大党员干部积极开展理想信念教育，深入推进党史教育，不断增强党员干部的党性和道德操守，让党员干部了解党规、熟悉党规，不断确立党内法规的制度感召力和政治威信力，最终使党规制度成为全体党员工作和生活的价值指引和行动指南。

四、党内法规制度执行力的政治维度

“党规姓党”这是对党内法规制度本质的高度浓缩和精准提炼，也是对党规制度与中国共产党内在联系的准确把握。早在1938年中共中央就成立了负责党内法规事务的专门机构——中央规则起草委员会，而同年召开的党的六届三中全会上，毛泽东主席首次提出了“党内法规”的概念。经历了长期的历史实践，党内法规已经成为中国特色社会主义法治的重要组成部分，这都源于中国共产党管党治党思路的转变。建党伊始，中国共产党为人民服务的责任伦理和实现共产主义的信念伦理就使其自身获得了合法性。经由革命建国和执政兴国，人民民主专政的政治体制及其良好的治理绩效更使我党在长期的政治实践中获得普遍的政治认同和高度的政治权威，从此，党成功地通过自身的组织体系，将其意志渗透于国家治理体系的始终，不仅囊括了包括立法、行政、司法等各个部分，还贯穿了从中央到地方的各个环节，由此为国家治理的现代化发展指明了方向和道路。然而，近一段时期党内出现了党纪松弛、腐败泛化等严重影响党内政治生态的党风政风问题，对此，作为传统治党管党手段的运动式学习活动效果并不显著，而刑事法律的事后惩戒也并不利于职务犯罪的事前预防和事中监督，党内法规制度实践的兴起便是在此背景下执政党通过依规治党实现的规则化、常态化的自我治理。党的十八大以来，中国共产党提出“全面从严治

党”的治党方略，党内法规作为我党全面从严治党的制度依据，其目标直接指向权力的规范和约束，尤其是对“少数关键”的权力制约。

党内法规是从严治党的制度保障，其意在强化制度刚性以抑制权力行使的妄为和恣意，而制约权力就离不开有效的监督，监督是消除腐败的净化剂，也是营造廉政文化的催化剂。提升党内法规制度执行力，就要从内外两个不同维度内外结合，同向发力共同致力于权力行使的规范化和权力运作的廉洁化。从内部维度来看，党内监督是中国共产党对党规执行的自我约束和自我监督，《中国共产党党内监督条例》第九条明确规定了党委全面监督、纪检委专责监督等党内监督体系的具体构成，《执行责任制规定》则进一步明确了五种监督形式的监督内容和监督机制。党内监督的关键在于从权力运作体制的内部加以规范和约束，充分发挥党内监督的治理效能，就要建立和完善科学完备、行之有效的党内监督体系。党内监督的首要前提是通过定期培训和专业学习等多种方式，建立专门监督人才的培养机制，以切实提高监督者的工作能力和业务水平，从而实现纪检监察的科学化、规范化和精准化。在此基础上，党内监督体系的构建不仅要强化事前监督机制，真实全面地对党规执行中的问题进行反馈和追踪，及时发现问题并及时处理，以防患于未然；不仅要完善事中检查机制，通过严格对照《督促检查工作意见》的工作要求，认真履行监督职责，将管人管事落到实处，还要建立事后监督的常态化机制，通过进一步延伸并加快落实党内巡查制度，“促进巡视巡查的有机联动，提升巡视巡查的整体效能，须树立整体性治理思维，坚持巡视示范带动巡查，从加强巡视巡查主体联动、优化联动方式、重视联动过程管理等多个方面着力。”[14]从外部维度来看，党外监督拓展了监督渠道，创新了监督方式，形成了对党规执行全方位、无死角的监督态势。发挥党外监督的制度潜能，强化党外监督的制度优势，不仅要充分确保人民群众在党规监督中的主体地位，通过各种有效途径充分调动人民群众的积极性并大力拓宽人民群众的监督渠道；要充分保障新闻媒体的监督作用，以强有力的舆论监督对违规行为形成有力制约，还要充分发挥民主党派的监督优势，通过发挥民主党派的专业特长与现有监督机制形成良好的功能互补。

五、党内法规制度执行力的社会维度

党内法规是中国共产党规范各级组织活动、约束本党党员思想和行为的社会规范。作为国家治理现代化的重要工具，党内法规与道德规范、乡规民约等社会规范一样，不仅有着明确的目标指向，还具有浓厚的功能主义色彩。功能主义的党规观侧重于党规制度的工具性价值，强调党规制度在引领和约束党的组织及其成员思想及行为时具有的强制作用和惩戒功能，凸显了党规制度在解决当前贪污腐败等现实问题时的及时性、便利性和实效性。对此，陈柏峰教授则进一

步提出：“完善的党内法规体系，对于明确执政党的宗旨、健全执政党的组织体系、规范党员的言行、建立党内具体工作机制、引导社会主义法治体系的发展方向等具体方面有着重要的作用。这些方面都服务于执政党在特定阶段面临的主要问题和任务。如何重构良好的政治生态，是目前共产党组织建设面临的主要问题。”[15]也就是说，党内法规作为中国特色社会主义法治的“担纲者”，其意义和价值不只体现在反腐败斗争上，不仅仅局限于党员干部言行的规范和约束，更意在净化党内生活、营造风清气正的政治生态。党的十九大明确提出，要“坚持民主集中制，严肃党内政治生活，严明党的纪律，强化党内监督，发展积极健康的党内政治文化，全面净化党内政治生态”。由此可见，党内民主与政治生态之间存在着紧密的逻辑联系，只有坚定不移地实践民主集中制，营造优良的党内政治文化，以党内民主滋养健康的党内政治生态，才能全面净化党内政治生态。在此背景下，党内法规便成为党内民主实践与良好政治生态之间的桥梁和纽带。以党规制度建设促进党内民主，提升党的政治能动性，助力实现良好政治生态环境，就必须将视线集中聚焦于党员之上，党员不仅是党内政治生活的基本主体，更是党内民主的动力之源，而确认并尊重党员的主体地位就要充分保障党员的民主权利。

长期以来，党内法规的制度安排及实践形成了“义务本位”的价值取向，这源于中国共产党的先进性和党内法规的伦理属性，利他主义的道德基因必然使中国共产党及其党规制度总体上形成一种“严于律己”的外部形象。但随着民主法制观念的传播，广大党员的权利意识和民主观念也不断萌发。无论是完善党内权力的科学配置以促进党内民主，还是着力增强党的政治能动性和政治活力，以最终构建良好的政治生态，都需以党员干部的身体力行为基本前提。党员是党的组织肌体的构成细胞，也是组织活力的源泉，提升党规制度的执行力必须在现有政治框架下不断完善党内民主选举和民主决策，必须通过民主程序不断增强广大党员的主体地位，广泛调动广大党员的主动性、积极性，大力提升广大党员的主人翁意识和历史责任感、使命感。必须通过有序的政治参与，确保党规制度汇聚党意民意，体现党心民心，以不断彰显党规制度的民主性、权威性。唯有充分保障党员的民主权利，确保党员有序的政治参与，才能从根本上获致广大党员的内心信服和外服从，有效助力党内法规制度执行力的实现，最终实现良好的政治生态。

结语

中国特色社会主义历经实践已经形成了依法治国与依规治党双规并举、齐头并进的现代法治发展格局，党内法规制度执行力是中国共产党绝对领导地位的集中反映，也是加强党的全面领导的制度要求。党内法规制度实践的兴起有其深刻的历史缘由，它是我党在社会主义新时期面临严峻历史考验时，对管党治党方式的自我调适和自我更新，这意味着有别于以

往的运动式治理，政党治理将通过党内法规这一制度形式进行一种持续性、常规性的规则治理。对这一新型的政党治理模式有着清晰认知的前提下，正确认识党内法规的政治功能和社会意义，坚决贯彻落实党内法规的制度要求，使党规之力掷地有声、不绝回响，不仅有助于良好政治生态环境的构建，也有助于积极探索

自主性的中国道路。在法治成为时代基本主题的历史背景下，党内法规制度执行力所表征的党员干部内心信规、坚决执规和普遍守规的社会状态，其良好的典型示范作用必然带动全体社会成员的普遍守法，党员守规与公民守法相互促进、相得益彰，两者共同构建的法治理想图景将再一次展现中国道路的自强与自信。

References

1. Zhang Xiaoyan. Thoughts and Suggestions on the Construction of the Implementation System of Intra-party Laws and Regulations. *Theory Journal*, no. 3, pp. 36–43, 2017. (In Chin.)
2. Shi Youqi. On Improving the Execution of Inner-Party Regulations. *Academic Research*, no. 5, p. 68–76, 2018. (In Chin.)
3. Zweigert K., Kötz H. Freedom and coercion in contract law – a study of contract formation. The series “Civil and Commercial Law” (vol. 9). Beijing: Law Press, 1998. (In Ger.)
4. In 2019, the Communist Party of China Statistical Bulletin. China Court Network, Web. 02.11.2022. <https://www.chinacourt.org/article/detail/2020/06/id/5327318.shtml>. (In Chin.)
5. Zeng Yucheng. System Content and Optimization of the Responsibility System for the Implementation of Regulations within the Party. *Gansu Social Sciences*, no. 3, pp. 104–111, 2021. (In Chin.)
6. He Donghang, Kong Fanbin. Chinese Experience in Public Policy Implementation. [J] *Social Sciences in China*, no. 5, pp. 61–79, 2011. (In Chin.)
7. He Donghan, Xie Weimin. A study of the process of interaction between the Chinese Communist Party and modern countries. *Comparative economic and social systems*, no. 4, pp. 21–27, 2011. (In Chin.)
8. Selected Works of Marx and Engels. Beijing: People’s Publishing House, vol. 1, 1995. (In Chin.)
9. Implement the responsibility system for the communist party of China party rules and regulations (trial). People’s Daily online. Web. 10.09.2022. <http://politics.people.com.cn/n1/2019/0916/c1001-31353808.html>. (In Chin.)
10. Deeply understand the modern and practical significance of Marxism and continue to contribute to the Sinification and popularization of Marxism. People’s Daily. September 30, 2017. Web. 29.10.2022. http://www.zzjjc.gov.cn/sitesources/zzsjwjw/page_html5/lzyw/tbgz/article499c1483c05e4a3cab6a734bc553b815.html.
11. Selected Works of Liu Shaoqi (First volume). China: People’s Publishing House, 1981. (In Chin.)
12. Zhang Xuelong. Research on Intra-Party inspection linkage from the perspective of holistic governance. *Theory and Reform*, no. 6, pp. 82–29, 2019. (In Chin.)
13. Wang Ruolei. The Political Logic of the Rise of the Practice of Inner-Party Rules and Regulations. *Jilin University Journal Social Sciences Edition*, no. 3, pp. 101–110, 2019. (In Chin.)
14. Wang Ruolei. The Relationship between Governing the Party According to Rules and Governing the Country According to Law. *Chinese Journal of Law*, no. 6, pp. 17–28, 2016. (In Chin.)
15. Chen Baifeng. Function and Positioning of Inner-Party Regulations. *Journal of National Prosecutors College*, no. 3, pp. 105–117, 2017. (In Chin.)

Список литературы

1. 张晓燕.关于党内法规制度实施体系建设的思考和建议 // 理论学刊, 2017, (3):36-43 @@ Чжан Сяоянь. Гуаньюй дан нэй фагуйчжиду шиши тисицзяньшэ дэ сыкао хэ цзяньи = Мысли и предложения по построению системы реализации внутрипартийных нормативно-правовых актов // Журнал «Теория». 2017. № 3. С. 36–43.
2. 石佑启.论提高党内法规的执行力 // 学术研究,2018,(5):68-76 @@ Ши Юйци. Лунь. Лунь тигао дан нэй фагуй дэ чжисин ли = О совершенствовании исполнения партийных постановлений // Научные исследования. 2018. № 5. С. 68–76.
3. 康拉德茨威格特.海因克茨.合同法中的自由与强制—合同的订立研究/梁慧星.民商法论丛(第9卷).法律出版社,1998,195 @@ Цвайгерт К., Кетц Х. Свобода и принуждение в договорном праве – исследование формирования договора. Серия «Гражданское и торговое право» (Т. 9) / под ред. Лян Хуэйсин. Пекин: Юридическая пресса, 1998. 195 с.
4. 2019年中国共产党党内统计公报[N].中国法院网 @@ 2019 нянь Чжунго гунчаньдан дан нэй тунцзи гунбао = Статистический бюллетень Коммунистической партии Китая в 2019 году. Текст: электронный // Сеть судебных органов Китая: [официальный сайт]. URL: <https://www.chinacourt.org/article/detail/2020/06/id/5327318.shtml> (дата обращения: 02.11.2022).
5. 曾钰诚.党内法规执行责任制的制度内容及其优化 // 甘肃社会科学,2021,(3):104-111 @@ Цзэн Юйчэн. Дан нэй фагуй чжисин цзэ жэнь чжи дэ чжиду нэйжун цзи ци юхуа = Содержание системы и оптимизация системы ответственности за выполнение партийных предписаний // Социальные науки Ганьсу. 2021. № 3. С. 104–111.

6. 贺东航、孔繁斌. 公共政策执行的中国经验 // 中国社会科学, 2011, (5): 61–79 @@ Хэ Дунхан, Кун Фаньбинь. Гунгун чжэнцэ чжисин дэ чжунго цзинянь = Китайский опыт реализации государственной политики // Общественные науки Китая. 2011. № 5. С. 61–79.
7. 贺东航, 谢伟民. 中国共产党与现代国家互动历程研究 [J]. 经济社会体制比较, 2011(4): 21–27 @@ Хэ Дунхан, Се Вэйминь. Чжунго гунчаньдан юй сяньдай гоцзя худун личэн яньцзю = Исследование процесса взаимодействия Коммунистической партии Китая и современных стран // Сравнительные экономические и социальные системы. 2011. № 4. С. 21–27.
8. 马克思恩格斯选集第一卷/ 人民出版社, 1995, 196 @@ Макэсы Эньгэсы сысюань цзи ди и цзюань = Маркс К., Энгельс Ф. Избранные произведения. Пекин: Народное изд-во, 1995. Т. 1.
9. 中国共产党党内法规执行责任制规定 (试行) [N]. 人民网 @@ Чжунго гунчаньдан дан нэй фагуй чжисин цзэжэнь чжи гуйдин (шисин) = Положение о системе ответственности за выполнение нормативных актов Коммунистической партии Китая (КПК). Текст: электронный // Жэньминь жибао. URL: <http://politics.people.com.cn/n1/2019/0916/c1001-31353808.html> (дата обращения: 29.10.2022).
10. 深刻认识马克思主义时代意义和现实意义, 继续推进马克思主义中国化时代化大众化[N]. 人民日报, 2017-9-30 @@ Шэнькэ жэньши макэсы чжуи шидайи хэ сяньшии, цзисюй туйцзинь макэсы чжуи чжунго хуа шидай хуа дачжунхуа = Глубоко понимать современное и практическое значение марксизма и продолжать способствовать китаизации и популяризации марксизма. Текст: электронный // Жэньминь жибао. 30 сентября 2017 г. URL: http://www.zzjjc.gov.cn/sitesources/zzsjwjw/page_html5/lzyw/tbgz/article499c1483c05e4a3cab6a734bc553b815.html (дата обращения: 29.10.2022).
11. 《刘少奇选集》(上卷) / 人民出版社, 1981, 458 @@ «Люшаоци сюаньцзи» = Избранные произведения Лю Шаоци. Пекин: Народное изд-во, 1981. Т. 1. 458 с.
12. 张学龙. 整体性治理视角下的党内巡视巡察联动研究 // 理论与改革, 2019, (6): 82–89 @@ Чжан Сюэлун. Чжэнтэ син чжили шицзюся дэ дан нэй сюньши сюньча ляньдун яньцзю = Исследование связи внутрипартийной проверки и инспекции с точки зрения целостного управления // Теория и реформы. 2019. № 6. С. 82–89.
13. 王若磊. 党内法规制度实践兴起的政治逻辑 // 吉林大学社会科学学报, 2019, (3): 101–110 @@ Ван Жолэй. Дан нэй фагуй чжиду шицзянь синци дэ чжэнчжи лоцзи = Политическая логика развития системы партийного регулирования // Журнал общественных наук Цзилиньского университета. 2019. № 3. С. 101–110.
14. 王若磊. 依规治党与依法治国的关系 // 法学研究, 2016, (6): 17–28. @@ Ван Жолэй. И гуй чжи дан юй ифа чжиго дэ гуаньси = Взаимосвязь между управлением партией в соответствии с правилами и управлением страной в соответствии с законом // Юридические исследования. 2016. № 6. С. 17–28.
15. 陈柏峰. 党内法规的功用和定位 // 检察官学院学报, 2017, (3): 105–117 @@ Чжэн Бофэн. Нэй фагуй дэ гунюнь хэ динвэй = Функция и позиционирование партийных правил // Журнал Академии прокуратуры. 2017. № 3. С. 105–117.

作者信息

杜建明, 副教授, 博士研究生, 内蒙古大学法学院, 中国内蒙古呼和浩特; djm207@126.com. 研究方向: 法理学、党内法规学.

Information about the author

Du Jianming, Associate Professor, Doctoral Student, Inner Mongolia University, Hohhot, China; djm207@126.com. Area of scientific interests: jurisprudence, internal party regulations.

Информация об авторе

Ду Цзяньмин, доцент, докторант, Университет Внутренней Монголии, г. Хух-Хото, КНР; djm207@126.com. Область научных интересов: юриспруденция, законодательство и нормативные акты КПК.

供引用

杜建明. 党内法规及其在中华人民共和国权力系统中的实施 [J] 《后贝加尔国立大学学报》, 2024 年, 第 30 (1) 期: 第: 146–153. DOI: 10.2109/2227-9245-2024-30-1-146-153.

For citation

Du Jianming. Intra-Party Regulations and their Implementation in the PRC's Authority System // Transbaikal State University Journal. 2024. Vol. 30, no. 1. P. 146–153. DOI: 10.2109/2227-9245-2024-30-1-146-153.

Для цитирования

Ду Цзяньмин. Партийный регламент и его реализация во властной системе КНР // Вестник Забайкальского государственного университета. 2024. Т. 30, № 1. С. 146–153. DOI: 10.2109/2227-9245-2024-30-1-146-153.