

# 党内法规的功用和定位

陈柏峰

(中南财经政法大学 法学院, 湖北 武汉 430073)

**摘要:** 执政党强调党内法规,源自特定的社会和政治环境。之前,党内政治生态存在一些问题,体现在政商关系、中央与地方“两个积极性”、干部乱作为和不作为等方面,故党内法规体系的主要任务在于重构良好的政治生态,具体一是推进反腐败斗争,二是增强党内政治生活的能动性。党内法规应当在“党的领导”与“依法治国”的关系框架下予以定位,它是中国特色社会主义法治体系中的“担纲者”。完善党内法规建设应立足中国的宪制结构,增强党在中国宪制结构中的领导能力,为宪制运行提供政治价值,发挥党组织的能动性;同时健全运行机制,促进党内法规落到实处。

**关键词:** 党内法规 法治体系 政治生态

**中图分类号:** D920.0 **文献标识码:** A **文章编号:** 1004-9428 (2017) 03-0105-13

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》(下称《决定》)对法治建设进行全面部署,开启了我国法治建设的新阶段。《决定》提出“中国特色社会主义法治体系”的概念,指出这包括“完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系,形成完善的党内法规体系”,将党内法规纳入到法治体系之中。这意味着是对法治话语体系的一次重要变革和创新。如何在法治建设中定位党内法规,如何正确处理党规与国法的关系,这成为我国法治建设中的重要问题。

## 一、党内法规问题的基本背景

党内法规在中国共产党的发展历程中发挥着重要的作用,无论是革命时期还是建设

作者简介: 陈柏峰,中南财经政法大学法学院教授、博士生导师。

\* 本文为国家社会科学基金重大项目“新型城镇化建设的法治保障研究”(16ZDA062)阶段性成果。

时期，共产党都出台了一系列重要的党内法规，以加强党的有力领导，确保完成党在各个时期的工作任务。早在1938年中共六届六中全会上，毛泽东就首次提出了“党内法规”这个概念，并且指出“为使党内关系走上正轨，除了上述四项最重要的纪律外，<sup>(1)</sup> 还须制定一种较详细的党内法规，以统一各级领导机关的行动。”<sup>(2)</sup> 此后，共产党内部还采用过“党规党法”、“党的法规”等表述。邓小平、江泽民、胡锦涛等共产党的中央领导人均对党内法规建设作过阐述，中共十四大则第一次将“党内法规”这一表述写入党章。可以说，共产党一直以来都认识到党内法规建设的重要意义。但是，共产党对于党内法规的定位、党内法规体系与法治体系之间的关系认识，经历了一个不断明晰和提升的过程。直到中共十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出，“中国特色社会主义法治体系”的概念，指出这包括“完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系，形成完善的党内法规体系”。这是第一次明确地将党内法规纳入到法治体系之中，意味着是对法治话语体系的一次重要变革和创新。

尽管共产党以中央决定的方式明确了党内法规在法治体系中的位置，但是围绕党内法规在法治体系中的位置（核心问题是党内法规与国家法律之间的关系）的讨论（甚至争论）并未就此停止，还有许多需要进一步深入之处。有关党内法规与国家法律关系问题的讨论常常会具体表现在三个问题上：第一，“党大还是法大”的问题；第二，“权大还是法大”的问题；第三，党的领导和依法治国的关系问题。在一些情况下，党的领导和依法治国的关系问题，也会被有些人按照前两种问题来理解，甚至以此为基础将党的领导和依法治国设定为不可兼容的关系。实际上，回答这三个问题都需要区分问题中所言的“党”（或者说“权力”）是指党中央还是指共产党的各级组织，而不能不加区别地、抽象地讨论党与法、权力与法、党的领导与依法治国的关系。

在实践中，常常会出现共产党的各级组织（特别是各级组织的领导人）违反法律规定行使权力的现象，这给法治建设造成了许多困局和损失，也影响了共产党的政治形象，亟需通过全面推进法治建设，规范权力运行过程。与此同时，有的人则是从追问共产党执政正当性的角度来提出这些问题，意图质疑共产党的执政地位和共产党领导的政治秩序。对此，中共最高领导层作出了回答：“‘党大还是法大’是一个政治陷阱，是一个伪命题。对这个问题，我们不能含糊其辞、语焉不详，要明确予以回答”，“如果说‘党大还是法大’是一个伪命题，那么对各级党政组织、各级领导干部来说，权大还是法大则是一个真命题。”<sup>(3)</sup> 这是共产党最高领导层对此问题的基本认识。从这一回答中可以看出，共产党最高领导层对此问题区分不同层面来认识：一方面在坚持和改进共产

(1) 这四项纪律是指个人服从组织、少数服从多数、下级服从上级、全党服从中央。

(2) 《毛泽东选集》（第2卷），人民出版社1991年版，第528页。

(3) 《习近平在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班上的讲话》（2015年2月2日），《人民日报》2015年2月3日。

党执政的政治领导地位的角度来认识这个问题；另一方面也认识到党的各级组织体系在推进和实现党的领导地位的具体过程中可能出现的一系列问题，并试图通过加强法治建设、规范权力运行来回应和解决这些问题。

党内法规与国家法律的关系在当前成为讨论的重要问题，不仅与学者的探讨有关，更与共产党在特殊历史时期和政治环境下的思考有关。关于党内法规与国家法律的关系问题，邓小平曾指出：“国要有国法，党要有党规党法，党章是最根本的党规党法。没有党规党法，国法就很难保障。”<sup>(4)</sup>最近一段时期，随着反腐败斗争的继续推进，中纪委书记王岐山对此问题做出回答，他强调“党要管党、从严治党，要靠党章党规党纪。‘党纪’与‘国法’不是一个概念，不能混同。党纪严于国法。”<sup>(5)</sup>由此可以看出，在执政党看来，党内法规与国家法律有两层基本关系，第一是党内法规严于国家法律，第二是党内法规是国家法律的保障。

要理解共产党将党内法规纳入到法治体系之中这一做法的深层次意涵，在此基础上真正把握党内法规与国家法律之间的关系、党的领导与依法治国的关系，则需要将此问题置于当前以及今后较长一段时期之内的特定的社会和政治环境中考察。共产党明确将党内法规纳入到法治体系中，是在以创新法治话语的方式来回应已经出现并可能在今后很长一段时期内继续存在的问题。在中共十八届中纪委第五次全会上，习近平提出“重构政治生态”。<sup>(6)</sup>目前共产党面临如何重构良好的政治生态的问题，这主要涉及到两个方面的严峻挑战，第一是如何持续推进反腐败斗争，第二是如何保持党内政治生活的能动性。需要在这两个问题的背景下讨论党内法规问题。

## 二、党内法规的主要作用：重构政治生态

《决定》明确将党内法规纳入到法治体系中，这表明执政党要把法治思维、法治方法贯彻于治党之中，要通过从严治党带动依法治国。完善的党内法规体系，对于明确执政党的宗旨、健全执政党的组织体系、规范党员的言行、建立党内具体工作机制、引导社会主义法治体系的发展方向等具体方面有着重要的作用。这些方面都服务于执政党在特定阶段面临的主要问题和任务。如何重构良好的政治生态，是目前共产党组织建设面临的主要问题。政治生态是党风、政风、社会风气的综合体现，重构良好的政治生态是一项系统工程，需要从各个方面不断改进，其中最为核心的问题在于领导干部的党性

(4) 邓小平《解放思想，实事求是，团结一致向前看》（1978年12月13日），《邓小平文选》（第2卷），人民出版社2004年版，第147页。

(5) 《王岐山在浙江省调研时强调：唤醒党章党规意识，推进制度创新》，中央纪委监察部网站 [http://www.ccdi.gov.cn/ldhd/gesy/201505/t20150510\\_56068.html](http://www.ccdi.gov.cn/ldhd/gesy/201505/t20150510_56068.html)，最后访问日期：2016年12月20日。

(6) 《习近平在十八届中央纪委五次全会上发表重要讲话》（2015年1月12日），《人民日报》2015年1月14日。

问题、觉悟问题和作风问题。因此，重构良好的政治生态的关键之处在于党风，需要将提升党员领导干部的党性、觉悟和作风作为重中之重。党风正，才能坚持原则，树立正气，推进改善政风和社会风气；党风不正，就肯定会邪气压住了正气，导致人心涣散，弊病丛生。

在中共十八大之前的某些时期，一些地方的政治生态出了问题，存在比较严重的贪污腐败现象，有些党员领导干部不顾法纪，胡乱作为，不少党员干部推卸责任，消极不作为，各级党组织普遍缺乏政治能动性和活力。政治生态中出现的这些诸多问题都严重影响了政风和社会风气。当前及今后一段时期，重构良好的政治生态主要通过两个着力点来改进党风，进而改进政风和社会风气：其一是持续推进反腐败，其二是保持党内政治生活的政治能动性和活力。这是目前党内法规建设发挥作用的主要着力点。党内法规需要在具体作用中回应执政党最高层反复提及的一个问题——“党的先进性和党的执政地位都不是一劳永逸、一成不变的，过去先进不等于现在先进，现在先进不等于永远先进；过去拥有不等于现在拥有，现在拥有不等于永远拥有”。<sup>(7)</sup>

中共十八大以来，新一届领导集体高强度推行反腐败斗争，取得了显著成效。目前学界关注比较多的是在反腐败的背景下完善党内法规、衔接党内法规与国家法律。相对于党内法规建设的实际需求而言，这还不够。在加大反腐力度的同时，应当进一步认识腐败现象得以存在的深层次问题，并在此基础上探索完善党内法规建设的方向和具体举措，更加科学地防治腐败问题。具体而言，有三个方面的问题尤其需要引起重视，这些也是政治生态中存在的重要问题。

第一，政商关系。从目前反腐败斗争中呈现出的腐败现象来看，绝大多数腐败现象都与“政商关系”处理不当有关。从长时段的历史经验来看，市场经济的发展离不开政治影响，市场经济与政治权力之间存在着复杂的互动关系。<sup>(8)</sup> 改革开放以来，在很长一段时期内，执政党的总体政策导向是偏向于企业，国家给企业提供了生长的土壤，企业也在执政党和政府的扶持下不断增强实力。可以说，政商之间的紧密关系是改革开放能够不断推进的重要因素之一。但是这也滋生了一些腐败现象，不正当的政商关系本身既是政治生态败坏的重要体现，也是造成政治生态中一些问题的主要原因。在这种情况下究竟什么样的“政商关系”是适当的、什么样的“政商关系”是不适当的、新型政商关

(7) 2009年9月18日中国共产党第十七届中央委员会第四次全体会议通过的《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》明确提出了这一问题。2013年6月18日，习近平在党的群众路线教育实践活动工作会议上再次强调这一点。参见《习近平谈治国理政》，外文出版社2014年版，第367页。

(8) 例如，波兰尼曾指出“经济史表明，全国性市场的出现在任何意义上都不是经济领域从政府控制中渐进、自发地解放出来的结果。相反，市场是政府处于非经济的目的、有意识地甚至有时是粗暴地干涉的结果。”[英]卡尔·波兰尼《大转型：我们时代的政治与经济起源》，冯钢、刘阳译，浙江人民出版社2007年版，第212页。

系具有怎样的特点<sup>(9)</sup>，这是摆在党内法规建设中的一个重要问题。如果这个问题没有得到应有的重视和恰当的规范，反腐败斗争的形势依然会很严峻，政治生态就很难得到显著改善。规范政商关系的难点在于，不能以过于理想化的观念来认识和要求政商关系，而是需要认识到市场经济中政商关系的复杂性。这个问题对于重构良好的政治生态具有根本性意义，从宏观层面会影响到执政党的政策的完善，影响到中央与地方关系的调整，从微观层面则会影响到干部的乱作为和不作为。

第二，中央与地方“两个积极性”。这个问题指向中央和地方关系问题，这是国家宪政体制中非常核心的内容之一。<sup>(10)</sup>《宪法》第3条规定了发挥中央与地方“两个积极性”的宪法原则：“中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则。”宪法在中央集权的单一制国家这个基本框架下，规定了地方各级人民代表大会和各级人民政府基本设置；但是对于中央与地方的具体关系规定还不够详细，没有非常明确的赋予中央人民政府管控地方的具体权力。在实际的政治运行中，中央和地方关系很大程度上体现为党中央与地方党委之间的关系，实际上是通过党内法规所设定的党的组织体系和纪律检查制度来调整，以此来适应不同阶段所需的中央和地方关系。在十八大之前，中央和地方关系上存在一些不正常的表现，严重影响到了政治生态的良性运行，例如地方的“山头主义”、“小集团主义”，中央政令不畅、“政令难出中南海”。十八大以来的反腐运动极大地影响了中央与地方的关系，树立中央的权威，畅通了中央政令的贯彻过程。同时需要认识到，进一步深化改革、推进社会主义现代化建设，需要发挥中央和地方“两个积极性”。正如毛泽东所言，“我们的国家这样大，人口这样多，情况这样复杂，有中央和地方两个积极性，比只有一个积极性的好得多”。<sup>(11)</sup>如果中央缺乏管控地方的能力，就可能会出现地方“尾大不掉”、乱作为；如果中央过于强化对地方的管控，又有可能出现地方庸政懒政、不敢作为、消极不作为。如何在保持中央权威的基础上，调动地方的积极性，这是良好政治生态的重要内容，是党内法规建设以及具体实施过程中需要注意的问题。

第三，干部乱作为和不作为。从政治原则上讲，党员干部应当具有先进性，应当起到先锋模范作用，但是在具体工作和生活中，需要更为务实地看待党员干部的工作激励机制问题。需要通过党内法规从严治党，同时也要认识到党内法规的建立和完善，特别是对党员干部言行的规范，如果要想取得实效，需要结合实际情况，不能有不切实际的道德期待。革命理想主义热潮早已退却，政党的政治活动、党员的政治行为终究要回到现实的世俗之中。在十八大之前，国家权力运行没有得到有效规范和约束，普遍存在干

(9) 2016年3月4日习近平同志在民建工商联委员联组会上提出要建立“新型政商关系”。参见《习近平：新型政商关系就是“亲”、“清”二字》，中国新闻网 <http://www.chinanews.com/gn/2016/03-05/7784718.shtml>，最后访问日期：2016年12月20日。

(10) 苏力《道路通向城市：转型中国的法治》，法律出版社2004年版，第45-83页。

(11) 《毛泽东选集》（第5卷），人民出版社1977年版，第275页。

部乱作为的现象，特别是一些党员领导干部突破职责权限、以权谋私、滥用权力等问题屡禁不止。十八大以来，随着中央强力推行从严治党，干部乱作为的现象尽管没有杜绝，但是已经普遍得到了遏制；不过与此同时，许多干部不作为、怕作为的心态又正在滋长。无论是乱作为还是不作为，都是不健康的政治生态的表现。党内规范的完善，需要把干部的权力关进笼子里；也需要正视干部的工作风险问题，要促进干部敢于工作、敢于改革，对于工作中的各种风险有着实事求是的态度和奖励追责措施；甚至还需要正视个人待遇问题，要能够保证各级干部（特别是广大基层干部）有一个相对体面的生活。这样才能防微杜渐，更好地预防腐败，改善政治生态。现实中的很多具体工作，包袱重、困难多、风险大，也即责任大、权力小，权责不对等，从党的要求来说，不能因为包袱重而等待、困难多而不作为；但从实际工作权责和风险来说，体制运转规律对党员干部有更强的指挥棒作用。在此情况下，如何激发党员干部的主观能动性，就成为重要问题。

党内法规的作用，不只体现在反腐败斗争上，还涵盖党内政治生活中的政治能动性问题。在十八大之前的某些时间段，执政党内出现了纪律松弛现象和许多贪污腐败现象。这是需要引起高度重视的问题。与此同时，同样非常重要是要认识到党内政治生态上的许多问题并不是只是或主要由贪污腐败分子造成的，有些问题其实与党内的政治生活运作方式有关。就党内政治生活来说，如何既保持党的集中领导，特别是党中央领导集体的权威，同时又充分发扬党内民主，营造团结、紧张又充满活力的政治环境，这是良好政治生态的题中之意，也是建立和完善党内法规的过程中需要予以重视的一个非常重要的问题。腐败问题固然与个人的道德和政治素质有很大关系，需要通过党内法规的完善，加强对党员干部的道德和政治素质的要求；但是同样需要认识到，腐败现象与一些政策环境也存在关系。前面提到的政商关系、中央与地方关系，实际上与一段时期以来执政党的政策导向、作风习惯都有联系。

对于这些问题的讨论和反思，会关系到一些重要的理论问题，进而还会涉及到党内民主的运行机制。党内法规的建立和完善，不仅需要严格规范党员干部的言行，从严治党，而且需要进一步完善党的民主集中制，营造良好的党内民主政治环境，为党员参与有关党的政策和理论问题的讨论提供充足的空间，通过对政策和理论问题的讨论来激活党的政治价值，以此促进党更加健康发展，保持政治能动性。要通过党内法规的建立和完善，防止简单使用权力强制的方式解决理论分歧问题。当前有关建立健全党内法规问题的讨论，总体来说忽视了从这个方面认识党内建设规范化、法治化建设的重要性。而这非常重要，需要通过党内法规建设将党内民主规范化、制度化，这样才能有利于更好地防腐拒变，推动党的政策的调整和完善，构建良好的政治生态。对于具体政策问题上的不同观点，需要通过党内法规的建设，在同党中央保持一致的基础上，关心爱护党内同志，正确地开展批评与自我批评，坚持真理，修正错误，以实现更好的团结。这样才会有助于凝聚党心、汇集民意，更好地保证共产党的队伍团结、稳定和忠诚。

### 三、党内法规的定位：法治体系的“担纲者”

“法”有广义和狭义之分。狭义的“法”主要指的是国家专门立法机关制定的法律，而多元主义法律观所言的广义的“法”并没有将法律限定为国家法，而是将多种社会规范视为法律，不仅重视国家正式法律规范和制度的作用，而且还重视道德、习俗、社团规章、宗教及其他社会规范对人们的行为的引导和规范作用。<sup>(12)</sup>从法治的最为普遍的含义来看，“在众多的用来塑造我们生活的道德品质的文化制度中，(国家)法律只是其中的一员”<sup>(13)</sup>，可以将能为人的行为提供遵守的依据、提供比较稳定的行为预期的规则称为是法。这就如富勒所言，法治就是使人们服从于规则治理的事业。《决定》将“形成完善的党内法规体系”作为中国特色社会主义法治体系建设的重要组成部分，这表明执政党中央采取了多元主义法律观，将党内法规与国家法律一同纳入法治体系中。在当下中国语境中，国家法律之外，尤为重要、发挥显著功能的规范当属共产党的党内法规。

党内法规和国家法律都是中国特色社会主义法治体系的重要组成部分，但是二者发挥的作用并不是等量齐观，而是有所分工，既不能用党内法规代替国家法律，也不能因强调国家法律而忽视党内法规。党内法规体系是中国特色社会主义法治体系中的“担纲者”，是中国特色社会主义法治体系的保障力量。法律规范体系、法治实施体系、法治监督体系、法治保障体系的有效实现，都离不开中国共产党通过党内法规体系所提供的有力政治保障。

党章所统领的党内法规涵盖内容非常广泛，包括党的政治理想信念宗旨、党的领导组织体系和工作制度安排、党内政治生活准则、党员日常行为规范和道德修养要求等。一个非常突出的例子是，随着中央“八项规定”的出台和强力实施，整个官场作风和社会风气大为改观，国家机关制定的许多此前没有得到很好执行的法律规范，在这种情形下也得到了有力实施。在全面深化改革的攻坚克难时期，与国家法律相比，党内法规承担起通过整顿党风来重构政治生态的重任，为改革的深化奠定了重要的政治基础。在重构良好政治生态的过程中，党内法规的实施之所以能够取得如此明显的政治和社会效果，原因在于党内法规的内容、实施所依靠的组织体系及方式，与国家机关制定和执行的法律存在很大差别。这种差别具体体现为这样几个方面：

第一，二者规范的对象范围不同。党内法规所规范的是共产党员和党组织的言行，国家法律所规范的是包括共产党员在内的所有公民、法人、社会组织的言行。第二，二

(12) Sally Engle Merry, "Legal Pluralism," *Law & Society Review* no. 22(1988).

(13) [美]安德鲁·奥尔特曼《批判法学——一个自由主义的批评》，信春鹰、杨晓峰译，中国政法大学出版社2009年版，“序言VII”。

者要求标准有差异。较之于国家法律，党内法规对党员言行的要求更为严格，一些并不违反法律的言行，却可能会违反党内纪律。党内法规对于共产党员，特别是党员领导干部的政治素养、道德水准、生活作风等方面提出了较之于国家法律规定更高的要求。第三，二者的运作机制不一样。国家法律依靠国家机关制定和实施，以国家强制力作为最后的保证；党内法规是由党中央制定，并通过党自上而下的组织体系实施，以党内的政治强制力作为最后保证。第四，二者的运作效率存在差异。与国家法律的运行过程相比，由于共产党的组织体系严密和政治纪律严格，依靠党的组织体系和政治纪律作为后盾，党内法规能够更为及时、灵活、有效地应对国家和社会治理问题。

党内法规在重构政治生态中的发挥重要作用，是中国特色社会主义法治体系的“担当者”，从根本上来说取决于中国特定的宪制结构。在不同的宪制结构中，政党内部规范在政治生态建设中的作用存在不同形态，政党内部规范与国家法律之间的关系存在不同模式。在西方自由主义宪政体制中，多党轮流执政、民主选举、有限政府、权力分立、司法独立是其重要的制度特征。在这样的宪制结构里，政党与国家之间是相对分离的关系，无论其政党内部结构是紧密型还是松散型，党内规范并不直接作用于国家政治和社会治理，国家法律才是联结政党与国家的中间纽带。政党将各自的政治意愿和所代表的利益，通过立法或司法过程中的政治互动，将相关政党的政治意愿和公共政策要求上升并固定在国家法律中，通过国家法律来实施社会治理。<sup>[14]</sup> 在这种体制下，政党的政治动员能力主要体现在政治选举中，而不是日常的社会治理过程；国家法律对整个国家的政治生态起到至关重要的作用，而政党内部规范对于国家的政治生态建设并不产生直接作用。

当代中国的宪制结构与西方存在很大差别，这决定了共产党的党内法规在整个国家的政治生态重构和法治体系中的重要作用。第一，中国共产党是领导核心。中国宪制结构的核心在于中国共产党的领导地位，亦即有学者所言的“单一政党宪制国”（a single party constitutionalist state）。<sup>[15]</sup> 在中国的宪制结构中，作为领导核心的中国共产党与国家机构之间并不是相互分离的关系，而是形成了共产党领导下的党与国家机构高度整合的特征。在这样的宪制结构下，中国共产党通过党的组织体系确保党的领导权的完整性，保障党的领导权的有效实现，党的组织建设是确保党实现领导权、保障整个国家形成良好政治生态的最为关键之处。第二，国家机构之间分工而不分立。国家机构是在党的领导下运作，行使各种国家权力的国家机构之间形成的是分工而不分立的关系模式，彼此

[14] 有关这一问题的讨论很多，例如可参见赵忆宁《探访美国政党政治：美国两党精英访谈》，中国人民大学出版社2014年版；[美]小卢卡斯·A·鲍威《沃伦法院与美国政治》，欧树军译，中国政法大学出版社2005年版；[美]杰弗瑞·A·西格尔、哈罗德·J·斯皮斯《正义背后的意识形态——最高法院与态度模型》，刘哲玮译，北京大学出版社2012年版。

[15] 相关学术讨论可以参见强世功《中国宪政模式？——巴克尔对中国“单一政党宪政国”体制的研究》，《中外法学》2012年第5期。



之间既有权力上的相互制约，更有权力之间的相互协调与配合。具体的国家权力之间的分工是建立在党的领导权的完整性和统合力的基础之上，党的组织体系是不同国家机构之间协调配合的重要机制。第三，共产党是社会治理的推动者、领导者和参与者。党不仅决定着政治决策的形成和输出，而且通过党的组织结构和法规体系、党与国家高度整合的关系模式，参与并推动政策实施和社会治理，促进提升政风、改善民风。<sup>(16)</sup>

在实际的社会治理中，我国形成了系统治理的社会治理实践机制<sup>(17)</sup>，各级党委在社会治理中发挥着领导核心的作用，党风廉政建设情况直接影响社会治理成效。只有党员在法治实施的过程中发挥先锋模范作用，只有党组织在依法治国的进程中保持政治上的健康与活力，才可能带动改进政风和社会风气，在全社会形成守法、用法、护法的良好的法治氛围，保障和推动法治的实现，改善社会治理状况。如果党不管党，不从严治党，国家法度必定会废弛。中国的政治、经济、社会等各个方面的基本制度都是在共产党领导下建立和运行的，从国家基本权力架构到基层治理工作的开展，都离不开共产党各级组织的领导和推动。宪法以及法律法规的制定、修正和实施，往往都是依据党在特定时期的路线、方针、政策、决定来确定，将执政党的政治意志用法律的形式加以完善和固定。包括党的路线、方针、政策、决定、具体规则等在内的党内法规，对国家法律的制定和实施起到了指引、推动的作用，国家法律则是对党领导和推动实现的政治生态和治理秩序的进一步确认和巩固。

随着依法治国的深入推进，以正当程序、分权对抗、专职分化、法律至上为基本特征的现代法治要求对国家机构权力的配置和运行产生了深刻的影响。<sup>(18)</sup> 其正面意义在于适应了科层组织的理性化、专业化和程式化，推动了国家机构权力行使日益规范化、法治化。但是与此同时也会存在两个方面的负面影响。一是法律对国家权力的刚性约束过度问题。增加了同一国家机构内部的科层壁垒、强化了不同国家机构之间的部门隔阂，在一定程度上降低了国家机构的运作效率和对问题的回应能力。在这种情况下，各级党组织则通过成立领导小组等机构的方式，在跨部门、跨领域事务的管理中有效发挥了领导、沟通、协调、督促的作用，提高了国家机构体系的运作效率。二是法律对国家权力的刚性约束不足问题。对国家权力的刚性约束过度和约束不足，都会对重构良好政治生态产生不利影响，这就需要更有力度且更具弹性适应能力的党内法规体系，来弥补国家法律体系的不足之处。

(16) 有学者研究了党内“红头文件”改变政风、民风的个案实践。参见朱政 《基层法治的实践生成》，《法商研究》2016年第4期。

(17) 十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》对此做出这样的表述：“坚持系统治理，加强党委领导，发挥政府主导作用，鼓励和支持社会各方面参与，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。”

(18) 对此问题的讨论很多，例如可参见季卫东 《法律程序的意义》，中国法制出版社2011年版；凌斌：《科层法治的实践悖论：行政执法化批判》，《开放时代》2011年第12期。

## 四、党内法规的完善：立足中国宪制结构的探索

《决定》指出：“完善党内法规制定体制机制，加大党内法规备案审查和解释力度，形成配套完备的党内法规制度体系。注重党内法规同国家法律的衔接和协调，提高党内法规执行力，运用党内法规把党要管党、从严治党落到实处，促进党员、干部带头遵守国家法律法规。”中共中央在《党内法规制定工作五年规划纲要（2013—2017年）》也提出建成内容科学、程序严密、配套完备、运行有效的党内法规制度体系的目标。完善党内法规体系，应从执政党重构政治生态的高度出发，既立足于宏观的宪制结构，也着眼于具体的实施机制。

党内法规建设的理论起点应当与国家法律建设的理论起点有所差别，形成二者互补的格局，以有利于更好地发挥我国政党与国家高度整合的宪制结构的制度优势，推动重构良好的政治生态。党内法规建设中需要正确处理好三个方面的重要问题，以此来引导和推动具体立法工作的开展。这三个方面的问题的核心在于，如何立足于中国的宪制结构，保证党的领导权的完整性，确保党的领导权对于各种国家权力的有效整合能力，推动国家机构权力的有效衔接和运行。

第一，党内法规建设应以增强共产党在中国宪制结构中的领导能力为基本出发点。与侧重强调横向的分权对抗、专职分化为重要特征的国家法律体系不同的是，党内法规体系的完善应当有利于促进各级党委（党组）发挥领导核心的作用<sup>(19)</sup>更好地落实“党员个人服从党的组织，少数服从多数，下级组织服从上级组织，全党各个组织和全体党员服从党的全国代表大会和中央委员会”这一重要的组织原则，形成稳定且有力的政治核心。也就是说，党内法规体系建设在对党内各个部门之间、党组织与国家机构之间的职能分工进行规范化要求的同时，更要注意保持和强化各级党组织的领导能力，防止形成权力分割、职能分散、缺乏统合的权力运行状态，保障中国宪制结构的高效整合。

第二，党内法规建设应为中国的宪制运行实践提供政治价值。在“诸神之争”的现代政治，现代政治中的重要困境在于价值整合难题，以至于不得不诉诸一套中立化、理性化的权力运作机制，将形式法治作为重要的治理方式。<sup>(20)</sup>但是，这并不意味着现代政治不需要一定的政治价值。在国家科层体制日益中立化、理性化的同时，现代政党承担着提供政治价值的作用。实际上，“每一种法治形态背后都有一套政治理论，每一种法

(19) 中共中央组织部于2016年2月25日下发的《关于学习贯彻习近平总书记重要批示精神加强党委（党组）领导班子建设的通知》中指出要“更好发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用”。

(20) 参见苏国勋《理性化及其限制——韦伯思想引论》，上海人民出版社1988年版，第233—243页。

治模式当中都有一种政治逻辑，每一条法治道路底下都有一种政治立场”。<sup>(21)</sup> 在当代中国的宪制结构中，中国共产党是最具权威的政治价值提供者，承担着确定、输出和推动实现特定政治价值的作用。这突出地表现在党章和宪法中关于指导思想的政治论述，也表现为特定时期党的政策判断和政策选择。完善党内法规不应该诉诸于中立化、理性化的制度设置，不应当回避重要的政治价值争论，而是需要旗帜鲜明且富有政治智慧地将应当坚持的政治价值体现在一系列制度设计中，以增强党为中国的宪制运行实践形成和提供政治价值的功能，推动特定的政治价值在国家政治和社会治理中更好地发挥引导作用。

第三，党内法规建设应发挥党组织在宪制结构中的政策性和能动性优势。党组织的这种优势在党内政治生活和社会治理过程中均有体现。党内政治生活所要解决的重要问题是党员对党组织的政治忠诚问题、中央与地方的政治关系定位问题。这两个方面的问题具有很强的政策性，很难依靠程序化、固定化的法治手段来解决，而是需要结合不同时期、不同地区的特点做出相应的政治判断，采取灵活且有力的方式来调整和完善。例如不同时期、不同区域的反腐力度如何把握，这不仅仅是依靠法律规定就能够做出较为准确、妥当的判断，而是需要结合特定的社会和政治形势来做出相应的政治判断和政策选择。这不仅影响到当地的政治生态，也关系到中央与地方的政治关系定位。党员对党组织的政治忠诚问题，以及由此延伸出的群众对党员和党组织的政治认同问题，也不是单纯依靠程序化、固定化的法治手段就可以解决，而是需要很多非常细致的工作。在现代社会治理中，许多问题涉及人数多、演变过程复杂，需要通过一定的政治过程才能有效化解，司法在应对这些问题时则有明显的局限性。<sup>(22)</sup> 在当代中国语境下，这往往需要各级党组织以积极能动的方式，在宪法所确定基本的宪制格局下，在不同的国家机构之间开展跨部门、综合性的协调处理，促进不同国家机构之间形成能够适应社会治理所需的互动关系。党内法规体系建设应当在重视程序化的同时，要防止因过于程序化而带来的政治能力弱化问题，为党组织的政策性和能动性优势的发挥留下一定的制度弹性空间，从而增强中国宪制结构的实践生命力。

完善党内法规建设，还需要健全具体运行机制，促进党内法规能够落到实处。具体而言需要将以下几个方面作为运行机制保障的重要内容，以此促进理顺党内法规与国家法律之间的关系，健全党内法规的实施体系，从而更为有效地服务于重构良好的政治生态。这几个方面着眼于完善党组织的运行机制，以提升党的政治能动性为主线，以党群关系和党内民主为重要抓手，以强化党的治理能力为重要内容，通过加强党的基层组织体系来夯实执政根基，为政治生态的重构提供重要保障。

(21) 《习近平在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班上的讲话》（2015年2月2日），《人民日报》2015年2月3日。

(22) 参见[美]尼尔·K. 考默萨《法律的限度：法治、权利的供给与需求》，申卫星、王琦译，商务印书馆2007年版，第16-18页；陈柏峰《领导干部干预司法的制度预防及其挑战》，《法学》2015年第7期。

第一，夯实党的基层组织。基础不牢，地动山摇。党的基层组织是坚持党的领导作用的具体依靠，离开了良好的基层组织体系，党的领导作用就无从谈起。目前政治生态中存在的一个非常突出的问题是党的基层组织体系涣散无力，这对党的领导作用的发挥产生了非常消极的影响。在党内法规建设中，需要把建立强有力的党的基层组织体系放在突出的位置，制定和实施适应新形势的党员发展标准、党的基层组织体系的运行制度、人民群众的参与机制，激发基层党员、人民群众的政治热情和积极性。要以党内法规建设为契机，引导和要求党的基层组织着力于为家家户户排忧解难，建立愿意与群众接近、能够解决群众生活中具体问题的工作机制，从而让党的领导作用在基层得到实实在在的体现。

第二，贯彻群众路线。重构良好的政治生态，所要解决的问题的根本之处亦是党群关系问题。在政党和国家高度整合的背景下，持续推进反腐败斗争，增强党内日常政治生活中的政治活力和能动性，其最为深厚的动力之源是人民群众的参与、支持和信任。群众路线是坚持党的领导和实现人民当家作主的重要实践方式，也是一种重要的决策模式和政策执行模式，要求决策者和执行者主动深入联系群众、组织群众。<sup>(23)</sup> 在群众路线中，党群关系是一种双向、动态、良性的政治互动过程。这要把以党内法规为规范基础建立起来的党的组织体系中的要求和压力，与人民群众自下而上激发出来的监督和参与的政治热情、政治动力结合起来，以党内法规的完善为抓手，完善群众路线的运行机制。一方面需要规范化的指引和保障，为群众路线的开展提供制度基础，为党员干部与群众的互动确立有力的制度动力，另一方面要防止因过于规范化、制度化，以行政的逻辑代替政治的逻辑，削弱群众路线实践过程的灵活性和政治能动性。

第三，完善党内法规的现实回应机制。随着反腐败斗争的推进，党内法规规定的滞后性问题逐渐凸显出来，没有将一些带有新特点的腐败现象纳入到党内法规的规制之中，有的还是在用老办法来应对新问题；有的党内法规规定的过于笼统抽象，不具有现实可操作性；不少党内法规因为制定的时期不一样，彼此之间没有有效衔接，有的规定之间存在矛盾和冲突。对于这些问题，需要对现有的党内法规进行清理、修订、补充，提高党内法规的现实操作性和执行力，完善党内法规之间的衔接，使党内法规的规定更为系统完整，构建更为完善的党内法规体系，增强党的治理能力，从而更为有效地为推进反腐败斗争服务。

第四，健全党员权利的保障机制。目前党内法规对党员言行的要求，总体上呈现出偏重义务而忽视权利的特点。党组织对党员提出严格的义务规定，这符合党的先进性要求，需要继续坚持。但是，随着现代法治观念、民主政治思想的普及，包括党员在内的公民的权利观念、民主政治意识也日益增强。在具体的纪律检查工作中，存在调查人员

(23) 参见王绍光《国家治理》，中国人民大学出版社2014年版，第243-259页；吕德文《找回群众：重塑基层治理》，生活·读书·新知三联书店2015年版。

滥用职权、侵犯基本人权的现象，造成了一些冤假错案。在党的日常政治生活中，普遍存在党员民主权利没有被重视、党员的不同意见缺乏有效途径表达等问题。这些问题都严重影响到了党员对党组织的认同，也产生了非常消极的政治影响。重视健全党员权利的保障机制，有利于按照现代法治精神的要求加强和改进党的建设，有利于增强党员对党组织的认同和忠诚，有利于保持党的政治能动性和政治活力。

第五，建立党内法规与国家法律的衔接机制。首先，要注意党内法规与国家法律之间的分工。党内法规不能超出共产党的范围适用，对于共产党之外的人的言行的规制，需要通过以国家法律为主的规范体系来实现。其次，要注意党内法规与国家法律之间的协调与互动。目前，部分党内法规与国家法律之间存在冲突，这要通过加强党内法规制定机关与人大法规部门、政府法制部门之间的沟通协商加以解决。党内法规对国家法律的制定和实施起指引、推动的作用，要注意总结党内法规制定和执行中的经验和教训，将其中一些行之有效的规定通过法定程序纳入国家法律中，扩展相关规定的适用范围，以巩固党内法规在重构良好政治生态过程中取得的效果。

## 结 语

我国法治体系建设形成了国家法律和党内法规并举、互补的基本格局，这并不是是一种简单的意识形态，而是内嵌于政党和国家高度整合的宪制结构的制度要求，也是社会治理日益复杂化的现实要求。当前中国共产党面临的重构良好政治生态的任务，不仅关系到党的组织体系的健康发展，而且影响到整个国家体制的有效运行和社会治理的有效开展。在这种背景下，正确理解党的政治地位，深入认识党内法规在法治体系中的定位和作用，有利于重构良好的政治生态，是积极探索中国法治自主型道路的体现。十八大报告提出了“道路自信”、“理论自信”和“制度自信”的政治命题。认识党内法规在治国理政中的作用，需要坚持“三个自信”，这样才能立足于国情研究中国党和国家体制的运行机制。如果离开了这样的研究态度，就会简单地以西方政治体制作为普世标准来要求中国的政治运行过程，忽视中国政治体制和政治实践的正当性。

(责任编辑: 赵 丹)