

# 党内法规体系再访<sup>\*</sup>

——兼论一种新的党内法规现象

石春林 柴宝勇

**【摘要】**随着中国共产党党内法规体系的进一步完善，在国有企业和社会组织中形成了一种“党规—国法”二元渊源的组织内部规范。这一规范具有社会规范性、合法律性和党内法规属性“三重性”，对现有党内法规体系的完备性构成了一定挑战。由党内法规体系、党内规范性文件体系、党的规矩（惯例）等不成文规范体系、二元渊源的组织内部规范体系及其他体系性的党规现象构成的“党规体系”，完备地指涉了党内规范体系，解决了现有党内法规体系的完备性问题。党内法规研究应更多关注党内法规实践，丰富党内法规的理论体系。

**【关键词】**党规体系 党内法规 党内法规体系 二元渊源的组织内部规范

**【作者简介】**石春林，中国社会科学院大学政府管理学院博士研究生；柴宝勇（通讯作者），法学博士，中国社会科学院大学党内法规与国家监察研究中心主任，政府管理学院教授、博士生导师。

**【中图分类号】** K26      **【文献标识码】** A

**【文章编号】** 2097 - 1125 (2024) 12 - 0087 - 22

党内法规的“政—法”二元属性奠定了党内法规基础理论的基调。<sup>①</sup> 在

\* 本文系研究阐释党的十九届六中全会精神国家社科基金重大项目“坚定对中国特色社会主义政治制度的自信研究”（22ZDA065）的阶段性成果。李阳对本文亦有贡献。此外，本文在写作过程中得到了吴波教授、屠凯副教授、苏绍龙副教授、周航博士和陈靓博士的宝贵修改意见，在此致谢。

① 参见屠凯：《党内法规的二重属性：法律与政策》，《中共浙江省委党校学报》2015年第5期，第52~58页。

此基础上，党内法规亦具有制度性<sup>①</sup>等特征，<sup>②</sup>是当代中国规范体系中的一种独立规范类型。<sup>③</sup>在法律多元主义的视角下，即使将党内法规完全视作一种法规范，不同功能的党内法规亦表现为不同的法规范类型，其中，发挥国家治理功能的党内法规被视作“特殊法规范”。<sup>④</sup>随着中国共产党党内法规建设的不断推进，特别是分领域、分部门的专门性规范的出台与实施，诸多超越《中国共产党党内法规制定条例》（以下简称《制定条例》）规定的7类形式，甚至超越党内规范性文件形式的中国共产党党内法规现象（制度、观念、行为）也不断出现。可见，自“比较完善的党内法规体系”<sup>⑤</sup>提出以来，中国共产党党内法规的实践已有了长足的进展。目前，党内法规基础理论的研究成果在一定程度上反映了党内法规实践的发展状况，但仍忽略了一些党内法规在执行中的新现象，这些新现象对现有党内法规体系的完备性有一定影响。

本文试图讨论一种目前在我国国有企业和部分社会组织中兴起的新生党内法规现象，并在此基础上对现有党内法规体系的完备性进行考察，提出一个能够包容更多党内法规及其相关现象的理论图式。

## 一、经验观察：从国企改革说起

历史地看，国企领导体制经历了数次变迁，从早期的“三人团”模式，到“一长制”“党委集体领导制”，再到改革开放以来的“厂长（经理）负责制”以及当下的“中国特色现代国有企业制度”，中国共产党领导国企可谓“党—企”关系的主线。这条主线的新时代表征就是中国特色现代国有企业制度。习近平总书记指出：“中国特色现代国有企业制度，‘特’就特在把党的领导融入公司治理各环节，把企业党组织内嵌到公司治理结构之中，明确和落实党组织在公司法人治理结构中的法定地位，做到组织落实、

① 参见王立峰、李洪川：《党内法规的三重属性》，《学习与实践》2021年第1期，第54～62页；陈家刚：《“党内法规”：概念、属性与边界》，《新视野》2020年第4期，第81～88页。

② 参见屠凯：《党内法规性质再访》，《党内法规研究》2023年第2期，第38～46页。

③ 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》，《党内法规研究》2022年第2期，第69～82页。

④ 参见张晓瑜、秦前红：《“法多元主义”视角下党内法规规范属性探析》，《河南社会科学》2020年第11期，第48～57页。

⑤ 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。

干部到位、职责明确、监督严格，不能搞成摆设。”<sup>①</sup>那么，这种“融入”、“内嵌”与“法定地位”如何实现？

### （一）新时代以来国企领导体制的变革

2015年，《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》和《关于在深化国有企业改革中坚持党的领导加强党的建设的若干意见》明确要求“把加强党的领导和完善公司治理统一起来，将党建工作总体要求纳入国有企业章程，明确国有企业党组织在公司法人治理结构中的法定地位，创新国有企业党组织发挥政治核心作用的途径和方式”。<sup>②</sup>2017年，《国务院办公厅关于进一步完善国有企业法人治理结构的指导意见》进一步要求“明确党组织在企业决策、执行、监督各环节的权责和工作方式，使党组织成为企业法人治理结构的有机组成部分”。<sup>③</sup>2019年12月，中共中央发布《中国共产党国有企业基层组织工作条例（试行）》（以下简称《国企党组织工作条例》），这是国有企业在党的建设领域的一项专门性党内法规。2020年9月，中共中央办公厅和国务院办公厅联合发布《国企改革三年行动方案（2020—2022年）》（以下简称《行动方案》）。2022年前后，作为实施对象的大多数国企都按照《行动方案》完成了体制机制的重构。

这次重构几乎完全改变了我国国有企业的运作形式。此前，国有企业党的建设工作的开展完全是以国有企业党组织自身活动为依托的，其运作方式更类似中国共产党早期的“党团”模式，<sup>④</sup>即具有党员身份的企业领导人员和企业工作人员以个体身份遵守党的纪律并贯彻落实党中央和企业党组织的各项决定。重构后的国有企业公司章程专设一章明确规定企业党委（党组）<sup>⑤</sup>的设置、作用、职责等。简单来说，在一系列国企改革之前，对绝大多数国有企业来说，国有企业公司章程仅是国有企业这一经济组织的内部最高文本规范。《中华人民共和国公司法》（以下简称《公司法》）对企业中党组织的设立与活动的规定也仅在第18条以“在公司中，根据中国共产党章

① 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148页。

② 《中共中央国务院关于深化国有企业改革的指导意见》，人民出版社2015年版，第21页。

③ 《国务院办公厅关于进一步完善国有企业法人治理结构的指导意见》，[https://www.gov.cn/zhengce/content/2017-05/03/content\\_5190599.htm](https://www.gov.cn/zhengce/content/2017-05/03/content_5190599.htm)，2023年10月20日。

④ 参见马思宇：《无形与有形：中共早期“党团”研究》，《中共党史研究》2017年第2期，第32~47页。

⑤ 关于国有企业中的党委（党组）设置，根据《国企党组织工作条例》，一般国有企业通常设立党委（包括党的基层委员会、党的总支部委员会、党的支部委员会）；而经党中央批准，中管企业一般设立党组，中管金融企业设立党组性质党委。为了便于行文，除特定表述，本文不再区分党委、党组，统一以党委代称。

程的规定，设立中国共产党的组织，开展党的活动。公司应当为党组织的活动提供必要条件”为限。在这项重构后，国有企业内部党组织的地位发生了显著的变化。一方面，《行动方案》配套的国有企业公司章程示范文本在原有股东会（出资人）、董事会、经理层、监事会等公司治理的核心主体的基础上增加了“党委”一章。这使党委这一对国有企业自身而言的非内部组织主体成为公司法人治理结构中的法定角色，企业党委完成了从非正式“圈外人”到正式“圈内人”的身份转变。另一方面，企业党委的身份转变并非仅意味着公司章程政治性的强化，更代表现代国有企业治理模式的变革。自此，企业党委这一组织而非过去的党员个体以正式的身份，依托以公司章程为核心、以“三会一层”议事规则和权责清单为基础、以相关规范性制度为支撑的企业治理体系参与现代国有企业公司治理，在新模式下，“讨论前置”即“明确党组织研究讨论是董事会、经理层决策重大问题的前置程序”<sup>①</sup>这一机制发挥着重要作用。<sup>②</sup>

## （二）国有企业党组织的法定地位对公司法人治理结构的重构

目前，国有企业公司治理的实践已经形成了比较固定的“三会一层”<sup>③</sup>权力边界。具体来看，这表现为党委会的决定权、肯定权、否决权与建议权，董事会的决策权，经理层的经营权以及监事会的监督权。此外，“三会一层”还有相应的议事程序。具体来说，第一，须明确提交党委会讨论决定或审定的事项（决定权），以及党委会前置审议事项（肯定权和否决权）；第二，在党委会前置审议事项清单基础上，明确董事会职权清单（决策权），制定董事会授权事项清单（董事会的决策权和经理层的经营权），实现“前置审议不授权、授权事项不前置”；第三，根据董事会授权事项清单，结合《公司法》规定的经理层法定职权，明确总经理办公会议事清单（经营权）；第四，结合各治理主体职权清单，确定会议频次、召集、召开及决议要求。

表1和图1分别展示了目前基于“三会一层”的党领导国企公司治理的各主体权责和运行机制；表2对比了“三会一层”的会议召开程序。

① 《中国共产党国有企业基层组织工作条例（试行）》，人民出版社2020年版，第9页。

② 强舸曾讨论过“讨论前置”对国有企业公司治理结构的重塑。参见强舸：《国有企业党组织如何内嵌公司治理结构？——基于“讨论前置”决策机制的实证研究》，《经济社会体制比较》2018年第4期，第16~22页；强舸：《“国有企业党委（党组）发挥领导作用”如何改变国有企业公司治理结构？——从“个人嵌入”到“组织嵌入”》，《经济社会体制比较》2019年第6期，第71~81页。

③ “三会一层”指三种不同的企业模式。第一，“新三会”，即股份有限公司的股东大会、董事会、监事会与经理层；第二，“老三会”，即由全民所有制企业产生的党委会、职代会和工会；第三，本文指的是国企改革后形成的党委会、董事会、监事会和经理层。

表 1 “三会一层”各主体权责一览

| 主体         | 负责对象             | 决策形式              | 权利/权力形式         | 决策内容                                     |
|------------|------------------|-------------------|-----------------|--|
| 股东<br>(大)会 | —                | 决定                | 出资人权利           | 依据《公司法》和公司章程履行出资人职权，将其意志通过选定的董事发声或执行     |
| 党委会        | 上级党组织或选举其的党的代表大会 | 审定<br>书记审批、签批     | 决定权、肯定权、否决权与建议权 | 发挥领导作用，决定党的建设方面的重大事项，前置讨论重大经营管理事项        |
| 董事会        | 股东               | 审定<br>董事长签批       | 决策权             | 审定公司重大事项，执行股东意志                          |
| 经理层        | 董事会              | 总办会审定<br>经理层审批、签批 | 经营权             | 依据授权管理办法，履行职权，组织开展公司具体经营活动，组织实施党委董事会相关决议 |
| 监事会        | 股东               | 审定<br>监事会主席审批、签批  | 监督权             | 对重大事项及董事会经理层履职情况进行监督                     |

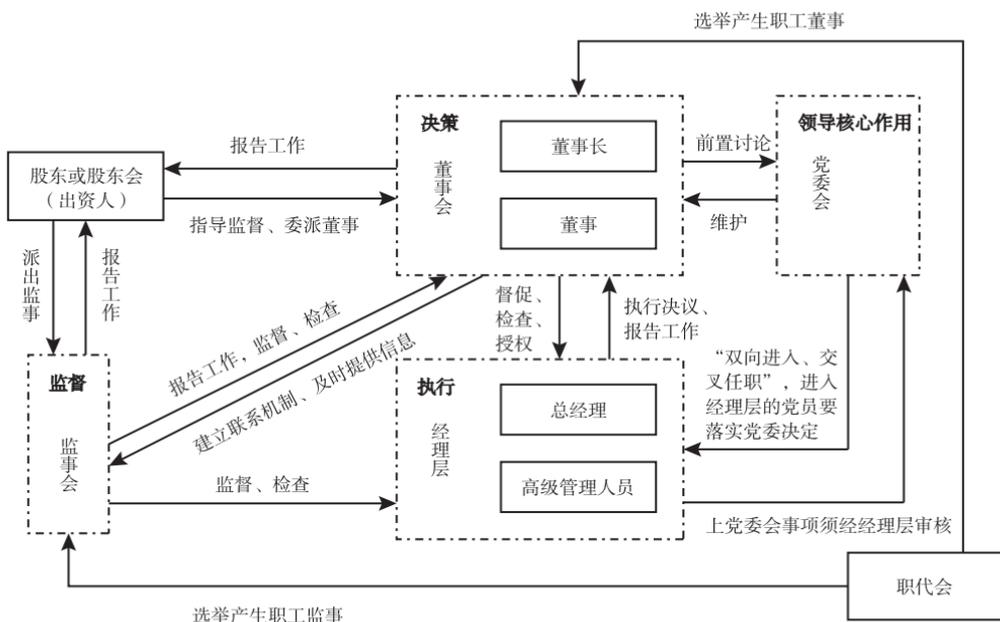


图 1 中国特色现代国有企业制度的运行机制

表2 “三会一层”的会议召开程序

| 内容   | 党委会   | 董事会  | 监事会                             | 经理层  |
|------|---|--|---------------------------------|--|
| 出席人员 | 党委成员  | 董事会成员  | 监事会成员                           | 经理层成员  |
| 列席人员 | 总会计师列席会议；根据议题内容，可安排有关负责同志列席会议，参与相关议题讨论。                             | 监事会可以列席，其他人视需要列席                                 | 视监事会需要列席                        | 集团公司党委成员、董事会成员、监事会成员有权列席会议。调研员、总经理助理、办公室主要领导全程列席会议，其他职能部门及成员单位主要负责人根据需要列席会议。 |
| 会议筹备 | 党委办公室<br>(党群工作部)  | 董事会办公室   | 监事会办公室                          | 办公室  |
| 召开频次 | 一般每周召开1次，也可根据需要随时召开。  | 至少每年召开4次。临时会议根据需要召开。                             | 至少每年召开1次。根据需要召开临时会议。            | 一般每月召开1次，可根据需要不定期召开。   |
| 会议通知 | —   | 定期提前5天，临时提前3天。                                   | 定期提前5天，临时提前3天。                  | —  |
| 会议召开 | 现场  | 现场、书面表决、网络视频、电话等                                 | 现场、书面表决、网络视频、电话等                | 现场   |
| 表决情况 | 同意、反对、弃权  | 同意、反对、弃权   | 同意、反对、弃权                        | 发表意见   |
| 会议表决 | 按少数服从多数原则，实行一人一票，赞成票超过应到会委员人数的半数为通过，未到会委员的书面意见不计入票数。表决结果实行主持人末位表态制。 | 会议表决实行一人一票，举手表决。一般议案过半数即视为通过。特别议案应经全体董事三分之二以上同意。 | 会议表决实行一人一票，举手表决。决议应经全体监事半数以上通过。 | 出席会议人员应对研究事项表达明确意见，会议主持人按照多数一致、民主集中的原则，归纳与会人员多数意见后做出决议。                      |

### 1. 企业党委会的决定权、肯定权、否决权与建议权

第一，决定权。从生成而言，决定权是国有企业公司党委被公司《章

程》、《公司党委（党组）会议事规则》（以下简称《议事规则》）和《公司党委（党组）工作规则》（以下简称《工作规则》）赋予的决定党的建设方面的重大事项的权力；从行使来说，该权力的行使表现为企业党委行使决定权这一权力形式。党委会通过党委会议制度对决定权所涉事项进行审定或通过主要领导进行审批、签批；通过后，所涉事项的文件将直接生效，经理层和文件所涉部门须严格执行，各级党组织和党员应不折不扣地落实决定事项的内容。因此，决定权的行使不涉及党委前置讨论。而对清单之外的事项，党委不能以决定权的形式加以干预。

第二，肯定权与否决权。肯定权与否决权是针对《党委（党组）前置研究讨论重大经营管理事项清单》（以下简称《事项清单》）而言的两种权力，二者同样来自《章程》、《议事规则》和《工作规则》。党委会的肯定权与否决权都体现在党委会前置审议即“讨论前置”这一环节。针对清单所列事项，由具体部门拟定方案，经分管领导审核后在总经理处审核、征求意见，提交党委会前置审议。显然，党委会的审议有两种结果，审议通过或审议不通过。当党委会审议没有通过时，该方案就不能提交董事会审定，此时党委会行使否决权；当党委会审议通过后，方案交由董事会审定，此时党委会行使的是肯定权，即董事会可以根据自身的程序和判断对党委会审议通过的内容进行审定。其中，党委审议通过后的内容会在董事会会议前，由进入董事会的党委班子成员或者经理层成员、董事会秘书受党委会委托，就党委会意见和建议方案与董事会其他成员进行沟通，视议题内容听取董事会专门委员会的意见。如果董事会成员对党委会审议通过的内容表示肯定，那么就进入董事会会议进行审定；如果董事会成员并不赞同党委会审议通过的意见，而且董事会会议前沟通时对建议方案出现重大分歧的，一般应当暂缓上会，但这一程序不是固定程序，相关方案仍可以进行董事会会议审定。董事会会议审定时，进入董事会的党委班子成员和其他党员要按照党委会形成的意见发表意见，最终按照董事会的议事规则形成审定意见——董事会有独立的决策权，不论董事会是否通过了党委审议的意见，都属于党委发挥肯定权的范畴。此外，对暂缓上会或者董事会会议表决未通过的方案，应当加强分析研究和沟通协调，按程序调整完善。需要对建议方案做出重大调整的，党委会应当再次研究讨论。为了更加清晰地说明肯定权与否决权的运行过程，这里以一般国有企业都会开展的年度固定投资计划为例展示这一流程（见图2）。

第三，建议权。所谓建议权，是党委及其成员对董事会决策清单和总经理办公会、经理层授权清单以及企业一般发展事宜的建议。对非“三重一大”决策事项，可不执行“讨论前置”决策程序，但企业党委可对此类事项提出意见或建议，行使建议权。就建议权本身而言，它并没有任何法定意义上的效力或强制力。

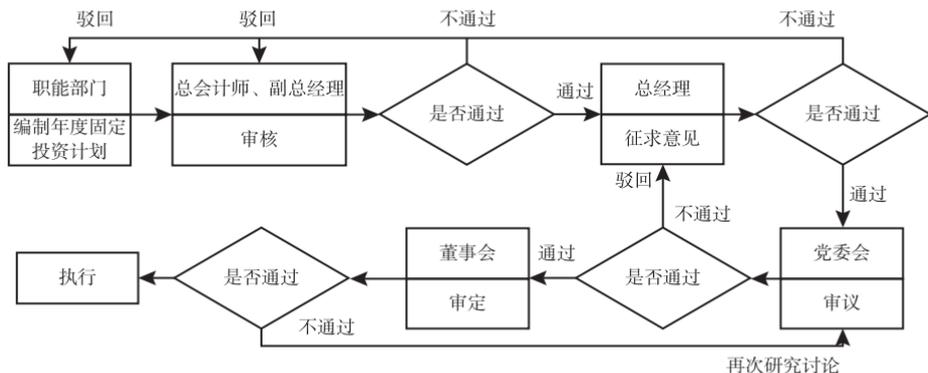


图2 “讨论前置”的流程——以年固投计划为例

## 2. 董事会的决策权

董事会具有决策权，其行使形式为审定，这种审定与党委会的审定在形式上是同质的，但董事会的审定表现为决策权。决策权与决定权的区别在于，董事会是公司的决策机构，除了法律法规规定应由出资人及其代表决定的事项，有权决定公司的其他重大事项。董事会的决策权表现为两种形式：一种是经过“讨论前置”程序，交由董事会进行审定的事项；另一种是由董事长直接签批的事项。值得注意的是，在多数国有企业的实践中，不存在不经由“讨论前置”程序而由董事会直接审定的事项。也就是说，从董事会集体决策来看，董事会的决策权建立在党委会的肯定权行使之上；而在董事会授权的事项上，对董事会授权董事长、经理层决策事项，党委会一般不做前置研究讨论。

## 3. 经理层的经营权

经理层的经营权来自董事会的授权。根据《董事会授权管理办法》，总经理办公会和总经理同样根据《董事会授权经理层职权清单》行使经营权。这种经营权表现为两种形式：一种是总经理办公会在征求总经理意见的基础上，对清单所列事项的审定；另一种是总经理、副总经理、总会计师对具体事项的审批、签批。值得注意的是，尽管总经理办公会的审定一般不需要执行“讨论前置”程序，但对总经理办公会研究的董事会授权总经理决策事项，决策前一般应听取党委书记、董事长的意见，意见不一致时暂缓上会；对其他重要议题的决策也要听取党委书记、董事长的意见。因工作需要，党委书记、董事长可列席总经理办公会。党委专职副书记可视议题内容参加或者列席总经理办公会。

## 4. 监事会的监督权

监事会本身并不参与也不干预公司经营管理活动。因此，尽管监事会也

有对部分方案的审定职责，监事会主席也能够审批、签批一些拟定方案，但监事会的监督权更多地表现在事前、事中的监督和事后的评价上。监事会依照《公司法》和《中华人民共和国企业国有资产法》等有关法律、行政法规履行监督职责，检查公司财务，监督公司重大决策和关键环节以及董事会、经理层履职情况。监事会主席根据监督检查的需要，可以列席或者委派监事会其他成员列席公司的重要会议。监事会的监督权的发挥恰恰就在于推进公司治理程序的完善性。

## 二、理论回应：新实践带来的理论挑战

前文详述国有企业公司治理模式变革的目的并不在于其本身，而是意图指出在国有企业改革、重塑的过程中，国有企业党组织发挥作用和功能的方式以及规范、保障其作用功能发挥的方式发生了结构性变化。这种变化反映在国有企业内部治理结构中，就表现为国有企业内部规范的多重渊源。此前，可以说国有企业章程仅根据《公司法》制定，其权威、效力来源是一元的；而完成企业法人治理结构改革的国有企业公司章程的权威来源几乎全部是二元的——既根据《公司法》等有关国家法律法规制定，又根据《中国共产党章程》、参照《国企党组织工作条例》等有关党内法规制定。<sup>①</sup>更重要的是，由于公司党委法定角色的变化（即党委依照清单开展党建事务决策以及前置审议），<sup>②</sup>各国有企业亦形成《议事规则》、《工作规则》以及《事项清单》等规范。<sup>③</sup>如此，就引出了本文的核心问题：如何理解企业党组织和部分党员以党组织和党员的身份受到公司章程这一既非党内法规也非党内规范性文件的规制？进一步，这种公司内部规范与公司党组织的党内规范性文件的交融意味着什么？更进一步，如何看待这些具有二元渊源的企业内部规范？

在就这个问题进行进一步讨论前，有必要强调这一现象的普遍性：随着各领域党的领导的不断坚持、加强和改善以及党的建设的完善，越来越多的

① 例如，某国有企业《章程》第1条写明：“为规范××集团有限公司（以下简称公司）的组织和行为，完善公司法人治理结构，保障出资人、公司的合法权益，根据《中国共产党章程》和《中华人民共和国公司法》（以下简称《公司法》）等有关党内法规和国家法律法规，制定本章程。”

② 如某公司《章程》明确规定“公司党委发挥领导作用，把方向、管大局、促落实，依照规定讨论和决定公司重大事项。重大经营管理事项须经党委前置研究讨论后，再按相关规定由董事会、经理层作出决定”，并对党委的7项主要职责做出说明。

③ 值得注意的是，在笔者的观察中，这些《议事规则》《工作规则》《事项清单》并不完全以党内规范性文件的形式出现，有些也直接表现为根据企业《章程》制定的企业内部规章。

独立组织和社团，或言法人团体（corporation）具备了上述特征。<sup>①</sup>例如，一些强调自身红色企业文化的民营企业、<sup>②</sup>社会组织<sup>③</sup>也参照国有企业对党的建设的对自身章程进行了修改，那么这些普遍存在的具有二元渊源的组织内部规范应该如何理解？

### （一）社会规范说

显然，从中国特色社会主义法治体系的内容来看，组织内部的自治（制）规范属于社会规范。一般认为，社会规范体系与国家法律规范体系、党内法规（党的政策）体系、国家政策体系完整且排他地构成了当代中国的规范体系。<sup>④</sup>那么，这似乎是一个单纯的国家法律体系、党内法规体系和社会规范体系的协调和衔接问题。然而，本文讨论的二元渊源的组织内部规范是简单的组织内规范吗？或者说，能够简单地认定这些规范是从属于社会规范的自治（制）规范吗？

答案是否定的。一方面，从发生学角度看，如果没有党对国有企业、社会组织领导的强化和党建工作的开展，这些规范大概率并不会按照目前的图式自主生成，这些制度规范本身是国企改革和党建工作进一步推进的结果。在此过程中，各企业与社会组织对示范文本的制度学习以及相关党组织沿着党的组织体系开展严密的政策执行起到了重要作用。这意味着这些规范不是“自制”的。另一方面，从内容上看，修订后的国企章程显然牵涉自身经济组织与经济组织内部的党组织等两重乃至多重主体。特别地，对“党委”一章的规定，各公司又根据《国企党组织工作条例》进行了细化和明确，其中甚至包括国企党委的人数、构成等细节。从这个角度来说，国企章程的“党委”一章更类似《国企党组织工作条例》在不同国企中的细化配套文件。<sup>⑤</sup>这意味着这些规范也不是完全“自治”的——它是一个经济组织和政治组织在组织机构上交融而发挥作用的规范。因此，以单纯的组织内部规范看待这类具有二元渊源的制度

① 参见陈家喜：《我国新社会组织党建：模式、困境与方向》，《中共中央党校学报》2012年第2期，第36~40页。

② 参见邱卫东、胡博成：《嵌入与整合：非公企业党建面临的困境及其对策研究》，《社会主义研究》2018年第1期，第113~120页。

③ 参见《让党旗在社会组织中高高飘扬》，<https://www.mca.gov.cn/n152/n166/c166200499980000362/content.html>，2024年7月2日。

④ 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85~108页。

⑤ 如某国有企业《章程》第105条明确“公司根据《中国共产党章程》规定，经上级党组织批准，设立中国共产党××股份有限公司委员会。党委设书记1名，其他党委成员若干名，并按规定设立党的纪律检查委员会”。

文本是不够的。

## （二）“政治性公司法”取向

“政治性公司法”是“与政治意识形态联系密切的公司法，在中国则指‘重视国企’‘重视党委作用’的公司法模式，是对以中国为代表的‘集权型’或‘国家主义’公司法模式的别称”。<sup>①</sup>这种解释强调中国国企的社会主义特征、公共性特征和人民性特征，意在证成中国公司法模式的比较正当性。然而，“政治性公司法”的提法过度集中在“公司”与“法”本身，对非公司的二元渊源的内部组织规范以及公司内部的党内规范性文件成份的效力何以正当的解释力不足。换言之，“政治性公司法”指将政治因素融入一般公司法的框架和解释中，强调国家、政府、政党等公共权力主体在公司治理和运营中的作用；但改革后重构的国企章程已经远远超出了一般公司法的解释框架，它成功地将一个非本组织内部的外部组织纳入自治范围，并允许该外部组织在其中发挥决定性作用。

## （三）党内法规与“党内法规现象”

那么，它们是党内法规体系的直接组成部分吗？答案也是否定的。一方面，取党内法规体系的最狭义理解，根据《制定条例》，显然这类规范并非“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”<sup>②</sup>制定的规章制度，自然也就不属于党内法规的7种严格形式。另一方面，对党内法规体系做宽泛理解（即取党内法规体系和党的政策体系的并集），<sup>③</sup>根据《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《备案审查规定》），党内规范性文件指“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”，<sup>④</sup>故而这些制度文本（如《章程》）不完全是严格意义上的党内规范性文件，因为制定主体并不全部是党组织。因此，这类制度文本现象只能按照一种动态性的党内法规体系理论来解释，<sup>⑤</sup>即“依规治党之‘规’的范围显然超越立规

① 蒋大兴：《走向“政治性公司法”——党组织如何参与公司治理》，《中南大学学报》（社会科学版）2017年第3期，第27页。

② 《中国共产党党内法规制定条例 中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定 中国共产党党内法规执行责任制规定（试行）》，人民出版社2019年版，第3~4页。

③ 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85~108页。

④ 《中国共产党党内法规制定条例 中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定 中国共产党党内法规执行责任制规定（试行）》，人民出版社2019年版，第17页。

⑤ 参见莫纪宏：《党内法规体系建设重在实效》，《东方法学》2017年第4期，第113~121页。

意义上的党内法规”。<sup>①</sup> 如此，在一般意义上，只能将这种规范视作党内法规（广义）与其他规范类型的混合物，即一种“混合党内法规现象”。

通过以上分析可以发现，这个问题的关键并不在于党内法规对非党对象的规制和规范——这属于党内法规“效力外溢”或“溢出效力”的范畴；恰恰相反，这类制度文本属于一种由非党主体（企业、社会组织等）制定的在事实上明确规定基层党组织设立、运行乃至对特定具有党员身份的个体具有约束力的党内法规现象。<sup>②</sup> 这类党内法规现象已经超出了欧爱民等学者讨论的混合性党规<sup>③</sup>与党内法规溢出效力<sup>④</sup>的理论模型。具体来说，在欧爱民等学者设定的框架中，党的建设法规（A）、党的领导法规（B）与纯粹性党规（X）、混合性党规（Y）四个要素分别构成两个维度，形成了A—B—X—Y的四类党内法规溢出效力矩阵（见表3）。显然，本文讨论的党内法规现象不属于AX、AY、BX、BY四种党内法规溢出效力的任何一种。在欧爱民等学者的模型中，党内法规（党规）根据规范调整党员和党组织的

表3 对党内法规溢出效力基本类型的补充

|                            | 党的建设法规（A）           | 党的领导法规（B）           |
|----------------------------|---------------------|---------------------|
| 纯粹性党规（X）                   | AX型<br>（纯粹性党规+建设法规） | BX型<br>（纯粹性党规+领导法规） |
| 混合性党规（Y）                   | AY型<br>（混合性党规+建设法规） | BY型<br>（混合性党规+领导法规） |
| 发挥党规效力却不具有<br>党规形式的组织规范（Z） | AZ型 <sup>[1]</sup>  | BZ型 <sup>[2]</sup>  |

[1] 该类型主要表现为以党委、党组名义下发的关于全面从严治党相关通知或内部党建工作会议上一把手、纪委书记等的讲话。

[2] 除了《章程》，还包括各企业和社会组织制定的《议事规则》、《工作规则》以及《事项清单》等文件。这些规则通常是按照组织章程且按照对应党内法规的不同要求制定的，并由企业、社会组织的党办（党群工作部、党群办公室等）发布。

① 段磊：《党内法规渊源论》，《四川师范大学学报》（社会科学版）2020年第4期，第35页。

② 例如，某国企《章程》明确规定“本章程对出资人、公司、党委委员、董事、监事、总经理及其他高级管理人员具有约束力”。

③ 参见欧爱民、李丹：《混合性党规的正当性证成与适用范围——党政联合制定党规的一种理论回应》，《中南大学学报》（社会科学版）2020年第1期，第87~96页。

④ 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》，《湘潭大学学报》（哲学社会科学版）2020年第4期，第26~34页。

权利义务和活动而现实地对党外主体和党外事务具有效力，但本文讨论的党内法规现象由非党内规范对党员和党组织进行直接规范和调整。换言之，党内法规（党规）的溢出效力（或言“效力溢出现象”）是党内法规对其调整主体范围的外扩，而以新一轮国企章程重构为代表的这一类新党内法规现象却以非党内法规的组织内部规范形式规范调整党员个体和党组织的权利义务、设立与运行等。虽然从逻辑上说，这类新党内法规现象的权威来源仍是党内法规本身，可以在过程分析上将这一结果视作一种“效力溢出的溢出”，即党内法规现象对效力溢出主体的再溢出，从而将党章和相关党内法规以影响非党内法规的方式施加于党员和党组织之上，但这样的解释给形式描述增添了困难，严重影响了党内法规的形式完备性——事实上存在一种不属于任何党内法规和党内规范性文件形式的党内法规现象在法律实践中发挥着实际效力。

#### （四）二元渊源的组织内部规范

可见，对这类经验现象的命名是困难的，但可以姑且将之称为“二元渊源的组织内部规范”。这种组织内部规范具有三重性。第一，社会规范性。它本质上是一种被国家法律体系中《公司法》《社会团体登记管理条例》等法律法规承认的社会规范，是在符合国家法律规定的情况下由公司、社会组织等自行制定的组织内规范。第二，合法性（legality）。<sup>①</sup> 尽管组织内部章程不是国家法律的直接组成部分，但仍须遵循国家法律的框架和要求，在国家法律体系下，组织内部章程的制定和执行必须符合国家法律的规定，并且这种合法性具有强制性。第三，党内法规属性。在文本上，这些组织章程明确指出自身根据《中国共产党章程》和对应领域的党内法规对其《章程》、《议事规则》、《工作规则》和《事项清单》等组织内部的核心规范进行制定和修改。特别地，国有企业将党建事务视作国企内部事务。这些党组织的设立、设置以及党的活动的开展自然须按照相应党内法规的要求来进行。那么，在此意义上，这些对应的组织内部文件（特别是党内规范性文件）就具备了相当程度的“党内法规性”。表4对比了这种内部规范和一般的组织内部规范；表5以公司章程为例，简单地对比了这两种规范的目次。

<sup>①</sup> 合法性指的是对象在法律体系中的形式完备性，与合法性（legitimacy）感知无涉，参见 Taisu Zhang, *Authoritarianism and Legality*, *Asia Pacific Law Review*, Vol. 32 (2), 2024, pp. 311 - 321. 关于合法性与合法性的初步关系，参见 Yiqin Fu, Yiqing Xu, and Taisu Zhang, *Does Legality Produce Political Legitimacy? An Experimental Approach*, <https://ssrn.com/abstract=3966711>, 2023年11月23日。

表4 两种内部规范的对比

|      | 一元渊源的组织内部规范            | 二元渊源的组织内部规范                                       |
|------|------------------------|---|
| 权威来源 | 《公司法》等国家法律法规           | 《公司法》等国家法律法规和《中国共产党章程》《中国共产党国企党组织工作条例》等党内法规与规范性文件 |
| 调整对象 | 调整组织内部活动               | 调整组织内部活动与组织内党组织、党员个体活动                            |
| 性质   | 依据国家法律法规由组织自行制定的组织自治规范 | 依据国家法律法规和党内法规、党内规范性文件制定的带有“三重性”的组织规范              |

表5 两种规范的目次对比（以公司章程为例）

| 一元渊源的组织内部规范          | 二元渊源的组织内部规范   |
|----------------------|---------------|
| 第一章 总则               | 第一章 总则        |
| 第二章 注册资本、认缴出资额、实缴资本额 | 第二章 注册资本和经营范围 |
| 第三章 股东的权利、义务和转让出资的条件 | 第三章 出资人       |
| 第四章 公司机构及高级管理人员资格和义务 | 第四章 党委        |
| 第五章 股东会              | 第五章 董事会       |
| 第六章 执行董事、经理、监事       | 第六章 经理层       |
| 第七章 财务、会计            | 第七章 监事会       |
| 第八章 合并、分立和变更注册资本     | 第八章 工会和共青团组织  |
| 第九章 破产、解散、终止和清算      | 第九章 劳动人事制度    |
| 第十章 工会               | 第十章 财务会计和内部监督 |
| 第十一章 附则              | 第十一章 附则       |

显然，这一现象虽然诞生于党内法规体系进一步完善的关键时间节点，但不属于具备严格形式要件的党内法规。按照既有的分类，似乎其应被归入党内规范性文件，但前文已经指出，这类党内法规现象不具备任何“党的文件”的本质特征，仅是在一定的《指导意见》《通知》的要求下，由国有企业自行制定和管理的调整公司与其利益相关方之间的权利和义务关系的社会规范，甚至对一些社会组织和民营企业而言，这种要求不是硬性的。因此，从制定主体的角度考虑，本文讨论的经验现象不应被简单归入党内规范性文件，更不能将之视作由相应企业或社会组织的党委为其制定的组织章程。

必须指出的是，上述“三重性”的本质是一种混合性，而这种混合性来自党的全面领导以及全社会全领域党的建设工作的深入开展。如果说党内法规与国家法律的衔接协调是高级性规范及其体系之间的关系问题，那么二元渊源的组织内部规范“三重性”的出现则意味着党内法规、国家法律、社会规范三者之间的衔接协调已经是一个亟待关注、解决和优化的理论和现实问题。也就是说，在现有党内法规（或言“党内法规现象”）的识别上，

需要一个更包容的类型学讨论工作。为此，我们需要对现有的“党内法规体系”这一概念进行完备性考察。

### 三、对现有党内法规体系的完备性考察

#### （一）狭义的党内法规体系及其构成

中共中央办公厅法规局在《中国共产党党内法规体系》中明确，中国共产党党内法规体系是“以党章为根本，以民主集中制为核心，以准则、条例等中央党内法规为主干，以部委党内法规、地方党内法规为重要组成部分，由各领域各层级党内法规组成的有机统一整体”，并且“以‘1+4’为基本框架，即在党章之下分为党的组织法规、党的领导法规、党的自身建设法规、党的监督保障法规四大板块”。<sup>①</sup> 2023年7月，在《谱写新征程依规治党新篇章》中，中共中央办公厅法规局进一步确定了党内法规体系的“1+4”体系，认为坚持不断完善党内法规体系要“统筹推进党的组织法规、党的领导法规、党的自身建设法规、党的监督保障法规制定工作，固底板、补短板、强弱项，不断提高党内法规制度的系统集成性和现实针对性”。<sup>②</sup> 然而，针对这一提法，学界开展了大量讨论。

#### 1. 党内法规体系的构成与其可能的开放性

从表面上看，党内法规体系似乎是党章、准则、条例、规定、办法、规则、细则7类党内法规形式在“1+4”框架下按照效力位阶模式搭建而成的。然而，在中共中央办公厅法规局的描述与作为文本的党内法规之间似乎存有一定张力。一方面，“以民主集中制为核心”。尽管《中国共产党章程》第10条明确了民主集中制的6个基本原则，但民主集中制作为中国共产党的根本组织原则和领导制度，并不能简单地被包括《中国共产党章程》在内的某一部或某几部党内法规完全涵盖。同时，“制度”并不属于7类党内法规形式的任何一种，即使这种制度指“党的领导制度体系”或“党的自我革命规范体系”的部分或全部。那么，党内法规体系不完全由严格的党内法规形式自身构成，或者说，党内法规体系不等于党内法规的简单加总，因为制度自然地包含了与党内法规相关但完全不同的范畴，如党的纪律、党的规矩等。另一方面，“由各领域各层级党内法规组成的有机统一整体”。根据《制定条例》，在效力位阶上，党内法规遵循“党章—中央党内法规—部委党内法规—地方党内法规”的次序。仅就效力位阶而言，党内法规的效力位阶类型

<sup>①</sup> 中共中央办公厅法规局：《中国共产党党内法规体系》，人民出版社2021年版，第24页。

<sup>②</sup> 中共中央办公厅法规局：《谱写新征程依规治党新篇章》，《民主与法制》2023年第25期，第35页。

是完备的，没有超出这四种之外的类型。那么“各领域各层级党内法规”指的是什么？显然，并不仅是各领域各层级的“规定、办法、规则、细则”。

为了保持形式上的严密性，本文不做超越性的教义学判断——将“各领域各层级党内法规”视作“各领域各层级的党内法规现象”；但仅从中共中央办公厅法规局的描述可见，党内法规体系仍然具有一定的开放性，它不完全是《制定条例》各维度类型学的同义反复。“党内法规制度建设是一个复杂系统工程，唯有通盘考虑、一体布局才会形成有机统一的党内法规体系，进而形成一套科学协调高效的党的领导和党的建设体制机制。”<sup>①</sup>故而，“党内法规体系”意味着党内法规和与之相关的其他存在，并且这些存在构成了一种规范体系。

此外，党内法规体系的开放性与现有表述的不完备性也表现为党内法规现有框架与制度建设活动的某种内在张力。宋功德指出，尽管2016年中共中央《关于加强党内法规制度建设的意见》首次正式提出党内法规体系以“1+4”为基本框架，但在中国共产党的制度建设过程中，遵循的是“主体、行为、监督”的三维原则。<sup>②</sup>基于这种内在张力，学界对“1+4”体系提出诸多质疑，这些质疑集中在当下“1+4”体系中的体系交叉和内容重叠问题上。<sup>③</sup>例如，韩强认为，由党章、中央党内法规制定工作五年规划、综合性党内法规制度、党的领导法规制度和党的自身建设法规制度构成的“1+1+3”体系更为合理。<sup>④</sup>

## 2. 党内法规体系的相近范畴

党内法规体系的相近范畴主要有“党内法规制度体系”和“党的自我革命制度规范体系”。一方面，在中国共产党的正式表述中，“党内法规体系”与“党内法规制度体系”是近乎同义的，党内法规制度体系“以党章为根本、若干配套党内法规为支撑”，<sup>⑤</sup>但二者的范围小于“党的自我革命制度规范体系”。另一方面，学界对党内法规体系的看法也不同。魏治勋认为，由《制定条例》确认的7类党内法规形式是党内法规体系的狭义标准，<sup>⑥</sup>而党内法规制度体系更为宽泛，党内规范性文件和非正式制度也可以

① 宋功德：《党内法规的百年演进与治理之道》，《中国法学》2021年第5期，第19页。

② 参见宋功德：《党内法规的百年演进与治理之道》，《中国法学》2021年第5期，第19~20页。

③ 参见李忠：《党内法规制度体系建设中的几个问题》，[https://mp.weixin.qq.com/s?\\_\\_biz=MzU1NDU4NjEyMg%3D&mid=2247483690&idx=1&sn=fec766317cd2c6861889431a1b8ba5cd&scene=45#wechat\\_redirect](https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzU1NDU4NjEyMg%3D&mid=2247483690&idx=1&sn=fec766317cd2c6861889431a1b8ba5cd&scene=45#wechat_redirect)，2023年10月20日。

④ 参见韩强：《党内法规制度“1+4”体系之我见》，《理论探索》2021年第1期，第46~52页。

⑤ 宋功德：《全方位推进党内法规制度体系建设》，《人民日报》2018年9月27日。

⑥ 参见魏治勋：《对党内法规体系概念与结构的审思》，《法学论坛》2022年第6期，第118页。

被纳入。莫纪宏认为，从过程来看，党内法规体系是由党内法规规范体系、党内法规实施体系、党内法规保障体系和党内法规监督体系四个核心维度构成的，<sup>①</sup>如此一来，党内法规体系就必然包括《制定条例》规定的7种形式以外的党内法规现象。

因此，就“党内法规体系”本身而言，对党内法规体系的理解至少存在两种进路：一种是教义学的进路，它更加强调党内法规体系的严密性和党内法规形式的严格性；另一种是非解释性（non-interpretivist）的进路。从党内法规制定、备案审查、执行、监督的实践或从党内法规运行的实际来看，党内法规体系的运行是一个过程，自然离不开7类严格党内法规形式之外的其他制度规范形式。

## （二）“未成体系”的其他规范类型

事实上，在党内法规体系的现实运行中，还有若干在形式上不属于党内法规，但属于党内法规体系正常运转必不可少的相关规范类型。

### 1. 党内规范性文件

如前所述，根据2019年的《备案审查规定》，如今的党内规范性文件指“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”。<sup>②</sup>然而，在2012年初次批准发布的《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》中，党内规范性文件的主体、形式和范围远不如当下的党内规范性文件。在2012年的《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》中，党内规范性文件指“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”。<sup>③</sup>

可见，在《备案审查规定》修订前，党内法规与党内规范性文件的关系几乎与法律法规同行政规范性文件的关系无异，而修订后的《备案审查规定》中规定的党内规范性文件的实际指涉范围大大增加，上至党代会报告、历史决议以及就某领域工作的阶段性意见等具有元政策意义的党的文件，<sup>④</sup>下至表彰卓越个人的决定乃至某个国企党委的工作规则，都属这一范畴。因而，“法规—规范性文件”的一般关系对其也就不再适用。特别地，一些具

① 参见莫纪宏：《党内法规体系建设重在实效》，《东方法学》2017年第4期，第113～121页。

② 《中国共产党党内法规制定条例 中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定 中国共产党党内法规执行责任制规定（试行）》，人民出版社2019年版，第17页。

③ 《中国共产党党内法规制定条例 中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》，人民出版社2013年版，第14～15页。

④ 参见柴宝勇、石春林：《党的领导体制下的政策制定模式及其特征——基于主体、结构和层级的视角》，《中国行政管理》2022年第2期，第100～108页。

备重大历史意义的党的文件如以“决议”“决定”“报告”等形式出现的规范性文件，不应仅因其“规范性文件”的属性而简单地将之视作与一般的党内规范性文件相同的党内法规渊源。<sup>①</sup>这意味着，《备案审查规定》的修订虽赋予了大部分党的文件以“党内规范性文件”的形式，但也模糊了党内法规在实践中形成的类行政法体系——部分党内规范性文件甚至比大多数党内法规还要重要，但没有在现有的党内法规体系中表现出来。

## 2. 党的规矩、惯例等不成文规范

党的规矩是习近平总书记关于依规治党重要论述的重要组成部分。从内涵来看，党的规矩是指党章、党的纪律特别是政治纪律、国家法律和“党在长期实践中形成的优良传统和工作惯例”<sup>②</sup>的统一，构成了“党的各级组织和全体党员必须遵守的行为规范和规则”；<sup>③</sup>从形式上讲，党的（内）规矩就是党在长期实践中形成的优良传统和工作惯例。习近平总书记认为：“对我们这么一个大党来讲，不仅要靠党章和纪律，还得靠党的优良传统和工作惯例。这些规矩看着没有白纸黑字的规定，但都是一种传统、一种范式、一种要求。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；纪律是刚性的规矩，一些未明文列入纪律的规矩是自我约束的纪律。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，经过实践检验，约定俗成、行之有效，反映了我们党对一些问题的深刻思考和科学总结，需要全党长期坚持并自觉遵循。”<sup>④</sup>特别地，针对这些“不成文的纪律”，习近平总书记指出：“党内规矩有的有明文规定，有的没有，但作为一个党的干部特别是高级干部应该懂的。不懂的话，那就不具备当干部特别是高级干部的觉悟和水平。没有明文规定一定要报的事项，报还是不报，关键看党的观念强不强、党性强不强。领导干部违纪往往是从破坏规矩开始的。规矩不能立起来、严起来，很多问题就会慢慢产生出来。很多事实都证明了这一点。讲规矩是对党员、干部党性的重要考验，是对党员、干部对党忠诚度的重要检验。”<sup>⑤</sup>

因此，“不成文的纪律”——党的规矩事实上是一种具有道德主义色彩

① 参见段磊：《党内法规渊源论》，《四川师范大学学报》（社会科学版）2020年第4期，第33~40页。

② 中共中央纪律检查委员会、中共中央文献研究室编：《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2016年版，第7页。

③ 中共中央纪律检查委员会、中共中央文献研究室编：《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2016年版，第7页。

④ 中共中央纪律检查委员会、中共中央文献研究室编：《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2016年版，第7~8页。

⑤ 中共中央纪律检查委员会、中共中央文献研究室编：《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2016年版，第8页。

和实践导向的组织文化，它既体现党员个体对自身党性和党员乃至领导干部角色的认知和要求，也代表党组织对广大党员个体的一种向心凝聚。在中国共产党的历史上，党的规矩多次在不同的历史节点上起到重要作用，对党的革命、建设和改革事业有不可忽视的作用。如果存在一种更包容的规范体系，这一不成文规范无可辩驳地应该成为其中的重要组成部分。

### （三）“党规体系”：一个可能的党内规范体系新图景

如此，我们似乎可以在“党内法规”、“党内规范性文件”、“党的规矩”、“二元渊源的组织内部规范”以及“党内法规体系”的基础上讨论一个更动态（即能够容纳更多新生的相关现象）、更多元（即具有更多可区分的形式类型和效力位阶）的党内规范体系。这本质上是在进行一项类型学工作，类型学通常使用一系列特定的标准和方法来组织和分类具有多样性的存在物。<sup>①</sup>因而，对前文涉及的特定现象的类型学讨论必须遵循党内法规理论研究的基本原则：第一，不与党内法规的实践相悖；第二，尊重本领域内的研究者们依照学术进路达成的既成共识；第三，这一类型学应尽可能地可验证、可拓展；第四，最为重要的是，这一类型学应提供既存解释无法给予的理论观察。按照这些原则，我们不应该简单地放大现有“党内法规体系”的边界，以容纳更多党内法规现象。“党内法规体系”仍然主要由具备严格形式的狭义党内法规构成——尽管教义学可以对“党内法规体系”做出开放性解释。

事实上，存在一个统摄这些规范类型同时又不再造概念的范畴，这个范畴就是“党规”。不同于一些学者的理解，“党规”并非简单对“党规党法”的析取，抑或对“党内法规”的不严肃简称；“党规”是一个严格的范畴，在党史上，“党规”更是党内法规的源头。

1938年10月，毛泽东在党的扩大的六届六中全会上做了题为《抗日民族战争与抗日民族统一战线发展的新阶段》的报告，这个报告后来由解放社在1942年4月出版单行本。<sup>②</sup>其中，毛泽东指出：

<sup>①</sup> 参见 Simon Dik et al., *On the Typology of Focus Phenomena*, in Teun Hoekstra, ed., *Perspectives on Functional Grammar*, Berlin: Foris Publications, 1981, pp. 41 - 74.

<sup>②</sup> 《中共中央文件选集》关于这次报告的内容即来源于1942年的单行本。这个版本的真实性可以被中央文献出版社2011年出版的、由中共中央文献研究室与中央档案馆编辑的《建党以来重要文献选编（一九二一——一九四九）》第15册再次印证。根据中共中央文献研究室与中央档案馆（2011）的“出版说明”，“在编辑过程中，我们力求保持文献原貌，只对个别错漏的文字、标点及衍文、不规范用字进行订正”，可以认为《建党以来重要文献选编（一九二一——一九四九）》确认了“党规”的原貌。参见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15册，中央文献出版社2011年版，第646页；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1册，中央文献出版社2011年版，第2页。

在今后，又必须坚持这种纪律，才能团结全党，克服新的困难，争取新的胜利。在这里，几个基本原则是不容忽视的：（一）个人服从组织；（二）少数服从多数；（三）下级服从上级；（四）全党服从中央。这些就是党的民主集中制的具体实施，谁破坏了它们，谁就破坏了党的民主集中制，谁就给了党的统一团结与党的革命斗争以极大损害。为此原故，党的各级领导机关，应该根据上述那些基本原则，给全党尤其是新党员以必要的纪律教育。过去经验证明：有些破坏纪律的人，由于他们不懂得什么是党的纪律。有些明知故犯的人，例如张国焘一类，则利用一部分党员的无知以售其奸。所以纪律教育，不但在养成一般党员服从纪律的良好作风上，是必要的；而且在监督党的领袖使之服从纪律，也有其必要。党的纪律是带着强制性的；但同时，它又必须是建立在党员与干部的自觉性上面，决不是片面的命令主义。为此原故，从中央以至地方的领导机关，应制定一种党规，把它当作党的法纪之一部分。一经制定之后，就应不折不扣地实行起来，以统一各级领导机关的行动，并使之成为全党的模范。<sup>①</sup>

值得注意的是，这段更为原始的文字记载并不广为人知。学界乃至官方文件都使用了1952年出版的《毛泽东选集》第2卷中的修改后的提法，即：

鉴于张国焘严重地破坏纪律的行为，必须重申党的纪律：（一）个人服从组织；（二）少数服从多数；（三）下级服从上级；（四）全党服从中央。谁破坏了这些纪律，谁就破坏了党的统一。经验证明：有些破坏纪律的人，是由于他们不懂得什么是党的纪律；有些明知故犯的人，例如张国焘，则利用许多党员的无知以售其奸。因此，必须对党员进行有关党的纪律的教育，既使一般党员能遵守纪律，又使一般党员能监督党的领袖人物也一起遵守纪律，避免再发生张国焘事件。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>②</sup>

可见，“党内法规”的概念并非于1938年10月“在党的历史上首次明确提出”。<sup>③</sup>首次提出的概念是“党规”，而从“党规”到“党内法规”的变化也历经10余年。结合现有材料可以认为，毛泽东及中共中央毛泽东选集出版委员会亲自校阅并修改了在党的扩大的六届六中全会的报告中关于“党规”的提法，并于1952年《毛泽东选集》出版前形成了“党内法规”

① 中央档案馆编《中共中央文件选集》第11册，中共中央党校出版社1991年版，第651~652页。

② 《毛泽东选集》第2卷，人民出版社1952年版，第516页。

③ 参见中共中央办公厅法规局：《中国共产党党内法规体系》，人民出版社2021年版，第5页。

的提法与观念。<sup>①</sup> 因此，“党规”作为“党内法规”的前身，<sup>②</sup> 在表意上更具统合性。选择“党规”作为“党内法规”、“党内规范性文件”、“党的规矩”、“二元渊源的组织内部规范”以及“党内法规体系”的上位概念是合适的。此外，“党规”在语义上的包容性可以容纳更多的党规现象，即使这些现象并不是形式上的党内法规。

如此，当我们给“党规”加上“体系”后，我们得到的“党规体系”就可以完整地指涉广义的、动态的“党内规范体系”，它由党内法规体系、党内规范性文件体系、党的规矩（惯例）等不成文规范体系、二元渊源的组织内部规范体系以及其他体系化的党规现象构成。其中，现有的党内规范性文件体系可能会进一步分化为党的政策（主张）体系和新的党内规范性文件（狭义）体系；二元渊源的组织内部规范体系也有可能区分国有企业和党组织不同侧重点后生成相应的党领导国企及其党建规范体系、党领导社会组织及其党建规范体系等，并最终并入“党的领导法规”和“党的自身建设法规”之中，作为其组成部分。

#### 四、结论与讨论

本文就新时代以来国企改革的经验现象，特别是基于国企改革过程中国企《章程》以及法人治理结构变革，讨论了一种“党规—国法”二元渊源的组织内部规范。二元渊源的组织内部规范是党的领导进一步加强、党的建设进一步完善、党内法规影响力进一步扩大的产物，它的出现意味着党内法规的实际影响力能够进一步超越党内法规、党内规范性文件的形式产生实效（efficacy），甚至这种实效的作用形式是以非党内法规和党内规范性文件为表征的。随后，在对该规范本体论证成的基础上，本文考察了现有党内法规体系的完备性，认为有必要选择“党规”作为上位概念，以“党规体系”指涉“党内规范体系”，从而强化完备性。需要强调的是，指出“党规体系”更具完备性并不是一种“文字游戏”。如果党内法规理论甚至无法准确地“言说”党内法规现象，那么党内法规理论又何以助力规范党内法规的

① 根据《毛泽东选集》人民出版社1951年版第1卷的“本书出版的说明”，“选集中的各篇著作，都经著者校阅过，其中有些地方著者曾作了一些文字上的修正，也有个别的文章曾作了一些内容上的补充和修改”。见《毛泽东选集》第1卷，人民出版社1951年版，第1页；同样，根据1963年出版的《毛泽东选集介绍》，“选集中的各篇文章，都经过毛泽东同志的校阅，并由选集出版委员会作了一些题解和注释”。见《毛泽东选集介绍》，人民出版社1963年版，第1页。

② 事实上，从“党规”到“党内法规”可能存在更为深刻的历史含义。但是，在本文中这个问题无法轻易解决。

制定、修改、执行与备案审查呢？

事实上，本文提供的更多的是理论工具，而现实中尚有两个实践问题值得关注。

第一，党建开展的操作性困境。二元渊源的组织内部规范根据党内法规、党内规范性文件修改组织章程并强化党组织的政治核心地位，以章程为核心形成了以社会（市场）主体为单位的新型治理结构。这种治理结构并非传统意义上的“政党—国家—社会（市场）”结构，而是一种“政党—社会（市场）”结构。那么，既有以国家法律体系为依托的行政性治理工具可能会受到忽视，而下沉的政党权威并不等同于下沉的政党权力。例如，对国资委直接管理的央企等重点国企可能会面临国资委、纪委监委、巡视巡查的上层监督以及对示范文本企业化的审查，但其他国企、社会组织建章立制的规范性和内容的备案审查如何开展？

第二，二元渊源的组织内部规范的执行问题。与党对不同对象领导的差序状态一致，<sup>①</sup>目前对党内法规运行的保障本身就是差序的（机关 > 央企 > 国企 > 社会组织）。换言之，这种要求并不是均质的。此外，这种保障依赖党组织的建设情况本身。当党组织越能够在更大程度上控制这个组织的晋升任命，党委（党组）越成为这个组织的实际决策核心时，这种保障就越有可能实现，相反这种保障则越有可能虚化。那么这样差序的执行保障应如何设置？

如将党内法规与国家法律的衔接协调问题视作带有宪制意味的元问题，那么党内法规与国家法律、社会规范之间的衔接协调则更多意味着既有权力结构和图式的扩散性问题。二元渊源的组织内部规范的出现和存在意味着我们需要通过党内法规弥散的影响力，并透过规范文本本身，重新考虑一种具有超越性和穿透性的政治权威。现有研究显示，不仅党内法规领域具有这种政治权威的穿透性，人民团体规章也事实上发挥着“外溢效力”。<sup>②</sup>通过对党内法规与人民团体规章的比较可见，究其根本，党内法规和人民团体规章都是因政治权力的定向配置而使法人团体的组织内部规范具有了强外部性。如何看待这种外部性，又如何规范并把它纳入法治轨道中则是党内法规学人的时代课题。

（责任编辑：方 军）

① 参见柴宝勇、石春林：《党的全面领导：实现机制与具体路径》，《国家现代化建设研究》2024年第4期，第28~43页。

② 参见屠凯：《人民团体规章：概念、体系和效力》，《中国法学》2023年第3期，第142~161页。