

混合性党规的正当性证成与适用范围

——党政联合制定党规的一种理论回应

欧爱民, 李丹

(湘潭大学法学院, 湖南湘潭, 411105)

摘要: 混合性党规是拥有党规制定权的党组织联合国家机关在相同或相近领域共同立法而呈现的具有中国特色的法治形态, 是涉及国家管理事项的特殊党内法规。在党内法规和国家法律的二元法治格局下, 混合性党规被长期忽视甚至误解, 其正当性饱受质疑。事实上, 混合性党规适应了党和国家治理的现实需要, 与党领导权优化理论、法治成本/效益理论和党政关系协调理论相契合, 具有理论与现实的正当性。混合性党规的适用范围并非越广泛越好, 其创制应接受上述理论的反向约束, 需将之限定在“党的直接管理领域”“党政协同共治领域”等特定范围。

关键词: 混合性党规; 直接管理领域; 协同共治领域

中图分类号: D92

文献标识码: A

开放科学(资源服务)标识码(OSID)

文章编号: 1672-3104(2020)01-0087-10



一、党政联合制定党规: 被长期忽视或误解的法治现象

中国特色社会主义法治体系主要由党内法规和国家法律两套制度体系构成。其中, 国家法律是国家制定或认可的, 以国家强制力保证执行的行为规范的总和^[1]; 党内法规是党的中央组织以及中央纪律检查委员会、中央有关部门和省、自治区、直辖市党委制定体现党的统一意志、规范党的领导党的建设、依靠党的纪律保障实施的专门规章制度^①。从表面上看, 党内法规与国家法律在制定主体、制定程序、调整范围、实施保障等方面存在明显差异, 二者似乎泾渭分明, 但实际上, 在上述关系特征的表象下, 隐藏了党政联合制定党内法规的特殊法治现象, 表明党规国法之间存在相互交融的共有地带。为了行文方便, 同时也能与纯粹的党内法规、国家法律进行有效区分, 本文将党政机关联合制定的党内法规称为“混合性党规”。混合性党规是党内法规的一种特殊类型, 也是党内法规与国家法律一体化的外在载体^{[2](88)}, 与纯粹的党内法

规、国家法律不能等量齐观, 应当引起学术界的高度关注。

然而, 学术界长期有意或无意地回避党政联合制定党规的法治现象, 以“党政机关联合发文”为主题搜索, 知网数据显示, 截至2019年9月, 仅5篇直接相关文献, 与丰富多彩的中国法治实践形成巨大反差。据统计, 目前约有14%的党内法规涉及党外事务, 并且这些调整党外事务的法规基本是由党的机关与国家机关联合发布^[3]; 在特定法治领域, 混合性党规所占权重更高。例如在有关组织人事管理的61部制度文本中, 党内法规有21部, 约占34.4%, 国家法律10部, 约占16.4%, 混合性党规有30部, 约占49.2%^{[2](193)}。此外, 在军队治理、反腐倡廉、意识形态等多个领域, 党政机关联合制定党规的现象也较为普遍, 混合性党规已成为中国法治的“新常态”。可见, 相关学术研究具有明显的滞后性, 显得疲弱乏力, 反应迟钝, 理论研究的青涩与制度实践的成熟之间很不相称^{[4](433)}。

学术界不仅很少关注混合性党规, 而且现有研究成果对混合性党规还存在诸多误解: 一是国家法律说, 认为党政机关联合制定的混合性党规实质上“具备国

收稿日期: 2019-09-19; 修回日期: 2019-10-29

基金项目: 国家社科基金重点项目“党规与国法关系的合宪性调适研究”(17AFX008); 湖南省学位与研究生教育改革研究一般项目“党政关系法治化研究”(CX20190442)

作者简介: 欧爱民(1969—), 男, 湖南武冈人, 法学博士, 湘潭大学法学院教授, 博士生导师, 湘潭大学党内法规研究中心主任, 武汉大学党内法规研究中心研究员, 主要研究方向: 宪法学、党内法规学, 联系邮箱: 1351481593@qq.com; 李丹(1992—), 女, 湖南益阳人, 湘潭大学法学院博士研究生, 主要研究方向: 党内法规学

家法律的形式与实质”^[5], 关涉国家政权, 需要全国人民代表大会或常务委员会通过才具有法定效力, 因此, 混合性党规不当超越了调整范围, 具有以党代政等嫌疑^[6]。二是制定程序逾越说, 认为混合性党规的制定程序逾越了《立法法》和《党内法规制定条例》^②等具体规定, 规避了人大机关、行政机关等的备案审查和司法机关的监督, 容易造成法律监督机关的被动^[7]。三是逐渐消亡说, 认为党政机关联合制定混合性党规是重效率和权威而轻法治的观念和做法, 与依法执政和依法行政的要求存在差距, 不过是权宜之计, 在法治化进程中将越来越少, 甚至不复存在^[8]。

上述观点与中国特色社会主义法治实践存在较大出入。事实上, 混合性党规的兴起绝非偶然, 其是中国长期存在、无法忽视的特殊法治现象。2019年9月, 最新修订的《中国共产党党内法规制定条例》更是明确规定“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”, 首次以党内立法法的形式肯定了混合性党规。当下, 虽然混合性党规存在诸多亟待完善的地方, 也无法套用西方传统法学理论加以解释和证成, 但不能轻易否定其存在的正当性。正如费正清教授等指出的:“中国是不能仅用西方术语的转移来理解的, 它是一种与众不同的生灵。它的政治必从内部发生和发展去理解。”^[9]为此, 在全面推进依法治国和建设法治国家的进程中, 要立足中国国情、党情, 及时回归中国特色社会主义法治实践, 从现实需求的角度挖掘新事物诞生和迅速发展背后隐藏的形成机理, 绝不能墨守成规, 动辄指责甚至扼杀新兴事物。当然, 任何事物均有其自身发展的固有边界, 混合性党规也并非越多越好, 否则会对国家法律造成“虹吸效应”, 为此, 须明确混合性党规的适用范围, 防止其盲目扩张和泛化, 以便处理好混合性党规与纯粹的党内法规、国家法律的关系, 使其更好地融入中国特色社会主义法治体系, 切实推进国家治理的法治化、现代化进程。基于此, 本文需要回答三个基本问题, 即何谓混合性党规? 混合性党规的正当性何在? 混合性党规的适用范围如何确定?

二、混合性党规: 党政联合制定党规的概念与特征

概念是思维活动的逻辑起点和知识研究的具体对象。明确概念是认识和探究新事物的基本要求和基础保障, 对混合性党规展开探究, 当务之急在于明确其基本概念。本文所称混合性党规, 具体是指同级党政

机关就职权管理范围内的相同、相似事项共同制定的法治规范。其是涉及国家事务的党内法规, 在管党治党和治国理政领域内均能发挥效力, 既不是传统的国家法律, 也有别于纯粹的党内法规, 是党政合作产生的特殊法治形态。与纯粹的党内法规、国家法律等常规法治形态相比较, 混合性党规在制定主体、调整范围、职责配置和文本属性等方面彰显出独特的个性。

(一) 制定主体的复合性

所谓制定主体的复合性, 是指混合性党规的制定主体非单一党的机构“或(or)”国家机构, 必须是党的机构“加(and)”国家机构, 即混合性党规由党政机关联合制定。其中, 党的机构指拥有党内法规制定权限的党组织, 如党的中央组织、党的中央纪律检查委员会等; 国家机构则主要指依法行使职权、履行职责的国家机关, 包括立法机关、行政机关、监察机关、司法机关等(见表1)。对177部混合性党规进行分析, 发现以党组织和国家行政机关联合发文的居多, 为172部, 占比为97.2%; 党组织与立法机关、监察机关和司法机关联合发文的较少, 分别为0部、2部和3部, 占比为2.8%。

表1 混合性党规制定主体复合性示例

法规名称	制定主体	
	党组织	国家机关
《党政机关厉行节约反对浪费条例》	中共中央	国务院
《法治政府建设与责任落实督察工作规定》	中共中央办公厅	国务院办公厅
《国家监察委员会特约监察员工作办法》	中央纪委	国家监察委员会
《中华人民共和国检察官等级暂行规定》	中共中央组织部	人事部、最高人民检察院
《中华人民共和国法官等级暂行规定》	中共中央组织部	人事部、最高人民法院

(二) 调整范围的跨界性

混合性党规是党政机关在各自职权范围内, 就共同管理的事项进行立法的产物, 不仅体现党组织的主张和意图, 也是国家机关意志的载体, 属于党政合意行为^{[4]〔510〕}。因此, 混合性党规的调整范围可以横跨党政两大领域, 既是管党治党的依据, 又是治国理政的规范。混合性党规调整范围的跨界性表现在两个方面: 一是调整对象的全覆盖性, 即混合性党规是将党组织、党员和非党组织、党外人士全面纳入调整范围的制度文本。例如中共中央办公厅、国务院办公厅联合制定

《党政机关公务用车管理办法》《党政机关公务接待管理规定》等,明确将党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、监察机关、审判机关、检察机关等纳入调整范围,在调整对象上实现了党政领域的跨界覆盖。二是调整事项的跨领域性,即混合性党规既对党务行为、党务活动产生约束力,又对国家事务进行调整。例如中共中央办公厅、国务院办公厅印发《省级党委和政府扶贫开发工作成效考核办法》,规定中西部22个省(自治区、直辖市)党委和政府扶贫开发工作受该混合性党规调整;又如《党政机关办公用房管理办法》作为中共中央办公厅和国务院办公厅联合制定的混合性党规,对党政机关办公用房的规划、权属、配置、使用、维修、处置等管理工作进行规定,其中既包括党务行为,又包括国家和社会事务,体现出混合性党规调整事项的跨界性。

(三) 职责、权益配置的二元性

混合性党规是党政机关联合制定的制度文本,其效力范围横跨党政领域,与纯粹的党内法规和国家法律相比较,在法治职责的配置上体现出二元性的特点。一般而言,纯粹的党内法规仅对党组织和党员的行为活动进行规范,为党组织和党员设置相应的职责、权利义务,并对违纪违规行为设置党规制裁和党纪责任;国家法律则主要对国家机关、团体组织、公民个人进行约束,对其权力(利)义务进行具体配置,主要为违法犯罪行为设置国法制裁和法律责任。混合性党规作为兼顾党内外法规文件,其有关法治职责、权益的具体内容亦表现出党政二元属性。例如中共中央办公厅、国务院办公厅共同制定的《地方党政领导干部安全生产责任制规定》,其中第五条、第六条分别明确了党委和政府主要负责人的职责,第十九条更明确了党纪责任和法律责任的不同责任类型及其追究办法,体现出混合性党规职责配置的二元性,既为党组织和党员配置了相应职责、权利义务,又为非党组织和党外人士设置了法定职权、权利义务等;既规定了党规责任,又规定了国法责任。

(四) 文本属性的单一性

混合性党规是根据党规创制实践而创设的新概念,在此概念提出前,主要以党政联合发文对之笼统指代。其实联合发文的提法极不准确,不能清楚表明特定制度文本究竟是党内法规抑或国家法律,是党内法规抑或党内规范性文件,是国家法律抑或规范性文件等。本文之所以将党政联合发文的特定形态称之为“混合性党规”,目的是实现名称指代的精准性。虽然混合性党规是由党的机关与国家法律共同制定,但在

法治属性的归类上,只能在党内法规与国家法律两种类型中“二选一”。因此,相比制定主体的复合性、调整范围的跨界性、法治责任的二元性,混合性党规的文本属性体现出鲜明的单一性,即混合性党规是党内法规而非国家法律。虽然混合性党规在制定主体、调整范围和职责配置上显示出党政交融的特色,部分学者对混合性党规的性质也存在争议,但就基本属性而言,仍然属于党内法规的范畴。因为混合性党规是以党的发文字号公布,而非以国家主席、国务院“令”等形式进行公布,不属于国家法律、行政性法规等范畴。例如《电子文件管理暂行办法》虽然由中共中央办公厅、国务院办公厅联合制定,但其发文字号为“厅字【2009】39号”,且被《中央党内法规和规范性文件汇编》收录,彰显其党内法规的身份与属性。

三、混合性党规的正当性: 党政机关联合制定党规的理论追问

混合性党规突破了传统党内法规和国家法律的渊源体系,在传统的法学理论中难寻其“一席之地”,也正因为如此,混合性党规备受质疑。但正如黑格尔所言:“凡是符合理性的东西都是符合现实的。”^[10]混合性党规的兴起绝不是制度的偶然,而是中国特色社会主义法治建设的必需,是贯彻落实党的领导、降低法治成本和协调党政关系的必然,无疑具有正当性。

(一) 党的领导权理论

中国共产党领导是中国特色社会主义的最本质特征,混合性党规是党领导中国法治建设的特色产物,其诞生于党领导权的实现过程,对于贯彻落实和强化党的领导具有重大意义。

1. 为实现党的领导开辟新的法治路径

第五次宪法修正案明确规定:“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。”坚持党的领导绝非口号,需要通过一定的方式和途径贯彻落实。党的领导是否得以贯彻主要表现为党的方针、政策、主张是否在国家范围内得以实施。但政党本质上是一个政治团体,无权把自己的政纲直接付诸实践,必须在通过竞选获得政权后,凭借其执政或参政地位,通过议会将其党纲转化为国家法律和政策,并凭借国家的行政权力和司法权力将其付诸实施^[11]。为此,有学者提出“党的领导的一个重要渠道,是通过立法将党的政策转换、固化为国家法律”^[12],即通过影响国家立法的方式,实现党对国家事务、社会事务的领导。这是实现党的领导的传统路径。在上述传统路径之外,中国

共产党逐渐探索出另外一条行之有效的道路,即通过党政联合发文的形式,将党的意志直接体现为国家意志,从而为在全国范围内执行党的意志与主张提供制度保障。就此而言,混合性党规为实现党的领导开辟了新的法治路径。

中国共产党联合国家机关出台混合性党规,可将党组织的领导理念、执政主张等通过与各类国家机关联合立法的途径加以表达,形成相关制度文本,并在党和国家范围内全面推行。相较传统立法模式,制定混合性党规在实现党的领导上更具优越性:一是混合性党规更具效率性。传统立法模式强调通过法定程序将党的意志转变为国家意志,但立法程序复杂、耗时较长、效率相对较低,而混合性党规制定程序相对简单,有利于直接、快速、及时地表达党的主张,能有效应对党和国家事务管理中出现的紧急情况;二是混合性党规更具直接性。在传统立法模式中,一般是通过对立法机关内党组和党员的领导,确保党的意志、党的主张能有效体现在相关立法活动和立法文本,而混合性党规的制定由相关党组织主导,相关国家机关只是参与其中,更有利于直接表达和落实党的各项治理需求。综上,混合性党规是更为有效、更为直接实现党的领导法治形式,应当在中国特色社会主义法治实践中长期坚持,并不断发展完善。

2. 为贯彻“党管原则”提供新的法治保障

与西方多党制国家政党胜选后进入国家体系、国家体系吸纳政党的模式不同,在我国,党的领导与国家各项建设事业紧密相连,形成你中有我、我中有你,水乳交融、密不可分的政治有机体,并在长期革命、建设、改革过程中逐步形成了党管军队、党管干部、党管意识形态等原则。基于上述“党管原则”,中国共产党有必要对特定领域内的国家事务和社会公共事务进行直接管理,如新闻出版领域、公务员领域的管理等。《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》更是将部分传统行政管理事项纳入党的机关的事权范围,党直接管理国家事务的范围进一步扩张。但若简单扩张纯粹的党内法规的适用范围,以纯粹党规调整上述由党组织直接管理的国家事务,会存在“名实不符”的问题,难免会遭人诟病,同时,国家法律也不宜对之进行规范调整。在此法治背景下,混合性党规遂成为最佳选择。一方面,混合性党规可有效解决“党管原则”的“名谓问题”。“名不正,则言不顺;言不顺,则事不成”,混合性党规是由党组织主导制定,但相关国家机关参与其中,体现了国家意志。因此,党

组织依据混合性党规管理国家事务不存在“名实不符”问题。另一方面,混合性党规为贯彻“党管原则”提供制度保障。以党政机关联合制定混合性党规的形式,能使党的具体管理行为“有法可依”,同时为贯彻落实“党管原则”提供了制度保障。例如为了贯彻落实党管人才等具体原则,中共中央办公厅、国务院办公厅联合制定了《聘任制公务员管理规定》《专业技术类公务员管理规定》等混合性党规,为党的人才管理工作提供了法治依据与制度保障。

(二) 法治的成本/效益理论

法治的成本/效益理论要求所有的法律活动和全部法律制度,都以有效地利用自然资源、最大限度地增加社会财富为目的,要求从一个既定的投入量中获得最大的产出,即以最少的资源消耗取得同样多的效果,或以同样的资源消耗取得最大的效果^[13]。混合性党规作为党政机关就职权交叉范围内的事项统一立法产生的制度文本,具备“两规一立”“一规两用”和“联合推行”等功效,有利于减少法治文本制定、执行的成本,节约国家法治资源,进而实现国家治理效益的最大化,与法治的成本/效益理论相契合。

1. “两规一立”,降低立法成本

“两规一立”是指党政机关就职权管理范围内的相同或相似事项进行共同立法,实现党内法规和国家法律的“一体化”,有利于降低立法成本,避免各自立法造成立法资源的浪费。从逻辑上而言,对党组织和国家机关的相同或相似事项,规制手段不外乎两种:一是由党组织和国家机关分别制定党内法规、国家法律;二是由党组织和国家机关联合制定混合性党规。显而易见,对类似尤其是重叠事项的管理,分别出台两套制度文本需要耗费双倍的时间和精力,不符合“以最少的资源消耗取得同样多的效果”的要求。例如党的机关与国家机关都需要对内部事务管理、组织运行、公文处理等相关事宜建章立制,上述内容又遵循同样的运行规律,为避免重复立法,党政机关以联合立法的方式进行统一规定是行之有效的办法^{[2](102)}。尤其在合署办公模式下,党的机关和国家机构所面临的问题具有衔接协调性和相对重合性,为了避免对相同事项的重复立法,联合制定混合性党规便是最佳选择。例如中纪委与国家监察委员会联合制定了《公职人员政务处分暂行规定》《国家监察委员会特约监察员工作办法》等混合性党规,为规范监察机关的监督监察工作提供了法治依据。由此可见,混合性党规通过“两规

“一立”的途径,避免了党的机关和国家机关各自立法、重复立法的问题,有效节约了立法资源,降低了立法成本。

2. “一规两用”,提高执行效益

“一规两用”是指混合性党规兼具党内法规和国家法律的效用,其适用范围横跨党政领域,可以在管党治党和国家治理两大领域内产生效力,有利于提升法规的综合治理效益。一般而言,纯粹的党内法规和国家法律在效力范围上均有局限性,纯粹的党内法规是党组织意志与意愿的集中表达,不宜用以规范国家事务,国家法律则不能对党内治理的相关事宜进行调整。然而,混合性党规可以打破党规国法的边界,对党务政务进行一体调整。因此,在面对需要党政机关共同应对或管理的问题、事项时,如公职人员的管理、反腐倡廉工作的推进、公文处理工作的规范、机构改革的推进等,混合性党规便具有无法比拟的优势。“一规两用”不但能节约立法成本,而且还能实现执纪、执法标准的统一,节约法治的实施成本。例如2011年中共中央办公厅和国务院办公厅联合制定《农村基层干部廉洁履行职责若干规定(试行)》,既可以适用于党组织内部,起到加强农村党风廉政建设的作用,又可以适用于国家治理领域,对促进农村基层干部廉洁履行职责、维护农民群众利益、促进农村社会和谐具有重大意义。可见,混合性党规具有“一规两用”的功效,是提升国家治理效率的法治措施。

3. “联合推行”,减少执行阻力

混合性党规是党政机关合意的载体,由党政机关协商制定并联合推行,从而有利于整合法规执行力量,减少法规执行的阻碍,降低执行成本。进入现代社会后,治理主体之间的关系变得越来越密切,唯有彼此深度合作,方能取得实效。为此,戴维·卡梅伦教授曾指出:“那种管辖范围应泾渭分明,部门之间水泼不进的理论在19世纪或许还有些意义,如今显然已过时了……唤作‘多方治理’的政府间活动越来越重要。”^[14]多方治理要求各主体集中力量,致力于共同的治理目标。目前,在一国的政治系统内,政党既具有组织和形成政府的功能,又具有利益整合与社会整合的功能^[15],即党组织在国家治理的系统工程中发挥着沟通各方主体、协调各方利益的作用。因此,在中国共产党的领导下,党政机关联合制定混合性党规,有利于借助党的领导能力与权威全面促成多方治理格局,共同推进某一事项。如2010年,中共中央办纪律

检查委员会联合监察部、财政部、审计署、国务院国有资产监督管理委员会等各部门制定《国有及国有控股企业“小金库”专项治理实施办法》,明确了“统筹协调”的具体工作要求,规定“建立起分工明确、运转顺畅、配合有力的治理工作协调机制”,对各级纪检监察机关、各级财政、审计部门、各级国有资产监督管理机构等的工作职责进行了分配,整合了各级各类机关和部门的监管力量,充分发挥了党“总揽全局、协调各方”的领导核心作用,最大程度地减少相关法规的执行阻力,顺利推进了“小金库”专项治理工作。

(三) 党政关系协调理论

在我国,党政关系主要指中国共产党与国家政权之间的关系。一般而言,党与国家政权机关职权和分工明确,二者各管一块,不存在矛盾冲突等问题。但基于党的领导、执政的双重身份,党政机关的管辖事务常有交叉,党的机构甚至还行使着部分政府机构的职权,没有完全实现由政府行政^[16]。在党政交叉或共同管理的领域内,党政关系协调显得尤为重要。法治制度的建立是规范党政关系的根本,但党政交叉事务涉及党务与国务,不宜以单纯的党内法规或国家法律进行调整规范,此时,作为党政机关联合制定的混合性党规体现出较为明显的制度优势,对协调党政关系意义重大。

1. 沟通党政机关

混合性党规是党政机关相互协商、共同订立的法治规范,是实现党政机关关系协调的具体渠道与法治保障。一则,混合性党规为党政机关的有效沟通提供平台与保障。虽然党政机关分别立法的模式表面上更能体现“党政分开”“各行其道”“各司其职”的要求,但实际蕴含着“党政分割”的碎片化治理问题,容易造成党政机关关系的梗阻,而混合性党规以党政机关联合发文为主要特征,在订立规则的过程中,就能为党政机关提供协商、协调的机制与途径;二则,混合性党规为协调党政关系提供法治保障。党政关系的规范与协调以具体法治制度为基础,只有以法律法规的形式明确了党政机关的具体关系,才能保障党政关系的法治化、规范化、科学化。由于纯粹的党内法规、国家法律均有其固有的调整范围,不宜对党政关系、党政共同管理的事项进行调整,混合性党规遂成为最佳的法治形态。例如中共中央办公厅、国务院办公厅联合制定的《脱贫攻坚责任制实施办法》,对脱贫攻坚工作中党的机关与国家机关的职责与任务进行了详细

规定,为明确党政机关职权、协调党政关系提供了法治保障。

2. 协调党规国法关系

党政关系的协调不仅包括党政机关关系的协调,还包括党政意志的衔接与统一,党规和国法作为党的意志和国家意志的集中表现,实现二者衔接协调是实现党政关系协调的应有之义。混合性党规作为党政合意的载体,是促进党规国法关系衔接协调的突破口。一方面,混合性党规可为党内法规和国家法律的制定出台提供统一标准。以《党政机关公文处理工作条例》为例,其作为中共中央办公厅和国务院办公厅联合制定的混合性党规,对党政机关公文的行文规则、拟制程序等重要内容进行了规定,为党规和国法行文模式和起草、审核、签发等程序提供了统一标准,为实现党规国法协调一致提供了强制性的国家标准。另一方面,混合性党规可为党内法规和国家法律的执行衔接提供制度保障。以《公职人员政务处分暂行规定》为例,其是中共中央纪律监察委员会和国家监察委员会联合制定的混合性党规,对党纪责任、国法责任进行了一体化规定,并设置了责任对接的具体程序,有利于化解党规国法实施不畅的问题。此外,混合性党规彰显出党政合意,是党规和国法一体化的重要载体,其本身便是党规国法衔接协调的产物和党政意志统一的外在表现。

四、混合性党规的适用范围:党政联合制定党规的法治界限

目前中国法治呈现出法律与政治不断融合的特点,政治因素不断渗透到法治发展进程中。与此同时,混合性党规等“政法融合”产物不断兴起,使得政治与法律的传统界限逐渐打破,党内法规与国家法律自我进化和自我完善的自主性受到影响,不仅可能催生政治与法律的“去界分化”,还对法律系统的自主性带来冲击^[17]。中国特色社会主义法治体系应保持党内法规与国家法律相辅相成、并行不悖的良好状态,为此,要求不同的法治规范以不同的方式在不同的领域发挥其特有的功能,以便推动法治体系的运行^[18]。党的领导权理论、法治成本/效益理论和党政关系协调理论是混合性党规的正当性基础。同时,上述理论还为混合性党规厘清了疆域界限。混合性党规是实现党的领导、节约法治成本和协调党政关系的重要保障,其生存空

间应当基于上述特定需求,并在特定领域中运行,以免扰乱现有法治体系。根据上述理论,可将混合性党规的适用范围控制在两大领域,即党的直接管理领域和党政协同共治领域。

(一) 党的直接管理领域

中国共产党不但是执政党,更是领导党,与域外法治不同,国家法律只是抽象规定“党的领导原则”,党的领导行为则由党内法规进行具体调整。一般情形下,党的领导主要表现在“管方向、管大局、管战略”等宏观政治领域,不对具体的国家事务、公民权利“发号施令”,但在一些特定领域,基于相关事务的重要性、敏感性,党也需要对之直接介入,实施行政管理。党的直接管理事项涉及党的领导,国家法律不宜对之进行调整,也涉及具体的国家事务与公民权益,纯粹的党内法规也不宜对之进行调整。在此法治语境下,党政联合制定的混合性党规便成为最佳的制度载体。当然,党的直接管理领域是有限的,也是特定的,不能无限泛化,主要包括“党管军队”“党管干部”“党管人才”“党管意识形态”等特定领域。

1. 党管军队领域

《国防法》第十九条规定:“中华人民共和国的武装力量受中国共产党领导。”我国武装力量的最高领导权、指挥权集中于党中央、中央军委,一切行动必须听从党中央和中央军委的指挥。同时,“军队是国家机器中不可缺少的重要组成部分”,军队管理的涉及面广,与党务、国务息息相关。例如军队干部转业到地方工作,作为国家和军队的一项重要制度,党委需对转业的计划进行分配,政府则需具体负责安排转业干部的工作。为此,中共中央、中央军委联合国务院共同制定《军队转业干部安置暂行办法》,为党对军队转业工作的行政管理提供了法治依据。此外,中共中央办公厅、中央军委办公厅、国务院办公厅共同制定了《民兵政治工作规定》《中国人民解放军预备役部队政治工作规定》等混合性党规,为党管理军队的政治工作提供了法治依据。

2. 党管干部领域

党管干部主要指各级党委坚持贯彻执行党的干部路线、方针和政策,严格按照党的要求选拔任用干部,并对各级、各类干部进行有效管理和监督^[19]。党管干部作为党长期坚持的一项重要原则,是坚持党的领导的具体要求,为贯彻实施党的政治、思想、组织路线提供组织保障。干部管理不仅涉及党务,也涉及国家

事务,且其中不乏交叉重叠的内容,单纯的党内法规和国家法律均不适宜对之进行调整。为此,党的立法机关联合国家机构制定了大量混合性党规,如《高等学校领导人员管理暂行办法》《科研事业单位领导人员管理暂行办法》《公务员职务与职级并行规定》等,为党和国家干部职务、级别、编制、选人用人等管理工作提供了详细的法治依据。

3. 党管人才领域

人才是第一资源,是加强党的执政能力和提高党的执政水平的根本保证,人才问题是党和国家事业发展的关键问题^[20]。总体而言,人才管理工作是一个系统化的工程,纵向上看,其涉及中央到地方各层级;从横向来看,其涉及组织人事、劳动教育、科技文化等多个部门和事项,横跨党和国家公共管理领域。基于人才工作的重要性以及人才管理事务的全方位性,需要切实发挥党的领导优势和组织推进优势,以统筹协调党政机关及其各部门,从而建立健全人才管理的规范体系。坚持党管人才原则需要处理好三大关系:一是坚持党管人才与尊重人才成长规律的关系,二是党管人才与市场配置人才资源的关系,三是党管人才与依法管理人才的关系^[21]。上述三大关系的处理,既需要加强党的领导、发挥党“总揽全局、协调各方”的领导核心作用,也应发挥国家机关的行政管理职能,为此,选择混合性党规调整人才管理工作便是最佳的制度安排。应当指出的是,目前党管人才的法治化进程严重滞后,除《关于发挥离退休转业技术人员作用的暂行规定》《专业技术类公务员管理规定》等个别混合性党规外,相关制度文本相当缺乏,亟待补齐此一制度短板,为新时代党的人才管理工作提供法治保障。

4. 党管意识形态领域

毛泽东同志曾深刻指出:“掌握思想领导是掌握一切领导的第一位。”^[22]可见,牢牢掌握意识形态的领导权对维护和巩固党的领导与执政地位意义重大。意识形态建设的主要对象是普通群众,根据传统法学理念,应当由国家法律对之进行调整,但依据中国特色社会主义法治理论,意识形态工作实质与党的政治领导、思想领导息息相关,国家法律不宜对之进行调整。同时,也应认识到,意识形态的管理对象是普遍民众,纯粹的党内法规对之进行调整也不太妥当。在此法治语境下,党政机关联合制定的混合性党规便是最佳的制度安排。其实,在中国特色社会主义法治实践中,混合性党规对党管意识形态工作进行调整日益成为中

国特色社会主义法治的新常态。例如中共中央办公厅、国务院办公厅制定了《全国文艺新闻出版评奖管理办法》《节庆活动管理办法(试行)》等系列混合性党规,为中国共产党引导和推动优秀精神文化产品创作生产、规范节庆活动健康发展等提供了法治依据。

(二) 党政协同共治领域

“党政军民学,东西南北中,党是领导一切的。”党的领导权不可避免地会渗透到国家和社会公共事务的管理活动,同时多数公职人员兼具党员的双重身份,因此,对上述事务的调整、对上述人员的管理势必会涉及党务和国务,进而形成需要党政协同共治的特殊领域。党政协调共治领域横跨党务与国务两大板块,纯粹的党内法规与国家法律均不适宜对之进行调整,混合性党规便成为最佳的制度选择。混合性党规的适用范围自然包括党政协调共治领域,主要包括如下四个方面:一是党政内部事务领域,二是党政同责领域,三是党政协调领域,四是党政一体反腐领域。

1. 党政内部事务领域

总体而言,党的机关与国家机关分属两套体系,二者各司其职、互不干涉,且日常工作由各自机关分别立法加以规范和调整。但党政机关内部事务具有相似性、一体性,二者之间必然存在大量相关和相近事项,例如机关组织工作管理事务、机关公文管理事务、机关后勤管理事务等。为了提高立法效率、减少规则冲突,有必要由党政机关联合制定混合性党规对之进行调整,如《党政机关厉行节约反对浪费条例》《党政机关办公用房管理办法》《党政机关公务用车管理办法》等。上述混合性党规明确了党政机关内部事务管理的具体标准,有利于实现党政机关内部事务管理的法治化、规范化和统一化。

2. 党政同责领域

在我国,执政党的权威和影响力巨大,甚至主导着政策制定过程,是政治生活中的实际决策者。然而,传统法学理论仅涉足国家机关的法治责任,将党组织排除在法治责任的范畴之外,显然不符合“权责对等”的法治理念。为了贯彻从严治党 and “将权力关进制度的笼子”的治党理念,中国共产党创设了“党政同责”制度。所谓党政同责是指无论是党委还是政府部门,在特定领域的管理、监督方面都同样承担着职责,其具体内涵包括党政同责、一岗双责、失职追究^{[2](218)}。因为党政同责涉及党纪责任与国法责任,纯粹的党内法规抑或国家法律均不适宜对之进行调整,只能由党

政机关共同制定的混合性党规加以规范。此外,党政同责并非一个泛化的法治概念,其适用范围仅局限于特定领域。目前,我国仅在安全生产、环境保护、食品安全、法治建设推进等重大领域创设了党政同责制度,并出台了《地方党政领导干部安全生产责任制规定》《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》《地方党政领导干部食品安全责任制规定》《法治政府建设与责任落实督察工作规定》等混合性党规,为党政同责的顺利推进提供了制度保障。

3. 党政协调领域

由上文可知,基于党政关系和党规国法关系衔接协调的需要,混合性党规的产生和存在才具有正当性。同样,混合性党规的适用范围也需要受制于上述原理。具体而言,党政协调领域可分为两个部分:一是党政机关的协调领域。在党和国家机构改革过程中,合署办公机构日益增多。合署办公必然会涉及党务与国务,衍生出需要党政协调衔接的事项,宜采取混合性党规对之进行调整。如中纪委与国家监察委实行合署办公,二者联合制定了《国家监察委员会特约监察员工作办法》等混合性党规。二是党规国法的协调领域。党内法规和国家法律同属社会主义法治体系的重要组成部分,若存在不协调、不衔接的问题,将给依法执政、依法治国造成影响。作为党政机关共同意志的外在载体,混合性党规是沟通党规与国法关系的最佳制度纽带。例如在贪腐治理的法律法规中,为了畅通党规反腐与国法反腐的衔接机制,中纪委和国家监察委员会联合制定了《公职人员政务处分暂行规定》等混合性党规,为协调党纪责任与国法责任提供了制度接口。

4. 党政一体反腐领域

反腐工作涉及面十分广泛,混合性党规不可能调整所有反腐事项,例如单纯的违纪行为的调查与处理,应当适用《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例》《中国共产党党内监督条例》等党内法规;对于公职人员贪污犯罪等行为的处理,应当适用《国家监察法》《刑法》《刑事诉讼法》等国家法律。因此,只有涉及需要党政一体反腐的事项时,才能制定并适用混合性党规。党政一体反腐领域主要涉及党政混合性事务的反腐工作,例如基于党对军队、干部、人才、意识形态等事项的管理,或是基于党政公职人员身份的重合等,而需要由党政机关共同管理、一体应对的事务,如对党员干部贪污问题的处理、公务员违规违纪行为的统一惩治等事项。在上述党政一体反腐领域,党政机关应当联合制定混合性法规,与党内法规、国

家法律共同扎紧反腐倡廉的制度笼子,如《领导干部报告个人事项有关规定》《公务员录用考试违纪违规行为处理办法》等。

五、结语

各个国家的法治形态、法治模式、法治道路并非如出一辙、一成不变,因而“每个国家必须要在制度发展上找到符合自己需要和条件内容的次序安排”^[23]。混合性党规滋生于中国共产党领导的社会主义法治土壤,是实现党的领导、提高法治效益和协调党政关系的重要举措,为依法治国提供了“中国式规则”,无疑具有正当性,绝不能因一些制度瑕疵,而质疑其存在的正当性。同时,我们也应清楚认识到,由于混合性党规的异军突起,其日益发展为处于党内法规与国家法律之间的第三种法治形态,从而逐渐形成了纯粹党内法规、混合性党规、国家法律的三元格局。一方面,混合性党规会在很大程度上形塑中国法治的特色,彰显中国特色法治的优势。另一方面,混合性党规也会对现行中国法治理论、法治制度构成一定程度的冲击,提出一系列亟待回应的新时代法治课题。对此,学术界要立足于中国特色社会主义法治实践,在习近平新时代中国特色社会主义思想理论的指导下,对混合性党规的本体问题、价值问题及其与现有法治形态的关系问题展开深入研究,为将之更好地融入中国特色社会主义法治体系贡献智慧。

注释:

- ① 参见《中国共产党党内法规制定条例》(2019年修订版)第3条。
- ② 《中国共产党党内法规制定条例》(2019年修订版)第13条第2款规定了党政机关联合制定党内法规的情形,但该观点提出在法规修订前,即最新《党内法规制定条例》修订前,混合性党规处于无规可循的境地。

参考文献:

- [1] 孙国华. 法学基础理论[M]. 北京: 法律出版社, 1982: 48.
SUN Guohua. The basic theory of law [M]. Beijing: Law Press, 1982: 48.
- [2] 欧爱民. 党内法规与国家法律关系论[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2018.
OU Aimin. Research on relationship between CPC regulations and national laws [M]. Beijing: Social Sciences Academic, 2018.
- [3] 王建芹. 法治视野下的党内法规体系建设[J]. 中国浙江省委

- 党校学报, 2017(3): 34-40.
- WANG Jianqin. The construction of the CPC regulations system under the perspective of rule of law [J]. Journal of Zhejiang Party School of C.P.C, 2017(3): 34-40.
- [4] 宋功德. 党规之治[M]. 北京: 法律出版社, 2015.
- SONG Gongde. The rule of CPC regulations [M]. Beijing: Law Press, 2015.
- [5] 郭世杰. 党内法规向国家法律转化的具体路径[J]. 中共福建省委党校学报, 2019(1): 40-49.
- GUO Shijie. The concrete path of the transformation from the CPC regulations to the national laws [J]. Journal of Fujian Party School of the C.P.C, 2019(1): 40-49.
- [6] 付子堂. 法治体系内的党内法规探析[J]. 中共中央党校学报, 2015(3): 17-23.
- FU Zitang. An analysis of the CPC regulations in the system of rule of law [J]. Journal of the Party School of the Central Committee of the C.P.C, 2015(3): 17-23.
- [7] 王振民. 党内法规制度体系建设的基本理论问题[J]. 中国高校社会科学, 2013(5): 136-153.
- WANG Zhenmin. Basic theoretical issues concerning the CPC regulations and laws [J]. Social Sciences in Chinese Higher Education Institutions, 2013(5): 136-153.
- [8] 姜明安. 论中国共产党党内法规的性质与作用[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2012(3): 109-120.
- JIANG Ming'an. The nature and function of the inner regulations of the communist party of China [J]. Journal of Peking University (Philosophy and Social Sciences), 2012(3): 109-120.
- [9] 费正清, 麦克法夸尔. 剑桥中华人民共和国史: 1949—1965[M]. 王建朗, 等译. 上海: 上海人民出版社, 1990: 14-15.
- FEI Zhengqing, RODERICK MAC FARQUHAR. The Cambridge history of China: 1949—1965 [M]. Trans. Wang Jianlang, et al. Shanghai: Shanghai People's Publishing House, 1990: 14-15.
- [10] 黑格尔. 法哲学原理[M]. 范扬, 张企泰, 译. 北京: 商务印书馆, 1961: 11.
- HEGEL. Elements of the philosophy of right [M]. Trans. Fan Yang, Zhang Qitai. Beijing: The Commercial Press, 1961: 11.
- [11] 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: 22.
- FENG Lixia. Political party, state and the rule of law: A perspective of the development of the rule of law in China in the 30 years of reform and opening-up [M]. Beijing: People's Publishing House, 2008: 22.
- [12] 王若磊. 依规治党与依法治国的关系[J]. 法学研究, 2016(6): 17-28.
- WANG Ruolei. The relationship between rule-based party governance and law-based state governance [J]. Chinese Journal of Law, 2016(6): 17-28.
- [13] 张文显. 法学基本范畴研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1993: 273.
- ZHANG Wenxian. Research on basic categories of jurisprudence [M]. Beijing: China University of Political Science and Law Press, 1993: 273.
- [14] 戴维·卡梅伦. 政府间关系的几种结构[J]. 张大川, 译. 国外社会科学杂志, 2002(1): 107-113.
- DAVID CAMERON. Several structures of inter-governmental relations [J]. Trans. Zhang Dachuan. Social Science Abroad, 2002(1): 107-113.
- [15] 张雨. 法治视野下“两个责任”预防腐败路径探析[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2016(4): 54-61.
- ZHANG Yu. “Two-responsibility” implementation mode of preventing corruption under the perspective of rule of law [J]. Journal of Central South University(Social Science), 2016(4): 54-61.
- [16] 林鸿潮. 坚持党的领导和建成法治政府: 前提和目标约束下的党政关系[J]. 社会主义研究, 2015(1): 18-23.
- LIN Hongchao. Keeping the leadership of CPC and building the government rule of law: Relationship between party and government under the premise and target restrictions [J]. Socialism Studies, 2015(1): 18-23.
- [17] 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[J]. 交大法学, 2018(1): 76-88.
- ZHANG Haitao. The coupling structure of politics and law: An analysis of the social system theory of the CPC regulations [J]. SJTU Law Review, 2018(1): 76-88.
- [18] 谢宇. 论中国共产党党内法规的法治化[J]. 云南社会科学, 2016(3): 27-33.
- XIE Yu. On the rule of law of the CPC regulations [J]. Yunnan Social Sciences, 2016(3): 27-33.
- [19] 杨宪福. 毛泽东领导理论与实践[M]. 济南: 山东大学出版社, 2017: 54.
- YANG Xianfu. Mao Zedong's theory and practice of leadership [M]. Jinan: Shandong University Press, 2017: 54.
- [20] 刘荣. 区域政治和谐治理[M]. 昆明: 云南人民出版社, 2012: 295.
- LIU Rong. Harmonious governance of regional politics [M]. Kunming: Yunnan People's Publishing House, 2012: 295.
- [21] 吴晓敏, 吴方宁, 潘译林. 中国共产党关于知识分子问题的理论与实践: 现代化进程中的中国共产党与中国知识分子[M]. 南昌: 江西人民出版社, 2007: 203.
- WU Xiaomin, WU Fangning, PAN Yilin. The theory and practice of the CPC on the problem of intellectuals: The CPC and the Chinese intellectuals in the process of modernization [M]. Nanchang: Jiangxi People's Publishing House, 2007: 203.

- [22] 毛泽东文集: 第2卷[M]. 北京: 人民出版社, 1993: 435. 北京: 民主与建设出版社, 2015: 44.
Mao Zedong anthology: volume 2 [M]. Beijing: People's Publishing House, 1993: 435. DEREK W. BRINKHOFF. Governance in post-conflict societies: Rebuilding fragile states [M]. Beijing: Democracy and Construction Press, 2015: 44.
- [23] 德里克·W.布林霍夫. 冲突后的社会治理: 重建脆弱国家[M].

The justification and scope of application of mixed party rules: A theoretical response to the joint formulation of party rules by the CPC and the state organs

OU Aimin, LI Dan

(School of Law, Xiangtan University, Xiangtan 411105, China)

Abstract: The mixed party rules and regulations are the forms of the rule of law with Chinese characteristics, which are made by the CPC organizations and the state organs in the same or similar fields. Simultaneously, they are special laws and regulations of CPC that involve both party and state management matters. Under the dual pattern of the rules and regulations of CPC and the national laws, the mixed party rules have been ignored or even misunderstood for a long time. Moreover, their legitimacy has been questioned. In fact, the mixed party rules and regulations meet the actual needs of the party and state governance. They are compatible with the theory of the optimizing party leadership, the theory of cost / benefit of the rule of law, and the theory of party and government relations coordination. Therefore, the mixed party rules have the legitimacy of theory and reality. But the scope of application of mixed party rules is not as wide as possible. Their creation should be subject to the reverse constraints of the above theories, and it must be limited to specific fields, such as "the direct management fields of the party" and "the collaborative governance field of the party and government".

Key Words: mixed party rules; the direct management field; the collaborative governance field

[编辑: 苏慧]