

党内法规对党外主体效力的 类型化分析^{*}

王新博^{**}

摘 要：党内法规直接反映了中国共产党的领导与执政理论。党对社会的领导源自党的政治感召力与道德号召力，除党的工作部门直接统筹的社会事务外，党内法规不宜为全体公民设立行为准则。党对国家政权机关的领导体现为党自身的执政行为，以及基于行使公权力的非国家机构所具有的“准国家政权机关”的事实地位，党内法规效力可在实际上通过党组等党的组织作用于人大、政府、政协、监察机关、审判机关、检察机关、人民团体、企事业单位、社会组织等行使公权力的组织及其内部成员。党内法规中的问责条款需要国家法律进行衔接的，可视为党内法规的效力间接作用于国家政权主体内部的非中共党员公职人员。

关键词：党内法规效力 党的领导 溢出效力

国家法律与党内法规同属于中国特色社会主义法治体系的重要组成部分，是国家治理现代化的制度依托。从根本属性分析，前者属于具有国家意志属性的法律制度，后者属于具有政党意志属性的政治制度。由于中国共产党的领导权和执政权具有宪法上的依据，因而党内法规与国家法律作为实践权力的制度

* 基金项目：本文系兰州大学中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“习近平法治思想的国家治理现代化问题研究”（项目编号：21lzujbkys001）、兰州大学思想政治工作研究课题“习近平法治思想的宣传教育路径研究”（项目编号：LDXCSZZX-2021001）的阶段性成果。

** 作者简介：王新博，兰州大学法学院硕士研究生。

收稿日期：2021年9月25日；定稿日期：2021年12月15日。

载体具有共通性。^①法治与政治之间具有密切的联系，尤其在党内法规被纳入中国特色社会主义法治体系的现实下，研究作为中国特色社会主义法治体系构成的党内法规，既要与“党的领导”“党的执政”等政治理论、党和国家领导人的重要政治论述紧密结合；又要充分运用法治国家建设的法理逻辑、法学研究的基本价值观与方法论。按照上述逻辑，本文主要针对近年来党内法规基础理论研究中的“溢出效力”“溢出效应”进行具体形态的分析，通过说明党内法规效力之于党外主体的作用方式，明确党内法规自身的效力边界，以期为国家法律与党内法规二者的协调建设提供一定的学理支撑。

一、党内法规效力作用于党外主体的方式

对于内涵而言，党内法规效力是“党内法规产生的实然作用”，具有丰富的内部结构，学界对此存在“二要素说”与“三要素说”。其中，“二要素说”认为，党内法规的效力蕴含着“保护力”和“约束力”，当提倡激励其调整对象行为时则为“保护力”，当抑制约束其调整对象行为时则为“拘束力”。^②“三要素说”认为，党内法规的效力是“引领力”“规范力”“执行力”的合成状态。^③相较于“二要素说”将党内法规效力限定于应然状态导致其内涵偏狭化，“三要素说”将党内法规的“内部要素（应然状态）”转化为“外部约束（实然状态）”，更为全面地解释了党内法规效力的内涵。在“三要素说”看来，党内法规的“引领力”在于党内法规体现了党的意志，具有道德合理性和内容正确性，党内法规的调整对象基于政治认同而自觉遵守；党内法规的“规范力”在于党内法规由党的权威机关发布，一经通过便可成为相关调整对象的行为准则；党内法规的“执行力”在于党内法规依靠党的纪律保证实施，其调整对象一旦违规就要受到党纪处分。党内法规的“引领力”“规范力”“执行力”在作用于其调整对象时应同时出现，不可割裂开来。在这三种要素中，基于党的先锋队性质，党内法规的“引领力”和“规范力”会对党外主体产生不同程度的影响，但若在具体场域中难以出现“执行力”，或者“执行力”难以与国家法律效力进行衔接，则不应认为党内法规的效力作用于相关主体。

① 参见王立峰：《法政治学视域下党内法规和国家法律的衔接与协调》，载《吉林大学社会科学学报》2019年第3期。

② 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32页。

③ 参见周叶中、邵帅：《论中国共产党党内法规的效力》，载《中国法律评论》2021年第3期。

对于外延而言,党内法规效力即“党内法规的生效范围”,包括属人效力、属事效力、属时效力、属地效力。相较而言,党内法规效力最直接体现在属人效力之上,党内法规的属时效力和属地效力不过是相关主体在不同时空的定位而已。由于1990年制定的《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》和2012年通过的《中国共产党党内法规制定条例》均将党内法规的效力范围限定在“规范党组织的工作、活动和党员行为”,这一沿用多年的不周延定义令一些学者认为党内法规的效力仅作用于党组织和党员,并进一步认为部分党内法规具有“越权”之嫌。在实践中,党内法规的确对部分党外主体具有效力,学界通常称之为“溢出效力”或“溢出效应”。2019年修订的《中国共产党党内法规制定条例》对党内法规的概念作出新的阐释,并按照直接规定事务内容的方式作出如下定义:“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。”对此,有学者认为这一修改体现出一定的承认党内法规具有“溢出效力”的倾向。^①

尽管学界已经注意到党内法规“溢出效力”“溢出效应”的现象,但对于党内法规效力如何作用于党外主体仍未能形成一致看法,存在“直接作用说”与“间接作用说”的对立观点。“直接作用说”的论证思路主要有二:其一,有学者认为,基于中国共产党的特殊领导与执政地位,当涉及党建必要需求、党政竞合事务或者党直接管理的特定范围时,党内法规会产生一种正当的溢出效力去调整党外主体。^②其二,有学者认为,党内法规是自治规范与宪法惯例的结合体^③,或是与党的政策的结合体^④,党内法规对于党外主体的效力来源于介于党的主张与国家法律之间的一种实践性过渡规范。“间接作用说”也存在两种论证思路:其一,有学者认为,党内法规的效力直接作用于党员和党组织,但由于中国共产党在国家政权机关、社会公众团体设立党组织以实施其领导职能,因而党内法规的效力能够间接传导至党外主体。^⑤这种观点提出了一种“党的领导——国家政权机关、社会公众团体的管理——党外主体服从”的解释方式。其二,有学者认为,党内法规对党外主体的效力是一种政治

① 参见章志远主编:《党内法规专题研究述评》,中国法制出版社2020年版,第119页。

② 参见欧爱民、贺丽:《正当性、类型与边界——党内法规溢出效力的理论建构》,载《湘潭大学学报(哲学社会科学版)》2020年第4期。

③ 参见谢宇:《宪法惯例与自治规范的二元界分——论党内法规在我国法治体系中的定位》,载《探索与争鸣》2017年第11期。

④ 参见屠凯:《党内法规的二重属性:法律与政策》,载《中共浙江省委党校学报》2015年第5期。

⑤ 参见魏治勋:《党内法规特征的多元向度》,载《东方法学》2021年第1期。

影响,具体处理案件要严格按照有关法律和行政法规进行。^①换言之,党内法规的效力需要国家法律的衔接,不宜以党的纪律为强制力保障直接作用于党外主体。^②上述观点均具有翔实的法理依据,但是,论证党内法规效力作用于党外主体的具体方式还应明确划分党外主体的性质。

党政军民学,东西南北中,党是领导一切的。党的领导又可划分为党内领导、党对国家政权机关的领导、党对社会的领导。^③具体分析这三种领导活动:第一,党内领导活动即“党的建设活动”。当党内法规规范党的建设活动时,调整的是党内关系,对象限于党组织和党员。^④这部分党内法规并不是本文所讨论的范畴。第二,党对国家政权机关的领导行为主要体现为党的执政行为。“国家政权机关”的“政”本应直接指向《宪法》第三章“国家机构”所概括规定的国家机关,但实际情况并不止于此。依照宪法和法律的规定行使公权力的非国家机构组成人员,其工资、福利待遇均由国家财政支付,纳入或者参照国家公务员管理,实质上已经具有国家政权主体的身份。^⑤这类主体也会经由国家授权或者委托行使国家公权力^⑥,即便不是法律意义上的国家政权机关,也获得了“准国家政权机关”的现实功能及事实地位。党在国家政权机关和准国家政权机关中设立党组,并将自身的执政行为覆盖至人大、政府、政协、监察机关、审判机关、检察机关、人民团体、企事业单位、社会组织等行使公权力的组织及其内部成员。第三,党对社会的领导是人民基于自觉服从,为实现政党所提出的价值观念、路线、政策而共同奋斗的活动。^⑦《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出,要“善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导”。国家从市民生活分化出来,并形成相应的组织从事整个社会的专门管理活动,行政即为国家的组织活动。如果党陷入日常的行政事务,直接包揽国家政权机关的职权职责,不仅无法集中精力研究大政方针,而且也很难把事情办好,反而将自己降到了一个被领导的地位。^⑧然而,“党对社会的领导”在受众对象上会与“党内领导”“党对国家政权机关的领

① 参见王振民、施新州等:《中国共产党党内法规研究》,人民出版社2016年版,第14页。

② 参见秦前红、张晓瑜:《对党内法规效力外溢的省思与回应》,载《党内法规理论研究》2021年第1辑,法律出版社2021年版,第62页。

③ 参见张明军:《领导与执政:依法治国需要厘清的两个概念》,载《政治学研究》2015年第5期。

④ 参见中共中央办公厅法规局编著:《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11页。

⑤ 参见李海平:《论作为我国宪法学基本范畴的非国家公权力》,载《江汉论坛》2014年第1期。

⑥ 参见王振标:《论作为社会公权力的基层自治权之本源》,载《北方法学》2018年第6期。

⑦ 参见江必新、程琥:《国家治理现代化与依法执政》,中国法制出版社2016年版,第110页。

⑧ 参见王沪宁主编:《政治的逻辑:马克思主义政治学原理》,上海人民出版社2016年版,第388页。

导”之间也存在一定的交叉范围。共产党员、党外公职人员也属于社会主体的一分子，但由于他们还具有一定的政治身份或权力身份，党内法规对他们的效力显然不能在“党对社会的领导”范畴内进行解读。严格地讲，本文所指的社会主体是党员和党组织之外的且不具备实施公权力资格的社会主体。

二、党内法规对社会主体的效力要保持谦抑性

（一）党与社会主体的领导关系呈现“领导—追随”范式

党内法规建设反映出党的领导方式的内在逻辑。中国共产党是中国工人阶级的先锋队，也是中国人民和中华民族的先锋队。在革命战争年代由无产阶级中一部分先进成员组织成立了共产党，旨在通过理论宣传、政治斗争、武装割据等手段在无产者群体内部凝聚形成统一的阶级意识，为夺取国家政权积累充足的物质力量。1940年3月6日，毛泽东在一份名为《抗日根据地的政权问题》的党内指示中提出，党的领导权“是以党的正确政策和自己的模范工作，说服和教育党外人士，使他们愿意接受我们的建议”^①。可见党对人民群众的领导权是一种号召式的说服与教育，对于党外人士而言并不具有必然的强制力。在革命战争年代，党的领导之所以具有实际效力，是因为党代表了最广大人民的根本利益，人民群众自觉地响应党的号召，用实际行动支持和拥护党取得全国的政权。中华人民共和国成立后，党仍然将密切联系群众作为自身的最大政治优势，坚持走群众路线。八大党章明确指出，党的主张的实现“都要通过人民群众在党的领导下的自觉的努力”^②，十九大党章将相关表述进一步发展为“把党的正确主张变为群众的自觉行动”。因此，党对社会主体的领导通常是采取非强制措施。党内法规在针对党对社会的领导事务时，应着眼于规范党的组织如何进行领导的问题，而非社会主体应该如何追随的问题。

也有学者认为，党的内部治理和党的对外领导是两种泾渭分明的党务关系，党内法规针对内部治理的效力往往更强，党对社会公众的领导往往采取宣传、教育、引导、号召等非强制方式，此时党内法规的实际效力依赖于群众的自觉响应程度。^③ 这种观点将党内法规的效力内涵作限缩解释，将“执

^① 中共中央文献研究室、中央档案馆编：《建党以来重要文献选编（一九二一—一九四九）》（第十七册），中央文献出版社2011年版，第170页。

^② 中共中央文献研究室编：《建国以来重要文献选编》（第9册），中央文献出版社2011年版，第272页。

^③ 参见宋功德：《党规之治：党内法规一般原理》，法律出版社2021年版，第177页、第180页。

行力”与“引领力”“规范力”分割论证。党内法规若没有行之有效的强制力确保实施，便难以体现其特殊的治理功能，其性质也无异于道德规范。

（二）党内法规对社会主体效力具有严格的边界

有学者以具体规范举例，试图论证党内法规对社会主体具备效力。例如，《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例》第28条规定，在调查过程中，凡是知道案件情况的组织和个人都有提供证据的义务，有关组织和个人必须如实提供证据，不得拒绝和阻挠。需要明确的是，根据《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例实施细则》第28条第2款的规定，对于“知道案件情况的组织和个人”是党外人员的，应建议其主管机关予以追究。也有学者以具体规范举例，批评党内法规超越自身效力边界的现象。例如，《中共中央、国务院关于进一步制止党政机关和党政干部经商、办企业的规定》第5条规定，“领导干部的子女、配偶，在党政机关及所属编制序列的事业单位工作的，一律不得离职经商、办企业；不在党政机关及所属编制序列的事业单位工作的，不准利用领导干部的影响和关系经商、办企业，非法牟利。对违反规定的，要严肃处理。非法所得，一律没收。”但实质上，该规定并不直接作用于党政干部的子女、配偶，而是限定对党政干部本人的“给予组织处理”或“以违纪论处”。^①党内法规仅能以“党的纪律”为保障对党政干部提出直接的要求，禁止党政干部对“不在党政机关及所属编制序列的事业单位工作的”子女、配偶提供任何不当帮助。因此，党内法规的效力通常情况下不作用于社会主体，基于相关事例的论证是对具体规范的错误解读。

当然，党内法规是一个庞大的规范体系，涉及的内容是极其广泛的，通过反驳“对具体党内法规规范的解读”得出“党内法规对社会主体不具备效力”的结论也是难以具有说服力的。现实中，党内法规也的确会调整部分社会事务进而对社会主体产生效力，尤其是《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》将“一类事项原则上由一个部门统筹”作为改革的基本原则，要求中共中央宣传部、中共中央统战部分别对意识形态工作、宗教侨务工作进行统一归口协调管理，以此进一步发挥党的工作部门的实际作用。基于相关工作制定的党内法规可通过与国家法律相衔接的方式对社会主体产生间接的效力。例如，《全国性文艺新闻出版评奖管理办法》第16条就规定，“所有新闻媒体均不得对擅自举办的全国性评奖活动进行宣传报道。违规进行宣传报道的，依照新闻

^① 参见周叶中、邵帅：《论中国共产党党内法规的效力》，载《中国法律评论》2021年第3期。

管理的有关规定予以处理”。此规范旨在解决全国性评奖过多过滥的状况，对于国家法律来讲过于微观。在立法技术上，此类现象尚不足以引起对非党媒、社会自媒体进行专门立法的必要，党内法规可以将此类事务统一规范起来，并通过问责条款将相关事务协调至国家法律的规范之中。但是，党内法规在制定环节需要保持一定的“谦抑性”，对于不属于党的工作部门统筹而又需要对社会主体施加义务的事务，则应该优先考虑进行专门立法。

（三）国家法律填补党内法规的“规范空白”

我国宪法以“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”明确了党的领导的国家意志属性，党内法规是关于党的建设和领导活动的规章制度，党如何进行自身建设、对外领导直接体现着政党意志，可直接适用党内法规加以规范。党内法规的治理范围要严格限定在执政权的运行和党内事务的管理，而非为社会主体设立行为准则。^① 党内法规与国家法律具有各自的调整范围，就如部门法之间具有明确的分工一般，二者不应替代彼此应然存在的效力，造成法治体系内部的逻辑混乱。

党内法规对社会主体的效力保持“谦抑性”并不意味着党对社会的领导缺少具有强制力的制度保障。基于利益的衡量，一旦社会主体实施了足以侵害国家利益与社会公共利益的行为，国家法律作为行为准则就必须介入以“保障党的领导”。第一，保障党的领导与维护国家利益密切相关。长期以来，西方反华势力将意识形态领域作为突破口，乘机宣扬所谓的“普世价值”，企图制造“颜色革命”，颠覆我国政权和社会主义制度。^② 习近平总书记提出总体国家安全观要“以人民安全为宗旨，以政治安全为根本”^③，尤其重视在网络意识形态领域的斗争，近年来的立法工作也格外重视完善国家安全法律体系。第二，保障党的领导与维护社会公共利益密切相关。随着网络媒体的快速发展，一些人以侵害英雄烈士人格利益的方式言论攻击、抹黑、歪曲党的领导。实际上，

① 类似观点如：章志远认为，党内法规的直接功能是确保党的领导权和执政权正确行使，国家法律则是全体公民的行为准则，国家机关、社会组织与之平等适用。参见章志远主编：《党内法规原论》，中国法制出版社2020年版，第135页。张思京和黄贤锋认为，党内法规侧重于规范党员干部、党组织的行为与工作，国家法律主要规范公民、社会组织等主体的行为与关系。参见张思京、黄贤锋：《国家治理现代化背景下党内法规与国家法律的衔接与协调》，载《湖南行政学院学报》2021年第4期。

② 参见《习近平法治思想概论》编写组编：《习近平法治思想概论》，高等教育出版社2021年版，第278页。

③ 《习近平主持召开中央国家安全委员会第一次会议强调坚持总体国家安全观 走中国特色国家安全道路》，载《人民日报》2014年4月16日，第1版。

英雄烈士的事迹已经演化为客观存在的民族情感、社会情感和社会道德^①，中国共产党领导中国人民推翻帝国主义、封建主义和官僚资本主义的压迫之事迹亦演化为客观存在的民族情感、社会情感和社会道德。随着《英雄烈士保护法》《民法典》《刑法修正案（十一）》等相关法律法规相继出台，基于历史虚无主义的侵权行为、违法行为也得到了有效的规制。以上均是国家法律在具体层面对党的领导的保障。国家法律的效力是可以覆盖至所有社会主体，国家法律可以基于利益的衡量以国家强制力面向社会主体划定“行为自由”与“行为违法”之间的明确界限。

此外，还要补充的是，党内法规也可以在社会主义法治建设等领域发挥引领作用。《人民日报》于2014年11月3日刊发的王岐山署名文章《坚持党的领导 依规管党治党 为全面推进依法治国提供根本保证》就指出，“有些规范、要求在全社会还不具备实施条件时，可以通过对党员提出要求，先在党内实行，不断调整完善，辅以在全社会宣传引导，条件成熟时再通过立法在国家层面施行”^②。党内法规对国家法律的引导作用实质上是党对国家政权领导的体现。

三、党内法规应具备对国家政权主体的效力

（一）党与国家政权主体的领导关系呈现“领导—服从”范式

执政是指政党通过宪法控制国家政权以实施公共权力的活动^③，党的执政地位是通过党对国家政权机关的领导实现的。如果说党对社会主体的领导是基于政治权威而产生的追随效应，那么党对国家政权机关的执政实为一种权力模式，被领导一方需要服从。党对国家政权的全面领导在现实中也是必要的，这涉及一个国家政权的性质。列宁认为：“只有工人阶级的先锋队，才能领导自己的国家”^④；习近平总书记指出，党政主体“无论怎么分工，出发点和落脚点都是坚持和完善党的领导”^⑤。在我国，党的领导与人民当家作主、依法治

① 参见迟方旭：《运用法治思维遏制历史虚无主义》，载《中国社会科学报》2016年3月10日，第1版。

② 王岐山：《坚持党的领导 依规管党治党 为全面推进依法治国提供根本保证》，载《人民日报》2014年11月3日，第3版。

③ 参见江必新、程琥：《国家治理现代化与依法执政》，中国法制出版社2016年版，第110页。

④ 中共中央编译局：《列宁专题文集·论无产阶级政党》，人民出版社2009年版，第235页。

⑤ 中共中央党史和文献研究院编：《十九大以来重要文献选编》（上），中央文献出版社2019年版，第277页。

国是有机统一的,党的执政要依托法治方式对国家政权机关产生强制力,法治建设又要在党的领导下依托人民民主程序不断发展完善。因此,党的执政必须做到依法执政。

习近平总书记指出:“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”^①,“要发挥好党内法规在维护党中央集中统一领导、保障党长期执政和国家长治久安方面的重大作用”^②。作为规范党的领导活动的规章制度,党内法规具有规范政党执政权效力。党内法规在调整党的执政活动时,虽然名义上是“管党治党”,但其效力可以作用于设立在国家政权机关、准国家政权机关之上的党组。根据《中国共产党党组工作条例》第2条的概念界定,“党组是党在中央和地方国家机关、人民团体、经济组织、文化组织和其他非党组织的领导机关中设立的领导机构,在本单位发挥领导作用,是党对非党组织实施领导的重要组织形式”。在功能上,党组作为党组织的派出机构,构建起党与国家政权之间的联系机制。党内法规本应属于中国共产党“自我净化、自我完善、自我革新、自我提高”的“软法”规范,鉴于党组职责涵盖“讨论和决定本单位的重大问题”“做好干部管理工作”等内容,其党务的处理与调整很大程度上影响着国家治理的运行,因此中国共产党的党内法规必然具备一定的“硬法”性质。^③从这个角度来讲,党内法规只有对设立在国家公权力和社会公权力主体之上的党组产生效力,才能确保党的长期执政、确保国家的长治久安。

中国共产党依法执政既要靠国家法律又要靠党内法规,也就是说,二者对国家政权主体均具备效力。但是,国家法律和党内法规对同一主体的效力并不是冲突的,而是彼此衔接、协调作用,贯穿于治理与监督的进程。从治理的过程视角分析,党内法规的效力作用于党的意志形成并向国家政权机关表达的过程,国家法律的效力主要调整人民意志的形成与表达过程。^④《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出,要“善于使党的主张通过法定程序成为国家意志”,“善于使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”。党组织关于国家事务的重大决策、干部提名,应当提交

① 中共中央文献研究室编:《十八大以来重要文献选编》(中),中央文献出版社2016年版,第158页。

② 《习近平:发挥好党内法规在维护党中央集中统一领导 保障党长期执政和国家长治久安方面的重大作用》,载新华社2021年12月20日, <https://mp.weixin.qq.com/s/7gOOVNMVZcx-tgzajr0Z7Q>。

③ 参见姜明安:《论中国共产党党内法规的性质与作用》,载《北京大学学报(哲学社会科学版)》2012年第3期。

④ 参见章志远主编:《党内法规原论》,中国法制出版社2020年版,第141页。

全国人民代表大会及其常务委员会经过法定程序变成国家意志；至于党组织如何进行决策、怎样进行提名便是党内法规所要调整的党务。从权力的监督视角分析，国家监察委员会同中央纪律检查委员会合署办公，推进监察、纪检两项职责一体化与法治化的实际履行。在合署办公中，涉及监察的事项要协调至国家法律，涉及纪检的事项便由党内法规来调整。

（二）党内法规效力作用于国家政权主体的路径

党组嵌入国家政权机关、准国家政权机关的领导机构，党内法规的效力也通过党组传送至行使公权力的党外组织，并直接作用于内部的非中共党员公职人员。然而，党内法规的效力以党的纪律为强制力保障，事实上不能直接给予党外主体党纪处分，当涉及问责内容时，党内法规将国家法律的效力传导至相关党外主体，对于自身而言形成一种间接作用的效力运作方式（见图 1）。在实践中，党内法规对国家政权主体的作用存在以下两个方面的典型范式。

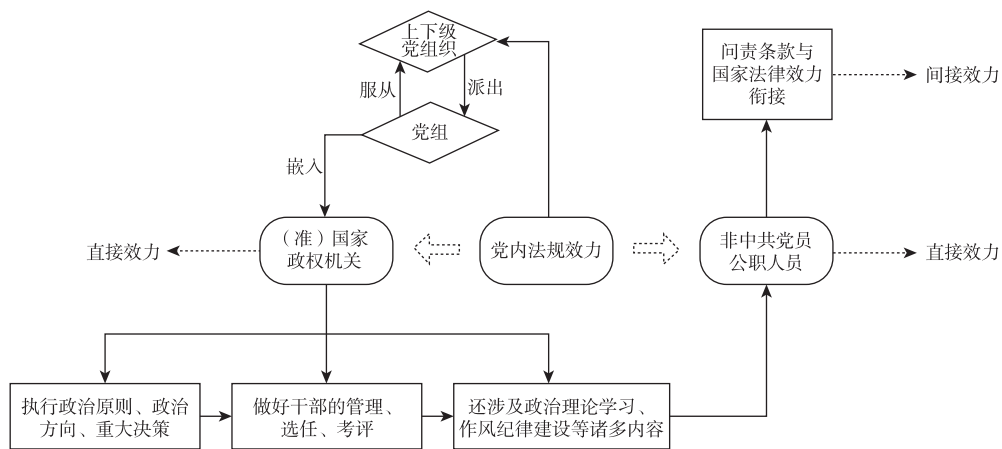


图 1 党内法规效力作用于国家政权主体的路径

第一，党内法规对国家政权主体提出了政治原则、政治方向、重大决策，其效力通过党组直接作用于国家政权机关。《中央党内法规制定工作五年规划纲要（2013－2017 年）》提出要完善党领导国家法治建设、意识形态工作、统一战线工作、群众工作、外事工作、军队政治工作等 8 个方面的“党的领导和党的工作方面的党内法规”。《中央党内法规制定工作第二个五年规划（2018－2022 年）》提出要完善党领导全面深化改革工作、经济工作、法治工作等方面的“党的领导法规”。相关党内法规的作用之一就是贯彻落实党对国家政权主体提出的原则、方向、决策。例如，《中国共产党农村工作条例》第 6 条规定，党中央全面领导农村工作，统一制定农村工作大政方针，统一谋划农村发展重

大战略,统一部署农村重大改革。该条例第14条至第19条分别提出加强党对农村经济建设、农村社会主义民主政治建设、农村社会主义精神文明建设、农村社会建设、农村生态文明建设的领导以及农村党的建设,这些是对第6条的相关“大政方针”“重大战略”“重大改革”的具体化。国家政权主体要严格遵守执行党内法规的相关规定,该条例第31条规定,“地方各级党政领导班子和主要负责人不履行或者不正确履行农村工作职责的,应当依照有关党内法规 and 法律法规予以问责;对农村工作履职不力、工作滞后的,上级党委应当约谈下级党委,本级党委应当约谈同级有关部门”。可见,党内法规的问责条款对于国家政权主体内部的非中共党员公职人员的效力还是需要由国家法律进行衔接,仅就这部分而言,党内法规的效力是间接的。当然,也可认为,此时党内法规对非中共党员公职人员的效力实际上来源于国家法律。但必须指出的是,若党内法规没有面向党外公职人员的相关职责作出细致规定,国家法律也难以对相关主体进行追责。因此,并不能认为党内法规对相关主体不具备效力。基于党内法规的指引作用,党内法规效力与国家法律效力之间可以做到有效的衔接,仅在问责条款上,党内法规对党外公职人员的效力是一种间接的作用。

第二,党内法规规范了公职人员的管理、选任、考评等工作,其效力直接作用于党政领导干部和公务员群体。其一,党政领导干部中的非中共党员要受到党内法规的调整。党组织要依据法定程序向国家政权机关推荐重要领导干部,《党政领导干部选拔任用工作条例》适用范围包含了国家政权机关的党员干部,非中共党员领导干部也需要参照执行。此外,《党政领导干部交流工作规定》《党政领导干部辞职暂行规定》《党政领导干部任职回避暂行规定》等党内法规的文本中虽未出现“非中共党员领导干部参照执行”的字样,但党内法规的作用是明确国家政权机关党组对于干部管理的细致内容,这种效力也直接作用于非中共党员的领导干部。在党内法规涉及对非中共党员领导干部的问责时,往往规定“提请任免机关予以罢免”或者给予“政纪处分”,此时亦是上文所述的“间接效力”,不再进行赘述。其二,公务员中的非中共党员要受到党内法规的调整。在党和国家机构改革中,原国务院系统的国家公务员局并入中共中央组织部,成为党的部门。中共中央组织部统一管理公务员工作,其职责之一便是“研究拟订公务员管理政策和法律法规草案并组织实施”^①。中共中央组织部也根据《公务员法》和有关法律法规发布了一系列党内法规,如《新录用公务员任职定级规定》《公务员录用规定》《公务员调任规定》

^① 金国坤:《党政机构统筹改革与行政法理论的发展》,载《行政法学研究》2018年第5期。

《公务员培训规定》《公务员范围规定》等。从传统的马克思主义法学和分析法学的视角看,法是由国家制定认可并由其强制力实施的规范体系,党内法规要与国家法律在性质上作出明确区分。党的十八届四中全会提出的涵盖党内法规和国家法律的中国特色社会主义法治体系,成为推进国家治理现代化的法治手段。如今,中共中央组织部直接行使了“党管干部”的具体职能,也可依据国家法律对“党管干部”原则作出党内法规的具体规定,但相关党内法规的性质是一种“公务员管理政策”,而不是国家法律^①,其效力仍然是通过党组作用于党外公务员群体。

以上两个方面仅仅是党内法规效力作用于国家政权主体的典型,党内法规亦在政治理论学习、作风纪律建设等多个方面对国家政权主体产生效力,但这些都离不开“党组”这个效力传输的桥梁纽带。

(三) 党政联合制定的党内法规对国家政权主体效力的表现

党政联合制定的党内法规效力仍不宜广泛作用于社会主体,而应限于国家政权主体。《中国共产党党内法规制定条例》第13条第2款明确规定,“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”。党政联合制定的党内法规在调整对象上既包括党组织、党员,也包括国家政权机关及其工作人员;在规范的事项上既涉及党内事务,也涉及经济社会发展各领域的事务。^②此时,党内法规与国家法律实质上是合二为一、融为一体,最后统一于党内法规。^③党政联合制定的党内法规在现实中较为常见,2021年出版的由中共中央办公厅法规局编撰的《中国共产党党内法规汇编》共收录了1949年10月至2021年6月出台的183部党内法规,以此为样本,统计发现有53部党内法规是通过党政联合发文的形式发布的(见表1),这些党内法规分布在党的领导法规、党的自身建设法规、党的监督保障法规之中,其对国家政权主体的效力具体表现在以下几个方面。

① 欧爱民和贺丽从重构社会主义法概念的视角论证了党内法规的法属性,认为“法是指特定公权力主体制定或认可的、并以公共强制力保障实施的,以权利和义务为主要内容的规范体系”,“党内法规和国家法律均属于社会主义法”,具有说服力。但这种观点仍将国家法律和党内法规作出明确区分,提出,“在中国,政党在国家结构中,公权力主体包括党组织与国家机关,其法治形态是二元的,即党内法规与国家法律”。参见欧爱民、贺丽:《中国特色社会主义法概念之重构——以党内法规法属性定位为视角》,载《湘潭大学学报(哲学社会科学版)》2021年第6期。

② 参见中共中央办公厅法规局编著:《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。

③ 参见章志远主编:《党内法规原论》,中国法制出版社2020年版,第145页。

表1 《中国共产党党内法规汇编》中涉及党政联合发文形式的部分

类别		举例	发布机关
党的领导法规	党领导法治建设 (2部)	《保护司法人员依法履行法定职责规定》(2016)	中共中央办公厅、国务院办公厅
	党领导思想文化宣传 (2部)	《党政机关、事业单位和社会组织网上名称管理暂行办法》(2014)	中央机构编制委员会办公室 工业和信息化部
	党领导社会治理 (4部)	《健全落实社会治安综合治理领导责任制规定》(2016)	中共中央办公厅、国务院办公厅
党的自身建设法规	综合 (1部)	《关于实行党风廉政建设责任制的规定》(2010)	中共中央、国务院
	党的组织建设 (8部)	《高等学校领导人员管理暂行办法》(2017)	中共中央组织部、教育部
	党的作风建设 (9部)	《党政机关厉行节约反对浪费条例》(2013)	中共中央、国务院
	党的纪律建设 (8部)	《关于党政机关与所办经济实体脱钩的规定》(1993)	中共中央办公厅、国务院办公厅
党的监督保障法规	监督 (8部)	《领导干部报告个人有关事项规定》(2017)	中共中央办公厅、国务院办公厅
	奖惩 (5部)	《国家功勋荣誉表彰条例》(2017)	中共中央、国务院
	党员权利保障 (1部)	《关于保护检举、控告人的规定》(1996)	中共中央纪律检查委员会、 监察部
	机关运行保障 (5部)	《机关档案工作条例》(1983)	中共中央办公厅、国务院办公厅

第一，党政联合制定的党内法规规定了有关“党政同责”的事项。习近平总书记就曾明确指出落实安全生产责任制要“党政同责、一岗双责、齐抓共管”，“该担责任的时候不負責任，就会影响党和政府的威信”^①。这也是党的十八大后中央对党政干部提出的新要求。如今，“党政同责”的原则已深入食品安全、生态保护、社会治安、法治建设、信访工作等多个领域，党政联合制定的党内法规对这一原则进行了较好的回应与实践。第二，党政联合制定的党内法规规定了有关“党管干部、党管人才、党管人事”的事项。例如，中共中央组织部、教育部联合制定了《高等学校领导人员管理暂行办法》《中小学

① 《习近平：党政同责 一岗双责 齐抓共管 失职追责》，载新华网，http://www.xinhuanet.com/politics/2015-08/17/c_1116281206.htm。

校领导人员管理暂行办法》；中共中央组织部、科学技术部联合制定了《科研事业单位领导人员管理暂行办法》；中共中央组织部、原国家卫生和计划生育委员会联合制定了《公立医院领导人员管理暂行办法》。第三，党政联合制定的党内法规规定了有关“党对具体工作要求”的事项。党政联合制定的党内法规包含了厉行节约、节庆活动、公务接待、公务用车等具体工作事项。由于党内法规对党内主体的政治觉悟与党性道德具有较高要求，党政联合发文无疑是对党外公职人员设置了更高的行为规范底线，这就将党的内部领导和党对国家政权机关的领导中对公职人员的要求高度地统一了起来。

四、结 论

根据“党的领导”“党的执政”等相关理论，党内法规对于党外主体的效力可总结为三种形态。第一，党对国家政权机关的领导行为即执政行为，具有必然的强制力。执政本质上是一种权力的转化，也就是将党的领导转化为立法权、行政权、审判权、监察权等具体权力，进而引领社会的发展。然而，在中国亦存在实施社会公权力的团体，尽管它们不属于法律意义上的国家政权机关，但由于党设立了党组织领导其权力的运行，实际上也获得了“准国家政权机关”的地位。党内法规对“国家政权机关”和“准国家政权机关”的效力体现了党对公权力组织的全面领导，具有保障党的长期执政和国家的长治久安的重要作用。第二，党内法规提出的政治原则、政治方向、重大决策，以及有关公职人员的管理、选任、考评等规范，均是对国家政权主体的党组提出的直接要求，党组的职责涵盖了“讨论和决定本单位的重大问题”“做好干部管理工作”等内容，对于其内部成员是具有强制力的。党内法规不能对非中共党员的公职人员进行党纪处分，但党内法规效力和国家法律效力是彼此衔接、协调的，党内法规涉及的相关问责条款可被指引至国家法律。因此，党内法规的问责条款对于党外的公职人员来讲具有间接的效力。第三，党对社会主体的领导是基于自身的政治号召力和道德感召力，由人民群众自觉进行追随，这一领导路径多采用非强制方式，党内法规在针对此类事务时也应着眼于党如何领导的问题，而非绕过国家法律对社会主体施加义务。党可以充分发挥领导立法的职能，通过国家法律为社会主体设立自身的行为准则。但是，对于党的工作部门直接统筹的社会事务，党内法规也可通过问责条款与国家法律相衔接，对社会主体产生间接效力。

A Typological Analysis of the Effect of Inner-Party Laws and Regulations on non-Party Subjects

Wang Xinbo

Abstract: The Inner-Party Laws and Regulations directly reflect the leadership and ruling theory of the Communist Party of China. The party's leadership over society comes from its political appeal and moral appeal. In addition to the social affairs directly coordinated by the party's work departments, the Inner-Party Laws and Regulations should not establish codes of conduct for all citizens. The party's leadership over the organs of state power is embodied in the party's own governing behavior and the fact status of the "quasi-organs of state power" of the non-state bodies exercising public authority. In fact, the effectiveness of Inner-Party Laws and Regulations can be on the people's Congresses, governments, CPPCC committees, supervisory organs, judicial organs, procuratorial organs, people's organizations, enterprises and institutions, social organizations and other organizations including their internal members that exercise public power, through the party group and other party organizations. If the accountability clauses in the Inner-Party Laws and Regulations need to be dovetailed with the national laws, it can be regarded as an indirect effect of the Inner-Party Laws and Regulations on the public officials who are not party members within the main body of the state power.

Keywords: Effectiveness of Inner-Party Laws and Regulations; The Leadership of the Communist Party of China; Spillover Effect

(编辑: 熊 娜)