

# 治理现代化视域下的党内法规定位

## ——兼与“党内法规是软法”商榷

肖金明,冯晓畅

(山东大学法学院,山东青岛266237)

**摘要:**党的十八大以来,党内法规体系在治国理政中的定位被提升到新的战略高度,逐步成为依规治党和依法治国有机统一不可或缺的制度支撑。然而,学界对党内法规的定位问题仍莫衷一是,对党内法规基础理论研究相对薄弱。“软法论”在一定程度上证成了党内法规作为法规范的属性,并对党内法规的制度定位产生了一定影响,但也因其理论局限和逻辑悖论受到不少质疑。超越党内法规“软法论”的局限,立足于中国特色社会主义法治体系建设,从完善和发展中国特色社会主义制度的角度为党内法规科学定位,将党内法规规定性与国家法律并行不悖、相辅相成的法规范,对推进依法治国和依规治党有机统一、推进党和国家治理体系和治理能力现代化具有重大意义。

**关键词:**党内法规;党内法治;软法;党内治理现代化

**中图分类号:**D26 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2019)01-0095-09

新时代以来,尤其是党的十八大以来,党内法规现象受到法学、政治学、党建学等学科的共同关注,党内法规研究快速起步并持续发展。尤其是党内法规现象的法学研究,带来了党内法规理论研究的新局面。当然,囿于党内法规制度现象的特殊性和复杂性,不同学科之间缺乏必要的交叉和互动,党内法规基础研究还比较薄弱,基本概念、基本范畴和基本理论等还缺乏必要的共识。党内法规的基本属性、价值功能是党内法规研究最基础的理论问题之一,“广义法规范说”“不成文法说”“法律与政策二重属性说”“党性与法性双重特性说”等论点,从不同角度为党内法规规定性、定位,具有重要理论价值,但众说纷纭、见仁见智,使党内法规规定性和定位问题仍处于模糊状态<sup>①</sup>。从法学角度定性党内法规,“软法论”是一种代表性理论,软法论者把党内法

规定为软法,在一定程度上摆脱了党内法规是否“姓法”的纠结,“党内法规是软法”的论断在为党内法规作为法规的“正名”方面发挥了重要作用。

那么,“党内法规是软法”的论断在逻辑上能否自洽?能否全面客观展现党内法规的本质?能否准确地反映党内法规在中国特色社会主义法治体系中的地位?这些问题还有待进一步探讨。不可否认,党内法规“软法论”存有一定的理论局限性。“软法理论”可以作为党内法规研究的理论分析工具,但是不能对其产生过度依赖。机械照搬和套用软法理论研究党内法规现象,在某种程度上将陷入“党内法规是国家法”的理论误区。党内法规的科学定位应结合中国共产党自身建设发展的历史与现实,立足于中国特色社会主义法治体系,将党内法规与国家法律视为两种并行不悖、相辅相成,共同致力于推动党

**收稿日期:**2018-10-15

**基金项目:**本文系国家社科基金重大项目“推进党内法治建设理论与实践创新研究”(14ZDC006)的阶段性成果。

**作者简介:**肖金明(1965—),男,山东胶南人,山东大学法学院教授、博士生导师;

冯晓畅(1993—),男,山东淄博人,山东大学法学院硕士研究生。

和国家治理现代化进程的法规。党内法规作为中国共产党自我监督、自我约束、自我革新作用的法规,旨在管党治党、净化党内政治生态、完善党内治理,必须在“党内法规—依规治党—党内法治—党内治理现代化”主线上发挥不可替代的作用,与在“国家法律—依法治国—国家法治—国家治理现代化”主线上的国家法律作用相契合,才能准确把握党内法规的现实逻辑、科学定律和合理定位。

### 一 党内法规研究与软法理论的“契合”

多元主体参与公共治理的时代背景和法律多元主义的价值导向共同孕育了软法理论,软法理论突破了传统的国家法唯一主义的局限,将国家法律之外的法规以软法之名纳入国家法范畴,成为具有国家法律意义的公共治理依据。依据软法与硬法之间的划分标准以及软法类型和外延的界定,学界产生了党内法规研究与软法理论具有关联性的观点,在两者的“契合”中,党内法规被视为软法的一种表现形式。

#### (一)软法理论为党内法规“姓法”正名

长期以来,理论界尤其是法学界对党内法规的认知存有一定的偏差和误区。因党内法规带有“法”字,容易使人直观地理解成党内法规是国家法律体系的有机组成部分。于是,部分学者坚定地认为党内法规不是法,党内法规的提法会模糊党和国家之间的关系,甚至会破坏现有的法律秩序和一般的法治原理。有学者指出:“党内法规”的提法不妥,理由是政党组织不拥有立法权限,党内条例不具备法的特征,“党内法规”的提法不能严谨、准确地反映党与法的关系<sup>[1]</sup>。党内法规不“姓法”的论断,很大程度上是受以约翰·奥斯丁为代表的分析法学派和前苏联维辛斯基式法理学的影响。奥斯丁将法定性为主权者的命令,认为实在法最本质的特征乃是它的强制性或命令性,任何一种实在法都是由特定的主权者对其统治下的某个人或某些人制定的<sup>[2]</sup><sup>125</sup>。维辛斯基对法的理解突出表现为法具有国家性和强制性、法具有阶级意志性以及法具有规范性。国内学者由此延伸得出了关于“法”的经典释义,即法是由国家制定和认可,体现国家意志并由国家强制力保证实施的行为规范。“实际上,即便不认同‘党内法规’提法的学者,大多也是不认同维辛斯基式的法律定义的。但往往由于‘路径依赖’,虽然在理论上已经抛弃维辛斯基法学概念,但在事实上仍然会受到

其不自觉的影响”<sup>[3]</sup>。也正是因为这种国家法中心甚至唯一主义的思维定式,理论界在党内法规是否“属法”和能否“姓法”的命题上一直未能达成基本的共识。

软法最早是国际法学领域的专有术语,在欧盟治理乃至全球化治理的过程中产生了一部分不具备强制约束力和执行力的行为规则或制度规范,它们主要依靠各国根据自身需求选择适用,却在国际治理实践中发挥着不容忽视的作用。比如建议书、倡议书、国际宣言、国际公告等,这些不具有法律约束力、但又具有一定法律效果的国际文件被称为软法。“尽管软法概念首先见之于国家法学,但这既不意味着软法现象最早发生于国家法领域,更不意味着唯有国际法领域才有软法现象。相反,作为一种影响公共资源配置与社会财富分配的规范形态,软法规范从来就是国内公法体系不可或缺的组成部分”<sup>[4]</sup><sup>111</sup>。21世纪之初,软法逐渐进入国内学者的研究视野,以罗豪才教授为代表的公法学者,在吸收借鉴国际软法理论的基础上,结合我国公域之治的实际,创设和发展了软法的概念和范畴、价值与功能等,力图构建我国本土的软法理论体系。近年来,软法理论开始被引入党内法规理论研究,基于法律多元主义视角下的软法论,摆脱了国家—控制法范式的困境,为证成党内法规“姓法”提供了理论支撑。姜明安认为,“党内法规”的基本性质属于社会法和软法,但是由于我国宪法确立的中国共产党的特殊领导地位,党内法规对党务的调整必然影响和涉及国务,从而党内法规又同时具有一定的国家法和硬法的因素<sup>[5]</sup>。当然,由于党内法规与软法、硬法、社会法、国家法等概念难以契合,比如软法、硬法的效力不同,但党内法规的实际效力却不符合软法、硬法比较的常态。宋功德因此对学界关于“党内法规是软法”的论点作出修正,认为党规这种软法具有相当强的法的属性和功能,党的主张经过法定程序可以上升为国家意志、转化为法律法规,同时党规对党组和党员而言一点都不“软”,是不容违反、不得突破的刚性约束,属于“坚硬的软法”<sup>[6]</sup><sup>64</sup>。

#### (二)“党内法规是软法”的主要理据

如果“党内法规是软法”的论断仅仅是概念性的描述或主观推测,缺乏扎实的逻辑分析与理论阐释,那么这一论断势必不具备强有力的说服力和科学性。为此,软法论支持者从多个角度出发详尽阐释

了党内法规是软法的规范依据。周叶中指出,党内法规属于“软法”之范畴,因其制定程序具有准立法程序属性,具备法的结构形式和构成要件,并具有明确的调整对象和范围,具有相应的拘束力和强制力<sup>[7]</sup>。刘长秋认为,党规党法的自身特征与软法的特征相契合,党规党法是一种行为规则,党规党法不完全具备国家法的要素,软法具备一种主要立足于自我约束基础上的约束力,这与党规党法相契合<sup>[8]</sup>。廉睿指出,党内法规在中国的政治语境中构成了本土化的软法资源,具体表现在三个方面:其一,党内法规作为一项党内成文规范;其二,党内法规作为中国共产党的内部规章制度,通常情况下仅能作用于党务关系;其三,党内法规只能依靠组织强制和内心强制的方式而获得施行,而不依赖于国家暴力机关所营造出的国家强制力<sup>[9]</sup>。基于上述学者的观点,“党内法规是软法”的规范依据主要表现在两个方面。一方面,依据软法与硬法之间的划分标准,党内法规具备软法的特征。软法与硬法的区分是以有无国家强制力保障实施为标准,硬法是依靠国家强制力保障实施的法规范,软法则是不依赖于国家强制力保障实施的法规范。软法通常能够产生有别于国家强制力的局部约束功效和规范实效;党内法规的实施和效力不是诉诸于国家强制力,而是旨在以党的内部运行体制机制和组织处理、纪律制裁为后盾。另一方面,依据软法的类型和外延,党内法规是软法的类型之一。尽管软法的种类和外延尚存有争论,但一般认为,政治组织的自律规范和社会组织的自治规范均属于软法的类型。按照政治学的一般原理,中国共产党既是凝聚共同利益和共同意志的社会组织,又是领导政治生活运作的典型政治组织,那么,作为政党内部自我监督、自我约束的党内法规无疑属于软法的主要类型之一。通过部分学者对“党内法规是软法”论点主要理据的阐释,党内法规“软法论”在党内法规研究中已经形成了重要学术影响。

## 二 党内法规“软法论”的局限性

不可否认,软法理论关于“党内法规是软法”的论点,在一定程度上回应了学界对党内法规法属性的质疑,但它最终不能说明党内法规的性质和功能,无法科学表达党内法规的价值品性和现实逻辑,甚至可能引起法概念体系的逻辑紊乱。部分学者敏锐地洞察到这一问题,发表了一些富有针对性的评论。比如,有学者认为,党内法规与社会法、软法概念虽

有相似,但仍有根本性的区别;党内法规虽冠以“党内”这一限定语,但这不足以保证党内法规属于“自律规范”或者“自治规范”,另外,部分党内法规的实施实际上是以国家强制力为后盾的;因此党内法规应当像软法一样成为一个独立的理论体系<sup>[10]</sup>。再比如,有学者指出,软法理论忽视了党内法规规定的权限,党内法规所规定的事项应仅限于党组织的工作、活动和党员行为,软法论者将党的政策所发挥的法律作用不加区分地理解为党内法规也可发挥同样作用<sup>[11]</sup>。又比如,有学者认为,“软法说”仍然未能深入解释一些现象,特别是在宪法和多数法律并未明确对党进行授权的情况下,以党可根据宪法和法律直接行使某些国家公权力来推论党内法规具有“国家法和硬法的因素”是不严谨的,难以解释部分党内法规为何会成为国家机关及其公职人员的行为依据;同时,软法说对党内法规的解释实际上是在学界对法律概念原有认识之外另起炉灶<sup>[12]</sup>。还比如,有学者更是对党内法规“软法论”提出疑问,从多个方面系统地阐释了软法理论在解释党内法规的特殊性时存在的局限<sup>②</sup>。上述观点从不同角度揭示了把党内法规定位为软法可能存在的悖论与局限,这对于科学阐释党内法规制度现象,进一步明晰党内法规的性质和功用,完善中国法的基础理论具有重要的价值。概括而言,“党内法规是软法”论点的局限性主要体现在如下几个方面:党内法规“软法论”忽视了党内法规非国家法的前提;党内法规“软法论”忽视中国共产党领导和执政的特殊性;党内法规“软法论”偏离了党内法规的价值追求和目标指向;党内法规“软法论”忽略了党内法规与党的政策的界限。

(一)党内法规“软法论”忽视了党内法规非国家法的前提

国家法是由国家制定或认可的规范国家公权力主体和国家共同体成员行为,调整二者相互关系及公权力主体之间相互关系和国家共同体成员之间相互关系的法规范<sup>[13]</sup><sup>44</sup>。国家法是国家公权力和国家意志的体现。软法和硬法的划分是以国家法为分析框架的,是否由国家强制力保证实施是它们划分的基本标准和主要依据,运用国家强制力保证实施的法规范是硬法,反之为软法。软法和硬法虽有着明显的界分,但两者以国家法为前提,同属于国家法范畴。由国家机关制定并以国家强制力保障实施的硬法,毋庸置疑是国家法,国家法当中的道德倡导性条

款、政策促进性条款等通常不具备“硬法”特征,它们是“软法”的重要体现,与硬法一样本属国家法范畴。更多的软法原本不属于国家法范畴,像大量的社会规范并非国家法,但由于公共治理的需要,它们被纳入国家法规范体系,就是在这样的意义上它们被称为“软法”。换言之,软法当中大部分内容具有国家立法机关制定的背景,即使在无此背景的那部分之中,更多的部分则是得到立法机关之外的国家机器和舆论机器的承认和认可<sup>[14]</sup>。

公共治理至少包括相互联系的两个方面:一是国家规制,二是社会自治。良好社会治理就是在国家必要法律规制保障下实现社会自治。社会组织的自治规范是软法的主要表现形式之一,各种类型的社会组织秉持组织内部自治优先的原则,运用社团规章、高校章程、行业规章等规范实现社会组织内部的自我治理。当社会组织的自治面临诸多困境,仅凭内部自治无法维系组织内部良性运转时,当国家法的规制仅凭国家法无法产生良效时,国家公权与社会规范的互动就成为公共治理的重要机制和方式,国家公权机关单靠硬法难以调和社会组织内部的矛盾和纠纷,于是在公共治理中吸收借鉴和综合运用部分组织内部软法规范,部分软法规范以获得国家机关认可和承认的形式在国家管理和治理社会组织的过程中发挥作用,起到了对国家法的补充作用,这部分软法就被纳入国家法范畴。以近年来备受关注的大学章程为例,大学结合自身实际制定的章程,已成为高校依法自主办学的基本依据。其中,大学章程涉及的教职工考核评价、学生奖惩制度等学校内部自治规范是对《教育法》《高等教育法》等国家法律的有效补充,教育行政部门在管理高校的过程中会不同程度地借鉴、采纳、运用。与一般社会组织规范不同,党内法规是中国共产党内部管党治党的自治性规范。作为全面领导、长期执政、高度自治的政党,国家不宜也不能介入中国共产党的内部治理,党内法规不能纳入国家法范畴。把党内法规定性为软法,显然是忽略了党内法规非国家法的前提。

(二)党内法规“软法论”不合乎我国政党政治运行的现实逻辑

如前所述,“党内法规是软法”的规范依据在于政治组织的自律规范和社会组织的自治规范是软法,政党是典型的政治组织和社会组织,那么政党内部的制度规范理应归为软法的范畴。面向我国政党

政治运作的基本规律与现实逻辑,中国共产党既不同于一般的社会组织,又不同于西方的政党组织,中国共产党是一个极具特殊性的政党——具备领导党和执政党的双重属性。在西方的政治体制中,两个政党或多个政党之间往往是通过选举赢得民众的支持,进而合法地执掌国家权力机构,实现对整个国家和社会的管理。西方政党政治的本质在于维护资产阶级小部分利益集团的共同利益。中国共产党以国家政权创建者的身份长期执掌国家政权,通过良好的政治统治绩效以及不断加强自身执政能力建设巩固执政地位。与此同时,中国共产党又是领导党,宪法总纲第一条明确规定了“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家”,中国共产党作为工人阶级的先锋队组织,肩负着领导国家和人民的重任。中国共产党作为领导党所提出的治国理政的路线、方针、政策,无不体现着中国人民的共同利益和共同价值追求,也因此吸引着人民群众甚至其他党派及其成员的支持和追随。中国共产党在社会的政治、经济、文化等领域的事务中从事引导、组织、带领人民群众和其他追随者,是为实现党所提出的价值观念、路线、政策而共同奋斗的活动<sup>[15]</sup>。领导党的地位是基于人民的自觉接受和信服,而非依靠暴力和强制。尽管中国共产党既是执政党又是领导党,却不能以“领导者”的身份自居,而必须将自己定位为人民意志的表达者,这是中国共产党与西方资产阶级政党的本质区别。“中国共产党是工人阶级的先锋队,同时是中国人民和中华民族的先锋队”的性质,决定了党除了代表工人阶级和最广大人民群众的利益之外,没有自己的特殊的利益。质言之,“党除了人民的利益之外,不能有自己的特殊利益,党也必须以人民的意志为依归,不能违反人民的意志而自行其是”<sup>[16]</sup>。国家法律是国家意志的表达,又是人民意志的根本反映,党内法规是党的意志的集中体现,又因中国共产党长期领导与执政的历史现实以及中国共产党的性质,共同决定了党的意志与人民意志的一致性。因此,国家法律与党内法规同生共源于人民的意志,都是人民意志和人民利益的载体。而一般的政治组织和社会组织制定的规章制度往往代表各自利益集团或社会团体的意志,这部分意志仅仅是少部分人意志的表达而非全体人民共同意志的体现。那么,将党内法规定位为软法,实则忽视了党内法规的内在

价值。

在传统的国家与社会二分的理论框架下,政党是产生于社会当中的组织团体,政党内部的制度规范构成了社会法的有机组成部分。软法论者主张国家法中的任意性规范和全部的社会法规范不能依靠国家强制力保证实施,属于软法,因此,隶属于社会法规范的党内法规理应属于软法。需要指出的是,国家与社会二分的视角,在某种程度上忽略了在现代民主政治国家中国家与社会两者之间存在广大媒介领域的事实,而政党正是属于第三领域并在其间发挥着交互连接的作用<sup>[17]</sup>。中国共产党不仅是连接国家与社会之间的桥梁和纽带,更是整个国家和社会的领导核心,中国共产党正是通过加强对国家和社会的管理、组织和协调,实现了党的全面领导。基于我国政党政治运作的现实实践,应当构建起“政党—国家—社会”的三元权力架构,与此相对应,管党治党的党内法规、管理国家的国家法规范、规制社会的社会法规范同属于法规范体系,它们各自致力于党内治理和法治、国家治理和法治、社会治理和法治建设。通常说来,社会治理离不开国家干预,而党内治理无需国家介入。正是基于对中国政党政治现实逻辑的认识,很难将党内法规嵌入国家法范畴(无论软法抑或是硬法)。

(三)党内法规“软法论”偏离了党内法规的目标定位与功能价值

随着社会的急剧转型和公众价值诉求的多元化,传统的国家管理模式已很难适应经济社会政治发展的要求。国家管理模式的主导者政府必须积极寻求角色的转变,一方面要转变自身职能,适度放权于社会,由管制型政府转变为服务型政府;另一方面要以开放和包容的姿态接纳多元治理主体共同参与社会治理,谋求多元共治,创新发展公共治理模式。“公共治理模式试图还原公域之治的多元、鲜活和真实,将社会从对国家的迷信中解放出来,还原社会自治;将法律从国家主义的桎梏上解放出来,祛除法律的魅性”<sup>[18]38-39</sup>。在新兴的公共治理模式中,仅凭国家法律并不足以维系良好的社会秩序,不同治理主体内部的自律规范和自治规则成为公共治理过程中不可或缺的组成部分,市民公约、乡规民约、行业规章、团体规章、组织规则等社会规范与国家法律相互作用、优势互补,为推动公共治理的规范化、制度化、程序化提供了法规范保障,也为推动法治社会建设

提供了制度支撑。由于上述社会组织规范、自治规则等不具有国家强制力,它们主要是通过社会自身运作维系社会秩序的良性运转,当公共治理中一部分社会规范成为政府与社会共治依据时,这部分社会规范通常会被称之为区别于“硬法”的“软法”。质言之,“软法的出现主要是在于法规范的多样化或者公共制度的多样化,是满足公共机构与公众两种需求的共同选择”<sup>[18]315</sup>。与一般社会自治规范不同,党内法规具有自身的价值功能和目标指向,它对国家和社会生活产生影响,但通常不会成为国家直接运用的规范。中国共产党是一个高度自治的政党,党内治理的民主化和法治化水平决定着党的领导能力和执政水平,乃至决定着国家前途和民族命运。党内法规的核心要义在于通过形成一套完整的自我监督、自我约束的规章制度,管理和指引各级党组织和全体党员的行为,防止党内权力恣意妄为,保障党内民主和党员的权利。党内法规通过从严管党治党,深化党内法治建设,推动党内治理现代化的进程,进而引领和带动国家治理体系和国家治理能力的现代化。由此而言,党内法规“软法论”实际上偏离了党内法规的价值功能与目标指向,难以实现理论上的逻辑自洽。

(四)党内法规“软法论”忽略了党的政策与党内法规的界限

党的主张(党的政策)与党内法规是一对既相互联系又相对独立的概念。党的主张是指中国共产党为了实现人民的意志和利益,以权威形式规定在一定的历史时期内所遵循的路线方针政策及其措施,党的主张又可称之为党的政策<sup>[19]</sup>。党的主张或党的政策具有两方面的鲜明特性:一方面,对国家政权机关而言,党的主张和意见是建设性、导向性和号召性的;另一方面,党的主张体现了党的领导权威,对保障党规和国法的实施以及协调党规国法关系发挥重要作用<sup>[20]</sup>。党内法规是中国共产党内部监督和规范党员与党组织活动的规章制度,是党内部进行自我治理、自我监督的重要媒介,是从严管党治党的制度依据,是实现党内治理民主化和法治化的制度依托。党内法规和党的政策关系密切,二者在阶级本质、指导思想、基本原则等方面保持一致,但在制定主体、规定内容、稳定程度、实施手段等方面有明显差异<sup>[21]</sup>。党内法规和党的政策之于软法有着不同的界定,党内法规不宜定位为软法,而党的政策从

某种意义上可以视为软法<sup>③</sup>。一部分承载着人民意志和利益要求的党的政策可以通过法定的程序转换为国家法律,依靠具有国家强制力的国家法律调整和规范国家和社会生活。当然,“并不是所有的政策都需要转化为法律,或者说,并不是所有的社会关系都需要法律调整,政策有独立存在的价值和空间”<sup>[22]</sup>,还有一部分党的政策可以直接以政策的形式服务于社会治理乃至国家治理的方方面面。从软法孕育的背景和价值理念出发,后者可以归为软法的范畴。比如,党的十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》是典型的政党性政策的表现形式,其中提出的创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展等发展理念,可以直接以政策的形式指引和推动着国家和社会的发展。简言之,“政党性政策具有公共性,它指向公域,旨在规范、调整党内与党外的公共关系”<sup>[4]195</sup>。党的政策所具备的外部性特征决定了它不同于党内法规,其通过国家以“软法”形式实现对公共治理的作用,而规范党组织与党员行为的党内法规不能成为国家实施的规范,当然在理论上不宜定性为软法。

### 三 党内法规的科学定位

党内法规的定位应立基于中国特色社会主义法治体系,从完善和发展中国特色社会主义制度,推进党和国家治理现代化的角度,将党内法规与国家法律视为并行不悖、相辅相成的中国法律制度规范,二者合成党和国家治理体系和治理能力现代化制度基础。党的十八大以来,“党内治理现代化—依规治党—依法执政—依法行政—依法治国—国家治理现代化”的治理体系日趋成熟,如何让其中的法治逻辑促进党规国法有机统一,推进依规治党和依法治国有机统一,是实现党和国家治理体系和治理能力现代化的重大课题。

#### (一)党内法规:党内治理现代化的制度基石

治理现代化已经成为一个全球性命题,无论全球治理、大党治理、大国治理还是地方治理、基层社会治理,都有一个现代化的问题。党的十八届三中全会将“完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力的现代化”确立为全面深化改革的总体目标,党和国家治理现代化成为新时代治国理政的目标导向和行动路线。在国家治理现代化进程中,无论是政府管理、公共治理、社会自治都

离不开党的领导,党的执政、党的领导、党的建设需要党内治理现代化,没有党内治理科学化、民主化、法治化,就不可能有国家和社会治理现代化。中国共产党作为一个超大组织型政党,是全面领导和长期执政的政党,同时又是一个超制度型政党,通过全面从严治党、依规管党治党,推进科学民主依法执政,实现依规治党和依法治国有机统一,致力于党和国家治理体系和治理能力现代化。基于中国政治路线和逻辑、法治方针和道路,实现党的治理现代化必须成为优先战略。中国共产党唯有率先推进以自身现代化为旨归的改革和调适,推动党内治理的科学化、民主化、法治化,才有可能领导国家和社会治理现代化进程。党内治理现代化无疑是国家治理现代化的逻辑前提和关键所在,在一定意义上讲,党内治理现代化与国家治理现代化是一个同构的过程,通常所说的国家治理体系和治理能力现代化,实质上就是“党和国家”治理体系和治理能力现代化<sup>[23]</sup>。

党内治理现代化事实上是政党内部政治运行机制和治理能力的自我优化升级,是由党内传统的治理模式向现代治理模式的转变,主要体现为党内政治生活的制度化、民主化和法治化。党内政治生活制度化,主要表现为党内政治生活运行的制度约束和保障,强调党的制度建设的重要意义,形成配套的制度规范,通过各种制度规范的刚性约束,规范党内政治生活运行状态,从而有效避免党内政治活动的任意和无序,为党内治理现代化奠定基础;党内政治生活民主化,强调以党内民主集中制为根本组织原则和实现党内民主的根本制度规范,保障全体党员以直接或间接方式参与、管理和决定党内事务,充分发扬党内民主的优良特性;党内政治生活法治化,强调党内决策权、执行权、监督权制度化安排,贯彻权责一致的原则,突出党员在政治生活中的主体地位,保障知情权、选举权、参与权、表达权、监督权等党员民主权利,由此形成党内治理法治化的两条主线,将党内权力和党内权利纳入法治轨道,运用法治思维和方式实现限制权力与保障权利之间的平衡<sup>[24]</sup>。概言之,党内政治生活制度化、民主化和法治化构成党内治理体系和治理能力现代化的核心要义、基本内涵和实现形式。

制度—法治—治理—善治是党内治理现代化的基本逻辑。党内治理现代化离不开以法治为核心的党的制度建设的规范和促进,主要体现为党内法规

制度基础上的党内法治对党内治理及其现代化的基础保障作用。换言之,党内法规是党内治理体系和治理能力现代化的制度基石。遵循党内法规进阶党内法治,党内法治推动党内治理现代化的现实逻辑,党内法规是推动党内治理现代化的前提和基础,党内治理现代化是党内法规的动态表达和目标追求。党内法规之于党内治理现代化的重要意义主要体现在三个方面。第一,党内法规提升党的制度建设水平,有利于党的制度体系的科学化、规范化、制度化。党的制度建设是党的建设的重要组成部分,党内法规制度建设是重中之重。党的十八大期间,共制定修订92部中央党内法规,包括2部准则、14部条例,占195部现行有效中央党内法规的近50%,制定修订党内法规数量之多、质量之高皆前所未有<sup>[25]</sup>。目前已初步形成以党章为核心,以准则、条例为主干,以规则、规定、办法、细则为分支的制度框架体系,为党的系统建设、全面领导、长期执政和党内治理现代化奠定了坚实的制度基础。第二,党内法规促进党内民主政治生活的开展,为党内民主建设提供制度规范依据。党内法规为党内民主集中制、党员主体地位、党员权利提供制度规范和保障。比如,2004年颁布实施的《中国共产党党员权利保障条例》,是在坚持民主集中制原则的基础上制定而成,内含党员权利、保障措施、责任追究等内容,进一步明确了党员享有的各项权利,规定了党员权利保障的举措,对侵犯党员权利的行为明确了追究程序和方式。第三,党内法规奠定党内法治制度基础,是党内法治建设的内在基础性依据。管党治党的法治化意味着党内治理向现代化迈进,以党内法规为基础性依据,通过规范和约束党组织与全体党员的行为,防止党内权力恣意滥用,全面从严治党,依规管党治党,遵循党内治理的一般规律和一般法治原理,实践党内治理和党内法治的特殊逻辑,不断推动党内治理法治化进程。

通过党内法治推进党内治理,走向党内善治,是推进党内治理体系和治理能力现代化的另一表述。党的十九大报告指出,推进科学立法、民主立法、依法立法,以良法促进发展、保障善治。“‘良法’是高级形态法治的价值标准和理性追求,‘善治’是高级形态法治的运作模式和实现方式,二者构成了国家治理的一体两面”<sup>[26]</sup>。正如良法善治是国家治理现代化的基本遵循,良规善治亦是党内治理现代化的

必然进路。进一步推进科学立规、民主立规、依法立规,以良规促成党内法治、保障党内善治,是党内治理现代化的必由之路。

## (二)党内法规:与国家法律并行的法规规范

党的十八届四中全会通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),一方面将党内法规体系和国家法律体系一并纳入中国特色社会主义法治体系,把党内法规的战略定位提升到新的高度;另一方面强调党内法规与国家法律的衔接和协调,二者同为建设社会主义法治国家有力的制度支撑和法治保障。党内法规体系与国家法律体系作为中国特色社会主义法治体系的两个分支,二者相互独立而存在,拥有各自的作用板块和领域。与此同时,党内法规和国家法律互不替代、互不抵触,协同致力于全面依法治国,共同推进党和国家治理体系和治理能力的现代化。

党内法规的定位既要立足于文本依据,又要契合中国特色社会主义法治实践。一方面,党内法规不是国家法律的组成部分。有学者曾从应然和实然两个角度出发提出“党规是法律”的观点。从应然角度讲,党规的法律性来自于宪法所确立的中国共产党领导和中国共产党章程;从实然角度讲,党规具有强制约束力,因为中国共产党掌握着暴力力量并以暴力做后盾<sup>[27]</sup>。亦有学者提出将党内法规统称为“中共法规”,通过明确党内法规的法律阶位和效力等级、确定党内法规所遵循的立法原则和立法权限的边界、科学设计党内法规的监督检查机制三个环节,将党内法规纳入国家法律体系<sup>[28]</sup>。很明显,将党内法规与国家法律混为一体,忽视了党的十八届四中全会《决定》明确将党内法规体系纳入中国特色社会主义法治体系而非中国特色社会主义法律体系的意义,不仅无助于党内法规的准确定位,还可能引起党内法规是否属法的反复性争论。另一方面,党内法规不等同于政党法。尽管党内法规与政党法在价值理念、目标指向等多个方面具有高度的相似性甚至一致性,比如二者都旨在防止政党权力滥用,保障党员权利,规范政党运作机制等等,但是二者在制定主体、作用对象、规范方式、效力范围等方面有显著区别。党内法规的制定主体是中国共产党内部的权力机关,而政党法的制定主体则是国家立法机关;党内法规的作用对象仅限于中国共产党各级党组织和党员,政党法的作用对象则包括中国共产党和各

民主党派。事实上,相较于制定一部政党法,党内法规更适用于中国特色社会主义法治实践。制定政党法的本质目的在于,“用法律来实施对政党的政治控制与组织控制,约束政党行为,防止政党林立、无序竞争,防止政党成为社会冲突的工具,维护既有政治秩序或达到预期政治秩序”<sup>[29]</sup>。不少国家的政党法归根结底还是用国家法律规制政党行为,调和不同党派之间的纷争,保障政治秩序的稳定与良性运转。中国的政党规范对完善和发展中国特色社会主义政党政治具有重要意义,但政党法无法替代党内法规。作为与国家法律并行的党内法规,是政党通过内部制度规范管党治党,促进和保障政党自主、自律、自治与自治属性的制度规范体系。

依循“治国必先治党,治党务必从严,从严必依法度,法度必循法治”的现实逻辑,遵循“坚持依法治国和依规治党有机统一”的基本原则,全面从严治党和依规管党治党相结合成为治国理政和依法治国的关键所在。全面从严治党的不仅要依据国家法律进行外部管控,更要依靠党内法规实现党内自我规制。这就需要以严格的党内法规制度规范为基础实现中国共产党内部治理的规则之治,尤其需要将法治一般原理和价值理念融入党内法规制度,着力构建党内法治的进阶形态,推动党内治理制度化、法治化、程序化。当然,法治中国宏伟目标的实现,既要逐步提高依规治党的法治化水平,实现政党的法治转型,又要不断提高依规治党与依法治国的系统兼容性和机制协调性<sup>[30]</sup>。推进党规国法进入不仅并行不悖

而且相辅相成的境界,推动依规治党与依法治国有机的统一,实现党内法治与国家法治之间的内在联动,是实现党和国家治理体系和治理能力现代化的根本要求。

#### 四 结语

全球治理现代化是大势所趋,党内治理现代化和国家治理现代化亦是如此。一个拥有近 9000 万党员、设有 460 万各级各类组织的大党,一个全面领导和长期执政的政党,一个把握国家前途和民族命运的政党,唯有实现自身治理的科学化、民主化、法治化,才能对国家治理现代化乃至全球治理现代化产生引领和示范作用。党内法规作为管党治党的制度规范,是深化依规治党、推进依法执政和推动党和国家治理现代化进程的制度保障。对于党内法规的定位,应当坚持合理性—改革、创新性—发展、规范性—稳定的有机统一,党内法规的适用必然有一定的范围和界限,既不能与国家法律隔断联系,也不能将党规国法混同,将党内法规不加区分地适用于一切国家机关、社会组织和公民。毫无疑问,党内法规是一个极具中国特色话语体系的基础概念,作为历史和现实客观存在的制度现象,无法全然运用西方政党和法治理论诠释其性质和功能。只有全面把握党内法规制度现象的产生和发展过程,科学阐释党内法规制度演进逻辑和发展规律,准确把握党内法规之于党和国家治理现代化的价值,才能给予党内法规以合理定位,才能使其有效释放推动党和国家治理现代化进程的不可或缺的制度能量。

#### 注释:

- ①王振民认为,“法”是一个更为广泛的概念,除了国家制定的“法律”之外,还有很多其他的“法”规范(参见:王振民《党内法规制度体系建设的基本理论问题》,载《中国高校社会科学》2013年第5期);强世功认为,从“实效宪法”的角度看,党章作为规范性宪章,就其内容和发挥的政治作用而言,必须被理解为中国不成文宪法的有机组成部分(参见:强世功《中国宪法中的不成文宪法——理解中国宪法的新视角》,载《开放时代》2009年第12期);屠凯认为,党内法规具有法律与政策的二重属性(参见:屠凯《党内法规的二重属性:法律与政策》,载《中共浙江省委党校学报》2015年第5期);欧爱民认为,党内法规具有双重特性,既“姓党”也“姓法”(参见:欧爱民《党内法规的双重特性》,载《湖湘论坛》2018年第3期)。
- ②武小川从五个方面论及党内法规“软法论”的局限性:第一,软法理论并不涉及特定社会规范的名称问题,党内法规属于软法,并不意味着软法可以解释其概念的合理性;第二,高度抽象的软法理论无法解释党内法规区别于其他社会规范的特性;第三,软法理论与党内法规在理念上并不一致;第四,软法和党内法规在形式特征上有显著差异;第五,软法理论不能及时回应党内法规被纳入法治体系的时代内涵(参见:武小川《“党内法规”的权力规限论——兼论“党内法规”软法论的应用局限》,载《中共中央党校学报》2016年第6期)。
- ③学界对党的政策是否属于软法尚未达成一致看法,罗豪才教授认为党的政策性规范属于软法。依据规制形成主体的分类,把软法分为国家机关制定的规范、国家机关与社会公众共同制定的规范、社会团体自主制定的规范、党制定的政策性规范等。姜明安教授则认为软法外延的范围不宜过于宽泛,社会规则、政策、道德、理念等不可归入软法范畴。本文主张部分党



的政策可归为软法。参见：罗豪才等《软法与公共治理》，北京大学出版社2006年版，第9页；姜明安《软法的兴起与软法之治》，载《中国法学》2006年第2期。

## 参考文献：

- [1]曾市南.“党内法规”提法不妥[N].中国青年报,2004-01-02(8).
- [2]博登海默.法理学:法律哲学与法律方法[M].邓正来,译.北京:中国政法大学出版社,2004.
- [3]支振锋.党内法规的政治逻辑[J].中国法律评论,2016(3).
- [4]罗豪才,等.软法与公共治理[M].北京:北京大学出版社,2006.
- [5]姜明安.论中国共产党党内法规的性质与作用[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2012(3).
- [6]宋功德.党规之治[M].北京:法律出版社,2015.
- [7]周叶中.论“党纪新条例”的法技术与法属性[J].武汉大学学报(人文科学版),2016(1).
- [8]刘长秋.软法视野下的党规党法研究[J].理论学刊,2012(9).
- [9]廉睿,卫跃宇.党内法规的法学逻辑及其与国家法的契合路径[J].学习论坛,2017(4).
- [10]蔡金荣.依法治国方略中的中国共产党党内法规:正名与定位[J].求实,2016(11).
- [11]朱程斌,李龙.党内法规地位的法治辨析——从规范的角度分析[J].理论月刊,2018(1).
- [12]谢宇.宪法惯例与自治规范的二元界分——论党内法规在我国法治体系中的定位[J].探索与争鸣,2017(11).
- [13]姜明安.行政法[M].北京:北京大学出版社,2017.
- [14]郑毅.论习惯法与软法的关系及转化[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2012(2).
- [15]张恒山.中国共产党的领导与执政辨析[J].中国社会科学,2004(1).
- [16]郭道晖.论立法中人民共同意志的集中[J].法学,1996(2).
- [17]秦前红,苏绍龙.中国政法逻辑的建构与现实困境[J].人民论坛,2015(20).
- [18]罗豪才,宋功德.软法亦法:公共治理呼唤软法之治[M].北京:法律出版社,2009.
- [19]方世荣.论执政党主张成为国家意志的科学化建设[J].法学,2010(7).
- [20]王伟国.国家治理体系视角下党内法规研究的基础概念辨析[J].中国法学,2018(2).
- [21]操申斌.“党内法规”概念证成与辨析[J].当代世界与社会主义,2008(3).
- [22]肖金明.为全面法治重构政策与法律关系[J].中国行政管理,2013(5).
- [23]肖金明.论通过党内法治推进党内治理——兼论党内法治和国家治理现代化[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2014(5).
- [24]肖金明.关于党内法治概念的一般认识[J].山东社会科学,2016(6).
- [25]宋功德.坚持依规治党[J].中国法学,2018(2).
- [26]石佑启,杨治坤.中国政府治理的法治路径[J].中国社会科学,2018(1).
- [27]柯华庆.重新认识党规[EB/OL].(2016-02-27)[2018-09-30].爱思想网,<http://www.aisixiang.com/data/97401.html>.
- [28]王春业.论将党内法规纳入国家法律体系[J].天津师范大学学报(社会科学版),2016(3).
- [29]刘红凇.《政党法》的世界概况与主要成因[J].当代世界与社会主义,2009(1).
- [30]王若磊.依规治党与依法治国的关系[J].法学研究,2016(6).

[责任编辑:苏雪梅]