

中国共产党党内法规的学术属性

王立峰

【摘要】完善的党内法规体系是中国特色社会主义法治体系的重要内容,也是独具中国特色的“新型政党制度”的根本要求。坚持依规治党与依法治国有机统一,必须推进以党内法规建设为中心的制度治党实践。党内法规研究正逐渐成为法学和政治学的新兴领域。只有明晰党内法规这一概念的学术属性,消除学科间的屏障,才能达成学术共识。党内法规作为“新型政党制度”的内部正式规范,兼具法治性、制度性与政治性的多重属性,是扎根于中国国情的特色政党制度,需要多学科的学者共同提供智力支持。

【关键词】中国共产党党内法规;依规治党;学术属性;法治;新型政党制度

【基金项目】本文系国家社科基金项目“中国特色社会主义法治视域下党内法规与国家法律的衔接与协调研究”(项目号:17BFX017)的阶段性成果。

问题的缘起

近些年来,“中国共产党党内法规”(简称党内法规)作为一个新兴的学术概念,得到了法学、党建学、政治学等领域学者的青睐,学术研究热度不断升级,学术著作与研究论文不断激增。^①鉴于“党内法规”可能作为二级学科的未来建制,围绕党内法规而展开的专业设置、人才培养、研究机构与教材编写等活动都提上了日程。^②“党内法规”之所以能够成为学术热门话语,是因为其紧密契合于国家治理现代化与全面依法治国的战略全局,是由执政党主导的党治与法治二元治国理政格局下的政党制度的自我创新。^③“党内法规”从政党的政策性话语转向学术性话语离不开当下中国政治体制改革与法治国家建设作为其现实的场域。^④中共中央分别出台了《中国共产党党内法规制定条例》《中央党内法规制定工作五年规划纲要(2013-2017年)》《中央党内法规制定工作第二个五年规划(2018-2022年)》,这是中国共产党历史上第一次系统地编制党内制度体系的战略工程。中共十八届四中全会把“完善的党内法规体系”纳入中国特色社会主义法治体系内,引起很多法学研究者的关注,“软法理论”“特别权力说”“多元法理论”等观点成为将党内法规纳入法学研究范畴的证成依据。传统党建和党史研究更不可能忽视这一新的研究热点,从党的制度建设的实践经验追溯制度

治党的发展趋势。政治学领域则更关注政党的制度分析,采用比较政治学方法,对比中国与西方政党理论的差异,从马克思列宁主义政党理论中撷取资源,建构中国特色的政党制度与政党理论。统筹推进依规治党与依法治国的实践要求理论上必须整合既有理论和各学科资源来构建具有学术自主性的学术共识。

在党内法规的学术话语生成、学科体系构建过程中,不可回避的问题在于如何定位党内法规的学术属性,进而才能有的放矢地构建其学科体系。问题核心聚焦于党内法规的性质,外在表征为党内法规与国家法律的关系。可是当下多学科研究视角和理论介入并未带来一致的学术共识,既有党内法规研究存在学者们自说自话,导致理论无法有效回应实践需求的问题。“不知道目的地,选择走哪条路或确定如何走某条路都是无甚意义;然而,不知道目的地的性质,无论选择哪条路还是确定如何走某条路,却都有可能把我们引向深渊。”^⑤“党内法规”的学术性话语生成不能脱离其生成这一概念的制度情境,需要做到概念、术语与范畴的正本清源,在学术批判和反思中重构其学术属性。

“中国共产党党内法规”学术属性的多元研究进路

1. 基于“软法”与“硬法”区分的法学论争

“党内法规软法说”最早是由姜明安教授提出来的,他认为“党内法规”的基本定位应该属于社会法和

软法,而非国家法和硬法。^⑥“软法论”一经提出就得到了一些学者的认同,党内法规是一种行为规则,不完全具备国家法的要素,但有类似于国家法律的约束力,“党规党法完全符合软法的特征,它是一种典型的软法”^⑦。党内法规虽被认为归属于软法,但它又具有硬法属性。学者对此的解释是,党内法规就是一种尽管被纳入软法范畴但实际上却并不“软”的软法,是软法中的“硬法”。^⑧软法理论作为“党内法规”嵌入法学视域的一把楔子,促使更多宪法、行政学等公法学者转向了党内法规研究,但由于“软法”概念作为舶来品,其多元的社会法因素会动摇主流的马克思主义的国家法根基,也引发了广泛的学术争鸣。有的学者认为,用软法理论来分析“党内法规”概念的合理性,是错误地应用了正确的理论。需要跳出“软法—硬法”的分析框架,从党内法规与国家法律的相似性而不是软法与硬法的差异性上论证“党内法规”概念,可以用“权限规范论”来分析党内法规的特殊性。“权力规范论是指,中国共产党为更好地行使执政权,自觉借鉴国家法律对国家权力的规范和限制方式,运用党内法规来管党治党,实现党内管治的法治化。”^⑨从“软法”最早可溯源于国际法,而后被罗豪才教授引入公法领域这一概念生成论起,有学者指出党内法规的“软法论”存在几大局限:党内法规“软法论”忽视了党内法规非国家法的前提;忽视了中国共产党领导和执政的特殊性;偏离了党内法规的价值追求和目标指向;忽略了党内法规与党的政策的界限。^⑩在对党内法规“软法论”的商榷和反思中,党内法规的学术属性成为学者们争鸣的主题,“党内法规既有法律的一些特征,又有政策的一些特征,是具有法律与政策二重属性的规范性文件”,“党内法规的法政二重属性归根结底源于我国的政治现实,是党的领导权威赋予了党内法规以某些类似于国家法的特征,同时也使党的执政功能保留了其政策特征”。^⑪党内法规具有双重特性,既姓“党”,也姓“法”。有的学者认为,在思维模式上,党内法规既坚持党性思维,也坚持法治思维;在调整范围上,党内法规既调整党务,也调整部分国务;在规范对象上,党内法规既约束党组织与党员,也约束非党组织与党外人士;在权益配置上,党内法规既体

现义务本位,也注重权利保障;在基本原则,党内法规既遵循“法不禁止者即可为”原则,也遵循“规无明文规定者不可为”原则。^⑫有的学者借用行政法学的“特别权力说”来阐释党内法规的属性,鉴于党组织与党员之间具有特别权力关系的一般属性,行政法上的特别权力关系理论不仅可以充当党内法规的正当性基础,而且也可以为党内法规的适用范围与效力边界提供理论依据。“正是基于特别权力关系,党内法规才具有独立于国家法体系而独立存在的正当性,同样是基于特别权力关系,党内法规的适用范围当受‘特别关系’之拘束,其效力不宜漫过‘特别权力关系’之边界。”^⑬还有学者认为从道德效力、应然效力、实然效力来看,党规无疑是“法”,而且是一种有别于一般社会组织制定的“软法”的“硬法”,进而提出了“党内法规”与“党导法规”共同构成了党规,前者适用于党内,后者具有外溢性,“以党自身治理规则的形式出现,但在实际政治生活中,对党外生活及非党组织同样具有决定性影响”^⑭。

2. 党建历史与经验中的约定俗成论

作为依规治党之规的“党内法规”是政党制度建设的重要内容,从中国共产党诞生之日起,以党的章程为核心的制度治党实践便已开始。在1938年中共六届六中全会的报告中,毛泽东在“党的纪律”标题下提出了“党规”这一概念,所针对的问题就是张国焘严重破坏党的纪律的行为,“为使党内关系走上正轨,除了上述四项最重要的纪律外,还须制定一种较详细的党规,以统一各级领导机关的行动”^⑮。党建领域学者在发掘中共党史方面为“党内法规”找到了概念的经验证成依据,并通过梳理制度治党的实践路径,为党内法规研究提供一种约定俗成的阐释路径。“回顾党规制度建设发展历程,党规制度建设总是紧贴党的革命、建设、改革实践,回应现实需要……党规弱则党乱国衰,党规兴则党治国盛,党规建设与治党执政实践发展同呼吸、共命运。”^⑯建立和健全党内法规制度体系是中国共产党制度治党实施中一贯追求的目标和任务。依据新时代依规治党的新目标,“应当科学分析中国共产党党内法规制度建设的历史阶段和历史特点,科学总结党内法规建设的历史经验”^⑰。治国必先治党,治党务必从严,从

严务必依法。一个政党内部规章制度的完备程度,是其政党制度建设成熟与否的重要标志,“我们党始终重视党内法规制度建设,基本实现了党内权力运行和党内生活的一些主要领域有章可循、有规可依,为党领导的革命、建设和改革事业发展提供了有力的制度保障”^⑧。许多学者从制度治党的进路阐述了党内法规的发展历程,党内法规不断完善,逐步走向体系化。制度治党是党的建设的重要内容,是政党永葆先进性、组织性和合法性的必然诉求,党内法规体系完善是新时代制度治党的必然要求。

3. 党内法规的政党制度属性

政党体制与政党制度是政治学分析党内法规的理论视域,如何在借鉴与区分西方政党理论的基础上构建中国特色的政党理论,并在中国特色政党体制之中界定党内法规的制度属性,这是当前政党政治研究的重点突破方向。有些学者试图从马克思主义经典著作中寻找答案,列宁认为党是直接执政的无产阶级先锋队,是领导者。“列宁的先锋队理论”不仅能够证成“一党执政”的合法性,也能够阐明党内法规的政治属性。作为马克思主义政党,一党执政是坚持社会主义道路的根本保障,中国共产党的领导是中国特色社会主义制度最本质的特征。“为了凝聚政党力量,发挥政党作用,实现党的奋斗目标,需要建立一套稳定和严密的组织机构和规章制度”,“共产党必须按民主集中制的组织原则组织起来,包括要有统一的党章、党纲、党纪和领导机构”^⑨。有的学者从比较政治学角度,分析中国政党制度与西方政党制度的差异性,指出作为革命性政党,在先有政党后有国家的经验事实面前,政党制度发展体现为一种制度发展与制度探索的历程,在这一层面,中国共产党党内法规必然从不成熟走向成熟,制度体系在发展中不断完善。“放眼世界,一个国家发展进步的重要条件是采用适合国情的政治制度”,“当代世界政党制度发展的总体方向是现代化、民主化、制度化,各政党自觉地将自己置于政党制度的制度约束之下”^⑩。有的学者在比较世界各国政党制度的基础上,区分了“政党法制”与“政党法治”的概念内涵,指出要从政党—国家—社会关系与民主政治发展角度看待政党制度,“在民主政治时代,国家法律必须尊

重、维护政党权益;在法律允许的范围内,政党拥有‘法不禁止皆自由’的政治权利;在政党内部,许多具体的内部关系需要内部规则来调节”,“只有政党法律规范、内部规范、社会规范相互协调,协调作用,才有利于政党政治秩序的维护”。可见,“党内法规”的政治学属性可从政党体制与政治制度的框架之中得到证成,必须放置于符合一国的国情和经验的政党模式之中进行思考。^⑪

4. 几种研究进路的评述

首先,“党内法规”是带着“法治”标签进入法学研究视域的,宪法、行政法的公法理论与研究方法成为注释和证成的主流,“软法理论”“特别权力说”“社会法理论”被引介得最多,更有很多学者希望把“党内法规”作为法学领域的新兴概念或范畴。但是,这一研究进路遇到的最大瓶颈问题是,如何定位党内法规与国家法律的关系,即党内法规的法治属性是否意味着党内法规也是一种法律。因此,学者提出要突破传统的“国家法”的认知,重新定义法律的概念。但附随而来的一系列问题是:在软法范围内的党内法规如何区分于一般社团组织的内部规范?如何看待党内法规的硬性约束力?如果把党内法规作为法律,马克思主义法学概念体系是否需要重构,会不会滑向西方社会法的理论窠臼?党内法规的合宪性如何实现?宪法监督能否应用于执政党的治党实践,进而如何保障党在全面依法治国中的绝对领导地位?

其次,党建研究进路中的“制度治党”更多体现为一种实践路径,是历史发展与经验累积的结果,更多表征为“存在即合理”的实效性评价,这也反映出很多党建党史研究更关注于“注释性”和“修饰性”的既有状态描述,而不注重反思概念本身的合理性与科学性。从党史资料、领导人讲话、政策条文中证成“党内法规”的合理性,难免造成概念话语“约定俗成”的导向,弱化“学术话语”的理论属性。制度治党话语体系中的“制度”、依规治党中的“规”和“党内法规”等概念之间的逻辑关系需要给予合理证成。此外,党规、党的纪律、党的政策与决议、不成文的规矩等概念如何契合《中国共产党党内法规制定条例》中权威界定的党内法规概念?如何进一步区分规范性

文件与党内法规?党内法规作为依规治党的制度载体,指向对象和领域是否具有溢出效应?②最终必然指向这样一个问题:作为执政党的党内法规如何有效区别于作为一般社团组织的政党内部组织规范?这都需要重新建构党内法规的“制度”属性,以有效区分一般性的政党组织理论。

最后,政党政治的政治学路径更多侧重于比较政治学视域,在广泛介绍西方主流政党理论的前提下,多数研究并未凸显出中国政党制度的理论特色,无法解释和区分一些基本概念,比如党的领导是执政地位的确认还是宪制意义上的领导权问题?中国特色社会主义政党体制从理论上如何证成?是否能够从马克思主义传统国家—社会理论框架之中找到执政合法性的证成依据?正如有的学者所言,中国共产党的领导执政经验和形成的党内法规制度体系及其相应理论在世界政党历史与现实的大视野中“应属一个罕有特例”,这是不同于西方政党理论和政治理论的地方。③既然西方的政党理论无力解释中国的政党体制,中国社会科学研究必须重新构建起中国特色的政党理论,在党治国家、国家治理现代化、法治国家等理论框架体系之中,思考依规治党与依法治国之间的理论逻辑。

中国共产党党内法规的学术属性辨析

从学术严谨性层面来说,“党内法规”虽然得到权威性认可,但这一概念本身并不规范。通识性的“党内法规”不如加前缀词的“中国共产党党内法规”更有专属性,后者更有利于强化其执政党和领导党的特殊地位。在实践意义上,“良法善治作为法理思维的核心部分贯穿于党内法规的制定、实施、解释、修改等过程中”。④党内法规同国家法律有机衔接和协调的重要方式之一,是党政“共同立法”,党规国法“互联互通”。⑤结合上述“党内法规”的研究进路来看,党内法规研究虽然是多学科共同参与,但相互之间并未构建起公认的学术话语,更多情况下是局限于学科内部的自说自话,这不利于党内法规研究的深化,会混淆已经构建起来的“学术概念”,从而致使学术研究偏离正轨。解决这一问题的出路在于,必须真正理解中国共产党党内法规的学术属性,从而真正消除学科间的屏障,为后续学术研究和学科发

展提供智力支持。

1. 党内法规的“法治”属性

“完善的党内法规体系”是中国特色社会主义的法治体系之一,党内法规建设是全面依法治国的重要内容,但是党内法规的法治逻辑有别于法律意义上的传统“法治”。党内法规的法治实际上是一种政治战略,是以法治思维和法治方法实现治国理政的政治。正如习近平总书记指出的那样:“每一种法治形态背后都有一套政治理论,每一种法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。”⑥法治在中国的语境中具有规范性与工具性双重属性,前者是法学意义上的“规则之治、权力制约”,后者体现为“治理工具与政治战略”,“法为治国之手段,强调法的实质性、政治性和功能性。中国共产党将法治界定为新时期的‘治国方略’,‘方略’者,大政方针和行动战略之谓也”⑦。这与西方传统的“法治”具有迥然差异,西方法治根植于国家与社会二分的框架内,浸淫于自由主义理念之中,经资产阶级革命的洗礼,通过限制专断权力,被用来制衡“君主”的独裁。而中国法治是由作为先锋队和领导者的中国共产党实行自上而下的“政党主导型法治”,进而衍生出党领导下的全面依法治国和依宪治国的政治战略。中国特色社会主义法治的内涵在于坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一。党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证,人民当家作主是社会主义民主政治的本质特征,依法治国是党领导人民治理国家的基本方式,三者统一于中国特色社会主义民主政治的伟大实践。

因此,党内法规的法治属性其实也是其政治属性,但绝不应该把党内法规等同于法律体系内的范畴。中国共产党作为马克思主义执政党,是具有鲜明阶级性的政治组织,党内法规作为党的意志的体现,它只能姓“党”,“必须具有鲜明政治性,必然有着与生俱来的红色基因”。⑧党内法规被纳入法治体系强调的是以一种法治思维来完善执政党的制度建设,而非把党内法规纳入国家法律框架之中,这种理解上的偏颇源于法学与政治学的学科性视野间的差异。“由于多数法学研究者只关注法律本身的专业性问题,很少进行有关法治战略问题的思索,因而关于

“法治中国”战略的设想大多是由政治人提出。政治人眼中的法治多数也属于宏观的大格局法治；法学家更多的是在诠释法治战略。”^②因此，党内法规在形式上、技术性、科学性等方面确实遵循了法律的规范性要求，但本质上仍具有很强的政治属性，其应属于政治学的研究范畴，政党政治是其理论研究的现实场域。

2. 党内法规的“制度”属性

从制度层面来看，“中国共产党党内法规”属于政治学研究领域的政党制度，而非法律制度。虽然统一于中国特色社会主义法治的框架中，党内法规与国家法律在根本目标（依规治党与依法治国有机统一）、价值取向（法治思维和法治方式）、外部形态（章程、条例、办法等）具有一致性，但两者的制度属性还存在着很大的差异。有学者认为，在制度理念上，党内法规紧于国家法律；在规制内容上，党内法规严于国家法律；在特定事项上，党内法规先于国家法律；在调整力度上，党内法规严于国家法律。因此，不可混淆党内法规和国家法律，否则会导致两种后果：一是党内法规的“虹吸”效应，党内法规大量侵入国家事务，不当压缩国家法律的生存空间，从而造成党法不分、以党代政等现象；二是国家法律不当侵入党内事务，造成党内事务国家法律化的现象。^③“党内法规”借鉴了法治思维和法治方法，仿照法律制度的规范技术和规范内容，但根本属性仍是政党规范，具有很强的政治属性。从制度范畴来看，中国共产党党内法规属于政党的内部规范，政党内部规范与政党法律规范共同构成了政党规范。^④其中，政党内部规范又包括内部正式规范与内部非正式规范，政党内部正式规范和政党法律规范是具有强制性、约束力、权责性的硬规范，是由正式的立规主体或立法机关制定出台的正式规范。“政党内部非正式规范”是一种非正式的规定，包括了政党政治实践中约定俗成的、非明文发布的政党惯例、政党伦理等，更多依赖于政党成员的自律精神、信念操守，内部非正式规范是政党治理的软规范。而“政党法律规范”属于国家法律，属于政治法范畴，体现为国家宪法和其他法律之中关于政党的相关规定。有的学者将政党法律规范概括为五种形式：宪法性规范、基本法律规定（主

要是政党基本法或曰政党法）、专项法律规定、选举法律规定、宪法惯例。^⑤中国共产党党内法规区别于西方政党的内部规范，也有别于一般民主党派的内部规范，是一种“新型政党制度”，是从中国土壤中生长出来的政党制度，是在长期的民主革命过程中形成的，是历史与人民的选择。^⑥这种政党制度所确定的政党关系有效地避免了因“竞争”而导致的内耗，有利于国家的稳定和高效的发展。中国共产党的领导地位是由宪法赋予的，其管党治党的党内法规体系与国家建设的法律体系具有法治的属性，两者一道成为治国理政的制度依据。

3. 中国共产党党内法规的学术属性：作为“新型政党制度”的内部规范

作为一种新型政党制度，中国共产党通过党内法规体系的构建来实现制度治党的变革。制度治党不能仅仅局限于只对执政党的内部党务的调整，而必然将其放置于治国理政的战略格局之中进行思考，国家治理、政府法治与社会治理都必然会纳入党内法规的调整领域，这也使得党内法规与国家法律在适用领域出现重合，两者能否有效协调与衔接就成为比较棘手的实践问题。^⑦中国特色的社会主义政治改革要求将全面从严治党和全面依法治国两大战略统筹在一起，以依规治党与依法治国的合理统筹与有机统一的路径有序推进党政体制的改革和发展。党内法规体系的法治化促动执政党的法治建设，通过依规治党实践推动全面依法治国实践中法治国家、法治政府与法治社会的一体建设，这是当前“党主导法治”的现实路径，在具体操作层面则体现为党在法治国家建设中的“必须坚持党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法，把依法治国基本方略同依法执政基本方式统一起来，把党总揽全局、协调各方同人大、政府、政协、审判机关、检察机关依法依章程履行职能、开展工作统一起来，把党领导人民制定和实施宪法法律同党坚持在宪法法律范围内活动统一起来，善于使党的主张通过法定程序成为国家意志”^⑧。

党政同体的政治发展模式要求执政党，必须成为中国社会主义改革与发展的推动者，“东西南北中、党政军民学，党是要领导一切的”，中国道路的实

践要不断强化党的领导地位和治国理政的政治功能,这也使得中国法治建设体现了很强的“法律内嵌于政治之中”的特点。有的学者认为,“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”^⑤。“新型政党制度”也就成为“中国共产党党内法规”的学术定位的理论预设,需要统合法学、政治学和党建学科各自的理论资源。“中国共产党党内法规”这一学术概念表明了法律与政治的内在逻辑关系,法律与政治本来就是共生的一对范畴,两者相辅相成、不可分离。“党主导下的法治”使得中国法治与政治在逻辑上是同构一体的,政党的法治化建构为法治国家建设提供了指导方向、价值定位和政策依据等方面的政治保障;而法治思维和法治方式的引入与借鉴,反过来使执政党的制度建设不断规范化、科学化与民主化,进而实现政党和国家协同治理、相得益彰,共同寻求法治的理想图景。

结语

实践总是比理论更具有活力,促使理论不断丰富与创新。新理论、新学科的生成与发展离不开其立基的现实土壤,这是孕育其学术生命力的源泉。“求木之长者,必固其根本;欲流之远者,必浚其泉源”。中国共产党的百年发展史就是一部鲜活的政党制度教科书,其走出了一条具有中国特色的政党发展之路,既有别于西方资产阶级的竞争型政党,也有别于西方学者眼中的“一党制”,更有别于其他国家的共产党,在经验反思与理论自觉的基础上,逐步建构起最适应中国国情的“新型政党制度”,表征了马克思主义理论与中国具体国情相结合的伟大实践。^⑥推动形成比较完善的中国共产党党内法规制度体系对于中国共产党的制度实践来说则具有标志性意义,一方面,通过构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系实现了依规治党与依法治国的有机统一,为夺取中国特色社会主义新胜利提供更加有效的制度保障;另一方面,通过制度管党治党,实现全面从严治党,实现从革命斗争向合法执

政的制度转型,以法治思维和法治方法实现自我净化、自我完善、自我革新,进一步增强了党的领导的政治合法性。

当然,制度本身就是不断生成发展的,受制于制度外部环境、主体认知与实践水平的影响,“良好的制度得到普遍地遵守”也需要一个长期的过程。要正视当前“中国共产党党内法规”体系建设中出现的一系列问题与困难:党内法规的学术属性问题;党内法规的效力范围问题;党内法规与国家法律的关系问题;党内法规的执行与监督问题等。有些问题是在规范意义上得到解决,国家法律的规范性和科学性可以作为党内法规的制定、实施、监督、评估等方面的参考性规范,这符合党内法规的“法治体系”的要求。但有些问题,如党内法规与国家法律的关系,党内法规的适用领域(由党政联合发文所引发的党务与国务的交叉),作为执政党的政党内部制度逻辑等问题则涉及中国特色的政党体制问题,则必须在构建中国特色社会主义的“新型政党制度”的框架和中国特色社会主义制度所立基的“国家—政党—社会”的场域之中进行思考,这是中国共产党党内法规体系的生成情境,需要更多学者在理论话语与制度分析方面做出更多的智识性努力。

注释:

①以“党内法规”为篇名检索中国知网,检索到2014年至2019年的论文数量分别为14篇、66篇、95篇、157篇、170篇、192篇,近三年来,党内法规研究论文大幅增长。

②笔者在2018年下半年参与了中央办公厅法规局和中国法学会共同主持的“党内法规学”全国统编教材的写作工作。据了解,全国许多综合性大学、政法院校、各级党校、马克思主义学院已经开始为“党内法规学”的二级学科设置作前期的准备工作。参见杨云成、姚恒《改革开放以来党内法规研究:回顾与反思》,《北京行政学院学报》2018年第5期。

③党治与法治的双重治国理政的方式决定了党内法规与国家法律共同成为相互辅助与补充的制度体制,这也使得中国的现代国家治理必然纳入依规治党与依法治国有机统一的双轨体制之中。

④“党内法规”的权威定义来自于2019年9月新修订的《中国共产党党内法规制定条例》第三条的规定,“党内法规是

党的中央组织,中央纪律检查委员会以及党中央工作机关和省、自治区、直辖市党委制定的体现党的统一意志、规范党的领导和党的建设活动、依靠党的纪律保证实施的专门规章制度”。

⑤邓正来:《中国法学向何处去》,商务印书馆2006年版,第2页。

⑥姜明安:《论中国共产党党内法规的性质与作用》,《北京大学学报》(哲学社会科学版)2012年第3期。

⑦刘长秋:《软法视野下的党规党法研究》,《理论学刊》2012年第9期。

⑧刘长秋:《党内法规为什么是一种软法》,《人民法治》2018年第15期。

⑨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》,《中共中央党校学报》2016年第6期。

⑩肖金明、冯晓畅:《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》,《四川师范大学学报》(社会科学版)2019年第1期。

⑪屠凯:《党内法规的二重属性:法律与政策》,《中共浙江省委党校学报》2015年第5期。

⑫欧爱民:《党内法规的双重特性》,《湖湘论坛》2018年第3期。

⑬江国华:《正当性、权限与边界——特别权力关系理论与党内法规之证成》,《法律科学》(西北政法大学学报)2019年第1期。

⑭柯华庆:《党规学》,上海三联书店2018年版,第32页。

⑮《毛泽东选集》第2卷,人民出版社2009年版,第528页。

⑯宋功德:《党规之治》,法律出版社2015年版,第359页。

⑰李斌雄:《试论加快形成党内法规制度体系》,《湖湘论坛》2018年第3期。

⑱韩强:《十八大以来党内法规制度建设的做法、成效与经验》,《中国井冈山干部学院学报》2017年第5期。

⑲柴尚金:《政党与民主新论》,中国民主法制出版社2018年版,第12页。

⑳周淑真:《政党政治学》,人民出版社2011年版,第424~455页。

㉑刘红凇:《政党关系和谐与政党制度建设》,人民出版社2013年版,第286页。

㉒“将党内法规对非党组织与党外人士进行调整称为党内法规的溢出效应。”参见欧爱民《党内法规与国家法律关系论》,社会科学文献出版社2018年版,第10页。

㉓施新州:《介于法与政治之间:党内法规研究的基本进路》,《法治现代化研究》2018年第5期。

㉔郭春镇、曾钰诚:《党规中的法理思维》,《理论探索》2019年第1期。

㉕张文显:《习近平法治思想研究(中)——习近平法治思想的一般理论》,《法制与社会发展》2016年第3期。

㉖中共中央文献研究室:《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第34页。

㉗陈明明:《双重逻辑交互作用中的党治与法治》,《学术月刊》2019年第1期。

㉘宋功德:《坚持依规治党》,《中国法学》2018年第2期。

㉙陈金钊:《“法治政治”及其实现的方法论》,《贵州民族大学学报》(哲学社会科学版)2017年第5期。

㉚欧爱民:《党内法规与国家法律关系论》,社会科学文献出版社2018年版,第44页。

㉛有的学者提出政党规范分为三大类:政党法律规范、政党社会规范、政党内部规范。参见刘红凇《政党关系和谐与政党制度建设》,人民出版社2013年版,第95页。

㉜卓泽渊:《法政治学》,法律出版社2005年版,第65页。

㉝新型政党制度是习近平总书记2018年3月4日看望参加全国政协十三届一次会议的民盟、致公党、无党派人士、侨联界委员,并参加联组会时提出的。

㉞“党政联合发文”成为当前法治实践中的一种新形态,有的学者将其解释为党内法规中的“混合性规范”,这体现了党内法规与国家法律的交叉关系与一体关系,参见欧爱民《党内法规与国家法律关系论》,社会科学文献出版社2018年版,序言第5页。

㉟《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》辅导读本,人民出版社2014年版,第5页。

㊱陈柏峰:《党内法规的功用与定位》,《国家检察官学院学报》2017年第3期。

㊲西方多数政党理论认为,“政党制度涉及制度内不同政党之间的竞争与合作”关系,进而常见分类可以把政党制度分为一党制、两党制与多党制。萨托利又把一党制具体分为“一党权威制”“一党多元制”与“一党极权制”。有的学者按照成员身份差异,划分为干部型政党与群众型政党。有的学者按政党组织类型划分为“全方位政党”与“卡特尔政党”(基尔海默)。参见[英]艾伦·韦尔《政党与政党制度》,谢峰译,北京大学出版社2011年版,第133~169页;周淑真《政党政治学》,人民出版社2011年版,第7~28页。

【作者简介】王立峰(1976—),吉林大学匡亚明特聘教授,吉林大学行政学院教授、博士生导师。

【原文出处】《江海学刊》(南京),2020.1.105~112