

信息公开的世界经验

十六国信息公开法译介与评析



Ten Principles of Model FOI Regime



后向东 著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

信息公开的世界经验

十六国信息公开法译介与评析



Ten Principles of Model FOI Regime



后向东 著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

信息公开的世界经验 / 后向东著. —北京: 中国法制出版社, 2016. 3

ISBN 978 - 7 - 5093 - 7105 - 3

I. ①信… II. ①后… III. ①国家机构 - 信息管理 - 法律 - 研究 - 世界 IV. ①D912. 104

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 304681 号

责任编辑: 谢雯

封面设计: 周黎明

信息公开的世界经验

XINXI GONGKAI DE SHIJIE JINGYAN

著者/后向东

经销/新华书店

印刷/人民日报印刷厂

开本/640 毫米 × 960 毫米 16

版次/2016 年 3 月第 1 版

印张/36.75 字数/352 千

2016 年 3 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 7105 - 3

定价: 108.00 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
中国行政法学会名誉会长

继《美国联邦信息公开制度研究》之后，时隔近两年，后向东博士完成了他的新作《信息公开的世界经验》。这是他个人研究领域的深化与拓展，也是整个信息公开制度研究领域的深化与拓展。

讨论某个法律领域的世界经验，并不是一件容易的事情，面临的难题很多。

首先是语言的难题。语言的差异，极大地限制了人们的视野，一般情况下人们很难真正对世界范围内的某一个法律领域全面涉猎、总体把握。正因为如此，一般人们谈论所谓的世界经验时，往往是在视野所及的一定范围内作出总结和概括。基于这种有限的视野得出的世界经验，如何能够接近客观实际，是个亟须考虑的问题。

其次是比较基准的难题。不同国家，法律体系、历史传统、政治体制、现实国情等千差万别，这种客观差异，对不同法律文本之间的可比性造成了极大困难。人们在对某一法律领域做纵向国际比较时，往往难以寻找到一个客观的比较基准，致使国际比较往往成为局部的、某个方面的比较，或者是与本国的比较。

最后是研究规模的难题。对世界各国的某一法律进行研究，需要投入大量的力量。抛开个体研究者的时间精力局限不说，把世界各国的法律逐一详尽地研究分析，其投入产出比是否足够理想，也

2 信息公开的世界经验

是一个问题。不仅如此，我们说研究是高级加工活动，如果一项对世界经验的最终研究成果，以百科全书式的浩繁体例呈现，甚至只是简单的法条翻译大全，其实际效用有多大，也令人怀疑。

正是因为这些难题的客观存在，致使对世界经验的研究和把握，往往走向两个极端。一是盲人摸象，把有限的局部经验作为世界经验；二是主观臆断，从极其原则、抽象的角度，思辨多于实证地阐述所谓的世界经验。

后向东博士的《信息公开的世界经验》书稿，对于如何探寻信息公开的世界经验做出了可贵的探索，为比较法研究领域呈现出另一种模式，令人印象深刻。

第一，本书以 16 个国家为样本，以 80 余个国家为支撑。仅就样本量和覆盖面而言，基本做到了最大限度地贴近世界经验。

截至 2015 年 10 月，全世界出台信息公开法律的主权国家有 103 个。这其中，有 80 余个国家的信息公开法律有着较为权威的英文文本，且全部可通过网络获取。因此，在信息公开法律文本方面，可把握的覆盖面达到 80%。相比较于其他法律领域，信息公开法的可把握覆盖面应当是最高的。

在 80 余个国家中，本书精心挑选了 16 个具有代表性的国家作为研究样本。这 16 个国家的代表性体现在多个方面：

一是国家本身的代表性。这 16 个国家可以说是世界主要的一些国家，在国际舞台上属于较为活跃的类型，多数都为我国人民所熟悉。同时，这 16 个国家在国家大小、发达程度、社会制度、所属法系等方面，基本涵盖了所有的类型。

二是信息公开法出台时间的代表性。16 个国家的信息公开法出台时间，最早是瑞典（1949 年），最晚是巴西（2011 年），其余的：20 世纪 80 年代 1 个（新西兰），90 年代 3 个（南非、芬兰、日本），

21 世纪头十年 10 个。这种时间上的分布，与全世界信息公开法出台时间的分布大体呼应。

三是信息公开法质量排名的代表性。根据相关国际组织的测评，16 个国家信息公开法质量排名分别为第 1（塞尔维亚）、第 3（印度）、第 9（墨西哥）、第 17（南非）、第 18（巴西）、第 22（芬兰）、第 30（英国）、第 31（俄罗斯）、第 36（新西兰）、第 41（瑞典）、第 55（韩国）、第 61（挪威）、第 63（瑞士）、第 73（土耳其）、第 85（日本）、第 99（德国），分布相当均匀。

不仅如此，本书并没有止步于这具有充分代表性的 16 个国家。对这些国家的解读、评析，对以这 16 个国家为代表的世界经验的总结，是以 80 余个国家信息公开法作为支撑的。尽管这 80 余个国家的信息公开法没有在书中直接展现，但实际上，它们构成了作者谋篇、立论、评说、比较的基础背景。这一点，从对每一个国家信息公开法的简要评述部分可以很明显地看出来，本书对每一个国家信息公开法主要特征的提炼，是放在 80 余个国家的大背景下得出的结论，而不是仅就 16 个国家展开的论述。

第二，本书以 9 个要素作为对各国信息公开法进行解构的基本框架，并以这一框架作为国际比较和总结提炼世界经验的基本参照。“九要素框架”的提出，不仅解决了总结世界经验的基准问题，更进一步深化了人们对信息公开法律制度的认识。

不解决比较基准问题，不同法律制度之间从整体上相互比较便无法进行，总结世界经验更是无从谈起。比较基准的选取，实际上是对信息公开法律制度内在精髓的发掘和把握，即信息公开法律制度到底是一个什么样的事物，哪些是共性的基本构成要素，好比人的骨架；哪些是个性的非根本性的东西，好比人的具体容貌体形等。如果不能从根本上把握住信息公开法律制度的这一内在规律，即便

4 信息公开的世界经验

是把全部 103 个国家的信息公开法律制度一一翻译呈现出来,也只能得出一些片段式的结论,而难以从整体上真正总结出信息公开的世界经验。

从本书对“九要素框架”的具体运用看,这个框架是基本成立的。

首先,9 个要素能够涵盖各个国家信息公开法的绝大部分内容,只有极少数国家在一两个要素方面较为简略或者空缺,也只有极少数国家在这 9 个要素之外还存在其他方面的重要内容。这说明,这 9 个要素基本把握住了信息公开法律制度的共性内容。

其次,从每一个单独的要素来看,不同国家之间共性大于个性,既高度趋同又特色分明。这说明,这 9 个要素确实是各国信息公开法律制度的骨架,是内在相通的要素。

之所以说本书提出的“九要素框架”进一步深化了人们对信息公开法律制度的认识,是因为这个框架为人们提供了一把帮助研读、认识、理解、把握各国信息公开法的钥匙。不同法律制度之间,文字不同,表述方式不同,思维模式不同,相关的国家机构设置不同,中央地方、上级下级之间的层级关系等都不同,如果没有这种解构框架的帮助,人们很容易被这些差异所干扰,面对一个陌生国家的信息公开法时,往往是“乱花渐欲迷人眼”,不太容易从根本上去认识和把握。而借助“九要素框架”这一理论工具,任何一部信息公开法看起来都如庖丁解牛般条块清晰、秩序井然。

第三,本书总结的信息公开十大经验,是在对以 16 个国家为代表的各国信息公开法的实证考察基础之上得出的结论,足见作者力求避免从主观思辨得出结论,力求更贴近于客观实际。

通行的对世界经验的总结模式,一般是先给出一个结论,然后举一两个例证以支撑该结论。这种通行模式,也可能接近事实,但

有时难免显得主观多于客观。本书对信息公开世界经验的总结，并没有采用这种通行模式，而是把 16 个国家信息公开法相关要素列表展示，通过这种表格化、数据化的展示，把某一方面的真实情况全面、客观地完整呈现，读者通过阅读这种经过加工整理后的表格和数据，可以很直观地了解 and 把握某一方面的各国共性做法是什么，个性特征表现在哪些层面。

基于这种表格化、数据化的整理，本书对世界经验的总结，与其说是总结，不如说是一种客观描述，给人感觉客观多于主观。

本书对信息公开世界经验的描述，方式方法有所创新。通过本书的论述，我们可以借此思考如何总结世界经验，如何把握世界通行的信息公开法律制度。这对于完善我国信息公开法律制度、深化人们对于信息公开法律制度的理解，都大有裨益。

后向东博士作为一名公职人员，繁忙的日常工作之余，以极大的努力开展理论研究，为信息公开理论研究领域不断呈献佳作。也许正是由于他长期工作在信息公开一线，所以能够准确把握住实践需求与理论回答之间的契合点。无论是对美国信息公开制度的论说，还是对信息公开世界经验的探寻，其最终形成的成果都能够在既有成果的基础上有所发展、有所创造，甚至在有些方面，为信息公开理论研究作出了示范。

某种意义上讲，行政法是一门实践重于理论的学科。看到实务界的同志在理论研究方面取得成就，我深为庆幸，并充满期待。

是为序！

2015 年初秋于北京世纪城

目 录

第一章 导 论	1
第二章 塞尔维亚信息公开法律制度	26
第一节 概 述	26
一、塞尔维亚概况	26
二、《获取公共信息法》概况	27
第二节 制度解构	28
一、立法目的与原则	28
二、义务主体	29
三、信息公开客体	29
四、申请人资格及申请条件	31
五、信息公开范围	32
六、信息公开程序	32
七、监督与救济	34
八、工作机构体系	35
第三节 简要评论	37
第四节 塞尔维亚《获取公共信息法》法律文本	40
第三章 印度信息公开法律制度	56
第一节 概 述	56
一、印度概况	56
二、《信息权法》概况	57
第二节 制度解构	59

2 信息公开的世界经验

一、立法目的与原则	59
二、义务主体	61
三、信息公开客体	61
四、申请人资格及申请条件	62
五、信息公开范围	63
六、信息公开程序	65
七、监督与救济	66
八、工作机构体系	67
九、其他	68
第三节 简要评论	69
第四节 印度《信息权法》法律文本	74

第四章 墨西哥信息公开法律制度

第一节 概 述	98
一、墨西哥概况	98
二、《联邦透明与获取政府公共信息法》概况	99
第二节 制度解构	101
一、立法目的与原则	101
二、义务主体	102
三、信息公开客体	103
四、申请人资格及申请条件	105
五、信息公开范围	106
六、信息公开程序	109
七、监督与救济	111
八、工作机构体系	112
九、其他	114

第三节 简要评论	116
第四节 墨西哥《联邦透明与获取政府公共信息法》 法律文本	121
第五章 巴西信息公开法律制度	143
第一节 概 述	143
一、巴西概况	143
二、《信息公开法》和《政府信息公开条例》概况	144
第二节 制度解构	147
一、立法目的与原则	147
二、义务主体	147
三、信息公开客体	148
四、申请人资格及申请条件	150
五、信息公开范围	151
六、信息公开程序	153
七、监督与救济	155
八、工作机构体系	156
九、其他	158
第三节 简要评论	161
第四节 巴西《信息公开法》法律文本	170
第五节 巴西《政府信息公开条例》文本	184
第六章 英国信息公开法律制度	208
第一节 概 述	208
一、英国概况	208
二、英国《信息自由法》概况	209
第二节 制度解构	211
一、立法目的与原则	211

4 信息公开的世界经验

二、义务主体	212
三、信息公开客体	214
四、申请人资格及申请条件	216
五、信息公开范围	218
六、信息公开程序	222
七、监督与救济	225
八、工作机构体系	226
九、其他	229
第三节 简要评论	231
第四节 英国《信息自由法》法律文本	235
第七章 俄罗斯信息公开法律制度	287
第一节 概 述	287
一、俄罗斯概况	287
二、俄罗斯《关于获取政府机关及地方自治机关行为 信息的联邦法律》概况	288
第二节 制度解构	290
一、立法目的与原则	290
二、义务主体	291
三、信息公开客体	291
四、申请人资格及申请条件	292
五、信息公开范围	293
六、信息公开程序	294
七、监督与救济	295
八、工作机构体系	296
第三节 简要评论	296
第四节 俄罗斯《关于获取政府机关及地方自治机关 行为信息的联邦法律》法律文本	299

第八章 新西兰信息公开法律制度	315
第一节 概 述	315
一、新西兰概况	315
二、《1982 官方信息法》概况	316
第二节 制度解构	318
一、立法目的与原则	318
二、义务主体	318
三、信息公开客体	320
四、申请人资格及申请条件	321
五、信息公开范围	322
六、信息公开程序	323
七、监督与救济	325
八、工作机构体系	326
九、其他	327
第三节 简要评论	328
第四节 新西兰《1982 官方信息法》法律文本	331
第九章 芬兰信息公开法律制度	362
第一节 概 述	362
一、芬兰概况	362
二、芬兰《政府行为公开法》概况	363
第二节 制度解构	364
一、立法目的与原则	364
二、义务主体	364
三、信息公开客体	365
四、申请人资格及申请条件	366
五、信息公开范围	367

6 信息公开的世界经验

六、信息公开程序	368
七、监督与救济	369
八、工作机构体系	370
九、其他	370
第三节 简要评论	372
第四节 芬兰《政府行为公开法》法律文本	373

第十章 瑞典信息公开法律制度

392

第一节 概 述	392
一、瑞典概况	392
二、瑞典《出版自由法》概况	393
第二节 制度解构	400
一、立法目的与原则	400
二、义务主体	400
三、信息公开客体	400
四、申请人资格及申请条件	401
五、信息公开范围	402
六、信息公开程序	403
七、监督与救济	404
八、工作机构体系	404
第三节 简要评论	405
第四节 瑞典《出版自由法》第二章法律文本官方 文档的公共属性	408

第十一章 挪威信息公开法律制度

413

第一节 概 述	413
一、挪威概况	413
二、挪威《公共机构持有文档公开法》概况	414

第二节 制度解构	415
一、立法目的与原则	415
二、义务主体	415
三、信息公开客体	416
四、申请人资格及申请条件	417
五、信息公开范围	417
六、信息公开程序	418
七、监督与救济	419
八、工作机构体系	420
第三节 简要评论	420
第四节 挪威《公共机构持有文档公开法》法律文本	424
第十二章 瑞士信息公开法律制度	436
第一节 概 述	436
一、瑞士概况	436
二、瑞士《联邦信息自由法》概况	437
第二节 制度解构	438
一、立法目的与原则	438
二、义务主体	439
三、信息公开客体	440
四、申请人资格及申请条件	440
五、信息公开范围	441
六、信息公开程序	443
七、监督与救济	443
八、工作机构体系	444
第三节 简要评论	446
第四节 瑞士《联邦信息自由法》法律文本	448

第十三章 土耳其信息公开法律制度	455
第一节 概 述	455
一、土耳其概况	455
二、《信息权法》概况	456
第二节 制度解构	457
一、立法目的与原则	457
二、义务主体	457
三、信息公开客体	458
四、申请人资格及申请条件	458
五、信息公开范围	459
六、信息公开程序	460
七、监督与救济	462
八、工作机构体系	462
九、其他	463
第三节 简要评论	463
第四节 土耳其《信息自由法》法律文本	465
第十四章 德国信息公开法律制度	474
第一节 概 述	474
一、德国概况	474
二、德国《有关获取联邦政府持有信息的联邦法》 概况	475
第二节 制度解构	476
一、立法目的与原则	476
二、义务主体	477
三、信息公开客体	478
四、申请人资格及申请条件	479

五、信息公开范围	479
六、信息公开程序	480
七、监督与救济	482
八、工作机构体系	482
九、其他	483
第三节 简要评论	483
第四节 德国《出版自由法》法律文本	485
第十五章 日本信息公开法律制度	491
第一节 概 述	491
一、日本概况	491
二、日本《行政机关持有信息公开法》概况	492
第二节 制度解构	493
一、立法目的与原则	493
二、义务主体	494
三、信息公开客体	494
四、申请人资格及申请条件	495
五、信息公开范围	495
六、信息公开程序	496
七、监督与救济	497
八、工作机构体系	497
第三节 简要评论	498
第十六章 南非信息公开法律制度	501
第一节 概 述	501
一、南非概况	501
二、南非《信息公开促进法》概况	501