

党内廉洁自律法规的回顾及启示

——基于1949-1952年党内法规文本的分析

吴昊

(吉林大学法学院, 吉林省长春市, 130012; 15398531695@163.com)

摘要: 建国初期, 面对新的社会问题, 中国共产党继续发扬改革精神, 进行了一系列党内廉洁自律法规建设, 捍卫了新生政权, 同时为50年代我国良好社会风气的形成奠定了基础。本文基于对建国初期党内廉洁自律法规的文本分析, 概括出其组织架构与靶向治理协同推进、严宽相济、以“效力溢出”衔接其他规章制度和政治性强而规范性不足的特点, 结合历史经验进一步得出: 新时代党内廉洁自律法规建设的推进需要坚持党内廉洁自律法规文本逻辑结构的完善, 需要准确把握我国政策制度体系、法律制度体系、党内法规制度体系三者关系, 尤其是要在宽严相济中形成正向倡导和反向惩处的辩证统一, 从而更好推动党内法治, 实现国家治理体系和治理能力的法治化、现代化。

关键词: 建国初期; 党内法规文本; 规范性; 反腐倡廉经验

引言

党内法治是法治中国建设的基础和关键之一, 党内法规是实现党内法治的前提。从十八届四中全会将党内法规体系纳入了中国特色社会主义法治体系, 明确了其在国家法治建设中的重要地位, 到十九届四中全会进一步提出“坚持和完善党的领导制度体系, 提高党科学执政、民主执政、依法执政水平”的工作要求, 党内法规在反腐倡廉建设过程中发挥着越来越重要的作用, 依托党内法规进行廉洁自律建设是党长期以来党内法治建设的核心任务。对典型党内反腐斗争中廉洁法规建设细致剖析, 有利于抓典型、树样板, 总结经验, 准确把握党内法规在反腐倡廉斗争中的地位和作用, 完善党内廉洁自律法规体系的规范化和制度化, 从而促进党内法治, 为国家治理体系和治理能力现代化提供坚实保障。

1. 对建国初期党内廉洁自律法规文献回顾的必要性

在当前党内反腐法规建设历程研究领域, 绝大部分研究主要是选取建党、建国、改革开放以及十八大以来的一个较长时期进行总体性研究。研究者将较长历史时期进行划分, 对不同时期党在反腐斗争中的经验和教训进行阶段总结, 进而概括整个时期党的反腐法规的发展演变规律, 为解决现存问题和为未来党内廉洁自律法规建设建言献策。

这种总体性研究从宏观上较为系统的展现了制度发展的全貌, 但有其局限性。因为研究所选的时代过长, 党内法规众多, 为选取法规与写作方便, 研究者的样本来源往往只集中于固定文献, 不可避免的忽略其他文献中存在的党内法规, 引起一定的失真。同时, 目前研究停留在对长时期党内廉洁自律法规建设的回顾, 较少针对特定的具有代表意义的党内反腐典型斗争中廉洁法规建设进行细致剖析, 缺乏集中较为全面的文献对一个较短的典型时期党内廉政法规所展开较为全面的研究, 本文则选取建国初期(1949-1952年)这段时间进行研究, 意图填补此方面以往缺陷。

选择建国初期的党内廉洁自律法规建设作为本文研究的对象的出发点有以下两点。首先, 1949-1952年间反腐斗争是党首次作为全国执政党是领导的一次空前规模的反腐斗争, 加快党内风气净化的同时一举扫除了百年来的贪腐流毒, 塑造了五十年代后期良好的社会风纪。在古今中外控制腐败的历史上, 是不可多得的彪炳史册的成功之举, 在建国乃至建党以来反腐败史上具有重要的典型意义。其次, 建国初期1949-1952年间的反腐败斗争的成功, 党内法规功不可没, 党利用党内法规首次为领导全国政权建设服务, 推动纪委组织架构、弥补法律空缺、宽严相济治理腐败, 保障了国家建设事业主心骨的纯洁性的同时适当填补了法治真空,

保证了党全方位反腐败的进行。这一特殊时期的党内反腐斗争对今后执政党的自身廉政建设具有深刻的启示。

在参考文献的选取方面，本文除引用此领域原常用文献之外引入党反腐倡廉文献的集大成作——《中国共产党反腐倡廉文献通典》，丰富党内反腐倡廉法规文件来源，聚焦典型时期（1949-1952年三年间）反腐斗争历史期间的党内廉洁自律法规建设。本文主要选取纪检组织建设、明过量罚等各方面党内廉洁自律法规进行文本分析，力图展现建国初期党内廉洁自律法规建设之全貌，回顾总结建国伊始党内廉洁自律法规建设的经验，填补现有党内廉洁自律法规建设典型时期细致研究的空白。

2. 建国初期党内廉洁自律法规建设

新中国成立后，为发展和巩固人民民主专政，党组织开展了党员发展工作，党员数量大大增加。但此时，旧中国遗存的经济、文化糟粕，成为了人民政权敌视者手中的“糖衣炮弹”，伺机腐蚀刚刚掌握政权的领导干部和基层党员。另一方面，一些阶级异己分子，反动党团和反动道会门分子、投机分子，叛徒，潜藏反革命分子在发展新党员工作失当的情况乘机钻入党组织 [1,2]，对党的纯洁性造成极大破坏。但是由于此时党内缺乏相应的违纪处罚标准，国家和党缺乏相应的检察组织等等，在中国共产党执政全国的前两三年间，严重的贪污案件不断发生，克服执政危机刻不容缓。党在应对治理社会结症的同时，也拉开了党内廉洁自律法规建设的序幕。

2.1. 1949至1952年党内廉洁自律法规建设概述

表1 建国初期（1949-1952年）党内廉洁自律相关法规

颁布时间	文件名称
1949年	11月 《中共中央关于成立中央及各级党的纪律检查委员会的决定》
	12月 《中共中央关于部队中党的纪律检查委员会组织问题的指示》
	12月 《关于中央及各级党委、总支、支部设立纪委会或纪律检查员的决定》
	1月 《中纪委工作细则》
	2月 《中共中央关于各级党的纪律检查委员会和党委关系的指示》
1950年	3月 中共中央纪律检查委员会关于目前执行党纪中几个偏向的通报
	5月 《中共中央关于发展和巩固党组织的指示》
	5月 《中共中央关于在全党全军开展整风运动的指示》
	11月 《中共中央纪律检查委员会关于处分党员应听取本人申辩的通知》
	12月 《中共中央关于军队各级党的纪律检查委员会与各级地方党委纪律检查委员会关系的规定》
1951年	12月 《中共中央关于制止群众送礼的指示》
	1月 《中共中央关于犯有严重贪污罪行的党员应开除党籍的决定》
	2月 《中共中央关于三反运动和整党运动结合进行的指示》
	2月 《中共中央关于加强纪律检查工作的指示》
	3月 《中共中央关于处理贪污浪费问题的若干规定》
1952年	3月 《中共中央三反过程中给予党内处分的规定》
	3月 《中共中央关于三反运动中对贪污分析量刑的指示》
	4月 《中共中央关于在三反运动基础上进行整党建党工作的指示》
	5月 《中共中央关于在三反和整党运动中处理党纪问题的指示》
	6月 《中央关于三反运动中处理党纪问题的指示》
	8月 《中共中央关于在复审工作中和在继续处理三反运动中党纪问题的指示》

中国共产党是马克思主义政党，建设廉洁政治是马克思主义政党阶级性的根本要求。从1921年7月党一大的通过的革命纲领明确党的任务和奋斗目标是“承认无产阶级专政，消灭资本家私有制”，再到1922年7月党二大进一步将纲领明确为“中国共产党是无产阶级政党，根本目的是达到共产主义的社会，中国共产党的纲领已经鲜明地反映其阶级本质”，建党宗旨已经奠定了其拒腐防变的思想基础，中国共产党自此开始确立一脉相承的反腐倡廉思想。在建国前夕，党的廉政建设面临着新的挑战，1945年7月，黄炎培到延安考察就谈到各朝各代面对“历史周期律”的挑战，“其兴也勃焉，其亡也忽焉”，在主席看来，只有依靠民主监督，廉洁治党，才不会人亡党息，走各朝代兴旺交替的老路。到了西柏坡时，毛主席已经形成了廉洁自律、反腐倡廉

廉的治党思想。在1949年的第七届二中全会上，毛主席更是对党员干部提出了“两个务必”的教导，告诫全党避免居功自傲、腐败变质、贪图享乐。中国共产党二十八年的斗争经验证明了其拥有的严整纪律是致胜关键，巩固革命胜利果实、肃清党风政风也必须依赖“铁的纪律”。彼时身为中央纪律检查委员会书记的朱德就表示“坚持铁的纪律，加强党的纪律性，在今天就更有特殊重大的意义。”[3]党的纪律的约束力和权威必须依赖制度化、规范化，其规范化制度化的体现便是党内法规。

党在1949至1952年颁布了一系列廉洁自律法规（如表1所示）。1949年11月，中共中央发布《关于成立中央及各级党的纪律检查委员会的决定》，对纪律检查委员会的职权范围、部分人员任职、组织关系做出安排。同年12月，中共中央发出《关于成立中央及各级党的纪律检查委员会的决定》、《关于中央及各级党委、总支、支部设立纪委或纪律检查员的决定》部署了地方和各级党纪检查委员会的设置工作。1950年1月，中央政治局批准《中央纪律检查委员会工作细则》，拉开了中央和各级纪委组织建设的序幕。1950年5月，中共中央发布《中共中央关于发展和巩固党组织的指示》、《关于在全党全军开展整风运动的指示》，随着“整风”运动的展开，党内反腐倡廉法规又有了新的应对目标问题，同年年末颁布的《中共中央纪律检查委员会关于处分党员应听取本人申辩的通知》、《中共中央关于军队各级党的纪律检查委员会与各级地方党委纪律检查委员会关系的规定》，对纪检组织建设又做了具体指示，以期配合反腐肃纪的工作展开。1951年底“三反”运动开始后，中共中央又发布了《关于犯有严重贪污罪行的党员应开除党籍的决定》、《关于三反运动和整党运动结合进行的指示》、《关于加强纪律检查工作的指示》、《关于处理贪污浪费问题的若干规定》多部细致规定，优化“整党”“三反”中腐败惩治机制，党内法规开始走入国家治理的领域。1952年3月中共中央发布的《关于在“三反”运动中党员犯有贪污、浪费、官僚主义错误给予党内处分的规定》（以下简称《党内处分规定》），使得党内法规的内环境化建设有了一大进步。

从总体上而言，此阶段的党内廉洁自律法规建设虽然卓有成效，为党内反腐倡廉工作奠定了一定的法规、制度基础，但尚处于“摸着石头过河”的阶段，还是存在或多或少的问题和隐患。

2.2. 1949至1952年党内廉洁自律法规文件的研判标准

在党的不同历史时期，党内法规在内涵、外延性质、功能、作用多有不同[4]，特别是党内法规范围的研判标准也各有所异。1990年以来，党内法规建设取得重大进展，对党内法规的研判科学也有了较大进步。2013年颁布的《中国共产党党内法规制定条例》（以下简称制定条例）将党内法规定义为：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。同时，《制定条例》也对党内法规的名称限制方面做了明确规定，即“党内法规的名称为党章、准则、条例、规则、规定、办法、细则。”在当今公权力运作由国家管理转向公众广泛参与的公共治理和社会管理方式的特殊历史条件下[4]，该《制定条例》作为权威规定，从制定主体、规范范围、名称限制等角度为党内法规做了准确界定。

新民主主义革命时期和社会主义革命和建设时期的党内法规缺乏完备的形式规范科学，党内法规形式要件多有缺失，文本结构符号不规范，缺乏固定的命名标准，党内法规与其他党内规范性文件形式界限不清。如果在《制定条例》所划定的党内法规命名标准下审视三年恢复时期的党内相关文件，由于建国伊始党内法规效力等级名称规范体系不完善的情况以及受“整党”、“三反”等运动所形成的迅速、即时立法立规形势的影响，党内法规乃至其他党内文件名称表述并不规范，往往出现“名实不一”的情况，党内文件中能够称之为党内法规的只有4部[1,2,5]。但是一些文件，例如《中共中央关于各级党的纪律检查委员会与党委关系的指示》，虽然名为“指示”，并不属于具有明确名称规范的党内法规，但是其全部内容实际上却是对党的组织建设方面，即党组织之间的相互关系作出规定[2]，应当被称为党内法规。因此，仅基于形式尤其是名称很难在当时的语境下实现对党内法规的确认。

哈特认为，定义所具有的一种功能便是“通过提示该词所涉及的事物的特征来划定它的范围。”[6]对于这一时期的党内文件，必须在对这些“党内法规”文本进行具体考察之后，基于其趋向目的和所期功能的特征，才能对该文件是否能以“党内法规”相称做出判断。换言之，就是要从文件本身的规范内容与特征出发，判断其是否属于党内法规的概念范围之内。否则如果仅从《制定条例》所限定的名称范围入手，确定建国伊始的特殊历史环境下确定哪些属于党内法规哪些不属于党内法规，不仅会产生用现代理性审视过去造成所求过苛的理念障碍，还会导致在党内廉洁自律法规研究过程中遗漏一些较为重要的党内廉洁自律法规，不能很好的窥见三年恢复时期党内廉洁自律法规建设的全貌。

因此，从实质内容的角度出发，本文认为此一时段党内廉洁自律法规文件的研判标准应当有四。

一是制定主体应当为党委机关及其部门。

二是党内法规的规制范围主要应当是党内活动和党内关系。具体而言应当是党的组织建设、党的工作和活动、党员行为的规范和对党组织、党员和干部的监督问责[4]。其中需要注意的是，如果忽视党内法规制定目的和规制对象的内环境化，那么党内法规的“党内”表述将失去意义，也将因其内涵趋于泛化而加深此称谓的存在合理性危机。鉴于建国伊始趋于合一型的党政关系决定的国家治理的制度架构，中国共产党作为工

人阶级、中国人民和中华民族的先锋的“规律—使命式”代表，无疑是最能够把握社会规律，能够站在时代前沿做出最先进规划的组织。彼时组织、运行规则都不完善的政府，缺乏成熟的法治条件，相比现在必须更加依赖党在各方面制定的方针政策，才能更好地巩固政权和建设国家，党也必须更加积极地履行自己的职责，党所制定的一部分党内法规不可避免也是必要地会产生效力溢出现象，涉及国家和社会关系的调整规划，但这并不影响本文的判断。

三是须有规范属性。此外，党内法规毕竟作为“法规”，与党的政策、党的命令不同，应当具有一定的规范性，并且具有来自党纪的约束力和党的权威性的强制力保障。

四是内容针对廉政建设和反腐败斗争。

综上，笔者认为该标准基本能够在“党”、“内”、“法规”、“廉洁自律”几个向度把握党内法规规制目的和对象，尊重到彼时的历史现实，以便对所选取年代的党内廉洁自律法规的研究。

3. 建国初期党内廉洁自律法规的基本特征

现实中的制度往往是先在文本中规定，之后才在现实实践。相应的文本能很好体现其运行规范的逻辑源起。要充分认识建国初期廉洁自律法规建设，需要利用其重要文本作为回溯制度模式和规约体系时必要理论可见视图，结合时事背景与时间轴，串联党内廉洁自律法规发布、修订的过程，方能够较为清晰的梳理出党内廉洁自律法规建设的特征。

3.1. 廉洁自律组织架构与靶向治理协同推进

党的建设制度探索需要以党的主体自觉为先导、以党建问题倒逼为动力[7]。党的主体自觉体现在党的自我规制，其一方面体现在党对自我监督功能的纪律检查制度架构；另一方面是党建复杂问题，尤其是腐败问题的变化无端，要求党内廉洁自律法规建设必须具备应对战略上的警敏性和共时性，针对随时出现的问题定计谋策。建国初期，党的廉洁自律法规建设就体现出其注重组织架构与靶向治理协同推进的特点。

3.1.1. 纪检组织建设内环境下的协同推进

一方面，就组织建设内环境而言，自1950年初《中央纪律检查委员会工作细则》（以下简称细则）、《关于各级党的纪律检查委员会与党委关系的指示》等法规发布后，中央和各级纪检工作逐步展开。由于现实因素的影响，在具体运转过程中暴露出规定和实践之间的断裂，《细则》设立的依纪惩处、“听取违纪组织或人员个人意见”方面的规定落实不到位，导致乱打乱捕、不够慎重以及其他处分过重、党政不分等情况出现，造成了许多工作错误的发生。对此，1950年3月、1950年11月，中共中央纪律检查委员会发布《关于目前执行党纪中几个偏向的通报》、《关于处分党员应听取本人申辩的通知》对纪检委纪律检查工作党政不分、惩处过严等问题的解决做出对应指示。《关于处分党员应听取本人申辩的通知》对保障党员的申辩权做了较为详细规定，即“今后处分党员时，必须允许其本人参加会议申辩，在做出决定报请上级批准时，必须将被处分者对处分的意见一并上报，以便上级审核批示。”[2]在此基础上，1950年12月颁布的《关于军队各级党的纪律检查委员会与各级地方党委纪律检查委员会关系的规定》规定了军区纪检委的领导工作和组织关系，进一步推动了纪检监察组织建设。面对后期纪检运作中案件积压、自由主义等新问题，1952年2月，《中共中央关于加强纪律检查工作的指示》对此提出三点要求，一是加强党委对纪检工作的领导配合，纪检工作探讨常态化，及时给予指示。二是要求纪检工作领导干部和职员专职化，健全办事机构。三是加强纪检委和人民监察委员会相互联系，具备酌情合署办公能力。作为配套法规完善了《细则》的规定。纪检委依托党内法规进行自觉组织构建架构和靶向治理相协助进，实现自觉组织完善和倒逼问题解决层层递推。

3.1.2. 党内反腐倡廉大环境下的协同推进

另一方面，在党内反腐倡廉大环境下，因为纪委组织建设法规偏重的方向不同，对违纪违法情形的假定条件、行为模式、法纪后果规定并不细致，但是纪检工作的合规合理又必须依赖具体的精确化、可操作化的惩戒规定，必须依赖另一些党内法规“明罪定罪”，配合纪检工作。以《党内处分规定》为例，其第四条、第五条、第六条、第七条将此时党员出现的“勾结私商”、“出卖情报给资本家”、“集体贪污”、“放高利贷或向私人企业入股，雇人经营农工商业谋利”新兴“罪名”对应惩治纳入党内法规文本[1]。建国初期，国家允许地方机关“各谋生计”，一些贪污分子乘此机会贪污腐败[1]。上述条文正是配合纪检惩处对此类因时而起问题的靶向精准规制。此外，在纪检组织法规内部对自身建设遇到的问题进行靶向治理之外，其他党内法规也对纪检机关建设当中遇到的问题进行配合式处理。1952年6月中共中央发布《关于在“三反”和整党运动中处理党纪问题的指示》、《关于三反运动中处理党纪问题的指示》针对上述纪检工作中的“听取违纪组织或人员个人意见”规定落实不善的情况，对违纪人员进行申辩和申诉权利做了明确保障，要求处分党员

干部时，决定、报批、宣布必须按照程序，其间必须“尽可能吸收本人参加申辩”、“必须附送受处分者的意见”；赋予被处分者向上级党委申诉或是亲自向上级党委申诉的权利；8月发布的《中共中央关于在复审工作中和在继续处理三反运动中党纪问题的指示》对该问题再次做了补充强调规定。

彼时的反腐倡廉运动不仅在组织内部建设过程中加快组织架构完善和靶向问题治理的协同推进，也在整体反腐过程中加快纪检监察机关建设的同时兼顾对临时问题“打补丁”，统筹反腐工作长期性和及时性的需要。

3.2. 注重严正与宽和相结合

贝卡利亚提出过，法需要“严正与宽和相结合”。规范属性是党内法规的属性之一，在惩治贪腐问题时也必须做到宽严相济，把握“刑罚”的目的“不是要消除业已犯下的罪行（而是）劝诫其他人不要重蹈覆辙。”[8]建国初期，作为“规律-使命式”代表的中国共产党深入贯彻此法治理念于党内廉洁自律法规当中，以《党内处分规定》为例，既有一些特殊情况予以减轻处分或免除处分的规定，也有对于重罪从严处分的规定。

《规定》第一条、第二条、第四条、第八条、第十条[1]当中，对“在工作中一贯表现好”、“偶尔丧失立场”、“一时受资产阶级的影响”等特殊情况做出规定，并明确了相应的处理方法（多数属于给予较轻处分的处理方法），如“可免于党内法规处分”“给以留党察看或其他处分”。一方面，考虑到党员素质受客观条件限制，参差不齐。另外，鉴于一些党员干部在惩治腐败的过程当中采取的手段过于极端，不论罪责大小，初犯误犯，都是一种方式惩处，造成了一定程度的轻罪重罚局面[9]。

中国共产党对于贪污分子的惩处目的是对其进行改造、教育，从而使其成为社会主义的建设者，为人民做贡献，并不是要滥施严刑。所以，中共在进行反贪党内法规设计时，为了解决处理现实案件而出现的问题，进行过相关的特殊情况特殊对待的法规制定。对于党内工作态度一贯良好、初犯误犯、积极改正错误的，且不至于罪大恶极至死的，可以减轻处分或免于处分。当然这样的规定出现并不代表中共中央放弃了从严治党的信念，从严治党不是要求以苛政治党，而是实事求是，“依罪论罚”，给予其改造和受教育的机会，争取让犯错误的党员接收到党的关怀，从而积极改正错误，向党靠拢，这才能更好的树立党组织和党的纪律权威。

相应，对于一些对党和国家、人民造成重大损害的违纪行为，例如第三条、第五条、第六条、第七条和第九条之所规定[1]，不做任何从轻处理的设置对犯有重大错误的党员，或是那些一贯作风不佳、拒不改正的违纪党员必要给予其开除党籍等较重的处分。针对情节严重的集体贪污、以贪污所得从事非法营利活动、敲诈勒索和贪赃枉法、对错误拒不坦白并进行极端抵抗、“在‘三反’运动中受到刑事处分”的错误处理问题上，都没有制定相应的从轻处理条款，多是给予“从严给以党内法规处分”、“一律开除党籍”的严肃处理，不存在“免于党内法规处分的情况”。

重罪绝不轻罚，这是《党内处分规定》中从严治党的灵魂所在。宽严相济的法规在从严治党中体现审慎原则，保障“惩前毖后，治病救人”，为党内廉洁自律法规注入良法的价值，完善了善治的机制。

3.3. 以“效力溢出”衔接其他规章制度

党内法规的“效力溢出”现象主要表现在，党内法规本是管理党的组织和党员个人行为的，但是可能会对非党组织和非党员产生影响甚至约束力[10]。由于中国共产党是具有特殊地位的执政党，又是领导一切的领导党，党内法规对于党的事务的调整不可避免的会影响到国家事务和社会事务。在建国初期法制建设尚未开始的特殊情况下，国家和社会事务大量依赖党的规制，党内法规在规制自身时经常会涉及对党内环境之外的约束。

目前，对于党内法规的外溢效力存在两种观点，一种认为溢出效力来自于党内法规的直接规定，另一种观点认为溢出效力来自于党内法规规定间接产生。处于建国初期的党内法规的外溢效力多来自于第一种学说所表述的党内法规的直接规定。尤其是在党内廉洁自律法规的建设过程中，国家法治条件尚未健全，没有专门的反腐败法律，党为了应对“整风”、“三反”等运动带来的许多紧迫性问题，立规过程中须要及时惩戒党内党外腐败现象，于是一些具有外溢效力的党内法规便应运而生，这一些党内法规不仅规制党内腐败，对党外腐败分子也做出惩戒乃至量刑规定。其中1952年3、4月，中共中央以自己的名义发布了《关于处理贪污浪费问题的若干规定》（以下简称《贪污浪费问题规定》）《党内处分规定》、《关于三反运动中对贪污分子量刑的指示》（以下简称量刑指示），其中《贪污浪费问题规定》和《量刑指示》都涉及到对党外贪污分子的定罪量刑，《贪污浪费问题规定》中明确表明“无论党、政、军、民、学工作人员，均应依据本规定和即将颁布的惩治贪污条例。”[2]惩治覆盖全面化。两项法规都对相应的量刑标准、违纪行为、违纪后果，以至于有“给予适当行政处分”、“应受刑事处分”的规定，并划分了行政处分和刑事处分各六种类别。另外，对于贪污分子（即包括党员和非党员）适用的法规条文大大多于针对党员贪污的专项规定，其定罪量刑或是量刑的标准对党员干部之外的非党员和非党组织也起到很强的约束力，在建国初期“无法可依”的情况下起到了刑法、行政法的相应作用。

但在发挥党内法规效力溢出作用的同时，建国初期的党内法规非常注重与国家其他规章制度的衔接，注重与政策制度体系、国家法律制度体系的合理、合法衔接。这一点在建国初期体现的有所体现。首先，领导干部有较强的制度衔接意识。“为了更有效地制止贪污腐化的行为，我们将请政府制定并颁布一个《惩治贪污条例》，使任何一个贪污国家财产的人，都逃不脱应有的惩处。”[3]另外，相应的党内法规中也能反映这一点。上文提到的《贪污浪费问题规定》“无论党、政、军、民、学工作人员，均应依据本规定和即将颁布的惩治贪污条例。”也强调了《贪污惩治条例的》，体现了党内法规与其他制度体系的有机结合。

3.4. 政治性强而规范性不足

政治属性和法律属性是党内法规的两重属性。党内法规有“党”姓，作为政党政治的产物，其具有鲜明的政治属性。党内法规同时也有“法”姓，其在党内具有须毫不保留予以遵循的约束力。其政治属性决定了党内法规必须遵循政治建设的规律，需要适应并且服务于政治需要；其法律属性要求党内法规制定实施需要遵照程序安排，并要增强规范性和程序性[11]，党内法规的“法”实则指代的是规范性，法律属性直接意义上是一种规范属性。

3.4.1. 缺乏稳定性、长期性

建国初期，党内法规与政治运动紧密相连，党内廉洁自律法规也因同时期运动的实质内涵而与政治运动趋于同步，1952年发布的9部党内廉洁自律法规之中，有8部都是为正在进行的“整党”、“三反”运动服务，呈现以党的政策代替党内法规顶层设计之态势，党内法规完全侧重服务政治需要，无疑需要满足政策的覆盖面，虽然具备了灵活性、广泛性，弥补法律空白，在治理贪污问题上收获了举世瞩目的奇效。但是从国家治理体系角度看来，这种规范方式缺乏稳定性和长期性，在服务制度建党的大趋势向度上具有一定缺陷，另一方面，党内廉洁自律法规的规制对象如果因形式政策需要扩大于一般群众国家机关，在建国初期实属必要，但可能会留下“以党代政”的隐患。

3.4.2. 效力层级不清晰

党内廉洁自律法规建设受革命年代领导思维惯性影响，显示出浓厚的“任务命令”式色彩，大量关于组织权责的规定散布于“指示”、“通报”、“通知”之中，数量繁多，内容庞杂。1949-1952年间发布的党内廉洁自律法规除了“细则”1部，“规定”3部之外，还有“指示”12部，“决定”3部，“通知”1部，“通报”1部（见本文第3页表1），名称庞杂，纵向层级效力结构模式不确定，适用过程中存在一定潜在问题。在党内法规形式三要素中，只有党内法规的日期和主体在诸法规当中较为完备。

有关纪律检查委员会的这些法规，虽然起到了靶向治理的作用，但是不利于法规的体系化塑造，造成法规的碎片化，影响法规的效力和适用。自二者结合向度言，因为党内廉洁自律法规的政治属性体现过强和规范属性体现不足，执行者借助政治风向可以拥有巨大的自由裁量空间，党内法规会因政治运动的多变或是政治运动领导人的多变而造成其无法长期具备约束力，进而造成党内廉洁自律法规权威消解的现象。

3.4.3. 程序性救济机制规定不完善

“任何一种司法制度都不可能杜绝冤假错案，其原因有多个方面，其中根本原因是司法证明中认识方式的逆向性和间接性、认识能力的有限性和差异性、认识技术的滞后性以及认识对象的特殊性。”[12]救济制度发挥作用尤其要依靠程序性保障。正义不但要实现，且应当以一种可视见的方式实现，裁判者公平、正义的裁判过程是裁判结论被人民接受的前提条件。

建国初期的党内法规对程序性规定以及对错案的救济措施做出了原则性的要求。在《中央关于三反运动中处理党纪问题的指示》中，就强调“必须既严肃又慎重，必须分清是非轻重，不许再有自由主义的态度，也不许轻率地处分党员”。在逮捕党员时，要求“先由相当的党委作出决定，然后送相当的上级党委批准”，“如果被处分者仍然不服，可以再向上级党委申诉”[2]。另外，在《中共中央纪律检查委员会关于呈批案件必备材料的通知》中也明确，“在呈报处理申诉、控告案件的结果时，除附送申诉、控告者对处理的意见外，并须在报告中逐项说明申诉、控告内容的真实情况。”[2]但从总体上看，建国初期党内法规还是以实体性内容为主，尽管重视程序性救济问题，但在程序性措施的规定方面还是相对粗糙，且多为命令性、原则性，鲜见对程序的具体要求。因此，这种当时的不完善就很有可能导致人民私权遭受侵害，造成一部分冤假错案。

3.4.4. 条文语义模糊

建国初期党内廉洁自律法规条文的精细化欠缺，在法规中经常使用“注意并纠正”、“一贯”、“偶尔”等十分模糊，很容易造成歧义的词语。以《中共中央在“三反”运动中党员犯有贪污、浪费、官僚主义错误给予党内处分的规定》为例，全文使用了3次“偶尔”，9次“一贯”。如其第一条，“对于轻微的贪污行

为而不以贪污论处的党员，必须严格地进行批评教育，另起进行深刻的检讨，在思想上划清界限。”[1]另外，其第八条，“党员中如有堕落蜕化，在政治上、思想上完全变质，无法挽救的分子，应一律开除党籍。但在工作中一贯表现好，因偶尔受资产阶级影响而腐化堕落，尚可挽救，本人又愿坚决改正错误者，则可不开除党籍，而给以留党察看或其他处分。”“轻微”、“严格”、“深刻”都是标准不够明确的程度词，另外，“完全变质、无法挽救、尚可挽救”这些情况的判断也是因人而异。

总之，对于上述类型的条文的执行，是由执行者的理解决定的。但是，不同的执行者很难有同种理解，这样就会造成依执行者治理而非以法规治理的现象，造成“同案不同判”，妨碍法规的公正。

4. 建国初期党内廉洁自律法规建设的历史启示

“非新无以为进，非旧无以为守，且守且进，此其国之所以骏发而又治安也。”[13]革新固当知旧，党内法规建设应当以历史制度价值为力量保障，是具有中国特色社会主义性质的制度，必须在中国的社会主义建设过程中予以把握，全面整合党内廉洁自律法规建设畅动态中的制度积累经验，实现历史逻辑和发展逻辑的根本统一。梳理建国初期党内廉洁自律法规建设的经验，发掘其中对党内法规构建的指导价值，推进新时代反腐倡廉法规建设，我们需要从以下几个方面进一步把握具体路径：

4.1. 坚持推进党内廉洁自律法规文本结构的完善

从系统论原理来看，党内法规制度体系的整体功能受制于各党内法规文本的完备性、异质文本间的协调性[14]。党内廉洁自律法规作为一个党内法规的重要体系，需要充分体现其规范属性，在完善过程中追求体系化、科学化、规范化。

微观上，党内法规的形式要素需要得到完善，党内法规作为党内法治的前提和基础，在其在中国特色社会主义法治体系中发挥越来越重要作用的今天，法规的形式要件更应当趋于完备。从党的名称方面来说，《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》已经明定、划分党内法规和党内规范性文件各不相同的名称规范，党内法规名称规范与我国业已建构的“1+2+4”层级结构模式关系紧密。在纵向层级结构模式中，党章为第一层级，准则、条例为第二层级，规则、规定、办法、细则为第三层级，其效力和规制范围各不相同，名称是对其内容和效力进行判断的重要指标，有利于其相互之间的区分以及与党内规范性文件的区分，方便其适用。在党内法规的日期和主体方面，建国初期党内廉洁自律法规基本上只能体现制定日期和制定主体的明确，其余部分多有残缺。现行的许多党内廉洁自律法规多是对制定和颁布主体有明确规定，对于解释和修改主体规定或模糊或缺失，这一问题在实践中使得一些规定不明的法规在适用时无从寻找解释主体，执行机关在对条文进行解释时也会陷入合规性危机，影响监督执纪活动的有效性、合理性。在党内法规的文本结构方面看，彼时党内法规基本不具有“编章节条款项”的文本结构，这也是因缺乏国家立法技术因素的影响，党内法规的规范属性色彩明显浓厚的今天，完善党内廉洁自律法规的文本结构也是必需。

中观层面上，党内廉洁自律法规应当注重其规定的明确性、具体性，在定罚量惩上学习国家法的制定规范。建国初期，一些党内廉洁自律法规的抽象表述，使得纪检机关在监督执纪过程中具有较大的裁量、提炼空间，例如建国初期《中央纪律检查委员会工作细则》当中“视其错误与影响”、《党内处分规定》中“情节不严重”、“轻微的贪污”等类型的表述，容易造成小过课以重罚等现象，不利于保障党员权利，也减损了法规的权威。现行的《中国共产党纪律处分条例》（以下简称《纪律处分条例》）之中，也存在类似的问题，如《纪律处分条例》第101条，第105条涉及违反会议活动管理规定，违反群众纪律行为的惩戒法规，对于“情节较轻”、“情节较重”的程度缺乏明确标准。党内廉洁自律法规是与惩戒密切相关的一类党内法规，对其条文的规范必须到位。党内法规应当注意与国家法的衔接，借鉴新时代大大完善的国家法体系建设经验，吸收部分立法技术，增强法规条文假定条件、行为模式、违纪后果明确具体性以及程度衡量上的标准化、精确性，深化党言党语和法言法语的衔接。

宏观层面上来说，党内廉洁自律法规需要加强顶层设计和整体规划，提高体系化水平。建国初期，党的廉洁自律法规多以“补丁”形式出现，缺乏具有整体性的重要设计，体系化水平低，效力层级不清，消解了党内法规的规范性。自中国进入新时代建设以来，面对的是新形势下的法治需求，党内法规的规范化、体系化是适应国家法治现代化的迫切需求。基于此，2013年《中央党内法规制定工作五年规划纲要（2013-2017）》、2016年《中共中央关于加强党内法规制度建设的意见》和2018年《中央党内法规制定工作第二个五年规划（2018—2022年）》从宏观上为党内法规工作做了谋划与统筹，但是就党内廉洁自律法规而言，其缺乏一部反腐倡廉建设总则性法规，存在内容繁杂、数量众多、制度空白的情况[15]。在新时代，党内廉洁自律法规不再需要以量取胜，而是需要以一贯性和统一性的体系运作效能克制腐败。因此，要打造体系化党内廉洁自律法规，应当从目标任务的一致性，制度统筹的整体性，实质内容的统一性，形式结构的层次性四

个方面予以把握 [16]。把握目标任务的一致性，确定明确的党内反腐倡廉工作目标，将根本目标贯彻于整个党内廉洁自律法规体系以及单行法规之中；把握制度统筹的整体性，加强廉洁自律法规顶层设计，筑造制度架构，统筹八方，囊括全面从严治党的各个角落，加快党内反腐法规与国家法体系中的反腐倡廉法规衔接，以党内廉洁自律法规的“零容忍”姿态，做到在源上治，在根上消，规制国家法未侧重的轻腐败领域，与国家法相互支持补充；把握实质内容的统一性，党内廉洁自律法规虽然数目众多，但是需要打造一条逻辑主线，设置治理逻辑上的分工机制，协调各方，让众多法规各司其职，各惩腐败一头，同时六方联动，分而不散，营造制度合力；把握形式结构上的层次性，在党章、《中国共产党廉洁自律准则》、《中国共产党纪律处分条例》基干法规周围生发为主管“某腐”、“某贪”领域做出细致规定的规则、规定、办法、细则，理清层次效力，构筑枝繁叶茂的党内廉洁自律法规体系。

4.2. 准确把握政策制度体系、国家法律制度体系、党内法规制度体系三者关系

如前所述，尽管建国初期党内廉洁自律的政策、法律制度建设体系不完备，当时的党内法规还是注重与其他制度体系的衔接沟通，发挥着类似行政法、刑法的作用，很大程度上满足了当时廉洁治理的需要。但是，党内法规毕竟不是法律，不能体现法律的所有功能，这种党内“效力溢出”对党规提出了法制方面的新要求，从而也造成了一系列问题，比如“多为政治运动服务，缺乏稳定性、长期性”、“效力层级不清晰”、“程序性救济机制不完善”、“语意模糊”等。要想克服上述问题，在根本上，就必须正确认识三者在国家治理体系中的地位 and 关系，不能以政代规，以规代法。具体而言，本文认为当前党内廉洁自律法规在国家治理体系视角下非常需要确定的是政策制度体系和党内法规制度体系之间的关系、党内法规制度体系和国家法律制度体系之间的关系，如斯才能找好党内廉洁自律法规在国家反腐倡廉斗争中和法治建设中的地位，完善其结构，发挥应有之用。

4.2.1. 坚持党的反腐政策引领，制定党内廉洁自律顶层设计法规

建国初期党内法规体系不完善，党的主张政策取代了顶层设计党内法规的地位，指挥着党内廉洁自律法规的建设，此种做法满足特殊时期必要的同时产生的弊端前文已述，此不赘论，随着社会经济的发展，此种做法已经不能适应新时反腐倡廉需要。党内法规是党的政策规范化转化形式，党的政策主张是党内法规的基础，但这绝不代表能将二者等同论之。王伟国主任主张党的主张类文件属于党内规范性文件，而党内规范性文件的主要功能在于提出政策主张，做出工作部署 [17]。党内法规须与国家法律保持一致性，但党的主张绝大多数时候是中国改革的开路先锋，其必然会出现与现行法律、党内法规不一致的地方，甚至有时需要发挥“良性违宪”作用。虽然党的政策具有因党的特殊执政地位所赋予的堪比法律的预期 [18]，但是党的主张的先导性和突破性决定不能直接作为党内法规制度体系的一部分。否则，虽然现代不会再将运动式反腐的风气引入党内法规之中，但其必然会有损党内法规的稳定性，打乱党内法规在一定时期的整体规划部署，可能造成党内法规与法律的不一致，也违背了党内法规制定的程序。

在当下，党内廉洁自律法规尚缺一部总则性的法规许多法规交叉在党的监督保障法规体系和党的自身建设体系之间，未来的党内廉洁自律法规必然是需要具有顶层设计功用的整体规划，为整个党内廉洁自律法规的发展做出长期性和阶段性的规划，协调党内廉洁自律法规体系，而该发展路径应当是将党在反腐倡廉方向的政策主张通过合规、民主的程序转化为具有顶层设计功能的党内廉洁自律法规，一方面保证党的反腐政策主张的先进性能够在党内廉洁自律法规体系当中贯彻落实，一方面保障了党内廉洁自律法规体系的稳定性和统筹性，促进其“法理权威”的树立。

4.2.2. 明确党内反腐法规和国家反腐法律界限，促进二者衔接共治

建国初期党内廉洁自律法规因为国家法的缺位而担负起国家法的角色，这是历史逻辑和发展逻辑所必要的。2010年中国特色社会主义法律体系建成，基本解决了有法可依的问题，立法技术也有很大提高，反腐败法律缺位现象已不多。

新时代党内廉洁自律法规与国家相关法律的关系应具体在国家治理制度法制化中体现：党和政府首先以党内法规和政策形式宣示，确认其治国理念、路线，当党内法规和政策在治国理政实践中进一步成熟后，再通过立法程序将其上升为法律，由宪法和法律加以确认和完善 [19]。党内廉洁自律法规应当严控自己的边界效力，合理限缩其溢出效力，这是由党内廉洁自律法规的特殊性质决定的。

现阶段来说，应当更注重党内法规的特殊性。党员是由特殊材料做成的，如果一般群众和国家机关被党内法规用对待党员和党组织的特殊要求对待，这就将影响国家法律的规制效力，也淡化党内法规的先进性。并且应注意，党内法规主要针对有腐败风险的行为以及轻微腐败、尚未构成犯罪的行为，国家法律则主要针对已经发生的、相对较重的、社会危害性较大、触犯刑律的腐败行为，党内廉洁自律法规对腐败的“零容忍”性质不同于国家法律的“宝剑高悬” [20]，两者更应当是相互衔接配合而不是以规代法的关系。

新时代党内廉洁自律法规应从建国初期的建设经验当中吸取一定的教训,明确党内法规和国家法律在惩治腐败中的领域定位,发挥执纪主体的作用,加强纪检监察建设,推动“大纪检组”一对多的派驻全覆盖,加快“平行式”组织机构探索和垂直领导率相协调,平衡坚持党委领导和提高纪检监察机构和审查范围双重目标,促进党内廉洁自律法规的落实,利用党内廉洁自律法规反腐协助国家法反腐工作,服务于反腐倡廉总体战,将反腐推进至腐败细微小角落,让国家法律,尤其是刑法惩治不到的小贪小腐也有对应的恢恢天网,防微杜渐,必惩和严惩相结合,推进对全方位无死角的反腐斗争。

4.3. 在宽严相济中把握正向倡导和反向惩处的辩证统一

从严治党不是片面从严,也不能一味从宽。宽严相济是《党章》确立的重要原则,党内法规的惩戒作用在于“惩前毖后,治病救人”,违纪违规的党员干部在党组织当中只是一小部分,主流党员仍然是有信仰遵法纪的代表者,宽猛相济,政是以和,建国初期的党内廉洁自律法规建设过程中充分突出宽严并济的规范方式,表现了党在任何历史时期也不忘审慎善治的法治精神,新时代党内法治的实现必然要吸取历史经验,贯彻宽严相济的精神,拓宽新时代党内廉洁自律法规建设路径。宽严相济需要做到合规与合理的结合,反向底线和正向高线。“从严”需要厘清反向红线,明定越红线一步不可;“从宽”需要描绘正向高线,在“从宽”标准中融入价值导向。建国初期中国共产党利用党内廉洁自律法规治党,不仅宽严相分,而且将反向警示和正向倡导的价值统一融入了法规条文中,丰富了宽严相济的理念价值。特别是在“从宽”角度很好的在反腐倡廉条文中体现“共产党员八项标准”的正向价值引导,建国初期《党内处分规定》第十条规定犯有浪费、官僚主义错误的党员,如果一贯表现良好“基本上具备党员的八项标准”,知错能改,即可酌情免于党纪处分。在此后的党内廉洁自律法规建设中,要做到既提要求又指明方向,明晰底线位置,做到越线一步既严惩,树立底线的权威,加强党内廉洁自律法规内容的反向警示作用。在惩处条款中,将一些优秀党员、优秀党组织的标准纳入“减刑”条件,具体把《廉洁自律准则》提出的“八项标准”融入于一些配套党内廉洁自律法规的“从宽”标准之中,形成价值诱导,在观念上打通从“不敢腐”到“不能腐”、“不想腐”的内在关联。

5. 结语

依法治国和依规治党有机统一于全面依法治国方略,中国共产党作为依法治国的重要主体,是政治的核心环节,党内法规在依法治国中同时作用于执政党自身、执政党直接行使相关国家公权力,执政党领导国家三个领域[21]。完善党内反腐倡廉建设,助推实现党内法治,只有实现党内法治现代化,国家的法治现代化乃至国家治理能力才能从此论起。建国以来,党的党内反腐倡廉斗争的过程实质上是党内廉洁自律法规建设的经验累积与规律探索,建国初期党内廉洁自律法规虽然有失有得,但20世纪50年代的党内反腐倡廉斗争取得的重大成就,在古今中外控制政党腐败的历史上,无疑是彪炳史册的壮伟之举,党依靠党内法规全全面助推纪检监察建设,惩治贪腐于宽严相济,范围广,力度大,为改革开放40年来的党内廉洁自律法规建设积累大量经验教训。展望未来,新时代党内廉洁自律法规建设必须深刻把握以党的主张为统领的政策制度体系,以党章为统领的党内法规制度体系和以宪法为统领的国家法体系,坚持完善党内廉洁自律法规文本结构,在宽严相济中把握正向倡导和反向惩处的辩证统一,充分发挥党内法规在中国特色社会主义法治体系内的角色作用,实现党内法规助推国家治理体系法治化和国家治理能力法治化的光荣使命。

参考文献

- [1] 《建国以来重要文献选编》编委会.建国以来重要文献选编[M].北京:中央文献出版社,1992.
- [2] 《中国共产党反腐倡廉文献通典》编委会.中国共产党反腐倡廉文献通典[M].北京:党建读物出版社,2009.
- [3] 朱德.加强党的纪律检查工作[J].新湘评论,2019(7): 59-60.
- [4] 姜明安.论中国共产党党内法规的性质与作用[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2012,49(3): 109-120.
- [5] 中共中央办公厅法规局.中央党内法规和规范性文件汇编[M].北京:法律出版社,2017.
- [6] 哈特.法律的概念[M].张文显等,译.北京:中国大百科全书出版社,1996: 15-16.
- [7] 寇政文.党的建设制度改革:历程·经验·前瞻——以党内法规文本(1978-2012)为考察对象[J].甘肃理论学刊,2014(6): 77-83.
- [8] 切雷萨·贝卡利亚.论犯罪与刑罚[M].黄风,译.北京:中国方正出版社,2004: 28.
- [9] 王欣媛.1949-1956年中国共产党反贪污问题研究[D].中共中央党校,2014: 100.

- [10] 王振民,施新州.中国共产党党内法规研究 [M].北京: 人民出版社, 2016: 14.
- [11] 刘长秋.论党内法规的概念与属性—兼论党内法规为什么不宜上升为国家法 [J].马克思主义研究, 2017(10): 134-140.
- [12] 朱孝清.冤假错案的原因和对策 [J].中国刑事法杂志, 2014(2): 3-9.
- [13] 王栻.严复集 [M].中华书局, 1986: 119.
- [14] 邹东升, 姚靖.改革开放以来党内反腐倡廉法规的建设与经验 [J].甘肃社会科学, 2019(2): 35-43.
- [15] 龙太江, 韦焱良.党内廉政法规建设研究 [J].长白学刊, 2015(5): 25-31.
- [16] 周叶中.关于中国共产党党内法规体系化的思考 [J].武汉大学学报(哲学社会科学版), 2017, 70(5): 5-10.
- [17] 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 [J].中国法学, 2018(2): 269-285.
- [18] 屠凯.党内法规的二重属性: 法律与政策 [J].中共浙江省委党校学报, 2015, 31(5): 52-58.
- [19] 张文显.法治与国家治理现代化 [J].中国法学, 2014(4): 5-27.
- [20] 陆静.论党内法规在腐败治理中的功能定位 [J].中共青岛市委党校.青岛行政学院学报, 2016(5): 73-76.
- [21] 姜明安.论党内法规在依法治国中的作用载 [J].中共中央党校学报, 2017(2): 77.