

ZUI GAO REN MIN FA YUAN
GUAN YU SHEN LI ZHENG FU XIN XI GONG KAI
XING ZHENG AN JIAN RUO GAN WEN TI DE GUI DING

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

理解与适用

江必新◎主编

www.docsriver.com 定制及广告服务 小飞鱼

更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接

<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



www.docsriver.com 商家 本本书店

内容不排斥 转载、转发、转卖 行为

但请勿去除文件广告宣传页面

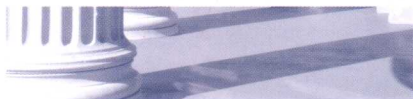
若发现去宣传页面转卖行为，后续广告将以上浮于页面形式添加

www.docsriver.com 定制及广告服务 小飞鱼

更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接

<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>





准确权威解读条文
归纳执法审判疑难
解答实务难点焦点
附录相关法律规定

《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》于2010年12月13日通过，并于2011年8月13日起开始施行。本书由全程参与司法解释起草、调研、讨论、制定的最高人民法院行政审判庭的法官撰写，从起草背景、条文释义和实务指导等角度对本司法解释进行了全面、权威和准确的解读。对政府信息公开案件的受案范围、诉讼类型、判决方式以及《政府信息公开条例》和本司法解释与其他法律（《保守国家秘密法》、《档案法》等）的适用关系等司法实践中的重点、难点问题进行了详细解答。相信本书对于行政执法、行政审判工作以及行政法学研究都有重要的引导和参考价值。

上架建议 行政法·法律实务

ISBN 978-7-5093-3222-1



9 787509 332221 >

定价：49.00元

ZUI GAO REN MIN FA YUAN
GUAN YU SHEN LI ZHENG FU XIN XI GONG KAI
XING ZHENG AN JIAN RUO GAN WEN TI DE GUI DING

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

理解与适用

主 编 江必新

副主编 赵大光

撰稿人（以姓氏笔画为序）

马永欣 王振宇 王晓滨 邵长茂

杨科雄 郭修江 梁风云

D925.305
37

图书在版编目 (CIP) 数据

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理解与适用/江必新主编. —北京: 中国法制出版社, 2011. 11

ISBN 978 - 7 - 5093 - 3222 - 1

I. ①最… II. ①江… III. ①国家行政机关 - 信息管理 - 行政诉讼 - 法律解释 - 中国②国家行政机关 - 信息管理 - 行政诉讼 - 法律适用 - 中国 IV. ①D922. 105

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 211995 号

策划编辑 马颖

责任编辑 马颖 黄丹丹

封面设计 李宁

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 理解与适用

ZUIGAO RENMIN FAYUAN GUANYU SHENLI ZHENGFU XINXI GONGKAI XINGZHENG
ANJIAN RUOGAN WENTI DE GUIDING LJIE YU SHIYONG

主编/江必新

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/787 × 1092 毫米 16

版次/2011 年 11 月第 1 版

印张/16.5 字数/232 千

2011 年 11 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 3222 - 1

定价: 49.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66034242

市场营销部电话: 66017726

邮购部电话: 66033288

序

古者，宪令藏于官府。神秘执法和不使民知是几千年封建专制统治的传统。近代以来，特别是1766年瑞典制定出版自由法以来，对于信息自由的保护已经成为世界性的潮流。目前，世界各国已经制定了68部有关政府信息公开的法律。特别是，现代社会已经进入信息时代，信息已经成为最重要的生产生活资源。政府在行政管理过程中制作、搜集和保存了大量的信息，因而成为现代社会最重要的信息来源。能否从政府获得信息以及获得信息的程度，已经成为衡量一个国家信息民主的标志。从这个意义上讲，《中华人民共和国政府信息公开条例》（以下简称《条例》）的颁布是我国行政法治史上的一件大事，必将对社会主义民主政治和法治建设产生极其深远的影响。有学者提出，《条例》的颁布是继《行政诉讼法》和《行政许可法》之后的“第三次革命”。这个评价中肯持正，恰如其分，我是赞成的。正因为如此，我们必须认真对待这部法规，正确适用这部法规。

《条例》颁布实施之后，全国各地法院都受理了一些政府信息公开行政案件，个别地方的这类案件出现激增的态势。由于政府信息公开案件是一种新类型的行政案件，《条例》对于受理这类案件的规定也比较原则，各地在适用《条例》时普遍感到困难。为了统一法律适用标准，正确审理这类案件，最高人民法院于2009年启动了《关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定》的调研和起草。在认真总结审判实践经验的基础上，充分借鉴和吸收域外有益经验，与相关部门密切配合，广泛征求各方面意见，该司法解释于2010年12月13日通过，并于2011年8月13日起开始施行。

正确理解和准确适用这部司法解释，重要的是坚持司法解释的定位。本司法解释是根据《行政诉讼法》和《条例》制定的，因此，必须遵守《行政诉讼法》和《条例》的规定。对于《条例》所保障的知情权，司法解释在受案范围部分作了充分、明晰的列举，最大限度地保障公民、法人和其他组织的知情权；在诉讼类型上，确立了信息公开诉讼和反信息公开诉讼；为了遏

制和避免目前已经出现的滥诉现象，依照《行政诉讼法》的规定将原告资格限定为权益受到或者可能受到侵犯的利害关系人；对于《条例》所规定的“公开为原则，不公开为例外”，司法解释对不予公开的情形也作了适度限定；对于《条例》涉及的与其他法律（《保守国家秘密法》、《档案法》）的关系，司法解释也作了相应规定；根据政府信息公开的给付性质，司法解释规定了公开判决、暂时停止公开判决、预防判决、答复判决等，在判决方式上实现了创新；等等。我们衷心希望，这部司法解释对于审理好政府信息公开行政案件能够起到积极引导和有效规范的作用。

这部司法解释是集体智慧的结晶，凝聚了包括上海市高级人民法院、北京市第一中级人民法院在内的法院诸多同仁的努力，凝聚了许多专家学者和社会各界人士的辛劳，在此一并致谢！本书的作者都参与了司法解释的起草、调研或者讨论，有的同志还全程参与了司法解释的制定，对于司法解释相关条文的形成和论证过程比较熟悉，希望本书对理解司法解释有所裨益。但是，由于繁忙的工作，书稿是在业余时间完成的，本书可能还存在一些不正确或者不准确的地方，祈望读者不吝指正。



二〇一一年九月八日

凡 例

1. 中华人民共和国法律简称为“某法”，例如，《中华人民共和国保守国家秘密法》简称为《保守国家秘密法》；

2. 《中华人民共和国政府信息公开条例》简称为《条例》；

3. 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》简称为《信息公开若干规定》；

4. 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》（征求意见稿）简称为《信息公开若干规定》（征求意见稿）；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》（送审稿）简称为《信息公开若干规定》（送审稿）；

5. 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》简称为《若干解释》；

6. 最高人民法院《关于贯彻执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的意见（试行）》简称为《贯彻意见》；

7. 最高人民法院《关于审理行政许可案件若干问题的规定》简称为《行政许可若干规定》；

8. 最高人民法院《关于行政诉讼证据若干问题的规定》简称为《行政诉讼证据规定》。

目 录

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

理解与适用

- 引 言 制定目的和依据 / 1
- 第 一 条 受案范围 / 18
- 第 二 条 不予受理范围 / 33
- 第 三 条 行政先行处理 / 49
- 第 四 条 被告资格 / 56
- 第 五 条 举证和说明责任 / 78
- 第 六 条 审理方式 / 91
- 第 七 条 档案法的适用 / 100
- 第 八 条 不予公开的认定 / 109
- 第 九 条 积极不作为判决 / 122
- 第 十 条 消极不作为判决 / 139
- 第 十 一 条 反向诉讼判决 / 145
- 第 十 二 条 驳回诉讼请求判决 / 164
- 第 十 三 条 生效日期 / 183

附 录

- 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 / 186
(2011年7月29日)
- 最高人民法院行政庭负责人答记者问：依法保护公民知情权 助推
透明政府和服务政府 / 190

002 | 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理解与适用

中华人民共和国政府信息公开条例 / 195

(2007年4月5日)

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 / 202

(2008年4月29日)

国务院办公厅关于做好政府信息依申请公开工作的意见 / 205

(2010年1月12日)

中华人民共和国保守国家秘密法 / 207

(2010年4月29日)

中华人民共和国档案法 / 215

(1996年7月5日)

中华人民共和国档案法实施办法 / 219

(1999年6月7日)

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 / 226

(2000年3月8日)

最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定 / 243

(2002年7月24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

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。

【条文主旨】

引言部分是对《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《信息公开若干规定》）制定目的和根据的概括。

【起草背景】

2007年1月17日，国务院第165次常务会议通过了《中华人民共和国政府信息公开条例》（2007年4月5日中华人民共和国国务院令492号公布，以下简称《条例》）。《条例》的颁布，对于加速政府公开透明施政，保障公民、法人和其他组织依法获取政府信息，促进法治政府的建设将起到极为重要的推动作用。正如国务院法制办负责人所说的：“推行政府信息公开，是提高科学执政、民主执政、依法执政能力和水平，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、廉洁高效的行政管理体制的重要内容。”^①

《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，可以依法提起行政复议或者提起行政诉讼。”该款规定为保障公民、法人和其他组织的知情

^① 《国务院法制办负责人就〈中华人民共和国政府信息公开条例〉有关问题答中国政府网问》。

权提供了行政救济和司法救济渠道。《条例》实施以来，除了西藏、新疆、青海等少数省份之外，绝大多数的省份已经有相当数量的政府信息公开行政案件起诉到人民法院。有的地方政府信息公开行政案件数量出现激增态势，有的地方该类行政案件占到全部行政案件的半数以上^①。由于政府信息公开行政案件是一种完全新型的行政案件，对于其受案范围、法律适用、诉讼程序等具体问题，法律和行政法规均未作出规定，法院在受理和审理这类行政案件时，普遍感到存在困难，社会舆论对这类案件的审理给予较大的关注。因此，通过制定司法解释，为各级人民法院提供统一的适用依据、规则就非常必要和迫切。

2009年，最高人民法院行政审判庭提出了制定《信息公开若干规定》司法解释的建议。经最高人民法院审判委员会讨论决定，列入2009年度司法解释立项计划。立项之后，最高人民法院行政审判庭作了大量的调研起草工作：一是认真梳理司法实践中的审判经验和存在的主要问题。2009年，该项司法解释的调研纳入最高人民法院2009年重点调研课题，并委托上海市高级人民法院起草了司法解释代拟稿。自2009年以来，先后举行7次座谈会专门听取各级人民法院行政审判庭法官的意见，对各级人民法院受理、审理政府信息公开行政案件的基本情况广泛的调查研究、深入的总结归纳，并组织搜集了较多数量的生效裁判文书进行研究和分析。协同最高人民法院立案一庭的有关同志，在上海、重庆等地，与三级法院立案庭的同志进行深入座谈，听取他们在政府信息公开行政案件立案方面的意见和建议。二是密切保持与有关主管机关的沟通。在调研过程中，与国务院办公厅、国务院法制办、国家保密局、国家档案局和全国人大法工委保持密切的沟通，并多次邀请有关主管机关参加座谈，书面征求他们对司法解释征求意见稿的意见和建议，在一些重大问题上取得了共识。三是注意发挥专家学者的力量。在调研工作中，注重发挥专家学者的理论研究优势，来自北京大学、中国政法大学、清华大学、中国人民大学、中国社会科学院法学所、国家行政学院、浙江大学、上海交通大学的十余名专家学者多次参加了调研和论证。最高人民法院行政审判庭还组织对其他国家和地区的政府信息公开行政案件的审理作了较为深入

^① 例如，上海市静安区人民法院2008年共受理政府信息公开行政案件97件，占到全部行政案件的63%。参见《上海市静安区人民法院分析起诉政府信息公开行政案件存在滥诉现象》，载最高人民法院行政审判庭编：《行政执法与行政审判》（总第32集）。

的研究和总结。四是广泛征求社会各界的意见和建议。政府信息公开司法解释的内容涉及广大人民群众切身利益，2009年11月，最高人民法院通过中国法院网、人民法院报和法制日报公布了《信息公开若干规定》（征求意见稿）全文。在不到一个月的时间里，收到社会各界提出的意见411条。提出意见的有行政法学者、法官、律师、行政机关工作人员，更多的是普通的群众，甚至还有一些非政府组织。在此期间，同时征求了全国人大法工委、国务院办公厅、国务院法制办、国家保密局和国家档案局的意见。最高人民法院行政审判庭对这些意见和建议进行了认真梳理、归纳和分析，对其中的合理建议尽可能采纳。在上述工作的基础上，最高人民法院行政审判庭前后修订出《信息公开若干规定》共计15稿，之后，全庭讨论3次后，形成了司法解释的送审稿。其间，为了保证调研工作的充分深入，2010年4月26日，经最高人民法院审判委员会第1486次会议讨论决定，转至2010年度司法解释立项计划。

2010年12月13日，最高人民法院审判委员会第1505次会议原则通过了《信息公开若干规定》。会议要求行政审判庭根据会议意见对文稿进行修改，并就相关问题向有关主管机关再次征求意见。在吸收上述机关的意见并再次修改后，2011年7月29日，经院领导签发，最高人民法院正式公布了《信息公开若干规定》。

【条文释义】

一、《信息公开若干规定》的制定目的

《信息公开若干规定》制定的目的是“为正确审理政府信息公开行政案件”。这一目的包括两个方面的涵义：一是《信息公开若干规定》主要规范人民法院审理政府信息公开行政案件。各级人民法院在审理政府信息公开行政案件时，应当按照《信息公开若干规定》的规定进行审理、裁判和执行。二是《信息公开若干规定》对“正确”审理政府信息公开案件作了要求。针对《信息公开若干规定》下发之前，各地法院对《条例》理解不一致、审理案件的做法不一致的问题，《信息公开若干规定》作了统一规范。

www.docsriver.com 定制及广告服务 小飞鱼
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



www.docsriver.com 商家 本本书店
内容不排斥 转载、转发、转卖 行为
但请勿去除文件宣传广告页面

若发现去宣传页面转卖行为，后续广告将以上浮于页面形式添加

www.docsriver.com 定制及广告服务 小飞鱼
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



二、《信息公开若干规定》的制定依据

《信息公开若干规定》的制定依据主要包括：

（一）《行政诉讼法》

《行政诉讼法》是人民法院审理包括政府信息公开案件在内的所有行政案件的基本依据。作为依据的《行政诉讼法》的相关规定在《信息公开若干规定》中主要体现为以下几个方面：

一是受案范围。《行政诉讼法》第十一条第一款是关于人民法院对涉及公民、法人或者其他组织的人身权、财产权的受案范围，没有将“知情权”包括在内。根据《行政诉讼法》第十一条第二款关于“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”的规定，作为行政法规的《条例》已经将政府信息公开行政案件纳入到行政诉讼法受案范围。

二是当事人资格。《行政诉讼法》第二十四条规定，依照本法提起诉讼的公民、法人或者其他组织是原告。《信息公开若干规定》没有规定原告资格，对于原告资格的认定应当按照《行政诉讼法》的规定执行。《行政诉讼法》第二十五条第一款规定，公民、法人或者其他组织直接向人民法院提起诉讼的，作出具体行政行为的行政机关是被告。《信息公开若干规定》第四条据此规定：“公民、法人或者其他组织对国务院部门、地方各级人民政府及县级以上地方人民政府部门依申请公开政府信息行政行为不服提起诉讼的，以作出答复的机关为被告；逾期未作出答复的，以受理申请的机关为被告”、“公民、法人或者其他组织对主动公开政府信息行政行为不服提起诉讼的，以公开该政府信息的机关为被告”、“公民、法人或者其他组织对法律、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行为不服提起诉讼的，以该组织为被告”。

三是举证责任。《行政诉讼法》第三十二条规定：“被告对作出的具体行政行为负有举证责任，应当提供作出该具体行政行为的证据和所依据的规范性文件。”《信息公开若干规定》第五条据此规定：“被告拒绝向原告提供政府信息的，应当对拒绝的根据以及履行法定告知和说明理由义务的情况举证”、“因公共利益决定公开涉及商业秘密、个人隐私政府信息的，被告应当对认定公共利益以及不公开可能对公共利益造成重大影响的理由进行举证和说明”、“被告拒绝更正与原告相关的政府信息记录的，应当对拒绝的理由进

行举证和说明”。《行政诉讼法》第三十四条第二款规定，人民法院有权向有关行政机关以及其他组织、公民调取证据。《信息公开若干规定》第五条第五款据此规定：“被告主张政府信息不存在，原告能够提供该政府信息系由被告制作或者保存的相关线索的，可以申请人民法院调取证据。”

四是审理程序。《行政诉讼法》第四十五条规定：“人民法院公开审理行政案件，但涉及国家秘密、个人隐私和法律另有规定的除外。”《信息公开若干规定》第六条据此规定：“人民法院审理政府信息公开行政案件，应当视情采取适当的审理方式，以避免泄露涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私或者法律规定的其他应当保密的政府信息。”《行政诉讼法》第四十四条规定：“诉讼期间，不停止具体行政行为的执行。但有下列情形之一的，停止具体行政行为的执行：（一）被告认为需要停止执行的；（二）原告申请停止执行，人民法院认为该具体行政行为的执行会造成难以弥补的损失，并且停止执行不损害社会公共利益，裁定停止执行的；（三）法律、法规规定停止执行的。”《信息公开若干规定》第十一条第二款据此规定：“诉讼期间，原告申请停止公开涉及其商业秘密、个人隐私的政府信息，人民法院经审查认为公开该政府信息会造成难以弥补的损失，并且停止公开不损害公共利益的，可以依照《中华人民共和国行政诉讼法》第四十四条的规定，裁定暂时停止公开。”

五是法律适用。《行政诉讼法》第五十二条规定：“人民法院审理行政案件，以法律和行政法规、地方性法规为依据。地方性法规适用于本行政区域内发生的行政案件。人民法院审理民族自治地方的行政案件，并以该民族自治地方的自治条例和单行条例为依据。”《信息公开若干规定》第七条据此规定：“政府信息由被告的档案机构或者档案工作人员保管的，适用《中华人民共和国政府信息公开条例》的规定。政府信息已经移交各级国家档案馆的，依照有关档案管理的法律、行政法规和国家有关规定执行。”

六是裁判方式。《行政诉讼法》第五十四条第一款第（二）项规定：“具体行政行为有下列情形之一的，判决撤销或者部分撤销，并可以判决被告重新作出具体行政行为：1. 主要证据不足的；2. 适用法律、法规错误的；3. 违反法定程序的；4. 超越职权的；5. 滥用职权的。”《信息公开若干规定》第九条第一款据此规定：“被告对依法应当公开的政府信息拒绝或者部分拒绝公开的，人民法院应当撤销或者部分撤销被诉不予公开决定，并判决被告在一定期限内公开。尚需被告调查、裁量的，判决其在一定期限内重新答复。”《行

政诉讼法》第五十四条第一款第（三）项规定：“被告不履行或者拖延履行法定职责的，判决其在一定期限内履行。”《信息公开若干规定》第九条第二至四款分别规定：“被告提供的政府信息不符合申请人要求的内容或者法律、法规规定的适当形式的，人民法院应当判决被告按照申请人要求的内容或者法律、法规规定的适当形式提供。人民法院经审理认为被告不予公开的政府信息内容可以作区分处理的，应当判决被告限期公开可以公开的内容。被告依法应当更正而不更正与原告相关的政府信息记录的，人民法院应当判决被告在一定期限内更正。尚需被告调查、裁量的，判决其在一定期限内重新答复。被告无权更正的，判决其转送有权更正的行政机关处理。”第十条规定：“被告对原告要求公开或者更正政府信息的申请无正当理由逾期不予答复的，人民法院应当判决被告在一定期限内答复。原告一并请求判决被告公开或者更正政府信息且理由成立的，参照第九条的规定处理。”

（二）《政府信息公开条例》

根据《行政诉讼法》的规定，人民法院审理行政案件，以法律和行政法规、地方性法规为依据。《条例》作为行政法规，人民法院在审理政府信息公开行政案件时，应当以其作为重要的适用依据。主要体现在以下几个方面：

一是《条例》规定了公民、法人或者其他组织对于政府信息公开工作中的具体行政行为的诉权。《条例》第三十三条规定：“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。收到举报的机关应当予以调查处理。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其他行政诉讼。”这一条是公民、法人或者其他组织提起行政诉讼的基本依据。

二是《条例》规定了政府信息公开工作具体行政行为的范围。主要包括：（1）《条例》第十三条规定，除本条例第九条、第十条、第十一条、第十二条规定的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、科研等特殊需要，向国务院部门、地方各级人民政府及县级以上人民政府部门申请获取政府信息。《条例》第二十四条第一、二款规定：“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；如需延长答复期限的，应当经政府信息公开工作机构负责人同意，并告

知申请人，延长答复的期限最长不得超过 15 个工作日。”《信息公开若干规定》第一条第一款第（一）项据此规定，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，人民法院应当受理。（2）《条例》第二十六条规定：“行政机关依申请公开政府信息，应当按照申请人要求的形式予以提供；无法按照申请人要求的形式提供的，可以通过安排申请人查阅相关资料、提供复制件或者其他适当形式提供。”《信息公开若干规定》第一条第一款第（二）项据此规定，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，人民法院应当受理。（3）《条例》第十四条第四款规定：“行政机关不得公开涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的政府信息。但是，经权利人同意公开或者行政机关认为不公开可能对公共利益造成重大影响的涉及商业秘密、个人隐私的政府信息，可以予以公开。”据此，《信息公开若干规定》第一条第一款第（三）项规定，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，人民法院应当受理。（4）《条例》第二十五条第二款规定：“公民、法人或者其他组织有证据证明行政机关提供的与其自身相关的政府信息记录不准确的，有权要求该行政机关予以更正。该行政机关无权更正的，应当转送有权更正的行政机关处理，并告知申请人。”《信息公开若干规定》第一条第一款第（四）项据此规定，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，人民法院应当受理。

三是《条例》确定了行政机关和行政相对人在行政法律关系中的地位。主要是：（1）《条例》确定了行政机关在政府信息公开行为中的行政主体地位。《条例》第十七条规定，行政机关制作的政府信息，由制作该政府信息的行政机关负责公开；行政机关从公民、法人或者其他组织获取的政府信息，由保存该政府信息的行政机关负责公开。《信息公开若干规定》第四条第一款和第二款据此分别规定：“公民、法人或者其他组织对国务院部门、地方各级人民政府及县级以上地方人民政府部门依申请公开政府信息行政行为不服提起诉讼的，以作出答复的机关为被告；逾期未作出答复的，以受理申请的机关为被告。公民、法人或者其他组织对主动公开政府信息行政行为不服提起诉讼的，以公开该政府信息的机关为被告”。《条例》第三十六条规定，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，适用本条例。《信息公开若干规定》第四条第三款据此规定：“公民、法人或者其他组织对

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行为不服提起诉讼的，以该组织为被告。”（2）《条例》确立了公民、法人或者其他组织在行政法律关系中的行政相对人和行政第三人的地位。《条例》第十三条规定，除本条例第九条、第十条、第十一条、第十二条规定的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、科研等特殊需要，向国务院部门、地方各级人民政府及县级以上人民政府部门申请获取政府信息。《条例》第二十五条规定：“公民、法人或者其他组织向行政机关申请提供与其自身相关的税费缴纳、社会保障、医疗卫生等政府信息的，应当出示有效身份证件或者证明文件。公民、法人或者其他组织有证据证明行政机关提供的与其自身相关的政府信息记录不准确的，有权要求该行政机关予以更正。该行政机关无权更正的，应当转送有权更正的行政机关处理，并告知申请人”。这些规定中关于“自身生产、生活、科研等特殊需要”、“与其自身相关的政府信息”等内容，明确了公民、法人或者其他组织在政府信息公开行为中作为“利害关系人”的行政相对人的法律地位。这一内容既涉及原告资格的确定，同时也涉及原告的举证责任。《信息公开若干规定》第五条第六款规定，被告以政府信息与申请人自身生产、生活、科研等特殊需要无关为由不予提供的，人民法院可以要求原告对特殊需要事由作出说明。《条例》第十四条第四款规定，行政机关不得公开涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的政府信息。在政府信息公开行为中，商业秘密、个人隐私权人大都处于行政第三人（或称行政相关人）的法律地位，这些行政第三人属于利害关系人，在其权利受到侵害时，得以原告身份向人民法院提起行政诉讼。《信息公开若干规定》第一条第一款第（五）项规定的“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”以及该条第二款规定的“公民、法人或者其他组织认为政府信息公开行政行为侵犯其合法权益造成损害的，可以一并或单独提起行政赔偿诉讼”，均包含了行政第三人作为原告提起诉讼的情形。

（三）其他依据

除了上述法律和行政法规依据外，其他依据主要包括：

1. 《保守国家秘密法》

《条例》第十四条第一至三款规定：“行政机关应当建立健全政府信息发布保密审查机制，明确审查的程序和责任。行政机关在公开政府信息前，应当依照《中华人民共和国保守国家秘密法》以及其他法律、法规和国家有关

规定对拟公开的政府信息进行审查。行政机关对政府信息不能确定是否可以公开时，应当依照法律、法规和国家有关规定报有关主管部门或者同级保密工作部门确定。”

2010年4月29日，第十一届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议通过了修订后的《保守国家秘密法》。根据修订后的《保守国家秘密法》第二条的规定，国家秘密是关系国家安全和利益，依照法定程序确定，在一定时间内只限一定范围内的人员知悉的事项。《保守国家秘密法》第九条规定：“下列涉及国家安全和利益的事项，泄露后可能损害国家在政治、经济、国防、外交等领域的安全和利益的，应当确定为国家秘密：（一）国家事务重大决策中的秘密事项；（二）国防建设和武装力量活动中的秘密事项；（三）外交和外事活动中的秘密事项以及对外承担保密义务的秘密事项；（四）国民经济和社会发展中的秘密事项；（五）科学技术中的秘密事项；（六）维护国家安全活动和追查刑事犯罪中的秘密事项；（七）经国家保密行政管理部门确定的其他秘密事项。政党的秘密事项中符合前款规定的，属于国家秘密。”修订前的《保守国家秘密法》第十一条规定，对是否属于国家秘密和属于何种秘密不明确的事项，由国家保密工作部门，省、自治区、直辖市保密工作部门，省、自治区政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的保密工作部门或者国家保密工作部门审定的机关确定。修订后的《保守国家秘密法》第十三条规定：“确定国家秘密的密级，应当遵守定密权限。中央国家机关、省级机关及其授权的机关、单位可以确定绝密级、机密级和秘密级国家秘密；设区的市、自治州一级的机关及其授权的机关、单位可以确定机密级和秘密级国家秘密。具体的定密权限、授权范围由国家保密行政管理部门规定。机关、单位执行上级确定的国家秘密事项，需要定密的，根据所执行的国家秘密事项的密级确定。下级机关、单位认为本机关、本单位产生的有关定密事项属于上级机关、单位的定密权限，应当先行采取保密措施，并立即报请上级机关、单位确定；没有上级机关、单位的，应当立即提请有相应定密权限的业务主管部门或者保密行政管理部门确定。公安、国家安全机关在其工作范围内按照规定的权限确定国家秘密的密级。”第二十条规定：“机关、单位对是否属于国家秘密或者属于何种密级不明确或者有争议的，由国家保密行政管理部门或者省、自治区、直辖市保密行政管理部门确定。”在2010年《保守国家秘密法》修订中，对于不明确事项的确定权已经上收到省级以上保密工作部门。

《信息公开若干规定》（征求意见稿）第五条第二款第（一）项曾经规定，行政机关不能确定政府信息是否可以公开，报经有关主管部门或者同级保密工作部门确定的，应当以在对外发生法律效力文书上署名的机关为被告。第七条曾经规定，被告能够证明政府信息已经依照法定程序确定为国家秘密，或者能够提供有关主管部门、同级保密工作部门出具的属于国家秘密的审查、确认结论，请求在诉讼中不提交该政府信息的，人民法院可以准许。根据修订后的《保守国家秘密法》的有关规定和国家保密局的意见，《信息公开若干规定》第四条第四款第（二）项相应修订为，政府信息是否可以公开系由国家保密行政管理部门或者省、自治区、直辖市保密行政管理部门确定的，应当以在对外发生法律效力文书上署名的机关为被告。《信息公开若干规定》第五条第四款规定，被告能够证明政府信息涉及国家秘密，请求在诉讼中不予提交的，人民法院应当准许。

2. 《档案法》

在归档之前，政府信息由行政机关自己保存，并且受到《条例》的调整。政府信息一旦移交给档案管理机构，就转化为档案，由各级档案管理机构保存。根据《档案法》第二条的规定，档案是指过去和现在的国家机构、社会组织以及个人从事政治、军事、经济、科学、技术、文化、宗教等活动直接形成的对国家和社会有保存价值的各种文字、图表、声像等不同形式的历史记录。第五条规定，档案工作实行统一领导、分级管理的原则，维护档案完整与安全，便于社会各方面的利用。《档案法》第十九条规定了档案的开放期限和公民、组织的利用权：“国家档案馆保管的档案，一般应当自形成之日起满三十年向社会开放。经济、科学、技术、文化等档案向社会开放的期限，可以少于三十年，涉及国家安全或者重大利益以及其他到期不宜开放的档案向社会开放的期限，可以多于三十年，具体期限由国家档案行政管理部门制订，报国务院批准施行。档案馆应当定期公布开放档案的目录，并为档案的利用创造条件，简化手续，提供方便。中华人民共和国公民和组织持有合法证明，可以利用已经开放的档案。”第二十条规定了公民、法人和其他组织对未开放档案的利用权：“机关、团体、企业事业单位和其他组织以及公民根据经济建设、国防建设、教学科研和其他各项工作的需要，可以按照有关规定，利用档案馆未开放的档案以及有关机关、团体、企业事业单位和其他组织保存的档案。利用未开放档案的办法，由国家档案行政管理部门和有关主管部门规定。”

《档案法实施办法》第十三条规定了有关组织向档案馆移交档案的义务：“机关、团体、企业事业单位和其他组织，应当按照国家档案局关于档案移交的规定，定期向有关的国家档案馆移交档案。属于中央级和省级、设区的市级国家档案馆接收范围的档案，立档单位应当自档案形成之日起满20年即向有关的国家档案馆移交；属于县级国家档案馆接收范围的档案，立档单位应当自档案形成之日起满10年即向有关的县级国家档案馆移交。经同级档案行政管理部门检查和同意，专业性较强或者需要保密的档案，可以延长向有关档案馆移交的期限；已撤销单位的档案或者由于保管条件恶劣可能导致不安全或者严重损毁的档案，可以提前向有关档案馆移交。”第二十二條再次规定了公民、法人和其他组织的利用权：“《档案法》所称档案的利用，是指对档案的阅览、复制和摘录。中华人民共和国公民和组织，持有介绍信或者工作证、身份证等合法证明，可以利用已开放的档案。外国人或者外国组织利用中国已开放的档案，须经中国有关主管部门介绍以及保存该档案的档案馆同意。机关、团体、企业事业单位和其他组织以及中国公民利用档案馆保存的未开放的档案，须经保存该档案的档案馆同意，必要时还须经有关的档案行政管理部门审查同意。机关、团体、企业事业单位和其他组织的档案机构保存的尚未向档案馆移交的档案，其他机关、团体、企业事业单位和组织以及中国公民需要利用的，须经档案保存单位同意。各级各类档案馆应当为社会利用档案创造便利条件。”可见，《档案法》和《档案法实施办法》对于公民、法人和其他组织利用档案的权利作了明确的规定。

《条例》对于档案信息的公布作了原则规定。《条例》第十六条第一款规定：“各级人民政府应当在国家档案馆、公共图书馆设置政府信息查阅场所，并配备相应的设施、设备，为公民、法人或者其他组织获取政府信息提供便利。”第三款规定：“行政机关应当及时向国家档案馆、公共图书馆提供主动公开的政府信息。”在一些地方的政府信息公开实践中，国家档案馆已经成为政府信息公开的重要场所。例如《上海市档案条例》第三十一条第二款规定：“市和区、县综合档案馆是统计人民政府公开信息的集中查阅场所，应当提供其保管的政府机关主动公开的政府信息，方便公众查阅”。对于政府信息已经移交国家档案馆或者被行政机关的档案机构或者档案人员保管的，如何确定政府信息公开义务主体成为司法解释制定过程中的一个难点问题。

《信息公开若干规定》（征求意见稿）第十二条曾经规定：“政府信息已经移交各级国家档案馆的，适用档案法律、法规的规定，但政府信息仍由被告所属的档案机构、档案工作人员管理的除外。”国家档案局认为，对于政府信息已经移交各级国家档案馆的，适用档案法律、法规的规定，不需有除外规定。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》（2008年4月29日，国办发〔2008〕36号）规定，已经移交档案馆及档案工作机构的政府信息的管理，依照有关档案管理的法律、行政法规和国家有关规定执行。据此，《信息公开若干规定》第七条规定：“政府信息由被告的档案机构或者档案工作人员保管的，适用《中华人民共和国政府信息公开条例》的规定。政府信息已经移交各级国家档案馆的，依照有关档案管理的法律、行政法规和国家有关规定执行。”

3. 《最高人民法院关于司法解释工作的规定》

最高人民法院制定司法解释的主要规范是《最高人民法院关于司法解释工作的规定》（2007年3月9日，法发〔2007〕12号）。该规定第二条要求，人民法院在审判工作中具体应用法律的问题，由最高人民法院作出司法解释。第三条要求，司法解释应当根据法律和有关立法精神，结合审判工作实际需要制定。第六条对司法解释的形式作了要求，即司法解释的形式分为“解释”、“规定”、“批复”和“决定”四种。对在审判工作中如何具体应用某一法律或者对某一类案件、某一类问题如何应用法律制定的司法解释，采用“解释”的形式。根据立法精神对审判工作中需要制定的规范、意见等司法解释，采用“规定”的形式。对高级人民法院、解放军军事法院就审判工作中具体应用法律问题的请示制定的司法解释，采用“批复”的形式。修改或者废止司法解释，采用“决定”的形式。

值得注意的是，《最高人民法院关于司法解释工作的规定》是根据《人民法院组织法》、《各级人民代表大会常务委员会监督法》和全国人民代表大会常务委员会《关于加强法律解释工作的决议》等有关规定制定的，上述法律规范也是司法解释的间接依据。例如，《人民法院组织法》第三十二条规定，最高人民法院对于在审判过程中如何具体应用法律、法令的问题，进行解释。《各级人民代表大会常务委员会监督法》第三十一条规定，最高人民法院、最高人民检察院作出的属于审判、检察工作中具体应用法律的解释，应当自公布之日起30日内报全国人民代表大会常务委员会备案。全国人民代表大会常务委员会《关于加强法律解释工作的决议》规定，凡属于法院审判工作中具

体应用法律、法令的问题，由最高人民法院进行解释。这些规范性文件也是制定本司法解释的重要法律依据。

4. 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》

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》（以下简称《若干解释》）是关于人民法院执行《行政诉讼法》的基本的、综合性的司法解释。在《信息公开若干规定》制定中，既坚持了《若干解释》确立的基本规则，也对《若干解释》作了崭新的、补充性的、发展性的规定。主要是：

一是在可诉行政行为方面，使“产生实际影响”标准得以具体化。《若干解释》第一条第二款规定，对公民、法人或者其他组织权利义务不产生实际影响的行为，不属于人民法院受案范围，确立了“不产生实际影响”的不可诉行政行为标准。据此，《信息公开若干规定》第二条第一款第（一）项规定，因申请内容不明确，行政机关要求申请人作出更改、补充且对申请人权利义务不产生实际影响的告知行为，人民法院不予受理。

二是在当事人资格确定方面，丰富了“利害关系人”和“对外发生效力”标准的内涵。《若干解释》第十二条规定，与具体行政行为有法律上利害关系的公民、法人或者其他组织对该行为不服的，可以依法提起行政诉讼。《信息公开若干规定》对原告资格没有明确规定，但是，该司法解释第五条第六款的规定实际上重申了原告必须是利害关系人的观点，即被告以政府信息与申请人自身生产、生活、科研等特殊需要无关为由不予提供的，人民法院可以要求原告对特殊需要事由作出说明。此处的“特殊需要事由”以及该司法解释第五条第七款规定的“与其自身相关”即为“利害关系”。《若干解释》第十九条规定，当事人不服经上级行政机关批准的具体行政行为，向人民法院提起诉讼的，应当在对外发生法律效力的文书上署名的机关为被告，确立了“对外发生法律效力的文书上署名的机关”标准。《信息公开若干规定》第四条第四款规定：“有下列情形之一的，应当在对外发生法律效力的文书上署名的机关为被告：（一）政府信息公开与否的答复依法报经有权机关批准的；（二）政府信息是否可以公开系由国家保密行政管理部门或者省、自治区、直辖市保密行政管理部门确定的；（三）行政机关在公开政府信息前与有关行政机关进行沟通确认的。”

三是在举证责任方面，原告举证责任得以细化。除了细化被告的举证责

任之外,《若干解释》第二十七条明确了原告的举证责任:“原告对下列事项承担举证责任:(一)证明起诉符合法定条件,但被告认为原告起诉超过起诉期限的除外;(二)在起诉被告不作为的案件中,证明其提出申请的事实;(三)在一并提起的行政赔偿诉讼中,证明因受被诉行为侵害而造成损失的事实;(四)其他应当由原告承担举证责任的事项。”据此,《信息公开若干规定》第五条第七款规定,原告起诉被告拒绝更正政府信息记录的,应当提供其向被告提出过更正申请以及政府信息与其自身相关且记录不准确的事实根据。

四是在裁判方式方面,丰富了裁判方式的内涵。《若干解释》第五十六条规定:“有下列情形之一的,人民法院应当判决驳回原告的诉讼请求:(一)起诉被告不作为理由不能成立的;(二)被诉具体行政行为合法但存在合理性问题的;(三)被诉具体行政行为合法,但因法律、政策变化需要变更或者废止的;(四)其他应当判决驳回诉讼请求的情形。”这一条文是对驳回原告诉讼请求判决的规定。《信息公开若干规定》第十二条规定:“有下列情形之一的,被告已经履行法定告知或者说明理由义务的,人民法院应当判决驳回原告的诉讼请求:(一)不属于政府信息、政府信息不存在、依法不属于不予公开范围或者依法不属于被告公开的;(二)申请公开的政府信息已经向公众公开,被告已经告知申请人获取该政府信息的方式和途径的;(三)起诉被告逾期不予答复,理由不成立的;(四)以政府信息侵犯其商业秘密、个人隐私为由反对公开,理由不成立的;(五)要求被告更正与其自身相关的政府信息记录,理由不成立的;(六)不能合理说明申请获取政府信息系根据自身生产、生活、科研等特殊需要,且被告据此不予提供的;(七)无法按照申请人要求的形式提供政府信息,且被告已通过安排申请人查阅相关资料、提供复制件或者其他适当形式提供的;(八)其他应当判决驳回诉讼请求的情形。”《若干解释》第五十七条第二款规定,有下列情形之一的,人民法院应当作出确认被诉具体行政行为违法或者无效的判决:被告不履行法定职责,但判决责令其履行法定职责已无实际意义的;被诉具体行政行为违法,但不具有可撤销内容的;被诉具体行政行为依法不成立或者无效的。第五十八条规定,被诉具体行政行为违法,但撤销该具体行政行为将会给国家利益或者公共利益造成重大损失的,人民法院应当作出确认被诉具体行政行为违法的判决,并责令被诉行政机关采取相应的补救措施;造成损害的,依法判决承担赔偿责任。这是关于确认被诉具体行政行为违法或者无效判决的规定。据此,

《信息公开若干规定》第十一条第一款规定，被告公开政府信息涉及原告商业秘密、个人隐私且不存在公共利益等法定事由的，人民法院应当判决确认公开政府信息的行为违法，并可以责令被告采取相应的补救措施；造成损害的，根据原告请求依法判决被告承担赔偿责任。上述规定是对《若干解释》的有益补充。

【实务指导】

理解本部分的规定，应当注意以下几个问题：

一是《信息公开若干规定》制定的依据问题。在本司法解释制定过程中，有一种意见认为，《条例》是国务院颁布的行政法规，最高人民法院的司法解释无权作出解释。我们认为，这种观点曲解了司法解释的定位和制定司法解释的目的。根据全国人民代表大会常务委员会《关于加强法律解释工作的决议》规定，凡属于法院审判工作中具体应用法律、法令的问题，由最高人民法院进行解释。对于人民法院在审理具体行政案件中如何具体应用行政法规的问题，最高人民法院具有法定的解释权力。当然，根据《行政法规制定程序条例》第三十一条第一款关于“行政法规条文本身需要进一步明确界限或者作出补充规定的，由国务院解释”的规定，国务院有权对《条例》条文本身进一步明确界限或者作出补充规定。可见，对于行政法规的解释和具体应用法规的问题，法律规定是明确的。最高人民法院对于包括政府信息公开在内的特定类型的行政案件的法规适用问题，有权作出司法解释。

二是对《条例》中“参照”内容的理解和适用问题。《条例》第三十七条规定：“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，参照本条例执行，具体办法由国务院有关主管部门或者机构制定。”教育、医疗卫生、计划生育、供水、供电、供气、供热、环保、公共交通等公共企事业单位，其职能就是向社会公众提供公共服务，它们的工作关系到千家万户，与经济社会发展紧密相连，与人民群众利益息息相关。公共企事业单位公开信息，核心内容是将人民群众最关心、最需要了解的事项和最能反映本单位职能和工作状况的信息予以公开。同时考虑到公共企事业单位和行政机关在社会属性和职能方面有着明显区别，它们一般不具有管理公共事务的职能，因此，这些单位在提供社会公共服务过程

中制作、获取的信息的公开，应当根据它们的实际情况，参照《条例》执行^①。根据上述“参照”的规定，《信息公开若干规定》（征求意见稿）第十八条曾经规定，公民、法人或者其他组织认为教育、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的信息公开行为侵犯其合法权益，提起诉讼的，参照本规定执行。在网上征求社会公众的意见时，绝大多数网民持赞成意见。少数意见认为，不应当将这类企事业单位的信息公开行为纳入到行政诉讼。理由主要是：第一，上述行为尚未纳入到行政复议受案范围，如果纳入到行政诉讼受案范围，可能存在行政复议和行政诉讼如何衔接的问题。第二，上述行为属于公共服务的性质，是通过私法手段实现公共目的的行为，不宜纳入行政诉讼。第三，《条例》规定的“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”并非法律法规授权组织。《条例》第三十六条规定的“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，适用本条例”与第三十七条规定的“公共企事业单位”相并列，显然是为了相互区分。在审委会讨论时，也有审委会委员提出征求主管部门的意见。有关主管部门反馈的意见是，该条规定涉及公共企事业单位的信息公开行为是否属于具体行政行为以及公共企事业单位能否作为行政诉讼被告的问题，涉及公共企事业单位公开行为的法律关系界定问题，涉及公共企事业单位政府信息公开工作的实践，情况比较复杂，建议不作规定。同时，《条例》规定的参照属于倡导性的条款，且该“参照”与《行政诉讼法》规定的“参照规章”中的“参照”含义并不相同。综合以上考虑，《信息公开若干规定》对此暂时不再作规定。当然，从长远来看，具有社会公共服务职能的组织属于公务组织，具有公法的性质，在条件成熟时，也可以按照行政诉讼方式予以救济。

三是对于《条例》规定的“依法”提起行政诉讼的理解问题。《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。”这里的“依法”主要是指依照《行政复议法》和《行政诉

^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2009年版，第117-118页。

讼法》。《条例》无意改变《行政诉讼法》的有关规定，而是将有关行政诉讼救济放在现行的《行政诉讼法》框架之内。《行政诉讼法》第十一条第二款规定：“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。”这是《条例》有关行政诉讼权的基本依据。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，可以依法提起行政诉讼。^①因此，在理解《信息公开若干规定》时，必须注意有关条文与《行政诉讼法》及其司法解释的整体的、统一的理解。

（梁凤云撰写）

^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2009年版，第108-109页。

www.docsriver.com 定制及广告服务 小飞鱼
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



www.docsriver.com 商家 本本书店
内容不排斥 转载、转发、转卖 行为
但请勿去除文件广告宣传页面

若发现去宣传页面转卖行为，后续广告将以上浮于页面形式添加

www.docsriver.com 定制及广告服务 小飞鱼
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



第一条 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。

公民、法人或者其他组织认为政府信息公开行政行为侵犯其合法权益造成损害的，可以一并或单独提起行政赔偿诉讼。

【条文主旨】

本条是关于政府信息公开诉讼受案范围的规定。

【起草背景】

行政诉讼受案范围是本司法解释起草过程中的一个重要内容。受案范围既关系到人民法院对行政机关在政府信息公开工作中的哪些行为可以行使司法审查权，也关系到人民法院与行政机关在处理政府信息公开行政争议方面的权限分工，还涉及受政府信息公开行为影响的公民、法人和其他组织请求司法救济的范围。在起草本条规定时，我们把握了以下几个原则：

一是坚持原则性与灵活性相结合。《行政诉讼法》对于具体类型的行政案

件审理的规定比较原则。囿于行政法规的法律定位,《条例》对于政府信息公开行政案件的行政诉讼救济规定也比较原则。在制定《信息公开若干规定》时,既要坚持依照上述法律和行政法规确立的基本原则,也要对上述依据予以灵活处理。既要把《行政诉讼法》和《条例》规定的行政行为纳入到受案范围,也要将其他司法实践中遇到的未尽事宜纳入到受案范围。《信息公开若干规定》采取了对受案范围明确列举和兜底规定的方式。在列举了各类政府信息公开具体行政行为之后,采用“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”作为兜底条款,以避免挂一漏万。

二是坚持现实性和前瞻性相结合。政府信息公开行政案件的审理,对于人民法院来说还是一个新事物,需要不断总结经验。因此,在确定人民法院受案范围时,必须注意考虑人民法院在宪法、法律体系中的法律定位以及人民法院在处理该类行政纠纷时的历史定位,必须关注人民法院通过诉讼途径解决这类纠纷的实际能力。同时,也要注意体现改革的精神,保持必要的前瞻性。特别是对于政府信息公开案件而言,属于广义上的行政给付行为,将这类行为纳入到行政诉讼,既体现了现实的需求,人民法院必须积极予以回应,也体现了法治的进步,人民法院必须积极推进。

三是坚持法定性和实践性相结合。《条例》作为行政法规,对政府信息公开行政行为的种类、范围作了明确规定。在制定司法解释时,要注意从司法实践的实际出发,认真研究这些政府信息公开活动中的“行政行为”。只有那些属于《行政诉讼法》和《条例》规定的行政行为才能纳入行政诉讼受案范围,对于不能明确行为性质的,可以暂不考虑纳入行政诉讼受案范围。

四是坚持本土化和国际化相结合。《条例》规定的政府信息公开活动的形式和类型,对于行政诉讼受案范围的确定具有一定的指引意义。但是,作为此前未有的、保障人民知情权的《条例》,对何种行为可能影响到公民、法人或者其他组织的合法权益,不可能做到完全列举。因此,必须高度重视其他国家和地区在受理和审理政府信息公开方面的立法和司法经验,积极借鉴国外成功的立法和司法经验。

在起草过程中,受案范围的规定采取了肯定的附带兜底的列举和否定的排除列举的方式。《信息公开若干规定》(送审稿)第一条曾经规定:“公民、法人或者其他组织对下列政府信息公开行为不服,依法提起诉讼的,属于行

政诉讼受案范围”。这一规定主要是参考了《若干解释》第一条的规定，即“公民、法人或者其他组织对具有国家行政职权的机关和组织及其工作人员的行政行为不服，依法提起诉讼的，属于人民法院行政诉讼的受案范围。公民、法人或者其他组织对下列行为不服提起诉讼的，不属于人民法院行政诉讼受案范围：……”。在审委会讨论时，有的审委会委员提出，是否属于人民法院行政诉讼受案范围是一个实体法律规定的内容，最高人民法院的司法解释应当从是否受理的角度予以规定。还有的委员提出，“政府信息公开行为”概念的内涵和外延是否明确、清楚，如果这一概念属于第一次出现在司法解释中，应当注意其涵义的准确性。综合以上考虑，本司法解释最后采纳了上述两种意见，作了以下修改：一是从司法解释的定位出发，将“属于行政诉讼受案范围”修订为“人民法院应当受理”；二是依照《条例》的规定，将“政府信息公开行为”修订为“政府信息公开工作中的具体行政行为”。

在具体的行为列举方面，主要确立了以下几种诉讼类型：一是怠于履行提供或者答复义务的不作为诉讼。即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，人民法院应当受理。二是要求适当履行的给付诉讼。即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，人民法院应当受理。三是反向诉讼。即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，人民法院应当受理。四是私人信息保护诉讼。即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，人民法院应当受理。五是行政赔偿诉讼。即公民、法人或者其他组织认为政府信息公开工作中的具体行政行为侵犯其合法权益造成损害的，可以一并向单独提起行政赔偿诉讼。此外，对于可能存在的其他诉讼类型，《信息公开若干规定》规定，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，人民法院应当受理。

【条文释义】

根据《信息公开若干规定》第一条的规定，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

《条例》规定了行政机关对公民、法人或者其他组织的公开信息或者答复义务。《条例》第十三条规定：“除本条例第九条、第十条、第十一条、第十二条规定的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、科研等特殊需要，向国务院部门、地方各级人民政府及县级以上地方人民政府部门申请获取政府信息。”也就是说，除了第九条规定的行政机关应当主动公开的政府信息、第十条规定的县级以上人民政府和部门主动公开的重点政府信息、第十一条规定的设区的市级人民政府、县级人民政府和部门主动公开的其他重点政府信息、第十二条规定的乡（镇）人民政府主动公开的重点政府信息之外，公民、法人或者其他组织还可以根据自身生产、生活、科研等特殊需要，向国务院部门、地方各级人民政府及县级以上地方人民政府部门申请获取政府信息。本条规定确立了行政机关的主动公开义务和依申请公开政府信息的义务。主动公开是行政机关根据法律的规定和本行政机关的职权，在政府信息形成以后，主动向社会公开有关信息内容，是行政机关主动实施的信息公开行为；依申请公开是行政机关根据公民、法人和其他组织的申请，依法提供所掌握的政府信息。主动公开是为了满足社会公众普遍的信息需求，是行政机关对社会公众的“点对点”服务；依申请公开是为了满足特定公民、法人或者其他组织自身生产、生活、科研等特殊的信息需求，是行政机关对有特殊需求人群的“点对点”服务，主动公开是政府信息公开的主要方式^①。公民、法人或者其他组织向国务院部门、地方各级人民政府及县级以上地方人民政府部门申请获取相关信息，上述部门具有依法提供或者答复的义务。

对于提供义务，根据《条例》第二十六条的规定，行政机关依申请公开政府信息，应当按照申请人要求的形式予以提供；无法按照申请人要求的形式提供的，可以通过安排申请人查阅相关资料、提供复制件或者其他适当形式提供。根据便民原则，行政机关依申请公开政府信息，从提供政府信息的形式上而言，首先应当按照申请人要求的形式予以提供，做到尽量为公民、法人或者其他组织提供方便。从效率原则出发，可以通过安排申请人查阅相

^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2009年版，第63-64页。