



党内法规集中体现公平正义价值

□ 周易茗



党的十八届四中全会明确将“完善的党内法规体系”作为中国特色社会主义法治体系的组成部分。今年，中共中央印发修订后的《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》和新制定的《中国共产党党内法规执行责任制规定（试行）》，这是加强新时代党内法规制度建设的重要举措，而党内法规作为规范党组织的工作、活动和党员行为的制度遵循，引领和保障着社会主义法治进程，集中体现公平正义价值。

党章是党内立法总依据。现代法治观点认为，正义不应仅得到实现，而且要以人们看得见的方式来实现。因此现代政治文明和法治文明都把法的实体正义和程序正义作为缺一不可的价值取向。党内法规的立法依据是党章，作为管党治党的总章程、总规矩，党章对党的性质和宗旨、路线和纲领、指导思想和奋斗目标、党员义务和权利等重大事项作了规定，是党内立法的根本遵循。党章之下，所有党内法规都以尊崇党章、细化党章、落实党章为出发点和归宿，不论是准则、条例，还是规则、规定、办法、细则，都不能与党章相背离、相抵触。因此，依据党章立法，使得党内法规具备法治所追求的实体正义和程序正义。《中国共产党党内法规制定条例》对党内法规的制定权限、制定原则、规划与计划、起草、审批与发布、适用与解释、备案、清理与评估等作了明确规定，在立规原则上，除了要以党章为根本依据，贯彻党的理论和路线、方针、政策外，还要遵守党必须在宪法和法律范围内活动的规定。党内法规作为一个完整体系，有着效力不同的位阶，下位党内法规不得与上位党内法规相抵触，党章具有最高效力，中央党内法规的效力高于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的效力，省、自治区、直辖市党委制定的党内法规不得同中央纪律检查委员会、中央各部门制定的党内法规相抵触。这些规定，从实体和程序上保障了立规的科学性。

党内法规制定和执行规范有序。党内法规的立法和执法过程，进一步证明了程序正义。党内法规在党中央统一领导下进行，采取统筹推进、突出重点、整体推进的方式。中央党内法规制定实行五年规划和年度规划制度，保证了党内法规制定的计划性、规范性、科学性和可行性。中央党内法规出台后，

中央纪委、中央部门和省、自治区、直辖市党委以规则、规定、办法、细则形式予以贯彻落实。党内法规在立规程序上与国法一样严格和审慎。在起草环节，先行进行深入研究，全面掌握实际情况，认真总结历史经验和新的实践经验，充分了解各级党组织和广大党员的意见和建议，必要时吸收相关专家学者参加或者委托专门机构开展研究。党内法规草案形成后，必要时在全党范围内征求意见，包括听取党代表、有关专家学者的意见，与群众切身利益密切相关的党内法规草案，充分听取群众意见。依据党内法规涉及事项的重要程度不同，审议发布主体也不一样，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；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，党员义务和权利方面基本制度的党内法规，以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。党内法规制定还具有灵活性、效率高的特点，坚持问题导向，能够集中解决某一阶段党内存在的突出问题，体现全面从严治党的要求。在党内法规的执行上，制定了《纪律检查机关案件检查工作条例》《监督执纪工作规则》《党组讨论和决定党员处分事项工作程序规定（试行）》以及《党员权利保障条例》等一系列法规制度，以制度规范党内执纪行为，并切实保障党员申诉权利。

党内法规与国家法律有机协调衔接。党的十八届四中全会明确了党内法规的地位，即党内法规与国家法律共存于中国特色社会主义法治体系。党章规定的重大原则和精

神贯穿于宪法。宪法法律制定后，党必须在宪法法律范围内活动。为从制度上保障党内法规与国家法律衔接协调，中央建立了法规规章和规范性文件备案审查衔接联动机制，“有件必备、有备必审、有错必纠”。现实中，常常存在党内事务与国务政务事务重叠交叉的情形，比如，党内法规规范对象不仅是党组织和党员，很多也将非党组织、国家机关、企事业单位的工作人员纳入适用对象范畴，如《党政领导干部选拔任用工作条例》规定，参照公务员法管理的群团机关和县级以上党委、政府直属事业单位的领导以及上列机关选拔任用非中共党员干部，参照执行。《党政机关厉行节约反对浪费条例》也明确适用于人大机关、政协机关、审判机关、检察机关，以及人民团体和参照公务员法管理的事业单位。因此，约束党员、公职人员不仅有党内法规，也有法律和行政法规，如《违规发放津贴补贴行为处分规定》就是由原监察部等4部委联合发布的部门规章，纪检监察机关查处该领域案件给予当事人党纪政务处分，依据该规章定性裁量。在党内事务与政务事务完全重叠领域，采取党政联合发布法规方式，如《党政机关厉行节约反对浪费条例》就是由党中央和国务院发布。按照纪严于法、纪法贯通原则，党员受到法律追究时，必先受到党纪追究；党员违反党纪的行为触犯刑律时，给予党纪处分后必须移送司法机关。从而在制度上保障了党规与国法的有机协调和衔接。

党内法规与国家法律同向同时发力。建设社会主义法治国家，必须坚持依法治国和依规治党有机统一。依规治党是管党治党的方针要求，也是依法治国的引领和保障。与国家法律相比，党内法规更强调党员义务。对党员权利的调整和

对公民义务的保障，构成了依规治党引领和保障依法治国、依规治党和依法治国同向同时发力的生成机理。探究这一机理，不难发现其核心在于，执政党对自己拥有的为民执政的权力和责任，形成了严密的有权必有责、用权必担责、滥权必追责的制度安排，实现了权力定型化、规范化与追责化。权力定型化是基础，权力不定型或定型不合理会带来权力的缺位、越位和滥权、渎职等问题；权力规范化是关键，现代法治强调法无授权不可为，党内法规和国家法律共同设定权力作为的边界，为权力规范化提供强制性标准；权力追责化是保障，对党员滥用权力和逃避责任行为依纪依法予以追究，产生足够震慑作用，使公权力始终真正为民所用。党内法规的公平正义价值还在于，与国家法律设定的底线相比，党内法规为党员设定了更高标准的红线，党员需要模范遵守国家法律，严格遵守党内法规，如果违反法律规定的底线，就会受到党纪国法的双重制裁，这就是所谓的“纪严于法、纪严于法、纪法贯通”。在党员遵纪守法的监督上，则采取了行之有效的“四种形态”，紧盯国法和党纪设定的底线、红线，充分运用谈话函询、批评教育、组织处理等手段，抓早抓小，防微杜渐。在社会主义法治实践中，党内法规的溢出效应不断增强，而由于其与国家价值指向的一致性、规范对象的相融性、功能发挥的互补性特点，使得党内法规不断彰显公平正义的价值。



（上接1版二条）

以良法善治作为中国特色社会主义法治的价值目标。不是什么法都能治国。良法是善治之前提，善治是良法之结果。形成良法的途径是科学立法、民主立法和依法立法。良法的标准是体现人民的意愿、反映客观规律、追求公平正义。把公正作为法治的生命。立法是分配社会公平正义，执法是落实社会公平正义，守法是实现社会公平正义，司法是矫正和维护社会公平正义。司法是社会公正的最后一道防线。善治的标准是维护国家政治安全、确保社会大局稳定、促进社会公平正义、保障人民安居乐业。以良法促进发展，以善治保障安全，既建设法治中国，也建设平安中国。

全面深化改革是中国特色社会主义法治的发展动力。全面依法治国是国家治理的一场深刻革命，必须坚持厉行法治，推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。改革与法治如车之两轮、鸟之两翼，缺一不可。法治对于改革，具有引领、推动、规范和保障作用，而改革对于法治，则具有除去旧法、建立新法、完善机制和创新制度的推动作用。一方面，重大改革必须于法有据，做到在法治轨道上推进改革，用法治凝聚改革共识；另一方面，把改革决策与立法决策相统一，通过法律改革完善国家各项制度，实现法治现代化。全面依法治国在“四个全面”的战略布局中具有基础和保障的地位，而全面深化改革则是其他三个全面的直接动力。中国特色社会主义法治在改革中发生，在改革中成长，在改革中完善，在改革中发展。

依法治国与以德治国相结合是中国特色社会主义法治的主要特色。中华法系留给我们最宝贵的治国经验是德法结合。法安天下、德润人心。法律是成文的道德，道德是内心的法律。法律是调整人的行为的，道德是调整人的心灵的，法律和道德要相辅相成、相得益彰。中国历史上，凡德法结合得比较好的朝代，都能长治久安；凡结合得不好的，要么短促而亡、要么天下大乱。中国历史上治乱兴衰的经验和教训，是我们最好的老师。对中华优秀法律文化传统，我们要创造性地转化、创新性地发展。把社会主义核心价值观贯穿于立法、执法、司法和守法的各个环节，以社会主义核心价值观引领法治进步、树立法治信仰、形成法治文化，形成德法共治、德法融合，这是在世界范围内最具中国特色的法治经验。

依法治国与依规治党相统一是中国特色社会主义法治建设的关键。办好中国的事情，关键在党；

办好中国的法治，也关键在党。治国必先治党、治党务必从严，这个思想，一方面借鉴了中国历史上久已形成的“民以吏为师”的传统，另一方面，这个思想突出强调了要抓领导干部这个关键少数。领导干部应该成为尊法、学法、守法、用法的模范。领导干部特别是党员领导干部具有法治思维和法治方式，依法执政才能实现，依法治国才有保证。实现依法治国与依规治党相统一，使纪法衔接、纪法贯通，是我们对于社会主义法治建设规律认识的不断升华。

建设中国特色社会主义法治体系是中国特色社会主义法治的总抓手。中国特色社会主义法治体系包含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及完善的党内法规体系五个部分。它既是全面依法治国的总目标，也是全面依法治国的总抓手。抓住了它，就能纲举目张。这个概念一方面表明它是中国特色社会主义法治顶层设计蓝图概念，包含了法治建设的所有内容；另一方面也表明，是中国特色社会主义法治的施工概念，让我们明确什么是中国特色社会主义法治建设的重点。抓住法治的牛鼻子，把法治作为工程推进，而不是坐视其演进，这是中国特色社会主义法治与西方法治的又一区别。

以继承历史传统、延续红色基因、借鉴外来文明和自我制度创新作为中国特色社会主义法治的内容构成。我们的法治主要是由以上四部分构成的。对优秀中国制度文化的扬弃、继承形成了中国特色社会主义法治的底色，如单一制、法典化、监察制度、德法结合、以法为教等；红色基因的延续保证了我们法治的初心与使命的连续性，如土地制度、党的领导、民主集中制、马锡五审判方式等；对人类法治共同文明成果的借鉴，如法律面前人人平等、宪法法律至上、司法权独立行使、权力制约、程序公正、律师制度、法不溯及既往、无罪推定、罪刑法定等；我党领导人民自我创造的制度则是中国特色社会主义法治的核心内容，如人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度，以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，特别行政区制度等。不忘本来、借鉴外来、面向未来，立足中国国情和实际，借鉴人类共同文明成果，而以自我创造为主，这是中国特色社会主义法治形成和发展的重要经验。

（作者系第十三届全国人民代表大会常委会委员、监察和司法委员会副主任委员，最高人民检察院原副检察长）

如何理解“法无授权不可为，法不禁止即自由”

□ 李若兰

“法无授权不可为，法不禁止即自由”，这是一项包含了公法原则和私法原则的现代法治原则。习近平总书记多次强调的“法无授权不可为，法定职责必须为”，以及国务院推行的“负面清单”“非禁即入”，正是这一原则的反映。

“法无授权不可为”作为一项公法原则，其意思是指：没有法律的授权和规定，公权力不得作出侵害公民权益的行为。这一原则以人民主权理论为基础，可追溯到世界上早期的政治和文献。1776年《弗吉尼亚权利法案》第2条规定：“所有的权力都属于人民，因而也来自人民；长官是他们的受托人和仆人，无论何时都应服从他们。”1789年法国《人权宣言》第3条规定：“整个主权的本源主要寄托于国民。任何团体、任何个人不得行使主权所未明确授权的权力。”第8条又规定：“除非根据在犯法前已经制定和公布的且系依法施行的法律受到惩处，不得处罚任何人。”公权力必须受到制约和监督，这一理论源自人民主权学说，同样构成“法无授权不可为”的理论基础。世界上不少法律思想家的论述都蕴含了这层意义。孟德斯鸠曾说：“一切有权力的人都容易滥用权力，这是一条万古不变的经验。有权力的人使用权力一直到遇有界限的地方才休止。”因此我们强调要“把权力关进制度的笼子”。是否具有公权力、如何行使公权力，都需由法律授权，这

本身就是对公权力的约束。我们对“法无授权不可为”的理解，在内容和操作上必须把握以下几点：

一是，“法无授权不可为”是指执法主体作出某种公务行为必须有法律依据。这里的“授权”之“法”，不仅指“法律”，也包括“法规”和“规章”等。但是，法律规范有高低位阶之分，因而授权也有位阶之分。根据法律保留原则，没有法律（全国人民代表大会及其常委会制定）依据，行政法规、地方性法规不得作出限制和剥夺公民基本权利的规定；没有法律和法规依据，规章不得设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范。实践中，有的部门和地方以“红头文件”擅自限缩公民的权利，超越了法律规定。

二是，“法无授权不可为”并不是指执法主体作出任何行为都必须有直接的法律依据。执法行为可分为授益行为与侵益行为，法律行为与事实行为。“法无授权不可为”主要针对侵

益行为。侵益行为为公民设定义务或剥夺、限制其权益，会给公民带来不利法律后果。公权力机关的事实行为不需要法律的授权，如学习、开会和购买办公用品等。这类行为不产生直接的法律效果，虽然可能影响公民的权利义务，但并不是由公权力的意图所致。同样，对那些旨在增进公民利益和社会福祉的授益行为，政府可以大胆地创新实践，即便没有法律法规的授权，仍然具有正当性和合法性，但前提是不减损公民的既有权利。

三是，“法无授权不可为”要求公权力的行使不得超越法律权限。任何职权及其运行都有边界，权力的边界就是权限。权限包括纵向权限与横向权限，包括主管权、管辖权和决定权的权限。这些权限本身就是由法律法规确定的。“法无授权不可为”是指公权力主体在行使公权力行为时，必须严格在法定权限范围内行事，不得超越权限，越权无效。

“法不禁止即自由”是私法原

则，指只要公民没有违反公法领域的禁止性规范和私法领域的强制性规范，公民就享有广泛的自由，公权力不得干预。孟德斯鸠在《论法的精神》中说：“自由是做法律所许可的一切事情的权利；如果一个公民能够做法律所禁止的事情，他就不再有自由了。因为其他人也同样会有这个权利。”亚当·斯密在《国富论》中说：“每个人，只要他不违背正义的法律，就应允许他去按照他的方式去追求他的利益。”“法不禁止即自由”与拉丁文“nulla poena sine lege”（法无禁止不处罚）意义相近并与不少经典文献相呼应。1215年英国《大宪章》第39条规定：“任何自由人，如未经同级贵族之依法裁判，或经国法判决，皆不得被逮捕、监禁、没收财产、剥夺法律保护权、流放，或加以任何伤害。”法国《人权宣言》第5条规定：“法律仅有权禁止有害于社会的行为。凡未经法律禁止的行为不得受到妨碍，而且任何人都

不得被迫从事法律未规定的行为。”“法不禁止即自由”的精神广泛存在于各项民事活动中，我国民事法律中的私法自治原则体现了这一含义。我国《民法总则》规定：“民事主体从事民事活动，应当遵循自愿原则，按照自己的意思设立、变更、终止民事法律关系。”《合同法》规定：“当事人依法享有自愿订立合同的权利，任何单位和个人不得非法干预”。这些民事法律规定，都充分保障了公民的自由。我国政府大力推行“非禁即入”市场准入负面清单，只要未列入禁止名单，企业和个人都有权进入，就是“法不禁止即自由”的鲜明例证。

“法不禁止即自由”表明公民可以享有广泛的自由，这与规定公民的权利规范并不矛盾。公民获得重要的法律权利或社会福利是通过法律中的权利规范来确定的。比如公民的选举不可能以“法无禁止即自由”为存在形式，而只有法律的授权才能获得。

“禁止”妨碍他人参加选举，并不能确定哪些人可以参加选举。因此必须通过明晰的权利规范解决这一问题。同时，通过法律明确安排才能确定哪些公民在何种情况下可以获得社会福利。这些规范都构成了“法不禁止即自由”的重要补充。

“法无授权不可为”与“法不禁止即自由”相辅相成，是一枚硬币的两面。一方面，私权利的实现需要公权力予以保障，立法机关完善法制、行政机关严格执法、司法机关公正司法旨在维护良好的社会秩序，增加和促进公民权益，为私权利的行使提供条件。另一方面，公权力存在侵犯公民权利和自由的可能。我国较为完备的法制已经能较好处理民间的纠纷，公民可以通过协商或司法途径来维护自身利益。而个人在公权力面前处于弱势地位，公权力的越界、越位会对公民人身和财产权带来侵害，且损害强度更大，才是影响更为恶劣。只有规范公权力才是对公民私权利的最大保护。可以说，只有做到了公权力“法无授权不可为”，才能真正达到私权利“法不禁止即自由”。

（胡建森专家工作室供稿）

新时代领导干部

法治连线