

论党章的特殊地位和作用

陈自才

(鲁东大学 政法学院, 山东 烟台 264025)

摘要:中国共产党章程在党和国家政治生活中具有特殊地位和作用。党章不仅从外在形态、内容实质、稳定特性、强制效力方面获得法律的一般特征而成为法律范畴,而且从内容根本性、党内法规系统核心和基础地位、权威性和约束力最高、影响全局性和巨大性方面获得其他党内法规所无法比拟的“根本大法”地位。这种特殊地位决定了,党章具有指导和规范党的领导 and 执政、教育党员、调节党内关系、保障国法、吸引和凝聚广大人民等众多特殊作用。

关键词:党章;地位;作用

中图分类号:D21 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2007)06-0112-05

中国共产党自成立起,就致力于制定、修改、贯彻、维护党章。党的三代中央领导集体对此也有不少重要论述。2006年1月胡锦涛同志从加强党的执政能力建设和先进性建设的战略高度提出,要始终把学习党章、遵守党章、贯彻党章、维护党章作为全党的一项重大任务抓紧抓好。中国共产党章程(简称“党章”)建设的理论和实践一再说明,党章在党和国家政治生活中具有特殊地位和极端重要作用。

一、党章是最根本的党规党法

十一届三中全会前夕,邓小平总结执政特别是“文革”以来党的历史经验教训,郑重指出:“党章是最根本的党规党法。”^[1]¹⁴⁷这是对党章本质和地位的第一次深刻揭示,它至少包含两层涵义:

(一) 党章是党的法规

党章是党立党、管党、治党的总章程。中国共产党作为一个政党组织,非政权机构,并无直接制定法律的权力。邓小平说党章是党的法规,不仅仅反映了他的“制度问题带有根本性、全局性、稳定性和长期性”,坚决按党章办事的“依章治党”思想,更重要反映了中国共产党的章程确实具有法律的一般特征,因而成为法律范畴。

首先,党章具备法规的外在形态。中国共产党章程由总纲和条文两大部分组成(曾有过附则)。作为条文部分的基础和灵魂,总纲部分采用的

是论述性语言和段落式阐述,统领党章条文部分内容,这和宪法法律中的总纲、总则相一致。党章条文部分,根据内容分为若干章,章下为条。每一条规定(无论是实体性的还是程序性的)都采用简洁凝练规范的法规性语言,既避免了因表述含混不清、界限不明而引起的误解和歧义,也避免了因使用过多的修饰词和口号式空洞文字而造成的冗长、浮华,因此显得非常明确严谨庄重。这与宪法法律的条款规定一样,极其严肃而科学地规范人们的行为。而且,党章条文各章按照相互关联排序,从而构成一个具有内在逻辑性的整体;党章一般为1万5千字左右,规模适中。严谨的逻辑结构和适中的长短规模,也都是法律所共有的一般特征。

其次,党章是党的意志的集中体现,与法律具有同质性。党章本质上是全党意志的集中体现。虽然制定、修改党章,并非全体党员都参加,但是党章真实反映了全党的意志和愿望。以十六大党章为例,一方面,各地党组织选举出来的党代表直接参与了党章的修改和审议;另一方面,“许多地区和部门的党组织及广大党员给中央和中央有关部门来信,对党章修改提出了意见和建议。党章修正案在党内一定范围征求了3000多人的意见,收到了许多好的意见和建议。……可以这样说,这次党章修改充分发扬了党内民主,集中了全党的智慧。”^[2]³⁶³⁻³⁶⁴ 党章的这一特性,体现了法的本质。

* 收稿日期:2007-09-19

作者简介:陈自才(1969-),男,安徽巢湖人,鲁东大学政法学院,讲师,法学博士,主要研究思想政治理论。

法律从本质上来说,就是全体公民意志的集中体现,而不是某个人、某些集团意志的体现。

再次,党章具有相当的稳定性。综观历部党章,从最初的创制到后来的发展一直到现在的成熟状态,无论是内容还是结构,都具有相当的稳定性。执政时期的党章比革命时期的党章稳定,总的趋势是党章越来越稳定。从结构上看,从二大到六大,党章经过4次修改,基本上形成了成熟的党章轮廓。在此基础上,七大党章在前面增加了总纲,从而把民主革命时期的党章结构发展到最完备。八大党章在七大党章的基础上继续完善,到十二大党章结构基本定型。从内容上看,党章的发展也是逐步的、阶段性的。十二大以来的党章表现尤为明显。作为党的建设和活动实践的经验总结和理论概括,党章内容坚持继承性和创新性相统一。这样做,既有利于党章因时而变,更好地指导党的工作和党的建设,又有利于维护党章的权威性和保持内容的连续性。党章这种稳定性特征,也正是法律的成熟稳定属性的表现。

最后,党章具有法的效力。党章既然是全党意志和利益的集中体现,那么,它一旦通过就必须严格遵守。党章对全体党员和党组织均具有同等的约束力,任何党员和党组织都不能违背。如有违背,就会受到相应的制裁。现行党章不但规定了执行党的纪律的专门机构——党的纪律检查机关的构成和职权,而且明确了党的纪律处分的内容。现行党章对党员的处分有5种:警告、严重警告、撤销党内职务、留党察看、开除党籍,对党组织的处分有2种:改组和解散。这些规定表明,党章具有与法律一样的普遍强制力和约束力,就是党内法律。

(二)在党的法规中,党章是最根本的,即人们常说的“党章是党的根本大法”

之所以说党章是最根本的,是因为相对于其他党内法规而言,它有自己特别重要之处。

从内容来看,党章为党的建设和党的活动确立了最基本的原则和最根本的行为规范。党章一般对党员的入党条件和程序、党员的权利和义务、党组织的构成及职权、党的组织制度和原则、党的纪律及其纪律检查机关的设置和职权、党与非党组织之间的关系等作出规定,总纲部分还载明了党的性质、宗旨、指导思想、最终目标、当前任务、党建原则以及当前党的各项重大方针政策等。这些都是党的建设和党的工作中最重要、最基本、事关全局性的问题,反映了全党在这些原则问题上的一致看法,是党团结统一的根本基础。相比之下,其他党

内法规只是就党员和党组织行为活动的某个方面作出详细规定,内容显然没有党章那样带有全局性、根本性。

从与其他党内法规的关系来看,党章处于核心和基础位置。由于党章规定的都是全局性、根本性的问题,党的建设和工作的所有细节性、具体性问题,则需要由其他党内法规(如准则、条例、规定、实施细则等)作出更为详细的规定。但是,党内其他法规的制定必须以党章为依据和基础,不能与其规定和精神相违背或抵触。其他党规党法无一例外地在第一条便开宗明义地载明:依据中国共产党章程制定本法规。实际上,其他党规党法是党章精神或规定在某一方面的具体化或进一步延伸。由此,党章取得了党内法规“母法”或“宪法”的地位,成了党内法规系统中的核心。

从产生程序来看,党章有着最高的权威性和规范效力。党章的制定和修改有着特别严格的程序规定。一般地,在制定或修改党章时,先有党的最高决策机关或其授权机关负责成立一个专门的党章研究和起草小组。专门小组在进行大量的资料搜集整理和深入调查研究之后,便开始着手起草党章(修正)草案稿。此后,把草案初稿发送到各有关单位、党组织、党章研究专家和领导者个人,征求各方面意见。在广泛的民主讨论基础上,再进行多次的必要修改,从而形成党章草案稿。最后,履行的审定手续是“由党的全国代表大会审议批准”^{[3]709},发布实施也是以中央的名义。而一般的党内法规,要么是具体负责制定、修改的部门,要么是审定通过的部门,要么是发布实施的部门,没有党章的级别和权限高。可见,党章具有最高的党法效力和权威。

从影响来看,党章对党的建设、党的事业,甚至是整个国家和社会的影响都是最大的。如前所述,党章相对于其他党规党法,内容具有全局性、根本性,位置处于党法系统的核心、基础,效力和权威又最高。党章的这种地位,决定了它的影响也是其他党内法规无法比拟的。特别是,随着党的建设和工作越来越规范化、制度化,党章越来越受到重视,党章对党的伟大工程和党的伟大事业的影响就越大。历史是最好的说明。“文革”期间,林彪、“四人帮”集团对党章处心积虑的篡改、蓄意的歪曲,也从反面说明了党章在党内法规中的根本性和极端重要性。改革开放以来,每当党章发布实施后,党号召党员和党组织对它的学习和宣传就没有停止过,最重要的集中学习贯彻党章就有3次^{[4]28}。当然,这

并不是说党对其他党内法规不重视、不宣传,而是说相对于党章,它们的重要性、影响要逊色得多。

综上所述,党章不仅是党的法规,而且是最根本的法规。党章的这种特质,也决定了它在党和国家政治生活中具有特别重要的作用。

二、党章在党和国家政治生活中的特殊作用

党章的地位和作用,相互联系,密不可分。党章的地位决定了党章的作用,党章的作用彰显了党章的地位。从某种意义上说,党章的作用就是党章的地位。正因为如此,本文将两者放在一起讨论。而且,本质上,两者均根源于党章的内容和权威效力。党章特别重要的作用主要有以下五个方面。

(一)对党的领导和执政的规范作用

虽然党的领导和执政是历史和人民的选择,是实现中国社会主义现代化和中华民族伟大复兴的必由之路,但历史和现实都表明,规范党的领导和执政的地位、职能、领域、方式等,是不断推进党的伟大工程和党的伟大事业的重要条件。

现行党章规定:党是中国特色社会主义事业的领导核心,党领导人民进行社会主义经济、政治、文化等各方面建设。这向全党和全国人民昭示了一个基本原则:中国共产党的领导和执政地位是不可动摇的,我们必须同任何损害党的领导和执政地位的错误思想和行为作坚决的斗争。

现行党章还规定:党的领导主要是政治、思想和组织的领导;党必须按照总揽全局、协调各方的原则,在同级各种组织中发挥领导核心作用;党必须实行民主的科学的决策,制定和执行正确的路线、方针、政策,做好党的组织工作和宣传教育工作,发挥全体党员的先锋模范作用;党必须在宪法和法律的范围内活动;党必须保证国家的立法、司法、行政机关,经济、文化组织和人民团体积极主动地、独立负责地、协调一致地工作;党必须适应形势的发展和情况的变化,完善领导体制,改进领导方式,增强执政能力;等等。可见,党章对党的领导和执政各方面都作了明确规范:党的领导涉及国家和社会两大领域,包括政治领导、思想领导和组织领导三大主要内容,含有“制定大政方针、提出立法建议、推荐重要干部、进行思想宣传、发挥党组织和党员作用、坚持依法执政”六大职能;党的领导只是宏观领导,党的执政只是间接执政;党要管党,但不能只管党;党的领导体制和方式与党的执政体制和方式都必须逐步改革和完善,总的原则是,党的执政

基本方式为依法执政,治国的基本方略为依法治国,党政关系要适当分开;等等。

党章对党的领导和执政的这种规范作用,有利于增强全党的领导意识和执政意识,有利于正确处理好党和各方面的关系(党政关系、党群关系、党际关系),尤其是党的领导、人民当家做主和依法治国的关系,也有利于提高党的领导水平和执政水平。

(二)对党员的教育作用

党章是对党员进行教育的极好教材。党章对党员的教育作用首先表现在党章中对党员的劝说性规定上:党员要认真学习;要在生产、工作、学习和社会生活中起先锋模范作用;要吃苦在前,享受在后,克己奉公,多做贡献;要对党忠诚老实,言行一致;要切实开展批评和自我批评;等等。党章上的这些规定,明白无误地告诉了党员要加强自身修养,在各方面都要保持先进性。其次,党章对党的历史、党的性质、党的基本理论、当前国内外基本形势、社会发展的基本规律的认识和阐述,也赋予了党章以重要教育作用。党员通过学习党章,加深了对党的认识,提高了贯彻执行党的路线的理论水平,增进了对党的感情,增强了为党工作的自觉性和积极性。再次,党章的修改和有关思想路线内容的规定,给党员以很大的教育和启示:由于各地情况千差万别,由于形势发展变化,广大党员在坚持党章原则性内容的同时,一定要解放思想、实事求是、与时俱进,不断结合新的实际大胆创新,千万不要因循守旧、循规蹈矩。只有这样,才能永葆先进性,才能做好各项工作,也才能不断发展党章。

在党的历史上,党章被作为整党整风的文件和教材,也屡见不鲜。例如,在十二届二中全会后的整党过程中,邓小平强调要结合现行党章整党,认为“这是整党不走过场的又一个重要标志”^{[5]39}。长期以来,入党教材的内容,在很大程度上就是党章尤其是总纲部分的进一步展开,这无疑是党章对党员具有教育功能的一个有力例证。始于2005年的以实践“三个代表”重要思想为主要内容的保持共产党员先进性教育活动,把学习党章作为重点,把党章放在《保持共产党员先进性教育读本》之首位,原因便在于此。

需要说明的是,虽说其他党内法规也有一定的教育作用,但它们的规范和调整作用明显,教育作用则显得相对不足。而且,如果说其他党内法规有那么一些教育作用,作为党章的具体化和进一步延伸,实际上它们也就是党章教育作用的表现。

(三)对党内关系的调节作用

党内关系是否顺畅和谐、合理有序,决定着党的生机和力量。党章为党内关系的调节提供了明确的规范。

就党员之间的关系而言,党章规定:党员永远都是劳动人民的普通一员,都应该遵守宪法和法律,都必须履行相同的义务,任何党员都不能例外;都享有相同的权利,任何人和党组织都无权剥夺;党员都有退党的自由;党员作为选举人有自由选举的权利;党员少数意见应服从多数意见。这些规定体现了党章面前党员人人平等的原则,党内无特殊党员。这为党员之间的平等和谐相处确立了基本的原则。

就党员和党组织之间的关系而言,党章明确要求:党员个人必须服从组织;党员不论职位高低都必须参加党的组织生活;党员个人不能决定重大问题,即使在紧急情况需要个人作出决定时,事后也必须迅速向党组织报告;不允许把个人(包括党的领导人)凌驾于组织之上;党员个人代表党组织发表重要主张,不能超出党组织的决定范围,并且必须向党组织请示;党组织要经常听取党员的意见,及时解决他们提出的问题;等等。这些规范既维护了党组织的权威,又保护了党员的积极性。

就党组织之间的关系而言,党章除载明各级党组织的职权范围和自身运作方式外,还规定:党的下级组织必须坚决执行上级组织的决定,但凡属应由下级组织处理的问题,如无特殊情况,上级领导机关不要干预;有关全国性的重大政策问题,只有党中央有权作出决定,各部门、各地方的党组织只有向党中央建议的权利;党的各级组织都要服从党的全国代表大会和中央委员会;党的上级组织要经常听取下级组织的意见;等等。这些规定为各级党组织之间的协调运作确立了依据。

党章对党内关系的调节,实际上是民主集中制精神的集中体现和具体运用,为党作为有机体确立了活动准则和运行机制。很明显,党章的这种调节作用不但有利于民主的规范化、制度化,而且为党的改革(实质就是重新调整党内关系)确立了基本原则,提供了法理基础。

(四)对国法的保障作用

从表面看,一个党法,一个国法,彼此似乎并不搭界。但实际上,两者之间有着密切的关系,而且正是这种关系决定了党章对国法具有保障作用。

首先,党章与国法的相同价值取向决定了党章对国法的保障作用。我国宪法和法律是党领导人民制定的,它们和党章一样,不仅体现了广大人民

的意志和利益,也体现了党的意志和利益。因此,党章和国法本质上是相同的,价值取向上是一致的。但是,党员和党组织相对于其他国民和组织来说更为先进,党章上的要求必然高于国法上的要求。如果党员和党组织能遵守党章,严格按照党章来行事,那么他们就一定能在国法的范围内行事,就一定是在遵守国法。相反,违反党章虽然不一定违反国法,却要受到党纪处分。也就是说,党员和党组织在违反国法前其不当行为已受到党法纠正,从而起到警示作用,在一定程度上减少了违反国法的可能性。

其次,党的地位和影响及党的自身状况决定了党章对国法具有保障作用。本来,党章的适用范围和强制力都不及国法,国法似乎并不需要党章来保障。但是,中国共产党是领导党、执政党,在国家和社会生活中处于核心地位,有着特别的影响力和威信度。在此情况下,国法作用的大小,在很大程度上取决于党对国法的态度和行为。邓小平深刻指出:“没有党规党法,国法就很难保障。”^{[1]147}江泽民也强调说:“治国必先治党,治党务必从严。”^{[6]496}更重要的是,只有党制定出科学完备的党章和其他党法,并严格地“依章治党”,党才有凝聚力、创造力、战斗力,党才能制定出好的国法,也才能增强维护国法尊严、保证国法实施的坚强能力。所以,以党章为核心的党法如果不完善不健全、得不到遵守和维护,那么国法不但很难健全和完善,也很难得到切实的保障和实施。

最后,党章对国法的保障作用体现在党章与国法内容的相互规定上。党章规定,党要坚持扩大社会主义民主,健全社会主义法制,依法治国,建设社会主义法治国家,巩固人民民主专政;党要坚持人民代表大会制度,坚持共产党领导的多党合作和政治协商制度;党要团结带领各族人民,把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义国家;等等。这些内容也被明确地写进国法当中。所以,遵守党章党法就是在模范遵守国法,制定修改党章党法就是在维护国法。关于这一点,还进一步直接表现在党章中有关党和党员要遵守国法的很多规定上:党员要模范地遵守国家法律法规,严格保守党和国家的秘密;党员要勇于同一切消极腐败现象(包括违法犯罪行为)作坚决斗争,党员有权向党揭发、检举党的任何党员和组织违法乱纪的事实;严重触犯刑律的党员必须开除党籍;党内严格禁止用违反党章和国家法律的手段对待党员;党的干部要正确行使人民赋予的权力,依法办事;党必须在宪法和法律的范

围内活动;等等。

(五)对广大人民的号召与凝聚作用

党章是党内法规,何以对广大人民有号召力和凝聚力?这是因为,广大人民从历史和现实的反复比较中深刻认识到,只有党才始终是他们利益的最忠实代表,只有党才能实现他们的根本利益。所以,党的一举一动都是全体国人,甚至是国外很多人所特别关注的。党章作为党的最根本性法规,自然是广大人民关注的焦点。

对广大人民来说,党章是一面旗帜,是一盏指明灯,为他们指明了前进道路的方向。党章规定了党的奋斗目标,党在现阶段的基本任务,以及为实现这些任务而采取的战略步骤和各项方针政策。如此,使得全体人民有所指望、知所趋赴。广大人民为了实现自己的利益和理想,将按照党章上所规定的方针政策(实际上也是按照国法所提出的要求)去努力工作。

对广大人民来说,党章也是一个窗口,是党展现形象的窗口,是他们认识党的窗口。党章规定了党的性质宗旨、指导思想、党的建设基本要求等,阐明了党的基本理论、党的发展历程、现阶段基本国情、社会发展规律等。透过这个窗口,人民认识到党是“领导核心”,是“两个先锋队”,是“三个代表”;

是一个思想统一、组织严密、纪律严明、作风优良、制度健全的党;党员是普通劳动者的一员,同时也是社会中的先进分子。这样的党和党员自然能把广大人民吸引到党的周围,广大人民自然就“听党话,跟党走”。

需要特别指出的是,党章中关于党在任何时候都要把群众利益放在第一位,同群众同甘共苦,保持最密切的联系;关于党在自己的工作中实行群众路线等规定,更是使党获得了人民的广泛认同。这种由党章带来的合法性资源,不但能把广大人民蕴藏在内心的力量智慧和积极性调动起来,而且也使得他们包涵或原谅了党在前进道路上的一时挫折和失误。这也有力证明,党章对广大人民的号召和凝聚作用不可低估。

参考文献:

- [1] 邓小平文选:第2卷[M]. 北京:人民出版社,1994.
- [2] 中国共产党章程汇编(从一大——十六大)[M]. 北京:中共中央党校出版社,2006.
- [3] 中国共产党党内法规选编(1978—1996)[M]. 北京:法律出版社,1996.
- [4] 改革开放以来三次重要的党章学习[J]. 瞭望,2006(15):28.
- [5] 邓小平文选:第3卷[M]. 北京:人民出版社,1993.
- [6] 江泽民文选:第2卷[M]. 北京:人民出版社,2006.

责任编辑 刘荣军

On the Special Place and Functions of the Party Constitution

CHEN Zi-cai

(School of Politics and Law, Ludong University, Yantai Shandong 264025, China)

Abstract: The CPC constitution is of special importance and functions in the political affairs of the Party and the state. It possesses the universal law features and becomes a law from its external forms, substance, stability and coercion. What's more, it obtains the place as a fundamental law which other inner party laws can't be compared with in terms of its content, the core, fundamental status, the most authoritative and powerful, the comprehensiveness and tremendousness of its influence. Such a place of the Party constitution results in many functions such as standardizing the leadership and ruling power, instructing the party members, regulating the inner party relations, guaranteeing the state laws, etc.

Key words: the Party constitution; place; functions