

论党政联合发文的党内法规的属性及其效力

[摘要] 联合发文党内法规是承载中国独有的党政体系与党政关系的有形载体，是全面贯彻党的领导的重要形式，是推动党政机构改革后的必然产物。围绕联合发文党内法规所进行的相关讨论，应从方法论、认识论和实践论三个维度展开，从“形式识别—属性判定—具体适用”依次分层探析，层层递进。基于方法论，从形式上判别联合发文党内法规应采取二阶识别法；基于认识论，联合发文党内法规兼具“党规”与“国法”双重属性，且二属性有一定的位阶顺序；基于实践论，联合发文党内法规具有党内适用与党外适用两种不同的具体适用路径。对于党内适用，联合发文党内法规属于党内法规的“真子集”，其制定、实施等环节均需与其他党内法规衔接，并与其他党内法规一样须严格遵循效力位阶原则。对于党外适用，联合发文党内法规制定主体的复合性，天然地决定了其在党外适用必须要厘清其行政适用的基本逻辑，注重党规与国法的协调。

[关键词] 党政联合发文；党内法规；属性论争；依规治党；依法治国；法律效力位阶

[中图分类号] D262.6 [文献标识码] A [文章编号] 1002-8129 (2022) 11-0044-09

随着党内法规数量的不断增多和理论研究的不断深入，学界对于党内法规研究的视野不再仅局限于党内法规本身，尤其是党的十八届四中全会以来，党内法规与国家法律的协调问题受到越来越多的关注，越来越多地被提及[1]。处于党规与国法中间地带的党政联合发文更加备受关注，其合法性也颇受学界的质疑。从目前已有的讨论议题看，学者们大多围绕党政联合发文的文件性质、基本属性、备案审查机制等进行研究，并取得了相当丰硕的理论成果。但总体而言，学界众说纷纭，专门针对联合发文党内法规进行系统性探讨的成果相对匮乏，也尚未达成一致认识。鉴于此，本文拟从三个维度对联合发文党内法规相关问题进行探讨，着重分析联合发文党内法规的形式识别机制、双重属性的再思考和司法适用的法律隐忧，以期起到抛砖引玉之效。

一、方法论：联合发文党内法规的形式识别

方法论维度重在探讨如何从形式上判定联合发文党内法规。党政联合发文是同级党委与政权机关因共

治共管事项而共同制定的制度规范，是党政机构融合改革的实践需要，是反映中国特色政党体制的重要载体。联合发文党内法规的形式识别可从联合发文层面与规范识别层面进行二阶识别，做类型化区分。

（一）一阶：联合发文层面

一阶识别阶段，旨在判断一个文件是否属于党政联合发文。党政联合发文件具有两大核心特征：一是制定主体具有复合性，既包括党组织，又包括国家行政机关；二是规范事项具有双重性，属于党规与国法共管共治领域。故而，在此阶段可以制定主体的复合性和规范事项的双重性为标准来对一文件进行具体识别，若同时满足这两大特征，即可判定为党政联合发文。

但在识别的过程中应注意以下问题：首先，党政联合发文的制定主体必须是党委和政府。根据《党政机关公文处理工作条例》（以下简称《公文条例》）第17条可见，党政联合发文的制定主体仅限于党委和政府，并不包括立法机关、司法机关等组织。严格来说，立法机关、司法机关等组织与党委或政府联合制作的文件并不能称之为党政联合发文。其次，制定主体不包括党委及政府的工作部门。根据《公文条例》第17条，部门间的行文是相互行文，而非党政机关联合发文。最后，党政联合发文也仅限于同级别党委政府。不同级别主体间的联合发文，只可被视为上行文或下行文，并非党政联合发文[2]。

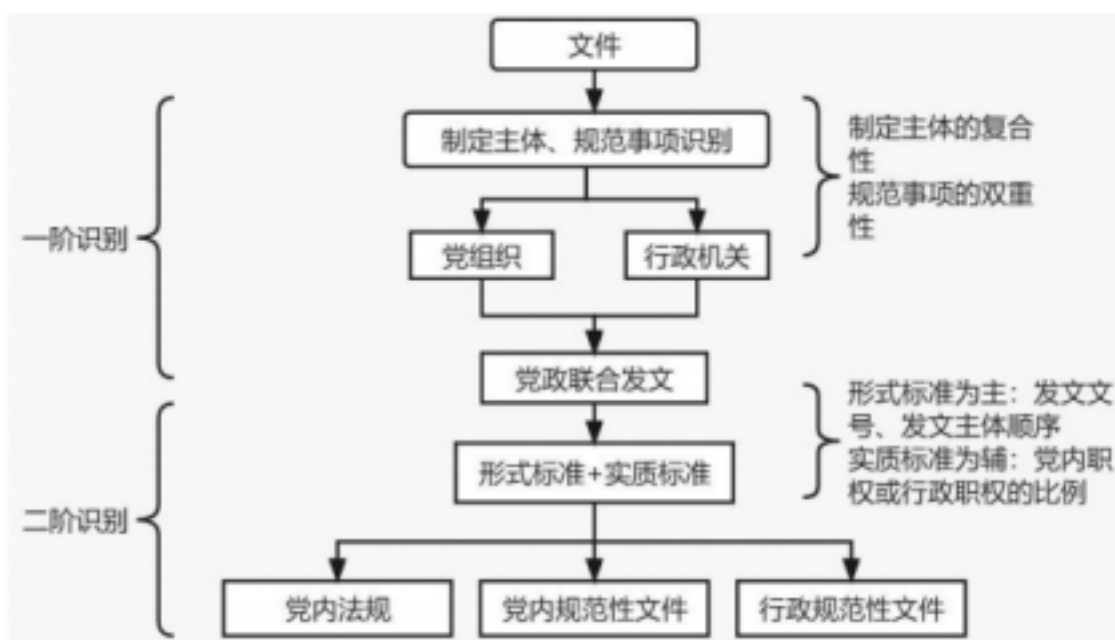
（二）二阶：规范识别层面

二阶识别阶段，意在对党政联合发文做类型化区分。通过一阶判断为党政联合发文的文件则可进入二阶识别阶段，在二阶层面可按照形式标准与实质标准对党政联合发文进行类型化处理，以形式标准为原则，实质标准为例外。

1. 形式标准。党政联合发文是党政关系的外在表现形式，是具有较高文本规范性程度的制度规范。针对联合发文的具体类型识别，可通过发文文号、发文主体的排列顺序等外在形式标准对联合发文进行形式标准判断，若发文文号属于党组织且发文主体排列顺序党组织在前则可判断其为党内法规或党内规范性文件，反之则为行政规范性文件。然而，发文文号、发文主体顺序等外在形式标准并非党政联合发文识别的绝对依据。对于司法实践中党政联合发文的信息公开案件，各级法院基本已达成了采用形式标准的识别方式的共识，通常以发文文号、发文主体涉及党组织，判定相关信息不属于可公开范

围[3]。从司法实践来看，形式标准的识别方式具有客观性，可限制法官的自由心证程度，规制法官的自由裁量权，从某种意义上具有一定的合理性。但从公民权利的保护角度看，这种单一的形式判断标准或许会限缩公民知情权，形成公民权利救济的盲区。因此，还应在形式标准的基础上引入实质识别标准视为形式标准的排除性例外规定。

2. 实质标准。形式标准识别是联合发文党内法规识别的主要方式，但基于现实情境，司法领域单一运用形式标准可能会造成一定的现实问题。党委与政府是领导与被领导的关系，部分党政联合发文无论是基于何种事项而制定，皆采取以党的文号形式发出，以期赋予其党委高度重视的强烈“政治信号”，这种非规范做法难免会造成巨大的“虹吸效应”，背离党政联合发文的初衷。因此，如果存在党组织以行政机关名义或行政机关以党组织名义行文的现象，则可运用实质标准进行二次识别。实质标准识别的重心应放在党政联合发文规范内容的党内职权与行政职权的判定上。若是党组织以行政机关名义制定的联合发文，其特征表现为，发文文号为行政机关、发文主体行政机关在前、规范事项偏属于党内职权一侧，此时应摒弃形式识别标准，采用实质识别标准，判定其为党内法规或党内规范性文件。反之亦然，可判定其为行政规范性文件。形式标准与实质标准不能割裂对待，应加强二者的效用衔接，将实质标准作为形式标准识别后的审查标准，综合上文，党政联合发文识别过程如图1所示。



(图1) 联合发文党内法规的二阶识别

二、认识论：联合发文党内法规的属性判定

认识论维度重在探讨联合发文党内法规的属性问题。这一问题在学界历来存在争议，有着激烈的探讨

，目前尚未达成一致，形成了多种学说。对联合发文党内法规双重属性论进行再思考，证成二者具有明显的位阶顺序，对于准确认识联合发文党内法规具有十分重要的作用。

（一）联合发文党内法规的属性论争

近年来，有关联合发文党内法规属性的讨论主要存在以下四种观点。

1. 非法论。党内法规是否具有“法属性”曾在学术界掀起一波讨论的浪潮。持否定观点的学者秉持传统“国家法律中心主义”理念，一方面，他们认为从传统的法学意义上讲，“法是由国家制定或认可的、以国家强制力保证执行的行为规范的总和”，法一般都与国家相联系，二者紧紧捆绑在一起，进而主张将党内法规，甚至是含有党组织作为制定主体的联合发文应严格地排除在法之外，其并不具有“法属性”；另一方面，他们通过规范主义视角进一步证成，认为《立法法》并未授予政党组织一定的立法权，政党组织显然并不属于法定的立法主体，因而其所制定的规范并不具有法的特性，仅应视为政党内部的自治规范。更有学者将党的联合发文视为一种背离法治的不良现象，主张将党政联合发文的习惯做法予以革新[4]。非法论的提出引起了法学界对党政联合发文“法属性”的思考。但党的十八届四中全会将党内法规体系明确地纳入中国特色社会主义法治体系范畴，大家对于党规与国法关系的认识发生了深刻变化，非法论随之逐渐淡出人们视野。

2. 软法论。中国特色社会主义法治体系概念的生成，为党内法规入“法”打开了一扇大门。部分学者通过对法概念进行扩大解释，试图给党内法规具有“法属性”提供正当性证成。2006年，罗豪才教授等对软法理论开始给予更多关注，他们认为软法是一种无需国家强制力保障实施，但能够产生社会效益的法律规范[5]，并将是否以国家强制力保障实施作为软法与硬法的重要区分原则。换言之，软法论的引入在一定程度上否定了国家法中心主义的制定主体论标准，无论制定主体是国家机关还是社会团体组织等，只要不以国家强制力保障实施而具有社会效益的规范均可纳入软法范畴[6]。这样一来，党内法规便顺理成章地被支持这一观点的学者纳入“法”的范畴之中，而作为非以国家强制力保障实施的联合发文党内法规，便也被归于软法之列。

软法论虽为“党内法规姓法”提供重要的理论支撑，但同样存在一定局限。一是它并未完全对党内法规与国家法律的性质区别给予明确回应，正如罗豪才教授所言，国家机关创制的法律，既有硬法文本，也有软法文本，并非全部国家法律均被纳入硬法之中，仍存有部分国家法律与党内法规一同归于软法[5]。这也正是无法用软法论来解释具有“跨界性”的联合发文党内法规的重要原因。二是党内法规并不“

软”，从实践来看，依靠党的纪律保证实施的党内法规，在行为规则方面划出的“底线”“红线”远比硬法还要严格。作为具有双重色彩的联合发文党内法规，就其制定主体而言，一方面是自带国家强制力色彩的国家机关，另一方面又是具有“准国家强制力”性质的不同于其他普通政党的执政党，从这个意义上讲，联合发文党内法规也很难被认定为具有单一的软法属性。

3. 党规论。随着依规治党的思想不断深入，党内法规的重要性不断提升，部分学者基于单一属性论出发，认为联合发文党内法规仅具有党内法规属性，并从不同角度进行论证。一是有学者从制度条文规范分析，认为2019年修订的《中国共产党党内法规制定条例》（以下简称《制定条例》）第13条对联合发文党内法规的单一党内法规属性给予了正面回应，明确了党政联合发文的党内法规属性[7]；二是有学者从文本属性角度探析，指出联合发文党内法规可称之为“混合性党规”，其虽具有制定主体多元、调整范围跨界等特性，但就其以党的文号发文这一最为基本的文本属性而言具有鲜明的单一性，即党内法规属性；三是有学者从司法实践角度证成，指出在目前的联合发文信息公开司法实践领域已然形成一种普遍性裁判逻辑，即将含有党组织作为制定主体之一的联合发文信息统一认定为党务信息，将联合发文的党务信息和政府信息双重属性简化为单一党务信息属性[3]。可以说，在这一认定逻辑下，联合发文在司法实践领域实然被认定为党内法规。

党规论虽然从三个不同角度证成其合理性，但仍面临两大难题。一是无法回应溢出效力的正当性，由于联合发文的党政交融特性，在相当程度上会不可避免地对非党组织、公民的行为进行一定的规范与限制，党规论将联合发文党内法规限定于党内法规这一特定领域，这就使党规论面临着“越权论”的质疑，不能很好地解释此种溢出效力[8]；二是形成溢出效力的救济盲区，正如上文所言，在司法实践中已然形成由单一党务信息属性到单一党内法规属性的逻辑推演，进而使联合发文在很大程度上成为制定主体对于政府信息公开责任的“规避”通道，导致了公民知情权救济的盲区。

4. 双重属性论。随着联合发文党内法规的数量不断增多，学者们逐渐意识到单一的非法定论、软法定论和党规论等学说并不能很好地解释这种独特的中国特色治理实践，探寻新的理论逻辑来重新构建联合发文党内法规的自有学术场域，成为学界无法回避的理论难题。由此，双重属性论逐渐进入学界的理论视野之中。

双重属性论的观点旨在打破传统“单一属性论”的理论构架，并引发了联合发文党内法规具体内含哪两种双重属性的思考，但学界目前似乎并未达成共识。屠凯教授从法律与政策的二元交集视角出发，指出在不同的规范集合体中，联合发文具有不同的特征，具有法律与政策双重属性[9]。徐信贵教授从联

合发文备案审查角度分析，认为联合发文是党政协作特色治理模式的具体文本表现形式，兼具党的文件与行政规范性文件“双重属性”[10]。金龙君等人从文本规范内容角度分析，指出联合发文具有党务性与行政性双重内涵，是党内规范性文件与行政规范性文件的联合[2]。封丽霞教授从联合发文的身份定性角度出发，提出联合发文牵涉“党”与“政”两类主体，具有“党规”与“国法”双重属性[11]。

持双重属性论观点的学者虽然对具体的属性类别并未达成共识，但却不约而同地看到党政联合发文使党内法规直接或间接地对国家法律系统产生一定影响，因而指出党政联合发文不仅仅具有党内法规属性，可能兼具国家法律属性的思维路径。这种基于规范主义的探讨较单一的“一元论”而言有巨大进步，但仍存有一些局限性认识。一方面，已有的双重属性论仅仅对双重属性进行简单判定，并未对其背后的理论逻辑进行详尽的阐释，缺乏理论性支撑；另一方面，已有的双重属性论从理论层面上看似合理地解释了联合发文的溢出效力，认为党政联合发文具有法律属性，但却未能从法治实践层面提供指引。例如，在承认党规体系与国法体系相对独立的前提下，党政联合发文的**双重属性是否可以等量齐观，是否具有优先顺序？此外，在具体适用时是否能够“二选一”**
重属性论亟待考量和回应的问题。

（二）联合发文党内法规双重属性的再思考

1. 兼具双重属性。首先，从内容考量来看，联合发文党内法规兼具“党规”与“国法”双重属性。一方面，基于功能主义视角，党政联合发文内容涉及政党组织和国家治理等多个方面，深深影响着政党和国家治理制度体系，具有党内治理和国家治理两大功能。因此，在一定程度上党政联合发文的**价值原则理念是党内法规和国家法律的重要考量。另一方面，党政联合发文兼具政党意志与国家意志，是政党意志与国家意志的公共重合体。按照传统马克思主义法学理论来讲，国家法律是统治阶级意志的体现，国家法律代表着大多数公民的意志。党内法规是通过民主集中制将各级党组织和党员的意志调整反映之后形成的党的统一意志的集中体现，而党员显然也是公民的一部分，从这个意义上讲，党内法规统一意志的产生自始包含了部分公民意志[12]。因此，作为党政联合发文下的党内法规也理应兼具“党规”与“国法”双重属性。

其次，从理论逻辑来看，联合发文党内法规兼具“党规”与“国法”双重属性。文义解释不仅是法律解释的首要解释方法，也是党内法规解释的重要方法。对《公文条例》第17条进行文义解释可见，党政联合发文的主体必须是双机关，发文事项涉及双领域，若属各自职责范围内的单一事项不得采用联合发文。虽然在实践中党政联合发文的发文字号大多为单一机关，且多以党的文号发出，但这并不能否认

行政机关在联合发文制作等过程中的参与性和联合发文规范事项的双重性。简言之，党政联合发文由于制定主体的复合性与规范事项的双重性，因而兼具“党规”与“国法”双重属性。

再次，从实践逻辑来看，联合发文党内法规兼具“党规”与“国法”双重属性。党政联合发文既是中国特色政党制度下的治理模式，也是中国特色“双轨制”权力体系运行的特有表现形式。在“双轨制”权力体系的特殊模式下，党的机关与国家机关分工明确、齐头并进，但作为不同于普通政党的长期执政党，中国共产党早已深深地内嵌于各级政权组织结构体系中，通过国家机构改革、“党组”模式、归口管理和领导小组等方式自然形成了“党”与“政”的高度融合与身份上的竞合。此时，在党政交叉共管领域，党政联合发文展现出独特制度优势，有力推动了二元权力体系的统筹与统一，对协调党政关系具有重要意义。不容置喙，党政联合发文是党规与国法相互融合的重要形式。

2. 强调位阶顺序。联合发文党内法规虽然兼具双重属性，但从重要程度来分析，这双重属性具有鲜明的位阶顺序，即党内法规属性优于国家法律属性，国家法律属性从属于党内法规属性。换言之，对于联合发文党内法规，在重视其“国法”属性的同时，更要把“党规”属性摆在首位，避免陷入西方法学的价值中立陷阱，这是由中国特有政党制度与生俱来的基因所决定的。

一方面，2018年通过的第5次宪法修正案将“党的领导”在宪法层面予以确认。党的领导通过显性规范与隐形规范两种形式贯穿于党内法规体系与国家法律体系始终[13]。一是在党内法规体系领域，党的领导法规制度占据党内法规制度的大半江山；二是在国家法律体系领域，立法、执法和司法等环节都必须要坚持党的领导。从联合发文党内法规制度本身来讲，作为效力绝对低于宪法的制度规范，势必要以宪法为遵循，坚持党的领导；同时，党内法规又是党的统一意志的集中表达。因此，从这个层面上讲，党内法规属性优先于国家法律属性。

另一方面，党自成立伊始就肩负着独特的历史使命，带领中国人民创立了新中国。从发生学角度看，国家与政党的关系具有两种形态，按照国家与政党成立的先后顺序分为“国家-政党”和“政党-国家”。与西方迥然不同的是，中国是先有政党，再有国家，政党领导人民创建了国家，应归于“政党-国家”形态[14]。从新中国成立之初，中国共产党就与国家相伴而生、密不可分，政党权力与国家权力具有内生的高度统一性。概言之，历史事实证明，在中国，中国共产党与国家的成立具有明显的先后顺序，且含有领导与被领导的内在逻辑关系，在这一框架下，双重属性的位阶顺序表现为国家法律属性从属于党内法规属性。

三、实践论：联合发文党内法规的具体适用

实践论维度重点讨论联合发文党内法规的适用问题。联合发文党内法规的具体适用可分为党内适用和党外适用两种不同路径。厘清二者的适用路径、构建具体的适用规则，对充分发挥联合发文党内法规的治理实效具有重要意义。

（一）党内适用

1. 直接适用。联合发文党内法规属于党内法规的“真子集”。从功能主义视角看，联合发文党内法规的制定主要是为了解决单一主体制定规范所无法解决的现实问题，联合发文党内法规本身就理应具有解决问题的内化功能。同时，从规范主义视角看，联合发文党内法规作为一种横跨“党”“政”两大领域的特殊制度规范，在党内适用方面无疑具有绝对的正当性，其制度文本中对党组织或党员的规范具有直接效力，可直接适用。例如，中共中央、国务院印发的《信访工作条例》，其文本既涉及对信访工作的实体规定，又含有程序规定，最后还专设“监督和追责”一章，但该章下的责任追究条款规范对象仅为党的信访机关和工作人员，这也可以看出联合发文党内法规在对公民、法人组织等对象的权利义务规定上仍秉持审慎态度，具有高度的谦抑性。同时，基于《信访工作条例》的双重属性，相关条文应是系统性适用，在党内，对党的信访机关、党的信访工作人员等人员的违规责任则可直接依据其第五章进行问责。

2. 衔接适用。联合发文党内法规处于党内法规制度这个巨大的“生态圈”之中，其制定、实施等环节均需与其他党内法规衔接，势必不能独善其身。随着党内法规数量的“井喷式”增长，规与规之间的适用衔接目前亟须规范。实际上，大多数联合发文党内法规都需与其他党内法规有机衔接适用。例如，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《党政机关公务用车管理办法》专设“第五章 监督问责”，对党政机关及其工作人员公务用车方面的违规违纪情形作出规定，但主要是对违规违纪情形的具体罗列，在责任承担方面则用“依纪依法追究相关人员责任”一笔带过，并未规定具体承担何种责任，但这并非语焉不详，而是表明责任适用方面应与《中国共产党纪律处分条例》等党内法规衔接适用，避免了重复赘述。

3. 适用原则。联合发文党内法规在党内适用与其他党内法规一同须严格遵循效力位阶原则。联合发文党内法规作为党内法规的一种特殊形式，理应恪守党内法规的效力位阶原则。党内法规的效力位阶呈现以制定主体与法规名称两条区分路径。一方面，从制定主体角度看，每一部党内法规的效力等级与

背后的制定主体地位休戚相关。目前,《制定条例》依据制定主体的地位规定了“党章>中央党内法规>部委党内法规>部门党委党内法规>地方党内法规”的纵向“1+4”效力位阶体系。另一方面,有学者从法规名称出发,依据党内法规调整范围和规范事项的重要程度提出了“党章——准则——条例——规定、办法、规则、细则”的四重效力位阶体系[15]。实际上,仅凭调整范围和规范事项的重要程度并不当然决定党内法规的效力位阶。衡量党内法规效力位阶的标准,还是应主要依据制定主体级别和审批程序规格的高低[16]。实践证明,《制定条例》对法规名称的区分更多是基于对调整范围的释明,党内法规间效力位阶的高低还应主要结合纵向“1+4”位阶体系具体判断。

(二) 党外适用

1. 行政适用。立法立规不易,执法执规更难。联合发文党内法规制定主体的复合性,天然地决定了其在党外适用必须要厘清其行政适用的基本逻辑,注重党规与国法的协调。基于联合发文党内法规的双重特性,规范对象并非仅仅限于各级党组织和全体党员,还包括党外人士和团体。联合发文党内法规在行政适用方面仍应具有两面性,一方面,在行政机关的工作人员大多为党员,其行为与决策势必要受到党的影响与党内法规的约束;另一方面,基于中国共产党的执政地位,党委与行政机构属于领导与被领导的特殊关系,行政行为无疑要在党的领导下进行。但在依法行政与“依党内法规行政”之间理应存在一定的张力,否则易造成“以党代政”的不良现象。因此,联合发文党内法规在行政适用层面存在抽象指引和具体规定两个不同的面向。具体而言,联合发文党内法规基于其本身特性与党的领导地位应作为一种广义上的规范,在行政适用时宜进行抽象层面的指引,不可具体涉及公民、法人组织的具体权利义务。同时,牵涉公民、法人组织等的具体权利义务仍应交由行政法等其他国家法律来具体规定,进而形成党内法规抽象指引,行政法律具体规定的规范机制,坚持党务与政务、党纪与政纪相对分工的原则。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》第60条第2款就很好地体现了联合发文党内法规在行政适用方面的相对分工原则。

2. 司法适用。联合发文党内法规作为一种广义上的“法”规范,其在司法领域的适用问题也理应得到理论界与实务界的更多关注。我们应该看到,联合发文党内法规在司法领域的适用具有一定的正当性。从理论层面讲,“党规”与“国法”双重属性应是兼具,而不是“二选一”^{①②③④}。具有了司法适用的“合法身份”;从实践层面看,联合发文党内法规进入司法适用领域已然得到实践印证。在范宏忠、兰考县人民政府桐乡街道办事处买卖合同纠纷再审监督一案中,人民法院引用《中共中央、国务院关于进一步制止党政机关和党政干部经商、办企业的规定》第六条,判定兰考县城关乡劳动服务公司解散时兰考县城关乡人民政府未对其进行清算,应当承担相应法律责任。

但值得注意的是，联合发文党内法规在司法领域的适用并非毫无边界，应进行必要限制。首先，适用资格的限制。基于司法裁判的严肃性和权威性，司法裁判的结果往往会对当事人的权利与义务产生巨大影响。因此，建议仅限于位阶较高的联合发文党内法规可进入司法适用领域，例如将位阶严格限定为中共中央与国务院联合发文的党内法规。其次，适用位置的限制。联合发文党内法规在司法领域的适用整体表现为将其写入裁判文书的过程，但根据所起到的不同作用可分为裁判说理部分和裁判依据部分。根据最高人民法院的相关规定，对裁判依据的范围进行了限定性的穷尽式列举，并不包含联合发文党内法规。同时，较裁判依据而言，裁判说理则具有很大的开放性，为联合发文党内法规作为裁判说理的司法适用提供了正当性依据。故而，联合发文党内法规尚且不能直接作为裁判依据，而可考虑用以裁判说理适用。最后，适用顺序的限制。联合发文党内法规虽具有“国法”属性，但并非纯正的“国法”。因此，在具体案件审判中，法院应当先行寻找国家法律规范依据，只有穷尽国家法律之后，才可以考虑适用联合发文党内法规。质言之，其司法适用的顺序应置于国家法律之后。

四、结语

在中国特色社会主义语境之下，想要全面理解中国法治，必须根植于极具中国特色的党政体系与党政关系。联合发文党内法规是中国独有的党政体系与党政关系表现的有形载体，是全面贯彻党的领导的重要形式。从不同维度分析联合发文党内法规静态的制度文本与动态的适用机制，探究联合发文党内法规的基本性质，厘清联合发文党内法规的双重属性，规范联合发文党内法规的具体适用，对协调党政关系、推进党政机构改革具有重大意义。以发展的眼光看，用法学思维、法学逻辑，利用法学轨道去规范党内程序性规范的建设，是推进依法执政和依法治国的现实需要，也是持续优化党内法规体系化建设的必然选择^[17]。同时，我们也应认识到，联合发文党内法规作为一种特殊的制度规范，势必会对传统的法治理念与法治理论造成一定的冲击，产生一系列亟需回答的法治新课题，这有待各位学者予以更为深入的探究，有待党和国家更为科学合理的统筹安排。

[参考文献]

[1] 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定[N].人民日报,2014-10-29.

[2] 金龙君,魏铭.党政联合发文的司法审查困境及其因应[J].天津行政学院学报,2022,(2).

- [3] 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[J].中国法学,2020,(1).
- [4] 方工.应改变党政机关联合行文的习惯做法[N].学习时报,2011-10-31.
- [5] 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[J].中国法学,2006,(2).
- [6] 武小川.“党内法规”的权力规限论——兼论“党内法规”软法论的应用局限[J].中共中央党校学报,2016,(6).
- [7] 任喜荣,樊英.论党政机关联合制定文件的信息公开[J].内蒙古社会科学,2021,(1).
- [8] 孟欣然.党政联合发文规范属性探析[J].浙江学刊,2022,(1).
- [9] 屠凯.党内法规的二重属性:法律与政策[J].中共浙江省委党校学报,2015,(5).
- [10] 徐信贵.党政联合发文的备案审查问题[J].理论与改革,2020,(3).
- [11] 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).
- [12] 马康.作为“本土需求”的党内法规再审视——兼与“软法论”商榷[J].国家治理现代化研究,2021,(1).
- [13] 万里鹏.“党的领导”入法：理论透视、实践考察与制度完善[J].河南社会科学,2020,(10).
- [14] 张晓瑜,秦前红.“法多元主义”视角下党内法规规范属性探析[J].河南社会科学,2020,(11).
- [15] 侯嘉斌.党内法规的效力位阶与冲突规避[J].社会主义研究,2019,(5).
- [16] 宋功德.党规之治[M].北京:法律出版社,2021.
- [17] 陈若琪.论党内程序性规范的历史嬗变及发展面向[J].决策与信息,2021,(4).

[责任编辑：汪智力]

On the Attributes and Effectiveness of the Intraparty Rules and Regulations Issued by the Party and Government

FENG Zhuo, YU Zhurui

Abstract: Jointly issuing regulations within the party is a tangible carrier of China's unique party-government system and party-government relationship. It is an important form of fully implementing the party's leadership and an inevitable product of promoting the reform of party and government institutions. The relevant discussions on the intraparty rules and regulations of the joint publication should be carried out from the three dimensions of methodology, epistemology and practice, and from the 'form identification-attribute determination-specific application', it should be analyzed step by step. Based on the methodology, the second-order identification method should be adopted to formally identify the intraparty rules and regulations of the joint issuance; based on epistemology, the joint issuance of intraparty rules and regulations has the dual attributes of 'party rules' and 'national law', and the two attributes have a certain rank order; based on the theory of practice, the intraparty rules and regulations jointly issued have two different specific application paths: intra-party application and extra-party application. For the application within the party, the joint issuance of intraparty rules and regulations belongs to the 'true subset' of intraparty rules and regulations. Its formulation, implementation and other links need to be connected with other intraparty rules and regulations, and must strictly follow the principle of effectiveness rank as other intraparty rules and regulations. For the application outside the party, the compound nature of the party's law-making subject naturally determines that its application outside the party must clarify the basic logic of its administrative application and pay attention to the coordination between party rules and state law.

Keywords: Party and government jointly issued documents ; intraparty rules and regulations ; attribute debate ; governing the party according to rules ; rule of law ; level of legal effect

[收稿日期] 2022-08-20

[基金项目] 本文系中共四川省委党校四川行政学院2022年度校（院）重大课题攻关工程项目“长期执政条件下中国共产党意识形态工作制度化建设研究”（编号：CXGG202215）成果。

[作者简介] 奉卓（1998-），男，四川达州人，中共四川省委党校（四川行政学院）法学教研部硕士研究生；禹竹蕊（1975-），女，四川泸州人，法学博士，中共四川省委党校（四川行政学院）党建教研部教授，硕士生导师，主要从事行政法、党内法规研究。