

略论新时代党员权利的正确行使

傅思明,王道静

中共中央党校(国家行政学院)政治与法律教研部,北京 100091

摘要:党的二十大强调保障党员权利,激励党员发挥先锋模范作用,这是对党员权利保障工作提出的时代要求。党员是党的肌体细胞,党的生机活力源于党员正确行使党内权利。2020年新修改的《中国共产党党员权利保障条例》,从三个方面保障党员权利的正确行使。正确理解权利的内涵是保证党员正确行使权利的基础,党员不仅要理解各项权利的具体内容,还要掌握各项权利的具体行使方式。民主集中制是我们党的根本组织原则,党员必须正确认识党员义务与党员权利的辩证关系,坚持党性原则,坚持义务在先。严明边界是保证党员正确行使权利的前提,党员必须遵守党的纪律,在宪法和法律范围内行使各项权利。

关键词:党员权利;党内民主;党员义务;权利保障

中图分类号:D20 **文献标识码:**A **DOI:**10.12186/2025.03.008

文章编号:2096-9864(2025)03-0062-13

党的二十大报告强调,“落实党内民主制度,保障党员权利,激励党员发挥先锋模范作用”^[1]。党的生机活力源于党内活动,党内活动的主体正是全体党员。2020年12月25日,中共中央发布修订之后的《中国共产党党员权利保障条例》(以下简称《条例》),从制度和程序层面进一步确保党员可以正常且正确地行使党内权利。自党的十八大以来,习近平总书记就新时代党员权利保障面临的新问题进行了一系列深刻回答,强调要充分发扬党内民主,尊重党员主体地位,保障党员民主权利;强调坚持认识与行动两个层面的统一,即党员义务与党员权利、行使民主权利与坚持党性原则的统一;强调党员的民主监督不仅是权利,更是对党应尽的责任。这些新理念新思想新要求无疑为发扬

党内民主、保障党员权利提供了明确方向和重要指引。21世纪以来,学术界逐步关注党员权利,研究范畴大致可以分为概念明晰与权利保障两个层面,前者包括界定党员权利的内涵与特征^[2]、辨别其与公民权利的异同^[3],后者包括从历史角度研究党员权利保障的起点、发展历程等^[4]。然而,这些研究大多是从正向角度关注党员权利应该是什么,如何去保障,对权利行使边界的讨论较少。保障党员权利是新时代全面从严治党过程中的重要问题。党员正确行使权利,不仅需要从正向明确其内涵与保障,更要从反向约束权利行使的方式与边界。鉴于此,本文拟以贯彻《条例》精神为切入点,深入剖析党员权利的内涵与外延,从民主与集中、义务与权利的关系,探讨保障党员

收稿日期:2024-07-11

基金项目:中央党校创新工程项目(01222050013083)

作者简介:傅思明(1964—),男,江苏省南京市人,中共中央党校(国家行政学院)教授,主要研究方向:宪法学、行政法学;王道静(1997—),女,河南省开封市人,中共中央党校(国家行政学院)博士研究生,主要研究方向:宪法学、行政法学。

行使权利的两项基本原则,着眼于党员权利行使的方式与边界,从反向角度约束党员权利的行使,以期为新时代党员权利的正确行使提供思路。

一、新时代党员权利的内涵与外延

党员正确行使权利,首先要对其所拥有的权利有清晰明确的认识,不仅要掌握每项权利的具体内容,还要了解权利行使的方式。就权利内容而言,不仅要深刻理解党章所规定的党员权利,还需正确把握《条例》中有关“党员权利的行使”一章列举的十三项具体细化的权利;就权利行使方式而言,党员必须注重如何正确地行使权利,以防止和避免权利行使不当的情况发生。

1. 正确理解具体细化的党员权利

党员正确行使权利的前提是要对自身所享有权利的类型、内容等有清晰的掌握,防止权利变形。党章规定党员享有以下权利:知情参与权,具体包括参会权、阅读权、教育培训权;表达监督权,具体包括讨论权、建议权、批评检举权;民主权利,具体包括表决权、选举权和被选举权;救济保障权,具体包括申辩权、保留意见权、申诉控告权。但是,党章规范的原则性和抽象性决定了其不可能事无巨细,只有在其他党内法规框架下,使上述党员权利精细化、具体化,才能落地实行。关于党内法规,尤其是党章具有重要意义,邓小平同志曾经强调,“国要有国法,党要有党规党法,党章是最根本的党规党法”^[5]。可以看出,党内法规体系中承担基础和根本地位的应该是且只能是党章,党章同时也是党在制定其他党内法规时必须遵循的准则。由此,2004年中共中央颁布的《中国共产党党员权利保障条例》在“党员权利”一章中,通过8项条文(第六条至第十三条)明确指出了党员行使权利时必须遵守的程序、基本原则、

具体方式等。然而,党员对每一项权利内容的理解不能囿于这八个方面,而应进一步明确权利内涵。

2020年,《条例》进行了修订,在规定党员权利的体系形式上进行了创新,党章中的八项党员权利由13项条文具体阐明,每项条文分别对应一项党员权利,均采用统一的表述方式,即“权利名称+权利内容”。通过这种表述方式,从总体上看,进一步明晰了党员各项权利之间的边界,更加突出党员权利名称;具体到每项权利本身,无论是具体内容还是本质属性都得到了深刻彰显,这样的安排有助于党员对权利名称、内涵的把握。例如,党员享有党内监督权,监督的范围包括:各级党组织在工作中出现的“缺点和问题”,包括领导干部在内的全体党员的“缺点错误”,以及对上述各主体持有的意见;具体行使监督权时,既可以通过口头方式,又可以通过书面方式提出。详细具体的规定有助于党员更加准确地理解党员权利,更好地掌握和行使权利。党的十八届六中全会通过的《关于新形势下党内政治生活的若干准则》强调,“必须尊重党员主体地位,保障党员民主权利,落实党员知情权、参与权、选举权、监督权”^[6]。自此以后,党中央将党员权利保障摆在更加突出的位置。党员在理解每一项具体权利时,可以时刻将十三项权利与上述四项基本权利形成对应,以防止党员在权利理解上出现偏差与空白。

2. 严格遵守党员权利行使的规范性要求

正确行使党员权利,不仅要把握具体的权利类型、内容和行使方式,而且要明确权利行使的外延,保证在固定的轨道上行使党员权利,防止权利行使走样、变形。

具体来说,党员必须通过正确的组织渠道来行使权利,即严格遵守组织规定的原则,符合

设定的法律程序^①。不按照正当程序行使权利,容易造成权利的滥用。例如,一些党员不正当行使权利可能直接侵犯其他党员的权利;更有甚者,通过不正当程序将个人不当诉求渗透到公共事务处理中,对正常的公权力运行产生干扰,进而损害更多党员的权益。一般来说,国家法律“规范和制约权力”的逻辑易于理解,即通过确立普遍性、至上性与其他原则,为法律实施设定固定轨道和程序,使每一项公权力都能依法行使,每一项公权力的设定和运行都有法可依,唯有此,才能在公众中形成法律权威,并将权力运行控制在既定的轨道上^[7]。《条例》第十四条第一款^②规定,党员在党内享有选举权。然而,若党员行使选举权前并没有充分了解候选人的实际情况,随意或任意要求改变候选人,按照规定党组织应当进行调查,期间选举程序会暂停,便会侵害到该候选人的被选举权;党内被选举权要求党员在经过法定的程序之后,才可以成为候选人,若一些党员未经划分选举单位、提名候选人等正当选举程序就当选,不仅会损害其他党员的上述两项权利,也会对党内民主、党的工作产生负面影响。百余年来,有关党员权利的规定与限制经过不断探索,党内权力得到有效规范,党内腐败现象也获得有效遏制,这不仅是党员权利的不断演进,也是党内权力程序化、制度化的演进逻辑^[8]。

党员权利的正确行使还必须遵守一些限制或禁止性规范,诸如“应当”“不得”“前提”等一系列限定词为党员行使权利划定了前提条件。所有基本权利规范都包含三个层面的内涵,即形成、限制和保护,三者共同构建出基本权利内容的底层框架。“形成”实质上包括“是

什么”与“不是什么”双重逻辑,从这个层面上看,其与“具体化”本质相通^[9]。“权利名称+权利内容”的体例安排是关于党员的十三项具体权利“是什么”的解释;通过一些禁止性的词语对党员权利进行限制则是关于“不是”什么的规范,这是对党员权利的限制。权利并非绝对的自由,权利的行使必须受到一定限制。就公民基本权利而言,早期对权利进行外延性限制,侧重对权利的制约;对权利进行内延性限制则是突出权利的核心性内涵,以防止其受到公权力的侵害。对党员权利进行的限制需要从广义上理解,既有外延性限制又有内延性限制。民主权利是党员权利的核心,对党员行使权利划出边界的目的是突出党内民主,并要求党员在行使权利时以坚持党性为基本原则^③。同时,党组织的权力之于党员权利而言是公权力,党组织负有保障党员权利行使的职责,一方面不得阻碍党员权利行使,另一方面要为其权利行使提供便利和保障。

党员权利的细化规范既有利于促进党员准确把握权利内涵,又通过明确边界为权利行使设定必要前提,防止权利行使变形走样。新时代党员权利行使的进一步制度化、规范化,一方面可以将原则性规定具体化,使党员权利落地生根,明确党员权利的核心内涵,便于党员正确理解、行使权利;另一方面也明晰了公权力的边界,防止党员权利受到侵犯。

二、新时代保障党员正确行使权利的基本原则

党员正确行使权利,除正确认识、准确把握

①《条例》第十七、十八条规定:党员行使党内请求权和申诉权时,都要按照规定程序逐级向党组织提出。

②《条例》第十四条第一款规定: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。

③《条例》第六条规定,党员在行使权利过程中不得以对其他党员权利的侵犯为代价;第十六条规定,党员在党内有权提出不同意见,但这一权利实现的前提是坚决执行党的决定。

权利内涵与外延外,在切身行使权利过程中还必须坚持以下两项基本原则。

1. 正确处理民主和集中的关系,坚持党性原则

民主集中制不仅是我们党的根本组织原则,是我们党的独特制度优势,也是马克思主义政党显著区别于其他政党的主要标志。集中之下的民主将党员自觉参与党内事务的积极性充分激发出来,民主之下的集中使全党在思想和行动上达到高度统一。由此,民主集中制指引充分发扬党内民主,与此同时,有效实行党内集中。《条例》第三条^①规定党员行使权利必须遵守的原则,即是民主集中制在党员权利保障工作方面的具体体现。

(1) 党员正确行使权利要坚持民主集中制

民主和集中是辩证统一的关系。就其基本要求而言,民主集中制首先是民主,毛泽东同志曾强调,“扩大党内民主,应看作是巩固党和发展党的必要的步骤”^{[10]529},这表明应将党内民主的扩大作为我们党持续巩固和稳定发展的必要程序。在实践层面上,扩大党内民主的关键环节是在保障党员权利得以充分行使的前提下,促使党员有机会充分参与党内活动和生活,发挥创造性。在强调党内民主的同时,党的集中统一领导不容忽视。党的七大制定的党章形成了完整的“四个服从”原则,在原有“两个服从”的基础上增加两项新要求。其中,新增加的“全党服从中央”要求,是实现党内集中统一的首要前提,它要求每位党员要自觉增强“四

个意识”,切实做到所有言行都必须与党中央保持一致,坚决向党中央靠拢,唯有如此,才能做到全党行动一致、党内团结统一,党的决定得到快速有效执行才有了基础保障^②。

党员权利能够得到正确行使,党内民主与集中统一两个因素缺一不可。党内民主是党的生命,主要通过党员可以正常、正确地行使所享有的党内权利来实现;党内民主得不到有效发扬,党员权利就无法获得切实保障,讨论党员权利保障就成为“无源之水、无本之木”,无法有效落实,故党员权利离不开党内民主这一重要保障。集中统一是党的力量保证,主要表现为集中党员意见,接受党员监督和实践的检验;正确集中又是党员行使党内监督权的必然条件,党内监督不完善,党员权利行使就失去了保障机制。党员参与党内讨论,发表意见、表达诉求,是民主;党组织协调利益关系、整合党员的具体矛盾与分歧,形成党的正确决议,是集中,而且是更高层面的集中。党员行使权利,如果脱离了集中统一讲党内民主,就容易造成党员权利的滥用,失去科学的理论指导和正确方向,成为狭隘的、碎片化的民主;脱离了党内民主讲集中统一,集中就会产生过度倾向,变成个人的集中、非理性的集中^[11]。因此,党内民主与集中统一是辩证统一的。党员行使党内选举权,选举党代表,产生党的代表大会;行使党内监督权,提出对党组织和任何党员的批评和建议等。这些权利的形成既是民主的过程,也是集中的过程。习近平总书记强调,“只有做到民主基

①《条例》第三条规定:党员权利保障应当遵循以下原则:(一)坚持民主和集中相结合,既激发党员参与党内事务的热情,又要求党员按照党性原则行使权利;(二)坚持义务和权利相统一,切实履行党章规定的义务,正确行使各项权利,在宪法和法律的范围内活动;(三)坚持在党的纪律面前人人平等,不允许任何党员享有特权;(四)坚持充分全面保障党员权利,完善权利保障措施,畅通权利行使渠道,增强工作实效。

②在“下级服从上级”“少数服从多数”的基础上,增加“个人服从组织、全党服从中央”两项新的要求。全党服从中央,是维护党的集中统一的首要条件,每个党员要把维护党的集中统一作为自己言论和行为的根本要求,增强“四个意识”,紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围,坚定不移地维护党中央权威和集中统一领导,确保全党团结统一、行动一致,确保党的决定能够快速有效执行。

础上的集中,形成正确的方针政策和重大决策,形成全党的统一意志”^[12],才能从本质上提高党在创造性、凝聚性、战斗性方面的能力,为实现国家统一、民族团结、社会稳定提供坚实基础和保障。

(2) 党员正确行使权利既要积极主动又要遵守党性原则

民主与集中不是简单对立而是相互交融的,在实践中,正确处理二者的关系,既可激发党员参与党内事务的热情,又可保证党员在党性原则下行使党内权利。

一方面,党内民主是党员正确行使权利的前提和基础。党员积极广泛参与党内事务、充分发表意见,是党内民主充分发扬的体现;反过来,党内民主环境的形成,能够通过各种制度措施保障党员权利,使党员可以通过各种路径切实参与到党内活动中来。党的十八大以来,党中央高度强调要切实保障党员权利,并在实践中积累了不少有益经验和做法,其中有一些已经落实为制度^①。公开是参与的前提,参与是民主的体现,有民主才有集中。这些制度为党员积极行使权利拓宽了渠道。

另一方面,正确的集中是民主的内在要求和必然归宿。党章强调,必须实行“正确的集中”。在党性原则下行使党员权利,首先要正确把握党性原则的含义。党性原则是根据各政党的宗旨、性质和组织原则等确立起来的行为准则,全体党员必须服从并遵守。在党的七大上,毛泽东同志曾经强调,“一致的行动,一致的意见,集体主义,就是党性”“党性是共同的性质、普遍的性质,全党每一个人都有的性质”^[13]。《条例》第四条第二款^②为党员严格依

照党性原则行使党内权利在整体上提出了要求,具体包括以下四个方面。

一是坚持政治忠诚。习近平总书记强调:“坚持党性,核心就是坚持正确政治方向,站稳政治立场。”^[14]坚持党性,从本质上来说,绝不能偏离正确的政治道路,必须坚守初心,把握政治立场,毫不动摇地坚守在党中央周围,维护中央权威,这就是我们所说的政治忠诚。在实践中具体落实为,党员参与党内讨论,无论是关于党的基本路线或是党的具体决策,都应当自觉同党中央保持高度一致;若党员对党内讨论得出的最终决议持有其他意见,首先要坚决执行,在此之后,才有权利向党组织声明保留。

二是坚持实事求是。习近平总书记指出,“坚持从实际出发、实事求是,不只是思想方法问题,也是党性强不强问题”^[15]。一个党员能否坚持做到实事求是、从实际出发,不仅体现了他的思想方法是否得当,更是其党性强弱的表现。实事求是强调真和实,“真”要求对党说真话;“实”是指一切以实际情况为出发点和落脚点,表达真实意愿,对党说老实话。党员参加党组织活动要反映真实情况,在向党组织检举或揭发违规行为时要实事求是,本着负责任的态度,比如不能随意将了解的情况向党内其他成员或社会公众等传播,也不能私自通过网络渠道散布消息,尤其是禁止党员随意编造、夸大或歪曲事实,实施诬告陷害等行为。

三是坚持人民性。究其本质,中国共产党人所遵循的党性原则,是指全体党员无论是在分析问题、开展工作上还是在从事研究上,都必须时刻牢记人民,将个人利益放在党和人民利益之后,在该原则的指引之下进行实践和决

①例如,推进党务公开,创新并发展党务公开形式,使党员充分了解党内事务;拓宽党员发表意见和建议的渠道,畅通党员有效参与党内事务的路径;健全完善党内重大决策征求意见制度;等等。

②《条例》第四条第二款规定:党员应当增强党的观念和主体意识,将行使党章规定的权利作为对党应尽的责任,向党组织讲真话、讲实话、讲心里话,敢于担当、敢于负责,遵守纪律规矩,正确行使权利。

策^{[16]766}。党性和人民性从来就没有割裂,二者向来都是统一的,党依赖于人民,党的一切行为均以维护人民利益为出发点和归宿。党员要把握人民性这一原则,在行使权利时自审自查是否站在人民的立场上,是否有利于实现人民利益。习近平总书记强调,“人民性是我们党的本质属性”^[15],这不仅意味着我们党的基本理论从人民而来,以为人民服务、造福人民为最终归宿,还是指党的理论得以创新发展,其本源还是人民不断创新的实践探索^①。

四是提高党性修养。党性修养是共产党人的终身课题。党员必须积极主动增强“四个意识”、坚定“四个自信”、切实做到“两个维护”,借以使其主体意识不断增强,党性修养持续巩固。党组织则要通过制度保障每个党员都有机会接受党的教育,有条件学习党的最新理论和党的历史,从而使党性教育不断加强。中国共产党在1921年成立之初,就将“为人民服务”确立为根本宗旨,始终坚定不移地强调党性与人民性的辩证统一^[14]。新时代党员正确行使党员权利,要将党性修养内化于心,外化于行。一方面以修养促权利行使,用党性觉悟规范权利运用,避免权利滥用。另一方面要以权利行使强修养,通过积极参与党内事务,锤炼政治能力。

2. 正确处理义务和权利的关系,坚持义务在先原则

党的十八大以来,如何发展民主、如何保障党员权利成为党内建设的关键议题,就此,习近平总书记作出系列回答,首先就体现为如何正确处理党员义务与党员权利之间的辩证关系。由于党员行使党内权利往往以完成党的工作、实现党和人民利益为目的,这种权利不应当被

归属为个人拥有的私权范畴,而是一种政治性权利。党章中明确了将党员义务在先作为要遵守的原则之一,并强调务必要对义务和权利的辩证关系作出正确理解。同样,在处理行使权利与遵守纪律的关系中也有类似要求。具体来说,就党员权利与义务关系而言,我们党最初明确为要坚持“权利与义务相统一”原则,后经修改,转变为坚持“义务和权利相统一”,党员要切实、认真履行党章为党员规定的义务,正常、正确行使各项党员权利,并且要严格遵守宪法和法律,将这一原则转化为具体的制度要求。

(1) 党员正确行使权利要坚持义务与权利相统一原则

党员行使权利的前提是切实履行党员义务、主动担当党员责任、坚定遵守党内纪律,这同时也是厘清党员义务与党员权利关系的必然要求。从党章中关于党员必须遵守的基本原则的变化可以看出,“义务”与“权利”位置的调换意味深远,党员应对党尽到的责任和义务的重要性不言而喻。既然决定加入党组织,就要坚定拥护党的主张,维护党的权威,为党和人民尽职尽责。然而,在实践中,党员义务和权利关系的处理不当往往有两种表现方式:要么过度强调党员必须履行的党内义务,避而不提保障党员权利;要么大力主张保护党员民主权利,刻意或无意忽略党员义务。究其本质,上述两种情况发生的根本原因,是用禁锢和片面的眼光处理党员义务与权利的关系。

义务和权利首先是统一的,二者本质相通,一脉相承。“没有无义务的权利,也没有无权利的义务。”^[17]在社会主义国家中,人民与国家的利益永远是一致的,集体与个人利益本质是

^①党的二十报告强调,人民性是马克思主义的本质属性,党的理论是来自人民、为了人民、造福人民的理论,人民的创造性实践是理论创新的不竭源泉。

统一的;所有人在法律面前是平等的,不仅体现在权利一致上,也体现在义务统一上^[18]。不可否认,义务和权利又具有对立的一面,二者终究是两种东西,有着各自的性质、表现形式和要求等。单从表现形式上看,义务是要求和强制,不按规定履行义务就要承担相应的法律后果;权利是给予机会和自由,可以选择行使或不行使某种权利。从表面上看,义务与权利是一个事物的两面,二者是对立的统一,矛盾的统一。党的历史经验表明,这种统一需要客观地认识,妥当地处理,必须及时发现并处理好问题,避免可能会造成的严重后果。就中国共产党内而言,党员义务和党员权利的辩证关系得到正确认识和处理,是党员权利得以有效保障的内在要求。

(2) 党员履行义务是行使权利的基础

如果只讲权利忽略义务,便会使我们党脱离群众,助长党内不正之风。从党章的体例安排中可以看出,就党员来说,义务在权利之前^①。全体党员均应认真履行党章中规定的党员义务,不管职位高低、党龄长短,每个党员都应该承担义务,履行责任。同样,党员权利也适用于所有党员,任何党组织都不得剥夺。这种体例安排实际上也体现了党员行使权利要始终坚持履行义务在先的原则。

我们党对党员义务与权利关系有了最新认识,党员履行义务成为其行使权利的必要条件。坚持履行义务在先,首要的是必须认真遵守各种制度。例如,党员正确行使参加党内讨论权,前提是其讨论过程中必须与党中央保持高度

一致。党章第三条第一项^②明确规定党员应当学习党的基本理论知识,只有切实履行学习党的指导思想、路线方针、政策决议等党员义务,才能在参与党内讨论中切实同党中央保持一致。又如,党员行使党内监督权,有权指出任何党员的缺点,提出批评,揭露或要求改正其在工作中出现的问题,但正确行使该项权利的前提是根据实际和党规的规定,进行批评和自我批评,这同样也体现在党章对党员义务的规定当中。

(3) 党员行使权利是履行义务的保证

着重强调党员必须首先履行义务,并不是否认或降低党员权利的重要性,而是再次突出行使权利能够为履行党员义务提供重要保证。若一味地要求党员履行义务,轻视或漠视党员权利,就会打消党员的积极性,损害党内民主。同时,党员权利的实现能有效保证党内民主,实现民主与集中的结合,对党的建设事业具有重要意义。

就党员个人而言,首先应当正确理解党员权利,珍惜并积极主动地行使权利;其次要增强党员主体意识,提高党性修养,端正行使党员权利的出发点;最后要严格按照党内生活的组织原则行使民主权利,遵守纪律规矩、遵守有关程序,保证权利行使不走形、不变样。党组织在正确行使党员权利中也承担重要职责。党组织,特别是党的基层组织在执行党中央决策的过程中,发挥着“最后一公里”的作用,这也奠定了其在党员从事党内活动中的重要地位,承担有效实现党员权利的保障作用^③。党组织承担的

①党的二十大通过的党章修正案对党员义务进行了完善,增写学习党的历史,增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”的内容。党章首先在第三条明确了党员必须履行的八项义务,然后才在第四条指出党员享有的八项权利。

②党章第三条第一项规定:认真学习马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想,学习党的路线、方针、政策和决议,学习党的基本知识和党的历史,学习科学、文化、法律和业务知识,努力提高为人民服务的本领。

③2018年7月,习近平总书记在全国组织工作会议上的讲话中指出,“党的基层组织作为党的肌体的‘神经末梢’”;2020年6月29日,习近平总书记在中央政治局第二十一次集体学习时的讲话中指出,党的基层组织“是贯彻落实党中央决策部署的‘最后一公里’”。

具体职责在《条例》第四条第一款^①中得以固化,从中可以看出,我们党充分尊重党员主体地位,重视保障党员权利,力图促使党员积极参加党内事务,发挥创造性和主观能动性,以营造出积极向上的良好氛围,使党员的先锋模范作用最大程度彰显。关于党员的积极性,毛泽东同志曾经强调,面对伟大斗争,中国共产党的全体党员干部,整个党的领导机关,必须“高度地发挥其积极性,才能取得胜利”^{[10]258}。在伟大斗争面前,依靠积极性才能保证全体党员的积极主动参与,才能获得胜利。《条例》用“保障措施”一整章,为党组织切实有效履行保障党员权利作出指引和规定。落地而后才可生根,根深才能叶茂。各级党组织的战斗堡垒作用,要通过配套制度来辅助落实,为党员行使权利提供坚强保障。具体来说,党组织开展党务公开工作,必须遵照关于内容、范围与方式等的规定,党员只有及时准确了解党内事务,党内知情权才能得以保障;召开党内会议,如党员大会等,必须依照规定的时间、频次,按要求组织民主评议,保障党员能够正确行使党内监督权;进行党内选举时,必须严格执行选举规则,不得通过任何方式、手段进行干涉,使党员无法依法依规行使党内选举权;等等。通过严格执行各项制度,不仅党员权利可以得到保障,党员参与党内事务的热情和积极性也会显著提升,党内活动的质量也将得以提高,从而为党员更好地行使权利创造条件。

党员正确行使权利也离不开党的组织保障。《条例》第四条第一款规定:“党组织必须尊重党员主体地位,强化管党治党政治责任,将党员权利保障融入新时代党的建设,严格按照党章和其他党内法规保障党员各项权利、完善党员权利保障制度机制。”这是对党组织保障

党员权利提出的总体要求。首先,必须尊重党员主体地位。尊重党员主体地位实际上是强化党员在党内事务上的决定权,充分意识到党员当家作主的重要性,有效发挥党员在党的事业中的主体作用。其次,必须将保障党员权利融入新时代党的建设。党和人民事业发展到什么阶段,党的建设就要推进到什么阶段。《条例》的修订,是在党的建设下谋划和开展党员权利保障工作,充分体现了党的建设的重要性。最后,必须按照党章和其他党内法规保障党员权利。党内法规是一个有机整体,要正确处理党内法规之间的协调统一关系。做好党员权利保障工作,要全面贯彻落党章和其他党内法规的规定,不断形成合力,完善党员权利保障机制。

总之,在党员义务与党员权利的辩证统一关系中,党员行使权利以履行义务为前提,党员义务以党的制度为保障。党员自身先进性得到发展,党员义务与权利得以切实履行和保证,不仅能够激发党的创造力生命力,党在执政能力方面的建设也会得到加强。唯有正确把握二者之间的关系,党员才能正确行使自身的党内权利,党的青春活力才能有效激发,我们党的马克思主义政党属性才能充分彰显。

三、新时代党员正确行使权利的方式与边界

《条例》第四条不仅明确了党员权利的党组织保障,还对党员行使权利提出了总体要求:“党员应当增强党的观念和主体意识,将行使党章规定的权利作为对党应尽的责任,向党组织讲真话、讲实话、讲心里话,敢于担当、敢于负责,遵守纪律规矩,正确行使权利。”除上述提到的党员行使权利应当坚持党性原则、义务在

^①《中国共产党党员权利保障条例》第四条第一款规定:党组织必须尊重党员主体地位,强化管党治党政治责任,将党员权利保障融入新时代党的建设,严格按照党章和其他党内法规保障党员各项权利、完善党员权利保障制度机制。

先原则外,党员行使权利并非随心所欲的,而必须受到各种约束,以正确的方式在边界范围内行使党员权利。一是要受到党的纪律的严格约束。党纪是管党治党的政治手段,党员行使权利首先要以遵守党的纪律为前提,坚持党性原则,正确认识党的纪律和党内自由的辩证统一关系。二是在宪法和法律范围内活动,党的意志和国家法律是高度统一的,党必须在宪法和法律的范围内活动,党员正确行使权利必须以宪法和法律为边界。

1. 党员行使权利须受党的纪律的严格约束

习近平总书记强调,“党要管党、从严治党,靠什么管,凭什么治?就要靠严明纪律”^{[16]764}。党的纪律,是我们党以党的性质、宗旨、原则等为依据制定出来的,是各级党组织、全体党员广泛恪守的行为准则。简而言之,党的纪律在本质上就是党内规矩,就是党规。严明纪律,不仅是党员权利的有效保证,也是党员权利能够得到正确行使的前提。中国共产党是用革命理想与铁的纪律组织起来的,组织严密、纪律严明是我们党的优良传统与独具特色的制度优势。党章对党员与党内纪律的关系作出了原则性规定,将“自觉遵守党的纪律”作为党员必须履行的义务之一。《条例》强调党员行使权利必须以遵守纪律为前提,并在全篇贯穿严明纪律、严格规矩的精神,在此基础上进行细化,一方面严格规定党员在行使权利方面的纪律规矩,另一方面要求党员严格按照党性原则行使权利,自觉增强党员意识和党性观念。

(1) 党员行使权利要以遵守党的纪律为前提

党员权利受党内法规制度的保护,同时也

受党内纪律的严格约束。针对现实中存在的突出问题,严明纪律规矩的重要程度再次得到提升,强调行使党员权利必须时刻遵守纪律。《条例》第三条规定了党员行使权利的基本原则,明确党员行使权利必须做到“按照党性原则”“坚持在党的纪律面前人人平等”,这也是立下规矩;党员权利受到侵犯,属于第四十五条规定的八种情形,侵犯者则必须依规依纪承担责任;同样,党员在第四十六条规定的五种行为范畴内不正确行使权利,也必将受到责任追究^①。青海省海东市委原常委、乐都区委原书记左耀锋,原区委常委、区纪委原书记莫玉玲等人因履行全面从严治党责任不力、管辖范围内发生严重违纪违法问题被问责,分别受到党内警告和党内严重警告处分。无数案例表明,党员破法,无不始于“破纪”。上述三条规定,分别从不同角度划出纪律“红线”,全体党员必须自觉主动遵守纪律规矩,坚守纪律底线。此外,针对党员违犯党纪的行为,《中国共产党纪律处分条例》和《中国共产党处分违纪党员批准权限和程序规定》作出了明确具体的规定。

因不按规定行使权利,侵犯到其他党员权利的行为都无法逃避责任追究。全体党员务必深刻认识到,党员权利绝非是毫无边界的,而是必须严格遵循党内法规制度与纪律要求,在既定框架内审慎行使。现实中,存在很多因超越权利边界、不按规定行使权利严重危害党内政治生态的情况,例如,一些党员公开发表不正当言论,违背党的意志与党中央决定,恶意散布、传播政治谣言,故意抹黑、毁坏党和国家形象;一些党员为争夺权利,诬告陷害、蓄意报复,甚至恶意诽谤;还有某些党员为谋权得利,擅权干

①《条例》第四十六条规定:党员不正确行使权利,损害党、国家和人民利益,有下列行为之一的,应当依规依纪追究责任:(一)公开发表违背党的理论路线方针政策和党中央重大决策部署的观点和意见;(二)不按照组织原则和程序进行批评、揭发、检举、控告以及提出处理、处分、罢免、撤换要求,或者随意扩散、传播;(三)制作、发布、传播违反党的纪律或者法律法规规定的网络信息或者其他信息;(四)捏造事实、伪造材料诬告陷害;(五)其他不正确行使党员权利的行为。

政,不惜用公款拉票贿选,严重破坏组织选举秩序;等等。这些行为有时还会侵犯到其他党员的权利,比如,党员行使党内监督权,不以事实为依据,任意捏造、诬告陷害其他党员,提出不正确的批评建议,并在网络渠道随意传播,无法避免地侵犯到其他党员权利。邓小平同志曾经在阐明党内言论自由时指出两个不准:“第一,不准不执行党的决议……第二,不准搞派别活动。”^[19]在实行自己的自由时,不应以损害他人的自由为代价,唯如此,才是真正的自由^[20],守规矩是享有自由的前提。全体党员在党员权利面前享有平等地位表明,无论任何党员,若侵犯其他党员的权利,必须依规依纪承担责任。针对此类行为,《条例》第四十一条^①明确规定,党的纪律检查机关作为有权追究违反规定党员相应责任的主体;第四十七条第二款^②列举了具体的处分措施,包括停止侵权行为、赔礼道歉、批评教育等。在规范党员权利行使方面,需明确侵犯党员权利应追责的具体情形,厘清政府责任追究主体及其履职方式,针对不正确行使权利的党员,要严格依规问责,切实压实政治责任,以此保障党员权利的正确行使。

(2) 党员行使权利要坚持党性原则

秉持党的观念,党员必须提升自身的党性修养。一方面,党的观念体现在党员所思所想、一言一行各个方面。习近平总书记指出,“党的力量来自组织,组织能使力量倍增”^[1]。可以说,党的组织的力量是以全体党员党的观念为基础与支撑的。因此,《条例》不仅要求党组织必须尊重党员主体地位,同时也要求党员增

强党的观念和主体意识。缺少党的观念或党的观念淡薄,就无法成为一名合格的共产党员,无法保证正确行使党员权利。

另一方面,党员意识和党性修养一定程度上要靠党员自觉性来提高。自觉性是无产阶级政党纪律的显著特征。马克思认为,党内纪律“是指成了习惯的团结一致,即旨在实现一定目的的那种精神和肉体的结合——这种精神和肉体的结合使一切作为一个整体来行动,使一个连、一个营或一个旅的行动就像一部机器一样”^[21]。由此可见,无产阶级政党的纪律应当也必须以广大党员的自觉性为基础,其具有自觉性与强制性的双重内涵。例如,党员要主动学习党的文件,切实理解党的最新决议,理解党规党纪的最新变化,并在党内生活中以此为约束,不因权势大而“破规”,不因问题小而姑息。正确行使权利,党员自觉性要发挥主要作用,加强纪律修养,提升党内纪律认同度。党员自身也必须深刻领悟“两个确立”的决定性意义^③,增强“四个意识”、坚定“四个自信”、切实做到“两个维护”。这是我们党最根本、最重要、最关键的政治纪律和政治规矩,是遵守党全部纪律的基础,也是为全体党员在党性修养上提出的更高要求。

(3) 党员行使权利必须正确认识党的纪律和党内自由的辩证统一关系

党内自由一定程度上影响着党员民主权利能够实现的水平。党内纪律和党内自由是辩证统一的,只有正确理解这二者的关系,才能更好地保障党员权利,实现党内自由。一方面,党内

①《条例》第四十一条规定:党的纪律检查机关应当担负起保障党员权利的职责……对侵犯党员权利的党组织和党员作出处理、处分决定或者提出处理、处分建议。

②《条例》第四十七条第二款规定:对于有侵犯党员权利行为的党员,其所在党组织或者上级党组织可以采取责令停止侵权行为、责令赔礼道歉,以及批评教育、责令检查、诫勉等方式给予处理;情节严重的,按照规定给予组织调整或者组织处理、党纪处分。

③党的十九届六中全会提出,确立习近平同志党中央的核心、全党的核心地位,确立习近平新时代中国特色社会主义思想的指导地位。

生活离不开纪律,纪律严明也是我们党的本质特征。就现实而言,纪律和权威可以集中无产阶级的战斗力量,促使党的决议得到贯彻落实和执行,为我们党巩固政权提供坚实保障^[22]。毛泽东同志在论述“三大武器”时也强调了纪律的重要性^[23]。党的十八以来,习近平总书记就严明党的纪律和规矩作出一系列重要论述,强调应当树立纪律、严明纪律、遵守纪律、巩固纪律^①。

另一方面,党内生活需要自由,党内自由是党员行使权利的基础。党员通过正确行使党内表决权、选举权等,实现党内民主。列宁认为,“政治自由就是人民处理自己全民的、国家的事务的自由”^[24]。政治自由是人民权利的本质,一个国家政权必须由人民选举产生,一个国家的一切法律、事务只能由人民选出的政权决定,这是人民政治自由的体现,是人民权利的实现途径与过程。人民通过行使民主权利,有效参与国家、社会事务和经济、文化事业的管理,从而实现政治自由;党员通过行使党内权利参与党内生活与事务,是党内自由的实现。党内生活失去了自由,党员行使权利屡屡受限,党内民主就无从谈起。

纪律与自由是辩证统一的关系,党内纪律和党内自由也是既对立又统一的。在1957年整风运动过程中,毛泽东同志强调,“又有纪律又有自由”^[25]的政治局面是我们党的目标之一,这种政治局面还是集中和民主、统一意志和个人舒畅的统一。党员行使权利,不能片面要求其严格遵守党内纪律,也不能单一强调党内自由,二者不可分割。因此,党员行使权利必须以遵守党的纪律为前提,在党纪党规范围内有充分行使权利的自由。

党的纪律性问题不仅在行为上约束和引导

党员认真自觉履行党员义务,也在思想上促使党员正确认识依规行使党内权利。全体党员应当从党的事业出发谨慎行使权利,珍惜党员权利,以维护党和人民利益为归宿,深刻把握党内纪律与党内自由的辩证关系,正确地行使党章赋予的权利。

2. 党员行使权利必须在宪法和法律的范围内进行

党章在总纲部分明确规定:“党必须在宪法和法律的范围内活动。”我国宪法也指出各政党都必须以宪法和法律为根本遵循。在我国,宪法和法律本质上具有一致性,代表党和人民意志,由党领导人民制定。全体公民应当履行遵守宪法和法律规定的义务,全体党员也不例外,更应当在遵守宪法和法律方面起到带头作用。

(1) 宪法和法律是党和人民意志的统一

党员应当在宪法和法律的范围内行使权利,究其根本,是宪法和法律均以人民根本利益为本质。党员严格遵守党章,就意味着党员行使权利应当以宪法和法律为边界。作为根本大法,宪法具有最高法律效力,任何主体都必须遵守,任何法律都不得违背宪法的原则与具体规定。宪法的制定与修改的主体、程序的严格性和特殊性决定了宪法反映人民意志、保障人民权利的核心属性。党章作为中国共产党的根本宗旨和行动准则,全体党员必须严格遵循其规定,在履行义务与行使权利时均须以党章为根本遵循。从宪法法律的形成逻辑看,党和人民意志在人民代表大会制度的运行下,由全国人民代表大会及其常委会,经过法定程序,上升为宪法和法律。我国通过该种制度将党的主张统一于人民意志,并经法定程序上升为国家正式法律,鲜明体现了我国根本政治制度的基本特

①如“全面从严治党首先要严明纪律”“把纪律和规矩立起来、严起来、执行到位”“使纪律真正成为带电的高压线”等。

征和本质优势。

(2) 宪法和法律面前人人平等

党员在宪法和法律范围内行使权利,首先要真正做到在宪法和法律面前人人平等,具体包括三个方面的内容:一是从主体上看,包括全体党员。所有人在法律面前都具有平等地位,任何党员都属于公民的范畴,都必须遵守宪法和法律。全体党员,无论职务高低、党龄长短,在行使党员权利时都应以宪法和法律为边界,任何特权都无法存在、不被允许,任何行为存在违反宪法法律的情形都要承担相应责任。习近平总书记再三提出对党组织和党员依法办事的要求,并将“能不能依法办事、遵守法律作为考察识别干部的重要条件”^[26]。二是从具体的方式来看,党员必须遵守,而不是具有选择的余地。在宪法解释学架构下,授权常用“可以”表示可为可不为,义务则惯用“应当”表示必须为,前者有一定选择余地,而后者则表示唯一指引,不容拒绝^[27]。三是从责任追究上来看,宪法和法律是公正的,任何违反宪法和法律的行为都必须受到程度相当的责任追究。任何党员行使权利时作出同样的违法行为都要受到同样的追究,党员受到的责任追究与其违法行为的程度相匹配。

(3) 党员应当模范遵守宪法和法律

《条例》第三条规定了党员行使权利的基本原则,其中包括“在宪法和法律的范围内活动”。国家法律的规制对象是全体公民和团体,其中,执政党必须起到带头作用,为其他政党和社会团体树立标杆^[28]。我们党作为执政党,不能只负责带领人民制定良法,更要带领人民实现善治,这就离不开党对宪法和法律的自觉、严格遵守。执政党自身做不到发挥先锋模范作用,转而对其他政党或团体提出遵守宪法法律的要求,这在道理上说不通,在实际中也行不通。党尊重和模范遵守宪法,不仅是保证

“在宪法和法律的范围内活动”的内在要求^[29],同时也是党履行自身职责的关键体现。若宪法和法律无法有效约束执政党,其本身就是与党的意志相抵触,广大党员的先进性、纯洁性必然遭到破坏。习近平总书记不止一次地强调,如何有效治理一个国家、一个社会,立规矩、讲规矩、守规矩是重中之重。国家法律固然应属于上述规矩的范畴,党员、干部不仅要遵守,更要充分发挥好模范带头作用。

党员是党的肌体的细胞,党在宪法和法律范围内活动天然地就包括党员严格在宪法和法律范围内行使权利。同时,保证党内活动在宪法和法律范围内进行,促使党的执政能力、领导水平借以不断提升,这不仅是现代中国与世界发展史的一体通行的基本规则,也是法治社会建设的共同要求。

总而言之,对于中国共产党而言,应履行执政党职责,尊重党员主体地位,全面保障党员正确行使权利,为打造健康积极的党内政治局面打下坚实基础,使党永葆生机活力,使我们党成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心。对党员个人而言,应以主人翁的态度正确行使党员权利、积极参与党内事务,承担应尽的政治责任,彰显共产党员的党性修养,这既是党性的重要体现,也是对党应尽的政治责任。

参考文献:

- [1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗:在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告(2022年10月16日)[M]. 北京:人民出版社, 2022:60.
- [2] 艾国. 论党员权利的特征、实质和限度[J]. 理论与改革, 2005(3):50-53.
- [3] 苗伟东. 完善党员权利保障机制探析[J]. 长白学刊, 2011(2):53-56.
- [4] 江份伟, 从“异音”到“和声”:中共党员权利保

- 障与社会变革之历史互动[J],党史研究与教学,2015(6):4-13,94.
- [5] 邓小平.邓小平文选:第2卷[M].北京:人民出版社,1983:147.
- [6] 关于新形势下党内政治生活的若干准则[EB/OL].(2016-11-02)[2023-07-02].
<https://news.12371.cn/2016/11/02/ARTI1478091665764299.shtml>.
- [7] 胡文木.论党内法规对权力的规制[J].浙江学刊,2017(6):36-41.
- [8] 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):23-31.
- [9] 郑贤君.基本权利具体化之辨伪[J].北方法学,2012,6(6):22-31.
- [10] 毛泽东.毛泽东选集:第2卷[M].北京:人民出版社,1991.
- [11] 肖纯柏.民主集中制是我们党最大的制度优势:十八大以来民主与集中辩证关系新探[J].党的文献,2014(3):97-103.
- [12] 习近平.始终坚持和充分发挥党的独特优势[J].求是,2012(15):3-7.
- [13] 毛泽东.毛泽东文集:第3卷[M].北京:人民出版社,1996:417.
- [14] 本报评论员.坚持党性和人民性相统一[N].人民日报,2013-08-27(01).
- [15] 习近平.努力成为可堪大用能担重任的栋梁之才[J].求知,2022(2):6.
- [16] 中共中央文献研究室.十八大以来重要文献选编:上[M].北京:中央文献出版社,2014.
- [17] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯选集:第2卷[M].北京:人民出版社,1995:137.
- [18] 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.
- [19] 邓小平.邓小平文选:第1卷[M].北京:人民出版社,1994:307.
- [20] 颜杰峰.科学把握党内纪律与自由的辩证统一关系[J].学校党建与思想教育,2009(25):12-15.
- [21] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯全集:第15卷[M].北京:人民出版社,1963:286.
- [22] 朱雪平.马克思恩格斯关于党内纪律建设的思想及当代价值[J].学术探索,2017(9):13-17.
- [23] 毛泽东.毛泽东选集:第4卷[M].北京:人民出版社,1991:1480.
- [24] 列宁.列宁全集:第7卷[M].北京:人民出版社,1986:114-115.
- [25] 中共中央文献研究室.建国以来毛泽东文稿:第6册[M].北京:中央文献出版社,1992:543.
- [26] 习近平.任何组织个人都没有超越宪法和法律的特权[EB/OL].(2015-07-31)[2023-07-02].
<https://www.chinacourt.org/article/detail/2015/07/id/1677720.shtml>.
- [27] 周赞.关于“应当”一词的立法建议[J].政法论丛,2006(1):14-18.
- [28] 肖蔚云.我国现行宪法的诞生[M]//肖蔚云.论宪法.北京:北京大学出版社,2004:568.
- [29] 韩大元.论党必须在宪法和法律范围内活动原则[J].法学评论,2018,36(5):1-11.

[责任编辑:刘凤霞 王天笑]



引用格式:傅思明,王道静:略论新时代党员权利的正确行使[J].郑州轻工业大学学报(社会科学版),2025,26(3):62-74.