

GOVERNMENT

INFORMATION

DISCLOSURE

余凌云 主编

开放政府的中国实践

《政府信息公开条例》实施的问题与出路

清华大学出版社

GOVERNMENT

INFORMATION

DISCLOSURE

余凌云 主编

开放政府的中国实践

《政府信息公开条例》实施的问题与出路

清华大学出版社
北京

版权所有，侵权必究。侵权举报电话：010-62782989 13701121933

图书在版编目（CIP）数据

开放政府的中国实践：《政府信息公开条例》实施的问题与出路 /
余凌云主编. — 北京：清华大学出版社，2016

ISBN 978-7-302-45221-8

I. ①开… II. ①余… III. ①国家行政机关—信息管理—研究—
中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆CIP数据核字（2016）第254747号

责任编辑：朱玉霞
封面设计：汉风唐韵
责任校对：王荣静
责任印制：李红英

出版发行：清华大学出版社

网 址：<http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址：北京清华大学学研大厦A座 邮 编：100084

社 总 机：010-62770175 邮 购：010-62786544

投稿与读者服务：010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质量反馈：010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 装 者：三河市中晟雅豪印务有限公司

经 销：全国新华书店

开 本：160mm×230mm

印 张：15

字 数：224千字

版 次：2016年11月第1版

印 次：2016年11月第1次印刷

定 价：59.00元

产品编号：063274-01

本书是 2012 年教育部人文社会科学重点研究基地重大项目
(项目批准号 12JJD820016)
“《政府信息公开条例》的实施与改进”最终研究成果

在此致谢

序

《政府信息公开条例》实施迄今已七年有余，当年参与草拟的过程，还历历在目。学者们对于政府信息公开的关怀早已从理念鼓吹、制度探索转到了操作与实施。最高人民法院还制定了《最高人民法院关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定》（2010年12月13日最高人民法院审判委员会第1505次会议通过）。七年来，围绕着信息公开的学术文献层出不穷，探讨和争论也从未间断。一些民间机构观察、评估了《政府信息公开条例》的实施，执着地年年发表报告。

这些研究开始关注细微制度的实施，并且已经开始出现一些成果。但是，相对零散，也未能真的深入实践。所以，我们急需对政府信息公开实施状况进行一个完整系统的了解，对实践中形成的一些规则进行系统地归纳总结，并对制度的进一步修改提出建议。

本书作为我主持的教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“《政府信息公开条例》的实施与改进”的最终成果，其目的正在于此。当然，寥寥数十万字，不可能面面俱到，因此，本书除宏观的实证研究外，只选取了几个实践上的难点，重点探讨了秘密保护、高校与公共企事业单位的信息公开、法益权衡、诉讼机制等问题。既有对实施成效的总体评估，又涵盖了微观研究。总之，本书的初衷是通过对重点领域的研究，把握我国政府信息公开制度实际运行的脉络，同时对这套制度的实际成效有一个较为中肯的描述，并对未来这套制度的完善提出一些有价值的想法。此外，本书的附录部分还收录了我在写作时查阅过的案例汇编，在此一同呈上，供读者参考品评。

最后，也是最重要的，我必须感谢姜明安教授以及北京大学公法研究中心的信任与支持。感谢课题组成员的鼎力支持，他们都是近年来活跃在行政法学界的朝气蓬勃的年轻人，书中绝大多数专题都已经以论文形式发

表在《法学研究》《中外法学》《清华法学》等核心刊物之上。我还得说明并致歉的是，编入本书的只是个人完成的作品，与学生合作的两篇作品都没有收入。我还得感谢周汉华、刘飞等教授的中肯指点，以及叶元生老师、赵丽君、高刘阳、黄诗雅等同学的行政辅助工作。

余凌云

2016年5月1日于禧园



目 录

序.....	I
政府信息公开的若干问题——基于 315 起案件的分析.....	余凌云 1
政府信息公开制度实施状况研究——基于政府透明度测评的 实证分析.....	吕艳滨 29
政府信息公开与国家秘密保护.....	郑春燕 53
政府信息公开中的保密审查机制.....	胡敏洁 71
信息公开理念下的定密异议与司法审查.....	成协中 89
高校信息公开的中国实践与国际比较.....	王敬波 103
民营化后公用企业的公私性质之辨——基于案例的比较观察.....	骆梅英 145
政府信息公开理论与法益权衡的适用.....	程洁 161
行政自制与行政诉讼机制下的政府信息公开制度改革.....	于立深 175
附录 政府信息公开司法案例汇编.....	201
参考文献.....	221

政府信息公开的若干问题

——基于 315 起案件的分析

余凌云*

- 一、引言：315 起案件描述出的实践
- 二、什么是政府信息？
- 三、公开的主体
- 四、主动公开与依申请公开之关系
- 五、“三需要”与涉嫌滥用申请权
- 六、不予（免予）公开
- 七、公共企事业单位的信息公开
- 八、与《保守国家秘密法》《档案法》的关系
- 九、结束语

* 清华大学法学院教授、博士生导师。本文是笔者主持的国家社科基金重点项目（项目批准号 10AZD023）“监督与规范行政权力的主要路径和重点领域”的阶段性成果，以及笔者主持的教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“《政府信息公开条例》的实施与改进”（2012—2014 年）的阶段性成果。发表在《中外法学》2014 年第 4 期。施立栋、赵丽君帮助收集、整理、统计有关规范性文件和案件，吕艳滨博士、周汉华教授、王锡锌教授提供了有关资料，在此一并致谢。

一、引言：315 起案件描述出的实践

《政府信息公开条例》（2007 年）已实施六年有余，配套规定的制定、修改也已告一段落，法院积累了相当多的判案，民间有不少持续性的实证调研，学者也发表了一批研究性著述。该到我们沉下心来，做更深入、全面性的反思的时候了。

要把这个看似空泛、文献已多的题目写得不飘浮，我选择了检索案例，对足够多的判决样本进行分析，这使得我的研究能够获得某种经验基础，并通过它们勾勒实践面相，提炼问题意识，总结实践做法。

我们以“北大法宝—司法案例”数据库为检索对象，以“信息公开”为标题关键词进行检索，共获得初始检索结果 320 条。通过逐一审阅检索结果，在剔除重复、雷同与不相关项以及行政裁定书之后，获得有效检索结果 315 项。检索的截止日期为 2013 年 5 月 31 日。

通览案件，涉及 15 个省、直辖市。其中，上海法院判决的案件最多，249 起，占 79%，之后是浙江、河南，分别为 19 起、10 起，各占 6%、3%，其余的 13 个省、直辖市少得可怜。很难说这些省市的案件数量原本就少，只能说是司法公开的程度不一。

逐一阅读有关判案后发现，其中不乏精彩的裁判，但多数案件的法院裁判，论理不够深入，有着明显的“党八股”味道，基本是“三段论”：行政机关是否有公开信息的职责、程序是否合法，以及诉争问题如何解决，几乎都是浅尝辄止，甚至有的语焉不详。即便如此，对于政府信息公开的现状，我们还是可以获得感性的认知。

（1）在上述案件中，当事人胜诉的寥寥无几，仅 35 起，占 11.1%。其中不少判决，在我看来，是有问题的。之所以胜诉率不高，除了个别明显袒护行政机关的外，还有，第一，对当事人的举证要求过于苛严，^[1]而行政

[1] 苏苗罕认为，“公众胜诉的比例不高，与政府信息公开案件审理规则不明确有关”。参见苏苗罕：《〈政府信息公开条例〉实施现状及其展望》，《电子政务》，2009（4）。

机关是否应有此信息，法院又无从查起，全凭行政机关的诚信。法院也很少从行政机关的法定职责、执法规范化的要求去判断行政机关应否有此信息。所以，对于当事人质疑的“信息不存在”、“信息虚假”，法院多以“无证据加以佐证”，不予支持。第二，对涉及“国家秘密”、过程信息，法院较顺从行政机关的判断，判决说理也只是复述行政机关的理由。对于“商业秘密”，只要第三人反对公开，行政机关、法院就予以认可。第三，固执地强调公开主体必须是制作机关，而不论被告（被上诉人）是否实际持有该信息。

（2）当事人诉求的信息，除 3 起案件是应主动公开而未主动公开引发纠纷的外，基本上是依申请公开的纷争，主要涉及土地资源、城市规划、房屋产权、征收征用、许可登记、审计监督、行政处理、行为依据等领域。其中，“征收征用”、“城市规划”、“土地资源”、“房屋产权”居多，它们彼此之间又有着内在的关联。再有就是许可、登记涉案较多。这说明，第一，这些领域的信息是相对人较为关注、与其利益密切相关且迫切需求的。第二，这些领域的主动公开尚有继续拓展的空间，可以适时地将那些重复诉求率高且允许公开的信息转为主动公开。

表 1-1 涉及领域

案件类型	具体内容	数量
土地资源	土地性质及其变更、土地出让、宅基地权属、项目用地	40
城市规划	城市建设项目、建筑规划设计、建设工程规划表、批准建设文件、开发协议、施工许可、宅基地上建房	56
房屋产权	住房保障、房屋产权争议、安置房、房屋评估	31
征收征用	房屋拆迁许可、强制拆迁、拆迁补偿、拆迁项目审批、搬迁安置、动迁、征地	101
许可、登记	信息管理、企业登记改制、检查核准鉴定、调查评定检验、竣工验收	37
审计监督	动迁审计、离任审计、环境评价审计、村务审计	6
行政处理	强拆人员工作证式样、传唤拘留、处罚决定	9
行为依据	拆迁依据、补助意见、裁定依据	6
其他事项	行政收费、合作备忘录、行政奖励、小区物业、历史信息、工龄查询、环境	29

(3) 起诉主体为个人的居多,只有 32 起案件是由公司、律师事务所、研究所、中华环保联合会等单位提起的,占 10.2%,这极反常。那些直接从事生产、销售、中介或其他经济活动的企业本该对政府信息有着强烈的渴求,却寂静无息。或许,它们已从别的渠道,甚至是非正常的路径获取了所需信息。

(4) 这些案件基本只关涉私人利益,但是,我们还是发现了一起公益诉讼,“中华环保联合会诉贵州省贵阳市修文县环境保护局环境信息公开案”(2012.03.12),并胜诉。这印证了有学者的断言,当下对信息公开的诉求还不是“政治参与民主型”的,而是“生活需求实用型”的。^[2]对信息公开的关注,由私人利益到公共利益的延伸,还需要我们沉下心来,慢慢培育那些专注公益的第三部门。

(5) 行政机关、法院和相对人基本上能够在《政府信息公开条例》设计的范式上交流,但是,也有些行政机关、法院不能娴熟运用《政府信息公开条例》,与当事人的对话显得不那么中规中矩、恰当妥帖。比如,分不清咨询与信息公开申请,对咨询行为,却按政府信息公开事项答复处理;又如,申请的信息不存在,不先行告知,而是径行以过程信息替代,或者提示查询的机构,给人不规范的跳跃感。

(6) 在程序、方式上的瑕疵对行政决定效力影响的把握上,有长足进步。法院更加务实,也更接近理论认识。对于《行政诉讼法》(1989 年)第 54 条第 2 款第 3 项“违反法定程序的”,没有简单地采取“判决撤销或者部分撤销,并可以判决被告重新作出具体行政行为”,而是进一步审视程序瑕疵是否“对原告的权利义务产生实际影响”。对不产生实际影响的,法院表现出更大的宽容。比如,“经批准逾期答复、却未告知原告、后经原告谅解的”^[3]、“延期答复未书面送达而是口头告知”^[4]、“将信息公开决定与过程性补正告知

[2] 参见倪洪涛:《依申请信息公开诉讼周年年度调查报告——基于透明中国网刊载的 40 宗涉诉案的考察》,《行政法学研究》,2009(4)。

[3] 比如,“刘桂兰与阜阳市颍泉区人民政府政府信息公开纠纷上诉案”[(2009)皖行终字第 0079 号]。

[4] 比如,“陈某某与上海市黄浦区住房保障和房屋管理局政府信息公开答复案”[(2011)沪二中行终字第 166 号]。

在一份答复书中回复”^[5]、“超出法定的答复期限”^[6]、“未能正确告知复议受理机关”^[7]、“答复中没有说明有关情况的意见”^[8]等,这些瑕疵均不影响行政决定的效力。或许,这是因为信息公开是一个事实行为,这让法官更关心的是结果,而不是程序。

阅读上述案件之后,一个强烈的印象就是,我们现在面临的突出问题已不再是要不要信息公开,而是怎样公开。掣肘信息公开的主要是缺少操作的细节,对法律的认识不统一,包括什么是政府信息?如何理解“谁制作、谁公开”?主动公开和依申请公开指向的信息是否不同?“三需要”的用途?如何理解不予公开的例外?哪些属于公共企事业单位范畴?与相关法律法规的冲突如何解决?等等,这些构成了我们以下讨论的基本问题。

更为重要的是,从足够多的法院判决中,体察法官对《政府信息公开条例》的理解,提炼出有关规则与解释,是在发现“活的法”。当然,因个案争讼的不同,法官的认识也呈碎片状,较零散,也不都是正确的,这就需要我们批判、校正和淬炼。

二、什么是政府信息?

《政府信息公开条例》第 2 条对“政府信息”下了一个定义,“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。”第 6 条要求“信息公开必须及时、准确”。对于其中“履行职责过程”和“制作或者获取”、“准确”这几个核心且不确定的概念,结合有关案件的判决,可以做如下建构性解释。

[5] 比如,“上海顺泰创强实业有限公司与上海市规划和国土资源管理局政府信息公开决定纠纷上诉案”[(2010)沪二中行终字第 37 号]。

[6] 比如,“周甲诉上海市闸北区人民政府政府信息公开决定纠纷案”[(2010)沪二中行初字第 25 号]。

[7] 比如,“陈某某与上海市黄浦区地名管理办公室政府信息公开决定纠纷案”[(2012)沪二中行终字第 283 号]。

[8] 比如,“邱某某与上海市公安局政府信息公开决定纠纷上诉案”[(2010)沪二中行终字第 123 号]。

（一）如何理解“履行职责过程”？

至少可以解构为以下三点：

第一，“履行职责过程”无疑要具有公法意义，但是，采取的手段显然可以是多样的，既可以是公法上的手段，也可以是私法上的手段。比如，“丁某某与上海市黄浦区建设和交通委员会政府信息公开决定纠纷上诉案”[(2010)沪二中行终字第22号]，法院刻意做了限定，以拆迁人与被拆迁人是“民事法律关系”，用手段的私法性来否定安置房的公法性。^[9]这显然是不妥的。

第二，应当是履行“行政”职责。这是根据《政府信息公开条例》(2007年)第1条规定的立法目的所做的推定。比如，“邱某某与上海市公安局政府信息公开决定纠纷上诉案”[(2010)沪二中行终字第123号]，上诉法院就是如此推论，认为政府信息“是指行政机关在履行行政职责过程中所形成的信息”。判定，“上诉人申请公开的《关于轻微刑事案件审查逮捕适用条件的若干意见》，系被上诉人(市公安局)与上海市人民检察院联合制定的，内容涉及刑事司法范畴，并非被上诉人在履行行政管理职责中制定的政府信息”。

第三，履行职责过程中制作或者获取的信息，包括法定要求的与非法定要求的两种。前者是指根据有关法律规定，在履行职责过程中应当、也必须制作或者获取这些信息，否则构成程序瑕疵，或者不履行法定职责。后者是指虽不是法定要求的，但却是在履行职责过程中实际制作或者获取的信息。比如，“王某与上海市某区住房保障和房屋管理局政府信息公开申请答复行政行为纠纷上诉案”[(2012)沪一中行终字第54号]，法院就明显是从上述两个路径去审查的。它在判决中指出，“被上诉人已当庭确认上诉人所申请的信息并非其在履行职责过程中应当制作或者获取的，以一定形式记录保存

[9] 在该案中，法院认为，“上诉人要求获取的‘南车站路某号丁某某(户)安置用房符合国家质量标准的检测报告’的信息，是被上诉人基于其拆迁人身份而取得的。被上诉人虽然是行政机关，但其作为拆迁人，与被拆迁人之间是平等的民事法律关系，实施的拆迁行为也是民事法律行为，故被上诉人在房屋拆迁过程中取得的信息不是其履行行政职责过程中制作或获取的信息。”

的信息。上诉人亦未能提供充分有效的证据和依据证明被上诉人具有制作或获取上诉人所申请的动迁人员核对表的职责，也不能证明被上诉人实际制作或获取过上诉人所申请的信息。”

（二）如何理解“制作或获得”呢？

应当是发生在履行职责过程之中，是基于职责、程序的要求，信息的制作或获得是一种程序运作的结果，或者是程序继续运作下去的基础。比如，“王某与上海市某区住房保障和房屋管理局政府信息公开申请答复行政行为纠纷案”[(2012)沪一中行终字第 112 号]，被告认为，《上海市住宅物业管理规定》(2011 年)第 25 条规定的保管行为“是事实代管行为，不属于法律意义上获取政府信息的方式”。法院在判决中也分析了该条规定，^[10] 认定“某区房管局下属房管办系依规定而代为临时保管上述材料，上述材料非由某区房管局制作，此临时保管行为亦不属法律意义上的获取，因此，上述材料不属于某区房管局的政府信息”。也就是说，保管行为不是行政职责履行过程中的一个环节或程序要求。

（三）从第 6 条规定和法院判决来看，对于信息的“准确”与“完整”，至少有两种理解

一种是以行政机关存有的原始状态的信息为准，即便与行政机关给出的正式文本有出入，或者不符合规范要求，存在笔误，也不足以否认其“真实”、“准确”。^[11] 另一种是多不是以行政机关制作或获取时的原始文件为准，而是以实

[10] 《上海市住宅物业管理规定》(2011 年)第 25 条规定：“业主委员会应当自换届改选小组成立之日起十日内，将其保管的有关财务凭证、业主清册、会议纪要等档案资料、印章及其他属于业主大会所有的财物移交物业所在地房管办事处保管。业主大会、业主委员会依法需要使用上述物品的，物业所在地房管办事处应当及时提供。”

[11] 比如，“乔某等与上海市某新区建设和交通委员会政府信息公开申请答复行政行为纠纷案”[(2012)沪一中行终字第 99 号]，法院认定，“被上诉人在审理中当庭确认其提供给上诉人的系争评估报告和送达回证是相关房屋拆迁裁决档案卷宗内调取复印的，与档案里保存的完全一致”。至于上诉人提出的“该评估报告不符合《上海市城市房屋拆迁评估技术规范》规定的形式要件与内容要求”，进而质疑信息的真实性，法院认为，这“与本案政府信息公开答复行政行为不属同一法律关系，不属本案审理范围”。

际情况为准,从而赋予了行政机关进一步调查核实的职责。“俞霞金等诉宁波市鄞州区人民政府政府信息公开行政诉讼案”[(2009)浙甬行终字第44号]中,法院就凭据上诉人提供的一个证据,因“俞彩定不在被上诉人所公开的128户名单中”,“认定被上诉人政府信息公开的内容不真实、不完整”,即便被上诉人提供的户数源自“宁波市国土资源局鄞州分局”的原始统计。

我觉得,《政府信息公开条例》本身就充斥了混杂与矛盾。从本意上看,行政机关有义务公开的只是原始信息,原汁原味的,无须加工、再制作。但是,从第7条规定的政府信息公开协调机制来看,行政机关又被附加了进一步调查核实、校正纠错的义务。在我看来,后者只是特定情境下的一个例外。一般而言,政府信息公开止于原始信息。如果原始信息有误、不全,那是通过要求更正、要求履行法定调查职责等其他途径来解决的。

三、公开的主体

(一) 与行政主体理论的关系

从《政府信息公开条例》对公开信息的义务主体的表述来看,主要有“行政机关”“人民政府及其部门”,与其他法律法规的表述无异。《政府信息公开条例》第17条还进一步对具体的公开主体做了规定。稍微有点行政法知识的人,很容易把它和行政主体连在一起。

从有关案件看,也多与行政主体理论暗合。有的法院还依此校准被告。^[12]第17条说的“谁制作”,被行政机关的很多同志严格地界定为是在法律上有权批准、公布的机关,是信息的完成机关。这主要是考虑责任问题,谁有权对该信息的真实性、准确性负责,谁才是“制作机关”。

但也有个别案件不是,比如“袁裕来与安徽省人民政府不履行政府信息

[12] 在“张某某诉杭州市萧山区某某镇人民政府其他政府信息公开纠纷案”[(2012)杭萧行初字第8号]中,法院在判决中还特意套用了行政主体理论,指出,“某某镇信息公开办公室是被告某某镇政府的内设机构,该办公室在没有法律、法规或者规章授权的情况下,即以自己名义作出被诉答复行为,原告张某某对该答复不服提起行政诉讼,应当以某某镇政府作为本案的被告”。

公开法定职责纠纷上诉案”[(2008)皖行终字第 0136 号]，法院就没有按照行政主体理论来认定信息公开的主体，而是认为，“省政府法制办是办理复议案件的机构”，尽管属于内设机构，但是，“复议材料也由其保管，一般情况下省政府法制办可以是政府信息公开的主体”。

我赞同这个结论，却不认可法院的推理。上述第 17 条也完全可以涵摄到行政主体理论之中去解释，就像以内设机构所隶属的机关为被告一样。或许，法院很可能是默许了实践，不把简单问题复杂化。实践中，承担信息公开义务的单位都不讲究是否为内设机构或者执法主体，而是以事实上是否制作或保管有关信息为标准。所以，在认定被告上也没有必要过于固执，非得是行政主体。

其实，在我看来，信息公开主体之所以可以游离开行政主体理论，主要是因为行政主体理论是秩序行政的产物，秩序的维护要以限制公民权利为代价，要特别强调主体的资格以及权力的来源。而信息公开属于给付行政范畴，是授益和提供信息服务的，所以，没有必要受行政主体理论桎梏。如果这个观点是可以成立的，那么，有关信息公开的案件中，行政复议的被申请人和行政诉讼的被告就可以舍弃行政主体理论，由实际承担信息公开的主体来担当。

（二）“谁制作、谁公开”？

第 17 条之所以坚持由制作的行政机关负责公开，很可能是为了确保信息的原始性和准确性。实践中，因捆绑上了过错追究和行政问责，非制作的行政机关即使持有信息，也不愿公开，宁可把当事人呼来唤去，也不愿“蹚浑水”、招惹是非。

在我看来，第 17 条不尽合理。第一，制作机关制作的原件有可能已送达给相对人、其他机关，没有留存，或者留存的底稿等信息与原件有一定出入。有的行政机关主动提供了相关的信息，反倒吃了官司。^[13]第二，不便民，

[13] 比如，“陈某与上海市规划和国土资源管理局政府信息公开决定纠纷上诉案”[(2012)沪二中行终字第 91 号]，建设项目选址意见书正本已颁发给建设单位，提供给上诉人的底稿与正本记载的内容一致，只是有些笔误，却吃了官司。

徒增成本。因为相对人不熟悉复杂的行政过程，很难准确识别制作信息的行政机关，难免误打乱撞，不得要领。非制作的行政机关即使持有原件，也矫情，不给相对人。

“陈某某与上海市黄浦区绿化和市容管理局政府信息公开答复上诉案”〔（2011）沪二中行终字第267号〕就很典型。上诉人申请公开的沪黄房地拆许延字〔2002〕第18号房屋拆迁期延长许可通知，“制作机关为本市房屋土地管理部门”，并非被上诉人。但是，被上诉人是该房屋拆迁期延长许可通知的被许可人，保存有原件。法院也是按照上述第17条做出判决，“被上诉人不是上述信息公开的义务机关”。但是，作为行政机关的被上诉人明明持有原件，为什么就不能提供给上诉人呢？更有讽刺意味的是，“上诉人提起诉讼后，被上诉人却将该上述材料作为证据提供给上诉人”。这起案件充分说明了第17条的不理性。

其实，从有关案件看，行政机关、法院也并没有坚持“谁制作、谁公开”原则，其中不乏灵活机变。我们至少发现了四种情形：

一是不转由制作机关，而是自己直接提供了。比如，“吴某某与上海市城乡建设和交通委员会政府信息公开决定纠纷上诉案”〔（2011）沪二中行终字第222号〕，被上诉人查明，上诉人所申请公开的信息是“由其下属机构上海市建筑业管理办公室制作”的，但“本着公开、便民的原则”，被上诉人直接向上上诉人提供了该信息。

二是指示下级行政机关回复。比如，“史丽江诉江苏省国土资源厅不履行土地信息公开法定职责案”〔（2011）苏行终字第0066号〕，原告申请公开的相关征地批准文件及与其相对应的“一书三方案”，属于阶段性行政行为，需要经过层层批准、审核，最终由被告完成。但是，被告按照“就近、便民的原则”，直接“通知无锡市国土资源局”向原告提供，并在答复函中告知原告。无锡市国土资源局也及时提供了有关信息。原告获得的信息或许不完整（缺少上级审批印章），但就信息内容而言，却是一致的，能够满足原告的实质要求。这样的处理，原告在诉讼中也提出质疑，“被告无权通过自设文件的方式将其应当履行的职责免除或转移至其他行政机关”，被告的回复“不是《政府信息公开条例》所规范的回复”，“不能因