

# 党的规范性文件系统内备案审查： 核心要素、现实困境与完善路径\*

李洪川

(天津师范大学政治与行政学院, 天津 300387)

**[摘要]**建立党的规范性文件系统内备案审查制度,是推动党内法规制度建设的一项重要举措。作为党内法规和规范性文件备案审查制度的重要组成部分,党的规范性文件系统内备案审查是指部门党组(党委)按照“下备一级”原则,遵循“报备—审查—处理”基本程序,对其领导或指导下级机关、直属单位、派出机构中的党组织以及机关党委报备的各类规范性文件进行备案审查,其主体包括各级纪律检查委员会、党委工作机关以及有关国家机关部门党组(党委)等。这一制度重要特征是“系统自我审查和纠正”,强调的是业务和党建工作中存在领导或指导关系的上级部门党组织通过规范性文件的审查对下级单位党组织进行监督和纠偏。这一制度有利于保障党内法规制度体系的统一性,是建立贯通上下备案审查工作体系的重要环节;有利于降低基层党组织履职尽责的风险,避免出现部门保护主义。从实践来看,党的规范性文件系统内备案审查面临“双重备案”存在潜在冲突、报备对象范围界定不明、审查标准难以准确全面把握、监督保障机制有待完善等现实困境。解决这些问题需要明确相关主体及其职权关系,注重根据文件内容确定备案文件范围,通过审查衔接联动正确把握审查标准以及不断完善备案审查监督保障机制。

**[关键词]**党的规范性文件 系统内备案审查 党组(党委) “双重备案”

**[中图分类号]** D262.6 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2096-983X(2024)05-0082-11

党的二十大报告指出,“坚持制度治党、依规治党,以党章为根本,以民主集中制为核心,完善党内法规制度体系,增强党内法规权威性和执行力”。深入推进党内法规和规范性文件备案审查规范开展,建立党的规范性文件系统内备案审查制度是推动党内法规制度建设的一项重要举措。2016年的《中共中央关于加强党

内法规制度建设的意见》要求:“完善备案审查制度,建立贯通上下的备案工作体系”。《中国共产党重大事项请示报告条例》要求,党组织应当按照有关规定向上级党组织报备党内法规和规范性文件;《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》)则进一步提出建立系统内备案制度要求。

收稿日期:2024-01-28;修回日期:2024-07-05

\*基金项目:研究阐释党的二十大精神国家社会科学基金重大项目“完善党内法规制度体系研究”(23ZDA131);四川省哲学社会科学重点研究基地纪检监察研究中心、四川省纪检监察学会高校分会2023年度社科一般项目“纪检监察法规制度体系建设研究”(SCJ230305);南开大学党内法规研究中心2023年度课题“党内法规制度实施的督查机制研究”

作者简介:李洪川,法学博士,讲师,四川省哲学社会科学重点研究基地纪检监察研究中心研究员,主要从事党内法规研究。

2024年1月,中央纪委出台《纪检监察规范性文件备案审查规定》,率先探索纪检监察系统内规范性文件备案审查实践。作为党内法规和规范性文件备案审查制度的重要组成部分,党的规范性文件系统内备案审查有利于保障党内法规制度体系的统一性,是建立贯通上下备案审查工作体系的重要环节。这一机制还有利于降低基层党组织履职尽责的风险,避免出现部门保护主义。

目前,理论界对党内法规备案审查和规范性文件备案审查分别做了大量研究,但对党的规范性文件系统内备案审查制度关注并不多。党内法规和规范性文件备案审查规范化建设才刚起步,党的规范性文件系统内备案审查制度仍是一种新事物,实务部门践行这一制度也多处于试点和探索阶段。基于此,本文以党的规范性文件系统内备案审查为研究对象,系统阐述这一机制的基本内容、现实困境及完善路径。这一研究既有助于丰富理论研究,也有助于进一步完善党的规范性文件系统内备案审查制度,具有积极的理论意义与现实意义。

## 一、党的规范性文件系统内备案审查机制的核心要素

目前,我国依照规范性文件制定主体和审查主体的不同分别建立了不同类型的备案审查制度,如党内法规和规范性文件备案审查制度、行政规范性文件备案审查制度等。其中,党内法规和规范性文件备案审查中的主体主要包括报备主体和审查主体,这些主体是相应的党组织及其法规工作机构,党的规范性文件系统内备案审查制度中的主体也基本如此。

### (一) 党的规范性文件系统内备案审查相关主体的界定

从《备案审查规定》相关规定可知,目前可以建立规范性文件系统内备案审查制度的党组织包括中央纪律检查委员会、党中央工作机关以及有关中央国家机关部门党组(党委)。这里

的“中央国家机关”不是“党中央机关”与“国家机关”的简称,而是相对于地方国家机关而言的。实践中,人们通常是把全国人大机关、全国政协机关、最高人民法院、最高人民检察院、国家监察委、国务院各部门及所属在京企事业单位等视为中央国家机关。<sup>[1]</sup>这些中央国家机关的主要特点是掌握重要国家权力,其内部由党中央批准设立的部门党组(党委)根据工作需要,建立规范性文件系统内备案审查制度,无疑会强化权力行使的上级监督,推进权力规范行使。虽然依照《备案审查规定》要求,有关主体“可以”而不是“应当”建立系统内备案审查机制,表明建立这一机制并非强制性要求。但是,伴随制度治党、依规治党的深入推进,党的规范性文件在加强党的领导和建设中的作用越来越凸显,建立党的规范性文件系统内备案机制既符合“有件必备”基本原则的内在精神,也是对现有规范性文件备案审查制度的必要补充。更重要的是,通过打通部门内部上下备案审查工作,可进一步强化“条条”联系,进而加强党中央的集中统一领导。

在党的规范性文件备案审查中,党组(党委)是重要责任主体。党组是党在非党组织领导机关中设立的领导机构,是党的领导组织体系中的重要主体。为发挥自身领导作用,党组需要制发各类文件,文件是党组接受领导并实施领导的重要载体,“贯穿着党组重要会议和重要决策的全过程”<sup>[2]</sup>。党组制发的文件按性质可划分为规范性文件和规范性文件。按照系统内备案审查要求,部门党组可以审查机关党组、分党组报备的规范性文件,如全国人大常委会党组可以审查全国人大常委会机关党组和各分党组报备的规范性文件。除党组外,一些国家机关领导机关中设置党组性质党委,其性质和功能与党组基本没有差别,在本单位本系统发挥领导作用,是党中央在对下属单位实行集中统一领导的国家工作部门和有关单位的领导机关中设立的领导机构。在中央一级,设立党组性质党委的中央国家机关部门并不多,目前国务院

组成部门、特设机构、直属机构等部门机构多达60余个,设立党组性质党委的部门只有10个,如外交部、公安部、国安部、人民银行等。<sup>①</sup>在央企中,设立党组性质党委的多为国资委监管的非中管央企与财政部监管的中央金融企业。上述党组性质党委,可按照备案审查要求,审查本系统下一级党组织报备的规范性文件。虽然目前建立党的规范性文件系统内备案审查机制并非硬性要求,相关主体可根据工作需要进行制度探索。但是,有些部门基于其自身工作性质,亟需及时建立系统内备案审查机制。这些部门通常是实行集中统一领导的国家工作部门和有关单位,如海关部门、气象部门、电力部门、烟草部门以及金融监管机构等,这些部门的人、财、物相对独立于地方,实施系统内备案审查机制有助于避免出现部门主义,强化上级党组织的权力监督。此外,一些专业性较强或管理对象较为特殊的部门也应根据工作需要建立系统内备案审查机制,如党的纪律检查机关、国资委、人民银行等。

系统内备案机制的重要特征是“系统自我审查和纠正”,强调业务和党建工作中存在领导或指导关系的上级部门党组织对下级单位党组织进行监督和纠偏。国家机关中的党组主要分为党组、机关党组、分党组,机关党组和分党组既接受相应党委的领导,也接受党组的领导,如省人大常委会机关党组接受人大常委会党组的领导。其他领域如纪委系统,地方纪委接受同级党委和上级纪委双重领导,“查办腐败案件以上级纪委领导为主”。这种双重领导体制有利于保障单位业务工作的相对独立性。<sup>[3]</sup>为此,党组(党委)可审查其领导或指导的下一级单位或直属单位党组(党委)、机关党组、分党组等制发的规范性文件,如自然资源部党组审查直属单位党组(党委)报备的党的规范性文件,这既是备案审查工作的创新之处,也有利于减轻中央党内法规机构备案审查工作压力。

可见,党的规范性文件系统内备案审查的

基本内容是相应党组(党委),按照“下备一级”原则,对其所领导或指导的党组织制定并报备的规范性文件进行审查。其中,审查主体是系统内上一级党组(党委),报备主体是下一级党组织、派出机构、直属单位等的党的领导机构,包括党组(党委)、机关党组、分党组等。

## (二)系统内备案审查中规范性文件的范围

党的规范性文件是系统内备案审查的对象,哪些规范性文件能够纳入备案审查范围,是建立系统内备案审查的逻辑起点。作为党内法规和规范性文件备案审查制度的重要组成部分,系统内备案审查应遵循《备案审查规定》相关规定。《备案审查规定》对党的规范性文件作了界定,即“党组织在履行职责过程中形成的具有普遍约束力、在一定时期内可以反复适用的文件”。这一概念从制定主体、制定原因、适用范围、适用期限等方面明确了党的规范性文件内涵,概括出了党的规范性文件具有形式规范性、普遍约束力和反复适用性等基本特征。依据这些基本特征,可以初步确定哪些文件应被纳入系统内备案审查范围。

具体而言,普遍约束力特征强调不特定的人的行为要接受某种约束或指导,具体至党的规范性文件,其所规范的对象是指不特定人的行为。“不特定的人”不能仅从数量来判断,只要其适用对象属于不特定的对象,即具有普遍约束力,属于备案审查范围。鉴于各级各类党组织都能制定规范性文件<sup>[4]</sup>,判断党的规范性文件是否应纳入备案审查范围的关键在于文件内容本身,而非制定主体。党的规范性文件第二个基本特征是“反复适用”,这是指党的规范性文件能够在一定时期内对相应行为产生反复的、持续的影响。“一定时期”“反复适用”等概念虽具有较大模糊性,但却是界定党的规范性文件的关键。<sup>[5]</sup>实践中党组织制定的规范性文件一般不会明确规定其有效期,这一做法尽可能为规范性文件的适用及其后续修订提供了弹性空间。

一些党组(党委)虽不具备党内法规制定权

<sup>①</sup>有些国务院工作部门既不设党组,也不设党组性质党委,如国防部、国家公务员局等。

限,但可以规则、规定、办法、细则等形式制定党的规范性文件,这些文件也属于备案审查范围。按照《中国共产党党内法规制定条例》(以下简称《制定条例》)关于党内法规制定权限的规定,一些中央国家部门党组如人大常委会党组是没有党内法规制定权限的,该条例第10条第2款则规定有关中央国家机关部门党委经党中央批准可以就特定事项制定党内法规。需要注意的是,这里规定的是党委而非党组。为把在本部门发挥领导作用推向制度化、规范化,一些中央国家部门党组(党委)会通过制定规范性文件达致此目的。如全国人大常委会党组2005年印发并中共中央转发《中共全国人大常委会党组关于进一步发挥全国人大代表作用,加强全国人大常委会制度建设的若干意见》<sup>[6]</sup>,该文件就是推进人大工作制度化建设的规范性文件。就此而言,相关主体可从文件的形式特征如制定主体、文件名称、条款结构等大致判断其是否为党的规范性文件,将具有普遍约束力和反复适用性的规则、规定、办法、细则等规范性文件纳入系统内备案审查范围。党组(党委)在本部门本单位甚至本系统发挥领导作用,其制发的规范性文件既包括规范党的自身建设活动文件,也包括规范党的领导活动文件。

《备案审查规定》规定列举了不需要纳入备案审查范围的文件。这些文件包括:印发领导讲话、年度工作要点、工作总结等内容的文件;关于人事调整、表彰奖励、处分处理以及机关内部日常管理等事项的文件;请示、报告、会议活动通知、会议纪要、情况通报等文件;其他按照规定不需要备案审查的文件等。这些文件多是一次性的,不同时具备普遍约束力和反复适用性特征。以排除法的形式列明不需要备案审查的文件形式,明确将哪些文件排除在备案审查范围之外十分有必要,有利于保证将所有规范性文件全部囊括而不遗漏。<sup>[7]</sup>

### (三) 党的规范性文件系统内备案审查一般程序

党的规范性文件系统内备案审查遵循“报

备—审查—处理”三个基本的、连续的程序,详情如图1所示。

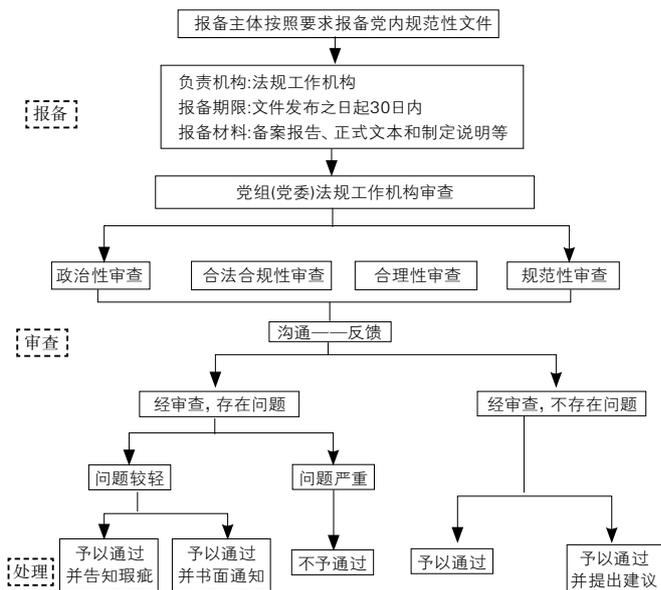


图1 党的规范性文件系统内备案审查一般程序

在报备环节,承担报备主体责任的主体是制定文件的党组(党委)。有研究者指出,与人大系统、政府系统的事后审查不同,党内备案审查是一种事前审查,即相应报备主体在颁布规范性文件之前需要先上报审查机关,审查通过后才能颁布实施。<sup>[8]</sup>但是,按照《备案审查规定》规定,报备机关需在规范性文件发布之日起30日内进行报备。从立规原意来看,报备机关应在党的规范性文件发布后再进行报备。《备案审查规定》所规定的各环节并不包括“发布”,《制定条例》则将“发布”作为党内法规“审批”后的必要环节。同党内法规制定过程类似,党的规范性文件的“发布”也属于制定环节,未发布表明制定程序还未结束,无须进行备案审查。若党的规范性文件未经发布就进入备案审查环节,很有可能导致以审查机关的“备案审查”代替制定机关的“前置审核”和“审议批准”。因此,党的规范性文件备案审查应属于事后审查。当然,为避免规范性文件“带病出台”,制定机关可考虑先在党内发布或会议审批后再进行报备。

在审查环节,审查主体内设法规工作机构承担具体审查工作职责。国家机关内部一般都

会设有法规工作机构,如国资委党委内设党委法规局,牵头负责审查中央企业党组(党委)报备的规范性文件。审查机构对党的规范性文件的审查是一种全面审查,既涉及形式合法性审查,也涉及实质合法性审查。其中,党的规范性文件的政治性决定了政治性审查是备案审查的首要原则,是一种严格的审查基准。<sup>[9]</sup>审查环节结束后,审查机关需要根据党的规范性文件是否存在问题以及存在何种问题作出相应处理决定,这一环节更能体现出审查机关的处理技巧。由于具体负责审查工作的部门级别一般不高于制定机关,更多时候前者会在不直接撤销文件的情况下,及时向报备机关反馈问题,由报备机关决定何时修改以及如何修改。党的规范性文件系统内备案审查制度还存在定期通报、考核评价、目录报送等监督保障机制,以保证“报备一审查一处理”三个程序规范、严肃、有序和衔接。

## 二、党的规范性文件系统内备案审查机制的现实困境

系统内备案制度是一种新鲜事物,对其进行详细规定的党内法规和规范性文件仍然较少。由于缺乏专门制度指导,一些党组织在探索规范性文件系统内备案审查时面临很多实践问题。

### (一)“双重备案”使系统内备案审查存在潜在冲突

党的规范性文件系统内备案审查往往会产生“双重备案”现象。所谓“双重备案”,是指系统内的党组织既需要向批准其设立的党组织报备党内规范文件,也需要向对其进行领导或指导的其他党组织备案,如下级纪委需要向同级党委和上级纪委报备其制发的文件。“双重备案”涉及“条块关系”。“条块关系”是当代中国政府体制中最为基本的结构性关系<sup>[10]</sup>,其逻辑关系在双重领导体制中体现得更为明显。在双重领导体制下,机关业务工作既接受上级机关领导,也接受地方领导或指导,并以其中一方为

主。<sup>①</sup>在党组(党委)领导体制中,机关党建工作或业务工作既接受地方党委领导或指导,也接受上级党组(党委)领导或指导。按照系统内备案审查制度初衷,下一级党组(党委)制发的文件也将实行“双重备案”。“双重备案”确保党的规范性文件能够得到多重审查,尊重不同主体间的领导或指导关系。但需要指出的是,双重领导体制在保证政治结构力量均衡的同时,也为“条块矛盾”的产生留下了隐患。“条块关系”中的两个审查机构基于各自偏好往往会在审查标准、备案范围等方面产生不一致,甚至出现意见分歧,如何妥善处理二者分歧是系统内备案审查所要考虑的重要问题。

在系统内备案审查主体中,机关基层党组织制发的规范性文件向谁报备并接受审查也是一个问题。除党的机关工委外,机关基层党组织还接受相应党组(党委)的领导。《关于加强和改进中央和国家机关党的建设的意见》明确指出,机关党委在中央和国家机关工委、部门党组(党委)的领导下,负责组织推动本部门机关党建任务落实,这意味着机关党委面临“双重领导”体制。机关党委在其履职过程中也会制发涉及党的建设活动的规范性文件,其应当接受备案审查。为此,中央和国家机关工委已于2021年开始在部分中央国家机关部门中开展机关党建规范性文件备案审查试点工作,要求这些部门内部机关党委报备规范性文件,以此规范机关基层党建活动。相比于机关工委,部门党组(党委)领导机关基层党建更具优势,领导机关基层党组织是党组发挥领导作用的重要方面。机关基层党组织接受相应党组(党委)领导,其制发的党的规范性文件是否也向党组(党委)备案并接受审查,这是党的规范性文件系统内备案审查中的一个重要问题。若机关党委向部门党组(党委)报备规范性文件,如何协调机关工委与部门党组(党委)间的关系需要重点讨论。此外,政府党组能否备案审查所属部门党组(党委)制发的规范性文件也存在一定疑问,若

<sup>①</sup>即在“条块结合”的双重管理体制中,存在“以块为主”管理体制和“以条为主”管理体制两种模式。

政府党组不对其进行备案审查，则无法充分体现系统内备案审查特色和要求。但按照目前制度要求，部门党组（党委）制发的规范性文件由党委法规工作机构负责备案审查。

### （二）需要报备的文件范围把握不清

尽管《备案审查规定》明确了党的规范性文件的内涵，即“党组织在履行职责过程中形成的具有普遍约束力、在一定时期内可以反复适用的文件”，并以排除法形式列明了不需要备案审查的文件，党组织在进行报备相关文件时，也基本遵循了这些规定。然而，党的规范性文件概念是对诸多文件类型的一种抽象概括。这一概念在被用来解释纷繁复杂的文件现象时，往往会显示出无法有效周延的缺陷，即很多时候，这一概念是宽泛而模糊的<sup>①</sup>，导致报备机关有时对规范性文件外延把握不准，出现漏报现象。具体而言，从定义来看，党的规范性文件是党组织在其履责过程中制定的各类规范性文件。问题在于，如何判断某些文件是否为“党的规范性文件”是以文件形式还是文件内容为识别标准。党领导或指导非党组织业务工作，其重要组织手段是在这些组织中的领导机关中设立党组（党委）。虽然这些党组（党委）“原则上不去介入日常具体业务”<sup>②</sup>，但其在本部门本单位甚至本系统发挥领导作用。为实现其领导角色定位，党组（党委）讨论和决定企业重大问题、重大事项，这些重大事项包括业务工作发展战略、重大决策部署、重要人事任免、重大项目安排、大额资金使用等，由此形成相应业务类文件。党组（党委）在履行领导或指导业务职责过程中形成的文件是否属于规范性文件，有时很难判断。若文件使用的党组（党委）字号，一般会判断其为规范性文件；但若文件不带有党组（党委）字号，其是否为规范性文件就是一个问题。

进而言之，党的规范性文件是否也包括那些含有业务内容的规范性文件？以国务院国资委党委为例，按照系统内备案审查要求，其监管

的中央企业党组（党委）制发的规范性文件要接受国资委党委的审查，这些央企党组（党委）制发的一些业务规范性文件如《三峡集团公司党组印发《关于举全集团之力加快推进共抓长江大保护工作取得重大突破的指导意见》》，以及党组（党委）会议通过规划性文件（如中石油集团公司党组审议并通过《炼化业务高质量发展规划》）等是否属于备案审查对象？此外，党组织在履职过程中还会制发数量众多的工作方案（如中石油集团公司党组印发《文化引领专项工作方案》），以及以通知名义转发上级党组织制定的规范性文件（如中国兵器集团公司党组《关于转发〈中央组织部、国务院国资委党委关于加强和改进中央企业党建工作的意见〉的通知》）等，这些文件是否属于系统内备案审查范畴？<sup>③</sup>实践中做法不一。对这些把握不准，往往会导致部分报备机关未能全部报备相关文件。

### （三）单一工作机构难以准确全面把握审查标准

实践中，单靠法规工作机构往往难以准确把握所有审查标准。以政治性审查为例，作为系统内规范性文件备案审查的第一要件，政治性审查包括规范性文件是否同党的理论、路线、方针、政策保持一致，是否同党的政治纪律和政治规矩保持一致等。党的理论、路线、方针、政策在不同历史时期既有稳定性、延续性，又有创新性、时代性，如三峡集团公司党组印发的《关于加强人才工作的意见》，其内容就涉及党管人才政策。党管人才政策既有实践延续，也有实践创新。就此而言，政治性审查标准比较宽泛，在一定程度上具有笼统性。这一特点虽然为审查机构提供了判断空间，但同时也为审查的可操作性带来了难度。在实践中，审查机构对党的规范性文件的政治性审查，往往会简化为审查政治表述是否规范、准确，忽视了文件内容的政治性内涵。

审查机构对合法合规性审查标准有时也难

<sup>①</sup>《备案审查规定》并没有明确将工作方案、规划计划等规范性文件排除在备案审查范围外。但是实践中，一些党委（党组）在其出台的备案审查办法或规则中明确将工作方案等文件排除在备案审查范围之外。

以全面把握。就合法性审查而言,此项审查是否包括合宪性审查存在争议。合宪性审查是一个特定概念,在实践中和理论界,主流观点将其视为全国人大及其常委会有权作出的立法监督行为<sup>[13]</sup>,但也有部分学者和实务部门认为,对党内法规和规范性文件可以进行合法性审查<sup>[14]</sup>。除此之外,审查机关合法合规性审查也面临操作困境,如党的规范性文件同法律法规“是否一致”的判断标准并不明确,是二者内容保持一致还是同法律法规精神、原则保持一致,抑或二者兼具?国家法律和党内法规均具有一定抽象性,有时无法及时回应繁杂多变的事务,由此衍生了规范性文件等多种决策形式。党的规范性文件制定灵活、程序简省、执行力强,是党组织执行决策的重要形式。若法律法规和党内法规对某项事务没有规定或规定不明确,党组(党委)出台了相关文件如国家信访局党组印发《国家信访局干部职工因私事出国(境)管理办法》,审查机构需要找出是否有法律法规依据以及哪些法律法规规定公职人员在何种情形下不得出国(境),这种情况下审查机构对文件进行合法性审查将会面临法律法规条款解释难题。

合理性审查要求审查机构审查党的规范性文件是否适应形势发展需要,是否违反公平公正原则等。从广义来讲,此种审查也是一种合法性审查,是一种实质合法性审查。合理性审查要求相对较高<sup>[15]</sup>,审查机构需要查找出是否有关规定不够合理或明显不合理,并做出相应处理决定。但是,如何判断是否合理,缺乏明确的标准,如国家局地震局党组印发《关于深化局属单位机构改革的指导意见》,审查机构对其进行合理性审查时,需要对其是否适宜作出判断,这种判断很多时候带有主观性色彩。虽然在系统内备案审查中,审查机构对本单位本系统业务有一定了解,但报备机关报送的文件很多时候会涉及具体业务,具有很强的专业性,审查机构对其做出合理性判断往往比较困难。此外,报备机关在报送规范性文件正式文本时,还要同时报送备案报告和备案说明。备案说明涵盖文

件制定背景、政策创新、重要数据指标来源、征求意见及审议签批等情况,这些材料能否为合理性审查提供力证以及在多大程度上为其提供力证,目前没有明文规定。

#### (四) 备案审查的监督保障机制有待完善

一是在报备环节,针对漏报、迟报现象,目前还未有健全的监督机制。受对备案审查工作重视不够、认识不足、人员变动以及对党的规范性文件概念把握不准等因素影响,部分报备机关未按规定时限和要求报送应当备案的规范性文件。并且,部分单位报备的文件往往与年度报送的发文目录存在不一致,存在漏报现象。此外,按照目前系统内备案审查实践一般要求,报备主体应自党的规范性文件发布之日起30日之内向上一级党组(党委)内设法规工作机构报备,但有的直属单位尚未建立备案审查相关规则,有的单位甚至发文和报备工作分散在不同科室(部门),责任不清、程序不明、衔接不畅导致拖延报备、积攒报备等迟报现象时有发生。对审查主体而言,其只能被动地审查由报备部门报送的文件,这属于被动审查或事后审查。针对漏报、迟报等现象,除审查机构发现后并予以提醒外,尚没有系统的监督保障机制予以防范。

二是在审查环节,系统内备案审查往往忽略了法规工作机构的机构能力。目前,一些党组织在探索系统内备案审查制度时,沿袭了党内法规和规范性文件备案审查一般做法,即由法规工作机构专门负责审查事宜,这样既可以提高处理效率,也有利于明确责任,防止出现推诿扯皮现象。不过,系统内备案审查工作专业性强,单凭法规工作机构一己之力有时难以完成。尤其对于内设法规工作机构而言,其既负责党的规范性文件备案审查工作,也负责本单位本部门行政规范性文件起草、审核、审查和协调工作,可以说,法规工作机构负责了所有法治建设相关工作。一些国家机关直属单位数量众多,以国资委为例,除直属单位外,其直接监管的央企将近百家,其内设政策法规局面临繁重的审查任务。在人员短缺、能力不够等因素影响下,

如何保障法规工作机构有效完成备案审查任务是一个重要问题。并且，法规工作机构要对党的规范性文件的政治性进行审查。在机关公文办理中，办公室更善于把握文件的政治性标准，这就需要党组（党委）统筹考虑，协调和整合不同机构在系统内备案审查中的角色定位。

三是在监督保障环节，单靠考评通报并不能完全解决党的规范性文件报备问题。为强化报备主体备案审查意识，提升系统内备案审查质量，一些党组（党委）建立了定期通报、考核评价制度，将制发文件质量、报备率等同报备主体年度考核挂钩。这些制度的确可以在一定程度上防止出现党的规范性文件“一放就乱”现象，但也很容易出现“一管就死”现象，即部分党组（党委）为避免备案审查带来的负面评价，采取不报备或选择性报备做法，甚至在发文环节有意以非规范性文件代替规范性文件。如何平衡考评通报与党组（党委）积极落实全面从严治党主体责任之间关系，避免考评通报给党组（党委）积极制发规范性文件带来“寒蝉效应”，需要统筹考虑。

### 三、党的规范性文件系统内备案审查机制的完善路径

#### （一）明确系统内备案审查相关主体及其关系

厘清相关主体关系，尤其确定哪些主体需要报备党的规范性文件，是规范系统内备案审查的重要前提。按照系统内备案审查制度要求，报备主体是党组（党委）领导或指导的下一级党组织，包括直属单位、派出机构以及所属企业中设立的党组织，也包括直属机关党委。机关基层党组织是中国共产党实现“嵌入式治理”的重要主体，为发挥党的领导核心作用提供了组织基础。各级党组织在其履责过程均可制定规范性文件<sup>[16]</sup>，其中也应包括党支部、机关党委等。不过，若这些党组织制定均向上一级党组（党委）报送党内规范性，势必导致工作量巨大且实

效不足。为理顺系统内备案审查主体关系，保障备案审查工作质量，在党建领域，建议由机关党委统一制发规范内设机构党组织和党员行为的规范性文件，由其向党组（党委）与机关工委报备。党的十九大修改的党章规定，党组“领导机关和直属单位党组织的工作”。机关党委向党组（党委）报备规范性文件，是坚持党组（党委）全面领导，落实请示报告制度的应有之义。虽然机关党委书记一般由党组（党委）成员兼任，且机关党委在发布规范性文件之前，需要对其进行前置审核，审核标准与审查标准基本相同，但规范性文件在其发布后，仍需接受法规工作机构审查，这是党组（党委）落实全面从严治党主体责任的应有之义。

这也就意味着部门党组（党委）与机关工委妥善处理“双重备案”关系。部门党组（党委）与机关工委应建立备案审查工作协调机制，加强双方审查机构在文件报备范围、重点难点内容审查以及处理方式上的沟通协调。机关工委发现问题及时通知党组（党委），保证二者审查意见统一，这也是机关工委指导督促党组（党委）落实全面从严治党主体责任的重要手段。虽然党的规范性文件备案审查是指下级党组织制定的规范性文件一般由上级党组织备案并进行审查<sup>[17]</sup>，审查主体与报备主体之间一般存在领导与被领导关系。但是，系统内备案审查强调系统内部自我纠错，政府部门党组（党委）制发的党内规范性既应向相应党委报备，也视情况向政府党组报备，如此既保证了党委统一领导，也有利于政府党组及时掌握所属部门党组（党委）履职尽责情况，并予以指导督促。

#### （二）注重根据文件内容确定备案审查文件范围

系统内备案审查实践中，部分部门单位存在不报、漏报、迟报和选择性报备等现象，很大程度源于报备主体以及具体负责报备工作的机构和人员对报备文件范围把握不准。合理界定备案审查对象，明确报备文件范围就显得相当重要。为此，备案审查中的报备主体和审查主体

应当准确理解“党的规范性文件”概念要义。报备主体可出台本部门本单位规范性文件备案工作办法,明确规范性文件内涵,强调党的规范性文件党内规范性、普遍约束力和反复适用性三个基本特征,并以“报备清单”和“负面清单”形式列明需要报备和不需要报备的文件及其种类。倘若报备主体及其法规工作机构对党的规范性文件把握不准,可及时向审查机构反映,审查机构及时回应和指导。

为实现备案审查“有件必备、有备必审、有错必纠”要求,报备主体和审查主体也不宜简单以发文形式作为备案标准,而是应当结合文件内容,既要看文件发文字号及其规范性,又要仔细查看文件是否对党务活动提出了新要求、作出了新规定<sup>[4]</sup>。如中共南方电网公司党组制定《关于加强和改进基层党支部建设的若干意见》,其规范对象是本部门本单位所有基层党支部,该规范性文件应接受国资委党委的审查。很多时候党组(党委)会在其履职过程中转发其他党组织制发的文件,如中国林科院分党组《关于转发〈中共国家林业和草原局党组关于元旦、春节期间严格落实中央八项规定精神的通知〉的通知》等,若这些通知只是转发类文件,没有提出新的要求和具体措施,一般无须备案。若党组织在其转发的通知中同时提出了细化措施,这些措施在一段时间内对本单位本部门工作将产生一定影响,其应当纳入报备范围。党组(党委)有时会转发下级党组(党委)制发的规范性文件,这些文件将在更大范围内产生约束力并具有普遍性,其也应纳入备案审查范围。党组(党委)通过的很多文件都带有鲜明的意识形态内容,即使是业务性文件,也会承载着意识形态信息。这些信息向成员表达党组(党委)的领导意图和活动方向,在一定时期内可以反复适用。若这类业务类文件不是以党组(党委)名义制发,但由党组(党委)会议审议通过的,也不应轻易将其排除在备案审查范围外。此外,党组(党委)在发挥领导作用过程中还会印发各类规划类文件,如长远发展规划、年度工作

计划等。这类文件在宏观层面指导本单位本部门工作,具有较强顶层设计性质,明显体现了党组领导意图,即使这类文件是以工作方案名义制发,也应考虑将其纳入备案审查范围。

### (三)通过备案审查衔接联动正确把握审查标准

备案审查的首要任务是保证各级党组织制发的规范性文件始终同党中央保持高度一致,保障党内法规制度体系内在的统一性,这也是为何要将政治性审查作为备案审查的首要内容。政治性审查强调党的规范性文件在语言表述上应坚持党言党语,在传递内容上坚持正确价值取向,符合党的政治纪律和政治规矩。为准确把握政治性审查标准,可建立政治性审查法规工作机构具体负责、办公室协助配合的工作机制,即法规工作机构对属于备案审查范围的文件备案登记后,由党组(党委)办公室对其进行政治性审查,充分发挥办公室在政治性审查中的职能优势。当然,办公室仅就政治性审查提出初审意见,最终意见仍由法规工作机构提出,如此既可以避免二者职责不清,也有利于正确把握政治性审查标准。

就合法合规性审查而言,虽然合宪性审查的重点对象不是规范性文件,但党的规范文件可以是合宪性审查的对象,只是这里的合宪性审查不是法学意义上的合宪性审查,也不是由党内机构作出宪法解释,而是党内法规工作机构对党内法规和规范性文件内容是否合乎宪法规定和精神作出校对、判断,提出咨询性意见。<sup>[18]</sup>因而这是一种“党内合宪合章性审查”,是实现党章与宪法协同的重要内容。鉴于合法性审查复杂敏感、专业性较强,可整合人大、政府等法规资源,建立合法性审查衔接联动机制。如对于在公务员招考录用、离岗退休、工资待遇等方面容易违反法律规定以及合法性存在疑点难点的规范性文件,由备案审查机构会同人大、政府法规工作机构联合开展审查,必要时征询专家学者意见建议,备案审查机构确定最终审查意见。合规性审查重点关注党的规范性文件是否在组

织职权配置、议事决策规则、干部选拔任用资格条件、机构编制管理、干部考核和追责问责等方面违反中央党内法规和规范性文件有关规定。<sup>[1]</sup>

就合理性审查标准而言，审查机构应详细查看报备说明，将其作为合理性审查的必备材料，了解党的规范性文件制定背景、意图、创新等实际情况。对于专业性较强的业务类文件和规划类文件，可以邀请机关内设机构协同审查，必要时采取专家论证、实地调研等方式。进行合理性审查时，审查机构应当积极主动并以温和方式与报备机关沟通协调，避免报备机关产生抵触情绪。

#### （四）完善系统内备案审查监督保障机制

针对系统内备案审查各程序中存在的问题，应当通过制度化的措施加以解决。其一，充实备案审查工作力量。党组（党委）根据本部门本单位备案审查工作任务量，在编制许可的情况下，对备案审查工作机构设置、人员配备、设施设备、信息化建设等给予支持。其二，明确备案审查分管领导和承办机构。可由一名党组（党委）成员负责备案审查工作，为备案审查提供组织支持。文件制发部门与报送部门既要各司其职，又要沟通协调，避免漏报、迟报现象产生。其三，建立备案审查学习培训机制。备案审查学习应当成为党组（党委）理论学习中心组学习的必学内容，同时定期邀请审查机构实务人员、党内法规专家学者开展规范性文件备案审查专项培训，提升备案审查法治意识，使党组（党委）成员以及具体负责报备工作人员熟知规范性文件制定要求、报备范围、报备要求与报备程序等。其四，完善备案审查配套制度。围绕备案审查建立沟通联系、登记报送、初审再审、集体审议、处理方式等配套制度，逐步做到应备尽备，不断推动党的规范性文件系统内备案审查制度化、规范化。其五，完善备案审查工作通报制度。为强化报备主体责任意识，备案审查情况可在一定范围内进行通报，重点通报备案情况以及多次出现同类问题的单位。对存在严重问题的备案单位，可采用其他方法如约谈党务主要

负责人等，既有效避免“寒蝉效应”，又能使其认识到问题的严重性。其六，强化备案审查考核机制。将系统内备案审查工作纳入年度考核评价体系，重点明确考核内容、指标体系、评分权重、考核频率及考核程序等内容，提高考核的针对性、实效性，如将漏报、迟报及不规范报送等常见问题纳入综合考核中并予以适当扣分。总之，通过完善的监督保障机制，推动党的规范性文件系统内备案审查各个程序不断优化。

党的规范性文件系统内备案审查是各级党组织贯彻落实党中央决策部署的重要形式，这一机制将在维护党内法规制度统一性、推动党中央决策部署贯彻落实等方面发挥积极作用。通过这一机制，党组（党委）可及时了解本部门本单位党组织履职尽责情况，既提高了下级党组织文件的制定质量，也为（党组）党委下一步决策提供了参考。尤其就纪检监察改革而言，在纪委监委合署办公形式下，各级党委及其工作机关以及各级纪委均制发了大量涉及纪律检查活动的规范性文件，建立纪律检查系统规范性文件备案审查制度，对规范纪律检查活动，深化纪检监察体制改革具有重要意义。各级纪律检查委员会在严格遵循《纪检监察规范性文件备案审查规定》的同时，可借鉴中央国家机关系统内备案审查实践，探索建立本级党的规范性文件备案审查制度。通过上级党组（党委）审查下级党组（党委）出台的规范性文件，将使系统内备案审查向下级向基层延伸，打通系统内备案审查最后一公里，真正实现建立贯通上下的备案工作体系目标。当然，备案审查归根结底是一种必要的事后审查，从源头上保障规范性文件同党内法规体系内在统一，还需从规范性文件制定环节和前置审核环节着手，这就要求报备主体以高度的政治意识和法治思维文件严格控制文件发文数量，提升文件制定质量，防止党的规范性文件“带病上会”“带病出台”。

#### 参考文献：

[1]江琳.中央国家机关11起违反八项规定典型问题

- 被通报[N]. 人民日报, 2016-06-08(004).
- [2]余礼信. 中国共产党党组运行机制研究[J]. 云南行政学院学报, 2020(3): 78-87.
- [3]田桥. 中国共产党党组制度的沿革、结构与功能[J]. 社会主义研究, 2019(6): 85-93.
- [4]宋功德. 党规之治——党内法规一般原理[M]. 北京: 法律出版社, 2021: 375, 828.
- [5]徐信贵. 党政联合发文的备案审查问题[J]. 理论与改革, 2020(3): 87-97.
- [6]中共中央文献研究室. 十六大以来重要文献选编(中)[G]. 北京: 中央文献出版社, 2006: 887-897.
- [7]王婵, 肖金明. 党内规范性文件的概念、属性、定位[J]. 中共天津市委党校学报, 2019(5): 10-19.
- [8]梁鹰. 备案审查制度若干问题探讨[J]. 地方立法研究, 2019(6): 1-20.
- [9]段磊. 论党内法规与规范性文件备案的审查基准[J]. 学习与实践, 2017(12): 31-36.
- [10]周振超. 打破职责同构: 条块关系变革的路径选择[J]. 中国行政管理, 2005(9): 103-106.
- [11]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[J]. 学习与实践, 2018(10): 5-14.
- [12]中央办公厅法规局法规处. 党组制度的守正创新[J]. 机关党建研究, 2019(6): 28-32, 37.
- [13]莫纪宏. 依宪立法原则与合宪性审查[J]. 中国社会科学, 2020(11): 89-109, 206.
- [14]李忠. 党内法规制度合宪性审查初探[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版), 2019(1): 112-121.
- [15]林群丰. 党内规范性文件审查问题及其解决思路[J]. 理论探索, 2018(1): 32-37.
- [16]宋功德, 张文显. 党内法规学[M]. 北京: 高等教育出版社, 2020: 20.
- [17]封丽霞. 党政联合发文的制度逻辑及其规范化问题[J]. 法学研究, 2021(1): 3-19.
- [18]孙煜华, 童之伟. 让中国合宪性审查制形成特色并行之有效[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2018(2): 46-58.
- [19]中央办公厅法规局. 有力维护党内法规制度的统一性[N]. 人民日报, 2022-02-22(001).

【责任编辑 邱佛梅】

## The Core Element, Realistic Dilemma and Improvement Path of the Filing and Review of Normative Documents within the System

LI Hongchuan

**Abstract:** As a crucial component of the filing and review system for inner-party laws and regulations and normative documents, the filing review of normative documents within the system implies that the members of Party leading group (Party committee) of the department adheres to the principle of “preparation at the subsequent level” and follows the fundamental procedure of “filing - review-processing”. It records and reviews all types of normative documents submitted by the Party organizations in the subordinate organs, directly affiliated units, dispatched organs, and the Party committees of the organs under their leadership, inclusive of discipline inspection commissions at all levels, Party committee working organs, and the members of Party leading group (Party committees) of relevant state organs and departments. The significant characteristic of this system is “systematic self-review and correction”, which stresses that the Party organizations of higher-level departments having a leading or guiding relationship in the work of business and Party building supervise and rectify the Party organizations of lower units through the review of normative documents. From the perspective of practice, this system is faced with such realistic difficulties as potential conflicts of “filing and review on both sides”, unclear definition of the scope of reporting objects, difficult to accurately and comprehensively grasp the examination standards, and the supervision and guarantee mechanism to be improved. To solve these problems, it is necessary to clarify the relevant subjects and their functions and powers, pay attention to determining the scope of archival documents according to the content of documents, correctly grasp the review standards through the coordination of review, and constantly improve the archival review, supervision and guarantee mechanism.

**Keywords:** normative documents of the party; filing review within the system; the members of party leading group (party committee); “filing and review on both sides”