

党政联合发文信息公开的司法实践、 存在的问题与机制构建*

李洪川**

摘要: 作为党政机关履行职责的规范性文件,党政联合发文内容可能涉及公民、法人等主体的合法权益,其运行过程关系到党的执政能力与执政水平,党政联合发文信息公开对保障公民权利与提高全面从严治党质量具有现实意义。但司法实践中,党政联合发文信息公开请求被人民法院驳回的一般做法既忽视了行政相对人的合法权益,也不利于实现权力监督全面覆盖。党政联合发文难于公开的症结在于党内法规与国家法律不衔接不协调,即《中国共产党党务公开条例(试行)》与《中华人民共和国政府信息公开条例》既没有对党政联合发文能否公开作出明确规定,也没有为申请信息公开的当事人提供权利救济途径。基于此,党政联合发文公开机制应从党内法规与国家法律有效衔接入手,即探索建立党政联合发文审查公开联动机制,依申请公开机制,法院、行政机关与党委部门三者沟通互动机制,行政行为合法性机制。

关键词: 党政联合发文 政府信息公开 党务公开 公开机制

一 问题的提出

党政联合发文也称党政联合行文,是当前行政管理过程中的一个常态化现象。^① 党政联合发文一般是由党的组织制发,党政机关共同署名、落款或是党组

* 基金项目: 国家社会科学基金一般项目“中国特色社会主义法治视域下党内法规与国家法律的衔接与协调研究”[17BFX017]; 武汉大学党内法规研究中心委托项目“党内法规学科建设研究”[IPLR(2019)N02]。

** 作者简介: 李洪川, 吉林大学行政学院博士研究生, 法律政治学专业。
收稿日期: 2020年4月26日。定稿日期: 2020年6月3日。

① 参见马怀德、孔祥稳《改革开放四十年行政诉讼的成就与展望》,《中外法学》2018年第5期。

织与行政机关共同制发的文件，当然也包括党委部门与政府部门之间联合发文。

2012年印发的《党政机关公文处理工作条例》（中办发〔2012〕14号）为党政联合发文存在与运行提供了制度依据。该条例第十七条规定“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。党委、政府的部门依据职权可以相互行文。”就党政联合发文的规范内容来讲，党内法规联合发文既包括行政机关职权范围内的行政管理事项，同时也包括党委的目标、原则与意图。具体而言，党政联合发文针对的是需要党政合力解决的热点、难点、重点问题，内容涉及党委和政府反腐倡廉、安全生产、食品安全等领域。以党政联合发文形式对党的事务、国家事务和社会事务进行规范，党的执政、领导权力与政府的行政权力相互借力，党政联合发文内容由此呈现党务与政务交叉融合的特点，也使党政联合发文具有规范的特征与功能，即如果成为行政机关实施行政管理活动的依据，党政联合发文自然会对国家机关、社会组织、公民个人产生约束效力。即使就党内法规而言，一些混合性党内法规的规范效力实质上也已经及于宪法法律规范的疆域。^①所以，党政联合发文规范内容实际体现了党内法规与国家法律的交叉与融合。

从当前我国政治运行实践来看，党政联合发文是党政机关的一种重要决策形式。有学者认为党政联合发文在一定程度上已成为政治运行与国家治理的准则和依据。^②作为党执政的一种文本工具与意志载体，党政联合发文的内容具有政治管理、政治统治等公共属性。如果具有公共属性的文件涉及公民合法权利，公民为维护自身合法权益可能就党政联合发文信息公开提起行政诉讼。然而，尽管2017年中共中央印发的《中国共产党党务公开条例（试行）》与2019年国务院新修订的《中华人民共和国政府信息公开条例》分别对党务公开与政府信息公开提出了硬性要求与法律约束，但两部条例均未对党政联合发文能否公开作出明确规定。因此，在信息公开的行政诉讼中，人民法院如何界定党政联合发文性质，能否判定党政联合发文应当或可以公开成为学界与实务界普遍关注的热点。此外，党的十九届四中全会指出，要坚持和完善党和国家监督体系，强化对权力运行的制约和监督。作为党政履行职责的重要依据，党政联合发文也应当被纳入党内监督与党外监督的范畴。由于监督的前提是公开，只有让权力在阳光下运行，监督才能真正落地。行政诉讼中人民法院如何

^① 参见王建芹、农云贵《法治视野下的党内法规评估制度——学习十九大报告》，《党政研究》2018年第1期。

^② 参见刘俊生《亟待通过完善立法，有效防止红头文件滥用》，《人民论坛》2017年第18期。

处理党政联合发文信息公开不仅是司法机关依法履职能力高低的重要体现，也是衡量党和国家监督体系是否完善的重要标尺。基于此，本文以党政联合发文信息公开司法实践为研究切入点，分析党政联合发文信息公开司法实践的现实困境，探讨党政联合发文信息公开机制的构建路径。

二 党政联合发文能否公开的司法实践

从本质上讲，党政联合发文可以被视为是一项具有中国特色的治理手段。一方面，党政联合发文是中央和地方决策的主要形式。国家法律、法规与规章具有抽象性、宏观性，无法即时回应繁杂多变的行政事务，从而衍生了党政联合发文等多种决策形式。由于党政联合发文制定灵活、程序简省、执行力强，有利于实现党与政府“交替领跑、互相强化”，自然成为中央和地方治理与地方决策的主要形式。^①另一方面，党政联合发文是体现党的政策与党的领导制度的重要形式。党务与政务高度交叉使党政联合发文成为党治国理政的具体工具和形式，党政联合发文成为党领导一切的客观需要与现实需求。^②通过对各项事务进行权威性安排，党政联合发文对行政机关、公民等产生强制力与约束力，具有浓厚的政治领导、政治协调等色彩。正是因为党政联合发具有上述特征，党政联合发文这种政法联动机制成为政府依法行政过程中的新现象。^③进而也将党政联合发文推向法律的适用领域。并且，从党政联合发文表现形式来看，党政联合发文是部分党内法规、部分规范性文件以及非规范性文件的重要表现形式。规范性文件可分为行政规范性文件与党内规范性文件等，党政联合发文规范性文件是以党委与政府或者党委工作部门与政府工作部门的名义联合制发的规范性文件。^④此外，党政联合发文还包括党委与政府、党委部门与政府部门为解决特定事项如防疫、拆迁等联合发布的非规范性文件，如中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于组织开展复工复产情况调研的通知》，决定于2020年3月中旬组织29个调研工作组，对部分省（区、市）和新疆生产建设兵团复工复产情况开展调研。其中，党政联合发文规范性文件与非规范性

① 参见秦小建《立法赋权、决策控制与地方治理的法治转型》，《法学》2017年第6期。

② 参见章志远《挑战与回应：党政联合发文的法治化路径初探》，《党内法规理论研究》2019年第1期。

③ 参见张海涛《政治与法律的耦合结构：党内法规的社会系统论分析》，《交大法学》2018年第1期。

④ 参见秦前红、苏绍龙《党内法规与国家法律衔接和协调的基准与路径——兼论备案审查衔接联动机制》，《法律科学（西北政法大学学报）》2016年第5期。

文件都有可能涉及公民、法人和其他组织权利和义务，尽管司法实践中更多涉及的是规范性文件。^①通过“中国裁判文书网”进行数据收集与整理，笔者发现，目前涉及党政联合发文信息公开行政诉讼且法院进行实质性审理的裁判文书共有38份^②。司法实践中，人民法院对党政联合发文性质的界定直接影响了人民法院是否支持当事人的诉求请求。在38份裁判文书中，人民法院判定党政联合发文应当公开的文书仅有5份，其余文书均显示人民法院将党政联合发文认定为非政府信息而对当事人申请公开请求不予支持。案由相同但判决结果却不同的案例，表明在司法实践中，人民法院对党政联合发文是否属于政府信息并未形成统一的口径和判准。

（一）人民法院的实质主义审理标准

就支持当事人申请公开请求的文书来看，受理人民法院主要依据的是党政联合发文的实质内容，如袁某北、袁某云诉于都县人民政府信息公开案^③与宋某某诉东乡区人民政府、抚州市人民政府信息公开案^④。审理法院并没有简单地将党政机关联合发文信息等同于政府信息，而是根据党政联合发文的具体情况具体分析。审理法院的推理逻辑是，如果党政联合发文内容涉及政府履行公共管理职责，则其应当属于政府信息范畴。

（二）人民法院的形式主义审理标准

就人民法院不予支持当事人申请公开请求的文书来看，法院主要从党政联合发文制发主体、文号抬头及落款公章进行说理，如王某某诉镇江市人民政府、江苏省人民政府行政监督、行政复议案^⑤与范国良诉南通市人民政府信息公开案^⑥。审理法院认为，党政联合发文制发主体是党委，文号与抬头是党委文号与党委，故认定该文件是党务信息。如果党政联合发文落款同时加盖党委与政府公章，而文件文号是党委文号，人民法院也会认定党政联合发文属于非政府信息。^⑦但是，如果文号抬头与落款公章均不能判断文件性质，则有的人民法院一般会从党政联合发文内容着手。如黄某诉郑州市金水区国基路街道办

① 参见张力《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》，《中国法学》2020年第1期。

② 笔者于2020年4月1日在“中国裁判文书网”上进行检索，将案件类型限定为“行政案件”，“全文”分别输入“党政联合发文”“党政联合行文”“党政联合文件”等。检索结果显示，与党政联合发文申请公开相关的裁定、判决裁判文书共38份。其中，判决书22份，裁定书16份。

③ 江西省赣州市中级人民法院（2015）赣中行初字第79号行政判决书。

④ 江西省抚州市中级人民法院（2018）赣10行初147号行政判决书。

⑤ 江苏省高级人民法院（2017）苏行终1308号行政判决书。

⑥ 江苏省高级人民法院（2015）苏行终字第00613号行政判决书。

⑦ 江苏省高级人民法院（2017）苏行终1509号行政判决书。

事处信息公开案^①，人民法院在无法从文号抬头认定文件性质的情况下，通过查看文件内容认定该文件是党委文件。

从人民法院司法实践来看，当前我国法律法规对党政联合发文是否应当公开没有明文规定，这导致人民法院出现同案不同判的司法矛盾。同案不同判不利于法制统一，也影响了司法的公信力。为限制法官自由裁量权，避免同案不同判对法制统一造成破坏，最高人民法院一般会发布指导性案例，帮助地方人民法院解决案件审理的困惑。最高人民法院曾于2018年发布了一条指导性案例，专门就行政诉讼中党政联合发文是否属于政府信息作出了解释。最高人民法院在郭某某诉江苏省人民政府信息公开申请再审案件中认为，党组织制发的党政联合文件一般不适用《中华人民共和国政府信息公开条例》，故裁定驳回再审申请人郭某某再审申请。^②既然党政联合发文是党务信息，不是政府信息，不属于《中华人民共和国政府信息公开条例》所调整的内容，行政诉讼中公民或法人等对党政联合发文提起的申请公开请求自然很少得到人民法院的支持。

事实上，从上述案件中我们可以发现，司法实践中关于党政联合发文信息公开申请的争辩主要围绕党政联合发文是政府信息还是党务信息展开。如果党政联合发文不是《中华人民共和国政府信息公开条例》所界定的政府信息，就自然不涉及政府信息公开条例的相关规定。因为根据对政府信息公开与党务公开法律法规的理解，如果党政联合发文属于政府信息且不属于不应当公开的范畴，那么党政联合发文应当公开或可以公开；如果党政联合发文属于党务信息，那么根据党务公开的有关规定，涉及经济社会发展、重大民生措施等的党政联合行文信息，党有关组织或部门应当主动公开。也就是说，尽管党政联合发文信息公开方式可能有所不同，但有一点是确定的，总要有部分党政联合发文应当公开。其根本原因在于党是领导一切的，党的领导地位必然要求各级党委对本地区政治、经济、社会等作出决策，这些决策会影响社会公众、特定群体甚至公民的利益，那么这部分党务信息按照党内法规的规定应当公开。

三 党政联合发文信息公开存在的问题

尽管最高人民法院指导案例将党政联合发文认定为非政府信息，为之后行

^① 河南省郑州市中级人民法院（2018）豫01行终527号行政判决书。

^② 最高人民法院（2018）最高法行申第798号裁定书。

政诉讼中涉及党政联合发文信息公开提供裁判指引，但这并不能消除人们关于党政联合发文信息能否公开的质疑。首先，最高人民法院在判决书中所解释的“党政联合文件一般不适用政府信息公开条例”，这个“一般”显然具有模糊性，除了“一般”是否还有“例外”？如果有，“例外”的标准又是什么？最高人民法院并没有作出进一步规定，这可能导致之后处理类似案件时出现司法实践上的困惑。其次，即使党政联合发文属于党务信息，是否应当不公开？不公开是否有法律依据？这些问题在司法层面有可能直接导致公民合法权益受到损害，因为公民面对类似行政诉讼没有明确的、可预期的法律保障与救济途径。更重要的是，党政联合发文在司法实践层面的含混不清可能导致党政联合发文陷入合法性困境。^① 一是如果党政联合发文一般不适用《中华人民共和国政府信息公开条例》，那么行政机关能否以其作为履行行政管理职能的直接依据。在依法行政要求下，行政机关的行政行为是依据各种规范性文件，而规范性文件应当合法、公开。如果行政机关以党政联合发文作为履行行政管理的直接依据，党政联合发文不予公开的司法实践显然与依法行政理念不相符。二是即使党政联合发文属于党务信息，国家法律也没有明确规定党务信息不应公开或可以不公开，如何为党务信息不公开寻找法理支撑。尤其《中国共产党党务公开条例（试行）》明确规定了党务公开的范围与要求，一旦公民、法人或其他组织在政府信息公开行政诉讼中的请求得不到法律支持，必然会对党政联合发文产生上述追问。最后，司法实践中将党政联合发文“一刀切”归入党务信息有些牵强。法院的退避意味着行政机关可能会有意联合同级党组织以党政联合发文的形式把不愿公开的政府信息转化为非政府信息，^② 规避国家法律的正常适用，成为监督的“飞地”。

而之所以会产生这些问题，原因有多方面。其一，当前党政联合发文的审查与公开机制在衔接协调方面有待完善。党政联合发文信息（规范性文件是党政联合发文的一部分）审查见诸2012年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《党政机关公文处理工作条例》以及2019年中共中央印发的《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》，这两部条例均没有对所审查的公文是否予以公开进行规定。党务公开规定则见于2017年的《中国共产党党务公开条例（试行）》，该条例同样没有对党政联合发文能否进行合法性审查予以规定。党政联合发文审查与公开规定存在于不同的党内法规条例之中，不但增

^① 参见王婵、肖金明《论党内规范性文件向国家法律的转化》，《理论导刊》2019年第10期。

^② 参见张力《党政联合发文的信息公开困境与规则重塑：基于司法裁判分析》，《中国法学》2020年第1期。

加了制度运行的成本,而且上级党组织在进行实质性审查的同时,如果没有相应的公开权限,很容易增加下级公文制发主体不主动公开信息的可能。其二,公民获得本应该予以公开的党务信息是其合法权益,党政联合发文信息公开应当注重公民权利救济途径的构建。其三,如果将党政联合发文视为政府信息,那么党委在文件中署名落款则表明其处于附属地位,党委的领导作用将会弱化。同时,各级党委要对各级司法机关进行领导,司法机关要贯彻落实党的各项政策、决议与决定等。按照《中华人民共和国行政诉讼法》第五十三条与《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》第一百四十五条至一百五十条的相关规定,^①人民法院有权在行政诉讼中对行政机关规范性文件进行合法性审查。如果党政联合发文是党委制发,该文件必然体现了党委的领导意志,司法机关对该文件进行审查,违背了司法机关要接受党的领导的政治规矩,削弱党的领导地位,这显然与我国的政治现实不符合。

事实上,党政联合发文信息公开存在困境的主要原因在于党内法规与国家法律对党政联合发文能否公开没有明确地界定。根据《中华人民共和国政府信息公开条例》对“政府信息”的定义,政府信息公开的主体应是行政机关,包括其内设机构,不包括司法机关、立法机关或党的机关。^②以此定义作为标准,党务信息一般被排除在政府信息范畴之外,公民在行政诉讼中也就不享有条例第五十一条规定的权利救济途径。^③如果党政联合发文属于党务信息,那么根据《中国共产党党务公开条例(试行)》有关规定,涉及经济社会发展、重大民生措施等的党政联合发文信息,党有关组织或部门应当主动公开。但是,根据《中国共产党党务公开条例(试行)》相关规定,党务公开需要经过“提出一审核一审批一实施”四个步骤。按照《中国共产党党务公开条例(试行)》第十五条的解释,有权提出党务公开的主体是“党的组织有关部门”,这个“有关部门”同时也是能够公开党务信息的部门。这样看来,党政联合发文公开不存在依申请公开,只有党的有关部门主动公开。行政诉讼中因党政联合发文不属于政府信息,公民申请公开的请求一般得不到人民法院的支持,而《中国共产党党务公开条例(试行)》也不存在当事人依申请公开的相关规定。

① 《中华人民共和国行政诉讼法》第五十三条规定“公民、法人或者其他组织认为行政行为所依据的国务院部门和地方人民政府及其部门制定的规范性文件不合法,在对行政行为提起诉讼时,可以一并请求对该规范性文件进行审查。”

② 《中华人民共和国政府信息公开条例》第二条将“政府信息”界定为行政机关在履行行政管理职能过程中制作或者获取的,以一定形式记录、保存的信息。

③ 《中华人民共和国政府信息公开条例》第五十一条规定,公民、法人或者其他组织……可以向上一级行政机关或者政府信息公开工作主管部门投诉、举报,也可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

因此，所有的问题与原因皆归结于一点，均指向党政联合发文信息能否公开。对此，有学者认为，由于党政联合发文形式具有行政规范性文件的特点，在此情形下党政联合发文可能产生外部法律后果，进而影响公民合法权利。^①党政联合发文运行过程的权力性与内容的公共性也引发了学术界对党政联合发文能否公开的理论探讨。有学者直接从公民申请信息公开角度指出党政联合发文在司法实践中面临的难题，由于我国现行法律法规并没有规定党政联合发文的备案审查主体，“当发生行政争议时，司法如何对待这些党政联合发文就成为颇为棘手的问题”。有学者认为，由于党政联合发文是党组织与行政机关共同制发的文件，因而党政联合发文不属于应当公开的政府信息。^②事实上，更多的学者是从党政联合发文备案审查机制角度考虑党政联合发文公开问题。因为政府是党政联合发文的主体之一，如果行政相对人请求人民法院对党政联合发文某一规范进行审查，人民法院是否有权进行审查存在疑问。^③因为，现行法律法规均没有规定此类文件的备案审查主体。^④此外，理论界就党政联合发文能否由人大审查更无共识。^⑤尽管党政联合发文公开面临诸多困境，但学者还是从公民权利角度指出，拒绝公民申请公开属于党政联合发文信息的行为是没有法律依据的。^⑥尤其是党政联合发文信息公开导致行政争议数量急剧高升，如果在现有法律制度框架中得不到有效化解，很可能成为社会不稳定根源。^⑦

笔者认为，党政联合发文应当坚持“公开为常态、不公开为例外”的原则。这是因为，党政联合发文信息能否公开，不但需要考虑党政联合发文自身特点以及与之相关的审查备案机制诸多问题，而且还应当认识到，权利得到平等对待、权力得到制约监督是党政联合发文信息公开的基本动力。一方面，党政联合发文信息公开是实现公民合法权利的需要。知情权不但是公民行使管理国家事务和社会事务权利的前提，^⑧也是实现公民个人利益、特定利益与公共

① 参见陈征 《党政机关合并合署与行政活动的合法化水平》，《法学评论》2019年第3期。

② 参见章志远 《新时代我国行政审判的三重任务》，《东方法学》2019年第6期。

③ 参见程琥 《新条例实施后政府信息公开行政诉讼若干问题探讨》，《行政法学研究》2019年第4期。

④ 参见郭春镇、曾钰诚 《党规中的法理思维来源》，《理论探索》2019年第1期。

⑤ 参见谢维雁、段鸿斌 《关于行政规范性文件立法备案审查的几个问题》，《四川师范大学学报（社会科学版）》2018年第1期。

⑥ 参见蒋小燕、何大春 《政府信息公开的法律规制》，《武汉大学学报（哲学社会科学版）》2011年第3期。

⑦ 参见章剑生 《行政复议立法目的之重述——基于行政复议立法史所作的考察》，《法学论坛》2011年第5期。

⑧ 参见周汉华 《政府信息公开条例专家建议稿（草案·说明·理由·立法例）》，中国法制出版社，2003年版，第23页。

利益的前提。而知情权的实现离不开信息公开。信息公开是公民利益表达、利益实现的重要渠道。^①另一方面,党政联合发文信息公开也是规范权力有序运行的现实需要。全面从严治党向纵深发展的新形势必然要求对各级党组织的权力运行过程与运行结果进行监督,必然要求建立全覆盖的监督体系。作为党执政的重要手段,党政联合发文应当是实现权力监督全覆盖的重要环节,党政联合发文司法公开的本质是以监督力求实现对党政机关决策权力恣意行使的控制。中国特色的政治体制决定了党务信息是政府信息的源头,政府信息公开与党务信息公开具有密切的联系。^②如果公民在政府信息公开行政诉讼中不能实现其合法权益,必然会追溯政府信息源头,并通过政府信息公开行政诉讼倒逼党务信息公开。作为体现党的领导意志与领导决策的重要形式,党政联合发文内容一般是党的组织对某项公共事务作出基本原则、组织领导及部署安排,行政机关以此作为制定规范性文件的依据,或者直接将党政联合发文作为履行职责的规范性文件。随着党政机构统筹改革的深入开展,党政职能融合、机构融合更是导致党政联合发文激增。党政联合发文形式具有行政规范性文件的特点,其内容可能直接关涉公民合法权益。在此情形下,党的全面领导作用更加突出,党的执政权威也更加具体。党政联合发文内容的公共性涉及公民合法权益,其运行过程涉及党的组织职责权限。由此,公民权利保护与全面从严治党为党政联合发文信息公开提出了现实要求。

四 党政联合发文信息公开的机制构建

《中华人民共和国政府信息公开条例》与《中国共产党党务公开条例(试行)》既没有对党政联合发文能否公开作出明确规定,也没有规定申请信息公开当事人权利救济途径,党内法规与国家法律缺少有效衔接与协调成为党政联合发文公开存在“难解”的主要原因。因此,构建党政联合发文信息公开机制的必要前提应是党内法规与国家法律有效衔接,这也是党规国法互联互通的表现。^③为更有效地促进党内法规与国家法律的协调,党政联合发文司法公开应该满足以下基本要求。

① 参见郑方辉、尚虎平《中国法治政府建设进程中的政府绩效评价》,《中国社会科学》2016年第1期。

② 参见姜明安《中国政府信息公开制度的发展趋势》,《比较法研究》2017年第2期。

③ 参见王立峰《法政治学视域下党内法规和国家法律的衔接与协调》,《吉林大学社会科学学报》2019年第3期。

（一）建立党政联合发文审查公开联动机制

党政联合发文公开应当注重审查与公开联动衔接。《中华人民共和国宪法》第五条规定，一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。《中国共产党章程》总纲中也明确规定，党必须在宪法和法律的范围内活动。党的十九届四中全会提出坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。由于党是中国特色社会主义事业的坚强领导核心，只有坚持依规治党，构筑“三位一体”的法治建设布局，法治国家、法治社会、法治政府才有坚强的政治保障。党对国家机关的领导以各种公文为手段，有学者曾形象地称为“文件治国”。^①因此，有必要将党的规范性文件尤其是党政联合发文规范性文件纳入依规治党、制度治党范畴，即对党政联合发文进行合法合规审查。对党政联合发文进行合法合规审查是全面从严治党的要求，是依规治党的内在规定，也是党务公开的现实需要。因为审查是党政联合发文能否通过、能否公开的前提。

为保障依法行政与依法执政相结合，从源头上杜绝违法违规文件出台，真正做到“有件必备、有备必审、有错必纠”，保障公民、法人或者其他组织在信息公开行政诉讼中的合法权益，有必要探索建立党政联合发文审查公开联动机制。不过，需要指出的是，由于理论与实践的错位以及相关法律法规的缺位，实践中很多地方探索将党政联合发文备案审查权交由人大常委会行使，这种做法有待商榷，因为现行法律法规没有赋予人大常委会对党政联合发文进行备案审查的职责与职权。^②更重要的是，人大不对党的活动进行监督。因此，笔者认为党政联合发文备案审查权由党的组织行使最为合宜。针对具有规范性文件性质的党政联合发文，应当按照先报备审查后公开的程序。一是各级党委办公室在党政联合发文提交上级审查机关审查前，应当根据《中国共产党党务公开条例（试行）》相关规定提出党务公开方案，党的组织依照职权对党务公开方案进行审批，超出职权范围的必须按程序向上级党组织报批。上级党组织审查机关审查下级党组织报备的党政联合发文，应当同时对该规范性文件的公开方案进行审查。对属于下级党组织自主决定是否可以公开的规范性文件，对其公开方案作形式审查；对属于本级党组织决定的或应当予以公开的党政联合发文规范性文件，对其公开方案作实质审查。对应当予以公开的党政联合发文但没有公开方案的可作退回处理。二是下级党组织根据上级党

^① 张学博 《文件治国的历史观察：1982—2017》，《学术界》2017年第9期。

^② 参见孙轩柏 《不应审查党政联合发文》，《人民代表》2013年7月23日，第3版。

组织对报备文件审查与公开的意见,对予以审核通过的且需要进行公开的党政联合发文进行公开处理,并将公开的结果及时反馈审查机关。将党政联合发文公开权限的一部分交由对规范性文件进行审查的上级机关,以督促下级党组织履行党务信息公开义务。需要注意的是,尽管从长期发展趋势看,党政联合发文会继续存在。但上级党组织在备案审查时,还是应当减少下级党组织制发党政联合发文形式数量,尤其不要以党政联合发文这种决定性方式直接干预国家法律系统。^①

(二) 建立党政联合发文申请公开机制

党政联合发文信息公开机制注重公民权利维护与救济。有学者建议将党务公开的申请权赋予党员,^②原因在于现行的《中国共产党党务公开条例(试行)》只有党组织主动公开方式,不存在党员依申请公开方式。而《中华人民共和国政府信息公开条例》则赋予公民、法人或其他组织依照申请获取政府信息的权利。党政联合发文信息公开之所以面临困境,一方面可能是个别党组织不想公开、不愿意公开;另一方面也有可能是党组织或部门想公开,却因没有合适公开方式而未予公开。《中国共产党党务公开条例(试行)》第八条规定表明党务信息的多样性,不适宜向所有公开对象采用同一公开方式。这些都说明党务信息依申请公开的必要性。因此,应当赋予党员或群众申请党务信息公开的权利,这既是公民权利实现与权利救济的重要举措,也有利于密切党群关系。

党政联合发文依申请公开机制不妨借鉴《中华人民共和国政府信息公开条例》的相关规定与原则,着重解决以下几个方面的问题。一是由谁申请,即谁具有申请权。《中华人民共和国政府信息公开条例》对申请人的资格规定较为宽泛,但党政联合发文信息申请公开处于起步探索阶段,可以采取循序渐进的做法。即根据信息的类型,赋予普通公民、党员及特定群体不同权限的申请权,即申请权源于所要获取信息的类型。二是向谁申请。根据《中国共产党党务公开条例(试行)》,各级党委办公厅(室)承担本级党委党务公开的具体工作,那么其自然成为党务信息申请公开的主管机构。三是如何申请。参照《中华人民共和国政府信息公开条例》第二十九条规定,公民、法人或者其他组织……采用包括信件、数据电文在内的书面形式;采用书面形式确有困

^① 参见祝捷、宋静《党内法规体系的结构耦合特征及其实践意义——基于系统论的思考》,《理论与改革》2020年第1期;管华《党内法规制定技术规范论纲》,《中国法学》2019年第6期。

^② 参见张炜达、高小芳《论党务公开范围——兼与政务公开范围之比较》,《西北大学学报(哲学社会科学版)》2019年第1期。

难的，申请人可以口头提出，由受理该申请的政府信息公开工作机构代为填写公开申请。四是申请什么。就公民、法人或社会组织而言，其申请的党务信息可以包括但不限于：党领导经济社会发展、涉及人民群众生产生活的党务信息；涉及特定群众切身利益的党务信息等。五是申请的救济途径。现行《中国共产党党务公开条例（试行）》第二十一条、第二十三条分别规定，党的组织应当每年向有关党员和群众通报党务公开情况，并纳入党员民主评议范围，主动听取群众意见；对违反本条例规定并造成不良后果的，应当依规依纪追究有关党的组织、党员领导干部和工作人员的责任。针对应当公开党务的信息申请，相关部门不履行职责、拒不回复的，公民、法人等可以按照党内法规及相关制度向有关部门（如纪委）对相关部门或人员进行检举或举报，或向党组织的上一级进行申诉。

（三）建立行政机关、法院与党委三者沟通互动机制

党政联合发文信息公开机制构建要坚持党的领导。党的领导作用在党政联合发文信息公开中具体表现为党的组织作为公文制发主体或共同制发主体，有权决定是否予以公开、由谁公开、如何公开。行政机关与人民法院在坚持党的全面领导下，严格依照法律履行各自法定职责。行政机关应当慎用党政联合发文形式，否则法院无论如何都难以将其作为“行政权力”而纳入司法审查范围，只能将其拒之门外。^①

因此，如果已建立党政联合发文申请公开机制，申请人对党政联合发文的申请公开应该指向党的部门而不是政府部门。行政机关既可以采取“党委授权”的先行规则，即“同为联合发文机关的行政机关先咨询相关党组织，获得准许后再根据便民原则予以公开”。^②也可参照《中华人民共和国政府信息公开条例》第三十六条的规定答复申请人应当向党的有关部门提出申请并告知方式、途径和时间。如果不存在党务信息依照申请公开的方式且该党政联合发文信息属于不应公开信息，行政机关应该告知申请人不公开并说明理由。申请人如果以行政机关的答复内容作为向人民法院提起诉讼的理由，人民法院应当受理，因为按照《中华人民共和国行政诉讼法》第五十一条的规定，行政机关对申请人的回复行为属于可诉行为，且不属于《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》中不可受案范围。此外，人民法院案件受理时，如果发现案件涉及党政联合行文信息公开的问题，可参照《中华

^① 参见林鸿潮《党政机构融合与行政法的回应》，《当代法学》2019年第4期。

^② 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》，《中国法学》2020年第1期。

《中华人民共和国行政诉讼法》第二十四条及《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》第七条规定,^①探索实行同级人民法院不应审理对同级人民政府提起的涉及党政联合发文信息公开的行政诉讼。如此既体现同级司法机关要接受同级党委的领导,也避免人民法院在审判中受到党委或政府干扰。对这类案件,人民法院可提出申请交由上级人民法院审理,因为上级人民法院与下级人民法院所属的党的组织不存在领导关系。不过,按照我国的政治实践与司法实践,上级人民法院并不能直接要求下级政府直接公开党务信息,也不能要求党的组织直接公开党务信息。因此,可以参照人民检察院提起抗诉程序的思路,由上级人民法院向同级党委报告、反馈或提出司法建议,由同级党委对下级党委制发的党政联合发文进行审查。对属于应当公开的党政联合发文,同级党的组织应当要求下级党的组织进行及时公开。对不应当公开的党务信息,上级人民法院可依照最高人民法院的指导案例依法作出判决。

(四) 党政联合发文司法实践应侧重完善行政行为的合法性机制

党政联合发文涉及交叉的党务与国务事项最终都需要党内法规与国家法律予以共同调整,而在此之前,党政联合发文还将继续发挥作用。因此,有必要分清党政联合发文与行政规范性文件界限,并以党政联合发文公开倒逼法治政府建设。从当前党政联合发文引发政府信息公开行政争议案件来看,由于人民法院“往往从形式标准出发将党政联合发文排除在《中华人民共和国政府信息公开条例》”之外,^②不但容易造成公民、法人或者其他组织的合法权益受损,也不利于法治政府建设。法治政府建设要求行政机关行政行为既要实体合法,又要程序合法。由于目前党政联合发文信息公开处于政府信息公开与党务公开的模糊地带,行政机关行政行为是否合法可以成为倒逼党政联合发文信息公开的重要突破口,因为依法行政客观要求行政机关负有说明理由的程序义务,司法实践中人民对行政行为程序是否存在瑕疵的认定在一定程度上影响人民法院的判决方式。^③尽管新修订的《中华人民共和国行政诉讼法》将行政程序瑕疵分为“违反法定程序”与“程序轻微违法”两种,但只要程序存在瑕疵且影响原告实体权利的行政行为均属于可撤销的行政行为。因此,司法机关

① 《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》第七条规定,基层人民法院对其管辖的第一审行政案件,认为需要由中级人民法院审理或者指定管辖的,可以报请中级人民法院决定。

② 章志远 《新时代我国行政审判的三重任务》,《东方法学》2019年第6期。

③ 参见梁君瑜 《行政程序的三分法与司法审查》,《法学家》2017年第3期。

应在行政诉讼过程中对行政行为进行严格的合法性审查，包括审查法律依据是否充分、适用是否准确等。

具体而言，一旦党政联合发文进入行政诉讼领域，人民法院在审理涉及党政联合发文案件时，可探索引入“实质性判断标准”，即在司法审查过程中应当考虑党政联合发文是否对公民、法人等其他组织实体权利产生影响，是否已经成为行政机关作出行政行为的直接依据，以及党政联合发文能否作为行政机关履行行政管理活动的合法依据。如果行政机关的具体行政行为涉及甚至侵犯到信息申请人的合法利益，那么按照《中华人民共和国行政诉讼法》第三十四条的规定，被告（行政机关）应对其作出的行政行为负有举证责任，应当提供作出该行政行为的证据和所依据的规范性文件。被告（行政机关）不提供或者无正当理由逾期提供证据，视为没有相应证据。需要注意的是，这里所提及的规范性文件，一般是指行政规范性文件。按照最高人民法院指导案例解释〔（2018）最高法行申第798号裁定书〕，党政联合行文是党务信息，不属于政府信息，因而也应当不属于行政规范性文件。如果行政机关所依据的规范性文件是党政联合发文规范性文件，而不是根据党政联合发文制发的行政规范性文件，相当于行政机关没有规范性文件依据而作出了具体行政行为，行政机关应承担举证不利后果。

总之，作为政治系统与法律系统的耦合与共生的结果，党政联合发文是党内法规与国家法律互通互联、互相补充的具体体现，实质在于实现执政党领导国家的地位和作用。^① 它“可以最迅速和最有效地推进国家和社会改革、治理中出现的问题”。^② 尤其中央层面党政联合发文本质上可被视为党的领导将法律问题政治化的重要体现，是党将党的方针、政策融入政府的具体行政并进而塑造政府行政决策和行政行为的运作方式。^③ 作为执政党治国理政的具体形式，党政联合发文涉及党委、政府等各个治理主体，甚至影响到公民、法人或者其他组织的合法权益。在全面依法治国与全面从严治党的新形势下，公民权利保障与各级党委接受权力监督对党政联合发文信息公开提出了现实需要，即党政联合发文信息公开有利于公民、法人或其他组织知情权的实现，同时也是实现权力监督全面覆盖的重要环节。而党政联合发文信息公开司法实践中，大多人民法院坚持形式主义的审理标准却恰恰有意或无意地忽视了这两点。当然，党政联合发文公开尤其是党政联合发文司法公开不能简单地仅从国家法律

① 参见姜明安《论党内法规在依法治国中的作用》，《中共中央党校学报》2017年第2期。

② 常纪文《把握好国家立法与党内法规制定的关系》，《学习时报》2014年3月3日，第A5版。

③ 参见王建芹、农云贵《党规之治：法治政府建设的中国进路》，《广西社会科学》2017年第6期。

角度入手，还应考虑党政联合发文指涉的党内法规的制度体系与政治系统。因此，党政联合发文信息公开机制构建应以党内法规与国家法律衔接协调为前提，在坚持党的领导原则下，灵活平衡党委、政府、法院三者之间职权关系，并注重保障公民合法权利。事实上，党政联合发文信息公开还涉及党政联合发文对外效力、属性认定以及人民法院对作为内部管理的党政联合发文判决逻辑等诸多问题，而这些问题也需要研究者与实务部门予以格外关注。

Judicial Practice , Existing Problem and Mechanism Construction of Information Disclosure of Documents Jointly Issued by the Party and Government

Li Hongchuan

Abstract: As a normative document for the Party and government organs to perform their duties , The content of documents jointly issued by the Party and government may involve the legitimate rights and interests of citizens and legal persons , and its operation process is related to the Party’ s governance ability and governance level , So the information disclosure of documents jointly issued by the Party and government is of practical significance to guarantee the rights of citizens and improve the quality of full , rigorous self-discipline of the Party. However , in the judicial practice , the common practice that the request of information disclosure of documents jointly issued by the Party and government being rejected by the people’ s court not only ignores the legitimate rights and interests of the administrative counterpart , but also is not conducive to the realization of comprehensive coverage of power supervision. The difficulty of openness of documents jointly issued by the Party and government lies in the incongruity between the inner-Party laws and regulations and the state laws , that is , “the regulations on the opening of Party affairs” and “the regulations on the disclosure of government information” neither make clear provisions on whether the documents jointly issued by the Party and government can be made public , nor provide a right remedy for the Parties who apply for the disclosure of information. Based on this , the Mechanism of information disclosure of documents jointly issued by the Party and government should start from the effective convergence

and coordination between the inner-Party laws and regulations and the state laws , that is to explore the linkage mechanism of the review and openness of documents jointly issued by the Party and government , the mechanism of disclosure on request , the communication and interaction mechanism of the court , the administrative organ and the Party committee department and the legality mechanism of administrative action.

Keywords: Documents Jointly Issued by the Party and Government; Government Information Disclosure; Opening of the Party Affairs; Mechanism of Information Disclosure

(编辑: 蔡江美 张诗瑶)