

# 中国共产党党内法规制定条例

## 第一章 总则

第一条 为了规范中国共产党党内法规制定工作，建立健全党内法规制度体系，提高党的建设科学化水平，根据《中国共产党章程》，制定本条例。

第二条 党内法规是党的中央组织以及中央纪律检查委员会、中央各部门和省、自治区、直辖市党委制定的规范党组织的工作、活动和党员行为的党内规章制度的总称。

党章是最根本的党内法规，是制定其他党内法规的基础和依据。

第三条 党的中央组织制定的党内法规称为中央党内法规。下列事项应当由中央党内法规规定：

- (一)党的性质和宗旨、路线和纲领、指导思想和奋斗目标；
- (二)党的各级组织的产生、组成和职权；
- (三)党员义务和权利方面的基本制度；
- (四)党的各方面工作的基本制度；
- (五)涉及党的重大问题的事项；
- (六)其他应当由中央党内法规规定的事项。

中央纪律检查委员会、中央各部门和省、自治区、直辖市党委就其职权范围内有关事项制定党内法规。

第四条 党内法规的名称为党章、准则、条例、规则、规定、办法、细则。

党章对党的性质和宗旨、路线和纲领、指导思想和奋斗目标、组织原则和组织机构、党员义务和权利以及党的纪律等作出根本规定。

准则对全党政治生活、组织生活和全体党员行为作出基本规定。

条例对党的某一领域重要关系或者某一方面重要工作作出全面规定。

规则、规定、办法、细则对党的某一方面重要工作或者事项作出具体规定。

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，称为规则、规定、办法、细则。

第五条 党内法规的内容应当用条款形式表述，不同于一般不用条款形式表述的决议、决定、意见、通知等规范性文件。

第六条 制定党内法规在中央统一领导下进行。制定党内法规的日常工作中由中央书记处负责。

中央办公厅承担党内法规制定的统筹协调工作，其所属法规工作机构承办具体事务。

中央纪律检查委员会、中央各部门和省、自治区、直辖市党委负责职权范围内的党内法规制定工作，其所属负责法规工作的机构承办具体事务。

第七条 制定党内法规应当遵循下列原则：

- (一)从党的事业发展需要和党的建设实际出发；
- (二)以党章为根本依据，贯彻党的理论和路线、方针、政策；
- (三)遵守党必须在宪法和法律范围内活动的规定；
- (四)符合科学执政、民主执政、依法执政的要求；
- (五)有利于推进党的建设制度化、规

范化、程序化；

(六)坚持民主集中制，充分发挥党内民主，维护党的集中统一；

(七)维护党内法规制度体系的统一性和权威性；

(八)注重简明实用，防止繁琐重复。

## 第二章 规划与计划

第八条 制定党内法规应当统筹进行，科学编制党内法规制定工作五年规划和年度计划，突出重点、整体推进，逐步构建内容协调、程序严密、配套完备、有效管用的党内法规制度体系。

第九条 中央党内法规制定工作五年规划，由中央办公厅对中央纪律检查委员会、中央各部门和省、自治区、直辖市党委提出的制定建议进行汇总，并广泛征求意见后拟订，报中央书记处办公会议讨论，报中央审定。

中央党内法规制定工作年度计划，由中央办公厅对中央纪律检查委员会、中央各部门每年年底前提出的下一年度制定建议进行汇总后拟订，报中央审批。

第十条 中央纪律检查委员会、中央各部门和省、自治区、直辖市党委提出的中央党内法规制定建议，应当包括党内法规名称、制定必要性、报送时间、起草单位等。

第十一条 中央纪律检查委员会、中央各部门和省、自治区、直辖市党委可以根据职权和实际需要，编制本系统、本地区党内法规制定工作规划和计划。

第十二条 党内法规制定工作规划和计划在执行过程中，可以根据实际情况进行调整。

## 第三章 起草

第十三条 中央党内法规按其内容一般由中央纪律检查委员会、中央各部门起草，综合性党内法规由中央办公厅协调中央纪律检查委员会、中央有关部门起草或者成立专门起草小组起草。

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，由其自行组织起草。

第十四条 党内法规草案一般应当包括下列内容：

- (一)名称；
- (二)制定目的和依据；
- (三)适用范围；
- (四)具体规范；
- (五)解释机关；
- (六)施行日期。

第十五条 党内法规应当方向正确，内容明确，逻辑严密，表述准确、规范、简洁，具有可操作性。

第十六条 起草党内法规，应当深入调查研究，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，调查研究可以吸收相关专家学者参加或者委托专门机构开展。

第十七条 起草党内法规的部门和单位，应当就涉及其他部门和单位工作范围的事项，同有关部门和单位协商一致。经协商未能取得一致意见的，应当在报送党内法规草案时对有关情况作出说明。

第十八条 起草党内法规，应当与现行党内法规相衔接。对同一事项，如果需

要作出与现行党内法规不一致的规定，应当在草案中作出废止或者如何适用现行党内法规的规定，并在报送草案时说明情况和理由。

第十九条 党内法规草案形成后，应当广泛征求意见。征求意见范围根据党内法规草案的具体内容确定，必要时在全党范围内征求意见。征求意见时应当注意听取党代表大会代表和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，应当充分听取群众意见。

征求意见可以采取书面形式，也可以采取座谈会、论证会、网上征询等形式。

第二十条 起草部门和单位向审议批准机关报送党内法规草案，应当同时报送草案制定说明。制定说明应当包括制定党内法规的必要性、主要内容、征求意见情况、同有关部门和单位协商情况等。

## 第四章 审批与发布

第二十一条 审议批准机关收到党内法规草案后，交由所属负责法规工作的机构进行审核。主要审核以下内容：

- (一)是否符合党章和党的理论、路线、方针、政策相抵触；
- (二)是否同宪法和法律不一致；
- (三)是否同上位党内法规相抵触；
- (四)是否与其他同位党内法规对同一事项的规定相冲突；
- (五)是否就涉及的重大政策措施与相关部门和单位协商；
- (六)是否符合制定权限和程序。

对存在问题的党内法规草案，审核机构经批准可以向起草部门和单位提出修改意见。如起草部门和单位不采纳修改意见，审核机构可以向审议批准机关提出修改、缓办或者退回的建议。

第二十二条 党内法规的审议批准，按照下列职权进行：

(一)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；

(二)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，涉及党员义务和权利方面基本制度的党内法规，以及涉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；

(三)应当由中央发布的其他党内法规，根据情况由中央政治局常务委员会会议审议批准，或者按规定程序报送批准；

(四)中央纪律检查委员会、中央各部门发布的党内法规，由中央纪律检查委员会、中央各部门审议批准；

(五)省、自治区、直辖市党委发布的党内法规，由省、自治区、直辖市党委审议批准。

第二十三条 经审议批准的党内法规草案，由负责法规工作的机构核文后按规定程序报请发布。

党内法规一般采用中共中央文件、中共中央办公厅文件、中央纪律检查委员会文件、中央各部门文件和省、自治区、直辖市党委文件、党委办公厅文件的形式发布。

党内法规经批准后一般应当公开发布。

第二十四条 实际工作迫切需要但还不够成熟的党内法规，可先试行，在实践中完善后重新发布。

## 第五章 适用与解释

第二十五条 党章在党内法规中具有最高效力，其他任何党内法规不得同党章相抵触。

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。

第二十六条 同一机关制定的党内法规，一般规定与特别规定不一致的，适用特别规定；旧的规定与新规定不一致的，适用新的规定。

第二十七条 中央纪律检查委员会、中央各部门制定的党内法规对同一事项的规定不一致的，提请中央处理。

第二十八条 中央纪律检查委员会、中央各部门和省、自治区、直辖市党委发布的党内法规有下列情形之一的，由中央责令改正或者予以撤销：

- (一)同党章和党的理论、路线、方针、政策相抵触的；
- (二)同宪法和法律不一致的；
- (三)同中央党内法规相抵触的。

第二十九条 中央党内法规解释工作，由其规定的解释机关负责。本条例施行前发布的中央党内法规，未明确规定解释机关的，由中央办公厅请示中央后承办。

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由其自行解释。

党内法规的解释同党内法规具有同等效力。

## 第六章 备案、清理与评估

第三十条 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应当自发布之日起30日内报送中央备案，备案工作由中央办公厅承办。具体备案办法由中央办公厅另行规定。

第三十一条 党内法规制定机关应当适时对党内法规进行清理，并根据清理情况及时对相关党内法规作出修改、废止等相应处理。

第三十二条 党内法规制定机关、起草部门和单位可以根据职权对党内法规执行情况、实施效果开展评估。

## 第七章 附则

第三十三条 党内法规的修改、废止，适用本条例。

党章的修改适用党章的规定。

第三十四条 中央军事委员会及其总政治部依照本条例的基本精神制定军队党内法规和规范性文件备案工作。

第三十五条 本条例由中央办公厅负责解释。

第三十六条 本条例自发布之日起施行。1990年7月31日中共中央印发的《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》同时废止。(新华社北京5月27日电)

第一条 为了规范党内法规和规范性文件备案工作，保证党内法规和规范性文件同党章和党的理论、路线、方针、政策相一致，同宪法和法律相一致，维护党内法规制度体系的统一性和权威性，根据《中国共产党党内法规制定条例》，制定本规定。

第二条 本规定适用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和规范性文件的备案工作。

本规定所称规范性文件，是指中央纪律检查委员会、中央各部门和省、自治区、直辖市党委在履行职责过程中形成的具有普遍约束力、可以反复适用的决议、决定、意见、通知等文件，包括贯彻执行中央决策部署、指导推动经济社会发展、涉及人民群众切身利益、加强和改进党的建设等方面的重要文件。

- 下列文件不属于备案范围：
  - (一)人事调整、内部机构设置、表彰决定方面的文件；
  - (二)请示、报告、会议活动通知、会议纪要、领导讲话、情况通报、工作要点、工作总结；
  - (三)机关内部工作制度和工作方案；
  - (四)其他不具有普遍约束力、不可反复适用的文件。

第三条 党内法规和规范性文件备案，应当做到有件必备、有备必审、有错必纠。

第四条 依照本规定应当备案的党内法规和规范性文件，自发布之日起30日内由制定机关报送中央备案，联合发布的党内法规和规范性文件由主办机关报送中央备案。具体工作由制定机关或者主办机关所属负责法规工作的机构承担。

第五条 中央办公厅承办党内法规和规范性文件备案工作，具体事务由中央办公厅法规工作机构办理。

依照本规定应当备案的党内法规和规范性文件，直接送中央办公厅法规工作机构。

第六条 报送党内法规和规范性文件备案，应当提交备案报告、正式文本和制定说明，并装订成册，一式3份，同时通过党内法规网报送电子文本。

对于不报送或者不按时报送应当备案的党内法规和规范性文件的，由中央办公厅责令其限期补报。

第七条 中央办公厅对报送中央备案的党内法规和规范性文件进行审查。主要审查以下内容：

- (一)是否同党章和党的理论、路线、方针、政策相抵触；
- (二)是否同宪法和法律不一致；
- (三)是否同上位党内法规和规范性文件相抵触；
- (四)是否与其他同位党内法规和规范性文件对同一事项的规定相冲突；
- (五)规定的内容是否明显不当；
- (六)是否符合制定权限和程序。

第八条 中央办公厅法规工作机构在办理党内法规和规范性文件备案审查事宜时，需要报送机构说明有关情况的，报送机构应当在规定的期限内予以说明。

第九条 中央办公厅法规工作机构应当在收到报送备案的党内法规和规范性文件后30日内完成备案审查。

第十条 审查中发现党内法规和规范性文件存在第七条所列问题的，中央办公厅法规工作机构经批准可以建议制定机关自行纠正，制定机关应当在30日内作出处理并反馈处理情况，逾期不作出处理的，中央办公厅提出予以纠正或者撤销的建议，报请中央决定。

第十一条 经审查符合备案条件的党内法规和规范性文件，由中央办公厅法规工作机构存档备查，并及时将备案情况通报报送机构，同时公布已备案的党内法规和规范性文件目录。

第十二条 建立备案工作考核评价制度，对备案工作成绩突出的单位和个人，按照有关规定予以表彰。对备案审查中发现的党内法规和规范性文件存在的突出问题，可以在一定范围内通报。

第十三条 每年1月31日前，中央纪律检查委员会、中央各部门和省、自治区、直辖市党委应当将上一年度发布的党内法规和规范性文件目录，送中央办公厅法规工作机构备查。

第十四条 建立党内法规和规范性文件备案审查与国家法规、规章和规范性文件备案审查衔接联动机制。

第十五条 省、自治区、直辖市党委应当依照本规定精神建立相应的备案制度，按照下备一级原则开展备案工作。中央纪律检查委员会、中央各部门可以根据工作需要，依照本规定精神建立本系统备案制度。

第十六条 中央军事委员会及其总政治部依照本规定精神开展军队党内法规和规范性文件备案工作。

第十七条 本规定由中央办公厅负责解释。

第十八条 本规定自2012年7月1日起施行。(新华社北京5月27日电)

# 编织好党内制度之“笼”

经中央批准，《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规定》27日公开发布。这是推进党的制度建设的重大举措，是实现“把权力关进制度的笼子里”的关键一步。

治国必先治党，治党务必从严，从严必有法度。一个政党内部规章制度的完备程度，是其发展成熟与否的重要标志。建党90多年来，我们党始终重视党内法规建设，党内生活的一些主要领域基本实现了有章可循、有规可依，为党领航中国不断取得革命、建设和改革的一个又一个胜利提供了有力的制度保障。

新形势下，党内法规建设存在一些突出问题和薄弱环节。比如，一些党员干部党内法规意识不强，一些党内法规质量不高、落实不够，党内法规的制定落后于时代需要和党建发展等。《制定条例》是党内的“立法法”，《备案规定》是与其配套的配套制度。它们的出台符合从严治党管党、提高执政能力的现实之需，对提高党内法规制定质量、构建党内法规制度体系，意义非同寻常。

“把权力关进制度的笼子里”，首位任务是构建起能关注权力的制度之“笼”。当前，一方面要完善中国特色社会主义法律体系，让依法治国疏而不漏；另一方面要按照《制定条例》确立的规矩，加快推进党内法规制度体系建设。制定机关、起草部门要加强统筹协调，强化前期调查研究、广征意见和前置审核等程序，逐步编织成一张科学完备、有效管用的党内法规制度之网，引导权力沿正确轨道运行。

法律的生命在于实施，党内法规亦然。为提高党内法规的执行力，新出台的《制定条例》《备案规定》确立了一些新规则，包括公开发布、备案、清理、实施后评估等。按照上述规定，党内法规颁布实施后，该公开的一定要公开，充分发挥党员群众的监督作用；要加强备案、清理与评估，该废止的废止，该修改的修改，该纠正的纠正，该追责的追责，更好地维护其权威性和严肃性。

我们党已拥有8200多万名党员、400多万个基层组织，“家大业大”，管好不易。加快建立科学严密的制度体系，全党上下严格执行，党就一定能够继续保持蓬勃生机与活力，具有强大的凝聚力和战斗力。(新华社北京5月27日电)

新华时评

# 把权力关进制度的笼子里

## ——两部党内重要法规的制定与发布传递新信息

### 推进党内法规制度建设的重大举措

“党内法规是党的制度的重要组成部分。”中央社会主义学院教授甄小英说，科学的党内法规决定着党的兴衰，也关系国家的命运。

一个政党内部规章制度的完备程度，是其发展成熟与否的重要标志之一。党内法规是党内规章制度的高级形态，党内法规建设是党的制度建设的核心环节。

1990年，党中央颁布了《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》，正式使用了“党内法规”这一名称。此次发布的《制定条例》，是对《暂行条例》的修订。同时，针对党内法规备案工作，此次同步制定了《备案规定》。

“这两部党内法规的制定和公布，表明新一届党的领导集体高度重视党内法规建设，希望通过规范党内法规的制定、审查、备案和清理活动，促进从严治党、推进科学执政、民主执政、依法执政。”北京大学法学院教授姜明安说。

治国必先治党，治党务必从严，从严必有法度。

中国共产党历来高度重视党内法规制度建设，制定了一系列重要的规章制度，党内生活的一些主要领域基本实现了有章可循、有规可依。

专家指出，同时也要清醒看到，当前党内法规建设存在一些突出问题和薄弱环节：一些党员干部的党内法规意识比较薄弱，党内法规制度建设的统筹规划不够，制定工作滞后于时代

发展和党的建设、党的工作实践，有的党内法规质量不高、针对性操作性不强，一些党内法规执行得不够好、落实不到位。

党的十八大对加强党的制度建设作出重要部署，新一届中央领导集体对做好党内法规工作高度重视。习近平总书记多次强调，要“把权力关进制度的笼子里”。

甄小英表示，《制定条例》及《备案规定》的制定与发布，使党有了第一部正式、公开的党内“立法法”，对推动以党内法规建设为核心环节的党的制度建设、提升党的建设科学化水平，丰富拓展执政党建设的新路子具有重要意义。

“这次中央以正式条例规范党内法规的制定、备案并公开发布，明确党内法规的地位和性质，实际上也是对全党的一次法制教育。”姜明安说。

### 提升党内法规制定的前瞻性、民主性和科学性

《制定条例》规定：制定党内法规应当统筹进行，科学编制党内法规制定工作五年规划和年度计划。据了解，这是党的历史上第一次提出编制党内法规制定工作五年规划。

“编制‘五年规划’有利于加强党内法规建设的顶层设计和整体布局，明确法规制定的时间表和路线图，保证其系统性、协调性和前瞻性。”甄小英说，五年规划同五年一届的党代会相衔接，也有利于检查党代会关于党的制度建设要求的落实。

《制定条例》明确规定，起草党内法规，应当深入调查研究，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。

同时，《制定条例》对征求意见环节作了细化规定：一是规定征求意见时应当注意听取党代表大会代表和有关专家学者的意见；二是规

定与群众切身利益密切相关的党内法规草案，应当充分听取群众意见；三是规定征求意见可以采取书面形式，也可以采取座谈会、论证会、网上征询等形式。

姜明安说，党内法规姓“法”，就必须通过一定的程序反映党员和人民群众的意志、利益，体现客观理性。《制定条例》在这方面作了许多创新规定，其中调查研究、听取意见主要在于保障民主性，专家论证主要在于保障科学性。

同时，《制定条例》对“前置审核”程序作了进一步完善，明确审议批准机关收到党内法规草案后，要交由所属法规工作机构进行审核，并规定了发现问题后的处理办法和程序。

甄小英解释说，上述程序的修订，有利于解决一些地方制定党内法规过程中闭门造车、脱离群众、脱离实际、搞形式主义、官僚主义等问题，以及由此导致的一些党内法规质量低，甚至存在与国法、党纪相冲突和损害群众利益等问题。

为更好地把住党内法规的质量关，《制定条例》还把“注重简明实用，防止繁琐重复”作为制定原则，要求党内法规方向正确，逻辑严密，表述准确、规范、简洁，具有可操作性。

此外，《制定条例》对党章、中央党内法规、省市区党委制定的党内法规的效力等级，作出了明确规定，以解决党内法规的规范冲突问题。

### 保障党内法规的权威性、严肃性和执行力

与1990年的《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》相比，《制定条例》将原条例名称中的“程序”二字删去。同时，将省市区党委制定党内法规活动纳入了适用范围。

甄小英说，这次修订增加了制定工作的实体性要求，特别是对党内法规制定权限作出专门规定，明确了哪些事项只能由党的中央组织

制定、哪些事项可以由中央纪委、中央各部门或省市区党委制定，有利于从根本上避免或减少无权制定、越权制定、重复制定等无序制定现象，确保党内法规制度体系的统一性和权威性。同时，将省市区党委制定党内法规纳入适用范围，有助于解决省市区党委制定党内法规的做法不够规范的问题。

与《暂行条例》相比，《制定条例》将“有的党内法规公开发布”的规定，修改为“党内法规经批准后一般应当公开发布”，确立了“以公开发布为原则、以不公开发布为例外”的制度。

“法的基本品性就是公开、透明，没有公开、透明的东西就不能叫做‘法’。”姜明安说，这样修订可以提高党内法规的知晓率，进而监督相应法规的贯彻执行，体现了中国共产党治党的民主性、先进性。

引人关注的是，在这次修订中，《制定条例》用专章对党内法规备案、清理与评估作出规定：

一是细化了备案制度，规定中央纪委、中央各部门和省市区党委制定的党内法规，应当自发布之日起30日内报送中央备案。正是配合这项制度，同步制定了《备案规定》。

二是增写了清理制度，要求党内法规制定机关适时对党内法规进行清理，并根据清理情况及时作出废止、失效或者予以修改等处理。据了解，中央正在全党部署开展党内法规和规范性文件集中清理工作，这在党的历史上还是第一次。

三是确立了实施后评估制度，要求党内法规制定机关、起草部门和单位根据职权对党内法规执行情况、实施效果开展评估。

甄小英说，这些做法有利于强化对党内法规的监督，解决“红头文件”打架等问题；有利于摸清“底数”，加快构建科学的党内法规制度体系；有利于督促党内法规的实施，维护党内法规制度体系的严肃性、权威性。(新华社北京5月27日电)