

· 马克思主义法学专论 ·

党政联合发文的制度逻辑及其 规范化问题

封丽霞*

内容提要：党政联合发文是实现政党政治与政府行政联结融通的政策工具之一。在当代中国国家治理的过程中，党政联合发文与国家正式立法具有治理功能相辅相成、权限范围并行不悖、规范内容相互转化等内在关联。党政联合发文是实现党领导国家政权和党政双轨权力整合的制度形态，也是党领导立法的重要途径。它在一定程度上提升了政府效能，弥补了国家治理的制度短板，减少了规范性文件的制定成本，提高了制度的供给效率与执行合力。当前，需要在中国特色社会主义法治体系框架内，对党政联合发文的权限范围、身份定性、备案审查等问题进行理论论证与制度安排，避免党政联合发文的泛化，实现党的领导的政治性与国家法律的规范性之间的互构、协调与平衡。

关键词：党政联合发文 党内法规 党领导立法 中国特色社会主义法治 国家治理体系

引言

党政联合发文是当代中国政治和法治实践中独特的制度现象。它泛指中国共产党各级党委与国家政权机关因治理事项存在交集而共同发布相关通知、意见、决定、规定、指示等制度文件。在中国特色党政高度协同的复合型国家治理过程中，党政联合发文的地位早已超越一般意义上的公文处理方式或工作惯例，其“从临时性、过渡性的政策载体演变为一种常态化的治理工具”，〔1〕在治国理政过程中发挥着越来越重要的作用。

长期以来，在传统国家主义法律观的支配下，党政联合发文经常被法学理论研究者有意无意地忽视或误读，甚至“被当作一种非法律的事物而拒之于法律殿堂之外”。〔2〕从已有研究看，大多学者秉持规范主义视角、国家法中心主义立场对党政联合发文进行评价。有学者认为，党政机关联合发文是一种重效率、重权威而轻视法治的做法，与依法执政和依法行政的要

* 中共中央党校（国家行政学院）政治和法律教研部教授。

〔1〕 姚琪：《论党政联合发文的分类治理机制》，《法治社会》2020年第3期，第78页。

〔2〕 罗豪才、宋功德：《认真对待软法——公域软法的一般理论及其中国实践》，《中国法学》2006年第2期，第21页。

求存在差距；〔3〕也有学者断言，随着中国法治进程的推进，党政联合发文现象会越来越来少，最后将不复存在。〔4〕

对于一种当下正在运行的复杂的制度现象，我们不宜轻易评判或简单否定，而应尝试理解其负载的制度功能及其运行背后的制度逻辑。将党政联合发文置于当代中国国家治理的体制背景和结构中观察可以发现，党政联合发文回应了国家治理的现实需要，在治国理政中发挥了正向效应，为中国诸多实际问题的解决提供了行之有效的方案；其本质上是中国特色党政关系在制度层面的集中体现，展现了中国国家治理体系最核心也最具特色的体制形态——“党政双轨一体”结构及其内含的党政关系整合性、嵌入性与联动性特征。鉴于此，本文将在国家治理体系的背景和结构中挖掘党政联合发文的制度作用，展示其运转机制的制度逻辑；在党政联合发文制度逻辑的框架内，结合中国特色社会主义法治的规范性要求，对党政联合发文的权限范围、身份定性、备案审查等规范化问题予以论证并提出学理上的建议。针对党政联合发文这一中国特色制度形态进行深入研究，可以窥见当代中国特色党政关系的运作机制和结构性特征，也将对深刻理解中国国家治理的制度逻辑大有裨益。

一、党政联合发文的制度形态

中国共产党与国家政权机关联合发文的做法由来已久。在中国共产党尚未取得国家政权的革命战争年代，党政联合发文很大程度上只是一种政治动员和对外宣传的形式，不涉及具体的治国理政内容。〔5〕1949年中华人民共和国成立，标志着中国共产党从一个领导人民夺取全国政权的党转变为执掌全国政权的党。自此以后，党政联合发文逐渐成为中国共产党党内法规和规范性文件最重要的表现形式之一。〔6〕它反映了当代中国党政关系中最为稳定和深刻的要求，即党要通过国家政权机关实现对国家和社会的领导。为避免以党的名义直接向社会发号施令，同时又要将党的意志充分融入国家治理的过程，中共中央和各级党委经常以党政联合发文的形式发布意见、纲领，有效组织和动员党与政两方面的资源，实现治国理政的目标。中国共产党在不同历史时期的执政理念与方式不同，党政关系也经历了周期性变化，党政联合发文的频率、制发形式、调整范围和社会功能亦处于发展变动之中。

（一）改革开放之前的党政联合发文

中华人民共和国成立初期，为巩固新生的人民民主政权，中共中央需要联合中央人民政府对国民经济和社会管理的诸多具体事项进行规范。据初步统计，1949—1979年间，中共中央

〔3〕 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》，《法律科学》2016年第5期，第29页。

〔4〕 参见姜明安：《论中国共产党党内法规的性质与作用》，《北京大学学报（哲学社会科学版）》2012年第3期，第110页。

〔5〕 例如，1935年8月1日，在抗日救国的紧迫形势之下，中国共产党以中华苏维埃中央政府和中国共产党中央的名义发布《为抗日救国告全体同胞书》，即“八一宣言”。

〔6〕 1949年10月—2016年12月出台的、现行有效并向社会公开的260件中央党内法规和规范性文件中，中共中央、国务院联合发文以及中共中央办公厅、国务院办公厅联合发文多达103件（参见中共中央办公厅法规局编：《中央党内法规和规范性文件汇编（1949年10月—2016年12月）》，法律出版社2017年版）；在《中国共产党党内法规选编（2007—2012）》收录的117件党内法规和党内规范性文件中，有56件党政联合发文（参见中共中央办公厅法规局、中共中央纪委法规室、中共中央组织部办公厅：《中国共产党党内法规选编（2007—2012）》，法律出版社2014年版）。

与国务院联合发文共计24件。^{〔7〕}这些发文主要集中在20世纪50年代中后期至60年代初期。这个时期的党政联合发文在内容方面很大程度上是“就事论事”，即针对农业生产合作社、粮食工作、发展大牲畜、大规模造林、除四害讲卫生等特定事务进行具体指示，尚未上升到治国理政的纲领性文件的高度。

周恩来曾对党政联合发文的工作方式给予积极肯定的评价。他认为，党政机关联合发文这种形式，“对于推进工作是有好处的，今后还应继续采用”。同时，他也指出，“共产党的组织包办代替行政工作，或者对于某些具体业务不通过行政而直接干预”，对于政府工作、党的工作的开展都是不适当的。^{〔8〕}在周恩来看来，党政联合发文如果运用得好，不会导致党组织包办代替、直接干预政府工作；但是，并非凡事都要党政联合发文，而是针对“带有政治号召和政策指示性质的决定或者带有群众运动性质、需要党政一齐动手的工作指示”，采取党政联合发文才较为妥当。^{〔9〕}

（二）改革开放之后的党政联合发文

为解决改革开放带来的权力运行和社会治理的新问题，同时也出于转变党的执政方式以及规范党组织工作方式、加强党员管理的需要，党政联合发文的数量和频率迅速提升。仅在1979年中共中央颁布的16件党内规章制度中，由中共中央与国务院或者中共中央职能部门与国务院部委联合发布的就有8件。根据主体构成的差异，改革开放以来的党政联合发文大致可以划分为中央党政联合发文和地方党政联合发文两类。其中，中央党政联合发文主要有中共中央与国务院的联合发文、中共中央办公厅与国务院办公厅的联合发文、中共中央职能部门与国务院部委的联合发文三种。^{〔10〕}

1. 中共中央与国务院的联合发文

在各种类型的党政联合发文中，中共中央与国务院的联合发文涉及面最广、效力层级最高、社会影响力也最强。1979年至今，中共中央与国务院的联合发文共计248件，其名称包括意见、通知、决定、规定、指示、批复等多种形式。其中，“意见”数量最多，有85件；仅次于“意见”的是“通知”，有73件。在内容方面，这些联合发文中既有关于农业和农村工作、经济调控、社会治理等方面的宏观决定、指示、意见、措施，也有针对特定事项的通知、规定和批复。在形式方面，有不少发文属于“批转”“转发”“印发”类文件。这类发文并未就特定事项作出新的规定，通常只是对中共中央职能部门或国务院部委制定的规范性文件以中共中央、国务院名义进行转发或批转，以显示中央对此类问题的高度重视，同时也有助于提升原文件的社会权威和执行实效。^{〔11〕}

〔7〕 本文关于党政联合发文的数据统计主要来源于北大法宝网，数据统计截至2021年1月2日。

〔8〕 周恩来：《政府工作报告》（1957年6月26日在第一届全国人民代表大会第四次会议上），《人民日报》1957年6月27日第4版。

〔9〕 同上。

〔10〕 本文对于党政联合发文功能定位与制度逻辑的挖掘，主要以中央党政联合发文为分析对象。这主要是考虑到，中央党政联合发文才是对当代中国国家治理发挥重要引领和规范作用的党政联合发文形式，也是关于中国特色党政关系的主要制度载体和表现形式。地方党政联合发文则多为关于特定事项的地方性、执行性文件。另外，在中央层面的党政联合发文当中，尽管中共中央职能部门办公厅与国务院部委办公厅也有联合发文的情况，由于数量有限且多涉及事务性工作，也未纳入本文的讨论范围。当然，本文有关党政联合发文法治化与规范化的论证与建议，对于各种类型的党政联合发文皆可适用。

〔11〕 例如，中共中央、国务院《批转公安部〈关于做好劳动教养工作的报告〉的通知》（1980）、《转发〈中央宣传部、司法部关于在公民中开展法治宣传教育的第七个五年规划（2016—2020年）〉的通知》（2016）、《印发〈关于深化行政管理体制改革的意见〉的通知》（2008）等，即属于此类发文。

中共中央、国务院联合发文所涉及的事项和内容极其丰富。20世纪70年代至90年代的联合发文,大多聚焦国家和社会事务中的具体问题,或是就某个特定事项作出批复、进行指示,带有明显的个别事项针对性、临时性、应急性特点。十八大以来,中共中央、国务院联合发文共有86件,这些发文很少再涉及具体事务性工作,发文对象也不限于传统的“归口管理”模式之下的各个“口”,而是主要围绕国家治理现代化的综合性、基础性、公共性问题,聚焦经济社会发展的规划纲要,关注农业现代化、城乡治理、区域协调发展、乡村振兴等重大领域的改革举措,以及全国范围内的脱贫攻坚、扫黑除恶等重大专项活动。^[12]

从整体趋势看,改革开放以来,中共中央、国务院联合发文的调整范围与规范事项经历了从具体、微观向抽象、宏观的变化过程,关注点逐步从个别性事务转向一般性事务,从年度性事务转向国家中长期发展规划,从应急性、临时性事务转向常态化、常规性事务,从地方性、区域性事务转向全国性、跨区域事务。^[13]在此过程中,党政联合发文的名称、格式、制发程序、调整事项范围逐步走上规范化、制度化的轨道。

2. 中共中央办公厅与国务院办公厅的联合发文

中共中央办公厅是为中共中央及其职能部门服务的办事机关,在中共中央的直接领导下负责党中央重要工作的部署落实和督促检查。国务院办公厅是主持国务院日常工作的执行机构,负责联系国务院各部委并对一些重大行政管理事项进行决策部署和指导监督。在当代中国政治生活中,中共中央办公厅与国务院办公厅经常以联合发文形式(以下简称“两办”联合发文)对全国性重要事项、党政机关公务活动、党政干部管理等事项进行规范和治理。1979年至今,“两办”联合发文共计474件。其中,十八大之后有204件。^[14]“两办”联合发文亦形式多样,包括通知、规定、说明、意见等。最常见的是“通知”和“意见”,前者多达272件,后者有170件,两者总数占到全部“两办”联合发文的90%以上。同中共中央与国务院的联合发文相比,“两办”联合发具有以下特点:

其一,“两办”联合发文的调整对象更加具体和有针对性,内容更为细致、微观、可操作,多是针对特定问题而发布。如禁止领导干部公款旅游、调整离休干部生活待遇、明确国内公务活动食宿标准、治理“小金库”、解决企业军转干部生活困难、清理规范庆典研讨会论坛活动、管理公务用车、抗洪抢险、加强高等院校食堂工作管理等事务,都曾通过“两办”联合发文加以规制。在中国的政治决策过程中,针对一些较为具体的日常管理性事务或是突发紧急事件,由中共中央与国务院共同进行政策创议,由国务院拿出具体措施,然后以“两办”名义联合发文,是常见的处理方式。

其二,“两办”联合发文大多是程序性、事务性的“转发”或“印发”类发文,即“转发”或“印发”中共中央直属机构、国务院部委或最高人民法院、最高人民检察院就特定问

[12] 例如,中共中央、国务院《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》(2014)、《关于深化体制机制改革加快实施创新驱动发展战略的若干意见》(2015)、《关于加快推进生态文明建设的意见》(2015)、《关于打赢脱贫攻坚战的决定》(2015)、《关于加强和完善城乡社区治理的意见》(2017)、《关于开展扫黑除恶专项斗争的通知》(2018)、《新时代公民道德建设实施纲要》(2019)等。

[13] 中共中央、国务院联合发文的名称变化也能在一定程度上反映出发文内容和调整对象的变化。十八大以来,此类联合发文主要是以“意见”“决定”“通知”等名称发布,“说明”“规定”“指示”等名称几乎不再使用,“紧急”“××××年”“近期”“当前”“明年”等字眼在名称中也基本不再出现。

[14] 在本文统计的“两办”联合发文中,还包括“两办”与中央军委办公厅的联合发文(15件)、“两办”与全国人大常委会办公厅的联合发文(2件)。

题发布的规定和意见。^[15] 据初步统计，“两办”联合发文中，“转发”类发文有76件，“印发”类发文有204件。这两类联合发文合计占到“两办”联合发文总数的五分之三左右。

其三，从发文对象和适用领域来看，中共中央、国务院通常是就国家与社会治理的全局性、综合性、基础性问题进行联合发文，“两办”联合发文则更侧重规范党政机关公务活动和党政干部管理等领域的事务，多涉及加强党政机关、企业事业单位党务活动管理以及规范国家机构职能配置、编制管理等方面的内容。^[16]

3. 中共中央职能部门与国务院部委的联合发文

中共中央领导机构的职能部门，如中共中央组织部（中组部）、中共中央宣传部（中宣部）、中共中央统战部（统战部），也经常会与国务院部委联合发文。1979年以来，中共中央职能部门与国务院部委联合发文（以下简称中央党政部门联合发文）1570余件。与前两类联合发文相比较，此类联合发文的特点更加清晰和突出。

其一，发文调整事项具有明显的特定性与针对性。例如，中组部与国务院部委联合发文主要聚焦干部队伍建设、人事制度、人才管理、离退休待遇等方面事项。从中组部参与制定的355件联合发文的情况看，名称中出现“干部”一词的有70件，出现“公务员”的有49件；内容涉及离休退休问题的有23件。^[17]

其二，中央党政部门联合发文的主体范围非常广泛，像中组部这样职责重大、权限范围广泛的综合性部门参与联合发文最为频繁。从其“党管干部”“党管人才”的主要职责来看，中组部与其他党政部门之间是“一对多”“一统多”的关系，其职责范围覆盖中央各个党政机关的干部管理，需要经常联合其他党政部门共同发文。中组部通常是作为牵头部门或主发部门参与联合发文，在发文主体的排序上，基本上都排在各部门之首。这样能够保证党向国家政权机关输送的政治精英和管理精英都符合统一的要求、按照同等的条件和程序产生、一致执行党的方针路线，从而通过他们的具体履职实现党对国家和社会的全面领导。

其三，中央党政部门联合发文中经常出现两个以上中共中央职能部门共同参与、发文主体高度复合的情况，如2010年《关于公务员纪律惩戒有关问题的通知》是由中央纪律检查委员会、中组部、人力资源和社会保障部共同发文；2013年《关于加强和改进高校青年教师思想政治工作的若干意见》是由中组部、中宣部、中共教育部党组等共同发文。《中国共产党党内法规制定条例》（2019）第13条还对此种情形作出过专门规定，即“涉及两个以上部委职权范围的事项，有关部委应当联合制定党内法规或者提请党中央制定中央党内法规”。

其四，中央党政部门联合发文的形式统一性和制度化程度不高，主要表现在：（1）发文主体的名称不尽统一，有时使用“中纪委”“中共中央纪委”“中组部”“中宣部”等简称，有时又使用“中共中央纪律检查委员会”“中共中央组织部”“中共中央宣传部”等全称；

[15] 例如，中共中央办公厅、国务院办公厅《关于转发财政部〈关于治理乱收费的规定〉的通知》（1993）、《关于转发农业部、监察部、财政部、国家计委、国务院法制局〈关于当前减轻农民负担的情况和今后工作的意见〉的通知》（1996）、《关于转发最高人民法院、司法部〈关于进一步加强新时期人民调解工作的意见〉的通知》（2002）、《印发〈关于实行国家机关“谁执法谁普法”普法责任制的意见〉的通知》（2017）等。

[16] 具体而言，1979年以来，“两办”作出的474件联合发文中，涉及“党政机关”或“政法机关”等“机关”的约有57件，涉及“企业”或“公司”的约有36件，涉及“党政干部”或“领导干部”的有47件，专门关于机构编制的有27件。

[17] 1979年至今，中组部与国务院部委联合发文341件、与最高人民法院联合发文8件、与最高人民检察院联合发文6件，共计355件。

(2) 从发文主体的性质和级别来看,并非都是同类平级主体之间联合发文。例如,中组部、中宣部、司法部、全国普及法律常识办公室 2007 年共同印发《关于进一步加强领导干部学法用法,提高依法执政能力的意见》,中组部、中宣部、中共教育部党组 2013 年共同印发《关于加强和改进高校青年教师思想政治工作的若干意见》;(3) 从发文主体的排序来看,有时是党中央职能部门排在前列,即将“党”置于“政”之前,有时是把国务院部委放在党中央职能部门之前。^[18] 党政联合发文主体的排序依据,究竟是各自在体制内的地位和级别,还是在执行或实施联合发文方面所负职责的重要程度,目前在制度层面尚未有统一规范,实践中也难以总结出具体规律。

二、党政联合发文的制度功能

当代中国治理体系最核心的结构性特征,在权力运行上体现为党的领导深度融入国家政权体系;在组织形态上,体现为通过党组、党政合署办公、党政联合发文等形式将党的组织机构、价值理念、行动逻辑等政治“基因”嵌入行政体系,从而实现对其的深度塑造。党政联合发文承载着“党”与“政”双方主体的意志和主张,能够平行运用于党权力系统,具有“党”或“政”单方面主体发文所难以具备的整体性、协同性和权威性。其既体现了执政党对于国家政权的集中统一领导,能以制度化形式实现“党”“政”结构的深度融通和治理资源的高度整合,也具有强大的制度外溢效应,为中国特色国家治理提供了一种“中国式规则”。具体而言,党政联合发文在当代中国国家治理领域发挥的基本功能体现为以下几方面。

(一) 体现“党领导国家政权”的治理体系形态

当代中国特色的党政关系是理解党政联合发文的关键。党政联合发文体现的是一种“党”与“政”的搭配、合作关系,反映了当代中国政治体制的结构性特征。^[19] 进入 21 世纪后,中国党政关系改革的重点已经不再能被简化为党政分开问题,而是转变为党如何执政的问题。党的领导不是空洞、虚化的,其必须体现在治国理政的方方面面,落实到国家政权的机构、体制、制度等方面的设计、安排、运行中。坚持党的领导的关键在于,将党的领导嵌入国家政权并实现对国家政权的统合和重组。党以什么方式与国家政权发生关联以及如何通过国家政权机关实现治国理政,不仅是改革完善党的领导方式和执政方式所要解决的根本性问题,也始终是中国共产党治国理政所面临的深刻挑战。

政党与政府的组织属性不同,二者的运作逻辑也必然不同。政党组织实际承担着诸多国家治理和社会治理职能,但它不可能完全进入政权体系。当代中国特色党政体制作为一个高度复合的权力体系,“既超越了政党组织的逻辑,也超越了政府组织的逻辑”;其将政党组织与政府组织整合在一起,“自我生成了一种新的逻辑”。^[20] 党政联合发文以一种特有的方式将政党组织与政府组织的意志和行动统一、整合起来,实现了政党组织对政府组织的制度化“嵌入”

[18] 例如,财政部、中共中央组织部、国家公务员局《关于印发〈中央和国家机关培训费管理办法〉的通知》(2016),科技部、中共中央组织部、财政部等《关于印发〈边远贫困地区、边疆民族地区和革命老区人才支持计划科技人员专项计划实施方案〉的通知》(2014),退役军人事务部、中共中央组织部、中共中央政法委员会等《关于促进新时代退役军人就业创业工作的意见》(2018)等,均将国务院部委放在中共中央职能部门之前。

[19] “政府”在此是广义的概念使用,泛指包括立法机关、行政机关、司法机关等在内的所有国家政权机关。

[20] 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。

或“植入”，其实质就是“党领导国家政权”以及十八届四中全会所提出“党通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导”的一种书面化、规范化表达形式。

现实中，不管是“归口管理”还是党政合署办公，都在客观上催生或者强化了党政联合发文的现实需求。随着党对国家事务、社会事务全面领导的不断加强，这种发文方式越来越成为一种常态化的政治领导和政策表达形式。党政联合发文与“归口管理”、党政合署办公、设置中央领导小组（委员会）等方式一道，实现了党对国家政权机关的全面领导，直接促成“党”与“政”在组织结构和权力运作过程中的紧密联结与融通。国家治理与社会发展的复杂性决定了公共事务本身的复杂性。实践中，党务、政务经常交织和穿插在一起。党组织与政府的联合发文，表明党的领导、执政活动与政府的行政管理事务具有事项的共通性、交叉性和权限的重叠性，亦表明“党”与“政”在治国理政的总体目标和任务方面具有一致性，针对二者共同面临的一些问题，需要进行联合决策。与纯粹的党内法规、党内规范性文件不同，党政联合发文并不是就党的自身建设、党组织运行等纯粹党内事务进行规范，其调整的常常是国家社会事务或者党内事务与国家社会事务的混合性事务。党政联合发文具有很强的“党外”约束力和执行力，或曰“外溢效应”“溢出效应”。针对纯粹的党内事务，党政机关没有必要联合发文。

改革开放四十余年来，中央党政联合发文成为中国共产党推动中国国家治理体系重大改革的主要依据。在“三农”问题、国企改革、区域协调发展、生态文明建设等关系到国家和社会发展的重大事项上，中共中央的高度重视和政策指导常常以联合发文的形式表现出来。与党的全国代表大会报告、中共中央全会报告等党内文件相对照，可以发现，中央党政联合发文与上述文件之间有着时间先后与逻辑递进的关系。在时间上，党政联合发文通常发生在党的全国代表大会或中共中央全会召开之后。在内容上，党政联合发文通常是对上述党的报告内容要求的具体落实，其目的是使党治国理政的大政方针和重大改革决策得以进入中观甚至微观操作层面。^[21]

（二）实现党政“双轨”权力结构的统筹整合

中国政治生活中的党政联合发文现象，既是执政党高度关注政权建设和各项事业发展的体现，也是中国特色“双轨制”或称“二元制”党政权力体系运行的重要载体。作为长期执政的政党，中国共产党已经成为一个深深“嵌入”政权结构的层级组织，其内部也形成了与国家政权机关相对应的科层制结构。^[22]在当代中国政治权力运行过程中，并行着“党”和“政”两套体系，从法治的视角来看，即“政党权力体系”和“宪法权力体系”两套体系并行。这种二元化的权力运行自然形成了“党”与“政”在管理事项上的重叠以及权力主体在身份上的竞合。

[21] 例如，在生态文明建设领域，2013年十八届三中全会专门就深化生态文明体制改革和加快生态文明建设提出要求。其后，中共中央、国务院联合发布《关于加快推进生态文明建设的意见》（2015）和《关于全面加强生态环境保护、坚决打好污染防治攻坚战的意见》（2018）。为深化生态文明体制改革，“两办”还联合发布《关于设立统一规范的国家生态文明试验区的意见》（2016）、《关于全面推行河长制的意见》（2016）、《关于深化生态环境保护综合行政执法改革的指导意见》（2018）等14个文件。在法治建设方面，2014年十八届四中全会曾就深化行政执法体制改革、确保依法独立公正行使审判权和检察权等事项作出部署。2015年，中共中央、国务院联合发布《关于深入推进城市执法体制改革、改进城市管理工作的指导意见》《关于推行地方各级政府工作部门权力清单制度的指导意见》《领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究规定》。“两办”在2016年和2019年分别联合印发《保护司法人员依法履行法定职责规定》《法治政府建设与责任落实督察工作规定》。这些联合发文都是对十八届四中全会决定要求的具体贯彻和落实。

[22] 参见前引〔20〕，景跃进等主编书，第5页。

从党领导政权机关的组织形式来看,通常以中共中央特定职能部门为主导,整合相关政府职能部门,从而建构一个局部的权力复合体,即通常所言“口”或“系统”。例如,“宣传口”以中共中央宣传部作为主导部门,包括国务院新闻办公室、新华通讯社、人民日报社、国家新闻出版署、国家广播电视总局、文化和旅游部等职责相近的党政部门;“统战口”以中共中央统战部为主导,包括国家民族事务委员会、国家宗教事务局、国务院侨务办公室等部门;“政法口”以中央政法委为主导,其牵头的政法单位有最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部等。通过这种归口管理形式,中共中央实现了对党政部门的结构重组,将党政体制之下的二元权力体系和双重科层制组合成一个形式上的整体。这也使得政党组织与同级政府在“两条线”职能部门的设置上具有高度的类似性和同构性,在职能与权限方面亦有多领域的交叉和重合。现实中,大多数党政联合发文的对象是特定“口”的党政机关及其工作人员,发文所涉事项基本上集中于党政部门的权限交集领域。这种联合发文形式有力推动了中国政治体制中的两套权力体系或科层体系的权力统筹与行动统一。

为实现党政权力体系的深度融合,中共中央还设置了一些常设性或临时性的委员会(领导小组)。这些委员会直接隶属于中共中央,成员来自党政相关部门,如中央财经委员会、中央农村工作委员会、中央全面深化改革委员会、中央全面依法治国委员会等。这些中央委员会可以说是各个“口”的“神经中枢”。它们拥有跨越党政部门的统筹和协调能力,其承担的职能与政府管理的特定事务紧密相关,实际上是在代表党中央负责对各相关党政系统进行衔接和领导。各个中央委员会需要通过中央党政联合发文这种形式制定相关领域工作的大政方针,发布相关重要决定和意见,协调相关党政部门的统一行动,以实现党政两套权力系统或科层体系的督导。在委员会决策模式之下,中共中央各委员会作为政治领导机构牵头各相关党政部门联合发文,就有了某种必然性与经常性。2018年十九届三中全会通过《关于深化党和国家机构改革的决定》之后,随着党政关系的深度融合,党政联合发文也逐渐成为常态。有学者指出,“党政融合的机构改革在行政法领域表现得更加复杂,因为随着改革的推行,可以预见这些机构将在行政过程中适用党内法规,党规和国法将以各种复杂的形态在行政领域中‘相互融合’”。^[23]毫无疑问,党政联合发文就是党规和国法相互融合的重要形式。

当代中国特色党政体制意味着一种双重复合结构,即在国家政权机关的层级组织之外,中国共产党本身也是一个巨大的层级组织体系。从中央到地方,不同层级的党组织与政权机关相依并存。与之匹配,不同层级也有“党”和“政”两套科层体系。在国家政权体系中,党员干部的身份通常具有双重性,其既是中共党员又是国家公权力的行使主体。中共党员、领导干部、公务员等身份之间经常处于交叉和重叠的状态。很多情况下,党的方针政策和具体规定不仅对于中共党员具有约束力和执行力,对于国家机关工作人员也会产生基于“双重身份”的“外溢”作用。在“党管干部”的干部管理原则下,中共中央组织部需要牵头带领人力资源和社会保障部等政府部门,就党和国家机关工作人员的任免、考核、奖惩、离退休待遇、人才培养等事务联合发文,这些联合发文适用于“党”与“政”两个系统干部的统一管理。

(三) 弥补政府治理体系和能力的短板

在当代中国国家治理的实践中,中国共产党作为执政党拥有实质性权威,能够为政府推动政令落实提供有力支持。中共中央与国务院的联合发文就是中共中央支持国务院的制度化、公

[23] 林鸿潮:《党政机构融合与行政法的回应》,《当代法学》2019年第4期,第53页。

开化形式。譬如,《关于加强社会治安综合治理的决定》(1991)、《关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定》(1996)、《关于加快推进生态文明建设的意见》(2015)、《关于实施乡村振兴战略的意见》(2018)、《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》(2019)等中共中央与国务院的联合发文,均是中共中央在社会治安综合治理、农村脱贫、生态文明建设、城乡融合等事业发展领域,或者面对危机管理、社会安全等应急性、紧迫性的棘手难题时,支持政府行动的制度化体现。“为了高效解决政治、经济和社会事务问题,强化党和政府的责任,在这些衔接或者重合的领域,适度的党政联合立法的方式”,“可以最迅速和最有效地推进国家和社会改革、治理中出现的问题”。^[24]通过党政联合发文,还可以打破政府部门科层制的常规运作方式,高效集中和统合“党”与“政”两方面的资源和力量,实现党政部门就特定事务的“齐抓共管”,促成国家治理重大紧急事项上的党政合力和协同效能。

除了推动“党”与“政”各部门形成执行合力外,党政联合发文亦有助于推动国家政权机关内部在国家治理过程中的功能整合与工作协同,解决现代政府部门职能分化所带来的结构僵化、反应迟钝、权力分散和职责碎片化等问题。20世纪中期以来,随着国家治理事务日益复杂,人们越来越意识到,职责划分细密、行政层级分明的政府系统很多时候无法实现有效的国家治理和危机应对。在国家治理的过程中,当多个党政部门同时肩负特定事务或领域的管理职能时,很可能出现政出多门、信息隔绝、多头管理、各行其道的情况,并由此产生诸多治理“缝隙”与公共服务的短板。基于国家治理的整体主义视角,党政联合发文能够在一定程度上打破部门权力的界限,发挥整体统揽、协调各方的作用,对党政系统以及各政府部门进行有效的功能整合与行动统一,并通过发挥“集中力量”“整体性治理”的优势,解决国家治理的组织僵化、效率低下和职能碎片化的问题。^[25]

当代中国社会大变革的背景,决定了国家法律体系难以对国家和社会事务进行全方位的规制与覆盖。在应对一些全局性、综合性、前瞻性或是突发性的国家治理难题时,国家法律制度常常显得系统性滞后和供给能力不足。国家正式立法需要耗费大量的成本,必须在具备较为充分的立法准备和文本基础之后才能谨慎启动,否则就有可能制约新生事物的发展或是扰乱正常的社会秩序。相较而言,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,从而推动整个国家法律体系的良好发展。

改革开放四十余年的立法实践中,党政联合发文不仅为依法执政提供了重要依据,也是党的执政理念、价值目标引领国家立法发展的重要途径。在国家法律无法及时供给而现实迫切需要制度创新的境况下,党政联合发文可以提供一些暂行或临时性的行为规范,既能有效弥补国家法律的空白和缝隙,也可为日后的国家正式立法提供丰富的“原材料”和积累经验,深刻地影响国家立法的原则和制度安排。^[26]

[24] 常纪文:《把握好国家立法与党内法规规定的关系》,《学习时报》2014年3月3日第5版。

[25] 参见竺乾威:《从新公共管理到整体性治理》,《中国行政管理》2008年第10期,第52页;王敬波:《面向整体政府的改革与行政主体理论的重塑》,《中国社会科学》2020年第7期,第103页;骆梅英:《行政审批制度改革:从碎片政府到整体政府》,《中国行政管理》2013年第5期,第21页。

[26] 例如,2015年中共中央、国务院联合发布《关于进一步深化电力体制改革的若干意见》,2018年全国人大常委会对电力法进行了重大修改;2016年中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发《关于全面推行河长制的意见》,2018年修改的水污染防治法中相应增加了建立“河长制”的相关规定。

（四）节约立法成本与提高制度实效

在现行党政双轨的国家治理结构下，党政联合发文的存在意义还在于节约规范性文件的制定成本、提高制度实施的合力与实效。党政联合发文，意味着同一个规范性文件得以在“党”和“政”两个系统适用，有助于实现党规与国法的相互促进和强化。党政联合发文涉及的事务通常需要党政部门齐抓共管、整体协同，需要调动党政资源集中力量实现有效的共同治理，其比中共中央、国务院分别发文的适用范围更大、适用主体更多，也更有社会影响力，因而是党和国家机关提高工作效率和节约行政成本的一种有效工作方式。

党政联合发文同时在党政部门有效适用，也能减少或避免党政部门各自制定法规、规章和规范性文件时可能引发的立法混乱与冲突。党政机关单独制定规范性文件时，常常倾向于从本部门或本系统的利益和管理便利出发，忽略其他有相同或类似事项立法权的部门意见，容易引起相同或类似事项治理上的文件打架和立法冲突，导致不同主体各自发文在执行过程中的实效大打折扣甚至效力互相抵消。党政联合发文能够强化党政机关在立法过程中的事前沟通协作，在一定程度上克服各自发文的弊端，有助于对党政立法资源进行优化配置和高效整合，实现规范性文件的共享，防止立法过程中的部门本位主义，防止国家治理体系的碎片化。

综上所述，当代中国特色党政体制有效实现了中国共产党的政治领导权与政府的行政管理权的联结与平衡，而党政联合发文是实现这种联结与平衡的重要政策工具、工作方式和制度形态。党政联合发文的建构是“一个充满政治智慧与行政技巧的历史过程”。^[27]它既能够避免以党直接代政、党政不分，避免混淆党内事务与经济、社会管理事务的界限，也能防止行政脱离政治，可以有效应对科层制的决策迟缓、运行僵硬、官僚主义等问题，最终在国家治理过程中实现政党政治引领、统筹与融通政府行政的目标。^[28]

三、党政联合发文的规范化

党政联合发文在当代中国国家治理中广泛存在并发挥重要作用的现象，契合了国家治理任务的现实需求和治理体系的结构特征。然而，在国家治理现代化背景下，党政联合发文的正向效应和制度优势要想得到进一步发挥，还需不断提升其规范化程度和法治化水平。在当代中国国家治理的过程中，党政联合发文所展现的执政党与政府之间有效联动、延伸的整合性结构形态，意在实现政党意志的政治性与政府行为的执行性之间的联结与平衡。因此，党的领导的政治性与国家法律的规范性之间的协调与统一，既是中国共产党领导人民有效治理国家的法理所在和必然要求，也是当代中国法治体系建设的本质特征与重要任务。党政联合发文体现了党的领导政治性的传导与贯穿，同时也意味着国家法律对其有反向的规范作用，要求以制度化的形式避免党政联合发文的泛化，防范国家法律、党内法规以及党政联合发文的权限冲突与边界混乱。事实上，人们对于党政联合发文的担忧也正在于：大量、频繁的党政联合发文可能削弱和挤占国家法律的权威与功能空间，产生党政联合发文与国家法律之间的“虹吸效应”。为此，有必要通过厘清党政联合发文的身份定性与效力层级、明确其权限边界与事项范围、优化备案审查的机制程序等途径，进一步提升党政联合发文的规范化程度和法治化水平。

[27] 前引[20]，景跃进等主编书，第26页以下。

[28] 参见王浦劬、汤彬：《当代中国治理的党政结构与功能机制分析》，《中国社会科学》2019年第9期，第4页。

（一）厘清党政联合发文的身份定性与效力层级

1. 党政联合发文的身份定性

党政联合发文涉及“党”与“政”两类主体，具有“党规”和“国法”的双重属性，党政联合发文的身份认定也就涉及对这两种属性的辨别与取舍。关于党政联合发文的身份定性，学界主要有以下几种观点：一是软法说，即认为党政联合发文属于效力结构未必完整、无需依靠国家强制力保障实施，但能产生社会实效的法律规范。^[29]二是实质法律说，即认为党政联合发文，尤其是中共中央、国务院的联合发文，“集中体现了党内法规的实质法律属性”，具备“国家法律的形式与实质”。^[30]三是混合党内法规说，即认为党政联合发文是党内法规与国家法律一体化的外在载体，是党内法规中一种特殊的“混合性法规”。^[31]四是规范性文件说，即认为党政联合发文涉及大量的行政事项，实际效力甚至高于法律法规，但并不符合党内法规在制定主体、内容形式、文件名称等方面的形式要件，其制定过程通常也不符合行政法规和部门规章的立法程序，故仅属于规范性文件。^[32]还有学者提出，党政联合发文无法按照现行法律渊源来加以归类。它既不是单纯的行政规章，也不是严格意义上的内部行为规则，不妨称之为“联合规范性文件”。^[33]

实践中，党政联合发文通常被归入党内法规和规范性文件的范畴。中共中央办公厅法规局编辑的党内法规和规范性文件汇编收录了大量中共中央与国务院、中共中央办公厅与国务院办公厅的联合发文。^[34]依据《中国共产党党内法规制定条例》（2019）第3条，党内法规主要是体现党的统一意志、规范党的领导党的建设活动、依靠党的纪律保证实施的专门规章制度。以此为标准，大部分党政联合发文，依其制定主体、内容和形式等标准要件，均不属于党内法规，而只能归为党内规范性文件。由于党政联合发文的身份定性问题尚无共识，当前各类法律法规信息网、数据库所使用的收录、归类标准和称呼也很不统一，常对党政联合发文冠以“中央法规”“中央法律法规”“中央规范性文件”“中央有关文件”“党内法规制度”等不同称谓。^[35]

根据发文字号来对党政联合发文进行定性是最为常见的一种做法。党政联合发文通常采用主办机关的发文字号来制发。由于党委与同级政府之间是领导与被领导的关系，党委常常是牵头的主办机关，政府通常作为执行主体出现。绝大部分党政联合发文都采用党委文号，因而被划归党内法规或党内规范性文件。实践当中，这种做法的弊端在于，党政联合发文通常不被认为是“政务信息”，也就理所当然不能作为政府信息公开、抽象行政行为备案审查的对象。这

[29] 参见前引〔2〕，罗豪才等文，第4页。

[30] 例如，中共中央、国务院印发的《党政机关厉行节约反对浪费条例》对党内党外一体适用，不仅规范各级党组织和党员，还约束人大机关、行政机关、政协机关、审判机关、检察机关以及人民团体和参照公务员法管理的事业单位及其工作人员。这类党政联合发文尽管不是法律，却具有法律规范的特点和属性，能够产生法律规范的效力和作用。参见郭世杰：《论党内法规向国家法律转化的具体路径》，《中共福建省委党校学报》2019年第1期，第40页以下。

[31] 参见欧爱民、李丹：《混合性党规的正当性证成与适用范围——党政联合制定法规的一种理论回应》，《中南大学学报（社会科学版）》2020年第1期，第89页。

[32] 参见前引〔3〕，秦前红等文，第29页。

[33] 参见王春业、任佳佳：《论多主体联合发文现象》，《广西社会科学》2012年第1期，第98页。

[34] 参见前引〔6〕。

[35] 例如，北大法律信息网使用的是“中央法规”的称谓，法律之星使用的是“中央规范性文件”的称谓，北大法宝使用的是“中央党内法规”的称谓。

在很大程度上使得党政联合发文成为规避信息公开、拒绝备案审查的脱逸通道。^[36]这也正是党政联合发文招致诸多异议和批评的重要原因之一。^[37]

作为当代中国特色国家治理的一种重要规范形式,党政联合发文涉及公共管理职责,也可能影响党外组织和非党人士的权利和义务。如果仅以党组织的发文字号来确定其“党规”的属性,那么联合发文的行政属性就会被其党务属性所掩盖和消解。这种做法有可能诱使行政机关主动联合同级党组织,以党组织的发文字号联合发文,以便把不愿意公开的政府信息转化为党务信息,从而规避人大或上级政府的备案审查以及行政相对人有可能提起的行政诉讼。考虑到这一可能,在对党政联合发文进行发文字号的形式审查基础之上,应适当引入实质内容审查标准。对于既属于党务公开又属于政府信息公开的内容,应当予以公开。对于涉及党外组织和非党人士权利义务或社会公共管理事项内容的联合发文,其效力范围已具有公共性和外溢性特点,应当将其纳入人大规范性文件备案审查的范围。

2. 党政联合发文的效力认定

关于党政联合发文的效力,当前存在的主要问题有:第一,与各个党政机关单独制定的规范性文件相比,多个党政机关联合发文的效力层次更高还是与各主体单独制定的规范性文件效力层次同级?换言之,多家发文的效力是否高于一家发文?第二,如果各党政机关单独制定的规范性文件与党政联合发文就同一事项的规定在内容上不一致或发生冲突,哪个文件具有优先适用的效力?第三,党政联合发文的发文主体可能既包括党中央职能部门也包括国务院部门,还包括最高人民法院或最高人民检察院,可以归入党内法规、部门规章、司法解释等多种渊源形式,其效力如何认定?第四,转发类、批转类联合发文的效力是依据原发文主体还是党政联合转发、批转主体来确定?

有观点认为,针对同一事项,发文主体单独制定的法规、规章或规范性文件作出的规定与联合发文规定不一致时,应当优先适用联合发文。这是因为,联合发文的初衷本来就是要统一各部门的规范性文件、克服部门本位,防止各部门各发各的文件而造成文件打架、立法矛盾。^[38]本文认为,如果党政联合发文与之前发文主体单独制定的法规、规章或规范性文件就相同事项作出的规定不一致,参照“新法优于旧法”原则,联合发文可以优先适用。为避免效力冲突和适用困难,不管党政联合发文与之前发文主体单独制定的规定是否一致,都可考虑在制定联合发文的同时对之前的相关规定进行修改或废除。实践中,还应尽量避免非同级主体之间的联合发文以及转发类或批转类联合发文。^[39]这样才可以防止相关发文主体借联合发文之名提升其部门发文的“隐形效力”,进而防止党政联合发文对法律规范体系稳定性的冲击以及可能由此引发的效力混乱。

(二) 明确党政联合发文的权力边界与事项范围

党政联合发文的权限主要涉及党政机关联合发文的事项范围和权力边界,即党政机关可以

[36] 参见张力:《党政联合发文的信息公开困境与规则重塑:基于司法裁判的分析》,《中国法学》2020年第1期,第71页以下。

[37] 例如,有学者认为,党政联合发文现象是“对法律系统自主性的一种冲击”。参见张海涛:《政治与法律的耦合结构:党内法规的社会系统论分析》,《交大法学》2018年第1期,第77页。

[38] 参见前引[33],王春业等文,第99页。

[39] 《党政机关公文处理工作条例》(2012)第17条规定,“同级党政机关、党政机关与其他同级机关必要时可以联合行文”。这意味着通常情况下只有级别对等、地位相当的党政机关才能联合发文。

就哪些事项进行联合发文以及不能就哪些事项联合发文。在统一的中国特色的社会主义法治体系之内，国家法律规范体系与党内法规体系应保持一种并行不悖、相辅相成的关系。党政联合发文必须在特定事项范围和领域内适用，否则就会消解党内法规与国家法律之间的边界，引发二者的权限矛盾与运行混乱，给国家法律系统的自主性带来冲击。

党政联合发文的调整对象和事项范围包含了“党”与“政”两方面的复合要素，具有规范党的领导、执政活动的“党的规范性文件”以及国家政权机关制定的“法律规范性文件”的双重身份。中央党政联合发文所针对的事项内容，多为中国共产党的领导、执政活动与国家社会事务存在交叉或竞合的领域。纯粹有关党组织和党员管理的党内事务，即主要涉及中国共产党自身建设和组织、运行方面的内部规范，一般不采取党政联合发文的形式。对于那些具有很强的专业性、技术性、纯粹行政管理性的事务，一般也不采取党政联合发文形式。《党政机关公文处理工作条例》（2012）第17条规定：“同级党政机关、党政机关与其他同级机关必要时可以联合行文。属于党委、政府各自职权范围内的工作，不得联合行文。”《中国共产党党内法规制定条例》（2019）第13条规定：“制定党内法规涉及政府职权范围事项的，可以由党政机关联合制定。”这些规定均在强调，须同时涉及党内法规事项与政府职权事项时才能进行党政联合发文。

以发文主体作为标准，在当代中国治理体系中发挥重要规范作用的制度形态大致可以分为党内法规与党的规范性文件、国家法律法规、党政联合发文三大类。同党内法规与党的规范性文件相比，党政联合发文能够产生制度的溢出效应，通常涉及国家和社会事务，且对社会主体具有一定程度的行为约束力和影响力。在制定主体、文件名称、调整事项、规范内容等方面，党内联合发文与大多数党内法规也有较大区别。^[40] 实践中，党政联合发文通常不符合严格意义上的规范性文件的形式要求，多为国家与社会治理重大领域的指导性意见、建议或主张，或是对一些重要法律和政策的程序性“批转”或“印发”。党政联合发文中也可能存在一些规范性内容，但多为涉及党政两个系统的关于特定事项的具体规定和办法，且这类规范性发文在中央党政联合发文中占比非常之少。^[41] 从文件属性来说，党政联合发文主要是政策性文件，在适用时间和空间维度上表现出明显的过渡性、临时性、具体事务性和应急性特点，其效力存续期间随着事务发展的周期性而或长或短。

大部分党政联合发文并不涉及公民实体性权利和义务的变动。原则上说，如果规范事项涉及党组织和党员之外的社会主体，那么应当以国家法律法规的形式加以规范，而不应出现在党政联合发文中。很多时候，党政联合发文只是包含了制定或变动某些法律、法规、规章的立法意向和建议。国家政权机关需要把党政联合发文中所体现的党的主张和立法建议转化为国家法律法规，才能对党组织之外的公民、法人和非法人组织发生效力。换言之，通常情况下，党政

[40] 根据《中国共产党党内法规制定条例》（2019）第4条规定，党内法规的调整事项范围主要包括四个方面：党的各级各类组织的产生、组成、职权职责；党的领导和党的建设的体制机制、标准要求、方式方法；党组织工作、活动和党员行为的监督、考核、奖惩；党的干部的选拔、教育、管理、监督。凡是涉及创设党组织职权职责、党员义务权利、党的纪律处分和组织处理的，只能由党内法规作出规定。显然，党内法规主要用于规范党组织的职权职责和活动内容、规范党员行为、加强党员干部管理等“党内事务”，与党政联合发文的调整事项范围有很大区别。

[41] 在具有规范性内容的党政联合发文中，仅有极少部分可以划归党内法规，绝大部分只能划归党内规范性文件。通常而言，党内法规涉及创设特定事项的职权职责、义务权利、处分处理；党内规范性文件涉及提出政策、作出部署或者制定党内法规条件尚不成熟的事项。

联合发文只传达到相应的国家政权机关并要求其执行，而不会对公民、法人和非法人组织产生直接约束力。对于国家机关之间、国家机关与公民之间的关系以及纯粹私法领域的问题，应遵循国家立法保留原则，只能由国家政权机关通过立法活动加以调整。如果党的文件或党政联合发文涉及上述“保留”事项，直接创设或变动国家机关、公民与社会组织的法定权利义务，应属于超越党内立法权限、应被纠正的立法越位行为。当然，除了宪法确定中国共产党的领导地位之外，国家法律法规也不宜对党内事务、党政关系等党的领导、执政行为作出具体规定。国家制定的私法性质的法律法规中更不得涉及党的自身建设和组织运行问题。^[42]

综上，与国家法律法规相比，党政联合发文的制定主体、调整范围、形式要件、程序要求都要灵活得多，在相关制度安排上更具弹性，在文件载体、叙事方式和语言表达上也都有所区别。党政联合发文主要属于引领性、号召性而非具体性、规范性的行为依据。从其政治目的与社会功能来说，党政联合发文的主要目的是向全社会提出特定领域的制度改革要求与发展纲要，向党政机关传达特定时期治国理政的重大部署，向全社会释放国家与社会治理领域变革的重大信号，并且从党和国家大政方针层面领导和推动国家政权机关开展工作，间接影响公民、法人和社会组织的行为预期。与国家正式立法相比，党政联合发文更多是向公民、法人和社会组织提供其行为的“合理性”“正当性”政策依据而非“合法性”的法律依据，更多地被用作预知未来的风向标而非对当下行为进行实质性法律判断的依据，是国家政权机关行使职权的重要决策依据而非公民、法人和社会组织的行为准则。

鉴于以上考虑，党政联合发文的权限范围需要符合以下要求：第一，党政联合发文应仅限于中国共产党的领导、执政活动与国家社会事务存在交叉或竞合的共同治理事项，即所谓“党政协同共治领域”。纯粹有关党组织和党员管理的党内事务或纯粹专业性、技术性、行政管理性的事务，一般不采取党政联合发文形式。对于前者，中共中央可以依据相应权限和程序制定党内法规或党内规范性文件。对于后者，国家政权机关可以依法制定法律、法规、规章和其他规范性文件。第二，对于涉及公民、法人或其他组织重大利益变动或实体性权利义务创设、改变的事项，应遵循法律保留或国家立法优位原则，不宜采取党政联合发文的形式进行规定。对于涉及党组织和党员之外主体的事项，可以由中共中央向有关国家政权机关党组行文指示，再由国家政权机关依据法定程序制定相应的法律法规等规范性文件。第三，两个以上党政机关联合发文调整的事项，只能在发文主体各自职权范围之内，不能侵入发文主体之外的其他党政机关的职责范围。

（三）优化党政联合发文备案审查制度

根据我国现行监督体制，不同的规范性文件适用不同的备案审查机制。在国家法律规范体系中，部门规章报送国务院备案审查，最高人民法院、最高人民检察院作出的司法解释报送全国人大常委会备案审查；在党内规范性文件中，下级制定的规范性文件一般由上级党组织备案并进行审查。然而，由于党政联合发文牵涉多个党政机关，其身份和效力判定存在困难，其备案审查问题就变得极其复杂。

关于党政联合发文是否需要进行备案审查，一直存在不同意见。一种意见认为，政府是党政联合发文的发文主体和执行主体，党政联合制发的文件必然涉及政府依法行政的内容。依据依法行政原则，应对党政联合发文进行备案审查，以便实现对政府立法行为的监督。如果联合

[42] 参见宋功德：《党规之治》，法律出版社2015年版，第514页以下。

发文超越法定权限，违反法律限制剥夺公民、法人和其他组织的合法权利，或者增加公民、法人和其他组织的义务，全国人大常委会有权依法撤销。^[43] 唯此，才能防止政府及其部门以党政联合发文的名义规避对其行政事项的审查监督，有效抑制实践中党政联合发文的巨大冲动与“井喷式增长”。

另一种意见认为，党政联合发文兼具政府文件与党的文件的双重属性，从其发文字号判断，大部分应属于党的文件。从法理上说，人大对政府立法可以行使监督权，但对党的规范性文件无权进行监督。无论立法法还是监督法，都没有赋予人大对党的文件进行监督的权力。党政联合发文不应纳入人大备案审查的范围。而且，党政联合发文一般是方针性、纲领性文件，多为宏观、抽象、概括的非规范性文件内容，也没有必要进行备案审查。^[44]

还有一种意见认为，党政联合发文是否需要备案审查不能一概而论，而是需要对联合发文进行实质性审查，具体情况具体分析。如果联合发文涉及公民、法人和其他组织的权利义务内容，政府及其部门既是发文主体又是执行主体，该联合发文应被纳入备案审查的范围。如果联合发文只是带有动员性、纲领性、指导性的意见或建议，内容比较原则、抽象，并不涉及公民、法人和其他组织的权利义务问题，就没必要进行备案审查。^[45]

实践中，关于对党政联合发文进行备案审查的必要性已达成共识。^[46] 十八届四中全会提出要“把所有规范性文件纳入备案审查范围”，“注重党内法规同国家法律的衔接和协调”。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》的目的就是“规范党内法规和党内规范性文件备案审查工作”，进一步提高党内法规的制定质量。显然，这里的“规范性文件”包括大多数党政联合发文。然而，关于党政联合发文备案审查的主体与方式，即“谁有权对党政联合发文进行备案审查”以及“怎样进行备案审查”等问题还亟需理论上的澄清。最为典型的，是中共中央职能部门与最高人民法院、最高人民检察院、国务院部委或国家内设机构的党政联合发文的监督主体问题。对于此类联合发文，应由中共中央、国务院进行监督，还是由全国人大常委会进行监督，或者是三者都有权进行监督？如果一个监督主体发现特定联合发文存在违宪违法的内容，能否单独认定其无效或将其撤销？如果不能单方面对其加以撤销或修改，是否需要设立一个备案审查的党政联合机制？现实中，对于这些问题并无制度上的回答，容易引起党政联合发文的监督缺位和虚置的问题。

从发文内容和动因来看，党政联合发文主要涉及党管事务以及对党政机关及其工作人员的共性要求，国家政权机关参与联合发文的主要目的在于贯彻和执行党的主张。从发文过程来看，党政联合发文通常是由党的组织和部门作为牵头单位并由党政机关联合起草，最后由党的组织或部门审议批准，而不是由国家政权机关或党政机关联合审批。^[47] 党政联合发文通常也只在党委系统备案，没有在政府系统或向同级人大常委会报备。从发文的实施情况来看，党组织或党的部门通常负责联合发文实施的统筹与督导，政府等国家政权机关还要将联合发文转化

[43] 参见滕修福：《规范性文件不宜党政联合制发》，《人民代表报》2014年5月10日第3版。

[44] 参见孙轩柏：《不应审查党政联合发文》，《人民代表报》2013年7月23日第3版。

[45] 《党政联合制发的规范性文件是否需备案审查？》，《民主与法制时报》2013年5月13日第A07版。

[46] 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，第88页以下。

[47] 例如，中共中央、国务院印发的《党政机关厉行节约反对浪费条例》，是由中共中央办公厅、国务院办公厅会同中纪委、发改委等部门组成起草小组。中共中央办公厅法规局牵头组织起草工作，送审稿提交中央书记处办公会议、中央政治局常委会会议、中央政治局会议，最后由中央政治局会议审议并同意印发。

为本系统或本部门的配套性规范性文件加以贯彻和执行。^[48]从审查内容和标准来看,党的规范性文件与政府规范性文件也不尽相同。除了合法合规性审查外,对党的规范性文件的审查还包括政治性审查、合理性审查等内容。国家政权机关针对党政联合发文的审查,不足以涵盖党的规范性文件审查的全部内容和要求。而且,中央党政联合发文通常具有某种制度改革的先导性或预设性,国家政权机关的审查难以全面把握中共中央的意图。鉴于以上原因,党的组织和部门应承担对党政联合发文进行备案审查的主体责任。^[49]国家政权机关参与党政联合发文的备案审查通常发生在两种情况下:其一,如果联合发文的内容涉及政府职责且牵头部门为国务院部门,在提请党中央审议之前,国务院可以进行事前审查;^[50]其二,人大常委会和政府可以基于党政备案审查衔接联动机制参与特定党政联合发文的备案审查。

由上观之,党政联合发文尽管带有“党规”和“国法”双重属性,但在制定和实施过程中,特定党组织或党的部门起着牵头和主导作用,国家政权机关主要是发挥贯彻和执行作用。党政联合发文的“党规”属性占据主导地位,其备案审查也应主要由党的部门和机构来承担和主导。然而,将党政联合发文的备案审查作为特定党组织和党的工作机关的主要责任,某种程度上与党政联合发文涉及事项范围的广泛性、主体的多元性以及效力的外溢性相悖,因为其中涉及大量法律性审查的事务与事项。同时,备案审查工作的专业性、常规性要求也大大超出了目前党的工作机关的备案审查能力。因此,在国家政权机关无权对之进行审查、党的机关审查能力又严重不足的情况下,为防止党政联合发文成为一些规范性文件逃脱审查和监督的制度通道,行之有效、符合实际的备案审查渠道与机制必须建立起来。

结 语

在实现国家治理现代化的进程中,各国的治理体系与治理主体不可能完全相同,需要依据本国的政治制度、治理状况和现实需求,“在制度发展上找到符合自己需要和条件内容的次序安排”。^[51]党政联合发文作为一种制度形态和治理机制,集中体现了中国国家治理体系特有的党政关系整合性、嵌入性与联动性结构特征,而且是依据这一结构特征形成的应对中国实际问题行之有效的解决方案。它通过执政党与政府在政治意志和有效执行间的联动延伸,既实现了政治意志的传导贯彻、保障了治理的有效性,又反过来通过国家治理的法律性强化了治理行动的合法性和规范性,实现了有效性与合法性、政治属性与法律属性的有机统一与融合互嵌,形成了一种现实主义的平衡关系,构成了一种中国特色的制度形态和治理机制。在这个意义

[48] 例如,《党政机关厉行节约反对浪费条例》发布之后,财政部、外交部发布《因公临时出国经费管理办法》(财行〔2013〕516号),财政部发布《中央和国家机关培训费管理办法》(财行〔2016〕540号)等配套规章制度。在此基础上,形成了以一部党政联合发文为核心、多部部门规章为配套的制度体系。

[49] 《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》(2019)第4条规定:各级党委,党的纪律检查委员会、党委(决策)议事协调机构以及党的工作机关、党委直属事业单位,党组(党委)承担备案审查工作主体责任。各级党委办公厅(室)负责牵头办理本级党委备案审查工作,统筹协调、督促指导本地区备案审查工作。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。

[50] 《国务院工作规则》(2018)第45条规定:拟提请中央有关会议审议或提请以党中央、国务院名义联合发文的文件稿,内容主要涉及政府职责且牵头起草部门为国务院部门的,应依照中央有关规定,先按程序报国务院履行相关审议或审批程序。

[51] [美]德里克·W.布林克霍夫:《冲突后社会的治理:重建脆弱国家》,赵俊、霍龙译,民主与建设出版社2016年版,第44页。

上，党政联合发文充分展现了当代中国特色党政关系和中国国家治理体系的运作机制和制度逻辑。本文所试图解决的党政联合发文的规范化问题，亦是当代中国治理体系和治理结构走向完善所面临的关键问题，是关于如何更好地保持治理体系的政治性与规范性之间的互构与平衡的有益思考。

改革开放四十余年来，不管是当代中国法治建设还是国家治理，都是以广义的国家法律和党内法规两套规范体系作为依托来组织和运行的，是在实现党的领导的政治属性与依法治国的法治属性辩证统一的基础之上，才取得了非凡成就和良好绩效。在中国共产党的集中统一领导下，国家法律体系与党内法规体系并非各行其道、平行运作，而是形成了一个分工负责、内在协同、相辅相成的有机整体。党政联合发文就其身份属性而言，是一种介乎于国家法律与党内法规之间的制度形态。中国特色社会主义法治体系的成熟与发展，自然会逐渐突破传统“国家法中心主义”的观念束缚，在党的领导与法治建设之间建立起有效的联结和融通机制，也必然要求实现党的执政理念与国家立法的有机结合，并在此基础上形成规则主义治理与行动主义治理的良性互动。在中国共产党的集中统一领导之下，以党的领导来引领和统筹国家法治建设，以依法治国来强化和巩固党的领导，从而实现国家治理的政治性与行政性、前瞻性与常规性、政策弹性与法治刚性的统一，形成国家与社会的有效“整体性治理”，是当代中国国家治理现代化的现实路径与优势所在。

Abstract: Joint issuance of documents by the Party and the government is one of the policy tools to realize the connection and integration between Party politics and government administration. In the process of state governance in contemporary China, the documents jointly issued by the Party and the government have such internal relations with state legislation as supplementation to governance functions, parallel scope of authority, and mutual transformation of normative content. The joint issuance of documents by the Party and the government is an institutional form to realize the Party's leadership over state power and the integration of the Party and government powers, as well as an important way for the Party to exercise its leadership over legislation. To a certain extent, it makes up for the deficiency of government capacity and the institutional short boards of the national governance system, reduces the cost of formulation of normative documents, and improves the supply efficiency and execution force of the system. At present, it is necessary to carry out theoretical demonstration and institutional arrangement for issues relating to the joint issuance of documents by the Party and the government, such as the scope of competence, identity positioning and recordation and review, within the framework of the system of socialist rule of law with Chinese characteristics, so as to avoid the generalization and abuse of joint issuance of documents by the Party and the government and achieve the coordination and balance between political characteristic of the Party's leadership and the normative characteristic of state law.

Key Words: joint issuance of documents by the Party and the government, intra-Party's regulations, the Party's leadership over legislation, socialist rule of law with Chinese characteristics, state governance system
