

论地方性法规与党内法规的 衔接与协调^{*}

汪 潇^{**}

摘 要：借用数学领域的交集概念，地方性法规与党内法规之间既具有直接交集，也具有间接交集，其中直接交集对应的是衔接问题的处理，间接交集对应的是协调问题的处理。地方性法规与党内法规产生衔接协调问题的原因与中央层面党规国法产生衔接协调问题的原因具有相似性，包括“党纪严于国法的政治要求”、党政分工的领导体制、党政联合发文机制与党组党委制度引发的党内法规溢出效力（效应）的影响，但地方性党内法规中的“自主性规定”与中央党内法规溢出效力（效应）在地方层面的独特性使得地方性法规与党内法规的衔接协调问题自有其特殊性，不完全是中央层面党规国法衔接协调问题的复刻，需要探索与之相关的衔接协调的基准。衔接协调的实现机制包括立法立规前建立人大机关和同级党委组织的沟通协商机制，立法立规中探索构建地方人大机关与党委组织共同参与地批准审查联动机制，立法立规后建立相应的评估机制及修改、废止的通报机制。

关键词：地方性法规 党内法规 衔接协调 间接交集 直接交集

党的十八届四中全会提出，“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”^①。党内法规与国家法律双轨并行，二者组成了完整的中国特色社会主义法治体

* 基金项目：国家社科基金青年项目“新兴权利保障的地方立法创新研究”（项目编号：19CFX026）。

** 作者简介：汪潇，法学博士、上海政法学院法律学院讲师。

收稿日期：2021年3月14日；定稿日期：2021年11月30日。

① 《中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议公报》，载中国共产党新闻网，<http://cpc.people.com.cn/n/2014/1023/c64094-25896724.html>。

系。但由于在此前较长历史时间段内党内法规体系是独立发展,并未与国家法律体系进行系统整合,建构完善的中国特色社会主义法治体系还需要党内法规与国家法律有效衔接、充分协调。因此,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》),《决定》中提出“注重党内法规同国家法律的衔接和协调”^①,党的十九大报告则进一步将党规国法的衔接协调上升到国家治理与党内治理的高度,提出“依法治国和依规治党有机统一”^②。

《决定》中的“国家法律”或“法”必然囊括了地方性法规,我国单一制的国家组织结构形式使得中央层面党规国法的衔接协调对于地方性法规与党内法规的衔接协调具有一定的借鉴价值,但是地方性法规与党内法规的衔接协调有其特殊性,其原因主要有以下三点:一是地方性法规的立法权限并不是完全被限缩的,地方性法规并不全然是对中央层面的国家立法的细化,在“不重复、不抵触”的地方立法原则指引与《立法法》的授权下,地方性法规仍具备有限的“自主性立法权限”;二是中央党内法规与地方性法规分属于不同的规范体系,前者在效力位阶上并不当然优位于后者;三是地方性党内法规与地方性法规虽然在价值指向上都要同时兼顾加强党中央的统一领导与发挥地方的自主性,但明显地方性党内法规更侧重于加强党中央的统一领导,地方性法规相对更兼顾发挥地方的自主性。此外,自2015年《立法法》修改以来,设区的市具备了制定地方性法规的权限,地方性法规的立法主体更是陡然扩增,地方性法规与党内法规的衔接协调面临着诸多新情况,如省级以下党组织暂时无权制定党内法规^③与设区的市普遍享有地方立法权等,更使得地方性法规与党内法规的衔接协调问题的处理需要探索新的路径。

虽然有学者认为中央党内法规与国家法律、行政法规对应,存在衔接协调的问题,中央纪律检查委员会与党中央工作机关或省级党委制定的党内法规与部门规章、地方性法规、地方政府规章对应,存在衔接协调的问题。^④然而在

① 《中共中央关于全面推进依法治国重大若干问题的决定》,载《人民日报》2014年10月29日,第1版。

② 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》,载《人民日报》2017年10月28日,第1版。

③ 虽然2016年全国党内法规工作会议通过了《关于加强党内法规制度建设的意见》,提出赋予副省级城市和省会城市党内法规制定权并着手在武汉、沈阳、福州等城市进行试点,但目前为止《中国共产党党内法规制定条例》仍未正式赋予省级党委之下的党组织制定党内法规的权限。

④ 参见谭波:《党内法规与国家法律的衔接和协调类型研究——基于部分党内法规与国家法律的分析》,载《江汉学术》2019年第2期。

事实上,各层级的党内法规都可能与地方性法规产生衔接协调的必要,因此效力位阶是否严格对应并不能决定地方性法规与党内法规衔接协调的问题处理,有必要进一步探寻二者衔接协调问题的特殊性。

一、地方性法规与党内法规衔接协调的概念辨析

(一) 地方性法规与党内法规的概念、层级及调整事项

1. 党内法规的概念、层级与调整事项

有学者指出,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》)将党内法规界定为“党内各类规章制度的总称”,《暂行条例》第4条规定了党内法规的七种形式即党章、准则、条例、规则、规定、办法、细则,但实际上“党内各类规章制度的总称”的外延要大于“党内法规”^①。其“还包括以决议、决定、意见、通知、纲要、方案、规范、答复、解释为表现形式的党内规范性文件及党的不成文规矩”^②。学界有少部分学者将党内规范性文件及党的不成文规矩也视为广义上的党内法规。为避免产生争议,本文与现行《中国共产党党内法规制定条例》(以下简称《制定条例》)保持一致,认为党内法规仅包括“党章、准则、条例、规定、办法、规则、细则”七种规范形式,《制定条例》第5条也延续了《暂行条例》对党内法规七种形式的规定,并在第3条明确了党内法规的定义:“党内法规是党的中央组织,中央纪律检查委员会以及党中央工作机关和省、自治区、直辖市党委制定的体现党的统一意志、规范党的领导 and 党的建设活动、依靠党的纪律保证实施的专门规章制度。”这无疑是对党内法规概念最为权威的定义。根据《制定条例》第31条的规定,党章具有最高效力,中央党内法规效力次之,中央纪律检查委员会与党中央工作机关制定的党内法规效力再次之,效力位阶最低的是省、自治区、直辖市党委制定的地方党内法规。依照《制定条例》第4条的规定,党章之下党内法规的制度体系可以分为党的组织法规制度、党的领导法规制度、党的自身建设法规制度、党的监督保障法规制度。

2. 地方性法规的概念、层级与调整事项

根据我国的立法体制,地方性法规只是地方立法的一种表现形式,除地方

^① 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》,载《中国法学》2018年第2期。

^② 魏治勋、汪潇:《论党内法规的形式规范性及其创造性转化》,载《吉林大学社会科学学报》2019年第3期。

性法规外,地方立法还包括地方政府规章、自治条例、单行条例。^①与地方政府规章相比,地方性法规在地方立法的效力位阶更高;而与自治条例、单行条例相比,地方性法规立法主体与适用地域更为广泛,地方性法规与党内法规衔接协调问题的解决对于自治条例、单行条例具有很强的示范效应。

依据我国《立法法》第72条的规定,地方性法规是地方人民代表大会及其常务委员会在不违背宪法、法律、行政法规的前提下,遵照法定的立法权限,在本行政区域内制定的具有普遍约束力的规范性文件。根据制定主体的差异,可具体分为省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会制定颁行的地方性法规与设区的市的人大及其常委会制定的地方性法规。结合《立法法》第73条与第72条的规定,制定地方性法规的情形包括以下三种:其一,为执行上位法而根据本行政区域实际状况制定执行性法规;其二,纯属于地方性事务需要制定地方性法规;其三,不属于法律保留的事项但国家尚未制定上位法,由地方根据本地具体情况和实际需要“先行先试”制定地方性法规,待上位法制定后进行修改或废止。上述情形所表征的地方立法权限可以简要概括为执行上位法、地方事务立法、“先行先试”立法三种类型,其中设区的市的立法权限是执行上位法与地方事务立法,且仅限于在城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护这三个方面。

(二) 交集概念的内涵与转用

交集并非法学术语,它源于数学领域,指的是两种“具有某种特定性质的具体的或抽象的对象汇总成的集体”^②的重叠,相关对象被称作集合的元素,交集的概念用最为简化的数学符号表示为有集合A与集合B,当有元素既属于集合A又属于集合B时,就称A与B具有交集,记作 $A \cap B$ (或 $B \cap A$),其中元素的交集部分可以称作C。将交集概念转用于地方性法规与党内法规的关系处理其实并不完全符合数学领域对交集的定义,因为单纯从文本层面的来看,若将其中某一条规定视作组成元素,那么分属于不同规范体系的地方性法规与党内法规之间并没有如数学领域那种完全相同的规定。如果不盲目追求文本层面元素的完全重叠,我们仍可以将数学领域的交集概念转用于地方性法规和党内法规的关系处理:一种情形是地方性法规与党内法规在实施过程中互相嵌套,一方的实施是另一方的前置条件或应然后果,此种情形主要指向的是地方性法规与党内法规有共同作用的调整事项(如干部管理);另一种情形是地

^① 参见刘作翔:《当代中国的规范体系:理论与制度结构》,载《中国社会科学》2019年第7期。

^② 潘云霞:《数学集合的交集在卡诺图化简中的应用》,载《电子世界》2020年第24期。

方性法规与党内法规在实施上的互相配合，而非在逻辑顺序上互为条件或后果，从而共同致力于某一目标的实现，此种情形主要存在于地方性法规与党内法规因调整事项的相似而实质上共同调整某一类事项。

就共同作用的调整事项而言，地方性法规与党内法规的调整事项在事实上具有重叠部分，类似于元素的重合，二者通常在适用主体上也是重叠的，可以称为直接交集；而就共同调整某一类事项而论，地方性法规与党内法规仅在调整事项上相似或相关（如环境保护），二者并不必然在适用主体上有重叠部分，一方的实施也不构成另一方的前置条件或应然后果，它们是借助第三方机制（如党委党组制度、党政联合发文）产生联系，元素的重合度低于直接交集的情形且更强调元素的合力，可以称为间接交集。

（三）衔接、协调概念的厘清及其对应的交集情形

1. 衔接、协调的概念厘清

现有研究对于衔接、协调概念的理解或使用呈现两种趋向：就分离的趋向而言，有学者认为二者分属于不同层面，协调是党规国法在内容层面的协调，而衔接是党规国法在机制层面的有效衔接^①；有学者指出协调区别于衔接之处在于党规国法衔接的“接口”是相同的，类似于排序的排列，而党规国法的协调的“接口”则可能是不同的，类似于元素的合力^②；有学者认为，“‘衔接’是指党规与国法两套制度体系无缝连接，不能脱节断档、交叉重复、错位越位；所谓‘协调’是指党规与国法可以对某一事项进行侧重性规定，但党规不能与国法的内容相抵触，制度间避免冲突”^③。就混同的趋向而论，相当一部分学者在使用衔接、协调的概念来处理党规国法的关系时，不加区分或虽有所区分但模糊二者间的边界，以提出基本标准、完善路径、实现机制的方式统合了党规国法的衔接协调问题。

但无论是混同还是分离，学界对衔接、协调概念的使用和理解有着共同的局限性，即基本都是立足于中央一级的国家立法与党内法规的互动关系，忽略了地方性法规与党内法规衔接协调问题的特殊性。

2. 衔接、协调对应的交集情形

衔接、协调概念适用于地方性法规与党内法规的关系处理既有共性也有个

^① 参见王若磊：《党规与国法的关系的三重维度：内容协调、机制衔接与相互保障》，载《上海政法学院学报（法治论丛）》2019年第5期。

^② 参见谭波：《党内法规与国家法律的衔接和协调类型研究——基于部分党内法规与国家法律的分析》，载《江汉学术》2019年第2期。

^③ 曾钰诚：《论党规与国法衔接协调：法理逻辑、目标与价值》，载《社会主义研究》2018年第6期。

性。共性表现为地方性法规与党内法规关系处理要力求协同适用,促进党内法规与国家法律相辅相成、互为保障、相互促进,实现内在统一于中国特色社会主义法治体系的目标,以服务于国家治理体系的完善以及国家治理能力的提高。^① 个性表现为衔接、协调各有其侧重点,从语义上看,衔接意味着事物之间首尾相接、前后相属,在工程学术语中可以被称为“榫卯结构”^②,协调则意指事物间搭配得当、相互配合、和谐一致。结合衔接、协调的基本语义,衔接大体对应的是地方性法规和党内法规有直接交集的情形;而协调则主要对应的是地方性法规与党内法规有间接交集的情形。

二、地方性法规与党内法规的衔接协调问题的产生

(一) 地方性法规与党内法规交集的情形差异

1. 适用对象的同一性与调整领域的重叠性引致的直接交集

据官方统计,截至2019年年底,中国共产党的党员数量为9191.4万名^③,包括省级国家机关在内的各层级、各类别的地方国家机关中具备党员身份的公职人员占据着相当比例,这给规范的共同适用或单独适用奠定了主体基础。例如,2015年中共中央办公厅印发了《推进领导干部能上能下若干规定(试行)》(以下简称《能上能下规定》),适用对象是中央和地方的党政机关领导干部,《浙江省人民代表大会常务委员会任免国家机关工作人员条例》作为省级地方性法规,其适用对象是国家机关工作人员,与前述《能上能下规定》在规范领域上高度重叠,具有产生直接交集的可能。此外,源于法律保留原则的限制,属于《立法法》第8条规定的事项只能由全国人大及其常委会制定法律,党内法规与地方性法规皆无权直接调整法律保留的事项,但是法律已对法律保留事项作出规定的,地方性法规可以根据本地实际情况就上位法的执行作出具体规定。因此,党内法规与地方性法规可能产生直接交集的领域在于,地方性法规为执行公法领域的上位法而作出的具体规定与党内法规特别是党的监督保障法规、党的组织法规在适用主体上的同一与调整领域上的重叠。

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》,载《法律科学(西北政法大學學報)》2016年第5期。

② 参见谭波:《党内法规与国家法律的衔接和协调类型研究——基于部分党内法规与国家法律的分析》,载《江汉学术》2019年第2期。

③ 参见《中组部:中国共产党党员总数为9191.4万名》,载新华社客户端2019年9月8日,<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1670972769075208678&wfr=spider&for=pc>。

2. 党内法规“溢出效力”(效应)催生出的间接交集

地方性法规与党内法规直接交集的有限性并不意味着其余的地方性法规与党内法规没有联系,一部分党内法规在某些情况下会以“溢出效力”(效应)的形式对党外事务或党外人士产生间接作用力。^①通过党内法规“溢出效力”(效应)的联结,党内法规的执行与立改废释也会间接影响规范地方事务、“先行先试”以及部分执行上位法的地方性法规的制定或立改废释,即产生间接交集。需要说明的是,地方性法规与党内法规产生间接交集的领域以党的领导、党的自身建设方面的法规与相关地方性法规的联结最为典型,但是这不代表党的监督保障、党的组织方面的法规无法与相关地方性法规产生间接交集。再以《浙江省人民代表大会常务委员会任免国家机关工作人员条例》为例,这一地方性法规所规范事项是包括权力机关、行政机关、司法机关、审判机关、检察机关等国家机关在内的主要工作人员的任免。2017年浙江省委印发的《浙江省贯彻〈中国共产党问责条例〉实施办法》则是就党组织和党的领导干部问责问题作出规定,看似前述地方性法规与党内法规之间没有交集,但由于党管干部原则的影响,被问责的对象如果同时兼具国家机关工作人员的身份,那么其所受到的纪律处分也会影响相关主体国家公职的任免,当然此种影响是以符合正当法律程序的方式间接影响国家机关工作人员的任免。

3. 不同情形的交集所归属的规范关系

凯尔森认为:“法律秩序,尤其是国家作为它的人格化的法律秩序,因而就不是一个互相对等的、如同在同一平面上并立的诸规范体系,而是一个不同级的诸规范的等级体系。”^②同样有学者指出,“如果在党内法规体系内部各个法规关系混乱,位阶不明,难免会出现其合法性障碍”^③。但问题在于地方性法规与党内法规虽然统一于中国特色社会主义法治体系,但仍然是各自独立的包含不同位阶诸规范的规范体系,而凯尔森所探究的是法规范体系内部的效力等级与秩序构造,因此凯尔森语境中的动态或静态的法律规范体系并不能直接适用于地方性法规与党内法规关系的处理。

凯尔森曾区分了动态规范体系与静态规范体系,用以指示两种不同层面的规范秩序,其中静态规范体系指向的是基于逻辑推理而形成的规范之间的效力

^① 参见王圭宇:《新时代党内法规同国家法律衔接和协调的实现路径》,载《学习论坛》2019年第5期。

^② [奥] 汉斯·凯尔森:《法与国家的一般理论》,沈宗灵译,中国大百科全书出版社1996年版,第141页。

^③ 姬亚平、支菡箴:《论党内法规与国家法律的协调和衔接》,载《河北法学》2018年第1期。

关系，而动态规范体系反映的则是规范等级秩序中法规范的创设顺序，即由基本规范派生出宪法规范，由宪法规范派生出一般规范，由一般规范派生出个别规范。^① 因为地方性法规与党内法规归属于不同的规范体系，虽然在更高层面上二者统一于中国特色社会主义法治体系，然而二者仍然是具有殊异性的。因此，我们需要对凯尔森的静态规范体系的概念进行“扩张解释”或曰“类推适用”，承认地方性法规与党内法规在具备直接交集的情形下需要辨明不同类别规范之间的逻辑关系，以便于正确适用，所以地方性法规与党内法规的直接交集归属的是静态层面的规范关系。而对于凯尔森的动态规范体系的概念我们则需要进行“概念重释”或“名称借用”，因为地方性法规与党内法规在间接交集的情形下更多是因规范的制定或立改废释相互产生间接影响，而非经由元规范在规范体系内部逐级派生出不同等级序列的规范，因此我们可以着重选取“动态”与“规范”二词，用以描述地方性法规与党内法规在间接交集情形下因立改废释产生的动态层面的规范关系。

（二）直接交集情形下地方性法规与党内法规需要前后衔接的原因

“党纪严于国法的政治要求”与党政分工的领导体制使得党内法规与相应的地方性法规在规范目标上存在梯级差别，二者既互相独立又互相配合，产生了前后衔接的必要。地方性法规属于法律体系的组成部分，其规范目标是维护体现国家意志的基本法律秩序，而法律具有只规范主体的行为而不规制内心活动的属性，党内法规的规范目标是保证党员的理想信念宗旨不会变质以及党的意志得到充分贯彻，这在一定程度上介入到了相关主体的内心世界。尤其是党的监督保障法规承载着绝大部分成文形式的党的纪律，党纪也具有一定的强制性与约束力且呈现为义务性规范的形式。^② 规范目标的梯级差别导致不同类别的规范有了共同适用于具有公职身份与党员身份的同一主体的操作空间，引发了二者的衔接问题。此外，即使地方性法规与党内法规对同一事项如干部管理、责任追究等都进行了规定，但在党政分工的领导体制的影响下，地方性法规与党内法规对同一事项的规定既相互独立又相互配合，往往构成了同一事项下的子事项，在执行层面形成时间顺序上的承接关系，使得不同类别的规范为调整同一事项有了彼此联结的需要。

① 参见[奥]汉斯·凯尔森：《法与国家的一般理论》，沈宗灵译，中国大百科全书出版社1996年版，第126～127页。

② 参见魏治勋：《论党规的概念、范围与效力等级》，载《法律科学（西北政法大學學報）》2018年第2期。

（三）间接交集情形下地方性法规与党内法规需要彼此协调的原因

间接交集情形下地方性法规与党内法规不以适用主体与调整事项的同一为前提（类似于元素的重叠），而是通过党政联合发文、党委或党组制度的第三方机制使得在调整事项上具有相关性或相似性的地方性法规与党内法规之间产生间接交集（类似于元素的合力）。换言之，党内法规在某些情况下会以“溢出效力”或“溢出效应”的形式对党外事务或党外人士产生间接作用力。^①从而产生地方性法规与党内法规的协调问题。

其一，党政分工的领导体制不仅体现为地方性法规与党内法规在某一调整事项上针对同一适用主体的衔接规定，也呈现在地方性法规与地方性党内法规针对同一领域的相关调整事项的规定的协调上。在党政联合发文机制的作用下，地方性党内法规能够对党员、党组织以外的主体具备规范效力（溢出效力），从而在相关调整事项上产生间接交集。例如，在生态环保领域各地颁行了大量的地方性法规，如《山东省海洋环境保护条例》《云南省生物多样性保护条例》《鄂州市湖泊保护条例》；有关生态环保的党内法规也有很多，如《中央生态环境保护督察工作规定》（以下简称《督察工作规定》），各省（直辖市、自治区）党委也根据《督察工作规定》制定了相应的地方性党内法规，如《云南省生态环境保护督察实施办法》（以下简称《督察实施办法》）。这些生态环保领域的地方性法规与地方性党内法规虽然都致力于从规范层面为环境保护、生态建设的有效治理提供制度框架，但是不同于直接交集情形下地方性法规与党内法规形成对同一适用主体“环环相扣”的无缝衔接，生态环保领域的地方性法规与地方性党内法规在很大程度上是适用于不同主体情况下的彼此协调，二者并不需要通过准用性规范实现无缝衔接。

其二，经由党委或党组制度的联结，在同一领域相似的调整事项上党内法规能够对地方性法规的执行或立改废释产生事实上的影响，从而以“溢出效应”的形式使得中央党内法规能够与地方性法规产生间接交集，具有彼此协调的需要。在党政分工的制度逻辑下，党不能直接干预地方性法规的执行或立改废释，中央党内法规对地方性法规的影响主要是通过中央党内法规对从中央到地方乃至基层的党委或党组领导经济、社会、文化等领域建设的职责的规定得以彰显的，这在党的领导法规制度中体现得最为突出，此种事实上的影响不同于党政联合发文情形下党内法规直接将地方性法规的适用主体及贯彻落实状况

^① 参见王圭宇：《新时代党内法规同国家法律衔接和协调的实现路径》，载《学习论坛》2019年第5期。

纳为评价对象，而是经由党委或党组的联结，通过党管干部、党管意识形态等原则的影响，使得在相似的调整事项上中央党内法规的贯彻落实会间接影响地方性法规的执行或立改废释，从而在中央党内法规与地方性法规之间形成间接交集。

三、地方性法规与党内法规衔接协调问题的特殊性

从上述对直接交集与间接交集的分析中可以看出，地方性法规与党内法规产生衔接或协调问题的原因包括两类：一类是与中央层面党规国法产生衔接协调问题的原因类似，主要包括“党纪严于国法的政治要求”与党政分工的领导体制；另一类则是地方性法规与党内法规衔接所特有的或与中央层面的党规国法的协调所共有的但是在地方层面呈现个性的原因。前者主要与地方性法规或地方性党内法规中的“自主性规定”有关，后者主要与党内法规的“溢出效力”（效应）有关，指向的是党政联合发文或党组制度的第三方机制。这两类原因在地方性法规与党内法规衔接协调的问题上是彼此交融的，但是导致地方性法规与党内法规的衔接协调问题产生特殊性的原因主要是后者。具体原因如下：第一，与中央层面党规国法产生衔接协调问题相类似的原因中，“党纪严于国法的政治要求”的价值导向差异与党政分工的领导体制共同影响了直接交集情形下的衔接协调问题，而间接交集情形下的衔接协调问题则主要与党政分工的领导体制相关；第二，地方性法规或者地方性党内法规中的“自主性规定”主要与直接交集情形下的衔接问题的特殊性相关，党政联合发文、党委或党组制度等第三方机制引发的溢出效力（效应）在地方层面呈现的个性主要与间接交集情形下的协调问题的特殊性有关。

（一）“自主性规定”引发的地方性法规与党内法规衔接问题的特殊性

在党政分工的领导体制与“党纪严于国法的政治要求”的作用下，直接交集情形下的地方性法规与党内法规衔接问题的处理似乎高度类似于中央层面党规国法的衔接问题的处理，但也有其特殊性，此种特殊性主要源于地方性法规或地方性党内法规中的“自主性规定”，地方性党内法规与地方性法规会适当结合本地实际作出相应调整，这导致地方性法规与党内法规衔接问题的处理就不能只是简单参考中央层面党规国法衔接问题的处理。

地方性法规与党内法规分属于不同的规范体系并且二者在效力位阶上也难以完全对应，二者在直接交集的情形下的衔接问题的处理，往往需要借助党内法规中的准用性规范在规范构造中将地方性法规的适用作为后果（规范后

件),或者需要党内法规在规范构造中将地方性法规的适用与否作为假定条件(规范前件)。以浙江省为例,2015年中共中央办公厅印发了《能上能下规定》,适用主体是中央和地方的党政机关领导干部,其中第9条规定了调整不适宜担任现职的干部在经过党委(党组)的考察核实、提出调整建议等程序后,最终的任免程序需要按照有关法律法规的规定进行,浙江省委同时也制定了与《能上能下规定》相配套的《浙江省推进领导干部能上能下实施细则(试行)》(以下简称《实施细则》),其第9条与《能上能下规定》第9条类似,也包含有准用性规范。而《浙江省人民代表大会常务委员会任免国家机关工作人员条例》(以下简称《任免条例》)作为省级地方性法规,其适用主体是浙江省的国家机关工作人员,调整事项也是领导干部的任免问题。《任免条例》与《能上能下规定》《实施细则》在调整事项与适用主体上具有重叠部分,因此浙江省的国家机关在进行领导干部的组织调整时要充分处理好地方性法规与党内法规的衔接问题,既要适用《能上能下规定》,同时也要借助《能上能下规定》《实施细则》的准用性规范适用包括《任免条例》在内的法律法规。

中央层面党规国法的衔接问题的处理需要通过明确的“规范前件”或“规范后件”引入国家法律,在这一点上地方性法规与党内法规衔接问题的处理与之是类似的,但是地方性法规中的“自主性规定”如何与不同层次的党内法规有效衔接也是具有特殊性的。第一,中央党内法规并非效力位阶意义上地方性法规的上位法,即便在“不抵触”的立法原则指引下地方性法规的制定事先消除了与上位法的矛盾、冲突,地方性法规与中央党内法规的衔接也并非仅是中央层面党规国法衔接的复刻或延伸,不能直接沿用中央层面党规国法的衔接处理方式。因为地方性法规的“自主性规定”可能暂时因欠缺上位法作为直接立法依据(先行先试立法),或者因上位法本身就将该事项授权地方性法规调整(地方事务立法)或地方性法规所执行的上位法相关条文本身就具有模糊性(执行上位法),从而在内容上不同于国家法律,必须探索不同于中央层面党规国法的中央党内法规与地方性法规的衔接基准。第二,与地方性法规具有衔接必要的省级党委制定的地方性党内法规主要是中央党内法规的延伸,其所涉及的调整事项主要是干部管理等,只能为贯彻执行中央党内法规作出配套规定的调整事项,这部分地方性党内法规虽然更侧重于加强党中央的统一领导,但也在一定程度上需要发挥地方自主性,即便其发挥地方自主性的程度远不如地方性法规。因此,共同调整同一事项的地方性党内法规与地方性法规存在“自主性规定”的衔接问题,该问题的处理也不只是中央层面党规国

法衔接问题处理的复刻与延伸,同样需要探索相关的衔接基准。

(二) 溢出效力(效应)导致的地方性法规与党内法规协调问题的特殊性

党政联合发文、党委或党组制度等第三方机制引发的溢出效力(效应)影响着中央层面的党规国法协调问题的处理,但是相关第三方机制引发的溢出效力(效应)在地方层面表现出的特点使得地方性法规与党内法规的协调问题的处理有其特殊性。

一方面,就党政联合发文机制而言,地方性党内法规主要与地方性法规产生间接交集,具有协调的必要性,在党政联合发文机制下,地方性法规与地方性党内法规的协调处理则主要是受到党内法规“溢出效力”的影响。

以生态环保领域为例,《督察工作规定》第15条第3项规定应纳入例行督察内容的是“国家生态环境保护法律法规、政策制度、标准规范、规划计划的贯彻落实情况”,其中并不明确包括地方性法规的贯彻落实状况。能够将生态环保领域的地方性法规的贯彻落实状态明确纳为督察内容的主要是与《督察工作规定》相配套的省级党委制定的地方性党内法规。以云南省为例,《督察实施办法》第14条规定了云南省的省级专职督察机构的督察对象不仅包括党委,还包括政府有关部门、省属企业及其他单位,第15条规定了省生态环境保护法律法规的贯彻落实状况属于督察内容。换言之,包括《云南省生物多样性保护条例》在内的生态领域的云南省的省级地方性法规的贯彻落实状况构成了《督察实施办法》中规定的省级专职督察机构的督察对象及内容,地方性法规与地方性党内法规在此意义上是对同一领域(环境保护、生态建设)中相关调整事项(生物多样性保护和对生物多样性保护的监督)的分别规定。《督察实施办法》作为党政机关联合制定的地方性党内法规,能够将本行政区域内的相关政府职权事项纳为规范内容。因此经由党政联合发文机制的联结,以《督察实施办法》为代表的地方性党内法规与以《云南省生物多样性保护条例》为代表的地方性法规之所以能够产生间接交集,产生彼此协调的需要,原因恰在于《云南省生物多样性保护条例》与《督察实施办法》在效力位阶上是大致对应的(省级地方性党内法规与省级地方性法规)。

另一方面,就党委或党组制度而言,相较于中央层面党规国法的协调问题的处理的普适性,地方性法规与中央党内法规的协调问题的处理有着“地方性”的特征。因为中央层面党规国法有着面向全国的特点,因此在党委或党组制度的联结下通过“溢出效应”的影响,党中央及中央各部门依据党内法规对国家法律的执行或立改废释工作的领导必须忽略地方性的差异,换言之,在“溢出效应”联结下的中央层面党规国法的协调必须是以能为各地提供普适性

的规范实施框架为目标,从而适应各地差异性的社会经济发展状况以及不同的风土人情、人文习俗。而在“溢出效应”影响下的地方性法规与中央党内法规的协调则主要呈现为地方党委或党组依据党内法规对地方性法规的立改废释工作或执行进行领导,由于地方性法规是各地社会治理的重要规范依据,其与不同地域的社会状况、经济水平、文化习俗等因素密切相关,具有鲜明的“地方性”。

四、地方性法规与党内法规衔接协调的基准及应用

(一) 直接交集情形下的衔接基准及运用

在产生直接交集的情形下,由于地方性法规与党内法规在适用对象与调整领域上的高度重叠,处理二者关系的关键在于实现有效衔接。规范的有效衔接指的是“两种规范之间行为指引承接互补”^①,换言之,地方性法规与党内法规的相关规定可以共同适用于同一主体而不会引起矛盾冲突,或者依据具体情况单独予以适用,仅在适用的顺序或适用的尺度上有所差异,互相补位。地方性法规与党内法规的衔接基准与中央层面党规国法的衔接基准在总体方向上具有相似性,但是考虑到地方性法规或地方性党内法规中的“自主性规定”,具有相似性的衔接基准落实到地方层面也会呈现相应的特殊性。

1. 形成完备的规范链条

在地方性法规与党内法规共同适用的情形下,应以形成连贯完整、承接互补的规范链条为衔接的基准,这一点在中央层面的党内法规与地方性法规的“自主性规定”衔接处理上最为突出并且体现出地方层面的特殊性。“在公权力领域,完善的规则体系应该尽可能为被调整对象设定连贯的行为指引,尽管这种连贯性未必由单一的规则体系独立实现,也未必由一条条具体的禁止性或授权性规则串联而成,但必然以严密的逻辑最大限度地限缩模糊地带和规则空白。”^②但是此一衔接基准在地方层面的落实不同于中央层面,因为中央层面党规国法大致具有层级的对应性,在共同作用的调整事项上二者可以直接形成互补的规范链条,而地方性法规中执行上位法的规定与中央党内法规实际上并不能直接衔接,因为地方性法规中执行上位法的规定实质上从属于中央层面党

^① 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》,载《法律科学(西北政法大學學報)》2016年第5期。

^② 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》,载《法律科学(西北政法大學學報)》2016年第5期。

规国法已形成的规范链条。然而，地方性法规中的“自主性规定”在不与上位法（国家法）相抵触的前提下，可以在上位法不尽完善之处及时跟进作出补充性的操作规定，例如，中央一级的党的监督保障法规、党的组织法规与国家法律中的相关规定彼此衔接，形成了规范链条，但是该规范链条对地方国家机关的监督、运行、公职人员管理作出了原则性的规定而不宜进一步作出具体规定，地方性法规中的“自主性规定”则可以直接跟进，就相应的工作机制、实施程序等问题结合本地实际作出详细设计，实现地方性法规与党内法规的衔接。因此地方性法规中的“自主性规定”与中央党内法规所形成的规范链条相对于中央层面党规国法衔接形成的规范链条，具有补充性、可操作性、具体性的特质，更加符合地方实际。

以党的组织法规为例，《中国共产党党组工作条例》（以下简称《工作条例》）第20条第2款规定：“国有企业党组讨论和决定重大事项时，应当与《中华人民共和国公司法》、《中华人民共和国企业国有资产法》等法律法规相符合，并与公司章程相衔接。重大经营管理事项必须经党组研究讨论后，再由董事会或者经理层作出决定。”其中“法律法规”当然包括了地方性法规，例如，《辽宁省企业国有资产监督管理条例》第18条与第19条规定了对于重大经营事项，除企业以外的国有资产监督管理机构、法律顾问也应当以相应的方式参与重大事项的决定或讨论。《辽宁省企业国有资产监督管理条例》的有关重大经营事项的自主性规定在不与《公司法》《企业国有资产法》相抵触的前提下，可以与《工作条例》产生衔接的可能，山东省的国有企业讨论与决定重大经营事项的完整程序应当符合《工作条例》《公司法》《企业国有资产法》以及相关地方性法规的规定，从而避免程序性的瑕疵。

2. 避免静态层面规范秩序模糊性

在地方性法规与党内法规单独适用的情形下，应以避免静态层面规范秩序模糊性为衔接基准，这一点在地方性党内法规“自主性规定”与地方性法规的“自主性规定”的衔接问题的处理上体现得最为突出并呈现出地方层面的特殊性。地方性法规与党内法规在直接交集情形下衔接的基准主要涉及静态层面的规范秩序，并且集中在公法领域与党的监督保障、党的组织运行与干部管理方面法规的交叉。在规范单独适用的情形下，针对共同作用的调整事项需要在地方性法规与党内法规中选择适当的规范类别，针对同一主体的同一行为给出具有确定性的处理后果。当不涉及自主性规定时，中央党内法规与地方性法规的衔接处理与中央层面的党规国法的衔接处理是高度类似的，因为中央党内法规往往会通过明确的“规范前件”或“规范后件”将国家法律或地方性法

规的适用或不适用纳入其中,适用标准是明确的,从而形成二者“互相补位”的局面。例如,《中国共产党纪律处分条例》第四章规定了相关主体在纪律审查过程中发现有违反《刑法》规定但不构成犯罪的行为、因犯罪情节轻微免于起诉或免于刑事处罚的情况下,也应当视具体情节给予相应的纪律处分。

然而当涉及地方性党内法规的“自主性规定”与地方性法规的“自主性规定”的衔接处理时,难以依据明确的适用标准对地方性党内法规与地方性法规的适用进行取舍。以对公职人员的责任追究为例,在地方性法规或地方性党内法规的“自主性规定”都规定了具体的处罚措施且未引入上位法规范的情况下,为了避免出现矛盾冲突或者模糊不清等问题,那么相关的处罚措施的选择适用就应根据规范语词的差别,结合具体案情进行合理性判断,灵活决断,以选择恰当的责任追究方式。以《河北省错案和执法过错责任追究条例》(以下简称《追究条例》)为例,该条例适用于河北省司法人员、行政执法机关的执法人员。《追究条例》第16条规定:“错案和执法过错情节轻微,危害不大的,可酌情给予责任人批评教育、责令检查、通报批评等处理。”中共河北省委曾印发《河北省贯彻落实〈中国共产党问责条例〉实施办法》(以下简称《实施办法》),其中规定了对党的领导干部问责的情形,在公职人员具备党员身份时,《实施办法》与《追究条例》的关系并不必然是共同适用的关系,而是可能适用《追究条例》后就不再适用《实施办法》,或者适用《实施办法》后就不再适用《追究条例》,相互补位的次序根据相关主体的违纪违法程度予以合理判断。

(二) 间接交集情形下的协调基准及运用

不同效力位阶的地方性法规与党内法规皆存在间接交集,具有协调的必要。党内法规并不直接规范地方性法规所调整的事项,党内法规更多的是通过“溢出效力”(效应)的方式影响地方性法规的制定、执行,二者只能产生间接交集。需要说明的是,党政联合发文机制、党委或党组制度都能使得各层级的党内法规与地方性法规产生间接交集,但是在党政联合发文机制影响下地方性法规与地方性党内法规的间接交集现象最为典型,而在党委或党组制度下中央党内法规与地方性法规的间接交集问题的处理最为普遍。

1. 效力位阶的对应性或调整事项的相关性

在党政联合发文机制下,地方性法规与党内法规产生间接交集时要以效力位阶的对应性或调整事项的相关性为协调基准,其中调整事项的相关性适用于中央党内法规与地方性法规的协调处理,而效力位阶的对应性、调整事项的相关性共同适用于地方性党内法规与地方性法规的协调处理。

就中央党内法规与地方性法规而言,二者只需以调整事项的相关性为协调标准。党政联合发文的适用主体在规范层面正式具备了对党外人员、组织进行规范评价并采取相应行为的权限,而在不考虑效力位阶对应性的情况下地方性法规的适用主体如地方政府、公民、社会组织等本身就被纳为党内法规的评价对象。只要地方性法规与党内法规的调整事项具有事实上的相关性,那么由于党政联合发文机制的“溢出效应”的作用,中央党内法规的执行在实施过程中就会影响相关地方性法规的执行。例如,《督察工作规定》第14条第1项规定督察对象包括“省、自治区、直辖市党委和政府及其有关部门,并可以下沉至有关地市级党委和政府及其有关部门”,虽然《督察工作规定》第15条未明确将生态环保领域地方性法规的贯彻落实状况纳为督察内容,但是第15条的兜底条款规定了“其他需要督察的生态环境保护事项”,督察机构在实际执行《督察工作规定》时可以将地方党政机关执行生态环保领域地方性法规的实际状况纳为督察内容。就地方性党内法规与地方性法规而言,二者的协调标准包括效力位阶的对应性和调整事项的相关性。在党政联合发文机制影响下,不同于中央党内法规与地方性法规的协调处理,地方性党内法规与地方性法规的协调更多体现为地方性法规的贯彻落实状况明确被纳入党内法规中,构成特定条文的组成部分,这是地方性党内法规的“溢出效力”的影响,如前述《督察实施办法》与《云南省生物多样性保护条例》的效力位阶大体对应,其中《督察实施办法》第15条规定了包括《云南省生物多样性保护条例》在内的省生态环境保护法律法规的贯彻落实状况属于督察内容。

2. 提供具有地方性的规范实施方案

在党委或党组制度的联结下,中央党内法规的执行会对党外事务或党外主体产生事实性的影响,因此在党内法规的“溢出效应”影响下党内法规与地方性法规是执行过程中相互配合,共同协作,更多的是一种目标趋同,由此处理中央党内法规与地方性法规协调问题的关键在于为本地的社会治理提供具有地方性的规范实施方案,二者的协调处理必须要充分吸纳与地方治理有关的诸项事实性要素。

以农村领域为例,中共中央于2019年印发了《中国共产党农村工作条例》(以下简称《农村工作条例》),其中第二章的第5条到第13条规定了党中央、省(自治区、直辖市)党委、市县乡党委组织领导农村工作的职责,而各地党委也依据《农村工作条例》制定了相应的地方性党内法规,如江苏省委印发《关于贯彻〈中国共产党农村工作条例〉实施办法》、山东省委印发《关于贯彻落实〈中国共产党农村工作条例〉的实施意见》,而各地人大及其常委会

也制定了大量涉及农村领域的地方性法规，如《江苏省农村水利条例》《四川省农村能源条例》《南京市农村公路条例》。规定了党领导农村工作的组织框架、主要任务、队伍建设、保障措施、考核监督的《农村工作条例》的贯彻落实与农村领域地方性法规的执行是彼此关联的，二者在党委或党组制度的联结下产生了间接交集。但是各地党委或党组在领导农村领域的地方性法规的执行工作时，实际上就是力求让《农村工作条例》能够与更为具体的农村领域的地方性法规相结合，提供具有地方性的规范实施方案。换言之，各地党委或党组实际上要根据地方实际状况，在推进农村水利、农村能源、农村公路等领域建设的过程中充分考量各项事实性因素，有效协调《农村工作条例》与相关地方性法规。

五、推动地方性法规与党内法规衔接协调的实现机制

地方性法规与党内法规衔接协调的实现机制并不是对衔接协调基准及运用的重复性表达，而是指通过重新设计人大机关与党委组织的工作关系与机构运行来实现对衔接协调基准的运用，换言之，衔接协调基准的运用必须经由人大机关与党委组织的协作配合方能实现，为此需建立一套运行高效、覆盖全面的工作联动机制。这一套工作联动机制覆盖立法立规前、立法立规中、立法立规后三个阶段，包括沟通协商机制、批准审查联动机制、评估机制及修改与废止机制。为使得衔接协调的实现机制不增加立法立规机关的工作负担，妨碍其推进立法立规工作的积极性，相关衔接协调实现机制首先应当将职权在不同层级的立法立规机构、立法立规机构中的内设部门之间进行合理分配，形成相互协作的关系；其次，衔接协调的实现机制更多应体现为立法立规机构中的立法工作人员衔接协调思维的养成，而非仅仅是额外的叠床架屋式的机构增设；最后，要善于引入体制外的力量参与到衔接协调的工作中，特别是立法专家、司法实务工作者的参与。

（一）立法立规前需建立地方人大机关和同级党委组织的沟通协商机制

1. 需要制定地方性法规而与之有交集的党内法规已然存在的情形

若是直接交集则需要地方人大机关及时与同级地方党委沟通协商，以明确哪些事项只能由既定的党内法规作出规定，不能由地方性法规“越位”调整；哪些事项现有的党内法规规定不够全面、完善，必须由地方性法规作出补充规定，从而评估相关的地方立法规划能否满足与既定的党内法规有效衔接的要求。若是间接交集也需要地方人大机关及时与同级地方党委沟通协调，以要求

同级地方党委合理、及时地执行相关党内法规或者对相关党内法规进行立改废释,以满足启动地方立法制定工作的条件,为立法评估奠定基础。

2. 需要制定党内法规而与之有交集的地方性法规已然存在的情形

中央党内法规的制定首要考虑的是与国家法律的衔接协调,次要考虑的是地方性法规,因为全国人大立法机关已经通过备案审查机制将地方性法规纳入审查体系,从而免去了党的中央组织与地方人大机关、地方政府沟通协商的负担。若是省级党委需要制定党内法规,则一方面需与省级人大机关沟通协商并进行立规评估,以预先避免规范冲突或相互矛盾,实现规范有效衔接或相互协调;另一方面也需由设区的市一级党委与设区的市一级人大机关进行协商沟通,并由设区的市一级党委及时汇报协商沟通的结果,尽管设区的市的地方性法规已被纳入省级人大机关的批准审查体系,但鉴于省级人大机关人力资源有限且已承担较多的职能,因此,在省级党委需要制定党内法规时适宜地将相关协商沟通的机制同时下沉至设区的市一级党委组织,这不仅有助于缓解省级人大机关的工作压力,也有助于调动各级党委组织、人大机关参与到地方性法规与党内法规的衔接协调工作中的积极性。

3. 地方性法规和党内法规都没有进行规定调整的空白情形

一旦在静态层面的规范秩序中出现了地方性法规和党内法规都应对特定事项予以调整却规范阙如的情形,应通过如下方式实现地方性法规与党内法规的衔接:

其一,如果就该事项国家法律已作出规定,而党内法规与地方性法规对特定事项均未作出调整的情形下,首先应由省级人大机关与同级党委机关沟通协商,再由省级党委机关向党的中央组织汇报,中央党内法规优先满足与国家法律的衔接要求,而后省级党委制定的地方性党内法规与地方性法规在各自规范体系(国家法律与党内法规)理顺逻辑关系,最后实现地方性党内法规与地方性法规的衔接。

其二,如果就该事项国家法律未作出规定,同时中央党内法规在该领域规定也是空白的情形下,则可以考虑建立由地方人大机关与同级党委机关共同参与的共识凝聚型党政联合发文机制,待时机成熟时再由全国人大机关或党的中央组织制定国家法律或党内法规。“通过党政联合发文这种形式,在一个相对小的范围、相对低的层次进行制度的先行先试,一定程度上能够为执政党推动制度改革创新以及国家正式立法制造社会舆论、刺激需求、促进共识。”^①

^① 封丽霞:《党政联合发文的制度逻辑及其规范化问题》,载《法学研究》2021年第1期。

（二）立法立规中需探索构建地方人大机关与党委组织共同参与的批准审查联动机制

1. 现有的批准审查联动机制及其局限性

鉴于备案与审查相互连接，审查机关作出的审议决定能够对地方性法规或党内法规的内容、实施产生实质影响（导致地方性法规、党内法规被撤销等），也可将备案审查视为广义立法立规过程中的活动。《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》中提出了建立党内法规和规范性文件备案审查与国家法规、规章和规范性文件备案审查衔接联动机制，以实现党的系统与人大、国务院系统备案制度的有效衔接。^①在官方正式提出建立备案审查衔接联动机制的情势下，尚需进一步完善这一机制，因为全国人大常委会相关工作机构、委员会以及中共中央办公厅机构、人员配置是有限的，现有的备案审查重心则主要集中于中央层面党内法规与国家法律，对于地方性法规与地方性的党内法规的关注力度同样是十分有限的。

2. 建立省级人大机关与同级党委共同参与的批准审查联动机制

根据《立法法》的规定，设区的市的地方性法规需上报省级人大常委会，由其审查批准后施行。为了实现地方性法规与党内法规的衔接协调，可以尝试由省级人大机关与同级党委共同协作，建立批准审查联动机制，省级党委组织可以就设区的市的地方性法规与党内法规是否矛盾、冲突进行预先审查，从而减轻中央备案审查机关的工作压力。

3. 建设区的市一级人大机关与同级党委共同参与的预先审查协商机制

当地方性法规的制定主体是设区的市一级人大机关时，为减轻省级人大机关批准审查的工作压力，应建立由设区的市一级人大机关与同级党委共同参与的预先审查协商机制。在地方性法规的立法草案出台到上报省级人大机关备案之前的这段时间，由设区的市一级人大机关将立法草案送交同级党委进行预先审查，以及时发现立法草案中是否存在与相关党内法规的不协调、不衔接之处，而后由同级党委与设区的市一级人大机关及时协商以便于其后续上报备案或发现问题之后的再行修改。

（三）立法立规后需建立相应的评估机制及修改、废止的通报机制

1. 构建常态化的修改、废止的通报机制

有学者提出为保证党内法规和国家法律在实施过程中的相互配合，建议引

^① 参见侯嘉斌：《党内法规与国家法律衔接协调的实现机制研究》，载《社会主义研究》2018年第1期。

入党规法规与国家法律修改与废止的通报机制,即出现了规范修改或废止的情况,有权机关之间应当相互通报,以便于立法立规机关就修改或废止的国家法律所涉及的党内法规、修改或废止的党内法规涉及的国家法律进行合理评估,以确定是否需要启动相应的修改或废止程序。^①与之相类似,因为地方性法规更会随着社会发展变迁的需要而不断修改与废止,如果不能实现地方性法规与党内法规修改、废止的联动,也会引发规范衔接不畅、无法协调,因此建立修改与废止的通报机制具有保持地方性法规与党内法规动线流畅的重要作用。这一通报机制适合建立在地方人大机关与同级党委之间,但考虑到地方党委特别是设区的市一级党委较为缺乏立规经验,同时立法研究方面的人才储备也难以与地方人大机关比拟,因此,宜由地方人大机关与同级党委共同组建负责通报立法立规后修改、废止信息的独立机构,并将该机构的工作运行常态化、制度化。该机构一方面在党内法规被修改、废止时,可以及时通报本级人大机关,另一方面在地方性法规被修改、废止时,也可以及时通报有关的党内法规的制定部门或执行部门。

2. 构建第三方参与的科学客观的评估机制

地方性法规、党内法规发生变动后相关信息被通报给相应的立法立规机构后,并不必然导致修改或废止工作的启动,只有在相关的变动足以引发地方性法规与党内法规产生不衔接、不协调的问题时才会要求立法立规机构启动修改与废止工作,因此,从信息通报到立法立规后的更正中间还需经由科学、客观、专业的评估。单方面地由地方人大机关或者同级党委组织进行的评估工作难免陷入主观,导致无法进行准确评估,应由前述负责通报修改、废止信息的独立机构兼任评估的任务。具体而言,就是在该机构向立法立规主体通报地方性法规、党内法规的修改、废止信息时,应一并附上评估报告,以便于立法立规机构作出决断,是否启动相应的修改或废止工作。此外,如果有对地方立法、党内法规领域具备专业知识的专家参与评估工作的话,则更加能够确保评估结果的科学、客观、专业。

六、结语：建构“部分”与“整体” 相互贯通的社会主义法治体系

本文旨在作出一种融贯性的努力,强调处理地方性法规与党内法规的衔接

^① 参见姬亚平、支菡箴：《论党内法规与国家法律的协调和衔接》，载《河北法学》2018年第1期。

协调问题一方面需要明确社会主体法治体系的整体性，即地方性法规与党内法规需要实现在自身规范体系内部秩序的和谐统一；另一方面，也需重视不同层级地方性法规与效力等级不同的党内法规衔接协调问题的差别。两个方面互为补充，彼此交融，负责立改废释或执行地方性法规与党内法规的国家机构要精准认识到相关规范“在社会治理结构和法治结构中的地位、作用及其相互关系”^①，只有明确每一层级的规范在整体法秩序中的定位，并且依据这种定位处理地方性法规与党内法规的衔接协调问题，才能最终建构“整体”与“部分”相互贯通的有序运行的中国特色社会主义法治体系。

On the Connection and Coordination of Local Laws and Regulations and Inner-Party Laws and Regulations

Wang Xiao

Abstract: Borrowing from the concept of intersection in the field of mathematics, local laws and regulations and inner-party laws and regulations have both direct and indirect intersections. local laws and regulations inner-party laws and regulations. Among them, the direct intersection corresponds to the handling of the connection problem, which belongs to the static normative order; the indirect intersection corresponds to the handling of the coordination problem, which belongs to the dynamic normative order. The reasons for the connection and coordination of local laws and regulations and inner-party laws and regulations are similar to the reasons for the connection and coordination of inner-party laws and regulations and national laws at the central level, including the difference in value orientation of “party discipline is stricter than national law”, the leadership system of the division of party and government, the influence of spillover effect of inner-party laws and regulations triggered by the party-government joint publishing mechanism and the party committee system. However, the uniqueness of the “autonomy regulations” and the spillover effects of inner-party laws and regulations at the local level makes

^① 刘作翔：《当代中国的规范体系：理论与制度结构》，载《中国社会科学》2019年第7期。

the connection and coordination of local laws and regulations and party regulations have their own particularities, not entirely a repetition of the issue of connection and coordination of inner-party laws and regulations and national laws at the central level, and it is necessary to explore the benchmarks of connection and coordination related to it. The realization mechanism of connection and coordination includes the establishment of a communication and consultation mechanism between the people's congress and the party committee organization at the same level before legislative legislation, and the establishment of a joint approval and review mechanism in which local people's congress agencies and party committee organizations participate in the legislative legislation, and the establishment of corresponding assessment mechanism and notification mechanism for modification and abolition after legislative legislation.

Keywords: Local Laws and Regulations; Inner-Party Laws and Regulations; the Connection and Coordination; Indirect Intersection; Direct Intersection

(编辑: 陈 曦 张 俊)