

论党内法规的识别标准^①

欧爱民,赵筱芳

(湘潭大学 法学院,湖南 湘潭 411105)

摘要:党内法规的识别标准具有甄别、规范、审查、清理、塑造等功能,但现行党内法规识别标准存在主体不完全、名称不清晰、逻辑结构不全面、发文方式不精准等问题,应予以重构、完善。通过健全制定主体、明确名称适用规则、完善逻辑结构类型、重构公布形式等,形塑一整套周延、精准、可行的党内法规识别标准。

关键词:党内法规;识别标准;重构

中图分类号:D921

文献标志码:A

文章编号:1672-7835(2019)01-0137-08

党内法规是中国特色社会主义法治体系的重要组成部分,是中国共产党管党治党与领导执政的主要制度保障,其重要性毋庸置疑,但要在浩如烟海的制度文本中分拣出党内法规,即使对一个从事党内法规研究的学者而言,也是一个相当棘手的难题。例如中共中央办公厅、国务院办公厅联合制定了《党政机关公文处理工作条例》《节庆活动管理办法(试行)》《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》等一系列制度文本,发挥着极大且不可替代的规范作用,但其制定程序并非依据《中国共产党党内法规制定条例》,而是《党政机关公文处理工作条例》。对此,很多学者持不认同的态度,主张将之取消,更遑论将之纳入党内法规的范畴^①,但由权威部门所编撰的《中国共产党党内法规选编(1978-1996)》《中国共产党党内法规选编(1996-2000)》《中国共产党常用党内法规新编》等文献却将之纳入党内法规的范围。再如中共中央组织部、人力资源和社会保障部共同制定了《新录用公务员任职定级规定》,其发文字号为中组发〔2008〕20号,有学者将之定性为党内法规,而同样由中共中央组织部、人力资源和社会保障部共同制定的《公务员申诉规定(试行)》,其发文字号则为人社部发〔2008〕20号,能否将之纳入党内法规的范畴,由于缺乏法定标准,则更是一个

“仁者见仁、智者见智”的难题。此外,在党规实践中,一些党组织既有党内法规的制定权,也有党内规范性文件的制定权,出台的制度文本究竟是党内法规抑或党内规范性文件,也是一个亟待解决的问题。

党内法规的识别是党内法规建设的基础性问题,如果识别不出、识别不准、识别不全,党内法规的建设发展也就无从谈起,因此,建立健全党内法规识别标准,不但具有重大的理论价值与现实意义,而且势在必行!

一 党内法规识别标准的功能

功能即事物发生的效能、作用,是事物存在价值与意义的体现。党内法规识别标准于党内法规本身的完善、党内法规体系的健全乃至国家法治的发展都有独特的价值。按照重要程度的不同,党内法规的识别标准除具有甄别的基础功能,还具有规范、审查、清理、塑造等衍生功能。

(一) 甄别功能

甄别即鉴别,强调慎重、仔细的辨认,党内法规识别标准的甄别功能即依据一定的标准对识别对象进行慎重、仔细的分析,其具体表现在对党内法规与党内规范性文件、党的主张、党的规矩等党内制度的区分以及党内法规与法律、行政法规、行

^① 收稿日期:2018-09-22

基金项目:国家社科基金重点项目(17AFX008)

作者简介:欧爱民(1969-),男,湖南武冈人,博士,教授,博士生导师,法治湖南建设与区域社会治理协同创新中心首席专家,武汉大学党内法规研究中心研究员,主要从事宪法与行政法研究。

^① 姬亚平,支蓓蓓:《论党内法规与国家法律的协调和衔接》,《河北法学》2018年第1期。

政规章、行政规范性文件等国家法律的厘清上。例如党内法规和党内规范性文件都是党的规章制度的重要组成部分,均由党组织制定并用以规范党组织工作、活动和党员行为,但两者存在明显的差异,主要表现在制定主体、名称、表述形式、审批程序和效力等级等方面^①。党内法规的识别标准能准确、全面地把握两者的差异性,对其进行精准甄别、有效区分。

(二) 规范功能

党内法规的识别标准不仅是党内法规的甄别“准尺”,还是党内法规的规范“标杆”,其通过设置一系列的具体标准而对党内法规产生规范作用。党内法规的规范功能主要体现在对党内法规外部形式的规范以及内部结构的规范两个方面。党内法规的外部形式是指名称、语言、格式等载体形态,内部结构是指构成党内法规条款、文本等内部要素形成的整体。在现行党内法规体系内,没有制度文本对党内法规的外在形式以及内部结构作出详细、具体的规定,且由于党内法规的特殊法治地位,也不宜完全按照国家法律的形态对其予以规制。在此种背景下,识别标准能弥补党内法规在规范标准上的缺失,为党内法规的外在形式与内部结构设定应然的、统一的、规范的模式,将党内法规打造成外在形式协调一致、内部结构严谨统一的整体,具有重要的规范功能。

(三) 审查功能

审查是完善党内法规制度体系的重要方法,其不仅能对党内法规体系的内部进行净化,还具有很强的外部效力,对抑制权力滥用和保障党组织、党员权利具有重要作用。因此,党内法规的识别标准不仅为党内法规的审查设置了“准入门槛”,更是对党内法规审查标准的补全。《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》仅对党内法规的内容、制定权限和程序作出了审查规定,并未对党内法规的外在形式与内部结构上予以规定。因此,在党内法规的备案审查实践中,识别标准不仅具有甄别作用,为党内法规的审查确定对象,更能为其提供具体的审查标准,具有衍生的审查功能。

(四) 清理功能

科学立法(规)是一个动态过程,既要重视党内法规的制定工作,还要重视党内法规的“改废”

工作,将党内法规的“立改废”与党内法规的清理结合起来,以确保党内法规体系的生命力^②。但关于党内法规的清理,《中国共产党党内法规制定条例》中并没有给出细化的标准,《中央党内法规制定工作五年规划纲要》也只是提出要着力解决“不适应、不协调、不衔接、不一致”的“四不”问题,并没有涉及可操作性强的清理标准^③。在此制度背景下,党内法规识别标准不仅能为党内法规设置“准入门槛”,亦能为党内法规设立“退出标准”,为党内法规的清理设置具体的、可操作的操作标准,有效弥补党内立法的缺失,具有清理功能。

(五) 塑造功能

站在体系构建的角度,党内法规识别标准无疑具有塑造功能。因为识别标准是风向标,会有力引导党内法规建设朝着符合标准的方向行动,识别标准是模板,对党规制度变革的方式与内容等产生塑造作用。党内法规是党内法规体系的分子结构,建立识别标准,可有效的对党内法规进行甄别、规范、审查、清理,保障各分子结构的纯净性、规范性、科学性,使之能够协调一致,从而建构起紧密结合的党内法规整体,从而对党内法规体系的构建具有塑造功效。识别标准的塑造功能主要通过两个方面得以体现:一是识别标准对党内法规外在形式具有塑造作用。通过打造统一的、规范的党内法规外在表现形式,使得党内法规体系更具“法规性”。二是识别标准对党内法规的内在逻辑具有规范性。保持党内法规内在逻辑的一致性,有利于加强党内法规之间的沟通联系,保障党内法规之间的协调关系,从而有利于塑造有机的党内法规整体。

二 现行党内法规识别标准评述

党内法规制度建设一直伴随着党的成立、成长与成熟,已近一百周年,但党内法规的规范化建设却始于20世纪90年代。1990年中共中央颁发《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》(以下简称《暂行条例》),首次对党内法规进行了界定。2013年《中国共产党党内法规制定条例》(以下简称《制定条例》)出台,党内法规的定义得到了进一步的完善。《制定条例》第二条规定:“党

①李斌雄:《扎紧制度的笼子——中国共产党党内法规制度的重大发展研究》,武汉出版社2017年版,第19页。

②肖金明:《论通过党内法治推进党内治理——兼论党内法治与国家治理现代化的逻辑关联》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》2014年第5期。

③马金祥:《论党内法规的清理机制问题》,《新视野》2017年第5期。

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。”此外,《制定条例》第四条、第五条、第二十一条、第二十二条、第二十三条等分别对党内法规的名称运用、逻辑结构、表达方式与审议和发布等进行了规定。相对于国家法律、其它党的制度而言,党内法规的与众不同集中体现为“六个特定”,即制定主体特定、名称特定、规范事项特定、框架结构特定、表达方式特定、审议和发布方式特定^①,为党内法规提供了一个法定的识别标准,初步发挥出“正名与定纷止争”的功效^②。但严格来讲,《制定条例》对党内法规的界定与规定还有很大的提升空间,还存在主体识别标准不完全、名称识别标准不清晰、逻辑结构识别标准不全面、发文方式识别标准不精准等诸多问题,引发了大量的实践难题,严重滞后于快速发展的党内法规建设事业。

(一) 主体识别标准——不周延

根据《制定条例》第二条的规定,党内法规制定的主体为党的中央组织、中央纪律检查委员会、中央各部门和省、自治区、直辖市党委,其他党的组织无权制定党内法规,从而形成了党内法规的主体识别标准。但上述主体识别标准存在明显的“不周延性”,具体表现在如下两个方面:

一是忽视了授权的制定主体。党内法规的制定分为两大类型,即依职权制定、依授权制定。所谓依职权制定是指具有党内法规制定权的党组织依照法定权限与法定程序制定党内法规的行为。所谓依授权制定是指不具有党内法规制定权限的党组织按照党中央的授权在特定领域制定党内法规的行为。2017年6月,中共中央印发的《关于加强党内法规制度建设的意见》明确规定:“探索

赋予副省级城市和省会城市党委在基层党建、作风建设等方面的党内法规制定权。”根据党中央部署,武汉、沈阳、福州、青岛、深圳、兰州、南宁等7个副省级城市与省会城市在基层党建、作风建设方面具有制定党内法规的权限。据此,武汉市委制定了《武汉市委加强基层党员干部作风建设若干规定(试行)》。因此,党内法规的制定主体应具有“增容性”,展现出一定的灵活性与适应性。《制定条例》在列举现阶段具有党内法规制定权的主体的同时,还应将授权主体纳入相关条款。

二是忽视了混合性党规的制定主体。所谓混合性党规是指党政共同制定,既能调整党务,也能调整国务,既能约束党组织与党员,也能约束非党组织与党外人士的党内法规^③。在中国特色社会主义法治实践中,混合性党规并非个案,而是较为普遍的法治现象。在现行公务员法制领域,笔者共收集到55部制度文本,其中纯粹的党内法规21部,约占38%,国家法律10部,约占18%,而混合性党规24部,约占44%。混合性党规在中国特色社会主义法治体系的地位可见一斑。因此,党内法规的制定主体已经超越了上述《制定条例》所限定的范围。例如《党政机关厉行节约反对浪费条例》的制定主体为中共中央与国务院,《公务员辞退规定(试行)》的制定主体为中共中央组织部、人力资源社会保障部,《公开选拔初任法官检察官任职人选暂行办法》的制定主体为中共中央组织部、最高人民法院、最高人民检察院,《中外合资、合作经营企业中方职工思想政治工作暂行规定》的制定主体为国家经济委员会、中共中央宣传部、中共中央组织部、中华全国总工会、共青团中央(见表1)。

表 1 混合性党规制定主体的范例

党内法规名称	制定主体	联合制定主体
《党政机关厉行节约反对浪费条例》	中共中央	国务院
《党政机关国内公务接待管理规定》	中共中央办公厅	国务院办公厅
《公务员辞退规定(试行)》	中共中央组织部	人力资源社会保障部
《公开选拔初任法官检察官任职人选暂行办法》	中共中央组织部	最高人民法院、最高人民检察院
《中外合资、合作经营企业中方职工思想政治工作暂行规定》	中共中央宣传部 中共中央组织部	国家经济委员会、中华全国总工会、共青团中央

①宋功德:《坚持依规治党》,《中国法学》2018年第2期。

②欧爱民,李丹:《党内法规法定概念之评述与重构》,《湘潭大学学报(哲学社会科学版)》2018年第1期。

③欧爱民,李丹:《党内法规法定概念的评述与重构》,《湘潭大学学报(哲学社会科学版)》2018年第1期。

由此可见,在特定领域,国家行政机关、司法机关,甚至社会团体都有可能成为党内法规的联合制定主体,但《制定条例》并未将之纳入其中,存在明显的“不周延”的缺陷。

(二)名称识别标准——不清晰

《制定条例》第四条明确规定:“党内法规的名称为党章、准则、条例、规则、规定、办法、细则”,从而构建了党内法规的名称识别标准。《制定条例》将党内法规限定在上述七种名称的党的文件,看似明确具体,具有很强的操作性,但从实际效果而言,其具有两大明显缺陷,导致党内法规识别的“不清晰”。

一是该标准不具有“涵盖性”。党内法规是一个“实践先行,提炼在后”的概念,也是一个“提出在先,界定在后”的概念^①。在1990年《暂行条例》与2013年《制定条例》对党内法规的名称作出规定之前,中国共产党已经制定了大量的党内法规。因此,之前存在的党内法规不可能会遵守上述命名规则,肯定会有为数不少的“不具有上述名称,但实际上是党内法规”的党内法规,上述名称识别标准不能将所有党内法规囊括其中,存在“包含过少”的缺陷,不具备应有的“涵盖

性”。例如1978年颁布的《中共中央关于建立党组、党委问题的补充通知》就党组、党委的建立、职权等方面作出规定,无疑属于党内法规的范畴,但根据上述名称识别标准,就会将《补充通知》排除在党内法规体系的范围。

二是该标准不具有专属性。上述七种名称并不是党内法规的专属名称,除党章、准则外,条例、规则、规定、办法、细则等名称,均为党内规范性文件、行政法规、地方性法规、行政规章等所共用,党内法规与党内规范性文件、国家法律会存在大量的“同名”现象,依靠“名称”难以对之进行有效区分。在国家法律的立法实践中,行政法规的名称一般称为“条例”“规定”“办法”等,地方性法规的名称一般称为“条例”“规定”“办法”等,行政规章、政府规章的名称一般称“规定”“办法”,皆可能与党内法规的命名方式发生重合(见表2)。例如《全民所有制工业企业厂长工作条例》《全民所有制小型工业企业租赁经营暂行条例》是由中共中央办公厅与国务院办公厅联合制定的党内法规,但其均采用“条例”方式命名,很容易将之误认为行政法规。

表2 党内法规、党内规范性文件与国家法律的“同名”现象

	党内法规	党内规范性文件	行政法规、地方性法规	规章
条例	《中国共产党纪律检查机关控告申诉工作条例》	《北京市人才发展促进条例》	《中华人民共和国统计法实施条例》	
规则	《中国共产党党委(党组)理论学习中心组学习规则》	《中共敦煌市委工作规则》	《甘肃省人民代表大会常务委员会立法听证规则》	《湖南省人民政府工作规则》
规定	《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》	《关于查处党员违纪案件中收集、鉴别、使用证据的具体规定》	《河南省规章设定罚款限额规定》	《现役军人办理婚姻登记的规定》
细则	《中国共产党发展党员工作细则》	《中共中央纪委监察部派出机构统一管理试点干部管理暂行办法》	《中华人民共和国反间谍法实施细则》	《湖南省车船使用税施行细则》
办法	《关于对党员领导干部进行诫勉谈话和函询的暂行办法》	《严格党的组织生活实施细则(试行)》	《无证无照经营查处办法》	《机关事业单位职业年金办法》

(三)逻辑结构识别标准——不全面

逻辑即指思维规律,结构是指作为一个系统或整体而存在的事务诸组成要素及其相互关系^②。党内法规作为“法规范”,应当具有“法”的规范性特征,其逻辑结构应具有规范、全面、准确的特点。《制定条例》第五条规定:“党内法规的内容应当用条款形式表述,不同于一般不用条款形式表述的决议、决定、意见、通知等规范性文

件”,从而构建了党内法规的逻辑结构识别标准。所谓“条款式”是指党内法规的内容应当用编、章、节、条、款、项、目等形式加以表达。条款式的逻辑结构有利于保障党内法规的内容简单明了,便于理解、执行、遵守、引用和废止、修改,明显区别于重在部署推动工作的党内规范性文件。党内规范性文件一般包括阐明重大意义、明确指导思想、确定工作目标、提出政策举措、加强组织保障

①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》,《中国法学》2018年第2期。

②[瑞士]皮亚杰:《结构主义》,倪连生等译,商务印书馆1984年版,“译者前沿”第2页。

等部分^①。因此,上述逻辑结构识别标准能有效区分党内法规与党内规范性文件,但也存在不周延的缺陷。因为在《暂行条例》出台之前,对党规的逻辑结构没有做出严格要求,之前许多党内法规并未采取条款形式的表达方式。此外,就是《暂行条例》出台以来,也有不少重要的党内法规是采取所谓“段落式”而非“条款式”的逻辑结构,例如《关于党内政治生活的若干准则》《中央政治局关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定》等。不同党内法规的逻辑结构存在差异,是有深层次原因的。党内法规的位阶高低不同,其表达方式也就不同。位阶越高的党内法规,其内容就越原则,位阶越低的党内法规,其内容就越具体。位阶高的党内法规提出“高线”要求,倾向于“写意”,宜用“段落式”加以表达,位阶低的党内法规做出“底线”规定,倾向于“写实”,宜用“条款式”加以表达。此外,还有一些党内法规兼具“条款式”与“段落式”两种表达方式,例如《党员领导干部廉洁从政若干准则》的总则采用“段落式”,正文部分采用“条款式”。因此,上述逻辑结构的识别标准是不全面的,不能囊括党内法规逻辑结构的现实类型。因此,在党规实践中,绝不能简单的以某一制度文本未采用“条款式”表达方式,而将之排除于党内法规的范畴。

(四) 发文方式识别标准——不精准

《制定条例》第二十三条规定:“党内法规一般采用中共中央文件、中共中央办公厅文件、中央纪律检查委员会文件、中央各部门文件和省、自治区、直辖市党委文件、党委办公厅文件的形式发

布。”在实践中,用来发布党内法规的文件的文种一般为“通知”,从而建构起党内法规的发文方式识别标准。根据文件的发文方式来识别党内法规,不失为一个简单明了的操作方法,例如《行政区域界线管理条例》(国务院令第 353 号)与《中国共产党党校工作条例》(中发〔2008〕13 号)皆以“条例”命名,但从发布方式而言,前者以国务院的“令”公布,后者以中共中央的文号发布,很显然,《中国共产党党校工作条例》为党内法规,《行政区域界线管理条例》则非党内法规。需要特别注意的是,此识别标准也存在个别例外情形,例如《公务员辞去公职规定(试行)》(人社部发〔2009〕69 号)的发文字号不为党组织文号,但其由党组织主导制定,满足党内法规识别的核心标准,且名称、逻辑结构均满足识别标准,应当将之纳入党内法规的范畴。文号识别标准由来已久、几成惯例,但其并非完美无缺、无需改进。相反,其存在如下两大缺陷,严重阻碍了其识别功能的发挥。

一是发文方式难以区分“党内法规”与“党内规范性文件”。在实践中,中共中央文件、中共中央办公厅文件、中央纪律检查委员会文件、中央各部门文件和省、自治区、直辖市党委文件、党委办公厅文件既包括党内法规,也包括党内规范性文件。例如同样以“中发”文号发布的《党政领导干部选拔任用工作条例》与《中共中央关于加强社会主义协商民主建设的意见》却分属党内法规与党内规范性文件(见表 3)。

表 3 党内法规与党内规范性文件发文号的“混同”现象

制度文本的名称	制度文本的类型	发文字号
《党政领导干部选拔任用工作条例》	党内法规	中发〔2014〕3 号
《中国共产党和国家机关基层组织工作条例》	党内法规	中发〔2010〕8 号
《党政领导干部职务任期暂行规定》	党内法规	中办发〔2006〕19 号
《中共中央关于加强社会主义协商民主建设的意见》	党内规范性文件	中发〔2015〕3 号
《中共中央办公厅关于加强人民政协协商民主建设的实施意见》	党内规范性文件	中办发〔2015〕36 号

如此可见,仅以发文号 of 识别标准,难以有效区分党内法规与党内规范性文件。

二是有些党内法规不是通过发文方式加以颁布的。在实践中,有少数党内法规不采用党的文件方式发文,而是直接公布。例如《党章》修改后通常不以中央文件形式发布而是直接公布,并在标题下标注党的全国代表大会修改通过的时间。

因此,发文方式识别标准存在识别不准、识别不能等缺陷,无法精准识别党内法规。

三 党内法规识别标准的重构

综上所述,党内法规的识别标准虽然初步建成,但存在识别不能、识别不准、识别不全等问题,

①宋功德:《坚持依规治党》,《中国法学》2018 年第 2 期。

必须予以重构完善。基本思维是,对主体识别标准、发文方式识别标准予以重构,对名称识别标准、逻辑结构识别标准予以补充完善,从而塑造一个以制定主体识别标准、发文方式识别标准为主,以名称识别标准、逻辑结构识别标准为辅的,较为周延、精准且操作可行的党内法规识别基准。

(一) 重构制定主体的识别标准

制定主体的识别标准是从制定主体是否具有党内法规的制定权的角度,来识别特定制度文本是否属于党内法规的判断基准。制定权限是党内法规的核心内容,制定权限分配是否合理,直接关系到党内法规的质量高低^①,而制定权限是否具备,则直接关系到该“党内法规”的“真伪”,因此,该判断基准的核心是“制定主体是否具有党内法规的制定权”。现行识别标准忽视了授权主体、混合性党规的制定主体,存在不周延的问题,必须予以重构,将授权主体纳入制定主体识别标准的范围。此外,还要针对混合性党规的特殊性,进一步丰富制定主体识别标准的内涵。

一是建立制定主体的二元识别结构。按照党内法规制定权限的来源不同,可将党内法规的制定权分为固有权与授予职权,相应的,制定主体识别标准可分为固有权标准与授予权限标准,从而建构起制定主体的二元识别结构。所谓固有权是指党内法规的制定权限直接来源于《制定条例》。根据《制定条例》,具有制定党内法规权限的党组织包括三大类型,即党的中央组织以及党的中央纪律检查委员会、党的中央各部门、省、自治区、直辖市党委等。因此,如果制定主体不属于上述三大类型,其出台的制度文本则应排除于“党内法规”的范围,例如《广播电视播出机构中的共产党员违反宣传纪律党纪处分暂行规定》的制定主体是国家广播电影电视总局党组,而国家广播电影电视总局党组不具有制定党内法规的固有权限,即使上述《暂行规定》能满足党内法规识别的外在形式识别标准、内在逻辑识别标准,也不能被认定为党内法规。如果制定主体能满足固有权标准,则其出台的制度文本可以被识别为党内法规。例如《关于中国共产党党费收缴、使用和管理的规定》的制定主体是中共中央组织部,中共中央组织部具有制定党内法规的固有权限,该《规定》满足制定主体标准,可被识别为党内

法规。

所谓授予权限是指经党中央的授权,而取得制定党内法规的权限。在授予权限标准中,制定主体不享有制定党内法规的固有权限,只是得到党中央的授权,在授权范围取得了制定党内法规的权限,其在授权权限范围内制定的制度文本则可被识别为党内法规。例如中共中央授予副省级城市和省会城市党委在基层党建、作风建设等方面的党内法规制定权,南宁市委成为党内法规制定的授权主体,满足授予权限标准,其制定的《南宁市村党组织党务公开办法(试行)》可以被识别为党内法规。授权是党内法规制定权下放的一种方式,性质上属于权力的扩张,应当受到一定的限制,否则可能出现权力滥用的情形。因此,在授予权限标准中,授权主体、被授权主体、授权范围都应当被严格控制,即相关授权行为必须满足“授权要件明确性原则”的三大要件:一是只能由党的核心权力机关——中共中央进行授权,其他党组织无权“授予”党内法规的制定权;二是被授权主体仅限于党组织,而不能是国家机关或者是社会团体;三是授权范围必须明确,避免发生“空白授权”与超越授权制定党内法规的情形^②。

二是厘清混合性党规的制定主体识别标准。在中国特色社会主义法治实践中,混合性党规是一种新常态,其制定主体具有二元性,即由党政机关联合制定发布,相关识别标准较为复杂,需要厘清如下几个问题:一是联合发文的机关是否需要同级,不同级别的党政机关能否制定混合性党规。二是联合发文的党政机关是否都应享有立法权,抑或只要求相应的党组织享有立法权即可。

首先,混合性党规不要求由同级的党政机关联合制定。因为在中国法治实践中,不同级的党政机关联合出台混合性党规的现象很多,例如中共中央是中国共产党全国代表大会产生的核心权力机构,在权力等级上,应当与全国人民代表大会及其常务委员会同级,但在现实中,中共中央与全国人大及其常委会出台的混合性党规极少^③,更多的是中共中央办公厅与国务院办公厅联合制定的混合性党规,例如《党政机关厉行节约反对浪费条例》《中国共产党全民所有制工业企业基层组织工作条例》等。

①徐信贵:《党内法规的规范属性与制定问题研究》,《探索》2017年第2期。

②欧爱民:《宪法实践的技术路径研究——以违宪审查为中心》,法律出版社2007年版,第147页。

③笔者所收集的115部混合性党规中,仅有一部为中共中央办公厅、全国人大常委会办公厅、国务院办公厅联合制定的,即《中央各部门归口分工接待群众来访办法》(中办发[1985]8号)。

其次,混合性党规的制定主体只要求党组织具有党内法规的制定权即可。因为混合性党规虽然属于党政联合制定发布,但其属于党内法规的范畴,相关党组织具有党内法规的制定权,就应符合制定主体识别标准,至于联合制定主体是否享有相应的国家立法权,则不予考虑。例如中宣部、广电部、新闻出版署、中国记协联合制定的《关于禁止有偿新闻的若干规定》可以被识别为党内法规。

(二) 明确名称识别标准

顾名思义,名称识别标准是指以制定文本的名称作为识别党内法规的判断基准。名称作为一部党内法规的“门面担当”,往往决定民众对特定识别对象的第一印象,是人们对其进行甄别、定性的第一关注点。现行识别标准规定党内法规的名称为党章、准则、条例、规则、规定、办法、细则七种,明确了名称识别标准的基本框架。因此,对名称识别标准仅需要进行完善而无需进行重构,但应以《暂行条例》的出台为时间节点,对识别对象进行类型化处理,从如下两个方面,细化“名称识别标准”的适用规则:一是针对1990年之前出台的法规文件,不适用名称识别标准,只要识别对象满足其它识别标准,即使其不满足名称识别标准,也应被识别为党内法规。二是针对1990年之后出台的法规文件,则应适用名称识别标准。即便个别党内法规没有严格遵循规定的“命名规则”,但名称识别标准的规范、清理、塑造等功能的发挥,也有助于推进党内法规的规范化、制度化建设。

(三) 健全逻辑结构识别标准

逻辑结构识别标准是指当识别对象的组成要素满足一定条件时,方能被识别为党内法规。不同于外在形式,逻辑结构是法规的内在表达形式,其可以分为静态逻辑与动态逻辑两种。静态的法律规定是其在立法上的存在形态,体现出内容上的权利性、义务性和责任性。动态的法律规定是其在司法中的运行形态,通过司法的实际操作和适用,在法律上对相应的行为做出评价^①。因此,党内法规的识别只关注识别对象的静态逻辑,对识别对象作出是否为党内法规的判断,而不关注识别对象的动态逻辑。现行逻辑结构识别标准要求党内法规应当采用“条款式”逻辑结构,存在不全面的弊病,应当从以下两个方面加以完善:

一是明确逻辑结构的基本类型。在实践中,党内法规的逻辑结构大致有三种情形:一是大多数文本适用“条款式”表达;二是少数文本同时适用“条款式”与“段落式”两种表达形式。三是个别文本适用“段落式”表达^②。因此,“条款式”并非党内法规逻辑结构的唯一形式,现行逻辑结构识别标准“只选其一,不及其余”,显然存在缺陷,应当予以修正。

二是明确“段落式”的适用标准。党内法规的逻辑结构具有三种样态,但“条款式”与“条款式”“段落式”相结合模式是原则,采用“段落式”是例外。因此,“条款式”是党内法规逻辑结构的主要识别标准,要求党内法规应采用“法规体”进行布局谋篇,一部完整的党内法规应当具有总则、分则、附则、罚则的逻辑结构,其内容应通过“编、章、节、条、款、项、目”等形式层层推进、不断细化具体。不具有上述逻辑结构的制度文本,一般不属于党内法规的范围。当然,在例外情形,党内法规可采用“段落式”的逻辑结构,主要体现在政治性较强的识别对象。由于政治性并具有统一的标准,也不能进行确定的、稳定的规定,其随着时代的发展不断变化,因此政治性较强的党内法规应当重“论述”,宜采取与之相匹配的段落形式。例如《关于党内政治生活的若干准则》的政治性较强,其必须充分阐明对政治生活进行规定的理由、道理与立规任务。在此种情况下,党内法规的识别应当坚持逻辑结构服从于内容的需要,不必过于强求“条款式”的逻辑结构,相关制度文本虽然采取“段落式”逻辑结构,依然可以被识别为党内法规。

(四) 建构公布方式识别标准

发文字号能有效识别党内法规与国家法律,但不能识别党内法规与党内规范性文件。为此,有必要借鉴国家法律的公布方式,采用“令”的文种,建立党内法规的公布方式。

根据《立法法》第二十五条、四十四条的规定,全国人民代表大会及其常委会通过的法律由“国家主席签署主席令予以公布”。根据《行政法规制定程序条例》第二十七条的规定,行政法规“报请总理签署国务院令公布施行”。根据《规章制定程序条例》第二十九条的规定,规章“报请本部门首长或者省长、自治区主席、市长签署命令予以公布”。如此可见,国家法律是以“令”的形式

^①李康宁,李乔姗:《法律规范逻辑结构理论思维的错位与修正——兼论“法律规定”的逻辑结构》,《西部法学评论》2014年第1期。

^②宋功德:《党规之治》,法律出版社2015年版,第206页。

对外进行公布,为有效识别国家法律提供了一个操作可行的形式标准。例如国务院有制定行政法规,也发布了大量的行政规范性文件,省级、设区的市的人民政府享有规章的制定权,同时也享有规范性文件的制定权,根据上述公布方式,非以“令”形式公布的制度文本,自动排除于法规与规章的范围。据此,《湖南省行政程序规定》(湖南省人民政府令第222号)是政府规章,而《湖南省河道采砂管理办法》(湘政发〔2017〕11号)则是规范性文件。同理,党内法规应以制定主体主要领导签署“令”的形式统一公布,即中央党规由中共中央总书记签署公布,中纪委党规由中共中央纪委书记签署公布,中央部委党规由部长(主任)签署公布,地方党规由省自治区直辖市党委书记签署公布。如此一来,不但能有效区分党内法规与党内规范性文件,避免人们将党内法规与“政策规定”“红头文件”等混为一谈,而且能有效对接国家法律的公布程序,彰显党内法规在党的制度体系的重要地位,强化党内法规的“法律”品格,还能切实推进党内法规的公开进程,让普通民众能够及时知晓党内法规的内容,有利于党内法规的宣传教育与普及遵守^①。

结 语

党内法规识别标准的重构、完善不仅依赖学术界的研究,更需要权威机关的“认证”。为了精准有效识别党内法规,推进党内法规体系的完善

与发展,宜将上述重构的识别标准纳入《制定条例》,为党内法规的识别提供法条依据,也为党内法规建设的法治化提供制度保障。据此,对《制定条例》的修改提出如下建议:

第一,党内法规的制定主体除固有主体外,还包括授予主体,建议将《制定条例》第二条修改为:“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、直辖市党委以及中共中央授权的党组织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。”

第二,党内法规的逻辑结构一般采用“条款式”,也不排除采用“段落式”的例外情形,建议将《制定条例》第五条修改为:“党内法规的内容一般用条款形式表述,总则、分则、罚则、附则兼备,不同于一般不用条款形式表述的决议、决定、意见、通知等规范性文件。”

第三,党内法规的发布方式应不同于党内规范性文件,应由制定主体主要领导签署“令”的形式统一公布,建议将《制定条例》第二十三条第二款修改为:“党内法规由制定主体主要领导签署命令予以公布。”

第四,混合性党规是中国特色社会主义的重要法治样态,是中国法治的特色与优势所在,必须予以坚持且不断完善,建议在《总则》一章中,增加混合性党规的制定条款,明确规定:“必要时,党组织可以作为主办单位,联合国家机关、社会团体等非党组织联合制定党内法规。”

On Identification Standards of Inner Regulations of the Communist Party of China

OU Ai-ming & ZHAO Xiao-fang

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

Abstract: The identification standards of the inner regulations of the Communist Party of China function as screening, standardizing, reviewing, checking, clearing and shaping. However, there exist some problems in current identification standards of inner regulations of the Communist Party of China, such as incomplete subject, indistinct names, incomplete logical structure, and inaccurate outgoing message. We shall restructure and perfect the above identification standards. We shall form a set of complete, precise, and feasible identification standards through sound subjects and clear name applicable rules, improve the logical structure type and reconstruct the publication forms.

Key words: the inner regulations of the Communist Party of China; the identification standard; reconstruct

(责任校对 王小飞)

^①宋功德:《党规之治》,法律出版社2015年版,第290页。