

论省级党委创制性立规的制度空间

郭丹尼

(中国政法大学法学院, 北京 100088)

[摘要]创制性立规是一种地方党内立规形式。在统分结合的党内法规制定机制下, 省级党委创制性立规既维护党中央的集中统一领导, 又能够主动回应地方治理需求, 探索差异化的解决问题路径, 以应对日益复杂的治理实践。省级党委以“党章和中央党内法规规定”为原则基础, 在“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”的权限范围内开展涉及政治引领、领域攻坚、执行保障的创制性立规工作。省级党委制定地方党内法规在内容上需接受创新性、合(党)章性、合法性、必要性等标准的检视, 还应克服实效与制度设计的结构性偏离、盲目追求创新性标准导致无法通过前置审核与备案审查、法治体系稳定性与治理动态性之间的张力、立规能力不足与治理需求之间的矛盾等潜在风险。唯有树立科学立规理念, 坚决做到坚持“两个维护”和民主集中制, 时刻铭记“有权必有责、用权受监督、违法要追究”的严格要求, 实现党的制度建设政治逻辑与法治逻辑的统一, 方能进一步提升党内法规制度效能。

[关键词]党内法规 省级党委 创制性立规 地方党内法规 依规治党

[中图分类号]D2 **[文献标识码]**A **[文章编号]**2096-983X(2026)02-0120-10

一、引言

加强地方党内法规制定工作, 对于深入推进依规治党、实现党内法规制度建设高质量发展意义重大。自《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》(1990)赋予省级党委立规权以来, 地方党内立规工作取得显著成效。当前全党现行有效党内法规共3933部, 其中地方党内法规3490部, 占比近90%。^[1]地方党内法规制定质量和执行效果不仅是依规治党成效的重要体现, 更是中央党内法规进一步完善的重要“试验田”, 发挥着承上启下的关键作用。省级党委既要保障上级党委制定的党内法规在本地区范围内的有效实施, 又要针对中央层面党内

法规未能顾及地方层面具体实际的问题, 提供切实可行的制度方案。然而在实践中, 地方立规在自主性、创造性解决具体问题方面, 尚未达到预期效果, 存在制度功能弱化现象, 表现出较强的保守倾向。回顾省级党委立规权限的演变历程, 从《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》(1990)第29条规定的“依照本条例的基本精神进行”, 到《中国共产党党内法规制定条例》(2012)第3条明确的“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”, 再到《中国共产党党内法规制定条例》(2019)(以下简称《制定条例》)第11条、第12条、第14条等条文, 逐步细致界定了省级党委的立规职权范

收稿日期: 2025-03-31; 修回日期: 2026-01-08

作者简介: 郭丹尼, 博士研究生, 主要从事党内法规研究。

围及中央授权立规要求。尽管依据这些上位党内法规,地方立规数量已大幅增长,但其规范内容大多仍与上位党内法规存在重复。

《制定条例》在第14条第1款已明确“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”。若地方立规仅照搬重复上位党内法规,可能背离《制定条例》第11条第(二)项的规范目的。《制定条例》对省级党委立规权限的规定,推动地方立规在依规治党高质量发展阶段朝着具有针对性、可操作性、因地制宜的方向转变。另外值得注意的是,《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》第11条第2款亦规定,“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创新积极性”。这体现了党中央在规范地方党委立规权限的同时,也通过相关制度安排对地方立规创新持有保障支持与包容态度。它表明党中央在严格维护党内法规体系规范性的同时,充分认识到地方党委在推进改革发展、服务地方治理过程中存在的实践创新需求,并通过备案审查平衡统一与差异之间的关系。这实际上为省级党委在职权范围内开展创制性立规活动留出了合理的制度空间。

当前理论研究现状与实践需求存在明显张力:其一,学界尚未形成专门针对创制性立规的系统性研究成果;其二,在相关党内法规研究中,多将其作为研究有权主体立规权限的附属内容简单提及,缺乏独立深入的专题研究;其三,现有研究大多从宏观视角分析,未能与具体规范条款相结合,缺乏细致的条文梳理。此外,“创制性立规”的内涵,“创制性立规”与“配套性立规”等概念之间的差异与联系,也是研究的重点。省级党委创制性立规的实践需求与理论研究不足之间的矛盾,凸显了开展相关研究的重要性。由是观之,首先需要明确“创制性立规”的内涵,梳理相关制度规范要求,明确“创制性立规”在地方立规中的定位、立规主体、立规权限范围等基本要素;其次确定地方创制性立规的判断标准、潜在风险,合理划定

制度空间;最后对充分发挥创制性立规制度效能所需遵循的基本理念进行展望。

二、何为省级党委“创制性立规”

(一)省级党委“创制性立规”的内涵与规范依据

相比党内法规领域,在国家立法中探讨“创制”内涵的理论成果已较为成熟,学界通常将地方立法划分为“创制性立法”和“配套性立法”之分。一般来说,地方立法,无论是创制性的还是配套性的,都是对中央立法的贯彻和落实。^[2]在党内法规领域,地方立规也分为“创制性立规”和“配套性立规”,二者本质上均是对中央党内法规在地方层面的制度延伸与具体化,但在规范功能与立规侧重点上存在差异。

近年来,官方相关表述与学界权威研究均提及,应在党内法规制度建设中合理规划和完善地方立规活动。现任中共中央办公厅法规局局长宋功德指出,地方党内法规制定空间尽量多用于创制性立规、少用于配套性立规。^[1]地方立规应“坚持把党中央要求、群众期盼、实际需要、新鲜经验结合起来”^[3],“尊重基层首创精神、及时将基层探索、先行先试的好经验好做法提炼为制度规定、转化为制度安排,并根据备案审查、督促检查、实施评估等工作发现的问题,精准定位实践需求,及时作出制度回应”^[4]。由此促进地方党内法规制度建设与地方经济社会发展状况相结合,缩小地方党内法规规范内容与区域治党实际需求之间的距离。^[5]

“创制性立规”是指省级党委根据党中央的决策部署以及党的领导、党的建设等工作要求与基本原则,在履行党章和中央党内法规要求的职责范围内,针对本地某种具体情况和实际问题而创设性制定地方党内法规的活动。其核心特征在于,在坚持党中央决策部署的前提下,通过制度创新立规回应地方实践问题。省级党委“创制性立规”的规范依据为党章第26条、

《制定条例》第11条第(二)项、《中国共产党地方委员会工作条例》(以下简称《地方工作条例》)第9条第2款第(二)至(四)项等。需要说明的是,《制定条例》第9条虽为中央党组织立规权限的规定,但同样构成创制性立规的重要规范依据,强调创制性立规权力行使的边界。该条第1款通过不完全列举的方式,明确了中央党内法规的制定事项范围;第2款规定了中央党内法规的绝对保留事项,明确凡是涉及党中央集中统一领导的事项,只能由中央党内法规作出规定。第2款对第1款的规定作出了更加严格的限制性规定,实际上也将这类事项排除在了《制定条例》第12条规定的授权立规情形之外。^{[61](P41)}质言之,其他党组织无法通过中央授权的方式对上述事项立规。但值得注意的是,第9条指的是地方立规不得“创设”涉及党中央集中统一领导的事项,而不意味着地方立规不能涉及这些事项,即对于中央党内法规已经明确的有关党中央集中统一领导的体制机制、方式方法,其他党组织可以在不与中央党内法规相抵触的前提下就如何贯彻落实作出具体规定。^{[61](P41)}由是观之,“创制性立规”无法触及《制定条例》第9条第2款规定的中央党内法规绝对保留事项,同时省级党委也无法通过授权获得对这些事项的创制性立规权。

与省级党委“创制性立规”相区别,“配套性立规”是指省级党委在已有上位党内法规明确规定的前提下,围绕其规范内容和适用要求作出细化落实的立规活动。^{[61](P49)}在实践中,配套性立规通常表现为中央党内法规的具体实施办法。一种是通过地方党内法规标题直接体现对中央党内法规的贯彻落实,如《黑龙江省贯彻〈中国共产党农村工作条例〉实施办法》;另一种是在地方党内法规规范内容中体现对中央党内法规的贯彻落实,通过使用“根据某部中央党内法规,制定本规定”等措辞开篇明义,如《湖北省安全生产党政同责实施办法》。值得注意的是,部分配套性立规在规范功能上也呈现出一定的创制性特征。例如,《中共北京市委

贯彻〈中国共产党农村工作条例〉实施办法》第27条规定“……在全市进行通报。对不作为、乱作为和重点任务落实不力的村党组织,纳入软弱涣散村党组织范围,进行整顿、调整”。对应《中国共产党农村工作条例》第31条规定,“对农村工作履职不力、工作滞后的,上级党委应当约谈下级党委,本级党委应当约谈同级有关部门”。北京市委的党内法规规定实质上对中央党内法规中的“约谈”规定进行了配套细化并对规范结果作出了“全市通报”与“整顿、调整”的区分。配套性立规的规范依据直接来源于《制定条例》第11条第(一)项、第14条等对地方立规主体配套立规权的规定,以及《地方工作条例》第9条第2款第(一)项等对地方委员会贯彻执行上级党组织决策部署要求的规定。

省级党委在落实党中央决策部署的同时,必须面对本地区政治、经济、社会发展中的多元复杂问题,承担领导统筹推进地方治理体系和治理能力现代化的责任。“创制性立规”与“配套性立规”的区别便在于二者立规所回应的规范需求不同。配套性立规主要功能是细化、补充和落实上位规范,确保党中央决策部署在地方层面的精准实施。而创制性立规是在坚持党中央集中统一领导和中央党内法规基本原则和规定的前提下,针对本地区的具体问题、实际需要开展的制度创新。不容忽视的是,创制性立规必须于文有据,即省级党委进行创制性立规的职责已经被党章和中央党内法规明确规定^[7],不能随意变通上位党内法规的内容、搞地区本位和地方保护,应当坚持正确的政治方向,在坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导的原则下,在职责范围内进行创制性立规。^[8]

(二) 省级党委创制性立规在地方立规中的功能定位

其一,创制性立规是省级党委贯彻落实党中央重大决策部署的制度创新活动。创制性立规作为中央党内法规明确确认的一种地方立规形态,其根本功能在于通过制度创新方式,推

动党中央重大决策部署在地方层面落地见效。依据党章第27条第6款、《地方工作条例》第3条,省级党委制定的党内法规着重规范“块”上重要问题,根据上位党内法规因地制宜建章立制,推动党中央重大决策部署在本地区落地生根。^{[6](P43)}从政治属性看,党内法规是党统一意志的集中体现,其制定和实施必须严格遵循民主集中制原则。党内法规立规权按照民主集中制要求进行纵向配置,通过将自上而下的集中统一领导与自下而上的实践反馈相结合,实现党的意志与治理实践之间的制度衔接。一方面,这一配置方式有助于将全面从严治党的政治要求转化为稳定、可预期的制度规范,实现依规治党的要求;另一方面,也为省级党委及下级党组织在党中央统一部署下结合实际开展制度创新预留必要空间。根据政治属性的要求,党内法规立规权必须集中统一。省级党委作为地方党内法规的制定主体,其立规权限源自中央授权,这是政党作为政治性结社的体现,强调统一性、一致性、一体性。^[9]中国共产党贯彻民主集中制要求将组织结构分为中央到地方到基层,但地方党委本质上是党中央的组织延伸与职能拓展,并不具有独立性。虽省级党委成为有权制定党内法规的主体,但地方党内法规建设必须与中央党内法规保持一致,紧紧围绕坚持和加强党的全面领导、以党的政治建设为统领,全面推进党的各项建设。因此,地方党内法规建设的动力基础应当是党中央的统一部署,其目标应服务于党内法规体系的系统性、整体性与协同性要求。

其二,创制性立规是对中央党内法规的制度衔接和动态调适活动。从党内法规体系结构上看,地方党内法规位居中央党内法规、党中央工作机关制定的党内法规之下,是衔接协调、落实中央党内法规的重要层级。尽管地方党内法规在规范位阶上具有从属性和补充性,但其在党内法规体系化建设中具有不可替代的衔接功能。一方面,它是党内法规纵向传导链条的重要环节,确保党中央决策部署在地方层面制度化、

具体化、可操作;另一方面,它也是党内法规体系横向协调的重要纽带,使各领域、各层级的党内法规实现功能互补与联动。在此体系结构下,省级党委的创制性立规不仅是对中央党内法规的补充和细化,更是党内法规体系化建设的重要动力源。中国共产党组织体系庞大、层级众多、成员广泛,党的建设越向基层延伸,组织数量越多,工作领域越复杂。如何在庞大的组织体系中保持党的先进性和纯洁性、形成统一意志与高效高质量的执行效果,构成了党内法规建设必须应对的问题。党内法规尤其是省级党委层面的创制性立规,正是一项关键机制。它在坚持民主集中制的前提下,将党的政治原则制度化、规范化,使省级党委及其下级党组织在组织方式、思想动员方式、激励机制等方面的差异得到制度调适,并在中央原则框架内进行适度创新,处理好立规的原则性与灵活性之间的关系,从而实现党中央集中统一领导与地方积极性、能动性的动态平衡。

其三,创制性立规是应对地方治理实践不确定性,解决地方特殊治理需求的重要方式。在经济社会快速发展和社会分工不断细化的背景下,地方治理面临的不确定性和差异性显著增强,对依规治党提出了更高要求。省级党委通过创制性立规,可以在中央党内法规确定的权限范围内,将改革试点和基层探索中形成的成熟经验及时制度化,为地方治理提供稳定可预期的规则依据,并为中央层面进一步完善制度设计积累实践基础。尤其是在民族地区、边疆地区、经济特区等具有显著区域特征的治理场景中,诸如流动党员管理、基层组织设置等问题,往往具有较强的地方特殊性,可尝试通过创制性立规加以回应。

由此可见,创制性立规在坚持民主集中制原则的基础上,可通过有限、有序的制度创新,实现政党治理规则与治理场景的精准适配。这既维护了党内法规体系的整体统一,又为地方治理注入必要的活力,是党内法规制度优势在地方层面的重要体现。

三、省级常委创制性立规的主体与内容

(一) 省级党委创制性立规主体

创制性立规的主体具有明确的范围。依照现行党内法规体系,省级层面具备地方党内法规制定权的主体,主要包括省级党代表大会(以下简称“党代会”)、省级党委全体会议(以下简称“全会”)及其常务委员会(以下简称“常委会”)。其中,省级党代会在规范意义上具备创制性立规主体资格,但在实践中较少直接行使立规权;省级党委全会及其常委会则构成地方创制性立规的主要承担者。

根据党章第10条第(三)项、第11条、第26条、《中国共产党地方组织选举工作条例》等规定,省级党委是在本级党代会闭会期间的领导机关。根据《地方工作条例》第9条第2款第(三)项规定,省级党委享有立规权,由此可以认为,省级党代会在规范意义上具备制定地方党内法规的资格。然而,从功能定位和制度运行现实看,党代会会期通常为五年一次,而党内法规制定是一项具有持续性和经常性的制度建设活动。由党代会直接行使立规权,在程序安排和治理效率上可行性稍显不足。

在实践层面,省级党委全会及其常委会构成地方创制性立规的主要承担者。《地方工作条例》第9条为全会行使立规权提供了直接规范依据。《地方工作条例》第10条对常委会职责的表述,主要围绕“经常性工作中的重要问题”。虽未直接使用“立规权”相关表述,但从常委会作为常设领导机构、主持经常工作的制度定位来看,其承担立规职责具有制度上的合理性。另外,《制定条例》第28条明确规定地方立规草案由“党委全体会议或者常委会会议审议批准”,审批权的赋予意味着常委会享有立规权的情形已得到认可。在2019年《制定条例》修订过程中的征求意见环节,亦体现常委会也实际承担着立规的职责。^{[6](P85)}因此,可以将常委会认定为依法享有地方立规权的主体。值得

进一步思考的是,《制定条例》等规定本身未区分全会与常委会的立规职责范围,亦未明确二者作为审批主体时各自的分管事项和差异化程序。这一情形可能导致本应由全会讨论通过的党内法规由常委会制定,或在二者职权范围不明的情况下无法落实与立规活动相关的责任。

至于部分党员(如党委书记、其他领导干部等)、地方党的工作机关是否享有立规权,已有学者作出充分论证予以排除。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、会议决定的原则作出决定,不可由党员个人作出决定。^[10]

值得注意的是,2016年《关于加强党内法规制度建设的意见》(以下简称《意见》)中提出“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”^[11]。党中央将党内法规立规权下放至副省级城市和省会城市党委试点,是基于党内法规制度建设的现实需求、中央与地方治理协同的实践探索以及激发地方积极性的重要尝试。试点制度探索的出发点固然是好,但仍然出现了与现实契合度不够、制定程序不严密、与上位党内法规相抵触等问题^[12],试点到期后党中央便收回了下放的立规权。基于民主集中制原则审视,党内法规是党的统一意志载体,若党内法规制定主体范围过广或层级偏低,党的统一意志在向下传导过程中容易产生理解偏差或执行误差。从职责分工维度考察,副省级城市与省会城市党委的核心职能在于政策贯彻与执行落实,其在地方治理中积累的基层实践经验可通过向省级党委呈报的形式推动省级党委制定党内法规或规范性文件。由此可知,当前副省级城市和省会城市党委并不享有地方立规权,因而也不享有创制性立规权。

(二) 省级党委创制性立规内容

《制定条例》第11条第(二)项的规定可拆解为省级党委创制性立规的两方面权限范围:一是领导本地区经济社会发展;二是负责本地区党的建设相关职责。这两方面权限既共同构

成省级党委创制性立规权的规范基础,又分别指向创制性立规在政治功能与治理功能上的双重维度。上述权限设置与功能指向,均以党章第26条、第29条、《地方工作条例》第3条、第5条等对地方党组织职责的规范内容为基本依据。

理解第11条第(二)项所指的“领导本地区经济社会发展”,需结合党章规定、党的领导体制、国家治理逻辑及地方治理实践等多重方面。党政军民学、东西南北中,党是领导一切的。中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心,党的领导通过各级党委的统筹协调实现横向到边、纵向到底的全覆盖。党章第26条、第29条明确规定地方党的代表大会和委员会“对本地区重大问题作出决策”“领导本地区工作”。省级党委通过方向引领、统筹协调、风险防控、民生保障等方式确保本地区发展符合党中央决策部署和国家战略导向,将党中央决策部署、原则精神转化为具体实践。同时,省级党委还协同本地区立法、行政、司法等国家机关及群团组织力量,使“党委统揽全局、各方协同发力”的治理格局得以形成。因此,围绕《制定条例》第11条第(二)项所指的“领导本地区经济社会发展”,省级党委需在创制性立规中体现:其一,通过立规将党中央战略部署与本地区实际发展需求相结合,确保党中央精神在地方落实为可操作的制度安排;其二,在立规中突出方向引领与统筹协调,既要明确本地区经济社会发展的战略导向,又要建立健全党委、人大、政府、司法、监察机关等协同发力的制度机制;其三,将风险防控纳入创制性立规的重要内容,推动形成经济社会、生态环境等领域的系统性风险预防与应对机制;其四,在民生保障和社会治理层面形成方向引领,为立法机关的进一步立法活动提供指导等。

理解第11条第(二)项所指的“负责本地区党的建设相关职责”,需要厘清党的建设内涵和地方党的建设要求。党章在总纲部分第25至第32段对党的建设内涵与基本要求进行了阐述。学界近年来已有对“党的建设”内涵及相

关论述的研究,但这一概念尚未有明确界定。一般认为,党的建设是政党为保持自身性质、增强组织活力并完成历史使命而开展的理论与实践活动,它不仅涵盖自身建设,也包括党在领导国家和社会中的功能发挥。^[13]学界长期存在关于“大党建”与“小党建”的不同观点。“小党建”侧重于党自身的建设,而“大党建”不仅包括“小党建”的内容,还涉及党的领导事项。从《制定条例》第11条第(二)项的表述来看,“领导本地区经济社会发展”和“负责本地区党的建设”并列,则不宜将此处“党的建设”认定为“大党建”。因此,本文所指省级党委对于党的建设内容进行创制性立规活动的“党的建设”则被限定在“小党建”概念之中,尤其是限定在省级党委的具体党务工作中。省级党委的党建职责是全面从严治党向地方和基层延伸的中间枢纽。省级党委需以系统化思维构建党建工作体系,将政治建设、思想建设、组织建设、纪律建设等自身建设与治理实践相融合,为区域发展提供坚强政治保障。第一,严格遵循《党委(党组)落实全面从严治党主体责任规定》,在年度工作部署中突出党的全面领导,统筹谋划全面从严治党工作,推动党委领导班子成员落实“一岗双责”,构建横向到边、纵向到底的责任传导体系。在严明政治纪律和政治规矩方面,始终把纪律和规矩挺在前面,严格执行《中国共产党党组工作条例》与党组议事规则,重点加强对“一把手”和领导班子的监督。针对政治生态建设成效考核反馈的问题,制定精准整改措施并狠抓落实,持续巩固风清气正的政治环境。第二,以习近平新时代中国特色社会主义思想为核心,筑牢党员干部的理想信念根基。省级党委需牵头制定全省政治理论学习与党员教育培训计划,及时跟进学习习近平总书记重要讲话和重要指示精神,学习党内法规、国家法律。围绕全省工作大局强化政治引领,结合不同部门工作特点开展政治机关意识教育与对党忠诚教育,通过专题培训等形式,引导党员干部深刻领悟“两个确立”的决定性意义。第

三,以夯实基层基础、严肃组织生活为抓手,省级党委需统筹指导各地各部门,规范完成选举工作,严格落实《中国共产党支部工作条例(试行)》,根据机构调整和人员变动及时优化党支部设置,规范组织生活流程、创新组织生活形式。第四,以常态化监督为抓手,将严的基调贯穿始终,省级党委需制定贯彻落实全面从严治党的工作任务清单及责任分工要求,明确监督重点与责任主体;配合纪检监察组召开专题会商会议,分析党风廉政建设形势,通过集中开展廉政监督谈话和谈心谈话,将监督融入日常、抓在经常,确保严的要求落到实处。

在当前党内法规体系不断完善的过程中,立规权总体配置格局的变化对省级党委创制性立规空间产生了直接影响。中央对立规权限和程序的规范日益严格,旨在确保党内法规体系的权威性与规范性。因而,省级党委的创制性立规必须在有限的职权范围内,寻求政治原则与制度创新之间的平衡,在党的领导和建设活动中形成可推广借鉴的制度成果。这些制度成果既要服务于党内政治生活的规范化,又要通过党对国家治理的引领作用,将成果转化为国家治理的现实效能。这正契合习近平总书记关于党内法规既要维护党中央集中统一领导,又要保障国家长治久安的“两个重大作用”的重要论述。^[14]因此,《制定条例》第11条第(二)项还将“党章和中央党内法规规定”作为要求,旨在对创制性立规的潜在风险加以监督与保障,为创制性立规设立了明确且严格的范围与界限,具体分析将在后文详述。

四、省级党委创制性立规的判断标准与潜在风险

(一) 省级党委创制性立规的判断标准

判断省级党委的立规活动是否构成创制性立规,需从创新性、合(党)章性、合法性与必要性四个层面进行综合判断。

第一,创新性是识别创制性立规的首要标

准,也是其区别于配套性立规的形式标志。实行统分结合的党内法规制定机制,是党在总结治国理政实践基础上,对党内法规制定工作作出的实事求是的制度安排。在党的整个组织体系中,党中央将部分党内法规制定权下放给哪些党的组织,是一个重要政治决断。^{[15](P52)}根据《制定条例》第3条、第10条等规定,省级党委依法享有制定地方党内法规的权限,但该权限并非当然包含无限的制度创设空间。从原则上看,党中央拥有制定和发布全部党内法规的权力,地方各级党委作为党中央的组织延伸,其立规行为必须在中央授予的权限范围内展开,且不得再向下级党组织转授立规权。^[16]在此框架下,省级党委结合地方治理实践作出新的制度安排,方可认定其具有“创制性”。例如某地方出台的《关于推动“两新”组织强党建促发展的若干措施》是在中央党内法规强调组织建设要求的情况下,省级党委结合本地需求所作出的创制性立规实践。

第二,合(党)章性是判断创制性立规能否成立的根本标准。党章作为党的根本大法,其规范效力贯穿于整个党内法规制度体系,是一切党内法规制定活动必须遵循的最高依据。对党内法规进行是否具备合(党)章性的判断既是党针对党内法规进行自我监督和自我完善的治理之道,也是彰显党章功能价值和维护党章权威的关键所在。^[17]无论是省级党委立规权的来源、立规内容的设置,还是立规程序的运行,均应以党章确立的组织原则、职责分工和权力边界为根本遵循。若创制性立规在内容上背离党章确立的基本原则,或在主体权限上超出党章赋予地方党委的职责范围,即便其形式上具有创新特征,亦不具备正当性基础,应当被否定。

第三,合法性是省级党委创制性立规必须坚守的外部法秩序底线。根据《中华人民共和国宪法》第5条规定,任何组织和个人都负有遵守宪法和法律的义务,党组织亦不例外。创制性立规不得触碰宪法确立的根本制度和国家

法律调整的事项范围。在具体判断中,应重点考察创制性立规是否存在以下情形:一是是否越权调整国家法律已明确规范的公民基本权利义务关系;二是是否对上位党内法规与国家法律的原则性规定作出实质性突破;三是是否通过党内法规形式变相介入国家治理中应由法律调整的领域。

第四,必要性是决定是否启动创制性立规的功能性标准。即便在权限范围内且符合(党)章性与合法性要求条件下,省级党委也并非在任何情况下都需进行创制性立规。一般而言,只有在以下条件同时具备时,创制性立规才具有正当性基础:一是党中央已就相关领域提出明确要求,或地方治理实践中出现亟须回应的突出问题;二是该事项对于坚持党的领导、推进党的建设或开展党的工作具有现实迫切性;三是现有中央党内法规和规范性文件尚不足以有效调整相关问题。^{[6](P57)}反之,若省级党委在缺乏现实治理需求的情况下行使创制性立规权,或将其异化为固化部门利益、增加制度负担的工具,甚至滋生形式主义倾向,均构成对创制性立规制度初衷的背离。

(二) 创制性立规的潜在风险

省级党委创制性立规在理论上具有重要价值,但在实践中使用较少。主要原因在于制度创新空间有限,以及创新可能带来的政治、法律和治理风险。一方面,创制性立规必须在党中央授权范围内行使,任何超出上位党内法规保留事项的创设都属于越权行为。另一方面,省级党委在地方治理中承担重大政治责任,其立规行为需严格保持同党中央一致,必须兼顾政治方向正确、社会稳定、经济发展等多重因素,加之制度创新本身具有试错性质,使得创制性立规探索空间受到限制。具体而言,创制性立规仍可能存在以下风险。

一是创制性立规实效与制度设计的结构性偏离。创制性立规可能存在“数量增长与质量滞后”的非均衡发展。通过对已公开的地方党内法规进行检索发现,数量较多的是配套性立

规,如各地制定的农村工作条例实施细则(响应2019年《中国共产党农村工作条例》)、党务公开实施细则(试行)(响应2017年《中国共产党党务公开条例(试行)》)、巡视工作条例实施细则(响应2017年《中国共产党巡视工作条例》)、问责条例实施办法(响应2019年《中国共产党问责条例》)等。分析上述地方配套性立规可以发现,此类规范中大量存在与中央党内法规重复的内容,真正实现制度细化与操作转化的规范条款较为有限。相较于配套性立规,可公开检索到的创制性立规数量更少,其规范内容倾向于回应地方治理需求,体现出一定的地方特色和时代性。如《中共北京市委、北京市人民政府关于处理党政机关、企事业单位及其干部、工人入股分红问题的暂行规定》《鼓励和支持海峡两岸(福建)农业合作试验区建设的暂行规定》《黑龙江省委、省人民政府关于搞活国营大中型工业企业的若干规定》《宁夏自治区党委、自治区人民政府关于对知识分子实行地区津贴的规定》等。但因省级党委立规仍旧持保守态度,使前述这些规范亦未达到“创制”的深度,不同规范内容的同质化问题仍旧突出。当前可检索到的创制性立规成果既无法充分回应本地治理的真实需求,也未充分利用好丰富的立规资源;同时,这种结构性偏离也导致制度设计预期的“地方治理活力激发”“治理经验上升至制度表达”等功能落空,最终让创制性立规在实效层面难以实现制度设计赋予其的补充性、探索性价值。

二是盲目追求创新性标准导致无法通过前置审核或备案审查。前述判断标准明确指出创制性立规内容不得触碰宪法法律以及上位党内法规保留事项,但实践中仍可能出现两类异化形态。第一,权限突破型风险。在实践中尤其容易出现地方党内法规违反上位党内法规保留原则,规定了本应由上位党内法规规定的事项,擅自规定党的基层组织产生、组成、职权内容或擅自增减党员的义务和权利,“无中生有”。第二,形式创新型风险,部分地方立规为追求“创

新”表象,创设缺乏实质治理需求的“象征性条款”。上述异化形态,均有可能在创制性立规的判断、前置审核与备案审查等环节中,通过合法性审查、适当性审查、规范性审查、政治性审查等多重标准的综合检视,被要求予以改正或撤销。

三是法治体系稳定性与治理动态性之间的张力。规范的滞后性与社会关系的流动性之间存在固有矛盾,这导致创制性立规面临“合法合规正当”与“合理有效”之间产生张力。当前我国经济社会的发展对党的领导和建设工作提出了更高要求,完全以配套性立规作为主要立规方式可能导致地方对新型治理需求无法及时回应,从而出现制度供给滞后于社会发展的情形。而突破现有制度框架的创新举措虽然可能在一定程度上解决现实问题,但也可能会破坏规范安定性及党中央权威和集中统一领导。

四是立规能力不足与治理需求之间的矛盾。省级党委若对回应时代需求的创新举措可能引发的经济风险、社会稳定风险等连锁反应缺乏前瞻性和专业性预判,会导致创制性立规实施效果偏离治理目标。这种能力缺口在立规经验较少、经济相对不发达的地区尤为明显。因此立规主体在实践中更倾向于配套性立规,以确保规范符合上位法规、程序严谨、实施安全。这也导致配套性立规数量持续偏多,不完全符合《制定条例》第14条及党中央关于精简文件、转变作风的要求。^{[6](P51)}

五、余论:创制性立规需遵循的基本理念

为处理好制度创新与风险控制的关系,省级党委需要树立科学立规理念,通过规则完善、程序优化等方式进一步释放创制性立规的制度效能。

首先,需正确认识坚决做到“两个维护”和坚持民主集中制要求的现实意义。“两个维护”是对创制性立规的根本指引,其要求省级党委

在立规过程中时刻保持政治自觉。一是规范内容需符合政治要求。创制性立规需时刻与党中央重大决策部署保持一致,保证全党的团结统一和行动一致,保证党的决定得到迅速有效的贯彻执行。二是权力行使符合程序性。创制性立规需严格遵循《制定条例》等中央党内法规规定的要求,主动向党中央请示报告、主动按程序进行审议审批,杜绝“先斩后奏”。这既是党内法规严肃性的要求,更是民主集中制基本原则的要求。^[18]三是充分利用全过程人民民主的制度设计。省级党委需广泛听取意见、做好调查研究,结合实际治理需求探索创制性立规空间,将基层治理经验转化为可行性规则。

其次,严格遵循“有权必有责、用权受监督、违法要追究”^{[19](P123)}的要求。必须有效控制省级党委创制性立规权的运行方式、范围、程度,从而实现立规的科学化、民主化,使省级党委负好立足地方实际、推进党内法规制度建设的主体责任。^[20]具体而言,可制定更加详细的省级党委立规议事规则、议程设置和决策程序等实体性和程序性内容。

最后,追求实现政治逻辑与法治逻辑的有机统一。省级党委开展创制性立规,需以政治逻辑为根本遵循,始终围绕党中央重大决策部署、服务国家和地方治理大局,确保立规方向与党的意志主张一致;同时以法治逻辑为刚性约束,严格依照党章党内法规、宪法法律划定权限,规范立规流程。二者协同发力,才能让创制性立规既体现政治引领,又符合法治要求,切实发挥制度效能。

参考文献:

- [1]宋功德.中国式现代化之党规回应[J].中国法学,2025(1):5-28.
- [2]韩旭.立法的创制性:审视中央与地方关系的另一视角——以浙江省为例[J].新视野,2015(3):54-60.
- [3]中共中央办公厅法规局.把依规治党当作管党治党基本方式[J].中国纪检监察,2023(16):4-8.
- [4]中共中央办公厅法规局.以改革精神推进党内法规制度建设[J].民主与法制,2025(11):54-60.

- [5]陈家刚. 深化地方党内法规制度建设的重点方向及政策选择[J]. 中国党政干部论坛, 2025(11): 47-50.
- [6]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[M]. 北京: 法律出版社, 2020.
- [7]叶正国, 李欣. 地方党内法规制定问题的历史阐释及规范调适[J]. 河南社会科学, 2025(4): 62-73.
- [8]喻少如, 唐成余. 以规划推动党内法规制度建设高质量发展[J]. 党内法规研究, 2025(4): 3-16.
- [9]周悦丽. 以地方为视角的党内法规体系建设研究[J]. 北京行政学院学报, 2018(4): 46-52.
- [10]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[J]. 吉林大学社会科学学报, 2019(3): 89-100, 233.
- [11]关于加强党内法规制度建设的意见[N]. 人民日报, 2017-06-26(1).
- [12]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[J]. 天水行政学院学报, 2019(1): 62-67.
- [13]丁俊萍. 党的制度建设和党的建设制度改革之关联[J]. 探索, 2015(1): 65-71, 2.
- [14]发挥好党内法规在维护党中央集中统一领导保障党长期执政和国家长治久安方面的重大作用[N]. 人民日报, 2021-12-21(1).
- [15]宋功德. 党规之治: 党内法规一般原理[M]. 北京: 法律出版社, 2021.
- [16]王振民. 党内法规制度体系建设的基本理论问题[J]. 中国高校社会科学, 2013(5): 136-153, 159.
- [17]肖金明, 冯晓畅. 合章性审查与合宪性审查协同共治的中国式图景[J]. 社会科学研究, 2021(3): 11-21.
- [18]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[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2016(5): 21-30.
- [19]中共中央纪律检查委员会, 中共中央文献研究室. 习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编[M]. 北京: 中国方正出版社, 2015.
- [20]周悦丽, 郭丹尼. 党内法规制定工作规划实施中的地方主体及其责任问题研究[J]. 党内法规研究, 2024(2): 58-71.

【责任编辑 邱佛梅】

On the Institutional Space for Creative Rule-Making by Provincial-Level Party Committees

GUO Danni

Abstract: Creative regulatory formulation at the provincial party committee level is a form of local intraparty regulation. Under the combined centralized and decentralized mechanism of intraparty legal development, provincial party committees' creative regulatory efforts both uphold the centralized and unified leadership of the Party Central Committee and proactively respond to local governance needs, exploring differentiated solutions to address increasingly complex governance challenges. Grounded in the principles established by the Party Constitution and central intraparty regulations, provincial party committees carry out creative regulatory work within their authority to "lead local economic and social development" and "oversee local party-building responsibilities," covering political guidance, sectoral governance, and implementation assurance. In drafting local intraparty regulations, provincial party committees must adhere to standards of innovation, conformity with the Party Constitution, legality, and necessity, while addressing potential risks such as structural deviations between effectiveness and institutional design, failure to pass prior review or filing due to excessive emphasis on innovation, the tension between legal system stability and governance dynamics, and the gap between regulatory capacity and governance demands. Only by adopting a scientific approach to regulation, firmly upholding the "Two Upholds" and democratic centralism, consistently observing the strict principles of "with authority comes responsibility, the exercise of power is subject to supervision, and violations are accountable," and achieving the integration of political and legal logic in Party institutional construction, can the effectiveness of intraparty regulations be further enhanced.

Keywords: intraparty rules and regulations; local provincial-level party committees; creative rule-making; local intraparty rules and regulations; rule-based governance over the Communist Party of China