



# 如何规范不合理利用政府信息公开申请权

王敬波

权利不合理利用是政府信息公开申请制度下的衍生问题，各国深受其困扰，对于这一问题的成因、行为特征的研判以及提出相应的规制对于制度的顺利运行、健康运作必不可少，且随着制度的成熟与发展，切实可行的规范措施的提出迫在眉睫。

## 一、不合理利用政府信息公开申请权的具体原因

近年来，不合理利用政府信息公开申请权的愈发常见。究其原因，主要可以归结为以下三个方面：首先是申请人方面的因素。关于申请人高频次、大量化提起信息公开申请的动因，笔者大体将其归为以下三类，一是因对行政部门处理土地征收、房屋拆迁、环境保护等方面问题的处理结果不满，把信息公开申请作为促成其他利益诉求实现的手段，通过大量的申请行为向相关部门施压；二是虽然没有具体的利益诉求，但是因为各种原因对政府行为持不同看法，通过大量提起信息公开表达个人情绪甚至是政治立场；三是将信息公开作为推进完善公共政策、参与公众事务的路径，目的在于完善政府信息公开制度、监督政府依法行政。其次是信息公开制度方面的因素。一是现行法律规范对公开申请和处理程序的规定过于简略，缺乏对非正常申请的应对手段，直接导致这一不合理利用行政资源的行为结果向司法领域蔓延。二是行政机关信息公开的责任仅设置了原则性规定，责任边界不够明确和具体，当前学界、行政机关、司法实务界都没有形成统一认知，这也给当事人恶意向政府施压、利用社会舆论恶性炒作留下了发挥空间。最后是行政机关方面的因素。一是当前依职权公开的信息仍不够充分，未主动公开的信息可能拥有更高“含金量”。二是其他法定权利的保障力度不够，救济通道不畅，致使当事人采取不合理利用申请权的手段寻求权利救济。

## 二、不合理利用政府信息公开申请权的表现

根据对现有司法裁判的梳理，不合理利用政府信息公开申请权可以表现为以下几种：一次性提出大量申请，特定的个人针对特定或不特定的事项反复提出内容重复的申请，申请文书中含有侮辱、诽谤、中伤的内容以及与此相



关大量提起行政复议和行政诉讼等。除了以上几种比较常见的类型化行为以外，不合理利用申请权的行为的表现更为多样化，通过外观表现或类型化的判断可能有失偏颇。尤其需要注意的是，司法实践中存在大量“以合法形式掩盖非法目的”的申请行为，即申请人符合法定形式要件，究其本意却背离信息公开制度设计的目的。因此，不合理利用政府信息公开申请权除却参考上述较为典型的行为类型之外，最为核心的判断要件是客观上给被申请机关造成了社会一般人所能允许的适当程度之外的负担，主观上不符合申请权行使应有之目的，带有给被申请机关造成负担甚至使其工作停滞的恶意。从这一判断标准来说，不难得出“大量申请不等于权利不合理利用”的结论。对于数量巨大但合理的申请，行政机关作出信息公开是应有之义。司法实务中，行政机关和法院在处理类似案件时也要注意，避免以申请公开的数量和频率片面、“一刀切”式地得出申请人不合理利用权利的判断。对于有意见要求在条例修改过程中通过条文明确大量、不合理的标准，这种想法是不切实际的。因为无论是数量还是频次达到不合理的程度，都需要根据行业和地方的特点综合判断，属于行政权裁量的范围。当然，行政机关对此并不会有最终的决定权。如果当事人对此不服，仍然可以通过复议、诉讼等方式寻求救济。

### 三、规范不合理利用政府信息公开申请权的必要性

不合理利用政府信息公开申请权的行为造成众多负面影响，若置若罔闻、不予规制，不仅无法保障政府信息公开申请权的实现，还会动摇信息公开制度之根本。第一，不合理利用申请权的行为大量且长期消耗行政机关有限的人力、物力资源，其中不合理利用诉权、恣意提起行政复议和行政诉讼的行为也极大加重了原本负担就很重的法院的负担，行政和司法资源在公益和个人私益之间失衡。第二，行政机关对不合理利用申请权人的申请内容倾注了大量的时间和精力，导致的社会公共服务水准的降低显而易见的会影响其他申请人的正当权益，造成知情权的实质不平等，动摇

公众对信息公开制度的信赖。第三，行政机关一边完成大量但无意义的非正当申请工作，一边面临公众信赖的丧失的局面，可能使公务人员在工作中陷入消极被动状态。对于不合理利用申请权行为，如果不及时进行规范，不仅会使行政机关工作人员和公众丧失对信息公开制度的信心，还可能从根本上动摇制度的根基，质疑制度存在的合理性。

### 四、规范不合理利用政府信息公开申请权问题的国际经验

在目前我们可掌握的设有政府信息公开制度的国家中，不合理利用政府信息公开权的现象普遍存在。为规范不合理利用政府信息公开申请权的行为，国际上大体形成了三种基本模式。一是将此类行为视为正常申请，不加以任何特殊制度的设置。二是将此类行为视为非正常申请，在制度上作明确定性，并加以专门规制，即所谓“制度规制模式”。三是将此类行为视为正常申请，但是在制度设计中加设了较为充分的弹性程序以容纳这类申请，即所谓“程序弹性模式”。对于采取第一种模式的国家，其遇到的问题同我国相类似，只是程度上可能有所差别。采取第二种模式的代表国家是英国，根据其信息自由法规定，大量、反复申请信息公开的行为可以认定为非正常申请，政府机关无需处理。这一模式优点在于对非正常申请的规制是强有力的，但缺点也显而易见，即非正常申请行为的认定争议空间过大。这一模式的实际运行效果不太理想，如果采取这种模式，不论其是否在法律上明文规定不合理利用政府信息公开申请权的行为，都需要一套配套细则帮助行政机关进行慎重判断，避免轻易拒绝公开申请的情形。采取第三种模式的代表国家包括美国和日本，美国遵循“先进先出(First-in First-out)”的原则，不论申请数量如何，行政机关均可按进度完成，然而由于申请积压情况严重，美国通过制度优化，增加合并处理、加急处理等程序，力求在保证完成正常信息公开申请处理的同时又能延缓非正常申请带来的制度冲击。通过设置极为复杂的程序，美国以牺牲效率为代价预留出了制度的弹性空间。相比而言，日本通过适用作为一般法理的“禁



止权利的不合理利用”原则的同时，对具体申请行为是否构成权利不合理利用作出慎重判断，对行政机关课以申请人主观意思的举证义务，从之前的消极态度逐渐转为积极应对。

### 五、规范不合理利用政府信息公开申请权的具体方法

第一，可以适当规范信息公开申请环节，例如要求申请人说明申请理由，或是要求申请人对申请公开的内容做必要描述，描述不清晰的可以当场退回并一次性说明补充要求，申请人在合理期限内拒绝补充、无正当理由逾期不补充的，视为撤回申请。这是因为，即便公开申请权受到认可，也不意味着该权利的行使不受任何限制。公民应当树立正确的权利观念，权利的行使有其边界，应当符合制度设计目的。第二，制定灵活的处理期限问题，避免期限一到双方就对簿公堂局面的大量出现，压缩申请人将此当做实现法外目的的空间。第三，可以增设调节性的收费制度，以分类收费为基础，对于可能耗费大量行政资源的申请内容，

可以要求申请人预先交费，否则视为申请人撤回申请。对于行政机关认为申请公开的内容属于“显著利于促进政府透明化、监督政府依法行政或者有力保障公民知情权等”的，可以减免收费。行政机关可以通过收费制度对政府鼓励公开的内容进行正确的引导。

总而言之，政府信息公开申请权的不合理利用是国际上的普遍问题，对于该问题的成因、判断基准和具体方法的探究等议题的研究仍然任重道远，对公民信息权和知情权的保障以及要求行政机关积极履行说明义务，是信息公开制度不变的主题与使命，而对于制度衍生的“权利不合理利用”问题，进行规范确有其必要性，但不宜也不能“矫枉过正”，成为限制政府信息公开申请权的拦路虎。

（作者系最高人民法院行政审判庭副庭长、中国政法大学法治政府研究院院长，文章转自《法治政府网》）

