

# 论党内法规模糊性及其调适

——以语言模糊为分析视角\*

邓 嵘\*\*

摘 要：模糊是自然界与人类社会之共有现象，也是党内法规的突出特点之一。其既是客观存在的，又有主观赋予；既是应然需要的，又有实然表现。对其有效的研究可分析出党内法规表达规律、参透党内法规的特有属性，有助于提高党内法规立规的技术、质量和水平。党内法规的模糊性与政治性、思想性、规范性、强制性有基本逻辑关联；在宏观、微观方面都有典型表现并可以总结判定的标准。语言固有属性、抽象概括的辐射需要、党言党语独具的特色、立规技术漏洞等，导致党内法规带有一定的模糊性。确定适度边界、统筹法规资源、健全解释机制、规范立法技术等，是调适党内法规模糊性的几个方法。

关键词：党内法规 模糊性 语言 调适

英国哲学家大卫·休谟曾说，法与法律制度是一种纯粹的“语言形式”，法的世界肇始于语言，法律是通过语词订立和公布的。<sup>①</sup>语言是法内容的载体，也是法治精神的具体体现。所有的推理、解释、辩论都是通过语言来说服人的实践。<sup>②</sup>个人生活、国家治理和社会文明等各方面的进步和发展无一不是以语言作为工具支撑的；不管是成文法还是判例法国家，法秩序的形成、法精神的表达和公民权利的保护，也都离不开语言工具。具备“法”属性的党内法规是管党治党的重要依据，是党的制度的规范表现形式，其生命在于实施。

\* 基金项目：本文系2020年中国民主建国会湖南省委员会理论研究重点课题成果之一。

\*\* 作者简介：邓嵘，上海财经大学法学院博士研究生。

收稿日期：2020年6月2日。定稿日期：2020年7月3日。

① 参见杨德祥《法律语言模糊性对法律制度的影响》，《云南大学学报（法学版）》2006年第4期。

② 参见邱昭继《语言的性质与法律的不确定性》，《西部法学评论》2012年第4期。

党内法规规范性越强,则越容易被理解和遵守,其生命力和活跃度就越强。模糊词语在规范文本中不仅是一种语义表达符号,还是一项立法技术。<sup>①</sup>以适当的语言和形式准确无误地表达制定机关的意志和政策、为党内法规的执行和遵守提供准确的规范信息,是党内法规制定技术承担的两项基本功能。<sup>②</sup>模糊性作为党内法规研究的一个中观切口,既是客观存在的,又是主观赋予的;既是已然需要的,又是实然表现;既有理论的来源,又有历史的支撑。它贯穿于党规制定、实施、修改、清理、监督等全过程,并且在潜移默化中影响党规的适用和实施。捕捉语言的特性看似阐述其表征,实则是捕捉制定的技术,以此可析出党内法规表达规律、参透党内法规的特有属性,有助于提高党内法规立规的技术、质量和水平。

### 一 关于党内法规模糊性的背景问题

#### (一) 模糊是自然界与人类社会之共有现象

从自然界到人类社会,模糊现象产生的模糊性问题一直存在,对模糊现象的评价和处理也影响着人们的认知思维、行为方式甚至是社会的变迁。<sup>③</sup>20世纪最有影响力之一的英国哲学家、数理逻辑学家罗素在其《论模糊性》的著名讲演中,提供了关于模糊性问题的最集中而系统的论述,认为“模糊性根源于主体对客体的认知过程中,系概念、判断和思想的模糊性,而与客体本身的状况然无关”,而且“模糊性是一个程度的问题,它取决于由同一表现手段所表现的不同系统之间可能存在的差别的程度。准确性则相反,是一种理想的极限”。<sup>④</sup>古希腊麦加拉派哲学家欧布利德提出的著名“谷堆论证”展现出定

① 参见张玉洁《法律文本中的模糊语词运用研究》,中国政法大学出版社2018年版,第1页。

② 中央办公厅法规局《〈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规定〉释义》,2013年11月,第59页。

③ 模糊现象引起了很多学者的关注,也被视为一类研究方法或学说,如模糊数学、模糊法学等。模糊数学亦称“弗晰数学”。1965年,在模糊集合、模糊逻辑的基础上发展起来的模糊拓扑、模糊测度论等,是研究现实世界中许多界限不分明甚至很模糊的问题的工具。这些数学理论统称为模糊数学,其在模糊识别、人工智能等方面有广泛的应用。2009年,中南大学法学院陈云良教授和学者邓慧强基于法的模糊性思考专门提出模糊法学概念,认为“法的确定性集千万宠爱于一身,而法的模糊性思想则处在重重夹击之中。事实上,只要将模糊理论应用于法学领域,开发、利用法的模糊性,可以形成与传统法学路径完全相反的一种新的法学思维、学说——模糊法学”。山东大学桑本谦教授和学者吴亚辉等提出,模糊法学作为一门新学问,在法学的后现代语境中诞生。参见陈云良、邓慧强《模糊法学的初步叙事》,《政治与法律》2009年第5期;吴亚辉、桑本谦《论模糊法学的后现代性》,《政治与法律》2010年第4期。

④ 何建南《现代西方哲学家论模糊性的本质》,《五邑大学学报(社会科学版)》2005年第1期。

性标准里的模糊 “一粒谷子能否造成一堆? 不能。再加一粒怎样? 还是不行。这个问题一直重复下去, 总是问加一粒谷子如何。等到最后, 人们说可以造成一堆了, 这时那最后的一粒谷子便造成一堆了。”事实上, 那“最后一粒谷子”或者“怎样才算是谷堆”的确定标准是模糊的, 因为这是一个由量变引起质变的问题, 而量与质之间没有绝对的分割线。之所以由“谷堆论证”引发“谷堆悖论”(即从每加一粒谷子都不成为谷堆推导出不存在谷堆), 是因为忽视了一个数学细节 “相等”关系是可传递的, 而“相似”关系则不可传递。从“甲等于乙”和“乙等于丙”可以推出“甲等于丙”; 而从“甲相似于乙”和“乙相似于丙”则不能推出“甲相似于丙”。模糊与相似经常形影不离, 如果相似被传递, 那么模糊也会随其左右, 并且模糊在传递的旅途中被人为地“连锁推理”后, 我们对某一标准的认定就会产生困扰。包括英国学者蒂莫西·A. O. 恩迪科特描述的“百万狂欢派对案”(case of the million raves)在内的很多“连锁推理”也证实了这一点。<sup>①</sup>该案例说明, 当法律规范出现模糊点、公民理解不一的时候, 司法裁判的二阶性(即判定是非)尚可通过“人工干预”之方式, 划清法律模糊造成的诉讼双方各执其词的权利空间范围。

## (二) 党内法规模糊性的既往探讨及当下扩充

党内法规表现出的多个性质, 如政治性、针对性、可行性、可操作性等, 已为学界所熟悉; 除此之外, 由内而外浮现出的模糊性长期以来却鲜有关注。当前党内法规理论研究成果大都采用宏大叙事的研究视角, 如关于党内法规制度建设、体系完善, 党内法规与国家法律之协调, 基于党内法规视角如何加强从严治党等。随着对新领域的探索不断深入, 党内法规技术性课题的研究逐渐增多。但其中党内法规模糊性的分析与思考, 一直以来未受到应有的关注和重视。可喜的是, 逐渐有学者意识到这一点, 正视并提出党内法规存在模糊性的特点。宋功德认为, 党内法规有一套完整的逻辑结构, 使用的主要是含义确定、少有歧义的法言法语, 较少使用感情色彩词语, 尽量避免使用模棱两可表

<sup>①</sup> 该案的大致情景是: 英国《刑事司法和公共秩序法》规定, 警察有权命令“狂欢派对”的组织者关掉他们的音响设备, 如若他们拒绝这样做则会构成犯罪。“如果在晚间聚会上(间断或不间断地)高声播放音乐, 由于其声音大、持续时间长且在晚间播放, 可能会给周围的居民造成严重的侵扰”, 则适用本规定。为了研究的需要, 假设一个理想环境, “一百万个”狂欢派对的组织者因为没有遵照警察的命令关掉音乐而遭到起诉, 所有的被告都在相同条件下以同样的方式播放相同的音乐, 但是每一个狂欢派对的组织者播放的音乐量比前一个略小, 减弱的变化小到几乎听不出来。此时, 任何判案法官都会面临同一个有关确定性的难题, 即确定一个分野, 将“一百万个”狂欢派对划为两类: 有罪的和无罪的。那么任何一个派对组合都不服自己的有罪判决, 都有相同的理由去“踢皮球”, 极力说明“相邻”的另一个派对比自己更适合作为定罪界限。

述, 以免因规范要求的含糊不清造成随意裁量。<sup>①</sup> 管华认为, 党内法规存在语言不规范的问题, 表现为党内法规的语言存在概念不清、逻辑不严、表述冗余的情况。<sup>②</sup> 姚国建、潘姚认为, “即使一个概念的中心含义具有明确性, 但在我们远离该概念中心之时, 其内在含义亦会随之变得模糊。党内法规中的规范概念同样具有模糊性特质, 且随着其与概念中心含义距离的增加而愈加模糊”。<sup>③</sup> 当党内法规的模糊性作为一种现象被学界提出时还尚无专门的探讨。

随着研究的不断深入, 一部分学者重点关注了这个问题, 他们从模糊性本身或模糊性的相对面即确定性, 进行了专门研究, 陈光对党内法规语言的模糊性及其平衡进行了较为深入的研究,<sup>④</sup> 党内法规文本的模糊性较强, 这既有积极的一面, 也会产生消极的影响; 政治性功能作为一个特殊成因, 促成了党内立规语言的模糊性; 平衡党内立规政治性与规范性是党内立规语言精准性与模糊性平衡的实质问题。段磊就党内法规模糊性的相对面——明确性原则进行了专门研究,<sup>⑤</sup> 提出为了缓和党内法规的规范与明确需要之矛盾, 强化党内法规“法”的属性, 提高制定质量和执行力, 应当在 2012 年《中国共产党党内法规制定条例》(以下简称《制定条例》)第十五条的基础上, 经学理凝练形成党内法规的明确性原则, 并构建了贯彻该原则的路径, 即理念明确性、文本明确性、实施明确性。前述研究成果总体上较为客观中立, 合乎党内法规工作发展实践。用平衡论或协调论解决党内法规政治性与规范性之间的问题, 或者在制定、解释和适用阶段树立党内法规的明确性原则确有其必要。然而, 基于 2012 年《制定条例》第十五条规定, 新确立一项效力涵盖党内法规制定与实施全过程的具体原则——明确性原则的可能性, 被 2019 年新修订的《制定条例》降低。新《制定条例》不但没有将明确性原则入规, 反而对原条例第十五条作了删除。谨慎观之, 明确性原则是否可作为一个整体性原则列入制定条例, 涉及“政治性—规范性”与“模糊性—明确性”的比较分析。党内法规的政治性与模糊性紧密联结, 其规范性与明确性紧密联结, 虽然没有一一对应关系, 但总体上具备关联关系。以相关规定之历史变迁为观察点可知, 从 1990 年《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》(以下简称《暂行条例》)第十三条“党内法规应文字规范、简明、准确”, 到 2012 年《制定条例》第

① 参见宋功德《党规之治》, 法律出版社 2015 年版, 第 59 页。

② 管华《党内法规制定技术规范论纲》, 《中国法学》2019 年第 6 期。

③ 姚国建、潘姚《论党内法规解释原则的确立》, 《理论探索》2020 年第 1 期。

④ 陈光《论党内立规语言的模糊性及其平衡》, 《中共中央党校学报》2018 年第 1 期。

⑤ 段磊《论党内法规的明确性原则》, 《法学评论》2019 年第 5 期。

十五条“党内法规应当方向正确，内容明确，逻辑严密，表达准确、规范、简洁，具有可操作性”，最后到2019年新《制定条例》对2012年《制定条例》第十五条的删除，渗透出较为明显的立规趋向：经学理凝练的明确性原则可以在党内法规的制定、解释和实施等环节的局部工作中具体掌握适用，不宜将其作为贯通党内法规全过程的原则。因为制定的原则、取向是多元的，而有些价值取向、原则就局部而言有裨益，而对党内法规从制定到实施的全过程而言不一定完全适用。

政治性原则与模糊性紧密关联，作为第一原则适用于党内法规的立改废释等全过程，符合当下党内法规制定运行的价值定位。首先，对比2012年版、2019年版《制定条例》第七条内容，新《制定条例》将“坚持正确政治方向”作为新增内容列入第一款，显然在规范学意义上明确了政治性原则是党内法规制定工作应当遵循的第一原则。其次，政党法的性质即为例证。国家法律是统治阶级意志的体现，政党法作为实现政党活动的重要遵循、管党治党的主要依据和政党制度的主干，是统治阶级意志的鲜明体现。1938年毛泽东同志在党的六届六中全会上正式提出党内法规概念，指出“为使党内关系走上正轨，除了上述四项最重要的纪律外，还须制定一种较为详细的党内法规，以统一各级领导机关的行动”。<sup>①</sup> 树立党内权威，统一各级领导机关行动，必然要求在政党法治中塑造和认同一定的价值，使其作为政党内部的主流价值或权威价值，内部成员明晰自己的权利与义务，服从党的政治安排和政治要求。最后，党内法规规范定义的变迁也是例证。从1990年《暂行条例》第二条“党内法规是党的中央组织、中央各部门、中央军委总政治部和各省、自治区、直辖市党委制定的用以规范党组织的工作、活动和党员的行为的党内各类规章制度的总称”，到2012年《制定条例》第二条“党内法规是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”，再到2019年《制定条例》第三条“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”的规范定义变迁，彰显党内法规的政治属性。特别是2019年修订的《制定条例》，将党内法规定义为“体现党的统一意志”的规章制度，就鲜明地揭示了党内法规姓

<sup>①</sup> 强世功《从行政法治到政党法治——党法和国法关系的法理学思考》，《中国法律评论》2016年第3期。

“党”，无时无刻都要体现党的统一意志，具有与生俱来的“红色基因”之特征。

### （三）党内法规模糊性与其他属性之逻辑关联

如前述所言，党内法规的政治性与模糊性紧密联结，其规范性与明确性紧密联结，另外还有党内法规的强制性、道德性、理性等，虽没有与模糊性或明确性有一一对应关系，但总体上存在较为稳定的关联关系。以模糊性为讨论焦点，具体的关联关系包括但不限于以下几点。

#### 1. 模糊性与政治性的逻辑关联

党规姓“党”，党内法规首先是政治法规，政治性是其首要属性。卢梭有言，政治体可以被认为是一种类似于人体的有机的、有生命的团体。<sup>①</sup>党内法规体现的是党的统一意志，党的统一意志就是一个政党团体的权威意志，决定了党内法规的本质属性。党内法规作为一类政治性法规，其所具备的政治性与模糊性之间存在天然的联系。首先，党的总路线、方针和重大政策等主要以规范内容呈现，具有高度的抽象性，越抽象的规定越相对模糊。例如一些混合型党内法规，对调整国家事务的条款比较抽象，不宜过细，否则就会影响国家治理的日常秩序。其次，政治性语言展现的是政治立场、政治态度、政治主张和政治观点等，这些内容往往来源于党的报告、党的文献或者领导人讲话等，如果部分内容直接转化为党内规定，其中一些语言概念也不可能那么清晰。最后，政治引导需要大量的感性语言，因为政治工作完全依靠理性说服是很难做通的，这是一项靠感性语言做人心的工作，而感性语言与准确语言没有必然联系，往往是相对模糊的。习近平总书记强调，“人心是最大的政治”。历史也告诫我们“得民心者得天下，失民心者失江山。”党内法规作为政治文件，政治话语形象生动，对人心民心具有强大的号召力，部分内容的模糊表达，有利于在感性层面对党员产生积极的感化教化作用。

#### 2. 模糊性与思想性的逻辑关联

党内法规秉承制度建设与思想建设相结合的理念，思想建设是贯穿在制度建设之中的。习近平同志在党的十九大报告中告诫全党，“我们党面临的执政环境是复杂的，党内存在的思想不纯、组织不纯、作风不纯等突出问题尚未得到根本解决。解决好这些问题，既要靠思想教育，也要靠制度约束”。党内法规制度的思想性很强，政党的领导思想和领导思维，有的直接写入党内法规，如增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，“从党的事业发

<sup>①</sup> 参见宋功德《党规之治》，法律出版社2015年版，第40页。

展需要和全面从严治党实际出发”等，其表达内涵是丰富的，与模糊性相联结，如果用单项的语义陈述，思想性就会被削弱。这些思想性较强的党规具有较强的理论性，侧重于理论阐释。语言上，它们离不开理论、抽象的非实施性的语言，常用理想、信念、信仰、世界观、人生观、价值观、三大规律、四个自信、五大思维、新发展理念、社会主要矛盾等哲学术语。<sup>①</sup>另外，思想政治教育是一项解决党员思想政治教育问题的工作。通过宣传、教育、引导等手段做共产党员的思想政治工作，也离不开理论、抽象的非实施性的语言。这些非实施性语言大多是较为模糊的，因为其不涉及对某项概念的精准界定或者行为的具体处理。就党内法规与国家法律而言，前者的思想性表现更为明显。党内法规不仅对党员的行为作规范，同时也对党员的思想作统一引导；而传统的制度建设，特别是以国家法律为中心的国家制度建设，重点是对行为进行规范。国家法律以制度输出为主，制度设计与构建、制度运行的结构程序等必须准确清晰，否则就是一个没有“血肉”的架子。法律中的思想和价值观是体现在法条背后的信息，一般不直接写明；而加强思想政治教育等，是党内法规的目标任务之一。

### 3. 模糊性与规范性的逻辑关联

朱迪斯·托马森 (J. J. Thomson) 提出，“规范性是对善、美德、正确、应该、必须等基本的规范术语的意义的谨慎、严格的解释”。约翰·布鲁姆 (John Broome) 认为，对规范性的研究来说，更为重要的是规范性的形而上学，是关于规范属性、规范事实以及规范关系的讨论。<sup>②</sup>党内法规的规范性是党内法规“法”属性的外化。党内法规功能根据作用对象不同划分为规范功能和社会功能。规范功能强，则模糊性弱、表达更确定；社会功能强，则模糊性强，不必然要求表达准确。规范功能的实现途径是规定党员行为模式，从而对党员行为产生实质影响。社会功能是党内规章制度对社会产生的效果，主要体现为政治功能和社会示范功能，<sup>③</sup>规范功能和社会功能的效力，在不同党内法规之间的分布是不一样的；即使在同一部党内法规中，一般也是分内容呈现。如制定政治纲领、政治使命、政治目的等内容，是党内法规实现社会功能的需要。该内容为了对社会结构、社会治理和社会秩序产生价值影响，不必适用规范的逻辑结构，即“假定—行为模式—后果”。所以在规范映射具体实践的过程中，政治功能是第一位的，而规范功能属于非首位功能。但

<sup>①</sup> 参见管华 《党内法规制定技术规范论纲》，《中国法学》2019年第6期。

<sup>②</sup> 参见刘松青 《什么是规范性》，《中国社会科学报》2018年7月24日，第2版。

<sup>③</sup> 参见殷啸虎 《中国共产党党内法规通论》，北京大学出版社2016年版，第22~23页。

是，在纪律处罚、责任追究、干部选拔任用等类型的党内法规中，对规范性的追求又是足够重要的。如果减弱此类党内法规的规范性，那么纪律执行、干部选拔任用程序就会走样，党组织决定的事项就难以保障到位。

### 4. 模糊性与强制性的逻辑关联

作为硬法的法律、行政法规、地方性法规以及自治条例和单行条例、规章，经国家立法程序制定认可并由国家强制力保障实施；而作为软法的团体章程、行业标准、行政裁量、公共政策等，没有法律约束力，但是有实际效力。<sup>①</sup>《中国共产党章程》（以下简称“党章”）第三十九条规定“党的纪律是党的各级组织和全体党员必须遵守的行为规则，是维护党的团结统一、完成党的任务的保证。党组织必须严格执行和维护党的纪律，共产党员必须自觉接受党的纪律的约束。”《制定条例》第三条规定，党内法规乃“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”。作为一种特殊的“软法”或“硬的软法”，党内法规虽然没有国家强制力作直接保障，但其作为指导和规范党员和党组织的规章制度，有党的纪律保障、有纪委监委作为专责监督机关监督，具有很强的约束力，凡是违反纪律型党内法规的党员都会受到强制性的党纪处罚。另外，党的纪律规定也不是孤立的，其与国家法律衔接并严于国家法律，如果某一党员或者党组织触犯国家法律，将会依法移送追究法律责任，最终受到国家的强制性制裁。强制性离不开约束力，离不开强制手段的兜底保障。没有强制性，党内法规运行活动就是一种“空转”“自转”；强制力离不开确定力，如果强制性规定是模糊的、不明确的，党内法规运行活动就是一种无序的“运转”。所以，党内法规中的一些强制性规范，大都是明确清晰的。必须先有明确清晰的强制性规范，适用主体才有明确清晰的预期，对自身的行为结果作提前预测，作出正确清醒的认知、判断和预防。

## 二 党内法规模糊性的表现及判定标准

《现代汉语词典》对“模糊”一词作了两种不同词性的解释：（1）作形容词时，意为“不分明；不清楚”，如字迹模糊，神志模糊，认识模糊，模糊概念，睡梦中模模糊糊觉得有人敲门；（2）作动词时，意为“使模糊”，如不要模糊了是非界限。<sup>②</sup>《辞海》中同样也提供了相同的解释：（1）“不清楚；不

<sup>①</sup> 参见殷啸虎《中国共产党党内法规通论》，北京大学出版社2016年版，第9~10页。

<sup>②</sup> 中国社会科学院语言研究所词典编辑室编《现代汉语词典》（第6版），商务印书馆2012年版，第913页。



分明”；(2) 在自然辩证法中同“精确”相对，组成一对范畴。<sup>①</sup> 综上，模糊即是不清楚、不分明，与精确相对，有时候表现出一种相似对象之间的不同状态。正如前述所言，从自然界到人类社会，不清楚、不分明模糊现象产生的模糊性问题一直存在，对模糊性现象的评价和处理影响着人们的认知思维、行为方式甚至是社会的变迁。党内法规作为体现党的统一意志、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，其模糊性直接影响各级党组织和党员的认知和理解，进而影响其行为并间接作用于党务行为的运行和发展。

党内法规语言的模糊在不同层面呈现不同的特征，具有一定典型性。宏观层面，极少数的党内法规部分内容或整体内容没有采取条款式的形式，虽然抽象和概念化不便于操作和具体化，但是其具备特殊的价值功能，是内在价值对外在形式上的要求。处于党规最高位阶的党章以第一部分总纲为导引，段落式的总纲部分带有政治宣言意义，是我们党政策主张和指导方针的集中体现，是整个党章的灵魂。<sup>②</sup> 《制定条例》对党规呈现形式作出了规定：党内法规的内容应当用条款形式表述，不同于一般不用条款形式表述的决议、决定、意见、通知等规范性文件。《易经》里说“言有物，言有序”，党规与法律一样，有确定性属性，其中应该支持什么、发展什么、限制什么、取缔什么等，以及对违反规定行为的处罚结果，都应该一条一条地予以说明。这种条款式的结构与方法，内容层次更加清楚，条理更加分明，是“言有物、言有序”形式选择的结果，其适应了规范主义取向下严密性、细致性的要求，一目了然、容易识记、便于理解和操作。但是，党章与一般党内法规为了便于实施操作全部采用“条款式形式”表述不同，其正文以段落式的总纲起首，形成了一个整体性的抽象概括模糊，意在输出思想价值和起到举旗定向的作用。<sup>③</sup> 这种情况在国际上也非特例，如《法国人民运动联盟价值宪章》(2002)、《韩国大国家党政纲》(2006)、《摩尔多瓦共产党人党纲领》(2008)、《日本自由民主党2010年新纲领》等，全文都是段落式表述。<sup>④</sup> 此外，2016年版《关于新形势下党内政治生活的若干准则》(以下简称新版《准则》)和1980年版《关于党内政治生活的若干准则》(以下简称旧版《准则》)全文也罕见地采用了段落式表述。从表达的内容分析，新版《准则》沿袭了旧版《准则》的基本精神和主要原则，

① 辞海编辑委员会编著《辞海》，上海辞书出版社1990年版，第1489页。

② 参见吕伟红《党章总纲历史演变的现实启示》，《党建》2016年第7期。

③ 参见孙和平《论公文的条款式结构与方法》，《四川行政学院学报》2014年第3期。

④ 参见于洪君主编《当代世界政党文献(2011)》，党建读物出版社2012年版。

重申了许多行之有效的规定。党章总纲和新旧两版《准则》都没有采用便于操作的条款式，在实践中不直接作为具体的适用依据，呈现强功能主义、弱规范主义价值取向。<sup>①</sup> 在横向调整领域，四大制度板块——党的组织、党的领导、党的自身建设、党的监督保障法规制度构成有机统一的整体，制度体系内不同要素间存在的不衔接、不配套、不协调等碎片化和离心力问题，<sup>②</sup> 同样也作为一个整体性的模糊而出现，导致不同党规之间、党规与法律之间不衔接、不协调的缝隙。可以说，党内法规语言的模糊除了有一部分是客观模糊现实的反映和语言本身所决定的，另一部分在很大程度上是因为党规供给侧结构性问题所导致的。

微观层面，不管是主观模糊还是客观模糊，党内法规在具体的语言表述上，特别是党的自身建设、党的监督保障法规制度的模糊比较常见。例如：《党政领导干部选拔任用工作条例》（以下简称《选拔任用条例》）第八条规定，提任县处级以上领导职务的，一般应当具有在下一级两个以上职位任职的经历；一般应当具有大学专科以上文化程度，其中厅局级以上领导干部一般应当具有大学本科以上文化程度。此条中三个“一般”，给出了下级提任上一级领导岗位任职经历和学历的一般性规定，而例外情况没有列举或做抽象概括。例外原则缺失，实践中就很容易被一部分人利用突破常规引发社会舆论。再如，《选拔任用条例》第九条第一款规定“党政领导干部应当逐级提拔。特别优秀或者工作特殊需要的干部，可以突破任职资格规定或者越级提拔担任领导职务。”对于“特别优秀”，《选拔任用条例》将其定义为下列情况之一：在关键时刻或者承担急难险重任务中经受住考验、表现突出、作出重大贡献；在条件艰苦、环境复杂、基础差的地区或者单位工作实绩突出；在其他岗位上尽职尽责，工作实绩特别显著。对于“特殊需要”，《选拔任用条例》将其定义为下列情况之一：领导班子结构需要或者领导职位有特殊要求的；专业性较强的岗位或者重要专项工作急需的；艰苦边远地区、贫困地区急需引进的。

“特别优秀”和“特殊需要”本身即两组模糊概念，而且还是被程度副词

① 功能主义与规范主义是英国当代著名公法学家马丁·洛克林在《公法与政治理论》一书中提出的公法研究的两种理想类型。中国共产党党内法规生成与发展过程中呈现这两种主导性价值导向。功能主义导向采取一种目标取向与工具主义的思维模式，倾向于将党内法规视为解决现实问题、完成政党任务的工具或手段，以解决政党建设过程中面临的各种现实问题为首要目标，更加注重党内法规的规制与便利功能。规范主义导向则将党内法规视为各级党组织与全体党员必须一体遵循的行为准则，目的是全面系统地调整党的建设、执政、领导活动，以限制各级党组织与领导干部的权力为首要目标，更加注重党内法规的限权与控制功能。参见侯嘉斌《中国共产党党内法规建设的价值导向：从功能主义到规范主义的嬗变》，《中共中央党校学报》2017年第4期。

② 参见宋功德《坚持依规治党》，《中国法学》2018年第2期。

和形容词修饰的“高阶模糊”。虽然《选拔任用条例》为了调适模糊已作特定解释，但事实上，人们根据该解释内容仍然很难清晰地判别——对照该条“特别优秀”或者“特殊需要”的情形，在理想状态下的A和B拥有相同的条件或者资质资历相差无几，与第三人相比到底该不该启用A和B？到底启用两名还是启用其中某一名？难以辨别的原因在于，这两个概念均属于“多维模糊”<sup>①</sup>。在实践中“特别优秀”或者“特殊需要”有很多种情况，使用“多维模糊”类型的概念会导致一种左右为难之局。不管是国家立法还是党内法规制定，语言的确定性、精确性与模糊性之间的平衡是在语言表述时不可回避的一个问题。立规者很难做到或者没有必要精确地定义，即使作了定义也不一定周延。所以很难说，根据具体的实践需要而使用了“多维模糊”是好的，或是不好的，不过在有可能和必要的情况下，对其进行适当调适，进而转化成“单维模糊”或者确定性词语，可以更好地指导和服务于党内法规的适用和实施。

从欧布利德的“堆谷论证”到蒂莫西·A. O. 恩迪科特描述的“百万狂欢派对案”，再到党内法规宏观、微观方面的模糊性，最后到《选拔任用条例》引出的“多维模糊”，容易觉察——如果一项表达的适用存在边际的情形，那么该表达就是模糊的，对模糊性所作的大多数论述旨在解释边际情形如何。“说一项表达是模糊的，大致来说很可能的意思是，（实际上或可能）存在这样一些情形，即一个人就是不知道是该适用该项表达，还是应该将其保留不予适用，而且他之所以不知道，不是由于他对事实的无知。”<sup>②</sup>如果党内法规一项表达的适用存在边际的情形，且人们已了解相关事实，在是否能懂该表述的具体意思的问题上仍然举棋不定，那么该表达就是模糊的——这是党内法规语言模糊性的一个判定标准。另外，模糊性本身是一种普遍的相对概念。表达是否模糊、模糊程度深浅对不同的受众而言是不同的。所以，必须给党内法规模糊性的识别标准增加一个限定条件，即对于党员而言，在其普遍认知水平的基础之上。只有在这个限定条件下，结合边际情形的论调，才能相对准确、完整地确定党内法规语言模糊性的判定标准。

① 美国学者苏珊·哈克从模糊性的内涵维度将其分为单维模糊与多维模糊。单维模糊（unidimensional vagueness）词汇表现为一种单向的、点状的、单个性质的表述，是一种相对简单的词汇，如“大”“小”“轻”“重”“高”“矮”“胖”“瘦”等，可以用扎得的方法加以量化。而多维模糊（multidimensional vagueness）词汇则很难被量化，它表现为一种多向的、立体的、不同性质的描述，可以说是一种复合型词汇，如“平等”、“自由”、“原则”、“强烈”以及本文提及的“特别优秀”“特殊需要”等。

② （美）H. P. 格莱斯（H. P. Grice）：《词语用法研究》，哈佛大学出版社1989年版，第177页。

### 三 党内法规模糊性的语言和立法归因

模糊既可归因于用以观察的器官如我们的眼睛、鼻子和大脑等，也可归因于事物本身。党内法规“符号+处理”结构图式反映了党组织或者党员行为方式从其本身到观察主体眼睛、鼻子、大脑的整个过程。模糊来源是自然的也是社会的这一现实说明，党内法规语言的模糊，存在其合理性。但合理的客观存在如果超出适度范围，就有必要对其进行一定的调适。成因分析有助于掌握其中的规律和调适的尺度。从语言和立规的角度聚焦分析，党内法规模糊性成因突出表现在以下四个方面：语言固有的封闭和开放属性，导致模糊不可避免；在整体效力位阶和具体的规范效力上，党内法规语言的抽象和概括，导致语言内容和规制对象的模糊；党言党语独具的政治性、思想性、发动性、传播性，决定了党规文本表达在词性选择、修辞运用上更加丰富多样，解读和实施的自由裁量略大；立规技术手段的天然漏洞和人为疏忽，形成了一些空白空间。

#### （一）语言本色：固有的属性

党内法规中除了少数专有名词如监督执纪“四种形态”“诫勉”“留党察看”“开除党籍”“特定关系人”等表达外，其绝大多数语言源于自然或社会语言。自然界的很多事物、社会中的诸多现象本身就没有明确的界限，对这些事物或现象的抽象概括也就难以明确；至于很多性质和状态，更没有明确的界限，只有从语义的核心向边际地带逐渐过渡。这也就导致自然或者社会语言存在其模糊的特点。事物或者现象的存在、发展是连续的和无限的，而自然语言却是离散的、有限的，在很多方面存在封闭性，很难快速地吸纳和描述最新的事物或现象，用离散的、有限的自然语言去表达、规定复杂多变的党组织工作、活动和党员行为，无疑会产生一定的模糊。这也是自然语言本身存在的封闭性。封闭性会导致一部分语言词不达意或者不能清晰地定义及反映现实世界，引致模糊。

而且，语言文字也会随时代变化被赋予新内涵，原本不具备的意思或者不存在的用语跃然纸上，其开放性特质也为党内法规语言的明晰化、确定性带来客观性阻力。一般性词语常常具备开放性：虽然它们包含一个意义中心，但它们也存在不确定的意义边缘<sup>①</sup>，因为开放性意味着有了更多的阐释空间和解释

<sup>①</sup> 参见（美）大卫·布林克《法律解释、客观性和道德》，载（美）布莱恩·莱特编《法律和道德领域的客观性》，高中等译，中国政法大学出版社2007年版，第22页。

意思。开放性是自然语言的一项基本特性。自然界模糊词语的开放性能够将外部环境中的适用矛盾和压力引入转化为法规语言内部的规则信息,传至法规语言系统,由其进行自我描述、自我调整、自我重构、自我再生产,完成信息内化过程后,又将自身的规范输出至各级党组织和党员,通过带有模糊性的“符号+处理”结构图式去调整党内法规关系。<sup>①</sup>过去的“红红脸”“出出汗”仅仅指人或者动物的一种自然生理反应。时至今日,“红脸出汗”“咬耳扯袖”等,已经成为党的政治生活中批评和自我批评的一种理想效果、状态和方法。“红红脸”“出出汗”只是一个理想效果的“借喻”表达,至于在现实的党内法规关系中,包括“红脸出汗”在内的党员诸多行为方式和行为结果,具体要达到一种怎样理想的状态,才能有利于促进党内政治关系正常化、批评和自我批评武器较好地运用起来,目前也只能做一种描绘式阐述。因此,基于语言本身的封闭性和开放性,再加上自然语言、社会语言转化为党内法规语言过程中的部分失真,党规语言不可能做到完全精确。

## (二) 辐射需要: 抽象和概括

按照党规对生动具体的党规实践活动的抽象概括程度的高低,党内法规会形成一个由低到高的类型化谱系。一般而言,抽象程度越低,则越多体现调整对象的个性、越接近实践、适用范围越窄、效力位阶越低;反之,抽象程度越高,则越多体现调整对象的共性、越远离实践、适用范围越宽、效力位阶越高。一部党内法规整体上的抽象概括程度影响其语言的模糊性程度。党内法规贯彻落实的是党组织意图,但是并非所有党组织的意图都能成为党内法规。<sup>②</sup>如对特定人、特定事,在事后作出的只是一次性的具体答复、表彰、回复,比如对某个党员申诉所作出的处理意见等;另外,适用于《党政机关公文处理条例》规定的决议、决定、命令、公报、公告、通告、意见、通知、通报、报告、请示、批复、议案、函、纪要等文体,都不是党内法规。党内法规作为一种框架性规范,其之所以区别于其他文本,很大程度上归因于其高度抽象概括性、普遍适用性、反复适用性。非党内法规、非党内规范性文件的具体文件,如公告、请示、报告、批复等,大都是就事论事的明确性文件,属于具体党务行为的载体,模糊性弱、明确性强。

<sup>①</sup> 模糊词语是由逻辑要素“符号”和“处理”组成的,所以它常常表现出“模糊+处理”的结构模式。在这个模式中,符号所承载的信息能够涉及全部社会子系统——同一模糊词语既可以承载法律系统的信息,也可承载非法律系统的信息。“处理”是模糊词语可以实现系统际沟通的关键。非法律系统的信息在流入法律系统时,需要经过模糊词语的信息筛选、加工和重新生成三个处理阶段。

<sup>②</sup> 参见宋功德《党规之治》,法律出版社2015年版,第52页。

从党章到准则、条例，再到规定、办法、规则、细则等配套党规，呈现出三个效力层次。《制定条例》第三十一条规定“制定党内法规，应当严格遵循效力位阶要求：（一）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；（二）中央党内法规的效力高于中央纪律检查委员会以及党中央工作机关和省、自治区、直辖市党委制定的党内法规，中央纪律检查委员会以及党中央工作机关和省、自治区、直辖市党委制定党内法规不得同中央党内法规和规范性文件相抵触；（三）中央纪律检查委员会以及党中央工作机关制定的党内法规的效力高于省、自治区、直辖市党委制定的党内法规，省、自治区、直辖市党委制定党内法规不得同中央纪律检查委员会以及党中央工作机关制定的党内法规相抵触。”这就意味着党章、中央党内法规、部委党内法规、地方党内法规的不同效力位阶在其整体上的抽象程度不同，其模糊程度也呈现大致的对应。当然，不同党内法规具体条款的模糊对比结果，不随其整体法规效力位阶的不同而成严格对应。高位阶的党内法规条款也有其确定性，如党章对党员权利和义务进行了类型化确定。较低位阶的党内法规也有其模糊性或不确定性，如地方党内法规《湖北省实施〈中国共产党巡视工作条例〉办法》<sup>①</sup>第二十五条规定省委巡视组应当严格执行请示报告制度，并且指明了六种应当报告的情况，第七种为模糊化的“其他”应当报告兜底项，在“特殊”情况下，省委巡视组可以直接向省委巡视工作领导小组组长或省委书记报告。但除去六种情况外，哪些属于其他情况，哪些情况称得上“特殊”，就出于立规者抽象概括后的其他分类考虑而主动模糊了。

### （三）党言党语：独具的特色

政治家的演讲、答记者问，政党的宣言、标语口号及宣传材料，以及媒体关于政治事件的宣传报道，都属于政治语言。<sup>②</sup>政治语言应用到党内法规中，就是规范的党言党语。福柯提出话语即权力，<sup>③</sup>话语是对社会实践主体具有支配性和奴役性的社会力量。<sup>④</sup>在社会、外交和政治体系中，一个政党掌握了话语权就掌握了主导权力。党内法规在基本性质、思维模式、权益配置和基本原则方面表现出双重属性，<sup>⑤</sup>影响党规的语言风格，其语言风格表现出两种意蕴，即使用法言法语，准确肯定、简明易懂、庄重严肃、严谨周密，具有

<sup>①</sup> 《湖北省实施〈中国共产党巡视工作条例〉办法》，资料来源：[http://www.hbjgdj.gov.cn/bmgz/ffcl/dnfg/201810/t20181010\\_104185.shtml](http://www.hbjgdj.gov.cn/bmgz/ffcl/dnfg/201810/t20181010_104185.shtml)，最后访问日期：2019年6月1日。

<sup>②</sup> 参见田海龙《政治语言研究：评述与思考》，《外语教学》2002年第1期。

<sup>③</sup> 参见福柯《话语的秩序》，肖涛译，中央编译出版社2001年版，第21页。

<sup>④</sup> 参见袁伟、许宝强《语言与翻译的政治》，中央编译出版社2001年版，第2~6页。

<sup>⑤</sup> 参见欧爱民《党内法规的双重特性》，《湖湘论坛》2018年第3期。

很强的客观中立性,不带感情色彩;同时,拥有自己独特的党言党语用语体系,带有政党特色和价值引导的党言党语,能够彰显政党的宗旨、追求、品质和行动遵循。中国共产党党内语言具有中国独特文化语境的亲民、稳定、包容、和谐、清廉等内容的语言特质,不管是内涵、方式、特点还是效能,都和西方政治语境中的政治语言有着实质性的差别,这是中国共产党政治语言的基本特点,也是中国共产党对马克思主义理论中国化阐释的具体展现。<sup>①</sup>

与法言法语几乎为零的感情色彩基调不同,党内政治语言独具特色——政治性、思想性、发动性、传播性,其形成的情感和价值引导、渲染和行动化,是构成党规语言模糊的一支“无形之手”。一是政治性。语言具有政治属性和政治功能,政治反过来也影响语言的变化。在不同历史时期,我们党都高度重视党的政治建设,形成了讲政治、守规矩的优良传统。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把党的政治建设摆在更加突出位置,加大力度抓,形成了鲜明的政治导向。<sup>②</sup>中共在革命、建设、改革实践中积累的很多政治经验和要求,如“四个自信”“四个意识”“两个维护”等,都是概念的集成,体现出高度的概括性。二是思想性。共产党坚持思想建党、理论强党,并把制度建设贯穿始终,在伟大工程、伟大事业和伟大斗争中取得成功的经验之一是,掌握了思想教育这个团结全党进行伟大政治斗争的中心环节。“习近平新时代中国特色社会主义思想,是21世纪马克思主义、当代中国马克思主义。凝聚在这面旗帜下,全党就有了新的‘共同语言’,思想上精神上就有了鲜明的时代标识。”<sup>③</sup>三是发动性。政治语言为目的而生,在特定的环境中,政党领袖和政党领导集团会运用各种动员方式去激发和鼓动动员客体积极性和主动性,利用各种社会资源,实现特定的政治目标。中国共产党在新中国成立初期面临严峻的政治经济形势,通过强大的政治动员能力,保卫了新生的人民政权。<sup>④</sup>四是传播性。传播是输入和取得价值认同的前提,政党语言和思想的有效传播,可以凝聚为统治服务的社会力量。中国共产党近百年来在各个历史时期的经典标语都朗朗上口,从群众中来又到群众中去,具备悠久的历史渊源和深厚的群众认同基础,使政治现实由观念化走向符号化。政党语言特色映射到党内法规的表述,就明显表现出政治化、理念化和宣言式、教育式意味。政治性、思想性

① 参见李宁、凡颖《改革开放以来学术界关于中国共产党政治语言研究述论》,《江西师范大学学报(哲学社会科学版)》2019年第3期。

② 参见中共中央2019年1月31日印发的《中共中央关于加强党的政治建设的意见》。

③ 本刊评论员《思想建党 理论强党》,《求是》2019年第12期。

④ 参见张建涛《建国初期中共强大政治动员能力原因探析》,《改革与开放》2010年第6期。

表述决定了党规语言与严肃甚至枯燥的立法语言不同,其表述具备强烈的情感态度和色彩,如“老虎苍蝇”“过街老鼠”“零容忍”等;为了充分发挥党内教育、引导、规范、惩戒等功能,党规语言对不同词性的选择和修辞运用,与立法语言相比更加丰富和灵活,很多表示程度的副词、形容词和突出效果的比喻、类比、夸张、排比等手法被吸纳进来;基于共产党的阶级属性、发展历史以及坚持以人民为中心的发展理念,一些通俗易懂、形象体贴的普通生活词语“照镜子”“钉钉子”“扎篱笆”等自然而然地被吸收到党内法规中,更便于识记、传播和遵守。

#### (四) 技术手段:立规的漏洞

在立法领域,法律漏洞说一直被认同。尽管一些法理学者如汉斯·凯尔森<sup>①</sup>坚持认为“一个积极的法律命令总是可以适用于具体个案的”<sup>②</sup>,法律中不存在真正的漏洞。当一个一般性规范产生歧义的时候,或者当两个或两个以上有效规范不协调而相互冲突时,凯尔森声称可以通过将一般性规范视为一种“框架”来消解法律的完整性原则和不确定性之间的紧张。但是在实践中,这种紧张的消解几乎不可能。对一个法条的理解极可能因为其本身歧义而产生不同,依一种理解一方负有责任,依另一种理解该方又无责任,就明显反映了法律中的模糊或漏洞。党内法规作为一种制度规范,俨然应当遵循立法技术中的严谨性要求,做到于法周延、于事简便,否则也会陷入因为立规技术漏洞而导致适用不一的难题。特别是在一些纪律处分方面的党内法规实施中,立规技术漏洞所导致的模糊,不管是主动模糊还是被动模糊,<sup>③</sup>都会涉及一些严重的定性问题,对一个党组织或者党员的权利造成实质性的影响。

党内法规的内容不可能是包罗万象的,在具体规定中必然会存在着一些空白和遗漏。<sup>④</sup>特别是在党内法规制度建设初期,立规主体遵循“宜粗不宜细”的制定理念,将一些比较成熟、已经形成共识的制度先以党内法规的形式确定下来试行,在执行中不断修改完善。同时,在目前的党内法规制定工作中,还存在一种大概齐、整体行,立梁架柱“先稳而后细”的观念,认为与国家法

① 汉斯·凯尔森(Hans Kelsen),是20世纪著名奥地利裔犹太人法学家,法律实证主义的代表人物。他是20世纪最富思想原创力的法学家之一,在法哲学、宪法学与国际法学等领域颇有建树。

② (美)汉斯·凯尔森《规范的一般理论》(General Theory of Norms),迈克尔·哈特利(Michael Hartney)译,克拉伦敦出版社1991年版,第366页。

③ 主动模糊和被动模糊是从立规者表达的语态上区分的,既有模糊词汇又有模糊逻辑。立规者利用语言的模糊性有意而为之的模糊一般是主动模糊,常常体现为对一些情形的区分、对一些概念的分类和对一些权力的设定等,它是立规主体主动创造的;而一些与立规主体的目的关联性不大,由于语言的天然模糊性而客观导致的不同理解和解释,则是客观模糊,这些模糊的情形本身不在立规者的意料范围之内。

④ 参见殷啸虎《中国共产党党内法规通论》,北京大学出版社2016年版,第221页。



律相比,不必苛求环环相扣,也难以做到严丝合缝,在细支方面规定过多过细反而束缚了手脚,影响了党中央的集中统一领导,由此也导致党内法规语言甚至是结构体系上的模糊。习近平总书记指出,“这些年来,从中央到地方搞了不少制度性规范,但有的过于原则、缺乏具体的量化标准,形同摆设;有的相互脱节、彼此缺乏衔接和协调配合,形不成系统化的制度链条,产生不了综合效应;有的过于笼统、弹性空间大,牛栏关猫,很多腐败问题不仅没有遏制住,反而愈演愈烈”。实践中的现象确实存在,一些党规规定过于原则和笼统,可操作性不强,作为“硬的软法”却未能形成硬的约束;一些党规一般性规定多、一律性规定少,自由裁量空间大,该量化的没有量化,该具体的没有具体,执行主体和适用对象只有一个大概印象,没有一个明确的概念或者时限、范围、程序,影响了党内关系和党组织、党员行为的规范化。例如,在2019年2月28日中共中央印发《中国共产党重大事项请示报告条例》(以下简称《请示报告条例》)之前,对党组织和党员请示报告的要求,还散落在相关的中央和各地的党内法规和规范性文件之中,过于笼统、原则和不成体系,对于什么是重大事项、什么是请示报告、向谁请示报告、请示报告什么,怎么请示报告等没有统一规定,比较模糊,直至《请示报告条例》印发后这些问题才得以系统解决。

#### 四 党内法规模糊性的调适

语言固有的属性、党规抽象概括的辐射需要、党言党语独具的特色、党规的立规技术漏洞等因素,导致党内法规语言具有一定的模糊性。如果模糊性被刻意地消解(事实上也无法做到完全消解),党规调节党组织活动和党员行为的功能就会受到一定影响。在现有的基础和条件下进行适当调适,才能在模糊性与确定性之间寻找平衡。模糊性规范也是一种框架,在这一种框架之内存在无数个不同的、对该规范的模糊表达加以锐化的途径。<sup>①</sup>把党规中必要的模糊保留,<sup>②</sup>

① 参见〔英〕蒂莫西·A. O. 恩迪科特《法律中的模糊性》,程朝阳译,北京大学出版社2010年版,第80页。

② 模糊是一个中性词语,党规中的必要模糊,是应当予以保留的。如《纪律处分条例》第八十七条规定,纵容、默许配偶、子女及其配偶等亲属、身边工作人员和其他特定关系人利用党员干部本人职权或者职务上的影响谋取私利,……情节严重的,给予开除党籍处分。其中的“特定关系人”的使用起到兜底概括的作用,虽然模糊,但是避免了在严肃条规中出现某些敏感词语。根据2007年中共中央纪委印发的《关于严格禁止利用职务上的便利谋取不正当利益的若干规定》,“特定关系人”主要是指与本人有近亲属、情妇(夫)以及其他共同利益关系的人。又如,《纪律处分条例》第八十八条规定,收受可能影响公正执行公务的礼品、礼金、消费卡和有价证券、股权、其他金融产品等财物,……情节严重的,给予开除党籍处分。该条中“可能影响”作为一种多维模糊,划了一个最大的限度,凡是有可能的即可成为一项标准。这些必要的模糊是形式的需要,都应当予以保留,也不属于锐化的范围。

把过度的模糊进行调适，过程类似于图像学中的“锐化”技术，这是解决目的的方式之一。确定适度边界、统筹法规资源、健全解释机制、规范立规技术可以发挥调适作用。

### （一）确定适度边界

调适党内法规的模糊点，首要是确定其适度边界。“在法律似乎不能划定边界的地方，个人似乎就不能识别边界。然后法律恰好是为了这一目的而训练官员，并委任他们去裁判，尽可能去规范没有规定的事情。”<sup>①</sup>对党内法规制定主体或解释主体来说，必须克服权力随意裁量的风险，确定好模糊的适度边界，或者说可模糊的范围，才能清楚地对“可锐的”模糊点作进一步“图像的锐化”，即解释或修订等。其一，对初见模糊且可推断清楚的语言或语句，可不再锐化。党规中部分内容，初步孤立去阅读不容易理解，但在具体语境下，联合上下条款和日常经验，可以推理清楚明确的，无须再进行解释，否则党规语言就会沦为“傻瓜式”语言。如《中国共产党纪律处分条例》（以下简称《纪律处分条例》）多处内容对党员的从重处分、加重处分，对党员的从轻处分、减轻处分表述不同，乍一看会一头雾水不知其差异，但其前后款作了专项解释，已经排除了模糊。再如，其第二十条规定，“有下列情形之一的，应当从重或者加重处分：（一）强迫、唆使他人违纪的；（二）拒不上交或者退赔违纪所得的……”。有观点认为，强迫与教唆之间使用了顿号，两者逻辑关系是选择还是并列模糊不清，即不知道从重或者加重的情形，是既强迫又教唆，还是只要符合其中一个条件即可。但经过推理，强迫和教唆是完全不同的概念且几乎不可同时存在，除非是无行为能力人可另当别论（他们可能既被强迫又被教唆，并且本人无违纪意图；他们也不可能是党内法规关系主体）。<sup>②</sup>类似情况属于适度范围内的模糊。其二，对已经存在边际情形，已了解相关事实仍不知道如何解释为好的条款，需要进一步明确具体含义或者适用条款，已经不属于适度模糊范围，要进一步锐化。如，2015年版《纪律处分条例》第八十二条规定，“纵容、默许配偶、子女及其配偶等亲属和身边工作人员利用党员干部本人职权或者职务上的影响谋取私利……”。随

<sup>①</sup>（古希腊）亚里士多德《政治学》，吴寿彭译，商务印书馆1965年版，第168页。

<sup>②</sup>强迫他人违纪，主要是指被强迫的党员在没有违纪主观故意情况下，违背其意志，采取胁迫等手段迫使其违纪的情形。教唆他人违纪，主要是指教唆、挑动、指使其他党员违纪的情形。教唆人采用劝说、怂恿、利诱、收买等方法，将自己的违纪意图灌输给本无违纪意图，或虽有违纪意图但不坚定的人，使他人接受自己违纪意图，坚定违纪的决心，以达到违纪的目的。所以党员被教唆，是知道自己会违纪或者可能违纪，这与强迫下的无主观故意明显不同。参见本书编写组《中国共产党纪律处分条例学习问答》，中国方正出版社2018年版，第41页。

着违纪形式和手段多样化,为党员领导干部“提篮子”的代言人范围在扩大,一些特殊人群隐蔽性地帮助相关领导干部利用职权谋取私利。2018年版《纪律处分条例》对该条内容的修订,增加了“特定关系人”概念<sup>①</sup>,但新设概念的提出,并没有同时给出定义,且根据掌握的信息也很难清楚地解释,违纪活动中很多类型的人群比如邻居、学生、“义子女”都属于边际概念,难以判断,此种情况就属于不必要的模糊,需要进一步锐化解释。中央纪委国家监委法规室组织编写的《中国共产党纪律处分条例学习问答》就此作了解释:根据2007年中共中央纪委印发的《关于严格禁止利用职务上的便利谋取不正当利益的若干规定》,“特定关系人”主要是指与本人有近亲属、情妇(夫)以及其他共同利益关系的人。综上,对初见模糊且可推断清楚的语言或语句,可以直接分析理解;对已经存在的边际情形,已了解相关事实仍不知道如何解释为好的条款,需要进一步明确具体含义或者适用条款,以便准确无歧义。

## (二) 统筹党规资源

“一项规则是适用于某个特定的事实情景,还是不适用于某个特定的事实情景,这一问题和该规则根据既定的语言习惯是由其使用的语言确定的还是由其使用的语言予以开放的不是同一个问题。因为一项法律制度除了拥有用以表述法律规则的语言外,还拥有其他资源,它们有助于在特定的案件中确定法律规则的内容或意义。”<sup>②</sup>对党内法规的模糊性作调适来解决语言模糊的问题,最根本的不是聚焦语言本身,而是透过语言表象深入到语言背后的立法逻辑、立法目的和矛盾冲突,跳出条款看条款,统筹各种资源、运用系统方法去治理提升。这些资源方法包括但不局限于以下几种。一是利用党内法规工作资源。通过前置审核、事后备案、及时清理、实施后评估等,自觉适应党情、国情、世情变化,作相应调整,不断自我进化、自我完善,实现党规制度建设的与时俱进;在党规实施运行中锐化不必要的模糊,构建党内法规制度体系自相容、自成长的机制。二是增加党规资源总量供给。“开枝散叶”,在现有框架下制定出台更高质量的规定、办法、规则和细则,发挥其面广、适用直接的特点,弥补细分领域的空白和模糊,增加程序性党规制度供给,防止因为过度模糊造成的党规实施主体裁量权失范,将党内法规部分价值功能的应然状态转化为实然状态。三是增强党规间的协调衔接。各类党规之间,从中央党内法规到部委

<sup>①</sup> 2018年修订的《纪律处分条例》第八十七条扩大了对象范围,增加了“特定关系人”概念,修改为“纵容、默许配偶、子女及其配偶等亲属、身边工作人员和其他特定关系人利用党员干部本人职权或者职务上的影响谋取私利……”。

<sup>②</sup> (英)哈特《法理学与哲学论文集》,支振锋译,法律出版社2005年版,第7~8页。

党内法规，再到地方党内法规，实现“自中心到周围”“自上而下”的有序有效衔接，达到整体逻辑自洽。四是健全争议化解机制。完善化解机制，解决由于程序缺位、规则模糊等导致的党规适用争议，防止党内法规违法违规或者适用不当侵犯党组织、党员权益，畅通党员对党组织、下级党组织对上级党组织有关决定提出异议的申诉解决途径。五是盘活专家资源。“政党及政党体系的稳定和强大，取决于其制度化水平和政治参与水平。高水平的参与和低水平的政党制度导致政治紊乱和暴力；反之，低水平的参与也会削弱政党在其他政治机构和社会势力对比中的地位。……强大的政党要求有高水平的政治制度化和高水平的群众支持。”<sup>①</sup> 专家学者是政治参与的一支重要力量，可以充分依托高校、党校、科研机构等智库资源，建立党内法规研究中心作为党委部门下属事业单位，在立规调研、征求意见、专家论证会阶段更好地发挥作用，研究模糊用语和规则，反复研读、仔细推敲，对一些尚不成熟的暂不出台，对那些模棱两可尚不明确又需要明确的事项予以明确。六是扩大社会监督。坚持以公开为常态、以不公开为例外原则，将推进党内法规公开作为党务公开的重要内容，特别是对于一些带密级的党规，制定时就明确密点，达到删减后公开或全文公开条件的，予以解密公开，锐化党内法规中的“短期模糊”，保障党员知情权。

### （三）健全解释机制

规则的每一次适用即一次重新解释，<sup>②</sup> 这也就是《制定条例》、立法理论和实践所承认的法定解释与原文具有同等效力的原因。党内法规解释的规范化程度关乎党内法规制度建设的质量。<sup>③</sup> 解释在党内法规中的作用，目前已形成一种共识：理解即解释，不同的理解就是不同的解释，党内法规的每一次适用都需要有一种合理的解释与之相对应，否则条款的意图和立法的目的就是模糊的。当然，权限内的法定解释更容易被公认。尽管有学者将党内法规解释类型分为一般解释、特别解释、专项解释<sup>④</sup>，但从后续补足功能上看，因应党内法

① (美) 塞缪尔·P. 亨廷顿 《变化社会中的政治秩序》，王冠华、刘为等译，人民出版社 2015 年版，第 336 页。

② 参见玛格丽特·简·雷丁 (Magaret Jane Radin)：《重谈法治》( *Reconsidering the Rule of Law* )，载《波士顿大学法律评论》( *Boston University Law Review* ) 1989 年第 69 期。

③ 参见孙才华 《论党内法规解释的规范化》，《湖湘论坛》2017 年第 1 期。

④ 一般解释指对一些基本概念和问题的解释说明，通常是在党内法规内通过叙述性的表达进行阐述的；特别解释是对党内法规涉及的一些专门性概念所进行的解释，是保证党内法规得到准确实施的重要前提；专项解释是对一些专门性的问题所作的解释，通常面对一些新情况、新问题该如何适用进行专项解释。详见殷啸虎 《中国共产党党内法规通论》，北京大学出版社 2016 年版，第 223 ~ 225 页。

规模糊化消极效应的主要途径,就是后期补增的以法规适用为导向的专项解释。《制定条例》第三十四条规定,“党内法规需要进一步明确条款具体含义或者适用问题的,应当进行解释。中央党内法规由党中央或者授权有关部委解释,中央纪律检查委员会以及党中央工作机关和省、自治区、直辖市党委制定的党内法规由制定机关解释”,也证明了以适用为导向的狭义专项解释是当前主流类型和做法。但遗憾的是,尽管党内法规专项解释体制初步成型,但仍然面临两个问题:一是解释“比较少”。从功能和规范角度看,解释制度应当成为一项党内法规的立改废释体系中极为活跃的制度安排。但从实践来看,党内法规解释制度却因其制度设计的特异性不足,导致其活跃性不够,甚至与立改废制度相比,成为一项“沉寂的制度”。<sup>①</sup>党内法规制度体系包括1部党章、2部准则、<sup>②</sup>30余部条例,据不完全统计至少有1800件规定、办法、规则、细则,<sup>③</sup>但是自1978年以来,由中共中央办公厅、中央纪委(含办公厅、法规室、党风廉政室)、中央组织部发布的党内法规解释不超过38件,<sup>④</sup>而且大部分集中在约束和限制党员权力的党纪法规,还有很多是中央部委内设机构的非法定解释。二是解释工作“欠规范”。1990年的《暂行条例》和2012年的《制定条例》,对法规解释部分的规定过于原则,对党内法规解释的形式、方法、步骤程序、时间效力、援引范围等问题,都没有提出具体化的要求,也没有规定党规解释的编纂、修改、废止等基本要素。同时,一些解释没有采取普发性文件形式发布,而只是以答记者问或者学习解释读本“解答”形式出现,缺少“硬的软法”的外在形式。党内法规在实践中出现的模糊概念和适用问题都需要与之相匹配的权威解释和答复。因此,确有必要细化党内法规解释工作,在现有解释规定的基础上,出台一部党内法规解释细则,为党规语言模糊问题系统修正提供操作层面的制度保障。同时,根据党内法规实施后评估成果,结合具体的问题,可由解释机关主动提出解释或者实施机关主动向上级解释主体提请解

① 段磊 《党内法规解释制度活跃性困局的消解及其发展》,《现代法治研究》2019年第3期。

② 此处不包括1980年制定的《关于党内政治生活的若干准则》。需要说明的是,1980年制定的《关于党内政治生活的若干准则》的主要原则和规定今天依然适用。2016年发布的《关于新形势下党内政治生活的若干准则》,不是要废除或者替代1980年《准则》,而是要在继续坚持其基本精神和主要规定的基础上,针对新情况、新问题作出新的规定。新旧《准则》相互联系、一脉相承、不可割裂,都是当前和今后一个时期党内政治生活必须遵循的。详见《如何理解1980年制定的〈关于党内政治生活的若干准则〉的主要原则和规定今天依然适用?》,资料来源: <http://fuwu.12371.cn/2016/12/13/ART11481591825072645.shtml>,最后访问日期:2019年6月1日。

③ 参见宋功德 《党规之治》,法律出版社2015年版,第3页。

④ 目前还没有权威发布的官方信息,此数据仅供参考,且仅限于截至2017年公开发表的解释件。详见孙才华 《论党内法规解释的规范化》,《湖湘论坛》2017年第1期。

释,对于一些需要社会周知、便于相关部门掌握了解的党内法规,尽量主动公开。另外,对于已公开的党内法规,尽可能出版发行相应的学习释本,便于加强宣传教育和廓清不必要的模糊性规定。

### (四) 规范立规技术

党内法规立规技术包括法规结构、形式、文体、修改、清理、废止等方面的规则,是起草、修改党内法规的具体操作标准。“模糊词语的语义模糊是该类词语本身固有的一种属性,它无法通过技术化的手段彻底消除。但是,技术手段虽然不能够消除语义模糊问题,却能够有效地防止模糊性的扩散。”<sup>①</sup>提供规范化的立规技术,提升党内法规立规质量,是加强和改进党内法规工作的重点之一,能够将模糊引致的歧义消解在开端,也能为筛选、保留必要的模糊提供技术保障。从目前的情况来看,出台一部统一的党内法规制定技术规则,作为国家标准或者党内法规工作机构内部标准化技术规范,对党内法规的结构、形式等在操作层面作统一规范,能够为党内法规制定主体提供统一的技术参考。技术规范可对下述内容进行重点明确:对党内法规基本构建中较为重要的部分提出规范标准,包括党规中的定义条款、有关基本概念、专业术语等的使用和表述如何更加精准明确;规范党内法规条款,对立法目的、立法依据的表述,对引用中央党内法规、部委党内法规和国家法律、法规的表述;对采用列举“情形”或者“行为”的表述,对标点符号特别是连续顿号与“或者”搭配、连续顿号与“和”搭配到底是选择关系还是并列关系进行分类和明确;对党规实践中常见的易混淆词汇作语义辨析,如“和”“以及”“或者”,“不得”“禁止”,“必须”“应当”,“依照”“按照”“参照”,“制定”“制订”等;对党内法规解释的方法、程序、标准、形式和案例等提供范例。除此之外,对一些非涉密的党内法规草案,起草阶段可以适当引入第三方参与,充分吸收党校、高校、社会科学研究机构中的法律学者和语言专家的意见和经验。

## 五 结语

长期以来,法的确定性和精确性已成为统治法学理论的圣经,<sup>②</sup>模糊性使得正义系统内部充满矛盾,人们对语义和规则的理解也继而各有所见。作为软法的党内法规在习近平新时代中国特色社会主义思想语境下的领导规范地位越来越

<sup>①</sup> 张玉洁 《法律文本中的模糊语词运用研究》,中国政法大学出版社2018年,第163页。

<sup>②</sup> 参见(美)罗伯特·C.艾克里森 《无需法律的秩序——邻人如何解决纠纷》,苏力译,中国政法大学出版社2003年版,第20页。

显著,其意义、作用、功能、价值,已超出了软法理论的涵射范围。<sup>①</sup>党内法规、党的政策、党的规矩、党的传统等与法律规范、国家强制性标准相比,具有相对模糊属性。其中一部分的模糊是必要的;另一部分的模糊是非必须的。当前,在党内法规领域由于主观疏忽或者技术不足减损确定性、精确性,出现非必须模糊的现象令人较为担忧。如果不对其中不必要的模糊作适当调适,在缺乏国家行政强制力直接保护的情况下,软法参与国家和社会治理的效果将会大大减弱。对党内法规模糊现象研究的目的,不是摧毁中国特色社会主义政党法治的根基、消解人民对法治的信仰,而是提供一种思路,最大限度地追求正义性、确定性、公平性和纪律约束性,最终解决党内法规在治国理政进程中遇到的不清晰、实施力弱等问题。当前,对党内法规模糊性的研究仅是观其表的一种方法,未来我们还应当利用更多好的理念、方法和技术,去补强和完善现有的党内法规制度体系,充分体现依规治党、制度建党的巨大张力和无穷魅力。

## On the Vagueness of Inner-Party Laws and Regulations and Its Adjustment

—From the Perspective of Language Vagueness

*Deng Rong*

**Abstract:** Vagueness is a common phenomenon in the natural and social world, it is also one of the prominent characteristics of inner-Party laws and regulations, which is both objective and subjective, both necessary and practical. Effective study on it can reveal the expression rules and unique attributes of inner-Party laws and regulations, and help to improve the technology, quality and level of the formulation of inner-Party laws and regulations. The vagueness of inner-Party laws and regulations is logically related to politics, ideology, normalization and compulsion. It has typical performance in macro and micro aspects, and can summarize the criteria for judgement. The causes of vagueness include the inherent attribute of language, the

<sup>①</sup> 参见武小川《“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。

radiation need of abstract summary of Party regulations , the unique characteristic of Party language , the technical loophole of formulation and other factors. The determination of appropriate boundary , the overall arrangement of regulatory resources , the improvement of interpretation mechanism and the standardization of formulation technology are several methods to adjust the vagueness of inner-Party laws and regulations.

**Keywords:** Inner-Party Laws and Regulations; Vagueness; Language; Adjustment

(编辑: 蔡江美 陈 曦)