

# 论党内法规概念体系的构造与边界

闫映全\*

**摘要：**2019年新修订的《中国共产党党内法规制定条例》及《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》为党内法规概念的体系化创造了机会。综合考虑新规范对党内法规、党内规范性文件的界定及相关概念的发展历史、学术争议和现实使用状况，应以“党规”或“党内规范”作为党内法规概念体系的最上位概念，同时只在狭义上使用“党内法规”，将其与扩张后的“党内规范性文件”一并作为“党内规范”的子集。“党的主张类文件”和“领导人系列讲话”则应列于党内法规概念体系之上（之外），前者突出其与国家法律的关系，后者强调其在党内的作用。

**关键词：**党内法规 党内规范性文件 党规 概念体系

“概念乃是解决法律问题所必需和必不可少的工具。没有限定严格的专门概念，我们便不能清楚地和理性地思考法律问题。”<sup>①</sup>党内法规作为一门新兴学科，概念的统一与清晰是建立学术共同话语，进而构筑学科基本框架的基础。尤其对大陆法系而言，我们要求，也习惯于以一套界限清晰、层次分明、逻辑严密乃至表达精准的概念体系作为研究与实践的前提。目前看来，以“党规”“党内法规”等为核心的党内法规概念体系尚显粗糙，概念使用颇多分歧，整体混沌状态远未结束。这在相当程度上阻碍了党内法规研究和实践向纵深发展的速度。构建相对完善的党内法规概念体系，是现阶段学界的重要任务之一。

\* 作者简介：闫映全，华东政法大学党内法规研究中心助理研究员。

收稿日期：2019年8月27日。定稿日期：2020年1月8日。

① [美] E. 博登海默：《法理学：法律哲学与法律方法》，邓正来译，中国政法大学出版社2004年版，第504页。

## 一 党内法规概念体系：现状、问题与建立契机

依《汉语大词典》，“体系”指“若干有关事物或某些意识互相联系而构成的一个整体”。从标准含义看，“体系”描述的只是事物组成的客观集合，本身并不带有主观价值判断。但依当前流行的使用习惯，“体系”往往带有正向评价的色彩。其不仅仅指事物间存在联系，还意味着这种联系或多或少是清晰、有序、协调且符合某种规律的。由此，若将“党内法规”作为一个广义的研究领域或现象集合的话，可以说，其“概念体系”尚不成“体系”。本文着眼于此，主要试图描绘和构建一个具备价值判断的、“体系化”之后的“党内法规概念体系”，包括其中数个核心概念的精确含义、核心概念间相对合理而协调的关系，以及概念体系本身较为清晰的边界。当然，某些时刻为表述方便，也难免使用客观意义上“党内法规概念体系”的用法，指党内法规领域现有的“概念们”。两者虽表述相同，但行文前后对照，应不至造成理解上的困难。

从理论和实践看，当前党内法规概念体系以“党内法规”“党内规范性文件”“党规”三大概念为核心——它们是党内法规研究的起始，是党内法规制度建设的场域，是立规执规等一系列实践的对象，因而具有其他概念不可比拟的重要地位和地位。也正因为这些核心概念本身含义及其相互关系的模糊，引发了党内法规概念体系的整体混乱：“党内法规”既是整个研究领域或学科的名称，又是具备了特定条件的规范文本，本身的含义也备受争议；“党内规范性文件”界限模糊，范围不定，难以指导备案审查等实践；“党规”指代不明，运用混乱，在官方文件和学界探讨中都存在语焉不详甚至相互矛盾的状况；三者间层级不明，含义交叉，既有重复又有遗漏……造成这些问题的原因很多，但较为科学和完善的概念体系未能形成，以致理论和实务界对相关概念各有理解，要负很大责任。

考虑到党内法规本身的特殊性及法学研究中“立法法学”的一贯进路，党内法规概念体系的缺失，又要首先归咎于旧有规范对上述核心概念的界定不清。也因受限于此，学界虽苦于概念不清带来的种种不便，却只能暂时采取忍耐和搁置的方式处理，“体系化”的努力限于党内法规整体而非其概念。2019年9月，中共中央印发了修订后的《中国共产党党内法规制定条例》（以下简称“新《制定条例》”）、《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》（以下简称“新《备案审查规定》”）等三部党内法规，对“党内法规”“党内

规范性文件”等概念的含义作出重大调整。新规范着眼于过往概念存在的问题，为精确界定相关概念提供了规范指引，进而为厘清概念边界、理顺概念联系进而构筑党内法规概念体系提供了契机。构建党内法规概念体系，就是要在精准界定每个核心概念含义的前提下，将目光在概念本身与概念联系之间往返流转，避免概念林立又互不衔接甚至相互矛盾；就是要将概念的内在原理与其服务于中国特色社会主义建设的功能相结合，避免概念自圆其说却又仅是自说自话；就是要将学界与实务界对概念的使用相对统一，避免概念各自为政而丧失共同话语和交流基础。这既是建立党内法规概念体系的基本思路，也是其建立的意义所在。

## 二 历史发展视角下的党内法规概念体系—— “党内法规”概念的含义演变

“党内法规”一词从最初出现到最终成为规范概念，经历了漫长而复杂的过程，其含义既一脉相承，也因认识的深化而不断发展。

### （一）“党内法规”概念的产生与变迁

学界一般认为，“党内法规”一词来源于1938年毛泽东同志在党的六届六中全会上所作报告。在提到张国焘事件时，毛泽东同志指出：“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。”<sup>①</sup>这一观点在相当程度上成为学界共识。但通过对官方资料更加精细地分析和前后比对，部分学者考证得出，毛泽东同志在党的六届六中全会上提出的概念是“党规”而非“党内法规”，《毛泽东选集》中的“党内法规”一词是新中国成立后毛泽东同志主持编辑该书时修改的。<sup>②</sup>后在1955年，毛泽东同志又指出：“对……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。”<sup>③</sup>可见其逐渐倾向于采用“党内法规”的提法。

刘少奇同志也多次提到党内法规，但其使用的并非“党内法规”这一表述。1938年，刘少奇同志在党的六届六中全会上提出要“以此党规与党法教

① 《毛泽东选集》（第2卷），人民出版社1991年版，第528页。

② 参见李斌雄：《扎紧制度的笼子》，武汉出版社2017年版，第7页；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。

③ 《毛泽东文集》（第6卷），人民出版社1999年版，第400页。

育同志”<sup>①</sup>。1945年，其又在《关于修改党章的报告》中再次指出：“党章，党的法规，不仅是要规定党的基本原则，而且要根据这些原则规定党的组织之实际行动的方法，规定党的组织形式与党的内部生活的规则。”<sup>②</sup>

邓小平同志则较常使用“党规党法”的表述。他在1962年就指出：“我们还有一个传统，就是有一套健全的党的生活制度……这些都是毛泽东同志一贯提倡的，是我们的党规党法。”<sup>③</sup>在1978年《解放思想，实事求是，团结一致向前看》的著名讲话中，邓小平同志又做出了“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”<sup>④</sup>的著名论断。其后党的十一届三中全会公报和1980年《关于党内政治生活的若干准则》，则基本沿用了“党规党法”的表述。

“党内法规”概念最初产生时，“党规”“党内法规”“党规党法”“党的法规”四种表述共存于党的官方文件和重要文献中。从前后语境看，毛泽东同志使用“党规”“党内法规”，首先是将其作为一种管党治党的“纪律”来看待，主要目的在于确保党内团结一致，避免出现各立山头的情况。刘少奇同志将“党规”和“党法”并列，从后续表述看，同样是取“规”和“法”的共同之处。可见，党的领导人当时不严格区分“法”、“规”和“纪”，更多的是以国法（尤其是刑法）思维来类比党内法规，党内法规也较多以党纪形式体现。

值得注意的是，1938年党的六届六中全会时，毛泽东、刘少奇使用的都是“党规”一词。但刘少奇同志后来转而使用“党的法规”，毛泽东同志将自己的表述修改为“党内法规”。“党的”“党内”两个定语的出现，证明两位领导人彼时已有区分“党规”与“国法”，即限定党内法规范围的意识。虽然当时的党规在思维理念、规范模式上与国法类似，许多党规实际上也发挥着国法的作用，但表述的改变显然是为了强调党规在适用范围上的特色。刘少奇同志甚至意识到，党内法规在行为规范外，还应包含党的组织规范、党的基本原则和主要规章制度等，同样彰显了领导人认识的进步。

邓小平同志的讲话及当时官方文件多使用“党规党法”的提法，显然不是领导人对党规国法关系的认识出现了倒退。从邓小平同志论“党规党法”

① 中共中央文献研究室、中共中央党校编《刘少奇论党的建设》，中央文献出版社1991年版，第46页。

② 《刘少奇选集》（上卷），人民出版社1981年版，第316页。

③ 《邓小平文选》（第1卷），人民出版社1994年版，第300页。

④ 《邓小平文选》（第2卷），人民出版社1994年版，第147页。

与“国法”关系的话语中可以看出，他对党规国法的区别有着清晰的认识，并试图进一步开始探索两者之间的相互作用——如果党的第一代领导人只是将党规与国法并列的话。在有清晰区分的情况下，邓小平同志仍然选择“党规党法”连用，背后的考虑值得思索。如今来看，党中央对沉痛历史教训的反思，集中体现在对“人”与“法”、“党”与“政”关系的反思上，体现为对规范个人权力的法律和制度的希冀。邓小平同志说“国要有国法，党要有党规党法”，一方面已经区分了国法和党规，另一方面也希望通过“党法”与“国法”在表述上的相似，彰显党规的关键性、紧迫性，尤其是强调党规的“制度”属性，强调党规与“法”一样，不能因领导人的改变而改变，避免新制定的党规再次陷入附随于领导人意志的状态。这个“法”字，本质上凸显的是党规的制度性与客观性。

从将党内法规等同于党纪，到意识到党内法规是内容丰富的规范体系；从不区分“规”与“法”，到意识到党规国法在适用范围上有所不同；从认为党内法规是管理党员和党组织的规范，到突出强调党内法规的制度属性及对个人权力的约束，“党内法规”概念产生阶段的含义变迁，奠定了这一概念的核心意蕴。

## （二）“党内法规”概念的确定与发展

“党内法规”一词被正式确定源于1990年中共中央印发的《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》（以下简称《暂行条例》）。《暂行条例》作为党内“立法法”，正式以规范形式界定了党内法规概念。1992年党的十四大将“党内法规”正式写入党章，其也最终成为全党上下的统一表述。<sup>①</sup>

根据《暂行条例》第二条规定：“党内法规是党的中央组织、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。”2012年《中国共产党党内法规制定条例》（以下简称《制定条例》）将党内法规的定义修改为：“党内法规是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。”从《暂行条例》到《制定条例》，党内法规概念的核心意蕴和关键要素并未改变。后者删除了前者中“中央军委总政治部”这一立规主体，但中央军委原本就属于“党的中央组织”，立规主体实际变化不大。另外，《制定条例》删除了《暂行条例》中的“各类”一词，其初衷如何，由于缺乏资料，

<sup>①</sup> 此后在江泽民、胡锦涛同志的讲话中，使用的都是统一的“党内法规”概念。

目前难以判断。从实际效果看,这一修改一来有精简表述的效果,二来在一定程度上也可以防止“各类规章制度”的说法不恰当地起到“概括”或“兜底”效果,进而引发党内法规范围过大的情况。<sup>①</sup>2019年新《制定条例》对党内法规的定义进行了明显的修改,增加“体现党的统一意志”“规范党的领导和建设活动”“依靠党的纪律保证实施”三个定语,显然是采纳了学界的建议。<sup>②</sup>新定义弥补了旧定义在本质、调整范围、保障措施上的疏漏,也使整个党内法规定义更具有法学属性和法理色彩。

党内法规的概念演变过程,体现出党对党内法规现象及其基本规律的认识不断加深。这些基本认识是建立和完善党内法规概念体系的基础。

### 三 学理探究视角下的党内法规概念体系——“党内法规” “党内规范性文件”的界定及关系

党内法规概念要能构成一个“体系”,除要求顺应其历史变迁的核心意蕴和变化趋势外,还要求领域内核心概念本身不存在重大争议,且相互之间层级清晰、协调衔接、逻辑严密。目前,对“党内法规”“党内规范性文件”的争议主要来自理论探讨,而对“党规”概念的争议则主要来自实际使用。因此,本文将分开论述,本章仅就前两个概念尚存的重要争议及相互关系进行探讨。

#### (一) 对“党内法规”表述的争议

“概念体系”不同于其他体系。概念本身是辅助认知的工具,因此,其表述应符合特定群体对词汇的一般认知而不至于发生歧义。“党内法规”本身的表述是否合适的问题,具体又可细分为“党内”一词是否合适及“法规”一词是否合适。后者目前已不成问题,但对前者,学界仍有争议。有学者指出,按照汉语用语习惯,在使用某些有对应词汇的词语时,即使未专门点明,也承认其对应词汇存在,因此“党内”法规的提法会让人误会还存在“党外”法规,不如改叫“党的法规”。<sup>③</sup>还有人认为,部分党内法规并不仅仅约束党员,

① 事实上,即使删除了“各类”一词,仍有学者认为《制定条例》将党内法规界定为“党内规章制度的总称”,意味着有党规制定权的主体所制定的规范性文件中的党规规范,也属于《制定条例》中党内法规概念的外延。参见宋功德:《党规之治》,法律出版社2005年版,第18页。

② 宋功德、欧爱民反思了《制定条例》对党内法规界定的科学性、合理性,相应提出了完善党内法规定义的建议。参见宋功德:《党规之治》,法律出版社2015年版,第19页;欧爱民、李丹:《党内法规法定概念之评述与重构》,《湘潭大学学报(哲学社会科学版)》2018年第1期。

③ 参见李林:《科学定义“党内法规”概念的几个问题》,《东方法学》2017年第4期。

还约束非党员，不仅仅调整党内事项，还调整党外事项，称其为“党内”法规不一定合适。<sup>①</sup>

第一种质疑确有道理，但应进行更精细的分析。一方面，自1990年起，“党内法规”一词便已被规范确定，三十年来遍布各处，修改成本势必巨大。另一方面，某一词语隐含的对应词并不是唯一的，其对应哪一个词语，取决于其重读，即表意强调之处。换言之，词汇强调的语意不同，则“对应”词汇也不相同。例如，如果完全依照语词结构分析，党内法规可以读成“党内法规”、“党内法规”和“党内法规”，分别对应“非党内（国内、教内）法规”、“党外法规”和“党内非法规（制度、习惯）”。可见，概念表述是否会引发误会，不宜以孤立的词汇进行判断，而应将其置于具体的语境之中。目前来看，“党内法规”一词被使用时，或无明显强调之处，或强调其“法规”部分。前者如“完善的党内法规体系”“党内法规制度体系建设”等，后者如“党内法规与国家法律”等。因此，对“党内法规”的表述会引发“党外法规”歧义的风险不必过高估计。

第二种质疑同样有合理之处，但若试图以修改“党内法规”表述的方式，使这一概念包容党内法规效力外溢的情形，只怕过于高估了概念的承载力，反而会给概念带来不可承受之重。一方面，“党内法规”概念的使用和演变过程证明，无论是“党内法规”还是“党的法规”，只要表意重点在“党”字上，就天然含有“党内”的意思，隐去“内”字并不能包容党内法规效力外溢现象。同时，党内法规效力外溢自中国共产党成为领导党后就一直存在，即使在改革开放之初强调“党政分开”时仍然如此。这并没有影响“党内法规”表述的存在，也没有导致党规国法不分的情况。相反，邓小平同志对党规国法关系的认识更清晰，也更强调两者相辅相成之处。另一方面，党内法规效力外溢之所以重要，是因为其涉及党的领导方式，涉及党政关系协调，最终关系到国家治理模式和体制结构。现实中，它也会引发行政诉讼、信息公开及规范性文件附带审查等困难。这些理论和现实问题远远不是修改“党内法规”的表述可以解决的。从路径上讲，应当等到这些问题有答案之后再考虑是否修改“党内法规”的表述——而不是相反。否则，我们将极易落入循环论证的陷阱，或被看似严谨的概念所迷惑，渐渐习惯于以表述上的“耳顺”替代实际上的问题解决。

<sup>①</sup> 参见宋功德：《党规之治》，法律出版社2015年版，第19页。

## （二）党内法规临近属概念的确定

党内法规的“临近属概念”，即党内法规归根结底是什么。1990年《暂行条例》规定党内法规是“党内各类规章制度的总称”；2012年《制定条例》规定党内法规是“党内规章制度的总和”；2019年新《制定条例》则规定党内法规是“专门规章制度”。三个规定都认为党内法规本质上是一种特殊的“规章制度”，“党内法规”因此成为“规章制度”的下位概念。有观点认为，这种界定“不能体现党内法规的法律品质”且“法律与制度浑然一体，不存在上下之分”。<sup>①</sup>因而党内法规的临近属概念应是“行为规范”或者“规则体系”。<sup>②</sup>

但从“党内法规”的概念演变过程来看，党内法规的发展历程，其实就是党内各项事务制度化的历程。“党内法规”概念的最终确定，也是建立在邓小平同志特别强调制度重要性的背景下。在党的许多文件中，“依规治党”与“制度治党”都会同时出现，这证明党内法规首先是制度的载体，是党的制度建设的最重要方式。因此，党内法规以“规章制度”作为其临近属概念，具备更高的历史沿革性和场域特色。当然，党内法规的“法律品质”的确是其最明显的特征，但“规章制度”的“规章”一词已可以容纳这一点。至于认为制度与法不存在上下位关系，则或多或少是法律人的视角和思维造成的误差。有持类似观点的学者在详细解释“制度”与“法规”的关系时不得不承认，只有未纳入法规的制度，却没有不是制度的法规，“制度的外延要大些”<sup>③</sup>。可见，将“规章制度”作为党内法规的临近属概念更加适宜。

## （三）“党内规范性文件”的扩容及其与“党内法规”的关系

学界对“党内法规”的界定，素有“广义说”和“狭义说”两种观点。“狭义说”严格按照规范文本界定党内法规，“广义说”则认为党内法规包含所有的党内规范或党内规章制度。<sup>④</sup>加之“党内法规”还要指代整个研究领域，很大程度上造成了相关概念关系的复杂化。

党内法规“广义说”之所以存在，是因为在新《制定条例》和新《备案审查规定》出台前，依据2012年《制定条例》和《中国共产党党内法规和规

① 欧爱民、李丹：《党内法规法定概念之评述与重构》，《湘潭大学学报（哲学社会科学版）》2018年第1期。

② 李林：《科学定义“党内法规”概念的几个问题》，《东方法学》2017年第4期；李军：《中国共产党党内法规研究》，天津人民出版社2016年版，第59页。

③ 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7页。

④ 姜明安主编《党员干部法治教程》，中国法制出版社2014年版，第220页；李军：《中国共产党党内法规研究》，天津人民出版社2016年版，第54页。



范性文件备案规定》(以下简称《备案规定》),存在许多党内文件,虽有党内法规或规范性文件特征,但既无法纳入“党内法规”也无法纳入“党内规范性文件”。根据2012年《备案规定》的界定,只有“中央纪律检查委员会、中央各部门和省、自治区、直辖市党委在履行职责过程中形成的具有普遍约束力、可以反复适用的决议、决定、意见、通知等文件,包括贯彻执行中央决策部署、指导推动经济社会发展、涉及人民群众切身利益、加强和改进党的建设等方面的重要文件”才属于“党内规范性文件”。依此,无党内法规制定权的主体制定的可反复适用的文件,中央党内法规制定主体制定的不以7种名称命名的文件,或中纪委、中央工作机关、省区市党委制定的不属于“备案规定”列举情况的文件便无从归属。学界很早就注意到了这一问题,并试图通过创造“广义”党内法规概念来防止某些界定和探讨无法囊括全部党内规范的问题。后来也有学者试图将这些文件纳入“党内规范性文件”中,<sup>①</sup>但因没有规范依据,只能是理论探讨。

解决这一问题的是2019年新《备案审查规定》的规定。新《备案审查规定》对“党内规范性文件”的概念做出重大修改。其第二条规定:“本规定所称规范性文件,指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。”这一定义较之前界定在范围上有明显扩张。新定义下,有党内法规制定权的主体制定的不属于狭义“党内法规”的文件,及没有党内法规制定权的主体制定的可反复适用的文件,在排除反向列举后都可以一并纳入“党内规范性文件”范围。“党内法规”概念与“党内规范性文件”概念的边界由此实现了清晰划分和无缝衔接。可以认为,在排除反向列举的前提下,党内规范中不属于党内法规的,便属于党内规范性文件。在这种情况下,党内法规“广义说”已经没有存在必要。狭义“党内法规”概念与新“党内规范性文件”概念并列,共同构筑党内法规概念体系的格局已经呼之欲出。

#### 四 实践运用视角下的党内法规概念体系—— 对“党规”概念的理解与使用

“党规”一词在理论研究和党的文件中经常出现。由于含义模糊和使用随意,学界和实务界对“党规”的理解十分混乱,其他相关概念的认知也因此

<sup>①</sup> 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。

受到影响。党内法规概念体系的建立，必须考虑“党规”一词的含义和使用问题。

### （一）学界使用“党规”的混乱

在学界，“党规”一词通常在三种意义上被使用。其一，将“党规”作为“党内法规”的简称，从而达到某些修辞效果，目的通常在于简化命题表述，或使前后语句对仗工整。例如，学界普遍将党内法规与国家法律的关系称为“党规国法关系”。其二，将“党规”作为狭义的“党内法规”来理解。这一点从许多作者以《制定条例》的规定来界定其所言的“党规”即可看出。<sup>①</sup>其三，将“党规”理解为广义的党内法规、党内规范或党内规章制度。例如，学界研究“学科体系”建设等宏观问题时，所言的“党规”便多为广义上的党内法规。<sup>②</sup>作为个例，柯华庆教授使用“党规”一词与学界和实务界的普遍用法不同。他将涉及党外主体的规章制度统称为“党导法规”，其他称为党内法规，两者合并后的上位概念称为“党规”。<sup>③</sup>

更多情况下，“党规”一词可以同时解读出多种含义，承载以上多种用法，不同人难免产生不同理解。例如，宋功德教授所著《党规之治》的书名中的“党规”，便可以同时解读出以上两种甚至三种意蕴。更严重的问题在于，学界偏好于在抽象层面使用“党规”一词，对自己论述中所言的“党规”范围往往不加解释，行文中“党规”的含义也变动不居，极易造成理解上的混乱。例如，在“党规国法关系”的研究中，同一篇文献的“党规”时而应作广义理解，时而应作狭义理解，部分结论甚至仅适用于“党纪”的情况并不少见。

### （二）官方文件中“党规”含义的模糊

党的重要文件历来是党内法规研究的重要参照和指引。部分官方文件使用“党规”一词时含义模糊，对学界的认知产生了干扰。例如，《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：“党规党纪严于国家法律，党的各级组织和广大党员干部不仅要模范遵守国家法律，而且要按照党规党纪以更高标准严格要求自己。”各级党组织和广大党员干部显然要遵守党的所有规章制度，所以“按照党规党纪以更高标准严格要求自己”中的“党规”，自然是指广义的党内规章制度或党内规范。“党规”此时几乎可以包含“党纪”。王伟国研究员也认为：“在党规党纪的组合中，党纪是最具有规范性和约束力

① 宋功德：《党规之治》，法律出版社2015年版，第12~19页。

② 肖金明：《法学视野下的党规学学科建设》，《法学论坛》2017年第2期。

③ 参见柯华庆主编《党规学》，上海三联书店2018年版，第32~33页。

的党规，是党规制度体系的关键部分。”<sup>①</sup>但从“党规党纪严于国家法律”一句看，其中的“党规”无论是狭义的“党内法规”还是广义的“党内规范”，在逻辑上都难以自洽。因为党内法规包括党组织产生、组成、职权职责和党的领导体制机制等规范，这些规范很难与国法在“严于”的层面上进行比较。这便产生了“党规党纪”并用时，因规则属性不同而出现的矛盾。

再如，2016年1月，习近平在第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上指出：“各级纪委要带头尊崇党章，把维护党章和其他党内法规作为首要任务，加强对遵守党章、执行党纪情况的监督检查，严肃查处违反党章党规党纪的行为。”<sup>②</sup>在这一论述中，“党规”与“党内法规”同时出现，是证明其含义相同（后者是前者的简称），还是恰恰说明其含义不同？此处“党章党规党纪”并用，“党规”应指党章党纪之外的党内规章制度，还是包含了党章党纪的党内规范？这便产生了“党章党规党纪”并用时，“党规”范围无法确定而出现的模糊。

类似的，2016年2月，中共中央办公厅印发《关于在全体党员中开展“学党章党规、学系列讲话，做合格党员”学习教育方案》，开展“两学一做”学习教育活动。此处也出现了“党章党规”并用的情况。考虑到做合格党员自然要全方位学习党内各项规章制度，此处的“党规”作广义理解更适宜。但“两学一做”教育方案的“学习教育内容”部分明确指出：“认真学习《中国共产党廉洁自律准则》、《中国共产党纪律处分条例》等党内法规，学习党的历史，学习革命先辈和先进典型，从周永康、薄熙来、徐才厚、郭伯雄、令计划等违纪违法案件中汲取教训，肃清恶劣影响。”可见，此处的“党规”更偏向于狭义党内法规，甚至比狭义党内法规范围更小，主要指那些与全面从严治党相关的，涉及党的政治建设、组织建设、作风建设的党内法规。这便出现了某些语境下“党规”范围限缩的问题。

### （三）“党规”用法和范围的调整

“党规”的使用现状，决定了目前很难给“党规”下一个明确的、能够适用于所有情形而没有矛盾的定义。但学界可以从完善整个概念体系的角度就“党规”一词的用法形成共同的标准和规则。对官方文件的理解也可在总结各类命题共同点的基础上形成一定的倾向和共识。

学界层面，应摒弃以“党规”作为“党内法规”简称的用法。原因有三。

① 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。

② 习近平：《在第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上的讲话》，《人民日报》2016年5月3日，第2版。

首先,从官方文件的表述看,“党规”在各类命题和语境中的含义都与标准的“党内法规”概念有出入,“党规”与“党内法规”的范围呈现交叉状态。这样的两个概念不宜以其中一个作为另一个的简称。其次,以“党规”作简称,所指代的“党内法规”是广义还是狭义无从判断,会造成理解的误差。最后也是最重要的,以“党规”作为“党内法规”的简称,会造成许多学术命题不准确。例如,学界耳熟能详的“党规严于国法、国法高于党规”,在严格意义上都是值得商榷,甚至是错误的。<sup>①</sup>以“党规”一词的抽象性、模糊性为遮盖,许多“囫圇”的命题和结论得以成立,学界研究的深入性和精细度由此大打折扣,造成了浅尝辄止和浮于表面的问题。

以2019年新《制定条例》和新《备案审查规定》的出台为契机,学界可考虑统一从“党内规范”的含义上使用“党规”一词,以其指代所有党内法规和规范性文件的内容,用法相当于法学界对“法”这一词的使用。“党内法规”一词则相应抛弃其广义用法,仅指狭义的,即新《制定条例》明文规定的党内法规概念。以此,“党内规范”或“党规”在学术意义上成为“党内法规”和“党内规范性文件”的上位概念,范围为两者的集合。

在对官方文件的理解上,主要应根据相关文件的精神和目的去解读其中的“党规”一词,更多从整体意义上把握,而不必过于苛求其中“党规”一词的精准边界。在这一原则下,党规与党章连用时,“党章”被单独列出是为了表示着重强调。“党章党规”并用不代表此时的“党规”范围中排除了党章。党规党纪连用时,“党规”应理解为“党的规矩”。以“党规党纪严于国法”的命题为例,习近平指出:“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。”<sup>②</sup>可见“党的规矩”仅指向党组织和党员的“行为”。同样的,依照党章和《中国共产党纪律处分条例》的相关规定,党的纪律也是“党的各级组织和全体党员必须遵守的行为规则”。“党规党纪”由此实现了统一,也因其“行为规则”属性而可以与国法在严格程度上相比较,才有了谁“严于”谁的问题。我们强调“纪严于法”就是“把纪律和规矩挺在法律前面”,这从一个侧面印证了“党规党纪严于国家法律”中的“党规”指“党的规矩”。

还需特别提到柯华庆教授的观点。党内法规的“内”字如何理解,涉及

<sup>①</sup> “党规严于国法”的问题前文已述,“国法高于党规”的不准确性,可参见刘松山:《准确把握党在宪法法律范围内活动的含义——兼论党内法规与国家法律的关系》,《法治研究》2019年第2期。

<sup>②</sup> 中共中央文献研究室编《习近平关于全面从严治党论述摘编》,中央文献出版社2016年版,第107页。

的问题很多，此处无法展开。但可以肯定的是，由于中国共产党的领导地位，党内法规绝不是，也不应是仅调整“党内事务”的规范。认为调整了党外事务就不宜叫作“党内法规”的观点，或多或少只是一种语言上的完美主义。2016年《关于加强党内法规制度建设的意见》确立的党内法规“1+4”制度体系中，本身也有“党的领导法规制度”一项。其虽与2012年《制定条例》规定的“党内法规”定义存在龃龉，但随着2019年新《制定条例》明确指出党内法规是“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，两者的“裂隙”得以弥合。如今已没有必要创造“党导法规”这一概念，更不适合用“党规”作为两者的上位概念。

## 五 党内法规概念体系的自身边界

基本确定党内法规概念体系（行文至此，称“党规概念体系”可能更为合适）中的核心概念——“党内法规”“党内规范性文件”“党规”各自的范围和相互关系后，党规概念体系自身的边界也须加以界定。问题的本质在于，哪些文件属于“党规”范畴？那些不属于党规体系但又与之联系紧密的党内文件，与党内法规和党内规范性文件又是怎样的关系？

### （一）哪些文件属于“党内规范”

中国共产党的文件类型众多，仅《党政机关公文处理工作条例》明文规定的公文类型便有15种，这些文件显然不能全部纳入“党内规范”中。符合哪些条件才属于“党内规范”，决定了党规概念体系自身的边界。

依本文建立的党规概念体系，“党规”概念之下包括“党内法规”与“党内规范性文件”。党内法规是专门的规章制度，而“制度”本身就是在一定时间内相对固定因而可以重复运用的方式、流程、做法等。党内规范性文件同样要求“在一定时期内可以反复适用”。可见，属于“党内规范”的文件，首先应具有相对抽象性，在一定的时间范围、空间范围、对象范围内具有重复适用性，而不能仅针对具体事项或个别对象。

当然，抽象和具体之间的边界并不总是容易判断。实践中，部分基层党组织开展某项活动的通知，一般情况下自然不属于党内规范。但若该活动持续时间较长，部分事项多次重复进行且形式较为固定，甚至与党员的工作、考核奖惩等挂钩，则该通知似乎又具有了“党内规范性文件”的特点，其是否应纳入备案审查体系便存在争议。在2014年《中华人民共和国行政诉讼法》修改之前，行政法领域同样存在“具体行政行为”的判断问题。当时的学界认为，

哪怕一个行政行为涉及人员众多,但只要其对象范围基本稳定,不属于对“不特定”对象使用,则仍然属于“具体行政行为”。简单类比之下,似乎前述活动通知同样不属于“党内规范性文件”。但概念的解释或概念范围的确定,要结合概念的核心意蕴及立规的价值追求共同确定。一个对象众多但基本确定的行政行为之所以被认定为“具体行政行为”,一是因为其本质上属于多个互不关联的“一对一”行为的集合,符合具体行政行为的核心意涵;二是为了给后续的行政诉讼及相对人权益保护提供前提和基础。依此,一个长时间的、多次以固定形式进行的党建活动,在事实上已经形成了一项“制度”,规定这项制度的文件已符合党内规范性文件的核心意蕴。同时,在“有件必备”的原则下,认定为“党内规范性文件”是备案审查的前提,是规范党内行为的有效方式,也正是相关党内法规立规的目的所在。所以,对于这样的文件,自然应当认定为“党内规范性文件”。至于究竟多长时间、多少次重复进行的活动才算是“制度”,并非理论探讨所能解答,需要备案审查部门根据现实情况个别认定。

抽象条件之外,党内规范的认定还应考虑文件的“法”属性。并不是说,不具备“法”属性的文件就不属于党内规范,而是指理想条件下,党内规范应当具备基本的“法”色彩。这一条件涉及党内法规的基础属性问题,目前争议巨大。笔者认为,党内法规应以“法”属性作为其底色。原因在于,党内法规制度体系建设是在“依规治党”思想的指导之下进行的,党规是“依规治党”思想的形式载体,本质上蕴含的是党管党治党思维和方式的改变。诚然,从历史流变来看,中国共产党话语体系中的“依规治党”更多彰显的是“制度治党”的意蕴,而非必然要求狭义的“法治”色彩。但时过境迁,如今的“法治”建设早已经取代“法制”建设成为党治国理政的基本方略和目标,而“法治”与“法制”的最大不同,在于前者较后者有内在价值上的追求,因而与一般意义上的“制度”有所区别。映射到“制度治党”与“依规治党”的关系上,如果当前的“依规”仍然是“依照制度”的意思,则“规”的特殊性将荡然无存,而只会成为旧有管党治党思维的形式化外衣。中国共产党管党治党的方式较党的十一届三中全会以来也将没有本质变化。将“制度治党、依规治党”理解为一种递进关系,即将“规”作为“制度”的下位概念,进而将“规”理解和建设成内含法治价值、法治逻辑、法治思维(当然,此处的法治是中国特色社会主义法治)的一种特殊制度,使其与党的其他制度相区别,是党规概念体系、制度体系的应然追求,也决定了理想条件下党规概念体系与其他党内文件间的应然边界。

## （二）两类党内重要文件与党内规范的关系

在众多的其他党内文件中，有两类文件虽无法纳入党内规范体系，但对党内规范影响巨大，其与党内规范的关系须单独探讨。

其一是党的全国代表大会通过的政治报告及党中央的决定、决议等。对于这类文件，一种观点认为，应当将这些文件纳入党内法规体系，成为党章之下与准则并列的党内法规层级。<sup>①</sup>还有一种观点将这些文件称为“党的主张”，并认为其属于较高层级的规范性文件，是党规制度的重要渊源。<sup>②</sup>第三种观点则从党的主张类文件与党内法规、国家法律的关系入手，认为党的主张可以与法律不一致，而且在不一致的情况下需要法律进行相应修改，而不是相反。当然，党的主张转化为国家法律时应依法进行，从而保证党在宪法法律内活动。<sup>③</sup>

党中央的政治报告、决定、决议等显然并不属于规范意义上的“党内法规”。其实际地位也“高于”党内法规，是党内法规制定修改的依据。同时，这类文件虽然满足“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”的党内规范性文件定义，但这类文件的所谓“普遍约束力”，是抽象的约束力，所谓的“反复适用”也不是针对个案适用，况且其没有备案审查问题，因而不宜纳入党内规范性文件的范围。相较而言，第三种观点较为成熟。党的主张类文件的归属问题，不是，也不能处理成一个技术性问题，其背后是“党领导人民制定宪法法律”和“党必须在宪法和法律的范围内活动”的关系问题，是中国共产党以何种原则、何种模式处理自身与法的关系，如何实现依法执政与依法治国有机统一的问题。有学者指出：“党领导人民制定宪法法律，本身就包含了党在特定条件情形下可以不在宪法法律范围内活动的内容。”<sup>④</sup>这些内容正是通过党的政治报告、重大决定、决议等最重要文件展现，再由党领导下的有关主体依据法定的程序和方式将其转化为国家法律。可以认为，党的主张类文件是党和人民“最新”的统一意志——如果业已成文的党内法规、国家法律或多或少是党和人民“过往”的统一意志的话——的载体。

其二是如何看待党的领导人的重要讲话的问题。领导人重要讲话，包括党

① 参见韩强：《关于党内法规的几个基本问题》，《中共杭州市委党校学报》2016年第2期。

② 参见宋功德：《党规之治》，法律出版社2015年版，第501~503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。

④ 刘松山：《准确把握党在宪法法律范围内活动的含义——兼论党内法规与国家法律的关系》，《法治研究》2019年第2期。

的领导人在某些重要会议上的讲话、关于某一方面问题的系列重要讲话、考察某地时的讲话等（此处不包括以决定、决议、政治报告等呈现的讲话）。“两学一做”活动将其称为“系列讲话”，并置于与“党章党规”并列的位置，作为“做合格党员”的基础，足见其重要性。但党内法规学界对其地位、作用，尤其是与党内规范的关系并无讨论。

领导人重要讲话显然不属于党内法规或党内规范性文件，但其在党内显而易见的重要地位，决定了其不可能不对党内规范产生影响。与“党的主张”相比，一方面，领导人重要讲话的内容和表述不是领导人的个人意志的体现，而是党中央对某些问题的共同看法和意见。因此，这些讲话与“党的主张”一样，同样可以对各级党组织、广大党员、国家机关等提出要求，对党和国家的发展提供指引，并势必对许多主体的行为产生重要影响。另一方面，两者的区别不容忽视。最大的区别在于，领导人重要讲话只能，也只应对党中央已经通过的重大方针政策、决定决议作进一步的详细阐述，或在某些领域、某些问题上对党组织和党员提出更加精准、细致的要求。其不能承载那些超越宪法法律，因而会指引宪法法律修改的内容。至少，这些内容不能“首先”出现在领导人系列讲话中。

在中国共产党党内，由于领导人重要讲话代表着党中央的意志和决策，这些讲话在事实上可以，也应当成为相应党内法规、党内规范性文件出台的依据，或至少为其制定提供方向性指引。对已经出台的党内规范，领导人讲话对其实施过程也将产生重要的影响。违反重要讲话精神的言论和行为，势必违反党的政治纪律、组织纪律，因而可以通过党纪进行处分和追责。所以，领导人重要讲话事实上可以起到进一步阐释党内规范，并督促其被严格执行和有效遵守的作用。

质言之，党的主张类文件可以对外发生效力，对国家的宪法、法律产生直接的、规范层面的影响，领导人重要讲话的效力则宜限制在中国共产党党内。即使两者的精神一脉相承，甚至内容上相似，但若涉及宪法法律修改的内容时，也更适合以党的主张类文件（先行）加以阐述。这既符合党的主张类文件的重要地位，也与当前的政治实践相吻合。

## 六 结论

将“党内法规”作为一个学科、一个研究领域或一种现象集合的话，可以说，党内法规诸多概念尚不成体系。顺应2019年新规范对“党内法规”和



“党内规范性文件”内涵的调整，综合考虑相关概念的发展历史、学术争议和现实使用状况，学界宜共同努力，以“党规”或“党内规范”作为党规概念体系的最上位概念。同时只在狭义范围内使用“党内法规”概念，并将其与扩张后的“党内规范性文件”概念作为党内规范的两个子集，使两者边界衔接，恰好吻合党内规范的范围。在此基础上，党规概念体系自身应以“抽象性”和“法治性”作为其边界。“党的主张类文件”和“领导人重要讲话”都不适宜放入党规概念体系内，而应共同列于党内法规概念体系之上，除对党规的制定和执行提供方向指引之外，前者突出其与国家法律的相互关系，后者突出其在党内的重要作用。

## On the Structure and Boundary of Conceptual System of Inner-Party Laws and Regulations

*Yan Yingquan*

**Abstract:** The newly revised *Regulations on the Formulation of Inner-Party Laws and Regulations and Provisions on the Record and Review of Inner-Party Laws and Regulations and Inner-Party Documents* in 2019 have provided an opportunity for the systematization of inner-Party laws and regulations concepts. Taking into account the definition of inner-Party laws and regulations and inner-Party documents, and the historical development, academic debate and practical application of relevant concepts, we should regard “Party regulations” or “inner-Party laws and regulations” as the superordinate of conceptual system and understand it in a narrow sense. Together with the expanded “inner-Party documents”, the concept “inner-Party laws and regulations” belongs to the category “inner-Party norms”. “Party proposal documents” and “leaders’ speeches” are supposed to be laid beyond the conceptual system of inner-Party laws and regulations. The former highlights its relationship with national laws, and the latter emphasizes its role in the Party.

**Keywords:** Inner-Party Laws and Regulations; Inner-Party Documents; Party Regulations; Conceptual System

(编辑: 刘梦菲)