

新时代党的领导法规的政治性 分析及规范进路

庄德水¹

【摘要】党的领导法规是坚持和加强党的领导的具体制度表达，为坚持和加强党的领导提供重要制度保障。在政治价值方面，党的领导法规的政治基础在于党的领导地位，构成党的领导制度体系的核心内容，提炼党的领导实践成果，实现对内效力与对外效力的统一。文章对 29 部代表性党的领导法规进行分析，认为在文本形式方面，党的领导法规适用领域可以分为绝对领导领域和集中领导领域；制定主体可以分成单一主体和联合主体，其中党政联合发文是一种党的领导的政策表达形式，体现党对国家的领导权；责任机制采取专门方式和条款方式加以明确，制度特色在于党政同责。在运行机制方面，现行党的领导法规对决策议事协调、请示报告、集体决策等运行机制进行规定，这些机制是党的领导的具体化，体现党的领导的集中统一性。对照党的全面领导原则，当前党的领导法规建设在政治标准、制度覆盖面、制度规范化等方面存在不足。要完善党的领导法规制度体系，推进新时代党的领导法规建设，应着力实现党的领导法规的政治性、实践性、系统性、法治性，建立健全党的领导法规体系。

【关键词】党内法规 党的领导法规 党的全面领导 政治性分析

【中图分类号】D26 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1006 -7426[2022]03 -043 -017

“中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导，中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导，中国共产党是最高政治力量。”^[1]党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把党的领导贯穿于党和国家事业各方面各领域，推动总揽全局、协调各方领导核心作用彰显，对坚持和加强党的领导的认识达到了新的高度。

“党的领导体现在党的科学理论和正确路线方针政策上，体现在党的执政能力和执政水平上，同时也体现在党的严密组织体系和强大组织能力上”，^[2]同样体现在党内法规制度建设上。

正如习近平对 2021 年 12 月召开的全国党内法规工作会议所作出的指示，“要发挥好党内法规在维护党中央集中统一领导、保障党长期执政和国家长治久安方面的重大作用，在推进新时代党的建设新的伟大工程、落实全面从严治党方面的重大作用”^[3]。

党的十八大以来，党中央在继承以往提法的基础上，提出了加强“党的全面领导”“党对一切工作的领导”“党中央集中统一领导”的重大命题。“全面”“集中统一”等要求的提出，赋予党的领导以全新的内容。^[4]坚持和加强党的领导无疑对党内法规特别是党的领导法规建设提出了新挑战。本文基于党内法规建设要求，对照新时代坚持和加强党的领导新布局，分析党的领导法规发展现状，探讨党的领导法规的规范进路。

一、党的领导法规的政治价值

¹作者简介：庄德水，政治学博士，北京大学国家治理研究院副研究员。

基金项目：国家社科基金项目“新时代党内法规制度的评估机制建设及优化路径研究”（19BDJ024）

（一）党的领导法规的政治基础在于党的领导地位

“推进党的领导制度化、法治化，既是加强党的领导的应有之义，也是法治建设的重要任务。”^[5]在这里，推进党的领导制度化，需要实现党的领导入规，用党内法规实现党的领导；推进党的领导法治化，需要实现党的领导入法，用国家法律保障党的领导。加强党的领导，离不开党内法规的制度保障。

从体系上说，党的领导是普遍性与具体性的统一，普遍性意味着党的领导是方向和立场问题，需要从总体上把握大政方针和政治方向；具体性意味着党的领导是具体的，不是抽象的，需要融入各个具体工作领域、层级和单位。普遍性和具体性的统一保障，在于建立一套完整的党的领导法规制度体系。

党的领导地位决定了党要加强党的领导法规建设，进一步健全党的领导体系，完善党的领导体制，改进党的领导机制和领导方式，确保充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心地位，提高把方向、谋大局、定政策、促改革的能力，提高科学执政、民主执政、依法执政水平。党的领导法规运用制度文本、党言党语、纪言纪语等描述党的领导地位和活动过程，让党的领导以制度化形式固定下来，维护党的领导规范和秩序，让领导对象易于接受和执行。

党的领导法规是坚持和加强党的领导的具体制度表达，是解决党的领导地位面临的现实挑战的制度选择。保证党的领导地位不动摇，是党的领导法规建设的直接目标。《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》（2021）指出：“党内也存在不少对坚持党的领导认识模糊、行动乏力问题，存在不少落实党的领导弱化、虚化、淡化、边缘化问题，特别是对党中央重大决策部署执行不力，有的搞上有政策、下有对策，甚至口是心非、擅自行事。”出现这些问题的原因是多方面的，党的领导缺乏制度规范是一个重要因素。

针对认识模糊问题，需要建立健全思想建设方面的党内法规，强化“两个维护”；针对行动乏力问题，需要建立健全制度执行方面的党内法规，强化政治执行力；针对党的领导弱化、虚化、淡化、边缘化问题，需要建立健全党的建设方面的党内法规。

说到底，党的领导法规能够明确党的领导地位，维护党中央权威和集中统一领导，在党内为党的领导提供权利配置与义务规范关系，在党外为形成领导与被领导关系提供权威性支持。党的十八大以来，党中央制定《关于新形势下党内政治生活的若干准则》（2016）、《中共中央政治局关于加强和维护党中央集中统一领导的若干规定》（2018）、《中国共产党重大事项请示报告条例》（2019）等党内法规。

从制度上维护党中央权威和集中统一领导，明确党的领导在国家治理体系中的核心地位。另外，党的领导与党的执政是一体的，但不能相互混同，党的领导是一个政治概念，党的执政是一个法律概念，执政是党实施领导的一种特别方式。党的领导法规所针对的是党的领导活动，但包含了党的执政活动。

（二）党的领导法规是党的领导制度体系的核心内容

党的领导制度是中国特色社会主义最根本的领导制度。党的十九届四中全会提出“坚持和完善党的领导制度体系”，这里的“党的领导制度体系”包括不忘初心、牢记使命的制度，坚定维护党中央权威和集中统一领导的各项制度，党的全面领导制度，为人民执政、靠人民执政各项制度，提高党的执政能力和领导水平制度，全面从严治党制度等六个方面。

党的领导法规跨界于党的领导制度体系各个方面，但与此同时保持自身的独特性，成为一个独立的党内法规门类。党的领导制度体系既包括与党的领导相关的法律法规，也包括党内法规、纪律规矩和传统惯例。党的领导法规是坚持和完善党的领导制度体系的核心内容。

“党的领导法规，是规范和保障党对各方面工作实施领导，明确党与人大、政府、政协、监察机关、审判机关、检察机关、武装力量、人民团体、企事业单位、基层群众性自治组织、社会组织等领导与被领导关系的党内法规。”^[6]

党的领导法规旨在通过巩固党的领导地位、强化党的领导职责、规范党的领导活动等，解决党领导谁、领导什么、怎么领导的问题，为党发挥总揽全局、协调各方领导核心作用提供制度保障。^[7]

按照“规范主体、规范行为、规范监督”相统筹相协调的原则，党内法规体系以“1+4”为基本框架，即在党章之下分为党的组织法规、党的领导法规、党的自身建设法规、党的监督保障法规四大板块。

从这个党内法规体系基本框架可见，党的领导法规属于规范行为的党内法规。在这个分类框架逻辑中，党的领导法规的主体性基础在于党的组织法规；党的领导法规的实践性基础在于党的自身建设法规和党的监督保障法规。正因为此，党章和一些具体的党的组织法规、党的自身建设法规、党的监督保障法规也涉及党的领导法规内容，只是这些党内法规在内容上更合适某个板块，而相应地归入某个板块。

例如，《中国共产党中央委员会工作条例》（2020）、《中国共产党地方委员会工作条例》（2015）、《中国共产党和国家机关基层组织工作条例》（2019）、《中国共产党国有企业基层组织工作条例（试行）》（2019）、《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》（2021）、《中国共产党农村基层组织工作条例》（2018）、《中国共产党党组工作条例》（2019）、《中国共产党工作机关条例（试行）》（2017）等党的组织法规实际上都涉及党的领导内容。

又如，《中国共产党党校（行政学院）工作条例》（2019）、《党政领导干部选拔任用工作条例》（2019）、《干部教育培训工作条例》（2015）以及《推进领导干部能上能下若干规定（试行）》（2015）等党的自身建设法规也涉及党的领导内容。为了聚焦研究对象，本文不对这些党内法规内容进行分析。

（三）党的领导法规是加强党的领导的实践成果

制度的逻辑以实践为起点，党的领导法规是党的领导的实践成果，特别是党的十八大以来，党的领导实践为党内法规建设提供了思想来源和制度来源。党的领导法规是对党的领导实践的总结和升华，反映了党的领导实践的最新进程。比如，“党的全面领导”实践以及“党领导一切”实践，从思想上深化了对党的领导本质和规律的认识，为党的领导法规的建构思路和制度设计提出了政治方向。

党中央对党的领导的认识和探索是一个渐进过程，相应地，党的领导法规的健全完善也逐步深化，根据实践的变化而不断完善。改革开放之初，1982年党的十二大党章第一次把党的领导表述为“主要是政治、思想、组织的领导”，此后一直这样沿用。

党的十九大党章删去“三种领导”的表述，修改为：“党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。”“作这样的修改，更加明确了党在中国特色社会主义各项事业中的领导地位，有利于强化党的领导，确保党的事业始终沿着正确方向前进。”^[8]党的领导已不局限于政治、思想、组织领导，已融入国家治理全过程。

比如，党的十九大以来党和国家机构改革就体现党的领导的全面性，已超越了原先的政治、思想、组织领导的内容。正如《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》（2018）指出：“加强党对各领域各方面工作领导，是深化党和国家机构改革的首要任务。”

要优化党的组织机构，确保党的领导全覆盖，确保党的领导更加坚强有力。”“加强党的全面领导，首先要加强党对涉及党和国家事业全局的重大工作的集中统一领导。”“在国家机关、事业单位、群团组织、社会组织、企业和其他组织中设立的党委

(党组), 接受批准其成立的党委统一领导, 定期汇报工作, 确保党的方针政策和决策部署在同级组织中得到贯彻落实。

加快在新型经济组织和社会组织中建立健全党的组织机构, 做到党的工作进展到哪里, 党的组织就覆盖到哪里。”党的领导不仅体现政治、思想、组织领导, 还通过决策议事协调机构, 直接负责重大工作的顶层设计、总体布局、统筹协调、整体推进, 这是一种直接领导方式。

在本义上, 党内法规重在“体现党的统一意志、规范党的领导和党的建设活动”,^[6]党的领导法规更加细化, 重在规范和保障党对各方面工作实施领导。在具体运行中, 党内法规的调整对象并不局限于党组织和党员, 调整范围并不局限于党内关系、党务关系和党内事务, 对党外组织和党员人员、国家事务和社会事务也会产生影响力。

例如, 《党政领导干部选拔任用工作条例》(2019) 不仅适用于党组织和党员领导干部, 也适用于党外组织和党外领导干部; 《中共中央关于加强党的政治建设的意见》(2019) 要求, “将坚持党的全面领导要求载入政协、民主党派、工商联、人民团体、国有企业、高等学校、有关社会组织等的章程”, 对党外组织提出了执规要求。学界把这种现象称为党内法规的“溢出效力”。

“党内法规之所以会产生溢出效力, 主要是由于中国共产党的领导和执政地位所决定的。党要发挥领导作用, 不仅要对自身建设进行调整, 还要对领导领域进行调整, 而领导就涉及党政关系, 因此, 一些党内法规的调整范围就必然会从纯粹的党务扩张到相关的国务。”^[10]

对于党的领导法规而言, 这种“溢出效力”仍属于党内法规特有属性, “党内法规的对外效力不是其对内效力‘外溢’的附属物, 而是以党的领导法规为规范依据的直接效力。”“党的领导法规制度对党外具有规范上的效力。以往的研究没能将党的领导法规制度作为党内法规的对外效力的研究重点, 而是笼统解释党内法规的对外效力。”^[11]

党章第三十三条规定, “非公有制经济组织中党的基层组织, 贯彻党的方针政策, 引导和监督企业遵守国家的法律法规, 领导工会、共青团等群团组织, 团结凝聚职工群众, 维护各方的合法权益, 促进企业健康发展。社会组织中党的基层组织, 宣传和执行党的路线、方针、政策, 领导工会、共青团等群团组织, 教育管理党员, 引领服务群众, 推动事业发展。”

《中华人民共和国公司法》(2018) 第十九条规定, “在公司中, 根据中国共产党章程的规定, 设立中国共产党的组织, 开展党的活动。公司应当为党组织的活动提供必要条件。”基于党的领导地位和正当性, 党的领导法规对中国政治运行和政治生活具有重要影响, 其效力无需“外溢”, 本身是对内效力与对外效力的统一。

二、对党的领导规范的文本设计

截至 2021 年 7 月 1 日, 现行有效党的领导法规共 772 部, 其中, 中央党内法规 44 部, 部委党内法规 29 部, 地方党内法规 699 部。^[6]中共中央办公厅法规局编辑的《中国共产党党内法规汇编》^[13]收录新中国成立至 2021 年 6 月党中央以及中央纪委和党中央工作机关制定的现行有效且公开发布的 183 部党内法规, 其中收录 18 部代表性的党的领导法规。

中共中央办公厅法规局编辑的《中国共产党党内法规选编(2012—2017)》^[14]则收录 58 部代表性党的领导法规。以上两本汇编的部分党的领导法规存在重复。

本文从中收集到条例位阶党的领导法规 8 部, 规定位阶党的领导法规 9 部, 办法位阶党的领导法规 12 部, 以这些代表性党的领导法规以及最新的相关党的领导法规作为分析对象进行研究。

表 1 部分党的领导法规情况

位阶	名称	制定主体	出台时间
条例	社会主义学院工作条例	中共中央	2018 年 12 月
条例	中国共产党政法工作条例	中共中央	2019 年 1 月
条例	中国共产党宣传工作条例	中共中央	2019 年 6 月
条例	中国共产党农村工作条例	中共中央	2019 年 8 月
条例	中国共产党机构编制工作条例	中共中央	2019 年 8 月
条例	中国共产党军队党的建设条例	中共中央	2020 年 7 月
条例	中国共产党统一战线工作条例	中共中央	2020 年 12 月
条例	军队政治工作条例	中共中央	2021 年 2 月
规定	领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究规定	中共中央办公厅、国务院办公厅	2015 年 3 月

规定	司法机关内部人员过问案件的记录和责任追究规定	中共中央政法委员会	2015 年 3 月
规定	健全落实社会治安综合治理领导责任制规定	中共中央办公厅、国务院办公厅	2016 年 2 月
规定	国有文化企业进一步健全法人治理结构的若干规定(试行)	中共中央宣传部、中央网络安全和信息化领导小组办公室、财政部、文化部、国家新闻出版广电局	2016 年 8 月
规定	保护司法人员依法	中共中央办公厅、国务院办公厅	2016 年 7 月

	履行法定职责规定		
规定	党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责规定	中共中央办公厅、国务院办公厅	2016 年 11 月
规定	关于加强和维护党中央集中统一领导的若干规定	中共中央政治局	2017 年 10 月
规定	地方党政领导干部安全生产责任制规定	中共中央办公厅、国务院办公厅	2018 年 4 月
规定	地方党政领导干部食品安全责任制规定	中共中央办公厅、国务院办公厅	2019 年 2 月
办法	机构编制事项备案办法	中央机构编制委员会办公室	2013 年 12 月
办法	党政机关、事业单位和社会组织网上名称管理暂行办法	中央机构编制委员会办公室、工业和信息化部	2014 年 2 月
办法	党政机关网站开办审核、资格复核和网站标识管理办法	中央机构编制委员会办公室、中央网络安全和信息化领导小组办公室	2014 年 8 月
办法	党委(党组)意识形态工作责任制实施办法	中共中央办公厅	2015 年 10 月
办法	国家高端智库管理办法(试行)	中共中央宣传部	2015 年 11 月
办法	从律师和法学专家中公开选拔立法工作者、法官、检察官办法	中共中央办公厅	2016 年 6 月
办法	脱贫攻坚督查巡查工作办法	中共中央办公厅、国务院办公厅	2016 年 7 月

办法	信访工作责任制实施办法	中共中央办公厅、国务院办公厅	2016 年 10 月
办法	脱贫攻坚责任制实施办法	中共中央办公厅、国务院办公厅	2016 年 10 月
办法	中央文化企业国有资产 监督管理暂行办法	中共中央宣传部、财政部	2017 年 1 月
办法	全国机构编制核查暂行办法	中央机构编制委员会	2017 年 5 月
办法	党委(党组)网络安全工作 责任制实施办法	中共中央办公厅	2017 年 8 月

(一)党的领导法规适用领域分析

根据“党是领导一切的”政治要求，党的领导法规对所有党和国家的工作领域都具有规范力，应与党和国家工作领域的运行特征相适应。根据分析，当前党的领导法规至少已覆盖到以下领域：农村工作，例如《中国共产党农村工作条例》(2019)；机构编制工作，例如《中国共产党机构编制工作条例》(2019)。

法治建设工作，例如《从律师和法学专家中公开选拔立法工作者、法官、检察官办法》(2016)；宣传思想文化工作，例如《党委(党组)网络安全工作责任制实施办法》(2017)；社会治理工作，例如《健全落实社会治安综合治理领导责任制规定》(2016)；统一战线工作，例如《中国共产党统一战线工作条例》(2020)；军队工作，例如《军队政治工作条例》(2021)；脱贫攻坚等专项治理，例如《脱贫攻坚责任制实施办法》(2016)等。

党对这些工作领域的领导，按领导力度不同，可以分成绝对领导和集中领导。党的领导法规对政法工作领域和军队工作领域使用“绝对领导”。例如，《中国共产党政法工作条例》(2019)第一条规定“坚持和加强党对政法工作的绝对领导”；《中国人民解放军政治工作条例》(2010)第四条规定“中国人民解放军必须置于中国共产党的绝对领导之下”；新修订的《军队政治工作条例》(2021)重申坚持党对军队的绝对领导。

党的领导法规对其他领域使用“全面领导”或“集中统一领导”。例如，《中国共产党农村工作条例》(2019)第一条规定“坚持和加强党对农村工作的全面领导”；《中国共产党统一战线工作条例》(2020)第一条规定“加强党对统一战线工作的集中统一领导”；《中国共产党机构编制工作条例》(2019)第一条规定“加强党对机构编制工作的集中统一领导”。

“绝对领导”是“全面领导”“集中统一领导”的最高形式。“绝对领导”指党的领导权的唯一化，体现党有权也只能由党来直接指挥、管理、支配和调动政法力量和军队力量。政法力量和军队力量的最高领导权、最高指挥权集中于党中央。“全面领导”“集中统一领导”反映了相关工作领域的参政主体广泛性，党的领导具有权威性，依靠权威主体形成思想共识和行动共识。

在党内法规立规技术中，总则一般阐明党内法规的指导思想、依据、原则和适用范围等内容。党的领导法规开篇就点明党的

领导地位，将坚持和加强党的领导作为立规依据，这意味着党的领导是党内法规的重要依据，党内法规旨在维护党的地位，任何与这个政治原则相矛盾的条款将不具有合法性。以此为起点，党的领导法规的内容设计体现党的领导特色。

“党的领导必须是全面的、系统的、整体的，必须体现到经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和国防军队、祖国统一、外交工作、党的建设等各方面。哪个领域、哪个方面、哪个环节缺失了弱化了，都会削弱党的力量，损害党和国家事业。”^[15]

从中可见，党的领导法规应实现全领域、全方面、全环节的覆盖，是否实现全覆盖是评价党的领导法规是否健全完善的重要标准。相比较而言，党内法规四大板块中，党的领导法规的立规数量最少；对照中央“五位一体”总体布局、“四个全面”战略布局、“五大发展理念”要求，党的领导法规虽然涉及领域比较广，但对事、对人方面仍存在覆盖不足之处，已覆盖领域内部的具体事项也存在覆盖不均衡之处。

“个性化制度多、共性制度少，一事一规定，一项工作一种制度，安排尚未做到有效回应坚持和加强党的全面领导的共性制度需求，制度供给模式存在结构性缺陷。”^[16]另外，不同领域党的领导法规也存在衔接不一致之处。

（二）党的领导法规制定主体分析

根据分析，党的领导法规制定主体分成两类。

第一类是单一主体，由中共中央或中央工作机关发布。比如，条例位阶的党的领导法规一般由中共中央发布，以中共中央或中央工作机关名义直接发布，自上而下体现了党的领导法规的权威性。

第二类是联合主体，一些规定、办法位阶的党内法规由中央机关与其他国家机关联合发布，多数由中共中央办公厅与国务院办公厅联合发布，统称为“党政联合发文”。

党政联合发文是实现党的领导的政策表达形式，体现党对国家的领导权，通过联合制发将党的主张和意图直接作用于国家公共事务管理活动，对党政共同管理事务和关系进行调整和规范。

“从性质上来看，党政联合发文的本质属性应是‘制度’，其性质是中国特色社会主义制度体系中的党的领导制度。

从关系上来看，党政联合发文承载的是党对国家行政机关的领导关系，其制度实践与制度规范体系的建构应恪守党对国家行政机关的领导关系之边界。”^[17]实践中，党务与政务经常交织一起，党的领导与政府管理具有事权的重叠性和事项的共通性。

从分析来看，党政联合发文集中于社会治安综合治理、信访工作、安全生产管理、食品安全管理等领域；规范事务集中于“责任制”。党的部门与国家权力机关在权力本质上存在差异，但权责对称原则、责任标准、责任内容、行为后果等却是高度一致的，违反制度规定，都应当受到责任追究。

党的领导法规的制定主体应是“党的中央组织，中央纪律检查委员会以及党中央工作机关和省、自治区、直辖市党委”^[6]，由其他主体作为制定主体是否会减损党的领导法规的统一性呢？党的领导不是直接管理，更不是业务管理，这些管理事务应由其他主体根据职责权限加以承担。具体工作领域具有交叉性和综合性，其他主体作为制定主体可以把党的领导法规要求纳入这些工作领域的决策和执行环节，进而保证党的领导法规的执行力。

党政同责是党政联合发文的制度条件。例如，《地方党政领导干部安全生产责任制规定》（2018）第四条规定，“实行地方党

政领导干部安全生产责任制，应当坚持党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”。《地方党政领导干部食品安全责任制规定》(2019)第一条规定立规目的，“为了进一步落实食品安全党政同责要求，强化食品安全属地管理责任，健全食品安全工作责任制，保障人民群众‘舌尖上的安全’，根据有关党内法规和国家法律，制定本规定。”

这说明，党政机关及其领导干部对社会治理事务具有责任，工作责任不到位，应当受到相应的责任追究。不同主体参与党的领导法规的制定，一方面说明党的领导是具体的和丰富的，不能把党的全面领导理解成传统的“一元化领导”或“党政不分、以党代政”。

另一方面说明，对于具体工作领域，“党总揽全局、协调各方的领导体系是居于统领地位的，是全覆盖、全贯穿的，人大、政府、政协、监察机关、审判机关、检察机关、人民团体、企事业单位、社会组织等在党的统一领导下，各就其位、各司其职、各尽其责、有序协同。”^[15]

各类“政”的主体应在党的集中统一领导下“正确地做事”。党政联合发文强化了党的领导的权威性和公信力，社会治理领域和法治建设领域本身需要多主体负责和协同，调动各方主体力量共同参与，不能仅视为是党的工作或政府工作，否则认识是偏颇的。

(三)党的领导法规责任机制分析

责任机制是党的领导权得到贯彻落实的责任保障。党的领导是政治领导，“无论发生什么样的事故事件，都有党组织的领导责任。党的好政策得不到落实，人民群众没有获得感，最终侵蚀的是党的执政基础”^[20]。责任制是管党治党的重要举措，运用制度化方式把党的领导责任进行细化并加以固定，强化党组织和党员干部的责任意识，贯彻落实党的领导要求。

根据笔者分析，现行有效的中央党内法规体系中出现“责任制”的制度名称包括：党建工作责任制、党的政治建设工作责任制、意识形态工作责任制、党风廉政建设责任制、党内法规执行责任制、办案质量责任制、干部考察工作责任制、社会治安综合治理领导责任制、领导干部考核工作责任制、统计普法责任制、安全生产责任制、食品安全责任制、信访工作责任制、脱贫攻坚责任制等，其中有的责任制已形成专门的党内法规并加以规范，比如意识形态工作责任制、党风廉政建设责任制。

有的责任制融入党内法规行文，作为一项政策出现，比如党建工作责任制、干部考核工作责任制等。在党的领导法规中，责任制立规是一种特殊的行为规范，占分析样本总数的三分之一以上，典型的责任制法规包括《保护司法人员依法履行法定职责规定》(2016)、《领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究规定》(2015)、《司法机关内部人员过问案件的记录和责任追究规定》(2015)、《党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责规定》(2016)、《党委(党组)网络安全工作责任制实施办法》(2017)、《党政机关、事业单位和社会组织网上名称管理暂行办法》(2014)、《健全落实社会治安综合治理领导责任制规定》(2016)、《信访工作责任制实施办法》(2016)、《地方党政领导干部安全生产责任制规定》(2018)、《地方党政领导干部食品安全责任制规定》(2019)、《脱贫攻坚责任制实施办法》(2016)等。

这些党的领导法规不仅明确责任主体职责，实现中央至地方的纵向责任分解、党组织与其他部门的横向责任分解，而且明确责任履行方式，通过督查考核、监督督导、督促检查、表彰奖励、责任追究等手段推动责任落实。这些责任机制规定集中于与人民群众切身利益直接相关的民生、安全、生态等领域。党的领导以责任机制为依托，适度介入国家重要领域，这表明党的领导是一种政治责任，党主动承担起历史使命，实现对自身责任的政治担当。

党的领导法规对责任机制的规定采取两种方式：一是采取专门方式，如上文所述，制定专门的工作责任制；二是采取条款方式，在法规中设立责任条款加以明确。党的领导法规责任条款内容具有代表性，党的领导法规对这类责任机制的规定采取三种形式。

第一类是采用确定性条款。例如,《中国共产党统一战线工作条例》(2020)第五十九条规定,“违反本条例有关规定的,根据情节轻重以及危害程度,对相关党组织、党的领导干部进行问责”,直接规定责任依据和方式。

第二类是采用准用性条款。例如,《中国共产党机构编制工作条例》(2019)第二十九条规定,“违反本条例规定,以及对机构编制违纪违法行为查处和追责不力、问题整改不到位造成严重后果的,依照《中国共产党问责条例》《中国共产党纪律处分条例》等规定追究责任”,依据其他党内法规对责任行为进行追究。

第三类是采用委托性条款。《机构编制事项备案办法》(2013)第十五条规定,“没有明确具体程序和要求的,参照本办法执行,或者另行制定实施办法”,由其他部门或党内法规制度予以明确或纠正。虽然党的领导法规的责任条款在操作性方面存在一定差异,但都强调责任追究,运用责任方式保证党内法规得到执行,保证党的领导不动摇。另外,党的领导法规在发挥问责等方式负面约束的同时,重视激励机制的正面导向作用。

例如,《中国共产党农村工作条例》(2019)第三十三条要求“鼓励干部敢于担当作为、勇于改革创新、乐于奉献为民,按照规定表彰和奖励在农村工作中作出突出贡献的集体和个人”。这些内容体现严管和厚爱结合、激励和约束并重的原则。责任机制规定具有单向性,背后的政治逻辑是民主集中制,具体的表现形式是党的领导制度体系内部的上下负责要求。

三、对党的领导活动的机制设计

党的领导是一个具体过程,党的领导法规不仅对党的领导进行文本规范,而且对党的领导活动过程进行政治设计,从而实现党的领导机制的完善化。现行党的领导法规体现了党的领导的集中统一性。

(一) 决策议事协调的运行表述

在机制层面,决策议事协调是整合不同组织力量实施决策的一种领导机制。决策议事协调机制作为一种具有特色的制度设计,从党领导的革命、建设、改革和新时代实践中发展出来,已成为党的领导制度体系的重要实施方式,是实现党的全面领导的重要机制。

在组织层面,决策议事协调机构“是对广泛存在的各级各类领导小组、协调小组、工作小组、委员会、指挥部等议事性、协调性工作机构和机制的总称。……现实中各项重大改革的启动、各种重要政策的推进,都伴随着一批新的领导小组的成立,并在这些领导小组的主导下进行”。^[21]

特别是党的十八大以来,党中央在涉及党和国家工作全局的重要领域组建新的决策议事协调机构,比如中央全面深化改革委员会、中央国家安全委员会、中央网络安全和信息化委员会、中央军民融合发展委员会等。这些机构协调跨部门、跨系统、跨区域的工作,负责重大项目的顶层设计、总体布局、统筹协调、整体推进,实现党对重大工作的领导。相应地,党的领导法规从制度层面明确相关决策议事协调机构的地位、职责、任务等内容。

具体分析,一类是领导小组制。领导小组是针对某一特定任务而设立的组织机构。例如,《中国共产党农村工作条例》(2019)第七条规定了中央农村工作领导小组地位和职责:党中央设立中央农村工作领导小组,在中央政治局及其常务委员会的领导下开展工作,对党中央负责,向党中央和总书记请示报告工作。

中央农村工作领导小组发挥农村工作牵头抓总、统筹协调等作用,定期分析农村经济社会形势,研究协调“三农”重大问题,督促落实党中央关于农村工作重要决策部署。《中国共产党统一战线工作条例》(2020)第七条规定,党中央成立统一战线工作领导小组。

中央统一战线工作领导小组在中央政治局及其常委会领导下开展工作，对学习贯彻落实党中央关于统一战线工作的重大理论方针政策和涉及统一战线工作的法律法规进行研究部署、协调指导和督促检查，研究统一战线重大问题，向党中央提出建议。

另一类是委员会制。委员会是特定的集体领导组织。例如，《中国共产党政法工作条例》(2019)第三条规定，党委政法委员会是党委领导和管理政法工作的职能部门，是实现党对政法工作领导的重要组织形式；第十二条规定，党委政法委员会在党委领导下履行职责、开展工作，应当把握政治方向、协调各方职能、统筹政法工作、建设政法队伍、督促依法履职、创造公正司法环境，带头依法依规办事，保证党的路线方针政策和党中央重大决策部署贯彻落实，保证宪法法律正确统一实施。

《中国共产党机构编制工作条例》(2019)第五条规定，党中央设立中央机构编制委员会，作为党中央决策议事协调机构，在中央政治局及其常委会领导下开展工作，负责党和国家机构职能体系建设的顶层设计、总体布局、统筹协调、整体推进、督促落实。

决策议事协调机构在中央政治局及其常委会领导下开展工作，优化了党的领导组织体系，充分体现党总揽全局、协调各方的领导核心作用，促进党的领导权在国家制度中的实现，助推党的领导方式和执政思维的转变。

党的领导法规还对决策议事协调机构的运行机制提出要求，例如，《中国共产党政法工作条例》(2019)第二十八条对党委政法委的领导关系及其运行作出规定，要求“党委政法委员会应当贯彻执行党中央以及同级地方党委、上级党委政法委员会决定、决策部署、指示等事项，并发挥统筹协调职能作用，协助党委指导、督促有关政法单位党组(党委)、下级党委政法委员会坚决执行党中央以及上级党组织决定、决策部署、指示等事项，推动工作落实”。这样，厘清了上下级党委政法委员会之间的领导关系、权力架构和运行方向。

决策议事协调机构相当于一个政治中枢，突破了不同地方和部门的职责冲突，完善党对重大工作的全面领导和科学决策，形成高效协同的决策执行机制。从现实运行情况来看，党的领导法规对不同决策议事协调机构之间的职责冲突问题关注不足、对重大工作的议事决策还没有实现机构全覆盖。

(二)请示报告的运行表述

请示报告是反映情况、陈述意见的一项政治组织运行方式。“党的全面领导体现在工作规则和程序基础上，就是要严格执行重大问题请示报告制度。请示报告制度是我们党的一项重要政治纪律、组织纪律、工作纪律，是执行民主集中制的有效工作机制。”^[22]

《关于新形势下党内政治生活的若干准则》(2016)在“坚决维护党中央权威”部分强调“全党必须严格执行重大问题请示报告制度”“同级各个组织中的党组织和领导干部要自觉接受同级党委领导、向同级党委负责，重大事项和重要情况及时向同级党委请示报告”。请示报告制度是加强党的领导、维护中央权威的基本保障。

各级党组织和党员干部将所遇到的重大问题、重大事项向上级请示报告，听取上级组织的领导的意见指示，上级党组织的领导干部听取下级的工作汇报和请示报告，了解和掌握基层情况和问题，有利于自下而上地体现党的领导地位，也有利于把党的领导权威自上而下地传递下去。请示报告制度是党的政治优势和制度传统，也是党的领导法规的重要内容。

在党的领导法规中，党的决策议事协调机构、党的工作机关和相关党组织是请示报告的主体。例如，《中国共产党农村工作条例》(2019)规定决策议事协调机构是请示报告主体，中央农村工作领导小组“在中央政治局及其常务委员会的领导下开展工作，对党中央负责，向党中央和总书记请示报告工作。”

《中国共产党政法工作条例》(2019)规定中央政法委员会和中央政法单位党组(党委)、省(自治区、直辖市)党委政法委员会是请示报告的主体。《党委(党组)网络安全工作责任制实施办法》(2017)规定各地区各部门网络安全和信息化领导机构是请示报告的主体。

请示报告主体之间形成上下对口、一级向一级上报、一级向一级下达的工作体系。请示报告主体与“对口管理”体制相关。请示报告主体根据对口管理要求,对上级管理主体进行汇报,“口”内不同部门均向同一个归口组织请示汇报。

党的领导法规规定的请示报告事项包括重大事项和特殊事项。具体来说,一类是重大事项。例如,《中国共产党政法工作条例》(2019)第十八条、第十九条分别规定中央政法委员会、中央政法单位党组(党委)应当及时向党中央请示政法工作重大方针政策、政治安全、维稳工作、重大体制改革、重大立法建议、队伍建设重大措施等重大事项,报告重大事项贯彻落实、政策法律统一实施、重大突发案(事)件、政法队伍建设以及工作情况。

第二十一条要求中央政法单位党组(党委)和省(自治区、直辖市)党委政法委员会还应当向中央政法委员会报告履行全面从严治政主体责任、落实党建工作责任制、党风廉政建设责任制、政法领域意识形态工作责任制等情况以及领导干部干预司法活动、插手具体案件处理情况等。在这里,党的领导法规还把全面从严治政党、党建、党风廉政建设、意识形态工作情况纳入报告范围,无疑凸显党的领导重要性,把党的领导要求贯穿于全面从严治政党全过程,实现党的领导、党的建设和党的事业的统一。

另一类是特殊事项。例如,《中国共产党机构编制工作条例》(2019)第十四条要求审批机构编制事项应当按程序报批,严格遵守管理权限,但对于“超出本级机构编制管理权限的重大问题,党委(党组)在审议后应当向上一级党委请示报告,上一级党委同意后方可实施”。特殊事项超出了本级党组织自身职权范围,但一旦做出决策会影响广泛。特殊事项其实不“特殊”。将特殊事项纳入请示报告范围,有利于防止一些部门以特殊为由,有意规避制度监管,以致脱离党的领导。

(三)集体决策的运行表述

在当代中国,从中央层面来看,集体领导与分工负责制主要通过集体分工协作机制、集体交接班机制、集体学习机制、集体调研机制和集体决策机制等五种机制来具体运行,有效解决各种错综复杂的国际国内及党内重大问题。^[23]其中,集体决策是党实施领导的一种具体方式。集体决策的政治基础在于民主集中制。

民主集中制是党的根本组织原则和领导制度,也是重大决策的有效机制。《中共中央关于加强党的政治建设的意见》(2019)要求“坚持民主集中制这一根本领导制度,善于运用民主的办法汇集意见、科学决策,善于通过协商的方式增进共识、凝聚力量,同时善于集中、敢于担责,防止议而不决、决而不行”。现行党的领导法规把民主集中制列入重要决策机制。

党的领导法规对集体决策的表述具有三种途径:一是列明决策事项。例如,《中央文化企业国有资产监督管理暂行办法》(2017)第十七条规定,“中央文化企业应当建立健全重大事项管理制度和内部决策机制。企业党委(党组)会、董事会、未设董事会的经理班子等决策机构,依据各自的职责、权限和议事规则,讨论决定涉及内容导向管理的重大事项及企业运营与发展的重大决策、重要人事任免、重大项目安排、大额度资金使用等事项”,即“三重一大”事项的集体决策规则。

二是规范决策程序。例如,《中国共产党机构编制工作条例》(2019)第十五条规定,“凡属机构编制重大问题,应当由党委(党组)或者机构编制委员会集体讨论作出决定。党委(党组)和机构编制委员会审议机构编制议题的程序,应当符合党内法规和中央机构编制委员会有关规定”,即强调集体决策程序对于重大问题决策过程的重要性。

三是提倡沟通协作。例如,《中国共产党农村工作条例》(2019)第十三条规定,“各级党委应当完善农村工作领导决策机制,注重发挥人大代表和政协委员作用,注重发挥智库和专业研究机构作用,提高决策科学化水平”。《党政领导干部生态环境损害

责任追究办法(试行)》(2015)第十一条第二款规定,“负有生态环境和资源保护监管职责的工作部门、纪检监察机关、组织(人事)部门应当建立健全生态环境和资源损害责任追究的沟通协作机制”,即重视决策利益相关主体参与决策,用决策过程的民主性保证决策结果的科学性。

集体决策的核心是“集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定”,采取这一决策机制,在于“中国是一个区域差异明显、社会利益多元的文明型国家,只有接受集体领导的中国共产党才能全面代表中国人民的根本利益;只有这样才能确保各级政府部门良好的分工协作;也只有这样,各种社会力量才能凝聚到一起,不断推动中国向着实现民族复兴的伟大目标前进”^[24]。

可以说,集体决策制是党的领导优势,也是党的领导的重要法宝。一方面,党的领导保证了集体决策的原则、程序、规则等得到执行,一旦出现偏差,能够依靠党的领导力量加以纠正。另一方面,党的领导离不开集体决策,党依靠集体决策的协商过程达到思想共识,使党的主张通过正式决策程序实现合法化。党的领导法规重视民主集中制及其衍生的集体决策制度,这说明党的领导法规已成为中国治理体系中实现党的领导的制度保障。

四、新时代党的领导法规的规范进路

(一)保证党的领导法规的政治性

《关于新形势下党内政治生活的若干准则》(2016)指出,“坚持党的领导,首先是坚持党中央的集中统一领导。一个国家、一个政党,领导核心至关重要”。“坚持党的领导,重中之重是坚持党中央权威和集中统一领导,党中央集中统一领导是至高无上的、统揽一切的、独一无二的。为此,党内法规必须着力建立健全保证‘两个维护’体制机制。”^[25]

“两个维护”是坚持党的领导的最高政治要求,也是加强党的领导的最高工作标准。“两个维护”是党的领导法规的基本原则和重要内容。从目前党的领导法规内容来看,2019年以来制定的部分条例位阶党的领导法规,在总则部分明确列入“两个维护”内容,其他党的领导法规没有列入“两个维护”。

出现这些问题,有其客观原因,党的十九大后才将“两个维护”提法正式列入党内法规制度建设范畴。针对于此,对于新出台的党的领导法规,要明确列入“两个维护”内容,作为指导思想和工作原则;对于旧有党的领导法规进行适时修订,在修订时把“两个维护”等新要求列入。

对于“两个维护”的制度规范,不能仅仅停留在法规文本层面,而要将“两个维护”的核心精神和要义纳入党的领导法规内容,转换为党组织和党员的义务规范,对党中央的领导地位、领导体制、领导职责、领导方式、决策部署等作出全面规定。同时“制度不能是‘空架子’‘稻草人’”^[26],党的领导法规出台一段时间后,要对党的领导法规实施效果进行评估,检验党的领导要求是否得到贯彻落实,以及党的领导法规实施过程中存在哪些问题和不足,进而为党的领导法规的修订和更新提供政策参考。

(二)保证党的领导法规的实践性

“中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心,所以必须加强和改善党的领导,充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用。”^[27]其中,“总揽”“协调”代表党的领导方式,体现为把方向、谋大局、定政策、促改革,“全局”“各方”代表领导范围。

现行党的领导法规对“总揽”“协调”的规范是一个难点,也是一个薄弱点,对于如何“总揽”“协调”以及“总揽”“协调”机制如何设计仍处于探索之中。“在国家治理体系的大棋局中,党中央是坐镇中军帐的‘帅’,车马炮各展其长,一盘棋大

局分明”，^[28]体现为总揽全局、同向发力的效率，体现为高度的组织、动员能力，体现为长远的规划、决策和执行能力。^[29]

党的领导具体实践为党的领导法规制定提供了制度起点，比如，2021年2月底至6月底，全国第一批政法队伍教育整顿在市县两级集中开展，“政法队伍教育整顿涉及政治生态净化、队伍建设等多方面工作，构建起了条块结合、上下联动、左右协同、齐抓共管的责任体系”。

“截至6月8日，各级政法机关举行开放日活动5万余场次，邀请党代表、人大代表、政协委员、基层群众等召开座谈会8万多场次，征集群众意见建议70余万条。把群众反映当作开展教育整顿的‘意见库’，当作检验工作效果的‘成绩单’。”^[30]政法队伍教育整顿是党领导政法工作的直接体现，教育整顿所采取的有效措施和有益经验无疑为党制定领导政法工作的党内法规提供了借鉴。

党的领导法规不是空中楼阁，越贴近党的领导实践和基层实际，就越具有可操作性。党的领导法规制定要把党的领导实践经验制度化，运用文本形式精准提炼和科学表述党的领导，使党的领导具有鲜活的制度规范。在文本上，要把党的领导具体化为工作原则和决策要求，把党中央关于各个工作领域的决策部署作为法规内容，在逻辑设计、核心内容、责任落实等方面都体现党的领导。

（三）保证党的领导法规的系统性

每一个党的领导工作领域都有其工作规律和要求，在提出党的领导要求时，需要相应的党的领导法规予以制度保障。宏观的党的领导原则应有主体性法规和配套性法规加以协同保障，把宏观原则细化为微观法规，促推党的领导法规的精细化。并且，要完善党的领导法规的程序性规定，运用程序力量保障党的领导有章可循，防止个人意志取代党的集体决策。

原则性规定不能替代程序性规定，程序规定可以提高党的领导原则的可执行性，让党的意志得到充分实现，保证党的纪律得到遵守、党内秩序更加和谐规范，从而更好地实现党的领导全过程。现行党的领导法规的覆盖范围与党的全面领导要求相比存在差距，比如党领导全面改革工作、经济工作、金融工作、国企工作、法治工作、外交工作等还没有专门的党内法规。

针对于此，“改进完善党领导实施重大战略的制度机制，围绕打赢三大攻坚战、实施‘七大战略’、‘一带一路’建设、东北全面振兴、京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展、黄河流域生态保护和高质量发展等重大战略，健全党统一领导、统筹协调、督促检查的具体制度，形成科学的协同机制”^[31]。

要尽快出台各个工作领域的党的领导法规，进一步强化党对这些领域的领导，从而率先从制度上实现党的全面领导。当前，现实任务是推动党的领导规范性文件提升至党的领导法规。根据《中国共产党党内法规制定条例》（2019）规定，党内法规有其特定内涵，“决定”“意见”等规范性文件不属于正式的党内法规，本文据此没有对这些规范性文件进行分析。

从内容来看，党的领导规范性文件所调整范围和对象要远远大于党的领导法规，可以填补党的领导法规空白之处，弥补党的领导法规的规定不足。比如，现行党的领导法规对群团工作、人才工作规定不足，而规范性文件对群团工作、人才工作制定了多个代表性制度，包括《关于加强和改进党的群团工作的意见》（2015）、《关于进一步加强人才工作的决定》（2003）、《关于进一步加强党管人才工作的意见》（2012）、《关于深化人才发展体制机制改革的意见》（2016）、《关于深化职称制度改革的意见》（2016）。

这些规范性文件对人才引进、人才管理、人才使用等工作具有规范意义。对于这些规范性文件，在运行一段时间并积累经验后，在条件成熟时，要转化成正式党的领导法规，比如制定《群团工作条例》《人才工作条例》。有的规范性文件构成党的领导法规的立规来源。

例如《中共中央关于进一步加强中国共产党领导的多党合作和政治协商制度建设的意见》(2005)、《中共中央关于加强人民政协工作的意见》(2006)、《中共中央关于巩固和壮大新世纪新阶段统一战线的意见》(2006)等规范性文件,对《中国共产党统一战线工作条例(试行)》(2015)、《中国共产党统一战线工作条例》(2020)的制定出台具有先导意义,党的领导法规充分吸收了规范性文件实践经验并加以提升,这方面规范性文件核心内容和实践经验已经为党的领导法规所吸收。

(四) 保证党的领导法规的法治化

党的领导具有全面性,党的领导法规事实上有限度地介入了国家事务治理,与国家法律产生特殊化关系,“党内法规与国家法律不仅要寻求规范、目标、价值取向上的一致,而且要求动态衔接,使党内法规与国家法律统筹一致,形成完整的、系统的闭环”^[32]。

党内法规与国家法律在制定主体、适用范围、实施方式、文本形式等方面相互差异,但二者统一于社会主义法治体系,都是党的主张和人民意志的体现。党内法规和国家法律在发挥各自效力的基础上,共同服务于并实现党的领导要求。更重要的是,党的领导法规与有关法律法规之间的衔接协调具有制度依据。

《中共中央关于加强党的政治建设的意见》(2019)明确提出,“贯彻落实宪法规定,制定和修改有关法律法规要明确规定党的领导相关工作的法律地位”。《中华人民共和国立法法》(2015)第三条规定立法“应当坚持中国共产党的领导”。《中国共产党党内法规制定条例》(2019)第二条规定党内法规制定工作“坚持和加强党的全面领导,坚持党要管党、全面从严治党”。党内法规与国家法律的衔接协调是党的领导法规法治化的现实路径。在文本上,党的领导法规通常使用党言党语,有关法律法规一般使用法言法语,但二者对于党的领导的文本表述应当是一致的,即保持党言党语与法言法语用文本明确表述党的领导的一致性。

不可忽视的是,党的领导法规入法节奏慢、力度弱,已成为影响党的领导权威的重要因素。“多年来,党一直是管理国家的‘幕后工作者’,具体的管理工作是由各级政府行政机关来执行;或者说,党的领导很少体现在法律中,在法律中也没有党的领导的表述。由于法律中没有对党组织职责的硬性规定,一些地方的党组织面对社会变化中的一些重大问题,不是积极向前,而是往后退缩,特别是一些基层党组织更是如此,由此也出现一些地方党组织弱化、虚化和边缘化现象。”^[33]要坚持和加强党的领导,让党的领导能够落实到基层,党的领导法规入法不可或缺。党的领导法规要适时转化成国家法律,把党的主张通过法定程序成为国家意志,把党的领导主体、领导行为、领导责任纳入法治体系,进而实现党的领导法治化。

党的领导法规入法,能够把纪严于法、制度优势充分发挥出来,党内法规与国家法律作为一个整体共同作用于特定工作领域。正如《国务院 2020 年立法工作计划》所强调的,“推进党的领导入法入规,以立法推动完善党领导各项事业的具体制度,把党的领导落实到统筹推进‘五位一体’总体布局和协调推进‘四个全面’战略布局各方面”。党的领导法规入法是党内法规与国家法律的衔接协调的重要形态。

有关领域的法律法规应将党的领导要求、领导义务、领导方式写入相关条款,特别是涉及经济、文化、社会、生态、军事、外交、人事、教育、宗教、医疗卫生、国家安全等领域,对其中的主体行为、法律程序、法律责任等内容明确党的领导要求。比如,十九届中央纪委六次全会提出,“着力查处资本无序扩张、平台垄断等背后腐败行为,斩断权力与资本勾连纽带”。针对于此,国家反垄断法、公司法、金融法等法律应突出党的领导,有必要采取法律措施对这些新型问题背后的根源进行纠治,与党的领导法规共同形成监督合力。

参考文献:

[1] 本书编写组:《党的十九届六中全会〈决议〉学习指导百问》,党建读物出版社、学习出版社,2021年版,第30页。

[2]习近平：《论坚持党对一切工作的领导》，中央文献出版社，2019年版，第47页。

[3]《发挥好党内法规在维护党中央集中统一领导保障党长期执政和国家长治久安方面的重大作用》，《人民日报》，2021年2月21日。

[4]欧阳淞：《中国共产党党的建设基本问题研究》，人民出版社，2021年版，第494页。

[5]习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社，2020年版，第223页。

[6][9][12][18]中共中央办公厅法规局：《中国共产党党内法规体系(2021年7月)》，人民出版社，2021年版，第28、2、2、2页。

[7]宋功德、张文显：《党内法规学》，高等教育出版社，2020年版，第165页。

[8]新华社：《就党的十九大通过的〈中国共产党章程(修正案)〉答记者问》，《人民日报》，2017年10月29日。

[10]欧爱民：《中国共产党党内法规总论》，人民出版社，2019年版，第170页。

[11]柯华庆、杨明宇：《党的领导法规制度的理论基础》，《学术研究》，2020年第5期。

[13]中共中央办公厅法规局：《中国共产党党内法规汇编》，法律出版社，2021年版。

[14]中共中央办公厅法规局：《中国共产党党内法规选编(2012—2017)》，法律出版社，2019年版。

[15][19]习近平：《习近平谈治国理政》第三卷，外文出版社，2020年版，第166、169页。

[16]宋功德：《党规之治：党内法规一般原理》，法律出版社，2021年版，第790页。

[17]秦前红、张晓瑜：《论党政联合发文的制度属性》，《中共中央党校(国家行政学院)学报》，2021年第4期。

[20]中国纪检监察报社：《学思践悟》，中国方正出版社，2018年版，第281页。

[21]周望：《理解中国治理》，天津人民出版社，2019年版，第4页。

[22]冯秋婷：《新时代党的全面领导》，党建读物出版社，2021年版，第156页。

[23]胡鞍钢：《民主决策：中国集体领导体制》，中国人民大学出版社，2014年版，第13—16页。

[24]本书编写组：《论中国民主》，学习出版社，2014年版，第408页。

[25]本书编写组：《中国共产党党内法规制度建设历程研究》，法律出版社，2021年版，第57页。

[26]王立峰、李洪川：《党内法规同国家法律衔接和协调中的主体定位及其职责完善》，《探索》，2021年第4期。

[27]习近平：《习近平谈治国理政》第一卷，外文出版社，2018年版，第13页。

[28]中共中央党史和文献研究院：《习近平关于全面从严治党论述摘编（2021年版）》，中央文献出版社，2021年版，第59页。

[29]人民日报评论部：《坚持党的集中统一领导》，《人民日报》，2019年11月8日。

[30]本报记者：《深入推进政法队伍自我革命》，《人民日报》，2021年9月7日。

[31]沈春耀、许安标：《经国之本：中国共产党对国家制度和法律制度的百年探索》，法律出版社，2021年版，第614页。

[32]章志远：《党内法规学原论》，中国法制出版社，2020年版，第99页。

[33]王春业、周笑：《论党的领导入法》，《上海政法学院学报(法治论丛)》，2019年第2期。