

党内法规与国家法律备案审查 衔接机制构建初探^{*}

唐一力 王 锴^{**}

摘 要: 党内法规和国家法律是实现党组织领导职能以及国家机构行政管理职能的两大规范体系,两者在我国并存并行,成为中国特色社会主义法治体系的基本建构。备案审查制度是维护法制统一、提升立法质量的重要保障,我国已经形成以党委、人大、政府、军委为审查主体,在各自职能和权限范围内开展审查工作的稳定的备案审查模式。由于制定目标、制定主体、制定程序、规范表现形式、适用范围、实施方式等方面存在显著差异,无论是党内法规和国家法律内部还是党内法规和国家法律之间,都存在矛盾和冲突。在当前的政治架构下,党内法规与国家法律实行双轨制的备案审查制度,为了减少党规国法备案审查中的冲突和矛盾,有必要建立和完善二者备案审查的衔接联动机制,为两大规范体系搭建起良性互动的桥梁。

关键词: 党内法规 国家法律 备案审查 双轨制 衔接机制

任何社会都必须建立秩序,通过治理规则形成和维护社会秩序,没有治理规则即没有秩序。^① 经过 70 余年的努力,我国基本建立了中国特色社会主义法治体系。党内法规和国家法律构成我国法治体系的基本单元,两大规范体系和谐共荣、协调并进,是符合国情的法治体系选择,也是建设社会主义法治社会的必要条件。法治中国应该具备能够运用法治规范和原理检验、制约一切公

* 基金项目: 本文系国家社科基金重大研究专项“以法规备案审查制度彰显社会主义核心价值观研究”[19VHJ015]的阶段性成果。

** 作者简介: 唐一力,法学博士,北京航空航天大学法学院博士后研究人员;王锴,法学博士,北京航空航天大学教授、博士生导师。

收稿日期: 2020 年 6 月 17 日。定稿日期: 2020 年 7 月 4 日。

① 参见胡锦涛《论推进合宪性审查工作的体系化》,《法律科学(西北政法大学学报)》2018 年第 2 期。

权力的完备机制；机制疏漏将使整个法治系统工程功亏一篑。^① 为了确保法制统一、监督和约束公权力，备案审查制度应运而生。经过30余年的发展，我国建立了以党委、人大、政府、军委为审查主体的比较成熟、体系稳定的备案审查机制；各个审查主体各司其职、在各自的职权范围内开展备案审查工作。党的十八大以后，备案审查工作被提升到新高度。党的十八届三中全会首次以公报的形式提出要健全法律规范备案审查制度；党的十八届四中全会提出党内法规是中国法治体系的组成部分，要加强党内法规和国家法律间的协调和衔接；^② 党的十九大提出要加快建立党内法规制度体系。习近平总书记提出：要构建和完善党内法规体制，加强党内法规同国家法律的衔接和协调。^③ 备案审查制度进入高速发展时期，逐渐从理论研究和立法构筑走向实践建构。应加强党内法规与国家法律间的衔接互动，统筹推进依法治国与制度治党、依规治党。^④

笔者认为，由于党内法规的特殊性，目前党内法规与国家法律各自的备案审查制度有所不同，为了减少冲突和矛盾，提高效率，当务之急需要建立双轨制审查制度的协调机制。

一 党内法规与国家法律的关系分析

按传统实证主义法学理论，法律仅指通过国家权威制定并由国家强制力保障实施的国家法律，其他社会规范不被纳入“法律”范畴。随着多元化社会结构理论的发展，法社会学提出“法”既指称包括国家法、国际法、民间法在内的属概念，亦指称国家法的种概念。^⑤ “法”从特定机关制定或者通过的国家法律扩展到包括党内法规在内的具有普遍性的社会行为规范。党所制定的规范的效力范围仅限于党内。根据宪法，我国是由中国共产党领导的社会主义国家；党的领导是我国社会主义最本质特征和最大制度优势；^⑥ 党的领导是中

① 参见田飞龙《法治国家进程中的政党法制》，《法学论坛》2015年第3期。

② 参见《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，《人民日报》2014年10月29日，第1版。《决定》认为“在中国共产党领导下，坚持中国特色社会主义制度，贯彻中国特色社会主义法治理论，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，形成完善的党内法规体系，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进。”

③ 参见习近平《加快建设社会主义法治国家》，《理论学习》2015年第2期。

④ 参见秦前红《依规治党视野下党领导立法工作的逻辑与路径》，《中共中央党校学报》2017年第4期。

⑤ 参见胡平仁《法社会学的法观念》，《社会科学战线》2007年第3期。

⑥ 参见习近平《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，《人民日报》2017年10月28日，第1版。

国特色社会主义法治最根本保障。^① 中国特色社会主义法治体系建设包括党内法规体系和国家法律体系在内。在双轨并行的现实体制下，应加强两大规范体系间的衔接、协调和联动。

（一）党内法规及其备案审查现状

根据《中国共产党党内法规制定条例》（以下简称《制定条例》）所定义，“党内法规”是指规范党员的活动、党组织的活动及工作的规范总称。^② 然而，仅包括中央和省级党组织及相关部门制定的党内规范，是狭义的党内法规概念；在社会实践中，其他各级党组织制定出台的能够反复适用、具有广泛约束力、适用于党内不特定对象的规范性文件亦属于党内法规的范畴。目前，我国已经初步形成较为完备的、稳定的党内法规体系，这一体系以党章为核心，以准则、条例、规则、规定、办法、细则等为主体形式。

为了保障党内法规的制定质量，维护法规统一性以及权威性，党内法规备案审查制度应运而生。《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》（以下简称《备案审查规定》）作为专门的备案审查规定，^③ 对党内法规的备案原则、备案范围、审查主体、备案审查程序、审查标准、审查处理方式、备案审查衔接联动机制等事项进行系统规定，为党内法规备案审查工作提供全面规范支持。在《备案审查规定》的指导下，各省党委组织根据本地区的实际情况，制定了适用于本省的备案审查规范；中纪委、中央各部门的党委组织也根据《备案审查规定》的精神和规定，结合本部门的工作需要和具体情况，建立系统内部的备案审查制度。目前，我国建立了以中央组织、中纪委党委组织、中央各部门党委组织、地方党委组织为审查主体，以中央以及地方党内法规为主要审查对象的多层次党内法规备案审查制度。

一方面，近年来，我国党内法规制定及备案审查呈现法治化、科学化、民主化趋势，强调党员权利的保障及党内立法的民主化，加强法规内容的科学性，提升条款表达的规范性，为党内法规与国家法律的衔接联动提供了良好的规范基础；^④ 另一方面，我国党内法规仍存在体系化不足、程序性不够、科学

^① 参见《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，《人民日报》2014年10月29日，第1版。

^② 《中国共产党党内法规制定条例》第二条规定：“党内法规是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、直辖市党委制定的规范党组织的工作、活动和党员行为的党内规章制度的总称。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。”

^③ 党内法规备案审查制度的专门立法包括《中国共产党党内法规制定条例》和《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》等。

^④ 参见陈咏梅《党内法规与国家法律的衔接与协调》，《求索》2019年第1期。

性欠缺、规范性缺乏等问题,亟待通过备案审查进一步提升立法水平和质量。首先,由于缺乏顶层设计和科学规划,党内法规的碎片化严重,体系化缺乏,不同主体制定的、不同层级的党内法规间重叠、交叉、冲突、矛盾等现象严重。其次,党内法规的实体性条款较多而程序性条款较少,规定党员义务的条款较多而保障党员权利的条款较少,条款过于笼统抽象,实施细则对条款的解释较少,条款的可操作性较弱,难以在具体的场景中实际运用。最后,受政治因素、法律传统、备案理念的影响,党内法规“重备案、轻审查”,将备案和审查分割对待,没有认识到备案的重要性。因此,笔者认为,应加强党内法规的顶层设计和立法规划,建立民主、科学、合理、系统的规范体系,同时,统一和细化备案审查标准,完善备案审查制度。

(二) 国家法律及其备案审查现状

我国在人民代表大会制度、单一制国家结构形式的基础上,建立了国家法律的备案审查制度,即根据宪法和相关法律,制定、批准或通过行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章、司法解释,在法定期限内,必须提请上级相关国家机关备案,接受相关机关的审查,^①此外,国家法律备案审查的对象还包括不属于立法但又具有普遍约束力的能够反复适用的规范性文件。^②目前,我国基本形成了国家法律备案审查法律制度,^③为备案审查提供规范基础;同时,我国31个省、自治区、直辖市也建立了各自的备案审查制度,基本覆盖了我国大陆地区。^④国家法律备案审查制度建立30多年以来,制度构建取得实际效果和显著发展,基本建立了较为成熟、稳定的备案审查制度和规范。

(三) 党内法规和国家法律相互作用、相互补充

1. 党内法规和国家法律分属两个规范体系

党内法规不仅是管党治党建设党的基本依据,也是党内治理法治化的制度

^① 参见胡锦涛《论法规备案审查与合宪性审查的关系》,《华东政法大学学报》2018年第4期。

^② 立法机关的规范性文件主要是指各级人大、人大常委会制定的决议、决定;行政机关的规范性文件主要是指各级政府制定的决定、命令,各级政府的工作部门制定的命令、指示;司法机关的规范性文件是指最高人民法院和最高人民检察院颁布的司法解释。参见王锴《论规范性文件的备案审查》,《浙江社会科学》2010年第11期。

^③ 我国国家法律备案审查法律制度包括《宪法》、《立法法》、《民族区域自治法》、《行政法规制定程序条例》、《规章制定程序条例》、《行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、经济特区法规备案审查工作程序》和《司法解释备案审查工作程序》等。

^④ 截至2015年,除了中央层面的备案审查制度,全国31个省、自治区、直辖市(香港、澳门、台湾除外)建立了各自的备案审查制度。参见王锴、刘焱昊《现状与问题:地方备案审查制度研究——以31个省级地方为例》,《江苏行政学院学报》2018年第3期。

载体；国家法律是由国家强制力确保实施、具有普遍适用性的规范。^①党内法规和国家法律在制定主体、制定程序、规范表现形式、适用范围、实施方式等方面存在显著差异，两者并存，是相互独立的两个规范体系。^②

党内法规和国家法律的双轨制源于我国的党政分工制。中国共产党是我国的领导核心，党组织和国家机构各司其职，根据各自性质和任务在各自职能范围内分工合作。党组织和国家机构在职能上有明确合理分工，在载体上分开独立，同时，政党又以适当方式领导、参与政权，组织、监督政府。^③为了规制党履行领导职能，出现了党内法规体系；为保障国家和社会秩序，促进社会以及国民发展，产生了国家法律体系。可见，党内法规和国家法律分属于不同规范体系；其立法目的和权力来源明显不同，有各自的规范对象和调整范围。为了使两大规范体系有效运行，确保法律的统一性和权威性，与之相适应，产生了党内法规备案审查制度和国家法律备案审查制度，分别承担着两大规范体系的备案审查职能。党的十八届四中全会的决定指出，要在中国共产党的领导下，形成完备的法律规范体系，形成完善的党内法规体系。^④中国特色社会主义法治体系不仅包括“法律规范体系”，还包括“党内法规体系”；作为社会主义法治体系的下位概念，两者是双轨规范体系。

因此，党内法规应在自身调整范围内“行动”；不宜规定依法应由国家法律规制的事项。党内法规是规范党组织工作和党员行为、调整党内关系和秩序的规范，不宜直接规制党外事务和党外公民、法人、其他组织。党内法规不得逾越法定红线，不得调整应由法律、行政法规、地方性法规和规章规范的事项；对于国家法律已经规定的事项，如果党内法规进行了重复规定，应予以修改或者删除。^⑤

“法律保留”是一种国家专属立法权，即特定国家和社会事务只能由全国人大及其常委会制定法律规制，任何其他机构和规范不得作出规定，以实现法制统一、保障公民基本权利、确保人民群众对国家重大事务的最终决策权。《立法法》第八条规定了“法律保留”，列举了十一项必须由全国人大及其常

① 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》，《法律科学（西北政法大学学报）》2016年第5期。

② 参见王比学、姜业宏《依党内法规从严治党》，资料来源：<http://politics.people.com.cn/n/2014/1126/c1001-26093313.html>，最后访问日期：2020年7月2日。

③ 参见张荣臣《准确把握“党政分工”概念》，《北京日报》2017年4月10日，第14版。

④ 参见《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，《人民日报》2014年10月29日，第1版。

⑤ 2015年在修改《中国共产党纪律处分条例》时，便删除了第七十九条及与《刑法》《治安管理处罚法》等国家法律存在重复规定的条款，以确保法制统一性和国家法律的权威性。

委会制定法律予以规制的事项,涉及国家主权、国家机构的产生及组织、犯罪和刑罚、公民权利和自由等关涉国计民生和公民基本权利的重要问题。^①虽然通过规范党政关系,部分党内法规一定程度上影响国家权力的行使,间接影响了公民、法人和其他组织的权益,但是不能将这种外溢效应称作“效力”,只能称作“效果”,否则可能造成“以规代法”“以党代政”的结果。^②

同时,国家法律也不得“越位”,本应由党内法规规范、调整的范围和对象,由党内法规调整。根据《制定条例》第三条的规定,党的基本问题、党组织的产生和组织、党员的权利和义务、党的基本工作制度等事项,应由中央组织制定党内法规进行规范;中纪委党委、中央各部门党委和省级党委应在各自职权范围内制定党内法规。^③我国《宪法》和法律多处规定了“中国共产党领导”,但只是对此进行原则性规定,以确认党的领导地位,而不对党组织的职能、党的基本制度、党组织的活动、党员的行为进行详细规定。可见,必须由党组织行使的职权,不应由国家机关行使;必须由党内法规规定的事项,不应由宪法法律规定、由国家机关规制;必须由党员发挥先锋模范带头作用的,不应依靠国家强制力实施。^④

2. 党内法规和国家法律“并行不悖”

在我国现行政治体制和法治体系下,虽然党内法规和国家法律属于相对独立的规范体系,但是两者在根本目标、价值取向、外在形式、调整范围等方面存在重大交集,应当相辅相成、相互促进、相互保障,共同推动我国社会主义法治体系建设和国家治理能力现代化。党内法规和国家法律都体现了人民群众的意志,代表了最广大人民群众的最根本利益,为国家长治久安提供科学、规范的制度保障,为社会主义法治建设和经济发展服务。虽然党内法规是

① 《立法法》第八条规定“下列事项只能制定法律:(一)国家主权的事项;(二)各级人民代表大会、人民政府、人民法院和人民检察院的产生、组织和职权;(三)民族区域自治制度、特别行政区制度、基层群众自治制度;(四)犯罪和刑罚;(五)对公民政治权利的剥夺、限制人身自由的强制措施和处罚;(六)税种的设立、税率的确定和税收征收管理等税收基本制度;(七)对非国有财产的征收、征用;(八)民事基本制度;(九)基本经济制度以及财政、海关、金融和外贸的基本制度;(十)诉讼和仲裁制度;(十一)必须由全国人民代表大会及其常务委员会制定法律的其他事项。”

② 参见宋功德《党规之治》,法律出版社2015年版,第488~492页。

③ 《中国共产党党内法规制定条例》第三条第一款规定“党的中央组织制定的党内法规称为中央党内法规。下列事项应当由中央党内法规规定:(一)党的性质和宗旨、路线和纲领、指导思想和奋斗目标;(二)党的各级组织的产生、组成和职权;(三)党员义务和权利方面的基本制度;(四)党的各方面工作的基本制度;(五)涉及党的重大问题的事项;(六)其他应当由中央党内法规规定的事项。”第二款规定“中央纪律检查委员会、中央各部门和省、自治区、直辖市党委就其职权范围内有关事项制定党内法规。”

④ 参见陈云良、蒋清华《中国共产党领导权法理分析论纲》,《法制与社会发展》2015年第3期。

规范党组织和党员的内部规章制度，但是中国共产党作为我国执政党，党内法规与国家法律同属于社会主义法治体系的重要组成部分，共同追求公平、正义、稳定、秩序、可预期等法的价值。此外，两者的命名规则、内容表达上均要遵循“法”的一般要求，体现法的程序化、规范化、制度化特点。虽然党内法规和国家法律的规范对象、适用范围存在差异，但是党的意志常常需要通过国家法律影响其他组织和公民，部分党内法规具有管理社会事务的功能，两者的规制对象存在部分重合，无论从理论还是实践，都难以将两者完全区分开来。可见，在我国国情下，党内法规和国家法律虽然各行其道，但是依然并行不悖、彼此衔接协调、相辅相成、环环相扣，共同作用于社会主义法治国家建设。^①

笔者认为，党内法规和国家法律分属不同规范体系，致使两者备案审查的主体、范围、标准等方面存在差异，难以适用统一的审查标准和审查制度；同时，两个规范体系均作为社会主义法治体系的重要组成部分，如何让两者的备案审查制度间相互借鉴、相互影响、相互补充，推动规范体系内部的一致和体系间的和谐，成为我国备案审查制度研究的重要课题。

二 党内法规与国家法律备案审查机制之衔接

（一）两种备案审查机制衔接的现实必要性

我国党内法规与国家法律分属不同规范体系，与之相对应的备案审查亦分属不同制度体系，两者的备案审查机构相互独立，在各自职权范围内开展工作。然而，党内法规备案审查存在审查体系“一元性”、审查方式“一维性”等问题，成为阻碍党内法规与国家法律协调联动的主要因素。审查体系“一元性”是指在实践中主要由党内备案审查机关审查党内法规的党内机关审查模式，缺乏与国家法律间的沟通衔接；审查方式“一维性”是指党内法规备案审查仅能由党中央对提交备案的党内法规进行主动审查，不接受其他个人和组织申请的被动审查。^② 党内法规审查体系“一元性”和审查方式“一维性”不利于其他主体的参与和对公民权利的保护，不利于促进中央与地方党内法规、党内法规与国家法律间的互动协调，“备案审查衔接联动机制”难以落到实处。

^① 参见欧爱民《党内法规与国家法律关系论》，社会科学文献出版社2018年版，第85~109页。

^② 参见胡肖华、聂辛东《论党内法规二元双维备案审查机构的建构》，《湘潭大学学报（哲学社会科学版）》2017年第1期。

我国党内法规“一元性”“一维性”备案审查还面临另一个困境,即党内法规备案审查机构缺乏对违宪性和违法性审查的权力基础。根据《备案审查规定》第四条^①的规定,党组(党委)系党内规范备案审查的主体,承担备案审查职能。根据《备案审查规定》关于合法性审查的规定,由党组(党委)审查党内法规是否与宪法、法律一致,由党组(党委)担任党内法规的合宪性、合法性审查的主体,如果违反宪法和法律,应当不予备案通过,并要求报备机关进行纠正。要对党内法规进行合宪性及合法性审查,势必涉及对宪法和法律解释的问题。然而按照我国《宪法》^②和《立法法》^③,只有全国人大常委会会有权解释宪法和法律,为专有解释权。既然党组(党委)未获得对宪法和法律的法定解释权或者有权机关的授权,如果由党组(党委)审查党内法规的合宪性和合法性,那么明显缺乏法律依据和权力基础。虽然宪法和法律是在党的领导下制定的,但是党内法规备案审查仍须恪守法定职权和程序,不得破坏宪法确定的国家权力秩序。^④另外,由于合宪性和合法性属于国家法律备案审查范畴,党内法规备案审查机构审查党内法规“是否同宪法和法律不一致”时明显欠缺审查经验、缺乏知识储备,党组(党委)业务能力问题也不能忽视。^⑤

(二) 两种备案审查机制衔接的现实可行性

党内法规与国家法律具有辩证统一性。^⑥两者均在党的领导下制定,代表和体现人民的意志和利益,在根本目标、价值取向上是一致的。党内法规与国家法律的衔接协调,成为党内法治作用国家法治的具体途径和通道。^⑦党内法

① 《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》第四条规定“各级党委,党的纪律检查委员会、党委(决策)议事协调机构以及党的工作机关、党委直属事业单位,党组(党委)承担备案审查工作主体责任。各级党委办公厅(室)负责牵头办理本级党委备案审查工作,统筹协调、督促指导本地区备案审查工作。有关部门和单位应当在职责范围内积极协助开展备案审查工作,共同发挥审查把关作用。”

② 《宪法》第六十七条规定“全国人民代表大会常务委员会行使下列职权:(一)解释宪法,监督宪法的实施……(四)解释法律。”

③ 《立法法》第四十五条规定“法律解释权属于全国人民代表大会常务委员会。法律有情况之一的,由全国人民代表大会常务委员会解释:(一)法律的规定需要进一步明确具体含义的;(二)法律制定后出现新的情况,需要明确适用法律依据的。”

④ 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》,《法律科学(西北政法大学学报)》2016年第5期。

⑤ 参见马立新《党内法规与国家法规规章备案审查衔接联动机制探讨》,《学习与探索》2014年第12期。

⑥ 参见韩强《在党的建设中把党内制度和国家法规统一起来》,《湖北行政学院学报》2008年第1期。

⑦ 参见许耀桐《党内法治对国家法治的作用析论》,《理论与改革》2019年第1期。

规与国家法律的衔接和互动是依法治国、依法执政的要求和保障，共同发力于我国的法治建设进程。为了减少两大规范体系间的矛盾与冲突，应建立和完善备案审查的协调联动机制，让双轨并行的体系能够共存相容、相辅相成、相互保障、相互促进。

第一，党组织和党员不能凌驾于宪法和法律之上，国家法律的制定应遵循党的指导思想、路线、方针、政策，党内法规和国家法律存在千丝万缕的联系，为两者的衔接联动提供了现实基础。一方面，党组织和党员应遵守国家法律的规定，在国家法律规范范围内活动。我国《宪法》规定，无论政党还是个人，均有义务遵守宪法和法律。^①《备案审查规定》也明确规定报请备案的党内法规应与宪法和法律相一致。宪法和法律是党组织工作和活动以及党员行为的前提和基础，不得超越和突破。另一方面，中国共产党是我国社会主义事业的核心，领导着我国的立法、司法、执法活动。从法律条文上看，《宪法》在序言及第一章总纲中明确提出要坚持党的领导，《立法法》第三条规定的“一个中心、五个坚持”体现了党的指导思想、路线、方针、政策。^②此外，党的十九大报告指出在依法治国的全过程中贯彻落实党的领导；党的十八届四中全会要加强党对法治工作的领导。同时，党的指导思想、路线、方针、政策从整体上指导和约束着具体的立法和备案审查活动，例如，在对涉及国家重大体制和重大政策事项立法时，必须报请党中央讨论决定；在修改宪法时，必须先由党中央向全国人大提出宪法修改建议；在制定和修改涉及重大问题的法律，应由全国人大常委会党组向党中央报告。

第二，从中央到地方党组织制定、出台了大量“备案审查衔接联动机制”的规定，为党内法规与国家法律的衔接联动提供了规范基础和制度保障。从中央层面，在2019年修订《备案审查规定》时，增加了备案审查衔接联动机制条款。包括第四条第二款、第三款规定了建立健全备案审查衔接联动机制，由各级党委办公厅（室）与有关部门和单位协同合作。^③第十二条规定了党内法

① 《宪法》第五条规定“一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为，必须予以追究。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。”

② 《立法法》第三条规定“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 《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》第四条第二款规定“各级党委办公厅（室）负责牵头办理本级党委备案审查工作，统筹协调、督促指导本地区备案审查工作。有关部门和单位应当在职责范围内积极协助开展备案审查工作，共同发挥审查把关作用。”第三款规定“各级党委应当与同级人大常委会、政府等有关方面建立健全备案审查衔接联动机制。”

规备案机构与其他备案审查机构的衔接互动机制。^① 2015年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》，拟建立“互联互通互动”的备案审查衔接联动工作格局。^② 2016年《中共中央关于加强党领导立法工作的意见》要求推动建立健全党内法规备案审查衔接联动机制。随后，以《制定条例》和《备案审查规定》为蓝本，地方党委相继出台了“备案沟通协调机制”的规范性文件。^③ 中央和地方确立的相关规范性文件，为备案审查衔接联动机制提供了规范基础和制度保障。

第三，在不具备立法条件时，相关法律被制定为党内法规，“先行先试”；在条件成熟时，党内法规经法定程序完成“立法转化”，通过“党内法规先行先试”“立法转化”等方式，两大规范体系已实际存在衔接联动。与党内法规的更加灵活性不同，由于国家法律属于面向全社会不特定主体、具有普遍效力的行为规范，因此，其更具确定性、稳定性。面对复杂多变的社会状况，受主客观原因影响，出现一些需要规范调整但尚不具备立法条件的事项，此时，可以通过“党内先试先行”的方式，先将这项事项规定为党内法规，在党内进行规制，随着立法经验不断丰富、立法条件成熟后，再依照法定程序制定为国家法律。^④ 作为执政党，中国共产党除了通过党内先试先行影响法律制定外，还通过“立法转化”，将党的意志上升为国家意志。对于那些关涉国家治理、权力调节与配置等国家和社会事项的党内法规，经过实践检验和审慎评估后，如果符合立法条件，可以由法律规定的主体提出立法提案，经由法定立法程序，制定为法律，实现“立法转化”。事实证明，党通过这种方式治理国家、管理公共事务、领导社会的发展和进步，成效显著。

笔者认为，封闭式的党内法规备案审查制度无法适应法治现代化发展，应加强党内法规备案审查的开放性，促进党内法规内部的协调统一、增

① 《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》第十二条规定“对内容复杂敏感、专业性强、涉及面广的党内法规和规范性文件，审查机关可以征求有关方面意见建议或者进行会商调研。人大常委会、政府、军队备案审查工作机构发现党内法规和规范性文件可能存在违法违规问题的，可以向同级党委备案审查工作机构提出审查建议。同级党委备案审查工作机构应当研究处理，并以适当方式反馈结果。”

② 《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》要求建立分工负责、双重备案联动、移交处理和提议审查、征求意见、会商协调、信息共享等备案审查衔接联动机制。

③ 例如，河北省《中国共产党河北省委员会党内法规和规范性文件备案细则》第十六条规定要建立全省党内法规与地方性法规备案工作的沟通协调机制；江西省出台了《关于建立规章和规范性文件备案审查衔接联动机制的实施意见》；江苏省《贯彻〈中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定〉的实施办法》第十五条规定“建立备案文件联动审查机制”。

④ 例如，《国家公务员暂行条例》《中华人民共和国公务员法》《中华人民共和国国旗法》《中华人民共和国信访法》等均是先被制定为党内法规，随后被纳入国家法律的成功案例。

强党内法规与其他法律的协调互动、增强党内法规备案审查的规范性、科学性和效力。目前我国规范体系和实践操作也为党内法规和国家法律备案审查衔接联动提供很好的规范基础和制度基础，建立备案审查衔接联动机制的时机已经成熟。

（三）“备案审查衔接联动机制”之构建

面对党内法规和国家法律双轨的备案审查机制引发的诸多矛盾和冲突，一些学者提出将“双轨”备案审查并为“一轨”，主张由全国人大、法院或者专门审查机构对两大规范体系进行统一备案审查。囿于我国目前的法律体系、政治架构和备案审查现实，不存在“双轨”并为“一轨”的可行性，为了更好地应对“双轨制”给备案审查带来的挑战，建立和完善“双轨”间衔接协调机制是最佳选择。

有学者指出，作为国家最高权力机关，全国人大能同时担负起审查国家法律和党内法规的任务。^①从权力位阶来看，中国共产党是我国的领导核心，领导着包括立法在内全国政治性、经济性和法律性事务，领导着立法机关、司法机关和行政机关，让全国人大审查中国共产党制定的规范性文件，会造成上述权力位阶坍塌。另有学者提出，政党具有公法人和私法人双重属性，应接受政党法制原则和私法自治原则的共同约束，因此，可由法院运用司法权威审查党内法规是否符合宪法和法律。^②理论上，我国不存在西方国家立法权、司法权、行政权“三权分立”以及相应的司法审查机制的历史和现实环境；实践中，即使向法院提起诉讼，要求确认党内法规违法，法院通常以党委不具备诉讼主体资格、法院无权管辖为由不予受理。^③那么，我们能否在党外和国家机构外设立一个中立机构统一负责政党法规和国家法律的备案审查呢？依据宪法设立和运行独立机构，专门负责法律规范的备案审查，该机构不隶属于政党或任何国家机构，保持中立性和独立性。然而，由于党内法规和国家法律在立法目的、权力来源、规范性质、实施方式等方面差异巨大，难以建立统一的审查标准和审查机制；加之两大规范体系的备案审查工作对审查机构和审查人员的专业度和审查能力要求较高，因此，该方案也不具有现实可能性。

一个可行的方案是，建立“备案审查衔接联动机制”。其是指以备案审查

^① 参见全国人大常委会法制工作委员会法规备案审查室《规范性文件备案审查制度理论与实务》，中国民主法制出版社2011年版，第97页。

^② 参见韩大元等著《宪法学专题研究》，中国人民大学出版社2004年版，第594页。

^③ 参见《最高人民法院关于因党委发文调整引起的房产纠纷不属法院主管范围的批复》〔（88）民他字第62号〕，该批复已被《最高人民法院关于废止1980年1月1日至1997年6月30日期间发布的部分司法解释和司法解释性质文件（第九批）的决定》废止。

衔接联动机制为核心,最终达到两个规范体系“内在统一”于中国特色社会主义法治体系的状态的机制。^①

第一,在机构设置方面,有必要建立联席会议制度,负责备案审查衔接联动的具体工作。在中央,组建由中央办公厅、全国人大常委会法工委、国务院法制办等机构共同参与的联席会议,负责在党内法规、国家法律进入备案审查程序后的衔接协调工作。在地方上,由地方党组织、人大常委会法制工作委员会、政府法制办等共同组成的联席会议,负责各地党内法规、规范性文件的备案审查衔接联动工作。在实践中,地方联席会议通常由市委办公室牵头,市人大常委会参与。^②此外,联席会议的参与方还应包括法律专家、相关领域专业技术人员等,使其更具专业性和代表性,更充分地吸纳相关人员和相关部门的意见和建议。

第二,建立联席会议制度,定期召开联席会议和通报会,商讨工作计划、工作安排、工作方法、实践经验等问题,及时公开工作情况,避免备案审查衔接联动机制流于形式。受政治结构以及备案审查制度现状的影响,目前建立专门机构统一处理两大规范体系备案审查事宜,缺乏现实基础。现阶段难以将联席会议设置成常设机构、难以将联席会议固定下来。在这种情况下,有必要建立制度要求定期召开联席会议,定期制订工作计划和安排、汇报工作进展、交流和总结工作方法和经验,为各个机构构建顺畅的沟通交流平台;同时,根据具体备案审查需求,建立临时联席会议制度,在审查具体法律文件时,依照相应程序召开临时联席会议,将定期会议制度与临时会议制度相结合。在会议制度外,建立定期通报制度,定期向社会公众报告联席会议的工作安排、工作成果、经验总结等事项,保障社会公众对备案审查工作的知情权、参与权、监督权。^③

第三,完善联席会议工作机制。在备案初期,如果报请备案的党内法规涉及其他国家机构,党组织应向相关国家机构正式发函,征询国家机构的审查意见,并结合国家机构的审查意见,提出审查建议;如果涉及重大疑难问题,党组织应会同国家相关机构召开临时联席会议,研究备案事项,确定解决方案,并形成会议纪要,作为党组织审查党内法规的重要依据。在审查过程中,如果

① 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(西北政法大學学报)》2016年第5期。

② 目前,在部分省份,已经初步建立了由党政机关共同参与的备案审查衔接联动机制,例如,广东省韶关市按照省委部署,由市委办公室牵头、市人大常委会参与,初步建立了备案审查衔接联动机制。参见韶关市《关于近年来规范性文件备案审查工作情况的报告》。

③ 参见马立新《党内法规与国家法规规章备案审查衔接联动机制探讨》,《学习与探索》2014年第12期。

党组织发现审查事项属于国家机构的权限范围，即发现法律法规规定了党内事务，或者发现法律法规与党内法规存在不一致、相冲突之处，党组织不能自行修改或撤销该规范，而应通过衔接联动机制，向有关国家机关移送审查内容或者提出纠正建议，由有关国家机关按照法定程序予以处理。如果党组织发现了党组织和国家机关均无法独立处理的事项，应由党组织上报至中央层面的联席会议，组织中央办公厅、全国人大常委会法工委、国务院法制办以及与报请备案审查事项相关的其他机构集中商议研究，最终作出审查结论，完成审查工作。在审查中，如果党组织发现需要对宪法、法律进行解释，应通过备案审查衔接联动机制，层层上报至中央层面的联席会议，由中央层面的联席会议直接报请全国人大常委会，由全国人大常委会处理。^① 上述工作机制亦适用于国家机关在国家法律备案审查中处理与党组织的关系，审查与党内事务有关的事项。可见，联席会议制并非破坏既有政治和法治秩序，其存在前提是尊重党组织和国家机构处理各自事务的权能，让审查机构审查自己权限范围内的事项，不能越权代理其他机构进行备案审查；同时，联席会议制强调不同备案审查机构间的沟通互动，如果在审查过程中发现应属于其他机构组织处理的事项，则按照特定程序，征询相关机构意见，与相关机构共同研究、共同协商、共同决议处理，充分尊重相关方的意见和建议，增强审查决定的科学性、专业性和可落实性。

三 备案审查标准在衔接协调机制中的运用

党内法规备案审查标准是指在备案审查过程中，备案审查机关结合法律规定、审查理论以及审查对象的具体情况，通过研究和总结大量文本和实践经验，发展出具有普遍性的判断标准。虽然《备案审查规定》规定了政治性、合法合规性、合理性、规范性四个备案审查标准，但是该标准仅是框架性规定，使用的是“一致”“相抵触”“相冲突”等不确定概念，表述抽象模糊，操作性不强，亟待建立一个系统、明确、科学、可操作的审查标准体系，以确保备案审查制度落到实处。国家法律体系的备案审查机制建设过程中积累了丰富的实践经验、形成了较为成熟的理论体系、发展出较为系统的处理方法，能够为建立和完善尚待成熟和发展的党内法规备案审查体系提供方向和指导。

^① 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（西北政法大学学报）》2016年第5期。参见马立新《党内法规与国家法规规章备案审查衔接联动机制探讨》，《学习与探索》2014年第12期。

（一）党内法规的备案审查标准分析

党内法规备案审查标准主要规定在《备案审查规定》第十一条^①中，规定了四项备案审查标准，其中第一项规定了政治性审查标准，第二项为合法合规性审查标准，第三项为合理性审查标准，第四项为规范性审查标准。规定由中央办公厅根据上述审查标准对被报送备案的党内法规进行全面审查。

第一，合法合规性审查标准。任何组织和个人都应在宪法和法律框架下活动，因此，具备合法性是对党内法规的基本要求。合法性审查又分为实质性审查和程序性审查两个方面，其中，实质性审查主要解决不同制定机构、不同层级党内法规间的协调一致以及党内法规与国家法律的衔接问题，实现规范体系内部以及体系之间的统一；^②程序性审查是指审查党内法规是否超越权限，是否违反法定程序，是否落实精简文件、改进文风要求等。

第二，合理性审查标准。合理性是现代备案审查的基本标准。报送备案的党内法规通过政治性、合法性审查后，仍须接受合理性审查。合理性审查被规定在《备案审查规定》第十一条第三项中，^③以确保其符合一般理性和法治精神。与政治性审查、合法合规性审查、规范性审查不同，合理性审查是一种价值判断，主观性较强，主要为了防止制定机构超越权限和滥用自由裁量权。此外，由于不同部门、不同地区、不同级别、不同类型的党内法规合理性审查的具体标准有所不同，会根据个案的实际情况进行适当调整 and 变化，因此，难以构建统一、固定的合理性审查标准。

此外，由于党内法规具有规范性，应具备规范的形式特征，因此，《备案审查规定》在2019年修改时，特别强调了“规范性”审查。

（二）国家法律与党内法规备案审查标准的衔接互动

虽然《备案审查规定》分别从四个维度规定了党内法规备案审查标准，但是该规定仅从宏观上进行了概括性规定。其既没有对不同标准之间以及同一

① 《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》第十一条规定，（一）政治性审查。包括是否认真贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想，是否同党的基本理论、基本路线、基本方略相一致，是否与党中央重大决策部署相符合，是否严守党的政治纪律和政治规矩等。（二）合法合规性审查。包括是否同宪法和法律相一致，是否同党章、上位党内法规和规范性文件相抵触，是否与同位党内法规和规范性文件对同一事项的规定相冲突，是否符合制定权限和程序，是否落实精简文件、改进文风要求等。（三）合理性审查。包括是否适应形势发展需要，是否可能在社会上造成重大负面影响，是否违反公平公正原则等。（四）规范性审查。包括名称使用是否适当，体例格式是否正确，表述是否规范等。

② 包括审查党内法规是否违背宪法和法律、是否抵触党章及上位党内法规、是否与同位党内法规就同一事项的规定相冲突。

③ 主要审查党内法规是否适应形势发展需要、能否在社会上造成重大负面影响、是否违反公平公正原则等。

标准内部的关系进行明确化,也未进一步解释条款中“不一致”“相抵触”等模糊表述的具体意思。

《立法法》第九十六条^①规定了国家法律的审查标准,包括超越权限、违反上位法、内容矛盾、违背规章和法定程序,涉及合法性和合理性两个标准。同时,地方政府出台一系列备案审查规范性文件,细化了地方规范性文件的审查标准,例如,《上海市行政规范性文件管理规定》第二十二条规定了合法性审查的主要内容,审查机关应从八个方面审查规范性文件的合法性。^②相较于《立法法》的规定,《上海市行政规范性文件管理规定》关于合法性的规定更加细致和深入,以“制定权限”的规定为例,《立法法》仅初步提出不得“超越权限”的要求,而《上海市行政规范性文件管理规定》则分别从文件的性质是否为规范性文件、文件制定主体的合法性、文件的制定是否超越制定主体权限或者授权范围三个方面进行细化,更加明确具体、更具可操作性。国家法律的备案审查标准包括合宪性、合法性、适当性三个方面,其中,党内法规备案审查的合法性对应国家法律的合宪性及合法性,党内法规备案审查的合理性对应国家法律的适当性。国家法律的审查标准较为成熟,对其进行借鉴,有利于促进党内法规审查标准的科学化、具体化、深入化。

1. 党内法规合法合规性审查标准的具体化

《备案审查规定》第十一条规定的合法合规性主要审查党内法规与宪法和法律是否一致、下位法与上位法是否相抵触、同位法就同一事项的规定是否相冲突。“不一致”“相抵触”“相冲突”成为合法合规性审查的关键词,然而,《备案审查规定》并未进一步解释“不一致”“相抵触”“相冲突”的具体含义和具体情形。全国人大常委会法工委解释了“抵触”的具体情形,包括上下位法间内容相反,上下位法虽不是内容相反但是“上有政策下有对策”,上位法没有明确规定而上下位法的立法目的和立法精神相反,越权立法,下位法

① 《立法法》第九十六条规定“法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章有下列情形之一的,由有关机关依照本法第九十七条规定的权限予以改变或者撤销:(一)超越权限的;(二)下位法违反上位法规定的;(三)规章之间对同一事项的规定不一致,经裁决应当改变或者撤销一方的规定的;(四)规章的规定被认为不适当,应当予以改变或者撤销的;(五)违背法定程序的。”

② 《上海市行政规范性文件管理规定》第二十二条规定“规范性文件的合法性审核,主要包括下列内容:(一)是否属于规范性文件;(二)制定主体是否合法;(三)是否超越制定机关法定职权或者法律、法规、规章的授权范围;(四)是否与宪法、法律、法规、规章、国家或者本市政策相抵触;(五)是否违反本规定第十二条的禁止性规定;(六)是否违反规范性文件制定程序;(七)是否与相关的规范性文件存在冲突;(八)其他需要审核的内容。”

超出上位法处罚的种类和幅度。^①“抵触”本质上是上下位阶的规范发生冲突，应摆脱目前仅单纯列举而无法穷尽“抵触”的困境，确立“抵触”的评价标准。从实践来看，下位法与上位法较少发生明显的逻辑冲突或者实践冲突，“抵触”更多表现为评价冲突，即下位法的规定违反上位法的立法目的。防止发生“抵触”具体指：如果上位法的目的是禁止该后果，那么下位法则不能规定该后果；如果上下位法对同一构成要件规定了后果，上下位法规定的后果需一致；如果上位法规定了后果而下位法没有规定后果，此时需要考虑下位法不规定对上位法立法目的的阻碍还是促进。^②如果党内法规与宪法和法律、下位法与上位法、同位法之间就同一事项的规定违背上述规则，则构成“不一致”“相抵触”“相冲突”，备案审查机构一旦在审查中发现，应当不予备案通过，并要求报备机关进行纠正。

此外，合法合规性审查还包括对制定权限和制定程序的形式合法性审查。《备案审查规定》第十一条第二项规定了中央办公厅对被报送的党内法规是否符合制定权限和程序进行审查，主要审查制定主体的资格、制定主体的制定权限、党规制定是否超越职权、制定过程是否符合正当程序。关于制定权限问题，一方面，党组织和国家机构应在各自职权范围内发挥作用，不能超越权限规制对方的专属事项。《立法法》第八条规定了“法律保留”，列举了十一项必须由全国人大及其常委会制定法律予以规制的事项，对于这十一项全国人大及其常委会享有专属立法权的事项，党内法规不能逾越权限进行规制。另一方面，各级党组织、各个党部门之间要恪守自己的职权空间，不能越权规制应由上级或者其他部门规定的事项。《制定条例》第三条规定了中央组织的立法范围，规定了中纪委、中央各部门和省级党委应在各自职权范围内制定党内法规。下级党组织不能越级制定应由上级党组织制定的法规，某一党部门亦不能越权制定应由其他党部门制定的法规，否则构成越权。“滥用权限”主要是指党组织在制定党内法规时故意剥夺或者限制党员的合法权利，或者增加党员的义务，恣意侵犯党员的合法权益。《制定条例》规定了党内法规制定分为“规划与计划”“起草”“审批与发布”三个阶段，并详细规定了每个阶段的具体流程和措施，审查机关将就党内法规的制定和发布是否符合《制定条例》的程序性要求进行全面审查。

^① 参见全国人大常委会法制工作委员会国家法室编《中华人民共和国立法法释义》，法律出版社2015年版，第303页。

^② 参见王锴《合宪性、合法性、适当性审查的区别与联系》，《中国法学》2019年第1期。

2. 党内法规合理性审查标准的具体化

我们很难苛求法律尽善尽美，为了“堵住”法律漏洞、限制立法的自由裁量权，在备案审查时，除了审查政治性、合法性等工具和形式理性外，还需要考察合理性等实质理性，实现法律规范的“价值追求”。合理性审查，又称“适当性审查”或者“合目的性审查”，是指在宪法、法律、上位法无相关规定，或者虽然符合政治性、合法性要求但是合理性存疑时，审查机关审查规范性文件的内容是否符合合理性、是否合乎正确性标准的活动。合理性是一种“价值标准”，是一种更高、更模糊的审查标准，《备案审查规定》虽列举了违反合理性审查标准的三种情形，但并未提供一套关于合理性审查的整体判断标准；亦未列明何谓适应形势发展需要、何谓在社会上造成重大负面影响、何谓违反公平公正原则，未实际解决合理性审查标准模糊性、主观化的问题。合理性审查标准的力度不够，可操作性不强，需进一步细化。

根据《立法法》第六条^①的规定，国家法律的合理性至少包括“经济性、促进公共福祉、便民性、透明性、可接受性、效率性、平等对待、公平性、可预见性、可靠性、可操作性、可持续性、灵活性和创新性”等。面对体系内部和外部环境对合理性审查提出的各种要求，运用比例原则审查合理性是最优选择。比例原则主要审查立法干预基本权利的手段与所要实现的干预目的间的关系，包括目的正当性、手段的妥协性、必要性和手段与目的的均衡性。^②根据比例原则，具体应审查以下几个方面：第一，目的正当性指应审查党内法规能否实现制定的目标，换言之，立法的目的与手段间是否存在合理、正当的联系。第二，手段的妥当性和必要性，又称“最小侵害原则”或者“最温和方式原则”，是指应审查党内法规是否有助于立法目的的实现，是否为实现该目的所有手段中效益最高或者成本最低的。第三，手段与目的的均衡性，即狭义比例原则，要对手段所要干预的基本权利的价值与所要促进的公共利益或者另一个基本权利的价值之间进行均衡性评价，任何牺牲一个重要价值去实现另一个较不重要价值的行为都是不均衡或者不合比例的。因此，应审查党内法规的制定是否与所付出的成本均衡或者成比例，如果超过必要限度，则属于“明显不当”，违反比例原则。

^① 《立法法》第六条规定“立法应当从实际出发，适应经济社会发展和全面深化改革的要求，科学合理地规定公民、法人和其他组织的权利与义务、国家机关的权力与责任。法律规范应当明确、具体，具有针对性和可执行性。”

^② 参见王锴《合宪性、合法性、适当性审查的区别与联系》，《中国法学》2019年第1期。

四 结语和展望

在建设中国特色社会主义法治国家进程中,党履行领导职能,国家机构履行社会管理职能,与之相应地,形成了党内法规与国家法律双轨并行的规范体系,基于此形成了党内法规备案审查与国家法律备案审查两种相对独立的运行机制。党内法规与国家法律是辩证统一的关系;两者具有根本上一致的价值取向,但又存在着现阶段的矛盾冲突,如何处理和协调两大规范体系之间及规范体系内部的矛盾和冲突呢?建构和完善备案审查衔接联动机制,并且将衔接联动机制规范化、制度化,是一条最有效、成本最低、最具可操作性的路径。衔接联动并非简单地两轨并一轨、合二为一,首先,应尊重两大规范体系各自的立法目的、立法原则、规范形式,各自恪守职权范围和调整对象;其次,应充分发挥党内法规的先锋作用、灵活功能和国家法律的普遍效力和安定价值,互相吸收对方的丰富理论和成功实践经验,运用到自身备案审查制度之中;最后,构建可行的备案审查衔接联动机制,面对可能发生的矛盾和冲突,运用沟通协调机制,通过专门衔接联动机构,经由法定程序,遵循统一的审查标准,确保问题得到实际解决。一方面促进党内法规发挥作用,有利于加强党的领导;另一方面增强宪法和法律的统一性和权威性,有力地推动法治国家、法治政府和法治社会的全面发展。

Study on the Construction of the Coordination Mechanism of the Record and Review of Party Regulations and National Laws

Tang Yili , Wang Kai

Abstract: Party regulations and national laws are the two normative systems for realizing the leadership function of the Party organizations and the administrative management function of the state organs. These two systems coexist in our country and become fundamental parts of the system of distinctively Chinese socialist rule of law. In order to maintain the unity of the legal system and improve the quality of legislation, our country has established a record and review system, and gradually formed a stable

model of record and review , which takes Party committees , people ' s congresses , governments , and military commissions as the main review bodies within their powers. Due to the significant differences in formulation goals , formulation subjects , formulation procedures , expression styles , application scopes , implementation methods and other aspects , contradictions and conflicts often occur within Party regulations or national laws or between Party regulations and national laws. Under the current political structure , there is a dual-track record and review system of inner-Party regulations and national laws. In order to reduce contradictions and conflicts in the record and review of Party regulations and national laws , it is necessary to establish and improve the coordination mechanism of record and review , and build a bridge of communication and interaction for the two normative systems.

Keywords: Party Regulations; National Laws; Record and Review; Dual-track System; Coordination Mechanism

(编辑: 王梦森)