

政府信息公开司法解释读本

李广宇 著

法律出版社 LAW PRESS CHINA

政府信息公开司法解释读本

李广宇 著

法律出版社 LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

政府信息公开司法解释读本/李广宇著. —北京:

法律出版社, 2014. 11

ISBN 978 -7 -5118 -7172 -5

I. ①政… II. ①李… III. ①国家行政机关—信息管理—法律解释—中国 IV. ①D922.105

中国版本图书馆 CIP 数据核字〔2014〕第 261002 号

政府信息公开司法解释读本

著 者:李广宇

责任编辑:王旭坤

装帧设计:乔智炜

责任印制:沙 磊

内文制作:凌点工作室

出 版 法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

<http://www.lawpress.com.cn/>

编辑统筹 法律职业教育出版分社

经 销 新华书店等

总 发 行 中国法律图书有限公司 <http://www.chinalawbook.com/>

第一法律书店(010 -63939781/9782) 西安(029 -85388843)

重庆(023 -65382816/2908) 上海(021 -62071010/1636)

北京(010 -62534456) 深圳(0755 -83072995)

销售专线 010 -63939806/9830

数据支持 法律门 <http://www.falvmen.com.cn/>

开 本 A5

印 张 13.5

字 数 259 千

版 本 2015 年 1 月第 1 版

印 次 2015 年 1 月第 1 次印刷

印 刷 北京嘉恒彩色印刷有限责任公司

书 号 ISBN 978 -7 -5118 -7172 -5

定 价 69.00 元

所有权利保留。未经许可,不得以任何方式使用。

如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换。

目 录

引言 [目的和法律依据]

- | | |
|----------------------|---|
| 1. 作为法律依据的《政府信息公开条例》 | 3 |
| 2. 司法解释制定过程 | 8 |

第一条 [受案范围]

- | | |
|-----------------------|----|
| 1. 受案范围厘定之必要 | 15 |
| 2. 合法权益 | 19 |
| 3. 法律上利害关系 | 24 |
| 4. 具体行政行为 | 29 |
| 5. 拒绝公开之诉 | 36 |
| 6. 内容方式之诉 | 39 |
| 7. 反信息公开之诉 | 43 |
| 8. 个人信息保护之诉 | 57 |
| 9. 兜底条款 | 61 |
| 10. 一并或单独提起的行政赔偿诉讼 | 70 |
| 11. 多国关于政府信息公开权利救济的规定 | 71 |
| 12. 原告资格 | 76 |
| 13. 滥诉问题 | 89 |

第二条 [受案范围的排除]

1. 程序性告知	97
2. 拒绝提供公开出版物	103
3. 拒绝信息创制	105
4. 卷宗阅览	109

第三条 [不履行主动公开义务之可诉性]

1. 主动公开政府信息	123
2. 不履行主动公开义务的可诉性	126
3. 域外经验	129
4. 诉的利益	131
5. 穷尽行政救济	135
6. 抽象行政行为	137
7. 公益诉讼	139
8. 余论	145

第四条 [被告]

1. 被告资格概说	149
2. 依申请公开行为的被告	153
3. 主动公开行为的被告	158
4. 授权组织的被告资格	159
5. 多阶段行为的被告确定	160
6. 公共企事业单位问题	165

第五条 [证据]

1. 拒绝公开的证明责任	171
2. 裁量正当性的证明责任	176
3. 拒绝更正的证明责任	178
4. 国家秘密的“呈堂豁免”	179
5. 信息不存在与调取证据	182
6. “三需要”的说明责任	185
7. 原告的证明责任	188

第六条 [审理方式]

1. 特殊审理方式的必要性	195
2. 域外经验	198
3. 中国路径	205
4. 视情采取适当的审理方式	208
5. 简易程序问题	210

第七条 [与档案法的适用竞合]

1. 问题的提出	215
2. 政府信息与档案	217
3. 域外对适用竞合的处理	221
4. 现实困境	223
5. 两分法	231

第八条 [不予公开范围]

1. 公开与例外	237
----------	-----

2. 国家秘密	244
3. 商业秘密	249
4. 个人隐私	255
5. “三安全一稳定”	258
6. 过程信息	261
7. 历史信息	267

第九条 [拒绝公开、更正判决]

1. 判决方式的创新	273
2. 课予义务判决	283
3. 内容形式的判决	304
4. 区分处理	307
5. 拒绝更正判决	312

第十条 [逾期不予答复判决]

1. 答复判决	317
2. 课予义务判决的参照适用	320

第十一条 [反信息公开诉讼判决]

1. 绪论	323
2. 确认违法	324
3. 责令采取补救措施	329
4. 判决不得公开	333
5. 暂时停止公开	340

第十二条 [驳回诉讼请求判决]

- | | |
|----------------|-----|
| 1. 驳回诉讼请求判决 | 355 |
| 2. 告知 | 358 |
| 3. 说明理由 | 373 |
| 4. 驳回诉讼请求的具体情形 | 383 |

第十三条 [法律效力]

- | | |
|---------|-----|
| 1. 法律效力 | 397 |
| 2. 施行时间 | 398 |

附录

- | | |
|------------------------------------|-----|
| 1. 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 | 401 |
| 2. 中华人民共和国政府信息公开条例 | 405 |

索引

为正确审理政府信息公开行政案件,根据《中华人民共和国行政诉讼法》、《中华人民共和国政府信息公开条例》等法律、行政法规的规定,结合行政审判实际,制定本规定。

作为法律依据的《政府信息公开条例》

在引言部分,《中华人民共和国政府信息公开条例》(以下简称《政府信息公开条例》或条例)和《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称《行政诉讼法》)一道,被明确为起草本司法解释的法律依据。

(1)《政府信息公开条例》颁布实施的重大意义

由国务院制定的《政府信息公开条例》,于2007年4月5日公布,自2008年5月1日起施行。虽然这只是一部行政法规,但其意义却不容低估。因为它第一次为公民的知情权提供了法律保障,第一次将信息公开规定为政府的法定义务。有人甚至称之为继《行政诉讼法》、《行政许可法》之后的“第三次重大革命”,是继《行政诉讼法》之后行政法治发展道路上的第二个里程碑。对于其重大和深远的意义,时任国务院法制办公室主任的曹康泰作出了系统阐述:“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。”^①中国著名行政法学家应松年教授甚至指出:“该条例是继《行政诉讼法》以后行政法治发展道路上的第二个里程碑,要给它以极高的评价。为什么呢?因为政府信息公开是所有行政法律制度的基础。”^②

(2) 政府信息公开与知情权

a. 知情权的概念

说到政府信息公开,不能不说知情权。那么,什么是知情权呢?“知情权”(right to know)是指公民接受、寻求和获取官方所掌握的情报信息的自由和权利。作为一个特指的政治与法律概念,它最早由美联社编辑肯特·库珀在1945年发表于《时代》周刊上的一篇文章中率先提出。他呼吁:公民应当享有更加广泛的知情权,“不尊重知情权,在一个国家乃至在世界上便无政治自由可言。”政府信息公开国际专家托比·曼德尔认为,“知情权”由以下原则所支撑:①应首先推定的是公民有权获取公共机构掌握的广泛的信息;②这一权利为主动性的公开以及简单的、低成本的和迅速的申请程序所保证;③拒绝公开信息的情形应当是清楚的、狭窄的、严格的;④对拒绝公开信息的行为存在有效的申诉机制。^③由此可以得知,知情权与政府信息公开,

① 曹康泰主编:《中华人民共和国政府信息公开条例读本》,人民出版社2007年版,第2页。

② 应松年:“对中国行政法发展历程的宏观解度”,载《法制日报》2011年7月27日第9版。

③ 莫于川、林鸿潮主编:《政府信息公开条例实施指南》,中国法制出版社2008年版,第310页。

可以说是一种如影随形,你中有我、我中有你的关系。知情权是政府信息公开法律制度的重要理论基础,政府信息公开则是知情权实现的主要渠道或者制度保证。确认公众是否享有知情权,始终是影响政府信息公开法律制度建立和发展的关键。

b. 国际法中的知情权

1946年,联合国第一次大会通过第59号决议,肯定了信息自由是一项基本权利,它宣告:“信息自由是一项基本人权,也是联合国追求的所有自由的基石。”以后,联合国的文件通常把信息自由作为表达自由权的一部分。1948年《联合国人权宣言》第十九条规定:“每个人均有观点和表达的自由权利,本项权利包括不受干预地拥有观点以及通过任何方式寻找、接收和传播消息与观念的自由。”《公民权利和政治权利国际公约》以及《经济、社会、文化权利国际公约》也以类似的方式确认了表达自由权。尽管只有少数国家在宪法中明确规定知情权,但普遍认为,知情权属于“表达自由”的一部分,属于一项宪法权利。因为,知情是表达的基础,没有知情的权利,表达自由便无从谈起。

c. 知情权与信息公开立法

“信息权这些实用的功效被承认的时间最早可以追溯到1776年,当年信息权的观点第一次在瑞典得到立法承认。”^①“人们常说,订立进步的信息权法只是实现信息权最初级的某种意义上说也是最容易的一步。”“充分实现信息权要靠政治意志以及活跃的市民社会,还要

① 托比·曼德尔:《信息自由:多国法律比较》(第二版修订本),龚文庠译,社会科学文献出版社2011年版,第205页。一般认为,瑞典是世界上最早确立新闻出版自由和信息公开制度的国家。1766年制定的《新闻出版自由法》属世界首创。参见周汉华主编:《外国政府信息公开制度比较》,中国法制出版社2003年版,第18页。

靠民主制的至少是另外一些重要的条件,例如对法治的尊重。好的法律虽不足以产生出信息权,但却是一个必要的前提。它是创立另外那些必要条件的平台。”^①第二次世界大战以后,行政公开成为行政发展的一个新趋势。1966年,美国制定了《信息自由法》,得以“在行政公开方面的立法比其他西方国家早,而且更为完备,在一定程度上对其他西方国家起了示范作用”。^②“近年来,信息权——一般理解为对公共机构所持有信息的获取权——经历了一场名副其实的革命。1990年仅有13个国家通过了信息获取权的国家法律,而现在全球已有多达80个国家通过了同类法律,还有另外20—30个国家在积极审议信息权法……这一潮流已经延伸到人们通常说的世界所有地区……席卷全球的一系列范式性变化肯定推动了人们对信息权概念的接受。”“这一切又反过来,更确切地说是同时,导致对尊重信息权的更迫切的要求。”^③

d.《政府信息公开条例》与知情权

《政府信息公开条例》没有直接使用“知情权”的概念,究其原因,恐怕是考虑在我国宪法中找不到这个字眼。但是,尽管在宪法中难以直接找到“知情权”的明确规定,却不能得出知情权没有宪法依据的结论。首先,我国已批准或签署了前述联合国的三个条约;其次,更为重要的是,在我国宪法所规定的公民基本权利中,就有不少属于表达自由的项目。尽管有学者指出:“我国宪法并没有明确规定公民的信

① 托比·曼德尔:《信息自由:多国法律比较》(第二版修订本),龚文译,社会科学文献出版社2011年版,第205页,第1~2页。

② 王名扬:《美国行政法》,中国法制出版社1995年版,第953页。

③ 托比·曼德尔:《信息自由:多国法律比较》(第二版修订本),龚文译,社会科学文献出版社2011年版,第1~2、205页。

息权利。”^①但自从1998年4月18日中共中央办公厅、国务院办公厅联合发布《关于在农村普遍实行村务公开和民主管理制度的通知》之后,“知情权”的概念已经越来越频繁地出现在官方文件当中。2007年,中国共产党第十七次全国代表大会的政治报告更是明确提出:“依法保障公民的知情权、参与权、表达权、监督权。”

同样,《政府信息公开条例》虽然没有明确出现“知情权”的字样,但以目的解释的方法对整部法规进行分析,其保障“知情权”的作用也是难以否认的。其中,条例第一条规定:“为了保障公民、法人和其他组织依法获取政府信息……制定本条例”,缺少的,只是“权利”两字而已。时任国务院法制办公室副主任的张穹就《政府信息公开条例》答记者问中也指出:“全面贯彻实施该条例,有利于保障公民、法人或者其他组织依法获取政府信息,实现人民群众对政府工作的知情权、参与权和监督权。”“首先是能够有效地保证人民群众的知情权。”^②在其他一些国家,信息公开法的立法目的中也大多不见“知情权”的明确规定,但不能说知情权这个术语在法律目的的规定中不存在,就意味着明确地排除或者丢弃了这个概念。

① 周汉华主编:《政府信息公开条例专家建议稿——草案·说明·理由·立法例》,中国法制出版社2003年版,第15页。

② 曹康泰主编:《中华人民共和国政府信息公开条例读本》,人民出版社2007年版,第12、17页。

司法解释制定过程

(1) 制定司法解释的目的及必要性

引言指出,制定该司法解释的目的是“为正确审理政府信息公开行政案件”。其背景在于:《政府信息公开条例》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。”这是行政法规依据《行政诉讼法》的授权,规定的人民法院可以受理的一种新类型行政案件,由此,社会舆论普遍对司法诉讼助推政府信息公开寄予了厚望。条例施行以来,各级人民法院受理的政府信息公开案件逐年增长,不仅成为人民法院行政审判的一个新的增长点,也成为一个新的热点、难点。由于政府信息公开行政案件是一种完全新型的案件,直接的法律依据不多,也非常原则(只有前引条例的一款内容),导致在受理、审理、判决等各个环节面临无规则可依、标准难统一的问题,迫切需要最高人民法院制定司法解释予以指导和规范。因此,在条例颁布之初,最高人民法院即启动相关调研。2009年,经审判委员会讨论决定,正式将起草《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》(以下简称司法解释)列入最高人民法院的司法解释年度立项计划。

具体而言,起草制定该司法解释的必要性体现在以下几个方面:

一是为各级法院提供审判依据和准则。政府信息公开行政案件是一种完全新型的案件,对比《行政诉讼法》的规定,在“具体行政行为”、“合法权益”、“直接利害关系”等概念的理解上有了诸多变化和发展。作为行政法规,条例仅仅(只能)原则性地规定诉权,具体到审理此类案件应遵循何种诉讼程序规则,其受理、审理、判决与一般行政诉讼案件有何区别,都是难以做出规定的。在这种情况下,各地法院的法官只能各行其是,从而导致法制的严重不统一。因此,制定发布相应的司法解释,为各级法院提供统一的依据和准则显然是非常必要的。

二是为保障公民知情权实现提供保障。社会各界普遍对“司法界应该具有一种简便、高效的强制性手段来保障公民知情权的行使或实现”抱有期待,但在实践中,由于缺乏明确的裁判依据和标准,大部分政府信息公开案件都以不予受理、驳回起诉、驳回诉讼请求的方式结案,司法的权威性和公信力大打折扣,社会舆论甚至发出“政府信息公开遭遇诉讼瓶颈”的批评。人民日报载文指出:“围绕政府信息公开诉讼受理标准的司法解释‘千呼万唤不出来’,以致信息公开权利的司法救济基本处于‘不作为’状态。”^①因此,尽早制定出台司法解释顺应民意。

三是为准确理解和执行条例提供一定指引。政府信息公开是服务行政语境下一种全新的行政活动,与传统的干预行政迥然不同,与传统的保密习惯和传统也大异其趣,各级政府和行政机关面对这一“新生事物”难免不甚情愿或者手忙脚乱。条例的立法目的是好的,

① <http://news.163.com/10/0513/03/66HJKRIQ00014AED.html>,最后浏览日期:2010年9月19日。