

信息自由的保护与限制

陈根发

摘要:信息自由的“保护与限制”是一对孪生子女,这是许多国家的信息自由法或信息公开法上的一个现实或必然。在人类对信息自由理念的追求中,“保护与限制”形成对立和统一的局面。欧盟、美国和日本的信息自由法或信息公开法在信息自由的保护与限制方面各具特色,同时也面临着一些新问题。我国在行政法规层面对信息自由的保护与限制作出了许多与国际接轨和创新的规定,但是在立法上还没有制定出类似国外的信息自由法或信息公开法。在信息自由的保护与限制方面,我国完全能够与世界各国求同存异,并对存异部分展开交流讨论,以缩小差异和分歧。

关键词:信息自由; 信息公开; 知情权; 信息保护

中图分类号:DF2 **文献标识码:**A **文章编号:**1673 - 8330(2011)04 - 0066 - 07

信息自由或在具体含义上与之密切相关的政府信息公开、知情权(the rights to know)除了是《世界人权宣言》、^①《公民权利和政治权利国际公约》第19条和《美洲人权公约》第13条、《欧洲人权公约》第10条承认和保护的基本人权外,还是近年来包括中国在内的许多国家纷纷通过立法、执法和司法等在国内法层面予以保护和推进的宪法性权利。1968年,联合国召开了第一次国际人权大会,通过了《德黑兰宣言》,这一历史性文献首次将“信息自由”和“表达自由”并列,从而使信息自由权从表达自由中独立出来成为一项普遍的人权。2003年12月,联合国发表了部长理事会给信息社会世界首脑会议的政治声明指出“公平获得信息是可持续发展的必要因素。在一个以信息为基础的世界,信息必然被视为人类平衡发展的一项基本资源,每个人都能够取得。”2010年5月3日,联合国秘书长潘基文在世界新闻自由日的致辞中指出“今年世界新闻自由日的主题是‘信息自由:知情权’。我欢迎顺应全球潮流,争取制定新的法律,确认公开拥有信息的普遍权利。”由于全球快速步伐促进了一个自由、多元、独立和专业媒体的形成,因此信息自由权的重要意义从未像现在这样普适而明显。由于信息自由权在国际法和国内法层面的同时展开,因此在国内立法的信息自由保护与限制方面必须参考国际经验。

一、信息自由为什么需要“保护与限制”

自瑞典于1766年通过了包括信息自由宗旨在内的《出版自由法》以来,现在世界上已有约80个国家通过了类似的信息自由法。其中美国于1966年通过了联邦《信息自由法》(Freedom of Information

[作者简介]陈根发,中国社会科学院法学研究所副研究员,法学博士。

^① 1948年通过的《世界人权宣言》第19条宣告“人人有权享有主张和发表意见的自由;此项权利包括持有主张而不受干涉的自由,和通过任何媒介和不论国界寻求、接受和传递消息和思想的自由。”

Act) ,成为全世界当时仅有的几个为要求查阅由联邦政府机构管理的档案文件的任何个人或组织提供合法渠道的国家之一。与此同时,美国各州也纷纷施行了类似的法规。

但是,无论是美国,还是其他国家,在信息自由保护的同时,都存在着信息自由的“限制”或“例外”条款。因此,即便在美国也没有不受限制的信息自由,因为它必须从安全出发,不准某些信息自由传播,包括被认为可能危害美国国家安全、国土完整、宗教和谐等方面的信息,以及可能有损青少年身心健康的不良资讯等。美国《信息自由法》(b)条规定,符合下列情形之一的,政府可以不予公开该信息:(1)涉及国防或外交政策的国家安全机密资料;(2)纯粹涉及机构内部人事规则与惯例的资料;(3)其他法律规定豁免公开的资料;(4)受到法律特权保护或保密的贸易机密、商业信息和财务信息;(5)政府机构内部或政府机构之间的备忘录或信件;(6)一旦公开将使个人隐私遭到明显不正当侵害的人事、医疗和类似资料;(7)为执法目的而汇集的档案或信息;(8)金融监管机构在监管过程中的报告;(9)涉及矿井的地质与地球物理信息与数据(包括地图)。又如,日本《信息公开法》第5条也规定,为了确保国家安全和公共安全,对外交、防卫、侦查方面的信息予以特别保护,并适当地保护法人和个人的正当权益。我国2000年通过施行的《互联网信息服务管理办法》第15条也对互联网的信息自由采取了类似列举的“限制”规定。^②2007年通过的《中华人民共和国政府信息公开条例》第14条也规定了信息审查和限制的情形。^③

因此,信息自由的“保护与限制”是一对孪生子女,这是许多国家的信息自由法或信息公开法的一个现实或必然,同时也是产生信息自由问题和纠纷的原因之所在。那种认为信息自由只有或只要保护,没有或不要限制的想法,不是学术,而是梦想或幻想。言论自由或信息自由也许正如有学者所崇尚的那样,是“民主的生命之血(lifblood)”,^④但是在传媒意义上的任何传播内容和方法又都因为其或多或少的政治性质而受到政治的指导或影响。实际上,“在每一个国家,包括美国,新的媒体也都要受到那些适用于传统印刷媒体而被认为是不宽容的规定的限制”。^⑤美国宪法第一修正案(the first Amendment)也不是绝对的,法院允许在表达自由上设置各种各样的限制。虽然这些限制的大部分将归类于随后的处罚,而不是在前的限制(prior restraints)。^⑥可见,在人类对信息自由理念的追求中,“保护与限制”本来就是对立和统一的关系。

二、欧盟、美国、日本的信息自由保护与限制

在欧盟国家中,法国对信息自由的法律保护历史悠久,经验丰富。早在法国大革命以前,自由接受和获取信息的观念就已经深入人心。在大革命时期,由于受到启蒙思想,特别是个人主义哲学思

② 我国《互联网信息服务管理办法》第15条规定“互联网信息服务提供者不得制作、复制、发布、传播含有下列内容的信息:(一)反对宪法所确定的基本原则的;(二)危害国家安全,泄露国家秘密,颠覆国家政权,破坏国家统一的;(三)损害国家荣誉和利益的;(四)煽动民族仇恨、民族歧视,破坏民族团结的;(五)破坏国家宗教政策,宣扬邪教和封建迷信的;(六)散布谣言,扰乱社会秩序,破坏社会稳定的;(七)散布淫秽、色情、赌博、暴力、凶杀、恐怖或者教唆犯罪的;(八)侮辱或者诽谤他人,侵害他人合法权益的;(九)含有法律、行政法规禁止的其他内容的。”

③ 我国《政府信息公开条例》第14条规定“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。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。”

④ Andrew Nicol QC, Gavin Millar QC & Andrew Sharland *Media Law and Human Rights*, Blackstone Press Limited, London, 2001, p. 4.

⑤ Eric Barendt ed. *Media Law*, Dartmouth, Aldershot, 1993, at “Introduction”, p. X ii.

⑥ Wayne Overbeck *Major Principles of Media Law*, Wadsworth/Thomson Learning, Toronto, 2004, p. 62.

潮的影响,表达自由与信息自由之间被认为存在密不可分的联系,通过出版活动进行信息交流则是实现上述自由权利的唯一途径。这一思想最终体现在1789年《人权宣言》第11条中,该条指出,自由沟通与交流是人最珍贵的一项福祉,由此确立了表达自由的人权保障原则,同时,表达自由的内涵则包括了自由地获取和传播信息。由于1789年《人权宣言》秉承一切公权力的存在只有在维护和促进个人权利与福祉的前提下才具有正当性的理念,《人权宣言》所宣告的表达自由以及信息自由应当包含这样的含义,即公民有权获得由公权力机构掌握的信息,从而将信息自由的内涵扩展到包括对知情权的保护。1978年7月17日,法国通过了第78—753号《关于改善行政机关与公众关系的各种措施以及其他行政、社会和税收秩序规定的法律》,该法第一篇题为“自由获取行政文件”,其中第一条明确规定,公民在自由获取行政文件方面享有信息权。该法规定了公民有权获取的行政文件的范围、^⑦行政机关拒绝提供有关文件的例外情形、^⑧文件获取程序与法律救济等。在行政实务中,根据1978年法律成立的“获取行政文件委员会”是处理有关公民获得行政文件事务的专门机构,这是法国信息自由法律保护制度中独具特色的做法。1978年法律通过确立和保障信息自由与信息权,对于改变行政机关与公民之间相互关系的传统观念发挥了重要作用,同时也成为行政透明度原则的基石。三十多年来,“获取行政文件委员会”的实践,为如何在公共信息的公开与保密之间寻求平衡,确保公共信息的合理再利用,以及通过行政手段与司法途径相结合的方式促进信息自由的保护等方面,提供了丰富的经验,为其他国家信息公开和知情权的法制建设提供了重要的参考价值。但是1978年法律也存在诸如可以公开的行政文件范围不够全面、信息自由的保障机制动力不足等问题,这些问题还需要通过不断改革与国际交流来解决。

欧盟议会于1979年通过了第854号关于《政府信息公开和信息自由权》的建议草案,第一次为其成员国在政府信息公开方面提供了立法原则。此后,欧盟又分别于1981年11月25日和2002年2月21日两次通过决议,为成员国在信息自由方面的立法形式及内容提供了具体指导原则。

在欧盟中,英国是较晚对信息自由进行立法的国家,其《信息自由法》于2005年1月1日才得以正式生效,不仅落后于美国近40年,而且也远远落后于它的绝大部分旧殖民地,如澳大利亚、加拿大和新西兰等。这是因为英国1911年出台了《官方保密法》,该法深刻地影响了英国信息自由的整个立法进程。根据这个持续近一个世纪的《官方保密法》,所有“基于皇家任命或协议之职位所获取的信息告知未经授权之他人”的行为,均属于违法,并不惜动用刑法来追究违法者的刑事责任。此项规定极大地遏制了英国公众寻求政府信息公开的空间。1992年议会选举时,工党和自由党都把承诺制定一部信息法案,作为给竞选加分的政治砝码,足见当时公众对信息公开立法的期待。1993年,英国政府第一次公布了《开放政府白皮书》,后来成为具有法律效力的《获取政府信息操作规则》的重要前奏。1999年6月,信息法草案进入议会程序,并由此经历了文本上的重大修改。议会辩论集中于立法中的几个焦点问题,包括公共利益标准、执行性表决或投票的必要性、信息公开豁免和损害标准、经过调查程序的信息公开、环境问题、政府政策建议的颁布和公共事务的操作等。最终,诞生了备受瞩目的《信息自由法》。由于该法案被视为需要一段时间才能获得成功的实施,由此经历了从颁布到生效历时5年的准备期。在这一过程中,一些以操作规则和行动纲要为名的配套性规范提前实行,从而为《信息自由法》的顺利推进保驾护航。《信息自由法》规定,原则上公共机构拥有的信息都是应该公开的,但有一些例外信息是不

⑦ 1978年的法律第1条以非穷尽的方式列举了“行政文件”的范围,包括案卷、报告、研究、简报、纪要、统计、指示、命令、公告、记录、答复、信函、咨询意见、预报与决定等。

⑧ 作为例外情形,行政文件的公开可能会给某些需要保护的利益带来损害时,行政机关应当拒绝提供该文件。1978年的法律在第6条中列举了行政机关应当拒绝提供行政文件的若干情形,包括涉及下列信息的文件:政府和其他行使执行权机关的内部商议的秘密,国防秘密,外交政策的秘密,货币与国家信用,国家安全,公众安全与人身安全,正在司法机构进行的程序或者该程序开始之前采取的各种措施,对税收和海关违法行为的调查,法律保护的其他利益。

能公开的,^⑨这实际上是平衡公开与保密的关系,使信息公开排除保密内容后,既保护了申请人获得公共机构信息的权利,又保护了公共利益和其他的个人或团体的利益。

继英国之后,德国于2005年6月3日也通过了《信息自由法》并于2006年1月1日正式生效。德国《信息自由法》规定,任何德国公民都有权通过德国政府部门获得官方信息。该法旨在进一步强化公民对政府机构工作的知情权。这也将加强政府工作的透明性,从而推动政府服务更贴近公民的需求。德国《信息自由法》生效前,在联邦层面还没有对普遍的无条件获取国家信息权利的规定。1977年的《行政诉讼法》,只规定保障行政诉讼的直接参与者原则上具有查阅公文卷宗的权利;1994年之后的《环境信息法》等一些特别法,规定了人人都有获取环境等方面信息的权利。而《信息自由法》第1条第一款则规定,保障任何人向联邦行政管理部门和机构获取信息的权利。这一规定对于德国人和外国人同样适用,不受居住地的约束。这一权利是无条件的,申请人不必证明其合法利益,申请人也不必是行政诉讼程序的当事人或者参与方。同样,私法法人也享有该项权利。而且公民的该项信息权涉及联邦的所有行政管理机构,包括所有履行公法行政管理任务的联邦机构。也就是说,不但立法机构如联邦议会、联邦参议院和联邦宪法法院,即便自然人或者私法法人,只要受委托承担了公法上的任务,就在该法的调整范围之内。

美国有关信息自由的最重要的法律是《信息自由法》,它也是当今世界上比较完善的信息自由保护与限制的法律。1966年7月4日,约翰逊总统签署了第一个《美国信息自由法》(Freedom of Information Act for the United States, FOIA),翌年生效。1974年和1976年美国又颁布了《隐私权法》和《阳光下的政府法》,从而建立了行政信息公开的较为完善的法律体系。《美国信息自由法》第522条规定了“公共信息、机构规则、意见、命令、记录和程序”,指出“每一机构应当依照下述规定,使公众可以利用信息”。但接着规定“本条不适用于下列事项:(1)①根据总统的行政命令规定的准则,明确地核准了为了国防或外交利益必须保守的秘密,并且②在实际上已正确地按照总统的此项行政命令纳入保密范围的。(2)完全属于机构内部的人事规则和惯例的。(3)法律明确地准许免于透露的,但是此项法律:①必须规定该事项对公众不公开而无自由斟酌决定权;或者②规定不得公开的特定的准则或者指出关于不得公开事项的特定类型。(4)商业秘密以及从第三人获得的、特许的商业或金融保密信息。(5)除了与该机构进行诉讼的机构之外,其他当事人依照法律不能利用的机构之间或机构内部的备忘录或函件。(6)如果透露会构成明显不正当地侵犯个人隐私和医疗档案材料或类似的档案材料。(7)为执法而搜集的调查记录,但只限于如果提出此项记录就会发生下述情况:①干扰执法程序;②剥夺一个人受公平审判或者公正裁决的权利;③构成对个人隐私权的不正当的侵犯;④在刑事执法机关刑事调查过程中搜集情况的记录中,或者在一个机构进行合法的关于国家安全情报的调查中,透露由秘密来源提供的秘密信息;⑤透露调查的技术和程序或者来源;⑥危害执法人员生命或者人身安全。(8)由负责管理、监督金融的机构所准备的,或代替此类机构、或其使用的检查报告书、经营报告书、情况报告书上记载的事项,或者与这类报告书有关的事项。(9)关于油井的,包括地图在内的地理学和地球物理学的信息和资料。”

政府信息的公开与保密,在美国曾经也是一个纠缠不清的问题。在《信息自由法》颁布以前,最突出的问题是行政机关通过主张行政特权(主要包括国家安全、法律规定的保密、行政机关内部的意见等),而拒绝提供政府信息,法律也不承认公民有知情权。1946年美国制定了《行政程序法》,该法第3

^⑨ 英国《信息自由法》规定了25类例外信息,主要有:可以通过其他方式获得的、将要公开的信息或者已经公开的信息;与国家安全有关的信息;损害国防的信息;损害国际关系的信息;损害大不列颠联合王国内部关系的信息;损害经济利益的信息;与公共机构实施侦察和诉讼有关的信息;与法律实施有关的信息;法院档案;与审计职能有关的信息;与会议特权有关的信息;与政府政策的制定有关的信息;与国王、王室成员及其家族的通信有关的信息;与公众健康、安全有关的信息;与个人信息有关的信息;获得信息的基础是以保密为前提的信息;法律职业特权信息;与商业秘密有关的信息等。此外,所有其他法律禁止披露的信息也属于例外信息。

条规定公众可以得到政府文件,但同时规定了非常广泛的限制。行政机关可以“公共利益”为由而拒绝提供政府文件,在实践中,行政机关也可以随意解释“公共利益”并将其作为拒绝提供文件的正当理由。更为重要的是,这部法律没有规定行政机关违法后的救济手段,这是《行政程序法》的一个致命缺点。1955年开始,美国逐步考虑修改这项法律。1966年,终于以《信息自由法》取代了《行政程序法》第3条的规定,1967年,这部法律的主要条款被编入了美国法典。由于1966年制定的《信息自由法》在立法时存在一些局限和缺陷,在实践中遇到了一些问题,因此,根据情况的变化,美国国会曾于1974年、1976年、1986年及1996年对《信息自由法》进行了重大修改,使之更趋完善。这部法律标志着美国政府第一次在成文法中保障了公民以个人名义取得政府信息的权利,这在美国历史上是一次革命,在信息自由保护与限制的发展史上也是一个重要的里程碑。其特征和前卫主要体现在以下几个方面:(1)政府信息以公开为原则,以不公开为例外,即强调所有政府信息都必须公开,不公开的信息仅限于该法规定的9项免除公开的情况。(2)获得政府信息的权利人人平等,政府信息具有公共财产的性质,一切人都具有同等享受的权利,不受申请人资格的限制。(3)政府对拒绝提供的信息负有举证责任,政府如果拒绝申请人所要求的文件,必须负责提供拒绝的理由。(4)政府机关拒绝提供信息时,申请人可以向法院请求获得司法救济,法院如认为行政机关拒绝提供的文件不属于法律所规定的免除公开的信息,可以判决行政机关公开申请人请求获得的信息。

1996年10月,克林顿总统又签署了《电子信息自由法修正案》(Electronic Freedom of Information Act Amendments),其目的在于改善公众获取政府机构信息的途径,要求政府机构提供信息需遵守一定的时间限制并按照要求提供任何形式或任何格式的记录。

《美国信息自由法》的制定对日本产生了很大影响。1966年《美国信息自由法》制定后,日本就开始讨论制定信息公开制度,经过近30年的努力,最终进入了“有法”的行列。日本国会于1999年5月14日颁布了《关于行政机关拥有的信息公开的法律》(以下简称《信息公开法》)。该法分为总则、行政文件的公开、行政复议等4章44条,对行政信息公开的主体、范围、申请、争议处理等作了具体规定。该法第1条指出“本法的目的在于以国民主权理念为基础,通过规定请求公开行政文件的权利等事项,使行政机关拥有的信息进一步公开化,使政府就其从事的各种活动对国民承担说明责任,同时有助于推进置于国民有效的理解和批评之下的公正的民主行政。”

日本《信息公开法》明确规定了可请求公开的行政文书的范围,其范围较之其他国家和日本各地方自治体的条例更为广泛。该法第2条第二款规定的行政文书是作为行政机关职员组织性地使用的、该行政机关保有的资料,包括行政机关的职员在职务上制作的,或获得的文书、图画和磁性记录资料。当然,职员个人的、私有的信息不属于行政文书。在对信息公开请求人的规定上也非常广泛,该法第3条规定,任何人都可以提出公开请求,这就意味着具有公开请求权的人不仅限于日本国民,外国人也可以提出公开请求;不仅限于自然人,也包括法人。而且,不具有法人资格的团体有当事人能力的,也可以成为请求公开的主体。《信息公开法》对信息自由的限制也采取了列举的办法,该法第5条规定了以下六类不予公开的信息:(1)有关个人信息。个人信息包括姓名、出生年月日及其他记录,可以识别特定个人的情况,或虽不能识别特定个人,但若公布于众有可能损害个人权益的情况,不予公开。但作为惯例可以公布时,或为保护人的生命、健康、生活或财产,或某人为公务员,有关信息属于职务上的信息时,可以公开。(2)有关法人信息。予以公布有可能损害有关法人或有关个人的权利、竞争上的地位及其他正当利益的,不予公开;以不公开为条件而任意提供的信息,也不予公开。(3)有关国家安全的消息。因公布而有损于国家安全,或有损于与他国或国际组织关系的信息,不予公开。(4)有关公共安全的信息。因公开而有可能影响预防、镇压或侦查犯罪,或影响维持公诉、执行判决的信息,不予公开。(5)有关审议、研究的信息。有关国家机关和地方自治体内部或相互间的审议、研究或协商的信息,因公开而有可能损害坦诚交换意见,或有可能在民众中产生混乱,或给特定人造成不利的,不予公开。(6)有关

国家和地方自治体实施的事务或事业的信息,因公开有可能产生违法或不当行为,或有可能损害国家和地方自治体的财产利益时,不予公开。

在信息公开的审议层面,日本独具特色。当信息公开的请求人对行政机关的长官所作出的公开或不公开的决定不服时,可以根据《行政不服审查法》提出申诉,或根据《行政案件诉讼法》第12条提起撤销行政处分的诉讼。对于不服申诉,为了避免行政机关内部的自我评价,而从第三人的立场进行判断,客观合理地予以解决,法律第3章规定特别设置“信息公开审查会”。该审查会是请求公开权的主要机关,统一地确保该制度的实施。它作为信息公开的最高权威机关,设置于总理府之下,其9名委员均从品质优秀者中选任,经两议院同意,由内阁总理大臣任命。审查会具有强有力的调查权,可以直接要求不服申诉人等提交意见书或有关资料,要求有关人员陈述或鉴定其所知事实,并可要求咨询厅按照审查会制定的方法分类、整理决定公开的有关资料。

从另一个层面看,日本信息自由保护与限制的立法特色莫过于2003年公布实施的《个人信息保护法》、《行政机关保有的个人信息保护法》、《独立行政法人等保有的个人信息保护法》、《信息公开·个人信息保护审查会设置法》、《行政机关保有的个人信息保护法施行中的相关法律整備法》等法律措施。尽管日本在立法上对个人信息的保护有了比较全面和详尽的考虑,但是如果认为“个人信息保护法的运用已经进入了安定期则是过于乐观的看法”,并且由于全球化所带来的社会经济的不断变化和信息技术的快速发展,都将直接或间接地产生关于个人信息保护的新课题。^⑩

三、我国信息公开法的现状与未来

2007年1月17日国务院通过了《中华人民共和国政府信息公开条例》(以下简称《条例》),自2008年5月1日起施行。《条例》第3条规定“国务院办公厅是全国政府信息公开工作的主管部门,负责推进、指导、协调、监督全国的政府信息公开工作。县级以上地方人民政府办公厅(室)或者县级以上地方人民政府确定的其他政府信息公开工作主管部门负责推进、指导、协调、监督本行政区域的政府信息公开工作。”这种由专门机关主管信息公开工作的做法实际上类似或可以组成类似法国的“获取行政文件委员会”、日本的“信息公开审查会”。《条例》第9条至第13条规定了信息“公开的范围”,^⑪第14条则规定了信息审查和限制的情形。这一做法实际上比美国《信息自由法》更明确地规定了“公开的范围”,在信息限制方面则规定了“审查”的依归(《保守国家秘密法》)和部门(主管或保密部门)。在司法救济上也与美国信息自由法有近似的规定,如第33条规定“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。”虽然其诉讼的事项仅限于“信息公开工作中的具体行政行为侵犯其合法权益的”,可能不及美国信息自由法上政府机关拒绝提供信息时申请人可以向法院请求获得司法救济那样宽泛,^⑫但是两者的司法救济精神是一致的。美国的信息公开诉讼制度也许“可以给正处于起步阶段的我国的信息公开诉讼提供一些

^⑩ [日]藤原静雄「個人情報保護の現在」法律のひろば-2008.9(4頁)参照。

^⑪ 如第9条规定“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。”

^⑫ 美国《信息自由法》、《隐私权法》、《阳光下的政府法》等均包含个人和组织可以请求机关公开有关信息及对机关违反信息公开的法律规定引起的争议可以诉请联邦法院裁判的规定,即不服机关处理决定可以请求司法救济。如《信息自由法》第一款第(四)项(B)规定“原告居住地或其主要营业地、该机关所在地或哥伦比亚特区的合众国联邦地区法院,有权根据控告制止该机关封锁其档案的行为,并命令其提供任何其曾不正当地向原告封锁的档案材料。”《隐私权法》第七款第(一)项规定“每当机关……拒绝满足个人依据本条第四款第(一)项提出的要求时……该个人可以对该机关提起诉讼。”《阳光下的政府法》第七款规定“如果某机关在此期限内没有颁布这种规章,任何人都可以向哥伦比亚特区的合众国联邦地区法院起诉,要求该机关颁布之。”

有价值的参考”。^⑬

尽管我国在行政法规层面对信息自由的保护与限制作出了许多与国际接轨和创新的规定,但是在法律形式上毕竟还没有制定出类似国外的《信息自由法》或《信息公开法》。有学者提出,要解决我国诸如“行政管理费用疯涨”等问题,最根本的方法就是制定和颁布《信息自由法》,建立完善的政府信息公开制度。由于我国没有一部统一的《信息自由法》或《信息公开法》,信息公开的标准及范围仍可由各地方、各部门自己确定,这是很有限的信息公开。一方面,由于我国还没有制定《新闻法》或《舆论监督法》,记者和普通公民想了解政府的一些信息也都很不方便。因此,在政府行政费用的收支等问题上,舆论监督就显得非常乏力和无奈。可见,加快立法完善我国政府信息公开和信息自由制度,加强政府行政活动的透明度,大力实行电子政务等,将对遏制我国“行政管理费用疯涨”,提高政府的工作效率产生良好效果。而要摆脱“信息立法表现出的零乱性、无纲领性”的倾向,^⑭首先就应该从制定《信息自由法》或《信息公开法》入手。另一方面,我国也没有形式意义上的《个人信息保护法》,其实质意义上的法律保护措施主要散见于宪法、民法通则、刑法及其他有关法律、法规和最高法院的司法解释中,内容主要涉及姓名、肖像、名誉、隐私等。近年来,面对个人信息侵害案件越来越多的现实,个人信息保护立法已经受到立法机关的高度重视,并已经纳入立法日程。社会各界对于个人信息保护立法也非常关注并展开了热烈的讨论。笔者认为,日本的《个人信息保护法》、《行政机关保有的个人信息保护法》等立法经验是值得研究和参考的。

总之,在信息自由的保护与限制方面,我国完全能够与世界各国求同存异,并对“存异”部分展开交流讨论,以缩小差异和分歧。

On Protection and Restriction of Freedom of Information

CHEN Gen - fa

Abstract: The coexisted protection and restriction of freedom of information are covered in many countries in their Freedom of Information Act or Disclose of Information Act. Such unified yet opposite measures demonstrate people's common pursuit of freedom of information. Though with their respective features, Europe, America and Japan face new challenges in their legislations. From the perspective of administrative rules and regulations, China has integrated into international practice or even has created some rules, though at legislative level there are no similar laws as Freedom of Information Act or Disclose of Information Act. Definitely China can seek for the same and keep different on protection and restriction of freedom of information, with more discussion and study on differences in order to narrow the gap with other countries.

Key words: freedom of information; disclose of information; right to know; protection of information

^⑬ 赵正群、宫雁《美国的信息公开诉讼制度及其对我国的启示》,载《法学评论》2009年第1期。

^⑭ 周庆山主编《信息法》,中国人民大学出版社2003年版,第17页。