

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2023.02.015

论党内法规解释的“同等效力”

陈红梅, 谌翔

(湘潭大学 法学院, 湖南 湘潭 411105)

摘要:《中国共产党党内法规制定条例》和《中国共产党党内法规解释工作规定》都明确规定“党内法规的解释同党内法规具有同等效力”,但关于“同等效力”的概念意涵学界却莫衷一是。虽然党内法规解释与党内法规文本具有诸多共通性,但两者在客观上的差异,使得党内法规解释与党内法规文本在规范效力、时间效力和空间效力上难以做到完全的等同。基于此,文章从“同等效力”的内在逻辑入手,从上述三个效力维度对“同等效力”的概念进行厘清,并在此基础上提出了完善“同等效力”制度的具体建议。

关键词:党内法规解释;同等效力;规范效力;时间效力;空间效力

中图分类号:D262.13 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-7835(2023)02-0117-09

《中国共产党党内法规制定条例》(以下简称《制定条例》)第三十四条和《中国共产党党内法规解释工作规定》(以下简称《解释工作规定》)第十二条均明确规定:“党内法规的解释同党内法规具有同等效力。”但何谓“具有同等效力”?“同等效力”包括哪些范围?相关认识却分歧不一。例如,在中央办公厅法规局编写的《中国共产党党内法规制定条例及相关规定释义》(以下简称《释义》)一书中,对党内法规解释的“同等效力”给出了两种截然不同的定义。在对《制定条例》第三十四条的释义中,“同等效力”主要是指其效力范围,具体包含两方面:在时间上,党内法规解释的效力存在于党内法规的生效时间;在空间上,党内法规解释适用的范围就是该党内法规的适用范围。而在对《解释工作规定》第十二条的释义中,“同等效力”却是指其效力层次,“党内法规解释在适用上与党内法规等同,二者之间不存在效力的高低差异”;并指出由于党内法规解释在出台时间上晚于党内法规,“这就决定了党内法规解释的生效时间通常是与党内法规的生效时间不一致的”^①。由此可见,对于党内法规解释“同等

效力”的规定,是否意味着党内法规解释与党内法规在规范层级上具有相同约束力、在空间范围上具有相同辐射力,以及解释在时间维度上具有溯及力等问题,目前学界尚未达成一致意见。而厘清党内法规解释“同等效力”的内涵外延,完善“同等效力”制度,是党内法规解释得以准确适用实施的重要理论问题和现实问题。

一 相关概念的界定

在厘清党内法规解释“同等效力”之前,需要对如下相关概念予以界定。

(一) 党内法规效力

目前学界仅有少数学者对党内法规效力的概念做出定义,例如,柯华庆认为,党内法规的效力是指保证党内法规得以实施的约束力和拘束力,包括时间效力、空间效力和主体效力三个要素^②。宋功德认为,党内法规效力有广义和狭义之分,在狭义上是指党内法规的约束力,在广义上还包括依据党内法规而为之具体行为的效力,即各级党组织依规作出的决定具有公定力、确定力、拘束

收稿日期:2022-08-16

基金项目:国家社会科学基金项目(21BFX039)

作者简介:陈红梅(1971—),女,湖南祁东人,博士,教授,博士生导师,主要从事党内法规学、法理学研究。

①中共中央办公厅法规局:《中国共产党党内法规制定条例及相关规定释义》,法律出版社2020年版,第100—102、220页。

②柯华庆:《党规学》,上海三联书店2018年版,第212—213页。

力和执行力,以及党员依规行使权利时受党内法规保护的效力^①。秦前红认为,党内法规效力与国法领域中张根大对法律效力的定义^②在结构类型上相似,党内法规效力也可以分解为载体、范围和表现形式三个要素,效力载体为党内法规,效力范围涉及存续期间、地域范围、主体范围和调整内容,效力表现形式主要是以党的纪律为保障的强约束力,但在广义上也包含不同党内法规类型所体现出的保护力、赋予力、执行力等^③。

就党内法规解释“同等效力”而言,此处所指的党内法规效力范围应局限在党内法规文本所体现的法规效力,不包含党组织根据党内法规作出的具体决定所体现的效力。

(二) 党内法规解释的效力

关于党内法规解释的效力,柯华庆认为,党内法规解释同党内法规具有同等效力,这个“同等效力”有三个方面含义,一是规范效力上的同等,党内法规解释与被解释党内法规有着相同的效力位阶;二是时间效力上的同等,即党内法规解释的效力同被解释党内法规的有效期一致;三是空间效力上的同等,党内法规解释适用的范围与被解释党内法规的适用范围一致^④。上述三个维度为我们开展党内法规解释“同等效力”的分析研究提供了新的视角。基于此,下文将重点围绕规范效力、时间效力、空间效力三个维度对党内法规解释的“同等效力”进行深入分析。

二 党内法规解释“同等效力”的内在逻辑分析

(一) “同等效力”的理论本源

虽然《制定条例》和《解释工作规定》均作出了党内法规解释与党内法规具有同等效力的规定,但并未就其原因进行阐述。通过与国家法律进行对比,可以发现并没有法律解释与国家法律具有“同等效力”的相关表述。因此我们不禁要问,为什么党内法规解释有“同等效力”的规定?

“同等效力”的理论本源又是什么?

法律效力源于国家权力的赋权,如果没有国家权力赋予法律以效力,那么法律效力就无从谈起,赋予法律以效力必须由国家通过正当程序进行^⑤。众所周知,立法权是国家的一项核心权力,卢梭甚至认为,国家主权者只拥有立法权力,除立法权之外没有其他任何别的力量^⑥。基于此,我们可以得出法律获得效力的两大要件:一是主体必须是国家权力承认的立法者,即主体必须拥有立法权限;二是获得效力必须经过正当的立法程序。

由此我们可以解释,为什么在国家法律领域没有法律解释与国家法律具有“同等效力”的相关规定,是因为法律解释与主要遵循“谁制定谁解释”原则的党内法规解释不同,法律解释的主体具有多样性,立法者、司法者、执法者均具备一定解释权限,司法者作出的司法解释,以及执法者作出的行政解释在制定程序上也远比立法程序简便,因此我们很难将司法解释和行政解释提到与国家法律具有“同等效力”的高度。相反地,与党内法规解释性质相似的全国人大常委会作出的立法解释就有与国家法律具有同等效力的规定^⑦。

我们可以将上述法律效力的结论在党内法规解释领域进行运用,党内法规解释要想获得与党内法规相同的效力,那么必须在解释主体和制定程序等方面达到与制定党内法规相同(或相当层次)的要求,即党内法规解释与党内法规文本在制定主体和制定程序等方面的同一性越高,“同等效力”的作用就越强,反之,两者之间差异性越大,“同等效力”的作用就越弱。

(二) “同等效力”的向心力:党内法规解释与党内法规文本的同一性

党内法规解释与党内法规之所以具有同等效力,是因为党内法规解释与党内法规文本在以下几个方面具有同一性,这些同一性共同构成了党

①宋功德:《党规之治——党内法规一般原理》,法律出版社2021年版,第564页。

②张根大:《法律效力论》,法律出版社1999年版,第12—33页。

③秦前红,张晓瑜:《对党内法规效力外溢的省思与回应》,《党内法规理论研究》2021年第1辑。

④柯华庆:《党规学》,上海三联书店2019年版,第292页。

⑤张根大:《法律效力论》,法律出版社1999年版,第43—45页。

⑥卢梭:《社会契约论》,李平沅译,商务印书馆2017年版,第100页。

⑦《中华人民共和国立法法》第五十条规定:“全国人民代表大会常务委员会的法律解释同法律具有同等效力。”

内法规解释与党内法规具有同等效力的“向心力”。

(1)在性质上,党内法规解释与党内法规文本同属具有权威性和普遍约束力的党内法规规范。根据《释义》,党内法规解释是指“有权解释机关根据规定的权限和程序,按照一定原则和标准,对党内法规条款的具体含义或者适用问题作出权威的、具有普遍约束力的解释”^①。就权威性而言,党内法规解释的主体、范围、审批程序和发布方式都由党内法规明文规定,党员、党组织、专家学者乃至普通公民自行开展的对党内法规的解释属于非正式解释,不能纳入严格意义上的党内法规解释范畴。就普遍约束力而言,从实践层面来看,现行党内法规解释文本多为党内法规制定机关或授权解释机关对党内法规进行的普遍性解释,即便是由具体案件引起的解释,也在解释时进行了一定程度的抽象,从而使得解释文本具有普遍约束力。同时,《解释工作规定》将解释权赋予党内法规制定机关,而非具体执规主体,由此可以推断,现行党内法规解释制度在功能预设上更偏向于解决党内法规运行中的普遍性而非个别性问题。

(2)在主体上,党内法规的解释主体与党内法规文本的制定主体存在高度合一。党内法规总体上遵循着“谁制定谁解释”的基本思路^②,制定主体和解释主体往往合二为一;党的中央组织授予中央部委党内法规解释权只是“谁制定谁解释”原则的例外情况,且这种授权解释只是由被授权主体负责起草和发布,其正式出台必须经过党内法规制定机关的审批,“解释权事实上并没有被真正地被‘授予’出去”^③。这种法定的党内法规解释机制类似于法律解释中的“立法解释”。对此,《释义》指出,党内法规解释与党内法规具

有同等效力的考虑是,党内法规解释主体通常就是党内法规的制定主体,体现的是同一主体的意志,在效力上不应该存在差别^④。

(3)在运行环节上,党内法规解释属于广义上的党内法规制定活动。从党内法规解释被纳入《制定条例》,解释权普遍归属于立规者的制度规定,以及党内法规解释工作先后被纳入《中央党内法规制定工作五年规划纲要(2013—2017年)》和《中央党内法规制定工作第二个五年规划(2018—2022年)》可以看出,党内法规解释制度在运行环节上被视作为党内法规制定工作的一部分。有学者也提出了类似观点,如党内法规解释是党内法规制定的特殊形式^⑤,党内法规解释是党内法规制定的“最后一公里”^⑥,党内法规解释属于党内法规的“二次制定权”^⑦等等。从哲学解释学的角度看,党内法规解释可以视为一种党内法规的创制活动。例如,施莱尔马赫认为,解释就是理解的表达形式,理解就是解释,他们不是两回事,而是一回事^⑧;伽达默尔认为,理解不是一种复制的行为,而始终是一种创造的行为,解释在某种特定的意义下就是再创造^⑨。王建芹、马尚通过引入伽达默尔的“视域融合”的观点,认为党内法规的解释者在解释时需要充分发挥自己的主观性,将党内法规制定时的视域与现在的视域进行融合而形成一个新的视域,因此党内法规虽然通常是由立规者进行解释,但它也总是包含着创造性,是一种历史意义上的重新创生^⑩。

(4)在目的上,党内法规解释与党内法规文本均是对党规运行实践中出现问题的回应。斯宾诺莎认为,凡是清楚明白的东西,我们可以直接理解,无需进行解释,比如在理解欧几里得几何学时,我们不需要结合作者的生平和思想习惯进行解释,而在理解《圣经》“上帝是火”这句话时,通

①中共中央办公厅法规局:《中国共产党党内法规制定条例及相关规定释义》,法律出版社2020年版,第192页。

②王建芹,马尚:《党内法规解释功能的若干基础性问题研究》,《学习与实践》2019年第11期。

③王建芹,马尚:《重新认识党内法规解释的功能及其限度》,《党内法规理论研究》2019年第2期。

④中共中央办公厅法规局:《中国共产党党内法规制定条例及相关规定释义》,法律出版社2020年版,第102、220页。

⑤苏绍龙:《论党内法规的制定主体》,《四川师范大学学报(社会科学版)》2018年第5期。

⑥庄德水:《党内法规解释的规范性分析及完善思路》,《求实》2022年第1期。

⑦王建芹,马尚:《重新认识党内法规解释的功能及其限度》,《党内法规理论研究》2019年第2期。

⑧洪汉鼎:《诠释学——它的历史和当代发展(修订版)》,中国人民大学出版社2018年版,第57页。

⑨汉斯-格奥尔格·伽达默尔:《真理与方法——哲学诠释学的基本特征(上卷)》,洪汉鼎译,上海译文出版社1999年版,第155、380页。

⑩王建芹,马尚:《党内法规解释功能的若干基础性问题研究》,《学习与实践》2019年第11期。

过直接理解出现了困难,才需要结合其他资料进行解释活动^①。党内法规解释也是如此,对于人们可以直接理解的党内法规,无须进行解释,只有当对党内法规文本的理解或党内法规文本在适用于党规实践出现问题时,才需要进行解释。王建芹、马尚通过引用维特根斯坦的语言学理论,认为党内法规解释是在对党内法规所表达的规则理解出现问题时,通过解释的方式以另一种表达来实现对党内法规原表达方式的替代^②。

(三)“同等效力”的离心力:党内法规解释与党内法规文本的差异性

虽然党内法规解释与党内法规文本有诸多的相同之处,但二者之间毕竟有所区别,这些区别如同“离心力”,对于“同等效力”的发挥起到了不同程度的制约作用。

(1)时间先后上的区别。《释义》指出:尽管党内法规解释与党内法规具有同等效力,但客观事实是,党内法规解释在出台时间上要晚于党内法规^③。雷浩伟、廖秀健、惠洋同样认为,在生成顺序上,先有党内法规的出台,后有党内法规解释的制定^④。由此可见,生成顺序的差别导致党内法规解释与党内法规文本在时间效力上产生差异。

(2)发布渠道上的区别。根据《制定条例》,除涉及党和国家秘密不得公开或者按照有关规定不宜公开的情形外,党内法规应该通过党报党刊、重点新闻网站、门户网站等渠道公开发布。因此,党内法规的发布可以总结为“公开为一般,不公开为例外”。根据《解释工作规定》,党内法规解释的发布大致有两种形式。第一种是以“解释”名称作出的,通过普发性文件形式发布,由于没有发布党内法规文本需通过党报党刊和重点新闻网站等党的媒体公开发布的要求,根据《中国共产党党务公开条例(试行)》相关规定,从理论上说,解释的发布范围限定在党内而非面向社会公众^⑤。第二种是以“批复”“答复”名称作出的解

释,公开范围更加狭窄。这种解释采取“单发”文件的形式进行发布,在对请示和申请单位进行书面批复和答复的同时,视情况抄送有关地方和部门,其公开范围仅仅限于少数相关地方和部门。总之,党内法规文本与党内法规解释因发布渠道的差异而产生的公开范围的差别,将导致两者在空间效力上的差异。

(3)体例名称上的区别。根据《制定条例》,党内法规文本的格式和体例是比较明确的,体例上一般使用条款式表述,根据内容可以分为编、章、节、条、款、项、目;名称上形成了封闭结构,仅有党章、准则、条例、规定、办法、规则、细则7种类型。这种体例名称有效提高了党内法规的可辨识度,例如,从名称上我们可以将常见的《意见》排除出党内法规的范畴,从体例上将虽以《办法》命名、但以段落式表述的一般公文与条款式表述的党内法规《办法》相区别。而党内法规解释在名称上属于开放结构,根据《解释工作规定》,“党内法规解释,可以使用解释、批复、答复等名称”,由此可知,党内法规解释包括但不限于上述3种类型。同时,党内法规解释也没有明确的体例格式上的要求,这无疑增加了党内法规解释的辨识难度。

(4)审批程序上的区别。总体来说,在制定环节,制定党内法规的程序要严于制定党内法规解释的程序:根据《制定条例》,党内法规草案的审批一般采取会议审批的形式,只有对调整范围单一或者配套性的中央党内法规草案可以采取传批的方式。而根据《解释工作规定》,党内法规解释草案既可以进行会议审批,也可以报解释机关主要负责同志审批,授权解释的中央党内法规解释草案需要报中央审批,但也没有提出应采取会议审批的要求。在清理环节,根据《解释工作规定》第十四条等相关条款,党内法规的清理权属于制定机关,党内法规解释的清理权属于解释机

①斯宾诺莎:《斯宾诺莎文集(第3卷)》,温锡增译,商务印书馆2014年版,第105—118页。

②王建芹,马尚:《重新认识党内法规解释的功能及其限度》,《党内法规理论研究》2019年第2期。

③中共中央办公厅法规局:《中国共产党党内法规制定条例及相关规定释义》,法律出版社2020年版,第220页。

④雷浩伟,廖秀健,惠洋:《党内法规解释的规范化与法治化论析》,《理论导刊》2019年第8期。

⑤《中国共产党党务公开条例(试行)》第十六条规定:“在党内公开的,一般采取召开会议、制发文件、编发简报、在局域网发布等方式。向社会公开的,一般采取发布公报、召开新闻发布会、接受采访,在报刊、广播、电视、互联网、新媒体、公开栏发布等方式,优先使用党报党刊、电台电视台、重点新闻网站等党的媒体进行发布。”

关,因而在授权解释中会出现制定权与清理权相分离的情况。如果说党内法规解释具有“同等效力”的重要理由是制定机关与解释机关的合一性,即被授权解释机关必须报党内法规制定机关审批同意才能发布解释,那么其解释的“死亡”权限却下放至被授权解释机关,这也将对“同等效力”的规范层级和存续期间造成影响。

(5)运行方式上的区别。顾名思义,党内法规解释是对党内法规的解释,解释必须以现行党内法规文本为前提,即必须依附于党内法规文本。借用法律解释的观点:“不顾法律文本所能接纳的理解程度,随心所欲地任意驰骋解释者的想象和意志,就不是法律解释。”^①因此,党内法规解释的效力范围仅仅局限于被解释党内法规的范围内,其解释功能也仅限于对被解释文本字义的阐释、扩大、限缩或漏洞填补,解释功能的发挥不能超越被解释的党内法规文本所能承载的限度。但在党内法规的制定过程中,由于立规者本身处于党规创制者的地位,不需要拘泥于现行党内法规文本,更有利于其效力的发挥。

三 党内法规解释“同等效力”制度的现实困境

尽管党内法规解释与党内法规的同一性是两者具有同等效力的内在逻辑基础,但两者在时间先后、发布渠道、体例名称、审批程序和运行方式等方面存在的客观差异却使“同等效力”制度的发挥面临困境,下文将从规范效力、时间效力和空间效力三个维度来进行检视。

(一)规范效力上的困境

1.党内法规解释的边界不够清晰,影响着其效力层级的判定

如上文所述,党内法规解释包括但不限于解释、批复、答复3种类型,但对于除上述3种类型外还有哪些属于党内法规解释,目前未有明确定论。以“说明”^②“答复意见”^③和“问答”^④等为

名称进行解释的文件,其属于党内法规解释还是规范性文件没有定论。如属于党内法规解释,则其与被解释党内法规在规范效力层级上相同,如属于规范性文件则效力层级低于党内法规,不具备与被解释党内法规的同等效力。

2.中央党内法规的制定机关和授权解释机关均具有党内法规解释权,两者作出的解释在规范效力层级上的差异与“同等效力”的规定存在矛盾

根据《解释工作规定》第三条,中央党内法规既可以由制定机关进行解释,也可以授权中央部委进行解释。《释义》也同样指出,“党内法规制定主体对党内法规的解释权是天然存在的,不论其是否授权有关主体进行解释”。同时,《释义》认为,党内法规制定主体与授权主体所作出的党内法规解释在效力上是存在差异的,从效力上看,制定主体作出的解释在效力上高于授权主体作出的解释,这是因为授权解释的权力来源于制定权,且授权解释机关通常是制定机关的下一级党组织,因此对于授权主体作出的党内法规解释,制定主体有权变更或撤销^⑤。而党内法规解释与党内法规具有同等效力的规定,意味着将制定者解释和授权者解释的规范效力均等同于党内法规文本的效力,进一步推论可得出制定者解释和授权者解释在规范效力层级上相同的结论,而这与制定者解释效力高于授权者解释的观点存在矛盾。

(二)时间效力上的困境

1.生效时间:“同等效力”规定与法不溯及既往原则

法不溯及既往原则是一项古老的法学原则,其内在逻辑是:人们只能根据颁布的法律规定来约束自己的行为,如果依据新颁布的法律来约束法律尚未颁布之前的行为将会影响法律秩序。“党内法规属于广义的法”已成为通说^⑥,同样也

①张志铭:《法律解释学》,中国人民大学出版社2015年版,第33页。

②如1986年中央办公厅、国务院办公厅《关于贯彻执行中共中央、国务院〈关于进一步制止党政机关和党政干部经商、办企业的规定〉几个问题的说明》。

③如2014年中央组织部《关于党政干部选拔任用工作条例若干问题的答复意见》。

④如1991年中央组织部《关于党的基层组织选举工作的问答》。

⑤中共中央办公厅法规局:《中国共产党党内法规制定条例及相关规定释义》,法律出版社2020年版,第198页。

⑥周叶中,邓书琴:《论中国共产党党内法规的价值取向——以党员义务和党员权利为视角》,《中共中央党校学报》2018年第4期。

须体现法不溯及既往原则。韩强认为,法不溯及既往简而言之就是“不能用今天的规定来约束昨天的行为”,在党内法规建设中体现法不溯及既往原则具有重要意义^①。党内法规解释作为党内法规制定的一种特殊形式,其出台时间通常晚于党内法规,如遵循《释义》中对《制定条例》第三十四条的解释,则“同等效力”意味着党内法规解释的生效时间与党内法规的生效时间相同,即党内法规解释在时间效力上需要往前溯及至党内法规颁布的时间,而这与“法不溯及既往”原则存在矛盾。

法不溯及既往原则产生的另一个问题是党内法规解释的界定是否遵循法不溯及既往原则。党内法规解释与党内法规具有同等效力的规定最早出现在2012年的《制定条例》中,2015年《解释工作规定》对党内法规解释的名称、使用方式等作出了进一步规定,如第五条规定对党内法规执行过程中具有普遍性问题的解释,应使用“解释”名称,而2014年中央组织部《关于党政领导干部选拔任用工作条例若干问题的答复意见》属于对普遍问题的解释,但使用“答复意见”这一名称不符合《解释工作规定》中的要求。因此,是否可根据法不溯及既往原则,考虑该《答复意见》制定时《解释工作规定》尚未出台,而仍认定其为法定党内法规解释而非规范性文件,对于这一点学界仍未达成一致。

2. 终止时间:党内法规解释与党内法规文本之间在事实上存在差异

柯华庆教授认为,党内法规解释与党内法规具有同等效力意味着两者在时间效力上的同等,即党内法规解释的有效期限与被解释党内法规的有效期一致^②。但党内法规解释与党内法规的终止在主体、程序上有区别,导致在党规实践中,党内

法规解释与党内法规在终止时间上存在着差异。对此,欧爱民教授指出,一部党内法规的修改,并不意味着其先前作出的解释必然失效,如果解释所依附的具体条文被新的党内法规保留,则该解释继续有效^③。这种观点并不仅限于党内法规的修改环节,同样可以适用至党内法规的制定环节中。正如卢梭所指出的,“我们可以把沉默认为是默认,把主权者本来可以废弃但并未加以废弃的法律看作是主权者在继续肯定该法律有效”^④。因此,只要党内法规解释未与其解释的党内法规一同废止,那么党内法规解释在新的党规体系中就仍然可能继续发挥效力。例如,在一些有新旧继承关系的党内法规中,虽然旧党内法规整体失效,但解释所依附的条文被新制定的党内法规所继承的,解释仍然继续有效。1991年,中共中央组织部对《中国共产党基层组织选举工作暂行条例》关于“进行选举时,有选举权的到会人数超过应到会人数的五分之四,会议有效”的条款进行了解释,认为有五种情形可以不计算在应到会人数之内^⑤;2020年,中共中央颁布《中国共产党基层组织选举工作条例》,明确废止了《中国共产党基层组织选举工作暂行条例》,但是保留了会议有效人数须超过应到会人数的五分之四的规定^⑥,相应地,五种情形可以不计算在到会人数之内的规定,仍然在选举工作实践中发挥作用。

(三) 空间效力上的困境

柯华庆教授认为,党内法规解释的“同等效力”在空间效力上体现为党内法规解释适用的范围应与被解释党内法规的适用范围一致^⑦。在空间效力方面,影响“同等效力”规定的因素主要是党内法规解释的有限公开性。法治的基本原则之一在于,法律必须是公开的和清晰的。党内法规作为

①韩强,谭建:《论党内法规的溯及既往问题》,《江西社会科学》2014年第6期。

②柯华庆:《党规学》,上海三联书店2019年版,第292页。

③欧爱民:《中国共产党党内法规总论》,人民出版社2019年版,第404页。

④卢梭:《社会契约论》,李平沅译,商务印书馆2017年版,第100页。

⑤《中共中央组织部关于党的基层组织选举工作的问答(二)》:“党员因下列情况不能参加选举的,经报上级党组织同意,并经党员大会通过,可以不计算在应到会人数之内:1.患有精神病或因其他疾病导致不能表达本人意志的;2.自费出国半年以上的;3.虽未受到留党察看以上党纪处分,但正在服刑的;4.年老体弱卧床不起和长期生病生活不能自理的;5.工作调动,下派锻炼、蹲点,外出学习或工作半年以上等,按规定应转走正式组织关系而没有转走的。”参见《组工通讯》1991年总第777期,资料来源:<http://www.zsjgdj.gov.cn/pcNew/news/1321>,最后访问日期:2023年2月19日。

⑥《中共中央印发〈中国共产党基层组织选举工作条例〉》,资料来源:<http://cpc.people.com.cn/n1/2020/0720/c419242-31790627.html>,最后访问日期:2023年2月19日。

⑦柯华庆:《党规学》,上海三联书店2018年版,第292页。

一种特殊要求的法,也具有公开性方面的要求^①。但由于党内法规解释在发布方式上并非完全公开,其难以对未公开的群体进行效力上的约束。

四 党内法规解释“同等效力”概念的厘清

综上所述,虽然《制定条例》和《解释工作规定》均明确党内法规解释与党内法规具有同等效力,但两者之间的差异导致其在规范效力、时间效力和空间效力上不可能完全等同。为进一步厘清概念争议,有必要从上述三个维度对“同等效力”的概念进行厘清。

(一) 规范效力的厘清:“外部效力等同”和“内部效力差异”

在实践中,除了党内法规解释与党内法规具有同等效力的观点外,关于党内法规解释的效力层级还有另外两种意见:一种认为党内法规是根本,党内法规解释是对党内法规的补充,两者之间是源与流的关系,因此党内法规解释在效力上低于党内法规;另一种认为党内法规解释是对党内法规条文进行的扩张或限缩,其基于党规原意但高于条文本本身,因此党内法规解释在效力上高于党内法规^②。虽然这两种观点各自都有一定的道理,但本文认为,《制定条例》和《解释工作规定》采纳“同等效力”的观点,是因为其最适合解决党内法规解释在适用时的现实问题。如果采纳第一种观点,认为党内法规解释在效力上低于党内法规,那么适用者有可能依据效力位阶而排除党内法规解释的适用,使出台的党内法规解释出现“虚置”现象;如果采纳第二种观点,认为党内法规解释在效力上高于党内法规,那么将难以确定党内法规解释在整个党内法规体系中究竟处于什么位置,比如是否可以推导出党内法规解释的效力高于与被解释党内法规层级相同的另一部党内法规?党内法规解释与其他党内法规之间、不同党内法规解释之间的效力位阶和冲突解决机制将出现混乱。

因此,从党内法规解释适用的角度来看,“同等效力”在规范效力层级方面的目标主要有以下两个方面:一是可以防止党内法规解释在适用中

因效力位阶问题而被虚置,二是可以将党内法规解释纳入《制定条例》中规定的党内法规效力位阶和冲突解决机制中,从而实现逻辑自洽。但“同等效力”规定在逻辑上的确难以阐释党规制定者解释在规范效力上高于授权者解释的现象。本文认为,应仍从党内法规解释得以妥善适用的目标出发,将“同等效力”规定进一步细分为“外部效力等同”和“内部效力差异”。

所谓“外部效力等同”,主要解决的是党内法规解释与被解释党内法规之间、党内法规解释与其他党内法规及其解释之间的关系。它有两层含义:一是党内法规解释在适用时,其规范效力在层级上应与被解释的党内法规相同,两者之间不存在效力的高低,党规适用者不能因为被授权的党规解释主体在层级上低于党规制定主体等原因而排除适用党内法规解释,因为被授权解释主体进行的解释也须经过党规制定者的批准,代表着立规者的意志;二是党内法规解释与被解释的党内法规在整个党规体系中所处的效力位阶相同,在处理党内法规解释与其他党内法规及其解释的效力位阶关系和冲突解决时,可以将党内法规解释视为被解释的党内法规本身。同样的,对不同的党内法规解释之间的效力冲突,也不能依据作出解释机关是党规制定机关还是授权机关来判定其效力高下,而应该依据《制定条例》中规定的冲突解决机制进行处理。

所谓“内部效力差异”,解决的是在对同一部党内法规的解释中,制定者解释与授权者解释之间的效力差异问题。虽然授权者发布的解释也须经过党规制定机关审批,但其在发布主体的权威性和审批程序的严格性方面均弱于党规制定者对党内法规进行的解释。同时,党内法规的效力位阶实际上遵循着民主集中制原则,与党的组织体系存在深度的内在逻辑契合^③,党规制定机关往往是授权解释机关的上级领导机关,根据下级服从上级的民主集中制要求,对同一党内法规作出的解释中,制定者解释在内部规范效力层级上高于授权者解释。

^①刘长秋:《提高地方性党内法规的公开性研究》,《中共南宁市委党校学报》2018年第6期。

^②中共中央办公厅法规局:《中国共产党党内法规制定条例及相关规定释义》,法律出版社2020年版,第219—220页。

^③周叶中,邵帅:《论中国共产党党内法规的效力》,《中国法律评论》2021年第3期。

(二) 时间效力的厘清:法不溯及既往的原则与例外

党内法规解释的溯及力应与党内法规的溯及力相同,原则上不溯及既往^①。根据《解释工作规定》第十二条:“党内法规解释自其规定之日起生效,未规定生效日期的,自发布之日起生效。”由此可见,党内法规解释以不溯及既往为原则,以特殊规定为例外。需要指出的是,党内法规解释是否具有溯及力在逻辑上可以从解释的功能角度进行考察:当党内法规解释发挥“漏洞填补”和“补充说明”作用时,即解释规定的事项未涵盖在被解释党内法规的范围之内时,该解释应不溯及既往;而当解释发挥“阐释说明”作用时,即解释的内容本就涵盖在被解释的党内法规条文中,解释的作用只是进一步明确时,该党内法规解释具有溯及力。如2012年中央纪委《违规发放津贴补贴行为适用〈中国共产党纪律处分条例〉若干问题的解释》中规定:“对违规发放的津贴补贴,应当按有关规定责令整改,并清退收回违规发放的津贴补贴。”^②由于违规发放津贴补贴本身就是《纪律处分条例》中违反财经纪律的行为,因此该解释的效力不仅是对未来行为的约束,在时间效力上也应溯及至对解释发布之前的相关违规行为的整改工作。

同理,对于2015年《解释工作规定》颁布之前的党内法规解释也应坚持上述原则。由于2012年《制定条例》只规定了党内法规解释与党内法规具有同等效力以及合规的解释主体,没有就党内法规解释的名称、审议和发布等程序作出具体规定。据此,在2015年《解释工作规定》发布以前,尽管某些党内法规解释的名称、文号等不符合《解释工作规定》的要求,但根据法不溯及既往原则,此期间的解释只要是由合规解释主体作出的,都可以视为法定党内法规解释,并与被解释的党内法规具有同等效力。

(三) 空间效力的厘清:以解释的公开范围为限度

守法的前提是知法^③,在法理学中,法在规范上的告知、指引、预测等作用均需以法的公开性为

前提^④。在党规实践中,如果适用对象无法了解和掌握党内法规解释的内容,也就无法以之规范自身的行为。因此,党内法规解释在空间上的效力应以解释的公开范围为限度。

五 完善党内法规解释“同等效力”制度的建议

(一) 进一步规范党内法规解释的名称、体例和发布形式,增强党内法规解释的可辨识度

由于党内法规解释与其他持解释功能的规范性文件在效力上存在差异,应通过规范名称、体例和发布形式等方式,使两者更易于辨别区分。可借鉴《制定条例》中对党内法规的名称进行正向列举的做法,对党内法规解释除解释、批复、答复3种类型之外还包括哪些名称进行进一步明确。在体例上,可在党规实践的基础上明确条款式和问答式两种基本的解释体例。在发布方式上,为进一步区分党内法规解释和规范性文件,除统一发文字号外,还可借鉴国家法律体系中行政法规和部门规章以行政首长签发的方式进行发布的经验,采取解释机关主要负责人签署发布解释的制度。显然,通过上述方法可以显著增强党内法规解释的可辨识度。

(二) 进一步扩大党内法规解释的公开范围

黄文艺教授指出,一个规范体要成为“法”规范,必须将规范向遵守者公开发布,只有向受众公布,为受众者知悉,才能要求受众遵守^⑤。出台党内法规解释的目的是希望其在党规实践中转化为实效,这些解释只有让广大党员干部知晓才能发挥其应有的作用。目前,部分党内法规解释已经通过门户网站、党内法规文件汇编等形式为大众所知悉,如中央纪委官网上刊登了12条党内法规解释答复,《中国共产党党内法规选编》收集了中央纪委出台的《党员领导干部违反规定插手干预工程建设领域行为适用〈中国共产党纪律处分条例〉若干问题的解释》《违规发放津贴补贴行为适用

①欧爱民:《中国共产党党内法规总论》,人民出版社2019年版,第405页。

②中共中央办公厅法规局,中共中央纪委法规室,中共中央组织部办公厅:《中国共产党党内法规选编(2007—2012)》,法律出版社2013年版,第579—580页。

③刘长秋:《提高地方性党内法规的公开性研究》,《中共南宁市委党校学报》2018年第6期。

④张文显:《法理学》,高等教育出版社2018年版,第78—79页。

⑤黄文艺:《论党规的“法”属性——基于新法律多元主义的考察》,《比较法研究》2022年第4期。

《中国共产党纪律处分条例》若干问题的解释》等党内法规解释,可通过将这些公布渠道制度化为党内法规解释发布的明文规定,从而扩大解释的公开范围。对于一些零散的非公开的解释,也应通过定期汇编党内法规解释的方式予以公开发布。

(三) 进一步完善党内法规解释的清理机制

根据中央党内法规授权解释的制度规定,授权解释机关在出台解释时需要报制定机关审批同意,而在清理时可以由解释机关自行清理,这种“出生权”和“死亡权”的分离将会对党内法规解释的“同等效力”产生负面影响。因此,从逻辑严谨的角度出发,授权解释机关开展解释的清理工作也应报党规制定机关审批后才能做出解释失效的规定。此外,在实践中存在着党内法规解释在被解释党内法规失效的情形下继续存在效力的现象,应结合党内法规的“立、改、废”工作同时进行相关党内法规解释的清理,及时作出解释继续有效、部分有效或失效的决定。

结语

党内法规解释的目的在于进一步明确党内法规条款的具体含义和解决具体的适用问题^①,规定党内法规解释与党内法规具有同等效力,有利于保障出台的党内法规解释得到充分适用,防止出现解释以效力问题为理由而被刻意规避的情况。然而,同等效力并不意味着(实际上也不可能做到)党内法规解释与党内法规文本两者之间,在内部规范层级、生效起止时间、空间涵盖范围等方面做到完全等同;党内法规相关制度在保障党内法规解释的“同等效力”方面也尚有进一步完善的空间。本文就厘清党内法规解释“同等效力”规定的内涵外延、澄清“同等效力”的理解误区做出了尝试;同时,为保证“同等效力”规定更加充分发挥作用,还需对党内法规解释的外在形式、公开程度、清理机制等方面的制度予以进一步完善。

On Equal Effectiveness in the Interpretation of Intraparty Rules and Regulations of the CPC

CHEN Hong-mei & SHEN Xiang

(School of Law, Xiangtan University, Xiangtan 411105, China)

Abstract: The interpretation of intraparty rules and regulations of the CPC shall have the equal effectiveness as intraparty rules and regulations of the CPC. It is the explicit requirements of *Regulations on the Formulation of Intraparty Rules and Regulations of the CPC* and *Regulations on Interpretation of Intraparty Rules and Regulations of the CPC*. However, the meaning of the concept of “equal effectiveness” is still a matter of the academic discussion. Although the interpretation of intraparty rules and regulations and the text of intraparty rules and regulations have a lot in common, but there are objective differences between them. Those differences make it difficult to achieve complete equivalence between the interpretation of intraparty rules and regulations and the text of intraparty rules and regulations in terms of normative effectiveness, time effectiveness and spatial effectiveness. Based on this, it is helpful to clarify the connotation and extension by analyzing the internal logic of “equal effectiveness” from the above three effectiveness dimensions, thus putting forward specific suggestions to perfect “equal effectiveness” system.

Key words: interpretation of intraparty rules and regulations of the CPC; equal effectiveness; normative effectiveness; time effectiveness; spatial effectiveness

(责任校对 王小飞)

^①《中国共产党党内法规制定条例》第三十四条规定:“党内法规需要进一步明确条款具体含义或者适用问题的,应当进行解释。”