



# 依规治党与以德治党相结合的制度逻辑

陈敦坤

**Institutional Logic of Combining Governing the Party by Rules and Governing the Party by Virtue**

CHEN Dunkun

在线阅读 View online: <https://doi.org/10.15918/j.jbitss1009-3370.2022.0515>

## 您可能感兴趣的其他文章

### Articles you may be interested in

#### 非正式制度的层次和作用

The Level and Role of Informal Constraints

北京理工大学学报(社会科学版). 2021, 23(2): 56 <https://doi.org/10.15918/j.jbitss1009-3370.2021.3184>

#### 党纪入刑的制度逻辑及其法教义学展开——以《关于办理贪污刑事案件解释》相关条款为中心

On the Institutional Rationality of the Party's Penalty and Its Doctrinal Analysis—Focus on Related Terms of Judicial Interpretation in Handling Bribery Criminal Case

北京理工大学学报(社会科学版). 2019(2): 161 <https://doi.org/10.15918/j.jbitss1009-3370.2019.2256>

#### 委托第三方立法起草的理论证成

Theoretical Justification of Authorizing the Third Party to Draft a Bill

北京理工大学学报(社会科学版). 2021, 23(3): 161 <https://doi.org/10.15918/j.jbitss1009-3370.2021.9414>

#### 中国共产党推动文化发展繁荣所形成的规律性认识

The Understanding of the Law Formed by the Chinese Communist Party's Promotion of Cultural Development and Prosperity

北京理工大学学报(社会科学版). 2021, 23(4): 1 <https://doi.org/10.15918/j.jbitss1009-3370.2021.1976>

#### 季节交替下农业废弃物第三方治理稳定性研究

Study on the Stability of Third-Party Management of Agricultural Waste under Seasonal Alternation

北京理工大学学报(社会科学版). 2020, 22(5): 42 <https://doi.org/10.15918/j.jbitss1009-3370.2020.3065>

#### 中国共产党反贫困的百年探索

The Communist Party of China's Exploration of Anti-poverty in the Past 100 Years

北京理工大学学报(社会科学版). 2021, 23(4): 7 <https://doi.org/10.15918/j.jbitss1009-3370.2021.1977>



关注微信公众号, 获得更多资讯信息

DOI: 10.15918/j.jbitss1009-3370.2022.0515

# 依规治党与以德治党相结合的制度逻辑

## ——基于新制度经济学分析范式

陈敦坤

(厦门大学 法学院, 福建 厦门 361005)

**摘要:** 新制度经济学“正式—非正式”制度分析范式为揭示依规治党与以德治党相结合的制度逻辑提供了理论模型与工具。实现依规治党与以德治党相结合,关键在于通过整合作为党内正式制度形式的党内法规与党内非正式制度基础的“党德”,从而实现两套治理规范的优势互补与效能互动。推进依规治党与以德治党相结合,需要共同发挥党内法规与“党德”的治理效能,形成治理合力。任何单一制度治理都存在着一定程度的制度失灵、治理低效与缺乏经济性等内在局限。二者结合如超越一定限度也可能会引发诸如制度间协调不畅、制度缺位和互动不足等问题挑战。鉴于此,需要在妥善把握依规治党与以德治党的关系以及制度变迁的条件限度前提下,重新构思两者相结合的制度互动模式,激活其中的内生动力与治理需求,强化制度供给与保障,综合考虑制度建构与运行的成本,以求更好实现依规治党与以德治党的协调统一、相互助益。

**关键词:** 以德治党; 依规治党; 正式制度; 非正式制度; 党内法规; 党德

中图分类号: D20;D251

文献标志码: A

文章编号: 1009-3370(2023)01-0016-11

党的十六大报告明确提出“依法治国和以德治国相辅相成”<sup>[1]38-39</sup>。同时通过党章修正案把“实行依法治国和以德治国相结合”写进党章<sup>[2]5</sup>。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央提出“坚持依规治党和以德治党相统一”<sup>[3]3</sup>,将“依规治党”纳入到“全面依法治国”之中一体化推进,强调“坚持依法治国和以德治国相结合,依法治国和依规治党有机统一”<sup>[4]22</sup>,把党的建设推向更高水平、更高境界。新时代加强党的全面领导,重视依规治党,而且还注重与以德治党相结合。

坚持依规治党与以德治党相结合就是要通过法治与德治相结合的方式来实现党内治理,促进党自身建设和治理能力的现代化,为中国共产党治国理政提供基本保障。选择依规治党与以德治党相结合的路径,其内在逻辑一直是学者们研究的重要内容。这些研究主要采用政治、历史、伦理和文化哲学的视角来阐释<sup>[5]96-101[6]42-48[7]43[8]80-82[9]81-86</sup>,重点从党内法治与德治<sup>[2]101-102</sup>、全面从严治党<sup>[3]11[39-40][12]85-88[13]8-9[14]17-21[15]67-72</sup>、中外党建历史实践经验等方面来分析。这些研究为依规治党与以德治党相结合提供部分理论支持,但都过于宏观,对于二者相结合的内在逻辑机理发掘还不够。因此,拓展研究方法和视角,加强理论供给显得尤为重要。新制度经济学中的“正式—非正式”制度研究范式可以为分析“依规治党与以德治党相结合”的逻辑提供新的方法论和分析模型。

收稿日期: 2022-03-01

基金项目: 国家社科基金重大项目“完善弘扬社会主义核心价值观的法律政策体系研究”(20ZDA055); 国家社会科学基金一般项目“依法治国与依规治党有机统一研究”(18BFX005)

作者简介: 陈敦坤(1992—),男,博士研究生,厦门大学党内法规研究中心研究人员, E-mail: cdkouyang@163.com

① 政治视角主要是从德法共治和全面从严治党的逻辑来阐释。历史视角认为这是中外历史经验的总结和启示,如杨德山认为这是中国共产党历史经验的总结。刘朋认为“坚持依规治党与以德治党相结合”是国外政党严明党纪的经验启示。如黄家茂、王海军认为“依规治党必然要求以德治党,二者的有机统一,是对中外治党经验的深刻总结。”伦理视角认为伦理道德是政治的载体、基础和目的,“依规治党作为我国政治的重要组成部分,离不开伦理道德的浸润”。文化哲学视角认为坚持依规治党与以德治党相结合是“文化哲学在政治实践中的必然诉求”“依规治党体现了制度文化在政治领域的实践要求,以德治党体现了精神文化在政治领域的伦理诉求。”

② 梅萍和宋增伟认为“坚持依规治党与以德治党相统一是推进德法共治的重要抓手”。

③ 谢仁海和吴家驹认为“坚持依规治党与以德治党相结合,是践行党的性质与宗旨的深刻体现,是保持党的旺盛生命力的根本保障,是新时期全面从严治党的内在需求。”刘先春、王小鹏认为“依规治党和以德治党相结合是全面从严治党的治本之策,是对全面从严治党规律的基本遵循。”李锡炎认为“坚持依规治党与以德治党相结合,是全面从严治党的必然选择”。欧文辉认为“依规治党与以德治党相结合是贯彻和落实全面从严治党的行动法则和践行路径”。麻秀荣认为“依规治党与以德治党相结合是新时代推进全面从严治党的战略举措”。

## 一、新制度经济学分析范式：“正式—非正式”制度分析框架

在新制度经济学中，制度是社会的“游戏规则”，由人设计而成，用来约束人们相互行为，“由正式规则、非正式规则，以及两者执行的特征组成”<sup>[16]10</sup>。简而言之，“制度是人类相互交往的规则”<sup>[17]35</sup>。根据这个定义，法律、习俗、道德都是属于制度<sup>[18]78</sup>。制度既包括“硬性”的正式组织框架和制度框架，也包括“软性”的非正式制度<sup>[19]3</sup>。因此，把政党作为一个整体，从整全性视角看<sup>[20]</sup>，党内法规就是政党中的正式制度，以德治党中的“德”（也就是党内德性化“软约束”，以下简称“党德”）就是政党中的非正式制度。从新制度经济学视角看，党内法规和党德并不是党内制度的全部，但却是其中的主要部分。

### （一）正式制度：党内法规

“正式制度是指人们有意识创造的一系列政策法规。”<sup>[21]95</sup>它通常是成文的并由权力机构来保证实施，包括成文法和不成文法、特殊的细则、个别契约等。在初民社会里，制度内部的差异很小，基本可以忽略，因而对它们进行正式或非正式的区分并没有太大的实际意义。在现代社会里，制度内部出现分野，关注制度整体的同时还需要关照制度内部的不同部分。此时，正式制度是一种与国家权力或组织紧密相连的有机统一体。法律是国家层面上的正式制度，各种组织的章程是社会层面上的正式制度<sup>[18]93</sup>。党内法规是以党章为根本建立起来的一整套制度规范，在党内发挥着固本强基的基础作用。党内法规作为成文的制度规范，是党内的正式制度。中国共产党是中国的执政党、领导党，是中国特色社会主义事业的领导核心。党的领导是中国特色社会主义最本质的特征和最大的优势。依规治党不仅对于党的自身建设，而且对于国家发展和人民福祉都具有深远的意义。依规治党就是要根据党规来管党治党，用法治化思维和方式实现党的全面治理。依规治党首要的就是依据党章来管党治党，确立党章的“根本大法”“总规矩”地位<sup>[22]95</sup>。依规治党，关键要扎紧制度的笼子，也就是完善党内法规制度体系建设，强化制度治党，实现党规之治<sup>[23]347</sup>。

### （二）非正式制度：党德

非正式制度是人们在长期交往中无意识形成的行为规则，而非人有意识设计的，主要包括价值信念、道德观念、风俗习惯、意识形态等。以德治党就是强调要重视道德手段，也就是重视并发挥非正式制度的约束作用，来强化党的自身建设。党员和党组织作为“先锋”和“堡垒”，是群众和社会组织中的先进代表，理应在社会各方面（包括自身道德修养）发挥模范带头作用，引领广大人民群众和其他社会团体及组织朝着社会主义发展目标奋勇前行。以德治党既有助于提升党组织与党员的先进性、代表性、纯洁性，又有利于增强党的群众基础、强化对社会的示范引领作用，助推以德治国目标的实现。以德治党，就是用道德来引导党员自我约束和管理、服务，即以德化人，用道德这种柔性的方式引领并激励党员和党组织，进而实现党内治理。以德治党强调的是党员的内在自我约束，通过党员自身的道德律和党内道德习惯、传统来实现党员和党组织综合治理目标。以德治党更多的是一种党员由内而外的主动行为，有别于依规治党的强制性和他律行为。以德治党中的“德”，是政党伦理部分，它既包含社会公共道德，也包含政党自身的道德。以德治党包含“中国传统优良的道德要求、中国特色社会主义的道德规范和共产主义的道德追求”三重内涵<sup>[5]98</sup>。以德治党中的“德”是与中国国情相适应、与社会主义市场经济相协调、与中国优秀传统道德相承接、与社会大众心理相契合、与全球化发展相接轨、与共产主义理想相一致的。理想信念宗旨是中国共产党党内道德的核心组成部分，它是党员的“精神之钙”<sup>[24]4-15</sup>。以德治党就是要牢固树立党员的共产主义信念、坚守并践行党的理想信念和宗旨，保持党员和党组织的政治本色。

### （三）制度渊源：党内法规与党德的同源性

非正式制度是社会文化的重要部分，具有持久的生命力。从历史来看，非正式制度的出现早于正式制度，而且在约束人类社会关系和行为中起主要作用。即便到了现代社会，这种“调节和约束仍居主要地位”。非正式制度往往与一国的国情和文化紧密相连，呈现出一国的特色。同时，“硬约束”的正式制度往往必须以“软约束”的非正式制度为基础才能发挥其作用，由此形成的收益与社会文明和文化程度呈正相关性<sup>[21]67</sup>。所以，正式制度的有效实施必须与非正式制度相适应，正式制度只有与非正式制度相融才



能发挥作用<sup>[21]101</sup>。因此,推行正式的制度就必须先充分了解“本土观念和地方制度”,避免忽视或脱离传统而造成不公<sup>[25]15</sup>。只有自觉地把正式制度和非正式制度有机结合起来,才能更好地发挥两者的协同促进作用。党德作为中国共产党文化的重要组成部分,是马克思主义理论与中国的基本国情相结合后的产物,继承并发扬了马克思主义理论文化,也批判吸收了中国传统文化中的优秀内容,具有很强的中国特色。党德是中国共产党领导人民在长期的革命、建设和改革的实践过程中日渐形成的制度文化、价值观念、习惯等,具有很强的引领力,能够对全党和全国人民都产生深刻的影响。党德的很多内容早已融入到党和国家政治生活中,嵌入广大党员和人民群众的心里,成为中国特色社会主义文化的重要组成部分。推进全面依法治国和全面从严治党,加强党内法规体系建设,必须重视党德及其背后的文化,自觉地将依规治党与以德治党结合起来分析把握。

正式制度源自非正式制度。正式制度根本的“合法性”源于非正式制度<sup>[6]12</sup>。从制度的形成上看,正式制度有两种主要的构建模式,即由非正式制度转化或人为创造<sup>[21]100</sup>。制度不会凭空产生,总有其历史或实践的渊源,制度创新一般都是建立在经验的基础之上。即便是人为创造,正式制度也无法摆脱制度环境土壤,更需要与本土文化相融,不可避免地会受非正式制度的影响、熏陶和检验。正式制度的运行成本、权威性与认同度都与非正式制度的优良度呈正相关<sup>[26]4</sup>。很多正式制度都是在非正式制度反复实践的基础上,经过一定的程序转化而来的。作为“自发力量的制度”,非正式制度的有效实施离不开政府强有力的支持,借助“国家意志的立法”路径是将其中重要的部分纳入正式制度的主要方式<sup>[25]14</sup>。因此,正式制度的发展需要注重与非正式制度相结合,进行综合把握。党内法规和党德都是中国共产党实现自我治理的重要制度依托,二者都根植于中国的特色文化土壤,都是马克思主义中国化的结晶。从产生时间上看,党德早于党内法规,党德与中国共产党相生相伴,而党内法规是在党发展到一定阶段才逐渐形成的。从制度的源流上看,党内法规的形成和发展受到党德的熏陶和影响,有很多党内法规都是党在自身建设或领导党和国家发展的过程中将党德中成熟的部分经过法定程序转化而来。因此,新时代党内法治建设必然离不开党内德治的助力,坚持依规治党也必然要与以德治党紧密结合起来。

党内法规和党德之间渊源深厚,具有制度文化上的同源性。二者既相互依存又相互影响,在一定条件下还能相互转化。采用新制度经济学“正式—非正式”制度理论分析框架,能更好地理解和把握依规治党与以德治国相结合的制度内涵和机理。

## 二、内生动力:依规治党和以德治党的互补性

“法律是成文的道德,道德是内心的法律。”<sup>[27]116</sup>法规是显性的最低限度的道德,道德是更高形式的隐性“法规”。道德引导人从善向好,奠定了法纪执行的必要前提和基础。没有规矩,德亦难行。法纪纠正和惩戒错误言行,强化了道德的践行。仅靠人性自觉难以确立道德规范,法规的引导和维护必不可少。无论是依规治党,还是以德治党,在治理过程中都存在各自的比较优势与短板。而它们的优势刚好可以补齐对方短板,形成良好的合力。依规治党与以德治党相结合是践行法治与德治两大治国方略的客观需要,也是全面从严治党的应然之义<sup>[8]80-82</sup>。作为中国特色社会主义事业的领导核心,中国共产党发挥着把方向、谋大局、定政策、促改革的关键作用,其自身法治和德治的能力和水平对国家整体的法治和德治具有示范带动作用。

### (一)制度失灵:单一制度的局限性

正式制度的供给是相对有限的,总会出现无法规制的真空地带。“治国必先治党,治党务必从严,从严必依法度”<sup>[28]209</sup>。依规治党是现代政党发展的必然趋势,也是法治型政党的必然选择。但是,在全面推进依规治党的过程中,我们也不能对正式制度盲目自信。没有正式制度是不行的,但正式制度也不是万能的。事事都依赖正式制度也是不现实的。决定“人们行为选择的大部分行为空间”的主要是非正式制度,正式制度只是总体约束中的一小部分<sup>[29]49</sup>。依规治党所依据的党内法规是有限的,也就是说党内法规这一正式制度的供给也不是面面俱到的。直到建党百年时,中国共产党才“形成比较完善的党内法规体系”<sup>[30]7</sup>。在此之前,党内法规制度体系的建设历经了漫长的实践探索与优化完善的过程,很多工作都没有正式制度来保障。即便是现如今已形成比较完善的党内法规体系,但是面对复杂多变的国内外局势,党内法规

依旧会有顾及不到的领域或者跟不上形势的时候。此时,非正式制度的作用就凸显出来。当依规治党出现制度真空地带时,以德治党刚好可以有效地补充依规治党的缺憾和不足<sup>[31]</sup>。

正式制度的效用发挥是分场域的,很容易受多重因素影响而失灵。即使党规可以覆盖到党的自身建设的各个领域,也存在管不了、管不好的情况,制度就会呈现出疲软或者直接失灵的状态。在党内治理的部分领域,作为正式制度的党内法规并不一定是最佳的选项,也就是说有些党务关系使用党内法规这一正式制度来调整并不能达到帕累托最优。《中国共产党廉洁自律准则》和《关于新形势下党内政治生活的若干准则》等对于党员情感生活方面的规定往往都是比较宏观的要求。这部分涉及党员个人私生活的领域,党内法规难以处理得很完美。如果介入过多,只会陷入民事纠纷的泥潭。对于类似党员个人生活这样的部分领域,党内法规的介入需慎之又慎。当党内部分工作领域直接牵涉到道德时,党内法规的拓展延伸显然是不适宜的,应当保持谦抑,及时让位于道德规范。党德中的部分道德显然高于社会公德的一般要求,是党员的先进性、代表性对于党员提出的更高的道德义务与责任。此时,需采用更加多元或者灵活的手段,借助党内道德这一非正式制度来调整和约束,让党组织和党员的行为与党的根本追求相一致。

非正式制度会面临道德风险的挑战,机会主义行为始终存在。“机会主义行为无孔不入,再严密的制度也无法堵住道德的黑洞。”<sup>[32]</sup>“非正式制度对行为主体的约束是非强制性的”,它是依靠共同的文化和信念以及认同等来实现的。以德治党靠的是党组织和党员对党的理论、方针、政策和路线等的内在认同和由此转化的外在行动,党员和党组织在共产主义理想信念的指引下,积极践行为人民服务的宗旨。但行为主体“经济人”和“道德人”属性很容易在复杂的政治经济环境中产生矛盾,“道德自律受到极大的外部诱惑乃至挑战”<sup>[32]</sup>。随着中国社会经济的发展,党员和党组织越来越多地受到外部环境的影响和干扰,所面对的诱惑更多,以致权力腐败现象层出不穷。仅2021年全国纪检监察机关就腐败问题立案共计63.1万件,处分62.7万人<sup>[33]</sup>。同时,人具有机会主义倾向。即便有非正式制度的约束,当违约成本低于收益时,违约在所难免<sup>[34]</sup>。党德要求党员要廉洁自律、拒绝消极腐败和骄奢淫逸。然而在实践中经常出现权力寻租和“小贪巨腐”的现象,究其根本还是党德的违约成本过低,一旦党组织或党员经受不住考验,在机会主义心理驱使下,选择铤而走险,打破党内长期形成的道德性规范与要求,腐败和违规违法就在所难免。此时,特别是针对一些容易出现机会主义投机行为的领域,就不适宜单用以德治党,还需要更加强有力的正式制度,方能产生良好的效果。

无论是依规治党还是以德治党,正式制度或非正式制度的单一治理都有缺陷,都可能面临制度失灵的问题。只有把二者结合起来,才能避免单一制度的不足。

## (二)制度低效:制度博弈的负效应

正式制度的供给往往相对滞后。制度实际供给的形成往往需要一段时间,这样就会出现供给“时滞”,造成暂时性的制度供给不足<sup>[35]</sup>。全面依法治国,建设社会主义法治国家,需要着力完善包括党内法规体系在内的社会主义法治体系<sup>[36]</sup>。而社会主义法治体系的建设是一项系统性工程,它的建构需要相应的时间。依规治党所需的党内法规体系,是党的十八大以来在党中央统筹部署下,先后制定《中央党内法规制定工作五年规划纲要(2013—2017年)》《中共中央关于加强党内法规制度建设的意见》《中央党内法规制定工作第二个五年规划(2018—2022年)》等三个指导性文件,经过多年的努力而逐步建立完善起来的,一批实践亟需、务实管用的制度得以建立,党内法规制度短板逐步补齐。同时,社会主义法治体系也不是完美无缺的,当某一方面的制度供给不足或者不合时宜时,由于程序和实体上的客观要求及因素限制,制度的更新或者补充完善需要一定的时间,这必然会出现制度供给上的滞后。在党的百年发展史上,2012年党中央部署进行党史上首次党内法规和规范性文件的集中清理活动;2018年又进行第二次集中清理,相较于党内法治实践的需求而言不可谓不久<sup>[37]</sup>。

正式制度的建立存在时滞。依规治党的前提是有充足且完备的党内法规体系,也就是有完备的正式制度。《中国共产党党内法规制定条例》明确党内法规制定权属于“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”。也就是说除此外,其他党组织都无党内法规的制

定权,同时这些党内法规立规主体所能够制定的党内法规也仅限于“体现党的统一意志、规范党的领导和党的建设活动”三个方面。而党和国家生活包罗万象,党的全面领导不会仅限于此,那么除去党内法规规范的内容外,这部分领域又该如何进行有效的治理呢?特别是当出现新生事物或者新兴领域的时候,一切条件还未成熟,并不适宜马上进行党内法规的构建,也不能对此完全放任自由。此时,便需要以德治党来作为补充,通过党内德性化的要求,对于党员干部进行必要的约束,让其在非正式制度党德的约束下进行活动,避免出现管理上的真空和效率上的低效等问题。

非正式制度也会出现过剩。制度供给过剩是指制度供给多余或“供给或维持一些过时的、低效的制度”<sup>[35]362</sup>。非正式制度党德能弥补正式制度党内法规的很多不足,但是制度的供给不是多多益善,而应该是恰到好处的。这就存在度的问题。现实是这个度往往很难把握。党德的建立相比较党内法规要简单容易得多,现实中也存在大量的党德。也正是由于非正式制度的供给容易、成本相对较低,制度供给者们往往会偏重于建立非正式制度。这就会造成非正式制度过剩的问题。同时,非正式制度党德既要符合共产主义和社会主义要求,也要符合人类社会发展实际,更要遵循客观规律,不能过于拔高,特别是不能违背最基本的常识,出现一些实践中不切实际而无法达到的要求。否则,党德就会面临着无法实施或者不被遵守的尴尬境地,出现低效的问题。例如,实践中既不能“一刀切”禁止党员干部操办婚丧喜庆事宜,也不能任由党员领导干部随意操办。此时就需要禁止违规、允许适当合理的操办。中纪委发布的“夏某违规操办其子婚庆事宜案”指导性案例中,强调既要依纪依法精准处置,又要注意把握执纪执法尺度,就说明了这一点<sup>[38]</sup>。

无论是正式制度还是非正式制度,制度时滞和过剩的问题使得二者出现了相对的比较优势,“有效地制度安排必然是正式制度与非正式制度的有机统一”<sup>[39]149</sup>。只有依规治党和以德治党相结合才能发挥比较优势,实现制度的高效运行。

### (三)制度不经济:制度的选择偏好

非正式制度在成本收益方面具有比较优势。一项好的或有效的制度,可以保证人们对未来“产生合理的预期”,降低人们行为的“环境风险”和“交易费用”<sup>[21]68</sup>。作为中国的领导党、执政党,中国共产党始终代表中国最广大人民的根本利益,是人民的“守规代理人”,党与党员、人民群众在党内和国家权力模型中分别是一对政治代理的关系。在党政融合体制下,党对国家政治生活的方方面面都具有深刻的影响,政府可能会因“无知、运用私人影响力及领导素质”等因素而失灵<sup>[40]65</sup>,而这在很大程度上都与党员领导干部有着直接的关联。因此,党员领导干部的德性修养决定着制度执行和实施的成效。如果党员的德性不足,即使党内法规再多、党内法规体系再完善也难以达到预期的成效,同时还会造成执规成本的增加。党员领导干部是守规、执规的主体,如果他们面对利益诱惑,无法自我节制,那么党内法规再健全都可能会出现不良的问题。道德修养高的人能够自觉抵制不良诱惑的侵袭和干扰,而道德低下的人则极容易被“俘获”,带来不可估量的损失。因此,重视道德等非正式制度在党内治理中的作用,通过以德治党可以有效发挥非正式制度低成本、稳定性优势的同时约束投机行为,为正式制度提供合法性支持<sup>[25]17</sup>。

制度都是有成本的。除去外在因素,正式制度和非正式制度本身也会呈现不经济的情况。当制度失灵或者出现低效率的时候,无论是选择补全制度还是调整制度,都不可避免地需要进行利益权衡和成本分析。正式制度党内法规的制度效益并不一定都是呈现出良好的表现,有时也会出现不经济,甚至带来沉重的经济负担以至于负面效果超过了合理比重,这显然不符合依规治党的初衷。当正式制度党内法规不宜介入党内部分生活领域(如党员自治领域)时,或者正式制度党内法规的介入明显呈现出负的经济效益时,此时运用非党内法规制度手段或许更加经济。非正式制度有其存在的价值与合理性。“正式制度无法完全替代或消除非正式制度”<sup>[26]7</sup>。当党内法规失灵或者效率不足,运用道德这种非正式制度或许是一种更为明智的选择。在党内法规不适宜介入的时候,以德治党就能有效弥补党规的缺点,通过德性化手段灵活自如地对党内事务进行内在调整,达到理想状态,进而既能很好地降低制度成本、增加最终的收益,又能极大的提升工作效率。

正式制度更有利于降低机会成本,降低交易过程中的不确定性。虽然正式制度建构存在时滞,也会



面临着不经济的问题。但是正式制度一经确立就具有相对较高的稳定性,在维护秩序方面的作用,远远超过非正式制度,能够有效避免人为因素的干扰,大大降低机会主义的出现,使得制度保持其应有的公平和相对稳定的预期,产生相对较好的结果。作为拥有九千多万党员的大党,党组织和党员不全是相互熟识的,面对一项需要多个互不隶属的党组织和党员参与的事项时,在缺乏了解和互信的前提下,党章规定的民主集中制原则和组织性规定就可以有效整合分散的力量,朝着共同的目标努力,这会大大提高效率、降低过程成本。另外,非正式制度建立在一定的文化之上,有其固守一面,往往会导致选择上的偏好,不利于跨区域和跨文化的交流与交往。作为正式制度的党内法规可以从整体上打破文化和地域的阻隔,有效避免因差异性导致不公的现象发生,降低党组织和党员相互之间的交往成本。

正式制度与非正式制度的建立和运行都是有成本,都会面临着成本收益的比较,任何单一的制度都不能产生帕累托最优。只有将它们结合起来,才能实现成本收益最优。对于党的建设而言就是要坚持依规治党与以德治党相结合。

### 三、治理需求:依规治党与以德治党相结合的客观性

作为“共同信念的自我维系系统”的制度,重复进行的博弈是其主要的存在方式<sup>[41]</sup>。制度博弈必然会导致制度均衡和非均衡的出现。制度均衡是指这样一种状态,即满足或满意“既定制度安排和制度结构”而无意也无力改变它。制度非均衡则刚好相反,就是不满足或满意既定的制度,想改变而又尚未改变<sup>[42]258-259</sup>。制度是在一定条件下多方主体博弈达到的均衡状态并建构起来的社会现实,它是“有限理性”和“有反思能力”个体构筑的社会长期经验的产物。制度内生于一定的“域”中,通过“概要表征”协调参与主体的信念、控制着参与博弈过程中相关主体的行动决策规则和行为规范。制度的均衡再生依赖于参与主体“共有的信念和认知信息”以及由此所作出的决策,而均衡再生又会反过来强化“概要表征”。因此,“信念”被视为制度设定的前提条件。而在信息不完备或信息不对称的情境下,理性和信息有限的参与主体决策所需的信息加工与交易成本就会受到影响<sup>[49]</sup>。“制度的建立是为了减少人们交易中的不确定性,再加上技术的采用,两者共同决定交易成本(和生产成本)。”<sup>[46]</sup>正式制度与非正式制度反复博弈的过程加速了制度的变革,为制度的不断更新提供了不竭的动力。

#### (一)协调不畅:衔接与协调不畅导致制度运行成本高昂

依规治党和以德治党可以优势互补。“正式制度的权威很大程度上依赖于其与非正式制度之间的协调性。”<sup>[26]</sup>依规治党和以德治党是实现党内治理的两种方式,而且是互补性极高的两种方式,它们共同构成了党内治理的一体两面。党的建设不只是建设法治型政党这么简单,制度规范化建设仅是一种外在的形式追求。作为马克思主义政党,中国共产党的最终奋斗目标是实现共产主义。这是高于一般性政党的崇高理想追求,也是很多规范所不能企及或者暂时无法要求的,需要一个漫长的实现过程。同时,由于依规治党自身存在不足,特别是面临制度失灵、效率不高、不经济等问题的时候,以德治党的天然优势就显现出来,可以作为依规治党的补充,对不适宜党内法规调整的事项作出引导和规范。所以,依规治党与以德治党相结合是实现党内有效治理的现实所需和理想状态,兼顾立规与立德、自律与他律,是国家治理现代化语境中德法共治的真实写照<sup>[40]101</sup>。

依规治党与以德治党是辩证统一的关系,在一定条件下可以实现相互转化,也可能产生冲突。当前,依规治党和以德治党还处于比较低水平的阶段。一方面,依规治党所依赖的党内法规制度体系还不完备,部分党内法规还未建立起来,部分党内法规缺乏配套制度,党内法规制度化和体系化以及实施水平都还比较低。截至2021年7月,全党现行有效党内法规3615部(其中,中央党内法规211部,部委党内法规163部,地方党内法规3241部),依规治党所需的党内法规制度体系日益完善<sup>[43]</sup>。依规治党进入有规可依的阶段,党内法规建设也从立规向执规转换,党内法规的实施摆在更加突出的位置。然而,实践中有规不依、执规不严、违规不究的问题还很突出,党内法规的总体实施水平还不高<sup>[37]572-575</sup>。另一方面,以德治党所需的党德是什么、包括哪些、怎样构建等都尚无明确的定论,更多的是一个概念,距离制度化还有很远的路要走。无论是正式制度党内法规还是非正式制度党德,二者自身建设尚不完备时,

进行双向有效的互动是困难的,甚至还可能会相互冲突,“增加经济运行的交易成本,并因此降低经济绩效。”<sup>[44]42-47</sup>

单独建构正式制度或非正式制度是不经济的。“制度的变革是一个多维度、多层次的现象。”<sup>[45]3-4</sup> 社会是变化和发展的,制度不会总是一成不变的,制度的建构应该是能动的、多维的。党内法规和党德在党内治理中都发挥着不可替代的重要作用,它们既有不同的方面,也有相互交叉的方面。它们并不是相互独立或封闭的,二者共同构成了党内制度的主要内容。例如,党在革命时期提出的“三大纪律、八项注意”原本属于非正式制度,经过长期实践经验的不断积累,最后才通过党内立规程序转化为《关于党内政治生活的若干准则》《中国共产党廉洁自律准则》《关于新形势下党内政治生活的若干准则》中的具体规定,使得部分党德正式制度化。因此,互动必不可少,对于共同的部分要注重衔接,对于不同的部分要注意协调,避免二者发生不协调乃至冲突对抗。目前,二者间的衔接与协调还不是很顺畅,这使得它们在很大程度上仍是独立运行的,这无疑增加了制度运行的成本,导致在不同行业领域执行运用上的取舍乃至效果上的差异。这样势必会影响并削弱依规治党与以德治党相结合的成效,导致不理想的结果。

## (二)制度缺位:协同机制不足降低了制度实施的收益成效

依规治党与以德治党相结合需要协同制度机制。“正是正式规则、非正式规则和实施特征的混合物影响着经济绩效。”<sup>[46]428</sup> 党内法规和党德各有所长而相互补缺,它们“各自作用的发挥”和“双方的配合、默契”影响两种制度的绩效。因此,协同推进的制度必不可少,既要发挥它们各自的优势,也要注重二者的协调,方能更好地实现制度效益<sup>[25]18</sup>。但是,目前依规治党还存在很多制度短板,以德治党还处于起始阶段,依规治党与以德治党协同机制还比较缺乏,特别是经济效益高的制度还很短缺。比如,《中国共产党廉洁自律准则》对党员领导干部提出了相关要求,但是这些要求很抽象,需要借助党德来进行补充解释,才能具体地落实。此时,就需要党内法规与党德协同发力的机制,方可实现党员的自律和党员领导干部的廉洁自律的目标。当依规治党与以德治党协同机制保障不足时,依规治党与以德治党就会停留在纸上,变成纸上谈兵,无法转化成现实。这样就会反过来制约实践的发展,限制党的自身建设水平的提高。依规治党与以德治党就无法实现有效协同,二者各行其是,无法形成合力,反而会削弱最终的实施效果,导致收效甚微。进而降低了党员干部和群众的期待,贬损协同推进依规治党和以德治党的信心。

党内法规和党德的制度建构与变革存在“时滞”。目前不管是正式制度党内法规还是非正式制度党德的供给都还不足。“制度是时间的函数”,制度演进有“时间性”<sup>[25]18-19</sup>。党内法规的成熟定型需要经过反复的实践和一定的时间来淬炼,如党内“立法法”就先后经过几次修改才成熟定型,党中央1990年就先行制定《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》,2012年和2019年又分别重新修订出台《中国共产党党内法规制定条例》,从暂行条例到正式条例,再根据实践的变化及时修正,这个变化过程生动诠释“时间性”。正式制度党内法规尚不完备、执行实施的水平还比较低。目前,全党有3615部党内法规,形成了比较完善的党内法规体系,但是这个体系还不是十分完备,特别是党内法规的实施不到位、党内法规理论研究和实务工作方面的人才缺口大等问题突出,制约了党内法治实践的发展。非正式制度党德的认同度及其影响还十分有限,党内非正式制度文化习惯还有待进一步养成,党员的自觉性和主动性相对比较欠缺。如,以社会主义核心价值观等为代表的社会主义核心价值体系在党员中的影响力和实践性都还不高,很多都停留在党组织的宣传层面上,党员带头践行运用的社会效果不理想。正式制度与非正式制度内部都未形成一个良好的状态,就期待它们相互之间形成有效的协同是困难的。协同机制上的欠缺阻碍了两者协同发力,迟滞了双赢目标的实现。协同制度供给的不足势必会增加正式制度与非正式制度实施的成本,进而影响制度实施的成效。

依规治党与以德治党相结合已经成为党内治理的共识与必然选择。此时,二者该如何结合就成为必须面对的问题。将党内的正式制度党内法规与非正式制度党德结合起来的目的是发挥各自的长处,弥补互相之间的不足,实现制度实施效果与目标的双赢。既然是发挥各自所长,服务共同的目标,那么就需



要协同制度来保证。现有的协同制度还主要是停留在中央政策的层面,虽然有一些尝试,但是制度化的机制还不多。如,2019年中共中央、国务院印发了《新时代公民道德建设实施纲要》,对新时代的国家道德体系中的公民道德建设作出了部署,但是党内法规与之配套的机制很少。党德在整个国家道德体系建设中具有核心引领作用,党内对于党德的专门性制度规定却很少,都散落在党内法规和党内规范性文件当中,很多都缺乏具体的指引,导致党德难以落实到具体的实践当中,难以实现党德与社会公德的高效协同和相互促进。

### (三)互动不足:缺乏互动增加了制度中间成本、降低了效益

依规治党与以德治党互动是制度的必然选择。“正式制度与非正式制度之间有着一种互动关系。”<sup>[39]149</sup> 依规治党和以德治党并不是非此即彼的问题,虽然在很多方面确实存在着互相补缺的情况,但是除去它们互补的一面,二者又有交叉重叠的一面。党内法规和党德在“价值系统”“行为目标”“价值导向”等层面具有一致性<sup>[47]42</sup>。法律是最低的道德,党内法规就是党德的底线。党德的要求一般是高于党内法规的,而且要比党内法规更为复杂。党内法规和党德都对党组织和党员提出了高于一般社会组织和公民的要求,呈现出党德制度化的趋势。同时党内法规的理念和规定也逐步融入到党德之中。二者的融合发展正是互动的生动写照。正式制度与非正式制度“复杂的互动关系”影响政治过程<sup>[48]50-53</sup>。当任意一种方式都无法单独有效地解决问题时,势必会有新的方法的引入。此时,就出现了共同规范的问题,会涉及到两者间的配合与协调,无可避免地需要互动来实现制度建构乃至实施运行上的一致性,进而达到“制度化的联动与制度的互补”,最终才能实现良好的绩效<sup>[49]27</sup>。如,初心和使命是党德的精神内核,在党的建设中具有重要作用。《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》就明确提出“建立不忘初心、牢记使命的制度”,要将“不忘初心、牢记使命”主题教育常态化并固化为党内的正式制度,使得党德和党内法规达到形式与实质上的有机统一。

制度路径依赖会增加互动的中间成本。价值观念和社会实施机制容易受旧有的习惯行为、文化信仰、社会结构和组织的影响,使得“旧有行为模式的灵活性”遭受压制,导致制度结构呈现路径依赖<sup>[50]7</sup>。现实中依规治党所依靠的正式制度依托党的执纪机关运行而更具强制力,在制度稳定性和连贯性方面有比较优势,能够更好地实现长期目标。由于党的一元化领导,本身就容易产生“道德麻痹症”,形成阻碍党通过道德渠道供给秩序的“逆向机制”<sup>[51]30-33</sup>。党内治理过程中,“重立规、轻执行”的问题突出,导致遇见问题就寻求通过立规或者制发党内规范性文件的倾向,党德的非正式制度作用被忽略。以德治党难以形成稳定有效的制度机制,导致强制约束力不足,无法对党组织或者党员形成有效的规制,部分党组织或党员就会出现机会主义倾向,选择漠视或者忽略非正式制度党德的存在。这也使得制度制定与实施主体在工作中存在倾斜和选择偏好。“非正式制度往往具有更强的路径依赖性,它通常只能潜移默化、集腋成裘。”<sup>[39]149</sup>非正式制度所建立的“关系网络”沉没成本相对较高,会增加非正式制度向正式制度转换的成本和阻力,使得相关组织成员倾向网络内部交易。而网络规模与组织成员边际收益成反比,网络规模越大,组织成员边际收益递减,进而“即便存在具有更高社会经济效率的新体制系统,非正式制度网络成员的既得利益也会阻止向新模式的转变。”<sup>[39]151</sup>党的十大以来,一批党员领导干部因“圈子文化”“山头主义”被党纪处分。究其根本还是关系社会非正式制度路径依赖所致。这在党内形成恶劣的政治生态,也阻碍改革和发展的步伐。

正式制度与非正式制度相对固化,依规治党与以德治党两者间的互动不畅,导致相互间的协同性大打折扣,增加制度创建和实施的沉没成本、中间成本、机会成本,加大工作难度,最终也会制约工作效率与效益。

## 四、制度供给:依规治党与以德治党相结合的具象化

“制度是重复博弈的内生产物,但同时制度又规制着该领域中参与人的战略互动。”<sup>[49]24</sup> 制度博弈必然会导致出现制度非均衡,此时人们就会在正式制度与非正式制度本身以及它们之间相互比较,对它们各自的净收益进行权衡。当制度变革的动机和力量足够强大时,潜在的制度供给就会变成现实,并逐步实现制度再均衡。一旦人们捕捉到有利可图的机会时,“就会意欲和改变原有制度安排和制度结构,选

择和建立一种新的更有效的制度”<sup>[42]259</sup>。作为正式制度的党内法规和非正式制度的党德,也在反复的博弈中持续变革,适应时代和发展的需要。

### (一)厘清党规党德关系,降低制度建构成本

要注重把握制度的“外在性”<sup>[52]7</sup>差异,打破“德法并举”存在的“认知偏见”,厘清二者间的关系<sup>[14]17-21</sup>,进行“统筹设计和整体规划”<sup>[9]85</sup>,一体化推进制度建构。坚持依规治党和以德治党相结合,既要发挥党内法规制度体系的规范作用,又要激发党德的引领力、驱动力,让党员和党组织心存戒惧和底线、自觉向好向善。必须坚持依规治党与以德治党相结合,两手抓党内法规制度体系和党内德性规范体系建设工作。具体而言就是,建立健全这两大制度规范体系,明确界定二者的边界,厘定二者的关系,落实制度建构,保证制度供应。可以考虑采用制度成本分析的方法,对党规党德中制度构建的各方因素进行成本概算,经过先期的推演,按照轻重缓急和成本大小、难易程度来制定具体可行的党内法规制度体系和党内的道德性规范体系建设规划,有计划分步骤推动依规治党和以德治国。建党百年,中国共产党已经建立比较完善的党内法规体系,依规治党有了制度依托。但仅有制度还不够,需要着力补齐党德上的“钙”。理想信念是共产党人的精神之钙,也是党德的核心内容。以德治党必须充分发挥理想信念的引领作用,以理想信念来增强党德的感召力,发挥党德这一非正式制度的内在自我约束效用。可以通过总结“不忘初心、牢记使命”主题教育和“四史”学习教育等教育活动过程中的好经验好做法,然后将其制度化、规范化,使之成为筑牢党员理想信念的长效机制。唯有如此,才能将依规治党和以德治党有机结合起来,让真理、道德和制度同向发力,产生更大的作用效果,进而推动全面从严治党 and 全面依法治国纵深发展。

### (二)控制制度运行成本,协同推进规德共治

“正式和非正式的制度在造成特定的经济后果时是互为补充的”。新的制度设计必须充分考量两者之间的相互作用因素<sup>[53]24</sup>。依规治党与以德治党相结合,主要还是靠健全而强有力的制度,而制度的运行是有成本的。协同推进依规治党和以德治党必须充分考量制度运行过程中的成本因素,努力降低制度运行的中间成本。一方面,建立健全适应现实发展需要的有效的制度,注重优化制度的衔接性与协调性。另一方面,需努力改善和优化制度运行的环境,保障制度运行,降低不必要因素的干扰。总之,就是要把党内稳定的制度通过党内法规固定下来,把党内比较高的德性要求固化为全党都认同的党德,让全体党员对于党规和党德具有高度的认同感,愿意自觉地遵守和执行,进而降低依规治党的阻力,提升以德治党的水平。如,探索“三严三实”专题教育、“两学一做”学习教育、“不忘初心、牢记使命”主题教育和党史学习教育等的长效机制,以此来协同推进依规治党与以德治党相结合。在具体制度运行过程中,完善“责任本位”等制度设计,充分保障制度的衔接与协调,确保“责任体系、责任传导机制”有效运行<sup>[54]104</sup>,让依规治党和以德治党既在各自领域发挥作用,又相互有效配合,使得制度可以运行通畅,得到全面执行。完善党内法规和党德相互转化机制,强化依规治党与以德治国互动互促和协同发力。

### (三)做好收益比较分析,检视规德并举问题

依规治党与以德治党的有效运行并不是终点,除了它们运行过程中成本控制外,还需要对协同推进依规治党和以德治国的制度运行实施过程与结果进行综合比较。也就是人们通常所说的制度变迁分析。“了解过去正式制度和非正式制度变迁如何形成目前的选择域”,以期更好地利用现有制度并从中获益<sup>[55]4-5</sup>。通过经济学的收益分析比较,可以比较清楚地看到依规治党与以德治党协同推进的实际效果。重点加强在依规治党和以德治党一体推进过程中进行阶段性和终极性的成果检视,分析归纳工作中的得失,总结实践中的优秀经验,吸取历史教训<sup>[5]99-100</sup>,持续查漏补缺,稳步协同推进依规治党和以德治党。通过比较鉴别,选择使用更经济的方法和路径,以社会主义核心价值观建设为抓手,深化落实《新时代公民道德建设实施纲要》部署,着力弘扬中华民族优秀的传统美德,重点培育社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德等各类与社会主义和共产主义相适应的伦理道德,塑造人格健全的时代新人。同时,着力完善“1+1+3”的党和国家功勋荣誉表彰制度体系<sup>[56]</sup>,充分发挥党内法规和党德的规范、引导、教化作用,用党内法治强化党内道德理念,以党规助推党德建设,让党德润养党内法治文化和精神内核,使二者有机融合、协同发力,进而真正实现依规治党和以德治党相辅相成、党内法治和党内德治相得益彰。

## 五、余论

依规治党和以德治党是共存并举而非替代的关系。这是正式与非正式制度系统博弈的结果。单一的制度治理存在制度失灵、低效和不经济等局限,依规治党和以德治党二者间的互补促使党将它们结合起来进行自我治理。将二者结合又难免发生制度博弈并呈现非均衡状态,会显露协调不畅、制度缺位和互动不足等治理需求。诚然,依规治党和以德治党各具特色、可以优势互补,实现“1+1>2”的经济绩效。但是,“制度变迁具有复杂性”<sup>[45]3-4</sup>。政党治理的制度路径选择,受多重因素的影响。各种主客观因素和条件在发展过程中会重复博弈。“尽管有其规律性的一面,但仍有诸多方面值得不断研究和探索”<sup>[25]20</sup>。

### 参考文献:

- [1] 中国共产党第十六次全国代表大会文件汇编[M].北京:人民出版社,2002.
- [2] 中国共产党章程[M].北京:人民出版社,2002.
- [3] 习近平.在第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上的讲话[M].北京:人民出版社,2016.
- [4] 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利:在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2017.
- [5] 杨德山.坚持依规治党与以德治党相结合[J].中国特色社会主义研究,2016(4):96-101.
- [6] 刘明.国外政党严明党纪的主要做法与启示[J].中共天津市委党校学报,2016(4):42-48.
- [7] 黄家茂,王海军.全面从严治党视域下制度治党的基本路径探析[J].湖湘论坛,2016(2):43.
- [8] 刘长秋.依规治党与以德治党相结合研究[J].探索,2017(6):80-82.
- [9] 田旭明.论依规治党与以德治党的协同互动[J].理论探索,2017(2):81-86.
- [10] 梅萍,宋增伟.论国家治理现代化语境中德法共治的内在逻辑[J].中州学刊,2018(3):101-102.
- [11] 谢仁海,吴家驹.论全面从严治党视野下的依规治党与以德治党[J].学校党建与思想教育,2017(4):39-40.
- [12] 刘先春,王小鹏.论依规治党和以德治党相结合[J].探索,2016(3):85-88.
- [13] 李锡炎.全面从严治党的新视野:依规治党与以德治党相结合[J].长白学刊,2016(1):8-9.
- [14] 欧文辉.依规治党与以德治党相结合:价值、困境与路径[J].学术探索,2017(12):17-21.
- [15] 麻秀荣.试述“规德并举”常态化的内在逻辑成因[J].学习与探索,2020(10):67-72.
- [16] 道格拉斯·诺斯.新制度经济学及其发展[C]//孙宽平.转轨、规制与制度选择.北京:社会科学文献出版社,2004.
- [17] 柯武刚,史漫飞.制度经济学:社会秩序与公共政策[M].汉朝华,译.北京:商务印书馆,2000.
- [18] 姚洋.制度与效率:与诺斯对话[M].成都:四川人民出版社,2002.
- [19] 孙宽平.导读:制度经济学及其在改革中的实践与发展[C]//孙宽平.转轨、规制与制度选择.北京:社会科学文献出版社,2004.
- [20] 郭春镇,曾钰诚.“整全性法治”党纪审查的演进与发展:以211份中管干部“党纪处分决定”为样本[J].浙江社会科学,2021(5):53-55.
- [21] 朱启才.权力、制度与经济增长[M].北京:经济科学出版社,2004.
- [22] 中共中央文献研究室.习近平关于全面从严治党论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2016.
- [23] 宋功德.党规之治:党内法规一般原理[M].北京:法律出版社,2021.
- [24] 习近平.坚定理想信念 补足精神之钙[J].求是,2021(21):4-15.
- [25] 蔡宝刚.法律与道德关系的制度解析:新制度经济学的阐释及启示[J].法学,2004(6):11-22.
- [26] 刘涇.用制度权威筑牢国家治理体系的根基[J].新疆社会科学,2020(4):1-8.
- [27] 习近平.习近平谈治国理政:第2卷[M].北京:外文出版社,2017.
- [28] 欧爱民.中国共产党党内法规总论[M].北京:人民出版社,2019.
- [29] 道格拉斯.经济史中的结构与变迁[M].陈郁,罗华平,黄永山,等,译.上海:上海人民出版社,1994.
- [30] 习近平.在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话[M].北京:人民出版社,2021.
- [31] 李琪.以德治党是依规治党的重要补充[J].人民论坛,2017(30):116-117.
- [32] 马力,张前.公司治理制度的失衡与失效及其改革新方向:新制度经济学视角考察[J].现代财经,2010(5):3-8.
- [33] 赵乐际.在中国共产党第十九届中央纪律检查委员会第六次全体会议上的工作报告[EB/OL].(2022-02-24)[2022-04-15].[https://www.ccdi.gov.cn/ldhdn/wbld/202202/t20220228\\_174676.html](https://www.ccdi.gov.cn/ldhdn/wbld/202202/t20220228_174676.html).
- [34] 马智胜,马勇.试论正式制度和非正式制度的关系[J].江西社会科学,2004(7):121-123.
- [35] 袁庆明.新制度经济学教程[M].北京:中国发展出版社,2011.
- [36] 本书编写组.《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》辅导读本[M].北京:人民出版社,2019.



- [37] 本书编写组. 中国共产党党内法规制度建设历程研究[M]. 北京: 法律出版社, 2021.
- [38] 中央纪委国家监委. 中央纪委国家监委发布第一批执纪执法指导性案例[EB/OL]. (2022-04-15)[2021-08-04]. [https://www.ccdi.gov.cn/toutiao/202108/t20210804\\_247620.html](https://www.ccdi.gov.cn/toutiao/202108/t20210804_247620.html).
- [39] 李光宇. 论正式制度与非正式制度的差异与链接[J]. 法制与社会发展, 2009(3): 146-151.
- [40] 蒂莫西·贝斯利. 守规的代理人: 良政的政治经济学[M]. 李明, 译. 上海: 上海人民出版社, 2017.
- [41] 青木昌彦. 比较制度分析[M]. 周黎安, 译. 上海: 上海远东出版社, 2002.
- [42] 张曙光. 论制度均衡和制度变革[M]//盛洪. 现代制度经济学: 下卷. 北京: 中国发展出版社, 2009.
- [43] 中共中央办公厅法规局. 中国共产党党内法规体系[N]. 人民日报, 2021-08-04(1).
- [44] 崔万田, 周晔馨. 正式制度与非正式制度的关系探析[J]. 教学与研究, 2006(8): 42-47.
- [45] 阿尔斯通, 埃格特森, 道格拉斯. 导论[M]//道格拉斯, 张五常, 阿尔斯通, 等. 制度变革的经验研究. 罗仲伟, 译. 北京: 经济科学出版社, 2005.
- [46] 诺思. 时间历程中的经济绩效[M]. 罗仲伟, 译. 北京: 经济科学出版社, 2003.
- [47] 田旭明. 善规与善德的统一: 依规治党与以德治党互动互促的多维论析[J]. 理论导刊, 2017(3): 42.
- [48] 吉嘉伍. 新制度政治学中的正式和非正式制度[J]. 社会科学研究, 2007(5): 50-53.
- [49] 青木昌彦. 沿着均衡点的制度变迁[M]//克劳德·梅纳尔. 制度、契约与组织: 从新制度经济学角度的透视. 刘刚, 冯健, 杨其静, 等, 译. 北京: 经济科学出版社, 2003.
- [50] 德勒巴克, 约翰·奈. 新制度经济学前沿[M]. 张宇燕, 李增刚, 译. 北京: 经济科学出版社, 2003.
- [51] 陈宝生. 政治秩序的道义基础与以德治党: 论执政党的秩序供给与道德建设[J]. 中央党校学报, 2003(3): 30-33.
- [52] 道格拉斯, 托马斯. 西方世界的兴起[M]. 厉以平, 蔡磊, 译. 北京: 华夏出版社, 1989.
- [53] 恩拉恩·埃格特森. 关于制度经济学的评注[M]//道格拉斯, 张五常, 阿尔斯通, 等. 制度变革的经验研究. 罗仲伟, 译. 北京: 经济科学出版社, 2005.
- [54] 肖泳冰. 以责任为本位全面推进依规治党和以德治党相结合[J]. 中国特色社会主义研究, 2016(5): 102-104.
- [55] 阿兰·斯密德. 制度与行为经济学[M]. 刘璨, 吴水荣, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2004.
- [56] 共产党员网. 党和国家功勋荣誉表彰制度体系[EB/OL]. (2021-09-28)[2022-04-15]. <https://www.12371.cn/2021/09/28/ART11632790779993377.shtml>.

## Institutional Logic of Combining Governing the Party by Rules and Governing the Party by Virtue —Based on an Analytical Paradigm of New Institutional Economics

CHEN Dunkun

(School of Law, Xiamen University, Xiamen Fujian 361005, China)

**Abstract:** The “formal-informal” institutional analytical paradigm of new institutional economics provides a theoretical model and tool for revealing the institutional logic of the combination of governing the party by rules and governing the party by virtue. The key to realizing the combination is to realize the complementary advantages and effectiveness supplementation of the two sets of governance norms by integrating “party morality” the basis of internal-party laws and regulations and internal-party informal system. To promote the combination of governing the party by rules and governing the party by virtue, it is necessary to give full play to the governance effectiveness of internal-party laws and regulations and “party morality” to form a joint force of governance. Any single system governance has a certain degree of system failure, inefficient governance, lack of economy and other inherent limitations. However, if the combination of the two goes beyond a certain limit, it may also lead to challenges such as poor coordination between systems, absence of institutions and lack of interaction. In view of this, under the premise of properly grasping the relationship between governing the party by rules and governing the party by virtue and the conditions and limits of institutional change, we need to rethink the interactive mode of the combination of the two, activate the endogenous power and governance demand, strengthen the supply and guarantee of the system, and comprehensively consider the cost of the construction and operation of the system, so as to better realize coordination, unity and mutual benefit of governing the party by rules and governing the party by virtue.

**Keywords:** governing the party by morality; governing the party by rules; formal system; informal system; internal party laws and regulations; party morality

[责任编辑: 箫姚]