

法治性：党内法规的形式属性

——兼论法治轨道上党内法规与法律的关系

段占朝 潘牧天

摘要：党内法规和法律存在有机统一关系，主要有三个面向：一是党内法规与法律具有协同着力于推进国家治理现代化的共生共治关系，二是党内法规与法律具有在法治轨道上推动执政党治理与国家治理战略呼应的双轨并进关系，三是党内法规与法律统一于中国特色社会主义法治实践当中。从党内法规产生的历史背景、制度成因以及从新时代推进党内法规制度建设的实践理路、价值诉求、功能作用的视角考察，党内法规具有形式上的法治性。在当代，强调党内法规的“法治性”，旨在贯彻法治理念和法治精神并在“法治轨道”上推进党的治理体系和治理能力现代化，发挥法治在党和国家治理中固根本、稳预期、利长远的制度保障作用。

关键词：党内法规；形式属性；法治属性；党内法规与法律的有机统一

中图分类号：D262.6 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706（2021）02-0075-07

学界关于党内法规的属性问题，可谓众说纷纭，但对于其具有政治属性^①已基本达成共识。政治性是党内法规的第一属性，是党内法规内容上的属性，或称本质属性，即党内法规具有“政治优位”。对于党内法规的形式属性问题，学界从不同视角研究得出不同的结论，笔者认为，党内法规在形式上具有“法治”属性。

一、概念及内涵：“什么是党内法规”的问题实质

什么是“党内法规”？这个问题有两重涵义，

一是“概念”之问，二是“属性”之问。本部分分析党内法规的概念及其内涵。

（一）现行党内法规关于“党内法规”的概念界定

党内法规是个实践性很强的学科，是先有丰富的实践，然后才有学术上的研究跟进。基于这样一个发展逻辑，对党内法规进行学术研究，首先需尊重党内法规制度建设实践，对实践经验进行总结，对实践成果予以理论阐释和归纳并予以制度化。这也符合马克思主义“实践—认识—再

本文为上海市哲学社会科学基金一般项目“党内法规制度执行力建设研究”（2019BDS004）；2020年度上海市党建研究会课题“落实全面从严治党主体责任研究——基于提升党内法规制度执行力的视角”；上海市教育委员会课题“教育类党内规范性文件的对外公开制度研究”阶段性成果。

① 王勇：《论党内法规的政治属性》，《长白学刊》2020年第4期。

实践一再认识”的认识发展规律。对党内法规的研究，不能抛开现行党内法规和党建实践，而另搞一套脱离甚至背离党内法规实践的理论。

现行党内法规制度对“党内法规”进行了明确的界定。2012年5月26日发布的《中国共产党党内法规制定条例》第二条对“党内法规”进行了定义，2019年8月30日修订的《中国共产党党内法规制定条例》第三条对“党内法规”概念进行了完善：“党内法规是党的中央组织，中央纪律检查委员会以及党中央工作机关和省、自治区、直辖市党委制定的体现党的统一意志、规范党的领导和党的建设活动、依靠党的纪律保证实施的专门规章制度。”

（二）“党内法规”的丰富内涵

根据上述概念，“党内法规”具有以下五个方面的内涵。

一是制定主体的特定性——中国共产党。“党内法规”的制定主体仅限于中国共产党党内的特定主体，即党的中央组织，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。除这四种主体之外的其他主体没有党内法规制定权。根据这个界定，民主党派的制度建设或治理体系建设不叫党内法规，其他国家的政党制度建设或治理体系建设也不叫党内法规。他们就叫做“民主党派的制度建设或治理体系建设”或特定国家“政党制度建设或治理体系建设”。因此，在比较研究民主党派和其他国家政党的制度建设或治理体系建设时，姑且称之为“政党的制度建设或治理体系建设比较”之类，而不能称之为“中国共产党和民主党派党内法规制度建设比较”或“各国政党党内法规制度建设比较”。当然，如果随着各国政党制度建设发展将其制度建设的规范都称作“党内法规”时，“党内法规”的内涵和外延将随之丰富和扩展。

二是调整对象的特定性——党内关系。首先，“党内法规”的调整对象是党内关系，不包括党外关系。其次，“党内法规”的适用对象是中国共产党各级党组织和全体党员，没有例外的组织和党员个人包括党员领导干部。但这并不意味着每部党内

法规都调整并适用于所有党组织和每个党员。“党内法规”不适用于非党组织和非党员个人，仅适用于中国共产党党内。再次，党内法规还具有调整事项范围的全面性，调整事项范围包括党的领导和党的建设活动。前者调整党在全面领导过程中发生的各种关系，即具有领导和推进国家治理体系和治理能力现代化的重要特征、主要功能和价值追求。后者调整自我建设活动中发生的各种关系。对“党的建设活动”的调整属于党内关系自不必言，但对于“党的领导活动”的调整是否属于党内关系，学者们有不同理解，有的认为有党外关系也有党内关系，有的认为党内法规调整和规范党内各方面关系。^①笔者同意后一种观点，一是因为党内法规是中国共产党制定的适用于党内的规章制度，因此不调整党外关系；二是因为党的领导虽然是全面领导，有时候涉及到党外关系，但这属于党内法规适用结果或效果上的外部性即制度溢出效应问题，而不是党内法规调整范围的问题。每项制度都会对调整对象或适用对象产生直接影响，而在行为的后果上往往会不可避免地非适用对象产生间接影响，只不过这种间接影响有时候大有时候小。党内法规制度的适用同样会对非适用对象产生间接影响的外部性问题，党内法规制度适用效果上的外部性表现为正外部性（或外部正效应）和负外部性（或外部负效应）两个方面。

三是党内法规体现党的意志性。党内法规体现的是党的统一意志。党内法规体现的不是某几个人的意志，也不是某一组织、某一群体、某一阶层的意志，也不是全体党员或全体党组织意志的简单相加。虽然，党的意志和人民意志具有方向上和目的上的终极一致性，但党内法规的制定主体和制定程序是党内特定主体和党内程序，因此严谨地说，党内法规直接体现的是党的统一意志，代表着、追求着、实现着人民意志。党内法规所体现的党的意志，可以通过法定程序转化为具有国家意志性的法律。党内法规和法律在终极价值上都体现为人民意志性，但不可否认的是，前者直接体现的是党的统

① 李军：《人民性——党规与国法关系共存的逻辑》，《理论与改革》2020年第3期。

一意志，后者直接体现的是国家意志。

四是党内法规依靠党的纪律保障实施。党内法规的纪律和责任约束是有强制力的，这不同于道德的非强制力约束，因此，党内法规也不能简单等同于道德。《中国共产党纪律处分条例》通过对违纪违规的党员和党组织的纪律处分和纪律处理保障党内法规的实施，同时，《中国共产党问责条例》通过对失职失责的行为予以问责保障党内法规主体责任的落实。党内法规初步构建起了党内法规制度建设保障体系框架，即党内法规主体责任制度、党内法规监督制度和执纪问责双轨制的惩戒制度。党的纪律的强制力不同于法律所具有的国家强制力，前者是中国共产党的党内的纪律制度约束，体现的是政党治理手段，后者则是国家法律的强制力，其强制力来自国家机器，二者的强制程度不同。

五是党内法规在法治轨道上推进党的治理体系和治理能力现代化。党内法规体系和法律规范体系、法治实施、法治监督和法治保障体系都是中国特色社会主义法治体系的重要组成部分。将党内法规体系纳入中国特色社会主义法治体系，昭示着中国共产党坚定不移走中国特色社会主义法治道路，在继承弘扬中华优秀传统文化、吸收借鉴人类法治文明有益成果的基础上，在法治轨道上贯彻法治理念、尊崇法治精神推进党的治理体系和治理能力现代化，在此基础上领导和推动国家治理体系和治理能力现代化建设。一言以蔽之，党内法规是在贯彻落实依规治党方略、推进党的治理现代化过程中对法治理念借鉴的产物。^①

二、有机统一：党内法规与法律的关系写照

“党内法规是中国特色社会主义法治的特色所在与优势所在”，^②党内法规和法律之间是有机统一关系。

（一）共生共治：党内法规与法律衔接协调，着力于推进国家治理现代化

推进国家治理体系和治理能力现代化应当更加注重系统性、整体性、协同性。国家治理体系和

治理能力现代化在推进过程中，治国方略应当得到落实，治理内涵应当不断丰富，治理领域应当全面覆盖，治理范围应当日益宽广，治理深度应当愈加深化。当前，国家治理体系和治理能力现代化着重于党的治理体系和治理能力现代化、政府治理体系和治理能力现代化、社会治理体系和治理能力现代化，相对应的，在治理规范上分别体现为构建完善的党内法规体系、政府治理体系、社会治理体系，建设目标分别致力于法治国家统揽之下的法治政党、法治政府、法治社会建设。其中，法治政党在法治国家建设中具有举足轻重的根本性和保障性的理论和实践价值。法治政党与法治国家之间的关系问题集中表现为党内法规与法律之间的关系。

党内法规体系与法律体系都是中国特色社会主义法治体系的组成部分，二者共同构筑了国家治理体系和治理能力现代化的法治基础。在党的十八大以来的新时代，中国特色社会主义法治体系的内涵不断丰富，将党内法规体系纳入中国特色社会主义法治体系就是其重要表现。党内法规体系是中国共产党旨在推进中国共产党党内部层面的治理现代化，法律体系则是中国共产党旨在各领域全过程全面领导推进国家治理现代化，党内法规体系和法律体系协调、衔接、相得益彰，共同推进国家治理体系和治理能力现代化。“健全完善党内法规体系是加强党的制度建设的内在要求，也是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要途径和基本标志。”^③这是党内法规体系与法律体系目标诉求上的有机统一，二者统一于推进国家治理体系和治理能力现代化的治理实践之中。

（二）双轨并进：在法治轨道上执政党治理与国家治理战略呼应

在新发展阶段，中国共产党在更高起点上开启了全面依法治国新征程。习近平总书记在2020年中央全面依法治国工作会议上强调，“要坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设。全面依法

① 王建芹：《新时代依规治党的治理理念与逻辑》，《湖湘论坛》2018年第3期。

② 欧爱民、李丹：《中国特色社会主义法治语境下党内法规特性的考问与澄清》，《湘潭大学学报（哲学社会科学版）》2019年第3期。

③ 韩强、刘苍瑜：《中国共产党党内法规体系化的进程与经验》，《中国井冈山干部学院学报》2020年第1期。

治国是一个系统工程，要整体谋划，更加注重系统性、整体性、协同性”。^①中国共产党是领导党，建设法治政党是完善和加强党的全面领导的理性选择和必然要求，是建设法治国家、法治政府、法治社会的制度优势和根本保障。基于中国共产党在中国具有并居于执政党和领导党的双重身份和地位，依规治党、建设法治政党具有特别重要的全局意义、战略意义、保障意义，唯此法治国家建设才能行稳致远，法治政府建设才能率先突破，^②法治社会建设才会依法有序稳步推进。法治政党是法治国家的应有之义、重中之重、根本保障，推进国家治理、建设法治国家，首先要完善和加强执政党自身的治理推进法治政党建设，党内法规与法律正是在政党治理和国家治理的“法治”高度上实现了有机统一。通过党内法规体系促进党的自我革命，保持党的先进性，不断提升党依法执政的能力和水平，只有这样，才能完善和提升党的治国理政能力和水平，不断丰富和完善中国特色社会主义法治体系，在法治轨道上不断推进国家治理体系和治理能力现代化。“党内法规体系”是党进行自我革命并引领伟大社会革命的战略需要，只有独立建设方显党内法规体系的价值重大、党的自我革命的决心坚定。没有独立的“党内法规体系”，党的自我革命就难以实现。忽视党内法规体系的独立价值，忽视党内法规体系建设的重要性、必要性和紧迫性、严肃性，或者割裂党内法规体系和法律体系的内在有机联系，就等于放弃党的自我革命，将会影响党的凝聚力、创新力和战斗力，削弱党依法执政的能力，损害党有效应对和妥善解决重大风险挑战阻力矛盾的制度优势。

党内法规与法律、党内法规体系与法律体系在“法治轨道”上实现有机统一，是执政党治理与国家治理战略呼应的必然要求。正确理解“法治轨道”有助于理清党内法规与法律、党内法规体系与法律体系之间的辩证关系。有学者认为，

习近平法治思想中的“法治轨道”是国家治理体系的制度依托，是全面深化改革的战略思维方式，是国家秩序环境得以稳定发展的有力抓手，是权力制约和监督的规范机制，是推进国家治理现代化的科学方法。^③制定党内法规、构建完善的党内法规体系的目的在于，在“法治轨道”上推进党的治理体系和治理能力现代化，依规治党加强执政党治理，建设法治政党；完善法律体系的目的在于，在“法治轨道”上推进国家治理体系和治理能力现代化，依法治国、依宪治国推进国家治理，建设法治国家。在习近平法治思想指引下，在“法治轨道”上党的治理和国家治理已全面展开、双轨并进、同向发力，必将有效带动并大力促进其他领域的治理进程，从而推进全面治理现代化。

（三）实践创新：两者统一于中国特色社会主义法治实践当中。现行党内法规文本和有关中央文件中，把“党内法规”和“法律”相并列并将二者置于构建和完善“中国特色社会主义法治体系”的语境下。三者之间是有层次的，第一层次是“中国特色社会主义法治体系”，第二层次是“党内法规”和“法律”。即“中国特色社会主义法治体系”→“党内法规”→“法律”。“党内法规体系”和“法律规范体系、法治实施体系、法治监督体系、法治保障体系”一起共同构成了“中国特色社会主义法治体系”，“党内法规体系”和“法律规范体系、法治实施体系、法治监督体系、法治保障体系”一样，都是“中国特色社会主义法治体系”的组成部分，“党内法规体系”旨在依规治党，推进“党的治理体系和治理能力现代化建设”，而“法律规范体系、法治实施体系、法治监督体系、法治保障体系”是党领导制定的国家法律体系，目的在于推进“国家治理体系和治理能力现代化”。党内法规体系和法律系统统一于构建中国特色社会主义法治体系的法治实践当中。

鉴于中国共产党是中国特色社会主义的领导

① 习近平：《坚定不移走中国特色社会主义法治道路 为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障》，《人民日报》2020年11月18日第1版。

② 应松年：《在法治政府建设上率先突破》，《人民日报》2020年12月4日第9版。

③ 张亮：《怎样理解习近平法治思想中的“法治轨道”表述》，《上观学习》2020年12月11日。

党和执政党，中国共产党依规治党的党内法规遵循法治理念进行建设，在法治轨道上推进党的治理现代化，无疑具有重大的现实意义和深远的历史意义。“中国特色社会主义法治不仅包括了国家法律的制定和实施，同样包含了党内法规的制定和实施。甚至可以认为在某种程度上，国家治理层面的法治是以党内法规的先行来带动国家法律的实施，进而共同完成法治在国家治理体系中的展开。”^①

三、性质析理：党内法规形式上的法治属性

笔者认为，从党内法规产生的历史背景、制度成因以及从新时代推进党内法规制度建设的实践理路、价值诉求的视角进行考察，党内法规在形式上始终具有并不断强化其“法治性”，在当代，其实质是在“法治轨道”上推进党的治理体系和治理能力现代化，旨在发挥法治在党和国家治理中固根本、稳预期、利长远的制度保障作用。

（一）党内法规法治属性的理论证成

法治有多重含义，学界已经认可使用的也有五至六种，从官方层面看，十八大之前，主要使用了其中一种，十八大之后，党政正式文件中开始扩展“法治”的涵义，也在其他各种意义上使用“法治”，其涵义范围不仅拓展丰富了，还深化细化了，既体现了“全面”又体现了“深化”。^②通过对“法治”涵义的扩展，党的十八届四中全会将党内法规体系纳入中国特色社会主义法治体系，其意旨在于落实全面从严治党、制度治党、依规治党过程中，“大力弘扬社会主义法治精神”，^③注重对“法治”的吸收借鉴，贯彻“法治”思维，培养“规则至上”^④意识、权力约束意识、权利保护意识、正当程序意识。

所谓属性是指对一个事物或对象的抽象方面的刻画。属性分为特有属性和共有属性。“党内法规”和“法律”具有共有属性即“法治性”，二者还具有自己的特有属性，“党内法规”是中国共产党制

定的适用于党内的规章制度的总称，而“法”或“法律”则是国家制定的适用于全国范围的行为规范。

从习近平法治思想来看，习近平关于党内法规的重要论述和中央官方文件，都是在抽象的“法治”层面上使用“党内法规”这个概念，强调“党内法规”的“法治”属性，强调

“党内法规体系”是中国特色社会主义法治体系的重要组成部分，以及在法治轨道上依规治党、全面从严治党、推进国家治理体系和治理能力现代化。推进国家治理体系和治理能力现代化对“法治”产生必然的时代要求，^⑤党的治理体系和治理能力现代化及其重要依托的党内法规同样呼唤“法治”。

（二）“党内法规”概念生成机理：政党治理—制度治党—党内法规

“‘党内法规’的提法由来已久并且历经中国共产党的多次重要会议而成为约定俗成的规范性言说。”^⑥1938年，毛泽东同志首创“党内法规”一词，他倡导建立“党内法规”制度的目的在于，避免再次发生张国焘严重破坏纪律的类似事件，加强中国共产党“制度治党”，从而以组织性、纪律性提升党的凝聚力和战斗力。^⑦从毛泽东提出“党内法规”概念的历史背景可以看出，“党内法规”产生之初便具有并承担了中国共产党党内“治理”的制度重任、价值追求、角色定位、功能配置。中国共产党领导革命胜利的一个重要原因就是，中国共产党一以贯之地重视政党治理，并把制度建设贯穿于党的建设始终，党内法规就是制度治党的重要载体和手段。

固然，中国共产党是马克思主义与中国工人运动相结合的产物，中国共产党是中国工人阶级的先锋队，同时是中国人民和中华民族的先锋队。中国共产党从产生之初就具有先进性，正是党的这种先进性确保了党领导中华民族和中国人民取

① 马康：《论中国特色社会主义法治中的党内法规》，《安徽行政学院学报》2020年第4期。

② 孙笑侠：《法治思维》，上海：上海人民出版社，2016年，第7页。

③ 周叶中：《大力弘扬社会主义法治精神》，《人民日报》2020年12月22日第5版。

④ 孙笑侠：《法治思维》，上海：上海人民出版社，2016年，第46页。

⑤ 肖金明：《全面依法治国：在制度与治理之间》，《人民论坛·学术前沿》2019年第23期。

⑥ 柯华庆：《党规学》，上海：上海三联书店，2018年，第25页。

⑦ 李军、刘东芝：《毛泽东首倡“党内法规”的历史意蕴探究》，《上海政法学院学报（法治论丛）》2020年第6期。

得了革命、建设、改革的节节胜利。但正如习近平总书记所说,党的先进性过去有不等于现在有,现在有不等于将来也有,这种先进性要保持与时俱进的品格,就必须强化党的治理尤其是制度建设,并将制度建设贯穿党的建设和党的治理始终,而党内法规正是这样一种装置。

(三)“党内法规”实践创新的理性之光:在“法治轨道”上推进党的治理体系和治理能力现代化

统筹考虑国际治理和国内治理两个面向,党内法规及其制度体系建设一要尊重实践理性,二要考虑国际可接受性,三要遵循马克思主义法治理论,从理论和实践的结合上进行理论创新。

1. 可接受性:国际社会对法治化治理模式能够广泛认同且可接受。当今世界,国际格局发生重大变化,国际治理受到严重挑战,国际治理也正经历“世界百年未有之大变局”,国际治理求变的压力传递到国内,给国内治理提出时代思考。中国共产党坚持战略思维和系统思维,深刻把握“世界百年未有之大变局”的历史机遇,全面谋划并科学部署“中华民族伟大复兴的战略全局”,在危机中育新机,于变局中开新局,适时提出构建人类命运共同体和推进国际治理现代化的重大时代命题。中国向世界展示一个什么形象、提供一种什么治理模式,这种政党形象、国家形象以及治理模式能否为世界所广泛接受,中国道路、中国理论、中国制度、中国文化能否为国际社会所广泛认同,直接关系到未来中国在国际上的话语权。基于国际治理和国内治理两个实践需要,考虑到国际和国内理论上尤其是实践上所能接受的程度,中国的国家治理模式在实践创新上选择“法治”方式并在“法治”轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化成为历史必然和时代必然。强调党内法规的“法治性”,主要在于党内法规体系建设,一是继承中华优秀传统文化文化的精华,吸收借鉴世界法治文明的有益成果;二是吸收借鉴的是抽象的法治理念、法治精神,而不是具体的法律制度、法律原则;三是在吸收借鉴其他国家法治文明的有益成果时,剔除具有意识形态特征的政治制度,将其具有普遍适用价值的法治理念、法治精神与我国国情、党情相结合。如“权

力应当受约束”的法治思想可以借鉴,但不可全盘照搬西方国家的“分权制衡”的具体制度安排,在如何“约束权力”方面要根据我国的国情、党情做出具有中国特色的制度安排,这种制度安排应与中国特色社会主义的根本制度、基本制度和重要制度有机协调,并随着时代变迁而与时俱进地不断完善。

2. 实践理性:全面依法治国背景下的全面治理现代化。全面依法治国作为“四个全面”的内涵之一,不仅要求在系统思维下统筹推进“四个全面”战略布局,而且要求各领域各方面全过程系统而全面地推进依法治国基本方略,在国际维度上,向世界展示“法治中国”整体形象,向世界贡献一套可复制、可资借鉴的成功的中国治理方案。在国内维度上,坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化,坚定不移地走中国特色社会主义法治道路和治理道路,构建中国特色社会主义法治体系和治理体系,依法治国建设中国特色社会主义法治国家。

中国特色社会主义法治国家建设注重全局性、系统性、整体性、协同性,新时代中国特色社会主义法治国家主要着力点在于,依法行政建设法治政府、依法治理建设法治社会、依规治党建设法治政党。中国共产党是领导党、执政党,中国共产党领导是中国特色社会主义的最本质特征,是中国特色社会主义制度的最大优势,中国特色社会主义制度能否建设好、发展好,关键在于中国共产党自身,在于中国共产党能否始终保持先进性,永葆青春活力。而中国共产党的自身建设历史和现实反复证明,只有不断强化制度治党,才能保持并与时俱进地提升党的先进性,永葆党的长期执政,正是在这样背景下,中国共产党提出加强和完善党内法规体系建设,构建中国特色社会主义法治体系,从而增强党内治理的制度化、法治化、规范化。党内法规体系成为中国特色社会主义法治体系的重要组成部分,是对马克思主义法治理论的继承和发展,是马克思主义法治理论中国化的最新成果,是习近平法治思想的重要组成部分和关键内核。全面依法治国,建设中国特色社会主义法治国家,构建中国特色社会主义法治体系,是推进国家治理体系和治理能力现代化

的重要内容、集中体现、主要抓手。党内法规体系建设的目的旨在构建中国共产党党内治理体系，完善中国特色社会主义法治体系，在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化。

加强和完善“党内法规体系”建设，丰富了“中国特色社会主义法治体系”的内涵，其目的在于“在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化”，这是习近平总书记和党中央在面对“四大考验”，应对“四种风险”，全面把握“两个大局”，坚定不移走中国特色社会主义法治道路的战略选择。所以，将“党内法规体系”纳入“中国特色社会主义法治体系”是对“中国特色社会主义法治体系”内涵的丰富和发展。

3. 自我革命：以中国共产党党内治理现代化的战略谋划领导和实现国家治理现代化。中国共产党党内治理现代化是国家治理现代化的重要内容、根本保证。国家治理体系和治理能力现代化应系统谋划、全面推进，治理现代化涵盖了国家各领域各方面，执政党的党内治理现代化是其应有之义。不仅国家治理体系和治理能力现代化的全面推进要求同时推进执政党党内治理现代化，而且作为领导党和执政党的中国共产党必须首先要推进和实现自身的治理体系和治理能力现代化，不断进行自我革命从而保持党的先进性，唯此才能保持中国共产党长期执政并成功地治国理政，因为，治其国者，必先治其身。

实践证明，法治是治国理政的一种科学方式，^①法治是变革中国、实现中华民族伟大复兴中国梦的必由之路和制度保障，法治可以并应当成为党的自我革命的科学路径和战略选择。完善党内法规体系的目标是构建中国共产党党内治理体系，并在法治轨道上推进党的治理体系和治理能力现代化，从而在理论和实践及其结合上彰显出，中国共产党领导是新时代中国特色社会主义国家治理模式的最本质特征，是中国特色社会主义国家治理制度的最大优势。

完善党内法规体系从而构建中国共产党党内治理体系并在法治轨道上推进党的治理体系和治理

能力现代化，同时，在党的坚强有力领导下，贯彻落实全面依法治国方略，在法治轨道上从各领域各方面全过程推进国家治理体系和治理能力现代化，

“党的治理体系”和“国家治理体系”双轮驱动、同向发力、相得益彰，共同构建具有中国特色的治理体系，这是一条富有中国特色的治理道路，一套被实践反复证明行之有效的中国特色的治理模式。这种治理道路和治理模式必将随着时代变迁和实践发展而不断丰富、完善、成熟。党内法规体系和国家法律体系正是承载着推进国家全面治理的功能、价值和目标，分别从党的治理层面和党领导国家治理层面构建“中国特色社会主义法治体系”，从而形成了党内法规体系和国家法律规范体系、法治实施体系、法治监督体系、法治保障体系。

在推进国家治理体系和治理能力现代化建设过程中，我们提出构建“党内法规体系”加强党的建设从而保持和不断提升党的先进性，并将“党内法规体系”纳入“中国特色社会主义法治体系”，凸显中国共产党自我革命的决心和勇气，同时也彰显出中国共产党推进党的治理体系和治理能力现代化的鲜明法治特征，在实践创新中丰富、发展和完善了“中国特色社会主义法治体系”。

参考文献：

- [1] 习近平. 坚定不移走中国特色社会主义法治道路 为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障 [N]. 人民日报, 2020-11-18 (1).
- [2] 王勇. 论党内法规的政治属性 [J]. 长白学刊, 2020, (4).
- [3] 孙笑侠. 法治思维 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2016.

作者：段占朝，上海社会科学院法学研究所助理研究员，党内法规研究中心副秘书长
潘牧天，上海政法学院党委副书记、教授、博导

责任编辑：钟晓媚

^① 郝铁川：《法治随想录：法治如何变革中国》，北京：中国法治出版社，2016年，第161-299页。