

地方党内法规制定权限研究

秦奥蕾 张丁方*

摘要: 地方党内法规制定权限是指地方党内法规制定主体通过制定党内法规来加以规范和调整的事项范围。地方党内法规制定主体应限定为有权地方党的代表大会、党委会及党委常委会,此外,还应结合民主集中制原则、地方立法与地方立规的差异性等认知地方党内法规主体扩容现象。省级党委的制定权限包含“直接制定权”和“授权制定权”两个维度,试点城市党委的制定权限集中于基层党建和作风建设等方面。地方党内法规制定权限不得突破党的中央组织、中纪委和中央工作机关的制定权限,不得触碰国法和中央党内法规保留事项,同时还应当接受前置审核和备案审查等机制规制。

关键词: 地方党内法规 地方党委 制定主体 制定权限 权限规制

地方党内法规制定权限涵盖“地方党内法规”与“制定权限”两个基本范畴。一方面,厘清“地方”等基础概念是全面理解地方党内法规的前提与起点;另一方面,明晰“制定权限”是深入研判地方党内法规的核心与关键,“制定权限是党内法规的核心内容。制定权限分配是否合理,直接关系到党内法规的质量高低”。^① 2019年8月30日新修订的《中国共产党党内法规制定条例》(以下简称《制定条例》)和2017年6月中共中央印发的《关于加强党内法规制度建设的意见》(以下简称《意见》)都对地方党内法规制定权限有所规定,但《制定条例》并未对副省级城市和省会城市党内法规制定权予以明确,地方党内法规制定试点工作是否可进行推广以实现常态化的问题尚待进一

* 作者简介: 秦奥蕾,法学博士,中国政法大学法学院教授、博士生导师;张丁方,中国政法大学法学院党内法规专业硕士研究生。

收稿日期: 2019年11月8日。定稿日期: 2020年4月15日。

① 徐信贵《党内法规的规范属性与制定问题研究》,《探索》2017年第2期。

步探讨。与2012年5月出台的《中国共产党党内法规制定条例》(以下简称“2012年制定条例”)相比,《制定条例》明确了各级党内法规制定主体的权限范围,在一定程度上缓和了制定主体间的冲突,是党内法规制度精细化建设的一大进步,但也存在一些有待完善的地方,如,应当如何理解地方党内法规制定权限的调整事项?如何划分地方党委内部各主体间的权限边界?怎样对地方党内法规的制定权限加以规制?地方党内法规制定权限问题是进行地方党内法规研究的基础理论问题,也是推进党内法规体系化建设不可回避的问题,对《制定条例》等规范文本进行深度解读以便于实践操作是目前地方党内法规制定权限研究的重点所在。本文主要以规范文本为基础,从基本概念、制定主体、权限范围及权限规制等方面对地方党内法规制定权限相关问题进行研究和探讨。

一 地方党内法规制定权限概述

地方党内法规是省、自治区、直辖市党委制定的体现党的统一意志、规范党的领导和党的建设活动、依靠党的纪律保证实施的专门规章制度,其规范对象是本地区的党组织活动与党员行为。地方党内法规建设是党内法规体系化建设的重要一步,是实现建党一百周年形成比较完善的党内法规制度体系目标的关键一环。“地方党内法规制定的优劣程度直接决定了其质量的高低,同时又决定了其是否得以贯彻执行,是否可以达到预期的实施效果。”^①提升地方党内法规制定质量,其重点在于全面把握地方党内法规的制定权限。认知地方党内法规制定权限,需要对以下概念加以分析。

(一) 地方

《辞海》中对“地方”一词的解释是“1. 住所。2. 中央以下各级行政区域的统称。3. 领域。4. 旧时地保、保正也称‘地方’。”^②毛泽东同志曾提出,“中央要发展工业,地方也要发展工业”。^③此处“地方”即与“中央”相对。在我国现行国家行政区划体制中,“地方”一词主要指省、自治区、直辖市及其以下的行政单位。《中国共产党章程》(以下简称“党章”)第四章对“党

^① 秦前红、庞慧洁 《地方党内法规制定质量研究——以制定程序为中心的考察》,《河南师范大学学报(哲学社会科学版)》2020年第1期。

^② 辞海编辑委员会编 《辞海》,上海辞书出版社1979年版,第518页。

^③ 中共中央文献研究室编 《毛泽东思想年编:一九二一——一九七五》,中央文献出版社2011年版,第802页。

的地方组织”作出规定,党的地方组织是指“党的省、自治区、直辖市的代表大会,设区的市和自治州的代表大会,县(旗)、自治县、不设区的市和市辖区的代表大会”。^①结合《制定条例》解读“地方”一词,其仅指省级行政单位,即“省、自治区、直辖市”,不包括自治州、县、自治县、市、乡及特别行政区等地方行政单位。随着时代的发展,“地方”一词不再仅仅局限于单一的地域概念,而更多的是在政治体制格局中对其进行分析。当下也应将“地方”的视野拓展到“依规治党与依法治国统筹推进”的背景下对其加以分析,应当从“地方”所承载的政治功能、所蕴含的组织原理等角度把握中央与地方、党的中央组织与地方组织之间的关系。

(二) 地方党委

地方党委的产生与党的成立、发展息息相关,其前身是党的地方执行委员会。1927年《中国共产党第三次修正章程决案》正式将地方执行委员会改为地方委员会,并对委员会的产生方式、组织制度、议事规则等进行了规定,明确各委员会职责是“在大会闭会期间为该级党部最高权力机关,执行并指导党务及政策”^②。地方党委组织体系转变为“省委员会—市或县委员会—区委员会—支部干事会”。中央和省级的党组织系统关系主要呈现为“全国—全国代表大会—中央委员会”“省—省代表大会—省委员会”。《中共中央印发〈中国共产党地方委员会工作条例〉》中指出“地方党委制度是我们党执政治国的重要组织制度,完善这项制度是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要方面。”^③据文义解释,“党委”是指党的委员会,“地方党委”则应指向与党的中央委员会所对应的党的地方委员会,其由同级党的代表大会选举产生,是同级党的地方代表大会闭会期间党的地方领导机关。地方党委委员每届任期五年,地方党委全委会每年至少举行两次,遇有重要情况可随时召开。“在我国现行的地方政治运作过程中,地方党委是地方政治、经济、社会发展的推动主体,是当代我国地方政治体系权力运作的核心。”^④明确“地方党委”的内涵,是确定地方党内法规制定权限归属的核心与关键。

① 《中国共产党章程》,资料来源: <http://www.12371.cn/special/zggcdzc/zggcdzcqw/#disizhang>,最后访问日期:2020年6月28日。

② 《中国共产党第三次修正章程决案》,资料来源: <http://fwu.12371.cn/2014/12/24/ART11419386630948886.shtml>,最后访问日期:2020年6月28日。

③ 《中共中央印发〈中国共产党地方委员会工作条例〉》,《人民日报》2016年1月5日,第1版。

④ 李鹏《地方党委权力运行体制研究——基于中共上海市闵行区委员会的实证分析》,复旦大学硕士学位论文,2009年。

（三）制定权限

所谓“权限”，是指权力主体对某事项进行决策或调整的职权范围。党内法规制定权是指制定主体享有的制定党内法规的权力，而党内法规制定权限则涉及制定主体行使制定权的范围。地方党内法规制定权限是指地方党内法规制定主体通过制定党内法规来加以规范和调整的事项范围。

从纵向上看，党内法规制定主体的权限表现为各层级党内法规效力位阶的高低。效力越高，其权限范围则越广。《制定条例》中规定各层级党内法规的效力为，党章具有最高且不得与之抵触的效力；中央党内法规和规范性文件效力仅次于党章；中央纪律检查委员会及党中央工作机关制定的党内法规效力高于省级党委制定的党内法规，且省级党委制定的党内法规不得与中纪委、党中央工作机关制定的党内法规相抵触。新修订的《制定条例》以“高于+不抵触”的方式明确规定了中央党内法规、中纪委及中央工作机关制定的党内法规与地方党内法规的效力关系，解决了此前学界关于纪检条规、部门党内法规与地方党内法规之间效力位阶认识的分歧，^①这在一定程度上能够化解党内法规的纵向规范与横向规范间交叉排斥的问题，^②也有利于明晰纵向主体间的制定权限，从而推动党内法规制度建设规范化与系统化。

制定权限的划分是整个党内法规制定体制的重点所在。地方党内法规制定权限问题是进行地方党内法规研究的基础理论问题，也是地方党内法规在实践运行中不可忽视的问题。准确认知地方党内法规制定权限问题，首先需要厘清地方党内法规的制定主体，即明确制定权限归属问题；其次则需要把握地方党内法规制定权限的事项范围；最后，为防止权限越界，还应当对制定权限加以规制。

二 地方党内法规的制定主体

目前，认定地方党内法规制定主体的制度依据主要为《制定条例》和

① 《制定条例》出台前，学界对纪检条规、部门党内法规与地方党内法规的效力位阶的认识存在分歧。有观点认为中央纪律检查委员会和中央各部门制定的党内法规效力高于省、自治区、直辖市党委制定的党内法规效力，也有观点认为地方党内法规与纪检条规、部门党内法规仅仅是“不抵触”关系。参见魏治勋《论党规的概念、范围与效力等级》，《法律科学（西北政法学报）》2018年第2期；高文勇《论党内法规效力的基本内涵与实践路径》，《阴山学刊》2019年第4期；苏绍龙、秦前红《论党内法规的适用规则》，《华南师范大学学报（社会科学版）》2019年第1期。

② 以纪检部门工作为例，党章中规定党的地方各级纪律检查委员会和基层纪律检查委员会在同级党的委员会和上级纪律检查委员会双重领导下进行工作。在此种情形下“纵向规范”与“横向规范”之间可能会产生交叉与排斥，衍生效力高低的问题。

2017年6月中共中央印发的《意见》。前者规定了省、自治区、直辖市党委地方党内法规制定权，后者提出探索赋予副省级城市和省会城市党委在基层党建、作风建设等方面的党内法规制定权。

（一）省、自治区、直辖市党委作为地方党内法规制定主体

《制定条例》第三条规定了从中央到地方不同层级的党内法规制定主体，依据该条规定，地方党内法规的制定主体应当为省、自治区和直辖市党委。如何准确理解“省级党委”概念内涵？可否扩大化解释？例如是否可以囊括“地方党的代表大会和党委常委会”？是否包括“其工作机关和地方党委书记个人”？

目前主要存在以下几种理解。（1）严格按照“2012年制定条例”规定，把有权地方党委界定为地方党的委员会，而不包括地方“党的代表大会”。此观点从民主性与集中性的权量角度出发，提出一方面党委由党代会选举产生，党代会的民主性显然大于党委的民主性，但“2012年制定条例”并没有赋予省级党代会党内法规制定权，说明党内法规制定权并非完全考虑民主性；另一方面，党内法规服务于从严管党治党，过分强调民主无法达到从严管党治党的目的，只有集中力量才能实现党的奋斗目标，而省级党委的集中性显然优于省级党代会的集中性，因此《制定条例》仅赋予省级党委而不包括省级党代会党内法规制定权。^①（2）把有权地方党委解释为地方党的委员会，不包括党委常委会。如有学者提出，“在党章和其他党内法规的语境里，‘地方党委’‘省委’等提法和概念指向都是党的委员会的含义，不是指党委常委会”。^②（3）认为有权地方党委包括有权地方党的代表大会、党的委员会及其常务委员会。^③持此观点的学者认为，地方党的委员会及其常务委员会均适用《中国共产党地方委员会工作条例》（以下简称《地方工作条例》），在职责分工上，有权地方党的委员会职责之一是“审议通过重要党内法规或者规范性文件”，故而一般性党内法规或者规范性文件可以由党委常委会制定，这为地方党委常委会的党内法规制定权提供了解释路径；而地方党的代表大会的党内法规制定权则可由党章相关规定及其与地方党委的关系视角加以解释。党章中规定，地方党

① 参见张小帅《党内法规制定主体的范围及其规范依据》，《中国浦东干部学院学报》2018年第5期。

② 张晓燕《论党内法规制定主体制度的规范化》，《湖湘论坛》2018年第3期。

③ 参见苏绍龙《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；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。

的代表大会有权“讨论本地区范围内的重大问题并作出决议”，^①审议通过地方党内法规应属其职权范围内事项。同时党的各级委员会由同级代表大会产生，对代表大会负责并报告工作，因此党委会拥有的权力，党的代表大会也应当拥有。^②（4）有权地方党委不包括地方党委书记个人。“根据民主集中制原则，凡属重大问题都要按照集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定的原则，由党的委员会集体讨论，作出决定。”^③若赋予地方党委书记个人地方党内法规制定权，则有悖于民主集中制的程序和原则。（5）地方党的工作机关不属于有权地方党委的范畴。根据《中国共产党工作机关条例（试行）》（以下简称《工作机关条例》），党的工作机关主要是执行和贯彻落实党委及上级工作机关交办的有关事项，保证政令畅通，其职能聚焦于“落实、执行与服务”，而非“制定、谋划与决策”，故其不是地方党内法规的制定主体。

笔者认为，应当对《制定条例》中的“省级党委”作扩大解释，其扩大的限度应包括有权地方党的代表大会、党委会及党委常委会。虽然目前《地方工作条例》并未对地方党委常委会制定党内法规的权限作出明文规定，仅提出地方党委常委会可以“对应当由常委会决定的其他重要事项作出决定”，^④但常委会在全委会闭会期间行使党的地方委员会职权，主持经常性工作，可以审议批准一般性党内法规或规范性文件，因此地方党委常委会属于地方党内法规制定主体范畴。党章规定党的地方代表大会有权“讨论本地区范围内的重大问题并作出决议”，^⑤同时党的地方代表大会职权之一为“选举产生同级党的委员会”，从原生与派生之维度来理解，地方党内法规的制定主体应当包括地方党的代表大会。将“有权地方党委”理解为有权地方党的代表大会、党委会及党委常委会，有利于坚持民主集中制原则，实现地方党内法规制定工作的稳步进行。

（二）副省级城市和省会城市党委作为地方党内法规制定主体

“2012年制定条例”中仅将地方党内法规制定权限赋予省级党委，而没有再向下放权。中共中央印发的《意见》提出“探索赋予副省级城市和省会城

① 《中国共产党章程》，资料来源：<http://www.12371.cn/special/zggcdzc/zggcdzcqw/#disizhang>，最后访问日期：2020年6月28日。

② 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。

③ 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。

④ 《中国共产党地方委员会工作条例》，《人民日报》2016年1月5日，第6版。

⑤ 《中国共产党章程》，资料来源：<http://www.12371.cn/special/zggcdzc/zggcdzcqw/#disizhang>，最后访问日期：2020年6月28日。

市党委在基层党建、作风建设等方面的党内法规制定权。”^①有学者指出“要鼓励基层试点，对于一些暂不适宜全面施行的重大制度设计，可以授权一些地方开展试点，及时总结经验，为全党全国提供可复制、可推广的制度成果。”^②《意见》提出试点城市党内法规制定权就是为了鼓励地方党委先行先试，以期总结实践经验，为党内治理提供更多基层范本。

2017年5月，党中央首次将党内法规制定权下放至副省级城市和省会城市党委，在沈阳、青岛、兰州、武汉、福州、深圳、南宁等七个城市开展为期一年的党内法规制定试点工作。试点城市的选择充分考虑了地域分布的广阔性和地区间党建工作发展的不平衡性。目前试点城市已出台部分党内法规，如沈阳市委印发的《沈阳市容错纠错实施办法（试行）》、青岛市委印发的《青岛市党员领导干部廉政谈话实施办法（试行）》等。一方面，试点城市制定党内法规能够有步骤地实现地方立规与地方立法的衔接和协调，有利于实现管党治党模式的法治化转型、发挥地方党委的主观能动性、弥补党内规范性文件不足等；^③但另一方面，试点城市制定党内法规在实践中也存在诸多问题与挑战，具体体现在以下几个方面。

（1）立规质量不佳。阅读试点城市已出台的相关党内法规，可以发现部分规定并未结合本地区发展实际，没有突出地方特色进行探索创新，更多的是对上位党内法规的照搬照抄，许多表达也存在不规范的现象。还有部分试点城市在为期一年的试点阶段结束后仍制定了党内法规，此举也存在越权之嫌，更反映出试点城市制定技术不规范、不成熟等问题。制定技术不规范不仅容易造成立规上的重复，浪费立规资源，也会在执行与适用中造成困扰。还有学者提出，近年来，各地党组织特别是组织部、纪委等部门纷纷在基层推行各种形式的党建创新项目和创新活动，形成了基层党建创新的“繁荣”局面。“基层党建创新中也存在着不守边界、不求整合、不可扩散、不明绩效等突出问题。”^④

（2）衔接机制不畅。试点城市党委制定党内法规衔接不畅突出表现为党内法规制定技术系统内的衔接不畅。如在备案衔接层面，2012年的《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》并未规定副省级城市和省会城市制定

① 《关于加强党内法规制度建设的意见》，《人民日报》2017年6月26日，第1版。

② 中共中央办公厅法规局《以改革创新精神加快补齐党建方面的法规制度短板》，《求是》2017年第3期。

③ 参见李斌雄、王荣《中国共产党党内法规制定试点工作的缘由、关键及其规范》，《学习与实践》2018年第10期；任澎、王译《赋予副省级城市、省会城市党委党内法规制定权的理论探讨》，《天水行政学院学报》2019年第1期。

④ 卢福营《当前基层党建创新值得关注的问题》，《长白学刊》2016年第6期。

的党内法规应当如何备案,2019年修订的《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》)将党组织制定的党内法规和规范性文件均纳入备案审查范围。但在试点工作开展期间,副省级城市和省会城市党委制定的党内法规应当如何进行备案审查?应当对其如何进行评估?试点城市党内法规制定、备案与评估等环节的衔接上存在制度空白。

(3) 经验可推广性存疑。试点工作的初衷是为了先行先试,为全党全国提供可复制、可推广的制度成果。但因为各地区的基层工作土壤不同,各地域间政治、经济、文化等发展各异,试点城市在提供统一范本上存在难度。“‘鲜明特色会否掣肘经验大范围推广’的问题普遍困扰地方党内法规的制定工作,如何才能既凸显地方特色又达到‘法’的规范性要求,还需从方法论上进一步把握。”^①

(三) 关于地方党内法规制定主体扩容的分析

目前,关于副省级城市和省会城市党委制定党内法规的讨论大多是基于主体扩容的前提,^②但《制定条例》并未对党内法规制定主体扩容加以规定,试点步伐放缓。笔者认为党内法规制定主体呈现集中趋势,应限定为《制定条例》第三条中明确规定的主体,即党的中央组织,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。副省级城市和省会城市党委不应享有党内法规制定权。此种趋势不仅是因为试点工作中存在上述相关问题,更根源于党的民主集中制原则,源于地方立法与地方立规的差异性。

首先,从民主集中制原则来看,民主集中制原则是中国共产党的根本组织原则,也是群众路线在党的生活中的运用,其基本内涵是民主基础上的集中和集中指导下的民主相结合。王贵秀在《论民主和民主集中制》一书中提到,民主集中制的核心和归宿是“全党服从中央”,从组织上实现和维护中央权威。“任何组织的使命、功能、价值和意义就在于使整体形成某种集中的意志和统一的行动,实现共同的组织目标。无产阶级政党更是如此。我们坚持和实行民主集中制的所有原则,最终就在于使全党形成一个集中的意志和统一的行

^① 周叶婷 《论主体扩容视角下党内法规制定的规范性》,《学习与实践》2019年第11期。

^② 参见童彬 《党内法规制定权和程序机制研究——以副省级城市和省会城市党委制定党内法规为例》,《探索》2018年第2期;李斌雄、王荣 《中国共产党党内法规制定试点工作的缘由、关键及其规范》,《学习与实践》2018年第10期;任澎、王译 《赋予副省级城市、省会城市党委党内法规制定权的理论探讨》,《天水行政学院学报》2019年第1期;周叶婷 《论主体扩容视角下党内法规制定的规范性》,《学习与实践》2019年第11期;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期等。

动,以形成一股强大的合力,实现共同目标。”^①作为党的组织原则的民主集中制,一方面强调“民主”,因此赋予了地方党委党内法规制定权,有利于发挥地方的民主性与积极性;另一方面更强调“集中”,强调从组织上保障和维护中央权威。中国共产党作为宪法规定的唯一执政党,其强调从中央组织到地方组织的一体性与统一性,我们党一贯坚持“集中力量办大事”,只有坚持党中央的集中统一领导,才能更好地实现党的宗旨与目标,实现党内法规在适用、执行等环节的规范与统一。“党规体现的是党的统一意志,党的统一意志决定着党规的本质属性。对于制定党规而言,核心要求是正确体现党的统一意志,这就意味着建立健全党规制定机制、配置制定权限和规定制定程序,都应当围绕这一核心要求展开。”^②党内法规是党统一意志的体现,如果党内法规制定主体范围过大、层级过低,则党的统一意志在向下传达的过程中难免会出现偏差与误解等问题,故而仅赋予了一定层级(省级)地方党委党内法规制定权,同时也对地方党委制定党内法规的权限范围进行了限制。准确理解民主集中制中的“集中性”是研判地方党内法规制定主体的关键。

其次,从地方立法与地方立规的差异性角度来看,二者在权力来源及权力性质方面存在差异。2015年《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)修改,制定地方性法规和地方政府规章的权力下放到所有“设区的市”。赋予设区的市地方立法权,有助于实现一省之内的权力均衡,实现地方立法权的公平配置;^③也有利于充分发挥地方的积极性,激发地方改革活力,提高地方治理效率,提升法律在社会发展中的适应性。《中华人民共和国宪法》(以下简称“宪法”)规定“中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则。全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生,对人民负责,受人民监督。”^④所以地方各级人民代表大会及其常委会所享有的立法权权力基础在于人民民主,其权力来源于人民,其立法权限从性质上而言属于固有型权力。但政党必须体现统一意志,虽然中央和地方是两个不同的组织层级,但这并不代表在党内存在两套权力体系。“把‘中国共产党’五个字统一放在所有党组织名称前边,表明整个党是一个统一体。尽管地方党委通过地方选举产生,但在性质上都是党的中央的‘替身’和延伸,没有独立性,必要时党中

① 王贵秀 《论民主和民主集中制》,中国社会科学出版社1995年版,第217~218页。

② 宋功德 《党规之治》,法律出版社2015年版,第39页。

③ 参见程庆栋 《论设区的市的立法权:权限范围与权力行使》,《政治与法律》2015年第8期。

④ 《中华人民共和国宪法》,资料来源: http://www.gov.cn/guoqing/2018-03/22/content_5276318.htm,最后访问日期:2020年6月28日。

央可以任命地方党委领导人。”^① 因此地方党内法规的制定权限来自党中央授权，从性质上而言其属于授予型权力，制定党内法规应当坚持党中央的集中统一领导，保障党中央的绝对权威。

此外，从职责分工的角度来看，副省级城市和省会城市党委主要职责在于贯彻落实与执行，其地方治理的基层经验可通过向上级党委报告的形式制定省级党内法规或在本地区制定规范性文件，而不一定需要采取制定党内法规的形式。地方基层实践经验具有多样化的转化路径，有多种方式可供选择。未来副省级城市和省会城市党内法规制定权的发展仍有待进一步探索。

三 地方党内法规的制定权限

（一）省、自治区、直辖市党委的制定权限

《制定条例》专设一章，集中规定了党内法规的制定权限，体例安排较“2012年制定条例”更为系统、规范。根据《制定条例》第十一条和第十二条规定，省、自治区、直辖市党委一方面对中央党内法规配套规定、本地区经济社会发展和党建等事项具有“直接制定权”；另一方面在一定条件下可对中央党内法规有关事项享有“授权制定权”。

结合上述条款分析，有权地方党委可就以下事项制定地方党内法规。

（1）为执行中央党内法规，需要根据本地区实际情况作出配套规定的事项。如《中共广西壮族自治区委员会党内法规制定细则》《中国共产党河北省委员会党内法规制定细则》《内蒙古自治区党内法规制定规则》等。这类党内法规制定权可称为“执行性制定权”。《地方工作条例》第九条明确规定“党的地方委员会在党代表大会闭会期间，执行上级党组织的指示和同级党代表大会的决议、决定，领导本地区的工作。”^② 执行上级党组织的指示和同级党代表大会的决议、决定，既是有权地方党委的职权，也是其职责。根据《制定条例》第九条规定，应当制定中央党内法规的事项主要涉及党的性质和宗旨、路线和纲领、指导思想和奋斗目标，涉及党内基本制度、党的重大问题以及党中央集中统一领导等事项。上述事项较为宏观与概括，而地方在严格落实和认真遵守党内法规方面要求具体性、明确性和可操作性，原则性与具体性之间需要加以调和与平衡，故而有权威地方党委应当结合本地区实际情况，将中央党内法规的

^① 王振民《党内法规制度体系建设的基本理论问题》，《中国高校社会科学》2013年第5期。

^② 《中国共产党地方委员会工作条例》，《人民日报》2016年1月5日，第6版。

概括性和原则性规定加以细化和规范化。

(2) 属于本地区职权范围内事务需要制定地方党内法规的事项。如中共湖南省委办公厅印发的《关于建立容错纠错机制激励干部担当作为的办法(试行)》等。此类党内法规制定权可称为“自主性制定权”。《制定条例》规定的“自主性制定权”聚焦于“领导本地区经济社会发展和负责本地区党的建设相关职责”。^①结合《地方工作条例》第九条,本地区“经济社会发展重大问题”涉及“本地区经济社会发展战略、重大改革事项、重大民生保障等”;^②“本地区党的建设方面的重大问题”^③涉及本地区党的建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设、制度建设等方方面面。地方经济社会发展问题与党的建设问题尤为重要,而受地理环境、政治、历史等因素的影响,不同地区在经济社会发展与党的建设方面呈现区域性差异,因此有权地方党委可以就本地区经济社会发展和党的建设等问题制定党内法规。

(3) 尚未制定中央党内法规的事项。这类党内法规制定权可称为“先行性制定权”。从授权原则上看,应当遵循授权法定、权责一致、专业高效的原则,如有必要时,《制定条例》第九条中“(六)党的纪律处分和组织处理方面的基本制度”^④则应当授权中央纪律检查委员会先行制定党内法规,以实现党内法规制定工作的专业高效。从程序上看,此类党内法规在制定前应当获得党中央授权,在制定过程中应当严格遵循授权的要求,及时向党中央请示报告有关重大事项,在制定完成后应当报党中央批准后方可发布。从内容看,“先行制定权”针对的是“应当制定中央党内法规的有关事项”,^⑤即《制定条例》第九条所规定的事项。从主体上看,一方面,授权主体原则上仅限于党中央,即党的全国代表大会和党的中央委员会,但在党的中央委员会闭会期间,中共中央政治局及其常委会亦可成为授权主体;另一方面,党内法规制定权属于一种权力,权力的行使应当遵循“法(规)无授权即禁止”的原则,所以获得党中央授权的有权地方党委不得再将此项权力转授权给其他主体,享有“先行性执行权”的主体仅限《制定条例》明确规定的三大类主体。

① 《中国共产党党内法规制定条例》,《人民日报》2019年9月16日,第3版。

② 《中国共产党地方委员会工作条例》,《人民日报》2016年1月5日,第6版。

③ 《中国共产党地方委员会工作条例》,《人民日报》2016年1月5日,第6版。

④ 《中国共产党党内法规制定条例》,《人民日报》2019年9月16日,第3版。

⑤ 《中国共产党党内法规制定条例》,《人民日报》2019年9月16日,第3版。

前文论及“地方党委”包括地方党的代表大会、党委会及党委常委会，那么在地方党委内部应当怎样进行划分制定权限的边界？首先，从会议周期来看，地方党的代表大会每五年举行一次，在特殊情况下可提前或延期举行，其在具体事项的决策中往往扮演程序性的角色。地方党委全委会每年至少召开两次，地方党委常委会则具有常设性。其次，从职权范围来看，党章中规定地方党的代表大会的职权之一是“讨论本地区范围内的重大问题并作出决议”^①。《地方工作条例》规定地方党委全委会的主要职责有“讨论和决定本地区党的建设方面的重大问题，审议通过重要党内法规或者规范性文件”；地方党委常委会的主要职责是“对拟提交全会讨论和决定的事项先行审议、提出意见”和“对本地区经济社会发展和宣传思想文化工作、组织工作、纪律检查工作、群众工作、统一战线工作、政法工作等方面经常性工作中的重要问题作出决定”。^② 三者的职权都涉及“重要”或“重大”一词，表述的模糊性与笼统性导致难以把握其间的差异。

地方党的委员会由同级党的代表大会产生并向其报告工作，故而党委会拥有的权力，党的代表大会也自然拥有，两者的制定权限在很大程度上是重合的，都可“审议通过重要党内法规或者规范性文件”，主要差异体现在会议的时间因素上。结合上述会议周期与职权范围等因素，可按照如下步骤确定“地方党委”内部各主体间的制定权限。首先判断党内法规或规范性文件的重要性，重要党内法规或规范性文件由地方党委全委会或同级党的代表大会审议通过；一般性党内法规或规范性文件则由地方党委常委会审议通过。其次判断事项属于程序性事项还是实体性事项，程序性事项可由地方党的代表大会审议通过；实体性事项可由地方党委全委会审议通过。在实践中，可以考虑从党内法规具体事项涉及的主体范围、时效长短、社会关注程度、影响范围等方面对“重要”与“一般性”的具体内涵与界定标准予以明确。

（二）副省级城市和省会城市党委的制定权限

1. 规范分析

目前仅中共中央印发的《意见》对副省级城市和省会城市党委的党内法规制定权进行了规定，《意见》提出探索赋予副省级城市和省会城市党委在基层党建、作风建设等方面的党内法规制定权。对试点城市党内法规制定权

^① 《中国共产党章程》，资料来源：<http://www.12371.cn/special/zggcdzc/zggcdzcqw/#disizhang>，最后访问日期：2020年6月28日。

^② 《中国共产党地方委员会工作条例》，《人民日报》2016年1月5日，第6版。

限的内容需要结合“基层党建”、“作风建设”和“等”的具体内涵加以解读。

(1) 基层党建

目前学界对于“基层党建”的具体内涵存有不同看法。其一是从宏观与微观视角进行分析。有的学者倾向于从宏观视角对“基层党建”进行解读——宏观视角下的“基层党建”即党的建设，涉及党的十九大报告中提到的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设五个方面；还有的学者则主张从微观视角对“基层党建”加以认识，即应当在宏观框架下，将基层党建的任务限定在与基层党组织建设相关的党务工作内。《意见》中将“基层党建”与“作风建设”作为并列项，在文义解释的基础上，从微观视角界定“基层党建”更为合适。^① 其二是从“大党建”与“小党建”加以解读。“大党建”主要是指“有关党的建设的核心内容，即决定党的性质、宗旨、指导思想、纲领和党的路线、方针、政策、战略及策略等方面的根本性举措”，即除了党的自身建设外，还包括党的领导方面的内容。^② 而“小党建”主要是党的自身建设，包括党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设、制度建设以及反腐败斗争。

“党建”，即中国共产党的建设。“基层党建”，即基层党组织建立健全基层党组织机构等工作而进行的活动。笔者赞成从“大党建”与微观视角界定“基层党建”的内涵，一方面“大党建”强调把握核心方向，坚持党的领导；另一方面微观视角则强调基层党组织建设工作的具体内容，主要包括建立健全党的组织机构、定期过好组织生活、落实民主生活制度、做好党员发展工作、评选表彰先进等工作。

(2) 作风建设

“党的作风是党的内在精神、整体素质、政治倾向和纪律规范的综合体现和反映。”^③ 党的作风建设是指端正党组织和党员的思想作风、工作作风和生活作风，树立与党的性质和宗旨相适应的良好风尚的工作。党的作风关系到党的性质，关系到人心的向背，影响着社会风气，决定着党的命运，加强作风建设是党的建设的重要组成部分。中国共产党一直强调作风建设，在革命斗争过

^① 参见张可《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 周叶婷《论主体扩容视角下党内法规制定的规范性》，《学习与实践》2019年第11期。

^③ 韩振峰、纪淑云《党的作风建设的历史经验及其当代价值》，《毛泽东邓小平理论研究》2007年第5期。

程中也形成了理论联系实际、密切联系群众、批评与自我批评等一系列优良作风。

习近平总书记对党的作风建设问题高度重视。党的十八大以来,习近平总书记结合新时期党的建设新实践,提出党的作风建设的关键是领导干部,核心是党同人民群众的关系问题,重点是要真抓实干,根本路径是要坚定信念、践行宗旨、建章立制,态度是作风建设永远在路上。^①在进行作风建设的制度探索与创新过程中,应当把握好前述关键与核心,找寻到可复制可推广的作风建设基本经验,为其他地区的作风建设提供样本。

(3) “等”的具体内涵

《意见》赋予副省级城市和省会城市党委在基层党建、作风建设等方面的党内法规制定权,这与《立法法》中规定“设区的市的人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要,在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下,可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规”^②具有异曲同工之妙。两者都以“等”作为兜底性条款,而在地方立法过程中存在的“善意越权”行为也促使我们进一步思考“等”的具体内涵。

有学者运用“赋权目的”的解释方法对设区的市的立法权限加以解读,提出城乡建设与管理是指城乡规划管理、城乡建设管理、城乡运行管理及城乡其他综合管理;环境保护事项和历史文化保护事项需援引《环境保护法》《文物保护法》《非物质文化遗产法》等现有法律对其范围加以界定;“等”字意指与三类典型事项相类似的地方公共事务管理事项。^③关于试点城市党委的党内法规制定权限中的“等”,有观点认为,副省级城市和省会城市党委“只能在基层党建和党的作风建设等方面进行探索性创新,不可超出这一范畴”。^④目前副省级城市和省会城市党委制定党内法规工作尚处于试点和探索阶段,应当保持谨慎尝试与开拓创新之间的平衡,改革的步子不宜过快过大,也不宜因循守旧,可以尝试遵循“赋权目的”解释路径,将“等”理解为“等内等”,即与基层党建、作风建设类似的基层党务工作相关事项。

① 参见张树林、江敏《论习近平党的作风建设思想》,《求实》2015年第2期。

② 《中华人民共和国立法法》,资料来源: http://www.gov.cn/xinwen/2015-03/18/content_2835648_3.htm,最后访问日期:2020年6月28日。

③ 参见邓佑文《论设区的市立法权限实践困境之破解——一个法律解释方法的视角》,《政治与法律》2019年第10期。

④ 张晓燕《论党内法规制定主体制度的规范化》,《湖湘论坛》2018年第3期。

有学者提出“在基层党建方面,副省级城市和省会城市党委可围绕提高组织力为重点探索基层党建和基层治理衔接机制,如党组织领导下的民主协商、社会参与机制和居民自治机制。在作风建设领域,副省级城市和省会城市党委可在办公用房、公务用车、工作人员、医疗保障、工会工作等方面探索创新。”^① 这些内容属于“等内等”的范畴,为试点城市党内法规的制定工作提供了探索方向。

2. 实践考察

对试点城市制定的党内法规进行梳理,情况如表1所示。

表1 对试点城市制定的党内法规的梳理

城市	城市类别	施行日期	党内法规名称	党内法规内容
沈阳	省会城市	2017年8月22日	《沈阳市容错纠错实施办法(试行)》	作风建设
南宁	省会城市	2018年4月23日	《中共南宁市委委员会深入治理扶贫领域形式主义官僚主义若干规定(试行)》	作风建设
		2018年5月31日	《南宁市村党组织党务公开办法(试行)》	基层党建
福州	省会城市	2018年2月1日	《福州市“马上就办、真抓实干”若干规定(试行)》	作风建设
		2018年2月1日	《福州市推进乡镇(街道)党员教育培训常态化实施办法(试行)》	基层党建
武汉	省会城市	2018年4月18日	《武汉市委加强基层党员干部作风建设若干规定(试行)》	作风建设
		2018年5月24日	《武汉市社区党组织领导社区治理若干规定(试行)》	基层党建
青岛	副省级城市	2018年	《青岛市党员领导干部廉政谈话实施办法(试行)》	作风建设
		2018年	《青岛市党员领导干部述责述廉实施办法(试行)》	作风建设
		2018年5月24日	《青岛市村(社区)党员干部廉洁履行职责若干规定(试行)》	作风建设
深圳	副省级城市	2018年6月1日	《党支部书记履行党建工作职责考核办法(试行)》	基层党建
		2018年6月7日	《建立健全纠正“四风”长效机制规定(试行)》	作风建设
		2018年6月28日	《中国共产党深圳市社区委员会工作规则(试行)》	基层党建
		2018年6月28日	《深圳市社会组织党的建设规定(试行)》	基层党建
		2018年6月28日	《中国共产党深圳市街道工作委员会工作规则(试行)》	基层党建

资料来源:北大法宝党内法规数据库、试点城市党政部门门户网站和相关新闻报道。资料来源:
<https://epc.pkulaw.cn/>; http://www.sohu.com/a/280212379_349522; http://www.sznews.com/news/node_301240.htm,最后访问日期:2019年9月20日。

^① 童彬《党内法规制定权和程序机制研究——以副省级城市和省会城市党委制定党内法规为例》,《探索》2018年第2期。

目前试点城市已出台的相关党内法规呈现如下特点。(1) 内容上, 主要围绕基层党建和作风建设两方面开展工作, 尚未出现“越权立规”现象。在基层党建方面, 主要涉及党务公开、党员教育、社区治理、领导履责、基层党组织建设等内容; 在作风建设方面, 主要涵盖领导作风建设、廉政建设等内容。此外, 各试点城市制定党内法规的侧重点略有不同, 呈现出鲜明的区域特色。如青岛市侧重于制定作风建设相关党内法规, 深圳市则重点出台基层党建相关党内法规。(2) 数量上, 沿海城市与内陆城市出台党内法规的数量存在差异。各试点城市中, 深圳市出台的党内法规最多, 而兰州市并无出台党内法规相关信息。^①(3) 频率上, 各试点城市间立规的步伐也呈现出地域差异, 各地立规频率不一。如深圳市在同一时期出台了首批共5部党内法规, 武汉和南宁则根据现实需求分批出台了相关党内法规。(4) 时间上, 试点城市党委制定党内法规时间大多集中于2018年, 还有部分党内法规出台于为期一年的试点阶段结束之后。

上述特点反映出各试点城市间因经济、政治、文化等基础条件与现实需求不同呈现明显的区域特色, 如深圳作为经济特区, 一方面其享有特区立法权, 能够为深圳市委的党内法规制定工作提供良好的制度环境与法治基础; 另一方面其党建工作发展快, 具有较大的现实需求, 故目前其出台的党内法规最多, 立规频率较快。2017年5月党中央决定授权试点城市制定党内法规, 但各试点城市的党内法规制定工作大多集中于2018年, 反映出试点阶段开拓创新与谨慎尝试的平衡。探索阶段, 各地的改革步伐较缓, 以致部分党内法规出台于为期一年的授权试点阶段结束之后, “法无授权即禁止”, 此举存在越权之嫌, 此类党内法规的效力也有待进一步探讨。

四 地方党内法规制定权限的规制

权力具有扩张性, 故而应当为权力设定边界以防止其恣意和滥用。地方党内法规制定权限不是广阔无边的, 其应当受到权力位阶、制定内容和体制机制等方面的约束与规制。

^① 《兰州市推进领导干部能上能下实施细则(试行)》是兰州市2015年出台的文件, 不属于开展试点工作相关成果。相关报道中提到兰州市首次以党内法规形式落实责任制, 但其仅仅是学习贯彻中央的《健全落实社会治安综合治理领导责任制规定》, 并非兰州市委自主制定的党内法规, 因此也未纳入统计范畴。资料来源: http://www.sohu.com/a/74356764_157526, 最后访问日期: 2019年9月26日。

(一) 权力规制: 不得突破党的中央组织、中纪委和中央工作机关的制定权限

在一个制度体系中, 只有各个系统按照相同的逻辑与方向运行时, 整个系统体系才能够实现良性发展。党内法规制度也是一个完整的体系, 推动党内法规制度良好运行, 需要上位党内法规与下位党内法规各安其位, 有条不紊地进行动态运转。根据党章第三章规定, 党的中央组织即指党的全国代表大会、中央委员会、中央政治局及其常委会、中央书记处、中央委员会总书记、党的中央军事委员会。民主集中制这一党的根本组织原则要求下级组织服从上级组织, 全党各个组织和全体党员服从党的全国代表大会和中央委员会。因此党的地方组织应当服从于党的中央组织, 党的中央组织的权力位阶高于党的地方组织。同时《制定条例》也采取了“高于+不抵触”的方式对中央党内法规和中央中纪委及中央工作机关制定的党内法规与地方党内法规的效力关系进行了明确。故而从权力规制角度来看, 有权地方党委应当固守权力边界, 不得突破党的中央组织、中纪委和中央工作机关的制定权限。

(二) 内容规制: 不得触碰国法和中央党内法规保留事项

“党内法规制度建设过程中应当坚持边界意识。”^①就地方党内法规制定的内容来看, 其一方面不得触碰国法保留事项, 另一方面不得触碰中央党内法规保留事项。

1. 不得触碰国法保留事项

党内法规与国家法律是两套独立的体系, 两者有不同的规范范围, “党内法规是党内的规矩, 国家法律是全社会的规矩”。^②有学者认为, 党内法规的国法保留原则包括国家机构内容保留、公民基本权利与义务保留、处罚内容保留三个维度, 国家机构的产生与组成、职权、权力行使及其后果等内容, 均由国家法律进行规定, 党内法规不得进行规定。党内法规不得变更国家法律规定的公民基本权利和义务: 对于国家法律禁止负担的义务, 党内法规不能施加于党员之上; 对于国家法律规定必须履行的义务, 党内法规不得免除; 对于国家法律规定必须享有的权利, 党内法规不得剥夺。国家法律体系内, 处罚内容可以分为刑事处罚、行政处罚和民事处罚三类。党内法规只能在国家法律规定的处罚内容之外, 规定党纪处分。党内法规制定时应当遵循国法保留原则, 不得

^① 刘长秋 《论党内法规的含义及其制度建设的要求》, 《探索》2019年第3期。

^② 李树忠 《党内法规与国家法律关系的再阐释》, 《中国法律评论》2017年第2期。

侵犯国家法律规范范围。^① 上述国家机构、公民基本权利与义务以及处罚内容方面的保留是党内法规国法保留原则的应有之义，但同时党内法规也应当对《立法法》第八条规定的只能制定法律的相关事项保持谦抑性，对涉及国家主权和基本制度相关事项亦不能触碰。国家法律是底线要求，不触碰国法保留事项，是法治国家建设的基本要求，是保护公民基本权利与义务的应有之义，也是促进党内法规体系与国家法律体系相衔接、统筹推进依法治国和依规治党一体建设的基础和前提。同时在地方党内法规制定层面，还应当注重地方治理的自治性与协调性，应当保持地方党内法规与地方性法规、地方政府规章的和谐统一。

2. 不得触碰中央党内法规保留事项

“2012年制定条例”第三条明确了由中央党内法规规定的事项共六项（含兜底条款），说明这些事项只能由中央党内法规规定，地方党内法规无权规定。从保留原则来看，其属于“绝对保留”。但现行《制定条例》第十二条给予省级党委“授权制定权”，在中央授权条件下，省级党委可以就应当制定中央党内法规的有关事项先行制定党内法规，待条件成熟时再制定中央党内法规，参照法律保留体系，此应当属于“相对保留”。即使在中央党内法规事项“相对保留”的情形下，也对地方党内法规制定中央党内法规的条件进行了限制，其必须得到党中央授权，同时还应当及时向党中央请示报告有关重大事项，经报党中央批准后方可发布。同时，也有学者提出为加强党的纪律建设，维护党的集中统一，党的纪律也应当纳入中央党内法规保留事项范围内。^② 这一点也体现在《制定条例》第九条中“党的中央组织就下列事项制定中央党内法规：……（六）党的纪律处分和组织处理方面的基本制度”。^③ 省级党委制定地方党内法规时，应当严格遵循中央党内法规制定保留原则，凡是属于党的中央组织制定权限范围的，地方党内法规不得僭越。

（三）机制规制：前置审核与备案审查制度

对地方党内法规的审查主要指前置审核和备案审查。《制定条例》第二十七条对党内法规前置审核事项进行了明确规定，其中既包括政治要求，又包括相关规范间的冲突抵触问题，还涉及制定程序等要求。备案审查属于事后救济

^① 参见张小帅《党内法规制定主体的范围及其规范依据》，《中国浦东干部学院学报》2018年第5期。

^② 参见张小帅《党内法规制定主体的范围及其规范依据》，《中国浦东干部学院学报》2018年第5期。

^③ 《中国共产党党内法规制定条例》，《人民日报》2019年9月16日，第3版。

性措施,若前置审核后仍存在问题,可通过备案审查进行救济。2019年新修订的《备案审查规定》强化了地方党委的主体责任,强调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,对党内法规备案审查的原则、内容、主体等进行了规范。规定应当坚持“有件必备,有备必审,有错必纠”的原则,对地方党内法规的政治性、合法合规性、合理性及规范性进行审查,具体审查内容包括是否违背党章和党的理论、路线、方针、政策,是否违反宪法和法律,是否同上位党内法规和规范性文件相抵触,规定的内容是否明显不合理,以及是否符合制定权限等。

有学者提出,还应当对地方党内法规进行监督检查。“对不符合党内法规‘保留原则’导致地方性党内法规制定主体越权的问题进行纠正,纠正地方性党内法规对中央党内法规进行扩大化解释和做‘加法’问题,对侵犯党员权利和合法权益并造成严重后果的有关党组织及其相关责任人进行监督执纪问责。”^①“监督检查”的相关举措可以纳入备案审查机制进行考量,《备案审查规定》中单设第六章“保障与监督”,提出实行党内法规和规范性文件备案审查责任追究制度,强化相关人员责任,这有利于发挥制度优势,促进地方党内法规制定的规范化。

无论是前置审核、备案审查,都强调从体制机制上对地方党内法规加以规制,从而实现对地方党内法规制定权限的约束,实现整个党内法规制度体系的完满性与统一性。体制机制的牢笼织得越密,地方党内法规制定就更加规范,党内法规制定体系就愈加成熟完善。

地方党内法规制定权限问题是地方党内法规研究的重要命题,也是推进党内法规体系化建设的题中应有之义。理解地方党内法规制定权限,应当明确在制定主体层面,地方党内法规的制定主体是“有权地方党委”,即有权地方党的代表大会、党委会及党委常委会,应当结合民主集中制原则、地方立法与地方立规间的差异性来解读地方党内法规主体扩容现象;在制定权限方面,应全面掌握省级党委“直接制定权”和“授权制定权”的事项范围,厘清党委内部各主体间的权限边界,把握副省级城市和省会城市制定“基层党建和作风建设等党内法规”的具体内涵。此外,地方党内法规制定权限不得突破上级党内法规,不得触碰国法和中央党内法规保留事项,应当受到前置审核与备案审查等体制机制的规制。找寻到“授权”与“限权”之间的黄金分割点,在纵向上保持党中央集中统一领导和地方自主治理之间的张力,在横向上厘清地

^① 张晓燕 《论党内法规制定主体制度的规范化》,《湖湘论坛》2018年第3期。

方党内法规制定主体之间权限边界，是解决地方党内法规制定权限问题的关键，这在以后的立规理论建设与实践运行发展中都有待进一步探索。

Study on the Rulemaking Authority of Local Inner-Party Laws and Regulations

Qin Aolei , Zhang Dingfang

Abstract: The rulemaking authority of local inner-Party laws and regulations refers to the scope of matters that the rulemaking body regulates and adjusts through formulating local inner-Party laws and regulations. The rulemaking body of local inner-Party laws and regulations should be limited to the competent Party congresses , the Party committees and the standing committees of Party committees. The expansion of rulemaking body of local inner-Party laws and regulations should be comprehended with the principle of democratic centralism and differences between local legislation and local regulations. The rulemaking authority of Party committees at provincial level includes two dimensions “direct formulation authority” and “authorization formulation authority” . In pilot cities , the rulemaking authority of Party committees is concentrated on matters of grass-roots Party construction and development of working practices. The rulemaking authority of local inner-Party laws and regulations shall not exceed that of the central organizations of the Party , the Central Commission for Discipline Inspection and the central organs , not involve matters reserved by state laws and central inner-Party laws and regulations and be subject to mechanisms such as pre-examination and archival review.

Keywords: Local Inner-Party Laws and Regulations; Local Party Committee; Rulemaking Body; Rulemaking Authority; Restriction on Authority

(编辑: 王梦晨)