

【综合研究】

论党规的“法”属性

——基于新法律多元主义的考察

黄文艺 张旭

【摘要】在讨论党规是不是“法”之前,首先要回答法的概念这个前提性问题,即什么样的规范体才能称作“法”。从新法律多元主义立场出发,判断一种规范体是否构成“法”的基本标准,包括体系合法性、形式合法性、实质合法性、运行合法性等四方面。其中,体系合法性是指“法”规范体在数量、结构、密度等方面所应具备的基本品质,包括规模性、严谨性、完备性、统一性等。形式合法性是指“法”规范体在外观、形式、效力等方面所应达到的基本品质,包括普遍性、规范性、易懂性、公开性、稳定性、可操作性等。实质合法性是指“法”规范体在价值目标、实体理念等方面所应具有的基本品质,包括正当程序、权力制约、权利保障、公平正义等。运行合法性是指“法”规范体在运行机制、操作过程、实际效果等方面所应达到的基本品质,包括机构专职性、运行程序性、人员专业性、公共强制性、实效性。党规体系符合上述四方面基本标准,具有明显的“法”属性,是最接近于国法体系的法规范体。

【关键词】党规;法律多元主义;体系合法性;形式合法性;实质合法性;运行合法性

【作者简介】黄文艺,中国人民大学法学院教授,法学博士;张旭,吉林大学法学院博士研究生。

【原文出处】《比较法研究》(京),2022.4.116~127

【基金项目】本文系2022年度教育部哲学社会科学研究重大专项项目“坚持建设中国特色社会主义法治体系,深入推进全面依法治国实践研究”(2022JZDZ002)的阶段性研究成果。

一、问题意识和分析框架

当代中国法治的一道标识性特征和独特风景线,就是中国共产党构建起了一个比较完善的党规体系,形成了党规体系和国法体系二元并立的新法治格局。在这种新法治格局下,党规是不是属于“法”的范畴、党规和国法之间是什么关系等问题,成为中国政法理论必须破解的重大理论难题。从20世纪80年代开始,学者们就开始争论党法是不是法,形成了否定论和肯定论两种不同观点。^①进入21世纪以后,受法律多元主义理论的影响,中国学者开始从法律多元主义角度审视党规的法属性问题,涌现了多种不同的分析路径和学术见解。第一,将党规定位为国法之外的软法。有学者从硬法和软法的二元理论出发提出了“党内法规软法说”,即“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”。^②第二,将党规定为兼具国法属性的规范体。例如,有学者从法律和政策的二元论出发,认为党规兼具法律和政策双重属性:“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。”^③有学者从法规范和自治规范二元理论出发,将党规分解为法规范和政党自治规范两部分:“在规范党的领导和执政活动中,党内法规基于国家治理功能的规范属性可以定位为特殊法规范。在规范党的建设活动中,党内法规基于党内治理功能的规范属性可以定位为政党自治规范。”^④第三,将党规界定为与国法并列的法规范体。有学者主张通过重构法概念,即将传统法概念中的“国家”修改为包括党组织的“公权力机关”,“国家强

制力”修改为包含党纪的“公共强制力”，从而正式承认党规的法属性。^⑤

经过长期的深入讨论，学者们逐步认识到在讨论党规是不是“法”之前，首先要解决一个前提性的理论问题，即什么样的规范体才能称作“法”？如果采取传统的国家中心主义的法概念，即把“法”理解为由国家机关创制并强制实施的规范体，那么党规就被排除在“法”的范畴之外。只有采取法律多元主义的法概念，即非国家中心主义的法概念，才有可能把党规纳入“法”的范畴。不过，法律多元主义者大都未对什么样的规范体是“法”这个根本性问题给出系统的界定和阐释，而往往是各取所需地提出一些实用主义的判断标准，如支配实际生活、在实践中有效、被法院援引等。这些宽泛的标准，容易把所有社会规范甚至价值观念都纳入“法”的范畴之列，导致“法”成为一个几乎无所不包的杂货袋。

本文认为，传统的唯国法是尊的实证主义法概念不可取，过于宽泛的多元主义法概念亦不可取，因而需要提出一种新的更为严格和精确的多元主义法概念。这种新法律多元主义能够系统地提出判断某一类规范体是否构成“法”规范体的具体标准。本文称这些标准为合法性标准。此处所讲的“合法性”，不是指日常所讲的合乎法律规定意义上的合法性，也不是韦伯所说的政治认同意义上的合法性，而是指合乎“法”的属性意义上的合法性，即一种规范体称作“法”规范体所应具有的条件。综合中外法学界关于法的体系、形式、实质、运行等方面的特征、规律、原理的探讨，本文把一种规范体称之为“法”规范体所具备的条件概括为四个方面，即体系合法性、形式合法性、实质合法性、运行合法性。

第一，体系合法性。所谓体系合法性，是指一个规范体成为“法”规范在数量、结构、密度等方面所应具备的基本品质。过去，法学界通常把法的体系性因素纳入法的形式合理性范畴之下加以讨论。这是对体系性因素在决定“法”之为“法”问题上的重要性的低估。实际上，能否自成一个相对完整的规范体系，是一类规范能否称得上是“法”的决定性标准之一。美国学者伯尔曼在考察中世纪欧洲的法律多元格局时，之所以把教会法、封建法、庄园法、商法、城

市法、王室法称作“法”，就是因为它们都是一种相对独立、内容完整、内在统一、有机发展的规范体系。^⑥例如，他在谈到中世纪欧洲商法的基本特征时强调：“西方商法获得了一种结合了各种原则、概念、规则和程序的体系的特性。与商事关系相联系的各种权利和义务逐渐被自觉地看作是一种完整的法律体系商法的组成部分。许多不同的商事法律制度，……被认为构成了一种独特、连贯的体系。”^⑦相反，当某一类规范数量较少而且相当零散时，例如地方习俗、民间习惯，通常就不会被视为是一类单独的“法”规范体。

第二，形式合法性。所谓形式合法性，是指一个规范体成为“法”规范在外观、形式、效力等方面所应达到的基本品质。富勒是这种形式合法性概念的经典解说者，提出了“法体系在形式上应当追求何种美德”的法哲学议题。在《法的道德性》一书中，富勒提出了一个规则体系所应追求的八种优越品质，即法的内在道德，包括法的一般性、公开性、非溯及既往、明晰性、不相互矛盾、可行性、稳定性、官员行为与已宣布的规则相符合。^⑧受富勒的影响，拉兹、菲尼斯、萨默斯等人推进形式合法性研究，提出了各种各样的标准。^⑨中国法学界也高度重视法的形式合理性、法治的形式要件、形式合法性问题研究，讨论了法的一般性、公开性、确定性、稳定性、可行性等问题。^⑩

第三，实质合法性。与形式合法性相对应，实质合法性是指一个规范体成为“法”规范在价值目标、实体理念、构造原理等方面所应具有的基本品质。在法哲学史上，实质合法性历来是一个充满争议的领域。尽管现代社会存在着各种相互竞争的关于实质合法性的理论，诸如自由主义、保守主义、社群主义等理论，但从大多数国家的法治实践来看，也有许多关于实质合法性的共识性标准，诸如自由、民主、人权、公平、正义等共同价值。长期以来，中国法学界十分关注国法的实质合理性、法治的实质要件等问题，提出了“法”规范体的诸多实质合法性标准。例如，有学者提出，法治的实质要件包括控权制度的存在、国家责任的无可逃避、权利制度受到保障、公民义务的法律化等。^⑪

第四，运行合法性。运行合法性是指一个规范

体成为“法”规范在运行机制、操作过程、实际效果等方面所应达到的基本标准。伯尔曼在考察中世纪欧洲各种法体系时很注重描述其运行机制和实际效果。例如,他详细分析了商人共同体、城市统治者、商事法院、公证人体系对于商法体系的形成、编纂及实施上的重要作用。¹²就国法而言,运行合法性通常包括专门的法治机构、独立的法律职业、严密的法律程序等。传统上,法学界基于形式和实质的二元划分,往往将规范体的运行合法性问题归入到实质合法性范畴加以讨论。本文之所以将其独立出来予以讨论,就在于一个规范体的生命在于运行,其形式合法性和实质合法性都要在其运行过程中实现。

以上四类合法性标准,就构成了本文所主张的新法律多元主义的核心要义。本文试图从这四个方面来具体分析党规的“法”属性,从而为党规体系纳入法治体系提供正当化论证。

二、党规的体系合法性

一个规范体成为“法”规范,应当在数量上达到一定规模,并以严谨有序的方式组合在一起,形成一个完备统一的整体,从而对调整对象进行全面调整。也就是说,可称为“法”规范的规范体应具有规模性、严谨性、完备性、统一性等四种体系合法性的基本品质。中国共产党党内法规一直是以体系化为发展方向。“党内法规制定从无到有、从少到多,由点到面、由面到体,逐步提出体系化要求,适时作出体系化安排,日益呈现体系化特征,经过100年的持续努力,终于形成比较完善的党内法规体系。”¹³这个党内法规体系不仅法规数量众多、内容覆盖全面,而且内在逻辑清晰、效力层级明确、体系结构完整,已符合体系合法性的基本标准。

第一,规模性。中国共产党是世界上最大的政党,承担着治理世界上最大的发展中国家的使命,因而管党治党、执政治国的事务非常繁杂多样。只有制定出一大批党内法规,才能满足党的领导和建设的需要,才能实现党依规治党、依法执政。中国共产党成立一百年来,特别是党的十八大党内法规建设步入快车道,中国共产党已构建起了一个数量可观、比较完善的党内法规体系。根据中共中央办公厅法规局的统计,截至2022年6月,全党现行有效党内法

规共3718部。其中,党中央制定的中央党内法规221部,中央纪律检查委员会以及党中央工作机关制定的部委党内法规170部,省、自治区、直辖市党委制定的地方党内法规3327部。¹⁴

第二,严谨性。中国共产党创制的众多党内法规具有清晰而又严谨的结构划分,形成了一个排列有序、组合紧密的有机整体。一是名称划分清晰。根据调整事项、适用范围和地位效力的不同,党内法规的名称区分为党章、准则、条例、规定、办法、规则、细则等七种。根据《中国共产党党内法规制定条例》的规定,这七种党内法规可分为四个层次:(1)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、党员义务权利以及党的纪律等作出根本规定。(2)准则。对全党政治生活、组织生活和全体党员行为等作出基本规定。(3)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。(4)规定、办法、规则、细则。这四种党内法规对党的某一方面重要工作的要求和程序等作出具体规定,占党内法规数量的绝大多数。这种对法规的名称进行如此严格的划分,是国家法律通常所不具有的特点,而是中国共产党党内法规独有的特色。二是部门划分清晰。根据调整对象之不同,党内法规被划分为党的组织法规、党的领导法规、党的自身建设法规、党的监督保障法规等四大板块。党的组织法规,是调整党的各级各类组织产生、组成、职权职责等的党内法规,为党管党治党、执政治国提供组织制度保障。党的领导法规,是规范和保障党对各方面工作实施领导,明确党与人大、政府、政协、监察机关、审判机关、检察机关、武装力量、人民团体、企事业单位、基层群众性自治组织、社会组织等领导与被领导关系的党内法规,为党发挥总揽全局、协调各方领导核心作用提供制度保障。党的自身建设法规,是调整党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设等的党内法规,为提高党的建设质量、永葆党的先进性和纯洁性提供制度保障。党的监督保障法规,是调整党的监督、激励、惩戒、保障等的党内法规,为保证党组织和党员干部履行好党和人民赋予的职责提供制度保障。三是层次划分清晰。根据制定主体的不同,党内法规又被

划分为中央党内法规、部委党内法规、地方党内法规。^⑤其中,中央党内法规由中共中央制定,部委党内法规由中央纪律检查委员会以及党中央工作机关制定,地方党内法规由省、自治区、直辖市党委制定。

第三,完备性。经过百年持续建设和完善,党内法规不仅数量众多、结构严谨,而且覆盖面广、辐射力强,满足了全面从严治党、全面依法治国的需要。从党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设等自身建设,到党的纪检、组织、宣传、政法、统战等工作,再到党对经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设、国防和军队建设等方面的领导,都已纳入党内法规的规制范围,实现了有规可依、有制可循,步入了制度化、规范化的轨道。特别是在党的领导和建设的重点领域,比如,党的组织建设、干部管理、纪检监督等领域,党内法规数量比较稠密、规范比较紧实,有助于提高党的领导和建设制度化、法治化水平。

第四,统一性。中国共产党党内法规虽然制定主体多、法规数量多,但是有严格的协调统一机制,确保不同法规之间衔接一致。一是坚持以党章为根本。党章是党的根本大法,是立党治党管党的总章程,是全党必须遵守的总规矩。因此,党章在党内法规体系中居于最高地位,被称为“万规之本”“万规之基”“万规之首”“万规之王”。^⑥二是效力位阶明晰。《中国共产党党内法规制定条例》第31条明确了党内法规的效力位阶。首先,党章在党内法规中具有最高效力,其他任何党内法规都不得同党章相抵触;其次,中央党内法规的效力高于部委党内法规;再次,部委党内法规的效力高于地方党内法规。三是协调统一机制清晰。党内法规实行报备、清理等制度。《中国共产党党内法规制定条例》第37条确立了党规清理制度,规定了集中清理、专项清理、即时清理三种清理形式,要求根据清理情况作出修改、废止、宣布失效等决定。健全党内法规清理机制,综合运用即时清理、集中清理、专项清理等多种方式,有效解决党内法规制度中存在的不适应、不协调、不衔接、不一致问题。^⑦

三、党规的形式合法性

从形式上看,一个规范体成为“法”规范,应当适

用于所有人,文字表达规范,语义内涵清晰易懂,向遵守者公开发布,保持相对稳定性,从而让遵守者能够知晓、理解和服从。也就是说,可称为“法”规范的规范体应具有普遍性、规范性、易懂性、公开性、稳定性、可操作性等形式合法性的基本品质。

第一,一般性。一般性是规范性文件区别于非规范性文件的标识性特征。“法”规范的一般性体现为两方面:其一,它不是指向特定的人或事,而是指向一类人或事;其二,它不是一次适用,而是在生效期间内反复适用。党内法规调整的是所有或某一类型党组织和党员的行为,且在生效期间内反复适用,因而符合“法”规范的一般性特征。

第二,规范性。“法”规范的规范性,既包括语言文字的规范性,又包括条文表述的规范性。在语言文字的规范性上,与国家法已构建起一整套相当专业化、标准化、体系化的“法言法语”一样,党内法规也已发展出了一系列自成一体、富有特色的“规言规语”。有学者指出:“党内法规基本形成自成一体的‘规言规语’,它使用条款形式表述、用语力求庄重精准,以呈现‘规’的共性特征,同时注重突显‘党规’个性特征,善于使用政治话语表达,既反映政治属性又强化规范功能,既表明政治态度又体现组织温度,既彰显权威性又传递亲和力,晓之以理、动之以情、绳之以规,维护党的团结统一、行动一致。”^⑧在条文呈现形式上,党内法规采用了与国家法律条文相近的体例结构和编排方式。在体例结构上,党内法规一般分为总则、分则、罚则、附则等几部分,从而区别于党内的政策性文件。在条文编排上,根据需要采用编、章、节、条、款、项、目等层次,将全部条款连结为具有内在联系、层次分明的内在整体,从而区别于采用段落形式表述的政策性文件。^⑨

第三,易懂性。为便于受众准确理解和遵守,“法”规范应当语义明晰,应当易懂易用。习近平总书记指出:“刘邓进军关中,‘约法三章’就管住了部属、赢得了民心。红军‘三大纪律八项注意’通俗易懂、便于执行。法规制度不在多,而在精;不在形式花哨,而在务实管用;不在内容繁杂,而在简便易行。”^⑩党内法规始终立足于“给谁看、让谁用”,更加注重法规内容的简洁明了,便于普通党员干部好懂

好学好用。^④

第四,公开性。“法”规范只有向受众公布,为受众所知悉,才能要求受众遵守。即使只有少数人有能力或有兴趣准确理解“法”规范的要求,也有充足的理由要求将其公之于众。主要理由有三:一是在许多情况下,人们守法不是因为他们直接了解法的内容,而是因为他们效仿那些了解法的人的行为模式。二是只有将法的内容完全公布,才能使其接受公众的评价和批评。三是如果法的内容不向受众公布,受众将无法监督那些执行和适用法的人是否依法办事。^⑤人治或专制的一个重要特点,就是统治者依据“秘密法”或“内部规定”来约束民众、惩罚民众。“法”规范不仅应向受众公布,而且应以受众易于接触的途径予以公布。《中国共产党党内法规制定条例》第29条第3款明确规定:“党内法规除涉及党和国家秘密不得公开或者按照有关规定不宜公开外,应当在党报党刊、重点新闻网站、门户网站等党的媒体上公开发布。”

第五,稳定性。“法”规范作为指导人们行为的规则,不应朝令夕改、频繁变动,而应在一定时期内保持相对的稳定。“法”规范的重要功能是稳预期。如果“法”规范频繁变动,人们将无法预见自己行为在将来的法律后果,从而难以对自己的事业或活动作出长远的规划,而且会对“法”规范失去信赖和信心。即使是在修改“法”规范时,新规范与旧规范之间应当保持一定的连续性。“法”规范能否保持稳定,是检验立法质量高低的一个最简单的标准。如果“法”规范刚制定不久,就需要进行修改、补充,这样的立法肯定不能算作高质量的立法。中国共产党党内法规建设较好地处理了稳定性和变革性的关系,呈现出了稳中有变、稳中求进的格局。以党章为例,现行党章是党的十二大修改制定的。根据形势和任务的发展变化,党的十三大至十九大都对党章作了适当修改。每次修改都坚持保持党章总体稳定的原则,只修改那些必须改的、在党内已经形成共识的内容。^⑥

第六,可行性。“法”规范应规定受众能够做到的事情,而不能规定受众无法做到的事情。韩非子强调:“明主立可为之赏,设可避之罚。”^⑦这就是说,圣

明的君主在立法时要设立百姓通过努力可获得的奖赏,设立百姓通过努力可避免的惩罚。富勒强调法不应当要求公民做不可能之事,“否则,政府官员就会面临一种困境:要么强迫公民去实现他们不可能实现的事情,从而构成十分不公正的行为;要么对公民的违法行为行为视而不见,从而削弱对法律的尊重”。^⑧中国共产党党规对党员提出的行为标准,虽比国法对普通公民提出的行为标准更高更严,但并非是高不可攀、不可企及的标准,也是经过努力可达到的标准。

四、党规的实质合法性

从实质上看,一个规范体成为“法”规范,应当遵循正当程序制定、体现权力制约、权利保障、公平正义等精神,取得公认的实际效果等实质合法性的基本品质。特别是在现代治理体系下,当一种规范体与国家治理紧密相关时,更应符合实质合法性的要求。

第一,体现集体意志。任何规范体只有反映相关群体的集体意志,才能被相关群体认为具有正当性、合法性,才能获得群体成员的自觉遵守。现代国家法的正当性就在于反映人民共同意志,民主立法则是实现这种正当性的必由之路。党规的正当性亦在于反映党的统一意志,民主立规也是实现这种正当性的必然选择。中国共产党的民主立规,首先体现为在党内广泛征求、听取、吸纳各级党组织和广大党员的意见,其次还体现为在党外征求、听取、吸纳有关方面和基层群众的意见。《中国共产党党内法规制定条例》第25条规定:“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基层党员、干部以及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。”在当代中国,由于党的统一意志与人民共同意志在本质上是是一致的,因而党规与国法具有内在统一性。^⑨

第二,权力制约监督。现代国家法的基本精神是约束和制约权力。这里所说的权力,主要是指国家机关所掌握的国家权力,同时也包括政党、社团、

社会组织所拥有的社会权力。^④尽管现代国家法有不少调整政党活动的法律制度,但由于政党具有很强的自治性,国家法不可能过多地干预政党事务,因而国家法对政党权力约束的作用有限。在当代中国,中国共产党是宪法所确立的领导党和执政党,在国家治理中处于总揽全局、协调各方的地位,党的领导权和执政权是一种最重要的权力。这种权力,既不属于传统意义上的国家权力,也不能简单地视为是社会权力。党的十八大以来,党中央明确提出了“公权力”概念,党的领导权和执政权被划入公权力的范畴。“公权力姓公,也必须为公。只要公权力存在,就必须有制约和监督。不关进笼子,公权力就会被滥用。”^⑤党规在防控党组织和党员领导干部滥用权力上起着主体性作用,有效填补了国法对党的领导权和执政权的规制上的不足。党规对党内权力的约束作用,集中体现在党的领导法规和反腐倡廉法规上。党的领导法规的一个重要功能,就是对党对各方面工作的领导进行规范,推进党的领导制度化、法治化,防止把党的领导作为个人以言代法、以权压法、徇私枉法的挡箭牌。例如,《领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究规定》,就是规范党员领导干部对司法活动的领导行为的重要法规。党的反腐倡廉法规的一个重要功能,就是划出党组织和党员的行为底线,并将党组织和党员的行为置于党和人民群众的监督之下。“反腐倡廉法规制度建设,关键是制约和监督权力。”^⑥

第三,保障人民权益。现代国家法通常被称为权利本位法,以确认和保障人民权利为宗旨。“推进全面依法治国,根本目的是依法保障人民权益。”^⑦以人民为中心、以人民为主体,是中国共产党的根本立场,也是中国共产党党规的根本目的。不过,党规并不像国法那样直接确认和保障人民权利,而主要是通过作风建设、纪律建设、追责问责等方面法规,既从正面激励党组织和党员始终坚持全心全意为人民服务的根本宗旨,又从负面禁止党组织和党员从事各种侵害人民权益的行为,引导全党实现好、维护好、发展好人民权益。党的作风建设方面的法规,如关于改进工作作风密切联系群众的八项规定及其实施细则,起到了解决人民群众反映强烈的形式主义、

官僚主义、享乐主义和奢靡之风的作用。党的纪律建设方面的法规,如《中国共产党纪律处分条例》,把违反群众纪律行为列入禁止清单,起到了防范侵犯人民群众利益的行为发生的作用。党的追责问责方面的法规,如《中国共产党问责条例》,把损害和侵占人民群众利益问题作为追责问责的重点情形,起到了督促党组织和党员领导干部切实履行维护群众利益的职责的作用。从总体上看,在维护人民权益上,党规不仅对国法起到了补强的作用,更重要的是坚持党规严于国法的原则,设定了比国法更高的保护标准。例如,《中国共产党纪律处分条例》第116条所规定的“对涉及群众生产、生活等切身利益的问题依照政策或者有关规定能解决而不及及时解决,慵懒无为、效率低下,造成不良影响的”,第117条所规定的“盲目举债、铺摊子、上项目,搞劳民伤财的‘形象工程’‘政绩工程’,致使国家、集体或者群众财产和利益遭受较大损失的”等违纪情形,就包含着比国法规定更高更严的保护人民权益的标准。

第四,维护公平正义。公平正义是任何规范体所应具备的最重要的实质性美德之一。国家法已发展出了包括实体正义和程序正义、分配正义和矫正正义等一系列正义概念在内的正义标准体系。中国共产党把公平正义理念贯彻到党内法规建设之中,致力于依规依纪维护党内公平正义和社会公平正义。事实上,党规正义不仅关涉党内公平正义,更关涉社会公平正义。一是党规面前人人平等。所有党员,无论职务高低、党龄长短、贡献大小,在党规面前一律平等,没有任何党员可以凌驾于党规之上,超越于党规之外。“对违规违纪、破坏法规制度踩‘红线’、越‘底线’、闯‘雷区’的,要坚决严肃查处,不以权势大而破规,不以问题小而姑息,不以违者众而放任,不留‘暗门’、不开‘天窗’,坚决防止‘破窗效应’。”^⑧二是选人用人上的公正。由于我国奉行党管干部的原则,党的干部选拔任用方面的法规,不仅直接影响到选贤任能,还会影响到官场风气和社会风气。党的十八大以来,党中央先后修改或制定了《党政领导干部选拔任用工作条例》等一系列干部管理法规,不断健全公平公正的干部选育管用的全链条机制,有力匡正了选人用人风气。三是执纪问责上的

公正。由于党员领导干部的党内问责往往伴随着国法追责,党的执纪问责方面的法规,在保证吏治公正上居于重要地位。《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党问责条例》等党规确立并贯彻了依规依纪、实事求是,权责一致、错责相当,集体决定、分清责任,惩教结合、宽严相济等公正原则,为执纪问责确立了合理规则和程序。

第五,促进团结和谐。一种良好的规范体,不仅应具有定分止争的功能,还应具有增进团结和谐的美德。在当代西方法哲学中,社群主义法哲学非常强调社会团结、共同体等价值目标。^②中国的政法哲学历来把社会和谐、民族团结、国家统一等价值置于法律价值体系的优先位置。在中国的宪法文本中,团结、统一、和谐都是使用频率较高的词汇。中国共产党党规把维护党的团结和统一摆到最重要的位置,在增强党的组织力、凝聚力、战斗力上发挥了重要作用;从党章到众多党内法规,都强调维护党的团结和统一。一是坚持民主集中制。“民主集中制是我们党的根本组织原则和领导制度,是马克思主义政党区别于其他政党的重要标志。这项制度把充分发扬党内民主和正确实行集中有机结合起来,既可以最大限度激发全党创造活力,又可以统一全党思想和行动,有效防止和克服议而不决、决而不行的分散主义,是科学合理而又有效率的制度。”^③二是坚定维护党中央权威和集中统一领导。必须完善坚定维护党中央权威和集中统一领导的各项制度,健全党中央对重大工作的领导体制,以统一的意志和行动维护党的团结和统一,不断增强党的政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会号召力。^④

五、党规的运行合法性

从运行上看,一个规范体要成为“法”,应当有稳定的创制和实施机构,有专业的操作人员,有专门的运行程序,以公共强制力为后盾,得到大多数受众的遵守,并且事实上产生良好的实际效果。也就是说,可称为“法”的规范体应具有机构专职性、运行程序性、人员专业性、公共强制性、实效性运行合法性的基本品质。

第一,机构的专职性。作为“法”的规范体,无论是规范的创制、执行,还是纠纷解决,都离不开一系

列专门的、稳定的机构。国家法作为最典型的法规规范体,最明显的优势在于,拥有常规化、法定化、权威性的立法、执法、司法机构,形成了一个维护规范体正常运行的机构体系。比较而言,国际法作为一类“法”规范体,虽有一定形式的规范创制、规范实施、争端解决机制,但至今难以产生像国家法那样统一的、权威的立法、执法、司法机构。这是削弱或影响国际法作为“法”的形象和实效的决定性因素。就党规体系而言,经过长期的探索,中国共产党已构建起了比较完善的领导、立规、执规、监督机构体系。在领导上,党内法规工作由党中央集中统一领导,从中央到省级党委成立了党内法规工作联席会议机制,构建起了统一、权威、高效的跨部门会商协作机制,统筹推进党内法规制度建设的各项工作。在立规上,《中国共产党党内法规制定条例》明确规定了立规主体的范围及相应的立规权限,实现了立规主体及其权限的法定化,有效防止了无权立规、越权立规现象的发生。在执规上,根据《中国共产党党内法规执行责任制规定(试行)》,确立了党委统一领导、党委办公厅(室)统筹协调、主管部门牵头负责、相关单位协助配合、党的纪律检查机关严格监督的执规体系。同时,每部党内法规都明确规定了执规主体及其权限。例如,《中国共产党政法工作条例》规定了政法工作的4类领导主体(执规主体)及其权限,即党中央、地方各级党委、党委政法委、政法单位党组(党委)。在党规实施监督上,根据《中国共产党党内监督条例》的规定,党内监督的主体包括党的中央组织、党委(党组)、纪委、党的基层组织和党员的监督。^⑤在党的机构体系中,党委办公厅(室)、纪律检查机关作为专责机关,在党规运行中居于重要地位。其中,党委办公厅(室)负责统筹协调本地区党内法规执行工作,推动党委关于党内法规执行部署安排的贯彻落实。中央办公厅和省级党委办公厅还负责统筹协调党规的规划、制定、审核等工作。党的纪律检查机关作为党内监督专责机关,专门负责对违反党规行为的纪律处分工作。

第二,运行的程序性。作为“法”的规范体,从规划、制定到执行、遵守、监督等环节,都应当制度化、程序化、规范化,增加时序感、仪式感、权威感。改革

开放以来,特别是党的十八大以来,党规运行的程序化建设不断推进,正逐步向国法运行的程序化标准靠近。首先,立规程序化走在党规运行程序化的最前列。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》,是党内首部“立法法”,开启了立规程序化、法治化的历史进程。2012年以来,《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审查规定》《中国共产党党内法规解释工作规定》等党规的相继出台和修订完善,标志着立规工作进入全面程序化、法治化的新阶段。例如,《中国共产党党内法规制定条例》明确规定了从规划和计划、起草、前置审核、审议批准到发布的立规各项程序,体现了民主立规、科学立规、依规立规的原则,使立规成为环节完备、程序严密、权威性强的规范创制活动。其次,执规和党规实施监督程序化不断推进,确保了党规严格规范公正实施。例如,《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党纪律检查委员会工作条例》《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例》《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》等党规,确立了执纪监督的程序性制度,提高了执纪监督规范化、程序化、公正化水平。

第三,人员的专业性。正如国家法的运行离不开专业的法律职业者一样,任何称之为“法”的规范体的创制和运用也都离不开专业人员。在现代社会,以律师、法官、检察官为代表的法律职业,是这种专业性、职业性的最高表现形式。党内法规体系的高效运行,也离不开党内法规专门队伍。党的十八大以来,党中央高度重视党内法规专门队伍建设,推动建立一支高素质的专门队伍。中共中央印发的《关于加强党内法规制度建设的意见》提出,着力打造一支对党绝对忠诚、综合素质高、专业能力强、勇于担当负责、甘于吃苦奉献的党内法规专门工作队伍。^⑤《法治中国建设规划(2020-2025年)》明确提出,加强党内法规专门工作队伍建设,突出政治标准,加强专业化建设,充实各级党内法规工作机构人员力量。^⑥

第四,公共强制性。法理学的通说认为,任何一种社会规范,都有保证其实施的社会力量,即都有某

种强制性。^⑦毫无疑问,作为“法”的规范体,应当比普通社会规范具有更强的强制性。霍贝尔把使用物理性暴力作为判断一种社会规范是否是“法”规范的识别性标准:“这样的社会规范就是法规范,即如果对它置之不理或违反,按例就会遇到拥有社会承认的,可以这样行为的权力的人或集团,以运用物理性暴力相威胁或事实上加以运用。”^⑧国家法区别于其他社会规范的一个重要方面,就是由国家强制力保证实施。耶林认为:“无国家强制力之法,犹如不燃烧的火,不发亮的光。”^⑨党内法规体系作为“法”规范体,也具有明显的公共强制性。这主要体现为,党内法规是由中国共产党的纪律保证实施。党的纪律处分,表面上看只是对党员和党组织的党内身份、职务的处分,但实际上具有强烈的党外溢出效应。例如,《中国共产党纪律处分条例》第12条规定:“党员受到留党察看处分,其党内职务自然撤销。对于担任党外职务的,应当建议党外组织撤销其党外职务。”另外,由于党员的违纪行为和违法犯罪行为往往相伴而生,对违纪行为的纪律审查和对职务违法犯罪行为的监察调查也往往同时启动,因而从结果上看,不少党员在受到纪律处分的同时还受到了政务处分和刑事处罚。当然,同国法的国家强制力一样,党纪的强制力并非是保证党内法规实施的唯一力量,而且也只是保障党内法规实施的最后一道防线。

第五,实效性。法理学界通常将法的实效与效力两个概念加以区分。“实效的问题涉及法律规范是否实际地被它可以对之适用的人民所遵守,而效力问题则涉及一个法律规范是否有资格或值得民众去遵守。”^⑩尽管一种规范体的实效和效力之间会出现裂缝和差距,但只有当其产生实际效果时,才能称得上是“法”的规范体。法的实效性可从多个维度进行客观精准的测度和评价,但至少应包括以下三项基本指标:一是违反法规范的行为受到了惩罚;二是法规范得到了大部分人的执行和遵守;三是法规范的全面实施产生了善治效果。党的十八大以来,在全面从严治党新体制下,中国共产党党规的实效性得到了实质性的强化,已成为标准意义上的“法”的规范体。首先,违反党规党纪的行为受到严肃查处。从2012年12月到2021年5月,全国纪检监察机关共

立案审查调查省部级以上领导干部392人、厅局级干部2.2万人、县处级干部17万余人、乡科级干部61.6万人,给予党纪政务处分374.2万人。^④严肃查处违规违纪行为,有力维护了党内法规制度的权威性,真正让铁规发力、让禁令生威。其次,党规党纪得到了更为自觉的遵守。在全面从严治党的震慑下,在党规党纪教育的影响下,广大党员干部的党规党纪意识不断增强,自觉遵守的行为习惯逐步形成。再次,党规在治党治国上的善治效能日益凸显。党规的善治效能不只体现在管党治党上,也体现在国家治理和社会治理上。在当代中国,治国必先治党,转政风社风必先转党风,因而党规在推进良政善治上的重要性并不亚于国法。党的十八大以来,党中央坚持依据党规全面从严治党,以前所未有的定力推进党风廉政建设和反腐败斗争,从根本上扭转了管党治党宽松软状况,解决了许多长期没有解决的顽瘴痼疾,刹住了一些多年未刹住的歪风邪气,党风政风焕然一新,带动社会风气明显好转。^⑤

六、党规的合法性建构历程

从百年党史看,中国共产党是立治有体、施治有序、行治有效的政党,从成立时起就高度重视党规制度建设,并逐步从名称、形式、实质、体系、运行等方面实现对党规的合法性塑造和建构,形成了内容科学、程序严密、配套完备、运行有效的党规制度体系,最终形成了同依法治国相辅相成的依规治党体系。根据百年党史的通常划分方法,本文把党规的合法性建构历程划分为四个阶段。

第一,奠基初创阶段。在新民主主义革命时期,中国共产党不仅探索制定了以党纲、党章为代表的一系列党规,而且将党规正式定名为“党内法规”,强调党规在性质上就是党法,确立起了将法的象征符号赋予党章党规、从而将党章党规视为党法的深厚传统。毛泽东在1938年党的扩大的六届六中全会所作的政治报告中首次明确提出党内法规的概念:“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内法规,以统一各级领导机关的行动。”^⑥在这次会议上,刘少奇作了《党规党法的报告》,这也是党的历史上第一次使用“党法”的名称。刘少奇在1945年党的七大上所作的《关于

修改党章的报告》中还用到“党的法规”的概念:“党章,党的法规,不仅是要规定党的基本原则,而且要根据这些原则规定党的组织之实际行动的方法,规定党的组织形式与党的内部生活的规则。”^⑦这些观点表明了中国共产党要通过加强党规党法建设成为一个具有明确政治纲领、严密组织体系、严明纪律规矩的无产阶级政党的鲜明态度和坚定决心。

第二,曲折前行阶段。在社会主义革命和建设时期,中国共产党开始全面探索在全国执政条件下进行党规党法建设的路子,产生了以党的八大修改后的党章为代表的一批党规。邓小平在1962年扩大的中央工作会议上指出:“我们还有一个传统,就是有一套健全的党的生活制度。……这些都是毛泽东同志一贯提倡的,是我们的党规党法。”^⑧“文化大革命”发生后,党规制度建设遭受严重挫折,特别是党规制定工作陷入停顿状态。

第三,稳步前进阶段。在改革开放和社会主义现代化建设新时期,中国共产党把党规建设摆到党的建设的重要位置,加大党规建设的力度,推动党规制定工作的制度化,党规合法性建构取得重大进展。邓小平在1978年首次强调党规党法和国法的紧密关系:“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。”^⑨此后,1981年《关于建国以来党的若干历史问题的决议》第一次将“党内法规”概念写入党中央文件,1992年党的十四大修改后的《中国共产党章程》第一次将“党内法规”概念载入党章。党的十一届三中全会至党的十八大期间《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》《中国共产党党内法规制定条例》《中国共产党纪律处分条例(试行)》《中国共产党党内监督条例(试行)》等法规的制定和实施,标志着党规的形式、实质、运行合法性格局的初步确立。

第四,加快推进阶段。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央对新时代党规制度建设作出了一系列重大决策部署,党规制定量之多、覆盖面之广、执行力之强都前所未有的,党规合法性建构取得了历史性突破。这种历史性突破体现以下几个方面:(1)在体系合法性上,十年来党中央密集出台了一大批在管党治党上具有标志性、关键性、基础性意义的

党规,推动形成了比较完善的党规体系;(2)在形式合法性上,十年来立规技术、方法、水平不断提升,党规的规范性、易懂性、可行性等特征明显增强;(3)在实质合法性上,十年来党规贯彻集中全党意志、权力制约监督、保障人民权益、维护公平正义等理念,越来越得到了广大党员和群众的认可和认同;(4)在运行合法性上,十年来党规的创制、执行、遵守、监督等机制不断健全,专门机构和专业队伍建设深入推进,党规实施取得了前所未有的善治效能。

特别重要的是,进入中国特色社会主义新时代,党规的“法”属性得以正式确立,党规和国法的关系进一步明晰。党的十八届四中全会将党规体系和国法体系一并纳入法治体系,实质上就正式确认了党规的“法”属性和地位。习近平总书记深刻揭示了党规和国法既相互区别又紧密联系、既各有分工又相辅相成的关系。“在我们国家,法律是对全体公民的要求,党内法规制度是对全体党员的要求,而且很多地方比法律的要求更严格。……全面推进依法治国,必须努力形成国家法律法规和党内法规制度相辅相成、相互促进、相互保障的格局。”^⑧这实际上明确了当代中国党规和国法二元并立、相辅相成的法治格局。

七、结语

上述考察表明,经过百年持续发力和接续建设,中国共产党党规体系完成了从名称、形式、实质、体系到运行各方面合法性的构建任务,成为最接近于国法体系的规范体,并最终被纳入国家法治体系。这不只是一件了不起的制度建设成就,也给学术研究带来了不可多得的制度样本。就法学理论研究而言,中国共产党党规体系的成功构建和良好运行,对传统的法和法治理论提出了严峻的现实挑战,为突破西方法学的理论窠臼、构建中国自主法学知识体系提供了难得的实践资源。即使是西方的法律多元主义者,也很少有兴趣去关注政党的自治规范。这在很大程度上是由于西方政党的自治规范数量少,而且影响力有限。与此不同,中国共产党作为一个在世界上最大的发展中国家执政的政党,作为一个拥有9000多万党员和400多万基层党组织的政党,要担当起在法治轨道上管好党、治好国的重任,

必须制定好和运用好一个规模庞大、操作复杂的党规体系。这个党规体系不只是中国共产党管党治党的基本准绳,也是中国共产党治国理政的行动标准。这个党规体系既与国法体系密切相关,也与国法体系最为近似。可以说,在现代法治体制下,中国共产党党规体系是法律多元主义者所能构想出来的、最接近于国法体系的非国家法的规范体。当我们承认这个规范体的“法”属性时,就必然引发对法的本体论、历史论、价值论、运行论等重大理论问题的重思重构。本文只是对法概念的一种重思重构,更多的法理论问题还有待深入探讨。

注释:

①参见艾梅:《“党法”是一个不科学的概念》,载《中共福建省委党校学报》1988年第7期;朱其高:《如何理解“党法”的概念——与艾梅同志商榷》,载《理论学习月刊》1989年第2期。

②姜明安:《论中国共产党党内法规的性质与作用》,载《北京大学学报(哲学社会科学版)》2012年第3期。

③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。

④张晓瑜、秦前红:《“法多元主义”视角下党内法规规范属性探析》,载《河南社会科学》2020年第12期。

⑤欧爱民、贺丽:《中国特色社会主义法概念之重构——以党内法规法属性定位为视角》,载《湘潭大学学报(哲学社会科学版)》2021年第6期。

⑥[美]伯尔曼:《法律与革命——西方法律传统的形成》,高鸿钧等译,中国大百科全书出版社1996年版,第272页以下。

⑦[美]伯尔曼:《法律与革命——西方法律传统的形成》,高鸿钧等译,中国大百科全书出版社1996年版,第424页。

⑧Lon. L. Fuller, *The Morality of Law* 33-94(rev. ed., Yale University Press 1964).

⑨See Joseph Raz, *The Authority of Law: Essays on Law and Morality*(Oxford University Press 1979); John Finnis, *Natural Law and Natural Rights*(Clarendon Press 1980); Robert S. Summers, *A Formal Theory of the Rule of Law*, 6(2)*Ratio Juris* 127-142(1993).

⑩参见郑成良:《论法律形式合理性的十个问题》,载《法制与社会发展》2005年第6期;徐显明:《论“法治”构成

要件——兼及法治的某些原则及观念》，载《法学研究》1996年第3期；葛洪义、陈年冰：《法的普遍性、确定性、合理性辨析——兼论当代中国立法和法理学的使命》，载《法学研究》1997年第5期。

⑪参见徐显明：《论“法治”构成要件——兼及法治的某些原则及观念》，载《法学研究》1996年第3期。

⑫参见[美]伯尔曼：《法律与革命——西方法律传统的形成》，高鸿钧等译，中国大百科全书出版社1996年版，第406-433页。

⑬中共中央办公厅法规局：《中国共产党党内法规体系》，载《人民日报》2021年8月4日，第1版。

⑭中共中央办公厅法规局：《充分发挥依规治党的政治保障作用——以习近平同志为核心的党中央加强党内法规制度建设纪实》，载《人民日报》2022年6月26日，第3版。

⑮宋功德、张文显主编：《党内法规学》，高等教育出版社2020年版，第28页。

⑯宋功德：《坚持依规治党》，载《中国法学》2018年第2期，第15页。

⑰宋功德、张文显主编：《党内法规学》，高等教育出版社2020年版，第281页。

⑱宋功德：《党内法规的百年演进与治理之道》，载《中国法学》2021年第5期，第19页。

⑲参见宋功德：《坚持依规治党》，载《中国法学》2018年第2期，第9页。

⑳习近平：《加强权力制约和监督，推进反腐倡廉法规制度建设》，载《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第153页。

㉑宋功德：《坚持依规治党》，载《中国法学》2018年第2期，第9页。

㉒See Lon L. Fuller, *The Morality of Law* 51(Yale University 1969).

㉓参见《中国共产党第十八次全国代表大会秘书处负责人就十八大通过的〈中国共产党章程(修正案)〉答新华社记者问》，载共产党员网，https://www.12371.cn/2012/11/18/ART11353238803849184_all.shtml，最后访问日期：2022年7月1日；《中国共产党第十九次全国代表大会秘书处负责人就党的十九大通过的〈中国共产党章程(修正案)〉答新华社记者问》，载共产党员网，<https://www.12371.cn/2017/10/28/ART11509194882111952.shtml>，最后访问日期：2022年7月1日。

㉔《韩非子·用人》。

㉕Lon L. Fuller, *The Morality of Law* 71(Yale University 1969).

㉖宋功德、张文显主编：《党内法规学》，高等教育出版社2020年版，第59页。

㉗关于社会权力的概念，参见郭道晖：《社会权力：法治新模式与新动力》，载《学习与探索》2009年第5期。但笔者不赞成郭道晖先生把公民个人视为社会权力主体的观点，而是认为无论是国家权力还是社会权力都是相对于个人权利而言的。

㉘习近平：《在新的起点上深化国家监察体系改革》，载习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第240页。

㉙习近平：《加强权力制约和监督，推进反腐倡廉法规制度建设》，载习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第151页。

㉚习近平：《以科学理论指导全面依法治国各项工作》，载习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第2页。

㉛习近平：《加强权力制约和监督，推进反腐倡廉法规制度建设》，载习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第153页。

㉜参见张知千：《社群主义法律观研究》，武汉大学2011年博士学位论文。

㉝参见《中共中央政治局召开民主生活会强调 树牢“四个意识” 坚定“四个自信” 坚决做到“两个维护” 勇于担当作为 以求真务实作风把党中央决策部署落到实处》，载《人民日报》2018年12月27日，第1版。

㉞习近平：《一以贯之全面从严治党，强化对权力运行的制约和监督》，载《习近平谈治国理政》第三卷，外文出版社2020年版，第547页。

㉟宋功德、张文显主编：《党内法规学》，高等教育出版社2020年版，第328页。

㊱《关于加强党内法规制度建设的意见》，载《人民日报》2017年6月26日，第1版。

㊲《法治中国建设规划(2020-2025年)》，载《人民日报》2021年1月11日，第1版。

㊳《法理学》编写组：《法理学》，人民出版社、高等教育出版社2020年版，第43页。

③9 E. Adamson Hoebel, *The Law of Primitive Man: A Study in Comparative Legal Dynamics* 28 (Harvard University Press 1954).

④0 转引自张文显主编:《法理学》,高等教育出版社2018年版,第75页。

④1 张文显:《二十世纪西方法哲学思潮研究》,法律出版社1996年版,第440页。

④2 参见中央纪委副书记、国家监委副主任肖培在庆祝中国共产党成立100周年活动新闻中心举办的第二场新闻发布会上的发言,载人民网, http://cpc.people.com.cn/GB/67481/435238/437822/437824/?ivk_sa=1024320u, 最后访问日期:2022年7月1日。

④3 中共中央办公厅法规局:《开辟新时代依规治党新境

界——党的十八大以来党内法规制度建设成就综述》,载《人民日报》2021年6月17日,第2版。

④4 毛泽东:《中国共产党在民族战争中的地位》,载《毛泽东选集》第2卷,人民出版社1991年版,第528页。

④5 刘少奇:《关于修改党章的报告》,载《刘少奇选集》上卷,人民出版社1981年版,第316页。

④6 邓小平:《在扩大的中央工作会议上的讲话》,载《邓小平文选》第1卷,人民出版社1994年版,第300页。

④7 邓小平:《解放思想,实事求是,团结一致向前看》,载《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年版,第147页。

④8 习近平:《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》,载习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第96页。

On the "Law" Attributes of Party's Regulation: A Perspective from New Legal Pluralism

Huang Wenyi Zhang Xu

Abstract: Is the Party's regulation a kind of "law"? What can be termed "law" then? In order to answer these questions, this paper, starting from the premise of new legal pluralism, attempts to propose that whether a system of norms can constitute "law" can be judged from the criterion of the legality of its system, form, substance and operation. To be specific, the legality of the system means that it shall possess some essential qualities e. g., scale, rigor, completeness and uniformity in terms of its quantity, structure and density. The legality of form means it shall possess such basic qualities as universality, normativity, comprehensibility, openness, stability, operability in its appearance, form and effect. The legality of substance refers to such fundamental qualities as due process, check of power, protection of rights, fairness and justice in terms of its value objectives and concrete concepts. The legality of operation denotes such qualities in its mechanism, process and effect as specialization in institution, professionalism in staff, proceduralist in theory, compulsiveness and effectiveness in operation. Upon close examination, this paper concludes that the system of Party's regulation satisfies the above four essential criteria, thus it is "law" in nature and is the closest equivalent to the legal system of a state.

Key words: Party's regulation; legal pluralism; legality of the system; legality in form; legality in substance; legality in operation