

“党的领导”如何嵌入政府过程？*

——以党政联合发文为分析框架

吕同舟

(华东师范大学政治与国际关系学院, 上海 200241)

[摘要] “党的领导”既是一种政治原则,也是一整套实现国家治理现代化的体制机制。在国家治理的场景中,文件作为科层内部联系的载体贯穿政府活动的始终,而党政联合发文又是党政治理结构高效运行的重要依托和实现党领导政府的具体机制,兼具党的文件和政府的政策性文件双重属性,使其成为观察“党的领导”嵌入政府过程的直观视角。党政联合发文机制的运行过程涵盖动议、起草、修改、会签和公布五个前后衔接的环节。基于此提炼分析框架,可以将“党的领导”嵌入政府过程的基本逻辑抽象为“议题设定—规则创制—效力生成”,分别代表着任务嵌入、内容嵌入和权威嵌入三重维度。借助对这一机制的阐释,可能有助于从理论层面回应政党是以何种方式与国家政权发生关联进而实现有效治国理政这一问题。可以发现,“党的领导”不仅是一种政治原则,还是一整套相互衔接的体制机制。其中,党政联合发文在贯彻“党的领导”上发挥了重要作用。

[关键词] 党的领导 政府过程 联合发文 红头文件

[中图分类号] D26 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2096-983X(2024)02-0121-07

一、问题提出

“党的领导”既是一种政治原则,也是一整套协同、高效、自洽的系统,其中包含了诸多具有中国特色的治理机制,文件机制恰是其中的重要组件。在中国的政府实践中,文件^①通常指的是各级党政机关为实施有效管理,直接或间接地针对特定或不特定对象,以单独或联合的名义制发的,除法律、法规、规章以外的,采用红色版头、盖有红色印章的规范性文件的俗称。对于习惯于政策与法律并行的中国政府实践而

言,文件具备制定便利、程序灵活、传播快速等优势,可以作为相应主体实施管理的直接依据,因而成为了国家治理的常用工具。既往的改革实践也充分证明了这一工具的有效性。文件机制的核心是文件制发主体依托自身的权威将管理意见诉诸于“文件”这一载体并作为实施管理的依据,因而也就呈现出文件权威程度与制发主体的权威程度高度匹配的特征。

在各类文件机制中,有一种较为特殊的类型是由同级党政机关联合发布的规范性文件。这类文件是在国家治理的指向下,对需要两者

收稿日期: 2023-05-24

*基金项目: 2020年度国家社会科学基金青年项目“国家治理视角下党政联合发文的运作机理及其优化研究”(20CZZ012)

作者简介: 吕同舟, 政治学博士, 副教授, 主要从事行政管理研究。

①需要特别说明的是,文件因功能和属性的不同可以划分为多种类型。此处讨论所涉及的“文件”,指相关主管部门在应对公共事务的过程中发布的以实施管理为目的的文件。

共同完成或负责的事项制定规范,其形式包括通知、决定、意见等多种。在国家治理的视阈中,较之一般性的文件机制,党政联合发文机制的特殊性在于制发主体兼及党的组织和政府组织,相应地,通过这一机制形成的文件也就兼具党的文件和政府的政策性文件双重属性。作为人格化权力结构的一种映射,党政联合发文在形式上表征为两个制发主体共同发布文件,在实质上则指向为了实现特定治理目的、产出治理能力的过程,涉及到权威的系统协调和资源的总体配置。

当代中国政府与政治的关键特征是“党的领导”,相应地,在所有国家治理机制的运行中应当体现和贯彻“党的领导”,输出政治秩序。具体到党政联合发文中,由党政机构共同作为发文主体,更是直接而具体地将“党的领导”贯彻到了治国理政的实践过程中。当前学界关于这一问题的研究多聚焦制度层面,论证中国特色党政治理结构中党政联合发文的制度优势。例如,王浦劬、汤彬将中国国家治理体制的独特性归结为执政党通过政治领导、组织塑造和意识感形态融入政府体系而形成的党政结构,这一结构在运行层面体现出治权形态和功能承载的特殊价值。^[1]封丽霞将党政联合发文描述为“党”“政”意志的共同表达,是执政党统一领导的直接体现,是“党”“政”治理结构和资源高度整合的制度化形式。^[2]王立峰、孙文飞强调,党政联合发文在制定和执行过程中具有价值性、制度化、体制性和一元化等政治势能优势。^[3]关于这一机制究竟如何发挥作用的关注,还有待进一步提高。此处引入政府过程的理论视角,着力关注政府的实际运作活动,重在研究现实政府的权力关系结构及行为的运行过程。^{[4](P1-16)}这与透视治理机制是如何发挥效用的意图不谋而合,有助于展现当代中国政府与政治运行的实践面向。

事实上,从历史上看,中国共产党对自身领导地位作用的认识也是不断深化发展的。^[5]尤其是党的十八大以来,在国家治理现代化和全

面深化改革的历史场景中,中国共产党总揽全局、协调各方的战略核心作用愈发显现,回应了中国特色社会主义改革的内在需求。习近平总书记指出:“党的十八大以来,我们对坚持党的领导不仅在理论上有了新认识,而且在实践中有了新探索,完善了党对一切工作领导的体制机制。”^{[6](P11-12)}结合当代中国特色党政治理结构,将党政联合发文视为实现党的领导体制机制的重要组件,借助对机制的系统阐发和深入分析,可能有助于“以小见大”地阐释“党的领导”是通过何种逻辑嵌入政府过程的,进而在理论层面回应政党是以何种方式与国家政权发生关联进而实现有效治国理政的问题。这不仅是改善党的领导和执政方式的“根子”,也是进一步推进国家治理现代化的关键“抓手”。

二、党政联合发文机制何以成为有效的观察视角

厘清党政联合发文机制何以成为观察“党的领导”嵌入政府过程的直观视角,是进一步深入研究的基础性问题和逻辑前提。结合国家治理结构和当代中国政府与政治运行的实践状况,至少体现在以下三个方面。

第一,文件是科层内部联系的载体之一,贯穿政府活动的始终。在当代中国政府过程中,文件制度扮演着重要的角色。有学者认为,“在科层制的金字塔结构中,公务员的工作主要包裹在会议与文件的形式中开展”。^[7]有学者将当代中国行政系统运转的基本形式描述为会议、法律、文件三类,并直接提出“经常依靠的是文件而非法律”。^{[8](P92)}作为科层系统不可或缺的形式和通道,文件同时承载着传递信息、发布行政指令的一般性功能和统治、转换和执行等政治功能。^[9]如果将政府组织视为人格化的个体,那么,作为贯穿政府活动始终的文件,恰恰就是其在应对公共事务的过程中留下的“印记”。反过来说,如果能够对这些“印记”进行处理和分析,就能够观测当代中国政府过程

的某个侧面,也有助于展现国家治理的基础脉络。更重要的是,文件是政府部门在日常运行中自然而然产生的,因而有助于提升观察的客观性。^[10]这也有助于规避由于理论分析过于主观而招致批评的尴尬。进一步说,“党的领导”不是抽象的、而是具体的,直观体现为一系列行动的集合。通俗地讲就是,中国共产党通过文件的“起草—审查—传达—落实—反馈”的运行机制,将党的主张、意见转化成可操作的方针、政策和决定,并贯彻于政策执行系统当中。^[11]在这个意义上,作为科层内部联系载体并贯穿行动始终的文件以及文件机制,为观察“党的领导”如何具体实现提供了直观依据。

第二,党政联合发文是党政治理结构高效运行的重要依托之一。当代中国政治运行中最关键的一对关系就是党政关系。当代国家治理的独特魅力就在于党政治理结构,在运行层面表征为“政治”与“行政”的“双轨一体”,既实现了党的集中统一领导,又发挥了政府的治理效用,体现出组织结构、行动逻辑、意识形态、价值导向的全面融入。^[1]党政联合发文恰恰是这一治理结构高效运行的重要依托之一。一方面,党政联合发文意味着政党和政府组织联合制发文件。作为一种特殊的文件生产机制,通过这一机制产出的文件,典型特征是兼具党的文件和政府的政策性文件双重属性,自然既要体现执政党的意志、又要符合政府行政的一般规则。这也就自然成为了当代中国政府与政治运行中的重要弹性因素。另一方面,文件本身就是一种政治象征,“是直接代表中央或上级党委政府意志的‘层级符号’和‘权力符号’”^[12],也是“基层秩序的正式规范来源和权威形式”^[13]。因此,联合发文实质上意味着对党政治理主体的权威和资源进行系统性的整合与配置。进一步说,党政联合发文意味着政党的意志以行政性指令的方式扩展到了国家系统中,并成为体系运行的规范依据。

第三,党政联合发文是实现党领导政府的具体机制。党政联合发文以一种特有的方式实

现了政党与政府的高度统一,成为“实现政党政治与政府行政联结融通的政策工具之一”^[2],实质上可以被认为是实现党领导政府的一种工作机制。依托这一机制,政党和政府的行动也就被有效地集成在一起,并形成了相应的行动轨迹,为观察“党的领导”如何落实提供了经验证据。这一机制还承载着政治系统与行政系统的耦合功能,实现了“党的领导”对政府过程的制度性“嵌入”,成为政治系统要素与行政系统要素耦合的重要中观载体之一。因此,基于党政联合发文机制的系统分析,可能有助于展现当代中国政府与政治的现实运行规则进而探索国家治理理论创新。

三、党政联合发文的运行过程

红头文件的制发必须经过一定的环节和程序。吴国光将文件的形成过程归纳为创制、组建起草小组、自上而下地下达指示、修改,经过法定程序使草案变成正式文件、在内部和外部传达等阶段。这一条例环节勾勒了文件生产和权威生成的基本脉络。^{[14](P27-33)}2012年7月1日正式施行的《党政机关公文处理工作条例》中也对公文拟制的程序进行了明确,即“公文拟制包括公文的起草、审核、签发等程序”。具体到党政部门联合制发文件的情形,自然既应当符合公文拟制的一般程序,同时又需要体现“联合”的特征。结合已有研究成果和机制运行实践来看,可以将党政联合发文机制的运行过程归纳为五个前后衔接的环节。

第一,动议。动议一词常见于法学领域,行政立法程序的第一个环节即是动议。相应地,“行政立法动议权指行政相对人依法向法定有立法权限的行政主体提出有关制定、修改或废除某项立法性文件的请求或建议权”^[15]。明确“动议”环节是科学立法和民主行政的重要体现。恰因如此,借用这一概念并结合党政联合发文实践,动议指的是责任部门根据管辖权限和责任内容,提出制定文件的正式建议。在

实践中,动议可能出现两种情形:由党委(或其机关)提出动议,或由政府(或其机关)提出建议、党委(或其机关)接受建议并提出动议。广义上说,动议还应当包括对建议的否决。

第二,起草。动议提出以后,相关部门组织人员起草文件。这一过程,实际上就是将发文机关的管理意见和行动策略以文字的形式上升为对适用对象具有普遍强制性规则的过程。一般情况下,这项工作由发文字号归属的部门牵头。

第三,修改。文件初稿完成以后会进入修改流程。这一环节较为复杂,会视文件的主题和内容有所差异。一般而言,初稿会先在部门内部进行审阅和修改,在基本达成一致后征求参与联合发文的其他部门的意见。如果议题较为复杂,还可能组织包括人大或政协的专门委员会在内的咨询会、协调会,也可能组织智库或专家学者参与修改。通俗地说,这一环节的实质是文件所涉部门进行沟通、协商并达成基本共识,从而为正式生效打下基础。

第四,会签。会签指的是主办机关与协办机关协商并核签的办文程序。《党政机关公文处理工作条例》第二十二条规定:“联合发文由所有联署机关的负责人会签。”联合发文虽然使用主办机关的文号,但因其采用多部门联合的名义制发,因此,必须得到所有参与部门的认可,方可对其所涉及的管理对象和管理事项具有普遍影响力。换言之,在文本生产完成以后,会签是对文本内容的正式认可,意味着依托文件制发机关自身权威形成的管理效力正式生成。

第五,发布。党政联合发文机制运行的最后一个环节是发布,即将文件内容告知所涉及的特定或不特定管理对象以及其他感兴趣的个体。相关部门也可以使用该文件作为实施管理的直接依据。这一环节,往小了说是机制运行形成闭环和规范化重要体现,往大了说则是公民行使监督权的重要基础,有助于提升党政治理结构的公信力。当然,需要特别说明的是,取决于文件事项的重要性和密级,文件的发布对象可能会限定在特定群体。同时,在以往的实

践中,由于管理不规范等原因,也出现过不少文件应该公开但并未公开的情形。伴随着国家治理现代化,尤其是政务信息公开建设的不断推进,这一环节应当会愈发规范化。

四、“党的领导”如何嵌入政府过程:一个分析框架

基于政府过程的理论视角,依托党政联合发文机制的运行过程进行分析,“党的领导”嵌入政府过程的基本逻辑可以被归纳为“议题设定—规则创制—效力生成”三个彼此关联的核心环节,分别意味着“党的领导”的任务嵌入、内容嵌入和权威嵌入三重维度(见图1)。

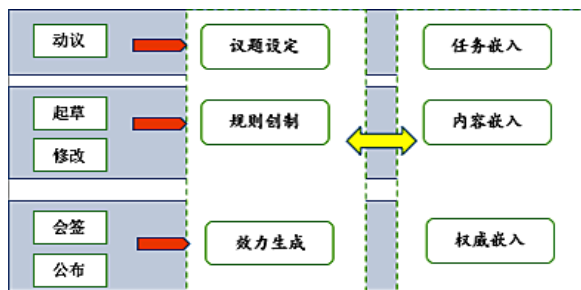


图1 “党的领导”嵌入政府过程框架图

资料来源:作者自制。

(一) 议题设定—“动议”—任务嵌入

任何行动都应当服务于某一项任务,政府行动自不例外。在这个意义上,任务设置是政府行动的开端,意味着锚定了组织工作的基本方向、框定了主要原则。作为一项基础性的权力,任务设置直接决定着后续的工作内容和开展方式以及工作进度。在此基础上进行理论抽象,党政联合发文中的动议环节可以被认为是在机制的后续运行设定了议题、确定了任务,表明掌握动议权的部门为组织系统明确了工作方向和主要遵循。通俗地说,动议作为党政联合发文机制运行的开端环节,表征为提出制定某项文件的正式建议,实质上则意味着明确了组织的工作目的和基本任务。

正如前文所述,党的领导应当是全面而具体的。政党掌握了议题设定权,实质上就是党的领导在任务分配方面具体落实的明确体现,

意味着政党组织可以通过设定议题和布置任务的方式,实现对政府和政治运行过程的整体性、方向性把控。这也恰恰呼应了党的十九大报告所指出的:“增强政治领导本领,坚持战略思维、创新思维、辩证思维、法治思维、底线思维,科学制定和坚决执行党的路线方针政策,把党总揽全局、协调各方落到实处。”

具体地看,议题设定体现出对权力资源总体配置及其内部关系调整的系统性思考。掌握了议题设定权,就可以对某项或多项国家治理资源进行系统性配置以达到某项目的,进而提升国家治理能力和完善国家治理体系。在这个意义上,设定议题是勾连国家体制与政策实践的中介环节。放大到当代中国政治系统架构中,中国共产党无疑在国家治理中议题的设定过程中占据主导地位,通过党的领导与执政实现了对国家权力的制度化运作。^[16]议题设定权是一种重要的国家能力,是“党的领导”嵌入政府过程的核心关切。政党依托设置议题的方式,将工作目标和工作任务有效地嵌入了政府运行过程,实现了国家治理体系的系统性优化和治理资源的结构性整合。

(二)规则创制—“起草”+“修改”—内容嵌入

“党的领导”嵌入政府过程的第二个维度体现在内容方面。在政府过程运行中,党通过将自己的意志表达成具有强制性的规则文本的方式,有效实现了党的领导。结合机制运行的具体环节来看,起草环节与修改环节共同表征为文本内容和强制规则的生产,抽象地讲则是,将主管部门的管理意见和行动策略变成具有强制性规则,并与参与联合发文的其他单位就这些规则达成基础性共识的过程。^①这一过程恰恰也就是规则创制的过程。事实上,无论在何种制度体系中,掌握或主导规则创制权无疑都是权威的重要且直观的体现。从更宏大的角度来看,“在中国共产党党内政治生活中,围绕文件

的起草、宣读等一整套政治流程都是具有极其重要的象征意义的。文件的起草被视为重要的权力象征”。^[17]因此,党掌握或主导了内容生产和规则创制的工作,直接体现出党的领导对政府过程在内容领域的嵌入。

与此同时,文本生产和规则创制的过程实际上就是围绕所设定的议题和工作任务对党政机构国家治理资源进行统筹性配置的过程。例如,中共上海市普陀区委、上海市普陀区人民政府联合印发的《普陀区质量提升行动计划》中,围绕建设上海“四大品牌”特色承载区的目标定位实施10项重点工程,其中既有由党的机构牵头实施的,也有由政府机构牵头实施的。

当然,在规则创制这一环节,某些时候,党委(或其机关)可能并不承担起草任务,而是首先由起草部门完成起草工作后接受审核。在这种情况下,规则创制虽然不直接由党委(或其机关)完成,但具体的起草工作是在党的领导下具体开展的,最终也需要提交党委(或其机关)审核,因而可以被理解成一种间接的规则创制。更有意思的是,在当代中国政府与政治实践中,还存在着一种文件“戴帽”的现象,即为了进一步提升议题的合法性位阶和充分调动相关部门配合,将本应由政府单独制发的文件“戴帽”为党委制发或党政联合制发文件。类似的现象还出现在,政府内部的各部门试图将本部门的文件“戴帽”为党委政府文件,从而实现高位推动政策落实。^[18]这也就是政策文件常见的“戴帽竞争”现象。^[19]隐藏在其背后的逻辑是,中国共产党在当代中国政治运行中拥有战略性的政治优势,从而使其天然在党政联合发文的过程中具备了优位属性,并且这一优位属性在与议题设置权相结合的过程中进一步凸显了“党的领导”。

(三)效力生成—“会签”+“公布”—权威嵌入 党政联合发文的最后两个环节是会签和

^①需要注意的是,对于一些重要的政治性文件,除了联合发文部门参与修改外,还可能面向人大或政协的专门委员会、智库以及公民等广泛征集意见。在这一场景中,文件制发过程同时还承载了意见表达和意见综合的部分功能。关于这部分话题将另撰文讨论。

公布,前者指的是联署机关的负责人会签并加盖单位公章,后者则是将文件内容告知所涉及的特定或不特定管理对象以及其他感兴趣的个体。在议题设定和规则创制的基础上,这一阶段意味着文本经由特定的程序和仪式变成了普遍性的规范,具备了法定效力。因此,可以用“效力生成”加以概括。在这一阶段,基于复合性的党政治理结构,借助联合发文这一机制,党的意志具备了行政指令的属性,有机嵌入了国家治理系统,实现了政治系统与行政系统的有效耦合,同时党借助自身的政治权威又提升了文件的政治效力,侧面呼应了前文所述的文件戴帽现象,体现出党的领导对政府过程的权威嵌入。

如果做进一步分析,效力生成实际上蕴含着两个并行的逻辑维度。其一是以政治权威引领管理权威。如果说前面环节形成的还仅仅是文本,不能作为具有普遍性约束的管理规则的话,那么,依托制发机关的权威,通过会签这一认可行动,文件具备了实质上的效力,可以作为相应管理的直接依据。在国家治理现代化的范畴中,不同主体因其在国家治理和政府过程中的功能和定位的差异而呈现出不同的权威类型和作用方式。党政联合发文可以有效实现政治权威和管理权威兼具,以政治权威引领管理权威,进而实现国家治理效能的集成式提升。

其二是实施管理与接受监督并举。制发出的文件通过各种媒介形式(包括但不限于政府官方网站、新媒体、传统纸质媒体或依申请公开等)进行公开,实际上履行的是政权对公民告知的义务,既增强了公信力,又有助于更好地规范公民的日常行为。反过来说,这种公布也督促相关部门必须按照规定实施管理,为包括公民在内的多元社会主体进行监督提供了依据。事实上,“信息的处理及其利用决定了治理是如何运行的,直接影响着治理的效果”^[20],而要

想实现有效的监督,必然要以信息公开为前提条件。^[21]在这个意义上,聚焦现代化的国家治理,尤其是对那些党政联合制发的、事关公共管理和公民日常生活的文件,除了需要特殊保密的事项外,应当予以公开。目前,《中华人民共和国政府信息公开条例》第五条明确规定:“行政机关公开政府信息,应当坚持以公开为常态、不公开为例外,遵循公正、公平、合法、便民的原则。”需要注意的是,由于党政联合制发的文件多使用党的文号,因而在是否应当被纳入《中华人民共和国政府信息公开条例》管理范畴上存在争议,^①但结合中国特色党政治理结构特征来看,应当尝试逐步推进非涉密文件信息的全公开。这也将为现代化国家进一步强化监督提供重要的基础性条件。

五、结论

在当代中国政府与政治的运行过程中,“党的领导”不仅是一种政治原则,还是一整套相互衔接的体制机制。关于“党的领导”的认知和理解,应当从国家治理运行的角度进行细致剖析,以期展现政党是以何种方式与国家政权发生关联进而实现有效治国理政的。在国家治理现代化的场景中,以“党政联合发文”为切口,借助对政府过程的具体分析,可以抽象出“议题设定”—“规则创制”—“效力生成”三个逻辑环节,分别代表了“党的领导”嵌入政府过程的三个维度。值得注意的是,在实践中,作为国家治理机制的党政联合发文虽然在贯彻党的领导上发挥了重要作用,但也同时面临着法治规范认同危机、国法规范适用规避、法治思维养成阻碍等挑战。^[22]

参考文献:

[1]王浦劬,汤彬.当代中国治理的党政结构与功能机

^①例如,在2018年郭小兵诉江苏省人民政府政府信息公开案中,中华人民共和国最高人民法院经审查认为,申请人所申信息是以中共江苏省委为制定主体,以党委文号制发的文件,并非《政治信息公开例》的适用范围,也非条例第十条规定的行动机关主动公开的政府信息事项。

- 制分析[J]. 中国社会科学, 2019(9): 4-24.
- [2]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): 3-19.
- [3]王立峰, 孙文飞. 新时代党政联合发文制度的“政治势能”优势及其治理效能[J]. 河南社会科学, 2021(9): 25-33.
- [4]朱光磊. 当代中国政府过程(第三版)[M]. 天津: 天津人民出版社, 2008.
- [5]穆兆勇. 中国共产党对党的领导地位作用的认知——百年历程与经验启示[J]. 南开学报(哲学社会科学版), 2021(4): 1-11.
- [6]习近平. 论坚持党对一切工作的领导[M]. 北京: 中央文献出版社, 2019.
- [7]庞明礼, 陈念平. 科层运作何以需要开会: 一个政策执行过程的分析视角[J]. 中国行政管理, 2021(8): 100-106.
- [8]施从美. 文件政治与乡村治理[M]. 广州: 广东人民出版社, 2014.
- [9]谢岳. 文件制度: 政治沟通的过程与功能[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版), 2007(6): 15-23.
- [10]黄萃, 等. 责任与利益: 基于政策文献量化分析的中国科技创新政策府际合作关系演进研究[J]. 管理世界, 2015(12): 68-81.
- [11]周光辉, 隋丹宁. 从文书行政到文件政治: 破解我国规模治理难题的内生机制[J]. 江海学刊, 2021(4), 247-253.
- [12]王怀乐. 政治动员视角下的文件政治——中国共产党治国理政方式的一种研究[J]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版), 2021(2): 17-27.
- [13]周庆智. “文件治理”: 作为基层秩序的规范来源和权威形式[J]. 求实, 2017(11): 35-44.
- [14]WU G. Documentary politics: Hypotheses, process and case studies[A]// HAMRIN Carol L, ZHAO Suisheng. Decision-making in Deng's China. New York: M. E. Sharpe, Inc., 1995.
- [15]陈蕊. 相对人的行政立法动议权[J]. 行政法学研究, 2004(4): 37-41.
- [16]张树平. 国家、议题与政策的互动: 转型中国的国家能力建构[J]. 探索, 2020(1): 50-65.
- [17]张学博. 文件治国的历史观察: 1982-2017[J]. 学术界, 2017(9): 224-231.
- [18]贺东航, 孔繁斌. 中国公共政策执行中的政治势能——基于近20年农村林改政策的分析[J]. 中国社会科学, 2019(4): 4-25.
- [19]练宏. 注意力竞争——基于参与观察与多案例的组织学分析[J]. 社会学研究, 2016(4): 1-26.
- [20]韩志明. 国家治理的信息叙事: 清晰性、清晰化与清晰度[J]. 学术月刊, 2019(9): 82-94.
- [21]张国庆, 杨建成. 信息公开与权力平衡: 新时期中国政府有效监督的现实路径[J]. 天津社会科学, 2009(3): 52-58.
- [22]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): 75-87.

【责任编辑 史敏】

How Is the Leadership of CPC Embedded in the Government Process? An Analysis Framework Based on the Joint Process of Document Production by the Party and Government

LV Tongzhou

Abstract: Leadership of CPC is a kind of political principle and a set of mechanisms to realize national governance. In contemporary Chinese government process, documents run through government activities all the time, and document production by the Party and government jointly is an important mechanism for efficient operation of party-government governance structure, making this mechanism an intuitive perspective to observe the embedding of leadership of CPC into the government process. There are five parts in the operation process, including motion, drafting, revision, countersignature and announcement. Based on this process, the basic logic of embedding can be described as issue setting, rule creation and effectiveness generation, which represent three dimensions of task embedding, content embedding, and authority embedding. This study may be helpful to understand how party is associated with state power.

Keywords: leadership of CPC; government process; document produced jointly; official document with a red header