

党政联合行为的 法治化困境及其回应进路

[摘要] 党政联合行为是党通过依法执政实现依法行政在行为法层面的重要体现，是中国特有的政治现象。党政联合行为是指，针对政治问题（重大问题），党的机关和行政机关共同开展行为，以行政机关的名义（经党委批准同意）或者党政机关双方的名义对外作出的共同行为。从概念上来看，党政联合行为包含两个系统的行为主体，在性质、效力上均具有一定的复合性，因而能够实现复杂的治理目标、简化政府职能。但与此同时，党政联合行为还存在党政决策程序分化、法律责任分离以及司法救济难等法治化困境，同时反映了依法治国与依规治党在具体实施层面还存在不协调、不一致的现象。对此，应当建立健全党委决策配套制度、加强依法执政责任机制建设，并以实质化审查思路构建权利救济体系，从而科学区分党政机关在行政过程中的具体责任。

[关键词] 党政联合行为；依法执政；依法行政；法治政府；权利救济

[中图分类号] D262 [文献标识码] A [文章编号] 1002-8129 (2023) 03-0034-13

中国共产党是居于领导地位的执政党，坚持党的领导是党和国家的根本所在，是社会主义民主政治发展的根本保证。第五次宪法修正案明确指出“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”，这为坚持和加强党的全面领导提供了制度上的依据。对此，习近平总书记在十九届中央政治局第六次集体学习时的讲话（2018年6月29日）中强调，“中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导，中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导，党是最高政治领导力量”^[1]

94

。坚持党的全面领导，不是一句空的口号，必须通过具体的方式和途径予以贯彻落实。党的十一届三中全会以来，中国共产党强调在充分发挥党对国家政权领导作用的过程中，要坚持党在宪法和法律的范围内活动。党的十六大和十六届四中全会进一步提出，“改革和完善党的领导方式和执政方式，坚持依法执政，并把依法执政看作是新的历史条件下中国共产党执政的一个基本方式”^[2]

232

。依法执政是中国共产党执政方式的历史性变革，中国共产党在“党必须在宪法和法律的范围内活动”

的基础要求上，明确提出了“党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法”的具体面向。换言之，党的领导应当通过党的执政来实现，将党的领导寓于党的执政之中，在国家范围内实施党的方针、政策、主张。反过来说，政党本身不能把自己的政纲直接付诸治国理政的实践，这是因为“以这样一种形式来建构国家政权关系、配置政治权力资源，就会在事实上形成党的至高无上的政治地位和巨大无比的

[3]

106-107

。基于此，为了巩固党的执政地位、持续提升党的执政水平，党通过制度嵌入、功能嵌入、过程嵌入等方式全面介入国家治理过程，将党的意志与主张贯彻于国家权力运行的全过程和各方面，由此形成了党政联合行为的实践样态。在我国，党政联合行为的普遍存在，对政府的决策体系与执行体系产生了重要影响，围绕这些行为生成了不少争议，并给行政系统的运作、法院系统的司法救济制度、公法责任体系带来了一定的挑战。

一、党政联合行为的形态与问题的浮现

党政联合行为是党的领导原则在政府运作层面的具体展开。中国共产党组织在中国政府的运作过程中发挥着利益表达、利益综合、政治沟通的重要功能，坚持党的领导是政府政策制定和执行的重要依据。从某种意义上来说，中国共产党是中国政府的领导核心，实际上也是中国政府的决策中心。随着党领导法治政府建设的不断推进，党政联合行为呈现出不同类型的实践样态，有关问题也不断浮出水面。

（一）党政联合行为：中国特有的政治现象

党政联合行为是中国最基本的政治现象，也是我国特有的政治现象，反映了我国的党政关系，主要适用于党的直接领导和党政共治领域。追根溯源，作为一种客观现象，党政联合行为的工作方式在新中国成立初期即已存在，其目的是形成更为科学的决策，更为有效地推动决策的执行。基于党治国理政的客观需要，无论是在中央层面还是地方层面，党组织与行政系统都有着密切的工作联系。其中，党政联合发文是党政联合行为的重要形式之一。为巩固和发挥执政党领导国家的地位和作用，一直存在着以中央政治局和国务院、中共中央办公厅和国务院办公厅的名义，针对国家经济、政治、社会、文

化、生态环境等事务，联合发布重要文件的现象，即党政联合发文。例如，1986年6月，就三峡工程建设问题，中共中央和国务院共同发出《关于长江三峡工程论证有关问题的通知》，要求进一步扩大三峡工程的论证，重新提出可行的研究报告。再如，2021年8月，中共湖南省委办公厅、湖南省人民政府办公厅联合印发的《关于促进民营经济发展“六个一”工作方案的通知》，对于民营经济的发展建设具有重要意义。此外，在政府决策的过程中，党政联合行为还具体存在于立法过程、国家生活中重大事项决策过程、人事决策过程等方面。以立法过程为例，“执政党应作为国家制度内的政治力量存在

[3]

107

。为此，正确的做法是将党的意志通过国家权力机关，即全国及地方人大及其常委会这一桥梁，转变为国家意志，形成法律法规和具有法律约束力的决定，然后再交由政府执行。

作为党政关系的重要反映，党政联合行为的工作方式体现了党通过包括行政机关在内的国家机构来实现国家治理政治目标的过程。党政联合行为的工作方式契合了我国党政关系发展的一般规律，具有一定的法理基础。政党是以获取公共权力为目的的，现代民主条件下政党最显著的政治功能不外乎集中在以下几个方面：选举动员、控制议会、组织政府、施行政纲，借此维护和实现政党以及政党的政治功能^[4]

51-52

。中国共产党作为现代政党的重要组成部分，同样具有上述政党的政治功能，如参加选举、组织和管理政府、推动社会改革等。但同时作为马克思列宁主义的政党，中国共产党凭借严格的组织纪律和超凡的政治权威，不仅建构了革命，而且也建构了政权，从而建立起一个强有力的党政体制和党的领导制度。在新中国成立之前，中国共产党的主要任务是通过武装斗争夺取政权，领导中国革命。在此背景下，党组织承担了建设国家政权的任务。因此，革命后的中国共产党，具有西方政党没有或难以拥有的许多功能，例如建设国家、推动经济发展和社会转型等。据此，中国共产党与外国政党在政治功能上的差异主要表现在，外国政党倾向于间接履行统治，即通过组织政府而达到统治的功能，而中国共产党则起着直接统治的功能^[5]

65

。换言之，同西方国家政党与国家政权关系不同的是，中国共产党的组织与国家政权的关系较为密切

，中国共产党对于政府过程的渗透和影响是全面而深入的。在西方国家，政党组织不掌握任何国家权力，不具有国家机构的职能；政党组织不直接参与国家的行政事务，从中央到地方的各级党的组织都必须在国家权力机构的控制下活动^[6]

323-324

。总体而言，党政联合行为诞生于党领导整个革命和建设的历史逻辑中，是实现党的领导制度的重要举措。反过来说，党领导整个革命和建设的逻辑是党政联合行为的法理基础，决定了中国共产党介入政府过程的必然性和正当性。

（二）党政联合行为的具体形态

随着党的领导制度的不断完善，党政联合行为呈现出多种表现形态。两个或两个以上具备独特功能与性质的事物才具备联合的必要性，联合的目的是发挥更大的治理效能，“联合”后的事物应当被视为统一有机的整体。同样地，党政机关在相关领域联合作出决策或者出台政策时应当被视为一个整体，目的是形成治理合力；在没有进行联合时，则是独立的个体，在各自的职权范围内发挥相应的功能。从这个意义上来看，党政联合行为涉及党政两个主体，调整对象横跨政治与行政两大系统。对此，可以根据主体要素，即对外作出行为主体的不同，对党政联合行为的形态进行分类梳理，主要包括以下两类：

一是对外的行为主体为行政机关。根据法律规定，党委与行政机关在实质上共同开展行为，而在形式上以行政机关为唯一的主体对外作出执行，属于“实质的共同行为，形式的行政行为”。此类党政联合行为符合党政协同的内在逻辑，体现了我国特色的党政关系——“党政分合”。其中，“分”是指把行政权、审判权、检察权等权力从“党政合一”中分离，确切保证政府、法院、检察院等职能的独立；“合”就是要坚持和保持党政关系中那些必须联系的部分，即国家大政方针、路线等重大政策的决定、人事推荐等领导权依旧应当由党掌握，并坚决地把这些部分予以整合^[7]

80

。在“党政分合”的党政关系模式下，党组是一个体制化的中枢结构，是实现党对非党组织领导的关键组织形式和制度保证，发挥了重要的桥梁作用。“党”的系统通过非党组织的领导机关中设置党组，实现了党对“政”的系统的领导，形成了以中央、各级地方党委和同级国家机关中党组的联系为纽带，把党的系统和国家权力系统联结为一个有机体的局面，起到了既避免“党政不分”，又避免“二元分离”的作用。党正是通过这一系列政治和组织机制自然而然地融入了国家治理的各个层面^[8]

53

，由此形成了党委和行政机关均为决策主体，由行政机关对外作出具体行政行为的法治形态。该联合行为不仅契合了我国党政融合的内在逻辑，而且具有法律上的依据，并在实践中得以贯彻落实。在立法上，如表1所示，《中华人民共和国宪法》总纲第1条的规定，为党全方位介入政府过程提供了根本性的宪法依据。此外，《重大行政决策程序暂行条例》第4条、第3条第3款、第31条，以及《行政法制定程序条例》《规章制定程序条例》的相关规定，为同级党委参与重大行政决策提供了行政法上的依据。由此可见，党委作为行政决策的主体和程序获得了法律文本上的支持，呈现显性状态。就本质上而言，“实质的共同行为，形式的行政行为”体现了当代中国政府政治的具体运作过程。具体而言，当代中国国家政治中枢组织进行的决策酝酿过程是由中共中央领导的，由国务院具体组织实施的。例如，虽然总理拥有很重要的人事提名和任免权，但在党管干部的体制下，副部级以上的人事任命实际上是由中共中央来建议和提名的；国务院许多部委在履行具体的职能时，也要接受中共中央相关机构和部门的领导或指导^[4]

118

。概言之，凡涉及党的路线、方针、政策的大事，重大工作部署，改革开放和经济工作的重要举措，重要干部的任免、推荐、调动和处理，涉及群众利益的重要问题，以及上级领导机关规定由党委决定的问题都应在调查研究的基础上，经党委全委会或常委会集体充分讨论决定。

二是对外的行为主体为党的机关和行政机关。具体来说，党委与行政机关在实质上共同开展行为，在形式上以党政机关共同的名义对外作出具体的行政行为，属于“实质与形式统一共同行为”。执政党与政府联合发文即属于党委既参与决策，又以自己的名义对外作出具体的行为。党政联合发文对于处理党政交叉事项、推动党政机构统筹改革具有重要意义。在我国的法治实践中，“党政存在大量的共治事务，党务与政务之间的界限相对模糊，党内法规和国家法律具有各自的调整范围，因此以党政联合发文对党政交叉领域进行治理具有一定的可行性和必要性”^[9]

78

。在实践层面，作为贯彻落实党政机关政策理念的重要载体，党政联合发文的制度实践由来已久，最早可追溯至新民主主义革命时期。1945年以前，为了适应抗日战争形势任务的需要，中国共产党以中央政府等机关的名义，发布了有关抗日救国的文件，起到了政治动员和宣传鼓舞的作用。新中国成立后，为了进一步健全强化党的一元化领导制度，中国共产党开启了党内法规制度建设的探索阶段，党政联合发文亦得到了较程度的发展。改革开放以后，党和国家把工作重心转移到社会主义建设上，党和国家各项社会事业开始恢复发展，党内法规制度建设也得到了完善。在此背景下，社会治理面临着新的问题。对此，为了转变党的执政方式，提升党的执政能力和执政水平，党政联合发文的制度需求日益凸显，数量不断增多，有关联合发文的规范依据亦不断出台。党的十八大以来，随着党政机构

统筹改革伟大工程的深入推进，职能相近、联系紧密的党政机关积极实行合并设立或合署办公，推动了党政联合发文的规范化发展。质言之，在以中国共产党为核心的国家政治权力结构中，党政联合发文既是整合党政“双轨”权力结构的重要工具，满足了党政机构改革的现实需要，也是中国共产党贯彻落实党的方针政策的集中体现

，促进了党内法规与国家法律的衔接协调^[10]

。总体来说，党政联合发文的制度实践与中国共产党领导革命、建设、改革的实践紧密相关，回应了党在各个不同历史时期的现实需要，并随着党内法规体系的完善和国家治理体系现代化的推进，逐步朝着规范化、法治化的方向发展。在立规层面，《党政机关公文处理工作条例》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”；《中国共产党党内法规制定条例》（以下简称《制定条例》）第13条第2款规定，“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”，为党政机关联合发文提供了制度上的依据。

法律 依据 党政 联合行为	《中华人民共和国宪法》	《重大行政决策程序暂行条例》	《行政法制定程序条例》	《规章制定程序条例》
“实质的共同行为，形式的行政行为”	第1条规定：“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”	第3条第3款规定：“决策机关经同级党委同意后向社会公布” 第4条：“重大行政决策必须坚持和加强党的全面领导，全面贯彻党的路线方针政策和决策部署，发挥党的领导核心作用，把党的领导贯彻到重大行政决策全过程” 第31条：“重大行政决策出台前应当按照规定向同级党委请示报告”	第4条规定：“制定政治方面法律的配套行政法规，应当按照有关规定及时报告党中央；制定经济、文化、社会、生态文明等方面重大体制和重大政策调整的重要行政法规，应当将行政法规草案或者行政法规草案涉及的重大问题按照有关规定及时报告党中央”	第4条规定：“制定政治方面法律的配套规章，应当按照有关规定及时报告党中央或者同级党委（党组）。制定重大经济社会方面的规章，应当按照有关规定及时报告同级党委（党组）”

在此，需要注意的是，有2种情形在表面上看似符合党政联合行为的构成要件，但实则并不属于党政联合行为的范畴。这是因为，“党”的概念在中国具有专有性和特指性，即中国共产党；“政”则是一个有着多种含义的，在使用上相当广泛的概念，包含“政权”“政府”“政协”“行政”“政法”，和担负一定“政治任务”的人民团体等多种含义^[11]

。为此，在党政联合行为过程中，中国共产党始终居于领导地位，起着把控方向、调整大局的重要作用。就此而言，实践中党的机构听取相关行政机关意见而作出的行为，在表面上看虽然是一种共同行为，但实则是党领导下的意见综合过程，即行政机关的意见对于党委行为的作出并不具有决定性。也就是说，党作为最高层次的意见综合主体，为避免决策的片面性而积极促进其他行政机关意见表达的

过程，是一种权力运行的日常状态，不属于党政联合行为。此外，基于我国的国情和党情，《中国共产党工作机关条例（试行）》第13条、第14条、第15条，《中国共产党党组工作条例》（2019）第17条以及《中国共产党政法工作条例》等党内法规规定了行政机关、法院、检察院应当接受党委及其工作机关的领导，在作出重大决策等活动时应向相关党委部门请示批准，这一过程看似包含了党政联合行为的要素，但实则不然。这是因为，从党规层面对党内请示报告制度予以规范，体现的是党在政治意义上的领导，属于党规之治的范畴，并非规范层面的法律问题。从法律规范层面来看，根据《国务院组织法》《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》等相关国家法律的规定，各级行政机关、法院、检察院在坚持党对政法工作绝对领导的基础上，对具体的法律适用具有自主决定权。可见，在政法领域有关重大决策事项的请示报告中，党委政法委主要通过支持、督促、指导的方式实现对政法工作的绝对领导，并不承担具体的政法职能工作，党委的决策主体地位和决策程序均处于隐性状态，故不属于党政联合行为的范畴。

（三）问题浮现：决策程序的分化与法律责任的分离

就法律规范层面而言，党政联合行为可能引发两个层面的问题。党政联合行为集中体现了执政党在行政过程中的领导地位，是党委参与行政决策的动态表达与具体落实，其本质是形成科学有效的政治决策，以进一步强化和完善党的全面领导。“依法行政”是用法律为行政“背书”，是法律文本上的授权行为。但与此同时，对于行政中的政治决策而言，其合法性不能仅仅是因为合乎法律的规定而得以证成，还需要诉诸政治上的合法性，即“一种政治统治或政治权利能够被统治的客体证明是正当的和符合道义的，从而自愿服从或认可的能力与属性”^[12]

⁴⁰，或者说是“政治系统使人们产生和坚持现存政治制度是社会的最适宜制度之信仰的能力”^[13]

55

。由此观之，政治合法性是以结果为导向的，其最终对象是执政党，人民的认可与满意是最重要的衡量标准。换言之，科学有效的政治决策同样也是执政党执政合法性的来源。然而，结果是否科学有效，还需通过具体的程序予以保障。随着《行政法规制定程序条例》《规章制定程序条例》的修订和《重大行政决策程序暂行条例》的颁布实施，使得党的领导地位、党委的决策地位得到了法律上的肯认，亦能促使党的领导活动和执政活动在法治框架内展开。但与此同时，党委决策与行政决策在程序上呈现出明显的分化，党委如何决策并无具体的法律规定。“党委决策的弱程序性运行与行政决策的强程序性运行之间的内在张力不断显现，党委决策的一元化程序进程与行政决策的复合性程序义务的基准

差异也值得反思”^[14]

188

。这是第一层面的问题，也是第一类党政联合行为浮现的主要问题。相应地，第二类党政联合行为的工作方式在一定程度上可能成为党政机关逃逸法律责任追究的通道。一方面，存在决策主体责任不明确的问题。“我国当前的政府决策责任机制建设还存在许多不明确的方面，如：决策责任主体不明确，在‘集体决策，集体负责’中，由集体中的党委还是政府负责、主管领导还是分管领导负责，没有明确的界定，出现决策失误后无人承担实际责任；对决策失误如何进行追究和惩处，也缺乏严格的规定”^[15]

174-175

。另一方面，由于联合行为中包含党的主体，增加了公民权利的“救济难题”，从而在一定程度上成为一些行政机关逃避责任追究的通道。

二、党政联合行为的法治化困境

实践中，无论是“实质的共同行为，形式的行政行为”还是“实质与形式相统一的共同行为”，均存在一定的法治化困境，突出表现为决策程序衔接不畅、法律责任的分离以及司法救济困难等方面，同时反映了依法治国与依规治党在具体实施层面还存在不协调、不一致的现象。

（一）党政决策程序衔接不畅

党委决策程序与行政机关决策程序的衔接不畅，主要表现在制度规范、保障机制方面的不协调、不一致。一方面，就制度规范层面而言，虽然我国宪法和相关法律都明确规定了重大事项决策权是党委的一项重要职权，但均为抽象性规定，在实践中缺乏系统的制度支撑。具体来看，在国家法律制度层面，并未就党委如何具体开展行政立法以及行使重大行政决策权作出具体明确的规定。就行为属性而言，应该以实质性的权力行使为准，而不是以外在形式上的名称为准。党委领导行政立法、行使重大行政决策权的行为性质具有明显的行政性和外部性，属于行政权的范畴，应当在法律上得到相应的规制。然而，实际情况却是党委如何决策、怎样决策并无法律文本上的约束，且在党内法规层面亦未引起足够的重视。这与党委的领导核心地位并不相符，不利于加强和改善党的领导、贯彻落实依法执政的理念。这种弱制度规范约束在一定程度上会造成权力的任意性和随意性，从而不利于保障决策的科学性。“由于缺少法律责任的直接规定，相关党内法规的内容又显空泛，不少地方的党委及相关部门的决策程序就有可能随意化、任性化，可能更加体现领导意志”^[16]

。反观行政决策，则形成了以《立法法》为主干，以《行政法规制定程序条例》等法律为支干的制度规范群，呈现出强制度规范约束的特点。另一方面，就保障机制而言，随着国家治理体系和治理能力现代化的不断提升，公众参与行政决策的积极性得到了国家立法层面的回应。2010年颁布的《国务院关于加强法治政府建设的意见》明确指出，“要把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查和集体讨论决定作为重大决策的必经程序”^[17]

63

，为公众参与行政决策提供了制度依据。而党委决策在外部主体监督层面则明显不足，呈现出弱法治力量、弱监督的运行逻辑。由此可见，党委决策与政府决策程序存在明显的内在张力，不利于依法治国与依法执政、依法治国与依规治党的有机统一。

（二）法律责任的分离

有权必有责，责任是权力的本质属性和关键所在。对此，习近平总书记强调：“我们要健全权力运行制约和监督体系，有权必有责，用权受监督，失职要问责，违法要追究，保证人民赋予的权力始终用来为人民谋利益”^[18]

。毋庸置疑，党政联合行为的工作方式具备提高立法执法效率、节约立法成本、加强党的领导等方面的优势，但同时还面临责任追究等方面的难题。随着“党的领导”在法律文本中的显现，“党的领导”不再囿于宏观上的引导、组织、率先示范，而逐渐转变为领导某项具体工作，党的机构在特定领域单独承担或者与行政机关共同承担某些具体法律职责。例如，1998年8月制定的《高等教育法》第39条第1款明确规定了党在教育工作的具体领导职责。又如，2021年制定的《生物安全法》第10条明确规定了中央国家安全领导机构统筹协调国家生物安全的重要工作。再如，《公务员法》第12条规定的公务员主管部门包括党委组织部门和政府公务员管理部门，两个部门按照分工，各有侧重，相互协调，共同负责公务员综合管理工作，以更好实现“党管干部”原则。但无论是宪法中“党的领导”的抽象原则规定，还是其他法律文本中“党的领导”的具体规定，均未就党的领导责任和执行责任予以进一步明确规定。“党委依法决策，面临的第一个问题是党的领导虽有宪法的抽象性规定，却无具体的法律规范可依，依法决策没有现实载体”^[19]

69

。责任规定不明确，于是就容易出现决策失误后无人承担实际责任的情形。存在权力与责任分离的困境。同时，行政机关捕捉到了以党委名义办事的便利性和高效性，便频繁与党的机关联合发文。《党政机关公文处理工作条例》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”。部分基层组织由于对“必要性”的把握

不准和基于党政联合发文件具有立法效率高、制度输出功能高等便宜行事特点，对属于党委、政府各自职权范围内的事项亦进行联合发文。但同样由于党政联合发文的制定主体包含党的机关，在一定程度上使得行政机关可以逃避国家法律的约束。“一旦一个文件加盖党委大印，以一级党组织的名义发布，文件的性质就随之改变了，就从行政文件变成了党的文件甚至党内法规”^[20]

14

，可见党政机关对于联合发文的方式应当持谨慎的态度。“如果各级党政部门只是以党政联合发布的各种红头文件作为主要工作准则和行为依据，而将国家法律置于一个次要的地位，则必然会导致执政党功能的行政化、国家化和整个社会管理的政策化，从而导致法律制度功能的虚置、法律权威的虚幻以及整个社会法治化水平的低下”^[3]

280

。以“刘某与宁乡市人民政府行政监督二审行政案件”为例，在该案中，刘某向宁乡市政府申请公开“2019年的宁乡市机构改革实施方案”。该方案是由中共宁乡市委办公室、宁乡市人民政府办公室联合制发的党政联合文件。该案经过一审，由湖南省高级人民法院做出终审判决。湖南省高级人民法院认为：“上诉人刘某申请公开的‘2019年的宁乡市机构改革实施方案’，是以中共宁乡市委办公室为制定主体并以党委文号制发的党政联合文件，并非行政机关在履行职责过程中制作或获取的信息，不属于上述规定的政府信息范畴”。因此，在党政联合发文领域，普通公民的知情权在现行法治体系中难以得到有效保障。“党组织作为制发主体的存在，成为党政联合发文规避《政府信息公开条例》约束的脱逸通道”^{[21] 72}。

（三）司法救济困难

在党政联合行为中，还存在信息公开、备案审查、权利救济、司法审判等难题。以党政联合发文的司法审查为例，党政联合发文在发文字号和发文内容上具有联合性：在发文字号上既包括党的机关，也存在以国家机关名义印发的情形，如《党政机关厉行节约反对浪费条例》的发文字号为“中发〔2013〕13号”，《国务院办公厅、中共中央宣传部关于经济日报隶属关系和明年增版的通知》的发文字号为“国办发〔1991〕44号”；在发文内容上，既涉及党务，也包括国务，属于“形式与实质统一的行为”。此种“一体两面”性增加了其合法性审查的难度。正如有学者指出的，“部分党内法规未经党规系统‘合规/违规’的内部审查和国法系统‘合法/非法’符码的转译直接以联合发文的形式输入到国法系统之中，对国法系统的自主性造成了一定的冲击，不利于党规国法的有机衔接”^[22]

。通过梳理相关案例可以发现，在司法实践中，法院对党政联合发文的裁判案件，主要涉及政府信息

公开、合法性审查等方面，案例分析的逻辑大体相似，得出的裁判结果亦均是驳回原告上诉或者维持原判。例如，在“张国庆诉嵊州市国土资源局案”中，一审法院认为“《中共嵊州市委办公室、嵊州市人民政府办公室关于全面整治农村非法“一户多宅”的通知》系中共嵊州市委办公室文件，不属于规范性文件附带审查的范围”。若人民法院长期遵照此种审判逻辑，会使得党政联合发文成为行政机关刻意躲避司法审查的通道，增加了权利人的救济难题。究其原因在于，一方面，党政联合发文制度上的不完善。首先，《制定条例》并未对党政联合发文的制定程序、适用范围作出具体明确的规定，在一定程度上导致了其在数量上的泛化。其次，《中国共产党党内法规和规范性文件的备案审查规定》对于党政联合发文的审查主体、审查程序、审查处理等问题亦未作出规定，使得党政联合发文的备案审查仍存在制度上的梗阻。另一方面，法院在审理有关党政联合发文的案件时，多遵循形式审查的思路，即从发文字号、发文机关的标志出发，判定该类文件属于党务信息，从而规避政府信息公开和承担相应的法律责任。

三、党政联合行为的法治化进路

法律是治国之重器，法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。习近平总书记指出，“要推动我国经济社会持续健康发展，不断开拓中国特色社会主义事业更加广阔的发展前景，就必须全面推进社会主义法治国家建设，从法治上为解决这些问题提供制度化方案”^[23]

6

。党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出，“健全党领导依法治国的制度和工作机制，完善保证党确定依法治国方针政策和决策部署的工作机制和程序，加强对全面推进依

法治国统一领导、统一部署、统筹协调，完善党委依法决策机制”^[24]

调，完善党委依法决策机制”^[24]

。为此，必须在法治的轨道上推进党委决策，具体通过加强行为规范和监督规范、构建类型化的权利救济体系，从而有针对性地化解党政联合行为所面临的程序分化、责任分离和司法救济难的困境。

（一）建立健全党委决策配套制度建设

促进党内决策程序与行政决策程序的衔接协调，重点是建立健全党委决策体制、推进党委决策程序的法治化。一是制定党委及其工作机关重大决策程序的党内法规和国家法律，例如《党委重大决策程序条例》。规范党委决策程序，不仅是建设法治国家、法治政府的必然要求，也是完善中国特色社会主

义法治体系、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措。为进一步推进党委决策科学化、民主化、法治化，提高党委决策的质量和效率，有必要通过具体的法律法规，确认党委决策的法治地位，并界定党委决策权与行政决策权的区别，以优化党政机关在联合行为中的权力配置。同时，应当充分发扬民主集中制原则，推动党内决策的科学性。党的十八届四中全会通过的《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出，要“健全依法决策机制，把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策的法定程序”^[25]

298

。为此，要充分推动党员代表参与、公众参与、专家论证、合法性审查等程序在党委决策中的适用，健全党委依法决策机制。在坚持和加强党的全面领导的基础上，科学厘定党委重大决策的权限和范围，具体包括：制定大政方针、提出立法建议、推荐重要干部等执权力。概而言之，党委决策至少包括以下7个基本环节：调查研究、拟订方案、专家咨询、征求意见、风险评估、合法合规性审查、集体讨论决定^[26]

401

。此外，还应积极推进党委决策相关配套党内法规的制定，从而实现党内法规与国家法律在决策程序层面的衔接。二是完善党内请示报告制度。请示报告制度很早就写入党章，在党的革命、建设、改革时期发挥了重要作用，对于严明党的政治纪律、组织纪律和工作纪律具有重要意义。2019年颁布实施的《中国共产党重大事项请示报告条例》（以下简称《请示报告条例》）对请示报告制度作出了系统、详细的规定，为党内请示报告程序介入行政决策程序提供了制度文本上的依据。随着“归口管理”、党政合署办公等机构改革的深入推进，条例就党政机关联合请示报告作出了具体规定，但总体上还存在报告程序不明的问题。对此，应当完善党政机关联合请示报告的程序，明确由同等级别的党组织发起，防止越级报告的情形。

（二）加强依法执政责任规范建设

现代权力运行规律表明：不受制约的权力必然会导致腐败，权力越集中越需要监督与制约。随着政党在国家和社会中的地位提高与作用增加，如何规范和约束政党组织及其成员的行为和活动，便成为政党自治的一个普遍性难题。这就要求构建运行有效的制度规范，以促进国家民主和政党自治的发展。党内法规是中国共产党保持自身有序运行、形成内部活力的政党内部规范，但仅仅依靠内部规范仍然不够，还需要借助外力科学规范执政行为，推进全面从严治党水平。党的十八届四中全会明确指出：“依法执政，既要求党依据宪

法法律治国理政，也要求党依据党内法规管党治党

。这表明，党委依法执政之“法”，既包括党内法规，也包括国家法律。同样地，责任机制的建设亦需充分发挥党内法规与国家法律的功能，统筹整合法律责任，从而“确保党和国家机关及其工作人员依照法定权限和程序正确行使权力”^[27]

。具体而言，一是完善党内法规体系的责任规定。党的领导是一种宏观方向上的领导，而不应涉及具体的事务。我们党从来是把党组织和国家机关严格划分清楚的，党是通过自己的党员和党组织领导国家机关，而不是包办代替国家机关的工作，这是我们一贯坚持的原则^[28]

。为此，应将相关党的部门及其领导违法干预国家机关依法履行法定职责、干涉具体执法案件和司法案件的情形，纳入《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党问责条例》的范围，以严肃追究党纪政纪责任，以及细化完善党委移送检察院的具体程序，实现党纪责任和刑事责任的衔接。二是完善国家法律体系中的依法执政责任制。具体来看，在涉及党的领导和执政行为的国家法律中，应进一步明确相关党组织和党员的具体法律责任。这是因为，执政党在参与国家和社会事务时，具有明显的外部性，可以被视为行政主体，即“不以外在的单位名称和性质为判断标准，而是以实质性的权力行使为判断方法，只要党政部门行使的权力直接涉及外部特定对象行政法上的权利义务，那么这些部门都可以纳入行政主体，成为行政复议的被申请人和行政诉讼的被告”^[29]

。“统一将执政党的外部行为以及具有外部性的内部行为纳入法律框架之内，使政党行为既有规可依也有法可依”^[30]

。此外，为了提升党的执政能力和执政水平，可依程序将党政联合发文等制度文本转化为国家法律或者党内法规，以更好约束和规范该类制度形态。三是坚持“权责一致，以法限权”理念。依法执政责任规范的强化，一方面需要通过制度层面的党内法规与国家法律予以实现，另一方面还需要从思想理念上与时俱进。其实，围绕依法执政责任规范建设的关键在于，党的领导权和执政权是否应当纳入国家法律的调整范围、党的机构和人员在违反国家法律规定时是否需要承担法律责任。对于上述两个问题的回答关系到依法执政和权力制约理念的真正落实。中国共产党的领导权和执政权是通过艰苦奋斗争取而来的，其权威正当性来源于历史的、现实的功绩和人民的认可。随着党和国家机构改革的深入推进，中国共产党执政的历史条件发生了变化，即在法治轨道上执政，以满足民众越来越高的善治要求。因此，为确保党委（组）在法治政府建设中的核心地位，党的领导权和执政权不仅要遵循党内法规

的相关规定，亦应在宪法和法律范围内活动，党的机构和党的人员违反法律亦应承担相应的法律责任。

（三）以实质化审查思路构造权利救济制度

党政联合行为的性质因具备双重主体，在一定程度上增加了其性质界定的难度，导致该行为是否属于司法审查的涵射范畴，一直存在争议。党政联合发文是党委和行政机关共同开展的行为，属于形式和实质相统一的行为，在性质上具有混合性，属于审查的交叉模糊地带。通过分析已有判例文本可以发现，法院往往基于外在的主体要素，将各级党委文件以及党政联合发文的规范性文件排除出审查或者信息公开的范围，譬如“民和河林养殖专业合作社起诉民和回族土族自治县人民政府畜牧行政管理纠纷案”等。对此，有必要“责实”而不应“循名”，以避免行政机关借党政联合发文之名而逃脱法院合法性审查之实，故不宜将党委或者党委与政府联合发布的规范性文件，从合法性审查或者政府信息公开的请求范围中排除出去。“一旦将党委或者党委与政府联合发布的规范性文件排除在请求客体范围之外，行政机关就可能通过这个途径制定、发布可以作为行使行政职权依据的规范性文件，从而架空《行政诉讼法》第53条的规定”^[31]

11

。就现行的规范来看，人民法院对于党组织发布的党内法规和党内规范性文件没有审查权，而对于行政规范性文件的审查可依据《行政诉讼法》第53条的规定。对此，可以综合考量党政联合发文所蕴含的“党务”信息与“政务”信息的比例，从而对其审查主体和审查程序作出合理的判断。

具体来看，由于党政联合发文本就具备“党务”与“政务”的重叠性与交叉性，为此可以根据其承载的具体内容将其分为“党务型”和“政务型”两类。“党内法规存在的‘溢出效应’说明其与国家法律之间存在着联系，容易发生交叉叠加的现象，尤其体现为党政联合发文”^[32]

46

。根据《中国共产党党务公开条例（试行）》第2条的规定，党务是指党的组织“实施党的领导活动、加强党的建设工作的有关事务”。据此，党务主要包括党的领导和党的建设两个重要组成部分。其中，党的领导

主要体现在“把准政

治方向、统领政治体系，主导社会治理

、决策重大问题等方面”^[33]

，党的建设主要包括党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设、制度建设。对此，

有学者指出，“《中国共产党党务公开条例（试行）》确定的‘党务’范围是全景式的，覆盖党的领导和党的建设各个方面，但并不能就此理解为与党组织相关的事务皆为党务”^[34]

14

。政务则由相关国家法律规定，包括行政权力事项和公共服务事项。就前者而言，其在本质上属于党内公文，人民法院不能对其进行合法性审查，亦不能擅自公开。但根据“有错必纠”原则，在司法裁判过程中，人民法院若发现此类文件存在不合法情形的，可以通过备案审查联动机制向党内法规备案审查主体提出司法建议；或者基于便民原则而需要予以公开的，可以征求相关党组织的意见。“在党政融合的新时代，人民法院司法建议的发送对象理所当然地包含了党务机关”^[35]

86

。就后者而言，其在本质上属于行政规范性文件，由人民法院根据国家法律的相关规定予以审查即可。《行诉解释》第149条的规定，进一步加大了人民法院对行政权力的监督力度，扩大了司法权对行政权的监督范围。换言之，司法审查的范围不仅包括具体的行政行为，还包括“政务型”党政联合发文等“抽象行政行为”的规范性文件，这对于促进法治政府建设具有重要意义。值得提出的是，由于“政务型”党政联合发文还包含党务信息，人民法院不仅需要向制定机关提出修改或者废止的司法建议，还需要将此类文件的违法性事实通过衔接联动机制告知党内法规备案审查机关，而无权径行修改或者撤销，以贯彻落实“有件必备、有备必审、有错必纠”原则。

四、结语

作为中国特有的政治现象，党政联合行为是坚持和加强党的领导原则的具体路径，是实现党政资源共享、党政系统互融的关键举措。进一步而言，党政联合行为在一定程度上体现了中国特色社会主义宪制的核心特征：党对国家工作中政治问题的决策权和非政治问题的听取报告权，以及在非政治问题上不取代国家政权机关的法定职权。在此过程中，要求党必须遵循法治思维和法治方式，坚持在法治轨道上推进法治政府建设和引领社会发展。为此，在党政机关开展共同行为时，应注重决策程序层面党内法规与国家法律的耦合，不断促进依法治国与依规治党的衔接协调；坚持权责一致和实质化审查原则，以化解党政机关在共同行为过程中面临的法律责任分离和司法救济难的困境。此外，党政联合行为的法治化研究还关涉到党政联合发文的司法审查、党委决策的法治化、党政合署合设的边界及范围等重大课题，亟需学界深入探讨研究。

[参考文献]

- [1] 习近平.习近平谈治国理政：第3卷[M].北京：外文出版社,2020.
- [2] 蒋传光.邓小平法制思想概论[M].北京：人民出版社,2009.
- [3] 封丽霞.政党、国家与法治——改革开放30年中国法治发展透视[M].北京：人民出版社，2008.
- [4] 景跃进，陈明明，肖滨.当代中国政府与政治[M].北京：中国人民大学出版社,2016.
- [5] 郑永年.中国模式：经验与困局[M].杭州：浙江人民出版社,2010.
- [6] 周淑真.政党和政党制度比较研究[M].北京：人民出版社,2001.
- [7] 许耀桐.准确把握“党政分开”内涵[J].理论视野,2013,(5).
- [8] 王敏，冯秋婷.党的全面领导：理论逻辑与实践机制[J].党政研究,2018,(6).
- [9] 李娟.党内法规与国家法律衔接协调的基准与机制构建[J].党内法规理论研究,2021,(2).
- [10] 李娟.党政联合发文的制度功能及其系统论阐释[J].廉政文化研究,2022，(5).
- [11] 朱光磊.当代中国政府过程[J].天津：天津人民出版社,2008.
- [12] 杰克·普拉诺，等.政治学分析词典[M].胡杰,译.北京:中国社会科学出版社,1986.
- [13] 西摩·马丁·李普赛特.政治人——政治的社会基础[M].张绍宗,译.上海：上海人民出版社,1997.
- [14] 林华.通过依法执政实现依法行政的制度逻辑[J].政法论坛,2020,(6).
- [15] 习亚哲.我国公共经济责任体系与机制研究[M].北京：人民出版社,2017.
- [16] 林华.依法治国与依法治党有机统一的逻辑及其进路[J].环球法律评论,2020,(3).

- [17] 中华人民共和国国务院.国务院关于加强法治政府建设的意见[Z].北京：人民出版社,2010.
- [18] 习近平在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话[EB/OL].人民网，2012-12-04.<http://politics.people.com.cn/n/2012/1204/c1024-19792087.html>.
- [19] 鞠成伟.推进党委决策法治化[J].中国党政干部论坛,2015,(6).
- [20] 王振民.中国共产党党内法规研究[M].北京：人民出版社,2016.
- [21] 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).
- [22] 陈红梅,李娟.党内法规与国家法理衔接协调的内在机理与现实路径[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版),2021,(1).
- [23] 中共中央文献研究室.习近平关于全面依法治国论述摘编[Z].北京：中央文献出版社,2015.
- [24] 中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议公报[EB/OL].新华网,2022-10-23.<http://cpc.people.com.cn/20th/n1/2022/1023/c448334-32549949.html>.
- [25] 本书编写组.《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》辅导读本[M].北京：人民出版社,2014.
- [26] 蒋清华.中国共产党党的领导法规制度基础理论研究[M].北京：人民出版社,2019.
- [27] 张文显.建设中国特色社会主义法治体系[J].法学研究,2014,(6).
- [28] 董必武.董必武选集:第1卷[M].北京：人民出版社,1985.
- [29] 马怀德.公务法人问题研究[J].中国法学,2000,(4).
- [30] 王若磊.依规治党与依法治国的关系[J].法学研究,2016,(6).

[31] 章剑生.论行政诉讼中规范性文件的合法性审查[J].福建行政学院学报,2016,(3).

[32] 许少珊.党政联合发文的备案审查的实务困境及完善机制.决策与信息,2021,(3).

[33] 何毅亭.中国共产党是最高政治领导力量[N].学习时报,2019-05-17.

[34]

宋功德.让阳光照亮党务——解读《中国共产党党务公开条例（试行）》的主旨要义[J].保密工作,2018,(1).

[35] 章志远.挑战与回应：党政联合发文的法治化路径初探[J].党内法规理论研究,2019,(1).

[责任编辑：李利林]

The Legalization Dilemma of Party-government Joint Action

and Its Response Approach

LI Juan

Abstract: The joint action of the Party and the government is an important manifestation of the party 's implementation of law-based administration at the level of behavioral law. It is a unique political phenomenon in China. The joint action of the Party and the government refers to the joint activities of the Party 's organs and administrative organs in the name of the administrative organs (approved by CPC committee) or in the name of both the Party and government organs in response to political issues (major issues). From a conceptual point of view, the joint action of the Party and the government includes the action subjects of the two systems, which are overlapping with each other in terms of nature and effectiveness. Together they can achieve complicated governance goals and streamline government functions. However, at the same time, the joint action of the Party and the government is faced with the dilemma of the rule of law, such as the decision-making process difference of the Party and government , separation of legal responsibilities and the difficulty in judicial relief. It suggests that there are still uncoordination and inconsistency when it comes to implementing law-based governance and rule-based governance of the Party. To address this problem, we propose to establish and improve the decision-making supporting system of the CPC committee, strengthen the construction of the responsibility mechanism of law-based governance, and construct a proper right relief system with the approach of substantive examination, so as to clearly distinguish specific responsibilities of the Party and government organs in the administrative process.

Keywords: Party-government joint action ; law-based governance ; law-based administration; law-based government ; right relief

[收稿日期] 2022-10-08

[基金项目] 本文系2021年度湖南省教育厅重点项目“党政联合发文的基本理论问题研究”（编号：21A0070）、2021年度国家社科基金一般项目“党内法规与国家法律备案审查的衔接协调研究”（编号：21BFX039）阶段性成果。

[作者简介] 李娟（1995-），女，湖南耒阳人，湘潭大学法学院博士研究生。