



中华人民共和国 政府信息公开条例 注解与配套

ZHENGFU XINXI GONGKAI TIAOLI
ZHUIJIE YU PEITAO

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

中华人民共和国政府 信息公开条例 注解与配套

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

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解与配套/国务院法制办公室编. —北京: 中国法制出版社, 2008. 8
ISBN 978 - 7 - 5093 - 0685 - 7

I. 中… II. 国… III. ①国家行政机关—信息管理—条例—注释—中国②国家行政机关—信息管理—条例—汇编—中国 IV. D922.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 128550 号

中华人民共和国政府信息公开条例注解与配套

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO ZHENGFU XINXI GONGKAI
TIAOLI ZHUJIE YU PEITAO

经销/新华书店

印刷/河北省三河市汇鑫印务有限公司

开本/850×1168 毫米 32

版次/2008 年 9 月第 1 版

印张/5 字数/103 千

2008 年 9 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 0685 - 7

定价: 12.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66033393

传真: 66031119

编辑部电话: 66022958

邮购部电话: 66033288

出版说明

目前，以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系基本形成，法律渗透到了经济、政治、文化和社会生活的各个方面。准确、适当地运用法律法规，对于公民、企事业单位、机关、团体维护自身权益，维护正常工作、生产经营秩序具有很重要的意义。但是，如何面对汗牛充栋的法律、法规文件，如何把分散各处的相关配套规定集中起来，如何理解与适用法律、法规中的重点、难点，始终是困扰有关当事人和当局者的一大问题。

中国法制出版社一直致力于出版适合大众需求的实用法律图书，致力于解决人民群众维护自身权益中的法律、法规应用问题，先后推出了配套规定系列、实用版系列等一大批适合大众学习、应用的法律图书，颇受读者好评。在总结这些法律图书成功经验的基础上，我们约请了相关立法及司法实务部门的专家，精心选择法律文本，针对法律理解和适用中的重点、难点，编辑出版了“法律注解与配套丛书”。本丛书具有以下特点：

1. 由相关领域的具有丰富实践经验和学术素养的法律专业人士撰写适用导引，对相关法律领域作提纲挈领的说明，重点提示立法动态及适用重点、难点。
2. 对于主体法中的重点法条及专业术语进行注解，帮助读者把握立法精神，理解条文含义。
3. 根据司法实践提炼疑难问题，由相关专家运用法律规定及原理进行权威解答。
4. 在主体法律文件之后择要收录与其实施相关的配套规定，便于读者查找、应用。

此外，为了凸显丛书简约、实用的特色，分册根据需要附上实用图表、办事流程等，方便读者查阅使用。

真诚地希望本丛书的出版能给您在法律的应用上带来帮助和便利，同时也恳请广大读者对书中存在的不足之处提出批评和建议。

中国法制出版社

2008年9月

适用导引

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，2007年4月5日国务院公布了《中华人民共和国政府信息公开条例》（以下简称《条例》），自2008年5月1日起施行。

《条例》共5章38条，主要包括以下内容：

一、政府信息公开工作应当遵循的基本原则

《条例》第五条规定：“行政机关公开政府信息，应当遵循公正、公平、便民的原则。”第六条规定：“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。”第八条规定：“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。”

由此可见，《条例》把公正、公平、便民，及时、准确，不得危及国家安全、公共安全、经济安全和社会稳定作为政府信息公开工作的基本原则。

二、政府信息公开的范围

首先，《条例》规定了政府信息主动公开的范围。《条例》规定，涉及公民、法人或者其他组织切身利益，需要社会公众广泛知晓或者参与，反映本行政机关机构设置、职能、办事程序等情况，以及其他依照法律、法规和国家有关规定应当主动公开的政府信息，行政机关应当主动予以公开。《条例》还根据各级行政机关的职责，进一步明确了各级行政机关应当重点公开的政府信息的具体范围。

其次,《条例》规定了行政机关依申请公开政府信息的范围。《条例》第十三条规定:“除本条例第九条、第十条、第十一条、第十二条规定的行政机关主动公开的政府信息外,公民、法人或者其他组织还可以根据自身生产、生活、科研等特殊需要,向国务院部门、地方各级人民政府及县级以上地方人民政府部门申请获取相关政府信息。”

最后,《条例》规定了政府信息公开的保密审查机制和不予公开政府信息的范围。《条例》第十四条规定,行政机关在公开政府信息前,应当依照《中华人民共和国保守国家秘密法》以及其他法律、法规和国家有关规定对拟公开的政府信息进行审查。行政机关不得公开涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的政府信息。但是,经权利人同意公开或者行政机关认为不公开可能对公共利益造成重大影响的涉及商业秘密、个人隐私的政府信息,可以予以公开。

三、政府信息公开的程序

政府信息公开程序是政府信息公开制度的生命和正当性的外在表现。合理、适当的程序为政府信息公开的实现和相关立法宗旨、目标的达成,提供了理性、有效率、可预期的路径。《条例》的出台和实施,在框架、原则和基本规则上统一了我国政府信息公开的程序制度。通过主动公开程序和依申请公开程序,特别是通过系统、明确地规定依申请公开的程序来规范政府信息公开工作,保证政府信息及时、准确地公开。

首先,《条例》规定了政府信息主动公开的程序,如《条例》第十八条规定了主动公开的期限要求,即主动公开的期限一般为该政府信息形成或者变更之日起20个工作日内,如果法律、法规对政府信息公开的期限另有规定的,则作为例外从其规定处理。

其次,《条例》规定了政府信息依申请公开的程序,主要包

括依申请公开的形式及要求、依申请公开的答复方式、答复期限、答复形式以及依申请公开的收费等问题。

四、政府信息公开的监督和保障

首先,《条例》规定了政府信息公开工作的监督制度。监督制度主要包括考核、评议制度,监督检查制度,年度报告制度以及举报制度等。

其次,《条例》规定了政府信息公开的救济制度。根据《条例》第三十三条第二款规定,公民、法人或者其他组织认为行政机关在政府信息公开工作中的具体行政行为侵犯其合法权益的,可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

最后,《条例》规定了违反该条例所应承担的法律责任。对于第三十四条规定的违反本条例的规定,未建立健全政府信息公开保密审查机制,一般情况下责令行政机关改正,情节严重的,依法给予该行政机关主要负责人相应的处分;而对于第三十五条规定的六种情形,情节较轻的,责令行政机关改正,若情节严重,除依法给予该行政机关主要负责人相应的处分外,还要依法给予其他直接责任人员相应的处分,构成犯罪的,要依法追究其刑事责任。

目 录

适用导引	(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 政府信息的定义	(2)
-------------------	-----

第三条 组织领导机关和主管部门	(3)
-----------------------	-----

第四条 工作机构和具体职责	(4)
---------------------	-----

第五条 公正、公平、便民原则	(6)
----------------------	-----

第六条 及时、准确原则	(7)
-------------------	-----

第七条 协调机制	(8)
----------------	-----

第八条 保障公共利益原则	(9)
--------------------	-----

第二章 公开的范围	(9)
-----------------	-----

第九条 主动公开的范围	(9)
-------------------	-----

第十条 县级以上政府主动公开的重点内容	(11)
---------------------------	------

第十一条 设区的市级、县级政府主动公开 的补充规定	(12)
------------------------------------	------

第十二条 乡镇政府主动公开的重点内容	(13)
--------------------------	------

第十三条 依申请公开的范围	(14)
---------------------	------

第十四条 保密审查机制	(16)
-------------------	------

第三章 公开的方式和程序	(19)
--------------------	------

第十五条	公开方式	(19)
第十六条	公开场所	(20)
第十七条	公开主体	(21)
第十八条	公开期限	(22)
第十九条	公开程序	(23)
第二十条	依申请公开的形式和要求	(24)
第二十一条	依申请公开的答复	(25)
第二十二条	区分公开制度	(27)
第二十三条	裁量公开制度	(27)
第二十四条	依申请公开的答复期限	(28)
第二十五条	与申请人自身有关的信息	(29)
第二十六条	依申请公开的形式	(30)
第二十七条	依申请公开的收费	(31)
第二十八条	申请费用的减免	(32)
第四章	监督和保障	(32)
第二十九条	考核、评议、责任追究制度	(32)
第三十条	监督检查制度	(33)
第三十一条	年度报告制度	(34)
第三十二条	年度报告的内容	(35)
第三十三条	举报制度和救济制度	(37)
第三十四条	违反本条例应承担的法律责任	(39)
第三十五条	法律责任的具体规定	(40)
第五章	附 则	(41)
第三十六条	被授权组织的适用	(41)
第三十七条	对公共企事业单位的适用	(41)
第三十八条	施行时间	(42)

配套法规 (日 95 月 11 年 2005)

- 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 (43)
(2008 年 4 月 29 日)
- 国务院办公厅关于做好施行《中华人民共和国政府信息公开条例》准备工作的通知 (47)
(2007 年 8 月 4 日)
- 中华人民共和国保守国家秘密法 (51)
(1988 年 9 月 5 日)
- 中华人民共和国行政许可法 (节录) (57)
(2003 年 8 月 27 日)
- 中华人民共和国行政处罚法 (节录) (58)
(1996 年 3 月 17 日)
- 中华人民共和国档案法 (节录) (59)
(1996 年 7 月 5 日)
- 中华人民共和国突发事件应对法 (节录) (61)
(2007 年 8 月 30 日)
- 中华人民共和国传染病防治法 (节录) (64)
(2004 年 8 月 28 日)
- 中共中央办公厅、国务院办公厅关于在全国乡镇政权机关全面推行政务公开制度的通知 (66)
(2000 年 12 月 6 日)
- 中共中央办公厅、国务院办公厅关于进一步推行政务公开的意见 (71)
(2005 年 3 月 24 日)

国务院办公厅关于加强政府网站建设和管理工作的意见·····	(76)
-------------------------------	------

(2006 年 12 月 29 日)

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·····	(80)
--	------

(2008 年 4 月 28 日)

中华人民共和国交通运输部施行《政府信息公开条例》办法·····	(86)
---------------------------------	------

(2008 年 4 月 8 日)

环境信息公开办法(试行)·····	(96)
-------------------	------

(2007 年 4 月 11 日)

国家知识产权局政府信息公开暂行办法·····	(104)
------------------------	-------

(2007 年 12 月 21 日)

电力监管信息公开办法·····	(108)
-----------------	-------

(2005 年 11 月 30 日)

附 录

天津市 XXX(部门)政府信息公开指南(模板草案)·····	(112)
--------------------------------	-------

天津市三级政府信息公开目录编制样表·····	(118)
------------------------	-------

政府信息公开申请表示例(北京市政府信息公开申请表)·····	(123)
--------------------------------	-------

政府信息公开申请答复文书示例(北京市政府信息公开申请答复文书格式)·····	(124)
--	-------

北京市政府信息公开保密审查程序流程图·····	(128)
-------------------------	-------

北京市政府信息公开保密审查单·····	(129)
---------------------	-------

上海市政府信息公开工作评估指标表·····	(130)
-----------------------	-------

上海市 2007 年政府信息公开年度报告·····	(139)
---------------------------	-------

中华人民共和国政府信息公开条例

(2007年1月17日国务院第165次常务会议
通过 2007年4月5日中华人民共和国国务院令
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。

注解

本条规定了《政府信息公开条例》立法的三个目的：

第一，为了保障公民、法人和其他组织依法获取政府信息。我国是人民民主专政的社会主义国家，国家的一切权力属于人民，知悉政府信息是公民的基本权利之一，这是我国公民知情权发展的重要体现。只有知悉了政府信息，才能更好地保障公民的参与权、监督权等其他权利，从而确保政府行为的公正和民主。

第二，为了提高政府工作的透明度，促进依法行政。阳光是最好的防腐剂。公开政府信息，增加行政透明度，不仅是履行我国加入WTO对透明度原则予以承诺的要求，更是全面、深入推进我国依法行政的必由之路。构建阳光政府不仅有助于克服暗箱操作、滥用公权力等腐败行为，而且有利于提

^① 条文主旨为编者所加，下同。

高科学执政、民主执政、依法执政的能力和水平。

第三，为了充分发挥政府对人民群众生产、生活和经济社会活动的服务作用。在信息时代，政府部门掌握的大量信息都是非常宝贵的资源，对社会主体的发展可能产生极大的促进作用。公开这些信息，让社会主体充分利用这些信息资源，这是建设服务型政府的题中应有之义。

第二条 【政府信息的定义】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。

注解

本条规定了构成政府信息的三个要素：

第一，政府信息的产生者是行政机关。这里的行政机关是广义的，包括狭义的行政机关和被授权组织。值得注意的是，对于被授权组织而言，其除了根据授权实施行政管理活动之外，还有其自身的业务活动，而只有依授权实施行政管理活动过程中所形成的信息才属于政府信息，其开展自身业务时所形成的信息则不属于这里所定义的政府信息。

第二，政府信息是行政机关在履行职责过程中制作或者获取的信息。首先，对“行政机关在履行职责过程中”的理解。行政机关对外进行行政管理活动所制作或者获取的信息，当然属于政府信息。但行政机关内部管理活动所产生的信息是否属于政府信息呢？行政机关的内部管理活动尽管没有对外行使公权力并发生法律效力，但其仍然是公共资金运转的结果，同样需要接受社会公众的监督。因此，行政机关因履行对内管理职能而产生的信息，除了归属于公务员个人从而与其职位无关的信息以及需要保密的信息之外，都在公开之列。其次，对“制作或者获取”的理解。政府在履行职责的过程中，无疑会产生和面对纷繁复杂的各种信息，但是对于这些信息，行政机关并非都有制作或者获取的必要。应当认为，只有那些对于与政府履行职责直接相关的信息，行政机关才有制作或者获取的必要。这里的“制作或者获取”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。

第三，政府信息是以一定形式记录、保存的信息。政府信息必须通过有

形载体加以记录、保存。这些载体既可以是纸质文件，也可以是胶卷、磁带、磁盘以及其他存储介质，而没有以一定载体形式存在的口头消息、社会传闻等不属于政府信息，行政机关对此没有公开的义务。

配套

《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》。

第三条 【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。

注解

本条是关于政府信息公开工作组织领导和主管部门的规定。

第一，对于行政机关的政府信息公开工作，各级人民政府都负有组织领导的职责。各级人民政府应当按照本条例的要求，加强对政府信息公开工作的组织领导，积极稳妥地推进政府信息公开工作。

第二，明确了各级人民政府信息公开工作的主管部门。全国信息公开工作的主管部门是国务院办公厅，县级以上地方政府信息公开工作的主管部门是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。由此可见，中央政府的主管部门已经明确为办公厅，而地方政府的主管部门却可以在办公厅（室）之外另作选择。

第三，明确规定了各级人民政府信息公开工作主管部门的职责权限。本条第2、3款规定各级人民政府信息公开工作主管部门的职责权限都集中体现在推进、指导、协调、监督政府信息公开工作四个方面。

应用

地方政府的信息公开主管部门对于垂直领导部门的信息公开工作是否享有管理权？

根据本条第3款的规定：“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。”我们可以看到，尽管主管政府信息公开的是地方政府的某一部门，但是其主管范围却并不局限于本级政府的各部门、机构等下属单位，而是覆盖其所在的行政区域。因此，无论是实行中央垂直领导的海关、国税、金融、外汇管理部门，还是实行省级以下垂直领导的地税、工商、质量技术监督、药品监督、国土资源管理等部门，在推行政府信息公开方面，都必须服从属地政府信息公开工作主管部门的指导、协调和监督。

配套

《中华人民共和国突发事件应对法》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；《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。

注解

本条是对政府信息公开工作机构及其具体职责的规定。

根据本条的规定，不论是各级人民政府还是县级以上人民政府部门都必须建立健全政府信息公开工作制度，并指定专门机构作为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。至于哪个机构可以作为政府信息公开工作机构，本条例对此没有明确规定，由各行政机关根据实际情况自行确定。从实践来看，由于各行政机关的机构设置不同，其指定的政府信息公开工作机构也不相同，包括办公室、信息处（科）、新闻处（科）、法制处（科）等，一般都是综合性机构，很少出现指定某一业务处（科）为政府信息公开工作机构的情况。这主要是考虑到综合性机构能够更好地承担政府信息公开中的组织、协调等工作。

同时，《政府信息公开条例》还明确规定了政府信息公开工作机构的具体职责，包括如下五个方面：（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。其中，第五个方面的职责是概括规定，这样规定有两个方面的考虑：一是为将来政府信息公开工作机构职责的扩展留下空间；二是鼓励各行政机关在遵守国家规定的前提下，根据实际情况，增加或调整政府信息公开工作机构的职责，积极推进本行政机关的政府信息公开工作。

应用

本条规定的政府信息公开工作机构与政府信息公开主管部门有哪些区别？

二者的主要区别在于：

（1）设立的主体不同。主管部门为县级以上政府所设立，政府下属各部门（单位）均应接受主管部门的监督、指导和协调；而工作机构则为各个行政机关所普遍设立，无论是一级政府，还是政府下属的部门（单位），只要作为政府信息公开主体，便应设立相关工作机构。

（2）职能范围不同。主管部门的职责是负责一定行政区域内政府信息公

开工作的监督、指导、协调和推进，职责范围覆盖该行政区域；工作机构的职责则是负责本行政机关的政府信息公开具体事宜，职责范围仅及于本部门。

(3) 一般情况下，行政级别也不相同。以某省政府为例，其信息公开主管部门作为政府的某一下属部门，应为一厅局级单位——如省政府办公厅；但其信息公开工作机构，一般是主管部门下属的某一内设机构（如办公厅信息处或其他内设机构），应为一县处级单位；该省政府下属其他部门（单位）也均设立信息公开工作机构（如各委办厅局的办公室、综合处），一般也为县处级单位。

配套

《中华人民共和国就业促进法》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。

注解

本条明确规定了政府信息公开工作应当遵循的三个基本原则：一是公正原则，二是公平原则，三是便民原则。公正、公平、便民是贯穿政府信息公开工作全过程的根本性准则，是体现为人民服务宗旨的重要内容，也是转变政府职能、深化行政体制改革的必然要求。

公正原则要求行政机关在政府信息公开工作中能够做到不偏私、不歧视，符合法律正义的标准并且以正当的目的行使公共权力。

公平原则要求行政机关在政府信息公开工作中充分保障每个公民、法人和其他组织都能够平等地获得政府信息，防止某些群体或者某些社会成员以双重或者多重标准来满足私利，从而损害其他群体或者其他社会成员的利益。

便民原则要求行政机关在政府信息公开工作中应当严格遵守法定程序，积极履行法定职责，不断提高办事效率，方便公民、法人和其他组织依法获