



党内法规制定的标准化及其推进路径

邓 嵘

摘要:标准化可作为党内法规制定规范化的实现工具和不断推进党内法规体系化的重要手段,并为党内法规质量提升提供方法论借鉴。党内法规制定工作呈现的标准化趋势突出表现为制定体制、制定主体、制定形式和制定程序的标准化。坚持审慎原则守住党内法规制定项目的立项关口,借鉴标准编制技术改进党内法规的文本拟制,吸收标准审查的经验健全党内法规的审核机制,参考标准“复审”程序优化党内法规的实施评估等技术路径以推进党内法规制定标准化发展。

关键词:党内法规;标准化;规范化;制定技术

DOI: 10.13734/j.cnki.1000-5315.2022.03.009

收稿日期: 2022-01-09

基金项目: 文本系国家自然科学基金重大项目“中国共产党司法政策百年发展史研究”(21ZDA120)、国家社会科学基金一般项目“新时代党内法规制度建设的特点和趋势研究”(21BDJ048)、湖南省哲学社会科学基金青年项目“党内法规制定的理论与技术研究”(21YBQ121)的阶段性成果。

作者简介: 邓嵘,男,湖南邵阳人,上海财经大学法学院博士研究生,E-mail: 2524553688@qq.com。

党的十九大以来,以习近平同志为核心的党中央对加强党内法规制度建设作出了一系列新的重要指示,强调要搞好制度“供给侧结构性改革”,以改革创新精神补齐制度短板,加快形成覆盖党的领导和党的建设各方面的党内法规制度体系^①。党中央坚持把制度规范体系凸显出来,既“立梁架柱”,又“添砖加瓦”,守正创新补齐制度短板,出台一大批标志性、关键性、引领性的党内法规^②。在党的十九届六中全会上,中共中央政治局向中央委员会报告工作,全面总结党的百年奋斗的重大成就和历史经验^③。目前党内法规制定的主要任务已从解决无规可依的数量问题转向实现良规善治的质量问题。以高质量党内法规构建党内制度体系、推动实施保障善治,是全面推进从严治党和依规治党,不断提高党的建设质量的题中应有之义。百年党内法规发展史体现出诸多经验和规律,党内法规制定的标准化乃其中显著的一条。对党内法规制定标准化的趋势作出阐释,推进标准化原理和方法更好地融入党内法规的制定领域,将有助于推动党内“数量型”立规向“质量型”立规转向,将依规治党和质量强党引向深入。中国共产党党内法规体系的建构,没有现成的历史经验可以借鉴,面临的独特、复杂而艰巨^④。为更好地对接党内法规体系形成后的未来发展需求,加强和改进党内法规制定工作的理论研究刻不容缓。目前,理论界对党内法规制定的研究存在一些短板和遗漏项,

① 中央办公厅法规局《推进党内法规制度“供给侧结构性改革”》,《求是》2020年第2期,第45页。

② 中央办公厅法规局《开辟新时代依规治党新境界》,《人民日报》2021年6月17日,第1版。

③ 2021年11月中国共产党第十九届中央委员会第六次全体会议通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》总结党内法规制度建设时专门提出,“党坚持依规治党,严格遵守党章,形成比较完善的党内法规体系,严格制度执行,党的建设科学化、制度化、规范化水平明显提高”。

④ 孟涛《党内法规体系的形成和完善》,《法学研究》2021年第6期,第19页。

主要表现为聚焦实践层面的研究多^①,而聚焦相应理论的研究少;经验总结不足,与现实的党内立规、执纪、督规、守规实践脱节^②;结合本学科方法的研究多,而运用跨学科方法的研究少^③。为补足短板,进一步丰富党内法规制定研究的理论谱系,可以运用标准化学相关理论分析党内法规制定的问题。笔者试从标准化对党内法规制定的作用入手,在实践层面总结当前党内法规制定标准化的具体表现,最后从方法论角度提出推进党内法规制定标准化的具体技术路径,以期通过加强规律研究的方法路径实现党内法规制定工作的规范化发展。

一 标准化对党内法规制定的作用

“标准”和“标准化”随着人类历史文明的演进而步步随行。标准有狭义和广义之分^④,本文讨论的范畴主要是标准化原理在党内法规制定领域的应用,所以一般采用广义标准概念,但在具体的技术层面,部分内容也借用狭义标准的技术优势加以分析。标准概念的形成与普遍认可、标准的制定与实施,让“标准化”成为一项专业活动。“标准化”是指“为了在既定范围内获得最佳秩序,促进共同利益,对现实问题或潜在问题确立共同使用和重复使用的条款以及编制、发布和应用文件的活动”^⑤，“作为一门学科就是研究标准化过程中的规律和方法;作为一项工作,就是根据客观情况的变化,不断促进这种循环过程的进行和发展”^⑥。当前,标准化已逐渐应用到包括党的建设在内的政治、社会、生活等各领域,例如党的支部建设标准化^⑦、政务服务标准化^⑧、基层社区治理的标准化^⑨等,在加强内部治理、提升服务质量等方面发挥了重要作用。党内法规制定建设是党的制度建设的重要环节,党内法规就是“针对全党提出的标准”^⑩。应用标准化推进党内法规的制定,能为我们阐释、理解并推动党内法规制定工作提供一个解释框架,打开一扇新的窗户。

(一) 标准化可作为党内法规制定规范化的实现工具

不管是过去、当前还是未来,在党内法规的制定领域,实现规范化发展始终是其必然的价值追求之一。2019年修订的《中国共产党党内法规制定条例》(以下简称《制定条例》),在立规目的条款中明确了“为了规范党内法规制定工作”的目标。但是,“现有论著对于党内法规的规范性还缺乏足够的认知,大多数关于党内法规的研究成果限于宏大叙事的政治性阐释或者经验性提炼”^⑪,而且,穷尽各种方法测试党内法规的草案稿能否达至规范性的状态亦存在较高成本。因此,率先尝试一种已经过实践检验的、科学的、确定性的工具来促成党内法规的规范化实属科学有效之策。与之相匹配的实现工具至少应当符合三个条件:首先,必须是科学的、具体的、明确的进路;其次,必须有一定的学理基础和通说,不存在较大的争议或者分歧;第三,必须

①例如:袁超、龙雪岗《法规适应:党内法规制定试点工作的实践要义——基于深圳的经验分析》,《探索》2021年第4期,第108—119页;祝捷、宋润润《论党内法规制定中的前置审核程序——基于推进党内法规制度供给侧结构性改革的思考》,《河南社会科学》2021年第3期,第16—22页;李东《党内法规制定主体扩容的逻辑与实现——基于试点城市立规实践的考察》,《西南政法大学学报》2020年第6期,第3—12页;施新州《党内法规制定工作发展趋势展望》,《行政与法》2019年第9期,第1—10页;等等。

②王立峰《党内法规研究向何处去——党内法规研究的知识图谱、现状反思及自主性理论构建》,《郑州大学学报(哲学社会科学版)》2022年第1期,第39页。此为补充材料。

③目前已经有学者运用交叉研究方法剖析党内法规制定中的理论问题,例如:赵谦、余月《系统、成员与风险控制:党内法规制定权限的组织行为论》,《四川师范大学学报(社会科学版)》2021年第3期,第69—77页;赵谦《论党内法规制定权限的科层化事项配置》,《湖北社会科学》2021年第1期,第132—140页。

④狭义的标准(standard)多用于自然科学和工程技术领域,也是国际标准化机构和我国现行标准化主管部门所管辖的对象,包括国际标准、国家标准、行业标准、企业标准等;而广义的标准(criterion),则更多地适用于人文与社会科学领域,诸如法律与法规标准、人的行为道德标准、艺术审美标准。前者是“刚性的”和“显性的”,往往可以计量检测,而后者是“柔性的”和“隐形的”,并且随着契约论、社会学、政治学、法学、管理科学乃至人的行为科学等理论及其社会实践的进阶,隐性标准在无形中得到强化。参见:中国标准化协会《标准化学科发展报告:2016—2017》,中国科学技术出版社2018年版,第147页。

⑤中华人民共和国国家标准《标准化工作指南 第1部分:标准化和相关活动的通用术语》(GB/T 20000.1—2014),中国标准出版社2015年版,第1页。

⑥李春田《标准化概论》,中国人民大学出版社2014年第6版,第10页。

⑦中共湖南省委组织部《切实提升党支部标准化规范化水平》,《党建研究》2019年第5期,第26页。

⑧翟江、张立军、梁娜、郑倩《标准化+政务服务助推高质量发展》,《中国质量监管》2021年第6期,第72页。

⑨解素英《城乡基层治理机制标准化创新研究》,《大众标准化》2021年第20期,第194页。

⑩柯华庆、杨明宇《党规学》,上海三联书店2018年版,第35页。

⑪祝捷《论党内法规的规范性——基于党史和学理的双重考察》,《暨南学报(哲学社会科学版)》2021年第12期,第20页。

对党内法规和党内立法工作有一定的适用面。标准化学作为一门比较前沿的交叉科学,符合上述三个条件,其有独立的学科体系和话语^①,在工农业生产、经济管理、行政事务、社会管理和党的建设领域中都有较广的应用面;具备较为成熟的基础概念、原理和具体方法;与党内法规和党内立法有一定的理论联系。同时,标准化原理和研究范式已经开始被学者纳入到党内法规研究中。比如,有论者将标准化原理应用于党内法规的清理研究,提出“如何形塑党内法规体系取决于党内法规清理的标准化”^②,还有论者从应然层面和实然层面证成“标准化为党内法规制定工作提供解释的必要性”,提出应从“统一、协调、简化、优选”四个方面促进党内法规制定工作发展^③等。总之,规范化是党内法规制度建设追求的一项重要目的,标准化则可以发挥工具价值,通过一条相对确定的路径实现这一目的。

(二)标准化是不断推进党内法规体系化的重要手段

推进党内法规体系化发展是我们党在加强制度建设过程中矢志不渝的追求^④。建党100周年时党内法规体系的形成,标志着党内法规制度建设进入一个全新的时代,党内法规体系从形成到健全的演变,预示着党内法规将沿着更加稳健、成熟的方向发展^⑤。党中央印发的《法治中国建设规划(2020—2025年)》提出,到2025年时“党内法规体系更加完善,中国特色社会主义法治体系初步形成”的规划目标,要求建设更加完善的党内法规体系。在推进法治中国、不断健全党内法规体系的进程中,需要借助一定的科学有效手段。标准化对完善和优化党内法规体系具有重要的推动作用。

首先,标准化使标准化的对象达到统一状态。这种状态是均衡、有序、一致的,标准化促成对象在形式、功效或者其他技术特征方面保持一致。党内法规体系形成本来不易,后续的维持和健全更为重要。具体的任务是维护党内法规制度的统一协调发展,包括党内法规互相之间位阶有序,单部党内法规内部条款之间、不同部门党内法规之间互不冲突,党内法规在内容和形式上朝着一致的方向发展,以统一的制度维护党中央集中统一领导、保障党长期执政和国家长治久安。

其次,标准化为党内法规法典化提供技术支撑。党内法规的体系化包含党内法规制定的主体、权限、内容、程序、形式等方面的规范化,还包括采用一定的方式,对已制定颁布的党内法规实行归类、整理或编纂,使之集中起来作有系统的排列^⑥。无序的规章制度无法形成法典,有序的、标准化的规章制度才有可能法典化。在党内法规制度蓬勃发展的当下,法典化是党内法规制度体系完善发展的趋势之一^⑦。党内法规的体系化是法典编纂的前提,标准化则可以为法典化提供技术上的支撑,尤其是在法规功能、调整行为、表达模式上的通用化技术,在配套制定党内法规时的全过程继承技术^⑧,在下位阶党内法规如何与上位阶党内法规或者关联党内法规衔接过程中的模块化技术等,均能为党内法规的法典化提供方法支撑。那些规范对象复杂、体例各式各样、关涉问题较多的党内法规版块不具有标准化优势,也不适宜编纂成法典。

第三,标准化有利于党内法规体系内部稳定。标准的体系结构如三边等长的“正三角”结构更趋于稳定。制度体系也需要稳定性,包括层次秩序的稳定、时间周期的稳定、数量比例的稳定、质量的稳定以及各要素之间的稳定等。党内法规制度体系是党加强制度建设的长效机制,从中央到地方的“党规之治”不能朝令夕改,

① 标准化历史悠久,标准化作为一门学科发展的历史有一个世纪左右。1947年国际标准化组织(ISO)成立。1952年建立了标准化科学原理研究常设委员会(STACO),开始标准化概念、标准化基本原理和标准化方法的研究。1969年,STACO从全称中删除了“科学”两字。日本标准化协会于1958年也成立了日本全国的STACO。参见:麦绿波《标准化学——标准化的科学理论》,科学出版社2017年版,第25页。

② 谷志军《标准化理论视角下的党内法规清理研究》,《党政研究》2019年第4期,第38页。

③ 邓嵘《标准化:党内法规制定工作的解释框架》,《湖南社会科学》2021年第5期,第115页。

④ 推进党内法规体系化发展的过程中有几个重要的时间节点,具体包括:2014年,党的十八届四中全会将“形成完善的党内法规体系”纳入全面推进依法治国总目标;2016年,党中央首次召开党内法规工作会议,明确提出到建党100周年时形成比较完善的党内法规体系;2018年,中央印发党内法规制定工作第二个五年规划,围绕建党100周年形成比较完善的党内法规体系进一步明确任务书、时间表和路线图;2019年,党的十九届四中全会部署健全党的领导制度体系;2021年7月,习近平在庆祝中国共产党成立100周年大会上发表重要讲话,郑重宣布中国共产党已经“形成比较完善的党内法规体系”。

⑤ 章志远《党内法规体系形成后时代的发展任务》,《暨南学报(哲学社会科学版)》2021年第12期,第12页。

⑥ 侯继虎《新时代党内法规体系化的法理逻辑与发展路径》,《政治与法律》2019年第4期,第79页。

⑦ 祝捷、杜晞瑜《党内法规制度体系建设的百年回顾与前景展望》,《决策与信息》2021年第8期,第10页。

⑧ 邓嵘《论党内法规制度体系形成中的配套》,《四川师范大学学报(社会科学版)》2021年第3期,第66页。

必须有连贯性和统一性。党内法规的立、改、废、释等在时间跨度上必须保持周期性的相对稳定,不能急于求成,也不能滞后迟延。数量比例上的稳定意味着不搞突击立规、盲目追求数量,不同类型的党内法规数量在一定时间范围内保持相对合理,质量的稳定意味着坚持质量上的立规标准,制定党内法规的速度服务于制定的质量等。标准化促进秩序、时间、数量和质量的稳定,通过对内部不同层面的标准化控制,实现党内法规体系的内部结构稳定成长。

(三) 标准化为党内法规质量提升提供方法论借鉴

党内法规作为党内制度供给侧的关键型“产品”,始终离不开质量话题。党内法规作为依规治党的依据,其质量优劣会直接影响党的权威和全面从严治党的成效。党中央高度重视党内法规质量,对提升党内法规质量等作出了系列决策部署^①。为抓好决策部署的贯彻落实,必须寻找科学可靠的质量提升路径。一些学者从各自专长或者关注的角度,探讨如何提升党内法规制定质量,在理论贡献和对实务界的影响上产生了积极作用^②,但多数成果为经验式研究,而党内法规质量提升是一项系统工程,更需要一套系统思维或者理念加以应对。党内法规质量与党内法规制定的技术标准以及党内法规制定的标准化程度密不可分,制定技术标准越明确、制定的标准化程度越高,则党内法规的质量越扎实。标准化作为专门的科学方法论,能够为党内法规质量提升提供集成性方案。

首先,标准化原理中的统一、简化、优选等子原理,能够从各个方面提升制定质量。统一是标准化原理的首要子原理,通过加强备案审查、清理等手段减少不统一、不协调的问题,使得地方党内法规、部门党内法规等与中央党内法规保持高度一致,不越位、不抢跑。简化包括体系的简化、文本的简化、内容格式的简化等。例如通过检测草案文本抄袭等手段减少下位阶党内法规重复上位阶党内法规规定过多过滥的情况,解决随意配套、重复立规的问题。党内法规作为制度治党中制度之“骨干”^③,必须优中选优才能确保质量过关。例如通过改善审议审批程序,优化会前审核和多部门会签把关的程序机制,能从多方面淘汰不符合规定的条款表述,提升党内法规制定的严谨性和科学性。

其次,标准化能够通过“反馈控制”功能调节党内法规与外部环境的关系,进而改进党内法规质量。控制包括指挥、调节、组织、协调等管理职能,反馈主要是信息的反馈,对反馈的信息进行加工和利用能够发现制度的不足。党内法规从制定到实施离不开环境而存在,环境中的要素包括人、财、物等。例如中央“八项规定”、《党政机关厉行节约反对浪费条例》、《党政机关办公用房管理办法》等,都会涉及到各种环境要素以及不同程度上的管理控制,通过来自环境要素的各种正负向反馈,能够提高党内法规的适应性,改善党内法规与环境的关系,在实践中检验党内法规制定质量,又通过实践的反馈为党内法规的修改完善提供现实依据。

最后,党内法规工作队伍的标准化建设、党内法规后备人才的标准化培养,可以解决目前党内法规专门人才不足的问题,建立一支标准化的工作队伍从事标准化制定工作。党内法规制定工作者负责起草提交审议的法规草案,虽然不能直接决定最后通过的法规是什么样的,但他们的基础工作对最后的立规质量有重要

① 2013年,习近平总书记在中央政治局常委会会议审议《中央党内法规制定工作五年规划纲要(2013—2017年)》时指出,“要提高制度设计的科学性。长期以来,我们制定的不少制度规定流于形式,其中一个重要原因是制度本身不科学,脱离实际、没有可行性,有的规定过于原则、操作性不强,有的只有要求没有问责、刚性约束力不够,还有的规定交叉重复甚至文件打架。”参见:《中国共产党党内法规制度建设历程研究》,法律出版社2021年版,第458页。2019年,党中央为了突出“规范党内法规制定工作,提高党内法规质量,形成完善的党内法规体系,推进依规治党”,对2012年制定的《中国共产党党内法规制定条例》进行了修订。2020年,中央办公厅法规局强调,“就党内法规制定工作而言,过去的主要矛盾或者说矛盾的主要方面是要解决法规制度有没有的问题,今后则是要解决法规制度好不好、的问题。如果制定法规制度只重数量不重质量,实践中就很难执行下去,必然会影响法规制度的严肃性和权威性,管党治党的效果也就会大打折扣”。参见: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2页。2021年底,全国党内法规工作会议要求“新征程上,要全面贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想,全面提高党内法规工作质量,推动党内法规制度建设不断迈出新步伐”。

② 如管华提炼出评估党内法规制定质量的一套标准。他认为,提高党内法规制定质量是与党内法规体系密切相关的迫切问题,评估标准的确立是提高制定质量的关键,具体包括:必要性、合目的性、合规性、效益性等立规前评估标准,合法性、合规性、合理性、可操作性等立规中评估标准,协调性、必要性、实效性、可操作性等立规后评估标准。参见:管华《党内法规质量评估标准研究》,《学习与实践》2017年第7期,第13页。段占朝、刘长秋提出,在制定党内法规时,应加强党内法规程序性制度建设,抓好制定流程管理,做到程序规范与实体规范并重。参见:段占朝、刘长秋《党内法规制度质量:问题、原因及对策》,《中共宁波市委党校学报》2020年第3期,第67页。

③ 陈松友、王雷《全面从严治党背景下党内法规建设路径研究》,《廉政文化研究》2021年第4期,第31页。

影响。不断扩大讲政治、高素质、专业化的党内法规制定工作的人才队伍,树立党内法规职业共同体意识,增强党内法规制定者、执行者、监督者的知识储备和实践技能,坚持人才培养数量和质量并重,能为党内法规事业的健康、可持续发展营造良好的人才环境。

二 党内法规制定标准化的趋势

党内法规的制定与国家立法共同构成中国特色社会主义法治事业的源头性、基础性工程,通常对中国特色社会主义法治体系整体运行发挥着定向定位的作用。党内法规制定标准化服务于这个源头性、基础性的问题。标准化的内涵不仅停留在狭义的范围,还拥有更为丰富的意蕴,包括统一、协调、简化、明确、优化、高效等特定要求。特定的思维方式总是体现着特定的思想内容和思维方法^①。目前党内法规制定呈现出的标准化趋势,是前述意蕴中特定内容和特定理念寓于党内法规制定工作实践造就的结果,这一趋势主要体现为制定体制、制定主体、制定形式和制定程序的标准化趋势,在每个领域表现为不同的特征。

(一) 制定体制日益统一化趋势

体制是国家机关、企事业单位在机构设置、领导隶属关系和管理权限划分等方面的体系、制度、方法、形式等方面的总称^②。党内法规制定体制是关于制定机关设置及其制定权限划分的体系和制度,即有关党内法规创制的权限划分所形成的制度和结构。党组织的成立发展是党内法规制定体制确立的实践基础。建党初期,摆在中国共产党面前的重要任务就是搭建组织建设的基本框架。《中共中央文件选集》收录的1921年至1949年期间涉及政治、军事、经济、思想、路线、方针、路线、纪律等方面文件共计2585份,有学者按照当前党内法规规范定义梳理出131件党内法规,其中三分之一都是党的组织法规^③。2021年中央办公厅法规局发布的《中国共产党党内法规体系》显示,3615部党内法规中党的自身建设和组织类法规占比41%^④,说明我们党自始至终非常重视党的组织体制和自身建设。在党组织的建立和初步发展阶段,党的活动分散不集中,长期处于地下和半地下状态,党内法规制定体制的运行是初级的、秘密的,制定的党内法规多为非公开状态^⑤。1990年《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》确立了包括制定机关、制定权限在内的党内法规基本制定体制,即在领导方式上坚持党中央统一领导,党内法规制定工作在党中央统一领导下有计划、有组织地进行;在体制结构上确立党的中央组织—中央纪委、中央各部委—省市区党委的制定体制和不抵触规则^⑥。2012年的《制定条例》删除前述暂行条例中的“程序”二字,增加更多实体规定;将党内法规工作机构“承办具体事务”职责正式写入党内法规,从此统一的党内法规制定工作网络逐步建立,省市区和县市区两级陆续建立了党内法规工作机构,专职承办党内法规和规范性文件具体事务;对党内法规的制定权限、效力等级冲突及解决、备案清理评估作了较为全面的规定,进一步促进了党内法规制定体制的标准化。制度设计者将工作实践中的经验和规律写入《制定条例》,党内法规的制定体制从最开始初级的、秘密的、不成体系的状态发展到规范的、系统的状态,充分展现了统一化的过程 and 变化趋势。

(二) 制定主体日益明确化趋势

在中国共产党领导中国人民进行革命、建设和改革历程中,适应党的建设形势任务的发展变化,党内法规制定主体与权限也在不断发展变化^⑦,变化的过程也记录了制定主体越来越明确的特征。

制定主体明确化体现在制定主体的“规定性”上。党内法规制定权来源于党内法规的明确规定和授权,没有明确规定和授权,就没有制定权的权力基础,这种“规定性”是党内法规制定主体明确化的一个表现。党

① 曾祥云《从马克思主义中国化看我党思维方式的形成》,《湖湘论坛》2021年第5期,第63页。

② 辞海编辑委员会《辞海》,上海辞书出版社2000年版,第644页。

③ 李军《中国共产党党内法规研究》,天津人民出版社2016年版,第72页。

④ 中央办公厅法规局《中国共产党党内法规体系》,人民出版社2021年版,第2页。

⑤ 例如,1921年《中国共产党第一个纲领》规定“在党处于秘密状态时,党的重要主张和党员身份应保守秘密”,说明很多记载了党的重要主张的党内重要文件资料都不能公开并处于严格的保密状态。1926年制定的《中共中央组织部通告第二号——加强支部工作与组织计划工作等》落款的制定者就是“钟祖之”(当时中共中央组织部的代号)。

⑥ 即制定中央党内法规的日常工作由中央书记处负责,中央办公厅承担党内法规制定的统筹协调工作;中央纪律检查委员会、中央各部门按其职责权限分别负责有关工作。各省、自治区、直辖市党委依照条例的基本精神制定党内法规,并不得与中央制定的党内法规相抵触。

⑦ 宋功德、张文显《党内法规学》,高等教育出版社2020年版,第270页。

内法规概念首次提出之后、规范定义形成之前,党内对党内法规制定主体没有清晰的概念界定,例如在革命战争年代,领导人多以“政策”、“方针”、“纪律”、“制度”等指代党内法规制度,不像现在我们能清晰区分党内法规和党的规范性文件,当时的一些“告示”其实就是规范性文件^①,所以很长一段时间内党内法规和党的规范性文件的制定主体是混同的。1990年的《制定条例》以成文法形式确定了党内法规制定主体的内在“规定性”,新出台的凡是不符合规范定义的党内文件都不是党内法规。

制定主体明确化还体现在制定主体的“简化”上。《制定条例》的变迁和实践变化体现了党内法规制定主体从扩容到收缩的简化特征,这种缩减的趋势反映了党内法规制定主体逐渐明确化的一个侧面。例如,根据2012版《制定条例》和中央授权决定,党内法规制定主体在规范层面包括党的中央组织、中央纪委、中央各部门,中央军委及其总政治部,各省、自治区、直辖市党委,授权试点副省级城市和省会城市党委,分别制定中央党内法规、纪检党内法规、部门党内法规、军队党内法规和地方党内法规^②。2016年,中共中央印发的《关于加强党内法规制度建设的意见》对党内法规制定主体的范围在特定时期进行了扩容^③。中央办公厅法规局在当时提出,“要鼓励基层试点,对于一些暂不适宜全面施行的重大制度设计,可以授权一些地方开展试点,及时总结经验,为全党全国提供可复制、可推广的制度成果”^④。但从最后的试点结果运用来看,对党内法规制定的主体扩容仅仅停留在试点地区和试点阶段,并没有在全国范围继续推广。2019年,党中央对《制定条例》作了修订,党内法规制定主体在规范层面包括党的中央组织、中央纪委、党中央工作机关,有关国家机关部门党委,中央军委,各省、自治区、直辖市党委,分别制定中央党内法规、纪检党内法规、部委党内法规、军队党内法规和地方党内法规^⑤。

综上,对党内法规制定主体的规定性及缩限简化,说明结束了过去党内法规制定主体过多、界定不甚清晰的历史,并呈现出越来越明确简化的趋势。

(三)制定形式日益专业化趋势

党内法规的制定形式是法规在内容上组篇布局、外观要素搭配排列的结果。标准化的形式呈现出强规范性,具体表现为法规标题的模式化、主题的明确化,内部结构主次分明、逻辑完整,不仅能正确反映党的领导和党的建设等客观规律,党内法规内部结构要素之间的逻辑关系,还能满足党内法规结构形态的完整性、连贯性和严密性要求^⑥。早期的党内法规,在名称、结构、格式上都不尽统一。名称上除了有规定、条例、办法外,还有法、草案、指示(信)、通告、议案等^⑦,文种不同则难以分辨其性质和效力差异。1990年起,这种非标准化的名称形式才被统筹规范,党内法规的名称确定为党章、准则、条例、规则、规定、办法、细则。作为公文形式的党内法规标题大都由发文机关名称、事由和文种组成,与《党政机关公文处理工作条例》中公文标题的标准形成了呼应。在结构形式上,早期党内法规既有段落式表述^⑧,又有条款式文本。而且,一级标题的序号格式使用多样且不固定^⑨。党内法规制定工作发展到今天,文本结构形式基本上以条款式呈现,并且吸收了国家法律的结构体例,内部可分为编、章、节、条、款、项、目,将制定目的、制定依据、适用范围、原则、工作体制机制等党内法规背景性的基础内容作为总则,将党的建设的基本内容、党员和党组织的具体行为模式等作为主体内容,将肯定性或者否定性的后果、监督保障措施、纠纷化解机制等作为罚则部分,将实施时间、配

①《中国共产党党内法规制度建设历程研究》,法律出版社2021年版,第83页。

②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,第66页。

③其提出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,赋予沈阳、福州、青岛、武汉、深圳、南宁、兰州七个省会城市和副省级城市授权在基层党建、作风建设方面制定党内法规。参见:中共中央印发《关于加强党内法规制度建设的意见》,人民网新闻,2017年6月25日发布,2021年11月20日访问,http://www.xinhuanet.com/politics/2017-06/25/c_1121206814.htm。

④中央办公厅法规局《以改革创新精神加快补齐党建方面的法规制度短板》,《求是》2017年第3期,第8页。

⑤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13页。

⑥赵娜、马金祥《党内法规制度体系结构配置研究——以层次、领域、载体为维度》,《理论导刊》2020年第10期,第29页。

⑦例如《党内组织及宣传教育问题决议案》(1924)、《中央通知第二〇四号》(1931)、《中央关于统一各根据地内对外宣传的指示》(1941)等。

⑧例如《关于党内政治生活的若干准则》(1980)、《中共中央国务院关于高级干部生活待遇的若干规定》(1979)、《关于共产党员交纳党费办法的规定》(1994)。

⑨例如《中国共产党中央执行委员会组织法》(1923)使用的“(一)一(十)”作为一级标题的序号标志,《关于根据地各级青委组织与工作暂行条例》(1942)的一级标题序号标志则使用“(甲)一(乙)”。

套条款、解释主体、相关党内法规的废止情况等作为附则部分,党内法规的文本形式更加规范和标准。制定形式的专业化水平越高,作为特殊制度“产品”的党内法规的规范化水平和质量就越高,更有利于保持不同法规制度在外在形式上的协调和统一,也更有利于党内法规法典的编纂和体系化。

(四)制定程序日益严谨化趋势

制定程序是党内法规制定活动必须遵循的步骤顺序和完成时限等要求。确立严谨规范的制定程序可以将党内法规制定活动中常用的、有效的步骤顺序等固定下来,为后续制定者提供程序借鉴和遵循。1990年《制定条例》就是一部名副其实的程序法,其后通过增加实体性内容、丰富程序性规定的方式不断发展和完善。目前标准化的理念和趋势也体现在党内法规制定程序的每个环节中,呈现出制定程序日益严谨并且有向国家立法程序参考借鉴的趋势。第一,规划计划环节,党中央确立了党内法规制定工作“一五规划”(2013—2017年)、“二五规划”(2018—2022年),提出建党100周年时党内法规制度建设目标,今年还将制定第三个五年规划。这改善了过去制定工作“不系统”、“不长远”的问题,克服了党内法规制定的“随意性”和“碎片化”,聚焦了重点方向,提高了制定的前瞻性和预见性。第二,起草环节,设立了调查研究、必要性论证、拟定草案、部门协商、征求意见、提出草案和制定说明等步骤,每个环节的质量控制直接影响党内法规制定的质量。第三,前置审核环节,拟提请审议批准的党内法规草案,审议机关交由党内法规工作机构前置审核,对审核后发现存在政治性、合规性、合法性等问题提出修改、缓办或者退回建议,防止文件“带病上会”。第四,审议批准环节,中央党内法规一般采取会议审批方式,对调整范围单一或者配套性规定、办法、规则、细则草案等可采取传批的方式批准;而中央纪委以及党中央工作机关和省、自治区、直辖市党内法规草案必须采取会议审议批准方式^①,提高了集体研究、集体决策的权威性。第五,发布环节,党内法规工作机构对文件最后把关后排印文件清样稿,与代拟单位共同审核后付印,最终以文件形式发布。

党内法规从规划起草到最后的付印发布流程,每一环都遵守相应的规范或者要求,最终一部高质量的党内法规“产品”才能出台。制定程序日益严谨是追求党内法规制定质量的要求使然,目前环环相扣的流程控制和严格、慎重、细致的审核把关,能发挥程序对制定质量的控制规范作用,在制定环节确保每部党内法规立得住、行得通、管得了。

三 推进党内法规制定标准化趋势的技术路径

党内法规制定的标准化趋势是标准化原理融入党内法规制定工作的一种现实表现。标准化原理是标准在现实中发挥作用的基本规律,或者说是标准在产生、实施、传播过程中具有普遍意义的基本规律^②。党内法规秩序是由党内法规规范构成的次序和关系体系,党内法规为党内秩序的形成提供了预想模式、调节机制和制度保障。在党内法规的制定中深化标准化原理应用,能够将现有的党内法规制度体系整合优化,形成一种更优秩序。推进党内法规制定标准化是一个系统工程,包括标准化理念的树立、对制定工作者的标准化培训、增强制定中的技术性等等。除此之外,还应重视四个方面。

(一)坚持审慎原则,守住党内法规制定项目的立项关口

ISO和国外发达国家对标准的客观评价主要集中在标准的立项审批和复审阶段^③。从目前标准工作实践来看,许多标准之所以存在问题,大都是因为立项时没有考虑充分,待审查时再考虑则为时已晚。这也是党内法规制定项目立项工作中经常面临的问题。《制定条例》第三章专门规定了党内法规的规划与计划^④。在汇总项目建议后、报批确定前有一个立项评估过程,要筛选非必要、暂不可行的项目,择取必须保留的项目。保持审慎态度、优化立项环节的评估工作尤为重要,具体而言,在评估中需要充分考虑以下问题:制

^①2019年修订的《中国共产党党内法规制定条例》对“非中央党内法规”要求必须以会议审批方式才能通过,用意在于将民主集中制贯彻到党内法规的审议环节,增强立规的严肃性和权威性。

^②王平、房庆《标准化一般原理研究》,《标准科学》2020年第9期,第27页。

^③中国标准化研究院《标准化若干重大理论问题研究》,中国标准出版社2007年版,第236页。

^④《中国共产党党内法规制定条例》要求制定党内法规应当统筹进行,科学编制制定工作的五年规划和年度计划;中央党内法规制定工作五年规划,由中央办公厅对中央纪律检查委员会以及中央各部门和省、自治区、直辖市党委提出的制定建议进行汇总;中央党内法规制定工作年度计划,由中央办公厅对中央纪律检查委员会以及中央各部门每年年底前提出的下一年度制定建议进行汇总后拟订;中央纪律检查委员会以及党中央工作机关和省、自治区、直辖市党委可以根据职权和实际需要,编制本系统、本地区党内法规制定工作的规划和计划等。

定该党内法规要解决什么问题,解决这些问题的客观条件是否成熟,是否有制定的必要性;有哪些已有的党内法规与这些问题有密切的联系,为了解决这个问题,需要制定多少党内法规,是一个系列制定的问题,还是只制定单部党内法规的问题;中央层面或者地方层面有没有可参考的相关案例;有无相应的党的工作经验足以支撑;除了起草单位,还有哪些部门将适用该党内法规;党内法规制定出来后,会引起哪些部门或者群体的关注,对各个层次的党员会产生哪些影响等。立项的评估是一个涉及面广的综合思考过程,在立项审批时就充分考虑,能够起到事半功倍的效果,避免后期不必要的人力成本浪费。

(二)借鉴标准编制技术,改进党内法规的文本拟制

标准的内容要素包括必备要素和可选要素,可选要素尤其是术语与定义、附录和索引,发挥了较好的辅助解释或者帮助理解等作用。《制定条例》只对党内法规文本的结构形式作出了规定,没有限制前述三个可选要素的使用,而且在已发布的党内法规中,也有根据实际需要采用可选要素的案例,如《中国共产党党徽党旗条例》就随附了两个附件^①用以说明党徽、党旗的尺寸要求和制法。借鉴标准编写的细节技术改进党内法规文本拟制,至少可以考虑运用前述标准编写时常用的三种技术。第一,术语和定义。术语标准化是标准化活动的基础。术语和定义是标准的可选要素,虽并不一定需要设置,但一般来说,如果标准中的概念和术语不明确会造成理解困难,或者概念需要多次重复时,就会通过定义术语来解决。党内法规会对一些概念设置专门的解释条款,但是案例不多,而且很多都是置于条款中,没有规律性的陈列。一些不确定性概念仍然模糊、影响理解^②。可以考虑增加适当的术语和定义,增强党内法规中概念的明确性。第二,附录。为了解决整体均衡性的问题,有的标准设置了附录,地位与“章”相当,附录根据不同的提及方式分为规范性附录和资料性附录两种,资料性附录只是给出了有助于理解或者使用标准的附加信息,而规范性附录是标准不可或缺的组成部分,声称符合标准时,也必须符合附录的要求^③。党内法规少见附录,前述《中国共产党党徽党旗条例》中存在的附件作为必要性要素发挥了“附录”的功能,起到了定标和校准的作用。所以,如果需要增加表格、图画或者为了弥补文本篇幅结构不平衡的信息,可以“附录”或“附件”形式融入党内法规文本。第三,索引。一般标准中索引是可选要素,在术语标准和图形符号标准中,索引是必备要素,通常放在标准的最后一部分。索引的对象是关键词,索引给出的是关键词和条目编号,即关键词在标准中的条目编号,而不是页码。有的内容篇幅较长的党内法规如《中国共产党纪律处分条例》全文 142 条,累计 19000 余字,一些专有概念在条例中出现次数较多,例如“特定关系人”概念先后在第八十五、八十六、八十七、八十九、九十五、九十九条出现,可以考虑借鉴标准文本中的索引技术在末尾部分作一些主要关键词和特殊关键词的索引便于查询,有利于增强党内法规学习、宣传和贯彻落实的便利性。

(三)吸收标准审查的经验,健全党内法规的审核机制

对标准进行审查是保证标准编写质量的重要手段。标准经过审查评定,可以集中集体的智慧和力量纠正错误,弥补起草人的知识或经验的局限。标准审查的要点包括宏观审查、完整性审查、内容审查、格式审查、统一性审查、数字审查、图形审查、文字审查等,同时强调标准的先进性、合理性,注意现实性和可行性。加强文本审查是标准和党内法规共同面临的问题,党内法规审查环节的优化,可以从审查程序和审查主体方面考虑。一是健全党内法规“四审四稿”制。当前,党内法规的政治审查非常严格,但技术层面的审查还需要补强。可以借鉴吸收标准审查的多层次方式,健全党内法规“四审四稿”制,即起草部门内审、党内法规工作机构前置审核、会议审议、领导审签,对应征求意见稿、会前稿、审议稿、签发稿的审核把关,确保把稳政治关、法律法规关、文字关、格式关等。在发文前强化党内法规工作机构的最后审核功能,逐字逐句审,具体审核要点应当考虑:规范度、排版格式,内容一致性,文件要素规范性,文字表达和一般性错误五类问题。会议审议时,应从政治大局、政治方向、政治立场和工作实践角度等审议,代拟单位根据会议意见逐条修改完善。二是借鉴“委员会”审查机制分类建立党内法规制定工作的“委员会”制度。标准化技术委员会是在一定专业领域

①即附件“中国共产党党徽制法说明”和附件“中国共产党党旗制法说明”。

②邓嵘《论党内法规模糊性及其调适——以语言模糊为分析视角》,《党内法规理论研究》2020年第2期,第44页。

③张利华《编辑谈标准编写》,中国质检出版社、中国标准出版社2013年版,第83页。

内,从事标准起草、技术审查等标准化工作的非法人技术组织。标准化技术委员会由委员组成,委员具有广泛性、代表性,可以来自生产者、经营者、使用者、消费者、公共利益方等相关方。委员中吸纳公共利益方代表,保证标准编制过程中尽可能体现各利益相关方要求。为提高党内法规审查的专业化水平,可以借鉴标准化技术委员会评审工作机制,根据“党口”类别建立相应的党内法规制定工作内部“委员会”或者类似的专业联席会议制度,委员会在制定机关召开审议会议前进行专业性技术审查,围绕纪检监察、组织、宣传、统战、政法等领域的党内法规审议稿进行审查,以交互方式现场吸收各战线系统内成员单位意见,发挥专业审查功能,避免为制定单部党内法规而多次临时组织多部门讨论研究。

(四)参考标准“复审”程序,优化党内法规的实施评估

标准的编制修订程序一般分为立项、起草草案、征求意见、审查、批准、复审和废止七个阶段。根据国家标准委关于国家标准复审管理的实施意见,国家标准的复审是指国家标准自开始实施后五年之内,根据科学技术的发展和经济建设的需要,及时对国家标准进行重新审查,以确认现行国家标准继续有效或者予以修订、废止。经复审,内容能适应时代发展需要并且与现行法律法规无抵触的,继续有效;修订后才能适应时代发展,或局部明显与现行法律、法规和相关国家标准不一致的,列入修订计划;不适应时代发展需要的,予以废止。标准复审制度的设计目的,就是实现标准自我更新,及时与实践发展相匹配。标准复审制度的功能类似于党内法规的实施评估。目前党内法规制定机关多是“视情”对党内法规执行情况、实施效果开展评估,而且应当列入实施评估范围的党内法规只有五种较为特殊的情况,尤其是地方党内法规每年按计划评估的数量并不多,往往是根据工作需要少数党内法规或者其中的若干条款开展专项评估。优化党内法规的评估,应该在制度化、常态化、多元化和评估结果的利用转换上下功夫,尽早出台党内法规实施评估办法,对评估的流程、评估的技术要求、评估的责任作出规定;可以考虑在党内法规实施后三年内进行评估,像标准的复审程序一样,尽量做到评估范围全覆盖;评估参与的主体更加多元化,评估由制定机关牵头但参与评估的人员不局限于党内法规工作机构或起草部门;建立党内法规主动评估与被动评估相结合的发起机制,重要的、紧急的党内法规优先评估;对评估的结果进行类型化处理,分别对应是否修订,修订多少的处理结果等。

四 结语

标准化在国家治理场域的功能不断显现,许多学者将其视为国家治理现代化的基石^①。如今的标准已渗透到社会的多个角落,正在成为一种可靠的治理工具、技术传播与制度竞争的制高点,并演变为社会的一种普遍逻辑。在党内法规的制度产出的工作中,受立规成本和部分条件的约束,制定主体在事实上不能无限地立规^②,此时立规经验不足的缺憾则需要借助所有立规主体在实践中形成的丰富的标准化制定经验来弥补。标准和标准化的理念原理等正如一张以技术为经、以规则为纬的巨大网络,承载推动现代社会有序、协调发展的重要任务。当然,技术能改善工作生活、提高效率和质量,但技术并非全能。标准化原理也并非万能秘钥,能够解决党内法规制定中所有的不规范等问题,其仅仅是提升党内法规治理能力、优化党内治理方式的一种思维理念。推进党内法规制定的标准化趋势也并不意味党内法规制定工作的所有具体领域、所有方面都要严格按照标准化原理进行改造或适用,否则将陷入机械主义的泥潭而不能自救。目前,无论是从党内法规制定的应然语境还是实践立场看,党内法规制定的标准化趋势已成,并逐渐走向未来。在推进这一趋势的进程中,我们还会面临一些特殊的具体挑战,例如党内法规中党性、德性的价值判断与标准化制定要求的相对排斥,不同身份党员的级差适用与标准化原理的摩擦,紧急状态下对标准化原理适用的变通等,这些都是值得进一步探讨的问题。

[责任编辑:苏雪梅]

① 刘建《标准化治理的理论范式与结构体系:一种国家治理的新视角》,《甘肃行政学院学报》2020年第5期,第77页。

② 潘姚《党内法规立规前评估制度:实践价值与指标确立》,《廉政文化研究》2021年第5期,第41页。