

# 论党内法规体系在法治中国 建设中的功能

——基于“结构—功能”分析框架

王夏杰 商继政\*

**摘 要：**建设法治中国是习近平法治思想的重要题域，是中国共产党重构法治体系的历史性过程。随着党内法规由“制度化”向“体系化”“法治化”的转型升级，作为独立的党内规范系统，党内法规体系逐渐嵌入作为整体的法治中国建设系统中。借助于“结构—功能”的分析框架，可以深入认识作为整体的“党内法规体系”与作为整体的“法治中国建设”之间的逻辑关联，理解“党内法规体系”之于“法治中国建设”的重要意义，从而不断优化党内法规体系并推进“法治中国建设”进程。“党内法规体系在法治中国建设中的功能”的生成遵循两条基本路径：一是党内法规体系通过内部结构作用于法治中国建设，体现出党内法规体系的引领功能、延伸功能、保障功能；二是党内法规体系通过内部结构与外部结构的耦合作用于法治中国建设，体现出党内法规体系的整合功能、激励功能、示范功能。通过定位“党内法规体系在法治中国建设中的功能”问题，旨在揭示“党内法规体系的结构逻辑及其运行逻辑”，深刻理解“党内法规体系”对“法治中国建设”的意义，并不断优化党内法规体系，推进“法治中国建设”进程。

**关键词：**党内法规体系 法治中国 内部结构 外部结构 结构耦合 党内法规功能定位

---

\* 作者简介：王夏杰，电子科技大学马克思主义学院博士研究生；商继政，法学博士，电子科技大学马克思主义学院教授。

收稿日期：2021年8月27日；定稿日期：2021年12月15日。

## 一、问题的提出

治国必先治党，治党务必从严，从严必依法度。这是中国共产党治国理政的经验总结。自党的十八届四中全会创造性提出将“完善的党内法规体系纳入中国特色社会主义法治体系”论断以来，党内法规的法理属性、法理依据、法治化问题以及“党”与“法”、“政治”与“法治”、“党内法规”与“国家法律”、“党内法治”与“国家法治”基本范畴问题，引起学界的广泛关注与探讨，而回答这些问题必然牵扯到对“党内法规体系功能”问题的认知，即党内法规体系何以理解？党内法规体系有何功能？党内法规体系究竟如何推动了法治中国建设进程？通过梳理既有研究成果，发现学界在此主题研究中尚存不足。

其一，党内法规功能研究在党内法规基础理论研究中尚显不足。具体体现为党内法规体系功能研究在数量上还未形成集群效应，而且主要以零散形式分布于相关研究成果中，现以中国知网（CNKI）所检测数据为参照<sup>①</sup>：以（主题：党内法规功能）为例，检索到记录320条；以（主题：党内法规）AND（主题：功能）为例，检索到记录93条；以（主题：党内法规体系功能）为例，检索到记录7条；以（主题：党内法规体系）AND（主题：功能）为例，检索到记录19条；以（主题：党内法规体系）AND（主题：法治中国）AND（主题：功能）为例，检索到记录2条；以（关键词：党内法规体系）AND（关键词：法治中国）AND（关键词：功能）为例，检索到记录0条。检索结果说明一个事实，即以“党内法规体系功能”为主题的研究屈指可数，以“党内法规体系在法治中国建设中的功能”为主题的研究更是少之又少，因而此论题研究还有很大拓展空间，有待学界进一步探索挖掘。

其二，党内法规功能研究在论证方法上存在从结论到结论的循环论证问题。这种“先定结论”的逻辑错误必然使论证过程陷入无谓的同一性反复中。武小川指出，“在讨论党内法规的功能和意义时，很多学者认为党内法规对国家法治起到引领作用，党内法规不完善，国家法治就无法推进”<sup>②</sup>。这实际上就是用假设的真论题来证明本来用以证明论题的论据。基于中国特殊的

---

<sup>①</sup> 查询截止时间为：2021年10月3日。

<sup>②</sup> 武小川：《学科建设下的党内法规研究态度》，载《党内法规理论研究》2020年第1期，社会科学文献出版社2020年版，第107页。

“政党—国家”体制，在应然层面党内法治对国家法治具有推动作用。但从实然层面来讲，二者并不是一直处于作用与被作用的逻辑关系中，国家法治倒逼党内法治是当前的事实问题，在一定程度上可以说，是“国家治理现代化”以及“法治中国建设”的现实目标倒逼了党内法规制度建设的加速发展以及党内法规学科的兴起。因而要论证“党内法规体系在法治中国建设中的功能”，就需要通过党内法规体系的内部结构与外部结构关系来论证，也就是说党内法规体系具有引领国家法治建设的固有功能，但能不能将功能转化为作用，则取决于党内法规制度的完善及运行。纵然当前研究存在无谓论证问题，但以科学论证为基础的成果正势如破竹，学者或从法理来论证规则之治的正当性<sup>①</sup>，或从政理来论证党内法规法治化的历史必然性<sup>②</sup>，或从法政统一原理为法治道路寻求理论根基<sup>③</sup>，抑或从系统论来分析党内法规体系的结构耦合特征以及党内法规与国家法律关系<sup>④</sup>，这些研究成果为本论题研究提供了参照。

通过对党内法规功能相关研究的梳理可知，党内法规功能研究已取得一定成效。但囿于党内法规功能问题的复杂性以及党内法规学初步兴起的局限性，目前学界研究普遍从党内法规制度概念本身、党内法规制度的属性或者政党治理法治化方面来理解其功能，却忽视或者遮蔽了将“党内法规体系”作为一个整体来分析其功能，使得党内法规体系功能问题的研究效果不尽如人意。正是基于当前研究存在的薄弱点，本文将“党内法规体系在法治中国建设中的功能”作为研究问题，尝试借助“结构—功能”分析框架，揭示“党内法规体系的结构逻辑及其运行逻辑”，从而深刻回答“党内法规体系与法治中国建设的内在逻辑关联”，进一步厘清“党内法规功能与党内法规体系功能之间的差异”“法治系统整合何以可能”等问题。简言之，由于党内法规体系的完善说最终是为实现国家治理法治化这个终极目标，所以无论是从怎样更好地认识“党内法规体系在法治中国建设中的功能”的理论维度，还是从党内治理法治化以及国家治理法治化的现实维度，此论题都具有研究的意义与价值。

① 参见郭晔：《法理：法实践的正当性理由》，载《中国法学》2020年第2期；叶海波、刘梦妮：《党规中的法理》，载《河南社会科学》2020年第2期。

② 参见王伟国：《党内法规作为新时代中国法学新范畴论纲》，载《中共中央党校（国家行政学院）报》2021年第1期；王耀海：《党内法规的制度定位——马克思主义法学探索之四》，载《东方法学》2017年第4期。

③ 参见褚国建：《论党内法规制度建设的理论基础问题》，载《浙江工商大学学报》2020年第6期。

④ 参见祝捷、宋静：《党内法规体系的结构耦合特征及其实践意义——基于系统论的思考》，载《理论与改革》2020年第1期；张海涛：《如何理解党内法规与国家法律的关系——一个社会系统理论的角度》，载《中共中央党校学报》2018年第2期。

## 二、论证方法及论证过程的简单说明

为更好阐释“党内法规体系在法治中国建设中的功能”问题，本文运用“结构—功能”分析框架，并将“党内法规体系”与“法治中国建设”之间的关系，理解为两个系统之间的关系。因而在进行具体论证前，必然需要回答两个基本问题：一是论证方法是否必要？二是论证过程是否合理？这直接关乎论证分析的有效性。

### （一）论证方法的说明

论证方法的说明，主要是为回答论证方法是否必要的问题。由于本文的研究问题为“党内法规体系在法治中国建设中的功能”，其涉及三个关联元素：党内法规体系、法治中国建设及党内法规体系功能。这就需要明确两点：第一，本文要分析的是“党内法规体系的功能”，而非“党内法规的功能”；第二，本文要分析的是“党内法规体系在法治中国建设中的功能”，而非“党内法规体系本身的功能”。也就是说，本文是要分析作为整体的“党内法规体系”与作为整体的“法治中国建设”之间的逻辑关联。具体分析如下：

其一，“党内法规体系”对“结构—功能”分析框架的使用提出了要求。“党内法规体系”概念由“党内法规”概念延伸而来，二者从性质上来说是一致的。“党内法规”本身是一个体系，无论加不加“体系”二字，都是如此，而二者的差异主要体现在具体使用上。当使用“党内法规”概念时，通常只是强调其一般属性，而非其体系属性，而使用“党内法规体系”概念时，则强调从内容全面性或者结构整体性上去把握其本质规定。可以说，当将“党内法规体系”作为一个整体来分析其功能时，实际上也就将其作为一个独立的结构系统。钱学森等人指出，“系统是由相互作用和相互依赖的若干组成部分合成的具有特定功能的有机整体，而且这个系统本身又是它所从属的一个更大系统的组成部分”<sup>①</sup>。也就是说，整体性是系统论的灵魂，把研究对象作为一个整体分析其结构与功能，是系统论的基本思想。“党内法规体系”是一个独立系统，其功能生成是由党内法规体系各要素的排序及耦合所决定的，这就有必要从系统论视角来理解“党内法规体系”本身所蕴含的结构与及其特定功能。

其二，“党内法规体系在法治中国建设中的功能”对“结构—功能”分析框架的使用提出了要求。从论题本身来看，揭示“党内法规体系在法治中国建

---

<sup>①</sup> 钱学森等：《论系统工程》，湖南科学技术出版社1982年版，第10页。

设中的功能”而非“党内法规体系本身的功能”是其核心任务。也就是说，“党内法规体系的功能”并不完全等同于“党内法规体系在法治中国建设中的功能”，所以理应从“党内法规体系”与“法治中国建设”的关联视域出发，而非“党内法规体系”的独立视域出发来理解其功能。由此，可将“党内法规体系”与“法治中国建设”理解为两个系统。更进一步说，在结构上，“党内法规体系”具有明晰的内部结构和外部结构。根据“结构—功能”分析框架，有什么样的结构就将释放什么样的功能。因而，“党内法规体系”的内部体系与外部体系，也就直接决定了其内部功能与外部功能之分。其中，内部功能被称为“一般性功能”，外部功能则被称为“特殊性功能”。由于本文旨在讲清楚党内法规体系的“特殊性功能”何以生成问题，这就有必要从“结构—功能”分析框架来理解“一般性功能”与“特殊性功能”之间的关系。

简言之，本文运用“结构—功能”分析框架是为了更好说明论证问题，而不是想说明只有通过此方法才能得出此结论。“结构—功能”分析框架作为一种方法论，虽然不同流派之间的观点迥然有别，关于此方法的争议也持续存在，但毋庸置疑，“结构—功能”分析框架因其透过现象表层而揭示有机体运行机制的本质使其在社会科学领域具有持久而强大的影响力。正如吴晓林所指出的，“结构分析首先是一种方法论，它代表了对政治社会行为的一种价值判断，力图避免获得表层和碎片化的知识”<sup>①</sup>。可以说，结构虽然不等于本质，但指向揭示本质。只有了解某个系统的运作机理，才能深刻认识系统与系统之间的内在关联。据此，对“党内法规体系在法治中国建设中的功能”这一问题的分析，旨在揭示“党内法规体系”与“法治中国建设”之间的内在关联，旨在回答“法治系统整合何以可能”这个问题，以期深入探究党内法规体系的“特殊性功能”。因而本论题借鉴“结构—功能”分析框架较为合适，但并不否认“社会行动主体”及“非理性”因素的重要性，只是本文不作详细讨论。

## （二）论证过程的说明

论证过程的说明，主要是为回答论证过程是否合理的问题。基于论题要求，“党内法规体系在法治中国建设中的功能何以生成”是本文要论证的关键问题。因为只有明确了“何以生成”问题，才能厘清楚“具体生成了哪些功能？”的问题。根据“党内法规体系”与“法治中国建设”的范畴与属性差

<sup>①</sup> 吴晓林：《新结构主义政治分析模型——马克思主义结构分析的回溯与发展》，载《复旦学报（社会科学版）》2020年第2期。



异, 本文认为“党内法规体系在法治中国建设中的功能”的生成遵循两条基本路径: 一是党内法规体系的内部结构作用于法治中国建设; 二是党内法规体系内部结构与外部结构的耦合作用于法治中国建设。具体分析如下:

其一, 党内法规体系的内部结构作用于法治中国建设。党内法规体系内部结构指党内法规体系本身的结构。“党内法规体系”与“法治中国建设”处于作用与被作用的互动关系。一方面, 完善“党内法规体系”是我国突破法治化建设的关键所在, 党内法规体系能不能有效运转直接决定了“法治中国建设”进程; 另一方面, “法治中国建设”战略目标的提出, 不仅为党内治理法治化提供了动力, 而且对完善党内法规体系提出了要求。但由于“党内法规体系”处于“党内制度”层面, “法治中国建设”处于“国家治理”层面, 二者并不能直接发生作用, 这就需以“政党”为媒介, 通过“党内法治”助推“国家法治”的实现。可以说, 基于治国必先治党的内在逻辑, “党内法规体系”与“法治中国建设”事实上有着深刻的逻辑关系, 而且实质上形成了“党内法规—党内法治—国家法治”的逻辑链条。其中, 核心环节在于“党内法治”, 即党内法规体系内部功能的实现, 这就需要探讨党内法规体系内部结构的运行机理以及内部功能的实现问题。基于系统理论可知, 党内法规体系的运行说到底还是党内法规整体系统以及各个子系统之间、子系统内部各要素之间的交互联系, 但由于以“1+4”为基本框架的党内法规体系属于静态结构, 不足以揭示党内法规体系的运行机理, 所以本文主张依据类似于国家法治体系的“制度体系—实施体系—监督体系—保障体系”<sup>①</sup>结构框架来分析党内法规体系各子系统之间的动态演化及结构耦合关系。事实上这个结构体系体现了将静态文本中的“应然规定”转化为党规之治“实然效能”的动态过程。根据“结构—功能”分析框架, 构成党内法规体系的每一个子体系决定了与之相对应的功能, 即“党内法规制度体系”决定了党内法规体系具有规范功能, “党内法规实施体系”决定了党内法规体系具有实施功能, “党内法规监督体系”决定了党内法规体系具有监督功能, “党内法规保障体系”决定了党内法规体系具有保障功能。通过分析党内法规体系各系统功能, 可发现, 虽然各个子系统承担独立功能, 但各功能之间没有绝对的分界, 也没有清晰的先后序列关系, 而是“你中有我、我中有你”的逻辑互嵌关系。各个子系统的分化耦合

<sup>①</sup> 肖金明:《论党内法治体系的基本构成》,载《中共中央党校学报》2016年第6期;莫纪宏:《党内法规体系建设重在实效》,载《东方法学》2017年第4期;刘茂林:《宪法体制视角下的党内法规体系化》,载《中共中央党校学报》2018年第4期。

确保了党内法规体系内部功能的实现,其中某一个功能的减弱都会影响党内法规体系整体功能的发挥。当然,在学界实际上已对党内法规体系功能得出相应结论的情况下,采用“结构—分析”框架的意义何在?对此,可从两个方面来回答。一是论证结论的方式并不相同。当前学界对党内法规功能的认识更多是从党内法规的概念以及党内法规的治理成效角度展开的,而本文采用“结构—功能”分析框架的目的在于从党内法规体系的运行过程来理解其功能,在揭示党内法规体系运行机理的过程中更能够深刻理解党内法规体系的法属性以及揭示党内治理的本质。二是通过分析党内法规体系内部结构与功能的目的在于更好揭示党内法规体系的外部结构与功能,从而深刻回答“党内法规体系如何推进法治中国建设”这个重要论题。简言之,本文假定“党内法规体系”是一个处于理想状态、运行通畅的结构体系来分析其功能,旨在说明党内法规体系内部功能的实现是其外部功能生成的逻辑前提,不分析其内部功能便无法理解其在法治中国建设中的外部功能。这是因为党内法规体系内部功能的释放与功能的耦合,说到底是为了规范党的领导和党的建设活动,从而确保党的先进性和纯洁性,保证党能更好地担当领导法治中国建设的历史使命。

其二,党内法规体系内部结构与外部结构的耦合作用于法治中国建设。根据系统论观点,党内法规体系有其明确的内部结构和外部结构。在党内法规体系运行过程中,党内法规体系的内部结构与外部结构处于联结互动状态。但由于党内法规体系有其特殊的外部环境,即法治中国建设环境,这就意味着党内法规体系从属于“法治中国建设规范体系”这个大系统。正如刘作翔所说:“现代国家和社会的治理首先表现为规范体系的治理……法律规范、党内法规、党的政策、国家政策、社会规范是当代中国社会中客观存在的规范类型,在各自的不同场域发挥作用。”<sup>①</sup>可以说,虽然各规范体系的来源、属性、地位、功能和作用不同,但他们共同构成了法治中国建设的基本制度结构。根据刘作翔对当代中国制度规范体系的分析,本文将党内法规体系的外部结构界定为国家法律体系、党内法规体系、社会规范体系三个子系统,它们通过相互之间的耦合运作构成法治中国建设整体系统。要探究其运行机理,需要从两方面入手。一是揭示每一个规范体系的运行机理。党内法规体系、国家法律体系、社会规范体系作为子系统独立发挥作用。在法治中国建设过程中,毋庸置疑,法律规范体系是最普遍、最重要、最清晰的规范体系,确立了依法办事的逻辑前提,毫无疑问应当成为第一大体系。党内法规体系是中国共产党管党治党的专

<sup>①</sup> 刘作翔:《当代中国的规范体系:理论与制度结构》,载《中国社会科学》2019年第7期。

门规章制度，其不仅具有规范党的建设和党的领导活动的显性功能，还有坚定党员干部政治信仰的隐性功能。社会规范体系是当代中国规范体系中存量最大的一个规范群<sup>①</sup>，不同于国家法律体系、党内法规体系通过自上而下设计而天然具有严肃性、正式性与权威性，社会规范体系是在社会活动中以民众意愿自发形成的行为准则，而这些准则在无意识中成了众人共同遵守的指导性行动。可以说，国家法律体系、党内法规体系、社会规范体系都有其独自运作的空间，在各自系统内发挥法治规范功能。二是揭示党内法规体系与国家法律体系、社会规范体系之间的耦合关系。就党内法规体系与国家法律体系关系而言，二者属于两个独立的范畴。但由于现代政党政治“政治法治化+法律政治化”相互转化的发展趋势以及中国共产党独特的政法属性，使得探讨二者关系成为推进法治中国建设的根本性问题。尤其是自“依规治党”与“依法治国”一体化建设理念提出以来，两个独立运行的系统便从属于中国特色社会主义法治大系统中，二者的联结性与依赖性大大增强。二者耦合的可能性在于在规范内容、规范价值、规范目的等方面具有内在一致性，二者耦合的必要性体现在法治化过程中，党内法规体系与国家法律体系能起到相互补充、相互促进的作用。就相互补充而言，基于法多元主义思维逻辑，依法办事要求在面对具体案件或具体问题寻求法律依据，但法律并不总是完备的，常常会出现冲突、模糊或空白情况，而党内法规正好可以起到弥补法律缺位的问题。就相互促进而言，党内法规体系的完善并不会削弱国家法律体系的权威性，反而党内法规制度规范会成为国家法律规范实施的“土壤”，而后者亦会成为前者的“驱动力”，因而二者相互支撑，增强了耦合的规范效果。就党内法规体系与社会规范体系关系而言，二者更多是通过党内法规的“外溢效应”而产生联结。若立足于法治中国建设整体图景可发现，法治中国建设不仅需要党内法规体系的法治化，也需要社会规范体系的法治化，即“法治精神、原理可以融入国家法律，亦可以融入社会组织、政治组织规范体系”<sup>②</sup>。随着法治中国建设进程的加快，法治中国建设的动力产生了从国家到社会的转换。正如马长山所说：“法治建设从国家的设计‘天堂’来到社会实践的‘人间’，并扎根于社会生活之中”。<sup>③</sup>如果党对社会力量的重视不够，对社会规范的引领不够，那么社会秩序就会失衡。反过来说，维系社会秩序的内在需求对党内法规体系提出了

① 参见刘作翔：《当代中国的规范体系：理论与制度结构》，载《中国社会科学》2019年第7期。

② 肖金明：《关于党内法治概念的一般认识》，载《山东社会科学》2016年第6期。

③ 马长山：《“法治中国”建设的问题与出路》，载《法制与社会发展》2014年第3期。



硬性要求。简言之,根据党内法规体系外部结构运行机理分析不难发现,党内法规体系、国家法律体系、社会规范体系是法治规范系统内三个独立的子系统。三者逻辑上能够自洽,在实质上能够互动联结,逐步形成了党内法治空间、国家法治空间、社会法治空间共生共存的中国特色法治系统,协同作用于法治中国建设目标。

综上所述,本文论证了“党内法规体系在法治中国建设中的功能”何以生成问题,并分析了两条路径的生成过程:一是通过党内法规体系内部结构功能的实现来理解党内法规体系在法治中国建设中的功能,二是通过党内法规体系与法律体系、社会规范体系的耦合来理解党内法规体系在法治中国建设中的功能。可以说,第一条路径侧重强调党内法规体系的内部结构,第二条路径侧重强调党内法规体系内部结构与外部结构的耦合,但两条不同路径实际上都肯定了党内法规体系内部结构之于其外部功能生成的重要性。

### 三、党内法规体系在法治中国建设中的功能定位

由于不同的生成过程与运行机理决定了不同的功能,而“党内法规体系在法治中国建设中的功能”的生成遵循两条不同路径,所以本文将根据其不同生成路径,来界定其功能定位。在第一条生成路径中党内法规体系主要发挥引领功能、延伸功能、保障功能,在第二条路径中党内法规体系主要发挥整合功能、激励功能、示范功能。可以说,“党内法规体系在法治中国建设中的功能”是党内法规体系固有功能的延伸和拓展。

#### (一) 引领功能:党内法规体系为法治中国建设提供了方向指引

党内法规体系在法治中国建设中的引领功能,是由党的领导地位所决定的。根据系统论分析框架,“法治中国建设”系统的有效运行离不开“党内法规体系”系统的能量输送。这是因为“党内法规体系”在内部结构运行中发挥了规范和形塑政党的功能,体现了“法”的硬度与“政”的高度,具体可通过两个方面来理解:一是规范党内治理关系。党内治理关系是基于党的建设活动以及党的内部治理活动而形成的党务关系,具体包括党中央对全党的集中统一领导、党的上级组织对下级组织的领导、党组织对党员的领导等。由于规范关系中的主体各方都是党组织或党员,所以党内治理规范的要义是命令与服从,即是说,这种“规范”是基于法律义务的“应当性”,具有无条件的绝对性,要求党员或党组织做到“两个维护”以及“四个服从”要求,旨在锤炼党员党性,增强党员干部的凝聚力、战斗力。二是规范党的领导关系。党的领

导关系是党组织基于党的领导作用与非党组织或党外群众之间形成的党务关系,具体包括党中央对全国的集中统一领导、各级地方党委对非党组织的领导等,由于规范关系中的一方是党组织,另一方是非党组织,所以党的领导规范的要义是引领指导、把控方向,旨在体现党的最高领导地位、实现党的领导意图。可以说,调整党务与国务、规范党员与约束党外人事的双重任务对提高党的领导能力提出了要求。党能不能提升在法治中国建设中的领导能力,关键在于党的领导能否制度化、法治化。党的领导制度化、法治化的程度取决于党内法规体系内部功能的释放程度,而功能的作用说到底又取决于党员干部的制度意识、制度意志与实际行动。这是因为,在法治中国建设中,各政党、组织以及个人的行为底线都是国家法律,所以政党必须通过高度自律才能保证其相较于其他政党、其他组织的先进性,从而确立党在法治中国建设中的领导主体地位。也就是说,政党治理的现代化说到底是通过党员干部及党员个体的行为规范以及党内政治生态体现出来的。换句话说,党内法规体系的实践权威源于对党员干部的刚性约束和正确指引,而党内法规体系利他不利己的规范特性决定了规范对象的“悖论困境”,即“最有权力的人看守着最大的利益,但却不让他们觊觎该利益”<sup>①</sup>。总之,党内法规体系要发挥引领功能,必须确保党内法规体系无论是在应然设计层面还是实然实践层面都保持先进性,从而发挥其对法治国家、法治政府、法治社会建设的引领作用,正如习近平总书记所说:“只有在党的领导下依法治国、厉行法治,人民当家作主才能充分实现,国家和社会生活法治化才能有序推进。”<sup>②</sup> 也就是说,由于党内法规体系并不会直接作用于国家法治,因而我们党要做的就是以“依规治党深入党心”引领“依法治国深入人心”,通过政党引领推进法治中国建设。

### (二) 延伸功能:党内法规体系为法治中国建设带来了外溢效应

党内法规体系在法治中国建设中的延伸功能,取决于党内法规体系的“溢出效应”。“溢出效应”是一个经济学术语,原义指“一个组织在进行某项活动时,不仅会产生活动所预期的效果,而且会对组织之外的人或社会产生的影响”<sup>③</sup>。可简单理解为事物的发展超出了事物本身的收益。研究党内法规体系的“溢出效应”,实际上是研究中国共产党的领导活动与执政活动是如何影响除党组织与党员之外的其他政党、组织、各部门机关以及非党员人群的问题。

<sup>①</sup> 王宏哲:《党规的规范属性及其中国特征》,载《中共福建省委党校学报》2019年第3期。

<sup>②</sup> 习近平:《加快建设社会主义法治国家》,载《求是》2015年第1期。

<sup>③</sup> 刘泊宁:《认罪认罚从宽制度中司法承诺之考察》,载《法学》2020年第12期。

从结构上看,党内法规体系作为管党治党的制度规范,有其特定的规范系统,规范内容和规范对象以“不溢出为原则”。但基于中国特殊的“政党—国家”逻辑,即党是最高政治领导力量,实际上党内法规体系在对政党进行规制和约束的过程中体现了明显的外溢性。其内在运行机理可以这样理解:中国共产党根据其执政的合法性与正当性,构建了党内权力运行机制以及党领导国家的权力运行机制,从表面上看,二者在形式上是平行的,但实质上存在权力位阶之别,即前者居于主导地位,而后者居于执行地位。可以说,党内法规体系对国家法治产生作用的方式正是中国共产党将自身的执政意志、制度理念、法治意识、价值导向由各种方式上升到国家治理的全过程,从而决定国家发展走向。正如宋功德所说:“凭借贯穿于党和国家机构履行职责全过程之中的无处不在的党的领导的体系体制机制,使党内法规的调整效果从党内延伸到党外、从党政机关延伸到经济文化社会组织、从体制内延伸到体制外、从党员延伸到群众。”<sup>①</sup>可以说,党内法规体系作为一种党内自治规范,由于党独特的领导地位,使其规范作用不仅限定在党内,也辐射于国内,从而形成了以党内之治助推国家之治再助推社会之治的渐次延伸逻辑链。这种联结方式,不仅是一种理论命题,更是一种解释法治中国建设的方法。简言之,建设法治中国,必须依靠党内法规体系来作坚实后盾,将法治理念、法治精神真正扎根于人们的日常行动中,正如习近平总书记所指出的:“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。”<sup>②</sup>可以看到,党内法规法治化是中国共产党管党治党的必然结果,也是中国特色社会主义法治理论的创新发展。可以说,党内法规体系作为党的领导制度体系的主要构成部分,在结构运行机理中体现了其独特的制度优势,为法治中国建设带来了明显的外溢效应,为阐释“法治中国建设何以可能”提供了制度密钥。

### (三) 保障功能:党内法规体系为法治中国建设确立了后盾支撑

党内法规体系在法治中国建设中的保障功能,是由党内法规体系的功能实现所决定的。也就是说,党内法规体系的保障功能可以理解为:党内法规体系的内部保障功能以及党内法规体系的外部保障功能,而内部保障功能为外部保障功能提供了前提和基础。首先,就党内法规体系的内部保障功能而言,党内

<sup>①</sup> 宋功德:《党规之治:党内法规一般原理》,法律出版社2021年版,第170页。

<sup>②</sup> 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》,中共中央文献出版社2015年版,第34页。

法规保障体系体现了党内法规制度的保障功能。“保障体系”可以说是依规治党全过程不可缺少的一个重要环节。无论是党内法规制度的制定工作还是实施工作，要想扎实推进并取得预期成效，必须要有完备的党内法规保障体系。从其内部构成来看，党内法规保障体系主要由政治保障、组织保障、物质保障、思想道德保障等几个部分组成，而不同的内部结构决定了相应的保障功能。政治保障旨在为党内治理确定行动方向和实践指南；组织保障旨在建设一支政治水平过硬、专业素质强的党员干部队伍；思想保障旨在提升党员干部的制度意识和法治思维；道德保障旨在强化政治伦理，促使党内法规与道德伦理协同作用。党内法规保障体系建设的目的在于整合不同保障功能，发挥各项保障工作之间的综合保障态势。从其对应功能可以看到，保障类党内法规实际上主要保障两个方面：保障党员权利行使，保障党内法规运行活动。正所谓：兵马未动，粮草先行。实际上，党内法规保障体系在依规治党过程中充当的是一个“粮草”角色。只有当依规治党运行的外在环境和外在条件都具备时，党内法规制度才能作用于党的领导和党的建设活动。其次，就党内法规体系的外部保障功能而言，党内法规体系内部保障功能实现是其发挥外部保障功能的逻辑前提。如果说党内法规体系的内部保障是为规范党规之治的法治化，那么党内法规体系的外部保障则是为规范国家治理的法治化。对于党内法规体系内部保障功能与外部保障功能的关系，可从法治中国建设的目标要求来理解，具体来说：第一，根据各国法治发展史可知，没有一个国家可以在“一盘散沙”状态下建成法治国家，这就对党的领导能力提出了要求，即党必须是一个能凝聚全社会普遍共识、能体现公共意志的政党；第二，根据中国特殊的党政二元结构体制可知，政党在协调央地关系、府际关系中发挥着不可替代的功能，而政党的协调功能说到底取决于党员干部的党性修养与专业素质，这就对党组织力量提出了要求，即党组织必须是立足人民意志、能力过硬的党员干部队伍；第三，根据中国法治化建设实际可知，我国要想在短时间内完成法治中国目标，必然离不开党的领导力量、党员干部人才力量、法治意识思想力量等各个方面力量的合力，这就对依规治党的成效提出了要求。简言之，建设法治中国说到底需要作为领导力量的党为之提供政治、思想、组织、环境等外在资源和条件。正如亨廷顿指出的，“处于现代化之中的政治体系，其稳定决定于其政党的力量”<sup>①</sup>。而党的领导力量说到底取决于党内法规体系功能的实现，即党内

---

<sup>①</sup> [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，上海人民出版社2008年版，第341页。

法规体系内部保障功能的成效直接决定了其外部保障功能的成效。

#### （四）整合功能：党内法规体系为法治中国建设凝聚了法治共识

党内法规体系在法治中国建设中的整合功能，取决于党内法规体系特殊的政法属性。可以说，党内法规作为一个原创概念，体现了黄宗智所说的“中国法的独特思维方式”。在法治中国建设规范体系中，虽然党内法规体系的内部结构与外部结构都是独立系统，但由于法治中国建设说到底是法治国家、法治政府、法治社会的一体化建设，因而如何整合不同规范系统之间的合力就成为一个亟待解决的问题。究竟是党内法规体系规范统合其他规范体系？是国家法律体系规范统合其他规范？还是社会规范系统统合其他规范？首先，就国家法律体系系统统合其他规范体系的正当性而言，法律是治国之重器，建设法治中国必须突出法律规范地位，恪守法律至上原则，而且法治化，说到底是将“法”的独特属性，如法的原则、精神、理念、技术等融入制度规范，因而无论是政党治理法治化、国家治理法治化还是社会治理法治化，都体现了制度规范由“制度化”向“法治化”的硬度升级。陈金钊认为：“从方法论上讲，法律思维的统合性功能就是要在各种规范、理论思考之间进行识别、选择，实现各种规范体系之间的和谐、平衡。”<sup>①</sup>建设法治中国用法律思维来凝聚各系统规范体系，理论上来看是合理的。但实践上来看，法律思维并不会自动融入党规规范与社会规范，还是需要政治主体的引导与社会主体的推动。因而在中国特殊的政法体制下以法律规范体系来凝聚其他规范体系是极其困难的。其次，就社会规范系统统合其他规范体系而言，从规范的起源发展看，社会规范是远远早于法律规范与党规规范的，莱赛尔认为：“事实上，法律是社会规范的特殊形式。”<sup>②</sup>但在法的语境中，社会规范因其天然具有的社会属性，只能被称作“软法”或者“社会法”，而且规范效力主要靠内在认同，因而法的属性较弱，并不具备凝聚其他规范体系的能力。最后，就党内法规体系系统统合其他规范体系的正当性而言，党内法规体系是管党治党的党内规范体系。如若没有将党内法规体系纳入中国特色社会主义法治体系，没有依规治党理念的提出，党内法规体系在法治中国建设中的影响力是有限的。但党内法规体系的法治化，使党内法规体系完全具备了“法”的硬度与“法”的理性，更重要的是具备了其他规范体系所不具备的“法”的政治性。换句话说，法治化给予了党内法规体系更多的发挥空间，实现了多元法治规范体系并存与耦合的可能。因而党内法

<sup>①</sup> 陈金钊：《多元规范的思维统合——对法律至上原则的恪守》，载《清华法学》2016年第5期。

<sup>②</sup> [德] 托马斯·莱赛尔：《法社会学导论》，高旭军等译，上海人民出版社2008年版，第149页。



规体系具有将表面上看起来分散的系统整合成一股力量的能力,使各规范体系之间能够实现协同合作、同时发力、同向发力的耦合效果,从而共同推进法治中国建设进程。

### (五) 激励功能:党内法规体系为法治中国建设提供了动力源泉

党内法规体系在法治中国建设中的激励功能取决于党内法规体系的制度势能。“政治势能”是贺东航提出的一个概念和学术框架,在他看来,“所谓‘政治势能’是与中国特色的政治制度密切相关的,它是中国共产党建党立国的重要基础,涉及党的强大意识形态和有效的组织动员,曾在中国的革命、建设和改革进程中以党领政来统一意志、推动决策执行,取得了世人瞩目的政策治理效果”<sup>①</sup>。可以说,“政治势能”为解释“中国之治”提供了一种新的框架,如果将“政治势能”术语延伸至党内法规体系,则有助于理解为何党内法规体系在法治中国建设中能体现出势能优势。由于中国特色社会主义制度具有优势,这种“优势”在能量视域,则可理解为“制度势能”。对于此问题,贺东航指出,“‘制度势能’就是指中国特色政治制度在中国共产党领导下所拥有动员治理资源的潜力”<sup>②</sup>。也就是说,党内法规体系的“制度势能”,即指党内法规体系所具有的动员潜力。党内法规体系在法治中国建设中的激励功能正是通过其制度势能来体现出来的。具体而言:第一,党内法规体系的价值性势能为强化法治中国认同提供了内在激励。党内法规体系的价值性势能,是指党内法规制度所蕴含的理想信念、价值主张、精神力量等软性要素。作为党内法规制度的内在力量,“它能够执政党的行为提供一种潜移默化的‘弥散性支持’”<sup>③</sup>。也就是说,内在的、隐性的价值性势能“攻势”不仅调和了党内法规体系工具理性与价值理性之间的张力,而且能够让全体党员以及民众认识到党的意志、国家的意志、人民的意志的内在统一性,并了解到法治中国建设的必要性和紧迫性,自觉增强对党内法规体系以及不同法治规范体系耦合的内在认同。第二,党内法规体系的制度化势能为强化法治中国认同提供了外在激励。习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上宣布,我们党已经“形成比较完善的党内法规体系”<sup>④</sup>。这一制度建设重大成果无论是对党内法规

① 贺东航、贾秀飞:《作为中国特色学术话语的“政治势能”——贺东航教授访谈录》,载《广西师范大学学报(哲学社会科学版)》2020年第4期。

② 贺东航、贾秀飞:《作为中国特色学术话语的“政治势能”——贺东航教授访谈录》,载《广西师范大学学报(哲学社会科学版)》2020年第4期。

③ 贺东航、吕鸿强:《新时代中国共产党治国理政的政治势能》,载《东南学术》2019年第6期。

④ 习近平:《在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话》,载《人民日报》2021年7月2日,第2版。

制度建设、党的建设以及法治中国建设而言,都具有里程碑意义。可以说,“党内法规体系”是“党规之治”以及“中国之治”的关键。随着党内法规体系逐步完善,其“制度势能”也在逐步增强,不仅营造了风清气正的党内政治生态,而且提高了党的领导能力和执政能力,开拓了法治型政党建设新境界,推进了国家治理的法治化。不可否认,人们必然会在党内法规“从制度体系到制度势能再到制度效能”转化的过程中获得制度红利。此种获得感又会起到凝聚全党全社会法治共识的作用,从而促使人们增强对法治中国建设的认同感以及对法治规范体系“制度势能”的认同感。可以说,法治中国建设的过程,实际上是一种利益诱导的过程<sup>①</sup>,而正是利益激励全党全社会为之奋斗,正如马克思所指出的,“人们为之奋斗的一切,都同他们的利益有关”<sup>②</sup>。简言之,认同感与获得感是党内法规体系为法治中国建设提供动力源泉的关键。

#### (六) 示范功能:党内法规体系为法治中国建设起到了示范效应

党内法规体系在法治中国建设中的示范功能取决于党内法规体系的逻辑自洽能力。党内法规体系的示范功能,主要指党内法规体系对其他规范体系的榜样作用。由于党内法规体系是在政党治理法治化、国家治理法治化战略目标引导下逐步健全的制度体系。法治中国建设的第一大规范体系——国家法律体系在一定意义上为党内法规体系的法治化提供了方向和动力。所以说,党内法规体系的示范效应主要体现在对社会规范体系的示范指引。具体可从以下几个方面来理解:其一,党内法规的体系化为社会规范的体系化提供了示范效应。我们党历来重视制度治党问题,从当前党内法规制度建设情况看,不仅党内法规的数量在增加,层次在逐渐增多,而且质量也在不断提高,结构日趋稳固和优化,基本涵盖了党的领导和党的建设活动诸领域。相较而言,社会规范的形成虽远远早于党内法规制度规范。但由于社会规范具有社会属性特质,界定其概念和体系范畴并不容易,在规范化建设方面也较为缓慢。党的十八届四中全会明确提出“社会生活法治化”重大命题,这就为社会规范体系化建设提供了行动指南。2020年12月7日中共中央印发的《法治社会建设实施纲要(2020—2025年)》提出“加快建立健全社会领域法律制度,完善多层次多领域社会规范,强化道德规范建设,深入推进诚信建设制度化,以良法促进社会建设、保障社会善治”的要求,正式明确了社会规范体系形态,体现了社会规范理论的新突破。虽然党内法规体系与社会规范体系的属性与范畴不同,但二者在一定

<sup>①</sup> 参见詹小美:《民族文化认同论》,人民出版社2014年版,第77页。

<sup>②</sup> 《马克思恩格斯全集》(第1卷),人民出版社1995年版,第187页。

意义上都属于“软法”范畴，因而党内法规体系可为社会规范体系建设提供经验参照。如从宏观、中观、微观视域完善结构体系；解决制度规范供给与制度需求之间的张力；在完善体系的基础上逐步实现从“体系”到“体质”的转化等。其二，党内法规体系的法治化为社会规范体系的法治化提供了示范效应。基于“制定—实施—监督—保障”程序而形成的党内法规体系，不仅在形式、实质、内容上具备了深刻的法理属性，而且实现了从“制度化”到“法治化”的转化，提升了党的凝聚力、创造力和战斗力。基于全面依法治国的战略需求，不仅政党治理要实现法治化，社会治理也要实现法治化，如同党内法规体系法治化一样，社会规范体系的法治化，意味着将法治原则、法治理念、法治程序和法治技术融入社会规范体系。刘作翔认为，“我们强调和重视社会规范体系的法治化，并不意味着社会生活的法治化只依赖于社会规范体系，‘社会生活的法治化’仍然需要依赖于法律规范体系、党内法规体系和党的规范性文件体系、国家政策体系在内的所有的规范体系的法治化”<sup>①</sup>。这就是说，社会规范的法治化一定是遵循宪法、法律原则的法治化，一定是基于公共利益的法治化。简言之，党内法规体系在体系化、法治化方面所积累的经验，可为社会规范体系的法治化提供参考借鉴。

## 四、小 结

研究“党内法规体系在法治中国建设中的功能”，是夯实党内法规理论的一个重要课题。本文基于“结构—功能”分析框架，分析了作为整体的“党内法规体系”与作为整体的“法治中国建设”之间的逻辑关联，在对论证方法与论证过程说明的基础上得出如下结论：“党内法规体系在法治中国建设中的功能”的生成遵循两条基本路径，一是党内法规体系通过内部结构作用于法治中国建设，体现了与之相适应的引领功能、延伸功能、保障功能；二是党内法规体系通过内部结构与外部结构的耦合作用于法治中国建设，体现了与之相适应的整合功能、激励功能、示范功能。可以说，第一条路径侧重强调党内法规体系的内部结构，第二条路径侧重强调党内法规体系内部结构与国家法律体系、社会规范体系构成的外部结构的耦合。但两条不同路径实际上都肯定了党内法规体系内部结构之于其外部功能生成的重要性。当然，无论是通过内部结构的完成所体现出来的功能，还是通过内部结构与外部结构耦合所体现出来的

<sup>①</sup> 刘作翔：《论建立分种类、多层级的社会规范备案审查制度》，载《中国法学》2021年第5期。

功能，各个功能之间并不是孤立的，而是通过功能的整合共同作用于法治中国建设。本文通过定位“党内法规体系在法治中国建设中的功能”问题，旨在揭示“党内法规体系的结构逻辑及其运行逻辑”，深刻理解“党内法规体系”之于“法治中国建设”的重要性，从而不断优化党内法规体系，推进“法治中国”以及“法治强国”建设进程。可以说，本文对“党内法规体系在法治中国建设中的功能”论题作了一定尝试，但由于党内法规体系内部结构与外部结构的复杂性以及“党内法规体系”与“法治中国建设”两个系统相互作用的复杂性，不可否认，在“法治中国”定域中来分析“党内法规体系功能”问题具有一定难度，本文对于“功能何以生成”“功能何以定位”问题的分析还不够明晰，有待进一步深入探究。

## On the Function of Inner-Party Laws and Regulations System in the Construction of Rule of Law in China

—Based on “Structure-Function” Analysis Framework

*Wang Xiajie   Shang Jizheng*

**Abstract:** The construction of the rule of law in China is the central topic of Xi Jinping's thought on the rule of law, and the historic process of the CPC's reconstruction of the rule of law system. With the transformation and upgrading of inner-Party laws and regulations from “institutionalization” to “systematization” and “legalization”, the inner-Party laws and regulations system, as an independent inner-party norm system, is gradually embedded in the overall system of China's rule of law construction. With the help of the “structure-function” analysis framework, it is possible to understand the logical connection between the “inner-party laws and regulations system” as a whole and the “construction of China under the rule of law” as a whole, understand the importance of the inner-party laws and regulations system to the construction of China's rule of law, so as to continuously optimize the inner-party laws and regulation system and promote the process of the construction of China's rule of law. The generation of the “function of the Party's regulatory system in the construction of China's rule of law” follows the following two basic paths:

First, the system of inner-Party laws and regulations plays a role in the construction of the rule of law in China through its internal structure, reflecting its corresponding leading, extending and guaranteeing functions. Secondly, the system of inner-Party laws and regulations act on the construction of the rule of law in China through the coupling of internal and external structures, reflecting the corresponding integration function, incentive function and demonstration function. Through orientation “in the rule of law in China construction of inner-party regulations system function” problem, aims to reveal the logic structure of the inner-party regulations system and its operation logic, deep understanding of the inner-party regulations system “on the significance of the rule of law in China construction”, and constantly optimize the inner-party laws and regulations system, the process of “rule of law construction of China”.

**Keywords:** System of Inner-Party Laws and Regulations; Rule of Law in China; Internal Structure; External Structure; Structural Coupling; Function Orientation of Inner-Party Laws and Regulations

(编辑: 熊 娜)