



首都师范大学学术文库

ZHENG FUXINXIGONGKAI
SHIXIANTIAOJIAN

YANJIU

政府信息公开
实现条件研究

杨霞 著



首都师范大学出版社
CAPITAL NORMAL UNIVERSITY PRESS

北京市社会科学理论著作出版基金资助
首都师范大学学术文库

政府信息公开实现 条件研究

杨 霞 著



首都师范大学出版社

CAPITAL NORMAL UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

政府信息公开实现条件研究/杨霞著. —北京:首都师范大学出版社,2006.4

ISBN 7-81064-909-4

I. 政… II. 杨… III. 国家行政机关-信息管理-研究
IV. D035.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 023185 号

ZHENG FU XIN XI GONG KAI SHI XIAN TIAO JIAN YAN JIU

政府信息公开实现条件研究

杨 霞 著

责任编辑 张成水

首都师范大学出版社出版发行

地 址 北京西三环北路 105 号

邮 编 100037

电 话 68418523(总编室) 68982468(发行部)

网 址 www.cnup.cnu.cn

E-mail cnup@mail.cnu.edu.cn

北京嘉实印刷有限公司印刷

全国新华书店发行

版 次 2006 年 6 月第 1 版

印 次 2006 年 6 月第 1 次印刷

开 本 890mm×1240mm 1/32

印 张 8.375

字 数 222 千

定 价 14.00 元

版权所有 违者必究

如有质量问题 请与出版社联系退换

自序

(一)

1995年，我进入了中国人民大学信息资源管理学院攻读硕士学位，主要研究政府文件管理。在对政府文件生成、运转、办理、存储、利用等全过程进行深入系统的研究后，我发现：政府信息系统总体上是一个在政府机关内部运行的封闭系统，缺乏与政府管理对象之间的信息交流与沟通，公众往往只能被动承担政府管理的结果，至于政府为什么如此决策、如何形成决策、如何贯彻执行决策、执行的结果怎样等等问题，公众是无从知悉的。这是与我国大力倡导和推行的民主行政、公众参与、建立现代政府的要求不相适应的。为此，我进行了广泛的比较研究，发表了《中美文件管理之比较》等文章，从此开始高度关注我国政府文件档案信息的公开和开放问题。

1998年分配到首都师范大学担任行政管理学、文件管理、档案管理等课程的教学工作。1998年，恰逢全国范围内各级政府全面推行“行政公开”、“政务公开”、“政府上网”等活动，为我提供了广泛的、真实鲜活的政府信息公开的实践案例，使我进一步坚定了这一研究方向。围绕这一问题，我先后发表了《关于档案馆提供非档案信息服务的思考》、《论公共行政文件信息的公布》等多篇文章。2001年，当我再次进入中国人民大学信息资源管理学院攻读博士学位时，已基本确定将“政府信息公开”作为博士论文的研究

方向。这期间，我阅读了大量的文献，做了广泛的调查，进行了深入的思考，发表了《论红头文件的公布方式》、《电子政府信息公开的现状和对策》、《从信息公开的视角检视我国档案法规》、《政府信息公开的困难与对策分析》等论文。

政府信息公开作为现代社会一种民主制度，一种行政行为与行政文化，社会公众的一种生活方式，我认为在我国短时间不可能一蹴而就顺利地实现。因为目前我国政府管理的现实状况、公众的信息能力、社会文化传统等等因素都显性或者隐性地制约着政府信息公开，即使在已经颁布了政府信息公开规定的广州、上海、深圳、杭州、成都、重庆、武汉等地方政府的行政实践活动中，我们依然可以看到公民信息知情权利的实现和保障面临着许多现实困难。这些制约政府信息公开的因素可以集中概括为三个方面：

首先，政府部门制度与体制尚未完全理顺。推行政府信息公开的阳光行政，是对官员的一种约束，要求他们自觉地置身于公众的监督之下。一些地区已经做了一些探索，但实质性的突破还不多见，停留在形式上的东西还比较多。而现实中各地政府机关仍存在局部小团体利益，推行政府信息公开后这种部门利益将不复存在，必然引起他们潜在的抵制。有关信息公开的法律、法规、规章、制度的配套建设以及与之相适应的体制建设急需完善。

其次，信息公开的基础性条件严重不足。信息公开是需要一系列物质基础条件来支撑的，包括信息公开机构、人员、资金、信息资源的组织与开发、信息传播通道和方式等要素及其相互之间的科学配置，这是信息公开活动运行的前提条件，目前我国各级政府在这方面的整体思考、设计以及建设与顺利实现政府信息公开信息共享之间仍然存在巨大差距，从而使政府信息公开行为难以得到切实执行。

第三，我国传统政治行政文化观念的惯性制约。在传统行政理念中，政府居高临下地管理甚至管制民众是理所当然的，被管束的

人自然没有资格要求了解更多的信息，这种观念在我国行政人员和社会公众中具有一定的普遍性。也正因为这种观念惯性，为政府的行政不作为、公众的信息无意识提供了文化观念性土壤。政府信息公开无疑是一种观念的革命。通常，只要下决心做，在较短的时间内解决政府信息公开的物质基础建设等显性问题是完全可行的，但是，在短期内要解决人们内隐的观念、态度、思维方式等问题则面临巨大的困难，况且，观念问题不解决，很难设计制定出“优良”的政府信息公开制度，更难以真正保证其预期的制度设计和实施活动过程的实际效用。

基于对上述问题的追问和不断求解，我完成了博士论文《政府信息公开实现条件研究》。本书正是在我博士论文的基础上进一步研究而写成的，也算是这些年来本人对政府信息公开问题关注和思考的一个小结吧。

(二)

政府信息公开研究是一个跨学科的理论性很强的研究题目，需要将政治学、社会学、政府经济学、信息经济学、信息管理学、传播学等多种学科的理论知识融会贯通并以此来深入分析论证解决政府信息公开中的问题。为此，在写作中，本人借用公共物品理论、委托代理理论、寻租理论、公共政策分析理论、文化与信息传播理论等理论工具，运用跨学科研究、对比分析和案例分析等方法，剖析了政府信息公开所面临的诸多困难，并讨论了政府信息公开得以顺利实现的基本条件。

第一章 绪论，主要对国内外政府信息公开的学术研究状况进行了梳理。首先，概括介绍了目前国外政府信息研究的基本状况；其次，简要介绍我国政府信息公开研究现状并分析其未来研究发展的方向。

第二章 政府信息的共享需求，分析了政府信息自扩散性和公

共性特点以及社会对政府信息需求的合理合法性，论证了政府信息公开是现代政府行政的责任和义务，政府信息保密只是为了更安全地实现信息公开和共享，政府信息公开是实现公众信息权利的必然选择。

第三章 政府信息公开的困难与对策，深入地论证政府信息公开内在的和外在的困难：政府“先天性”信息优势及其由此引发的信息异化、信息寻租现象等政府自身利益因素的制约，相对落后的政府信息资源管理现实状况的限制，我国传统政治文化中行政神秘主义和保密主义的影响，当前我国公众整体信息识别和控制能力的限制等等。为了解决这些困难问题，本人提出一种组织、制度、文化建设的综合的、系统的整体性解决方案。

书中的第四、五、六章分别从资源组织、制度建设、公开文化建设三个方面深入论证了整体性解决方案的可行性。

第四章 政府信息公开的资源组织，用管理的视角，以精简高效为原则，从信息公开的组织管理体制、人力资源构成、经费预算管理和信息公开成本构成、信息组织方法和信息公开方式等要素的科学配置来思考政府信息公开实现的物质条件。

第五章 政府信息公开的制度建设，从制度建设角度讨论了我国现行有关信息发布和公开的法律法规的局限、信息公开立法层次以及相关制度配套建设问题。重点分析了三种机制：一是政府新闻发言人、现行文件服务中心和信息公开救济制度在政府信息公开中的实践情况、存在的问题以及必须注意的事项。

第六章 公开文化认同的培育，分析我国保密文化处于强势的原因以及公开文化的茁壮成长，论证了政府是公开文化的主要建构者和推动者，详细论述了民主、开放、透明的公开文化建构和认同对政府信息公开的规范和牵引作用。

(三)

本书在构思、写作和反复的修改过程中得到了众多师长和朋友的支持。我的导师中国人民大学信息资源管理学院冯惠玲教授以她严谨的治学态度和渊博的学识给了我学术思想上的启迪，方法论上的指导，文献资料上的支持以及精神上的鼓励，使我受益良多。中国人民大学信息资源管理学院博士生导师赵国俊教授、张辑哲教授、胡鸿杰教授，硕士生导师王健教授、王英玮副教授、黄霄羽副教授，都对本书的思想观点、内容安排和研究方法提供了许多宝贵的意见和建议。中国人民大学信息资源管理学院陈智为教授与卢小宾教授、国家行政学院刘旭涛教授、国家档案局杨继波研究馆员与孙钢研究馆员、北京市档案局姜之茂研究馆员皆在百忙中耐心地审读了文稿，并给予了中肯的评价，指出了存在的问题和不足，提出了建设性的修改意见。中国人民大学信息资源管理学院曹润芳教授、中国人民大学历史系吕殿楼教授对我的写作给予了自始至终的关注。在此，谨向他们，向所有关心、支持和帮助过我的师长和朋友们献上我由衷的谢意。

感谢我的学友吴红、孙爱萍、张宁、宗文萍、卞昭玲、石磊、黄世喆、仇壮丽、钱毅、傅华、于丽娟、刘越男等对我文稿思路、方法和观点的赞同、建议、质疑以及批评。正是在与他们平心静气的闲话漫谈中或者是唇枪舌剑的激烈辩论中捕捉到了珍贵的学术灵感和思想火花，为我选择和确定自己的研究路径以及建构研究框架提供了丰富的思想营养。

在文稿写作中我还参考、借鉴、引用了许多专家、学者的研究成果和学术思想，有的已经在注释或书后参考文献中列出，有的限于篇幅而未能一一列出，在此我要一并向他们表示诚挚的谢意。

本书得以出版还要感谢北京市社会科学理论著作出版基金办公室的及时资助和首都师范大学出版社的大力支持。特别是责任编辑

张成水先生费心斟酌和细致编审，对文稿的面世倾注了许多心血，在此向他们表示真诚的感谢。

本书稿还包含了我父母的关怀与期望，爱人蔡智勇先生和儿子蔡震宇的理解与支持，他们为我创造了和谐宽松的研究和写作环境。借此机会一并向他们表达我深深的感激。

我深知，由于个人学术视野和学术功底的限制，书中难免存在认识不够全面、分析不够透彻、论证不够严密之处，为此，诚请各位读者予以批评指正^①。

杨 霞

2005年初春

^① 来函请寄：北京市海淀区 833 信箱 邮政编码 100089 电子邮件：yangxia@solcnu.net

目 录

第一章 绪 论	1
一、研究文献评述	1
二、论题的提出及研究框架	15
三、研究方法 with 主要贡献	23
第二章 政府信息的共享需求	26
一、政府信息的自扩散性	26
二、政府信息的公共性	35
三、政府信息的共享需求	44
第三章 政府信息公开的困难与对策	51
一、政府利益及信息资源因素的制约	51
二、传统政治文化中神秘主义的影响	71
三、公众信息识别和自控能力的限制	86
四、政府信息公开的对策框架	91
第四章 政府信息公开的资源组织	96
一、组织管理体制	96
二、人力资源构成	104
三、运行经费组成	109
四、信息整序开发	119
五、传播方式选择	128

第五章 政府信息公开的制度建设	136
一、国外信息公开制度建设的经验	137
二、我国信息公开相关法律制度分析	142
三、制定专门的政府信息公开法	164
四、政府信息发布机制——新闻发言人制度	172
五、政府信息服务机制——现行文件服务中心	178
六、违法行政救济机制——信息公开委员会制度	185
七、政府信息公开法相关配套法律	191
第六章 公开文化认同的培育	198
一、保密文化强势的原因	200
二、公开文化的茁壮成长	209
三、公开文化的政府建构	223
四、公开文化认同的力量	235
第七章 结 论	246
主要参考文献	250

第一章 绪 论

本章对我国目前政府信息公开研究的主要文献进行了简要的梳理，并在此基础上提出自己的研究课题，同时概括介绍本文研究的基本思路 and 主要框架以及研究方法、研究价值和主要贡献。

一、研究文献评述

政府信息是政府在管理国家和社会事物活动中形成、使用、收集以及保有的各种信息记录，它是由政府掌管的公共信息。政府信息公开，是指政府主动或依据相对人的申请公开或通过其他方式使行政相对人知晓有关行政活动的情况和资料，否则将承担相应责任的现代行政程序制度。这种制度要求政府机关以多种方式公开其政务活动，公开公民实现其权利的信息资源，允许公众通过查询、阅览、复制、下载、摘录、收听、观看等形式，依法利用各级政府部门所控制的信息（周键，2001a，2001b）。^①目前，国际上已经有许多国家通过立法的形式确立了政府信息公开制度，以保障公民信息获取权的实现。我国党和政府也很重视该制度的建立，目前《政府信息公开条例》已经完成了征求意见工作，即将出台，该条例将对

^① 鉴于文献综述所引用文献较多，文中使用夹注标注作者和年代，详细内容请参见文末的“主要参考文献”。

我国政府行政透明化、法治化等方面产生巨大的推动作用。

(一) 国外政府信息公开研究分析

美国宪法第一修正案的设计师詹姆斯·麦迪逊曾经指出：“公众要想成为自己的主人，就必须用习得的知识中隐含的权力来武装自己；政府如果不能为公众提供充分的信息，或者公众缺乏畅通的信息渠道，那么所谓的面向公众的政府，也就沦为了一场滑稽剧或悲剧或悲喜剧的序幕。”^①正是基于对公民知情权的上述认识，世界上许多国家对政府信息公开的研究事实上都是围绕着尊重公民知情权，满足公众对政府信息合法、合理需求的研究而展开的，政府信息公开是公民知情权的核心。

1. 知情权（信息公开）立法研究

“知情权”（right to know）最早是由美国的一位编辑肯特·库柏（Kent Copper）在1945年1月的一次讲演中首先提出来的。这一概念与业已存在的“新闻自由”概念一样，很快被各国所接纳，并将其作为一种基本人权予以保护。就广义而言，知情权是指寻求、接受和传递信息的自由，是从官方或非官方获知有关情况的权利，就狭义而言则仅指知悉官方有关情况的权利。知情权不仅包括公众向官方获取相关的情报、信息、消息，而且也包括官方主动公开相关的情报、信息、消息（吕艳滨、章忱，2002）。

为了有效保证公民知情权的实现，世界各国大多采用立法的方式将其制度化和规范化。世界上最早的信息公开法律制度是1766年瑞典的《出版自由法》，该法规定了行政信息的公开原则。但在此后的200年间，信息公开制度并未得到其他国家的重视。直到1930年代，尤其是1950年代以后，由于行政透明化的要求和计算机技术的发展，引起了公民知情权问题，各国开始着手制定信息公

^① 转引自 Padover, Saul, Ed. 1953. The Complete Madison (完整的麦迪逊). New York: Harper.

开法律法规。瑞典历时 20 年,于 1951 年颁布了《公文书公开法》;美国联邦政府于 1966 年制定了《信息自由法》,并在 1970~1978 年颁布了三部与之相配套的《阳光下政府法》、《隐私权法》、《咨询委员会法》;法国于 1978 年制定了《行政文书公开法》;澳大利亚于 1982 年制定了《信息自由法》;韩国 1996 年制定了《公共机关信息公开法》;日本 1999 年公布了《关于行政机关保有的情报公开的法律》(小岛明,2001)。此外,我国香港和台湾地区也颁布了相应的法规(颜海,2002a)。南亚大陆的巴基斯坦 1997 年颁布了信息权总统令;印度国会 2000 年开始讨论信息自由法草案,两国正在酝酿引入信息公开制度。据周汉华教授统计,在近十年间,有四十余国确立了政府信息的公开制度(周汉华,2003a)。有无信息公开法,或者说是否采取有效措施保障公民知情权被视为评价一个国家民主化程度的标准之一。

除了国内法律规定信息公开的权利外,在一系列国际法律文件或者一些单行的国际条约中,也明确了有关组织信息公开的义务,如在 1948 年的联合国人权宣言、1966 年的联合国公民与政治权利公约、1968 年的德黑兰宣言、1992 年的里约环境与发展宣言等,都确认了观点表达的信息自由权利^①。随着世界经济一体化的发

① 1948 年 12 月 10 日由联合国大会通过的《世界人权宣言》于第 19 条明文规定:人人有主张及发表意见之权利;此项权利包括……经由任何方法不分国界以寻求……消息意见之自由。1966 年《公民权利和政治权利国家公约》规定,知情权是自由发表意见的权利的一部分。该公约第 19 条规定:人人有自由发表意见的权利,此项权利包括寻求、接受和传递各种消息和自由的自由,而不论国界,也不论口头的、书写的、印刷的、采取艺术形式的或者通过他所选择的任何其他媒介。1968 年的《德黑兰宣言》是国际知情权制度的一个重要发展标志。该宣言首次将“信息自由”和“发表自由”相提并论,从而使知情权从发表自由中突出出来加以强调。1978 年联合国《关于新闻工具有助于加强和平与国际了解、促进人权、反对种族主义、种族隔离及战争煽动的基本原则宣言》是关于知情权的系统的国际人权法律文件。该文件第二条规定:“享有主张、发表意见和新闻等自由的权利,被认为是人权和基本自由之不可分割部分。”该宣言是迄今为止最为重要的有关知情权的专门性国际人权法文件。

展,一些国际组织和政府间组织等也都很注重信息的公开以及自由流动,并把信息公开和自由流动作为整个市场机制的基础,在国际贸易、公司治理、市场监管、防止腐败、保护环境与防止金融风险等领域引入信息公开制度,如WTO的透明度原则就明确提出了信息公开的要求;世界银行与亚洲开发银行等国际金融机构不但将信息公开引入内部管理之中,有时还将它作为一项基本的商业条件,加诸于合作伙伴;欧盟在2001年由欧洲议会和理事会制定了公众获得欧洲议会、欧洲理事会和欧盟委员会文件的规章,保证公众获得欧盟信息的权利(周汉华,2003a)。

可见,国外政府信息公开的研究主要是围绕建立政府信息公开制度而展开的,其目的是为了保障宪法所规定的公民的表达自由、言论自由权利。事实上,各种类型国家中自始至终都存在秘密主义的倾向,各类国家都无一例外地想方设法去阻止公民获取和利用与公共事项有关的信息。即使在信息公开立法比较系统的国家仍然存在行政机关经常借故拖延而不回复民众提出的申请,或者提高行政费用;有关规定免除公开事项的条文也有含糊不清的现象(Waples; Davis and pierce)^①。

① 这种情况在信息自由的美国也不例外。美国《信息自由法》经过多次修订之后,在1990年代初受到了公众的好评。此后,由于出现了以下两种情况,导致公众对信息自由法的严厉批评。第一,如果行政机关完全遵循信息自由法规定的期限,行政机关的花费太大。第二,在实际的案件中法院对行政机关的迟延履行给予宽松的解释。这种情况下,美国于1996年对信息自由法进行了修改。该法律规定,把电子信息(electronic information)置于与文件信息(information on paper)同等的地位,以方便公众的使用,同时,针对行政机关的迟延答复,加强了行政机关能进行公开的规定,主要表现在三个方面:1.对于放置在阅览室以供公众阅览和复制的记录应该进行适当的删除,以免侵犯个人隐私;2.对基于信息公开法申请公开而予以公开的记录,如果以后再出现对同一记录要求公开的请求,就可以认为以后还会出现类似的申请,从而行政机关应该把该记录复制以供公众阅览和复制;3.1996年11月1日以后形成的文书,如果属于必须提供给公众阅览和复制的记录,在11月1日之后的一年内,必须可以通过INTERNET等计算机网络形式获得。

2. 政府信息保密研究

世界各国在政府信息公开研究的同时,也同样关注政府信息的保密研究。依法管理国家秘密是各国保密工作的共同特征。国外保密工作基本内容包括三个方面,一是确定国家秘密的工作,明确保密的对象和范围;二是对国家秘密信息采取防范性保护措施,明确保密的方法和措施;三是追究泄密责任人的法律责任,明确违法的法律后果,是保证保密管理制度落实的法律强制保障。这些内容在各国保密工作中表现出相当程度的共性,这三个环节是各国开展并做好保密工作的关键所在(周汉华,2003a;宗建文,2003)。

在国外,许多学者从政治过程研究政府信息保密的消极影响,包括使民主过程中的公众参与大打折扣;使得媒体舆论无法形成对政府滥用职权的监督制衡机制;信息不公开,参与决策范围变得更小,决策质量也就每况愈下;重要信息为政府所保密,公众无从知晓更无从发表意见等等(Bumstead,2001)。此外,一些学者还从经济学、管理学、公共政策的角度研究信息保密,揭示信息保密培育滋养了特殊利益集团的肥沃土壤;增加了管理租金,加大了交易成本;政府对信息的垄断不利于市场资源的配置,也阻滞了市场的活力等等负面影响(Stiglitz,1999)。

保密研究中发现,在公开与保密的平衡中,政府往往会更倾向于保密。以信息自由开放程度很高的美国为例,1966年,美国国会通过了《信息自由法》(Freedom of Information Act, FOIA)。根据该法,人们可以要求阅读政府信息记录。但是,FOIA出台以来的情况表明,许多政府官员尽可能地紧扣字面解释该法案,迫使申请者提高信息搜寻成本。许多起诉案例涉及何为合理的查找和复制费。1990年,美国能源部(Department of Energy)告诉科罗拉多州丹佛市(Denver, Colorado)《洛基山新闻》(Rocky Mountain News)的一位记者,她的报社若要获得前能源部长的差旅档案,必须支付100万美元的查找和复制费。同时,政府机构经常以

FOIA 提出的申请数量巨大为由,往往无法在 10 天答复期限内提供信息,而法院也不太愿意坚持要求政府机构服从(Richard A. Bumstead, 2001)。近年来,尤其是自从“九一一”之后,小布什政府就开始采取措施增强政府的保密制度,限制公众知情权。美国联邦和州政府从政府网页和对公众开放的报告书中已经删除了数千页有关可能对美国人造成健康和人身安全的“敏感信息”,限制私人企业或渠道自愿向公众提供“关键基础设施”,以防止“敏感但非保密”信息的外流。卡耐基和平基金会的一份报告显示,美国政府的保密倾向不仅损害了民间组织和个人发展的能力,也会使政府机构因为缺少与外界自由和公开的交流环境,而减弱对年轻人和私营机构的专业人才的吸引力。美国许多研究者认为,政府对公众过度保密本身将妨碍政府内部和公众讨论,经常产生情报失误以及妨碍政府与民间部门在公开知识领域的合作。^①

(二) 我国政府信息公开研究现状评述

在我国,信息公开制度研究的发展是与正在推行的政务公

① “九一一”以后,美国联邦政府交通部就迅速从其网页上删除已公布的美国全国长达 220 万英里的各种管道线路图;环保局从其网站撤销公布任何处理危险化学品公司的事故,风险和危急情况处理计划的通报;联邦航空管理局停止向公众报道关于机场保安问题和威胁飞机安全的事故;地理调查局停止对公众开放各种水库资料,并要求美国各类图书馆销毁所有存有介绍水库特征的 CD-ROM;司法部开始拟定一项政策,支持政府机构,只要机构负责人有一个“合理合法”的理由,就可以对“任何”政府信息进行保密。各州政府在封锁“敏感”信息方面也反应积极。佛罗里达不仅对所有医院,政府设施的规划信息进行保密,而且也给予州参议员权利拒绝公众参加和旁听本来对公众开放的会议。纽约州政府也要求各个部门限制开放任何“敏感信息”。资料来源:美国国内的信息战。http://www.washingtonobserver.org/info-war.cfm