

学习培训用书

中华人民共和国 政府信息公开条例 释义

主 编：莫于川（中国人民大学法学院教授、博士生导师）

副主编：林鸿潮（中国政法大学法治政府研究院博士后）

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

中华人民共和国 政府信息公开条例释义

主 编 莫于川

副主编 林鸿潮

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释义/莫于川编著.
—北京: 中国法制出版社, 2007. 12
ISBN 978 - 7 - 5093 - 0324 - 5

I. 中… II. 莫… III. 国家行政机关 - 信息管理 -
条例 - 中国 - 学习参考资料 IV. D922. 104

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 194172 号

中华人民共和国政府信息公开条例释义

ZHONGHUARENMINCONGHEGUO ZHENGFU XINXI GONGKAI TIAOLI SHIYI

主编/莫于川

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

印张/9.75 字数/196 千

版次/2008 年 1 月第 1 版

2008 年 1 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 0324 - 5

定价: 20.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66010493

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

内 容 提 要

《中华人民共和国政府信息公开条例》是我国行政公开法制建设的里程碑和新起点。它在国内外行政公开法制不断发展的背景下出台，其法治基础是民主、宪政、WTO 的透明度原则和建设法治政府的要求。

本书介绍了政府信息公开的基本概念和立法目的，以及条例的适用与效力；政府信息公开的原则，包括公正、公平、便民原则，及时、准确原则，保障公共利益原则；政府信息公开的体制，包括组织领导机关、主管部门、工作机构、公开主体和协调机制；政府信息公开的范围，包括主动公开的范围和依申请公开的范围，以及保密审查机制；政府信息公开的方式和程序，包括主动公开的程序和依申请公开的程序；政府信息公开的监督和保障，包括内部监督保障制度和外部监督保障制度及其法律责任。一年多的实施准备期是学习、提高、清理、实践的过程，有大量准备工作需要认真做好，包括宣传教育、人员培训、规范清理、制度调整、经费投入、硬件建设、案例积累等工作。

本书以法律条文为线索，通过 [释义]、[分析] 与 [应用] 三个层次对法律作出解释，适合信息官员、行政公务人员、教学科研人员、大学生、研究生及其他关注政府信息公开法制建设的人士参考使用，适合作为教育培训教材。

作者介绍

主 编：

莫于川(中国人民大学法学院教授、博士生导师，中国人民大学宪政与行政法治研究中心执行主任、中国行政法研究所所长，中国法学会行政法学会研究会副秘书长，参与了《中华人民共和国政府信息公开条例》起草工作)

副主编：

林鸿潮(中国政法大学法治政府研究院博士后工作人员，法学博士)

其他撰稿人(按章节顺序)：

肖 竹(中国劳动关系学院法律系讲师，法学博士)

胡超宏(中国人民大学法学院宪法学与行政法学专业博士生)

栗燕杰(中国政法大学法学院宪法学与行政法学专业博士生)

张 震(西南政法大学讲师，中国人民大学法学院宪法学与行政法学专业博士生)

撰 稿 分 工

初稿撰写：

导论：莫于川

第一章：林鸿潮

第二章：林鸿潮、肖竹

第三章：胡超宏

第四章：栗燕杰

第五章：肖竹、林鸿潮

第六章：张震、栗燕杰

第七章：胡超宏

附录：栗燕杰、莫于川

修改补充统稿：莫于川、林鸿潮

序

让权力在阳光下运行 ——中国的政府信息公开法制创新实践

中国是处于转型期、发展速度快、规模最大的发展中国家，有 13 亿人口，多年来的年均 GDP 增长率保持在 10% 以上，在新时期面临着重要的发展机遇；同时，它在经济发展、行政管理和公共治理领域也面临许多挑战，发展很不平衡。

个人信息自由和政府信息公开的理念，在中国 1978 年实行改革开放前后，情况有很大的差别：在改革开放之前，中国大陆实行计划经济体制，坚持国家权力本位观，忽视个人权利，奉行行政集权主义和行政神秘主义，主要依靠政策行政；1978 年实行改革开放以来，开始注重个人权利和国家权力的平衡，通过不断的体制、机制和方法创新，逐步建立和发展现代市场经济，逐步推动行政民主和行政公开，全面推进依法行政。这样的转变，大大推动了中国经济和社会的健康快速发展。

上述变化从根本上说，是由于现代市场经济是一种民主经济形态，多数人的权利、利益和愿望会得到充分表达，同时尊重少数人的选择和权利，这有利于形成和谐的政府与民众的关系，有利于构建和谐社会。因此，与经济和社会发展密切相关的行政管理和公共服务体系，也需要积极进行改革和完善，发挥出有效引导和保障经济与社会健康快速发展的功能。从这个意义上说，行

政公开是政治民主化和行政民主化的要求，是中国履行加入WTO对透明度原则予以承诺的要求，是中国改革开放的一种内在要求。提高中国的行政机关行政透明度、打造阳光政府，就成为新时期中国建设法治政府、法治国家、法治社会的努力方向。

最近十多年来，中国许多地方和部门积极进行政府信息公开、行政程序公开、公众参与管理、完善监督救济等方面的探索创新，成效显著。这可从以下两个方面来看：

就总体情况而言，2006年的一项政务公开专题调研成果表明，2007年4月《政府信息公开条例》出台前，在中央层面，有36个部委（占大多数）制定了政务公开的规范性文件；在地方层面，全国31个省、自治区、直辖市政府都已建立不同形式、程度的政务公开制度，广州、上海等地出台了政府信息公开的专门地方立法，北京、湖南、南京等地出台了行政公开考核办法，广东、重庆、沈阳等地建立了行政公开责任追究制度，等等。可以说，行政公开基本制度建设是有成效的。这些制度创新，明确了行政公开的工作目标、基本原则，对行政公开的内容、程序、形式、主体、豁免范围、监督、考核作出了规定，保障了行政公开的健康发展，为《政府信息公开条例》的制定和施行创造了条件。

就典型经验而言。以河北省邯郸市的做法为例：该市近年来开展行政权力公开透明运行试点，将行政机关和行政首长的职权逐一清理，使其权力边界更清晰，并将清理结果予以公示。公共权力边界明晰并加以公开后就受到更有效的监督约束，因而收到显著的改革成效，其做法受到中纪委、监察部等领导机关和社会各方面的高度评价。

政府信息公开对于实现民主行政和依法行政具有重要作用，政府信息公开的立法和制度创新已成为行政管理和行政法制革新

的基本要求。我本人有机会参加了一系列与政府信息公开有关的立法和行政立法工作（例如《全面推进依法行政实施纲要》、《政府信息公开条例》、《突发事件应对法》，以及列入立法规划的《行政程序法》），深感这些立法非常不易，实施也更加不易。

我想强调指出，在各方面的努力和帮助下，中国于2007年4月出台了《政府信息公开条例》，这个5章38条的法律文件由中央人民政府颁布，实施准备期为13个月，将于2008年5月1日起施行，现在各项准备工作正在进行中，例如：确立主管部门和工作机构，开展行政公务人员的专门教育培训，清理法律规范和政策规定；制定政府信息公开指南和公开目录，调整和完善各项制度，这些举措已经初见成效。例如，我主持的课题组近期专程进行实地考察的天津市、四川省成都市、江苏省扬州市、福建省泉州市，就有一些不错的做法、经验和成效。

从行政神秘主义转向阳光政府理念，这是一场深刻的行政管理革命和法律文化革新，不可能一帆风顺，上述行政模式转型也受到许多因素的阻碍，发展还很不平衡。行政公开的认识误区、分散方式、制度矛盾、硬件不足等问题还广泛存在，亟需认真研究解决，特别是对于制度运行的矛盾、难度和效果还不容过于乐观。

刚刚结束的中共十七大的政治报告对政府信息公开提出了新的要求：加快行政管理体制改革，减少和规范行政审批，让权力在阳光下运行，保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权。这为人们在新形势下进一步提升行政透明度、加快建设阳光政府的步伐提供了重要的思想指导，创造了更好的外部条件。因此，专家们建议列入下一届全国人大立法规划的《行政程序法》、《政务公开法》、《个人信息保护法》等法律应当尽快制定出来。

中国正在深化改革开放，前进道路上会有许多困难和曲折，

但对于提升行政透明度、建设服务型政府和法治政府，人们应当抱持坚定信心，共同作出不懈努力。这是注重依法执政、推动政治民主、促进科学发展、推进依法行政、实现社会和谐的必然要求。因此，中国政府信息公开领域的经验需要总结、需要交流、值得分享，更需要得到各国的帮助，中国人民与各国人民一道共同努力建设阳光世界、和谐世界！

《政府信息公开条例》的施行是一个宏大的社会系统工程，需要各方面的积极参与、作出努力。徒法不足以自行。要做好政府信息公开工作，就需要对信息官员和广大公务人员进行专门培训，提高做好此项工作必需的政府信息公开法制素质。本书就是为此专门编写的培训教材。这是我主持的课题组在美国律师协会、中国人民大学等机构的支持帮助下，开展政府信息公开法制实施推动工作专题研究的成果之一，希望它有助于推动此项专门培训工作，对于中国的阳光政府建设起到促进作用。

谨以为序，权作推介。

莫于川

2007年12月8日于北京世纪城绿园

目 录

导论:经由阳光政府走向法治政府	1
第一章 政府信息公开概述	27
第一节 政府信息公开的基本概念	27
第二节 政府信息公开的立法目的	40
第三节 本条例的适用与效力	46
第二章 政府信息公开的基本原则	58
第一节 公正、公平、便民原则	58
第二节 及时、准确原则	67
第三节 保障公共利益原则	78
第三章 政府信息公开的体制	89
第一节 组织领导机关和主管部门	89
第二节 工作机构	98
第三节 公开主体	107
第四节 协调机制	113
第四章 政府信息公开的范围	119
第一节 主动公开的范围	120
第二节 依申请公开的范围	151
第三节 保密审查机制	155
第五章 政府信息公开的方式和场所	168
第六章 政府信息公开的程序	184
第一节 主动公开的期限要求	185
第二节 编制、公布指南和目录	189

第三节 依申请公开的程序.....	198
第七章 政府信息公开的监督和保障.....	236
第一节 监督制度.....	236
第二节 救济制度.....	248
第三节 法律责任.....	262
附录:	
附录一:中华人民共和国政府信息公开条例	269
附录二: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	279
附录三:关于政府信息公开的我国中央政府文件与国务 院部门立法	283
附录四:关于政府信息公开的我国地方人大立法和行政 立法	285
附录五:若干国家、地区和国际组织的政府信息公开立 法	288
附录六:《中华人民共和国政府信息公开条例》条文索引	291
后记.....	293

导论：经由阳光政府走向法治政府

——《政府信息公开条例》的理念、制度与课题

阳光是最好的防腐剂。公开政府信息，增加行政透明度，是全面、深入推进依法行政，建设法治政府、法治国家、法治社会的必由之路。《政府信息公开条例》是我国行政公开法制建设的一个里程碑和新起点。——作者题记

《中华人民共和国政府信息公开条例》（以下简称公开条例或《条例》）是我国行政公开法制建设的一个里程碑和新起点。这部行政法规的出台背景和法治基础是什么？它确立了哪些基本原则和基本制度？它有哪些创新之处和争议问题？在一年多的实施准备期有哪些紧要任务？这里略作介绍，谨供参考。

一、公开条例的基本理念和法治基础

（一）政府信息公开法制的基本理念

传统行政强调保密，具有神秘主义的品格；现代行政强调公开，不断进行着增加透明度的行政民主化转型。行政公开，是指行政主体将行政过程和相关要素（除法定情形外）向行政相对人及社会公开，以利于实现其知情权、参与权、监督权及其他合法权益。行政公开包含丰富的内容，如政府的法律文件等情报资料信息公开，行政决定公开，行政职位的开放性，特定职务的公

务人员收入状态公开，政府公开采购制度，基层政务公开制度，等等。简言之，包括了行政行为及其过程的方方面面的公开制度和方式。行政公开对于实现民主行政和法治行政具有重要作用，被认为是现代法治国家、法治政府的一种基本理念，是当代行政法制发展的一个基本趋向，也是防治行政权力腐败的一项重要举措，而且是促使行政机关积极优质地为公民和社会提供行政服务的一项制度设计，故许多国家都有专门立法对此加以规范和保障。简言之，行政公开是当代行政法律制度的生命，而政府信息公开正是行政公开最主要的一项内容。

政府信息，是指各级政府和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，是指各级政府和行政机关主动或被动地将在行政过程中掌握的政府信息依法定的范围、方式、程序向社会公开，以便社会成员获取和使用。它是增加行政透明度，建设阳光政府，全面和深入地推进依法行政的基本要求。与政府信息公开的主体、范围、方式、程序、监督和救济机制等有关法律原则和规范的总和，就是政府信息公开法。建立健全政府信息公开法是当代行政法制和行政法学发展的要求。公开条例就是我国政府信息公开法制发展的最新成果，它的出台有助于打造阳光政府，从而推进法治政府、效能政府和服务型政府建设，将对政府管理创新产生重大而深远的影响。

（二）加强政府信息公开法制是一个世界潮流

尽管政府信息公开在某些西方国家已有很长的历史（例如瑞典最早尝试政府信息公开迄今已逾200年），但大多数国家是最近几十年乃至最近几年、十几年才开始加大政府信息公开力度。《透明国际》2002年发布的研究报告表明，目前各国政府都不同程度地公开行政活动，超过50个国家有了信息公开法，其

单包括美国（1966）、加拿大（1983）、英国（1999）、日本（1999）、南非（2001）等国在内，此外还有 30 个国家正为此进行努力，大约 70 个国家已有比较独立的信息公开委员会或信息官。可见，建立和完善政府信息公开法律制度已经是一个世界潮流，也是 WTO 原则和规则的要求，客观上促使着我国尽快建立和完善政府信息公开法律制度。

值得注意的是，从世界各国政府信息公开立法中，可以发现许多相似之处。例如此类立法一般适用于政府机构，不适用于议会、法院，也不适用于军事机构、安全和情报部门。不过，现在很多国家已经把适用范围从政府机构扩大到一些非政府的公用机构，以及政府资助的机构。

！ （三）我国的政府信息公开法制实践探索

几年前媒体曾报道过一个典型事例：在某地、某行政机关的行政执法中，竟然至今仍以“文化大革命”期间的革命委员会所发布“红头文件”作为行政收费依据，造成乱收费加重农民负担的严重后果。关键是，该“红头文件”并未面向社会公开，人们也无从查阅，不仅行政收费对象的当地农民不知晓，就连该行政机关的一般执法人员也不知晓。按照行政公开法制的要求，以及我国加入 WTO 时的承诺，未向社会公开的政府文件不产生法律效力，不能约束行政相对人。上述一类事例在现实生活中不时发生、影响恶劣，也是易生腐败的重要因素。因此行政管理和行政法制改革就必然提出行政公开特别是政府信息公开的要求。

我国近年来许多机关和企事业单位在推进信息公开方面进行了改革实践，一度兴起“村务公开”、“厂务公开”、“警务公开”、“检务公开”等热潮，作为政务公开标志性活动的“政府上网工程”也得以迅速推行。许多地方和部门非常重视本单位

政务公开信息系统建设，充分利用网络资源，建设政府门户网站并不断改版完善，整合信息资源，加强统一管理，突出政务公开和窗口服务，加强与社会公众的交流互动，取得较好效果。这有助于推进社会主义民主政治制度，改善人民政府与人民群众之间的联系。但在广泛推行政务公开的同时，有关立法却相对滞后，影响到政务公开实践成果的巩固，故行政管理和行政法制实践呼唤我国加快政府信息公开的立法步伐。

我国政府信息公开法制走的是地方先行，积累经验后在全国推行的路径，这也符合我国宪法第3条第4款确立的充分发挥地方的主动性、积极性的原则。进入新世纪，政务公开越来越受到重视并提上议事日程。例如，2000年12月中共中央办公厅、国务院办公厅专门印发通知，对乡镇政权机关全面推行政务公开进行部署并提出要求。该通知将“方便群众，有利于群众行使监督权”作为政务公开的一项基本原则。再如，河北省邯郸市推进行政权力公开透明运行的试点工作，将行政机关和行政首长的职权进行逐一清理并公示，取得了积极成效，受到中纪委、监察部等领导机关和社会各方面的积极评价。

2006年的一项政务公开调研成果表明，全国31个省、自治区、直辖市政府均已建立了政务公开制度；15个副省级城市建立了政府信息公开制度；中央有36个部委制定了政务公开规范性文件。各地、各部门已普遍建立政务公开基本制度，有的还建立了政务公开考核评议制度和责任追究制度。制度建设成绩斐然，主动公开工作逐步走上制度化、规范化轨道。这些制度创新，明确了政务公开的指导思想、工作目标、基本原则，对公开内容、程序、形式、监督、考核作出规定，有力地促进了政务公开规范有序地开展。在主动公开实践中，各地各部门创造了许多新做法，既保障了政务公开的健康发展，又推动了行政管理创新

和政府自身能力建设。'比如，许多地方政府按照方便群众办事、便于群众知情、利于群众监督的原则，结合行政审批改革，创办了各具特色的行政服务中心（大厅、超市），对纳入行政服务中心办理的行政事项，实现了统一受理、限时办结、透明运行、统一回复，简化了工作程序，提高了办事效率。另外，随着现代信息技术的发展和广泛应用，政务公开信息化以其方便、快捷、信息量大、覆盖面广等特点，为主动公开形式拓展了渠道，也为政府信息公开立法创造了条件，通过政府信息公开立法来巩固改革成果。

在此背景下，2002年11月，广州市政府制定了《广州市政府信息公开规定》并于次年1月1日起施行，这是我国第一部系统地规范政府信息公开行为的地方政府规章。时隔一年，《上海市政府信息公开规定》出台。此后北京、成都、杭州、深圳等地也相继出台了类似规章。这些规章的出台，为保障个人和组织的知情权，规范政府信息公开行为，增强行政透明度，监督政府机关严格依法行政，提供了行政法依据。

（四）公开条例的出台背景

中国社会科学院法学研究所于1999年成立了“信息社会与政府信息公开制度研究”课题组，中国人民大学、中山大学等许多教学研究机构也随即开展了这方面的专题研究，获得许多有价值的成果，于2002年7月推出了《政府信息公开条例草案（专家意见稿）》。之后，为扩大视野、克服局限，有关部门又专门调整了起草专家班子，以加强研究力量。在国务院信息办和国务院法制办的组织下，在中纪委、监察部、全国人大常委会法工委等领导机关的高度关注和大力支持下，前后完成数十稿，最后形成的草案于2007年1月17日经国务院第165次常务会议原则通过后，又经修改之后于2007年4月5日经温家宝总理签署，