

# 起草《政府信息公开条例》 (专家建议稿) 的基本考虑

周汉华\*

---

**内容提要：**政府信息公开对于促进经济增长、推进依法行政、实现人民的民主权利、治理腐败等具有重要的意义。学者起草的《政府信息公开条例》规定了权利原则、公开原则、利益平衡原则、不收费原则、自由使用原则、救济原则，并规定在县级以上人民政府设立信息委员会，受理人民对信息申请的申诉。同时，人民还可以获得提请行政复议、提起行政诉讼的救济。

**关键词：**立法 政府 信息公开

---

## 一、背景

党和国家领导人高度重视我国的信息化建设。早在 20 世纪 90 年代初期，江泽民同志就指出，“四个现代化，哪一化都离不开信息化。”在十五计划中，中央政府更明确提出了“信息化带动工业化，实现跨越发展”的新时期发展战略，将信息化工作提到了一个战略高度。2001 年 12 月召开的国家信息化领导小组第一次会议，明确了信息化要政府先行的决策，从而把电子政务建设置于新时期国家发展战略的核心位置。2002 年 7 月召开的国家信息化领导小组第二次会议不但通过了十五信息化专项规划和电子政务建设一期工程方案，还将电子政务建设中的法律制度建设摆到了非常重要的地位。有关方面还明确将制定政府信息公开条例、电子签章条例、个人数据保护条例与信息安全条例等列为近期制度建设的重点。

中国社会科学院法学研究所于 2000 年年初设立“信息社会与中国政府信息公开制度研究课题组”，共有三项研究目标，其中一项是提出中国政府信息公开法草案（专家建议稿）。研究过程中，课题组得到了有关方面的大力支持，并受托起草了政府信息公开条例草案、说明、理由及立法例，共计 13 万多字。现将起草该条例草案中的基本考虑与主要想法发表出来，供各方面评论。

---

\* 中国社会科学院法学研究所研究员。作者同时系国家信息化专家咨询委员会委员、信息产业部电信法起草专家咨询委员会委员。

## 二、条例名称的含义及其与其他法律的关系

### 1. “政府”的含义

从各国或地区的情况看,信息公开立法的名称有的加上“政府”或“行政”作为定语,有的不加这种定语,直接使用“信息公开法”。不过,不论是否有定语,其调整范围基本相同,公开的都是作为管理主体的政府信息,是行使政府职能过程中所收集或者产生的信息,而不是一般意义上的信息。鉴于这种考虑,我们认为,加上定语,更能反映该条例的实质精神,更能与政府信息化与电子政府等提法相匹配,使政府机关加深对政府信息公开制度的认识。

当然,另一方面,加上“政府”一词,并不必然意味着信息公开的主体只能是政府机关。从各国或地区的立法例来看,信息公开立法的调整范围从小到大依次大致可以分为四个层次:一是只适用于政府行政机关(美国、日本);二是适用于立法、行政与司法等所有的国家机关(欧盟);三是除了所有的国家机关以外,还适用于行使公共权力的其他组织(新西兰);四是除了国家机关和行使公共权力的其他组织以外,还适用于一般的企业或者私法团体(南非)。

我们认为,由于本次制定的是国务院的条例,根据立法法第8条第2项,从法律性质上说,它不能为人民代表大会、人民法院和人民检察院规定新的义务。因此,尽管我国改革实践中已经广泛推行了“审判公开”、“检务公开”与“立法公开”等举措,本条例仍不宜将它们包括在适用范围内。除此之外,由于本条例对于申请人而言是授益性规定,并不影响其权利,根据宪法与立法法的规定,国务院完全可以将其他主体均纳入本条例的适用范围。至于本条例具体的适用范围,将在第一章予以明确。

### 2. “信息”的含义

各国或地区信息公开立法名称的另一个区别通常在于“信息”与“文件”的选择,即有的被称为信息公开法或信息获取法(如美国),有的则被称为文件公开法或文件获取法(如欧盟)。不过,不论名称如何选择,都不影响其信息公开制度的内容。从理论上分析,一般来讲,信息必须附着在一定的载体之上,通常也就是文件之上。没有载体形式的纯粹信息或消息,政府机关是没有提供的义务的,也不可能提供。从这个角度看,使用“文件”可能更为精确一些。然而,另一方面,申请人真正需要国家提供的并不是所谓的文件,而是文件所包含的内容(信息)。尤其是当一份文件既包括可以公开的信息,又包括不能公开的信息时,使用“信息”可以帮助对文件进行分割处理,更能保证申请人的权利实现。从目前的情况看,大多数国家所使用的均是“信息”,而不是“文件”。我们认为,从推进信息化的角度和人们的习惯用法来看,以及从目前政府机关掌握大量的信息不能为社会所用的现实来看,使用“信息”更为贴切,也更能反映政府信息资源对于社会、经济发展的重要性。

### 3. “公开”的含义

各国或地区信息“公开”立法中通常使用的类似称谓还有二个,即信息“自由”法或者信息“获取”法,使用得最多的应该是信息“自由”法。从实际结果来看,不同的称谓并不影响各国信息公开制度的构筑。我们认为,从理论与历史的角度分析,不同的称谓反映的可能是法律文化传统上的细微差异。“自由”所着重反映的是信息申请者的主观权利,“获取”

强调的是得到信息的客观结果,而“公开”强调的是政府机关的主动义务。鉴于:第一,我国宪法并没有明确规定公民的信息权利;第二,行政法规不便创设新的权利;第三,政府公开是当前党和国家的一项重点工作;第四,改革实践中也一直使用各种形式的“公开”。因此,条例使用“公开”更能反映我国现阶段的实际情况。当然,这并不排除以后在制定信息公开法时或者社会进一步发展以后,可以更多地从公民权利实现的角度考虑,使用类似“自由”或者“权利”之类的表述。需要说明的是,本建议稿接下来将视具体情况,分别交替使用这些称谓,一般不作严格的区分。

在本条例中,“公开”意味着政府机关承担着条例所规定的三种形式的公开法律义务,即公开出版或公布,设立查阅点或阅览室以及经申请人申请公开信息。

#### 4. “条例”的含义及其与其他立法的关系

近年来,在历次“两会”期间,均有人大代表和政协委员提出议案,要求制定政府信息公开法。这就提出了非常严肃的问题,即国务院能否通过条例来建立政府信息公开制度?信息公开条例与其他立法是什么关系?我们认为,对于第一个问题,可以从三个方面回答,一是我国的立法体制,二是现实必要性,三是域外的立法例。至于信息公开条例与其他立法的关系,则要作具体的分析。

从我国的立法体制看,根据宪法,国务院是最高国家权力机关的执行机关,是最高国家行政机关,可以制定行政法规,统一领导全国各级行政机关的工作。除了立法法第8条所规定的事项必须制定法律以外,行政法规可以对其他事项作出规定。立法法第8条所列举的事项包括:(1)国家主权的事项;(2)各级人民代表大会、人民政府、人民法院和人民检察院的产生、组织和职权;(3)民族区域自治制度、特别行政区制度、基层群众自治制度;(4)犯罪和刑罚;(5)对公民政治权利的剥夺、限制人身自由的强制措施和处罚;(6)对非国有财产的征收;(7)民事基本制度;(8)基本经济制度以及财政、税收、海关、金融和外贸的基本制度;(9)诉讼和仲裁制度;(10)必须由全国人民代表大会及其常务委员会制定法律的其他事项。因此,只要政府信息公开条例不涉及上述特定内容,如在范围上不涉及人民代表大会、人民法院和人民检察院,在制裁上不创设限制人身自由的行政处罚和刑事处罚等等,就完全不存在法律权限上的障碍。

从现实必要性来看,制定信息公开法与信息公开条例确实各自有其优势。如果能够直接制定信息公开法,则其效力层级较行政法规要高,也更具权威性;同时,法律所能调整的范围更广,适用范围上可以包括所有的国家机关,而不仅仅是国家行政机关;再次,以法律的形式明确赋予申请人信息权或者知情权,可以协调信息公开立法与其他法律的关系,减少法律适用中的矛盾和冲突;最后,就制裁措施而言,法律可以规定对国家工作人员各种形式的制裁,甚至包括刑事责任,因而有利于信息公开制度的推行。

当然,制定条例也有其必要性和优势。首先,与制定法律所需要的漫长时间相比,以行政法规的形式尽快确立信息公开制度,可以满足实践对统一的政府信息公开立法的迫切需要;其次,从法律效力上分析,根据我国宪法、立法法与行政诉讼法的规定,行政法规是我国法律体系的当然组成部分,具有完全的法律效力,是人民法院审判案件的依据,以条例的形式确立信息公开制度并不会影响该制度的权威性和有效性;再次,由于信息公开条例是党和政府整个信息化战略中的一个重要组成部分,借助中央政府的统一部署和安排,必然会有助于条例的推行;最后,根据我国近20多年来的立法经验,类似于政府信息公开这样的制

度，先实践、后立法，先制定行政法规或者地方性法规、后转化为法律，不但有利于法律内容的完善和成熟，也有利于经验的积累和法律的最终实施。因此，制定信息公开条例，完全具有现实必要性。

从其他国家的立法例来看，首先必须承认，采用信息公开制度的国家目前几乎都是制定的信息公开法，而不是条例。而且，一些国家采用的也是一步到位式的立法路径，直接制定信息公开法，从未经历过条例阶段（如瑞典、美国）。但是，进一步分析可以发现，许多国家和地区在制定信息公开法之前也曾经历过各种过渡阶段，条例曾发挥过巨大的作用（如日本、香港、韩国、英国、欧盟）。并且，即使在制定了信息公开法之后，各种形式的条例或者地方立法仍然发挥着不可替代的作用（如日本、欧盟）。因此，先制定条例，然后上升为法律，可以说是许多国家或地区的一条基本经验。

不过，需要指出的是，本建议稿针对的是信息公开制度的基本内容而不是法律形式上的差别，因此，它并不仅仅适用于条例，其绝大部分内容完全可以适用于未来的信息公开法。

当然，由于国务院行政法规在效力上低于全国人大及其常委会所制定的法律，按照法制统一原则的要求，信息公开条例不得与现行其他立法相抵触，尤其是与涉及到政府信息资源的法律，如保密法、刑法、档案法、统计法等相抵触。也就是说，信息公开条例并不能当然改变或者废止其他法律有关政府信息资源方面的规定，如果其他法律中的有关规定不适应建立政府信息公开制度的要求，还应通过单个修改该法律具体规定的方式加以改进。我们认为，如果将来制定信息公开法，信息公开法与其他法律的关系主要是两种类型：第一，由于信息公开法法律位阶更高，且处于政府信息资源管理基本法的地位，其他法律凡与信息公开法基本原则相抵触的规定应自然失效；第二，信息公开法中为其他法律明确特别保留的领域，如关于例外的规定、救济机制的规定等等，其他法律可以作为特别法优先适用。对于这两种不同性质的关系，信息公开法从立法技术上必须进行严格的区分，既充分发挥信息公开法的规范与指引作用，又使其他法律的规定得到切实保障。

信息公开条例与个人数据保护（或隐私权）立法、政府会议公开立法的关系尤为重要。在某些国家，信息公开立法与后两者合一，完全吸收了个人数据保护立法与政府会议公开立法的内容。并且，许多国际组织主张信息公开立法必须保护个人数据权利，必须强制要求政府会议公开。从理想的状态而言，信息公开立法与后两者合一当然有许多有利之处，不但可以降低立法成本，还可以保持法律之间的协调。但是，我们认为，从我国目前国情出发，针对不同问题，分别立法，显然更有利于减少立法的难度和制度实施的阻力。当然，信息公开条例必然会涉及到个人数据保护立法的某些内容，如赋予个人获得有关自己信息的权利，规定个人数据保护例外等等，这些预先涉及的内容可以在以后制定个人数据保护立法时再进行必要的细化和协调。

### 三、信息公开制度在我国的必要性

不论是制定信息公开法还是制定信息公开条例，首先必须回答的问题是，我国为什么要采用信息公开制度？信息公开制度是否会危害国家安全、国家秘密、个人隐私与商业秘密等其他社会公共利益？

我们认为，我国必须采用信息公开制度的主要原因如下：

### 第一, 信息化与信息社会要求政府信息资源的自由流动, 以促进经济增长

在所有国家, 由于政府是最大的信息所有者和控制者, 国家信息化或者信息社会的前提是政府信息化, 而政府信息化的核心是政府信息资源的有效开发和利用。由于信息化发展程度的差别, 西方发达国家对政府信息资源的开发与利用比我们要早得多, 也要规范得多。即使这样, 它们也在不断检讨政策, 在更高的层面上关注信息社会与政府信息资源的利用问题。欧盟在 1999 年发表的信息社会中的公共信息资源的绿皮书中, 从经济、社会发展与欧洲的一体化等许多方面提出了公共信息资源是欧盟的关键资源 (keyresource) 的观点, 并对政府信息利用过程中的立法问题、适用范围问题、政府信息定价问题、公平竞争问题、版权保护问题、个人隐私保护与商业秘密问题等进行了全面的检讨, 为各国和欧盟的信息公开制度注入了活力。美国图书馆与信息科学全国委员会在发表于 2001 年的一份权威性报告中, 系统地分析了信息技术发展给政府信息资源利用所带来的挑战, 明确地将政府信息资源列为国家的战略性资源 (strategicresource), 与土地、能源、劳动力、资本等资源并列, 并提出了 36 条政策建议。包括世界银行与国际货币基金组织等在内的各种国际组织近年来对中东欧国家经济发展与政府透明度的关系进行了全面的研究, 得出了两者之间的正相关关系的肯定结论。

我国由于长期的封建传统影响, 政府透明度不足一直是一个比较突出的问题。缺少透明度的实质是政府信息资源难以为社会所利用, 造成社会资源的巨大浪费。据有关方面统计, 我国有用信息的 80% 由政府所掌握, 但这些信息大多处于不对外公开状态, 严重地制约了经济发展。尤其是随着信息化战略的推进, 一些地方和部门借其掌握的信息资源谋取不当利益的现象愈演愈烈, 与信息化的发展方向背道而驰。在我国, 随着信息技术的发展, 政府信息资源的开发面临着巨大的机会, 同时也产生了许多新的挑战和问题。应该说, 如何保障政府信息充分为社会所利用, 推动国家信息化, 在制度、技术与市场等方面均存在相当的创新空间。政府信息如同银行货币, 只有加速其流动, 才能创造巨大的效益。当务之急是首先从认识上明确政府信息资源的战略性地位, 通过制定政府信息公开条例为制度创新奠定法律基础。

### 第二, 政府信息公开是我国政府公开制度改革与发展的必然

近年来, 在各级党和政府的大力推动下, 各种形式的政府公开制度在实践中得到了长足的发展, 引入了诸如公开招标、公开竞争、公开招考、公开数据、公开配额、公开办事制度与结果等政府信息公开制度, 出现了一大批先进单位。在这方面, 规定比较详细、改革举措比较大的有村务公开、警务公开与检务公开三个领域。中共中央与国务院在 1991 年有关农村和农村工作的决定中就提出了村务公开制度, 1998 年中办与国办专门发文, 在全国范围内推广村务公开。可以说, 村务公开是得到最多政治支持的改革尝试。在此基础上, 2000 年底, 中办与国办再次发文, 在全国范围内推进乡、镇一级的政务公开。警务公开是公安部多年来一直追求的目标, 1999 年, 公安部加大了这方面制度化建设的力度, 专门发出了通知, 要求各地公安机关在 10 月 1 日以前普遍推行警务公开, 社会反响异常强烈。检务公开在检察院系统的改革中占据了极其重要的地位, 1998 年, 最高人民检察院公布“检务公开”, 提出用“人民拥护不拥护, 赞成不赞成, 满意不满意”作为检验检察工作的根本标准。在 1999 年召开的全国人大大会上, 检察系统的改革举措得到了人民代表的高度评价。这些措施推动了政府信息公开制度的发展, 保证了人民知情权的实现, 并使政府信息公开迅速成为

全社会普遍关注的热点问题。

然而,另一方面,必须承认,实践中推行的各种形式的政府信息公开制度仍然存在着一一定的局限,往往具有各自为政的特点,相互之间缺少统一性和协调性,具体做法也大不一样,甚至在名称上都无法统一。比如,对于村务公开,目前的管理部门主要是民政部门,纪检监察与其他部门配合协调。同样的体制也适用于乡、镇的政务公开。而对于其他层次的政务公开,目前的管理与领导体制则较为复杂,分别有法制部门、人事部门、民政部门、监察部门、党的宣传部门负责等不同的安排。另外,对于信息安全管理与执法,也涉及到多个部门,如国家密码管理委员会、公安部、国家安全部、信息产业部国家计算机网络和信息安全管理中心、国家保密局、国务院新闻办公室等。例如,国家密码管理委员会办公室负责密码算法的审批,公安部计算机安全监察局负责计算机信息系统安全专用产品的生产销售认证许可,国务院新闻办负责信息内容的监察,有关信息安全技术的检测和网上技术侦察则由国家授权的部门进行。这种多元化领导的弊端之一是缺少综合协调,使各地方、各部门在政府公开的做法上存在较大的差异。一个部门积累的经验也很难为其他部门所利用,加大了整个制度的成本。另外,由于缺少综合协调机构,对于信息时代的信息公开问题缺少全盘规划和部署,各种改革仍然停留在渐进性改革的思路上。

因此,根据改革与发展的需要,总结政务公开实践中的各种经验,通过制定信息公开条例来规范和统一各种形式的政务公开制度,已是不容忽视的问题。

### 第三,政府信息公开是实现人民当家作主民主权利的需要

根据中华人民共和国宪法总纲的规定,我国是人民民主专政的社会主义国家,人民是国家的主人,一切权力属于人民。人民除了通过选举各级人民代表大会行使国家权力以外,还可以依照法律的规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务。在我国,各级人民代表大会由民主选举产生,对人民负责,受人民监督。一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持,经常保持同人民的密切联系,倾听人民的意见和建议,接受人民的监督,努力为人民服务。宪法第41条还规定,中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员,有提出批评和建议的权利;对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为,有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利。实践中,人民要行使这些管理国家事务和社会事务的权力,其前提条件是知情,只有知情以后才能真正谈得上行使民主管理的权力。如果人民对政府工作是如何开展的根本不知情,也就无法对政府的工作进行有力的监督。要让人民知情,渠道是多种多样的,如加强各级人民代表与其选区的联系,加强各民主党派政治协商与民主监督的作用,加强各种形式的人民团体上情下达的作用,加强新闻舆论监督等等。在诸种渠道中,政府信息公开制度应该说是一项不可或缺的重要制度设计,它具有规范性强、成本低廉、参与面广、效果明显等特点。与其他渠道相比,政府信息公开制度是一种非常规范化的制度,其条件、程序、范围、救济、监督等环节均由信息公开法或者条例作出了明确的规定,必须严格依法执行;同时,从其他国家的经验来看,这种制度不但能够给市场主体获取政府信息带来巨大的经济效益,而且不会导致政府机关成本的急剧上升;就参与面而言,由于任何人都可以直接向有关机关依法申请获得政府信息,减少了中间环节,可以使广大民众均能享受到其民主权利;最后,由于政府信息公开制度本身有一套严密的保障与救济机制,能够使制度在实践中真正发挥作用。

另外,根据我国宪法关于公民基本权利的规定,公民享有言论、出版、集会、结社、游

行、示威的自由。政府信息公开制度对于公民行使包括言论自由在内的宪法基本权利,都具有十分重要的意义。

#### 第四,政府信息公开是WTO对政府透明度的基本要求

WTO的目标是建立一个完整的、更有活力的和持久的多边贸易体制,透明度是WTO的主要目标之一。因此,几乎所有的WTO法律文件都规定和贯彻了政府透明度的原则,归纳起来看,这些规定主要反映了如下几个方面的要求:

##### (1) 要求政府有关贸易方面的法律制度贯彻透明度与公开性原则

这方面最为集中的规定体现在标题为“贸易条例的公布和实施”的关贸总协定第10条。该条第1款规定,缔约国有效实施的关于海外对产品的分类或估价,关于税捐或其他费用的征收率,关于对进出口货物及其支付转帐的规定、限制和禁止,以及关于影响进出口货物的销售、分配、运输、保险、存仓、检验、展览、加工、混合或使用的法令、条例与一般援用的司法判决及行政决定,都应迅速公布,以使各国政府及贸易商对它们熟悉。一缔约国政府或政府机构与另一缔约国政府或政府机构之间缔结的影响国际贸易政策的现行规定,也必须公布。该条第2款规定,非经正式公布的措施,不得实施。除此之外,《服务贸易总协定》规定,除非在紧急情况下,应迅速将涉及或影响本协定实施的所有有关适用的措施,最迟在其生效以前加以公布。《与贸易有关的知识产权协定》规定,涉及知识产权的效力、范围、取得、实施和保护,应由任何一方通过法律、法规、司法决定和行政决定予以公布。

分析上述规定可以发现,这方面的要求有两个主要的特点:一是要求公布的基本上是一般适用的规章制度、决定或政府间条约,不是具体的行政行为,也不是政府所掌握的具体信息,这是WTO对政府透明度的最基本的要求。二是影响领域的广泛性。尽管关贸总协定第10条以及WTO所有其他的法律规定所强调的都只是贸易方面的法律制度,但由于贸易是市场经济的基本环节,是商品价值的最后实现场所,加之国际贸易关系的加强、国内市场与国际市场的融合以及国民待遇的普及,因此,对贸易方面法律制度公开性的要求在实践中远不只是限于外贸部门。它涉及到金融、保险、银行、卫生、技术监督、工商管理、外汇管理、海关、税务等几乎所有的行政执法部门。正是从这个意义上,我们可以看到WTO对一个国家社会生活的影响是全面的、深刻的。

##### (2) 要求政府尽量公布与贸易有关的政府信息

WTO对政府透明度的基本要求是政府规章制度的公开,但这并不排除要求政府进一步公开与贸易有关的政府信息。实际上,政府的规章制度与政府的具体信息之间并没有绝对的界限,许多行政决定既可以说是一般决定,也可以说与政府信息密切相关。与一般性的规章制度比较,具体的政府信息对于国际贸易各方可能更直接、更有现实意义。在这方面,WTO是通过不同的方式加以规定的,包括:(1)要求成员国政府设立信息查询点,供其他成员国和贸易商了解有关法律规定和政府信息。例如,《服务贸易总协定》规定,每一个成员国应建立一个或多个咨询机构,以答复其他成员国的资料要求及有关询问。《技术性贸易壁垒协议》规定,各成员国应设立信息查询点,以回答来自其他成员方或成员境内的利害关系方的一切有关其技术条例、技术标准及检验程序的合理查询并提供有关文件。(2)通过排除法规定政府公开其信息的义务。例如,关贸总协定第10条第1款规定,“本款的规定并不要求缔约国公开那些会妨碍法令的贯彻实施、会违反公共利益、或者会损害某一公私企业的正当商业利益的机密资料。”这一条的规定意味着,凡属于本款排除的政府信息可以不予公开,但

政府信息只要不属于本款所排除的机密资料,则应该加以公开。《服务贸易总协定》和《与贸易有关的知识产权协定》也都有类似的规定。(3)明确规定成员国政府公开某些信息的义务。例如,《进口许可证程序协议》规定,当要求许可证用于实施数量限制以外的目的时,各成员国应向其他成员国和贸易商公布足够的信息,以使他们了解有关情况。这些信息包括所实施配额的数量或价值总额、配额的终止日期及其他任何变化等。

### (3) 设立贸易政策审查机制,保持和推进政府的透明度和公开性

贸易政策审查机制最初设立于乌拉圭回合谈判期间的1989年,通过WTO最后文件附件3才最终确立其法律地位。根据各成员国在全球贸易中的不同地位,WTO分别确定了2年、4年和6年的审查期限。审查时,先由被审查的国家提交报告,然后由WTO秘书处准备审查报告。所有其他成员国都可以得到这两份报告以及有关的会议记录等材料。通过定期审查成员国的贸易政策和实践,评价被审查国家政府透明度的发展状况,这一制度可以实现其加强和保障政府透明度的目的。可以说,这一制度是推进WTO成员国政府公开性的最为有力的制度保障。根据我国的入世议定书,在我国加入世贸组织的3年内,每年都要接受世贸组织成员国的审议,包括贸易政策透明度的审议。因此,建立政府信息公开制度,便于在审议中满足WTO对政府透明度的要求。

### 第五,政府信息公开是防止腐败的治本之策

腐败问题近年来引起了党和国家领导人的高度重视,中央提出了要从源头上预防和制止腐败的战略要求。腐败现象的成因非常复杂,但其中有两非常重要的原因,一是权力高度集中,缺少制衡机制;二是权力的行使缺少透明度,容易搞暗箱操作或权钱交易。因此,从源头上防止腐败,一是要形成权力行使的合理制衡机制,避免掌握权力的人滥用权力,二是改变权力行使的方式,使其过程处于人民群众的监督之下。推行政府信息公开制度,首先就改变了权力运行的方式,使政府机关的职权、程序、办事结果、办事过程、时限、监督方式等均为人民所周知,可以避免出现暗箱操作或腐败现象。同时,通过赋予人民以获得信息的权利以及相应的获得救济的权利,可以使对政府机关权力的制衡机制更为丰富,在传统的上级行政权力对下级行政权力的监督之外,发育个人权利对行政权力的监督和司法权力对行政权力的监督,形成权力制衡的科学体系。

### 第六,政府信息公开有利于规范社会主义市场经济秩序

信用缺失、市场秩序混乱,交易成本过高,一直是制约我国经济发展的一个重要因素。为此,党和政府多次动员各方面的力量,对市场经济秩序进行治理整顿,希望能够形成一个公平竞争的市场环境。实际上,对于诸如伪造学历,伪造土地、房屋权属证明,伪造各种资质证明与政府批文,合同欺诈,皮包公司坑蒙拐骗等现象,基本上有两种解决思路,一是加强管理和打击的力度,即我们日常所说的“打假”或者治理整顿市场秩序。这种方法要求比较大的政府投入和执法力度,社会成本比较高,有时甚至会出现愈打愈多或者久打不绝的后果。结果,执法、处罚甚至刑罚虽然不断加强,政府开支虽然不断增加,但市场经济秩序却未必能够有根本性的好转。另一种思路则是政府信息公开,这种思路不需要增加额外的政府开支和社会成本,也不需要增加额外的执法人员和处罚,它只是要求将政府信息对社会公开,民众有权通过一定的渠道和程序获得有关的政府信息。各种欺诈现象的存在,一个重要的原因就在于民众无法获得正确的政府信息,一旦真实的政府信息对民众公开,各种欺诈现象也就失去了藏身之所。因此,政府信息公开显然有利于规范社会主义市场经济秩序。



政府信息公开之所以能够有利于规范市场经济秩序,在信息经济学家那里得到了最好的解说。2001年诺贝尔经济学奖的三位获得者阿克洛夫、史宾斯、斯蒂格利茨均是以研究信息经济学而著称,他们所提出的当买方与卖方具有非对称信息时市场运作的理论具有广泛的应用范围。根据他们的理论,在信息不对称的情况下,市场的运行可能是无效率的,市场选择的结果是“劣币驱逐良币”。因此,不论是在市场中还是在公共生活中,信息的披露具有非常重要的意义。

#### 第七,政府信息公开有利于维护社会稳定

稳定问题是中国改革和发展头等重要的政治问题,没有稳定,就不可能顺利地进行各种改革,也就谈不上经济发展。政府信息公开现阶段对于维护社会稳定的作用主要体现在两个方面:一是增强党群、干群关系,二是增强社会的自组织能力和广大群众的心理承受力。

为广大人民群众谋利益,密切党群关系、干群关系,是我们党的立党之本。当前在一些基层,干群关系不够密切,有的甚至出现矛盾激化的情况,影响到社会的稳定。其中一个重要原因,就是这些基层政权机关及其工作人员作风不民主,办事不公开,有的甚至利用职权为个人、亲属和小团体谋取私利,损害群众利益。推行政府信息公开制度,能够有效促进政府机关及其工作人员改进工作作风、工作方法,有利于密切党群关系、干群关系,增强群众对政府的信任,妥善处理各种社会矛盾和冲突,维护安定团结的稳定大局。从其他国家的经验看,政府机关通过信息公开开展公共关系工作的效果要远远大于其他形式的公共关系,而且其成本要低廉得多。

根据系统论原理,一个系统的稳定必须是在开放的环境下具有自组织能力的动态的稳定,封闭的、缺少自组织能力的系统不可能维持长久的稳定。随着人类进入以因特网为特征的信息社会,信息已经成为人们的基本生存方式和交流手段。只有保持系统之间的信息自由流动,让民众充分行使其知情权和判断能力,才能不断增强社会的自组织能力和民众的心理承受能力,抵御各种风浪的冲击和考验。古今中外无数事例表明,在严重缺少真实信息的情况下,哪怕是一则流言都可能会造成社会的剧烈动荡。因此,推行政府信息公开,提高民众的心理承受能力,是维护社会稳定的重要举措。

#### 第八,政府信息公开是推进依法行政和改革政府管理方式的必然要求

依法治国是发展社会主义市场经济,建设社会主义民主政治,确保国家长治久安的客观要求和重要保证。落实依法治国基本方略,建设社会主义法治国家,要求各级政府机关及其工作人员都必须依法行政,切实保障公民权利。当前,一些政府部门及其工作人员在行使职权过程中,还存在着一些有法不依的现象。特别是一些基层政权机关及其工作人员,法制观念比较淡薄,政策水平不高,官僚主义严重。推进政府信息公开制度,将行政机关的办事制度与程序告知民众,使政府行为处于广大群众的监督之下,必然会促使政府机关及其工作人员增强法制观念,依法办事,提高行政管理的水平。

传统上,依法行政的最基本含义是政府行为必须严格遵守法律的规定,按照法律所规定的步骤、环节、时限和方式行使政府权力。在当代,由于行政权的扩张不可避免,依法行政除了要求严格守法以外,更加强调政府行为的公开性与参与性,以使民众能够实际上参与到政府的决策过程之中。公开与参与,可以说是当代依法行政原则最为集中的体现。推行政府信息公开制度,使民众能够获得与自己切身利益有关的信息,不但体现了政府公开的原则,也使民众参与政府决策过程更为可行。

同时,我们传统上的政府管理方式是与计划经济体制相适应的命令控制型的粗放式的管理方式,政府管理的科学性非常缺乏。由于政府信息资源分散、各自封锁,部门间缺少信息沟通和交流,上级机关无法了解真实情况,因此无法利用现代信息技术支持政府决策和市场监管,许多情况下都是盲目决策并使政策朝令夕改。推行政府信息公开制度,不但保证了公众的信息权,而且对政府信息资源管理与信息技术政策都是一次深刻的挑战,它要求相应的观念与制度更新,并进行必要的行政流程再造。这种连锁反应必然改变传统的政府管理方式,使政府决策与管理建立在更加科学的基础之上,利用现代信息技术和政府信息资源极大地提高行政管理的效率和有效性。

我们不认为采用政府信息公开制度会危害国家安全、国家秘密、个人隐私与商业秘密等其他社会公共利益,原因如下:

第一,政府信息公开制度本身有明确的界限,不会因为政府信息公开导致对其他社会公共利益的危害

在任何一个国家,采用政府信息公开制度并不意味着要公开国家秘密,也不意味着要公开他人的商业秘密或者个人隐私。信息公开立法的首要任务就是在政府信息公开与保护其他社会公共利益之间寻求平衡,并通过一系列的制度设计来保障其他社会公共利益不受损害。这些制度包括:第一,明确必须公开的政府信息与不能公开的政府信息之间的界限,并对国家秘密、商业秘密、个人隐私、执法信息等予以例外处理,以保证其他社会公共利益。第二,当政府信息公开与不公开的边界出现模糊,不容易确定时,通过利益平衡原则,根据对社会的损害与效益分析,决定是否应该公开政府信息。第三,当政府信息涉及到诸如国家安全、国际关系这样的敏感领域时,往往可以通过特殊的法律规定、审查机制和司法惯例等等,尊重政府机关对政府信息是否应该公开的判断。第四,对涉及到个人隐私与商业秘密的政府信息,设置第三人权利保护制度,非经信息记录的对象的同意,政府机关不得公开该等信息。信息记录的对象可以通过复议与诉讼等机制,阻止政府机关公开该等信息。

第二,政府信息公开制度本身具有可调整性或者灵活性,可以随着社会发展程度与社会承受力的变化而作出适当的调整

政府信息公开立法及其确立的原则与制度,本身都具有一定程度的灵活性和适应性,可以视客观情况进行适当的调整。各国的信息公开立法之所以均作这样的制度安排,是因为政府信息公开制度不仅仅只是一个信息公开问题,它还涉及到个人权利与国家利益以及个人权利之间的冲突和协调。如果制度本身没有一定程度的灵活性和可调整性,势必造成实施中的利益冲突和巨大困难,影响制度的权威。尤其当出现剧烈的社会变化时,还可以通过修改法律的方式,使政府信息公开制度适应社会发展的变化。对于这一点,从“9·11”以后美国的政府信息公开制度的调整中可以略见一般。尽管恐怖主义袭击使美国遭受到了严重的损失,但并没有从根本上动摇美国的政府信息公开制度和信息自由法的适用。另一方面,为了防止恐怖主义分子利用公开的政府信息对美国的国家安全和本土安全造成新的威胁,美国司法部与其他政府部门在信息自由法的适用上作出了新的调整,并且从互联网上撤回了许多与关键基础设施有关的政府信息。尽管目前对美国政府的信息公开政策及其走向仍然有许多不同的评价和看法,但从“9·11”事件以后美国政府的信息公开政策调整本身,确实可以说明政府信息公开本身具有极大的灵活性和可调整性,不可能因为采用政府信息公开制度而损害其他社会公共利益。

第三,从已经采用了政府信息公开制度的国家或者地区的经验来看,没有任何一个国家或地区因为采用政府信息公开制度而使其他社会公共利益受到危害

截至目前为止,世界上已经有四十多个国家或地区制定了信息公开法,采用了政府信息公开制度。在这些国家中,既有发达国家,也有发展中国家,既有传统的西方文明国家,也有亚洲、非洲与美洲等新兴国家。从法律实施的初步结果来看,还没有任何一个国家或者地区因为采用政府信息公开制度而使其他社会公共利益遭受损害,也没有任何一个国家或者地区因为采用政府信息公开制度而陷入困境。相反,从现有的一些研究成果看,政府信息公开不但推动了经济和社会发展,还使其他社会利益得到了更为有力的实现。

## 四、信息公开制度在各国或者地区的发展现状

### 1. 国际法律文件所确立的信息自由权

公众获得政府信息的权利最先由瑞典在 200 多年前首先确立,但其真正引起各国广泛的关注应该是上世纪后半期。现在,它不仅是一项国内法所规定的权利,在一系列国际法律文件中也得到了确认。尽管少数国家明确、具体地规定了公众获得政府信息的权利,但公众获得政府信息权利的宪法基础通常是表达自由权,因为表达自由包括寻找、接收与传播信息与观念的权利。

联合国在 1946 年的第一次大会上,通过第 59 (1) 号决议肯定了信息自由是一项基本权利,它宣告:“信息自由是一项基本人权,也是联合国追求的所有自由的基石。”在接下来的联合国人权文件中,信息自由并没有被单独列举为一项权利,而是作为表达自由权的一部分,得以固定。1948 年联合国人权宣言第 19 条规定,“每个人均有观点和表达的自由权利,本项权利包括不受干预地拥有观点以及通过任何方式寻找、接收和传播信息与观念的自由。”1966 年通过的联合国公民与政治权利公约第 19 条以类似的方式确认了观点与表达的自由权利。

1993 年,联合国人权委员会设立了联合国观点与表达自由特别报告人办公室,其任务之一是阐明观点与表达自由权利的精确内容。特别报告人早在 1995 年就指出,“言论与表达自由的最重要的要素之一是寻找或者获得信息的权利。”自 1997 年以后,特别报告人在每年向人权委员会提交的报告中均包括了对信息自由权的评论。在 1998 年的报告中,特别报告人宣告,信息自由包括从国家获得信息的权利,“寻找、接收与传播信息的权利使国家负有积极的义务,以保证获得信息,尤其是政府以所有方式储存的信息”。在 2000 年的报告中,特别报告人具体阐明了作为一项人权的信息权的特定内容,并敦促各国应修改其法律或者制定新的法律,以保证公众获得信息的权利。这些法律应体现以下原则:第一,公共机构有义务公开信息,每个公众都有权获得信息。“信息”包括公共机构所拥有的所有记录,而不论其储存形式。第二,信息自由意味着公共机构出版并广为传播涉及公众重大利益的文件,如公共机构运作的信息以及影响公众的任何决定。第三,作为最低要求,信息自由法应包括教育公众的内容,并传播如何行使获得信息权利的信息。信息自由法也应该提供一定的机制,以解决政府机关内部保密文件所造成的问题。第四,不得以保全政府的面子或者掩盖违法行为为目的拒绝公开信息,信息自由法必须全面列举不得公开的例外,这种例外的范围应该尽量减小,避免将并不造成公共利益损害的事项也纳入其中。第五,应要求所有的公共机构设

立公开、透明的内部机制，以保证公众行使获得信息的权利。对于政府机构处理公众的信息申请，信息自由法应规定严格的时限。如果政府机构拒绝提供信息，应提供书面的理由。第六，获得政府信息的成本不能太高，以致于申请人不敢提出申请或者扭曲法律的目的。

成立于1948年的美洲国家组织于1969年通过了美洲人权公约，该公约第13条规定，“每个人都有思想和表达的自由权利。这一权利包括寻找、接收与传播任何信息与观点的自由。”该条的规定方式与联合国人权宣言第19条和公民与政治权利公约第19条的规定如出一辙。美洲人权法院在1985年的一份咨询意见中解释了公约第13条，确立了信息自由是一项基本人权，在一个自由的社会中象表达自由一样重要。

欧洲人权公约第10条也规定了表达自由和信息自由，它规定：“每个人都有表达自由权利。这一权利包括拥有观点以及不受政府机关干扰，接收和传播信息和观点的自由。”与联合国人权宣言第19条、公民与政治权利公约第19条和美洲人权公约第13条的表述略有不同的是，欧洲人权公约第10条只规定了“接收”和“传播”，而未规定“寻找”信息的权利。因此，在相当的时期里，欧洲人权法院并不认为该条规定赋予了公众获得政府信息的权利，政府机关也没有积极的义务向公众提供信息。为此，欧洲理事会经过长期的努力，于1981年由部长委员会通过了获得公共机构信息的第19号建议，它规定：“成员国内的每个人应有权经申请获得公共机构所拥有的信息。”

除了一般性的国际法律文件确认信息自由权以外，许多单行的国际条约也确认了公众的信息自由权，其中的一个重要方面就是与可持续发展和公众参与有关的环境信息权。在1992年的里约环境与发展宣言中，第10条规定，“环境问题最好在不同层级公众参与的基础上解决。在国家层面，每个人应获得其社区的有害物质与活动的有关信息，并有机会参与政策制定。国家应通过广泛地提供信息，鼓励和促进公众觉悟与参与。”里约宣言的执行文件《21世纪议程：可持续发展计划》规定，“个人、团体与组织应获得政府所有的与环境和发展有关的信息，包括已经或者可能对环境造成重大影响的产品与活动的信息，以及保护措施的信息。”在国家层面，许多国家已经通过国内立法，确认了里约宣言第10条的规定，如哥伦比亚1993年制定了环境事务公众参与的法律，包括申请信息的权利。另外，捷克共和国宪法中有环境信息权的规定，该规定在实践中已经由一系列的环境保护法加以实施。在区域组织层面，联合国欧洲经济委员会与欧盟于1998年签署了环境问题获得信息、公众参与决策与司法救济公约（奥胡斯公约），再次确认了里约宣言所规定的公众获得环境信息的权利。该公约已经于2001年生效，它要求成员国政府采取法律措施，实施公约所确定的获得环境信息的权利。该公约是国际上第一个确立了明确的获得政府信息的标准的公约，例如，它要求成员国对“环境信息”和“公共机构”进行宽泛定义，根据公共利益标准确定例外的范围，设立独立的机构审查拒绝提供信息的决定。

## 2. 国内立法所确立的信息自由权

在一些国家，包括获得政府信息在内的信息自由权得到了宪法层面的确认。通常的方式有两种，一种方式是通过法院对表达自由的解释，将信息自由解释为宪法权利的一部分。例如，早在1969年，日本最高法院就在两个著名的判例中确认知情权是宪法第21条所规定的表达自由的一部分。1982年，印度最高法院裁定获得政府信息是宪法第19条所保护的言论自由与表达自由权的一部分。韩国宪法法院分别在1989年和1991年的两个判决中认定，宪法第21条所规定的表达自由隐含了知情权，如果政府官员拒绝披露申请的信息，某些情况

下会构成对该种权利的侵犯。

另一种方式是宪法直接规定信息自由权,最典型的当数瑞典,作为瑞典宪法性法律的出版自由法对信息自由有着非常详细的规定。另外,在新近采用多党制的国家或者社会转型国家,也大多通过宪法规定直接确立信息自由权的地位。例如,泰国1997年宪法第58条规定,“除非公开政府信息会影响国家安全、公共安全或其他人受到法律保护的利益,人们应有权获得国家机关、国有企业或者地方政府机构所拥有的公共信息。”尼泊尔1990年宪法第16条规定,“每个公民应有权要求和得到任何有关公共事务的信息。”菲律宾1987年宪法第3条第7节规定,“应承认人民得到公共信息的权利。除了法律所规定的限制以外,应向公民提供官方记录与文件,与官方行为、交易或决定有关的文件,以及作为决策基础的政府研究资料。”

许多非洲国家的宪法也都明确了信息自由权,如马拉维宪法第37条规定,“除了议会法律另有规定外,每个人应有权得到国家或者其任何机构所拥有的所有信息,只要该等信息是行使其权利所必需。”墨桑比克宪法第74条,坦桑尼亚宪法第18条也都作了类似的规定。南非1996年宪法第32条不但详细规定了信息自由权,而且还明确要求在宪法规定生效三年内制定信息自由法,以实施宪法所规定的权利。

拉美国家宪法对信息自由权的规定主要集中在获得与自己有关的个人信息方面,如果公共或者私人机构的有关记录错误,可以要求更新或者改正。例如,阿根廷宪法第43条规定,“每个人都有权申请得到公共或者私人数据银行有关他自己的任何记录信息,如果该等信息错误或者歧视,个人有权要求删除、保密或者更新”。委内瑞拉宪法第28条也有类似的规定。秘鲁宪法不但规定了获得个人信息的权利,而且也规定了一般性的获得政府信息的权利。

中东欧国家社会转型以后,宪法大多规定了信息自由权。例如,罗马尼亚1991年宪法第31条明确规定,“不得限制人们获得公共信息的权利”。保加利亚宪法第41条,爱沙尼亚宪法第44条,匈牙利宪法第61条,立陶宛宪法第25条,摩尔多瓦宪法第34条,波兰宪法第61条以及俄罗斯联邦宪法第24条均规定了获得政府信息的权利。

当然,也有一些国家,法院不太愿意承认表达自由权包括获得政府信息的权利。例如,在美国,联邦最高法院曾经认定宪法第一条修正案关于言论与出版自由的规定并不包含获得政府信息的权利。这种推论可能主要是因为该修正案的规定的是一种否定式的方式,禁止国会通过任何会限制言论自由的法律。而在其他国家,宪法对表达自由的保护则更为肯定,均承认个人有权获得信息。

除了宪法规定信息自由权以外,同样重要的是越来越多的国家制定了专门的信息公开法,以落实宪法所确立的信息自由权原则。最近20年,应该说国际社会出现了一个制定信息公开法的浪潮。

信息公开法最初源自1766年的瑞典,当时瑞典制定了出版自由法,要求经申请公开官方文件。该法目前是瑞典宪法的一部分,其第二章即为瑞典的信息自由法。接下来,哥伦比亚于1888年制定了政治与市镇组织法典,允许个人申请获得政府机关所拥有的文件。美国于1966年制定了信息自由法,澳大利亚、加拿大与新西兰均于1982年制定了信息公开法。

在亚洲,菲律宾于1987年制定了一份官员行为与道德准则,承认公众可以获得政府信息,该准则具有信息公开法的雏形。香港于1995年3月制定了获得信息准则,泰国官方信

息法于1997年12月生效,韩国公共机构信息公开法于1998年生效,日本获得行政机关信息法于2001年4月生效。另外,台湾地区目前正在研究制定信息公开法,印度尼西亚也在准备制定信息公开法。印度、巴基斯坦已经草拟了信息公开法草案,尼泊尔也有立法动议在运作之中。

在中东,只有以色列于1998年5月制定了信息公开法。在非洲,南非是目前惟一已经制定了信息公开法的国家,该法于2000年得以通过。不过,其他许多非洲国家正在研究制定信息公开法,例如,尼日利亚国会正在讨论信息自由法草案。另外,诸如博茨瓦拉、肯尼亚、马拉维与津巴布韦等国也都在推动信息公开立法。

秘鲁于1994年通过法律,保护获得个人信息的宪法权利,2002年7月,秘鲁正式制定了信息自由法。危地马拉最近起草了信息公开法草案,正在由国会讨论,墨西哥则于2002年4月制定了信息公开法。在加勒比地区,贝利兹、特里尼达与多巴哥分别于1994年和1999年制定了信息公开法,牙买加正在考虑类似的立法。

随着英国于2000年11月制定信息公开法,西欧大多数国家目前都已经有了信息公开立法。中东欧国家大多数也于近几年制定了信息公开法,如阿尔巴尼亚、波黑、保加利亚、捷克共和国、爱沙尼亚、格鲁吉亚、匈牙利、拉托维亚、立陶宛、摩尔多瓦、斯洛伐克、俄罗斯、罗马尼亚、波兰、乌克兰等。

### 3. 政府间组织所确认的信息自由权

过去的10多年,政府间组织也开始正式承认获得公共机构信息的权利。许多政府间组织通过政策、办事指南或者行为准则等方式,承认公众有权获得它们所拥有的信息。这方面最为有代表性的是1992年的里约环境与发展宣言,它要求国际组织贯彻公众参与与信息公开政策。

1997年,联合国开发计划署采用了一项公共信息公开政策,该政策以公开为原则,除了要求某些信息必须向公众公开以外,还明确列举了几类例外,它们是:第一,专有信息,商业秘密形式的知识产权,或者以保密为条件向开发计划署披露的类似信息、如果公开会造成经济损失或者其他损失;第二,开发计划署成员的内部记录、备忘录以及相互间的沟通,包括内部讨论过程中的文件,除非这些文件标明要向公众公开;第三,特权信息(如法律争议或者法律协商中的法律建议),包括开发计划署中产生的纪律与调查信息;第四,与雇员个人、健康或者雇佣有关的信息;第五,招标程序中涉及到潜在投标者资质、标书或者出价的采购程序信息。就程序而言,该政策要求开发计划署在30个工作日内回复信息申请。如果拒绝提供信息,必须说明理由,申请人也可以请求出版信息与文书监督委员会复议该决定。委员会由5名成员组成,3名由开发计划署的职员担任,2名由署长从非盈利机构中任命。

开发计划署的信息公开政策在联合国系统中独树一帜,颇具特色。不过,该政策仍然有一些缺陷,如例外的范围太宽,没有采用公共利益原则来确定例外的范围,委员会的独立性不够等等。因此,开发计划署正在对该政策进行评估,以期有进一步的改进。

与联合国一样,国际金融机构也逐步认识到它们必须遵守民主原则,采用诸如公众参与和信息公开政策。里约宣言之后,世界银行、美洲开发银行、非洲开发银行集团、亚洲开发银行以及欧洲复兴开发银行等等,均采用了信息公开政策。世界银行最初于1985年向其员工发出了指示,提出公开信息的要求。到1993年,世界银行采用了正式、详细的公开信息

政策,承认了“发展过程中责任与透明度的重要性”。该政策确立信息公开为原则,只保留了最低限度的例外,它们是:第一,提供给世界银行时就明确了是专有的或者保密的信息;第二,公开后会侵犯职员个人隐私权的信息,该种信息只在成员手则允许的范围内公开;第三,根据世界银行的判断,公开后会损害银行内部讨论的统一性和公正性,以及会破坏银行、其成员及其合作伙伴间自由与坦率的观点交流的信息;第四,根据世界银行的判断,公开后会损害世界银行、成员国或者世界银行员工利益的信息;第五,根据世界银行董事会的程序规则,董事会过程保密;第六,在世界银行的金融管理实践中,根据审慎的考虑,它不公开某些金融信息;第七,公开因为会给世界银行或者其成员造成过渡的负担而不现实。

该政策制定以后,世界银行连续于1995年、1997年、1998年和1999年对它进行了评估,并逐步扩大了公开文件的范围。目前,世界银行仍在对该政策进行新一轮的公众征求意见过程,结束后可望进一步扩大世界银行公开文件的范围。在世界银行的影响下,各个地区开发银行也都采用了类似的信息公开政策。

由欧洲15个国家所组成的欧盟在信息公开方面也取得了很大的进展。欧盟的前身,欧洲经济共同体、欧洲原子能共同体和欧洲煤钢共同体在信息公开方面最初几乎是空白,它们的会议秘密举行,会议记录不对外公开,公众也无法获得共同体的文件。1993年生效的欧盟条约(马斯特里赫条约)在信息公开方面走出了第一步,它包括一项获得信息权利宣言,承认公众获得欧盟的信息的重要性。随即,欧盟理事会与欧盟委员会分别于1993年和1994年制定了行为准则,将宣言的精神予以确认,使公众可以获得理事会和委员会的文件。1997年,欧洲议会制定了获得欧洲议会文件的规则。不过,不论是宣言还是行为准则,都未明确地将获得欧盟文件作为一项权利规定下来,因此,欧洲法院在判决中曾拒绝承认这种权利。1999年生效的阿姆斯特丹条约修改了罗马条约的规定,第255条明确地规定了获得信息的权利。为使该项权利落实,欧洲议会与理事会于2001年5月制定了公众获得欧洲议会、欧洲理事会和欧盟委员会文件的规章,该规章取代了前述的行为准则和欧洲议会规则,并于2001年12月3日开始生效。与该规章相配套,欧洲议会、欧洲理事会和欧盟委员会又分别制定了各自的程序规则,以保证公众获得欧盟信息的权利得以实现。

与此同时,欧盟正在进行制定基本权利宪章的工作,该宪章已经由欧洲议会、欧洲理事会与欧盟委员会的主席于2000年12月7日签署并公布。基本权利宪章分别规定了对表达自由和信息自由的保护,并重申了公众有权获得欧洲议会、欧洲理事会与欧盟委员会的文件,该宪章是否应该并入欧盟法是有关欧盟前途讨论中的一个非常重要的问题。

## 五、政府信息公开条例所确立的基本原则

在条例草案总则部分,我们规定了以下基本原则:

### 1. 权利原则

草案之所以明确规定公众有获得政府信息的权利,而不仅仅只是将信息公开当作政府机关的一种办事制度,主要是针对目前各种形式的公开实践中所反映的问题。如果信息公开仅仅只是一种办事制度,就意味着政府信息可以公开,也可以不公开,随意性比较大,实施中缺乏保障与制约。将信息公开当作一项权利处理,不但与大部分国家和地区的惯例相符,而且也使整个制度设计更加具有可操作性。因此,本条规定是整部条例的基础和基石。

在一些国家与地区，很长的时间内也未曾将信息公开当作公众的一项权利进行处理，其结果是制度的实施效果非常不理想，并招致大量的批评，如欧盟与新西兰等。

## 2. 公开原则

在我们长期的行政管理实践中，对于政府机关所拥有或控制的信息，似乎已经形成了一种思维定势或习惯，好象不公开是原则，公开反倒是例外或者是一种恩赐。正因为如此，严重地制约了政务公开的步伐。由于政府信息公开实践中的一个最大难题在于合理地确定公开与不公开的范围，为避免传统思维方式的影响，避免国家机关工作人员以各种借口扩大不公开的范围，架空政府信息公开制度，有必要将公开作为原则确立下来。在总则部分确立这么一条原则的主要作用在于，使公众与国家机关工作人员对政府信息公开制度确立新的认识，改变思维方式与工作方式。同时，在条例的未来实施中，可以以这条原则为指导，解决疑难案件和问题，并在制定其他法律时，体现政府信息公开制度的基本精神。

## 3. 利益平衡原则

我国宪法规定，任何公民享有宪法和法律规定的权利，同时必须履行宪法和法律规定的义务。公民在行使自由和权利的时候，不得损害国家的、社会的、集体的利益和其他公民的合法的自由和权利。公众行使知情权的过程中，随时都会与其他权利和利益发生一定的冲突，规定利益平衡原则，是为了保证更有效地行使知情权。当然，利益平衡原则不得随意解释或适用为限制或剥夺当事人的信息权，所谓其他的社会公共利益应该是有特定含义的，是例外中所保障的利益。

## 4. 不收费原则

随着信息社会的来临与信息经济价值的突显，政府部门借手中垄断的信息寻租的现象已经非常普遍。实践中，有的政府机关直接利用手中的信息吃、拿、卡、要，有的则通过各种间接方式谋取不当利益。如果放任政府机关借信息牟利，或者变相抬高获得信息的成本，都会影响信息公开制度的实施，增加公众获得信息的成本，因此，有必要将免费作为一项原则确立下来，即政府机关不得借信息谋取利益，不能根据信息本身的价值收费。但是，为了减轻政府机关的负担，也为了杜绝各种不合理的申请行为，还必须由申请人承担检索、复制与寄送信息的成本费用。

## 5. 自由使用原则

政府信息公开制度的市场化原则或者自由使用原则，即申请人获得政府信息后可以以市场化的方式对信息进行再加工或其他形式的商业开发。对于这种再开发行为，政府机关不得禁止或者进行任何形式的限制，也不得主张政府信息的版权保护或类似保护。

各国的实践证明，信息化与信息产业的发展，必须借助于市场机制的力量，仅仅依靠政府机制不可能最有效地促进信息的自由流动。通过市场机制，不但可以保证信息来源的多样性和各种信息之间的有效整合，还可以通过竞争提升信息服务的水平和质量，满足不同层次的信息需求。因此，我们认为应该将市场化原则作为一项基本原则规定在条例的总则部分，允许申请人对政府信息进行商业开发或利用。

在我国，究竟公众能否对政府信息进行再利用法律并不明确。我国著作权法第5条第1款规定著作权保护不适用于“法律、法规，国家机关的决议、决定、命令和其他具有立法、行政、司法性质的文件，及其官方正式译文”。从这一条规定看，好象几乎所有的政府文件都属于公有领域，民众可以自由使用。然而，著作权法的这一规定本身的具体含义还有待明



确,其范围是否包括所有的政府信息仍不确定。另外,从其他法律、法规的一些具体规定看,著作权法鼓励自由使用政府信息的精神并未得到完全一贯的支持。例如,国务院1990年颁布的《法规汇编编辑出版管理规定》明确规定法规汇编只能由政府进行,民间只能汇编内部使用的法规汇编,这一规定对法规汇编的保护力度远远超出著作权法对著作权作品的保护措施,并使政府实际上成为法规汇编的唯一提供者。

鉴于上述情况,我们认为本条例明确规定政府信息的自由使用原则,可以有效地调动民间对政府信息开发的积极性,清除各种不合理规定的影响,加强政府机关的服务意识,降低公众获得政府信息的成本,促进整个信息产业尤其是信息服务业的发展。当然,自由使用原则并不意味着申请人可以侵犯他人的权利,自由使用过程中申请人还要受到其他法律的制约。

#### 6. 救济原则

政府信息公开制度中的救济原则,是指当申请人认为其知情权或第三人认为其隐私权或商业秘密受到侵犯时,可以根据本条例申请行政复议、提出申诉或者提起行政诉讼。规定这条原则,是为了体现没有救济就没有权利的思想,使申请人与第三人可以依法维护自己的知情权与其他权利。

根据我国行政诉讼法的规定,当事人只能就侵犯其人身权和财产权的具体行政行为提起行政诉讼,并未规定当事人的知情权受到侵犯可以提起行政诉讼。行政复议法虽然规定了可以对包括人身权与财产权在内的所有权利受到侵犯的具体行政行为申请行政复议,但由于以前我国法律未明确规定公众享有知情权,能否依据行政复议法就知情权受到的侵犯申请行政复议从法律上看就不确定,实践中因为知情权受到侵犯而申请行政复议的情况就更为罕见。条例明确规定救济原则,可以弥补现行立法的漏洞,进一步明确行政复议法与行政诉讼法的适用范围,为知情权提供有力的行政和司法实施保障。

知情权的行使,往往与人身权和财产权的保护密切相关,知情权受到侵犯,许多情况下必然会影响到申请人的人身权与财产权。因此,通过本条例赋予申请人申请复议和提起诉讼的权利,完全符合行政复议制度与行政诉讼制度的立法目的。第三人在本条例的实施中,受到侵犯的权利是典型的人身权与财产权,因此,他们有权寻求救济。

根据我们的研究,在所有制定了信息公开法的国家,均赋予申请人请求行政复议、司法审查或立法(议会监察专员或信息委员会)救济的权利。没有这种救济手段,信息公开法只能是流于形式。所不同的是,实践中,各国往往需要根据自己的国情,使救济制度的设计更容易实现,而不仅仅是将一般的救济机制搬到知情权领域。例如,泰国为了减少推行官方信息法的阻力,法律之中专门规定了设立官方信息委员会,并且该委员会主要由政府部门官员和前任政府部门官员组成。这种组织结构最大程度地降低了来自行政机关对推行信息公开制度的阻力,也使制度的初期运行更为平稳。再如,在司法传统最为坚固的美国,联邦信息自由法的主要救济机制仍然秉承了一贯的司法理念,争议基本解决在联邦基层法院尤其是哥伦比亚特区法院。但是,在美国州政府,情况则要复杂得多,并未完全照搬联邦的救济模式。例如,在纽约州和康涅狄格州,各自的信息自由法虽然也规定了司法审查机制,但是,实践中几乎所有争议都是由州政府所设立的独立的信息公开委员会解决的。通常情况下,如果申请人对于政府机关不公开信息的决定提出申诉,信息公开委员会会进行调查并作出决定。由于这种委员会的独立性及其主要官员的社会地位,委员会的决定在绝大多数情况下都

能够得到申请人和政府机关的遵守和服从。另外，在一些欧洲国家以及美国的许多州政府、议会所设立的监察专员也是解决争议的重要救济手段。

正是基于这种考虑，我们在救济机制的设计上，既不能突破现有的解决行政争议的制度框架，必须充分利用行政复议和行政诉讼两种救济机制。但是，另一方面，我们也希望能够借鉴外国的成功经验，能够增设一种独立的信息委员会机制，使本条例的权利救济措施接近国际上的通行的做法。因而，我们在遵循现有的行政复议和行政诉讼救济制度的前提下，增设了信息委员会的申诉程序。信息委员会的组成与其工作方式，决定了经过申诉程序可能会更加有利于当事人权利的保障。

根据我们的设计，县级以上各级人民政府均设立一个信息委员会，该委员会是非常设性的合议制机构。政府各部门的首席信息官是信息委员会的当然委员，委员会的专家委员主要是由有威望的专家和学者担任，全体委员都是兼职工作。信息委员会目前的主要作用是受理申请人对信息申请的申诉，并提出咨询意见。以后，随着社会发育程度的逐步成熟，信息委员会会承担越来越多的宏观政策设计职能。

当然，增设了信息委员会申诉程序以后，最大的困难是如何协调申诉程序与现有的复议程序和诉讼程序的关系。尤其是由于行政复议法与行政诉讼法对于某些时限的规定非常严格，国务院的行政法规不得突破或修改，因此给信息委员会的申诉机制设计带来许多困难。我们认为，在充分认识信息委员会申诉机制重要作用的前提下，可以以三种模式处理它与行政复议、行政诉讼的关系。需要预先说明的是，申诉决定在所有模式下均是一种不具法律执行力的咨询性决定，并且给定了所有的申诉程序均能在一个月内完成的前提。

第一，三种救济渠道并列，当事人选择模式。在这种模式之下，当事人只要不服政府机关执行本条例的决定，可以选择三种救济模式中的任何一种。这种模式下，有三种可能的结果：A. 如果当事人首先选择复议，则因为行政诉讼法规定了不服复议的起诉期间只有15日（法律另有规定的除外），实质上使得当事人不可能在诉讼之前再寻求申诉途径。也就是说，当事人选择复议，意味着自动放弃申诉机制。B. 如果当事人首先选择申诉，根据行政复议法第9条与行政诉讼法第39条规定的时限，申诉程序完成后当事人仍然有足够的时间寻求行政复议或行政诉讼。当然，当事人也可以放弃申请复议的权利，在申诉程序之后直接提起行政诉讼。C. 当事人直接提起行政诉讼。

这种处理模式的好处是申诉程序与现行法律规定没有实质性的冲突，容易设计，并且，模式的选择是当事人自由意志的结果。主要缺陷是在第二种结果下，如果经过申诉以后再申请复议，从理论上说有些不合理，是从准司法程序回到行政程序，会过于繁琐。对于这种结果，作为行政法规，本条例也不能限制当事人的复议申请权。另一个缺陷是在第三种结果下，设立申诉程序的初衷无法实现，争议未穷尽救济渠道便涌到法院，使法院承受过大的压力。

第二，复议、申诉程序前置，当事人从中选择。这种模式下，当事人不服政府机关执行本条例的决定，必须首先选择复议或申诉程序，然后才能提起行政诉讼。这种模式可以避免出现第一种模式下的第三种结果，减轻法院的负担。并且，随着申诉机制作用的发挥，会逐步替代行政复议机制，使申诉机制越来越具有独立裁判所的雏形。当然，这种也仍然无法解决第一种模式下第二种结果所带来的困难。这种模式的设计在法律上也不存在任何障碍。

第三，复议前置，申诉由当事人选择。这种模式之下，实现了从行政到准司法再到司法

的层次递进,申诉是行政复议之后,行政诉讼之前的一个选择性、咨询性的救济程序。对政府机关的决定有异议首先必须起出行政复议,对行政复议决定不服的,可以向信息委员会提出申诉也可以向法院提起行政诉讼。向信息委员会提出申诉的,信息委员会的意见是咨询性的意见。如果对信息委员会提出的建议,申请人不满意或者政府机关不执行的,则申请人可以提起行政诉讼。这种模式的最大好处在于实现了救济渠道的正向推进,但最大的障碍在于行政诉讼法第38条规定的不服复议提起诉讼的15天期间。也就是说,如果当事人复议之后选择申诉,必然造成起诉期间的耽误,失去提起诉讼的权利。要解决这个法律障碍,除了修改行政诉讼法第38条之外,另一条途径是由最高人民法院作出司法解释,将申诉程序作为行政诉讼法第40条所规定的“其他特殊情况”予以明确,保证当事人经过申诉以后仍然享有提起诉讼的权利。

我们认为,信息公开制度的特殊性与信息委员会的作用决定了我们在设计救济机制时必须充分发挥信息委员会的作用。基于这种考虑,我们的草案主要根据第二种模式设计了一些基本制度。即自然人、法人或者其他组织认为政府机关的具体行政行为违反本条例的规定,侵犯了自己的合法权益的,应根据行政复议法申请行政复议,或者自知道该具体行政行为之日起十五日内,根据本条例向同级人民政府信息委员会提出申诉。申请人对行政复议决定不服的,可以依法提起行政诉讼。申诉人对信息委员会的咨询意见不满意的,可以对原具体行政行为申请行政复议或者提起行政诉讼。

## 六、政府信息公开的例外范围

推行政府信息公开制度,其中最大的难点就在于合理地确定公开与不公开的界限或范围,保障国家安全与其他社会公共利益不因信息公开而受到损害。

从我国的现实情况分析,由于缺少规范的政府信息公开制度和例外的规定,大量的政府信息究竟应该如何划定公开与不公开的界限在实践中非常困难。为了防止不当公开造成国家利益的损失,实践中造成了国家秘密与工作秘密两只大口袋无限膨胀的后果。对于国家秘密而言,其法律根据是保守国家秘密法,世界上所有的国家也都采取类似保护措施。但是,目前我国的情况是定密的标准模糊、程序不严、范围过宽、期限过长,实际上造成了真正的国家秘密很难保住的后果。同时,将大量的一般事项作为国家秘密保护,也增加了社会成本,妨碍了信息资源的自由流动。

对于工作秘密而言,情况更为复杂。一是它缺少严格意义上的法律根据,在其他国家基本没有类似的对应概念;二是内容太宽泛,没有任何确定程序,没有任何边界,凡是与政府机关有关的工作事项几乎都可以被界定为工作秘密,结果造成政府机关及其工作人员习惯于闭门作业,不愿向社会公开其信息。

我们认为,上述情况的出现,最根本的原因在于法律制度的构造。由于我们只有一部保守国家秘密法,没有信息公开法,因此,政府信息公开的例外只能依靠国家秘密法来规定。结果,许多在其他国家要根据其他例外来保护的政府信息在我们国家不得不依靠国家秘密法来保护,归入国家秘密,并相应地造成了国家秘密的膨胀。所谓工作秘密的出现及其膨胀也是因为同样的原因。

因此,本条例的目的在于:第一,根据国际上大多数国家的惯例,明确政府信息公开的

各种不同种类的例外，减轻国家保密法的负担，为修改保密法提供“出口”。第二，对于现行的国家秘密与工作秘密中的许多内容，可以进行“分流”，将应该以其他例外保护的信息归入本章规定的其他例外中，而不是一概以国家秘密或工作秘密保护。第三，经过“分流”之后，国家秘密的范围可以大大地“消肿”，真正实现对国家秘密的有效保护。工作秘密作为一个大口袋将被分解到其他各种不同类型的例外中，如果不属于任何一种例外，自本条例实施后不得再以抽象的工作秘密为由加以保护。也就是说，工作秘密的概念将不再存在。显然，这些目的的实现，必须相应地要求修改保密法，启动分流和消肿的过程，这需要一个比较长的时间才能最终实现。但是，制定信息公开条例是整个这个过程的基础和第一步。

根据上述目的，条例共规定了七种例外，它们分别是：（一）根据保守国家秘密法被确定为国家秘密的信息；（二）根据其他法律的明确规定不予公开的信息；（三）与公众无关的、纯粹的机关内部人事规则与事务；（四）企业的商业秘密或者以不公开为条件由企业向政府机关提供的其他信息；（五）公开后能够确定特定个人身份的个人信息，但有以下情形之一的除外：1．法律、法规规定公众可以查阅的个人信息；2．为保护人的生命、健康或财产，有必要公开的个人信息；3．与政府机关工作人员履行职务义务相关的个人信息；4．个人信息的记录对象同意公开的；（六）政府机关决策过程中，政府机关之间或者政府机关内部的研究、建议、讨论或者审议，一旦公开会影响决策过程或造成公众混乱的信息；（七）与刑事执法有关，公开后会影响到犯罪侦查、公诉、审判与执行刑罚，或者影响被告人公平受审判权利的信息。

## 七、政府信息公开的保障措施

我们认为，立法如果不能设置一定的保障措施，再好的条文在实践中也会走形。根据我国的实际并参考其他国家的成功经验，除上述信息委员会的申诉机制外，我们在条例草案中还设计了如下保障措施：

### 1. 编制政府信息登记簿

在长期的行政管理实践中，我们的政府机关对于所拥有的信息实行的是粗放型的管理，许多政府机关根本不知道自己制定过哪些文件，哪些文件有效，哪些文件已失效，自己拥有哪些信息。与此相关，一些政府机关对于自己的权力范围不清楚，对于行政程序不清楚，对于当事人的权利也不能给予充分的保障。在2001年的清理行政审批工作中，一些政府机关正是因为对文件的演变历史不熟悉，导致出现无法统计清楚审批事项数量的尴尬。因为信息不准确而导致决策失误的例子在实践中也屡见不鲜。面临信息化的挑战，如果政府机关对政府信息资源的管理不能实现根本的变革，推进政府信息化与实现政府职能转变显然都只能是一句空话。

实现政府信息资源管理的科学化，首要的工作当然是摸清家底，编制政府信息登记簿。欧盟、日本、美国以及其他许多国家都经历过这么一个发展阶段。当然，鉴于清理过去的政府信息并编制政府信息登记簿是一项异常复杂的工作，不但需要大量的人力与物力投入，也需要管理方式上的深刻改变，不可能在条例生效以后立即完成，我们在草案中为政府机关进行这项工作留出了必要的余地。草案规定，本条例施行后的两年内，各政府机关应向公众提供该机关的政府信息登记簿。登记簿应记录该机关所拥有的每条政府信息的名称、索引、主

题、基本内容的简单描述以及登录日期。根据保密法所确定的国家秘密,定密机关在确定密级时,可以同时决定不列入登记簿。

## 2. 设立首席信息官

适应政府信息化的发展趋势,在政府内部设立高层次、权威性的专门信息机构,在各政府机关内部设立专门的信息官员,已是许多国家的共同选择。为此,专门研究联合国公民与政治权利公约第19条所规定的表达自由的国际组织,专门在其《模范信息自由法》推荐稿中将独立的信息官作为一项促进政府信息公开制度的重要内容推荐给其他国家。

在首席信息官的设置与运作上,电子政务与信息公开制度最发达的美国最为重视。1996年制定的信息技术管理改革法(也称为克林格—科恩法)要求主要的政府部门和监管机构必须设立首席信息官,其职责是:(1)向机关首长以及其他高级负责人提供建议和其他协助,保证该机关的政府信息资源管理政策和信息技术使用政策符合该法的要求;(2)为该机关建立统一有效的信息技术架构进行开发、维护和完善;(3)为该机关设计并推行有效的信息资源管理程序,包括改进行政机关的工作程序。

在美国总统克林顿签署国会制定的信息技术管理改革法案以前的几个月,于1996年7月16日发布了第13011号行政命令,建立了一个首席信息官委员会。该委员会作为一个跨部门的协调机构,由28个指定部门和管制机构的首席信息官和副首席信息官,2名其他管制机构的代表,6名其他官员(包括管理与预算办公室下设的信息与管制事务办公室主任)组成,委员会主席由管理与预算办公室副主任担任。该委员会的主要职责是对政府信息资源的管理政策进行设计、优化、协调、共享,具体包括:(1)就联邦信息技术管理政策、程序与标准提供建议;(2)分享各部门的有益经验、想法和实践,包括工作流程再造和设计评价标准,以推进政府信息资源管理;(3)就信息资源的使用与共享发现机会,提出建议;(4)就联邦政府信息资源管理所涉及到的雇佣、培训、定密与职业发展需要进行分析并加以解决;(5)就实施1995年削减公文法的计划向包括管理与预算办公室在内的有关机构和组织提出意见和建议;(6)就该委员会认为合适的事务,征求首席财政官委员会、政府信息技术服务委员会、信息技术资源委员会、联邦采购委员会、工业界、学术界以及州政府和地方政府的意见。

2001年,美国制定了电子政府法,决定在管理与预算办公室中设立联邦首席信息官,以加强政府信息资源的管理与推进电子政府工作。联邦首席信息官是一个非常重要的职位,由总统提名,参议院同意任命。同时,该法还在管理与预算办公室内设立了专门的信息政策办公室,受联邦首席信息官领导。联邦首席信息官的职责包括:(1)根据1996年信息技术管理改革法,审议涉及信息技术资本规划和投资事项的预算申请;(2)评估信息技术投资项目的成效和结果;(3)审议有关信息技术资本规划和投资的立法提案;(4)就开发、有效运行和维护联邦信息系统所需要的资源向管理与预算办公室主任提供建设性意见;(5)向管理与预算办公室主任推荐关于信息资源管理的联邦政府战略和优先次序;(6)对联邦政府各机构的信息政策进行全面领导和指导;(7)促进联邦各政府机构信息技术的创新使用;(8)分配电子政府基金下的资金;(9)主持首席信息官委员会;(10)为联邦政府确立并公布信息技术标准;(11)与各州、地方政府信息资源管理机构进行协商和沟通,提升信息资源管理水平等等。

我们在草案中规定,各政府机关应任命本机关的首席信息官,并保证其行使职权的工作

条件和任职保障。首席信息官具有以下职责：（一）根据第二章的规定，集中受理并处理申请人提出的政府信息申请；（二）根据第24条的规定，制定本机关办事指南与信息登记簿；（三）就本机关的政府信息资源管理，信息技术设备的购置与使用向机关首长提供政策建议；（四）就本条例的适用对本机关工作人员进行培训；（五）就本条例的适用协调与其他政府机关的关系；（六）法律、法规规定的其他职责。

我们认为，设立首席信息官主要有以下作用：

第一，首席信息官及其办公室的设立，实际上确立了一个窗口对外的原则，可以便利公众获得政府信息。同时，对于政府机关而言，一个窗口对外也降低了多头对外的交易成本，减少了腐败的机会。

第二，信息技术的发展，信息公开与电子政务的推进，对政府管理方式改革提出了更高的要求，对复合型人才的要求也进一步加强。政府机关工作人员如果没有对现代信息技术前沿发展和对政府信息资源管理重要性的充分认识，没有对依法行政的深刻理解，不可能胜任政府管理方式变革的要求。在这种背景下，仍然沿用传统的机构、人员与体制，显然很难适应形势发展的需要。设立首席信息官，首先是对该职位重要性及艰巨性的承认，同时也意味着对担任首席信息官的人员素质的更全面要求，这种职位的设置必然带动整个政府管理专业化水平的提高。到条件成熟后，还应制定专门的首席信息官任职要求和考核条件。

第三，在现行行政管理架构下设置首席信息官，实际上只是对各机关内部现行信息资源管理职能和信息技术管理职能进行优化和整合，不会涉及到预算的大幅增加或人员的膨胀。如果这个整合过程能够和政府信息化、电子政务工程有效衔接，完全有可能以非常低的成本实现政府机关业务与流程的再造，创造巨大的经济效益和社会效益。

第四，从长远发展来看，各个机关普遍设立的首席信息官不但能够有效整合本机关内部资源，实现管理方式的创新，同时，通过逐步设立各机关间首席信息官的沟通协调机制，可以培养一支代表先进生产力发展方向的专业化政府信息资源管理队伍，为不断提高国家的政府信息化水平提供人才储备和支持。

### 3. 明确政府信息资源主管部门的职责

我国政府信息资源管理领域的落后状况，很大程度上是因为目前多头管理，实际上无人负责的管理体制所造成的。因此，建立规范的政府信息公开制度，必须明确政府信息资源主管部门的职责，使其能够制定事关全局的政策，并监督条例的实施。然而，另一方面，由于机构与职能问题在中央与地方均是一个比较敏感的问题，而且机构的设立需要经过专门的法律程序，其职能也要在实践中逐步明确，因此，草案在机构问题上的规定比较原则，有一定程度的灵活性，实践中可以进行各种有益的探索。根据草案的规定，对实施本条例的主管部门并没有统一的要求，既可以是专门设立的信息资源管理机构，也可以是内设有专门机构或人员的一般办事机构，如政府办公厅或秘书局等。从政府信息化的长期发展和国外的经验考虑，我们认为，该机构最好是专门设立的信息资源管理机构，其职责应该相对比较明确和跨部门，全面负责政府信息资源管理与信息技术利用方面的工作。可以设想对我国目前的政府机构进行一定的重组或改革，在现有的部门的基础上构建一个综合性的政府信息资源管理部门。

草案对该机构的职责则作了比较明确的规定。该机构的一项主要职能是负责信息委员会的日程秘书工作，另一项职能是监督本条例的实施，负责汇总各政府机关实施本条例的年度

报告。草案规定,各政府机关每年3月30日之前应就该机关上年实施本条例的情况向本级人民政府信息资源主管部门提交报告,该报告应包括以下内容:(一)申请的数量、同意提供的数量、全部或者部分拒绝的数量;(二)拒绝提供的例外理由分类统计;(三)提出复议、申诉、诉讼的数量及结果;(四)收费、减免情况与政府机关成本情况;(五)主动公布信息的情况;(六)对官员的培训情况;(七)主要存在的问题及可改进的领域。各级人民政府信息资源主管部门每年6月30日之前应通过包括互联网在内的各种方式,公布各政府机关提交的上年度报告及本地方实施本条例的汇总分析、统计。

#### 4. 规定故意不公开信息的法律责任

我国政府透明度不够的一个比较重要的原因,在于缺少对政府机关工作人员故意不公开信息个人责任的规定,以致造成政府官员公开不公开都一样,多一事不如少一事的思维定势。因此,要推进政府信息公开制度,有必要明确规定政府机关工作人员故意不公开信息的法律责任。在国外,对故意隐瞒、封锁政府信息的行为也追究行政法律责任和刑事法律责任。对行政责任的追究,有两种规定方式,或者直接规定在信息自由法之中,这种情况比较少见,或者规定在一般的行政程序法或其他行政法之中。对于故意隐瞒、销毁、封锁政府信息可能导致的刑事责任,则完全适用刑法的具体规定。由于我国缺少一般行政程序法的规定,我们认为有必要直接在信息公开条例中规定官员的个人责任。

草案规定,政府机关没有依法履行主动公开义务,故意不向公众提供政府信息,篡改、毁灭政府信息,不将政府信息登录到信息登记簿,向申请人乱收费,非法干预首席信息官的正常活动,或者故意侵犯第三人的合法权益的,对直接负责的主管人员和其他责任人员依法给予记大过、降级、撤职、开除的行政处分;构成犯罪的,根据刑法追究刑事责任。我们认为,这样的规定,可以促使政府机关工作人员转变观念,依法行政,保证条例的顺利实施。

---

**Abstract:** Openness of government information is of great importance to promoting economic growth, implementing administration by law, realizing people's democratic rights and preventing corruption. The Regulations on the Openness of Government Information, which are drafted by scholars, provide for the principles of right to government information, of openness of government information, of balance of interests, of providing of government information free of charge, of free use of government information, and of remedy. According to the regulations, information committees shall be set up under the people's governments at or above the county level to deal with complaints relating to the request for the access to government information. Meanwhile, people shall be provided with such remedies as requesting administrative reconsideration or taking administrative proceedings.

---