



引用格式:耿姗姗.中国共产党党员权利的制度化问题探究[J].郑州轻工业大学学报(社会科学版),2022,23(2):93-102.

中图分类号:D26 文献标识码:A

DOI:10.12186/2022.02.013

文章编号:2096-9864(2022)02-0093-10

中国共产党党员权利的制度化问题探究

Study on the institutionalization of the rights of members of the Communist Party of China

耿姗姗

GENG Shanshan

中共中央党校(国家行政学院)研究生院,北京 100091

摘要:中国共产党党员权利以党及其代表的全体人民的根本利益为导向,在依法治国与依规治党相统一的特色法治背景下,党员权利作为党内法规的核心范畴之一,其制度建设愈发需要规范与完善。为持续激发党员主体活力、提升党内民主水平、增强党的领导与建设能力,需立足于法治视域,探究党员权利的制度化问题。应以党员权利的法理内涵、基本定位、价值取向、重大意义作为逻辑起点,综合分析、全面审视百年来党员权利制度化建设的实际状况,及时总结经验教训。为推动党员权利制度化建设高质量发展,应至少做到以下四点:在研究中注入法治底色,在实践中贯穿制度红线;细化配套制度与程序规范,切实提升制度执行力;做好相关规范的事先审查,强化权利保障的监督评估;从思想观念上正本清源,宣传培育正确权利意识。

关键词:

党员权利;
党员义务;
制度逻辑

[收稿日期]2022-03-20

[基金项目]河南省哲学社会科学规划项目(2021BZZ013)

[作者简介]耿姗姗(1996—),女,河南省郑州市人,中共中央党校(国家行政学院)博士研究生,北京党内法规研究会会员,主要研究方向:党内法规。

中国共产党党员权利是党员依据《中国共产党章程》等党内法规所明确享有的,以认同、信仰、践行党的目标、任务为基础,在履行义务与遵守纪律的前提下,将党和人民交给的庄严使命内化为权利思想与行动。党员参与党内事务的主动性与能动性直接关系到整个党组织的引领力与生命力。党员权利的宗旨与原则、限定与发展都是靠制度来提供直接依凭的。为了使党员权利的保障更为规范有序,需要从制度逻辑层面对党员权利加以分析。制度逻辑是指在特定的历史阶段和社会制度场景中,组织运行的物质实践、文化象征、价值观和规范的集合体,其凭借正式与非正式的规则去规范行动主体的观念与活动,并为组织的目标、决策与实践提供合法性^[1]。在新的历史条件下,要使党员权利的制度化建设适应复杂多变的新形势、新任务的要求,就需要以制度为起点,以价值为导向,多管齐下,不断加强党员权利制度的基础理论研究,保障并规范党员权利的正确行使。

一、党员权利的理性审视

党员权利的理性审视旨在探讨党员权利的法理内涵、基本定位、价值取向、重大意义等,通过对党员权利的法学意义上的讨论,可推动其制度载体,即党内法规的建设与发展,从而使党员权利落地生根。

1. 党员权利的法理内涵

权利的语源可追溯至遥远的古希腊时代,由朴素的正义观念逐步延展到自由、平等、公正等内涵,形成了权利内容的主要渊源。权利的本质是人作为主体对自我需求与满足的追求。

西方传统的权利观是一种个体主义权利观,马克思曾一针见血地批判其隐含的制度前提是主体间的彼此孤立,只有迫于自然的必要性,人们才为追求私人利益(财产利益和人身安全)不得不相互联系^[2]。中国共产党是具有

先进性的马克思主义政党,自始至终没有自己的特殊利益,始终坚持将群众利益置于首位。党员、党组织与最广大人民群众这三者的利益具有一致性,不存在任何利益冲突。进一步而言,兼具公民身份与党员身份的中共党员,在国家法律的场域中享有一般的公民权利,以满足自身生存发展所需要的正当物质利益与精神利益。但在党内法规的视域内,党员权利从不以个人利益为追求,始终以党和人民利益为出发点与落脚点,表征着党的先进性与代表性^[3]。鉴于此,中国共产党党员权利天然地具有民主正当性。党员主体作用与价值的实现离不开党员权利的行使,党组织的稳定与壮大离不开党员权利的积极助力。概言之,党员权利的制度构建逻辑是党组织与党员之间的相互依存与良性互动。只有增强对相关制度的重视程度与保障力度,方能调动广大党员投入党组织共同体伟大事业的积极性,充分发挥自身的主体作用和示范作用,为党和人民的幸福而努力奋斗。

2. 党员权利的基本定位

党员权利不包含国家法律所调整的党员个体的私权利,限于特定主体(党员)在特殊范畴内(党组织)进行指定行为(党内活动)时所享有的权利,其是一种以义务为先的规范性权利。

(1) 外部地位:规范性权利

虽然党员具有双重身份,既是公民也是党员,但相较于一般的公民权利,党员权利被党内法规所保障。党内法规是针对政党组织内部成员而制定的,虽然其作为执政党管党治党、从严治党的政党规范,与国法一道属于中国特色社会主义法治体系,但其显然不同于传统意义上的国法^[4]。故而,党员权利研究可规避法理学中自然权利与法定权利之间的理论纷争。党员权利既然不是法定权利,基于我国多元规范共存的法治秩序,可以考虑法定权利的上位概念,

将其定位为特殊类型的规范性权利。

(2) 内部关系:义务优先

新修订的《中国共产党党员权利保障条例》明确将“坚持权利与义务相统一”的表述,修改为“坚持义务和权利相统一”,直接体现了党员义务在先的特性。党员权利的行使必须以履行义务、担当责任、遵守纪律为必要性前提。

缺失义务党将不党,缺失权利党亦难成党^[5]。进一步而言,义主权辅,要时刻谨记党员义务是党员权利得以实现的基础条件。政党得以形成与存续的要素,包括但不限于党员应认可党的纲领、遵守党的章程、服从党的纪律、维护党的统一等,这些都属于义务性规定而非权利性内容。如果说设置党员义务是实现管党治党、执政治国的必要条件,那么保障党员权利则是党员义务得以落实的首要保障。之所以因义设权而非因权设义,是因为义务的直接效用是责任、权利的正面效用是鼓励,政党需赋予党员一定权利,并借此正向激励党员有所作为,为党员履行义务提供精神动力与条件保证。党员义务权利形成此种逻辑理路的根源是党的人民性。若政党的权利大于义务,他就极有可能要与民争利来补足超出的权利;若权义相当,他或许会陷入一个内部成员构成的封闭圈,局限于内部的供求平衡;唯有义重权轻,政党才能做到毫不利己、心怀公众。因此,中国共产党党员权利的出发点与落脚点向来都是为人民服务,为实现共产主义奋斗终身^[6]。

3. 党员权利的价值取向

价值是客体对主体的一种积极作用,任何自觉的活动都受价值判断的支配。中国共产党党员权利的价值取向是忠诚与民主。

从忠诚的角度看,党员权利不应掺杂个人私利,而是为了实现党的利益。党的利益由《中华人民共和国宪法》第一章与《中国共产党章程》(以下简称《党章》)总纲部分予以确认,

是党领导人民进行伟大斗争中获得的最广大人民合法性认同的政治利益。为党的利益而行使党员权利的渊源就在于执政党与其党员之间的特殊关系:成员自愿让渡部分个人私权,主动选择用共产党员的高标准去严格要求自身,以满足政党的目标与发展任务。党员行使权利时,必须立足于党及其所代表的最广大人民根本利益,维护党的先进性与纯洁性。只有这样,党员权利才会获得党与群众的广泛认同,得到党内法规的明文确定与明确保障,从而达到合法性与合理性的实质性统一。

从民主的角度看,党员权利的行使直接关乎着党内民主,深层次影响着人民民主。党内民主程度的高低,决定了政党的发展水平。而党员权利制度是党员主体地位的最直接表现,党内民主与党员权利是不可分离的。同时,党员权利维护着政党利益,而中国共产党不掺杂所谓的政党利益,始终纯粹地秉持人民利益至上的原则,因此党员权利的实现也应立足于人民立场,引领人民民主的发展。

4. 党员权利的重大意义

党员权利能直接激活党员的积极性,焕发党内活力,增强党的领导能力。党员是政党的基本构成元素,是政党形成发展的主导者,政党目标与任务的完成效率和取得的效果均需全体党员的主动担当与共同奋进。党员权利提供给党员以参与、表达、监督的机会与途径,让他们在党的生活中发挥创造性、能动性作用,使全党充盈正气、充满活力,提升中国共产党的凝聚力与向心力,持续强化中国共产党的领导核心地位。

党员权利关乎党内民主建设,助力从严治党,提升党的建设水平。全面从严治党永远在路上,始终需要全体党员的支持和参与。保障党员权利,增强党员的责任感、使命感,既是全面从严治党的题中应有之义,又对深化全面从严治党发挥着重要基础性作用。党员在坚决履

行义务的基础上充分行使权利,可以更好发挥党员的民主监督作用,使党员勇于揭露和纠正违反党的纪律的错误言行,净化党内生态,提高党的自身建设能力。

二、党员权利制度化的历史进路与发展成果

回溯党在不同阶段对党员权利的差异化规定,可以更好总结经验、吸取教训。为持续完善相关制度提供历史参照与现实启迪。

1. 党员权利制度化的历史进路

(1) 党员权利的艰难萌发期(1921—1949年)

中国共产党早在成立之初就关注到保障党员权利、规范党内权力、发扬党内民主的问题。新民主主义革命时期,特殊的环境造成过度强调严苛纪律,忽视权利建设,导致社会变革目标与党员权利保障内容相背离。从中共一大到中共六大的《党章》主要确定了党的名称、奋斗目标、组织职责、党的纪律等内容,并未明确赋予党员权利,仅在部分规范中涉及一些与党员权利相关的内容,如出现在中共一大《党章》中的表决权,中共二大《党章》中的抗议权,中共三大《党章》中的参加会议权、发言权和选举权,中共四大《党章》中的表决权,中共五大《党章》中的平等讨论权,中共六大《党章》中的知情监督权,等等。

1938年,中共六届六中全会通过的《关于各级党委暂行组织机构的决定》《关于中央委员会工作规则与纪律的决定》和《关于各级党部工作规则与纪律的决定》三个文件,使党内政治生活逐步规范,党员参与党内事务的渠道渐趋畅通,党员权利开始受到重视。随着我们党在政治、思想、组织和作风建设等方面不断走向成熟,为进一步增强党员的使命感和责任感,保证党的行动的统一性,推动党内生活更加积极健康,1945年中共七大《党章》在第三条列举

出四项党员权利:政策实施的自由讨论权、党内选举权和被选举权、提出建议和声明的权利、批评权,迈出了探索党员权利制度化的关键一步。

(2) 党员权利的“大起大落”期(1949—1978年)

社会主义革命和建设时期,党员权利制度化建设经历了由主动推进、初达高点,到遭受破坏、严重弱化,再到反思纠正但仍受限制的演变阶段。

中华人民共和国成立后,党中央设想全面发展重工业、轻工业和农业,既要优先积累、加快发展步伐,又要兼顾消费、改善群众生活。为更好保障党员权利以带动全体党员的热情与干劲,更好实现社会主义建设的宏伟蓝图,中共八大《党章》将4项党员权利拓展为7项,增加了“亲自参加处分决议权”“保留意见权”“声明、申诉和控诉权”,还将“批评权”的客体延伸至“党的任何组织和任何工作人员”,将“自由讨论权”的适用范围由党的政策“实施问题”延展为“理论和实际问题”^[7]。但“抓运动,促生产”的政治运动打乱了先前的科学规划。我们党由革命党向执政党转换的步履迟缓,群众生活水平下降,党员权利的实际发展与中共八大《党章》的文本内容背道而驰,甚至在中共九大、十大、十一大的《党章》中避开对党员权利的专门论述。

(3) 党员权利的实质性转变期(1978—2012年)

在改革开放和社会主义现代化建设新时期,我们党深刻反省既往发展中的疏漏,坚持解放思想、实事求是,党中央迅速全面恢复党员权利保障工作,实现党员权利规范化与社会主义民主法治化的同频共振。

1982年,中共十二大《党章》优化了中共八大《党章》中党员权利部分的规定:将党员权利分为八大类,新增了“接受党的培养和训练”

“揭发、检举、请求罢免或撤换权利”,并强调“党的任何一级组织都无权剥夺党员的上述权利”。1995年,我们党出台了《中国共产党党员权利保障条例(试行)》,此为首部专门保障党员权利的法规。9年后,我们党正式颁布《中国共产党党员权利保障条例》(以下简称《保障条例》),实现了党员权利保障制度从抽象概括到具象详实的进阶发展。

(4) 党员权利的突破性进展期(2012—)

进入新时代,以习近平同志为核心的党中央坚持依规治党,形成了比较完善的党内法规体系,党员权利及其保障工作的法治化获得了突破性进展。

《中央党内法规制定工作五年规划纲要(2013—2017年)》首次将党员权利保障制度的完善纳入党内法规制定工作规划纲要。中共十八届六中全会颁布了仅次于党章效力的《关于新形势下党内政治生活的若干准则》,并以专列条款的形式强调“发扬党内民主和保障党员权利”。中共十九大修订的《党章》在“总纲”中提出,“充分发扬党内民主,尊重党员主体地位,保障党员民主权利”,再次重申党员权利的重要性。2020年底,新修订的《中国共产党党员权利保障条例》印发,该条例对指导党员权利的思想、总体要求和党员权利的具体内容、保障措施、责任落实等,均进行了创新与充实。

2. 党员权利制度化的发展成果

(1) 形成较完善的党员权利制度体系,基本实现党员行为有据可依

目前,一个以《党章》为基石,以《保障条例》为框架,以准则、办法、细则为要点,以其他党内法规为补充的制度保障体系已初步形成。

《党章》作为党的总依据和总规矩,确立了党员权利的地位;《关于新形势下党内政治生活的若干准则》着重强调观念与党务公开、党员参与途径、情况通报等制度环节,以期推动党

员广泛参与党内民主生活;《保障条例》在党内法规的层面系统勾勒了党员权利行为图,精心安排了党员权利的类型与内容,严格设置行使、保障与追责方面的情形与要求;其他条例、规定、办法、规则、细则等,或直接或间接地为党员行使权利提供客观化标准和具体行为指导。例如,2016年颁布的《中国共产党党内监督条例》,侧重发挥基层党组织的监督义务,突出对党员权利的维护;2018年颁布的《中国共产党纪律处分条例》,界定了全党上下不可突破的红线,专项规定了侵犯党员权利的情形及其对应的处罚措施;《中国共产党发展党员工作细则》细化补充了党员的知情权、参与权等。

(2) 明确列举党员权利,加大党员权利保障力度

2020年底新修订的《中国共产党党员权利保障条例》,将党员权利的制度化推向了一个高峰,其突破性地使用“权利名称+具体内容”的叙述形式,将总结概括与详细论述相结合,一一列举党员所享有的十三项权利,较为清晰地划分出权利之间的界限。同时,将第二章的章名由原先的“党员权利”优化为“党员权利的行使”。“行使”一词蕴含了党员权利必须切实运用起来方能推动政党目的实现,方能彰显党员对党与人民负责的主动担当。此外,着重“保障措施”的独立性与重要性,单独设置一章详实制定二十条保障措施,基本实现与十三项党员权利相照应。第四十五条采取“列举+概括”的形式,集中规定了党组织和领导干部侵犯党员权利的具体行为,并用“其他情形”加以兜底,从而确保所有破坏党员权利行使的行为都能受到应有的处罚。

(3) 职责任务划分较为清晰,重视责任追究与救济方式

习近平总书记强调从中央部委、国家机关部门党组(党委)到基层党支部,各级党组织都

应勇于、敢于、善于担起主体责任^[8],将党的领导渗透到党员权利制度化建设的全过程。党的纪律检查机关在公正对待、严肃处理党员权利保障方面的检举、控告、申诉的同时,还要做到“三个区分开来”。具体而言,针对党员行为的不当之处,应区分不同情形予以区别对待。应综合分析出现问题的原因、行为错误的性质、造成的影响,进而实事求是地判断主观上是故意还是过失、是改革失误还是违纪违法、是为公失误还是为己谋私,从而鼓励更多的共产党员勇于行使权利、敢于创新作为,实现实质上的公平。党的工作机关则要在履行好自身职能的基础上,将党员权利保障融入日常工作中,积极开展党的组织生活、宣传教育等服务工作,为党员权利行使提供机会与平台。党的基层组织要发挥好与党员沟通渠道的直接性与便利性,全面及时地了解党员与群众的意见。

无救济则无权利,救济是权利保障的最后堡垒。从中共一大到中共六大虽或多或少、或直接或间接地规定了党员义务与权利,但救济制度一直较为模糊笼统。直至中共七大《党章》的第五十八条才明确由各级监察委员会负责受理党员对处分决定的控诉,赋予党员以辩护权与申诉权^[9]。现今,党员权利救济机制越发多元丰富,《党章》《保障条例》《党内监督条例》《纪律检查机关监督执纪工作规则》等诸多党内法规均有所涉及。党内根本大法《党章》更是从组织层级(包括党的上级组织直至中央)与有效性(可要求相关组织予以回复)上充分保障了党员提出申诉与控告的权利。专门对党员权利进行救济的主体是党的纪律检查委员会,其负责做出最终决定。

三、党员权利制度化存在的问题

当前,中国共产党党员权利制度化已取得巨大成就,制度体系不断健全,保障机制不断完

善,但其在以下方面仍有不足。

1. 党员权利的法学研究不足

学界大多集中在政治领域对党员权利进行阐释,立足法学视角的思考相对薄弱,造成此种现象的主要原因是党员权利是一种维护党的利益的政治性权利。在依规治党的背景下,党员权利的唯一制度载体就是党内法规,其法理性特征越发明显。尽管国家法律与党内法规是两种不同的规范体系,各自规定的义务与权利之本质也有差异,但二者同属于法治体系的关键构成部分,规范的结构形式基本一致:将权利和义务作为规范体系的施力点。党内法规亦是将党员的义务权利机制作为调整党务关系的基本杠杆。简言之,无论依循党内法规的中国特色法治规范属性,还是沿袭义务权利的规范指引视角,将党员权利纳入法学研究视域都应是毋庸置疑的。

2. 党员权利的细化程度不够

《党章》和《保障条例》已较为全面地确认了党员的各项权利,但制度需要空间成长,一些权利难免仍处于制度“悬空”状态:一是行使权利的行为规范不够详实;二是保障主体提供的条件与措施不够明朗。

除知情权、监督权、选举权和被选举权等党员的“热门”权利外,党员其他权利只能在《党章》和《保障条例》中获得确认与保护,其他党内法规要么避而不谈,要么一笔带过,且大多停留在原则层面,没有形成切实可行的实施细则,存在宏观指导多、微观约束少的问题,造成权利行使效果不佳。

《党章》作为最高层级的党内法规,极具权威性且效力稳定,规定的是关乎全党根本的、重大的问题,因此其内容无法也不能做到事无巨细,只能较为笼统地保障党员权利。例如,《党章》只是笼统地规定了党员享有参加党的有关会议的权利,《保障条例》才将此权利详细阐述

为“党员有权参加党小组会、支部大会、党员大会以及与其担任的党内职务和代表资格相应的会议”^[10]。然而,党员在参会时究竟可做什么事、范围的宽窄以及对应的行动流程,都缺乏较低位阶的党内法规予以细化。这就给少数党员消极懈怠行使权利留下了空间,只关注签到,无法做到真的知情、积极表达、实质表决和有效参与,致使党员权利真空化。

3. 部分党员的权利意识模糊

部分党员对自己享有的权利不关心、认识不清,甚至完全不清楚、不明白,也不想弄清楚、搞明白。这可能是源于中国共产党党员义务先行的传统与本质,以及对党内民主地位的教育与认识不充分。党员更为侧重集中、义务、先锋模范,而非民主、权利、主体作用。这对于强调人民利益的马克思主义政党而言,本无可非议,但其也间接导致民主宣传与实践锻炼较少^[11],不利于党员自身权利意识的提升。比如,有的党员认为,重大事项和问题是领导干部负责最后决策,与己无关;若提出意见,反倒是“自找麻烦”,对这种“局外人”观念应该警惕与摒弃。

同时,也要避免出现过于重视权利的倾向。党中央多次表明义务在先,义务和权利相统一的观点,我们要始终谨记党员行使权利,必须以履行义务、担当责任、遵守纪律为基础性、先行性条件。

四、党员权利制度化高质量发展的路径选择

制度建设具有根本性、全局性和长期性,制度内容凝结着理论与实践中的智慧,是党员权利法治化的出发点与落脚点。但是,实践发展日新月异、新问题层出不穷,应加快相关规范的完善步伐,以形成适应于现代化建设情境的党员权利制度体系。

1. 在研究中注入法治底色,在实践中贯穿制度红线

党员权利以党的利益为价值导向,坚持人民立场。作为一种规范性权利,党员权利具备法学权利的一般属性与功能,是党内法规的核心范畴,具有政治属性与法治属性。应积极主动地探索、提炼、深化党员权利在法学研究与客观实践中形成的新概念与新范式,对其进行符合客观规律、融合法学原理、贴近社会实际的科学总结与概括,以保证党员权利的有效行使。

具体而言,首先,应深化党员权利制度的法学理论研究。法学若想摆脱社会科学中的“陌生”身份,获得源源不断的创新源泉,就应立足我国法治建设大局,敞开胸怀去接纳陌生领域的知识,开展具有现实解释力的学术研讨^[12]。应自觉在党员权利的制度建设贯彻法治思维与法治方式,扭转党员权利在法学领域中的边缘化局面,准确揭示党员权利的发展逻辑,对党员权利的基本概念、属性、制度定位等问题进行深入研究,澄清存在的误区,以形成普遍性认识。应坚持以法治实践为导向,关注党员权利在制度落实方面的问题,破解保障党员权利的难点问题,持续提升党员权利制度的形式法治化与实质法治化水平。其次,应健全落实党员权利保障制度。制度是党员权利获得正当性的直接依据,是党员权利得以实现的行为准则。为此,在制度建设中,应关注党员、专家学者等提出的建议,将现代法治精神全面融入党内法规建设进程中,做到程序细节均有章可循,推动党员权利制度走上法治化道路。同时,应夯牢抓落实的战斗堡垒,打通党员权利行使的“最后一公里”,强化监督执纪问责,压实党内法规执行责任制,确保党员权利制度落实到位。

2. 细化配套制度与程序规范,切实提升制度执行力

《党章》是全党的行动纲领,具有极高抽象

性与根本指导性,无法对某一具体问题加以详实规定。《保障条例》强调创设性,是对党内生活或某一特定领域提供综合性规范的党内法规。目前,《党章》《保障条例》虽已构建出党员权利的基本形态,但相对于纷繁复杂的党内生活,仍需及时、合理地出台相应的配套规范。应通过制定准则、条例、规定、办法、规则、细则等,细化上位规范、补齐程序规范,从而减少党员权利行使中可能形成的制度盲点,以提升治理效能。例如,《保障条例》第十二条规定党员有党内提出罢免撤换要求权,其第二款强调行使该权利需“按照组织原则,符合有关程序”。诚然,任何权利都是有限度的,设置一定的流程可维护程序正义。但《保障条例》对所列“组织原则”“有关程序”并无详细规定,以致大部分党员无所适从,进而造成监督无效或直接放弃行使此权。这就需要制定“党内提出罢免撤换要求权”的专门条例,或者通过办法、细则等低位阶规范对提出撤换要求的环节与方式一一展开论述。

以选举权与被选举权的制度细化作为示范,其他类型的党员权利可仿照该模式加以优化。《党章》抽象规定党员享有选举权与被选举权,《保障条例》对其进一步阐述为“党员有党内选举权,有权参加党内选举,了解候选人情况、要求改变候选人、不选任何一个候选人和另选他人。党员有党内被选举权,有权经过规定程序成为候选人和当选”。至于选举权与被选举权的具体行使程序则由其他党内法规加以补充完善。2020年颁布的《中国共产党基层组织选举工作条例》勾勒出明晰的选举流程,即“党员→代表大会→全委会→常委会”由下及上逐级授权、由上及下逐级负责的纵向关系,细致规

定了候选人的提名及其产生办法,预备人选的基本情况,以及具体投票形式等。这极大提高了选举对党员真实意愿的反映程度,也利于加大组织与组织之间、组织与党员之间、领导干部和党员群众之间的监督与被监督力度^[7]。

由上观之,党内活动主体的多样性,呼唤党内法规的适应性。因此,未来应改变“粗线条”式立规模式。首先,应在大程序中划分阶段,分别制定程序。倘若因党员权利保障不力需党内问责,就可将问责程序细化为启动、调查、听取意见、决定、救济、复出等阶段,每一阶段都要做到严谨细致、环环相扣。此外,还可适当借鉴我国诉讼法的规定,间或采取管辖、期限、举证等规则以保证程序正义、提高行动效率^[13]。其次,应在小程序中深挖细节。仍以党内选举为例,制度规定应“以适当方式”介绍候选人的简历、优缺点等实际状况*。可以通过较低层级的规范,利用“列举+概括”的方式说明何为“适当方式”,并留一定的灵活适用空间,以便创新与完善。同时,提名的主体、事先审查的标准、介绍的最低限度、后期公示的内容、渠道等也可以通过细则等方式划定底线。

3. 做好相关规范的事先审查,强化权利保障的监督评估

其一,事先审查党员权利规范,推进党内法规制度的统一性,促进其与国家法律体系之间的衔接协调,以形成制度合力。就党内法规体系的内部审查而言,2021年年底的全国党内法规工作会议强调,备案审查工作应“有件必备、有备必审、有错必纠”,狠抓政治性、合法合规性审查,发挥监督、纠错功能,维护制度统一性^[14]。事实上,党员权利的相关法规制度,绝不止于《党章》和《保障条例》,《关于新形势下

* 《中国共产党基层组织选举工作条例》第二十一条规定:“选举前,选举单位的党组织或者大会主席团应当以适当方式将候选人的简历、工作实绩和主要优缺点向选举人作出实事求是的介绍,对选举人提出的询问作出负责的答复。根据选举人的要求,可以组织候选人与选举人见面,回答选举人提出的问题。”

党内政治生活的若干准则》《党务公开条例(试行)》《党员教育管理工作条例》等均从不同领域对党员权利加以规定。通过备案审查,既要细化高位阶规范,又要给低位阶的党内法规留足空间,避免僵化;对党内法规的冲突部分,选择修改或清理,对已有规定的不再重复。比如,《中国共产党党员权利保障条例》第二十一条关于党的组织生活的规定,就秉持着《党章》和《关于新形势下党内政治生活的若干准则》《党内监督条例》的原则,融会贯通于一个条文^[15],以做好法规制度之间的互联互通。就外部审查而言,主要目的是实现党内法规与国家法律之间的衔接协调。通过联席会议机制,由党内法制工作机构与人大常委会,以及待审查党内法规的相关党组织代表作为审查主体,对党内法规的合法性进行两次审查:第一次审查是由党内法制工作机构进行的经常性审查,以解决一般性问题,排查出疑难、重大问题;第二次审查是由党内法制工作机构牵头,会同相关党组织代表和同级别人大常委会,就第一次审查中出现的疑难、重大问题进行商议,并做出最终决定^[16]。

其二,强化对党员权利保障工作的监督与评估,评判党员权利保障的实际水平,倒逼各方主体落实相应工作职责,以提升党员权利制度的执行力。应划分党委(党组)、党的纪律检查机关、党的工作机关、党的基层组织和领导干部各自的职责^[17],对现有党员权利保障制度的施行情况进行总结评估,找出制度内容与实践执行的疏漏,对制度进行修改和优化。应促进考核督查的常态化建设,采取暗访、民评、巡查等方式,对各级党组织保障党员权利情况加以专项督促检查,并将其纳入领导干部工作考核中。对党员权利保障到位的行为,加以汇总并给予表彰;通报侵害党员权利的行为,并加大查处力度。

4. 思想观念正本清源,宣传培育正确权利意识

党员是行使党员权利的主体,党员权利的实现需要一定的制度保障,更需要党员自身政治素质的提高和民主能力的增强。广大党员应了解自己在党内居于怎样的地位、具有哪些权利、这些权利又是由哪些法规保障的,这些对权利的主观认识可统称为党员的权利意识。

党员权利意识蕴含政治性与义务先行性,肩负着政治任务与社会使命,截然不同于公民权利意识。因此,其培育路径不可单纯依赖于普法方式,应举办党内日常学习活动、开展专项培训课程,利用“互联网+”等线上传播途径,使用APP、宣传手册、海报、墙报、板报等接地气的传播载体,辅之以动画、漫画等形象手段,对党员权利相关内容采取深浅结合、理论与实践共融的教育模式。此外,应通过正反面典型案例的警示教育,强化全党上下对党员权利的认知与践行。

五、结语

未来,党员权利制度化研究还会持续推进,并至少呈现以下两个趋势:一是党员权利的行使界限研究将会深化。对党员义务的履行、纪律的恪守始终是党员行使权利的必要前提。我们在看到近几年对党员权利保障力度不断提升的同时,更要铭记党员权利的限度,其自带的政治性、相对性都表征着党员权利绝不是个人利益,而是为了更好地实现为人民服务的宗旨才被党和人民所认同。因此,党员不要被“权利”二字冲昏头脑、肆意行使权利,也不要缩手缩脚、消极行权。如何有效发挥党员权利对党内权力的监督、对党内民主的维护,都有赖于党员行使党员权利界限的明晰化。二是党员权利的技术保障研究将会不断深入。信息化、智能化的飞速发展,为党员权利的实现增添了发展平台与

沟通渠道。例如,电子刊物、网站等新媒体有利于党员及时了解党的方针政策和所在地方党组织的决议决定,便于在深度学习、准确理解的前提下行使自己的知情权、参加讨论权、监督权等。因此,对党员权利制度化的研究与实践对此趋势应有所观照与回应,以为党员权利的制度化建设提供更多理论支撑与实践指导。

参考文献:

- [1] 查萱琪,胡恩华,单红梅,等.基于制度逻辑视角的中国工会改革路径分析研究[J].管理学报,2022(1):18.
- [2] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯全集:第3卷[M].北京:人民出版社,2002:187.
- [3] 刘立明.依规治党语境中党员权利的法理阐释[J].廉政文化研究,2021(6):26.
- [4] 刘作翔.当代中国的制度体系:理论与制度结构[J].中国社会科学,2019(7):108.
- [5] 李华,江苗.论党内法规的本质[J].乐山师范学院学报,2020(2):128.
- [6] 宋功德.党内法规之治:党内法规一般原理[M].北京:法律出版社,2021:257.
- [7] 伍科霖.中国共产党党员权利的百年演进与逻辑理路[J].社会主义研究,2021(5):26.
- [8] 习近平在十八届中央纪委六次全会上发表重要讲话强调 坚持全面从严治党依规治党创新体制机制强化党内监督[J].中国纪检监察,2016(2):4.
- [9] 中国共产党党章:中共七大一九四五年六月十一日通过[EB/OL].(2021-04-06)[2022-03-15].<http://www.hbctc.edu.cn/wsdx/info/1011/1082.htm>.
- [10] 中共中央文献研究室.十六大以来重要文献选编:中[M].北京:中央文献出版社,2006:350.
- [11] 邸乘光.党员民主权利保障:实践、问题及成因[J].中国延安干部学院学报,2021(1):96.
- [12] 宋功德.法学的坦白[M].北京:法律出版社,2001:138.
- [13] 王建芹,章逸琦.党内程序性法规与实体性法规协调性研究[J].桂海论丛,2017(1):87.
- [14] 中共中央办公厅法规局.有力维护党内法规制度的统一性[N].人民日报,2022-02-22(01).
- [15] 贾金峰.构建系统全面的党员权利保障措施体系[J].中国纪检监察,2021(1):66.
- [16] 伍德志,景子琛.党内法规与国家法律备案审查衔接机制的进路选择:两审联席会议制[J].学理论,2022(3):85.
- [17] 邹开红.激励党员自觉发挥先锋模范作用 促进党员正确行使权利[J].中国纪检监察,2021(1):60.