

党内规范性文件在法治社会 建设中的作用及实现

——基于社会组织与其成员关系的视角^{*}

王 婵^{**}

摘 要：建设法治社会就是要实现公权力运行系统之外的社会生活的法治化。党内规范性文件是特定党组织制定的具有普遍约束力并可反复适用的重要文件，显著的效力“外溢”和灵活便利的特点与法治社会建设的现实需求不谋而合。克服社会组织的行政化倾向，激发社会组织的创造活力；弥补社会立法不足，健全社会法治体系；推动社会治理现代化，实现社会组织自治，是党内规范性文件在社会组织与成员关系法治化过程中发挥的重要作用。作用的发挥需要党内规范性文件在制定、审查、宣传等方面进一步完善，更需要通过加强党的领导将党的意志贯穿社会组织建设的始终，突出党的领导在法治社会建设中的制度优越性。

关键词：党内规范性文件 法治社会 社会组织

一 问题的提出

法治社会建设是法治国家、法治政府建设的必要延伸，三者统一于法治中国建设的伟大实践。习近平总书记指出“法治国家、法治政府、法治社会三者各有侧重、相辅相成，法治国家是法治建设的目标，法治政府是建设法治国家的主体，法治社会是构筑法治国家的基础。”^①作为实现法治国家建设目标

^{*} 基金项目：本文系 2018 年山东省社科规划研究项目“党内规范性文件的法治化构建研究”[18CFXJ16]、山东农业大学专职思想政治理论课教师——人文社会科学研究项目“党规与国法一体化的制度规范研究”的后期研究成果。

^{**} 作者简介：王婵，山东农业大学马克思主义学院副教授。

收稿日期：2019 年 8 月 2 日。定稿日期：2020 年 6 月 28 日。

^① 习近平《加强党对全面依法治国的领导》，《求是》2019 年第 4 期。

的基础条件，法治社会建设的主要目的是实现公权力运作系统之外的社会生活的法治化，其中的关键是实现社会管理者与被管理者关系的法治化^①，其法治化的实现程度直接关系到法治社会建设的水平。因此，本文将围绕社会管理者与被管理者关系的法治化这一维度展开讨论，选取其中的社会组织与其成员关系这一具体视角作为考察的原点，分析党内规范性文件在社会组织与成员关系法治化过程中发挥的具体作用，以求在探寻法治社会建设新方法、新路径的同时完善党内规范性文件自身的建设。社会组织^②是党开展群众工作的重要阵地，是党的基层组织建设的重要领域，在法治社会建设过程中，党的基层组织建设依然薄弱，具体体现在：基层党委的政治优势与组织优势没有得到充分发挥；中央的某些政策措施在基层组织贯彻落实得不理想、不到位，造成政令效力逐级递减；基层党组织在贯彻落实上级政策过程中制发的文件质量参差不齐，缺少有效的监管。以上问题反映在社会组织党建中固然有组织众多且分散、组织成员流动性强等客观原因，但究其根本则是长期以来没有自上而下地给予社会组织党建工作以应有的重视。虽然中共中央办公厅印发了《关于加强社会组织党的建设工作的意见（试行）》，但在工作中受到各方面因素的影响导致落实并不到位。因此，应强调将党的领导牢固“嵌入”社会组织，通过党的先进性与权威性引导社会组织走向自治，同时加强党内规范性文件对基

① 关于法治社会的内涵，曾有不少学者分别从不同角度对其进行界定。姜明安认为“法治社会仅指政党和其他社会共同体行使社会公权力的法治化。”（参见姜明安《论法治国家、法治政府、法治社会建设的相互关系》，《法学杂志》2013年第6期）。江必新提出建设法治社会离不开制度和心理两个前置性条件，需跨越统治与自治的分工形成一个共治秩序。江必新、王红霞认为“法治社会应包括三个层面即制度层面、心理层面和秩序层面。制度层面需要国家法律和社会自治规则及习惯等构成一个良善的规则系统；心理层面体现为社会群体和成员对规则之治的理念与精神的高度认同并自觉服从与践行；秩序层面要求由上述二者作为内在支撑的社会自主运行，社会各类组织、成员与国家各职能部门形成自治与统治分工协作，即跨越统治与自治之共治秩序。”（参见江必新、王红霞：《法治社会建设论纲》，《中国社会科学》2014年第1期）。陈金钊、宋保振认为“法治社会主要是在法律对社会组织与公民、政府之间的权力进行明确划分的情况下，实现社会管理体制现代化的问题。”（参见陈金钊、宋保振《法治国家、法治政府与法治社会的意义阐释——以法治为修辞改变思维方式》，《社会科学研究》2015年第5期）。陈柏峰认为法治社会的核心内涵是“公权力运作系统之外的社会生活的法治化。具体包括社会成员自我约束的法治、社会成员之间关系的法治化以及社会管理者与被管理者关系的法治化三方面，指出社会管理者与被管理者关系的法治化，是法治社会建设的关键点。”（参见陈柏峰《中国法治社会的结构及其运行机制》，《中国社会科学》2019年第1期）。其中，陈金钊、宋保振与陈柏峰的观点较为相近，不同的是陈柏峰在陈金钊、宋保振所做的法治社会定义的基础上，又进一步指出了法治社会建设的关键，这样便构成了较为科学的关于法治社会的完整内涵。社会成员自我约束的法治和社会成员之间关系的法治化，虽然也是法治社会建设的重要内容，但其法治化过程主要依赖于国家法律的完善和执行，作为法治社会建设的关键，理应抓住社会管理者与被管理者关系法治化这个“牛鼻子”，方能如期并有效完成法治社会的建设。

② 本文所指的社会组织是指中共中央办公厅印发《关于加强社会组织党的建设工作的意见（试行）》规定的，包括社会团体、民办非企业单位、基金会、社会中介组织以及城乡社区社会组织等。

层党组织、党员的规范和限制。“嵌入”的广度和深度直接反映出社会组织党建的能力和水平，关系到社会治理体制的理念创新以及国家治理体系和治理能力现代化的全面实现。党内规范性文件作为党的领导的重要载体形式，在法治社会建设中应突出自身优势和能力，在实现自身价值的同时发挥其在法治社会建设中的重要作用。

二 党内规范性文件在法治社会建设中的作用

国家法律是法治社会建设的重要依据，社会生活的法治化离不开法律的运行和实施，作为中国特色社会主义法治体系重要组成部分的党内规范性文件，同时也是落实党的路线、方针、政策的重要载体形式，应始终将党的领导意志贯穿社会组织运行的全过程。虽然党内规范性文件不直接规范社会组织的具体业务工作，也不直接规定组织成员的具体权利和义务，但可以通过作为政治组织的党组织和具有政治身份的党员的影响力整合社会资源。其在法治社会建设中发挥的作用具体体现在以下方面。

一是通过约束执政党公权力，保证社会在一定范围内相对自主和自治。“有权力必有约束”，党内法规为政党执政提供基本依据和遵循的同时也是对执政党行为本身的约束，因此权力制约的价值体现较为明显。党内规范性文件不是直接管党治党的依据，相较于党内法规，其对党员、党组织的权力制约价值稍显弱化。事实上，党内规范性文件对于执政党公权力的制约虽然不是通过条款逐条规定权力主体的职责与责任追究来实现的，但实际上权力制约的思想贯穿规范性文件的始终。^①社会发展有其自身的优势，但不可否认的是自发与盲目始终是社会发展过程中不可回避的难题，社会组织及其成员为了实现利益最大化往往以牺牲公共利益为代价，对环境、资源造成难以弥补的损失。国家法律虽然在事后通过追究相关人员责任的方式在一定程度上填补了公共利益的损失，但这种事后对公共利益的补救只能算作“亡羊补牢”，有些损失一旦造

^① 中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于深化职称制度改革的意见》（以下简称《意见》），选择该文件进行举例的原因是《意见》不属于党建方面的文件，不直接对执政党进行约束，在此强调其权力制约的价值则具有显著的代表性和较强的说服力。《意见》包括六个部分，分别是总体要求、健全职称制度体系、完善职称评价标准、创新职称评价机制、促进职称评价与人才培养使用相结合和改进职称管理服务方式。由于该《意见》属于党政机关联合制发，其约束或适用的范围就应包括党组织和政府两类机关，以上六个部分通过具体的行为指南和方法路径指引实现了对政府部门、各级党委及其组织部门、用人单位等相关主体行使权力的约束，对用人单位这类非公权力享有主体的规制不影响《意见》从整体上约束公权力的主要目的，且规范性文件最后的落脚点仍在规制公权力的主体上，这在党内规范性文件中不是一个个例而是一种较为普遍的现象。

成将难以挽回。通过加强党对社会组织的组织和思想引领,发挥社会组织党组的先进性、自律性和廉洁性优势,以此引导和规范社会的健康发展,充分协调和平衡社会利益与组织利益之间的关系,是党内规范性文件在社会组织中发挥作用的表现。党内规范性文件是党领导社会组织建设发展的依据,而为了充分保障社会组织的自主与自治,党内规范性文件一般通过对党的领导权的具体规范,来保证党的领导有所为有所不为,确保党的领导不是对社会发展事无巨细的领导,而是一种高瞻远瞩的指向性领导,否则党的领导的权威性和先进性将大大折损。申言之,党内规范性文件就是要在党的领导与社会组织自治之间确定一种具体领导方式,确保党的领导权的运行作用于社会发展的始终,达至党的领导与组织自治间的优势互补,从而使二者共同作用于实现社会组织效益的最大化。

二是有助于克服社会组织的行政化倾向,激发社会组织的创造活力。党内规范性文件能够充分调动和激发社会组织成员的积极性、创造性,通过正向激励为社会组织的干事创业助力。第一,社会组织的行为逻辑与政府的办事逻辑存在较大差别,虽然二者均以成员或相对人的服从作为前置性条件,但以“自愿一服从”为指引的社会组织行动逻辑与以“强制一服从”为保障的政府行政逻辑之间差异明显。长期以来,社会组织的管理者(领导者)与其成员之间的关系受到政府传统行政思维的影响,发号施令便成为社会组织内部开展工作的主要方式,这种传统的管理模式往往导致组织成员在心理和思想上产生较难接受与认同的情感。因此,诉诸一种能够在思想上增加认同感的治理方式以取代这种“硬度过高”的行政方式便成为普遍追求。一个不争的事实是,思想指导工作贯穿党的领导的始终,也是政党工作区别与政府、社团、企业等团体工作的本质性特征。作为党的领导具体载体形式的党内规范性文件包含有大量党的领导思想和理论,通过思想教育、理论阐述这种深层次引导促使群众产生心灵上的共鸣,由此,规范被认同和接受就成为自然。第二,从党内规范性文件的形式上看,段落式规定相较于条款式规定在权利保障上更具“亲和力”。同“条款式”的法律规定不同,党内规范性文件一般采用段落式的规定形式,原因是条款是“法定”的法律表述形式,对权力与权利进行规制是法律的主要任务,因此我们习惯性地认为“条款式”一定是制约权力和规范权利的,是一种对权利的消极规定。“段落式”恰相反,正好可以弥补条款带来的积极性不足、消极性突出的问题,借此推动广大群众对党的执政理念的接受和认同。第三,从规范性文件的内容方面分析,党内规范性文件多采用引导和激励性表述,号召与劝导性规定构成了党内规范性文件的主要内容,即便是

制裁与惩戒性规定，也都较为概括，需要通过制定具体的或配套性制度加以落实。例如在《关于加强社会组织党的建设工作的意见（试行）》中，前六部分分别论述和阐释了社会组织党建工作的重大意义和具体的方式方法，其中“激发”“激励”“促进”“开展”“发挥”“参与”等正向鼓励性语言贯穿文件的六个部分。第七部分也是文件的最后一部分规定了相关责任的落实与追究，当然并不是说责任追究与落实不重要或可有可无，恰恰相反，责任落实与追究不但必不可少而且应当细化，否则党内规范性文件的逻辑结构会因缺少重要的执行保障而导致其完整性受损。立足于党内规范性文件自身的功能判断，引导与激励作用应成为规范性文件的“主流”，责任的落实与追究为引导与激励作用的发挥提供保障性后盾，二者不可或缺。第四，社会组织党组发挥的率先垂范、身先士卒的模范带头作用，可以凝聚社会组织成员的人心，极大提高组织成员的工作热情，通过榜样的力量带动社会各项事业向前推进。党内规范性文件将党组所发挥的作用具体化为切实可行的措施方案，通过党组成员的身体力行和不懈努力，带领社会组织成员积极作为，激发他们勇于探索、乐于创造的干事创业精神。

社会组织去行政化与激发社会组织的创造活力紧密相连，社会组织的创造力是成员集体智慧的最终体现，说到底集体创造力与人的自我价值实现的有机统一，个人创造力发挥的首要条件是要有一个良好宽松的外部环境，因此，社会组织内部环境的优劣对于成员个人创造力能否得到充分发挥至关重要。党内规范性文件通过强化党在社会组织中的领导作用，发挥党的领导和组织上的优势，克服政府管得过多带来的种种弊端，尤其是在提倡简政放权、建立服务型政府的今天，政府应分时间、分步骤地选择有序“退场”，将权力归还于社会组织。同时社会组织天生具有的自发性与盲目性是实现其自身健康发展所绕不开的难题，如何使社会组织成员个人创造力的发挥有序又有度，有质又有量，避免由此带来社会组织创造的无序、劣质和重复？毫无疑问，坚持党的领导是解决上述难题的唯一出路，说到底是由党总揽全局、着眼未来、科学规划、正确指引的战略定位所决定的，作为这一战略部署重要载体形式的党内规范性文件能够保证社会组织中的个体在发挥创造力的同时不跑偏、不走错，最终沿着符合社会发展方向和社会组织自身发展规律的道路不断前行。无论是社会组织的去行政化还是社会组织成员创造活力的激发，党作为主导者或重要的参与者必不可缺，同时在指导政府“退场”的过程中应做好与政府权力的配合和衔接，方能更好地指导并服务于社会组织成员创造力的发挥。

三是通过对党内规范性文件的适当转化，健全社会法治体系，弥补社会立法不足。党内规范性文件与国家法律在功能上互补，法律的治理是实现国家法治的重要途径，通过制定党内规范性文件规范执政党行为是实现党内治理的一种重要方式，二者共同推动中国特色法治实践向前发展。依规治党是依法治国的重要前提和保障，只有执政党严于律己，带头模范遵守国家法律，法治才能成为信仰，法治中国的目标才能实现。无论是守法遵法还是用法，成文法律是重要前提，但在法治社会建设领域，统一的社会组织立法尚未制定，现存的国家立法^①不能满足社会组织飞速发展的需求，特别是在一些新兴领域，如人工智能、大数据等方面存在严重的立法滞后现象，不能满足社会组织的有法可依，与社会组织的现代化发展目标不相符、不协调。党内规范性文件的“立文”便宜、灵活的优势，可在一定时期一定领域弥补社会立法的不足，先行指导和规范社会组织的相关活动。例如中共中央组织部、民政部发布的《关于在社会团体中建立党组织有关问题的通知》，中共中央办公厅印发《关于加强社会组织党的建设工作的意见（试行）》等，通过加强社会组织中党组织的领导，来监督社会组织各项工作依法开展，推动社会组织走向自治，实现社会组织健康和可持续发展。因此，党内规范性文件在一定程度上承担了国家法的功能，填补了国家立法的空白，并且待条件成熟时，可将党内规范性文件中切实可行的做法及时转化成国家法律，形成党内规范性文件与国家法律之间的衔接。但需要强调的是，在转化的过程中要严格控制转化的数量，限制转化的种类，在“党内保留”原则的基础上保持谦抑，仅将部分贯彻执行中央决策部署类的党内规范性文件进行法律转化，以此保证党内规范性文件与国家法律各司其职，发挥各自在法治社会建设中的作用。在党内规范性文件转化为国家法律以前，党员及党组织的自律、自觉保证党内规范性文件在第一时间能够得以实施和执行，对于组织成员个人或是其他社会成员而言，无疑是一种良性示范，也为日后国家法律的有效实施提供组织和领导保障。同时，党内规范性文件在转化为国家法律之前还发挥着“先行先试”作用，通过对党员、党组切身遵守实践的“检验”，将“有益成分”进行保留，对不适用部分进行修改完善，从而提升党内规范性文件转化的质量和效率，提高国家立法的能力和水平。

归结而言，法治社会建设讲究源法而治，社会法制的完善成为法治社会建

^① 社会组织方面的立法，如《社会团体登记管理条例》《基金会管理条例》《民办非企业单位登记管理暂行条例》《中华人民共和国村民组织法》《中华人民共和国城市居民委员会组织法》等，但仍未形成统一的、体系化的社会组织法体系，不能满足社会组织发展的需求。

设的源头活水，同时法治的发达也呼吁法制的健全，将在法治社会建设中发挥实效作用的党内、党外习惯、风俗、约定乃至成功的经验等不成文规定及时反馈至成文法系统，通过成文的形式对它们进行固定，形成面向未来的法治社会建设依据，而党内规范性文件的诸多优势便成为以上不成文规定转化为成文法的首选形式。

四是推动社会治理现代化，实现社会组织自治。党的十九大提出要“完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制”。2019年政府工作报告提出，“要加强和改善各级党委对社会治理的领导，提高党对社会治理的领导能力，加强党委对社会治理的统筹谋划和组织领导”。社会治理是多元主体的共治，当然离不开社会组织的参与，通过强化和创新社会治理中社会组织党组的领导职能，建设社会文明，促进社会和谐，实现社会组织在党的领导下的自治，形成政党“秩序”与社会“活力”良性互动的格局。社会治理现代化需要社会组织成员达成理念上的一致，形成对社会治理体制机制的高度认同，否则社会治理现代化会因缺乏共同的心理认知而难以实现。“意义阐述—原则遵循—方式方法”被看作是党内规范性文件的“法定”形式，符合普通人对事物的一般认知规律，所规制事项容易被组织成员接受，有利于成员之间形成共识。就像弗里德曼在谈及促使民众服从法律的社会因素时提出的，存在着一种影响公民服从法律的“第三种力量”——个人“内心声音的影响”。^①这种“影响”不是通过简单的意志强加的，而是遵从了人对事物的一般认识规律，通过理性沟通提高对方的认同感，减少因意志强迫产生的排斥，更重要的是对方一旦接受就很难中途改变，从而降低了遵守的不确定性预期和由此产生的遵守成本，有助于培育社会主体理性平和、积极向上的规则意识。只有社会组织成员发自内心地去接受社会治理现代化的理念，社会组织自治才能最终形成，社会治理现代化的目标才能彻底实现。

三 党内规范性文件在法治社会建设中发挥作用的实现路径

党内规范性文件在法治社会建设中作用的发挥，不论是涉及对社会组织的去行政化还是对执政权的规约，都需要对党内规范性文件自身作出相应的完

^① (美) 弗里德曼 《法律制度：从社会科学角度观察》，李琼英、林欣译，中国政法大学出版社1994年版，第128页。

善。具体体现为：社会组织党组在文件的制定过程中，要充分汲取社会组织成员的意见和建议，将大多数成员的意志反映到规范性文件制定当中，进而从党内规范性文件的源头保证社会组织的组织依据、行为依据民主化。实现党内规范性文件对执政权的制约作用，既可以通过对社会组织党组立规权的事前规制，也可通过对社会组织党组制定的规范性文件进行事后备案审查的方式落实。党内规范性文件在社会治理中的作用发挥，既要强化社会组织党组的领导核心地位，发挥其政治引领作用，营造良好的法治氛围，也需要做好文件的宣传工作。“打铁还需自身硬”，党内规范性文件的质量是确保其在法治社会建设中的作用得到最大化发挥的关键，而富有成效的宣传是党内规范性文件被接受和认同的前提。

其一，扩充党内规范性文件制定程序中的参与主体，有效回应利益群体或利益个人的意见和建议。依照“民主立规”“开门立规”的党内立规指导原则，在制定涉及社会组织及其成员的党内规范性文件过程中应主动听取社会组织党组、普通党员和社会组织成员的意见和建议，这样才能符合哈贝马斯在“交往行为”理论中提出的“在国家政权以外的公民社会中，各种利益团体就关系到自身利益的问题进行理性商谈、论辩、协商。在这个过程中自由平等的公民共同参与其中，这是实现正义的理想程序。”^①只有有效的民主参与才是实现正义的唯一途径，但目前社会组织党组制定党内规范性文件只能以《中国共产党党内法规制定条例》作为参照，具体的制定程序等内容并没有明确规定，《中国共产党党内法规制定条例》第二十五条^②规定了党内法规起草后征求意见的条款，该条为社会主体参与党内规范性文件的制定提供了依据，但遗憾的是此条并未规定在本应该征求意见但实际却没有征求意见的情况下，由谁来负责对参与权实施监督的问题，更没有规定征求意见后的意见反馈。以上问题不可回避，直接关系到参与权能否最终真正得以实现。如果在文件的制定过程中，相关社会组织及其成员的意志没有被充分重视，利益信息没有被及时输出，那制定出的党内规范性文件再“精良”，也难以弥补因缺失关键主体的意志意愿而带来的民意缺憾。对此，建议应将参与制定社会组织党内规范性文件的主体明确扩大到社会组织中的党组织、党员及组织成员，

^① (德) 哈贝马斯 《交往行为理论》第一卷，曹卫东译，上海人民出版社2004年版，第94页。

^② 《中国共产党党内法规制定条例》第二十五条规定 “党内法规草案形成后，应当广泛征求意见。征求意见范围根据党内法规草案的具体内容确定，必要时在全党范围内征求意见。征求意见时应当注意听取党代表大会代表和基层党员、干部以及有关专家学者的意见。与群众切身利益密切相关的党内法规草案，应当充分听取群众意见。”

并规定党内规范性文件的备案审查机关、社会组织、党员个人、组织成员甚至是利益群体在对其参与权提出质疑时,强制要求规范性文件的制定主体必须给予答复。同时明确对于参与主体在规范性文件制定过程中提出的意见与建议,制定主体必须以书面形式作出回应,特别是对那些没有被采纳的意见建议要专门作出说明,告知建议人意见未采纳的具体原因和理由。通过组织成员参与制定文件的方式监督社会组织党组立规权的正当行使,将组织成员的合理诉求上升为党内规范性文件,从而保证出台文件的正当性、科学性,进而提高党内规范性文件在社会组织中的接受度和认同感,继而在社会组织中发挥的作用才能达到最大化。

其二,首先是要适当扩大党内规范性文件的备案范围,其次要单独确立党内规范性文件的备案审查制度。适当扩大党内规范性文件的备案范围,使更多的文件接受备案审查,保证制定出的规范性文件合法合章又合规的同时监督党委立规权的正确行使。虽然2019年新修订的《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》(以下简称《备案审查规定》)将备案的党内规范性文件的制定主体框定为各级党委,但在实际工作中社会组织制定的党内规范性文件却没有被纳入备案审查范围,例如全国性社会组织、地方性社会组织以及城乡社区社会组织党建的领导和管理部门^①制定了大量的党内规范性文件,这些主体制定的文件不属于本组织章程或组织规约的组成部分,无法接受司法的监督,^②如若这些文件不能获得有效的监督途径,根据权力监督理论推演,这些文件制定的背后必然存在权力的滥用。因此,应将社会组织党组制定的党内规范性文件纳入备案审查范围,通过事后监督的方式监督上述党组的立规权。同时,应尽快出台关于党内规范性文件备案审查方面的专门规定,具体做法是对社会组织党组制定的党内规范性文件的审查标准作进一步的区分和细化,依据党内规范性文件的不同类型,确定设立不同的审查标准,这样既可以使审查工作事半功倍,又可凸显审查标准的针对性和特殊性。参照《备案审查规定》

① 中共中央办公厅印发的《关于加强社会组织党的建设工作的意见(试行)》规定,全国性社会组织党建工作分别归口中央直属机关工委、中央国家机关工委、国务院国资委党委统一领导和管理。地方社会组织党建工作由省、市、县级社会组织党建工作机构统一领导和管理。城乡社区社会组织党建工作由街道社区和乡镇村党组织兜底管理。也就是说,党委派出机关、乡镇党委作为不同级别社会组织的党建领导和管理机关应享有党内规范性文件的制定权,否则领导和管理会由于缺少规范的载体形式带来党的领导的弱化、虚化。

② 例如,学校制定的关于对学生颁发学位证的相关规定,可以作为行政诉讼中附带审查起诉的受案范围。

第十一条^①规定的审查标准，对不同类型的社会组织制定的党内规范性文件在审查标准的选择上作进一步补充和细化，根据社会组织的基本划分类型可将党内规范性文件分为全国性的党内规范性文件和地方性的党内规范性文件两类，在此基础上进一步划分为贯彻执行中央决策部署、加强和改进党的建设、指导推动经济社会发展以及涉及人民群众切身利益四类文件（见图1）。

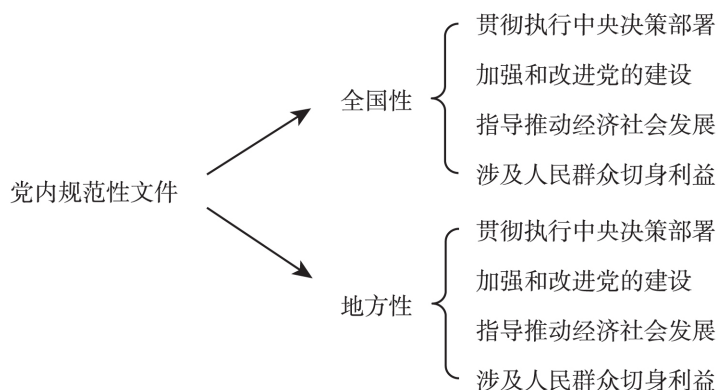


图1 党内规范性文件的类型

立足于党内规范性文件的分类，规定不同类型的党内规范性文件的审查重点，对于全国性的党内规范性文件需要侧重审查其政治性、合宪性与合理性。首先，政治性审查的理由是此类党内规范性文件的制定主体为全国性社会组织，其党组制定的文件在全国范围内具有较大的影响力，对相应的地方社会组织党组制定的文件具有较强的指导意义和参照价值，因此将政治性审查作为首要审查要素非常必要，能够充分保证制定的文件政治方向正确、政治目标精准。其次，“宪法作为一切法度之根源”，^②要求所有制定法均要符合我国宪法的基本精神和原则，具体体现为“党的领导、一切权力属于人民、尊重和保

① 《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》第十一条规定 “审查机关对符合审查要求的报备党内法规和规范性文件，应当予以登记，从下列方面进行审查：（一）政治性审查。包括是否认真贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想，是否同党的基本理论、基本路线、基本方略相一致，是否与党中央重大决策部署相符合，是否严守党的政治纪律和政治规矩等。（二）合法合规性审查。包括是否同宪法和法律相一致，是否同党章、上位党内法规和规范性文件相抵触，是否与同位党内法规和规范性文件对同一事项的规定相冲突，是否符合制定权限和程序，是否落实精简文件、改进文风要求等。（三）合理性审查。包括是否适应形势发展需要，是否可能在社会上造成重大负面影响，是否违反公平公正原则等。（四）规范性审查。包括名称使用是否适当，体例格式是否正确，表述是否规范等。审查机关在审查中，应当注重保护有关地区和部门结合实际改革的积极性。”

② 梁启超 《政论选》，新华出版社1994年版，第26页。

障人权、民主集中制、社会主义法治等”^①，从而“为党的行动以及党在运动中推动的政策变化提供宪法上的约束和反思机制，使党推动的变化能够稳定在宪法规定的渠道上”。^②因此合宪性审查能够从根源上保证全国性社会组织党组制定的党内规范性文件合法。最后，合理性审查的重心是要控制此类党内规范性文件制定过程中的越权与恣意，保证党内规范性文件与党建需求相吻合。另根据《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，“实现立法与改革决策相衔接，做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要”。随着社会的进步与发展，全国性社会组织在一定领域内将发挥社会治理的重要作用，在治理过程中制定出台的适用于本领域内的相关规则（包括党的领导方面的规则）在一定程度上要先进于社会现有法律之规定，为了缓解党的主张的先进性与国家法律滞后性存在的现实张力，没有将合法性审查作为此类规范性文件的必要审查标准，如学者所指出的“从党的主张与法律的关系角度而言，党的主张（包含政策等）具有不同于党内法规必须与法律保持一致的特殊性，即党的主张可以与法律不一致，而且在不一致的情况下需要法律进行相应修改，而不是相反。”^③对此，政治性、合宪性、合理性标准应共同作为全国性社会组织党组制定党内规范性文件适用审查的标准。对于地方性的党内规范性文件，应重点审查合法性与合理性，对此类文件增加“合法性”审查是为了确保地方性社会组织党组制定的此类文件能够与国家法律、党内法规以及上位党内规范性文件相一致，同时合法性审查的另一要义在于能够摆脱地方各种利益的羁绊，保证制定的文件能够真正服务于地方发展的同时又对其他公共利益不会产生危害。合理性审查的目的是充分保护地方的自主发展，赋予地方社会组织党组结合本地历史、文化、经济、社会等实际情况制定与之相符合的党内规范性文件的权力。因此，为了照顾此类文件的特殊性，应考虑将合理性审查作为文件备案审查中的一个重要指标，对于超出现有法律范围之规定的内容应秉持一种宽容的态度，而宽容的底线是法的一般原理与精神。

另外，在对党内规范性文件备案审查主体的规定上，目前2019年新修订的《备案审查规定》只规定了主动审查这一种审查方式，即由作为备案审查的机关负责审查党内规范性文件，然这种单一向度的审查方式与现代法治的精

① 范进学 《“运用宪法”的逻辑及其方法论》，《政法论丛》2019年第4期。

② 强世功 《党章与宪法：多元一体法治共和国的建构》，《文化纵横》2015年第4期。

③ 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。

神和要求并不相符，因此应借鉴《立法法》第九十九条之规定^①，吸收社会组织中的党委、党员个人以及组织成员作为提出文件备案审查的主体，启动党内规范性文件的备案审查工作，此谓对规范性文件的被动审查。在未来对社会组织党组制定的党内规范性文件备案审查工作中，应重视社会组织中普通党员、组织成员、党外人士对本组织党内规范性文件提出审查要求的方式，同时应特别强调对提出审查申请的相关人员的权利保护。

其三，加大对党内规范性文件的宣传力度，增强社会主体的法治意识。首先，党员干部要发挥模范带头作用，在全社会树立遵法守规风向标。只有公众真正意识到党的十九大报告指出的“勇于自我革命，从严管党治党，是我们党最鲜明的品格”，才会重视规则意识，使法治成为内心的信仰。在社会组织中，党组成员通过自身带头守法遵规、以身示范，始终将遵纪守法这根弦绷紧，才能为社会组织其他成员做好表率。其次，组织成员敬法、遵法、守法意识的养成需要发自内心的完全接受而来不得半点含糊，正所谓“真正触及人灵魂深处的教育，应该是既有思想引领，又有制度的规范”^②，只有这样的教育才能真正“入脑入心”。党内规范性文件以论证说理见长，谈意义、讲道理、说理由是文件的重点也是特色，又是较于“冰冷”的法律条款之优势，“知其然并知其所以然”的行文风格容易被社会组织成员所接受，也更容易将党的最新理论、最新精神“飞入寻常百姓家”，由此培养出的社会组织成员的能动性与其责任感能够为日后组织成员参与社会组织工作奠定坚实的心理基础。最后，加大对此类党内规范性文件的公开力度，形成多样化的文件宣传方式。《中国共产党党务公开条例（试行）》确立了“一般应当公开”的原则，即除了不涉及党和国家秘密不得公开或者依照有关规定不宜公开的事项外都应公开，公开是原则，不公开是例外。《中国共产党党务公开条例（试行）》第八条规定，“领导经济社会发展、涉及人民群众生产生活的党务，向社会公开”，“涉及特定党的组织、党员和群众切身利益的党务，对特定党的组织、党员和群众公开”。但目前社会组织制定的党内规范性文件的公开程度依旧有限，社会组织成员知晓文件内容的途径受限主要是由社会组织自身发展不规范、不完善造成的。应当说公开是一个过程，需要共同的价值理念作为先导，需要完善

① 《中华人民共和国立法法》第九十九条第二款规定：“前款规定以外的其他国家机关和社会团体、企业事业组织以及公民认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例同宪法或者法律相抵触的，可以向全国人民代表大会常务委员会书面提出进行审查的建议，由常务委员会工作机构进行研究，必要时，送有关的专门委员会进行审查、提出意见。”

② 禹竹蕊《新时代党内法规的传播策略》，《山西师大学报（社会科学版）》2019年第2期。

的制度机制作为保证,更需要党自身的魄力为推动党务公开提供动力支持。公开是社会组织成员了解和认知本组织制定的党内规范性文件的的第一步,是组织成员参与组织活动的前提,也是提高对组织认同感的重要条件。需要说明的一点是,此类党内规范性文件的宣传时间点不应始于规范性文件公布以后,而应将宣传贯穿规范性文件制定的始终。从此类文件的立项开始,作为宣传的起点,随后的宣传应贯穿起草、审议、公布各个阶段,而各阶段的征求意见、组织论证、意见反馈本身就是一种独立存在的宣传方式,正是这些宣传方式改变了传统的单向型宣传形式,党组织、党员、组织成员都可作为宣传主体,这种互动型、双向维度的宣传方式在“刷新”了组织成员对于“宣传”理解的同时,也正在成为党务宣传工作的主要方式。诚然,此类党内规范性文件的宣传在其组织范围内发布后才达到影响范围的最大化,对此社会组织应充分借用大数据新媒体的传播手段,通过线上与线下相结合的宣传方式,满足组织成员对社会组织信息的获得感。

四 结语

党内规范性文件在法治社会建设中的作用及实现是一个仍需进一步深入探讨的重大问题,需要对党内规范性文件和法治社会建设两方面的问题分别进行专门探讨和经验总结。同时伴随着法治国家、法治政府、法治社会的一体建设,应逐步丰富和发展党内规范性文件在法治社会建设中的价值理论,并为其作用的实现寻找更加符合时代意义的出路。在理论层面,我们虽然关注到党内规范性文件的制定主体、作用等相关问题,但对于党内规范性文件的研究仍明显不足,其作为研究党内法规的辅助性、附属性地位没有得到根本改变,专门的研究亟须提上日程。从实践层面看,党内规范性文件大量存在,远不止于《备案审查规定》中所规定的部分,这些文件在社会治理、党政合署的新时代背景下,发挥着法律法规不可替代的重大作用,而就在其发挥作用的背后,依旧存在诸多需要反思和澄清的问题,例如,党内规范性文件在法治社会建设中如何平衡执政权、行政权与社会权,法治社会建设对党内规范性文件的制定与实施带来怎样的影响以及党内规范性文件在法治社会建设中的自身价值追求等,上述问题有待在今后的理论研究中进一步思考及获得恰当回应。

The Function and Realization of Inner-Party Normative Documents in the Construction of Society under the Rule of Law

—From the Perspective of Relationship between Social
Organizations and Their Members

Wang Chan

Abstract: To build a society under the rule of law is to realize the social life outside the public power operation system under the rule of law. Inner-Party normative documents are important documents formulated by specific Party organizations, which are universally binding and can be applied repeatedly. The notable “spillover” effects and the characteristics of flexibility and cheapness coincide with the practical needs of the construction of society under the rule of law. It is the important function of inner-Party normative documents in the process of promoting the relationship between social organizations and their members under the rule of law, to overcome the administrative tendency of social organizations and stimulate the creativity of them, to make up for the lack of social legislation and improve the social legal system, to promote the modernization of social governance and realize the autonomy of social organizations. In order to realize the function of inner-Party normative documents, we should further improve the formulation, review, publicity and other aspects of them, guarantee Party will’s penetration of the construction of social organizations by strengthening Party leadership, and highlight the system superiority of Party leadership in the construction of society under the rule of law.

Keywords: Inner-Party Normative Documents; Society Under the Rule of Law; Social Organization

(编辑: 刘文健 陈曦)