

行政执法案卷信息公开的审查标准研究

荣环宇

宁波大学法学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2026年7月16日; 录用日期: 2026年7月28日; 发布日期: 2026年8月25日

摘 要

行政执法案卷信息公开经历了从无到有、从模糊到相对清晰的发展过程, 但实践中概念解释的模糊与裁量空间的宽泛, 使这一概念的边界既清晰又模糊。完善行政执法案卷信息公开审查标准, 需进一步明确概念内涵与外延, 厘清行政执法案卷信息公开的规范依据与法理基础, 明确并细化审查标准, 健全卷宗阅览权与信息公开权的制度衔接。

关键词

行政执法案卷信息, 信息公开, 行政执法, 知情权

A Study on the Review Criteria for the Disclosure of Information in Administrative Law Enforcement Case Files

Huanyu Rong

Law School, Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: July 16, 2026; accepted: July 28, 2026; published: August 25, 2026

Abstract

The disclosure of administrative law enforcement case file information has undergone a development process from nonexistence to existence, and from ambiguity to relative clarity. However, in practice, the vague interpretation of concepts and the broad discretionary space have rendered this boundary both clear and blurred. To improve the review standards for the disclosure of administrative law enforcement case file information, it is necessary to further clarify the connotation and extension of the relevant concepts, articulate the normative basis and jurisprudential foundation for such disclosure, specify and refine the review standards, and strengthen the institutional cohesion

between the right to inspect case files and the right to information disclosure.

Keywords

Administrative Law Enforcement Case File Information, Information Disclosure, Administrative Law Enforcement, The Right to Information

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

政府信息公开制度是建设现代法治政府的重要基石。《中华人民共和国政府信息公开条例》¹(后文简称《政府信息公开条例》)自 2008 年施行以来,信息公开诉讼便作为一种新型行政诉讼类型正式进入我国的行政诉讼领域。《政府信息公开条例》2019 年的修订以“公开为常态,不公开为例外”为原则,其中第十六条第二款一方面为行政机关拒绝公开执法案卷信息提供了明确的法律依据,另一方面又以“可以不予公开”的授权性表述留下了巨大的裁量空间。如何在具体案件中准确把握行政执法案卷信息公开的审查标准,成为人民法院行政审判面临的重要课题。

2. 行政执法案卷信息公开规范的历史演变

2.1. 行政执法案卷评查制度的建立

2004 年 4 月 20 日,国务院发布《全面推进依法行政实施纲要》²(后文简称《实施纲要》)出现了“行政执法案卷”³这一概念,这一时期的行政执法案卷主要服务于内部行政管理需要,即通过案卷评查来监督和规范行政执法行为,而非面向公众的信息公开。案卷被视为行政机关内部工作档案,公众对案卷内容的知悉需求尚未被纳入制度设计的考量范围。但不可否认的是,《实施纲要》的有关规定为后来行政执法案卷信息概念的生成奠定了重要的制度基础。

2.2. 过程性信息的提出与案卷信息的隐现

2008 年 5 月 1 日,《政府信息公开条例》正式施行,但其未明确对行政执法案卷信息的规范,这一立法空白使得行政机关在面对执法案卷信息公开申请时缺乏明确的依据,也使得法院在审理相关案件时难以把握统一的裁判标准。2010 年发布的《国务院办公厅关于做好政府信息依申请公开工作的意见》⁴(后文简称《意见》),将过程性信息这一内容排除于应公开的政府信息之外。值得注意的是,该意见并未直接涉及行政执法案卷信息,但“过程性信息”概念的提出在逻辑上为执法案卷信息的例外处理提供了某种参照。这一时期的规范探索为 2019 年《政府信息公开条例》修订将行政执法案卷信息纳入可以不予公开的范围埋下了伏笔。

2.3. 2019 年《政府信息公开条例》修订与“可以不予公开”的规范表达

2019 年 4 月,《政府信息公开条例》完成修订并公布,第十六条规定了三类可不予公开的信息,即

¹https://www.gov.cn/zhengce/content/2019-04/15/content_5382991.htm

²http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c188/c219/201905/t20190524_12727.html

³https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/gdzt/fzjgszt/zyjs/201408/t20140822_1201497.html

⁴https://www.gov.cn/zhengce/content/2013-09/13/content_1472.htm

行政机关内部事务信息、履行行政管理职能过程中形成的过程性信息，以及行政执法案卷信息。“行政执法案卷信息”作为专门概念在国家层面的法律规范中获得正式确认，新《政府信息公开条例》对行政执法案卷信息采用的表述为“可以不予公开”而非直接规定“不予公开”，这一特性具有重要的规范意义。“可以不予公开”意味着行政机关在该事项上享有裁量空间，而非绝对不公开。

2.4. 司法解释的配套与司法实践的展开

2011年最高人民法院《关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定》⁵，对政府信息公开行政案件审理的相关问题进行了较为全面的规定。其中第二条第四项这一规定确立了政府信息公开申请与卷宗阅览权行使之间的制度分流，当事人若实质上是行使卷宗阅览权，应通过相应的行政程序法律途径解决。在此基础上，2025年新出台的《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》⁶（后文简称《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》），进一步明确了该类案件的审查标准，这标志着行政执法案卷信息公开的司法审查制度日趋完善。

3. 行政执法案卷信息的界定

3.1. 行政执法案卷的概念

“行政执法案卷信息”作为正式术语见于2019年《政府信息公开条例》，但“行政执法案卷”这一概念由来已久。从实践层面看，目前各地对行政执法案卷具体含义的把握尚不统一，但在案卷评查与管理制度探索中已积累出较为丰富的规范表述。综合中央文件与地方规定，可以归纳为行政执法主体在执法过程中直接形成的、能够反映执法情况与过程并具有保存价值的各类载体（含纸质与电子）的文书、证据等历史记录材料，经收集、整理、归档后所形成的卷宗，包括通过信息系统生成的电子卷宗。

具体而言，可从形式与内容两个层面把握其概念内涵。就形式而言，行政执法案卷是执法机关在依法实施直接影响相对人权利义务的行政执法行为过程中，形成或收集的各类文书、证据及其他相关材料，按照一定顺序排列并装订归档的案件档案。就内容而言，它涵盖了与执法活动直接相关的监督检查记录、证据材料、执法文书等，具体涉及案件基本信息、当事人情况、调查笔录、询问笔录及行政执法决定等事项^[1]。

3.2. 行政执法案卷的功能与特征

符合程序与规定制作的行政执法案卷能够反映案件的真实情况，是行政执法全过程记录的制度载体以及行政执法监督的重要依据，上级行政机关可以通过案卷评查评判下级执法行为的合法性、合理性以及执法文书的规范性，同时它还可以作为判断行政执法行为是否合法合理的依据。

行政执法案卷具有以下特点：1) 排他性。行政执法案卷之外的资料不能作为证明行政执法决定合法合理的依据。2) 封闭性。行政执法案卷因涉及行政执法过程而具有较强的封闭性。3) 公开性。在符合法定条件时，行政执法案卷可以向当事人或社会公开。4) 唯一性。行政执法案卷是对特定行政执法行为的完整记录^[2]。

3.3. 行政执法案卷信息的内容争议

在当前的司法实践中，对于执法案卷信息内容的认定通常采取较为形式化的标准，即一般将执法询问笔录、检查记录、照片等材料归入执法案卷的范畴。然而，行政执法过程中制作的通知书或处罚决定

⁵ <http://gongbao.court.gov.cn/Details/61bd00a77cc0e399c4302b230aff84.html>

⁶ <http://gongbao.court.gov.cn/Details/4ceb6d91a06615e287c507f94499b7.html?sw=%e6%b3%95%e9%87%8a%e3%80%942025%e3%80%958%e5%8f%b7>

是否应纳入其中在实践中仍存在分歧。

一种裁判观点认为,行政执法案件中作出的通知书或行政处罚决定属于执法案卷信息范围⁷。相反观点则主张,行政处理决定不属于行政执法案卷信息,而应归类为依法主动公开的信息⁸。

本文赞同后一种立场,行政处理决定不宜被纳入行政执法案卷信息范畴。行政处理决定作为行政行为的具体载体,是行政权力作用于相对人权利义务的最终意志表达,它不服务于回溯行政过程,而是直接构成行政行为的法律效力本身。且行政处理决定一旦作出即具有确定的法律效力,与“过程性信息”赖以存在的不成熟性、不确定性和非终局性特征截然不同。如果将该条款的适用范围延伸到行政处理决定,会使过程性信息可以不公开与最终决定也可以不公开之间失去制度边界。只有对行政处理决定结果公开才能充分实现其制度价值,既最大限度地保障申请人的合法权益,又能够有效发挥社会监督功能。倘若将其归入案卷范围交由行政机关裁量是否公开,则存在不当扩张行政裁量权的风险,不利于公开透明法治原则的实现。

3.4. 行政执法案卷信息与过程性信息

“行政执法案卷信息”与“过程性信息”属于可以不予公开的并列事由,二者虽然在制度功能上存在重叠,但在规范属性、判断标准以及时间维度上存在根本差异。

行政执法案卷信息指行政执法行为终结后,对相关材料进行收集、整理、归档形成的卷宗材料。其核心是确定性和归档性,如立案审批表、调查笔录、听证笔录、行政处罚决定书等。过程性信息指行政决定作出前行政机关内部或之间形成的讨论、研究、审查中的信息^[3],其核心是不成熟性和非终局性,如讨论记录、过程稿、磋商信函、请示报告等。在行政执法的时间轴上,过程性信息形成于决策前,而行政执法案卷信息形成于决策后。当行政执法行为已经终结、案卷已经形成时,案卷中的材料则属于行政执法案卷信息而不再属于过程性信息。

4. 行政执法案卷信息公开的规范依据与法理基础

4.1. 规范依据:《政府信息公开条例》第十六条第二款

这一款规定包含了三个方面的内容:首先,将行政执法案卷信息与过程性信息并列规定,二者同属“可以不予公开”的信息类型;其次,“可以不予公开”的表述意味着行政机关享有裁量权^[4],并非一律不予公开,而是可以在权衡后决定是否公开,这在法律性质上属于相对不公开而非绝对不公开;最后,法律、法规、规章规定应当公开的情形,构成了不予公开原则的法定例外。若上位法对此有明确的强制性公开要求,行政机关的裁量权即受到限制,必须依法予以公开^[5]。这一原则性不公开、裁量性公开再到法定强制公开的三层结构,构成了行政执法案卷信息公开审查的基本规范框架。

4.2. 不予公开的实质性理由

行政执法案卷信息之所以被纳入可以不予公开的范围,有其特定的制度考量。最高人民法院在相关答疑中指出,此类信息不宜公开,主要基于以下考量:公开后可能对国家安全、社会公共利益、商业秘密或个人隐私等造成损害,或违反相关法律规定,抑或面临公开时机不成熟、效果不佳等问题。上述考量因素,深刻揭示了行政执法案卷信息不予公开的实质性理由。

行政执法案卷信息通常包含案件基本信息、当事人信息、调查笔录、询问笔录、行政执法决定及其他相关材料,其中涉及大量尚在调查过程中的事实材料、尚未定性的证据材料以及可能涉及第三方合法

⁷天津市河东区人民法院(2019)津 0102 行初 61 号行政判决书。

⁸浙江省绍兴市柯桥区人民法院(2019)浙 0603 行初 177 号行政判决书。

权益的个人信息与商业秘密。若不加区分地一律公开,可能干扰行政执法程序的正常进行,损害调查取证的完整性,或对当事人及相关第三人的合法权益造成不当影响。因此,不予公开的实质性理由可以总结为为了保护行政执法程序的独立性与完整性,防止过早公开影响调查取证与事实认定,维护国家安全、社会公共利益以及商业秘密、个人隐私等第三方合法权益以及避免在行政执法决定尚未最终作出时公开不成熟的信息,造成不必要的舆论压力或程序干扰[6]。

但行政执法案卷信息在不予公开的实质性理由上存在模糊之处,使得法定公开与裁量公开的适用难以深入展开。这种模糊性既源于《政府信息公开条例》本身未对这一概念做出明确界定,也源于不予公开的实质性理由与“公开为原则、不公开为例外”的基本原则之间的内在张力。如何在个案中科学判断某一行政执法案卷信息是否应予公开,成为司法实践中的难题。

4.3. 信息公开请求权与卷宗阅览权的区分与衔接

行政执法案卷信息公开的制度设计还涉及另一重要法理问题,即信息公开请求权与卷宗阅览权的关系。这两种权利虽然都可能指向行政执法案卷信息,但其权利基础、行使主体与制度功能存在本质差异[7]。

信息公开请求权是《政府信息公开条例》赋予不特定公众的权利,其法理基础在于公民知情权与对行政权力的监督权。任何公民、法人或其他组织均可依据《政府信息公开条例》向行政机关申请公开政府信息,无须证明其与所申请信息存在利害关系。而卷宗阅览权则是行政执法程序中行政相对人的程序性权利,其法理基础在于行政程序中的当事人权利保障与正当程序原则[8]。行政程序中的当事人、利害关系人有权查阅与自身权益相关的案卷材料,这一权利依附于特定的行政执法程序身份。

但实践中两种权利的界限并不总是清晰的,卷宗阅览权在行使方式上甚至存在被进一步挤压的趋势。一方面,行政机关可能以行政执法案卷信息可以不予公开为由拒绝当事人的信息公开申请,而忽视了当事人可能同时享有卷宗阅览权;另一方面,当事人可能因行政执法程序已经终结而无法通过卷宗阅览权获取信息,转而诉诸信息公开请求权,却又面临行政执法案卷信息例外条款的阻隔。这种制度衔接上的缝隙,要求我们在理解行政执法案卷信息公开的规范依据时不能仅关注《政府信息公开条例》第十六条第二款的文义本身,还需将其置于信息公开请求权与卷宗阅览权相互关系的整体制度框架中加以把握。

5. 行政执法案卷信息公开的审查标准

5.1. “公开为原则,不公开为例外”的基本原则

审查行政执法案卷信息公开案件,首先需要遵循“公开为原则,不公开为例外”的总体要求。对“不予公开”的行政执法案卷信息要科学判断,不能简单地将所有案卷信息一概不予公开。

所谓科学判断就要求行政机关在决定不予公开时,应当综合考虑多重因素:公开是否可能对国家安全、社会公共利益、商业秘密或者个人隐私等造成损害;是否存在违反相关法律规定的情形;公开时机是否成熟;公开效果是否理想等。这一要求实际上是将“可以不予公开”的授权性规定转化为一种附条件的裁量,即行政机关只有在经过实质性权衡之后才能作出不予公开的决定。

基于正当法律程序与事后司法审查的双重视角,行政机关在行使裁量权时应当说明理由,以证明其权力行使已对案件相关的各项因素进行了充分权衡。只有借助行政决定中载明的理由,司法机关方可知悉行政机关在裁量过程中究竟考虑了哪些相关因素、是否纳入了不当考量,从而对行政行为的合法性展开有效审查与评价。

5.2. 行政执法案卷信息公开的四维审查框架

行政机关以所申请的信息为行政执法案卷信息为由不予公开的,人民法院审查时需从以下四个方面

进行考量。

第一，有无法律、法规、规章对所申请信息应当公开的专门规定，这是法定公开优先于裁量公开的体现。《政府信息公开条例》第十六条第二款但书规定，如果其他法律、法规或规章明确规定某类行政执法案卷信息应当公开，则行政机关不得拒绝公开。需要注意的是这里所指的“应当公开”包括主动公开和依申请公开两种情形。《中华人民共和国行政处罚法》第四十八条第一款⁹规定：“具有一定社会影响的行政处罚决定应当依法公开”。在这种情况下，即便行政处罚决定书属于行政执法案卷信息的范畴，也不能适用“可以不予公开”的规定，而应当依法予以公开。另一方面，对于“法律、法规、规章”的范围应作广义理解，包括行政法规、地方性法规、部门规章和地方政府规章。但行政机关的内部规范性文件不能作为强制公开的依据，只有具有法律约束力的上位法规范才能构成但书条款的适用前提。

第二，相关信息是否与行政执法案件有直接关联，这一标准旨在防止行政机关将“行政执法案卷信息”的外延无限扩大。行政执法案卷信息应限于与具体行政执法案件直接相关的材料，包括案件基本信息、当事人信息、调查笔录、询问笔录、行政执法决定等。如果申请的信息虽然保存在执法案卷中，但与具体的行政执法案件没有直接关系，比如案卷中的一般性工作记录、内部管理信息等，则不宜简单地以行政执法案卷信息为由不予公开。人民法院在审查时应当审查信息的内容实质，而非仅凭信息所在载体形式作出判断，对于案卷中混杂的与案件无直接关联的辅助性材料应当剥离后分别处理。

第三，行政机关是否已将所申请的信息纳入执法卷宗，这一标准解决的是信息的“案卷化”问题。“行政执法案卷信息”的核心在于信息已被记录、归入行政执法案卷之中。如果行政机关尚未将相关信息正式归入执法卷宗，或者相关信息根本不属于应当立卷归档的范围，则不能以“行政执法案卷信息”为由拒绝公开。这一标准要求人民法院审查行政机关的卷宗管理行为，防止行政机关通过事后补录的方式将本应公开的信息包装成案卷信息。在实践中，信息是否纳入执法卷宗应当以行政执法程序进行过程中实际形成并归入卷宗的材料为限，不能以事后的卷宗补录或整理行为作为认定依据。同时，根据2025年《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》第五条第五项规定，行政机关主张申请信息属于行政执法案卷信息不予公开的，应当由行政机关承担举证责任。人民法院应当根据行政机关提供的证据，审查相关信息是否确实在行政执法过程中形成并已被纳入卷宗。

第四，申请人能否依法通过申请阅览卷宗获取所申请的信息，这是最为关键的一个审查维度，涉及政府信息公开申请与卷宗阅览权行使之间的制度衔接。如果申请人依法有权通过阅卷程序获取相关信息，则行政机关告知其按照相关法律、法规的规定办理是适当的^[9]；但如果申请人并非行政执法程序中的当事人或利害关系人，或者虽然属于当事人但已无法通过阅卷程序获取信息，则行政机关仍应依据《政府信息公开条例》对信息公开申请作出实质处理。

5.3. 说明理由义务的强化

从近年来的司法裁判趋势看，人民法院日益强调行政机关在作出不予公开执法案卷信息的决定时应当履行说明理由的义务。依据《政府信息公开条例》第十六条第二款，行政机关若决定不予公开应附具理由说明。实践中，行政机关若仅对法条作复述性援引而不阐释不公开的实质性缘由，则难免陷入以结论证明结论的循环论证，其理由说明难以令人信服。《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》的施行则进一步明确了行政机关的举证责任，第五条第五项这一规定将说明理由义务从程序性要求延伸至实体性举证责任，要求行政机关不仅说明为什么不公开，还需要证明所申请信息确属行政执法案卷信息。

⁹http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202101/t20210122_309857.html

湖南省高级人民法院的一则判决对此立场作了进一步阐释。该院指出,法律之所以规定行政执法案卷信息可以不予公开,其制度初衷在于此类信息可经由复议、诉讼等程序为当事人所获取,知情权由此得以维系。但是如果行政机关已明确表示不提供查阅,而相关诉讼又因超过起诉期限被驳回致使当事人在诉讼中亦无法获悉相关信息,则“不予公开”将在实质上剥夺其知情权。于此情形下,行政机关未考量应予考量的关键因素,属于裁量不当¹⁰。

这一裁判思路揭示了行政执法案卷信息公开审查的一个深层逻辑:“可以不予公开”的正当性前提是当事人存在其他获取信息的渠道。如果这些渠道事实上被堵塞或不存在,则不予公开的裁量基础即告瓦解,行政机关应当依法予以公开。行政执法案卷信息的“可以不予公开”并非切断所有获取渠道,而是在保障当事人通过复议、诉讼等程序途径获取信息的前提下,赋予行政机关裁量空间。一旦这些替代性渠道因行政机关的拒绝行为或程序障碍而事实上无法发挥作用,不予公开的正当性基础即告丧失,行政机关的裁量权也随之收缩为公开的义务。在此基础上,说明理由义务的履行还应当与“可区分处理”原则相结合。行政机关对于含有不应当公开内容的行政执法案卷信息,应当进行区分处理,对可以公开的部分予以提供。如果行政机关不经区分处理即笼统地以“行政执法案卷信息”为由全部不予公开,则同样构成裁量不当。

6. 结语

行政执法案卷信息公开的审查标准反映出政府信息公开中如何在保障公众知情权与维护行政执法效能之间寻求平衡这一问题。从历史发展看,这一问题的规范基础经历了从无到有、从模糊到相对清晰的演变过程。从2004年《实施纲要》确立案卷评查制度,到2010年《意见》提出过程性信息概念,再到2019年《政府信息公开条例》修订将行政执法案卷信息纳入“可以不予公开”的范围,制度的轮廓逐渐清晰。然而,概念的模糊性、裁量的宽泛性以及两种权利路径的交织,使得这一领域仍然是政府信息公开行政诉讼中最具挑战性的课题之一。行政执法案卷信息公开制度的完善,需要在以下几个方向持续努力:首先,进一步明确行政执法案卷信息的内涵与外延,防止概念的无限扩张;其次,细化区分处理的操作规程,对案卷中涉及个人隐私、商业秘密等信息作脱敏处理后予以公开;最后,健全卷宗阅览权与政府信息公开权的制度衔接,确保当事人无论通过何种渠道都能实质性地获取应知的信息。

参考文献

- [1] 梁艺. 行政执法案卷信息的解释与适用——以《政府信息公开条例》第16条为中心的初步观察[J]. 政治与法律, 2020(2): 113-124.
- [2] 孔繁华. 英美行政法上的案卷制度及其对我国的借鉴意义[J]. 法学评论, 2005(2): 67-75.
- [3] 申静. 政府信息公开例外研究[M]. 北京: 法律出版社, 2016: 8-11.
- [4] 章剑生. 现代行政法总论[M]. 北京: 法律出版, 2019: 106.
- [5] 蒋红珍. 面向“知情权”的主观权利客观化体系建构: 解读《政府信息公开条例》修改[J]. 行政法学研究, 2019(4): 41-54.
- [6] 高鸿, 殷勤. 行政执法案卷信息公开的规则构造[J]. 人民司法, 2023(11): 95-100.
- [7] 姜妮妮. 案卷阅览权与信息公开请求权的界限[J]. 人民司法(应用), 2017(22): 56-58.
- [8] 李大勇. 信息公开与卷宗阅览: 界限、机理与模式[J]. 甘肃政法学院学报, 2011(3): 95-101.
- [9] 程琥. 新条例实施后政府信息公开行政诉讼若干问题探讨[J]. 行政法学研究, 2019(4): 13-31.

¹⁰湖南省高级人民法院(2020)湘行终95号行政判决书。