

编委会主任 / 祁希元

主 编 / 黄思铭

副主编 / 杨临宏

中华人民共和国 政府信息公开条例

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO
ZHENGFU XINXI GONGKAI TIAOLI GAILUN

概 论

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

编委会主任 / 祁希元

主 编 / 黄思铭

副主编 / 杨临宏

中华人民共和国 政府信息公开条例

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO
ZHENGFU XINXI GONGKAI TIAOLI GAILUN

概 论

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概论/黄思铭主编.
—北京:中国法制出版社,2008.2
ISBN 978-7-5093-0153-1

I. 中… II. 黄… III. 国家行政机关-信息管理
-条例-基本知识-中国 IV. D922.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 019106 号

中华人民共和国政府信息公开条例概论

ZHONGHUARENMINGONGHEGUO ZHENGFU XINXI GONGKAI TIAOLI GAILUN

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/850×1168 毫米 32

印张/12.5 字数/265 千

版次/2008 年 3 月第 1 版

2008 年 3 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978-7-5093-0153-1

定价: 22.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66032584

编辑委员会

顾问	解毅	中共云南省委组织部副部长、云南省人事厅厅长、云南省编办主任
	郭永东	中共云南省纪律检查委员会副书记
	罗国权	云南省人民政府信息产业办公室主任
主任	鲜勇	云南省国家保密局局长
	祁希元	云南省人民政府法制办公室主任
	王建民	云南省人事厅副厅长
副主任	赵志彬	中共云南省纪律检查委员会常委、云南省监察厅副厅长
	吴洪	云南省人民政府信息产业办公室副主任
	范晋昆	云南省国家保密局副局长
委员	黄思铭	云南省人民政府法制办公室副主任、兼职法学教授
	薛丽丽	云南省人事厅培训教育处处长
	唐定文	中共云南省纪律检查委员会综合室主任
主 编	吴道华	云南省人民政府信息产业办公室政策规划处处长
	王琿	云南省人民政府法制办公室综合处处长
	任敏	云南省国家保密局科技处副处长
副主编	杨临宏	云南大学法学院教授、博士生导师
	黄思铭	
	杨临宏	
办公室主任	王琿	

序

云南省人民政府秘书长 丁绍祥

国务院公布施行政府信息公开条例，这是我国社会主义民主和法制建设的一件大事。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，必将对全面推进依法行政、建设法治政府产生积极而深远的影响。

贯彻实施政府信息公开条例，既有利于保障公民、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、表达权和监督权，又有利于充分发挥政府信息对人民群众生产、生活和经济社会活动的服务作用。这是完善监督制约机制，保障公众合法权益，推进阳光政府建设，促进经济社会发展，构建社会主义和谐社会的重大举措。

政府信息公开条例公布后，我省各级政府和政府部门按照国务院和省人民政府的要求，把政府信息公开作为民主法制建设、政治文明建设的一个重要组成部分，认真做了大量实施前的各项准备工作。为了满足学习培训的需要，省人事厅、省监察厅、省政府信息产业办、省国家保密局、省政府法制办等单位组织编写了《中华人民共和国政府信息公开条例概论》一书。希望全省各级行政机关、法律法规授权组织和公共企事业单位工作人员，特别是领导干部，从贯彻十

七大精神、落实科学发展观、坚持执政为民的高度，充分认识实施政府信息公开条例的重要意义，认真学习和把握条例的精神、原则和基本内容，切实搞好条例的执法和监督工作，为全面推进依法行政，建设法治政府作出应有的贡献。

二〇〇八年二月

目 录

第一章 政府信息公开原理	(1)
第一节 政府信息	(1)
一、信息的涵义	(1)
(一) 信息的概念	(1)
(二) 信息的特征	(3)
(三) 信息与相关概念的关系	(4)
二、政府信息	(6)
(一) 政府信息的涵义	(6)
(二) 政府信息的特征	(11)
(三) 政府信息与相关概念的关系	(12)
第二节 政府信息公开	(14)
一、政府信息公开的涵义	(14)
(一) 政府信息公开的概念	(14)
(二) 政府信息公开的种类	(15)
二、政府信息公开的特征	(16)
(一) 政府信息公开主体的广泛性	(16)
(二) 政府信息公开内容的广泛性与特定性	(16)
(三) 政府信息公开方式的多样性与法定性	(17)
(四) 政府信息公开内容的真实性	(17)
(五) 政府信息公开对象的开放性	(18)

三、政府信息公开与相关概念的关系	(19)
(一) 政府信息公开与政务公开	(19)
(二) 政府信息公开与行政公开	(25)
(三) 政府信息公开与政府资讯公开	(25)
四、政府信息公开理由	(26)
(一) 政府信息公开是依法行政的本质要求	(26)
(二) 政府信息公开既是现代行政管理的客观 要求,也是反腐倡廉的需要	(27)
(三) 政府信息公开是保障行政行为公正的重 要条件之一	(28)
第三节 政府信息公开法	(28)
一、政府信息公开法的涵义	(28)
(一) 广义政府信息公开法	(28)
(二) 狭义的政府信息公开法	(29)
二、政府信息公开法的存在和表现形式	(31)
(一) 政府信息公开法在国内法中的存在和 表现	(31)
(二) 政府信息公开法在国际法中的存在和 表现形式	(34)
三、政府信息公开法律关系	(36)
(一) 政府信息公开法律关系的概念	(36)
(二) 政府信息公开法律关系的要素	(36)
(三) 政府信息公开的法律事实	(43)
(四) 政府信息公开法律关系的特征	(44)
四、政府信息公开法与保密法的关系	(44)
第四节 政府信息公开的理论基础	(46)
一、人民主权学说	(46)
(一) 人民主权原则的涵义	(46)

(二) 人民主权原则在宪法中的体现	(47)
二、知情权理论	(48)
(一) 知情权理论的涵义	(48)
(二) 知情权的内容	(49)
(三) 知情权作为政府信息公开的理论基础的 理由	(50)
(四) 宪法对知情权的保障	(55)
三、政府信息公开的经济学基础——信息不对称 理论	(57)
(一) 信息不对称理论的涵义	(57)
(二) 信息不对称理论对政府信息公开的基础性 作用	(58)
第二章 政府信息公开条例的立法背景和立法意义	(60)
第一节 外国政府信息公开的历史	(60)
一、瑞典	(60)
(一) 出版自由、政府信息公开制度的特点	(60)
(二) 《政府组织法》	(61)
(三) 《出版自由法》	(61)
二、美国	(64)
(一) 政府信息公开法律制度的亮点	(64)
(二) 宪法第一修正案	(65)
(三) 行政程序法	(65)
(四) 信息自由法	(66)
(五) 阳光中的政府法	(67)
(六) 其他法律	(68)
三、韩国	(68)
(一) 立法目的、公开原则和适用范围	(68)

(二) 不予公开的信息及对其予以公开的特别规定	(69)
(三) 信息公开的程序	(69)
(四) 行政复议和诉讼程序	(70)
(五) 保障措施	(70)
四、英国	(71)
(一) 政府信息公开制度的特点	(71)
(二) 申请信息公开人的权利	(71)
(三) 公共机关的义务	(71)
(四) 信息公开的例外	(72)
(五) 信息公开的执行体制	(72)
五、日本	(73)
(一) 立法目的	(74)
(二) 适用范围	(74)
(三) 请求公开的程序和行政机关的公开义务	(75)
(四) 不公开的范围	(75)
(五) 部分公开、裁量公开、不确定存在与否	(76)
(六) 行政复议与诉讼	(76)
(七) 保障措施	(76)
(八) 施行研讨	(76)
六、澳大利亚	(77)
(一) 围绕《信息自由法》目的的规定	(77)
(二) 政府信息目录的编制	(77)
(三) 有关文件豁免公开的规定	(79)
(四) 信息公开的审查机制的规定	(79)
七、外国政府信息公开制度的评价	(80)
(一) 从制度的历程上看, 历史悠久, 前慢后快	(80)

(二) 从制度的地域上看, 由点到面, 全球铺开	(81)
(三) 从制度的外力上看, 有越来越多的力量在簇拥着它前进	(81)
(四) 从制度的内容上看, 由简单到系统, 逐步健全	(82)
(五) 从制度的影响上看, 效果渐佳, 有风景这边独好之势	(82)
第二节 国际组织信息公开的回顾	(83)
一、联合国	(83)
(一) 世界人权宣言	(83)
(二) 公民权利和政治权利国际公约	(84)
(三) 关于环境与发展里约热内卢宣言	(84)
(四) 联合国观点与表达自由特别报告人 2000 年的报告	(85)
二、专业国际机构	(85)
(一) WTO 的透明度原则	(85)
(二) 世界银行信息公开政策	(88)
三、区域组织	(90)
(一) 美洲国家组织	(90)
(二) 欧洲国家联盟	(92)
第三节 我国政府信息公开的状况	(94)
一、倡导试点阶段	(94)
(一) 邓小平的号召	(94)
(二) 党的十三大报告的要求	(94)
(三) 河北省藁城市的典型经验	(95)
(四) 地方部分市县的试点	(96)
二、基层推行阶段	(96)

(一) 党的十五大报告的要求	(96)
(二) 在村、乡(镇)推行村务公开和政务公开 ...	(97)
(三) 全国县、市推行政务公开	(99)
三、全面推行阶段	(99)
(一) 国务院颁布《全面推进依法行政实施纲要》	(100)
(二) 地方和部门积极制定政府信息公开的法律制度	(102)
四、健全完善阶段	(104)
(一) 《政府信息公开条例》的公布实施	(104)
(二) 应予重视相关配套法律制度的建设	(104)
(三) 期待我国政府信息公开法的制定	(105)
第四节 我国制定政府信息公开条例的意义	(106)
一、促进市场经济发展	(106)
(一) 市场经济是法制经济	(106)
(二) 市场经济是信息经济	(107)
(三) 市场经济需要政府信息的服务、指导和规范	(107)
二、完善监督制约机制	(108)
(一) 阳光是最好的防腐剂	(108)
(二) 反腐倡廉需要依法公开政府信息	(110)
(三) 《政府信息公开条例》的制定促进了监督制约机制的完善	(110)
三、保障公众合法权益	(111)
(一) 公众合法权益	(111)
(二) 保障公众合法权益是该条例的立法目的 ...	(111)
(三) 《政府信息公开条例》规定的公众合法权益	(112)

四、推进阳光政府建设	(113)
(一) 促进政府信息公开	(113)
(二) 推进政府信息共享	(113)
(三) 推动政府信息服务	(114)
(四) 不断加强阳光政府的制度建设	(114)
五、推动构建社会主义和谐社会	(115)
(一) 社会主义和谐社会	(115)
(二) 促进社会主义民主政治的发展	(115)
(三) 保障公众参与国家事务	(116)
(四) 实现社会公平正义	(116)
(五) 增强政府公共服务职能	(116)
第三章 政府信息公开条例的立法宗旨和适用范围	(118)
第一节 立法宗旨	(118)
一、保障公民、法人和其他组织依法获取政府信息 ...	(118)
(一) 政府信息的属性	(118)
(二) 党中央、国务院的文件、报告中提出 加强政务公开工作	(119)
(三) 法律法规规定的政府信息公开制度	(120)
(四) 统一规范政府信息公开制度	(121)
二、提高政府工作的透明度	(121)
(一) 政府工作透明的实质	(121)
(二) 政府工作透明的意义	(122)
(三) 政府工作透明的举措	(122)
三、促进依法行政	(124)
(一) 依法治国的基本方略	(124)
(二) 依法治国与依法行政	(124)
(三) 依法行政的总体要求	(125)

(四) 依法行政的贯彻实施	(125)
四、充分发挥政府信息对人民群众生产、生活和 经济社会活动的服务作用	(127)
(一) 政府信息对人民群众生产、生活的服务 作用	(127)
(二) 政府信息对经济社会活动的服务作用	(128)
(三) 政府信息对领导科学决策的服务作用	(128)
第二节 适用范围	(128)
一、空间效力范围	(128)
(一) 关于适用中华人民共和国境内的规定	(128)
(二) 关于适用中华人民共和国领域内的规定	(129)
(三) 关于适用香港、澳门特别行政区的规定	(129)
二、时间效力范围	(130)
(一) 法律、行政法规的生效时间	(130)
(二) 法律、行政法规的失效时间	(135)
(三) 法律、行政法规的溯及力	(136)
三、对象效力范围	(136)
(一) 外国信息公开法律对象适用的类型	(137)
(二) 我国政府信息公开条例的对象适用范围	(137)
 第四章 政府信息公开的主体和原则	(142)
第一节 政府信息公开的主体	(142)
一、行政法律关系主体概述	(142)
(一) 行政主体	(142)
(二) 行政法律关系主体	(145)
二、政府信息公开法律关系主体概述	(147)
(一) 政府信息公开法律关系主体	(147)
(二) 政府信息公开立法中关于主体范围的规定	(148)

(三) 政府信息公开权利主体具有无限性	(154)
三、《政府信息公开条例》中关于信息主体的规定 ...	(155)
(一) 政府信息公开的组织领导机关及其职责 ...	(155)
(二) 政府信息公开主管部门及其职责	(157)
(三) 政府信息公开工作机构及其职责	(158)
(四) 政府信息公开义务主体及其职责	(159)
第二节 政府信息公开的原则	(164)
一、政府信息公开的基本原则	(164)
(一) 公正原则	(165)
(二) 公平原则	(167)
(三) 便民原则	(168)
二、政府信息公开的质量原则	(170)
(一) 准确公开原则	(170)
(二) 注重实效原则	(171)
(三) 及时公开原则	(172)
三、政府信息公开的协调原则	(174)
(一) 一致原则	(174)
(二) 平衡原则	(175)
(三) 免费原则	(176)
(四) 审查原则	(177)
四、政府信息公开的安全原则	(179)
(一) 国家安全原则	(179)
(二) 公共安全原则	(180)
(三) 经济安全原则	(182)
(四) 社会稳定原则	(183)
第五章 政府信息公开的范围	(185)
第一节 政府信息主动公开	(185)

一、主动公开的涵义及特点	(185)
(一) 主动公开的涵义	(185)
(二) 主动公开的特点	(186)
二、政府信息主动公开的阻碍因素	(187)
(一) 政府信息的来源及其管理经费	(187)
(二) 政府信息主动公开的阻碍分析	(188)
三、行政机关主动公开政府信息的基本要求	(190)
四、县级以上各级人民政府及其部门重点公开 政府信息的内容	(191)
(一) 管理规范和发展计划、统计方面的政 府信息	(191)
(二) 公共资金使用和监督方面的政府信息	(192)
(三) 与公众密切相关的重大事项方面的政府 信息	(194)
(四) 政府机构和人事方面的政府信息	(196)
五、设区的市级人民政府、县级人民政府及其部门 重点公开政府信息的补充规定	(197)
六、乡(镇)人民政府重点公开政府信息的内容	(199)
(一) 主要考虑因素	(199)
(二) 应当主动公开的重点内容	(200)
第二节 政府信息依申请公开	(204)
一、依申请公开的涵义和指导思想	(204)
(一) 依申请公开的涵义	(204)
(二) 依申请公开的指导思想	(205)
二、依申请公开的意义和原则	(205)
(一) 设定依申请公开制度的意义	(205)
(二) 依申请公开的原则	(206)
三、依申请公开制度的主要内容	(207)

(一) 申请公开政府信息的方式	(207)
(二) 答复申请的期限	(208)
(三) 征求第三方意见	(208)
(四) 申请公开政府信息的收费	(208)
(五) 政府信息公开申请的答复	(208)
四、主动公开和依申请公开的关系	(209)
(一) 两者的主要区别	(209)
(二) 两者的联系	(210)
第三节 政府信息公开的审查制度	(210)
一、政府信息发布保密审查机制和不予公开政府 信息范围	(210)
(一) 概述	(210)
(二) 政府信息发布保密审查机制	(211)
(三) 国外不予公开政府信息范围的规定	(212)
(四) 我国不予公开政府信息范围的规定	(213)
二、行政机关不能确定政府信息是否可以公开时 的处理程序	(216)
三、政府信息公开的审查	(217)
(一) 基本要求	(217)
(二) 管理机构	(217)
(三) 审核、审查程序	(219)
(四) 发文单和表式的配套	(219)
四、政府信息的保密管理	(220)
(一) 对国家秘密载体的管理	(220)
(二) 对涉密人员的管理	(221)
(三) 政府信息的保密工作方法	(222)