

依规治党的规范内涵与制度逻辑

王立峰

(吉林大学 行政学院, 吉林 长春 130012)

摘要: 依规治党是一个制度实践先于理论发展的概念,这一概念随着全面从严治党的实践推进而成为理论研究的热点。关于依规治党的既有研究缺乏对党规、党内法规、党纪等关键概念的系统学理阐释,使其无法与制度治党、党内法规研究相区分,因而需要从规范维度重新梳理依规治党与相关概念的逻辑关系。依规治党具有独特的制度逻辑:马克思主义政党学说阐明了依规治党的意识形态特质;中国特色社会主义法治道路生成了依规治党的法治基因;国家治理体系与治理能力现代化折射出依规治党背后的政党中心主义逻辑。依规治党实践的不断深化需要完善依规治党的制度体系,不断提高党的执政能力和领导水平;从科学立规、严格执规、保障督规、自觉守规等方面推进依规治党的法治化建设;坚持依法治国与依规治党有机统一与统筹推进。

关键词: 依规治党;党内法规;法治中国;制度治党;国家治理;依法治国

中图分类号: D262

文献标识码: A

文章编号: 2097-1060(2022)01-071-15

一、问题的提出

对于政党特别是执政党而言,内部制度是其永续发展的动力之源。政党成立初期,政党领袖和精英可以发挥“超魅”的象征作用与动员优势。虽然政党意识形态能够凝聚成员的价值认同,但只有形成稳定而规范的内部制度才能够保证政党更具生命力。是否具有稳定而规范的内部制度是组织严密化的现代政党与那些来去自由的、自愿参与的社会组织的最大区别。意大利学者安格鲁·帕尼比昂科认为,“可以有效地使用‘理性模型’来分析在形成阶段的组织。当制度化开始时,我们可以观察到一个质的飞跃(qualitative leap)。制度化,实际上是组织体现其创建者们的价值和目标的过程”^①。严格意义上来说,建党百年的中国共产党能够始终保持组织活力和革命动力,关键的治党密钥就在于,中国共产党从成立之初就确立了以党内制度来规范党组织活动与党员行动的优良传统。虽然中国共产党的依规治党实践开端于1921年党的一大通过的《中国共产党第一个纲领》,但依规治党作为一个正式的概念出现在党的建设领域则是在党的十八大之后。伴随着全面从严治党的深化与推进,依规治党不断被赋予新的内涵。2015年6月,习近平总书记在听取2015年首轮专项巡视汇报时的讲话中明确提出,“要坚持依法

收稿日期: 2022-04-30

基金项目: 广东省哲学社会科学规划2022年度党的十九届六中全会精神重大研究专项“自我革命范式下中国共产党的百年实践与制度经验研究”(GD22ZDZ01-06); 吉林大学“新文科”创新团队项目“构建新型现代国家: 中国现代化道路的学理阐释”(2021XWK06)

作者简介: 王立峰, 吉林大学行政学院教授。

① [意]安格鲁·帕尼比昂科:《政党: 组织与权力》,周建勇译,世纪出版集团、上海人民出版社2013年版,第61页。

治国、依规治党”^①，这是中国共产党第一次旗帜鲜明地确立了管党治党的制度治理路径。2015年6月，中共中央印发《中国共产党党组工作条例(试行)》时，明确要求“各级党委要从全面从严治党、制度治党、依规治党的战略高度……加强对《条例》实施的组织领导”^②。这是中共中央文件首次使用“依规治党”的概念。^③2017年10月，党的十九大审议通过的《中国共产党章程(修正案)》，将“依规治党”写入《中国共产党章程》总纲第29自然段，以党内根本规范形式把依规治党作为治党的基本方针。2021年7月1日，习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上指出：“坚持依规治党、形成比较完善的党内法规体系。”^④据中共中央办公厅法规局统计，“截至2022年6月，全党现行有效党内法规共3718部。其中，党中央制定的中央党内法规221部，中央纪委以及党中央有关部门制定的部委党内法规170部，省、自治区、直辖市党委制定的地方党内法规3327部”^⑤。

相较于依规治党实践的成效，依规治党的理论研究仍处于起步阶段。依规治党的理论落后于实践，这是一个不争的事实。既有研究主要集中于以下领域：第一，阐释依规治党的理论内涵。“马克思主义理论研究和建设工程”教材《党内法规学》对“依规治党”进行了明确定义：“依规治党是指依据党内法规管党治党。”^⑥周叶中等指出，依规治党“是中国共产党将法治思维和法治方式运用于全面从严治党实践的治理模式创新”^⑦。刘长秋提出，依规治党之“规”是专指党内法规，而不包括国家法律、社会规范等其他党的规矩。^⑧但鞠成伟认为，“对依规治党之‘规’不应作狭隘的理解，这里的‘规’应是国家法规、党内法规、政治规矩的集合体，是效力等级有差异的有机整体”^⑨。谢仁海等也认为，“依规治党的依据源于党内法规制度体系，它主要包括成文性质的宪法与法律、党内法规，以及不成文性质的政治规矩”^⑩。可见，学界尚未对依规治党所依之“规”的内涵与外延形成共识，更不用说对依规治党的主体、客体、对象等展开学术争鸣。从术语规范角度看，亟待从制度的语义学角度对依规治党这一概念进行阐释。第二，分析依规治党的实践路径。蔡文华认为，“推进依规治党，须以落实党内民主为根基，订立‘良法良规’，强化党员的法则意识”^⑪。管新华认为，依规治党“必须推进党内法规体系的科学化民主化法治化和协调化”^⑫。王建芹等认为，新时代背景下，依规治党“应从完善规范内容、优化制度体系、强化落实执行、培育观念文化等方面实现党内法规制度体系的完善、科学与高效”^⑬。第三，阐明依规治党与依法治国的关系。苗连营认为：“坚持党的集中统一领导、注重党内法规同国家法律的衔接协调、强化权力运行的制约和监督，是统筹推进依法治国和依规治党的实现

① 《习近平关于严明党的纪律和规矩论述摘编》，中国方正出版社、中央文献出版社2016年版，第87页。

② 《中共中央印发〈中国共产党党组工作条例(试行)〉》，《人民日报》2015年6月17日，第1版。

③ 参见宋功德、张文显主编：《党内法规学》，高等教育出版社2020年版，第47页。

④ 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。

⑤ 中共中央办公厅法规局：《充分发挥依规治党的政治保障作用——以习近平同志为核心的党中央加强党内法规制度建设纪实》，《人民日报》2022年6月26日，第1版。

⑥ 宋功德、张文显主编：《党内法规学》，高等教育出版社2020年版，第47页。

⑦ 周叶中、邵帅：《论依规治党》，《学习与实践》2020年第2期，第35页。

⑧ 参见刘长秋：《依规治党之“规”的外延研究——兼论党内法规制度建设应坚持的三大思维》，《理论与改革》2019年第1期，第126页。

⑨ 鞠成伟：《论依规治党的观念前提与制度方法》，《马克思主义与现实》2016年第4期，第10页。

⑩ 谢仁海、吴家驹：《论全面从严治党的视野下的依规治党与以德治党》，《学校党建与思想教育》2017年第7期，第38页。

⑪ 蔡文华：《论依规治党的内涵、目标及其实践路径》，《探索》2016年第4期，第94页。

⑫ 管新华：《依规治党的历史溯源、现实设计和未来推进》，《探索》2016年第2期，第91页。

⑬ 王建芹、农云贵：《新时代依规治党的法理逻辑与路径》，《求实》2018年第2期，第24页。

路径。”^①宋才发认为,依法治国与依规治党有机统一的法治路径包括加强党内法规体系与国家法律体系的协调衔接、推进国家治理体系和治理能力的现代化进程。^②林华认为,依法治国与依规治党有机统一的具体进路包括“在制度依据层面上党规和国法的衔接,在制度逻辑层面上依法执政的价值嵌入与规范构造,以及在制度实施层面上依法治国与依规治党有机统一的协同实践”^③。

依规治党研究目前仍存在一些瓶颈亟待突破。第一,依规治党的学理性阐释不足,关联性概念存在混淆与误用。举例来说,依规治党与制度治党中的“规”与“制度”间的区分并没有阐释清楚,附带地导致理论研究中“党规”“党内法规”“党纪”“规矩”等相关概念没有合理区分。许多研究并未区分具体概念的应用情境,只是停留于政策话语层面。第二,依规治党与党内法规研究在学理层面上的区分尚不明显。依规治党与党内法规研究两者的侧重并不相同:前者强调管党治党的基本方式,偏重于依据什么规范实现政党自我治理的成效,目标在于将政党治理纳入法治情境之中,从而有别于人治、德治等政党治理模式;后者更应侧重于从制度规范角度考量“法规”的质量,即制度本身的科学化、民主化、法治化,需要通过构建“1+4”的基本框架,实现党内法规的制度革新与完善。然而,许多研究实际上并未对此作出区分。第三,依法治国与依规治党有机统一的理论内涵有待进一步厘清。既有研究更关注于实现依法治国与依规治党有机统一的实践路径,而忽视了二者有机统一的理论前提与内在逻辑。忽视理论逻辑而硬性推进实践必然会导致具体对策无的放矢。基于此,从概念术语的生成逻辑角度出发,只有重新思考依规治党的规范所指,才能真正阐明依规治党的内在逻辑,进而揭示出新时代依规治党的制度逻辑,不断深化依规治党的制度实践。

二、依规治党的规范内涵解析

依规治党实践对中国国家制度的建构具有特殊意义,以党的领导为本质特征的社会建设和国家治理标志着政党自身制度建设与国家法律制度建设实现了同步推进、统筹一体。“党和国家”成为中国特色的党政体制下的政策与法律的前置性主体限定,这也使以党章为根本的党内法规体系与以宪法为统帅的国家法律规范体系共同构成中国特色的社会主义法治体系。关于中国特色社会主义法治体系的构成问题,张文显认为:“中国特色社会主义国家治理体系由一整套制度构成,包括以中国共产党党章为统领的党内法规制度体系、以党的基本路线为统领的政策制度体系、以宪法为统领的法律制度体系。”^④刘作翔认为国家和社会治理表现为规范体系的治理,主要包括法律规范体系、党内法规体系和党的政策体系、国家政策体系、社会规范体系。^⑤依规治党作为管党治党的制度实践,如何从规范的内涵视角,理解依规治党所依之“规”,构成了依规治党的理论与实践展开的前提。关于依规治党之“规”的内涵,许多学者已从不同角度解读了“规矩”“党规”“党内法规”“规范”等多重释义。但也还有一些关联性的概念,如“党纪”“党的主张”“党内规范性文件”“党的政策”等术语需要界定。在此基础上,政策话语中的“制度治党”与“依规治党”如何区分,同样需要学理上的进一步厘清。

① 苗连营:《“依法治国和依规治党有机统一”的法理意蕴与实践价值》,《河南大学学报(社会科学版)》2021年第3期,第25页。

② 参见宋才发:《国家治理进程中依法治国与依规治党的有机统一》,《河南师范大学学报(哲学社会科学版)》2020年第1期,第7页。

③ 林华:《依法治国与依规治党有机统一的逻辑及其进路》,《环球法律评论》2020年第3期,第177页。

④ 张文显:《法治与国家治理现代化》,《中国法学》2014年第4期,第17页。

⑤ 参见刘作翔:《当代中国的规范体系:理论与制度结构》,《中国社会科学》2019年第7期,第89页。

(一) 关联性概念的梳理

权威性的党内法规概念是在制度实践中不断修正、发展与完善的,体现了与时俱进的制度演进路径。1990年印发的《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》第2条第1款将党内法规定义为“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”。2013年公开发布的《中国共产党党内法规制定条例》第2条第1款将党内法规定义为“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”。2019年修订的《中国共产党党内法规制定条例》第3条第1款是当前关于“党内法规”最权威、最正式的定义,即“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”。“专门规章制度”是从形式渊源出发做出的界定,强调党内法规是一种正式的规范,区别于以往的政策性表述。对“专门”特性的强调,严格限定了党内法规的范围,意味着并非所有党的规范都能称为党内法规。作为正式规范,党内法规的制定主体是特定的,包括党的中央组织,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。在规范名称上,党内法规使用党章、准则、条例、规定、办法、规则、细则七类名称。在本质属性上,党内法规是中国共产党根据民主集中制原则而形成的统一意志的体现,表明无产阶级政党的阶级意志性。

“党规”与“党内法规”的概念都是毛泽东最早提出来的,两个概念基本上在同一意义上使用。邓小平多次提到“党规”概念,并与“党法”并用。如1962年2月,邓小平在扩大的中央工作会议上指出:“我们还有一个传统,就是有一套健全的党的生活制度。……这些都是毛泽东一贯提倡的,是我们的党规党法。”^①又如1978年12月,邓小平在《解放思想,实事求是,团结一致向前看》的讲话中指出:“国要有国法,党要有党规党法。党章是最根本的党规党法。没有党规党法,国法就很难保障。”^②王伟国认为,党规应该成为比党内法规更具包容性的概念,主要形态主要表现在党内法规和规范性文件文件之中,少部分存在于不成文规矩中,包括四类:一是党内法规中的规范性文件;二是“备案类文件”中的规范性文件;三是“党的主张类文件”中的规范性文件;四是不成文规矩。^③

“规矩”与“规范”都是一种制度的约束,但前者侧重实践层面经验的刚性约束,后者侧重文本层面的规范表述。党的规矩更是一个泛指性很强的概念。习近平总书记指出:“没有规矩不成其为政党,更不成其为马克思主义政党。我认为,我们党的党内规矩是党的各级组织和全体党员必须遵守的行为规范和规则。党的规矩总的包括什么呢?其一,党章是全党必须遵循的总章程,也是总规矩。其二,党的纪律是刚性约束,政治纪律更是全党在政治方向、政治立场、政治言论、政治行动方面必须遵守的刚性约束。其三,国家法律是党员、干部必须遵守的规矩,法律是党领导人民制定的,全党必须模范执行。其四,党在长期实践中形成的优良传统和工作惯例。”^④由此可见,党的规矩具体包括具有约束力的义务性规范、成文的国家法律、非成文的党内优良传统和工作惯例。规矩的遵守不仅依靠制度治党的外在约束,更有赖于党组织和党员自觉认同的自律机制。

党的纪律简称为“党纪”,以义务性约束保证党内团结、组织稳定、行动一致,是党的各级各类组织

① 《邓小平文选》第1卷,人民出版社1994年版,第300页。

② 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年版,第147页。

③ 参见王伟国:《国家治理体系视角下党内法规研究的基础概念辨析》,《中国法学》2018年第2期,第283页。

④ 《十八大以来重要文献选编》(中),中央文献出版社2016年版,第347页。

和全体党员必须遵守的行为规则。党组织必须严格执行和维护党的纪律,党员必须自觉接受党的纪律的约束。党的纪律主要包括政治纪律、组织纪律、工作纪律、生活纪律、群众纪律和廉洁纪律。习近平总书记强调:“纪律是成文的规矩,一些未明文列入纪律的规矩是不成文的纪律……党内很多规矩是我们党在长期实践中形成的优良传统和工作惯例。”^①党的纪律是义务性规定,与党内法规具有交叉重合,也有一些未体现在党内法规中的纪律。

党的主张与党的政策是一个概念的两种不同表述方式,是中国共产党在管党治党和治国理政过程中提出的方针、路线、政策、规划、发展目标等概括性用语。党的主张与党的政策是党的意志与人民意志的统一,是制定党内法规与国家法律的重要依据。这种表述在习近平总书记的重要讲话中经常出现,如“善于使党的主张通过法定程序成为国家意志”^②，“改革开放是人民的要求和党的主张的统一”^③，“善于从人民的实践创造和发展要求中完善政策主张”^④，“确保党的主张贯彻到依法治国全过程和各方面”^⑤，“在我国，法是党的主张和人民意愿的统一体现”^⑥，等等。党的主张与党的政策有时会适度超前于国家法律，是国家法律制定与修改的先导。关于宪法和法律修改的动议常常以党的主张的形式表现出来，体现党中央对国家立法工作的全面领导。如编纂《民法典》最早就是2014年党的十八届四中全会提出的主张。

从学理角度而言，党内法规本身也是广义的“党内规范性文件”的一种形式，但制度治党实践却对党内规范性文件予以特殊的限定，排除了党内法规这一规范形态，从而明确实践中狭义的“党内规范性文件”。2019年修订的《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》第2条第2款对规范性文件进行了明确界定，即“党组织在履行职责过程中形成的具有普遍约束力、在一定时期内可以反复适用的文件”。在形式上，规范性文件可以使用决议、决定、意见、通知等名称。在内容上，规范性文件可以规定贯彻执行党中央决策部署、推动经济社会发展、维护人民群众切身利益、加强和改进党的领导和党的建设等方面的事项。在制定主体上，各级党组织均可制定规范性文件。党内法规与党内规范性文件作为专门的规章制度和文件都是比较正式的、相对抽象的、可反复适用的党内规范。二者都有明确的制定主体、制定原则、制定权限、制定程序、备案审查机制、监督保障机制，从而能够作为党内正式的公文体制，区别于不成文的规矩、工作惯例等党内其他非正式规范。

(二) 依规治党的规范内涵

通过梳理依规治党的关联性概念可以发现，管党治党类规范的构成，既有源于实践经验方面非正式的约定俗成的惯例，也有正式制定的政党内部规范，还有政策性主张，这些都是依规治党的制度渊源形式，是生成党内法规的“储水池”。但是，这些管党治党的制度性渊源共同面临的问题是并未体系化，也欠缺法治化特征。依规治党规范的体系化专指中国共产党现行的全部管党治党规范按照不同的门类组合而形成的有机联系的统一整体。正是因为依规治党所依规范的体系化建构尚付阙如，才导致党内制度并未形成系统性、规范性的制度状态。一方面，依规治党的关联性概念之间存在概念的混用和交叉，

①《十八大以来重要文献选编》(中)，中央文献出版社2016年版，第348页。

②《习近平谈治国理政》第1卷，外文出版社2018年版，第142页。

③《习近平关于全面深化改革论述摘编》，中央文献出版社2014年版，第138页。

④《习近平关于实现中华民族伟大复兴的中国梦论述摘编》，中央文献出版社2013年版，第46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28页。

⑥《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36页。

比如“党的主张”“党规”“党纪”“党内法规”等概念之间的交叉和混淆,“党的规矩”与“党规”之间的范围重叠等。另一方面,作为前提性、关联性概念的“制度治党”并未经过科学化梳理和厘清,“制度治党”与“依规治党”这两个概念也未得到进一步的阐释,尤其是制度治党依据的“制度”和依规治党所依的“规范”未作区分。

“制度治党”与“依规治党”是治党实践中经常被混淆的两个概念,需要进一步从理论上加以区分。“制度”是一个宽泛的概念,一般是指在特定社会范围内统一的、调节各类社会行动主体之间关系的一系列习惯、道德、法律、戒律、团体规范等的总和。“规范”特指具有约束效力的规则,既可以是约定俗成的,也可以是明文规定的。“制度”显然包容性更大,所有的“规范”都是制度。

从形式渊源看,制度治党中“制度”指涉的范围更广一些,除中国共产党自身出台的政党规范(党内法规、规范性文件、不成文规矩等)外,还包括国家法律、道德规范。国家法律与道德规范也构成制度治党的制度渊源,主要原因在于:一方面,《中国共产党章程》总纲第30自然段明确规定“党必须在宪法和法律的范围内活动”,党员要模范地遵守国家法律和道德;另一方面,国家法律和道德规范之中也有调整政党行为的规范。把政党活动纳入国家法律最典型的形式就是政党立法,当代世界政党立法有四种模式:宪法立法、政党法立法、单行法规立法模式、宪法惯例模式。^①我国关于政党的法律规定主要散见于宪法、宪法惯例和单行法规之中。如宪法序言和总纲中对党的领导的规定、《公务员法》对党管干部原则的确认以及党领导重大立法的宪法惯例等。此外,通行的社会道德规范也能成为党员的行为规范,如《中国共产党廉洁自律准则》对良好家风和社会主义核心价值观的援引和适用。在这种意义上,制度治党的“制度”大体上相当于习近平总书记概括的“规矩”的范围,因为不成文的惯例之中包括了社会道德规范的援引。^②

从概念生成的历史维度看,制度治党也是一个经过历史验证的概念。“文化大革命”结束之后,邓小平在总结正反两方面经验教训的基础上深刻指出,“领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”^③,“制度是决定因素”^④,标志着制度治党在党内得到充分地重视。江泽民在党的十六大报告中指出,加强和改进党的建设要“把制度建设贯穿其中”^⑤。胡锦涛在庆祝中国共产党成立90周年大会上指出,要把党的建设好管理好,必须构建“内容协调、程序严密、配套完备、有效管用的制度体系”^⑥。习近平总书记把思想建党与制度治党作为并列的概念进行了科学表述:“坚持思想建党和制度治党紧密结合。从严治党靠教育,也靠制度,二者一柔一刚,要同向发力、同时发力。”^⑦由此可见,制度治党中的“制度”是一般语境下的含义,用于区别非常态化的、不稳定的主观性人治因素。习近平总书记指出,“要增强制度执行力,制度执行到人到事,做到用制度管权管事管人”^⑧,“要坚持制度面前人人平等、执行制度没有例外,不留‘暗门’、不

① 参见王立峰:《法政治学基本理论研究》,中央编译出版社2018年版,第192页。

② “制度治党中的‘制度’囊括党内党外,既包括党内各种规章制度,上至党章党规这种‘大制度’,下至党的基层组织制定出台的各种‘小微制度’;也包括国家法律制度,上至宪法法律,下至法规规章。”宋功德:《坚持依规治党》,《中国法学》2018年第2期,第8页。

③ 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年版,第333页。

④ 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年版,第308页。

⑤ 江泽民:《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》,人民出版社2002年版,第50页。

⑥ 胡锦涛:《在庆祝中国共产党成立90周年大会上的讲话》,人民出版社2011年版,第17页。

⑦ 《十八大以来重要文献选编》(中),中央文献出版社2016年版,第94页。

⑧ 《习近平关于严明党的纪律和规矩论述摘编》,中国方正出版社、中央文献出版社2016年版,第55页。

开‘天窗’,坚决维护制度的严肃性和权威性,坚决纠正有令不行、有禁不止的行为,使制度成为硬约束而不是‘橡皮筋’”^①。显然,制度治党更多强调了制度治理的实效方面。

依规治党是制度治党的一个下位概念,因为“规”的范围明显小于“制度”的范围,制度治党同样也包含了依法律治党、依道德规范治党、依政策治党等“制度”形态下的一系列管党治党的活动。依规治党的“规”指涉的是党内的一系列规范,不包含国家法律和道德规范。对依规治党内涵的理解,需要把握以下几个要点。

第一,依规治党与依法治国是一对并列的概念,二者统筹推进意味着“规”与“法”是同位概念,治党依规与治国依法共同纳入法治中国场域之中,党内法规体系与国家法律体系共同构成中国特色社会主义法治体系的重要组成部分。党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确提出,“注重党内法规同国家法律的衔接和协调”^②。习近平总书记进一步指出:“全面推进依法治国,必须努力形成国家法律法规和党内法规制度相辅相成、相互促进、相互保障的格局。”^③依法治国与依规治党的有机统一、统筹推进意味着治国与治党具有内在逻辑上的统一性,“治党依规与治国依法同轨共轭,共同驱动着法治中国的建设与发展”^④。如果说党内法规同国家法律的衔接和协调侧重于制度建构静态维度的逻辑关系,依法治国与依规治党的有机统一与统筹推进则更侧重于制度实践维度的动态关系调适。因而更需要在法治中国的情境中来理解治党与治国的动态制度实践的互动性,从而实现二者的互联互通、动态互补。

第二,治党与治国具有指向对象的区分,依规治党更突出“规”的适用,需要对“规”进行概念界定与限缩解释。“规”应限定为政党自身制定的规范,即中国共产党在党的领导和党的建设过程中通过经验习得或明文规定的党内正式出台的规范的总和,即党内法规。相对于法律的概念化与法律解释而言,管党治党的规范概念尚未学理化,更谈不上解释学意义的规范释义。因此,依规治党研究要想不仅仅耽于实践命题的生成这一简单诉求,就需要从规范教义学与解释学角度对其内涵进行解析,从而实现“必要正名”的理论观照。

第三,依规治党的“规”更强调一种规范,而不是规矩,更不能用“党规”“党纪”或“党法”替代,需要借助法治化思维对其构成形式进行阐释。依规治党所依之“规”属于党内法规体系,有别于国家法律和道德规范,是管党治党实践中产生的一系列专门适用于党内治理的正式规范。而党内法规体系应是党内制度规范的下位概念。党内制度规范可以分为正式规范与非正式规范两大类型。正式规范是指由正式的制定主体行使制定权限通过的,具有普遍约束力并在一定时期内可以反复适用的规范。这里包括了党内法规和规范性文件两类。党内法规的范围限定为《中国共产党党内法规制定条例》第5条第1款规定的七类正式规范。规范性文件的范围限定为《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》第2条所规定的类别,具体又可分为两类:一类是可备案的规范性文件;一类为不纳入备案审查范围的规范性文件。^⑤非正式规范是指一种非正式的规定,包括政党政治实践中约定俗成的、非明文

① 《习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编》,中国方正出版社、中央文献出版社2015年版,第131页。

② 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,人民出版社2014年版,第35页。

③ 习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第96页。

④ 王立峰:《中国共产党依规治党的百年实践与制度经验》,《学习与探索》2021年第10期,第51页。

⑤ 根据《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》第2条第3款的规定,不列入备案审查范围的文件包括:(一)印发领导讲话、年度工作要点、工作总结等内容的文件;(二)关于人事调整、表彰奖励、处分处理以及机关内部日常管理等事项的文件;(三)请示、报告、会议活动通知、会议纪要、情况通报等文件;(四)其他按照规定不需要备案审查的文件。

发布的不成文的规矩和工作惯例。^①

第四,还有一些关联性概念,如“党纪”“党的主张”是无法进行分类的,因为其外在制度载体既可以通过党内法规、规范性文件形式体现,也可通过不成文规矩形式体现。作为义务性规定的“党纪”既可以是成文的,也可以是不成文的。党的主张集中体现于党的全国代表大会的政治报告、中央委员会全体会议的决定及党的中央组织制定的规范性文件中。这类文件以明确党的路线方针政策、发布决策和部署工作等为主,包括诸多需要贯彻落实和进行必要转化的政策制度。^②实践中,党的主张如果以规范性文件形式印发,可以作为无须报备的党的规范性文件。

第五,实践中还存在着党政联合发文这一规范形式,也应纳入党内制度规范的范围。但党政联合发文兼具了党内制度规范与国家法律法规的双重属性,既是正式的党内法规、规范性文件,也是国家法律的一部分,^③可以看作是党内制度规范与国家法律的交叉重合性规范,这也体现了党的主张在法律层面的转化和实施。

综上所述,依规治党所依之“规”必然是特指的党内法规,是由《中国共产党党内法规制定条例》所定义的专门规章制度。排除属于正式规范的规范性文件和非正式规范的不成文规矩与工作惯例的主要理由如下:第一,坚持依法治国与依规治党的有机统一与统筹推进的政治逻辑要求,只有坚持党章为根本的党内法规体系,才能与以宪法为统帅的国家法律体系相互对应,才能保障党内法规体系与国家法律体系同轨共轭地被纳入中国特色社会主义法治体系之中。第二,规范性文件虽然具有规范的形态,也可以反复适用,具有普遍约束力,但因其发布主体更为多元,形式上更侧重于决议、决定、意见、通知等公文形态,在规范形式与实施效力等方面无法等同和替代党内法规。^④显然规范性文件的法治化程度不足以将规范性文件作为依规治党的规范依据,但可以纳入制度治党的制度范畴之中。第三,非正式规范同样也不适宜作为依规治党的规范依据。非正式规范可以借助制度形态发挥规范效力,可作为制度治党的制度依据,但其不具有法治的规范要素,即权威主体制定与发布的地位、科学与规范的文本形式、规范自我调适的功能(立、改、废、释及清理机制)、严谨的规范逻辑体系等特征。党内制度规范的结构体系如图1所示。

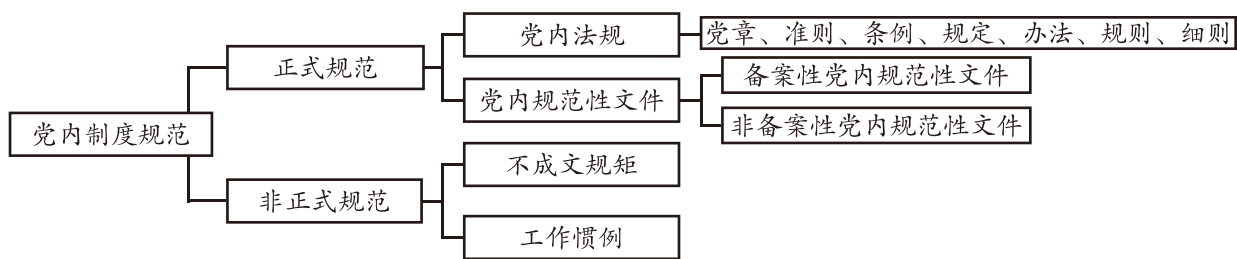


图1 党内制度规范的结构体系

① 党内一些不成文规矩主要见于领导人一些讲话之中,如官商交往“不要勾肩搭背”;不能“用形式主义反对形式主义”“干部不是哪个人的家臣”“入党就要放弃部分自由”等。

② 参见王伟国:《国家治理体系视角下党内法规研究的基础概念辨析》,《中国法学》2018年第2期,第275页。

③ “党政联合发文”是中国特色党政复合体制的特有现象,体现了党对政府的政治领导、思想领导、组织领导的法治化,也是党的主张在法治政府层面的现实转化。参见张力:《党政联合发文的信息公开困境与规则重塑:基于司法裁判的分析》,《中国法学》2020年第1期,第67页;徐信贵:《党政联合发文的备案审查问题》,《理论与改革》2020年第3期,第87页。

④ 规范性文件无法取代党内法规,在制定主体、调整范围、发布形式、规范要求等方面有别于党内法规的制度地位。参见刘长秋、史聪:《论党内法规与党内规范性文件的关系》,《桂海论丛》2020年第6期,第113-114页。

三、依规治党制度逻辑的生成机理与实践路径

(一) 依规治党制度逻辑的生成机理

现代意义上的政党组织是民主政治国家的重要组成部分,政党组织体深深嵌入国家政权体制结构之中,承载多元的政治功能。从组织特征看,政党是由一定阶级、阶层、社会群体或利益集团中的精英分子组成,旨在实现其政治纲领、政治主张的社会政治团体。马克思主义政党具有组织特性,列宁指出,“在通常情况下,在多数场合,至少在现代的文明国家内,阶级是由政党来领导的”^①。林尚立认为:“显然,制度是党的组织的基础,而制度化是党产生组织力量的关键。政党和一般组织一样,有组织就一定有相应的制度架构,如规则与规章。”^②新制度主义认为,制度对政治生活的塑造作用主要体现在三个方面:一是制度决定着谁能够参与某种政治活动;二是制度塑造着各个政治行动者的政治策略;三是制度影响着行动者的目标确立和偏好形成。^③既有研究少有从语义分析角度对依规治党这一概念进行学理解析,导致实践中“依规治党”“制度治党”“党内法规”三个概念间相互混同,围绕这三个概念的研究内容也没有明确地界分。依规治党这一产生于政治实践中的话语确实需要从理论维度进行分析,实现概念话语的理论转换。只有厘清依规治党的制度逻辑,依规治党的制度实践才能有有的放矢。

1. 马克思主义政党学说阐明了依规治党的意识形态特质

“政党是代表一定阶级、阶层或社会集团的根本利益,由这些阶级、阶层或者集团中政治上最积极的成员所组成,具有特定的政治纲领和政策主张,按照特定规则而采取共同的行动,为获取、参与和维护政权而展开活动的政治组织。”^④马克思主义政党为了共同的利益和共同的政治理想,尤其是为了取得政权和巩固革命成果,在不断的阶级斗争中形成组织严密、纪律规范、行动一致的先锋队组织。马克思主义政党产生于特定的历史情境之中,必须具备两个基本的条件:一是无产阶级运动中无产阶级力量的不断壮大(工人阶级或农民阶级成为革命的主力军);二是政党必须以马克思主义理论作为政党自我组织建设和开展革命运动的指导思想。在中国共产党成立初期,马克思主义建党理论就指导了依规治党的实践。《中国共产党第一个纲领》明确提出:“本党承认苏维埃管理制度,……中国共产党彻底断绝同黄色知识分子阶层及其他类似党派的一切联系。”^⑤马克思主义经典理论一直指导着中国革命,也给中国共产党依规治党实践打下深深的思想烙印,奠定了制度实践的理论基调。对政党制度的表述,马克思提出:“我们现在必须绝对保持党的纪律,否则将一事无成。”^⑥马克思主义政党的内部制度规范设计的初衷是强化党内纪律,纪律在党内制度规范之中占的比重较大。恩格斯指出:“这种纪律是一个有成效的和坚强的组织的首要条件,是资产阶级最害怕的。”^⑦列宁认为,“需要有铁一般的纪律,铁一般的组织”^⑧。马克思主义基本原理与中国革命实践相结合之后,马克思主义中国化理论成果为依规治党

① 《列宁全集》第39卷,人民出版社2017年版,第21页。

② 林尚立:《执政的逻辑:政党、国家与社会》,《复旦政治学评论》2005年第1期,第8页。

③ 参见S. Steinmo, “The New Institutionalism” in Barry Clark and Joe Foweraker, eds, *The Encyclopedia of Democratic Thought*, London: Routledge, 2001, p.570-571.

④ 《政治学概论》编写组编:《政治学概论》,高等教育出版社2020年版,第144页。

⑤ 《建党以来重要文献选编(1921-1949)》第1册,中央文献出版社2011年版,第1页。

⑥ 《马克思恩格斯全集》第29卷,人民出版社1972年版,第413页。

⑦ 《马克思恩格斯全集》第36卷,人民出版社1975年版,第540页。

⑧ 《列宁全集》第38卷,人民出版社2017年版,第287页。

实践提供了源源不断的思想动力。1938年,毛泽东在党的六届六中全会提出“党内法规”这一正式概念。这标志着依规治党已经成为治党管党的重要方式。1980年8月,邓小平在中共中央政治局扩大会议上的讲话中指出,“我们过去发生的各种错误,固然与某些领导人的思想、作风有关,但是组织制度、工作制度方面的问题更重要”^①,“不是说个人没有责任,而是说领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”^②。至此,依规治党思想成为党的建设的重要内容,党内制度建设进入常态化阶段。进入新时代,依规治党成为全面从严治党的顶层设计,在党的十九大上被载入党章并成为建党百年来的重要制度经验之一,依规治党理论也得到进一步的深化。党的十九大报告明确把“制度建设贯穿其中”作为新时代党的建设总要求的重要组成部分。^③习近平法治思想也强调了依法治国与依规治党的有机统一,“依法执政,既要求党依据宪法法律治国理政,也要求党依据党内法规管党治党”^④。可以说,马克思主义政党学说奠定了依规治党的制度基调,而习近平新时代中国特色社会主义思想则为新时代依规治党提供了思想指南与行动纲领,为理解依规治党提供了理论前提。

2. 中国特色社会主义法治道路生成了依规治党的法治基因

习近平总书记指出:“方向决定道路,道路决定命运。”^⑤法治国家必须走对路,否则就会南辕北辙,甚至可能导向深渊。习近平总书记指出:“中国特色社会主义法治道路,是社会主义法治建设成就和经验的集中体现,是建设社会主义法治国家的唯一正确道路。”^⑥邓正来认为,“不知道目的地,选择走哪条路或确定如何走某条路都是无甚意义的;然而,不知道目的地的性质,无论选择哪条路还是确定如何走某条路,却都有可能把我们引向深渊”^⑦。中国特色社会主义法治道路与法治实践为法治理论的生成提供了鲜活的制度土壤。党的十八大以来,在习近平法治思想指导下,我国不断推进中国特色社会主义法治体系和社会主义法治国家建设。党内法规体系和国家法律体系共同构成中国特色社会主义法治体系的重要组成部分。因此,中国特色社会主义法治道路、制度、理论共同构成了新时代依规治党的政治前提。在法治中国语境下,新时代依规治党必须秉承基本的政治立场与理论前提。

第一,依规治党是法治中国语境下生成的概念,而法治中国的政治意蕴在于强调“马克思主义法治理论中国化”这一理论前提。这种法治模式是中国共产党历经百年,通过民主革命和国家建设的不断摸索前行而找到的中国经验,体现法治理论的中国创新。关于中国语境下的理论生成的必要性,习近平总书记强调:“这是一个需要理论而且一定能够产生理论的时代,这是一个需要思想而且一定能够产生思想的时代。”^⑧依规治党的理论发展与实践推进也必须置于法治中国的语境之中,并且必须要在不断创新之中提炼和发展理论、推进实践。

第二,依规治党不仅是全面从严治党的重要使命,更是依法治国的关键变量。法治中国的道路与模式迥异于西方法治的理论和模式,法治中国的关键在于坚持和加强党的领导。中国共产党的领导权、

① 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年版,第333页。

② 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年版,第333页。

③ 参见习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,人民出版社2017年版,第61-62页。

④ 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,人民出版社2014年版,第5页。

⑤ 《习近平关于全面深化改革论述摘编》,中央文献出版社2014年版,第14页。

⑥ 习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第93页。

⑦ 邓正来:《中国法学向何处去——建构“中国法律理想图景”时代的论纲》,商务印书馆2011年版,第1页。

⑧ 习近平:《在哲学社会科学工作座谈会上的讲话》,人民出版社2016年版,第8页。

执政权的合法塑造与执政党权威的正当性都寓于法治中国模式之中。“法治国家建构需要权威,但权威或者权力天然有超越规则的倾向,总是试图逾越法律界限,二者之间存在着永恒的张力。既要权威存在,又要权威守法,这大概是人类政治史上的千古难题。”^①为破解这一困局,中国共产党主动为之,把依法治国与依规治党统一于法治中国情境之中,国家法律体系与党内法规体系共同纳入中国特色社会主义法治体系之中。这背后的政治逻辑在于既把坚持和加强党的全面领导作为中国特色社会主义的法治之魂,又强调执政党管党治党也要遵循法治的基本逻辑,排除非法治因素的干扰和腐化,从而实现坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一原则。

第三,依法治国与依规治党的有机统一意味着治国与治党并行的模式是法治中国的典型特征。在此逻辑下,法治国家、法治政府、法治社会构成了依法治国的三元要素,三者的整体推进与一体建设构成了全面依法治国的整体工作布局。党的十九大进一步描绘了2035年基本建成法治国家、法治政府、法治社会的宏伟蓝图。^②但依规治党并不意味着“法治政党”概念由此生成,因为“法治政党”有专门的指涉,容易与西方国家的“政党法”概念相混淆。中国特色的党政体制决定了党和国家是结构性复合体制,中国共产党的治党依“规”与治国依“法”相区分,更不宜通过在宪法层面下制定“政党法”的形式制约执政党的活动,而应坚持和加强党的领导下的依法治国与依规治党有机统一的法治形式。

3. 国家治理体系与治理能力现代化折射出依规治党背后的政党中心主义逻辑

关于治理现代化的分析存在着国家中心主义和社会中心主义两种不同的维度,常用来分析特定国家是如何走向现代化的道路。杨光斌认为:“依靠市场方式和社会力量主导而走向现代化的英国—美国经验,自然就产生了以‘天赋人权’和‘社会契约论’为核心的社会中心主义理论体系;依靠国家或官僚机器推动而走向现代化的德国—日本经验,产生了以国家自主性和国家能力为核心的国家中心主义。”^③中国治理走的是一条有别于西方资本主义国家的现代化发展道路,西方理论设定的“国家—社会”的二元分析框架无法包容和解释中国政党体制,也无力把处于领导地位、掌握执政权的中国共产党纳入这一分析框架之中。“中国的国家治理现代化是由国家力量推动,政党引领的。……中国共产党成立以来,就形成了党建驱动国家建设的路径。政党在中国所承担的使命与任务完全不同于西方。”^④中国共产党已经实现党对社会、对国家的全面领导,党的领导与执政已经深深地嵌入社会自治领域和国家权力场域之中。^⑤中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征,中国共产党是国家治理现代化的总舵手,发挥着总揽全局、协调各方的领导核心作用。“国家治理现代化要求衔接好依法治国与依规治党的关系,依规治党是国家治理现代化的关键。以制度治党治国是执政党最大的法治原则,依法治国是执政党治国理政的基本形态,依规治党是执政党治国理政的基本前提。”^⑥依规治党为什么能

① 王若磊:《依规治党与依法治国的关系》,《法学研究》2016年第6期,第21页。

② “法治中国”是新时代中国法治建设的重大政治战略,2020年12月,中共中央印发了《法治中国建设规划(2020—2025年)》,提出“建设法治中国,应当实现法律规范科学完备统一,执法司法公正高效权威,权力运行受到有效制约监督,人民合法权益得到充分尊重保障,法治信仰普遍确立,法治国家、法治政府、法治社会全面建成”。《中共中央印发〈法治中国建设规划(2020—2025年)〉》,《人民日报》2021年1月11日,第1版。

③ 杨光斌:《制度变迁中的政党中心主义》,《西华大学学报(哲学社会科学版)》2010年第2期,第1页。

④ 路琦帆、杨雪冬:《治理思潮与顶层设计:治理研究在中国的转向及其动力》,《党政研究》2022年第2期,第74页。

⑤ 参见王立峰:《坚持党的领导的政治逻辑与制度优势》,《云南社会科学》2022年第2期,第3页。

⑥ 宋才发:《依规治党是国家治理现代化的关键》,《治理现代化研究》2020年第4期,第26页。

够成为国家治理体系与治理能力现代化的关键要素,答案可以从“办好中国的事情,关键在党,关键在党要管党、全面从严治党”^①这一科学论断中找到。治国必先治党,治党务必从严,从严必依法度。抓好治党的牛鼻子就在于依规治党这一重要抓手。坚持依规治党、全面从严治党能够保障国家治理体系坚持正确的方向,而坚持党的领导的制度优势极大地提升了国家治理能力。

第一,依规治党是管党治党的有效手段,只有治好党,才能治好国,国家治理现代化中一系列治理问题才能迎刃而解。中国现代化离不开中国共产党的领导,依规治党是加强和改善党的领导、实现党的领导制度化法治化的重要方式。可以说,依规治党是政党治理法治化的前提,只有中国共产党把自身活动和规范自我行为的党内规范都纳入法治轨道,坚持依法治国与依法执政,才可能以管党治党的法治化带动和推动国家治理的法治化,国家治理体系与治理能力现代化才能转向制度治理的模式,进而走向良法善治的道路。

第二,依规治党保障了中国共产党领导与执政的科学性、民主性,从而促进了国家治理体制制度实践的发展。依规治党不仅标志着中国共产党自我革命方式的转变,也标志着中国共产党治国理政方式的革新。通过强化党的自我制度建设,极大提升了党的决策水平与执政能力,彰显出政党中心主义的国家治理体制的制度优势。习近平总书记指出:“要有‘治大国若烹小鲜’的态度,丝毫不敢懈怠,丝毫不敢马虎,必须夙夜在公、勤勉工作。”^②治大党,尤其是治理有9600多万党员的大党,更应把握分寸、注意火候。中国共产党执政体系的完善、执政能力的优化,显然离不开依规治党的制度实践,需要在制度实践中巩固党的领导地位、强化党的领导职责、规范党的领导活动,提升科学执政、民主执政、依法执政的水平与能力。

第三,依法治国和依规治党有机统一,是国家治理现代化的重要依托,重在强调在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化。法治是现代国家治理的最优模式和必然趋势。法治化既是国家治理体系和治理能力现代化的构成要素,也是衡量一国是否实现国家治理体系和治理能力现代化的综合指标。法治是中国共产党依法执政的重要方式,也构成了国家治理现代化的制度保障。习近平总书记强调:“法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。只有全面依法治国才能有效保障国家治理体系的系统性、规范性、协调性,才能最大限度凝聚社会共识。”^③只有坚持治党与治国的法治实践,才能实现中国之治现代化的预期目标,才能实现中华民族伟大复兴的中国梦。

(二) 依规治党制度逻辑的实践路径

中国政治最大的特点就在于所有的国家治理和社会实践都有中国共产党的参与,上到中央政府,下到城乡社区,党组织和党员无所不在。治理这样一个马克思主义超大规模的党与这样一个超大型的现代国家,关键在党。习近平总书记强调:“我国社会主义政治制度优越性的一个突出特点是党总揽全局、协调各方的领导核心作用。”^④党的全面领导是具体的,不是空洞的、抽象的,必须体现到治国理政的方方面面,体现到国家政权的机构、体制、制度等的设计、安排、运行之中。^⑤实现这一要求,需要坚持

① 《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》,人民出版社2021年版,第30页。

② 《习近平谈治国理政》第1卷,外文出版社2018年版,第409-410页。

③ 习近平:《坚定不移走中国特色社会主义法治道路 为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障》,《求是》2021年第5期,第10页。

④ 《习近平关于社会主义政治建设论述摘编》,中央文献出版社2017年版,第31页。

⑤ 参见中共中央宣传部编:《习近平新时代中国特色社会主义思想三十讲》,学习出版社2018年版,第79页。

依规治党,把制度建设贯穿于政党建设和国家治理的全过程之中,把制度优势转化为中国共产党的治理效能,提高党科学执政、民主执政、依法执政水平。

1.完善依规治党的制度体系,不断提高党的执政能力和领导水平

在中国特色社会主义新时代,中国共产党长期执政面临着精神懈怠的危险、能力不足的危险、脱离群众的危险、消极腐败的危险。打铁必须自身硬,只有以制度为抓手全面从严治党,才能保障执政的合法性与长期性。建党以来,中国共产党已经形成了以党章为根本、以准则条例为主干,覆盖党的领导和党的建设各方面活动的党内规范体系,但这一体系仍然有待在各个方面加以完善。一要完善党的领导制度,坚持党对一切工作的领导,深化党的领导体制机制建设,改进和完善党的领导方式和执政方式,提高党的执政本领。要重点关注党对经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设的领导,强化党的政治领导制度、思想领导制度和组织领导制度建设。二要完善党的自身建设制度,以党的政治建设为统领,全面推进党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设,把制度建设贯穿其中,深入推进反腐败斗争,不断提高党的制度建设质量,增强党的建设实效性。三要完善党的组织制度,坚持民主集中制的组织原则,规范党的各级各类组织的结构与职责,重点关注城乡基层党组织建设工作,推进党务公开制度和党内民主制度建设。四要完善党的监督保障制度,充分发挥纪检监察机关的监督问责作用,切实加强对党组织和党员的监督,加强和改进巡视巡察工作机制,扎紧制度的笼子,确保制度立得住、行得通、管得了,推动党的作风建设长效化、常态化。

2.推进依规治党的法治化建设:科学立规、严格执规、保障督规、自觉守规

依规治党的内在逻辑表征着管党治党实践本身也必须是一种动态的法治过程。徒法不足以自行,只有坚持以法治思维和法治方式管党治党,才能保障中国共产党依法执政、依宪执政,履行好执政兴国的重大职责。一要科学立规,重视党内规范的质量,坚持“党章为本、宪法至上”原则,尊重党内规范的科学性、技术性要求。要保障制定主体的权限明确、制定程序的公开透明、规范文本的规范科学。二要严格执规。“天下之事,不难于立法,而难于法之必行。”^①习近平总书记指出:“我们要拿出抓铁有痕、踏石留印的韧劲,以钉钉子精神抓好落实,确保各项重大改革举措落到实处。”^②党内法规对党组织和党员的要求更高,党规党纪严于国家法律,党规党纪是每个党员不能触碰的底线,必须通过严格执规把纪律和规矩挺起来、立起来,使全面从严治党的任务真正得到贯彻落实。三要保障督规,强化党内规范的实效性。没有监督,就会导致制度形同虚设,导致“破窗效应”的产生。增强党内规范实效,必须强化备案审查机制、实施评估机制、法规清理机制,通过与时俱进的立改废释工作,增强党内规范的自我净化能力。四要自觉守规,强化党员的法治意识。党内规范不仅调整党员的党务活动,也规范党员个人的社会生活,这是中国共产党先锋队的党性要求。党员自觉守规的前提是学规、懂规、用规,需要通过“两学一做”常态化、制度化,把依规治党教育纳入各级党委学习与培训之中,全力推广全党的普规学习实践活动。

3.坚持依法治国与依规治党的有机统一与统筹推进

习近平总书记指出:“我们党要履行好执政兴国的重大历史使命、赢得具有许多新的历史特点的伟大斗争胜利、实现党和国家的长治久安,必须坚持依法治国与制度治党、依规治党统筹推进、一体建

^①《习近平谈治国理政》第2卷,外文出版社2017年版,第120页。

^②《习近平谈治国理政》第3卷,外文出版社2020年版,第189页。

设。”^①政党自我的依规治党与政党领导的依法治国共同构成中国共产党治国理政的重要任务,治党与治国的政治逻辑也深深嵌入中国政治实践和社会发展之中。依法治国与依规治党的有机统一与统筹推进需要从以下四个方面着手。一要实现党的主张与国家意志的有机统一,把党的主张适时地转化为国家意志。一方面要重视党对国家立法工作的领导,出台党领导立法的实施细则和程序性规范,使党的政策与国家法律协同一致。另一方面要改革和完善人民代表大会制度,保障党的主张更好地通过法定程序成为国家意志,党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员,从而强化中国共产党依宪执政的理念。二要深化改革党对国家政权机关领导的体制机制,发挥党政一体化的制度效能。一方面,要强化政府机关党组的功能,使其真正发挥出把方向、管大局、保落实的领导作用,全面履行领导责任。《中国共产党党组工作条例》第16条规定,加强党组“对本单位业务工作和党的建设的领导,推动党的主张和重大决策转化为法律法规、政策政令和社会共识,确保党的理论和路线方针政策的贯彻落实”。另一方面要提升党政合署办公的治理效能,坚持从职能优化、简政放权、提升效率角度出发,深化党和国家机构改革,实现国家治理能力的现代化。三要实现党内法规同国家法律的衔接与协调,深入推进中国特色社会主义法治体系建设。针对实践中存在的党内法规与国家法律边界不清、属性不明、适用混淆等问题,当前最重要的制度建设就是进一步完善党内法规制度体系,贯彻落实好《中央党内法规制定工作第二个五年规划(2018—2022年)》提出的建设目标。四要科学规范“党政联合发文”的属性与定位问题。虽然党政联合发文实现了党内法规与国家法律的互联互通,但也附带地产生了规范的发布机制、效力解释、审查监督等方面问题,因而需要出台配套性法规予以进一步规范。此外,还要处理好国家监察体制改革中涉及的党纪、政纪、国法三者的衔接与分工问题,有效协调纪委监委执纪监督、国家监察监督、司法监督之间的纪法衔接机制。

总而言之,依规治党作为新时代全面从严治党与全面依法治国领域的重要概念,虽然其凝练为正式概念是在党的十八大之后,但中国共产党依规治党的实践早就伴随着中国共产党的成立而产生,有着百年实践经验。既有的理论研究对“依规治党”“党内法规”“制度治党”等相关概念缺乏系统性分析,在不同理论视域中存在不加区分的混同现象。依规治党研究的理论深化需要进一步从概念内涵出发进行规范化分析,阐明背后的制度逻辑,才能为新时代依规治党实践提供知识增量,这也正是本文的目的所在。

The Normative System and Institutional Logic of the Rule-Based Governance over the Party

Wang Lifeng

Abstract: Rule-based governance over the Party is a concept that institutional practice precedes theoretical development. In recent years, it has become a hot topic in theoretical research with the advance of the practice of the full and rigorous governance over the Party. Existing researches lack systematic theoretical

^①《习近平就加强党内法规制度建设作出重要指示强调 坚持依法治国与制度治党、依规治党统筹推进、一体建设》,《人民日报》2016年12月26日,第1版。

interpretation of key concepts such as Party rules, intraparty rules and regulations, and Party discipline, as a result of which the researches on rule-based governance over the Party are often indistinguishable from those on governing the Party institutionally and intraparty rules and regulations. Therefore, it is necessary to sort out the logical relationship of the rule-based governance over the Party and its related concepts from the perspective of normative system. Rule-based governance over the Party in the new era has its own institutional logic: Marxist party theory has illustrated the ideological nature of the rule-based governance over the Party in the new era; the socialist legal path with Chinese characteristics has given rise to the legalization gene of the rule-based governance over the Party in the new era; the modernization of the national governance system and capacity reflects the party centrism logic behind the rule-based governance over the Party. To deepen the practice of rule-based governance over the Party in the new era, the system of the rule-based governance over the Party shall be perfected and the Party's governing capacity and leadership level shall be constantly improved. The construction of the legalization of the rule-based governance over the Party shall consider the following matters: scientific regulation, strict implementation of regulations, guarantee of supervising regulations, consciously abiding by the regulations. Lastly, the law-based governance of the country and the rule-based governance over the Party shall achieve organic unity and be simultaneously promoted.

Keywords: rule-based governance over the party; intraparty rules and regulations; rule of law in China; governing the party institutionally; national governance; law-based governance of the country

(责任编辑:段磊)