

信息公开制度研究丛书

外国政府信息公开制度比较

WAIGUO ZHENGFU XINXI GONGKAI ZHIDU BIJIAO

周汉华 / 主编

中国法制出版社

信息公开制度研究丛书之二

外国政府信息公开 制度比较

周汉华 主编

中国法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

外国政府信息公开制度比较/周汉华主编. —北京:
中国法制出版社, 2003.8

ISBN 7-80182-067-3

I. 外… II. 周… III. 国家机构-信息管理-制
度-对比研究-世界 IV. D035.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 005536 号

信息公开制度研究丛书之二 外国政府信息公开制度比较

WAI GUO ZHENG FU XIN XI GONG KAI ZHI DU BI JIAO

主编/周汉华

经销/新华书店

印刷/河北省涿州市新华印刷厂

开本/850×1168 毫米 32

印张/23.875 字数/581 千

版次/2003 年 8 月第 1 版

2003 年 8 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80182-067-3/D·1033

总定价: 79.00 元

本册定价: 43.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66062741

发行部电话: 66062752

编辑部电话: 66032924

邮购部电话: 66033288

读者俱乐部电话: 66026596

课题组成员名单

- | | |
|-----|-------------------------|
| 陈斯喜 | 全国人大法工委宪法室副主任 |
| 李岳德 | 国务院法制办研究司副司长 |
| 戴玉忠 | 最高人民检察院法律政策研究室主任 |
| 秦海 | 国务院信息化工作办公室政策规划组副组长 |
| 柯良栋 | 公安部法制司副司长 |
| 李国斌 | 信息产业部政策法规司处长 |
| 李天渊 | 国家统计局政策法规司处长 |
| 郭杰 | 国家保密局法规室主任 |
| 余维良 | 民政部乡村干部培训中心专家 |
| 黄红星 | 石家庄市人民政府副秘书长、研究室主任 |
| 胡仙芝 | 中国行政管理学会学术部 |
| 何峻 | 江苏省盐城市行政学院 |
| 方向 | 中国法学会研究部主任 |
| 王明远 | 清华大学法学院副教授、法学博士 |
| 程洁 | 清华大学法学院讲师、法学博士 |
| 朱芒 | 华东政法学院副教授、日本京都大学博士进修课程 |
| 王万华 | 中国政法大学副教授、法学博士 |
| 黄列 | 中国社科院法学所研究员、环球法律评论杂志副主编 |

2 外国政府信息公开制度比较

- | | |
|-----|-------------------------------------|
| 孙 瑜 | 中国社科院外事局欧洲处原处长、中国社科院法学所德国法与欧盟法中心副主任 |
| 冯 军 | 中国社科院法学所副研究员、科研处处长、法学博士 |
| 张明杰 | 中国社科院法学所宪法行政法研究室副主任、副研究员、法学博士 |
| 宗建文 | 中国社科院法学所信息与网络法研究室副主任、法学博士 |
| 周汉华 | 中国社科院法学所宪法行政法研究室主任、研究员、法学博士、课题组负责人 |

丛书导言

信息公开，知情参与，非为舶来之物；华夏先贤，屡有妙笔宏篇。诸子百家议政，广开言路；商鞅南门立柱，号令分明；李悝刑书鼎铸，泽及众生。俱为一时之选，开风气之先，呈盛世景观。

始皇登高，君临天下，焚书愚民，一统思想。法藏官府，威亦难测，自此两千余年，鸦雀无声，以致流弊横生，上下失察，信息阻塞，朋比为奸。历朝历代，虽广有厂卫之设，又有严刑峻法，难免流言四起，遍地狼烟，战火频传，生灵涂炭。其为祸也，殷鉴不远。

谚云，民可载舟，亦可覆舟。其中要义，在于沟通，信息公开，公众参与。英人培根，一代宗师，知识即力量，留下至理名言。美国立宪先驱麦迪逊氏，指点江山，激扬文字：“如果一个全民政府没有全民信息，或者说缺乏获取这种信息的途径，那么它要么是一出闹剧的序幕，要么就是一出悲剧，或者两者兼而有之”。

近代以降，思想启蒙，北欧小国瑞典先得精髓，1766年以出版自由法首先确立文书公开制度，至今二百三十六载，民风淳朴，国泰民安。1966年美国师承瑞典旧制，制定信息自由法，短短三十六载，独执信息经济牛耳，国力日盛，列强难望项背。一时之间，信息公开立法遂成时尚，强国弱国纷纷跟进。近十年间，世道尽变，法立四十余国，蔚为壮观。亚洲泰、韩、日本，先后立法求变；南亚大陆印巴两国也在酝酿变法，引入信息公开制度。

信息公开不仅是一项国内法规定的权利，一系列国际法律文

件也确立了其地位。联合国在 1946 年的第一次大会上,通过第 59 (1) 号决议肯定了信息自由是一项基本权利,它宣告:“信息自由是一项基本人权,也是联合国追求的所有自由的基石。”在接下来的联合国人权文件中,信息自由并没有被单独列举为一项权利,而是作为表达自由权的一部分,得以确认。1948 年联合国人权宣言第十九条规定,“每个人均有观点和表达的自由权利,本项权利包括不受干预地拥有观点以及通过任何方式寻找、接收和传播信息与观念的自由”。1966 年通过的联合国公民与政治权利公约第十九条以类似的方式确认了观点与表达的自由权利。

除了一般性的国际法律文件确认信息自由权以外,许多单行的国际条约也确认了公众的信息自由权,其中的一个重要方面是与可持续发展和公众参与有关的环境信息权。1992 年里约环境与发展宣言第十条规定,“环境问题最好在不同层级公众参与的基础上解决。在国家层面,每个人应获得其社区的有害物质与活动的有关信息,并有机会参与政策制定。国家应通过广泛地提供信息,鼓励和促进公众觉悟与参与”。里约宣言的执行文件,《21 世纪议程:可持续发展计划》提出“个人、团体与组织应获得政府所有的与环境和发展有关的信息,包括已经或者可能对环境造成重大影响的产品与活动的信息以及保护措施的信息”。

随着网络经济与信息社会的来临,传统的工业文明逐步被信息文明所取代,信息日益成为最为重要的战略资源。这种背景下,信息公开不但具有重要的政治意义,本身也具有举足轻重的经济和社会意义。信息社会中,信息的自由流动是整个市场机制的基础,信息就如同阳光和空气一样不可或缺。如同美国前总统克林顿所言,信息封锁、知识垄断,等于是往墙上钉果冻,完全是徒劳之举。近年来,信息公开制度在公司治理、市场监管、防止腐败、保护环境与防止金融危机等方面的作用日益明显。莫里斯、斯蒂格利茨等经济学家以信息经济学分析各种社会问题,先

后摘得诺贝尔桂冠，阿马蒂亚·森也凭在发展与参与之间建立联系而一举成名。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。

对于发展中国家而言，在工业化尚未实现的情况下就面临信息化的转型，确实是一场严峻的双重挑战，能否顺利经受考验还需要历史来回答。然而，信息化也给发展中国家带来了实现后发优势的巨大历史机会，发展中国家完全可以通过信息化来带动工业化，实现跨越式发展，迅速缩短与发达国家的距离。只有将信息公开制度放到这样大的历史背景之下，才能真正全面认识其作用和意义。

近年来，在各级党和政府的大力推动下，我国的政府信息公开制度在实践中得到了长足的发展，进行了公开招标、公开竞争、公开招考、公开数据、公开配额、公开办事制度与结果等尝试，出现了一大批先进单位。村务公开、检务公开、警务公开、立法公开、审判公开、厂务公开、校务公开等，也都在实践和探索之中。中共中央与国务院在1991年有关农村和农村工作的决定中就提出了推进村务公开制度，1998年中办与国办专门发文，在全国范围内推广村务公开。2000年底，中办与国办再次发文，在全国范围内推进乡、镇一级的政务公开。另外，党的十五届五中全会和“十五”规划明确提出了“信息化带动工业化，实现跨越式发展”的发展战略，国家信息化领导小组明确了“政府信息化先行，带动社会全面信息化”的决策，明确要求发挥电子政务建设在转变政府职能、促进信息公开、提高行政效率、打击腐败和犯罪活动等方面的作用，从而把电子政务建设置于新时期国家发展战略的核心位置。这些措施推动了政府信息公开制度的发展，保证了人民知情权的实现，并使政府信息公开迅速成为全社会普遍关注的热点问题。然而，必须清醒地认识到，实践中各种形式的

政务公开仍然处于探索阶段，离政府信息资源的社会共享还有一定的距离，远没有建立起规范的政府信息公开制度。

我们组织研究并出版本丛书的目的，就在于从实证、比较与对策三个层面，系统地对信息公开制度进行研究，为在我国建立规范的政府信息公开制度和制定相应的法律提供理论和素材准备。第一本书实证研究，主要是围绕我国近年来的各种政务公开改革探索，介绍其产生、发展的过程，分析目前存在的问题和可能的改革方向。第二本书比较研究，选择了世界上主要的国家、地区与国际组织，介绍信息公开法的立法过程和主要法律制度，并分析目前正在进行的各种形式的改革或发展。第三本书对策研究，是根据前两本书的成果，由我们草拟的一份专家建议稿形式的政府信息公开条例及其理由、说明与立法例，我们希望这种形式的建议能够为我国的信息公开立法提供某些可资批判或借鉴的标靶或平台。

由于课题组成员来自不同的领域与专业背景，并且改革实践中的发展也不平衡，因此，前两本书，尤其是国内的实证研究部分，并没有强求体例与内容上的统一。我们希望能够保持每位参与者的独特体验与视角，尽量忠实地反映我国政务公开的目前发展程度，并在这种不同之中寻求共同的认识。当然，对于读者而言，这种多样性可能也就意味着阅读上的某些不便，对此，我们只能表示深深的歉意。

应该指出的是，政府信息公开制度所涉及的问题远远超出本丛书所覆盖的范围，对于诸如政府信息资源管理、信息公开与个人信息保护、互联网规制、信息公开与监管手段完善、信息公开与电子政务、信息安全、推进信息公开的政府管理体制、信息公开与版权保护、信息公开与政府职能转变等众多重大的理论与现实问题，只有留待以后进行更加深入的探讨。

本课题的研究得到了许多方面的关心和支持，而我在这里几

乎无法全部一一列举他们的名字。中国社会科学院法学研究所所长夏勇教授和外事局欧洲处原处长孙瑜教授自始至终对本课题的研究给予了极大的关注和支持,使我们能够克服各种困难,开始进行严肃的学术探讨。国务院信息办政策规划组杨学山组长、欧阳武先生,国家保密局王善琪副局长与其他领导,中国法学会孙琬钟副会长,民政部基层政权建设司詹成付副司长,使我们的研究能够理论联系实际,具有更强的实践性和连续性。著名行政法学家、国家行政学院法学部主任应松年教授的举荐和抬举,使我有机会到日本与东亚同行切磋,并与来自台湾的众多专家在南京进行富有成效的交流。秦平女士、赵中鹏先生、马蔚女士、吴琰女士、李大凯先生、郭娅利女士、朱启文先生、杜亮先生、杨良敏先生等,对我们的研究给予了充分的肯定与宣传,也使信息公开逐步成为大众关注的热点问题。湖南大学法学院各位领导与李步云教授的大力支持,使我们 2001 年在长沙召开的全国首次信息公开研讨会取得了丰硕的成果。

尤其应该感谢挪威奥斯陆大学法学院人权研究中心对本课题研究的慷慨资助和支持,两位中国法治项目主任 Lisa Stearns 女士与 Otto Malmgren 先生为本课题的顺利开展做了大量细致的工作,特向他们表示衷心的感谢。我 2000 年在耶鲁大学法学院做高级访问学者期间,法学院中国法研究中心的 Paul Gewirtz 教授与 Jennifer Choo 女士帮助安排了内容丰富的考察与交流项目,在此表示万分敬意。借此机会,我还要感谢美国耶鲁大学法学院的 Jerry Mashaw 教授、Susan Rose - Ackerman 教授,哥伦比亚大学法学院的 Peter Strauss 教授,美国信息自由法 1974 年修正案主要参与人之一、Popes & Gray 律师事务所合伙人 Thomas Susman 先生,联邦司法部信息与隐私办公室 Richard Huff 与 Daniel Metcalfe 两位主任,国会研究部的 Harold Relyea 博士,The National Security Archive 执行主任 Thomas Blanton 先生,信息与隐私权专家 Robert

Gellman 先生, 纽约州公开政府委员会执行主任 Robert Freeman 先生, 康涅狄格州信息自由委员会执行主任 Mitchell Pearlman 先生, Public Citizen Litigation Group 主任 David Vladeck 先生, OMB Watch 主任 Patrice McDermott 女士, Article 19 法律官员 Ken Bhattacharjee 先生, 荷兰阿姆斯特丹大学信息研究所 Jan Kabel 教授, 卡内基基金会透明度项目主任 Ann Florini 女士, 英国信息自由法运动主任 Maurice Frankel 先生, 挪威司法部法律顾问 Hilde Indreberg 女士, 挪威奥斯陆大学法学院 Dag Wiese Schartum 教授、Eivind Smith 教授, 日本名古屋大学法学部纸野健二教授、市桥克哉教授。在过去的三年中, 他们的帮助与支持, 使我们能够随时追踪国际社会信息公开制度的最新发展。另外, 亚洲法律资源中心黄启成先生富有效率的组织工作, 使课题组于 2002 年 5 月在泰国曼谷召开的信息公开国际研讨会取得了超乎想象的成功。

最后, 作为课题组负责人, 我要特别感谢三年来一起精诚合作的课题组全体同仁。正是通过这种合作, 使我们彼此增进了友谊, 开阔了眼界。希望并相信这种合作仅仅只是我们长期从事信息法制研究与实务的开始。

国家信息化专家咨询委员会委员
中国社会科学院法学研究所信息
社会与政府信息公开制度研究
课题组负责人

周汉华
2002 年 7 月 15 日

目 录

一、外国政府信息公开立法概况	(1)
二、瑞典出版自由、表达自由与信息公开制度	(13)
三、美国的政府信息公开制度	(43)
四、日本的信息公开制度	(76)
日本行政机关拥有信息公开法	(122)
五、英国信息公开法律制度研究	(137)
六、澳大利亚的信息公开制度	(178)
七、新西兰政府信息公开制度	(238)
八、新西兰 1993 年隐私权法	(265)
九、欧盟及其成员国的信息公开制度	(323)
欧盟信息公开法律选编	(334)
十、韩国的信息公开制度	(355)
韩国公共机关信息公开法	(358)
十一、泰国的政府信息公开制度	(366)
(泰国) 官方信息法	(376)
十二、南非的信息公开制度	(389)
南非信息公开促进法	(393)
十三、俄罗斯联邦的信息公开制度	(467)
十四、各国环境知情权法律制度研究	(479)
十五、国外保密立法比较研究	(504)

附录

十六、挪威信息自由法	(549)
十七、罗马尼亚自由获取公共利益信息法	(554)
十八、芬兰政府活动公开法	(561)
十九、保加利亚公共信息获取法	(580)
二十、香港公开资料守则	(592)
二十一、荷兰政府信息法	(608)
二十二、荷兰个人数据保护法	(616)
二十三、在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉 诸法律的公约	(650)
二十四、世界银行关于信息公开的政策	(683)
二十五、欧洲理事会部长委员会关于获得官方文件 给成员国的 2002 年第 2 号建议	(745)

外国政府信息公开立法概况

一、国际法律文件所确立的信息自由权

公众获得政府信息的权利最先由瑞典在二百多年前首先确立，但其真正引起各国广泛的关注应该是上世纪后半期。现在，它不仅是一项国内法所规定的权利，在一系列国际法律文件中也得到了确认。尽管少数国家明确、具体地规定了公众获得政府信息的权利，但公众获得政府信息权利的宪法基础通常是表达自由权，因为表达自由包括寻找、接收与传播信息与观念的权利。

联合国在 1946 年的第一次大会上，通过第五十九（一）号决议肯定了信息自由是一项基本权利，它宣告：“信息自由是一项基本人权，也是联合国追求的所有自由的基石。”在接下来的联合国人权文件中，信息自由并没有被单独列举为一项权利，而是作为表达自由权的一部分，得以固定。1948 年联合国人权宣言第十九条规定，“每个人均有观点和表达的自由权利，本项权利包括不受干预地拥有观点以及通过任何方式寻找、接收和传播信息与观念的自由”。1966 年通过的联合国公民与政治权利公约第十九条以类似的方式确认了观点与表达的自由权利。

1993 年，联合国人权委员会设立了联合国观点与表达自由特别报告人办公室，其任务之一是阐明观点与表达自由权利的精确内容。特别报告人早在 1995 年就指出，“言论与表达自由的最重要的要素之一是寻找或者获得信息的权利”。自 1997 年以后，

特别报告人在每年向人权委员会提交的报告中均包括了对信息自由权的评论。在 1998 年的报告中,特别报告人宣告,信息自由包括从国家获得信息的权利,“寻找、接收与传播信息的权利使国家负有积极的义务,以保证获得信息,尤其是政府以所有方式储存的信息”。在 2000 年的报告中,特别报告人具体阐明了作为一项人权的信息权的特定内容,并敦促各国应修改其法律或者制定新的法律,以保证公众获得信息的权利。这些法律应体现以下原则:第一,公共机构有义务公开信息,每个公众都有权获得信息。“信息”包括公共机构所拥有的所有记录,而不论其储存形式。第二,信息自由意味着公共机构出版并广为传播涉及公众重大利益的文件。如公共机构运作的信息以及影响公众的任何决定。第三,作为最低要求,信息自由法应包括教育公众的内容,并传播如何行使获得信息权利的信息。信息自由法也应该提供一定的机制,以解决政府机关内部保密文化所造成的问题。第四,不得以保全政府的面子或者掩盖违法行为为目的拒绝公开信息,信息自由法必须全面列举不得公开的例外,这种例外的范围应该尽量减小,避免将并不造成公共利益损害的事项也纳入其中。第五,应要求所有的公共机构设立公开、透明度内部机制,以保证公众行使获得信息的权利。对于政府机构处理公众的信息申请,信息自由法应规定严格的时限。如果政府机构拒绝提供信息,应提供书面的理由。第六,获得政府信息的成本不能太高,以致于申请人不敢提出申请或者扭曲法律的目的。

成立于 1948 年的美洲国家组织于 1969 年通过了美洲人权公约,该公约第十三条规定,“每个人都有思想和表达的自由权利。这一权利包括寻找、接收与传播任何信息与观点的自由”。该条的规定方式与联合国人权宣言第十九条和公民与政治权利公约第十九条的规定如出一辙。美洲人权法院在 1985 年的一份咨询意见中解释了公约第十三条,确立了信息自由是一项基本人权,在

一个自由的社会中像表达自由一样重要。

欧洲人权公约第十条也规定了表达自由和信息自由，它规定：“每个人都有表达自由权利。这一权利包括拥有观点以及不受政府机关干扰，接收和传播信息和观点的自由。”与联合国人权宣言第十九条、公民与政治权利公约第十九条和美洲人权公约第十三条的表述略有不同的是，欧洲人权公约第十条只规定了“接收”和“传播”，而未规定“寻找”信息的权利。因此，在相当的时期里，欧洲人权法院并不认为该条规定赋予了公众获得政府信息的权利，政府机关也没有积极的义务向公众提供信息。为此，欧洲理事会经过长期的努力，于1981年由部长委员会通过了获得公共机构信息的第十九号建议，它规定：“成员国内的每个人应有权经申请获得公共机构所拥有的信息。”

除了一般性的国际法律文件确认信息自由权以外，许多单行的国际条约也确认了公众的信息自由权，其中的一个重要方面就是与可持续发展和公众参与有关的环境信息权。在1992年的里约环境与发展宣言中，第十条规定，“环境问题最好在不同层级公众参与的基础上解决。在国家层面，每个人应获得其社区的有害物质与活动的有关信息，并有机会参与政策制定。国家应通过广泛地提供信息，鼓励和促进公众觉悟与参与”。里约宣言的执行文件，《21世纪议程：可持续发展计划》规定，“个人、团体与组织应获得政府所有的与环境和发展有关的信息，包括已经或者可能对环境造成重大影响的产品与活动的信息以及保护措施的信息”。在国家层面，许多国家已经通过国内立法，确认了里约宣言第十条的规定。如哥伦比亚1993年制定了环境事务公众参与的法律，包括申请信息的权利。另外，捷克共和国宪法中有环境信息权的规定，该规定在实践中已经由一系列的环境保护法加以实施。在区域组织层面，联合国欧洲经济委员会与欧盟于1998年签署了环境问题获得信息、公众参与决策与司法救济公

约（奥胡斯公约），再次确认了里约宣言所规定的公众获得环境信息的权利。该公约已经于 2001 年生效，它要求成员国政府采取法律措施，实施公约所确定的获得环境信息的权利。该公约是国际上第一个确立了明确的获得政府信息的标准的公约。例如，它要求成员国对“环境信息”和“公共机构”进行宽泛定义，根据公共利益标准确定例外的范围，设立独立的机构审查拒绝提供信息的决定。

二、国内立法所确立的信息自由权

在一些国家，包括获得政府信息在内的信息自由权得到了宪法层面的确认。通常的方式有两种，一种方式是通过法院对表达自由的解释，将信息自由解释为宪法权利的一部分。例如，早在 1969 年，日本最高法院就在两个著名的判例中确认知情权是宪法第二十一条所规定的表达自由的一部分。1982 年印度最高法院裁定获得政府信息是宪法第十九条所保护的言论自由与表达自由权的一部分。韩国宪法法院分别在 1989 年和 1991 年的两个判决中认定，宪法第二十一条所规定的表达自由隐含了知情权，如果政府官员拒绝披露申请的信息，某些情况下会构成对该种权利的侵犯。

另一种方式是宪法直接规定信息自由权，最典型的当数瑞典，作为瑞典宪法性法律的出版自由法对信息自由有着非常详细的规定。另外，在新近采用多党制的国家或者社会转型国家，也大多通过宪法规定直接确立信息自由权的地位。例如，泰国 1997 年宪法第五十八条规定，“除非公开政府信息会影响国家安全、公共安全或其他人受到法律保护的利益，人们应有权获得国家机关、国有企业或者地方政府机构所拥有的公共信息”。尼泊尔 1990 年宪法第十六条规定，“每个公民应有权要求和得到任何