

论党内法规制定权限的科层化事项配置

赵谦^{1, 21}

(1. 西南大学 法学院, 重庆 400715;

2. 西南大学 教育立法研究基地, 重庆 400715)

【摘要】 基于效力位阶差异性探究党内法规制定权限的科层化事项配置, 旨在厘清制定不同层级党内法规的权限事项表达要旨, 进而明晰相应的事项冲突弥合规范。凸显整体框架性之中央党内法规的制定权限事项更多地强调了全局性、原则性与基础性, 应依循效力范围合法性原则, 就其专属权限事项范围予以方向型、制度型和问题型之界分。侧重领域结构性的部门党内法规与侧重层级区域性的地方党内法规分属不同位阶, 但其制定权限事项在配套规定、职责履行和特殊授权方面存在一定的趋同性, 应围绕该类趋同事项就各自的专属权限事项范围予以类型化界分。不同位阶党内法规亦有可能就非专属的同一类事项作出不同规定, 而生成相应的显性或隐性事项冲突。可依循上位规定优位、新规定与特别规定优位、共同上级干预这三项原则来具体设定相应的事项冲突弥合规范。

【关键词】 党内法规 制定权限 科层化 事项范围 事项冲突

【中图分类号】 D262.2 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1003-8477 (2021) 01-0132-09

一、问题的提出

党内法规制定权限作为一个凸显实体、程序“羁束性”^{[1](p50)}的规范意义概念, 其往往指向相关主体制定相应党内法规所涉权力的事项范围与行为程度, 应更多地置于党内法规的狭义规范定义下来展开研究。《中国共产党党内法规制定条例》(2012年制定, 2019年修改)(以下简称《制定条例》)第3条、第5条从制定主体与规范体例这两个维度, 就党内法规的狭义规范定义予以了厘清。基于此, 党内法规的效力位阶与制定主体命题分别阐明了党内法规制定权限的规范准据与规范载体, 该类准据或载体所表征的党内法规制定主体相应权力的特有属性, 则往往需要通过制定权限所涉“反映特有属性的事物”^{[21](p22)}的具体事项配置来得以显明。

近年来, 党内法规制定权限问题研究渐成学界热点。所涉宏观理论研究往往置于党内法规的广狭义范畴界分¹、党规与国法的关系阐释²及其协调进路³等问题研究中而具体展开, 中观制度研究则结合整体性党内法规制度体系建构⁴、体系健全完善⁵等问题研究而附带性进行, 不多的微观适用研究主要涉及党内法规的规范属性⁶、程序机制⁷、制定技术⁸等专门性问题。而围绕党内法规制定权限事项问题, 则既没有进行应然层面的事项范围之表达要旨描述性研究, 也没有就实然层面的可能事项冲突开展解释性或探索性研究。因此, 有必要运用“描述经验、逻辑分析”^{[3](p311)}的法释义学方法, 来尝试厘清存续于相关规范性文件中的基于“效力位阶差异性”^{[4](p20)}之科层化制定权限事项配置要义。《制定条例》和《关于加强党内法规制度建设的意见》的相关规定, 即在事实上将党内法规划分为《中国共产党章程》(2017年修改)(以下简称《党章》)、中央党内法规、部门党内法规和

¹作者简介: 赵谦(1981-), 男, 法学博士, 西南大学法学院教授、博士生导师, 教育立法研究基地(教育部政策法规司—西南大学共建)研究员, 重庆英才计划青年拔尖人才。

基金项目: 武汉大学党内法规研究中心2019年度委托课题“党内法规制定权限研究”(IPLR[2019]N05)

地方党内法规这四个层级。具有最高效力的《党章》可就党实现纲领、开展活动并规定各类党内事务的方方面面来设置根本性规范，而成为其他党内法规的制定基础和依据。制定《党章》所涉权限事项范围的广延性与普适性则毋庸赘述。这里主要围绕“中央党内法规、部门党内法规和地方党内法规”^{[5] (p140)}这三个层级，来厘清其各自所涉“重大事项、较大事项和一般事项”^{[6] (p478)}的表达要旨，进而明晰相应的事项冲突弥合规范。

二、中央党内法规的制定权限事项范围

中央党内法规作为党的中央组织制定的整体框架性党内法规，依循《制定条例》第9条的列举式清单规定，所涉制定权限事项更多地强调了“基本”“重大”等描述性语词所凸显的全局性、原则性与基础性事项，并通过作出基本规定的“准则”⁹形式和作出全面规定的“条例”¹⁰形式，就组织、领导、自身建设和监督保障这四大板块的党内法规制度事项，予以了集中统一规定。有必要依循“效力范围合法性”^{[7] (p25)}原则，就所列举的七类专属权限事项范围予以方向型、制度型和问题型之界分。

（一）方向型事项范围。

方向型事项即《制定条例》第9条第1款第1项所列明的“党的性质和宗旨、路线和纲领、指导思想和奋斗目标”事项。应依循《党章》“总纲”部分的相关规定，来厘清该类事项的表达要旨。

其一，“性质和宗旨”可谓其立场方向型事项表达，抽象性最强。该类事项更多地表征了“党内法规更高的道德性要求”，^{[8] (p54)}并通过“党规严于国法”的方式来具体凸显。应依循“总纲”第1自然段的“性质”阐明，来完成相应中央党内法规制定依据的方向型设定；应依循第27自然段“全心全意为人民服务”的直观“宗旨”设定与第30自然段的“中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征”之总括式“宗旨”表达，来完成相应中央党内法规制定目的的方向型设定。

其二，“指导思想和奋斗目标”可谓其原则方向型事项表达，抽象性次之。该类事项更多地表征了党内法规在精神层面的“先进性、科学性、真理性和一元性”，^{[9] (p123)}并使之“成为党内法规体系的灵魂与标杆”^{[10] (p39)}而引领党内法规体系的一体化有机构建。应依循“总纲”第2—8自然段的“指导思想”阐明，来完成相应中央党内法规制定指导思想的方向型设定；应依循“总纲”第9、10自然段的“奋斗目标”阐明，来完成相应中央党内法规制定原则的方向型设定。

其三，“路线和纲领”可谓其践行方向型事项表达，更为具体、可操作性最强。该类事项更多地表征了在“党的路线方针政策法律化、条文化”^{[11] (p9)}进路下，成就“以党的基本路线为统领的政策制度体系”^{[12] (p36)}的阶段性与实践性。应依循“总纲”第11自然段的“基本路线”宣示和第24自然段的“总体纲领”宣示，来完成相应中央党内法规所涉框架性制度的方向型设定；应依循“总纲”第12—23自然段的“基本纲领”阐明和第25—29自然段的党的建设“基本要求”阐明，来完成相应中央党内法规所涉具体领域性制度的方向型设定。

（二）制度型事项范围。

制度型事项即《制定条例》第9条第1款第2、3、4、6项所列明的“党的各级各类组织的产生、组成和职权职责”“党员义务权利方面”“党的领导和党的建设各方面”“党的纪律处分和组织处理方面”之基本制度事项。该类事项应依循《党章》“总纲”和各章的相关规定，来厘清其事项表达要旨。

其一，“党的各级各类组织的产生、组成和职权职责”可谓其组织法规制度。该类事项旨在凸显其相应的“系统建构功能与规范作用”，^{[13] (p29)}以确保体系化的组织框架推动“提升党的执政能力，提高国家权力机关的威信”。^{[14] (p24)}应依循第2章、第3章、第4章、第5章之相关规定，从组织形式到中央、地方、基层这三级组织架构，来完成相应中央党内法规在加强党的建设、巩固执政领导方面的框架性组织制度设定。

其二，“党员义务权利方面”和“党的建设方面”可谓其自身建设法规制度。该类事项旨在凸显其相应的“组织系统结构再造与子系统有效整合”^{[13] (p33)}功用，以推动从党员个体到组织人事管理各个层面组织建设的功能性完善。应依循第1章、第6章、第11章之相关规定，从党员、党的干部到党的标志这三个方面，来完成相应中央党内法规的框架性建设制度设定。

其三，“党的领导方面”可谓其领导法规制度。该类事项旨在凸显“为党发挥总揽全局、协调各方领导核心作用”^{[15] (p85)}提供必要的规范指引，并将坚持党的领导作为一种原则立场设定于各位阶规范性法律文件之中。¹¹应依循“总纲”第30自然段“加强和改善党的领导”的八类“必须”事项和第9章、第10章之相关规定，从基本原则、党组实施到群团延伸这三个方面，来完成相应中央党内法规的框架性领导制度设定。特别是应强调发挥“党组是党与国家机关重要的联结点”^{[16] (p81)}作用，其作为贯彻落实党的领导的重要组织载体，相关党组规范设定的质量会直接影响党的领导的实际效果发挥。

其四，“党的纪律处分和组织处理方面”可谓其监督保障法规制度。该类事项旨在凸显“对党组织工作、活动和党员行为的监督、考核、奖惩、保障”，^{[17] (p7)}以确保其所涉公权力的规范、有效行使。应依循第7章、第8章之相关规定，从党的纪律和党的纪律检查机关这两个方面，来完成相应中央党内法规的框架性监督制度设定。既通过明晰化、体系化的监督制度设定来保障其他党内法规的实施绩效，也强调通过规范、有序的监督执纪程序设定来切实维护党员的正当合法权利。

（三）问题型事项范围。

问题型事项即《制定条例》第9条第1款第5、7项所列明的“涉及党的重大问题”“其他应当由中央党内法规规定”之间题事项。该类事项往往呈现出一定的“文本的模糊性”，^{[18] (p29)}有必要厘清相关规范设定的程度、性质之模糊表达要旨。

一方面，“重大问题”的问题事项应凸显其导向性、过程性特色，而依循党的系列“若干重大问题的决定”¹²来厘清其事项范围。该类党内规范性文件分别针对宏观抽象问题和微观具体问题来展开设定。前者从全面深化改革、国家治理体系和治理能力现代化、和谐社会、依法治国这四个方面，列明了相应整体性中央党内法规的事项范围，可对应至“作出基本规定”的准则位阶；后者从党的建设、文化体制、农业农村、国有企业这四个方面，列明了相应框架性中央党内法规的事项范围，可对应至“作出全面规定”的条例位阶。

另一方面，“其他”问题事项则应凸显其非常态化、阶段性特色，而依循党的任务性“决定”¹³来厘清相应框架性中央党内法规的事项范围。该类党内规范性文件亦可对应至“作出全面规定”的条例位阶。

三、部门党内法规与地方党内法规的制定权限事项范围

虽然部门党内法规与地方党内法规分属不同位阶，且前者作为党中央各部门基于其“独立或相对独立的管理职能”^{[19] (p95)}定位制定的结构事务性党内法规，与后者作为部分地方党委基于其“贯彻落实党中央重大决策部署”^[20]要求制定的区域执行性党内法规，存在着明显的界分。但依循《制定条例》第10条、第11条的列举式规定与第12条的概括式规定，可以发现这两类党内法规的制定权限事项存在一定的趋同性，即皆主要指向配套规定、职责履行和特殊授权这三类职权性事项。且它们都是通过作出具体规定的规定、办法、规则、细则形式，就“党的某一方面重要工作的要求和程序”来予以细化、可操作性规定。只不过部门党内法规侧重领域结构性，地方党内法规则更多地侧重层级区域性。

（一）配套规定事项范围。

《制定条例》第14条从形式要求与实质要求这两个方面，就凸显“从属性、实施性、规范性和耦合性”^{[21] (p15)}的配套规定事项表达要旨予以了原则性设定。

一方面，配套规定的形式要求。应以所涉上位党内法规在“清晰、严密、完整的逻辑结构”^{[22] (p7)}中的明确配套授权规定为依据，无规定则不用配套，即将该类权限事项定位为一种严格的羁束性授权事项。此外，结合第10条、第11条之规定，在事实上即将配套规定的“贯彻执行”对象仅限于中央党内法规，以确保其“在遵循政治逻辑基础上的立规质量、效果”。^{[21] (p21)}

另一方面，配套规定的实质要求。即立足于确保相应党内法规制度体系协调性与融贯性的基本立场，从规范性文件的制定宗旨、制定技术方面，将限定范围、细化实施、非重复设定为制定配套规定的三项基本原则。

其一，厘清限定范围原则所指向的“不得超出上位党内法规规定的范围”要义。即以所涉上位党内法规的制定权限事项为基准范围；以所涉上位党内法规规制的行为种类、行为幅度、行为方式以及相应的职权清单为适用范围。

其二，厘清细化实施原则所指向的“应当明确、具体，具有针对性、可操作性”要义。即在配套规定的语言文字形式性表述方面，要求应明白确定、不笼统并凸显规范细节；在配套规定的行为准则实质性设定方面，要求应围绕明确的问题对象来设定具体措施，并凸显所涉行为标准、原则与规程设定便于观测、易执行与可控性。

其三，厘清非重复设定原则所指向的“已经明确规定的内容不作重复性规定”要义。上位规范中的明确规定大致可分为概括式明确与列举式明确这两种。前者主要围绕特定规范事项的概念界分与定性分析，而予以概括；后者则主要围绕特定规范事项的范围清单与定量分析，而予以列举。下位规范中的重复性规定则可大致分为程序性引述重复与实体性规制重复这两类。前者主要是基于相应规范设定的体系化考量，就所涉上位规范的相关规定予以引述性表达，而为其配套规定的具体展开作程序性铺垫；后者主要是基于相应规范设定的照搬照抄式“过场化”考量，就所涉上位规范的相关规定予以规制性表达，或原封不动、或改头换面后作为其配套规定的具体内容而实体性重复。应根据明确规定与重复性规定的具体情形来予以类型化设定。列举式明确规定当属于绝对禁止重复事项；概括式明确规定则属于一般性禁止重复事项，可在下位规范中予以适当的程序性引述重复。实体性规制重复即为绝对禁止事项，任何情形下不得出现于相关下位规范中，否则即可能触发相应的规范制定问责机制；程序性引述重复则为相对禁止事项，在限定篇幅和比例的前提下，可以出现在相关下位规范中，而不必触发规范制定问责机制或成为问责豁免事由之一。

（二）职责履行事项范围。

《制定条例》第10条、第11条分别就党中央各部门与部分地方党委的职责履行事项表达要旨予以了体系协调化的方向性设定，以避免因“部门或地方利益，出现‘纵向碎片化’现象”。^{[23] (p122)}

一方面，领域结构性职责履行事项范围。党中央各部门应围绕“党的工作相关职责”之职权范围来制定部门党内法规，以避免诱发可能的“部门利益化的‘立法’质量悖论问题”。^{[24] (p86)} 中央纪律检查委员会主要围绕《党章》第46条第2款规定的“监督、执纪、问责”事项范围来制定相应部门党内法规，以达成其同体监督、自我规制目标。依循2017年《中国共产党工作机关条例（试行）》（以下简称《机关条例》）第2条之规定，有权制定部门党内法规的党中央各部门可分为党中央办公厅、党中央职能部门和党中央办事机构这三类。党中央办公厅主要围绕《机关条例》第12条规定的“推动落实、协调工作、运行保障”事项范围来制定相应部门党内法规，来推进其落实、协调、保障之结构性工作事务；党中央职能部门主要围绕《机关条例》第13条规定的“独立管理、组织实施、协调指导”事项范围来制定相应部门党内法规，来推进其某一方面工作主管之结构性工作事务；党中央办事机构主要围绕《机关条例》第14条规定的“议事协调、特定管理”事项范围来制定相应部门党内法规，来推进其协助办理某一方面重要事务之结构性工作事务。

另一方面，层级区域性职责履行事项范围。部分地方党委围绕“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”之职权范围来制定地方党内法规，以避免诱发可能的“地方党内法规建设规划相对滞后的体系化不足问题”。^{[25] (p49)} 《制定条例》第11条明确规定了作为常态化有权地方党委的省级党委，应围绕地方经济社会发展和地方党建这两类事项来制定相应地方党内

法规。经北大法宝检索，截至 2020 年 8 月，属于党内法规制度范围的现行有效地方规范性文件共 1074 件，各个省级地方皆有制定。其中省级党委主要围绕地方党建事项来单独制定地方党内法规，例如 2012 年《中国共产党河北省委员会党内法规制定细则》第 4 条^[14]、2013 年《中共江苏省委关于贯彻〈中国共产党党内法规制定条例〉的实施办法》第 3 条^[15]皆有明确规定。涉及地方经济社会发展事项则往往与同级政府联合发文来制定相应地方规范性文件，而较少单独制定地方党内法规。《关于加强党内法规制度建设的意见》的相关概括性规定^[16]则在一定程度上将副省级城市、省会城市党委设定为非常态化有权地方党委，仅能“根据中共中央授权”^{[26] (p90)}而围绕“基层党建、作风建设”事项来制定相应地方党内法规。且伴随《制定条例》关于有权地方党委的封闭式限制性规范设定，亦在一定程度上显现出地方党内法规制定权的审慎授权或限缩配置趋向。故有必要根据既有中央层面党的自身建设相关党内法规的类型化设定，就制定地方党内法规所涉“基层党建、作风建设”事项范围予以列明。

（三）特殊授权事项范围。

《制定条例》第 12 条从实体性要求与程序性要求两个方面，就特殊授权事项范围予以了专门性设定。该类事项的表述要旨往往基于“保证中央党内法规制定质量和实际成效”^{[22] (p9)}目标，通过获得授权部门的先行先试与实践经验总结，进而“为全党全国提供可复制、可推广的制度成果”。^{[27] (p9)}

一方面，特殊授权的实体性要求。《制定条例》第 12 条第 1 款从事项范围和宗旨目标这两方面设定了特殊授权的实体性要求。仅限于中央党内法规的制定权限事项范围，才可由党中央来决定实施授权。但若所涉事项本身存在专属性规定且不得授权制定，^[17]即为该类特殊授权的排除范围，从而确立了中央集中统一领导事项禁止授权之基本原则。授权的宗旨目标则指向维护中央集中统一领导前提下的先行先试要义，为完成制定相应中央党内法规而“提供经验和样本”。^{[28] (p128)}该类特殊授权的授权期限亦有必要从具体时限方面来初步厘清“条件成熟”要件。可参照副省级城市、省会城市党委有限授权^[29]制定地方党内法规的一年试点期，将具体时限设定为一年，并在其基础上，就“条件成熟”的其他行为、事实要件来予以明确。

另一方面，特殊授权的程序性要求。《制定条例》第 12 条第 2 款从请示报告和报批这两方面设定了特殊授权的程序性要求。在规划与计划、起草这两个一般性党内法规制定程序环节基础上，事实上增加了这两个环节中重大事项向党中央请示报告的前置性审查要求。而且，在《制定条例》第 28 条第 2 款、第 3 款规定的部门党内法规、地方党内法规本级审批环节基础上，亦事实上增加了《制定条例》第 28 条第 1 款第 4 项规定之“采取传批方式，由中央办公厅报党中央审批”的复核审查环节。此外，结合“严格遵循授权要求”之规定，将获授权制定机关的可能“‘再授权’或变相‘再授权’的情形”^{[30] (p76)}予以了隐性排除，获授权制定机关不得转授权其他机关来制定相应党内法规。

四、事项冲突的弥合规范

基于上述两类应然层面的制定权限事项范围厘清，“效力层次自洽的规范体系”^{[31] (p77)}得以初步检视。但“‘金字塔’式闭合结构”^{[32] (p26)}中的不同位阶党内法规，在实然层面亦有可能基于其不同的制定权限，就非专属的同一类事项作出不同规定，而生成相应的显性或隐性事项冲突。面对该类制定权限事项冲突问题，则需明晰“目标、激励与约束维度”^{[33] (p14)}中相应的事项冲突弥合规范，可依循《制定条例》第 31 条、第 32 条、第 33 条设置的上位规定优位、新规定与特别规定优位、共同上级干预这三项原则来具体设定。

（一）显性事项冲突弥合规范。

《制定条例》第 31 条的三项规定固化了《党章》、中央党内法规、部门党内法规和地方党内法规之四级位阶体系，并通过“不得同……相抵触”之规范表达明晰了上位规定优位原则。显性事项冲突即依循既有党内法规位阶体系设定，上下位阶的党内法规围绕同一类事项存在明显的“相抵触”规定。应结合《制定条例》第 32 条第 1 款的四项列举式清单规定，进一步明确上位规定优位原则的具体适用情形与“责令改正或撤销”之适用措施，旨在避免从原则精神到规范设定的“相抵触”情形发生。

事实上，近年来经过两次集中清理党内法规后，^[34]并在《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》（2012年制定，2019年修改）的系统性约束下，该类显性事项冲突现象渐趋偶发与被动性，且往往因下位党内法规未能及时与上位党内法规修改相衔接所致。例如，《中国共产党问责条例》于2019年修订后新增了第20条之问责申诉程序规定，并就申诉处理机关和处理期限予以了明确设定。¹⁸2017年《中共吉林省委贯彻〈中国共产党问责条例〉实施办法》第35条、第36条的相关规定，¹⁹则与之存在明显“相抵触”。但该地方党内法规的相关规定，在相应上位党内法规修改之前是与之契合的贯彻执行配套规定，所涉事项冲突皆系未与修改相衔接的被动性事项冲突。故该类事项冲突的弥合目标应指向建设性备案审查，以“责令改正”措施来推动相应下位党内法规积极完成相关衔接性修改。

但若该类显性事项冲突并非修改衔接所致，而是自始至终与相应上位党内法规的相关规定存在“相抵触”，例如，2013年《广西壮族自治区领导干部违反改进作风有关规定实行问责的暂行办法》第6条的四类问责方式规定，²⁰即与《中国共产党问责条例》修订前的第7条和修订后的第8条所规定的“通报、诫勉、组织调整或者组织处理、纪律处分”之四类问责方式存在事项冲突，则该类事项冲突的弥合目标应指向惩戒性备案审查，以“责令撤销”措施来推动相应下位党内法规完成《制定条例》第37条规定的“专项清理”，并根据《中国共产党问责条例》的相关规定来追究相应的主体责任与领导责任。

（二）隐性事项冲突弥合规范。

隐性事项冲突即依循既有党内法规位阶体系设定，同位阶的党内法规围绕同一类事项存在模糊重复规定或差异化特有规定。其更多的是面临如何选择适用，进而推动上位党内法规完成有效规范整合的问题。

针对同一机关制定党内法规的同位阶事项冲突，《制定条例》第33条明晰了新规定与特别规定优位原则。新旧规定依循同一机关的不同颁布时间来具体判断，特别规定则依循同一机关在适用时间、地点、主客体等方面的特别限制来具体判断。例如，1991年《中共中央纪律检查委员会关于审理党员违纪案件工作程序的规定》和1994年《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例》皆由中共中央纪律检查委员会先后制定，属于典型的同一机关围绕同一类事项制定的同位阶党内法规。前者的第7条第2款和第3款²¹分别就移送审理案件材料予以了两类各四项的列举式清单规定，后者的第41条²²则就移送审理案件材料予以了七项的列举式清单规定。两者存在明显的模糊重复规定之隐性事项冲突，则应基于新规定与特别规定优位原则，以后者第41条的规定以及1994年《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例实施细则》第41条、第42条、第43条的施行性规定为准据而予以适用。该类隐性事项冲突的弥合目标应指向建设性备案审查，并参照采取“责令撤销”措施，来推动该类旧规定、一般规定之同位党内法规完成《制定条例》第37条规定的“专项清理”。

针对不同机关制定党内法规的同位阶事项冲突，《制定条例》第32条第2款的规定虽然仅涉及“不同部委制定的”之部门党内法规层面，而确立了“党中央”之共同上级干预原则。例如，中央纪律检查委员会制定的1996年《中共中央纪律检查委员会、中华人民共和国监察部关于保护检举、控告人的规定》和作为党中央工作机关的中共中央办公厅制定的2020年《纪检监察机关处理检举控告工作规则》，皆是同位阶的部门党内法规，而分别基于不同部门的职责履行考量，就检举控告人保护事项予以了规定。前者的第4条和后者的第47条皆就检举控告保密要求予以了列举式清单规定，并存在较大幅度事项交集。但前者第1项²³之“无关人员不在场”规定和后者第4项²⁴之“宣传报道”规定则属于各自的差异化特有规定，既可择其一适用、可兼有适用、亦可皆不适用，从而诱发一定的选择适用困境使得相关规定流于形式。该类隐性事项冲突的弥合目标亦应指向建设性备案审查。近期措施即参照适用“责令改正”，来推动该类不同机关制定的同位阶党内法规完成相应衔接性修改；远期措施即参照适用“责令撤销”，来推动作为其共同上级机关的“党中央”整合相关规范而出台相应的中央党内法规，并完成《制定条例》第37条规定的“即时清理”。

五、结语

党内法规制定权限作为一个凸显实体、程序羁束性的规范意义概念，是彰显党内法规独有规范特性的一类范畴载体。所涉

制定主体相应权力的特有属性，往往需要通过制定权限的具体事项配置来得以显明。党内法规的金字塔式效力位阶等级结构已然确立，有必要基于效力位阶差异性来探究其制定权限的科层化事项配置。制定中央党内法规的专属权限事项范围应分别凸显其立场、原则与践行之方向型事项表达，组织、自身建设、领导与监督保障之制度型事项表达，导向性、过程性特色与非常态化、阶段性特色之问题型事项表达。制定部门党内法规与地方党内法规的专属权限事项范围则应分别凸显其形式、实质要求之配套规定事项表达，领域结构性、层级区域性之职责履行事项表达，实体性、程序性要求之特殊授权事项表达。不同位阶党内法规亦有可能就非专属的同一类事项作出不同规定，而生成显性或隐性事项冲突。各类事项冲突的弥合目标应指向建设性或惩戒性备案审查，并以相应措施来推动所涉党内法规完成修改、清理或整合。基于此，尝试解构制定不同层级党内法规的权限事项表达要旨与相应的事项冲突弥合规范，有助于显明相应权力的特有属性并为该类党内法规规范载体研究奠定基础。

参考文献:

[1]王贵松.行政裁量:羁束与自由的迷思[J].行政法学研究,2008,(4)。

[2]金岳霖.形式逻辑[M].北京:人民出版社,2006.

[3][德]罗伯特·阿列克西.法律论证理论——作为法律证立理论的理性论辩理论[M].舒国滢,译.北京:中国法制出版社,2002.

[4]付子堂.法治体系内的党内法规探析[J].中共中央党校学报,2015,(3)。

[5]王振民.党内法规制度体系建设的基本理论问题[J].中国高校社会科学,2013,(5)。

[6]宋功德.党规之治[M].北京:法律出版社,2015.

[7]王若磊.依规治党与依法治国的关系[J].法学研究,2016,(6)。

[8]陈光.党内法规在社区治理中的作用研究[J].中共浙江省委党校学报,2017,(3)。

[9]管华.党内法规制定技术规范论纲[J].中国法学,2019,(6)。

[10]王建芹.法治视野下的党内法规体系建设[J].中共浙江省委党校学报,2017,(3)。

[11]李林.论“党内法规”的概念[J].法治现代化研究,2017,(6)。

[12]张文显.习近平法治思想研究(中)——习近平法治思想的一般理论[J].法制与社会发展,2016,(3)。

[13]薛刚凌.党的组织法基本问题研究[J].法学杂志,2020,(5)。

[14]游劝荣.地方党组织与国家权力机关相互关系运行机制研究[J].东南学术,2009,(1)。

[15]刘怡达.论纪检监察权的二元属性及其党规国法共治[J].社会主义研究,2019,(1)。

[16]秦前红,陈家勋.党政机构合署合并改革的若干问题研究[J].华东政法大学学报,2018,(4)。

-
- [17]中共中央办公厅法规局. 以改革创新精神加快补齐党建方面的法规制度短板[J]. 求是, 2017, (3) .
- [18]陈光. 论党内立规语言的模糊性及其平衡[J]. 中共中央党校学报, 2018, (1) .
- [19]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) .
- [20]宋功德. 全方位推进党内法规制度体系建设[N]. 人民日报, 2018-09-27(007) .
- [21]祝捷, 王萌. 论党内法规配套立规的政治逻辑及其制度实现[J]. 河南社会科学, 2020, (2) .
- [22]中央办公厅法规局法规处. 新时代党内法规制度建设的有力引擎[J]. 秘书工作, 2019, (10) .
- [23]徐信贵. 党内法规的规范属性与制定问题研究[J]. 探索, 2017, (2) .
- [24]张晓燕. 求真务实地研究和解决党内法规制度建设的重点、难点问题[J]. 中国党政干部论坛, 2013, (9) .
- [25]周悦丽. 以地方为视角的党内法规体系建设研究[J]. 北京行政学院学报, 2018, (4) .
- [26]王圭宇. 新时代党内法规同国家法律衔接和协调的实现路径[J]. 学习论坛, 2019, (5) .
- [27]周叶中. 关于中国共产党党内法规体系化的思考[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2017, (5) .
- [28]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) .
- [29]武汉组工网. 我市党内法规制定试点工作方案获批[EB/OL]. <http://www.whzg.gov.cn/xwtd/41040.jhtml>, 2020-07-09.
- [30]苏绍龙. 论党内法规的制定主体[J]. 四川师范大学学报(社会科学版), 2018, (5) .
- [31]侯继虎. 新时代党内法规体系化的法理逻辑与发展路径[J]. 政治与法律, 2019, (4) .
- [32]杨爱平, 陈瑞莲. 从“行政区行政”到“区域公共管理”——政府治理形态嬗变的一种比较分析[J]. 江西社会科学, 2004, (11) .
- [33]陈家建, 边慧敏, 等. 科层结构与政策执行[J]. 社会学研究, 2013, (6) .
- [34] 中华人民共和国中央人民政府网. 中共中央完成党内法规和规范性文件第二次集中清理工作[EB/OL]. http://www.gov.cn/xinwen/2019-04/11/content_5381519.htm, 2020-06-18.

注释:

- 1 李林:《科学定义“党内法规”概念的几个问题》, 载《东方法学》2017年第4期。

2 李树忠：《党内法规与国家法律关系的再阐释》，载《中国法律评论》2017年第2期；王勇：《再论党内法规与国家法律间的关系》，载《理论与改革》2017年第3期；周望：《论党内法规与国家法律的关系》，载《理论探索》2018年第1期。

3 操申斌：《党内法规与国家法律协调路径探讨》，载《探索》2010年第2期；马立新：《党内法规与国家法规规章备案审查衔接联动机制探讨》，载《学习与探索》2014年第12期；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》，载《法律科学（西北政法大學學報）》2016年第5期。

4 王振民：《党内法规制度体系建设的基本理论问题》，载《中国高校社会科学》2013年第5期；王建芹：《法治视野下的党内法规体系建设》，载《中共浙江省委党校学报》2017年第3期；莫纪宏：《党内法规体系建设重在实效》，载《东方法学》2017年第4期。

5 韩强：《论健全完善党内法规体系》，载《中国井冈山干部学院学报》2014年第6期；伊士国：《论形成完善的党内法规体系》，载《学习与实践》2017年第7期。

6 徐信贵：《党内法规的规范属性与制定问题研究》，载《探索》2017年第2期。

7 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》，载《探索》2018年第2期。

8 管华：《党内法规制定技术规范论纲》，载《中国法学》2019年第6期。

9 例如：1980年《中国共产党第十一届中央委员会关于党内政治生活的若干准则》、2015年《中国共产党廉洁自律准则》、2016年《中国共产党第十八届中央委员会关于新形势下党内政治生活的若干准则》。

10 例如：2016年《中国共产党党内监督条例》、2017年《中国共产党巡视工作条例》、2018年《中国共产党纪律处分条例》、2018年《中国共产党支部工作条例（试行）》、2018年《干部人事档案工作条例》、2018年《社会主义学院工作条例》、2019年《中国共产党政法工作条例》、2019年《中国共产党重大事项请示报告条例》、2019年《党政领导干部考核工作条例》、2019年《中国共产党党员教育管理工作条例》、2019年《中国共产党机构编制工作条例》、2019年《中国共产党宣传工作条例》、2019年《中国共产党农村工作条例》、2019年《中国共产党党校（行政学院）工作条例》、2019年《中国共产党国有企业基层组织工作条例（试行）》、2019年《中国共产党农村基层组织工作条例》、2019年《党政领导干部选拔任用工作条例》、2019年《中国共产党党组工作条例》、2019年《中国共产党党内法规制定条例》、2019年《中国共产党问责条例》、2019年《中国共产党党和国家机关基层组织工作条例》等。

11 例如：《中华人民共和国立法法》第3条规定：“立法应当遵循宪法的基本原则，以经济建设为中心，坚持社会主义道路、坚持人民民主专政、坚持中国共产党的领导、坚持马克思列宁主义毛泽东思想邓小平理论，坚持改革开放”；《中华人民共和国监察法》第2条规定：“坚持中国共产党对国家监察工作的领导，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、‘三个代表’重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，构建集中统一、权威高效的中国特色国家监察体制。”

12 例如：1998年《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》、1999年《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》、2006年《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》、2008年《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》、2009年《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》、2011年《中共中央关于深化文化体制改革推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》、2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》、2014年《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》、2019年《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》。

13 例如：2016 年《中共中央关于学习〈胡锦涛文选〉的决定》、2017 年《中共中央关于认真学习宣传贯彻党的十九大精神的决定》、2018 年《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》、2020 年《关于调整预备役部队领导体制的决定》。

14 2012 年《中国共产党河北省委员会党内法规制定细则》第 4 条：“按照职权范围，下列事项应当由省委党内法规作出规定：（一）省委贯彻落实中央重大决策，贯彻中央党内法规和中央纪律检查委员会、中央各部门党内法规作出规定的重要事项；（二）省委总揽全局、协调各方、实施全面领导的重要制度；（三）省委加强和改进党的建设特别是全省各级党组织和党员队伍建设的重要制度；（四）全省党的各方面工作的重要制度；（五）其他应当由省委党内法规规定的事项。”

15 2013 年《中共江苏省委关于贯彻〈中国共产党党内法规制度条例〉的实施办法》第 3 条：“下列事项应当由我省党内法规规定：（一）贯彻落实中央党内法规的具体制度；（二）加强全省党的建设的指导思想、基本原则、工作目标和重要举措；（三）我省党的思想、组织、作风、反腐倡廉和制度建设等方面的重要制度；（四）其他应当由我省党内法规规定的事项。省纪律检查委员会，省委各部门，各市、县（市、区）党委可在职权范围内制定党内有关制度。”

16 2017 年《关于加强党内法规制度建设的意见》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。”

17 例如：《制定条例》第 9 条第 2 款规定：“凡是涉及党中央集中统一领导的事项，只能由中央党内法规作出规定。”

18 《中国共产党问责条例》（2016 年制定，2019 年修改）第 20 条规定：“作出问责决定的党组织接到书面申诉后，应当在 1 个月内作出申诉处理决定”。

19 2017 年《中共吉林省委贯彻〈中国共产党问责条例〉实施办法》第 35 条规定：“向作出复议复查决定党组织的上一级党组织提出申诉”；第 36 条规定：“应当自受理复议复查或者申诉申请后 90 日内作出申诉处理决定”。

20 2013 年《广西壮族自治区领导干部违反改进作风有关规定实行问责的暂行办法》第 6 条规定：“对领导干部的问责方式有批评教育、诫勉谈话、责令作出书面检查、通报批评”。

21 1991 年《中共中央纪律检查委员会关于审理党员违纪案件工作程序的规定》第 7 条第 2 款规定：“本级纪委检查部门移送的案件，应具备下列材料：（一）立案依据；（二）错误事实材料、被检查人对错误事实材料的意见及检查组对其意见的说明；（三）调查报告和主要证据材料；（四）被检查人的书面检讨。”第 7 条第 3 款规定：“行政监察机关、公安机关、人民检察院、人民法院移送的案件，应具备下列材料：（一）行政监察机关移送的案件应具备处理意见或决定、调查报告、主要证据材料、与本人见面材料、本人意见和有关组织的说明；（二）公安机关移送的案件应具备行政处罚决定或行政强制措施决定、摘抄或复制的主要证据和本人检查交待等材料；（三）人民检察院移送的案件应具备免于起诉或不予起诉决定书的副本、侦查终结报告、摘抄或复制的主要证据和本人交待等材料；（四）人民法院移送的案件应具备起诉书、判决书或裁定书、摘抄或复制的主要证据和本人交待等材料。”

22 1994 年《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例》第 41 条规定：“移送审理时，应移送下列材料，并办交接手续：（一）分管领导同意移送审理的批示；（二）立案依据；（三）调查报告和承办纪检室的意见；（四）全部证据材料；（五）与被调查人见面的错误事实材料；（六）被调查人对错误事实材料的书面意见和检讨材料；（七）调查组对被调查人意见的说明。”

23 1996 年《中共中央纪律检查委员会、中华人民共和国监察部关于保护检举、控告人的规定》第 4 条第 1 项规定：“（一）

纪检监察机关应设立检举、控告接待室，接受当面检举、控告应单独进行，无关人员不得在场。”

24 2020 年《纪检监察机关处理检举控告工作规则》第 47 条第 4 项规定“：（四）宣传报道检举控告有功人员，涉及公开其姓名、单位等个人信息的，应当征得本人同意。”