

论党内法规解释的政治方法

祝捷

(武汉大学 党内法规研究中心, 湖北 武汉 430072)

摘要: 政治方法是运用党内政策文件确定党内法规文本含义的解释方法。政治方法是党内法规解释的重要方法,也是党内法规政治性以及党内法规解释政治性原则的具象化、方法化。党内法规解释的描述性、分析性、价值性三重面向,为政治方法的引入供给了理论资源。政治方法在党内法规解释中的运用,有利于建立党内法规文本和解释结果之间的确定性联系,避免党内法规解释陷入国家法律解释的方法多元纷争,有助于党内法规解释遵循“文本—方法—结果”的基本逻辑。同时,党内法规文本在语言上的特点,政治方法同其他方法的融贯以及解释判准的建立,为政治方法在党内法规解释中的具体运用奠定了技术基础。

关键词: 政治方法; 党内法规解释; 法律解释; 执纪执法指导性案例

中图分类号: D90

文献标识码: A

文章编号: 2097-1060(2022)01-086-15

2021年7月1日,习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上的重要讲话中宣布,我们党已经“形成比较完善的党内法规体系”^①。这一党的建设的重要成就,是“党的建设史特别是党内法规制度建设史上的一个重要里程碑,标志着党内法规制度建设由此迈入高质量发展新阶段”^②。随着党内法规体系的逐渐完善,党内法规理论研究也要转向适应党内法规高质量发展的新阶段。对党内法规的解释以及党内法规在具体案件中的运用方法,是面向高质量发展阶段的党内法规理论研究必须关注的重要问题。中央纪委国家监委发布执纪执法指导性案例,为这一研究提供了实践素材,也推动了党内法规理论研究的“方法论转向”。对党内法规解释的研究,既需要挖掘党内法规解释同国家法律解释的共性,合理借鉴国家法律解释的相关理论,快速建立党内法规解释的理论体系,解决党内法规解释实务对理论的迫切需求;同时也需要关注党内法规解释的特性,避免党内法规解释同国家法律解释在理论体系上的雷同。政治性是党内法规解释的根本属性,政治性原则是党内法规解释必须遵循的基本原则。在党内法规解释中引入政治方法,是党内法规解释的政治性原则具象化、方法化的体现。党内法规解释的政治方法,是运用领导人重要论述(讲话、指示批示等)、党内规范性文件(决议、决定、意见等)、党的重要会议精神等(以下简称党内政策文件)确定党内法规文本含义的解释方法。政治方法是党内法规特有的解释方法,也是国家法律解释理论中几无涉及的方法。从理论上阐释作为党内法规解释方法之一的政治方法,显然无法类同于其他解释方法,从国家法律领域中寻求相对应的知识参照,因而有必要系

收稿日期: 2022-04-10

基金项目: 国家社会科学基金重大专项课题“把社会主义核心价值观融入党内法规制度建设的创新性路径研究”(19VHJ009)

作者简介: 祝捷,武汉大学党内法规研究中心教授。

① 习近平:《在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话》,人民出版社2021年版,第7页。

② 中共中央办公厅法规局:《中国共产党党内法规体系》,人民出版社2021年版,第1页。

统建构政治方法运用于党内法规解释的知识体系。因此,讨论党内法规解释中的政治方法,既是在理论上阐释政治方法所需,也是建构完整、自治的党内法规解释方法体系所需。

一、政治方法的引入:基于党内法规解释定义的讨论

自解释学^①作为一个相对独立的知识体系形成以来,解释方法紧密联系着解释的定义,而解释的定义又紧密联系着解释的对象:以宗教经典为对象的神学解释学,自然以回归到“圣言”的历史解释作为主要方法,当然也受到西方理性主义和启蒙运动之回到“人言”的困扰;^②以自然界和科学现象等“自然之书”为对象的科学解释学,以观察实验、逻辑推理和定量定性为主要方法;^③以文学作品作为解释对象的文学解释,经历了从“回归作者”到逐渐脱离作者的“读者中心主义”再到“视域融合”的变迁。^④解释对象决定了解释定义,进而决定了解释方法。因此,回答某一解释方法的引入问题,需要首先回答解释对象和解释定义。对于前者,党内法规解释的对象当然是党内法规,而综合《中国共产党党内法规制定条例》(以下简称《制定条例》)第3条和第6条的规定,党内法规是以条款形式来体现党的统一意志,规范党的领导和党的建设活动的专门规章制度。党内法规同宗教经典、文学作品、国家法律一样,都是以文本作为解释对象。党内法规作为一种具有法意涵的规则体系,和国家法律一样,是对外具有规范性的文本。^⑤对党内法规文本的解释,不仅是解释者(读者)自己的理解,而且会基于党内法规的规范性在解释者(读者)之外产生效力。因此,党内法规解释的对象是与社会紧密联结的规范性文本。党内法规解释对象的厘清,为进一步讨论党内法规解释的定义奠定了基础。准确定义党内法规解释,也将进一步明确党内法规解释政治方法的必要性和正当性。

(一)党内法规解释的描述性定义

党内法规解释的描述性定义由《制定条例》第34条第1款和《中国共产党党内法规解释工作规定》(以下简称《解释规定》)第2条所确定。《制定条例》第34条第1款规定:“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。”《解释规定》第2条规定:“党内法规需要进一步明确条款具体含义或适用条款的,应当进行解释。”两部党内法规对党内法规解释的定义总体相同,亦略有不同:第一,《制定条例》和《解释规定》都明确,在党内法规需要进一步明确条款具体含义时,应当进行解释,“明确条款具体含义”因而是解释的目的之一;第二,《制定条例》规定党内法规需要进一步明确“适用问题”的应当进行解释,而《解释规定》在相应之处则规定“适用条款”,因此,两部党内法规在具体表述方面,就党内法规解释的目的之二是明确党内法规的“适用问题”,还是明确“适用条款”,存在细微差异。但是,明确“适用条款”当然涉及解决适用问题,而明确“适用问题”也自然包括明确“适用条款”,《制定条例》的定义更加具有扩展性和包容性。2012年中共中央制定的《制定条例》并未定义何为“党内法规解释”,只是分配了党内法规解释权限;2015年印发的《解释规定》,事实上是在规范层面第一次对“党内法规解释”下定义;2019年修订的《制定条例》则是吸纳了党内法规解释工作理论创新、实践创新和制度创新

① 有的文献使用“诠释学”一词,尽管解释学和诠释学的确可以在哲学层次予以精细化区分,但本文讨论规范层次的解释方法问题,并不需要对解释学和诠释学作如此精细之区分,因而本文所使用的解释学和诠释学是同一意义上的。

② 参见杨慧林:《圣言·人言——神学诠释学》,上海译文出版社2002年版,第3-8页。

③ 参见黄小寒:《“自然之书”读解——科学诠释学》,上海译文出版社2002年版,第15页。

④ 参见方维规:《文学解释学是一门复杂的艺术——接受美学原理及其来龙去脉》,《社会科学研究》2012年第2期,第110页。

⑤ 参见祝捷:《论党内法规的规范性——基于党史和学理的双重考察》,《暨南学报(哲学社会科学版)》2021年第12期,第21页。

的成果,^①体现了对党内法规解释的最新理解,对党内法规解释的定义也更加周延。

《制定条例》第34条第1款表明,党内法规解释发生在以下两种情形:一是党内法规需要进一步明确条款具体含义时;二是党内法规需要进一步明确适用问题时。这一定义方法,同国家法律领域对法律解释的经典定义方法是相同的。根据《立法法》第45条第2款的规定,法律的规定需要进一步明确具体含义,以及法律制定后出现新的问题、需要明确适用法律依据的,由立法机关作出法律解释。党内法规解释同国家法律解释定义的同质性既是党内法规同国家法律衔接协调的结果,也表明国家法律中比较成熟的普遍性原理已被运用在党内法规理论的构建中。总体而言,“解释学起源于主体间性的断裂”^②。基于《制定条例》第34条第1款的规定,党内法规解释源于党内法规文本和解决现实问题的“两个断裂”:一是党内法规文本的多义性同解决现实问题的确定性之间的“断裂”;二是党内法规文本的稳定性同解决现实问题的动态性之间的“断裂”。对于第一个“断裂”,需要考虑党内法规文本的多义性。党内法规由文本构成,而文本是由语言构成的表意空间。党内法规文本同国家法律文本一样,具有概括性、抽象性和一般性的特征,并非针对某一具体事件而订立。因此,党内法规只能涵摄地适用于现实,这就必须通过解释方法确定党内法规文本在涵摄适用于具体事件中的含义。对于第二个“断裂”,一定时期形成的党内法规文本需要适用于较长的历史时空,但党内法规文本在制定中面临的历史局限性以及党内法规修改的严格性,导致了党内法规文本和解决现实问题之间必然存在疏离。要使相对稳定的党内法规文本能够适用于不断发展的动态现实,必然需要对文本进行解释,以在文本表述保持不变的情况下实现党内法规的与时俱进。

党内法规解释的描述性定义,解决了党内法规解释的适用情形问题。但对于揭示党内法规解释在微观层次的运行实状以及宏观层次的价值取向,这种中观层次的定义方法依然力有不逮。在微观层次上,党内法规解释究竟应当如何弥合文本同现实的“断裂”,又应当如何缓解动态现实对党内法规稳定文本的时际压力,仅从描述性定义无法获得明晰结论。在宏观层次上,根据《制定条例》第3条,党内法规文本并不是文字和语句的简单集合,而是“体现党的统一意志”的载体。如何通过党内法规解释将“党的统一意志”贯穿于党内法规的实施过程中,描述性定义显然没有回应这个问题。

(二) 党内法规解释的分析性定义和价值性定义:政治方法的引入空间

如果仅从党内法规解释的描述性定义出发,也可以部分地回应政治方法引入的必要性。在弥合党内法规文本和现实的两个“断裂”时,当然需要论及党内政策文件在确定党内法规文本含义方面的作用。但是,政治方法的上述使用,实际上是把党内政策文件作为确定文义的材料和依据,本质上是文义、历史、体系、目的等传统解释方法的运用。由于描述性定义本身无法关照党内法规解释的全貌,因而需要对党内法规解释的定义作更加深入地剖析。

为了进一步讨论党内法规解释引入政治方法的必要性,本文提出两种关于党内法规解释的新定义方法,即分析性定义和价值性定义。对分析性定义的研究可以追溯至萨维尼。萨维尼认为,“解释是对法律所传达的思想的重构,不论此种思想是清晰的还是晦暗不明的,只要它能够通过法律表现自身”^③。萨维尼对法律解释的定义,建立在法律文本是思想载体的逻辑起点上。在他看来,每部法律都应当把某种思想作为能够发生约束力的规则表达出来,解释者应当站在立法者的立场上解释法律,洞

① 参见本书编写组:《中国共产党党内法规制度建设历程研究》,法律出版社2021年版,第567页。

② [德]汉斯—格奥尔格·加达默尔:《哲学解释学》,夏镇平、宋建平译,上海译文出版社2004年版,编者导言第1页。

③ [德]萨维尼、雅各布·格林:《萨维尼法学方法论讲义与格林笔记》,杨代雄译,法律出版社2014年版,第79页。

悉其所蕴含的思想,揭示其内容。^①萨维尼给出的法律解释定义是分析性的,法律解释需要分析立法者的意图,在法律的具体适用中还原立法者的思想,使立法者的思想产生约束力。按此模式重新定义党内法规解释,可以得出党内法规解释的分析性定义:党内法规解释是在党内法规文本的基础上,分析党内法规制定主体的意图,在党内法规的具体适用中还原党内法规制定主体的思想,使党内法规制定主体的思想产生约束力。分析性定义揭示了党内法规思想和文本的统一性,要求党内法规解释通过文本分析的方法还原党内法规制定主体的思想,通过文本分析的思想还原确定党内法规条文的具体内涵。这就必然要求把承载党内法规制定主体意图的党内政策文件代入党内法规文本之中,透过党内法规文本还原党内政策文件所蕴含的思想,以党内法规适用的方式将上述思想贯彻落实在党的领导和党的建设实践之中。

无论是党内法规的描述性定义还是分析性定义,都是基于一个基本前提,即解释是从“不理解”到“理解”的过程。在哲学解释学的发展中,这种从“不理解”到“理解”的解释,仅是教育学意义上的解释,虽然直观但未见得符合解释的真实样貌。自施莱尔马赫以降,教育学意义的解释学向更加符合解释真实样貌的哲学解释学发展。施莱尔马赫之前的古典解释学者认为解释是一种澄清的艺术,它通过我们的解释努力转化我们在传统中遇到的人们所说的东西,凡在人们所说的东西不能直接被我们理解之处,解释学就开始起作用。^②但是,哲学解释学认为,由于前见的存在,人们在解释文本时都会产生自己的理解,而非完全处于“不理解”的状态,因而解释的真实样貌不是澄清而是判断,即在对文本的多个不同理解中,根据既定的价值标准确定一个合适的结果。按此逻辑可以形成党内法规解释的价值性定义:党内法规解释是在对党内法规文本的多个不同理解中,按照既定的价值标准选择一个合适的结果。按照价值性定义,党内法规解释的关键在于如何确定用以判断和选择的价值标准。

以中央纪委国家监委颁布的第1号指导性案例为例。该案例存在对同一行为到底是“违反工作纪律”还是“形式主义、官僚主义”的定性问题,涉及对《中国共产党纪律处分条例》(以下简称《纪律处分条例》)第122条的解释。第1号指导性案例以习近平总书记关于坚决整治形式主义、官僚主义的重要讲话和重要指示批示精神作为依据,澄清“违反工作纪律”和“形式主义、官僚主义”的区别,合理确定相关条文的意涵。第1号指导性案例表明,在党内法规解释实务中,触发有权机关解释的原因并不是对条文的“不理解”,而是对条文存在“多元理解”,党内法规解释的任务不是对文本含义的阐明而是对多个文本含义的价值选择。作为管党治党的重要制度形式,党内法规在内在逻辑上需要体现出作为“党的统一意志”的“统一性”,保持同其他党内制度的融贯协调;在外部需求上又必须做到“两个维护”,保证党中央“定于一尊”的权威。党内政策文件不仅解决党内法规文本含义确定的技术功能,而且是对不同理解进行价值判断和选择的依据。党内法规有权解释机关通过对党内政策文件的学习和领会,形成符合党内政策文件精神的标准,才能保证党内法规解释在政治上的正当性和权威性。政治方法在价值性定义的关照下,是党内法规解释必不可少的一环,也是党内法规解释构建价值标准的基本方法。

党内法规解释的三种定义方法并不是相冲突的,而是展现了党内法规解释由表及里的三个过程性形态:描述性定义展现了党内法规解释的外在形态,政治方法是确定党内法规文本具体含义的逻辑过程;分析性定义展现了党内法规解释从文本到思想产生约束力的形成形态,政治方法还原文本所承载的思想;价值性定义展现了党内法规解释形成解释结果的内在形态,政治方法所依托的党内政策文件

^① 参见[德]萨维尼、雅各布·格林:《萨维尼法学方法论讲义与格林笔记》,杨代雄译,法律出版社2014年版,第77-78页。

^② 参见[德]汉斯-格奥尔格·加达默尔:《哲学解释学》,夏镇平、宋建平译,上海译文出版社2004年版,第100页。

是确定价值标准的重要依据。对党内法规解释定义三重面向的精细化界定,表明政治方法在党内法规解释中的运用,不仅有着政治决断层面的理由,而且有着足够的学理支撑,为党内法规解释引入政治方法、阐释政治方法运用于党内法规解释的功能以及解决技术问题供给了理论资源。

二、政治方法运用于党内法规解释的功能阐释

政治方法是国家法律解释论域几未涉及的概念。相反,为标榜所谓客观性和中立性,诸多论者还有意识地回避政治方法在国家法律解释中的运用,把“政治”作为一项“阻却性因素”。然而,讨论党内法规解释问题不可能脱离政治性。政治方法在党内法规解释中的引入,在根本上是由党内法规的政治性决定的。“自中国共产党诞生以来,党内法规制度建设紧紧围绕政治大局推进,始终与党的奋斗历程相伴相随,与党的建设和党的事业同向同行。”^①党内法规的政治属性决定了党内法规解释必须坚持政治性原则,政治方法运用于党内法规解释就是政治性原则在党内法规解释技术层面的集中体现。政治方法的运用保证了党内法规解释以党的旗帜为旗帜、以党的方向为方向,避免党内法规解释陷入国家法律解释所遭遇的纷争,确保党内法规同党的事业同频共振。

(一)作为“因素”的“政治”:国家法律解释的纷争及困境

国家法律解释所设定的解释过程是“文本—方法—结果”,方法是通过文本达致结果的逻辑过程和桥梁。然而,国家法律解释的现实通常是“文本—结果—方法”,解释者通过预设结果找方法的方式消解了方法在通过文本达致结果方面的能动作用,方法成为被动选择的对象,从而造成了国家法律解释的方法论困境。不断出现的解释方法不仅没有解决这一困境,反而因为方法的多元加剧了解释结果的不确定性和可选择性。部分学者以及立法者试图通过法定解释方法、解释方法排序等办法解决上述困境,但这些解决办法也陷入自身无法克服的新困境之中。如法定解释方法,本意是通过立法明确某一解释方法的法定地位,来保证解释方法的唯一性,避免因解释方法的多元性导致解释结果的多元性。德国法学家福斯朵夫面对二战留下的惨状,反思战前德国政治体制的弊病时,指出宪法解释方法应以萨维尼所提之四种经典方法为准。^②美国最高法院主张原旨主义解释的大法官斯卡利亚也曾经痛陈多元方法给法律解释带来的弊端。^③然而,就是这个通常被作为法定解释方法的原旨主义解释或曰历史解释,也存在到底是应当以立法机关的原意作为标准,还是应当以立法时人民的原意作为标准的争论,即所谓“主观历史解释”和“客观历史解释”论争。再如解释方法排序,本意是把各种解释方法排序,按照次序来运用解释方法,目的是避免解释方法运用的无序性。其中的逻辑缺陷几乎是显而易见的:解释方法排序的标准以及依次运用解释方法的标准同样是多元和不确定的。解释方法排序不仅没有解决解释方法运用的无序性问题,反而又增加了新的无序性。可以说,由于方法的多元而导致解释结果的不确定性和可选择性,是国家法律解释领域几乎无解的问题。

有的学者通过转换视角,继续努力解决上述问题。他们从确定解释方法转向确定解释目的,继而以解释目的的构建反推解释方法的确定,因而产生了所谓“主观说”“客观说”“折中说”等理论。以上诸说,均以法律解释是否应当符合立法者原意为标准。“主观说”认为法律解释应当符合立法者原意,

① 中共中央办公厅法规局:《中国共产党党内法规体系》,人民出版社2021年版,第4页。

② 参见吴庚:《宪法的解释与适用》,台北,三民书局2004年版,第557页。

③ 参见林超骏:《超越继受之宪法学:理想与现实》,台北,元照出版公司2006年版,第137页。

“探求历史上的立法者事实上的意思”。^①“客观说”认为法律解释不应当拘泥于立法者的原意,而是探求一个内在于法律的意旨,^②或称“法律的客观目的”^③。“折中说”当然就是把“主观说”和“客观说”两者结合起来,寻求两者的平衡。值得注意的是,“折中说”并不是一种学说,而是一类学说的概括性表述,代表性学说如“客观的历史说”“客观的立法者原意说”等。^④“主观说”在解释方法上当然选择历史解释方法,而“客观说”偏向体系解释或目的解释的方法,“折中说”则是选择综合运用上述方法。以解释目的反推解释方法的出发点是为某种解释方法的选择提供正当性支撑,以解释目的证成解释方法。由此产生的弊端也是显而易见的:难以确定此种解释目的的正当性。如果目的的正当性未能获得足够支撑,由此产生的解释方法毋宁是“毒树之果”。况且,诸如“立法者原意”“法律的意旨”“法律的客观目的”等对法律解释目标的定位过于抽象,不仅没有解决问题,反而给人产生治丝益棼之感。

因此,有学者逐渐抛弃了对解释方法的追寻,转而对解释过程中各种“因素”进行讨论。拉伦茨把法律解释称为“一种思考过程的结果”,认为“过程中,所有因素不论是‘主观的’或是‘客观的’,均应列入考量”^⑤。拉伦茨进一步认为,解释标准并非是不同的解释方法,毋宁是一些解释观点,任何主张其解释结果正确者,对这所有的解释观点都必须一并考量。^⑥因此,解释因素在技术上摒弃了对单一或多个方法的选择和确定,而是将多种因素综合运用于文本之上,形成文本的含义。解释因素的“因素”,实际上就是由原来的解释方法转化而来的,包括文义、逻辑、历史、目的等因素。但是,解释因素又不是多种解释方法的叠加使用,上述因素在解释过程中有着不同的功能。黄茂荣将解释因素分为范围性因素、内容性因素和控制性因素。其中,范围性因素包括文义因素和历史因素,内容性因素包括目的因素和体系因素,控制性因素即“合宪性”因素。^⑦在功能上,范围性因素和内容性因素又可称为积极因素,用以确定文本的含义;控制性因素又可称为消极因素,用以检验并排除已经确定的文本含义。

上述不厌其烦地回顾国家法律解释的相关理论,目的是为了确定“政治”在国家法律解释中的定位,并窥探国家法律解释对“政治”的基本态度。从上述回顾可知,从解释方法到解释目的,“政治”都未在国家法律解释中出场。其中原因主要有以下两个方面。一是国家法律解释理论大多形成于西方资本主义国家,为标榜法律的所谓“中立性”“普世性”,大多数源于西方资本主义国家的法律解释理论都刻意同“政治”保持距离。如惠廷顿在批评解释方法的多元性时,就认为“如果我们因为那些方法能产生我们所喜好的结果而对它们产生偏爱有加的话,那么其功用的发挥,就是一种政治意识形态,而不是一种法律的解释方法”^⑧。二是国家法律解释理论大多把法律解释默认为司法解释,在西方所谓“三权鼎立”的权力架构下,司法权至少需要在表面上保持同政治的距离,因而国家法律解释理论也没有在“政治”的议题上作过多阐述。但是,恰恰是这两点原因,使得“政治”不仅没有在国家法律解释中“离场”,反而以另一种面目“出场”。

是否应当处理政治问题,是国家法律解释领域的棘手问题之一。类似于党内政策文件的政治材料

① 参见黄茂荣:《法学方法与现代民法》,中国政法大学出版社2001年版,第265页。

② 参见黄茂荣:《法学方法与现代民法》,中国政法大学出版社2001年版,第268页。

③ [德]卡尔·拉伦茨:《法学方法论》,陈爱娥译,商务印书馆2003年版,第211页。

④ 参见黄茂荣:《法学方法与现代民法》,中国政法大学出版社2001年版,第271页。

⑤ [德]卡尔·拉伦茨:《法学方法论》,陈爱娥译,商务印书馆2003年版,第199页。

⑥ 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200页。

⑦ 参见黄茂荣:《法学方法与现代民法》,中国政法大学出版社2001年版,第273-287页。

⑧ [美]基思·E·惠廷顿:《宪法解释:文本含义、原初意图与司法审查》,杜强强、刘国、柳建龙译,中国人民大学出版社2006年版,第3页。

都被视为一种法律解释的“因素”而非“方法”，而这一因素不仅不是“范围性因素”和“内容性因素”，甚至都不作为“控制性因素”，而是一种“阻却性因素”。比克尔认为，政治问题“就是这样一个能够用以拒绝进行司法裁判的最宽广、也最彻底的标签”^①。在著名的贝克诉卡尔案中，布伦南大法官提出了政治问题的六项判准，即“布伦南判准”。“布伦南判准”除开基于“三权分立”确立的判准外，第三项和第五项最接近本文所谈“政治”的意涵：第三项是在解决问题前，必须初步解决非明确属于司法裁量权的政策；第五项是存在非同寻常的需要，必须无条件地服从已经作出的政治决定。^②除美国的政治问题理论外，其他国家和地区亦有类似理论，如德国的高权行为理论、法国的政府行为理论、英国的国家行为理论、日本的统治行为理论，这些理论都阻却了司法机关对主权象征或其他国家机关作出的具有政治意义的行为进行管辖。《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第19条也规定了“国防、外交等国家行为”的司法豁免规则。^③由此可见，政治因素在国家法律解释领域是作为阻却解释的因素：如果一个案件或条文涉及政治问题，可以产生阻却司法机关审查或解释的效果。

事实上，作为阻却性因素的“政治”很少见诸国家法律解释的文献，即便出现也大多作为例外因素，而不被列入经典的解释方法或者解释因素之中，国家法律解释理论对“政治”在总体上是比较排斥的。但是，“政治”从未远离国家法律解释。即便是司法机关在解释国家法律时，“政治”也是绕不开的因素，尤其在很多涉及政策选择、重大社会争议的案件中，司法机关所具有的公共理性，使其往往扮演着“公共论坛”的角色，^④实质性参与到政治争议之中，甚至充当着政治争议的裁决者，而这个过程往往伴随着对法律的解释。

（二）作为方法的“政治”：基于党内法规政治性的功能阐释

前文已述，国家法律解释同“政治”刻意保持距离的一个重要原因，是国家法律在西方资本主义国家的语境下，试图维护法的所谓“中立性”“普世性”。习近平总书记指出：“法治当中有政治，没有脱离政治的法治。西方法学家也认为公法只是一种复杂的政治话语形态，公法领域内的争论只是政治争论的延伸。”^⑤习近平总书记的重要论述揭示了法治特别是公法同政治的密切关联。党内法规公开地把“政治性”放在重要位置，突出强调党内法规制度建设在党的政治建设中的重要地位和作用，始终如一地同党的事业同频共振、同向同行。“政治”在党内法规解释中的作用，当然不是“阻却性因素”，而是用以阐释文本含义、揭示立规目的、确立价值标准的解释方法。

国家法律解释之所以出现法定解释方法、解释方法排序以及解释目标反推解释方法、解释因素取代解释方法等解决解释方法多元性和可选择性的方案，归根到底是为了克服解释的恣意，为国家法律解释提供稳定的预期。拉伦茨认为：“假使不应该放任由解释者个人自由解释，而应以确实、可事后审查的方式来从事，我们就必须提供解释者一些可作为准则的解释标准。”^⑥如被普遍作为法定解释方法的历史解释，根本目的也是试图把解释者锚定在“立法者原意”这一相对客观的标准之上。至于“立法者原意”为何，甚至“谁是立法者”，显然已经超出了历史解释主张者的预期，从而出现了以立法机关为

① [美] 亚历山大·M. 比克尔：《最小危险部门——政治法庭上的最高法院》，姚中秋译，北京大学出版社2007年版，第133页。

② 参见陈承堂：《政治问题理论的衰落与重构》，《法学研究》2012年第5期，第72页。

③ 参见《全国人民代表大会常务委员会关于〈中华人民共和国香港特别行政区基本法〉第十三条第一款和第十九条的解释》，全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会编：《中华人民共和国法律汇编（2011）》，人民出版社2012年版，第221-225页。

④ 参见[美] 约翰·罗尔斯：《政治自由主义》，万俊人译，译林出版社2000年版，第244页。

⑤ 《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34页。

⑥ [德] 卡尔·拉伦茨：《法学方法论》，陈爱娥译，商务印书馆2003年版，第199-200页。

立法者的“主观历史解释”以及以立法时人民为立法者的“客观历史解释”的理论纷争。再如目的解释、体系解释等方法,本质上是以立法对社会的调整目的以及法律文本自身的体系性来规制解释的恣意性。但立法的调整目的、文本的体系等概念本身非常抽象,以此类抽象概念来规制解释的恣意性,结果可想而知。党内法规解释恰恰是不允许出现此种解释恣意的。党内法规的政治性决定了党内法规解释必须具有确定性,通过党内法规解释消除对党内法规文本的不同理解,以确保全党意志统一,这就为政治方法的运用奠定了基础。

党内法规产生于党的政治建设之中。众所周知,“党内法规”或“党规”一词是毛泽东在1938年党的六届六中全会上提出的。^①毛泽东指出:“为使党内关系走上正轨,除了上述四项最重要的纪律外,还须制定一种较详细的党内法规,以统一各级领导机关的行动。”^②此处的“四项最重要的纪律”,就是毛泽东在前文重申的“四个服从”,即个人服从组织、少数服从多数、下级服从上级、全党服从中央。^③毛泽东提出“党规”或“党内法规”的目的,就是为了维护党的团结统一,避免再次出现张国焘分裂主义,同时批判以王明为代表的右倾错误。^④中华人民共和国成立后,毛泽东又在强调党的团结和统一的重要讲话中再次提及“党内法规”。在1955年党的全国代表会议上,毛泽东指出:“在原则性的问题上,在同志之间,对于违反党的原则的言论、行动,应当经常注意保持一个距离。……对其他的问题,符合党的原则的,比如……正确的党内法规,这样一些言论、行动,当然要积极支持,打成一片。”^⑤从而突出党内法规在维护党的团结统一方面的重要作用。毛泽东两次提“党内法规”,都是为了维护党的团结和党内有序、统一的政治秩序,而党内法规就是以维护这种状态为目的的党内重要制度形式。^⑥

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视党内法规同党的政治建设的紧密关系,把“旗帜鲜明讲政治”作为党内法规制度建设的主要特点,始终坚持党中央集中统一领导,不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力,把夯实“两个维护”的法规制度保障作为首要政治任务。^⑦2018年1月,习近平总书记在中央政治局常委会会议审议《中央党内法规制定工作第二个五年规划(2018—2022年)》时指出,加强党内法规制度建设,要坚持正确政治方向,确保全党坚定维护党中央权威和集中统一领导,确保党的领导更加坚强、党的执政地位更加巩固。^⑧《中国共产党党内法规体系》指出:“党中央旗帜鲜明坚持和加强党的全面领导,改革和完善坚持党的领导的体制机制,制定修订一系列党内法规,从制度上保证党中央集中统一领导更加坚强有力,推动‘两个维护’深入人心军心民心,把党的全面领导落实到治国理政的方方面面、落实到各级各类组织的活动之中。”^⑨并进一步指出:“在新的历史起点上完善党内法规体系,必须深刻把握党的领导的历史逻辑、现实逻辑、实践逻辑,毫不动摇坚持和加强党对一切工作的领导……确保党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心。”^⑩可以说,党内法规的形成史

① 参见李斌雄:《扎紧制度的笼子:中国共产党党内法规制度的重大发展研究》,武汉出版社2017年版,第7页。

② 《毛泽东选集》第2卷,人民出版社1991年版,第528页。

③ 参见《毛泽东选集》第2卷,人民出版社1991年版,第528页。

④ 参见中共中央党史研究室:《中国共产党历史》第1卷,中共党史出版社2011年版,第521、523页。

⑤ 《毛泽东文集》第6卷,人民出版社1999年版,第400页。

⑥ 参见祝捷:《论党内法规的规范性——基于党史和学理的双重考察》,《暨南学报(哲学社会科学版)》2021年第12期,第23页。

⑦ 参见中共中央办公厅法规局:《中国共产党党内法规体系》,人民出版社2021年版,第70页。

⑧ 参见本书编写组:《中国共产党党内法规制度建设历程研究》,法律出版社2021年版,第464页。

⑨ 中共中央办公厅法规局:《中国共产党党内法规体系》,人民出版社2021年版,第42页。

⑩ 中共中央办公厅法规局:《中国共产党党内法规体系》,人民出版社2021年版,第43页。

和发展史,就是以政治建设引领党内法规同时又以党内法规推动政治建设的历史。

习近平总书记指出:“保证全党服从中央,维护党中央权威和集中统一领导,是党的政治建设的首要任务,必须常抓不懈。”^①全党服从中央,是党章规定的“四个服从”最根本的内容。毛泽东提出“党内法规”就是为了保证全党做到上下一致、团结统一。在论述党内法规的概念生成史时,通常被忽略的是毛泽东给“党内法规”一词所加的“较详细的”定语。这个定语在毛泽东1938年六届六中全会作的《论新阶段》的报告中是没有的,是在中华人民共和国成立后修订《毛泽东选集》时所增加的内容。^②“较详细的”用语表明,党内法规是对“四个服从”等党的纪律的具体化和规范化。如果说“四个服从”是党的纪律中具有总括性和原则性的范畴,那么党内法规就是对党的纪律的具体化,规定党的纪律的构成要件,为党的纪律提供更具可适用性和约束力的实现方式。党内法规以“较详细的”规范,把“四个服从”具体化、细则化、规范化。党内法规作为党的领导和党的建设的规范依据,必须全面、完整、准确地执行。习近平总书记指出:“决不允许‘上有政策、下有对策’,决不允许有令不行、有禁不止,决不允许在贯彻执行中央决策部署上打折扣、做选择、搞变通。”^③保证全党服从中央,维护党中央权威和集中统一领导,不是抽象的而是具体的,体现在治国理政和管党治党的全过程和各方面。党内法规的政治性决定了党内法规的解释、执行、适用和遵守都必须同党中央保持一致,决不能出现“一个条文、多种解释”的局面,也决不能因解释方法的多元性而产生解释结果可选择性的问题。因此,“政治”在党内法规解释中不是“阻却性因素”,而是一种确定党内法规文本含义必须遵循的方法。在国家法律中被解构和颠倒的“文本—方法—结果”逻辑链条,在党内法规解释领域内必须被匡正和理顺,把政治方法作为桥接“文本”和“结果”的必经路径。

政治方法在党内法规解释中的运用,使得党内政策文件在党内法规解释中起到了决定性作用。党内法规文本含义的确定不能是多元的,必须在党内法规解释中保证党中央“定于一尊”的权威,保证党内法规文本含义同党中央各项理论和路线方针政策对标对表,构成具有确定性、唯一性的联系。政治方法体现了党内法规解释的政治性,为在党内法规解释领域内落实“两个维护”的具体要求,提供了方法论意义上的支撑。

三、政治方法运用于党内法规解释的技术问题

政治方法在党内法规解释中的运用,不仅要论证必然性,而且要论证可行性,讨论政治方法运用于党内法规解释的技术问题。按照“文本—方法—结果”的逻辑链条,政治方法运用于党内法规解释的技术问题主要有三个方面。一是从文本角度,政治方法能够运用于党内法规解释的文本基础是什么?政治方法所依据的党内政策文件和党内法规之间能否构建起文本上的映射关系?二是从方法角度,政治方法运用于党内法规解释除了能够获得功能层面的证立,能否获得规范层面的证立?政治方法是否是党内法规解释的唯一方法?三是从结果角度,政治方法是通过何种机理从党内法规文本中获得解释结果的?解释结果的政治意涵应当如何评价?本文将以中央纪委国家监委发布的执纪执法指导性案例为主要分析对象,分别从语言基础、规范依据和方法机理三个方面,尝试回答这三个关于政治方法的技术问题。

① 习近平:《在党史学习教育动员大会上的讲话》,《求是》2021年第7期,第14页。

② 参见祝捷:《论党内法规的规范性——基于党史和学理的双重考察》,《暨南学报(哲学社会科学版)》2021年第12期,第23页。

③ 习近平:《论坚持党对一切工作的领导》,中央文献出版社2019年版,第17页。

(一) 语言基础:“党言党语”的规范属性

无论是国家法律还是党内法规,解释的本质都是建立一种映射关系,即通过特定的素材确定国家法律或者党内法规文本的含义。所谓的“方法”或者有的文献所使用的“因素”,都是构建这种映射关系的逻辑导引。政治方法在党内法规解释中的运用,本质就是在党内法规文本同党内政策文件之间形成映射关系。此种映射关系之所以能够建立,原因就在于党内法规同党内政策文件都是以“党言党语”写成的文本,具有表达上的同源性、含义上的同义性和风格上的同质性。具有共同的语言基础,是党内法规能够同党内政策文件产生紧密联结的关键纽带,也是政治方法得以运用于党内法规解释的逻辑起点。

“党言党语”是对中国共产党语言体系的通俗表达。中国共产党语言体系形成于中国共产党领导革命、建设、改革和新时代中国特色社会主义事业之中。中国共产党语言体系坚持马克思主义中国化的基本立场,面向中国大众,形成简明、通俗、易传播的语言风格。毛泽东在《整顿党的作风》《反对党八股》等重要著作中都指出“党八股”对党的事业的危害,明确提出“反对党八股以整顿文风”^①,要求“要向人民群众学习语言”,“人民的语汇是很丰富的,生动活泼的,表现实际生活的”。^②坚决驳斥了“洋八股”“言必称希腊”、动辄“甲乙丙丁”等不实文风,形塑了中国共产党语言风格。党内法规同党内政策文件都是使用中国共产党的语言体系写成的文本,党内法规的很多文本表述直接来自后者,是“把党代会报告、党委文件、领导讲话等当中涉及的有关党的理论和路线方针政策转化成党内法规内容”^③。因此,党内法规同党内政策文件在语言表达上具有同源性,在语言含义上具有同义性,在语言风格上具有同质性。大量使用政策话语,把党内政策文件的表述以及其他约定俗成的“党言党语”直接“入规”,成为党内法规文本的一大特色。党内法规语言表达的同源性、语言含义的同义性和语言风格的内同质性共同构成了党内法规同党内政策文件在语言上的融贯性。

由于党内法规在语言风格上同党内政策文件具有同质性,“党言党语”所具备的生动活泼、丰富多样、通俗易懂等特点,^④也为党内法规文本所具备。但是,生动活泼不等于模糊,丰富多样不代表缺乏确定性,通俗易懂也不意味着不严谨。党内法规文本的语言特点不仅要关注到文本语义学的特点,还要关注到语用学的特点。从语用学的角度,党内政策文件有着严格的内涵和外延,必须完整、准确、全面地理解并在实践中贯彻落实。习近平总书记指出,“党纪国法不能成为‘橡皮泥’、‘稻草人’”^⑤。党内法规是管党治党的依据,是对党员干部的“刚性约束”。基于党内法规同党内政策文件在语言上的融贯性,党内法规文本的含义也必须是严谨、准确、清晰的。对党内法规文本含义的确定,必须从党内法规文本回归到党内政策文件之中。美国学者阿麦尔在宪法解释领域曾提出所谓的“字典论”,能够形象地说明此种映射关系的构造过程。阿麦尔把解释宪法文本比喻为查字典,不同方法的运用其实就是查不同的字典,而这个字典当然不仅是辞书意义上的字典,也包括被拟制的字典。阿麦尔认为,宪法解释的原旨主义者查阅的是制宪之初的字典,变迁论者查阅的是释宪时的字典,而交互式文本主义(infratextualism)

① 《毛泽东选集》第3卷,人民出版社1991年版,第812页。

② 参见《毛泽东选集》第3卷,人民出版社1991年版,第837页。

③ 宋功德:《党规之治:党内法规一般原理》,法律出版社2021年版,第349页。

④ 参见邹东升、姚靖:《党内法规“党言党语”与“法言法语”的界分与融合》,《探索》2019年第5期,第73-74页。

⑤ 习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第140页。

是将整部宪法当作“字典”，通过条文之间的逻辑关系来推知宪法文本的含义。^①如果按照“字典论”通俗理解党内法规解释的各种方法，那么运用文义方法需要查阅辞书意义的字典，运用历史方法需要把党内法规制定时的材料拟制为“字典”，运用逻辑方法则需要把党内法规整体当作“字典”，通过不同文字之间的印证关系，在符合基本逻辑的前提下确定党内法规文本的含义。由此，政治方法在党内法规解释中的运用，就可以理解为把党内政策文件当作“字典”，通过建立党内法规文本同这部“字典”的联结，确定党内法规文本的含义。

中央纪委国家监委在执纪执法指导性案例第1号中，非常清晰地展现了政治方法如何把党内政策文件作为“字典”，用于解释党内法规文本的过程。第1号指导性案例涉及对“违反工作纪律”和《纪律处分条例》第122条所涉及的“形式主义、官僚主义”两个基本概念的解釋。从语言的表达来看，“形式主义、官僚主义”属于典型的“党言党语”。“形式主义、官僚主义”在表意上通俗易懂，在传播上易于接受，已经为党员干部和人民群众广泛接受。“形式主义、官僚主义”是对党员干部一类失职失责行为的概括性描述，而这类行为在外观上又容易和其他行为产生混淆。如《纪律处分条例》第50条第2款规定的“落实党中央决策部署不坚决，打折扣、搞变通”的行为，虽然被规定在“违反政治纪律”的章节，但通常以贯彻党中央决策部署只重视开会传达、不重视具体落实的形式表现于外，和“形式主义”在外观上难以区分。又如《纪律处分条例》第116条规定的不及时解决群众问题，庸碌无为、效率低下以及对符合政策的群众诉求消极应付、推诿扯皮等行为，虽然被规定在“违反群众纪律”的章节，但和“官僚主义”在外观上具有类似性，在实务中很难准确把握。中央纪委国家监委在本案中，以习近平总书记关于形式主义、官僚主义的重要讲话作为解释依据，确定《纪律处分条例》第122条中“形式主义、官僚主义”的含义。第1号指导性案例引用习近平总书记的重要讲话，指出“形式主义背后是功利主义、实用主义作祟，政绩观错位、责任心缺失，只想当官不想干事，只想出彩不想担责，满足于做表面文章，重显绩不重潜绩，重包装不重实效。官僚主义背后是官本位思想，价值观走偏、权力观扭曲，盲目依赖个人经验和主观判断，严重脱离实际、脱离群众”^②。在习近平总书记重要讲话的基础上，第1号指导性案例要求“在认定形式主义、官僚主义问题时，要深入学习领悟习近平总书记重要讲话和重要指示批示精神，善于透过现象，抓住问题本质”^③，提出“形式主义、官僚主义的特点是‘虚’‘浮’，不实事求是”^④。第1号指导性案例对“形式主义、官僚主义”的解释过程，是政治方法运用于党内法规解释的典范。首先，第1号指导性案例把“形式主义、官僚主义”从具体的党内法规文本中抽离出来，运用党内法规和党内政策文件在语言表达上的同源性，在党内政策文件中确定能够精准表达“形式主义、官僚主义”含义的表达。其次，第1号指导性案例运用党内法规和党内政策文件在语言含义上的同义性，把党内政策文件中关于“形式主义、官僚主义”的界定迁移至党内法规之中，完成了对党内法规上“形式主义、官僚主义”的解释。

政治方法的运用，暗含着一个必要前提：“党言党语”是以通俗性、易传播性的表达来体现规范化的内涵。“党言党语”的规范属性，是党内法规同党内政策文件在文本上建立映射关系的基础。政治方法的运用，就是通过文本的比对，查找和确定此种映射关系，进而准确把握党内政策文件关于“党言党

① 参见A. R. Amar, *Intratextualism*, Harvard Law Review, 112, 4(1999): p.788-789.

② 《习近平关于全面从严治党论述摘编》，中央文献出版社2021年版，第346页。

③ 《贺某在新冠肺炎疫情防控工作中搞形式主义、官僚主义问题案》，《中国纪检监察》2021年第16期，第35页。

④ 《贺某在新冠肺炎疫情防控工作中搞形式主义、官僚主义问题案》，《中国纪检监察》2021年第16期，第35页。

语”的规范内涵,并以此构建党内法规对应文本的含义。

(二)规范依据:政治性原则同其他解释方法的融贯

政治方法在党内法规解释中的确立不仅是理论推演的结果,而且为《解释规定》以及《解释规定》所引据的《制定条例》所明确规定。《解释规定》第4条明确规定,解释党内法规应当遵循《制定条例》第7条规定的党内法规制定原则,忠实于党内法规原意,适应党的事业发展需要和党的建设实际,不得违背党内法规的制定目的和基本精神。《解释规定》引据的《制定条例》第7条,规定了党内法规制定的六项原则,同时也依《解释规定》成为党内法规解释的原则。在六项原则中,有四项原则是党内法规政治性的具体表现:一是坚持正确政治方向,增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”;二是坚持从党的事业发展需要和全面从严治党实际出发;三是坚持以党章为根本,贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略;四是坚持民主集中制,充分发扬党内民主,维护党的集中统一。这四项政治性原则决定了党内法规解释必须坚持运用政治方法,以党内政策文件作为解释党内法规的依据,把党内政策文件贯彻于党内法规解释之中。根据《解释规定》以及《制定条例》的规定,政治方法在党内法规解释中具有了法定解释方法的地位,是党内法规解释必须运用和遵循的方法。

需要注意的是,《解释规定》第4条并非只规定了政治方法,还规定了其他解释方法。按照规范分析的方法,《解释规定》第4条第2句“忠实于党内法规原意”规定了历史方法;第3句“适应党的事业发展需要和党的建设实际”和第4句“不得违背党内法规的制定目的和基本精神”,从积极和消极两个面向规定了目的方法。《解释规定》明确了三种法定方法,必须谨慎处理三种方法之间的关系,以政治方法为根本实现党内法规解释方法的融贯,避免党内法规解释领域出现方法多元和方法选择的问题,重蹈国家法律解释的覆辙。对政治方法同历史方法、目的方法之间关系的讨论,可以从两个层面展开。

在作为原则的“政治”和作为方法的历史方法、目的方法之中,政治方法居于统领地位,历史方法和目的方法需要坚持政治方法所蕴含的政治性原则。在《解释规定》的规范表述中,对《制定条例》第7条的引据显然在位阶上高于后续第2至4句对解释方法的罗列。这既是由《制定条例》和《解释规定》两部党内法规之间的效力位阶决定的,也是由《制定条例》第7条和《解释规定》第4条第2至4句的逻辑关系所决定的。从效力位阶看,《制定条例》是党的中央组织制定的党内法规,是规范党内法规制定工作的全面规定;《解释规定》是党中央工作机关印发的党内法规,是规范党内法规解释工作的具体规定。根据《制定条例》第31条第2项的规定,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制定的党内法规。因此,历史方法和目的方法同政治方法之间并不是相互排斥的关系。相反,历史方法和目的方法也必须遵循《制定条例》第7条规定的政治原则。从逻辑关系看,党内法规政治性是居于统领性地位的原则,是党内法规的根本属性。党内法规制度建设的全部活动都必须以政治性原则为统领,党内法规解释也当然不能例外。历史方法和目的方法是党内法规解释的具体方法,也必须以政治性原则为统领,通过历史方法和目的方法所获得的结果,也都必须通过政治性原则的检验。在此意义上,政治性原则起到了框定解释范围的作用,是克服历史方法和目的方法恣意性的保证。

在作为方法的“政治”和历史方法、目的方法之中,政治方法和历史方法、目的方法应当衔接协调,做到逻辑自洽,避免出现“一方法一结果”的现象。历史方法和目的方法不仅在总体方向和解释范围上受到政治性原则的框定,而且在具体方法的运用上也和政治方法密切联结。根据中共中央办公厅法规局编写的权威释义,《解释规定》第4条第2句所规定的“忠实于党内法规原意”主要有两层含义:一

是党内法规解释必须尊重党内法规、基于党内法规而作出,不能突破党内法规;^①二是党内法规解释必须尽可能忠实于党内法规制定原意。^②第一层含义确立了党内法规解释必须以文本为依据的规则,并不涉及解释方法的运用。第二层含义要求党内法规解释需要回归到党内法规制定原意,准确地界定了“党内法规原意”就是指“制定原意”,确定了“党内法规原意”的边界,避免对“党内法规原意”的理解出现类似于国家法律解释中“主观历史解释”和“客观历史解释”的纷争。“制定原意”的发掘必须回归到制定时党内政策文件的梳理和理解,也必须以制定时党内政策文件作为确定“制定原意”的依据,这就为政治方法的运用提供了契机,历史解释和政治方法得以融贯于“制定原意”的发掘和确定过程之中。目的解释亦可作同样的理解。无论是作为积极面向的“适应党的事业发展需要和党的建设实际”,还是作为消极面向的“不得违背党内法规的制定目的和基本精神”,对“党的事业发展需要”“党的建设实际”“党内法规的制定目的”“基本精神”等抽象概念的界定,都需要以党内政策文件为遵循,而不得随意界定。这也要求目的方法的运用必须以政治方法作为前提和依托,从党内政策文件中探寻目的方法所言之“目的”。由此可见,历史方法和目的方法都不是孤立存在的,而必须以政治方法作为媒介和途径,通过政治方法获得“原意”和“目的”的真实样貌,实现解释方法的融贯。

(三)方法机理:解释判准的建立

按照党内法规的价值性定义,党内法规解释实际上是对不同的“理解”作出价值判断。因此,政治方法在党内法规解释中的运用机理,并不简单地提供类似于“查字典”似的资料支撑,而是根据党内政策文件建立解释判准,以解释判准作为价值判断的依据。解释判准并不是仅凭逻辑推演而形成的操作性规程,而是通过党内法规解释的实践案例所形成的经验判准。目前,中央纪委国家监委已经颁布了两批执纪执法指导性案例,为窥见解释判准的形成过程提供了实践素材。指导性案例建立解释判准已经形成了相对固定的“三段论”论证理路:第一步,针对具体案件情形和党内法规文本,形成两种或多种不同的解释意见,即罗列“多元理解”的过程;第二步,根据党内法规文本,利用语言表达的同源性在党内政策文件中寻找对应的论述,或者寻找能够用于解释该党内法规文本的其他论述,以这些重要论述为依据形成判准;第三步,利用第二步所形成的判准在“多元理解”中确定一个适用于本案的解释结果。显而易见,上述“三段论”的论证理路中,第二步确定判准是最为关键的一步,也是政治方法发挥实质性作用的一步。由于中央纪委国家监委颁布的指导性案例数量偏少,还不足以从指导性案例中构建相对完整的判准体系。但是,指导性案例已经形成了是非判准、含义判准和程度判准,为通过政治方法构建解释判准进行了初步尝试。

是非判准,是判定某行为是否构成违法违纪的标准。第4号指导性案例涉及领导干部退休后接受私营企业主宴请是否构成违纪的问题。^③对此,第4号指导性案例先罗列了两种不同意见:一是涉案人已经退休,不再具有公职人员身份,接受私营企业主宴请不属于“接受可能影响公正执行公务的宴请”,不宜认定为违纪;二是涉案人虽然已经退休,但仍具有党员身份,多次接受退休前管理服务对象的宴请,为严肃党的纪律,应将张某上述行为认定为违反中央八项规定精神。本案涉及对中央八项规定精神时间效力的解释,即能否适用于党员干部退休后的行为。第4号指导性案例引用和借鉴习近平总书记关

^① 参见中共中央办公厅法规局:《中国共产党党内法规制定条例及相关规定释义》,法律出版社2020年版,第200页。

^② 参见中共中央办公厅法规局:《中国共产党党内法规制定条例及相关规定释义》,法律出版社2020年版,第201页。

^③ 参见《张某退休后违规接受宴请案》,《中国纪检监察》2021年第16期,第39-40页。

于中央八项规定是“长期有效的铁规矩”^①的重要讲话,认定党员领导干部不论退休与否,都应该严格遵循党规党纪和中央八项规定精神,从而采纳了上述第二种意见,确定涉案人员构成违纪。

含义判准,是在党内法规文本的“多元理解”中确定一个合适含义的标准。含义标准的关键,是确定某一理解在“多元理解”中是“合适”的。根据党内法规解释的价值性定义,党内法规文本某一理解是否为“合适”,本质上是价值选择的过程,因而应当运用政治方法、根据党内政策文件进行判断。第1号指导性案例是运用政治方法建立含义标准的典型案例。^②本案涉及某干部在防疫抗疫中失职失责行为的定性问题,涉及对某干部行为的定性和对《纪律处分条例》第122条的解释。第1号指导性案例和第4号指导性案例的区别在于,后者需要判定涉案人行为是否违纪,而前者已经确定了涉案人的违纪性,只是需要对其违反何种纪律进行判定。第1号指导性案例对某干部行为的定性提出两种意见:一是“形式主义、官僚主义”,二是“违反工作纪律”。这里涉及对外观类似的“形式主义、官僚主义”和“违反工作纪律”的区别。第1号指导性案例引用了习近平总书记关于形式主义、官僚主义的重要讲话,认为本案涉案人尽管确实存在不正确履行职责的问题,但究其问题本质,则是不担当不作为,工作作风漂浮、不严不实,暴露出某干部政绩观错位、责任心缺失、满足于做表面文章等突出问题,认定本案涉案人之行为不是“违反工作纪律”,而是“形式主义、官僚主义”,可以适用《纪律处分条例》第122条给予处分。

程度判准,是确定案件性质和处理意见时应当采取何种宽严程度的判准。第6号指导性案例涉及运用政治方法、以党内政策文件为依据,建立从严处分判准的问题。^③第6号指导性案例在判定涉案人是否违纪违法以及违反何种纪律或法律已经有了明确的结论,但在给予涉案人何种惩戒措施时产生了不同意见:一是认为应当给予撤销党内职务、政务记大过处分;二是认为撤销党内职务的处分是合适的,但政务记大过明显偏轻,应当建议涉案人所在乡人民政府责令其辞去该村村民委员会主任职务,拒不自职的,依法予以罢免,同时由乡人民政府明确其不再享受补贴、奖金。第6号指导性案例引用了习近平总书记在十九届中央纪委五次全会上关于“要持续整治群众身边腐败和作风问题”“紧盯扶贫环保等领域腐败和不正之风,解决好群众的‘急难愁盼’问题”等的重要讲话,^④以及十九届中央纪委五次全会关于“严肃查处贪污侵占等行为”的要求,^⑤确立了对发生在群众身边贪污侵占腐败行为“从严”的查处标准。据此标准,对本案涉案人之行为应当采取从严的尺度,因而采纳了第二种意见。

从上述三个指导性案例以及政治方法在构建解释判准方面的作用,可以发现党内法规文本和解释结果之间,政治方法是不可或缺的,是涉及党内法规案件论证理路“三段论”的关键环节,为通过文本确定结果提供了必不可少的技术路径。

四、结 语

随着比较完善的党内法规体系的形成,党内法规理论研究将从宏大叙事的理论构建、体系构建转向规范化、案例化、精细化的适用,“方法论转向”亦随之成为党内法规理论研究的发展趋势。政治方

① 《习近平关于全面从严治党论述摘编》,中央文献出版社2021年版,第347页。

② 参见《贺某在新冠肺炎疫情防控工作中搞形式主义、官僚主义问题案》,《中国纪检监察》2021年第16期,第34-35页。

③ 参见《崔某骗领财政惠民惠农补贴资金案》,《中国纪检监察》2022年第1期,第49-52页。

④ 参见《崔某骗领财政惠民惠农补贴资金案》,《中国纪检监察》2022年第1期,第49页。

⑤ 参见《崔某骗领财政惠民惠农补贴资金案》,《中国纪检监察》2022年第1期,第50页。

法在党内法规解释中的运用,在党内法规理论研究“方法论转向”中扮演着非常重要的作用:一方面,政治方法的运用为这种“方法论转向”提供了研究对象,也能够为引入国家法律领域已经比较成熟的法学方法论提供契机;另一方面,政治方法是党内法规解释的特有方法,是党内法规在方法论意义上保持政治性的重要表征,能够在党内法规理论研究“方法论转向”的发展趋势下,继续保持党内法规的鲜明特征,避免党内法规理论研究沦为纯粹的法教义学。当然,由于党内法规的实践案例仍然处于累积阶段,对政治方法以及党内法规解释方法的研究还需要更多实践案例的支撑,本文只是提供了一种初步的理论架构和一种粗浅的尝试。

On the Political Methods of Interpretating Intraparty Rules and Regulations

Zhu Jie

Abstract: Political method is an interpretive method that uses intraparty policy documents to determine the meaning of intraparty rules and regulations. Political method is an important method for the interpretation of intraparty rules and regulations, and it is also the concrete and methodized principle of the political nature of intraparty rules and regulations and the principle of political interpretation of intraparty rules and regulations. The three aspects of descriptiveness, analysis and value of the interpretation of intraparty rules and regulations provide theoretical resources for the introduction of political methods. The application of political methods in the interpretation of intraparty rules and regulations is conducive to establishing a deterministic connection between the text of intraparty rules and regulations and the interpretation results, preventing the interpretation of intraparty rules and regulations from disputes over multiple methods occurring in the interpretation of national laws, and helping the interpretation of intraparty rules and regulations to follow the basic logic of ‘text–method–result’. At the same time, the linguistic features of the texts of intraparty rules and regulations, the consistence of political methods with other methods, and the establishment of interpretation criteria have laid a technical foundation for the specific application of political methods in the interpretation of intraparty rules and regulations.

Keywords: political method; interpretation of intraparty rules and regulations; interpretation of law; guiding cases of discipline enforcement

(责任编辑:伍华军)