

政府信息获取权滥用的规制探索与优化

冉启云

(中国政法大学 法学院, 北京 100088)

摘要:近年来政府信息公开领域呈现出权利异化、申请泛滥的态势。规制政府信息获取权滥用可从禁止权利滥用原则推导而出,且具有宪法层级的正当依据。2019年修订后的《政府信息公开条例》是程序弹性模式和制度规制模式的结合,配置了合理描述、延长期限、收取费用、主动公开转化等机制,其第35条将数量、频次明显超过合理范围的滥用类型直接引入信息公开法律规制体系中,具有进步意义,但是在实践中仍然存在合理性界定、裁量权控制的问题。

关键词:政府信息;获取权滥用;裁量权控制;信息处理费

中图分类号:D922.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-349X(2021)04-0053-09

DOI:10.16160/j.cnki.tsxyxb.2021.04.007

Regulation Exploration and Optimization for Abuse of Access to Government Information

RAN Qi-yun

(School of Law, China University of Political Science and Law, Beijing 100088, China)

Abstract: In recent years, there has been a trend of abuse of rights and widespread applications in the field of government information disclosure. Regulating the abuse of government information access can be derived from the principle of prohibiting abuse of rights, which has a legitimate basis at the constitutional level. The revised *Open Government Information Regulation* in 2019 is a combination of a procedural flexibility model and a system regulation model, which set up some mechanisms such as reasonable description, extension of time limit, collection of fees, and active transformation. Article 35 in it directly introduces the types of abuse whose quantity and frequency obviously exceed the reasonable range into the information disclosure legal regulation system, which is of progressive significance, but there are still problems of definition of rationality and control of discretion.

Key Words: government information; abuse of access; control of discretion; information fee

一、问题的提出

“公共机构不是为自身掌握信息,而是为公众的利益代管信息,所以每个人都有获取这种信息的权利。”^[1]承认申请人的知情权存在是现代民主社会因应权利保护的题中应有之义。《政府

信息公开条例》(以下简称《条例》)自公布以来,在保障申请人知情权、督促行政机关依法行政、构建民主互动格局中取得了较大成效。但各类滥用政府信息获取权的行为亦表明权利同权力一般,天生具有泛滥的倾向。在包权弟诉瑞安市

作者简介:冉启云(1998—),男,重庆奉节人,硕士研究生,主要从事行政法学研究。

人民政府复议案中,包权弟提出了4634次政府信息公开申请^①;在郭兴梅诉重庆市人民政府复议案中,郭兴梅要求公开法官的“法律执业资格等级”“司法考试成绩分数”“司法考试是否作弊”以及“维稳金的明细账目”等信息^②;在胡亚芬诉宁波市海曙区住房和城乡建设局等复议案中,胡亚芬在其限价房购房合同纠纷及其限价房资格的相关纠纷中的诉讼请求未获得法院支持之后,开始以政府信息公开名义就其限价房购买事宜提出大量申请^③。如此种种,政府信息公开获取权滥用表现在申请频繁、数量庞杂、目的不符、内容重复、内容不当和恶意侮辱等方面,过度占用并损耗有限的行政和司法资源,以个人权利的滥用阻却着公共利益的实现,亟需治理。

在陆红霞诉南通市发展和改革委员会政府信息公开答复案中(以下简称“陆红霞案”),2013年至2015年1月,陆红霞及其父亲和伯母提起了至少94次的政府信息公开申请,然而其真实目的在于实现拆迁补偿安置利益的最大化。最终港闸区法院在法律规范尚未对滥用政府信息公开获取权进行明确规定的情形下,裁定驳回起诉,不作实体审理^④。本案法官后来解释道,该裁判实质是要通过规制滥用政府信息公开申请权和起诉权,矫治政府信息公开制度异化的状态,进而树立以规制权利滥用反哺权利保障的社会意识,以保障那些真正需要政府信息和司法救济的人们得偿所愿^[2]。最高人民法院法官亦认为司法机关裁判权的适度“扩张”也是应对纠纷解决“泛司法化”的无奈之举^[3]。不可否认本案的价值取向有维护制度运行和社会公正的可取之处,但面临法律依据不足、依职权搜集证据、广义解读立法目的、居中裁判地位偏离等拷问,本案仍有值得推敲之处。更为重要的是,行政机关应当在解决政府信息公开获取权滥用问题上发挥主要作用。具言之,享有首次判

断权的行政机关相对于法院处于上游地位,判断申请人是否构成政府信息公开获取权滥用应当由行政机关根据申请人申请的具体情况判定。若行政机关以申请人滥用权利为由拒绝处理,则在申请人提起诉讼情况下,法院对行政行为的合法性作出认定即可,而非简单以“滥用诉权”为由驳回原告之诉求^[4]。此举不仅符合经济效率,在首次判断中即对申请人的行为进行识别、定性,而且能使行政权和司法权错位的状态复归完好。

2019年修订的《条例》回应了上述问题,将行政机关针对申请人滥用政府信息公开获取权的行为而享有的首次判断权写入其中,但仍有一些问题需要阐释。首先,规制申请人的政府信息公开获取权乃至深层意义上的知情权是否具备理论正当性?是否具有权威的规制依据?在认可这一问题后,我们仍需意识到,本次修订只是为规制政府信息公开获取权滥用提供了制度框架,相当部分的内容仍有解释、细化的余地。本文将从司法实践和规范分析的角度出发,在借鉴域外有益经验的基础上,完善政府信息公开获取权滥用规制的具体构造。

二、政府信息公开获取权滥用的规制依据

从逻辑上看,公民和组织“获取政府信息的权利”或“信息公开申请权”,是由“知情权”衍生出来的权利^[5]。知情权是现代民主社会中个人作为政治共同体成员的权利,是“知行合一”的权利:一为获取公共信息的“知”之权,二为参加行政运作、监督依法行政的“行”之权。简言之,知情权的功能表现在获取信息、参与政治、监督行政等方面。对知情权进行限制或剥夺须有确切和权威的依据,如此,滥用政府信息公开获取权的规制方才具备正当性。

(一)法理依据:禁止权利滥用原则

在罗马法上,“个人主义”的法权观念深刻,

① 参见浙江省温州市人民法院(2016)浙03行初字第85号行政判决书。

② 参见最高人民法院(2016)最高法行申字第2731号行政裁定书。

③ 参见浙江省宁波市海曙区人民法院(2016)浙0203行初字第79号行政裁定书。

④ 参见江苏省南通市港闸区人民法院(2015)港行初字第00021号行政裁定书。

“权利”这个概念构成了这个概念世界的核心^[6]。然而,罗马法在将个人权利至上奉为主臬时,亦在相关领域构建了对私权的限制,包括相邻关系、公共利益、宗教利益、人道主义与道德事宜等^[7]。尤其在近代以来,随着自由放任主义和绝对权利主义的弊端显现,法权观念逐渐从强调个人本位转变为注重社会本位^[8],私权从神圣不可侵犯分离出个人利益与公共利益相平衡的社会性面向。由此,禁止权利滥用原则逐渐生成并铺展开来。该原则系对权利行使逾越本旨目的、超过一定界限的纠偏,其核心在于法律对私权行使附加必要藩篱,从而体现法律对分配正义的追求。分配正义意指社会资源在社会成员中间的分配应该最大限度地体现公正性^[9],即在物质生活和精神生活等领域依照内在公平、公正的观念和价值对社会资源予以配置。一方面,赋予个体权利、利益体现了法规范资源配置的积极朝向;另一方面,义务分配、责任分配亦不容忽视,限制或禁止个体的某些权利、缩减或剥夺个体的某些利益旨在维护或增进每一个社会成员的分配利益,从而真正保护和实现权利。

禁止权利滥用原则发端于私法领域,主要关涉私权行使问题,其是否能够扩展至行政法领域呢?随着公私融合、交流互鉴的趋势愈发明显,该原则在公法语境中同样具备适用空间,将其引入行政法治范畴,可从两个结构予以证立。其一为“公民—行政”结构,作为行政法的主要调整面向,该结构下的公民所享有的权利势必直接或间接由行政机关予以负担,因而权利的滥用会加重行政机关责任,破坏行政资源配置格局;其二为“公民—行政—公民”结构,虽然该结构不如平等主体间的民事法律关系或公民与行政机关间的行政法律关系体现得清晰明了,但建基于该结构的权利滥用行为却可通过限制行政机关手脚剥夺其他公民的潜在机会及实现能力。

当禁止权利滥用原则进入行政法场域后,该原则将同行政法意义上的诚信原则一同发挥规制作用。诚信原则既应是维系和指导政府与

人民关系的根本准则,又应是规范和调整行政机关与公民个人关系之指导原则^[10]。诚信原则从正面出发要求权利享有者依据一般规则真诚、道德并符合缔约目的地行使权利。在政府信息公开领域,申请人应当秉持正当目的,以合乎善意的行使方式提出获取政府信息的申请。禁止权利滥用原则从反面出发划定权利行使的界限,对违背权利行使正当性的行为予以抑制。该原则反射到政府信息公开领域,即要求申请人不得逾越合理范围,随意处理申请权利。概言之,诚信原则和禁止权利滥用原则从正反两个方面为申请权这一相对权利框定了行权范围,也为行政机关规制申请人滥用政府信息获取权提供了理论依据。

(二)根本法依据:《宪法》第33条、第51条

依法治国首先是依宪治国。除了理论支撑外,规制政府信息获取权滥用还需具备《宪法》上的规范依据。虽然我国《宪法》文本并未出现知情权的表述,但是《宪法》相关条款蕴含了知情权的存在及权利规制的正当性。《宪法》第33条第2款规定:“中华人民共和国公民在法律面前一律平等。”第51条也规定:“中华人民共和国公民在行使自由和权利的时候,不得损害国家的、社会的、集体的利益和其他公民的合法的自由和权利。”以上规范从平等权与平等原则、权利限制与保障两个方面为行政机关规制申请人滥用政府信息获取权提供了最基本的规范要求,也为《条例》及其他规范性文件细化相应措施提供了根本法依据。

一是《宪法》赋予了申请人平等获取政府信息的权利并要求行政机关依据平等原则行事。作为国家权力合法性与正当性的基础,平等是一项公民基本权利,国家负有保障公民平等权的义务。有鉴于此,行政机关应当规制侵害公民平等权的行为。若申请人滥用权利,过分占用了行政资源,则其他人享受行政机关提供信息的权利就会受到不同程度的损害,事实上的不平等即在此刻显现。另外依据学界通说,平等既是一项权利,又是一种原则。行政机关亦

应在政府信息公开领域贯彻平等原则,合理分配处理各项信息公开申请的资源和能力。

二是《宪法》明确了申请人在获取政府信息的过程中不得侵害国家、社会、集体的利益和其他申请人获取信息的权利。第51条以对公民的基本权利限制为表征,然其实质在于“为保障而限制”^[11]。一方面,申请人为追求其他目的而提出大量、反复申请,甚至恶意侮辱等行为已然对公共利益造成了或多或少的损害,同时也减损了其他申请人及时有效获取政府信息的权利,溢出了申请权的正当行使范围,因此规制滥用政府信息获取权行为势在必行;另一方面,限制某些权利的目的在于保障公共利益和他人权利、平衡不同权利、发展整体利益、实现权利限制与保障的辩证统一。

三、政府信息获取权滥用的规制探索

如上所述,陆红霞案的一个重要启示即为尊重并保障行政机关的首次判断权,规制政府信息获取权滥用,需要以行政机关为主要焦点,并配备规范保障。事实上,2019年修订后的《条例》已经作出了相关回应,实践中不断发展的案例亦在检验规范实施,这是我们观察规范成熟与否的试金石。

(一)规制政府信息获取权滥用的条文演变

新修订的《条例》删除了关于公民、法人或者其他组织申请获取相关政府信息需“根据自身生产、生活、科研等特殊需要”的限制条件,这对于保障申请人知情权,防止行政机关以申请与“三需要”无关而拒绝公开信息具有积极意义,但也引发了部分学者对于政府信息获取权滥用的担忧。即在我国目前的法治语境下,滥用政府信息获取权的情势会愈加严峻。有观点肯定了“三需要”在防止权利滥用中的作用:申请人申请的信息数量愈大,意味着占用的公共资源愈多,就负有更多的说明理由义务。如果申请人给出的理由不足以说服行政机关,行政机关可以引用《条例》第13条规定予以拒绝^[12]。还有观点认为可根据中国法治进程的深度与广度权衡一阶段与二阶段的过渡。在一

阶段继续保留“三需要”,在二阶段取消“三需要”而仅设置公开后有可能产生损害为限制条件或者收取费用^[13]。然而,更多的观点倾向于取消“三需要”的限制^[14],本文也认为采取更加包容的态度实为可取。具言之,立法者秉持保障知情权的价值理念取消了“三需要”的同时,也创设了更多的措施防止政府信息获取权的滥用,表现为要求申请人合理描述、延长答复期限、不予重复处理和不作为政府信息公开申请处理、收取信息处理费、主动公开转化、说明理由等措施。

一是要求申请人合理描述。《条例》第29条规定政府信息公开申请应当包括申请人的姓名或者名称、身份证明、联系方式以及申请公开的政府信息的名称、文号或者便于行政机关查询的其他特征性描述。赋予申请人合理描述义务,一方面有利于行政机关迅速锁定政府信息,提高工作效率;另一方面也可以防止申请人提出难以查证的漫无边际的申请。二是延长答复期限。修订后的《条例》第33条将原有15天答复期限和可延长的15天答复期限扩展到20天,第35条规定了延迟答复的合理期限。申请人获取政府信息的时间跨度合理增大会增加其时间成本,对滥用获取权的申请人造成消极影响。同时,答复期限的灵活化也提升了行政机关应对大量、多次申请的处理能力。三是不予重复处理和不作为政府信息公开申请处理。《条例》第36条规定行政机关已经作出答复而申请人重复申请相同信息的,应告知其不予重复处理。第39条规定行政机关对申请人以政府信息公开为名,行信访、投诉、举报等活动之实的,应告知其不作为政府信息公开申请处理,并告知其可通过相应渠道提出。此即在形式审查阶段排除申请人滥用政府信息获取权,对于筛除不合理的申请具有重要意义。四是收取信息处理费。《条例》第42条规定政府信息公开以不收费为原则,仅在数量、频次明显超过合理范围时行政机关可以收取信息处理费。2021年1月开始实施的《政府信息公开信息处理费管理办法》(以下简称《管理办法》)设置了按件

计收和按量计收两种超额累进收费方式,且申请人应当在收到行政机关收费通知次日起20个工作日内预先缴纳信息公开费用,逾期未缴纳行政机关则不再处理。诚然,经济手段在防止申请人滥用政府信息公开权中具有强大的规制作用,建立事先预缴和超额累进收费机制,不仅可以提前制约申请人滥用获取权,还能减少后续费用纠纷,发挥合理申请政府信息公开的价值引导作用。五是主动公开转化。《条例》第44条规定多个申请人就可以公开的相同信息向同一行政机关提出申请,行政机关可以主动公开。申请人也可以建议行政机关将部分申请公开的信息纳入主动公开的范围。主动公开转化制度契合《条例》“以公开为原则,以不公开为例外”的基本取向,不断调整增加主动公开的内容,以实现公共利益的同步调整扩大。该制度还会在客观上减缓政府信息公开权滥用的趋势,通过行政机关自身主动公开,减少申请人因信息获取需求未被满足而产生的权利滥用行为。

除了上述防止权利滥用的机制外,本次《条例》修订的亮点之一还有第35条,其逻辑结构为“申请人提出申请—行政机关认定申请人申请公开政府信息的数量、频次明显超过合理范围—申请人说明理由—行政机关不予处理、处理、延迟答复处理”,该完整链条可被整合为行为和结果两个层级。第一层级(行为层级)为认定超过合理范围和说明理由,即行政机关核查认为信息申请的数量、频次明显超过合理范围时,可以要求申请人说明理由。第二层级(结果层级)是不予处理、处理或延迟答复处理,行政机关认为申请理由不合理的,告知申请人不予处理;认为申请理由合理,且能够在规定期限内回复的,予以处理;认为申请理由合理但在规定期限内难以答复的,可以确定延迟答复的合理期限并告知申请人。《条例》并未直接使用滥用申请权、滥用政府信息公开权的表述,而是交由本条以合理性为判定关键,分析申请人是否滥用政府信息公开权。在行政机关对滥用行为识别、定性,并作出不予处理决定后,证明责任也应当由行政机关负担,换言之,行政机关此时承

担证明申请人滥用政府信息公开权的义务。申请人对不予处理不服时可以提起行政诉讼,法院则对行政行为的合法性进行审查。在陆红霞案中,法律规范不足导致了行政权和司法权的错位行使。第35条等规定的出台弥合了权力间隙,尊重了行政机关的首次判断权,使规制政府信息公开权滥用的行政途径和司法裁判回归到了正常渠道。应当肯定第35条是规制政府信息公开权滥用的重要手段之一,但也应当意识到行政机关对获取权合理性的审查容易造成裁量权的滥用,与《条例》保障公民、法人和其他组织依法获取政府信息的立法旨趣背道而驰。在防范申请人滥用政府信息公开权之时,亦要限制行政机关的裁量权过度扩张。

(二)规制政府信息公开权滥用的实践考察

本文在中国裁判文书网以《条例》第35条为法律依据进行检索,经过仔细研读,筛选出具备代表性的11个终审案例,如表1所示。

表1中的11个案例,就其申请内容而言,主要涉及土地征收、拆迁安置等与申请人自身关系密切的领域;就其数量、频次而言,申请次数大多超过了20次或次数少但数量大,在郑小汪案中,行政机关认定郑小汪在未能说明合理理由的情况下要求公开3000余户的房屋评估报告和房屋补偿安置协议已然溢出了合理范围;就其裁判结果而言,仅有一个案件申请人获得胜诉结果,整体胜诉率偏低。此外,通过研读各个裁判文书中行政机关的举证和答辩内容,发现实践中对第35条的适用几乎均缺乏判断标准的具体阐释,仅列明法条后径直作出不予处理的决定,这也反映出行政机关的裁量权具有极大的不可控性。在唯一胜诉的周晓玉案中,周晓玉申请公开酉阳县碧津广场项目建设的相关信息,酉阳县规划和自然资源局以其申请次数超过合理范围为由对该申请不予处理。虽然酉阳县规划和自然资源局提交了周晓玉等人近年来提起诉讼的次数等证据,能够证明周晓玉就信息公开多次提起行政诉讼,但其并未查清周晓玉在本次申请之前是否对涉案的6项

信息提出过公开申请,是否已经获得了涉案信息等事实情况,也未具体说明周晓玉的申请理由不合理之处。概言之,行政机关未尽到审慎审查义务,对合理性的正当判断亦把握不到位。值得肯

定的是,本案一审和二审法院均秉持尊让态度,充分尊重行政机关的首次判断权,要求行政机关对周晓玉申请公开的信息是否属于公开范围等进行重新审查和裁量,进而分情况作出处理。

表 1 适用《条例》第 35 条的 11 个案例

序号	名称	案号	关联人	内容	数量、频次	一审结果	二审结果
1	贾友宝诉中国银行保险监督管理委员会信息公开案(贾友宝案)	(2020)京行终字第 6785 号	/	运维费用等	9 项	驳回	驳回
2	刘志忠诉南通市崇川区观音山街道办事处政府信息公开案(刘志忠案)	(2020)苏 06 行终字第 536 号	刘文奎 许连英 刘学问 蔡子英	搬迁补偿 评估报告	37 份	驳回	驳回
3	郭小兵诉江苏省如皋高新技术产业开发区管理委员会、如皋市人民政府政府信息公开及行政复议案(郭小兵案)	(2020)苏 06 行终字第 623 号	/	房屋拆迁补偿 补助费用明细	多次	驳回	驳回
4	王文洪诉青田县自然资源和规划局政府信息公开案(王文洪案)	(2020)浙 11 行终字第 73 号	周军	查处违法 征地行为	81 次	驳回	驳回
5	李秀勤诉许昌市城乡一体化示范区管理委员会、许昌市人民政府政府信息公开及行政复议纠纷案(李秀勤案)	(2020)豫行终字第 1134 号	徐运祥 郭美荣 殷学玲	土地征收	28 份	驳回	驳回
6	周晓玉诉酉阳土家族苗族自治县规划和自然资源局政府信息公开案(周晓玉案)	(2020)渝 04 行终字第 126 号	余振华	项目建设	6 次	胜诉	胜诉
7	夏光强、王菊兰、胡明才诉宁波市鄞州区东钱湖镇人民政府政府信息公开案(夏光强案)	(2020)浙 02 行终字第 309 号	/	征地拆迁 财务审计	80 次	驳回	驳回
8	朱艳丽诉腾冲市城市管理综合行政执法局、腾冲市人民政府政府信息公开及行政复议案(朱艳丽案)	(2020)云 05 行终字第 56 号	/	拆迁施工	6 次	驳回	驳回
9	范人媛诉常州市住房和城乡建设局、常州市人民政府政府信息公开及行政复议案(范人媛案)	(2020)苏 04 行终字第 79 号	范志华	拆迁安置	22 次	驳回	驳回
10	靳雯晰诉鲁山县公安局、鲁山县人民政府政府信息公开及行政复议案(靳雯晰案)	(2020)豫 04 行终字第 7 号	/	他人饲养的犬 咬伤父亲致死	多次	驳回	驳回
11	郑小汪诉衢州市柯城区住房和城乡建设局、衢州市柯城区人民政府政府信息公开及行政复议案(郑小汪案)	(2019)浙 08 行终字第 101 号	/	危旧房 治理改造	3 000 余户	驳回	驳回

四、政府信息获取权滥用的规制优化

政府信息获取权的滥用问题并非我国独有,世界各国都面临着获取权滥用的现实挑战,同时也制定了不同方向的规制措施。我国在立足本土实际,以《条例》为主要规制规范的基础上,亦可借鉴吸纳域外有益经验,不断优化我国

政府信息获取权滥用的规制方案。

(一)域外政府信息获取权滥用的规制经验

域外的规制方式大致可以分为正常申请模式、程序弹性模式和制度规制模式^[15],其中程序弹性模式和制度规制模式更具有借鉴意义。

美国采取程序弹性模式,即将滥用政府信息公开获取权行为在法律上认定为正常行为,而在程序控制上留有余地,使之富有弹性。虽然美国《情报自由法》并未对滥用政府信息公开获取权进行内涵和外延的界定,但部分州却已经作出了尝试。2011年伊利诺伊州的《信息自由法修订案》规定了“反复申请人”这一概念,即某申请人在连续12个月内向同一个公共机构提出了最少50个申请,或者在30天内提出了最少15个申请,或者在7天内提出了最少7个申请,这样的人就是“反复申请人”^[5]。在具体设计上,程序弹性模式主要体现在注重主动公开、收费杠杆调节、合理说明义务和公开期限灵活等方面。在主动公开方面,政府信息公开更多被认为是政府自觉的义务而非申请人的权利,因此更为强调行政机关的主动公开,从而在客观上降低了申请人滥用权利的动机和实践。在费用收取方面,美国《情报自由法》规定行政机关对不同的使用目的可以收取不同的费用:对商业目的申请可同时收取检索费、复制费和审查费;对科研、新闻等与商业使用无关的申请收取复制费;对其他申请收取检索费和复制费。如果文件的公开可以促进公共利益,而不是为了商业利益时,申请人可以提出减少收费或免费的请求,但必须证明文件的公开能够促进公共利益以及申请人有能力对公众散布上述文件^{[16]727-728}。在合理说明义务方面,申请人应当说明文件的性质、大致的内容和时间,但文件的标题和编号等具体详细的说明则不作要求。然而当申请人的说明过于笼统时,行政机关可以拒绝提供^{[16]727}。在公开期限方面,若行政机关需从外地分支机构或者其他办公室收集、需从大量互不相关的记录中查找、需与其他机关进行协商,则可以延长原有的20天公开期限。

英国采取制度规制和程序弹性两种模式,其《信息自由法》第14节规定:“对于滋扰性的信息公开申请,公共机构无需履行第1节(1)规定的职责(即处理信息公开申请的职责)。”因此对滋扰性的判定便成为规制政府信息公开获取权滥用的核心要素,而是否符合比例性与正当性就

成为判断是否属于滋扰性的核心要素,即申请的信息内容、申请目的、数量和频次与对公共资源的耗费之间是否形成合乎比例的关系。不可否认,直接在法律条文中明确滥用政府信息公开获取权可以更为有效地达到其目的。但囿于滋扰性的界定缺乏客观标准、充满不确定性,实践中争议较大。为了强化滋扰性认定的客观性,减少不确定法律概念的消极影响,英国政府信息专员办公室制作的《指南》认为行政机关需要秉持谨慎原则,将信息公开申请区分为明显的滋扰性申请与不够明显的滋扰性申请,进而审查申请的目的与价值、申请的目的与价值是否能构成对行政机关压力的正当化理由、申请的环境及历史、即使处理申请的成本并没有超过《信息自由法》第12节所规定的成本上限且申请具有正当的目的但是客观上是否对行政机关造成了难以忍受的巨大压力四个步骤。《信息自由法》第12节规定“公共机构经过估算,认为处理一项信息公开申请的成本将超过适当限制数额的”,可免除行政机关的公开责任。不同于主客观结合判断之下的滋扰性申请,英国的成本天花板机制则更多基于客观性面向,实践中也更多地采用这种方式进行规制。

在实践操作中,两种模式各有优劣之处。程序弹性模式的优点在于将滥用政府信息公开获取权的行为化解在程序运作过程之中,不涉及滥用获取权的界定问题,避免了高度模糊的语义和循环论证的逻辑,对申请公开制度冲击较小,且更为符合政府信息公开的立法目的。但缺点在于一旦进入政府信息公开申请流程,申请人将会面临冗长和繁琐的程序,工作效率较低。制度规制模式的优点在于规则化的表达使其明示了滥用政府信息公开获取权的行为,规制效果也更为直接和明显;其缺点在于缺乏客观判断标准且易引发行政机关滥用权力的风险,因为即便滥用政府信息公开获取权被最大程度地描述和界定,但也无法避免语义的模糊性,总会为行政机关留下可供解释的空间,造成裁量权的滥用,与政府信息公开的目的背道而驰。

(二)我国政府信息获取权滥用的规制优化

综合观之,2019 年修订的《条例》既深化了预防和降低政府信息获取权滥用行为的程序性控制和形式性审查,又直面获取权滥用的现实,直接在第 35 条规定行政机关在一定情况下可以不予处理。因而,我国采取的是程序弹性和制度规制相结合的模式,对《条例》相关内容予以优化完善的主要规制进路也要围绕这两方面展开。

规制滥用政府信息获取权,需要发挥程序和形式的审查控制功能,将获取权滥用消解在进入行政机关实体审查之前的形式审查和具体流程之中。如上所述,程序和形式规制主要包括合理描述、延长答复期限、不予重复处理和不予作为政府信息公开申请处理、收取信息处理费和主动公开转化等。相比于域外经验,我国至少在合理描述和收取信息处理费方面仍有进步空间。一是强化申请人对文件其他特征的描述。《条例》第 29 条规定政府信息公开申请应当包括申请人的姓名或者名称、身份证明、联系方式以及申请公开的政府信息的名称、文号或者便于行政机关查询的其他特征性描述。诚然,增加身份证明有利于明确申请人,防止申请人匿名随意泛滥申请。但一刀切要求申请人提供文件具体文号却给申请人带来了极大的不便,不能苛求所有申请人均与行政机关具有等同的专业水准,对每份文件的详细文号了如指掌。应当采取的方式是,弱化申请人对文件名称、文号的提出义务,增强其他特征性表述的义务,包括文件的存在状况、大致内容、形成时间和所涉相关行政机关等。在申请内容不明确,经过行政机关指导和释明后,申请人无正当理由逾期不补正的,则视为申请人放弃申请,行政机关不再处理。二是合理收取信息处理费。《条例》第 35 条与第 42 条前后衔接,运用经济措施限制政府信息获取权的滥用,第 42 条规定政府信息公开以不收费为原则,仅在数量、频次明显超过合理范围时可以收取信息处理费;《管理办法》对收费方式、收费时间、收费标准和收费救济等进行了细化规定,用经济手段引导申

请人合理行使权利。需要注意的是,《管理办法》将起收标准定为同一申请人一个自然月内累计申请超过 10 件或者单件申请超过 30 页。然而,一项申请可能涉及多个领域、包含多个文件,按照“一事一申请”原则,则会出现申请人正常申请政府信息公开却出现费用过高的情形,收费制度成为了信息公开的羁绊,与政府信息公开制度保障知情权、监督行政权的价值取向背道而驰。此外,在全国设置统一的收费标准固然可以使信息公开收费制度标准化发展,但忽视了不同地区经济水平的差异,收费制度的调节作用也会因此有所差异。可行的改进办法是,按照申请人使用目的将收费标准分级化,不完全相同于美国的商业使用、科研和新闻使用及其他使用三类,我国还应细化普通公民使用的分类,并建立公益使用目的费用减免机制。在不同地区此项费用收取方面,可放权至地方,由地方根据实际情况在一定幅度内制定收费标准。

规制滥用政府信息获取权,需要发挥制度直接规制功能。如上所述,我国《条例》将直接规制申请人滥用政府信息获取权通过第 35 条表达出来。该条由两个层级构成。可以说,该条的出台为行政机关规制滥用获取权提供了直接依据,实践案例也表明行政机关对其具有特别的偏好,在处理类似申请中发挥了该条制度供给的重要作用。深入到条文本身,“明显”和“合理”等限定语均表明行政机关在通过数量和频次判定申请人是否构成获取权滥用中具有极大的裁量权。虽然在政府信息公开工作中赋予行政机关充分的自由裁量权极为必要,但同时也应当以更为客观的标准和导向限缩其过分扩张,以确保公众的政府信息获取权在准允范围内充分实现。此外,行政机关主要考察的是申请人的理由说明,而忽视了客观情境,具有主观化的倾向。尽管英国《信息自由法》第 14 节与我国《条例》规定不尽相同,但均属于限制获取权滥用的直接规范,均面临“滋扰性”和“合理性”的限定问题,英国的相关做法可为我国初步构建的制度提供些许借鉴。事实上,英国《信息

自由法》对“滋扰性”仅进行了原则性引入,主要适用解释是由英国政府信息专员办公室制作的《指南》完成的,该《指南》细化了滋扰性的审查内容和具体步骤。

立足我国实际和现行规范,对裁量权进行限缩应当从认定规则的客观化、指导基准的灵活化以及个案中相关原则的引入三个维度出发。一是认定规则的客观化。如上所述,无论“明显”“合理”,抑或“说明理由”,都具有主观化的色彩。在上文归纳的周晓玉案中,被告酉阳县规划和自然资源局在并未对周晓玉申请进行核实,仅依据其近年多次提起信息公开和行政诉讼的表现而不予公开,带有明显的主观倾向。而要认定申请人是否滥用获取权,必须在主观的背景下尽可能推动认定规则的客观化,这包括认定数量、频次明显超过合理范围的客观化和审查申请人理由的客观化两个层面。其一,《管理办法》规定了收取信息处理费的档次标准,实际上也从侧面反映出了申请数量、频次的合理范围。其二,英国的四个审查步骤不仅要求审查申请的目的与价值及其能否构成对行政机关压力的正当化理由,而且还要审查申请的环境和历史以及申请客观上是否对行政机关造成了难以忍受的巨大压力。借鉴英国相关规定,我国行政机关在听取申请人理由时,固然应当重点考虑申请的目的和价值,然而申请人提起申请的背景也不容忽视。申请人在说明理由时,亦可提供相应支撑证据供行政机关斟酌。二是指导基准的灵活化。在法律没有明确规定的情况下,行政机关也可能通过制定裁量基准、形成行政惯例、宣布处理政策,形成一套比较稳定的处理模式^[17]。美国伊利诺伊州规定了“反复申请人”的具体认定基准,我国也将同一申请人一个自然月内累计申请超过10件或者一件政府信息公开申请超过30页认定为数量、频次明显超过合理范围,但并未明确滥用政府信息公开权的认定基准。在朱艳丽案中,其申请了6次,两级法院均驳回了其请求。而在周晓玉案中,其申请了6次,却取得了胜诉结果。这说明仅仅以数量和频次为判断依据而忽视具体情

况来认定滥用行为也是行不通的。一方面,可由行政机关出台较为详细的指导意见,但不宜完全限定数量和频次,从而使其富有现实的执法弹性;另一方面,可定期出台典型案例,通过类似案例对行政机关的认定实践开展指导。三是个案中相关原则的引入。法律规范和实施基准的缺失在一定情势下可由相关原则进行填补,包括比例原则、合理性原则、行政自我约束原则等。比例原则至少有三个子原则,包括有助于目的之达成的适当性原则、采取侵害权益最小之手段的必要性原则、手段和结果之间形成比例关系的狭义比例原则。申请人是否构成权利滥用的核心即在于申请与其对行政资源和公共利益造成的损耗是否合乎比例,若具有比例性,则行政机关应当认可申请理由并将信息予以公开;若属于过分侵扰行政机关的情形,失去了比例价值,则不予信息公开。此外,要求行政机关适度、公正、考虑相关因素、不考虑不相关因素的合理性原则和注重裁量的一致性、不得反复无常的行政自我约束原则也是行政机关在适用第35条时应当遵守的准则。

五、余论

自陆红霞案发生以来,各界围绕滥用政府信息获取权规制、行政权与司法权的关系等内容展开了深入探讨。2019年《条例》的修订回应了上述争论,将重点置于制度源头的变革,尊重了行政机关的首次判断权,使行政权与司法权回归本位,建立了程序弹性和制度规制相结合的模式,较为有效地遏制了获取权滥用的蔓延势头。自《条例》颁布施行以来,实践案例不断丰富着制度规范的内涵,但也暴露出制度规范在实际应用中的突出问题,即行政机关借申请人滥用政府信息获取权之名行滥用裁量权之实。本文对《条例》第35条的合理性界定、裁量权限缩方面的分析仅起到抛砖引玉的作用,具体规则的构建还有待进一步的探究。唯有在满足申请人政府信息获取权的同时施加合理约束,赋予行政机关裁量权的同时施加合理约束,综合运用程序控制和制度规制等手段,政府信息公开制度方能行稳致远。(下转第108页)

- 京:清华大学出版社,2015:8.
- [7] 韓貞淑. 森鷗外「佐橋甚五郎」試論[J]. 日本語と日本文学,2007(45):27-49.
- [8] 勝倉壽一. 森鷗外「佐橋甚五郎」私論:謁見の場の構図と日韓併合問題について[J]. 福島大学教育学部論集(人文科学部門),1997(63):69-84.
- [9] 石川淳. 森鷗外[M]. 東京:岩波書店,1978:161.
- [10] 小堀桂一朗. 森鷗外と山縣有朋:明治の終焉まで一[J]. 明星大学研究紀要(日本文化学部・言語文化学科),1998(6):53-71.
- [11] 李学义. 论森鷗外《舞姬》创作目的的功利性[J]. 通化师范学院学报,2012(1):62-65.
- [12] 藤本千鶴子. 鷗外「阿部一族」の発想一作品と実験体[J]. 近代文学試論,1975(14):10-18.
- [13] 篠原義彦. 森鷗外と大逆事件『出来事中心の世間縦横記』の問題[J]. 高知大学学術研究報告,1991(40):65-81.
- [14] 伊藤至郎. 鷗外における科学と芸術[C]//吉田精一. 森鷗外研究. 東京:筑摩書房,1960:57.
- [15] 森於菟. 父親としての森鷗外[M]. 東京:筑摩書房,1969:218-219.

(责任编辑:李秀荣)

(上接第 61 页)

参考文献:

- [1] 李广宇. 政府信息公开司法解释读本[M]. 北京:法律出版社,2011:79.
- [2] 高鸿. 滥诉之殇引发的再思考[J]. 中国法律评论,2016(4):37-42.
- [3] 耿宝建,周觅. 政府信息公开领域起诉权的滥用和限制:兼谈陆红霞诉南通市发改委政府信息公开案的价值[J]. 行政法学研究,2016(3):32-40.
- [4] 湛中乐,李烁. 公民滥用政府信息获取权的法律规制:兼评《政府信息公开条例》的修订[J]. 中国行政管理,2019(4):19-25.
- [5] 王锡锌. 滥用知情权的逻辑及展开[J]. 法学研究,2017(6):41-60.
- [6] 拉德布鲁赫. 法学导论[M]. 米健,译. 北京:中国大百科全书出版社,1997:61.
- [7] 周枬. 罗马法原论(上)[M]. 北京:商务印书馆,1994:301.
- [8] 梁慧星. 民法[M]. 成都:四川人民出版社,1988:322.
- [9] 向玉乔. 社会制度实现分配正义的基本原则及价值维度[J]. 中国社会科学,2013(3):106-124.
- [10] 刘莘,邓毅. 行政法上之诚信原则刍议[J]. 行政法学研究,2002(4):6-13.
- [11] 石文龙. 论公民行使权利和自由的限制与“限制”的规范:对我国《宪法》第 51 条的研究[J]. 政治与法律,2013(7):67-77.
- [12] 余凌云. 政府信息公开的若干问题:基于 315 起案件的分析[J]. 中外法学,2014(4):907-924.
- [13] 章剑生. 政府信息获取权及其限制:《政府信息公开条例》第 13 条评析[J]. 比较法研究,2017(2):10-18.
- [14] 蒋红珍. 面向“知情权”的主观权利客观化体系建构:解读《政府信息公开条例》修改[J]. 行政法学研究,2019(4):41-54.
- [15] 后向东. 信息公开申请权滥用成因、研判与规制:基于国际经验与中国实际的视角[J]. 人民司法,2015(15):10-13.
- [16] 王名扬. 美国行政法[M]. 北京:北京大学出版社,2016.
- [17] 何海波. 论行政行为“明显不当”[J]. 法学研究,2016(3):70-88.

(责任编辑:李秀荣)