

政府信息公开进程中的 现行文件开放研究

周毅 等著



群言出版社
Qinyan Press

政府信息公开进程中的 现行文件开放研究

www.qypublish.com

ISBN 978-7-80080-677-3



9 787800 806773 >

定价: 20.80元

周毅等著

政府信息公开进程中的 现行文件开放研究

国家社会科学基金项目研究成果
苏州大学“211”工程基金项目



群言出版社
Qunyan Press

图书在版编目 (CIP) 数据

政府信息公开进程中的现行文件开放研究/周毅等著
北京: 群言出版社, 2007. 5

ISBN 978 - 7 - 80080 - 677 - 3

I. 政… II. 周… III. 国家行政机关—信息管理—
研究—中国 IV. D630. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 055306 号

政府信息公开进程中的现行文件开放研究

出 版 人 范 芳
责任编辑 闻立鼎
出版发行 群言出版社 (Qunyan Press)
地 址 北京东城区东厂胡同北巷 1 号
邮政编码 100006
网 站 www.qypublish.com
电子信箱 qunyancbs@dem-league.org.cn
联系电话 010 - 65263345 65265404

总 经 销 群言出版社发行部
读者服务 010 - 65220236 65265404 65263345
法律顾问 中济律师事务所
装帧设计 美信书籍设计工作室
印 刷 北京大容彩色印刷有限公司

版 次 2007 年 5 月第 1 版 2007 年 5 月第 1 次印刷
开 本 880 × 1230mm 1/32
印 张 9
字 数 242 千字
书 号 ISBN 978 - 7 - 80080 - 677 - 3
定 价 20.80 元

♣ [版权所有, 侵权必究]

前 言

“信息资源是重要的生产要素、无形资产和社会财富，它在经济社会资源结构中具有重要作用，并且已经成为经济全球化背景下国际竞争的一个重点”^①。由于政府是信息资源的最大拥有者，因此，如何在有效推进政府信息公开基础上，实现政府信息资源的深层次开发利用，就成为落实科学发展观、推动经济社会全面发展的重要途径，也是增强我国综合国力和国际竞争力的必然选择。

近年来，我国在政府信息公开形式上进行了多种富有成效的实践探索，公共档案馆参与现行文件开放实践就是其中一个引人注目的侧面。理论界对此也给予了一定的关注。笔者认为，研究政府信息公开过程中的现行文件开放利用，必须具有多维的研究视角和动态的研究思维。既要将其视为一个法律事项给予立法关注，又要将其视为公共档案馆的一种服务创新给予管理规范；既要关注公共档案馆现行文件开放实践的现实，又要看到其现实背后的隐忧以及现行文件开放服务主体和形式的多样性选择；既要研究与政府信息公开过程中现行文件开放利用有关的理论问题，又要总结现有开放实践的经验和不足。因此，我国政府信息公开过程中的现行文件开放利用是一个涉及法学、政治学、社会学、情报学和档案学等众多学科的研究领域。具体而言，从法学视角应关注政府信息公开过程中

^① 引自《中共中央办公厅、国务院办公厅关于加强信息资源开发利用工作的若干意见》（中办发〔2004〕34号）

现行文件开放的法律制度保障；政治学和行政学视角则关注政府信息公开过程中现行文件开放模式（或机制）的构建；而社会学视角则是关注社会对政府信息公开和现行文件开放实践的回应与评价；从情报学与档案学视角则更多关注可能出现的现行文件开放问题和管理规范。本课题在立足多维研究视角的基础上将力图突出现行文件开放利用的“管理”特色。

虽然我国政府信息公开过程中的现行文件开放是从公共档案馆最先发端的，但这并不意味着现行文件开放服务主体只有公共档案馆这个唯一性选择。从本课题的大量实地调研成果看，公共档案馆的现行文件开放虽已在全国广泛展开，但其实际效果并不十分理想。这其中涉及的原因是多方面的，既有制度障碍与体制障碍，也有观念障碍与理论障碍。因此，以对公共档案馆现行文件开放实践的分析作为切入点，全方位地思考并构建我国政府信息公开过程中现行文件开放的模式与机制就成为本课题的特点之一。

本课题（项目编号04BTQ018）从2004年7份正式立项启动以来，按预期研究计划进行了大量调研与研究工作。其间，结合《中共中央办公厅、国务院办公厅关于加强信息资源开发利用的若干意见》（中办发〔2004〕年34号）的有关精神，在保持课题研究计划不变的前提下，对有关政策研究内容进行了充实与扩展。围绕着项目研究，课题组共发表了有关阶段性成果（论文）共计15篇，其中2篇发表在国内权威核心期刊，9篇发表在国内一般核心期刊，4篇发表在国内省级以上普通学术期刊。有关政策性对策建议已引起国务院信息化办公室的高度关注，课题负责人也因此参与了国务院信息化办公室立项课题《信息资源的公益性开发与利用服务研究》的研究工作。为了全面总结和概括本课题的研究成果，根据研究计划，课题组形成了研究总报告。本书就是在课题研究总报告基础上修改而成。

在项目研究中，课题组针对政府信息公开（含现行文件开放）

的国际性趋势，在比较世界各国政府信息公开程度、水平和立法状况的基础上，通过充分调研和理论研究，初步得出了如下结论：我国政府信息公开过程中的现行文件开放主要是源于政府改革和民主政治建设的内部需要，它正在经历着一个从随意性开放到制度性开放、从权力型开发到权利型开放的发展过程。

本书从研究政府信息公开的基本依据开始，探讨了政府信息（含现行文件）的公共物品性质及其基本特点，政府治理范式与权力运行方式的转换及其对政府信息公开的要求，总结概括了政府信息公开的国际法、国内法依据。在对两个实例样本的定量与定性统计分析中，本书对我国政府信息公开过程中现行文件开放的现状和存在问题做了深入分析，总结概括出了当前我国现行文件开放中存在的共性问题，并从观念障碍、制度障碍、体制障碍和理论障碍等方面具体剖析了产生这些问题的基本原因。其中有关制度障碍和体制障碍的分析既具有一定理论深度，又具有较强的针对性和应用性。

本书将我国政府信息公开过程中现行文件开放模式的构建作为研究重点，从开放主体结构、开放客体结构、开放时空结构和方法体系结构四个方面系统构建了我国政府信息公开过程中的现行文件开放保障体系。笔者认为，政府信息公开过程中现行文件开放的主体结构主要涉及权利与义务主体、服务主体、管理主体和监督主体四个方面。权利与义务主体是指享有知情权的主体和必须将其政府信息和现行文件进行开放的义务机关主体；服务主体则是具体组织政府信息公开和现行文件开放活动的实施机关；管理主体是指组织、指导、推动政府信息公开和现行文件开放的有关信息资源主管部门或主管人员（如机关首席信息官）；监督主体是指受理申请人对信息申请的申诉并就政府信息公开和现行文件开放提出咨询意见的有关主体（如专家组成的信息委员会）。上述主体共同构成政府信息公开过程中现行文件开放的主体结构模式。在有关主体结构的研究中，笔者在国际经验研究基础上，特

别注重针对国内政治体制的实际，以保证提出的对策方案具有可行性。例如，在对作为管理与监督主体的信息资源主管部门的选择上，笔者比较了多种可选方案的优劣，建议以档案行政管理部门作为其优选方案之一；在服务主体的设计上，笔者提出了集成式开放服务模式的设计思路，认为集成式开放服务前台既可以是一个机构，也可以政府网站；而其服务的后台则应是一个共享式政府信息数据库。笔者进一步对公共档案馆、文件中心等不同的服务前台进行了具体比较，提出了优选方案。笔者有关这些问题的研究在学术界均具有创新价值。

在对现行文件开放客体结构的研究中，笔者不仅分析了客体对象的具体类型，而且概括出了客体对象不断扩展的基本规律；不仅实证分析了我国《政府信息公开条例》（草稿）中关于客体对象规定的特色与局限，而且明确提出应将“证券信息文件”这一客体对象也纳入到统一的公开范围。笔者认为，政府信息公开与现行文件开放既有区别又有联系，并对两者的区别与联系进行了深入研究。笔者提出，从开放客体上看，“现行文件”是政府信息的一种具体类型，它不是政府信息的全部；从开放要素上看，政府信息公开侧重于强调公开内容信息，而现行文件开放同时也注重开放文件的结构与背景信息；从开放条件上看，政府信息公开一般以行政机关对政府信息的“拥有”（由政府机关制作或获取）为前提条件，而现行文件开放则以公共档案馆或文件中心对文件的“现存”为前提条件；从开放方式上看，政府机关的信息公开和公共档案馆（或文件中心）的现行文件开放虽都属主动行为，但公共档案馆或文件中心的“集中式”开放表现出较高的效率，也能降低公众的信息搜寻和利用成本。

在现行文件开放时空结构与方法体系结构的研究中，笔者关于政府信息公开和现行文件开放标准以及政府信息与文件社会化和商业化开放与开发的研究是最有创新价值和最具特色的部分。笔者从时间标准、充分有效标准和空间范围标准三个具体指标上细化了政

府信息公开过程中现行文件开放的评价标准，并以此为基础提出了有关开放控制策略。在系统构建全方位的现行文件开放方法体系（涉及公共档案馆、文件中心、机关档案室、政府行政中心、政府网站等）基础上，笔者重点研究了社会化和商业化机制在政府信息公开和现行文件开放与开发中运用的国际趋势、涉及领域、可能路径、存在问题和政策取向。笔者提出，社会公益组织、政府非营利机构、企业和个人均可以参与政府信息与文件的开放与开发服务，在政策设计上应明确界定公益服务及其主导地位，但又允许政府信息公益服务实现形式的多样化。在此，笔者提出的有关政策设计思路不仅在学术界有较大反响，而且也已经引起国家有关信息政策部门的高度注意。

政府信息公开过程中现行文件开放的管理规范涉及制度性规范、程序性规范和业务性规范等组成部分。研究上述规范的目的就是要逐步减少当前我国开放实践中出现的主观随意性现象，建立起科学化的和常规化的政府信息开放管理机制。现行文件开放的制度性规范主要涉及服务主体的名称规范、服务主体的权利与义务规范、主动开放的范围规范等具体内容；现行文件开放的程序性规范主要涉及开放服务主体的基本条件、开放方法的选择原则、主动开放的程序规范、开放申请的受理程序规范、公民申请救济的具体程序规范和现行文件开放评价指标规范等具体内容；现行文件开放的业务规范主要涉及现行文件的分级分类管理业务规范、现行文件收集和集中的业务规范、开放的安全鉴定与保管规范、开放服务规范等内容。本部分的研究特色主要侧重于从政策对策视角提出了一系列可行方案。与一般对策研究不同的是，本书没有将政策研究停留在一般方法和思路的层面上，而是针对性地设计了一个供实际部门参考的《公共档案馆现行文件开放利用与服务管理办法》（初稿）。

对我国政府信息公开过程中现行文件开放安全策略的研究是本书的又一主要内容。笔者认为，信息安全主要有三个层面上的

不同含义：一是信息实体安全，即承载信息内容的物质载体是安全的，它表现为信息载体没有或很少受到自然因素与人为因素的破坏，其自然寿命被得以延长；二是信息内容的安全，它首先是指信息内容的秘密状态应得到维护，具有秘密性的信息内容在适当时空范围内被开放和利用，同时也包括信息内容应具有完整性和可读性的安全要求；三是信息本身的其它权利安全，如知识产权、个人姓名权或其它权利等不受侵犯。本书将重点放在信息内容的秘密安全策略研究上。笔者认为，信息安全策略设计应遵循系统原则、平衡原则、动态原则和救济原则，并沿着制度性策略设计、行为性策略设计和技术性策略设计三个不同层面分别展开。笔者认为，我国政府信息公开过程中现行文件开放的安全管理和质量控制在很大程度上是取决于对“例外”现行文件中保密信息的控制。例外信息的科学设定是维护保密信息安全的有效防线。在信息安全管理中，为了杜绝因安全考虑而无限限制扩大例外信息（含保密信息）范围和因开放需要而损害我国信息安全的倾向，做到安全利益与开放利益的兼顾，重点就应该研究现行文件开放中的“例外”及其管理对策。笔者从现行文件开放中例外信息与保密信息的关系、例外信息的类型等方面系统提出了相关见解。笔者提出：例外信息的内容范围大于保密信息；例外信息不一定是需要保密的信息。在具体处置现行文件开放中的例外信息时可以采取以下对策：除去“例外信息”并部分公开现行文件；依公益为由自由裁量公开“例外信息”；当事人可以要求公开现行文件中的“私人利益例外信息”。由于个人信息已经被政府机关大量收集，因此，在政府信息公开和现行文件开放中应特别加强对个人信息的保护。在处理政府信息公开与个人信息保护关系时可以采用以下策略：基于公共利益的个人信息优先公开；基于商业利益的个人信息限制公开；基于个人利益的个人信息适当公开。笔者认为，从多方主体的利益考虑出发，我国应系统构建信息安全保护法规体系。

我国政府信息公开过程中的现行文件开放实践与文件价值理论、文件生命周期理论、档案馆理论和档案开放利用理论等均表现出不同程度的内在联系。现行文件开放实践既有以文件价值理论、文件生命周期理论等为核心的相关理论支持,同时开放实践也呼唤着档案学基础理论的创新。笔者在全面梳理学界关于现行文件开放中出现的各种学术分歧观点的基础上,提出应将文件价值理论、文件生命周期理论和文档一体化管理理论等进行整体化研究。笔者以文件价值类型、文件价值变化和文件价值实现为主线,系统阐明了现行文件开放的理论基础及其档案学理论应有的回应。为了深入分析公共档案馆作为政府信息查阅点的合理性,笔者认为,这是公共档案馆公益性、文化性、社会性和服务性等性质的具体表现,同时也顺应了公共档案馆职能拓展的趋势和要求。为了具体阐明国家行政机关和公共档案馆在现行文件开放中的关系,笔者创造性地运用信息经济学中的委托——代理关系理论,提出公共档案馆只是依法律授权接受有关行政机关的委托,承担政府信息和现行文件开放工作。这对界定政府信息公开和现行文件开放中的各种权利与责任,明确现行文件开放管理机制等均具有重要理论与应用价值。由于政府信息公开过程中个人信息权保护问题的凸显,笔者重点研究了这一背景下我国人事档案管理工作的未来发展趋势。应该说,公共档案馆的现行文件开放实践产生的意义是多重的。它不仅极大地推动了我国政治民主化进程,保证了公众知情权和信息公平的实现,而且由现行文件开放实践引发的档案学理论变革也日益引起学界的普遍关注。本书以公共档案馆现行文件开放这一新的实践问题为切入点,具体分析了档案事业与档案学科面临的“4C”环境,即竞争(competition)、协作(corporation)变化(change)和用户(customer),对上述变革环境背景下档案学科边界拓展及其与相关学科的关系等若干理论问题作出了初步回答。

本课题的研究与本书的写作是一个“痛苦并快乐着”的过

程。在研究初期，我们为全国公共档案馆现行文件开放实践的有益探索感到鼓舞，也为社会公众又有了一个现行文件（政府信息）查阅点而感到高兴。但是，随着研究的深入，我们发现，公共档案馆也正从单一的现行文件开放发展成为政府信息集中查阅点。同时，公共档案馆的现行文件开放实践也面临着诸多管理问题，其发展前景并不明晰。如何在政府信息公开背景下突出现行文件开放的个性特点，并在保证信息公平和开放效率的原则下进行多样性的现行文件开放模式和保障体系的构建更是让我们大伤脑筋。好在有一点课题组是明确的，这就是“公共档案馆”作为现行文件开放服务主体并不是唯一性选择，只有“多样性”选择的存在才能兼顾到不同素质人群利用政府信息的需求。以此为立足点，本课题突出了政府信息公开过程中现行文件开放实践的管理问题与策略研究（在课题研究报告中有意识制订了一个《公共档案馆现行文件开放利用与服务管理办法》）。这种研究能够对政策部门提供有益参考。

本课题从申请立项到研究的全过程都得到了有关专家的支持与鼓励。要特别感谢国家社科规划项目图书馆、情报与文献学评审组专家对该课题的立项支持。在课题研究的关键阶段，笔者曾将有关成果在“2005 信息资源管理论坛”（2005 年 5 月北京，由中国社会科学院和中国人民大学发起举办）上进行交流，得到了与会专家的肯定，这也进一步增强了课题组沿着课题设计思路开展深入研究的信心。特别感谢中国人民大学信息资源管理学院冯惠玲教授、赵国俊教授，中国社会科学院文献情报中心黄长著研究员，中国科学院文献情报中心孟广均研究员、徐引篪研究员，武汉大学马费成教授，北京大学赖茂生教授、南京大学沈固朝教授、吉林大学靖继鹏教授等知名学者的指导与鼓励。正是由于各方专家的指导与鼓励，才使本课题能够顺利完成。在 2006 年上半年由国家哲学社会科学规划办公室组织的双匿名项目评审鉴定中，本课题以优秀等级结项。课题负责人形成的有关观点与思路被收

入了由国家哲学社会科学规划办公室编写的《成果要报》并报中央领导同志审阅。

课题结项后，根据鉴定专家的反馈意见，笔者又花了近一年的时间仔细对有关观点进行了推敲，补充了部分新成果。现在呈现在大家面前的这本著作与课题结项报告相比又有了一定变化。应该特别说明的是，本著作是集体研究的成果，课题组成员谭铮培教授（苏州大学）、肖正德研究员（江苏省南通市档案馆）、张世林博士（中国人民大学）等均付出了很多劳动。谭铮培教授承担了现行文件开放安全策略研究的部分内容，肖正德研究员则发挥其在现行文件开放实践第一线的优势，广泛开展了关于现行文件开放活动的调研活动（其足迹遍及江浙等省，有关南通案例的分析主要由其完成），并参与了现行文件开放管理规范（业务性规范）部分的写作；张世林博士则重点对我国港台地区政府信息与文件公开的法律法规进行了研究。

特别要感谢我的导师冯惠玲教授。本课题的研究选题就是来源于冯老师的创意。上个世纪90年代初，冯老师就对日本现行文件开放实践进行了专文介绍。2001年，我在参加中国人民大学博士学位综合考试时，又一次看到了与本课题相近的题目。冯老师对我综合考试试卷中的许多观点标注了很多显目的记号并进行了专门评述，而且鼓励我继续深入研究。虽然后来我的博士论文并未以此为题，但我并没有就此放弃跟踪这一方向的理论与实践进展。在获得国家社科基金项目研究资助后，我加快了课题的研究进度。在研究进程中，每当我有了困惑，总是首先向冯老师咨询。正是在老师的激励下，我坐了近三年的冷板凳，交出了现在这份答卷。

最后特别感谢苏州大学“211”工程项目对本书出版的支持，感谢群言出版社闻立鼎先生为本书出版所付出的辛苦劳动。

随着我国政治民主化进程的加快，政府信息公开和现行文件开放也必将持续深入，这其中需要解决的理论与实践问题仍在不断涌

现，我们将继续关注与此有关的所有变化。就在本书付印之际，《中华人民共和国政府信息公开条例》正式颁布，并将于2008年5月1日正式实施。笔者抓住本书二校的时间，在详细比对《政府信息公开条例》草稿与发布稿的基础上，适当对有关内容作了修改。需要说明的是，虽然《政府信息公开条例》已经发布，但这并不意味着其相关规定已经尽善尽美。本书提出的某些学术观念可能与“条例”的规定并不完全吻合，但作为一种学术探讨，它们仍然有其存在的合理性。愿本书提出的理论设想和学术观点能对我国政府信息公开进程中的现行文件开放实践有所裨益。

周 毅

二〇〇七年四月



目 录

前 言	1
第一章 政府信息公开过程中的现行文件开放现状及其 评估	1
一、我国政府信息公开的总体趋势与基本依据分析	1
1. 政府信息公开的重要意义	2
2. 政府信息公开的理论依据	4
3. 政府信息公开的主要法律依据	6
二、我国政府信息公开过程中现行文件开放的实践 及其存在问题	8
1. 南通市档案馆现行文件开放案例：以定量 分析为基础	9
2. 常熟市档案馆现行文件开放案例：以定性 分析为基础	15
三、两个案例折射出的共性问题及几点理论思考	19
1. 两个案例折射出的共性问题分析	19
2. 产生上述共性问题的基本原因分析	21
3. 解决上述问题的几个战术性对策	32

第二章 政府信息公开过程中现行文件开放的基本模式

研究（一） 39

一、政府信息公开过程中现行文件开放的主体结构

..... 39

1. 政府信息公开和现行文件开放的权利与义务

主体 40

2. 政府信息公开和现行文件开放的服务主体 44

3. 政府信息公开和现行文件开放的管理主体 55

4. 政府信息公开和现行文件开放的咨询与监督

主体 59

二、政府信息公开过程中现行文件开放的客体结构 63

1. 现行文件开放的对象机构 63

2. 对象机构对信息与文件的“控制” 68

3. 政府信息公开的对象文件与对象信息 70

第三章 政府信息公开过程中现行文件开放的基本模式

研究（二） 85

一、政府信息公开和现行文件开放的时空结构

..... 85

1. 政府信息公开与现行文件开放的时间标准 85

2. 对象信息与对象文件开放的充分有效标准 93

3. 对象信息与对象文件开放的空间范围控制

标准 98

二、对象信息与对象文件开放的方法体系结构 100

1. 全方位开放方法体系的构建 100

2. 公共档案馆在现行文件开放中的地位 100

3. 机关档案室：现行文件开放的重要实施主体

之一 101

4. 政府行政服务中心参与政府信息公开和现行

文件开放	104
5. 基于互联网的政府网站（或档案网站）集成式 政府信息与文件开放与开发服务	105
6. 政府信息公开与开发服务的社会化和市场化： 趋势、领域与问题	114

第四章 政府信息公开过程中现行文件开放的管理规范

研究	133
一、政府信息公开过程中现行文件开放的制度性 规范	133
1. 现行文件开放服务主体的名称规范	134
2. 现行文件开放服务主体的权利与义务规范	135
3. 现行文件开放的内容与范围规范	137
4. 现行文件例外开放的内容与范围规范	139
二、政府信息公开过程中现行文件开放的程序性 规范	140
1. 政府信息公开过程中现行文件开放服务主 体的基本条件	140
2. 政府信息公开过程中现行文件开放方法的 选择原则	141
3. 政府信息公开过程中现行文件主动开放的 程序规范	143
4. 政府信息公开过程中现行文件开放申请的 受理程序规范	145
5. 公民申请救济的具体程序规范	148
6. 政府信息公开过程中现行文件开放效果的 评价规范	149
三、政府信息公开过程中现行文件开放的业务性 规范	153