



美国联邦 信息公开制度研究



Freedom of Information Act: Regime, History and Practice



后向东 著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

014038812

D971.228

01



美国联邦 信息公开制度研究



Freedom of Information Act: Regime, History and Practice



后向东 著

D971.228
01

中国法制出版社



北航

C1726203

图书在版编目 (CIP) 数据

美国联邦信息公开制度研究 / 后向东著. —北京: 中国法制出版社, 2014. 4

ISBN 978 - 7 - 5093 - 5219 - 9

I. ①美… II. ①后… III. ①国家行政机关 - 信息管理 - 法律 - 研究 - 美国 IV. ①D971. 221

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 033579 号

责任编辑: 谢雯

封面设计: 周黎明

美国联邦信息公开制度研究

MEIGUO LIANBANG XINXI GONGKAI ZHIDU YANJIU

著者/后向东

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/640 × 960 毫米 16

版次/2014 年 4 月第 1 版

印张/27.5 字数/294 千

2014 年 4 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 5219 - 9

定价: 68.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66033393

值班电话: 66026508

传真: 66031119

编辑部电话: 66010493

邮购部电话: 66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010 - 66032926)

序

中国政法大学终身教授 应松年
中国行政法学研究会名誉会长

在《政府信息公开条例》施行六周年之际，后向东博士完成了《美国联邦信息公开制度研究》一书，这是我国第一部全面、深入、系统地研究美国联邦信息公开制度的专著。本书的出版，无疑将有助于推进我国信息公开制度的发展，为此读后深为欣喜。

我国信息公开事业已经走过了一段很不平凡的历程。从上世纪80年代开始，在党中央的领导和部署下，我国党务公开、政务公开、村务公开、厂务公开开始全面推进，并探索走出了一条规范化、制度化的路子。2008年5月1日，国务院颁布的《政府信息公开条例》正式实施，开启了我国政府信息公开工作法制化的新纪元。经过多年努力，我们取得了一些经验，同时也遇到了一些问题。

信息公开实践中暴露出的问题有诸多表现。从政府的角度看，其能够承受的公开责任与公众的期望之间，总是存在诸多差距，以至为信息公开所作的种种努力难以得到应有的肯定与理解。从民众的角度看，尽管政府主动公开着大量信息，但不能消解政府拒绝一份信息公开申请时所引发的失望和不满。从纠纷裁判者的角度看，深感困惑的是裁判依据不够明确。面临着问题和困惑，我们需要回溯到信息公开制度已有经验的主要源头，审视已经走过的信息公开历程。

2 美国联邦信息公开制度研究

人们常说,美国联邦信息公开制度是现代信息公开制度的源头,其发展历史长,变革幅度大,过程曲折,历来引人瞩目。与此同时,美国联邦信息公开实践也是到目前为止内容最丰富、最透明、最成熟的信息公开样本。在我们研究出台《政府信息公开条例》的过程中,曾关注过美国的经验。现在,在我们走过六年的信息公开实践之后,带着经验、问题与困惑,仍需要对美国联邦信息公开制度和实践进行更加全面、深入、系统的考察。本书关于美国信息公开历史经验的挖掘和总结以及对现实状况的考察和反思,其现实意义和价值就在于此。

作为研究美国联邦信息公开制度的专著,本书的一个突出特点是搜集和使用资料的权威性。纵观全书,作者没有使用更为易得的二手资料,全书所采用的资料全部都是第一手的历史素材,如国会立法档案、国会议员发言记录、立法投票记录、关涉总统和相关官员与信息公开制度有关的官方文件、相关当事人本人的回忆材料等等。资料的权威性,保证了研究成果的准确性。特别是运用一些原始素材澄清了一些一度广为流传的看法和说法,例如,对于约翰逊总统选择在1966年7月4日即国庆日签署《信息自由法》这一事实,人们曾经善意而浪漫地解读为这体现了美国人对于信息自由的崇尚。而后来披露出来的、时任约翰逊总统新闻秘书的回忆材料则表明,7月4日是总统签署这一法案的最后期限,如果不签署,将自动启动总统的立法否决权。事实上约翰逊总统是很不愿意签署这一法案的。这一资料所揭示的历史事实,才能够合理解释约翰逊作为政府首脑对待信息公开的正常立场,也符合当时其他历史资料所展示的总统对待该法案的态度。再如,对于人们为美国信息公开制度和实践贴上的“以公开为原则,不公开为例外”的标签,本书以事实还原了真实状况。从制度设计看,被误以为是涵盖了全部不公开

事项的九项豁免，仅仅是十种不予公开事由中的一种；从具体数据看，全部公开的比例仅为 35.15%，完全不公开的比例也高达 34.79%，其余为部分公开部分不公开，这一数据当然很难说明是“以公开为原则”；从历史进程看，“以公开为原则”的提法，迟至克林顿政府时期才在总统的备忘录中被作为一种理念和追求目标提出。诸如此类的例子还有很多，本书用大量权威资料为我们展现了更为客观的、更贴近信息公开内在规律的美国联邦信息公开制度和实践。就此而言，本书所呈现的这些资料本身，证伪鉴真，纠偏还原，具有十分重要的学术价值，也令我兴趣盎然。

本书的另一个突出特征是问题导向的研究思路。虽然全书并未直接提出任何问题，也没有做过多的比较研究，但是，问题导向的思路却内在地贯穿始终。可以说，无论是制度解读、历史溯源还是实证考察，都在追究、探寻着一些深层次的问题，即信息公开制度应当是什么样的，信息公开制度到底能够担当多大的责任，信息公开实践中的问题中哪些能够通过制度解决，哪些不能？正是因为这种问题导向的研究思路，使得本书超越了一般性的制度介绍，而是以美国联邦信息公开制度为样本对信息公开制度的内在规律做了一次深入的探寻。例如，通过对美国联邦信息公开制度的梳理，总结出了信息公开中主动公开制度的特征和边界，提出主动公开的范围并不是越大越好，宽泛的公开范围划定，实际上是不可行的；再如，通过对于美国联邦信息公开期限规定的发展历程的考察，总结出信息公开领域期限规定所能够发挥作用的局限性，进而指出，在信息公开领域，处理期限问题不能用其他法律领域惯常的模式简单地划定一个统一界限；等等。可以说，本书既是对美国联邦信息公开制度的研究，在很多方面也是就中国信息公开现实问题寻找答案的研究，在一定程度上还是对于信息公开法律制度的应然版本加以探寻

4 美国联邦信息公开制度研究

的研究。

后向东博士曾长期从事政府法制的实践和理论探索，目前在国务院办公厅从事信息公开的实务和研究工作。他对美国联邦信息公开制度的论说，体现了年轻的政府信息公开工作者勇于求索、勤于思考的可贵的学术品格。他在本书中所展现的严谨学风，以及立足中国、放眼世界的学术关怀，令人赞赏。喜读之际，我愿为年轻一代学人的成长鼓与呼，应作者嘱，欣然命笔，乐为之序。并借此向广大读者推荐这一可喜的研究成果！

2014 年新春于北京世纪城

目 录

序	1
第一章 导 论	1
第二章 制度解读	17
第一节 《信息自由法》概述	17
一、起源及发展历程	17
二、《信息自由法》在美国法律体系中的定位	19
三、美国信息公开法律体系	21
第二节 信息公开的主体和客体	25
一、美国联邦信息公开义务主体	25
二、美国联邦信息公开申请人	28
三、美国联邦信息公开的客体	31
第三节 在联邦登记簿上公开	36
一、在联邦登记簿上公告的内容	37
二、简化公开机制	41
三、保障机制	42
四、豁免条款的适用	45
五、特征与评述	46
第四节 “阅读室”公开的信息	47
一、“阅读室”信息的种类	47
二、“阅读室”信息的特别规定	49
三、公开方式	50
四、保障机制	52

2 美国联邦信息公开制度研究

五、删减公开与豁免	53
第五节 信息公开申请的办理	54
一、提交申请的条件	54
二、信息公开申请的期限	56
三、信息公开申请办理程序	64
四、信息公开申请的答复	70
五、信息公开申请处理进程的告知义务	75
第六节 依申请公开收费制度	76
一、收费依据	77
二、收费项目和标准	78
三、不同类型申请适用不同的收费项目	80
四、费用减免	82
五、费用的收取	84
第七节 信息公开的豁免与排除	85
一、什么是豁免条款	86
二、豁免条款的具体内容	89
三、豁免条款的效力	105
四、排除条款	106
第八节 信息公开诉讼	108
一、信息公开诉讼类别	108
二、管辖规定	111
三、信息公开诉讼的程序	112
四、信息公开诉讼的审理	113
五、诉讼的后果	114
六、其他规定	115
第九节 信息公开年度报告制度	116
一、概 述	116
二、年度报告的主体、对象和时限	117

三、年度报告的内容	117
第十节 信息公开工作体制	119
一、信息公开工作领导（指导）部门	119
二、各机关的信息公开机构和人员	123
第十一节 《信息自由法》（2009）文本全译	125
第三章 历史溯源	146
第一节 概 述	146
一、美国联邦信息公开制度的起源	146
二、美国联邦信息公开制度的发展历程	150
第二节 1946 年《行政程序法》第 3 节	152
一、概 述	152
二、立法过程	154
三、1946 年《行政程序法》第 3 节法律文本	157
四、法律文本解读	158
五、对 1946 年《行政程序法》第 3 节的简要评述	169
第三节 1966 年《信息自由法》	172
一、概 述	172
二、莫斯与 1966 年《信息自由法》	174
三、立法过程	178
四、1966 年《信息自由法》法律文本	180
五、法律文本解读	187
六、约翰逊总统关于 1966 年《信息自由法》的声明	191
七、对 1966 年《信息自由法》的简要评述	197
第四节 1974 年《信息自由法》修订案	207
一、概 述	207
二、修法背景及经过	209
三、1974 年修订案法律文本	215

4 美国联邦信息公开制度研究

四、法律文本解读	223
五、福特总统对 1974 年修订案的否决	235
六、对 1974 年修订案的简要评述	238
第五节 1986 年《信息自由法》修订案	242
一、概 述	242
二、立法背景及立法过程	244
三、1986 年修订案法律文本	246
四、法律文本解读	257
五、里根总统的声明	261
六、对 1986 年修订案的简要评述	264
第六节 1996 年《信息自由法》修订案	268
一、概 述	268
二、修法背景及经过	270
三、1996 年修订案法律文本	275
四、法律文本解读	292
五、对 1996 年修订案的简要评述	303
第七节 2007 年《信息自由法》修订案	306
一、概 述	306
二、修法背景及经过	307
三、2007 年修订案法律文本	310
四、法律文本解读	329
五、总统对于 2007 年修订案的态度	339
六、对 2007 年修订案的简要评述	340
第八节 其他五次修订情况	345
一、1976 年修订	346
二、1978 年修订	346
三、1984 年修订	347
四、2002 年修订	347

五、2009 年修订	348
第四章 实证考察	349
第一节 奥巴马政府信息公开政策	349
一、奥巴马总统的信息公开备忘录	350
二、总检察长的专题备忘录	352
三、其他有关信息公开的重要政策	357
四、对奥巴马政府信息公开政策的初步评析	362
第二节 行业主管部门的工作	363
一、概 述	363
二、司法部信息政策办公室	364
三、国家档案记录局政府信息服务办公室	372
第三节 信息公开数据分析	376
一、整体数据概要	377
二、国土安全部年度报告简要分析	387
三、司法部年度报告简要分析	389
四、美国联邦信息公开状况的突出特点	390
结 语	393
附录 1 1966 年信息自由法案	397
附录 2 约翰逊总统的声明	401
附录 3 《信息自由法》文本 (2009)	403
后 记	427

第一章 导论

今日之世界，已是一个高度透明的世界。不仅地球上任何一个角落发生的事情可以做到并且经常做到实时向全世界情景直播，甚至在地球外的太空轨道，只要人们认为有需要，也可以把实时情景向全世界播报。这一革命性的透明化浪潮，得益于现代信息科技的发展，也得益于全球经济一体化的驱动。反过来，透明化的红利，又进一步推动了信息科技的进步，促进了全球经济的发展升级。在这一良性互动机制作用下，人类社会进步进入不断加速发展的历史通道。可以说，透明化是近现代以来世界获得进步的一个重要原因，以透明化推动社会进步则是人们获得的一条重要经验。

但是，在透明化大浪潮席卷而过之处，却还矗立着一个坚固的桥头堡，那就是政府的信息公开。

政府天然地存在保密的需要和必要，世界上不存在完全公开透明的政府。为了履行维护国家安全、保持社会稳定等职责，政府必须对一些事项进行必要的保密。但是，这一正当目的的边界极为模糊，很难精确界定哪些信息的保密是出于客观的正当目的，哪些不是。因此，在正当目的的名义下，政府的保密行为也会夹杂着其他非正当的目的，如为了掩饰决策失误、工作纰漏等而尽量避免公开

2 美国联邦信息公开制度研究

信息,甚至为了掩盖一些严重违法行为而封锁信息。这使得政府领域的公开透明进程面临非常强大的阻力,难以像其他领域的透明化趋势那样得到快速、普遍发展。

当然,政府保密的冲动,并不意味着政府对信息公开的绝对排斥。恰恰相反,政府也存在着信息公开的需求。事实上,信息公开活动一直伴随着政府存在的始终。凡是存在政府的地方,都存在着政府的信息公开行为。如果不发布一些信息,政府就不能履行职责,无法开展工作。例如,政府制定的法令,需要昭告天下方能达到令行禁止之目的。《左传·昭公六年》记载了公元前536年“三月,郑人铸刑书”的事件,郑国将法律铸在金属鼎上向全社会公布。而在公元前1700多年前,古巴比伦国王汉谟拉比也把他们的法律刻在岩石柱上,放置在神殿中对外公开。再如,政府基于各种考虑,认为自身的一些行为需要让全社会知道,以便传达出特定的价值观、或者表明政府的特定态度,如一些政权会公布皇帝在春季亲自下地耕种的信息,以宣示农桑为本的基本国策,或者公布皇帝表彰事迹突出的大孝子的决定,以强化儒家思想的正统地位,等等。还如,在一些特定的情形下,政府基于广大民众的强烈要求,公布一些其自身并不愿意公布的信息,如历史上一些所谓的“民变”的群体性事件处理过程中,经常会出现政府在民众的强烈要求下公开贪腐官员查办相关信息的情形,一些群体性事件也确实通过信息公开的手段得到平息。

由此可见,政府在信息公开方面,存在典型的两面性。一方面它天然地具有保密的冲动,另外一方面它又内在地有着公开的需求。这种两面性的必然结果,就是在信息公开法律制度出现之前,政府的信息公开是有所选择的公开,往往是有利的就公开,不利的就不公开。公开的方式、途径、期限等也没有一定之规,随意性较强。随着人类历史进程的发展,特别是人民主权理念的演进以及随之而来的民主浪

潮，政府日益转型为由民众选举产生、对民众负责的政治实体。政府的信息公开，更多地具有了责任的色彩。为了确保政府履行其公开透明的责任，法制化成为信息公开的自然选择。政府信息公开法制化的主要内涵，就是对公开的范围和公开的程序进行规范，要求特定的信息必须公开，且应当公开的信息要在规定的期限内、以合乎规定的方式公开，政府应公开而不公开的，要承担法律责任。

信息公开法制化的真正开端，是美国联邦信息公开制度的确立。经过半个多世纪的发展，特别是在上世纪八十年代信息化浪潮的推动促进下，信息公开法律制度的发展呈明显加速态势。时至今日，世界各国对信息公开制度的重视和运用，不因社会制度、意识形态、发展阶段的不同而有所区别。不仅发达国家注重信息公开，发展中国家和一些欠发达国家也在逐步实施信息公开制度。截至 2013 年 3 月，全世界制定并施行信息公开法律制度的国家达到了 93 个^①，基

① 这 93 个国家是（资料来源 <http://freedominfo.org/>）：

Albania	Brazil	El Salvador	Iceland	Liberia	Nicaragua	Saint Vincent and the Grenadines	Turkey
Angola	Bulgaria	Estonia	India	Liechtenstein	Niger	Serbia	Uganda
Antigua	Canada	Ethiopia	Indonesia	Lithuania	Nigeria	Slovakia	Ukraine
Argentina	Chile	Finland	Ireland	Macedonia	Norway	Slovenia	United Kingdom
Armenia	China	France	Israel	Malta	Pakistan	South Africa	United States of America
Australia	Colombia	Georgia	Italy	Mexico	Panama	South Korea	Uruguay
Austria	Cook Islands	Germany	Jamaica	Moldova	Peru	Sweden	Uzbekistan
Azerbaijan	Croatia	Greece	Japan	Mongolia	Poland	Switzerland	Yemen
Bangladesh	Czech Republic	Guatemala	Jordan	Montenegro	Portugal	Tajikistan	Zimbabwe
Belgium	Denmark	Guinea - Conakry	Kosovo	Nepal	Romania	Thailand	
Belize	Dominican Republic	Honduras	Kyrgyzstan	Netherlands	Rwanda	Trinidad	
Bosnia and Herzegovina	Ecuador	Hungary	Latvia	New Zealand	Russia	Tunisia	

本涵盖了世界主要国家。信息公开制度在全球已呈普遍蔓延之势,这是透明化对社会促进效用日益为世界各国所认识和认同的结果,是世界一体化发展趋势在法律制度方面的一个突出成效,也是信息公开制度自身价值的极大彰显。

二

信息公开制度的发展,已然呈现出万流奔腾的局面,各种法系、各种社会背景的国家都建立起符合各自国家具体国情的信息公开制度。但是,无论从历史发展脉络看,还是从制度内容本身看,我们总能够从绝大多数信息公开制度中看到一个共同思想和制度渊源,那就是美国联邦信息公开制度。

本书是美国联邦信息公开法律制度专题研究,为此,有必要首先回答为什么要研究这项制度的问题。

1. 美国联邦信息公开制度在世界信息公开制度体系中的地位十分重要。

第一,美国联邦信息公开制度的重要性,体现在它的开创性。

关于信息公开法律制度的开端,被广泛提及的是1766年瑞典的《新闻自由法》^①。但本书认为,该法所确立的新闻自由制度,与近现代信息公开制度的内涵和外延存在一些内在的根本性区别,且这部法律出台后,信息公开制度并没有因此而得到发展,更没有大规模地在全世界普及。因此,从现代信息公开制度的视角衡量,瑞典的《新闻自由法》仅仅可勉强作为信息公开制度众多历史萌芽素材之一。把它作为信息公开制度的开端,并不十分确切。真正开创了

^① 张明杰:《开放的政府》,中国政法大学出版社2003年版,第21页。其他多数信息公开专著和论述都持类似观点。

世界信息公开制度体系的，是美国 1966 年通过的关于确认和保护公众对政府知情权的一个法案，人们约定俗成地称之为《信息自由法》。

从更严格的角度看，美国信息公开制度的历史源头还需要往前推移，可以从 1966 年《信息自由法》追溯到 1946 年的《行政程序法》。1966 年通过的《信息自由法》是对《行政程序法》第 3 节的修订案。1946 年原有的内容，在 1966 年修订时绝大多数都得以保留。尽管如此，美国联邦信息公开制度从 1946 年至 1966 年的发展过程中，经历了一些根本性的变化，且它的全球影响力，确实是在 1966 年修订案通过后才开始展现的，因而在提及美国联邦信息公开制度乃至世界信息公开制度的源头时，一般都以 1966 年作为历史起点。

第二，美国联邦信息公开制度的重要性，体现在它深厚的历史底蕴。

美国联邦信息公开制度并不仅仅是一部简单的法律条文。它经历过多次重要的修订，有着深厚的历史底蕴。从 1966 年信息公开制度的基本框架真正确立后起算，它经历过的重大修订有 4 次。1974 年的修订，强化了政府的公开义务；1986 年的修订，增加了收费规定、放宽了豁免公开的范围、增加了排除条款等；1996 年的修订，在电子化浪潮日趋高涨的时代背景下，对信息公开制度做了相应的调整，以使其充分适应电子技术对信息公开工作带来的新挑战和提出的新要求；2007 年的修订，进一步规范了信息公开工作本身，对信息公开工作体制机制做了更加详尽的规定。除了这 4 次重大修订外，美国联邦信息公开制度还经历了 5 次小的修订，如 2002 年的修订对国外政府机关对美国情报机关的信息获取资格做了限定，2009 年的修订进一步明确了其他法律排除信息公开义务的条件；等等。