

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

杨伟东*

摘要 内部事务信息与过程性信息从有“名不正”之嫌到正式列入免除公开事项,源于契合国际惯例和保护行政有效运转利益的考量。然而,大量案例表明,“内部事务”与“过程性”本身指向笼统,涵盖性极广,内部事务信息与过程性信息相互勾连交织,难以有效区分,有必要进行重新界定。内部事务信息应限缩并更名为“纯行政内部信息”,主要指技术性、细节性信息,不公开的理由在于与公共利益、特定公民组织利益关系不大。过程性信息应为“机关及其人员的评价性信息”,公开将有损于行政内部有效交流和决定质量。

关键词 内部事务信息 过程性信息 妨碍行政有效运转

免除公开信息的确定及其运用,一向是政府信息公开制度规范的重点,也是争议的焦点。不过,不同类型的免除公开事项争议点有所区别。在我国,内部事务信息和过程性信息作为免除公开事项的合法性曾遭到质疑,修订后的《政府信息公开条例》(以下简称《现行条例》)明确把二者列入免除公开事项,^{〔1〕}终结了这一质疑,但二者在实践中的频繁使用、相互勾连和衍生的争端,引发了对二者正当性、关系和应包含事项等深层问题的讨论。本文以司法案件为基础,把内部事务信息作为分析重点,对二者的确立、适用及发展进行探讨。

* 中国政法大学法治政府研究院教授。

〔1〕 2019年4月3日国务院令第711号修订,自2019年5月15日起施行。

一、由“名不正”到正式列入免除公开事项

除非有不公开的正当理由,所有政府信息均应当公开,^{〔2〕}这是现代政府信息公开制度的核心精神。^{〔3〕}政府信息公开制度强调公开,但不要求一律公开,允许设置一定的免除公开事项。哪些事项应列为免除公开事项,是重大而复杂的问题。比较可发现,各国家和地区的免除公开事项多寡不尽相同,但纷繁规定背后的共同要求是:免除公开事项须必要、正当并由立法予以明确规定。

(一)设置的缺位

在修订前的《政府信息公开条例》(以下简称《修订前条例》)中,^{〔4〕}既无法找到把内部事务信息和过程性信息列入免除公开信息的直接规定,也难以从规定中间接推导出二者为不公开事项的任何线索,二者在《修订前条例》的免除公开信息清单上付之阙如。

通常而言,信息公开基本法允许一定位阶的法律规范根据需要设定超出一般免除公开事项的特别免除公开事项。为防止特殊免除公开事项过多或背离公开的基本导向,往往又会设置限制条件。遗憾的是,《修订前条例》未主动预留这一特别设置。^{〔5〕}即使如此,基于法律位阶和法律规范适用规则,单行法律、行政法规仍有默示设定特别免除公开事项的空间。然而,并无法律或条例之外的行政法规把二者列入免除公开事项的直接或间接规定。

(二)实际存在的样态

尽管在《修订前条例》中付之阙如,但并未阻止内部事务信息和过程性信息在实践中出现,其存在是通过两种方式实现的:一种方式是一些地方性法规、规章甚至规范性文件直接规定二者为免除公开事项;另一种方式是借助行政解释把二者排除在政府信息范围之外,间接达到不公开效果。

出于现实需要,一些规定明确把二者列为免除公开事项。这些规定以规章和规范性文件为主,也包括地方性法规。例如,《安徽省政府信息公开办法》第11条规定:“下列政府信息不予公开:……(五)行政机关讨论、研究、审查有关事项的过程性信息和内部管理信息……”。^{〔6〕}有统计显示,到2017年至少有17部规章把内部管理信息、23部规章把过程性信

〔2〕 See Abdul Waheed Khan, “Foreword”, Toby Mendel, *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*, Published by UNESCO, 2008, p.1.

〔3〕 Ibid., p.31.

〔4〕 2007年4月5日国务院令492号公布,自2008年5月1日起施行。

〔5〕 《现行条例》作出了安排,第14条规定:“法律、行政法规禁止公开的政府信息”,不予公开。

〔6〕 2014年11月7日安徽省政府常务会议通过,自2015年1月1日起施行。

息直接列入免除公开事项。^{〔7〕}《大同市政务信息公开条例》^{〔8〕}是条例修订前唯一一部将内部事务信息和过程性信息列入免除公开事项的地方性法规。第12条规定：“下列情形的政务信息，免于公开：……（四）正在调查、处理过程中的；（五）公开后可能会影响公正执法或者威胁个人生命安全的；（六）公开可能造成社会重大负面影响的……”。从法律规范位阶和效力角度分析，上述规定显然超越了《修订前条例》，当属违法。实践中，虽存在地方性法规、规章逾越上位法的情形，政府信息公开领域如此集中出现应属罕见。

条例修订前将二者导向不公开更具权威性且有全国性、统一性影响的是另一渠道，即2010年1月国务院办公厅发布的《关于做好政府信息依申请公开工作的意见》（以下简称《意见》）。^{〔9〕}《意见》指出：“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。”根据《立法法》和国务院办公厅的主要职责，国务院办公厅无权制定规章，不能设置免除公开事项。有法官分析指出，该意见“本身并非部门规章，不是行政诉讼中司法审查的依据，只能作为具体应用的解释。故严格来讲……关于过程性信息的规定尽管可以作为行政机关不予公开政府信息的抗辩理由，却不具有最终决定性，仍然要接受法院在裁判理由中对其是否合法、有效、合理或适当进行评述。”^{〔10〕}不过，由于条例明确规定国务院办公厅为“全国政府信息公开工作的主管部门”，赋予其“负责推进、指导、协调、监督全国的政府信息公开工作”职能。^{〔11〕}同时，国务院办公厅作为协助国务院领导处理国务院日常工作的机构，^{〔12〕}有权“协助国务院领导同志组织起草或审核以国务院、国务院办公厅名义发布的公文”。^{〔13〕}因而，《意见》事实上具有很高的权威性，其效力亦得到司法的认可，“在性质上属于全国政府信息公开工作主管部门对《政府信息公开条例》的具体应用解释，且该解释符合国际通例，也有利于兼顾公开与效率的平衡。”^{〔14〕}

〔7〕 参见吕婷、安然：“过程性信息豁免公开制度探究——以A市法院40份判决书为研究样本”，载贺荣主编：《深化司法改革与行政审判实践研究（下）——全国法院第28届学术讨论会获奖论文集》，人民法院出版社2017年版，第1230页。

〔8〕 2004年3月30日大同市人大常委会通过，2004年6月5日山西省人大常委会批准，自2004年8月1日起实施，2019年8月大同市人大常委会进行部分修改。

〔9〕 国办发〔2010〕5号。

〔10〕 顾建兵、刘羽梅：“过程性信息的认定及不予公开的范围”，《人民司法（案例）》2016年第14期，第102页。

〔11〕 参见《修订前条例》第3条第2款，《现行条例》保持此规定内容不变。

〔12〕 《国务院行政机构设置和编制管理条例》第6条规定：“国务院行政机构根据职能分为国务院办公厅、国务院组成部门、国务院直属机构、国务院办事机构、国务院组成部门管理的国家行政机构和国务院议事协调机构。国务院办公厅协助国务院领导处理国务院日常工作……”

〔13〕 《国务院办公厅主要职责内设机构和人员编制规定》（经国务院批准，由国务院办公厅2008年7月10日印发）。

〔14〕 周某诉武汉市汉阳区政府信息公开案，最高人民法院行政裁定书，（2017）最高法行申1310号。

值得关注的是,与直接把二者规定为免除公开事项处理方式不同,《意见》采用的方法是通过行政解释把二者排除在政府信息范围之外,^[15]如此处理既避免了与条例的直接抵触,又可实现把二者排除在公开之外的目的。然而,把二者界定为非政府信息,难免牵强。^[16]

综合上述分析,无论是直接方式还是间接方式,把内部事务信息和过程性信息称为免除公开事项皆存在“名不正”之嫌。

(三)正式列入免除公开事项

2019年,首度修订的《政府信息公开条例》基于回应现实需要在明确确立公开原则的基础上,更为全面、清晰地厘定免除公开事项。内部管理信息和过程性信息被纳入其中,结束了“名不正”的局面。《现行条例》第16条规定:

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,可以不予公开。

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以及行政执法案卷信息,可以不予公开。法律、法规、规章规定上述信息应当公开的,从其规定。

二、免除公开的正当性

内部事务信息及过程性信息是否应纳入免除公开事项的关键,不只在规定方式,更在于规定的实质合理性。结合条例修订情况以及二者在实践中的运用展开分析,可以发现二者被列入免除公开事项大致有两方面原因:

(一)契合国际惯例

主张把二者列入免除公开事项的重要理由在于这是国际惯例或者通行做法。前引最高人民法院行政裁定书指出,“从世界范围看,内部信息、过程信息、决策信息通常被列为可以不公开的情形”,我国采用“符合国际惯例”。^[17]检索发现,此一裁判理由得到多份法院裁判的附和,代表着一种重要立场。观察一些国家信息公开立法,的确存在类似我国内部管理信息、过程性信息的免除公开事项,然而无论在表述还是在内容上皆有明显区别。

美国《信息公开法》共列出9项免除公开事项,其中有两项在表述上与我国的内部管理信息、过程性信息有很强的对应性,即第2项与第5项。第2项为机关内部人员规则和习惯(in-

[15] 《意见》是在“准确把握政府信息的适用范畴”标题下来定性内部管理信息和过程性信息的,即视二者为“非政府信息”。

[16] 在基本上未改变政府信息界定的情况下,《现行条例》直接把二者列入免除公开事项,即是证明。

[17] 周某诉武汉市汉阳区政府信息公开案,见前注[14]。

ternal personnel rules and practices),第5项为机关之间或机关内部的备忘录或函件。^[18]不过,美国之外的其他国家则较少把内部管理信息作为独立的免除公开事项。日本、韩国、加拿大等国家的立法中含有“人事管理事务”“内部管理”“审计”等用语,但与我国立法上的内部事务信息的概念性质和范围有很大不同。《日本信息公开法》第5条第6项规定,国家机关和地方公共团体“人事管理事务中,可能导致妨碍公正、协调进行人事管理的”,可不予公开。^[19]韩国《关于公共机关信息(情报)公开的法律》第9条规定:“有关检查、监督、监查、考核、规制、招标合同、技术开发、人事管理、决议过程或内部检查过程的事项中,如公开则会阻碍公务的正常进行或严重阻碍研究、开发的信息”,^[20]不予公开。加拿大《获取信息法》第22条规定公开将有损于特定测试、审计的使用或结果,含有与该测试、审计的程序、技术或细节有关的信息,不予公开;第22.1条规定含有行政机关内部审计报告草稿或任何相关审计工作文件信息免于公开,但是信息超过15年、审计最终报告已公开或审计首次启动后2年内最终报告未提交机关的除外。^[21]

不少国家规定的另一类免除公开事项含有“内部”“审议”等用语,表面上看与内部事务信息有关联,但实则与我国的过程性信息有更多共同性。日本《信息公开法》第5条第5项规定:“国家机关和地方公共团体内部或相互之间有关审议、讨论或协议的信息中,因公开可能对坦率的意见交换、意思决定的中立性造成不当损害、可能产生国民间的混乱、可能不当地给予特定的人利益或不利益的信息”,^[22]不予公开。澳大利亚《信息公开法》第47C条规定,在涉及行政职能的审议程序(deliberative processes)过程中获取、准备、记录的意见、建议,有条件不公开。但是,又附加了诸多除外事项:一是支持机关履行职能和权力作出或提出影响公众、个人和实体的决定或建议的操作信息(operational information);二是纯粹的事实材料(purely factual material);三是科学、技术专家(无论是否受雇于该行政机关)的报告,包括专家就科学或技术问题发表的意见;四是依法在行政机关内设立的机构或组织提供的报告;五是行使裁决职能作出的最终决定的记录或正式理由说明。^[23]英国《信息公开法》第36条规定,凡有损于公共事务有效运作信息免除公开,特别是依有资格之人(qualified person)的合理意见认为有下列三种情形之一的信息应免除公开:一是会或可能会有损大臣集体责任传统的维护……;二是会或可能会抑制自由、坦诚地提供建议,或者在讨论中自由、坦诚地交换意见;三是其他会或

[18] “Inter-agency or intra-agency memorandums or letters which would not be available by law to a party other than an agency in litigation with the agency”.

[19] 《日本信息公开法》,朱芒译,《行政法论丛》2003年第1期,第589页。

[20] 韩国《关于公共机关信息(情报)公开的法律》,孙汉基译,载莫于川主编:《宪政与行政法治评论(第四卷)》,中国人民大学出版社2010年版,第330页。

[21] Access to Information Act, ss. 22, 22.1.

[22] 朱芒,见前注[19],第587—588页。

[23] See Freedom of Information Act 1982, ss.47C, 8A.

可能有损公共事务的有效运作。德国《信息自由法》及相关理论文献中并没有“过程性信息”概念,不过该法第3、4条规定的免除公开信息与过程性信息有相似性,保护对象“主要是行政决策过程中的内部讨论信息以及直接准备工作产生的信息”。^[24]加拿大、^[25]南非的立法皆有与此十分相似的规定,^[26]前引韩国立法第9条所规定的信息也更类似于过程性信息。

(二)有不公开的正当利益

纵观不同国家的政府信息公开制度安排及实践,可以发现并无国家奉行绝对公开主义,而是均设置有一定的免除公开事项。从制度合理性考量,这些免除公开事项的存在,不是权宜之计或者出于不正当考虑,而是基于保护一定的正当利益的需要。如同公开是为了保护特定的权益——知情权,在某些情况下不公开同样是为了保护特定的权益。梳理总结林林总总的免除公开事项,可以把这些事项保护的利益概括为三方面:一是国家安全和公共利益,如涉及国防、外交方面的政府信息;二是第三方权益,如商业信息和个人信息;三是行政或公务有效运转利益。内部事务信息和过程性信息,当归入第三方面。

在现代社会,行政机关承担着多项职能,这些职能的履行在于为社会和公民、组织提供公共福祉和公共服务。行政机关在履行职能职责时所生成的大量信息,原则上公众和公民、组织皆有权了解,但若公开将有损行政活动有效进行,并进而影响公共福祉和公共服务的有效供给时,就必须权衡是否公开,这正是设置第三类免除公开事项的原因。例如,要求将与公共利益无涉、与公民、组织权益无关或者公众不感觉兴趣的琐碎的政府信息,都列入公开范围,无疑会大大增加行政成本,行政机关和公务员也会陷入繁重的事务之中,不公开可以将行政机关从提供这些信息的负担中解脱出来。行政管理要求公务员针对有争议的问题或者正在研究中的重要问题,能够畅所欲言,发表真知灼见,提供有价值的意见、建议、方案等,从而保证决定的质量。然而,如不设限制一律公开行政内部讨

[24] 龙非:“德国《信息自由法》中的‘过程性信息’保护”,《行政法学研究》2013年第3期,第143页。

[25] 加拿大《获取信息法》第21条规定,下列信息属于免除公开事项:一是由或为一政府机关、部长提出的意见或建议;二是参与咨询、审议的政府机关负责人、官员或雇员、部长及其工作人员的观点;三是代表或者为了加拿大政府进行的谈判目的而形成的立场、计划及其考虑;四是尚未实施的与人事或者政府机关管理有关的计划。但下列信息不在其列:一是上述信息存在超过20年;二是为行使裁量权或裁决职能作出的影响个人权利的决定所作的解释或说理;三是非政府机关负责人、官员或雇员、部长及其工作人员的咨询人或者建议人所提供的报告。See Access to Information Act, s. 21.

[26] 南非《促进信息获取法》第44条规定公共机关运转(operations of public bodies),下列信息免除公开:一是为支撑行使法定权力或履行法定职责所制定的政策或作出的决定而获得或准备的意见、建议、报告,或者是对已进行的咨询、讨论或审议的解释,包括但不限于会议记录;二是因抑制坦诚地交流意见、建议、报告或进行咨询、讨论或审议,可以合理预期公开有损于某行政机关或机关之间的审议程序的,或者提前公开某一政策或审议中的政策,可以合理预期有损该政策成功的;三是可以合理预期公开将危及行政机关进行试验、调查或审计程序或方式的有效性,或者含有评价性材料,公开将违反明示或默示承诺,或者含有行政机关的官员草拟的初步或工作或其他草案。See Promotion of Access to Information Act, 2000, s.44.

论中的意见,可能会产生噤声效应(chilling effect),导致公务员不愿或不敢自由、坦诚地发表看法,不可避免地会降低决定的质量。因此,在特定情况下赋予公务员“安全空间”(safe space),为自由讨论、审议和得出结论所必需。鼓励机关之间坦诚讨论问题,交换意见,听取观点,在行政机关内部形成畅所欲言的氛围和机制,从而提高决定的质量。^[27]

遗憾的是,《修订前条例》没有为保护第三种利益设置相应的免除公开事项,造成了实践中行政机关的应对困境。不得已,才有前述两种处理方式。《现行条例》基于现实需要和政府信息公开规律,规定内部事务信息和过程性信息为免除公开事项。在解读修订后条例时,司法部负责人给出了把二者纳入不公开事项的理由,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,过程性信息处于讨论、研究或者审查过程中,不具有确定性”。^[28]有学者指出,内部管理信息之所以不公开是“对行政相对人的权利义务不产生直接或实际影响,公开之后可能会对行政机关的正常工作造成不必要的影响”。^[29]

因此,从整体上分析,内部事务信息和过程性信息被列入免除公开事项源于保护行政(公务)有效运转的利益,就一般意义而言具有正当性和合理性。不过,如何准确解析二者保护的利益、适用范围、判定标准等,仍是值得研究的重要问题。后文以此为基础,结合条例修订前后的司法案例展开具体分析。

三、行政运用和司法判定

内部事务信息及过程性信息在实践中的运用,是观察并反思二者设置合理性的重要窗口。鉴于二者在条例修订前已客观存在,后文对条例修订前后的案例予以区分,观察条例修订对内部事务信息运用产生的影响。

(一) 条例修订前内部管理信息的适用和法院判定典型情况

已有研究基于主要从内部管理信息的判定标准指出现有界定存在的问题,^[30]为观察这一问题提供了重要基础和思路。本部分通过梳理内部管理信息诉讼案件,观察实践中被定性为内部管理信息的信息类别,分析行政和司法的立场。以“内部管理信息”为检索词,对“北大

[27] See House of Representative: *A Citizen's Guide on Using the Freedom of Information Act and the Privacy Act of 1974 to Request Government Records*, 20 September 2005.

[28] 万静、刘子阳:“司法部负责人就政府信息公开条例修订答记者问”,载《法制日报》2019年4月16日,第2版。

[29] 周汉华:“如何界定不予公开的政府信息范围”,载《法制日报》2019年4月16日,第2版。

[30] 有文章指出认定标准至少多达五种:在日常工作中制作或获取;不对外直接发生效力;在行使内部管理职权过程中制作或获取;属于内部机构制作或获取的;有关行政内部工作的。参见杨登峰:“内部管理信息的认定——基于上海等五省、市系列案件的分析”,《法商研究》2015年第4期,第111—120页;梁艺:“政府信息公开中‘内部管理信息’的判定”,《行政法学研究》2015年第1期,第117—128页。

法宝司法案例库”进行全文检索,有4000余条记录(最后检索时间2020年5月1日),经筛选整理形成下表1:

表1 内部管理信息的运用和司法判定的典型情况

序号	类别	典型信息	行政认定	裁判结果及理由
1	人事	市场监管局工作人员本人编制性质、干部职级、人事档案、工资渠道、福利待遇等	申请人系行政机关工作人员,所请求的涉及自身编制性质、工资、社会福利、干部职级等系公务员系统内部管理问题,不是该局对外履行社会管理职责形成或获取的信息	支持。属干部人事管理活动中形成的干部人事资料,并非条例所规定政府信息范围,不属于行政诉讼受案范围 ^{〔31〕}
		虹口公安分局民警参加公安部消防局封闭式业务集训的相关信息	系公安内部管理信息	支持。内部管理信息一般指与公共利益无关,其效力仅限于行政机关内部,不及于机关之外的信息。主要涉及行政机关内部人事、财务管理等与公共利益无关的事项。消防支队派员参加业务培训的信息并非行政机关对外履行行政管理职责所产生的信息,其效力仅及于行政机关内部,显属内部管理信息 ^{〔32〕}
2	财务	上海保监局2015年第一季度三公经费支出明细	上海保监局内部管理信息	支持。系上海保监局的内部管理信息,非该局对外行使行政管理职权过程中制作或者获取的信息 ^{〔33〕}

〔31〕 参见唐荣诉荣县人社局、荣县政府信息公开案,四川省自贡市中级人民法院裁定书(2018),川03行终字34号。

〔32〕 参见上海学缘旅馆诉上海市公安局虹口分局信息公开案,上海市第三中级人民法院行政判决书,(2017)沪03行终908号。

〔33〕 参见徐为永诉中国保监会上海监管局案,上海市第三中级人民法院行政判决书,(2017)沪03行终894号。

3	内部 事务 安排	行政机关立案 案号	内部为规范管理对立案的案件编制的序号,属内部管理信息	支持。立案案号属于内部管理信息;申请人以单号可明确得知处理结果,立案案号是否存在及是否公开不影响其权利义务〔34〕
		房屋拆迁许可证卷内目录(各种材料的序号、文件名称、页码的表格式目录)	为便于拆迁档案管理、查阅制作,属日常工作中的内部管理信息,不属于履职中应制作的信息,与相对人无实质利害关系	支持。系被告在日常工作中制作的内部管理信息〔35〕
		核发《建设用地规划许可证》前制作的审批表或审批表存根	内部管理信息或过程性信息	支持。履行行政职责中制作的内部处理文件,反映的是行政机关内部审批过程,不直接对外发生法律效力,不属应当对外公开的政府信息〔36〕
4	内部 办案 流程	接、处警记录	接报警电话后处置情况的完整记录,属于不予公开信息	支持。该信息系公安机关在处置报警事项时所作的内部工作记录,不属于应予公开的政府信息〔37〕
			出警记录不属于应公开的政府信息	不支持。出警记录等信息是民警接警后赴现场就报警事项所做的调查、处理的情况记录,属于公安机关履行治安管理职责过程中制作并保存的信息,不属不予公开的信息范围〔38〕

〔34〕 参见陈某某诉深圳市市场监管局龙岗分局信息公开及行政赔偿案,广东省深圳市中级人民法院行政判决书,(2014)深中法行终字第7号。

〔35〕 参见刘某某诉上海浦东新区建设和交通委员会信息公开案,上海市浦东新区人民法院行政判决书,(2012)浦行初字第213号。

〔36〕 参见印军旗诉启东市规划局、启东市政府案,江苏省南通市中级人民法院行政判决书,(2017)苏06行终354号。

〔37〕 参见冯某某诉上海市公安局信息公开案,上海市第二中级人民法院行政判决书,(2012)沪二中行终字第245号。

〔38〕 参见崔利华诉武汉市公安局武昌区分局信息公开案,武汉铁路运输中级法院行政判决书,(2018)鄂71行终40号。

4	内 部 办 案 流 程	接、处警记录	接处警记录是接处警工作登记表,属于内部管理信息	不支持。处警记录系公安机关在履行 110 接处警职责过程中制作的信息,认为是内部管理中产生的信息明显不能成立。过程性信息不予公开的出发点是为了保护还处于调查、讨论、处理“过程中”、最后决策尚未完成的政府信息,以避免因其内容不确定,公开后可能影响三安全或社会稳定。本案中处警已结束,不再属于过程性信息 [39]
5	内 部 办 案 办 事 规 则 指 导、 事 实	办案办事规则指导	《公安机关执法细则》是指引公安机关及警察严格准确规范执行法律规定的内部规范,仅限公安内部适用,不得在任何法律文书中引用,不对外产生效力,属内部管理信息	支持。系公安机关内部管理规范,属于内部信息,公安部亦在细则中规定该细则仅限公安机关内部适用,不得在法律文书中引用 [40]
		事实	民警到朝阳小红门乡鸿博家园一期 B 区 2 号楼二单元 103 处警录音录像,属内部管理信息	支持。系公安机关的内部管理信息,对外不具有拘束力,并不对原告的权利义务产生直接影响 [41]
			申请人被盘问的视频记录,不属政府信息	支持。属于公安机关在执法活动中制作的内部管理信息 [42]

[39] 参见储祥山诉如皋市公安局信息公开案,江苏省南通市中级人民法院行政判决书,(2014)通中行终字第 0080 号。此案刊载在《人民司法(案例)》2016 年第 14 期,其裁判要旨指出,“履行 110 接处警职责过程中形成的接处警记录和处理结果,分别属于处警行为的事实信息和附随于处警行为的行为信息,该两项信息与行政相对人的权益有重大影响,且公开也不会引发社会稳定问题或侵犯他人的合法权益,故依法均应当予以公开”。顾建兵等,见前注[10],第 101 页。

[40] 参见罗吉诉公安部信息公开案,北京市高级人民法院行政判决书,(2018)京行终 4040 号。

[41] 参见沈建芳诉北京市公安局朝阳分局信息公开案,北京市朝阳区人民法院行政判决书,(2018)京 0105 行初 533 号。

[42] 参见陆金洋诉上海铁路公安局南京公安处信息公开案,江苏省南京市中级人民法院行政判决书,(2018)苏 01 行终 697 号。

6	会议纪要	深圳市罗湖区住建局洪湖大厦电梯改建工作协调会议纪要	不属于公开范围	支持。为深圳罗湖区多个相关行政机关通过会议形式讨论、决议某一事项的书面载体,属于内部行政管理信息,对外不具有法律效力〔43〕
		北京市政府重点工程办公室下发的第13期会议纪要	内部管理信息	支持。属于行政机关在日常工作中制作或者获取的内部管理信息〔44〕
7	机关(构)、公务员的意见和看法	上海静安区法制办对该区余姚路526弄357号杨达成(户)实施行政强制执行时出具的法律意见书	不属于政府信息范围	支持。系上海静安区政府在审查区房地局提出的强制执行房屋拆迁补偿安置裁决申请并作出决定的过程中,由其内设机构法制办出具的内部审查意见〔45〕
		淮安经济开发区拆迁办公室领导班子集体就三个裁决讨论意见、参加人员签字、年月日、单位公章	是行政机关内部工作,与本人生产、生活、科研等特殊需要无关,不属于政府信息公开范围	支持。领导班子成员在讨论案件时发表的意见,该内容不属于政府信息公开范围〔46〕

〔43〕 参见吴宁琳诉深圳市罗湖区住建局等信息公开案,广东省深圳市中级人民法院行政判决书,(2017)粤03行终791号。

〔44〕 参见北京华丰王府井商业街开发有限公司诉北京市政府信息公开案,北京市高级人民法院行政判决书,(2018)京行终4520号。

〔45〕 参见杨秀琴诉上海市静安区政府案,上海市高级人民法院行政判决书,(2010)沪高行终字第42号。

〔46〕 参见臧文宝诉淮安市住建局信息公开案,江苏省淮安市中级人民法院行政判决书,(2014)淮中行终字第0040号。

8	内部 监督 信息	<p>市政务服务热 线转办工作记 录信息(包括投 诉工单接收日 期、办结回单及 相应办结日期 等书面公文记 录)</p>	<p>系公安局与市政务服务 热线之间日常工作联系 中形成的内部管理信息, 且需要对有关信息进行 汇总、加工和重新制作</p>	<p>支持。非行使法律、法规、规章授予 的行政管理职能,而是对内部工作人 员的监督管理,形成的相关信息亦属 内部监督管理信息,属于内部管理信 息〔47〕</p>
		<p>武汉市国土规 划局江汉分局 局长黄大勇、副 局长吴冬、李汉 明等个人财产 申报审计及上 交礼品登记表 等</p>	<p>不存在</p>	<p>支持。领导干部的个人财产申报及 收受礼品登记的相关信息仅为领导 干部选拔任用、监督管理的依据,应 为内部管理信息〔48〕</p>
9	机 关 之 间 的 文 件 往 来	<p>请示</p>	<p>原北京崇文区房屋土地经 营管理中心向原崇文区国 资委报送的请示,为行政 机关内部行文,对外无拘 束力,属内部管理信息</p>	<p>支持。涉案有关请示的信息具有内 部性、过程性等特点〔49〕</p>
		<p>批示</p>	<p>举报反映认定生产制售 假药大案向市委、市政府 督查室调查汇报的领导 批示、会议纪要,属安阳 市政府内部管理信息</p>	<p>支持。属于行政机关内部或者行政 机关之间对于案件处理的意见交换, 具有“内部性”或“非终极性”〔50〕</p>

〔47〕 参见罗某诉南京市公安局秦淮分局、南京市政府信息公开案,江苏省南京市中级人民法院行政判决书,(2018)苏01行终388号。

〔48〕 参见陈顺喜诉武汉市审计局审信息公开案,湖北省武汉市中级人民法院行政裁定书,(2018)鄂01行终662号。

〔49〕 参见王晓兰诉北京市东城区房屋土地经营管理二中心信息公开案,北京市第二中级人民法院行政判决书,(2019)京02行终107号。

〔50〕 参见李某某诉安阳市政府信息公开案,最高人民法院行政裁定书,(2017)最高法行申4750号。

9	机关之间的文件往来	交流沟通函	向大兴区政府申请公开的《关于北京兴业万顺置业有限公司申报的大兴区孙村组团 D—19 地块土块一级开发项目征地的函》，为机关的内部管理信息	支持。是大兴区政府向北京市政府土地行政主管部门作出的内部沟通函件,属北京市政府审批集体土地征收的内部审批前置程序性文件。该文件明显属于行政机关的内部审批程序,具有内部性和过程性信息的特点,答复属内部管理信息无不当 [51]
---	-----------	-------	--	---

(二) 内部管理信息的适用和判定分析

1. 范围极广

上表中的信息类别直观反映出的是,从人事、财务、行政内部事务安排、内部办案流程、内部办案规则指导和事实,到会议纪要、机关(构)、公务员的意见和看法、内部监督信息,再到机关之间的文件往来等多类信息,这些在实践中皆被归入内部管理信息。从来源主体上看,信息既有公务员个人的,也有领导集体和部门的;既有行政机关内部的,也有行政机关之间的;从信息内容看,不仅有案号、卷内目录等纯内部的技术性或事务性信息,也有案件事实、办案规则等影响性信息,也有会议纪要、意见、观点等意见性信息;等等。这些信息几乎涵盖了行政运转的方方面面。

行政自身是一个自成体系的运行系统,由机关机构、人员、财、物、运行规则、运行流程等诸多要素组成,构成了行政对外实施管理、提供服务的支撑。如果仅将行政系统对外正式作出的决策、决定作为外部事务,其他一律归入内部事务(或是过程性信息),就会把行政割裂为内、外两个互不相关的方面(过程与结果性信息亦是如此),这并不符合行政现实。客观而言,行政的内外是相互关联而存在的,内的存在是为了更好履行对外的管理和服。例如,公务员的人事管理信息虽的确关系到公务员个人隐私和行政内部运行,但由于产生于履行公职之时,使得这些信息带有一定的公共性,一律以内部事务不公开必然影响到公众知情权和对行政的监督。人事管理信息并非绝对不(能)公开,只是在公开时需要平衡各方利益,[52]事实上我国有不少人事管理信息是对外公开的。因此,行政系统内的事务从来不是交由行政自身,更不是交由某个机关、个体决定

[51] 参见王鹏诉北京市大兴区政府信息公开案,北京市第四中级人民法院行政判决书,(2018)京 04 行初 957 号。

[52] 要考虑公务员人事信息中与公职和个人生活区分、职务高低、公开对公务员个人带来的影响等多种因素确定。See Information Commissioner's Office: *Requests for Personal Data about Public Authority Employees*, https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1187/section_40_requests_for_personal_data_about_employees.pdf, last visited on 2 May 2020.

的内部事务,而需要通过法律、制度规范,并向公众和社会参与和监督开放。

从行政诉讼角度考量,只有当决策、决定对外作出或产生效力时才属于行政诉讼受案范围尚有一定的合理性,而对政府信息公开制度而言则另当别论。因为信息公开的意义和价值固然有满足个体对政府信息各类需要的作用,但更担负着公众了解政府、监督政府的作用。^[53]退一步而言,即使是行政诉讼上的内部行政行为,在我国已经经历并还将经历从无所不包到严格限缩的演化。因此,应严格界定内部管理信息,影响性信息、意见性信息不应纳入其中。

2. 法院多支持行政认定

在表1列出的21起案件中,对行政机关作出的不公开认定,法院仅在2起案件中予以否定,其余19起案件法院均给予支持,支持率高达90.5%。这说明在司法实践中法院常常尊重行政机关的判断和认定,只有在与公民、组织权益密切相关时,法院才会更为深入地审查行政认定。

3. 与过程性信息难以区分

条例修订前,《意见》是把内部管理信息、过程性信息作一类信息规定还是两类不同信息加以规定,理论界和实务部门看法不一,但二者在实践中客观上是作为两类独立的免除公开事项而存在的。《现行条例》把二者规定在同一条的不同款之中,表明二者属于不同类别的信息。然而,要对二者作出较为清晰的界分并不容易。学术界有不同的理解和界定,有学者认为过程性信息“指处于行政机关讨论、研究或者审查中的过程信息”,^[54]也有学者认为指“尚未制作完成的非正式、不完整因而不具有使用价值的政府信息”。^[55]法院和法官在案件的裁判和评析中尝试对内部管理信息、过程性信息作出界定,不过标准依然不清晰。

有法院认为:“所谓内部管理信息是指行政机关作为社会组织,从事内部管理活动,履行内部管理职责时所产生的信息。所谓过程信息是指行政机关在作出决定之前准备过程中形成的,处于讨论、研究或者审查过程中的信息。”^[56]有意见认为过程性信息具有相对性,“其一定是指向和服务于某一最终的行政行为的,如果没有作出最终行为的目的,没有该作出的过程,也就谈不上信息服务于行为的过程,就没有过程性信息。如果行政机关在作出行为之前取消了该行为程序,不再作出行为,过程性信息之称谓便没有意义,而一旦行为正式作出,行为过程

[53] 以涉案信息对申请人没有使用价值或不影响其权利义务为标准不公开,也需要审慎对待。使用价值本身或对权益影响的判断,具有个体性和复杂性,同时,在未获取信息之前个体无法判定这些信息是否真的和其有关,或真的可以满足其需要,也是信息的悖论。参见顾建兵等,见前注[10],第102页。

[54] 杨小军:“过程性政府信息的公开与不公开”,《国家检察官学院学报》2012年第2期,第74页。

[55] 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”,《法学家》2013年第3期,第50页。亦有论者指出:“不准确的信息未必没有使用价值”。参见张战华、刘志强:“拒绝公开过程性信息应举证证明”,《人民司法(案例)》2016年第2期,第101页。

[56] 储祥山诉如皋市公安局信息公开案,江苏省南通市东县人民法院行政判决书,(2013)东行初字第0087号,江苏省南通市中级人民法院行政判决书,(2014)通中行终字第0080号。

一经结束,过程性信息亦不再继续是过程性信息。”〔57〕

由于对内部管理信息与过程性信息认识和判定标准不一致,实践中无论是行政机关还是法院,常常把二者混同,上表中的案例清晰地表明了这一点。如,同样是会议纪要,在上表案件中多被行政机关和法院界定为内部管理信息,但在其他案件中则被认定为过程性信息。如当事人向上海黄浦区政府申请公开“区政府专题会议纪要(2016—47)号”,区政府答复此次会议召集相关行政机关开会研究李惠利中学扩大教育用地项目事宜,内容不属于公开范围。法院判决认定“该信息无论从其形式还是内容而言,均属于行政机关开会讨论、研究过程中形成的过程性信息。”〔58〕

即使由最高人民法院认定的典型案例所确立的标准,依然存在高度交叉。2014年最高人民法院公布的全国法院政府信息公开十大案例中,张宏军诉江苏省如皋市物价局案和姚新金、刘天水诉福建省永泰县国土资源局案,分别涉及到内部管理信息和过程性信息的判定标准问题,最高人民法院特别阐明二者所具有的内涵,指出“所谓内部信息,就是对外部不产生直接约束力的普遍政策阐述或对个案的非终极性意见。之所以要免除公开内部信息,目的是保护机构内部或不同机构之间的交流,从而使官员能够畅所欲言,毫无顾忌地表达自己的真实想法。”“过程性信息一般是指行政决定作出前行政机关内部或行政机关之间形成的研究、讨论、请示、汇报等信息,此类信息一律公开或过早公开,可能会妨害决策过程的完整性,妨害行政事务的有效处理。但过程性信息不应是绝对的例外,当决策、决定完成后,此前处于调查、讨论、处理中的信息即不再是过程性信息,如果公开的需要大于不公开的需要,就应当公开。”〔59〕基于此,可以把条例修订前判定内部管理信息与过程性信息的标准整理如下:

表 2 内部管理信息与过程性信息比较

类别	主体	时间点	表现形式	不公开理由
内部管理信息	行政机构内部或不同机构间	非终极性	普遍政策阐述或对个案的非终极性意见	保护交流,使官员能够畅所欲言,毫无顾忌地表达自己的真实想法
过程性信息	行政机关内部或行政机关间	行政决定作出前	研究、讨论、请示、汇报等	一律公开或过早公开可能会妨害决策过程的完整性,妨害行政事务的有效处理

〔57〕 顾建兵等,见前注〔10〕,第102页。

〔58〕 参见王忠宝诉上海黄浦区政府信息公开案,上海市高级人民法院行政判决书,(2018)沪行终583号。

〔59〕 “全国法院政府信息公开十大案例”,载《人民法院报》2014年9月13日,第04版。

比较可以发现,四项区分标准相似性度很高,难以把二者清晰、准确切割。在行政法上,行政机关与行政机构有明显不同,通常而言行政机关有行政主体资格,狭义的行政机构无主体资格,从这个意义上用主体标准似乎可以把“行政机关之间”与“机构内部或不同机构之间”区分开来,但“行政机关内部”与“机构内部或不同机构之间”指向可能相同。同时,表 1 中第九类“机关之间的文件往来”信息基本上被作为内部管理信息,而不是过程性信息;就时间点而言,“非终极性”与“行政决定作出前”高度相似;在表现形式上,“研究、讨论、请示、汇报”多数情况下不只是行政运行中的纯流程或事务细节,而包含着“非终极性意见”;就不公开理由而言,可以看出“内部管理信息”为意见性信息,表 1 中第七类“机关(构)、公务员的意见和看法”涉案的信息即是如此,但其不公开显然包含有“可能会妨害决策过程的完整性,妨害行政事务的有效处理”的理由。同时,意见性信息往往在行政过程中发表,以研究、讨论等形式呈现,归入过程性信息也未尝不可。

(三) 条例修订后的行政和司法立场

《现行条例》在奠定内部事务信息和过程性信息合法性的同时,为明晰二者边界和更精准适用提供了契机。根据条例第 16 条规定,可以把二者的新安排整理形成表 3。

表 3 内部管理信息与过程性信息新安排比较

类别	不公开理由	表现形式
内部事务信息	不具有外部性	人事管理、后勤管理、内部工作流程等
过程性信息	不具有确定性	讨论记录、过程稿、磋商信函、请示报告等

比较表 2 与表 3 可以发现,修订后条例提供了更为精炼的区分标准,“表现形式”是条例所规定的内容,用不完全列举方式列出了二者主要的表现形式、方式,具有直观性,构成了判断的形式标准。“不公开理由”是条例起草者给出的权威解释,虽非条例规定本身,但为理解和把握二者的性质提供了法理基础,构成了判断的实质标准。两项标准能否为行政机关和法院提供更为清晰地的辨识指引,需要放在实践中加以观察和验证。

虽然《现行条例》实施时间不长,实践中已有不少行政机关使用第 16 条规定并引发了行政诉讼,这些案件有助于观察新安排的影响。以“《政府信息公开条例》第十六条”为关键词,在“北大法宝司法案例库”进行全文检索(最后检索时间 2020 年 5 月 1 日),经整理后共有 25 起案件。^[60] 分析这些案件,下列现象值得关注:

1. 法院对行政不公开认定支持度极高

在 25 起案件中,行政机关单独定性为内部事务信息的案件有 14 起,加上同时使用内部事

[60] 为便于观察,统计把凡于 2019 年 5 月 15 日后作出的裁判均纳入其中。因为法院的裁判和行政认定事实受到新规定的影响,不少行政认定或行政机关的答辩皆提及或援引新规定进行辩解。

务信息和过程性信息的 2 起案件共有 16 起,使用频率高于过程性信息。不管是哪一类,法院对不公开的行政认定支持率极高,鲜有否决的情形。25 起案件中,只有 2 起案件法院否定了行政认定,且皆为涉及过程性信息案件,^[61]内部事务信息案件全部得到法院支持。这意味着行政机关以内部事务信息为由作出的不公开决定通常即是最终结果,公民、组织要想通过行政诉讼推翻几率很低。若行政认定获得认可度高源自行政认定是合法、正当的,出现这一结果无可厚非。不过,深入分析这些案件,一些行政认定的合法性值得怀疑。

一方面,有形式违法之嫌。如,在马太诉北京昌平区东小口镇政府信息公开案中,马太向镇政府申请公开镇城管人员颜某某的职务及执法工作证头像,镇政府未作答复被诉法院。如此答复并不符合条例规定,但两审法院均以内部事务信息不属于条例所调整的政府信息范畴,也不属于行政诉讼受案范围为由驳回原告起诉。^[62]另一起案件中,行政机关以所申请信息“不存在”为由拒绝公开,法院却以此信息“系行政机关的行政执法案卷信息及行政机关内部事务信息”支持行政认定。^[63]

另一方面,行政认定实质理由错误。有两种典型表现:一种是行政机关以涉案信息为“内部事务信息”为由决定不公开,但法院不(或不完全)认可此理由而代之以另一理由即属“过程性信息”支持不公开决定。张德利诉大石桥市政府、营口市政府案^[64]和吉林省红胜民族网络科技有限公司诉吉林省药监局案^[65]都是如此,前者涉案信息为《大石桥市人民政府业务会议纪要》(2010 年 7 月 7 日),后者为吉林省药监局的《肉及肉制品食品安全追溯体系及监管信息化项目可行性研究报告》。另一种则是对内部事务信息的认定(包括行政认定和司法判断)存在

[61] 具体为张春燕诉武汉市自然资源和规划局案(湖北省武汉市中级人民法院行政判决书,(2019)鄂 01 行终 683 号)和明静林明诉重庆市政府信息公开案(重庆市第五中级人民法院行政判决书,(2019)渝 05 行初 397 号)。前一案件涉案信息为“2018 年 8 月 10 日武汉市江岸区中一路 36 号国际百纳项目二期总平面规划方案修改听证会的全部内容”,法院否定行政认定的理由是“不属于法律规定的过程性信息的范畴”;后一案件涉案信息是“重庆市政府《关于江北区等六区 2008 年度实施城市规划建设用地的请示》(渝府文〔2008〕15 号)载明的已报国土资源部的附件及相关资料的具体文本内容”,法院否定的理由是对于上报请示文件“原国土资源部已作出批复。即使该文件在批复作出前属于不宜公开的过程性信息,但在批复作出并予以实施后,已不再属于过程性信息。同理,对于请示文件的附件及相关资料,作为请示文件的内容组成部分也应不属于过程性信息”。

[62] 参见马太诉北京市昌平区东小口镇人民政府信息公开案,北京市第一中级人民法院行政裁定书,(2020)京 01 行终 24 号。

[63] 参见赵正军诉郑州市管城回族区政府等案,郑州铁路运输中级法院行政判决书,(2019)豫 71 行初 83 号。此案中,原告向管城区政府申请公开“举报管城食药局拒不履行复议决定的违法行为调查、询问资料信息、处理结果,及调查人员的姓名、职务、执法证件信息”。

[64] 参见张德利诉大石桥市人民政府、营口市人民政府信息公开案,辽宁省营口市中级人民法院行政判决书,(2019)辽 08 行初 50 号。

[65] 参见吉林省红胜民族网络科技有限公司诉吉林省药品监督管理局行政信息公开案,吉林省长春市中级人民法院行政判决书,(2019)吉 01 行终 359 号。

明显错误嫌疑。如,在崔洪彪诉内蒙古自治区森林公安局案中,^[66]取消警籍是对原告有重大影响的处理,向其公开该处理的法定事由和法定程序是公正的基本要求,行政机关以“属行政机关在履行人事管理职责过程中形成的内部事务信息”为由不公开显然无法令人信服。在前述马太案中,居住在东小口镇魏窑村的马太因自己房屋被强拆时听到强拆负责人自称姓“yan”,且该村书记称强拆负责人是镇城管大队的工作人员,后在村南看到“市容环境卫生责任牌”显示有城管负责人为“颜某”,以及一项复议决定书表明东小口地区执法队参与了魏窑村的综合执法活动,遂怀疑“颜某”为强拆负责人,故申请颜某的职务及执法工作证头像以确认实施强拆行为的责任主体。^[67]在此情况下,简单认为涉案信息为内部事务信息,且法院拒绝受理案件,其合理性值得怀疑。实践中,上述两种典型情形往往相互交织,无法绝然公开。

2. 运用形式标准居多

在对涉案信息类别和性质进行判断和认定时,行政机关和法院基本使用的是形式标准,很少使用实质标准,即直接指明属于人事管理、后勤管理或者内部工作流程等,较少深入说明将涉案信息归入此类范畴的理由以及阐述不公开的深层原因。行政机关和法院在此方面所采用的方式,似与条例修订前有所不同。

在宋建平诉上海徐汇区华泾镇政府案中,所申请的信息为“2003年关于办理夏太浜23号房产证由华泾镇出具的证明的用印记录”,行政机关和法院皆以属于“内部事务信息”理由不支持宋建平的请求。^[68]在薛细祥诉福安市自然资源局案中,涉案信息多达四项,有请求、请示,有会议纪要,也有批示,且各不相同。福安市自然资源局仅以“属于行政机关内部公文”拒绝公开,法院用“均属于请示、会议研究等信息”予以支持。^[69]过程性信息的运用和判定,也有不少极简说理的案例。^[70]

在少数案件中,法院分析相对详细。如向财政部申请公开“2019年1—5月全国国有及国有控股企业经济运行情况中,国有企业主要经济效益指标中营业总收入、利润总额按照不同行业的构成明细”,法院认为“国有企业经济效益指标构成明细仅是作为行政机关内部对国有企

[66] 参见崔洪彪诉内蒙古自治区森林公安局其他行政行为案,呼和浩特市中级人民法院行政判决书,(2018)内01行终72号;崔某诉内蒙古自治区森林公安局其他行政行为案,内蒙古自治区高级人民法院行政裁定书,(2019)内行申254号。

[67] 马太诉北京市昌平区东小口镇人民政府信息公开案,见前注[62]。

[68] 参见宋建平诉上海市徐汇区华泾镇人民政府案,上海铁路运输法院行政判决书,(2019)沪7101行初744号。

[69] 涉案信息为:《关于要求审批福安市华联房地产开发有限公司甘棠西门农贸市场、停车场建设用地的批示》;《关于福安市2015年第160批卓和平、汤碧容等29户国有土地使用权申请变更登记请求》;《关于要求颁发城区第18批阮国平等54户国有土地使用证的请示》;福安市国土资源局局务会会议纪要(2015)28号。参见薛细祥诉福安市自然资源局案,福建省宁德市中级人民法院行政判决书,(2019)闽09行终54号。

[70] 可参见汤俩伟诉福州市政府、福建省政府案,福建省高级人民法院行政判决书,(2019)闽行终984号;杨华永、苏明金诉台州市椒江区住建局案,浙江省台州市中级人民法院行政判决书,(2019)浙10行终325号;朱某诉自然资源部信息公开案,北京市第一中级人民法院行政判决书,(2019)京01行初1126号等。

业经济运行情况进行研究或分析时使用的信息,仍属于行政机关内部研究过程中形成或使用的信息”。^[71]向广西壮族自治区金融办申请公开的信息为《关于加强对南宁大宗商品交易所有限公司、南宁(中国—东盟)商品交易所有限公司2家交易所规范整顿的监管函》,法院支持行政认定属于“内部事务信息”的理由在于该函“是行政机关工作交流的内部文件,不对外发生法律效力,对郭仁康的权利义务不产生直接影响。”^[72]在此案中,法院运用了实质标准辨明争议信息的性质。

对此,一个可能的解释是,《修订前条例》及《意见》既未提供实质标准也未列明具体事项,行政机关,特别是法院,必须提供较合理的理由阐明相应的标准并将其适用于具体案件。《现行条例》列出了二者所包含的具体事项,行政机关和法院只需将涉案信息归入某一具体事项,不必费力阐明理由。

3. 内部事务信息与过程性信息的运用交叉重合明显

内部事务信息和过程性信息难以界分,未随条例修订而弱化或缓解,相反有加剧之势。

一些案件中,行政机关或法院把二者混用,甚至直接称争议信息称为“内部过程性信息”。对于康保县教师李秀英本人申请公开的《康保县人民政府关于对李秀英同志所犯错误的处分决定》([1993]164号)原始调查材料,康保县政府认为“对李秀英进行调查处理属于行政机关的内部人事管理行为,且对李秀英本人处分的原始调查材料是行政机关在履行行政管理职能过程中形成的,不属于公开范围”,法院认为“对李秀英对处分是内部人事管理的处分决定,处分依据的调查材料不属于政府信息,李秀英起诉不符合起诉条件”。^[73]无论是行政机关还是法院的认定,均游弋在内部管理信息与过程性信息之间。针对“房管局各级工作人员的审批意见”,行政机关认为“信息具有内部性、过程性特点,属行政机关的内部管理信息,不直接产生对外的行政行为,亦未对相对人权益产生直接影响”,法院则认为“明显属于行政机关内部过程性信息”。^[74]

一些案件中,行政认定与法院认定出现了明显不同。对于“宁波市人民政府法制办公室的法制干部钱黎明2015年2月份期间辞去法制办工作的辞职报告和审批意见书”,行政机关认定是“内部人事管理事项”,法院则认为“既为内部管理信息,又系批复前的过程性信息”。^[75]涉案的温江区规划委员会会议纪要([2016]2号文件),行政机关认为“属于内部信息”,法院则判定“属于在履行行政管理职能过程中形成的讨论记录,系过程性信息,温江规划自然局认为

[71] 参见夏欣诉财政部信息公开案,北京市第一中级人民法院行政判决书,(2019)京01行初1015号。

[72] 参见郭仁康诉广西壮族自治区金融办案,广西壮族自治区高级人民法院行政裁定书,(2019)桂行申258号。

[73] 参见李秀英诉康保县政府案,河北省张家口市中级人民法院行政裁定书,(2019)冀07行终80号。

[74] 参见刘种柏诉北京市东城区住建委案,北京市东城区人民法院行政裁定书,(2019)京0101行初433号。

[75] 参见夏光强诉宁波市司法局、浙江省司法厅案,宁波市江北区人民法院行政判决书,(2019)浙0205行初52号。

该文件属于内部信息意见成立”。^[76] 虽然以司法认定为最终认定,但至少表明内部管理信息和过程性信息之间的边界存在诸多模糊性。

一些信息的类别归属认定,值得深入推敲。如部门间的磋商信息,究竟应归入内部管理信息还是过程性信息。在胡宝诉济南市综合行政执法局等信息公开案中,涉案信息“济城执告字[2013]第95号文件”,是济南市综合行政执法局向济南市规划局出具的《关于西城投资开发集团有限公司建设西城集团办公楼等13个项目处理意见的告知函》,内容之一是“同意对西客站片区安置三区B1、B2、C1地块不予行政处罚”,对此济南市综合行政执法局认定“系行政机关专门用于对接工作的内部信息”。法院虽认为“系市执法局与济南市规划局之间的磋商信函”,这其实更能对应过程性信息的表现形式,但最终却判定“属于行政机关对接工作的内部管理信息”。^[77] 同样,在侯春光诉北京市发展和改革委员会信息公开案中,^[78]侯春光向北京市发改委申请公开的“×科技园二期回迁安置房项目的……回迁房重大项目绿色审批通道确认文件”,是多个部门间经讨论、沟通、审议形成的文件,^[79]目的是加快行政审批,申报单位据此确认表向审批部门申报相关材料,办理审批。据此,若要归入免除公开事项,确认文件似更应纳入过程性信息,但行政机关和法院皆将其定性为内部事务信息。

正是源于上述问题,有论者指出,《现行条例》“虽然对过程性信息进行了规定,但是该条规定科学性不足,无法回应复杂的行政实践。”^[80]

四、完善的基本思路和方式

行政有效运转是政府信息公开必须保护的利益,但保护程度和方式需要审慎考虑。“内部事务”与“过程性”本身是指向笼统、涵盖性极广的用语,理论上可以把行政决定正式对外作出前各阶段形成的信息皆归入内部事务信息或者过程性信息,或者二者兼而有之,如不加限制,必然大大限缩可公开的政府信息范围。前述案例和相关研究表明,免除公开事项出现曲解将会致使诸多本该公开的信息而不公开,影响公民的知情权,^[81]不利于政府信息公开目的达成。

[76] 参见张昌洪诉成都市温江区规划和自然资源局案,四川省成都市中级人民法院行政判决书,(2020)川01行终31号。

[77] 参见胡宝诉济南市综合行政执法局案,山东省济南市中级人民法院行政判决书,(2019)鲁01行终757号。

[78] 参见侯春光诉北京市发展和改革委员会信息公开案,北京市第三中级人民法院行政判决书,(2020)京03行终201号。

[79] 根据北京市文件规定,北京市政府成立扩大内需重大项目绿色审批通道推进小组,由市发改委等多个市政府部门组成。申报项目经市发改委筛选、推进小组办公室初审会讨论、推进小组秘书长联审会审议和推进小组组长同意后形成市政府会议纪要后,推进小组各成员单位在《市政府扩大内需重大项目绿色审批通道确认表》上盖章。

[80] 王敬波:“过程性信息公开的判定规则”,《行政法学研究》2019年第4期,第12页。

[81] 参见杨登峰,见前注[30],第111页。

(一) 基本思路

作为保护行政有效运行类免除公开事项,内部事务信息、过程性信息的设置需要充分考虑知情权的实现,在知情权与行政有效运行利益之间保持合理平衡,既要防止对行政运行的过度保护,也要避免保护不力。

1. 二者应为相对免除公开事项

根据权益受保护程度相同,免除公开事项分为绝对免除公开事项和相对免除公开事项两类。前者指只要某一信息被列入免除公开范围即不应公开,行政机关不做公开是否损害国家利益、公共利益和其他利益的判定,^[82]属绝对不公开,是高强度保护;后者指在判断某一信息属于免除公开范围之后,还要进行损害性判断,只有在不开公的利益大于公开的利益时才能不公开,为有限不公开,保护程度相对低。一般而言,国家安全和公共利益类信息常常被列入绝对不公开事项,损害第三方利益类信息和妨害行政有效运转类信息则属相对不公开事项。

《政府信息公开条例》是否有严格的绝对免除公开事项与相对免除公开事项分类尚可能存在争议,但的确存在保护程度的区别,商业秘密和个人隐私信息显然为相对免除公开事项。从《现行条例》对免除公开事项规定用语观察,内部事务信息和过程性信息受保护程度相对要弱,条例所使用的“可以不予公开”,有别于对国家秘密、危及三安全一稳定直接使用“不予公开”。但是,实践中二者基本被归入绝对免除公开范畴,并无对是否妨害行政有效运转作出判断和权衡的要求。然而,前述马太案、崔洪彪案、李秀英案等多个案件均清晰表明,即使涉案信息为内部管理信息,基于保护个人权益需要亦存在公开的可能和必要。故应明确二者为相对免除公开事项,只有公开将或已经损害(或采用更高标准的“严重损害”)行政有效运转时方能不公开。

2. 二者间有较明确的界分标准

由于信息的复杂性,免除公开事项之间存在交叉,或者某一信息可同时定性两种以上的免除公开事项,在所难免。但是,若经常性出现混同、交叉甚至认定的冲突,就非正常现象。目前,内部事务信息、过程性信息在实践中的混同、混用较为突出。若未来内部事务信息、过程性信息并存,二者之间应有较为明晰的边界,不能出现过多交叉。

免除公开事项不可避免地有一定的弹性空间,但必须有相对确定的范围,而范围的厘定通常是通过判定或辨识标准来实现的。《现行条例》虽对内部事务信息、过程性信息有所界定,但更多偏重形式标准。“内”与“外”,“过程”与“结果”具有很强的相对性,难以形成实质性的辨识标准。条例修订前曾有法院和学者主张把“行政决定作出前”作为判别是否为过程性信息的标准,这意味着为过程性信息确定了较明确的分界线,即一旦行政决定作出所有的过程性信息不再是过程性信息。比较而言,内部管理信息不具有这样的特性,这可能是条例修订后内部事务信息更为频繁使用的原因,从一个侧面更说明了实质性标准的重要性。不过,“行政决定作出

[82] See John Wadham and Jonathan Griffiths, *Blackstone's Guide to the Freedom of Information Act* 2000, Oxford University Press, 2005, pp.86-105.

前”能否作为过程性信息的判断标准,恰恰值得讨论。

(二)内部事务信息和过程性信息再界定

由于内部事务信息与过程性信息皆关系到行政运行且关联密切,单独确定其中一个都难以达到对二者作出准确界定的目的,需要同时考虑。基于我国实践并借鉴国外做法,有两种可能的思路。一种思路是摒弃内部事务信息和过程性信息用法,用更具概括性的妨碍行政有效运转信息来替代。不过,由于过于概括仍需细化和分类,这一思路不能起到应有的消解作用。另一种思路是保留内部事务信息和过程性信息划分,但对二者的性质、范围、名称等进行调整 and 重新界定。鉴于二者并存已成为现实,或许后一种思路更值得考虑。然而,如前所述,内部事务信息是国际上较少使用的概念和独立存在的免除公开事项,主要是美国在运用,并经历了范围的重大变迁,值得我们借鉴和反思。

美国的机关内部人员规则和习惯虽字面上指“仅与机关内部人员规则和惯例有关”(related solely to the internal personnel rules and practices of an agency)的信息,但仍出现了范围宽窄不同的两种理解,即下限的免除公开与上限的免除公开。前者主要指机关人员使用车位、午餐时间规定、病假政策等事项;后者主要指行政调查或者审查人员的操作规则、指南和程序手册,但不能因此将其概括为“所有内部管理事务”(matters of internal management),诸如公务员的雇佣关系和工作条件、常规行政程序不在其列。^[83]两种理解分别得到参、众两院的支持,说明立法时即存在分歧,并由此带来了以后适用上的麻烦。从1966年立法通过到1981年之前,下限的免除公开盛行。然而,1981年由哥伦比亚特区巡回上诉法院(Court of Appeals for the District of Columbia Circuit)审理的一起案件把范围拓宽到上限的免除公开,风向陡转,并持续30年。^[84]直到2011年,美国最高法院在一起案件中才将范围重新扭转回下限的免除公开范围。^[85]目前,机关内部人员规则和习惯主要指琐碎的、无关紧要的内部信息,即无关公众真正利益的信息,主要有:案号或单号、文件路由信息(document routing information)、机关内部电话和传真号码、日常的人员指示、日常内部计算机编码和数据、行政编码和标记以及其他纯粹的内部记录。^[86]

把机关内部人员规则和惯例限定在下限,并非意味着上限的免除公开不受保护,美国恰恰是用另一免除公开事项“机关内部或机关之间的备忘录或函件”来保护的。“机关内部或机关之间的备忘录或函件”主要包括赋予行政三方面特权:审议过程特权或者行政特权(deliberative process privilege or executive privilege)、律师工作与产品特权(attorney work-product privilege)和律师与当事人特权(attorney-client privilege)。审议过程特权或者行政特权是三

[83] See *Department of Justice Guide to the Freedom of Information Act: Exemption 2*, p.2, <https://www.justice.gov/sites/default/files/oip/legacy/2014/07/23/exemption2.pdf>, last visited on 2 May 2020.

[84] *Crooker v. ATF*, 670 F.2d 1051, 1073 (D.C. Cir. 1981).

[85] *Milner v. Department of the Navy*, 131 S. Ct. 1259 (2011).

[86] Super note 83, pp.4-7.

项特权中最重要的一项，^{〔87〕}旨在防止损害行政决定的质量。具体而言，基于三方面的原因：一是鼓励行政机关内部就政策问题进行公开而坦诚的讨论；二是避免拟定的政策在实际采纳之前未成熟时公开；三是防止因未最终成为行政行为为基础的理由和原理的公开而产生混乱。^{〔88〕}从设置基础、范围到判断标准看，这一免除公开事项与前述英国、日本、澳大利亚等国家的免除公开事项高度相似，事实上这是国际上通用的免除公开事项。行政讨论或审议程序中的意见信息，是妨碍公务正常运行中最为常见的免除公开事项。^{〔89〕}

值得指出的是，这类免除公开事项虽附加有“决定前”或者“审议过程”要求，但其核心是保护审议中的意见和自由交流。决定、决策作出，即过程完结，不意味着不受保护。当前，国内有观点甚至最高人民法院的指导判例认为“当决策、决定完成后，此前处于调查、讨论、处理中的信息即不再是过程性信息。”^{〔90〕}这是一种错解，信息在决定前生成不会因行政机关随后作出最终决定或者决定不做最终决定而改变。尽管如此，随着时间的推移，公开这类信息的可能损害会降低，因此作为政策问题鼓励行政机关考虑时间的流失是否足以降低公开造成的风险，从而决定是否公开，但这是一种裁量性公开。^{〔91〕}因此，决定前或者过程性不是这类信息受保护的核心，审议中的意见、观点才是其真正的保护对象。正是从这个意义上说，国内使用的过程性信息若仅看字面规定具有误导性，需要深入把握其实质和内涵。

综上分析，可将内部事务信息限缩并更名为“纯行政内部信息”，主要指技术性、细节性信息，不公开的理由在于这些信息是琐碎的，与真正的、重要的公共利益无涉，可以预期公众对此不感兴趣，不公开可以将行政机关从收集和提供这些信息中的负担解脱出来，^{〔92〕}或者公开会增加不必要的行政成本、降低行政效率，有损行政有效运行。过程性信息更名为“机关及其人员的评价性信息”，包括决定作出前意见、建议、观点等信息，不公开的理由在于公开将有损于公务员有效交流和决定的质量。

〔87〕 See *Department of Justice Guide to the Freedom of Information Act: Exemption 5*, pp.3, 13, <https://www.justice.gov/sites/default/files/oip/legacy/2014/07/23/exemption5.pdf>, last visited on 2 May 2020.

〔88〕 Ibid., p.13.

〔89〕 Information Commissioner's Office: Prejudice to the effective conduct of public affairs (section 36), <https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/2260075/prejudice-to-the-effective-conduct-of-public-affairs-section-36-v31.pdf>; See *Department of Justice Guide to the Freedom of Information Act: Exemption 5*, p. 13, <https://www.justice.gov/sites/default/files/oip/legacy/2014/07/23/exemption5.pdf>, last visited on 2 May 2020.

〔90〕 “全国法院政府信息公开十大案例之五：姚新金、刘天水诉福建省永泰县国土资源局案”，载《人民法院报》2014年9月13日，第04版。

〔91〕 Super note 87, pp.19-20.一些国家立法规定，经过一段时间后，如15年，此类信息不再是免除公开信息。

〔92〕 See *Department of Justice Guide to the Freedom of Information Act: Exemption 2*, pp. 1-2, https://www.justice.gov/oip/foia-guide/exemption_2/download, last visited on 2 May 2020.

表 4 纯行政内部信息与机关及其人员的评价性信息比较

信息类别	主体	时间点	表现方式	性质	不公开理由
纯行政内部信息	行政机关内部或行政机关之间	无	案号、内部编码、内部指导等	相对免除公开	与公共利益、特定公民组织利益关系不大,公开影响行政效率或增加不必要行政成本
机关及其人员的评价性信息	行政机关内部或行政机关之间	决定作出前形成	意见、建议、观点、看法等	相对免除公开	保护行政内部充分、自由交流或者政策成熟,避免妨碍行政事务的有效处理和决定质量

Abstract: The internal affairs information and process information, developed from the misnomer to formal nondisclosure information, lay in the considerations of consistency with international practice and protection of effective administrative operation. However, a number of cases shows that “internal affairs” and “process” are ambiguous and broad, and that both kinds of information are interwoven and hard to distinguish each other. So it is necessary to redefine them. The internal affairs information should be restricted and renamed to “solely internal affairs information”, mainly covering the routine or trivial information that they could not be subject to a genuine and significant public or private interest. Process information should be evaluation information of administrative agency and its employees which disclosure prejudices the free and frank exchange of views for the purposes of deliberation and quality of decisions.

Key Words: Internal Affairs Information; Process Information; Prejudice Effective Conduct of Administrative Affairs

(责任编辑:彭 鎔)