

法治规范体系视域下党内法规保留的功能定位与规范建构

喻少如,唐成余

(西南政法大学 行政法学院/纪检监察学院,重庆 401120)

摘要:党内法规保留是将法律保留相关原理引入党内法规制度建设中形成的有关党内事务制定权配置的制度。在中国特色社会主义法治体系的法治背景下,党内法规保留应以法治规范体系作为制度建构的基本视角。基于与法律保留的功能比较,党内法规保留具有统制、区分、整合、保障等功能。在法治规范体系视域下,当前党内法规保留制度存在明显结构缺陷。可以从重塑党内法规保留的结构理念、重新阐释《中国共产党党内法规制定条例》第四条第一款的保留对象、建立相对保留制度、单列党章保留事项、对中央党内法规绝对保留事项进行内涵解读等方面进行结构重塑与完善。此外,在党内法规保留的保留标准上,应确立面向从严治党的重要事项保留标准。

关键词:党内法规保留;法治规范体系;法律保留;党内法规与国家法律的衔接与协调;从严治党

中图分类号:D9

文献标识码:A

文章编号:1007-905X(2024)06-0012-10

一、问题的提出

党内法规保留是将法律保留原理引入党内法规制度体系建设中形成的有关党内事务制定权配置的制度,对提升党内法规制度体系的系统性、整体性、协同性具有重要作用。2012年《中国共产党党内法规制定条例》第三条详细列举了“应当由中央党内法规规定”的事项,法律保留原则在党内法规领域中得以初步确立。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》)第四条、第九条系统规定了“只能由党内法规作出规定”的事项、“只能由中央党内法规作出规定”的事项以及何种情况下部门或地方党内法规可

以经授权规定本应由中央党内法规规定的事项,清晰反映了法律保留原则中的绝对保留、相对保留、保留范围等基本原,全面确立了党内法规保留制度。

目前有关党内法规保留的文献仅寥寥数篇,尚未形成规模集聚效应,且多集中于对《制定条例》第四条的规范阐释。如郑贤君认为第四条第一款所列举的“党的各级各类组织的产生、组成、职权职责;党的领导和党的建设的体制机制、标准要求、方式方法”等属于党内法规的一般保留事项,并将第二款所规定的“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”划分为“组织

收稿日期:2024-04-02

基金项目:教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“全面依法治国视域下司法行政职能定位及作用发挥问题研究”(20JZD021);重庆市教委人文社会科学研究项目“破解大党独有难题的党内法规制度路径研究”(24SKJD007)

作者简介:喻少如,男,西南政法大学行政法学院/纪检监察学院副院长、教授、博士生导师,主要从事行政法学、纪检监察学研究;唐成余,男,西南政法大学行政法学院/纪检监察学院博士研究生,主要从事纪检监察学研究。

法规保留”和“绝对法规保留”事项^[1]。反对的观点认为,第四条第一款仅是党内法规的一般规范事项而非保留事项,只有第二款构成党内法规的保留事项^[2]。祝捷等以第二款为中心从事项、程度、方式等角度总结出重要性保留、创设性保留与绝对性保留等保留标准^[3]。

现有研究为党内法规保留领域奠定了一定的理论基础,但在逻辑性、体系性、规则性等方面明显不足。其一,党内法规体系与法律规范体系统一于中国特色社会主义法治规范体系,具有交叉、耦合关系,且在核心准则、制度根源等方面具有一致性^[4]。但是,在党内法规制度建设中引入法律保留原则更要注重党规与国法之间的差异性,尤其是党内法规保留与法律保留面临的法治环境与治理目标明显不同,要求两者在基本结构与具体规则上呈现出显著的差异性。然而,现有研究在党内法规保留原理的提炼过程中,明显受到法律保留原则的惯性约束,在结构与规则内容上缺乏对当前法治背景的制度映照。其二,规范相对性是“保留”的前提,狭义法律与行政法规、地方性法规等其他国家法律的相对性正是法律保留的基础,而党内法规保留所面临的相对性则更为复杂。换言之,法律保留只需要考虑狭义法律与其他低位阶法律的关系问题,党内法规保留则需考虑多对关系,从外部视角看,包括党内法规与国家法律、社会自治规范和党内规范性文件等的关系;从内部视角看,包括党章与其他党内法规、中央党内法规与部委或地方党内法规等的关系。而现有研究大多仅关注到其中一对或几对的部分关系,无法窥得党内法规保留的真实全景,从而导致党内法规保留存在结构缺陷。其三,现有研究尽管对保留范围、保留标准等党内法规保留的核心规则有了较为深入的探讨,但受限于法律保留的结构认知固化,难免失于周全。

二、党内法规保留的功能定位:基于与法律保留的比较

比较论研究是党内法规学的重要研究方法之一,主要包括党内法规内部规范间的比较、党内法规与国家法律间的比较^[5]。党内法规保留作为法律保留原则在党内法规领域的具体体现,在功能定位上与法律保留具有高度相似性。通过与法律保留的功能比较,结合两者在治理结构上的深层次差异,能够得出党内法规保留的主要功能面向。

(一)国家治理结构关系下法律保留的基本功能

法律保留的概念最早由奥托·迈耶提出,意指“行政权必须依附在法律之下,行政机关只有在获得法律授权的前提下,方才能够干涉人民的自由与财产”^[6]。伴随着一些西方国家从君主立宪到国民主权的转变,法律保留原理的内涵、功能等也发生了重大变化。但从本质上看,法律保留始终是在“立法-行政-公民”三者间的国家治理结构关系的基础上变迁,也可以说是国家(立法和行政)和社会(公民)二元关系的变动。我国台湾地区学者翁岳生曾提出,法律保留的理论依据包括“民主原则”“法治国家原则”和“基本人权规定”^[7],对国家治理结构关系下法律保留的功能定位具有一定解释力。

第一,在国家与全体公民的从属关系中,法律保留具有保证人民意志至上性的核心功能。社会契约论认为,自然状态中的人类为了安全和自由而进行权利让渡形成国家,因此国家主权属于全体人民。根据民主原则,民意选举的“议会”负有统治一切国家活动的义务,凡是国家重大决定特别是密切关系到一般国民的,应保留给立法者以法律的形式加以决定。依《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)第一条、第二条的规定,我国实行人民民主专政政体,国家的一切权力属于人民,坚持人民当家作主是我国宪法上的基本原则。全体人民的共同意志具有至高无上性,立法、行政等国家权力居于从属地位。对于国家的重大事项,特别是与大多数人民密切相关的事项,必须经过由民主选举产生的全国人民代表大会及其常务委员会以法律的形式决定。

第二,在立法权与行政权的制约关系中,法律保留具有约束行政立法恣意扩张的控权功能。根据西方传统的分权思想,行政机关并不享有立法权。随着近代公共事业的发展,行政机关管理的领域、任务不断增多,议会立法难以满足行政管理的需要。为此,20世纪后半期以来,立法机关开始授权或委托行政机关在一定条件下行使立法权。为区别于传统意义的立法权,这种立法权被称为行政立法权或委托立法权。行政立法的灵活性、便捷性在使行政机关的行政管理活动更加有法可依的同时,也对国家法制秩序产生了负面冲击。有学者指出:“行政机关对立法事务的广泛介入,对立法领域的不断扩展已成为我国行政权日益扩张的典型表

征之一。”^[8]根据法治国家原则,为保证公民的预见可能性与防止行政恣意,国家与公民之间的法律关系应由一般性法律予以规定。法律保留以一定的事项标准为基点,如侵害保留、全部保留、重要事项保留等,明确相对具体的事项范围只能由代议机关制定的法律予以规定,并且要求某些事项禁止授权,从而排除行政立法无限制的滥用和恣意。

第三,在国家与公民的二元对立关系中,法律保留具有对公民自由权的保障功能。国家与公民二元对立理论认为,在社会权力总量保持不变的情况下,国家权力与公民权利处于对立关系,力量向任何一方倾斜都会造成冲突。如国家权力过分集中或被滥用,就会损害公民权利。早期的法律保留正是考虑到这种对立关系,为保障公民一方基本权利而提出。奥托·迈耶在司法与行政的对比中阐释了法律保留的基本功能,他认为,行政不具有如司法一般对立法法的依赖性,“合乎宪法的法律只是对一些特别重要的国家事务而言是必要基础,在其他所有方面对执行权则无此限制”^[9]。“特别重要的国家事务”主要就是指可能侵害公民自由和财产权利的情况^[10]。此外,《宪法》第二章公民的基本权利部分有关公民人身自由的规定存在多处“禁止非法”的表述,如禁止“非法拘禁”“非法剥夺”“非法搜查”“非法侵入”等,这里的“非法”意即违反狭义法律。换言之,只有法律能够限制或剥夺公民自由权,侧面反映了法律保留对公民自由权的保障。

(二)党内法规视域下党的治理结构关系审视

中国共产党的长期执政地位决定了党的治理具有国家治理和政党治理的内外部双层结构。因此,党的治理结构既包含国家、公民等国家治理结构的基本单位,还包括整体意义的党、党组织、党员等政党治理结构的基本单位。其中,整体意义的党是党的治理结构关系中的元单位,党的治理结构关系正是围绕整体意义的党与其他单位的相互关系而得以全面呈现。

第一,中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,整体意义的党与党的治理结构中的所有其他单位构成领导与被领导的关系。在国家治理的外部结构中,这种领导关系一方面表现为国家、组织和公民对党的路线、方针、政策、理论等的遵守和执行;另一方面指党的主张通过国家立法上升为国家意志,并以国家强制力保障实施。具体到

党内法规领域则表现为,党内法规在对象效力上可能溢出到具有非党组织或党员身份的其他主体(以下简称“外部主体”)之上而被视为合理,只是应谨守“最远边界”^[11]。“最远边界”反映了党与作为“外部主体”的公民或组织的另一种关系,即尊让关系,意指党内法规不得任意对公民、法人或其他组织的权利或义务作出规定。尊让关系近似于党内法规与国家法律的并行关系,即“党内法规与国家法律具有各自的调整领域,独立地在特定范围内发生作用”^[12]。在政党治理的内部结构上,整体意义的党与各级各类党组织以及党员之间的领导与被领导关系可直接见诸党章规定。《中国共产党章程》(2022年修改,以下简称《党章》)第十条规定了民主集中制的基本组织原则,即要求党员对党组织、少数人对多数人、下级组织对上级组织、各级党组织及其党员对党中央的服从,这里的服从关系本质上即是一种领导与被领导关系,只是相较于党与“外部主体”的领导与被领导关系而言更为明显、程度更强。

第二,在政党治理的内部结构中,虽说不存在如立法权与行政权一般严格区分的党规制定权与执行权,但存在另一种与广义法律与行政规范性文件相似的党内法规与规范性文件之间的制约关系。从主体上看,党内法规的制定与执行并不似立法权与行政权那样具有明显的主体差异性。根据《制定条例》第三条,党的中央组织以及中央纪律检查委员会、中央各部门和省、自治区、直辖市党委是党内法规的制定主体,享有党内法规制定权。《中国共产党党内法规执行责任制规定(试行)》则区分了守规、执规两个概念,各级党组织和全体党员负有遵守党内法规、维护党内法规权威的义务,都是守规主体。在执规主体上,除各级党组织外,更加强调党委(党组)书记、分管党内法规工作的班子成员、其他班子成员等党员中的领导干部在党规执行上的作用^[13]。可见,党内法规的制定主体与执行主体在范围上虽不完全一致却高度重合,党内法规的制定权似乎没有对执行权的制约必要性。但是,党内法规制度体系除静态文本意义上的党内法规体系外,还包括各级各类党组织均有权制定的党内规范性文件^{[14][29]}。党内规范性文件是各级各类党组织为执行党内法规制定的对特定范围的党组织或党员具有约束力的命令性文件,可以作为规范党组织

工作、活动和党员行为的依据。为防止党内规范性文件泛滥,避免“依规治党”异化为“依规范性文件治党”,应当发挥党内法规制定权对以党内规范性文件的形式执行党内法规的制约作用。

第三,与国家和公民的二元对立关系不同,整体意义的党与党组织、党员之间不存在任何对立关系。国家与公民的对立在于两者权力(权利)义务关系的相互作用,即国家权力的行使会对公民权利和义务产生影响,公民权利的行使则依赖于国家的积极或消极作为。然而,在权力行使上整体意义的党与党组织、党员具有同一性和共向性。所谓同一性,指整体意义的党与党组织、党员的各自权力都指向党的执政权,只是党是执政权的所有者,党组织和党员则是执政权的实际行使者。所谓共向性,指整体意义的党与党组织、党员行使的执政权都是面向外部的,共同着力于发挥对党和国家事业的领导作用。诚然,党组织和党员也享有区别于公民权利的党内权利,但这种权利并不是基于对立关系而形成的,而是为了平衡党组织和党员在党内的权利义务关系。

(三)党的治理结构关系下党内法规保留的基本功能

如前所述,党的治理结构关系主要包括党与国家治理和政党治理中一切主体间的领导关系、党与作为“外部主体”的公民或组织间的尊让关系以及党的政策制定权与执行权之间的制约关系。党内法规保留的基本功能在以上关系中得以体现。

第一,基于党在国家治理和政党治理中对内外部主体的领导关系,党内法规保留具有凝聚党的意志、维护党的集中统一领导的统制功能。作为组织体的政党与国家在最高意志上存在一定区别。国家是全体人民为获得安全和秩序以契约的形式让渡自身的部分权利而形成的,因此,人民意志是居于最高地位的。全体人民通过自己选举的代议机关以法律的形式贯彻自己的意志,并明确某些涉及他们权利的重要事项只能通过法律的形式予以规定。然而,政党是由具有相同政治抱负的人组成的,这种政治抱负一般不是为了自己谋私利。《党章》第二条规定,中国共产党党员的政治抱负就是全心全意为人民服务以及实现共产主义,为此可以牺牲个人的一切。由此,党的意志与人民意志具有内在一致性。为实现这一历史使命,党对外通过立

法程序将党的主张上升为国家意志;对内通过党内法规的形式凝聚意志,并以保留的方式维护党的集中统一领导。

第二,基于党与作为“外部主体”的公民或组织的尊让关系,党内法规保留具有针对党内法规与国家法律的区分功能。这种尊让关系在规范层面上体现为党内法规与国家法律的互相尊让,建立在党内法规与国家法律二分基础上。对此,有学者主张,党内法规可以调整国家事务,而国家法律也可以处理党内事务,没有必要刻意区分彼此^[15]。然而,中国共产党的执政党地位决定了作为其内部规范的党内法规不可避免地会涉及国家事务,调整事项是党内事务还是国家事务不能作为划分党内法规与国家法律界限的标准^[16]。实际上,党内法规与国家法律在各自调整范围上具有明显的针对性。国家法律调整的是法律关系,其源于法律制度的制定;党内法规调整的是党务关系,其源于党内法规制度的设定,指的是党的组织和党员在工作活动中形成的权利义务关系^[17]。党内法规和国家法律都应有专属自身规范的特定范围,即各自的绝对保留范围。

第三,基于党规制定权与执行权间的制约关系,党内法规保留具有维护党内法规制度体系内部秩序的整合功能。2014年,党的十八届四中全会通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),提出“形成完善的党内法规体系”。2017年,中共中央印发《关于加强党内法规制度建设的意见》,提出“到建党100周年时,形成比较完善的党内法规制度体系”。从静态的制度文本出发,“党内法规制度体系”是“党内法规体系”的上位概念,“党内法规制度体系”由党内法规、党内管理制度和规范性文件等具有不同属性和功能的规范构成^[18]。规范构成的多元性提高了党内法规制度体系内部秩序统一的难度。党内法规保留明确了哪些事项只能由党内法规或者中央党内法规规定,为各层级党内法规、党内法规与党内规范性文件划定了基础边界,能够为党内法规和党内规范性文件的清理、整合提供制度依据。

第四,基于党与党员之间的权利义务关系,党内法规保留具有对党员权利的保障功能。党员权利是指“在政党内部党员对相应资源的支配和享有程度,包括个体权利和整体权利”^[19]。虽说党内法规在权利义务设置时遵循的是“义务优先,兼顾权利”

的内在逻辑,但并不意味着党员义务的履行以权利的牺牲为代价,党员权利的保障直接关涉广大党员的积极性、主动性和创造性。党中央高度重视党员权利保障,《党章》《中国共产党党员权利保障条例》等党内法规对党员权利作出了专门规定。党内法规保留是党员权利的保障方式之一。一方面,党内法规的规范形式使党员权利的确认经过严格的起草、审批、发布程序,保证了党员权利的合规性、科学性。另一方面,党内法规的效力位阶确保党员权利行使的有效性,能够防止个别党组织以党内规范性文件等形式消减党员权利。

三、法治规范体系视域下党内法规保留的结构检视

《制定条例》作为党内法规领域的“立法法”,搭建起了党内法规保留的基本框架和重点内容。由于法律保留的移植惯性,党内法规保留在建构理念上局限于党内法规体系的内部视角,缺乏从整体视野构思党内法规保留的法治眼光。所谓整体视野,就是要将党内法规保留的系统建构放置于建设中国特色社会主义法治体系的法治目标之上。《决定》提出,“全面推进依法治国,总目标是建设中国特色社会主义法治体系”,要求“发挥市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程等社会规范在社会治理中的积极作用”,表明中国特色社会主义法治体系不仅包括法律规范体系和党内法规体系,也包含组织团体自治规范、宗教规范等其他社会规范^[20]。一般来说,党内法规保留与法律保留都具有对同一规范体系中不同层级规范调整范围的边界厘清功能。中国特色社会主义法治规范体系整合了国家法律、党内法规与其他社会规范等不同规范体系,既是新时代全面推进依法治国的现实需要,也是各个规范体系内在一致性的必然结果。在此种背景下,党内法规保留的基本框架应在中国特色社会主义法治规范体系的法治场域中进行结构重塑。

(一)法治规范体系视域下党内法规保留的应然结构

中国特色社会主义法治规范体系确立了法律规范体系、党内法规体系与其他社会规范体系的上位概念,为法律保留和党内法规保留提供了更广阔的制度空间。传统的法律保留主要调整的是“议会”(代议机关)立法与行政机关立法之间的关系,体现国法体系内部层级规范之间的关系。中国特

色社会主义法治规范体系的提出使全面依法治国中的“法”具备了前所未有的内涵和外延,彰显了一种系统性、整体性的“大法治观”。有学者评价道:“全面依法治国引发了我们对全面依法治国之‘法’、全面依法治国之法治规范渊源和规范体系的深沉反思,使我们对‘法’的认知和定义焕发出新的生机。”^[21]全面依法治国要求充分发挥国家法律、党内法规与其他社会规范在国家治理、政党治理和社会治理中的规范作用,作为全面依法治国之“法”的中国特色社会主义法治规范体系将会高度发达,国家法律体系、党内法规体系与其他社会规范体系之间的联系也将更为密切。相应地,法律保留、党内法规保留乃至社会规范保留等规范化工具也将随之突破内部层级的功能局限,迈向不同规范体系间的功能治理。

中国特色社会主义法治规范体系的法治场域要求党内法规保留以党内法规体系为参照,实现内外部结构的分野。一方面,党内法规保留的外部结构包括党内法规与国家法律、社会自治规范以及党内规范性文件的保留关系。在外部结构中,党内法规与国家法律、社会自治规范具有各自特定的调整范围,如党内法规主要调整党务关系,国家法律主要调整法律关系,社会自治规范主要调整自治体内部的权利义务关系。值得注意的是,党内法规与党内规范性文件均调整党务关系,两者间的保留关系也更近似于法律保留中的层级保留,在具体保留范围上应更加注重具体党务事项的重要性和对规范位阶的依仗性。另一方面,党内法规保留的内部结构包括党章保留与中央党内法规保留。党章保留,是指某些事项只能由党章予以规定,其他党内法规只能在党章规定的基础上进行细化规定,而不能进行创设性规定。一般来说,党章保留具有绝对保留的属性,不可授权。由于党章是中央党内法规的一部分,党章保留也可视为中央党内法规保留中的特殊情形。中央党内法规保留,是指某些事项只能由党的中央组织依据特定权限和程序以党内法规的形式予以规定,部委党内法规和地方党内法规无权作出创设性规定。考虑到短期政策以及特定改革对党内法规灵活性的需求,应允许中央党内法规保留中的部分事项可授权部委或地方党内法规先行规定,即中央党内法规保留应区分绝对保留和相对保留。

（二）现行党内法规体系中党内法规保留的结构分析

第一,《制定条例》第四条确立了党内法规保留的外部结构。该条第一款对党内法规的一般规范事项作出规定,意即党内法规可以就哪些事项作出规定,不存在保留的意思表示。该条第二款则以穷尽式列举的方式规定了党组织职权职责、党员义务权利、党的纪律处分和组织处理等事项只能由党内法规规定,非党内法规的规范类型不得对以上四项内容进行规定,确立了党内法规保留的外部结构。从保留标准来看,该款确立了创设性标准,即上述保留事项只能由党内法规进行首次设定,若党内法规已有规定,并不排除党内规范性文件等其他规范作细化规定。从保留对象来看,权威释义提道:“这些事项通常由党内法规作出规定,但有的也可以由规范性文件来提出要求。”^[415]这表明党内法规保留在外部结构上主要是针对党内规范性文件,不具有明显的排斥国家法律等其他规范的规范意图。

第二,《党章》第十六条第一款和《制定条例》第九条共同确立了党内法规保留的内部结构,也称中央党内法规保留。《党章》第十六条第一款规定:“有关全国性的重大政策问题,只有党中央有权作出决定,各部门、各地方的党组织可以向中央提出建议,但不得擅自作出决定和对外发表主张。”该款规定暗含了中央法规保留原理。党的中央组织就“有关全国性的重大政策问题”通过制定党内法规作出决定正是“党中央有权作出决定”的形式之一。《制定条例》第九条第一款以列举加兜底的方式明确了中央党内法规的7项保留事项。但是,该款所表述的“党的中央组织就下列事项制定中央党内法规”难免让人误解其仅是中央党内法规的一般规范事项而非保留事项。通过回溯条文的制定史可知,该款规定是在2012年版《制定条例》第三条的基础上修改完善的,此前的表述为“应当由中央党内法规规定”。并且,当前条文中第7项兜底条款同样表述为“其他应当由中央党内法规规定的事项”。由此可确定,《制定条例》第九条第一款为中央党内法规的一般保留事项。该条第二款则进一步规定了中央党内法规的绝对保留事项,即“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”。

第三,《制定条例》第十二条确立了党内法规保

留内部结构中的相对保留规则。根据体系解释,中央纪委以及党中央工作机关和省级党委可以在党中央授权的条件下,就除涉及党中央集中统一领导的绝对保留事项外的其他应由中央党内法规规定的内容先行制定部门党内法规或地方党内法规。此外,第十二条第二款对授权立规中授权要求的遵守义务以及重大事项请示报告、报送审批等程序性义务作出了原则性规定。

（三）法治规范体系视域下党内法规保留的结构局限

第一,在党内法规保留的外部结构中,缺乏对党内法规与国家法律以及社会自治规范关系的结构认识。“党内法规的调整对象不只是党内关系,而是包括特定党外组织和党外个体在内的党务关系。”^[22]单从形式规范的角度讲,党内法规保留旨在保证党内法规在调整某些党内关系上的绝对优先权。多种规范对同一事项范围具有规定权是实施保留的必要性前提。从中国特色社会主义法治规范体系的视角看,国家法律和其他社会规范都可能涉及党内事务,甚至部分法律直接涉及中央党内法规的绝对保留事项。如《中华人民共和国对外关系法》第五条明确规定:“中华人民共和国对外工作坚持中国共产党的集中统一领导。”村规民约中也多会提及党员发挥模范带头作用,进一步证明当前整个党内法规保留在结构体系和规则内容上主要针对的是党内规范性文件,而没有考虑国家法律等外部规范体系。

第二,党内法规保留的外部结构中仅有单一的绝对保留,没有确立相对保留的范畴。授权问题一般只考虑同一规范体系,不同规范体系之间一般不存在授权问题。因此,此处提及的相对保留也主要是针对党内规范性文件而言。《制定条例》没有对党内法规的一般保留事项作出规定,原则上除“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”事项外,党内规范性文件与党内法规享有近乎一致的规定权。权威释义也仅从适当性的角度指出了两者的规范边界,如涉及政策或部署的提出,短期、局部、具体问题的解决,总结尚需继续探索的经验以及拟采取动态调整的灵活政策措施等事项,更适合制定规范性文件。涉及对党的领导 and 党的建设的体制机制、职权职责、义务权利等作出要求,总结成熟经验并转化为制度性安排

等,则更适合制定党内法规^{[4]17}。然而这种界分并不清晰,不具有实质约束力。

第三,党内法规保留的内部结构中是否存在党章保留及其保留范围的规定不清晰。党章保留与宪法保留在规范功能上具有一致性,即通过事项保留来规范自身的调整范围以及有效维护作为某一规范体系中的根本法各项规定的最高权威^[23]。“党章是党的根本大法,是全面从严治党的总依据和总遵循,也是全体党员言行的总规矩和总遵循。”^[24]党章保留可以很好地体现党章作为根本法的规范特性,有助于约束党的立规活动,形成有机统一的党内法规体系。一般认为,《制定条例》第九条第一款第1项规定的事项即是党章保留的范畴。如马工程教材指出,“党的性质和宗旨、路线和纲领、指导思想和奋斗目标涉及中国共产党的本质和根本,只能由党章规定”^[25],但是这一点并未在《制定条例》的文本上予以明确,从“党中央组织就下列事项制定中央党内法规”的表述来看,其他中央党内法规同样可以就有关“党的性质和宗旨、路线和纲领、指导思想和奋斗目标”等事项作出规定。

四、法治规范体系下党内法规保留的结构重塑与标准确立

在中国特色社会主义法治规范体系的法治目标下,党内法规保留内外部结构规则的成熟度存在较大差异。党内法规保留外部结构的改造重点在于面向中国特色社会主义法治规范体系进行结构理念的转变,确立党内法规与国家法律、其他社会规范之间的保留关系,在党内法规与党内规范性文件间引入相对保留制度。党内法规保留内部结构的改造重点则在于突出党章保留的结构独立性以及完善中央党内法规的规则内涵。此外,保留标准是法律保留和党内法规保留的核心理论和规则支撑,从一般意义上确立党内法规的保留标准对党内法规保留的内外部结构体系具有提纲挈领的作用。

(一)党内法规外部保留的结构确立

第一,在中国特色社会主义法治规范体系的总体框架下,确立党内法规保留的结构理念。全面依法治国之“法”是由国家法律、党内法规、社会自治规范等多元规范体系构成的法治规范体系,在调整范围上各个规范体系各有分工又彼此联系。法律保留的基本原理对中国特色社会主义法治规范体系各组成部分的区分性具有重要价值。在国家法

律体系、党内法规体系以及社会自治规范体系的规范事项日益广泛、联系日益密切的情况下,法律保留的基本原理应从规范体系的层级调整转向体系间调整,逐步建立属于各自规范体系的国法保留、党规保留和社会自治规范保留制度。

第二,基于立法技术的现实考量,可从法治规范体系的角度重新阐释《制定条例》第四条第二款的党内法规保留范围,实现党内法规保留外部结构的解释性重构。党内法规与党内规范性文件以及党内法规与国家法律、社会自治规范的内在关系存在明显差异。党内法规与党内规范性文件的主要调整对象都是党务关系,而国家法律、组织团体自治章程等社会规范主要调整的是法律关系、组织内部关系等。党内法规与党内规范性文件间的相互独立性明显弱于后者。相应地,党内法规对党内规范性文件的保留范围也应小于对其他规范的保留范围。因此,党内法规保留外部结构的理想建构方案是,基于党内法规与国家法律、党内法规与社会自治规范、党内法规与党内规范性文件等多对关系在调整范围上各自的共性与个性分别确立保留范围。然而,当前党内法规的立规技术还不够成熟,这种理想方案的实现难度较大,可以寻求的替代方案是共享党内法规与党内规范性文件的保留范围。原因在于,党内法规与党内规范性文件在调整范围上具有高度重合性,党内法规之于党内规范性文件的保留范围必然是党务关系中最为核心和重要的事项内容,这种相对内部的保留范围必然同样排斥国家法律等绝对意义上的外部规范。实现这一方案需要从法治规范体系的角度重新解读《制定条例》第四条第二款的保留规定,即须明确“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”只能由党内法规规定,国家法律、社会自治规范、党内规范性文件等其他社会规范均无权规定。

第三,应在党内法规与党内规范性文件的外部结构关系的基础上,建立相对保留制度。值得注意的是,除《制定条例》第四条第二款规定的绝对保留事项以及第九条规定的中央党内法规保留事项外,在其他党内事务上,基于灵活性的考量,制定党内法规或是党内规范性文件则属于自由裁量的范畴。但是,在党内法规与党内规范性文件缺少授权机制的情况下,凡是具有党内规范性文件制定权的

党组织均握有自由裁量权,具有党内规范性文件泛滥的现实风险。较为可行的方案是在《制定条例》第四条第一款现有内容的基础上,通过“以下事项应由党内法规规定”的类似表述将其改造为党内法规的一般保留事项,配合第二款绝对保留的事项范畴,可以析出党内法规之于党内规范性文件的相对保留范畴。同时,增加党内法规向党内规范性文件的授权机制,明确授权主体、授权要求以及请示报告、报送审批等具体规则。

(二)党内法规内部保留的结构完善

第一,在内部结构中对党章保留事项进行单列,保证其在党内法规保留中的独立性。党章作为党内法规体系中的根本大法,应具有专属的规范事项。目前党章保留作为中央党内法规保留的一部分内嵌于《制定条例》第九条第一款第1项,且没有明确的文字表述说明第1项规定的“党的性质和宗旨、路线和纲领、指导思想和奋斗目标”是党章保留的事项,不利于维护和彰显党章的“总依据”和“总遵循”地位。因此,必须对应由党章规定的事项予以单列。此外,“党的性质和宗旨、路线和纲领、指导思想和奋斗目标”类似宪法中的序言部分,固然应属于根本法的规定范围,但党章保留应有更加具体的保留范围。

第二,作为中央党内法规绝对保留事项的“党中央集中统一领导”的规范意涵较为模糊,应作进一步内涵解读。《制定条例》第九条第二款规定“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”,即中央党内法规的绝对保留事项。“党中央集中统一领导”是一个不确定概念,现行党内法规体系中虽多有提及,但其内涵与外延未有明确规定,可能会导致中央党内法规保留陷入制度空转的泥沼。从适用领域上看,坚持“党中央集中统一领导”原则上适用于一切党和国家事业发展重大工作。如《中国共产党中央委员会工作条例》第五条规定“涉及全党全国性的重大方针政策问题,只有党中央有权作出决定和解释”,第六条则进一步指出党中央集中统一领导适用于改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各领域各方面的党和国家事业发展重大工作。《中国共产党重大事项请示报告条例》第十二条对“党中央集中统一管理的事项”作了更为具体的界定,包括国家安全、港澳台侨、外交、国防、军队等重大事项。从具体制

度上看,“党中央集中统一领导”主要体现为有关党中央组织或领导的体制机制、方式方法等,其中,最为重要的制度便是作为党的根本组织原则和领导制度的民主集中制。党的二大制定的第一部党章明确了“本党一切会议均取决多数,少数绝对服从多数”的组织纪律。党的七大通过党章首次阐释了民主集中制的内涵,即在民主基础上的集中和在集中指导下的民主。党的八大通过党章把原来“民主的集中制”修改为“民主集中制”,此后多次党章的修改进一步丰富了民主集中制的内涵^[26]。历史证明,民主集中制作为党的根本组织原则和领导制度,无论是首次创设还是涉及名称、内涵等的修改,都是通过党的全国代表大会以党章修改决议的形式完成,最后以党章(中央党内法规)的形式出现,暗含了民主集中制属于中央党内法规保留甚至是党章保留的范畴。

综上所述,“党中央集中统一领导的事项”作为中央党内法规绝对保留事项可以理解为,在国家安全、港澳台侨、外交、国防、军队等涉及改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各领域各方面的党和国家事业发展重大工作上,为保证各级党组织和全体党员在党中央的领导下统一思想、统一意志和统一行动的相关体制机制或方式方法,如重大事项请示报告制度、中央政治局年度书面述职制度等。

(三)面向从严治党的重大事项保留标准

保留标准及范围是党内法规保留的核心规则。法治规范体系视域下的党内法规保留的标准和范围不是“一对一”的,而是基于党内法规内外部多重结构的“一对多”,即存在党内法规保留的一般标准,在此标准下根据党内法规保留的内外部结构关系的特殊性确定差异化的保留范围。从比较视野来看,法律保留的标准理论都是特定时代的产物,具有明确的价值导向。如侵害保留说是君主立宪时代的产物,旨在保护人民的自由权;全部保留说是人民主权时代的产物,旨在保证一切国家权力属于人民;重要事项保留说则同时吸收了侵害保留说中的自由主义要素和全部保留说中的民主主义要素。各保留标准虽说在具体内容上有明显差异,归根结底都是基于国家与公民的二元对立关系,强调对公民基本权利的立法保障。正如有学者所言,“法律保留理论从出发点上就可以说是本质性保留”^[27],只因不同时代的国家治理关系中具有本质性

的重要事项不同而导致法律保留的标准不同,这同样适用于党内法规保留。“重要事项”是具有价值面向的,如法律保留中的重要事项面向公民基本权利或公共利益的保障。实际上,习近平总书记对党内法规的价值面向作出了明确指示,即“加强党内法规制度建设是全面从严治党的长远之策、根本之策”^[28],党内法规保留的重要事项应当指向管党治党、从严治党。

具体来说,党内法规保留中的重要事项可以从事项所涉的领域重要性及事项本身的程度重要性进行确认。所谓事项所涉的领域重要性,是指党组织职权职责、党员义务权利、党的纪律处分和组织处理等属于政党产生、运作的基础性事项。所谓事项本身的程度重要性,是指凡是涉及党的重大问题的事项也应纳入保留范围。程度重要性突破了领域重要性对特定基础性事项的种类限制,取决于具体事项的实际重要性,并且程度重要性的保留标准对现行党内法规保留条款具有较强解释力。以《制定条例》第九条第一款关于中央党内法规保留的一般保留事项为例,其第2、3、4、6项都是基于领域重要性与程度重要性的双重考量,如“党员义务权利方面的基本制度”,其中“党员义务权利”对应重要领域,“基本制度”对应重要程度。第1项“党的性质和宗旨、路线和纲领、指导思想和奋斗目标”则在领域和程度上均具有极度重要性,或称根本性,由此属于党章保留的范畴。而第5项则是从程度重要性的单一角度出发进行保留事项的设定,其本质也起到了保留事项的兜底作用。这足以证明在领域重要性与程度重要性结合之下,党内法规保留具备稳定性与灵活性,能够有效服务于党内法规体系的内部秩序。

五、结语

党内法规与国家法律的衔接和协调,不仅追求两个规范体系间的自治周延、不相抵触^[29],还要求不同规范体系中法治原理、法治规则的互通互补,党内法规保留正是借鉴国家法律体系中法律保留的基本原理作出的制度创设。与此同时,“中国特色社会主义法治体系”概念和原理的提出为中国特色社会主义法治建设确立了全新的法治规律,这一法治规律在观念上体现为一种具有前所未有的系统性、整体性的“大法治观”。具体到党内法规保留的制度建构而言,党内法规保留必须打破规范体系间

的壁垒,从国家治理和政党治理、整体意义的党和个体意义的党组织和党员、党内法规与国家法律、社会自治规范以及党内规范性文件等多重关系出发,系统分析和建构党内法规保留的功能、结构和具体规则。本文主要致力于在法治规范体系的研究视角下阐明党内法规保留的功能定位,并通过对党内法规保留当前结构的系统检视提出结构重塑方案。关于法治规范体系下党内法规保留具体规则的建构与完善问题还存在较大研究空间,如党内法规与国家法律、社会自治规范间的保留范围,党内法规与党内规范性文件间相对保留制度的具体规则,党章保留的具体范围等。

参考文献:

- [1]郑贤君.党内法规保留:法律保留原则的适用[EB/OL].(2022-11-02)[2024-03-29].<http://calaw.cn/article/default.asp?id=14847>.
- [2]张小帅.制度治党中的党内法规保留原则[J].中国浦东干部学院学报,2023(1):89-97,108.
- [3]祝捷,宋润润.论党内法规保留原则[J].四川师范大学学报(社会科学版),2022(3):58-64.
- [4]王立峰.党规与国法一致性的证成逻辑:以中国特色社会主义法治为视域[J].南京社会科学,2015(2):68-75.
- [5]章志远.党内法规学原论[M].北京:中国法制出版社,2020:18-19.
- [6]刘志刚.中国行政法专题[M].上海:复旦大学出版社,2011:20.
- [7]翁岳生.行政法:上[M].台北:元照出版公司,2020:205-206.
- [8]表明圣.行政立法权扩张的现实之批判[J].法商研究,2006(2):49-56.
- [9]迈耶.德国行政法[M].刘飞,译.北京:商务印书馆,2002:70.
- [10]王贵松.行政活动法律保留的结构变迁[J].中国法学,2021(1):124-144.
- [11]闫映全.党内法规“溢出效力”的三重维度[J].广西社会科学,2021(12):53-58.
- [12]张海涛.党内法规与国家法律的关系研究[M].济南:山东大学出版社,2023:119.
- [13]中办法规局研究室.《中国共产党党内法规执行责任制规定(试行)》,这样做![EB/OL].

- (2019-10-23) [2024-03-29]. <https://www.12371.cn/2019/10/23/ARTI1571793901076187.shtml>.
- [14]中共中央办公厅法规局.中国共产党党内法规制定条例及相关规定释义[M].北京:法律出版社,2020.
- [15]刘练军.党内法规学讲义[M].北京:北京大学出版社,2023:46.
- [16]强梅梅.党内法规与国家法律关系的实证分析[J].华东政法大学学报,2022(5):105-118.
- [17]宋功德.党规之治[M].北京:法律出版社,2021:171.
- [18]施新州.中国共产党党内法规及其制度体系的内在逻辑[J].中国延安干部学院学报,2017(1):21-26.
- [19]周福振.通过党章考察党员权利的演变与党内民主建设的科学化[J].求实,2014(10):26-30.
- [20]李尧,马迅.党内法规的性质重述:兼与“党内法规软法论”观点商榷[J].党内法规理论研究,2020(2):66-81.
- [21]郭晔.全面依法治国新时代的法治规范渊源[J].法制与社会发展,2022(2):5-27.
- [22]张海涛.党内法规调整对象的范围界定[J].理论导刊,2022(9):22-30.
- [23]莫纪宏.新立法法视角下宪法保留原则的特征及其规范功能[J].政法论坛,2023(5):63-72.
- [24]全面落实“十三五”规划纲要 加强改革创新 开创发展新局面[J].紫光阁,2016(5):7.
- [25]宋功德,张文显.党内法规学[M].北京:高等教育出版社,2020:273.
- [26]刘仓.百年党章中的民主集中制建构[J].人民论坛,2021(30):30-33.
- [27]王贵松.行政活动法律保留的结构变迁[J].中国法学,2021(1):124-144.
- [28]习近平.论坚持全面依法治国[M].北京:中央文献出版社,2020:169.
- [29]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.

编辑 王小利

The Functional Positioning and Normative Construction of the Preservation of Party Internal Regulations from the Perspective of the Rule of Law Norms System

Yu Shaoru, Tang Chengyu

Abstract: The retention of internal party regulations is a system that introduces the relevant principles of legal retention into the construction of internal party regulations, forming the allocation of power to formulate internal party affairs. In the context of the socialist rule of law system with Chinese characteristics, the preservation of party regulations should be based on the rule of law normative system as the basic perspective of institutional construction. Based on the comparison with the function of legal retention, the retention of party regulations has functions such as control, differentiation, integration, and protection. From the perspective of the rule of law normative system, there are obvious structural defects in the current system of retaining party regulations. We can reshape and improve the structure by reshaping the concept of retaining internal party regulations, reinterpreting the reserved objects in Article 4 (1) of the Regulations, establishing a relative reservation system, listing the reserved items of the Party Constitution separately, and interpreting the connotation of the absolute reserved items of central party regulations. In addition, in terms of the retention standards for internal party regulations, important matters related to strict party governance should be established.

Key words: Retention of Internal Party Regulations; Rule of Law Normative System; Legal Reservations; the Connection and Coordination between Party Regulations and National Laws; Strictly Governing the Party