

# 过程性信息的认定研究

王盼盼

浙江理工大学法政学院、史量才新闻与传播学院，杭州 浙江

收稿日期：2024年4月27日；录用日期：2024年5月13日；发布日期：2024年6月26日

---

## 摘要

依法推进政府信息公开是建设法治政府的重要举措。新修订的《中华人民共和国政府信息公开条例》首次对过程性信息作出了可以不予公开的规定。但由于未明确规定过程性信息的涵义，导致司法实践中对过程性信息的认定存在困境，主要表现为“过程性”认定标准存在分歧，混淆过程性信息和内部事务信息。为了更准确地认定过程性信息，回应司法实践的现实需求，一方面要明确“过程性”认定标准，另一方面，要辨明过程性信息和内部事务信息的界限。

---

## 关键词

过程性信息，内部事务信息，司法认定

---

# Research on Identification of Process Information

Panpan Wang

School of Law and Politics, Shi Liangcai School of Journalism and Communication, Zhejiang Sci-Tech University, Hangzhou Zhejiang

Received: Apr. 27<sup>th</sup>, 2024; accepted: May 13<sup>th</sup>, 2024; published: Jun. 26<sup>th</sup>, 2024

---

## Abstract

Promoting government information disclosure according to law is an important measure to build a government ruled by law. The newly revised *Regulations of the People's Republic of China on the Disclosure of Government Information* has for the first time stipulated that process information may not be disclosed. However, because the meaning of process information is not clearly defined, there are difficulties in the identification of process information in judicial practice. The main manifestations are the differences in the identification standards of "process" and the confusion between process information and internal affairs information. In order to identify the process in-

---

**formation better, on the one hand, it is necessary to clarify the “process” identification criteria, on the other hand, it is necessary to identify the boundary between process information and internal affairs information.**

## Keywords

**Procedural Information, Internal Affairs Information, Judicial Determination**

---

Copyright © 2024 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

除非有不公开的正当理由，所有政府信息均应当公开，这是现代政府信息公开制度的核心精神[1]。2019年5月15日，新修订的《政府信息公开条例》(以下简称新《条例》)正式实施，新《条例》正式确立了过程性信息可以不予公开，这更好地体现了政府信息以“公开为常态，不公开为例外”原则。但是由于该规定未明确过程性信息的定义，导致司法实践中判决不一。

## 2. 过程性信息的立法概况

2007年的《政府信息公开条例》(以下简称旧《条例》)中有关不予公开的信息范围，主要是指第八条规定危及国家安全、公共安全、经济安全和社会稳定的政府信息以及第十四条规定的涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的政府信息。该规定将政府信息不予公开的范围规定的过于宽泛，在实践中可操作性不强。而新《条例》第十六条明确将内部事务信息、过程性信息和执法案卷信息列为了可以不予公开的信息范围。并且第二款规定过程性信息的四种类型，即行政机关在履行行政管理职能过程中形成的讨论记录、过程稿、磋商信函、请示报告等过程性信息。与旧《条例》相比，新《条例》对不予公开的政府信息规定的更为明确具体，有利于保护公众知情权，促进政府信息公开。新《条例》为行政机关政府信息公开工作的开展带来了便利，也受到了广大学界与实务界的广泛好评[2]。

2010年《国务院办公厅关于做好政府信息依申请公开工作的意见》(以下简称《意见》)中指出，行政机关向申请人提供的政府信息，应当是正式、准确、完整的，申请人可以在生产、生活和科研中正式使用，也可以在诉讼或行政程序中作为书证使用。因此，行政机关在日常工作中制作或者获取的内部管理信息以及处于讨论、研究或者审查中的过程性信息，一般不属于《条例》所指应公开的政府信息。该规定认为，过程性信息应当不具备正式性、准确性和完整性，一般不予公开。与新《条例》相比，最主要的变化就是过程性信息的范围从“一般不予公开”修改为了“可以不公开”。这种变化体现出来了政府信息公开为常态的一种趋势，扩大政府公开的范围。但相比《意见》，新《条例》也未对过程性信息作出明确定义。

地方政府规章中也对过程性信息加以规定，大多主要是在旧《条例》颁布后进行的相关立法工作。因此，许多地方政府规章大都是以“正在调查、讨论、处理的信息”等内容对过程性信息进行规定。在新《条例》颁布后，一些地方正式制定涉及信息公开的规章填补地方立法空白，比如2020年上海市政府制定了《上海市政府信息公开规定》，对过程性信息进行了相关规定；部分地方政府规章进行了修正，比如2012年制定，后在2019年修正的《浙江省政府信息公开暂行办法》规定属于正在调查、讨论、处理过程中的

政府信息，可以不予公开，但应当告知申请人并说明理由；但是更多的地方立法体现出滞后性，未对相关内容进行修改。过程性信息在法律制度中的混乱界定，导致行政决策信息公开实践中的困扰<sup>[3]</sup>。

### 3. 过程性信息的认定困境

对于行政决策过程性信息是否应当公开、如何公开，理论界与司法实务部门也有不同意见<sup>[4]</sup>。有学者认为，过程性政府信息是指行政机关在行政程序中收集、制作的各种信息<sup>[5]</sup>。由于目前立法对过程性信息没有一个明确的定义，司法实践中对过程性信息的认定存在问题，主要体现为“过程性”认定标准存在分歧以及混淆过程性信息和内部事务信息。

#### 3.1. “过程性”认定标准存在分歧

目前司法实践中对过程性信息对认定存在“状态说”和“过程说”两种标准。“状态说”认为过程性信息的认定注重信息本身，只要该信息是在作出行政行为的过程中产生的，信息本身具有非正式性，不确定性，就要被认定为过程性信息，行政行为是否结束不影响过程性信息的认定。比如，吴玉国诉天津市滨海新区人民政府大沽街道办事处政府信息公开一案中<sup>1</sup>，原告认为其所申请公开的政府信息距申请的时间久远，主张已不再是过程性信息。法院否认了该观点，认为文件的形成时间并不能改变文件属性，原告申请公开的文件系被上诉人大沽街道办事处在履行行政职责过程中向其上级滨海区政府所作的请示，属于过程性信息的范畴。在顾帼英诉上海市静安区建设和管理委员会、上海市住房和城乡建设管理委员会一案中<sup>2</sup>，原告认为其申请公开的“闸旧组办[2002] 38 号文”系原闸北区旧区改造领导小组办公室向市有关部门认定该地块为新一轮旧区改造地块的申报内容，因该请示已经具体实施，是明确的独立的完整的具有实施效力的成果性文件，已不再是过程性信息。被告认为过程性信息是以文件内容确定，文件是否实施不影响文件的性质，请示文件本身的性质不会因后期批复等情况发生变化。而法院认为该请示属上级主管部门审查过程中的文件，仅是行政程序中的一个环节，最终产生效力的并得以实施的是请示报告对应的批复文件，批复文件是否得以实施并不改变请示报告仍属过程性信息的性质。

而“过程说”标准认为，过程性信息的认定依赖于行政行为是否结束，如果行政行为尚未结束，此时形成的信息要被认定为过程性信息；若行政行为已经结束，在此过程中形成的信息已经具有了确定性、正式性，此时不应当认定为过程性信息。比如，陈吉碧诉成都市青羊规划和自然资源局一案中<sup>3</sup>，上诉人青羊规划自然局认为陈吉碧申请公开的查处文件及相关资料是调查处理过程中的文件，而法院认为青羊规划自然局对工业建设发展公司的违法用地行为已调查处理完毕，故相关处罚决定及调查材料并不属于过程性信息。在张元贵诉重庆市永川区人民政府信息公开一案中<sup>4</sup>，原告认为依据其申请公开的永川府文[2012] 32 号请示作出的批复已经公开，永川府文[2012] 32 号请示已经不处于正在进行讨论、研究或者审查的工作状态中，不属于过程性信息，法院与原告看法一致，认为被告未予公开适用法律错误。

#### 3.2. 混淆过程性信息和内部事务信息

新《条例》第 16 条明确规定了内部事务信息和过程性信息，新《条例》规定的行政机关的内部事务信息，包括人事管理、后勤管理、内部工作流程等方面的信息。但由于未作出明确的定义，导致司法实践中两者混用现象频频出现。即便规范有所疏漏，法院审理相关案件时也难以回避内部管理信息的判定问题<sup>[6]</sup>。在陈永波诉宁波市公安局鄞州分局、宁波市鄞州区人民政府政府信息公开一案中<sup>5</sup>，被告鄞州

<sup>1</sup> 参见(2021)津 03 行终 11 号判决书。

<sup>2</sup> 参见(2020)沪 0112 行初 364 号判决书。

<sup>3</sup> 参见(2020)川 01 行终 195 号判决书。

<sup>4</sup> 参见(2020)渝 05 行初 14 号判决书。

<sup>5</sup> 参见(2019)浙 0281 行初 48 号判决书。

分局认为陈永波申请的终止案件调查审批意见书属于公安机关在办理案件时记录公安机关内部审批过程的文书，属于内部过程性信息，而法院则认为原告申请公开的审批意见书是被告鄞州分局实施的一个内部审批行为，因该审批行为而形成的信息属于过程性信息。而关于过程性信息和内部事务信息的认定出现差异的理由，没有详细地论述。再比如陈鹭琦诉厦门市人力资源和社会保障局行政监察一案中<sup>6</sup>，一审法院认为，陈鹭琦所申请公开文件系人社部门向其上级行政机关呈报的报告，属于行政机关在履行行政管理职能过程中形成的请示报告等过程性信息；二审法院改判，认定该文件属于行政机关的内部信息。此外，还有法院甚至创设了“内部过程性信息”的用语，比如谢匡宇诉鞍山市人力资源和社会保障局一案中<sup>7</sup>，法院认定上诉人申请公开的《关于王皓等考生情况说明》属于行政机关在行使公务员招录职权时的内部过程性信息，因而不属于政府信息公开条例调整的范围。在王海梅诉工业和信息化部一案中<sup>8</sup>，原告王海梅申请公开对国家稀土指令性生产计划执行情况监督检查及检查结果的文件，湖南省工信厅认为申请人申请的事项属于内部过程性信息依法不予公开，一审法院虽然指出了湖南工信厅的上述认定不够准确，但是未详细阐述理由，仅指出希望在今后的工作中能精准回应相对人的请求。在张宜诉温州市龙湾区人民政府行政监察一案中<sup>9</sup>，法院认为原告申请公开征收补偿方案的论证具有内部性、过程性和非终局性的特征，属于内部过程性信息。这些表述说明了司法实践中内部事务信息和过程性信息的运用存在一定的交叉重合，如果不对二者进行明确区分，会导致同案不同判现象出现。

#### 4. 认定过程性信息的完善建议

过程性信息的认定对于政府信息公开起着重要作用，对于过程性信息在一定范围内确有予以保护之必要[7]。为了进一步加强法治政府建设，保障公民的知情权，我们要完善过程性信息的认定标准，回应司法实践的现实需要。

##### 4.1. 明确“过程性”认定标准

对比上述两种观点，倾向于采用“状态说”来认定过程性信息，即注重信息本身的形成过程。过程性信息实质上指尚未制作完成的非正式、不完整因而不具有使用价值的信息，它仅着眼于每个政府信息自身的形成状态而非行政决策或行政决定的全过程[8]。2013年最高院发布的政府信息公开十大典型案例中，姚新金、刘天水诉福建省永泰县国土资源局信息公开一案<sup>10</sup>，该案二审法院认为“一书四方案”已经过批准并予以实施，不再属于过程性信息。可见该案例是采用了“过程说”来认定过程性信息。随着行政程序的终结，过程性信息的性质也随之发生改变。但是随着新《条例》的实施，将《意见》中关于过程性信息的定义从“处于讨论、研究或者审查中的过程性信息”规定为了行政机关在履行行政管理职能过程中形成的信息，这更能体现注重过程性的空间状态，不会因为行政行为的终结而改变过程性信息的性质。在孙加香诉邹城市人民政府政府信息公开一案中<sup>11</sup>，山东省高级人民法院也指出认定政府信息是否属于过程性信息的标准是信息形成的时间节点，而非当事人申请信息公开的时间节点。即使所申请文件确定的请示事项已经履行完毕，该文件也属于行政机关在履行行政管理职能过程中形成的过程性信息。为了更好的认定过程性信息，也可以附加将是否具有对外效力性来进行认定。信息在作出时，是否已经确定具有对外的效力。比如在刘某诉南通市人社局政府信息公开一案中<sup>12</sup>，原告刘某申请公开某集团为职工补缴保险的《劳动保障监察期限改正指令书》，被告认为该文件属于行政程序处理前的命令行

<sup>6</sup> 参见(2020)闽 02 行终 236 号判决书。

<sup>7</sup> 参见(2021)辽 03 行终 89 号判决书。

<sup>8</sup> 参见(2021)京 02 行终 574 号判决书。

<sup>9</sup> 参见(2019)浙 03 行初 706 号判决书。

<sup>10</sup> 参见(2014)榕行终字第 83 号判决书。

<sup>11</sup> 参见(2021)鲁行终 97 号判决书。

<sup>12</sup> 参见(2022)苏 06 行终 37 号判决书。

为，是处于准备阶段的过程性信息。而一审二审法院均认为该文件已经呈现出了权利义务影响的最终性特点，是确定性行为，不予公开不成立。上文的孙加香一案中，济宁市人民政府答辩时，也认为原告申请公开的文件不会对外独立发生效力来加强论证不属于过程性信息。同样在赵广祥诉安徽省合肥高新技术产业开发区管理委员会城乡建设行政管理一案中<sup>13</sup>，原告向成都市政府申请公开成府土[2005] 284号请示，成都市政府认为该文件属于过程性信息，一审二审法院也都认定了行政机关的说法。但最高法认为[2007] 62号批复已同意成都市政府上报的请示，故成府土[2005] 284号请示已产生实际行政效力，该信息不属于过程性信息，成都市政府以过程性信息为由不予公开，理由不当。

#### 4.2. 辨明过程性信息和内部事务信息的界限

2019年的新《条例》将《意见》中的内部管理信息修改为了内部事务信息。在司法部负责人就政府信息公开条例修订答记者问中，负责人指出行政机关内部事务信息不具有外部性，对公众的权利义务不产生直接影响，可以不公开。可以看出，内部事务信息最显著的特征是具有内部性。可以从以下三个方面对分辨过程性信息和内部事务信息。一是信息特征不同，过程性信息大多是不确定、非正式的信息；而内部事务信息大多是确定成熟的信息。二是作用对象不同，过程性信息主要是对行政机关的外部发生作用，过程性信息是为了作出行政行为而实施的，如果没有外部行政性的目的，就不能被成为过程性信息。内部事务信息主要在行政机关的内部事务中发挥作用。比如在李某某与国家金融监督管理总局一案中<sup>14</sup>，法院认为原告申请公开的《处置非法集资工作操作流程》(试行版)是属于行政机关内部为明确相关部门职责、规范工作程序、明晰业务操作流程的内部事务信息。三是具体内容不同，过程性信息主要是表现为会议纪要、请示批复以及讨论记录等与行政机关对外履行行政管理职能有关，而内部事务信息主要是关于调整内部组织关系，管理行政机关内部事务的信息，比如常见的人事调动，内部组织规范等信息。

#### 参考文献

- [1] 杨伟东. 内部事务信息的确立、运用和发展兼论与过程性信息的界分[J]. 中外法学, 2021, 33(1): 179-202.
- [2] 闵湘龙. 新《政府信息公开条例》实施后相关问题探究[J]. 中国司法, 2020(5): 39-46.
- [3] 王敬波. 过程性信息公开的判定规则[J]. 行政法学研究, 2019(4): 3-12.
- [4] 任佳艺. 行政决策过程性信息公开的司法审查体系建构[J]. 中州学刊, 2018(9): 58-62.
- [5] 孔繁华. 过程性政府信息及其豁免公开之适用[J]. 法商研究, 2015, 32(5): 130-138.
- [6] 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(1): 117-128.
- [7] 龙非. 德国《信息自由法》中的“过程性信息”保护[J]. 行政法学研究, 2013(3): 138-144.
- [8] 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(3): 40-50+176.

<sup>13</sup> 参见(2020)最高法行申 118 号判决书。

<sup>14</sup> 参见(2023)京行终 10231 号判决书。