

【党建热点】

新时代党内法规建设:目标、问题与路径*

曾钰诚

摘要:基于规范主义法学和法社会学的不同研究角度,理论界对党内法规制度属性的认识出现差异。党内法规作为一类重要的治理规范,其建设必须以良法善治为目标。当前,党内法规建设存在着规范性仍需提高,实效性有所不足,部分党内法规与国家法律衔接协调仍需加强等问题。加强党内法规制度建设,需要以习近平依规治党思想为指导,使党内法规建设同人民群众美好生活需要相契合,服务于党的建设的实践需要。同时,推动党内法规由义务性规范向义务与权利平衡性规范转变,加强党内法规与国家法律的衔接协调。

关键词:党内法规;良法善治;问题;路径

中图分类号:D262.6

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2019)11-0028-06

一、党内法规制度属性的理论辨正

关于党内法规的制度属性问题,目前理论界存在一定的争议。有学者提出,党内法规构成国家意义上的法律制度,属于硬法;^①也有学者认为,党内法规作为社会意义上的规范形式,属于软法;^②还有学者在认同党内法规是软法的同时,也承认党内法规具有硬法属性,称之为“坚硬的软法”。^③上述观点见仁见智,均存在一定合理性。之所以出现观点上的差异,是因为学者们从下面两种不同的研究角度出发。

1. 规范主义法学

从规范主义法学角度考察,当前党内法规制度形态与法律(硬法)虽仍然存在一定差别,但已经逐步显现出向硬法发展的趋势。凯尔森认为,法律是一种强制性命令,是国家制定并具有效力的,以国家强制力制裁保证实施的实在法规范。^④在凯尔森眼里,法律的制定不受政治、意识形态和道德等因素影响,所形成的法规体系应当具有封闭性、统一性、规范性以及严谨的位阶结构。^⑤因此,基于规范主义

法学立场,法律属于独立的、科学的、规范的、与价值相分离的封闭性制度结构,并借助国家暴力机器保证实施。从自治层面分析,党内法规仍属于政党内自律、自治性规范,是政党内部加强治理的章程与规则。这决定了党内法规直接体现的是党的意志而非国家意志,且通过政党内部强制而非国家强制保证实施。所以从学理上而言,党内法规与硬法之间存在差异。

然而,党内法规的发展趋势呈现硬法化,主要体现在:其一,党内法规体系等级结构分明。从体系纵向结构看,党内法规体系包括党章、党的中央组织党内法规、中央纪律检查委员会以及党中央工作机关党内法规、地方党委党内法规四级结构,这与国家法律体系纵向结构相类似。从体系横向结构看,两者也呈现一定的类似性。^⑥其二,党内法规的强制性并不弱于国家法律的强制性。党内法规并不是党组织以及党员可以选择是否遵循的软性规范,而是一种不得突破、被要求强制执行的刚性约束。^⑦同时,随着纪委与监察委合署办公,部分违纪违规党员干部在受到党内法规处分之后,随即进入法律程序,受国

收稿日期:2019-06-06

* 基金项目:国家社会科学基金一般项目“依法治国和依规治党有机统一研究”(18BFX005)。

作者简介:曾钰诚,男,厦门大学法学院博士生(厦门 361005)。

家强制力制裁。事实上,党内法规获得了国家强制力的间接外部保障。其三,党内法规的规范性特征日益显著。以国家法律体系为对标,中央相继印发了《中央党内法规制定工作五年规划纲要(2013—2017年)》(2013年11月)、《关于加强党内法规制度建设的意见》(2016年12月)、《中央党内法规制定工作第二个五年规划(2018—2022年)》(2018年2月)、《党内法规制定条例》(2019年9月)等一系列党内法规和规范性文件,对党内法规的命名、表达方式、制定程序、体系结构等形式性事项进行了规定,体现出一种规范化、体系化、科学化的发展态势。

2. 法社会学

从法社会学角度考察,党内法规无疑属于软法性规范。马克思·韦伯基于法律多元主义范式,将法视为一种社会化的产物,而非专属于国家或统治者,并认为所有的规范都必将被运用于社会中,所以应当从社会组织、社会行为乃至社会本身去探求法的真谛。^⑧在韦伯看来,每个社会组织、机构、团体都有维持其内在秩序的规则,这些规则均可以称为法。根据法社会学理论,法并不局限于规范主义法学派所认同的制定法,在没有国家立法机器的时候,也同样存在着调整各类社会关系的法规范。可以认为,法是指事实上起到调整社会关系作用的社会规范的总称,并以一般性规则、政策乃至原则等诸多形式和要素呈现,它可以由单一要素构成,也可以整合不同要素形式。除法律规范外,社会规范还包括由社会团体或民间组织制定的内部规章制度以及现实中起事实上调整作用的规则。^⑨在现实生活中,支配社会生活,调整各类关系的规范并不仅限于国家法律。例如,欧根·埃利希所认同的“活法”就不属于制定法,也不属于法条中所确定的规则,而是一种社会性、民间性规范,对社会生活起事实的调整与支配作用。^⑩

党内法规属于软法范畴,得益于它的调整对象与约束效力。按照传统理解,法是调整一定社会关系,对自然人、法人、其他组织的行为与活动产生约束效力的规范。^⑪事实上,法将各类主体(党组织与党员)及其关系都吸纳到其调整对象之中。党内法规的调整对象是党务关系,具体规范指导党组织活动、工作以及党员行为。而党务关系实际上没有超越广义社会关系的理论范畴,这与习惯法调整社群成员关系,自治规范(例如民主党派章程)调整各类

政党组织、自治组织内部成员关系并无实质性差别。此外,党内法规在规范之外吸纳了政策要素,使其凸显出鲜明的政治性,同时也缺乏直接的国家强制力保障。

综上所述,党内法规具有特殊性,即兼具硬法与软法的部分属性。因而,纯粹硬法说与软法说均不具有完满的解释力与说服力。虽然目前理论界对党内法规的属性存在争议,但是对于党内法规属于显性的治理规范则争议较少。党的十八届三中全会提出,全面深化改革的总目标之一,是推进国家治理体系现代化,依照通说,国家治理体系是“包含党内法规体系在内的法律制度体系”^⑫,即在国家治理体系维度,党内法规体系嵌套于国家治理体系。党内法规客观调整及规范党和国家最为重要、关键、复杂的关系和事务,在管党治党、治国理政、改革发展等方面,均产生广泛而深远的影响。

二、党内法规建设以良法善治为目标

党内法规作为中国共产党推进国家(政党)治理的重要规范之一,无论属于软法或者硬法,都必须以良法善治作为努力目标。良法善治是法治体系塑造的逻辑基础和理论前提。任何制度体系的建构与完善都是以良法善治为目标,都是围绕良法善治这一中心展开的。^⑬亚里士多德认为,良法就是大家所服从的法律应当制定得良好。^⑭具体而言,良法意味着制度品质良好,制度内容基本完善与规范,无明显缺漏,尊重客观规律,反映法治价值。同时,制度内容须具备可操作性和实效性,制度实施具有可接受性,能够获得理想的实施效果。^⑮善治要求坚持以人为本,体现人文关怀和彰显道德理性,并在此基础上实现法治与德治、纪律与活力、权力与权利之间的协调统一。总之,法治实现的过程就是良法善治理念贯彻与彰显的过程,法治实现以良法善治为其重要衡量、评价标准。

作为中国共产党管党治党的制度依据,党内法规为各级党组织和党员确立了一套严格的制度标准,使之能够有效规范党组织工作和活动,约束党员思想和行为,防范党组织建设软弱涣散,明晰权力运行的合理边界。党内法规建设深刻体现出一种法治力量,展现出执政党自我净化、自我革新、自我完善的法治精神。在全面从严治党的背景下,如何使党内法规持续、全面、深入、有效地对权力施加控制力

和规范性,如何使其不偏离制度设计的初衷,关键在于坚持良法善治的目标追求,通过将良法善治的基本理念及其核心价值融入党内法规制定、实施全过程,不断提升党内法规质量与实施效果。

三、党内法规建设存在的问题

当前,党内法规建设在形式与实质层面上仍然存在一些问题,与良法善治的目标存在一定距离,有待在实践中进一步完善。

1. 党内法规的规范性仍需提高

当前,党内法规存在规范性不足的问题。一方面,在党内法规命名上,存在某种程度的随意性。以《党政机关厉行节约反对浪费条例》为例。依照《党内法规制定条例》第 5 条的规定,以条例命名的党内法规是“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”,而以规定、办法命名的是“对党的某一方面重要工作的要求和程序等作出具体规定”。从内容上看,《党政机关厉行节约反对浪费条例》是一部以作风问题治理为主要内容的党内法规,是对“奢靡之风”问题领域中的“厉行节约、反对浪费”这一工作要求的具体规定,并非针对“四风”问题治理工作的全面规定,没有达到条例的层级。另一方面,有的党内法规在表达形式上还不够规范。党内法规的规范性要强于变动灵活的政策主张,一般采用“条款式”的表达形式。制度内容的表达形式主要分为“段落式”和“条款式”,“段落式”重在论述和说理,表达鲜明的观点态度;“条款式”重在明确与规范,为行为提供具体明确的指引。基于制度功能不同,党内法规多以条款形式呈现,而党的政策主张一般以段落形式展现。然而,党内法规体系中仍然存在为数众多的以“段落式”作为表达形式的党内法规,这容易与党的政策主张等规范性文件相混淆,削弱了党内法规的规范性。^{①6}《党内法规制定条例》第 6 条规定,党内法规一般采用条款形式表达。然而,较早时期制定的采用段落形式表达的党内法规目前仍然具有效力,尚未得到及时调整和规范。

2. 党内法规的实效性有待加强

现阶段,党内法规建设存在一些影响制度实效性的问题,具体表现在两个方面。

其一,部分基础性党内法规的操作性不强。基础性党内法规是党内法规制度体系中的主干部分。

当前,大量基础性党内法规中内涵有政策宣示性的制度内容,很多规定只提要求目标,缺少落实问责,只有条件假定以及行为模式,缺少法规后果的规定,制度构成要件不兼备,制度约束效力与实施效果较弱。例如,《中国共产党廉洁自律准则》《关于新形势下党内政治生活的若干准则》《党员教育管理工作条例》等制度文件,有的没有规定问责事项,有的问责事项规定概括笼统,缺乏可操作性。此外,部分基础性党内法规的规定模糊,其中包含很多诸如“恰当、相应、必要时、视情况”等界定不清晰、不明确、不具体的表述。

其二,党内法规配套制度建设存在不足。一是基础性党内法规明确要求制定实施细则的,实践中却没有制定。例如,《中国共产党廉洁自律准则》对领导干部的廉洁作风建设提出了总体性要求,但对于部分要求的落实,缺乏相应的实施细则。《党内法规制定条例》第 39 条规定,党内法规的编撰、汇编等事宜,按照有关规定办理。“按照有关规定办理”依循文义解释,即存在一部针对党内法规的编撰、汇编等事项进行具体规定的配套性制度。但目前,对于这方面内容缺乏专门规定。二是基础性党内法规规定较为抽象笼统,操作性不强。2013 年版制定条例在实施过程中就存在着实效性不足的问题。^{①7}2019 年版制定条例虽对此进行了完善,增强了可操作性,但部分内容仍需进一步细化。例如,条例第 36 条规定,对党内法规执行情况、实施效果开展评估;第 37 条规定,制定机关应当组织开展党内法规清理工作。但对于党内法规评估、清理工作开展的具体程序性事项,相应配套性规定需要进一步具体化、精细化。

3. 党内法规对党员权利的保障需要加强

自 1921 年建党以来,党内法规一直贯彻义务本位的建构理念,强调党员要对党忠诚、遵守党的纪律、有牺牲奉献精神、执行党的决定、听从组织安排、服从组织分配、完成党的任务等。在强调党员义务的同时,党内法规中关于确定与保障党员权利的制度规定在体量和占比上明显偏少。当前,综合性党内法规中规定党员权利的,主要有党章和《关于新形势下党内政治生活的若干准则》。而针对性规定党员权利的专门党内法规仅有《党员权利保障条例》(2004 年 9 月)这一部,因制定时间较早且一直未得到修订完善,所以内容规定简单粗糙,质量相对

较低。其余诸如《关于建立民主评议党员制度的意见》(1988年12月)、《关于提高县以上党和国家机关党员领导干部民主生活会质量的意见》(1997年1月)、《关于改进县级以上党和国家机关党员领导干部民主生活会的若干意见》(2000年4月)等均属于规范性文件,无论权威性、效力性还是稳定性都弱于党内法规。而且上述规范性文件出台时间较早,规定还不成熟全面,制度实施难以满足现实需要。随着经济社会发展,党员权利的种类、内容、形式不断丰富,而党员权利的基本内容却在2004年后没有得到扩充,这显然不符合政治现代化的发展潮流。

4. 党内法规需要更充分回应人民群众对美好生活的需要

党的十九大报告提出,当前我国社会主要矛盾是人民群众日益增长的美好生活需要与不平衡不充分的发展之间的矛盾。根据法经济学观点,满足群众美好生活需要就是要以较低成本实现社会最大化利益;根据功利主义观点,满足群众美好生活需要就是要实现最大多数人的最大化福祉,这是一个最终目标。党内法规通过实现权力控制的制度化,进而达到社会利益的最大化。因而,美好生活需要也体现在美好制度需要方面,党内法规正是这一美好制度的表现形式之一。

然而,部分领域党内法规回应人民群众美好生活需要还不充分,主要表现在党内法规存在一定的滞后性,部分领域尚有制度空白。例如,党的领导实践发展与党的领导制度建设进程不相适应。党的领导是全面的,司法体制改革、金融体制改革、教育体制改革、国家机构改革等各方面改革都必须坚持党的领导。这些改革与群众利益关系最为紧密。实践中,司法、金融、教育等领域涉及党的领导的基础性党内法规仍然不完善,如党的教育工作、人才工作、金融工作等还缺乏专门党内法规的规范。

5. 党内法规与国家法律的衔接协调仍需加强

《党内法规制定条例》第7条明确规定,党内法规制定工作应当遵循“注重党内法规同国家法律衔接和协调”的基本原则。当前,与国家法律不衔接、不协调的党内法规仍然存在,一定程度弱化了法律权威。例如,《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》(2015年8月)第8条赋予了县级以上地方各级人民代表大会享有对本行政区域内重大事项作出决定的职权。而《中国共产党地方委员

会工作条例》(2015年12月)则在第5条规定,党的地方委员会享有对本地区重大问题作出决策的职权。显然,两个文件的规定存在不一致的情况。又如,《纪律检查机关案件检查工作条例》(1994年5月)第28条第7款规定,中纪委有权对被调查对象的银行账户情况进行查核,并可以通知银行暂停支付,银行必须予以配合。但《商业银行法》(1995年7月)则作出了不一致的规定,该法第29、30条规定,对于客户的存款,商业银行有权拒绝任何单位或者个人的查询、冻结、划扣等请求,法律另有规定的除外。

四、新时代党内法规建设的路径选择

1. 党内法规建设应以习近平依规治党思想为指导

推进党内法规建设,首先需要有科学的理论为指导。习近平总书记在总结党的十八大以来党内法规建设基本经验的同时,系统阐述了“治党必依党规、立规必重质量、党规必成体系、执规必动真格”等基本问题,并形成了习近平依规治党思想。^⑧习近平依规治党思想中关于立规必重质量、党规必成体系、执规必动真格的重要论述,为新时代加强党内法规建设提出了明确的政治要求,指明了工作努力方向。

2. 党内法规建设应与人民群众美好生活需要相契合

满足人民群众美好生活需要,是党一切工作的出发点与落脚点,而制度是美好生活需要得到满足的根本保证。党内法规作为党的意志的制度化表现形式,应当充分体现党的性质和宗旨,展现“人民本位”的价值追求。人民群众的利益诉求归结起来主要体现在两个方面,即权力限制和权利保障。党内法规旨在降低乃至消除公共权威恣意给公民权利所带来的侵犯风险,维护法治秩序。

权利保障分为两个方面,一是保障公民权利,二是保障党员权利。公民权利保障除依靠宪法、法律兜底外,还要依赖党内法规的反向效应,即党内法规通过设定义务和规范权力,实现公民权利保障。同时,党员是具有政治身份的公民,获得身份意味着党员不仅要遵守宪法法律,还要受到党内法规的约束,承担更多的义务。因此,对公权力的有效控制和规范,是党内法规的重要功能,也是人民群众美好生活

需要得以实现的应有之义。先进性和纯洁性是中国共产党作为马克思主义政党的本质属性,如果丧失了先进性和纯洁性,党将会面临失去执政资格的危险,人民群众对于美好生活的向往和期待就会落空。而权力恣意直接构成对党的先进性与纯洁性的侵蚀。因此,实现人民群众的利益和福祉,关键在全面、有效规范和管控公权力,这就需要通过扩大党内法规的调整范围与覆盖领域,健全各领域党内法规建设,特别是加强党的领导党内法规制度建设,填补党的领导领域制度真空,规范党的领导行为并使其符合法治要求,进而为充分实现人民群众美好生活需要奠定坚实的制度基础。

3. 党内法规建设应服务于党的建设实践需要

党内法规建设是深入推进全面从严治党的一项基础性、系统性制度实践,直接服务于新时代党的建设新的伟大工程。要提升党的建设科学化水平,关键在于使党内法规建设同新时代党的建设实践需要紧密衔接。党的建设包含党的执政能力建设,而党的领导能力建设是党的执政能力建设的一个重要方面。深入推进党的领导能力建设,首先需要实现党的领导的制度化、规范化,通过长效性的法规制度对党的领导的各项决策、部署、行动等权力运作环节进行指导和规范,确保党的领导始终处于法治轨道。现阶段,应持续推动党内法规建设与党的建设实践需要有效对接,使党内法规充分发挥保障、促进、指导、规范包括党的领导能力建设在内的党的各领域建设的制度功能,实现党的建设的规范化与法治化发展。党内法规建设要适应党情变化,紧密结合党的政治、思想、组织、纪律、作风等方面出现的新情况、新问题,及时增添新鲜内容,废止不合时宜的条文,提升党内法规的针对性、实效性,增强制度设计的问题导向,从而推动全面从严治党向纵深发展。

4. 党内法规应由义务性规范向义务与权利平衡性规范转变

习近平总书记指出“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。”^①党的各级组织和广大党员不仅要模范遵守法律,而且要按照党规党纪以更高标准严格要求自己。党内法规对党员设定了更严格的政治、纪律和思想要求。当然,在强调党员责任和义务的同时,也需要对党员的权利作出相关规定。党内法规具有两方面的制度功能,即

规范权力行使和激励政治参与。如作为党的根本组织原则与领导制度的民主集中制,通过保障党员各项政治权利,能够充分激发、调动党员政治参与的积极性,保证中央决策的正确与有效实施。当前,应适当扩充党员权利的种类和范围,增加专门规定党员权利及其保障的基础性、配套性党内法规,推进党内法规由义务性规范向义务与权利平衡性规范转变。

5. 推进党内法规与国家法律的衔接协调

首先,建立党内法规合宪性审查机制。对制定主体提交的党内法规草案,由全国人大宪法和法律委员会对草案中是否存在同宪法规定相冲突、不协调的内容开展实质性审查工作。对草案中存在的同宪法相抵触的内容,审查机关应及时告知党内法规制定主体,并提出相应修改建议,从而保证两套制度间的衔接协调。其次,建立制定机关定期沟通机制。促进立规部门与立法部门之间开展定期沟通交流,针对党内法规制定、实施过程以及制度内容、规范事项等可能与法律缺乏衔接协调的地方,及时进行沟通反馈。^②建立党内法规与国家法律制定机关定期沟通机制,有利于防止党内法规和国家法律在规制事项上重叠,在制度内容上相互冲突,并充分发挥两套制度的内在功能,形成相辅相成、相互补充的良性互动局面。最后,建立党内法规动态清理机制。2012年至2014年,中央开展了第一轮党内法规集中清理工作,标志着党内法规集中清理机制初步建立。2019年4月,中央完成了第二轮党内法规和规范性文件集中清理工作。常规化的集中清理机制虽然能够集中优势资源化解党内法规与国家法律之间的不衔接、不协调问题,但由于缺乏灵活性与针对性,导致问题难以得到及时有效处理。《党内法规制定条例》第37条规定,根据需要开展专项清理,在制定工作中同步开展即时清理。这实际上为党内法规动态清理机制的建立奠定了制度基础。当前,应积极构建动态清理机制,使之与集中清理机制形成合力,共同发挥效用。

注释

①王建芹、农云贵《新时代依规治党的法理逻辑与路径》,《求实》2018年第2期。②谢宇《宪法惯例与自治规范的二元界分》,《探索与争鸣》2017年第11期。③⑦宋功德《党规之治》,法律出版社,2015年,第64页。④⑤[奥]凯尔森《法与国家的一般理论》,沈宗灵译,商务印书馆,2013年,第5—19页。⑥按照调整对象的不同,国家法律体系可分为宪法及宪法相关法、民商法、行政法、经济法、社

会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法;党内法规体系也可划分为党章、党章相关法、党的政治法规、党的组织建设法规、党的思想建设法规、党的作风建设法规、党的反腐倡廉法规、党的保障法规。^⑧[德]马克思·韦伯《韦伯作品全集:社会学的基本概念》,顾忠华译,广西师范大学出版社,2008年,第38页。^⑨陈柳裕《党内法规:内涵、外延及与法律之关系》,《浙江学刊》2017年第1期。^⑩[奥]欧根·埃利希《法社会学原理》,舒国滢译,中国大百科全书出版社,2009年,第545页。^⑪刘长秋《论党内法规的概念与属性》,《马克思主义研究》2017年第10期。^⑫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》,《中国法学》2018年第2期。^⑬张文显《法理:法理学的中心主题和法学的共同关注》,《清华法学》2017年第4

期。^⑭[古希腊]亚里士多德《政治学》,吴寿彭译,商务印书馆,1965年,第199页。^⑮郭春镇、曾钰诚《党内法规中的法理思维》,《理论探索》2019年第1期。^⑯《中国共产党党内法规选编》中存在着大量的党内法规均不是采用条款形式表达。参见《中国共产党党内法规选编(1996—2000)》,法律出版社,2001年,第1—14页。^⑰李忠《构建依规治党法规制度体系研究》,《西北大学学报(哲学社会科学版)》2017年第5期。^⑱宋功德《坚持依规治党》,《中国法学》2018年第2期。^⑲习近平《关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社,2015年,第109—112页。^⑳宋健《关于党内立法与国家立法相协调的思考》,《中国监察》2005年第14期。

责任编辑:浩 淼 文 刀

The Construction of the Party Regulations in the New Era: Objectives , Problems and Paths

Zeng Yucheng

Abstract: Based on the different research perspectives of normative law and sociology of law , there are differences in the theoretical circles' understanding of the attributes of Party regulations. As a kind of important governance norms , the construction of Party regulations must take good laws and good governance as the goal. At present , there are still some problems in the construction of the Party Regulations , such as the standardization still needing to be improved , the incomplete protection of the rights of Party members , the insufficient response of the Party Regulations to the needs of the people for a better life in some areas , and the need to strengthen the cohesion and coordination with national laws. To strengthen the construction of Party Regulations , we need to take Xi Jinping's thought of ruling the Party according to the rule as guidance , so as to fit in with the needs of people's beautiful life and serve the practical needs of Party building. At the same time , we should promote the transformation of the Party Regulations from the obligatory norms to the balanced norms of rights and obligations , and strengthen the cohesion and coordination between the Party Regulations and national laws.

Key words: Party regulations; governance norms; good laws and good governance; problems; path