

# 中国共产党依规治党的法治基因 及其百年历史演进

叶海波

**摘要** 党章是根本性的党内法规,是制定其他党内法规的基础和根据。在马列主义党建思想指导下,中国共产党高度重视党章建设,自成立伊始便制定党章并不断强化党章的规范性,以党章为基础和依据形成并统一党内法规制度体系,在依规治党中根植法治的基因。中国共产党成立百年来,依规治党经历了自发产生、自主推进和自由规划的渐进历程,其中隐含的法治基因也经历了被抑制、快速壮大、显化于外并统领党建的过程。在这个过程中,中国共产党依规治党主要遵循规范体系内在统一和权力有效制约监督的法治原则。依规治党与依法治国有机结合是中国共产党治国理政的法治理念和基本方略,推动并保障了法治中国的建设。

**关键词** 中国共产党;依规治党;法治中国;党内法规;建党100周年

**中图分类号** D913;D914 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2021)01-0017-12

**基金项目** 司法部国家法治与法学理论项目(19SFB2011);广东省普通高校哲学社会科学专项资助项目(201904);深圳大学高水平大学学科建设二期项目(00000113010)

2015年6月4日,习近平总书记明确提出“坚持依法治国、依规治党”<sup>[1]</sup>(P9),自此,“依规治党”的用语面世。党的十八届六中全会随之修订《中国共产党党内监督条例》,将“尊崇党章,依规治党”作为党内监督的基本原则之一。党的十九大后,“坚持全面依法治国”和“依法治国与依规治党有机统一”被确立为新时代治国的基本方略和推进国家治理现代化的基本举措<sup>[2]</sup>。从语词学的角度看,“依规治党”是一个新近出现的政法用语,但依规治党方略的最终确立,不仅仅是依法治国的必然逻辑和实践成果,也深深地根植于中国共产党的百年历史实践之中,具有历史必然性和实践基础。学界对依法治国、依法执政和依规治党的理论内涵和逻辑关系探讨甚多<sup>[1]</sup>(P5-27)<sup>[3]</sup>(P74-88)<sup>[4]</sup>(P13-24),但对依规治党及其法治基因的历史演进则关注不足,而一些论者特别强调依规治党和党内法规的政治性<sup>[1]</sup>(P19),导致了一种意料之外的弱化法治的效果。为了揭示依规治党及其法治内涵的历史面貌,本文从历史的视角审视中国共产党依规治党的进程,揭示其中的法治基因及其演进。党章是最根本的党内法规,是制定其他党内法规的基础和依据,“各级党组织和每个党员都要严格按照党的章程和党内法规行事,严格遵守党的纪律”<sup>[5]</sup>(P14)。本文认为,法治是中国共产党依规治党的基本基因。在现代国家,法治指服从规则的治理,形式上表现为以根本法作为规则体系的基础和权威结构的顶点。党章以文本和条款的形式表达政党的理念和价值,具备法治的形式要素。中国共产党自成立伊始便制定党章,把它作为党的根本性法规,并适时修订,强化党章的规范性、适应性和权威性,从而在党内根植了依规治党的法治基因。中国共产党依规治党的百年历程是依规治党从自发产生到自觉推进再到自由规划的探索过程,也是其中的法治基因植入、壮大、显化的时代性变迁,更是规范体系内在统一性和权力制约监督原则不断巩固的过程。

依规治党与依法治国有机结合,既是法治中国建设的结构性要求,也是中国共产党依规治党历史发展的结果。

## 一、中国共产党依规治党的自发产生与法治基因的根植

作为哲学范畴,自发是指外在客观性支配事物的发生和发展。以之审视中国共产党依规治党的百年历史,可以发现,自中国共产党成立至1978年间,虽然党章和其他单行党内法规的制定都是理性规划的产物,但从整体性的视角看,中国共产党受到国际共产主义运动的深刻影响,一直面临着主体性困境,这一阶段的依规治党因此处于一种自发的层次。这种自发性源于中国独特的现代化历程。如所周知,1840年以来的中国现代化“是应付西方现代化扩展的结果”<sup>[6]</sup>(P15),属于后发和外部诱生型,是西方坚船利炮冲击的结果,“回应西方挑战,重建政治共同体,从而实现以经济起飞为动力的文明结构的全面转型”<sup>[7]</sup>(P111)是中国现代化的根本主题。这种特有的刺激—反应式变革过程<sup>[8]</sup>(P313-432)导致中国社会面临着回归主体性的任务。西方这个“他者”造成中国传统秩序崩塌、主权危机和治权分裂,也刺激中国从传统走向现代。但传统中国根本无法有效地应对社会的全面危机,西方因此不仅是“一种强烈的、激发活力的力量”<sup>[9]</sup>(P89),更是一种新社会的示范和理论的导向。这种特殊的时代背景和现代化历程对新生的中国共产党产生了双重影响:一方面,俄国十月革命一声炮响,为中国送来了马列主义,但这同时也使中国共产党长期面临着主体性缺失的困境,并一直面临马克思主义中国化的任务;另一方面,也是更为关键的一点,马列主义独特的建党理论指导中国共产党制定党章作为根本性的党内法规,统领党建和治党,因而将依规治党的法治基因根植于中国共产党之中。马克思主义中国化的曲折历程导致中国共产党深受自主性缺失之苦,但这种理论的鲜明性格和中国共产党的独特纲领也使得中国共产党一开始便与众不同,坚持以党章建党治党,具有服从规则的基因。自发性是一个矛盾体,既让中国共产党在主体性的路上艰苦探索,也为日后中国共产党依规治党的勃兴埋下种子。

《中国共产党第一个纲领》是中国共产党第一次全国代表大会<sup>①</sup>制订的党章<sup>②</sup><sup>[10]</sup>(P13-14),虽然“有中国特色”<sup>[11]</sup>(P27),但一开始便深深地烙上了域外的印迹。具体而言,在理论上,《中国共产党第一个纲领》“直接吸收了当时可能接触到的一些马克思、恩格斯、列宁著作中的思想”<sup>[11]</sup>(P27),理论的中国化程度极为不足;在文本上,《中国共产党第一个纲领》参考了《共产党宣言》《共产国际纲领》《共产国际章程》《美国共产党党纲》《美国共产党宣言》等文本,“一大纲领的纲领内容来源于《美国共产党宣言》……章程部分是以《美国共产党党纲》……为蓝本”<sup>[10]</sup>(P17-18),模仿色彩浓厚;在结构上,《中国共产党第一个纲领》独缺第11条,可能的原因是这一条旨在强调经费独立自主,意图摆脱国际援助对独立性的影响,因而“在向共产国际汇报时,就抹去了这个第十一条”<sup>[10]</sup>(P21)。前述理论、内容和结构条款上的特征显示早期中国共产党章程的制定具有浓厚的域外色彩,也预示中国共产党将面临突出的主体性困境。针对这种情况,中国共产党一直努力强化自主性,自1921年制定《中国共产党第一个纲领》以来,每次党的代表大会都修订或者重新制定党的章程,如二大制定的党章形成了包括党员、组织、会议、纪律、经费和附则等内容的比较完整的体系,四大党章明确了无产阶级领导地位的问题,并将党支部作为党的基层组织,五大党章创造性地规定党的民主集中制原则、监察委员会等多项内容,六大党章进一步将民主集中制的组织原则具体化<sup>[12]</sup>(P6-7),但由于“二大起加入共产国际,三大起又与国民党实行党内合作,加之活动经费离不开国际援助,因而中国共产党独立自主的努力一再失败”<sup>[10]</sup>(P22),《中国共产党第一个纲领》所表现出来的这种外在约束及其导致的自发状态因此一直持续。客观而言,在这个过程中,党章的持续变迁“对有关中国革命的一系列问题作出了基本正确的回答,为马克思主义党建理论中国化奠定了坚实基础”<sup>[13]</sup>(P76),七大党章创造性地增加了总纲,第一次明确阐明了

① 以下称“一大”。后文对中国共产党历次代表大会也相应地采用这种简称。

② 理论界对于这一党内文件是否是党章认识不一。

党的群众路线等内容,奠定了依规治党的政治、组织和思想基础,“是我们党历史上第一部完全独立自主制定通过的党章,是一部具有鲜明中国特色的马克思主义的党章”<sup>[12]</sup>(P7),八大党章也坚持了这种自主性,但“文化大革命”及九大、十大党章充满“左”的错误,十一大党章也未能全面纠正这种错误。脱离中国具体情况,教条化地理解马列主义,直接导致党章内容的科学性和适应性严重不足,造成以党章为统领的革命和建设而发生种种“左倾”的错误<sup>[14]</sup>(P468-469, 473-476),造成巨大的损失。这个回顾显示,在中国特殊的现代化模式下,中国共产党早期自发地全盘接受源于西方的马列主义,中国共产党的党章、建党和治党不可避免地深受外部的影响。马列主义、共产主义纲领和组织原则是中国共产党的灵魂,具有绝对的至上性。党章作为其载体进而成为建党和治党的根本法规,理论上的自主性缺失问题随之进入依党章治党的过程,进而造成中国共产党早期依规治党中的主体性缺失问题和自发性特点。

与上述自发性特点相伴随的是,虽然早期的自主性缺失使中国共产党“党内曾发生了把马克思列宁主义教条化、把共产国际决议和苏联经验神圣化的错误倾向,使中国革命遭受严重挫折”<sup>[15]</sup>(P17),但思想渊源和组织支持的外源性也让中国共产党的纲领“与近代中国的其他政党的纲领有本质的区别”<sup>[11]</sup>(P26),中国共产党因此高度重视党章建设,以党章宣告政治纲领和组织制度,并坚决地贯彻实施党章,使得党章在党内具有至上的地位,因此,中国共产党自诞生始便具有依规治党的法治基因。众所周知,“回望近代中国,面对山河破碎、亡国灭种的危机,无数有识之士纷纷寻求救国救民的真理。形形色色的‘主义’、思潮纷至沓来、竞相登场,最终又都昙花一现。唯有马克思主义,以其无可辩驳的科学性、真理性,在同各种思想的争鸣交锋中,站到了社会思想大潮的前列”<sup>[16]</sup>。1921年,中国共产党成立,“从此,中国就开辟了革命的新局面”<sup>[17]</sup>(P14)。这个新局面的开创,根源于中国共产党在指导思想、政治纲领和组织结构上的先进性和鲜明性。质言之,中国共产党是一个新的政党。根据马列主义的建党学说,“新的党必须有一个明确的积极的纲领,这个纲领在细节上可以因环境的改变和党本身的发展而改动,但是在每一个时期内都必须为全党所赞同。只要这种纲领还没有制定出来或是还处于萌芽状态,新的党本身也将处于萌芽状态”<sup>[18]</sup>(P271)。同时,“共产党人不屑隐瞒自己的观点和意图”<sup>[19]</sup>(P65)。因此,中国共产党于1920年制定《共产党宣言》,阐明其纲领、目标和路线,在成立大会上制定《中国共产党第一个纲领》,形成党的章程,规定党的纲领、组织和制度,二大党章更是明确规定党章的效力,后续的多次修订不断完善遵守党章、维护党章权威的机制,强化党章的规范性和约束力。概而言之,基于马列主义关于纲领、党章建设和制度建党的思想,中国共产党以马列主义建党时,便继承了党章治党的法治基因,成立后便积极地制定和修订党章,始终坚持党章建党,完善党的根本性法规,将依规治党的法治基因深植于中国共产党的理念、法规和组织之中。

除了党章建设外,在中国共产党建党后开展的革命斗争中,依规治党的法治基因也时有显露。1938年,毛泽东提出制定党规<sup>[20]</sup>(P652),刘少奇也指出,“党章,党的法规,不只是一定要规定党的基本原则,而且要根据这些原则规定党的组织之实际行动的方法,规定党的组织形式与党的内部生活的规则”<sup>[21]</sup>。另外,虽然这一时期并未形成覆盖“各位阶、各领域、各层面、各环节”<sup>[22]</sup>的党内法规制度体系,但中国共产党仍制定了不少党内法规。这些党内法规既包括具有严格法规形式的党内规定,也体现在针对现实问题作出的具体决定和决议中。前者包括《中国共产党中央执行委员会组织法》《中央巡视条例》等正式党内法规,后者则藏身于针对国民运动、党组织建设、宣传教育活动、经济建设等一系列问题作出的大量议案、批示、报告、决定中<sup>①</sup>。初步统计显示<sup>②</sup>,在内容上,这一时期的党内法规主要集中于组织和程序问题<sup>③</sup>,党的领导、监督、自身建设等内容比较欠缺;在渊源上,党内法规与具体性决定混为一体,“即时性、

① 如《中央关于地方党及军队中党务委员会工作的决定》等。

② 统计资料主要是《中共中央文件选集》(1921年—1949年)和《中央党内法规和规范性文件汇编(1949年10月—2016年12月)》。

③ 如制定了《中共扩大的六次全会关于中央委员会工作规则与纪律的决定》《中央关于地方及军队中各级党部取消、改正与停止党员处分手续的决定》等。

应对性立规”<sup>[23]</sup>(P43)的色彩非常浓厚,这显示出依规治党仍处于自发的状态。随着中国共产党领导下的现代化建设从新中国成立前的革命斗争演化为新中国成立后的“新激进模式”<sup>[6]</sup>(P16-17),运动代替了民主,“运动是最好的沟通、表达和治理的方式,一切民主制度的约束都是多余的”<sup>[6]</sup>(P16)。因此,即便1949年后,以党章为核心的党内法规制度体系仍不完善,党章和其他党内法规也不具有至上的权威,中国共产党依规治党的自发状态因此长达半个世纪,而党章治党中内含的法治基因也一直被压制。

## 二、中国共产党依规治党的自主推进与法治基因的壮大

所谓自主,就是指依照自身的意志和权力行事,不受他人的干涉。自主性是“属于现代性的概念”<sup>[24]</sup>(P101)。“现代化首先在于坚信人有能力通过自己的理性行为去改变自然和社会环境”<sup>[25]</sup>(P92)。如果说1978年前特殊的现代化背景和路径导致我国的现代化和中国共产党依规治党具有被动性、复合性、非自主性和非统一性的特征<sup>[26]</sup>(P13-18),依规治党的法治基因也被压制而无法显露,那么,十一届三中全会闭幕式上邓小平提出的“国要有国法,党要有党规党法”和“党章是最根本的党规党法”<sup>[27]</sup>(P147),则促使党内法规概念逐步形成,并促进了依法执政方略的确立,进而开启了中国共产党依规治党的自主时期,在上一个时期被抑制的法治基因也得以快速壮大。这种变化的内在机理在于:“党内法规”概念的形成成为法治主义贯彻于党内治理提供了操作工具,而依规治党基本方略的确立则为党内治理的法治化提供了政治基础。

“党内法规”概念形成并成为推进依规治党并使其法治基因显化于外的基本工具,是中国共产党依规治党自主性强化的主要表现,也是法治基因壮大的结果。“党内法规”概念的形成是中国共产党依规治党漫长过程中理性化思维不断强化的产物。马克思主义经典作家对党内规则制度的称呼长期以来在用语上不确定<sup>[28]</sup>(P15-27),理论上将“党内法规”概念的使用追溯至毛泽东1938年的《论新阶段》<sup>[20]</sup>(P652)。毛泽东当时使用的是“党规”<sup>①</sup><sup>[29]</sup>(P9),1955年首次使用“党内法规”<sup>[30]</sup>(P400)时,这个语词也并不具有确定的内涵和外延,并非作为一个概念来使用,也未被广泛接受<sup>[28]</sup>(P22)。“党内法规”成为专门概念始于《关于建国以来党的若干历史问题的决议》。该决议指出:“《关于党内政治生活的若干准则》和其他有关党内法规的制定,各级党的领导机关和纪律检查机关为纠正不正之风所做的工作,提高了党的战斗力。”<sup>[14]</sup>(P478)这是中国共产党首次将“党内法规”这个语词与具体的文件联系在一起,为提炼党内法规的本质特征奠定了基础,也提供了确定党内法规外延和所指对象的线索。自此,作为语言符号的“党内法规”、作为具体文件的“党内法规”、作为描述党内特定文件根本特征的“党内法规”概念具备了能指与所指相统一的基础<sup>[31]</sup>(P95-101)。1990年《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》的制定是党内法规概念形成的关键转折。该条例相对清晰地界定了党内法规的定义、内容、原则、制定主体、规范特征以及等级体系,“党内法规”成为一个具有规范功能的概念。一方面,这一概念成为识别既有党内法规的工具,另一方面,也是规范党内法规制定的依据和基础。随之,“党内法规”概念在党章和其他党内法规中频繁出现<sup>②</sup>,而其内涵与外延也随时间发展变得更加精确和清晰。习近平总书记指出:“我们党抓党的建设,很重要的一条经验就是要不断总结我们党长期以来形成的历史经验和成功做法,并结合新的形势任务和实践要求加以创新。因此,有必要通过六中全会,对近年来特别是党的十八大以来从严治党的理论和实践进行总结,看哪些经过实践检验是好的,必须长期坚持;哪些可以进一步完善并上升为制度规定,以党内法规的形式固化下来;哪些需要结合新的情况继续深化。”<sup>[32]</sup>这段话表明,中国共产党的自我治理是实践探索、规范制定和开拓创新的交互性过程,“党内法规处于中间层面,构成不成文惯例和不确定做法的桥梁”<sup>[29]</sup>(P10)。在治理的层面上,“党内法规”概念的形成是对既往依规治党经验的

① 《毛泽东选集》编辑后方才改成“党内法规”。

② 中共首次在十四大党章第44条第一、二款中使用党内法规的概念。随后,《中国共产党纪律检查机关控告申诉工作条例》(1993)等也明确使用了这一概念。

理性思考,也是党自我治理方略的时代性选择,表明了中国共产党依规治党的鲜明自主性。

依法执政方式的确立进一步为中国共产党依规治党自主性的巩固及其法治基因的壮大提供了政治空间。1997年,基于邓小平“制度更带有根本性,全局性,稳定性和长期性”和“使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人的看法和注意力的改变而改变”<sup>[27]</sup>(P147)的决断,以及市场经济、政治文明建设和国家长治久安的需要<sup>[33]</sup>(P10),党的十五大报告确立了依法治国的基本方略,中国共产党的执政方式随之发生“历史性跨越”<sup>[34]</sup>(P14)。2002年,党的十六大报告明确提出“坚持依法执政”<sup>[35]</sup>(P13),“不断提高依法执政的能力”<sup>[35]</sup>(P18)。2003年发布的《中国共产党党内监督条例(试行)》将“依法执政”作为党内监督的内容之一。2004年,党的十六届四中全会通过《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》,依法执政既是党执政能力建设的目标,也成为“新的历史条件下党执政的一个基本方式”<sup>[36]</sup>(P7)。2007年,十七大党章要求党要适应改革开放和社会主义现代化建设的要求,坚持科学执政、民主执政、依法执政,加强和改善党的领导,依法执政被党的根本法规所确认,成为党执政的基本方式。依法执政“既要求党依据宪法法律治国理政,也要求党依据党内法规管党治党”<sup>[37]</sup>,还“要求执政党受国法和宪法双重约束”<sup>[38]</sup>(P104),依规治党是“依法治国的关键”<sup>[37]</sup>,也是依法执政的基本内涵。作为依法治国方略的逻辑内涵和党治国理政的基本方式,依法执政基本方式的确立将中国共产党的治理导入规范化和法治化的轨道,是法治主义引导党内治理的结果和表现,凸显了中国共产党依规治党的法治属性,为中国共产党自主地开展依规治党奠定了政治基础。

中国共产党依规治党迈入自主阶段,法治基因显著壮大,具有特殊的国家建构历史背景。在现代国家的建构过程中,民族主义和民主主义是理论指引,前者引导形成民族主权国家,后者引导形成民主法治国家。“现代国家的建构是一个民族—国家和民主—国家的双重化建构过程……在中国这类后发达国家,不仅民族—国家和民主—国家的建构是不同步的,而且会产生矛盾。因为,前者追求的是整体性和强制性,后者是基于多样性和自主性”<sup>[24]</sup>(P97)。自1921年建党以来,中国共产党领导人民开展斗争,推翻帝国主义、封建主义和官僚资本主义的统治,建立了中华人民共和国。在新中国成立后较长时间内,国家不断强化社会的“国家化”,以一种激进的方式谋求国家的现代化。这种模式“使国家机器和行政控制得以覆盖全部疆域,国家的支配能力空前提高。国家更有可能以‘普遍性意志’‘公共性利益’的名义出现,将自己的意志无限制地推及所有领域内,推动国家的整体化和同一性。特别是在民族—国家与民主—国家的建构不同步的情况下,国家极有可能成为外在或超越个人的抽象存在,成为不受制约的强制和专断性力量,从而造成社会动力和活力的缺失”<sup>[24]</sup>(P101)。这种激进式的现代化模式将国家权力的专断性和强制性放大到极致,既不能适应民主法治国家建设的需要,又弱化了社会的活力,最终“使党、国家和人民遭到建国以来最严重的挫折和损失”<sup>[14]</sup>(P474)。这种模式也对作为中国建设领导核心的中国共产党产生了重大影响,党的民主集中制和党内民主生活受到极大的破坏。这一历史性危机推动中国在民族主权国家建构的基础上迈向中国共产党领导下的民主法制化阶段。民主法治国家是基于程序正义的理性国家,以法治为治国的基本方略,强调民主制度的法制化,在国家建构与公共权力约束之间保持平衡。邓小平指出:“为了保障人民民主,必须加强法制。必须使民主制度化、法律化。”<sup>[27]</sup>(P146)随后制定的《中共中央关于社会主义精神文明建设指导方针的决议》也指出:“不要社会主义民主的法制,决不是社会主义法制;不要社会主义法制的民主,决不是社会主义民主。”民主法制化对执政党提出治党革新的时代性要求,依法治国基本方略和依法执政基本方式因此相继确立,《关于党内政治生活的若干准则》表达了依法执政和依规治党的价值准则,《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》(1990)及其他一系列党内法规的制定则为规范党内民主集中制和党的领导建立了基础,中国共产党依规治党的自主阶段自此形成,其法治基因也在这一过程中不断壮大。

### 三、中国共产党依规治党的自由规划与法治基因的显化

自由是相对于客观规律而言。“自由不在于幻想中摆脱自然规律而独立,而在于认识这些规律,从而能够有计划地使自然规律为一定的目的服务……自由就在于根据对自然界的必然性的认识来支配我们自己和外部自然”<sup>[39]</sup>(P294, 491-492)。党的十八大以来,中国共产党充分认识到国家治理和党的建设的基本规律,并依据这些规律作出依规治党的具体规划,指导依规治党实践。这些规划立基于对上一阶段依规治党建设不足的反思,是关于依规治党的顶层设计,显示出中国共产党的依规治党已经从自主推进时期步入自由规划阶段,而建党之初植入的法治基因也完全显化于外,主导党的建设和治理。

这种根本性转变源于中国共产党对治国理政规律认识的深化,并主要体现在从法治中国的构架定位依规治党和党内法规,以法治理念主导依规治党和党内法规制度体系建设。党的十八届三中全会提出推进国家治理体系和治理能力现代化,“强调‘国家治理’而非‘国家统治’,强调‘社会治理’而非‘社会管理’,不是简单的词语变化,而是思想观念的变化。‘国家治理体系和治理能力现代化’,是一种全新的政治理念,表明我们党对社会政治发展规律有了新的认识,是马克思主义国家理论的重要创新,也是中国共产党从革命党转向执政党的重要理论标志”<sup>[40]</sup>(P5)。这一新认识和理论转向更强调治国理政制度的系统性和“善治”。治理制度的系统性要求形成政府、市场和社会多元主体共同参与,政府、市场和社会行为有效规范的一系列制度机制,立足并强调制度和规则之治;善治“则是对整个社会的要求,不仅要有好的政府治理,还要有好的社会治理。简单地说,善治就是公共利益最大化的治理过程,其本质特征就是国家与社会处于最佳状态,是政府与公民对社会政治事务的协同治理”<sup>[40]</sup>(P6),这种协调治理在政府和民间组织、公共部门和私人部门之间形成“合作、协商、伙伴关系”<sup>[41]</sup>(P41)。立足于治理和善治的新认知,党的十八届三中全会提出紧紧围绕提高科学执政、民主执政、依法执政水平深化党的制度改革。党的十八届四中全会进一步提出具体的路径和方法,明确指出必须实施全面依法治国,建设法治中国,“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,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,实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,促进国家治理体系和治理能力现代化”<sup>[37]</sup>。这些论断是“基于对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发 展规律的认识,在借鉴国际法治经验基础上的重大理论突破与实践创新,是法治中国建设区别于西方法治国家制度建设的鲜明特色”<sup>[42]</sup>(P272)。将依规治党作为法治中国体系的内容之一,既强化了对依规治党的理论认知,也为依规治党的自由规划提供了理论支撑和明确的方向。习近平指出:“要完善党内法规制定体制机制,注重党内法规同国家法律的衔接和协调,构建以党章为根本、若干配套党内法规为支撑的党内法规制度体系,提高党内法规执行力。”<sup>[43]</sup>(P49)中共中央顺应时势,整体谋划,顶层设计,从规范性、体系统一性和执行力等诸多方面一体推进党内法规制度体系建设,夯实法治中国的依规治党支柱。

首先,完善“党内立法法”<sup>[44]</sup>(P13),规范党内法规的制定,强化党内法规的规范性。在《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》(1990)实施20余年后,《中国共产党党内法规制定条例》发布并于2019年修订,从实体和程序两方面规范党内法规。在名称上,该条例将党内法规的名称限定为党章、准则、条例、规定、办法、规则、细则,摒弃过去常见的“议决案”“指示”“通告”“标准”“意见”“通知”“决定”等名称,促使“党内法规从基于即时性、应对性立规,向注重长效性、引导性立规转变”<sup>[23]</sup>(P43)。在结构上,强调党内法规一般使用条款形式表述,根据内容需要分为编、章、节、条、款、项、目。在规范范围上,列举党内法规的规范事项,并创设党内法规保留制度<sup>①</sup>,禁止将党内法规的抽象性与党内决定的具体性相混同,防止党内法规规范性的流失。关于党内法规名称的规定从形式上保障了党内法规的规范性,关于党内法规规范内容的规定从实体上将这种规范性进一步落实,防止党内法规名不符实,背离法治的规

<sup>①</sup> 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的,只能由党内法规作出规定。

范性要求。

其次，建立健全体制机制，确保党内法规制度体系的内在统一性。除了在《中国共产党党内法规制定条例》中明确党内法规制定以党章为根本、同国家法律衔接和协调的原则，规定一套党内法规制定权限等级分明、不同类别党内法规规范内容和范围有别、党内法规制定事前审核的制度外，中共中央完善《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》，发布《关于建立法规、规章和规范性文件备案审查衔接联动机制的意见》和《关于建立中央党内法规工作联席会议制度的通知》等文件，建立了有件必备、有备必审、有错必纠、国家法律与党内法规备案审查衔接联动机制，确保党内法规制度体系的统一性。在制度建设的同时，党内法规清理工作按计划先后分两轮展开。2012年6月，中共中央办公厅印发《关于开展党内法规和规范性文件清理工作的意见》，着力解决“不适应、不协调、不衔接、不一致”<sup>[44]</sup>（P11）等问题。经过先后两次清理，中共中央先后发布《中共中央关于废止和宣布失效一批党内法规和规范性文件的决定》和《中共中央关于再废止和宣布失效一批党内法规和规范性文件的决定》，并于2018年11月部署开展第二次中央党内法规和规范性文件集中清理<sup>①</sup>。后一次的清理将“废”和“改”结合一体，更加突出党内法规内部统一性的建设。党内法规集中清理与日常备案审查结合进行，确保作为中国特色社会主义法治体系组成部分之一的党内法规制度体系更加符合法治秩序的统一性要求。

最后，中国共产党出台党内法规制定工作规划，推进党内法规制度的体系性建设。“党内法规制度体系，是以党章为根本，以民主集中制为核心，以准则、条例等中央党内法规为主干，由各领域各层级党内法规制度组成的有机统一整体”<sup>[45]</sup>（P1）。党内法规制度的体系性、系统性建设是“长远之策、根本之策”<sup>[46]</sup>，是一项巨大的制度建设工程，必须强化规划，分步实施。2016年12月，中共中央发布《关于加强党内法规制度建设的意见》，目标是“完善以‘1+4’为基本框架的党内法规制度体系，即在党章之下分为党的组织法规制度、党的领导法规制度、党的自身建设法规制度、党的监督保障法规制度4大板块”<sup>[45]</sup>（P1）。在此之前的2013年，中国共产党历史上的首个党内法规制定工作规划暨《中央党内法规制定工作五年规划纲要（2013-2017年）》发布，2018年2月又印发了《中央党内法规制定工作第二个五年规划（2018-2022年）》，极大地推动了党内法规制度建设。在党内法规制定制度方面，中国共产党先后制定了《中国共产党党内法规制定条例》《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》《中国共产党党内法规执行责任制规定（试行）》等党内法规，聚焦党内法规的进行时、过去时和完成时，形成集规划、制定、备案、清理、解释执行和评估等于一体的党内法规制度建设链条<sup>[22]</sup>。在“4大板块”党内法规制度建设方面，经过统筹安排并在规划的引领下，自党的十八大以来，党内法规制度工作获得极大的发展，“先后制定和修订了180多部中央党内法规，出台了一批标志性、关键性、基础性法规制度，党内法规制度体系的‘四梁八柱’基本立起来了，总体上实现了有规可依”<sup>[47]</sup>。

概而言之，这一阶段的中国共产党依规治党在理念上全面高举法治的旗帜，在操作上紧扣形成规范性、协同性、融贯性、执行力强的党内法规制度体系这个关键，全方位借鉴国家法治建设中“有法可依，有法必依，执法必严”和“科学立法，公正执法，严格司法，全民守法”的法治理念和经验，既促成依规治党成为党内治理的基本方式，也形成依规治党与依法治国有机结合的法治中国图景。在这个过程中，中国共产党百年前植入的法治基因全面外显于世，主导中国共产党自身的治理，引领并保障法治中国的建设。

#### 四、中国共产党依规治党的法治内涵

上文的回顾显示，中国共产党依规治党的过程历经百年，走过了自发产生、自觉推进和自由规划三个阶段，时至今日，“国家法律和党内法规共同成为党治国理政、管党治党的重器”<sup>[48]</sup>，依法治国和依

<sup>①</sup> 第一次是对1949年至2012年间23000多件中央文件进行了清理，共梳理识别出规范党组织工作、活动和党员行为的党内法规和规范性文件1178件，废止322件，宣布失效369件，二者共占58.7%；继续有效的487件，其中42件需适时进行修改。第二次清理废止54件，宣布失效56件，修改8件，同时，对14件涉及党和国家机构改革的中央党内法规作出一揽子修改。

规治党一体推进,共同构成法治中国的“‘双驱’结构”<sup>[49]</sup>(P25)。随着党章权威的强化和党内法规制度体系的完善,依规治党的法治基因不断壮大显化,最终成为主导党内治理和影响国家法治建设的关键因素。法治首先是指依法治理,强调规则至上,同时要求作为治理依据的规则体系符合“良法”的价值标准。中国特色社会主义法治坚持依规治党和依法治国有机统一。于依规治党而言,法治并非是从外部导入的理念和价值,而是其法治基因显现于世、统领政党建设的过程。在这一过程中,依规治党的法治内涵不断彰显,并集中体现为两点。其一是规范体系的内在统一性。基于政党统一和领导权威的需要,依规治党首先指党章具有根本性党内法规的地位,统领党内法规制度体系的建设。“党章是最根本的党内法规,全党必须一体严格遵行”<sup>[37]</sup>。在此基础上,坚持“党章为本,宪法至上”<sup>[50]</sup>(P9),确保党内法规制度体系与国家法律规范体系内在协调一致。其二是权力制约监督的原则。在树立党章权威的同时,通过在党章中确立民主集中制原则,强化党内法规制度体系建设,使权力运行受到更加有效的制约和监督。规范体系的内在一致性和权力的有效制约监督共同构成依规治党的法治内涵。

### (一) 规范体系的内在统一

这一原则具体表现为党内法规制度体系统一并服膺于党章,与国家法律规范体系衔接协调,形成党章为本、宪法为上、党规国法和谐一体的中国特色社会主义规范体系。从历史的角度看,党内法规制度体系的内在统一性建设主要从三个方向推进。

一是强化党章的规范性,进而提升党内法规制度体系的规范性。中国共产党成立之初就面临着极为恶劣的生存环境,也承担着极为繁重的社会动员和组织建构任务。党内法规制度体系的建设无法从容地开展,零星制定的党内法规难成体系,多散见于各种因地因时因事制宜的议决案中。但无论环境何等恶劣、任务何等紧迫,中国共产党均创造条件召开党的代表大会,修订完善党章。党章并非仅仅是表达党的纲领、主张和动员社会运动的宣传书,还包含着建党治党的根本性规范。《中国共产党第一个纲领》是中国共产党的首个党内法规,规定了党的名称、纲领、组织、活动原则等基本问题。如果说这份党章因将党的纲领和党的组织章程笼统地规定在一起,结构安排并不完善,规范性尚不明显,那么,随后的党章及其修订都在不断强化其规范性。例如,二大党章将党的纲领和组织章程分别规定,《中国共产党第二次全国代表大会宣言》和《关于共产党的组织章程决议案》规定党的政治纲领、奋斗目标、党的性质等内容,《中国共产党章程》以分章的体例,从程序和实体两方面对党员的条件等方面作了较详细的规定,同时创造性地规定了党章的修改和解释问题。党章内部结构的完善和内容的专门化改造极大地强化了二大党章的规范性。随后的《中国共产党第三次修正章程决案》更进一步,将二大党章的6章共31条扩充为12章共85条,从党员、党的建设、党的中央机关、省的组织、市及县的组织、区的组织、党的支部、监察委员会、纪律、党团、经费、与青年团的关系等方面全面规定了党的组织章程,成为后来党章修订的范本。虽然组织章程和党纲分开规定的体例被党的七大党章放弃,但二大党章仍奠定了党章规范性的底色,确立了党章作为党内根本法规在内容和形式上的规范样式,中国共产党章程自此由纲领和组织章程两大部分组成,组织章程部分成为党章中稳定性、规范性极强的内容。随着规范化的进一步加强,党章的结构进一步细化,从党员、组织、会议、纪律和经费等板块,逐步发展为当下的包括党员、组织制度、党的中央组织、党的地方组织、党的基层组织、党的干部、党的纪律及检察机关、党组、党旗、党徽等内容,演化为一个规定系统全面、可操作性强的体系性结构。在党章的统领下,党内法规制度体系建设根据“内容科学、程序严密、配套完备、运行有效”<sup>[50]</sup>(P9)的要求,从领导、组织、自身建设和监督保障四大板块全速推进,逐步形成执行力强的规范体系。

二是设立党内专责监察机构维护党章和其他党内法规的权威与效力。党章的根本性和规范性特点必然要求全体党员和党的各级组织遵从党章,维护党章的权威和至上性。虽然成立后一直面临着严峻的革命环境,但中国共产党对于维护党章的权威、监督党章和其他党内法规的实施并未有松懈,而是探索

建立了党内监督机关维护党章和其他党内法规的权威,确保党内法规制度体系的内在统一性。1927年,即使局势极度吃紧,修订后的党章仍然开创性地规定设立了中央及省的监察委员会,“巩固党的一致及权威”<sup>①</sup>。这一机构也是党的纪律检查委员会的前身。1933年,根据《中共中央关于成立中央党务委员会及中央苏区省县监察委员会的决议》,中国共产党决定成立中央党务委员会,“防止党内有违反党章破坏党纪不遵守党的决议及官僚腐化”<sup>[51]</sup>(P340)。七大党章恢复了被取消的监察委员会并加以完善,八大党章在第七章中规定了党的监察机关的设置、产生、任务及相互间关系等问题。监察委员会的任务之一是经常检查和处理党员违反党的章程等案件。这一规定在1982年十二大党章中得以延续和完善,该章程第44条规定纪律检查委员会的主要任务之一是维护党的章程和其他重要的规章制度,既区分了党章与其他规章制度,又整体性地突出了党内规范的严肃性和统一性。1992年十四大党章进一步将纪律检查委员会的主要任务之一确定为维护党的章程和其他党内法规的权威,这一表述一直延续至今。党内纪检机关的设立及其任务的明确,为党内法规制度体系的统一性奠定了制度机制基础。

三是规范体系的内在统一被确定为党内法规制度体系建设的基本原则。《中国共产党党内法规制定暂行条例》(1990)明确规定党章是最根本的党内法规,其他党内法规是党章有关规定的具体化,应当以党章为依据,并进一步地规定党内法规不得与宪法和法律相抵触。2012年发布的《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》将党内法规制度体系的统一性、权威性及与宪法和法律的一致性作为备案审查的基本标准,2013年发布的《中国共产党党内法规制定条例》则将党章为根本依据、维护党内法规制度的统一性和权威性作为党内法规制度体系建设的基本原则。随后发布的《中央党内法规制定工作五年规划纲要(2013-2017年)》指出党内法规的制定以宪法为遵循,保证党内法规体现宪法和法律的精神,保证党内法规制度体系与中国特色社会主义法律体系内在统一,以党章为根本,推进党内法规制定工作。2019年修订的《中国共产党党内法规制定条例》进一步把党内法规同国家法律衔接和协调明确为党内法规制定工作原则的具体内容。与该条例同步修订形成的《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》强调备案中的审查,旨在维护党内法规制度体系自身及其与国家法律规范体系间的衔接协调和内在统一性。

总体而言,从中国共产党党内法规制度体系的形成过程看,党是革命、建设和改革领导核心,这要求中国共产党依规治党,全体党员和党组织都要服从党章和其他党内法规。党章的规范性和权威性不断强化,进而演化出以党章为根本性法规的党内法规制度体系。随后,党内法规制度体系与国家法律规范体系的关系浮出水面,规范体系的内在统一性原则发展出新的内容,即党内法规制度体系与国家法律体系衔接协调、和谐统一,其核心是党章为本,宪法为上。

## (二) 对权力的有效制约监督

中国共产党依规治党的核心内容是权力的有效制约监督。2013年发布的《中央党内法规制定工作五年规划纲要(2013-2017年)》明确提出完善党的反腐倡廉建设方面的党内法规,切实把权力关进制度的笼子里<sup>[50]</sup>(P9)。其实,权力的有效制约监督作为依规治党和党内法规制度体系建设的内涵发源更早,中国共产党成立之初便具有约束党员和各级党组织权力的法治基因。二大党章第四章规定党的下级组织必须完全执行上级组织的命令及全面执行、宣传中央执行委员会所定政策的原则。《中局报告议决案》《中央报告议决案》《京区报告议决案》《粤区报告议决案》等决定对这些党组织的纲领政策宣传、社会动员、党员发展等工作进行了严厉的批评,明确要求党的各级组织严格执行和落实党的规定和决议<sup>[52]</sup>(P10-23, 495-502)。这种公开的批评正是实践权力监督制约的原则。随着中国共产党的壮大,依规治党、制约监督党的各级组织和党的各级领导人的权力成为中国共产党面临的现实问题,并主要以强化政党统一和中央权威、建设党内民主、完善党内法规制度体系的方式呈现出来。

<sup>①</sup> 中央政治局会议议决案《中国共产党第三次修正章程决案》(1927年6月1日)第61条。

在1938年党的六届六中全会上,针对张国焘“另立中央”的严重破坏纪律的行为,中国共产党首次提出制定党规“以统一各级领导机关的行动”<sup>[20]</sup>(P652),比较明确地指出党内法规应约束各级领导机关的行为,以保障党的统一和中央权威。在1955年3月的中国共产党全国代表会议上,毛泽东第二次使用“党内法规”,针对的是“高岗、饶漱石事件”。这两次事件的背景都是党的高级领导人严重违反党的纪律,目的都是强化政党统一和中央权威,规范监督党内各级领导机关及领导干部行使权力,是提出和使用党内法规这一概念的基本语境。这种语境下的依规治党和党内法规制度体系建设意在制约监督党内各级领导机关和领导干部的权力,维护党的统一和中央的权威。这种权力约束的传统和实践铸就了中国共产党依规治党和党内法规制度体系的法治品格。

随着“文化大革命”的结束,依规治党的权力制约监督内涵进一步叠加新的内容,即强调建设党内民主。二大党章对民主集中制就有所规定,即“本党的一切会议均取决于多数,少数绝对服从多数”。1927年中国共产党中央政治局会议通过的《中国共产党章程议决案》则明确规定“党部的指导原则为民主集中制”,1928年的六大党章将民主集中制规定为党的组织原则,并进一步从民主和集中两个层面细化其内容,规定党员大会、代表会议及全国大会选举党的组织,党组织对党员报告工作,党部和党员严守党纪,必须迅速且恰当地执行党的决议。虽然党章较早确立了民主集中制,但实践中民主与集中的失衡不时出现。1978年12月,邓小平在中央工作会议上重申民主集中制,随后,《关于党内政治生活的若干准则》等党内法规相继制定,规定坚持集体领导,反对个人专断,发扬党内民主,正确对待不同意见,保障党员的权利不受侵犯,同时规定选举要充分体现选举人的意志,接受党和群众的监督,不准搞特权,极为清晰地表达了党内民主的原则和权力制约监督的要求。这部准则一直延续适用至今,为拨乱反正、恢复和健全党内政治生活、推进党的建设发挥了重要作用,对于固化党内民主理念、塑造党内民主秩序至关重要。党的十八届六中全会通过了《关于新形势下党内政治生活的若干准则》,进一步针对现实中出现的问题完善了党内政治生活的准则,强化了党的各级组织和领导干部的权力制约与监督。随着治国理政理念的革新,中国共产党依规治党和党内法规制度体系建设加快步伐,立足规范体系内的一致性和权力制约监督的基本意涵,扩展党内法规的形式和外延,同步推进依规治党和依法治国。

## 五、结 语

根据马列主义的建党学说,中国共产党在极度紧迫的时局下,自建党伊始便制定党的纲领和章程,坚决维护党章的权威,从而在成立之日起便将依规治党的法治基因根植于中国共产党的理念、制度、组织结构和实践中。但源于中国现代化的特殊背景和独特模式以及国家建构的异步过程,在治党过程中,中国共产党依规治党处于一种法治基因被强力抵制的自发状态。1978年后,依规治党和党内法规制度体系建设被提上议事日程。随着法治方略的确立,中国共产党依规治党进入自主推进时期,依规治党的法治基因得以迅速壮大。然而,在这一时期,法治并未成为主导党内治理的核心价值,党内法规体系建设缺乏体系性、融贯性和执行性的整体谋划和顶层设计。党的十八大后,国家进入法治中国建设的新阶段,党内法规制度体系与国家法律规范体系共同构成中国特色社会主义法治体系的重要组成部分,法治中国的理念引领党和国家的治理,中国共产党依规治党的法治基因也外显于世,依规治党的方略不断被形塑和强化。中国共产党依规治党的百年历程,既是法治基因不断壮大并主导党内治理的过程,更是依规治党的法治内涵不断巩固和明晰的过程。中国共产党建党以来高度重视维护党章的权威,逐步形成以党章为核心的党内法规制度体系,建构了党内法规制度统一原则,并在法治中国建设的背景下,形成党内法规制度体系与国家法律规范体系有机统一的中国特色规范体系统一原则。与这一形式原则的形成相伴的,是中国共产党在依规治党过程中对党的各级组织、各级领导干部的权力约束,即将权力装进笼子的认识与实践不断强化。权力制约监督因此成为中国共产党依规治党的实质性法治内涵,进一步引领党内法规制度体系建设,同时为国家治理现代化导入新的动力和保障机制。

## 参考文献

- [1] 宋功德. 坚持依规治党. 中国法学, 2018, (2).
- [2] 中共中央. 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. 人民日报, 2019-11-06.
- [3] 李林. 当代中国的依法治国与依法执政. 学术探索, 2011, (2).
- [4] 石泰峰, 张恒山. 论中国共产党依法执政. 中国社会科学, 2003, (1).
- [5] 江泽民. 在庆祝中国共产党成立八十周年大会上的讲话. 求是, 2001, (13).
- [6] 储建国. 中国政治现代化的模式演变. 江汉论坛, 1999, (7).
- [7] 陈明明. 比较现代化·市民社会·新制度主义——关于 20 世纪 80、90 年代中国政治研究的三个理论视角. 战略与管理, 2001, (4).
- [8] 费正清, 赖肖尔. 中国: 传统与变革. 南京: 江苏人民出版社, 1992.
- [9] 布莱克. 现代化的动力: 一个比较史的研究. 景跃进等译. 杭州: 浙江人民出版社, 1989.
- [10] 陈自才. 中共一大纲领若干问题再研究. 党史研究与教学, 2015, (1).
- [11] 谢荫明. 中共一大党纲研究. 中共党史研究, 2000, (5).
- [12] 李君如. 《中国共产党章程》发展历程: 见证党与时俱进的奋斗品格. 中国监察, 2013, (16).
- [13] 张钟声, 刘凤国, 张丽丽. 从《中国共产党章程》演变看党建九十年. 辽宁行政学院学报, 2012, (3).
- [14] 关于建国以来党的若干历史问题的决议//王振川. 中国改革开放新时期年鉴. 北京: 中国民主法制出版社, 1981.
- [15] 习近平. 中国共产党 90 年来指导思想和基本理论的与时俱进及历史启示——在庆祝中国共产党成立 90 周年党建研讨会上的讲话. 党建研究, 2011, (7).
- [16] 李长春. 在庆祝中国共产党成立 90 周年理论研讨会上的讲话. 人民日报, 2011-07-06.
- [17] 刘少奇. 关于中华人民共和国宪法草案的报告. 江苏教育, 1954, (19).
- [18] 马克思恩格斯选集: 第 4 卷. 北京: 人民出版社, 2012.
- [19] 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局. 共产党宣言. 北京: 人民出版社, 2018.
- [20] 中央档案馆. 中共中央文件选集(一九三六—一九三八). 北京: 中共中央党校出版社, 1991.
- [21] 刘少奇. 关于修改党章的报告. 中国共产党新闻网, 2018-11-21.[2020-04-06]<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64559/4526957.html>.
- [22] 宋功德. 全方位推进党内法规制度体系建设. 人民日报, 2018-09-27.
- [23] 周叶中. 关于中国共产党党内法规建设的思考. 法学论坛, 2011, (4).
- [24] 徐勇. 现代国家建构中的非均衡性和自主性分析. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2003, (5).
- [25] 塞缪尔·亨廷顿. 变化社会中的政治秩序. 王冠华等译. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 1989.
- [26] 虞和平. 商会与中国早期现代化. 上海: 上海人民出版社, 1993.
- [27] 邓小平文选: 第 2 卷. 北京: 人民出版社, 1994.
- [28] 武小川. “党内法规”的约定俗成论——兼论“法规”的语义演变. 中共中央党校学报, 2017, (4).
- [29] 廖奕. 中国特色社会主义法学话语体系研究反思——以“党内法规”话语为例. 法学家, 2018, (5).
- [30] 毛泽东文集: 第 6 卷. 北京: 人民出版社, 1999.
- [31] 禾木. 从所指/能指到能指/所指——论拉康对索绪尔二元论的批判. 现代哲学, 2005, (2).
- [32] 习近平. 关于《关于新形势下党内政治生活的若干准则》和《中国共产党党内监督条例》的说明. 人民日报, 2016-11-03.
- [33] 沈宗灵. 依法治国, 建设社会主义法治国家. 中国法学, 1999, (1).
- [34] 张晓燕. 依法执政——中国共产党执政方式的历史性跨越. 党政干部论坛, 2001, (9).
- [35] 江泽民. 全面建设小康社会, 开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告. 求是, 2002, (22).
- [36] 中共中央关于加强党的执政能力建设的决定. 求是, 2004, (19).
- [37] 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定. 人民日报, 2014-10-29.
- [38] 沈国明. 依法治国、依法执政、依规治党的关系. 东方法学, 2017, (4).

- [39] 马克思恩格斯选集:第3卷.北京:人民出版社,2012.
- [40] 俞可平.推进国家治理体系和治理能力现代化.前线,2014,(1).
- [41] 俞可平.治理和善治:一种新的政治分析框架.南京社会科学,2001,(9).
- [42] 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,(2).
- [43] 中共中央纪律检查委员会,中共中央文献研究室.习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编.北京:中央文献出版社、中国方正出版社,2015.
- [44] 杜晓光,张由涛,杨巨帅.让制度的“笼子”更坚实——中央及中央纪委集中开展清理党内法规和规范性文件工作纪实.中国监察,2013,(18).
- [45] 中共中央印发《关于加强党内法规制度建设的意见》.思想政治工作研究,2017,(7).
- [46] 罗宇凡.习近平就加强党内法规制度建设作出重要指示.人民日报(海外版),2016-12-26.
- [47] 新华社记者.加强新时代党内法规制度建设的重要举措.人民日报,2019-09-16.
- [48] 王岐山.坚持党的领导 依规管党治党 为全面推进依法治国提供根本保证.人民日报,2014-11-03.
- [49] 叶海波.法治中国的历史演进——兼论依规治党的历史方位.法学论坛,2018,(4).
- [50] 中央党内法规制定工作五年规划纲要(2013-2017年).当代贵州,2013,(34).
- [51] 中央档案馆.中共中央文件选集(一九三三).北京:中共中央党校出版社,1991.
- [52] 中央档案馆.中共中央文件选集(一九二一—一九二五).北京:中共中央党校出版社,1989.

## The “Gene” of “Rule of Law” in Regulation-based Governance Of the CPC. and Its Century-old Historical Evolution

*Ye Haibo* (Shenzhen University)

**Abstract** The CPC. Constitution is the fundamental intra-party regulation and the basis of making other intra-party regulations. Under the guidance of Marxist-Leninist thought on party building, the CPC. attaches great importance to the construction of the Constitution. Since its establishment, the CPC. has formulated and continuously strengthened the standardization of the Constitution, implanting the “gene” of “rule of law” in the process of governing the Party. Over the past 100 years, regulation-based governance of the CPC. has experienced a gradual process of spontaneous generation, independent promotion and free planning. The “gene” of “rule of law” has also gone through a process of being suppressed, growing rapidly and leading the construction of the CPC. Regulation-based governance of the CPC. has manifested itself as the basic principle of the internal unity of the normative system and the effective restriction of power. The organic integration of regulation-based governance of the CPC. and law-based governance of the country is the core concept and basic strategy of the CPC.’s governance, which promotes and guarantees the construction of the rule of law in China.

**Key words** the CPC.; regulation-based governance of the CPC.; rule of law in China; intra-party regulations; 100th anniversary of the founding of the CPC.

■ 收稿日期 2020-04-15

■ 作者简介 叶海波,法学博士,深圳大学法学院教授、博士生导师,深圳大学合规研究院执行院长;广东 深圳 518060。

■ 责任编辑 李 媛