

论党政联合发文的规范性性质

徐亚文 李春鹏

【摘要】党政联合发文具有与党规、国法不同的制发主体、调整领域和效力边界,从而导致其规范性性质在学理层面和法治实践中的认定困难。既有研究多关注作为“文件”的党政联合发文,却忽略了它作为一项“制度”产生的生成逻辑和功能定位,从而陷入了“存在即合理”的错误思维。从生成逻辑来看,党政联合发文是党以加强和完善自身领导与建设为根本目的,以强烈的政治领导和规约为主要内容,在顺应党政关系深度融合的发展趋势和遵循法治成本/效益理论的基础上,对党领导立法的传统方式进行革新而生成的新型法治规范。就功能定位而言,党政联合发文侧重于党的一侧,致力于对党领导的方式方法、职权职责、党的规范化建设以及党政机构内部管理事项进行规范。党政联合发文可以被合理地定位为党内规范。实践中部分党政联合发文的内容存在盲目扩张和泛化,影响了其制度优势和正向效应的发挥,对此党政联合发文要遵循严格的边界范围,方可内在统一于中国特色社会主义法治体系。

【关键词】党政联合发文;中国特色党政体制;法治成本;党内规范

【基金项目】研究阐释党的十九届六中全会精神国家社会科学基金重点项目“弘扬社会主义法治精神研究”(22AZD058)

一、党政联合发文性质的理论争议

党政联合发文是指各级党组织和行政机关在国家治理过程中就职权管理范围内相同、相近或存在交叉的领域共同发布的具有普遍约束力和能反复适用的规范性文件。党政联合发文在新中国成立初期即存在,党的十八大以来,伴随着依法治国和党政机关统筹改革的推进,党政联合发文的数量呈现“井喷式”增长,形式也日趋规范化、制度化,已然成为新时代促进国家治理体系和治理能力现代化不可忽视的常态化工具。^①但是,党政联合发文作为实践先于理论的产物缺乏法律层面的明确规定,目前仅有《党政机关公文处理工作条例》(以下简称《处理工作条例》,第17条和《中国共产党党内法规制定条例》(以下简称《制定条例》)第13条笼统地对党政联合发文的制定范围作出必要限定和对部分党政联合发文的党内法规性质予以肯定,仍缺少规范定位、制定程序和备案审查等的统一规定。

党政联合发文的制发主体、调整领域横跨党政两大系统,规范对象涉及党务和政务,但其规范性性质模糊,由此在实务中引发了一系列难题,如党政联合发文能否作为政务信息公开、能否作为提起行政诉讼的依据、在行政诉讼中能否进行附带性审查以及如何进行备案审查等问题。党政联合发文的规范性性质作为党内法规研究的基础性、本体性问题近年来引起学术界持续关注,形成的见解按照研究范围可分为两类:一类针对党政联合发文中的部分情形予以认定,立足于党内法规与国家法律的衔接协调问题,将部分党政联合发文视为党规系统和法律系统结构耦合的产物,属于党内法规的特殊类型——混合型党内法规。^②还有观点认为中共中央、国务院的联合发文以党员和行政机关工作人员为规范对象,既是党内法规,又是行政法规,应当纳入行政法的法源。^③但行政法有法定制发主体和程序规定,将其纳入行政法法源会造成党规与国法体系的冲突混

乱。另一类对党政联合发文的整体予以讨论或分类认定,在党政联合发文进行分类的基础上,提出了规范性质的识别方式,具体而言有形式识别和实质识别两种观点。形式识别论者认为,党政联合发文可以根据发文字号而定,由党委发布即为“党的文件”。^④尽管这是法治实践中的常见做法,但发文字号并非党政联合发文性质认定的绝对标准。《处理工作条例》只规定联合行文时使用主办机关的发文字号,这意味着发文字号仅表明谁是主办机关谁是协办机关的身份,与规范性质并没有必然联系。还有学者直接依据《制定条例》第13条和《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》删除了“联合发布的党内法规和规范性文件由主办机关报送中央备案”的规定,认为党政联合发文的备案审查程序与其他党内法规或党内规范性文件无异,因而凡是党政联合发文的规范性质均为党内法规或党内规范性文件。^⑤但是《制定条例》是先设定某种规范为党内法规,后认可以党政联合的形式制定,而不能反过来推导所有的党政联合发文都是党内法规,这种论证并不严谨。实质识别论认为,党政联合发文存在党规和国法的双重可能,具体属于哪种规范可以从“事项”、“职能”、“作用”这三个要素来确定。对于在事项上涉及行政相对人、在职能上属于党政交叉、协调领域的党政联合发文,如果党的职能部门介入程度越深,则越偏向党内法规属性,这可以被概括为“复合属性论”。^⑥

总体上看,以上研究对党政联合发文性质的规范认定均存在两个共性缺陷,即都忽略了对党政联合发文历史背景的考察和梳理,缺乏对其深层次的形成机理的研究。“中国的政治必须从内部的发生与发展去理解”^⑦,对党政联合发文规范性质的探讨有必要立足于中国特色党政复合体制和党政关系的发展变化,在当代国家治理的体系结构和背景中探索和推理党政联合发文的制度生成逻辑与功能定位,在此基础上结合中国特色社会主义法治体系的规范性要求对党政联合发文的性质进行界定,并对现有的党政联合发文进行识别认定和反思完善。

二、党政联合发文的生成逻辑

党政联合发文的生成逻辑内含于中国特色党政复合体制中,是中国共产党从完善自身领导、构建新时代党政关系的政治层面和提高立法效率,降低立法成本的考量后在规范层面的制度创新。

(一)党政联合发文的政治逻辑

中国共产党作为中国特色社会主义建设的领导核心,与西方社会的政党存在本质区别。我国先有党的诞生,随后党以国家复兴和人民利益为己任带领全国人民取得新民主主义革命的胜利,建立了新中国。在西方,政党和国家是两码事^⑧,政党获胜后进入国家政权体系,由国家政权体系吸纳政党。政党、国家保持一定的独立性。党的权力在新中国构建之初便与国家公权力构成密不可分的政治有机体,在治国理政的改革实践中形成了中国特色党政复合体制^⑨,党政联合发文镶嵌于中国特色党政复合体制中,随着党的领导策略调整而呈现周期性变化,党政联合发文的数量、制发形式、调整范围和功能也相应呈现出明显的阶段性特征。

在新中国成立至改革开放前,由于对敌斗争的需要和计划经济的开展,在党政关系上继续沿用了新民主主义革命时期的一元化领导体制,“一切主要和重要的问题,都要先由党委讨论决定,再由行政机关执行”^⑩。这一时期,在党政不分的背景下,党的文件和行政机关文件在治理效力上并无分别,也缺少党政联合制发文件的根基,党政联合发文较为鲜见。

在改革开放至党的十八大之前,为了改变党和国家领导体制中由于“权力过分集中”、“党的一元化领导”而产生的党政不分、以党代政等一系列权力运行和社会治理问题,党对领导方式、党政组织架构和职能设置进行了全面修正:凡属于行政机关职权范围的工作,党中央和地方党委不再统一作出指示和决定,而是由国务院和地方行政机关讨论决定并发布相应文件,党和行政机关在国家和社会治理中的各项权力逐渐分开。但即便在党政分工的背景下,党政机关在国家治理过程中仍存在交叉。基于党在政治生活和国家治理中的绝对领导地位,

行政机关公职人员和社会各界杰出代表有很大比例都是共产党员,这些干部在组织人事和奖惩等方面都需要接受党的管理。这一时期,党中央高度重视思想领域的拨乱反正和党员思想素质的强化,在作风建设方面制发了如《关于贯彻执行离休干部生活待遇规定的通知》等党政联合发文。党的十四大以后,社会主义市场经济开始建立,党政机关围绕指导宏观经济发展、反腐倡廉和党的作风建设联合发布了一些通知、指示等文件,如《关于党政机关兴办经济实体和党政机关干部从事经营活动问题的通知》等。1997年,党的十五大提出“依法治国,建设社会主义法治国家”的基本方略,这一时期围绕着缺乏实践经验和立法基础却需要规范落实的党政共管事项制发了一些党政联合发文,如中央办公厅和国务院办公厅联合发布的《关于转发〈民政部关于在全国推进城市社区建设的意见〉的通知》。^①2000年《国家行政机关公文处理办法》第16条明确规定行政机关与同级党委、行政管理部门与相应的党组织之间可以联合行文,党政联合发文的数量和频率呈现迅速增长状态。从总体上看,这一阶段的党政联合发文多集中于党务与政务的交叉、重叠领域,其内容根据特定时期党的路线、方针、政策的变化而变化,且多以通知、意见等非规范性文件的形式出现。

党的十八大以来,随着中国特色社会主义法治理论的丰富和法治实践的多样化,党逐渐认识到改革完善党的领导和执政所需解决的根本问题在于党以何种方式与国家政权机关发生关联,既要保障党的集中统一领导,又要与其他机构协同联动,高效运行。党政机构、职能不可能完全分开,党政权力更不可能完全分离。作为行政机关在政治生活的立足点,对政党的考察不仅需要衡量“行政机关的政党性”,还需要衡量“政党的行政机关性”。^②党的领导需要深入国家和社会治理的方方面面,体现到国家政权机构、体制、制度的设计和运行之中。^③

鉴于一段时期以来对党政关系的片面理解和执行党政分开策略,党的领导在某些领域存在一定程度的弱化和覆盖不全面的现象。同时,基于特殊

的领导和执政地位,党逐渐形成深深嵌入政权结构且与国家政权机关相对应的科层制组织,在国家和社会治理中并行着双轨制权力体系——“政党权力体系”和“宪法权力体系”。^④这种双轨制权力体系在促进了国家各项建设事业的有效治理的同时,也造成了某些领域党政机构重叠、职责交叉、政出多门的现象,对党的领导权威产生了不利影响。为了加强党对国家事务和社会事务的全面领导,纠正党政双轨运行的弊端,党在继承和发展党和国家领导制度改革经验的基础上,开始就其直接领导领域、归口管理领域以及党政机构设置领域进行一系列规范和改革,催生了一系列党政联合发文。

具体而言,在党的直接管理领域,我国在长期的革命、建设、改革过程中形成了党管干部、党管意识形态、党管人才、党管军队等党管原则。一般而言,党的领导集中于宏观政治领域,表现为“管方向、管大局、管战略”,但基于相关国家或社会事务的敏感性和重要性,党委有必要对这些特定领域内的国家事务和社会事务进行直接介入和管理,以巩固党的领导地位。以党管干部为例,我国80%以上的公务员,95%以上的领导干部都是党员。在对干部的管理过程中,党务与政务往往是交叉重叠的。面对新任务和新要求,为了更好地贯彻执行党的干部路线、方针和政策以及更加有效地监督和管理领导干部的选拔任用、考核奖惩,党政机关联合就干部的作风建设、反腐倡廉等方面制发了一系列规范性文件,如《党政机关厉行节约反对浪费条例》《领导干部报告个人有关事项规定》等。

在归口管理领域,出于强化党对双轨权力体系的领导,同时也基于党和行政机关在组织设置和职能权限上的同构性与类似性,党实施了“归口管理”的领导方式。实践中通常以党的特定部门为主导,整合行政机关相关部门,形成一个局部的权力复合体——“口”,例如“政法口”,即是以中央政法委为主导,牵头公安部、司法部、国家安全部、最高人民检察院等而设。为了管理“口”,相应地设置了一些临时性或常设性的领导小组,它们直接隶属于党,成员来自于党政机关,实际上代表党委对党政部门

的工作进行领导、统筹和协调。为了更好地实施归口管理,贯彻党政工作的大政方针、发布重要的决定意见和对党政体系进行监督,由领导小组牵头相关党政部门进行联合发文就有了某种必然性和经常性。^⑮

在党政统筹改革领域,2018年2月党的十九届三中全会通过了《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》和《深化党和国家机构改革方案》,改革的重点开始从行政系统内部的大部制改革转向以理顺党政职责关系为重点的党政统筹改革,这次改革对职能相近、紧密联系的党政机构实施合署办公和合并设立,以推动党政机构职能更加优化、权责更加协同、运行更加高效。在改革的推动下,一批党政融合的新机构诞生了,它们既改变了改革开放初期的“党政分开”,弥补了党领导权弱化的不足,也与新中国成立初期的“党政不分”有本质区别,是坚持党对一切工作的全面领导背景下创建的一种全新的组织形态。无论党政合署合设领域,还是党的直接管理领域,重大行政决策都是由党委讨论决定的。以往为了减少对党执政合法性的冲击,一般都由行政机关承担主要责任,党的官员承担次要责任或不承担责任,在实践中形成了“党委领导,行政机关负责”的责任承担机制。但随着党政在组织机构和职能设置上的深度融合,尤其是党政机关统筹改革后,党将部分行政机构纳入组织序列,一并承担了行政职能。如果固守此前逻辑,仍将行政机关“顶在前面”,就会导致既有的问责机制失去对象,形成问责漏洞,因而实施党政同责是有必要的。^⑯目前在环境保护、食品安全、法治行政机关建设和安全生产等领域都实行了党政同责,在此情况下,仅规定了行政责任的行政法很难覆盖全面,因而党政机关就相关领域的党政同责问题出台了诸多联合发文,如《地方党政领导干部食品安全责任制规定》等。

(二)党政联合发文的经济逻辑

在推进全面依法治国的过程中,国家不仅追求良法善治的目标,还需要考虑立法的成本/效益问题。在有限理性的范围内,国家决策的制定均需要

权衡利弊,综合考虑立法成本与收益的最佳配置。

从立法的成本来看,党政联合发文能够避免党政系统在协同共治领域分别立法,造成立法资源的浪费。一方面,党政两套系统在主体身份和机构设置上具有高度的重叠性和同构性,因而在诸如公文管理、后勤工作、组织运行等内部事务的管理上往往具有高度相似性。党政联合发文的方式不仅能够减少人力成本、物力成本和时间成本,还可以提供临时性或暂行性的行为规范,以弥补国家法律的滞后性造成的空白与缝隙,为国家立法积累经验。另一方面,党政联合发文也是“路径依赖”的结果。根据路径依赖原则,人们一旦选择某种制度,已经付出的沉没成本和既得利益就会形成一种惯性作用力,使这项制度不断进行自我强化,而鲜有改变。^⑰新中国成立以来,尽管缺少法律的明文规定,但党政联合发文无论作为一般的公文处理方式、工作惯例还是规范性法律文件始终具备实践默认的效力,在贯彻党的路线、方针、政策和规范党政协同共治领域事项中发挥着不可替代的作用。与其推翻已经形成固定规则模式的路径,造成沉没成本丧失和既得利益损失,不如继续沿用现有制度。这也是实务界对党政联合发文予以认可的重要原因之一。

从立法的收益来看,一方面,党政联合发文可以有效避免立法冲突和矛盾。在党政工作存在大量交叉和重合的情况下,党政机关采取各自立法的模式虽然更能体现“各行其道”、“各司其职”的现代化党政分工的要求,但也会产生党政分割的碎片化治理问题,难免会造成立法混乱和党政关系的梗阻。通过党政联合立法的形式,可以集中党的政治智慧与国家行政机关的管理经验,提高党政协同共治领域的立法质量;另一方面,党政联合发文可以有效提高文件的执行力。执政党在国家治理的系统工程中拥有最高权威,发挥着沟通各个主体,协调各方利益的核心作用。借助党的领导权威有利于打破部门权力界限,解决现代行政机关因职能分化带来的职责碎片化和结构僵化等问题。

通过对不同历史时期党政联合发文的梳理也

可以看出,党政联合发文是以完善党的领导与建设为根本目的,以强烈的政治领导与规约为主要内容,在结合党政机构、职权与职责深度融合的发展趋势和遵循法治效益/成本理论的客观规律的基础上,对党领导立法传统方式进行创新后而生的新型法治规范。它致力于将党的领导理念和执政主张通过联合发文的方式直接体现为国家意志,同时作用于党务和政务管理活动中。在这些领域,党能够迅速将政治系统的信号传递到行政系统,从而将党的全面领导所形成的政治势能嵌入治国理政的方方面面,形成党的全面领导制度的治理优势。^⑧

三、党政联合发文属于党内规范

中国特色社会主义法治规范体系存在着双轨并行的法治格局——党规体系和国法体系,他们都有具体的权限范围,遵循相应的制发程序。党政联合发文作为法规范体系的重要组成部分亦应如此。结合对党政联合发文生成逻辑和功能定位的分析以及法规范制发的形式和实质要件,可以考虑将党政联合发文归属于党内规范。这里的党内规范是狭义上的党内法规和党内规范性文件的上位概念。

一方面,从党内规范的实质内容看,不少学者以党政联合发文的规范对象超出党组织与党员,规范内容涉及国家事务与社会事务为由,认为将党政联合发文归属于党内规范会造成效力外溢,对国家法律体系产生“虹吸效应”。但这种观点多立足于《制定条例》修订以前对党内法规概念的界定,也是对党内规范功能定位的不当理解。相比于以往“规范党组织的工作、活动和党员行为”的规定,2019年《制定条例》将党内法规的规范内容修改为“规范党的领导 and 党的建设活动”,在规范对象上不再局限于“党组织和党员”,在规范定位上不再简单地规范“工作、活动或行为”,而是着重凸显“规范治理”的功能,更加贴合党内法规的建设实际。根据此次修改,党内法规可分为规范党的领导活动的“党的领导类法规”与规范党的建设活动的“党的建设类法规”。^⑨领导类党内法规的治理功能体现为党外,规

范对象为党的领导与执政活动。从党的领导的内容上看,党的十九大报告指出,党的领导活动包含了政治、思想、组织、作风、纪律、制度和反腐败斗争七个方面;党管原则直接将干部管理、军队建设、人才工作、意识形态等领域纳入党的直接领导范围;党政机构统筹改革更是以合并设立的方式将部分行政机构并入党的机关,直接赋予中央宣传部、统战部等部分行政事务管理权力,除此之外,还赋予省一级的地方党委讨论和决定本地区经济发展战略、民生保障等经济社会发展重大问题的职责;从党的领导的对象上看,党不仅领导自身,还需要领导国家政权机关、民主党派和社会。^⑩建设类党内法规的治理功能主要体现在党内,规范对象为对党组织和党员的管理,具体包含对党组织的工作和活动的管理,对党员的监督、考核、奖惩,对干部的选拔、监督和管理等。基于政党权力和党政系统人员身份的高度重叠性,党的领导类法规和建设类法规必然涉及对国家事务和社会事务的调整,并不可避免地需要直接或间接规范诸多非党主体。根据《制定条例》第4条、第10条的规定,拥有党内法规制定权的主体可以就党的领导和建设的体制机制、标准要求、方式方法以及职权范围内有关事项制定党内法规。^⑪不同历史时期的党政联合发文主要以党政系统的公职人员为规范对象,主题围绕着法治建设、社会治理、作风建设、反腐倡廉建设、党政同责、人才工作、党政内部事务管理等党政协同共治领域,就党的领导、党的建设和党政内部事务的管理这三方面进行了规范。而党内规范性文件多涉及制定政策、部署以及制定党内法规条件尚不成熟的事项,因而党内规范自然可以涵盖党政联合发文所涉及的前两个方面的内容。就第三个方面而言,行政机关的内部公务处理、后勤管理等事项属于政务范围,党政机关联合发文对其统一规定确实超出了党内规范的事项范围。但从根本上说,党内规范的首要目标是加强党的自身建设、深化改革和促进社会经济的发展。作为中国特色社会主义法治体系的一部分,党内规范当然具有系统性、协调性,但党内规范的重中之重仍是解决实践

问题,即社会效果要大于“法规效力”,盲目追求一个封闭自洽的党内规范系统并不可取。^②由此来看,即便党政联合发文涉及行政机关的内部管理事务造成党内规范一定程度的外溢效力,基于联合立法带来的治理效应的极大提升,其溢出效力也可被合理消解。

另一方面,从党内规范的制发形式要件来看,对党政联合发文属于党内规范的质疑主要集中在制定主体上,有观点认为党政联合发文的制定主体包含了国家行政机关,而《制定条例》只规定了中央和地方党组织拥有党内法规的制定权,因而否定党政联合发文的党内法规属性。^③厘清这一观点需要对《制定条例》第13条进行深入分析。从文意解释的视角看,党内法规允许在涉及行政机关职权范围事项的情况下,党政机关可以联合制定。此时,党组织和行政机关作为一个统一的整体即“党政联合”成为党内法规的制定主体。之所以有学者认为党政联合发文的制定主体不适格,是因为对“党政联合”进行了拆分,认为党组织和行政机关在联合后仍旧是两个独立的制定主体。^④对于党内规范性文件而言,尽管目前没有承认可以由党政联合制定的法律规定,但根据当然解释的适用规则,在法律没有明文规定的情况下,从法律制定的目的考虑,如果某种事实比法律所规定的情况更有适用的理由,则可以直接适用有关事实的法律规定。既然“党政联合”能够成为党内法规的制定主体,那么依据举重以明轻的解释规则,“党政联合”也当然能够成为党内规范性文件的制定主体。据此,实践中存在的大量党政联合发文都可认定为党内规范。

将党政联合发文定位为党内规范后,可以看出实践中一些党政联合发文明显存在盲目扩张和泛化的倾向,不仅偏离了党政联合发文的逻辑和功能,也严重影响了这一制度正向效应的发挥。这主要表现为两个方面:第一,党政联合发文的部分内容对纯粹的政务如食品安全、产业规划等进行直接规范,涉及普通公民、社会团体的权利义务。^⑤这在

地方党政联合发文中表现尤为明显。在法治政府常态化考核背景下,地方行政机关为了规避司法审查和法律风险或者为了提升文件的发文等级和执行力,可能更倾向于选择党政联合发文作为行政管理方式,并冠以“党委红头文件”。如果将其纳入党内规范,一方面,纯粹的政务只能由行政机关通过立法活动予以调整,如果党内规范有所涉及,则属于超越党内立法权限而应被纠正的立法越位。否则,便造成党规对国法的侵蚀。另一方面,本应接受正式法律备案审查、司法审查等法律监督程序检验的行政规范性文件条款便可以豁免国法规范的适用,行政相对人的合法权利也得不到救济和保障。这样也会进一步诱使行政机关主动联合党委以党的发文字号发布相关文件,规避人大和上级行政机关的备案审查以及行政相对人可能就此提起的行政复议或行政诉讼。如果将其认定为行政规范性文件,确实解决了前者的难题,但也产生了一系列新问题:对于国法而言,除了宪法规定党的领导地位外,国法也不宜对党内事务、党政关系等关涉党的领导与执政行为作出调整。另外,目前也无明文规定党组织可以成为国法的制定主体。第二,党政联合发文的部分内容对纯粹党务进行调整。将其认定为党内规范虽然不会造成对国法体系的侵扰,但可能产生党“依文件执政”的错误倾向。^⑥正常情况下,党实施一项执政活动需要经过党委决策部署、国家政权机关党委或党组进行决策转化、国家政权机关作出决策并实施这几个主要环节。党政联合发文大大减少了执政的程序环节,如果允许对纯粹党务进行联合发文,就可能导致党执政程序简化的风险。这些党政联合发文本身存在瑕疵,不仅违反了党政联合发文的生成逻辑和功能定位,也混淆了党规与国法体系的规范定位和制度价值,容易引发政治与法律“去界分化”,产生党政不分、行政矮化的法治乱象,因而不宜作为党政联合发文规范性质的研究对象。对这些党政联合发文的研究重点并非试图将其归于某种法治规范,而是要通过相关配套措施的完善加以调整或避免,如完善党

政联合发文的备案审查机制、规范性文件定期清理机制或党规与国法转化机制等。

四、结语

中国法治呈现出政治与法律不断融合的发展趋向,而党政联合发文使得政治对法律的影响更加直接,这有利于高效解决国家和社会改革治理中出现的问题,促进经济社会的发展。但党政联合发文也需要明确的限度,否则可能游离于法治之外。也即党政联合发文遵循党内规范的性质定位,既不能越位,也不可缺位,在法治建设、社会治理、作风建设、反腐倡廉建设、党政同责、人才工作、党政内部事务管理等党政协同共治的治理领域中,以党的领导方式方法和职权职责、党的建设和党政机关内部管理事务为基本范围,不可涉及纯粹政务或纯粹党务;以党政机关、公职人员或其他干部为主要规约对象,不可涉及普通公民、法人或非法人组织。

注释:

①参见章志远:《挑战与回应:党政联合发文的法治化路径初探》,《党内法规理论研究》2019年第1期。

②参见陈红梅、李娟:《党内法规与国家法律衔接协调的内在机理与现实路径》,《湘潭大学学报》(哲学社会科学版)2021年第1期。

③参见金国坤:《党政机构统筹改革与行政法理论的发展》,《行政法学研究》2018年第5期。

④参见宋功德:《党规之治》,法律出版社2015年版,第69页。

⑤参见任喜荣、樊英:《论党政机关联合制定文件的信息公开》,《内蒙古社会科学》2021年第1期。

⑥参见孟欣然:《党政联合发文规范属性探析》,《浙江学刊》2022年第1期。

⑦参见[美]费正清、麦克法夸尔主编:《剑桥中华人民共和国史:1949-1965》,王建朗等译,上海人民出版社1990年版,第14-15页。

⑧参见郑永年:《中国模式:经验与困局》,浙江人民出版社2010年版,第64页。

⑨参见王立峰:《中国特色党政复合体制的政治逻辑与

实践机制》,《江海学刊》2022年第1期。

⑩《毛泽东选集》第5卷,人民出版社1977年版,第95页。

⑪参见徐信贵:《党政联合发文的备案审查问题》,《理论与改革》2020年第3期。

⑫《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。

⑬中共中央宣传部编:《习近平新时代中国特色社会主义思想三十讲》,学习出版社2018年版,第79页。

⑭参见景跃进等主编:《当代中国政府与政治》,中国人民大学出版社2016年版,第6页。

⑮参见封丽霞:《党政联合发文的制度逻辑及其规范化问题》,《法学研究》2021年第1期。

⑯参见金国坤:《党政机构统筹改革与行政法理论的发展》,《行政法学研究》2018年第5期。

⑰参见吕爱权:《中国制度变迁的“路径依赖”探析》,《山东大学学报》(哲学社会科学版)2003年第1期。

⑱参见王立峰、孙文飞:《新时代党政联合发文制度的“政治势能”优势及其治理效能》,《河南社会科学》2021年第9期。

⑲参见张晓瑜、秦前红:《“法多元主义”视角下党内法规规范属性探析》,《河南社会科学》2020年第11期。

⑳参见陈云良、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。

㉑参见宋功德:《党内法规的百年演进与治理之道》,《中国法学》2021年第5期。

㉒参见屠凯:《党内法规的二重属性:法律与政策》,《中共浙江省委党校学报》2015年第5期。

㉓参见侯嘉斌:《党内法规溢出效力的界定与正当性》,《党内法规理论研究》2019年第2期。

㉔参见王婵、肖金明:《党内规范性文件的概念、属性、定位》,《中共天津市委党校学报》2019年第5期。

㉕参见周悦丽、马家辉:《关于混合性党内法规的理论与实证研究》,《北京行政学院学报》2021年第6期。

㉖参见王留一:《论行政立法与行政规范性文件的区分标准》,《政治与法律》2018年第6期。

【作者简介】徐亚文,武汉大学法学院教授、博士生导师,武汉大学党内法规研究中心研究员;李春鹏,武汉大学法学院博士研究生(湖北 武汉 430072)。

【原文出处】《江汉论坛》(武汉),2024.5.38~43