

●法学研究

党建的规制功能及其法制完善

——以社会组织功能型党支部为例

段泽孝

(湖南省社会科学院 国家治理与公共政策研究中心 湖南 长沙 410003)

摘要 地方公共行政的实践中,民政部门在社会组织年检中要求其成立功能型党支部的政策,具有党建与行政的双重任务属性。双重任务揭示了党建作为一种规制工具的实现路径,体现了党建的规制功能。然而,在实践中却因其双重任务的特质导致党建规制功能面临着法律依据不充分的障碍,其本质是社会组织功能型党支部的组织法问题。对此可以从法律构造和法律续造两个方面进行完善。建议在国家法律层面制定《社会组织法》,并设置党组织条款。在党内法规层面修改《中国共产党支部工作条例(试行)》第5条,使创新党支部形式多样化。进而使社会组织功能型党支部从国家法律到党内法规到地方性党内规范性文件获得完整的法规范依据。

关键词 党的建设;功能型党支部;规制;组织法

中图分类号 D262 **文献标识码** A **文章编号** :1673-1573(2020)01-0053-07

DOI:10.14178/j.cnki.issn1673-1573.2020.01.009

党的十九大报告指出:“党政军民学,东西南北中,党是领导一切的。”^[1]随着中国特色社会主义进入新时代,面对坚持和完善党的全面领导制度的新形势,中央提出要“加快在新型经济组织和社会组织中建立健全党的组织机构,做到党的工作进展到哪里,党的组织就覆盖到哪里”^[2]。党的十九届四中全会决定亦指出,要健全包括完善党领导社会组织在内的党的全面领导制度,并提出在构建基层社会治理新格局中发挥社会组织作用^①。一般而言,党的建设是党的工作的属概念,又是党务工作的种概念,它是指党为保持自己的性质而从事的一系列自我完善的活动,不仅包括党务工作,还包括党的思想建设、政治建设、组织建设、作风建设和制度建设等^②。但为了因应新时代的新任务,我们对党建工作的认知与要求也面临更新。在实务中,已有地方政府为了落实“两新组织”党建全覆盖的要求,出台了相应的政策^③。对此,一方面政策执行中党和政府要求“两新组织”设置党的组织,进而实现党对“两新组织”的领导,而另一方面,从行政规制的视角来看,这一过程实际上是以党建为规制工具来达成特定目标的行政任务。由此,使党建在传统的党务范畴之外,又增加

了一个规制功能。本文拟以社会组织功能型党支部为例,论述党建的规制功能及其面临的法制问题。

一、党建作为规制工具的实现路径

在社会组织功能型党支部的建设过程中,党建何以具备规制功能,其关键步骤是双重任务的建构。所谓双重任务,即党的建设任务与行政任务经由同一个公共行政过程实现。因此,我们需要重点考察双重任务的实际运作,并从中发现规制工具的运用。

(一)公共行政实务中的双重任务

在地方公共行政的实务中,党建与行政双重任务包含两个方面。首先,是规范性文件中的党建任务。当前对功能型党支部的设置主要在“两新组织”中展开,以湖南省为例,湖南省以中共湖南省委非公有制经济组织和社会组织工作委员会的名义发布了湘两新发〔2018〕7号文。这是一份标准的关于党的建设的党内规范性文件。对“两新组织”的党支部如何设置与建设,提出了具体的要求和规范。但是,如果从该文件所调整的对象来看,则会出现一个有意思的现象。该文件下发的对象是各市州非公有制经济组织和社会组织工委、省委非公有制经济组织和

收稿日期 2019-12-18

基金项目 湖南省社会科学成果评审委员会一般项目“功能型党组织的法构造研究”(XSP19YBC264)

作者简介 段泽孝,湖南省社会科学院国家治理与公共政策研究中心助理研究员,法学博士,电子邮箱:duanzexiao@csu.edu.cn。

社会组织工委成员单位、各综合(行业)党委。其调整的对象,是党的组织(支部)和党员。从文件内容本身来看,社会组织并不是其调整的对象。对于已经设置有党组织的社会组织,则该文件的调整对象是该社会组织内的党组织和党员。对于尚未设置党组织的社会组织,该文件的调整对象仅为该社会组织内的党员。既然发文对象和调整对象均不是社会组织,那么该文件是否对社会组织产生效力呢?至少在理论上,党内规范性文件的效力及于党内,而不会及于党外的社会组织。但倘若不及于社会组织,那么在社会组织中设置党支部的党建任务又如何实现?没有社会组织的配合,势必难以落实该文件的精神。

其次,是党支部设置过程中的行政因素。事实上,湘两新发〔2018〕7号文的效力必然及于社会组织。从2018年以来湖南省内各个社会组织纷纷成立功能型党支部便可知,如果没有强制力、拘束力,各个社会组织不会如此步调一致。可见,党内规范性文件中的党建任务被逐步落实了,其效力及于社会组织。通过对实践的考察可以发现,理论上的障碍是通过行政公权力的运用而得以克服。从社会组织的实际情况来看,大多数社会组织于2018年启动章程修改和党支部设置工作,主动在章程中增加了关于党支部的条款,并向湖南省社会组织党工委申请设立党支部。之所以会尽快成立功能型党支部,除了社会组织中确实大多数成员都是党员之外,更主要的原因是湖南省民政厅将成立党支部与年检挂钩,成为一个年检必须达标的事项。由此可见,当前社会组织中功能型党支部的设立,与其说是上述规范性文件的效力使然,毋宁说是行政公权力的作用所致。

通过上述对社会组织功能型党支部设置过程的考察,可以发现党内规范性文件的预设目标经由行政公权力的保障而得以实现。在这一过程中既完成了社会组织设置功能型党支部的党建任务,又落实了社会组织行政管理部門的年检事项要求,达成了行政任务。

(二)双重任务蕴含的规制工具属性

从上述双重任务的实现过程来看,本质上是社会组织行政管理部门通过行政公权力贯彻落实了湘两新发〔2018〕7号文的要求。而这一过程,也是一个典型的规制过程。按照规制经济学的观点,规制强调的是按照规则进行管制、制约^[3]。以此概念为

参照,双重任务的实现过程就是社会组织行政管理部门按照社会组织登记管理程序对社会组织进行的管制与制约。而在规制过程中,具体的规制工具便是党建。

萨拉蒙定义了工具的四项重要共同特征,即强制性、直接性、自动性和可见性。其中,强制性衡量的是一项工具对个人或集体行为的约束程度;直接性衡量的是授权或创立一个项目的实体参与实施过程的程度;自动性指的是政府工具在何种程度上利用了现成的管理体系;可见性衡量的是工具在预算和政策程序上是否透明^[4]。借此为分析工具,可以发现在社会组织功能型党支部的设置上,党建符合上述对规制工具的描述。首先,行政主管部门对未按要求成立功能型党支部的社会组织年检不予通过,不通过年检则影响到社会组织的存续,可见该行政举措对社会组织具有极强的约束,符合规制工具强制性特征。其次,行政主管部门的行政举措直接对社会组织产生负担性效果,并且是在年检过程中直接与社会组织发生行政管理关系,而非假借其他中介机构,符合规制工具直接性特征。再次,行政主管部门是利用既有的社会组织登记与年检程序对功能型党支部成立与否进行审查,而非创设新的行政程序,符合规制工具自动性特征。最后,该年检程序是由社会组织登记管理相关的行政法规所规定,因此该年检政策与程序无论是对行政机关、行政相对人,还是社会大众均属公开透明,符合规制工具可见性特征。社会组织行政主管部门之所以要求社会组织成立功能型党支部,既是落实相关文件精神的需要,更是看重了党建所具有的激发社会组织活力、确保社会组织正确发展方向等功能。而这些功能,正是行政主管部门在对社会组织进行管理过程中所意图达成的行政管理目标之一。综上所述,这种双重任务之中蕴含着规制工具的运用,实质上使得党建成为了公共行政部门为了达成特定行政任务所采用的规制工具。

二、党建规制功能面临的法正当性问题

上述做法虽然在客观效果上克服了党内规范性文件在理论上的效力问题,但又产生了新的理论问题。民政部门作为社会组织的行政管理部门,其行政管理的事项是社会组织本身的业务管理领域,社会组织党建是否天然地属于行政管理的业务范畴?这一点目前暂时缺乏法律依据。尽管我们都认为社会

组织设立党支部非常重要,但法律依据不充分的行政行为,则存在合法性的疑虑。而该问题的另一个面向在于,行政权力要求社会组织成立党支部的行为其实有两个对象:一为社会组织,另一个则是党组织,因为社会组织党支部的成立属于党务范畴。党是我们的领导核心,行政机关接受党的领导,因此行政行为效力及于党,这在逻辑上难以自洽。

(一)工具理性与法治逻辑之间的紧张

在党内法规已经纳入中国特色社会主义法治体系的背景下,本文所称之法律法规均包含党内法规。在社会组织功能型党支部的设置问题上,面临着国家法律法规和党内法规均缺位的问题。

1. 从国家法律法规层面看。我国目前并没有统一的社会组织立法,一些涉及到社会组织的条文散见于众多法律之中。相对集中规范了社会组织问题的法律,有《慈善法》《境外非政府组织境内活动管理法》《民办教育促进法》。其中,《慈善法》和《境外非政府组织境内活动管理法》并未涉及到社会组织设立党组织的问题。《民办教育促进法》虽然存在相关条款^④,但其规范的是全体民办学校中的党组织,而功能型党支部仅仅是党组织的一类。换言之,民办学校性质的民办非企业单位勉强可以援用此条文作为设置党组织的依据,但由于民办学校往往党员人数不少,其所成立的是正式的常规的党组织,而不可能是功能型党组织。因此,该条文同样与社会组织功能型党支部关联不大。

2. 从行政法规层面来看。三大社会组织管理领域的行政法规《社会团体登记管理条例》《民办非企业单位登记管理暂行条例》和《基金会管理条例》均未涉及到设置党组织的问题。笔者认为行政机关制定的行政法规、部门规章、地方性政府规章等,均不宜涉及党组织问题。原因是其均在党的领导下,被领导机构制定的规范性文件对居于领导地位的党设置义务,是不合逻辑与法理的。

3. 从党内法规的层面来看。无论是《党章》,还是《中国共产党支部工作条例(试行)》《中国共产党地方委员会工作条例》《中国共产党党组工作条例》《中国共产党机构编制工作条例》等涉及党组织建设或组织工作的党内法规,都没有关于功能型党支部的表述。换言之,功能型党支部虽然已经是地方上一些党内规范性文件中的用语,但还未成为党内法规的正式用语和正式概念。尽管其已经是一个实践

中重要的基层党组织形态,但从规范上看确实缺乏相关依据。

在法律依据存在疑虑的情况下,社会组织行政主管部门仍然将成立功能型党支部作为一个年检事项予以审查,一方面说明了落实中央要求和省里文件精神具有时间上的紧迫性,而立法工作是一项耗时较长的工作,短期内难以通过立法来填补法律依据的空白。另一方面,也体现了此时公共行政部门运用规制工具的出发点,是从规制工具有效性的角度予以考量,属于地方公共行政和“两新组织”党建领域的先行先试,为日后的法律依据与程序的完善积累经验。这种考量从公共行政效率出发,是一种纯粹的工具理性,具有短期优势。而双重任务在问题面的实质,则是这种工具理性与法治逻辑之间的紧张与冲突。作为一项公共行政任务,特别是直接对行政相对人产生负担性效果的任务,从依法行政原则的角度衡量,应当坚持职权法定与“法无授权不可为”的规则,以明确的法律法规依据为出发点。

(二)法律依据缺位的负外部性效果

尽管规制强调的是按照规则进行管制和制约,但合法的规则是其应有之义。对于兼具党建任务和行政任务的行为,需要国家法律和党内法规上的双重依据。如果不能克服工具理性与法治逻辑之间的紧张关系,二者在法正当性上无法兼容,在形式上存在行政干预党务和党务介入社会组织内部管理的双重疑虑。一方面,法律法规明显滞后于实践的发展,导致实践可能面临偏差。在社会组织中设置功能型党支部,其标准、程序、运行等应该是“全国一盘棋”,也就是说要具有统一的标准。因为功能型党支部作为基层党组织的一个类型,应当具有普遍性,而非个性。党支部的工作开展可以根据地域、行业等存在差异,彰显个性,但党支部的设置和运行标准必须是统一的。目前湖南省率先出台党内规范性文件,取得了一定的效果。在缺乏上位法统一指导的情况下,存在各个地方规定各异的可能性,不利于党的组织形态的统一。另一方面,当前的设置路径不符合公共行政的基本理论,使理论指导实践的价值大打折扣。纵然理论是可以更新和适应事物发展变化的,但并非实践中所有的新事物都需要通过改变理论的方式去论证其合理性,有的新事物是完全可以在现有理论的框架下,采取更加合理的外部形式,使之既与理论相契合,又不与实践的紧迫性相冲突。

三、完善党建规制功能法律依据的基本路径

克服工具理性与法治逻辑之间紧张关系的方法,首要在于厘清障碍的本质。这一本质便是党建规制功能的发挥需要明确的组织法依据与保障。面对双重任务的特殊性,这种组织法保障关键在于党内组织法规与社会组织法律的衔接。

(一)双重任务法律障碍的本质是组织法问题

所谓组织法,主要是指规定某类国家机关的组成和活动原则的法律。如《国务院组织法》是为了规范国务院的组成机构、人员以及职权;《全国人民代表大会组织法》是为了规范全国人大的组成、运转以及职权等。然而,法律滞后又是一个非常正常的现象,在制定法律尚不成熟或者难度较大的情况下,就需要比法律位阶较低的规范来充当或补充行使法律的功能,如行政法规。实际上,《社会团体登记管理条例》《民办非企业单位登记管理暂行条例》和《基金会管理条例》等三部社会组织领域的基础性行政法规就充当了类似于针对社会组织的组织法功能,使各类社会组织有了基本的行为规范。但是,要求社会组织设置功能型党支部,实际上是通过立法为社会组织设定义务的行为。前文已述行政法规不足以成为社会组织设定该义务的依据。由此,产生了该组织法问题的第一个层次,即国家制定法上社会组织的党组织成立义务缺位,导致了实践中民政部门要求社会组织成立党支部的行为缺乏法律依据,尽管其十分必要,但在法制的外观上和形式上都是一个有瑕疵的行为。第二个层次的组织法问题,则是党内法规上组织法的缺位。近年来,我们党非常重视党内法规体系的建设和制度的发展,各种条例、规定、办法的出台,就是为了让党内政治制度建设有章可循、有法可依。国家制定法可以为社会组织设定成立党组织的法律义务,但党组织的具体建设规范则不能够由国家法律来规范,而是应当由党内法规来加以规范。因此,社会组织功能型党支部也理应具有党内法规上的直接来源。

(二)党内组织法规与社会组织法律的衔接

为了因应双重法律障碍中两个层次的组织法问题,党内法规中的党内组织法规唯有与国家法律,或国家法律中的相关组织法衔接才能获得完整的法正当性。具体而言,至少应当包含两个面向:

1. 解决功能型党支部的法律构造问题。当前,社会组织功能型党支部首先需要解决的就是法律形式上的严谨性。也就是说,需要从以完善社会组织立法为进路,使在社会组织设置党支部变为社会组织的一种法定义务,进而使民政部门在管理和规范社会组织活动时,具有明确的法律依据。只有当社会组织党建成为一项明确的法律义务,才能够顺理成章地成为民政部门行政管理的业务内容,在一年一度的社会组织年检中纳入党建内容才具有形式上的合法性。

2. 解决功能型党支部的党内法规续造问题。所谓法规续造,简言之就是非正式的创造法律,是指当立法及司法实践表明法律是不完备或有缺陷时,以解决在个案中无法可依的情形。将其运用于社会组织功能型党支部的法制完善领域时,就是当社会组织立法等国家制定法只有原则性规定时,且国家制定法不适合对党内组织与活动进行详细规范的前提下,通过完善党内法规中的组织法规,对功能型党支部进行明确且具体的规定。此举一方面可以与社会组织立法相衔接,使社会组织党建和社会组织功能型党支部具有完整的成体系的法律依据。另一方面使社会组织功能型党支部的建设具有明确规范的同时,又体现该规范的权威性而非各地方党委自行制定的规范性文件。

四、功能型党支部的法律构造

完善社会组织功能型党支部的法律构造,是完善党建规制功能法律依据具体路径的第一步。它以制定社会组织基本法为前提,以在社会组织基本法中设置与党组织相关的条文为目标。

(一)制定社会组织基本法具有必要性和可行性

所谓社会组织基本法,是指制定一部统一的旨在规范与社会组织有关的各类原则性、总纲性的要求,也包含社会组织的类型、设立、变更、解散等基本要件和程序,同时还明确行政管理部门、社会组织以及公民在社会组织管理领域各自的权利义务。当前,社会组织管理中存在的一些问题,与社会组织基本法的缺失不无关系。我国社会组织的数量已然不是小数目,面对如此庞大的管理对象,却没有基本的法律进行规范,显然是不合时宜的。“社会组织的发展,离不开法制的保障,这就需要国家的立法根据经济社会发展和改革开放的需要,加强社会组织立法,以

立法指引、推动和保障社会组织的进一步发展。”^[5]同时,社会组织立法也已经积累了一定的基础。《社会团体登记管理条例》《民办非企业单位登记管理暂行条例》和《基金会管理条例》三部重要行政法规,以及其他配套性的规章、细则等,多年来一直指导和规范着社会组织的发展,取得的经验和暴露的问题已经足够总结和提升。在此基础之上,作为行政主管部门的民政部门,以及其他可能涉及的行政部门,也同样积累了不少管理经验。这都为制定一部统一的《社会组织法》奠定了基础。

(二)坚持政治性原则是社会组织基本法的应有之义

立法活动不可能是一种纯粹的、超然的、价值中立的活动。习近平总书记指出:“党和法的关系是政治和法治关系的集中反映。法治当中有政治,没有脱离政治的法治。”^[6]在社会组织立法领域,更不能脱离政治。

1. 社会组织因其结社性质而具有政治敏感性。社会组织从宪法基本权利的视角来看,是公民行使结社权的产物。与组成企业、设立公司这种纯商业利益考量的结合不同,结社的首要目的并不是商业利益,甚至完全不考虑营利问题,而是完全关注公共利益。因此,如果不加以必要的引导,任由社会组织发展壮大,则存在影响公共秩序的疑虑。毕竟各种各类社会组织都代表着不同的利益群体。

2. 宪法精神的贯彻与落实。党的领导已经成为我国宪法正文部分的内容,党的领导是维护宪法和法治权威的重要政治保障。在党的领导已经成为宪法原则的情况下,各级下位法必须遵照执行宪法的基本精神。在不涉及意识形态的领域,其立法可以不包含相关内容。但是,社会组织领域无疑是与意识形态高度相关的,党和政府培育和扶持社会组织的发展,是希望适应、融入,甚至主动贯彻社会主义的社会组织发展壮大。换言之,我国社会组织在本质上就应该是坚持社会主义制度,践行社会主义道路的,不是也不能是西方式的社会组织,凸显公民社会的崛起和强调党和政府和社会的截然分离。因此,在社会组织基本法的立法过程中,设置相关条款,既是为了规范管理,也是一种价值宣示。

3. 行政管理的实践已然贯彻政治性原则。2018年4月28日,民政部曾下发《关于在社会组织章程增加党的建设和社会主义核心价值观有关内容的通

知》。从标题和内容上看,其政治色彩一目了然。民政部要求社会组织在章程中增加党建和社会主义核心价值观的内容,十分明显地是对标中央的要求,贯彻宪法的精神。可见,行政主管部门对社会组织政治性原则的要求,已经是行之有效的管理经验,理应被社会组织基本法的立法活动所吸收。

(三)政治性原则入法有先例可循

通过立法的方式为特定类型的组织设置党建义务,在我国早有先例可循。譬如《公司法》第19条便是党组织条款,其规定“在公司中,根据中国共产党章程的规定,设立中国共产党的组织,开展党的活动。公司应当为党组织的活动提供必要条件。”又如,《全民所有制工业企业法》第8条规定:“中国共产党在企业中的基层组织,对党和国家的方针、政策在本企业的贯彻执行实行保证监督。”在公司企业治理相关法律存在立法先例的情况下,也有学者从理论上将这一现象总结为“政治学公司法”,即它是“重视国企”或“重视党组织参与公司治理”的公司法模式的别称,该种公司法模式与“国家主义导向”的公司治理模式有某种相似性。“政治学公司法”之提出,意味着处于西方公司法包围过程中的中国开始思考公司治理的民族特色、政治特色。中国的社会主义本质,以及国企“公共财产”的本质,决定了中国国企应更多地凸显其公共性、人民性的一面^[7]。鉴于立法先例,我国制定《社会组织法》时也应秉持坚持党的领导和坚持社会组织人民性的政治性原则。

综上,建议制定《社会组织法》时,在适当位置仿造《公司法》的成例,设置党组织条款,内容建议为“在社会组织中,根据中国共产党章程的规定,设立中国共产党的组织,开展党的活动。社会组织应当为党组织的活动提供必要条件”。同时,为了保证社会组织始终坚持社会主义的发展方向,可以在此条增设第二款,具体为“中国共产党在社会组织中的基层组织,对党和国家的方针、政策在本组织的贯彻执行实行保证监督”。

五、功能型党支部的党内法规续造

实现社会组织功能型党支部的党内法规续造,是完善党建规制功能法律依据具体路径的第二步。在《社会组织法》制定并包含党组织条款的情况下,需要通过制定和完善相关党内法规的方式,对社会组织功能型党支部进行明确具体的规范,使之具有

清晰的建设与行动指南。习近平总书记指出:“我们要坚持改革决策和立法决策相统一、相衔接,立法主动适应改革需要,积极发挥引导、推动、规范、保障改革的作用,做到重大改革于法有据,改革和法治同步推进,增强改革的穿透力。”^{[6]52} 加强培育和引导社会组织发展的力度,使之坚持社会主义的发展方向,设置功能型党支部,本身也是一种改革。它虽然只是涉及社会组织领域,谈不上宏观性全局性的重大改革,但改革与法治同步推进,应当也是社会组织党建改革和功能型党支部建设的目标。

(一) 准确定位功能型党支部入法的层级与程度

无论是国家法律还是党内法规,都既需要适应社会的发展变化,又必须保持一定的稳定性。前文已述,关于社会组织功能型党支部的规定,不适合由法律直接规定,以免出现法律干预党务的情形。那么,就党内法规而言,其根本的目的是为社会组织功能型党支部构建一个完整的法规体系。具体而言,就是为类似于湘两新发〔2018〕7号文这样的地方规范性文件的有效探索提供上位党内法规依据与支撑。在上述原则的指导下,对相关党内法规的条文进行微调,是较为合理的做法。此举既可以兼顾党内法规的稳定性,修改成本较低,同时又构成社会组织功能型党支部从国家法律到党内法规再到党内规范性文件的完整法规体系与结构。

(二) 小幅修改《中国共产党支部工作条例(试行)》的相关内容

《中国共产党支部工作条例(试行)》是规范党的基础组织的基本党内法规,是党内法规体系的重要组成部分,也是与社会组织功能型党支部关系最为密切,并且能够提供最直接的党内法规依据的一部法规。该法规的第2章专门针对党支部的组织设置进行规范,其中第5条第1款规定:“结合实际创新党支部设置形式,使党的组织和党的工作全覆盖。”并明确列举了联合党支部和流动党员党支部两种组织形态。此外,该条第4款规定“为期6个月以上的工程、工作项目等,符合条件的,应当成立党支部”。由于工程项目是有工期的,工期总有结束的时候,所以该款所规定的党支部实际上是一种临时党支部。从《中国共产党支部工作条例(试行)》第5条的结构来看,第1款是总括性条款,规定了党组织全覆盖的义务,其方式是创新。之所以要创新,就说明了该条文所规范和调整的党支部不是常规设置的党支部,

其具有特殊性。对特殊性也是采取列举的方式,譬如规模较大、跨区域的农民专业合作社,专业市场、商业街区、商务楼宇等;为期6个月以上的工程、工作项目等;流动党员较多,这些都构成特殊性。为了因应这些特殊性,则必须成立联合党支部、临时党支部、流动党员党支部,来实现党组织的全覆盖。

从总括性条款和其下列举的条款之间的关系来看,实现党组织全覆盖的方式应当是开放性的,联合党支部、临时党支部、流动党员党支部三类党支部是在该党内法规制定时面对实践中业已存在的亟待规范的特殊情况而作的规定。但这并不意味着具有特殊性的党支部只有这三种类型。社会组织的发展状况已经到了足以在《中国共产党支部工作条例(试行)》中进行必要体现的程度。因此,建议吸纳地方相关规范性文件的实践经验,对《中国共产党支部工作条例(试行)》第5条进行修改,增设第6款,具体修改建议如下:

方案一 建议增设内容为:“在社会团体、民办非企业单位、基金会等社会组织中,有3名以上党员但未转入组织关系的,应当设立功能型党支部。”此方案直接提出了功能型党支部,可以为社会组织功能型党支部的设置和运作提供直接的依据。

方案二 建议增设内容为:“根据社会发展需要,还可以创新其他类型的党支部设置形式。”此方案为增设兜底条款,而非采取列举式,既可以囊括社会组织功能型党支部,还可以覆盖其他已经存在或将来可能出现的新型党支部形式。

注释:

①党的十九届四中全会决定第二部分第三点提出:“健全党的全面领导制度。完善党领导人大、政府、政协、监察机关、审判机关、检察机关、武装力量、人民团体、企事业单位、基层群众自治组织、社会组织等制度,健全各级党委(党组)工作制度,确保党在各种组织中发挥领导作用。”第九部分第四点提出:“构建基层社会治理新格局。完善群众参与基层社会治理的制度化渠道。健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系,健全社区管理和服务机制,推行网格化管理和服务,发挥群团组织、社会组织作用,发挥行业协会商会自律功能,实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动,夯实基层社会治理基础。”参见《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》,载《人民日报》,2019年11月6日。

②参见中共中央组织部主管、中组部党员教育中心主办之“共产党员网”中“如何区分党务工作、党的工作、党的建设”条目 <http://www.12371.cn/2018/12/25/ART11545723916215501.shtml> 2018年12月25日。

③例如,湖南省出台了《中共湖南省委非公有制经济组织和社会组织工作委员会关于印发〈湖南省省非公有制经济组织党支部“五化”建设标准(试行)〉〈湖南省社会组织党支部“五化”建设标准(试行)〉〈湖南省社会组织功能型党支部规范化建设标准(试行)〉的通知》(湘两新发〔2018〕7号)。

④参见《民办教育促进法》第9条:“民办学校中的中国共产党基层组织,按照中国共产党章程的规定开展党的活动,加强党的建设。”

参考文献:

[1]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

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[N].人民日报,2017-10-28.

[2]中共中央宣传部.习近平新时代中国特色社会主义思想三十讲[M].北京:学习出版社,2018:80.

[3]曲振涛,杨恺钧.规制经济学[M].上海:复旦大学出版社,2006:3.

[4][美]莱斯特·M.萨拉蒙.政府工具:新治理指南[M].肖娜,等译.北京:北京大学出版社,2016:104-105.

[5]喻建中.社会组织法立法研究[M].北京:中国社会科学出版社,2017:55.

[6]中共中央文献研究室.习近平关于全面依法治国论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2015.

[7]蒋大兴.走向“政治性公司法”——党组织如何参与公司治理[J].中南大学学报(社会科学版),2017(3):27-33.

责任编辑 武玲玲

The Regulation Function of the Party Building and its Legal System Improvement

Duan Zexiao

(Research Center for National Governance and Public Policy, Hunan Academy of Social Sciences, Hunan Changsha 410003, China)

Abstract In the practice of local public administration, the policy of establishing functional Party branch required by the civil affairs department in the annual inspection of social organizations has the dual task attribute of party construction and administration. The dual task reveals the realization path of Party building as a regulatory tool, which embodies the regulatory function of party building. However, in practice, due to the characteristics of its dual tasks, the regulatory function of party building faces the obstacle of insufficient legal basis. Its essence is the organizational law problem of the functional Party branch of social organization. This can be improved from two aspects: legal structure and legal continuation. It is suggested that the law of social organization should be formulated at the level of national law, and the articles of party organization should be set up. At the level of inner-party laws and regulations, article 5 of the regulations of the Communist Party of China on the work of branches (for Trial Implementation) is revised to diversify the forms of innovative party branches. Furthermore, the functional party branch of social organizations can obtain a complete legal basis from national laws, regulations and normative documents within the party.

Key words party construction, functional party branch, regulation, organization law