



李广宇

政府信息公开
判例百选

人民法院出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府信息公开判例百选 / 李广宇著. —北

京: 人民法院出版社, 2013. 9

ISBN 978 - 7 - 5109 - 0782 - 1

I. ①政… II. ①李… III. ①国家行政机关—信息管理—行政诉讼—案例—中国 IV. ①D922. 105

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 219419 号

政府信息公开判例百选

李广宇 著

责任编辑 姜 峤

出版发行 人民法院出版社

地 址 北京市东城区东交民巷 27 号(100745)

电 话 (010)67550573(责任编辑) 67550558(发行部查询)
65223677(读者服务部)

网 址 <http://courtpress.chinacourt.org>

E-mail courtpress@sohu.com

印 刷 世纪千禧印刷(北京)有限公司

经 销 新华书店

开 本 A5

字 数 336 千字

印 张 13. 75

版 次 2013 年 10 月第 1 版 2013 年 10 月第 1 次印刷

书 号 978 - 7 - 5109 - 0782 - 1

定 价 79. 00 元

版权所有 侵权必究

目录

① 合法权益

徐云宝诉江山市国土资源局案

1

② 利害关系

陆某某诉富阳市人民政府东洲街道办事处案

13

③ 申请内容明确

朱小燕诉杭州市人民政府案

21

④ 申请形式

姚运达等诉深圳市规划和国土资源委员会案

34

⑤ 一事一申请

夏楚辉诉揭阳市物价局案

47

⑥ 先收费后公开

陈啸蝶诉上海市规划和国土资源管理局案

59

⑦ 三需要

申阁诉广州市花都区花山镇人民政府案

75

⑧ 申请人资格

丰盛大厦业主委员会诉温州市房产管理局案

91

⑨ 公益诉讼

中华环保联合会诉贵州省修文县环境保护局案

100

⑩ 书面答复

孙其政诉扬州市江都区人民政府案

109

⑪ 告知获取途径

王某诉上海市某管理局案

116

⑫ 说明理由

吕连兴诉杭州市江干区人民政府案

123

⑬ 迟延答复

李健雄诉广东省交通运输厅案

137

⑮ 不主动公开的可诉性

关和瑜诉国家食品药品监督管理局案

147

⑯ 主动公开与申请公开

许育进、许珍运、许育者诉瑞安市国土资源局案

156

⑰ 征求第三方意见

北京北方国讯通讯有限责任公司诉北京市海淀区人民政府案

167

⑱ 政府信息

李某诉四川省教育厅案

176

⑲ 信息不存在

乔某某、汤某某诉上海市人力资源和社会保障局案

189

⑳ 国家秘密

陈晓兰诉上海市卫生局案

202

㉑ 商业秘密

赵正军诉郑州市物价局案

217

㉒ 申请公开个人信息

戴绍国等 17 人诉甘肃省人力资源和社会保障厅案

229

㉔ 历史信息

杨宗才诉湖南省城步苗族自治县人民政府案
243

㉕ 过程信息

徐志豪诉广州市规划局案
255

㉖ 档案信息

黄远龙诉北京市西城区住房和城乡建设委员会案
271

㉗ 卷宗阅览

袁裕来诉安徽省人民政府案
293

㉘ 重复公开

武钟智诉丹阳市规划局案
304

㉙ 区分处理

张迺坤诉上海市人力资源和社会保障局案
311

㉚ 公开义务主体

徐某某诉上海市黄浦区住房保障和房屋管理局案
327

㉛ 特殊审理方式

项某某诉上海市发展和改革委员会案
345

㉓ 重新审理

吴怀松等诉宿迁市宿豫区顺河镇人民政府案

358

㉔ 形式审查

胡玮诉上海市人民政府案

370

㉕ 课予义务判决

裴松法诉杭州市萧山区闻堰镇人民政府案

385

㉖ 驳回诉讼请求

庄月萍等诉江苏省镇江市国土资源局案

398

附 录

405

1 合法权益

徐云宝诉江山市国土资源局案

一审：浙江省江山市人民法院(2011)衢江行受初字第2号

二审：浙江省衢州市中级人民法院(2011)浙衢行终字第25号

案 情

起诉人：徐云宝。

徐云宝向江山市国土资源局提出政府信息公开申请遭拒，遂向江山市人民法院提起诉讼。

裁 判

江山市人民法院一审认为：公民、法人或者其他组织认为行政机关不依法履行政府信息公开义务的，可以向上级行政机关、监察机关或者政府信息公开工作主管部门举报。而只有行政机关在政府信息公开工作中的具体行政行为侵犯公民合法权益的，才可以依法提起行

政诉讼。故起诉人的起诉不符合《行政诉讼法》所规定的起诉资格,法院不予受理。依照《行政诉讼法》第十一条、第四十一条、第四十二条的规定,裁定对徐云宝的起诉不予受理。徐云宝不服,提出上诉。

徐云宝上诉称,江山市国土资源局不作为行为属于行政诉讼受案范围,根据《行政诉讼法》第二条、《政府信息公开条例》第三十三条及《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》第一条规定,其有权提起行政诉讼。请求二审法院撤销原审裁定,支持上诉人的诉讼请求。

衢州市中级人民法院二审认为:根据2011年8月13日起施行的《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》第一条第一款第一项规定,公民、法人或者其他组织向行政机关申请获取政府信息,行政机关拒绝提供或者逾期不予答复的,申请人以该具体行政行为侵犯其合法权益为由依法提起行政诉讼的,人民法院应当受理。本案中,上诉人徐云宝以被上诉人江山市国土资源局未履行政府信息公开法定职责为由提起行政诉讼,属于行政诉讼受案范围。原审法院裁定不予受理,适用法律错误,应予纠正。据此,依照《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》第六十八条之规定,裁定撤销一审不予受理裁定,指令一审法院立案受理。

评 析

本案涉及对政府信息公开诉讼中的“合法权益”应当怎样理解。实践中有一种观点认为,《行政诉讼法》所保护的“合法权益”仅指人

身权、财产权,涉及公民其他权利的行政行为,是被排除在受案范围之外的(直接的论据就是《行政诉讼法》第十一条第一款第八项关于“认为行政机关侵犯其他人身权、财产权的”之表述),因此,只有当政府信息公开工作中的具体行政行为侵犯其人身权、财产权的时候,公民、法人或者其他组织才能寻求法律救济。换句话说,原告起诉要求信息公开的权利基础还是因其人身权、财产权等受损事由,一般意义上的民主监督不应纳入,即法院应按一般履行法定职责类案件的受案范围标准来把握。这种观点在司法系统不无市场,不少政府信息公开案件即依这种认识裁定不予受理或者驳回起诉。例如,任某诉郑州市城市规划局和郑州市城建档案馆拒绝公开政府信息一案,法院就以“没有证据证明其诉讼请求涉及行政机关侵犯其人身权、财产权”为由驳回了原告的起诉。而在本案中,一审法院也认为,公民、法人或者其他组织认为行政机关不依法履行政府信息公开义务的,可以向上级行政机关、监察机关或者政府信息公开工作主管部门举报,只有行政机关在政府信息公开工作中的具体行政行为侵犯公民合法权益的,才可以依法提起行政诉讼。但是,这种理解是存在问题的。

一、《行政诉讼法》对于合法权益的规定

《行政诉讼法》第二条规定:“公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益,有权依照本法向人民法院提起诉讼。”单从字义理解,《行政诉讼法》对权利保护的的范围的确是非常广泛的,也就是说,凡是“合法权益”受到具体行政行为侵犯的,均可依照本法提起行政诉讼。但是,在《行政诉讼法》随后的具体规定上,权利保护的的范围却远非“无所不包”。第十一条

第一款对受案范围的八项肯定列举,仅仅限于“人身权、财产权”这两种具体权利。时任全国人大常委会副委员长、法制工作委员会主任的王汉斌在《关于〈中华人民共和国行政诉讼法(草案)〉的说明》中对此的解释是:“考虑我国目前的实际情况,行政法还不完备,人民法院行政审判庭还不健全,行政诉讼法规定‘民可以告官’,有观念更新问题,有不习惯、不适应的问题,也有承受力的问题,因此对受案范围现在还不宜规定太宽,而应逐步扩大,以利于行政诉讼制度的推行。”

所谓“逐步扩大”,体现于两方面的制度设计。

首先,立法者没有像对待抽象行政行为和内部行政行为那样,一律将涉及公民非人身权、财产权的行政行为从受案范围中明确排除,而是选择了模糊性排除,即《行政诉讼法》只明确规定涉及行政相对人人身权、财产权的具体行政行为作为行政诉讼受案范围,而对涉及公民非人身权、财产权的行政行为(如政治权利、受教育权利等)的行政行为,既未列入,也未排除出人民法院的行政诉讼受案范围。甚至有学者指出,即便《行政诉讼法》第十一条第一款第八项使用“侵犯其他人身权、财产权”这样的表述,也并不意味着前七项行为所涉及的只是人身权、财产权,也不意味着前述七项行为如涉及相对人人身权、财产权以外的权益,如政治权、劳动权、文化权、受教育权等,均不能起诉,均不属行政诉讼受案范围。

其次,《行政诉讼法》第十一条第一款关于受案范围的列举,只是《行政诉讼法》对于受案范围规定的一部分内容,并非全部。该条第二款紧接着规定:“除前款规定外,人民法院受理法律、法规规定可以提起诉讼的其他行政案件。”这一条款将未来的扩大,授权给单行的法律、法规来作出规定。按照时任全国人大常委会法制工作委员会民

法室主任胡康生的解读,“这为逐步扩大人民法院受理除人身权、财产权以外的其他方面的行政案件的范围,留有充分灵活的发展余地”。

二、《政府信息公开条例》中的合法权益

《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。”作为一部行政法规,《政府信息公开条例》作出的这一诉权规定,正是基于《行政诉讼法》第十一条第二款的授权,事实上,也使这一“休眠”条款在将近二十年之后终于得以激活。值得注意的是,在规定政府信息公开诉讼的诉权时,《政府信息公开条例》第三十三条第二款沿用了《行政诉讼法》第二条关于“合法权益”的保护,并没有将“合法权益”局限在人身权和财产权方面。那么,行政机关在政府信息公开工作中的具体行政行为会侵犯公民、法人或者其他组织的哪一类“合法权益”呢?这要分析《政府信息公开条例》具体设定的权利义务。

《政府信息公开条例》第一条开宗明义规定:“为了保障公民、法人和其他组织依法获取政府信息……”第六条规定:“行政机关应当及时、准确地公开政府信息。”第二十四条规定:“行政机关收到政府信息公开申请,能够当场答复的,应当当场予以答复。行政机关不能当场答复的,应当自收到申请之日起15个工作日内予以答复。”从以上规定来看,条例设定了行政机关公开政府信息的义务,相应地,也赋予了公民、法人和其他组织“依法获取政府信息”的权利。这种权利显然超出了人身权和财产权的范畴。普遍认为,“依法获取政府信

息”的权利,就是所谓的“知情权”(也被称作“信息权”或者“公开请求权”)。

有研究者提出,《政府信息公开条例》第一条并没有在“依法获取政府信息”之后加上“权利”的字样,因此不应当把“依法获取政府信息”理解为该条例所保护的一种公民权利;况且,作为行政法规,也无权对公民的基本权利作出规定。这种理解失之机械。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的目的规定中不存在,就意味着明确地排除了或者丢弃了这个概念。日本学者盐野宏说:“关于知情权,在政府保存、持有的信息的公开请求权这种意义上,尚未出现最高法院判决,关于知情权这个术语的理解,学说上也未必达成一义性理解,基于这些原因,没有被收入目的规定之中。但是,这并不意味着《信息公开法》明确地排除了或者丢弃了知情权这个概念,也不能说因为知情权这个术语在法律的目的规定中不存在,所以与存在这种概念的场所相比较,在解释论上,公开范围就会变得狭窄。在《信息公开法》之下,作为法解释学而展开知情权论,本来就是可能的。”时任国务院法制办公室副主任的张穹在就《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。”并且强调,“首先是能够有效地保证人民群众的知情权”。可以说,《政府信息公开条例》规定“保障公民、法人和其他组织依法获取政府信息”,并非没有宪法依据,也并非在以行政法规创设权利(事实上,我国《立法法》并没有禁止行政法规创设权利)。

还有研究者提出,《政府信息公开条例》仅创设了政府信息公开

的义务,这一义务并不必然导致知情权受到法律保护。但是,权利和义务是法律最为核心的内在构成要素。没有权利也就没有义务。法律义务和法律权利共同构成法律的基本内容。另外,法律权利和法律义务,既可以规定在或设定在法律规范中,也可以隐含在法律规范中。

基于以上分析,我们可以得出以下结论:《政府信息公开条例》所保护的“合法权益”,是指公民、法人和其他组织依法获取政府信息的权利。行政机关如果不履行《政府信息公开条例》规定的信息公开义务,就构成对公民、法人和其他组织合法权益的侵犯,后者就可以依据该条例的规定,依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

三、司法解释中的合法权益

《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》第一条第一款规定:“公民、法人或者其他组织认为下列政府信息公开工作中的具体行政行为侵犯其合法权益,依法提起行政诉讼的,人民法院应当受理:(一)向行政机关申请获取政府信息,行政机关拒绝提供或者逾期不予答复的;(二)认为行政机关提供的政府信息不符合其在申请中要求的内容或者法律、法规规定的适当形式的;(三)认为行政机关主动公开或者依他人申请公开政府信息侵犯其商业秘密、个人隐私的;(四)认为行政机关提供的与其自身相关的政府信息记录不准确,要求该行政机关予以更正,该行政机关拒绝更正、逾期不予答复或者不予转送有权机关处理的;(五)认为行政机关在政府信息公开工作中的其他具体行政行为侵犯其合法权益的。”

本条的导语中沿用了《行政诉讼法》第二条、第四十一条以及《政府信息公开条例》第三十三条第二款关于“合法权益”的表述。在随

后的列举规定中,将不服行政机关拒绝提供政府信息、逾期不答复政府信息公开申请、不按要求的内容或法定适当形式提供政府信息、不更正不准确的政府信息记录等有可能侵犯公民、法人和其他组织合法权益的政府信息公开工作中的诸种具体行政行为直接纳入政府信息公开行政诉讼的受案范围。按照其内在逻辑,可以作出这样的理解:第一,这里的“合法权益”并非仅指“人身权、财产权”;第二,这里列举的各种可诉行为本身就构成了合法权益被侵犯的可能性和司法审查的可得性,并非要在此之外还要附加一个条件或者前提。

四、对本案的讨论

本案中,一审法院认为:“只有行政机关在政府信息公开工作中的具体行政行为侵犯公民合法权益的,才可以依法提起行政诉讼。”单从字面来说,这句话与法律规定并不相悖。问题在于,一审裁判对“合法权益”作了限缩性解释,并没有将“行政机关不依法履行政府信息公开义务”看作是对公民、法人或者其他组织合法权益的侵犯,因而得出此种情形下只能“向上级行政机关、监察机关或者政府信息公开工作主管部门举报”的结论,最终错误地裁定驳回起诉人徐云宝的起诉。二审法院准确理解了《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》第一条第一款规定的精神,认为“上诉人徐云宝以被上诉人江山市国土资源局未履行政府信息公开法定职责为由提起行政诉讼,属于行政诉讼受案范围”,并裁定撤销一审不予受理裁定,指令一审法院立案受理,适法准确,处理得当。

相关案例

与“合法权益”近似,在一些政府信息公开案件中,有的法院还习惯以“对起诉人的权利义务不产生实际影响”为由,裁定不予受理或者驳回起诉。我们以安徽省全椒县城东园艺研究所诉滁州市人民政府案(一审:滁州市中级人民法院[2011]滁行审初字第0004号。二审:安徽省高级人民法院[2011]皖行终字第00023号)为例,略作讨论。

一、案情与裁判

2010年9月17日,全椒县城东园艺研究所向滁州市中级人民法院提起行政诉讼,请求判令滁州市人民政府依法公开《滁全路拓宽改造实施方案》及其相关拆迁审批等政府信息。

滁州市中级人民法院一审认为:滁全路拓宽改造实施方案系滁州市人民政府的决策,该方案形成和审批的具体材料不属于应公开的政府信息范围,对起诉人的权利义务不产生实际影响,起诉人的请求不属于行政诉讼受案范围。起诉人请求公开拆迁许可证等拆迁行为行政审批手续,应向负责具体拆迁工作的政府部门申请,其起诉滁州市人民政府,被告主体不适格。依照《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》第一条第二款第六项、第四十四条、第六十三条第一项之规定,裁定不予受理。

全椒县城东园艺研究所上诉称:起诉人申请滁州市人民政府提供与其有关的政府信息,滁州市人民政府不予答复,起诉人提起诉