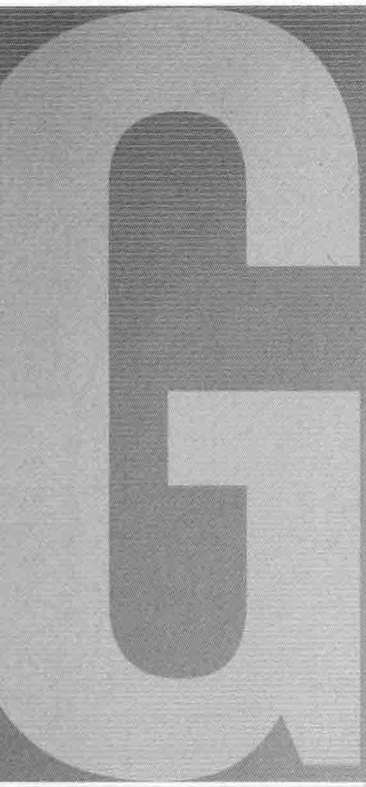


THE RESEARCH ON
THE CONFIDENTIALITY REVIEW SYSTEM
OF GOVERNMENT INFORMATION DISCLOSURE

政府信息公开 保密审查制度研究

黄伟群◎著

 人 民 出 版 社



THE RESEARCH ON
THE CONFIDENTIALITY REVIEW SYSTEM
OF GOVERNMENT INFORMATION DISCLOSURE

政府信息公开 保密审查制度研究

黄伟群◎著

 人 民 出 版 社

责任编辑:洪 琼

版式设计:顾杰珍

图书在版编目(CIP)数据

政府信息公开保密审查制度研究/黄伟群 著. —北京:人民出版社,2014.7

ISBN 978-7-01-013888-6

I. ①政… II. ①黄… 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(2014)第 194247 号



政府信息公开保密审查制度研究

ZHENGFU XINXI GONGKAI BAOMI SHENCHA ZHIDU YANJIU

黄伟群 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京市文林印务有限公司印刷 新华书店经销

2014 年 7 月第 1 版 2014 年 7 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:18.25

字数:300 千字

ISBN 978-7-01-013888-6 定价:62.00 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

政府信息公开中的可分割性原则

(代自序)*

政府信息公开,并不是说,所有的政府信息都可以公开。有的信息涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私等。一旦公开这些信息,可能危及国家安全、公共安全、经济安全和社会稳定。如何区分处理这类政府信息,在一般情况下,需要运用可分割性原则。

—

在政府信息公开中,可分割性原则是指政府信息含有部分不应当公开的内容,行政机关依照法律法规,运用删除或遮盖等技术手段,对政府信息进行区分处理,维护保密的信息内容,公开可以公开的信息内容。针对豁免公开条款而设立的这项特殊规定,又称为可区分性原则或可分割性原则。根据这项原则,经过合理分离、删除保密的政府信息之后,应当将非保密的政府信息公开或提供给申请获取的任何人。可分割性原则体现政府信息公开以“公开为原则,不公开为例外”的立法精神。在保护国家秘密、商业秘密和个人隐私的前提下,最大限度地保障公民的知情权和信息获取权,同时规范行政机关履行信息公开的义务和职责,限制其自由裁量权。可分割性原则强调,保护信息知情的价值高于信息保密的价值。其实质是政治公开和公民监督。列宁认为:“只有当群众知道一切,能够判断一切,并自觉地从事一切的时候,国家才有力量。”美国《信息自由法》实施前夕,时任司法部长的兰西·克拉克写道:如果政府真正做到民有、民治、民享,人民就必须

* 本文曾发表于《中共中央党校学报》2013年第5期,收入本书时有删节。

详细地知道它的活动。

二

在西方国家,伴随着资本主义社会的兴盛,政府信息公开实行可分割性原则具有深厚的历史渊源。可分割性原则发端于1766年瑞典制定的《出版自由法》,该法隐含着区分处理例外信息的问题。其中的第2章“关于官方文件的公开性”第8条规定:“部分内容需要保密的文件,如果可以做到不泄露保密部分所涉及的问题,仍可在该文件保存处获得。”现代政府信息公开制度,正式确立于1966年。是年,美国制定《信息自由法》。次年,其主要条款被编入《美国法典》。其中的第5篇第552节(b)(9)规定:“记录中任何可以合理分开的部分应当向申请人提供,但是应当先删除本分节规定免于公开的部分。删去信息的总量应当显示在记录公开部分上,除非对依据第二分节作出删除的说明将有害于第二分节所保护的利益。假如技术可行的话,对删除内容的说明应当显示在删除内容的地方。”美国《信息自由法》(1974年修正案),首次明确政府信息公开的可分割性原则,规定“行政机关对可以公开的信息和免除公开的信息同时规定在一个文件中时,在删除不公开的部分以后,应公开其余部分”。2001年,欧洲联盟制定的《关于公共获取欧洲议会、委员会和理事会文件的规则(第1049/2001号)》第4条第6款规定:“如果所要求提供的文件只有部分属于免除情形的范围,该文件的其余部分应当予以公开。”次年,欧洲理事会部长委员会关于获得官方文件给成员国的2002年第2号建议第7条第2款规定:“如果官方文件的某些信息适用限制要求,公共机构仍应同意获得文件所包含的其余部分信息,并应明确说明任何省略。”

在我国,政府信息公开起步晚,但制度设计的进步幅度非常大。早在1995年,中国香港的港英当局已经制定《公开资料守则》。其中的第1.13条最后一款规定:“资料会尽量以原来的形式提供。记录内若有些资料不可以披露,其余部分通常仍可公开。”2005年,中国台湾的《政府资讯公开法》第18条最后一款规定:“政府信息含有前项各款限制公开或不予提供之事项者,应仅就其他部分公开或提供之。”2008年5月,中国正式实施《政府信息公开条例》。其中的第22条规定:“申请公开的政府信息中含有不

应当公开的内容,但是能够作区分处理的,行政机关应当向申请人提供可以公开的信息内容。”同年,国务院办公厅《关于施行〈中华人民共和国政府信息公开条例〉若干问题的意见》进一步说明,区分处理涉及国家秘密的部分内容。其中的第三条第(七)项规定:“对主要内容需要公众广泛知晓或参与,但其中部分内容涉及国家秘密的政府信息,应经法定程序解密并删除涉密内容后,予以公开。”2011年8月,最高人民法院《关于审理政府信息公开行政案若干问题的规定》第9条第3款规定:“人民法院经审理认为被告不予公开的政府信息内容可以作区分处理的,应当判决被告限期公开可以公开的内容。”

三

可分割性原则适用于含有部分国家秘密、商业秘密、个人隐私和其他敏感信息等所有例外信息。在政府信息公开中,需要针对不同信息的涉密属性,依法进行区分处理。

(一)国家秘密。依照《保密法》及其配套的法规、规章,定义政府信息是否属于国家秘密。如是,则进一步确定涉密的范围、密级和保密期限。国家秘密禁止公开。但是,需要公众广泛知晓或参与的主要内容,经过法定程序解密并删除未解密的内容之后,非涉密部分可以公开。区分和处理涉密的政府信息,主要有两种情况:一是国家秘密处于保密期。国家秘密事项提前解密,由确定密级的机关、单位决定或由上级机关直接解密。提前解密,必须遵循该事项公开后无损国家利益或对国家全局更为有利的原则。二是国家秘密已到保密期限。依规审查之后,需要延长保密期限的,应当重新定密。符合解密条件的,经履行解密程序和批准手续后及时公开。如果不属于本机关单位产生的秘密,应征求文件、资料产生机关的意见,经同意并删除涉密内容和密级标志以后,再予公开。

(二)商业秘密。我国并无专门的商业秘密法。但是,《刑法》第219条、《反不正当竞争法》第10条第3款、最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的意见》和国家工商行政管理总局《关于禁止侵犯商业秘密行为的若干规定》等法律法规,均作出了具体规定。涉及商业秘密的政府信息,依照上述规定进行区分处理,并针对商业秘密的“非公

知性、实用性、保密性”的特征作出裁定。《政府信息公开条例》规定其为例外信息给予免除公开,旨在保护商业秘密所有者的权益。在美国,行政机关决定是否免除商业秘密的信息公开,首先考虑公共利益。只有符合公共利益,私人利益才受到保护。法院的各种判例说明,公益目标属于基本的社会价值取向。保护商业秘密、机密商业信息,始终受限于公益目标。在我国,对于是否涉及商业秘密的司法审查,行政机关要书面征求第三方的意见。只要第三方声称涉及商业秘密,行政机关通常拒绝公开涉密的商业信息。

(三)个人隐私。一般来说,个人隐私是指公民不愿意他人知悉或予以公开的个人秘密,是自然人独具且与公共利益无关的个人信息。个人隐私权是由个人支配且不予他人分享和分配的、私人活动和私有领域有关信息的人格权利。现代国家大都通过立法保护个人隐私权。目前,我国尚无专门的个人隐私法。但是,民法、刑法、治安管理处罚法等相关法律也作出一些规定。《政府信息公开条例》规定,对于公共利益可能造成重大影响的个人隐私,征得权利人的同意,可以公开。如果权利人不同意公开,一般不得公开;确实需要公开,应当有充分理由,并且以正式的书面文字形式向权利人说明需要公开的理由。在这方面,国际通行的保护性做法是,删除姓名、生日和其他可以识别的特定个人信息等。

(四)敏感信息。在豁免公开的政府信息中,“工作秘密”、“过程信息”、“会议纪要”、“历史信息”等,既无依据也无标准而处于盲区。是否公开,有待进一步规范。例如,对于“工作秘密”,《公务员法》第12条规定,公务员应当履行“保守国家秘密和工作秘密”的义务;第53条规定,公务员不得有“泄露国家秘密或者工作秘密”的行为。《检察官法》和《法官法》等法律也有类似的保密规定。但是,作为法律术语,工作秘密究竟如何定义,法律付之阙如,也无相关的司法解释。在实践中,工作秘密的范围一般由各级党政机关自行确定。又如,“过程信息”。任何一种信息的形成过程,一般都存在描述性意见和评价性意见。公民申请政府信息公开,负有公开义务的行政机关认为,目标信息是过程性信息。如果全盘拒绝公开,无疑将损害公众的知情权。

在政府信息公开的实际运作中,可分割性原则的操作流程大致包括四个步骤:第一步,接受申请。申请人需要了解政府信息的有关内容。但是,

从主动公开的信息渠道中无法获得所需要的信息。于是,申请人向行政机关提出信息公开;或申请人不服从行政机关的裁定,遂向上级机关申请行政复议,或向司法机关提起行政诉讼。此时,受理机关接受申请人的申请。第二步,内容审查。行政机关就申请人的申请要求,依照法律法规进行内容审查,裁定申请人申请公开的政府信息是否“含有不应当公开的内容,但是能够作区分处理”。如果不能作区分处理,则告知申请人并说明不予公开的理由;如果能够作区分处理,则进入下一步程序。第三步,区分处理。行政机关依法运用删除或遮盖等技术手段,区分处理“含有不应当公开的内容”,保护涉密信息,同时公开能够公开的信息内容。司法机关依法判定的信息内容,如果能够进行区分处理,则应当判令被告向申请人提供可以公开的政府信息。第四步,提供信息。行政机关向申请人提供经过区分处理的政府信息,并且书面告知申请人,同时说明理由。

四

落实例外信息免除公开的可分割性原则,政府行政机关必须把握好操作的关键。

(一)原涉密信息的继续保护。可分割性原则建立在保密原则基础之上。公开与保密是政府信息公开制度的基本命题。对于国家而言,信息公开提高了政府的透明度和公信力,但不当公开会危害国家利益和侵犯政府涉密信息的所有权。政府有责任捍卫国家安全、公共利益、个人的合法权益,有义务审查涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的信息内容。政府公开信息,如果需要公开的文件、资料带有国家秘密的标志,应当删除国家秘密的标志,明确作出解密表示,之后再行公开。就是说,在政府公开的全部信息中,所有涉及的文件、资料都不得出现国家秘密的标志。国家保密工作机构专业区分和处理涉密信息。

(二)信息分割的关键是“能够作区分处理”。所谓“能够作区分处理”,包含信息内容的“可区分”和技术手段的“可处理”。在这样两个方面的要求中,“可区分”是指这部分信息内容可以区别那部分信息内容;“可处理”是指不应公开和可以公开的两类信息能够相互分离。分离之后,原信息的秘密性继续受到保护,可以公开的内容得到公开。下列三种情形不适

用例外信息免除公开的可分割性原则:一是信息交叉混合。如果某一不应公开的政府信息无法区分内容,提供信息的任何部分内容都可能使当事人获知信息的全部内容。二是信息残缺不全。区分处理后的信息内容不完整,申请人无法根据提供的信息内容作出正确判断。三是信息已经公开。区分处理以后,虽然保护原信息的秘密性,但是,分割后的信息已经公开过,或者数据、文字等内容不存在参考价值。

(三)可分割性原则的行政义务。凡是能够区分处理的政府信息,只要做到不泄露国家秘密、商业秘密和个人隐私,行政机关都应当及时、准确地向申请人提供可以公开的信息内容。司法机关可以审查行政机关是否履行“区分处理”的义务,也可以在原告明确请求之下或者原告并未提出请求时行使“区分处理”的职责。但是,法院只宜原则性判决国家秘密的解密和应予“删除”的涉密内容,不可直接进行区分处理。经过审理,如果法院认为适用可分割性原则,应当判决撤销被诉行政行为,并判决被告在作区分处理后予以公开。至于如何分割,法院可以在判决中给出法律意见。

(四)分割方式的多样化。如果文件中引用了不予公开的信息,可以重新处理。行政机关提供政府信息的复印件,应当隐去含有不予公开的信息内容,然后再行复印。如果申请人申请公开的只是文件中可以公开的部分,可以选取并提供该部分内容。在区分处理的过程中,必须防止两种情况:一是未作区分。如果未区分可公开与不可公开的政府信息,就可能引发信息公开诉讼或反向诉讼。二是区分未尽。如果不应公开和应公开的政府信息处于混合状态,即在区分未尽的情况下公开政府信息,同样也会引发信息公开诉讼或反向诉讼。如果出现未作区分的情形,法院应当判决被告败诉;出现区分未尽且只涉及一般性政府信息,则以判决驳回原告诉讼请求为宜;区分未尽政府信息涉及申请的主体部分或主要部分,则应撤销被诉具体行政行为。

(五)结果告知申请人并说明理由。在案件作出判决之时,法官向诉讼参与人及其他利害关系人说明有争议信息内容的区分处理及其法律适用。我国《政府信息公开条例》第21条规定:“属于不予公开范围的,应当告知申请人并说明理由。”美国《信息自由法》规定,行政机关“可以删除那些表明个人身份的细节。但是,每次都必须以书面形式充分说明删除的理由”,

“还要在提供和公布的记录上简要说明删除的内容。假如技术可行,应当在删除内容的地方显示删除内容的说明。”政府说明行使权力的理由,要具体到对应《政府信息公开条例》的哪一条款,不能含糊其辞。无论部分公开还是拒绝公开,都必须采取书面告知的形式。

总之,政府信息公开中运用可分割性原则,是以例外信息的存在为前提的。我国政府信息公开中的例外信息界定模糊,相关法律法规、尤其是司法救济制度不完善,增加了实践的操作难度。尽管如此,可分割性原则毕竟有利于保障公民的知情权和信息获取权,防止行政机关借涉密之名拒绝公开政府信息,妨碍公众监督。随着我国社会主义法制建设的深入发展,可分割性原则在政府信息公开中的运用必将更加严格、规范,政府信息资源的开发和利用也将更加充分、有效。

目 录

政府信息公开中的可分割性原则(代自序)	1
第一章 绪 论	1
第一节 研究背景	1
第二节 文献综述	4
第三节 相关概念界定	16
第四节 研究内容和研究方法	24
第二章 政府信息公开保密审查制度的理论基础	29
第一节 人民主权理论	29
第二节 知情权理论	34
第三节 利益平衡理论	42
第四节 隐私权保护理论	47
第三章 欧洲国家的政府信息公开保密审查制度	58
第一节 欧洲国家政府信息公开的立法情况	58
第二节 欧洲国家政府信息公开保密审查制度的发展概况	64
第三节 欧洲部分国家的政府信息公开保密审查制度	89
第四章 美国政府信息公开保密审查制度	109
第一节 美国政府信息公开的立法情况	109

第二节	美国政府信息公开保密审查制度的发展概况	112
第三节	美国联邦政府与州政府信息公开保密审查制度	117
第五章	中国政府信息公开保密审查制度的实践探索	164
第一节	中国政府信息公开保密审查制度的历史沿革	164
第二节	中国政府信息公开保密审查制度的具体实践	170
第三节	中国政府信息公开保密审查制度存在的主要问题	185
第四节	中国政府信息公开保密审查制度文本分析	190
第五节	中国部分地方政府信息公开保密审查工作	199
第六章	国外政府信息公开保密审查制度的借鉴与启示	207
第一节	欧洲政府信息公开保密审查制度的借鉴与启示	207
第二节	美国政府信息公开保密审查制度的借鉴与启示	217
第七章	政府信息公开保密审查制度的完善策略	229
第一节	立法层面完善政府信息公开保密审查制度的对策	229
第二节	制度层面完善政府信息公开保密审查制度的对策	233
第三节	实践层面完善政府信息公开保密审查制度的对策	236
附 录		
	中华人民共和国政府信息公开条例	246
	国务院办公厅关于施行《中华人民共和国政府信息 公开条例》若干问题的意见	254
	国务院办公厅关于做好政府信息依申请公开工作的意见	258
	国务院办公厅关于进一步做好政府信息公开保密审查 工作的通知	261
	中华人民共和国保守国家秘密法	263
	参考文献	272
2	后 记	282

第一章 绪论

第一节 研究背景

政府信息公开的思想和立法实践源于欧洲。早在 1685 年,英国学者约翰·洛克(John Locke)就在《政府论》中指出,“一切权力应该根据既定的和公布的法律来行使;这样,一方面使人民可以知道他们的责任并在法律范围内得到安全和保障,另一方面,也使统治者被限制在他们适当范围之内,不致为他们所拥有的权力所诱惑,利用他们本来不熟悉的或不愿意承认的手段来行使权力。”^①1766 年瑞典制定了《出版自由法》,成为世界上第一个建立政府信息公开制度的国家。200 年后,1966 年美国制定了《信息自由法》,它标志着现代政府信息公开制度正式确立。20 世纪 80 年代以来,制定政府信息公开法伴随着世界各国民主法治的发展以及经济全球化的进程,逐渐成为一种趋势,被世界各国普遍接受。至 2012 年 12 月,全世界已有 90 多个国家和地区制定并颁布政府信息公开方面的法律法规。^②我国政府信息公开起步较晚,2007 年 1 月 17 日国务院第 165 次常务会议通过《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》),同年 4 月 5 日颁布,2008 年 5 月 1 日正式实施。

政府信息公开的核心问题是在信息公开与保密之间寻求平衡,非法和不

① [英]约翰·洛克:《政府论(下)》,叶启芳、瞿菊农译,商务印书馆 2009 年版,第 87 页。

② 作者注:数据来自美国前总统卡特(Jimmy Carter)2012 年 12 月 12 日在北京大学“信息公开与政府创新:成就、挑战与未来发展”研讨会上的主题演讲,2013 年 4 月 8 日,见 <http://www.law.pku.edu.cn/news/articledisplay.asp?NewID=5996>。

当的公开将导致公民和法人的权益受损,甚至给国家安全和政治稳定造成威胁。如2010年轰动全球的“维基解密事件”,就是信息自由与安全失衡的具体表现。因此,各国相关法律都明确规定,行政机关在信息公开之前必须对信息内容进行安全审查,涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私,危及国家安全、公共安全、经济安全和社会稳定的政府信息经审查可以不予公开。

在政府信息公开中,没有健全的保密审查措施,信息公开就无法得到有效的安全保障,反之,如果过分强调信息安全,就会影响信息公开的有效性。政府信息公开保障公民的知情权,加强公众和媒介对政府的监督。从公众与政府的关系看,公众有从政府获知各种公共信息的权利;从媒介与当权者的关系看,媒介有从当权者处获知各种公共信息的权利^①,政府通过行政管理依法获取各种信息,也有为公众公开信息的义务。但国家的信息安全至关重要,不能过度强调公开而忽视信息安全,因此,如何妥善处理政府信息公开与保密的关系,确保在公开政府信息的同时,有效地实施敏感信息的保密工作,成为国内外学术界在政府信息公开领域中研究的热点和难点。

从世界范围看,政府信息公开一般遵循“公开为原则,不公开为例外”的基本价值理念和立法原则,要求政府信息公开法对于豁免公开的范围作出明确规定,并尽可能减少行政机关的自由裁量权,以保障公民的知情权和信息获取权,进而推动政府信息公开工作顺利进行。我国《政府信息公开条例》颁布之后,各级政府机关都依照《政府信息公开条例》的要求,建立信息安全审查制度并出台相应的保密审查办法,但是,由于信息主管部门设置阙如,审查主体单一,实施细则不统一,审查标准不清晰,审查程序不规范,救济制度不到位,政府行政机关在同时担任信息生产者、保密裁定者以及信息发布者三重角色的状况下,难以保证对信息内容进行严格、公正、规范的审查,信息及时、准确、安全公开的正面价值难以得到最佳体现。因此,政府信息公开保密审查制度的建立和完善成为一个在理论和实践层面的紧要命题。

政府信息公开保密审查制度是政府行政机关在信息公开之前对拟公开信息是否损害国家利益或侵犯公民、法人或者其他组织的合法权益依法进行审视、检查和判定,决定是否公开该信息的一项制度。建立健全保密审查

^① 周庆山主编:《信息法》,中国人民大学出版社2003年版,第28页。

机制是正确处理信息公开与保密纠纷的关键。随着信息社会的发展,信息流动加快,信息泄露带来的危害将更加严重,因而,完善政府信息公开保密审查制度,确保信息安全,成为政府信息公开制度建设重中之重。

进入 21 世纪,随着现代信息技术的发展和广泛应用,信息的价值及其作用日益凸显,信息已经成为社会经济发展不可缺少的重要因素。根据不同的划分标准,信息可分为不同的种类。按持有信息的主体可以分为党务信息、政府信息、企业信息、公共信息和个人信息等。其中,政府信息是最重要的一部分。政府信息是指行政机关在履行职责过程中制作或获取的,以一定形式记录、保存的信息。从经济学意义上讲,政府信息是公共财物,具有共享性,是一种重要的资源。^① 据统计,我国政府部门掌握着社会信息资源中 80% 的有价值信息和 3000 多个数据库^②,这些信息不但可靠,而且具有较高的公信度,相对于其他类型的信息来说,政府信息是人们考察、评价社会情况和从事各项社会活动不可或缺的资源。在信息经济时代,公众对政府信息的需求更加迫切,因此,政府信息公开的价值更显重要。

政府信息公开涉及信息安全问题。在政府信息公开中,并不是说所有的政府信息都可以公开。有的涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私,一旦公开这些信息,将危及国家安全、公共安全、经济安全和社会稳定。如何界定和区分处理这类政府信息,不但直接关系公民的知情权和信息获取权,而且影响到国家信息安全、民主政治和阳光政府建设,因此,探讨并解决这一实践难题,具有十分重要的现实意义。

本书通过对欧洲部分国家、美国和中国政府信息公开保密审查制度的梳理、比较、分析,运用文献调研法、比较分析法、内容分析法、案例分析法、实地调查法等研究方法,探讨国内外政府信息公开保密审查制度的现状和存在的问题,总结借鉴国外经验,解决政府信息公开保密审查制度建设面临的难题,即如何合理和清晰界定信息公开与保密的范围,在最大限度公开政府信息的同时,防止国家秘密、商业秘密和个人隐私的泄露,确保国家安全、公共安全、经济安全和社会稳定。本书的研究成果,在一定程度上,对于

① 石国亮:《国外政府信息公开探索与借鉴》,中国言实出版社 2011 年版,第 3 页。

② 国务院新闻办公室门户网站:《新闻发言人制度对推进政治文明的积极作用》,2013 年 2 月 1 日,见 http://www.scio.gov.cn/xwfbh/llyj/201011/t800814_2.htm。

完善中国政府信息公开保密审查制度,保障公民的知情权和信息获取权,推进民主法制建设,具有积极的作用和现实意义。

第二节 文献综述

一、国外研究现状

国外政府信息公开制度开创较早,继瑞典之后,丹麦、挪威、荷兰、法国、加拿大等国相继出台了政府信息公开法。截至2012年12月,世界上已有90个国家和地区建立了自己的政府信息公开制度。国外学者在政府信息公开立法、保密审查、知情权、隐私权、信息安全等领域都有广泛的研究。利用社会科学引文索引SSCI(Social Science Citation Index)、图书馆与信息科学文摘数据库LISA(Library and Information Science Abstracts)、学术期刊集成全文数据库ASP(Academic Source Premier)、图书馆学与情报学文摘数据库(Library, Information Science & Technology Abstracts)使用Government information, Information Security, Confidentiality, Disclosure, Release, Publication, Freedom等检索词,检索国外相关文献,重点就国外学者对政府信息公开的关注度以及在信息安全、保密审查、隐私权等领域的研究成果,综述如下。

(一) 国外政府信息公开关注度^①

关注度一般是指事件或人物所受的关注程度,通常通过民意调查或网络投票来实现。最近10年来,国外政府信息公开关注度,如图1-1所示。随着时间的变化,人们对某事件的关注度也会发生变化。关注度随时间的变化趋势,如图1-2所示。从全球范围来看,政府信息管理区域关注度,如图1-3所示。

(二) 保密审查领域的研究

Debble^②比较分析了美国的《信息自由法》(*Freedom of Information Act*)

① 作者注:国外政府信息公开关注度变化图由北京大学信息管理系赵需要提供。

② L.R.Debble, "FOIL and FOIA compared A comparison between the Freedom of Information Law in Israel the U.S Freedom of information Act", *Journal of Government*, Vol.26, No2 (1999), pp.89-108.

关注度随时间变化的趋势
数字 100 表示搜索热度峰值

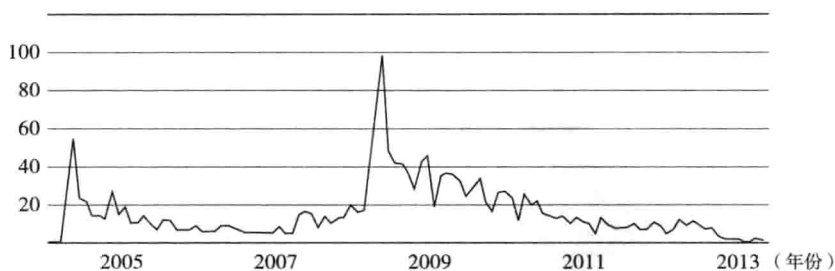


图 1-1 国外政府信息公开关注度 (google)

关注度随时间变化的趋势
数字 100 表示搜索热度峰值

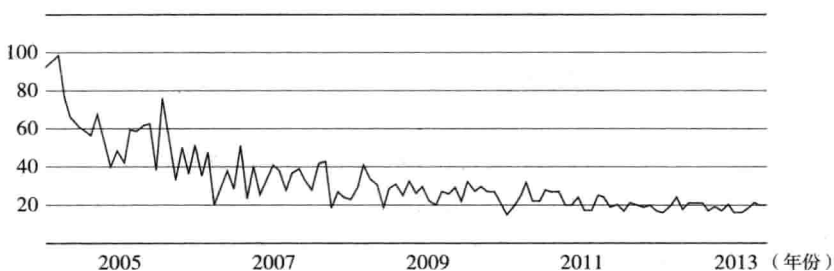


图 1-2 国外政府信息管理关注度随时间变化趋势 (google)

和以色列的《信息公开法》(Freedom of Information Law: FOIL)中允许例外的异同。Steven Aftergood(2010)^①指出,虽然美国作为信息公开程度最高的国家之一,但是也要对其数量巨大的国家秘密加以重视。以国家秘密为由拒绝公开政府信息是政府行为之过失,不当公开国家秘密危害国家安全也是政府行为之过失。因此,在推进政府透明度建设的同时,也要加强对国家秘密的管理与保护。

Karen^②等论述了“9·11”事件以后,美国应如何平衡政府信息公开和

① Steven Aftergood, "National Security Secrecy: How the Limits Change", *Social Sciences*, Vol.77, No.3 (Fall 2010), pp.839-852.

② H Karen, "Lessons learned about access to government information after World War II can be applied after September 11", *Government Information Quarterly*, Vol.25, No.1 (January 2008), pp.90-103.