

# 依申请公开制度的实施现状与完善路径\*

——基于政府信息公开实证研究的分析

吕艳滨

(中国社会科学院法学研究所, 北京 100720 副研究员)

**摘要:** 政府信息公开制度实施以来, 政府机关与公众获取政府信息的需求之间的矛盾依然突出, 尤其是依申请公开制度的实施仍面临不少阻力。实践中, 行政机关以审查申请用途的方式限制公众申请政府信息, 且对于政府信息的范围、主动公开与依申请公开的关系等存在错误认识, 申请的处理还欠规范, 不公开理由也缺乏依据。推进依申请公开制度, 必须厘清公开与不公开界限, 取消对政府信息公开申请人资格、申请用途的审查, 明确界定不公开信息的范围。

**关键词:** 政府信息公开; 依申请公开; 知情权; 实施

**中图分类号:** DF3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-0078 (2014) 03-074-06

## 一、实施政府信息公开面临的形势

自 2007 年颁布《政府信息公开条例》(以下简称《条例》) 以来, 政府信息公开工作取得长足进步, 公众申请获取政府信息的热情也不断高涨。根据国务院各部门 2013 年发布的 2012 年政府信息公开年度报告, 国务院机构改革前的 58 个国务院部门中有 14 个依申请公开受理量突破 100 件, 31 家省级政府(含自治区)中, 有 8 家突破 1 万件, 49 个较大的市中, 有 16 家突破了 1000 件。各行政机关按照年度纵向比较也显示依申请公开数量逐年攀升的趋势。如教育部 2009—2013 年的受理量分别为 53、53、81、186、196 件; 山东省 2008—2013 年全省各级政府及部门的受理量分别为 16 368、25 097、12 262、30 156、31 077、33 306 件; 宁波市各级政府及部门 2008—2013 年受理量分别为 72、255、350、839、963、914 件, 均总体呈上升趋势。<sup>①</sup>

依申请公开制度赋予公众政府信息公开请求权, 压缩行政机关在不公开方面的自由裁量权, 使政府信息公开制度成为切实推动透明政府建设的重要保障。但实践中, 公开与不公开之间的博弈始终是政府管理面临的课题, 一方面公众的信息获取需求日益增长, 另一方面, 政府信息公开水平尚有提升空间, 且公开消极、被动、滞后的问题还很突出。因此, 依申请公开制度实施得好不好, 决定着政府信息公开制度的实施状况。为了解《条例》相关制度的实施情况, 发现制度设计和实施中存在的问题, 笔者所在的法治指数创新工程项目组自 2009 年以来, 持续对政府信息公开的实施情况进行了调研和测评。调研对象涉及国务院部门(2010—2012 年为 59 个部门, 2013 年后因机构改革变更为 55 个)、<sup>②</sup>省级政府(2011—2012 年不含民族自治地方, 2013 年后扩大到 31 个)和较大的市(2009—2012 年不含民族自治地方的较大的市, 2013 年扩大为 49 个)。<sup>③</sup>

\* 项目: 中国社会科学院法学研究所法治指数创新工程项目。

① 数据统计根据上述部门各年度政府信息公开年度报告。

② 即国务院组成部门、国务院直属特设机构、国务院直属机构、国务院直属事业单位、部委管理的国家局中, 对外行使行政管理职权、与公众生产生活具有密切关系的部门。

③ 根据《立法法》第 63 条第 4 款, 较大的市是指省、自治区的人民政府所在地的市、经济特区所在地的市和经国务院批准的较大的市。这些城市都有地方立法权, 相对于省级政府与公众生产生活关系更为紧密, 相对于地级市和区县具有更大的决策空间。

本文着重分析依申请公开调研中发现的问题。项目组每年向调研对象发送申请，验证依申请公开制度的运行状况。2009年，项目组向较大的市申请公开当地当年的城市房屋拆迁补偿标准；2010年，项目组向较大的市申请公开当地当年的食品安全执法检查信息，向国务院部门申请公开各部门当年因公出国出境考察人数及经费使用情况；2011年，向所有被调研对象申请公开其当年投入用于政府网站建设和信息公开工作的经费数额及工作人员数量；2012年，向所有被调查对象申请公开其当年干部任免情况，并向26个省、直辖市财政部门申请公开当地当年政府采购协议供货商品目录及当年1—10月协议供货成交记录；2013年，向国务院部门申请公开公务员、事业编制等人员数量，向地方政府申请垃圾处理设施、投入、规划等方面的信息。

## 二、依申请公开制度实施中存在的问题

依申请公开是政府信息公开制度的灵魂，是保障公众知情权、制约行政机关自由裁量权的重要制度。目前，各国各地区普遍强调为保障公民知情权提供便利的程序，包括简化手续、快速处理、不要求申请人说明理由等。<sup>①</sup>但从过去5年的调研情况看，我国依申请公开制度仍面临不少问题。

1. 将申请用途作为确定申请资格的审查要件。引入政府信息公开制度，是为了区别于行政程序制度中对当事人的告知制度，令那些与具体的行政活动无直接利害关系的公众也可以获取政府信息，以更好地分享政府信息价值、监督政府的作用。因此，国际上普遍不会对申请公开政府信息的资格做出限制，而是通过划定不公开信息（即政府信息公开例外或豁免）的范围，来防止过度公开对管理秩序、他人权益等造成损害。但根据《条例》第13条及《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），申请用途是审查申请人是否适格、申请是否应被受理或者信息是否应公开的实质性要件。从实践情况看，对用途的审查可以用在申请受理、审查公开等任何环节，既可供行政机关作形式审查之用，也可做实质审查之用。如项目组2012年提交的申请中，被调研的59家国务院部门中，直接要求填写申请用途的有20家，在收到申请后要求补充说明申请用途的有18家，另有8家未对项目组做出任何回复，无法确定其是否需要；被调研的26家省级政府中，直接要求填写申请用途的有6家，3家省级政府在收到申请后要求补充说明申请用途，1家因未回复不能确定其是否需要；43个较大的市中，17家直接要求填写申请用途，4家在收到申请后要求补充说明申请用途，6家因未

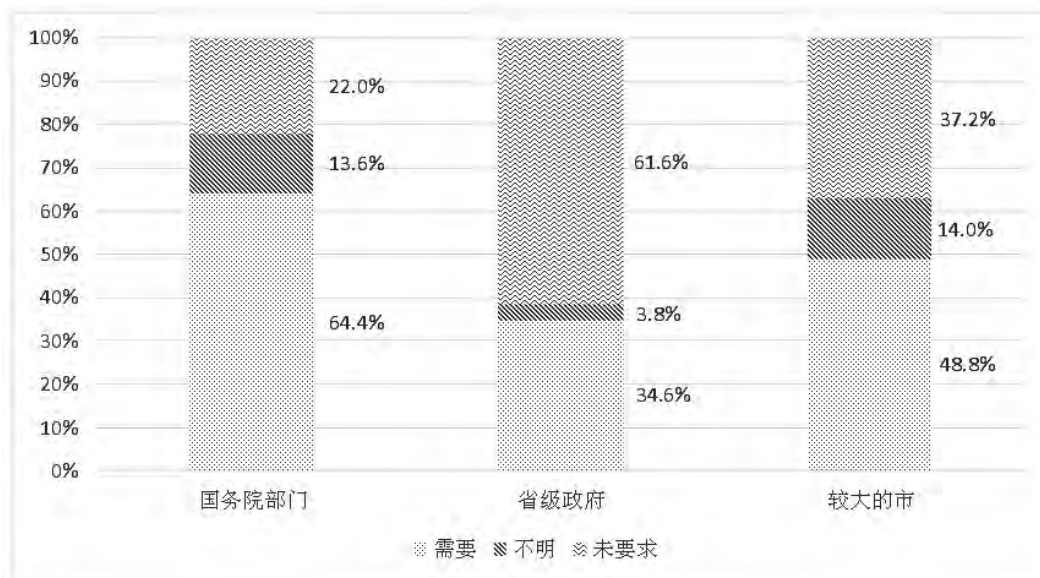


图1：2012年提交政府信息公开申请时被调查对象要求提供用途证明的情况

<sup>①</sup> 参见[加]托比·曼德尔：《信息自由：多国法律比较》，龚文彦等译，社会科学文献出版社2011年版，第50—51页。

回复不能确定其是否需要(见图1)。实践中,审查申请用途已经成为行政机关处理依申请公开的第一道关口。这既违背政府信息公开的本意,更属多余且不明智。<sup>①</sup>足见立法者、执法者均未充分认识到政府信息公开制度的本意。

2. 缩小政府信息的范围。《条例》对政府信息做了明确界定,但实践中,何谓政府信息?政府信息的范围如何确定?成为影响依申请公开制度实施的又一“拦路虎”。一些行政机关往往将政府信息限定为在外部行政管理中制作获取的信息,对政府信息的范围进行限缩性解释。项目组在2012年的调研中发现,59家国务院部门中,回复称人事任免信息不属于《条例》所指的政府信息的有5家,还有的部门回复称所申请的信息“是内部管理信息,未列入规定的政府信息公开范围”。按照其逻辑,政府信息分为内部信息和外部信息,只有外部信息才可以对外公开,而人事任免信息属于内部信息,与履行职责无关,不属于《条例》所规定的政府信息。很明显,不少行政机关错误地认为只有处罚、强制、许可等对外进行行政管理时所产生的信息才属于政府信息。

3. 混淆主动公开与依申请公开的关系。主动公开和依申请公开是政府信息的两种公开形式,前者要求行政机关依照职权、裁量等自行公开信息,公开与否无需待公众提出申请;后者则依据公众的政府信息公开请求权,以公众提出申请为前提。两者并不是一种互斥的关系,行政机关可以依职权将不属于主动公开的信息纳入主动公开范围,在其主动公开不到位时公众还可以申请行政机关公开有关信息。也就是说,依申请公开适用于所有的政府信息,特别是在行政机关应主动公开但未公开、公开不全面的情况下,公众还可以申请其公开。目前,将两者割裂、对立起来的认识与做法还较为常见。如2011年,针对某当事人公开“三公”经费信息的申请,国家发改委、工业和信息化部、国家烟草专卖局等以“三公”经费信息属于主动公开信息、不属于公民依申请公开的范畴为由拒绝公开。还有的行政机关则将依申请公开限定于主动公开的信息,如项目组2012年调研时,某市政府回复称,申请人不能申请政府信息公开目录中没有的信息。凡此种种,表明主动公开与依申请公开的范围和界限在一些执法者眼中还是模糊的。

4. 申请过程不够畅通。申请过程涉及到申请渠道、提交申请的流程等环节,这些环节无关公开与否的实质性判定,但却决定了公众能否有效地提出申请。近几年的调研发现,一些部门申请渠道不畅通、申请过程不方便的情况比较常见。首先,有的行政机关对公众提交申请的方式做出限制。按照《条例》的规定,政府信息公开的申请应以书面形式提交,这种“书面形式”应可以采取邮寄、传真、现场提交、邮件或者在线渠道等电子方式,多种方式应当允许并存,供人们自由选择。但调研发现,除了那些不允许提交申请的外,有的行政机关只接受某些特定的申请方式,如现场申请或者在线渠道等。比如,有的行政机关在其政府信息公开指南中提出,“因网上申请无法进行身份或其他证明材料的确认,仅限于咨询性质或无须身份确认的信息获取,需身份确认或其他证明材料的信息获取,申请人应通过现场或其他方式进行申请”。其次,少数政府网站的在线申请平台友善性差,增加公众申请难度和成本。例如,有的行政机关开通的在线申请平台在申请人填写联系方式方面只允许填写手机号码,目的是便于其发送短信,但忽略了可能申请人不使用手机的情况。有的行政机关的在线申请平台对于相关栏目出现填写错误时不给予明确的提示,令申请者无所适从。有的行政机关的在线申请平台要求当事人必须下载、打印其提供的政府信息公开申请表,填写相关内容后,还要将其扫描为jpg等特定格式的电子文档,再以电子邮件附件形式发送给该部门。这些做法可能本意是好的,但由于设计不周、友善性差,实际上,均在不同程度地给公众申请制造了麻烦,没有起到方便公众的作用。

5. 对政府信息公开申请的处理不够规范。处理政府信息公开申请类似于行政审批等的办事项目,理应遵循严格的程序和过程,但调研发现,有的行政机关在处理公开申请时,规范化程度还有极大的

<sup>①</sup> 笔者曾就此在《如何理解依申请公开中的政府信息概念》(《中国行政管理》2012年第8期)一文中做过探讨,在此不赘述。

提升空间。如有的行政机关要求补正材料、作出答复均不对申请人出具书面文书，只通过电话告知，某行政机关拒绝向调研组出具“补充申请材料通知书”，并声称口头告知是合理的。又比如，有的行政机关拒绝公开信息，但不说明不公开的理由，不告知申请人可以通过哪些途径获得进一步的救济。调研还发现，有不少行政机关答复申请的时间远远滞后于项目组的申请通过在线平台到达其系统的时间或者 EMS 的签收时间，甚至有个别部门在申请被签收后两个月才致电项目组称刚刚收到申请。有的政府部门在法定期限即将届满之时才通知项目组需要延期处理申请或者要求补充相关证明，有滥用办事时限的嫌疑。有的行政机关在申请办理期限届满前一两天电话通知申请人补充相关申请材料，并且告知因此需要延长回复期限；或者在申请办理时限到期前一两天时电话告知已将申请移交给相关部门，需要讨论后作出决定，因此答复期限要顺延至下一个“15 个工作日”。

6. 按照法定时限答复申请的情况不理想。依申请公开的办理时限已经明确规定在《条例》中，但实践中，严格遵守该时限的情况还不够理想。2012 年项目组调研时就发现，不少部门不能在法定期限内作出答复，有 12 家国务院部门、6 家省级政府和 17 家较大的市政府不能在法定期限内作出答复。

7. 对申请的答复五花八门。如：

(1) 以“一事一申请”为由拒绝答复。“一事一申请”（即一项信息提交一份申请）的规定来源于国办发[2010]5 号文件，其规定有一定的合理性，但现实中这一规定极易被滥用。项目组每年提交的申请中都会有一些行政机关认为申请不符合“一事一申请”的原则，要求项目组分拆并重新提交申请，但也有行政机照顾项目组的申请做出答复。这至少说明所谓的“一事一申请”缺乏明确的标准，容易被用来作为逃避公开的理由。

(2) 主张“不负责加工汇总”。“不负责加工汇总”的规定同样源自于国办发[2010]5 号文件。这项规定本身也不是说不通，毕竟公众如果希望获得某些分析数据的话，应该自行去做统计分析，不能全部依赖于政府，否则，政府也会不堪重负。但现实中，很多机关本身就负有加工汇总相关信息的义务，不对相关信息进行统计分析无法履行其管理职责，只是在遇到公众申请后，却往往用“不负责加工汇总”来逃避公开义务。比如，2012 年申请公开干部任免信息时，有 8 家国务院部门表示不负责加工汇总；2013 年，有当事人向国家发改委申请 5 年来的反垄断执法信息时，收到的答复也是“该类信息属于加工汇总信息，发改委无此公开义务”。从常识判断，有关部门如果不对上述信息进行必要的统计分析，那管理的精细化是不可想象的。

(3) 不公开理由差异性大。对同一类申请，应适用同样的标准，而不应出现不同机关的处理结果五花八门的情况。但现实中，这种情况很常见。项目组 2012 年申请公开人事任免信息时，仅 3 家国务院部门公开了信息，其他机关除利用申请用途、不负责加工汇总、不属于政府信息等来拒绝公开外，不公开的理由还包括属于秘密级信息、个人隐私、内部信息或者笼统说明属于不公开信息范围。2012 年申请公开协议供货成交记录信息时，13 家明确拒绝公开的部门中，有 3 家称涉及商业秘密，10 家称不掌握相关信息。2013 年申请人员信息时，拒绝公开的理由主要是涉及国家秘密、内部信息、需要加工汇总（见图 2）。不同机关在同一时期处理同一类信息的公开申请时尺度不一，这既会使政府公信力面临很大质疑，也表明，公开与否还缺乏明确统一的标准。

(4) 保密规范亟待清理。项目组在申请国务院部门公开人事方面信息的时候，多家行政机关以涉及国家秘密为由拒绝公开所申请的信息。这些部门提出，所依据的保密规范为《人事工作中国家秘密及其密级具体范围的规定》，该文件出台于 20 世纪 80 年代。根据该规定，中央和地方各级党政机关、事业单位、社会团体的机构、编制、人员统计资料及报表属于秘密级事项。但这样的规定早已不能适应当前形势，与国家推行人事编制信息公开透明的大方向相违背。事实上，很多地方政府，包括部分国务院部门都已经非常详细地公开了人事编制信息。这说明，大量过时的保密规范亟待根据当前的形势进行清理和审查，否则，既不利于公开，也不利于保密。

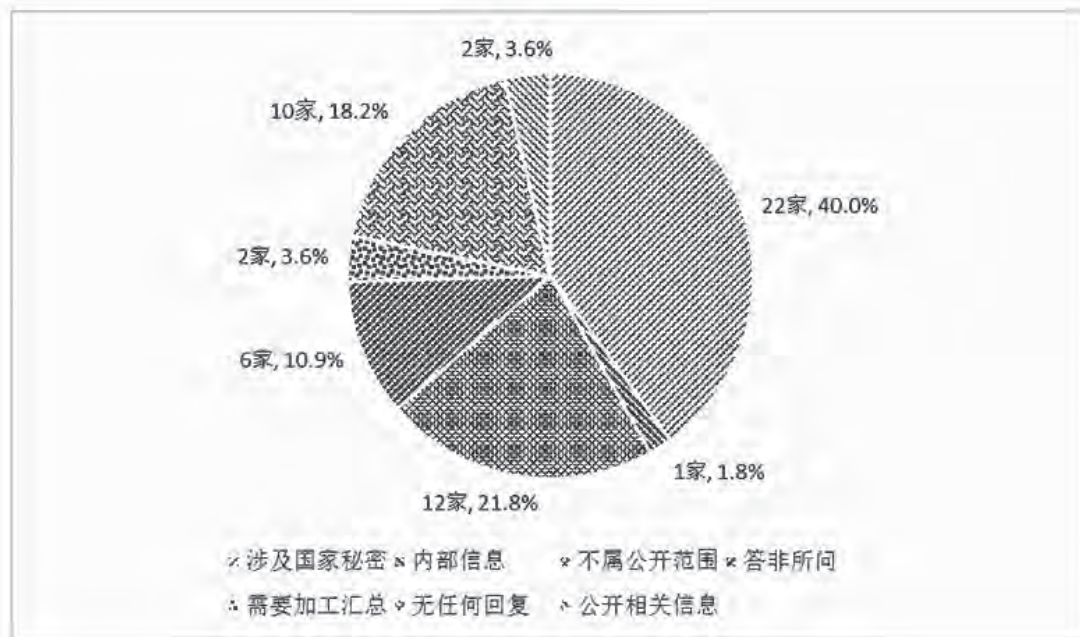


图2：2013年向55家国务院部门申请公开人员数量信息的回复情况<sup>①</sup>

### 三、完善政府信息公开制度的路径

上述实证调查结果表明，目前不公开信息的界定问题还并不是我国依申请公开制度实施中最主要的矛盾和障碍，反倒是一些形式上的、非核心的问题成为了阻挠公众获取信息的绊脚石。可见，依申请公开制度的实施还有极大的空间和潜力。

第一，应尽快厘清政府信息公开制度的一系列关键性、理念性问题。首先，明确政府信息的范围。行政机关在对内对外管理中制作获取的信息均属政府信息。“管理”要做宽泛解释，包括但不限于其内部财务、后勤、人事管理活动。的确，有些国家和地区规定纯机关管理事务可以不公开，但在目前政府公信力较低、政府行为缺乏有效监督的背景下，一味照搬境外所谓的经验并无助于解决中国问题。其次，明确主动公开与依申请公开的关系。主动公开包括法定主动公开和裁量主动公开，前者由法律法规做出明确规定，不公开则属违法；后者虽无法律法规的明确规定，但行政机关可基于保护公共利益及特定群体利益需要或自身管理需要，予以主动公开。依申请公开则由公众基于政府信息公开请求权提出，适用于全部政府信息，而不是不公开信息以外的信息或者主动公开信息以外的信息。政府信息公开请求权包括请求的权利和请求的内容应得到满足的权利，前者意味着任何政府信息皆可成为申请对象；后者则意味着是否应向申请人公开，应取决于信息是否已主动公开、是否属于不公开信息等。认为公众无权对主动公开信息或者主动公开信息以外的信息提出申请的观点，显然也是大错特错的。

第二，尽快完善政府信息公开的相关制度。经过五年多的实施，政府信息公开制度正在深入人心，成为政府管理和公众办事的重要手段，《条例》规定的相关制度也经历了实践的检验，各种制度设计上的缺陷也基本暴露了出来。今后的立法或者修法过程应将重点放在依申请公开制度和不公开信息的界定上，取消对政府信息公开申请人资格、申请用途的审查，明确界定不公开信息的范围，如舍弃“个人隐私”这样模糊、不具有操作性的表述，改为“与个人有关，公开后可能对其合法权益造成损害的信息”，增加过程信息、执法信息等内容。此外，还应配合立法，同步清理和修订《保密法》、《档案法》等法律法规，使其适应信息化发展和推动政府信息公开的需要。特别是，应确立信息公开优先原则，

<sup>①</sup> “答非所问”是指相关部门回复中告知了本部门编制数量，但项目组申请公开的是该部门实有公务员人数、事业编制人员人数等。

防止使行政机关及工作人员陷入有的法律法规要求其保密、有的则要求其公开的两难境地。<sup>①</sup>

第三，明确政府信息公开的标准。应明确如何在处理依申请公开时准确界定不公开信息、如何处理政府信息公开与相关法律法规的关系等，这既要完善法律法规，又要求相关部门适时出台一系列的解释和指引。尤其是，应当尽快开展对保密法规的清理工作，修改或者废止已经过时的保密规范。此外，应借鉴英国信息交换所（Clearing House）的工作机制，确保各部门在处理对多部门提出的同类申请时对外保持一致态度，防止因答复不一影响政府公信力。

第四，加强政府信息公开工作机构建设。政府信息公开工作的推进和公众对政府信息公开的需求增长都对政府信息公开工作的专业性、时效性等提出了越来越高的要求，各机关的政府信息公开更需要统筹安排、有序推动，没有相对固定的机构和人员，必然难以胜任日益繁重且专业化要求日益提升的政府信息公开工作。为此，建议逐步做到让各部门都配备必要的机构和人员专门负责政府信息公开工作，还要使负责政府信息公开工作的工作人员具备行政管理、法律、信息技术等方面的专业知识。

第五，加强政府信息公开培训。应当进一步加强政府信息公开培训，提升所有工作人员的政府信息公开意识和业务水平。应定期为领导干部、部门负责人、普通工作人员、政府信息公开工作人员等进行分类培训，将政府信息公开培训列为新入职公务员的岗前培训必修课。

第六，加强内部规程管理，明确处理标准和流程。建议在现有工作机制基础上，进一步建立健全各部门处理政府信息公开工作的规程，明确责任人、工作流程、工作制度，细化公开标准，做到信息制作、文件流转、保密审查、对外发布、处理申请责任到人、标准明确、统一对外。同时，对政府信息公开申请的答复是政府机关对外做出的正式行为，应以正式、书面的形式作出，并应告知不公开的理由、当事人的救济渠道等。为此，各部门应编制详细的答复政府信息公开申请格式文本，推动依申请公开办理的标准化。

第七，注意消除公众获取信息的非制度性障碍。避免在应用各种技术手段时只注重方便管理者而忽视方便公众，也要避免因此忽视或限制了部分人群获取信息的权利。因此，各种流程设计、技术手段应用，都应换位思考，站在使用者（即公众）角度分析技术需求，做到信息获取方便、快捷、经济。

## Implementation Situation and Improvement Path of Publicity upon Application System

—— Analysis Based on Empirical Research of Government Information Publicity

LV Yan-bin

(Law Institute of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, 100720)

**Abstract:** After the implementation of the government information publicity system, there are many contradictions between the government organs and the public demand of government information, especially the system of publicity upon application still facing a lot of resistance. In practice, the public demand is usually limited by the administrative organ for the reason of reviewing the application usage. Moreover, there exist wrong understandings of the government information publicity scope, the relationship between active publicity and publicity upon application, etc., causing nonstandard dealing with the application and unfounded reason of non-publicity. Therefore, in order to promote the system of publicity upon application many efforts need to be done in aspects of boundaries clarification between publicity and non- publicity, cancel of application qualification or usage review, and clear definition of non- publicity information scope.

**Key Words:** Government Information Publicity; Publicity upon Application; Right to Know; Implementation

（责任编辑：张 红）

<sup>①</sup> 参见 [加] 托比·曼德尔：《信息自由：多国法律比较》，龚文庠等译，社会科学文献出版社 2011 年版，第 53—54 页。