

中国特色社会主义法治体系下 党规与国法平行关系^{*}

王建芹 陈思羽^{**}

摘 要：党内法规与国家法律的关系是中国特色社会主义法治体系建构的先决性问题，不仅关系到党内法规体系与国家法律体系的衔接与协调，更关系到依法治国与依规治党的有机统一。对二者关系的认知，通常以国家法律高于党内法规，党内法规严于国家法律这一表述最具代表性，也肯定了党内法规与国家法律之间是一种相辅相成、相互促进、相互保障的关系。但就其本质而言，在深刻理解习近平新时代中国特色社会主义思想与习近平法治思想核心要义的基础上把握中国特色社会主义法治体系下的党内法规与国家法律的关系，应当充分认识到二者本质上是一种平行关系下相互独立、相辅相成、不存在高低之分的二元关系，并同时作为中国特色社会主义法治体系下的原生性子体系共同发挥着依法治国与依规治党相互促进、有机统一的基础性作用，且呈现互相独立、相互配合、相互保障、相互制约的一种新型制度形态。二者共同构成了中国特色社会主义法治大厦的制度根基。党内法规与国家法律的关系表明，中国特色社会主义法治需要在理论上建构自身的学术话语体系，以突破西方法治语境下“法律一元主义”的传统思维模式。这意味着，中国特色社会主义法治体系中法律不应被视为唯一的最高规范，同时更要以完善的党内法规体系开辟制度治党、依规治党、全面从严治党新境界，以党内法规的道德性宣示来

* 基金项目：中国政法大学科研创新项目（项目编号：21ZFY82001）和中央高校基本科研业务费专项资金资助（supported by “the Fundamental Research Funds for the Central Universities”）的阶段性成果。

** 作者简介：王建芹，中国政法大学法学院教授，中国政法大学党规研究中心副主任；陈思羽，中国政法大学党规研究中心科研助理。

收稿日期：2021年5月21日；定稿日期：2021年12月20日。

弥补法律的不足，以党员的先锋模范作用引领社会道德风尚，以统一的思想凝聚社会多元价值，实现依法治国、依规治党有机统一基础上的国家治理体系和治理能力现代化建设目标。

关键词：党内法规 国家法律 平行关系 法律一元主义 法治体系

如果将中国特色社会主义法治体系看作一个母体系，法律规范体系与党内法规体系在其中就属于原生性子体系。^①这两大子体系的完备和完善，不仅要求体系自身具有全面性、规范性、系统性和科学性，还要求体系之间相互协调与统一，这也就是两大体系之间的关系问题。作为中国特色社会主义法治体系建构的先决性问题，国家法律体系与党内法规体系的关系问题直接关乎整个中国特色社会主义法治体系的制度建构与行为逻辑。

《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）提出了“注重党内法规同国家法律的衔接和协调”这一基本原则，表明党内法规与国家法律之间既不能相互脱节、交叉、越位错位；又应当各有侧重，不能互相矛盾，甚至产生规范冲突。^②上述原则体现了两大体系间外在目的中的相互关系问题，而对于两大体系在制度形态、结构、功能、价值内涵等方面的内在要求，依然需要在理论上和实践中进行深入的探索。

习近平新时代中国特色社会主义思想与习近平法治思想为我们指明了分析问题的思想进路，最根本的就是要善于运用法治思维来看待和解决依法治国与依规治党的有机统一问题。这种统一，既表现为依法治国基本原则与依规治党基本原则的统一，也表现为国家法律体系与党内法规体系的统一，其共同统一于中国特色社会主义法治道路的首要坚持即坚持党的领导的基础之上。这决定了中国特色社会主义法治体系的制度模式与本质特征，是建立在国家法律体系和党内法规体系所共同构筑的法治大厦基础之上的。

① 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》在关于中国特色社会主义法治体系的表述中，前四个体系即法律规范体系、实施体系、监督体系、保障体系之间使用的是顿号，而在党内法规体系之前使用的是逗号。从这个细节中可以看出，前四个体系属于国家法律性质的制度体系，而党内法规体系与国家法律体系之间在一定程度上又可视作并列的关系。该决定的这一表述，既使党内法规体系与国家法律体系适度分离，保持了其独立性，又将二者统一于中国特色社会主义法治体系之中。

② 参见张文显、宋功德主编：《党内法规学》，高等教育出版社2020年版，第62页。

一、党内法规与国家法律关系的主要观点概述

近年来,学术界有关党内法规的研究如火如荼,研究重点与热点之一就是党内法规与国家法律关系问题。^①这一讨论首先是从党内法规的性质属性即“党内法规是不是法”开始的,随着党内法规的“软法”属性逐步得到认同,学界对党内法规与国家法律关系的关注点开始转移到了二者功能衔接等结构性问题上。《决定》的颁布,确立了中国特色社会主义法治体系是由“完备的法律规范体系”和“完善的党内法规体系”共同组成的制度体系架构,使得二者关系正式统一在中国特色社会主义法治体系之中,其研究重点也主要集中在以系统的视角处理好两套体系的并存关系问题。具体而言,目前对这一问题的认识主要存在以下几种代表性观点:国家法律高于党内法规,而党内法规严于国家法律;党内法规高于国家法律;党内法规与国家法律不存在孰高孰低,二者相辅相成、地位等同。^②

首先,国家法律高于党内法规,党内法规严于国家法律,此种观点是之前学界的主流。该观点认为,一方面,宪法至上的法治思维要求以宪法为核心的国家法律体系在整个社会规范系统中处于最重要、最权威的位置,其他任何社会规范都不能与法律规范体系相抗衡,必须予以遵守,即便是作为政治组织的政党也不例外。同时,《中国共产党章程》(以下简称《党章》)也确立了“在宪法和法律的范围内活动”的原则。因此,法律的权威和地位在党内法规之上。^③另一方面,中国共产党作为中国工人阶级的先锋队、中国人民和中华民族的先锋队,本身就应当具有先进性,这种先进性就体现在党内法规所设定的行为规范严格于国家法律;中国共产党在中国的领导地位也决定了党内法规

① 笔者通过“中国知网”对包含“党内法规”“国家法律”“关系”或“党内法规”“国家法律”“关系”以及“党章”“宪法”“关系”等字眼的主题在核心期刊以上的期刊中进行检索,共查找到涉及该问题的有效论文43篇。排除同一作者发表的不同论文,共有39位作者(多名作者发表的同一篇论文只按照第一作者的姓名进行统计)的研究涉及该问题,其中27名作者秉持第一种观点(国法高于党规,党规严于国法),1名作者秉持第二种观点(党规高于国法),11名作者秉持第三种观点(党规与国法地位等同)。

② 需要强调的是,支持前两种观点的学者也认为党内法规与国家法律二者相辅相成、相互促进、相互保障,但他们更多的是从功能配合角度表明此种态度的,在效力及关系问题上,与第三种观点的相辅相成存在明显的不同。

③ 参见秦前红、苏绍龙:《论党内法规与国家法律的协调衔接》,载《人民论坛·学术前沿》2016年第10期。

必须严于国家法律。^① 上述看法基本上代表了学界对这一问题的主流观点。

其次，党内法规高于国家法律。该观点认为，中国的法治模式不同于“大众民主、党国宪制和行政法治”的西方法治模式，是一种具有中国特色的“政党法治”的法治模式，这种法治模式将“党法”也纳入法治秩序当中。这一观点将这种法治秩序下党内法规与国家法律的关系同西方法律传统中的高级法与国家法的关系进行类比，并认为党内法规之于国家法律就如同高级法之于国家法、自然法之于实定法；而如果按照中国传统的法律观念，党内法规和国家法律的关系“就类似于天道自然法下礼和法的关系”^②。

最后，党内法规与国家法律之间地位等同、不存在绝对的高低关系。该观点认识到了“党内法规的出现，改变了国家法律一元主义的格局，逐渐形成了党内法规国家法律二元并存的法治新格局”^③。具体而言，二者之间包括交叉关系、并行关系和一体关系。^④ 同时，党内法规与国家法律二者相对独立、相辅相成，只是各自侧重有所不同。^⑤

也有学者采用类型化的方法界定党内法规与国家法律的关系，其认为，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。^⑥

分析上述几种观点。我们认为，首先，国家法律高于党内法规，党内法规严于国家法律这一表述方法虽然在一定程度上反映出党内法规与国家法律外在形式上的规范要求，但在严格的法理逻辑上却内含着某种自我矛盾。既然国家法律高于党内法规，那么党内法规本身就要在法律规定的限度范围内作出规定，不能与法律的精神、原则和规定相抵触，更不能随意剥夺权利或增加义务，在这个意义上，作为具有公权力属性的党内法规，法理上是无权作出严于法律的规定。虽然我们也可以通过政治义务理论或公民义务理论对此进行证成，但由此将其作为党内法规与国家法律关系的规范式表达，却是并不严谨

① 参见秦前红、苏绍龙：《论党内法规与国家法律的协调衔接》，载《人民论坛·学术前沿》2016年第10期。

② 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》，载《中国法律评论》2016年第3期。

③ 欧爱民、向嘉晨：《第五次宪法修正案蕴含的党规与国法关系》，载《理论与改革》2019年第6期。

④ 参见欧爱民、向嘉晨：《第五次宪法修正案蕴含的党规与国法关系》，载《理论与改革》2019年第6期。

⑤ 参见宋功德：《坚持依规治党》，载《中国法学》2018年第2期。

⑥ 参见蒋清华：《类型化视角中的党规与国法关系》，载《党内法规理论研究》2020年第2期，社会科学文献出版社2020年版，第164页。

的。在另一层关系上,党内法规低于国家法律的观点也不符合我国的政治实际。党内法规与国家法律是两个庞大复杂的规范体系,二者各自拥有多重的效力位阶,如果单纯地认为党内法规低于国家法律,就会推理出“中央党内法规的效力低于地方性法规”,这显然是不符合政治和立法实际的。^①事实上,这种观点属于党的十八大以来党内法规理论研究逐步得到学术思想界的重视后,关于党内法规与国家法律关系一种相对流行的表述,对党内法规性质、功能、地位以及党规与国法关系的认识尚处于前期阶段,但这种表述对我们理解党规国法关系具有十分重要的借鉴与启发意义。

其次,党内法规高于国家法律的观点虽然看到了“党法”对国家法律制定、修改过程中的作用,并将这种作用提升到了自然法的高度。然而,这里的“党法”主要是指党的意志和党的主张,以及党制定的方针、政策和路线,至于党内法规究竟是否具有“高级法”的地位,似乎仍有待探讨。如果将党内法规视为“高级法”或“自然法”,就难以解释“在宪法和法律范围内活动”的党章要求和“一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律”的宪法要求。此外,将党内法规比作自然法或高级法亦有不妥,许多党内法规的制定往往以国家法律为参考或依据,甚至直接对国家法律进行“复制移植”。因此,从这一层面而言,并不能得出党内法规高于国家法律的看法。

最后,第三种观点意识到了党内法规与国家法律之间的等同地位关系,即中国特色社会主义法治体系中法律不应被视为唯一的最高规范,而是需要建构起党内法规国家法律二元并存的法治新格局。这一观点的阐述相对而言更加注重于两大体系间外在目的中的相互关系问题,而在体系建构意义上,依然具有深入阐释与探讨的空间。

出于上述反思,我们认为党内法规与国家法律二者地位等同、关系平行、互相促进、相辅相成的表述更加接近于中国特色社会主义法治理论与法治实践的本质,在这种关系下,党内法规与国家法律之间的相互促进与相辅相成不仅仅是功能意义上的,更是两个子体系制度建构意义上的,在内容、功能、价值、程序等各方面均可充分体现。

^① 参见欧爱民:《党内法规和国家法律关系论》,社会科学文献出版社2020年版,第36页。

二、党内法规与国家法律的应然关系

笔者认为，党内法规与国家法律之间的关系，是一种地位等同、关系平衡的相互独立、相辅相成的平行关系。这一理解源于以下逻辑证成：从规范内容上看，第五次修宪将“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”写入《宪法》，首次在《宪法》正文中明确了党的领导地位，从法律层面为中国特色社会主义法治体系打下了党内法规地基；《党章》确立了党在宪法和法律范围内活动的原则，从党内法规层面为中国特色社会主义法治体系打下了法律基础；二者是一种相互独立、相辅相成的平行关系。换言之，如果只在《宪法》中单纯地规定党的领导地位，就可能理所当然地推导出作为党意志集中体现的党内法规在国家法律之下；反过来也是如此，如果纯粹地在《党章》中确立“在宪法和法律范围内活动”的原则，也极可能认为党内法规在国家法律之上——因为只要某一规范体系单独规定另一体系，就自然而然地将后者纳入前者的调整和规范当中，相应地，后者也就不能突破前者、与之抵触。而现在二者兼而有之，足够说明二者地位是相互平行的，无论是逻辑上还是经验上，某个规范体系不可能既受制于另一规范体系又高于该体系。唯一的可能就是，这两个体系互相独立、地位平行，同时也互相制衡。

从原旨上看，党的十八届四中全会将党内法规与国家法律共同纳入中国特色社会主义法治体系当中，其本意就是将二者在这一体系之下置于同等的地位。党的十九大更提出要坚持“依法治国和依规治党的有机统一”，强调了二者之间的相互协调、相互促进、相互配合。申言之，党内法规与国家法律如同一个“榫卯结构”^①，互相嵌入。在这一结构下，不存在主次之分，无论是卯还是榫，其地位和作用都是相同的，卯受困于榫、榫钳制于卯，二者彼此结合，共同支撑起整个建筑大厦，缺一不可。尽其如此，才能保证二者之相辅相成，进而突破法治理论和党内法规理论研究领域中存在的“法律一元主义”现象。

所谓“法律一元主义”，即国家法律在整个法治进程中具有绝对的地位，法治建设就是围绕法律的制定、完善和实施所开展的一系列活动，任何其他规

^① “榫卯结构”最先由学者谭波用于党内法规与国家法律衔接和协调的论述上。参见谭波：《党内法规与国家法律的衔接和协调类型研究——基于部分党内法规与国家法律的分析》，载《江汉学术》2019年第2期。

范、规则或行为，只要与法律规范不一致就会被视为“违法”并受到批判——法律成为法治建设和社会发展进程中的唯一尺度。^①这种“法律一元主义”是西方历史发展的产物，源于资本主义市场经济的经济基础，其本质是服务于市场经济的规则。无论是古希腊古罗马时期的“自然法”与“实在法”之论，还是中世纪的“教会法”与“君主法”之争，抑或启蒙运动时期对法的阐述，都体现出一元的特点。在一元主义冲击下，近代以来西方法律曾经赖以建立的道德、宗教基础和其他非法律社会规范已支离破碎，价值虚无和价值失范日渐凸显。^②马克思主义认为，社会存在决定社会意识，法并非自由意志的表现，而是由经济基础或所有制形式决定的，法及其本身的性质和发展，都取决于特定的现实基础。^③因此，要重新树立道德等非法律规范的社会价值，就必须突破“法律一元主义”，以党内法规的道德性宣示来弥补法律的不足，以党员的先锋模范作用引领社会道德风尚，以统一的思想凝聚社会多元价值。党内法规上述作用的发挥，就须置其于法律平行的地位，也意味着法律不再被视为唯一的最高规范。

西方政党主要作为选举工具为取得执政地位而存在，中国共产党集领导党和执政党于一身，不仅宏观领导国家的各项事务，还具体参与到国家权力的运行当中，其参与权力的最主要方式之一便是由党员承担国家公职、由党的机构通过一定的方式承担国家机构的职能。在中国的政治实践中，大部分公务人员均由党员担任^④，代表国家行使权力；机构改革后，党的组织机构更多地承担了国家机构的职能，行使国家权力。但权力具有天然的膨胀性，如何更好地约束权力，确保党在国家治理中成为合格的执政者，就必须以严于常人的规范进行约束，而标准更高更加严格的党内法规体系是确保党员和党组织有序、高效、规范地参与国家权力的最有效方式之一。正如卢梭所意识到的那样，如果遵守国家法的普通公民仅仅是欲望的主体，那么遵守这种高级法的特殊公民就是道德的主体，而只有这样的道德主体才有资格构成主权人民。^⑤卢梭将法划分为普通人遵守的国家法和主权参与者所遵守的高级法——在我国，这一“高

① 参见强世功：《“法治中国”的道路选择——从法律帝国到多元主义法治共和国》，载《文化纵横》2014年第4期。

② 参见强世功：《“法治中国”的道路选择——从法律帝国到多元主义法治共和国》，载《文化纵横》2014年第4期。

③ 参见刘日明：《马克思主义哲学理论的当代意义》，同济大学出版社2016年版，第123~124页。

④ 据统计，我国公务员队伍中党员比例超过80%，县处级以上领导干部中党员比例超过95%。参见钟纪轩：《深化国家监察体制改革 健全党和国家监督体系》，载《求是》2018年第9期。

⑤ 参见强世功：《告别国家法一元论：秋菊的困惑与大国法治道路》，载《东方学刊》2018年第2期。

级法”就是党内法规。事实上，中国传统文化也一直秉持“礼”与“法”之别的二元主义，且“礼”更适于“大夫”，“法”则更适于“庶人”，这种“礼”“法”二元主义与党内法规和国家法律的关系具有一定的相似性。

因此，党内法规与国家法律之间的关系，是一种不存在谁高谁低的相互独立、相辅相成的平行关系。具体而言，这种关系包括以下几种具体情形：互相独立、相互配合、相互保障、相互制约。所谓“互相独立”，就是党内法规与国家法律二者相对独立，各有其自身的调整范围；在各自的调整范围内，另一规范体系应当保持一定的谦让，没有特殊情况，一般不得对该领域的事项作出规定。“相互配合”的内涵有二：一是指对于某些既涉及党务又涉及国务的领域，需要党内法规与国家法律相互配合，共同对该领域进行调整，以避免各自为政，甚至导致党内法规和国家法律之间相互冲突，破坏社会主义法治体系的统一和稳定；二是通过利用法治体系下身份的双重性、事务的类同性以及其他特性，以一种体系之规范配合另一体系单独无法实现的规定以实现其所追求的法目的和法秩序（这里的法指法治体系下的法，即党内法规和国家法律）。“相互保障”也有两层含义：一是指党内法规与国家法律在规范中互相规定彼此，相互确认，为彼此提供合法性^①支持，保证整个法治体系的完善、明显、明确；二是以一种规范体系之实践为另一规范体系提供经验，以保障另一体系规范内容的合理、适度和可行。“相互制约”是指为了防止某一体系规范破坏法治秩序、法治精神和法治原则，通过党内法规与国家法律相互监督、彼此制衡，对该体系内违反上述秩序、精神和原则的规范进行矫正，保证法治体系的规范和有序。

综上所述，党内法规与国家法律的关系应属于地位上相互平行，既独立又配合，既保障又制约，共同立于中国特色社会主义法治体系之下。

三、平行关系下党内法规与国家法律的具体体现

（一）互相独立

1. 平行关系存在的基础

互相独立是平行关系存在的基础，这种平行关系下的独立性说明：党内法

^① 这里的“合法性”是法治体系下的合法性，即如果在党内法规体系中规定国家法律体系的内容，则合法性指法律性；相反，如果在法律体系中规定党内法规体系的内容，则合法性指合党内法规性。下同。

规体系与国家法律体系分属不同体系，二者原则上互不影响、互不干涉；除下述相互配合、相互保障和相互制约领域外，国家法律体系内的规范不侵涉党内法规领域，党内法规体系内的规范也不侵涉国家法律领域。这种不侵涉，不仅体现在规范内容上，还表现在效力影响上。以规范内容为例，党内法规调整党务关系，涉足党务领域，在规范内容上，除了党的组织领域、自身建设领域、领导领域和监督保障领域，不涉及国务^①；国家法律调整一定范围内的社会关系，涉及国务领域，主要包括民事、刑事、行政、诉讼等领域，其规范内容也一般不涉及党务。以效力影响为例，除法治体系共同遵守的原则和内容外（这些原则一般由党内法规和国家法律共同确立），党内法规中规定的其他原则和内容不适用于国务，如《中国共产党党内法规制定条例》（以下简称《制定条例》）规定的党内法规“以公开为主，不公开为辅”原则以及“没有要求，不制定配套党内法规”原则^②就不适用于国家法律；同样地，国家法律中规定的法律保留原则、公开原则也不适用于党内法规。这样，就能够保证二者的独立性，从而避免某一规范体系下的条条框框对另一规范体系产生过多不必要的束缚。需要重申是，这种独立性不是绝对的独立，而是一种相对独立，二者之间仍然存在一定的联系，这种联系将在“相互配合、相互保障和相互制约”部分详细阐述。

党内法规和国家法律之所以相互独立，并不仅仅是因为将二者置于法治体系之下，更多的是因为二者背后的逻辑差异。由于是党员自愿选择加入中国共产党，因此可以认为，党内法规对党员的适用也是党员自愿选择服从的结果。但国家法律具有不可选择性，任何人，只要具有中国国籍或者处于中国的管辖之下，就应当遵守国家法律。同时，也并非所有人都能加入中国共产党，《党章》对入党条件在各方面都作出了严格的限制，只有具有坚定理想信念、愿意为人民和共产主义事业奉献的先进分子，才能成为党员。这种选择性和先进性也就决定了党内法规规范与国家法律规范的不同——法律对所有人都具有约束力，因此只能是底线的。而党内法规适用于具有先进性的党员，底线的法律显然已经不能满足先进性的需要，需要以更高、更严格的标准来保证这种先进

① 需要指出的是，这四个领域都不是绝对完全属于党务的范畴，每个领域仍有部分党内法规涉及党外事务，但这些特殊情形并不妨碍这四个领域整体上调整的内容。尤其对于党的领导领域而言，其虽然涉及众多党外主体，但仍然是以规范党组织和党员自身的方式予以规定的，仍然未涉及党外主体的行为活动，因此本质上仍然属于党务的范畴。

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49页。

性。此外，国家法律由于关涉全国，价值和利益都具有多元性，法律要在这些多元的价值和利益上进行协调，因而更加关注这种多元的诉求、长远的社会效益和稳定，注重规范的民主性、公开性；但党员价值和利益诉求仅具有一元性，且强调中央的权威和对上级党组织的服从，所以更注重当下的实际需要，注重效率（尤其是时效）与权威导向。逻辑上的这种差异决定了二者的侧重和选择不同，没有高低之分，只有左右之别，体现在法治体系内，便是地位相互独立、内容配合补充。

2. 党务与国务的界限必须明晰

党内法规体系与法律体系的独立性决定了党务与国务之间的界限必须明晰。社会事务庞大而复杂，何为党务？何为国务？要做出具体的描述并不容易，更何况事务的性质是历史的、具体的，是因时因事而变的，一些原本不属于党务或国务范畴的事务，可能随着时代的发展被纳入党务和国务当中。如生态环境领域原本完全属于国务的范畴，由国家权力予以规范，但2015年颁布的《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》将之纳入党务的范畴。事实上，国务比较容易确定，而党务则难以确定，所以，区别党务与国务，主要在于确定党务的界限，这种界定不宜采用列举式的方法，而应当选择“概括+清单”的方式，即概括地规定出党务范畴，再通过清单列举的方式将特殊情况考虑进或者排除出党务的范畴。对党务和国务的区分具有十分重要的意义，中国共产党既是领导党又是执政党，党员、党组织进入或成为国家机关后，其所从事的公务活动既可能属于党务活动也可能属于国务活动——如果不属于党务范畴，则为国务，受国家法律的调整，并受行政诉讼、行政复议等保障手段的约束；如果属于党务，则只受党内法规调整，受党内纪律检查、问责等手段的约束。

事实上，《中共中央关于加强党内法规制度建设的意见》（以下简称《意见》）已经回答了党务所涉及的范畴，《意见》提出要建设“1+4”架构的党内法规体系，“4”包括党的组织法规制度、党的领导法规制度、党的自身建设法规制度和党的监督保障法规制度。这四个法规制度恰好能够涵盖党务所涉及的主要领域——组织领域、领导领域、自身建设领域和监督保障领域。所以，笔者认为，可以将党务概括为党组织和党员在党的组织领域、党的领导领域、党的自身建设领域和党的监督保障领域工作、活动和行为所涉事务。党组织或党员在这些领域内所从事的活动为党务活动，受党内法规的支配和调整。

（二）相互配合

相互配合是补充。党内法规体系与国家法律体系的互相独立并不排斥二者

的相互配合性,相互配合是对互相独立的有益补充。这种相互配合源于中国特色社会主义法治体系的统一性,这种统一性不仅表现在规范目标、核心准则和制度根源等方面的一致性上^①,还表现在调整领域的交叉性和法秩序的同一体性上。所谓调整领域的交叉性,是指某些领域既涉及党务又涉及国务。导致这种现象产生的原因,或是因为某些领域从一开始就具有重要性或者特殊性,需要党政共同调整,从而纳入党务国务共同的范畴;或是因形势的发展或情况的变化,使得某些原本不需要共同调整的领域具有了重要性、紧迫性或特殊性,而单一规范体系的调整不足以满足情势的需要,因而纳入党务国务共同调整的范畴。笔者将前者称为“原生型交叉领域”,后者称为“后发型交叉领域”。法秩序的一致性是指,无论是党内法规体系还是国家法律体系,其所欲实现的规范目的和规范秩序影响着整个法治体系目的和秩序的实现。法治体系的这两种特性决定了两原生性子体系之间的相互配合。

1. 相互配合方式之一:共同调整

共同调整即对某些既涉及党务又涉及国务的领域,需要党内法规与国家法律二者相互配合,共同对该领域进行调整。党内法规与国家法律共同调整很容易理解,难以确定的是哪些领域属于交叉领域。上文只是抽象地说明了交叉领域是那些具有重要性、特殊性和紧迫性的领域,并未解释什么是重要性、特殊性和紧迫性。对党务的界定,需要通过“概括+清单”的方式进行,然而其仅作了概括式说明,并未就有关领域列出清单,这里笔者将对交叉领域列举出一份正面清单。从原生型交叉来看,主要包括党管干部领域、党管人才领域、党管军队领域、党管宣传和党管意识形态等领域。以党管干部领域为例,《干部教育培训工作条例》《党政领导干部考核工作条例》《党政领导干部辞职暂行规定》等党内法规与《公务员法》所调整的领域有交叉。从后发型交叉来看,主要包括廉政建设领域、生态环境领域、食品安全领域、安全生产领域、法治建设领域、脱贫攻坚领域、信访领域、社会治安综合治理领域、抗震救灾款物管理、机构编制、紧急突发事件等领域。以生态环境领域为例,《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》《生态文明建设目标评价考核办法》等党内法规与《环境保护法》所调整领域相交叉。需要特别强调的是,在紧急突发事件领域,党内法规体系往往优先于国家法律体系发挥作用。

^① 参见王立峰:《党规与国法一致性的证成逻辑——以中国特色社会主义法治为视域》,载《南京社会科学》2015年第2期。

后发型交叉处于不断地变动状态，这种变动是否具有规律、是否具有底线、如何对其加以控制仍需要进一步研究。笔者认为，后发型交叉的扩张应当遵循补强原则和比例原则。补强原则即因情势发展，单独的规范体系无法实现有效调整时，才能够允许该领域扩张成为交叉领域。比例原则是指某一规范体系在向另一规范体系扩张时，应当关注扩张对法治体系可能造成的不利影响，并在调整该领域时应将这种不利影响限制在尽可能小的范围和限度之内，保证所扩张的体系对该领域的调整与实际调整需求之间成比例，包括适当性原则、必要性原则和狭义比例原则。

这种共同调整的方式主要包括两种：分段调整^①和一体调整。分段调整是指党内法规和国家法律就同一领域在不同阶段进行调整。在我国，一项具体决定的作出往往经过两大阶段：党宏观领导——政府（广义上的）具体决策。在宏观领导层面，党组织往往根据党内法规的规定行使政治领导或组织领导，对路线、方针、政策等宏观层面的事项把关，或对人事进行推荐，然后在具体决策层面由政府按照法定程序进行。例如，《中国共产党地方委员会工作条例》第3条规定，地方党委“对本地区经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设实行全面领导”，《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》（以下简称《地方人大和政府组织法》）第11条第3项也就该事项进行了规定，“讨论、决定本行政区域内的政治、经济、教育、科学、文化、卫生、生态环境保护、自然资源、城乡建设、民政、社会保障、民族等工作的重大事项和项目”。虽然在规定的内容和领域上有所重合，但处于不同的阶段，因此往往先由党委作出把关型决策，再由人大作出重大事项的最终决策，实现分段调整。一体调整是指党内法规或国家法律就同一领域的调整难以区分明显的先后阶段、需要一体化进行的调整或者为了补充完善某一规范体系的调整而在另一规范体系内对同一领域进行调整，从而使二者实现一体化的调整。例如，《公务员法》规定了公务员的录用、调任、培训、考核及领导干部的考核等内容，但都较为抽象，实践中难以具体落实，因而《公务员录用规定》《公务员调任规定》《公务员培训规定》《党政领导干部考核工作条例》等党内法规^②对这些抽象化的法律规定予以细化和落实，从而保障法治体系在这一领域

① 笔者借鉴了欧爱民教授对党内法规与国家法律交叉关系的调整方式的分类，但其所说的共同调整和分段调整与笔者定义的分段调整和一体调整内涵不同。参见欧爱民：《党内法规和国家法律关系论》，社会科学文献出版社2020年版，第75页。

② 《公务员录用规定》《公务员调任规定》《公务员培训规定》原为中央组织部与人事部、人力资源与社会保障部联合制定，后由中央组织部单独修订。

的调整完整一体。

当然,为了实现共同调整的需要,应当认为党内法规和国家法律均有权直接约束共同调整领域内的主体。但目前中国特色社会主义法治理论尚未完全成熟,出于种种考虑,《制定条例》第13条第2款规定:“制定党内法规涉及政府职权范围事项的,可以由党政机关联合制定。”通过共同调整的方式,能够实现两规范体系相互补充,从而实现相互配合,完善中国特色社会主义法治体系。

2. 相互配合方式之二:规范配合

规范配合即通过利用法治体系下身份的双重性、事务的类同性以及其他特性,以一种规范体系之规定配合另一规范体系单独无法实现的规定以实现该规定所追求的法目的和法秩序。对于进入国家政权的党员与党组织而言,一方面具有党内身份、受党内法规的约束,另一方面具有国家公务人员或国家机构的身份、受有关行政法规的支配。因而对于某些事务,其利用一种主体身份就能够同时完成另一种身份单独无法完成但仍需要完成的任务。同样地,一些党务和国务所面对的主体、客体或对象相同,处理手段、追求目标类似,对一种规范体系内事务处理的同时,也在处理另一规范体系内无法单独处理但仍需处理的事务。

举例而言,《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例》以及《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例实施细则》规定了纪律检查机关在办案过程中不受国家机关、社会组织和个人的干涉,有关组织和个人具有提供证据的义务以及纪检机关可以对与案件有关的人员进行调查、取证和查封、扣押等内容,这些内容显然已经超出了党内法规体系的范畴。就党内法规体系内部而言,其无法赋予纪检机关合理正当的手段限制共同调整领域以外的非党员主体权益,因此,可以借助监察机关按照《监察法》授予的权力和规定的手段,在完成国务范畴内事务的同时,实现党务范畴内的事务,即实现上述党内法规规范所欲实现的法目的和法秩序。再如,《中国共产党党旗党徽制作和使用的若干规定》第10条规定:“党旗党徽及其图案不得用作商标和广告。”党内法规体系只约束党内主体和共同调整领域的党外主体,但对于将之作为商标和广告使用的民事主体而言,其明显无力涉足,也缺乏有效手段予以保障,导致该规定的目的和所欲保护的秩序难以实现。此时,可通过《广告法》第3条“符合精神文明建设”和第5条“诚实信用”原则的规定与《商标法》第10条的有关规定保证党旗党徽不被用作商标和广告,实现法目的和法秩序。

但必须强调的是,规范配合方式必须满足三项硬性条件——具有可利用的法治体系的特性,不属于共同调整的范畴以及单独规范体系无力实现其所欲达

到的目的和所欲维护的秩序。缺少其中之一，均无法通过规范配合的方式实现党内法规体系与国家法律体系的相互配合。

（三）相互保障

相互保障是必要。“保障”内容包括两方面：宏观上对中国特色社会主义法治体系的运行进行保障；微观上对法治体系下的子体系的内容适度和可行进行保障。

1. 宏观保障

中国特色社会主义法治体系下党内法规体系和国家法律体系处于独立、平行的地位，但是这种平行和独立的地位如何确定与体现？这种地位不可能通过某一规范体系单独规定而出现，原因正如上文所言，一旦某一规范体系单独地对另一规范体系作出了规定，就说明另一规范体系被纳入该体系的调整之下，即便这一规范体系中所规定的内容是“地位平行、互相独立、相互配合、相互保障、相互制约”，也极易被认为是该体系对另一体系的授权，从而导致两体系仍然处于不平行之状态。在中国特色社会主义法治体系下，没有比《党章》和《宪法》效力更高的规范性文件了，那么如何才能以明显、明确的方式表现二者的地位？笔者认为，方式有两种。

第一种方式，参照凯尔森的基础规范理论，一个规范之所以有效就在于其上位规范有效，所有规范的最终效力都源于一个“基础规范”^①，类似于“乌龟链条”^②一样。如果要表明《党章》与《宪法》二者之间效力的平行关系，也需要在二者之上寻找到一个更高层级的“基础规范”来确定《党章》与《宪法》的这种平行关系。该“基础规范”拥有预设的最高效力，只有它才能够赋予二者效力依据并确定二者效力的平行关系。这一“基础规范”可以由全体公民代表和党员代表通过直接或间接的方式成立一个类似于“制宪权”的“法治体系确定”机构，由该机构制定该“基础规范”来对整个中国特色社会主义法治体系或国家治理体系进行总的规定，并在其中以直接或间接的方式规定党内法规体系与国家法律体系二者平行地位，且“互相独立、相互配合、相互保障、相互制约”。

第二种方式，在两个体系中互相规定彼此、互相确认，即由代表全体党员意志的党内法规体系对国家法律体系予以认可，并由代表人民意志的法律体系

① 参见[奥]汉斯·凯尔森：《法与国家的一般理论》，沈宗灵译，商务印书馆2017年版，第173～197页。

② “乌龟链条”最早由喻中教授用以比喻法律体系的层层效力来源。参见喻中：《论宪法效力的终极依据》，载《政法论丛》2011年第2期。

对党内法规体系予以认可。这种认可的方式可以是直接认可,也可以是通过规定党的领导权或者规定依法办事等方式间接认可。同时,这种认可是一种全面的认可,是对相关规范内容的全部认可,不仅认可彼此地位,也认可彼此所调整的领域、彼此所调整的手段等。但是全面认可不代表赋予了该体系之规范直接作用、约束另一体系之效力,对于后一体系而言,这种认可仅具有体系内部的自主约束力^①。全面认可能够保障整个法治体系的完善。

就目前而言,第一种方式无论在理论上或实践中都面临法理上和实际操作中的困难,因而只可以作为一种理论设想;而第二种方式更符合实际,以此来确定党内法规体系与国家法律体系之地位和关系,进而保障整个法治体系的完善、明显和明确,具备现实可行性。

宏观保障最明显的例子便是《宪法》第五次修正案将党的领导作为“中国特色社会主义最本质的特征”写入宪法,从而将“中国共产党的领导权与我国国家的根本制度进行了本质上的联结”^②,也抽象地认可了党内法规体系;同样地,《党章》也确定了党要“在宪法和法律的范围内活动”的原则^③,间接地认可了国家法律体系。类似的还有《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》规定的“以国家法律法规为准绳”原则、《党政领导干部选拔任用工作条例》规定的“依法依规办事”原则等间接认可相关领域内的法律规范,而《监察法》《公务员法》中规定的坚持党对监察工作的领导、公务员制度坚持党的领导也间接地认可了相关领域内的党内法规。目前,规定了“党的领导”的法律共有10部,还有较多的行政法规也规定了“党的领导”^④,而规定“在宪法和法律范围内活动”“依法办事”“依法依规”等类似内容的党内法规则有数十部。

除了上述原则性规定的方式以外,宏观保障还可以通过将另一体系内的规范作为依据的方式互相认可、互相转化。这种方式常见于共同调整领域,其一

① 体系内部的自主约束力是指,如果遵守了其便具有约束力,不遵守也不能强迫通过体系内部的惩戒手段迫使其遵守。

② 焦洪昌、江溯:《我国宪法修正案第三十六条的规范含义》,载《学习与探索》2019年第1期。

③ 《党章》对这一原则的认可同上文所述一样,仅具有体系内部的自主约束力,可遵守可不遵守,但是除了中央党组织以外,其他党组织和党员一般均要遵守,因为除了党内法规中严于法律的规定外,党内法规往往不会与宪法和法律相冲突,党员和党组织在遵守党内法规时也就是在遵守宪法和法律。而中央党组织因其领导的需要,往往需要提出具有前瞻性的建议、主张甚至制定党内法规,从而与宪法和法律的规定相抵触,但这种情形不会持续太久,国家会很快启动宪法或法律的修改程序,从而保持一致,此时这些具有前瞻性的党内法规也使同宪法和法律保持一致,党员和其他党组织对其遵守也就是对“在宪法和法律范围内活动”原则的履行。

④ 参见蒋清华:《党的领导之宪法学研究》,中南大学2017年博士学位论文。转引自欧爱民:《党内法规和国家法律关系论》,社会科学文献出版社2020年版,第79页。

大优势在于能够为某一体系下的规范进入该领域调整提供合理性和合法性依据。例如,《党政领导干部职务任期暂行规定》第1条就明确了根据《宪法》《党章》《地方人大和政府组织法》《公务员法》《党政领导干部选拔任用工作条例》等规范制定,其中不仅包括党内法规依据,还包括许多国家法律依据,这样就间接地将国家法律中的内容转化、融合进党内法规当中,间接地认可了国家法律体系,同时也为党内法规规范调整该领域提供了合理性和合法性。再如,《重大行政决策程序暂行条例》第31条“重大行政决策出台前应当按照规定向同级党委请示报告”的规定,也间接地认可了相关党内法规,直接为《中国共产党重大事项请示报告条例》进入该领域提供了依据。

2. 微观保障

党内法规体系和国家法律体系统一于中国特色社会主义法治体系之下的一大优势就在于,两子体系的优势能够互相学习、弥补缺陷。对于党内法规而言,其建设发展虽然存在“两阶段”“三阶段”“四阶段”等学说^①,但比较统一的认识为党内法规起步早,但建设发展较为缓慢。在党的十八大以后,党内法规领域才得以全面高速发展。而国家法律在党的十一届三中全会以后便进入了全面快速发展时期,相比于党内法规,其有着相对成熟的规范体系、较为先进的立法技术和比较丰硕的制度成果,能够为党内法规体系的建设提供经验和支撑。对于国家法律而言,虽然较为完善并相对成熟,但是一方面,随着社会发展的日新月异,出现了许多新情况新问题,而传统的法律规范难以满足新情势的需要,此时需要有一个统筹全局的总领性意见提供指导;另一方面,法律涉及的群体和利益广泛、价值多元,并且更加关注制度设计的稳定和国家社会的长远发展,因此每一步都极为审慎。在面对新情况时,法律也难以时刻都作出正确的选择,此时可以通过学习党内法规中的先进经验或者通过党内法规“先行先试”^②,为国家法律提供经验。

例如,2012年5月《党内法规制定条例》对党内法规的备案、清理、评估制度和党内法规的效力、适用以及解释等方面的完善,就是以国家法律为参考并吸收了其中法律法规制定工作的有益经验。再如,2016年中共中央办公厅印发的《关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点方案》为国家监察体制改革的“先行先试”提供了党内法规依据,在吸收了试点的

^① 参见章志远:《党内法规专题研究评述》,中国法制出版社2020年版,第2~5页。

^② 参见秦前红、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》,载《法律科学(西北政法学报)》2016年第5期。

经验和教训之后,2018年出台了《监察法》。就目前的实践而言,党内法规体系多借鉴吸收国家法律中的先进经验制度,而国家法律体系多通过党内法规的“先试先行”完善自身,二者彼此互动,保障各自规范体系内容的合理、适度和可行。

(四) 相互制约

制约是保证。党内法规体系与国家法律体系互相独立,但独立并不意味着无拘无束,无论是党内法规还是国家法律,仅仅靠自我约束,监督力度明显不够,因此需要受到一定的外部限制和约束,否则就会导致无限扩张,尤其对于党内法规而言,这种扩张不仅仅局限于调整范围上对其他体系“生存空间”的侵蚀,还包括规范内容上对有关主体合法权益的过分限制,导致整个法治体系和法治秩序遭到破坏。在中国特色社会主义法治体系之下,这种外部制约即表现为两体系之间的相互制约,相互制约的目的在于防止两体系超越自身的边界“侵入对方领土”及其他反法治情形的出现,维护法治秩序、法治精神和法治原则,保证整个法治体系所遵行的根本原则和价值。

在法的发展的历程中,对权力的制约始终是一道绕不开的话题。自亚里士多德始,人类就在不断探索如何防止权力的膨胀,其中常被提及的便是分权制衡。但无论如何分权、如何制衡,都如爱德华·考文所说,“一切权力在本质上都是有条件的”^①,总有一种凌驾于权力之上的更高级的“法”,这种更高级的“法”在以前被称为自然法,现在被称为宪法^②,“凡是超出这些界限的任何权威的行为或任何成文法规,都是无效的”^③。法治体系也是如此,在党内法规体系与国家法律体系之上,也存在一个更高级的“法”,这个“法”或是上文提到的中国特色社会主义法治体系或国家治理体系总的规定之“法”,或是支撑起整个中国特色社会主义法治体系或国家治理体系的根本原则和根本理性,在尚未明确前者之前,此更高级的“法”即为后者,并以此之“法”实现对党内法规和国家法律的约束。此法所谓“根本原则”“根本理性”即构成法治秩序、法治原则和法治精神,其具体内容仍待进一步探索和完善,但 these 秩序、原则和精神是法治体系内各子体系具体内容之“法源”,各子体系不得同其抵触。

① [美] 爱德华·S. 考文:《美国宪法的“高级法”背景》,强世功译,三联书店1996年版,第13页。

② 参见陈端洪:《论宪法作为国家的根本法与高级法》,载《中外法学》2008年第4期。

③ [美] 爱德华·S. 考文:《美国宪法的“高级法”背景》,强世功译,三联书店1996年版,第13页。

目前相互制约的方式，主要是在某一体系内规定相应的规范，通过利用法治体系的某种特性和另一体系内部的制定、修改、清理等各种程序和方式，对该体系内违反这些规范的条款进行矫正，保证法治体系的规范和有序。以例说之，党管编制领域属于党政共同调整的领域，因而为了明确这一领域内党内法规与国家法律的界限，保证该领域内的法秩序，《中国共产党机构编制工作条例》第27条第2款专门规定了法律体系在机构编制领域的边界——“部门规章和规范性文件不得就机构编制事项作出具体规定，不得作为审批机构编制的依据”，也就是说，部门规章和规章以外的规范性文件不得涉足机构编制领域。如果某一部门规章越过此边界，就法律体系而言，由于其并未同上位法相抵触，难以对其进行矫正。此时，可以利用法治体系下身份的双重性实现矫正。具体而言，党组织在发现规章越界以后，由于规章制定部门的主要领导人员身份具有双重性——既是党员又是部门领导，党组织通过领导人的党员身份要求其启动对该规章的审查、修改或清理程序，从而使行政部门内部通过主动审查、修改或清理的方式，实现对越界的矫正。

相互制约的另一种方式与相互保障类似，即通过将另一体系内的规范作为依据的方式，实现对本体系内规范的制约。通常而言，党内法规体系与国家法律体系二者独立，彼此不能在另一体系中产生直接约束力，而这种方式实质上赋予了另一体系内的某个规范在本体系内某规范制定和内容上的直接约束力，以这种直接约束力实现对该规范的制约。如《地方党政领导干部安全生产责任制规定》以《安全生产法》《公务员法》等法律作为制定依据，说明该党内法规实际上已经赋予了这两项法律在该党内法规制定和内容上的直接约束力，即党内法规在制定过程中或者制定完毕以后，出现了违反两部法律内容和精神的情形，则可以直接以这两部法律为依据进行修改。但这种直接约束力仅限于制定和内容之上，而不能作用于党员或党组织的行为，因为对于党员和党组织而言，遵守该党内法规即为遵守作为其依据的法律。

然而，目前两体系间的相互制约还相当脆弱，两规范体系内有关相互制约的规定也少之又少，且多为党内法规对国家法律之制约，少有国家法律对党内法规的制约，这就极易导致党内法规侵蚀国家法律的空间。未来应当充分利用两体系之间平行独立的地位，进一步发挥相互制约的作用，明确后发型交叉动态调整领域的底线边界，保证中国特色社会主义法治体系协调、统一、有序、合理和适当。

综上所述，党内法规体系与国家法律体系互相独立、相互配合、相互保障、相互制约。但规范与上述关系并非一一对应，既可能是一对多，也可能是

多对一。即对于某一具体规范而言，其既可能反映出保障的关系，也可能反映出相互制约的关系；对于某几个规范而言，其可能结合在一起才能够反映出两体系间的相互配合关系。

四、余 论

党的十八大强调，要“坚定道路自信、理论自信和制度自信”，对党内法规和国家法律关系的认识也是如此。西方法治形态下的法律一元主义论无法为中国特色社会主义法治道路、法治理论提供模式指引，“每一种法治形态背后都有一套政治理论，每一种法治模式当中都有一种政治逻辑，每一条法治道路底下都有一种政治立场”^①。中国特色社会主义法治体系的建设和发展，必须建立自身的学术话语和理论支撑。习近平法治思想的形成与发展，全面总结了我国社会主义法治建设一系列重大理论和实践问题，为深入推进全面依法治国、加快建设社会主义法治国家，提供了科学的法治理论指导和制度保障。

西方法治思维和法治理论有其自身的优势，但也有其自身存在发展的具体的、历史的环境，脱离不开其社会基础。更应该指出的是，法治的语境及其概念在西方是与诸多例如自由、民主、人权等早已被强势文明话语权所设定的概念叠合而成的^②，一味照抄照搬就可能掉入西方的“法治陷阱”，正如习近平总书记指出，“‘党大还是法大’是一个政治陷阱，是一个伪命题”^③。在《决定》的说明中，习近平总书记深刻总结了中国特色社会主义法治道路的核心要义：党的领导是中国特色社会主义最本质的特征；中国特色社会主义制度是中国特色社会主义法治体系的根本制度基础；中国特色社会主义法治理论是中国特色社会主义法治体系的理论指导和学理支撑。它们共同构筑了中国特色社会主义法治大厦的理论基础和制度根基。对于党内法规和国家法律关系的认知，也应当以习近平法治思想和中国特色社会主义法治理论为指导，立足于中国国情和中国实际，以二元逻辑思维推动中国特色社会主义法治理论发展，构建中国特色社会主义法治体系，探寻依法治国和依规治党有机统一的路径。

① 中共中央文献研究室编：《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。

② 参见王建芹：《法治的语境：西方文明的内生机制与文化遗产》，中国政法大学出版社2017年版，第4页。

③ 中共中央文献研究室编：《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35页。

The Parallel Relationship between Inner-Party Laws and Regulations and National Laws under the Socialist Legal System with Chinese Characteristics

Wang Jianqin Chen Siyu

Abstract: The relationship between inner-party laws and regulations and national laws is a prerequisite for the construction of socialist legal system with Chinese characteristics. It is not only related to the connection and coordination between inner-party laws and regulations and national legal system, but also related to the organic unity of ruling the country according to law and ruling the party according to regulations. The cognition of the relationship between the two is usually represented by the expression that the national law is higher than the inner-party laws and regulations, and the inner-party laws and regulations are stricter than the laws. At the same time, it also affirms that the inner-party laws and regulations and the national laws complement each other, promote each other and guarantee each other. But in essence, in the deep understanding of Xi Jinping Thought on Socialism with Chinese Characteristics for a New Era and Xi Jinping Thought on Rule of Law, China should grasp the relationship between the inner-party laws and regulations and the national laws under the rule of law system with Chinese characteristics. We should fully realize that the two are essentially a parallel relationship of two independent relations, which are independent, complementary, and not high or low. At the same time, as the original subsystem under the socialist legal system with Chinese characteristics, it will jointly play the basic role of mutual promotion and organic unity between ruling the country according to law and ruling the party according to regulations, and present a new institutional form of mutual independence, mutual cooperation, mutual guarantee and mutual restriction. Both constitute the institutional foundation of the building of socialist rule of law with Chinese characteristics. The relationship between inner-party laws and regulations and national laws shows that the socialist rule of law with Chinese characteristics needs to theoretically construct its own academic discourse system in order to break

through the traditional thinking mode of “legal monism” in the context of western rule of law. It means that in the socialist legal system with Chinese characteristics, the law should not be regarded as the only highest norm. At the same time, it is necessary to open up a new realm of ruling the party by system, by rules and strictly in an all-round way with a perfect system of inner-party laws and regulations, make up for the shortcomings of the law with the moral declaration of inner-party laws and regulations, and lead the social moral trend with the vanguard and exemplary role of Party members. We should use unified thinking to condense multiple social values and achieve the goal of modernizing the national governance system and capacity based on the organic unity of governing the country according to law and the party according to regulations.

Keywords: Inner-Party Laws and Regulations; National Laws; Parallel Relations; Legal Monism; Legal System

(编辑: 杜晞瑜 付张莲)