

110接处警政府信息公开的困境与出路

史 诗

华东政法大学法律学院, 上海

收稿日期: 2023年5月11日; 录用日期: 2023年7月5日; 发布日期: 2023年7月14日

摘 要

公安机关兼具刑事侦查和行政执法职责, 110接处警中的信息既可能是刑事司法信息也有可能是行政执法信息。刑事与行政界线模糊、过程性信息和内部信息标准滥用造成110接处警政府信息公开的范围被不当限缩。实践中需要以刑事立案为区分界限, 立案后获得的信息属于履行刑事司法职能不得公开, 而立案之前的信息应当被认定为政府信息, 符合条件的接处警信息应当公开。

关键词

110接处警, 政府信息公开, 刑事司法职权, 豁免公开

Dilemma and Solutions for the Government Information Disclosure for 110 Police Calls

Shi Shi

Law School, East China University of Political Science and Law, Shanghai

Received: May 11th, 2023; accepted: Jul. 5th, 2023; published: Jul. 14th, 2023

Abstract

Public security authorities have both criminal investigation and administrative law enforcement responsibilities, and the information in 110 police calls may be both criminal justice and administrative law enforcement information. The blurring of criminal and administrative boundaries, the abuse of process information and internal information standards cause the scope of government information disclosure in the 110 police calls to be unduly limited. In practice, it is necessary to take the criminal case as the boundary of distinction, and information obtained after the case is filed is not allowed to be disclosed in the performance of criminal justice functions, while infor-

mation before the case is filed should be recognized as government information, and eligible police information should be disclosed.

Keywords

110 Police Calls, Government Information Disclosure, Criminal Justice Authority, Exemption from Disclosure

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



1. 问题的缘起

110 接处警对于中国警务现代化具有里程碑式的意义。中国的 110 报警服务起始于 20 世纪 90 年代的福建漳州,并随着时代的发展不断拓宽其功能,在加强群众联系,规范警务活动,打击违法犯罪等方面起到重要作用[1]。国务院在 2019 年 5 月对已颁布施行十年之久的《中华人民共和国政府信息公开条例》(以下简称《条例》)进行了修订,为公民、法人或者其他组织依申请获取政府信息提供了一个切实可靠的法治路径。公安机关作为政府组成部门,自然承担着处理依申请公开政府信息的工作。面对申请人长时间、高频次、大数量的申请公开 110 接处警政府信息,公安机关一时间疲于应对。同时,公安机关在具体办理依申请公开 110 接处警政府信息案件的过程中,也对 110 接处警政府信息的组成部分、各部分信息的属性及其是否应当予以公开等问题产生了认知分歧,“同案不同判”的现象时有发生。纵观既有学术研究,论者大多是从完善 110 接处警工作的角度来探究提升 110 接处警工作效能之路径[1] [2],对于 110 接处警政府信息依申请公开的问题,鲜有学者予以关注。

2. 110 接处警政府信息公开的范围

公安机关行使行政职权肇始于接处警阶段,接处警是大量刑事、行政案件处理的首要环节。公安机关在接处警中会获得大量的信息,要确定这些信息的属性以及是否属于接处警中的政府信息,第一步就要厘定清楚接处警政府信息公开的范围。

2.1. 110 接处警

作为一种应急行政,110 接处警兼具公共性、紧急性和资源稀缺性的特定,因此必须对概念的范围进行准确界定[3]。2003 年公安部出台了《110 接处警工作规则》(以下简称《工作规则》)以规范公安机关接处警行为,但该规范性文件未对接处警的概念范围作出界定,而是以公安机关处理不同的事务为分类标准,规定公安机关在受理不同事务时应当遵守的行为规范。有学者主张,按照《工作规则》第二十四条¹,接处警应当是包括接警(受理)、派警、出警、处置、处理结果等各个环节的活动[2]。该界定方法是以行为顺序为依据,将不同处理环节列举纳入接处警概念范畴。此方法割裂了不同环节之间的联系,未归纳出各环节的共通之处,且列举的每一环节的小概念界限仍然不清晰,因此由各环节组成的大概念的内涵外延也无法厘定清楚。接处警并非单一、独立的行政活动,而是一系列相互联系的行政或司法活动的总和。110 报警台接到报警电话之后,指挥中心根据“就近处警”“分类处警”的原则向派出所值班民警发出指令,处警民警迅速至现场展开工作,此后及时填写“接处警登记表”,并将此表呈报公安

¹ 《110 接处警工作规则》第 24 条:处警民警到达现场后,应当根据有关规定对警情妥善处置。处警结束后,应当及时将处警情况向 110 报警服务台反馈,并做好处警记录。处警结果需要制作法律文书的,按有关规定办理。

派出所领导备案，若报案人需要接报案的相关文书，公安派出所还需要根据“接处警登记表”制作“报警回执单”，到此，处警程序宣告结束。110 接处警的整个过程是有连续性的，虽然处警阶段不同，但各个阶段很难用单一的行政行为类型来描述^[4]。

2.2. 110 接处警政府信息

接处警是一系列活动的组合，那么公安机关在接处警活动中获得的信息是否都是接处警政府信息呢？在我国，公安机关既是行政机关又是司法机关，既可以履行治安管理职能又可以履行刑事侦查职能，因此 110 接处警活动中获得的信息既有政府信息又有司法信息。2018 年 8 月，公安部对《公安机关执法公开规定》(以下简称《公开规定》)第 2 条进行了修订。修改前的公安执法公开是指将刑事执法、行政执法的依据、流程、进度、结果等相关信息，以及开展网上公开办事活动等，面向社会公众或者特定对象公开²。此时执法公开包括主动公开和向特定对象公开，但依申请类执法信息 18 年修订后不再适用，仅适用于主动公开类和网上公开办事类信息，依申请获取的执法信息由《条例》管理³，从体系解释上看，《公开规定》中的“执法信息”包含了刑事、行政执法的相关信息，但第 2 条却规定按照《条例》的规定来申请“执法信息”，这明确了《条例》的调整范围仅限于行政机关履行行政职责时获取的信息⁴。根据上位法优先的原则，执法信息中的刑事相关信息不得依《条例》申请公开。

3. 110 接处警政府信息公开面临的难题

公开是专断的天敌，110 接处警信息公开是监督公安机关依法活动的良方。在“中国裁判文书网”上，以“行政案件”为案件类型，“公安机关”为行政主体，“110 接处警”“政府信息公开”“不属于政府信息”为关键词进行全文检索，共检索到 56 篇文书，绝大部分案件以驳回原告诉讼请求和驳回起诉结案。驳回的理由主要有以下三种：申请的信息属于刑事办案中材料而非政府信息(14 篇)、属于内部信息(37 篇)、属于过程性信息(8 篇)，属于内部事务信息这一理由占比最大。本小节将立足于典型案例，分析 110 接处警政府信息公开面临的困境。

3.1. 接处警政府信息与刑事侦查信息界限模糊

2014 年最高法院公布的奚明强诉公安部案⁵，奚明强向公安部申请公开三份文件，公安部认为属于国家秘密不予公开，奚明强诉至法院。一审法院认定原告申请公开的信息属于公安机关在侦查刑事犯罪中形成的信息，不属于政府信息，不得公开，二审维持原判。最高院总结典型意义认为，公安机关兼具刑事司法和行政执法职责，在履行刑事司法职能时获取的信息不属于《条例》第 2 条规定的政府信息。2019 年《条例》第 2 条的修改⁶，突出了“履行行政管理职能”这一要素，即公安机关在履行刑事司法职能时获取的信息不属于政府信息成为共识。那么接下来要思考的就是公安机关在接处警阶段如何分辨其行使的是行政管理职能还是刑事司法职能的问题。

² 《公安机关执法公开规定》(2012 年，现已失效)第 2 条：本规定所称执法公开，是指公安机关依照法律、法规、规章和其他规范性文件规定，向社会公众或者特定对象公开刑事、行政执法的依据、流程、进展、结果等相关信息，以及开展网上公开办事的活动。

³ 《公安机关执法公开规定》(2018 年)第 2 条：本规定适用于公安机关主动公开执法信息，以及开展网上公开办事。公民、法人或者其他组织申请获取执法信息的，公安机关应当依照《中华人民共和国政府信息公开条例》的规定办理。

⁴ 《政府信息公开条例》第 2 条：本条例所称政府信息，是指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。

⁵ 中国法院网：全国法院政府信息公开十大案例之二：奚明强诉中华人民共和国公安部案 (<https://www.chinacourt.org/article/detail/2014/09/id/1437615.shtml>)，最后访问日期：2020 年 3 月 26 日。

⁶ 《中华人民共和国政府信息公开条例》(2008 年)第 2 条：本条例所称政府信息，是指行政机关在履行职责过程中制作或者获取的，以一定形式记录、保存的信息。

《中华人民共和国政府信息公开条例》(2019 年)第 2 条：本条例所称政府信息，是指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。

我国公安机关身兼行政执法和刑事侦查的双重职能，两者职能交错在所难免，立法赋予了公安机关两类权力，同时也就赋予了公安机关程序选择的裁量权，这种裁量权的后果是公安机关可以宽松的在行政程序和侦查程序之间选择^[5]。案件的调查需要遵循认识规律，接处警是公安机关接触案件的第一阶段，尚未深入调查，很难直接给出结论认定该案属于行政管理还是刑事犯罪。同时，由于将破案率作为考核公安机关的重要指标，所以实践中存在一开始将案件归于行政程序，破案后转为刑事程序的做法。这些客观或是主观因素均导致公安机关在接警时偏向行政立案，但是一旦有人申请公开接处警时获取的信息，公安机关又会以相关信息属于行使刑事职权时获得为由拒绝公开，这实际上是对“行使刑事司法职权”作了扩大解释，只要行为方式上不属于行政法上规定的手段，就不认定是在行使行政职权时获得信息。这种界定方法混淆了行政与刑事职权的边界，限缩了接处警信息中政府信息的公开范围。

3.2. 110 接处警政府信息豁免公开的滥用

3.2.1. 过程性信息豁免公开的滥用

上文已述，110 接处警是从接警到出警到处置再到最后处理结果反馈等一系列相互联系的活动构成的，但这往往被认为是行政处理或者刑事处理的一个步骤，因而在此过程中获得信息被认定为是过程性信息。以黄桂梅案⁷为例，丰台区法院直接认定 110 接处警记录属于过程性信息而豁免公开，但是未对为何接处警记录属于过程性信息展开讨论，缺乏足够的说服力。而在储祥山案中，一审法院主张：过程信息是指行政机关在作出决定之前准备过程中形成的，处于讨论、研究或者审查过程中的信息。接处警工作登记表是一种格式化的登记表，意在记录报警、接警、处警的相关情况及结果，显而易见，不属于过程性信息⁸。二审法院进一步阐述：为了保护最终决策尚未完成、正处于调查、讨论“过程中”的信息才可以豁免公开。被告处警已经结束，相关信息也不再属于过程性信息。两审法院通过对程性信息的概念和认定依据的分析说明，认定 110 接处警信息在处警结束之后应当公开⁹。此两则案例代表了实务界对 110 接处警信息的典型观点，目前对 110 接处警信息书否属于过程性信息可豁免公开尚无定论。

3.2.2. 内部信息豁免公开的滥用

内部信息也是实务中常见的不公开理由。2010 年公布的《国务院办公厅关于做好政府信息依申请公开工作的意见》(以下简称《意见》)中规定：行政机关在日常工作中制作或者获取的内部管理信息一般不属于《条例》中应公开的政府信息¹⁰。《意见》未列举哪些信息属于内部管理信息，仅以“日常生活”作为判断标准，模糊性较大。2019 年《条例》增加了内部事务信息不予公开的规定，并列举了人事管理、后勤管理、内部工作流程等几项典型的内部事务信息¹¹。就研究的案例来看，原告申请公开 110 接警电话录音、处警记录视频的，大部分法院以内部信息为由认定可豁免公开。《公安机关现场执法视音频记录工作规定》(以下简称《工作规定》)明确接受 110 报警后处警必须使用执法记录仪录像，此后录像还需要按照内部规定统一存放、分类管理¹²，因而当相对人申请公开接处警后的执法录音、录像时，有公安机关主张此类录音、录像是为了内部管理需要而录制的，属于内部管理信息不应当公开。

⁷ 详见北京市丰台区人民法院(2016)京 0106 行初 10 号行政判决书。

⁸ 详见如东县人民法院(2013)东行初字第 0087 号行政判决。

⁹ 详见南通市中级人民法院(2014)通中行终字第 0080 号判决书。

¹⁰ 参见国务院办公厅：《国务院办公厅关于做好政府信息依申请公开工作的意见》国办发[2010] 5 号。

¹¹ 《政府信息公开条例》第 16 条：行政机关的内部事务信息，包括人事管理、后勤管理、内部工作流程等方面的信息，可以不予公开。

¹² 《公安机关现场执法视音频记录工作规定》第 4 条：对于以下现场执法活动，公安机关应当进行现场执法视音频记录：(一) 接受群众报警或者 110 指令后处警……

第 9 条：公安机关应当建立现场执法记录设备和现场执法视音频资料管理制度。执法办案部门应当指定专门人员作为管理员，负责管理设备、资料。

4. 构建 110 接处警政府信息公开的判断标准

4.1. 正确区分行政执法与刑事司法职能

行政违法和刑事犯罪两者有本质上的差别，不能概括的认为严重的行政违法就是犯罪，因为严重的社会危害性这一标准极为模糊，此主观性强的标准易将许多行政违法认定为犯罪^[6]。刑事犯罪侵害了法益，因而值得科处刑罚，但是行政违法并未侵犯法益，是对国家颁布的行政法律的不服从，处罚也不带有明显的谴责^[7]。我国是成文法国家，对刑事犯罪或行政违法的处罚必须严格依据法律。而文字模糊性的特点就决定了成文法对犯罪行为的描述有可能包含行政违法，如果该行为侵害并非刑法所要保护的法益时，司法机关应通过实质解释将其排除在犯罪之外^[6]。

在接处警阶段，部分案件可以运用质的差异说辨别行政与刑事案件的差异，但不可否认的是，有一部分案件必须经过调查才能做出区分，公安机关难以在接触之初就做出判断。针对这部分需要调查的案件，应以刑事立案为区分界限，如果已经刑事立案，则立案后获得的信息属于履行刑事司法职能不得公开，而立案之前的信息应当被认定为政府信息，符合条件的接处警信息应当公开。有规定认为对已经由行转刑的案件，不撤销行政案件¹³。这实际上表明，即使某一案件经调查后由行政转为刑事案件，刑事立案前的行为仍然被认定为是在履行行政职能，因此行政案件也不撤销。类似的，公安机关在以刑事手段调查后发现案件不构成犯罪，应当交由本机关或其他机关予以行政处理¹⁴。如此，此类案件的本质上依然属于行政案件，所获得的信息也应当属于政府信息。

4.2. 接处警中过程性信息和内部信息的再判断

4.2.1. 接处警政府信息一般不属于过程性信息

任何行为均需历经一系列过程，无过程则无行为，过程性信息则是在行为过程中产生的信息^[8]。过程性信息尚未成型，并非可以被相对人直接使用的正式、准确、完整的信息，它的公开可能会误导公众，引发不必要的猜测、有违公平原则，因而过程性信息被认为是可以豁免公开的正当理由。2019 年《条例》整合之前各地方、各部门规范性文件的规定，以行政法规的形式确定了过程性信息可以不公开，法律、法规、规章认为应当公开从其规定¹⁵。《条例》使用的是“可以不公开”并非“应当不公开”，过程性信息并非可以绝对豁免公开，而是一种可裁量豁免公开的信息，不少学者主张对过程性信息须进行分割处理，以过程性信息的性质来辨别是否可以公开¹⁶。首先要区分行政决策前和决策后的过程性信息，如果行政活动已经外部化，相关信息也就不再处于未成型和不成熟的状态；民众对过程性信息中的事实信息享有知情权，而意见类信息出于保护坦率交流的考虑应当豁免公开。

前述两个案例体现了法院对于 110 接处警信息是否可以过程性信息为由豁免公开的代表性观点。本文认为 110 接处警政府信息一般不得以过程性信息为由豁免公开。110 接处警政府信息内容包括接处警记录、接处警处理结果、执法记录仪录音录像等，与《条例》列举的讨论记录、过程稿、磋商信函等不同，公安机关对此类信息没有进一步请示、讨论、磋商的行为，不能对办案人员坦诚交换意见产生影响。且上述内是对 110 接处警过程的客观记录，并不包含个人对事件的评价性信息，应当认定为事实信息^[9]，

¹³《公安机关办理行政案件程序规定》第 172 条：公安机关根据行政案件的不同情况分别作出下列处理决定：（五）违法行为涉嫌构成犯罪的，转为刑事案件办理或者移送有权处理的主管机关、部门办理，无需撤销行政案件。公安机关已经作出行政处理决定的，应当附卷；

¹⁴《公安机关办理刑事案件程序规定》第 147 条：经过审查，对于不够刑事处罚需要给予行政处理的，依法予以处理或者转送有关部门。

¹⁵《政府信息公开条例》(2019 年)第 16 条：行政机关在履行行政管理职能过程中形成的讨论记录、过程稿、磋商信函、请示报告等过程性信息以及行政执法案卷信息，可以不予公开。法律、法规、规章规定上述信息应当公开的，从其规定。

¹⁶持此观点的学者有：任佳艺：“行政决策过程性信息公开的司法审查体系建构”，载《中州学刊》2018 年第 9 期；张鲁萍：“过程性信息豁免公开之考察与探讨”，载《广东行政学院学报》2011 年第 4 期等。

是公安机关后续处理的事实依据。从时间上来看，相对人申请公开接处警政府信息一般在接处警结束之后，此时行为已经外部化，内容业已确定，属于成熟的行为。因此，110 接处警政府信息一般不得以属于过程性信息为由豁免公开。

4.2.2. 接处警中的录音录像一般不属于内部信息

2019 年《条例》增加了“内部事务信息”不公开的规定¹⁷，2010 年《意见》中规定的“日常内部管理信息”不公开¹⁸，这里可免除公开的内部信息仅是指对行政机关内部工作人员产生影响，是行政机关在日常生活制作、获取的无关公共利益的信息[10]。内部信息豁免公开的主要理由是此类信息无关公益，不影响民众的知情权，公开反而会增加行政机关的负担[11]。同过程性信息一样，内部信息并不是可绝对豁免公开的一类信息，需要经过一系列判断。第一，不予公开的内部信息必须与行政机关履行行政管理职能无关。《条例》第 2 条规范了政府信息的范围，若行政机关制作的、名义上只供内部参考的文件事实上与履行行政管理职能相关，一律不得豁免公开。第二，可豁免公开的内部信息必须在“日常工作”获取。前述“履行行政职能”主要是从效力的角度来判断，如果相关信息已经具有外部效力那么则不可豁免公开。而效力考察因素不可避免的将内部信息与内部行政行为联系在一起，认定只要是内部行政行为中获得的信息就可豁免公开。然而内部行政行为虽然不产生外部效力，但是若将涉及的信息全部不公开则无异于将行政权运作过程置于“暗箱”之中，显然违背了提高工作透明度的立法目的¹⁹，因而第一项效力标准不可作为辨别内部信息的唯一标准。“日常工作”是从信息内容的角度出发，与公共利益没有关系的，维持机关运转的事务信息可豁免公开。这类信息一般与行政权行使无关，也不能服务公众且较为琐碎，豁免公开是为了减轻行政机关为搜集、提供这些公益无涉的信息的负担[12]。

110 接警后的处警活动必须录音录像，这有助于对公安机关办案活动的监督和制约。《工作规定》第三章也明确，执法记录仪的录音录像需要内部管理，但是这不能认定为处警过程中的录音录像就属于内部信息。无论是何机关都需要对获得的信息进行管理，不能认为只要行政机关内部对这些信息的归档、储存等有规定，这些信息就属于内部信息。从效力上判断，相关录音录像是公安机关在履行接处警职责过程中制作形成的，是对处理过程的一种记录，显然与被录音录像人的权利义务相关，已经具有外部效力，并非公益无涉的信息。从信息的内容上判断，录音录像记录的内容并非是公安机关的内部琐碎事务，也具有服务当事人的特征，不公开也会影响当事人的知情权。因此，110 接处警过程中的录音录像不能被认定为是内部信息而豁免公开。

5. 结论

110 接处警信息公开是监督公安机关依法活动的良方，是推动公安机关职能转变、深化“放管服”改革的重要环节。公安机关兼具行政执法和刑事司法两种职能，因此 110 接处警中获取的信息可能属于政府信息也可能属于刑事司法信息。司法实践中大量存在着因行政与刑事分界模糊、过程性信息和内部信息标准滥用造成的接处警政府信息不公开的案件。应当以刑事立案为区分界限，立案后获得的信息属于履行刑事司法职能不得公开，而立案之前的信息应当被认定为政府信息，符合条件的接处警信息应当公开。接处警政府信息一般不属于过程性信息，公开不会影响办案人员坦率地交换意见。接处警中的录音录像一般不属于内部信息，是公安机关在履行接处警职责过程中制作形成的，具有外部效力并非公益无涉的信息，不得豁免公开。

¹⁷ 《政府信息公开条例》(2019)第 16 条：行政机关的内部事务信息，包括人事管理、后勤管理、内部工作流程等方面的信息，可以不予公开。

¹⁸ 参见国务院办公厅：《国务院办公厅关于做好政府信息依申请公开工作的意见》国办发[2010]5 号。

¹⁹ 《政府信息公开条例》第 1 条：为了保障公民、法人和其他组织依法获取政府信息，提高政府工作的透明度，建设法治政府，充分发挥政府信息对人民群众生产、生活和经济社会活动的服务作用，制定本条例。

参考文献

- [1] 王世卿. 110 接处警的历史、现状、问题及规范化研究[J]. 中国人民公安大学学报(社会科学版), 2016, 32(6): 98-104.
- [2] 黄飞翔. 110 接处警制度现实困境及其法律思考[J]. 北京警察学院学报, 2018(3): 16-22.
<https://doi.org/10.16478/j.cnki.jbjpc.20180320.003>
- [3] 王炎, 汪进元. 110 接处警事务的范围界定与运行原则——兼评《人民警察法(修订草案稿)》[J]. 法学, 2017(12): 114-123.
- [4] 苏宇. 接处警法制的反思与重构[J]. 当代法学, 2017, 31(1): 89-99.
- [5] 张泽涛. 论公安侦查权与行政权的衔接[J]. 中国社会科学, 2019(10): 160-183.
- [6] 张明楷. 避免将行政违法认定为刑事犯罪: 理念、方法与路径[J]. 中国法学, 2017(4): 37-56.
<https://doi.org/10.14111/j.cnki.zgfx.2017.04.003>
- [7] 闻冬梅. 论刑事不法与行政不法区别的理论基础[J]. 学术交流, 2013(9): 51-55.
- [8] 王敬波. 过程性信息公开的判定规则[J]. 行政法学研究, 2019(4): 3-12.
- [9] 高文英, 姚永贤. 法治视野下的警务公开范围研究[J]. 中国人民公安大学学报(社会科学版), 2017, 33(4): 133-140.
- [10] 程琥. 《政府信息公开条例》的修改[J]. 国家检察官学院学报, 2016, 24(3): 65-82.
- [11] 薛亚君. 政府信息公开中“内部信息”公开豁免问题研究[J]. 情报理论与实践, 2016, 39(11): 33-36, 42.
<https://doi.org/10.16353/j.cnki.1000-7490.2016.11.007>
- [12] 梁艺. 政府信息公开中“内部管理信息”的判定[J]. 行政法学研究, 2015(1): 117-128.