

价值、体系与原则:党内法规的整体性思考

张 露^{1,2}

(1. 重庆大学 法学院,重庆 400030;2. 四川轻化工大学 法学院,四川 自贡 643000)

摘 要:整体性既是马克思主义的本质属性,又是我国重要的传统文化之一。为更好地解决我国党内法规建设中存在的“碎片化”问题,坚持整体性思考就成了当前的基本要求和重要选择。在党内法规建设中,坚持整体性思考需要高度重视价值指引、体系建设和完善原则等三个方面的内容。其中,价值指引确保各项工作的方向始终正确,体系建设是整体性的主要领域,坚持完善原则有利于确保各项工作顺利开展。只有从整体上全面关注这三个方面,党内法规建设才能取得更大的成就。

关键词:党内法规;整体性思考;价值;体系;原则

中图分类号:D262.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2022)02-0049-12

一、问题的提出

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视管党治党问题,并将党内法规作为全面依法治国的重要领域来加强建设。在我国,党内法规(party rules and regulations)通常特指中国共产党的党内法规(CPC's rules and regulations)。目前,党内法规最权威的定义是《中国共产党党内法规制定条例》(2013年)第2条之表述,即党的中央组织以及中央纪律检查委员会、中央各部门和省、自治区、直辖市党委制定的规范党组织的工作、活动和党员行为的党内规章制度的总称。这一定义源自《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》(1990年)第2条对党内法规的表述。事实上,学界对党内法规概念的讨论已经持续了20多年,随着依规治党实践的不断深入,党内法规的内涵和外延都进一步丰富和明晰了。习近平总书记强调:“党政军民学,东西南北中,党是领导一切的。”^[1]党内法规作为管党治党的基本遵从,其调整对象和外部环境所涉及的层次和维度构成都非常复杂,因而需要在管党治党的实践中加强整体性思考。由于党内法规建设过去缺少整体性规划,党内法规“碎片化”现象凸显。在建党初期,会议和文件是党治理的主要渠道,所以党组织制定了众多的文件,如“纲领”“决定”“条例”“宣言”等20多种,这些文件涉及面广、数量庞杂、制发简单,难以形成体系,甚至某些规范之间相互冲突。随着党的制度建设的持续深入,党内法规逐步从党的文件中分化出来,形成了比较完善的党内法规体系。但由于党内法规主要由单行法规组成,且不同法规的调整对象和规范事项均不相同,因此从整体性视角构建党内法规体系尤为重要。

(一)坚持整体性思考的现实需要

实践性是马克思主义的本质属性之一。面对复杂的治理系统,坚持整体性思考有利于避免

陷入碎片化陷阱,也有利于掌握各项工作运行的底层逻辑。党内法规建设需要关注如下两个方面的复杂性。第一,党的组织是一个复杂系统。截至2021年6月5日,中国共产党党员总数为9514.8万名,党的基层组织总数为486.4万个^[2]。作为世界上规模最大和组织结构最复杂的政党,如何有效管党治党的问题在世界上没有任何组织可供模仿,可以说,中国共产党的治理难度在世界是最大的。第二,党的治理对象和治理环境也是一个复杂系统。党的第一个一百年已经交出了一份完美的答卷,但是如何在“乌卡”时代^①的大背景下做好赶考人,要求中国共产党在持续动荡的国际环境中对不断演化、包罗万象且极其复杂的国内事务进行有效治理,才能带领中国人民从胜利走向更大胜利,因此,坚持整体性思考尤为重要。

在国家治理体系和治理能力现代化背景下,将党内法规置于“五大法治体系”的整体架构之中,按照治国先治党和全面从严治党的要求,探索管党治党的整体性治理方略。《中国共产党党内法规制定条例》的第三章强调党内法规制定工作需要做到“突出重点、整体推进”。习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话中指出,中国共产党“坚持依规治党、形成比较完善的党内法规体系”^[3],并将党内法规体系建设提升到事关中华民族伟大复兴的新高度。

从党内法规各项工作实践来看,由于治理体系的复杂和整体性思考的欠缺,尽管党和国家已经将党内法规工作提到了很高的高度,将其视为事关社会主义建设事业成败的大事,并且已经进行了持续不断的补充、修正和完善,甚至在一定程度上可以说党内法规体系已经基本建立起来,但是党内法规的建设仍大量存在“碎片化”现象。徐信贵认为应该通过强化党内法规体系化来克服“碎片化”问题^[4],熊明明和朱建华指出可以通过建立纪法规贯通融合机制来解决“碎片化”问题^[5]。根据实践中存在的“碎片化”现象,党内法规建设必须能够从大局着眼从问题着手,坚持整体性思考,谋求全局性的胜利。

(二)坚持整体性思考的内在要求

我国走中国特色社会主义国家道路需要一方面高举马克思主义伟大旗帜,另一方面又要坚持走马克思主义的中国化道路。整体性是马克思主义本质属性和中国文化重要传统的特征,因此坚持整体性思考是党内法规建设的内在需求。

首先,整体性是马克思主义最根本的属性^[6]。目前,学术界普遍将科学性、阶级性、实践性看作是马克思主义的本质属性,这些观点仅从某一特定的方面揭示了马克思主义的本质属性。而马克思主义整体性属性强调坚持科学性与阶级性的统一、理论性与实践性的统一,认为只有坚持整体性视角,才能对马克思主义理论的逻辑起点、逻辑线索和逻辑结果有清晰的认识,才能更深刻全面地理解和坚持马克思主义。总之,党内法规建设是无产阶级政党本性的要求,只有按照其政党来源与法治来源,才可将党内法规建设统一归结为社会主义制度的内在要求。此外,依法依规治党是党建的基本方略,也是中国实现整体化法治的中心题域^[7]。

其次,整体性思考也是我国传统文化的特征之一。与西方坚持还原论和重视分析思维不同,中国传统哲学和传统思想注重通过阴阳五行相生相克等整体性思想来分析万事万物间的相互关系。并且,中国传统思想特别是中医学的整体性思维方式,将人和自然放在同一个环境来思考和探求万物的因果,有相当的现实意义。中国传统的这种整体性思考已深深地扎根于我国政治、经济、文化、社会的方方面面。对此,于涛认为研究中国文化必须坚持整体性范式^[8],汪公文指出应当使用整体性分析的方法,将传统精义重新阐释出来以适应转型中国的法治发展^[9]。由此可见,

^① 乌卡(VUCA),即volatile(不稳定的),uncertain(不确定的),complex(复杂的),ambiguous(模糊的)的缩写。乌卡时代指的是我们当前正处于包含这四种特性的时代。

党内法规建设也应该坚持整体性思考的传统基因。

近年来,学界对“整体性”的关注度越来越高,这些研究唤起了学术界对整体性的关注,也推动了学界对党内法规整体性的研究。李挺在整体性思维背景下,对我国自然保护地立法的建构与整合进行了研究^[10];周永坤则认为摒弃形式与实质“分离的法治概念”,确立整体性法治概念是法治建设的首要任务^[11];韩强、姜建成和常青伟在研究全面从严治党的整体性时论及了党内法规问题^[12-13];张晓燕对党内法规制度建设的顶层设计进行了研究^[14-15];何志丽在论述新时期制度治党的特点时谈到了党内法规的整体性特征^[16]。从中国知网公开发表的文献来看,已经有不少研究分别从价值、体系和原则等视角来研究党内法规了,但从整体性视角将三个方面系统进行研究仍是一个薄弱环节,仍停留在多年前。如2011年王学辉从统合与超越视角,对“依法治国”的整体性图式构建进行了探索,认为法律是“形式、事实和价值的特殊结合”^[17]。可见,学术界目前对党内法规整体性的思考在广度、深度及系统性等方面的研究,与党中央对党内法规各项工作的要求相比都还存有巨大的差距,因此加强党内法规整体性研究还有很强的理论需求。

综上,基于现实需要以及理论需求,本文从整体性视角出发,对党内法规的价值、体系和原则三个方面进行系统研究,以增加党内法规建设的整体性意蕴,强化党内法规建设的系统化思考,从而更好地夯实党各项事业的基础。

二、价值指引是整体性思考的方向保障

党内法规建设必须坚持马克思主义的指导,同时也必须传承和弘扬中华文化传统。马克思主义为党内法规建设始终坚持正确的方向提供了基础性保障,而以德治国和依规治党的结合则保障理论和实践的有机统一。从整体性视角来看,价值作为法规制度的有机组成部分,不仅赋予了党内法规以精神内核,还为法规制度体系和治理实践注入了持续优化的原动力。

(一)马克思主义理论发挥价值指引的基础保障性作用

马克思主义理论提出了初步建设无产阶级政党规章制度的构想,对后续我党的政治建设提供了理论方面的基础性保障。早在19世纪,马克思、恩格斯就将“法律”“法规”的表述引入党内^[18]。1859年,马克思在《致恩格斯》一信中明确指出:“我们现在必须绝对保持党的纪律,否则将一事无成。”^[19]1879年,恩格斯在《致奥古斯特·倍倍尔》的信中说:“一个党丧失了作出有约束力的决议的可能性,它就只能在自己的活的、经常变化的需要中去寻找自己的法规。”^[20]列宁则将党的代表大会视为党内“唯一的立法者”,确立民主集中制为党的根本组织原则,并认为严明党纪是政党自身生命力和存在的基础。斯大林则强调对党内领袖和一般成员都应适用同一套法规:“如果我们对领袖们宣布一种党的法规,对党内的‘平民’宣布另一种党的法规,那么我们就根本没有什么党,没有什么党的纪律了。”^[21]

马克思主义实践观认为,实践是认识的来源和认识发展的动力,是检验认识正确与否的唯一标准。中国共产党注重站在整体性高度来统筹谋划崇高政治理想、高尚政治追求、纯洁政治品质、严明政治纪律这一个重大课题,并坚持将党的政治建设看作是党的根本性建设^[22]。中国共产党取得的伟大成就,根本在于始终高举马克思主义的伟大旗帜,始终坚持全心全意为人民服务的根本宗旨,始终坚持“为中国人民谋幸福,为中华民族谋复兴”的初心和使命^[1],始终坚持将党的建设作为永恒课题而常抓不懈。2020年11月习近平在中央全面依法治国工作会议上指出,推进全面依法治国,根本目的是依法保障人民权益。马克思主义政治信仰为党内法规建设各项工作确立了正确的方向指引,党内法规制度的建设实践又反过来推动党的政治建设的持续进步。

党的历代领导人都非常注重党内法规建设。1938年,毛泽东在《中国共产党在民族战争中

的地位》中首次提出了“党内法规”这一重要概念,阐释了党纪的重要性,强调通过制定一种较详细的党内法规来统一各级领导机关的行动^[23]。1945年,刘少奇在《关于修改党章的报告》中指出,党章不仅是要规定党的基本原则,而且要这些原则规定党组织的实际行动方法、组织形式和内部生活规则^[24]。1978年12月,邓小平在中共中央工作会议的闭幕会上强调:“没有党规党法,国法就很难保障……对于违反党纪的,不管是什么人,都要执行纪律。”^[25]¹⁴⁷1980年,邓小平在《党和国家的领导制度的改革》中指出:“制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好可以使好人无法充分做好事,甚至会走向反面……领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。”^[25]³³³党的十八大以来,习近平更是将党内法规建设提到了前所未有的高度,对党内法规制度建设做整体性和一体化的部署。比如,2016年12月党中央召开党的历史上第一次全国党内法规工作会议,并通过了《关于加强党内法规制度建设的意见》等。

(二)以德治党和依规治党相结合发挥价值指引的内在统一性作用

从马克思主义实践哲学看,需要将以德治党和依规治党统一起来。马克思主义实践哲学被视为第一哲学是源于马克思主义将实践性作为其本质属性,在这里“实践”首先被赋予人生的意义和价值,而不仅仅是满足人的欲望和需要^[26]。据此,从整体性视角强调以德治党和依规治党的有机统一,关键在于深入把握其学理基础。

习近平总书记在第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上指出:“坚持依规治党和以德治党相统一,坚持高标准和守底线相结合,把从严治党实践成果转化为道德规范和纪律要求。”^[27]在中央全面依法治国工作会议上他也指出:“要坚持依法治国和以德治国相结合,实现法治和德治相辅相成、相得益彰。”^[28]《中国共产党廉洁自律准则》(2016修订)是党执政以来第一部坚持正面倡导、面向全体党员的党内法规,通过为治党树立了一个现实可见和实践可行的道德标准来突出“以德治党”^[29]。而依规治党所涉及的“章程、规范、规矩、条例、法案、命令”等的有效执行,在实践中最深层的价值追求都是公平、自由、正义、廉洁等伦理道德价值诉求。总之,虽然强调以德治党和依规治党的统一,更多关注的是两者内在价值的一致性,但是从价值要求上讲,“德”通常比“规”具有价值优先性。美国学者富勒曾指出,法律“是一个目的性的事业,其成功依赖于行为人的精神、洞见、智慧和法律实践者的良心”^[30]。

从传统政治哲学上看,以德治党和依规治党本身就是一个整体。我国传统政治哲学主张坚持“内圣外王”之道。其中,先秦儒家、道家、法家都秉承“内圣外王”之道,“三家”所秉承的“内圣外王”可分别概括为“智仁合一”“明德合一”和“德功合一”^[31]。后来心学的“致良知、知行合一”等思想则体现了“内圣外王”治理之道走向了融合。具体到党内法规建设中来看,“内圣”要求中国共产党关键在于将其建成道德自律型的政党,使每一个党员干部都成为社会正义的化身。通过强化“内圣”,树立良好的榜样,进而“造成一种时势,凝聚人心,通过感召而使某种高尚行为获得众人的响应,从而改变社会成员的共同意识和普遍心态”^[32]。同时,党执政的合法性最初来自广大人民群众历史选择的必然性,也来自党的先进性和良好的执政品性^[33]，“如果党丧失了其先进性和纯洁性,也就丢掉了赖以继续执政的资格”^[34]。因此,按照科学执政、民主执政和依法执政的要求推动党内法规建设^[35],不仅有利于增强党执政的合法性,更有利于促进党的持续发展^[36]。“外王”则主要是指为实现政治目标而制定的各种制度、措施、方针、政策、方法等。党章规定,党的根本宗旨是全心全意为人民服务,党在任何时候都把群众利益放在第一位,同群众同甘苦,保持最密切的联系。即在领导干部治国理政和广大党员干部的公共服务实践中,通常需要将党的根本宗旨和价值信条内化为广大党员干部的个人信仰和行动准则,力求做到“知行合一”,进而不断改善并持续强化党的领导。

从文化层面上看,以德治党和依规治党的内在逻辑具有整体性和一致性。在文化理论体系中,文化通常被分为物质文化、制度文化和精神文化三个层面,三个层面的文化是一个相互影响相互作用的统一整体:物质文化是基础,决定着制度文化和精神文化的发展速度和水平;制度文化则是物质文化的反映和规范,同时凝结着特定的精神文化;精神文化是物质文化和制度文化的顶层设计和方向指引,既外显为一定的物质文化和制度文化,又受相应的物质文化和制度文化发展水平的制约和影响^[37]。同时,依规治党的“规”属于制度文化范畴,以德治党的“德”主要指理想信念和思想道德修养等,属于精神文化范畴,因此强调依规治党和以德治党的有机结合,符合文化哲学的内在要求。

从其他学科看,以德治党和依规治党亦为相互联系的有机整体。制度经济学的研究也表明,一项制度的成败往往取决于非正式的约束(比如道德),但是正式的约束(比如制度)能够补充和强化非正式约束的有效性,有时也可能修改、修正或替代非正式约束^[38]。另外,政治学认为,政治以伦理为基础,具有道德价值;而伦理道德则不仅被看作政治的载体和基础,也被看作政治的目的^[33]。

三、体系建设是整体性思考的主要领域

党的十九大提出了“加快形成覆盖党的领导和党的建设各方面的党内法规制度体系”的总体要求^[1]。张文显指出:“法治体系是描述一国法治运行与操作规范化有序化程度,表征法治运行与操作各个环节彼此衔接、结构严整、运转协调状态的概念,也是一个规范法治运行与操作,使之充分体现和有效实现法治核心价值的概念。”^[39]从整体性视角来讲,党内法规建设重点需要在明确价值的指引下,理清法治体系的基本框架,同时确保党内法规与国家法律全面协同。

(一) 现有党内法规体系的框架解析

虽然《中国共产党党内法规制定条例》对党内法规做了界定,但严格来讲,该定义仍然存在模糊性,还有可讨论的空间。比如,陈柳裕认为党内法规是指由中国共产党制定的,反映党的意志,以党组织和党员的权利和义务为内容,以确认、保护和发展党内关系和党内秩序为目的,以党内约束力保证实施的行为规范体系或行为规范的总称^[40]。又如刘长秋倾向从广义角度来理解党内法规概念,认为中央纪律检查委员会、中央各部门和省、自治区、直辖市党委在履行职责过程中形成的、具有普遍约束力且可以反复适用的决议、决定、意见、通知等也应纳入党内法规的范围^[41]。从整体性视角来看,《中国共产党党内法规制定条例》界定了党内法规的核心内涵和外延,即明确了党内法规的制定主体、规范对象和最终的表现形式等,但是并没有明确指出党内法规的价值指引,即需要明确指出党内法规的初心和使命就是维护党的领导、更好地坚持党的意志。另外,党中央的决议、决定、意见、通知等在实践中也被当成“广义的党内法规”来对待,只是需要在条件成熟时将其用严肃的党内法规的形式固定下来。

党内法规概念的明晰使讨论党内法规这个庞杂体系具有了前提和基础。从整体性视角来看,由于党内法规的构成复杂,坚持从不同分类方式全面审视党内法规体系的基本构成,更有利于促进党内法规体系的不断完善。

首先,《关于加强党内法规制度建设的意见》提出的“1+4”基本框架是当前普遍认可的分类方式,即在党章之下分为党的组织法规制度、党的领导法规制度、党的自身建设法规制度、党的监督保障法规制度4大板块。这种分类方式,有利于坚持目标导向和问题导向,以及按照“规范主体、规范行为、规范监督”相统筹相协调原则,进而稳步推进党内法规体系建设。

其次,根据效力等级不同来理解党内法规体系也是一种公认的分类方式,即将党内法规体系

看成一个包含 4 个层次的完整体系。根据《中国共产党党内法规制定条例》规定,“党章”是党内“根本大法”,具有最高效力;“准则”在党内法规中具有极为重要的地位,具体指对全党政治生活、组织生活和全体党员行为作出的基本规定,其效力仅次于党章;“条例”处于第三层次,是指对于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。现行的准则和条例已经构建出了党内法规的主干骨架,而处于最低层次的规则、规定、办法和细则是对党的某一方面重要工作的要求和程序作出的具体规定,其特点是数量多、内容杂。“这四种法规所规范的领域大小递减,而针对性和实操性递增,但是大小强弱之间的差别却并不非常明显。”^[42]

另外,对党内法规体系分类还有不同理解。比如,根据党内法规制定主体的不同,对党内法规体系进行分类,通常可分为中央党内法规、部门党内法规和地方党内法规。中央党内法规包括党章和党中央制定的党内法规。中央纪委和中央各部门制定的法规是部门党内法规。党内法规的制定坚持高度集中的模式,中央掌握规则的制定权,统一在全国各级党组织实施。省级(自治区、直辖市)党委在中央授权下也可制定地方党内法规,在本地党组织实施。又如学者按照内容划分,即除党章作为党的“根本大法”之外,党内法规可以分为七大类:党的思想建设的党内法规、党的组织建设的党内法规、党的队伍建设的党内法规、党的作风建设的党内法规、反腐倡廉建设的党内法规、党内工作程序的党内法规,以及其他秘密工作和机要交通工作等方面的专门党内法规^[43]。

(二)党内法规与国家法律的协同机制构建

党的十八届四中全会将党内法规明确纳入我国社会主义法治体系。在全国党内法规工作会议上,习近平就加强党内法规制度建设,作出了坚持依法治国与制度治党、依规治党统筹推进、一体建设的重要指示^[44]。胡锦涛也曾指出:“要着力加强制度的系统性,加强整体规划和统筹协调,既重视党内法规制度的建立健全,又注意与国家法律法规的协调配合,使各项法规制度彼此衔接,环环相扣,真正发挥法规制度的整体合力。”^[45]《关于加强党内法规制度建设的意见》则指出,到建党 100 周年时要形成比较完善的制度体系、实施体系和保障体系,但是与全面依法治国的要求相比,党内法规的总体规划前瞻性不强,还落后于国家法治建设。如何在整体性视域下,探索党内法规与国家法律的全面协同,这仍是当前和今后一段时间的重要任务。

党内法规与国家法律协同的前提条件是两者具有高度的统一性^[46],主要表现在如下几个方面:第一,两者都是党的意志的具体体现。党内法规和国家法律都是依法治国重大方略的基本依据。依法治国必须坚持党的领导,党内法规就是管党治党的党内规矩,坚持依规治党是社会主义法治的本质要求。国家法律与党内法规的初心和使命一样,即用国家法律的强制力保障广大人民群众的根本利益。在具体形式上,先将党的意志转变为国家法律,然后再转变为全体社会人员必须普遍遵守的强制规则。第二,两者共存于中国特色社会主义法治体系。社会主义法治体系很重要的特征就是执政党及其成员对自身的要求高于一般社会组织和人员。作为管党治党的党内规矩,党内法规兼具法律属性和政治属性^[47]。并且,党内法规作为一种软法^[48],具有典型的法律属性,对所有党员和党组织都具有强制性的约束力,因而确立了党员与党组织必须坚守的行为底线或基本准则;党内法规更有鲜明的政治属性,是制度化管党治党的政治产物,也是使党永葆先进性和纯洁性的制度要求。而国家法律确立的是全体社会成员的行为底线,显然党内法规确保的底线必须高于一般社会组织与成员,否则就无法体现党的先进性和纯洁性。第三,两者的价值理念是一致的。党内法规是从严治党的依据,其目的在于更好地为人民服务;而国家法律则要求提高国家治理现代化,目的亦是促进人民的生活更加美好,因此两者均是追求为人民谋福祉这一价值目的。

此外,就党内法规与国家法律全面协同的具体维度来看,两者的全面协同关系主要体现在如下三个方面:第一,价值理念上的协同。依法治国和依规治党在价值理念上都要全面坚持社会主义法治理念,即通过坚持共同的价值理念指引,并形成法治共识,从而为依法治国的完整体系提供精神动力。其目的在于维护和强化党的领导,而具体实现路径则是以德治国和依法治国的全面协同。第二,法治体系的全面协同。为了统筹推进党的领导、人民当家作主和依法治国等目标顺利实现,需要把党内法规与国家法律统一于建设社会主义法治国家的伟大事业中,进而促进党内法规与国家法律在各自领域发挥作用。另外,党内法规和国家法律在对党员干部和各级党组织行为的规定上存在重叠和交叉,这需要强化立法过程的协同,统筹好党规与国法的立法进程,从而避免矛盾和冲突的出现。第三,执法体系的协同。为了强化执政党的合法性和维护国家法律的权威,需要加强党内法规与国家法律执法主体的协同,实现两者统一领导、统一部署和统筹协调。

关于党内法规与国家法律协同机制的构建,通常需要注意如下三个方面:第一,确立协调原则。虽然国家法律和党内法规关系密切,且具有高度的统一性,但规范的实体不同,这要求在坚持国家法律至上原则和党内法规严于国家法律原则的基础上,统筹规划两者的协同问题,确保顶层设计统筹规划,从而为两者分类分层全面协同奠定良好的基础。第二,确立两者之间的双向协同机制。当前,国家法律体系更加完善,党内法规体系也逐渐完善并初步形成全面的党内法规体系。即便如此,仍然需要明晰党内法规和国家法律的边界,并在此基础上加强协同。并且国家法律体系也需要根据新时代新情况,根据更好践行党的初心和使命的根本要求而坚持持续修订和完善;而党内法规也需要根据更好坚持依法治国方略和建设社会主义法治国家战略目标而构建更加完备的基本体系,从而为依法治国执政奠定坚实的法规制度基础。第三,建立两者协同的工作机制。这种工作协同机制是一个多层次立体化的协同体系,不仅需要建立党内立法部门与国家法律立法部门的协同机制,强化两类执法部门的协同机制,实现党纪责任与法律责任的充分协同^[49];还应协同两者的审查机制,通过有效评估来确保党内法规和国家法律的科学性、合理性和完备性等。

四、完善原则是整体性思考的重要保障

党内法规体系建设永远都走在不断完善的路上。党内法规的建设包括推动和影响党内法规制定、修改、废止等环节的完整运作机制。从整体性视角来看,坚持正确的价值指引可以保障体系完善的方向始终正确,但是还需要坚持具体的工作原则,才能保障党内法规各项工作顺利推进。

(一)坚持目的与手段的整体性

维护和改善党的领导,同时保障国家的长治久安,是加强依法依规治党的根本目的。在中国,能够有效约束中国共产党的只能是中国共产党自己。因此,党内法规同时又是强化党的领导的具体手段。从整体性视域来看,目的和手段是辩证统一的关系,不能截然分开。具体来讲,需要明确加强党内法规建设各项工作的目的,保障各项工作坚持正确的价值指引,从而确保各项工作不忘初心和牢记使命;同时,又将依法依规管党治党看成实现目的的手段,坚持在不断实际问题中发展和完善。

从目的上讲,需要强化党内法规以巩固和维护党的领导。虽然中国共产党是中华人民共和国的缔造者,也是我国宪法规定的执政党,但是党的执政地位不是与生俱来的,也不是一劳永逸的。为了确保中国共产党始终为人民执好政、掌好权,始终将治国理政的目标聚焦于国家长治久

安和人民安居乐业,就需要保障各项党内法规制度不因领导人的改变而改变,不因领导人的看法和注意力的改变而改变。如果管党治党的约束机制不健全或者执行不彻底,就会造成党内约束机制失灵,导致的后果将是非常可怕的。1945年7月1日,黄炎培和其他五位国民参政员一道访问延安,并对毛泽东不无感慨地谈及“历史周期率”问题。虽然毛泽东当时严肃表示已经找到了跳出历史周期率的新路,但具体的实现路径却不是一蹴而就的。2012年12月,习近平重提毛泽东与黄炎培的延安对话,并指出党内腐败问题已威胁到党的执政地位。党的十九大报告指出:“勇于自我革命,从严管党治党,是我们党最鲜明的品格。”^[1]中国共产党在百年发展历程中始终保持着勇于自我革命的自觉,以肩负历史使命的责任担当推动自我革命^[50],但是目前关于自我革命的既有研究缺乏一定的贯通性、整体性意蕴^[51]。因而,通过强化党内法规从严管党治党,始终保持党自我革命的品格,已成为巩固和维护党的领导的重要经验。

从手段上讲,需要根据党内法规坚持全面从严治党。为了更好地维护和改善党的领导,同时保障国家的长治久安,如何通过法律和制度将权力关在笼子里才是最根本最彻底的措施,否则会危害人民的根本利益、危害国家的长治久安以及危害党的执政根基。鉴于腐败问题已经成为动摇党执政之基的突出问题。因此,强化党内法规加大反腐力度,已成为全面从严治党主要措施。通过中华人民共和国成立70余年的努力,反腐倡廉的党内法规体系已经基本建立^[52]。同时,通过与全面依法治国的有机结合,“法治反腐”已经成为中国反腐新常态^[53]。习近平指出:“党纪国法不能成为‘橡皮泥’、‘稻草人’,违纪违法都要受到追究。”^[54]因此,从全面从严治党的角度看,党员干部的反腐工作必须在坚持国家法律的基础上优先适用更严格的党内法规,并且通过建立“法纪协同”的执法网络,营造良好的政务环境,从而疏通和净化政治生态^[55],最终夯实党的执政之基。

(二)坚持党内法规与治理实践的整体性

党内法规体系与治理实践是紧密相连的。完善的党内法规体系是实现善治的基础,而党内法规通过实践表现出来的治理效果是管党治党事业成败的最终判断标准。因此,需要在整体性视域下,探索党内法规体系建设和依法依规治党的具体路径,而学界也对此倾注了极大的热情与关注。

王伟国指出我国学术研究和治理实践都需要准确把握国家治理体系中以党章为统领的党内法规制度体系、以党的主张为统领的政策制度体系和以宪法为统领的国家法律制度体系等三套关键性制度体系实践逻辑,并在此基础上切实将党内法规作为治理实践的基本依据^[56]。但是,与为人民谋幸福的初心和为中华民族谋复兴的使命相比,党的治理体系和治理能力现代化程度仍存在较大差距,仍然需要不断“找差距、抓落实”。比如,在依法治国的具体实践中,党内法规与国家法律还存在不协调的地方,两者的衔接机制也不完全畅通,两者的工作部门之间也缺乏联动机制^[57],这些问题说明党内法规治理现状离国家治理体系和治理能力现代化的要求还有距离。另外,党的组织机构也有诸多因素,比如党内权力结构的“倒置”和党员主体地位的“虚置”等,还仍然制约着党内法规的执行效果^[58]。这些问题的解决都需要按照依法治国、依法执政和依法行政“三个共同推进”目标的内在要求狠抓整改,并从整体上持续加强治理体系改革,从而推动党内法规体系的不断完善。

持续加强依法依规治党的治理体系建设。治理体系建设本质上就是强化党内法规实施的工作机制^[59],以提升党内法规的执行力。而党内法规实施体系本身就是促进已经生效的党内法规制度得到贯彻、遵守和执行的一套完整的制度体系,通常包括党内法规的发布制度、学习教育制度、解释制度、执行督查责任制和评估制度等^[60]。与此同时,实施体系建设也应注重各项制度整

体推进,确保党内法规实施过程各个环节均有法可依,从而使党内法规真正成为广大党员干部的硬约束。从实施制度体系的整体性建设视角来看,各项改革应该按照依法治国整体目标导向为指引,以治理实践中的各种突出问题为突破口,切实解决党内法规“写在纸上、说在嘴上、挂在墙上”的形式主义问题,大力推进实施制度体系改革,强化执行模式创新,切实推动党治理体系和治理能力的现代化水平^[61]。另外,“党要管党、从严治党”不仅仅是党内问题,也关系到国家长治久安、民族伟大复兴和人民安居乐业的问题。党内法规的有效执行,离不开广大党员干部自觉遵守,更离不开广大人民群众的监督。因此,将党内法规纳入普法的内容,也是依法治国体系改革的重要内容,在客观上也具有极其重要的现实意义^[41]。

(三)坚持评估与改进的整体性

党内法规体系建设是一个持续完善的整体性系统,已经生效的党内法规也可能不适应现实要求而需要修订、完善甚至废止。当前,党内法规建设的重点已经由数量规模领域转向质量效益领域了,这使得系统全面评估成为新的工作重心^[62],然后再根据评估结果开展有针对性的修订、完善和废止工作。

持续完善党内法规体系是重要措施。对党内法规的各项内容进行有效评估和清理,从而进行系统且有计划的补充、修正和完善也是党内法规体系建设的重要组成部分^[63]。其中,时效是法律的构成要素,对时效加以明确规定是法律的必备内容。同样,完善党内法规的时效性规定,也是维护党内秩序和进行依法执政的重要保障^[64]。因此,需要针对党内法规体系建设中存在的问题,切实对目前的党内法规进行清理,实现党内法规制度体系的科学构建。从整体性视域来看,需要处理好党内法规体系建设和完善的关系,并围绕建设法治中国的宏伟目标而努力做到破立结合,从而统筹推进党内法规的立、改、废、释等工作^[65],推动党内法规体系建设的持续完善和与时俱进。

对党内法规开展全面评估只是手段,基于评估结果推动党内法规建设的改进才是目的。具体来讲,需要根据评估结果,来确定党内法规是需要修订和完善,还是已经不适应新形势需要废止。这些工作又需要建立一系列的工作机制来确保相关工作能够取得整体性推进。因此,在对党内法规全生命周期展开系统全面评估的实践中,需要重点关注如下几个方面的内容:

第一,确立党内法评估的根本标准。党内法规体系建设应该注重实际效果,确保党内法规真正在管党治党方面发挥行为指引和规范督导作用^[60]。长期以来,潜规则大行其道,正式的党内法规得不到有效彰显,造成党内政治生态遭到严重污染。这要求党内法规评估,应该注重党内法规的“立”与潜规则的“破”协同推进,从而助推建成风清气正的政治生态。对于已经生效的党内法规,也应根据时效性进行完善,以避免过度追溯问题,同时又有利于形成党内法规体系自身的进化机制^[64]。而党内法规的评估标准则应该比照全面推进依法治国各项工作中关于党内法规体系建设的各项重要目标和任务,并全面回应治理实践中出现的各种问题。

第二,对已生效的党内法规展开全面评估。目前,《中国共产党党内法规制定条例》规定可对党内法规的执行情况、实施效果开展评估,但是对党内法规的权利性、义务性、责任性、程序性等规则的评估却相对欠缺^[66]。从整体性视角来看,党内法规评估工作是一个系统工程,涉及评估内容、评估主体、评估方法、评估周期以及评估结果应用等众多领域;从评估工作实际推进来看,应该坚持问题导向,在党内法规立法和执行过程中出现问题多的地方率先展开评估工作,最终实现评估工作导向性和监督性功能的协同统一。

第三,展开价值评估。德国社会学家马克斯·韦伯认为“价值理性”与“工具理性”是一个整体的两个方面^[67],但是在价值理性异化与工具理性异化中,前者的作用更为根本^[68]。党内法规

也是工具理性和价值理性的有机统一,因此同样需要防止异化现象的发生。一方面,党内法规应该将公平、正义和秩序等价值追求作为方向指引;另一方面,也需要通过具体的法规制度条文来实现这些价值主张。但值得注意的是我国人治观念及法律工具主义观念根深蒂固,导致法规制度的价值理性得不到有效的彰显,有时甚至沦为实现政策或开展运动的工具^[69]。总之,党内法规的制定、执行和监督等工作是一个复杂艰巨的系统,只有时刻确保在正确的价值指引下,才能确保不背离初心和使命。而在开展价值评价的过程中,则应该坚持于法周延、于事简便、注重实效等原则,确保相关评估工作持续有序进行。

五、结 语

从实践上看,坚持整体性思考是解决党内法规建设碎片化问题的有效路径;从理论上,马克思主义的本质属性和中国传统文化传统都要求党内法规建设必须坚持整体性思考。但是应然和实然存在距离,即如何进行整体性思考,以便谋求党内法规建设工作的全局性胜利,仍是一个需要进一步厘清的问题。事实上,党内法规建设在理论和实践、形式与实质、立法时代和修法时代等多个论域下,都需要确立整体性思考的范式。

本文选择从“价值、体系和原则”三个具体方面,尝试对党内法规建设进行整体性分析,只是概括性地描绘了一个宏观发展进路,实为抛砖引玉。通过初步梳理,本文得出如下几点认识:第一,坚持正确价值指引是基础。虽然价值理性和工具理性在党内法规建设中已经有了整体性认识,但是在实践中“价值理性”常常被人们有意无意地忽视了,从而导致价值理性没能得到应有的彰显。罗尔斯强调程序的正义性,富勒的程序自然法也强调道德属性,因此法律的价值也需要通过可见的、确定的程序标准得以实现^[70]。第二,确保党内法规体系完整是重点。完整的党内法规体系不仅是价值的载体,也是党内法规整体性建设的主战场,更是当前克服“碎片化”困境的核心工作。另外,只有做好党内法规的整体性构建,才能为全面从严治党提供坚实的制度基础。第三,坚持具体的工作原则是保障。任何法规都不会自动实现,必须通过对各项党内法规的有效执行才能确保立法目的的具体落地。通过持续强化几个工作原则,有利于推动党内法规体系建设实现路径通达无阻。可以说,党内法规只有在价值、体系和原则三个方面都取得整体性的改善,才更有利于党内法规建设水平的持续提升。

参考文献:

- [1] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报,2017-10-28(1).
- [2] 中共中央组织部. 中国共产党党内统计公报[EB/OL]. (2021-06-30)[2021-11-18]. <https://www.12371.cn/2021/06/30/ART11625029938331844.shtml>.
- [3] 习近平. 在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话[N]. 人民日报,2021-07-02(2).
- [4] 徐信贵. 党内法规的规范属性与制定问题研究[J]. 探索,2017(2):118-123.
- [5] 熊明明,朱建华. 构建监督执纪中纪法情理贯通融合的实现机制[J]. 河南社会科学,2021(9):44-51.
- [6] 韩庆祥,邱耕田,王虎学. 论马克思主义的整体性:上[J]. 哲学研究,2012(8):3-9.
- [7] 王耀海. 党内法规的制度定位——马克思主义法学探索之四[J]. 东方法学,2017(4):121-129.
- [8] 于涛. 从正统异端之辨看中国文化的整体性探究——评韦伯对中国传统文化的研究[J]. 周易研究,2020(4):97-102.
- [9] 汪公文. 混沌与真相:法律传统之剥离及其整体性原则[J]. 甘肃政法学院学报,2010(3):53-59.
- [10] 李挺. 整体性思维背景下的我国自然保护区立法——以法律体系的建构与整合为视角[J]. 环境保护,2019(9):54-57.
- [11] 周永坤. 法治概念的历史性诠释与整体性建构——兼评“分离的法治概念”[J]. 甘肃社会科学,2020(6):94-102.
- [12] 韩强. 全面从严治党的整体性思考[J]. 中国井冈山干部学院学报,2017(1):86-93.

- [13] 姜建成,常青伟. 全面从严治党:坚持目标、主体、任务、过程的整体性[J]. 探索,2015(6):37-41.
- [14] 张晓燕. 党的建设制度改革顶层设计研究[J]. 理论学刊,2014(1):19-25.
- [15] 张晓燕. 新时代党内法规制度建设的顶层设计[J]. 中国党政干部论坛,2018(3):65-66.
- [16] 何志丽. 略谈新时期制度治党的新特点[J]. 中共郑州市委党校学报,2017(1):41-42.
- [17] 王学辉. “依法治国”的整体性图式构建——基于“法”的多重含义的统合与超越[J]. 当代法学,2011(1):34-43.
- [18] 付子堂. 法治体系内的党内法规探析[J]. 中共中央党校学报,2015(3):17-23.
- [19] 马克思恩格斯全集:第29卷[M]. 北京:人民出版社,1972:413.
- [20] 马克思恩格斯全集:第34卷[M]. 北京:人民出版社,1972:395.
- [21] 斯大林全集:第11卷[M]. 北京:人民出版社,1955:229.
- [22] 张振. 试论“三型政党”的整体性及其价值[J]. 社会主义研究,2013(6):12-16.
- [23] 毛泽东选集:第2卷[M]. 北京:人民出版社,1991:528.
- [24] 刘少奇论党的建设[M]. 北京:中央文献出版社,1991:400.
- [25] 邓小平文选:第2卷[M]. 北京:人民出版社,1994.
- [26] 张汝伦. 作为第一哲学的实践哲学及其实践概念[J]. 复旦学报(社会科学版),2005(5):155-163.
- [27] 习近平. 在第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上的讲话[N]. 人民日报,2016-05-03(2).
- [28] 习近平在中央全面依法治国工作会议上强调 坚定不移走中国特色社会主义法治道路 为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障[N]. 人民日报,2020-11-18(1).
- [29] 刘先春,王小鹏. 论依规治党和以德治党相结合[J]. 探索,2016(3):85-89.
- [30] 富勒. 法律的道德性[M]. 郑戈,译. 北京:商务印书馆,2005:169.
- [31] 周可真. 儒、道、法的“内圣外王之道”[J]. 江淮论坛,2017(4):36-39.
- [32] 陈根法. 心灵的秩序——道德哲学理论与实践[M]. 上海:复旦大学出版社,1998.
- [33] 刘长秋. 依规治党与以德治党相结合研究[J]. 探索,2017(6):78-84.
- [34] 郑志飏. 党的执政规律研究[M]. 北京:中共中央党校出版社,2006:61.
- [35] 周叶中. 关于中国共产党党内法规建设的思考[J]. 法学论坛,2011(4):41-47.
- [36] 王立峰. 依法执政与党内法规建设[J]. 中国党政干部论坛,2012(1):31-33.
- [37] 田旭明. 善规与善德的统一:依规治党与以德治党互动互促的多维论析[J]. 理论导刊,2017(3):41-45.
- [38] 道格拉斯·C. 诺思. 制度、制度变迁与经济绩效[M]. 杭行,译. 上海:格致出版社;上海三联书店;上海人民出版社,2008:64-65.
- [39] 张文显. 建设中国特色社会主义法治体系[J]. 法学研究,2014(6):13-19.
- [40] 陈柳裕. 党内法规:内涵、外延及与法律之关系——学习贯彻党的十八届六中全会精神的思考[J]. 浙江学刊,2017(1):5-12.
- [41] 刘长秋. 关于党内法规的几个重要理论问题[J]. 理论学刊,2016(5):28-33.
- [42] 金成波,张源. 试论党内法规体系的完善[J]. 科学社会主义,2015(6):72-77.
- [43] 王振民. 党内法规制度体系建设的基本理论问题[J]. 中国高校社会科学,2013(5):136-153.
- [44] 习近平就加强党内法规制度建设作出重要指示强调 坚持依法治国与制度治党、依规治党统筹推进、一体建设[N]. 人民日报,2016-12-26(1).
- [45] 中共中央文献研究室. 十六大以来重要文献选编:下[G]. 北京:中央文献出版社 2008:386.
- [46] 韩强. 党内法规与国家法律的协同问题研究[J]. 理论学刊,2015(12):88-94.
- [47] 刘长秋. 论党内法规的概念与属性——兼论党内法规为什么不宜上升为国家法[J]. 马克思主义研究,2017(10):134-140.
- [48] 罗豪才,宋功德. 软法亦法:公共治理呼唤软法之治[M]. 北京:法律出版社,2009:18.
- [49] 朱德宏. 论党纪与法律的关系及其协调[J]. 探索,2016(3):96-101.
- [50] 黄蓉生,方建. 勇于自我革命与新时代中国共产党的历史使命[J]. 西南大学学报(社会科学版),2020(1):11-18.
- [51] 白显良. 论中国共产党自我革命品格的百年锻造[J]. 西南大学学报(社会科学版),2021(4):1-11.
- [52] 蒙慧. 反腐倡廉党内法规建设:新中国成立70年来的历程与经验——以党内法规文本为考察对象[J]. 探索,2020(2):129-136.
- [53] 徐喜林,徐栋. 法治反腐:中国反腐新常态[J]. 中州学刊,2015(2):15-18.
- [54] 习近平在省部级主要领导干部学习贯彻十八届四中全会精神 全面推进依法治国专题研讨班开班式上发表重要讲话强调 领导干部要做尊法学法守法用法的模范 带动全党全国共同全面推进依法治国[N]. 人民日报,2015-02-03(1).
- [55] 蔡娟. 纪法协同:净化政治生态的实践逻辑[J]. 探索,2017(2):106-110.
- [56] 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[J]. 中国法学,2018(2):269-285.

- [57] 罗许生. 国家治理现代化视阈下党内法规与国家法律衔接机制建构[J]. 中共福建省委党校学报, 2016(6):64-69.
- [58] 陈莹莹. 党内法规执行机制研究[J]. 法学评论, 2020(3):139-146.
- [59] 张晓燕. 关于党内法规制度实施体系建设的思考和建议[J]. 理论学刊, 2017(3):36-43.
- [60] 蒙慧. 构建与逻辑:“十八大”以来党内法规执行模式创新研究[J]. 兰州大学学报(社会科学版), 2019(6):127-134.
- [61] 林蓉蓉, 谷志军. 从文本质量到实施效果:党内法规实施后评估指标体系的构建[J]. 探索, 2020(3):98-106.
- [62] 莫纪宏. 党内法规体系建设重在实效[J]. 东方法学, 2017(4):113-121.
- [63] 李国梁. 论党内法规制定体制的发展与完善[J]. 探索, 2019(1):108-116.
- [64] 韩强. 论党内法规的时效性问题[J]. 探索, 2012(2):23-27.
- [65] 周叶中. 关于中国共产党党内法规体系化的思考[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2017(5):5-10.
- [66] 汪全胜, 黄兰松. 党内法规的可操作性评估研究[J]. 中共浙江省委党校学报, 2017(3):41-50.
- [67] 马克思·韦伯. 经济与社会:上卷[M]. 林荣远, 译. 北京:商务印书馆, 1997:56.
- [68] 陈新汉. 论价值理性及其异化[J]. 学术界, 2020(1):45-55.
- [69] 操申斌. 党内法规制度执行力的若干限制因素分析[J]. 科学社会主义, 2011(2):73-75.
- [70] 金韬. 价值如何进入法治:形式法治理论的失败[J]. 法制与社会发展, 2020(1):136-153.

Value, System and Principle: A Holistic Thinking of CPC's Inner-Party Laws and Regulations

ZHANG Lu

(*Law School, Chongqing University, Chongqing 400030, China ;
Law School, Sichuan University of Science and Engineering, Zigong, Sichuan 643000, China*)

Abstract: Holism is not only the essential attribute of Marxism, but also one aspect of the important traditional Chinese cultures. In order to solve the problem of “fragmentation” in the construction of inner-party laws and regulations in China, adhering to holistic thinking has become a basic requirement and an important choice, and we need to attach great importance to at least three aspects: value guidance, system construction and improvement principles, among which the value guidance ensures the correctness of work direction, the system construction is the main area of holism, and the improvement principle is conducive to the smooth development of all work. Only by focusing on these three aspects as a whole can we make great achievements in the construction of inner-party laws and regulations.

Key words: inner-party laws and regulations; holistic thinking; value, system, principle

责任编辑 高阿蕊

网 址: <http://xbbjb.swu.edu.cn>