

政府信息公开

主要问题研究

杨伟东◎著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

国家社科基金课题成果

政府信息公开

主要问题研究

杨伟东◎著



法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府信息公开主要问题研究/ 杨伟东著. —北京:
法律出版社, 2013. 7
ISBN 978 - 7 - 5118 - 5102 - 4

I. ①政… II. ①杨… III. 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(2013)第 146344 号

©法律出版社·中国

责任编辑/刘萌萌

装帧设计/李 瞻

出版/法律出版社

编辑统筹/综合出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京京华虎彩印刷有限公司

责任印制/张宇东

开本/787 毫米×960 毫米 1/16

印张/17.75 字数/309 千

版本/2013 年 7 月第 1 版

印次/2013 年 7 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 5102 - 4

定价:35.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

目 录

引言	1
第一章 政府信息公开制度的勃兴和在中国的发展	3
第一节 政府信息公开制度的勃兴	3
一、瑞典先驱:政府信息公开制度的发源地	3
二、美国对政府信息公开制度的拓展	7
三、政府信息公开制度在世界上的快速发展	10
表 1 世界信息公开立法一览表(以时间为序)	11
四、一些国家政府信息公开制度发展概览	18
第二节 作为独特法律领域的政府信息公开制度	27
一、申请人范围宽泛	28
二、申请不必陈明目的	31
三、特殊的监督和审查制度	32
四、特有的制约政府机制	34
第三节 《政府信息公开条例》的颁布	36
一、政务公开的推行	36
二、地方进行政府信息公开立法的尝试	39
表 2 《政府信息公开条例》出台前我国地方立法统计	40
三、《政府信息公开条例》的出台	42
第四节 政府信息公开制度在现代崛起的原因分析	44
一、政府责任与信息公开	44
二、科学技术与信息公开	47
三、信息公开与政府:从限制人口到建立信息公开制度	51
第五节 政府信息公开的实用价值	52
一、有利于促使个人作出理性决定	52
二、有利于经济发展和节省成本	53

表 3 美国 1995 ~ 2008 财政年度联邦(不含中央情报局)保密经费开支统计	53
三、有利于提高行政管理的质量	54
四、可以不再倚重告发来披露相关信息	56
第二章 《政府信息公开条例》实施情况分析	59
第一节 政府信息公开制度落实的艰巨性	59
一、公众期待与政府自然抵制之间的反差	60
二、体制之变的艰巨性	62
三、要求政府积极作为	63
第二节 《政府信息公开条例》实施情况分析	64
一、《政府信息公开条例》的承诺	64
二、《政府信息公开条例》实施准备	66
三、四年来的实施情况分析	68
表 4 2008 ~ 2011 年中央政府各部门依申请公开、复议诉讼和收费情况统计表	70
表 5 2008 ~ 2011 年省、自治区和直辖市依申请公开、复议、诉讼和收费情况统计表	93
表 6 美国 1999 ~ 2007 年度联邦政府信息公开申请数	109
表 7 2008 ~ 2011 年一些地方行政机关以申请不符合条件拒绝公开理由统计表	110
第三节 一些国家的实施情况——一个简要比较分析	114
一、研究的目的和指标体系的设计	114
二、试评估国家的选定	115
三、评估结果	116
表 8 五个国家的政府信息公开情况	116
表 9 政府信息公开指标体系	117
第三章 公开范围	126
第一节 政府信息公开的基本范围与规定方式	126
一、基本范围	126
二、厘定政府信息公开范围的方式	131
三、政府信息免除公开事项的总体分析	133
表 10 免除公开事项	135

表 11 绝对免除公开与相对免除公开之比较	137
表 12 一些国家免除公开事项及适用标准	137
第二节 国家安全与秩序类信息	139
一、国家安全与秩序类信息的范围和类别	139
二、国家安全类信息	141
三、国防、外交类信息	143
四、经济安全类信息与科技安全类信息	147
五、国家安全与秩序类信息、国家秘密与政府信息公开	148
六、国家安全与秩序类信息在我国政府信息公开实践中的适用	155
表 13 部分省份拒绝公开的实质理由统计表	156
小结:透明度与国家安全——以“9·11 事件”为例	161
第三节 公务活动正常运转类信息(为公务的正常运转所必需的信息)	163
一、涵盖事项	164
表 14 公务活动正常运转类信息免除公开事项	164
二、机关内部人员的规则与习惯	164
三、政府政策的制定或形成类信息	165
四、内部讨论意见和建议	169
五、妨碍执法的信息	172
六、基于信任获得的信息	174
七、缺失的规定与膨胀的趋势	174
第四节 个人信息(隐私)与商业信息(秘密)	183
一、无争议的免除公开事项	183
二、标准	185
三、值得讨论的问题	186
第四章 公开方式	189
第一节 公开方式的意义和具体方式	189
一、公开方式的意义	189
二、两种公开方式	190
三、主动公开和依申请公开孰高孰低	191
第二节 主动公开	193
一、主动公开的目的	193
二、主动公开的范围	194

三、主动公开的具体方式	200
第三节 依申请公开	203
一、知情权	203
二、依申请公开与《政府信息公开条例》——个人获得信息的途径及其关系	211
图 我国政府信息公开申请渠道及其关系图	214
三、依申请公开涉及的主要问题分析	215
四、行政机关对申请的处理	222
第五章 监督和救济	223
第一节 政府信息公开监督和救济机制的意义和模式	223
一、监督和救济机制对政府信息公开的意义	223
二、政府信息公开的监督和救济模式	225
三、不同模式所隐含的共同要素	230
第二节 绵软无力的监督和救济机制	231
一、《政府信息公开条例》设置的监督和救济机制与措施	231
二、原因与问题	233
三、改造建议	237
第三节 政府信息公开救济主要问题分析	238
一、行政复议范围与行政诉讼受案范围	238
二、复议申请人和行政诉讼原告资格	244
三、审查或审理方式	246
四、举证责任	252
五、审查权限	254
结语:漫长的公开之路	256
主要参考文献	258

引言

瑞典于 1766 年颁布世界上第一部信息公开法^①,而这部法律的主要发起人瑞典信息公开之父安德斯·屈德纽斯(Anders Chydenius)之所以动议制定该法,重要原因之一是他深受中国唐代实践的启发。按照他的说法,唐代时的中国是新闻公开的典范,是其他国家效仿的榜样。^②因此,当中国不少地方相继出台有关政府信息公开地方性法规、规章,特别是 2007 年国务院发布《政府信息公开条例》,的确有点政府信息公开重回中国的味道。然而,与瑞典信息公开法享名全球形成强烈反差的是,多数人都会认定政府信息公开是西方的舶来品,几乎很少有人会想到中国唐代的实践会对这部法律有所贡献或启蒙,甚至连国人对这一实践与现代信息公开制度是否有关联都会将信将疑,更不用说它对中国现代信息公开制度的影响。

不过,不容否认的事实是,在信息公开立法在世界上如火如荼之时,中国的政府信息公开制度终于迈出重要一步。《政府信息公开条例》的颁布,暂时终结了此前有关对我国信息公开立法的种种争议,为在中国由规范制定转向制度落实探讨信息公开提供了基础。^③而自 2008 年 5 月 1 日起,有关政府信息公开的事件、案件频频见诸报端,以及它们所暴露出我国政府信息公开面临的种种现实尴尬,不仅反映了中国信息公开制度本身面临的难题,而且应和着自“9·11”事件之后世界信息公开制度出现的新问题,值得反思政府信息公开本身的性质、运作和内在机理。中国短暂的政府信息公开实践,以及一些国家的政府信息公开发展历程和现实状况,都表明实践政府信息公开远比承诺政府信息公开要难得多。事实表明,不少国家的信息公开立法更多是作为制造明智公众假象的工具,而非真正要给公众高质量

① 该法的全称是《新闻自由与获取公共档案权法》(Freedom of Press and the Right of Access to Public Records Act)。

② See John M. Ackerman and Irma E. Sandoval-Ballesteros, The Global Explosion of Freedom of Information Laws, *Administrative Law Review*, Vol. 58:85, 2006, p. 88.

③ 虽然在该条例颁布之前,不少地方出台了有关政府信息公开的法规或规章,且产生了十分积极的作用,但毋庸置疑的是,就地位、对行政机关产生的影响,特别是在社会影响力和关注度等方面,它们都远逊于该条例。

的信息。^①

本书不在于全面分析政府信息公开制度,而在于以分析《政府信息公开条例》制定和实施为切入点,通过透视制度上的政府信息公开与现实中的政府信息公开之间的反差,探讨我国政府信息公开制度中的主要问题,并尝试提出一些解决思路。鉴于我国政府信息公开开展不久,本书将借助国外政府信息公开制度和实践经验及最新研究成果作为可能的参考或参照系,但研究的落脚点仍在于推进我国政府信息公开制度的发展和完善。

^① See Johan Lidberg, "Keeping the Bastards Honest"—*The Promise and Practice of Freedom of Information Legislation*, thesis for Degree of Doctor of Philosophy of Murdoch University in 2006, p. 3.

第一章 政府信息公开制度的勃兴 和中国的发展

2007年由国务院颁布的《政府信息公开条例》，虽然只是行政法规，但意义非凡，它的颁布标志着政府信息公开制度在我国真正建立。从制度构建或生成角度分析，该条例是政府信息公开制度在世界的勃兴和我国自20世纪80年代起推行的政务信息公开共同作用的产物，代表着国内对政府信息公开理念和制度的认同和推进决心。本章尝试揭示该条例生成的背景。

第一节 政府信息公开制度的勃兴

作为一项不是单纯取决于政府意愿，而是导向于开放的有约束力的政府信息公开制度，并非自然生成的，其发展也并非一帆风顺，而是在经历了产生、沉寂、再生的曲折过程后方在当今走向勃兴。早在1766年，瑞典率先确立了政府信息公开制度，开启了政府信息公开的先河，领一代风骚。不过，引起更多关注并把政府信息公开制度逐步扩展到许多国家的是，美国1966年制定的《信息公开法》。近20年来，瑞典和美国的政府信息公开制度产生了广泛的世界性影响，信息公开立法方兴未艾，在世界范围内掀起了政府信息公开发展的高潮。

一、瑞典先驱：政府信息公开制度的发源地

瑞典是世界上第一个建立政府信息公开制度的国度，瑞典1766年制定的《新闻自由与获取公共档案权法》率先确立如下制度：公众享有获得政府持有的信息的自由和权利。这一制度的意义和价值，不只是体现在它把政府公开信息制度化、常规化，更重要的是，它把政府公开信息由过去取决于政府单方意愿转化确立为政府必须履行的义务，从而使瑞典成为政府信息公开制度的发源地。作为北欧小国，瑞典在彼时包括法国和美国这些近代开明国家在内的整个世界尚处于启蒙之时，就拨动了政府信息公开这根触及现代民主核心的神经，缔造了政府信息公开的奇迹，的确有点匪夷所思。

(一)《新闻自由与获取公共档案权法》的核心内容

《新闻自由与获取公共档案权法》由序言和 15 个条文^①组成,其核心内容是废除政治审查,确立出版和新闻自由,允许公众获取政府文件。^②

《新闻自由与获取公共档案权法》序言开篇,即阐明了赋予公众合法的出版和新闻自由以及获得文件自由的巨大优越性。序言指出,一方面,在各类有益事项上进行无任何限制的相互启蒙,不仅可以促进科学和有用技能的发展和传播,而且可以为每个臣民提供更多的机会,以使他们充分了解和理解经科学设计的政府制度;另一方面,通过新闻可以将违法行为公之于众,故借此自由有助于提升道德水准和促进臣民遵守法律。基于此,该法决定废除实行已久的政治审查,建立全新的制度。

该法 15 个条文所规定的内容,可以分为两大部分。前 8 条是对出版和新闻自由的规定,后 7 条主要是对信息公开的规定。其中,第 9、10、11、13 条,是涉及信息公开规定的重要条款。第 9 条规定,包括法庭笔录在内,凡在法院、公共机关、议会及其专门委员会和常设委员会程序中,关涉其权利者,均有权获得认为与其有关的必需的文件和情况说明的复本。第 10 条进而规定,亦应允许获得法院判决、决定、官方文件、指令、规则、法规,以及由议会、政府各部、上诉和高级法院、行政委员会过去或将来发布的同类和相同性质的文件,上述机构及其官员之间的公共通信也在其列;所有请愿书、申请书、计划和建议、报告、上诉,以及社会、公共机关和私人对作出的决定和回应,无论合法与否、有害与否,也在公开范围。为达成此目的,应允许公众自由查看所有档案,并允许复制此类文件或获取经认可的复本;第 11 条则是对议会报告公开的规定;第 13 条则在上述规定的基础上重申,基于此庄严宣布,虽无法一一罗列所有可能的内容、情形和问题,不过凡未被明确禁止的任何事项,所有臣民皆可享有和使用让这些事项公之于众的完全的、不受限制的自由。

虽然《新闻自由与获取公共档案权法》规定简略,甚至在有关出版和新闻自由规定中附加了一些有关宗教和特权阶层的限制性规定,但将这些规定置于历史长河而不是今天加以观察,就足显这部法律的非凡意义和突破性。

^① 条文内容参见 Peter Hogg 的英文译本。Peter Hogg 的英文译名为“His Majesty's Gracious Ordinance Relating to Freedom of Writing and of the Press (1766)”, See *The World's First Freedom of Information Act*, Juha Mustonen (ed.), Anders Chydenius Foundation, 2006, pp. 8 - 17.

^② Gustv Bjorkstrand and Juha Mustonen, Introduction; Anders Chydenius' Legacy Today, *The World's First Freedom of Information Act*, Juha Mustonen (ed.), Anders Chydenius Foundation, 2006, p. 4.

(二) 瑞典创造历史的原因

瑞典何以在大约 250 年前就开风气之先,确立范围如此广泛的信息公开制度,是我们思考和探讨政府信息公开制度必须面临的课题。遗憾的是,即使在瑞典,有关这一问题的研究总体也并不充分。^① 现有研究表明,瑞典当时的政治形势和议员安德斯·屈德纽斯的推动,是促成《新闻自由与获取公共档案权法》出台的两大关键原因。

1. 瑞典自由时代为信息公开制度的诞生提供了合适的土壤

11 世纪左右,瑞典形成王国,并经过数百年的发展,在 16 世纪初期建立起统一的世袭君主制政体的封建王国,王权居于国家政权的中心。不过,17 世纪早期因国王与贵族之间的斗争,王权、贵族和平民之间逐步形成了一定的权力制衡关系,为瑞典走向政治清明创造了良好条件。1718 年,国王卡尔十二世(Karl XII)去世,成为历史转折点。卡尔十二世 15 岁即位,因年少被波罗的海周边国家认为是挑战瑞典北欧霸权地位的最佳时机,瑞典遂陷入战事。初期瑞典节节胜利,但后因卡尔十二世决策失误,贸然进攻,落入不利,不得不与俄国议和。更为糟糕的是,在与俄国议和期间,为弥补损失,卡尔十二世又擅自出兵挪威,并在 1718 年作战时阵亡。卡尔十二世的去世,使瑞典在对外作战上遭受重创,国力大减,由北欧强国沦为二流国家,不过这却给瑞典国内改变政治权力结构提供了重要契机。卡尔十二世去世后,由贵族(nobility)、教士(clergy)、城市自由民(burghers)和农民(peasants)四大阶层(estates)组成的瑞典国会(Swedish Diet)乘机扩张权力,^②大多数权力开始从国王手中转移出去,王权急剧衰落,瑞典进入自由时代(Age of Liberty)。

自由时代之初,权力虽由四个阶层共同行使,但基本由贵族操控,不过随着城市自由民阶层力量的壮大,瑞典国会出现了由贵族形成的“礼帽党”(Hats)和城市自由民形成的“便帽党”(Caps)之争。1765 年“便帽党”在国会取得多数而执政,提出限制贵族的封建特权和消除官僚政治积弊等改革纲领。而“便帽党”首先打破的官僚积弊就是严格的出版和新闻审查,开放新闻和信息。《新闻自由与获取公共档案权法》,就是政治斗争的产物。^③ 而后,瑞典国会也通过立法,创立了世界上第一个监察专员。

^① See Juha Manninen, Anders Chydenius and the Origins of World's First Freedom of Information Act, *The World's First Freedom of Information Act*, Juha Mustonen (ed.), Anders Chydenius Foundation, 2006, p. 18.

^② 参见冯军:“瑞典新闻出版自由与信息公开制度论要”,载《环球法律评论》2003 年冬季号。

^③ See http://en.wikipedia.org/wiki/Age_of_Liberty, and Juha Manninen, Anders Chydenius and the Origins of World's First Freedom of Information Act, *The World's First Freedom of Information Act*, Juha Mustonen (ed.), Anders Chydenius Foundation, 2006, p. 20.

2. 安德斯·屈德纽斯的推动

如果说自由时代为《新闻自由与获取公共档案权法》的出现创造了良好的生长环境,那么安德斯·屈德纽斯就是该法生长的催化剂,他在该法的制定中发挥着关键性作用。^①

安德斯·屈德纽斯 1729 年出生于芬兰北部的贫寒之地,其时芬兰为瑞典王国的组成部分。他少年时在文法学校(grammar school)就读,1745 年进入瑞典 Uppsala 大学(Uppsala University)学习神学、数学、自然科学、拉丁语和哲学,1753 年在他 24 岁时获得硕士学位。毕业后,安德斯·屈德纽斯即被任命为一教区的牧师(preacher of the Chapel of the dependent parish of Nedervetil)。此时,安德斯·屈德纽斯开始关注社会问题,撰写文章,发表演讲,名气大增,并因此在 1765 年作为本地区代表进入瑞典国会,为 Ostrobothnian 镇争取自由贸易。安德斯·屈德纽斯积极履行职责,发表文章抨击其时主导的重商主义经济政策(mercantilist economic policy),倡导自由贸易。亚当·斯密被公认为世界上最著名的经济自由主义思想家,然而他并非第一个提出这一理念之人,安德斯·屈德纽斯是最早提出自由贸易和产业不受管制观念者。1765 年,安德斯·屈德纽斯发表《国之财富》(National Gain),提出自由主义主张,指出一旦让经济生活完全自由运作,它不仅可以使个人受益,而且可以让整个国家受惠。^② 安德斯·屈德纽斯的这一著述,比亚当·斯密的《国富论》出版早 11 年,在瑞典及北欧产生了广泛影响。

安德斯·屈德纽斯来自芬兰的北部,是瑞典的边陲之地,虽然他提出了自由贸易思想,毫无疑问属于启蒙思想家,但他任职于教堂,一个来自乡村的教士何以提出信息公开思想,并在瑞典进行了如此激进的改革?^③ 安德斯·屈德纽斯之所以提出政府信息公开思想,源于要为实现经济自由寻找政治上的解决方案。而点燃他政府信息公开思想火花的,恰恰来自中国的实践。

在安德斯·屈德纽斯看来,要实现经济自由就必须废除对贸易和职业根深蒂固的限制,让社会在个人自由基础上运作。在思考如何消除政府对社会和经济不正当限制之时,安德斯·屈德纽斯把眼光投向了中国。安德斯·屈德纽斯所处的时代,正值清朝的康乾盛世末期,经济社会繁荣。中国获得成功的原因是安德斯·

^① See Srinivas Madhav, 240th Anniversary of world's first Freedom of Information legislation; Let us remember Chydenius, http://www.rti.org.in/Knowledgebank_Casestudies_Articles.do.

^② http://en.wikipedia.org/wiki/Anders_Chydenius; Pertti Hyttinen, Anders Chydenius, <http://runeberg.org/authors/chyden.html>.

^③ See Juha Manninen, Anders Chydenius and the Origins of World's First Freedom of Information Act, *The World's First Freedom of Information Act*, Juha Mustonen (ed.), Anders Chydenius Foundation, 2006, p. 19.

屈德纽斯极力想得到的答案,并希望能从中寻找到求解瑞典问题的思路。安德斯·屈德纽斯对中国的研究,最终形成了一份名为《中国新闻自由报告》(A Report on the Freedom of the Press in China)。他十分欣赏唐代皇帝承认自己并非完人的思想,以及奉行“兼听则明,偏听则暗”原则,特别是自唐建立起来的监察御史制(Imperial Censorate),可以收集各类信息,揭露政府官员违法失职行为。正是通过中国制度的启发,安德斯·屈德纽斯逐步在经济自由、个人自主与新闻自由和信息公开之间建立起来了联系,并最终提出要废除瑞典审查制度,推进信息公开。^①他在报告中指出:“无须证据即可证明,一定的创作和印刷自由是国家自由组成的最强有力的堡垒之一。缺少它,国会各阶层将没有充分的信息起草法律,司法人员将不受监督,臣民也将无从了解法律要求、政府权力界限和自己应承担的义务。”^②最终,安德斯·屈德纽斯理想成真,其思想上升为法律,并永驻历史。

3. 短命的立法、长久的影响

瑞典 1766 年《新闻自由与获取公共档案权法》是短命的,实施仅 6 年,就因王权复辟而在 1772 年被废止,直到 1809 年民主政府得以重新执政,1810 年新法方又重新颁行实施,并为 1812 年的立法所取代,后者一直实施到 1949 年。^③瑞典现行的信息公开法,是以 1949 年立法为基础,1976 年曾进行过修订。该法第 2 章“政府文件的公共性”明确规定,每个瑞典公民均可自由获得政府文件。^④

瑞典 1766 年立法虽然短暂,但影响深远,其影响已超越瑞典,影响到北欧乃至整个世界。

二、美国对政府信息公开制度的拓展

瑞典 1766 年立法尽管意义重大,但并没有得到其他国家的响应,之后虽有哥伦比亚 1888 年制定的《政治和市政组织守则》(Code of Political and Municipal Organization)允许公民个人申请获得政府持有的文件,不过很长时间其影响仍局限于北欧。直到第二次世界大战后,瑞典的政府信息公开制度,方得到关注。美国 1966 年制定的《信息公开法》,对政府信息公开制度在世界范围的推行起到了积极作用。美国 1966 年《信息公开法》比瑞典《新闻自由与获取公共档案权法》晚了整整

① See Stephen Lamble, Freedom of Information, a Finnish Clergyman's Gift to Gift to Democracy, *Freedom of Information Review*, No. 97, 2002, pp. 3 - 4.

② http://en.wikipedia.org/wiki/Anders_Chydenius.

③ See David Banisar, *Freedom of Information Around the World 2006 - A Global Survey of Access to Government Information Laws*, p. 141, note 729.

④ See David Banisar, *The Freedom of Information and Access to Government Record Laws Around the World*, May 2004, p. 81.

200年,就首创意义而言,该法远逊于瑞典1766年立法。不过,美国立法的价值和意义在于,它标志着信息公开制度在现代的重生,引领信息公开法律制度走向世界。

(一) 制定背景

美国制定《信息公开法》之时已是第二次世界大战后各国强化民主的大背景下,其时信息公开已渐得到国际社会的重视。1946年11月14日,联合国第一次全体会议作出第59(1)号决议,即召开举办信息公开国际会议决议(Calling of an International Conference on Freedom of Information)。该决议指出:“信息公开是一项基本人权,是联合国所追求的所有自由的基石。信息自由暗含着在任何地点无限制的收集、传播和公布信息的权利,因此它是任何推进世界和平和进步严肃努力中必不可少的因素。”1948年11月,联合国通过的《世界人权宣言》(Universal Declaration on Human Rights)第19条规定:“人人皆有权享有主张和发表意见的自由,此项权利包括不受限制地持有主张而不受干涉的自由,和通过任何媒介和不论国界寻找、接受和传递消息和思想的自由。”虽然联合国的决议对各国并无直接约束力,^①《世界人权宣言》第19条也基本是对表达自由(freedom of expression)的规定,然而不容否认的事实是,表达自由和信息公开日渐得到国际社会认可,并逐步成为世界性发展趋势。

美国虽然为发达国家,且早在宪法中即亦规定了表达自由,但一直以来美国奉行的原则是,大量的政府信息或绝对不能公布,或须事先经审查方能公开,个人并不享有获悉政府信息的权利。^②随着第二次世界大战后世界公开潮流的影响,美国开始改变对待信息公开的立场。

(二) 1946年《行政程序法》的规定

美国对政府信息公开态度的改变,肇始于1946年《行政程序法》。《行政程序法》明确规定,行政机关应当公开行政文件,从而确立了公众了解政府信息的一般性制度。不过,《行政程序法》对政府公开相关信息附加了诸多限制,存在三个重大缺陷:第一,《行政程序法》虽然允许公开某些联邦文件,但仅限于那些直接相关人员,一般公众不享有此权利;第二,《行政程序法》未具体明确限定行政机关不得公开事项,而泛泛规定行政机关可以以保护公共利益为由拒绝公开;第三,该法未

^① Humanitarian Disasters and Information Rights: Legal and Ethical Standards on Freedom of Expression in the Context of Disaster Response, London, 2005, p. 8.

^② 参见王名扬:《美国行政法》,中国法制出版社1995年版,第955页。

规定救济手段,一旦行政机关拒绝公开相关信息,当事人难以获得有效保护。^① 由于这些限制,1946年《行政程序法》虽然为美国信息公开打开了缺口,但这一发展十分有限。

(三)1966年《信息公开法》的突破

美国要求修改《行政程序法》、推进信息公开的运动,始于20世纪50年代。其时公众对政府保密的不满,和《行政程序法》无成效的抱怨,不断加剧。来自加利福尼亚州的年轻民主党国会议员约翰·摩斯(John Moss),开始向国会提出信息公开法议案。^②

约翰·摩斯在1953年当选为众议院议员时尚不足40岁,雄心勃勃。然而,他一腔热情却遭到无情打击,原因在于他作为众议院职位和公务员委员会(House Post Office and Civil Service Committee)委员,却无力从联邦行政机关那里获得似乎为公共信息的信息:约翰·摩斯向其时由共和党掌控的政府(共和党同时掌控着国会)公务员委员会(Civil Service Commission)要求获取相关信息时,后者居然以该信息影响到它所负责管理的2800名联邦雇员的行为,会对他们产生不利影响,涉及“安全”为由,断然予以拒绝。这使约翰·摩斯深深认识到政府保密的危害性,以及充分让公众和社会了解政府决定和决定过程的意义和价值,并由此开始了他在美国国会中长达12年争取信息公开立法的艰辛努力,后人尊称其为美国信息公开之父。^③ 其间,他既经历了民主党执政时接受他的建议创立政府信息特别分委员会(Special Subcommittee on Government Information)并被任命为该委员会主席的期待,以及此后的失望,也更遭受到共和党执政的强烈对抗。^④

不过,约翰·摩斯的主张,越来越得到社会各界的支持,而且支持的队伍不断扩大,新闻界、律师界更成为中间力量。约翰·摩斯和社会各界的努力没有付之东流,先是参议院在1965年通过信息公开法议案,众议院更是在次年以308比0的绝对优势通过该议案。尽管民主党总统约翰逊(Lyndon Johnson)欲图否决该法,但

① See James Micheal, *The Politics of Secrecy*, Penguin Books Ltd, 1982, p. 129. 亦请参见王名扬:《美国行政法》,中国法制出版社1995年版,第955页。

② See Keith Anderson, Is There Still a “Sound Legal Basis?”: the Freedom of Information Act in the Post-9/11 World, *Ohio State Law Journal*, Vol. 64; 1605, 2003, p. 1611.

③ See Freedom of Information Center, *FOI Hall of Fame*, <http://www.nfoic.org/page.cfm?pagelId=47&foi-hall-of-fame&PF=Y>.

④ Michael R. Lemov, *John Moss and the battle for freedom of information*, July 3, 2007, <http://www.niemanwatchdog.org/index.cfm?fuseaction=background.view&backgroundid=00191>; http://en.wikipedia.org/wiki/John_E._Moss.

经劝说和妥协后还是签署了该法,而且签署的日子特意选定在美国国庆日(1966年7月4日)。^①

美国《信息公开法》根本改变了美国政府信息公开的方式,确立了政府信息公开的假定(presumption in favor of disclosure)和要求行政机关证明不公开正当的制度,^②既是美国历史上的革命,也是世界信息公开发展史上的一个里程碑。^③

(四) 不断完善

历史证明,美国1966年《信息公开法》虽然意义重大,但只是起点。该法在实施中遭遇到多重问题:行政机关对当事人的信息申请处理缓慢;拒绝当事人申请的理由武断;常常以涉及“国家安全”为由拒绝公开,其结果使该法的作用大打折扣。为此,美国国会于1974年通过修正案,着力解决这些问题;大大削减行政机关在决定是否公开方面的裁量权,明确规定行政机关处理申请的期限和法院的审查权等。1974年后,信息公开申请量猛增。^④此后,美国国会又分别在1976年、1986年和1996年三度完善该法,其中后两次修改影响甚大。1986年修改的重点是完善信息公开收费,使当事人申请信息成本降低;1996年修改的目的在于适应电子化潮流。

三、政府信息公开制度在世界上的快速发展

尽管第二次世界大战后信息公开制度在国际上蓄势待发,但除瑞典、芬兰这两个早已建立起信息公开制度的国家续写新篇章外,^⑤最早把这一理念转化为具体制度者的国家则是美国。其时,美国已确立了世界霸主地位,经济实力强劲,各项制度更被奉为先进并成为效仿对象,加之英语的语言便利,^⑥故美国的做法对信息公开制度的拓展和推广产生了积极影响。在美国于1966年制定《信息公开法》之后,世界许多国家纷纷制定信息公开立法建立政府信息公开制度,政府信息公开制度在世界上开始绽开出灿烂花朵。迄今为止,已有近80个国家和地区制定了信息公开法律、法规。下表总体概括了世界信息公开立法变迁和发展情况。

① See Keith Anderson, Is There Still a “Sound Legal Basis?”: the Freedom of Information Act in the Post - 9/11 World, *Ohio State Law Journal*, Vol. 64:1605, 2003, p. 1611.

② See Charles J. Wichmann III, Ridding FOIA of Those “Unanticipated Consequences”: Repaving a Necessary Road to Freedom, *Duke Law Journal*, Vol. 47:1213, p. 1218.

③ 参见王名扬:《美国行政法》,中国法制出版社1995年版,第957页。

④ See Charles J. Wichmann III, Ridding FOIA of Those “Unanticipated Consequences”: Repaving a Necessary Road to Freedom, *Duke Law Journal*, Vol. 47:1213, pp. 1219 - 1220.

⑤ 瑞典于1949年制定新的信息公开法,芬兰则在1951年制定信息公开法。

⑥ 瑞典虽行信息公开制度200年,但因偏居一隅和语言交流障碍,影响力大减。