

学校编码: 10384
学号: X2014120086

分类号__密级__
UDC __

廈門大學

碩 士 学 位 论 文

公安机关政府信息依申请公开机制研究

Research on Government Information Disclosure
Mechanism of Public Security Organization

陈欣艺

指导教师姓名: 丁丽瑛 教授

专业名称: 法律硕士

论文提交日期: 2017年10月

论文答辩时间: 2017年12月

学位授予日期: 2018年1月

答辩委员会主席:

评 阅 人:

2017年10月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

本人声明该学位论文不存在剽窃、抄袭等学术不端行为,并愿意承担因学术不端行为所带来的一切后果和法律责任。

声明人 (签名):

指导教师(签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

内容摘要

本文从公安机关的角度出发，深入研究政府信息公开依申请公开的现状，分析依申请公开制度存在的问题，提出解决问题的途径和建议。

本文在结构上分为四章：

第一章是政府信息公开依申请公开的制度基础，分别通过概念解释、法理基础分析、法律规范解读等方式，对政府信息公开依申请公开进行全面的介绍和解析。

第二章是公安机关政府信息公开依申请公开的现状分析，以福建省、市两级公安机关政府信息公开依申请公开工作情况为例，进行综合实证分析，总结、归纳当前公安机关政府信息公开依申请公开工作面临的现状和主要申请类型。

第三章是公安机关政府信息公开依申请公开存在问题分析，分别从程序和实体两个方面，分析公安机关依申请公开存在的法律问题，逐一通过理论解释、案例分析等方式进行深入剖析。

第四章是完善公安机关政府信息公开依申请公开制度的建议，从建立健全法律体系和优化完善工作机制两个方面，提出解决当前公安机关政府信息公开依申请公开制度存在问题的具体意见和建议。

关键词： 公安机关； 政府信息； 依申请公开； 机制研究

ABSTRACT

From the angle of the public security organs, this paper makes a deep study of the current situation of government information in accordance with the application, and analyzes the problems existing in the system of application for publicity, and puts forward ways and suggestions for solving the problems.

This paper is divided into four chapters:

The first chapter is the basic system in accordance with the government information disclosure, respectively, by explaining the concept, legal basis, legal interpretation analysis etc., the disclosure of government information upon application of a comprehensive introduction and analysis.

The second chapter is the public security organs according to the status of the application of open government information analysis in Fujian province and municipal public security organs of government information disclosure work according to the situation as an example, a comprehensive analysis of empirical, summed up the current public security organs of government information disclosure work according to the present situation and facing the main application type.

The third chapter is the public security organs on the disclosure of government information analysis of the existing problems, from two aspects of procedural and substantive legal analysis of the public security organs in accordance with the application open there, one by one through theoretical explanation and case analysis methods in-depth analysis.

The fourth chapter is to improve the public security organs in accordance with the government information disclosure system, from establishing and perfecting the legal system and optimize the working mechanism of the two aspects, puts forward some opinions and suggestions of the public security organs on the disclosure of government information system problems.

Key words : Public security organs ; Government information ; Open in accordance with the application; Mechanism research

目 录

引 言.....	1
第一章 政府信息依申请公开的制度基础.....	3
第一节 政府信息依申请公开的相关概念.....	3
一、政府信息.....	3
二、政府信息公开.....	3
三、政府信息依申请公开.....	4
第二节 政府信息依申请公开的法理基础.....	4
一、人民主权理论.....	4
二、知情权理论.....	5
三、公共治理理论.....	5
四、表达自由权理论.....	6
五、交往行为理论.....	6
第三节 政府信息依申请公开的法律规范.....	6
一、《中华人民共和国政府信息公开条例》.....	6
二、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》.....	7
三、国务院办公厅《关于做好政府信息依申请公开工作的意见》.....	7
四、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》	7
五、公安部《关于印发<公安机关办理政府信息公开行政复议案件若干问 题的规定>的通知》.....	8
第二章 公安机关政府信息依申请公开的现状分析.....	9
第一节 公安机关政府信息依申请公开的总量分析.....	9
一、申请数量逐年剧增，但存在地区差异.....	9
二、网上申请成为主要方式.....	10
三、行政复议、行政诉讼数量稳中有升.....	10
四、同意公开比率逐年降低.....	11

第二节 公安机关政府信息依申请公开的申请类型分析	11
一、文件信息依申请公开.....	11
二、案件信息依申请公开.....	12
三、行政管理信息依申请公开.....	12
四、统计数据依申请公开.....	12
五、信息查询类依申请公开.....	13
六、法律政策咨询类依申请公开.....	13
七、投诉、举报类依申请公开.....	14
第三章 公安机关政府信息依申请公开存在问题分析	15
第一节 依申请公开存在的程序问题	15
一、申请的形式要求易被忽视.....	15
二、被申请人主体易发生错位.....	16
三、申请主体资格审查名存实亡.....	17
四、申请范围界定不清.....	19
五、答复主体存在争议.....	20
六、答复形式认识不一.....	22
七、滥用申请权情况突出.....	22
八、撤回申请无法可依.....	23
第二节 依申请公开存在的实体问题	24
一、治安管理方面申请内容广泛，法律适用存在争议.....	24
二、户政管理方面申请类型多样，不易区别业务或政策咨询.....	26
三、道路交通安全管理方面多以政府信息公开名义进行法律政策咨询.....	28
四、出入境管理方面外籍人员申请是否受理情形不同.....	28
五、公共网络安全管理方面对信息安全等级保护存在认识误区.....	29
六、消防安全监督方面公开条件未考虑公共安全或公共利益.....	30
七、边防管理方面以证件办理程序依申请公开为主.....	31
第四章 完善公安机关政府信息依申请公开制度的建议	32
第一节 建立健全政府信息依申请公开的法律体系	32
一、加快政府信息公开条例的修法进程.....	32

二、 出台政府信息依申请公开工作实施细则.....	33
三、 制定公安机关办理政府信息依申请公开指导意见.....	34
第二节 优化完善政府信息依申请公开的工作机制.....	34
一、 加大主动公开力度.....	35
二、 加强专门机构和队伍建设.....	35
三、 建立典型案例通报制度.....	36
结 语.....	37
参考文献.....	38
致谢语.....	39

厦门大学博硕士论文摘要库

CONTENTS

Introduction.....	1
Chapter1 The institutional basis of government information disclosure.....	3
Subchapter1 The concepts of government information disclosure.....	3
Section1 Government information.....	3
Section2 Government information publicity.....	3
Section3 Government information disclosure.....	4
Subchapter2 The legal system of government information disclosure.....	4
Section1 The theory of Popular sovereignty.....	4
Section2 The theory of right to know.....	5
Section3 The theory of Public governance.....	5
Section4 The theory of freedom of expression.....	6
Section5 The theory of Communicative action.....	6
Subchapter3 Legal norms of government information disclosure.....	6
Section1 Regulations of the government of the People's Republic of China on Information Disclosure.....	6
Section2 Opinions of the general office of the State Council on Several Issues concerning the implementation of the regulations on the information disclosure of the government of the People's Republic of China.....	7
Section3 Opinions of the general office of the State Council on good publicity of government information in accordance with the application.....	7
Section4 Provisions of the Supreme People's Court on Several Issues concerning administrative cases concerning the opening of government information.....	7
Section5 Provisions of the Ministry of public security on issues concerning the issuance of administrative reconsideration cases for public information disclosure by public security organs.....	8

Chapter2 The public security organs’s analysis of the status of government information disclosure.....9

Subchapter1 The public security organs’s analysis on the status of the total amount for government information disclosure.....9

Section1 The number of applications increases year by year, but there are regional differences..... 9

Section2 Online applications become the main mode..... 10

Section3 The number of administrative reconsideration and administrative proceedings has steadily increased..... 10

Section4 The approval rate has declined year by year..... 11

Subchapter2 The public security organs’s analysis on different category of government information disclosure..... 11

Section1 The government file information disclosure..... 11

Section2 The policy case file information disclosure..... 12

Section3 The government public administration information disclosure..... 12

Section4 The government statistical data disclosure..... 12

Section5 The Information Inquiry disclosure..... 13

Section6 The legal policy consultation disclosure..... 13

Section7 The complaints and report cases disclosure..... 14

Chapter3 The public security organs’s problem analysis of government information disclosure..... 15

Subchapter1 Procedural issues of application for government information publicity..... 15

Section1 The form of an application is easily overlooked..... 15

Section2 The subject of the application is prone to dislocation..... 16

Section3 The application qualifications do not exist..... 17

Section4 The scope of the application is not clear..... 19

Section5 The owner cannot be confirmed easily..... 20

Section6 The forms of response are not unified.....	22
Section7 The outstanding issue of abusing the right.....	22
Section8 No legal basis for the withdrawal of applications.....	23
Subchapter2 Ownership issue of application for government information publicity.....	24
Section1 In public security management, the content of the application is extensive, and the application of the law is controversial.....	24
Section2 The household registration management for various types, not easy to distinguish between business and policy advice.....	26
Section3 Road traffic management, most of which belong to the government information disclosure in the name of legal policy advice.....	28
Section4 Foreign visitor applications are different in entry and exit administration.....	28
Section5 In the aspect of public network security management, there are some misunderstandings about the classified protection of information security.....	29
Section6 The public condition or public interest is not considered in the public condition of fire safety supervision.....	30
Section7 Border management is mainly to apply for public documents processing procedures.....	31
Chapter4 Suggestions for improving the public security organs’s public information application system.....	32
Subchapter1 Establish and improve the legal system of government information publicity application.....	32
Section1 Accelerate the modification of Government Information Publicity Regulations.....	32
Section2 Promulgated on the government information in accordance with the application of the implementation of the rules.....	33
Section3 To formulate guiding opinions for public security organs to handle	

government information in accordance with the application.....	34
Subchapter2 Optimize the operation process of government information publicity application.....	34
Section1 Proactively increase the number of information disclosure.....	35
Section2 Strengthen the construction of specialized agencies and teams.....	35
Section3 Establish the system of typical case publicity.....	36
Conclusion.....	37
References.....	38
Acknowledgement.....	39

厦门大学博硕士学位论文摘要

引言

一、研究的目的和意义

《中华人民共和国政府信息公开条例》（以下简称《条例》）于2008年5月1日起正式施行，标志着我国政府信息公开迈入法制化的道路，依法公开政府信息成为行政机关的法定职责和义务。有人称之为继《行政诉讼法》《行政许可法》之后的“第三次重大革命”，我国著名行政法学家应松年甚至评价它为“继《行政诉讼法》以后行政法治发展道路上的第二块里程碑，因为政府信息公开是所有行政法律制度的基础”^①，信息公开对于法治建设具有重大和深远的意义。《条例》颁布实施九多年来，为保障公民、法人和其他组织依法获取政府信息，提高政府工作透明度，促进依法行政发挥了积极作用，特别是依申请公开制度的设计，不仅是政府实现自身变革，打造法治政府、创新政府、廉洁政府和服务型政府的有效手段，更是实现宪法赋予公民、法人和其他组织知情权的基本途径。^②但是近几年来，随着中国法治进程的快速推进，群众法治意识不断提高，政府部门依申请公开受理数量逐年递增，给政府信息公开工作这个新兴事物带来了巨大的冲击，政府信息依申请公开制度的不足和缺陷也越发凸显，因政府信息依申请公开带来的行政复议或行政诉讼案件数量剧增。特别是，公安机关作为一个重要的行政机关，承担着庞大的行政职能，制作或获取大量涉及群众生产、生活的政府信息，依申请公开数量常年高居不下，因此引发的争议纠纷也逐渐增多，成为各级公安机关当前面临的工作难点和焦点。

二、研究的内容和视角

“知止而后有定，定而后能静，静而后能安，安而后能虑，虑而后能得”^③，任何事物都有边界，研究也是一样，政府信息公开涉及部门众多，涉及的问题也各有不同，很难全部企及，因此只有做到“知止”，才能有所收获。笔者长期在市级公安机关负责政府信息公开日常工作，接触和处理了大量的政府信息公开申请，也掌握大量公开申请的素材，所以本文选择从公安机关的角度出发，深入研

^① 应松年.中国行政法发展历程的宏观解读[N].法制日报,2011-7-27(9).

^② 邱文.政府信息公开制度执行的研究[D].上海:上海交通大学,2013.8.

^③ 出自老子《大学》，意思是：知道应该达到的境界才能使自己志向坚定；志向坚定才能镇静不燥；镇静不燥才能心安理得；心安理得才能思虑周详；思虑周详才能有所收获。

究政府信息公开依申请公开工作的现状，分析依申请公开存在的法律问题，提出解决的途径和建议，希望对推进我国政府信息公开工作健康发展有所裨益。

三、研究的方法

本文采用理论研究、数据收集和案例分析相结合的方式，对公安机关政府信息公开依申请公开的程序、实体等方面常见法律问题进行深入研究，探寻政府信息公开依申请公开制度完善之道，数据和案例主要来自各地公安机关及相关司法判例。

厦门大学博硕士论文摘要库

第一章 政府信息依申请公开的制度基础

任何一项制度都不可能是空中楼阁,需要理论和实践的强大支撑,才能持续、健康发展,政府信息依申请公开制度亦是如此。

第一节 政府信息依申请公开的相关概念

法律概念,是指在法律上对各种事实进行概括,抽象出它们的共同而形成的权威性范畴。^①想要深入了解政府信息依申请公开就要从法律概念开始。

一、政府信息

《条例》第2条对政府信息进行了定义^②,该规定明确了政府信息的三个要件,即生成部门——行政机关;生成方式——在履行行政职责过程中制作或获取;存在形式——以一定形式记录、保存。三个要件全部符合的才属于政府信息。《条例》对政府信息的定义具有法定性,也契合学者的普遍认识,具有权威性。但是该定义的抽象性也带来了一些争议,造成了实践中对政府信息认定的不同理解,为政府信息依申请公开答复工作带来诸多问题,这在后面的内容中将进行详细分析。政府信息按照属性分为三类:主动公开信息、依申请公开信息和不予公开信息。主动公开信息指依据《条例》规定应当在一定时限内主动通过有关途径和方式予以公开的信息;依申请公开信息指不主动公开,但群众可以依据自身需要申请获取的信息;不予公开信息指不得公开的信息,比如涉及“三安全一稳定”^③的信息,又称政府信息的例外情形。

二、政府信息公开

指行政机关依照《条例》规定对可以公开的政府信息进行主动公开或依申请公开。我们也可以归纳出政府信息公开的几个核心要素,即公开主体——行政机关;公开内容——可以公开的政府信息;公开方式——主动公开或依申请公开。

^① 后向东.信息公开法基础理论[M].北京:中国法制出版社,2017.83.

^② 《条例》第2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。

^③ “三安全一稳定”即国家安全、公共安全、经济安全和社会稳定。

政府信息公开包括主动公开和依申请公开两个部分,主动公开指行政机关对符合《条例》第9条^①四个基本要求之一的政府信息,主动通过有关途径和方式向公众公开,《条例》第10条、第11条、第12条还分别用列举的方式确定了市、县、乡镇级政府及部门应当重点公开的内容,便于各级政府及部门实际操作。

三、政府信息依申请公开

依申请公开是政府信息公开的一种方式,它是相对于政府信息主动公开而言的,指行政机关根据公民、法人或者其他组织的申请依法公开政府信息的行为。它的涵义可见《条例》第13条^②,也可以据此总结出几个要素,即申请主体——公民、法人或者其他组织;申请目的——自身生产、生活、科研等特殊需要;申请受理主体——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。与《条例》关于主动公开的规定相比,关于依申请公开方面的条文过于简单、宏观,已不能满足当前复杂严峻的依申请公开工作形势,应当引起重视,这也是本文选此作为论文研究方向的主要原因。

第二节 政府信息依申请公开的法理基础

从1966年世界第一部信息公开法——美国《信息自由法》诞生以来,信息公开法在全世界范围飞速发展,截至2016年11月30日,共有112个主权国家出台了信息公开法。^③信息公开作为社会公众的权利和公权力主体的义务,并不是凭空出现,而是保障公民基本权利的必然产物。

一、人民主权理论

18世纪,法国伟大思想家卢梭提出了人民主权理论。他认为,人民是国家权力的享有者,政府只是依照人民意愿而形成的人民的代言人。^④卢梭还提出社会契约论,指出国家是根据人们订立的契约建立起来,国家必须服从公意,而公

^① 《条例》第9条,行政机关对符合下列基本要求之一的政府信息应当主动公开:(一)涉及公民、法人或者其他组织切身利益的;(二)需要社会公众广泛知晓或者参与的;(三)反映本行政机关机构设置、职能、办事程序等情况的;(四)其他依照法律、法规和国家有关规定应当主动公开的。

^② 《条例》第13条,除本条例第9条、第10条、第11条、第12条规定的行政机关主动公开的政府信息除外,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。

^③ 后向东.信息公开法基础理论[M].北京:中国法制出版社,2017.30.

^④ 邓成明.论人民主权与公民的民主权利[J].广东社会科学,2005,(4):79-81.

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士学位论文摘要库