党内法规的定义与分类

作者：李忠

党内法规是我们党立党、管党、治党的重要依据，是形成我们党创造力、凝聚力、战斗力的重要保证。认识党内法规，首先需要了解党内法规的定义和分类。

一、党内法规的定义

党内法规，又称党法、党的法规、党规党法，是党的中央组织以及中央纪委、中央各部门和省区市党委制定的规范党组织的工作、活动和党员行为的党内规章制度的总称。作为党内制度的重要组成部分，党内法规充分反映了全党意志，集中体现了党的路线方针政策，对于建立和维护党内秩序，确保党内生活和党内关系正常化规范化，确保全党在思想上、政治上、组织上、行动上团结统一，具有重要意义。

党内法规主要有以下特征：第一，特定性，党内法规由特定机关，即党的中央组织以及中央纪委、中央各部门和省区市党委制定，省级以下党组织无权制定。第二，普遍性，党内法规适用于各级党组织和广大党员。第三，强制性，党内法规是一种行为规则，以党的纪律作保障，对党组织的工作、活动和党员行为具有约束力。

党内法规和国家法律、党内制度、党内文件等概念既相互联系又有所区别。

党内法规和国家法律是一对容易引起争议的概念。党内法规和国家法律都带有“法”字，都是通过严格程序制定、具有规范性和约束力的行为规范；国家法律是党内法规的制定约束，党内法规是国家法律的重要保证；一些党内法规和国家法律联系密切、相互渗透。从根本上说，党内法规和国家法律是一致的，都是党的意志和人民意志的高度统一，都是党的基本理论、基本路线、基本纲领、基本经验、基本要求的具体体现。两者的不同之处在于：一是制定主体不同，党内法规由省级以上党组织制定，法律由国家立法机关制定。二是适用范围不同，党内法规适用于各级党组织和广大党员，法律适用范围更广，适用于国家机关、社会组织和全体公民。三是实施方式不同，党内法规依靠党的纪律约束实施，法律以国家强制力为保障。四是行为规范的要求不同，党内法规对党员的要求，比法律对公民和普通国家机关工作人员的要求更为严格。

党内制度是较多与党内法规相提并论的概念。党内法规和党内制度都是党的制度建设的重要组成部分，与党的思想建设、组织建设、作风建设、反腐倡廉建设密不可分，统称为党内法规制度。党内法规是党内制度的成文表现形式，多数党内制度是以党内法规的方式明文规定的。但两者又有所不同。一是概念外延不同。党内制度的外延大于党内法规，除党内法规外，党内制度还包括党内不成文制度、省级以下党组织制定的党内制度以及属于党内制度范畴的各种体制机制。二是制定主体不同。党内法规由省级以上党组织制定，党内制度由各级党组织制定。三是构成体系不同。党内法规体系是以党章为核心和根本，准则、条例为基础和主干，规则、规定、办法、细则为延伸和枝节的框架体系；党内制度体系是以党章为根本、以民主集中制为核心，以党的组织体制和活动机制为重要内容，党的各项具体制度为补充的完整体系。

党内法规与党内文件是人们容易混淆的另一对概念。广义上的党内文件包含党内法规在内，狭义上的党内文件是与党内法规相对应、不包含党内法规的党的文件。这里所说的党内文件是狭义上的党内文件。总的看，两者都是党的机关实施领导、处理公务的具有特定效力和规范格式的文书，但两者又有所区别。第一，从制定主体上看，党的各级组织都可以根据形势任务的需要制定文件，但党内法规只能由省级以上党组织制定。第二，从内容上看，党内文件主要规定政策措施，比较原则；党内法规主要规范党组织和党员的行为，以规则为主，比较具体。第三，从形式上看，与党内文件不同，党内法规以条文化的方式表述，使用固定名称，在逻辑、结构、语言等方面更加严谨、规范。第四，从稳定性上看，党内文件随着形势任务的发展变化作相应修改，具有较大灵活性；党内法规具有较大稳定性，轻易不作修改。

二、党内法规的分类

根据2012年中共中央颁布的《中国共产党党内法规制定条例》，党内法规分为7类：党章、准则、条例、规则、规定、办法、细则。这7类名称，反映党内法规的基本内容、适用范围和效力等级，对于党内法规的制定、执行和遵守具有重要意义。

党章是最根本的党内法规，是党的建设的总章程，是党为保证全党政治上、思想上、组织上、行动上的团结统一，根据马克思主义建党学说的基本原理，总结和吸取党在长期实践中形成的历史经验和创新成果制定的章程。它是党内政治生活和党内关系的基本规范，对党的性质和宗旨、纲领和路线、指导思想和奋斗目标、组织原则和组织机构、党员的义务和权利以及党的纪律等作出明确规定，集中体现了全党意志和全国人民心愿，集中体现了党的基本理论、基本路线、基本纲领、基本经验、基本要求和各项方针政策，在党内具有最高权威性和最大约束力，是我们党把握政治方向的根本准则，是各级党组织坚持从严治党的根本依据，是全体党员加强党性修养的根本标准。党章是党内法规制度体系的根基，是制定其他党内法规的基础和依据，由党的全国代表大会修改并发布。党的二大制定的党章是党成立后制定的第一个党章。现行党章是1982年9月党的十二大通过的，2012年11月党的十八大对其进行了第六次修改，共11章53条。

准则是党内法规制度体系中仅次于党章的重要基础性党内法规，对全党政治生活、组织生活和全体党员应当遵循的行为标准作出原则规定，由中央委员会全体会议或者中央政治局会议审议批准，以中共中央名义发布，具有较高权威性和相对稳定性。党的历史上制定过两部准则，一是1980年2月中共中央制定、2016年10月修订的《关于新形势下党内政治生活的若干准则》，二是1997年3月中共中央制定、2015年10月修订的《中国共产党廉洁自律准则》。

条例是党的中央组织制定的对党的某一领域重要关系或者某一方面重要工作作出全面系统规定的党内法规，是党内法规制度体系的主干。主要有以下特点：一是广泛性，条例调节的对象通常是党内生活中某一领域或者某一方面比较重大的问题；二是原则性，条例比较原则概括，相对稳定；三是权威性，条例由党的中央组织制定，以中共中央名义发布，具有较大权威性和约束力。党的历史上制定的比较重要的条例有《中国共产党党内法规制定条例》、《中国共产党党员权利保障条例》、《中国共产党全国代表大会和地方各级代表大会代表任期制暂行条例》、《党政领导干部选拔任用工作条例》、《中国共产党地方委员会工作条例》、《中国共产党纪律处分条例》、《中国共产党党内监督条例》、《中国共产党巡视工作条例》、《中国共产党问责条例》等。

规则、规定、办法、细则是党内法规制度体系的枝节，党的中央组织、中央纪委、中央各部门和省区市党委都可以制定。

规则是规范党的领导机关的议事程序和工作方法的党内法规。通常分为两类：一类是议事规则，规范党的全国代表大会、中央委员会全体会议以及中央纪委全体会议和党的省级代表大会、党委全体会议讨论决定问题的活动；一类是工作规则，规范中央政治局、中央政治局常委会以及中央纪委常委会、省级地方党委常委会讨论决定问题的活动。规则主要有以下两个特点：一是特定性，规则主要适用于领导机关；二是内部性，规则主要规范的是领导机关的议事活动和内部工作程序。

规定调整党内政策性问题或者某一方面工作，是较为常见的党内法规。规定和条例都对党的某些问题或者某方面工作作出规定，两者的不同之处在于：第一，规范对象不同。条例通常规范的是比较重大的原则性问题或者某一方面重要工作，内容全面系统；规定通常规范的是党内生活中的一般性问题或者某一方面工作，范围和对象比较集中，措施和要求比较具体。第二，制定主体不同。条例由党的中央组织制定，适用于全党，具有较高地位和较大权威性；规定既可由党的中央组织制定，也可由中央纪委、中央各部门和省区市党委制定，适用于制定机关的管辖范围。第三，稳定性不同。条例主要调整长期性事务，相对稳定，轻易不作变动修改；规定主要调整具体事务，相对灵活，随着现实条件的变化需作相应变动修改。

办法是对贯彻执行条例、规定或者进行某项具体工作的方法、步骤和措施作出规定的党内法规。主要有以下特点：一是程序性，办法主要规定的是工作方法、实施步骤和具体措施，属于程序性法规，这是办法的最典型特征；二是针对性，办法通常就单项工作作出具体的或者补充性的规定；三是可操作性，办法是贯彻执行条例、规定或者开展某项工作的操作规范，相对于条例、规定来说，更加明确具体，更具可操作性。

细则是对条例、规定的内容作出明确解释或者更加详细具体的规定，以便于条例、规定的理解、执行和遵守的党内法规。从制定机关看，细则可分为两类，一类由条例、规定的制定机关制定，其适用范围和效力与条例、规定相同；一类由省区市党委根据条例、规定的基本精神结合本地实际制定，须报条例、规定制定机关备案，其适用范围和效力仅限于省区市党委的管辖范围。细则主要有以下特点：一是附属性，细则是为保证条例、规定正确实施制定的，是条例、规定的配套规范，不能脱离条例、规定单独存在，这是细则的最典型特征；二是授权性，细则是根据条例、规定的要求制定的，不得同条例、规定相抵触，不得超越条例、规定的框架创制新的规范；三是补充性，细则是对条例、规定中有关内容的含义、界限、程序、责任的细化、具体化，使之更具可操作性；四是不完整性，细则只是对条例、规定中需要明确的内容予以明确，体系上可能不完整，结构上可能有所变化。细则和办法都是根据条例、规定制定的，都是为了便于有关规定的贯彻执行，两者的不同之处在于：制定办法的主要目的是明确进行某项工作的方法、步骤和措施，制定细则的主要目的是明确有关规定的含义；办法可以脱离条例、规定单独存在，细则通常以条例、规定的存在为前提；办法属于程序性规范，细则可能既包含程序性规范，也包含实体性规范；办法体系完整、结构严密，细则的体系、结构通常不完整。

《中国共产党党内法规制定条例》颁布前，除以上7类名称外，党内法规制定机关还使用过决定、决议、通知、意见等作为党内法规的名称。条例颁布后，经清理这些党内法规中的有效部分可以作为党内法规继续保留；党内法规制定机关制定党内法规，应当规范使用党内法规的名称，不得使用条例规定的7类名称之外的其他名称。