



国家行政学院 **名师文库**

政府信息公开 实证问题研究

杨小军◎著

国家行政学院出版社

中国政法大学
政法理论研究所

政府信息公开 实证问题研究

王士元等著

中国政法大学出版社



国家行政学院 **名 师 文 库**

政府信息公开 实证问题研究

杨小军◎著

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府信息公开实证问题研究/杨小军著. —北京: 国家行政学院出版社, 2014. 12
ISBN 978-7-5150-1361-9

I. ①政… II. ①杨… III. ①国家行政机关—信息管理—研究—中国 IV. ①D630.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 290402 号

- 书 名 政府信息公开实证问题研究
作 者 杨小军 著
责任编辑 吴蔚然
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010) 68920640 68929037
[http: //cbs. nsa. gov. cn](http://cbs.nsa.gov.cn)
编 辑 部 (010) 68928764
经 销 新华书店
印 刷 北京京华虎彩印刷有限公司
版 次 2014 年 12 月北京第 1 版
印 次 2014 年 12 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 14. 75
字 数 269 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-1361-9
定 价 38. 00 元

目 录

第一章 我国政府信息公开制度的发展	1
一、我国政府信息公开的探索与起步	3
二、我国政府信息公开制度的建立与发展	8
三、我国政府信息公开制度发展的特点	11
第二章 政府信息公开的理论基础	13
一、政府信息公开的理论依据	15
二、知情权	20
第三章 政府信息公开范围问题	31
一、政府信息公开范围的规定	33
二、政府信息公开范围的原则	35
三、完善政府信息公开范围的建议	47
第四章 主动公开政府信息问题	51
一、主动公开政府信息的内容	53
二、主动公开政府信息的方式及其完善	61
三、主动公开政府信息的知情权保护	63
第五章 申请公开政府信息问题	67
一、申请公开政府信息的制度模式	69
二、申请政府信息公开的条件限制	74
三、律师与媒体申请政府信息公开问题	82

第六章 政府信息公开的责任主体问题	87
一、制作政府信息与公开主体	89
二、获得政府信息与公开主体	92
三、特殊政府信息公开的主体	94
第七章 过程性政府信息的公开问题	97
一、过程性政府信息的规定	99
二、过程性政府信息的界定	102
三、过程性政府信息不公开	104
第八章 内部政府信息的公开问题	113
一、内部政府信息的界定	115
二、内部政府信息的公开问题	118
第九章 执法类政府信息的公开问题	125
一、执法类政府信息的公开	127
二、执法类政府信息的不公开	131
三、执法类政府信息不公开的理由和范围	132
第十章 收集与加工政府信息的公开问题	135
一、收集政府信息与公开	137
二、加工政府信息与公开	139
第十一章 他人政府信息的公开问题	145
一、权利人同意	147
二、利益平衡	148
第十二章 历史信息与档案信息的公开问题	153
一、历史信息的公开	155
二、档案信息的公开	158
第十三章 “三安全一稳定”与政府信息公开问题	163
一、“三安全一稳定”与国家秘密关系的理论	165

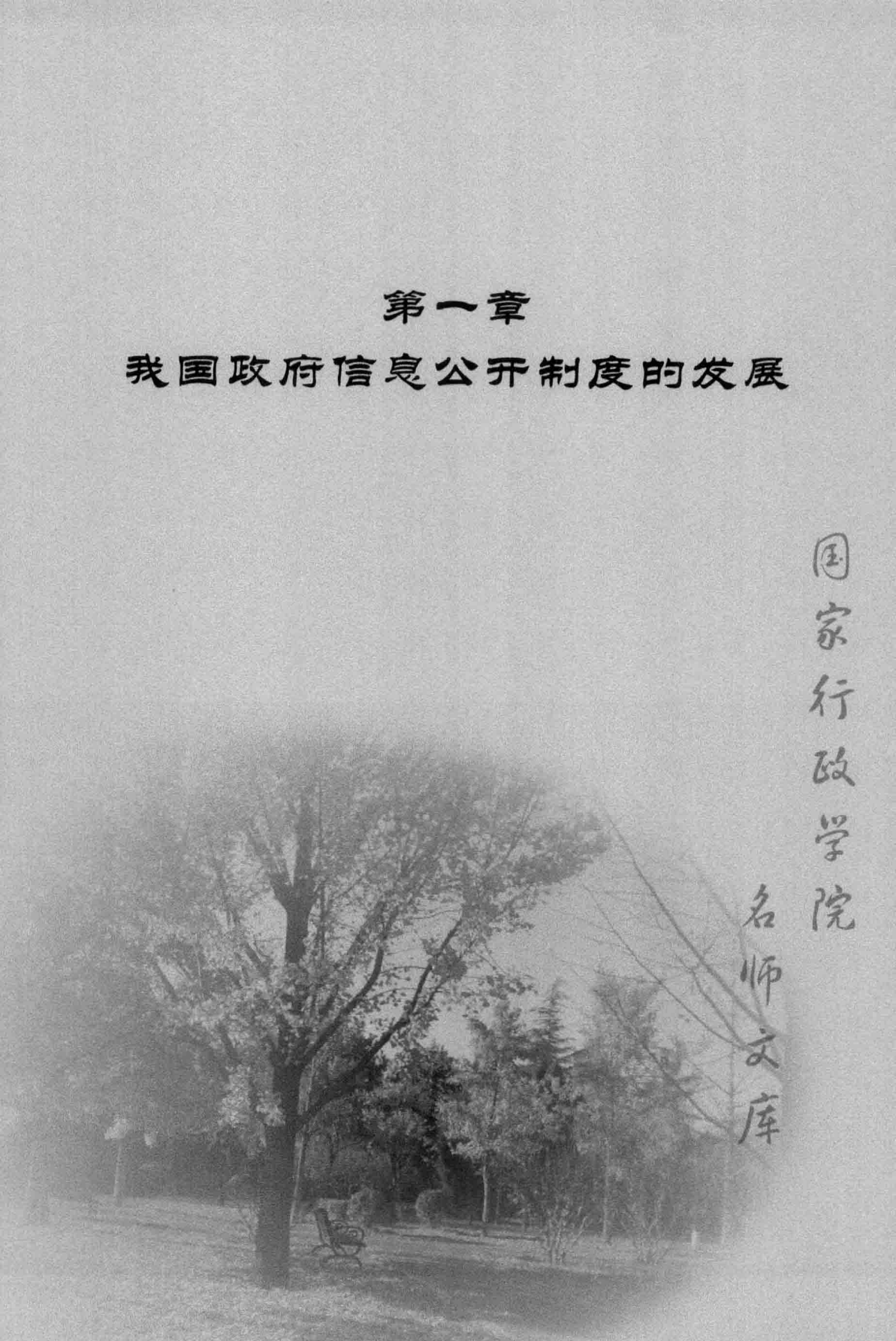
二、“三安全”与国家秘密	166
三、“一稳定”与国家秘密	167
四、“三安全一稳定”与政府信息公开	169
第十四章 政府信息公开的审查问题	171
一、政府信息公开的审查内容	173
二、政府信息公开的审查依据	177
三、政府信息公开的审查程序	180
第十五章 定密行为的法律性质与可诉性	183
一、定密权的性质	185
二、定密争议确定权	186
三、定密行为涉权性分析	187
四、定密行为与国家行为	188
五、定密行为与内部行为	189
六、定密行为可诉性的主要内容	190
附录：政府信息公开的重要规范	193
附录一 中华人民共和国政府信息公开条例	195
附录二 中共中央办公厅 国务院办公厅关于进一步推行政务公开的意见	202
附录三 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	206
附录四 国务院办公厅关于施行《中华人民共和国政府信息公开条例》若干问题的意见	209
附录五 国务院办公厅关于做好政府信息依申请公开工作的意见	213
附录六 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	216
附录七 国务院办公厅关于印发当前政府信息公开重点工作安排的通知	220
附录八 国务院办公厅关于进一步加强政府信息公开回应社会关切提升政府公信力的意见	225
后记	229

第一章

我国政府信息公开制度的发展

国家行政学院

名师文库



《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》）是2008年5月生效实施的，迄今六年多。这么短暂的时间，甚至都称不上“历史”，只可以算是发展的过程吧。但就政府信息公开制度看，还是有内容和过程值得我们关注和研究的。政府信息公开制度的出现，要早于《政府信息公开条例》，或者说，《政府信息公开条例》是我国政府信息公开制度发展过程中的一个标志性产物。它既不是开头，更不是结尾。政府信息公开实践的发展很快，有不少可圈可点的内容和特点。

一、我国政府信息公开的探索与起步

（一）政府信息公开的探索

我国政府信息公开，是逐步探索发展起来的。而且，一开始并不是以“政府信息公开”的名义进行的，而多是以“办事公开”“政务公开”等形式出现的。

1. 1987年10月，中共十三大报告《沿着有中国特色的社会主义道路前进》中，提出了要“提高领导机关活动的开放程度，重大情况让人民知道，重大问题经人民讨论”。这里，首次将“开放”一词用在了党政领导机关活动上。这种开放程度的提高主要表现为两个方面：重大情况让人民知道，重大问题经人民讨论。将党政信息的公开与人民群众参与讨论决策直接联系起来，体现了让人民知晓和让人民参与的基本精神。

2. 1988年，河北省藁城县委、县政府开始了政府信息公开的探索实践，率先提出了公开办事制度、公开办事结果，接受群众监督的“两公开一监督”制度。所谓“两公开一监督”，主要是适用于各级党政机关的一项民主制度。其内容和做法是，通过法定的各种会议，或者定期不定期的座谈会、发布公告和通报

等，及时地公开各个时期各项工作计划及其进展情况，以及某项重大事情处理的程序及结果，发动群众进行监督。1988年3月4日，中共石家庄地委、石家庄地区行署发出《关于在全区广泛深入地推广“两公开一监督制度”的通知》，从此，这一制度成为石家庄地区各级党政机关的基本制度之一，有效地推动了民主化建设的进程。河北省委、省政府于1989年2月发布了《关于增强政务活动透明度的具体实施意见》，推广藁城政务公开工作的经验。

3. 1989年3月，第七届全国人民代表大会第二次会议的政府工作报告《坚决贯彻治理整顿和深化改革的方针》，也提出要增加政务活动的透明度，并要求政府机关“凡处理同广大群众利益直接相关的事情，要积极推行公开办事制度，公开办事结果”。同时，一些行业立法也开始涉及政府信息公开问题。如，1989年2月颁布的《中华人民共和国传染病防治法》（以下简称《传染病防治法》）就要求国务院卫生行政部门应当及时地如实通报和公布疫情，并可以授权省、自治区、直辖市人民政府卫生行政部门及时地如实通报和公布本行政区域的疫情。同年12月颁布的《中华人民共和国环境保护法》（以下简称《环境保护法》）也规定了国务院和省、自治区、直辖市人民政府的环境保护行政主管部门应当定期发布环境状况公报，等等。

（二）政府信息公开制度的起步

政府信息公开制度的起步，是从地方立法和推行基层政务公开制度开始的。

1. 1992年7月，广州市政府颁布了《广州市人民政府公开政务活动试行办法》，这是全国第一个以政府规章形式确立政府信息公开制度的典范。这个法制化的政府信息公开制度，有以下几个特点。

（1）全面规定了政务公开的内容。把政府的政务公开作出全面性规定，是广州市试行办法的一大特点。它明确规定了政务公开的主要内容：适用于广州市人民政府机关各部门及其工作人员，政务公开的若干原则，领导机构和监督实施机构，公开的范围，公开的方式，公开的程序，以及相应的奖惩措施等。

（2）政务公开的内容，除了办事过程和结果以外，还明确了依据公开。即政府机关的业务活动公开是将其职能活动的依据、程序和结果等向社会公开，使政府的业务活动在社会的民主监督下进行。

（3）政务公开的范围被分为“大公开”和“小公开”。与如今的公开范围不同，广州市政府早期的政务公开，分为了向社会的“大公开”和向单位、部门内部的“小公开”。

(4) 政务公开的内容是列举式。即只有该办法明确规定出来的应当公开的事项,才属于公开的事项。实际上,这种列举式确立的就是以公开为例外的原则,只不过该办法列举应当公开的事项更加广泛。在该办法规定的基本原则中,排列第一的原则就是“坚持四项基本原则,保守国家机密”原则。

2. 1997年9月,中共十五大报告明确指出:城乡基层政府机关和基层群众自治性组织都要健全民主选举制度,实行行政和财务公开。村务公开带动了“以村带镇”的政务公开机制,乡镇政务公开逐渐被提上日程。2000年,《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进政务公开制度的通知》正式颁布,政务公开开始在乡镇一级政权机关有组织地开展起来。乡镇政务公开制度,从一开始就有以下特点。

(1) 政务公开的主要内容,是人民群众普遍关心和涉及群众切身利益的事项。该通知明确,乡镇政务公开要从人民群众普遍关心和涉及群众切身利益的实际问题入手,对群众反映强烈的问题、容易出现不公平不公正甚至产生腐败的环节以及本乡镇经济和社会发展的重大问题,都应当公开。其中,重点是财务公开。政务公开的内容主要有四个方面:一是乡镇政府行政管理、经济管理活动的事项;二是与村务公开相对应的事项;三是乡镇政府各部门和派驻地所公开的事项;四是领导干部廉洁自律情况,机关内部财务收支情况,招待费差旅费的开支使用情况,干部交流、考核、奖惩情况,以及机关干部职工关心的其他重要事项。

(2) 与广州市的做法相似,政务公开的范围分为对群众、事业单位公开和对本机关干部公开。这种公开范围方式,虽然现在已经被主动公开和申请公开所取代,但它却是早期政务公开的一个显著特点。

(3) 确立了依法公开的原则。所谓依法公开,是指乡镇政权机关和派驻地所政务公开工作应当依照国家法律、法规和有关政策规定进行。这里,既有对公开内容的依法要求,也有对公开程序的依法要求。在我国政府信息公开制度发展过程中,这是最早提出依法公开原则的。

3. 2001年11月,我国正式加入世界贸易组织(WTO)。世界贸易组织的基本规则之一是透明度规则,我国承诺遵守包括透明度规则在内的世界贸易组织的规则。该透明度规则的适用,也助推了政府信息公开制度的发展和影响。入世以后中央政府和地方政府都根据WTO的要求进行了法律法规的整理、制定和公布工作,并且将许多不符合WTO规则的法律法规进行废止或修订并予以公布。此外,透明度原则的诸如法律公开、统一公正实施以及司法审查等要求,也促进了

政府行政管理制度的改革，如管理方式的改革、行政审批方式的改革以及政务公开的改革等，从而提高了政府运作的透明度，减少了各地方政府的保护主义，为社会经济发展提供了一个可预见的、稳定的法律政策平台，降低了政府行政管理和决策的不确定性和对社会经济活动造成的损害，最终降低了社会各经济实体的运作成本和交易成本。

4. 2002年11月，中共十六大报告进一步明确要求，要认真推行政务公开制度。与此同时，政府信息公开立法的地方浪潮开始了。2002年11月6日，广州市政府率先颁布了《政府信息公开规定》。紧接着，太原市、哈尔滨市政府在2003年也制定颁布了政府信息公开的规定，深圳市政府也制定颁布了《深圳市行政机关业务公开暂行规定》，2004年上海市、成都市、杭州市也陆续制定颁布了政府信息公开规定。以后，重庆市、武汉市、湖北省、辽宁省、江苏省、长春市、贵阳市、河北省、黑龙江省、陕西省等省市都有政府信息公开的地方立法。通过立法确立了政府信息概念、范围、公开方式、程序、监督救济等内容。大量的地方立法，使政府信息公开制度有了一些新的内容和特点。

(1) 在立法上确立了政府信息的概念。在此之前的报告、讲话、文件等，规定的都是政务（公开），或者是政府业务活动（公开）。作为一个法律概念的政府信息被确定下来，还是第一次。例如，《广州市政府信息公开规定》就明确：本规定所称的政府信息，是指各级人民政府及其职能部门以及依法行使行政职权的组织在其管理或提供公共服务过程中制作、获得或拥有的信息。《上海市政府信息公开规定》也指出：本规定所称的政府信息，是指政府机关掌握的与经济、社会管理和公共服务相关的，以纸质、胶卷、磁带、磁盘以及其他电子存储材料等载体反映的内容。这些立法不仅确立了政府信息的法律概念，更为重要的是，从这些概念中我们可以看到，政府信息所涵盖的内涵已经很丰富了，外延也是很宽泛的。

(2) 确立了公开政府信息的方式为主动公开和申请公开。之前所用的对群众公开和单位部门公开的分类法，已经被主动公开和申请公开分类法所替代。这种分类法的变化，不仅是借鉴国际经验的做法，而且也反映出了政府信息公开的本质就是对社会公开的“大公开”。

(3) 明确肯定了公民、法人、其他组织在政府信息公开方面的知情权。以前的规定中，没有对知情权的规定。换言之，公民、法人、其他组织在法律上是否有权获得政府信息，这个问题一直没有明确。地方立法浪潮中的规定，多明确了知情权的法律地位。例如，《广州市政府信息公开规定》规定中，就有保障个

人和组织“知情权”的立法目的，明确规定“个人和组织是公开权利人，依法享有获取政府信息的权利”。《上海市政府信息公开规定》《杭州市政府信息公开规定》《辽宁省政府信息公开规定》《江苏省政府信息公开暂行办法》《河北省政府信息公开规定》《黑龙江省政府信息公开规定》等，都在法律上明确规定赋予个人或者组织有政府信息公开方面的知情权。

(4) 确立了政府信息公开以公开为原则不公开为例外的原则。以公开为原则，还是以不公开为原则，这是政府信息公开的关键性原则。在地方立法浪潮中，很多地方立法都直截了当地规定了以公开为原则。如广州市、上海市、杭州市、武汉市、南京市、南昌市、成都市、郑州市、河北省、辽宁省、江苏省、黑龙江省等政府信息公开办法中，一律明确规定政府信息公开以公开为原则以不公开为例外。

(5) 划定了不予公开的政府信息范围。立法明确不予公开的政府信息范围，是政府信息公开制度中又一个关键性的制度。在地方立法浪潮中，大多明确了不予公开的政府信息范围：一是国家秘密；二是商业秘密或者公开可能导致商业秘密被泄露的；三是个人隐私或者公开可能导致对个人隐私权造成不当侵害的；四是正在调查、讨论、处理过程中的信息；五是与行政执法有关的信息，公开后可能会影响检查、调查、取证等执法活动或者会威胁个人生命安全的；六是法律、法规规定免于公开的其他情形。上述六种例外情形中，第四、第五种情形特别值得关注，在后来的《政府信息公开条例》中没有这两种情形的明确条文，政府信息公开实践中也有此问题。

5. 2004年3月，国务院印发《全面推进依法行政实施纲要》，把行政决策、行政管理和政府信息的公开作为推进依法行政的重要内容，并在国家层面明确了要推进政府信息公开，确立了除涉及国家秘密和依法受到保护的商业秘密、个人隐私的事项外，行政机关应当公开政府信息的制度原则。

6. 2005年3月，中共中央办公厅和国务院办公厅又下发了《关于进一步推行政务公开的意见》，将乡镇一级的政务公开推向县、市、省和中央部门，提出了政府信息公开的概念，并提出要使政务公开成为各级政府施政的一项基本制度；要积极探索和推进政务公开的立法工作，抓紧制定《政府信息公开条例》，条件成熟的地区和部门要研究制定地方性法规或规章，逐步把政务公开纳入法制化轨道。该意见还强调：乡（镇）要重点公开其贯彻落实中央有关农村工作政策，以及财政、财务收支，各类专项资金、财政转移支付资金使用，筹资筹劳等情况。县（市）、市（地）要重点公开本地区城乡发展规划，财政预决算报告，

重大项目审批和实施,行政许可事项办理,政府采购,征地拆迁和经营性土地使用权出让,矿产资源开发和利用,税费征收和减免政策的执行,突发公共事件的预报、发生和处置等情况。省级人民政府及其工作部门要重点公开本地区本部门经济建设和社会发展的相关政策与总体规划,财政预决算报告,行政许可事项的设定、调整、取消以及行政许可事项办理,国有企业重组改制、产权交易等情况。国务院各部门要结合实际,确定公开的重点内容。各地区各部门要编制本地区本系统政务公开内容的详细目录,分类向社会或在单位内部公开。

二、我国政府信息公开制度的建立与发展

我国政府信息公开制度的建立,是以《政府信息公开条例》立法为标志的。

(一) 2007 年国务院颁布了《政府信息公开条例》

2007 年国务院颁布了《政府信息公开条例》,从国家制度层面全面建立了政府信息公开制度。规定了政府信息的概念、政府信息公开的原则、政府信息公开的范围、不予公开政府信息的范围、政府信息公开的方式、政府信息公开的程序、政府信息公开的监督与保障,等等。《政府信息公开条例》的适用对象,不仅是政府机关,还包括法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织公开政府信息的活动。教育、医疗卫生、计划生育、供水、供电、供气、供热、环保、公共交通等与人民群众利益密切相关的公共企事业单位在提供社会公共服务过程中制作、获取的信息的公开,也参照该条例执行。

在《政府信息公开条例》中,没有出现“以公开为原则以不公开为例外”的规定,没有关于个人和组织“知情权”的概念表达,也没有执法信息不公开和正在讨论中的信息不公开的规定。

(二) 政府信息公开的司法实践

在国务院《政府信息公开条例》制定之前,很多地方政府都制定有政府信息公开办法、规定,政府信息公开的司法实践已经开始。如上海市 2004 年发生的董某诉房屋土地管理局房产原始信息公开案等。在《政府信息公开条例》生效后,根据该条例发生的政府信息公开诉讼更加丰富了政府信息公开制度实践。例如,2008 年 5 月 4 日,黄某等五人向湖南省汝城县人民政府递交了《政府信息公开申请书》,请求县政府公布有关原县自来水公司改制情况的调查报告。该申请

遭到了县政府的当场拒绝,理由是:在整个条例中,只规定乡镇企业承包、租赁、拍卖的情况需要公布,并没有涉及国企改革。而且,调查是由汝城县政府经研室——县政府办公室的内设部门所做,其原本为领导决策参考所用,并不能代表政府立场。黄某等人不服,将县政府告上法庭。由于该案是《政府信息公开条例》生效后发生的第一起政府信息公开诉讼案,被称为“政府信息公开第一案”,备受关注,媒体广泛报道,影响很大。

(三) 政府信息公开条例的解释与适用

国务院办公厅对政府信息公开,先后制发了《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》《关于施行〈中华人民共和国政府信息公开条例〉若干问题的意见》《关于做好政府信息依申请公开工作的意见》三个规范性文件。规定了政府机关编制政府信息公开指南和目录,建立健全政府信息公开工作机制及制度规范,以及对适用《政府信息公开条例》若干问题的解释和规定。例如,一事一申请原则,过程性信息的处理问题,申请人生产、生活、科研等特殊需要的相关性原则,重复申请的处理,发布信息的协调机制,等等。进一步完善和细化了政府信息公开制度。

(四) 政府信息公开申请日益增多

除了政府主动大量公开政府信息外,个人或者组织申请政府信息公开的数量也在日益增多,从实践上推动着我国政府信息公开制度的发展。以北京、上海、广州为例:北京市 2008 年政府信息公开申请 3 631 件,2009 年 6 889 件,2010 年 6 996 件,2011 年 11 811 件,2012 年 15 729 件。^①上海市 2008 年政府信息公开申请 14 953 件,2009 年 24 545 件,2010 年 23 970 件,2011 年 26 841 件,2012 年 18 945 件。^②广州市 2008 年政府信息公开申请 256 427 件,2009 年 798 279 件,2010 年 786 380 件,2011 年 10 552 件,2012 年 14 049 件。^③

在申请政府信息公开方面,有些申请案件具有挑战性、开拓性,对于丰富政府信息公开的制度和实践是有意义的。例如,2008 年 6 月,某大学教授组织十位老师和一百多名学生,向全国 31 个省、直辖市、自治区政府信息办公室和财

① 北京市 2008 年、2009 年、2010 年、2011 年、2012 年政府信息公开年报, www.zfxxgk.beijing.gov.cn。

② 上海市 2008 年、2009 年、2010 年、2011 年、2012 年政府信息公开年报, www.shanghai.gov.cn。

③ 广州市 2008 年、2009 年、2010 年、2011 年、2012 年政府信息公开年报, www.gz.gov.cn。

政厅进行财政信息调查,申请各省提供 2006 年的财政信息,他们设计的问卷中共有 113 个问题;2009 年 1 月,律师严某要求国家财政部和发改委公开 4 万亿元经济刺激计划进展情况,及财政预算和决算信息;2010 年 2 月,律师李某向全国 80 个省、市政府申请中央 4 万亿元加地方 26 万亿元投资信息公开,要求公开这些投资项目、建设、实施项目法人、合同交易等具体情况;2010 年 12 月,为了解北京市公务用车的确切数量,律师叶某向北京市公安局、财政局、交通委提交了政府信息公开申请,要求公布北京市各级政府机关、事业单位及其他北京市全额财政拨款单位所购置的公务车辆总数及具体型号清单;2011 年 5 月,清华大学研究生李某为了撰写研究生论文,向商务部、水利部、中国人民银行、文化部、人力资源与社会保障部、环保部、国土资源部、教育部、科技部等 14 个部委申请公开副部长分管部门、兼职状况等信息。

(五) “三公经费”公开

公车、公务接待、公款出国(出境)的花费,即“三公经费”,历来受关注和诟病。2011 年 3 月和 5 月的国务院常务会议决定,在向全国人大常委会报告中央财政决算时,将中央本级的“三公经费”支出情况纳入报告内容,包括 2010 年“三公经费”决算数和 2011 年“三公经费”预算情况;并向社会公开,接受社会监督。之后,中央 98 个部门中,除外交部、港澳办、侨办外,其余 95 个部门公布了其“三公经费”情况,共计 94.7 亿元。此外,北京市、上海市和陕西省也主动公布了本级的“三公经费”情况。

(六) 最高人民法院的司法解释

2011 年 7 月,最高人民法院发布了《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》。该司法解释,是对政府信息公开行政案例审理的解释,同时对理解和适用《政府信息公开条例》以及推动政府信息公开工作,也具有重要法律意义。

(七) 政务公开深入推进

2011 年 8 月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于深化政务公开加强政务服务的意见》,就政务公开提出了进一步的要求。主要包括:创新政务公开方式方法,推行行政决策公开,推进行政权力公开透明运行,加大行政审批公开力度,深入实施政府信息公开条例,着力深化基层政务公开,加强行政机关