



政府信息公开的法律规制

蒋小燕 何大春

摘 要：政府信息公开制度是保护公民知情权的重要手段。政府信息公开不仅是一个行政管理过程，而且是一项重要的法律制度。当前，我国关于政府信息公开的立法存在许多欠缺。通过对政府信息公开行政诉讼实例的分析，能够明确《政府信息公开条例》中政府信息的涵义、信息公开的主体、信息公开的方式，并厘清政府信息公开与信息制作主体、政府信息公开与信息公开主体、政府信息公开与档案管理之间的关系，有助于了解政府信息公开制度改革的方向，并从法理层面完善政府信息公开制度的构建。

关键词：政府信息；司法审查；知情权

知情权是公民现代人权一项重要的权利。信息公开是保护公民知情权的重要手段。美国在早期制定的规范中就有相关信息公开的规定，在 1946 年的行政程序法中已正式确定了政府信息公开的法律，1966 年更是制定了专门的情报公开法，我国在近几年才开始在政府信息公开方面的立法探索。必须看到的是，政府信息常常附着巨大的利益，政府及时全方位的公开信息，平等的保护公民的知情权，其实给予了公民平等的机会。

当前，我国关于政府信息公开的全国性立法仅限于《政府信息公开条例》，即便这一立法仍存在着立法层次不高，操作性不强的局限，导致了当前我国政府信息公开渠道有限，公开程度不够，未能实现政府信息公开的目的，在一定程度上仍存在公民和政府相掌握的信息严重不对称的结果。通过政府信息公开的司法案例，我们可以发现人民法院在审查政府信息公开类案件中事实认定和法律适用的审判规律，同时窥知政府信息公开制度中存在的问题，以求能够为我们推进这一制度的改革，促进政府信息公开的力度，发掘政府信息公开制度的本质功能。

一、问题的提出——司法实例的演绎

2008 年 5 月 13 日，原告曾 XX 向 X 区人民政府岭南街道办事处（以下简称岭南街道办）提出申请，要求岭南街道办公开以下信息：一、提供原广扬街道办事处在 1993 年 3 月 29 日街党委扩大会议上，确认原告为计划生育办公室定编的计划生育专职干部身份，决定其从事计划生育管理工作的材料。二、提供原告于 2000 年 8 月办理退休的法定年龄的依据。三、提供原告的《退休人员登记表》中用人单位劳动部门的审批意见和原告的《劳动手册》中的用工记录是否经本人签名确认。四、提供《关于对在职原集体干部、职工的管理意见》（荔岭党办字[2000]31 号）文件。2008 年 6 月 17 日，岭南街道办函复原告，《复函》认为：“一、你的《申请》中第一项要求提供的是街党委会议记录和第四条要求提供的是党办文件，属于党内信息材料，不便向你提供。二、你的《申请》第二条，你于 2000 年 8 月办理退休的法定年龄是 55 周岁，依据源于《中共 X 区委 X 区人民政府关于深化街道管理体制

制改革的意见》(荔字[1999]4号),是区委区政府文件,应向区委、区政府申请。三、你的申请中的第三条,要求提供的《退休人员登记表》是单位保管材料,已纳入个人档案,不便提供;而你的《劳动手册》可以向你提供复印件。”原告对岭南街道办的答复不服,认为其申请属于行政事务问题,岭南街道办不能以党内信息为由不向其公开,且《劳动手册》的记录也不完善。遂于2008年8月27日向X区人民政府提起行政复议。

2008年10月20日,被告X区人民政府针对原告提出的行政复议申请做出行政复议决定。根据《中华人民共和国政府信息公开条例》(下简称《条例》)第二条的规定,认为原告要求提供的1993年3月29日街党委扩大会议的记录属于党委会记录,不属于法规规定的政府信息公开范围。根据《条例》第十七条规定,认为原告要求公开的《中共X区委X区人民政府关于深化街道管理体制改革的意见》(荔字[1999]4号)文件的制作机关是区委区政府,原告应向制作机关提出申请。原告要求提供的《退休人员登记表》应当予以公开,鉴于岭南街道办在复议期间已经向其公开,被告确认该行为违法。对于原告提出的关于《劳动手册》填写不完善的问题不属于政府信息公开的范围。被告做出复议决定如下:一、维持岭南街道办做出的《复函》第一、二项。二、维持岭南街道办做出的《复函》中有关提供《劳动手册》的内容。三、确认岭南街道办在《复函》中关于不便向原告提供《退休人员登记表》的答复行为违法。”原告对于被告做出的行政复议决定中的第一、二项内容不服,于2008年11月4日向人民法院提起诉讼。

一审法院经审理认为:《政府信息公开条例》第二条规定,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。原告要求街道办事处提供光扬街道办事处党委于1993年3月29日召开的党委扩大会议的《会议记录》,因该会议记录是由街党委制作的材料,属于党内材料,不属于政府信息。街道办事处不予公开该会议记录并无不当。《政府信息公开条例》第十七条规定,行政机关制作的政府信息,由制作该政府信息的行政机关负责公开;行政机关从公民、法人或者其他组织获取的政府信息,由保存该政府信息的行政机关负责公开。街道办事处作为区人民政府的派出机关,其保存的《中共X市X区委X区人民政府关于深化街道管理体制改革的意见》(荔字【1999】4号)文件,是由区委与区政府联合制作的规范性文件,亦属政府信息的范畴。因该文件并未加密,应该不属于不宜公开的政府信息。根据上述条例规定,该文件可由保存该政府信息的街道办事处公开。原告要求街道办事处公开该政府信息符合信息公开条例的规定。此外,由于街道办事处在复议期间已向曾某提供了《退休人员登记表》,公开了原告要求获取的政府信息,故被告对街道办事处应向原告公开而未及时向曾某公开《退休人员登记表》的政府信息行为确认违法符合法律规定。综上所述,依照《中华人民共和国行政诉讼法》第五十四条第(二)项第2目的规定,判决:一、撤销被告行政复议决定维持《复函》第二项的内容;二、维持被告作出的行政复议决定的第二、三项。原告对上述判决不服提起上诉,二审法院判决维持一审判决。

二、司法的审查——探寻规则的节点

结合《政府信息公开条例》的现行立法,通过对人民法院审查上述案件的分析,对我们正在思索的问题可能有所帮助。

(一) 政府信息的涵义

依据《政府信息公开条例》规定,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^①。立法中的这一规定,是对政府信息涵义的界定,即政府信息是行政机关制作或获取的信息。据此,上述案例中原告要求街道办事处公开街党委会议记录,以及《关于对在职原集体干部、职工的管理意见》,都属于党委制作的材料,其制作主体为党委,当然不属于法规规定的政府信息,因此原告的该项请求在行政复议和行政诉讼中都没有得到支持。

政府信息的涵义,同时限定了信息公开的范围,即限于行政机关履行职责过程中制作或获取的信

^①《政府信息公开条例》第二条。

息。如果行政机关在作出行政行为过程中,对于作出行为依据的规范性文件和材料,一概推断只能由制作主体才能公开,则行政机关作出的行政行为对于行政相对人而言可能缺乏相关的证据支持,公民亦只能在行政行为完成后再向其他行政主体申请要求公开相关文件,其结果将会无谓的浪费人力物力,背离政府信息公开制度的初衷。

（二）政府信息公开的方式

政府信息公开有依职权主动公开和依申请公开两种方式。

一般情况下,对于影响公民切身利益,或者涉及公共利益,或者需要公众广泛参与行政管理的政府信息^①,行政机关都需要依职权主动公开,如果行政机关未公开,则可能构成行政不作为。行政机关主动公开的信息,任何公民都可以查阅。除了行政机关需要主动公开的信息外,公民只要符合一定的条件,可以向行政机关申请信息公开。公民作为申请人申请信息公开,必须出于需要正常利用政府掌握的某种信息的必要,才可以提出申请^②。实践中有个别极端的情形,部分申请人滥用申请信息公开的权利,多次向不同机关申请公开不同种类的信息,这种情形是应当予以制止的。上述案例中原告曾某为了了解自己退休身份的质疑,要求街道办公开相关信息,是出于自身需要,须了解相关文件的内容对自身权益存在的影响提出了涉案的信息公开,其申请应当予以支持。

（三）上下级行政机关对信息是否公开不一致时被告的确定

在政府信息公开过程中,即便对于同一信息,不同机关对于是否应当公开也可能存在看法不一的情形,如上述案例中,上述案例中街道办事处作出的复函有三项内容。被告经过复议对于该复函的一、二项内容予以维持,对该复函的第三项内容确认违法,而原告提起本案诉讼针对的就是被告维持岭南街道办复函的一、二项内容提起诉讼的。参考行政诉讼制度的相关规定^③,如果认定被告做出的复议行为对于原告而言是维持了原具体行政行为,则本案被告应当是岭南街道办,如果认定被告的复议行为是改变了岭南街道办的原具体行政行为,本案被告即是适格的被告。本案中被告在行政复议决定中确认岭南街道办做出的复函第三项违法,属于部分改变了街道办事处的处理结果,构成了对原告行政行为处理结果的改变,应当作为被告参加诉讼^④。虽然曾某只是针对被告维持岭南街道办复函的一、二项内容提起诉讼的,但探讨行政行为的法律效力时是针对单一的、完整的行政行为而言的。原告亦是针对影响自己权益的一个完整的行政行为提起诉讼的。本案中被告作出的行政复议决定虽然部分维持部分改变了街道办事处处理结果的内容,但该复议决定是作为一个整体的行政行为对曾某产生拘束力的。即曾某无论是对行政复议决定的整体或部分内容不服,都应当以作为复议机关的区政府作为被告提起诉讼,而不存在对复议决定内容中的不同部分有争议,会产生不同被告确定的问题。

从另外一个角度来探讨,行政诉讼贯彻的是对被诉行政行为全面审查的原则。如果认为被告的行政复议决定部分维持了街道办事处的复函而应当以街道办事处为被告,在行政诉讼中将会对于岭南街道办事处作出的复函内容进行全面审查,而该复函的部分内容已经复议机关改变,案件做出裁判后可能形成对该复函效力的司法认定和复议认定发生矛盾的结果,使案件当事人无可适从。

（四）判决是否实现了对信息公开行为的监督

上述案例中曾某对街道办事处的信息公开申请,经区政府的行政复议,人民法院的行政诉讼,最终以部分改变街道办事处的处理决定结束。经过了行政复议和行政诉讼的权利救济途径,曾某的合法权益是否得到了保护,街道办事处的信息公开行为是否得到了有效的法律监督,还须依照政府信息公开的相关规定进行考察。

上述案例中,街道办事处在2008年5月13日接到曾某的信息公开申请,直至2008年6月20日才作出复函答复原告。众所周知,信息公开制度的信息“一经形成,所提供的速度越快,时间越早,其实现

①《政府信息公开条例》第九、十、十一、十二条。

②《政府信息公开条例》第十三条。

③《行政诉讼法》的规定第二十五条第二款。

④最高人民法院《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第七条。

价值就越大。政府延迟信息发布,……不仅不利于社会安定,同样也会影响政府的公信力及政府形象……。”^①因此,案例中街道办事处收到曾某的申请后,一个多月才作出答复,如此拖沓的行政效率是不符合信息公开的时效性要求的,也违反了《政府信息公开条例》的规定。根据《政府信息公开条例》的相关规定,行政机关对于政府信息公开申请,一般应当场答复,无法当场答复的,也应当在15日(经审批可以延长15日)内予以公开^②。因此,上述案例中人民法院未对街道办事处超过法定期限的违法行为作出确认,仍未能对行政机关的信息公开行为予以全面、准确的监督,不利于行政机关在今后的信息公开工作中的进一步完善和提高。

三、法理的反思——完善制度的建构

上述案例的解决虽然并不完美,曾某的权益还是在一定程度上得到了救济。但这一案例的探讨对于政府信息公开制度的建构,仍有很大的空间需要我们作进一步的思考。

(一) 政府信息公开与信息制作主体的关系

上述案例给政府信息公开的行政管理实践提出了一个问题,即以党务会议形成的会议纪要或文件是否属于政府信息公开的范围?

目前,在行政管理的个别领域,党政职能分开的工作尚未完全开展。在不少地方管理过程中,行政机关适用党委名义发出的文件依据实施管理的现象仍时有发生。上述案例中街道办事处和行政复议机关均根据《政府信息公开条例》的规定,认为政府信息公开的实施主体是行政机关,公开的范围是行政机关在履行职责过程中所制作、获取的信息。而案例中的党务会议的会议纪要是街道办事处党委工作过程所形成的信息,制作的主体是街道党委,所形成的信息是党务信息,不是政府信息公开的范围而拒绝向原告曾某公开此信息。

规范政府信息公开的唯一全国性立法——《政府信息公开条例》,对于党委的文件以及党委与行政机关联合发文所形成的信息是否公开,对其性质和操作并没有明确。具体行政管理过程中,有的意见主张不可以公开,认为根据职权法定的原则,法律、法规对该类信息是否可以公开没有作明确规定,不适宜公开。有的则主张信息公开的目的是进一步增强政府的透明度,建设“阳光政府”,只要该信息不侵犯公民、法人和其他组织的合法权益,不泄露国家秘密,就应当公开。

实际上,虽然党政职能分开不彻底是长期以来存在的一个问题,以及有关党委文件是否公开、如何公开没有相关依据,党政联合发文产生什么样的法律效力,由谁承担行政责任,通过何种途径实现权利救济目前均缺乏相关规定,但党政分开工作仍在逐渐开展,行政机关的管理模式也在逐步得到改变,行政机关只要实施行政管理,就应当公开管理的依据,除了涉及国家秘密、商业秘密,个人秘密的信息不得公开外,现行法律规定并未对于政府信息公开设定其他例外,因此,只要行政机关依据相关文件实施管理,该文件又涉及到公民权益的,就应当予以公开。以公民申请公开的信息属于党委文件或党政联合发文而拒绝予以公开的行为,是没有法律依据的。尽管,仍有主张认为,“信息公开的范围对民众而言不是越大越好”^③,但政府信息公开的范围应当逐步扩大应当是这一行政管理领域的发展趋势。当然,在今后的立法中,对党政联合发文所形成的信息是否公开,以明确的立法加以规定是最好的处理方法。

(二) 政府信息公开与公开主体的关系

依据《政府信息公开条例》的规定,行政机关制作的政府信息,由制作信息行政机关负责公开,行政机关从公民、法人或者其他组织获取的政府信息,由保存该政府信息的行政机关负责公开^④。例如上述案例中曾某向街道办事处申请公开《中共X区委X区人民政府关于深化街道管理体制改革的意见》这一文件,结果街道办事处和行政复议机关对于曾某的该项申请,都以街道办事处不是该文件的制作机关

①张静等:《政府信息公开的时效性研究》,载《重庆邮电大学学报》(社会科学版)2010年第1期,第38页。

②《政府信息公开条例》第二十四条第一、二款。

③姜忠:《论经济学成本理论视阈下的政府信息公开范围》,载《法学论坛》2010年第7期,第26页。

④《政府信息公开条例》第十七条。

为由,拒绝了曾某申请公开该文件的申请。事实上,依据《政府信息公开条例》的规定,对于申请人申请公开的信息,保存政府信息的行政机关认为不属于其公开的,可以告知申请人向公开机关申请公开^①,同样视为保存信息的机关已履行了信息公开的行政职责。但人民法院在上述案例中对这一问题的判决则与街道办事处和行政复议机关的做法大相径庭。人民法院判决认为,曾某申请公开的《中共X区委X区人民政府关于深化街道管理体制改革的意见》文件,街道办事处作为信息保存机关,且该文件不存在限制公开的情形,保存机关当然应当依法予以公开。

目前行政机关的管理观念却和立法尚有较大差距,多数行政机关倡导的其实是“不公开为原则,公开为例外”的原则。行政机关对政府信息公开制度观念要由不公开为原则转变为公开为原则。申请人向行政机关提出申请,行政机关积极予以公开,才应当是行政管理的常态。行政机关以种种借口推脱申请人公开申请的处理方法,是和政府信息公开制度的初衷背道而驰的。

(三) 政府信息公开和档案管理的关系

上述案例中,曾某向街道办事处提出要求其提供自己的《退休人员登记表》,街道办事处答复曾某,其申请公开的《退休人员登记表》属于档案,不便提供。街道办事处的处理是否符合法律规定,就涉及到政府信息公开制度和档案管理的关系。

政府信息公开,其公开的对象是现行信息,即行政机关仍在持有或利用的信息。这些政府信息一旦利用完毕,会被移送档案保管机构,由政府信息转变为档案资料。政府信息公开的义务主体是制作或保存信息的行政机关,档案管理的机关则是国家各级各类档案馆。政府信息公开主要是通过主动公开实现的,档案利用则需要履行一定的手续才可以阅读复制^②。

行政相对人向行政机关申请政府信息公开,如果其申请公开的信息属于行政机关制作和保存的,且仍在行政管理过程中利用的信息,行政机关应当向其公开。如果申请人申请公开的信息属于已经归档,移送档案管理机构保存的,行政机关可根据档案管理的密级规定,利用的相关限制,给予申请人是否可以从档案管理机构获取该信息作出提示。另外,需要说明是,“政府信息移交被申请的行政机关档案部门保存的,视为由该行政机关保存,应当公开”^③。当然,如果已经成为档案管理机构保存的档案资料,在行政机关作出某项决策或者审批以此为依据时,此时存在档案资料又转化为政府信息的过程,信息公开申请人就此政府决策或审批事项提出政府信息公开申请,公开义务机关应当在符合档案材料密级规定的前提下,将该信息向申请人公开,不得以该信息属于档案材料而拒绝申请人的申请。

政府信息公开制度是一项行政管理制度,也是一项法律制度。行政机关对于政府信息无论是依法主动公开,还是依申请公开,一旦消极的不予公开,即构成行政不作为。有权利必有救济,政府信息公开制度的法规制将是一项常探常新的制度。立法所保护的公民申请政府信息公开的法律制度,既是法治国家行政机关管理手段民主化的体现,又符合和谐社会公民法律权利扩大化的趋势。各级各类行政机关作为政府信息公开义务机关,应当积极履行政府信息公开义务。

■作者简介:蒋小燕,湖北第二师范学院政法系副教授;湖北 武汉 430205。

何大春,湖北省财政厅,高级经济师。

■责任编辑:车 英

①《政府信息公开条例》第二十一条。

②李云平等:《政府信息公开与档案开放的差异性》,载《档案管理》2010年第5期,第53页。

③李广宇:《辨析政府信息公开的几个模糊认识》,载《中国国土资源报》2008年11月6日,第8版。