

类型化视角中的党规与国法关系^{*}

蒋清华^{**}

摘要: 党规与国法的关系问题应以类型化思维进行精细考察。党章的政治角色与法律角色分别与宪法构成不同关系,但二者在总体上相伴同向而行,高度一致。党章之外的其他党规的效力皆低于宪法,应在规则层面和原则层面都同宪法保持协调一致。从规范内容的具体实际来看,目前并无具体调整领导关系的法律,党的领导法规具有宪法相关法的功能,与有关法律的关系主要是衔接问题;党的自身事务法规、党政联合制定的国家机关和公职人员管理法规都需注意与法律法规的衔接和协调。

关键词: 党章 党内法规 宪法 法律

一 引言:问题与方法

党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》首次正式将党内法规纳入中国特色社会主义法治体系,深刻地指出,“依法执政,既要求党依据宪法法律治国理政,也要求党依据党内法规管党治党”,并明确要求“注重党内法规同国家法律的衔接和协调”。党的十九大报告强调坚持依法治国和依规治党有机统一,要求“增强依法执政本领,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,加强和改善对

* 基金项目: 本文系国家社会科学基金一般项目“党中央文件的释宪效用与释宪领导权法治化研究”(项目编号: 18BFX036)的阶段性成果。初稿获第十四届“中国法学青年论坛”征文三等奖(中国法学会授予, 2019)。

** 作者简介: 蒋清华, 法学博士, 中南大学法学院副教授、硕士生导师, 武汉大学、山东大学、湘潭大学党内法规研究中心兼职研究员。

收稿日期: 2019年11月15日。定稿日期: 2020年4月17日。

国家政权机关的领导”。在法学的规范思维看来，党规与国法的关系问题，核心是二者的效力关系。

随着党内法规理论研究的深入，有种观点深刻指出，党规与国法分属不同的规范系统，不存在效力位阶问题。例如，周叶中教授认为“因为二者在本质上属于不同的规范体系；二者的效力并不在同一维度上，国家法律的效力依靠的是国家强制力，而党内法规的效力则依靠政党纪律处分与自我约束；国家法律的效力及于全体国民，党内法规的效力只及于全体党员。因此，二者的关系并非效力位阶的冲突问题，而是本质属性的关联问题。”^① 欧爱民教授更是认为，党规与国法的关系是“各行其道、并行不悖、相辅相成、共襄法治”，二者“在效力地位上应当是平等的”。^②

但人们未免会问：不能套用法律规范体系位阶结构逻辑来讨论党规与国法的关系，这是否可以得出结论说二者不需要比较效力高低呢？就好比民间法与国法分属不同规范系统，在执法司法实践中，一方当事人主张适用现有的明确的国法规则，另一方当事人主张适用广为接受的民间规范，这时如果不比较二者效力高低，又如何定分止争呢？事实上，党规是一种规范性文件，国法也是一种规范性文件，如果甲党规和乙法律对涉及同一事项、同一主体的规定不一致，或者对于同一领域中有关事务的规定各自贯彻的精神、原则不同，实践中就很可能出现规范适用的选择问题。而规范选择适用规则的核心就是规范性文件之间效力高低规则。在适用对象不存在疑问的情况下，如果该某事项应执行乙法律而不是甲党规，那一定就是因为乙法律的效力高于甲党规。所以，虽然不能说党规是国法的“下位法”，但需要考量二者效力高低的情况仍然存在。

于是，一些学者在指出党规与国法分属不同规范系统的同时，也强调了二者之间的效力规则。例如，秦前红教授、苏绍龙研究员认为，党规与国法是两个规范体系，但这两个规范体系的具体规范不应相互冲突和矛盾。^③ 李树忠教授、陆宇峰教授进一步认为，党规与国法分属不同规范体系，但制定党规这种行为“必须遵守宪法和法律”（宪法第五条第四款）、必须“在宪法和法律的范围内活动”（党章总纲最后一段、《中国共产党党内法规制定条例》第七

① 周叶中、庞远福 《论党领导法治中国建设的必然性与必要性》，《法制与社会发展》2016年第1期。

② 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37页。

③ 秦前红、苏绍龙 《党内法规与国家法律衔接和协调的基准与路径——兼论备案审查衔接联动机制》，《法律科学》2016年第5期。

条),所以,国法高于党规,党规不能与宪法法律相抵触。^①

但是,在总体上肯定二者虽分属不同规范系统但仍可能出现不一致的基础上,由于国法、党规在调整对象上既有重叠交叉、也有互不相干,各自的渊源形式也都较多,那么能否说国法的效力一概高于党规呢?例如,政治学家从内容角度说“党规严于国法”,法学家则从效力角度提醒“国法高于党规”。然而,如果党规在整体效力上是“低于”国法的,又如何能够实现“严于”国法?讲清楚这个问题的前提显然就在于事先讲清楚是哪些党规在对主体的义务设定上严于哪些国法。

可见,目前学术界关于党规与国法的关系及其衔接协调的讨论,一定程度上还存在着大而化之、非此即彼的不足。在当代中国,中国共产党作为全面领导国家和社会的最高政治领导力量,其党内法规制度是中国特色社会主义法治体系的构成部分,无论从调整对象还是制定主体来看,党内法规制度都颇具特色因而十分复杂。所以,在既有相关研究成果基础上,本文尝试对党规与国法的关系问题进行更加精细的考察,采用的基本思考工具是类型化思维。

分类是全面深入理解事物最为经典的方法之一。类型处于具体事实与抽象概念两者之间,是形成法(学)体系的重要范畴。在拉伦茨看来,类型化思维用于解决“抽象——一般概念及其逻辑体系不足以掌握某生活现象或意义脉络的多样表现形态”的问题。他对考夫曼提出的“事物的本质的思考是一种类型学的思考”这一论断作出这样的解说:与抽象概念相反,建构类型及类型系列的认识价值在于“其能够清楚显现——并维持彼此有意义地相互结合的——包含于类型中的丰盈的个别特征。‘事物的本质’正反映在丰盈的个别特征之中”。^②有学者进一步指出,类型化的思考不仅是对抽象概念的进一步区分和瓦解,能够舒缓抽象概念的“空洞化”效果,回避仅使用抽象概念可能导致的“不着边际”,而且有助于对“价值联系”“意义脉络”等结构性线索的洞察,从而在个别现象之间建立起整体性的意义联系和普遍性的观念,化解个别方法论所带来的“碎片化”。因此,类型化思考既要是对抽象概念进行演绎,也要对具体事实进行抽象,是一种综合性的思维。^③用大众化的语言来说,类型化思维是贯彻“实事求是”“具体问题具体分析”的利器,可以有效

① 参见李树忠《党内法规与国家法律关系的再阐释》,《中国法律评论》2017年第2期;陆宇峰:《依规治党与依法治国相统一的原理和要求》,《当代世界与社会主义》2017年第1期。

② (德)卡尔·拉伦茨《法学方法论》,陈爱娥译,商务印书馆2003年版,第337、347页。

③ 参见杜宇《再论刑法上之“类型化”思维——一种基于“方法论”的扩展性思考》,《法制与社会发展》2005年第6期。

避免非此即彼、非白即黑的形而上和封闭性，从而更加真实地揭示事物的全貌。

本文以类型化思维提出党规与国法关系的一种新的分析框架和思路：其一，以形式渊源的不同而分层观察，即第一层次是党章与宪法，第二层次是党章之外的党内法规（可简称为其他党规）与宪法，第三层次是其他党规与狭义的法律，第四层次是其他党规与法规、规章等（本文主要讨论前三个层次的问题）。其二，党章和宪法的关系可以从党章的两种角色、规范效力的两种类型来分析。其三，对于其他党规，需要根据调整对象的不同而分别考察它们与法律之间的关系。其四，其他党规与法规规章的关系，需要根据各自的不同制定主体（位阶）而具体分析。本文涉及的类型化处理，既包括经验类型，这是对实证规范进行规整的结果，例如本文提出的三种党规规范；也包括理论类型，这是“在思想上被掌握，以其特殊性被认识的类型”，^①例如两种规范效力。需注意的是，这些类型并非马克斯·韦伯意义上的“理想类型”。

二 党内法规与宪法的关系

党章第四十六条第一款和第二款中有“党的章程和其他党内法规”的表述，所以，党内法规可分为党章和党章之外的党内法规，后者可称为其他党内法规。党内法规与宪法的关系，需要分为党章与宪法、其他党内法规与宪法两个层次来讨论。

（一）党章与宪法的关系

党章是党内的根本大法，宪法是国家的根本大法，党章与宪法的关系居于党规与国法关系的首要层次。目前学界对二者关系已有深入论述，本文在此基础上尝试通过党章的两种角色及其相应的两种规范效力类型来推进对此问题的思考。本文认为，党章除了其固有的党内根本法角色之外，在国家生活中还扮演着两种重要角色：政治角色、法律角色。

1. 党章的政治角色及其与宪法的关系

党章是我们党作为领导党^②提出国家治理路线方针政策的精华文本（全国党代会报告、中央全会决定等文件则是更为详细的文本）。这是一种政治意义上的角色，故称为“政治角色”。目前，承担党章的政治角色职能的，主要是

^①（德）卡尔·拉伦茨《法学方法论》，陈爱娥译，商务印书馆2003年版，第338页。

^②法学界一般使用“执政党”一词。笔者认为，领导党才是中国共产党的本质身份。参见蒋清华：《党的领导权与执政权之辨——“执政权”之歧义和误用》，《政治与法律》2016年第8期。

党章的“总纲”部分。政治角色对应的是政治性规范，政治性规范的约束力可称为政治效力。政治效力是党作为最高政治领导力量的体现。刘松山教授认为，在一个完整的政治秩序内，除了法律效力的等级外，还存在政治效力的等级。在政治效力上，虽然宪法也有极高的地位，但党章高于宪法。^① 党章的政治效力高于宪法的基本内涵是指党章总纲确定的党治国理政的基本理论、基本路线、基本方略是宪法制定、修改和实施的根本指导方针，在实践中就表现为党章的修改常常会引发宪法的修改。

2. 党章的法律角色及其与宪法的关系

党章是领导党对自身宪法地位作出规范性解释的权威文本（有关领导和执政的党内法规制度则是更为详细的文本）。从党的十二大党章开始，党章总纲最后一个自然段规定了党的领导是什么、领导的基本原则、执政的基本方式、党与国家政权机关等单位的关系等。以法治思维来看，这是党章对宪法规定的党的领导原则最为精练和权威的阐释，^② 党章因而具有了一种法律角色。全面理解中国宪法制度需要把党章和宪法一起看，将党章直接视为宪法的组成部分的观点^③是不恰当的，无视党章的宪法意义的观点^④也是不恰当的。法律角色对应的是法律性规范，法律性规范的约束力是谓法律效力。由于党章的实施必然对宪法的实施产生规范性的作用，也对国家法律法规的实施产生重要作用，所以，党章中阐释宪法的那一部分内容，在法律效力上就要奉宪法为尊。本文正是在这个意义上认为，宪法与党章的法律角色的关系就是宪法与宪法性文件或曰宪制性文件的关系。

需指出的是，以上分析是一种类型化处理，这种分析不能变成将党章的政治角色和法律角色、政治效力和法律效力截然对立起来。因为党章既体现了全党的意志，也反映了人民的期许。宪法更是党的主张和人民意志高度统一的结果。党的十一届三中全会之后形成的宪法精神和原则是党的十二大党章和1982年宪法所共享的。另外，宪法典要对后世产生规范效力，之后的党章修改，若涉及其中的宪制性内容，也应注意进行合宪性调适。这种调适是党中央的自我约束，其实也是接受此前党章所肯认的宪法精神的约束，这是

① 参见刘松山《准确把握党在宪法法律范围内活动的含义——兼论党内法规与国家法律的关系》，《法治研究》2019年第2期。

② 参见蒋清华《现行宪法中党的领导之法教义学阐释》，《中南大学学报（社会科学版）》2019年第6期。

③ 参见强世功《中国宪法中的不成文宪法——理解中国宪法的新视角》，《开放时代》2009年第12期；强世功《党章与宪法：多元一体法治共和国的建构》，《文化纵横》2015年第4期。

④ 参见姚岳绒《关于中国宪法渊源的再认识》，《法学》2010年第9期。

一种高度的政治自觉和自信。并且，由于宪法确立了党的领导地位，党章的合宪性调适并不完全是单向的，也可能是双向的，也即党中央在必要时可以建议修宪。

概言之，党章与宪法是一种相伴同向而行的“复合”关系：有时候党章走在前面，有时候两者并行，有时候宪法走在前面，而且这种“前后”在距离上均是可见可控的，因而它们是高度一致的。我们对于党章与宪法，不应该笼统地、不分具体内容地比较效力高低。^①

（二）其他党内法规与宪法的关系

2019年修订的《中国共产党党内法规制定条例》（以下简称《党内法规制定条例》）第二十七条以及《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》（以下简称《党内法规和规范性文件备案审查规定》）第十一条在涉及党规与党章、上位党规等的关系时，措辞是“相抵触”；在涉及党规与宪法法律的关系时，措辞是“不一致”。同时，《党内法规制定条例》第三十二条又使用了“同宪法、法律和行政法规相抵触”（指非中央党内法规、《党内法规和规范性文件备案审查规定》第十九条还使用了“违反宪法和法律”的措辞，这都是2012年的条例和规定所没有的。这说明，一方面，党规与国法分属不同规范体系；另一方面，按照《党内法规制定条例》第二十七条和第三十二条，以及《党内法规和规范性文件备案审查规定》第十九条规定“违反宪法和法律的”党内法规将被纠正或者撤销，这实际上就是明确了宪法法律效力高于党章之外的其他党内法规。

其他党内法规的效力低于宪法，这是一个规范命题，是现代法治国家“宪法至上”的必然要求。党的十八届四中全会重申“宪法法律至上”，强调“坚持依法执政首先要坚持依宪执政”。习近平总书记指出，我国宪法以其至上的法制地位和强大的法制力量，对我国政治、经济、文化、社会生活产生了极为深刻的影响。^② 习近平总书记还指出，我国宪法实现了党的主张和人民意志的高度统一，宪法是国家根本法，是国家各种制度和法律法规的总依据。^③ 可见，不能只在国法体系中看待宪法的根本法地位，宪法不仅是国家法律的总依据，也是包括党内法规制度在内的各种制度的总依据。因此，《党内法规和

^① 限于篇幅，关于党章的两种角色及其与宪法关系的详细讨论，笔者以另文具体展开。

^② 参见习近平《在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话》（2012年12月4日），《人民日报》2012年12月5日，第2版。

^③ 参见《习近平在中共中央政治局第四次集体学习时强调 更加注重发挥宪法重要作用 把实施宪法提高到新的水平》，《人民日报》2018年2月26日，第1版。

规范性文件备案审查规定》第十一条第二项提出“合法合规性审查”（这个概念在2012年的备案审查规定中是没有的），其中一个重要内容为“是否同宪法和法律相一致”。

三 其他党内法规与法律、法规、规章的关系

根据调整对象的不同，党内法规可以分为三类：党的领导规范、国家机关和公职人员管理规范、党的自身事务规范。^①拉伦茨把根据法律关系不同而形成的类型称之为“法的构造类型”，并认为这是值得特予重视的重要法学类型。^②如前所述，《党内法规制定条例》第二十七条明确了其他党内法规不仅不能同宪法不一致，而且也不能同法律不一致。但当我们对党规进行具体考察则可发现，从实际内容来看，与法律不一致的党规主要集中在国家机关和公职人员管理规范这一类问题之中。

（一）党的领导规范与法律的关系

党的领导规范用于规范党对国家和社会的领导活动，^③所调整的是党与非党组织、个人的关系，这类党规数量约占35%，^④例如，《中共中央关于加强党领导立法工作的意见》《中共中央关于地方党委向地方国家机关推荐领导干部的若干规定》《中国共产党统一战线工作条例（试行）》《中国共产党政法工作条例》等专门的领导法规，以及《中国共产党地方委员会工作条例》《中国共产党党组工作条例》等党的组织法规中关于党组织发挥领导作用的规定。

笔者在一篇论文中专门论证了党的领导法规的正当性。简言之，将领导主

① 这样分类的考虑是：第一，2016年中共中央印发的《关于加强党内法规制度建设的意见》把党章之下的其他党内法规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四大板块。不过，这个四分法存在着相互交叉的问题，例如，《中国共产党党组工作条例》属于组织法规，但其中包含非常重要的领导法规内容。2017年党的十九大报告指出，“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”，这就对党规作了一个更为简洁、更加科学的分类。这个二分法是本文对党规分类的基础。第二，本文将党的建设方面的法规进一步划分为两类：国家机关和公职人员管理规范、党的自身事务规范。这是因为，前者由党政联合制发，包括党建，也包括国家机关、人民团体等的建设。后者则是指纯粹党内自身建设方面的规定。而且，下文将述及，前者具有党规、国法双重属性，故有必要在分类上给予专门注意。

② 参见〔德〕卡尔·拉伦茨《法学方法论》，陈爱娥译，商务印书馆2003年版，第341~342页。

③ 本文所讲的党对国家和社会的领导，与不少学者习惯使用的“党的领导、执政”的内涵是一致的。中共中央印发的《关于加强党内法规制度建设的意见》的提法是“党的领导法规制度”，而非“党的领导和执政法规制度”。笔者认为，在中国特色社会主义制度下，党的执政其实是党的领导的下位概念。把领导与执政并列起来，是西方宪法与政党制度模式的思维使然。参见蒋清华《党的领导权与执政权之辨——“执政权”之歧义和误用》，《政治与法律》2016年第8期。

④ 参见宋功德《党规之治》，法律出版社2015年版，第3页。

体具体化、职责任务清单化、工作运行机制化、保障措施制度化的立法任务，应主要由党的领导法规来完成，国家法律一般只抽象确认党的领导地位，而不具体规定党如何领导。其法理依据在于：一是党务自理，即党的领导权是新型的公权力而非国家机构职权，党如何领导属于党务而非国务，由党根据党章规定和宪法精神自主决定；二是“下不定上”，党创建并领导国家政权，执政体制不同于西方，不宜由被领导的国家立法机关来规定党如何领导国家政权；三是宪法授权，即党是人民主权的政治代表，人民用宪法确认党的领导地位并默示授权党自立领导法规。可见，党的领导法规实际上起着宪法相关法的作用，这是中国特色社会主义法治体系的必然现象。^①

目前，实际上并不存在与党规调整同一具体的领导事项的国家法律，所以，要说党的领导法规与国家法律不一致的话，只是个假想的问题。党的领导法规与国家法律之间主要是衔接的问题，而非协调的问题。例如，各级国家机关及其工作部门领导成员以及机关、工作部门内设机构担任领导职务的人员的推荐、提名，由《党政领导干部选拔任用工作条例》以及相关党规作出规定，这些领导干部的选举和任免则由法律作出规定。为了在制度上做好这两大环节的衔接，《党政领导干部选拔任用工作条例》第八章专门就党委向人大、政府推荐、提名等事项作出规定。

（二） 国家机关和公职人员管理规范与法律的关系

国家机关与公职人员管理规范用于同时规范党的机关、国家机关、政协、人民团体、国有企业事业单位等机构的公务活动，以及这些机构中的党员、非党员管理人员的公职行为乃至个人有关行为，例如，《党政机关公文处理工作条例》《党政机关厉行节约反对浪费条例》《党政机关国内公务接待管理规定》《专业技术类公务员管理规定（试行）》《行政执法类公务员管理规定（试行）》《事业单位领导人员管理暂行规定》《领导干部报告个人有关事项规定》《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》等。有学者只将党内法规分为调整领导、执政行为的党规和调整党自身运行行为的党规两类，并将前一类党规定位为宪法惯例。^② 这种观点忽视了数量不少的国家机关和公职人员管理规范这类党规，它们并不属于宪法层面的党的领导制度，而是具有行政法的属性。

国家机关和公职人员管理规范的存在，主要是因为包括中国共产党在内的

^① 详见蒋清华《党的领导法规之法理证成》，《上海政法学院学报（法治论丛）》2020年第2期。

^② 参见谢宇《宪法惯例与自治规范的二元界分——论党内法规在我国法治体系中的定位》，《探索与争鸣》2017年第11期。

9个政党,以及政协、人民团体、国有企业事业单位都承担着公共职能,其工作人员都由国家财政供养,在党的全面领导的原则下,将它们和国家政权机关及其工作人员一道进行规范,并由党政联合行文,既符合权力制约的精神,又减少了法规数量,有利于法治体系的简洁性。这类党规基本上都是党政联合制定,主办机关是党组织,采用党的文件发文字号,故都列入党规的范畴,但实际上具有党规和国法的双重性质,^① 欧爱民教授等称之为“混合性党规”,^② 是对国法空白的填补,在条件成熟时也可以转化为以国法(在中央层面就是法律、行政法规)形式制发,或者“纳入行政法的法源范畴”。^③ 可见,公务机关和公职人员管理规范可能出现与有关法律规则不一致的情况,因而要注意与国家机关组织法、公务员法等法律的协调。

(三) 党的自身事务规范与法律的关系

党的自身事务规范是原生意义上的党内法规。政党内部规章制度制定和实施的自治性是政党自治的关键。但无论政治团体自治还是社会团体自治,前提是其内部规章制度不得与国家宪法和法律相抵触,不应以自治为由,与宪法和法律规定的民主、法治、人权基本原则和底线规则相违背。

以“纪严于法”为例。“严”是指党纪对党员的要求比国法对普通公民的要求更高,具有促进党员成为“积极公民”的政治伦理意义。^④ 欧爱民教授认为,党规可以对党员的公民基本权利进行限制,这是从严治党的需要,只是不得超越必要的限度。这个限度包括必要性标准和适当性标准,前者主要考虑权利限制目的、手段的正当性、是否有助于实现党规目标,后者主要考虑手段的合理适当、限制强度与权利的政治性强度的正相关性。^⑤ 本文认为,既然将党规纳入法治体系,就意味着“纪严于法”与党纪贯彻法治精神是统一的。一方面,对于个体性的基本权利(生命健康权、人格尊严、人身自由、财产权),党纪不应以从严治党、纪严于法为由对党员的这些基本人权予以限制甚至剥夺。正如宋功德教授所言,作为党员就应该公而忘私,但也不能似是而非地把“私”与党员的基本权益、基本需求画等号,要求党员无私,指的是反对私欲膨胀特别是损公肥私、以权谋私。^⑥ 另一方面,对于政治权利(如宪法

① 宋功德教授指出,党政联合制定的文件,具有法律效力,它可以在党外成为个人和组织实施相关活动的直接依据。参见宋功德《党规之治》,法律出版社2015年版,第519页。

② 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88页。

③ 金国坤《党政机构统筹改革与行政法理论的发展》,《行政法学研究》2018年第5期。

④ 参见蒋清华《完善党委决策制度的法学思考》,《当代世界与社会主义》2017年第1期。

⑤ 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150~157页。

⑥ 参见宋功德《党规之治》,法律出版社2015年版,第327~328页。

第三十五条规定的六大自由), 党纪可以根据管党治党需要, 按照比例原则对党员的公民政治权利予以限制(这个比例原则在具体内涵上当然不同于限制普通公民的政治权利的比例原则), 但不能剥夺。根据《关于新形势下党内政治生活的若干准则》《中国共产党党员权利保障条例》等党规, 党员的有关政治意见和建议可以通过党内渠道表达和反映, 而不应在党外随意言行, 这对于维护党的集中统一、团结有力是十分重要的。同时, 绝大部分党员都有其社会角色, 其中一些党员因其社会本职(例如教学、科研)工作需要, 得在党外会议、报刊等场合发表研究成果, 这个权利不能被剥夺, 而是要注意“内外有别”, 有所规限。此外, 对于需要政府积极给付的社会权利, 党规党纪不能违背平等原则而为党员能够更充分地享有社会权利提供保障。党章第二条第三款也规定“中国共产党党员永远是劳动人民的普通一员。除了法律和政策规定范围内的个人利益和工作职权以外, 所有共产党员都不得谋求任何私利和特权。”

这里的关键在于, 看起来是涉及党纪与法律的效力高低, 但实质问题是严格的党纪也要符合宪法原则和精神。与党纪发生效力比对的那些法律原则和规则其实都是宪法上平等原则、比例原则、正当程序原则等的具体化, 而非基于宽松的立法形成自由所制定的那些规范内容。所以, 党的自身事务规范与法律的关系, 本质上仍是与宪法的关系。

(四) 其他党规同法规、规章的关系

根据《立法法》的规定, 国法的外延除了宪法、法律之外, 还有行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、部门规章、地方政府规章。那么, 《党内法规制定条例》第二十七条第一款第三项规定的“是否同宪法和法律不一致”和《党内法规和规范性文件备案审查规定》第十一条第一款第二项规定的“是否同宪法和法律相一致”, 这里的法律的外延为何? 有学者认为仅指狭义的法律(即全国人大及其常委会制定的法律), 而不包括法规、规章。^① 本文认为, 这需要进一步分类讨论, 限于篇幅和水平, 暂做如下简要梳理。

第一, 对于党中央制定的党内法规(即中央党内法规), 国务院制定的行政法规不能作为审查标准, 更不必说地方性法规以及规章了。涉及公务机关和公职人员管理事项的, 有少数党规是由党中央和国务院联合制定(例如《党政机关厉行节约反对浪费条例》《关于实行党风廉政建设责任制的规定》), 大多数是由中办、国办联合制定, 这时, 中央党内法规与行政法规具有某种意义

^① 参见王振民、施新州等《中国共产党党内法规研究》, 人民出版社2016年版, 第177页。

上的同一性。

第二，对于中央纪委和党中央工作机关制定的党内法规（即部委党内法规），需要注意与行政法规的一致性，因为按照《党内法规制定条例》第三十二条，如果部委党规与行政法规“相抵触”，将由“党中央予以责令改正或者撤销”。同时，部委党规还应注意与国务院部门规章之间的双向衔接和协调。

第三，对于省级党委制定的党内法规（即地方党内法规），需要注意与行政法规的一致性，因为按照《党内法规制定条例》第三十二条，如果地方党规与行政法规“相抵触”，将由“党中央予以责令改正或者撤销”。同时，地方党规还应注意与省级人大及其常委会制定的地方性法规、自治区人大制定的自治条例和单行条例，以及部门规章的一致性，还要注意与省级政府制定的地方政府规章的双向衔接和协调。

至于设区的市的人大及其常委会制定的地方性法规、设区的市（自治州）政府制定的地方政府规章，按照目前《立法法》的规定，其立法事项限于城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面，因此一般不会发生与党内法规的一致性问题。

四 余论

党章与宪法是高度一致的，本文从政治和法律的双重视角看待二者的协调性。党章与宪法的关系实质上是党的领导权与国家政权的关系，这是一种复合的关系，具有历史和现实的合理性，并将不断发展和完善。正如不应忽视宪法的政治性一样，也不应忽视党章的法律性。二者关系的一大特色是党章具有宪制性文件的地位，因此应更加重视党章的法律角色，充分发挥其宪制性功能。建议以党章总纲最后一段内容为基础，在党章正文设专章规定党对国家和社会实施领导的原则和基本规则，以深入推进党的领导制度化、法治化。^①

党规中的“党的领导法规”是中国特色社会主义法治体系中的重要规范，它具有宪法相关法的功能，应同宪法精神保持一致。目前，由于基本上没有法律对党的领导事项作出具体规定，所以党的领导法规不存在同法律不一致的机

^① 习近平总书记2018年8月24日主持召开中央全面依法治国委员会第一次会议时强调“继续推进党的领导制度化、法治化，把党的领导贯彻到全面依法治国全过程和各方面”。参见《加强党对全面依法治国的集中统一领导 更好发挥法治固根本稳预期利长远的保障作用》，《人民日报》2018年8月25日，第1版。

会。“从源头和本质上看，党对权力机关的领导，是党内法规对国家法律的领导。”^① 这就需要考虑有关法律去衔接党的领导法规的问题。进而，党的十八届四中全会提出的“党内法规同国家法律的衔接和协调”，其衔接就不只是党规往国法靠拢看齐的单向衔接，而是二者的双向衔接。

党政联合制定的国家机关和公职人员管理法规具有党规与国法双重性质，具有行政法规的功能。事实上，国家机关和公职人员管理法规可以向国法转化，却不能是仅仅适用于党内的纯正党规，但又要以党组织作为这类法规的主办机关。这或许是党规保障国法的一种特殊形式。它的重大而积极的意义在于借助党的领导权威，使得党对自身组织机构和执政干部的高标准严要求拓展到非党的国家机关和公职人员之中，这是先进性政党长期领导国家政权（即执政）的优势之一。我们要运用好、发挥好这一优势，不断提高整个公权力体系的勤勉廉洁水平，发展更高水平的社会主义民主政治。

建设中国特色社会主义法治体系，要求形成党规与国法衔接协调、共襄法治的格局。从理论上讲，衔接协调有两种类型：规则一致型的衔接协调、原则一致型的衔接协调。前者是指党规与国法就同一事项的规定不应有矛盾，或者无缝对接、环环相扣。后者是指党规所规定的内容虽无法律作出规定，但应符合宪法确立的有关原则和精神。把党规纳入法治体系的范畴，意味着任何党规都不能借口其不属于国法体系而拒绝接受法治精神的支配和法治原则的规制，没有理由游离于法治之外。^② 例如，“良法善治”是法治的重要标志，“良法”也应包括党内法规，“善治”也应包括管党治党。^③

党规与国法的衔接协调，一般需从公权力主体的组成、职权、责任、程序，以及私权利主体的地位、权利、义务、救济等方面予以考虑，至少需要注意以下几个方面。一是衔接协调的双向性。即不仅是指党规向国法靠近，也包括国法去对接党规。因此，虽然我们已认识到，最严重的违法不是党员领导干部的行为和党组织的具体决定违法，而是党内法规违法，^④ 但从双向衔接协调的要求来看，党内法规同法律法规有不一致之处，并非都应认定为党规“违法”。所以，对于同法律不一致的党规，应修改党规，但必要时也可修改法律，使它们保持一致。二是衔接协调的价值统一。即党规与国法的衔接，不仅

① 刘松山 《权力机关行使职权中的党内法规与国家法律》，《中国法律评论》2016年第3期。

② 参见宋功德 《党规之治》，法律出版社2015年版，第65页。

③ 参见马怀德 《坚持依法治国依法执政依法行政 共同推进法治国家法治政府法治社会一体建设》，《法制日报》2019年5月20日，第3版。

④ 王振民、施新州等 《中国共产党党内法规研究》，人民出版社2016年版，第173页。

是规则衔接,也是原则、精神衔接。例如,2015年修订后的《中国共产党纪律处分条例》对溯及力的规定,就完全贯彻了我国刑法溯及力的“从旧兼从轻原则”。又如,《党内法规制定条例》吸收了《立法法》的科学立法、民主立法、公开立法的原则。三是衔接协调的未来导向。即党规与国法的衔接,不仅是现时衔接,还要考虑未来衔接。未来衔接是指某些事项暂尚不具备制定国法的条件,于是制定党规,在党内试点,待条件成熟后由国家机关进行立法,那么,制定这样的党规要考虑与今后的法律相衔接的问题。这一命题的内涵至少包括:其一,不能因为是党内试点,就降低党规的制定质量,而应尽量以将来的国法为标准来自我要求;其二,要以超前性为主、兼顾现实性,体现党的先锋队性质,为将来制定国法积累更多经验,使将来的国法能够站在更高的起点。

可见,在当代中国,中国共产党党内法规不仅承担管党治党的重任,而且也分担治国理政的责任,党规建设应更加自觉地肩负推进法治中国建设的使命,正如习近平总书记所指出的“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。”^①党内法规理论研究需要区分不同位阶的党规、不同调整对象的党规,以及同一文本中不同规范性质的党规等具体情况来进行更精细更周全的考察,而本文仅仅是一个引子。

On the Relationship between Party Regulations and National Laws: A Typological Perspective

Jiang Qinghua

Abstract: The relationship between Party regulations and national laws should be discussed carefully from the typological perspective. There is a difference between the political role and legal role of the Constitution of CPC, which affects its relationship with the Constitution of PRC. In general, the Constitution and the Party Constitution go hand in hand and keep uncontradicted. The effects of other Party

^① 《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112页。

regulations are definitely lower than the Constitution , and they should not contradict the Constitution in aspects of provisions and principles. From the practice of the normative content , Party regulations on leadership have the function similar to constitutional law , and it may result in connection problems. Party regulations about internal affairs and documents jointly issued by the Party and the government for the administration of public organs and officials ought to be coordinated with national laws.

Keywords: Constitution of CPC; Inner-Party Laws and Regulations; Constitution of PRC; National Laws

(编辑: 许少珊)