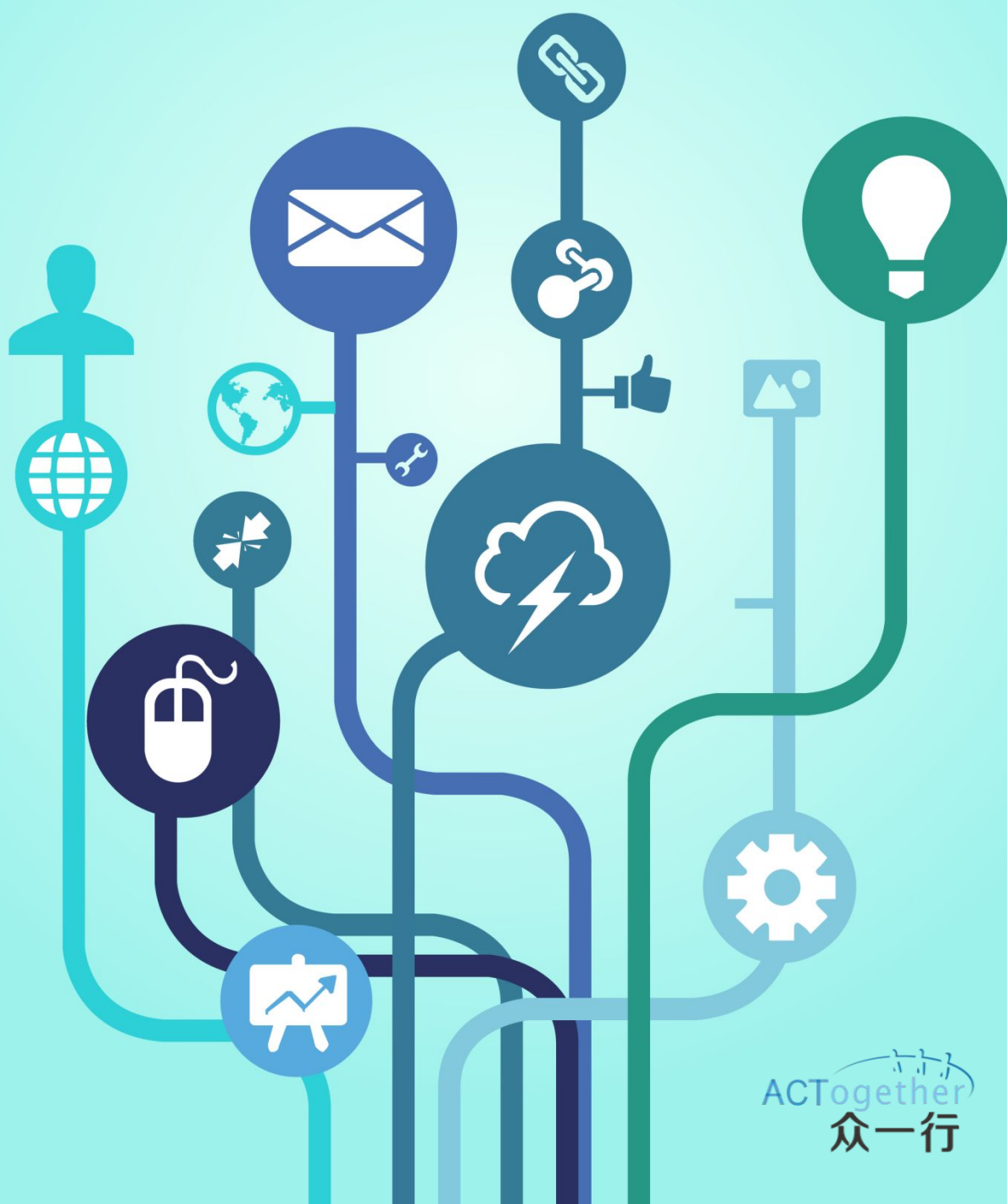


政府信息公开复议与诉讼 指导手册

(第一辑)



目录

“完善政务公开制度，及时发布信息，提高政府工作透明度，切实保障人民群众的知情权、参与权、表达权、监督权。”

——《中共中央关于深化行政管理体制改革的意见》

第一辑序言	1
一、行政复议的一般程序	2
行政复议流程图	2
行政复议申请书（格式样本）	3
二、行政起诉状格式	4
行政起诉状	4
行政上诉状	6
三、政府信息公开答复常见问题解析与应对	7
1、“本单位不属于行政机关，不掌握政府信息”	
2、“相关信息已移交，请向 XXX 部门申请信息公开”	
3、“请补充身份证明材料，否则不予公开相关信息”	
4、“你所申请的信息不明确，故不予提供”	
5、“你所申请的信息已丢失，无法提供”	
6、“会议纪要不对外公开，不属于信息公开范围”	
7、“内部工作台账不属于政府信息”	
8、“你所申请的信息为内部事项，不予公开”	
9、“你无法提供与自身生产、生活、科研相关证明材料，不予提供”	
10、“党政混合信息，不属于《条例》规定的公开范围”	
11、“已经电话（口头）答复，不再作纸质答复”	
12、“本机关已经改组，请向其他部门申请公开”	
13、多部门作出的信息由谁负责公开？	
14、“因为内网、外网有别，故超出 15 天再做出答复”	
15、“你所申请的是《条例》实施之前的历史信息，故不予提供”	

第一辑序言

政府信息公开是一项非常基础的行政制度，它与老百姓的生活息息相关。中国政法大学终身教授、著名行政法学者应松年对其予以高度评价：“政府信息公开是所有行政法律制度的基础。”2014年10月，《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》更是强调要全面推进政务公开：“坚持以公开为常态、不公开为例外原则，推进决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开。各级政府及其工作部门依据权力清单，向社会全面公开政府职能、法律依据、实施主体、职责权限、管理流程、监督方式等事项。重点推进财政预算、公共资源配置、重大建设项目批准和实施、社会公益事业建设等领域的政府信息公开。”

但是自2008年5月1日《政府信息公开条例》正式实施以来，依申请公开的救济途径不是很畅通——目前政府信息公开行政复议成功率不高，行政诉讼胜诉率也很低：据统计，全国的信息公开行政诉讼胜诉率约为17%；北京市约为13%；广东省2013年政府信息公开类案件中，申请人胜诉率仅10%，2014年微升至12%。

2010年11月，最高人民法院发布《关于案例指导工作的规定》，推行案例指导制，意图统一裁量标准，总结审判经验，统一法律适用，提高审判质量，维护司法公正；并于2014年9月发布了2013年度“信息公开十大案件”，目的在于尽量统一全国法院在此类案件问题上的处理，统一司法机关裁量尺度，进一步推动统一行政机关执法尺度。但是最高法院发布了十批指导案例，仅有一例政府信息公开案（第26号指导案例），很多公民、组织在申请政府信息遇到阻碍的时候往往缺乏法律经验，故复议和诉讼的成功率不高。

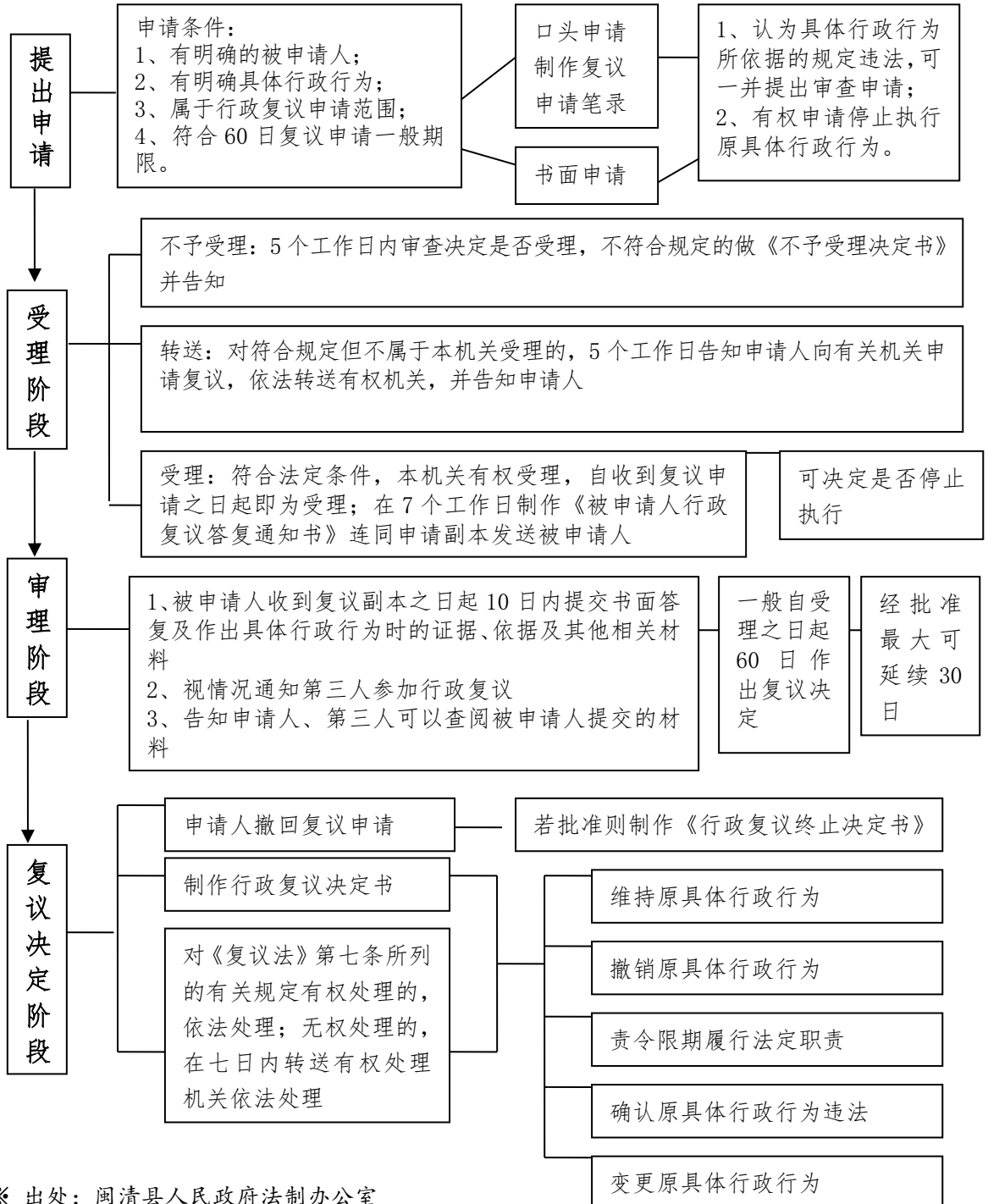
我们打算借鉴最高人民法院推行的案例指导制，每年编撰若干辑手册，每辑收录约15个有代表性的信息公开诉讼、复议案例并作解读，为公民、NGO提供一些有益的参考。行政复议与行政诉讼有许多共通之处，故本手册可以用于公民应对申请政府信息公开时行政机关的纠问、补充材料要求，以及相关的行政复议、行政诉讼。

本手册编写过程中，参考了最高人民法院行政审判庭副庭长李广宇法官、清华大学法学院余凌云教授等学者的著作，在此一并感谢！

编者
2015年6月

一、行政复议的一般程序

行政复议流程图



※ 出处：闽清县人民政府法制办公室

行政复议申请书（格式样本）

申请人：×××（填写申请人的基本情况。其中，公民申请复议的，须填写姓名、性别、年龄、具体工作单位及职务或具体所在地及身份；法人或其他组织申请复议的，直接填写单位全称即可）

身份证号码：××××××××××××（法人或其他组织申请复议的，不列此项）

住（地）址及联系方式：××××××××××××（公民申请复议的，填写身份证记载的住址、现住所（通信）地址及联系方式；法人或其他组织申请复议的，填写单位住所地通信地址及联系方式）

法定代表人（或主要负责人）：×××（公民申请复议的，不列此项）

委托代理人：×××（没有委托代理人的，不列此项）

被申请人：××××××××××××××××××××

地址：××××××××××××××××××××

法定代表人：××××××××××××××××××

案由：申请人×××不服被申请人×××作出的××××××（具体行政行为名称），向×××（行政复议机关名称）申请行政复议。

一、复议请求

（一）撤销被申请人作出的××××××（具体行政行为名称）或确认被申请人的××××××（具体行政行为名称）行政行为违法；

（二）××××××××××；……。

二、申请行政复议的主要事实、理由和依据

（一）××××××××××；

（二）××××××××××；

（三）××××××××××；……。

此致

××××××（行政复议机关名称）

附件：申请人提交的其他材料

申请人：×××（签名或单位盖章）

××××年××月××日

※ 出处：广西壮族自治区法制办公室

※ 关于政府信息公开行政复议的情况，也可参考北京市法学会法律图书馆与法律信息研究会编撰的《依〈中华人民共和国政府信息公开条例〉——申请政府信息公开之公民服务指南》，该指南可以在 ogicn.org 下载阅读：<http://ogicn.org/using/147.html>

二、行政起诉状格式

在格式方面，行政案件起诉状与其他案件起诉状基本相同。在内容方面，因各个案件的具体情况不同，应在不同方面有所侧重。但一般都应在讲述事实和阐明理由之前，表明自己对哪个行政机关作的具体行政决定不服，还要写明诉讼请求的具体内容，尾部应在附项里表明将行政机关的决定附后。现列举实例如下：

行政起诉状

原告：黄 XX，男，一九三七年四月出生，汉族。辽宁抚顺人，系辽宁省 XX 市 XX 厂干部，现住 XX 省 XX 市 XX 区 XX 街 XX 号。

被告：XX 省 XX 市土地管理局，地址：XX 市 XX 区 XX 街 XX 号，

电话总机：XXXXXX，邮政编码：XXXXXX。

诉讼请求事项：

- 一、撤销 XX 市土地管理局的（1991）行处字第 XX 号行政处罚决定；
- 二、根据事实和法律，正确裁决。

事实和理由：

XX 市土地管理局做出的（1991）行处字第 XX 号行政处罚决定（以下简称《决定》）是错误决定。这个《决定》不尊重客观事实，并且错误地援引了法律条款，因此应予撤销。理由如下：

一、《决定》认为，原告没办土地审批划拨手续就施工是违法的。触犯了土地管理法第十一条之规定，’并据此作为处罚决定的主要理由。原告认为，这种认定是虚假的，不客观的。原告于一九八九年九月二十九日开始逐级向各级政府主管部门申请翻建住宅楼（见附件 1），面积为 300 平方米。1989 年 10 月 17 日，X 街道办事处已签批（见附件 2）。1990 年 3 月 1 日，X 市城建规划处签发建房通知单（见附件 3）。据此，原告动工翻建住宅楼，并于同年 8 月竣工。竣工后，由城规处按建房通知单验收。验收合格后，于同月 15 日发放了第 X 号建筑许可证（见附件 4）。

原告认为，上述审批手续合法。城建规划处代表政府行使权利。其审批是有效的，合法的。据查，原告建房期间以及建房之前的审批工作，都由城建规划处负责。这是政府赋予的权利，其他单位和部门，无权干预。原告手持城建规划处的合法批文，并按建房通知单划定的范围施工建房，怎么会被认为‘没有土地审批划拨手续’呢？违法又从何谈起呢？是城建规划处的批文违法，还是原告没按批文施工而违法？

二、《决定》本身自相矛盾，适用法律条款不当。《决定》第一自然段，清楚地说明了原告经 X 市城建规划处批准，翻建 300 平方米住宅，并且发给了第 X 号建筑许可证。而在第二自然段，又认为‘没办土地审批划拨手续，多占地 112.6 平方米。《决定》既然承认城建规划处的 X 号批文。原告按该批文建房就是合法的，应当受到法律保护。如果否定规划处的批文，那么，否定的依据是什么？如果批文无效，应依土地管理法第 48 条规定，由规划处承担相应的民事责任，而不应当处罚原告。《决定》援引土地管理法第 43 条之规定也是不恰当的，此条款是争对全民所有制单位和集体所有制单位而言的，对个人建房

并未作出具体规定。其次，土地管理法第 53 条明确规定：‘当事人对行政处罚决定不服的，可在接到处罚通知之日起 30 日内，向人民法院起诉’。而土地管理局却擅自将诉讼时效改为 15 日。因此，原告认为，《决定》并非依法成立。

综上所述，原告认为，《决定》认定的事实与实际不符，其裁决结果，与法律相悖。因此，请法院详查，依法撤销《决定》，尽快公正裁判。

此致

X 省 X 市人民法院

起诉人：黄 X

一九九二年×月×日

附：1、建房申请书 1 份；
2、X 街道办事处的批文；
3、X 市城建处签发的建房通知单；
4、第 X 号建筑许可证；
5、X 市土地管理局处罚决定书 1 份；
6、本起诉状副本 1 份。

※出处：中国法院网

最高人民法院于 2015 年 4 月 29 日发出 《关于印发<行政诉讼文书样式（试行）>的通知，要求全国各级人民法院全面贯彻修改后的行政诉讼法，进一步规范和完善行政诉讼文书制作。新的行政诉讼文书样式严格按照新《行政诉讼法》的规定，共 132 个。其中，指导当事人诉讼行为的起诉状、答辩状、上诉状、再审申请书等各类文书 21 个；规范人民法院司法行为的通知书、决定书和各类函件等 66 个；判决书和裁定书 42 个，调解书 3 个。该通知未在网上向公众公开，而是由人民法院出版社出版发行。

行政上诉状

上诉人：×××（写明姓名、性别、年龄、民族、籍贯、职业或者工作单位和 职务、住址，如果是法人或者其他组织，应写明名称、法定代表人、住所、联系地 址和邮政编码等，如果是行政机关作为被上诉人的，则应写明行政机关的名称、法定代表人和住所）

被上诉人：×××（写明姓名、性别、年龄、民族、籍贯、职业或者工作单位 和职务、住址，如果是法人或者其他组织，应写明名称、法定代表人、住所、联系 地址和邮政编码等，如果是行政机关提起上诉，则应写明行政机关的名称、法定代表人和住所）

（如果一审原告、被告都不服判决，提起上诉，则都列为上诉人）

上诉人因×××××一案（写明一审判决或者裁定书所列的案由），不服×× ×人民法院×年×月×日（××）字第××号判决（或者裁定），现提出上诉。

上诉请求：

（写明要求上诉审法院解决的事由，如撤销原判；重新判决等）

上诉理由：

（写明一审判决或者裁定不正确的事实根据和法律依据）

此致

×××人民法院

上诉人：×××（签字或者盖章）
×年×月×日

附：本上诉状副本 份

三、政府信息公开答复常见问题解析与应对

1、“本单位不属于行政机关，无公开义务”

（1）公共企业单位也负有信息公开的职责

工商总局 1993 年发布的《关于禁止公用企业限制竞争行为的若干规定》第 2 条明确规定，“本规定所称公用企业，是指涉及公用事业的经营者，包括供水、供电、供热、供气、邮政、电讯、交通运输等行业的经营者。”在一些判决中，法院亦援引该规定，认为这个规定的“公用企业”即《政府信息公开条例》第 37 条的“公共企事业单位”：

《中华人民共和国政府信息公开条例》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”。该条例第十三条第一款规定：“……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相关政府信息”。该法规将公共企事业单位纳入政府信息公开范围，是政府信息公开的主体。根据国家工商总局《关于禁止公用企业限制竞争行为的若干规定》，已界定邮政、电讯等行业经营者包括被告中国联合网络通信有限公司南阳市分公司属于公用企业(即公共企事业单位)，应该按照信息公开条例公开有关信息。

参考案例：中国联合网络通信有限公司南阳分公司与王聚才为不履行信息公开答复职责案，（2011）南行终字第 78 号

《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。”当前，社会已进入信息时代，传输和处理信息成为人们日常工作、生活的重要内容，电信企业作为向社会提供信息通讯服务的主要企业之一，其与人民群众利益密切相关，其在提供社会公共服务过程中制作、获取的信息应当参照《条例》的规定予以公开。因此，被上诉人负有信息公开职责，属于《条例》调整的信息公开主体。

参考案例：上诉人方金华与被上诉人中国电信股份有限公司宿迁分公司不服信息公开案，（2014）宿中行终字第 0019 号

《政府信息公开条例》第三十七条明确规定，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执行。该条例将公共企事业单位纳入政府信息公开范围，是政府信息公开的主体。邮政、电讯等行业属于公共企事业单位，作为电讯行业经营者的被告应当按照条

例的规定公开有关信息。

参考案例：林飞诉中国联合网络通信有限公司延边州分公司不履行政府信息公开案，（2014）延中行终字第 36 号

依据《中华人民共和国政府信息公开条例》第三十七条关于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的规定，移动深圳分公司作为公共企业，是信息公开的主体，故公民、法人或其他组织认为移动深圳分公司在信息公开工作中的行为侵犯其合法权益的有权向人民法院提起行政诉讼。本案孙阳兵因移动深圳分公司拒收其信息公开申请而提起行政诉讼，依法属行政诉讼权限范畴，人民法院应当予以审理。对于移动深圳分公司以本案不属于行政诉讼受案范围为由提出应驳回孙阳兵起诉的主张，本院不予支持。

参考案例：中国移动通信集团广东有限公司深圳分公司与孙阳兵政府信息公开案，（2014）深中法行终字第 526 号

（2）事业单位也负有信息公开的职责

《中华人民共和国政府信息公开条例》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。”公共服务是指那些通过国家权力介入或公共资源投入，为公民及其他组织提供从事生产、生活、发展和娱乐等活动都需要的基础性服务。《劳动鉴定委员会组织及工作规则》（豫劳社（2001）5 号）第二条规定：“劳动鉴定委员会是县级以上人民政府设立的，由劳动保障、卫生等行政部门和工会组织的主管人员组成。劳动鉴定委员会办公室设在同级劳动和社会保障行政部门。劳动鉴定是依据国家鉴定标准判定伤、病职工劳动能力、伤残程度的技术性工作，不属于具体行政行为。劳动鉴定依法独立进行，不受行政机关、社会团体、企业和个人的干涉。”安阳市劳动能力鉴定委员会办公室是根据上述规定设立和从事活动，其行为虽然不属于具体行政行为，但其属于与人民群众利益密切相关的公共企事业单位，其在提供社会公共服务过程中制作、获取的信息的公开，属于《中华人民共和国政府信息公开条例》调整的范围。

参考案例：李敏与安阳市劳动能力鉴定委员会办公室政府信息公开案，（2015）安中行终字第 131 号

（3）“党、政、军、企”特殊混合体制，也受《条例》约束

本院认为，一、关于《政府信息公开条例》是否适用于被告的问题。公开条例属于行政法规，新疆生产建设兵团虽然是党、政、军、企合一的特殊体制，但公开条例并未对适用主体作出例外规定，因此新疆生产建设兵团的各部门也应当受公开条例的约束。新疆生

生产建设兵团根据《条例》制定的《新疆生产建设兵团政务信息公开指南》，系调整新疆生产建设兵团管辖范围内相关行政部门政务信息公开的规范性文件，对本案被告同样具有约束性。依据公开条例第四条的规定，被告具有对原告的申请进行受理和处理的职责。被告关于其不适用公开条例的规定，不属于政府信息公开机关的辩称于法无据，本院不予支持。

参考案例：付爱国与新疆生产建设兵团第十师发展和改革委员会不履行政府信息公开法定职责案，（2015）北行初字第4号

2、“相关信息已移交，请向 xxx 部门申请信息公开”

若对方提出已将相关信息移交其他部门，则需要向申请人提供证据以作证明，否则仍需要承担公开义务：

《劳动鉴定委员会组织及工作规则》（豫劳社（2001）5号）第十条规定：“劳动鉴定委员会办公室在劳动鉴定委员会领导下负责劳动鉴定的日常工作，主要职责是：……（三）管理劳动鉴定委员会的文书、档案、印鉴；……”根据此规定，安阳市劳动能力鉴定委员会制作的李敏劳动能力鉴定表属于安阳市劳动能力鉴定委员会办公室保管的文书、档案。《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》第七条第一款规定：“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。”本案中，安阳市劳动能力鉴定委员会办公室没有提供证据证明应由其保管的李敏劳动能力鉴定表已移交给其他合法保管机构，其负有保管的法定义务，应依法向李敏公开。

参考案例：李敏与安阳市劳动能力鉴定委员会办公室政府信息公开案，（2015）安中行终字第131号

3、“请补充身份证明材料，否则不予公开相关信息”

《政府信息公开条例》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。”也就是说，除了涉及自身相关的税费缴纳、社会保障、医疗卫生这三类信息外，不得要求申请人出示身份证件或者证明文件，或者要求补充相关证明材料：

关于被告贵州省贵阳市修文县环境保护局认为原告中华环保联合会在提交政府信息公开申请时，应同时附上原告的身份证明的意见，因原告在信息公开申请表中已正确填写了单位名称、住所地、联系人及电话并加盖了公章，而《中华人民共和国政府信息公开条例》第二十条明确规定，政府信息公开申请应当包括（一）申请人的姓名或者名称、联系方式；（二）申请公开的政府信息的内容描述；（三）申请公开的政府信息的形式要求，其中并没有强制要求申请人提供身份证明，故被告所提意见没有法律依据。

参考案例：中华环保联合会诉贵州省贵阳市修文县环境保护局环境信息公开案，《中华人民共和国最高人民法院公报》2013年第1期，第46-48页

4、“你所申请的信息不明确，故不予提供”

关于被告贵州省贵阳市修文县环境保护局认为好一多公司在修文县有三个基地，原告中华环保联合会未明确申请公开哪一个基地的环境信息，原告所申请的内容不明确的意见，根据《中华人民共和国政府信息公开条例》第二十一条的规定，对于申请内容不明确的，行政机关应当告知申请人作出更改、补充。在本案中，原告在申请表中已经明确提出需要贵州好一多乳业股份有限公司的排污许可证、排污口数量和位置、排放污染物种类和数量情况、经环保部门确定的排污费标准、经环保部门监测所反映的情况及处罚情况、环境影响评价文件及批复文件，其申请内容的表述是明确具体的，至于好一多公司在修文县有几个基地，并不妨碍被告公开信息，被告应就其手中掌握的所有涉及到好一多公司的相关环境信息向原告公开。另外，《贵州省政府信息公开暂行规定》第二十四条规定“行政机关对申请公开的政府信息，根据下列情况分别作出答复：（六）申请内容不明确或申请书形式要件不齐备的，行政机关应当出具《补正申请告知书》，一次性告知申请人作出更正、补充。”，即便被告认为原告申请内容不明确，应当按该规定向原告发出《补正申请告知书》，一次性告知申请人作出更正、补充，而被告显然没有按规定办理。故被告以申请内容不明确不公开信息，不符合规定。

参考案例：中华环保联合会诉贵州省贵阳市修文县环境保护局环境信息公开案，《中华人民共和国最高人民法院公报》2013年第1期，第46-48页

5、“你所申请的信息已丢失，无法提供”

关于申请公开的第四项信息“《武汉市洪山区建设乡工业港村被征地‘5560’农民基本生活保障申请表》十三组村民钱仁桃、李秀培提交的申报材料（从2008年到2012年底5年的）”，因多次办公地点的变换及人员调整，我所保存的‘5560’工作资料部分缺失，其中包括此项申请公开的信息资料，为此我们感到非常抱歉，此项信息也可以在洪山区农业局经管科、武汉化学工业区八吉府派出所及八吉府街工业港村村民委员会查询，洪山区农业局经管科联系电话为8719×××8，武汉化学工业区八吉府街派出所联系电话为8652×××6，八吉府街工业港村村民委员会联系电话为8652×××。

对于钱某甲申请公开的第四项内容，财政所由于自身原因将其丢失，且知晓在何处可以补全该信息，故被告有责任将丢失的信息补全，故此种情形不属于《中华人民共和国政府信息公开条例》第二十条规定的“依法不属于本行政机关公开或者该政府信息不存在的，应当告知申请人，对能够确定该政府信息的公开机关的，应当告知申请人该行政机关的名称、联系方式”的情形，不能免除其公开该信息的职责。

参考案例：钱某甲与武汉化学工业区八吉府街财政所政府信息公开二审行政判决书，（2015）鄂武汉中行终字第00068号

6、“会议纪要不对外公开，不属于信息公开范围”

行政机关以会议纪要的形式记录会议情况和一定事项，一般不属于《政府信息公开条

例》所调整的政府信息，但如果该纪要内容直接对相对人的权利义务产生实际影响的，应属于条例所调整的政府信息范围。公民、法人或者其他组织根据自身生产、生活、科研等特殊需要，对属于条例调整范围的政府信息提出要求公开的申请，行政机关应对该申请进行审查，并在法定期限内根据不同情况予以答复。在行政机关不能证明被申请公开的政府信息涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的情况下，仅以该信息属于限制阅读公文为由不履行公开的法定职责，人民法院不予支持。

来源：吴啟群等四人诉杭州市人民政府不履行信息公开法定职责案，（2008）杭行初字第60号

7、“内部工作台账不属于政府信息”

根据《中华人民共和国政府信息公开条例》第四条的规定，江岸公安分局具有对向其提出的政府信息公开申请进行处理的法定职责。本案中，被上诉人江岸公安分局答复认为110接处警记录属于公安机关内部工作台账，不属于确定公开的政府信息内容，但在政府信息的相关规定中并无“内部工作台账”的法定概念，亦不属于政府信息不予公开的法定事由，因此，江岸公安分局对被上诉人杨吉辉葛俊的答复没有法律依据，应予撤销。

参考案例：葛俊与武汉市公安局江岸区分局政府信息公开二审行政判决书（2015）鄂武汉中行终字第00088号

8、“你所申请的信息为内部事项，不予公开”

以社会抚养费为例，广东省卫计委称，“从业务关系上看，我委掌握的有关数据是内部管理信息，不属于应公开的政府信息。行政机关在日常工作中制作或者获取的内部管理信息以及处于讨论、研究或者审查中的过程性信息，不属于《政府信息公开条例》所指应公开的政府信息”。法院判决，“被告根据《国家人口计生委办公厅关于确定人口和计划生育工作中国家秘密及其密级工作规范》第四条的规定，决定不予公开原告申请公开的政府信息。由于该工作规范是内部文件，未向社会公布，不能作为被告作出被诉具体行政行为法律依据。另外，被告也未向本院提交其曾向规定机关进行请示及规定机关批准其不予公开情况的相关证明材料。综上所述，被告作出的《政府信息不予公开告知书》适用法律错误。”

参考案例：吴有水与广东省卫生和人口计划生育委员会政府信息公开一审行政判决书，（2013）穗中法行初字第275号

9、“你无法提供与自身生产、生活、科研相关证明材料，不予提供”

“生产、生活、科研相关证明材料”，通常也被称为“三需要”证明，对此需要根据政府信息的类型作一些区分：

(1) 属于政府应当主动公开的信息，不得要求补充“三需要”证明，各地法院和复议机关对此看法比较统一：

“三需要问题，因案涉信息属于主动公开范围，无需以三需要为前提，故是否符合三需要不属本案审查的范围。”

参考案例：吴陈新与启东市水务局政府信息公开二审行政判决书，（2014）通中行终字第00327号

《中华人民共和国政府信息公开条例》第九条第（一）项规定，“涉及公民、法人或者其他组织切身利益的”政府信息，行政机关应当主动公开。第十一条第（三）项规定，“征收或者征用土地、房屋拆迁及其补偿、补助费用的发放、使用情况”，设区的市级人民政府、县级人民政府及其部门应当重点公开。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相关政府信息。”第二十一条第（四）项规定，“申请内容不明确的，应当告知申请人作出更改、补充。”本案原告申请公开的政府信息属于政府应当主动公开的信息，政府未主动公开，原告申请公开，被告答复中要求原告补充说明申请信息公开的详细理由即要求说明“三需要”，不符合上述法律法规的规定，该项补充要求不当。被告应予以注意和改正。

参考案例：王留根诉郑州市上街区人民政府政府信息公开答复一审裁定书（2014）郑行初字第339号

经审查，行政复议机关认为，按照《中华人民共和国政府信息公开条例》（以下简称《条例》）第9条的规定，唐某向区政府申请获取的政府信息属于行政机关主动公开的政府信息，区政府认为该信息是“与本人生产、生活、科研等特殊需要无关的”政府信息并向唐某作出的答复不符合《条例》第21条第1项的规定。因此，该答复属于认定事实不清楚、适用依据错误，行政复议机关依法撤销了区政府于2008年9月11日作出的答复并责令区政府重新向唐某作出答复。

参考案例：唐某复议某区政府信息公开答复案，谢波，北京市人民政府法制办公室复议应诉指导处 <http://www.qhfzb.gov.cn/html/386/216952.html>

(2) 而对于依申请公开的信息，则比较复杂，各方看法不一。首先，《政府信息公开条例》第13条并非一个强制条款，它应该被理解为对公民申请政府信息的一个指引，类似于在法院立案的“案由”，而非法定的必备要件；其次，第20条是对于第13条的落实，该条具体罗列了申请信息公开所需要提供的材料，其中并无“三需要”证明材料，故行政机关要求申请者提供或者补充“三需要”证明材料于法无据。

《国务院办公厅关于施行 若干问题的意见》（国办发〔2008〕36号）第十四条规定，“行政机关对申请人申请公开与本人生产、生活、科研等特殊需要无关的政府信息，可以不予提供”。该意见在实务中被许多复议机关、法院所滥用。最高人民法院的司法解释对此并不十分认同，但其规定也属于“旁敲侧击”：2010年最高人民法院作出的《关于请求公开与本人生产、生活、科研等特殊需要无关政府信息的请求人是否具有原告资格的答复》规定，“申请人申请公开的政府申请是否与本人生产、生活、科研等特殊需要有关，属于实体审理的内容，不宜作为原告的主体资格条件”。此外，最高人民法院行政审判庭副厅长李广宇认为，结合条例的上下文可以看到，第13条的“三需要”并非一种对申请资格的限制，“这里所规定的，终究是一个实体公开标准，而非申请资格标准。因此我们可以说，《政府信息公开条例》所确定的申请人资格，与多数国家采取的‘任何人’标准并无二致。”（李广宇，《政府信息公开司法解释读本》法律出版社2011年版，第79至81页）我们也认为，第13条是一条指引条款，提示我们除了可以看到行政机关主动公开的信息之外，还可以申请对方公开，这样理解方与条例的立法目的相符。

下面兹举一则比较开明的法院判例以供参考：

2014年7月1日，穆冬梅向如皋市港口管理局提出政府信息公开申请，要求公开南通粮食物流中心项目内河港口、码头相关的审批情况。同年7月2日，如皋市港口管理局收到申请后，书面告知穆冬梅，要求其于7月8日前提供证据证明申请公开的信息与其生产、生活、科研等特殊需要相关。

该条虽然规定了根据自身生产、生活、科研等特殊需要申请获取信息，但条例并未规定申请人在申请政府信息公开时必须提交证据证明申请人所申请公开的信息与其特殊需要相关。其次，《政府信息公开条例》第二十条第二款规定，政府信息公开申请应当包括下列内容：（一）申请人的姓名或者名称、联系方式；（二）申请公开的政府信息的内容描述；（三）申请公开的政府信息的形式要求。条例规定了政府信息公开申请的形式和要求，根据该条规定，申请人提出政府信息公开申请时应①注明自身的姓名或名称以及联系方式；②对所申请的政府信息内容进行描述，以使得行政机关能够确定其所申请的政府信息；③选择适合自身需求的公开方式。虽然条例第十三条规定申请人根据自身生产、生活、科研等特殊需要申请获取政府信息，但条例二十条并未要求申请人在申请政府信息公开时需要说明申请政府信息公开目的、理由或用途，行政机关在政府信息公开过程中不得随意增设申请人的义务。本案中，如皋市港口管理局在收到穆冬梅的政府信息公开申请后要求穆冬梅提供证据证明其所申请的信息与其生产、生活、科研等特殊需要相关，属于额外增设申请人的义务，增加申请人的负担，违反了条例第二十条的规定。

（1）如前所述，根据条例第二十条的规定，穆冬梅在申请政府信息公开时无需说明其所申请公开信息的用途或申请政府信息公开的目的，也不负有证明其所申请的信息存在特殊需要的义务。

（2）穆冬梅对申请公开的政府信息存在特殊需要，是指申请公开的信息对申请人而言有区别于其他民众的特殊用途，如收集证据、撰写论文等。穆冬梅与其申请公开的信息或信息所涉及的事项是否存在利害关系，不能作为认定其所申请公开的信息是否存在特

殊需要的依据。如皋市港口管理局提供的证据仅能证明穆冬梅对证载土地及房屋享有的权利被否定，但不能证明穆冬梅对申请公开的信息无特殊需要。

(3) 本案中，穆冬梅在庭审中诉称，穆冬梅房屋被如皋市九华镇人民政府非法强制拆除，南通粮食物流中心码头工程现正在穆冬梅的合法用地上施工，穆冬梅通过申请公开涉诉信息获取证据以便进行诉讼或投诉，维护自身合法权益。穆冬梅陈述为收集证据而申请政府信息公开，已合理说明了穆冬梅对申请要求公开的信息存在特殊的需要。综上，如皋市港口管理局以穆冬梅申请公开的信息与其特殊需要无关为由拒绝公开理由不能成立。

参考案例：穆冬梅与如皋市港口管理局二审行政判决书，（2015）通中行终字第 00077 号

10、“党政混合信息，不属于《条例》规定的公开范围”

党政混合信息，是指含有党的工作和行政管理等相关内容，并以同一载体记录、保存的信息。上海从 2012 年开始，推行党政混合信息的分类公开制度，按照党政混合信息的文号进行划分：凡使用行政机关文号的党政混合信息，明确其属于政府信息，纳入政府信息公开制度管理，按照《条例》规定公开；凡使用党委文号的党政混合信息，考虑到现阶段的国情，性质上仍属于党委信息，但程序上实行“党委授权公开”，由收到申请的行政机关征得党委部门授权后，向申请人公开。

参考文献：《政府信息公开条例》立法后评估调研报告，《政府法制研究》2013 年第 4 期（总第 248 期）

11、“已结电话（口头）答复，不再作纸质答复”

依据《中华人民共和国政府信息公开条例》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、提供复印件或者其他适当形式提供。本案中，傅秀茹要求宛平办事处以书面形式对其信息公开申请作出答复，但宛平办事处却以口头形式对其进行答复，该答复形式不符合《中华人民共和国政府信息公开条例》第二十六条的规定。宛平办事处作为辖区内乡镇企业的行政管理部门，具有对辖区内的乡镇企业进行监督管理的职责，应当掌握北京市卢沟桥长城构件厂相关集体土地征地补偿费用、专用账户信息及款项金额的情况。傅秀茹就此事项申请政府信息公开，宛平办事处却答复不属于政府信息公开范围，不符合法律规定。

参考案例：傅秀茹诉北京市丰台区人民政府宛平城地区办事处政府信息公开案，（2014）二中行终字第 1357 号

12、“本机关已经改组，请向其他部门申请公开”

比如以前的经济体制改革委员会，后来改组为发展和改革委员会。原黄岩市经济体制改革委员会的职能现由被告继续行使，原黄岩市经济体制改革委员会在履行职责过程中获取的信息，应由被告来公开。其次，根据《中华人民共和国政府信息公开条例》第二条“本

条例所称政府信息，是指行政机关在履行职责过程中制作或者获取的，以一定形式记录、保存的信息”之规定，原黄岩市经济体制改革委员会制作《关于黄岩市桔果食品厂资产所有权界定的复函》（黄体改函（1994）2号）时，明确提出“认真倾听各方意见……1992年2月，在该厂停产和扩大职工要求的情况下，市检察院与职工协商，经济上作出了一次性处理，发放生活补助费共计1.8万元，”故原黄岩市经济体制改革委员会在履行该答复的职责过程中，必然保存了涉案的政府信息，原告要求被告公开涉案政府的信息，于法有据，该院予以支持。

参考案例：杨兆佑等13人与台州市黄岩区发展和改革局二审行政判决书（2015）浙台行终字第35号

13、多部门作出的信息由谁负责公开？

原黄岩市经济体制改革委员会、原黄岩市财政税务局、原黄岩市土地管理局共同作出《关于黄岩市桔果食品厂资产所有权界定的复函》（黄体改函（1994）2号）。上诉人杨兆佑等13人向上诉人台州市黄岩区发展和改革局申请公开《关于黄岩市桔果食品厂资产所有权界定的复函》（黄体改函（1994）2号）的信息资料，因黄体改函（1994）2号《复函》系原黄岩市经济体制改革委员会等三个部门共同作出，且其文号用的是体改委文号，原黄岩市经济体制改革委员会应当保存了涉案政府信息。原黄岩市经济体制改革委员会被撤销后，其职权由上诉人台州市黄岩区发展和改革局继续行使。因此，原黄岩市经济体制改革委员会在履行职责过程中制作或者获取的信息应由上诉人台州市黄岩区发展和改革局来公开。上诉人杨兆佑等13人要求上诉人台州市黄岩区发展和改革局公开涉案政府信息，于法有据。

参考案例：杨兆佑等13人与台州市黄岩区发展和改革局政府信息公开案，（2015）浙台行终字第35号

14、“因为内网、外网有别，故超出15天再做出答复”

李健雄诉于2011年6月1日通过广东省人民政府公众网络系统向被告广东省交通运输厅提出政府信息公开申请。被告辩称，原告申请政府信息公开通过的是广东省人民政府公众网络系统，即省政府政务外网（以下简称省外网），而非被告的内部局域网（以下简称厅内网）。按规定，被告将广东省人民政府“政府信息网上依申请公开系统”的后台办理设置在厅内网。由于被告的厅内网与互联网、省外网物理隔离，互联网、省外网数据都无法直接进入厅内网处理，需通过网闸以数据“摆渡”方式接入厅内网办理，因此被告工作人员未能立即发现原告在广东省人民政府公众网络系统中提交的申请，致使被告未能及时受理申请。

法院生效裁判认为：《政府信息公开条例》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；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。”本案原

告于2011年6月1日通过广东省人民政府公众网络系统向被告提交了政府信息公开申请，申请公开广州广园客运站至佛冈的客运里程数。政府公众网络系统生成了相应的电子申请编号，并向原告手机发送了申请提交成功的短信。被告确认收到上述申请并认可原告是基于生活生产需要获取上述信息，却于2011年8月4日才向原告作出《关于政府信息公开的答复》和《政府信息公开答复书》，已超过了上述规定的答复期限。由于广东省人民政府“政府信息网上依申请公开系统”作为政府信息申请公开平台所应当具有的整合性与权威性，如未作例外说明，则从该平台上递交成功的申请应视为相关行政机关已收到原告通过互联网提出的政府信息公开申请。至于外网与内网、上下级行政机关之间对于该申请的流转，属于行政机关内部管理事务，不能成为行政机关延期处理的理由。被告认为原告是向政府公众网络系统提交的申请，因其厅内网与互联网、省外网物理隔离而无法及时发现原告申请，应以其2011年7月28日发现原告申请为收到申请日期而没有超过答复期限的理由不能成立。因此，原告通过政府公众网络系统提交政府信息公开申请的，该网络系统确认申请提交成功的日期应当视为被告收到申请之日，被告逾期作出答复的，应当确认为违法。

最高人民法院指导案例26号：李健雄诉广东省交通运输厅政府信息公开案

15、“你所申请的是《条例》实施之前的历史信息，故不予提供”

董某要求被告上海市徐汇区房屋土地管理局提供1968年的一个信息，被告以该信息是《上海市政府信息公开规定》（2004年5月1日实施）出台以前的历史信息，对本案无溯及力。法院经审理认为，根据《立法法》第八十四条的规定，这种溯及力是指对于《规定》实施前政府机关不公开政府信息的行为，不认为其违反了《规定》，但《规定》所指的政府信息范围，应当既包括该法实施前也包括实施后形成的政府信息。被告认为《规定》只能适用于该规章实施后形成的政府信息，对实施前形成的政府信息公开只能从程序上适用的观点有误，本院不予采纳。

回到《政府信息公开条例》的条款，其对“政府信息”的定义并没有对特定时间进行界定；另外，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》强调，“要按照由近及远的原则，重点对本届政府以来的政府信息，特别是涉及人民群众切身利益的政府信息进行全面清理。凡属于应当公开的必须按规定纳入公开目录。”也就是说肯定了“历史信息”也在公开的范围之内。（李广宇，《政府信息公开诉讼：理念、方法与案例》，法律出版社2009年版第111-112页）



广州众一行

网址: <http://actcn.org>

邮箱: zhongyixing2013@gmail.com

微博: @众一行 Actogether

微信: zhongyixing01

