

党内法规对象效力的类型化分析

段 磊^{*}

内容提要 党内法规的对象效力决定党内法规的适用对象,是关涉党内法规调整范围的核心问题。党内法规的适用对象可分为三种类型,即一般意义上的党员和党组织、行使公权力的党政干部和党政机关,以及公民、法人、其他组织。在“三分法”分析框架之下,党内法规对不同类型对象的效力存在显著差异。党内法规对党员和党组织的规范主要基于管党治党需要,其效力正当性基础在于马克思主义执政党的政治使命。党内法规对党政干部和党政机关的规范主要基于公权力运行监督制约的需要,其效力正当性基础植根于中国特色党政关系及其所塑造的党管干部原则和机关管理传统。党内法规对公民、法人、其他组织的规范主要基于实现特定行政管理职能的需要,其效力正当性基础主要与规范制定主体或合并设立党政机构的职权相关,需保持一定谦抑性,并依不同类型确立效力边界。这一类型化分析表明,党内法规的对象效力已超越一般的政党内部规范的效力范围,这不仅是由制定主体这一因素决定,还与党内法规的规范目的、对象属性以及法治体系的结构塑造密切相关。

关键词 党内法规 对象效力 适用对象 正当性基础 效力边界

目 次

- 一、党内法规对象效力“三分法”框架的提出
- 二、党内法规对一般意义上党员和党组织的效力
- 三、党内法规对行使公权力的党政干部和党政机关的效力
- 四、党内法规对公民、法人、其他组织的效力
- 五、结语

^{*} 武汉大学法学院副教授、党内法规研究中心研究员,法学博士。本文系 2024 年度国家社科基金重大项目“党内法规在国家治理体系和治理能力现代化中的独特地位和作用研究”(项目批准号: 24&ZD125)的阶段性成果。

《习近平法治思想学习纲要(2025年版)》将“坚持依法治国和依规治党有机统一”作为习近平法治思想核心要义的“第十二个坚持”,充分体现了习近平法治思想丰富发展的最新成果。坚持依法治国和依规治党有机统一,要求“坚持依法治国与制度治党、依规治党统筹推进、一体建设”^①。党内法规体系和法律规范体系同属中国特色社会主义法治体系的组成部分,二者不仅共同构成坚持依法治国和依规治党有机统一的制度根基,而且共同塑造了中国特色的“大法治”格局,充分彰显了党内法规在国家治理体系和治理能力现代化中的独特地位和作用。^②在坚持依法治国和依规治党有机统一过程中,准确理解和科学把握党内法规的效力问题,尤其是党内法规的对象效力,即“党内法规对哪些主体具有效力”^③这一基础性问题,对于更加深刻认识党内法规的性质与功能,更加充分认识党内法规体系在中国特色社会主义法治体系中的地位与作用具有重要意义。鉴于此,本文从党内法规的对象效力这一基础性问题切入,通过选取现行有效的、具有代表性的党内法规文本进行归纳总结和阐释研究,并在此基础上深入剖析党内法规的制度定位、党内法规和国家法律的关系等重要命题,以期助益于党内法规基础理论的构建和发展。

一、党内法规对象效力“三分法”框架的提出

法的效力范围,通常指法对什么对象、在什么时间和空间有效。^④相应地,党内法规的效力范围主要包括对象效力和时间效力。其中,对象效力主要关涉党内法规的适用对象,所要解决的是党内法规对哪些对象具有效力的问题。党内法规的对象效力不仅是党内法规效力范围在对象层面的展开,更直接关联党内法规的制度边界、党内法规与国家法律关系等基础性理论命题。既有关于党内法规对象效力的研究,主要基于党内和党外的“二分法”框架展开。但这一分析框架却可能因二元划分的简单化,而难以全面、系统地反映党内法规对象效力的全貌。因此,本文尝试通过对既有研究的回顾与检视,提出新的分析框架以厘清党内法规对象效力的基本面貌与内在逻辑,为进一步分析若干关联性问题的提供理论支持。

(一) 党内法规对象效力“二分法”框架及其不足

一般认为,一个政党自行制定的规章制度属于其内部规范,仅能对政党的组织和成员产生效力。然而,党内法规的对象效力却表现出一种从党内向党外辐射的趋势。对此,

① 中共中央宣传部、中央全面依法治国委员会办公室编:《习近平法治思想学习纲要(2025年版)》,人民出版社、学习出版社2025年版,第167页。

② 参见周叶中:《中国特色社会主义法治体系对法治人才培养和法学研究的新要求》,载《党内法规研究》2025年第3期,第3页。

③ 宋功德、张文显主编:《党内法规学》,高等教育出版社2020年版,第34页。

④ 参见张文显主编:《法理学》,高等教育出版社2018年版,第94页。

学界基于党内和党外的二元划分,分别就党内法规的效力内容、正当性基础及其边界等问题展开讨论。一是围绕党内法规对党员和党组织的效力,尤其是对党员的效力问题,学界重点关注“党规党纪严于国家法律”这一提法的内在意涵、正当性基础及边界等问题,最终落脚于通过党内法规严格要求党员与保障党员作为公民享有的基本权利之间的关系。^⑤二是围绕党内法规对党外群众和非党组织的效力问题,学界重在观察党内法规是否存在相应的效力、发生效力的正当性基础何在、效力边界为何等问题。在探讨相关问题的过程中,学界或通过概念改造,采用“溢出效力”^⑥“效力溢出”^⑦“溢出效应”^⑧等概念来定性和评价党内法规超越一般政党内部规范对象效力的现象;或通过类型化处理,分析党内法规的效力如何作用于社会主体、国家政权主体等;^⑨抑或通过理论反思,逐一辩证否定证成党内法规党外效力之正当性基础的间接影响论、宪制逻辑论、社会系统论和党政关系论。^⑩这两种角度的研究最终大多延展至党内法规与国家法律的调整边界问题,形成对党内法规与国家法律关系命题的理论关照。

既有研究之所以选用党内与党外的类型划分,主要是受“制定主体决定对象效力”这一基本逻辑的影响。从实证主义视角而言,任何一种规范的效力都取决于其制定者的权力和地位。恰如凯尔森所认为的那样,规范的约束力源自命令发布者的权限。“一个命令之所以有约束力,并不是因为命令人在权力上有实际优势,而是因为他‘被授权’或‘被赋权’发出有约束力的命令。”^⑪基于此,一种规范的对象效力从根本上是由其制定者的地位与资格所决定的。因循此种逻辑,党内法规作为有权党组织制定的规章制度,应主要适用于党员和党组织。而实践中,却不乏党内法规对党外对象加以调整并产生效力的情形。由此,“党内法规对党员可以严格要求到何种程度”“党内法规为何可以对党外主体产生效力”等问题随之产生。尽管既有研究已关照到这些问题并予以理论回应,且其中不乏真知灼见,但抽象式的概念阐释、概括式的类型划分、片段式的理论反思,却在一定程度上忽视了党内法规对象效力问题的复杂性,最终难以准确反映和解释党内法规的制度实践。从根本上讲,“中国共产党不是一般意义上的西方执政党,甚至不是一般意义上的政党”^⑫,它兼具中国特色社会主义事业领导核心和长期执政的马克思主义

⑤ 参见姚国建:《论“党规严于国法”的正当性及其界域》,载《理论视野》2020年第6期;段磊、章振毓:《“党规党纪严于国家法律”正当性阐释的理论补强——基于权力运行制约的视角》,载《河南社会科学》2022年第1期;张海涛:《“党内法规严于国家法律”的理论反思与正当性阐释》,载《社会主义研究》2019年第5期。

⑥ 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,第26页。

⑦ 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,第66页。

⑧ 参见宋功德:《党规之治》,法律出版社2015年版,第111页。

⑨ 参见王新博:《党内法规对党外主体效力的类型化分析》,载《党内法规理论研究》2022年第1辑,第226页。

⑩ 参见王建芹、陈思羽:《范式的转向:党内法规党外效力证成范式的学说演进及其反思》,载《河北大学学报(哲学社会科学版)》2024年第5期,第123-128页。

⑪ [奥]凯尔森:《法与国家的一般理论》,沈宗灵译,商务印书馆2017年版,第67页。

⑫ 景跃进、陈明明、肖滨主编:《当代中国政府与政治》,中国人民大学出版社2024年版,第5页。

政党的双重身份。恰如习近平总书记所指出的那样：“中国共产党是执政党，党的领导地位和执政地位是紧密联系在一起的。”^⑬在坚持党的全面领导背景下，《中国共产党党内法规制定条例》亦将党内法规的调整范围界定为“党的领导和党的建设活动”，因而党内法规所发挥的作用显然不同于一般意义上的政党内部规范。在此基础上，由于制定主体身份多元化与复合性、适用对象的复杂性等因素的存在，在“何种党内法规”对“何种对象”产生效力及其正当性基础和边界如何等问题上，远非一个抽象的学理概念、一种初步的类型划分、一套恒定的理论基础可以囊括。

一方面，党内法规制定主体的多元化与复合性，从根本上动摇了“制定主体决定对象效力”逻辑所预设的单一、同质的主体前提，致使其在正当性的判断上更为复杂。根据《中国共产党党内法规制定条例》，以制定主体为区分，党内法规既有由党组织单独制定的，也有由党政机关联合制定的。前者如《中国共产党地方委员会工作条例》，后者如《信访工作条例》。更为复杂的是，在深化党和国家机构改革的背景下，不乏合署合设的党政机构以党组织名义单独制定党内法规并直接调整公共事务的情形。例如，根据2018年深化党和国家机构改革的要求，国家公务员局并入中共中央组织部后，中共中央组织部以自己的名义直接发布《公务员公开遴选办法》《公务员辞去公职规定》等一系列有关公务员管理的党内法规。这些制定主体存在差异的党内法规，虽按《中国共产党党内法规制定条例》的界定，在性质上均属于党内法规，但其对象效力与正当性基础存在明显差异。因此，制定主体的多元性，势必对“制定主体决定对象效力”逻辑的前提产生重大影响。

另一方面，党内法规适用对象的复杂性，已突破党内和党外的二元框架，使“制定主体决定对象效力”逻辑，难以有效解释党内法规对不同性质的对象产生效力的强度与方式上的系统性差异这一问题。就党内而言，有权党组织制定的党内法规对党员、党组织的效力及其实现方式，并非简单的政党内部规范可比。党内法规对党外主体产生效力的情况则更显复杂。从实践来看，党外主体的范围非常广泛：国家机关、国有企事业单位、民主党派机关均是党外主体，在上述机构工作的不具有党员身份的公职人员和非属公职人员及公权力机关范围的公民、法人、其他组织也都属党外主体。过去，学界主要以党的领导地位为理论依据，概括论证党内法规对党外主体产生效力的现象。诚然，党的领导地位是党内法规得以超越一般政党内部规范对象效力的基础，但不可忽视的是，中国共产党对不同主体、不同事务的领导方式亦存在差异，且这种差异直接决定和影响着党内法规对不同主体产生效力的方式和强度。因此，笼统地将党内法规对党外主体的对象效力置于党的领导地位这一理论解释之下并不周延。

（二）基于党内法规文本归纳的“三分法”框架的提出

基于实践的复杂性，以“二分法”分析研究党内法规的对象效力，难以形成对现实

^⑬ 习近平：《坚持和加强党的全面领导，是贯穿深化党和国家机构改革全过程的政治主题》（2018年2月28日），载习近平：《论坚持党对一切工作的领导》，中央文献出版社2019年版，第231页。

问题的系统剖析,甚至可能出现以简单化思维遮蔽复杂性现实的问题。因此,应认真对待党内法规作为一种独具中国特色的研究对象之事实,超越既有理论逻辑推演思路,回归文本,在尊重规范实践的基础上,从文本中归纳党内法规呈现的适用对象,形成更加符合实践的类型化思路,从而论证党内法规对不同类型对象产生效力的基础原理和学理内涵。为达成这一目标,笔者对一定数量的官方权威公布、现行有效的党内法规文本进行梳理,以文本中出现的适用对象为基础进行理论提炼,继而论证党内法规对不同类型对象的效力特征。

为兼顾统计的权威性和广泛性,本文以中共中央办公厅法规局所编的《中央党内法规和规范性文件汇编(1949年10月—2016年12月)》^⑭和《中国共产党党内法规选编(2017—2022)》^⑮为基础,以中央纪委国家监委网站的“党纪法规”栏目^⑯、中共中央组织部主办的共产党员网的“党章党规”栏目^⑰于2023年1月1日至2025年12月31日间公开发布的党内法规为补充,剔除其中因被修改而重复的党内法规和因被废止而失效的党内法规,以及不符合党内法规形式要求的规范性文件,最终确定分析对象。基于上述设定,最终纳入分析的党内法规共148部。^⑱其中,依制定主体的属性划分,党组织单独制定的有94部,党政联合制定的有54部;依党内法规的“1+4”板块归属划分,党章1部,党的组织法规16部、党的领导法规23部、党的自身建设法规62部、党的监督保障法规46部;依发布主体划分,中共中央发布44部、中央纪律检查委员会以及党中央工作机关等部委发布104部。在对这些党内法规进行分析过程中,本文将党内法规赋予职权、权利或义务、职责的主体,界定为发生效力的对象。根据这一标准,有学者提及的党内法规因规范党内主体而产生示范效应,间接影响到党外主体,从而产生“影响力的超出”^⑲情况,将不被纳入分析范围。

通过对统计范围内的党内法规的分析和研究发现,根据规范目的、适用对象身份特质、文本设计逻辑的不同,党内法规的适用对象可分为三类:一是为保持党的性质和实现党的政治目标而加以规范的对象,即一般意义上的中国共产党党员和党组织,有50部党

⑭ 参见中共中央办公厅法规局编:《中央党内法规和规范性文件汇编(1949年10月—2016年12月)》(上、下册),法律出版社2017年版。

⑮ 参见中共中央办公厅法规局编:《中国共产党党内法规选编(2017—2022)》,法律出版社2024年版。

⑯ 参见“党纪法规”栏目,载中共中央纪律委员会、中华人民共和国国家监察委员会官方网站, <https://www.ccdi.gov.cn/fzgk/index>, 2025年12月31日访问。

⑰ 参见“党纪法规”栏目,载共产党员网, <https://www.12371.cn/special/dnfg/>, 2025年12月31日访问。

⑱ 依照上述标准得出的纳入统计范围的党内法规共149部。但根据公开报道,被纳入分析的中共中央办公厅、国务院办公厅2009年11月6日联合印发的《中央企业领导人员管理暂行规定》已于2018年5月11日为《中央企业领导人员管理规定》所修订,但新修订的版本并未在权威渠道公开,也未收入《中国共产党党内法规选编(2017—2022)》等权威的党内法规汇编,故在统计中将《中央企业领导人员管理暂行规定》删除,且不再添加新修订的《中央企业领导人员管理规定》。参见《建设高素质专业化中央企业领导人员队伍——中共中央组织部、国务院国资委党委负责人就修订印发〈中央企业领导人员管理规定〉答记者问》,载中国政府网, https://www.gov.cn/zhengce/2018-09/29/content_5326894.htm, 2025年12月31日访问。

⑲ 宋功德:《党规之治:党内法规一般原理》,法律出版社2021年版,第342页。

内法规包含对此类对象的规范,占总数的 33.78%;二是为加强对公权力运行监督和制约而加以规范的对象,即行使公权力的党政干部和党政机关,有 143 部党内法规包含对此类对象的规范,其中专门规范此类对象的有 127 部,占总数的 85.81%;三是为实现特定公共事务管理而加以规范的对象,即公民、法人、其他组织,有 14 部党内法规包含对此类对象的规范,占总数的 9.45%。这三类对象在身份上或有重叠,但在规范上并无交叉。易言之,尽管同一对象可能在逻辑上同时具备上述三种身份,但某一特定党内法规条款一般只会指向其某一特定身份并对其产生效力。关于“三分法”的具体类型划分情况,可见表 1。

表 1 党内法规对象效力的“三分法”类型

对象类型	一般意义上的党员、党组织	行使公权力的党政干部、党政机关	公民、法人、其他组织
界定标准	不具有党政干部身份的党员和不行使公权力的党组织	核心标准:行使公权力	规范中未特别强调前两类身份的主体
		党政干部:身份属性	
		党政机关:公权力属性	
表述示例	党员、党组织、党支部、党的基层组织等	党政干部、党的干部、领导干部、党员干部、领导班子、政法干部、党政机关、机关等	公民、法人、其他组织;企业和个人等

同时必须说明的是,划分前两类对象的内在逻辑,结合了身份属性和公权力属性双重标准。一方面,对一般意义上的党员与党政干部之区分,坚持身份属性的界定标准,即只要具有党政干部身份,便可认为其应受到区别于一般意义上党员的额外规范。“党政干部”是一个党内法规上的概念,在党章中一般表述为“党的干部”,而在其他党内法规中则表述为“干部”“党政领导干部”等^{②①}。“根据党管干部方针,党的干部既包括党员干部,也包括党外干部。”^{②②}尽管这些概念的内涵指代存在一定差异,但其核心要义即在于对行使公权力的人员的概括。党内法规对行使公权力的党政干部的要求,较之于普通党员要更加严格。习近平总书记在十九届中央纪委二次全会上的讲话中强调:“要坚持抓‘关键少数’和管‘绝大多数’相统一,既对广大党员提出普遍性要求,又对‘关键少数’特别是高级干部提出更高更严的标准,进行更严的管理和监督。”^{②③}因此,本文中的“党政干部”,即“关键少数”;“一般意义上的党员”,即“绝大多数”。

另一方面,对一般意义上的党组织和行使公权力的党政机关之区分,应坚持公权力

②① 例如,《干部教育培训工作条例》第 12 条规定:“干部教育培训的对象是全体干部,重点是县处级以上党政领导干部和优秀年轻干部。”又如,《党政领导干部选拔任用工作条例》第 9 条规定“党政领导干部应当逐级提拔”。

②② 前注①⑨,宋功德书,第 723 页。

②③ 《深入学习十九届中央纪委二次全会精神》,人民出版社 2018 年版,第 3 页。

属性标准。“党政机关”并非一个法律规范上的概念,而是一个存在于党内法规之中的概念。根据《党政机关厉行节约反对浪费条例》等包含“党政机关”之名的党内法规的界定,“党政机关”的范围一般包括“党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、监察机关、审判机关、检察机关,以及工会、共青团、妇联等人民团体和参照公务员法管理的事业单位”。在一定意义上,这一范围涵盖了我国各级各类行使公权力的机关主体。由于一些党的机关同时具有党内治理和行使公权力的职能,故须根据具体党内法规规范的内容不同,界定党内法规适用对象的性质。例如,《“光荣在党 50 年”纪念章颁发管理办法》规定党的各级组织部门负责纪念章的发放工作,这里的党的各级组织部门主要履行党内治理职能,因而应被界定为一般意义上的党组织。而《党政领导干部选拔任用工作条例》规定党的各级组织部门承担对党政领导干部选拔任用过程中的民主推荐、考察等具体工作,这里的党的各级组织部门显然涉及公权力行使,因而应被界定为行使公权力的党政机关。

二、党内法规对一般意义上党员和党组织的效力

一般意义上的党员、党组织是党内法规中较为普遍的一类适用对象。尽管学界已就此类对象进行较多探讨,但党内法规对此类对象的规范目的、效力保障方式等问题,仍有进一步讨论的空间。因此,应当对党内法规文本中直接规范党员、党组织的基本样态进行分析,并在此基础上形成对其基本特点和正当性基础的进一步讨论。

(一) 对一般意义上党员、党组织的规范及其基本特点

1. 对党员、党组织进行规范的基本样态

在党内法规中,一般意义上的党员和党组织多被表述为“党员”“党组织”以及“党支部”“党的基层组织”等具体党组织名称。在本文所统计的党内法规中,出现此类适用对象的有 50 部,占总数的 33.78%。此类对象在党内法规“1+4”各板块中均有分布,其中党章 1 部、党的组织法规 13 部、党的领导法规 4 部、党的自身建设法规 19 部、党的监督保障法规 13 部。根据制定主体划分,46 部为党组织单独制定,仅 4 部为党政联合制定^②。其中,党组织单独制定的党内法规对一般意义上党员、党组织的调整,主要涉及党的组织建设、党员的入党程序、党员和党组织所应遵守的各类纪律等。党政联合制定的党内法规仅对一般意义上的党组织作出规定,未出现对党员的规定;而对党组织的规定,则大多涉及党组织在有关工作中的监督、保障、疏导等作用,且并未辅之以惩处追责措施性规定。例如,《中共中央办公厅、国务院办公厅关于县以上党和国家机关退(离)休

^② 这 4 部党政联合制定的党内法规分别是:中共中央、国务院联合发布的《信访工作条例》、中共中央办公厅、国务院办公厅联合制定的《中共中央办公厅、国务院办公厅关于县以上党和国家机关退(离)休干部经商办企业问题的若干规定》《政法机关保留企业规范管理若干规定》和《政法机关撤销企业工作实施办法》。其中,后两部属特定时期用于解决特定历史遗留问题的规定,虽仍有效,但其对党员、党组织的规范已无现实意义。

干部经商办企业问题的若干规定》指出:“机关党组织和企业党组织,要切实负起监督的责任。”又如,《信访工作条例》规定:“地方党委和政府以及基层党组织和基层单位对信访事项已经复查复核和涉法涉诉信访事项已经依法终结的相关信访人,应当做好疏导教育、矛盾化解、帮扶救助等工作。”可以说,党政联合制定的党内法规基本不会专门规范一般意义上的党员、党组织。这也在一定意义上显现出党政联合制定的党内法规与党组织单独制定的党内法规之间的功能区分。

2. 对党员、党组织进行规范的基本特点

一方面,党内法规对党员和党组织的严格要求,其目的在于实现有效的党内政治整合,从而为巩固党的团结统一与实现党的政治目标提供组织保障。从内容上看,党内法规对此类对象的调整是政治性的;从要求范围和强度上看,党内法规对此类对象的调整是普遍性、基础性的。其背后蕴含的是党的政治整合的需要。例如,《中国共产党章程》对党员义务和权利、对党的组织制度和组织原则的规定等,都集中呈现了中国共产党对党员和党组织的基本政治要求。又如,《中国共产党党员权利保障条例》对党员权利行使、保障措施等的规定,都是为了落实“加强党的建设,发扬党内民主”的需要,根本目的在于增强党的创造力、凝聚力、战斗力,使党成为坚强领导核心,永葆党的先进性和纯洁性。换言之,这些对一般意义上的党员、党组织进行规范的规定都是为中国共产党确保其先进性、纯洁性,从而形成强大政治凝聚力提供的制度保障。而一些党内法规对作为“关键少数”的领导干部作出的要求则更为严格,其内容主要是在政治整合基础上延展至对公权力运行的监督和制约。

另一方面,党内法规对党员和党组织的规范主要依靠党的纪律保证实施,并在实践中衍生出一定的外部法律影响。“区别于国家法律由国家强制力来保证实施,道德依靠人们的内心信念、社会舆论来保证实施,党内法规则是依靠党的纪律来保证实施。”^④《中国共产党章程》规定了对党员和党组织的纪律处分方式,《中国共产党纪律处分条例》等党内法规进一步细化了具体处分的适用情形,由此形成一套党的纪律体系。在这一点上,中国共产党的党内法规与其他政党的内部规章似乎并无太大差异。但是,基于中国共产党的独特政治地位,党内法规对党员作出的纪律处分在效力实现方式上呈现出一种“从纪律到法律”的外部影响。也即,尽管党组织能给予党员最严厉的惩处仅限于开除党籍,但结合我国的政治实践和有关法律规定来看,此种党纪处分实际上具备国家法律上的关联性后果。例如,《公务员法》明确规定“被开除中国共产党党籍的”人员不得被录用为公务员。

(二) 对党员、党组织效力的正当性基础

党内法规对党员、党组织的效力是政党治理逻辑的直接体现,其正当性建立在马克思主义政党建设逻辑之上。既有研究围绕这一议题,基本形成了涵盖党员同意理论、特

^④ 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其相关规定释义》,法律出版社2020年版,第12页。

别权力关系理论、自然责任理论、感恩理论、自然责任与公平原则理论等在内的多种阐释理路。^⑤其中,较具影响力的应属党员同意理论和特别权力关系理论。根据这一理论,党内法规对党员产生效力的根本原因在于党员入党时的宣誓承认,以及基于入党行为在党组织和党员之间形成的特别权力关系。既有研究对此问题的讨论,主要立足于对一般意义上政党内部规范对党员、党组织产生效力的正当性分析,并基于此形成对此种效力边界的认识,体现出一种对普遍性的关照。

然而,针对党内法规对党员、党组织的效力的论述不仅应从政党治理的一般逻辑出发,还应关注到中国共产党及其党员、党组织的独特地位。中国共产党是一个具有严密组织性和纪律性的政治组织,是一个以实现共产主义为最高理想的政党,是中国工人阶级的先锋队,是中国人民和中华民族的先锋队,是马克思主义的执政党。因此,对中国共产党与其党员、党组织的关系,不能仅仅以一般意义上的党员自愿、结社自由等加以阐释,中国共产党绝非简单经由党员个人意志的机械叠加而形成,而是在正确思想的引领下,经过长期革命斗争形成的一个统一体。正如习近平总书记所言,“我们党是靠革命理想和铁的纪律组织起来的马克思主义政党”^⑥。对这样一个政党来说,党的纪律具有基于伟大政治目标和长期历史积淀形成的特殊意义,为中国共产党实现其伟大政治目标提供了重要保障。因此,党内法规对党员、党组织作出普遍意义的规范和要求,不仅是基于党员个人的同意,更是基于中国共产党作为马克思主义政党实现其政治目标的必然要求,具备充分的正当性基础。从这个意义上讲,党内法规能够对党员、党组织形成严格要求,不仅是一般意义上政党自我管理的必然结果,更是中国共产党完成“为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴”初心和使命的必然要求。

基于上述正当性基础,党内法规对党员、党组织作出严格要求的目的十分明确,即实现党的政治纲领,使中国共产党能更好实现其初心和使命。因此,党内法规对党员、党组织的规范主要围绕这一目标展开。更进一步,党内法规对党员、党组织效力的正当性基础,决定了党内法规在对党员、党组织的要求上可以严于国家法律对一般公民、组织的要求。这里所说的“严”,主要是指党内法规对党员、党组织行为标准的要求要高于法律对一般公民、组织的要求,而非指党内法规在对党员、党组织违反规则后的惩处力度上强于法律。^⑦党内法规只能设置《中国共产党章程》规定的对党员的处分措施,而不会对有关公民人身自由等关系到公民重要的基本权利的法律保留事项作出规定。

^⑤ 参见张海涛:《“党内法规严于国家法律”的理论反思与正当性阐释》,载《社会主义研究》2019年第5期,第105页。

^⑥ 习近平:《严明政治纪律,自觉维护党的团结统一》(2013年1月22日),载前注⑬,习近平书,第16页。

^⑦ 习近平总书记指出:“要坚持纪严于法、纪在法前,实现纪法分开。过去就存在纪法不分问题,把公民不能违反的法律底线作为党组织和党员的纪律底线,降低了对党员要求,最后造成的结果就是‘违纪只是小节、违法才去处理’,‘要么是好同志、要么是阶下囚’的不良后果。”习近平总书记的这一论述表明,党规党纪对党组织和党员的纪律要求在行为标准上高于国家法律对公民的要求底线。参见习近平:《在十八届中央政治局常委会第一百一十九次会议关于审议中国共产党廉政准则、党纪处分条例修订稿时的讲话》(2015年10月8日),载中共中央党史和文献研究院编:《习近平关于全面从严治党论述摘编(2021年版)》,中央文献出版社2021年版,第446页。

三、党内法规对行使公权力的党政干部和党政机关的效力

党政干部、党政机关是党内法规中较为普遍的一类适用对象,但既有研究对此类对象的关注相对较少。因此,在一定意义上,精准呈现行使公权力的党政干部和党政机关这一类对象,能够进一步揭示出党内法规对象效力的实践面貌,同时也构成“三分法”框架最具特色的部分。

(一) 对行使公权力的党政干部、党政机关的规范及其基本特点

1. 对党政干部、党政机关进行规范的基本样态

作为一类适用对象,行使公权力的党政干部和党政机关在党内法规中普遍存在,但其性质较为复杂。这种复杂性主要体现在:党政干部中既有党员干部,也有党外干部,党政机关中既有党的组织机关,也有国家机关等其他公权力组织,因而这类对象在范围上体现出一种既涵盖党内又涵盖党外的特点。然而,无论是在党的政策表述,还是在党内法规的规定中,党政干部的人员性质和党政机关的组织身份都难以在党内和党外的二元框架中加以区分,而是在大多数情况下被普遍视为因行使党和人民赋予的公权力而应遵从同等要求的整体。因此,精准反映和解释党内法规对党政干部、党政机关的效力,对建构党内法规对象效力的理论框架具有重要意义。

如前所述,界定此类对象的关键在于行使公权力,须兼顾身份属性和公权力属性的双重标准。在党内法规中,此类对象一般表述为“党员领导干部”“党政领导干部”“党政干部”“领导干部”和“党政机关”“党和国家机关”“各类机关”等笼统表述,亦可根据具体党内法规的规定场景而表达为“政法干部”“国有企业领导人员”“农村基层干部”和“各省、自治区、直辖市党委”等具体表述。在本文所统计的党内法规中,出现此类适用对象的多达143部,占总数的96.62%。其中,既有整部党内法规专门以党政干部和党政机关为适用对象的,也有某一党内法规既规范一般意义上的党员和党组织,也对党政干部和党政机关作出特殊要求的。其中,前者共计127部,占总数的85.81%;后者共计17部,占总数的11.48%。从这一数据可以看出,专门规范党政干部、党政机关的党内法规占比很高,党政机关、党政干部构成党内法规中较为普遍的一类适用对象。专门用于规范党政干部、党政机关的党内法规在“1+4”各板块中均有分布。其中,党的领导法规21部、党的组织法规10部、党的自身建设法规55部、党的监督保障法规41部。根据制定主体划分,党组织单独制定的75部,党政联合制定的52部。根据适用对象不同,专门规范此类对象的党内法规重点规定如下内容:

第一,党内法规对党政干部的规范机制,已超越一般政党内部规范的范畴,构建起具有中国特色的干部管理制度体系。其具体规范内容主要体现在以下三个方面:一是落实党管干部原则,对党政干部的选拔、任用、考核、培训以及公务员管理制度作出规定。党管干部原则是《公务员法》和诸多党内法规共同确认的一项原则,党内法规对党

政干部（包括党员干部和党外干部）和公务员的各类基本管理制度作出了系统规定，如《党政领导干部选拔任用工作条例》《公务员录用规定》等。二是基于党政同责要求，对特定岗位党政领导干部的职权职责作出一体规定。党政同责是在特定国家治理需求下的制度性创设，有利于强化法治责任的落实。^{②⑧}目前，在食品安全、生态环境保护、安全生产、社会综合治理等领域，均出现通过党政联合制定的党内法规落实责任追究的制度安排，如《地方党政领导干部安全生产责任制规定》等。三是对“关键少数”作出专门要求，即对党政干部和领导班子所应遵守的纪律作出超出一般意义上党员的特殊规定。习近平总书记强调：“从严治党，关键是要抓住领导干部这个‘关键少数’，从严管好各级领导干部。”^{②⑨}因此，党内法规中存在着为数众多的专门针对领导干部和领导班子的规定，凸显了对这一群体的严格要求，如《党政主要领导干部和国有企事业单位主要领导人员经济责任审计规定》等。

第二，党内法规对党政机关的规范机制，同样超越一般政党治理的范畴，构建起一种具有中国特色的公权力机关规范体系。其具体规范内容主要体现在以下三个方面：一是落实党管机构编制原则，对机构编制的各项工作、“三定”规定的制定和实施等作出规定。根据《深化党和国家机构改革方案》，中央机构编制委员会作为党中央决策议事协调机构，统筹负责党和国家机构职能编制工作，而中央机构编制委员会办公室则归口中央组织部管理。基于这一体制，为落实党管机构编制原则，党内法规对机构编制工作、“三定”规定的制定实施等作出规定，如《中国共产党机构编制工作条例》《机构编制监督检查工作办法》等。二是对特定党政机关在具体事务中的职权职责的规定。部分党内法规会对承担特定职能的党政机关的组织方式、行使职权的具体要求作出针对性规定，如《纪检监察机关派驻机构工作规则》《防范和惩治统计造假、弄虚作假督察工作规定》等。三是对党政机关作风建设、运行保障等事务作出一体性规定。作为直接行使公权力的组织机构，党政机关一直是加强和改进党的作风建设的关键。因此，围绕党政机关的公务接待、办公用房、公务用车等事关作风建设的事项，党内法规均作出一体性规定，如《党政机关国内公务接待管理规定》等。基于党政机关的运行保障需求，党内法规亦对公文处理、档案工作、文件管理等事务作出一体性规定，如《党政机关公文处理工作条例》等。

2. 对党政干部、党政机关进行规范的基本特点

一方面，党内法规对党政干部、党政机关的规范主要是为全面落实对公权力运行的监督和制约。党的二十大报告强调：“健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系，完善权力监督制约机制，以党内监督为主导，促进各类监督贯通协调，让权力在阳光下运

^{②⑧} 参见马迅、李尧：《党政同责的逻辑与进路——以食品安全责任制为例》，载《河南社会科学》2020年第12期，第32页。

^{②⑨} 习近平：《在参加十二届全国人大三次会议上海代表团审议时的讲话》（2015年3月5日），载中共中央党史和文献研究院编：《习近平关于依规治党论述摘编》，中央文献出版社2022年版，第209页。

行。”^{③④}党内法规对党政干部、党政机关的规范和要求,构成党统一领导下权力监督制约机制的重要组成部分。而党内法规对党政干部和党政机关的规范,也必然以监督和制约相关对象所行使的公权力为目的,从而实现“有权必有责,用权受监督”。例如,《领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究规定》作为对领导干部可能干预司法活动的行为作出专门性规定的党内法规,明确要求各级领导干部“不得要求司法机关违反法定职责或法定程序处理案件”,并形成领导干部干预司法活动、插手具体案件处理情况的报告制度。又如,《党政机关公务用车管理办法》作为规范管理包括党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、监察机关、审判机关、检察机关,以及工会、共青团、妇联等人民团体和参照公务员法管理的事业单位的公务用车配备、经费管理、使用、处置等制定的专门性党内法规,通过形成相应的用车规范和监督问责机制,避免出现公车私用、违规配备车辆等权力滥用现象。

另一方面,党内法规对党政干部、党政机关的效力由党的纪律与国家法律共同保证。根据《中国共产党章程》关于“党的纪律”之规定,党的纪律的种类主要包含针对党员的警告、严重警告、撤销党内职务、留党察看、开除党籍和针对党组织的改组、解散,因而从逻辑上说,党组织无法适用党纪追究党外干部、非党组织违反党内法规的责任。因此,党内法规对此类对象的效力保证,不同于一般意义上的“以党的纪律保证实施”,而是依照违规的情形和违规者的身份,由党的纪律和国家法律共同保证实施。这种党的纪律和国家法律共同保证党内法规实施的情形,是国家法律法规和党内法规制度相互保障的重要体现。此类保证实施主要通过党内法规与国家法律之间的转介条款实现。例如,《干部人事档案工作条例》第42条规定:“对于违反相关规定和纪律的,依据有关规定予以纠正;根据情节轻重,给予批评教育、组织处理或者党纪政务处分,并视情追究相关人员责任。”由此可见,党内法规在对党政干部和党政机关发生效力时,为其提供保证的不仅限于党的纪律,还包括国家法律。

(二) 对党政干部、党政机关效力的正当性基础

党内法规何以对党外干部、国家政权机关产生效力,亦是既有研究未能完全解释的问题。对此,必须基于一套合乎中国政治运行实践的理论加以回应。

党内法规对党政干部、党政机关效力的正当性基础,从根本上源于中国特色的党政关系。中国共产党领导人民取得新民主主义革命的伟大胜利,建立了中华人民共和国。中国共产党是国家的最高政治领导力量。“在掌握国家政权的条件下,党的领导核心地位一方面通过对整个社会主义事业的政治领导来体现,另一方面则以党的领导为核心的国家政权对社会主义建设的有效实践来体现。”^{③⑤}这就形成了区别于西方国家的政党和国

^{③④} 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗》(2022年10月16日),载《习近平著作选读》(第1卷),人民出版社2023年版,第54页。

^{③⑤} 林尚立:《领导与执政:党、国家、社会关系转型的政治学分析》,载《毛泽东邓小平理论研究》2001年第6期,第38页。

家政权关系的、呈现出独特内在结构的中国特色的党政关系。在这种结构下,党员干部与党外干部、党的组织与国家公权力机关的区分并不如西方国家那样明确,而是在党的领导下呈现出一种统一性。在中国特色社会主义法治体系中,相较于国家法律,党内法规的政治性特征使其能够更好承接和彰显党的政治立场和理想追求,而通过党内法规对党政干部、党政机关的规范,可以“将党的先进理念、目标使命、组织原理、行为模式等要素,有效传导至国家政权机关、民主党派机关、群团组织、国有企事业单位等公权力组织及其相关成员,并使之内化为党和国家治理体系中的价值性要素,最终确保各主体协调一致地服务于党和国家事业”^②。由此,为数众多的党内法规成为规范党政干部和党政机关行为的制度依据。因此,中国特色的党政关系从根本上决定着党内法规可以对党政干部和党政机关产生效力。

在这一逻辑的根本要求下,党管干部原则和党政机关管理传统共同塑造着党内法规对党政干部和党政机关的规范机制。其一,中国共产党长期坚持党管干部原则,强调将党的领导贯穿各级各类干部(包括党外干部)的选拔、任用、考察、培训、处分等各个环节。通过制定党内法规对党政干部提出具体要求,本身就是落实党管干部原则的具体体现。其二,中国共产党以党内法规或党的规范性文件形式统一管理党政干部和党政机关是一项长期延续的历史传统。在新中国成立以前,中国共产党即对革命根据地的党政干部、党政机关进行统一管理。自那时起,党的制度文件就开始呈现出高度的政治权威,不仅是党组织和党员需遵守的规范,也是党的干部和政权机关需遵守的规范。而党内法规又“是从党的文件中逐渐分化出来”^③,逐渐成为一种中国特色社会主义法治体系中的独特规范类型。在此意义上,党内法规对党政干部和党政机关的规范,是对党的文件治理传统的一种高度理性化、法治化延续。与此同时,由于党的机关和政权机关等公权力机关及其工作人员在工作程序和工作方法上有不少相近相通之处,出于效率的考量,更适宜对两类主体作出统筹安排、一体规定。因此,党内法规对党政干部、党政机关的规范亦是在延续传统的基础上强调效率的结果。

当然,以党内法规监督和制约公权力,并不意味着党内法规会替代国家法律。事实上,从调整范围看,党内法规“主要是针对那些需要依托党的领导和党的建设活动进行主导性、实质性参与,从而发挥政治引领功能的事务进行调整”^④。就党政干部和党政机关这一适用对象来说,党内法规主要着力于政治性要求,而一般不就具体的事务性问题作出过多规定。相应的,党内法规对违反规定的党政机关、党政干部所追究的,也主要是政治责任,而非纯粹意义上的法律责任。在此基础上,党内法规与国家法律在监督制约公权力方面承担着不同的功能,二者之间形成一种独具特色的结构性分工。如,党内法规在领导干部理想信念塑造、政治觉悟提升等方面,可以发挥独特作用,而国家法律则对追

② 周叶中、熊娜:《论党内法规学的核心思维》,载《山东社会科学》2024年第7期,第73页。

③ 孟涛:《党内法规体系的形成与完善》,载《法学研究》2021年第6期,第22页。

④ 熊娜、段磊:《党内法规调整范围的政治性标准》,载《河南社会科学》2023年第12期,第85页。

究领导干部职务违法、职务犯罪行为的责任追究具备专属功能,二者相辅相成、相互促进、相互保障。^{③⑤}

四、党内法规对公民、法人、其他组织的效力

公民、法人、其他组织是既有研究普遍认为党内法规不应涉及的一类对象。^{③⑥}然而,从对党内法规文本的分析情况来看,实践中确有党内法规对此类对象作出规范。尽管这种规范往往具有一定的实践背景,或基于党内法规制定主体的行政管理权限,或是党内法规规范效力延伸的产物,但仍应秉持谨慎态度对此类现象进行必要的理论分析。

(一) 对公民、法人、其他组织的规范及其基本特点

1. 对公民、法人、其他组织进行规范的基本样态

公民、法人、其他组织是党内法规适用对象中较少出现的类型,亦是较有争议的一种类型。在党内法规中,此类对象一般被表述为“公民、法人、其他组织”,亦可能被表述为“组织和个人”“单位和个人”等。在本文所统计的党内法规中,出现规范公民、法人、其他组织的有14部,^{③⑦}占总数的9.45%,但其中的9部系规范其他对象时不可避免地关联至公民、法人、其他组织,而并非专门性规范,也没有规定对此类对象相应的惩处追责机制。例如,《中共中央办公厅、国务院办公厅关于县以上党和国家机关退(离)休干部经商办企业问题的若干规定》规定,党和国家机关的退休干部,不得兴办商业性企业,不得到这类企业任职。仅有5部党内法规系有专门规范公民、法人、其他组织的条款,且均设置了相应的惩处追责条款,占总数的3.37%。例如,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《创建示范活动管理办法(试行)》规定,任何组织和个人,未经批准不得开展包含“国家”“中国”“中华”“全国”等特定字样的创建示范活动,并针对违规行为规定了包括责令停止开展活动直至依法追究刑事责任在内的惩处追责机制。具体说来,党内法规对公民、法人、其他组织的规范主要可分为两种类型(见表2)。

^{③⑤} 必须明确,党内法规规范党政干部和党政机关,并不意味着国家法律不能规范此类对象。在实践中,基于功能适当原则,亦有不少国家法律对党政干部和党政机关的行为作出一体规定。例如,《监察法》《公职人员政务处分法》等专门调整职务违法、职务犯罪行为的责任追究即明确将包括“中国共产党机关……的公务员,以及参照《中华人民共和国公务员法》管理的人员”在内的六类人群合称为“公职人员”,统一纳入监察范围,以实现监察全覆盖。又如,《预算法》《预算法实施条例》也将“政党组织”同“国家机关、军队、事业单位、社会团体”等一同纳入调整范围,以确保国家财政预算的有效实施。

^{③⑥} 例如,宋功德认为“对于主要依靠国家法律规范的公民、法人和非法人组织的民事活动领域,党内法规应当保持克制,不去直接控制”。前注^{③⑤},宋功德书,第318页。

^{③⑦} 根据筛选标准,纳入统计范围的党内法规共15部,但《脱贫攻坚责任制实施办法》规定的“民营企业、社会组织和公民个人应当积极履行社会责任,主动支持和参与脱贫攻坚”中的“应当”,根据语境并不能被视为一种法律意义上的应为性、强制性规范,而是一种倡导性规范,因而不属本文所研究的“对象效力”之范围。

表2 党内法规对公民、法人、其他组织的规范情况

规范方式	制定主体	党内法规名称	示例性条款
专门性规范	党政联合制定	《信访工作条例》《创建示范活动管理办法（试行）》《全国性文艺新闻出版评奖管理办法》	“采用前款规定的形式,反映情况,提出建议、意见或者投诉请求的公民、法人或者其他组织,称信访人。” “对违反前款规定的组织和个人,……按照有关规定和各自职责,采取责令停止开展活动、消除影响、约谈、公开曝光批评、纳入信用记录等方式予以处理;违反法律法规的,依法予以处罚处理;构成犯罪的,依法追究刑事责任。”
	党组织单独制定	《图书出版单位社会效益评价考核试行办法》《中国共产党党徽党旗条例》	“……对非法生产、销售党徽党旗制品的企业和个人,对违反本条例使用党徽党旗及其图案的行为,应当进行批评教育、及时纠正,情节严重或者拒不改正的,按照有关规定处置,对涉嫌违法犯罪的依法处理。”
关联性规范	党政联合制定	《党政机关办公用房管理办法》《防范和惩治统计造假、弄虚作假督察工作规定》《中央生态环境保护督察工作规定》《中共中央办公厅、国务院办公厅关于县以上党和国家机关退（离）休干部经商办企业问题的若干规定》	“……生产经营类事业单位、国有企业和行业协会商会等社团组织,原则上不得占用党政机关办公用房。”
	党组织单独制定	《公务员培训规定》《公务员申诉规定》《纪检监察机关处理检举控告工作规则》《纪检监察机关派驻机构工作规则》《干部教育培训工作条例》	“……如本人丧失行为能力或者死亡,可以由其配偶、父母、子女、兄弟姐妹等近亲属代为提出。”

2. 对公民、法人、其他组织进行规范的基本特点

一方面,党内法规对公民、法人、其他组织的规范并非一种普遍现象,主要是基于特定党组织单独或与国家机关共同履行具体行政管理职能的需要。与历史上一个时期内

党内法规曾直接调整企业经营活动、公民生产生活等事务的情形不同,^⑳现行有效的党内法规对公民、法人、其他组织的调整并不普遍,呈现出一种较为明显的谦抑性。并且,此类党内法规主要是由党政机关联合制定或由合署合设的党政机构制定。前者如《信访工作条例》《创建示范活动管理办法(试行)》等,后者如《图书出版单位社会效益评价考核试行办法》。这些党内法规的制定主体,或是党组织与具备相应行政管理职权的行政机关,或是已根据《深化党和国家机构改革方案》拥有由原行政机关移转而来的行政管理职权的党政合署合设机构。

另一方面,党内法规对公民、法人、其他组织的规范,主要通过转介条款由国家法律保证实施。如《信访工作条例》对信访人有违反条例规定的行为,规定“有关机关、单位工作人员应当对其进行劝阻、批评或者教育”,在此基础上对信访人出现违反治安管理行为的、违反集会游行示威相关法律法规的,则规定“由公安机关依法采取必要的现场处置措施、给予治安管理处罚;构成犯罪的,依法追究刑事责任”等。与之类似,《创建示范活动管理办法(试行)》亦规定涵盖“责令停止开展活动、消除影响、约谈、公开曝光批评、纳入信用记录”和“依法予以处罚处理”“依法追究刑事责任”的层次化、转介性惩处追责机制。即便是党组织单独制定的,诸如《中国共产党党徽党旗条例》《图书出版单位社会效益评价考核试行办法》等,也不会将党纪处分作为针对公民、法人、其他组织的惩处追责方式,而是以转介至国家法律的方式保证其效力实现。

(二)对公民、法人、其他组织效力的正当性基础

公民、法人、其他组织,一般被认为应属国家法律的调整对象。因此,党内法规对此类对象的调整应秉持较为谨慎和谦抑的立场。毕竟,“虽然党内法规的调整视野只有是360°才能与党的领导核心地位相匹配,但不能因此机械地认为党内法规是全能的,可以包办代替国家法律的调整,相反,党内法规调整应当确立有限治理思维”^㉑。而建立在有限治理思维之上的党内法规,何以对公民、法人、其他组织产生效力,是一个必须着重探讨的理论问题。

党内法规对公民、法人、其他组织产生效力的正当性基础,主要来源于党的领导原则下有权党组织或相应党政机关的职权。从上文所统计和分析的党内法规可知,这些党内法规对公民、法人、其他组织产生效力的正当性基础,总体依然遵从“制定主体决定对象效力”的一般逻辑。

一方面,党政联合制定的党内法规以其制定主体的双重性,体现了规范此类对象的正当性。在我国,党政机关联合制定和发布文件的做法由来已久。多年以来,为数众多的党政联合发文直接或间接对社会公众产生效力,甚至直接影响公民权利义务。此类党

^⑳ 例如,1961年出台的《国营工业企业工作条例(草案)》中即出现了直接对企业管理中相关经济技术工作、厂长负责制、职工的工资、奖励、生活福利等问题的规定。参见中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》(第14册),中央文献出版社1997年版,第645页。

^㉑ 前注^⑳,宋功德书,第318页。

政联合制定规范的性质在理论上一直存在讨论。^{④⑩} 2019年修订的《中国共产党党内法规制定条例》第13条规定：“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。”根据这一规定，党政联合制定的符合形式要求的规范，在性质上往往被界定为党内法规。^{④⑪} 由此，便产生了部分党政联合制定的党内法规直接规范公民、法人、其他组织行为的问题。例如，中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发的《创建示范活动管理办法（试行）》，在性质上即属党政联合制定的党内法规。这一办法的适用对象不仅包括各级各类党政机关，还在部分条款中出现了“任何组织和个人”不当行为的禁止性规定，并形成了惩处追责机制。

另一方面，部分因党和国家机构改革而拥有公共事务管理权限的党组织制定的党内法规对公民、法人、其他组织的调整，亦可被认为具有实质上的正当性。“坚持党的领导”是为我国宪法所确认的一项基本原则，而在党的领导实践中，党组织可以根据领导对象和领导事务的差异，采取不同的领导方式。“党的领导实践中，党组织对一些事关党和国家全局的重大事项往往直接进行具体管理，从而牢牢把握党对这些领域工作的领导权。”^{④⑫} 自2018年党和国家机构改革以来，一些党政机构以合署办公或合并设立方式存在，这可被视为党组织直接对特定重大事项进行具体管理所依托的组织形态。在这些合署合设的党政机构中，出现了部分党的工作机关以其党组织身份制定党内法规来规范原属国家机构职权范围的情形。例如，《深化党和国家机构改革方案》规定，“将国家新闻出版广电总局的新闻出版管理职责划入中央宣传部。中央宣传部对外加挂国家新闻出版署（国家版权局）牌子”^{④⑬}。从此意义上看，中共中央宣传部制定与新闻出版相关的规定，即是其行使新闻出版管理职责的具体体现。由此，便可以解释中共中央宣传部于2018年12月印发的《图书出版单位社会效益评价考核试行办法》对“取得出版许可证、登记为企业法人的图书出版单位”规定有关考核要求的行为的实质正当性。由此，这种规范方式便可以解释为符合“制定主体决定对象效力”的一般要求。

（三）对公民、法人、其他组织的效力边界

党内法规对公民、法人、其他组织的效力，主要基于有关党组织的公共事务管理权限展开，按照法定职责必须为、法无授权不可为的基本要求，此类党内法规的效力理应遵循一定的制度边界。基于“制定主体决定对象效力”的基本逻辑，不同制定主体制定的党内法规对公民、法人、其他组织产生效力的理论基础存在差异。因此，应当根据制定主体不同，对涉及此类现象的党内法规分别进行探讨。具体说来，根据规范制定主体身份性

^{④⑩} 参见封丽霞：《党政联合发文的制度逻辑及其规范化问题》，载《法学研究》2021年第1期，第13页。

^{④⑪} 中共中央办公厅法规局编著的《中国共产党党内法规制定条例及相关规定释义》作出解释：“这些年来，围绕党政机关联合制定的党内法规性质等问题进行了大量的讨论。《制定条例》对党政机关联合制定党内法规明确作出规定，回应和解决了实践中的一些认识问题。”参见前注^{②④}，中共中央办公厅法规局编著书，第48-49页。

^{④⑫} 前注^③，宋功德、张文显主编书，第185页。

^{④⑬} 《深化党和国家机构改革方案》，人民出版社2018年版，第11页。

质和名义的不同,可将涉及此类现象的党内法规分为三类,即党政联合制定的党内法规、合署合设的党政机构以党组织名义制定的规范和党组织单独制定的党内法规。

1. 党政联合制定的党内法规: 备案审查衔接联动机制的构建

对于党政联合制定的党内法规的性质、调整范围及其所应接受的制度规范等问题,学界已经形成一定规模的探讨。依照“制定主体决定对象效力”的逻辑,由于有国家机关参与制定,党政联合制定的党内法规对社会公众产生效力具有相应的法理正当性。并且在一定意义上,一些原本由国家法律作出的规范,在经过一定程序转变为党政联合制定的规范之后,其政治权威性更高,更有利于其制度效能的提升。但是,根据“有权必有责”的法治逻辑,规范的制定主体在决定对象效力的同时,也需承担相应的责任,接受相应的监督。因循这一理念,党政联合制定的党内法规对公民、法人、其他组织产生效力时,应接受与其产生的规范效力相匹配的制度约束。这种制度约束主要通过备案审查机制加以落实。目前,我国已形成“由党委、人大、政府、军队、纪委监委、法院、检察院等七个系统分工负责、衔接联动的规范性文件备案审查制度”^④。党政联合制定的直接规范公民、法人、其他组织行为的党内法规,体现出制定主体和规范内容的复合性特征:在制定主体上,既包含党组织,也包含政府等国家机关;在规范内容上,既涉及党的领导和党的建设活动,也涉及公民、法人、其他组织的权利义务。鉴于制定主体和规范内容的复合性,对涉及公民、法人、其他组织权利义务的党政联合制定的党内法规,应充分发挥备案审查衔接联动机制的作用,可“通过党委系统和人大系统、政府系统举行联席会议的方式共同审查”^⑤,以确保其能够同时接受党内法规和国家法律系统的监督,从而保障其合宪性、合法性与合规性。

2. 合署合设的党政机构制定的规范: 适当法律身份的选取

针对党政合署合设机构中的党的工作机关,直接以党组织名义制定部委党内法规的方式调整公民、法人、其他组织的情况,应在形式法治的基本要求下秉持更为审慎的态度。关于党和国家机构改革背景下合署合设党政机构制定规范的问题,学界有两种不同认识:一是认为合署合设的党政机构可能通过制定党内法规的方式行使其享有的行政管理权。如有学者认为,“在法律依据缺位或者不够明确而党内法规、文件已先行出台的情况下,就有可能直接依据党内法规、文件实施行政行为”^⑥。二是认为合署合设的党政机构依然可因其所承接的行政管理职权享有原有的行政立法权力,并依此开展相应的行政立法活动。如有学者提出,“党政机构合并合署后,党的机构在行使行政管理权时,是否可以制定行政法规、规章以及行政规范性文件,这需要予以明确”^⑦。尽管从逻辑上看,合

④ 严冬峰:《2025年备案审查工作情况报告的解读与评述》,载《中国法律评论》2026年第1期,第194页。

⑤ 王锴:《论备案审查的衔接联动机制——以党政联合发文为例》,载《西北大学学报(哲学社会科学版)》2026年第4期,第118页。

⑥ 林鸿潮:《党政机构融合与行政法的回应》,载《当代法学》2019年第4期,第53页。

⑦ 程琥:《党政机构合并合署改革的行政法回应》,载《治理研究》2021年第5期,第121-122页。

署合设的党政机构以其党组织身份制定党内法规来调整社会公众的行为,可获得基于职权转移的正当性支持,但这种方式会带来诸如相关规范的备案审查如何进行、党内法规能否直接成为执法依据、党内法规是否要接受来自国家法律系统的合宪、合法性审查等复杂问题。

因此,更为适合的方式是,合署合设的党政机构以其拥有的国家机构的法律身份制定相关规范,采取更加适宜的形式规范社会公众行为。有不少法律法规都为合署合设的党政机构以其拥有的行政机关身份制定部门规章的行为预留了法律授权。例如,国家保密局与中央保密委员会办公室实行一个机构两块牌子,列入中共中央直属机关的下属机构序列,而《保守国家秘密法》第48条明确规定“国家保密行政管理部门依照法律、行政法规的规定,制定保密规章和国家保密标准”。这就为合署合设后的机构以国家保密局名义制定部门规章提供了法律依据。更进一步,国家新闻出版署(国家版权局)、国家宗教事务局等与党的工作机关合并设立的国务院直属机构,可依照《立法法》之规定径行制定部门规章,而对于国家公务员局等不具备《立法法》所规定的制定部门规章授权的单位,则可通过修改法律等方式,完善法律对其制定部门规章的授权,以充分激活其以国家机构身份制定规章的权力。

3. 党组织单独制定的党内法规:党内法规和国家法律衔接协调机制的运用

一般认为,党组织单独制定的党内法规不宜直接规范公民、法人、其他组织的行为。然而,在实践中难免出现因公民、法人、其他组织与党组织产生事实性关联,而导致其行为落入党内法规效力范围的情形。例如,在前述党内法规中,《中国共产党党徽党旗条例》即对未经批准擅自制作党徽党旗的行为作出禁止性规定,且规定了对非法生产、销售党徽党旗制品的企业和个人的惩处追责机制。党徽、党旗是党的重要政治象征和标志,确定党徽、党旗的制作标准与程序,当属党内法规的调整范围。党内法规对企业和个人“非法生产、销售党徽党旗制品”行为的禁止和惩处性规定,即属因公民、法人、其他组织的行为与党组织产生事实性关联而落入党内法规调整范围的情形。

这种因事实性关联而产生的规范现象,具备政治和事实上的合理性。但党组织单独制定的党内法规直接规定对公民、法人、其他组织的惩处追责机制,也存在一定瑕疵。其一,这类规定在形式上无法获得“制定主体决定对象效力”的正当性解释。党组织单独制定的党内法规,既无党政联合制定的合法性支持,又无明确的制定机关职权授予,其直接规定对公民、法人、其他组织惩处追责机制,存在一定的正当性瑕疵。其二,这类规定可能会导致执法部门直接将党组织单独制定的党内法规作为执法依据,从而在一定程度上混淆党内法规与国家法律的功能适应性。出现此类问题的根本原因在于,党内法规和国家法律的衔接协调仍需进一步加强。

对此,应分别从党内法规和国家法律两个方面着手完善。一是在党内法规的制定、修改过程中,应注意避免由党组织单独制定的党内法规直接规定针对公民、法人、其他组织的惩处追责机制,同时充分考虑有关转介条款所指向的国家法律的完备性。二是在

国家法律的制定、修改过程中,应注意完善有关规定,以确保党内法规转介条款的可适用性。例如,《中国共产党党徽党旗条例》对非法生产、销售党徽党旗制品的企业和个人规定的惩处方式是“进行批评教育、及时纠正,情节严重或者拒不改正的,按照有关规定处置,对涉嫌违法犯罪的依法处理”,即以转介条款方式,规定了进一步强制性处置的方式。然而,目前《刑法》《广告法》等法律尚未对非法使用、生产、销售党徽党旗制品行为的惩处追责作出具体规定,这就导致实践中已出现执法部门依照党内法规查处有此类行为的企业和个人的情况。对此,可在未来的法律修改完善过程中,将党徽、党旗作为重要政治象征和标志之一,明确列入法定保护范围,这不仅能进一步完善国家法律对重要政治标识的保护机制,还能实现党内法规与国家法律的衔接协调。

五、结 语

党内法规的对象效力问题,是透视党内法规性质、厘清党内法规与国家法律关系的理论枢纽,也是探讨党内法规体系在国家治理体系和治理能力现代化中的独特地位与作用这一重大理论命题的关键切入点之一。既有研究的前提和基础,不仅在于“制定主体决定对象效力”的单一逻辑,更在于将党内法规视为一般意义上的政党内部规范。建基于党内和党外二分的分析框架上的论述,在面对国家治理实践时,已呈现解释力不足的困境。本文提出的“三分法”分析框架,不仅是对党内法规对象效力类型的细化,更是对党内法规性质、党内法规与国家法律关系等问题的理论再思考。党内法规并非一般意义上的政党内部规范,而是中国共产党用于规范和保障党的领导和党的建设活动的重要规范形式,更是中国特色社会主义法治体系的重要组成部分。《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:“党内法规既是管党治党的重要依据,也是建设社会主义法治国家的有力保障。”^{④8}因此,要更加深刻地认识党内法规的性质与地位,尤其是党内法规在中国特色社会主义法治体系中发挥的独特功能。对党内法规对象效力的类型化分析,构成认识和揭示党内法规独特功能的重要切入点。

基于“三分法”的类型化分析可知,党内法规对一般意义上的党员和党组织、行使公权力的党政干部和党政机关,以及公民、法人、其他组织这三类对象的效力及其正当性基础、作用方式等均呈现出系统性差异。这意味着,党内法规的对象效力已超越单纯的政党内部规范,其适用对象、正当性基础等并非仅由制定主体这一单一因素所决定,而是与其规范目的、对象属性以及法治体系结构等因素密切相关。这也从一个侧面彰显出作为中国特色社会主义法治体系重要组成部分的党内法规,是具有独特治理功能的独立规范类型。^{④9}必须立足于“独立规范类型”的内生逻辑,形成党内法规对象效力的新

^{④8} 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,2014年10月23日中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议通过。

^{④9} 参见段磊:《作为独立规范类型的党内法规:党内法规性质的再探讨》,载《党内法规研究》2022年第2期,第72页。

认知,进而更加深化党内法规与国家法律呈现的“互相作用、互相转化、互相补充”的规范性原理^{⑤0}。因此,“三分法”的类型化划分,不仅是基于规范文本的概括提炼,更是对党内法规一般原理的研究尝试。借助这种研究,可为深入理解“坚持依法治国与依规治党有机统一”的必然性与必要性以及探索发挥依法治国和依规治党的互补性作用的方式方法等问题提供新的理论视角,为构建更加成熟的中国特色社会主义法治理论提供智力支持。

Abstract: The personal scope of the binding force of intra-Party regulations is a core issue concerning the normative reach of the intra-Party regulations system. The subjects regulated by the regulations can be categorized into three types: Party members and Party organizations in the general sense; Party and government cadres and organs exercising public power; and citizens, legal persons, and other organizations. Under the tripartite analytical framework, the binding force of intra-Party regulations on different categories of subjects varies significantly. The binding force of intra-Party regulations upon Party members and Party organizations is primarily based on the need for governing and disciplining the Party, with its legitimacy rooted in the political mission of a Marxist governing party. The binding force of intra-Party regulations upon Party and government cadres and organs is mainly based on the need to oversee and constrain the operation of public power, with its legitimacy grounded in the Party-government relationship with Chinese characteristics and the resulting principle of the Party supervising cadres and tradition of organ management. The binding force of intra-Party regulations upon citizens, legal persons, and other organizations stems primarily from the need to fulfill specific administrative functions. Its legitimacy depends largely on the authority of the rule-making body or the powers vested in Party-government institutions established through institutional integration. In this regard, such regulations should be exercised with a degree of restraint, and their boundaries of applicability should be determined according to the nature of the subjects involved. This typological analysis demonstrates that the personal scope of the binding force of intra-Party regulations has extended beyond that of ordinary internal party rules. It cannot be explained solely by the identity of the rule-making authority, but it is also closely related to the regulatory purposes of intra-Party regulations, the characteristics of the subjects, and the structural configuration of China's rule of law system.

(责任编辑:刘海林)

^{⑤0} 参见黄文艺:《论党法关系的规范性原理》,载《政法论坛》2022年第1期,第3页。