

党内法规的政治逻辑



支振锋

中国社会科学院法学研究所副研究员

中共党内法规体系已经形成由党章相关法规、党的领导和执政活动法规、思想建设法规、组织建设法规、作风建设法规、反腐倡廉建设法规、制度建设法规、党的机关运行保障法规等八个方面法规共同组成的有机统一整体。

党内法规的“内”决定了它所贯彻的，仍然是一套加强党的建设、巩固党的领导、维护党的团结、增强党的能力，促进党更好兑现其全心全意为人民服务的政治承诺，提升党更好团结人民共同进行中华民族伟大复兴事业力量的政治逻辑。

宋功德教授在其新著《党规之治》一书中指出，中国共产党历经90余年努力，在体系架构上以1部《中国共产党党章》（以下简称《党章》）为根本，2部准则和26部条例为主干，以约1800件规则、规定、办法、细则为枝桠的三层结构；在规范位阶上以140多件中央党内法规、约150件部委党内法规、1500件地方党内法规的三个层次；从而形成一个体系严谨、内容详备、逻辑周延、实施有效的党内法规体系。如何既以现代法治精神去审视党内法规体系的丰富多元，又以科学开放心态来看待党内法规与法治的协调与合作，从而在国家治理体系和治理能力现代化的框架下去看待党内法规体系，就成为学术界与实践界的一个重要任务。

一、党内法规的“法”

1938年中共六届六中全会上，毛泽东首次提出“党内法规”概念，后来邓小平则提出“党规党法”的概念，逻辑是一致的。1990年7月，中共中央颁布《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》；1992年10月，中共十四大对《党章》进行修改完善，写入“党内法规”，标志着这个概念得到了《党章》的正式确认。2006年1月6日，胡锦涛在中央纪委六次全会上提出“要适应新形势新任务的要求，加强以党章为核心的党内法规制度体系建设”，这是党的最高领导人首次提出党内法规制度体系建设目标任务。2014年10月，新一届中央领导集体在十八届四中全会上提出“形成完善的党内法规体系”的战略任务，并对加强党内法规建设作出了重要部署。

从1938年起算，中国共产党提出和建设“党内法规”也已

有近 80 年的历史，而且规模体系大为可观。但由于中共在长期而艰巨的革命和战争年代中形成的有着鲜明军事斗争影响的运行体制和保密传统，相当大一部分党内法规在出台时都被标注有密级，使得不少党内法规长期以来都“深藏不露”，很难为公众甚至一般党员干部所知。由于涉密，也使得党内法规一度成为颇具敏感性的话题，不便讨论，也不宜讨论。所以，在很长一段时间内，无论是党建研究界还是法学界，都很少关注对党内法规的研究，成果更是寥寥无几。以致党内法规概念本身都有争议。有观点认为党内法规的提法令人困惑，有混同党纪国法的可能。

放在当代中国法理学的背景下，这种困惑非常易于理解。由于受前苏联维辛斯基式法理学的影响，我国法理学教科书一般都将“法”界定为：“由国家制定或认可，并由国家强制力保障实施的行为规范”。这个定义很显然，一是强调法律的国家性，必须由国家制定或认可并保障；二是强调法律的强制性。然而，由于这个概念本身并不科学、不周延，并不能反映现实中法的丰富样貌，已经饱受学界批判。无论是源自传统中国的礼法之学，还是来自西方的自然法学、社会法学、法实证主义，主流法理学几乎都无视维辛斯基法理学。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。

因此，从这个意义上讲，“党内法规”概念中的“法”，当然可以不同于国法，从理论上也不应该产生混淆。当然，考虑到半个多世纪以来维辛斯基式法律概念已经影响广泛的事实，将党内法规改称为“党内规范”或者“党规”，也未尝不可。只是，这样就破坏了党内法规一脉相承、约定俗成的历史，得不偿失。

二、党内法规的“规”

李忠教授在《党内法规建设研究》中，曾对党内法规的发展做过精到的梳理。1938 年 9 月毛

泽东首次提出“党内法规”概念，有着极强的针对性。作为中国共产党创党元老之一的张国焘，违反中央决定，另立中央，公开分裂党、分裂红军，最后甚至叛党投降国民党。鉴于张国焘严重破坏党内纪律的行为，为使党内关系走上正轨，除了重申个人服从组织、少数服从多数、下级服从上级、全党服从中央四项最重要的纪律外，毛泽东认为，“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。”在中共六届三中全会上，刘少奇代表中共中央规则起草委员会就《关于中共中央委员会工作规则与纪律的决定》《关于各级党部工作规则与纪律的决定》《关于各级党委暂行组织机构的决定》作了《党规党法的报告》。这三个决定实际上是三部极为重要的党内法规，其对中央与地方领导机构的职责任务、组织机构、会议制度、工作制度和政治纪律、组织纪律、保密纪律及纪律处分等，作了具体详细规定，规范了党的领导制度，保证了党的团结统一。

此后，中共明显加强和规范了党内法规建设，无论在革命战争年代还是新中国成立之后，都通过了一系列重要的党内法规。尤其是 1942 年 9 月，为适应残酷的战争环境，中共中央政治局通过《关于统一抗日根据地党的领导及调整各组织间关系的决定》，强调党的领导的一元化，指出党的各级委员会为各地区的最高领导机关，统一各地区的党政军民工作的领导，要求严格执行民主集中制，下级服从上级、全党服从中央的原则，同时注意防止和纠正党委包办政权、民众团体工作的现象。这个决定增强了党的团结，统一了解放区各组织的步调，保证了党的方针政策的正确贯彻执行。从政治传统与法律渊源上讲，这个决定对于解放后中共执政方式及党政关系的处理，都有极大影响。

“文革”结束之后，为了反思错误，避免悲剧重演，历届中央都更加重视党内法规建设。1978 年 12 月，邓小平在中央工作会议上指出：“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。”1980 年 2 月 29 日，党的十一届五中全会通过了《关于党内政治生活的若干准则》，旨在保证党的路线方针

政策贯彻执行和党内政治生活的健康有序。邓小平尤重制度，1980年8月，他在中央政治局扩大会议上指出：“制度问题带有根本性、全局性、稳定性和长期性。”1986年9月，党的十二届六中全会提出，“建设好党的作风，思想教育很重要，制度建设也很重要。”1987年，党的十三大提出，“在新的历史条件下，在党的建设上走出一条不搞政治运动，而靠改革和制度建设的新路子。”可见，以邓小平为核心的第二代中央领导集体是将党内法规和制度建设放在了党建新道路的高度上，这对党的领导和执政方式也有着深刻的影响。

从中共十三届四中全会到党的十六大期间，党内法规建设开始进入常规化、正规化和规范化的轨道，第三代领导集体尤其强调把制度建设纳入党的建设全局，贯彻思想建设、组织建设、作风建设全过程。党的代表大会制度、选举制度、党内民主生活制度、地方党委决策制度、干部选任制度、党员发展管理等组织制度，反腐倡廉制度，党内法规及制度建设方面的制度等，都得到很大程度的发展，党内法规开始形成比较严密的体系。党的十六大、十七大期间，党内法规建设持续稳步发展，《党章》修改继续与时俱进，组织制度、作风制度和党内监督制度以及党内法规体系建设都卓有成效。

中共十八大以来，党内法规建设得到深入发展。习近平多次强调，要立体式、全方位推进制度体系建设，把权力关进制度的笼子里。2013年，中共中央颁布《中央党内法规制定工作五年规划纲要（2013—2017年）》，提出建党100周年时全面建成内容科学、程序严密、配套完备、运行有效的党内法规制度体系的目标任务。《中国共产党统一战线工作条例（试行）》《中国共产党党组工作条例（试行）》两部重要党内法规在2015年通过，旨在推进党的领导和党的工作规范化；《党政领导干部选拔任用条例》《推进领导干部能上能下若干规定（试行）》等干部选任制度相关党内法规，规范党政领导干部在企业兼职（任职）、个人有关事项抽查核实、配偶已移居国（境）外的裸官任职岗位制度等一系列从严管

理干部的制度，干部培训教育制度等一系列组织制度建设的党内法规得到通过；“八项规定”、《党政机关厉行节约反对浪费条例》等狠抓作风建设的党内法规起到巨大作用；深化反腐倡廉制度建设的一系列党内法规也纷纷通过，在推进纪检体制改革和强力反腐等方面发挥了重要作用。

总体上看，中共党内法规体系已经形成由党章相关法规、党的领导和执政活动法规、思想建设法规、组织建设法规、作风建设法规、反腐倡廉建设法规、制度建设法规、党的机关运行保障法规等八个方面法规共同组成的有机统一整体。在调整领域上，约有35%党内法规规范党的领导和执政活动、45%的党内法规规范党的自身建设活动、20%的党内法规规范党的机关运行保障活动。从规范形态上说，主要有三类，即少量属于规定党的组织机构设置等的主体性规范、大部分属于规定党务活动的行为性规范、相当数量属于规定责任追究及监督救济的保障性规范。

三、党内法规的“党”

实事求是地讲，世界上大部分政党都未形成类似于中国共产党的党内法规体系。那么，在以法治为国家重要目标、全面推行依法治国的今天，尤其是在由宪法及相关法、民法商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法七个法律部门所组成的有中国特色社会主义法律体系建成之后，为什么还要一套卷帙浩繁、体系严密的党内法规体系？

最根本的原因，就在于中国共产党自身。作为世界上规模最大的党，中国共产党的性质、地位与执政方式本身，决定了它需要一套严密的党内法规体系。首先，中国共产党是马克思主义先锋队政党，以全心全意为人民服务为宗旨。这样一个政党，没有严密的组织和严明的纪律，是无法长期存续下去的。其次，中国共产党是长期执政的党。毛泽东指出，工农商学兵政党这七个方面，党是领导一切的。党要领导全国各族人民贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，进

行经济建设、政治建设、文化建设、社会建设生态文明建设五位一体建设的总体布局，全面建成小康社会，全面推进依法治国，推进国家治理体系和治理能力现代化，实现中华民族伟大复兴，就必须发挥总览全局、协调各方的领导核心作用。

而在领导各族人民建设伟大国家的过程中，中国共产党不断将马克思主义与中国具体实践相结合，不断将党的主张、政策、意志与行动同最广大人民群众的需求相结合，自身也在不断地变化和升华。可以说，中国共产党在中国革命和建设实践中，不断调整和进步，已经超越了传统“政党”的范畴，而成为不同于古今中外任何政党和统治集团的先进执政团体。一方面，中国共产党是一个先锋队组织，它来自人民，由人民群众中的先进分子组成，代表先进生产力，代表最广大人民的根本利益，代表先进文化的发展方向。中国共产党实行一种类似于绩优选拔制的人才和干部选任制度，通过结合中国传统的人才选举与借鉴西方的民主考评来实现唯才是举，选贤与能，始终保持自己的先进性。另一方面，中国共产党还是一个中立的先进执政团体，是一个开放的团体，一党长期执政并非一党专政，因为中国共产党始终保持着权力体系的开放，而“没有哪个个人、家族、团体垄断权力”。中国共产党始终来自人民，始终与人民融为一体。中国共产党代表的是全体人民的利益，没有自己的私利，也不会为维护任何个人或集团的特殊私利而损害人民整体利益；这使得中国共产党来自人民，但又超越普通的人民，在社会不同的利益主体和群体之间保持超越与中立，始终以最广大人民的最根本利益作为航标与矫正器。

正是因此，中国共产党的领导地位在历史中形成。但中共也始终清醒地认识到，党的执政地位不是与生俱来的，也不是一劳永逸的。在新的历史发展阶段，中国共产党面临的改革发展任务之重前所未有，矛盾风险挑战之多也前所未有。在长期执政条件下，党本身可能蜕变，党的领导作为核心制度安排面临两大危机：官僚化带来的代表性危机与主体性销蚀带来的正当性危机。中国共产党处于整

个经济社会的核心，在缺乏竞争对手的情况下，很容易蜕变成官僚集团，形成愈演愈烈的贪污腐败和特权集团，从而隔离与人民群众的密切联系。

十八大报告清醒地认识到党执政所面临的四大危险：精神懈怠的危险、能力不足的危险、脱离群众的危险以及消极腐败的危险。而要解决这四大危险，如鄢一龙等学者在《大道之行：中国共产党与中国社会主义》一书中所指出，必须实现两大目标：一是作为国家机构的中国共产党各级委员会成为依法、透明、规范的现代国家治理机构，并成为我国实现国家治理体系和治理能力现代化的核心领导力量。二是将中国共产党重新打造成充满理想的先锋队组织。

这些都要求党必须加强自身建设，统一意志和行动，成为国家建设的坚强领导核心。而一套内容科学、程序严密、配套完备、运行有效的党内法规，对于加强执政党自身建设，实现党领导的科学化和规范化，巩固执政党的团结统一，显然是非常必要的。

四、党内法规的“内”

党内法规有助于促进党领导的科学化和规范化，巩固党的团结统一，有助于克服党执政所面临的四大危险。但为什么这样一个功能和作用不能为国家法律所替代？在全面推进依法治国、建设社会主义法治的今天，为什么依然要党规国法并行，而不能一统于国家法律呢？

在一党长期执政的情况下，中国共产党的各级组织和机构实际上是各级国家政权和部门的领导核心，党的领导干部基本上都是政府公职人员或者各级政府及相应部门的领导干部。对于这部分领导干部而言，管理和规范国家公职人员的法律法规，当然适用于他们。而且，党必须在宪法和法律的范围内活动，所有党员也都是普通国家公民，国家法律对他们也一体使用。无论是普通党员，还是党员中的领导干部，作为中华人民共和国公民，都必须遵守国家法律法规，而且还必须带头模范地遵守国家法律法规。因此，原则上讲，国家法律法

规是调整包括党员干部在内全体社会成员最主要的制度规范。党规不是国法，也不能取代国法。

但作为在执政党内部适用的“党内法规”，尤其是一党长期执政下的中国共产党，党内法规也具有一些国家法律所无法取代的作用。

一是更好地规范党的领导行为。通过长期的探索和实践，中国共产党提出党的领导主要是政治领导、思想领导和组织领导，发挥的主要作用是“总揽全局、协调各方”。政治领导就是制定大政方针，提出立法建议，并通过各级人民代表大会将党的主张上升为国家意志；思想领导就是通过舆论宣传教育等动员全党全国各族人民积极、主动、自觉地实现党的主张和国家政策法律；组织领导就是在各级机关、企业、社会组织建立党组织并发挥其领导核心和居中协调作用，保证党的主张和国家政策法律的贯彻落实。因此，规范党的领导和执政活动、规范党的思想和组织建设的党内法规，就是非常有必要的。而且，党的领导不是个别党员的个人领导。当前，在很多地方，领导干部“一言堂”“拍脑袋”决策现象仍然存在；为了躲避合法性审查，许多地方以党代政，以党内规范性文件来代替政府文件，甚至堂而皇之地以“红头文件”违法。这就需要完善党内备案审查的法规，对党内法规和规范性文件都做好备案审查，遏制这种现象。

二是进行党自身的建设。作为要实现一党长期执政的先进性政党，中国共产党如果能够真正贯彻全心全意为人民服务的宗旨，真正发挥总揽全局、协调各方的功能，更好地团结全国各族人民建设国家，实现中华民族伟大复兴，这就需要党及其党员自身真正保持先进性，从思想上、作风上保持共产党员的本色。因此，党的思想建设、作风建设、反腐倡廉建设、民主集中制建设、机关工作等方面，就需要科学合理的党内法规进行规范，而这些也是国家法律所无法触及或取代的。这其中，特别值得指出的是作风建设和党风廉政建设。

而现实生活中，领导干部打官腔、居高堂、官僚主义、形式主义、官老爷作风仍然严重，言

而无信、推诿扯皮、不作为、乱作为、“雷人雷语”现象依然时有发生。有些构成了违法甚至犯罪，应当依据相应法律进行处罚。这是行政纪律甚至反腐法律的问题，但也反映了党的建设自身所存在的缺陷。正是由于党内制度不健全，或者既有的党内法规制度得不到执行，才使得许多腐败堕落、违法犯罪的领导干部虽然早就露出了苗头，但却未能得到有效处理，最终酿成严重后果，不仅自己身陷囹圄，也给党和人民的事业造成了严重的损失。所以，需要依照党的思想建设法规对党员干部进行坚持不懈的教育培训，依照党的组织法规培养好党员干部做好选人用人工作，防止带病提拔，依照党的作风建设和纪律建设法规，及时发现苗头，抓早抓小。

一言以蔽之，如果将国家法律当成底线，那么对党员干部的要求就应该比法律所要求的更高，不合格的党员怎能走上领导干部的岗位呢？对于这些，只能靠党内法规制度来解决。党的纪律虽低于法律，但却严于法律，应该将党纪走在前面，坚决杜绝不合格的党员，更不能让其走上领导干部岗位。党内法规同样也是如此。

但也必须注意的是，党内法规当然不是国家法律，正如有要避免纪法不分，也应该避免党内法规与国家法律的混同。比如，关于国家领导人及各级领导干部选任、党和国家领导人及各级领导干部待遇、涉嫌违法甚至犯罪的党员干部等主要涉及政府或者社会公共事务、涉及政府财政投入以及国家法律实施的问题，就应该首先尊重国家法律，而不能以党内法规“越俎代庖”。

党内法规的“内”决定了党规姓党，党规非国法，无需法院，但党规也要避免文牍主义和形式主义，不能以死板的制度约束执政党本身政策机动灵活的优势。党内法规的“内”决定了它所贯彻的，仍然是一套加强党的建设、巩固党的领导、维护党的团结、增强党的能力，促进党更好兑现其全心全意为人民服务的政治承诺，提升党更好团结人民共同进行中华民族伟大复兴事业力量的政治逻辑。■