



党校研究成果系列

李军◎著

中国共产党 党内法规研究

A Research on the Internal
Regulations of the Chinese
Communist Party

天津出版传媒集团

天津人民出版社



党校研究成果系列

李军◎著

中国共产党 党内法规研究

A Research on the Internal
Regulations of the Chinese
Communist Party

天津出版传媒集团
天津人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国共产党党内法规研究 / 李军著. -- 天津: 天津人民出版社, 2016.3

(党校研究成果系列)

ISBN 978-7-201-10242-9

I. ①中… II. ①李… III. ①中国共产党—党的纪律—法规—研究 IV. ①D262.6

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第065915号

中国共产党党内法规研究

ZHONGGUO GONGCHANDANG DANGNEI FAGUI YANJIU

作者 李军

出 版 天津人民出版社
出 版 人 黄 沛
地 址 天津市和平区西康路35号康岳大厦
邮政编码 300051
邮购电话 (022)23332469
网 址 <http://www.tjrmcbs.com>
电子信箱 tjrmcbs@126.com

策划编辑 王 康
责任编辑 林 雨
装帧设计 汤 磊

印 刷 天津新华印刷三厂
经 销 新华书店
开 本 710×1000毫米 1/16
印 张 14.75
插 页 2插页
字 数 230千字
版次印次 2016年3月第1版 2016年3月第1次印刷
定 价 49.00元

版权所有 侵权必究

图书如出现印装质量问题,请致电联系调换(022-23332469)

本书为国家社会科学基金重点项目“提高党的建设科学化水平研究”
(项目批准号: 09AZD010; 项目负责人: 桑玉成)的成果

代 序

关于党建科学化核心领域与关键问题的思考

桑玉成

党建科学化以及提高党建科学化水平的问题，是党的十七届四中全会进一步研究和部署以改革创新精神推进党的建设新的伟大工程这一重要背景下形成和提出的。党的十八大以及十八届三中全会对党建科学化问题又作出了重大的部署。这个重要命题的提出，为加强和改进新形势下党的建设提出了总体要求，也是推进党的思想建设、组织建设、作风建设、制度建设和反腐倡廉建设“五位一体”总体布局的总方针。

党的建设科学化问题涉及党的建设价值、目标、制度、体制、机制、程序以及科学性与艺术性、历史传统与创新需求、领导体制与基层建构、政党管理与社会认同等多个方面，需要进行专门的系统研究。但是，与许许多多的党建问题研究不同，本书不谈党建科学化的意义，也不是那种系统全面的宏大叙事，而是聚焦两个问题：一是党内的法规建设，一是高校党政领导体制问题。希望通过这样的聚焦，能够对党建科学化的相关问题提出一些具体的思考，甚至引导人们去关注党建科学化的核心领域与关键问题。

随着党情、国情、世情的变化，我党面临长期执政、改革开放、市场经济以及外部环境的严峻考验，在这样的背景下，如何提高党的建设的有效性，并通过这种有效性来提高党执政治国的水平，以不断巩固党的执政基础和执政地位，是我党今后一段时期所面临的重大课题和挑战。而提高党的建设的科学化水平，是党应对这一挑战的根本途径。就是说，唯有推进并提高党的建设的科学化水平，才能破解党的建设所面临的挑战乃至难题和困境。

如何提高党的建设的科学化水平，其首要的问题就是界定所谓科学化

的要义,并基于科学化的本质,在“党的建设”这样一个宏大体系中,找准科学化的核心领域和关键。

党的建设问题,既是一个理论问题,又是一个制度设计及其操作层面的问题。将党建作为一个社会科学研究的领域来看,我们认为,所谓科学化应有四个方面的要义:

一是“求真”。要探寻并遵循党的建设和党的发展的客观规律,因为规律性是科学化的本质。党的建设规律包括了提升党的执政能力的规律、保持党的先进性的规律等。这些规律是否能够在党的一系列原则、制度、程序和方法方面发挥作用,是体现党的建设科学化的重要标准。共产党人是不回避规律、遵循规律的模范,在党的发展史上,也有过忽视规律、破坏规律的深刻教训。

二是“逻辑性”。所谓科学化的问题,一定是符合思想逻辑、思维逻辑以及行动逻辑的问题。譬如说,根据事物发展的逻辑,所谓科学化的事物,一定具有持续性、重复性的特征,存在着客观的因果逻辑关系,并且可以用同样的事实和逻辑推演出可以预期的结果。

三是“推验性”。符合科学原则的事物表明,建立在对已有理论和经验总结的基础上,能够预测和检验问题。既能够对已经发生的事实进行评估检验,又能够对未来的走向和发展作出预期。

四是“规范性”。科学化的特征还表明,人们可以运用一定的规范和程式来解释和解决问题。

根据上述关于科学化的一般分析,我们认为,所谓党建科学化的核心领域和关键问题,涉及党的建设价值与目标、组织与设计、政党内部管理、政党形象塑造与社会认同等多个方面,是一个需要进行系统研究和顶层设计的重大课题。

具体言之,提出党的建设科学化水平的问题,需要通过党建科学化的理论构建,指导科学化的组织与制度设计,推动科学化的政党内部管理,以达成党建科学化的根本宗旨,即不断维系并提升共产党作为执政党的高度及社会认同程度。为此,我们认为,只有抓住以下这些核心领域和关键问题,才能把握党的建设科学化的真谛与要义,不断推进党的建设和党的发展。

第一,党的建设科学化首先需要我们提出一套具有中国特色的、符合中国共产党发展规律和执政规律的党建科学化理论。中国共产党的理论基础是马克思列宁主义。但是必须注意到,马克思主义的政党学说和政党理论主

要是关于无产阶级革命党的理论。我们多少年来一直在加强马克思主义的理论工程建设,致力于推进和发展马克思主义的中国化、时代化、大众化进程。但是我们往往忽略了马克思主义的一个最为核心性和关键性的问题,即马克思主义的立场和观点问题。一个毋庸置疑的理论前提是:马克思恩格斯反复表明,他们的学说是无产阶级革命和解放条件的学说。因此,根据党建科学化要求,我们要研究马克思主义关于无产阶级政党的一些基础性理论,研究这些理论在我党成为执政党之后的形态和发展问题;需要我们研究党在执政时期的党建规律及其表现形式以及这些规律发生作用的机制和途径;研究政治统治的一般规律以及党的执政规律,特别是一党执政的规律;研究党与国家、党与政府、党与社会、执政党与其他政党、党与人民的关系等。在这些基本问题上进行执政党的理论建构,是党建科学化的必然要求。

第二,党的建设科学化需要我们提出一套政党结构及其相关的政治结构的组织和制度安排,提炼这种组织与制度的设计原理和设计规律,为党执政治国提供一般组织与制度安排的科学原理和技术方法。在我党成为执政党之后,长期以来我们没有能够认真地从政治科学的角度来研究组织与制度的设计与安排问题。邓小平同志在1980年基于对“文化大革命”经验和教训的总结,揭示了党和国家领导制度方面存在的一些弊端,并相应地提出了党和国家的领导制度改革问题,特别是提出了制度对于一个党以及一个国家来说是具有长期性、稳定性和根本性问题的著名思想。邓小平的分析和主张今天看来依然具有十分重要的意义。从党建科学化的角度出发,我们要研究政党与政府的组织、组织结构原理以及制度设计的基本理论;要研究执政党的内部结构与外部结构及其相关性问题;要从宏观的和微观的视角研究执政党与政府的结构与功能问题;更需要研究执政党的领导体制及运行结构问题。仅就非常具有现实性的问题来说,在我国目前的情况下,在每一个组织体系中都存在一个党的结构与行政结构并存的“二元领导体制结构”问题。但是我们不就宏观的视角而仅在微观层面上,一个组织或一个组织的层次上,党的组织与行政组织究竟应该有什么样的功能划分,迄今为止并没有搞清楚。另一方面,按照有关法律规定和组织原理,党的组织体系实行委员会制度,而行政体系实行首长负责制。而这样的两种体制结构又往往融合在一起,从而又使得两种不同的体制原理实际上都不能发挥其应有的作用。由此可见,从科学化的要求出发,对党的组织和行政组织进行必要的功能划分

以及必要的组织设计和制度设计,是党建科学化水平的一个重要标志,因而也是党建科学化的必然要求。

第三,党建科学化有必要提出“政党管理”的概念,从组织学和相关学科的视角,设计一套政党内部管理的价值、原则、制度、程序、办法等,以期提高政党管理的有效性。内部管理是外部管理的前提和基础。任何一个组织的存在,其本质上都不是为了组织自身。党作为一个特殊的政治组织,其存在的依据和宗旨正是为了执政治国。但为了有效实现执政治国这个对外的管理功能,其必须首先解决内部管理的问题。改革开放以来,我党带领人民实现了经济体制的转型,获得了经济发展的良好执政业绩,但是同时,我党内部管理的问题也日益凸显。这就有必要审视我党长期以来的政党运作和管理的“运动式”的“习惯动作”,按照科学化的要求,提出政党内部管理的规范化和制度化取向,以期破解多年来政党管理的有效性问题的。

第四,党建科学化还有必要提出一套政党形象塑造的理念、战略和策略,探寻提升执政党形象构建的价值基础和方法论路径,并以此来奠定并不断提升执政党的社会认同基础。社会认同是一个政党特别是执政党生存、发展的根脉之所在,社会认同时常表现为社会对政党形象的评价和社会接纳。应该说,社会认同是党建科学化的出发点和立足点,是党得以有效执政治国的基础和前提,也是党建科学化所要达到的根本目的。在某种意义上说,用什么东西可以衡量我党的建设和发展,特别是衡量我党的建设科学化的程度?一个非常重要的标尺,就是党是否得到社会的广泛认同和接纳,即是否获得了广大人民群众发自肺腑的支持和赞同。有了这种广泛的支持和赞同,党执政治国的效率就高,执政治国的成本就相应降低。这种广泛的社会认同取决于党的制度和政策,取决于党执政治国的有效业绩,同时也取决于党的形象塑造和形象展示。

上述这些核心领域和关键问题,构成了一个完整的党建科学化体系,既是一个基于系统思考和顶层设计而提出的党建科学化的理论和思想,又是一个具有实践指导意义的行动战略和行动方案。

近年来,我党提出了民主执政、科学执政、依法执政的重要政治原则,可以认为,党建科学化问题的提出,是党坚持科学执政的一个重要部署。鉴于我们国家这样一个特殊的党政结构,要推进科学执政的实际进程,首先需要切实地提高党的建设的科学化水平,使科学化真正成为我们党自身建设以

及执政治国的首要的同时也是基本的准则和依据。

本书是国家社会科学基金的一个重点研究项目的成果，旨在研究当前社会经济条件下如何提高党的执政绩效、实现党的建设的科学化问题。这是一个特定的国家、特定的中国共产党所面临的重大问题。

政党是近代资本主义社会商品经济、议会斗争和自由民主思想发展的产物。二战后，政党几乎成为世界各国普遍存在的现象，可以说当今世界各国政治的一个普遍性的特征就是“党治”，尽管其从形式到内容都有所不同，但是几乎都存在着“党”的问题。到20世纪80年代末，世界各国大大小小的政党已达4000多个。随着世界范围内政党的兴起，对于政党的研究也得到了相应的发展。苏、美、法等发达国家对于政党的研究一般多研究现代政党的功能和作用、政党竞选、政党与社会民众的关系、政党的社会动员、政党管理以及政党法、政党分赃制、政党经费等，在这当中所形成的政党学说，成为政治学的一个重要分支。

与当今西方发达国家大多数执政党不一样，中国共产党是从革命起家、获得政权并长期执政的。因此更有了需要研究的“特殊性”问题。自上世纪80年代以来，每五年一届的中央委员会都有一次全会专门研究党的建设。十二届二中全会通过《中共中央关于整党的决定》，十三届六中全会通过《中共中央关于加强党同人民群众联系的决定》，十四届四中全会通过《中共中央关于加强党的建设几个重大问题的决定》，十五届六中全会通过《中共中央关于加强和改进党的作风建设的决定》，十六届四中全会通过了《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》、十七届四中全会通过了《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》等，对于推进党的建设新的伟大工程，都具有十分重大的意义。但是同时，之所以每一届的党中央都要提出关于党的建设问题，这也从另一个侧面表明，我党的建设中确实还有许多值得深入研究和解决的新的重大课题。

如前所述，本书的写作没有追求宏大叙事，也没有做到系统全面的论述。本书只关注两个问题，一是关于党内法规建设，一是关于高校党政领导体制的演变。问题相对集中，但同时也反映了党的建设特别是党建科学化进程中的一些普遍性问题。上述两个问题分别冠于我们关于党建科学化研究成果的“上篇”和“下篇”。我们希望通过这样的研究，为党建科学化的实际进程提出一些理论的思考和实践的参考。

目 录

引 言 / 1

第一章 党内法规的源起 / 23

第一节 传统中国社会及其内在治理机制 / 23

第二节 千年局变:近代中国的历史反思 / 31

第三节 中国共产党的成立与党内法规的证成 / 36

第四节 毛泽东“党内法规”思想理念的源起 / 42

第二章 党内法规的界定以及相关概念的辨析 / 54

第一节 “党内法规”的界定及其意义 / 54

第二节 几个相关概念的辨析 / 64

第三章 中国共产党党内法规的实践历程 / 71

第一节 新民主主义革命时期的党内法规 / 71

第二节 社会主义革命和建设时期的党内法规 / 83

第三节 改革开放和社会主义现代化建设时期的党内法规 / 93

第四章 党内法规关系 / 102

第一节 党内法规关系的界定 / 102

第二节 党内法规关系的性质与分类 / 107

第三节 党内法规关系的构成要素 / 113

第五章 党内法规体系 / 119

第一节 党内法规体系的界定 / 119

第二节 党内法规部门及其分类 / 124

2 中国共产党党内法规研究

第三节 党内法规体系的三级结构 / 133

第六章 党内法规的运行机制与功能目标 / 138

第一节 党内法规的运行机制 / 138

第二节 党内法规的功能目标 / 159

第七章 党内法规与国家法律 / 172

第一节 国家法律:中国共产党领导下的法治实践 / 173

第二节 党内法规向国家法律的转化 / 176

第三节 中国共产党在国家法律的范围内活动 / 181

第八章 法治与党内法规:全球化进程中的党建科学化建设 / 186

第一节 全球化与党建科学化 / 186

第二节 党建科学与制度建设 / 198

第三节 法治视阈下的党内法规 / 204

参考文献 / 216

后 记 / 225

引 言

中国共产党的党内法规是由中国共产党的中央纪律检查委员会、中央组织部、中央各部门和各省、自治区、直辖市党委制定的用以规范党组织的工作、活动和党员行为的党内各类规章制度的总称。虽然党内法规在中国共产党的革命和建设时期起着十分重要的作用，但是作为一个学术研究的对象却出现在改革开放以后。

一、中国共产党党内法规研究之概要

随着改革开放的进行，中国社会的政治、经济不断向着现代化推进。中国共产党是中国社会改革开放的领导力量。为了完成政治、经济的现代化，中国共产党自改革开放以来颁布了大量的党内法规，用以规范党内的各级组织和广大的党员干部的行为。但是对于党内法规的相关学术研究来说就要冷清了许多。当下，学术界、理论界对于党内法规的研究主要涉及党章、党内关系、党内法制、党内法规有关概念、依法治党、党内法规的功能、党内法规面临的问题与对策以及党内法规的专项研究等方面。

（一）有关党章的研究

党章是中国共产党党内法规的核心。对于党章的研究是党内法规相关的研究中比较集中的热点。对于党章的研究，有关学者主要探讨了如何对党章进行界定、党章的发展、党章施行中的问题与对策、党章研究的启示、党章的哲学思考以及党章与政党治理等相关问题。

1985年中央党校党建室选编了“党章研究”的内部学习资料《马克思恩格斯列宁关于党的章程的部分论述》。北京市委党校范平教授、姚桓教授1987年著有《中国共产党党章研究》(1997年修订为《中国共产党党章教程》)。中央党校教授叶笃初著有《党章学纲要》《社会主义国家执政党党章研究》《中国共产党党章史略》。特别是叶笃初1991年著有《中国共产党党章史略》。首次对中国共产党党章历史发展进行了系统的研究整理,并从规律性的高度总结了中国共产党党章的突出特点和优良传统。1993年叶笃初在《党章论》中论及党章学的缘起,对党章这个特定对象,从政治、组织、文化各个角度加以考察,并将此现象同党的生活中的其他方面,以至国家政治生活、整个世界共产主义运动联系起来,进行纵横贯通的研究。2003年叶笃初又写了《新党章新思考》。就十六大党章的孕育、生成、贡献及效力进行了跟踪式研究,把党章发生及效力评价联系起来。对于党章的界定,叶笃初认为:“党章是党的根本大法,是党的最高行为规范,是党内政治生活和党内关系的基本规则。它由党的全国代表大会讨论并通过,在党内它具有最高的权威和最大法律效力”^①。白建民认为:“党章是党的根本大法和党的普遍行为规范,适用于全党范围和领域。加强以党章为核心的党内法规制度建设,就是要突出强调党章在整个党内法规体系中的核心地位,努力建设结构合理、程序严密、相互配套的党内法规制度体系,并与国家法律法规制度密切联系、协调配合。”^②肖本媛指出:“党章作为党的基本法,更具有根本性、长期性和权威性,她必将在党内法规建设史上产生深远的影响,并将成为全体党员和党组织的行为规范。”^③凌传茂认为:“党章即党的章程,特指无产阶级政党的章程。它是由党的专门机关经过特定程序制定的、体现全党的整体利益和意志的、以党内自觉性和约束力来共同保证其实施的党内最基本的行为规范。党章是党的具有最高权威的根本大法,在党的生活中具有重要的地位,对党的生活具有重大的根本性的影响。它一般以正式的书面形式表现出来,一经在全党范围内生效,就具有最大的稳定性和权威性。”^④凌传茂认为党章在施行中主要的问题是:“党章‘法’观念不强、党章‘法’体系不完善、党章‘法’运行

① 叶笃初:《党章论》,吉林大学出版社,1993年版,第8页。

② 白建民:《学习贯彻党章与加强党内法规制度建设》,《安徽工业大学学报》,2006年第4期。

③ 肖本媛:《党内法规建设史上的丰碑》,《安徽商贸职业技术学院学报》,2003年第2期。

④ 凌传茂:《党章学研究》,党建读物出版社,2000年版,第3页。

‘不封闭’”。^①

在对党章的有关研究中,王愉人得出的启示是:“党章研究有助于确立党章在党内的最高权威性,有助于提高全体党员认真执行党章的自觉性”,“党章中的许多表述、提法或者规定都是以深刻的理论和大量的实践作为基础。一种新提法,常常是一种理论创新的前奏;一种新表述,往往是一个新的重要思想观点。历史经验表明,在中国共产党诞生至今的历史长河中,每一部新党章的问世,都是党在一定历史阶段对以往自身建设的经验总结,也是为党的下一步目标指明方向”^②。党章的建设中也包含了深刻的哲理,孙莉颖、李惠男认为,党章建设要达到较完备、有效,需要满足四个条件,即①党章本身是科学的、合理的;②党内多数对党章的遵守有思想基础和心理准备;③党的外部环境不妨碍党章的贯彻、执行;④要有专门的党章保障机关,对违章行为有处置规范。^③对于党章与政党治理进行研究是党章的相关研究中的一个创新点。宋黎明认为:“对于政党治理而言,法治原则主要是确立党章的权威。在党章为根本指导思想和组织章程的前提下,实现政党内部,无论是横向组织还是纵向组织之间职责的科学划分和责任负责制,对于职责有对应的问询、失责罢免机制;构建全方位的廉政监督和责任监督机制,要求党员加强政治道德修养和廉洁自律,并建立相应的检查和评价机制实现对政党治理的效益和成本的评定,从而促进政党治理工作的改进。”^④

专门研究苏联法律及党政制度的美国学者哈译德,在20世纪60年代曾经将我党的一大党纲和二十大党章进行纵向比较,又与相应时期的苏联共产党党章进行了横向比较。1984年9月,一批西方学者在德国基尔举行了一次关于执政的共产党及法律地位的国际学术会议。后来他们合作撰写了《共产主义世界党章汇集》。

(二)有关党内关系的研究

党内关系是中国共产党的各级党组织以及党员之间进行相互联系而产生的各类关系。党内关系是党内法规发生作用的基础。对于党内关系的研究就是为党内法规的实践进行实效性探索。在有关学者对党内关系的研究中,

① 凌传茂:《党章施行中的问题与对策探讨》,《岭南学刊》,1999年第1期。

② 王愉人:《中国共产党党章研究的启示》,《琼州大学学报》,2004年第3期。

③ 孙莉颖、李惠男:《党章建设艰巨性的哲学思考》,《学术交流》,1996年第4期。

④ 宋黎明:《党章与政党治理》,《理论与改革》,2006年第5期。

主要是探讨了对党内关系的界定、党内关系的本质、党内关系与社会和谐以及党内法规关系等方面。

对于党内关系,常光民、刘工力、徐捷敏认为:“党内关系是政党内部存在的一种客观现实,是党员之间、上下级之间以及党员与党组织之间的联系。”^①李乐刚则认为:“党内关系是一种正式的组织关系”,“在我们党内,党员之间、党的组织之间、党员与党的组织之间的关系如何处理,是有着十分明确的行为模式的,每个党员和党的组织在党内生活中都享有一定的权利同时也承担一定的义务,并由此而形成各种各样的党内关系”。“党内关系是以党内法规和制度形式严格规范的关系,我们制定各种党内法规和制度的目的,在一定意义上讲,都是为了通过对党内关系加以确立和调整,建立一个良好的党内秩序,增强党的凝聚力和战斗力,以保证党的路线得到顺利贯彻实行。”^②

在探讨党内关系的本质方面,靳呈伟认为:“党内关系是指政党组织内部各主体在治理政党内务的过程中,围绕各自相应的权利和义务,所形成的相互关系及互动的行为模式”。“从本质属性的角度看,党内关系本质上是利益关系。”“党内关系以共同利益为基础,以共同政治信仰为纽带,以实现政党价值为目标,具有强烈的目的性。共同的政治态度和政治信仰是维系政党各主体之间相互关系的纽带。在共同的政治信仰、价值目标下,政党内部各主体之间的根本利益是一致的或利害关系是相同的。”^③在探讨党内关系与社会和谐方面,盛世钟认为:“党内关系,概括地说,就是指党员之间、上下级之间、以及党员个人与党组织之间的现实联系和关系。党组织成员共同的政治信仰、规范的正式组织关系、统一的组织原则、相同的责任义务、高尚的奉献精神、畅所欲言的民主风气、科学合理的决策机制、明确有效的管理制度、平等正常的人际交往、团结创新的良好氛围等等,构成了和谐融洽的党内关系基本框架。”^④在探讨党内关系与党内法规的相互关联问题时,李军认为:“党内法规是调整和规范党内关系的,在各种各类党内关系中被调整和被规

① 常光民、刘工力、徐捷敏:《党内关系》,中国展望出版社,1989年版,第6页。

② 李乐刚:《论党内法制与党内关系的确立和调整》,《江汉论坛》,1998年第11期。

③ 靳呈伟:《党内关系若干问题探讨》,《长白学刊》,2009年第4期。

④ 盛世钟:《试论党内关系与和谐社会》,《贵阳师范高等专科学校学报》,2005年第2期。

范的党内关系称之为党内法规关系。”^①

(三)有关党内法制的研究

研究党内法规是要探讨在中国共产党党内进行法治,尤其是在“文化大革命”以后,中国共产党希望通过制度的方式来克服个人崇拜等党内不正常的现象。(对于法制和法治的理解,虽然是个法学上的学术问题,但是在学术探讨的早期,我们更加认同的是“法制”这个提法。因此,在探讨有关的党内法制或者法治问题的时候,往往出现的就是党内法制的提法。)在探讨党内法制问题方面,有关学者主要探讨了党内法制的基本内涵、完备的党内法制、什么是党内法制以及党内法制体系等。

什么是党内法制?它与法律、政纪、道德等行为规范具有怎样的关系?党内法制在党的建设的系统工程中占据什么地位、发挥什么作用?党内法制与国家法制具有什么联系与区别?一些学者认为:“党内法制指党内法规和制度,以及按照党内法规和制度建立起来的党内秩序。其核心是在党内生活中,全体党员、党的各级组织都必须依照党内法规和制度办事,在党规党法面前人人平等,要以党内法规和制度治理和管理党务。”^②在论述什么是完备的党内法制时,叶笃初、陈绪群认为:“完备的党内法制,是加强党的各方面建设的可靠保证,同治国需要依据法律一样,治党必须依据党内法规制度。依靠党内法规制度的健全完善而不是依靠政治运动来加强党的建设,是党成熟的一个重要标志。”“党内法制,是由一系列党内法规,以及党内法规从制定、实施、遵守到监督保障、违章处置的一系列规程、办法、制度所构成的体系或系统。所谓完备的党内法制,必须完整地具备这个体系或系统,形成稳定的、完整的结构体系。”^③对于什么是党内法制,李乐刚则认为:“党内法制的含义,应该包括三个方面的意思。一是,党内法制的实质是党的意志的集中体现,是党的意志的法规化和制度化;二是,党内法制的主要内容是制定、执行、遵守和维护党内法规和制度;三是,党内法制的目的是通过制定和实施党内法规和制度建立和维护一种秩序,使党内生活能够正常有序地运行。”^④

① 李军:《试论党内法规关系》,《上海党史党建》,2009年第10期。

② 柳亚东、陈本立、李乐刚、陈绪群、吴琦等主编:《党内法制概论》,中央党校出版社,1996年版,第6页。

③ 叶笃初、陈绪群:《论完备的党内法制》,《江汉论坛》,1996年第5期。

④ 李乐刚:《什么是以及为什么是党内法制》,《江汉论坛》,1995年第12期。

同时,李乐刚也认为:“党内法制是指党内法规和制度,以及按照党内法规和制度建立起来的党内秩序。其核心是,在党内生活中,全体党员、党的各级组织都必须依照党内法规和制度办事,在党规党法面前人人平等,要以党内法规和制度治理和管理党务。”^①对于什么是党内法制和党内法制体系,卢嘉旗认为:“党内法制,是由一系列党内法规,以及党内法规从制定、实施、遵守到监督保障、违规处置的一系列规程、办法所构成的体系或系统。所谓完备的党内法制体系,是指构成这一体系的要素应该十分健全,要素与要素之间的关系十分协调、合理,从而作为一个结构完善、功能齐全、运作高效的系统整体对党内生活发挥作用。在市场经济条件下,进行党内法制建设,就必须建立完备的党内法制体系,这样才能实现依法治党的目的。”^②对于加强党内法制建设,刘光辉认为:“加强党内法制建设,就是党要根据党内外形势发展的需要,尽快建立起较为完善的党内法规制度体系,并切实按照这些法规制度的规定管理党内事务,逐步实现党内生活以及党的对外活动的规范化、民主化、科学化,使这些法规制度不因党的领导人的改变而改变,不因党的领导人的看法和注意力的改变而改变。”^③

(四)有关“党内法规”定义的界定

在党内法规的相关研究中,唯一引起了一定学术争议的学术问题就是如何对“党内法规”进行界定。有的学者认为,“党内法规”这个提法是不科学、不规范的;有的学者则认为“党内法规”这个提法具有一定的可行性。

在界定党内法规的定义与相关概念的关系时,操申斌认为:“党内法规的提法是有充分依据的,它不仅源于马克思主义的基本原理,而且符合中国共产党党情;不仅具备法的基本特征,而且符合语义要求。”“从国际共产主义运动的历史长河中看,马克思主义经典作家有过类似的提法。”“从中国共产党建设的历程看,党内法规是党的领导人经常使用的一个约定俗成的概念。”“从文本形式看,党内法规是一个具有党内法定依据的概念,被党的文件多次使用。”“从法学视角看,党内法规是软法的重要组成部分,具备法的基本特征。”^④软法是当下法学界研究的一个热点。有些学者试图用软法的方法

① 李乐刚:《论党内法制与党内关系的确立和调整》,《江汉论坛》,1998年第11期。

② 卢嘉旗:《论建立完备的党内法制体系》,《岭南学刊》,1999年第3期。

③ 刘光辉:《加强党内法制建设:党建创新的根本途径》,《党政干部论坛》,2001年第10期。

④ 操申斌:《“党内法规”概念证成与辨析》,《当代世界与社会主义》,2008年第3期。