

# 论党内法规的制定主体

苏 绍 龙

(武汉大学 a.法学院, b.政治学博士后科研流动站, c.党内法规研究中心, 武汉 430072)

**摘要:**党内法规制定主体是依据规定或授权, 审议批准党内法规及其修改、废止和解释的党组织。现行党内法规关于制定主体的规定较为概括, 在各层级党内法规制定工作中都存在一些问题, 如制定主体与解释主体的关系、党的全国代表会议是否具有制定主体资格和“中央各部门”的具体范围等。明确这些问题, 具有重要的理论和实践价值, 有助于推动形成党内法规理论体系引领实践并修订完善《中国共产党党内法规制定条例》等党内法规。

**关键词:**党内法规; 制定主体; 依规治党; 深化党和国家机构改革

**中图分类号:**D20 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2018)05-0065-16

近年来, 随着党内法规制度建设驶入“快车道”, 党内法规研究逐渐兴起, 然而大量研究成果严重同质化、问题意识离散的问题比较突出。党内法规研究除了需要宏大的“意识流”, 当前更加迫切需要稳健的“理论流”和精细的“技术流”, 着眼实践研究基础和现实问题, 扎实建构理论体系, 唯此方能为到建党100周年时形成比较完善的党内法规制度体系提供相适应的理论支撑。

本文所指的党内法规, 是《中国共产党党内法规制定条例》(中发〔2012〕5号<sup>①</sup>, 以下称《制定条例》)规定的党章、准则、条例、规则、规定、办法和细则等七种用以规范党组织的工作、活动和党员行为的党内规章, 不包含其他党的制度形式。《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》(中发〔1990〕13号, 以下称《暂行条例》)和《制定条例》施行以来, 党内法规制定主体(或称制定机关)在规范上总体明确, 即“制定主体特定”<sup>[1]</sup>, 但由于党内法规制度建设的任务繁重, 基础理论研究的供给相对贫乏, 部分工作体制机制还不十分完备, 实践中, 党内法规制定主体相关制

度存在着一些问题有待厘清, 个别问题还较为突出、亟待规范, 本文即就此方面试作论析。需要说明的是, 党内法规制定主体的相关制度与党内法规的制定权限、制定程序和效力位阶等问题密切关联, 因而本文的部分探讨对此也会有所涉及。

## 一 党内法规制定主体的规范意义

### (一) 党内法规制定主体的基本规范意义

党内法规的制定是创制党内法规以及对党内法规进行修改、废止、解释的活动, 是党内法规立、改、废、释活动的集合概念。党内法规的制定主体就是依据规定或授权享有党内法规立、改、废、释审议批准权的党组织, 亦即有权审议批准党内法规及其修改、废止和解释的党组织。在现行党内法规制度体系中, 作为最根本和最高效力的党内法规的党章并没有就党内法规的制定主体及其权限等事项作出规定, 而是由《制定条例》较为集中地规定, 另有中央授权决定明确其他制定主体。具体而言, 《制定条例》第二条在阐明党内法规的规范意义时, 将制定主体列举为“党的中央组织以及中央纪律检查委员会、中

收稿日期: 2018-06-18

基金项目: 2018年度国家社科基金青年项目“推进合宪性审查视阈下的备案审查制度及衔接联动机制研究”(18CFX016)。

作者简介: 苏绍龙(1988—), 男, 云南大理人, 法学博士, 武汉大学法学院讲师、政治学博士后科研流动站研究人员、党内法规研究中心特聘研究员。

央各部门和省、自治区、直辖市党委”,在附则第三十四条中又特别规定“中央军事委员会及其总政治部依照本条例的基本精神制定军队党内法规”。党章规定党的中央军委组成人员由中央委员会决定,中央纪委在中央委员会领导下进行工作,对比而言,《制定条例》在表述上将中央纪委和中央军委在“党的中央组织”之外单独列明,较《暂行条例》更突出中央纪委和中央军委作为党内法规制定主体的地位。中共中央2016年12月印发的《关于加强党内法规制度建设的意见》,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。2017年5月,中央决定在沈阳、福州、青岛、武汉、深圳、南宁、兰州等7个城市开展党内法规制定试点。

据此,根据现行《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<sup>②</sup>。除此之外的任何党组织,均不属于党内法规制定主体,无权制定党内法规,但可以根据规定和中央文件精神制定规范性文件,作为党内法规体系的重要补充。

## (二)两个关于党内法规制定主体的特殊问题

在阐释基础规范后,有两个关于党内法规制定主体的特殊问题,有必要在研究具体问题之前先予释明。

一是党内法规制定主体与解释主体之间的关系。解释是党内法规制定的特殊形式。根据《制定条例》规定和实务运作,同一部党内法规的制定主体与决定修改或废止的主体是同一的,而同一部党内法规的制定主体与解释主体却有相对分离的情形,但仅限于中央党内法规。《制定条例》第二十九条第一款规定,“中央党内法规解释工作,由其规定的解释机关负责。本条例施行前发布的中央党内法规,未明确规定解释机关的,由中央办公厅请示中央后承办”,亦即中央党内法规通常作“授权解释”,而在《制定条例》施行前发布的中央党内法规,未明确规定解释机关的,由中办请示中央后承办。例如《中国共产党党务公开条例(试行)》规定:“本条例由中央办公厅会同中央组织部解释”;《中国共产党纪律处分条例》规定:“本条例由中央纪律检查委员会负责

解释”;《中国共产党统一战线工作条例(试行)》规定:“本条例由中央统战部负责解释”。通过对现已公开发布的中央党内法规进行梳理可以发现,中央党内法规规定的授权解释主体通常是中央纪委和党中央各部门。这些主体同时也是纪检和部门党内法规的制定主体,在其对中央党内法规进行解释时,应将其定位为中央党内法规的授权解释主体,而非中央党内法规的制定主体,也非纪检和部门党内法规的制定主体。并且,之所以谓之制定主体与解释主体的“相对分离”,是因为根据中央规定,授权解释主体提出的中央党内法规解释草案须事先报请中央审批,故中央仍然是解释的实质决定者。同时,授权解释也不意味着中央组织自行解释权的放弃。基于其中央党内法规制定主体的地位,中央组织仍然可以自行解释,并且可以改变或撤销授权主体作出的解释。此外,根据《制定条例》第二十九条第二款,以及《中国共产党党内法规解释工作规定》(2015年7月6日印发,未公开发布,以下称《解释工作规定》)的规定,除中央党内法规之外的其他党内法规,遵循“谁制定谁解释”的原则<sup>[2]</sup>,亦即制定主体与解释主体必须同一,排除授权解释。而实践中出现的地方党内法规授权或变相授权解释等问题,后文将另作检视。

二是党政机关联合发布法规形式的文件时,参与印发的国家政权机关的属性。党内法规作为规范党组织的工作、活动和党员行为的党内规章,以党组织制定并发布为常态,不论由单个有权党组织抑或多个有权党组织制定发布。在实践中,基于体现党的领导,以及党内法规与国家法律法规相互促进的“交替领跑、相互强化”关系<sup>[1]</sup>等考量,有权党组织与同级行政机关等国家政权机关也时常联合发布法规形式的文件。在中央层面,如中共中央、国务院印发的《党政机关厉行节约反对浪费条例》(中发〔2013〕13号)等;中央部委层面,如中办、国办印发的《省级党委和政府扶贫开发工作成效考核办法》(厅字〔2016〕6号)和《党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责规定》(中办发〔2016〕71号),中央组织部、教育部印发的《高等学校领导人员管理暂行办法》(中组发〔2017〕2号)等;地方层面,如河南省委、省政府印发的《贯彻落实中央八项规定实施细则精神的办法》(豫发〔2017〕29号),试点城市福州市委、市政府印发的《福州市“马上就办、真抓实干”若

干规定(试行)》(榕委发〔2018〕5号)等。那么,这些党政机关联合印发法规形式的文件,其性质应当如何界定?如果属于党内法规,那么参与发布的国家政权机关是否就是党内法规制定主体?考虑以下因素,有助于我们理解这个问题。

首先,党政机关联合发布的此类文件,形式上同时符合党内法规与行政法规、规章的名称、体例和表述规范等要求,但不同于党政机关其他规范性文件。当然,在实践和有关方面的规定中,规则、规定、办法、细则也可以作为党政机关规范性文件的名称<sup>③</sup>。然而,中办法规局和有权党组织的权威解读,都将此类文件定位为党内法规,而非效力位阶较低的同级党内规范性文件,更非政权机关规范性法律文件或一般规范性文件<sup>④[3]</sup>。此类文件通常采用有权党组织和国家机关联合印发“通知”的形式发布,使用有权党组织的发文字号,没有以部门或政府命令等形式发布,也没有使用国家机关的发文字号。《党政机关公文处理工作条例》第三十九条“法规、规章方面的公文,依照有关规定处理”所指的“有关规定”,实际上即指《制定条例》和《立法法》《国务院工作规则》《行政法规制定程序条例》《规章制定程序条例》等的规定<sup>⑤</sup>。对照行政法规与规章发布程序和形式的规定可以判断,此类文件也并不属于行政法规和规章。譬如,《党政机关厉行节约反对浪费条例》以“中共中央文件”形式、“中发”文号印发通知发布,通知中载明该条例“已经党中央、国务院同意,现印发给你们,请认真遵照执行”,尽管“条例”与行政法规的法定名称相重合,该条例也同时刊载于《国务院公报》<sup>⑥</sup>,但却没有使用“国务院令+法规全文”的行政法规发布形式<sup>⑦</sup>,不符合行政法规的法定发布程序和形式,因而性质上只应属于党内法规。当然,也有观点甚至文件起草者认为,这类文件兼具党内法规与政权机关规范性法律文件“双重属性”。例如《国有企业领导人员廉洁从业若干规定(试行)》(中纪发〔2004〕25号,现已废止)由中央纪委、中央组织部、国务院国资委和监察部合署印发,起草者就认为因为该规定是四部门联合印发的,所以“既属于纪检条规<sup>⑧</sup>,又是行政规章”<sup>[4]</sup>。依循前述论证可对“双重属性”的观点加以反驳,而需要极为审慎地对待此类认识的原因在于,“双重属性”将给此类文件在备案审查、执纪执法甚至可能的司法适用及附带性审查等领域造成混乱。

此外,党政机关联合发布的符合党内法规体例和发布形式等要件的文件,也并非毫无例外地属于党内法规,需要进行具体分析。例如,中央纪委国家监委联合印发通知发布的《公职人员政务处分暂行规定》,在体例和发布形式上都符合党内法规的要件,那么是否就属于党内法规呢?首先,中央纪委作为党内法规制定主体,与国家监委合署办公,然而该规定的制定依据是《监察法》,并非党章和其他党内法规,属于行使国家监察职能的专责机关且是最高监察机关的国家监委的职责范畴,因而该规定首先不属于中央纪委制定的党内法规和党内规范性文件。尽管该规定第七条、第八条等处有关于公职人员中的中共党员党纪处分与政务处分的时序安排、轻重相适应等规定,但这属于与《中国共产党纪律处分条例》等党内法规衔接协调的制度设计,并不能因此认定该规定为党内法规。其次,该规定以“国监发”的国家监委发文字号印发,未使用中央纪委印发党内法规等所使用的“中纪发”的发文字号,鉴于《监察法》等现行法律未授权国家监委可以制定如“监察法规”或“监察解释”等规范性法律文件,因而该规定在性质上只能认定为国家监委的规范性文件。

明确法规属性后,更进一步的问题是,参与以党政机关联合发文形式发布党内法规的国家政权机关,是否因此属于党内法规制定主体?

其一,从制发动因层面看,党政机关联合印发党内法规的情形主要涉及党的领导、特别是党管事项,以及党政机关内部运行的共性要求<sup>[5]274</sup>,前者如《党政机关厉行节约反对浪费条例》,后者如《党政机关公文处理工作条例》,国家政权机关重在领会和贯彻党的主张。

其二,从制发过程层面看,这类党内法规通常由有权党组织为“牵头”单位,党政机关联合组成起草组,具体起草工作由有权党组织法规工作机构牵头组织,送审稿报请有权党组织审议批准,而不是由国家政权机关或组成党政机关联席会议审批。例如《党政机关厉行节约反对浪费条例》就由中办国办会同中纪委、发改委等部门组成起草小组,具体起草工作由中办法规局牵头组织实施,送审稿先后提交中央书记处办公会议、中央政治局常委会会议、中央政治局会议<sup>[6]</sup>,最后由中央政治局会议“审议并同意印发”<sup>[7]</sup>,以中共中央、国务院合署的“中发〔2013〕13号”文件发布。当然,过往部分条例以下位阶、联合

印发的党内法规,也会采用党政机关负责人会签、有权党组织文件与文号的形式发布,譬如前述2004年《国有企业领导人员廉洁从业若干规定(试行)》就是由四部门会签印发的,但根据2012年《制定条例》和中央确定的原则,中央纪委、中央各部门和地方党委一般应以会议审议批准党内法规。实践中,中央以下的党政机关联合发文后,通常也只通过党委系统进行备案,不通过政府系统或向同级人大常委会报备,审查及“问题件”通过法规、规章和规范性文件备案审查衔接联动机制处理<sup>⑤</sup>。

其三,从实施过程层面看,有权党组织主要负责此类党内法规实施的统筹与督导,国家政权机关的定位则是先参与研究拟定,后以转化为本机关规范性文件等形式保证实施。例如,《制定条例》是较纯粹的党的制度建设保障法规,中共中央印发该条例的“中发〔2012〕5号”通知载明,“中央决定对《暂行条例》进行修订”;中共中央国务院印发《党政机关厉行节约反对浪费条例》的“中发〔2013〕13号”通知则载明,“中央决定制定出台《条例》”,两则通知的最后一句措辞几乎完全一致,即“执行《条例》中的重要情况和建议,请及时报告中央”<sup>⑥</sup>。两相对比可以推知,通知中的“中央”均指中共中央,应不包括作为中央人民政府的国务院。《党政机关厉行节约反对浪费条例》印发后,由财政部印发了《中央和国家机关培训费管理办法》(财行〔2016〕540号),财政部、外交部印发了《因公临时出国经费管理办法》(财行〔2013〕516号)等“配套法规制度”,以《党政机关厉行节约反对浪费条例》为基础形成“1+20”的制度框架。此外,部分印发此类党内法规的通知会采用“已经党中央、国务院同意,现印发给你们,请遵照执行”,或“已经中央领导同志同意,现印发给你们”,或“已经省委、省人民政府同意,现印发给你们,请遵照执行”的简短表述,但从实施过程看,党政机关的各自作用依然如前述有所侧重,政权机关重点发挥保证执行的作用,在党政机关运行保障等类型的党内法规实施中,党组织的执行性作用则更明显。

其四,从司法实践层面看,司法机关在有关政府信息公开的行政诉讼裁判中,多对党政机关联合发文作不属“政府信息”的判断。例如,最高人民法院有关裁判文书认为,“党组织制作的党务信息以及党组织制发的党政联合文件一般不适用《政府信息公开条例》的规定”,以某省委为制定主体并以党委文

号制发的“党政联合文件”,“并非行政机关在履行职责过程中制作或者获取的信息”<sup>⑦</sup>。尽管根据案情和法规权威释义,这类裁判及其说理值得商榷<sup>⑧</sup>,但裁判中对党组织作为制定主体的认定仍是具有参考意义的。

归结而言,参与以党政机关联合印发文件形式发布党内法规的国家政权机关,并不因此成为党内法规制定主体。当然,实践中,部分党政机关联合发布的党内法规会在解释条款中明确国务院组成部门与党中央部门共同负责解释或共同“商”有关部门负责解释,如中办印发的《生态文明建设目标评价考核办法》(厅字〔2016〕45号)作为中央党内法规<sup>⑨</sup>,其第二十条规定:“本办法由国家发展改革委、环境保护部、中央组织部、国家统计局商有关部门负责解释”;有的规定由国务院组成部门“商”党中央部门进行解释,例如中办国办印发的《地方党政领导干部安全生产责任制规定》(厅字〔2018〕13号)作为我国第一部安全生产领域的党内法规<sup>[8]</sup>,第二十八条规定:“本规定由应急管理部商中共中央组织部解释”。根据《制定条例》和《解释工作规定》,中央党内法规如授权多个部委进行解释的,牵头单位应当会同有关部委统一作出解释,不得各自解释<sup>[5]283</sup>。那么,对于上述授权解释规定,是否由相关的国务院组成部门作为牵头单位统一发布解释?发布解释的国务院组成部门是否因此成为规范意义上的党内法规解释主体?发布解释是否使用国务院组成部门文件形式和发文字号,如何与其他党内法规解释的形式相衔接,与部门规章和行政规范性文件相区别?如果由受权解释主体中的党中央部门牵头组织并发布解释,似乎就不存在这些问题。由于缺乏相关文本与实例,难以支撑更加深入的研究,但这个问题以及前述党政机关联合发文相关疑问的存在,无疑也表明党内法规制定主体相关制度还需要进一步理顺。

## 二 党内法规制定主体的若干问题

《暂行条例》和《制定条例》对党内法规制定主体的划定总体上是明确的,但对照两部条例施行以来的党内法规制度建设,可以发现党内法规制定主体在规范和实践层面还存在一些问题。

### (一)党的中央组织层面

梳理党章可以发现,在“党的中央组织”一章中,涉及党的全国代表大会和它选举产生的中央委员会、中央纪律检查委员会,由中央委员会全体会议选

举产生的中央政治局、中央政治局常务委员会和中央委员会总书记,由中央政治局常务委员会提名、中央委员会全体会议通过的中央书记处,中央委员会决定组成人员的中央军事委员会,这同时也是权威部门对“党的中央组织”的释义<sup>[9]60</sup>。对照《制定条例》可以发现,由于将中央纪委和中央军委的制定主体地位单独列明,结合第二十二条关于审议批准职权分配的规定可知,第二条所指的“党的中央组织”应当包括党的全国代表大会、中央委员会、中央政治局及其常务委员会,与党章所列的“党的中央组织”有所不同。这里,至少有三个问题值得探讨。

### 1. 党的全国代表大会在党内法规制定中的地位

党的全国代表大会和它所产生的中央委员会是党的最高领导机关。党章在党内法规中具有最高效力。《暂行条例》规定,党章是最根本的党内法规,其他党内法规是党章有关规定的具体化;党章的修改,由党的全国代表大会审议批准。《制定条例》条文有所变化,规定党章是最根本的党内法规,是制定其他党内法规的基础和依据;另在附则中规定,党章的修改适用党章的规定。

从党的二大党章开始,党章就仅规定党章的“修改”,而未就党章的“制定”作出规定。一大通过了党的第一个纲领,二大制定了第一部正式的党章。其后,党章历经多次修改,最近一次即为十九大对党章进行的修改。二大制定的党章规定:“本章程修改之权,属全国代表大会,解释之权属中央执行委员会”;五大后召开的政治局会议通过的第三次修正章程决议案规定:“审查与修改党纲及党章”是党的全国代表大会的工作;六大修改的党章则仅有党的全国大会“决定党的党纲上的问题”的规定;七大修改的党章规定:“决定和修改党的纲领与党章”是党的全国代表大会的职权;八大修改的党章规定:“修改党章”是党的全国代表大会的职权;九大、十大、十一大修改的党章删除了有关党章修改的规定;十二大以来历次修改的党章,也都规定“修改党的章程”是党的全国代表大会的职权<sup>[10]1-5</sup>。十二大以后,历次党的全国代表大会都以修正案的形式对党章进行修改,并且在中共中央关于修改党章的说明文件或党的全国代表大会秘书处关于党章修正案的答记者问中,都维持了“现行党章是十二大……通过的”<sup>[10]</sup>或“修改制定”<sup>[11]42</sup>的表述。因此,从原理和党章发展历程层面讲,党的章程是二大制定的,是宣告建党的重要标

志;实现历史转折后的十二大“通过”或“修改制定”的党章,应当理解为对党章的“全面修改”;其后历次党的全国代表大会对党章以修正案的形式进行修改,都是对党章的“修改”或“部分修改”,而非“制定”了新的党章,因而通常“××大党章”的表述并不严谨。同时,《制定条例》规定,涉及党的中央组织、中央纪律检查委员会产生、组成和职权的党内法规,以及涉及党的重大问题的党内法规,由党的全国代表大会审议批准。因此,党的全国代表大会是党章的修改主体和部分重大中央党内法规的制定主体。

### 2. 党的全国代表会议是否可以作为党内法规的制定主体

党的全国代表会议是中央委员会根据工作需要召开的不定期的代表会议。新中国成立以来曾召开两次<sup>①</sup>:第一次于1955年3月召开,通过了《关于中华人民共和国发展国民经济的第一个五年计划草案的决议》《关于高岗、饶漱石反党联盟的决议》和《关于成立党的中央和地方监察委员会的决议》;第二次是1985年9月召开的,审议和通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第七个五年计划的建议》,局部调整了中央委员会成员。在这两次党的全国代表会议通过的文件中,1955年《关于成立党的中央和地方监察委员会的决议》规定了党的中央和地方各级监察委员会的产生、职权和领导体制等事项,属于在当时具有党内法规性质和作用的重要文件,又依当时有效的党章即七大修改的党章规定:“党的全国代表会议所通过的决议及撤换与补选之中央委员及候补中央委员,须经中央委员会批准后,方能发生效力。经中央委员会批准之全国代表会议的决议,一切党的组织,都必须执行。”中央于1955年4月召集七届五中全会,批准了全国代表会议通过的三项决议,因而中央委员会是全国代表会议通过的决议的最终批准主体。1987年十三大修改党章后,除有关人事调整职权外,党的全国代表会议的职权包括“讨论和决定重大问题”,未再有全国代表会议所作决议须经中央委员会批准的规定。《暂行条例》与《制定条例》都没有就党的全国代表会议是否有权审议批准党内法规作出规定。那么,党的全国代表会议无法明确为规范意义上的党内法规制定主体;同理,其他享有党内法规制定权的地方党委召集的代表会议,也不能明确为规范意义上的党内法规制定主体。

根据现行党章第十二条和第二十一条,党的全国代表会议行使“讨论和决定重大问题”的职权,这与党的全国代表大会“讨论并决定党的重大问题”的职权,以及审议批准“涉及党的重大问题的党内法规”的职权高度重合。同理,有权地方党委召集的党的代表会议“讨论和决定需要及时解决的重大问题”,也与同级地方党的代表大会“讨论本地区范围内的重大问题并作出决议”,同级地方党委“对本地区重大问题作出决策”的职责高度重合。那么,何以党的全国代表大会和有权地方党的代表大会可以审议批准党内法规,而职权高度相似的同级党的代表会议却未规定为党内法规制定主体?因为党的全国和地方代表会议不在党的最高领导机关和地方领导机关之列?<sup>⑧</sup>抑或召开党的代表会议是同级党委议事决策的非常态、非常规形式?实践中,有权地方党委召集的代表会议,主要任务是选举出席上一级党的代表大会的代表,极少安排其他议程。然而,考虑到在两次党的全国代表大会之间、两次地方党的代表大会之间,确实存在中央和有权地方党委为应对重要事项、特殊事务或紧急情况制定党内法规的现实可能性,因而明确党的全国代表会议和有权地方党的代表会议的党内法规制定主体资格就是值得研究的,以便为可能发生的情形预留制度空间。一个现实而迫切的事例是,《中央党内法规制定工作第二个五年规划(2018—2022年)》明确提出重点制定《中国共产党中央委员会工作条例》等中央党内法规,并且列入规划的制定项目绝大多数要在2021年前完成<sup>[12]</sup>。《中国共产党中央委员会工作条例》势必涉及若干中央组织的产生、组成和职责等重大事项,根据党内法规制定权限的划分,由党的全国代表大会审议批准最为恰当,但考虑召开下一次党的全国代表大会的时间尚早,而该条例又作为最为重要和最具标志意义的党的组织法规,制定需求较为迫切,那么,适时召集党的全国代表会议审议批准该条例不失为稳妥可行的方案。

### 3.其他中央组织及其成员在党内法规制定中的作用

党章规定,中央政治局和它的常务委员会在中央委员会全体会议闭会期间,行使中央委员会的职权。因此,《制定条例》也明确了中央政治局及其常务委员会的党内法规制定主体资格。有学者认为,除上述中央组织和中央军委外,中央委员会总书记

和中央书记处也“负责制定党章、准则和条例等”<sup>[13]79</sup>。这种笼统表述值得商榷。党章规定,党的中央政治局、中央政治局常务委员会和中央委员会总书记,由中央委员会全体会议选举。中央委员会总书记必须从中央政治局常务委员会委员中产生。十二大全面修改的党章确立了总书记制,作为党的中央领导机关组织制度的重要组成部分。总书记作为中央委员会负责人<sup>[9]95</sup>,负责召集中央政治局会议和中央政治局常务委员会会议,并主持中央书记处的工作。《制定条例》规定,中央党内法规除由中央全会、中央政治局及其常委会会议审议批准外,部分中央党内法规还可以“按规定程序报送批准”<sup>⑨</sup>,即报请中央领导同志签批<sup>[5]499</sup>。根据中央确定的原则,准则和条例以外的中央党内法规一般由中央政治局常委会会议审议批准,因而只有在极少的特殊情况下,可以按照组织原则,以报请中央领导签批的形式审批。采用中央组织成员传批的形式审批,制定主体仍为对应的中央组织;分管领导签批则源于中央组织的授权,不宜直接将其个人视为党内法规制定主体。

中央书记处是中央领导机构的组成部分,自1980年十一届五中全会恢复设立。十三大将党章中中央书记处“在中央政治局和它的常务委员会领导下,处理中央日常工作”的规定,修改为:“中央书记处是中央政治局和它的常务委员会的办事机构;成员由中央政治局常务委员会提名,中央委员会全体会议通过。”《制定条例》规定,制定党内法规在中央统一领导下进行,制定党内法规的日常工作由中央书记处负责;中央党内法规制定工作五年规划,由中办对中央纪委、中央各部门和省区市党委提出的制定建议进行汇总,并广泛征求意见后拟订,经中央书记处办公会议讨论,报中央审定;同时,并未明确赋予中央书记处党内法规制定权。这与《暂行条例》关于中央书记处职责的规定基本相同。中央2015年批准建立了中央党内法规工作联席会议制度,中央党内法规工作联席会议在中央书记处领导下开展工作,主要职责是“研究中央党内法规制定工作规划和年度工作计划、统筹协调综合性中央党内法规制定工作、推动已出台中央党内法规的贯彻实施等”<sup>⑩</sup>。因此,中央书记处作为中央政治局及其常委会的办事机构,在中央统一领导下负责党内法规制定的日常工作,直接领导党内法规制度建设,主要职

责是研究谋划、统筹推动和协调把关,是中央制定党内法规的参谋助手,本身并不是党内法规制定主体。例如,《制定条例》规定中办承担党内法规制定的统筹协调工作,2015年2月,中央书记处办公会议首次听取中办关于2015年党内法规工作计划的专题报告;从2015年起,中央书记处每年听取中办报告上年度全国党内法规工作情况和下年度工作安排,并作为一项制度正式确立下来<sup>[14]</sup>。又如,前述《党政机关厉行节约反对浪费条例》送审稿形成后,在提请中央政治局常委会会议、中央政治局会议审议批准前,就是首先提交中央书记处办公会议研究讨论的。

## (二) 中央纪委和中央各部门层面

《制定条例》规定:“中央纪律检查委员会、中央各部门……就其职权范围内有关事项制定党内法规。”关于中央纪委和中央各部门作为党内法规制定主体的规定看似明确,但其规范意义和实践中出现的一些情形却值得研究。

### 1. 中央纪委及其机关在党内法规制定中的作用

中央纪委作为党内法规制定主体的地位是明确的。《暂行条例》和《制定条例》施行以来,中央纪委先后制定了《关于审理党员违纪案件工作程序的规定》(中纪发〔1991〕5号)、《关于纪委协助党组织协调反腐败工作的规定(试行)》(中纪发〔2005〕10号)和《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则(试行)》(中纪发〔2017〕2号)等许多纪检党内法规;作为牵头或主要起草单位,协助中央制定了《中国共产党党内监督条例(试行)》(中发〔2003〕17号,已被修订)等多部中央党内法规;此外,作为受权解释主体,就《中国共产党纪律处分条例》等中央党内法规作出解释,如《非法干预查处渎职侵权违法犯罪案件违纪行为适用〈中国共产党纪律处分条例〉若干问题的解释》(中纪发〔2012〕22号)等。实践中,疑问在于“中央纪委机关”在党内法规制定中发挥何种作用,是否具有党内法规制定权。

中央和地方各级纪委由同级党的代表大会选举产生,纪委全体会议选举常委会和书记、副书记。因此,组织结构上,纪委由委员、常委、副书记和书记组成。各级纪委实行委员会制组织形式和集体领导工作规则,但其日常履职依靠上述组成人员是不现实的,因而需要设立相应的工作机构。改革开放后,各级纪委恢复设立,十二大全面修改的党章第八章虽

名为“党的纪律检查机关”,但除十九大党章修正案在该章规定各级纪委是“党内监督专责机关”外,章内各条文均以“纪律检查委员会”指代纪委。在通常以“纪律检查机关”指代纪委的同时,中央文件早期以“纪检机构”和“纪委内部机构”指代纪委设立的工作机构<sup>⑧</sup>。1989年7月以后,正式以“纪委机关”指代纪委会内设工作机构<sup>⑨</sup>。因此,“纪检机关”与“纪委机关”指向是不同的,前者即指纪委,后者则是纪委会内设机构等的总称。例如“中央纪委机关”指中央纪委内设职能部门等,在国家监委设立前,中央纪委监察部机关设27个内设职能部门,另设9个直属单位、47家派驻机构。实践中,中央纪委机关是否具有党内法规制定主体资格,并不是一个无事生非的问题。比如“中央纪委机关”或内设机构印发或牵头印发过一些符合党内法规形式要件、产生外部效力并可以反复适用的文件;又如深化党和国家机构改革前,中央编办将“中央纪律检查委员会机关”列入“党中央部门机构”<sup>[15]</sup>。这仅指其编制序列,还是也包括职权和机构属性?如果包括,那么中央纪委机关是否就适用“中央各部门”的党内法规制定权限?此外,中央纪委办公厅和法规室还曾就中央党内法规和纪检党内法规适用问题以“答复”的形式作出相当于党内法规解释的规范性文件<sup>⑩</sup>。尽管这有《暂行条例》未就中央党内法规以外的党内法规解释体制作出规定的原因,但由内设机构作出相当于中央党内法规解释的文件也并不妥当。《制定条例》和《解释工作规定》生效后,中央纪委法规室通过网站等媒体发布的“回复选登”,初衷是宣传贯彻党内法规,但一些“回复”中实际也包含对相关条文、关联适用法规、认定标准和技术规范的“解释”。那么,这类“回复”与正式行文作出的解释是何关系?是否会在各级党组织的适用中发挥正式党内法规解释的作用?应当说,根据组织原理,不论中央纪委机关还是特定的内设机构,都不属于党内法规制定主体。根据《解释工作规定》,中央纪委也不能将中央党内法规规定的解释权向其内设机构进行“再授权”,也不得授权其内设机构对其制定的党内法规进行解释<sup>[5]283</sup>,但内设机构可以承担解释的起草等具体工作。

### 2. “中央各部门”的具体范围

《制定条例》对“中央各部门”这类制定主体的概括非常简要,所指代的具体部门在实践中并不十分

明确。在 2017 年 3 月《中国共产党工作机关条例(试行)》(以下称《工作机关条例(试行)》)施行前党的各类文件中,党的领导机关(构)、工作机关(构)、工作部门等党的各类机构概念频繁交替出现,各种概念之间的边界与相互关系不甚清楚,这与《制定条例》“中央各部门”的关系也不甚明确。根据前述中央编办有关文献,2018 年深化党和国家机构改革前,“党中央部门机构”分为“党中央各部门”和“党中央直属事业单位”两类。“党中央各部门”包括中央纪委机关、中央办公厅、中央组织部、中央宣传部、中央统战部、中央对外联络部、中央政法委机关、中央政策研究室、中央台办、中央外宣办、中央财办、中央外办、中央编办、中直机关工委、中央国家机关工委和中央 610 办公室等;“党中央直属事业单位”则包括中央党校、中央文献研究室、中央党史研究室等<sup>[15]</sup>。中央领导也曾把包括中央纪委机关、中央办公厅、中央组织部、中央宣传部、中央统战部、中央对外联络部和党中央派出工作机构、议事协调办事机构等单位称为“中央各部门”<sup>[16]</sup>。2018 年,《深化党和国家机构改革方案》则采用“党中央机构”概称上述部门。

关于《制定条例》规定的“中央各部门”,有观点认为应当是对外行使管理权的中央职能部门,如中央组织部、中央宣传部、中央统战部等<sup>[5][169]</sup>;有学者赞同前述观点,并认为党中央成立的临时性机构等其他机构,依照该条例,不具有党内法规制定权<sup>[17][217]</sup>;另有观点则认为,应当包括所有纳入中央直属机构序列管理的单位,亦即前述中央编办概称的“党中央部门机构”;具有实务工作经验的学者则表示,应包括中央办公厅、中央组织部、中央宣传部、中央统战部、中央对外联络部、中央政法委、中央政策研究室、中央编办、中直机关工委、中央国家机关工委等<sup>[18][3-4]</sup>;还有学者认为,中央办公厅作为履行综合协调职能的部门,不是党的中央部门党内法规制定主体,若干中央办事机构和派出机构也不应在“中央各部门”之列<sup>[19]</sup>。

就过往实践情况看,除中央办公厅和中央组织部、中央宣传部、中央统战部等部门,不同职责和组织形式的中央部门也曾制发过至少符合党内法规形式要件的文件。例如,委员会制的职能部门中央政法委印发的《司法机关内部人员过问案件的记录和责任追究规定》(中政委〔2015〕10 号)。又如中央派

出机构,原中央国家机关工委作为党中央派出机构,曾印发《关于中央国家机关违纪案件通报曝光工作的规定(试行)》、《中央国家机关部门党建工作领导小组工作规则》、《工委机关领导干部提醒、函询和诫勉实施办法》和《中央国家机关工委机关公文处理工作实施细则(试行)》等文件<sup>[20]</sup>,涉及党建、纪检、组织人事、群团、机关事务等方面。再如党中央设立的若干决策议事协调机构及其常设办事机构,这些机构在 2018 年党中央机构改革方案中也多有涉及,包括中央全面深化改革委员会、中央网络安全和信息化委员会、中央财经委员会、中央外事工作委员会以及中央机构编制委员会和新设立的中央全面依法治国委员会、中央审计委员会、中央教育工作领导小组及其办公室等。这些党中央决策议事协调机构都以会议形式审议通过了本机构的工作规则、办公室工作细则等文件<sup>①</sup>。深化党中央机构改革后的中央全面深化改革委员会第一次会议、中央财经委员会第一次会议、中央外事工作委员会第一次会议和中央审计委员会第一次会议等,也都审议通过了相应的委员会工作规则等文件<sup>②</sup>。那么,这些党中央决策议事协调机构是否属于党内法规制定主体,其常设办事机构是否属于中央部门,并归为《制定条例》中的“中央各部门”?此外,《中国共产党巡视工作条例》规定了中央巡视工作领导小组及其办公室设置,领导小组作为议事协调机构,其办公室设在中央纪委,领导小组及其办公室曾分别印发《中央巡视工作领导小组工作规则》《中央巡视组工作规则》和《中央巡视工作领导小组办公室工作规则》等文件<sup>[21]</sup>。而根据权威释义,巡视工作条例在明确省区市巡视办为党委工作部门的同时<sup>③</sup>,有意“没有规定中央巡视办为中央工作部门”,并认为这“符合党情国情和巡视工作实际”<sup>④</sup>,排除了中央巡视办作为中央工作部门的属性。同时,该领导小组“设在”中央纪委。那么,其是否属于党内法规制定主体?与此类似而又不同的是,《中国共产党统一战线工作条例(试行)》第十条规定,中央成立统一战线工作领导小组,办公室设在中央统战部。那么,统战工作的党内法规应由领导小组、办公室还是中央统战部制定?

回答这些涉及“中央各部门”的问题,需要结合《工作机关条例(试行)》有关规定和管党治国实际来思考。根据《工作机关条例(试行)》,党的工作机关主要包括办公厅(室)、职能部门、办事机构和派出机

关<sup>⑤</sup>，同时使用了“中央工作机关”的概念。那么，《工作机关条例(试行)》的“中央工作机关”是否与《制定条例》的“中央各部门”相重合？如果重合，中央工作机关依据《制定条例》均应属于党内法规制定主体；如果不重合，又是哪些中央工作机关不属于“中央各部门”？同时，中央直属事业单位作为参照《工作机关条例(试行)》执行的单位<sup>⑥</sup>，又是否属于“中央各部门”？此外，与前述中央纪委机关的问题相似，委员会制组织形式的中央工作机关特别是职能部门，如中央政法委，其党内法规制定权属于“中央政法委”，还是属于作为其常设办事机构总称的“中央政法委机关”，抑或两者兼具？从这个方向切入思考，有助于我们逐步厘清“中央各部门”的规范意义。

首先，《制定条例》所指的“中央各部门”应当主要是中央工作机关。综合各类文献的表述或规定可以明确，通常所指的“中央工作部门”，除中央工作机关外，还包括中央直属事业单位、设在中央工作机关或者由中央工作机关管理的机关等，这也就是《工作机关条例(试行)》第三条第二款设定参照适用范围的考虑<sup>[22]</sup>。可见，中央工作部门并非都是中央工作机关，但中央工作机关却都是中央工作部门。基于党内法规制定的原理，党内法规制定主体必须能以自己的名义承担和履行相应职权，倘若不能独立或相对独立地进行决策，自然也就谈不上制定党内法规。中央工作机关作为党中央的落实决策部署和实施党的领导、加强党的建设、推进党的事业的执行机关，在党中央领导下履行相应的职责，因而可以根据《工作机关条例(试行)》第十一条等规定，制发党内法规和规范性文件<sup>⑦</sup>。设在中央工作机关和由中央工作机关管理的机关，倘若不能独立或相对独立地进行决策，比如其拟定的有关文件需要报所在或管理其的中央工作机关批准，也就不具有作为党内法规制定主体的权能。同时，中央直属事业单位主要体现服务性、知识性和公益性等特点，并不直接体现职权性、执行性、对外性和系统领域性等要素，因而一般也不作为党内法规制定主体。

其次，《制定条例》所指的“中央各部门”应当主要是具有领导或管理职能的中央工作机关。所有中央工作机关都属于党内法规制定主体吗？似乎也并非绝对，需要具体分析，主要考量因素是其是否承担领导或管理职能。一是中央办公厅，尽管作为中央

的综合部门，其职责主要是做好中央决策的落实、协调和保障，除以其文件形式发布中央党内法规外，本身还承担着保密、机要密码和安全警卫等管理职责，因而应当具有一定的党内法规制定权，但应当在发布方式上与发布中央党内法规加以区别。二是中央职能部门，根据《工作机关条例(试行)》，是负责中央某一方面工作的主管部门，按照规定行使相对独立的管理职能，制定相关政策法规并组织实施，职责明确、权能完整，并且机构设置上一般也呈现条块结构的系统性，协调指导本系统、本领域工作，因而是最典型的部门党内法规制定主体。三是中央办事机构，根据《工作机关条例(试行)》，一般是中央为加强跨领域、跨部门重要工作的领导和组织协调而设立的议事协调机构的常设办事机构，其职责主要是“协助党委办理某一方面重要事务”和“承担议事协调机构的综合性服务工作”，体现“只办事不决定”的辅助性和服务性，因此也不宜作为党内法规制定主体。然而，根据规定，办事机构“可以根据有关规定履行特定管理职责”，“特定的管理职责”既可能是独立的管理职责，也可能是对下级党委相应机关的监督指导职责，或二者兼具，一定程度上使其具有“职能部门”和“办事机构”的双重权能，甚或依法兼具行政管理职能，比如中央网信办<sup>⑧</sup>。在此情形下，履行特定管理职责的中央办事机构，可以作为部门党内法规的制定主体。当然，也可按照《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》提出的“可以由职能部门承担的事项归由职能部门承担”的思路，由相应的中央职能部门制定党内法规。四是中央派出机构，根据有关规定，代表中央领导特定领域、行业、系统的工作，在中央主要是2018年机构改革后组建的中央和国家机关工作委员会。应当注意，尽管此类工委是中央的“派出机构”，“代表”中央领导特定方面的工作，但这种“授权”是比较充分的，并非不能以自己名义履行领导和管理职能，机构改革后中央和国家机关工作委员会的职责就包括指导中央和国家机关各级党组织实施对党员特别是党员领导干部的监督和管理，领导中央和国家机关各部门机关党的纪律检查工作等方面。因此，将履行领导和管理职责的中央派出机构也归为部门党内法规制定主体为宜，授权其制定相应方面的党内法规。

若干党中央决策议事协调机构是否作为党内法规制定主体的问题，需要单独分析。在以往中央此

类机构的运行中,对特定方面的工作以“议事协调”为主,形成的有关法规文件一般通过中央或中央有关部门文件印发施行。当然,拟制权与发布权的相对分离,并不能绝对地否认其对法规文件的决策权能。十八大特别是中央深改领导小组成立后,若干议事协调机构“升级”为决策议事协调机构,亦即除了传统的议事协调权能外,还具备了相对独立的决策权。由此,考虑赋予这些决策议事协调机构党内法规制定主体资格并非没有道理。但是,这需要与是否赋予其常设办事机构党内法规制定权进行统筹安排,否则容易产生职责交叉或空白。如果赋予其党内法规制定权,其制定的党内法规与中央党内法规、部门党内法规效力并不平行,又会产生如何处理三者之间效力的问题。综合而言,鉴于党中央决策议事协调机构在中央政治局及其常委会领导下开展工作<sup>[23]</sup>,那么其研究拟订的党内法规文件,宜由中央政治局及其常委会作最终的审议批准,形成中央党内法规并予印发,因而可不将党中央决策议事协调机构明确为党内法规制定主体。其办事机构若依据规定履行特定管理职责的,则仍可赋予其部门党内法规制定权。此外,中央国家安全委员会作为中共中央关于国家安全工作的决策和议事协调机构较为特殊,因《国家安全法》的确认和授权,使其具备法律地位和法定职责<sup>⑥</sup>。所以,该委员会依据《国家安全法》制定的有关规范性文件,应视为规范性法律文件;而该委员会也可研究审议并经中央同意制定为国家安全工作方面的中央党内法规,如《党委(党组)国家安全责任制规定》。

### 3.深化党和国家机构改革中涉及的党内法规制定主体问题

一是机构归口管理或归口领导的情形。此次机构改革方案主要涉及的是中央编办归口中央组织部管理,国家民委归口中央统战部领导。前者应当注意中央编办作为履行特定管理职责、具有党内法规制定主体资格的党中央办事机构,归口同为党内法规制定主体、但作为党中央职能部门的中央组织部管理以后,中央编办是否还继续保留党内法规制定权?若保留,在归口管理的情况下,如何处理两个部门党内法规的关系?后者则需要注意在领导国家民委依法管理民族事务等工作中,不应以中央统战部制定的党内法规代替国家民委的部门规章等。

二是党政机构合并设立和合署办公的情形。此

前党中央部门层面有中央台办与国务院台办、中央网信办与国家网信办,实行“一个机构两块牌子”,列入中共中央直属机构序列,国务院新闻办在中央宣传部加挂牌子等情形。《工作机关条例(试行)》对此类机构设置模式予以确认,规定:“根据工作需要,党的工作机关可以与职责相近的国家机关等合并设立或者合署办公。”《深化党和国家机构改革方案》改革举措就运用了党政机构合并设立或合署办公的方法,如中央纪委与国家监委合署办公。以及将新闻出版广电总局的新闻出版、电影管理职责划入中央宣传部,中央宣传部对外加挂国家新闻出版署(国家版权局)和国家电影局的牌子;国家宗教事务局并入中央统战部,中央统战部对外保留国家宗教事务局牌子,不再保留单设的国家宗教事务局;国务院侨务办公室并入中央统战部,中央统战部对外保留国务院侨务办公室牌子等。这些对外保留或加挂行政机构牌子,原行政机构并入或职责划入党中央部门形式的机构改革,应属合并设立。

又依《工作机关条例(试行)》规定,合并设立或者合署办公仍由党委主管。这些中央合并设立或合署办公的党政机构,作为党内法规制定主体时的定位问题就值得关注。与党中央部门合并设立或合署办公的通常是国务院组成部门或其他具有行政管理职责的机构,比如中央网信办作为履行管理职责的中央办事机构,可在其职权内制定党内法规;同时又加挂国家网信办的牌子,依据国务院授权<sup>⑦</sup>和《网络安全法》<sup>⑧</sup>,具备相应的行政管理权,享有制定行政规章或行政规范性文件的权限,如制定了《互联网信息服务管理规定》(国家互联网信息办公室令第1号)等。此次改革后,中央宣传部即将履行的新闻出版、电影管理职责在原理上都属行政职权范畴。那么,在此类情形下,有关党中央工作机关应以党中央部门的名义和权限制定党内法规,以对外保留或加挂牌子的行政机构名义行使其原职权,不能以行政机构名义制定党内法规,也不能以制定党内法规、党内规范性文件等方式代替行政机构规范性文件,否则会给后续的行政执法以及可能出现的行政复议、行政诉讼等造成困境。当然,这也会在一定程度上造成党中央部门履行有关职责时,出现对外保留或加挂牌子的行政机构名、权、责不相统一的问题,有待行政法学理论研究的跟进<sup>⑨</sup>。

三是党中央决策议事协调机构的办事机构设在

国务院组成部门的情形。此次机构改革方案中,主要涉及中央全面依法治国委员会办公室设在司法部,中央审计委员会办公室设在审计署,中央教育工作领导小组秘书组设在教育部,中央农村工作领导小组办公室设在农业农村部等。党中央决策议事协调机构是否作为党内法规制定主体的问题,前文已有阐论。此处的问题是,设有党中央决策议事协调机构办事机构的国务院组成部门,是否能够作为党内法规制定主体?如前文所述,办事机构体现辅助性和服务性的特点,若没有规定或授予其特定的党内管理职责,则无需赋予其党内法规制定权。在此情形中,“办”与“部”(“署”)在机构设置上会呈现一定程度的融合,“办”所在的“部”(“署”)已经具有相应的法定管理职责,将党中央决策议事协调机构的办事机构设在这些部门的主要考量是加强和优化党中央对特定工作的集中统一领导,不是以“办”替代“部”(“署”)的法定职责,二者需要以不同的名义和权限履行相应职责。因此,设立了党中央决策议事协调机构的办事机构的国务院组成部门,不必一律赋予其党内法规制定权,重点通过法定程序制定所在行政机关的部门规章等方式贯彻中央决策部署。当然,如果党中央另外赋予办事机构特定的党内管理职责,有必要制定党内法规的,也只能以“办”的名义制定,而不能以“部”(“署”)的名义,不能以党内法规代替其所在部门规章等。

### (三)军队层面

《暂行条例》规定:“中央军委及其总政治部制定军队党内法规的活动,依照本条例的基本精神进行”,这说明当时中央军委及其总政治部是军队党内法规的制定主体。《制定条例》规定:“中央军事委员会及其总政治部依照本条例的基本精神制定军队党内法规”,再次明确中央军委及其总政治部为军队党内法规制定主体。十八大以来,中央军委就深化国防和军队改革作出一系列重要部署。2016年初,中央军委机关由总部制改为多部门制,包括原总政治部在内的四个总部调整组建为七个部(厅)、三个委员会、五个直属机构,共十五个职能部门,其中就包括新调整组建的中央军委政治工作部。应当注意到,中央军委政治工作部的性质定位不再是总政治部在四总部体制时期的“领导机关”,而是军委的参谋机关、执行机关、服务机关,原总政治部负责管理军队中党的工作和政治工作职能,调整为中央军委

直接负责<sup>[11]147-149</sup>。为此,十九大修改党章时,将原规定“中央军事委员会的政治工作机关是中国人民解放军总政治部,总政治部负责管理军队中党的工作和政治工作。军队中党的组织体制和机构,由中央军事委员会作出规定”,修改为“中央军事委员会负责军队中党的工作和政治工作,对军队中党的组织体制和机构作出规定”,将改革举措以最高党内法规规定的形式加以确立,以“进一步推动落实中央军委管党治党责任”<sup>[11]51</sup>。因此,《制定条例》第三十四条关于中央军委及其总政治部制定军队党内法规的规定,已经被作为上位党内法规的党章所改变:中央军委政治工作机关不再是党内法规制定主体,中央军委成为军队党内法规的唯一制定主体。

特别地,中央军委作为最高军事领导机关,实行主席负责制,与党的其他中央组织的组织形式和议事规则明显不同。参照《军事立法工作条例》第三十五条,中央军委制定的军事法规草案由中央军委常务会议审议,经审议通过后,报中央军委主席审批,特殊情况下,中央军委制定的军事法规可以按照其他规定的程序审批,在主席负责制下,军委主席在实体和程序上都属于法规的审议批准主体。

### (四)地方党委层面

《制定条例》关于地方党内法规制定主体的规定较为明确,即省、自治区、直辖市党委;中共中央《关于加强党内法规制度建设的意见》和有关授权决定,对授权试点制定党内法规的主体范围也有较为明确的规定,即副省级城市和省会城市党委,首批授权7个城市党委试点制定党内法规。根据党的组织结构推导,地方党内法规制定主体应当包括有权地方党的代表大会、党的委员会及其常务委员会。实践中,地方党内法规制定主体层面已经发生或可能发生的一些问题也值得关注。

#### 1. 地方党委负责人是否适宜作为本级党内法规审议批准主体

根据《制定条例》,“省、自治区、直辖市党委发布的党内法规,由省、自治区、直辖市党委审议批准”,并未严格限定省级党委必须以党的代表大会、全委会或者常委会会议等形式审议批准。实践中,有省级党委在其党内法规制定工作的制度规范中,除规定部分本级党内法规由全委会和常委会会议审议批准外,还直接规定党内法规可以经书记或主要负责人等审批。如《中国共产党河北省委员会党内法规

制定细则》第二十六条第三项规定：“应当由省委发布的其他省委党内法规，根据情况由省委常委委员会会议审议批准，或者按规定程序报送省委书记审查批准”<sup>[24]</sup>；《内蒙古自治区党内法规制定规则》（内党发〔2013〕10号）第二十一条规定：“以自治区党委办公厅文件发布的党内法规，按照规定程序报送签批，由自治区党委主要领导同志批准”。这种制度设计的必要性和合理性是值得斟酌的。

应当注意到，特定事项之所以不宜以地方党委规范性文件的形式予以调整，而以更具有权威性、规范性和稳定性的党内法规加以规范，就是因为特定事项对地方党的工作具有基础和重要意义，对本区域内的党组织工作、活动权责和党员权益会产生重要影响。这不能与按规定程序审议批准的特定中央党内法规简单类比。同时，根据《中国共产党地方委员会工作条例》第九条的规定，“审议通过重要党内法规或者规范性文件”是地方委员会以全委会的方式履行职责的重要内容，而重要性稍低的党内法规，按照《制定条例》精神和中央确定的原则，也应当以常委会会议的形式审议批准，不宜由党委负责人审批。况且就目前有权地方党委工作的实际条件和制度机制而言，为审议党内法规召集党委全委会并不存在现实困难，常委会会议按规定和工作需要还应当定期和不定期召开，没有理由不将本级党内法规提请全委会或常委会会议审议批准。因此，地方党委负责人个人作为本级党内法规的审议批准主体并不妥当。

## 2. 有权地方党委是否可以“再授权”

地方党委等党组织是否具备党内法规制定主体的资格，涉及党的地方组织职权等重要事项，只能由中央党内法规规定或中央授权决定。因此，享有党内法规制定权的地方党委，是不能径直向其所属工作机关或下级地方党委等党组织进行党内法规制定权的“再授权”的。在有权地方党委制定党内法规的实践中，就出现了此类“再授权”的情况。

第一类情形是有权地方党委直接授权工作部门等党组织制定党内法规。《暂行条例》规定各省级党委为党内法规制定主体，制定的党内法规称为规定、办法、细则。而辽宁省委1990年12月根据《暂行条例》制定了《中国共产党辽宁省党内法规制定程序暂行条例》，该文件名称使用“条例”，首先就违反了《暂行条例》规定，也与该“条例”中“省委、省纪律检查委

员会、省委各部门制定并发布的党内法规，称规定、办法、细则”的规定自相矛盾。最为严重的是，该“条例”还规定“本条例适用于省委、省纪律检查委员会、省委各部门在其职责权限内制定党内法规的活动”<sup>[25]</sup>，亦即将党内法规制定主体扩充至省纪委和省委各部门，实属对《暂行条例》授权的“再授权”。

第二类情形是有权地方党委授权或变相授权所属工作部门解释本级党内法规。《制定条例》规定，省级党委制定的党内法规由其自行解释。《制定条例》施行以来的实践中，地方党内法规存在着解释权“再授权”或变相“再授权”的情形。例如，辽宁省委《辽宁省党组织履行全面从严治党主体责任实施细则（试行）》（辽委发〔2016〕4号）第三十条规定：“本细则由中共辽宁省委组织部商省纪律检查委员会负责解释。”2015年7月《解释工作规定》印发施行，规定省级党委不得授权部委厅局等单位对其制定的党内法规进行解释，但是具体解释工作可以由部委厅局等单位承担<sup>[5]283</sup>，因而一些地方党内法规的解释条款通常表述为“本规定（规则、办法、细则）由省委（自治区党委、市委）负责解释，具体工作由××部门承担”，或者“本规定（规则、办法、细则）的具体解释工作由××部门承担”。例如《中共广西壮族自治区委员会贯彻落实〈中国共产党问责条例〉实施办法》（桂发〔2017〕5号）第二十八条规定：“本实施办法由自治区党委负责解释，具体解释工作由自治区纪委商有关部门承担。”《江西省贯彻〈中国共产党问责条例〉实施办法》（赣发〔2017〕12号）第三十一条规定：“本办法的具体解释工作由省委办公厅商省纪委办公厅承担。”这里需要注意的问题是，地方党委工作部门“承担具体解释工作”与本级党委“负责解释”是不同性质的活动，前者属于党内法规制定的辅助性、过程性工作，后者则属于党内法规制定的核心范畴。因此，地方党内法规的解释草案在承办部门草拟并经审核后，应当提请党委审议批准，而不是由承办部门径直印发。有权地方党委倘若怠于履行解释草案的审议批准职责，自然就造成了变相“再授权”的情形。

3. 受权试点城市党委党内法规是否需要报请省级党委批准

《制定条例》并未就党内法规的授权制定问题作出规定，目前7个副省级城市和省会城市开展党内法规制定试点，是中央在《关于加强党内法规制度建

设的意见》中提出“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”后,以决定形式进行特别授权的。授权城市党委制定党内法规,其意义在于鼓励改革和首创精神,为其他地方和部门乃至中央制定党内法规提供可复制、可推广的经验。

试点期间,一些受权城市党委已经在受权范围内制定了党内法规。就武汉市的试点情况来看,市委在获得中央授权后,首先形成党内法规制定试点工作方案及法规制定项目报省委审批,获得批准后,即进入法规草案起草阶段<sup>[26]</sup>。经各项制定工作程序后,由市委常委会审议批准后印发施行。这里需要的问题是,受权试点城市党内法规经市委审议通过后,是否需要报请上一级党委批准,即报请所在省、自治区党委批准。基于鼓励“先行先试”和审慎试点探索相结合的考量,为保证党内法规制定质量,维护党内法规制度体系的统一性和权威性,在试点城市党委审议通过本级党内法规后,制度设计上可以考虑规定报请省级党委批准,经批准后再由市委正式发布施行。这种安排符合党的组织制度,与国家立法体制中设区的市制定的地方性法规必须报请省、自治区人大常委会批准的制度安排类似,既与试点城市党委“有限的党内法规制定权”相适应,也更能体现试点工作鼓励首创和审慎探索相平衡的原则。虽然各试点城市党委在党内法规制定工作中,其党内法规工作机构与中办及所在省级党委法规工作机构保持一定程度的沟通,事先消除了一些法规草案存在的问题,但在市委审议批准党内法规后,报请上一级党委批准,其实体和程序意义是大不相同的,既促使试点城市党委严肃对待制定工作,也能督促省级党委切实履行其领导职责。此外,受权制定的党内法规发布后,也宜由省级党委向中央报送备案,形成中央授权与向中央负责的闭环。

### 三 进一步规范党内法规制定主体

毋庸置疑,《暂行条例》和《制定条例》施行以来,对规范党内法规制定制度机制、保证党内法规制定质量、推动形成完善的党内法规体系发挥了重要作用。通过上述分析可知,由于各方面因素影响,党内法规制定主体相关制度还存在着一定问题,个别问题还较为复杂,处理不善可能滞碍党内法规制度建

设的整体效能。针对这些问题,在今后加强党内法规制度建设的过程中,应当注意运用多种方式加以解决,进一步规范党内法规制定主体相关制度。

《制定条例》的修订工作已列入《中央党内法规制定工作第二个五年规划(2018—2022年)》,建议进一步完善党内法规制定主体相关制度的方向包括但不限于如下方面。其一,进一步明确党章修改的相关工作程序;考虑规定党的全国代表会议、有权地方党委召集的代表会议在必要时可以审议批准党内法规;考虑在《制定条例》中,或者另以中央党内法规及解释等形式,明确中央书记处在负责党内法规制定的日常工作中的权责与工作程序。其二,从技术层面考量,在《制定条例》中详细列举“中央各部门”的名称并不可取,但可以考虑以《制定条例》解释的形式对“中央各部门”的具体范围作出规定,对若干党中央决策议事协调机构及其办事机构等是否属于党内法规制定主体作出相应说明。其三,应当依据十九大修改后的党章“中央军事委员会负责军队中党的工作和政治工作”的规定,对军队党内法规制定主体作出调整,规定中央军委是军队党内法规的唯一制定主体,中央军委政治工作机关不再具备党内法规制定权,但负有监督军队党内法规贯彻落实的职责。其四,为给特定情况下中央授权有关部门或地方制定党内法规留存必要的制度空间,考虑在明确规定中央组织、中央纪委、中央各部门和有关地方党委为党内法规制定主体的同时,增加中央可以授权有关部门或地方制定党内法规的规定。其五,严格规范部门和地方党内法规制定主体相关制度,规定部门和地方党内法规应当以会议形式审议批准,禁止部门和地方以任何方式进行党内法规制定权包括解释权的“再授权”;在城市党内法规试点期间,通过事前制定事项审批和事后法规文本报批等方式,规控其试点制定权的运行,待条件成熟后再予“完全授权”。

上述工作除涉及党内法规制定主体相关规定的完善外,还需要党内法规的制定权限、审议程序和发布方式以及机构编制等方面规定的协调配合,这可以在修订《制定条例》和研究制定机构编制工作条例等党内法规时统筹考虑和协调处理。

## 注释:

- ①本文所有标注的发文字号,均来源于文件汇编、党务政务公开网站等公开信息和新闻报道。
- ②党内法规工作实务部门通常将中央纪委和中央各部门制定的党内法规合称“部委党内法规”,但综合考虑中央纪委由党的全国代表大会产生,《中国共产党党内法规制定条例》将中央纪委作为制定主体单列,放在党的中央组织之后、中央各部门之前,且其在制定、执行和维护党内法规方面作用特殊等因素,故将“纪检党内法规”单列为宜。此外,《中国共产党党内法规制定条例》除第三条规定“中央党内法规”外,“军队党内法规”也是其第三十四条确定的专有概念。
- ③例如,《广西壮族自治区党内规范性文件制定办法》(2014年12月12日施行)第三条第一款规定:“自治区纪委、自治区党委各部门和市、县(市、区)级党内规范性文件的名称可以使用规则、规定、办法、细则等”;第六款规定:“规则、规定、办法、细则对党的某一方面重要工作或者事项作出具体规定”。《云南省行政规范性文件制定和备案办法》(2018年1月1日施行)第五条规定,行政规范性文件“可以使用‘办法’‘规定’‘决定’‘规则’‘细则’‘意见’‘通告’等,但不得使用‘条例’”。
- ④例如,试点城市福州市委办公厅负责人在介绍市委市政府印发的《福州市“马上就办、真抓实干”若干规定(试行)》制定背景时,就表述到“去年6月,中央将福州列为党内法规制定试点城市之一,赋予福州在基层党建、作风建设等方面的党内法规制定权。这是中央首次将党内法规制定权下放至副省级城市和省会城市党委,体现了中央对福州党内法规工作的关心厚爱与有力鞭策,也是省会城市党委为全国党内法规制定贡献经验的一次创新和尝试”,“市委、市政府将以《若干规定》出台为契机,努力形成可复制、能推广的福州经验,高标准、高质量完成中央赋予的试点任务”。参见《让“马上就办、真抓实干”成为福州党员干部的工作作风和精神特质——市委办公厅有关负责人就〈福州市“马上就办、真抓实干”若干规定(试行)〉答记者问》,《福州日报》2018年2月1日。
- ⑤《国务院工作规则》2013年版第四十四条和2018年版第四十八条均规定:“国务院制定的行政法规、发布的命令、向全国人大或全国人大常委会提出的议案,由总理签署。”《行政法规制定程序条例》第二十三条规定:“国务院法制机构应当根据国务院对行政法规草案的审议意见,对行政法规草案进行修改,形成草案修改稿,报请总理签署国务院令公布施行。签署公布行政法规的国务院令载明该行政法规的施行日期。”《规章制定程序条例》第二十九条规定:“法制机构应当根据有关会议审议意见对规章草案进行修改,形成草案修改稿,报请本部门首长或者省长、自治区主席、市长、自治州州长签署命令予以公布。”第三十条规定:“公布规章的命令应当载明该规章的制定机关、序号、规章名称、通过日期、施行日期、部门首长或者省长、自治区主席、市长、自治州州长署名以及公布日期。”
- ⑥参见《中华人民共和国国务院公报》2013年34号。
- ⑦《国务院办公厅关于改进行政法规发布工作的通知》(国办发〔1988〕25号)改变了过去以国务院文件发布行政法规的办法,改为以国务院令作为发布行政法规的形式,并附国务院令的二种格式;2000年制定的《立法法》明确规定,行政法规由总理签署国务院令公布。
- ⑧“条规”是纪检系统普遍使用的概念,包括条例、规定和办法等,但依据《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》和《中国共产党党内法规制定条例》,中央纪委制定的党内法规不能称为条例。
- ⑨《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》第十四条规定:“建立党内法规和规范性文件备案审查与国家法规、规章和规范性文件备案审查衔接联动机制。”2015年7月,中共中央办公厅印发《关于建立法规、规章和规范性文件备案审查衔接联动机制的意见》。参见: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》,《法律科学(西北政法学院学报)》2016年第5期。
- ⑩《中共中央关于印发〈中国共产党党内法规制定条例〉的通知》(中发〔2012〕5号)的最后一句多了一个“在”字,即“在执行《条例》中的重要情况和建议,请及时报告中央”。
- ⑪参见最高人民法院“(2018)最高法行申798号”再审审查与审判监督行政裁定书。
- ⑫根据《政府信息公开条例》权威释义,“政府信息”还应当包括“其他主体制作但与政府职责的履行密切相关的信息”。参见:国务院法制办公室编《中华人民共和国政府信息公开条例注解与配套》,中国法制出版社2008年版,第2页。
- ⑬该规定根据2016年中央党内法规制定计划而制定,参见:孙秀艳《生态文明建设考评有了新标尺——访国家发展改革委副主任张勇》,《人民日报》2016年12月23日。
- ⑭党的历史上曾召开三次全国代表会议。第一次是1937年5月2日至14日在延安召开的党的全国代表会议(当时称为苏区代表会议),同年5月17日至6月10日又召开了白区代表会议。
- ⑮《中国共产党章程》第十条第三项规定:“党的最高领导机关,是党的全国代表大会和它所产生的中央委员会。党的地方各级领导机关,是党的地方各级代表大会和它们所产生的委员会。”
- ⑯《中国共产党党内法规制定条例》第二十二项第三项规定:“应当由中央发布的其他党内法规,根据情况由中央政治局常务

委员会会议审议批准,或者按规定程序报送批准。”

- ①⑦参见《中央党内法规工作联席会议制度建立》,《人民日报》2015年8月25日。
- ①⑧参见《中共中央纪律检查委员会关于纪律检查机关组织建设几个问题的请示》(1984年8月20日),《中共中央纪律检查委员会、中共中央组织部关于党的各级纪委内部机构和干部职务设置的若干规定》(1988年6月6日)。
- ①⑨参见《中共中央纪律检查委员会国家机构编制委员会关于省一级纪委会机关编制标准的通知》(1989年7月6日)。
- ②⑩例如《中共中央纪委法规室对〈关于适用《中国共产党纪律处分条例》第三十条的处分批准程序的请示〉的答复》(中纪法函〔2005〕10号),以及《中央纪委办公厅关于对〈中央纪委关于共产党员在经济方面违法违纪党纪处分的若干规定(试行)〉对第十一条中的“有关单位”如何理解的答复》(中纪办〔1992〕119号)等。
- ②⑪参见《习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第一次会议》,《人民日报》2014年1月23日;见《习近平主持召开中央网络安全和信息化领导小组第一次会议》,《人民日报》2014年2月28日;《习近平主持召开中央军民融合发展委员会第一次全体会议》,《人民日报》2017年6月21日等。
- ②⑫参见《习近平主持召开中央全面深化改革委员会第一次会议》,《人民日报》2018年3月29日;《习近平主持召开中央财经委员会第一次会议》,《人民日报》2018年4月3日;《习近平主持召开中央外事工作委员会第一次会议》,《人民日报》2018年5月16日;《习近平主持召开中央审计委员会第一次会议》,《人民日报》2018年5月24日。
- ②⑬《中国共产党巡视工作条例》第七条规定:“巡视工作领导小组下设办公室,为其日常办事机构。中央巡视工作领导小组办公室设在中央纪律检查委员会。省、自治区、直辖市党委巡视工作领导小组办公室为党委工作部门,设在同级党的纪律检查委员会。”
- ②⑭《中国共产党巡视工作条例》释义:第二章机构和人员第七条[EB/OL].[2017-12-10].[http://www.ccdi.gov.cn/djfg/fgsy/201603/t20160321\\_114380.html](http://www.ccdi.gov.cn/djfg/fgsy/201603/t20160321_114380.html).
- ②⑮《中国共产党机关工作条例(试行)》第十二条至第十五条分别规定:“党委办公厅(室)是党委的综合部门,负责推动党委决策部署的落实,按照党委要求协调有关方面开展工作,承担党委运行保障具体事务”;“党委职能部门是负责党委某一方面工作的主管部门,按照规定行使相对独立的管理职能,制定相关政策法规并组织实施,协调指导本系统、本领域工作”;“党委办事机构是协助党委办理某一方面重要事务的机构,一般是指党委为加强跨领域、跨部门重要工作的领导和组织协调而设立的议事协调机构的常设办事机构,承担议事协调机构的综合性服务工作,可以根据有关规定履行特定管理职责”;“党委派出机关是党委为加强了对特定领域、行业、系统领导而派出的工作机关,根据有关规定代表党委领导该领域、行业、系统的工作”。
- ②⑯《中国共产党工作机关条例(试行)》第三条第二款规定:“党委直属事业单位、设在党的工作机关或者由党的工作机关管理的机关,参照本条例执行,法律法规和中央另有规定的除外。”
- ②⑰《中国共产党工作机关条例(试行)》第十一条第二项规定:“党的工作机关应当履行以下职责:(二)研究部署职责范围内的工作,按照规定制发党内法规和规范性文件,抓好组织实施和督促落实。”
- ②⑱网信部门作为网信领导小组的办事机构,还具有“职能属性”,履行党的机构职能和政府行政管理职能。参见:时任中央网信办副主任、国家网信办副主任王秀军《加快推进网信领域党内法规制度建设》,载《党内法规研究》2017年第2期。
- ②⑲《国家安全法》第四条规定:“坚持中国共产党对国家安全工作的领导,建立集中统一、高效权威的国家安全领导体制。”第五条规定:“中央国家安全领导机构负责国家安全工作的决策和议事协调,研究制定、指导实施国家安全战略和有关重大方针政策,统筹协调国家安全重大事项和重要工作,推动国家安全法治建设。”
- ③⑰《国务院关于授权国家互联网信息办公室负责互联网信息内容管理工作的通知》(国办〔2014〕33号)指出:“为促进互联网信息服务健康有序发展,保护公民、法人和其他组织的合法权益,维护国家安全和公共利益,授权重新组建的国家互联网信息办公室负责全国互联网信息内容管理工作,并负责监督管理执法。”
- ③⑱《网络安全法》第八条规定:“国家网信部门负责统筹协调网络安全工作和相关监督管理工作。国务院电信主管部门、公安部门和其他有关机关依照本法和有关法律、行政法规的规定,在各自职责范围内负责网络安全保护和监督管理工作。”
- ③⑲例如,就有学者认为,党政机关探索合并设立或合署办公,不仅突破了当下行政组织法理论中的行政主体理论,也相继为行政立法体制、行政执法体制、行政监督体制和行政救济体制带来了深刻变革。参见:中国政法大学法治政府研究院编《法治政府蓝皮书:中国法治政府发展报告(2017)》,社会科学文献出版社2018年版。

## 参考文献:

- [1]宋功德.坚持依规治党[J].中国法学,2018,(2).

- [2]王付友.党内法规制度解释条文如何表述[J].秘书工作,2018,(5).
- [3]钟法.党的十八大以来党内法规制度建设大事记[J].党内法规研究,2017,(3).
- [4]高德道.《国有企业领导人员廉洁从业若干规定》(试行)问答(八)[J].中国监察,2007,(8).
- [5]宋功德.党规之治[M].北京:法律出版社,2015.
- [6]盛若蔚,江琳.织牢反浪费制度之笼——透视《党政机关厉行节约反对浪费条例》[N].人民日报,2013-12-09(6).
- [7]中共中央政治局召开会议 中共中央总书记习近平主持会议 讨论拟提请十八届三中全会审议的文件审议《党政机关厉行节约反对浪费条例》[N].人民日报,2013-10-30(1).
- [8]丁怡婷.压实领导责任 确保安全生产——应急管理部有关负责人就《地方党政领导干部安全生产责任制规定》答记者问[N].人民日报,2018-04-19(6).
- [9]中共中央组织部.中国共产党组织工作辞典(修订本)[K].北京:党建读物出版社,2009.
- [10]本书编委会.中国共产党历次党章汇编(1921—2012)[G].北京:中国方正出版社,2012.
- [11]本书编写组.十九大党章修正案学习问答[M].北京:党建读物出版社,2017.
- [12]中共中央印发《中央党内法规制定工作第二个五年规划(2018—2022年)》[N].人民日报,2018-02-24(1).
- [13]殷啸虎.中国共产党党内法规通论[M].北京:北京大学出版社,2016.
- [14]华春雨,孙铁翔.为全面从严治党提供制度保障——以习近平同志为总书记的党中央推进依规治党纪实[N].人民日报,2016-04-19(1).
- [15]党中央部门机构概况(2014-10-13)[EB/OL].[2017-10-20].[http://www.scopsr.gov.cn/zlzx/jggk/201410/t20141013\\_267051.html](http://www.scopsr.gov.cn/zlzx/jggk/201410/t20141013_267051.html).
- [16]中共中央部门机构改革工作会议召开[N].人民日报,1999-07-07(1).
- [17]姜明安.党员干部法治教程[M].北京:中国法制出版社,2014.
- [18]李忠.党内法规建设研究[M].北京:中国社会科学出版社,2015.
- [19]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).
- [20]中央国家机关工委关于专项巡视整改情况的通报[EB/OL].[2017-12-10].中央纪委监察部网站,[http://www.ccdi.gov.cn/yw/201612/t20161229\\_91929.html](http://www.ccdi.gov.cn/yw/201612/t20161229_91929.html).
- [21]姜洁.巡视工作条例配套制度“一规定三规则”出台[N].人民日报,2017-09-02(4).
- [22]宋功德.当好党委参谋助手 落实上级决策部署——解读《中国共产党工作机关条例(试行)》的主旨要义[J].时事报告(党委中心组学习),2017,(3).
- [23]中共中央关于深化党和国家机构改革的决定[N].人民日报,2018-03-01(1).
- [24]中国共产党河北省委员会党内法规制定细则[N].河北日报,2013-06-01(3).
- [25]中共辽宁省委组织部,等.中国共产党辽宁省党内法规制定程序暂行条例(辽委发〔1990〕35号)[C]//党务工作文件选编(1988.5—1992.5),沈阳:辽宁人民出版社,1992.
- [26]我市党内法规制定试点方案获批 进入法规草案起草阶段[N].长江日报,2017-08-31(1).

[责任编辑:苏雪梅]