



# 论党内法规制度体系形成中的配套

邓 嵘

**摘要:**配套是党内法规制度制定阶段一个非常重要的中观性问题,其对党内法规制度体系的形成发挥着效力链接工具、内容补足手段和立规继承技术三重作用。关于配套设置、配套条款、配套原则等的规定和实践有固有模式,地方党委对中央党内法规的配套情况也为总结配套规律提供了现实观照。配套制定总体上遵循有限创新理念,在该理念下配套主体的制定权、配套内容和制定本意均不能与上位指令法、宪法和法律相抵触;配套必须恪守全过程继承原理,避免文件制定“先天不足”和“后天失调”;配套要实现维度创新,应注重配套类型从整体配套向单项配套扩散、配套规定从实体向程序扩散、配套语言从抽象向具体扩散等。

**关键词:**党内法规;制度体系;配套;立规研究

**DOI:** 10.13734/j.cnki.1000-5315.2021.03.007

**收稿日期:**2020-10-07

**基金项目:**本文系民建湖南省委 2020 年度理论研究重点课题(ZD202005)成果之一。

**作者简介:**邓嵘,男,湖南邵阳人,上海财经大学法学院博士研究生,E-mail: 2524553688@qq.com。

党内法规体系、法律体系同属中国特色社会主义法治体系重要组成部分<sup>①</sup>。配套既是中国特色社会主义法治体系形成过程中的一个鲜明方法论,也是党内法规制度体系的效力连接点、内容补足点和技术完善点,继而明显表现为党内法规制度制定领域一个非常重要的中观性问题。党内法规制定工作“一五规划”设定了配套党内法规更加完备的工作目标,要求加强对已有党内法规制度的配套建设,使基础主干党内法规的实施办法和细则基本完备,相应的配套专项制度不断完善;党内法规制定工作“二五规划”提出,到 2021 年形成以党章为根本、以准则条例为主干、覆盖党的领导和党的建设各方面的党内法规制度体系。完善的党内法规体系不仅标志着中国特色社会主义政党制度的创新,而且表征着中国特色社会主义法治体系的创新与丰富,具有划时代的重要意义<sup>②</sup>。从党的十八届四中全会提出“形成完善的党内法规体系”到党的十九届四中全会强调“加快形成完善的党内法规体系”,五年间制定了大量的配套性的党内法规,促成党内法规制度体系形成了生动实践。“截至 2020 年年底,全党共有党内法规 5178 部,其中中央党内法规 240 部,部委党内法规 308 部、地方党内法规 4630 部”<sup>③</sup>。为建党 100 周年时形成比较完善的党内法规制度体系奠定了坚实基础。

2019 年,随着新修订的《中国共产党党内法规制定条例》(以下简称《党内法规制定条例》)的实行,以及中央办公厅下发《关于解决形式主义突出问题为基层减负的通知》后,配套工作更加被引起重视。中共中央办公厅法规局提出,要有针对性地制定和完善相应配套法规,及时为党内法规制度体系“添砖加瓦”,形成以

①党的十九届四中全会通过的《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》中第四部分“坚持和完善中国特色社会主义法治体系”提出明确要求,“加快形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系,加快形成完善的党内法规体系,全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,推进法治中国建设”。

②王立峰《走向法治之路:新中国成立以来党内法规的制度实践》,《湖湘论坛》2020 年第 1 期,第 47 页。

③中央办公厅法规局研究室《深入学习贯彻习近平法治思想 推动新时代党内法规制度建设高质量发展》,《秘书工作》2021 年第 3 期,第 7 页。此为后补材料。

准则、条例为龙头,以配套性的规定、办法、规则、细则为细化补充的制度群,为党的各方面具体工作提供规范和保障,增强党内法规制度的针对性和可操作性<sup>①</sup>。在当前持续整治官僚主义、形式主义的背景下,没有配套要求的一般不配套,成为部委和地方执行上位指令法关于配套要求的总体性原则。笔者通过“北大法宝”党内法规数据库平台对其收录的党内法规和规范性文件进行了统计,2016—2020年来中央发布的党内法规和规范性文件,设配套条款或要求的比例高达48.36%。党内法规制度体系形成中的配套,已经成为当前理论和实务界面对的热点问题。理论研究应当及时回应现实,挖掘其背后的原理和规律。目前,对配套的价值功能、配套的特征,具体应当怎么配套,配套中如何处理与上位指令法的关系等,始终未能有较好突破,相关研究稀缺<sup>②</sup>。为此,本文融入与法律的适当比较,凭借一定的实证分析欲作一尝试。

### 一 功能证成:配套对党内法规制度体系形成之作用

加强党的建设,就要着眼全局,统筹部署党的建设的各个方面,使各个方面的建设相互配套、相互促进,既突出重点、又整体推进,不断提高党的建设水平<sup>③</sup>。在党的制度建设领域内部,同样需要上下左右各方面互相配套的制度以协调统一之方式共同发生作用。制定和完善配套党内法规,是加强党内法规制度建设的重要方面,对于更好地为党的各方面具体工作提供规范和保障,增强党内法规制度的针对性和可操作性,具有重要意义<sup>④</sup>。党内法规制度的配套概念,源于《党内法规制定条例》第十四条党内法规的配套概念,前者将党内规范性文件一并纳入,能更好解读和研究现实中的问题。党内法规制度的配套主要是指为了贯彻党内法规或规范性文件抽象的蕴含精神或执行明确的配套要求,由党的纪律检查委员会、党的工作机关、党组(党委)等主体结合实际制定的党内法规、党内规范性文件等规章制度的行为或其所制定的制度本身。加强党内法规制度的配套,对党内法规制度体系的形成、生长、繁荣等具有重要的理论意义和实践功能,其具体功能主要表现在效力链接工具、内容补足手段和立规继承技术等三方面。

#### (一)配套是党内法规制度体系内的效力链接工具

政党的制度体系呈现层次分明的视觉分野,其总政策规定一个历史时期的总任务和总路线,基本政策是为实现总政策而采用的基本原则和基本措施,具体政策则为解决具体问题而制定<sup>⑤</sup>。总体来说,基本政策是对总政策的配套,具体政策是对基本政策的配套,还有一些非政策类的实施方案或具体通知、指令等是对具体政策的配套。制度体系内部中的个体不是孤立存在的,必然依据一定的制度原理和立法技术而链接,形成一个有机的整体。党内法规制度的配套是党内法规制度体系内部个体效力链接的工具,其本质是配套制定主体依据党内法规制度体系立规立制。党内法规制度体系内部的链接,包含了依职权制定的制度所构成的自然性链接和依上位指令法配套制定的制度构成的目的性链接。链接的效力是党内法规制度本身生命之所在,等同于其存在的效力,反映了党内法规制度体系整个“家庭”对其成员“个体”的承认态度,不同于党内法规制度对外部的时间效力、空间效力、对象(对人)效力<sup>⑥</sup>。如果没有这种存在性的效力,则某个制度不当然成为党内法规制度体系的一部分。主要原因有二。理论层面,一项规范客观有效性的基础或“根基”,是另一项更高级别的(并且也要是客观有效的)规范;更高级别之规范的客观有效性,是较低级别之规范客观有效性

① 中共中央办公厅法规局《推进党内法规制度“供给侧结构性改革”》,《求是》2020年第2期,第47页。

② 笔者在“中国知网”以模糊方式检索关键词“党内法规配套”,仅有六位作者作了专门的研究,相关成果分别是:张晓瑜《完善党内法规配套制定问题研究》,《山东工会论坛》2018年第5期,第72—78页;桂捷、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15—24页;杨沈阳《制定党内法规配套制度应把握的原则》,《秘书工作》2020年第2期,第29—30页;王立峰、李洪川《党内法规配套立规的基本标准探析——基于制度文本与制度实践的双重维度》,《理论与改革》2020年第5期,第23—36页。

③ 张荣臣《从建党、管党到治党:中国共产党党建理论的历史演进》,《湖湘论坛》2019年第1期,第63页。

④ 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50页。

⑤ 张文显《法理学》(第五版),高等教育出版社2018年版,第397页。

⑥ 从时间维度上看,党内法规的效力范围主要涉及两个方面。一是党内法规存续期间的界定,二是党内法规是否可以溯及既往。从空间维度上看,党内法规的效力范围在地理空间和生活空间方面都有不同于国家法律的特征,其既在境内具有约束力,又可在境外产生效力,还会介入到某些私人道德生活领域。从对象维度上看,党内法规的效力范围主要包括对党组织的效力和对党员的效力两个方面。在现实生活中,党内法规的对象效力范围有时会出现扩张现象,而对党外对象产生“溢出效力”。见:王雷、吴延溢《党内法规效力范围的三个维度》,《决策与信息》2019年第6期,第63页。

的规范性出发点,“较低级别规范的客观有效性”与“规范创设机构的资格”二者之间是紧密相关的<sup>①</sup>。事实上,某项党内法规制度效力的最终授权来源于党章,任何党内法规制度,都不得与党内的最高章程相违背,一项党内法规制度是否为党内法规制度体系的一员,其识别标准便是该规范是否依据党章精神和上位指令法制定。脱离了党章是对党的宗旨、党的路线方针政策的违背,脱离了上位指令法的精神、要求则是效力链接的丧失。另外,在党内法规清理中,如果上位指令法宣布失效或者作部分修改,配套制定的文件也必须做及时清理,这是配套作为效力链接工具在实践中发挥作用、更有利于制定机关通过立、改、废、释等手段提高整个党内法规制度体系的协调性、科学性的体现。

## (二)配套是党内法规制度体系的内容补足手段

在认识世界和改造世界的过程中,旧的问题解决了,新的问题又会产生,制度总是需要不断完善,因而改革既不能一蹴而就,也不能一劳永逸<sup>②</sup>。党内法规制定工作“一五规划”确立“5+1”党内法规制度体系,即党的“五大建设”(思想、组织、作风、反腐倡廉、制度建设)和“党的领导和党的工作”;《关于加强党内法规制度建设的意见》明确“1+4”体系,即党章之下分为党的组织法规制度、领导法规制度、自身建设法规制度、监督保障法规制度。党内法规制度体系无论是横向的、还是纵向的完善,都离不开各层级党内法规制度的“供给侧结构性改革”和高质量的动态发展。中央党内法规重在“创设”,侧重于对党内生活或者某一方面重要工作提供规矩,属于基础主干党规;部门与地方党规重在“配套”,侧重于结合部门职责和地方实际细化中央党规,通过完善程序性和保障性规定来确保中央党规落地<sup>③</sup>。唯有主干之“骨骼”,缺少配套之“枝叶”辅之,则无法构成一个内容完整的党内法规制度体系。通过配套规定、完善制度,才能减少基本制度因为不能穷尽所有而造成的盲点和空白点。配套可以实现制度补足和完善的功能,配套规范横向增长——通过准则、条例、规定、办法、规则、细则的配套,或者其纵向增长——不同效力层次配套文件对上位指令法的配套过程,也是制度本身不断完善、制度制定与制度实施不断发展的过程。例如,2015年版《中国共产党巡视工作条例》第二条<sup>④</sup>没有涉及巡视期限、巡视范围和市县一级的党内监督机制。湖南省2016年对其配套,发布的《湖南省贯彻〈中国共产党巡视工作条例〉实施办法》创新性地提出,“省委每届任期内对所管理的地方、部门、企事业单位党组织巡视一遍,实现巡视全覆盖”;同时规定“市州根据实际需要,以巡视工作联络机构为依托,探索开展对市州有关地方、单位的巡察工作”。这就是在配套环节对巡视制度进行了有力完善,推动了巡视工作向下延伸,形成巡视巡察横向全覆盖、纵向全链接的态势<sup>⑤</sup>。2017年修订的《中国共产党巡视工作条例》就吸收了地方配套立规中关于巡视期限和巡视范围的规定,增设了市州、县区巡察制度的设计<sup>⑥</sup>,反映了作为内容补足手段的配套对上位指令法的完善作用和能动效应。

## (三)配套是党内法规制度体系的立规继承技术

党内政治生活的历史延续性决定了党内法规制度体系中立规继承的客观存在。党内法规制度的独立性与党内法规制度治理的共同性之间发生的“化学反应”,必然要求下层级的制度规范加强对上层级党内法规精神、原则、指令等的继承。党是根据自己的纲领和章程,按照民主集中制原则组织起来的统一整体。党内法规制度配套,必须在党章的统领下,坚持以党章为根本,贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略,坚持从党的事业发展需要和全面从严治党的实际出发,遵循上位党内法规的规定,维护党内法规制度的权威性、整体

① 宾德瑞特《为何是基础规范——凯尔森学说的内涵》,李佳译,知识产权出版社2017年版,第44页。

② 中共中央文献研究室《习近平关于全面深化改革论述摘编》,中央文献出版社2014年版,第8页。

③ 宋功德《党规之治》,法律出版社2015年版,第308页。

④ 2015年版《中国共产党巡视工作条例》第二条:“党的中央和省、自治区、直辖市委员会实行巡视制度,建立专职巡视机构,对所管理的地方、部门、企事业单位党组织进行巡视监督,实现巡视全覆盖、全国一盘棋。开展巡视工作的党组织承担巡视工作的主体责任。”

⑤ 张斌《湖南出台贯彻巡视工作条例实施办法》,《湖南日报》2016年1月5日,第01版。

⑥ 2017年修订的《中国共产党巡视工作条例》将2015年版第二条第一款拆分为三款,原第一款修改为:“党的中央和省、自治区、直辖市委员会实行巡视制度,建立专职巡视机构,在一届任期内对所管理的地方、部门、企事业单位党组织全面巡视。”增加第二款:“中央有关部委、中央国家机关部门党组(党委)可以实行巡视制度,设立巡视机构,对所管理的党组织进行巡视监督。”增加第三款:“党的市(地、州、盟)和县(市、区、旗)委员会建立巡察制度,设立巡察机构,对所管理的党组织进行巡察监督。”

性、协调性,决不能改变上位指令法的立规原意。《党章》第十六条<sup>①</sup>、《立法法》第三条<sup>②</sup>、《行政法规制定程序条例》第四条<sup>③</sup>等均表明不同性质制度规范,都必须服从党的绝对领导的制度安排。在同一历史时期,围绕同一主题,例如党的基层组织建设、党的宣传工作、党的政法工作、党的统战工作等配套制定的制度之间存在延续、相继、继受关系,一般表现为上位指令法对配套文件的影响和配套文件对上位指令法原意的承接继受(如配套制度对环境保护、安全生产、食品安全等领域坚持“党政同责、一岗双责”定位的一以贯之),具体表现为两方在立规原意、框架、原则和规范上的传递和继承。配套是一类继承的技术,通过配套相关文件与上位指令法之间在名称、内容和精神上才有了内在统一性。目前必须引起警觉的是,真正好的配套并非是机械式的继承,而是附带创新性举措的继承与创新,否则就犯了照抄照搬式的教条主义错误。新修订的党内法规和规范性文件备案审查规定关于创新性的条款也体现了中央关于此方面的要求。张友渔曾指出,如果把新法对旧法的继承简单地看作如同继承财产那样,原封不动地完全继承下来,连它作为特定统治阶级的统治工具的实质也继承下来,那显然也是不对的<sup>④</sup>。所以,任何不加分析地抄袭复制旧规范的拿来主义,以及否认配套文件与上位指令法的继承关系的虚无主义都是错误的,不符合新时代中国特色社会主义法律制度体系发展的历史要求。

## 二 规范研究:配套设置、配套条款和配套原则梳理

党的建设有若干规律,对党的制度规范作一定的实证研究能彰显实事求是的价值魅力,为探寻规律提供数据支撑。从党内法规建设的历史变迁来看,配套工作始终承担着重要角色。1990年的《党内法规制定程序暂行条例》规定,制定党内法规应遵循“既注重配套完备,又防止繁琐过滥”原则;2013年《党内法规制定条例》明确,要“逐步构建内容协调、程序严密、配套完备、有效管用的党内法规制度体系”;2019年新修订的《党内法规制定条例》,在2013年基础上将“为贯彻执行中央党内法规作出配套规定”规定为中央纪委以及党中央工作机关和省、自治区、直辖市党委的职权职责,并且确立了基本的配套规则,由此在制定法上系统描述了党内法规配套的历史角色和历史地位。同时,配套制定规范文本中关于配套设置、配套条款、配套原则等的规定有固有模式和特点,地方党委等制定主体对中央党内法规的配套情况共同为总结配套规律提供了现实观照。掌握了这些规律才能进一步摸清配套法则的理论脉络,为深入研究党内法规制度体系的动态形成提供经验基础。

### (一) 配套设置分析

我国现行有效的绝大多数法律都有制定配套立法文件的规定<sup>⑤</sup>。党内法规的配套制定与法律的配套立法一样,继承了中国特色社会主义法律体系“骨骼式立法”思路。感性认识通过数据支撑才更显说服力。为此,笔者通过对2016—2020年公开发布的中央党内法规和规范性文件配套的数据进行统计和实证分析,统计的样本信息来源为“北大法宝”,主要统计以中共中央、中央办公厅名义公开发布的文件,得出目前党内法规配套的主要特点<sup>⑥</sup>,见表1。

#### 1. 配套已成为党内法规制度体系结构生长常态

①《党章》第十六条:“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”。“党的下级组织必须坚决执行上级组织的决定。下级组织如果认为上级组织的决定不符合本地区、本部门的实际情况,可以请求改变;如果上级组织坚持原决定,下级组织必须执行,并不得公开发表不同意见,但有权向再上一级组织报告。”“党的各级组织的报刊和其他宣传工具,必须宣传党的路线、方针、政策和决议。”

②《立法法》第三条:“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。”

③《行政法规制定程序条例》第四条:“制定政治方面法律的配套行政法规,应当按照有关规定及时报告党中央。”“制定经济、文化、社会、生态文明等方面重大体制和重大政策调整的重要行政法规,应当将行政法规草案或者行政法规草案涉及的重大问题按照有关规定及时报告党中央。”

④张友渔《张友渔文选》下册,法律出版社1997年版,第447页。

⑤童之伟,苏艺《我国配套立法体制的改革构想》,《法学》2015年第12期,第6页。

⑥因数据来源方式有限,且目前也没有完全经过官方认可或由官方对外公布的党内法规数据库,故该统计仅作参考,相关信息不代表任何官方信息或立场,统计时间为2020年3月,在文章发表前笔者做了进一步补充,数据统计截止到2020年年底。

表1显示,2016—2020年公开发布的中央党内法规和规范性文件共计244个,其中有配套要求的118个,占比高达48.36%。年度配套比例最高的为2019年的59.52%,最低的为2016年的37.93%。高配套比说明,配套已经成为党内法规制度体系结构生长常态。配套立规的目的在于逐渐完备基础主干党内法规的实施办法和细则,属于党内法规制度体系范畴,但同时配套立规将抽象原则的上位规范具化为操作性和实用性更强的实施规范,彰显了实施体系的功能<sup>①</sup>。设立配套的做法,促使党内法规制度体系和实施体系的结构耦合,良性的互动关系确保了党内法规制度体系的稳定增长,这既是立法的规律,也是历史的必然。

表1 2016—2020年设配套要求的中央党内法规和规范性文件情况

类别	年份					小计
	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年	
文件总数	58	49	49	42	46	244
设配套文件数及占文件总数比	22/37.93%	29/59.18%	22/44.90%	25/59.52%	20/43.48%	118/48.36%
设配套的党内法规数及占配套文件数比	12/54.55%	8/27.59%	5/22.73%	12/48.00%	7/35.00%	44/37.29%
设配套的党内规范性文件数及占配套文件数比	10/45.45%	21/72.41%	17/77.27%	13/52.00%	13/65.00%	74/62.71%
设配套的党内法规中整体配套数及占比	9/75.00%	7/87.50%	4/80.00%	9/75.00%	7/100.00%	36/81.82%
设配套的党内法规中单项配套数及占比	3/25.00%	4/50.00%	1/20.00%	3/25.00%	2/28.57%	13/29.55%
设配套的党内规范性文件数中整体配套数及占比	6/60.00%	16/76.19%	13/76.47%	6/46.15%	8/61.54%	49/66.22%
设配套的党内规范性文件数中单项配套数及占比	4/40.00%	12/57.14%	5/29.41%	7/53.85%	12/92.31%	40/54.05%

## 2.不同上位法的配套要求设置率差距较大

表1显示,设配套条款的党内法规数量除2016年外,其他年份均少于设配套要求的党内规范性文件数量。党内规范性文件的配套要求设置率(或称总占比数=样本数/总体数)显著高于党内法规,最高悬殊差发生在2018年,为77.27%:22.73%。这一方面是因为党内法规的相对效力高、绝对数量少,相当多的党内法规制度是以党内规范性文件形式发布;更重要的原因是,中央党内规范性文件诸如重大工作规划、机构改革方案、某一领域意见等,实践性更强、适用面更广,有些具体事项如安全生产工作,党中央可能直接部署到县乡级,或者对地方以及中央机关提配套要求,如果没有与之相配套的下位文件作具体支撑,其实施效果会受到影响。

## 3.整体配套类型是当前配套的主流

整体配套是配套主体对上位指令法做出的整体性制度安排,也称“大配套”;单项配套是配套主体就上位指令法提出的某个单项要求所做出的制度性安排,亦称“小配套”。表1显示,2016—2020年度设配套条款的党内法规,要求整体配套的小计36件,配套比为81.82%,而要求单项配套的13件,配套比29.55%;同样,设配套要求的党内规范性文件,要求整体配套的小计49件,配套比为66.22%,而要求单项配套的40件,配套比54.05%。必须说明的是,有的上位法既要求整体配套,又提出了单项配套要求,两种配套类型配套比相加的总数不是100%。对整体配套的选择是党中央和党的领导人所倡导的一种立法思路。“邓小平认为最根本的、最便利的、最有效的制度是民主集中制,党的各项制度建设都要在这个根本组织制度的基础上加强。为了形成完善的制度体系,要求制度建设要整体配套”<sup>②</sup>。当前,要求整体配套的中央党内法规和规范性文

①祝捷、宋静《党内法规体系的结构耦合特征及其实践意义——基于系统论的思考》,《理论与改革》2020年第1期,第184页。

②张荣臣《从建党、管党到治党:中国共产党党建理论的历史演进》,《湖湘论坛》2019年第1期,第62页。

件普遍存在,整体配套模式下,下位文件与上位指令法的一致性高,更有利于促进党内法规制度的一体化发展。但同时,高比例的整体配套模式下也存在一些问题,例如,由于形式主义等原因,一些地区或者部门避重就轻、回避问题,层层配套、层层抄袭的怪状埋没了地方和部门的实际状况,制定的配套文件实用性不高。

## (二)配套条款及其特征

配套条款(含规范性文件的配套要求陈述)是党内法规配套的制定依据和效力形式来源。如果上位法没有配套条款,那么自行制定的都属于落实性质的制定,不具有上下一致的高对应性,不属于狭义配套关系,只能归属于宽泛意义上的配套。

### 1.配套条款出现位置的分布概率区分度大

通常固定在三个位置出现,在正文附则部分出现最多,例如《中国共产党问责条例》《中国共产党农村工作条例》《中国共产党党员教育管理工作条例》等,均在附则部分规定配套条款。也有在主体部分出现的,这种情况一般是单项配套并且不止由一个制定主体完成。如《党政主要领导干部和国有企事业单位主要领导干部经济责任审计规定》在主体部分规定,要求财政部负责组织起草税收法律、行政法规草案及实施细则和税收政策调整方案,要求国家税务总局具体起草税收法律、行政法规草案及实施细则并提出税收政策建议。这些内容本质上是通过上位指令法对相关部门的工作部署。此外,也有的在党内法规文件的发布通知页提出的。如中共中央印发《中国共产党机构编制工作条例》文件时在其通知页要求,各地区各部门党委(党组)要充分认识到做好机构编制工作的重要性,落实主体责任,采取有力措施,完善配套制度,确保《条例》落到实处。从统计的情况来看,配套条款在附则部分分布概率最高,在主体部分分布的概率次之,在文件通知页分布的概率最低。

### 2.配套条款的表达模式形成了固定习惯

固定的习惯表达模式主要包括三个要素,即配套主体、配套形式、命令强弱等,排列组合不同则最终模式不同。

(1)关于配套主体。80%以上涉及配套主体的党内法规配套条款义务由中央部委或者省级党委承担,表述为“各省、自治区、直辖市以及中央和国家机关各部门”;中央党内规范性文件则常表述为“各地区各部门”等。还有一些则指出了具体的部门,例如中共中央办公厅国务院办公厅印发《关于创新体制机制推进农业绿色发展的意见》,要求“农业部要发挥好牵头协调作用,会同有关部门按照本意见的要求,抓紧研究制定具体实施方案”。而且,凡须由中央军委配套制定的,均会单独规定。

(2)关于配套形式。2019年之前,上位指令法普遍规定配套文件的载体形式(如实施办法或实施细则等),相关部门出台配套举措以发文为落实手段已成为常态。2019年中央决定切实为基层减负、进一步精简“文山会海”后,贯彻落实上级部门指示要求的理念发生了一定转变。“贯彻落实中央党内法规和规范性文件,关键在于扎扎实实把中央精神落到实处,而不能拘泥于形式和方法”,“需要就学习、宣传、贯彻提出具体性要求的,在年度发文总量限额内,可以发文。不发文的,可以通过理论学习中心组学习、列出任务清单、有关会议部署等形式进行部署安排”<sup>①</sup>。此后,上位指令法中“制定务实管用举措”的表述频次更多,贯彻落实的责任主体因地制宜、因事制宜是否制定配套、制定什么样的配套抓落实的自由度更大了。

(3)关于命令强弱。考虑到具体事项对相关主体制定的紧迫性或专门制定的必要性等结果面不同,配套的命令有强弱之分,强表达的为“应当型”,配套主体必须完成配套任务;弱表达的为“可以型”,配套主体根据实际情况自行决定配套与否。针对“可以型”的配套条款,配套主体并非能任意决定是否作配套,而是需要综合考虑,慎重决定。这种情形,“原则上应当制定配套规定,但结合实际情况综合考虑认为不需要配套的,也可以不制定配套规定”<sup>②</sup>,要考虑的实际情况就包括本地是否已经出台相关制度、是否延迟配套、是否与其他规定结合出台综合性政策不作单独配套等因素。

①张爱平《关于制定“务实管用举措”的几点思考》,《党内法规研究》2019年第4期,第58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》,第50页。

### 3. 配套条款几乎不涉及配套期限的规定

《立法法》第六十二条规定,法律规定明确要求有关国家机关对专门事项作出配套的具体规定的,有关国家机关应当自法律施行之日起一年内作出规定,法律对配套的具体规定制定期限另有规定的,从其规定。有关国家机关未能在期限内作出配套的具体规定的,应当向全国人大常委会说明情况。就配套制定期限而言,《党内法规制定条例》并没有统一明确配套文件的具体制定期限,几乎也没有党内法规或者规范性文件在配套条款或要求部分直接限定配套完成时限。仅有极少数案例,例如2018年中共中央办公厅印发的《关于加强公立医院党的建设工作的意见》要求,“各地区各有关部门要结合实际,于2018年8月前制定贯彻落实本意见的实施办法”。陕西省委办公厅当年9月印发《关于加强全省公立医院党的建设工作的实施意见》,不过也有稍晚的,如四川省次年3月出台《四川省关于加强公立医院党的建设工作的实施办法》,同年9月,江苏省出台《江苏省关于加强公立医院党的建设工作的实施办法》。当然也不排除两省采取的是先以其他文件形式在规定的期限内制定实施、后以配套党内法规制度形式强化的做法。

#### (三) 配套原则和地方党委配套情况分析

##### 1. 一般性原则

即符合一般意义上的党内法规制定原则,这里包括《党内法规制定条例》第七条六款内容分别载明的政治性原则、实际性原则、贯彻性原则、民主性原则、合法合规性原则、有用性原则,在此不再详述。

##### 2. 专有性原则

即配套必须要符合的原则。“过去有段时间,中央党内法规和规范性文件出台,一般都要求地方和部门制定贯彻落实意见或者实施细则,以推动中央精神更好落地见效。这种安排出发点好的,但有时执行中把握不好也容易出问题”<sup>①</sup>。2019年3月中共中央办公厅印发的《关于解决形式主义突出问题为基层减负的通知》强调,要解决一些困扰基层的形式主义问题,切实为基层减负。中央机关和各地贯彻此文件精神的效果明显,表现在2019年之后的配套在数量上有了显著压减、在质量上呈现明显提升。为进一步精简文件,配套责任主体就履行配套职责必须遵守四方面的规则。

(1) 对应性规则。如果要启动配套文件制定工作,则必须有对应的上位指令法依据,没有指令性配套条款,一般不启动配套工作。正如《党内法规制定条例》第十条、第十一条规定的,为贯彻执行中央党内法规的目的,中央纪律检查委员会以及党中央工作机关和省、自治区、直辖市党委就其职权可以制定配套文件。其第十四条第一款也规定“上位党内法规明确要求制定配套党内法规的,应当及时制定;没有要求的,一般不再制定”。

(2) 明确性规则。即配套文件的内容必须明确、具体,有针对性和可操作性。主要依据源于《党内法规制定条例》第十四条第二款“作出的规定应当明确、具体,具有针对性、可操作性”,中共中央办公厅《关于解决形式主义突出问题为基层减负的通知》要求的“发扬‘短实新’文风,坚决压缩篇幅,防止穿靴戴帽、冗长空洞”和2020年下发的《关于持续解决困扰基层的形式主义问题为决胜全面建成小康社会提供坚强作风保证的通知》要求的“着力提高文件、会议质量,进一步明确精文减会的标准和尺度,完善负面清单,不发不切实际、内容空洞的文件”等等。

(3) 灵活性规则。有的配套条款给出选择余地,即遇到前述的“可以型”配套则视情配套与否。《关于解决形式主义突出问题为基层减负的通知》规定,地方各级、基层单位贯彻落实中央和上级文件,可结合实际制定务实管用的举措,除有明确规定外,不再制定贯彻落实意见和实施细则。说明配套形式也可灵活多变,不管是何种形式,最终还是以举措是否务实管用为工作质量的评价标准之一。

(4) 限定性规则。亦称容许性原则,源于《党内法规制定条例》第十四条第二款规定,“制定配套党内法规,不得超出上位党内法规规定的范围”。

##### 3. 不重复原则

<sup>①</sup>张爱平《关于制定“务实管用举措”的几点思考》,《党内法规研究》2019年第4期,第57页。

即坚持便利管用、防止繁琐重复,除非必要,对上位党内法规已经明确规定的内容不作重复性规定。根据不重复原则,如果配套文件草案照搬照抄、不符合文风审查要求的,审批机关就不会同意配套立项列入发文计划;在草案提交发文前审核时,审核工作机构也不予以审核通过,实行退文或者延迟发文。依据是《党内法规制定条例》第十四条第二款:“除非必要情况,对上位党内法规已经明确规定的内容不作重复性规定。”同时,根据《党内法规和规范性文件备案审查规定》,备案环节配套文件如果没有原则性问题,但是不符合精简文件、改进文风要求的,可以予以备案通过,但要对报备机关进行书面提醒。如果不遵守该项原则,配套性规定内容镶嵌了大量上位法条款,基于目前党中央对党内法规和规范性文件精简篇幅的考虑,其发挥独立作用的空间就变得局促了。

#### 4. 地方党委配套情况

地方党委对中央党内法规制度的配套是配套制度最活跃的部分。只有梳理分析地方对中央党内法规制度的配套,才能从另一侧反映配套制度实施状态。因为,配套是一种“设”与“配”双向互动行为,既有上位指令法设立配套条款或要求,又有配套主体根据配套条款或要求完成配套任务。从类型化视角分析,配套设置的种类大致可分为四类:第一类,上位指令法明确要求应当配套;第二类,上位指令法明确要求“可以”配套;第三类,上位指令法未要求配套,但要求制定贯彻落实举措;第四类,上位指令法未对配套和贯彻落实举措提出要求。2019年是新配套制度实施的改革过渡年,以新修订的《党内法规制定条例》2019年9月发布时间为分水岭,发布前配套的专有性原则、不重复原则尚未明确,层层发文、层层配套、层层照抄照搬的现象较多;发布后,配套的专有性原则、不重复原则确立,适用好“两项原则”能解决配套“过多过滥”和“过长过水”的问题。笔者随机抽取六省份,对其2019年度党内法规和规范性文件(不含“三定”规定等涉机构改革类文件)进行了综合统计,形成了表2。

该表中I类配套数为中央要求配套而配套的文件数量,包括了前述类型一、类型二;II类配套数为中央未明确要求配套而配套的文件数量,包括前述类型三、类型四。总体上看,六地区年度发文量中配套文件数量占比均超过71%以上,说明自创性文件少,落实上位指令法发文现状是主流;单项来看,I类配套数除个别地区因为区位特殊、有单独配套任务等原因,造成配套数高于平均数,绝大多数地区配套数稳定在13件左右,说明配套执行到位,该配套的做到了应配尽配。不过实践中也有一些特殊情况,一些中央党内法规没有提出配套要求,但仍然有相关主管部门发文要求地方制定配套规定。有的地方和部门还是有着习以为常的工作惯性,动不动就搞配套<sup>①</sup>。类似做法应当按照中央精神和要求加以纠正和整改,努力推动各级各部门形成正确的“配套观”,真正做到配套“有所为、有所不为”,因地制宜、因事制宜确定是否配套。

表2 2019年地方党委配套中央党内法规和规范性文件抽样统计表

类别 地区	发文总数	I类配套数	II类配套数	I-II类配套数小计	配套占比
A地	42	13	25	38	90.48%
B地	40	11	25	36	90.00%
C地	43	12	22	34	79.07%
D地	43	14	18	32	74.42%
E地	45	19	22	41	91.11%
F地	39	13	15	28	71.79%

### 三 有限创新:党内法规制度配套的理念

权限有度、创新有限背景下配套文件的制定必定属于有限创新。这犹如杂技演员在钢丝绳上表演舞蹈艺术,既要守住底线,就是与上位指令法保持一致,演员不至于踩空;又要展现艺术,就是在有限范围内做一

<sup>①</sup>杨沈阳《制定党内法规配套制度应把握的原则》,《秘书工作》2020年第2期,第30页。



定创新,舞蹈动作丰富多彩、不至于单调。配套文件除了落实指令法精神,还要与地方特色结合,否则“重申式”的配套就很容易沦为对上位指令法的照抄照搬。新修订的《党内法规和规范性文件备案审查规定》较旧规增加第九条、第十一条<sup>①</sup>,就专门强调了中央对部委、地方新制定或配套制定的创新性要求。党内法规制度配套遵循有限创新理念,在守正中创新、在创新中守正,才能既与上位文件保持统一,又突出配套创新特点。

### (一)不抵触原则

有限创新应当把握的重点是坚持“不抵触原则”,难点是在该原则下如何做到创新。党内法规制定工作坚持由党中央集中统一领导,不抵触就必须恪守制定权不抵触、内容不抵触和制定本意不抵触原则。

#### 1.制定权不抵触

或称不超越制定权限,这是一种本质的制约。配套文件的主题和具体事项选择,不能超出配套主体本身的权能和权限范围。具有上位指令法的理据,配套主体才能按规定合理地规范、干涉、管理党组织或党员的权力(含权利)义务事项,但凡对调整对象的权力(含权利)、义务、自由等作超限度的约束或扩张,都构成制定权抵触。《党内法规制定条例》第二章第九至十四条所覆盖的中央党内法规规定的保留事项、中央纪委和中央工作机关的依职权制定或配套制定,对中央部委联合制定、配套制定的专门规定即是对制定权不抵触的规范解释。例如,《中国共产党党组工作条例》第四十三条规定,党组(党委)应当根据本条例,结合实际制定和完善工作规则。有的单位制定与之相配套的本部门党组工作规则时,简单照抄党组工作条例内容,作出对党组成员“调离岗位、责令辞职、免职、降职等处理”之规定,则突破了本单位党组的职权范围。

#### 2.内容不抵触

配套文件内容既不得违背位居其上的宪法、法律甚至行政法规的具体规定,更不能违背其对应上位指令法的规定,这是作为其起草、审查、备案和清理的直接制约。如某地区根据中央对一部委的“三定规定”制定本地对口的政府组成部门的“三定规定”,其中有具体条款支持内设机构人员使用事业编制,则涉嫌违规使用相关编制,根据《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》,地方各级人民政府行政机构应当使用行政编制,事业单位应当使用事业编制,不得混用、挤占、挪用或者自行设定其他类别的编制。

#### 3.制定本意不抵触

配套文件制定本意不能同上位指令法、宪法和法律的立法目的、立法原则、立法价值等立法本意相抵触,不得违背上位指令法、宪法和法律之精神,对党员或党组织的权力(含权利)、义务有量的增加或者克减。例如,2019年中共中央办公厅国务院办公厅印发《关于加强专门学校建设和专门教育工作的意见》,某地配套文件规定“要探索建立由人民法院少年法庭审理决定涉未成年人进入专门学校的司法化程序”。专门教育是国家教育体系中的重要组成部分,也是少年司法体系中具有“提前干预、以教代刑”特点的重要保护措施<sup>②</sup>。其重点是教育,不是司法行为,将专门教育招生程序司法化有从重处理之嫌,推及到实践则不利于未成年人的健康成长<sup>③</sup>,违反了立法的本意。

### (二)全过程继承

继承上位指令法精神应当做到全过程把控,避免由于“时间差”等原因造成的权限或内容抵触。一方面要严格遵守,避免“先天不足”。在文件发布前的起草、审议、核发阶段,对配套文件“出生前”把好关,才能将矛盾冲突解决在发端。例如,中共中央办公厅印发《2019—2023年全国党员教育培训工作规划》规定,党支

①《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》第九条:“报备党内法规和规范性文件,应当提交1份备案报告、正式文本和备案说明,装订成册,并报送电子文本。”“备案说明应当写明制定背景、政策创新及其依据、重要数据指标来源、征求意见、审议签批等情况。”其第十一条第二款:“审查机关在审查中,应当注重保护有关地区和部门结合实际改革的积极性。”

②张雪泓《北京检校合作护育未成年人成长》,《法制日报》2020年7月22日,第7版。

③中共中央办公厅法规局备案处《备案审查案例若干则》,《党内法规研究》2019年第4期,第83页。

部要落实抓党员日常教育工作的直接责任<sup>①</sup>。某地在制定实施意见草拟稿时,为求创新,扩大范围将其原表述变化为“党支部要抓落实党员日常教育培训工作”,应当遵照上位文件而没有严格对应对照,违反了党章等相关要求。党章明确规定,党支部是党的基础组织,是党的组织体系的基本单元,担负着直接教育党员、管理党员、监督党员和组织群众、宣传群众、凝聚群众、服务群众的职责,并未规定有培训党员的职责。另一方面,要坚持动态调整,避免“后天失调”。不抵触原则也不是万能钥匙,实践中存在先前不抵触、实施后环节却出现抵触的时间差,所以有必要通过“后发布阶段”系列程序作动态调整。例如,有的配套文件规定,省自然资源或者林业部门下设森林公安局并监督管理森林公安队伍。根据党中央关于行业公安机关管理体制调整的最新总体部署,省以下森林公安机关按照属地化原则,划归同级地方公安机关直接领导管理,相关职责一并划转。上述配套内容沿袭了旧有之规定,没有同上层最新文件精神做好对接和修改。所以,对静态的配套文件经常性或定期回顾是必要的,通过及时修订或者在备案审查和清理环节的及时调整,可以解决配套“后天失调”的问题。

### (三)维度的创新

“我们的制度有些还不够健全,已经有的铁笼子门没关上,没上锁。或者栅栏太宽了,或者栅栏是用麻杆做的,那也不行”<sup>②</sup>。党内法规制度有短板,或不健全、或不落地、或适用空间宽窄不一等,配套能在党内法规制度体系动态形成和动态调整过程中发挥弥补制度短板、推进制度实施的作用。以改革创新的精神补足制度短板,从维度上看既要有整体的配套,又要有单项的配套;既要明确规定是什么,又要规定怎样办;既要党党务关系抽象化,又要将原则性要求具体化。

#### 1. 配套类型从整体向单项扩散

如果一部党内法规或规范性文件表达明确的配套要求——要求各地各部门制定实施细则、制定配套办法或方案、制定配套执行制度规定等,部门和地方在配套制定工作中就没有自由命名配套文件的自主空间。例如,《中国共产党党内法规执行责任制规定》设定了配套条款,规定中央军事委员会可以根据本规定,制定军队党内法规执行责任制规定。这是目前配套条款设义务要求的主流形式,也导致目前绝大多数配套文件属于“大配套”或称整体配套,表现出的特点是沿袭上位法的框架结构<sup>③</sup>、重复普遍性的规定(有的重合度高达70%以上),背离了备案审查规定对地区和部门政策改革创新的要求。虽然整体配套具备整体推进落实的制度优越性,但是大而全的规定可能陷入形式主义泥潭,失去重点和可操作性。习近平总书记在湖北考察工作时,把“整体推进和重点突破的关系”,作为全面深化改革的重大关系之一加以强调<sup>④</sup>。就党内法规制度体系健全而言,处理好这一关系,就应当在整体配套的基础上重视单项配套,因为重点领域牵一发而动全身,关系到党的大局,是重中之重。关键环节一子落而满盘活,关系到党内法规制度体系的实施成效,是改革的有力支点。注意在整体配套的同时注重更多的单项小配套,在全的基础上注重专,既平均用力、齐头并进,又注重抓党内关系、党的建设的主要矛盾和矛盾的主要方面,才能更好贯彻上位指令法精神,守住关键环节。

#### 2. 配套规定从实体向程序扩散

目前配套的绝大多数文件内容,主要是实体性规范,如配套的规则、规定、办法、细则等等,以指导党组织建设、发展而提出方式方法或者以确认党员权利与义务为主。但是以确保义务得以履行或职权职责得以实现的有关程序为主的配套则严重滞后。这种局面的产生受制于目前党内法规制度体系中具体制度“实体多、

①《中共中央办公厅印发〈2019—2023年全国党员教育培训工作规划〉》,中央人民政府网站:2020年8月6日访问,[http://www.gov.cn/jzhengce/2019-11/11/content\\_5450978.htm?trs=1](http://www.gov.cn/jzhengce/2019-11/11/content_5450978.htm?trs=1)。

②中共中央纪律检查委员会、中共中央文献研究室编《习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编》,中央文献出版社、中国方正出版社2015年版,第128页。

③如中共中央办公厅国务院办公厅2016年10月11日印发《脱贫攻坚责任制实施办法》,其体例结构是:总则—中央统筹—省负总责—市县落实—合力攻坚—奖惩—附则。其第二十七条规定:“中西部22个省(自治区、直辖市)应当参照本办法,结合本地区实际制定实施细则。其他省(自治区、直辖市)可以参照本办法实施。”从诸多已公布的省份配套文件看,都沿袭了上位法体例,以省责任—市责任—县责任—乡镇责任—合力攻坚—奖惩—附则为基本框架。只有少数省在体例上有所创新,如某省在前述框架内增设了行业责任和帮扶责任两章。

④人民日报评论员《既要整体推进,也要重点突破——二论准确把握全面深化改革重大关系》,《人民日报》2013年8月8日,第1版。

程序少”偏向的牵引力,固不可再因此影响而导致程序性配套文件在整体数量上的失衡。从备案环节的创新性审查来看,如果上位指令法要求配套,受“不抵触”原则限制,下位配套文件创新最常见的挖潜空间就是在落实的方式方法上。因此,丰富执行上位指令法的方式方法、具体举措,对某一处理的适用条件、对应情形等加以设定等,都是配套政策创新的角度。如中共中央印发的《中国共产党重大事项请示报告条例》要求,省、自治区、直辖市党委,中央各决策议事协调机构,中央各部门,中央国家机关各部委党组(党委),应当紧密结合工作实际制定具体落实措施。其第十八条规定,“重大事项请示报告一般应当经党组织领导班子集体研究或者传批审定,由主要负责同志签发或者作出。必要时应当事先报上级党组织分管负责同志同意”。配套主体制定本级配套草案时,可以针对请示报告的提出程序、受理程序、分办交办程序、跟踪催办程序、审议签批程序等作出步骤划分以便更好抓落实。这些都是上位指令法没有明确的程序内容,配套主体可以在自身权限范围内进行探索,更有利于增强操作性、推动上级精神在本地本部门的落实落细。

### 3. 配套语言从抽象向具体扩散

党内法规中的原则性语言需要制定配套制度来细化落实。上位指令法层次高、涉及面广,对意义、责任、事项、整体安排、保障等的表述比较宏观抽象,对具体怎么做、怎么抓落实等则必须由配套主体去作相应细化。上位指令法常遵循的是“宜粗不宜细”理念,目的是留足空间供部门或地方做制度细化和实施。层次越高的党内法规其表现出的语言模糊现象,越具有一定的合理性。这既是客观存在的,又有主观赋予的;既是应然需要的,又是实然表现的;既有理论来源,又有历史支撑。不要求配套的中央党内法规制度有的规定比较细,对部门和地方不提明确的配套要求,相关党组织或党员可以直接适用,其本身的发文范围也较广(大多数为公开发布或者发至县团级),可以直接“一管到底”。但设配套条款的上位指令法大都比较粗,如果配套制定文件还维持模糊的抽象表述,“上下一般粗”,则难免影响党内法规制度体系的运行,对党组织和党员权利产生消极作用。所以配套主体要运用一定的技术方法推进配套语言从抽象向具体扩散,例如,在权限范围内,对一些模棱两可的不确定事项,设定更多的适用情形或者更多的裁量基准;对于一些模糊词语如“相关”“有关”“比较”“特别”“及时”等程度副词,如果非倡导性、宣教性内容等必须的,一般不使用,等等。尽量避免配套规范实施条款语言的不确定性,增强其确定性。

## 四 结语

建立健全党内法规制度体系是中国共产党人在制度建设过程中所一贯追求的目标和任务<sup>①</sup>。加强和完善党内法规制度的配套则是党内法规制度体系形成和推进制度“供给侧结构性改革”的重要一环。配套是党内法规制度体系内部效力的链接工具、内容完善的重要手段、继承技术的一种重要方法;配套制定文件是对上位指令法的烘托、渲染、陪衬和延伸,更促进了加快其实施的目的。目前,设立配套已成为党内法规制度体系结构生长常态,不同上位指令法的配套要求设置率差别较大,整体配套类型成为当前的主流。这些既是理论的问题,涉及到配套规范理论构造和配套权力来源、配套制定与党内法规体系化之关系、配套技术如何实现党内法规理念的守正与创新等;又是现实的问题,因为党中央有要求,地方和部门有职责,各级党员有关切。配套作为一个系统复杂的实践工程,相关的理论研究还不够深入,本文仅从制度体系形成的角度作了一些思考,以起抛砖引玉之作用。此外,关于国家法律配套立法与党内法规制度配套制定的比较研究,关于配套文件的启动和审议机制、程序,关于如何在前置审核、实施评估等环节对配套中出现的问题加以规制等,还值得作进一步的探索。

[责任编辑:苏雪梅]

<sup>①</sup>李斌雄《试论加快形成党内法规制度体系》,《湖湘论坛》2018年第3期,第3页。