

The Research on
the Secrecy Censorship System of
Government Information Disclosure
in China

中国政府信息公开保密 审查体系研究

赵需要/著

人民出版社

The Research on
the Secrecy Censorship System of
Government Information Disclosure
in China

中国政府信息公开保密 审查体系研究

赵需要/著



人民出版社

责任编辑:洪 琼

图书在版编目(CIP)数据

中国政府信息公开保密审查体系研究/赵需要 著. —北京:人民出版社,2017.6
ISBN 978-7-01-016886-9

I. ①中… II. ①赵… 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 255156 号

中国政府信息公开保密审查体系研究

ZHONGGUO ZHENGFU XINXI GONGKAI BAOMI SHENCHA TIXI YANJIU

赵需要 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

环球东方(北京)印务有限公司印刷 新华书店经销

2017 年 6 月第 1 版 2017 年 6 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:20

字数:330 千字

ISBN 978-7-01-016886-9 定价:64.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

大数据时代安全视域下的政府信息公开

(代 序)

政府信息化发展一个重要的原动力是政府立法公开信息,有效协调其公开与安全的矛盾,并不断运用先进的信息网络技术记录、提供政府信息,保障公民的信息数据知情权,这一发展趋势不断推动国家治理现代化、民主化和公开透明化,并且进入了从政府信息公开到基于大数据环境下的信息数据共享、服务及安全保障机制的建立,从而更进一步将政府信息资源充分利用和开发。

最早确立信息公开制度的国家是美国,美国在 1946 年的《行政程序法》中,将信息公开作为其中的第 3 节加以规定,1966 年又进行了重要的修订,作为《美国法典》第 5 编第 5 章的第 552 节,从而确立的信息公开法律制度。据后向东根据相关网站资料的统计(<http://freedominfo.org/>),截至 2013 年 3 月,全世界制定并实施信息公开法律制度的国家达到了 93 个,^①我国于 2008 年颁布实施了《政府信息公开条例》,除此之外,我国台湾、香港和澳门地区也颁布了相关的法律法规。

进入 21 世纪,政府信息公开面临新挑战,金融、电信、公共管理、医疗等各个领域都在积极探索和布局大数据应用,并逐渐向政府管理领域延伸,开始探索如何利用数据技术的变革来推动政府信息公开、透明和社会公正。在全球大数据蓬勃发展的时代背景下,世界各国都面临着重大的机遇和挑战,大数据时代信息公开的环境在技术、法律、政策、模式等方面都发生了深刻的变化,如何充分利用大数据的理念、技术与环境,稳健、积极、安全、最大限度地公开政府信息,以权威性的杠杆力量来撬动社会信息资源的强劲势能,提升政府治理能力现代化的目

^① 后向东:《美国联邦信息公开制度研究》,中国法制出版社 2014 年版,第 23 页。

标,这已成为政府信息公开领域当前面临的紧迫课题。

政府信息公开制度体现了政府尊重公民的知情权和接受社会监督并进一步促进信息资源共享和增值的价值理念,政府信息公开一般遵循“公开为原则,保密为例外”的基本价值理念,因此,就要求对于豁免公开的范围作出明确规定,并尽可能收窄行政机关自由裁量的空间,并保障信息安全。尽管我国各级政府机关都按照条例要求建立了审查制度并出台相应的保密审查办法,但由于信息主管部门设置阙如,实施细则不统一,审查标准和程序模糊不清,救济保障制度不到位,政府机关在同时担任信息生产者、信息保密裁判者以及信息发布者三重角色的状况下,难以保证信息最大限度公开的同时其信息适时、准确、安全公开的正面价值得到最佳体现。信息公开法的核心问题是在信息公开与信息安全之间寻求平衡,非法和不当的公开可能会导致公民和法人权益的受损,甚至给国家安全和政治稳定造成威胁。因此,各国相关法律都明确规定,行政机关在信息公开之前须进行信息安全审查,对涉及国家安全、社会公共利益、商业秘密及个人隐私的信息经审查可以不予公开。要做到这些,须借鉴欧美国家相关制度经验与教训,完善信息公开保密审查的主体、范围、标准、流程和制度保障,统一信息公开与信息保密协调机制,从而实现信息资源的最大社会共享效益和最小社会风险。

我国政府信息管理领域近年来值得关注的一个重要领域就是政府信息的公开问题及与之相关联的信息公开安全管理制度问题,这两个问题辩证统一,相互制约,实践中也是一个难以把握的关键难题,同时,信息公开与信息保密作为信息法理学上一对矛盾的聚焦点,其关系范围问题始终是一个理论上的重要探索课题。因此,我们申请并成功立项了国家社科基金相关课题,赵需要博士也参与了课题的相关研究工作,并且以“体系”的视角和方法探索了政府信息公开保密审查工作的结构要素和保障措施,重点运用扎根理论方法构建有效运作且符合我国国情的政府信息公开保密审查体系,研究具有重要的理论探索意义和实践应用价值。

随着信息化进程的加快,信息从产生、搜集、处理到利用的各个阶段都会伴随着大量的法律问题,在大数据时代背景下,政府信息公开已开始逐渐向政府数据开放深化,传统的信息公开更多关注政府层面,信息公开是一种目的;而政府数据开放则同时关注了政府层面和用户层面以及两者之间的互动。在日益开放

与透明的社会和政治环境下,政府面临着如何通过各种媒体工具更多更好地向公众提供信息的压力,理应通过开放数据来启动透明政府建设、加速企业创新、引领社会变革,最终实现资源积累、民众需求和行政方式的共识。大数据技术对于提升政府决策的科学化和精准化水平,促进政府信息的充分共享与深度利用,提高政府危机预警能力和应对能力,加强政府监管水平等均具有重要的作用。特别是“互联网+”在各个行业领域的渗透和应用过程中,出现了很多网络安全问题,不仅危害公民、组织权益,更对国家主权与安全构成威胁,政府如何向公众开放其所拥有的数据?如何保障安全地开放数据和开放数据后的安全?这些都是大数据时代面临的新挑战和学界面临的新课题。要解决这些问题,单靠一个学科领域的知识和方法是不够的,需要联合法学、行政管理学、信息管理学等学科领域的学者开展合作研究,也需要行政机关、公众等利益相关者的共同参与。本书作为课题研究的阶段性成果之一,就是从情报信息管理专业角度运用实证分析方法对政府信息公开与信息安全协调机制问题进行的研究,这一成果不仅对于政府信息管理研究有重要意义,也将对政府信息法治、行政及公共管理领域的理论与实践有一定的积极参考价值。

周庆山

2016年8月于北京大学

前言

古者,宪令藏于官府。神秘执法和不使民知是几千年封建专制统治的传统^①。政府信息公开是实现政治民主化、政府行为透明化,保障公民知情权的最有效方法。现代社会公民获得政府信息的权利源于1766年瑞典《出版自由法》确立的文书公开制度,自20世纪中期以来,对于信息自由的保护已成为世界性的潮流,还在一系列的国际法律文件中得到确认,至今已有90多个国家^②制定了专门的信息公开法,我国也在2008年5月1日正式实施《中华人民共和国政府信息公开条例》(以下简称《政府信息公开条例》)。然而,自由是有边界的,利益冲突是社会失序的根源,法律是通过界定权利和义务来保障人的自由的制度,同时起着保护和制裁(限制)两方面的作用,即保护合法的自由行为,制裁非法的自由行为。信息权利包括信息财产权、知情权、信息隐私权、信息传播自由权、信息环境权和信息安全权等子权利。公民在享有知情权的同时,也负有保密的义务,信息公开制度的核心问题就是在信息公开与信息安全之间寻求平衡,为了更加准确、科学和程序地解决这一平衡,保密(安全)审查^③制度随即应运而生,

① 江必新:《最高人民法院关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定理解与适用》,中国法制出版社2011年版,序。

② 江必新在《最高人民法院关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定理解与适用》一书的序言中写道,“目前,世界各国已经制定了68部有关政府信息公开的法律”,此序言书写时间为2011年9月8日。美国前总统詹姆斯·厄尔·卡特(James Earl Carter)在2012年12月12日—13日北京大学法学院举办的“信息公开与政府创新——成就、挑战与未来发展”研讨会上说道,“……现在全球90个国家都有信息公开法……”

③ “保密”与“安全”这两个概念交叉混用现象较为普遍,2012年2月24日美国国防部(Department of Defence)发布的新版保密管理手册也以“信息安全程序”(DoD Information Security Program, NUMBER 5200.01)命名。笔者认为,“保密”侧重于负有保密职责的政府官员和专业的保密管理人员,而“安全”侧重于所有负有信息公开职责的人员。本书中“保密审查”基本等同于“安全审查”,根据实际情况也存在着交叉混用情况。

即根据信息公开制度中制定的公开范围或标准对拟公开的信息实施保密审查工作,从而判定信息的知悉范围,以维护国家秘密安全、商业秘密安全、个人信息安全及敏感(工作)信息安全等。

施行信息公开保密审查工作,也是世界各国的通行惯例,瑞典的《保密法》、美国的《信息自由法》、日本的《情报公开法》都相继制定了包含信息豁免公开条款的保密法律制度,特别是美国和德国的涉密人员保密审查制度、美国的定密复议制度等。我国政府信息公开保密审查制度是由《政府信息公开条例》创设的,在国家行政机关或法律、法规授权的机构主动公开或依公民申请公开政府信息前,对拟公开信息是否损害国家利益或侵犯公民、法人或其他组织的合法权益进行审视、检查和判定,以决定是否公开该信息的一种制度。政府信息公开保密审查制度决定着政府信息公开的范围和限度,决定着政府信息公开制度的有效性和人民民主宪政理念的实现。其实,在所有建立信息公开制度的国家,都在不断权衡因公开所得益和因保密所保益之间的关系,所以政府信息公开保密审查工作将是世界各国面临的共同问题。

我国《政府信息公开条例》在实施过程中,其在立法和制度层面存在的缺陷或不足也日益凸显。如何合理确定信息公开与保密的界限,在最大程度公开政府信息的同时,既保障国家的安全和利益,也保障公民、法人和其他组织的合法权益,这成为政府信息公开制度建设中的最大难题。鉴于对不公开范围 and 要求的明确性,该条例特别规定了行政机关应当建立健全政府信息公开发布保密审查机制,明确审查的程序和责任。但是,现行政府信息公开制度缺乏健全的保密审查机制,存在着定密标准过于抽象、定密主体过于宽泛、保密审查程序过于简单、保密审查体系不完善、制度规范不统一等问题,所以探索政府信息公开保密审查工作的结构要素和保障措施,构建有效运作且符合我国国情的政府信息公开保密审查体系,在当前政府治理模式转型的背景下是一个需要深入研究的课题。

本书运用理论分析与实证研究相结合的方法,首先,通过课题组焦点团体访谈法和文献调研法获得政府信息公开保密审查体系的雏形。其次,根据不同层级行政机关政府信息公开保密审查工作的具体实践及特点,依据“目的性抽样”和“最大差异抽样”的原则,选取能够为本研究提供最大信息量的10个单位作为样本进行深度访谈。运用扎根理论的方法对所获深度访谈资料进行分析归纳,借助定性分析软件 NVivo 10 的导入、编码、查询、可视化等功能对目前行政

机关开展保密审查工作所涉诸要素进行抽取,并通过三级编码模式建构出政府信息公开保密审查体系的整体结构模型。再次,主要借助德尔菲专家调查法对所建构体系的组成要素进行重要性和必要性评价,利用专家积极系数、专家意见集中程度、专家意见协调程度等统计指标辅助验证政府信息公开保密审查体系的适用性,并对结构要素进行详细分析。最后,依据所建构的体系及其结构要素的分析,对保障政府信息公开保密审查的策略要点进行汇总解析。

本书的顺利出版,获得了“西安石油大学优秀学术著作出版基金”、“西安石油大学油气资源经济管理研究中心出版基金”、西安石油大学青年科技创新基金项目的合力资助。本书系笔者主持的西安石油大学青年科技创新基金项目“政府信息公开保密审查制度完善策略研究”(2015BS39)和参与的国家社科基金项目“我国与欧美政府信息公开中信息安全审查机制及保障制度比较研究”(11BTQ030)的阶段性研究成果。

目 录

大数据时代安全视域下的政府信息公开(代序)	周庆山 1
前 言	1
第一章 绪论	1
第一节 研究背景	2
第二节 相关概念界定	12
第三节 研究意义	20
第四节 研究思路与方法	23
第五节 研究内容	29
第二章 研究综述	30
第一节 政府信息公开与保密研究综述	31
第二节 政府信息公开保密审查研究综述	39
第三节 政府信息公开保密审查的体系化建构研究综述	47
第四节 研究现状述评	50
第三章 政府信息公开保密审查现存问题与成因分析	54
第一节 现状描述与问题梳理	56
第二节 成因与根源分析	65
第四章 政府信息公开保密审查的体系化建构基础与模型	73
第一节 体系化建构的实践基础	73

第二节	体系化建构的理论基础	77
第三节	体系化建构的内在动力机制与总体模型	94
第五章	政府信息公开保密审查的体系化建构	99
第一节	使用扎根理论的原因及可行性分析	99
第二节	扎根理论及 NVivo 10 简介	101
第三节	深度访谈样本的抽取	106
第四节	基于扎根理论的政府信息公开保密审查的体系化 建构步骤	108
第六章	政府信息公开保密审查体系的适用性验证	131
第一节	使用德尔菲法的原因及可行性分析	131
第二节	德尔菲法统计指标简介	133
第三节	使用德尔菲法进行适用性验证的步骤	135
第四节	使用德尔菲法进行适用性验证的结果分析	140
第七章	政府信息公开保密审查体系结构要素分析	146
第一节	保密审查的原则	147
第二节	配套与保障	149
第三节	保密审查的主体	157
第四节	保密审查的对象	158
第五节	保密审查的标准	164
第六节	保密审查的方法	199
第七节	保密审查的程序	201
第八节	管理与协调	206
第九节	监督与评价	213
第八章	基于体系化建构的政府信息公开保密审查保障策略	217
第一节	保密审查条件与环境的保障策略	217
第二节	保密审查机制的保障策略	236
第三节	保密审查制度的保障策略	241

第九章 结论与展望	255
第一节 研究结论	255
第二节 主要创新	256
第三节 研究不足	257
第四节 未来展望	258
附 录	259
附录 1 政府信息公开保密审查单	259
附录 2 政府信息公开保密审查领导小组意见表	262
附录 3 政府信息公开保密审查办法(建议稿)	263
附录 4 问卷调查表及深度访谈提纲	268
附录 5 参考法律法规节录	275
附录 6 保密审查制度规范选编	280
参考文献	291
后 记	303

第一章 绪 论

政府信息公开一般遵循“公开为原则,保密为例外”的基本价值理念,我国《政府信息公开条例》没有明确阐明“推定公开”的原则^①,该条例第十四条明确规定了国家秘密、商业秘密和个人隐私三种豁免公开的信息,第八条规定了行政机关公开政府信息,不得危及国家安全、公共安全、经济安全和社会稳定,但“三安全一稳定”属于不确定法律概念,同时该条例第三十五条第五款的规定使行政机关官员可能因“公开不应公开的政府信息”而承担刑事责任。但在推行政府信息公开的过程中,由于《政府信息公开条例》本身规定的模糊性以及司法实践的欠成熟性,难免遭遇行政执法和行政诉讼上的困境。所以,如何做好政府信息公开安全的“把关人”?如何从源头上降低政府保密信息泄露的风险?如何协调政府信息公开与保密工作?等一系列问题越来越引起人们的关注,特别是在以微博、微信等新兴互动交流工具盛行的新媒体时代,信息泄密呈现出更加便捷、多渠道、难度低、危害大等特点,政府信息公开保密审查工作显得尤为重要。

政府信息公开保密审查工作要义主要集中在两大方面:首先,是保密审查工作的价值理念问题。从信息传播学视角审视政府信息流向及保密审查工作的过

^① 在《政府信息公开条例》颁布实施之前,许多地方政府信息公开规定确实建立了“推定公开”的原则,如《广州市政府信息公开规定》在第六条明确规定“政府信息以公开为原则,不公开为例外”。2004年《上海市政府信息公开规定》第三条(原则)对推定公开如下规定,“除本规定第十条所列依法免于公开的外,凡与经济、社会管理和公共服务相关的政府信息,均应以公开或者依申请予以提供”。2005年3月,中共中央办公厅和国务院办公厅发布的《中共中央办公厅、国务院办公厅关于进一步推行政务公开的意见》(中办发[2005]12号)第二条规定,“要严格按照法律法规和有关政策规定,对各类行政管理和公共服务事项,除涉及国家秘密和依法受到保护的商业秘密、个人隐私之外,都要如实公开。”

程定位,既包括信息公开前的审查,同时也应涵盖拒绝公开后救济阶段的审查。并根据国情确定信息公开视野下的保密审查工作和制度的价值导向,使之符合国家政治和政务公开的发展进程,顺应阳光下政府建设之势;其次,是保密审查体系的建构问题。该体系应该包括审查的原则、依据、主体、客体、培训、标准、程序、监督、救济等,结合已有的成功实践来建构科学完整的保密审查体系,为各行政单位制定具体的保密审查办法(决定/条例)给出指导性的建议、工作手册或制度规范的建设指南,从而为更加科学地界定政府信息公开范围提供具体可操作的保密审查工作流程。

总体上讲,政府信息公开保密审查的研究还处于起步阶段,其基本的制度构型还没有完成,这就为政府信息公开保密审查的深化研究留下了巨大的空间。同时,已有的研究热点和成果主要集中在政府信息公开保密审查的原则、依据、范围、程序等具体问题的个别研究,更需要将其作为一个整体、一个体系、一个大的选题来进行系统研究,这正是撰写本书的初衷,也是对政府信息公开保密审查体系进行研究的基础条件。

第一节 研究背景

一、理论背景

(一)历史渊源

政治作为一种社会历史现象,就是权力运作的规律和特点。政务,就是权力在各种社会事务中的具体表现。公开,表明的是权力运作的一种环境和状态。政务公开作为政治生活中的一种民主制度,它有着产生、发展、演变的漫长历史过程,从人类起源开始,人类就一直在追求民主和平等,政务公开的思想和理论也在思想家和政治家的思想和实践中萌芽和发展,人类的原始社会采取民主公决的方式实现团体的管理。古希腊时期的城邦里,公民大会具有对“行政人员的选任以及任期终了时对于他们的政绩进行审查”的权力^①。在威尼斯共和国中,“总督接受或发出任何信件和礼物都必须经过政府指定人员的检查,总督发

^① 胡仙芝:《政务公开与政治发展研究》,中国经济出版社2005年版,第34页。

出的任何政令和对外言论,都必须由各级机构公开讨论通过。”^①柏拉图在《法律篇》中,要求诗人将其作品送给执政者审阅,因为执政者可以判断作品是否有益于公民的精神健康^②。至此,出现了文化领域“审查”的影子。我国古代行政信息公开的重要途径是通过官方报纸对外进行新闻发布,对邸报^③内容的控制,限禁灾异、军情、朝廷机事、未经批准公布的臣僚章疏等。从宋真宗咸平二年(公元999年)起,对邸报实行“定本”审查制度,进奏院要将编好的邸报稿样呈送枢密院审查,然后按照审查通过后的“定本”向地方发布消息,不得超过“定本”所框定的范围。中兴以后,改由门下省定稿,再经宰执复审,方可报行^④。

1797年,英国学者约翰逊在评价弥尔顿的《论出版自由》时指出,“无限制的自由的危险与限制自由的危险已经构成管理上的一个问题,人类理智迄今无法解决。”^⑤该公开的信息不公开或者不该公开的信息公开,都会损害国家和人民的利益。所以,政府信息公开的范围成为衡量知情权保障程度的静态标准,同时也是衡量一个国家政治透明度的标尺,目前世界各国都是通过设置豁免条款(例外)来明确规定公民信息自由的限制,同时也限制行政机关在保密问题上的自由裁量权。在公民知情权和传播权扩大的同时,政府的保密权力和治安权力势必受到限制,而作为调节者和仲裁者的司法权力以及行政机关的保密审查工作都必然据此重新调整。特别是随着微博、微信、网络视听等新兴传媒工具的出现并广泛应用,政府信息发布渠道更加多样便捷,信息保护的呼声日渐高涨。比如,工业和信息化部2012年4月12日正式宣布,《信息安全技术、公共及商用服务信息系统个人信息保护指南》已编制完成,这项标准最显著的特点是将个人信息

① 胡仙芝:《政务公开与政治发展研究》,中国经济出版社2005年版,第35页。

② 沈固朝:《欧洲书报检查制度的兴衰》,南京大学出版社1999年版,第218页。

③ 新闻史家曾推测汉代已有邸报,但未能在文献中找到确证。从已经发现的材料来看,邸报起始于唐代,是由藩镇在京师设置的进奏院发布的,“唐藩镇皆置邸京师,以大将领之,谓之‘上都留后’,后改为‘上都知进奏院’”。进奏院是中央与地方之间信息沟通的枢纽,进奏官邸吏代本镇呈递章奏、请示汇报,同时也把政府所公布的诏令、奏章及任免事项抄录下来,报告诸藩,于是有了邸报的产生。

④ 小精灵儿童网站:《中央直接管理邸报,意在控制新闻发布权》,2015年7月19日,见 <http://new.060s.com/article/2013/06/05/765347.htm>。

⑤ William Ernest Hocking, *Freedom of the Press, A Framework of Principle: A Report from the commission on Freedom of the Press*, Chicago: University of Chicago Press, 1947.

分为个人一般信息和个人敏感信息,并提出了默许同意和明示同意的概念^①。又如2012年12月3日,“岳阳公安警事”先发“天价切糕”给人误导,后发澄清微博却又随即删除,如此反复变更引发舆论的猜疑,所以政府部门利用微博发布信息之前,务必对信息进行安全审查,保证发布信息准确稳定才能确立自身公信力^②。

随着记录知识载体的不断变革,特别是1946年世界上第一台计算机(ENIAC)产生以来,信息的内涵和外延发生了重要的变化。政府信息公开与保密的矛盾也随着各国政府的独立性和开放性日渐凸显,以“保障公民知情权,实现最大程度的信息公开”为主旨的政府信息公开保密审查工作也愈加引起世界各国的重视。在我国,保密审查最初是为了适应改革开放形势的需要,作为一种对国家秘密的管理方式和保密制度而产生的,主要适用于新闻出版和对外经济、科技合作交流领域,其主要内容是由特定的机关、单位根据有关规定,按照一定的程序,对拟公开报道的新闻稿件、出版物、对外科技交流资料、互联网信息等进行保密审查,以确定是否涉及国家秘密,目的是确保国家秘密在各种情况下的安全保密和合法利用^③。随着“大数据”时代的来临,政府公开在公众需求、商业需求、媒体需求的夹缝中前行,政府数据开放将随着政府信息公开进程的不断推进而变得越来越接近现实,政府信息公开实践正在向纵深方向发展,在这样的宏观背景和趋势下,政府信息公开与安全之间的矛盾将显得更为突出。我国政府信息公开保密审查是随着《政府信息公开条例》的颁布实施而建立起来的又一项重要制度,既是政府行政机关履行法定责任的一个环节,又是确保政府信息最大程度公开的一项重要措施,此项工作的顺利实施有赖于此工作所涉及的审查主体、审查程序、审查内容、审查标准等各个方面的日臻完善,这些方面共同组成一个系统完整的体系,但是通过文献调研、实践部门深度访谈、焦点小组团体访谈、保密审查制度文本分析等方式得知,目前政府信息公开保密审查体系尚未成型,学界对其研究欠缺,所以对其进行体系化建构及保障策略的探索成为本书的研

① 中认网:《〈信息安全技术公共及商用服务信息系统个人信息保护指南〉已编制完成》,2015年7月17日,见http://www.cait.cn/fwz/xxaq/xwdt/201204/t20120417_104443.html。

② 李丹:《“切糕微博”被切,切伤公信力》,2015年7月17日,见http://news.xinhuanet.com/local/2012-12/06/c_113923161.htm。

③ 本书编写组:《信息公开保密审查工作手册》,金城出版社2009年版,第27页。

究核心。

(二) 学科背景

信息管理和信息资源管理理论最早产生于国外政府文件管理领域及企业领域^①。1985年,美国联邦政府管理与预算局发布的A—130号通告,即《联邦信息资源管理》首次从政府的角度将信息资源管理定义为“与政府信息相关的规划、预算、组织、指挥、培训和控制”,并将范围扩展到信息本身以及与信息相关的人员、设备、资金、技术等方面^②。1990年OMB(Office of Management and Budget)资助的一项研究成果发表了题为“联邦信息资产目录/定位系统:从负担转为获益”(Federal Information Inventory/Locator Systems:From Burden to Benefit,作者为McClure等人),该报告呼吁放弃FILS,改名为“政府信息/目录系统”(Government Information/Inventory System,GIIS),以便描述一种用来连接政府机构的信息资源目录工作和公众获取信息的新方法^③。政府信息资源的组织、定位、获取、政策等方面的研究一直是信息管理学科领域关注的重点,比如《美国政府信息政策:观点与视角》(United States Government Information Policies:Views and Perspectives)^④一书对信息政策发展视角、关键政策领域等进行了全面介绍。政府信息公开方面的研究随着世界各地信息自由相关法律法规的出台而逐渐成为业界关注的焦点。与此同时,国内外学者也逐步拓宽信息管理的研究领域,将政府信息公开相关研究置于信息法律或政策方向予以开展,比如,笔者以“政府信息公开”为关键词对CNKI(中国知网)期刊数据库进行篇名检索^⑤,共得到2738条结果,按学科进行划分,其中档案及博物馆共286条,图书情报与数字图书馆共201条,说明政府信息公开相关研究在信息管理领域已占有较大份额。同时,以“政府信息资源管理”作为研究方向的硕博教育以及相关的著作、论文、课题也日益增多。政府信息公开保密审查作为政府信息公开研究与保密研究的交叉点,势必成为信息管理领域的研究热点。

① 闫慧:《国外公共信息管理研究的最新进展》,《电子政务》2005年第8期。

② 相丽玲:《论我国政府信息资源管理中的法律规范》,《情报理论与实践》2004年第6期。

③ 赖茂生:《信息资源管理教程》,清华大学出版社2006年版,第102页。

④ Charles R. McClure, Peter Hemon, Harold C. Relyea., *United States Government Information Policies: Views and Perspectives*, New Jersey: Ables Publishing Corpration, 1989.

⑤ 检索日期:2015年8月8日。