

政府信息公开

国际视野与中国发展

Government Information Disclosure Global
Perspective and China's Progress

王敬波 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

政府信息公开

国际视野与中国发展

Government Information Disclosure Global
Perspective and China's Progress

王敬波 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

政府信息公开：国际视野与中国发展 / 王敬波著
—北京：法律出版社，2016.4
ISBN 978 - 7 - 5118 - 9488 - 5

I. ①政… II. ①王… III. ①国家行政机关—信息管理—研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 090647 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/田 甜

装帧设计/乔智炜

出版/法律出版社

编辑统筹/综合出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

责任校对/郭艳萍

责任印制/沙 磊

印刷/三河市兴达印务有限公司

开本/720 毫米×960 毫米 1/16

印张/22 字数/307 千

版本/2016 年 4 月第 1 版

印次/2016 年 4 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话：

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号：ISBN 978 - 7 - 5118 - 9488 - 5

定价：39.00 元

(如有缺页或倒装，中国法律图书有限公司负责退换)

本书是国家社科基金重大课题：国家治理体系现代化与法治政府建设的阶段性成果之一（项目编号：14ZDA018）。同时也是中国政法大学优秀青年教师培养支持计划资助项目。

序 言

我国政务公开肇始于1988年3月,中共十三届二中全会提出各级党政机关在廉政建设中,尽可能地公开办事制度,以便得到群众的监督,把政务公开作为强化权力监督、加强党风廉政建设的一项重要措施。1996年1月,第十四届中共中央纪律检查委员会第六次全体会议确定实施基层政务公开制度,提出“县(市)、乡镇及行政村、基层站所,要实行政务公开制度,凡是可以公开的办事内容、办事程序和结果,特别是与群众利益直接相关的财务等事项都应公开,以便群众监督”。2001年,我国加入世贸组织,要求与贸易有关的法律制度、政策措施公正透明,极大推动了政务公开制度的发展。2002年,中央明确提出建立“行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效”的行政管理体制。2005年3月24日,中共中央办公厅、国务院办公厅联合发出《关于进一步推进政务公开的意见》(中办发〔2005〕12号),标志着中国自下而上、逐级推进政务公开的战略已全面推开。2008年《政府信息公开条例》的实施,标志着政务公开的法制化;也意味着公开的原则已经成为政府行为的基本准则,是中国法治政府建设的重要里程碑。

政府信息是行政权力运行的载体,政府信息公开则是政府工作全领域、全口径、全流程的外化表现。政府信息公开的发展,能够促进政府施政理念、治理能力和管理水平的全面提升。政务公开的持续推进,使公开的观念深入人心,“阳光是最好的防腐剂,灯光是效

率最高的警察”已经成为社会共识。政府管理观念发生巨大转变,从单纯为防治腐败而推行政务公开,到将建立开放、透明的政府确定为施政纲领。政府信息公开的法制建设日臻完善,信息属性同步确定、信息保密审查、信息公开考核评议等制度建设逐步健全。公开原则成为行政法律制度和政府行为的基本准则,法律、行政法规、部门规章、地方性法规、地方政府规章以及大量的规范性文件中,规定了行政公开原则或者制度。政府主动公开的信息量逐年上升,公开的广泛性、及时性、便利性不断提高。政府网站、官方微博、新闻发布会等政府信息公开的途径不断丰富,不仅满足快速发展社会中不同人群信息公开的需要,也搭建起官民良性互动的平台。信息公开对政府权力行使和行为规范构成的倒逼机制,督促政府不断规范行政行为。

政府信息公开进一步畅通公众对政府的监督渠道。公民得以了解行政活动的过程和结果,对于防止行政权力的寻租和滥用,从源头上遏制和预防腐败产生重要影响。信息公开在满足公民知情权的同时,使得公民的参政议政成为可能。网络问政等公众的积极参与不仅提高了政府决策的科学程度,也减少了政策执行的阻力。信息公开的广度和深度不断拓展,促使政府职能的转变和政府管理水平的提高。公共信息公开的主体不断扩大,从村务公开向各级政府信息公开发展,从政府信息公开向公用企事业单位和公益慈善组织信息公开推进,信息公开正在成为政府和公益组织塑造诚信形象的重要指标。政府信息公开既是政府的一次自我革命,也是促进社会进步的重要动力。

政府信息公开不仅是中国走向法治国家的必由之路,更是世界范围内民主浪潮的重要组成部分。本书从理论上研讨政府信息公开涉及的九个关键问题,包括信息的界定及其基本理论、政府信息

公开的范围和例外、政府信息的主动公开、依申请公开、信息公开的利益衡量、信息公开的监督和救济、信息公开的收费等九个关键问题。本书对全面了解世界信息公开制度的发展历程,以及推动我国信息公开制度大有助益。

是为序。

A handwritten signature in black ink, reading '郭怀志' (Guo Huizhi). The style is cursive and fluid.

中国政法大学副校长

中国行政法学会会长

2015年12月18日

目 录

第一章 信息公开的基本界定	(1)
一、信息及其相关概念体系	(1)
二、信息公开义务主体	(13)
三、我国政府信息的法律界定	(16)
四、信息公开的理论基础	(28)
五、信息公开的法律体系	(33)
第二章 信息公开的范围	(54)
一、立法模式	(54)
二、不公开信息的标准	(78)
三、不公开信息的类型	(80)
四、拒绝公开信息的其他理由	(92)
五、信息的可分割与部分公开	(95)
六、我国信息公开范围的完善	(96)
第三章 主动公开信息与政府数据开放	(105)
一、主动公开的信息内容	(105)
二、信息公开指南和目录	(123)
三、主动公开信息的方式和期限	(125)
四、我国政府信息主动公开与数据开放	(130)

第四章 公开信息的申请	(135)
一、信息公开申请人	(135)
二、申请程序	(143)
三、受理程序	(154)
四、征求第三方意见	(160)
五、机关间转送	(162)
第五章 依申请公开信息的决定	(168)
一、决定的类型	(168)
二、决定的程序	(183)
三、延长期限	(190)
四、加快处理的情形	(197)
五、个人信息申请	(198)
六、信息再使用	(203)
第六章 信息公开中的公共利益衡量	(206)
一、政府信息公开的利益结构	(206)
二、政府信息公开中的公共利益	(212)
三、公共利益衡量与信息公开例外	(222)
四、公共利益衡量的原则与标准	(233)
第七章 信息公开的管理体制	(256)
一、设置专门的信息公开主管机关	(256)
二、指定政府部门作为信息公开主管机关	(282)
三、其他类型信息公开主管机构	(285)
四、我国信息公开的管理体制	(290)

第八章 信息公开的监督和救济	(292)
一、信息公开的监督和救济机关	(292)
二、监督和救济的程序模式	(303)
三、双重行政处理的程序	(308)
四、监督和救济的决定形式	(314)
五、监督和救济的具体程序	(317)
六、法院秘密审理程序	(319)
七、信息公开的法律责任	(320)
第九章 信息公开的收费	(322)
一、信息公开的收费种类	(322)
二、信息公开费用的减免	(324)
三、收费标准	(326)

第一章 信息公开的基本界定

一、信息及其相关概念体系

信息在现代社会中所包括的范围非常广泛,并且与政治、经济、文化、科技等时代特征相联系并处于变动之中。由于信息本身的复杂性,对信息内涵的界定难以形成严格、统一和固定的认识。对于何为信息,从语言学的角度定义,《现代汉语词典》中信息包含两种含义:一是音信、消息;二是信息论所指用符号传递的报道,报道的内容是接受符号者预先不知道的。百度百科定义信息,指音讯、消息、通讯系统传输和处理的对象,泛指人类社会传播的一切内容。人通过获得、识别自然界和社会的不同信息来区别不同事物,得以认识和改造世界。在一切通讯和控制系统中,信息是一种普遍联系的形式,创建一切宇宙万物的最基本万能单位是信息。从上述定义可见,无论是在语言学上还是基于信息论的角度,信息的含义都是极其宽泛的。从哲学的意义来看,信息是物质的一种普遍属性和本质属性。事物的特征通过一定的媒介或传递形式,如声波、电磁波、图像、文字、符号使其他事物感知,这些能被其他事物感知的、表征该事物特征信号的内容即为该事物向其他事物传递的信息,不同的事物有不同的本质、特征、运动规律。人们就是通过事物发出的信息来认识该事物,区别于其他事物。^①

(一) 公开视阈下的信息界定

随着社会的发展,信息所具有的社会价值、经济价值和国家安全价值被不断发掘,人类开始对信息资源进行开发、规划、控制、集成、利用。

^① 王志荣:《信息法概论》,中国法制出版社2003年版,第1页。

信息进入公共领域,其公共性逐渐显现。为了扩大信息的公用价值,世界上逐渐出现了以促进政府运作透明化为目标的信息公开立法实践。信息公开的立法首先需要解决如何界定信息。在不同国家的法律制度中,对于信息使用的词语也是多样的,有的称为“信息”(information),有的称为“文件”(document),有的称为“记录”(record)。从不同国家立法中,各国立法中分别选择列举方式、概括方式或者二者兼有的方式对于信息、文件进行定义。采用列举形式可以形象地列明信息的存在方式,采用概括形式则试图说明信息的特征。不同立法方式的选择主要基于每个国家立法基础和技术的差异。与信息定义紧密相关的是信息持有者的概念,二者相互结合决定一个国家信息公开法的调整范围。

1. 列举式规定

这种立法模式是以信息的特征、表现形式或者存储形式等作为标准,通过列举的方式做出规定。有些信息具有复杂性,划分标准也有多种。

有的按照信息的外在表现形式进行列举。例如印度《信息权利法》^①第一章第2条第(f)款对公民可以获取的“信息”进行了定义,包括以记录、文件、备忘录、电子邮件、新闻、通知、日志、合同、报告、样本、模型以及电子数据等任何形式存在的任何信息,包括公共机构根据其他法律可以获取的与个人有关的任何信息。第2条第(i)款将“记录”界定为任何文件或手稿、缩微胶卷或传真、复制品或计算机或其他设备产生的任何制品。克罗地亚《信息公开权利法》第1条规定:“信息”是指公共机构以文件、记录、注册簿、档案或其他形式保存的全部资料,其展现形式不受限制,文字、图画、印刷、录像、磁带、光学、电子或其他形式的记录均可。

有的国家则以信息的存储形式作为界定标准。例如澳大利亚在《信息自由法》^②中设置解释一节,对于法律中涉及的关键词进行解释,其中

^① The Right To Information Act, 2005, <http://righttoinformation.gov.in/webactrti.htm>, 最后访问日期:2015年8月1日。

^② Freedom of Information, <http://www.amsa.gov.au/about-amsa/corporate-information/freedom-of-information/>, 最后访问日期:2015年8月1日。

针对“文件”解释如下:“文件”包括:(a)任一下列事项或下列事项的任一部分:(i)任何写有文字的纸张或其他材料;(ii)一张地图、一项计划、一幅图画或一张照片;(iii)存在对有解释资格的人员有意义的记号、数字、标志或齿孔的纸张或其他材料;(iv)借助或无需借助其他物品或设备能够再制造出声音、图像或文章的任何物品或材料;(v)任何存储或记录信息的物品,无论以机械形式还是电子形式;(vi)其他任何信息的记录。或者(b)任何上述事物的副本、复制品或复制本。或者(c)上述副本,复制品或复制本的任何部分。“文件”不包括:(d)保管以供参考的图书馆资料;(e)内阁笔记本(备忘录)。对于信息的来源,该法明确,政府机关的文件或特定政府机关的文件是指根据情况需要,由政府机关或相关政府机关掌握的文件,无论是由该机关制作还是接收形成。

有的国家则兼顾信息表现形式和存储形式。例如开曼群岛《信息自由法》^①第一章序言中对于法律中涉及的概念都做了界定:其中“记录”是指以如下任意一种形式保有的信息,包括:(1)书面记录;(2)地图、计划、图表、绘画;(3)照片;(4)存储于磁带、唱片、音带及其他任何可以收录声音和其他数据的信息,不论是电子形式或其他形式存储,只要可以复制(无论是否借助其他设备)即可;(5)存储于任何胶片、底片、胶带或其他能储存一个或更多视觉图像的设备中的信息,不论是电子形式或其他形式存储,只要可以复制(无论是否借助其他设备)即可。上述记录由公共机关依其职能而保有,无论该职能是否由该公共机关创设,也无论是否在本法实施之前创设。

2. 概括方式

有的国家在定义信息、文件等概念时,采用概括方式。例如荷兰《政府信息法》第1条a款规定:“文件是指由行政机关保管的书面文件或包含资料的其他材料。”^②

^① Freedom of Information Law, <http://www.freedominfo.org/regions/caribbean/cayman-islands/>, 最后访问日期:2015年8月1日。

^② Government Information Act, <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/6395>, 最后访问日期:2015年8月3日。

3. 概括加列举的方式

有的国家在定义信息时采取概括和列举并用的方式。例如韩国《公共机构信息公开法》^①第2条分别规定了信息、公开和公共机构。其中,“信息”是指由公共机构在其履行职责过程中制定、获取或管理的资料,其记录于文件、图纸、图片、录像、磁带、幻灯片以及由电脑处理的媒体工具上,等等。

(二) 公共信息

对于公共信息的界定,不同国家的法律制度采用的界定标准,大致可以分为主体标准、职权标准、内容标准、目的标准。

1. 主体标准

该种立法方式是根据掌握信息的主体作为标准进行界定。例如马其顿共和国《公共信息公开法》^②在第3条中,概括指出“公共信息”是信息持有者以任何形式创建出来的信息。约旦《信息获得权利保障法》^③第2条对“可公开的政府文件”进行说明,主要包括任何口头或者书面的数据,书面的、印制的或者电子存储的记录、统计或者文件,或者其他只要在官方控制和责任范围内的任何形式存储的文件,指的就是任何在行政官员控制和责任范围内的非机密性的政府文件。

2. 职权标准

有的国家是以信息与职权的联系作为界定标准。例如爱沙尼亚《公共信息法》^④第一章第3条对“公共信息”进行了界定,公共信息指的是以任何方式和任何介质记录或保存的,公共机构依法履行职权时获取或创建的信息。欧盟议会、欧盟理事会和欧盟委员会,在2001年5月30日颁

① Act on Disclosure by Public Agencies, <http://ccrinepal.org/files/documents/legislations/15.pdf>, 最后访问日期:2015年8月1日。

② Law on Free Access to Information of Public Character, <http://www.freedominfo.org/documents/Macedonia%20FOI%20Law%20ENG%20Official%20Gazette%202013-2006.doc>.

③ Law on Securing the Right to Information Access, <http://www.right2info.org/laws/constitutional-provisions-laws-and-regulations>, 最后访问日期:2015年8月4日。

④ Public Information Act, Passed 15 November 2000. RT I 2000, 92, 597, <http://www.legaltext.ee/text/en/X40095K2.htm>, 最后访问日期:2014年3月10日。

布了 2001 年第 1049 号欧共体法律案,即关于获取欧盟议会、欧盟委员会和欧盟理事会文件法律案。^① 该法第 2 条规定“文件”是指任何涉及这些机构责任范围的有关问题的政策,活动和决策的内容,不论其载体是什么。这些载体可能是写在纸上,也可能存储成电子形式,也可能作为一种声音、视觉或者视听录音形式。这里的机构是指欧盟议会、欧盟理事会和欧盟委员会。该法律适用于由一个机构持有的所有文件,这些文件无论是由该机构创制、接收还是由其占有。这一规定适用于欧盟所有领域的活动。

3. 内容标准

有的国家是将信息的内容作为界定的标准。例如波斯尼亚和黑塞哥维那联邦的《信息公开自由法》^②第 3 条,对自然人和法人可以申请获取的“信息”进行了定义,包括事实、观点、数据或任何其他内容的任何材料,包括副本或材料的一部分,无论材料的形式、特点、创建的日期以及分类。该法适用于任何公共机关,包括履行公共职能的任何法律实体所掌握的以任何形式表现出来的信息。

4. 目的标准

有的国家以信息产生的目的作为界定标准。例如德国《联邦政府信息公开规定》^③第 2 条对相关定义进行界定,官方信息即为出于官方或者行政目的而制作的信息,但不包括未列入行政文件中的草稿、笔记等内容。这是因为,草稿、笔记在行政程序中只是暂时性地记录工作人员的思考过程,因此无需纳入行政档案(即官方信息)的范畴。^④

① <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:145:0043:0048:EN:PDF>, https://en.wikipedia.org/wiki/Freedom_of_information_laws_by_country#cite_note-31, 最后访问日期:2015 年 8 月 25 日。

② Freedom of Access to Information Act for the Federation of Bosnia and Herzegovina, July 2001, http://www.ohr.int/ohr-dept/media-d/med-recon/freedom/default.asp?content_id=7269; Freedom of Access to Information Act for the Republika Srpska, 18 May 2001, 最后访问日期:2014 年 2 月 15 日。 http://www.ohr.int/ohr-dept/media-d/med-recon/freedom/default.asp?content_id=7270, 最后访问日期:2014 年 2 月 15 日。

③ Federal Act Governing Access to Information held by the Federal Government, http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_ifg/index.htm, 最后访问日期:2015 年 8 月 1 日。

④ 龙非:“德国《信息自由法》中的‘过程性信息’保护”,载《行政法学研究》2013 年第 3 期。

(三) 政府信息相关概念体系

有的国家只在信息公开的法律中界定政府信息,如我国《政府信息公开条例》只规定政府信息。有的国家则在信息公开法律中依次界定文件、行政文件、不作为行政文件的事项等相互关联的概念,形成多个概念的组系统。其针对不同的概念采用不同的立法模式和界定标准,从而形成多个标准的共同使用。

1. 有的国家分别规定“文件”和“信息”

墨西哥《联邦信息公开和透明法》^①中的“文件”是指与公开义务主体及其公职人员行使职能或开展活动相关的一切记录,包括文档、报告、研究报告、法案、裁决、官方信函、通信、决定、指示、通知、合同、协议、使用说明、注意事项、备忘录、统计数据等,且无论其具体的形式、来源、生成时间和生成方式。“信息”是指公开义务主体产生、获取、占有、转换或保存的文件中所包含的一切内容。文件是载体,信息是内容。

2. 有的国家在法律中区分信息和档案

斯洛文尼亚《信息公开法》^②第4条第1款规定:公共信息应当被认为是公共机构工作范围内产生的信息,并且该信息应当产生于文件、案例、卷宗、登记、记录或是其他的由公共机构、公共机构协同其他机构制定的,或者从其他人处获得的文件性材料。第2款规定:依据《档案和档案机构法》中关于公共档案服务的规定,由符合资质的档案馆保存的档案材料,不属于本法规定的公共信息。

3. 有的国家依次规定“文件”、“政府文件”

牙买加《信息公开法》^③第3条明确规定了什么是可以公开的“文件”,即除了书面的文件外,还包括地图、规划、照片、图片、摄影、光盘、磁

① Federal Transparency and Access to Public Government Information Law, http://freedominfo.org/documents/mexico_ley.pdf,最后访问日期:2015年8月1日。

② Access to Public Information Act, <https://www.ip-rs.si/index.php?id=324>,最后访问日期:2015年8月3日。

③ The Access to information Act, <http://www.freedominfo.org/2015/05/jamaica-minister-pledges-introduction-of-ati-bill/>,最后访问日期:2015年8月1日。

带、声音的记录或者其他记录声音内容的数据或者通过电子方式记录下来的数据,以及电影、电磁制品、录像带等影像资料或者其他设备。“政府文件”,是由公共权力机关为了行使其公共职能而掌握和管理的文件。不论这种文件是否是由本公共权力机关制作出来的,都应视为政府文件。根据第5条第(1)款,该法只适用于法案生效之日前30年以内公共机构制作或持有的官方文件。负责该法案的部长、信息部长可通过发布命令,对公共机构制作或持有的超过30年的文件提出申请。当然,这是要经过议会批准的。根据第6条第(4)款,若公众依照其他法律,或其他方式,或通过购买的手段能够获取某文件,这些获取手段不受法案的限制。对于牙买加规定法案并不适用于30年前的文件,有学者认为并不适宜,也无必要。《档案法》确实规定,在某些条件下可以在30年以后公开官方文件,但这是有局限的,并且不符合公认的信息权的标准。^①

4. 有的国家依次规定“文件”、“官方文件”、“非官方文件”

有些国家按照概念的不同层级分别规定“文件”、“官方文件”、“非官方文件”等一系列概念。例如芬兰《政府活动公开法》^②第一章第5条对适用本法的“文件”、“官方文件”、“不视为官方文件”进行了定义。本法中“文件”是指某种对特定主题或者领域信息有关的书面或者视觉表述,它作为一个整体加以使用,也可以通过计算机、录音机、录像机或者其他技术装置解读。“官方文件”指的是由国家机关掌握,或由国家机关或国家机关的服务人员准备的文件,或为考虑某事递交给国家机关的文件,或

^① The Access to Information Act, http://www.ati.gov.jm/sites/default/files/Documents/atiact_0.pdf, 最后访问日期:2015年8月3日。中文翻译见托比·曼德尔:《信息自由:多国法律比较》,龚文庠等译,社会科学文献出版社2008年版,第83页。

^② Act on the Openness of Government Activities, No. 621/99, <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990621.pdf>. Decree on the Openness of Government Activities and on Good Practice in Information Management (1030/1999), <http://www.finlex.fi/pdf/saadkaan/E9991030.PDF>, 最后访问日期:2014年3月30日。中文翻译见周汉华主编:《外国政府信息概括制度比较》,中国法制出版社2003年版,第562页。