

最高人民法院关于审理政府信息公开行政案件适用法律若干问题的解释

（2024 年 12 月 24 日最高人民法院审判委员会第 1939 次会议通过，自 2025 年 6 月 1 日起施行）

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》（以下简称行政诉讼法）、《中华人民共和国政府信息公开条例》（以下简称政府信息公开条例）等法律、行政法规的规定，结合行政审判工作实际，制定本解释。

第一条 公民、法人或者其他组织认为下列涉政府信息公开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，行政机关告知政府信息无法提供或者不予处理的；

（二）行政复议机关对政府信息公开条例第十四条、第十五条、第十六条规定的不予公开行为作出行政复议决定的；

（三）认为行政机关提供的政府信息不符合其申请内容的；

（四）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、个人隐私等合法权益的；

（五）认为行政机关在政府信息公开工作中的其他行为侵犯其合法权益的。

第二条 公民、法人或者其他组织认为行政机关不依法履行主动公开政府信息职责，直接向人民法院提起诉讼的，应当告知其

先向行政机关申请获取政府信息。

对行政机关的答复、逾期不予答复等行为不服的，可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

第三条 认为行政机关作出的政府信息公开、不予公开等行为侵害其合法权益提起诉讼的公民、法人或者其他组织，属于行政诉讼法第二十五条第一款规定的“有利害关系的公民、法人或者其他组织”。

第四条 公民、法人或者其他组织对主动公开政府信息行为不服提起诉讼的，以公开该政府信息的行政机关为被告。

公民、法人或者其他组织对依申请公开政府信息行为不服提起诉讼的，以作出答复的行政机关为被告；逾期未作答复的，以收到申请的行政机关为被告。

根据政府信息公开条例第四条的规定，县级以上地方人民政府指定政府信息公开工作机构负责本机关政府信息公开日常工作，公民、法人或者其他组织对该机构以自己名义所作的政府信息公开行为不服提起诉讼的，以该机构为被告。

第五条 被告对其作出的政府信息公开、不予公开等行为的合法性承担举证责任。有下列情形之一的，被告应当承担相应的举证责任：

（一）被告主张政府信息已经公开的，应当就公开的事实举证，并向人民法院提交其已告知申请人获取该政府信息方式、途径等证据；

（二）被告主张因公共利益决定公开涉及商业秘密、个人隐

私的政府信息的，应当就认定公共利益的理由以及不公开可能对公共利益造成重大影响举证；

（三）被告主张原告申请公开的信息属于内部事务信息不予公开的，应当就该信息属于人事管理、后勤管理或者内部工作流程信息等举证；

（四）被告主张原告申请公开的信息属于过程性信息不予公开的，应当就该信息系行政机关作出行政处理决定之前形成的内部讨论记录、过程稿、磋商信函、请示报告等举证；

（五）被告主张原告申请公开的信息属于行政执法案卷信息不予公开的，应当就该信息系行政执法过程中形成并记录于执法案卷的当事人信息、调查笔录、询问笔录等举证；

（六）被告主张政府信息不存在的，应当就其已尽合理检索义务等事实举证或者作出合理说明。

第六条 被告主张原告申请公开的信息系国家秘密不予公开，并提供密级标识、保密期限或者其他证明材料的，人民法院应予支持。

被告主张原告申请公开的政府信息公开后可能危及国家安全、公共安全、社会稳定，并提供该信息公开后可能产生不利影响的证据或者作出合理说明的，人民法院应予支持。

人民法院经审理认为政府信息公开后可能危及国家安全、公共安全、社会稳定的，有权要求当事人提供或者补充证据。

第七条 原告应当就下列事项承担举证责任：

（一）起诉要求被告公开政府信息的，应当就其曾向行政机

关提出政府信息公开申请举证；

（二）起诉要求被告不得公开政府信息的，应当就政府信息涉及其商业秘密、个人隐私举证；

（三）就行政机关公开或者不予公开等行为可能损害其合法权益举证。

第八条 人民法院审理第一审政府信息公开案件，可以适用简易程序。人民法院审理政府信息公开案件，应当视情采取适当的审理方式，避免泄露涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私或者法律、法规和国家有关规定中要求应当保密的政府信息。

第九条 政府信息由被告的档案机构或者档案工作人员保管的，适用政府信息公开条例的相关规定。涉及政府信息公开事项的档案已经移交各级国家档案馆的，依照有关档案管理的法律、法规和国家有关规定执行。

第十条 公民、法人或者其他组织提起的涉政府信息公开诉讼明显不符合行政诉讼法规定的起诉条件的，人民法院不予登记立案。

有下列情形之一的，人民法院裁定不予立案；已经立案的，裁定驳回起诉：

（一）按照《中华人民共和国行政复议法》第二十三条第一款第四项的规定，应当先向行政复议机关申请行政复议而未申请的；

（二）行政机关作出延长答复期限或者要求申请人补正等程序性告知行为的；

（三）单独起诉行政机关收取信息处理费决定的；

（四）申请人重复申请公开已经予以公开的政府信息，行政机关作出不予重复处理答复的；

（五）申请行政机关公开的信息属于工商、不动产登记等资料，行政机关告知其按照法律、行政法规规定查询的；

（六）要求行政机关为其制作、加工、分析政府信息，行政机关未予提供的；

（七）申请人以政府信息公开申请的形式进行信访、投诉、举报等活动的；

（八）要求行政机关提供政府公报、报刊、书籍等公开出版物的；

（九）认为公共企事业单位未公开在提供社会公共服务过程中制作、获取的信息的；

（十）其他对公民、法人或者其他组织权利义务不产生实际影响的情形。

第十一条 有下列情形之一的，人民法院判决被告履行政府信息公开职责：

（一）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，人民法院判决撤销或者部分撤销被诉不予公开决定，并判决被告在二十个工作日内公开；

（二）被告对原告要求公开的申请无正当理由逾期不予答复，原告请求判决被告公开理由成立的，人民法院判决被告在二十个工作日内公开；

（三）被告不予公开的政府信息内容能够作区分处理的，人民法院判决被告在二十个工作日内公开能够公开的内容；

（四）被告以政府信息公开会损害第三方合法权益为由不予公开，但第三方在诉讼程序中同意公开且人民法院经审理认为可以公开的，判决被告在二十个工作日内公开。

第十二条 有下列情形之一的，人民法院判决确认违法：

（一）被告公开政府信息行为违法，但不具有可撤销内容的；

（二）被告在诉讼程序中公开政府信息，原告仍然要求确认原不予公开或者逾期不予答复行为违法的；

（三）被告不予公开或者不予答复行为违法，但判决公开没有意义的。

第十三条 政府信息尚未公开前，原告起诉要求被告不得公开政府信息的，人民法院经审理认为政府信息涉及原告商业秘密、个人隐私且不存在不公开会对公共利益造成重大影响的，应当判决被告不得公开政府信息。

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，人民法院经审理认为符合行政诉讼法第五十六条规定的，裁定暂时停止公开。

第十四条 有下列情形之一的，人民法院判决驳回原告的诉讼请求：

（一）被告作出的公开、不予公开的决定或者无法提供、不予处理的告知合法的；

（二）申请公开的政府信息内容已经向公众公开，被告告知

申请人获取该政府信息的方式、途径和时间的；

（三）被告收到同一申请人的不同申请或者不同申请人内容相同的申请后，在同一个政府信息公开答复中一并予以答复且答复内容合法的；

（四）原告起诉被告逾期不予答复理由不成立的；

（五）原告以政府信息侵犯其商业秘密、个人隐私为由请求不公开，理由不成立的；

（六）其他应当判决驳回诉讼请求的情形。

第十五条 本解释自 2025 年 6 月 1 日起施行。本解释施行后，《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》（法释〔2011〕17 号）同时废止。最高人民法院以前发布的司法解释及规范性文件，与本解释不一致的，不再适用。

内容解读

《解释》共 15 条，规定政府信息公开行政案件的受理情形；明确政府信息公开行政案件中原告资格和适格被告；确定政府信息公开行政案件中被告与原告的举证责任；完善政府信息公开行政案件裁判方式；保留政府信息公开诉讼中的预防救济制度。

最高人民法院 2011 年出台《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》，对政府信息公开行政案件审理的相关问题进行全面规定。随着全面依法治国进程不断推进，特别是为了应对《中华人民共和国政府信息公开条例》修订后出

现的新情况、新问题，原司法解释需要与时俱进地进行修订。

《解释》的修改制定，通过明确政府信息公开行政案件审查标准，规范政府信息公开行政审判工作，监督支持行政机关依法行政，为提高政府工作的透明度和法治政府建设提供更加有力的司法保障。《解释》积极回应人民群众对于政府信息公开的需求，在原被告资格、简易程序适用、裁判方式明确、法定条件下给付到位等方面进行规范和引导。《解释》对政府信息涉及国家秘密以及公开可能危及国家安全、公共安全、社会稳定的情形下被告的举证责任作出特别规定，既保障社会公众依法获取政府信息的权利，也保护国家秘密、商业秘密和个人隐私，在司法层面为保障知情权与维护信息安全提供切实可行的方法。

政府信息公开条例对政府信息公开申请的处理决定予以类型化规定，明确行政机关可以就申请人的政府信息公开申请作出予以公开、不予公开、无法提供、不予处理及其他程序性处理方式，《解释》在受理情形条款对此进行呼应。

在政府信息公开行政案件原告资格的规定上，与行政诉讼法规定保持一致，即认为行政机关作出的公开或者不予公开政府信息等行为侵害其合法权益从而提起诉讼的公民、法人或者其他组织，属于行政诉讼法第二十五条第一款规定的“有利害关系的公民、法人或者其他组织”。对于适格被告的确定，《解释》结合政府信息公开条例中规定的主动公开和依申请公开两种情形，根据“谁行为，谁被告”原则，分别就两种情形下被告的确定作出规定。此外，《解释》还结合相关规定，对县级以上地方人民政

府指定政府信息公开工作机构的被告资格进行规定。

《解释》确定的政府信息公开行政案件中被告与原告的举证责任包括：政府信息公开诉讼首先要遵循行政诉讼法规定的由被告对行政行为合法性承担举证责任的基本原则。此外，对被告提出的不同主张应当承担的举证责任分项进行规定。原告的举证责任方面，根据行政诉讼法规定，在起诉被告不履行法定职责的案件中，原告应当提供其向被告提出申请的证据。在政府信息公开诉讼中，要求被告公开政府信息的，应当由原告提供曾向行政机关提出申请的证据。考虑到涉及商业秘密、个人隐私的政府信息公开后可能对当事人合法权益造成损害，在原告起诉要求被告不得公开相关政府信息的诉讼中，原告应当对政府信息涉及其商业秘密、个人隐私举证。《解释》还就原告提供行政机关公开或者不予公开等行为可能对其权益造成损害的证据也进行了规定。

完善政府信息公开行政案件裁判方式包括：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在裁判方式的不予立案或者驳回起诉部分进行规定，其中包含法定复议前置而未申请复议的、程序性告知行为、单独起诉收取信息处理费决定等若干情形。以实质性回应和支持当事人依法获取政府信息的诉求为出发点，对被告依法应当公开政府信息的，在判决履行条款中予以规范。行政诉讼法规定，人民法院经过审理，查明被告依法负有给付义务的，判决被告履行给付义务。在政府信息公开诉讼中，人民法院经审理查明被告依法负有政府信息公开职责的，判决被告在法定期限内予以公开。根据行政诉讼法规定，对政府信息公

开诉讼中适用确认违法判决的情形进行规定。被诉行政行为合法或者原告诉讼请求被告履行法定职责理由不成立的，人民法院判决驳回诉讼请求。

我国的行政诉讼制度总体属于事后救济，一般只有在行政行为已经作出、权利损害已成事实的情况下提供法律保护。但是考虑到政府信息公开领域，因涉及商业秘密、个人隐私的政府信息具有特别的保护价值，一旦无序公开，就会造成不可逆转的权利侵害。《解释》保留了原条文，即政府信息尚未公布前原告请求人民法院判令被告不得公开政府信息，或者在诉讼期间原告申请停止公开政府信息的两种情形进行规定。

《解释》的出台，将进一步明确政府信息公开行政案件办理规则，对于统一法律适用具有积极意义。下一步，最高人民法院将继续发挥行政审判在监督支持行政机关依法行政、维护人民群众合法权益、实质性化解行政争议等方面职能作用，为一体建设法治国家、法治政府、法治社会提供有力司法服务保障。