

法律培训指定教材

中华人民共和国
政府信息公开条例
读本

主 编 曹康泰
副主编 张 穹

 人 民 大 学 出 版 社

本书编写组

主 编 曹康泰

国务院法制办公室主任

副 主 编 张 穹

国务院法制办公室副主任

编写成员 国务院法制办公室工交商事法制司

赵晓光 郭启文

马森述 李 盛

朱作鑫

全面推行政府信息公开 建设公开透明廉洁高效政府（代序）

国务院法制办公室主任 曹康泰

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》），《条例》将自2008年5月1日起施行。这是我国社会主义民主和法制建设的一件大事。《条例》是规范政府自身行为的一部重要行政法规，对于保障公民的民主权利，提高政府工作的透明度，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，都有重要意义。

—

所谓政府信息，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。政府信息公开，是指行政机关依照法定程序、以法定形式公开与社会成员利益相关的信息，允许社会成员通过查询、阅览、复制、摘录、下载等方式予以充分利用。在现代社会里，不仅政府有获取信息的需要，公民基于政治参与、经济活动与个人发展的需要，也强化了对政府信息的需求。20世纪下半叶、尤其是近10年以来，世界上掀起了促进政府运作透明化的浪潮，政府信息公开是其中的热点，目前约有68个国家制定了有关政府信息公开的法律。

政府信息公开立法是现代民主政治发展的产物。政府是最大的信息拥有者和控制者。政府信息是否公开，直接关系到公民民主权利的实现和切身利益的维护。我国是一个有着几千年封建社会历史的国家，“民可使由之，不可使知之”的封建统治文化有着根深蒂固的影

响，这与社会主义民主法治理念极不相容。国务院公布实施政府信息公开条例，在我国全面推行政府信息公开，意味着民主政治理念和行政管理理念的深刻变革，必将对社会主义民主政治建设产生积极深远的影响。全面推行政府信息公开，可以使行政机关的职责权限、办事程序、办事结果为人民群众广泛知晓，建立起政府与人民群众有效沟通的桥梁。全面推行政府信息公开，有利于人民群众监督行政权力的行使，防止权力滥用，实现依法行政；有利于加强廉政建设，消除暗箱操作现象，从源头上预防和治理腐败；有利于拓宽人民群众参与管理社会经济事务的渠道，切实保障人民群众的知情权、参与权和监督权；有利于行政机关更好地坚持立党为公、执政为民，聚民意、集民智、凝民心，促进社会和谐；有利于转变政府职能，加强政府机关作风建设，增强政府的公信力；有利于充分开发利用政府掌握的信息资源的经济价值，促进经济发展。

二

我国是世界上推行政府信息公开较早的国家之一。早在1984年，改革开放的总设计师邓小平同志就作出重要指示，要求开放信息资源，服务四化建设。1987年，党的十三大报告明确提出：“要提高领导机关的开放程度，重大事情要让人民知道，重大问题要经人民讨论。”“要通过各种现代化的新闻和宣传工具，增强政务和党务活动的透明度，发挥舆论监督的作用。”各级政府和政府部门按照党中央的要求，把政府信息公开作为国家民主法制建设、政治文明建设的一个重要组成部分，大力推行政府信息公开。

2000年12月，国务院发出《关于在全国乡镇政权机关全面推行政务公开制度的通知》，对乡镇政府的政务公开作了部署，并对县级政府的政务公开提出了要求。2004年3月，国务院印发《全面推进依法行政实施纲要》，把政府信息公开作为推进依法行政、建设法治政府的重要内容。为了进一步保障公民的民主权利，提高依法行政水平，加强对行政权力的监督，国务院又于2005年3月印发了《关于

进一步推行政务公开的意见》，进一步明确了各地区、各部门推行政务公开的主要任务、重点内容，完善了有关制度，并强调要建立健全政务公开的法律制度，逐步把政务公开纳入法制化轨道。各级政府和政府部门按照国务院的部署和要求，结合实际，狠抓落实，积极探索，不断创新，把人民群众普遍关心、涉及人民群众切身利益的问题作为政务公开的重点，广泛利用政务公开栏、政府公报、政务公开指南、公开听证、新闻发布会、专家咨询等各种形式，积极推进政务公开工作，取得了明显成效。为了从技术上为政务公开提供便利条件，国务院于1999年1月全面启动了政府上网工程，目前各级政府和政府部门普遍建立了自己的网站。经过多年努力，中央政府门户网站也已于2006年1月1日正式开通，标志着我国的政府信息公开工作进入了一个更高阶段。

与此同时，我国有关政府信息公开的法制建设也取得了重要进展。自1979年实行改革开放政策以来，已有280多部法律、行政法规规定了公开制度，其中涉及政府信息公开的有80多部。行政处罚法、行政复议法、行政许可法等一系列规范政府共同行为的法律，都把公开作为一项基本原则予以规定。行政处罚法和行政许可法还规定，有关行政处罚、行政许可的规定必须公布，未经公布的不得作为实施行政处罚、行政许可的依据。行政许可法进一步规定，除涉及国家秘密、商业秘密或者个人隐私的外，行政许可的实施和结果应当公布。近几年来，许多有立法权的地方政府和国务院部门专门制定了有关政府信息公开的规章，初步建立了本地区、本部门的政府信息公开制度。

三

在全面总结实践经验、充分借鉴其他国家成功做法、广泛征求各方面意见的基础上，经过5年多的艰苦努力，国务院制定了政府信息公开条例。《条例》把公正、公平、便民，及时、准确，不得危及国家安全、公共安全和社会稳定作为政府信息公开的基本原则，确立了

一系列政府信息公开制度，从而使我国的政府信息公开工作全面迈入了法制化轨道。

按照《条例》的规定，公开政府信息是行政机关的责任，获取政府信息是公众的权利。行政机关作为政府信息的主要拥有者，是政府信息公开义务的主要承担者。证监会、气象局等一些法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织，在履行公共管理职能的过程中掌握了大量政府信息，应当依照该条例的规定公开有关信息。教育、供水、供电等公共企事业单位在提供社会公共服务过程中，制作、获取了大量与人民群众生产、生活密切相关的信息，因而也应当参照该条例的规定公开有关信息。

政府信息公开的范围，是有关政府信息公开的立法必须解决的首要问题。《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。为了使公民、法人和其他组织能够及时、准确地获取政府信息，充分发挥政府信息对经济社会活动和人民群众生产生活的服务作用，提高政府信息公开的实效性，《条例》规定，行政机关应当通过政府公报、网站和新闻媒体、举办新闻发布会等方式公开政府信息，在档案馆、公共图书馆设置政府信息查阅场所，并可以设立公共查阅室、资料索取点、信息公告栏、电子信息屏等场所、设施，公开政府信息；属于主动公开范围的政府信息，应当自该政府信息形成或者变更之日起20个工作日内予以公开；应当编制、公布政府信息公开指南和目录。《条例》还按照“谁制作、谁公开”和“谁保存、谁公开”的原则，明确了政府信息公开的责任主体。

政府信息量大面广，涉及社会生产、生活的各个方面，其中相当一部分政府信息只对特定公民、法人或者其他组织从事生产、安排生活、开展科研等活动具有特殊作用，不必让社会公众广泛知晓。为了减少行政机关主动公开政府信息的成本支出，同时保证公民、法人或

者其他组织能够获得所需的政府信息，《条例》规定，除行政机关应当主动公开的政府信息外，公民、法人或者其他组织可以根据自身生产、生活、科研等特殊需要，以书面形式向有关行政机关申请获取相关政府信息。对这类申请，行政机关能够当场答复的，应当当场答复；不能当场答复的，应当自收到申请之日起15个工作日内予以答复。为了降低行政成本，防止少数单位和个人滥用申请权利，《条例》借鉴其他国家的通行做法，规定行政机关依申请提供政府信息可以收取检索、复制、邮寄等方面的成本费用，但对确有经济困难的公民可以减免相关费用。

为了处理好公开与保密的关系，《条例》确立了政府信息公开审查机制，明确了审查的程序和责任。行政机关在公开政府信息前，应当依照保守国家秘密法等法律、法规和国家有关规定对拟公开的政府信息进行审查；对不能确定是否可以公开的政府信息，应当报请有关主管部门或者同级保密工作部门确定。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，但经权利人同意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除外。

为了确保有关政府信息公开的各项规定得到全面正确执行，《条例》规定了一系列监督、保障制度和机制：各级政府应当建立健全政府信息公开工作考核制度、社会评议制度和责任追究制度，定期进行考核、评议；政府信息公开工作主管部门和监察机关负责对行政机关政府信息公开的实施情况进行监督检查；各级行政机关应当定期公布本行政机关政府信息公开工作年度报告；公民、法人或者其他组织认为行政机关未依法履行政府信息公开义务的，可以向上级行政机关、监察机关或者政府信息公开工作主管部门举报，收到举报的机关应当进行调查处理。

没有救济，就没有权利。为了有效保障公民、法人和其他组织获得有关政府信息的合法权益，《条例》规定，公民、法人或者其他组织认为行政机关的有关具体行政行为侵犯其合法权益的，可以依法申请行政复议、提起行政诉讼。《条例》还对违反其规定的有关行为，规定了相应的法律责任。

古人云：“天下之事，不难于立法，而难于法之必行。”保证《条例》的全面正确实施，是各级行政机关的一项重要职责，也是政府法制建设的一项重要任务。各级行政机关工作人员、特别是领导干部，都应当从贯彻“三个代表”重要思想、落实科学发展观、坚持执政为民的高度，充分认识实施《条例》的重要意义，认真学习、准确理解、严格执行《条例》的各项规定，为建设公开透明、廉洁高效政府而努力。

目 录

全面推行政府信息公开建设公开透明

廉洁高效政府(代序) 国务院法制办公室主任 曹康泰

第一部分 中华人民共和国 政府信息公开条例

中华人民共和国国务院令

(第 492 号) (3)

中华人民共和国政府信息公开条例 (4)

国务院法制办副主任张穹就《中华人民共和国政府

信息公开条例》答记者问 (12)

第二部分 中华人民共和国 政府信息公开条例释义

第一章 总 则 (25)

第二章 公开的范围 (54)

第三章 公开的方式和程序 (88)

第四章 监督与保障 (126)

第五章 附 则 (145)

第三部分 相关文件、法律、行政法规

中共中央办公厅 国务院办公厅关于在农村普遍 实行村务公开和民主管理制度的通知	(155)
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	(159)
中共中央办公厅 国务院办公厅关于健全和完善 村务公开和民主管理制度的意见	(164)
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	(172)
全面推进依法行政实施纲要	(176)
中华人民共和国保守国家秘密法	(188)
中华人民共和国保守国家秘密法实施办法	(193)
中华人民共和国档案法	(199)
中华人民共和国档案法实施办法	(204)
中华人民共和国行政复议法	(211)
中华人民共和国行政复议法实施条例	(220)
中华人民共和国行政许可法	(232)
中华人民共和国行政诉讼法	(248)
中华人民共和国行政监察法	(259)
中华人民共和国公务员法	(267)
中华人民共和国行政机关公务员处分条例	(285)

第四部分 地方和部门的相关规定

上海市政府信息公开规定	(299)
湖北省政府信息公开规定	(307)
河北省政府信息公开规定	(312)
重庆市政务信息公开暂行办法	(318)

辽宁省政府信息公开规定	(322)
江苏省政府信息公开暂行办法	(328)
广州市政府信息公开规定	(333)
成都市政府信息公开规定	(340)
汕头市政务信息公开规定	(344)
大同市政务信息公开条例	(350)
宁波市政府信息公开规定	(357)
环境信息公开办法(试行)	(365)
电力监管信息公开办法	(372)

第五部分 国外有关立法汇编

美国联邦信息自由法(美国法典第 552 节)	(377)
日本行政机关拥有信息公开法	(388)
韩国公共机关信息公开法	(400)
泰国官方信息法	(406)
挪威信息自由法	(417)
罗马尼亚自由获取公共利益信息法	(421)

第一部分

中华人民共和国 政府信息公开条例

中华人民共和国国务院令

(第 492 号)

《中华人民共和国政府信息公开条例》已经 2007 年 1 月 17 日国务院第 165 次常务会议通过，现予公布，自 2008 年 5 月 1 日起施行。

总 理 温家宝

二〇〇七年四月五日

中华人民共和国政府信息公开条例

第一章 总 则

第一条 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。

第二条 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。

第三条 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。

第四条 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。

第五条 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 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。

第七条 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。

第八条 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。

第二章 公开的范围

第九条 行政机关对符合下列基本要求之一的政府信息应当主动公开：

- (一) 涉及公民、法人或者其他组织切身利益的；
- (二) 需要社会公众广泛知晓或者参与的；
- (三) 反映本行政机关机构设置、职能、办事程序等情况的；
- (四) 其他依照法律、法规和国家有关规定应当主动公开的。

第十条 县级以上各级人民政府及其部门应当依照本条例第九条的规定，在各自职责范围内确定主动公开的政府信息的具体内容，并重点公开下列政府信息：

- (一) 行政法规、规章和规范性文件；
- (二) 国民经济和社会发展规划、专项规划、区域规划及相关政策；
- (三) 国民经济和社会发展统计信息；
- (四) 财政预算、决算报告；

- (五) 行政事业性收费的项目、依据、标准；
- (六) 政府集中采购项目的目录、标准及实施情况；
- (七) 行政许可的事项、依据、条件、数量、程序、期限以及申请行政许可需要提交的全部材料目录及办理情况；
- (八) 重大建设项目的批准和实施情况；
- (九) 扶贫、教育、医疗、社会保障、促进就业等方面的政策、措施及其实施情况；
- (十) 突发公共事件的应急预案、预警信息及应对情况；
- (十一) 环境保护、公共卫生、安全生产、食品药品、产品质量的监督检查情况。

第十一条 设区的市级人民政府、县级人民政府及其部门重点公开的政府信息还应当包括下列内容：

- (一) 城乡建设和管理的重大事项；
- (二) 社会公益事业建设情况；
- (三) 征收或者征用土地、房屋拆迁及其补偿、补助费用的发放、使用情况；
- (四) 抢险救灾、优抚、救济、社会捐助等款物的管理、使用和分配情况。

第十二条 乡（镇）人民政府应当依照本条例第九条的规定，在其职责范围内确定主动公开的政府信息的具体内容，并重点公开下列政府信息：

- (一) 贯彻落实国家关于农村工作政策的情况；
- (二) 财政收支、各类专项资金的管理和使用情况；
- (三) 乡（镇）土地利用总体规划、宅基地使用的审核情况；
- (四) 征收或者征用土地、房屋拆迁及其补偿、补助费用的发放、使用情况；
- (五) 乡（镇）的债权债务、筹资筹劳情况；
- (六) 抢险救灾、优抚、救济、社会捐助等款物的发放情况；
- (七) 乡镇集体企业及其他乡镇经济实体承包、租赁、拍卖等情况；