

GONGMIN HUOQU ZHENGFU DIANZI WENJIAN XINXI QUANLI BAOZHANG YANJIU

公民获取政府电子文件 信息权利保障研究

连志英 著



中国出版集团



世界图书出版公司

014039334

D630.1

242

公民获取政府电子文件 信息权利保障研究

连志英 著



D630.1
242

世界图书出版公司

上海·西安·北京·广州



北航

C1726747

图书在版编目(CIP)数据

公民获取政府电子文件信息权利保障研究 / 连志英著.

—上海: 上海世界图书出版公司, 2014. 2

ISBN 978-7-5100-7270-3

I. ①公… II. ①连… III. ①公民权—研究—中国

②国家行政机关—电子档案—信息管理—研究—中国

IV. ①D921.04②D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 311495 号

公民获取政府电子文件信息权利保障研究

著 者 连志英

出 版 人 陆 琦

策 划 人 姜海涛

责任编辑 吴柯茜

装帧设计 蔡 惟

责任校对 石佳达

出版发行 上海世界图书出版公司

地 址 上海市广中路 88 号

电 话 021-36357930

邮政编码 200083

经 销 各地新华书店

印 刷 上海市印刷七厂有限公司

开 本 787×1092 1/16

印 张 12.5

字 数 220 000

版 次 2014 年 2 月第 1 版

印 次 2014 年 2 月第 1 次印刷

书 号 978-7-5100-7270-3/D·30

定 价 35.00 元

www.wpcsh.com.cn

www.wpcsh.com

如发现印装质量问题

请与印刷厂联系 021-59110729

序

小学而大遗，吾未见其明也。韩愈《师说》中的这句话对于每一个治学者可谓言简而意赅，而真正抵达所言明白、明智之境并不容易。徜徉在无边的知识林海中，每一棵参天大树的根与干、枝与叶天然一体，不可分割，如何不因小学而大遗，是把握学问真谛的关键。在融会贯通，由表及里，由小而大的路上走到何处，就成为学术高度与造诣的一种区分。

连志英从读大学开始经历了山东大学、中山大学和中国人民大学三所学府，从教以后是以档案专业教师的身份来人民大学在职攻读博士学位。与一般学生不同的是，她有档案学和法学两个学科的背景，分别拥有管理学硕士和法学学士学位，还取得了律师资格证书。做这两个学科的交叉研究对于她来说无疑是有基础的，但是最初我不知道她在这个交界处能登多高，能看到怎样的风景。

连志英果然选择了档案学和法学的交叉领域。几经考虑，她聚焦于公民获取政府电子文件信息权利的保障问题。这个题目看起来口径不大，只是针对一种权利的保障，但可谓得两学科之大。在档案学的历史脉络中，从面向官府、精英到面向社会大众，从重管理到重利用是基本走向；当下以至未来，文件、档案的数字化已成大势，档案的公共利用对象必然越来越多地转向电子文件。而在法律精神中，以人为本、自由、民主是其要义，法律的基本内容就是规定公民的权利和义务关系。公民信息获取权在我国还是一个较新的概念，电子文件管理中公民信息获取权保障是一个更新的领域。把档案利用和信息权利连在一起，可以破解档案理论与实践中的一个具有前沿性的重要问

题,也是信息法研究的有益补充和进展。这个问题与打造民主政府、透明政府,建设公共档案馆等皆有密切关联,美国国家档案馆将“民主从这里开始”作为推介电子文件利用的口号即缘于此。如连志英在本书绪论中所言:“我们的时代是权利的时代,我们的时代是网络的时代。时代呼唤政府机构、档案机构要把保障公民信息获取权作为电子文件管理及提供利用的核心和关键。”

这本专著是连志英对她博士论文的修改和丰富。全书的逻辑线索很清晰,在概念界定、中外实践分析的基础上构建了一个由压力、推动力和助动力相互作用、耦合而成的保障机制,这是本书主要的学术贡献。书中省略了对技术助动力的展开,着力勾勒了制度压力和主体动力两条主线。她认为法律制度、救济监督制度是保障公民信息获取权利的外在压力,可使公民获取政府电子文件信息权利从应有权利上升为法定权利,进而成为现实权利;而义务主体,权利主体和相关领域的公益组织则是电子文件信息获取权利得以实现的基本推动力,为此必须加强对公民参与、相关公益组织以及公共服务意识的培育。全书读下来,这两条线索清楚地揭示了保障公民电子文件信息获取权利的主脉络。

以强烈的人文情怀推进公民获取政府电子文件信息的权利保障是本书的一个鲜明特点。作者在公众是否有权获取电子形式的信息资源,对于利用者的身份和意图是否需要加以限制等问题上持有明确的开放立场;从公民获取政府电子文件信息权利保障角度对修改和完善《中华人民共和国档案法》《中华人民共和国政府信息公开条例》《中华人民共和国保守国家秘密法》提出了有独到见解的建设性意见;在完善创新信息获取权救济制度上提出了若干强化与保障公民权利的政策建议,如赋予非直接利害关系人行政复议或行政诉讼救济权利,构建有关权利保障的公益诉讼制度,以及培育该领域公益组织等。这些观点不仅在理论上具有创新价值,对许多人许久以来习以为常的观念和做法提出了挑战,也深切表达了作者对公民获取政府信息权利意识和权利实现的主张和呼唤。

这本书的资料和案例很丰富,很有说服力,有些很典型,这得益于作者长期、多方的积累。连志英从硕士阶段就开始关注档案法学,十余年间发表相

关论文 30 多篇。在攻读博士学位之初和修改本书期间,她两度赴美国加利福尼亚大学圣地亚哥分校和洛杉矶分校访学,专注于这方面资料的搜集和研读,并到美国国家档案馆进行专题调研。如书中关于信息获取权的概念三要素是在对 30 多国相关法规的分析上提炼界定的,有关美国电子信息自由法出台及贯彻过程的叙述几乎完全是从英文资料中获取并用心梳理的。撰写博士论文期间,她在北京、上海等地跑了多家档案馆及政府机构,就这些机构的电子文件管理及提供获取情况进行了深入的调研和访谈,对国内实践状况有了直接的感受和大量一手资料。按她自己的说法,这本书是积十年之功而成,可见没有咬定青山的恒心,没有从实践到认识的循环往复是难以在学问上得其大得其要的。

北宋欧阳修言,“得其大者可以兼其小,未有学其小而能至其大者也”,意为做学问要从大的根本处着眼,才可兼及旁枝末节。习近平总书记在 2013 年 5 月给北京大学考古文博学院青年学子的信中引用了前半句话,并引申为“只有把人生理想融入国家和民族的事业中,才能最终成就一番事业”。兼顾以上两种含义,这本书的选题和论述既力求用信息获取权利保障之根本带动电子文件资源建设及管理活动之支脉,又把本领域问题放到民主社会、开放政府、公民权益的大格局中,从而使本书立意开朗,思路开阔,有了一番大视野。我以为这一点十分值得称道,期待着连志英站在这个高坡上继续向上攀登的收获。

冯惠玲

2013 年 12 月 31 日

摘 要

公民信息获取权是公民依法享有的获取政府信息的权利,早在 1766 年瑞典就制定了《出版自由法》明确赋予公民享有获取政府信息的权利,自 20 世纪 40 年代一些国际法律文件确立该权利以来,世界各国都纷纷立法以保障公民获取政府信息的权利,我国也于 2007 年制定了《中华人民共和国政府信息公开条例》,并于 2008 年 5 月 1 日起开始实施。随着该法规的颁布实施,随着公民私权利意识的觉醒,公民越来越清楚地认识到获取政府信息是他们应享有的基本权利,而计算机技术及网络的应用和普及又使得政府电子文件成为政府信息资源的主要形式,同时也使得公众越来越趋于通过网络等途径便捷获取所需电子信息资源,因此,如何保障公民获取政府电子文件信息权利是今天权利时代、网络时代政府机构、档案机构必须要面对和解决的问题,也是政府机构、档案机构开展电子文件管理及电子文件提供利用工作的核心和关键。但目前我国很多政府机构、档案机构对电子文件管理、对公民获取政府电子文件信息资源的需求不够重视,公民所能获取的政府电子文件信息数量少、质量难以保证,而且获取渠道不畅、申请权利救济困难,如果任由这种状况持续,既会造成国家和社会记忆缺失,又会难以保障公民权利,还有损政府及档案机构的声誉和形象,有碍国家和社会民主化进程,因此,研究如何保障公民获取政府电子文件信息权利在当今时代是十分迫切和必要的。

围绕“公民获取政府电子文件信息权利保障”这一主题,笔者多途径广泛

地收集国内外相关资料,并重点对上海、北京一些政府部门及档案馆电子文件管理及提供利用现状进行了实地调查及深度访谈,在此基础上对以下几个问题开展研究:

(1) 何谓公民获取政府电子文件信息权利?为何要保障公民获取政府电子文件信息权利?目前我国公民获取政府电子文件信息权利保障现状如何,存在哪些问题?

(2) 美国作为世界上保障公民信息获取权较为典范的国家,其在保障公民获取政府电子文件信息权利方面经历了什么样的发展历程?目前的现状如何?我国与美国相比在保障公民获取政府电子文件信息权利方面存有哪些异同?

(3) 是否有一些共同的原因导致中美在保障公民获取政府电子文件信息权利的实践过程中曾有相似甚至相同之处?美国公民获取政府电子文件信息权利得到保障最主要的原因何在?

(4) 如何保障我国公民获取政府电子文件信息权利?

围绕上述问题,本书分为七章,主要内容如下:

第1章是绪论,包括研究背景、意义、文献综述、研究方法及研究内容等。本章从公民信息获取权的角度对政府机构、档案机构开展电子文件管理及提供利用的核心和关键进行了思考,以我国目前政府机构、档案机构在电子文件管理及提供利用方面的混乱状况及公民获取政府电子文件信息方面的种种困境作为现实依据,提出“公民获取政府电子文件信息权利保障”这一命题。在对大量文献进行分析后指出我国学界目前对信息获取权的研究热度不够,对如何保障公民信息获取权这一问题的研究不够系统、不够深入,而无论是对信息获取权保障的直接研究还是对与之相关的主题的研究都是基于传统纸质文件的视角,对于公民获取政府电子文件信息权利这一新问题的研究目前尚是空白,而电子文件研究领域也未系统地从信息获取权保障角度研究电子文件管理及提供利用的论著。

第2章主要对公民信息获取权的概念、发展历史、世界各国的立法概况、构成要素等进行了介绍和分析,指出在今天的电子文件时代,公民信息获取权将主要表现为公民获取政府电子文件信息的权利,而这一权利的客体及权

利实现的手段和途径有别于传统的公民信息获取权,该权利要得到保障则需要一系列相互影响、相互作用的要素或条件。

第3章从立法及可供获取的政府电子文件信息资源建设、公民在线获取政府电子文件信息、公民申请获取政府电子文件信息、公民获取政府电子文件信息权利救济等方面对我国公民获取政府电子文件信息权利现状进行分析。

第4章从立法及发展历程对作为世界上公民获取政府电子文件信息权利保障较为典范的国家——美国进行分析,介绍其相应的立法、发展现状及存在的问题等。

第5章以中美两国公民获取政府电子文件信息权利保障情况为例,深入挖掘了阻碍一国公民获取政府电子文件信息权利得以保障的主要因素,并在此基础上分析总结出公民获取政府电子文件信息权利保障的要素构成。

第6章指出我国保障公民获取政府电子文件信息权利的核心是设计完善的制度,包括完善的法律制度及救济监督制度。要设计完善的法律制度就要构建保障公民获取政府电子文件信息权利完善的法律体系,而目前最重要的是要对《中华人民共和国政府信息公开条例》《中华人民共和国档案法》《中华人民共和国保守国家秘密法》等法律法规进行修改和完善,并建立健全电子文件管理法律制度。在救济监督制度的设计方面应完善外部监督机制,特别是要真正实现司法独立,同时应明确规定公民获取政府档案信息权利受到侵犯时的救济制度,并构建公民获取政府电子文件信息权利的公益诉讼制度,最终使“司法诉讼倒逼政府信息公开”成为现实。

第7章主要论述了三种动力的培育:公民参与、保障公民获取政府信息权利的公益组织的培育、公共服务意识的培育。这三者是完善的制度最终能得以实现的重要动力。公民参与是政府机构、档案机构提供电子文件信息供公众获取的持久动力,因此,必须要加强公民的权利意识,培育公民的信息素养并鼓励更多的公众通过网络参与到政府电子文件信息公开中维护自身的合法权益;公益组织是保障公民获取政府信息权利的中坚力量,我国应创造更为宽松的公益组织设立与发展的环境,鼓励更多的保障公民获取政府信息权利的公益组织的产生;而作为义务主体的政府机构、档案机构的公共服务意

识是公民获取政府电子文件信息权利得以保障的根本动力,只有政府机构、档案机构切实尊重公民获取政府电子文件信息的权利,且具备强烈的公共服务意识及必要的信息能力,公民获取政府电子文件信息权利才能得到切实的保障。

本书从公民信息获取权保障角度审视了我国政府机构、档案机构电子文件管理及提供利用的现状,剖析其中存在的问题,并从制度完善及动力培育两方面论述了我国公民获取政府电子文件信息权利保障问题,以期能进一步推动我国政府电子文件管理工作的发展,促进政府电子文件信息的开放与公开。

Abstract

Right of access is the citizen's right of access to government information by laws. The right can be traced back to the Sweden in 1776, when Sweden enacted the first law in the world to guarantee citizen's right of access to government information—*Freedom of Publication Act*. This act endowed citizen the right of access to government information. Since then there have been some international legal documents in 1940's confirming this right and many countries have stipulated laws to guarantee the right. The *Regulation of the Citizen's Republic of China on the Disclosure of Government Information* (hereinafter to be referred as *Regulation*) was enacted in 2007 finally and Chinese people have realized more and more clearly that access to government information is their legal right. Moreover with the popularization of computer and internet, the electronic records have become the major kind of government information, and people tend to access to the information they need by internet, so how to protect citizen's right of access to government electronic information is the most important issue that governments and archives should consider in the era of right and internet and it has become the core and key of the electronic records management. But now most governments and archives ignore the management of electronic records and the citizen's requirement of access to government electronic records, and the electronic records citizen can get access to are rare and their quality can not be guaranteed, and if these problems continue existing, not only will the national memory lose but also citizen's right will be infringed and the national image will be damaged. Therefore it is important and imminent to study the issue—how to protect the citizen's right of access to

government electronic records.

The author collected related documents at home and abroad comprehensively and investigated some governments and archives in Shanghai and Beijing on the management and availability of electronic records, based on which this book mainly studies the following issues :

(1) What is the citizen's right of access to government electronic records? Why do we need to protect the right? And what is the current status of the protection of citizen's right of access to government electronic records in China?

(2) What is the development history and current status of the protection of citizen's right of access to government electronic information in America which is the typical country that protects the citizen's right of access very well? What differences and similarities are there between China and America on the protection of citizen's right of access to government electronic information?

(3) Are there some common reasons leading to the similarities between the two countries in the practice? What are the main reasons why the citizen's right of access to government electronic information are protected well in America?

(4) How to protect the citizen's right of access to government electronic information in China?

Surrounding the above questions this book includes seven chapters:

The first chapter is an introduction, including the introduction of the research background, significance, literature review, research methods and research contents.

This chapter mainly discusses the core and key task of electronic records management in the governments and archives from the perspective of citizen's right of access, and then put forward the topic of this book based on the reality of current disordered status of electronic records management in the governments and archives as well as the mess of the citizen's access to government electronic information. After analyzing a number of related documents, the auther point out in this chapter that the current research on the citizen's right of access is not hot or systematic or deep, furthermore, the other related researches are all based on the traditional paper records,

and the current research on electronic records management never focuses on the citizen's right of access, so the research on the citizen's right of access to government electronic information is blank.

The second chapter mainly analyzes the concept and the development history and the laws and components of citizen's right of access, pointing out in the era of electronic records citizen's right of access mainly is the citizen's right of access to government electronic information, and the object of the right and the methods to realize the right are different from those of traditional citizen's right of access.

The third chapter analyzes the current status of the protection of citizen's right of access to government electronic records in China, including the construction of the government electronic records information resources that are available for access, the status of citizen's access to the government electronic records information that are released by the governments and archives actively and citizen's access to the government electronic records information by applying for and the current Relief System, pointing out that there are some problems existing in the current core laws and practices.

The fourth chapter is to introduce the protection of the citizen's right of access to government electronic records in America, including the laws that protect the citizen's right of access to government electronic records in America, and the development of the citizen's right of access to government electronic records in agencies and NARA.

Based on the analysis on the status of the citizen's right of access to government electronic records in America and China, the fifth chapter is to dig out the barriers to the protection of citizen's right of access to government electronic records and summarize the components of the protection of citizen's right of government electronic records information.

The sixth and seventh chapters mainly focus on how to protect citizen's right of access to government electronic records in China.

The sixth chapter points out the core of the protection of citizen's right of access to government electronic records is to design perfect systems including perfect legal system and relief system and supervision system. And now for China the most important is to amend and perfect the *Regulations*, the *Archives Act* and the *Secrecy Act* and the regulations on electronic

records management. As for the relief system and supervision system, the most important is to perfect the outside supervision, especially the judicial supervision and to construct the public interest litigation system, making the “judicial litigation forces the release of government information” become the reality.

The seventh chapter is to discuss the cultivation of three impetuses, including the citizen's participation, the cultivation of public interest organizations and the sense of public services. The three impetuses are the motive forces to make the citizen's right of access to government electronic records become true. Citizen's participation is the permanent motive force, so it is very important to strengthen the citizen's sense of right, cultivate citizen's information literacy and encourage more citizen to participate in the release of government information. Public interest organizations are the strong force to guarantee citizen's right, so more public interest organizations should be encouraged to be established; moreover the sense of public service is the fundamental motive force, only if the governments and archives respect citizen's right of access to government electronic records and have strong sense of public service, citizen's right of access to government electronic records can be guaranteed.

In summary, this book reviews the current status of the electronic records management and availability from the perspective of the protection of citizen's right of access to government electronic records, and analyzes the existing problems, and then summarizes and discusses the factors to guarantee citizen's right of access to government electronic records, hoping the governments and archives can recognize clearly the problems and shortcomings in the management and availability of electronic records and then push the development of electronic records management and promote the release of government electronic records information.

目 录

1 绪论	1
1.1 研究背景及意义	1
1.1.1 研究背景	1
1.1.2 研究意义	5
1.2 国内外研究现状分析	6
1.2.1 国外研究现状	6
1.2.2 国内研究现状	11
1.2.3 结论	15
1.3 研究内容及研究方法	16
1.3.1 研究内容	16
1.3.2 研究方法	18
2 公民获取政府电子文件信息权利概述	20
2.1 公民信息获取权	20
2.1.1 何谓公民信息获取权	20
2.1.2 公民信息获取权构成要素	25
2.2 公民获取政府电子文件信息权利	29
2.2.1 公民获取政府电子文件信息权利的特殊性	29
2.2.2 公民获取政府电子文件信息权利形态	30
2.3 本章小结	31
3 中国公民获取政府电子文件信息权利保障现状分析	32
3.1 保障公民获取政府电子文件信息权利立法分析	32
3.1.1 核心法律法规不完善	33

3.1.2 配套法律法规缺失	43
3.2 可供获取的政府电子文件信息资源建设现状分析	45
3.2.1 政府机构可供获取的电子文件信息资源建设概况	45
3.2.2 档案机构可供获取的电子文件信息资源建设概况	47
3.3 公民可在线获取的政府电子文件信息现状分析	49
3.3.1 公民可在线获取的政府机构电子文件信息概况	49
3.3.2 公民可在线获取的档案机构电子文件信息概况	58
3.4 公民申请获取政府电子文件信息现状分析	60
3.4.1 公民申请获取政府电子文件信息途径概况	60
3.4.2 公民获取政府电子文件信息申请处理概况	63
3.5 公民获取政府电子文件信息权利救济监督现状分析	64
3.5.1 公民获取政府电子文件信息权利救济情况	64
3.5.2 公民获取政府电子文件信息权利保障监督情况	69
3.6 本章小结	70
4 美国公民获取政府电子文件信息权利保障分析	72
4.1 美国保障公民获取政府电子文件信息权利立法分析	72
4.1.1 较为完善的法律体系	73
4.1.2 电子信息自由法令	78
4.2 联邦机构保障公民获取政府电子文件信息权利概况分析	85
4.2.1 联邦机构保障公民获取政府电子文件信息权利的发展历程	85
4.2.2 问题及原因分析	98
4.3 NARA 保障公民获取政府电子文件信息权利概况分析	104
4.4 本章小结	115
5 公民获取政府电子文件信息权利保障阻因及保障要素分析	116
5.1 公民获取政府电子文件信息权利保障阻因分析	117
5.1.1 制度缺失	117
5.1.2 政府“理性经济人”本性	118
5.1.3 保密文化	120
5.2 公民获取政府电子文件信息权利保障要素分析	122
5.2.1 压力	123
5.2.2 推动力	125

5.2.3 助动力	135
5.2.4 耦合模型	136
5.3 本章小结	137
6 中国公民获取政府电子文件信息权利保障制度完善	139
6.1 构建中国公民获取政府电子文件信息权利保障法律体系	139
6.1.1 完善现有核心法律法规	140
6.1.2 建立健全电子文件管理法律规范	150
6.2 完善公民获取政府电子文件信息权利救济监督制度	152
6.2.1 完善现有救济制度	152
6.2.2 完善现有监督机制	155
6.3 本章小结	158
7 中国公民获取政府电子文件信息权利保障动力培育	160
7.1 公民参与	160
7.2 公益组织的培育	164
7.3 义务主体公共服务意识的培育	167
7.4 本章小结	169
结论	170
参考文献	172
附录 1 政府部门电子文件管理及提供获取情况调查访谈提纲	179
附录 2 档案部门电子文件管理及提供获取情况调查访谈提纲	180
后 记	181