

我国过程性政府信息公开的困境与解决方案探究

◆郝艺琛

(西北民族大学, 甘肃 兰州 730106)

【摘要】随着行政机构工作的日益透明化和公开化,政府信息公开工作的进程得到不断推进,过程性政府信息公开在行政主体行政管理的实践与法律实践当中越来越多地出现在人们的视野之中。2019年通过的新修订的《政府信息公开条例》将过程性政府信息做了一个较之前更为细致的分类以及专门规定,但其仍未在法律规定上对过程性政府信息的内涵与外延作出详细规定,在法律实践当中对于过程性政府信息是否应当公开也缺乏明确的判断标准。本文基于政府信息的可分割性对可能的解决方案进行探究,以保证行政主体更好地行使行政管理职能,以及更好地保障大众的基本权益。

【关键词】信息公开;过程性政府信息;政府信息可分割性

随着人们素质的提高,大众的知情权意识与信息获得权意识得到显著增强。大众对行政法上的信息公开提出了一个问题,即政府信息如果处于运行的过程中,是否可以公开为大众所知。而在法律实践之中屡次出现的案情基本相同但处理结果与裁判理由截然不同的情况,使得这一疑问不断加深,不禁使人们思考我国过程性政府信息公开制度是否存在问题。而新修改通过的《政府信息公开条例》,则将对于过程性政府信息公开的探讨更加深入。

一、过程性政府信息公开的困境

(一)过程性政府信息内涵与外延界定混乱

2019年修订的《政府信息公开条例》对过程性政府信息的具体内涵未作明确的法律规定,仅是通过列举的方法对讨论记录、过程稿、磋商信函、请示报告等过程性政府信息豁免公开。但仅列举典型不作出明确规定的做法与行政主体行使行政管理职能的实践脱节,也导致了过程性政府信息的基本内涵在我国司法实践制度与行政管理体制当中一直处于模糊的境地。除《政府信息公开条例》中列举的几种具体过程性政府信息之外,当一种没有法律规定但在司法实践当中却实际存在的政府信息种类出现时,往往会出现管理与裁判上的矛盾。即使是在《政府信息公开条例》中作为典型列举的几种过程性政府信息内容往往也较为复杂,且是否公开的判定也不尽相同。在新修订的《政府信息公开条例》中,以列举典型的方式对讨论记录过程性政府信息作出了可以不公开的法律规定,虽然从文书名称上来看“磋商”“请示”“讨论”“会议记录”的说法均具备较强的主观性,但在实践当中上述文书所包含的内容往往较为广泛。以行政主体讨论记录为例,在行政管理实践中,不同的讨论记录往往记录的内容不同,从而导致它们在行政管理实践当中所起到的作用也不尽相同,而这些讨论记录往往记载与阐述着

某一或某些行政决策的主要内容。有的讨论记录具有内部性,仅记载了行政主体的内部管理等内部行政行为的过程与结果;也有大量的讨论记录具有较强的外部性,与行政相对人的切身利益息息相关。按照政府信息公开的初衷与行政法上行政公开原则的要求,讨论记录理应部分公开、部分不公开。但在法律实践当中,结合相关的案例分析,对于涉及讨论记录公开的案件中,结果基本是不予公开的。由此,过程性政府信息内涵与外延的界定不清。

(二)过程性政府信息公开与否缺乏明确的判断标准

在法律实践当中,同一种过程性政府信息是否予以公开的判断标准也存在较大差别。以会议纪要为例,在“方某某诉绩溪县人民政府、宣城市人民政府政府信息公开及行政复议案”中,方某某向绩溪县人民政府提出政府信息公开申请,要求公开“自2017年元月至今,由绩溪县人民政府制作或者保存的关于清凉峰国家级自然保护区内水电站停产整顿方面的会议纪要、专题会议纪要、请示、批复文件、清凉峰国家级自然保护区水电站关闭退出工作安排等所有相关文件资料”。安徽省宣城市中级人民法院认为:会议纪要适用于记载会议主要情况和议定事项的一种公文类型,因此会议纪要属于行政机构的内部公文,具有过程性和决策性的特点;请示、批复也是行政机构的内部公文,对外不具有法律效力,且这些信息均具有“内部性”和“非终极性”的特点,属于“意思形成”的信息。故绩溪县人民政府针对方某某的政府信息公开申请,向其明确告知所申请公开的信息属于不予公开的范围并说明理由,该答复内容适当。在该案中,安徽省宣城市中级人民法院作出不予公开的判断,是基于会议纪要这一政府信息的性质和其“内部性”与“非终极性”的特点,其判断标准立足在政府信息的性质与特点上。

但在“生乳新国标案”中，消费者申请公布生乳新国标制定时的会议纪要，北京市一中院以“行政决策作出前制作的会议纪要系机关内部交换意见的过程信息，其有助于保证决策的正确性，实现《政府信息公开条例》依法行政的宗旨，无论是行政决策过程中还是作出决策后公开，均可能导致委员会难以坦率地表达意见”为由，驳回原告诉讼请求。依据北京市关于政府信息公开的规定，本案当中所涉及的会议纪要属于过程性政府信息，但法院判断过程性政府信息是否应当公开的标准却不再是政府信息的性质及其特点，而是立足于优先满足行政主体进行行政管理活动的方便与需要。同样都是“会议纪要”，法院同样都是作出了不予公开的裁判结果，其作出裁判的依据却完全基于不同的维度考虑。判断标准的不一致使得法律实践当中容易出现同案不同判的情况，甚至导致行政相对人的合法、合理权益难以得到保障。

二、过程性政府信息公开问题的解决路径

内涵与外延界定模糊、是否公开缺乏明确的判断标准等问题，一直困扰着行政主体行政管理职的实现，以及影响着对于行政相对人基本权利的保障，因此亟待提出切实可行的解决方案。在政府信息公开的行政管理实践与法律实践当中，被行政相对人申请公开的信息当中含有涉及国家秘密、商业秘密或个人隐私等豁免公开的内容时，存在一种解决方案，即并不直接将被申请公开的信息豁免公开，而是通过对待公开的政府信息内容进行实际分析，判断其是否涉密，从而采取行政机构对公开的政府信息进行一定的删除或遮盖等维护措施，使得行政相对人的知情权、信息获取权与国家秘密、商业秘密、个人隐私的信息安全性达到相当程度的平衡与协调。基于政府信息的可分割性与可区分性，通过对不同过程性政府信息的实质内容进行分析选择与分割处理，不失为一种确定过程性政府信息公开与否的判断标准的合理方案。

（一）政府信息可分割性的理论与实践运用

1. 政府信息可分割性的理论阐述

政府信息可分割性又称政府信息可区分性，最早出现与应用在美国的《信息自由法》中，是一项针对政府信息当中被豁免公开的部分而设置的一项原则。可分割性原则是指当待公开的政府信息当中若含有涉及国家秘密、商业秘密或个人隐私等内容，以致该待公开的政府信息一旦公开会具备较强的不安全性或其他较为严重的后果之时，相关的行政主体依照法律法规的具体规定，运用删除或遮盖等技术手段，维护不宜公开的信息内容，而将可以公开的部分予以公开。针对豁免公开条款而设立的这项特殊规定，又称为可区分性原则或可分割性原则。2019年新修订的《政府信息公开条例》第三十七条规定：“申请公开的信息中含有不应当公开

或者不属于政府信息的内容，但是能够作区分处理的，行政机关应当向申请人提供可以公开的政府信息内容，并对不予公开的内容说明理由。”这一规定为政府信息的可区分性设立了具体明确的法律依据，即对于待公开的政府信息，判断其是否应当或能够公开之时，要立足于被申请公开的政府信息的性质与内容，如涉及国家秘密、商业秘密的就通过技术手段维护不予公开，从而实现部分公开、部分不公开。其理论重点在于对政府信息公开与否以及是否全部不公开，构建起了符合法律规定与法律实践的判断标准。

2. 政府信息可分割性的实践运用

在实践当中，政府信息可分割性主要运用在被行政相对人申请公开的政府信息当中含有国家秘密、商业秘密、个人隐私的情况。当被申请公开的政府信息中可能含有国家秘密时，便索引《保守国家秘密法》等相关的法律法规、地方性规章，判断待公开的政府信息当中是否含有的确涉及国家秘密的内容，若有，则依照《保守国家秘密法》的规定确定涉密的范围、密级和相关的保密期限。当被申请公开的政府信息中可能含有商业秘密，则依据《刑法》与《反不正当竞争法》的相关规定，判断商业秘密是否具备“不为公众所知晓、商业性、秘密性”的具体特征，若有，则对公开政府信息当中的该部分进行隐匿、删除，并将其他不涉密部分进行公开。当被申请公开的政府信息中含有涉及个人隐私的内容，且在征得当事人意见后当事人不同意公开的，实践中往往采取隐去当事人姓名、身份证号码、家庭住址等与当事人身份具有对应识别性的基本信息，且这一做法通行于世界各保护当事人隐私的国家。

（二）基于政府信息可分割性的判断标准构建

过程性政府信息继承了政府信息的可分割性，故基于《政府信息公开条例》对过程性政府信息相对豁免的基本事实和政府信息可区分性的基本原则，可以通过按照性质、基本内容等指标将某一待公开政府信息或过程性政府信息进行分割，分别对其分割之后的各部分进行详细的分析与法律对接，构建较为详细的判断标准，从而使得应当公开的过程性政府信息就向行政相对人公开，不能公开的过程性政府信息的不公开决定或判决也拥有更具有说服力的理由。依据行政主体履行行政管理职能的实践和过程性政府信息公开的法律实践和外域经验，按照过程性政府信息的属性和内容，大致可以构建以下判断标准。

1. 行政性与专业性

从过程性政府信息制作和获取的主体上来看，过程性政府信息可以行政性和专业性进行区分。具有行政性的过程性政府信息由公务人员制作、获取、保存，对其一般应当给予豁免公开，因为当行政主体公务人员制作和获取的过程性政府信息被公开后，其较为容易受到外界的影响，从而在履

行行政管理职能的过程中一定程度上丧失坦诚,这显然不利于行政主体发挥作用。但具有专业性的过程性政府信息往往由行政主体聘请、邀请的专家学者作出,这些过程性政府信息对行政主体职能的履行和行政相对人预测、评价自己的行为往往具有相当程度的指引作用,一般应当依法公开。如澳大利亚《信息自由法》第三十六条规定了豁免公开的情况:“科学或技术专家报告(包括有关研究、调查或测验结果的报告),不管该科学或技术专家是否受雇于机关,包括上述专家针对科学或技术事项所表达观点的报告。”这样规定,旨在将包含专家意见的过程性政府信息的作用最大化。

2.事实性与意见性

过程性政府信息是否应当公开,还可以事实性与意见性作为判断标准。行政主体履行行政管理职能,制定各种形式的行政决策依赖于全面准确的客观事实基础,更依赖于对于行政相对人所提出意见的征集与汇总,以便通过对这些意见进行分析归纳做出最优的行政行为选择。而客观事实的公开越充分,供大众进行分析与讨论的空间也就越充分,样本积累也就越充足。故在对过程性政府信息是否应该公开作出判断时,若分析确定待评判的过程性政府信息具有完全的事实性,则应当予以公开。对于意见性信息,外域经验基本采取了豁免公开的做法。如英国的《信息自由法》第三十五节第一条第三款规定的任何律政专员提出的意见条款或者要求提出这种意见条款的请求属于豁免公开的范畴。澳大利亚《信息公开法》第三十四条也将“内阁意见形成的文件”纳入豁免公开的范围。究其原因,意见性信息即以事实信息为基础,但仍带有较强的个人主观色彩,这种主观性导致意见性信息较容易受到外界评判的影响,故若待公开的过程性政府信息被识别为具备较强的意见性与主观性,则作出不予公开的决定更加令人信服。

3.内部性与外部性

不同的过程性政府信息往往包含复杂且不同的行政管理实践内容,有的过程性政府信息所涉及事务具有纯粹的内部性,不产生任何外部效力,且与公共利益无涉,从而不具备公众监督的必要,如所涉内容为行政机构内部人员的考核或

奖惩,则不具有公开的法律必要性。但有的过程性政府信息具备较强的外部性,行政机关制作和保存的该种信息用于履行行政管理职能,并对行政相对人具有一定的影响,或过程性政府信息涉及了公共利益,如某地行政主体对于某一区域具体建设规划的会议纪要与相关报告等,此种情况下考虑到行政相对人的知情权与信息获取权和行政法上行政公开原则的基本要求,应当公开。

三、结束语

过程性政府信息普遍存在于政府信息的公开实践中,该类信息是否公开的理由和范围不尽相同。2019年新修订通过的《政府信息公开条例》虽然对过程性政府信息做出了一定的规定,但该规定并未明确界定过程性政府信息的基本内涵,但在实践当中,这使得某一政府信息是否属于过程性政府信息难以判断,导致了《政府信息公开条例》的规定无法解决缺乏统一的判断标准的现状。从政府信息的可分割性入手,通过对待公开的过程性政府信息进行内容上的区分判断与性质上的详细界定,探究过程性政府信息的内涵与外延,构建起过程性政府信息公开的判断标准,在行政管理实践中与法律实践中具有重要意义。

参考文献:

- [1]杨小军.过程性政府信息公开与不公开[J].国家检察官学院学报,2012,20(02):73-78.
- [2]王敬波.过程性信息公开的判定规则[J].行政法学研究,2019(04):3-12.
- [3]杨登峰.论过程性信息的本质——以上海市系列政府信息公开案为例[J].法学家,2013(03):40-50,176.
- [4]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(01):117-128.
- [5]顾建兵,刘羽梅.过程性信息的认定及不予公开的范围[J].人民司法(案例),2016(14):101-103.

作者简介:

郝艺琛(1997—),男,汉族,山东烟台人,硕士研究生,研究方向:宪法学、行政法学。