

doi: 10.16104/j.issn.1673-1883.2023.02.012

# 党的二十大党章修改对行政法法典化路径的启示

张晟炜

(澳门科技大学法学院, 澳门 999078)

**摘要:**以《中国共产党党章》为核心的党内法规已对当代中国的行政法治产生了重要影响,党章是党的总章程,是“中国之治”的基础规范。党的二十大党章修改,为行政法法典化提供了明确指引:行政法法典化必须坚持和加强党全面领导的根本方向和以人民为中心的根本任务。坚持和加强党全面领导的法典化方向,必须在法典中确立政治领导原则;加强行政法与党内法规组织体系建设的衔接;构建相互补充、互为一体的党政协同治理体系;确立以人民为中心的法典化任务,必须在法典中融入人民至上的行政理念;加强行政法典的民主协商制度建设;打造用权为民的党政协同治理方式;注入优秀传统行政法治文化元素。

**关键词:**行政法典;党章修改;党政关系;党内法规

**中图分类号:**D922.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1673-1883(2023)02-0080-07

## Enlightenment of the Amendment of the 20th Party Constitution to the Codification of Administrative Law

ZHANG Shengwei

(Faculty of Law, Macau University of Science and Technology, Macau 999078, China)

**Abstract:** The Party Constitution is the general constitution of the Party and the basic norm of "the governance of China". The revision of the Party Constitution by the 20th National Congress of C.P.C. provides clear guidance for the codification of administrative law. By reviewing the historical development and contemporary opportunities of the administrative code—this paper points out that the compilation of Chinese administrative code is just in time, and on the basis of discussions about the influence of the party constitution and party laws and regulations on administrative law, puts forward the suggestion that the code of administrative law should further combines with the revised party constitution, making clear that the codification of administrative law must adhere to and strengthen the fundamental direction of the party's overall leadership and take the people as the center of the fundamental task. Specifically speaking, to uphold and strengthen the direction of codification under the overall leadership of the Party, it is necessary to establish the principle of political leadership in the code, strengthen the connection with the organization system of the party and government, construct mutual-complement and coordinated governance between the Party and the Government, clarify the people's central position in the codification, integrate the administrative concept of putting the people first, build the collaborative governance mode of the traditional administrative rule of law, create a party-government collaborative governance method that uses power for the people, and input excellent traditional cultural elements of administrative rule of law.

**Keywords:** administrative code; Party constitution revision; Party and government relations; party regulations

### 一、问题的提出

党的二十大胜利召开,标志着我国在全面建成社会主义现代化强国的道路上又迈出了重要一步。为了巩固改革成果,适应新形势发展,更好发挥党

章的规范和指导作用,党的二十大正式通过了《中国共产党章程(修正案)》,标志着党的建设实现了新的历史跨越。党章作为党内法规的最高权威,统领构建党内法规体系,已然成为当代中国法治特有的标识<sup>[1]</sup>。此次党章修改明确将“坚持中国特色社

收稿日期:2023-01-06

作者简介:张晟炜(1998—),男(满族),山东蓬莱人,硕士研究生,研究方向:中国共产党党内法规、刑法学。

会主义法治道路”写入党章之中,再次表明了中国共产党全面依法治国的坚定决心,也将全面依法治国上升到前所未有的战略高度。“依法行政”作为全面依法治国工作布局的重要一环,与实现国家治理现代化的联系最为紧密。

“依法行政”作为法治政府建设的核心,对于完善行政法治建设,提高中国法治水平都具有极为深远的意义<sup>[2]</sup>。《法治政府建设实施纲要(2021-2025年)》指出:“法治政府建设是全面依法治国的重点任务和主体工程,是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要支撑。”<sup>[3]</sup>而法典编纂作为维护国家法治统一的需要,对于实现中华民族伟大复兴第二个百年奋斗目标具有重要意义。《全国人大常委会2021年度立法工作计划》明确提出要研究启动以行政基本法典为代表的立法条件成熟的行政立法领域的法典编纂工作<sup>[4]</sup>。因此,我国需要通过编纂行政法典促进依法行政,建设法治政府。而党章及其衍生的党内法规作为党的建设社会主义法治国家的有力保障,在当代中国法治治理体系中具有无可替代的地位。

党章作为中国共产党管党治党的总章程、总规矩,是“中国之治”的基础规范。值建党百年之际,习近平总书记正式宣布中国共产党已经形成了以党章为根本、以民主集中制为核心准则的、较为完善地形成比较完善的党内法规体系<sup>[5]</sup>。同时,随着党政合署办公等机构改革,党内法规体系的影响逐步显现“溢出效力”特征<sup>[6]</sup>,已成为当下法治建设中不可忽视的影响因素。因此,在行政法典化过程中需正视党章及党内法规对当代行政法治的作用,实现与党内法规的衔接和协调,这既是重大的理论问题,也是重大的实践问题。党章作为党内“根本大法”,既是全党的根本遵循,更是治国理政的关键。行政法典的编纂中,如何在行政法典化过程中融入新时代党章,更快推动行政法典化的进程,需要学术界进一步研究。本研究基于党的二十大党章修改,通过分析党内法规对当代行政法的影响,就行政法典化的根本方向与根本任务两方面展开探讨,以期让行政法典在社会主义法治建设中发挥应有的价值。

## 二、党章统领下的党内法规对当代行政法治的影响

当前,党章统领下的党内法规的调整对象不再限于党内,而是涵盖相当数量的党外组织和党外个体<sup>[7]</sup>,其拥有的强制力和约束力远远超出了党内法规本身设定范围。周雪光<sup>[8]</sup>指出,党内法规对当代行政法治的影响,可从行政个体、行政制度两个方

面展开分析。

### (一)党内法规对行政个体的影响

行政个体是指在行政法治中能独立从事行政管理活动的人或集体,其基础是行政人员<sup>[9]</sup>。随着党章适用范围的扩大,党章统领下的党内法规对行政个体的约束也更为明显。行政个体在行政履职中需承担多重角色。尤其是在行政机关拥有一定决策权力的公务行政人员,不仅需要履行行政职责,扮演职业角色,更需依据党章要求,按照党员角色应有的标准要求自己。例如地方在职的县委书记、市委书记,书记这一职务明显隶属党的部门,属于党内职务;但市委书记也属于公务员,晋升去向也往往是平级政府或更高一级的政府职务,而非仅限于党内职务的调动。且作为实际主政一方的要员,其在管理城市时往往行使的是行政职能,具有极强的行政属性。具体到基层行政工作落实环节,很多机关基层党组织更是实行行政负责人与党组织书记“一肩挑”。

中国共产党内已基本形成以党章为根本,以党内法规和党内规范性文件为主干的党内法规体系<sup>[10]</sup>。随着简政放权的推行,中央政府开始将权力下放到地方,但由于政策放权的模糊性,加之一部健全完备的行政法典尚未形成,导致现阶段行政个体在地方行政治理中拥有过大的行政权限,但却缺少完善的行政责任机制来约束规制行政个体职权范围。此时行政个体在地方行政治理中则会出现选择性治理,即党章或党内法规政策中不可触碰的原则性底线要求或近期亟须落实的党内大政方针,行政个体则会将上述“党内红头文件”转化为法律行为,进而表达政府行政职能,发布行政活动。反之,在面对与行政主体利益相冲突或可能增加行政个体政治风险导致绩效下降的地方事务时,如党内法规对该事务的存在规定不够精细的条款内容时,行政个体往往会将这些事务搁置或被敷衍处理。然则现阶段在党内法规中关于法规运用的程序条款存在规定模糊化的情况<sup>[11]</sup>。这也导致行政个体在行政治理中不能合理地将党内法规政策同行政法治衔接应用,造成部分党员干部利用现行行政法律体系的不健全、党内法规与行政法衔接机制的缺失在行政活动中搞“一言堂”“一霸手”,对行政个体在履行行政职责时产生极大困扰。党中央虽多次强调要开展行政立法,通过立法破除因行政法典的缺失所导致的党内个人负责制的泛滥<sup>[12]</sup>,但现阶段有关党政部门的立法衔接还尚显不足。

## (二)党内法规对行政体制的影响

党的十九大修改党章时将“党政军民学,东西南北中,党是领导一切的”正式写入党章。为了更好地贯彻党的领导,进一步调适党和政府间的关系,我国加快了行政体制改革步伐,以更好适配党内法规融入行政体制机制的复杂样态<sup>[13]</sup>。党的十八届三中全会以后,党领导行政体制改革开始逐步着眼于具体的行为规范<sup>[14]</sup>,党内法规对行政体制的影响也愈发明显。其中,党政合署办公作为加强党内自身组织建设,实现党内工作制度化、高效化的改革重点,一直为学界所重视<sup>[15]</sup>。最受关注的莫过于监察委员会与纪律检查委员会合署办公,即通称的纪委监委“一套人马,两块牌子”。早在建国伊始我国便根据苏联经验施行了党政合署办公这一模式<sup>[16]</sup>,但执政经验的不足,加之受到冷战动荡局势的影响,使得党章合署办公历经反复。改革开放以来,我国经济得到迅速发展,至党的十八大,我国已然成为世界第二大经济体。但经济的快速发展与制度建设的不匹配,使经济社会矛盾加剧,其中机构臃肿、反腐倡廉等问题日益严峻,已然关系到党和国家生死存亡。党的十八届三中全会通过党政机构改革的新方案,将合署办公推向新高度<sup>[17]</sup>。党政合署办公在反腐倡廉、正风肃纪等领域发挥了十分显著的作用,但对于行政法部门法律建设而言,却对当下的行政行为理论、行政法治监督理论以及行政救济理论等行政法基本理论形成了巨大冲击<sup>[18]</sup>。在现行党内文件中主要可分为党内法规和党内规范性文件,其中党内法规多由专门的党委机关制定,主体层级相对较高,而党内规范性文件的制定主体相对广泛,各级各类党组织都有权制定党内规范性文件。由于从中央到地方都有权制定相应的党内法规制度,导致党内规范性文件繁多杂乱。党的十八大之后,中央针对上述问题开展了两次有关党内法规和规范性文件的集中清理,取得了一定成效,但党内法规中“不适应、不协调、不衔接、不一致”的“四不”问题仍有较大空间需要完善<sup>[19]</sup>,党内法规向国家法律转化程序仍然存在缺失,部分党内法规和国家法律之间甚至存在冲突<sup>[20]</sup>。

## 三、行政法法典的路径思考

### (一)行政法法典化的根本方向:坚持和加强党的全面领导

#### 1. 确立行政法政治领导原则

此次在党章总纲中增加“党是最高政治领导力

量”<sup>[21]</sup>,应当在行政法典的编纂中以根本原则的形式予以明确。政府在行政过程中必然会受党派信念、阶级立场的影响,产生特定的政治行为<sup>[22]</sup>。在治国理政实践中也发现许多现实问题都同政治问题联系在一起<sup>[23]</sup>。行政法法典化的成效最终能否有效发挥,不仅需要高超精准的立法技术,更需要后期一个个具体的人来落实。因此,在行政法典编纂中,必须明确党的最高政治领导地位,并以行政根本原则的形式贯彻到行政法典各章节中,如在公务员章节对于干部人事的聘用考核、选人用人中,应进一步突出政治标准,强化政治教育,构建完善“政治不过关”的“一票否决”筛选机制<sup>[24]</sup>。实现在法律层面对行政主体各阶段活动的法律调整,将党的意志通过行政法对各级行政组织的行政行为产生约束,改变地方行政中个别领导利用组织权力形成对公务员个体的支配。只有通过行政法典编纂过程中贯彻党的最高政治领导,才能真正增强法治建设,解决改革痛点,让行政法对行政主体内部关系产生更为有效的调整,进而培养一批敬畏法律、独立判断和依法办事的公务员。

#### 2. 加强行政法与党内法规组织体系建设的衔接

新党章融入习近平新时代中国特色社会主义思想,并明确当下要“以组织体系建设为重点,为坚持和加强党的全面领导、坚持和发展中国特色社会主义提供坚强组织保证”<sup>[21]</sup>。《中国共产党组织工作条例》第九条,党的组织体系建设要“坚持马克思主义建党原则,健全维护党的集中统一的组织制度,完善上下贯通、执行有力的组织体系,实现党的组织和党的工作全覆盖,不断增强党的政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会号召力”。上下贯通、执行有力的组织体系是贯彻党的全面领导,落实党内法规执行的根本保障。保障党的政策落实,需要在行政法典中予以体现。针对党内组织体系建设,行政法典编纂中应在行政组织法领域内予以回应与衔接。行政组织法作为明晰治理主体的行政职能与权责划分的规范依据<sup>[25]</sup>,一方面要通过行政组织法确立党内法规在行政领域的适用范围,将党内组织体系建设优秀成果纳入行政组织法中,解决当前将党组织等同于国家机关,把党组织的行为等同于行政行为的行政乱象。另一方面,在行政法法典化过程中,应根据现行党章和党内法规在行政组织法中对政府行政职能作出相应调适,实现行政法典与党内法规的衔接。例如,随着党和国家机构改革的日益深化,“党组政治”“党政机构合署办公”“党政一肩挑”等作为加强党的全面领导,提高政府

执行力,担负起贯彻党中央精神,落实“两个维护”的重大政治责任。我国的行政治理结构也在发生深刻转型,需要行政法典化过程中在行政组织法领域对行政法治治理理论、治理诉求、治理功能等党政衔接处加以完善,弥补行政法立法的滞后性,巩固改革成果。

### 3. 构建相互补充、互为一体的党政协同治理体系

行政法典化需要充分结合党的执政经验和行政法在行政规制中的主导作用。据此,党的二十大党章增写了一段重要的话:“必须按照中国特色社会主义事业‘五位一体’总体布局和‘四个全面’战略布局,协调推进全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党。”<sup>[21]</sup>这既是对自党的十八大以来全面从严治党成功经验的历史总结,也为处理党政关系指明了方向。“协调”一词,表明在新时代建设社会主义法治强国中,依法治国、全面从严治党,需要共同向纵深推进,两者互为一体、辩证统一。法治当中有政治,没有脱离政治的法治,党内法规既不是行政法等现行法律的附庸,也不能闭门造车,与现行法律划分“楚河汉界”,应在不与宪法冲突的前提下,构建互为一体的党法协同体系,这是中国行政法典化路径优化与党内法律衔接的重要着力点。当前,我国进入到经济社会转型的深层次阶段,社会矛盾凸显,行政争议的数量和规模均呈现上升趋势。而行政法作为现行法律,不可避免地具有成文法的局限性和滞后性,在行政法典化过程中,首先,应为党内法规在行政领域设立具体的适用机制,为党内法规发挥与时俱进、灵活立法的政治优势提供制度衔接<sup>[26]</sup>,同时通过行政法典的确认使党的法规在一定时期内保持其稳定性,既增强党章和党内法规的适用性与科学性,也防止出现行政个体以党委名义行“一言堂”“一霸手”之实,干扰控制地方行政治理的乱象<sup>[27]</sup>,更好地构建与行政法典相互补充的有机整体。其次,在行政法典化过程中要加强行政理论建设,针对行政法治中出现的矛盾争议,要着重在立法层面予以解决。例如,目前在党政机构合署办公做出的行为,相对人或者利害关系人对是否能采取行政复议、行政诉讼的方式予以纠正的问题上存在理论争议。在面对行政法尚未对此项内容作出明确规定时,可寻求党内法规维护自身的合法权益,为民众在采取行政复议和行政诉讼方式解决无果后提供新的制度救济途径<sup>[28]</sup>。针对该问题就需行政法典中明确党的机构在行政法中的主体地位,确定理论依据,对党的机构行为性质作出精准的规制。

值得强调的是,构建互为一体的党法协同治理体系,不等同于要将党内法规和行政法典融为一体。尽管有学者已提出要将党内法规及规范性文件纳入国家法律之中<sup>[29]</sup>,但学界争议较大。一则,党内法规与行政法的法源不同,相较行政法,在203部党内法规文本中,仅有6部党内法规写入了“根据宪法”,其余党内法规文本均采用了“根据党章,制定本法规”的规范表述<sup>[30]</sup>。虽然宪法总纲第一条明确规定“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”。但也不可将党章等同于宪法,这明显有违法理常识,党内法规与行政法在法理属性、产生方式上存在明显不同。二则,党内法规中的一些规定、办法、规则和细则的程序条款内容尚不精细,需要在今后党内法规体系建设中进一步补充完善,如若将党法协同演变为党法混同,既会损害党的威信,扰乱了行政机关正常的行政行为,也不利于发挥党内法规“及时迅速”的特有优势。针对行政法典化过程中涉及需要党内法规衔接的事项时,有学者曾提出可采取准用型与认可型衔接规范相结合的方式,在政府行政中涉及党内法律制度时,可要求上级或同级党委指明政府行政需依据的党内法规或制度,并对适用方式等实施细则进行适当说明<sup>[31]</sup>。此种方式不仅为党内法规或制度的适用提供了借鉴途径,也在一定程度上遏制了党内法规的滥用情况,可根据该种模式的解决路径为构建相互补充、互为一体的党法协同法治体系提供改革方向。

## (二) 行政法典化的根本任务:坚持以人民为中心

### 1. 树立人民至上的行政理念

党的二十大将“人民至上”写入党章<sup>[21]</sup>,足可见中国共产党不忘初心,为国为民的胸怀。在构建未来行政法典时,应当在行政法典中树立人民至上的行政理念。人民至上的行政理念的核心理念在于树立新的行政价值理念,改善当前行政法单纯停留在实现行政权与公民权之间平衡的传统价值理念,而应更为主动地通过建立更为科学的法律规范,以更好调整行政法治中各主体间的关系,真正落实人民至上<sup>[32]</sup>。在传统的行政法观念中,行政权力由行政机关独自履行。但随着中央简政放权、精简机构,地方行政机关的行政权限得到空前扩大,行政机关在行政治理中开始有意识地选择性治理,将一些公共治理或应急公共任务转由社会主体承担,而政府则由原有的履行行政责任转化为承担“政府担保责任”<sup>[33]</sup>。这类行政法责任的最新形态既是时代发展的产物,也是未来行政法典化过程中需要着

重贯彻人民至上行政理念的重点领域。在行政法典化过程中树立人民至上的行政理念,对于建设人民满意的服务型政府具有重要的前瞻性意义,在行政法典编纂中,可首先将增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”等党章理念直接融入行政法典总则之中,从开篇便为行政法典注入“人民至上”的行政理念,为后期应用行政法典开展行政执法、行政追责时提供原则性法律依据。

## 2. 加强行政法典民主协商制度建设

党的二十大党章修改中进一步指明要“坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,走中国特色社会主义法治道路。广开言路,建立健全民主协商的制度和程序”<sup>[21]</sup>。未来的行政法典中,还需进一步推进行政民主协商制度建设。首先,行政法典需对现阶段已出现的党政治理问题作出及时有效回应。在编纂过程中广泛开展民主讨论,高度重视相关专业人士的论证过程与结果,针对治理的难点痛点集思广益,因时制宜,制定符合实际、行之有效的法律,通过法典本身的稳定性特征巩固治理成果。其次,要充分发挥党内民主协商的制度优势,进一步加强党内法规与行政法典有关民主协商领域的制度衔接。具体而言:党内法规则应参照行政法等有关立法条款,设置更为科学合理的前置立法程序,确保执政党的法规和规范性文件具有足够的适应性以有效应对外部环境的变化;行政法典编纂应积极汲取民主集中制等党内民主协商制度,发挥更大的制度优越性,让更多党员和党外专业人士参与党内法规的制定工作中,进一步让党内立法工作更加科学化、透明化。最后,在行政法典化过程中务必要保持权责的一致性,针对地方某些决定或规范缺乏透明度的情况,应在行政法典中设立相应法律机制,如要求行政机关定期针对民众关切的行政法治问题,通过新闻电视等多种媒体传播渠道,向社会公布行政法规制定依据,并根据行政立法级别开展规模范围不一的立法咨询会,听取专家民众意见,保障党员群众有权参与行政法治的治理过程,从而在党内外共同形成对行政治理法治化的有效监督。

## 3. 打造用权为民的党政协同治理方式

关于打造党政协同治理方式的论题,习近平总书记指出必须“把人民当家作主具体地、现实地体现到党治国理政的政策措施上来”<sup>[34]</sup>。一部法典无论涵盖范围多么全面,都必须体现在具体的治理方式中。日后行政法典总则和具体细则的编纂中,应当将党政协同治理方式融入法典之中,从而推进

党政协同治理方式。具体到实践中,要捋顺党政协同治理方式,关键在于捋顺党和行政机关的关系。坚持和加强党的全面领导是行政法典化的根本方向,行政法典也只有在坚持党的全面领导前提下,协调党政治理关系,才能真正在行政治理中体现权为民所用、利为民所谋的治理方式。新型党政协同治理方式中,应当构建以“人民性”为根本,“顶层设计”与“摸着石头过河”二者并行的治理策略<sup>[35]</sup>。首先,在顶层设计中,作为执政党的中国共产党,应当依据党章的根本指导,遵循以人民为中心的根本宗旨,通过自上而下的组织机制,让各级党委履行对政府行政执法的监督职责。行政法典也需在编纂中进一步赋予规范党委监督权,对党、政机关合署办公、行政机关合署办公和内设机构合署办公等不同类型的合署办公模式制定对应的法律法规<sup>[36]</sup>,让党委对党政合署办公机构执规情况的监督做到于法有据,对党政合署机构行政权力过度扩张问题予以遏制。其次,地方党委和行政机关应在行政法治中更加积极地发挥主动性。一方面,在行政法典编纂时应出台更为科学具体的容错兜底条款<sup>[37]</sup>,赋予行政机关在法定范围内的自由裁量权和容错情形,鼓励行政主体在充分结合地方实际的情况下,敢于尝试,迈开步伐;另一方面,在党内立法时可采用“典型事例+等或其他”的规范方式,即在现有的原则性、指导性规定的基础上通过实例加以明确化、具体化。可由党内中央立法部门在全国范围内收集确立党政协同治理典型实例,地方党委在开展党内立法时,应在确保不违背宪法和法律法规的同时,参照典型事例发挥主观能动性,针对民众所需,出台相应文件,弥补行政立法不足。

## 4. 注入优秀传统行政法治文化元素

目前,中国传统行政法研究较为冷落<sup>[38]</sup>,学界都过度注重于对国外物质层面和制度层面的行政文化的形式引进<sup>[39]</sup>,缺乏对自身传统行政文化和党内文化的传承。我国行政法理论基础的日益完善,行政体系建设相对健全,着手开始行政法典化时,要注入传承中华传统文化基因。一部法律只有承载体现中华法系的历史记忆,才有可能适应时代<sup>[40]</sup>。党的二十大党章修改中明确指出,“坚持把马克思主义基本原理同中国具体实际相结合、同中华优秀传统文化相结合”<sup>[34]</sup>。行政法典编纂中,必须融入中华优秀传统行政文化。我国是有着千年历史的文明古国,拥有着十分丰富且优秀的行政法治文化元素。从春秋孔子的“以民为本”到战国商

鞅的“法信于民”,从北宋王安石变法到明朝张居正改革,一次次法律思想的提出和法律制度的变迁,既彰显了中国古人在政治、法律、行政等领域的历史智慧,也为中华民族留下了传世的精神财富。这些经过历史检验,承载着中华法系智慧结晶的法律主张和立法经验,都值得法律学者认真研究、总结和借鉴。至晚近以来中国共产党成立,毛泽东、邓小平等党和国家领导人便高度重视党内法治思想工作。在苏维埃政权建立之初,中国共产党便制定了《中华苏维埃共和国宪法大纲》,初步建立了具有鲜明阶级性和时代特征的苏维埃法律体系,为中国共产党早期依法治党提供了法律基础。随着中国革命和建设的历史进程不断推进,毛泽东围绕立法、执法、司法和守法等提出了许多创新观点,形成了符合中国国情和具有中国特色的法治思想<sup>[41]</sup>,为习近平新时代中国特色社会主义思想提供了重要的理论基础。同时,中国共产党与时俱进,在不同时期积极开展制度探索,例如抗日战争时期,中国共产党不仅保留发扬了“三大纪律,八项注意”“不拿群众一针一线”等苏区革命传统,还创设了“马锡五审判”等司法优良传统;新中国成立以后,“枫桥经验”的出现再次创新了中国行政法治文化,为行政法治提供了实践典范;党的十八大以来,习近平

法治思想的出现,更是党和人民在法治实践中理论与实践的结晶。上述优秀传统行政文化都应在新时代背景下进行创新转化,融入行政法典之中,为行政法治文化注入中国元素、提供法治文化创新的原动力,也为行政主体进一步提高行政法治能力提供更为可靠的本土借鉴,打造新时代下高质量行政法治。

#### 四、结语

时代背景是理论创新的动力。党的二十大对党章的修改,进一步表明中国共产党的领导是法治中国建设的根本保证。从全球范围来看,行政法典化已成为不可阻挡的世界潮流,法国《公众与行政机关之关系法典》、德国《联邦行政程序法》及韩国《行政基本法》等行政法典化成果都对其他国家产生着较强的立法示范作用。但行政法典化作为世界性难题,直至今日世界上尚无真正意义上的行政法典<sup>[42]</sup>。因此,行政法典的建设应立足本国国情,以二十大精神为指导,吸收党章精华,完善行政法典与党内法规的衔接,在党章和宪法的指引下,构建具有中国特色的行政法典,为行政法治更快达到社会主义现代化强国要求提供更为先进的理论保障和更为准确的路径选择。

#### 参考文献:

- [1] 黄文艺,张旭.论党规的“法”属性——基于新法律多元主义的考察[J].比较法研究,2022(4):116-127.
- [2] 谭宗泽,付大峰.中国行政法典化的理念与理论基础[J].北方法学,2022(5):20-29.
- [3] 马怀德.中国行政法典的时代需求与制度供给[J].中外法学,2022(4):845-864.
- [4] 全国人大常委会2021年度立法工作计划[J].中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报,2021(4):921.
- [5] 赵子超.党内法规概念体系的特殊性及其构建方法[J].哈尔滨工业大学学报(社会科学版),2022(5):59-66.
- [6] 闫映全.党内法规“溢出效力”的三重维度[J].广西社会科学,2021(12):53-58.
- [7] 张海涛.党内法规调整对象的范围界定[J].理论导刊,2022(9):22-30.
- [8] 周雪光.中国国家治理的制度逻辑[M].上海:生活·读书·新知三联书店,2017:48-103.
- [9] 李亚非.论行政个体[J].学海,2000(1):116-122.
- [10] 罗许生.国家治理现代化视阈下党内法规与国家法律衔接机制建构[J].中共福建省委党校学报,2016(6):64-69.
- [11] 崔凯.党内法规程序条款的价值阐述及优化进路[J].学习与实践,2022(10):60-67.
- [12] 邓小平.邓小平文选(1975-1982)[M].北京:人民出版社,1993:287-299.
- [13] 强梅梅.党内法规与国家法律关系的实证分析[J].华东政法大学学报,2022(5):105-118.
- [14] 王婷鹤,刘志坚.新时代党内法规意识的影响维度与培育机制[J].兰州大学学报(社会科学版),2022(4):108-116.
- [15] PAN W J. Intra-party regulations: the origin, development and trends[J]. Chinese Law and Government, 2022(51): 5-8.
- [16] 彭勃,龚飞.中国监察制度史[M].北京:人民出版社,2019:308-316.
- [17] 舒绍福.党领导下的纪检监察合署办公的历史变迁与实践探索[J].理论视野,2022(5):11-17.
- [18] 金国坤.党政机构统筹改革与行政法理论的发展[J].行政法学研究,2018(5):3-16.
- [19] 马丽.执政党建设视域下党内法规与国家法律衔接协调的机制探析[J].理论学刊,2021(2):62-69.
- [20] 王圭宇,王明瑞.党内法规向国家法律转化之路径探析[J].学习论坛,2018(4):80-87.
- [21] 中国共产党章程(中国共产党第二十次全国代表大会部分修改)[EB/OL].(2022-10-27)[2022-12-20].html.https://baijiahao.baidu.com/s? id=1747819537118013009&wfr=spider&for=pc.

- [22] 张正军,赵梦涵.公共行政的政治控制研究[J].西安财经大学学报,2022(4):85-94.
- [23] 姚建龙,段占朝.习近平法治思想中依规治党的核心要义[J].中国社会科学院大学学报,2022(9):35-53+145.
- [24] 宋超.四维视域下中国共产党党内政治生态自我革新体系构建探究[J].领导科学,2022(8):12-14.
- [25] 陈可翔.互联网公域治理结构转型与行政组织法发展[J].东方法学,2022(5):74-88.
- [26] 中共中央关于加强党内法规制度建设的意见[EB/OL].(2017-06-25)[2022-12-20].[https://www.gov.cn/zhengce/2017-06/25/content\\_5205377.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2017-06/25/content_5205377.htm).
- [27] GREENE K F.The Political econ.omy of authoritarian Single-Party dominance[J].Comparative Political Studies,2010(7):7-34.
- [28] 程琬.党和国家机构改革与行政诉讼制度创新发展[J].法律适用,2020(19):53-62.
- [29] 尹传政,戴苗玉.党内规范性文件向国家法律转化的学理建构[J].理论探讨,2022(5):21-28.
- [30] 薛小涵,秦前红.党内法规实施宪法的内在机理与调适路径[J].河南社会科学,2022(11):56-67.
- [31] 杨明宇.促进行政法律体系与党内法规体系的衔接——基于对“衔接规范”的考察[J].中国行政管理,2021(4):154-156.
- [32] 彭箫剑.平台型政府及行政法律关系初论[J].兰州学刊,2020(7):54-72.
- [33] 邹焕聪.社会合作规制在突发公共卫生事件防控的运用[J].法学,2022(10):3-17.
- [34] 习近平在中央人大工作会议上发表重要讲话强调坚持和完善人民代表大会制度不断发展全过程人民民主[N].人民日报,2021-10-15(01).
- [35] 盛明科,蔡振华.中国特色党政关系建构的制度逻辑[J].政治学研究,2021(4):88-98+157-158.
- [36] 刘权.党政机关合署办公的反思与完善[J].行政法学研究,2018(5):39-49.
- [37] 刘畅,谢汶兵.容错情形的精准化界定及其法治化路径——基于地方性党内法规的研究[J].学习与探索,2022(11):69-76+2.
- [38] 何海波.中国行政法学的外国法渊源[J].比较法研究,2007(6):42-59.
- [39] 段鑫星.论行政人员独立人格的生成[J].理论学刊,2014(5):82-86+128.
- [40] 吕忠梅,田时雨.论具有中国特色环境法典的编纂[J].中国法律评论,2022(2):1-16.
- [41] 柯新凡.毛泽东法治思想探析——兼论毛泽东不是“法律虚无主义者”[J].毛泽东邓小平理论研究,2020(10):56-64+108.
- [42] 应松年,方世荣,叶必丰,等.行政法典编纂七人谈[J].法学评论,2023(1):59-84.