



教育部人文社会科学重点研究基地重大项目成果丛书

Publication Series: MOE Supported Projects of Key Research Institutes of Humanities and Social Sciences in Universities

法 学 类 Law

· 港澳珠三角区域研究 ·

香港信息公开制度研究

The Access to Information
Regime in Hong Kong

刘 恒 / 主 编 黄泽萱 / 副主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



教育部人文社会科学重点研究基地重大项目成果丛书

Publication Series: MOE Supported Projects of Key Research Institutes of Humanities and Social Sciences in Universities

法学类 Law

· 港澳珠三角区域研究 ·

香港信息公开制度研究

The Access to Information
Regime in Hong Kong

刘 恒/主编 黄泽萱/ 副主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

香港信息公开制度研究 / 刘恒主编. -- 北京 : 社会科学文献出版社, 2017. 9

(港澳珠三角区域研究)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 9174 - 5

I. ①香… II. ①刘… III. ①地方政府 - 信息管理 - 研究 - 香港 IV. ①D676. 583. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 031387 号

· 港澳珠三角区域研究 · 香港信息公开制度研究

主 编 / 刘 恒

副 主 编 / 黄泽萱

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 任文武

责任编辑 / 高振华 张丽丽

出 版 / 社会科学文献出版社 · 区域与发展出版中心(010)59367143

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: [www. ssap. com. cn](http://www.ssap.com.cn)

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 23 字 数: 362 千字

版 次 / 2017 年 9 月第 1 版 2017 年 9 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 9174 - 5

定 价 / 78.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

▲ 版权所有 翻印必究

刘 恒 经济学博士，法学博士后，中山大学法学院教授，博士生导师，中山大学公法研究中心主任，港澳与内地合作发展协同创新中心首席专家；兼任广东省法学会行政法研究会会长，广东省法学会法律风险管理研究会会长等职；长期从事行政法学及立法研究。代表著作有《行政救济制度研究》、《外资并购行为与政府规制》、《政府信息公开制度》等十余部，主编“公法与政府管制”丛书；主持教育部重大项目“香港信息公开制度研究”等课题多个，合作主持完成了国内首部规范政府信息公开的地方规章《广州市政府信息公开规定》并获得首届中国法治政府奖。

黄泽萱 法学博士，中山大学法学院副研究员，中山大学公法研究中心研究员，美国加州大学伯克利分校访问学者，美国富布莱特项目奖学金获得者。主要研究政府信息公开、风险规制、行政法治等，主持国家社科青年项目“风险行政法视野下的行政决策研究”等，在《行政法学研究》、《暨南学报》（哲学社会科学版）、《江苏社会科学》等核心期刊发表论文多篇。

本书由教育部人文社会科学重点研究基地重大项目（10JJDGJW013）、
中山大学港澳珠三角研究中心资助出版

编辑委员会

主 任 陈广汉

副 主 任 刘祖云 袁持平

委 员 许锡挥 郑佩玉 饶美蛟 杨允中
陈丽君 黎熙元 毛艳华 袁持平

总 序

香港和澳门被西方列强割占和重新回归祖国的历史，从一个侧面反映了中华民族由衰落走向中兴的漫长历程。在英国和葡萄牙对香港和澳门近一个半世纪的管治中，东西文化和制度的相互交流和融合，形成了香港和澳门独特的政治和经济制度与文化和社会结构。虽然香港和澳门在中国近代史上有着相同的政治命运，并都实行自由港的经济制度，但是其发展路径、社会结构和法律制度却存在很大的差异。这种差异深深打上了英国和葡萄牙这两个宗主国的制度和文化的烙印。这种制度和文化的差异不仅决定了它们过去的发展路径，而且还会对未来的发展进程产生影响。新制度主义经济学家诺斯指出：“欧洲的扩张以及世界其他国家并入大西洋国家产生了两种基本的结果：从宗主国延伸来的制度和产权奠定了殖民地地区后来的发展模式；贸易格局和生产要素的流动也有助于形成大西洋国家本身的发展格局。西班牙、葡萄牙和法国殖民地的经济组织与英国殖民地的经济组织的明显差别来自于宗主国延伸来的产权和殖民地天然生产要素的结合。”^①虽然，香港和澳门是被英国和葡萄牙占领的中国领土，解决香港和澳门的问题完全是属于中国主权范围内的问题，根本不属于通常的所谓“殖民地”范畴，但是，英国和葡萄牙的确分别对香港和澳门实施了一个半世纪的管治或殖民统治，它们的法律、政治制度和文化都延伸到了香港和澳门，并与本土的文化和制度相结合，形成了各自的政治和法律制度与经济发展模式。这是我们在

^① [美] 道格拉斯·C. 诺斯：《经济史中的结构与变迁》，上海人民出版社、上海三联书店，1995，第164页。

研究香港和澳门的社会政治与经济制度的形成,以及它对香港和澳门过去和未来社会、政治和经济发展的影响时必须思考的问题。

香港和澳门被英国和葡萄牙强占后,分别在1841年6月和1844年9月被宣布为自由港。由于优越的港口的自然条件,香港作为中国重要对外贸易转口港的地位在19世纪末已经形成。在这一时期,经香港进口的货值占中国进口总值的比重曾一度高达55%左右,而出口值则达40%左右。^①中华人民共和国成立后,特殊的国际政治和经济背景使中国内地与国际市场处于隔离状态,加上西方国家的经济封锁,中国基本上只能同以计划经济为特征的社会主义阵营国家进行有限的以货易货的贸易。20世纪50年代初,香港作为中国内地转口港的地位日渐下降,不得不发展本地制造业,开始了工业化进程并成功实现了经济起飞,成为“亚洲四小龙”之一。1970年,香港制造业占本地生产总值的比重达到历史最高峰31%,制造业就业人数占到总就业人数的40%以上。这是香港经济的第一次转型。工业化改变了香港经济发展的轨迹,实现了经济起飞,香港从一个转口贸易为主的自由港变为以产品出口为主的自由港。

澳门的经济发展却没有这么顺利。虽然在20世纪五六十年代澳门的劳动密集型的制造业也得到了一定程度的发展,一些香港的家庭作坊式企业在澳门也开了不少工厂。但是澳门的企业规模很小,竞争力也比较弱。1961年葡萄牙海外部确定澳门为旅游区,特准设赌。同年,澳门政府颁布《承投赌博娱乐章程》,公开招商承投。从此,博彩业成为澳门经济的支柱,博彩旅游成为澳门的主导产业。澳门的自由港制度为什么没有像香港那样得到发挥,这是学术界一直在探讨的问题;澳门社会怎样才能减轻对博彩业的高度依赖和由此引起的负面效应,这也是社会各界的有识之士百思难解的问题。澳门缺乏像香港那样的深水良港只是自然条件的差别,它不足以解释澳门和香港经济发展路径的这种巨大差异,真正的原因只能从法律、管治和社会结构中寻找。

从20世纪70年代开始,香港的经济向多元化方向发展,贸易、金融这些现代服务业逐渐发展起来,自由港的制度优势进一步得以发挥,香港开始了第二次经济转型即从以制造业主导的经济体系转变为以服务

^① 甘长求:《香港对外贸易》,广东人民出版社,1990,第12~13页。

业为主导的经济体系。这次转型恰逢中国内地的改革开放，珠三角地区有幸成为改革开放的先行者。广东特别是珠江三角洲凭借改革开放先行一步的制度创新优势、毗邻港澳的地缘优势和社会文化相通的人文优势，承接了港澳地区制造业的转移。香港和澳门的劳动密集型制造业将生产过程转移到珠三角，开启了港澳与珠三角区域的经济合作过程，形成了在制造业领域、以优势互补为基础的“前店后厂”式跨境一体化生产与服务的综合经济体系。港澳与珠三角之间“前店后厂”合作模式的形成，导致三地之间商品、资本、人员和信息等生产要素的大量流动和日益紧密的经贸关系，成为粤港澳区域经济一体化发展的雏形和基础。这种以市场为基础、以比较优势为原则、以国际市场导向为特征的区域内资源的合理配置不仅推动了珠江三角洲地区高速的经济增长和工业化进程，使珠三角成为世界性制造业基地，而且使香港贸易、金融、物流商贸服务等现代服务业得到了迅速发展，香港从以制造业主导的经济体转变成为国际贸易、金融和航运中心。香港著名学者饶余庆教授根据 1995 年的数据资料，按照银行业、外汇市场、衍生工具市场、黄金市场和基金管理等指标，对香港金融业在国际上的地位进行了排名和比较分析，其结论是：“香港是亚洲太平洋区第二大国际金融中心，全世界第四大国际银行中心，和全世界第六或第七大国际金融中心。——香港不能和全球性的金融中心如纽约、伦敦和东京相比，但是香港至少和其他第二级的重要金融中心如法兰克福、巴黎、苏黎世、新加坡等齐名。”^① 香港经济的第二次快速转型是与内地的改革开放和经济的高速增长分不开的。港澳与珠江三角洲地区以其密切的经济联系、强盛的经济活力和持续的经济增长，被称为中国的“金三角经济区”。

从 20 世纪 80 年代开始，香港和澳门在内地的改革开放中扮演了不可替代的重要角色，成为引领中国内地经济走向世界和世界经济进入中国内地的桥梁，成为中国内地经济起飞时期引进外资的主要场所。香港的市场经济制度为改革开放初期的深圳、珠海等经济特区的制度创新提供了借鉴。同时，珠三角地区的经济快速发展也为香港和澳门的顺利回归以及经济繁荣和稳定创造了更好的条件。港澳与内地特别是珠三角地区的经济一体化

^① 饶余庆：《香港国际金融中心》，商务印书馆（香港），1997，第 79 页。

发展,推动了社会、文化的交流,人员的往来,法律方面的合作和协调,从而为经济、管理、法律和社会等领域的学术研究提出新的课题。

香港和澳门顺利回归祖国,“一国两制”的伟大构想从理论变为现实。香港回归10多年来,经济发展走过了一条不平坦的道路,克服了1997年东南亚金融风暴、2001年美国新经济泡沫破灭和2003年“非典”疫情导致的严重经济危机,维护和提升了香港的国际贸易、金融和航运中心的地位,保持了香港的经济繁荣和稳定。澳门回归后,实现了博彩业经营权的开放,大量引进了国际资本,使澳门的经济得以持续高速增长。2003年6月29日和10月17日,中央人民政府与香港和澳门特区政府分别签署的《内地与香港关于建立更紧密经贸关系安排》和《内地与澳门关于建立更紧密经贸关系安排》,使港澳与内地的经贸关系迈向一个新的阶段,为香港和澳门发展与内地的经贸关系创造了更好的条件,也进一步加快了港澳与珠三角区域经济的整合过程。

目前香港的经济已经恢复,澳门的经济增长势头强劲,但是经济发展的一些深层次矛盾并没有完全解决。珠三角地区的产业结构正在进行新的调整,新时期的粤港澳经济合作模式还没有形成。同时,香港回归后政治体制和管治问题、行政和立法的关系、特区行政长官和立法会的产生方式等问题,日益成为香港社会争论的重要议题,中央给予高度关注。在“一国两制”的架构下,按照“基本法”办事,正确处理好“一国”与“两制”的关系,落实“港(澳)人治港(澳),高度自治”的方针,建设经济繁荣、政治民主、民生改善、社会和谐的和香港和澳门的实践,为社会科学提出了很多全新的研究课题,急需我们从理论和实践上给予回答。

本丛书是教育部人文社会科学重点研究基地、中山大学港澳珠三角研究中心近年来重大课题研究成果的汇集,它凝聚了本研究领域一批知名学者对港澳珠三角区域经济、政治、社会和法律等方面的长期研究的智慧和思考。希望丛书的出版能对本领域的学术积累和该区域的社会经济发展作出自己的贡献。

陈广汉

编者序

信息公开是第二次世界大战以后行政法治发展的重要方面，已成为当代公共行政的重要原则。2002年，《广州市政府信息公开规定》首开中国内地信息公开立法之先河，此后，全国范围内的信息公开立法活动以及相关研究活动在社会各界的推动下逐步展开。2007年，《政府信息公开条例》颁布，推动中国内地信息公开工作迈上新的台阶。十余年来，学界对内地信息公开制度的理论研究不断深入、研究领域逐步扩大、研究方法日趋多样、研究成果日益丰富，“让权力在阳光下运行”的理念已经深入人心。

然而，与探究内地信息公开制度汗牛充栋的论著相比，目前内地学者对香港信息公开制度的关注少之又少，能检索到的核心期刊论文仅有寥寥数篇，书著则暂时未见出版。^①在落实推进粤港澳大湾区城市群发展战略，推动粤港澳深化合作以及对接“一带一路”建设的大背景下，香港特别行政区肩负着建设成为两地深度合作示范区、21世纪海上丝绸之路重要枢纽的独特使命，对香港信息公开制度进行研究的重要性也由此体现。香港信息公开制度在整个亚太信息公开制度体系中有着十分

① 除本书收录的论文外，还有汪永成：《香港特区的行政公开：理念、制度及启示》，《学习论坛》2001年第4期；张世林：《从香港〈公开资料守则〉看政务信息公开与已公开现行文件利用工作》，《中国档案》2004年第9期；闫肃：《香港特区政府的信息公开管理》，《中国行政管理》2011年第6期；高志玲：《内地与香港政府审计信息公开比较研究》，《财会通讯》2012年第13期；宋明、冯含睿：《香港档案开放救济制度评介——兼论我国内地档案开放救济制度的完善》，《中国社会科学院研究生院学报》2013年第3期；李广宇：《香港特区的政府资讯公开——以免费电视牌照事件为文本的分析》，《行政法学研究》2014年第4期等。

2 香港信息公开制度研究

重要的地位,这不仅体现在其高效而透明的制度理念上,还体现在其丰富而多彩的制度实践上。我国内地的信息公开建设,也离不开对香港的参考与借鉴。正是基于此,我们觉得有必要将现有研究成果汇总,再集中科研资源予以深入,专门研讨香港信息公开制度。

资讯自由、新闻自由和市民的知情权是香港社会的核心价值,近年来,香港特区政府和公共机构的透明度不断提高,香港市民向政府索取资料有一套行之有效的工具与制度。根据2015年世界正义工程法治指数的发布结果,香港特别行政区在“政府公开指数”项目中获得0.63分,在全球接受评估的102个国家或地区中排名第24,在东亚太平洋地区15个国家或地区中排名第5。^①“开放、自由”成为香港的形象名片之一。然而,香港至今却仍未制定信息公开的相关法律,仅以1995年通过的《公开资料守则》作为规范。《公开资料守则》仅仅是一项行政安排,并非一部法例,不具备法律效力。并且,相比加拿大讨论了十七年才制定生效的资讯自由法,香港的《公开资料守则》从议案提出后仅花了十五个月就付诸实施,显得十分仓促。^②更为重要的是,《公开资料守则》并未真正强化政府问责以及促进公众参与公共决策,而这些,恰恰都被视为构成一个“开放政府”的必然要素。^③

全球的信息公开法制经过了一个漫长而复杂的发展历程,信息公开从萌芽到开枝散叶并非一蹴而就,更不是一帆风顺的,香港的信息公开制度亦是如此。因此,研究香港的信息公开制度,必须具备全球化的视野,关注香港信息公开制度诞生于一个怎样的全球背景之下、香港的信息公开制度有哪些优势与不足、全球信息公开法制的迅速发展又给香港的制度变迁带来了怎样的契机和挑战等问题。为此,本书将从香港特区的总体层面与重点领域层面介绍、评析和探讨香港信息公开制度在全球

① WJP Open Government Index™ 2015, Hong Kong SAR, China, <http://data.worldjusticeproject.org/opengov/#/groups/HKG>.

② Ma, M. W. I., A Review of the Access to Information Policy in Hong Kong, 香港大学学位论文, 1998, 第4页。

③ “开放政府”有多种定义方式,世界正义工程政府公开指数认为“开放政府”应当分享信息,赋予公众问责政府权利,促进公众参与到公共政策的制定中来。WJP Open Government Index™ 2015, p9, http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/ogi_2015.pdf.

视野下的进展情况,通过梳理香港信息公开制度的发展沿革与现状,在对制度不足的反思和对全球背景的关切下展示香港信息公开制度的发展。

《香港信息公开的制度土壤——香港政治体制概述》与《香港信息公开权利理论基础——知情权与信息公开制度》是本书的开篇之作,介绍了香港信息公开所扎根与生长的制度土壤以及权利理论基础。首先依次探讨了《香港特别行政区基本法》框架下确立的香港政治体制的基本面貌(行政主导制)、香港特区政府的职能定位(“小政府、大社会”)与治理模式(“半行政、半自治”),以及香港信息公开的核心制度(《公开资料守则》、申诉专员调查制度);对香港信息公开所面临的挑战进行研究,指出《公开资料守则》、申诉专员调查制度等香港信息公开核心制度本身存在的问题,以及信息公开的制度土壤亦即香港政治发展所存在的隐患;展望了香港信息公开未来的发展趋势。其次,对香港信息公开权利理论基础“知情权”进行探讨。知情权是权利主体对信息的获得、复制、传播、处理加工及司法请求等的过程。宪政理论、人权理论对知情权已经有许多深刻的论述,该文转换思路,从信息社会视角进行推导,发现所得出来的结论,与宪政理论、人权理论所推导出来的结论是殊途同归的。知情权的义务主体肩负了通过信息公开,保障权利主体相关权利的义务,而促使义务主体履行信息公开义务通用及有效的方式是信息公开的法治化。

《回避法定知情权的开放政府——香港特区政府信息公开制度评析》以香港居民的知情权不受立法保障与香港特区政府“开放、透明”的形象存在反差为问题视角,试图通过分析《公开资料守则》的法律性质、实施情况,以及维持香港特区政府透明度的其他辅助机制,探究这种矛盾现象。首先,该文梳理了涉及政府信息公开的各种法律规范,认为尽管《公民权利和政治权利国际公约》与《香港人权法案条例》隐含有公民的“获取信息权”,但未能转化为实在法承认的获取政府信息的权利;分散的单行法律,则在不同程度上规定了获取特定范围或者性质的政府信息的权利;至于不属于法律渊源的《公开资料守则》,则授予公民一般的获取各种政府信息的资格。其次,论述了公民获取政府信息受阻时的救济途径。公民无法强制行政机关披露信息,基于《公

开资料守则》所享有的获取政府信息的资格不是一种严格的法律权利。另外,尽管申诉专员在客观上能够对信息公开的行政决定进行全面深入的审查,对扩大公开范围持能动和进取的态度,但救济同样缺乏法律效力。再次,文章检视了《公开资料守则》的实施效果,参考从各国知情权立法中总结出来的原则,对香港特区政府信息公开制度提出批评。接着辨析香港特区政府透明度得到好评的原因,描述辅助公众获取重要政府信息的机制,尤其是新闻自由和立法会的质询制度,也指出这些机制的局限性。最后,总结了香港经验对内地的启示意义,提出在明确订立公民获取信息不受资格限制、不需说明申请原因的原则,给予知情权以明确、完整的保障等方面内地可以学习香港,并且,在知情权的救济方面,内地可以从香港申诉专员的审查思路和法律解释方法中吸取养分,而最值得内地重视的,是香港信息公开辅助机制的设计。

《论制定香港信息公开法》围绕《公开资料守则》研究香港公开透明框架的基础制度,论述了香港信息公开法的出台具有必要性和正当性。颁布于1995年的《公开资料守则》作为政府内部指引,因没有法律效力、涵盖范围狭隘、没有提供救济等问题广受诟病,制定信息公开法和档案法的呼声在香港日益高涨。从经验借鉴的视角看,香港制定《公开资料守则》时的参照国——具有浓厚保密行政传统的英国已经顺应国内的立法呼声制定了信息公开的法律;从实践必要性的角度看,香港过去几年的实践经验表明,在缺少一部信息公开法的情况下,香港民众通过民主手段获取资料的成本更高,耗时更久;从理论正当性的角度看,香港居民享有正当的知情权,而政府具有通过立法保障该权利的责任。

《档案管理和开放视角下的香港信息公开制度探讨》追问和探讨目前香港以行政规则为主导展开的公共机构的档案管理、档案开放情况。截至目前,香港地区没有一部法律层面的档案法,档案管理和公开的基本依据来自行政安排,即《政府资料档案(取阅)则例》、《公开资料守则》以及《档案管理的强制性规定》等行政规则。香港特区政府档案处的权力有限,难以有效监控公共机构的档案工作,并且缺乏对于档案违规的有效制裁机制;此外,还存在档案资源分散,档案移交和管理不规范等问题。该文提出,尽管不少国家和地区制定了档案法,但当前

在香港地区制定档案法的必要性值得商榷，因为民众对档案利用的直接需求并不旺盛，投入过大的成本并不经济，且从法的实现来看，可能遭遇困境。

《论香港的利益申报与公开制度》从主体的角度梳理了香港现行利益申报制度，重点论述了行政机关公职人员的利益申报制度。香港利益申报制度有如下特点：制度安排复杂细致但抽象性差，指导思想注意公共利益和个人隐私的平衡，看重动态利益冲突的防范，对接受利益规范详细且采取事前审查模式，利益申报制度中行政长官角色特殊，对申报后的处理采取多层次的上级负责制等。而香港利益申报制度对内地的启示在于：制度启动需要选择合适的政治时机和方式，可以考虑通过制定“利益（财产）申报与公开法”建构制度，建立公开申报与保密申报并行的制度，建立静态申报与动态申报相结合的申报体系，以及明确处理主体的独立地位、建构完整责任体系。

《香港公职人员申报投资制度研究》对香港申报投资制度的发展、功能定位与制度内容进行了研究。实务中，香港公务员事务局会根据实施过程当中碰到的难题，不定期地对现有的申报投资制度进行检讨与修订，使得这一制度能够更好地发挥作用。香港申报投资制度在制定与实施过程当中呈现出以下的特点：合理的制度理念，正确的制度认知，具体的制度指引，以及适时的制度检讨。而我们对于申报投资制度需要有一种正确的认知，既不能够低估这一制度的价值，也不应高估其价值，并且需要注意到：相关制度需要在三个方面取得相对的平衡，包括在隐私与公益之间取得平衡，在抽象与具体间取得平衡，在动态与静态间取得平衡。这对内地借鉴香港的申报投资制度具有启示作用。

《城乡规划的决策困境与公众参与——香港城市规划公众咨询制度的介绍与借鉴》首先提出了在城乡规划中，相比专家日益凸显的地位，公众的角色显得模糊甚至缺失的问题，在此基础上探讨了香港如何建构一个包容公众、专家、政府各方意见的城乡规划决策机制。香港通过管理体制的分权实现权利保障、城市规划委员会提高公众决策地位、过程信息公开实现各方规划信息对等、组织的依托优化公众参与效果等机制设计，促使城乡规划的专业性特征得以包容公众的意见和利益。这对内地的经验是，应当逐步推进公众参与的深度和广度，实现城市规划过程