

数字政府视野下信息公开自动审批机制路径的完善^{*}

王泽龙

(山东大学 法学院, 山东 青岛 266237)

摘要: 随着新一代信息技术的不断发展, 政府信息公开审批处理活动不断面临自动化、透明化、一体化的新背景。为提高行政审批效率, 政府需要对个人信息的数据进行收集, 针对行政相对人信息公开申请的必要性实现更准确的判断。由于科技本身固有的高风险性, 技术赋能的新环境也带来了如越界侵权、算法歧视、数据壁垒等新问题。基于此, 国家亟需在明确数据搜集边界的基础上, 及时对自动化模型下游端进行人工标注, 建立垂直化的行政管控模式, 以实现公民知情权的充分保护。

关键词: 数字政府; 信息公开; 越界侵权; 数据壁垒

中图分类号: E13

文献标识码: A

DOI: 10.19358/j.issn.2097-1788.2025.01.013

引用格式: 王泽龙. 数字政府视野下信息公开自动审批机制路径的完善 [J]. 网络安全与数据治理, 2025, 44(1): 77-82.

Improvement of the path of automatic approval mechanism for information disclosure from the perspective of digital government

Wang Zelong

(School of Law, Shandong University, Qingdao 266237, China)

Abstract: With the continuous development of the new generation of information technology, the government's information disclosure approval and processing activities are constantly facing a new background of automation, transparency and integration. In order to improve the efficiency of administrative approval, the government needs to collect the data of personal information and make more accurate judgments on the necessity of the information disclosure application of administrative counterparts. Due to the inherent high risk of technology, the new environment enabled by technology has also brought new problems such as cross-border infringement, algorithm discrimination and data barriers. Based on this, the country urgently needs to timely conduct manual labeling on the downstream end of the automated model on the basis of clarifying the boundary of data collection and establish a vertical administrative control model to fully protect citizens' right to know.

Key words: digital government; information disclosure; transgressive infringement; data barrier

0 引言

2022年6月, 国务院颁布《关于加强数字政府建设的指导意见》, 指出“加强数字政府建设是创新政府治理理念和方式、形成数字治理新格局、推进国家治理体系与治理能力现代化的重要举措。”^[1] 其中, 治理理念与方式的完善要求在现有行政体制的基础上重新赋能。数字政府同法治政府具有内生价值的一致性, 其核心在于运用算法进行自动化、智能化行政^[2]。以自动化与智能化为特征的新型数字政府虽能明显提升行政效率, 但也会带来一系列负面效应。

以信息公开制度作为切入视角, 其核心部分为申请机制内容的规定。如图1所示, 数字政府自动化审批系统的存在既能够保证行政相对人合理的信息公开申请及时通过, 又能够同时高效地锁定不当申请行为并进行屏蔽。但与此同时, 这种高效的自动化模式也存在一系列缺陷, 例如自动决策可能同时带来自动的不平等, 决策系统本身也可能带有一定的算法歧视, 即对一些曾经有过违规记录的申请主体进行自动标记, 对于申请行为合理性的判断过早地“先入为主”, 将重心过多转移到预防而非申请行为本身。针对于此, 数字政府应及时分析信息公开自动审批机制的现实困境, 并做出路径回应。

^{*} 基金项目: 国家社科基金重大项目 (23&ZD153)

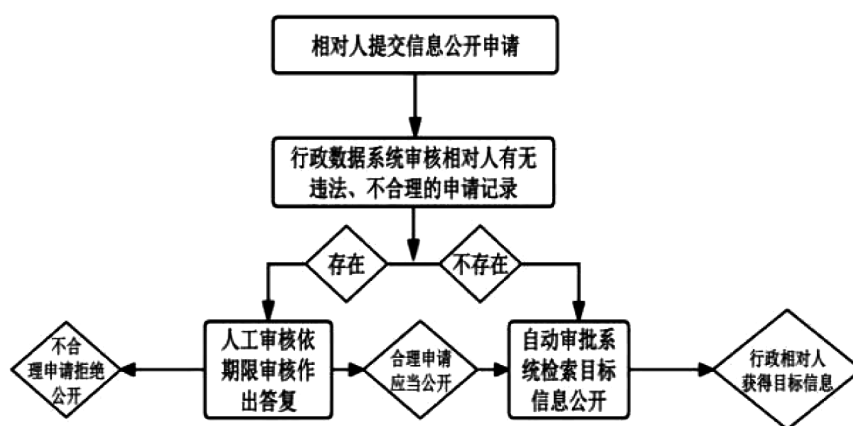


图1 行政信息公开申请自动审批示意图

1 数字政府视角下信息公开申请机制的新背景

1.1 公民视角：数据信息成为新考量标准

数字时代背景下，个人数据信息无疑是公民的“第二张身份证”，对不当信息公开申请人的防控可结合其身份数据信息进行预先锁定。只有建立统一的信息公开平台，将所有政府信息公开的数据进行汇总，才能准确检索申请人提出政府信息公开申请的真实情况，进而做出判断^[3]。

一方面，数据信息可根据申请需要实现客观判断。结合《政府信息公开条例》（以下简称《条例》）第二十五条内容来看，行政机关对于理由不合理的申请告知不予处理。但就理由不合理情形的认定尚未形成明确标准，因此行政机关在行使自由裁量权时容易遇到阻力。当行政相对人认为行政机关不予申请公开的行为侵犯自身合法权益时，便向人民法院提起诉讼。相关司法解释虽通过列举式规定提供了辅助，但仍然无法解决“判定难”的问题。互联网时代背景下，数据信息被定义为同土地、资金、技术等相并列甚至更为重要生产要素^[4]，能够反映出公民一定的人身与财产状况。行政机关可利用数据信息，结合具体的申请理由充分了解申请者的客观状况，进而实现精准判断。

另一方面，数据信息可以对不正当处理行为进行预判。传统视角下，行政主体在信息公开程序中担任“保姆角色”，但以“陆红霞案”为代表的少数人滥用申请权利，甚至通过提起行政诉讼的方式，对行政机关与司法机关正常工作的运行造成巨大压力^[5]。有学者认为，可通过列举行政黑名单的形式对不合理的申请行为进行规制。但黑名单方案的出现也有引发行政机关自由裁量权滥用的可能。并且，根据黑名单对行政相对人的不正当信息公开申请进行核查仍需投入较大的人力资源成本。相比之下，数据信息能够对行政相对人不合理的信息公

开申请进行标记，形成“电子黑名单”，进而对不正当的申请行为予以屏蔽。这种电子黑名单制度能够对自由裁量权滥用的情形进行一定程度的规制，减少人力资源的投入成本，对不正当申请行为予以预先排除。

1.2 政府视角：自动化审理的高效率模式

自动化行政实际上是“自动化决策”在行政领域的具体应用^[6]。针对行政信息公开活动“信息检索”的特性，应当引入自动化系统转变信息公开申请的传统模式，推动高效率自动化审理模式的实现。

一方面，自动化审理实现信息检索效率的提高。传统视角下，信息公开申请的处理活动遵循“输入-人力检索-输出”的模式，行政机关需投入一定量的人力资源成本对庞杂的公共信息数据库进行检索，进而为申请方提供需求信息。数字政府视野下，自动化系统将传统信息公开申请机制的信息检索规则进一步凝练。当申请方输入需求指令时，系统遵循“输入-自动检索-输出”的模式，在核验申请需求合理性的基础上，从政府公开信息库中准确、迅速地匹配到申请方的需求信息。相比传统的申请路径而言，自动化审理模式减少了人力检索投入的成本，避免人力信息检索活动过程中可能出现的失误。

另一方面，自动化审理能够实现信息输出效率的提高。从信息公开申请答复的现有形式来看，分为当场答复与事后答复，对于事后答复的期限原则上要求为20天。事后答复期限存在的原因在于行政机关需对不能当场提供的信息进行人工检索，并对人工检索后的信息进行正确性核准。相比之下，自动化审理模式下的数字系统将会根据申请人的需求去识别选定特定信息，最终所得结果既可能是一处信息，也可能是一群信息，需要人力资源的投入对申请需求的信息进一步筛选锁定。由数字系统产生的信息筛选流程会替代传统模式的人工检索

流程,但无疑缩减了时间成本,在确保输出准确性的基础上,进一步提高输出效率。

1.3 双向视角:申请程序透明一体化处理

行政程序具有保障行政过程中公民权利的功能,行政机关信息公开义务的承担实质上与公民知情权保障相对应^[7]。数字政府视角下,信息公开申请的自动审批程序进一步实现透明化、体系化,既实现了对公民知情权的进一步保障,又能够保证对行政机关信息处理过程的充分监督。

一方面,数字政府视角下的信息公开自动审批程序进一步实现透明化。如上文所述,统一的数据汇总平台在数字时代能够充分发挥作用。根据《条例》的规定,信息公开环节可分为受理、审核、办理、归档等环节,各环节串联设置,全链条可控可查^[8]。在受理前的登记环节中,行政主体通过“导航性”申请流程引导申请人正确填报相关信息,既能保证信息公开申请流程的规范化,又为后续行政机关信息公开申请过程的各个环节规范化处理提供可能。对于申请人来讲,可通过互联网及时了解自己信息公开申请的处理阶段。这不仅能够有效监督行政机关,预防其消极不作为现象的出现,又能够让申请者充分了解自身情况,及时寻求救济途径。

另一方面,数字政府视角下的信息公开自动审批程序进一步实现体系化。统一平台的出现,打破了单层级、单部门的单打独斗局面,逐渐向多层级、多部门的合作局面转变。传统的信息公开申请背景下,恶意的申请者会进行重复申请,同一行政机关的不同部门会针对同一问题做出不同的申请答复,导致行政信息公开整体秩序处于混乱状态。相比之下,数字政府视野下的信息公开申请活动围绕统一的数据平台自动开展,由平台的统一部门做出申请答复,弥补传统体制下各部门申请答复不统一的缺陷。此外,如上文所述,电子黑名单制度的设立能够打消恶意申请人滥用申请权的苗头,阻止重复申请、不合理申请现象的出现,进一步优化信息公开申请的程序环境。

2 数字政府视角下信息公开自动审批机制的现实困境

2.1 越界侵权:数据搜集边界界定不明显

公共职能作为政府的固有属性,意味着政府要完成取向于公共利益的任务。在履行公共职责的过程中,搜集的个人信息权利会因为公共利益的优位性受到限制^[9]。数字政府新视野下,信息公开申请体制为满足行政效益的需要而对信息数据进行搜集,因缺乏相应的边界标准,导致对信息主体权益侵犯的风险不断增高。

如上文所述,大量个人信息数据的收集本身会造成

对公民个人信息权益的威胁。一般而言,政府搜集数据的目的体现为两方面:第一,提高行政审批效率;第二,有利于政府进一步实现信息公开的功能。但自动化系统为满足公益需要,可能无视《个人信息保护法》的数据分类界限,强行获取公民的敏感个人信息(如隐私权、肖像权等)。当存在过度收集信息时,必然会造成对个人隐私的侵犯^[10]。

数据搜集边界界定不明显还可能导致对信息主体财产权的侵犯。数字时代背景下,数据作为一种新型生产要素,能够产生巨大的财产价值,“三权分置”的特色制度保障了数据要素市场秩序的有效运行。个人信息数据并非只认定为单一的人格权,被强制商业化的过程也使其财产属性日益外显,在数据的流通和利用环节中也发挥着重要作用^[11]。然而,为满足对不正当信息公开申请主体监管的需求,数字政府会采取信息截取的方式,对相应数据进行收集,但现行法律法规尚未对搜集信息的边界进行规定。

2.2 算法歧视:自动处理导致自动不平等

自动化系统往往对数据进行挖掘分析后形成特定主体的“用户画像”,根据所收集的信息划分至不同的种群之中,并对用户进行评级和评分。当这种自动化处理系统应用于信息公开申请机制时,同样也会对公民信息申请的可信度进行评析,数字政府会结合分数与评级对申请者的公开需求做出“二重判断”^[12]。

在自动化系统运作之前,歧视性的规则指令对后续决策能够造成前置性影响。从本质上来看,自动化系统的算法模型是依据概率来回答问题,因此不会自动形成偏见性处理的思维,但这并不意味着歧视风险已经完全消除^[13]。自动化系统产生的歧视风险基于人类业已制定的规则训练而成,即规制制定者对其他参考因素的过度强调致使自动化系统形成一种“偏向模型”。为满足正确指令要求,系统不得不考虑其他因素,不断进行训练并迎合歧视倾向,潜移默化地形成一种自动不平等算法,对申请者的知情权造成严重侵害。

数字政府视野下所运用的信息公开审理系统本质上为一种规则专家系统,即按照规则制定者的指令去进行系统运作。因此,当把已有的制定规则向自动化系统输入时,规则制定者的价值偏见将会产生深远影响。传统的申请处理规则往往会结合信息申请者本身的职业、财产、年龄、家庭等因素,对其申请理由的合理性做出辅助判断。信息公开申请合理性判断的首要指标即为申请者信息获取目的是否存在合理性,至于申请频率、申请主体等因素可作为提升行政效率的辅助判断标准,其他与信息申请无关的敏感性因素不应纳入考量范畴。当将

上述敏感因素代入时,数据统计模型的形成会对后续决策进行偏见性引导。

2.3 数据壁垒:程序处理流程的信息阻断

数字经济的动力引擎需要各种数据资源,各地方积极参与数据资源的竞争进程,容易陷入地方保护主义窠臼,数据壁垒成为新的时代难题^[14]。数据壁垒会影响到信息公开申请的流程处理,降低行政机关公共事项的处理效率。

受地方保护主义的影响,数字政府不能对外来申请的个人数据进行锁定,造成处理流程的阻断。为获得更大的竞争优势,保证数据的经济效益始终流向本地,部分地区采取限制流出的方式对区域内的个人信息数据进行垄断,但同时也出现了一些弊端。第一,限制个人信息的流出本质上也阻断了其创造更大经济效益的可能。数据的价值源于流动过程中的利用效果,将数据的流动范围局限于区域内部,势必存在利用不充分的缺陷。第二,当政府接受外来主体的信息公开申请时,自动化系统无法对其进行精准锁定。数字政府只能针对其本次申请的需求做出简单判断,至于其之前在其他地区是否存在不当申请的情形,因无法获得准确的数据信息而无法得出结论,数字政府的自动化系统在此情形下将失去效能。

受处理流程阻断的影响,外来申请主体同时又会陷入救济困境。由于数据壁垒问题造成的信息阻断,申请方提出的公开请求很大可能会受到拖延搁置,或被告知应向本地的行政机关提出信息公开申请。数字政府的自动化系统将在此情形下丧失功能发挥的空间。基于包容审慎以及互相尊重的态度,其不能对属于其他地区的个人信息数据实现精准锁定,而本身又具有信息公开的义

务,数字政府将陷入不知“如何作为”的困境,因此,会形成一种僵化局面。如图2所示,来自A省的公民甲想要申请B省人民政府的信息公开,B省数字政府背景下的自动化系统因A省数据壁垒的现状无法锁定公民甲的个人数据信息,故无法判断其信息公开申请的必要性与合理性,公民甲将陷入救济主体选择A还是B的现实困境。

3 数字政府视角下信息公开自动审批机制完善的路径回应

3.1 搜集边界构建:以个人信息分类标准为基础

在国家权力的分工中,行政机关不仅可以履行法定职责而收集、利用信息,还可以对个人信息进行持续存储、重复利用等^[15]。行政信息公开申请过程中,为避免对个人的人格尊严以及其他权益造成持续性的侵害,亟需界定明确的层级搜集边界。以个人信息分类标准为基础规定政府数据搜集活动的边界,能够节约搜集标准的制定成本,为行政机关的信息搜集活动提供指引。

结合现有的法律规定来看,数据搜集活动的边界尚未明确,若不参考任何现有内容,秉持“从无到有”的规则制定模式,无疑会消耗大量的标准制定成本。《个人信息保护法》依据敏感程度高低将个人信息分为敏感信息与一般信息两种。敏感信息的采集本身对公民个人合法权益造成侵害的可能性较高,一般应当予以禁止。依据个人信息的分类标准,行政机关能够采集的个人信息种类应当为一般信息。在数字政府新背景下,行政机关工作人员只需对自动化系统输入一般信息的规则处理指令,在对申请主体进行数据分析后,最大限度地实现对信息公开申请的合理性判断。

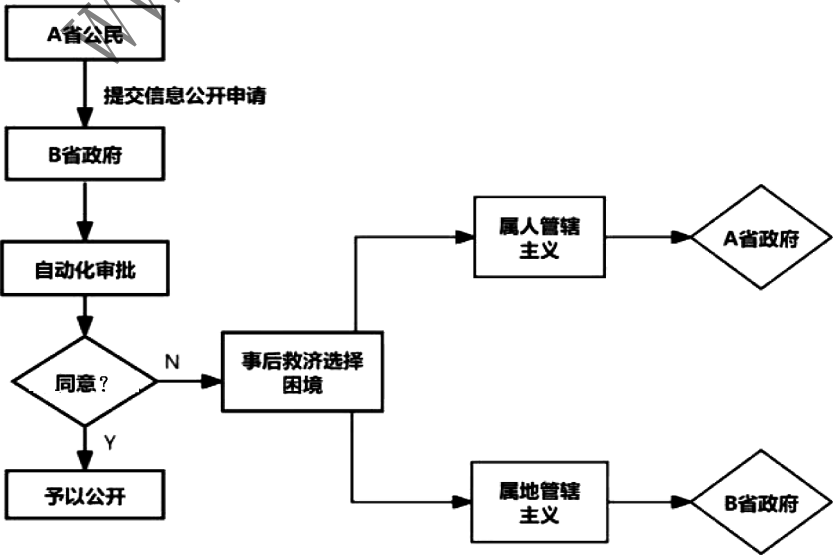


图2 外来主体信息公开申请流程图

数字政府应明确收集信息的边界标准，不仅是一条规范化处理的“指引线”，还是一道对公民信息权益充分维护的防火墙。第一，在执法活动过程中，公民的敏感信息权益应当具有优先性。第二，在司法活动中，信息主体可以维护自己的敏感信息权益为由进行抗辩。当行政机关因信息主体不提供相关数据而拒绝其信息公开申请时，可向司法机关积极举证，从而转向对行政机关不作为的责任指定。以信息分类标注为基础的搜集边界界定，能够明晰行政机关“能为”与“不为”的活动界限，从而实现了对申请主体合法权益的充分保护。

3.2 下游人工标注：纠正自动化系统的运算偏向

一种观念系统只要具有内在的统治欲望就显现为实践指令，成为意识形态^[16]。行政信息公开申请的自动化系统亦是如此，相关工作人员将行政效率提高的指令代入自动化系统中，自动化系统同时也成为了其意识形态反映的机器。受处理规则前置性输入的影响，自动化系统不可避免地将会受到规则制定主体意识形态的干扰，进而代入到相应的偏向处理程序，在“输入-运行”的上游端难以进行纠正。相比之下，“输出”环节能够提供更为直观的反馈结果，以此实现下游人工标注来纠正自动化系统的运行偏向，在实践过程中更具有可操作性。

一方面，下游人工标注能够对上游输入环节的规则进行完善。如上文所述，自动化决策系统通过评分和评级可以得出一张较为直观的数据报表，依据此结果，可以将问题追溯于上游环节。系统运行过程当中，能够产生风险源的第一环节即为规则输入的过程。从规则本身的性质来看，受制定者价值观与意识形态的影响，自动化系统存在不合理运行的风险。因此，有必要通过数据比对及时发现规则漏洞并做出纠正，避免对后续环节的运行产生不利影响。

另一方面，下游人工标注能够对自动化系统运行过程中的不规范程序与结果进行纠正。大多数情况下，难以从规则本身去发现系统运行过程中的所有问题。从本质上看，系统具有满足行政机关制定者命令的天然倾向，为提高行政效率，概率模型可以实现更为精准的判断锁定，但此过程并非完全合理，很有可能造成越界侵权等问题的出现。因此，应当对系统运算的概率模型进行及时完善。第一，可以引入外部监督标注系统对自动审批程序的偏向运行问题进行纠正^[17]。虽然外部标注活动本身也会受监督主体意识形态的影响，但可以对不符合预期结果的概率模型进行及时处理，避免对后续的结果输出环节造成影响。第二，可以在最下游建构人工标注审查机制。在此机制下，流程处理效率本身并非高于全自动化处理系统，但能在保证最终输出结果合理性的前提

下，促进行政效益的最大化实现。

3.3 垂直行政管控：横向数据壁垒的统一化管理

在数字化转型背景下，自动化处理技术发展尚处早期阶段，由于行业需求不同，相关的技术标准与规范还在不断完善的过程之中^[18]。为打破各地数据壁垒的僵化局面，需要通过一个宏观抓手，保证信息公开过程中的数据稳定流通，发挥数据本身所蕴含的价值效益。基于我国行政区划分布的结构现状，需结合垂直化的行政管控体制进行管理。

首先，应当建立统一的数据流通管控标准。在自动化系统对信息公开申请体制重塑的时代背景下，统一的数据采集、保存标准能使政府数据开发利用活动中的不同职能、技术架构的系统之间实现相互联动。第一，统一标准的界定有利于为行政机关提供目标上的指引。在尚未界定统一标准的背景下，各地政府通过竞争手段将数据在当地区域经济效益实现最大化，但却存在利益冲突的现实风险。通过全国统一标准的界定，确立全国统一大市场的构建目标，有利于化解各地政府之间的利益冲突。第二，统一标准的界定有利于为行政机关提供行为上的指引。成文的界定标准对行政机关的竞争现象产生一种约束效果，为促进全国数字经济的统一发展，不得不允许本区域内部的信息数据对外流动^[19]，助力“智能共享池”的建构，为个人信息数据的宏观锁定提供可能。

其次，以统一的宏观界定标准为前提，各地行政机关可根据当地的实际情况建构更为细致的管控标准。省政府可对当地各市政府的数据流动状况进行管控；市政府可对各区政府的数据壁垒问题具体分析后制定相应的规制方案。各地方逐渐从“势不两立”走向“协同共治”，自动化系统也能够实现全国范围内的个人数据锁定。

4 结论

信息公开自动审批机制的完善能够有效解决数字政府权力运行过程中的典型问题。其一，根据个人信息的分类标准所确定的搜集边界，可以有效缩减越界侵权案件的发生频率以及审批过程中搜集标准制定的成本。其二，通过人工标注，自动审批过程中的算法歧视问题也能得到有效缓解。其三，以垂直行政管控为核心的数据管理模式可以有效地控制数据壁垒现象，提高信息公开自动审批的效率。数字化时代的新背景下，行政机关进行政府数据共享是服务型政府发展的必然^[20]。经过科学塑造自动化、智能化系统，个人信息公开申请机制得到了新的完善，数字政府的功能类型也日趋多元，但如信

任、信心、遵从为主的基本服务品格仍应继续保持^[21]。

参考文献

- [1] 中共中央国务院印发《加强数字政府建设的指导意见》[EB/OL]. [2023-06-05]. https://www.gov.cn/zhengce/content/2022-06/23/content_5697299.htm, 2023-11-10.
- [2] 王敬波. 数字政府的发展与行政法治的回应[J]. 现代法学, 2023(5): 112-124.
- [3] 董妍. 政府信息公开不当申请数字治理的难题及其破解[J]. 兰州学刊, 2023(2): 113-121.
- [4] 高志宏. 数字经济时代个人信息的识别标准及规范续造[J]. 社会科学辑刊, 2023(2): 68-77.
- [5] 范伟. 行政黑名单制度的法律属性及其控制——基于行政过程论视角的分析[J]. 政治与法律, 2018(9): 93-104.
- [6] 张涛. 自动化行政对行政程序的挑战及其制度因应[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2022(5): 60-69.
- [7] 刘芳, 赖峨州. 《政府信息公开条例》的修改及完善——以政府信息公开程序为视角[J]. 人民论坛·学术前沿, 2018(9): 118-121.
- [8] 中央人民政府《以数字化助力提升政府信息依申请公开实效》[EB/OL]. [2023-06-05]. https://www.gov.cn/zhengce/2020-03/04/content_5486596.htm, 2023-11-25.
- [9] 刘绍宇. 数字政府建设中个人信息保护的风险规制路径[J]. 财经法学, 2023(2): 51-67.
- [10] 宋烁. 论政府数据开放中个人信息保护的制度构建[J]. 行政法学研究, 2021(6): 78-89.
- [11] 吕炳斌. 数据流通利用语境下个人信息财产利益的实现路径[J/OL]. 比较法研究, 2023-12-05: 1-16.
- [12] 张恩典. 论行政自动化算法决策的正当程序控制[J]. 私法, 2021(2): 159-173.
- [13] 禹卫华. 生成式人工智能数据原生风险与媒介体系性规范[J]. 中国出版, 2023(10): 10-16.
- [14] 胡光志, 苟学珍. 数字经济的地方法治试验: 理论阐释与实践路径[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2022(6): 218-230.
- [15] 黄智杰. 行政活动中个人信息权益救济的两种路径[J]. 法制与社会发展, 2023(5): 206-224.
- [16] 崔平. 当代意识形态的被交往诉求及其构造规则[J]. 社会科学战线, 2015(3): 17-25.
- [17] 刘艳红. 生成式人工智能的三大安全风险及法律规制——以 ChatGPT 为例[J]. 东方法学, 2023(4): 29-43.
- [18] 马龙, 陈奕博. 基于技术的治理: 隐私计算技术赋能政府数据开放的价值与路径研究[J]. 中国行政管理, 2023(9): 105-113.
- [19] 何振, 彭海艳. 人工智能背景下政府数据治理新挑战、新特征与新路径[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 2021(6): 82-88.
- [20] 张亚楠. 政府数据共享: 内在要义、法治壁垒及其破解之道[J]. 理论探索, 2019(5): 20-26.
- [21] 李晓倩, 刘小雨, 戴乐融. 公众友好型政府信息公开: 理论构建与实证检验[J]. 公共管理评论, 2023(3): 57-83.

(收稿日期: 2023-06-05)

作者简介:

王泽龙(2001-), 男, 硕士研究生, 主要研究方向: 计算法学、数字法学、法学理论。



版权声明

凡《网络安全与数据治理》录用的文章，如作者没有关于汇编权、翻译权、印刷权及电子版的复制权、信息网络传播权与发行权等版权的特殊声明，即视作该文章署名作者同意将该文章的汇编权、翻译权、印刷权及电子版的复制权、信息网络传播权与发行权授予本刊，本刊有权授权本刊合作数据库、合作媒体等合作伙伴使用。同时，本刊支付的稿酬已包含上述使用的费用，特此声明。

《网络安全与数据治理》编辑部

www.pcachina.com