

教育部人文社会科学重点研究基地 学术文库
中山大学行政管理研究中心

政府信息公开制度

刘 恒 等著

中国社会科学出版社

政府信息公开制度

刘 恒 等著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府信息公开制度/刘恒等著. —北京: 中国社会科学出版社, 2004.5

(教育部人文社会科学重点研究基地中山大学行政管理研究中心学术文库)

ISBN 7 - 5004 - 4498 - 2

I. 政… II. 刘… 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 (2004) 第 037654 号

特约编辑 鲁 亦
责任编辑 易小放
责任校对 徐 霞
封面设计 诚 信
技术编辑 王炳图

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010 - 84029453 传 真 010 - 84017153

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂 装 订 三河鑫鑫装订厂

版 次 2004 年 5 月第 1 版 印 次 2004 年 5 月第 1 次印刷

开 本 710 × 980mm 1/16

印 张 17.75 插 页 2

字 数 335 千字

定 价 37.50 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

《文库》编委会成员

顾问：夏书章 王惠岩

主任：王乐夫

委员：（按姓氏笔画为序）

王乐夫	王浦劬	马 骏	刘 恒	刘德厚
朱立言	任剑涛	陈振明	陈瑞莲	肖 滨
郭小聪	郭正林	夏书章	曹沛霖	薛 澜
蔡 禾	蔡立辉	廖为建		

夏书章教授题词

“文库”，其实也是“武库”，因为其中贮存的，是思想、理论“武器”。全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面，需要在邓小平理论和“三个代表”重要思想指导下的中国特色社会主义政治与公共管理理论密切结合实际的研究，去促进社会主义民主的健康发展，社会主义政治文明的顺利建设，科学民主决策的成功实行，以及行政管理体制的有效改革，等等。相信有关专家、学者必将共同积极努力，为此作出应有的贡献。

——书贺《中山大学行政管理研究中心学术文库》开始出版

夏书章

2004年3月

（夏书章教授，男，江苏人。全国著名行政管理学家、中国行政管理学会第一副会长、全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会顾问、中山大学行政管理研究中心名誉主任、博士生导师。）

总 序

自 20 世纪 80 年代中国恢复行政学教学与研究以来,至今不过 20 多年历史。然而,就是在这短短的 20 多年中,中国行政管理的研究与实践取得了令人瞩目的辉煌成就。它表现在:第一,学科建设蒸蒸日上,学科门类日益齐全,目前已经形成包括一级学科、二级学科等在内的学科体系和涵盖行政管理、社会医学与卫生事业管理、教育经济与管理、社会保障、土地资源管理等不同学科方向的研究与教育体系。第二,教学科研层次逐步提高,形成了以博士后、博士、硕士及学士培养为主干的多层次教学科研体系。第三,科研取得了丰硕成果,出版了一大批优秀教材、专著,发表了大量学术论文,其中不乏在国内外较有影响的力作。第四,实现了范式转换,由此提出了许多新观点,形成了较多有价值的思想,提炼出不少带有规律性的研究成果。行政管理学基础理论的研究也已深入到行政管理的各个方面,对行政管理分支学科进行系统研究。而且,在基本理论以及行政管理各个研究领域和研究方法方面,更多地与政治学、法学、社会学、经济学、管理学、心理学等相关学科的研究进一步紧密地结合起来,互相借鉴与渗透,有中国特色的社会主义行政学学科体系与学科建设在探索中获得了更进一步的发展。1997 年后,随着公共管理一级学科的建立,行政管理的定位进一步得到明确与加强,有关行政管理理论研究成果也更加丰富起来,进而大大促进了行政管理学科建设和教学水平的提高。当然,相对于纷繁复杂的行政改革实践来说,理论的建构还有许多未尽之功,这就为今后进一步加强行政管理理论与实践研究提供了广阔的空间。

在行政管理领域异军突起的队伍中,中山大学行政管理研究中心于 2000 年 12 月成为教育部人文社会科学重点研究基地,在把其建设成为全国惟一的行政管理科学研究、人才培养、学术交流、咨询服务、体制改革等“五个建设标准”的目标的驱动下,全体专、兼职人员不辱使命,努力拼搏,为中国行政管理发展尽心尽力,并且取得了较丰硕成果。展现在读者面前的这套《文库》,就是中心几年来主要科研成果的结晶。过去三年里,聚集在中山大学行政管理研究中心周围的专家、学者都各自承担了一些国家级、省部级等研究项目,经过几年的潜心研究,成果陆续孵出。与此同时,在我们培养的博士生中,一部分博士论文也具有相当创见。为了更好地向社会汇报并接受检验,特决定把这

些研究成果通过出版《文库》的形式郑重推出。这套《文库》有 30 多部著作。我们期望通过这一形式，一方面总结并反映本中心过去三年在行政管理领域研究的基本成果，另一方面也为国内行政管理理论与实践的发展和创新作出一点应有的奉献。作为全国行政管理学的国家级重点学科研究基地，中心一直把中国行政管理的发展视为自己的责任，也一直把本中心的发展视为中国行政管理不断开拓创新的一方面缩影。我们相信，《文库》的陆续出版，将是行政管理学界的一件实事。

二

中山大学行政管理学科研究与教育传承久远，最早可以追溯到 1906 年广东法政学堂的行政本科；1924 年，孙中山创办广东大学时将法政学堂并入，使之成为后来中山大学的政治学系，直至 1952 年“院系调整”才告中断。孙中山先生倡导“天下为公”，并从公共管理视阈解读“政治”，他丰富的政治与行政管理理论与实践，是中山大学行政管理学科建设的宝贵财富。著名行政管理学家夏书章教授在中山大学执教半个多世纪，为中国行政管理学科的建设与发展作出了显著的贡献，也为中山大学行政管理学科学术地位的确立起着奠基性的作用。20 世纪 80 年代，中山大学行政管理学科重建以来，在国内同仁的关心和支持下，经过广大教师的共同努力，获得了快速的发展：1998 年，行政管理专业获得行政管理专业博士学位授予权，成为全国首批拥有行政管理博士学位授予权的三个单位之一；2000 年 12 月，“中山大学行政管理研究中心”被评定为教育部人文社会科学重点研究基地；2001 年 8 月，行政管理专业被评定为国家级重点学科并获得公共管理硕士（MPA）专业学位的办学权；2002 年，行政管理本科专业被评为广东省名牌专业；2003 年，获得公共管理一级学科博士学位授予权。

本中心作为行政管理学科的国家级研究基地，在上级领导的精心指导和学界同行的鼎力支持下，自建立起就确定了可持续发展的目标。进入 21 世纪，我们将秉承传统，与时俱进，依托既有的成果，以《文库》出版为契机，经过不懈努力，力求把本中心建成名副其实的国家人文社科重点研究基地。值此《文库》出版之机，我尚望国内学界同行像昔日那样，继续对中山大学行政管理研究中心予以关爱和支持，把它办成全国行政管理领域中令人瞩目的学术园地！

三

公共管理学的研究包括本中心的建设必须坚持以下几项根本原则：一是借鉴国外理论与中国实际情境相结合。目前而言，国内公共管理的一个研究重点

还是对国外理论的挖掘与应用,这就需要在借鉴别人的理论时坚持突出特色,为我所用,既要吸收,又要鉴别,更要创新,始终把建立中国特色的公共管理理论体系作为己任。二是理论研究与实际应用相结合。缺乏理论指导的实践是盲目的行为,远离实践需求的理论研究是空洞的文字游戏。对于公共管理来说,其理论与实践的完善结合尤其至关重要。在《文库》中,既要反映出近年来公共管理领域内重大基础理论的研究成果,又要能体现围绕若干现实问题而作的理性思考与对策研究。三是专业化与多元化相结合。现代公共管理综合了政治学、管理学、经济学、社会学、法学等相关学科,是一门地地道道的多元化综合性学科,有鉴于此,各个系列的编著者来自于一个或几个不同学科,他们具备各自学科的专门知识与技能,又整合于公共管理这个大领域之内,从而使其成果具有专业理念和跨学科的综合性、互补性特色。四是注重传统与发展创新相结合。现代公共管理学科的迅速发展并不意味着它对传统理论的抛弃,我们应该重视从传统理论中获得宝贵营养;与此同时,更要认识到创新是一切事物生存和发展的基础。离开对未来环境的分析把握,公共管理就会沦为实践行为的诠释者而不是先导者的地位。从这个意义上说,在公共管理理论与学科发展中,也必须保持与时俱进的品质。

四

本套《文库》包括五大系列 30 多部著作,内容涵盖公共管理基础理论与实践、地方政府管理、区域公共管理、政府行为与依法行政等多个领域。

在“公共管理理论与实践研究”系列中,各位作者努力探索公共管理的基础理论和具体的管理领域,并力图为公共管理建构新的学科体系尽一点努力。该系列包括《中国公共管理理论前沿》、《西方公共行政学理论前沿》、《公共管理基础理论及体系》、《国际公共管理》、《政府公共管理》、《社会公共管理研究》、《国家公共管理》、《比较公共管理》、《电子政务:信息时代的政府再造》、《让渡空间与拓展空间——政府职能转变中的半官方社团研究》等。

在“地方政府与区域公共管理研究”系列中,各位研究者努力探索地方政府和区域公共管理的前沿问题和热点问题。该系列包括《区域公共管理研究》、《珠江三角洲公共管理模式研究》、《中国城市公共管理与公共政策比较》、《港澳特别行政区公共管理研究》、《中国地方政府制度创新研究——政府、产权、市场三维互动的透视》(已由高等教育出版社出版)、《制度变迁与城市管理》、《亚太地区合作的理论与实践》、《中国—东南亚区域合作与公共治理》、《都市边缘的村庄——广州北郊蓼江村的实地研究》等。

在“政府行为与依法行政研究”系列中,各位研究者研究了政府行为与依法行政方面亟待解决的热点问题。该系列包括《地方政府与就业政策》、《中国

行政监督研究》、《中国乡村权力结构》、《政府信息公开制度》、《行政复议制度改革研究》、《财政管理体制创新研究》、《腐败与反腐败的经济学研究》等。

“行政管理学专业博士学位论文”系列则是本中心近两年毕业的博士生学位论文选。包括《当代中国政府与非营利组织互动关系研究》、《乡镇公共物品制度外供给分析》、《中西古代政府制度及其近代转型路径约束比较》、《公共行政理论范式演变研究》、《当代中国地方政府间横向关系协调研究》等。

行政管理学是一门古老而又年轻的学科，其发展既有深厚的历史积淀，也有源源不断的后进勃发之势。为此，中山大学行政管理研究中心将和国内外同仁一道，携手并进，共同迎来行政管理学全面发展的新春天。在此，我们希望这套《文库》能够成为中国行政管理学领域百花齐放之中的一朵亮丽奇葩。

王乐夫

2004年4月26日

（王乐夫系中山大学校务委员会副主任、国务院学位委员会公共管理评议组第二召集人、全国高等学校公共管理类学科教学指导委员会主任委员、全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会副主任委员、国家社科重点研究基地中山大学行政管理研究中心主任）

目 录

第一章 政府信息公开制度基本理论	(1)
第一节 政府信息公开制度概述	(1)
一、政府信息公开的基本含义	(1)
二、知情权的宪法基础	(2)
三、政府信息公开的例外	(3)
第二节 中国政府信息公开的立法问题	(9)
一、政府信息公开的立法进程	(9)
二、中国政府信息公开的立法路径	(10)
三、政府信息公开的立法探索 ——《广州市政府信息公开规定》	(16)
第二章 政府信息公开主体	(19)
第一节 行政法律关系主体概述	(19)
一、行政法律关系主体	(19)
二、政府信息公开法律关系主体	(21)
第二节 政府信息公开立法中关于主体范围的规定	(22)
一、关于义务主体的规定	(22)
二、关于权利主体的规定	(24)
三、关于监督主体的规定	(26)
第三节 国内对政府信息公开主体的规定	(28)
一、国内对政府信息公开主体的不同理解	(28)
二、国内地方立法关于政府信息公开主体的规定	(32)
第四节 信息公开主体的立法思考	(33)
一、关于“政府信息公开”立法的具体名称	(33)
二、关于现阶段我国政府信息公开立法主体范围的选择	(33)
三、关于党组织作为政府信息公开主体的问题	(34)
四、关于政府信息公开主体立法的具体建议	(35)
第三章 政府信息公开内容	(37)
第一节 政府信息公开内容概述	(37)
一、容易混淆的几个概念	(37)

二、影响政府信息公开内容范围的主要因素	(39)
三、政府信息公开内容中应当公开信息的范围	(40)
四、政府信息公开内容中不予公开信息的范围	(41)
第二节 主要国家和地区信息公开立法对公开内容的规定	(42)
一、瑞典《自由出版法》对公开内容的规定	(42)
二、美国信息公开立法对公开内容的规定	(42)
三、加拿大信息公开立法对公开内容的规定	(45)
四、澳大利亚信息公开立法对公开内容的规定	(46)
五、韩国信息公开立法对公开内容的规定	(47)
六、日本信息公开立法对公开内容的规定	(48)
七、我国台湾地区信息公开立法对公开内容的规定	(49)
第三节 国内对政府信息公开内容的规定	(50)
一、我国现行法律对政府信息公开内容的规定	(50)
二、地方立法对政府信息公开内容的规定	(52)
三、对我国政府信息公开内容的总体评价	(54)
第四节 关于我国政府信息公开内容的立法建议	(55)
一、关于立法的时机	(55)
二、关于信息公开内容立法应明确的几个问题	(56)
三、关于信息公开内容的立法设想	(59)
第四章 政府信息公开方式	(62)
第一节 政府信息公开方式概述	(62)
一、政府信息公开方式的含义	(62)
二、研究政府信息公开方式的意义	(63)
三、政府信息公开方式的发展概况	(65)
第二节 政府信息公开方式的体系构成	(67)
一、国内政府信息公开实践关于信息公开方式体系的规定	(67)
二、主要国家和地区立法关于政府信息公开方式体系的规定	(72)
三、国内地方立法中有关政府信息公开方式的规定	(76)
四、我国政府信息公开立法中关于公开方式体系的完善	(77)
第三节 政府信息公开方式的适用情形	(78)
一、政府主动公开信息的公开方式的适用情形	(78)
二、依申请公开政府信息公开方式的适用情形	(84)
第五章 政府信息公开程序	(85)
第一节 政府信息公开程序概述	(85)
一、政府信息公开程序的含义	(85)

二、政府信息公开程序的法律特征	(85)
三、政府信息公开程序的功能	(86)
四、政府信息公开程序的基本原则	(88)
第二节 主要国家和地区信息公开立法关于公开程序的规定	(91)
一、信息公开程序发展历程概述	(91)
二、瑞典《自由出版法》关于公文书公开程序的规定	(94)
三、美国信息公开法关于公开程序的规定	(94)
四、加拿大信息公开法关于公开程序的规定	(95)
五、韩国《信息公开法》关于公开程序的规定	(97)
六、日本《信息公开法》关于公开程序的规定	(99)
第三节 地方立法中关于政府信息公开程序的规定	(103)
一、法定公开的申请公开程序	(103)
二、依申请公开的申请程序	(103)
三、公开处理的几种特殊情形	(104)
第四节 完善我国政府信息公开程序应考虑的问题	(105)
一、关于政府信息公开程序的性质	(105)
二、政府信息公开程序与行政程序的关系	(106)
三、信息公开程序本身的制约因素	(109)
四、关于我国政府信息公开程序立法的建议	(111)
第六章 政府信息公开的监督与责任	(114)
第一节 政府信息公开的监督	(114)
一、各国信息公开监督制度考察	(114)
二、信息公开内部监督制度评析	(125)
第二节 政府信息公开行为的法律责任	(133)
一、政府信息公开行为的法律责任的归责原则	(133)
二、政府信息公开行为的法律责任的构成要件	(133)
三、行政法律责任	(135)
四、国家赔偿责任	(135)
五、刑事法律责任	(137)
第七章 政府信息公开的法律救济	(138)
第一节 政府信息公开行为的法律救济概述	(138)
一、政府信息公开的理论和制度背景及其发展	(138)
二、政府信息公开行为的法律救济制度研究状况	(139)
第二节 对政府信息公开行为的行政复议	(140)
一、行政复议的一般性理论	(140)

二、政府信息公开行为的行政复议及其特殊性	(148)
第三节 对政府信息公开行为的行政诉讼	(151)
一、行政诉讼的一般性理论	(151)
二、政府信息公开行为的行政诉讼及其特殊性	(156)
第四节 对政府信息公开行为的国家赔偿	(171)
一、国家赔偿的一般性理论	(171)
二、政府信息公开行为的国家赔偿及其特殊性	(173)
第五节 传统法律救济手段在政府信息公开中的困境	(175)
一、告知第三人的义务	(175)
二、政府信息获取权的限制	(178)
第六节 建立信息时代下政府信息公开的法律救济体系	(184)
一、对政府信息公开制度的立法	(184)
二、立法的悖论	(185)
三、对政府信息公开行为的法律救济制度之更新	(187)
参考文献	(189)
后记	(192)
附录	(194)
自由、知情权和公共话语——透明化在公共生活中的作用	(194)
英国政府信息公开立法的演进及其启示	(211)
韩国的行政公开改革研究	(219)
广州市政府信息公开规定	(231)
《广州市政府信息公开规定(草案)》注释稿	(236)
《广州市政府信息公开规定(草案)》说明稿	(250)
媒体报道	(256)

第一章 政府信息公开制度基本理论

第一节 政府信息公开制度概述

一、政府信息公开的基本含义

关于政府信息公开的含义，学者们的认识基本一致，但是在表述上存在着一些差异。有人认为，政府信息是国家机关（尤指政府机构）为履行职责而收集、整理、加工、利用、产生、保存、处理的信息。^①也有人认为，政府信息一般是指政府机构为履行职责而产生、获取、利用、传播、保存和负责处置的信息。^②还有人认为，政府信息是政府机关掌握的为履行职责而产生、收集、整理、储存、利用和传播的信息，涵盖行政程序、会议活动及文件资料等方面。从具体内容看，包括行政法规、行政规章与政府规范性文件、政府机构职能、人员配置、办公程序、执法依据等信息。从行政过程看，包括决策前信息、决策过程、决策内容及其执行和反馈的信息。从形式看，不仅包括文字、图表、音像、计算机文件等资料信息，也包括公开举行的会议活动。^③我们认为，政府信息是指各级人民政府及其职能部门以及依法行使行政职权的组织在其管理或提供公共服务过程中制作、获得或拥有的信息。

关于政府信息公开的含义，学术界的认识也不尽一致。有人认为，政府信息公开就是政府机关依照法定程序以法定形式公开与社会成员利益相关的所有信息，并允许公众通过查询、阅览、复制、摘录、收听、观看、下载等形式充分利用政府所掌握的信息的行为与制度。^④也有人认为，政府信息公开是指行政机关通过公众便于接受的方式和途径将其利用公共资源、在行使公共权力过程中所获取的信息和情报（法律明令应予保密的除外）公之于众，允许公民、法人和其他组织通过查询、抄录、下载、复印、阅读等形式了解、掌握和保存这些信息。^⑤还有人认为，政府信息公开又称为“行政资讯公开”，可以从微观和宏观的角度上理解政府信息公开的含义。微观意义上的政府信息公开是指行政机关依照法定程序向公众或特定的公民提供有关的信息的法律行为；宏观

① 黄梓良：《美国电子政府的政府信息公开服务》，载《情报海外》2003年第3期。

② 应松年、陈天本：《政府信息公开法律制度研究》，载《国家行政学院学报》2002年4月。

③ 诸松燕：《我国政府信息公开的现状分析与思考》，载《新视野》2003年3月。

④ 同上。

⑤ 吴红宇：《知情权、WTO与政府信息公开》，载《当代法学》2003年第8期。

意义上的信息公开是指行政机关在行政管理中的一项法律制度,即行政机关向公众或特定的公民提供行政管理信息的范围、主体、程序、法律后果等要素组成的法律制度。^①我们认为,政府信息公开就是指国家行政机关和法律、法规以及规章授权和委托的组织,在行使国家行政管理职权的过程中,通过法定形式和程序,主动将政府信息向社会公众或依申请而向特定的个人或组织公开的制度。

政府信息公开不同于政务公开,虽然两者都要求政府增强其行为的透明度,公开办事,但政务公开主要是指行政机关公开其行政事务,强调的是行政机关要公开其执法依据、执法程序和执法结果,属于办事制度层面的公开。而政府信息公开的内涵和外延都要广阔得多,不仅要求政府事务公开,而且要求政府应当将其行使行政职权过程中获得的信息公开,属于一种权利型公开。

二、知情权的宪法基础

政府信息公开是现代政府的一项基本义务,同时也是现代社会公民的一项基本权利,是公民知情权的基本内容和重要体现,现代宪法所确认的知情权是政府信息公开的宪法基础和最基本的法律依据。在相当一些国家,信息公开,包括信息获得权利,已经在宪法层次得到认可。各国在宪法上对信息公开权利作出规定的方式主要有以下两种^②:

一种是通过判例的方式加以确认,一般由法院解释将信息公开纳入表达自由的范畴而加以保护。例如在1969年日本最高法院的两个判例中,认为知情权应当受到宪法第二十一条中表达自由规定的保障;而在1982年印度最高法院的判例中,认为政府信息公开是印度宪法第十九条言论和表达自由基本权利的重要部分;韩国宪法法院1989年和1991年分别在两个宪法判例中,认为知情权来源于韩国宪法第二十一条规定的表达自由。

另一种则是由专门的宪法条文予以确认。这一种方式在新兴或转型民主国家尤为多见。例如,1997年泰国宪法第五十八条规定:“一个人应当有获得国家机构的公共信息的权利。对国有企业或地方政府组织而言,除非这样的信息公开会影响国家安全、公共安全或其他人利益,都应遵从本法的规定。”1997年,泰国公布了《官方信息法》。又如尼泊尔宪法第十六条规定:“每个公民都有权要求和获得有公共价值的任何信息……”1987年,菲律宾宪法第三条第七款规定:“应承认人民对公共事务的信息获得权。除非法律有规定加以限制,与政府法令、事务或决定以及作为政策发展基础的政府研究资料有关的官方记

① 卢琳:《走出我国信息公开的困境》,载《行政论坛》2003年7月。

② 参见华琳整理《各国宪法对知情权的规定》,“行政法论坛”(2002年1月9日)。

录、文件和信息，都应使公民可以得到。”保加利亚宪法第四十一条第二款中写道：“公众可以基于正当的利益来从官方机构和团体获得不属于国家或官方机密的信息，但不能妨害到他人的权利。”

根据我国现行宪法的规定，知情权是公民的一项基本权利，政府信息公开是政府的一项基本义务，具体来讲：

第一，宪法第二条明确规定：“中华人民共和国一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。”这一规定清楚地表明，从国家的权力归属来看，国家的一切权力属于人民，人民管理国家是宪法赋予的一项基本权利，而人民行使这一权利的基本前提是享有知情权，因此，我们认为，知情权是公民的一项基本权利，这是其一。其二，宪法还同时规定，行政机关作为权力机关的执行机关，直接向权力机关负责并报告工作。由此可见，公开政府信息是我国行政机关的一项法定义务和责任，也是现代法治政府的一项基本内容和要求。

第二，宪法第三十五条规定：“中华人民共和国公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由。”在言论自由中已经包含了政府信息公开的内容。宪法第四十一条规定：“中华人民共和国公民对于任何国家机关和工作人员，有提出批评和建议的权利；对于任何国家机关和国家机关工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利。”这表明，我国现行宪法以法律的形式明确规定公民的知情权，使知情权成为我国公民的一项基本政治权利，并且依法设立公民实现知情权的方式和途径，以畅通公民实现知情权的渠道。

三、政府信息公开的例外

（一）政府信息公开与国家秘密

依照《保守国家秘密法》第二条的规定，所谓国家秘密，是指关系国家的安全和利益，依照法定程序确定，在一定时间内只限一定范围的人员知悉的事项。由于国家秘密牵涉到一国和民族在一定时期内的某些根本利益问题，为防止该利益遭受不当或者被恶意利用，应当严格限制其知情人和知情的范围，这在世界各国均为通例。然而，由于国家或民族的根本利益难以有一确定之外延，容易造成国家机关在实际工作中以保守国家秘密为由阻碍公民或组织正常知情权的情况，从而将行政不作为或官僚利益的内幕掩饰于国家利益的高尚面纱之下。即使公民或组织以政府之不作为诉诸于法院，或者寻求行政复议等其他法律救济手段，公开义务人都得以依据国家秘密之抗辩而免责。在这种情况下，就产生了政府信息公开和保密的冲突问题。哪些是应当公开的，哪些属于

可以部分公开的,公开的范围和深度如何掌握,公开或不公开的标准是什么等等,这些问题都直接涉及国家秘密和信息公开的边界界定。

政府信息的公开应当是一个原则,而国家秘密的保留则为其中的一种例外。从历史角度来看,国家秘密的内涵和外延在各国的特定历史时期,根据国家的内政和外交的需要,都有不同的表现,但某些核心内容依然是公认的。例如我国《保守国家秘密法实施办法》第四条规定了包括危害国家政权的巩固和防御能力,影响国家统一、民族团结和社会安定,损害国家在对外活动中的政治、经济利益,影响国家领导人、外国要员的安全等八种情况都属于应当列入国家秘密及其密级的具体范围。当然,从另一方面来看,正因为国家利益本身也是一个动态的概念,某些国家秘密的内涵中也嵌入了强烈的政治色彩,亦同时给这些概念的解释带来了宽泛的空间,所以,即使有了一定的保密范围,仍不能免除公开权利人因该解释权事实上被滥用之可能而被断绝寻求传统之法律救济之情况。因此,不仅应当确立政府一般信息的公开原则和特殊信息保密的原则,更应当明确国家秘密的界定程序,即以程序法来规制行政权力滥用的可能,在公开权利人寻求传统法律救济和保障国家秘密之间保持一种程序上的动态平衡。

就目前我国保密法律制度而言,《保守国家秘密法实施办法》的第二章规定了确定密级、变更密级和解密的内容,例如第八条规定:“各机关、单位对所产生的国家秘密事项,应当依照保密范围的规定及时确定密级,最迟不得超过十日。”但是,这些规定中仍然缺少明确国家秘密的透明性标准,仅多为一些时效性规定、确定国家秘密的权属和其他的原则性条款。国家秘密的保密性要求其不为公众所知悉或仅能为特定人所知悉,但确定国家秘密的标准并非也属于秘密本身,若该标准缺乏透明度、客观性和可操作性,不仅会放纵行政机关的解释权和依此解释权而衍生之权力滥用,堵塞公开权利人寻求法律救济的合理途径,还会由于该领域内行为的不可预知性而造成公民权利的收缩,这无疑是建立完善的政府信息公开机制中的一个必须解决的隐患。

此外,鉴于国家秘密的特殊性质,即使在程序上对公开或者不公开的标准予以明确确定,也仍然不能排除公开和保密的冲突问题。例如,若某政府信息的存在与否本身就已经会对社会或公众利益造成重大影响,按照前述程序上的规定,无论政府对公开权利人的公开申请请求予以拒绝或是同意,都同样会构成泄密。因为对于该公开申请的肯定或者否定的答复都是一种确定性的回答,而确定性的回答即能产生对该信息进行保密之原旨被暴露的后果,所以,有必要对国家秘密的公开程序进行特殊化的规定。2003年1月1日起生效的我国首部专门规定政府信息公开的地方性政府规章《广州市政府信息公开规定》第二十三条规定:“当公开义务人向申请人表明某政府信息是否存在,即会导致公