

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2021.03.016

授权立规的概念、载体与未来走向

秦前红¹, 薛小涵²

(1.武汉大学法学院;2.武汉大学党内法规研究中心,湖北武汉430072)

摘要:在党内立规领域,授权立规是指党中央将部分立规职权有条件地转移给能够承担立规责任的党组织,使党组织在授权范围内进行立规的现象。授权立规通过授权立规条款和授权立规决定两大载体来释放其能量,其中,授权立规条款规定在党内法规文件之中,构成授权立规的法定载体;授权立规决定规定在党的主张类文件当中,构成授权立规的事实载体。从功能主义的进路出发,授权立规蕴含着功能主义的权力配置原理,从未来走向来看,它正在向着逐步限缩的方向发展。

关键词:授权立规;党中央;党内法规;条款;决定

中图分类号:D901 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-7835(2021)03-0123-09

与2012年发布的《中国共产党党内法规制定条例》相比,2019年修订的《中国共产党党内法规制定条例》(以下简称《制定条例》)新增了三处有关授权立规的规定。第一,根据《制定条例》第10条第2款的规定,经党中央批准,有关中央国家机关部委在一定条件下可以成为党内立规主体。第二,《制定条例》第12条第1款明确了经党中央授权,中央纪律检查委员会以及党中央工作机关和省、自治区、直辖市党委在授权范围内享有先行立规的权力。第三,《制定条例》第14条第1款是关于配套立规的规定,其中也暗含有授权立规的基本精神。由此可见,党中央对授权立规这一现象的重视程度不断加深,授权立规的规范化、科学化建设已被提上日程。然而,尽管已经有研究人员注意到了授权立规这一现象^①,但尚未就该现象展开全面和系统的分析。那么,党内法规领域中的授权立规究竟是什么?授权立规在未来的走向是什么?在授权立规基础理论研究深度不

足、授权立规在实践中不断发展完善的今天,有必要针对这一主题进行系统研究。

一 “授权立规”概念的界定

杨仁寿指出,应赋予法律概念之规范使命,使其“带价值”“期臻至当”^②。党内法规概念亦是如此。授权立规是一种独特的党内立规现象和立规形态,授权立规的概念问题是授权立规理论的基础和核心问题。明确“授权立规”概念,对于正确认识和把握制度规范和制度实践中的授权立规现象具有积极意义。

(一)何谓“授权立规”

“授权立规”概念有特定的内涵和外延,它主要包含四个要素。

第一,授权立规的本质是一种立规职权的转移。党内立规权是党组织权力体系中非常重要的权力,其主要功能是通过规则输出和改进来确保

收稿日期:2020-11-18

基金项目:国家社科基金青年项目(18CFX016)

作者简介:秦前红(1964—),男,湖北仙桃人,博士,教育部“长江学者”特聘教授,博士生导师,主要从事宪法学和党内法规研究。

^①部分研究人员已经注意到了授权立规的重要性,如周望主张建立授权制定党内法规制度;欧爱民认为《制定条例》在列举现阶段具有党内法规制定权的主体的同时,还应将授权主体纳入其中。参见周望:《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》,《吉林大学社会科学学报》2019年第3期;欧爱民,赵筱芳:《论党内法规的识别标准》,《湖南科技大学学报(社会科学版)》2019年第1期。

^②杨仁寿:《法学方法论》,中国政法大学出版社2013年版,第185页。

党组织系统有序运转并实现组织目标^①。授权主体授予相应党组织立规权,是对党内立规权的一种合理安排和设定。这种安排和设定是否恰当,关系到党内立规制度建设乃至整个党内法规制度建设的全局。通过授权,党中央将自身的立规职权外移,重新划分和配置中央与地方各级各类党组织的立规权,保障各级各类党组织立规活动的有效衔接,实现党内立规机制的正常运转。

第二,授权立规的授权主体是党中央。根据《制定条例》第2条的规定,党内立规工作必须坚决维护党中央权威和集中统一领导。坚持党的领导,有利于发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用,确保党内立规工作在方向上的正确性,保证党的统一意志和主张在党内法规体系中得到充分体现和落实。授权立规活动在党中央的集中统一领导下进行,党中央为唯一适格的授权立规主体。党中央是一个宽泛和抽象的概念,一般情况下我们认为它指的是党的中央组织。党的中央组织有特定的界域,有学者结合《中国共产党章程》和《制定条例》,对党的中央组织具体包括哪些机构作出了专门的阐释^②。简言之,除却党的全国代表大会及其中央委员会、中央政治局及其常务委员会、党的全国代表会议,其他党组织皆不得授权下级党组织开展立规活动。这也意味着,被授权主体不能径自向其所属工作机关或者下级党组织进行转授权。这既是对中央党内法规保留原则的坚持,也是对党中央集中统一领导的高度维护。

第三,只有特定的党组织才能担任被授权主体。被授权主体是承受和执行授权立规权的党组织,基于规范主义的考量,党中央在授权的同时往往将被授权主体局限在一定的范围之内。从现有的规定来看,除却中共中央印发的《关于加强党内法规制度建设的意见》(以下简称《意见》)中规定的授权试点地区的副省级城市和省会城市享有立规权之外,只有有关中央国家机关部委、中央纪律检查委员会、党中央工作机关和省级党委有资格担任被授权主体。被授权主体可以是已经享有立规权的党组织,经过授权,扩大了自身的立规权,如省级党委;也可以是原本没有立规权的党组织,在授权范围内获得了立规权,如有关中央国家

机关部委。从被授权主体的特点来看,不同党组织的业务各有侧重,只有能够承担立规责任的党组织才有资格成为被授权主体。被授权主体必须具备与授权立规权相匹配的专业技术知识和经验,唯有如此,才能保证立规的质量与实效。

第四,党中央的授权具有一定的权限范围。正所谓“授而不控,权力必然变异;授而失控,权力必遭滥用”^③,授权立规的权限范围即授权立规的事项范围,是党中央对授权立规权作出的规范限制。被授权主体只能在授权范围内开展立规活动,超出授权范围制定的党内法规无效。如副省级城市和省会城市党委只能在基层党建、作风建设等领域进行立规;中央国家机关部门党委只能在履行系统领导职责时才享有立规权。

此外,授权立规概念应当在动词、名词两种词性上皆可使用。在两种词性上使用授权立规的概念可以为理论表述提供诸多便利,不致产生歧义。综合上述分析,若从动词意义上界定,授权立规是指党中央将部分党内立规职权有条件地转移给能够承担立规责任的党组织,使党组织在授权范围内进行立规的一种党内立规现象;若从名词意义上界定,授权立规是指被授权的党组织根据党中央的授权,在授权范围内根据授权目的制定出的党内法规文件。

(二) 授权立规与相关概念辨析

在党规领域,除却授权立规,还存在“职权立规”“委托立规”“配套立规”等概念,这些概念在内涵和外延上均有关联,与授权立规也有着或近或远的关系。从比较的视角出发,厘清授权立规与这些相关概念的边界,对于正确认识和把握授权立规的概念具有重要意义。

第一是“职权立规”。职权立规是指拥有党内立规权的党组织依照《中国共产党章程》和《制定条例》规定的权限和程序进行立规的现象。职权立规与授权立规皆为党组织依照规定进行立规的现象,但二者存在巨大差别,不可混淆互用。首先,立规权的来源不同。职权立规权的产生来自于《中国共产党章程》和《制定条例》的规定,属于立规机关的固有权、原生职权。而授权立规权

①陈光:《论党内立规体制:主体与权限》,《贵州省党校学报》2018年第5期。

②苏绍龙:《论党内法规的制定主体》,《四川师范大学学报(社会科学版)》2018年第5期。

③宋功德,张文显:《党内法规学》,高等教育出版社2020年版,第235页。

则来源于党中央制定的综合性授权规范或者就具体事项制定的专门性授权规范。被授权主体在被授权后首先获得的是相应的立规权,在获得该权力的前提之下,再开展相应的立规工作。其次,立规权限范围不同。职权立规中立规主体的权限范围属于自身的职权范围之内,且不得超出该权限范围。而授权立规所规范的事项原本并不属于被授权机关的职权范围之内,党中央的授权使被授权机关的立规权限范围得以扩大。最后,职权立规具有较强的稳定性,除非修改其所依据的党内法规,否则被授权主体的立规权不会发生变化。而授权立规多伴有试验性和探索性的特点,较之职权立规更具灵活性,党中央可以根据授权立规的实施情况选择是否对授权立规权进行调整。

第二是“委托立规”。委托立规是党内法规的起草机关委托第三方起草制定党内法规的现象。委托立规与授权立规的主要区别体现在以下三点。首先,本质不同。授权立规在本质上是党中央立规职权的转移行为,被授权主体负有授权立规的义务。委托立规的对象往往为专家学者、高校或科研机构,委托第三方起草党内法规的行为在本质上属于一种协议行为,专家学者或专门机构可以自由选择是否接受委托任务。其次,立规权是否转移。授权立规的过程是权力转移的过程,而委托立规过程中,党中央只是委托第三方拟定党内法规草案,党中央的立规权并未转移。委托立规的对象并非立规权的拥有者。最后,承担责任的主体不同。授权立规的责任主体为被授权机关,被授权机关根据授权从事的立规行为的后果归属于自身,而委托立规的责任主体为委托机关,行为后果由委托机关承担。

第三是“配套立规”。配套立规是党内立规机关根据上位阶党内法规的要求,在上位阶党内法规规定的范围内制定具体性和可操作性较强的党内法规的现象。配套立规与授权立规在立规依据、立规目的等方面存在诸多相似之处,但二者仍具有一定的差异性。首先,立规依据不同。配套立规与授权立规皆依据上位阶党内法规制定,但是二者的不同之处在于,在上位阶党内法规没有作出明确要求和授权的前提下,配套立规的立规

主体仍然可以根据自身需要开展立规活动,而被授权机关只能依据党中央明文规定的授权立规规范开展立规活动。其次,启动方式不同。配套立规的立规主体可以依照职权积极主动选择是否开展配套立规工作,而授权立规在授权立规规范作出后才启动,具有被动性。最后,立规目的不同。配套立规和授权立规虽然都具有细化、完善上位阶党内法规的立规目的,但是授权立规往往还具有填补立规空白、积累立规经验、提高立规水平的目的。

(三) 授权立规的特征

授权立规的特征是授权立规本质的外在表征,通过分析授权立规的概念及其相关概念的区别,可总结出授权立规具有以下几点特征。

第一,授权立规具有附属性。授权立规的重要目的之一就在于给上位阶党内法规制定更具操作性的规定或补充性规定。被授权主体对党中央负责,只能在党中央的授权范围内开展立规工作,基于授权所制定出的党内法规对授权立规规范具有很强的依赖性和从属性。一旦授权立规规范被取消,根据该规范制定的下位阶党内法规也会丧失效力。

第二,授权立规具有较强的灵活性和适应性。一方面,管党治党和党内治理法治化的现实需要相关党内法规的制定和出台时,党中央可以结合现实情况适时授出立规权,如此一来便可以较快地解决党中央无暇应对又亟待解决的问题,同时在很大程度上缓解了党中央繁重的立规任务。在党内法规出台后,党中央还可以根据实际情况决定是否将立规权收回。另一方面,被授权主体在授权范围内拥有较大的自由裁量权,可根据自身或所处地区的实际情况决定如何具体开展立规工作。

第三,授权立规具有有限性。有限性是授权立规的突出特点。党中央和被授权主体对党内法规保留原则的遵守是授权立规有限性的突出体现。保留的意义就在于“明确权力秩序,确立授权禁区”^①。结合《制定条例》第9条和第14条的规定,党内法规保留原则体现为两点。一方面,党中央不得将涉及党中央集中统一领导的事项授权

^①范忠信,范沁芳:《论对授权立法中授权行为的监控——各国现制比较及我国现制之省》,《法律科学》2000年第1期。

给其他党组织制定。另一方面,被授权主体不得超出上位阶党内法规规定的范围和党中央授权的范围进行立规。中央党内法规中存在着大量“某某党组织依照本条例制定相应党内法规”的条款,此类条款为授权立规设置了前置的限制条件,属于党内法规保留原则的运用。此外,党中央在对外授权的同时,还严格规定被授权主体行使立规权限的范围,被授权主体不得僭越权限,随意扩大或限缩立规活动范围,这便构成了对被授权主体立规权的另外一重限制。同时,被授权主体也不可委任授权、转授权。否则,若被授权主体进行二次授权,不但有损党内法规的权威性,也难以使党中央对被授权主体的立规行为进行有效监督。

第四,授权立规有两种不同的外在表现形式,有不包含“授权”字样的授权立规规范,也有直接明文规定“授权”的授权立规规范。例如,除却《制定条例》第12条第1款属于直接包含“授权”字样的授权立规规范之外,《制定条例》第14条第1款、第10条第2款和《意见》中有关副省级城市和省会城市党委立规权的规定皆没有明文规定“授权”字样,但从制定目的和内容等方面判断,上述规范皆属于授权立规规范。

授权立规的特征还表现为授权立规载体的非单一性。从类型划分的角度来看,授权立规条款和授权立规决定共同构成授权立规的载体。通过对授权立规载体的梳理,可进一步把握授权立规的具体表现形式,明确授权立规规范的目的,从而提升授权立规规范设置的规范性和合理性,全面释放授权立规的能量。

二 授权立规条款:授权立规的法定载体

授权立规条款规定于《制定条例》和其他党内法规文件当中,它们直接赋予授权立规条款以党内法规效力,使其对相应党组织产生约束力。因此,授权立规条款是授权立规的法定载体。根据党中央授权内容的不同,授权立规条款分为综合性授权条款和专门性授权条款两种类型。

(一) 综合性授权条款的规范解释

综合性授权条款多出现在党内法规文本的附则当中,往往以“根据本条例”“制定和完善相应规则、实施细则”的表现形式出现,条款内容并未就授权范围、授权时间等要素展开详细规定,具有综合性的特点。如《党政领导干部选拔任用工作条例》第66条规定,选拔任用乡(镇、街道)的党政领导干部,由省、自治区、直辖市党委根据本条例制定相应的实施办法。该条款没有对被授权主体立规权的内容作出较为明确的规定,是为综合性授权条款。《制定条例》第14条第1款暗含有综合性授权立规的基本精神。根据该条款的规定,上位阶党内法规明确要求进行配套立规的,相应的立规机关应当及时开展立规工作。盖因配套法规的制定主体大多根据授权性条款的规定开展立规活动,因此该项条款也蕴含着综合性授权立规的基本精神。

截至2020年12月31日,除却《中国共产党章程》^①《中国共产党发展党员工作细则》和军队党内法规,中国共产党公开发布且现行有效的中央党内法规共计100部,其中有47部党内法规文本中包含综合性授权条款。综合性授权条款的重要性可见一斑。在党内立规不能满足党建实际之需要、党内法规制度建设亟需完善的背景下,党中央通过采取综合性授权的方式,在最短时间内加强党内法规制度建设,严肃规范党组织和全体党员干部的行为,是十分必要和可行的。

(二) 专门性授权条款的规范解释

除综合性授权条款之外,基于党的建设的实际需要,党中央就单项事情进行专门性授权,形成了专门性授权条款。从目前来看,党中央制定的专门性授权条款共有两项,分别为《制定条例》第10条第2款和第12条第1款。

1.《制定条例》第10条第2款

《制定条例》第10条第2款为党中央根据具体事项作出的专门性授权条款。根据该条款的规定,经党中央批准,在确有必要的情况下,有关中央国家机关部门党委可以就特定事项开展立规活

^①党章是一切党内法规的源头,党章之外的其他党内法规都可以被视为是对党章的细化和落实。党章虽然没有从内容和程序上直接对授权的内容作出规定,但其他党内法规都以党章为根本遵循,其他党内法规的内容和程序都不得同党章相抵触。从这个视角出发,我们可将党章的授权视为一种抽象性授权。

动。为什么该项条款也属于授权性条款呢?从“经党中央批准”一词可以看出,只有经有关中央国家机关部委申请,党中央才可授权同意有关中央国家机关部门党委行使立规权。批准行为即为党中央授予立规权的行为,从申请到批准这一程序就暗含党中央就该具体事项进行专项授权之意。

第一,从被授权主体来看,此处的被授权主体为“有关中央国家机关部门党委”。中央国家机关部门党委属于党组性质党委,但党组性质党委并不属于党内立规主体范畴。基于中央国家机关部委的重要领导职能,党中央授予有关中央国家机关部委在特定条件下的立规权,以确保其发挥好把方向、管大局、保落实的领导作用,这也是此次《制定条例》修订的一处重大创新。“有关”一词表明,并非所有的中央国家机关部委都是被授权主体,只有与特定事项紧密关联的中央国家机关部门党委才有资格成为被授权机关。这是党中央对被授权主体范围所进行的进一步限缩,体现出党中央对外授权的审慎性。

第二,从授权范围来看,一方面,有关中央国家机关部门党委只有在特定事项上才享有立规权。此处的“特定事项”主要是指有关中央国家机关部委履行系统领导职责的相关事项,对于其他不涉及系统领导职责的事项,中央国家机关部委皆不享有立规权^①。这主要是为了方便中央国家机关部委更好地应对在系统领导方面出现的复杂问题,缓解其繁重的工作压力,进一步提高党的执政能力和领导水平。另一方面,“确有必要”一词表明,只有管党治党建设的客观实际迫切需要党内法规的制定和出台,且有关中央国家机关部委已经完全具备了立规条件时,党中央才可批准有关中央国家机关部委开展立规活动。

第三,该条款在《制定条例》中所处位置也具有一定的特殊性。根据体系解释和语义解释的方法,特定条款在文本中的位置也体现特定条文的语境,说明规范之间的内在联系^②。通过识别法规条款的位置和它所形成的脉络,有助于从整体

上判断和理解法规条款的意涵。有关中央国家机关部委的立规权规定于《制定条例》第10条第2款当中,而第10条第1款是就中央纪律检查委员会和党中央工作机关的立规权作出的规定。立规者将有关中央国家机关部委立规权的规定设置于此,既体现出中央国家机关部委在党中央机构中的地位 and 它在立规方面的特殊性,也体现出有关中央国家机关部委制定的党内法规在党规体系中的位阶。授权立规所授予的是立规权,而并非授予设定党内法规位阶的权能,被授权机关制定的党内法规的位阶并不会随着授权而发生变化。

2.《制定条例》第12条第1款

《制定条例》第12条第1款属于直接包含“授权”字样的授权立规规范,从内容上判断,其属于专门性授权条款。该项条款规定,就应当制定中央党内法规的事项,党中央授权中央纪律检查委员会以及党中央工作机关和省、自治区、直辖市党委先行立规的权力,待条件成熟时再制定中央党内法规。

第一,从被授权主体来看,该项条款规定的被授权主体为中央纪律检查委员会以及党中央工作机关^③和省、自治区、直辖市党委。选择这些机构来充当被授权主体主要取决于两个条件:一是有必要。部分重要的党内法规有制定和出台的必然性和必要性,但囿于立规经验不足、立规技术规范尚不健全等问题,该类党内法规成为中央党内法规的条件和时机尚不成熟。党中央通过授权使有关党组织先行立规,能够确保此类党内法规的出台满足管党治党和党内治理法治化的迫切需要,同时也可以不断积累立规经验,为日后制定中央党内法规做好充分准备。二是有能力,即被授权主体必须具备能较好地完成立规任务的能力。对于党中央授权的立规事项,中央纪律检查委员会以及党中央工作机关和省、自治区、直辖市党委已有一定的探索和经验积累,具备成熟的立规技术和经验,能够较好地实现立规目的,有资格接受授权立规的任务。

第二,该条款规定授权立规上升为中央党内

^①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》,法律出版社2020年版,第43页。

^②韩大元:《香港基本法第22条的规范分析》,《浙江社会科学》2020年第10期。

^③根据《中国共产党工作机关条例(试行)》的规定,党中央工作机关主要包括中央办公厅、党中央职能部门、党中央办事机构和党中央派出机关。

法规的条件为“待条件成熟时”。对此,有权威解释认为,判断条件是否成熟,主要看涉及的关系是否稳定、涉及的职权职责设置是否科学、实践做法是否能够有效转化提升,等等^①。本文认为,判断制定条件是否成熟,需要综合考量制度层面和实践层面内的多重因素。除《中国共产党党内法规制定条例及相关规定释义》(以下简称《释义》)中列举出的几种情况之外,经过先行立规后党中央是否已经积累了相对成熟的立规经验、被授权立规后可能会产生哪些不利影响、授权之后相应的监督措施是否设定等因素也应当被党中央纳入考量的范围之内。

第三,从条款的特点来看,该项规定具有试验性特征。该条款规定中纪委、党中央工作机关和省级党委享有先行立规权。此处的“先行”二字暗含有“先试”之意。党中央在授予中纪委和省级党委立规权的同时,也为被授权主体的立规行为构筑了一定的容错纠错空间,为被授权主体充分发挥立规积极性和创造性提供条件。党中央有权根据该条款在实践中的落实情况进行评估和判断以后,再作出下一步的决定。

此外,《释义》中指出,《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则(试行)》上升为《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》的情况即为贯彻落实该项条款的实例^②。然而,《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则(试行)》是中纪委依职权制定出台的党内法规文件,中纪委在立规前并没有也不需要经过党中央授权,《释义》将上述两部党内法规文件视为《制定条例》第12条第1款运用实例的做法值得商榷。

三 授权立规决定:授权立规的事实载体

2016年12月,中共中央印发了《意见》。《意见》中提到,党中央要探索赋予副省级城市和省会城市党委在基层党建、作风建设等方面的立规权。该项规定属于不包含“授权”字样的授权立

规规范,是党中央作出的一项重要的立规决定,构成授权立规决定。授权立规决定作出后,2017年5月,中共中央决定在青岛、武汉等7个副省级城市和省会城市开展立规试点工作。授权立规决定是在党的文件中的规定,自身并不具备党内法规效力,但是它产生了事实性效果,并在实践中实质影响着党内法规制度体系的构建^③。据此,本文认为,授权立规决定构成了授权立规的事实载体。

(一) 授权立规决定存在的争议

授权立规决定与授权立规条款的一项重要不同之处体现在二者的产生方式上。授权立规条款皆来源于《制定条例》与党内法规文件当中的规定。党内法规文件是立规主体开展党内立规工作的法定依据和基本遵循,《制定条例》更是被誉为“党内立法法”,授权立规条款产生于此,其正当性与合法合规性自不待言。而授权立规决定产生于《意见》这一党的文件之中。《意见》从指导思想、总体目标、党内法规制度体系的构建方式和实施方式等方面对党内法规制度建设作出全局性的部署,发挥着建议性、导向性功能,是党的各级组织开展党内法规制度建设工作的重要指导性文件。《意见》并不属于党内法规文件,从此种角度来看,授权立规决定的产生似乎与“法无授权即禁止”的原则相违背。

授权立规决定的产生与存在在一定程度上触动了党内法规研究的敏感地带,引发了部分专家学者对这一问题的关照。例如,有学者认为,虽然授权立规决定并非来源于党内法规文件,但是它是由党中央作出的决定,符合《制定条例》中规定的党集中统一领导立规的原则,具有充分的制度和法理依据^④。另有学者对授权立规决定的存在持批判态度,认为授权立规决定与《制定条例》的规定并不相符,其制定和出台有损《制定条例》的地位和权威^⑤。本文认为,基于党中央的地位和权威,党中央的授权行为具备突破现行党内法规的能力和资格。当现实中出现了超越党内法规体

①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》,法律出版社2020年版,第46页。

②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》,法律出版社2020年版,第47页。

③宋功德认为,党的文件产生的是事实性效果而非法律性后果。参见宋功德:《党规之治》,法律出版社2015年版,第525页。

④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》,《吉林大学社会科学学报》2019年第3期。

⑤邵帅:《中央国家机关部门党委党内法规制定权条款探析》,《大连海事大学学报(社会科学版)》2020年第4期。

系的需求时,党中央授权具有唯一的正当性与合法合规性。另外,从党内规范性文件属性的角度来看,《意见》属于党的主张类文件,党的主张类文件会存在与现行党内法规不一致的规定,这属于正常的政治和法治现象^①。因此,不能简单地因为授权立规决定与《制定条例》的有关规定不相一致就认为授权立规决定缺乏合法合规性。然而,应当注意的是,在授权立规决定实施后一段时间,党中央应当适时将授权立规决定依照法规程序转化为相应的党内法规规范。若党内法规逾期没有对此作出相应的调适和修改,会使得授权立规决定成为一片孤立的岛屿,无法和其他授权立规条款实现逻辑衔接,难以与党内法规体系实现整合和统一,长此以往,不利于授权立规乃至整个党内法规体系的规范化和科学化建设。

(二) 授权立规决定的规范解释

应当结合授权立规决定的规范设置,对授权立规决定的内容加以分析,从而精准把握授权立规决定的制定原意,全面发挥授权立规决定的实效。

第一,从被授权主体来看,只有副省级城市和省会城市党委在授权范围内享有立规权。在党中央的集中统一领导之下,基层党委对社会活动和变化的反应更为敏感,它们往往掌握第一手的资料和信息。因此,相较于党中央而言,副省级城市和省会城市党委在基层党建和作风建设等方面往往更富有治理的技术和经验。党中央以授权的方式将立规权下放给副省级城市和省会城市党委,有利于降低改革的试错成本,调动和提高地方立规的积极性和主动性。同时,党中央将立规权授权给7个不同地域的城市,这几个城市各有特点,基本可以代表我国不均衡的发展现状,此举能有效检验试点措施的有效性,也能检验出地域差异对立规试点工作的影响。

第二,从授权范围来看,授权试点的范围是基层党建和作风建设等领域。列举仅仅是对该类型权力的最重要权能的例举,并不代表该类型权力的穷尽,未被列举出的权力又被称之为“隐含权

力”^②。“等”字的出现意味着副省级城市和省会城市党委还享有授权立规决定中未列举的其他隐含的立规权。结合该决定的制定背景与后期实践,此处的“等”字应当是指重要性程度等于或者低于基层党建、作风建设方面的事项。倘若重要性程度超过基层党建、作风建设方面的事项也可以由副省级城市和省会城市党委制定,那么党中央对授权范围的规限将会失去意义。“等”字一词表明,党中央在限制授权范围的同时又给副省级城市和省会城市党委保留了必要的立规空间,鼓励其针对重点难题先行探索,为全省乃至党中央积累立规经验。

第三,“探索”一词表明,该条款具有强烈的先行先试特征,体现出“摸着石头过河”的立规改革模式与思路。自2017年始,7个副省级城市和省会城市依据该条款规定开展立规工作。然而,到目前为止,该类党内法规的试行期限早已超过一年,却未有相关的文件出台来对试点的推行情况加以说明。先行先试权的“试错”性质包含着先行先试权“增益”“维持”和“损益”三种可能结果^③。党中央应当在适时总结和客观评价试点成果的基础上,通过制定、修改党内法规或者出台相关文件的方式对试点的落实情况作出回应。

第四,从授权立规决定的具体位置来看,授权立规决定位于《意见》第二部分中的第四个模块之中,这与授权立规决定的内容和基本精神是密切相关的。《意见》的第二部分为“加快构建完善的党内法规制度体系”。加快构建完善的党内法规制度体系是加强党内法规制度建设第一位的问题,授权立规决定的根本目的就在于健全完善党内法规制度建设。第二部分的第四个模块为“健全部门和地方党内法规制度”。副省级城市和省会城市党委的立规活动对地方党内法规制度建设具有重要影响。一方面,副省级城市和省会城市党委立规有利于激发地方党委立规活力,使地方立规主体充分利用自身的立规技术和经验,因地制宜开展立规活动,从而提高地方党内法规的制定质量。但是,另一方面,党中央授予副省级城市和省会城市党委立规

^①王伟国认为,党的规范性文件可以分为党的主张类文件和备案类文件两大类型。参见王伟国:《国家治理体系视角下党内法规研究的基础概念辨析》,《中国法学》2018年第2期。

^②陈明辉:《国家机构组织法中职权条款的设计》,《政治与法律》2020年第12期。

^③王广辉,胡朋:《论先行先试权评估的缘起、标准与方法》,《河南师范大学学报(哲学社会科学版)》2013年第1期。

权,容易使省市两级党委在立规的重叠领域产生一种紧张的对立关系^①。因此,应当进一步找准副省级城市和省会城市党委出台的党内法规的定位,警惕副省级城市和省会城市党委滥用先行先试权,抵触甚至违背省级党委制定的党内法规的行为,同时也应当防范省级党委的立规权对副省级城市和省会城市党委立规权的僭越,切实防止二者出现相互掣肘、内耗严重的现象。

四 授权立规的未来走向

根据《中国共产党章程》和《制定条例》第6条、第7条的规定,党内立规工作要以民主集中制为核心和根本原则。民主集中制原则要求各级党组织开展立规活动时“充分发扬党内民主”“实行正确的集中”,这种权力配置原则的思路实际上暗含了一种“功能主义”的进路^②。功能主义的权力配置原则要求党中央将相应职权配置给在组织、结构、程序等方面具有功能优势的机关^③。授权立规是党中央立规职权的转移,实际上隐含了功能主义的权力配置原理。受立规任务繁重性、专业局限性、时间有限性、立规程序复杂化等因素的制约,党中央不能总揽全部立规事项,授权立规便是党中央在遵循功能主义权力配置原则的基础上所作出的必然选择。

党的十八大以来,党内法规制度建设步入快车道,各类党内法规亟需出台,各项立规工作频繁展开。受“宜粗不宜细”的立规思路和立规方针的影响,先制定基础性党内法规、后制定配套法规来对之进行细化和补充已经成为一种立规惯例。在这一阶段,综合性授权条款作为一种完成立规任务的重要工具和手段,其数量大幅增加,综合性授权条款的作用得到了充分发挥。与此同时,2016年,党中央出台授权立规决定,将党内立规主体的范围拓展到了省级以下党委,党内立规主体扩容,授权立规规范的种类得到了丰富。

然而,从目前来看,授权立规的发展走向出现了明显的变化。2019年新修订的《制定条例》已

经传递出党中央意图限制和规范授权立规现象的信号。譬如,《制定条例》第14条明确规定,上位阶党内法规没有对配套立规工作作出要求的,一般不再制定配套法规。即上位阶党内法规没有作出授权性规定的,下级党组织一般不再开展配套立规工作。该项规定意图使综合性授权规定与配套法规实现相互对应,一旦该项规定得以贯彻落实,配套法规和综合性授权立规条款的数量必然会减少,这体现出授权立规正在向着逐步限缩的方向发展。

授权立法的范围与中国特色社会主义法律体系呈负相关的关系,随着我国中国特色社会主义法律体系的日臻完善,授权立法的未来发展方向应当是一个从限制到终结的渐变过程^④。虽然授权立规与授权立法在理论基础和话语体系等方面存在较大差异,但二者在建设经验、发展趋势等方面存在共通之处。授权立规的走向发生转折具有必然性。具体而言,一方面,立规工作必须以坚持党的集中统一领导为第一要义。如果授权过多,容易导致党组织内部权力结构的失衡,不利于实现“正确的集中”,有损党内政治生活的稳定性。这就从根本上决定了党中央必须限制授权,逐步缩小授权比例。另一方面,授权立规走向的转折与党内法规制度体系的建设情况紧密相关。在党内法规制度体系尚不健全的情况下,党中央通过不断放权,让下级党组织及时制定下位阶党内法规来规范和调整党内政治生活,能够在最短时间内加快补齐党内法规制度建设的短板,满足党内治理法治化的实际需要。现今,随着党内法规制度体系的逐步健全与完善,各项党内法规逐渐完备^⑤,在此种背景下,党内立规活动应当注重遵循“统分结合”“粗细有别”的立规思路。党中央通过授权不断下放立规权不利于立规质量的提升,过多不必要的规定、办法、规则、细则的存在反而会使整个党内法规制度体系“尾大不掉”。在“放权”的目的基本实现之后,党中央将更多聚焦于“限权”。减少授权,实现党内立规的粗细得宜,

①张可:《论副省级城市和省会城市党委的党内法规制定权》,《中共天津市委党校学报》2020年第2期。

②张翔:《我国国家权力配置原则的功能主义解释》,《中外法学》2018年第2期。

③张翔:《我国国家权力配置原则的功能主义解释》,《中外法学》2018年第2期。

④林宜灿:《立法与行政之间的授权立法——授权国务院立法制度研究》,《中国人民公安大学学报(社会科学版)》2018年第5期。

⑤刘先春,王光明:《新时代党内法规制度体系建设:价值、逻辑和路径》,《理论探讨》2019年第5期。

精进立规技术,是新阶段党内法规制度建设发展的必然要求。

值得注意的是,从功能主义的立场出发,党中央限缩授权并不意味着对授权的完全摒弃。务实高效、科学合理的立规体制应当是中央抓大放小^①。《制定条例》新增的两处授权性条款即是党中央基于立规活动的实际需要,针对具体事项进行的专门性授权。党中央在限缩授权的同时,也要在合理的范围之内进行授权,实现党内法规制度体系中授权与限权的平衡,力争走出“一放就乱、一乱就收、一收就死”的怪圈,保证各级各类党组织立规权的正确和充分行使。

结语

授权立规植根于党内法规制度建设的土壤,随着党内法规体系的健全和完善,它正逐步向着限缩和收紧的方向发展。这既是党内立规权合理划分的必然要求,也是实现依规治党和党内治理法治化的题中应有之义。本文通过规范分析等基本方法,从授权立规的基本概念、内容展现、结构构成等方面来阐释授权立规现象,并指出了授权立规在未来的发展走向。然而,本文仅就授权立规现象进行了较为宏观的描述,尚未就授权立规应当遵循的原则、在实践中存在的问题和解决的对策等展开分析,这有待理论界和实务部门对之进行进一步的探讨。

The Concept, Carriers and Future Trend of Authorized Legislation of the Inner Party Regulation

QIN Qian-hong¹ & XUE Xiao-han²

(1. School of Law, Wuhan University, Wuhan 430072, China;

2. Institution of Inner-Party Regulation, Wuhan University, Wuhan 430072, China)

Abstract: Authorized legislation of the inner Party regulation, as a unique phenomenon and a form of legislation, refers to the phenomenon that the CPC Central Committee conditionally transfers part of the authority of legislation to the Party organization who can undertake the responsibility of legislation, so that the Party organization can make legislation within the scope of authorization. Authorized legislation of the inner Party regulation releases its energy through two carriers, namely authorized legislation clause and authorized legislation decision. Among them, authorized legislation clause is stipulated in the Party's laws and regulations, which constitutes the legal carrier of authorized legislation. Authorized legislation decision is set in the Party's advocacy documents, which makes up the factual carrier of authorized legislation. From the perspective of functionalism, authorized legislation of the inner Party regulation contains the power allocation principle of functionalism. In the future, the authorized legislation of the inner Party regulation will be getting restricted step by step.

Key words: authorized legislation; the CPC Central Committee; Inner-Party Regulation; clause; decision

(责任校对 王小飞)

^①宋功德:《党规之治》,法律出版社 2015 年版,第 45 页。