

中华人民共和国 政府信息公开条例 注释本

Regulation
on Governmental Information Publicity



法律出版社
LAW PRESS CHINA

中华人民共和国 政府信息公开条例 注释本

Regulation on Governmental
Information Publicity



法律出版社
LAW PRESS CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国政府信息公开条例注释本/法律
出版社法规中心编. —北京:法律出版社, 2008. 5
(2008. 10 重印)

(法律单行本注释本系列)

ISBN 978-7-5036-8431-9

I. 中… II. 法… III. 国家行政机关—信息管理—
条例—法律解释—中国 IV. D922.15

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 059908 号

©法律出版社·中国

责任编辑/徐 晶

装帧设计/李 瞻

出版/法律出版社

编辑统筹/法规出版社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京中科印刷有限公司

责任印制/吕亚莉

开本/850×1168 毫米 1/32

印张/3 字数/74 千

版本/2008 年 6 月第 1 版

印次/2008 年 10 月第 2 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5036-8431-9 定价:6.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

编辑出版说明

当今社会,法律发挥的作用越来越大,涉及社会生活的方方面面。然而,晦涩的专业术语,艰深的法律理论,庞杂的立法体系,这些法律与生俱来的特点,却都成为了读者理解、掌握法律的障碍。

为了解决这个矛盾,本社特组织编辑出版了这套法律注释本系列丛书。除了法律文本为权威标准文本外,还最大限度地突出了本套书的实用性与易用性,本套书有以下特点:

(1) **权威部门审定。**本丛书皆由全国人大常委会法制工作委员会、国务院法制办公室的相关立法同志进行审定,内容准确权威;

(2) **法律适用提要。**每本书都由立法机关相关专家撰写该法的适用提要,帮助读者对每一个法的精神和精髓有更深入的理解;

(3) **重点法条注释。**对重点法条进行条文注释,且每个条文都提炼出条文主旨,帮助读者准确理解法条内容;

(4) **关联法规索引。**条文下附录关联法规索引,且绝大部分法律法规文件都能在书后附录中查找到原文,帮助读者查找法律依据,解决实际问题;

(5) **相关配套规定**。书末附录一些较为重要的相关法律、法规和司法解释,使读者在使用中更为方便、实用。

另,为方便查阅,我们根据每条及其条文主旨制作了目录,其中加“*”号的表示重点条目,并在正文中附有条文注释。

本书不足之处,恳请读者批评指正。

我们的联系方式:电话:010-63939629/33

传真:010-63939650

邮箱:Law@lawpress.com.cn

法律出版社法规中心

2008年5月

《中华人民共和国政府信息公开条例》

适用提要

推行政府信息公开,是提高科学执政、民主执政、依法执政能力和水平,构建社会主义和谐社会的必然要求;是推进社会主义民主,建设法治政府的重要举措;是建立行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制的重要内容。党中央和国务院对政府信息公开工作高度重视。中共中央办公厅和国务院办公厅多次下发文件,部署、推动政务公开工作。

为了统一规范政府信息公开工作,强化行政机关公开政府信息的信息的责任,明确政府信息的公开范围,畅通政府信息的公开渠道,完善政府信息公开工作的监督和保障机制,2007年1月17日,国务院第165次常务会议审议并原则通过了《中华人民共和国政府信息公开条例(草案)》。2007年4月5日,国务院总理温家宝签署第492号国务院令公布了《中华人民共和国政府信息公开条例》,自2008年5月1日起施行。

《政府信息公开条例》的主要内容有:

(一)总则。主要包括:立法宗旨、政府信息的含义、政府信息公开机构及其职责、政府信息公开的原则以及政府信息公开的协调机制等。

(二)公开的范围。政府信息公开范围是条例的核心内容。为了切实保证人民群众的知情权、参与权、监督权,条例从我国实

际出发,总结国内部分地方政府信息公开立法的经验,从三个方面对政府信息公开的范围作了规定:一是明确了行政机关主动公开政府信息的范围;二是确立了依申请公开政府信息的制度;三是明确了不予公开的政府信息范围。

(三)公开的方式和程序。规定了政府信息公开的渠道、行政机关主动公开信息的程序以及公民申请公开政府信息的程序。

(四)监督和保障。主要包括政府信息公开工作的相关制度、年度工作报告以及行政机关违反条例的法律责任。

(五)附则。规定了法律法规授权组织适用本条例、公共企事业单位信息公开的参照执行和条例的施行时间。

国内外的实践表明,政府信息公开对于推进民主法治建设和促进反腐倡廉工作具有非常重要的意义。一是可以使行政机关的职责权限、办事程序、办事结果、监督方式等为人民群众广泛知晓,有利于规范行政权力的正确行使,确保行政权力不被滥用,实现依法行政;二是有利于加强反腐倡廉的制度建设,从制度上遏制和预防腐败,避免行政行为暗箱操作,填补权力运行机制中的漏洞,减少腐败行为发生的机会;三是有利于强化社会监督,拓宽人民群众参与社会经济事务管理的渠道,切实保障人民群众的知情权、参与权和监督权,提高行政机关工作人员廉洁奉公的自觉性;四是有利于行政机关更好地做到立党为公、执政为民,聚民意、集民智、凝民心,有利于转变政府职能,加强机关作风建设,不断提高行政水平和工作效率。

《政府信息公开条例》的颁布,有助于保障公民知情权的实现,有助于构建阳光政府,同时也有助于推进和谐社会建设。此外,为保证条例在各个部门、各个领域的全面实施,各部委正抓紧制定相关的配套法规和规章,如2007年4月国家环境保护总局颁布了《环境信息公开办法(试行)》,卫生部于2008年4月颁布了《关于贯彻实施〈中华人民共和国政府信息公开条例〉工作的通知》。

目 录

《中华人民共和国政府信息公开条例》适用提要	1
-----------------------------	---

中华人民共和国政府信息公开条例

第一章 总则	1
第一条 立法目的 *	1
第二条 政府信息的概念 *	2
第三条 政府信息公开的组织领导机关和主管部门	2
第四条 工作机构和具体职责 *	3
第五条 公正、公平、便民原则 *	4
第六条 及时、准确原则 *	5
第七条 政府信息发布协调机制 *	6
第八条 保障公共利益原则 *	7
第二章 公开的范围	8
第九条 政府信息主动公开范围 *	8
第十条 县级以上政府主动公开的重点内容	9
第十一条 设区的市级、县级以上政府主动公开的 重点内容	10
第十二条 乡镇政府主动公开的重点内容 *	11
第十三条 依申请公开的范围 *	12
第十四条 保密审查机制 *	13
第三章 公开的方式和程序	14
第十五条 政府信息公开的方式 *	14
第十六条 政府信息公开的场所 *	15

第十七条	政府信息公开主体 *	16
第十八条	政府信息公开的期限 *	17
第十九条	政府信息公开程序 *	18
第二十条	政府信息公开依申请公开的形式和要求 *	19
第二十一条	政府信息公开依申请公开的答复 *	20
第二十二条	政府信息公开部分公开制度 *	21
第二十三条	政府信息公开裁量公开制度	21
第二十四条	依申请公开的答复和答复期限 *	21
第二十五条	与申请人自身有关的信息 *	22
第二十六条	依申请公开政府信息的形式 *	23
第二十七条	依申请政府信息公开的收费 *	24
第二十八条	申请公开政府信息的费用减免 *	24
第四章	监督和保障	25
第二十九条	政府信息公开工作的考核、评议制度 *	25
第三十条	政府信息公开工作的监督检查制度 *	26
第三十一条	政府信息公开工作年度报告制度	27
第三十二条	政府信息公开工作年度报告的内容 *	28
第三十三条	政府信息公开工作的举报制度和救济制度 *	29
第三十四条	违反本条例应承担法律责任	30
第三十五条	违反本条例的法律责任具体规定 *	30
第五章	附则	31
第三十六条	被授权组织的适用	31
第三十七条	对公共企事业单位的适用 *	31
第三十八条	生效时间	32

附 录

中华人民共和国保守国家秘密法(1988.9.5)	33
--------------------------	----

中华人民共和国档案法(节录)(1996.7.5 修正)	38
中华人民共和国突发事件应对法(节录)(2007.8.30)	39
中华人民共和国政府采购法(节录)(2002.6.29)	41
中华人民共和国测绘法(节录)(2002.8.29 修订)	42
中华人民共和国水法(节录)(2002.8.29 修订)	42
中华人民共和国传染病防治法(节录)(2004.8.28 修 订)	43
中华人民共和国固体废物污染环境防治法(节录) (2004.12.29 修订)	45
中华人民共和国农产品质量安全法(节录)(2006.4.29)	46
中华人民共和国银行业监督管理法(节录)(2006.10.31 修正)	46
中华人民共和国就业促进法(节录)(2007.8.30)	47
中华人民共和国节约能源法(节录)(2007.10.28 修订)	48
中华人民共和国科学技术进步法(节录)(2007.12.29 修 订)	48
国务院办公厅关于施行中华人民共和国政府信息公开条 例若干问题的意见(2008.4.29)	49
国务院办公厅关于加强政府网站建设和管理工作的意见 (2006.12.29)	52
国家知识产权局政府信息公开暂行办法(2007.12.21)	56
环境信息公开办法(试行)(2007.4.11)	60
中华人民共和国交通运输部施行《政府信息公开条例》 办法(2008.4.8)	67
卫生部关于做好贯彻实施《中华人民共和国政府信息公 开条例》工作的通知(2008.4.28)	75

中华人民共和国政府信息公开条例

(2007年4月5日国务院令 第492号公布)

自2008年5月1日起施行)

第一章 总 则

第一条 【立法目的】^①为了保障公民、法人和其他组织依法获取政府信息,提高政府工作的透明度,促进依法行政,充分发挥政府信息对人民群众生产、生活和经济社会活动的服务作用,制定本条例。

条文注释

本条是对《政府信息公开条例》立法目的的规定。

在现代民主国家,政府代理公民生产公共产品、管理公共事务、经营公共财产,对于公民负有披露信息、报告业绩并接受评估、接受监督等义务。本法将政府信息公开制度化,能够使公民、法人和其他组织依法获得政府信息,这个获得信息的本身就意味着公民的自由得到了发展。通过信息公开,将行政机关的活动置于公民的监督之下,自然可以防止暗箱操作,减少权力寻租,从而起到遏制官员腐败、权力滥用的作用。通过行政信息公开,还体现了政府的服务理念。在现代社会中,政府的介入和干预触角深入经济社会生活的方方面面,具有极大的经济

① 条文主旨为编者所加,下同。

和社会效应,社会个体对政府信息的依赖性不断加深。完善政府信息公开制度,有利于社会个体更好地获得信息,对自身活动加以判断、选择,从而更好地维护自己的权益。

第二条 【政府信息的概念】本条例所称政府信息,是指行政机关在履行职责过程中制作或者获取的,以一定形式记录、保存的信息。

条文注释

本条是对政府信息定义的规定。

本条规定政府信息的产生者是政府,此政府是狭义政府,仅指行政机关。近几年得到蓬勃发展的有关立法机关的立法公开、司法机关的审务公开和检务公开、执政党机关的党务公开、农村基层群众自治组织的村务公开等都不属于本条所定义的政府信息公开。这里所指的行政机关是广义的,包括狭义的行政机关和被授权组织。对于被授权组织而言,在授权范围内行使职权所形成的信息属于政府信息,在开展自身业务时所形成的信息则不属于本条所定义的政府信息。

政府信息的内容既包括其自身制作的信息,也包括其获取的他人信息,实际上还包括了其他主体制作但与政府职责的履行密切相关的信息。政府信息以一定形式记录、保存,也就是说政府信息必须以一定有形的载体存在,只有被保存、记录下来的信息才属于政府信息,才可能需要公开。

关联法规

《国家知识产权局政府信息公开暂行办法》第3、4条

《环境信息公开办法(试行)》第2条

《中华人民共和国交通运输部施行〈政府信息公开条例〉办法》第2、3条

《卫生部关于做好贯彻实施〈中华人民共和国政府信息公开条例〉工作的通知》一

第三条 【政府信息公开的组织领导机关和主管部门】各级人民政府应当加强对政府信息公开工作的组织领导。

国务院办公厅是全国政府信息公开工作的主管部门,负责推进、指导、协调、监督全国的政府信息公开工作。

县级以上地方人民政府办公厅(室)或者县级以上地方人民政府确定的其他政府信息公开工作主管部门负责推进、指导、协调、监督本行政区域的政府信息公开工作。

关联法规

《突发事件应对法》第 38 条

《国务院办公厅关于施行中华人民共和国政府信息公开条例若干问题的意见》一

《中华人民共和国交通运输部施行〈政府信息公开条例〉办法》第 5 条

《国家知识产权局政府信息公开暂行办法》第 5 条

《环境信息公开办法(试行)》第 3 条

第四条 【工作机构和具体职责】各级人民政府及县级以上人民政府部门应当建立健全本行政机关的政府信息公开工作制度,并指定机构(以下统称政府信息公开工作机构)负责本行政机关政府信息公开的日常工作。

政府信息公开工作机构的具体职责是:

- (一)具体承办本行政机关的政府信息公开事宜;
- (二)维护和更新本行政机关公开的政府信息;
- (三)组织编制本行政机关的政府信息公开指南、政府信息公开目录和政府信息公开工作年度报告;
- (四)对拟公开的政府信息进行保密审查;
- (五)本行政机关规定的与政府信息公开有关的其他职责。

条文注释

本条是关于政府信息公开工作机构及其具体职责的规定。

各行政机构应当建立健全政府信息公开工作制度,主要包括主动

公开制度、依申请公开制度、政府信息公开发布协调机制、政府信息公开保密审查制度以及政府信息公开年度报告制度等。除此之外,行政机关还应当指定机构负责本行政机关政府信息公开的日常工作。设立政府信息公开工作机构,实现一个窗口对外,能极大地便利社会公众获取政府信息,能从专业性、技术性和政策性上保证政府信息该公开的公开、不该公开的不公开。

政府信息公开对行政机关来说,是一项具有开创意义的工作,事务众多,程序复杂,非常有必要明确一个工作机构负责政府信息公开的日常工作。本条第二款明确了四项具体职责,并规定了一条兜底条款。并非所有的政府信息公开方面的工作都由该工作机构执行,它只是对外代表本行政机关受理申请、发布信息,更多地进行组织工作,在政府信息公开的申请人和制作、保存相关信息的其他内部机构之间进行协调,大量的具体事务需要得到其他内部机构的配合。在实践中,多数人民政府都确定政府办公厅(室)为政府信息公开工作的主管部门,并设立专门的机构具体负责这一工作。

关联法规

《就业促进法》第34条

《中华人民共和国交通运输部施行〈政府信息公开条例〉办法》第6条

《环境信息公开办法(试行)》第6条

第五条 【公正、公平、便民原则】行政机关公开政府信息,应当遵循公正、公平、便民的原则。

条文注释

本条是对政府信息公开公正、公平、便民原则的规定。

这一原则实质上是整个行政法律制度和政府的各种行政活动都必须遵循的基本原则。公正原则是指政府信息公开的各项制度应当符合一般正义的基本要求,如权力监督、损害救济、权责统一、允许受不利影响者陈述申辩等,同时要求行政机关以正当的目的行使公共权力。本法围绕这一基本原则建立了政府信息公开的考核、评议和监督检查

制度,建立了有关政府信息公开的权利救济制度,以及政府信息公开的问责制。

公平原则的核心是保障每个公民、法人和其他组织能够平等地获得政府信息,要求行政机关在信息公开工作中对不同的个人、单位和群体做到不偏袒、不歧视。本法中,公平原则的突出体现在规定了各种信息公开方式和场所,依申请公开中的申请方式以及有关见面费用和提供试听帮助等。

便民原则要求行政机关以最便利的形式向公民提供政府信息,尤其是要简化获得政府信息的各种程序,减少公民、法人和其他组织的物质成本和时间成本。本法围绕便民原则作了很多制度上的设计,最为突出的包括对公开方式、公开场所和公开设施的规定,对编制、发布公开指南和公开目录的规定以及申请政府信息的各种灵活方式的规定。

关联法规

《中华人民共和国交通运输部施行〈政府信息公开条例〉办法》第4条

《国家知识产权局政府信息公开暂行办法》第2条

《环境信息公开办法(试行)》第4条

第六条 【及时、准确原则】行政机关应当及时、准确地公开政府信息。行政机关发现影响或者可能影响社会稳定、扰乱社会管理秩序的虚假或者不完整信息的,应当在其职责范围内发布准确的政府信息予以澄清。

条文注释

本条是对政府信息公开及时、准确原则的规定。

准确性是对政府公开的最基本要求,具体表现为三个方面:第一,不得公开虚假信息,即政府不得故意通过公布虚假信息欺骗社会公众;第二,避免公开错误信息,即行政机关应当通过各种手段,对公开的政府信息进行核实、检验,避免损害公众利益;第三,澄清虚假信息或不完整信息,即当行政机关发现社会上存在某些虚假信息或者不完整信息已经影响或者可能影响社会稳定、扰乱管理秩序时,应当在其职责范围

内发布准确的信息予以澄清。围绕准确公开原则,本法建立健全了政府信息发布协调机制,并建立了政府信息更正制度和新闻发布会制度。

及时公开原则是对政府信息公开在时间上的要求,具体表现在:第一,用于公开政府信息的方式必须能够做到及时更新,行政机关应当尽可能采用现代技术不断缩小信息形成与信息发布时间差,提供信息的新鲜度;第二,行政机关公开政府信息必须遵守时限要求。围绕及时公开原则,本法规定了政府信息公开方式对及时性的保障,并对时限制度和信息更新制度作出了明确规定。

关联法规

《突发事件应对法》第10、43、53条

《传染病防治法》第38条

《国家突发公共事件总体应急预案》

《国务院关于全面加强应急管理工作的意见》

《卫生部关于做好贯彻实施〈中华人民共和国政府信息公开条例〉工作的通知》二(四)

《中华人民共和国交通运输部施行〈政府信息公开条例〉办法》第4、7条

《环境信息公开办法(试行)》第4条

第七条 【政府信息发布协调机制】行政机关应当建立健全政府信息发布协调机制。行政机关发布政府信息涉及其他行政机关的,应当与有关行政机关进行沟通、确认,保证行政机关发布的政府信息准确一致。

行政机关发布政府信息依照国家有关规定需要批准的,未经批准不得发布。

条文注释

本条是对政府信息公开中各行政机关之间的关系的规定。

在信息社会中,如果行政机关公开的政府信息之间相互冲突,会使公民、法人或其他组织无所适从,甄别信息不但增加了决策的成本,还可能因判断错误作出不当决定而遭受损失,损害政府形象,因此为了切

· 履行提供优质服务的职责,行政机关必须保证发布的政府信息准确一致。本条从两方面进行了规定,一是要求健全政府信息发布协调机制。上级行政机关与下级行政机关、同级的不同行政机关的职权方面往往存在着交叉情形,这些方面的政府信息有时候会涉及两个或者两个以上的行政机关,为保证公开的政府信息具有一致性,在公开之前,拟公开政府信息的行政机关应当通过一定的信息沟通平台,与有关行政机关进行沟通、确认,保证行政机关发布的政府信息准确一致。二是行政机关发布某些政府信息要遵守规定的批准程序,对于一些涉及面广、社会影响大的政府信息,根据国家有关规定,行政机关不能自行决定是否公开,而应当在公开前报请上级行政机关审查,未经批准不得发布。

关联法规

《测绘法》第 32 条

《地质灾害防治条例》第 11 条

《国务院办公厅关于施行中华人民共和国政府信息公开条例若干问题的意见》二

《食品安全监管信息发布暂行管理办法》

第八条 【保障公共利益原则】行政机关公开政府信息,不得危及国家安全、公共安全、经济安全和社会稳定。

条文注释

本条是关于政府信息公开应当保障公共利益原则的规定。

政府信息公开以落实和保障公民知情权为第一要务,旨在实现公民的言论自由权、监督权等多项基本权利的制度。因此,政府信息公开制度的建构应当始终坚持权利本位。但是,对个人权利的实现和保障应该建立在保证公共利益的基础上,公共利益的损失最终仍将体现为每个社会成员个体利益的损失。为了平衡政府信息公开过程中的各种利益,一方面要规定信息公开不得泄露他人的商业秘密和个人隐私,另一方面也必须规定不得危及公共利益。本法所称的公共利益,主要包括国家安全、公共安全、经济安全和社会稳定四个方面。本法通过政府