

一部全面解读美国信息公开制度的力作

——评后向东的《美国联邦信息公开制度研究》

吕艳滨

透明是法治的基石！信息公开是实现透明的重要制度，其兴起于瑞典，发扬光大于美国。该制度赋予“任何人”申请公开政府信息的权利，以列举的方式规定了不公开信息，并允许对政府机关涉及政府信息公开的决定进行司法审查。看上去，其法律关系、逻辑基础如此简单，以至于当中国出台了《政府信息公开条例》后，笔者曾感叹对此问题的研究任务到此即可告一段落了——相信不少人曾有过这样的念头，因为，这项制度落实到法律文本上，也不过寥寥数十条，法律关系简单，实在没啥可以挖掘的。

但理论永远是苍白的，制度永远是不周延的，现实又永远是极其复杂的。《条例》实施不过几年，问题就接踵而来了。什么是政府信息？申请公开政府信息是否应受资格限制？主动公开与依申请公开的关系如何？谁制作谁公开、谁保存谁公开真得能够轻易区分公开责任吗？政府信息应公开到何种程度？政府机关是否应当承担对信息的加工、汇总、统计义务？政府机关是否应该审查申请人的申请用途？如何把握公开与不公开的界限？工作秘密能否成为不公开的理由？这一系列的问题足以令政府机关与研究者们挠头。翻看汗牛充栋的著述，能够讲清楚、让人服气的还真不多。既然如此，就只能再向输出这个“产品”的国家、地区去学习！但可惜的是，对域外政府信息公开制度的研究也不是很给力。以美国《信息自由法》为例，对其讲得最清楚的当属王名扬先生的《美国行政法》，书中以有限的篇幅系统、严谨地做了介绍，但显然要解答上述新问题还不至于够用，且未涉及一二十年来的新动态。在这当口，后向东博士《美国联邦信息公开制度研究》一书的面世可谓正当其时。

比较法的研究在中国改革开放以后的法学研究中可以说盛极一时，倒是近年来有些不受重视了。这一方面固然是因为随着外语普及程度提高，越来越多的人可以直接阅读原文，且互联网的发达令外文资料的获取越发便捷了；另一方面则是因为，比较法的研究一度有些乱了章法，漫无目的地比较，却又经常断章取义、望文生义、囫圇吞枣、知其然但不知其所以然，有的非但不能准确解读境外的理论和实践，反而还不着边际、南辕北辙、误导决策，甚至于陷入毫无理由的推导逻辑，即美国如何、欧洲如何、日本如何，因此中国也要如之何。但比较法研究的不给力并非意味着时下中国法学研究和法律实务的发展到了可以无视他国经验教训的境界，而恰恰是更需要关注中国问题、了解世界动态，做到扬长避短。

比较而言，后向东博士的这本书就有很多可圈可点之处。首先，这是一部寻根溯源全面描绘美国信息公开制度起源、发展过程的成果，特别是详细解读了这项对各国各地区信息公开立法产生巨大影响的美国制度，有助于人们全面了解美国信息自由法的发展进程，尤其是明了为什么

必须要有信息公开制度。其次，这部成果详细描述了美国信息自由法制定乃至历次修改的背景、过程，有助于让我们真切地了解到美国信息公开法律制度为何从无到有，又为何发展到今天这个样子，也告诉我们美国这个号称最透明的国度也有很多例外，法律的历次修改都可以让我们明显感到公开和保密的博弈。尤其是，这本书冒着被批评的风险道破了一个真理，那就是诸如“以公开为原则、不公开为例外”之类的原则反映的也只是美国的理想，或者是对美国最大化公开的期盼，至少绝对的公开在美国还没有也很难实现。因为，无限制的公开确实不是信息公开制度所追求的。当然，我们的读者也必须理性地看到，书的作者绝不是在为中国的信息公开寻找借口。再次，这部成果澄清了一系列误读、误译，让我们对美国这项制度的了解尽可能接近其真实的面貌。如本书纠正了诸如“穿制服的机关”这样的错误翻译，明确了豁免条款的地位，特别指出豁免条款只是用来进行利益权衡的博弈框架，而不是放之四海而皆准的死框框。最后，这部成果依据的不是二手资料，是来自美国的官方文献，所有文献都经过了深度解读，而不仅仅是对法律条文、报告文献的编译。

尤为重要的是，后向东博士既是一位理论功底深厚的研究者，更是一位长期从事信息公开实务工作的法律实践者。因此，他有机会接触最为鲜活的实践，也必然经常被五花八门的现实难倒。这就促使他带着满脑子的问题去思考信息公开制度，去深入解析美国的制度和实践。于是这本书就不是简单的介绍美国，而是有明确的问题意识，是要用来解决中国问题、回答中国疑问的。如果你研究或者关注中国信息公开制度，或是困惑于信息公开制度实施中遇到的各种疑难杂症，那么，这本书中的不少章节也许会让你寻找到一些答案。比如，信息公开申请人应具备什么资格；政府信息的范围；为什么美国使用“记录”的概念而不是“信息”；信息公开的豁免条款究竟是绝对豁免还是相对豁免。实际上，这些看似简单的问题，已经严重困扰着我们的实务工作者，也对信息公开制度的实施形成了一定的阻碍。

这本书的特点是没有老套地点出美国的制度如何之好，中国该如何做，因为，无需多说，其带着问题所做的对美国制度的全面梳理，已经足以让我们正确认识这项制度并客观审视中国的现实与实践。

作为一个长期关注信息公开制度的研究者，读到这本书大有解渴解饱、畅快淋漓的欣喜。因此，也建议广大关注信息公开制度的研究者、实务工作者读此书！**行**

（作者：中国社会科学院法学研究所法治国情调研室副主任、副研究员，亚洲法研究中心秘书长，北京100009）

（责任编辑 方晋）