



论党内法规保留原则

祝捷 宋润润

摘要:党内法规保留原则是党内权力配置与制度建构的重要手段,根据《中国共产党党内法规制定条例》第四条第二款可以从事项、程度、方式等层面提炼出重要性保留、创设性保留与绝对性保留等保留标准。就其生成逻辑来说,党内法规保留原则源自马克思主义政党的民主集中制原则,形成于党长期革命、建设与改革的制度建设过程中,确立于新时代党内法规制度体系构建过程中,2019年修订后的《制定条例》明确了党内法规保留原则。党内法规保留原则的贯彻落实需要立足现行制度的完善,从党内法规保留制度与相关制度的衔接层面进行科学的制度设计。

关键词:党内法规;保留原则;《中国共产党党内法规制定条例》

DOI: 10.13734/j.cnki.1000-5315.2022.03.008

收稿日期:2021-12-13

基金项目:本文系2019年国家社科基金重大研究专项项目“社会主义核心价值观融入党内法规制度建设的创新性路径研究”(19VHJ009)的阶段性成果。

作者简介:祝捷,男,湖北武汉人,法学博士,武汉大学法学院、党内法规研究中心教授、博士生导师,主要从事宪法学、行政法学和党内法规基础理论研究,E-mail: cofier@126.com;
宋润润,女,山西运城人,武汉大学党内法规研究中心博士研究生,主要从事党内法规基础理论研究。

党内法规保留原则指在党内治理过程中,将特定领域党内事务的处理交由特定主体通过制定党内法规的方式进行规定。党内法规作为法治国家建设背景下的制度产物,服务于党内治理的现代化,党内法规保留原则本质上涉及党内更深层次的权力配置问题,是党内法规制度体系建构的重要手段。2019年修订后的《中国共产党党内法规制定条例》(以下简称《制定条例》)明确了党内法规保留原则,然而目前学界对于党内法规保留原则的讨论较少,散见于研究者对党内法规制定主体、制定权限等问题的研究,主要的规范分析对象是《制定条例》第三、九、十、十一条等关于党内法规制定主体的权限划分内容,对于《制定条例》第四条关于党内法规保留的制度关注较少,党内法规保留在学术研究层面尚没有形成一个统一的概念进行讨论,如“法规保留”^①、“党内法规保留”^②、“中央党内法规保留”^③等。在实践中也存在不少困惑,如《制定条例》第四条的制度意义何在?保留的标准为何?保留事项是否意味着党内其他规范性文件不得涉及?党内法规保留制度如何得到践行?因此本文试对党内法规保留原则的理论与规范作一初步探讨。

一 党内法规保留原则的规范内涵

《中华人民共和国立法法》第八、九条构建了法律绝对保留与相对保留相结合的保留体系,第八条明确规定特定事项“只能制定法律”,第九条规定“本法第八条规定的尚未制定法律的,全国人民代表大会及其常务委员会有权作出决定,授权国务院可以根据实际需要,对其中的部分事项先制定行政法规,但是有关犯罪和刑罚、对公民政治权利的剥夺和限制人身自由的强制措施和处罚、司法制度等事项除外”,即有关犯罪和

①郑贤君《论宪法作为党内法规的审查标准》,《中国延安干部学院学报》2020年第1期,第28页。

②祝捷、王萌《论党内法规配套立规的政治逻辑及其制度实现》,《河南社会科学》2020年第2期,第21页。

③张小帅《运用法律保留原则推进党内法规体系建设的思考》,《党内法规理论研究》2018年第1期,第97页。

刑罚、对公民政治权利的剥夺和限制人身自由的强制措施和处罚、司法制度等事项属于绝对法律保留的范围,第八条其他事项属于相对保留的范围。同法律保留一样,党内法规文本中也没有保留概念的直接表述,通常认为《制定条例》第四条是党内法规保留原则的具体规范形态,从严格意义上来说,党内法规保留原则的规范仅仅指《制定条例》第四条第二款的内容,即“凡是涉及创设党组织职权职责、党员义务权利、党的纪律处分和组织处理的,只能由党内法规作出规定”,且属于封闭式列举,排除其他事项。至于第四条第一款“制定党内法规,主要就以下事项作出规定……”的表述并未排除党内其他规范性文件对于这些事项的制定权,这一条款列举事项并非党内法规的专有制定范围,不应将其作为党内法规保留的范围进行讨论。根据《制定条例》第四条第二款可以从事项、程度、方式等不同层面提炼出重要性保留、创设性保留与绝对性保留等几个具体保留标准。

(一)基于事项的保留范围:重要性标准

法律保留理论在事项范围上经历了侵害保留、全部保留、重要性保留等学说^①的发展演变,比较而言,理论界和实务界更加倾向重要性理论。这一理论源于德国联邦宪法法院,本意指重要性的事项必须由立法机关通过法律的方式加以规定^②。在实践中,何为重要性标准并未形成共识,由立法机关予以判断。基于对党内法规保留范围的观察,其借鉴了法律保留的重要性理论,区别于法律保留重要性范围由国家最高权力机关——全国人民代表大会及其常务委员会决定,党内事项的重要性保留范围的决定权在中央政治局。党内法规保留原则由《制定条例》加以规定,意味着党内事务重要性的判断决定权由党的中央组织行使,党的中央组织不仅包括党的最高领导机关——党的全国代表大会和由它所产生的中央委员会,还包括党的中央政治局、中央政治局常务委员会等,根据《制定条例》第二十八条关于中央党内法规草案审批规定,条例草案一般由中央政治局会议审议批准,可以理解为现行有效的党内法规保留的重要性范围由中央政治局决定,具体体现如下。

1.“党组织职权职责”的保留范围。这里的党组织应当包含党的中央组织、地方组织、基层组织、党组等党内各级各类组织。党的组织是党的建设的基础,不同党组织的职权职责划分是党内权力正常运行的关键,必须通过稳定的党内法规制度进行规定,其重要性不言而喻。基于政治性、灵活性的考量,这一保留范围并未将党的各级各类组织的产生、组成事项容纳进去,如基于党的建设需要,设立新的党的组织或者党的工作机关。这是因为新设党组织或党的工作机关一般涉及到重大体制改革,在实践中,一般是通过党内规范性文件予以规定或调整,以适应改革灵活性所需。而党内法规通常就已经成熟、定型的事项进行规定,不宜频繁修改或作过多、过频的调整。因此,如果一味要求通过党内法规对党组织的产生、组成进行制定,既不符合党内法规追求稳定性、成熟性的特征,也不符合党的建设发展的现实需要。

2.“党员义务权利”的保留范围。重要性法律保留理论认为权利义务设定直接影响着国民权益,需经过国民的同意,需通过代表国民集体意志的立法机关统一进行规定。党员权利义务属于党章明确规定的內容,是党员主体地位的直接体现。义务经常表达为“应为”或“勿为”,违反义务将承担不利后果,属于权利的限制,需要通过党内法规予以明确。同时为避免对党员权利形成不正当的限制,或者对于特定党员的授权引发权利不平等等问题,党员权利也应当通过党内法规的形式加以规定。

3.“党的纪律处分和组织处理”的保留范围。学界从特别权力关系^③、同意理论、政治契约^④等角度论证党内法规具有独立于国家法体系而存在的正当性,认为党内法规属于党内自治的范畴,由其内部自带体系的规范进行调整。党的纪律处分和组织处理都是针对组织成员管理当中的不利后果、否定评价,其类型与限度需要通过稳定性、民主性的党内法规予以规范以增强其正当性。

(二)基于程度的保留范围:创设性标准

①侵害保留是指,若行政权要限制公民的自由和财产权,必须获得经由被治者代表组成并参与的立法机关制定的法律的许可。全部保留说更强调国民主权,强调议会的优越性,认为所有的行政行为都必须有法律上的依据。

②叶海波、秦前红《法律保留功能的时代变迁——兼论中国法律保留制度的功能》,《法学评论》2008年第4期,第5页。

③江国华《正当性、权限与边界——特别权力关系理论与党内法规之证成》,《法律科学(西北政法大学学报)》2019年第1期,第70页。

④秦强《论党内法规的规范效力》,《中国井冈山干部学院学报》2020年第1期,第98页。

党内法规保留的事项范围明确是“创设”,即如果在党组织职权职责、党员义务权利、党的纪律处分和组织处理的方面,创设一个新的规范要求,“从无到有”制定原创性的规范,必须由党内法规加以规定,且党内法规仅仅指的是《制定条例》第三条规定的特定主体制定的专门规章制度,不能通过党内其他规范性文件加以规定。基于主体、内容、种类等方面的实质变更与新增,特别是不利变更与新增都属于“创设”的范围,应该通过党内法规进行规定。如党的纪律处分是针对全体党员的,包括警告、严重警告、撤销党内职务、留党察看、开除党籍几类处罚措施,党的组织处理主要是针对党员干部的,包括停职检查、调整职务、责令辞职、免职、降职几类处罚措施。党的纪律处分和党的组织处理都属于完全列举,如果增设新的种类或者将之前未列入的行为纳入惩戒范围也应属于“创设”的范围,应通过党内法规进行规范。这里的“创设”在形式上应该界定为“首次制定权”,并不意味着党内其他规范性文件完全不能涉及这几方面内容,可以细化规定,也可以重申其规范要求。

1.“创设”不能排除党内其他规范性文件的“具体规定”。党内法规制定权的主体仅限于特定主体,组织层级较高,其贯彻落实离不开细化执行。“对于我们党执政治国来说,党内法规与规范性文件犹如车之两轮、鸟之双翼,二者相互补充、相辅相成,不可或缺、不可偏废”^①。对于党内法规的贯彻落实,没有党内法规制定权的主体主要通过制定实施意见、通知等党内其他规范性文件的方式进行,不能简单认为党内其他规范性文件没有细化执行的权力。

2.“创设”不能排除党内其他规范性文件的“重申”。在落实党内法规层面,下级党组织主要通过“转发”党内其他规范性文件进行,这种“转发”性质的文件其主要目的在于重申党内法规的要求,传达贯彻党和国家的方针政策,指导、布置和商洽工作,进行教育学习等,在此类文件中出现党内法规保留的事项不属于“创设”的范围。另外,“创设”也不能违反宪法法律的规定。党内法规保留原则意味着党内法规制定主体可以创设一个新的规范,但必须在宪法法律允许的范围内,更不能侵入法律保留的领地。

(三)基于方式的保留范围:绝对性标准

法律相对保留与绝对保留的区分在于是否可以授权。现行《制定条例》中的党内法规保留仅仅指绝对保留,不存在相对保留的内容。只要涉及创设党组织职权职责、党员义务权利、党的纪律处分与组织处理这三方面事项,只能通过制定党内法规的形式加以规定,不能通过授权党内其他规范性文件的方式加以制定。党内法规制度体系是一个整体,党内法规与党内其他规范性文件相对应,党内法规保留意味着党内其他规范性文件不得制定这些事项。对比来说,法律保留原则旨在界分行政权与立法权的范围,对于重要性的事项法律绝对保留,对于一般重要性的事项由全国人民代表大会及其常务委员会授权国务院制定行政法规。法律保留的制度逻辑在于约束监督行政权,保障公民权利。法律保留中的法律是一个狭义上的法律概念,对应的是行政法规、地方性法规等中国特色社会主义法律体系当中的其他组成部分,法律保留与中央党内法规保留的制度逻辑更为相似。

现行《制定条例》规定党内法规绝对保留标准可能是基于多种因素综合考虑的结果。首先,《制定条例》将党内法规的名称分为党章、准则、条例、规定、办法、规则、细则七个种类,并对党内法规的制定主体进行了限定,与党内其他规范性文件作出区分。但从实质上来看,党内法规与党内其他规范性文件在内容、事项范围上无法得到根本区分,因此只能将有限的重要的事项绝对保留,其他事项由党内法规与党内其他规范性文件共享。其次,党内法规有着更为严格的制定程序,党内法规保留原则的制度逻辑在于将党内特定事项通过党内法规予以确定,而非通过党内其他规范性文件来确定,这是强调这些事项制定的谨慎性与重要性,追求稳定性,但同时也需要平衡稳定性与灵活性之间的关系。最后,经过多年的发展,党内法规在党组织职权职责、党员义务权利、党的纪律处分和组织处理方面的规范已经趋向成熟稳定,在重要性基础之上将“创设”作为绝对保留范围有一定的科学性,侧重对《制定条例》实施之后的党内法规制定的约束。

二 党内法规保留原则的生成逻辑

“党规之治”是新时代中国共产党管党治党、深入推进全面从严治党的标识,也是法治治理模式在党

①李忠《党内法规制度合宪性审查初探》,《西北大学学报(哲学社会科学版)》2019年第1期,第114页。

内治理领域的重要体现。中国共产党作为具有自我革命品格的马克思主义政党,强调“把权力关进制度的笼子里”,通过党内制度体系的构建实现对党内权力的制约与监督,这也是中国共产党长期以来对建设经验的基本总结。党内法规可以直接对党组织及其成员行为活动作出规定,明确党员义务权利,限制党内权力恣意妄为,党内法规制度体系的科学性与合理性影响着党内治理的水平。党内法规保留原则是党内权力配置的重要制度手段,也是建构以党章为核心的党内法规制度体系的重要制度工具,有其自身独特的生成逻辑。

(一)源于马克思主义政党的民主集中制原则

权力作为组织运行的基本要素,如何配置权力以确保组织的科学运行对于任何组织的建设来说都是必须且首先面对的问题。对于一个政党组织而言,怎样才能做出科学合理的决策,内部关系如何进行处理,当这个组织的规模越来越大时,这一问题会更突出。民主集中制就是马克思主义政党解决党内权力配置问题的方式。党的自身建设深受马克思列宁主义建党理论的影响,党内法规保留制度要求将党内特定事项的决定权交给反映全党意志的党内法规,这一思想源自民主集中制原则,也是民主集中制原则的根本要求。

党内法规属于政党的意思自治范畴,其正当性建立在党员的同意、党内民主的基础上,其效力也源自于此,源自党员入党时的承诺、宣誓^①。党内事务的决策经由党员民主参与、平等参与以体现其合法性,同时,党的政治权威也在政治平等与参与的过程中不断得到巩固与强化。党内法规作为管党治党的重要制度依据,民主是党内法规合法性的重要基础,民主立规是党内法规制定的基本要求,党内法规保留原则将党内重要事务的决定权保留,是党内民主的重要保障。

当然,民主是建立在集中指导下的有秩序的民主。“党规是表现,党建是本质”^②,制定党内法规本身不是目的,而是应该服从于党和国家建设的大局,充分发挥党内法规在促进全局工作中的重要作用。党内法规保留原则明确了党内法规的专有范围,确保党内法规作为独立的制度类型存在,确保制定权作为一种独立的权力类型存在,是党内权力配置的重要制度工具。党内权力一般分为决策权、执行权、监督权三种类型,制定权是党内权力的一种特殊类型,并不是这三种权力的上位或者下位权力,其分类具有本质不同。决策权、执行权、监督权主要是基于权力功能的不同进行分类,有学者将这种分工方式称之为“功能性分权”^③。党内法规制定权主要是授予一定层级的党组织,属于结构性分解权力。不享有党内法规制定权的主体主要通过制定党内其他规范性文件的方式进行管理治理活动。同时,在党内法规保留的基础之上,进一步将党中央的立规权力保留,加强党的集中统一领导。

(二)形成于党长期革命、建设与改革的制度建设过程中

1990年《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》)颁行之时,党内对于党内法规和党内其他规范性文件之间并没有一个明确的区分,党内法规这一概念本身的内涵外延并不清晰。一般理论上也认为较为明确的“党内法规”概念开始于《暂行条例》的颁行,自此党内法规作为党内管党治党的一种专门的制度类型进行建设,与党内其他规范性文件作出区分,为党内法规保留制度的形成创造了环境。以《暂行条例》的颁行为分界点,党内法规制定权配置经历了从分散立规到相对集中立规的演进过程,其本质上也体现了党在革命、建设、改革开放不同历史时期管党治党模式的转变。在革命、建设时期党中央侧重“政策治党”、“纪律治党”^④,通过决议、指示等政策性质的党内法规实现对党组织及其成员的管理。在改革开放时期,制度成为管党治党的重要因素,特别是《暂行条例》颁行之后,党中央开始重视通过把控制度的制定权确保党内制度的统一性,进而确保党员、党组织行为活动的统一性。不同于国家立法体制的演变历程,建国初期的“五四宪法”构建了“高度集中的一级立法体制”,之后逐渐调整为现在的“一元多层立法体制”^⑤。党内法规制定权的配置始终具有“一元多层”性质,党中央始终处于党内法规制定权配置的主体核心位置,虽然

① 张立伟《中国共产党党内法规的正当性论证——基于党内法规与国家法的关系视角》,《中国法律评论》2018年第1期,第127页。

② 周叶中、邓书琴《论中国共产党党内法规的价值取向——以党员义务和党员权利为视角》,《中共中央党校学报》2018年第4期,第69页。

③ 陈国权、皇甫鑫《功能性分权:中国特色的权力分立体系》,《江海学刊》2020年第4期,第128页。

④ 刘红凛、胥壮壮《中国共产党百年党内法规制度建设与治党模式发展演进——从以章治党、政策治党到制度治党、依规治党》,《理论探讨》2021年第3期,第5页。

⑤ 周尚君《中国立法体制的组织生成与制度逻辑》,《学术月刊》2020年第11期,第99页。

“限权”、“控权”的理念与方式发生转变,但坚持民主集中制、加强党的集中统一领导的思路始终是清晰的,充分调动中央、地方两个主体的积极性的目的也是一致的。从某种意义上说,《暂行条例》是将党内法规制定权作为独立专门的权力类型进行集中行使,是党内法规保留原则产生的前提基础;党内法规保留原则为党内法规制定权的行使划定了范围,也提供了独立的空间。党内法规保留原则作为党内法规制定环节的基本制度,其制度设计必须坚持正确的政治方向,坚持从党的事业发展需要和全面从严治党实际出发,更加侧重维护党中央权威和集中统一领导。

(三)确立于新时代党内法规制度体系构建过程中

从党规之治的角度来说,建立一套效力分明、逻辑缜密、内容完备的党内法规制度体系是党内治理有规可依、执规必严的关键。党的十八大以来,“制度体系”这一术语在党的文件中频繁出现,十八大、十九大报告中都对形成怎样的制度体系提出了要求,党中央召开专门的党内法规工作会议,针对党内法规制定工作出台专门性文件,编制党内法规制定规划,组织党内法规制度评估、清理等工作,其目的就在于建构制度体系,“制度体系”几乎成为新时代制度建设的基本要求和目标任务。2019年《制定条例》正式提出了党内法规保留原则,即第四条之规定,党内法规保留原则是新时代党内法规制度体系发展的产物。党内法规与党内其他规范性文件共同构成了党内治理的合法性基础,两者在制定主体、制定程序、事项范围、表现形态等方面有所不同。党内法规保留原则旨在划分边界,明确党内法规的专有领域,与党内其他规范性文件作出基本区分,为党内事务的规范制定权限配置提供标准,其目标是为了消除党内法规与党内其他规范性文件在制定范围层面含混不清的局面,为党内制度的制定提供一个统一清晰、共同遵守的和谐秩序,有利于进一步完善党内法规制度体系。构建制度体系的前提是明确党内法规的专有范围,法律保留原则划定了法律与行政法规、规章等其他“法”类型的主要边界,对于党内制度体系来说,主要是划定党内法规与党内其他规范性文件的边界。边界存在的本身意味着承认了领域的“分化”和“相对独立性”,也承认了各个领域自身的“有限性”。党内法规更加追求稳定性,党内其他规范性文件的调整方式更加灵活,针对不断变化的实践能够及时应对,两者共同构成了党内治理的制度工具,党内法规保留原则是两者界分的基础。党内法规保留原则为党内法规的内容预留了必要的空间,也意味着党内法规有着不同于党内其他规范性文件的区别,同时也是对党内法规制定权的单独保护,为党内法规制度体系的完善发展提供了保障,是构建党内法规制度体系的重要制度工具。2021年7月1日,习近平在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话中再次强调,“坚持依规治党、形成比较完善的党内法规体系”^①,党的制度建设已经转向了制度化建设的新阶段,制度建设水平更加成熟,制度建设成果更加系统、稳定。

三 党内法规保留原则的实现路径

修订后的《制定条例》确立“党内法规保留原则”后,在理论与实践层面并未给予相应的重视。党内法规保留原则是党内制度构建过程中必须坚持的基本准则,如何通过具体的制度体系进行贯彻落实,将其变为“硬约束”,是实现党内法规保留原则价值的现实需求。经过多年的发展,比较完善的党内法规制度体系已经形成,党内法规制定技术有了很大的进步,人们对于党内法规的重要性认识也在不断增强。充分发挥党内法规保留原则的制度价值,规范新时代党内制度的制定工作,需要立足对现行制度的完善,从党内法规保留制度与相关制度的衔接层面进行科学的制度设计。

(一)完善党内法规保留的规范内容

党内事务较为庞杂,很难简单地通过重要性标准进行类型化识别,或者直接涵摄予以适用。目前,党内法规保留事项限于党组织职责职权、党员义务权利、党的纪律处分与组织处理三个方面的创设,具有一定的合理性。但这三方面属于立规实践当中较为稳定的领域,制度设计侧重“防守”,未来党内法规保留制度可以考虑引入相对保留方式,进一步释放保留原则的制度价值。

1.完善《制定条例》第四条第一款的规范表述,明确《制定条例》第四条的规范意义。《制定条例》第四条第一款现有表述为“制定党内法规,主要就以下事项作出规定……”,规范内涵较为模糊,“主要就以下事项作

^①习近平《在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话》,《求是》2021年第14期,第6页。

出规定”可以看出这并非强制性规定,是否意味着这些事项既可以制定党内法规,也可以制定规范性文件呢?另外这一表述是否意味着还有其他事项属于需要制定党内法规的事项呢?规定的不明确性导致了《制定条例》第四条第一款本身的“存在感不强”。有必要将《制定条例》第四条定位为党内法规保留条款,进一步表述为“下列事项,只能通过党内法规进行规定,除非另有规定”,在此基础上,构建党内法规保留制度,划定党内法规与党内其他规范性文件的各自领域,实现限权控权功能,加强党的集中统一领导,明确这一条文的规范意义。

2.引入相对保留制度。将重要性事项列为党内法规保留范围,区分相对保留与绝对保留。一方面,党内法规制定主体的层级较高,扩大党内法规保留的范围,将更多事项的决定权控制在党内法规制定主体手里,有利于加强党的集中统一领导。另一方面,可使规范的灵活性更强。与其他规范性文件相比较,党内法规具有类似法律的稳定性、可操作性、可执行性等优势,但也存在灵活性不足的问题,相对保留制度之下可以适度扩大党内法规保留的范围,授予立规机关更多的决定权。统筹协调《制定条例》第四条与第九条的内容,明确相对保留范围,可以将党内法规保留范围界定为党的性质和宗旨、路线和纲领、指导思想和奋斗目标,党的各级各类组织的产生、组成、职权职责,党员义务权利,党的领导和党的建设的体制机制、标准要求、方式方法,党组织工作、活动和党员行为的监督、考核、奖惩、保障,党的干部的选拔、教育、管理、监督,党的纪律处分和组织处理方面的基本制度,涉及党的重大问题的事项。党内法规保留事项范围中除了绝对保留事项,其他事项原则上需要制定党内法规,如若通过规范性文件加以规定,需要获得有效授权。在此基础上,根据实践需要确立一个主体依照一定的标准、方式等授权党内其他规范性文件进行制定,授权标准可以界定在实践迫切需要、加强集中统一领导等方面,可以通过党内其他规范性文件“先行制定”^①,等到条件成熟“及时转化”为党内法规,既可以充分发挥党内其他规范性文件的灵活性,也可以通过党内法规确保为党内重要事项提供稳定性规范。授权之外,还有一类特殊情形需要单独进行制度设计,如党的全国代表大会作为党内最高领导机关通过大会报告的方式提出党的新的指导思想,随后通过党章予以确认,仍然需要授权并不符合党内组织运行逻辑和现实实践。

(二)厘清不同保留制度的本质区别

不同保留制度关注的重点并不一致,都有其自身独特的功能。根据《制定条例》现有规定,党内法规与党内其他规范性文件在事项范围上有交叉,党内法规保留与党章保留、中央党内法规保留等其他保留制度在范围上也属于交叉关系,党内不同保留制度范围界限模糊,有必要厘清不同党内法规保留制度的价值及其关系。

1.中央党内法规保留问题。根据《制定条例》第九条规定,“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”。这属于中央党内法规绝对保留的范围,意味着这些事项只能由党的中央组织通过制定中央党内法规的形式来完成,禁止授权。但党的集中统一领导的事项属于一个较为宏观的范围,结合党的十九大报告、《中共中央政治局关于加强和维护党中央集中统一领导的若干规定》等文件精神进行解释,可以总结为政治领导(重大事项报告、监督制度等),思想领导(思想教育、宣传等),组织领导(干部选拔、党建责任等)等方面,不完全属于党内法规保留事项范围,也就是可以通过党内其他规范性文件进行调整。本文认为中央党内法规保留应属于党内法规保留的下位概念,党内法规保留的范围应该进一步扩展,中央党内法规保留事项应该是党内法规保留事项范围当中的基础性、重要性、方向性的部分。党内法规保留所对应的是其他规范性文件,确保党内特定事项通过党内法规进行规范,中央党内法规保留所对应的是部门党内法规和地方党内法规,两者在加强党中央的集中统一领导方面的功能是一致的。

2.党章的保留问题。现有党内法规虽然尚未明确对党章保留制度进行规定,但必须从理论上与制度层面承认党章保留的存在价值。党章对党的性质和宗旨等作出根本规定,这些事项关系党的组织运行的基础。党章的内容规定着党长期以来的成熟经验与基本制度,党章的内容如新的指导思想、路线、方针等首先出现在规范性文件或者其他党内法规当中,经过实践检验的部分逐渐体现到党章当中。党章是党内法规当中最

^①陈家刚《“党内法规”:概念、属性与边界》,《新视野》2020年第4期,第87页。

为根本的部分,党章内容较为稳定,一般包括党的性质宗旨、路线方针政策、党员基本权利义务、党的组织架构与职责职权等内容,是长期以来党组织成员所形成的基本共识,是党的总章程。其他党内法规是对党章的细化,党章保留主要在于确保党的根本性、关键性问题通过党章进行规定,应属于党内法规保留当中中央党内法规的组成部分,应该作为单独的制度予以对待。

(三)强化党内法规保留的实施适用

党内法规保留原则作为党内法规制度构建的重要制度工具,其价值的发挥需要党内法规保留原则的内容贯彻落实到党内法规制定、运行的全过程。党内法规保留原则强调对于党内法规制定权的尊重,是深入推进全面从严治党,依规治党的题中应有之义。对于党组织的立规行为、党组织的治理行为须有相应制度依据,如何将党内法规保留原则与党内法规制定工作中的规划计划、前置审核、备案审查、评估清理等其他制度相衔接协调至关重要。建立“抵触、违反无效”的制度,强化审查力度,提升党内法规保留原则的制度效力,是充分发挥党内法规保留制度实效的现实需要。

1.注重党内法规保留原则与党内法规规划、计划制度的衔接协调。党内法规制定权具有“权力”和“职责”的双重属性,党内法规保留原则明确规定了特定事项需要通过党内法规的方式加以规定,是赋予特定主体的权力,同时也是其应当履行的职责。因此,有权主体在党内法规制定过程中,及时将需要制定党内法规的保留事项列入党内法规制定的规划与计划当中,尚未列入的要及时根据客观情况,调整立规计划与规划,积极履行立规职责。如若党内法规保留事项有权主体不及时立规,其他主体又无权规定,不仅无法发挥党内法规保留制度的价值,反而会产生负面效果。

2.注重党内法规保留原则与党内法规前置审核制度的衔接协调。前置审核是《制定条例》明确规定的党内法规制定程序,是在制定过程中对党内法规进行自我审核监督的一种事前控制方式,有利于将审查监督的关口前移^①。党内其他规范性文件制定程序中也同样存在前置审核要求,如《党政机关公文处理工作条例》第二十条规定,公文文稿签发前,应当由发文机关办公厅(室)进行审核,并对审核的重点进行了规定。在前置审核标准当中引入党内法规保留的审查标准,判断所制定的党内法规、党内规范性文件是否违反党内法规保留制度的规定,以此实现对于党内法规保留原则的落实,同时也是对于党内法规、党内其他规范性文件制定权的监督与约束。

3.注重党内法规保留原则与党内法规、党内其他规范性文件的备案审查制度的衔接协调。党内法规和党内其他规范性文件的备案审查是对于党内制度制定工作进行监督的重要制度,其中制定权限是备案审查制度的关键问题,对于违反制定权限的党内法规和规范性文件不得备案审查通过。党内法规保留原则本身就是判断是否属于制定权限范围的重要依据,有必要作为备案审查标准进行适用。

4.注重党内法规保留原则与党内法规、党内其他规范性文件评估、清理等制度的衔接协调。评估制度、清理制度是党内法规制度保障体系的重要组成部分,将党内法规保留原则贯彻到评估标准当中,重点评估是否需要制定党内法规,是否属于制定党内法规的事项范围。另外,对于违反党内法规保留原则的党内法规、规范性文件要及时进行清理,确保党内法规制度体系的一致性。

[责任编辑:苏雪梅]

^①祝捷、宋润润《论党内法规制定中的前置审核程序——基于推进党内法规制度供给侧结构性改革的思考》,《河南社会科学》2021年第3期,第16页。