

党内立规主体的设置及其放权配给

谭波¹, 夏清明²

(1.海南大学 法学院,海南 海口 570228; 2.海南省南海政策与法律研究中心,海南 海口 570228)

摘要:党内立规主体的合理划分及其未来走向不仅事关党规体系和党规制度体系建设,更关乎党的统一意志的体现和党的重大政治主张的贯彻执行。党内立规主体具体包括完全立规主体、有限立规主体、授权立规主体、批准立规主体、试点立规主体和联合立规主体。党内区域治理法治化、党规国法良性互动和实事求是依规治党是党内立规权下放的法理基础与现实需求。但在党内立规权下放后,党内立规主体还存在一些实然问题,诸如“基层党建”的外延不明确、党内立规主体有待澄清、联合党规解释主体不统一、授权领域是“等内等”还是“等外等”、试点党规能否突破上位党规之规定、如何化解“四对矛盾”,等等。为了保障党内立规主体能够发挥制度效能,仍需从供给之维、前置之维和后置之维予以规范,从制度端与人才端、权限端与主体端、解释端与审查端发力,进而为党内立规权下放至设区市的市委提供经验,促进党内法规的体系化真正落到实处。

关键词:党内法规;党内立规主体;党内立规权;党内法规体系

中图分类号: D262.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1004-6917(2022)03-0027-10

党内法规制定主体问题是党内法规研究的基础性问题。党内法规体系建设的完善不仅在于党内法规制定的质量和数量,还与党内立规主体的合理布局高度相关。党内法规的制定是一项专业性、技术性要求极高的工作,党内立规主体不仅要具备扎实的专业技术,还要准确理解党内上位法规。近年来,学界对党内法规研究成果颇丰,但对《关于加强党内法规建设的意见》(以下简称《意见》)提出的两类新的党内立规主体缺乏深入研究,目前关于党内立规主体的研究主要集中在党内立规主体扩容的权限划分^[1]、程序机制^[2]以及如何规范党内立规主体扩容^[3]等领域,而对党内立规主体的类型化阐释、党内立规权下放的法理基础、党内立规权下放的实然问题与应然选择以及未来走向等领域研究不足。因此,提高党内法规质量,推动形成完善的党内法规体系和党内法规制度体系,还需要深化对党内立规主体的研究。

一、党内立规主体的体系化设置

党内立规主体的科学界定事关党内法规体系建设和党内法规制度体系建设。党内法规作为一项规范性资源,是与中国共产党百年发展相契合的制度创新,是中国共产党百年依规治党的实践成

收稿日期: 2022-01-05

基金项目: 国家社会科学基金一般项目“央地立法权的事权配置思路与行使限度研究”(20BFX033)

作者简介: 谭波(1979—),男,河南商丘人,法学博士,海南大学法学院教授,博士生导师,海南大学党内法规中心研究员,研究方向为行政法与行政诉讼法学、宪法学、党内法规;夏清明(1997—),男,河南信阳人,海南省南海政策与法律研究中心研究人员,研究方向为党内法规。

果。然而在党内法规百年发展历史长河中,对党内立规主体的界定起步较晚,最早可追溯至1990年中共中央印发的《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》)。此后,党中央为了推动党内法规在更加规范、科学的轨道上运行,分别于2012年和2019年对《中国共产党党内法规制定条例》中的党内立规主体进行了更为精细的界定(为了便于区别,2012年修订的《中国共产党党内法规制定条例》在文中统一简称为2012版《条例》,2019年修订的《中国共产党党内法规制定条例》则简称为2019版《条例》)。党内立规主体的“三次界定”都深刻体现了中国共产党对党内法规发展规律性认识的科学把握。根据中国共产党组织架构的安排和现有党内法规对党内立规主体的分类,同时,从纵向上看党内立规主体与党组织的架构应该有对应关系,这也就为党内立规权更进一步下放提供了可能。从这个意义上说,拥有党内立规权的主体由党的中央组织、中纪委以及党中央工作机关、省(自治区、直辖市)党委和《意见》提出的副省级城市、省会城市党委构成^①,在这个基础上,通过对《暂行条例》、2012版《条例》、《意见》以及2019版《条例》的归纳,将党内立规主体抽象为六种类型的立规主体,即完全型党内立规主体(以下简称完全立规主体)、有限型党内立规主体(以下简称有限立规主体)、授权型党内立规主体(以下简称授权立规主体)、批准(同意)型党内立规主体(以下简称批准立规主体)^②、试点型党内立规主体(以下简称试点立规主体)^③和联合型党内立规主体(以下简称联合立规主体)。这些立规主体在特定立规权限内分别具有特定的内涵与特点且各立规主体相互配合、相得益彰,共同构成了完备的党内立规主体结构体系。

(一) 完全立规主体

在党内法规体系中,完全型党内法规处于核心地位,是党的中央组织对涉及党中央集中统一领导等全党重大事项制定的党内法规,即中央党内法规。申言之,完全立规主体就是中央党内法规的制定主体。一方面,完全立规主体在党内法规制定主体结构中层级最高^④。从适用范围看,完全立规主体制定的党内法规适用于全党范围内的党组织和党员,按照其立规逻辑,完全立规主体只要认为有必要制定某项党内法规时,均可制定不同类型的党内法规,也就是说,完全立规主体拥有完整的党内法规制定权^⑤;而其他立规主体制定的党内法规根据立规主体的层级不同,适用范围也就各不相同,如中纪委制定的党内法规主要功能在于规范权力主体依法依规办事,虽然其调整范围是纪律监督领域,但适用于全党各级党组织和党员,而省(自治区、直辖市)党委制定的党内法规只能在本区域内适用。从效力位阶来看,完全立规主体制定的党内法规主要解决“面”上的全党重大事项且在党内法规体系中效力相对较高(党章也属于中央党内法规)。另一方面,完全立规主体制定的党内法规在文本内容上多表现为抽象性、原则性之规定。这主要是考虑到完全型党内法规层级高,还有其他相关党内法规为完全型党内法规的贯彻执行提供配套支持。

(二) 有限立规主体

作为党内法规制定主体结构中的有机组成,有限立规主体制定的党内法规是为贯彻执行完全立规主体制定的党内法规或者履行落实党章和上位党内法规规定的党的工作,以及领导所管辖区域经济社会发展和负责所辖区域党的建设等工作等而制定的。这一内涵又可解构为以下几方面

^①需要说明的是,根据2019版《条例》第十条规定,在确有必要的情况下,经过党中央批准,有关中央国家机关部门党委可以就特定事项制定党内法规,这类主体也就是笔者下文提出的批准型党内立规主体。

^②根据《关于加强党内法规建设的意见》的规定,试点型党内法规尚处于试点阶段,为了更好地体现现有立规主体纵向结构划分,笔者将试点立规主体单列出来进行讨论,如果严格按照立规权限的视角,试点立规主体制定的党内法规仅限于基层党建和作风建设等领域,其实质属于有限型党内法规。

^③之所以说完全立规主体在党内法规制定主体结构中层级最高,主要取决于《中国共产党章程》的规定,党的中央组织主要包括党的全国代表大会、党的全国代表会议、中央委员会、中央政治局、中央政治局常务委员会,中央军事委员会以及中央书记处。但值得注意的是,并不是所有党的中央组织都有权制定中央党内法规,如果按照“立法主体”的确定标准(谁是法律的审议表决主体,谁就是法律的立法主体)来类推“立规主体”的确定标准,那么,谁是党内法规的审议批准主体,谁就是党内法规的立规主体。按照这个逻辑,2019版《条例》第二十八条规定中央党内法规主要由中央委员会、中央政治局和中央政治局常委会通过会议的形式审批,即中央书记处只是党的中央组织而无中央党内法规制定权。

的要素:一是主体要素。根据2019版《条例》的相关规定,有限立规主体位于完全立规主体之下,是制定党内法规的中坚力量,这也是由其所制定党内法规数量所决定的^[6]。其中仅限于中纪委、党中央工作机关和省(自治区、直辖市)党委三类主体。二是权限要素。根据2019版《条例》第十条和第十一条之规定,有限立规主体所制定的党内法规仅限于贯彻执行完全立规主体制定的中央党规和履行党章与上位党规规定的关于党的工作,以及领导所属辖区经济社会发展和负责所属辖区党的建设,除上述权限外,有限立规主体既不能染指上位党规制定主体的权限,更不能越权立规。三是形式要素。党内法规所体现的本质即为党的统一意志,属于党的制度中的“高位制度”,具有自身独特的存在形式。例如,有限立规主体所制定党内法规只能用规定、办法、规则、细则之名称,不能越位使用完全立规主体专有使用名称(如准则)。

(三) 授权立规主体

根据2019版《条例》第十二条之规定,授权立规是指在制定中央党规条件不成熟时经党中央授权,由有限立规主体先行制定有限型党内法规,待时机成熟时再制定中央党规。理解把握授权立规主体时要注意以下几点:一则,授权事项属于原中央党规应制定的内容,即2019版《条例》第九条所规定事项,虽然制定时机不成熟但又迫于实践急需,党中央采取下放党内立规权的形式授权有限立规主体先行制定有限型党内法规,待时机成熟时再制定更高位阶的党内法规。二则,党内立规权属于党内极端重要权力,2019版《条例》对其下放过程作了严格规定,授权主体只有党中央这一唯一主体,其他立规主体均无权下放党内立规权;被授权主体应当在党中央授权领域内按照授权要求行使党内立规权并严格执行重大事项请示报告制度,重大决策应在得到党中央批准同意后方可进行。

(四) 批准立规主体

批准型党内法规是以“必要”为原则,以党中央批准为前提,方可由有关中央国家机关部门党委针对特定事项制定党内法规。首先,批准立规主体本身并无党内立规权,其获得立规权的唯一路径只有党中央的批准。需要厘清的是,批准立规主体的权限是从无到有的转变,而授权立规主体的权限是从“低位阶立规权”到“高位阶立规权”的转变,二者的权限来源在实践中不应混淆。其次,批准型党内法规以“必要”为原则,以党中央批准为前提。之所以严格限定立规条件,主要在于党内法规作为党的制度中的一种高级形态,所代表的是党的统一意志,而且制定党内法规的根本价值是规范党的领导和党的建设活动,倘若对党内法规的制定条件不加严格限定,那么,有立规权的主体就可能肆意行使立规权,出现“盲目立规、随意立规”“规交叉重复”等有损党的团结统一的现象^[7]。最后,批准立规主体是“有关”中央国家机关部门党委,立规事项是“特定”的,一方面,并非全部中央国家机关部门都可以获得立规权且该主体只能是“党委”而不包括“党组”^[8];另一方面,这些部门党委所制定的事项是“特定的”而不是在职权内的所有事项^[9]。

(五) 试点立规主体

试点型党内法规是在《意见》中提出的最新党内法规制度,为党内法规体系完备性建设发挥先行先试的作用,由7个副省级城市和省会城市党委在所管辖的区域内仅在基层党建和作风建设等领域先行试点制定党内法规。对试点立规主体的把握需要注意两点:一方面,试点立规主体仅限于《意见》中赋予的试点城市,其立规权是由党中央赋予的,这一点与前述的授权立规主体的立规权大相径庭,授权立规主体的立规权是依党规规定的,只是立规权位阶低于完全立规主体的党内立规权;而试点立规主体的立规权与批准立规主体的立规权均来自党中央对党内立规权的下放所得,来源逻辑均是从无到有,但是二者的下放方式又明显不同,前者是由党中央授权赋予的,后者则是党中央批准同意后才拥有特定事项立规权。按照上述逻辑,试点立规主体与授权立规主体和批准立规主体三者间形成了“一体两面”,“一体”是指三者间的立规权均是来自党中央对党内立规权的下放所得。试点立规主体与授权立规主体在原本立规权的享有上又有不同,试点立规权是从无到有的取得,授权立规权是从“低(位阶立规)权”到“高(位阶立规)权”的转变;而试点立规权与批准立规权,分别通过

“授权”与“批准”两种路径获得党内立规权,此为“两面”。另一方面,试点立规权所能及的领域仅限于“基层党建和作风建设等领域”,对于党中央没授权的其他领域试点立规主体坚决不能染指。

(六) 联合立规主体

联合型党内法规是拥有党内立规权的党组织针对政府职权范围事项联合制定的党内法规,是党内法规中的特殊党内法规。一方面,联合立规主体以党政联合主体为重要特征。在上述几种类型党内法规中,唯独联合型党内法规的性质定位受到的争议最大,但是根据2019版《条例》第十三条之规定,联合党规的地位得到高位阶党内法规“条例”的认同,使得联合型党内法规在党内法规体系中具有了“合规性席位”。另一方面,联合立规主体制定的党内法规不仅体现党组织的意志,也体现政府的主张^[10],如果将党组织和政府调整的事项各比作一个圆,那么,两圆部分相交时产生的交集领域则为二者可以共同制定党内法规加以调整的领域。从这个意义上来说,联合型党内法规不仅在调整对象上具有全覆盖性,而且在调整事项上具有交叉性^[11]。

二、党内立规权下放的现实需求

《意见》为党内立规权下放打开了一个突破口,党内立规权下放的正当性何在,也一直是学界关注的议题之一。2018年李斌雄曾撰文分析党中央探索党内法规制定试点工作的缘由,从管党治党模式的法治化转型、党规国法衔接协调以及党规体系化的完善三个方面指出党内立规权下放的缘由^[12]。如果从更直接的角度来看,党内立规权下放的现实需求可从以下方面进一步展开。

(一) 党内立规权下放是满足党内区域治理法治化的客观要求

法治型政党是中国共产党作为马克思主义政党组织的鲜明标志,在百年管党治党实践中,中国共产党逐渐形成了依规治党的高度法治觉悟。这里的“依规”主要是指以党章为引领的党内法规制度。法治型政党肩负领导法治国家、法治政府、法治社会一体建设的时代使命,是推进党内治理法治化的总设计师。党内治理法治化要求党不仅要依据宪法法律管党治党,更要依据严于法律的党内法规管党治党,进而实现党规之治的目标。党内治理法治化调整的范围是党内关系而不是党外关系,这就要求首先选择严于法律的党内法规,推动党内治理走向法治化。当前,我们党已经建成了相对比较完善的党内法规体系,实现了各领域有规可依。但就纵向来看,虽然党中央授权赋予部分城市党委探索制定基层党建和作风建设等领域的党内法规,但并不是每个党组织都享有党内立规权。地方党委在基层党建和作风建设等领域的实践充分证明,当治理工作越艰巨、形势越严峻,就越需要发挥好党的领导作用,确保所管辖区域基层党建和作风建设等领域工作始终围着体现党的统一意志进行公转。因此,赋予地方党委党内立规权,也是确保地方党委领导所管辖地区基层党建和作风建设等领域工作能够自转的根本举措。当前,地方党委推动党内治理法治化的手段之一即在于制定规范性文件,但较之党内制度体系中具备高级形态的党内法规,不管是从制定主体还是审批主体抑或是规范力的层面看^[13],二者可谓天壤之别,也就难以满足地方党内治理法治化的实际需要。因此,对于法治型政党来说,将党内立规权下放至较高层级的地方党委能够进一步调动其依规治党的积极性,配合《中国共产党地方委员会工作条例》将依规治党实践推向纵深,进而提升地方党内治理的法治化水平,实现地方党规之治的目标。

(二) 党内立规权下放是促进党规国法良性互动的客观要求

党规和国法是法治国家建设的两种应然路径,但二者有着独特的适用场域,各有侧重。因此,二者的衔接协调就显得尤为重要。2015年修正的《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)赋予设区的市立法机关享有特定领域的立法权,根据2019版《条例》对党内立规主体的设计,该条例规定党的中央组织、中纪委以及党中央工作机关和省(自治区、直辖市)党委拥有不同层级不同领域的党内立规权。可以看出,与立法主体的外延相比,党内立规主体的外延明显窄于前者,这一现象不仅不利于党内法规体系的科学建设,也不利于党规国法的良性互动。因此,从整体连贯性

层面考虑,我们可以比照《立法法》赋予设区的市立法权的做法,待试点经验成熟时将党内立规权(仅限特定领域)下放至设区的市党委,这不仅可以丰富党内法规的体系^[14],还能促进党规国法的良性互动,形成治理合力。同时,对于由党委书记兼任人大常委会主任的地方来说,还更有利于统一党委、人大、政府的立法立规思路,互相呼应的地方立法与党内法规将有助于二者更好地契合。

(三) 党内立规权下放是实事求是依规治党的客观要求

建党百年,回顾党史,不难发现实事求是作为党克服关键时期发展障碍的重要利器,在党内法规制定扩权问题上同样适用。地方党组织依规治党的地方实际需求是党内立规权下放的重要法理依据。一方面,地方党组织在推进依规治党中会面临不同形式不同类型的违规违纪行为,在处理过程中也需尽可能在程序上和实体上都因地制宜,即使前文强调了各领域能够有规可依,但这并不意味着现有党规能够及时有效调整以适应新形势新要求。有规可依的前提是必须有完善的党内法规体系,包括实体与程序、实施与执行、监督与保障等各领域有完善的制度。另一方面,各地面临的党建和作风建设任务不尽一致,现有党规无法预测地方党组织在何时何种情况需要哪种党规予以应对,如果将党内立规权下放至一定层级的地方党委,可以发挥“量体裁衣”的作用,确保地方党组织在推进依规治党过程中能够有规可依。而上位党规的贯彻执行也确实需要地方党组织制定配套党规予以支撑。

三、实然审视:试点城市行使党内立规权的样本分析

党内法规建设是中国共产党百年来重大理论与制度创新成果之一,无论是从宏观设计层面还是从微观落实层面来看,都取得了丰硕成果。但党内立规权下放后,试点城市在探索中还有一些实然问题有待解决,具体表现为以下几个方面。

(一) “基层党建”的外延不明确

党内立规权的实质是“中央—地方”党内权力的合理配置,其权限边界是党规制定的重点。根据2019版《条例》规定,合规化的制定主体仅包括中央组织、中纪委、党的工作机关和省(自治区、直辖市)党委。然而,《意见》把党规制定的主体扩大到了“第四层级”——副省级城市和省会城市的党委,并将其权限框定在基层党建、作风建设等领域,可以看到的是,党内立规权下放至市级是未来党规发展的必然趋势。但在2019版《条例》第三条以及第二章中并没有规定“第四层级”主体及权限的相关问题,中央层面也没有对主体扩容后作出解释,仅在《意见》中作了模糊性描述。申言之,从文义上看,“基层党建”和“作风建设”本身就存在外延难以界定或内涵难以确定的问题,甚至在某些具体问题上具有同质性,况且二者在《意见》中是作为一种平行并列关系出现的。这种平行并列表述很容易遭到质疑:一是基层党建和作风建设在某些领域具有同质性,而基层党建可看作是属的定义,而作风建设是种的定义,是基层党建的从属定义,二者具有属与种的联系。二是《意见》中的基层党建是作“大党建”^[15]理解还是“小党建”理解有待明确^①。

(二) 党内立规主体有待澄清

根据《意见》,副省级城市和省会城市党委拥有立规权,2019版《条例》也规定了省(自治区、直辖市)党委享有党内立规权,但这里并未阐明应由“党委”的哪一机关制定,是指该级党的委员会、党委常委会还是党的代表大会等立规主体制定该层级党规有待澄清。关于“党委”的具体指向问题,可以有以下几种理解:一是仅指党的委员会。张晓燕认为党委常委会制定和审议党规“无章无规”可循,但在“有章有规”的语境下,“党委”的表述仅指向党的委员会,并且提出党规和规范性文件由党委常委会审议转交给党的委员会^[16]。如果从党规解释的主体层面来推理,按照通说“谁制定谁解释”的原则,我们发现试点城市中只有广西南宁制定的《南宁市村委组织党务公开办法(试行)》

^①根据李慎明《全球化背景下的中国大党建》一书中的观点,“大党建”主要是指有关党的建设的核心内容,即决定党的性质、宗旨、指导思想、纲领和党的路线、方针、政策、战略及策略等方面的根本性举措;“小党建”则主要是指理论学习、组织工作、思想政治工作、作风建设、反腐倡廉等具体的党务工作。

负责解释的主体明确为“中共南宁市委员会”，也即明确其为该公开办法的制定主体。从目标驱动推理来看，《南宁市村委组织党务公开办法（试行）》的印发主体为“中共南宁市委员会”，在不考虑党政联合发文的情况下，解释主体、印发主体和制定主体三者的关系是等同的，即“解释主体=印发主体=制定主体”。二是仅指委员会及其常委会。李斌雄等人认为地方一级的“党委”在法理上包括委员会和常委会，委员会与代表大会同为地方领导机关，常委会为全会的工作机构，换言之，“第四层级”党内立规主体至少包括委员会和常委会两种主体^[17]。三是党的地方代表大会。周望认为根据党章规定，地方党的领导机关是地方党代会（同级）及委员会。地方党代会的重要职责之一，就是讨论和决定本地区的重大问题，即委员会的权力代表大会应当都拥有^[18]。因此，对“党委”的理解，其实质还是需要党内立规主体进行明确，如果不澄清党内立规主体，势必会出现负责解释主体不统一的问题，如在试点城市沈阳、深圳和福州中，中共沈阳市委、沈阳市人民政府印发的《关于进一步改进工作作风的若干规定（试行）》，中共深圳市委办公厅、深圳市人民政府办公厅印发的《建立健全纠正“四风”长效机制规定（试行）》，中共福州市委、福州市人民政府印发的《福州市“马上就办、真抓实干”若干规定（试行）》等联合发文，其负责解释的主体和承担解释的主体存在较大差别。

（三）联合党规解释主体不统一

党规的解释活动可视为“广义的党规制定活动”，或者说是党规制定活动的发展和延续^[19]。在试点城市中，沈阳、深圳和福州均出现了党政共同制定党规的情况（以下简称联合党规），但在规定负责解释主体时出现两种结果：一是沈阳和福州两地制定的联合党规分别由“中共沈阳市委委员会”和“中共福州市委员会”对其进行解释；二是深圳党政联合制定的党规，却是由“中共深圳市委委员会和深圳市人民政府”共同解释。那么，联合党规负责解释主体是采用“一元解释论”还是“二元解释论”呢？目前，学界对联合党规的定性存在争议：一是“国法说”。郭世杰认为联合党规大体具备国法的形式与实质^[20]。二是“混合型党规说”。欧爱民认为联合党规是混合性党规^[21]。三是“规范性文件说”。秦前红认为联合发文中含有大量的行政事务，从形式上考察，既不符合党规的制定主体，也不符合党规名称的设计；从程序上看，更不符合行政法规和规章的要求，所以它属于规范性文件^[22-23]。持有相同观点的封丽霞认为大部分党政联合发文，依其制定主体、内容和形式等标准要件，均不属于党内法规，而只能归为党内规范性文件。虽然目前学界对这类党规的定性尚未达成共识，但在2019版《条例》中明确规定了党政机关可以联合制定涉及政府职权事项的党规，即联合党规得到了合规性肯定。为此，明确联合党规负责解释主体需要在党内立规权下放时予以回应。

（四）授权领域是“等内等”还是“等外等”

《意见》对党内立规主体的授权领域表述为“基层党建、作风建设等方面的党内立规权”，但“等方面”是“等内”还是“等外”？能否作扩大解释还有待澄清。有学者认为应作“等内”理解，主要因为目前处于试点阶段，“第四层级”立规权是“限制性立规权”而非“完全立规权”^[24]。从文义解释的方法论来看，如果在“等”字之后有明显的数量词标识则为“列举穷尽”，反之则为“列举未尽”^[25]。当然仅以文义解释的方法尚不能完全得出“等外”结论，我们可以揣摩“立法立规者”的本意，即从目的解释的方法论上看，有学者认为，虽然法律在本质上属于行为规范，但人并不是为规范而规范，而是利用规范来达到目的^[26]。因此，不管是“立法”还是“立规”都以实现某种“利益”为前提，如果以地方性法规和省级党委党规的“立法”和“立规”权限为例（见表1），二者在体例结构上是相吻合的，均由两款构成，且在规定事项上也能相匹配。换言之，立法者和立规者的目的均是更好地促进本地区经济社会发展，进而实现治理体系和治理能力现代化，而本地区经济社会发展并非局限于《立法法》第七十三条之规定，而是有着宽泛的领域，而且党领导立法的原则也必然要求在立法目的中体现党的领导。此外，根据住建部《2019年城建统计年鉴》的最新数据，在7个试点城市中，深圳位列超大城市行列，武汉、沈阳、青岛位列特大城市行列，必然决定了超大、特大城市党委在城市治理中所需的党规权限远远不止《意见》中所列举的基层党建和

作风建设。因此，在文义和目的解释的语境下，对“第四层级”党内立规主体的授权领域作扩大性解释是必然的、顺理成章的，将“等方面”作“等外”解释也是符合立规目的的。

表1 《立法法》与2019版《条例》关于地方性法规与省级党委党规权限对应关系一览

| 条款 | 地方性法规 | 省级党委党规 |
|-----------------------------------|--------------------------------------|---|
| 《立法法》第七十三条第一款 2019版《条例》第十一条第一款 | 为执行法律、行政法规的规定，需要根据本行政区域的实际情况作具体规定的事项 | 为贯彻执行中央党内法规作出配套规定 |
| 《立法法》第七十三条第二款 2019版《条例》第十一条第二款 | 属于地方性事务需要制定地方性法规的事项 | 履行党章和中央党内法规规定的领导本地区经济社会发展和负责本地区党的建设相关职责 |

（五）试点党规能否突破上位党规之规定

2019版《条例》第十四条规定制定配套党规应有上位党规的明确要求，但从《意见》来看，中央赋权副省级城市和省会城市党委党内立规权，并未赋予试点城市下级党委（党组）制定配套党规之权，而深圳和福州两地制定的党规均出现“二次授权”问题。《福州市“马上就办、真抓实干”若干规定（试行）》在附则部分授权“各级各部门”均可制定完善配套“制度”，这里存在两个让人质疑之处：一是“各级各部门”是否可以理解为福州市范围内所有党组织？二是“制度”是否可以理解为“党规和规范性文件”？中共福州市经济和信息化委员会党组出台《大力弘扬“马上就办真抓实干”精神深入推进“作风建设年”实施方案》，虽然《福州市“马上就办、真抓实干”若干规定（试行）》有中共福建省委、福建省人民政府制定的上位党规依据，但《意见》和2019版《条例》并未规定试点城市党委制定的党规可以授权下级党委（党组）制定配套党规。中共福州市经济和信息化委员会党组制定的实施方案是否违反2019版《条例》第十四条之规定有待商榷。如果从党规名称使用上看，《中国共产党深圳市社区委员会工作规则（试行）》规定各区委可以制定配套“细则”，细则名称适用于中央、部委和省区市制定的党规，那么深圳市授权各区委制定的“细则”能否和上位党规名称相一致？换言之，试点过程中能否突破上位党规之规定？笔者认为，原则上试点党规突破上位党规的问题仍需谨慎。慎重起见，可由上位党规专门授权或者提请省委制定省级党规。

（六）如何化解“四对矛盾”

党规与国法的衔接协调一直是理论研究热点、难点，党内立规权下放后出现了新的矛盾：“市级立法”与“市级立规”、“经济特区立法”与“市级立规”、“省级立规”与“市级立规”等权限划分问题。一是“市级立规”是未来党规发展的必然趋势，“市级立法”与“市级立规”是一种“共同体”式发展进路，这种发展进路必然决定了二者的相向发展会导致某些领域的重复性规定。二是副省级城市和省会城市以及未来党内立规权下放至设区的市中存在经济特区城市（如深圳市），而经济特区立法权限更大、立法领域更广泛，此时“经济特区立法”和“市级立规”必然在某种场域中形成竞合。三是“省级立规”与“市级立规”本身在很大程度上会形成紧张关系，这主要是因为“单一制的层级治理结构”决定了党内一切权力源于党中央，各级党组织权力均为党中央授予所得^[27]。换言之，“省级立规”与“市级立规”具有“职责同质化”，二者均可对基层党建和作风建设作出规定，因而很有可能出现重叠规定。如果我们假设未来党内立规权下放至副省级城市和省会城市以及设区的市党委中，除会出现“经济特区立法”和“市级立规”的竞合外，还会出现“1+2”模式的耦合，即“经济特区立法”“市级立规”和“省级立规”三者的权限划分问题，如海南省既有经济特区立法权，又有海南省党委立规权、省会城市党委立规权和设区的市党委立规权。因此，需要进一步细化党规与国法的耦合机制，找到这些复杂交织的权限划分问题的衔接机制则是未来党内立规权下放后党规与国法在依规治党和依法治国中发挥“双驱”价值之关键所在。

四、应然选择：党内立规权下放的制度配给维度

由于《意见》和2019版《条例》没有对“第四层级”党内立规权作出直接性或间接性规定，为

了提高立规质量,总结其试点经验以及为未来党内立规权下放至设区的市党委提供经验借鉴,当前还需从供给、前置和后置三个维度对党内立规权下放带来的实然问题予以回应。

(一) 供给之维:注重从制度端与人才端发力

有效的党规制度供给是党规建设的主线和重心,但党内立规主体扩容下的供求关系却呈现供给侧难以满足需求侧的窘境。从国家治理上来看,国家治理作为“属概念”,内含多项“种概念”(如政党治理、社会治理、环境治理等),这就使得党规制度需求得到空前激增:有的领域党规制度供给不足,如监督保障法规高达1400多部,而规范政法工作、意识形态工作的法规以及程序性法规供给不足;党规解释、评估和清理等活动还要进一步规范,以及党内立规权下放后衍生出的权限划分、授权领域、联合党规定性、“四对矛盾”的化解等问题还需从供给侧发力;等等。由此可见,如何更好地破解党内立规权下放带来的实然困境,成为当下和未来党规建设的当务之急。因此,笔者认为应当以供给为主线,注重从制度端与人才端发力。其一,制度端以实践需求和问题意识为导向,以质量提升为目标。制度具有普适性和稳定性,制定新的党规应当谨慎推进,通盘考虑党规需求程度、约束范围与对象、时机成熟与否等影响因素,坚决避免“有需必供”^[28]。当然,这也并不意味着不再考虑需求侧,而是在科学论证的基础上精准把握供求关系,实现供给与需求的辩证统一。其二,人才端以党内法规学科建设与专门人才培养为抓手。目前,党规研究如火如荼,不管是法学、政治学学者还是党建学者都对党规作了较为深入的研究,在理论知识与体系设计上都较为成熟。特别是党内法规学具有专门的研究对象和研究方法,其学科价值独特,学科基础较为完善^[29]。因此,笔者认为应当在法学、政治学和党建理论研究基础上,适时推动党内法规学科独立,形成一门融汇法学、政治学和党建交叉研究的新兴学科,为党的建设和高素质人才培养以及实现“良规善治”提供理论支撑和人才支撑。

(二) 前置之维:注重从权限端与主体端发力

权不明,则责不定。任何一部党规都有其特定的行驶轨道,既不能“越轨”,也不能“出轨”。虽然《意见》对“市级立规”的权限作了限缩,但在对试点党规进行分析时,我们发现基层党建与作风建设的范围仍会出现竞合,阻碍了立规主体的正确理解,自然而然地引起人们的质疑。要想打消此种疑虑,需从宏观和微观两个层面入手。首先,从宏观层面来看,党建就是党的建设。党的十九大把新时代党建归纳为政治、思想、组织、作风、纪律五个方面。由此可见,作风建设就被纳入宏观层面的“党建”中。那么,宏观上的基层党建则是使得“五大建设”在基层得到回应,是对“五大建设”的贯彻落实,此时的党建范围则远远超出“大党建”领域。其次,从微观层面看,中共中央组织部把党的工作、党的建设和党务工作的关系定位为包含与被包含的关系^①。按中共中央组织部的分类,微观层面的党建只是指以党建为主线开展的一系列具体的党内管理活动,即在定义上属于党务工作范畴。因此,笔者认为党内立规权下放后“市级立规”的党建既不属于“大党建”,也不属于“小党建”范围,而是属于将党的建设在基层延伸所进行的一系列党务工作。党内立规主体扩容后的下一步应该从权限端发力,通过“列举+否定”的方式为“市级立规”划定具体的权限范围,从而避免“越轨”和“出轨”情形的发生。同时,在授权立规之前,明晰其主体也是前置过程的题中之义。前述之所及,在尚未明确“省级党委”和“市级党委”中由哪些机关拥有立规权时,势必带来权力的扩张。究其原因,在于地方党委的权力往往集中于常委会和“一把手”,委

^①党务工作与党的工作、党的建设是紧密联系又相互区别的三个范畴。其区别在于三者并不是平行的等同关系,而是包含与被包含的关系。按照形式逻辑的概念种属关系,党的工作是三者中外延最大的种概念,它是指党所从事的全部活动,除包括党的建设和党务工作外,还包括党的领导、思想政治、群众、军事、经济、文化以及处理与外国政党关系的外事工作等。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、政治、组织、作风和制度建设等。党务工作是被包含于党的工作和党的建设之中的一个属概念,其外延要小于党的工作和党的建设。确切地讲,党务工作是围绕党的建设而进行的一系列具体的党内管理活动。详见《如何区分党务工作、党的工作、党的建设》,载共产党员网,链接为<http://www.12371.cn/2018/12/25/ART11545723916215501.shtml?from=timeline>。

员会制容易演化为“书记制”，在某种程度上常委会更易成为名义上和实质上的“党委”，进而演变为“省委党规”和“市委党规”的实际制定者^[30]。根据《中国共产党地方委员会工作条例》（以下简称《工作条例》）第九条和第十条的规定，委员会和常委会均有权审议和决定本地区重大问题，因此将委员会和常委会纳入“党委”范畴尚无争议，但问题是省级和市级的党的代表大会能否成为立规主体还需澄清。根据党章和《工作条例》的相关规定，党的地方领导机关由同级代表大会及其产生的委员会构成。地方各级党代会有权讨论和决定本地区的重大问题。也就是说，地方党代会也有权制定地方党规。综上所述，“省委立规”和“市委立规”的主体包括党代会、委员会及其常委会。因此，未来还应当扩大与细化2019版《条例》第三条和第二章“权限”的涵摄范围，明确具体指向，或者在制定某部党规时，在正文中明确党委全称和权限领域，同时，根据2019版《条例》第三十四条之规定，还可采用解释的形式对条款的具体含义和适用问题作出解释。

（三）后置之维：注重从解释端与审查端发力

虽然学界对联合党规的定性存在纷争，但2019版《条例》明确规定了涉及政府事项可以联合制定党规，由此确定了联合党规的正当性依据。从规范性层面来看，2019版《条例》的修订可视对2012年以来党规制定经验的总结和提炼的新的规范性成果。但2019版《条例》修订时仅对联合党规正当性作了规定，可见2019版《条例》的完备性仍显不足。例如，试点党规在实践中暴露出联合党规的负责解释主体是采用“一元解释论”还是“二元解释论”的选择性问题。因此，仍然需要完善联合党规的负责解释主体等规范性事项。笔者认为，对联合党规负责解释主体的确定可引入“类推适用”的概念。“类推适用是在法体系之内填补具体规则缺失的首要方法”^[31]。按照2019版《条例》的规定，除中央党规可以由党中央或者授权有关部委进行解释外，部委党规和省委党规均由制定机关解释的规则可以类推适用于联合党规负责解释主体的事项，这符合类推解释的基本要求。据此，联合党规负责解释主体是由其制定主体共同负责解释是符合法律解释理论的，也符合“权责统一的目标要求”。

在全面依法治国和依规治党的大背景下，党规与国法在法治体系中同频共振，在某些领域中具有高度的同质性、耦合性。特别是在党内立规主体扩容后，二者的衔接间隙再次被放大，呈现出“市级立法”与“市级立规”、“经济特区立法”与“市级立规”竞合以及“1+2”模式的耦合。除此之外，“省级立规”与“市级立规”之间的衔接也是亟须化解的新矛盾。由此可见，如何更好地化解“四对矛盾”仍需回应。从规范性层面考察，《备案审查规定》对备案审查工作提出“有件必备、有备必审、有错必纠”的原则，要求各级党委建立健全与同级人大常委会、同级政府的备案审查联动机制；同时《备案审查规定》和2019版《条例》分别在第十一条和第二十七条规定了合法合规性审查的范围，“合法”即符合宪法法律之规定，“合规”即与党章、上位党规和规范性文件以及党的理论路线方针政策相一致，等等。从客观角度来看，合规性审查是党规建设的必经程序，既体现了党依规治党的坚定决心，也凸显了党章的至高权威；在宪法和法律的范围内，党不仅要依规治党，而且要依法治国、依宪执政。因此，党规“入章入宪”二维审查模式，为研究党规与国法的衔接与协调开辟了新的视角。下一步，还要细化党规“入章入宪”二维审查模式衔接机制；同时还应建立党内专门性审查机构，推动“党内监督”向“党内法治”转型升级，进而实现良法善治与良规善治同频共振。

五、余论：党内立规主体的未来走向

透视党内立规权的下放试点以及类比设区的市立法机关的立法权，在未来时机成熟时党内立规权可能会下放至最后层级设区的市党委。但如果在试点工作结束后没有授权赋予副省级城市和省会城市党委以及设区的市党委立规权，而是将党内立规权下放在省会城市党委层面戛然而止，将不利于地方党内治理进一步的法治化，对党规国法的良性互动也是有影响的。而如果未来设区的市党委拥有党中央赋予的党内立规权，市级就处于“中转站”的位置，对上能够围绕党中央的重大政治主张和省委的工作部署进行公转，对下能通过行使立规权领导所辖区域经济社会发

展和党的建设工作的使其自转。但这并不意味着设区的市党委可以随意行使立规权,还需要对立规权进行规范,具体而言:设区的市党委立规权的行使必须坚持必要性原则,即要以工作实际和问题意识为导向,一般在上位党内法规没有明确要求自身制定配套制度时不宜配套;严格框定立规权限,严格划分权力边界和责任边界,非自身权限内事项坚决不染指;制定某项党规前应征求上级党委的意见,强化上下级党委之间领导与被领导的关系,阐明制定背景、拟解决的问题以及制定意义等内容,非经批准坚决不制定。唯有如此,党内法规的体系化才能真正落到实处,最终成为“从自然演进模式向自然演进与理性建构共济模式转变的体现”^[32]。

参考文献:

- [1]段磊,熊娜.党内法规制定权限划分的变迁及其政治逻辑[J].学习与实践,2021(5):42-51.
- [2]童彬.党内法规制定权和程序机制研究——以副省级城市和省会城市党委制定党内法规为例[J].探索,2018(2):127-133.
- [3][24]周叶婷.论主体扩容视角下党内法规制定的规范性[J].学习与实践,2019(11):16-22.
- [4][5][8][9][28]宋功德.党规之治——党内法规一般原理[M].北京:法律出版社,2021:22-25;23;25;25;158.
- [6]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(01).
- [7][19]宋功德,张文显.党内法规学[M].北京:高等教育出版社,2020:16-17;297.
- [10][11][21]欧爱民,李丹.混合性党规的正当性证成与适用范围——党政联合制定党规的一种理论回应[J].中南大学学报(社会科学版),2020(1):87-96.
- [12][17][30]李斌雄,王荣.中国共产党党内法规制定试点工作的缘由、关键及其规范[J].学习与实践,2018(10):5-14.
- [13][14]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[J].西南政法大学学报,2020(6):3-12.
- [15]萧瑜.“大党建”:党建理论研究的新视角[J].红旗文稿,2016(20):37-38.
- [16]张晓燕.论党内法规制定主体制度的规范化[J].湖湘论坛,2018(3):43-53.
- [18]周望.党内法规制定主体研究:制度、实践与法理——兼论《中国共产党党内法规制定条例》的完善[J].吉林大学社会科学学报,2019(3):97-98.
- [20]郭世杰.论党内法规向国家法律转化的具体路径[J].中共福建省委党校学报,2019(1):40-49.
- [22]秦前红,苏绍龙.党内法规与国家法律衔接和协调的基准与路径——兼论备案审查衔接联动机制[J].法律科学(西北政法大学学报),2016(5):21-30.
- [23]封丽霞.党政联合发文的制度逻辑及其规范化问题[J].法学研究,2021(1):3-19.
- [25]王春业,王娟.行政公益诉讼范围的“等外”解读[J].浙江学刊,2019(6):97-103.
- [26]周佑勇.行政法原则的适用[M].武汉:武汉大学出版社,2003:269.
- [27]张可.论副省级城市和省会城市党委的党内法规制定权[J].中共天津市委党校学报,2020(2):20-27.
- [29]周叶中,邵帅.党内法规学学科独立论[J].江汉论坛,2020(8):46-52.
- [31]蒋清华.行政机关党组制与首长制关系的规范解释[J].中外法学,2020(6):1553-1572.
- [32]蔡金荣.法治视域中的中国共产党党内法规体系:正名与建构[J].重庆理工大学学报(社会科学),2021(2):113-123.

责任编辑:黎伟盛 助理编辑:李玉莹