

# Regulation on Citizens' Abuse of Government Information Disclosure Application Right

## —Around the Deletion of the “Three Necessities” of the Development

Yi Wang, Qiao Zheng

Ningbo University, Ningbo Zhejiang  
Email: 936803266@qq.com, 1065688592@qq.com

Received: Apr. 3<sup>rd</sup>, 2020; accepted: Apr. 17<sup>th</sup>, 2020; published: Apr. 24<sup>th</sup>, 2020

---

### Abstract

By means of analyzing the concept of the abuse of the right to apply for the government information disclosure, the terms of the “three necessities” which concludes ourselves production needs, living needs and the requirements of scientific researches played an important role in it. And after deleting the terms of the “three necessities”, the limiting conditions of the citizen, legal person or other organizations can be called off. Through the analysis above, it can be found that our country still has deficiencies in regulating the abuse of that the right to apply for the governments information disclosure. The main reason of this situation is that people do not pay attention to the abuse of the right to apply for the government information disclosure in practice. Therefore, it is urgent for us to establish a multilevel and all-round linkage regulation system to protect the right that applies for the government information disclosure in our country at present. On the other hand, the principle of the theory of internal constraints and the doctrine of the external restriction of which the right to be informed is the theoretical basis of perfecting to regulate the abuse of the behaviour of the government information disclosure. In the current situation, in view of the development of abuse of government information disclosure application right, in the existing regulatory means, in addition to the strict examination system, we also can formulate standards of affirming the behaviour of abusing the right to apply for information disclosure, according to the judgement of the supreme court to review the different cases. These can help us work out some intractable problems, and refine the content of the application for the government information disclosure that is beneficial to the people who apply for disclosure of information. Besides, they are also conducive to the workers of the government, helping them to find the information they want more quickly. Besides, we also should draw lessons from the “the mode of the regulation of the system” of British which is famous for the cost saving and how to deal with the application that they are in a tangle and “the mixed mode of the elasticity of the procedure” of Japan, which we can take advantages to set several measures to help reduce the situations of regulating the abuse of the right to apply for the government information disclosure. First of all, we could set the system of the specific application fee; through this, we can make different levels to collect the charges. Secondly, perfecting the burden of proof of the applicant who abuses the right to apply for the

government information disclosure is an effective way to regulate the abuse of the right to apply for the government information disclosure. Borrowing this method, we increase the responsibility of the proving for the applicant of the government information disclosure. Last but not least, we should support to establish an information committee to check whether there is such a phenomenon that someone abuses the right to apply for the government information disclosure. The information committee is a third-party in this situation. Because of that, it can deal with anything fairly and equally. However, if we want to cover more and more the range of the abuse of the right to apply for the government information disclosure, the most direct and useful way is formulating an act of the government information disclosure, while we only have government regulations to guarantee the right to apply for the government information disclosure at the moment.

## Keywords

The Terms of “Three Necessities”, Abuse of the Right to Apply for Information Disclosure, Basis of Regulation, Path of Regulation

# 公民滥用政府信息公开申请权的规制

## ——围绕“三需要”条款删除的展开

王 祎, 郑 巧

宁波大学, 浙江 宁波

Email: 936803266@qq.com, 1065688592@qq.com

收稿日期: 2020年4月3日; 录用日期: 2020年4月17日; 发布日期: 2020年4月24日

## 摘 要

通过对“三需要”删除前后滥用申请权概念的分析,可以察觉出我国在规制滥用信息公开申请权方面尚有不足,主要原因是在实践中滥用申请权的情形不为人们所重视,所以,目前亟待建立一个多层次、全方位的联动规制体系。知情权的内在制约说和外在制约说原则是健全规制行为的理论基础。针对现行社会中产生的滥用申请权的情况,规制手段除了在现有的严格审查制度和制定认定标准等方面进行,还应借鉴英国的“制度规制模式”和日本的“混合式程序弹性模式”,以设置具体的申请费用和支持建立信息委员会等措施辅之。然而,要想能涵盖更广泛的滥用信息公开申请权的范围,制定《政府信息公开法》是最直接有效的方式。

## 关键词

“三需要”条款, 滥用信息公开申请权, 规制依据, 规制路径

Copyright © 2020 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

《政府信息公开条例》自 2008 年施行起, 迎来了最新的修订, 这次新修的《条例》在各界产生了一定的影响, 成为了一个焦点。在本次修改中, 主要有以下几个亮点: 明确了“以公开为常态, 不公开为例外”的原则; 扩大了主动公开的范围和深度; 取消依申请公开的“三需要”门槛; 完善了依申请公开的程序规定<sup>[1]</sup>。其中, 依申请公开相关法条的调整是此次修改的重要部分。原条例第 13 条中“根据自身生产、生活、科研等特殊需要”(以下简称“三需要”), 该公民、法人和其他组织依法获取政府信息的限制条件被废除。此条件在初定之时备受争议, 随着法条的修订和“三需要”条款的删除, 这些争论将画上休止符。然而, 本文认为, “三需要”条款删除后, 随之政府会迎来“不速之客”: 政府信息公开申请权的滥用问题。虽然在新修订的《条例》中针对这个问题, 也制定了相应的法条来规制, 但是却难全覆盖。本文从此角度出发, 借鉴域外经验, 进一步探讨如何完善对公民滥用信息公开申请权的规制。

## 2. 信息公开申请权滥用的概念

当前, 在申请权滥用定义不明的情形下, 新修《政府信息公开条例》中“三需要”的删除无疑将使滥用申请权的行为肆意衍生, 使其概念进一步扩大。笔者拟从公民权利滥用的角度分析, 试图探索“三需要”删除后申请权滥用的内涵。

目前, 学界对权利滥用的性质进行了充分地研究, 存在“主观恶行说”、“法律本意说”、“权利本旨说”、“权利界限说”这四种观点。纵观四种学说, 为方便实践应采取“法律本意说”, 权利人在行使权利时既不能违背法律所明示的规则, 也不能忽视隐含的原则。从立法目的出发概括性把握具体法律规范的内容界定是否权利滥用。滥用申请权的行为可以定义为: 享有申请权的公民、法人及其他组织违背政府信息公开条例立法目的及精神以合法但不合理的方式行使申请权, 造成公共资源的浪费, 甚至损害国家、集体或者他人利益的合法利益的行为。

从法律本意说出发, 新修的《政府信息公开条例》其主旨在于进一步保障公民知情权, “三需要”的删除无疑促进了公民知情权的实现, 但也伴随着滥用申请权行为的衍生, 规制滥用申请权的行为也是对公民知情权“于无声处”的爱。通过对比新旧《政府信息公开条例》, 滥用申请权的内涵从申请不涉及生产、生活、科研需要的政府信息到申请公开政府信息的数量、频次明显超过合理范围, 这一变化放宽了公民申请的政府信息公开的范围, 体现了政府信息公开以“公开为常态, 不公开为例外”的原则, 有利于进一步保障公民知情权。

## 3. 滥用信息公开申请权的规制依据

随着我国对政府信息公开重视程度的提高, 政府行政透明度建设的深入, 公民申请政府信息的范围也更广泛, 但因我国政府信息公开法律不完善、机制不健全等原因, 导致滥用政府信息公开申请权的行为屡禁不止。笔者将从规制滥用申请权的依据出发, 进一步明晰规制的必要性。

### 3.1. 实践依据

在目前的司法实践中, 并没有法律法规明确规定滥用信息公开申请权的标准。因此, 法院为避免导致诉权的滥用, 对此一般持回避的态度, 通常借由其他依据来裁判。根据某法律网站数据显示, 司法案例中涉及“滥用政府信息公开申请”的仅有 455 件, 但是涉及“政府信息公开”的则有 28,441 件, 占比仅 1.6%<sup>1</sup>。实践中, 有时行政机关能够提供申请人滥用申请权的证据和事实, 但法院依然选择回避, 转而去审查该政府信息“是不是”、“有没有”的问题。

<sup>1</sup> 根据北大法宝的相关数据整理。

自 2008 年的《政府信息公开条例》施行起, 人们的知情与参与意识逐步增强, 越来越多的公众通过申请政府信息公开的方式获取政府信息。就浙江省而言, 近三年政府信息公开的申请的总量出现逐年递增的趋势。随着政府信息公开的申请量的增加, 公民滥用政府信息公开申请的情形必然会出现。另一方面, 在浙江省 11 个设区市政府中, 杭州市政府信息的依申请受理量以平均万件的量居于首位[2]。因为经济发达地区的人们的权利意识比较强, 所以滥用政府信息公开申请权的案件也多发于此处。根据不完全统计, 在裁判中能认定“滥用政府信息公开申请权”的法院主要集中在江苏、浙江、广东等地<sup>2</sup>。由此可见, 滥用信息公开申请权的规制的制定亟需着手。

实践中, 人们申请公开的政府信息多涉及民生领域。以浙江省为例, 近三年申请公开的政府信息, 主要集中在土地征收征用补偿、房屋拆迁补偿等方面[3]。由于涉及申请人的个人利益, 所以极易产生滥用的情形。如在周燕明与江苏省人民政府行政复议二审判决书中, 原告先后向尧塘街道办、金坛区政府、常州市政府、江苏省政府提出申请复议, 最后又向法院提起行政诉讼, 而涉及的问题只有拆迁[4]。这无疑是在滥用申请权和诉权的直接表现。

### 3.2. 学理依据

限制基本人权如韩大元教授所言, 应有以下三点理由: 第一, 防止妨害他人的权利; 第二, 保证国家功能的实现和国家的生存; 第三, 维护公共利益基本权利[5]。学界通说认为, 基本权利本身有“内在”和“外在”两种限制, 本文基于两种限制的理论分析规制滥用申请权的理论基础。

政府信息公开制度是捍卫知情权的“守护神”, 其的诞生得益于人民主权说和知情权说的发展, 构建更是以保护公民知情权为核心。据此, 知情权被赋予了极高地位。然而, 只着眼于保障知情权和限制政府权力而构建的信息公开制度, 无疑会使申请者滥用其权利, 冲击公共秩序。

#### 3.2.1. 知情权的内在制约说

实践亦表明, 基本权利的受制约性与其不受侵犯性相伴而生[6], 公民基本权利地位的至上性, 并不意味着其不受任何的制约。任何一种权利的行使都有其合理的边界[7], 根据“内在制约说”的要义: 任何权利按照其社会属性制约而固定在某一范围内, 该学说将权利的构成和限制有机结合。适用于知情权, 即按照知情权本身要求去行使, 超越知情权定义以外的行为将不受政府的保障。而公民滥用政府信息公开申请权的行为无疑是超越行使知情权范围的行为, 其应受政府的规制。

但就知情权内在制约说的缺陷, 其限制并不能称之为是“限制”, 更像是随其本性, 这是其本身就不能达到的。一如学者所言: “这种方法会将权利概念的要素复杂化, 一旦概念过于繁复就容易形成不当的限制, 不利于权利的保障。”[8]因此, 还需“外在限制说”加以辅助, 才可更好地实现知情权。

#### 3.2.2. 知情权的外在制约说

所谓“外在制约”, 是指为实现秩序、福利及公序良俗而对基本权利所必需设定的且为宪法价值目标所容许的制约[7]。换言之, 权利之外的制约来自法律保护公共利益的需要。当个人权利与公共利益发生冲突时, 应根据现实情况作出取舍。公民不以获取信息为目的的滥用申请权的行为, 不仅加重了行政机关的财政负担, 也极大地浪费了公共资源。因此, 只有对此种行为加以规制, 才能缓解行政机关信息公开工作负担和保护正常信息公开申请人的合法权益。因此, 为了保障公共利益的实现, 应当将知情权的行使划好“红线”, 对滥用政府信息知情权的申请行为进行规制。

## 4. 滥用申请权规制的必要性

《政府信息公开条例》为公民申请信息公开提供了法律制度上的保障, 促进了人们积极参与国家事

<sup>2</sup> 根据北大法宝的相关数据整理。

务。然而,随着《条例》的施行,滥用信息申请权的行为将会浮现出来,若不加以规制,不仅不能保障政府信息公开申请权的实现,可能还会动摇信息公开制度[9]。对此,《政府信息公开条例》进行了新的修订,从旁印证了对滥用申请权的行为进行法律规制的必要。

#### 4.1. 加重行政机关的工作负担

随着新修订《条例》中“三需要”条款的删除,公民、法人或者其他组织在进行政府信息公开申请时,没有太多限制。在此次修订中对于其进行规制的方面局限性凸显,要对海量的滥用信息公开的申请进行审查和合理答复,无疑加重了政府的工作负担。除此之外,根据《行政诉讼法》的要求:当行政机关作为被诉方时,行政机关负责人原则上要出庭,不能出庭的,应委托行政机关相应的工作人员出庭,同时还要提交相应的证明材料。滥用申请权的公民在不满答复时极大程度上会选择复议或者诉讼,在一定程度上会增加行政机关的工作量。

#### 4.2. 损害公开制度的权威性

滥用申请权的情形出现后,行政机关会花费大量时间去完成这些无意义的工作,从而忽视了一些有价值性的信息公开申请。长此以往,必将导致民怨积深,严重影响政府的权威,进而怀疑新修订的《政府信息公开条例》的权威性和存在的必要性。如此新条例的施行将丧失一定的群众基础,不利于依法治国的推进。

### 5. 滥用申请权的规制路径

#### 5.1. 既有的规制路径

在新条例颁布之前,行政机关以及司法机关针对滥用政府信息公开申请权的情形,已初步建立防范机制。如今,在“三需要”条款删除之后,虽然在新修订的《政府信息公开条例》中并未明确出现“滥用政府信息公开申请权”等词语,但是实际上也对此进行了一定的规制。

##### 5.1.1. 严格审查制度

在江苏省南通市港闸区人民法院在“陆红霞案”中作出的裁判中,法院裁定对其起诉不作实体审理。同时,为了从根本上杜绝其继续实施“滥用政府信息公开申请权”的行为,在判决书中强调:“为了兼顾维护法律的严肃性、有效利用公共资源和保障原告依法获取政府信息、提起诉讼的权利,对于原告今后再次向行政机关申请类似的政府信息公开、向人民法院提起类似的行政诉讼,均应依据《条例》的现有规定进行严格审查。”[10]随着该案被纳入最高人民法院公报中,严格审查制度已经成为了隐性的规制滥用申请权的路径。

##### 5.1.2. 合理的认定标准

根据新《条例》第35条的规定来分析<sup>3</sup>:首先,行政机关对合理性的判断是从数量和频次的角度出发,也就表明其他角度的判定并不被法律所承认,例如申请人申请的“当地政府自2000年起所有出生的动物种类及其数量”的信息公开,就不在本条款的管辖之下。其次,判断是否合理还有一个度的限定,即此条款中的“明显”超过,但是法条没有具体界定“明显”,因此行政机关对此具有一定的行政裁量权力。最后,当申请人对信息的申请都满足了以上两点要求,行政机关会让申请人说明理由。行政机关对于这个理由的认定,直接决定了申请人信息申请权的性质,即是否超过合理范围,可谓是一票否决权。实际上,只要申请理由是合理的,即使前两点均超过合理的范畴,行政机关也可准予公开,但在程序上

<sup>3</sup>《中华人民共和国政府信息公开条例》第35条:“申请人申请公开政府信息的数量、频次明显超过合理范围,行政机关可以要求申请人说明理由。行政机关认为申请理由不合理的,告知申请人不予处理;行政机关认为申请理由合理,但是无法在本条例第33条规定的期限内答复申请人的,可以确定延迟答复的合理期限并告知申请人。”

可能会有些延迟。

## 5.2. 现有机制之外的补充规制路径

“三需要”条款的删除在一定程度上保障了公民、法人或者其他组织的申请权,扩大了信息获取权的范围。但在同时,也带来了滥用申请权的可能性。在实践中,主要有以下几种滥用情形:① 申请内容不当,即内容包容万象。一些人的申请与《条例》立法宗旨相悖,违反了权利行使的正当性原则,构成了明显的权利滥用[11]。② 关联申请人提出类似申请,即涉嫌滥用的主体之间关系密切时,条款并没有制定条文规定。所以关联申请人可能会利用此进行内容重复的申请。③ 目的带有恶意。当事人可能会为了实现个人利益的最大化,先后向不同的行政机关提出了申请。因其真实目的不纯,那么他的申请就丧失了保护基础,属于滥用的范畴[12]。

在前文中可知,实践中已从严格审查和滥用认定的标准上进行了仔细地规制,接下来笔者将以上述的几个滥用情形为基准,从以下几个方面分析规制路径。

### 5.2.1. 具体的申请费用制度

新《条例》删除了“收取检索、复制、邮寄等成本费用”,但是因此给政府造成财政负担。且《条例》中有具体收费标准,只用“明显超过”一笔带过。而在英国“制度规制模式”中,制定了“成本天花板机制”:一旦一项申请处理成本超过其上限规定,行政机关将免除公开信息责任,但是不免除“确认或否认责任”,除非行政机关履行该责任本身就将超过适当限制数额[13]。对于成本的计算,英国规定:“同一个人提起的不同申请,或者一致行动人或者围绕同一个项目而分别行动的人提起的不同申请,可以视为同一个申请合并计算处理成本。”后又进一步明确为“计算成本的方式为相同的个人或一致行动人在60个工作日内提起的所有相关申请的成本总和”。

针对实践中申请人申请内容不当,内容包容万物的滥用情形,我们可以借鉴“英式方法”根据其申请内容的具体范围制定具体的收费标准。例如,规定上限的具体范围值:当申请人(包含关联申请人)的申请内容超过10个时,行政机关可以开始收取信息处理费,再根据超出的数量,例如每增加5个,提升一个收取费用的层级,此种灵活有效的收费机制将有效遏制“重复申请”、“恶意申请”等滥用行为的衍生。

### 5.2.2. 黑名单制度[8]

黑名单制度的设置,实质上是在公民多次多量进行申请后,行政机关防止其一而再、再而三的滥用申请权而做的具体限制,最早出现在英国的“制度规制模式”中。英国的规制模式除了“成本天花板机制”,就以“纠缠申请”最为著名,在《信息公开法》第14条<sup>4</sup>中有明确具体的规定。

针对《条例》中遗漏规定的重复申请的滥用情形,沈岷教授曾在草案中建议当申请人确有不正当申请时,行政机关可作出以下限制:自答复作出之日起3个月之内,再次接到可不予受理;作出之日起3个月至12个月内,再次提应当向作出决定的政府信息公开主管部门申请,但最多申请3次,每次最多申请3项信息,需要政府信息公开主管部门审核;作出之日起12个月后,可自行申请政府信息公开。此后,再次出现不正当申请的,主管部门可撤回前一决定,并重新作出决定,自决定作出之日起12个月内,行政机关可以不予受理其提出的信息公开申请。此外,本条限制中的申请,应确定为是同一个申请而非同一人的所有申请。

### 5.2.3. 信息公开委员会

日本在规制滥用申请行为的“亮点”是“信息公开审查委员会”。信息公开审查委员会是日本唯一一所为政府提供专门咨询服务的第三方组织,当申请人对于行政机关的答复或者决定不服而向有权机关

<sup>4</sup>英国《信息公开法》第14条第1款:“行政机关没有义务去答复‘纠缠申请’对滥用申请权的行为予以专门规定。行政机关可以不履行本法所规定的答复义务烦扰性申请;对于重复申请,除非有合理时间间隔,行政机关亦可以不重复答复。”

提起行政复议时, 行政机关应先向信审委进行咨询, 得到相关指导意见后再作出处理[14]。

我们可以吸收借鉴其第三方模式, 即在政府之外建立一个信息公开委员会。其职责包括对行政机关所做的政府信息公开审核; 定期对公开的政府信息进行评估审查等[15], 例如当申请人提交的申请内容过于广泛时, 委员会可以退回其申请表, 要求重新改正, 再次提交审核。信息公开委员在工作时, 需要秉持着权责一致的原则, 既要减少滥用政府信息公开申请的出现, 又要满足于大多数人对信息公开的要求。

## 6. 结语

新条例的修订, 在对于规制公民滥用信息公开的申请权方面, 有了更具体的条款规定。虽然, 文章提出了一些规制路径, 然而, 实际可操作不强的关键在于《条例》的位阶不够高。因此, 要想能涵盖住更广的滥用信息公开申请权的范围, 需要制定《政府信息公开法》。通过制定法律, 来促使公民合理使用申请权。

## 致谢

首先感谢我们的指导老师夏雨老师的辛勤付出, 为我们指明了论文的修改方向。在后期一次又一次的论文修改中, 夏老师更是耐心为我们解惑。此外, 感谢各位同学和亲人对我们的鼓励和支持, 如果没有他们的支持, 我们无法顺利完成论文。最后, 再次感谢各位的鼓励。

## 参考文献

- [1] 中华人民共和国司法部. 政府信息公开条例修订有七大亮点[EB/OL]. [http://www.sohu.com/a/317863252\\_120042036](http://www.sohu.com/a/317863252_120042036), 2019-05-31.
- [2] 浙江省人民政府网站-政府信息公开年度报告[EB/OL]. [http://www.zj.gov.cn/art/2019/3/27/art\\_1634478\\_31735451.html](http://www.zj.gov.cn/art/2019/3/27/art_1634478_31735451.html), 2019-03-27.
- [3] 浙江省人民政府网站-政府信息公开年度报告[EB/OL]. [http://www.zj.gov.cn/art/2019/3/27/art\\_1634478\\_31735451.html](http://www.zj.gov.cn/art/2019/3/27/art_1634478_31735451.html), 2019-03-27.
- [4] 北大法宝. 江苏省高级人民法院[2016]苏行申 1342 号行政裁定书[EB/OL]. <https://www.pkulaw.com/pfnl/a25051f3312b07f39a60be2db65002000b177c5a94916400bdfb.html?keyword=%e5%91%a8%e7%87%95%e6%98%8e>, 2017-06-30.
- [5] 韩大元. 宪法学[M]. 北京: 高等教育出版社, 2006.
- [6] 胡肖华, 徐靖. 论公民基本权利限制的正当性与限制原则[J]. 法学评论, 2005, 23(6): 3-10.
- [7] 马瑞辰. 论基本权利的限制及其审查原则[J]. 太原大学学报, 2015, 16(3): 41-46.
- [8] 吴莉莉. 政府信息知情权的滥用及其规制[D]: [硕士学位论文]. 苏州: 苏州大学, 2018.
- [9] 司法部. 专家解读|如何规范不合理利用政府信息公开申请权[EB/OL]. <http://www.chinanews.com/gn/2019/04-16/8810092.shtml>, 2019-04-16.
- [10] 中华人民共和国最高人民法院公报. 陆红霞诉南通市发展和改革委员会政府信息公开答复案[EB/OL]. [http://www.sohu.com/a/217367539\\_754580](http://www.sohu.com/a/217367539_754580), 2018-01-17.
- [11] 北大法宝. 浙江省杭州市中级人民法院[2018]浙 01 行终 350 号行政裁定书[EB/OL]. [http://www.pkulaw.cn/case/pfnl\\_a25051f3312b07f3a2c75e5b37088bb4e03e763f44c9bc4bbdfb.html?match=Exact](http://www.pkulaw.cn/case/pfnl_a25051f3312b07f3a2c75e5b37088bb4e03e763f44c9bc4bbdfb.html?match=Exact), 2018-05-17.
- [12] 于文豪, 吕富生. 何为滥用政府信息公开申请权——以既有裁判文书为对象的分析[J]. 行政法学研究, 2018(5): 93-104.
- [13] 江悦. 论政府信息公开申请权滥用的法律规制[D]: [博士学位论文]. 北京: 中国社会科学院, 2019.
- [14] 王学栋, 赵小静. 滥用政府信息公开申请权行为的法律规制——兼论国外实践对中国的启示[J]. 中国石油大学学报(社会科学版), 2018, 34(1): 41-48.
- [15] 王瑶. 滥用政府信息公开申请权行为的规制问题研究[D]: [硕士学位论文]. 蚌埠: 安徽财经大学, 2019.