

相对人的政府信息公开申请权问题研究

董燕飞

宁波大学法学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2023年9月11日; 录用日期: 2023年9月20日; 发布日期: 2023年11月16日

摘要

《政府信息公开条例》赋予相对人政府信息公开申请权, 以保障知情权的实现。本文围绕2019年《政府信息公开条例》修订后政府信息公开申请权的实践状况, 通过案例分析, 总结政府信息公开申请案件中所凸显的申请权滥用与申请权减损问题的表现形式, 分析导致上述问题出现的法律规范成因、制度理论成因和司法实践成因, 尝试探讨处理政府信息公开问题的一般原则, 并在借鉴域外经验的基础上, 协同立法、行政和司法, 健全政府信息公开申请制度。

关键词

政府信息公开, 政府信息公开申请权, 权利规制与保障

Research on the Right of Opposite Parties to Apply for Government Information Disclosure

Yanfei Dong

Law School of Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: Sep. 11th, 2023; accepted: Sep. 20th, 2023; published: Nov. 16th, 2023

Abstract

The regulation on government information disclosure endows the opposite party with the right to apply for government information disclosure to ensure the realization of the right to know. Focusing on the practical situation of the application right for government information disclosure after the revision of the regulations in 2019, through empirical analysis, this paper summarizes the manifestations of the abuse and derogation of the application right highlighted in the government information disclosure application cases, and analyzes the causes of legal norms, system

theory and judicial practice that lead to the above problems. This paper attempts to explore the general principles of dealing with the problem of government information disclosure, and puts forward some thoughts and suggestions on perfecting the government information disclosure system from the perspective of legislation, administration and judicature on the basis of learning from foreign experience.

Keywords

Government Information Disclosure, Right of Government Information Disclosure, Regulation and Protection of Rights

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/>



Open Access

1. 问题的提出

政府信息公开的目的在于保障公民的知情权，随着法治政府的推进和公民权利意识的增强，越来越多公民参与到政府信息公开事务中，开始依法行使政府信息公开申请权。但是，也出现了不少公民将信息公开申请权作为谋取私利的手段，因而出现与立法相背离的现象，最典型的案例就是2015年的江苏省南通市的陆红霞诉南通市发展和改革委员会政府信息公开答复案。随着社会的发展，人们普遍重视对权利的掌握，在我国信息公开制度尚不完善与行政事务、司法实务中不断产生新问题的双重需求下，对政府信息公开申请权的问题研究仍具有重要价值。

我国的政府信息公开制度起始于政务公开。自2008年《政府信息公开条例》(下称《条例》)实施以来，信息公开在实践中实现了从无到有的转变，极大程度上促进了公民与行政机关间的交流对话，促进公民参与行政事务，取得不少成果。尤其是2019年对《条例》的修订，进一步扩大了政府信息公开主动公开的范围和深度，明确了政府信息公开与否的界限，完善了依申请公开的程序规定。随着依法治国的不断推进，人们的法律意识、维权意识也不断提升，给政府履职、依法行政提出了更高要求[1]。但我国的信息公开制度仍处于初级阶段，尚有许多问题有待解决，首先需要明确的是政府信息公开所依存的理论基础。

所谓政府信息，依《条例》规定，是指行政机关在履行职责过程中制作或获取的，以一定形式记录、保存的信息。政府信息的公开分为行政机关主动公开和相对人申请公开两种方式，前者是行政机关履行行政职责的体现，后者是申请人行使信息公开申请权的结果。政府信息公开的立法目的在于保障公民、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，其核心在于保障公众的知情权。而相较于行政机关主动公开政府信息，依申请公开是公众主动行使权利的体现，是公众参与公共政策制定的重要途径，也是限制行政机关在信息公开中所保留的自由裁量权的关键所在。因此，首先将着重讨论依申请公开的相关概念和理论。

第一，政府信息公开申请权的性质如何？日本宪法学教授芦部信喜认为，知情权是要求政府进行信息公开的权利，进而公民的国务请求权和社会权的行使成为可能，而信息公开法的制定是上述权利成为具体请求权的基础[2]。虽然我国《宪法》没有将知情权纳入公民的基本权利，但与公民行使其他政治基本权利不可分割。公民在参与国家管理、发表言论自由时，尤其是当前信息发达的时代，都应以具有充

分的知情权为前提。此外，知情权作为一项基本人权，也同样受《宪法》第三十三条规定“尊重和保障人权”保护。由此可推定，知情权受《宪法》保护，我国的政府信息公开申请权同样具有宪制依据。从行政法学视角切入，笔者认为信息公开权可纳入行政介入请求权的范畴。行政介入请求权是指私人因对行政主体消极的违法不作为具有请求行政作为的权利[3]。行政主体的不作为违法活动致使私人受到不利损害时，私人有权请求相应国家机关责令行政主体限期履行职责。这与《条例》对行政机关设定信息公开职权和赋予相对人申请权的目的是符合的，同时这与在信息公开案件中审查行政机关是否尽到公开义务，相对人的实体权利是否有损的司法实践也是契合的。

第二，政府信息公开申请权的理论来源如何？依据《宪法》第二条第一款“中华人民共和国的一切权力属于人民”和第三款“人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务”以及上述保障知情权的宪制规定，政府信息公开申请权的一项重要基础理论是人民主权理论。法国资产阶级思想启蒙家卢梭在发展“天赋人权”理论的基础上，系统地提出了人民主权理论。该理论认为，主权就是公意的代表，公意事关人民的公共利益，对公意每个人都有发言权，所以人人都是主权者，主权天然地只能由人民掌握[4]。政府信息产生于行政机关代替人民行使国家权利的过程中，信息公开申请权是法律赋予公民的行政权利，同时向行政机关施加公开政府信息的法定义务。不论是参与社会公共事务的决策与制定，还是监督行政公权力的行使，人民都有权并需要对政府信息充分知晓，这要求行政机关必须将政府信息公开。其次，WTO 创立之初的目标就是要建立一个旨在打破贸易壁垒的、开放的、有活力的和持久的多边贸易体制。几乎所有 WTO 的法律规范都规定了透明度原则，凡是与贸易有关的法律、法规、政策、措施乃至司法判决等都必须公布[5]。我国逐步实现信息公开是对加入 WTO 的承诺。之后，随着我国政府建设的长足进步，反腐、廉洁的思想深入人心，推进数据开放成为建设数字政府、透明政府的必由之路[6]。建设透明政府既是一种重要的治理目标，也是实现廉洁政府、智慧政府的重要前提[7]。因此，透明政府理论也是政府信息公开申请权的重要基础理论。最后，中国改革开放多年来所获得的经济行为与政府绩效的丰富经验，对于新时代政府职能转变，发挥行政经济效能具有重要作用。数字经济条件下企业生产、创新、价格以及消费者决策、收入分配均与数据息息相关，通过公共信息赋能行为，使信息搜集、拥有、处理以及分享能力的分布结构在低成本条件下趋于优化。对政府经济介入行为所面临的因信息不对称、有偏选择而导致的价格扭曲和竞争损害等现实问题，通过建设赋能型政府并发挥其信息赋能的功能，能够有效解决[8]。由此，提出政府信息公开申请权的另一基础理论是经济效益理论。

针对把握政府信息公开案件的在司法裁判中的整体情况，笔者通过裁判文书网，以“政府信息公开”为关键词，检索得到如下结果(见表 1)。政府信息公开案件从整体占比来看，虽然数值并不大，但法律文书总量庞杂。从 2008 年《条例》施行以来，有逐年上涨趋势，尤其是 2014~2015 年出现暴涨，这可能与文书登记情况有关。案件数量顶峰出现在 2019 年，《条例》修订后，政府信息公开案件数量呈现下降趋势(见图 1)。截止 2021 年 5 月，上网文书达 4785 份，由此保守预测 2021 年政府信息公开案件总量为 11,484 份，及时最终数量有所增加，笔者猜测，相较于 2020 年，案件数量仍将保持降势。

Table 1. Proportion of government information disclosure cases
表 1. 政府信息公开案件占比

	总数	判决书	裁定书	调解书	决定书	通知书	其他
行政案件	3,075,581	794,897	2,246,825	4432	1716	138,875	13,836
政府信息公开案件	189,011	100,332	87,975	2	10	652	40
比例	6.15%	12.62%	3.92%	0.05%	0.58%	0.47%	0.28%

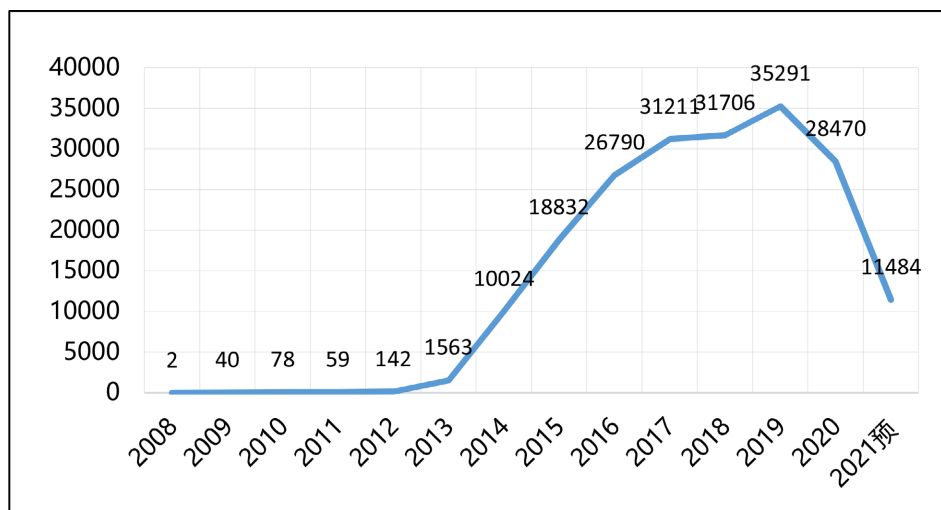


Figure 1. Annual change in the number of information disclosure cases
图 1. 信息公开案件数量逐年变化图

新《条例》已经施行两年的背景下，司法裁判中是否实现了更好地推进政府信息公开，切实保障人民群众依法获取政府信息的立法目的？政府信息公开案件与政府信息公开申请权在司法实践中又面临哪些新的问题？本文旨在通过选取样本，尝试发现政府信息公开案件中所存在的问题并究其原因，并对完善信息公开申请权的具体措施提出进一步思考。

2. 政府信息公开申请权存在的问题

前文提到政府信息公开案件总数庞大，无论是阅读文本和选取样本都具有较大难度。本文重点为研究《条例》修订后的司法裁判情况，为确保所适用的法律规范为修订后的文本，故以 2020~2021 为年限抽取样本。此外，为便于选取典型，精准发现问题，笔者增加“驳回”为关键词进行检索。在排除不相关涉案要素和文书乱码等问题后，选定 25 份样本，归纳政府信息公开案件特点(见附录)，以探究司法裁判中政府信息公开申请权的行使现状。

2.1. 相对人政府信息公开申请权的滥用

我国现行法律规范中尚无“滥用政府信息公开申请权”的认定，但司法判决中无论是诉状还是裁判意见中都有已有“滥用”表述的出现。法院在解决何为滥用政府信息公开申请权的问题上，虽未给出严格、精准的定义，但间接提出了认定该行为的相关考量特征[9]。对政府信息公开申请权的滥用，主要有以下表现形式。

2.1.1. 多次、重复申请

多次申请一般认为申请人申请公开政府信息的数量、频次明显超过合理范围，重复申请则考虑申请人申请公开政府信息前后内容的差异。《条例》虽然对“合理范围”没有明确界定，但司法裁判中给出了判断标准，具体表现为一人多申请、多人一申请、多人多申请[10](见表 2)。史灿辉何灼然与东莞市人民政府东莞市麻涌镇人民政府东莞市麻涌镇大步村村民委员会其他行政管理一案¹中，史灿辉等人曾于 2019 年 6 月 9 日所向大步村委会申请公开村务信息，此为多人一申请。多人多申请的依据十分明显，案卷载明“自 2014 年开始，孔彩贤、孔建萍、孔款洲、史灿辉、何灼然、杜秀容、吴金汉、罗会娣等人

¹ 史灿辉何灼然与东莞市人民政府东莞市麻涌镇人民政府东莞市麻涌镇大步村村民委员会其他行政管理案，广东省东莞市中级人民法院(2020)粤 19 行终 381 号行政判决书。

向下列行政机关提起的有关申请如下:1) 向原东莞市城乡规划局提起至少 43 次政府信息公开申请……; 2) 向原东莞市国土资源局提起至少 55 次政府信息公开申请。同时提起至少 17 次投诉举报并要求履职的申请…孔彩贤、孔建萍、孔款洲、史灿辉、何灼然、杜秀容、吴金汉、罗会娣等人在收到行政机关作出的相关答复后, 又以答复违法等理由向东莞市人民政府提起行政复议申请, 直接或复议后向人民法院提起诉讼至少 75 次” 申请细节包括申请人员、所申请信息的范围、受理机关和申请次数。最终统计出来申请信息公开的次数以及后续复议和诉讼次数多达数百, 从常理考虑也超过合理范围。出现相似情况的, 还有江苏省南京市的王海梅案²⁻³和杨金柱案⁴。申请人王海梅和杨金柱作为亲属, 自 2010 年以来先后申请 600 多次, 数量更加庞大, 造成行政资源和司法资源的浪费。至于一人多申请如何判断是否超出合理范围, 汤俩伟福州市晋安区人民政府福州市人民政府案⁵指出, 对于申请人在明确已经获得所申请的政府信息情况下, 仍就同一信息再次申请的, 即使申请次数很少, 也构成重复申请而导致滥用申请权。

Table 2. Application forms and times of counterparties in each case

表 2. 各案相对人申请形式及次数

案号	申请形式	次数
(2020)粤 19 行终 381 号	多人一申请 多人多申请	共计 356 次
(2020)闽行终 213 号	一人多申请	1 次
(2020)苏 01 行终 544 号		
(2020)苏 01 行终 543 号	多人多申请	共计 600 多次
(2020)苏 01 行终 502 号		

2.1.2. 目的不正当性

所谓目的不正当性, 指的是申请人存在主观恶意。以刘利民与河南省人民政府案⁶为例, 申请人在已经获得所申请的政府信息的前提下, 在四个月内, 出于发泄情绪的动机, 又连续申请了十余次政府信息公开。法院裁判要旨指出, “当事人提起诉讼应当具有实质意义上的诉的利益, 如果明显不存在其主张的所谓合法权益, 甚至行政争议的存在完全是由当事人主动‘制造’出来的, 提出诉讼是以发泄情绪、表达不满、攻击对方当事人为目的的, 不应当受到法律的保护, 人民法院也没有给予其提供司法保护的必要性。” 申请人后续申请行为的真实目的并非为了获取和了解所申请的信息或者请求正常履行行政管理职责, 而是借此表达对拆迁补偿的不满情绪, 其请求的事项不能解决其反映的实质问题。这不仅增加了行政运行成本, 消耗了有限的行政资源和司法资源, 也侵害了社会公众的合法权益, 背离了权利正当行使的本旨, 因此构成对政府信息公开申请权的滥用。

2.1.3. 超出限度范围

申请政府信息公开的目的在于保障公众知情权, 但政府信息的公开并不是申请人要什么给什么, 也不是要多少给多少。《条例》第三十八条规定“行政机关向申请人提供的信息, 应当是已制作或者获取

² 上诉人王海梅诉无锡市生态环境局政府信息公开答复暨江苏省生态环境厅行政复议决定案, 江苏省南京市中级人民法院(2020)苏 01 行终 544 号行政判决书。

³ 上诉人王海梅诉无锡市生态环境局政府信息公开案, 江苏省南京市中级人民法院(2020)苏 01 行终 543 号行政判决书。

⁴ 上诉人杨金柱诉无锡市生态环境局政府信息公开答复暨江苏省生态环境厅行政复议决定案, 江苏省南京市中级人民法院(2020)苏 01 行终 502 号行政判决书。

⁵ 汤俩伟福州市晋安区人民政府福州市人民政府案, 福建省高级人民法院(2020)闽行终 213 号行政判决书。

⁶ 刘利民与河南省人民政府案, 河南省高级人民法院(2021)豫行终 1 号行政判决书。

的政府信息。除依照本条例第三十七条的规定能够作区分处理的外，需要行政机关对现有政府信息进行加工、分析的，行政机关可以不予提供”对申请权作出限制，以减轻行政机关不必要的工作压力。周强征案⁷还指出，根据《最高人民法院关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定》，对于已经依法告知并将《告知函》送达申请人时，证明行政机关已经尽到履行行政信息公开的法定职责。对于申请人要求公开其他相关信息，与当事人无实际利益关联，缺乏法律依据与事实依据。

2.2. 相对人政府信息公开申请权的减损

除了相对人政府信息公开申请权的滥用之外，还应注意因相对人对行政主体或法律事实判断错误、政府机关的不当行为以及程序性问题所导致的相对人政府信息公开申请权的行使和预想结果受到减损的现象。

2.2.1. 主体选择错误

因行政主体选择错误而承担败诉结果的是黄兴祥与建德市人民政府行政监察案⁸中的相对人。《中华人民共和国政府信息公开条例》第十条规定“行政机关制作的政府信息，由制作该政府信息的行政机关公开。”申请人向建德市政府申请公开的“处罚公开到政务网(撤下页面)的相关详情”，其中行政处罚系由交警部门制作，行政处罚信息的网上公布或撤回亦均由交警部门处理。建德市政府不是该行政处罚信息的制作机关，也不是在网上公布或撤回该类行政处罚信息的机关，因此不是政府信息公开的义务主体。建德市政府作出《信息公开申请答复书》的行为和程序并无不当。本案中，虽然行政主体选择错误，但申请人与行政机关之间完成了信息公开的流程，表面上看对相对人的申请权并没有造成损害。但笔者认为，这实际上是相对人自身的选择过错所导致的自我权益减损。在行政机关尽到合理告知义务的前提下，相对人仍就此提起诉讼，对于获得相对人所需的政府信息并没有帮助，相反消耗了时间和精力，使得行使申请权本该获得的知情权受到迟延，对于自我利益构成减损。

2.2.2. 政府信息不公开

《条例》第十六条规定“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。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”。案件中，对不公开的范围的争议主要存在于内部事务信息和过程性信息的认定。以张如英与南通市崇川区任港街道办事处行政监督案⁹为例，对于处理工作人员的姓名、职务、执法证件等信息的公开，由于认定的偏差导致相对人没有正确判断上述信息属于行政机关工作安排、人事管理等内部事务信息。对于行政机关的人事管理信息公开与否，相对人的申请权并不具有明显优于行政机关工作人员个人信息保护的利益。相反，对行政机关工作人员个人信息给予一定的保护，则可以避免行政机关工作人员因工作原因而使个人安全产生危险的可能。因此由于个案中权利位阶的存在，导致当事人申请权减损。

2.2.3. 行政机关告知义务瑕疵

李永红与上海市松江区人民政府等乡政府案¹⁰中，结合所申请信息的实际内容，行政机关经询问、检索作出被告告知及提供信息，形式上政府已经保障了相对人申请政府信息公开的知情权。但法院裁判指出“为避免不必要的行政争议发生，政府完全可以在被告告知中说明阳光房相关标准的存在形式等，

⁷周强征案，广西壮族自治区桂林市中级人民法院(2020)桂03行终158号行政判决书。

⁸黄兴祥与建德市人民政府行政监察案，浙江省杭州市中级人民法院(2020)浙01行初434号行政判决书。

⁹张如英与南通市崇川区任港街道办事处行政监督案，江苏省南通市中级人民法院(2020)苏06行终479号行政判决书。

¹⁰李永红与上海市松江区人民政府等乡政府案，上海市第一中级人民法院(2020)沪01行终254号行政判决书。

希望政府在其后的政府信息公开相关工作中加以注意”。虽然本案政府机关的告知义务瑕疵对相对人的权利没有造成减损，通过法院的提醒，应当注意到，行政机关的告知瑕疵完全有可能影响相对人的知情权，导致个人在缺乏检索信息通道的前提下，未能获得所需求的完整信息，形成理解偏差，进而出现重复申请的情况，使得原本正常运行的权利受到减损并出现不必要的权利滥用。

2.2.4. 证据事实不足

证据事实的不足实际上是证据证明力的不足或关键证据的缺失，嵊州市鹿山街道办事处叶江行政监察案¹¹的三份判决书中都载明了此种情况。《条例》第二十七条规定“除行政机关主动公开的政府信息外，公民、法人或者其他组织可以向地方各级人民政府、对外以自己名义履行行政管理职能的县级以上人民政府部门申请获取相关政府信息。”该条并未限定申请人申请公开的政府信息须与自身权益有关，故行政机关以申请人申请公开的信息与其自身生产生活缺乏关联性缺乏合理性。另外，行政机关辩称相对人存在滥用诉权、恶意诉讼的主观故意，构成权利的滥用，但并无证据证明。本案中，行政机关对于相对人的指责缺乏合理依据，不仅造成行政机关不履行信息公开职能，而且对相对人的权利造成严重损害，这也可能是行政机关懒政或者履行信息公开能力不足的表现。

3. 政府信息公开申请权问题的成因分析

相对人的政府信息公开申请权在司法中仍存在问题的原因是多方面的，除了案件中呈现的情况，修订后法律规范的问题以及政府信息公开制度本身所蕴含的冲突或许也不可避免地起到推波助澜作用。

3.1. 法律规范模糊

2019年《条例》修改，作出了扩大主动公开的范围和深度、明确政府信息公开与否的界限、完善依申请公开的程序规定等措施，以保障“以公开为常态、不公开为例外”的实现，在一定程度上有效限制了政府信息公开申请权滥用的现象，也为行政机关处理政府信息公开工作提供坚实的法律依据，因而规范了信息公开申请权的行使和政府信息公开职能的履行，减少了信息公开行政纠纷，实现了诉累的减少。但法律规范的表述仍较为笼统，既往学者提出的如受理政存信息公开行政案件是否超出了法定受害范围；历史信息可不可以公开；在证据问题上，还要适用哪些特殊规则；政府信息公开以公开为原则，以不公开为例外，如何实施免除公开信息的司法认定；如何裁量公开与信息可分割性^[11]等问题仍未得到解决。此外，《条例》的立法用语也较为模糊，如第三十五条“合理范围”如何理解；以“数量、频次”作为衡量合理行使信息公开申请权的标准是否合理；第三十七条“区分处理”的内涵如何等。以上法律规范的问题，使得实务中这些条款的可操作性较弱，给行政机关和司法机关保留了较大的自由裁量权，使得对相对人的信息公开申请权的保障程度和限制程度出现了不同标准，因而易引发相对人的不满，产生行政争讼。

3.2. 双方主体的固有差异

相对人和行政机关作为政府信息公开的权利和义务主体，当行政机关履行公开义务的效率不能满足相对人，就会直接影响到相对人获得政府信息的时效。而相对人的申请权因此无法得到保障时，就可能出现滥用申请权等情形，行政争讼也随之产生。

3.2.1. 相对人与行政机关的权利义务不对等

相对人申请政府信息公开的范围几乎与自身利益密切相关，大多关乎拆迁、征地等补偿问题。相较于复议、诉讼等纠纷解决方式，政府信息公开申请的具有独特的优势。首先，《条例》修订后，删除了

¹¹ 嵊州市鹿山街道办事处叶江行政监察案，浙江省绍兴市中级人民法院(2020)浙06行终411、421、422号行政判决书。

“三需要”条款，放宽了信息申请的准入资格，门槛显著降低。其次，信息公开的费用一般由行政机关负担，相对人在申请信息公开时，几乎不需要支出经济成本。相对人也几乎不需要付出时间成本。提交申请后，由负有法定职权和义务的行政机关负责检索和提供信息，相对人只需要等待回复即可。得益于这两点，信息公开即使申请失败也不几乎需要申请人付出代价。相较于诉讼和复议，信息公开免于申请权像诉权一般受到《行政诉讼法》和《行政复议法》的限制，申请失败可以即可重启新的申请，导致出现信息公开次数泛滥的局面。

3.2.2. 相对人与行政机关的所有信息不对称

信息不对称理论认为信息优势方处于天然的优势地位，信息劣势方处于天然的劣势地位，在双方知道自己实际所处地位的前提下，优势方会为了更快、更多地获得利益作出“败德行为”，而劣势方不得不为这种行为承担风险并面临“逆向选择”，因此市场交易往往交难达成^[12]。由此，分析相对人与行政机关之间信息不对称可能导致的结果。

Table 3. Relationship between two parties under the theory of information asymmetry

表 3. 信息不对称理论下双方主体关系

信息优势方	行政机关	“败德行为”
信息劣势方	相对人	“逆向选择”

对应双方关系(见表 3)，行政机关掌握这大量政府信息，应作为信息优势方。相对人只能依赖政府获得信息，应作为信息劣势方。基于信息不对称逻辑考虑，行政机关产生的“败德行为”极大可能是腐败，而相对人因此作出“逆向选择”，将对政府失去信任。政府信息公开制度的建立有利于避免这种局面的出现。通过配置信息资源，由政府向社会公布信息打破两者在占有信息上的不平衡。但无论双方达到怎样微妙的平衡，相对人作为信息劣势方的地位从根本上没有改变，政府信息相对而言仍掌握在行政机关手中，相对人只能通过行使申请权才可更大程度确保信息的取得。出于此种角度，相对人会积极行使，甚至过分行使申请权。当其权利得不到保障时，也容易出现将信息公开作为报复行政机关或宣泄不满情绪的途径等情形，导致申请权出现滥用。

3.3. 司法机关认定标准不一

法律规范的模糊，使得各地人民法院在进行信息公开案件审理时拥有较大的自由裁量权，因此出现不同的裁判结果。

首先是对数量“多次”的认定。在上述案件中，有的法院将上百件作为认定“多次”的标准，而有的法院将提出几件或几十件就认定为“多次”，那么具体的数量范围应是多少才是合理的，提出这些申请的时间周期又该如何界定，以及以“多次”和“短期”作为认定标准是否合理？在这个过程中并没有明确的标准，因此出现认定不一的情况，可能误将相对人的申请认定为滥用。尤其是当相对人出于研究目的申请信息公开，完全符合“短期”“多次”的条件，但把这类相对人认定为滥用申请权明显损害了他们的合法利益。

再者，对于标的为上百、上千件信息申请的案件时，不仅行政机关审查工作量大，法院在进行证据事实整理和认定时，也需要处理庞大的工作量，因此可能导致法院对这些案件的审查标准和流程不同，也可能出现对于由原审法院已经查明“原告提交过相同的申请，且行政机关作出明确答复”的案件提起的上诉案件，上诉法院可能不会再进行完整仔细的审查，即作出申请人滥用申请权的结论，其结果就是

导致裁判结果的不统一。

4. 政府信息公开申请权的规制与保障

公民的合法权利能否有效实现是衡量一个国家法治化发展水平高低的重要指标。对政府信息公开申请权的规制与保障，实际上是在处理公民的基本权利和国家公权力的关系。因此，出于维护国家权力和公民权利之间的平衡，尝试对健全政府信息公开制度提出思考。

4.1. 处理政府信息公开问题的一般原则

目前，相对于限缩相对人的信息公开申请权，我国对于该权利的保障措施较为薄弱。在提出具体的规则之前，有必要对处理政府信息公开问题的一般原则进行探讨。

4.1.1. 法律保留原则

法律保留作为保护公民权利的一项重要原则，其要求行政行为必须于法有据，即基于法律或者法律的授权^[13]，其目的在于防止公权力的行使对私权利造成损害。《立法法》第八条和第九条规定了法律保留的范围，而信息公开申请权明显不属于其中。但信息公开申请权对于保障公民知情权以及建立廉政、透明政府具有双重意义，如果对于申请权不加以法律保护，就会导致行政机关的公权力扩大，造成对公民基本权利的伤害。由此，法律保留原则的适用就具有可能性和必要性。

4.1.2. 比例原则

比例原则被奉为“帝王条款”的主要原因在于其在约束公权力和保障人权方面发挥的重要作用。其定义为行政主体实施行政行为应兼顾行政目标的实现和保护相对人的权益，如果行政目标的实现可能对相对人的权益造成不利影响，则这种不利影响应被限制在尽可能小的范围和限度之内，二者有适当的比例。当申请权涉及公共利益时，比例原则的适用就显得尤为重要^[14]。这要求行政机关在处理信息公开问题时，需要充分考虑合理性和正当性，是否有限制的必要性以及限制的程度，不能因为限制申请权而导致公共利益受损，也不能一味保障公共权益的实现而过分限缩了公民权利。

4.1.3. 程序正当原则

程序正当原则的要求是行政机关作出影响行政相对人权益的行政行为，必须遵循正当法律程序，包括事先告知相对人，向相对人说明行为的根据、理由，听取相对人的陈述、申辩，事后为相对人提供相应的救济途径等。通过“告知”“说明”等词汇，可知程序正当原则本身的含义就包括行政公开的要求。在处理政府信息公开问题上，首先也要确保行政机关依法履行了公开政府信息的义务，也要确保公开的信息是准确无误的，以及公开的过程符合法定的程序和要求。

4.1.4. 高效便民原则

高效便民原则的内涵具有以下两个方面：第一是行政效率原则，要求行政机关积极履行法定职责，禁止不作为或者不完全作为；其次是遵守法定时限，禁止超越法定时限或不合理延迟。第二是便利当事人原则，不得在行政活动中增加当事人的负担。政府信息公开的目的之一就是实现高效便民，要求提高政府的公开能力，提升行政人员的职业素养，以保障公民的申请权得以实现。

4.2. 借鉴域外政府信息公开经验

国外政府信息公开的新经验、新做法，对适合我国国情的具有借鉴作用。主要体现在通过降低信息公开门槛，扩大信息公开的范围，减少信息公开的审查等措施，进一步推动保障公民信息公开具有有效、便捷的通道。

4.2.1. 美国

美国联邦政府信息公开法律对知情权做广义理解,赋予申请权足够的程序弹性自由[15],因此美国的申请权滥用问题并不突出。在权利保障上,美国实行低门槛,申请条件“一少一多”的做法。指的是尽可能减少对公民身份、申请目的、利害关系等限制,申请信息公开不以申请条件为前置程序,只需提出书面申请并对申请的信息作出相关描述以便行政机关查找即可,使得尽可能让更多的公众获得更多的政府信息。

4.2.2. 英国

英国从以往的政府信息保密为主实现向信息公开无差别对待的转变。英国《信息自由法》赋予了公民依法查询并获得自己感兴趣的政府信息的基本权利[16],以法条的形式确定了“数据权”的法律效力,并保证公民对已获得的政府信息可以自由使用,无需提交附加申请。

4.2.3. 澳大利亚

澳大利亚于1982年制定了《信息自由法》,系统性地规范了联邦政府信息公开条件,与美国《情报自由法》相比其最大的亮点是“公众申请联邦政府信息不受理由限制”[17]。除豁免文件外,政府文件一律公开。在信息公开审查形式上,只需要满足法律规定的条件即可,信息的获取便利,流程也不复杂。

总体而言,国外对于公民的政府信息公开申请权的约束较少,在较大程度上给予公民申请自由,也简化了申请程序,以保障公民能够顺利获得政府信息。对于解决我国政府信息公开申请权中出现的难题,除了重视本土问题以外,要坚持关注国外经验,并实现两者的有机结合,这对于限制申请权的滥用和进一步保障权利实现也具有重要参考价值。

4.3. 健全政府信息公开的制度体系

为了进一步实现政府信息公开制度的功能,有效保障公民、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,促进行政机关依法行政,对于信息公开制度体系的建设可以从立法、行政和司法等角度进行考量。

4.3.1. 完善立法规范

新《条例》刚经过修订不久,但必须承认法律规范本身仍然存在立法缺陷,包括未明确规定滥用申请权的概念,也缺乏相应的判断标准。导致实务中定义信息公开案件的“特定概念”的标准难以统一,并引发较大争议。也由于对法律概念的理解和解释存在不同立场,出现了为实践与立法不统一,使得《条例》适用具有极大的不确定性。要解决这一问题,只能通过立法层面,从根源上明确立法内容,或者出台司法解释进行补充。此外,相较于国外直接颁布法律的立法方式,我国采取了先制定《条例》,并未一步到位,而导致《条例》的立法位阶始终低于现有法律,从而影响到其立法目的的实现。因此,提高我国《条例》的位阶,出台《信息公开法》,在当下国情也具有了期待性。这不仅有利于充分实现信息公开的制度价值,也有利于法律体系完整性的实现。

4.3.2. 提高行政机关履责能力

作为接受政府信息公开申请的主体,行政机关在政府信息公开程序中具有重要的地位。目前存在的行政机关的主动公开平台少,行政机关办理信息公开的效率不高以及行政机关信息回复不当等问题,都应当引起重视。针对以上问题,首先,行政机关在收集政府信息的过程中应当及时做好核对和保存工作,确认信息的完整性和真实性。其次,需要拓宽信息公开的平台和渠道,例如发挥电子政务云平台的作用,以及建立相关的官方平台和微信公众号,以更贴近公民生活的方式,使得公民能够及时获得政府信息。

此外, 政府机关各部门之间应当互相合作、互相配合, 及时实现政府信息的共享和传送, 减少因掌握信息的部门不同而引起的信息公开效率低下。同时, 也有必要提高从事政府信息公开的工作人员的专业素质, 定期对此类人员进行技术和法律培训, 以实现高效、便民的需求。

4.3.3. 发挥司法裁判引导作用

司法往往是有效保障权利实现的最后手段。在政府信息公开问题上引入司法裁判作用主要是为了解决司法裁量权过大的问题。由于缺乏统一明确的标准, 如果人民法院与行政机关对《条例》的理解与适用存在立场冲突, 或者各地人民法院裁判认定存在显著差别, 都不利于行政机关依法履行职责[18]。《中华人民共和国最高人民法院公报》2015年第11期刊载的陆红霞诉南通市发展和改革委员会政府信息公开答复案, 首次对政府信息公开申请权的滥用进行了法律定性, 对理论研究和实务操作都产生了极大的影响, 并且作为公报案例, 改变了申请权滥用行为因缺乏法律规范无法处理的局面[19]。由此可见, 司法裁判的积极作用在于可以在一定程度上填补立法漏洞, 为法律修订和制度运行提供先行的实践经验和基础, 对于立法与实践、限制司法机关、行政机关和相对人的相应权利都起到示范作用, 对于健全政府信息公开的制度体系也有借鉴意义。

5. 结语

政府信息公开申请对公民知情权的保障和限制, 的确已经取得了较大的进步, 但可以看到, 政府信息公开中存在的问题依然不少, 也存在长足的改进空间, 政府信息公开对公民知情权的保障之路依旧任重而道远[20]。目前, 对于信息公开申请权滥用的规制、保护信息公开申请权以及背后的知情权等问题都已受到较多关注, 现存的问题能否通过有效措施加以解决, 政府信息公开未来能否与公众参与实现良性互动, 以及信息公开制度将迈向怎样的发展阶段, 是否能实现新的突破, 都值得拭目以待。

参考文献

- [1] 王君兰. 聚焦政府信息公开申请权滥用难题亟待解决[J]. 通信世界, 2018(4): 26-27.
- [2] [日]芦部信喜. 宪法[M]. 第六版. 林来梵, 等, 译. 北京: 清华大学出版社, 2018: 138-140.
- [3] 章志远. 行政法案例分析教程[M]. 北京: 北京大学出版社, 2016: 52-54.
- [4] 刘练军. 人民主权理论的思想史叙事[J]. 政法论坛, 2020(3): 8.
- [5] 郑宁波. 政府信息公开的理论基础及现实路径[J]. 西安财经学院学报, 2010, 23(5): 108-112.
- [6] 赵敬丹, 王欢. 基于数据开放的透明政府建设创新路径探析[J]. 理论视野, 2021, 259(9): 65-70.
- [7] 张红春, 卓越. 基于政民互动视角的政府透明度治理与评估[J]. 天津行政学院学报, 2018, 20(4): 3-11.
- [8] 黄先海, 宋学印. 赋能型政府——新一代政府和市场关系的理论建构[J]. 管理世界, 2021, 37(11): 41-55.
- [9] 于文豪, 吕富生. 何为滥用政府信息公开申请权——以既有裁判文书为对象的分析[J]. 行政法学研究, 2018(5): 93-104.
- [10] 张鲁萍. 政府信息公开申请权的滥用及其应对[J]. 学术论坛, 2018, 42(3): 54-61.
- [11] 江必新, 李广宇. 政府信息公开行政诉讼若干问题探讨[J]. 政治与法律, 2009(3): 25-27.
- [12] 郭正江, 何九仲, 黄杰, 翟海涛. 大数据技术破解普惠金融“不可能三角”的理论逻辑、实践基础与路径选择——基于信息不对称理论视角[J]. 浙江金融, 2021(10): 18-25.
- [13] 姜芳. 法律保留抑或立法保留: 对《立法法》第八条第九条的合宪性考察[J]. 山西师大学报(社会科学版), 2022, 49(1): 83-88.
- [14] 崔梦雪. 政府信息公开中知情权与隐私权的冲突与平衡——以《政府信息公开条例》第15条为对象[J]. 湖北经济学院学报(人文社会科学版), 2021, 18(12): 72-76.
- [15] 江悦. 论规制政府信息公开申请权滥用的美国程序弹性规制模式[J]. 河北青年管理干部学院学报, 2019, 31(1): 80-84.

- [16] 姚静, 加小双, 李海涛. 政府信息公开和政府数据开放的概念与政策文本比较研究[J]. 山西档案, 2021(3): 24-36.
- [17] 杨大越. 我国政府信息公开申请法律保障之探究——以《中华人民共和国政府信息公开条例》第十三条修改为视角[J]. 行政与法, 2020(2): 92-98.
- [18] 周汉华. 杜绝政府信息公开申请权滥用[J]. 人民论坛, 2019(14): 84-86.
- [19] 章剑生. 行政诉讼中滥用诉权的判定——陆红霞诉南通市发展和改革委员会政府信息公开答复案评释[J]. 交大法学, 2017(2): 168-176.
- [20] 严美琪. 政府信息公开申请中对公民知情权的保障及限制[J]. 邯郸职业技术学院学报, 2020, 33(3): 6-11.

附 录

案号	案件名称	是否滥用 申请权	是否履行 公开义务	败诉方	焦点问题
(2020)苏 09 行终 297 号	297 徐万中与阜宁县人民政府金沙湖街道办事处行政监督二审行政判决书	否	是	相对人	认定标准
(2020)浙 03 行初 548 号	蔡昌义与乐清市人民政府温州市人民政府行政监察监察一审行政判决书	有	是	相对人	公开信息不存在；过程性信息不公开；实体权益
(2020)粤 19 行终 381 号	史灿辉何灼然与东莞市人民政府东莞市麻涌镇人民政府东莞市麻涌镇大步村村民委员会其他行政管理一案行政二审行政判决书	有	是	相对人	多次重复 主观恶性
(2020)津 01 行初 162 号	冯永兴与天津市武清区人民政府天津市人民政府一审行政判决书	否	是 (信息不存在)	相对人	判断认定事实清楚、程序合法的要件
(2021)鄂 09 行终 22 号	桂康杰孝感市应急管理局二审行政判决书	否	是	相对人	判断认定事实清楚、程序合法的要件
(2020)鄂行终 493 号	桂康杰与湖北省孝昌县人民政府不履行法定职责二审行政判决书	否	是	相对人	信息公开义务的 主体
(2020)浙 01 行初 434 号	黄兴祥与建德市人民政府行政监察监察一审行政判决书	否	是	相对人	信息公开义务的 主体
(2020)赣行终 313、314、 3159 号	李思华新余市人民政府二审行政判决书	是	是	相对人	多次、重复
(2020)沪 01 行终 254 号	李永红与上海市松江区人民政府等乡政府二审案件二审行政判决书	否	是	相对人	告知瑕疵
(2020)浙 10 行初 194 号	林恩方与温岭市人民政府行政监察监察一审行政判决书	否	是	相对人	缺乏证据
(2021)豫行终 1 号	刘利民河南省人民政府二审行政判决书	是	是	相对人	多次、重复； 发泄情绪
(2021)豫 71 行终 55 号	孟津县自然资源局刘利民资源行政管理其他资源二审行政判决书	否	否	行政机关	缺乏证据；多次、 重复的认定
(2021)沪 01 行终 30 号	钱宝国与上海市宝山区规划和自然资源局等规划二审案件二审行政判决书	是	是	相对人	另行主张
(2020)苏 01 行终 544 号	上诉人王海梅诉无锡市生态环境局政府信息公开答复暨江苏省生态环境厅行政复议决定一案的行政判决书	是	是	相对人	
(2020)苏 01 行终 543 号	上诉人王海梅诉无锡市生态环境局政府信息公开一案的行政判决书	是	是	相对人	亲属共同滥用 申请权
(2020)苏 01 行终 502 号	上诉人杨金柱诉无锡市生态环境局政府信息公开答复暨江苏省生态环境厅行政复议决定一案的行政判决书	是	是	相对人	
(2020)浙 06 行终 411、 421、422 号	嵊州市鹿山街道办事处叶江行政监察监察二审行政判决书	否	否	行政机关	缺乏证据

Continued

(2020)闽行终 213号	汤俩伟福州市晋安区人民政府福州市人民政府 二审行政判决书	是	是	相对人	已告知具体情况 后仍申请公开构 成滥用
(2020)苏 09 行终 633号	陶卫与阜宁县郭墅镇人民政府行政监督二审行 政判决书	是	是	相对人	重复申请； 告知瑕疵
(2020)苏 06 行终 479号	张如英与南通市崇川区任港街道办事处行政监 督二审行政判决书	否	是	相对人	不公开的 说理依据
(2020)桂 03 行终 158号	周强征行政判决书	是	是	相对人	公开限度
