

政府信息公开 一本通

ZHENGFU XINXI GONGKAI YIBENTONG

王学堂 编著

· 案例释法 · 逐条解读 ·

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

政府信息公开条例的施行，对于推进政务公开，保障人民群众依法获取政府信息，建设法治政府、透明政府等发挥了积极作用。随着政府信息公开条例的实践，政府信息公开也遇到了一些新情况、新问题。本书以政府信息公开条例法条为主线，结合作者对条例内容及其相关法律、司法解释、部门规章的深入理解和二十余年的实务工作经验，综合司法裁判案例对政府信息公开条例进行逐条释义，供政府信息公开工作者和广大民众了解、学习和参考。



中国法制出版社
官方微信

上架建议 信息公开·法律实务

ISBN 978-7-5216-1890-7



9 787521 618907 >

定价：69.00元

政府信息公开 一本通

ZHENGFU XINXI GONGKAI YIBENTONG

王学堂 编著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

政府信息公开一本通 / 王学堂编著. —北京: 中国法制出版社, 2021. 7

ISBN 978 - 7 - 5216 - 1890 - 7

I. ①政… II. ①王… III. ①国家行政机关 - 信息管理 - 案例 - 中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2021) 第 095965 号

责任编辑: 谢 雯

封面设计: 周黎明

政府信息公开一本通

ZHENGFU XINXI GONGKAI YIBENTONG

编著/王学堂

经销/新华书店

印刷/三河市国英印务有限公司

开本/880 毫米 × 1230 毫米 32 开

版次/2021 年 7 月第 1 版

印张/17.5 字数/432 千

2021 年 7 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5216 - 1890 - 7

定价: 69.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码 100031

传真: 010 - 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 010 - 63141792

市场营销部电话: 010 - 66033393

邮购部电话: 010 - 66033288

(如有印装质量问题, 请与本社印务部联系调换。电话: 010 - 66032926)

序

政府信息公开是一项有利于保障公民知情权、参与权、表达权和监督权，加强对行政权力制约与监督的制度安排。2008年5月1日《中华人民共和国政府信息公开条例》实施，标志着政府信息公开制度正式登上历史舞台。虽然这只是一部行政法规，但其意义却不能低估。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，是行政法治发展道路上的重要里程碑。

政府信息公开是现代法治国家确认公民知情权的结果，是与知情权相对应的政府的法律义务。政府信息公开条例的制定与实施不仅是规范信息公开制度、建设阳光政府和法治政府的重要举措，更为保护公民知情权提供了法律依据。历经十余年施行至今，广大行政机关每年需要处理的政府信息公开申请数量在50万件左右。这也就意味着，广大行政机关每年作出约50万个正式的政府信息公开处理决定。这50余万个政府信息公开处理决定，成为政府信息公开处理决定类型的超级试验场，各种可能的处理决定类型，基本上都已经在实践中出现过了。海量的政府信息公开处理决定，以及海量的政府信息公开诉讼案件判决，为政府信息公开处理决定提供了足够丰富的实践基础。^①

^① 后向东：《论政府信息公开处理决定类型化》，载《行政法学研究》2019年第4期。

2 政府信息公开一本通

新修订的政府信息公开条例自2019年5月15日起施行以来，好评如潮。新条例扩大了主动公开范围、规范了依申请公开程序，将许多行之有效的经验和做法上升为法律规定，增强了制度的针对性、可操作性和实效性，给行政机关政府开展信息公开工作带来了便利。但各级政府信息公开工作部门在政府信息公开答复、行政复议、行政诉讼过程中仍遇到了不少问题。

2007年8月，我从区法院调入区政府法制局，在第一线接触了信息公开工作，处理了12年来区政府层面的所有政府信息公开申请、行政复议和行政诉讼，积累了第一手素材。行政机关应当保障公民的知情权，但申请政府信息公开的权利有时会沦为个别申请人或者部分群体性申请人要求上级行政机关对下级行政机关施压、以谋求超出合法合理范围利益的筹码，严重扰乱了行政管理秩序，影响社会和谐稳定。个别当事人申请政府信息公开的主要目的不再是满足知情权，而是通过申请政府信息公开为相关案件收集证据，或通过提起大量信息公开申请来施加压力，从而谋求与知情权无关的其他实体权益。

从司法角度看，政府信息公开案件数量由少到多，案件类型日趋多元，所涉领域不断拓展。近年来，该类案件已经成为人民法院最主要的行政案件类型之一。

基于对目前政府信息公开司法、行政复议以及申请办理实务的研究，有了要编写这本政府信息公开工具书的动因。以司法案例为视角，及时了解、掌握人民法院政府信息公开司法案例中的法律适用标准，对于依法做好政府信息公开工作大有裨益。对政府机关而言，详细梳理出政府信息依申请公开受理主体、受理方式、登记、审查、答复、归档和办理流程标准，将条例中的原则性要求进一步

标准化、具体化、明晰化，确保公众通过“依申请公开”渠道可知、可感、可量化是其任务之一。

《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确提出“全面推进政务公开。坚持以公开为常态、不公开为例外原则”，行政机关应当严格依照政府信息公开条例的规定，紧紧围绕党和政府中心工作和公众关切，做好政府信息公开工作。继续加强对政府信息公开相关规范性文件的培训学习，统一各级行政机关政府信息公开部门工作人员的法律理解和认识。完善依申请公开工作的管理和服 务，统一和规范政府信息公开答复文书样式，严格遵守法定的答复期限，认真核对信息公开申请事项和答复内容，做到有问必有答，所答即所问。

广大公务员特别是政府信息工作人员有必要完整、准确、深入地了解学习有关内容，以提高相关行为的自觉性、准确性和针对性，提高工作水平，这就需要一本工具书。

本书的特点如下：

一是逐条进行了解读，对条文重点内容、修订前后的差异进行了提示；

二是收录了目前政府信息公开领域的常用政策、司法解释，方便查找；

三是对最高人民法院审理的政府信息公开案例进行了整理，为了方便读者检索，还将案号一并进行了收录，较好地满足了读者的专业研究要求；

四是对地方法院审理的典型信息公开案例进行了收集与整理，以更好地指导基层工作实践；

五是结合基层政府信息公开处理实务需要，对相关案例、工作

4 政府信息公开一本通

实务进行了收录，以方便基层读者工作需要。

由于个人法律水平有限，资料收集难免有缺漏，对案例的理解可能不到位，敬祈读者指正。

王学堂

2021年7月

于佛山

目 录

第一章 总 则	1
第一条 【立法宗旨】	1
第二条 【政府信息的定义】	13
第三条 【组织领导】	25
第四条 【工作机构及职责】	38
第五条 【基本原则】	45
第六条 【信息公开的及时与准确】	55
第七条 【信息公开的逐步增加原则】	60
第八条 【政府信息规范标准信息化管理】	64
第九条 【监督批评建议权】	70
第二章 公开的主体和范围	72
第十条 【政府信息公开的主体】	72
第十一条 【政府信息的准确一致性原则】	87
第十二条 【政府信息公开指南和目录】	90
第十三条 【信息公开的方式】	92
第十四条 【不予公开的政府信息】	98
第十五条 【第三方合法权益信息豁免】	120
第十六条第一款 【内部事务信息】	129
第十六条第二款 【过程性信息】	144
第十七条 【政府信息公开审查机制】	178

2 政府信息公开一本通

第十八条	【政府信息管理动态调整机制】	180
第三章	主动公开	182
第十九条	【主动公开】	182
第二十条	【行政机关主动公开的事项范围】	200
第二十一条	【市县乡政府的公开范围】	201
第二十二条	【主动公开内容的不断增加】	217
第二十三条	【政府信息公开的途径】	221
第二十四条	【政府信息公开平台】	223
第二十五条	【政府信息公开场所】	226
第二十六条	【主动公开的时限】	248
第四章	依申请公开	250
第二十七条	【依申请公开】	250
第二十八条	【便利政府信息获取】	257
第二十九条	【申请获取政府信息的方式】	258
第三十条	【告知补正】	277
第三十一条	【收到政府信息公开申请的时间】	290
第三十二条	【征求第三方意见】	302
第三十三条	【答复时限】	319
第三十四条	【多机关共同制作的政府信息】	329
第三十五条	【信息公开申请权的滥用】	330
第三十六条	【信息公开的答复方式】	348
第三十六条第一项	【已主动公开信息的答复】	351
第三十六条第二项	【可公开信息的答复方式】	352
第三十六条第三项	【不予公开的答复】	361
第三十六条第四项	【信息不存在的告知】	363
第三十六条第五项	【非本机关信息的答复】	394

第三十六条第六项	【不予重复处理】	406
第三十六条第七项	【工商不动产登记信息查询】	417
第三十七条	【政府信息的区分处理】	424
第三十八条	【提供信息的现有性】	429
第三十九条	【分渠道处理】	441
第四十条	【提供政府信息的具体形式】	460
第四十一条	【自身信息的更正】	470
第四十二条	【信息公开的费用收取】	476
第四十三条	【特殊公民的帮助】	477
第四十四条	【申请主动公开制度】	478
第四十五条	【信息公开工作制度】	479
第五章 监督和保障		480
第四十六条	【信息公开考核评议制度】	480
第四十七条	【日常监督检查制度】	481
第四十八条	【定期培训】	483
第四十九条	【信息公开工作年度报告】	483
第五十条	【年度报告的内容】	484
第五十一条	【救济途径】	488
第五十二条	【处分规定】	508
第五十三条	【法律责任】	511
第六章 附 则		516
第五十四条	【具有管理公共事务职能的组织适用 本条例】	516
第五十五条	【公共企事业单位不适用本条例】	521
第五十六条	【生效时间】	523

4 政府信息公开一本通

附 录	531
中华人民共和国政府信息公开条例	531
(2019 年 4 月 3 日)	
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	544
(2011 年 7 月 29 日)	
后 记	549

第一章 总 则

第一条 【立法宗旨】^① 为了保障公民、法人和其他组织依法获取政府信息，提高政府工作的透明度，建设法治政府，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，制定本条例。

◆ 解读

本条是关于政府信息公开条例立法目的的规定。立法目的条款是对制度作用、功能与价值的概括。新条例将“促进依法行政”调整为“建设法治政府”。推行政府信息公开是提高政府科学执政、民主执政、依法执政能力，构建社会主义和谐社会的必然要求，是推进社会主义民主建设法治政府的重要举措，是建立行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政体制的重要内容。政府信息的公开拓宽了群众参政议政的渠道，加强了对政府行政行为的监督，推进了行政机关依法行政，密切了政府与人民群众的关系，促进了勤政廉政建设，得到了人民群众的拥护和支持。

本条例的立法目的包括以下四个方面：一是保障公民、法人和其他组织依法获取政府信息。二是提高政府工作的透明度。我国是人民民主专政的社会主义国家，一切权利属于人民，人民通过各种

^① 本文条旨为编者所加。

2 政府信息公开一本通

方式和途径管理国家事务、经济建设、文化事业和社会事务。一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持，经常保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督，努力为人民服务。三是建设法治政府。党的十八大把法治政府基本建成确立为到2020年全面建成小康社会的重要目标之一，意义重大、影响深远、任务艰巨。四是充分发挥政府信息对经济社会活动和人民群众生产、生活的服务作用。政府信息公开是转变政府职能、深化行政管理体制改革的重要举措，是推动政府信息资源开发应用、实现国家信息化发展战略的基础，是维护人民群众利益、构建社会主义和谐社会的必然要求，具有深远的政治意义、社会作用和经济价值。

《中华人民共和国政府信息公开条例》于2017年6月启动首次大修，2019年4月15日国务院公布了修订后的条例，并明确自2019年5月15日起施行。新条例从原来的38条增加到56条，将该项法律制度实施10多年来的实践经验进行了全面总结，解释、修正了原有规则，在部分章节上进行了功能再造。条例总则部分根据整个条例的理论逻辑和框架结构，重新进行了优化设计，对一些基础性的概念和基本要求作出明确规定，理顺了政府信息公开工作机制。

新条例调整了条例的立法目的。立法目的条款是对制度作用、功能与价值的概括。新条例第一条将“促进依法行政”调整为“建设法治政府”，依法行政只是对政府行政工作的一项基本要求，本次修订提高了工作标杆，强调了政府信息公开制度的工具性作用，在于促使行政机关优质高效地为公民和社会提供公共服务，追求法治政府的境界，是一个基本价值理念的大提升。本次修订，对公开范围和申请进行了一定幅度的限缩，会对信息公开制度未来的发展产生制约。本次修订重点针对实践突出问题，充分吸收了理论

研究的新成果，适时将经过实证检验的规范性文件和司法解释有关内容吸收到条例中，使得条例更加完整，实践可操作性更强，体现了行政实践和判例、法律实施的良性互动，对进一步深化推进政府信息工作法治化产生了深远影响，同时也将深刻影响到政府信息公开行政诉讼司法审查标准的优化调整。

◆ 政策解读

司法部负责人就政府信息公开条例修订答记者问^①

国务院总理李克强签署国务院令，公布了修订后的《中华人民共和国政府信息公开条例》，自2019年5月15日起施行。日前，司法部负责人就修订条例有关问题回答了记者的提问。

问：为什么要修订条例？

答：党中央、国务院高度重视政务公开工作。2008年5月1日起正式施行的条例对于推进我国政府信息公开工作，保障人民群众依法获取政府信息，促进政府职能转变、建设法治政府，发挥了积极作用。随着改革的深入和信息化的快速发展，条例在实施中遇到一些新情况、新问题：一是人民群众参与公共决策、关心维护自身权益的积极性增强，对政府信息公开的广度、深度提出了更高要求，但有的行政机关存在公开内容不够全面准确，公开深度不能满足群众需要的问题；二是依申请公开制度实施中遇到一些问题，有的申请人向行政机关反复、大量提出信息公开申请，或者要求为其收集、整理、加工政府信息，占用了大量行政资源，影响政府信息公开工作的正常开展；三是由于制定条例时

^① 新华社：《坚持“公开为常态，不公开为例外”——司法部负责人就政府信息公开条例修订答记者问》，载新华网，www.xinhuanet.com/2019-04/15/c_424370889.htm，最后访问时间：2020年11月30日。

4 政府信息公开一本通

我国政府信息公开工作刚刚起步，尚处于探索阶段，有些制度规定比较原则，实践中容易引发争议。为了解决上述问题，需要对现行条例进行修订。

问：条例修订的总体思路是什么？

答：修订条例的总体考虑是，坚决贯彻落实党中央、国务院关于全面推进政务公开的指示精神，积极回应人民群众对于政府信息公开的需求，从我国现阶段的国情出发，在总结实践经验的基础上，推进政府信息公开制度的完善。具体把握以下四点：

一是积极扩大主动公开，坚持“公开为常态、不公开为例外”的原则，凡是能主动公开的一律主动公开，切实满足人民群众获取政府信息的合理需求；

二是平衡各方利益诉求，既要保障社会公众依法获取政府信息的权利，也要保护国家秘密、商业秘密和个人隐私，同时要防止有的申请人不当行使申请权、超出行政机关公开政府信息的能力，影响政府信息公开工作的正常开展；

三是坚持问题导向，研究梳理现行条例实施中遇到的突出问题，将行之有效的经验和做法上升为法律规定，增强制度的针对性、可操作性和实效性；

四是研究国外政府信息公开的新经验、新做法，对适合我国国情的予以借鉴。

问：条例具体制度设计如何体现“公开为常态、不公开为例外”？

答：一是扩大主动公开的范围。修订后的条例在现行条例规定的基础上，对各地区、各部门实践中主动公开的政府信息进行重新梳理分析，扩大了主动公开的范围和深度，明确各级行政机关应当主动公开机关职能、行政许可办理结果、行政处罚决定、公务员招考录用结果等 15 类信息。同时，规定设区的市级、县级人民政府

及其部门，乡（镇）人民政府还应当根据本地方的具体情况主动公开与基层群众关系密切的市政建设、公共服务、社会救助等方面的政府信息。条例还提出，行政机关应当按照上级行政机关的部署，不断增加主动公开的内容。

二是明确不公开政府信息的具体情形。为了落实“公开为常态、不公开为例外”的原则，条例规定了不予公开的政府信息，具体包括：依法确定为国家秘密的政府信息，法律、行政法规禁止公开的政府信息，公开后可能危及国家安全、公共安全、经济安全、社会稳定的政府信息，公开会对第三方合法权益造成损害的政府信息。同时，考虑到行政机关内部事务信息不具有外部性，对公众的权利义务不产生直接影响，过程性信息处于讨论、研究或者审查过程中，不具有确定性，行政执法案卷信息与当事人、利害关系人以外的其他主体没有直接利害关系，且通常涉及相关主体的商业秘密和个人隐私，条例规定，行政机关内部事务信息、过程性信息及行政执法案卷信息可以不予公开，但法律、法规、规章规定上述信息应当公开的，从其规定。

三是建立健全政府信息管理动态调整机制、依申请公开向主动公开的转化机制，推动政府信息公开工作深入开展。要求行政机关对不予公开的政府信息进行定期评估审查，对因情势变化可以公开的政府信息应当公开；行政机关可以将多个申请人申请公开的政府信息纳入主动公开的范围，申请人也可以建议行政机关将依申请公开的政府信息纳入主动公开的范围。

问：修订后的条例删去了现行条例第十三条关于公民、法人或者其他组织申请获取相关政府信息需“根据自身生产、生活、科研等特殊需要”的条件，请问这是基于什么考虑？

答：现行条例第十三条规定，除行政机关主动公开的政府信息外，公民、法人或者其他组织还可以根据自身生产、生活、科