

从一起行政复议案看政府信息公开范围

韦薇

为适应新形势下政务工作信息化、网络化的新趋势,进一步加强对财政资金使用的监督和管理,实践中财政部门已逐步通过网络系统进行业务办理和数据汇总。如何在此新情况下严格贯彻《政府信息公开条例》的规定,也成为财政部门需要注意的新问题。近期,财政部审结一起针对前述类型网站收集的数据申请政府信息公开的行政复议案件,该案件反映出如何正确辨析相关政府信息的制作、保存机关的公开义务并依法做好答复的问题。

基本案情

申请人向某财政部门(以下称被申请人)申请公开被申请人通过其下属某网站统计收集的某类补贴数据信息。被申请人作出《政府信息公开告知书》(以下简称《告知书》)称,根据《政府信息公开条例》第十七条的规定,申请人申请公开的信息不属于被申请人政府信息公开范围。申请人对《告知书》不服,向行政复议机关申请行政复议。

申请人认为,被申请人在履行职责的过程中已经获取了所申请信息,被申请人作出的《告知书》违反了《政府信息

公开条例》的规定。

被申请人认为,申请人所申请的信息系由下级财政部门统计制作并通过网站填报提交,被申请人不是相关信息的制作机关,根据《政府信息公开条例》第十七条的规定,该信息不属于被申请人政府信息公开范围。

行政复议机关认为:首先,根据《政府信息公开条例》第十七条的规定,对于行政机关制作的政府信息,由制作机关负责公开。申请人所申请公开的信息,是某县级财政部门统计制作和上报的,被申请人只是通过其下属某网站对该信息进行了收集汇总,被申请人不是制作机关,因此,该信息不属于被申请人政府信息公开范围。其次,根据《政府信息公开条例》第二十一条第三项的规定,如被申请人能够确定该政府信息的公开机关的,应当告知申请人该行政机关的名称、联系方式。被申请人作为网站的主办方,应当能够确定申请人所申请信息的制作机关(亦即公开机关),但《告知书》没有告知申请人该公开机关的名称、联系方式,不符合《政府信息公开条例》的规定。综上,行政复议机关依法对《告知书》作出变更决定,将申请人所申

请信息的公开机关名称、联系方式告知了申请人。

焦点问题评析

(一) 公开机关的确定问题

《政府信息公开条例》第十七条规定,行政机关制作的政府信息,由制作该政府信息的行政机关负责公开;行政机关从公民、法人或者其他组织获取的政府信息,由保存该政府信息的行政机关负责公开。法律、法规对政府信息公开的权限另有规定的,从其规定。

根据前述规定,政府信息依据其来源被分为两类,即行政机关制作的政府信息和行政机关保存的从公民、法人或者其他组织获取的政府信息。实践中,制作机关公开信息容易理解,但保存机关公开信息存在不同的认识。我们认为,以下几个问题需要予以澄清:

1. 制作机关公开是原则。首先,对于同一项政府信息,出于准确性和效率性两方面因素考虑,其公开机关原则上应是唯一确定的。一方面,制作信息的行政机关掌握最全面、最准确的政府信息,由其公开有利于申请人及时获得准确的政府信息。另一方面,多个行政机

关都负有公开同一项政府信息的义务也会造成行政资源的浪费。其次,政府信息公开权限应当与保密审查权限相对应。由于在判断某项政府信息是否可以公开时,应当对该项政府信息是否涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私作出判断,因此,政府信息公开义务的分配以及政府信息公开主体的确定,也需要考虑谁更适合对一项政府信息进行保密审查。由于政府信息的制作机关对该政府信息的内容以及相关的背景资料了解得更清楚、全面、深入,也就能够依据这些材料更准确地判断公开该政府信息是否会泄漏国家秘密、商业秘密、个人隐私,是否会危及国家安全、公共安全、经济安全和社会稳定,进而做出合理的决定。

2. 保存机关公开应看信息来源。根据《政府信息公开条例》第十七条的规定,保存机关的信息来源是公民、法人或者其他组织,从行政法律关系角度来讲,都是行政相对人,行政机关不在其范畴之内。因此,行政机关保存的由其他机关制作的政府信息,不应当由保存机关公开,还是应当遵循制作机关公开原则。

3. 例外情况。应当注意,当行政机关保存其他行政机关制作的信息涉及当事人权利义务,且作为行政行为的依据时,根据司法实践,保存机关也负有公开义务。例如,行政机关在对外执法的过程中获取的作为执法证据的信息,即使该信息本身是由其他行政机关制作,从处分执法证据的角度执法机关仍然具有处分权,如果执法机关以非本机关制作为由拒绝公开,法院将予以撤销。

(二)“能够确定申请信息的公开机关”应当如何理解

根据《政府信息公开条例》第二十一条第三项的规定,如某项政府信息依法不属于本行政机关公开,应当告知申请人,对能够确定该政府信息的公

开机关的,应当告知申请人该行政机关的名称、联系方式。那么,如何判断行政机关是否“能够确定该政府信息的公开机关”?

我们认为,对能够确定公开机关的,应当向申请人完整告知名称和联系方式,那么这个公开机关必须是准确、清晰的。从行政效率的角度考虑,只有在“理论”和“事实”两个方面都可以确定公开机关的情况下,才可以判定行政机关有义务告知名称和联系方式。首先,如果行政机关在检索申请人所申请信息后第一时间确实不能获知该政府信息的公开机关,还要进行适当的研究。如法律、法规、规章或规范性文件中有明确规定的,应当认为行政机关在理论上具备了确定公开机关的条件,但也仅是可以确定公开机关的业务性质和级别。其次,行政机关应该结合政府信息公开申请的具体情况,将公开机关最终“锁定”到具体的地域范围,也就是在事实上具备了确定公开机关的条件。行政机关可以通过与申请人、上下级业务机关沟通等方式,尽可能明确政府信息的具体指向。

办案体会

(一)财政部门应当加强法律分析和研究能力。首先,财政部门应当提高把握、总结根本法律关系的能力。回到本行政复议案,虽然涉及到网站数据的制作和收集问题,但其本质仍然跳不出政府信息公开的基本处理原则,如果行政机关确定自身并非制作机关,应当严格按照《政府信息公开条例》第二十一条第三项的规定判断是否可以确定公开机关。其次,财政部门应当提高检索、研究相关法律规定的的能力。由于政府信息包罗万象,财政部门可能一时间难以根据经验或常识对各项政府信息是否应当公开或应当由哪个机关公开作出准确的判断,因此,财政部门在政府信息公开等财政执法过程中,一定要掌握扎实的

业务知识,具备初步法律检索能力和分析判断能力。通过研究相关规定,掌握具体依据、相关政府信息是如何形成的、进而对于相关政府信息是否存在、自身是否为申请信息的制作机关、相关信息是否可能涉密等问题作出判断。

(二)财政部门应当树立证据意识。信息技术的发展和传播方式的变革给财政部门带来了业务办理的便利,有利于创新服务方式、提升治理能力,但同时也对其证据意识提出了更高的要求。财政部门在处理政府信息公开申请的过程中,必须要注意收集保存好相关证据,以便在发生行政复议或行政诉讼纠纷时,能够举证本部门已经履行了法定职责。加强证据意识,要划清大数据收集和处理形势下合法取证与非法取证的边界,同时也要时刻注意部分证据的时效性特点。由于部分证据如邮寄查询信息通过网络存储,很容易随着时间的推移导致无法查找,还有部分证据如电子查询截屏、传真件等能够显示证据形成的时间。如果财政部门在作出政府信息公开告知时未注意保存证据,到后续行政复议或行政诉讼期间才形成书面材料提供,将可能导致政府信息公开行为以证据不足为由而被撤销。

(三)财政部门应当切实重视政府信息公开工作。《预算法》《政府信息公开条例》及其相关规定都对行政机关应当主动公开财政预决算、公共资源配置、重大建设项目等领域政府信息作出了规定。财政部门通过相关网站做好政府信息的公开工作,有利于推进财政治理能力现代化,增强财政部门的公信力。近期,某地方官员因为其主管部门网站“首页面长期未更新”而被问责,财政部门应当以此为鉴,及时准确发布、更新政府信息,使财政网站成为保障人民群众知情权的重要渠道。□

(作者单位:财政部条法司)

责任编辑 廖朝明