

Governmental Information Publicity System and Legislation of Governmental Information Publicity in China

OUYANG Wu¹, LU Yan-bin²

(1. Office of Informatization Work, State Department, Beijing 100000;

2. Law Institute, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100000)

[Abstract] We have made research on the legal system and the enforcement of governmental information publicity both domestically and abroad for the consideration of Governmental Information Publicity Statute (drafted) in State Department. The thesis tells the international tendency, legislative experiences in other countries and the practice and progress in China, and brings suggestion to the establishment of Governmental Information Publicity Statute.

[Key words] governmental information; publicity system; legislation

政府信息公开制度与我国的政府信息公开立法

欧阳武¹, 吕艳滨²

(1. 国务院信息化工作办公室, 北京 100000; 2. 中国社会科学院法学研究所, 北京 100000)

[摘要] 在本文中, 作者对政府信息公开立法的国际趋势、典型国家政府信息公开的立法经验和实施情况以及我国政府信息公开实践及立法进程进行了梳理, 并对我国制定和实施《政府信息公开条例》提出了若干建议。

[关键词] 政府信息; 公开制度; 立法

[中图分类号] DF3 [文献标识码] A

[文章编号] 1008-8628(2006)06-0014-06

近年来, 政府信息公开作为民主政治建设的重要内容、反腐败的重要措施和推进信息化的重要政策, 受到了世界各国的普遍关注, 政府信息公开立法进程明显加快。在我国, 作为政务公开的重要组成部分, 经过中央各部门和各地区大胆探索, 政府信息公开不断取得新进展, 公开层次逐步提高, 公开范围不断扩大, 公开形式日益增多。与此同时, 对政府信息公开规范化、制度化、法制化的要求越来越迫切, 政府信息公开的立法工作也已经提到了议事日程。为此, 本文拟结合国内外政府信息公开的立法实践, 分析典型国家制定和实施政府信息公开法的做法, 总结我国近年来政府信息公开制度建设的经验, 对起草中的《政府信息公开条例》及未来

的实施提出建议。

一、政府信息公开立法的国际趋势

众所周知, 最早的政府信息公开立法是瑞典 1766 年制定的《出版自由法》。而最有影响的信息自由立法当属美国 1966 年制定的《信息自由法》。该法在以下几个方面的制度创新使其成为各方制定政府信息公开法时仿效的典范: (1) 改变了行政程序法中对请求查阅政府文件申请人的资格限制,^① 规定任何人皆可请求行政机关公开信息。(2) 以列举的方式限定了不公开信息的范围, 削减了行政机关在决定是否公开信息时的裁量权。(3) 引入了司法审查机制, 授权法院对不公开信息的决定进行审查。

自上世纪 90 年代开始, 政府信息公开立法呈现出加速趋势。目前, 不仅仅发达国家, 即便是经济发展水平不高甚至较低的发展中国家也加入到这一行列。据“信息自由网”^② 公布的调查报告显示, 截止到 2006 年 7 月, 世界范围内已经有 68 个国家和地区制定了政府信息公开方面的法律。^③ 在欧洲, 绝大多数国家已经实施了此项法律。亚洲大

[收稿日期] 2006-07-20

[作者简介] 欧阳武, 国务院信息化工作办公室政策规划组处长; 吕艳滨, 中国社会科学院法学研究所宪法与行政法研究室助理研究员、法学博士。

① 按照美国《行政程序法》的规定, 只有行政行为的直接利害关系人, 才能查阅政府文件, 但是, 《信息自由法》则没有此类限制。

② 其网站地址为 <http://www.freedominfo.org>。

③ See DAVID BANISAR, “Freedom of Information Around the World—A Global Survey of Access to Government Records Laws” (http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf). 关于有关国家政府信息公开制度的情况, 也可参见周汉华: 外国政府信息公开制度比较, 中国法制出版社 2003 年 8 月第一版。

约有 12 个国家和地区已经或正在制定这方面的法律,我国的香港地区、韩国、泰国、^① 日本、^② 印度和巴基斯坦、我国的台湾地区分别于 1995 年、1996 年、1997 年、1999 年、2002 年、2005 年制定了相关法律。既便是在经济不发达的南部和中部非洲,也已有 6 个国家制定了此类法律,另有 10 多个国家正在推进制定这方面的法律。

世界各国各地区纷纷制定政府信息公开法律的主要原因有三个方面:一是民主政治建设的需要,即随着经济全球化的不断深化,对政府透明度的要求越来越高,各国各地区都通过制订政府信息公开法方便公民参与政府的公共政策制定,增强政府透明度;二是反腐败的需要,反腐败已经成为各国各地区政府面临的共同课题,而公开有利于从源头治理腐败,这已经得到了国际社会的广泛共识;三是现代化建设和信息化发展的需要。^③

二、典型国家政府信息公开的立法经验及实施情况

世界范围内的政府信息公开立法基本上都受到了美国《信息自由法》的影响,这主要体现在以列举方式规定不公开信息的范围、引入司法审查机制等方面。但不同国家在具体的制度设计上存在众多差异,比如,英国不但法律制定得较晚,而且相对保守,而亚洲有些国家则很注意将他国经验同本国国情相结合。下面,我们以英国和日本为例说明不同类别的政府信息公开立法实践及实施情况。

(一)英国的信息自由法及实施

英国于 2000 年 11 月颁布了《信息自由法》。该法规定比较详细,但从有关不公开信息的规定上看,该法相对比较保守。大多数国家的政府信息公开法中所列举的不公开信息一般不超过十项,主要涉及国家秘密、部分个人信息、商业秘密、可能损害国际关系的信息、可能损害行政或者刑事执法的信息、行政机关的纯内部信息、审议过程中公开可能影响正常决策或者造成不必要混乱的信息等。而且,由于政府信息公开的目的是促进公开,而不是促进保密,其核心原则在于以公开信息为原则、以不公开信息为例外,因此,所谓的不公开信息只是基于特定原因免除行政机关的公开义务,是“可以不开”,而不是“禁止公开”。也就是说,即便属于不公开信息,如果行政机关认定公开该信息所保护的利益大于不公开所获得的利益的,则可以决定予

以公开。而英国总共列举了 23 项不公开信息,其中包括无条件的不公开信息和有条件的不公开信息。所谓无条件的不公开信息是指无需行政机关进行利益衡量而绝对地免除其公开义务,主要包括:申请人可以获取的信息(第 21 条),由安全机关提供或者与其有关的信息(第 23 条),审判记录(第 32 条),议会特权(第 34 条),妨碍有效实施公共事务的信息(第 36 条)中属于议会两院掌握的信息,个人信息中公开后可能违反 1998 年《数据保护法》有关原则的信息,以保密为条件提供的信息(第 41 条),有关法律禁止公开的信息(第 44 条)。另外,处理时间或费用超过一定限制的信息也属于绝对免除公开义务的范畴(第 12 条第 1 款)。有条件不公开的信息在决定不提供之前,必须进行公共利益检验程序,只有当不公开所获得的利益大于公开所获得的利益时,才能不提供。

在英国,所有政府部门和机构都承担政府信息公开的义务,而政府信息公开的管理则由宪法事务部(Department for Constitutional Affairs)和信息专员(information commissioner)负责。宪法事务部主要负责信息公开的推进实施,而信息专员署主要负责信息公开的监督。

英国的《信息自由法》为信息公开设定了多层次的救济机制。当事人对行政机关关于信息公开的决定不服的,可以直接请求该机关复查或者向信息专员投诉。信息专员对投诉所做的裁决具有法律效力。行政机关或者申请人对信息专员的裁决不服的,还可向信息裁判所(Information Tribunal)申诉。该裁判所组成人员由宪法事务大臣任命。对于裁判所的裁决不服的,当事人还可以向有管辖权的法院提起诉讼。

为了实施《2000 年信息自由法》,英国政府于 2003 年 7 月在宪法事务部下特别设立了信息权利司和信息处理局,负责指导各政府部门的政府信息公开工作,处理热点敏感问题。信息处理局的主要职责是为中央政府各部门提供指导,统一处理一些敏感事件的答复。各部门因把握不准而转移到信息处理局的申请约占所有申请的 10%。

(二)日本的政府信息公开立法及其实施

日本一直是秘密主义严重的国家,过去,行政机关及其公务员总是在尽可能的范围内想方设法

^① 关于韩国、泰国的政府信息公开制度,可参见周汉华:《外国政府信息公开制度比较》,中国法制出版社 2003 年 8 月第一版,第 355~365 页及第 366~388 页。

^② 关于日本的政府信息公开制度,可参见朱芒:《开放型政府的法律理念和实践——日本信息公开制度》(上、下),载于《环球法律评论》2002 年秋季号、冬季号。

^③ 参见 DAVID BANISAR:“Freedom of Information and Access to Government Record Laws Around the World”(http://www.freedominfo.org/documents/global-survey2004.pdf)。

隐匿政府文件,国民对此反映强烈。其地方公共团体的“信息公开条例”走在国家立法的前列,至1997年4月,绝大部分都道府县都制定了各自的信息公开条例。而适用于行政机关的《信息公开法》制定于1999年5月7日。由于自民党的反对,该法未能明确确认公民的“知情权”,而是规定政府具有“说明责任”,这受到日本各界的批判。2001年,日本还制定了适用于独立行政法人的信息公开法。^①就日本政府信息公开制度的实施情况看,自2001年至2004年,针对行政机关的公开请求分别为48670、59887、73348、87123件,针对独立行政法人等公开请求的自2002年至2004年分别为5567、5821、6594件,申请数呈逐年上升趋势。^②日本《信息公开法》最大的特点在于既没有照搬美国的司法审查机制,也没有模仿英国等欧洲国家采用信息专员及信息裁判所的机制,而是重点改造了其行政复议机制。该法没有为政府信息公开设置专门的行政救济方式,但是,在行政复议制度方面则特别引入了复议机关向专门的“信息公开与个人信息保护审查会”咨询的机制。该审查会设在总理府内,所有委员均由内阁总理经议会两院同意后予以任免,因此,其独立性相对较强。而且,该机构审议有关案件实行合议制,并有权对有关信息实行不公开的审查(in camera review)。该机制在现实中发挥着相当的作用,据统计,从2001年4月到2005年3月,该审查会共收到咨询2255件,其中,认定行政机关决定不当或者部分不当的共计824件,占所有咨询案件的36.5%。^③

(三)世界范围内政府信息公开法制建设的若干经验总结

分析典型国家和地区的立法经验可以发现,世界范围内政府信息公开的制度建设正呈现出某些共性,总结这些共性,对于我们研究和制定相关法律具有重要的借鉴作用。

首先,以公开为原则、不公开为例外成为普遍接受的原则,对公民知情权的保障也成为立法的重要目的。各国各地区在立法时均无一例外地认可了公民的知情权或从另一个角度上规定了政府机关的告知义务或是说明义务。特别是,公民有权请求公开政府信息被明确确立为其核心制度,这更使

知情权由抽象走向了具体。

其次,政府信息公开的范围日益扩大,对不公开信息均确定了极为严格的限制条件。(1)政府信息公开的请求权人不再限于直接的利害关系人,而是扩大至“任何人”,甚至包括外国人;(2)公开的对象遍及所有的行政机关,甚至包括行使一定行政职能的社会团体;(3)公开的内容涉及几乎所有的公共事务。(4)以列举的形式规定不公开信息使得不公开信息的范围和行政机关的自由裁量权受到极大限制。

再次,各国各地区均十分注意协调政府信息公开同各种不公开信息之间的关系。许多事项如果不适当地公开会产生负面影响,妨碍公共行政的顺利实施,甚至侵害到其他个人或者团体的利益。所以,公开与维护国家安全、保护个人权益和企业利益、确保行政管理顺利进行等的关系乃是不可回避的矛盾,也是立法成败的关键。

最后,完善的救济机制乃是政府信息公开真正得到实施的关键。没有救济机制的话,信息公开请求权是不可能真正实现的。在这方面,司法审查机制的引入起到了十分关键的作用。同时,建立全方面的救济机制,尤其是强化诉讼外的救济机制也十分重要。有关国家和地区引入了独立机构的复议或者申诉机制,这既可以发挥行政系统的专业性、政策性优势,又可以消化大量案件,减轻司法负担。

三、我国政府信息公开实践及立法进程

(一)我国的政务公开实践

我国的政府信息公开实践始于政务公开,而政务公开工作则是从村务公开着手的。早在20世纪80年代初期我国确立村民自治制度时起,村务公开的实践就在一些地方自发产生。1988年《村委会组织法(试行)》发布实施后,村务公开开始走向规范。在总结各地村务公开工作经验的基础上,中共中央办公厅、国务院办公厅于1998年下发了《关于在农村普遍实行村务公开和民主管理制度的通知》,明确了普遍推进村务公开的意义和要求。在此基础上,我国的政务公开工作不断发展,进一步扩大到镇务公开、警务公开、检务公开等领域。中共中央办公厅、国务院办公厅分别于2000年和

^① 日本《独立行政法人所拥有信息的公开法》制定于2001年12月5日。根据日本《独立行政法人通则法》第2条的规定,独立行政法人是指对于有必要从国民生活以及社会经济的稳定等公共角度实施的事务以及事业,无需由国家直接实施,但民间团体有可能不能实施或者有必要由某一主体垄断性地实施该事业,为此而根据该通则法或者特别法而设立的法入。

^② 上述数据来源于日本总务省公布的“2004年度信息公开实施状况调查结果”,网址为http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/jyohokokai/jyouhou_sikou16.html。

^③ 此数据系根据日本“信息公开与个人信息保护审查会”公布的2001—2003年度及2004年度统计数据整理所得,网址为<http://www8.cao.go.jp/jyouhou/>。

2005年发布了《关于在全国乡镇政权机关全面推行政务公开制度的通知》《关于进一步推进政务公开的通知》等文件。特别是,《关于进一步推进政务公开的意见》从加强党的执政能力、坚持和发展社会主义民主、构建社会主义和谐社会、建设社会主义法治政府、惩治和预防腐败等角度进一步明确了推进政府信息公开的重要性和紧迫性。国务院在2004年印发的《全面推进依法行政实施纲要》中,也把行政决策、行政管理和政府信息的公开作为推进依法行政的重要内容。

随着经济的发展和政务公开实践的丰富,对政务公开的总结和认识不断深化,推动政务公开已经作为加强党在新时期执政能力建设、建设法治政府的一项重要任务,并已经成为各级各类政府机关工作的重要方面。在推行政务公开的过程中,政策是主要手段,总结多年来推行政务公开的经验发现,依靠政策推动,有一定的局限性,主要表现为:应公开内容的范围相对较窄;对于是否公开、如何公开规定得过于原则,相关行政机关拥有较大的自由裁量权;公开往往顶多被规定为行政机关的义务,几乎没有关于公众有权请求相关信息的规定;对于行政机关的不公开行为或者缺乏必要且有效的监督制约机制,或者则仅止于行政机关的内部监督制约,并不能起到有效的制约和救济作用。为此,把政务公开纳入制度化、规范化、法制化的要求越来越迫切。

(二)中央和地方政府信息公开制度建设的情况

随着我国民主法治的不断发展,为了应对加入世界贸易组织提高政府管理的透明度,推进依法行政和政府管理创新,满足促进国家信息化发展对共享信息资源的需求,以及加强廉政建设,依法推进政府信息公开工作逐步被提上议事日程。近年来,以公开为原则、不公开为例外的观念已经逐步为人们所接受。而且,中央政府部门和地方党政机关在政府信息公开工作中也相继开展了不少成功的实践,出台了一系列的法规文件,并在实践中积累了有益的经验。据不完全统计,截止目前,中央政府部门发布的有关政府信息公开(政务公开)的规定已接近40部,而省、自治区、直辖市乃至计划单列市发布的相关规定也已经接近130部。其中,广州市于2002年11月6日制定了《政府信息公开规

定》,是地方政府中较早制定政府信息公开方面的法规文件的。之后,各地方政府纷纷就政府信息公开制定专门性的地方性法规规章。

在各地的信息公开实践中,上海的作法具有一定的代表性。^①《上海市政府信息公开规定》(以下简称“《规定》”)制定于2004年1月19日,于5月1日开始实施。在实施过程中,上海市政府信息公开联席会议制度发挥了非常重要的领导作用。在联席会议制度下,市政府各部门分工负责政府信息公开的相关工作。为规范和推进信息公开,在联席会议的协调下,各相关职能部门制定了一系列的配套政策,进一步完善了《规定》所设定的制度,对各级政府实施信息公开起到了很好的指导作用。

据统计,2004年实施政府信息公开当年,政府机关主动公开信息达106730条,2005年新增主动公开政府信息50281条,全文电子化率分别为95.7%和95.2%,政府信息电子化比率超过了一些发达国家电子化的水平。2004年接受公开申请8799件,答复8722件,2005年接到申请12465件,答复11700件,其余申请于下年度答复。2004年的所有答复中,“同意公开”的为6913件,“同意部分公开”的为479件,未能提供相关信息的为1330件,2005年此数字分别为8771件、365件、2564件(见图1)。所有未能提供相关信息的答复中,按照信息不存在、非本部门掌握、申请内容不明确、属于不公开信息、因其他原因未能公开信息进行划分,2004年分别为380件、471件、119件、87件、273件,2005年分别为525件、916件、254件、639件、230件(见图2)。^②

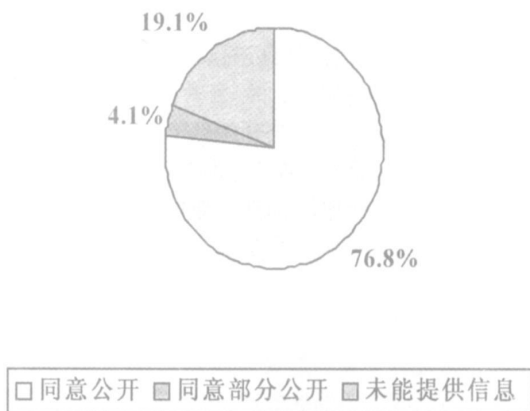


图1 上海市2004、2005年度政府信息公开申请处理情况^③

① 《上海市政府信息公开规定实施情况调研报告》(2006年3月,内部资料)。

② 以上数字均来源于“上海市2004年政府信息公开年度报告”、“上海市2005年政府信息公开年度报告”。

③ 本图根据“上海市2004年政府信息公开年度报告”、“上海市2005年政府信息公开年度报告”公布的数字整理而成。

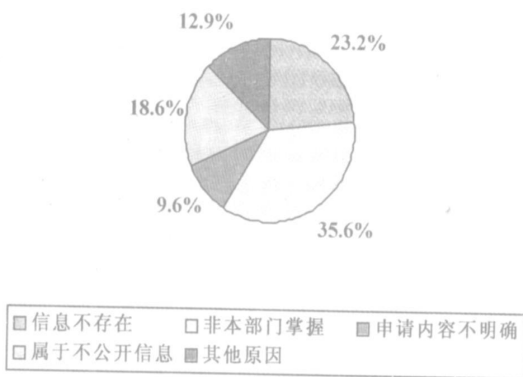


图2 上海市2004、2005年度依申请公开中未能提供信息的情况^①

为推动政府信息公开,切实保障这项制度的落实,《规定》特别设计了向监察部门申诉、依法提起行政复议和提起行政诉讼三种救济途径。据统计,2004年和2005年度,上海全市针对各政府机关的政府信息公开决定的申诉共有25件,行政复议申请183件,行政诉讼35件。其中行政复议的纠错率在2004年为46.2%,2005年为22.8%,^②普遍高于其他案件的纠错率。诉讼案件中,涉及房屋拆迁、城市规划、公务员及事业单位工作人员待遇、解放初期私房改造等领域信息的案件居多。

从救济效果看,行政复议和申诉在现阶段发挥着主要作用,效果十分明显。但是,在对上海市政府信息公开诉讼情况进行调研过程中,几乎所有的政府部门(包括曾经因信息公开而在行政诉讼中做过被告的部门)都认为,上海市信息公开制度的实施效果之所以比别的地方好,就是因为行政诉讼制度的推动。因此,在推进政府信息公开过程中,不但不能回避行政诉讼制度,还需要尽可能加以完善。

(三)推进政府信息公开的经验分析

我们认为,上海市在推进政府信息公开制度的过程中有许多做法值得总结和借鉴:首先,制度化、法制化是确保政府信息公开制度取得实效的关键。政府信息公开制度从根本上是用以约束和规范政府行为的,如果不能形成制度,很容易流于形式。上海市以地方规章的形式对政府信息公开的各项制度均做了较为明确的规定,这使政府信息公开的具体推进有了明确的依据和准则,确保该制度能够得到最终的落实并成为各级政府机关日常工作的一部分。

其次,政府信息公开制度的推进必须加强组织

领导。《规定》的制定和落实首先得益于上海市委、市政府的高度重视。上海市委、市政府把推进政府信息公开作为建设“服务政府、责任政府、法治政府”的一项重要任务,由市政府领导亲自督办落实。其次是各政府部门职责明确,通力协作。实践证明,其联席会制度发挥了不可或缺的作用。第三是组织、指导、推动的基础工作扎实。上海市信息化委员会承担了联席会议办公室的工作,指导《规定》的具体实施,还根据社会需求,针对热点问题,及时确定政府信息公开的重点领域。

再次,诉讼机制的引入极大地推动了政府信息公开制度的贯彻实施,确保其成为一项“活”的制度。当前我国所有颁布实施政府信息公开(政务公开)规定的地方政府中,只有上海市推进得最富有成效,这很大程度上要归功于诉讼机制的引入。虽然现阶段由于种种原因行政机关败诉的案件数量还非常少,但是,该机制的存在和发挥作用既增加了公众申请政府信息公开的信心,又在一定程度上对政府机关做出不公开信息的决定提出了较高的要求,对于政府机关公开信息的行为形成有利的监督。

最后,在保障诉讼救济的前提之下,还应当充分发挥申诉、行政复议等行政系统内部监督机制的作用。诉讼是解决纠纷的最终途径,但不是唯一途径,而且,通过诉讼对行政行为的合法性进行审查具有一定的局限性,比如,不公开信息的确定往往需要较为专业的知识背景并慎重进行政策性判断,包括国家秘密在内的一些不公开信息往往不便于提交给法庭进行公开的质证,而且,如果放任大量的案件被提交给法院,会造成法院不堪重负。因此,有意见认为,应当在保障司法最终对政府机关的不公开决定进行审查的基础之上,充分发挥申诉和行政复议的作用,争取在行政内部解决大部分的案件。事实上,上海市的经验表明,申诉和复议的作用是十分明显的。

四、我国制定《政府信息公开条例》应当注意的几个问题

我国的政府信息公开立法工作始于2002年。根据国家信息化领导小组的决定,国务院信息化工作办公室启动了对政府信息公开法规的研究。2003年,作为国务院立法调研项目,《政府信息公开条例》列入了国务院的立法计划。党中央、国务院对这一工作十分重视,2002年11月,中共中央办公厅、国务院办公厅转发的国家信息化领导小组

① 同上页③

② 上述数据均来源于“上海市2004年政府信息公开年度报告”、“上海市2005年政府信息公开年度报告”。其中行政复议的纠错率是指所有审结的复议案件中确认具体行政行为违法、责令行政机关履行职责、有关机关自行纠正违法行为的案件所占的比率。

《关于我国电子政务建设的指导意见》明确提出研究制定政府信息公开方面的法律法规。国务院《全面推进依法行政实施纲要》把行政决策、行政管理和政府信息的公开作为推进依法行政的重要内容。在2005年1月《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》中，党中央明确提出了要健全政务公开、厂务公开、村务公开制度。2005年3月，中共中央办公厅、国务院办公厅颁发了《关于进一步推行政务公开的意见》，明确要求加快制定《政府信息公开条例》。进入2006年后，《政府信息公开条例》的立法进程明显加快。

结合国际上政府信息公开制度立法实践和我国各部门、各地方推进政府信息公开工作的经验，我们认为，制定条例时应当充分考虑以下几个问题。

首先，在制定条例过程中，需要明确推进政府信息公开制度的组织领导机制。政府信息公开是实现政府职能转变的一项基础性制度，是政府管理观念和管理制度上的创新。政府信息是否得以公开，政府信息公开制度能否真正建立，关键是要建立一套符合中国国情的领导和监督体制。首先是要明确政府信息公开的领导责任，各级人民政府和各政府机关都负有公开的义务，各级政府部门都应承担政府信息公开的责任。其次，要明确政府信息公开的组织和协调机构。在推进政府信息公开的过程中，需要制定细则，对法律法规作出解释，并需要根据社会需求确定公开重点，协调不同政府部门的口径和政策，为此，必须要有一个强有力的、具有权威性的政府机构承担这些工作。在监督上，一定要发挥内部监督、外部监督和司法监督三方面的作用，充分利用好外部监督机制，减少对司法监督的过度依赖。

其次，应当妥善处理有关不公开信息的规定。不公开信息的规定是政府信息公开法制的核心内容，既要规定明确、具备可操作性，又不能规定过宽，否则，公开条例必定会变成不公开条例。对此，首先要慎重处理有关“工作秘密”的问题。工作秘密是行政机关常用的概念，而且，刚刚出台的《公务员法》中也对公务员保守工作秘密的义务作了规

定。但是，在现行的法律法规中很难找到关于工作秘密的准确界定，当前，仅有《中国保监会保密工作管理规定》对其作了界定，即工作中不属于国家秘密，不标注密级，但不宜对外公开的事项，应作为工作秘密。总的来说，工作秘密的范围可以漫无边际，而且，由于没有严格定密解密程序和法定的认定机关，工作秘密可以用以涵盖行政机关所有不愿公开的信息。而事实上，工作秘密完全可以通过适用决策或者讨论过程中信息、^①可能影响正常行政执法、刑事侦查、公正审判的信息等规定加以保护。因此，工作秘密不应也不必要纳入《条例》中加以规定。其次，应当科学设定与个人、企业等有关的信息方面的规定。对此，世界上有关立法包括两种模式：一种直接规定个人隐私和商业秘密不予公开，另一种则采用个人信息和与企业经营有关的信息等的表述。^②美国及一些受其影响较大的国家往往采用前一种规定方式。但问题在于，个人隐私的界定十分困难，而且，公开与个人有关的信息往往不仅甚至不会侵害个人隐私权，但却可能侵害个人生命、财产安全等的个人权益。^③因此，许多国家往往采用“个人信息”的用语，即可确定特定个人身份的信息不予公开，但法律有特殊规定、为保护公共安全或者人的生命财产安全需要公开、以公开为目的收集的信息等除外。^④而商业秘密同样存在类似的问题，因此，有些国家对此也采用描述式的规定方式，即规定与企业等有关、公开后可能会损害其正当利益的信息等不予公开，同时，又明确可以公开的情形。^⑤因此，在规定此类信息时，必须综合考虑我国的国情及有关国家及地区的经验。再次，应当正确定位不公开信息。原则上，不公开信息只是可以相对地不公开。在具体确定时，应当进行慎重的利益衡量，如果公开所获得的利益大于不公开所保护的利益，不公开信息也可以被公开。而且，《条例》的目的在于促进公开，而不是促进保密，必须在其中明确利益衡量的规定。

再次，应当确立以申诉和行政复议为主，以行政诉讼最终解决争议为原则的救济机制。为了确保政府信息公开制度能够得到有效的实施，必须允许申请人对政府机关的不公开决定提起行政诉讼，

(下转第40页)

① 此类信息也仅限于因公开而影响正常决策、讨论或者会造成不必要的混乱时才可以成为不公开信息，不具备该条件的，原则上仍应当最大限度地向公众公开。

② 关于这两种立法模式及其差别，可参见[日]松井茂纪：《情报公开法》，[日]株式会社有斐阁2001年3月第1版，第184~185页及第214~215页。

③ 关于个人信息的保护问题，可参见吕艳滨：《论完善个人信息保护法制的几个问题》，载于《当代法学》2006年第1期。

④ 比如日本《政府信息公开法》第5条第1项、韩国《政府信息公开法》第7条第1款第6项等。

⑤ 比如日本《政府信息公开法》第5条第2项、韩国《政府信息公开法》第7条第1款第7项等。

的监管合作,建立信息交换系统,及时传递外汇资金动向的信息,防范外汇风险。^[14]

三、结论

总之,要完善社会主义市场经济体制,就要实现从以行政手段干预、管理经济向用经济和法律手段的转变。只有如此,才能彻底解决我国的所谓“非市场经济地位”问题。

[参考文献]

[1] 邓德雄. 欧盟反倾销的法律与实践[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2004.

[2] 李志红. 中国“非市场经济”地位困境——从中国彩电反倾销案谈起[J]. 世界知识, 2004, (12).

[3] 吴天一. 厉以宁直言改革进程三大难题[N/OL]. [http://finance. people. com. cn/GB/1037/4190978. html](http://finance.people.com.cn/GB/1037/4190978.html), 2006-03-13.

[4] 刘泉军. 公司治理结构与会计政策选择[J]. 中国青年政治学院学报, 2006 (2).

[5] 何泽军. 新公司法对公司治理结构的完善与不足[J]. 企业活力, 2006 (3).

[6] 谢海洋. 我国上市公司治理结构存在的问题及对策[J]. 会计之友, 2006 (1)下半月.

[7] 邵辉. 完善我国上市公司治理结构[J]. 合作经济与科技, 2006 (4).

[8] 贾国军, 马雪生. 用系统论观点完善会计委派体系[J]. 河北大学学报, 2004 (2).

[9] 韩桂君. 修改《劳动法》若干问题研究——从基本理念和具体制度层面分析[J]. 甘肃政法学院学报, 2005, (3).

[10] 王全兴. 《劳动法》完善的方式选择[J]. 中国劳动, 2005 (2).

[11] 曾文革, 熊燕琼. 人民币可自由兑换与外汇管理法规的完善[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2005, (2).

[12] 刘芳. 人民币自由兑换不可操之过急[J]. 和田师范专科学校学报(汉文综合版), 2005 (1).

[责任编辑: 炫 蓉]

(上接第 19 页)

但是, 过度依赖行政诉讼并不利于及时有效地解决案件。在此方面, 有关国家和地区往往设立独立性较强的专门性行政机关处理与政府信息公开有关的争议。在立法过程中, 最理想的结果是以政府信息公开为突破口, 尝试引入其它国家和地区专门性复议机制改造我国的行政复议制度。^① 如果进行此种有益创新还有难度的话, 我们认为, 可以结合我国的实际情况, 充分活用监察部门的监督机制。在我国, 申诉是由公民向有关的监察机关举报, 请求其对有关机关的行为进行调查, 并督促其纠正违法或者不当行为的机制。近些年来, 监察部门在推进政务公开方面一直发挥着十分重要的作用。因此, 也可以进一步明确申诉机制的地位, 供申请人选择适用。并且, 在强化有关的行政救济机制的前提下, 可以考虑将其作为行政诉讼的前置程序。

此外, 在实施《政府信息公开条例》的同时, 还有许多配套工作要做。

第一, 进一步推进电子政务, 提高信息管理水。长期以来, 我国政府机关的信息管理主要是服务机关内部为主, 要以实施《条例》为契机, 改善和提高政府的信息管理水平。应当结合电子政务建设, 实现公文处理的电子化, 实现政府信息的全电子化管理。要研究和规范政府信息分类, 建立政府

信息的元数据标准, 形成可以实现互操作的政府信息数据库群。应当充分利用政府门户网站和搜索引擎, 建立跨库查询平台, 降低政府信息的查询成本, 提高查询效率, 为公众获得政府信息提供便利。

第二, 做好相关法律法规的修订工作。现行许多的法律法规制定较早, 很难适应将来推进政府信息公开的要求。《保密法》及其实施细则是最为典型的例子。在今天信息化的背景下, 该法的某些规定既不利于公开信息, 又不利于保守国家秘密。为此, 为了推进政府信息公开, 必须集中清理现行的有关法律法规并进行相应的修订。

第三, 加强宣传和培训。为了有效实施政府信息公开, 必须要对政府机关的工作人员进行集中、全面的培训, 使其充分理解该制度的宗旨以及各种具体制度。从上海市有关争议的产生原因看, 除了与具体承担政府信息公开工作的人员工作不规范以及对政府信息公开的相关制度理解不全面有关之外, 还同有关部门制作文件不规范有着密切的关系。因此, 应当对所有政府机关的工作人员进行相应的培训。除此之外, 还要加大对政府信息公开的宣传, 使这一制度被公众所知晓, 推动社会的参与, 使之成为一项活的制度, 深入人心。

[责任编辑: 炫 蓉]

^① 关于我国现行行政复议机制的弊端、有关国家和地区行政复议机制的情况及改革我国行政复议机制的思路, 可参见周汉华:《行政复议司法化: 理论、实践与改革》, 北京大学出版社 2005 年 4 月第 1 版。