

行政机关规范执法镜鉴实录丛书

XING ZHENG JI GUAN XIN XI GONG KAI  
BAI SU AN LI PAN JIE YAN JIU

# 行政机关信息公开 败诉案例判解研究

李洋 刘行 ◎ 著

## 政府信息公开全流程指引

### 四大流程

是不是政府信息、是不是公开义务主体、政府信息存在不存在、是否属于公开范围

### 六大板块

政府信息界定、信息公开主体、信息公开范围、信息公开程序、信息公开答复和信息公开司法审查规则

### 38个典型案例

涵盖案件事实、诉辩主张、争议焦点、裁判理由与结果、裁判要旨、法律要点、案件分析

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

行政机关规范执法镜鉴实录丛书

XING ZHENG JI GUAN XIN XI GONG KAI  
BAI SU AN LI PAN JIE YAN JIU

# 行政机关信息公开 败诉案例判解研究

李洋 刘行◎著

## 图书在版编目 ( CIP ) 数据

行政机关信息公开败诉案例判解研究 / 李洋, 刘行著.  
—北京: 中国法制出版社, 2016.7  
(行政机关规范执法镜鉴实录丛书)  
ISBN 978-7-5093-7667-6

I. ①行… II. ①李… ②刘… III. ①国家行政机关—信息  
管理—行政法—案例—中国 IV. ①D922.109

中国版本图书馆CIP数据核字 (2016) 第167090号

策划编辑: 戴 蕊 (dora6322@sina.com)

责任编辑: 薛 强 (editor\_xue@163.com)

封面设计: 杨泽江

---

## 行政机关信息公开败诉案例判解研究

XINGZHENG JIGUAN XINXI GONGKAI BAISU ANLI PANJIE YANJIU

著者 / 李洋 刘行

经销 / 新华书店

印刷 / 三河市紫恒印装有限公司

开本 / 710毫米 × 1000毫米 16开

版次 / 2016年9月第1版

印张 / 19.75 字数 / 291千

2016年9月第1次印刷

---

中国法制出版社出版

书号ISBN 978-7-5093-7667-6

定价: 59.00元

值班电话: 010-66026508

北京西单横二条2号 邮政编码100031

传真: 010-66031119

网址: <http://www.zgfs.com>

编辑部电话: 010-66038139

市场营销部电话: 010-66033393

邮购部电话: 010-66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010-66032926)

## 前 言

---

2016年5月1日，是《政府信息公开条例》施行八周年的纪念日。此时出版本案例研究，可以说满怀敬重之心与纪念之意。

八年来，政府信息公开案件逐渐成为行政诉讼新的重要增长点，深深地改变了行政审判的生态。对公民、法人和其他组织而言，这是一类几乎没有任何起诉门槛的案件，想向谁申请就向谁申请，想起诉谁就起诉谁，即官司可能有输赢，保障起诉权利没商量。对行政机关而言，这是一类令其无所适从且倍感压力的案件，使行政机关及其工作人员置身于痛苦而焦灼的蜕变中，不仅冲击着长期以来权力封闭运行的传统思维，而且由于法律规范本身较为抽象原则化，总共38个条文，包含了诸多不确定的法律概念，适用起来极难把握和拿捏。加之政府信息公开案件基本不区分公益还是私益，行政机关无论层级高低都无法置身事外，进而形成了从中央国家行政机关到基层组织都普遍面临数量爆棚的信息公开案件、应诉压力空前巨大的局面。对法院而言，这是一类能够充分发挥审判职能作用的案件，与其他类型案件相比，这类案件并不直接涉及行政权力运行的核心要素，只是在要素外围监督、促使行政机关依法行政，因而无论在案件受理，还是在案件审理上，法院依法独立行使审判权都有较好的保障，所受阻力也较小，这在一定程度上成就了此类案件原告胜诉率相对较高的局面。概言之，《政府信息公开条例》作为行政法规，尽管在法律位阶上不高，但其社会影响与价值不容小觑：不仅提

升了公民的法律素养，还大大促进了透明政府、法治政府的建设，也成为推进行政诉讼制度迈上新台阶的重要杠杆。

毋庸讳言，在信息公开司法审查实践中，我们也发现，《政府信息公开条例》的实施还反映出一些困难和问题，亟待重视。一方面，与民生密切相关的征地拆迁、劳动和社会保障、国土资源和环境保护等领域信息公开案件高发，且备受社会关注，在一定程度上反映出这些方面实体权利救济乏力，群众不得不寻求通过信息公开诉讼表达诉求的尴尬与无奈。另一方面，信息公开案件容易沦为“翻历史旧账”的工具。行政法规对其实施前后的政府信息公开没有在公开范围上作出区分，导致很多当事人以信息公开名义追根溯源，罔顾行政执法发展水平的历史阶段性，以当下的标准去审视、苛责十几年前甚至是几十年前的政府信息。而按照当时的行政模式和管理方式，无论是信息的制作，还是信息的保管，都无法与现今的理念、水准和规范性相提并论，按照今天的标准公开难度很大。这些困难和问题，有的是制度上的问题，有的是理念上的问题，还有的是法律实施问题，但无论如何，信息公开制度在维护公民权益、推动法治进步方面的巨大作用都毋庸置疑、无可否认，且必将在法治政府建设历程中留下浓墨重彩的一笔！

在法律理想和制度实践之间，在公民依法获取信息权利保障和行政机关依法履行信息公开义务之间，往往存在或明或暗的巨大张力，行政法官们在平衡张力的过程中扮演着不可替代的角色。在一定程度上可以说，正是一大批不忘初心、坚守信念的行政法官，通过个案的公正裁判，促进法律发展和法律实施，维护公民的知情权和监督权，促进行政机关依法履行公开职责，用满腔热忱与执着，呵护和捍卫着政府信息公开制度，使其落地、生根、发芽。本书选择的典型案例均是北京法院行政法官的“作品”。特别是这些行政机关败诉的案例，不仅确立了政府信息公开法律规范适用的规则，而且凝聚着北京行政法官的担当和智慧，体现着北京行政法官的坚守与情怀。

我们认为，梳理和展示这些典型案例，分析和研究这些案例的裁判思路，传播和分享这些裁判的内在机理和规则，使之在促进信息公开法律制度发展和实施中发挥更大的作用，不仅是延伸审判职能作用的重要方式，而且是我

们向辛勤付出、无私奉献的同仁们表达敬意的最好方式!

本书是我们在工作之余完成的。在写作过程中,我们深深地感到,每一个案例都闪耀着裁判者智慧的荣光,这份荣耀毫无疑问属于每一个行政法官。衷心感谢中国法制出版社戴蕊编辑的精心策划和薛强编辑的辛勤付出,正是因为有你们的鼓励和支持,裁判的智慧才得以在更大范围、更高平台上展示。但受自身能力所限,我们对裁判思路的分析研究不可避免存在错漏之处,祈望同仁和朋友们批评指正。

作者

2016年5月1日

## 凡 例

---

1. 凡属于国家法律的，均简称《某法》。例如，《中华人民共和国行政诉讼法》简称为《行政诉讼法》。

2. 凡属于法规、规章以及以下规范性文件的，均简称《某法规》或《某规范》。例如，《中华人民共和国政府信息公开条例》简称为《政府信息公开条例》。

3. 最高人民法院《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》简称为《执行行诉法若干解释》。

4. 最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》简称为《适用行诉法若干解释》。

5. 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》简称为《信息公开若干规定》。

6. 最高人民法院《关于行政诉讼证据若干问题的规定》简称为《行政诉讼证据规定》。

# 目 录

---

## 第一章 政府信息界定 / 001

- 案例一 党务信息不属于政府信息范围但需要证据证明 / 003
- 案例二 征地补偿费发放使用情况属于政府信息 / 014
- 案例三 政府信息属性不以实际制作与保存为前提 / 020
- 案例四 行政机关履行承诺获取的信息属于政府信息 / 027
- 案例五 行政机关履行自定职责获取的信息属于政府信息 / 037

## 第二章 政府信息公开主体 / 045

- 案例六 地方政府与其职能部门的法定公开职责不能混淆 / 047
- 案例七 乡镇政府对辖区内征地补偿费发放使用信息负有法定公开义务 / 053
- 案例八 行政机关不能以向申请人解释说明代替履行信息公开职责 / 059
- 案例九 告知申请人向本机关档案机构查询应属履行公开职责不到位 / 064
- 案例十 上下级行政机关之间请示批复信息的公开义务主体 / 069
- 案例十一 行政机关对从相对人处获取的其他行政机关制作的信息的公开义务 / 074

### 第三章 政府信息公开范围 / 081

案例十二 法律未强制公开不能作为政府信息不公开的合法理由 / 083

案例十三 行政机关对政府信息是否涉及商业秘密需要初步判断 / 089

案例十四 行政机关内部管理制度对相对人权利义务有实际影响的属于公开范围 / 096

案例十五 行政机关应对政府信息是否可以区分处理作出认定 / 102

案例十六 涉及个人隐私的政府信息并非一律不予公开 / 108

案例十七 作为履行职责依据的会议纪要应当属于公开范围 / 113

### 第四章 政府信息公开程序 / 119

案例十八 对信息公开申请逾期不答复构成行政不作为 / 121

案例十九 无正当理由逾期答复构成程序违法 / 129

案例二十 生效判决未限期重作并不意味着无期限要求 / 137

案例二十一 拒绝签收邮寄提交的信息公开申请不构成责任豁免 / 146

案例二十二 申请人是否需要提交身份证明需区分情况处理 / 153

案例二十三 行政机关不得未征询第三方意见径行作出不予公开答复 / 161

案例二十四 涉第三方权益征询意见对象错误的应予纠正 / 169

案例二十五 信息公开需经批准必须有法律依据支撑 / 175

案例二十六 行政机关内部流程障碍不构成逾期答复的正当理由 / 181

### 第五章 政府信息公开答复 / 189

案例二十七 政府信息公开内容应与申请相对应 / 191

- 案例二十八 政府信息公开答复不能自相矛盾 / 204
- 案例二十九 行政机关不予公开信息应说明理由 / 213
- 案 例 三 十 行政机关作出的信息公开答复应规范完整 / 227
- 案例三十一 行政机关要求申请人描述信息特征应当适度 / 235
- 案例三十二 政府信息并非只能向直接相对人公开 / 248

## 第六章 信息公开司法审查规则 / 255

- 案例三十三 更改补充告知行为影响申请人权利义务的应属于行政诉讼受案范围 / 257
- 案例三十四 行政机关无正当理由逾期未举证视为无证据 / 268
- 案例三十五 行政机关在诉讼过程中自我纠正违法答复原告不撤诉的应确认答复违法 / 276
- 案例三十六 行政机关未以“三需要”为答复理由而在诉讼中据此答辩的不予支持 / 281
- 案例三十七 人民法院在一定情况下可以直接判决行政机关公开政府信息 / 288
- 案例三十八 行政机关应对涉第三方隐私信息公开问题进行公共利益衡量 / 298

## 第一章

# 政府信息界定



## 案例一 党务信息不属于政府信息范围 但需要证据证明

——高某某诉某镇政府信息公开案

### 一、据以研究的案例

高某某向某镇政府申请信息公开，按照要求填写了北京市政府信息公开申请表，要求公开：1.《某镇关于市级挂账村项目审计监察方案》；2.《某镇关于市级挂账村项目审计监察方案细则》；3.某镇关于市级挂账村项目审计监察小组、组成人员及办公地、联系电话；4.办理存款业务的金融机构出具的“腾退改造”拆迁安置资金证明文件；5.办理存款业务的金融机构出具的“腾退改造”拆迁，建设安置房屋项目资金证明文件；6.与金融机构签订的监督专款专用保证书。该镇政府收到上述申请后，作出第5号《登记回执》。随后，某镇政府作出3号被诉告知书，告知高某某申请获取的信息不属于《政府信息公开条例》第2条规定的政府信息。高某某不服，提起行政诉讼。

原告高某某诉称，原告向被告申请公开的全部信息，属于《政府信息公开条例》第12条及第13条规定的乡、镇人民政府主动公开和公民申请行政机关公开的政府信息，是行政机关在履行职责过程中制作或获取的，以文字形式记录保存的信息。因此，被告作出的第3号告知书违反了《政府信息公开条例》，请求法院依法撤销被告作出的第3号告知书。

被告某镇政府辩称，原告要求被告公开的信息并非政府信息。《政府信息公开条例》第2条规定：“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。”原告要求被告公

开的《某镇关于市级挂账村项目审计监察方案》《某镇关于对市级挂账村项目审计监察方案细则》以及该镇关于对市级挂账村建设项目审计监察小组、组成人员及办公地、联系方式，是由镇党委机关制作并用于党组织内部会议使用的工作文件，并非被告在履行其职责过程中制作和发布的政府信息。上述三项文件不属于《政府信息公开条例》第2条所规定的政府信息。对于原告申请被告公开的另外三个文件，这三个文件的具体规定及执行情况属于该镇某某村村民委员会的职责范围。依据“民主决策、民主监督、民主建设、民主管理”的形式，及“自我腾退、自我建设”的征地拆迁方针，某某村的拆迁腾退事宜，全部由该村村民委员会依据村民自治的原则进行处理。故关于该村处理拆迁腾退的具体事项属于村民自治范围，通过民主的形式作出的相关规定或证明，并非被告作出或掌握，不属于《政府信息公开条例》第2条规定的政府信息。综上，被告作出的第3号告知书符合法律规定，请求法院依法驳回原告的诉讼请求。

法院在庭审中另查明，被告镇政府在作出信息公开答复之前作出过“信访答复”，该答复载明：“信访人的诉求：一、对‘重点村腾退’项目，镇政府制定、实施哪些措施防止腐败的发生，防止再发生职务犯罪？……本单位针对以上诉求，答复如下：一、关于‘重点村腾退’项目防止腐败、防止职务犯罪的措施。1. 专门成立了重点村审计监督组……2. 制定《某镇关于市级挂账重点村建设项目审计监察方案》，成立审计监督小组……3. 制定《某镇关于对市级挂账重点村建设项目监察的实施细则》，成立监察管理领导小组……”镇政府称高某某申请公开的前三项信息是由镇党委机关制作并用于党委组织内部会议使用的工作文件，并非镇政府在履行其职责过程中制作和发布的政府信息。对于上述主张，被告镇政府未向法院提供证据予以证明。

一审法院经审理作出判决认为，根据《政府信息公开条例》第4条规定，某镇政府具有受理公民向其提出的政府信息公开申请，并作出相应处理答复的法定职责。

《政府信息公开条例》第2条规定，“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”。依

此规定，政府信息系行政机关在履行职责过程中“制作”或者“获取”的信息。本案中，高某某申请公开的前三项政府信息为：“1.《某镇关于市级挂账村项目审计监察方案》；2.《某镇关于市级挂账村项目审计监察方案细则》；3.某镇关于市级挂账村项目审计监察小组、组成人员及办公地、联系电话。”根据法院查明的事实，镇政府在对高某某反映拆迁腾退工作中预防腐败及落实国发〔2010〕47号通知情况的信访答复过程中，已明确向高某某答复其制定了《某镇关于市级挂账重点村建设项目审计监察方案》及《某镇关于对市级挂账重点村建设项目监察的实施细则》，成立了审计监督小组及监察管理领导小组，并据此向高某某作出书面信访答复。某镇政府主张上述信息是某镇党委机关制作并用于党组织内部会议使用的工作文件，并非某镇政府在履行其职责过程中制作和发布的政府信息，但某镇政府并未向法院提交相关证据予以佐证，故对其上述主张，法院不予支持。因此，某镇政府认为高某某申请获取的信息不属于《政府信息公开条例》第2条所规定的政府信息，属认定事实不清，法院应予以纠正。

另，高某某向某镇政府申请公开的其余三项政府信息为：“4.办理存款业务的金融机构出具的‘腾退改造’拆迁安置资金证明文件；5.办理存款业务的金融机构出具的‘腾退改造’拆迁，建设安置房屋项目资金证明文件；6.与金融机构签订的监督专款专用保证书。”经被告镇政府调查，根据《某镇某某村腾退改造方案》的规定，某某村的拆迁腾退事宜，全部由该村村民委员会依据村民自治的原则进行处理。因此，高某某申请公开的上述三项信息都是在村民自治的范围内由村民委员会及相关部门通过民主的形式作出的相关规定或证明，并非某镇政府制作或者获取。故镇政府答复高某某其申请获取的上述三项信息不属于《政府信息公开条例》第2条规定的政府信息，并无不当。

综上所述，一审法院判决撤销被告镇政府作出第3号被告告知书中对高某某申请获取的1至3项信息所作的告知，责令镇政府重新对高某某提出的1至3项政府信息公开申请重新作出答复，同时驳回高某某的其他诉讼请求。

镇政府不服一审判决，提起上诉，请求撤销一审判决，驳回高某某的全

部诉讼请求。其上诉理由为：高某某所申请公开的前三项信息是由镇党委机关制作并用于党组织内部会议学习使用的工作文件（非正式文件），并非上诉人在履行其职责过程中制作和发布的政府信息，不属于《政府信息公开条例》第2条所规定的政府信息。

被上诉人高某某表示服从一审判决，但认为其对后三项信息所提出的公开申请应该得到法院支持，一审判决存在不当之处。

二审法院经审理认为：根据《政府信息公开条例》第2条之规定，政府信息系行政机关在履行职责过程中制作或者获取的，并以一定形式记录或者保存的信息。本案中，高某某所申请公开之前三项信息系与上诉人对市级挂账村实施审计监察相关的信息，而“信访答复”系镇政府针对高某某所谓“对‘重点村腾退’项目，某镇政府制定、实施哪些措施防止腐败的发生，防止再发生职务犯罪？”之信访诉求明确作出的，该答复内容与高某某所申请公开之前三项信息存有明显一一对应关系。虽然镇政府称高某某所申请公开之前三项信息内容系由镇党委机关制作并用于党组织内部会议学习使用的工作文件（非正式文件），但未提供证据，因此，被告告知书认定被上诉人所申请公开之前三项信息不属于《政府信息公开条例》第2条规定之政府信息有误，应予纠正。一审判决撤销该部分告知内容正确，应予维持。关于被上诉人所申请公开之后三项信息是否属于《政府信息公开条例》第2条所规定之政府信息问题。诉告知书认定被上诉人所申请公开之后三项信息并非《政府信息公开条例》第2条所规定之政府信息无误，一审法院对此认定正确，应予维持。综上，上诉人镇政府的上诉理由缺乏事实及法律依据，对其上诉请求本院不予支持。一审法院判决结论正确，应予维持。据此，判决驳回上诉，维持一审判决。

## 二、相关法律问题研究

本案裁判的价值，在于通过个案明确了党务信息与政府信息的公开界限，以及行政机关以属于党务信息为由主张免除公开义务的证明责任，对于目前党政信息混同较为普遍的实际情况具有一定的借鉴意义。

## （一）政府信息的界定

政府信息公开制度和实践，首先就要明确“政府信息”的内涵。《政府信息公开条例》的调整对象为“政府信息”，因而开宗明义在第2条即明确规定：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获取的，以一定形式记录、保存的信息。这样的规定，看似明确、具体，但在具体适用时，面对纷繁复杂的行政实践、交错林立的各种机构，以及形形色色的信息表现形式，对“政府信息”的界定仍然是雾里看花，这不仅困扰政府信息公开过程，也给政府信息公开司法审查带来诸多困惑，需要加以厘清。

1. 从主体上来说，政府信息的制作者或获取者主要是指行政机关。顾名思义，政府信息公开主要是以“政府”为调整对象。尽管在理论和国外的政治实践中，政府概念本身有大小之分，大政府不仅指行政机关，还包括立法、司法以及其他公共职能机构，小政府即狭义的政府，专指行政机关。但在我国，传统和实践通俗的认识是，政府即指各级行政机关。政府信息即由行政机关作为主体属性形成的信息，离开行政机关，也无所谓政府信息。当然，在我国的法律框架下，法律、法规和规章授权的组织，一般也具有行政机关的地位。

2. 从属性上来说，政府信息与行政机关履行职责有关。这是界定政府信息的核心要素，即政府信息必然是行政机关在履行职责过程中形成的。这里的关键，是如何理解和认定“职责”？首先，从条文上来看，《政府信息公开条例》在条文中并未使用通常所说的“法定职责”概念，说明在法律释义上需要将政府信息的调整范围与一般法律对行政机关履行职责的调整范围加以区分，与主体属性结合起来，政府信息内涵中的职责主要是行政职责，要比法定职责宽泛得多。其次，从实践上来看，行政机关履行宪法和法律规定的宏观社会管理、公共服务职能较为广泛，其中既有法定职责，也有与履行法定职责相关的其他职责，比如履行自身承诺的行为等。因此，这里的“职责”主要是对行政机关履行职责实际状态的一种确认，并非必然指向法定职责。