

Towards Sunshine Government:
The Research on
Government Information
Disclosure System
in China

迈向阳光政府

——我国政府信息公开制度研究

■ 王少辉 著

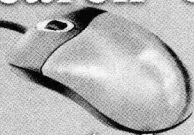


WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

Towards Sunshine Government:

The Research on



Government Information

Disclosure System

迈向阳光政府

——我国政府信息公开制度研究

■ 王少辉 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

迈向阳光政府:我国政府信息公开制度研究/王少辉著. —武汉:武汉大学出版社,2010. 11

ISBN 978-7-307-08320-2

I. 迈… II. 王… 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(2010)第 211436 号

责任编辑:詹 蜜 责任校对:刘 欣 版式设计:马 佳

出版发行:武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件:cbs22@whu.edu.cn 网址:www.wdp.whu.edu.cn)

印刷:武汉中科兴业印务有限公司

开本:720×1000 1/16 印张:17.25 字数:245千字 插页:2

版次:2010年11月第1版 2010年11月第1次印刷

ISBN 978-7-307-08320-2/D·1050 定价:32.00元

版权所有,不得翻印;凡购买我社的图书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请与当地图书销售部门联系调换。

前 言

政府信息公开制度的产生可以追溯到 200 多年前的 18 世纪 70 年代。1766 年瑞典制定了《出版自由法》，该法确立了政府文件公开的制度，规定民众有权阅读并出版任何政府文件。但自此以后，政府信息公开就没有再引起人们更多的关注。直到 200 年后的 1966 年，美国制定了《信息自由法案》，它标志着现代政府信息公开制度的正式确立，并在此后的数十年影响着世界各国政府信息公开制度的建立和发展。政府信息公开是政治民主和法制健全条件下的产物。“二战”以来，随着科技和经济的飞速发展，改革与发展一直是世界的两大趋势。在政治领域，民主化潮流不可阻挡，作为国家的主人，公民的民主意识不断增强，要求参政议政的呼声日益高涨。在经济领域，经济贸易的发展、企业商机的发现、消费者权益的实现、政府公共服务质量的提高等，都离不开准确及时获取相关的有用信息，企业的生存和发展也越来越依赖于政府的产业政策导向。为充分发挥信息的最大效益，加速社会民主与法制建设的进程，激发并强化广大公民的参政议政意识，增进公众对政府行政行为的监督与支持，必须尽可能让社会公众知晓并共享各种政府信息。正是在这样的背景下，世界各国纷纷开始探索建立本国的政府信息公开制度。到目前为止，全世界已经有 40 多个国家制定了有关信息公开的法律。从这些法律的制定时间可以看出，绝大部分国家的信息公开立法是在 20 世纪 90 年代中后期以后出台的。而这正是信息化浪潮席卷全球，互联网蓬勃发展，人类社会由工业时代向信息时代迈进的重要历史时期。因此可以看出，正是信息时代的到来，极大促进了世界各国政府信息公开制度的建立和发展。



与工业社会相比，在信息社会中，对经济和社会发展起决定作用的已不再是资本，而是信息。信息就像空气一样不可或缺，信息成了最重要、最稀缺的社会资源。从整个社会来看，大部分有价值的信息都掌握在政府手中。一方面，政府是信息的收集者。政府进行社会管制，需要收集政治、经济、技术等各方面的信息，以此为基础做出决策。由于有国家强制力的保证，政府收集的信息全面准确，是极富有价值的社会资源。另一方面，政府是信息的产生者。政府制定的规章、条例、规定等规范性文件，以及针对具体事务做出的裁定、命令等，都会影响到社会公众的利益，公众有权利获得这些信息，并以此为导向来决定自己的行为。因此，政府信息对社会发展和公众生活起着至关重要的作用。通过政府信息公开，让公众了解、获取并依法利用政府信息，不仅可以保障公民的知情权，满足社会各界对政府信息的需求，实现政府信息资源的共享，而且有利于公众对政府行为的监督，增加权力行使过程中的透明度，有效遏制腐败。随着信息时代的到来，各国政府都把加强本国的信息化建设放在了重要的战略地位，并纷纷提出发展电子政务，建设电子政府的战略目标。而电子政务要想真正取得实效，政府信息公开是其前提和基础。电子政务的核心就是通过对政府信息资源的共享、整合和开发利用来实现对传统政务模式和流程的重组，以建立一个更加民主、透明、高效和廉洁的政府。要实现政府信息资源的共享、整合，离不开政府信息的公开；要加强公众的民主参与，也离不开政府信息的公开；而要实现政府与公众的互动，并加强公众对政府的监督，就更需要以政府信息的公开为基础。数字信息技术和互联网的飞速发展，为低成本、高效率的政府信息公开提供了良好的技术保障和客观环境，因此在信息时代，顺应历史发展趋势，建立和发展本国的信息公开制度就成了各国政府共同的选择。在当今社会，政府信息的公开和开发利用程度，已经成为衡量各国信息化水平的重要标志。

我国政府信息公开制度的建设应该是起步于村务公开制度的推行，早在1991年，中共中央和国务院在《有关农村和农村工作的决定》中就规定实行村务公开制度。此后又经历了厂务公开、检



务公开、警务公开、乡镇政务公开和县级以上人民政府及其职能部门的公开等各种形式。但是这些都不能算是完整意义上的政府信息公开制度，只能说是建立我国政府信息公开制度的一种探索。我国政府信息公开制度的全面建设是在实施电子政务战略和加入 WTO 的背景下展开的。2001 年 12 月，我国正式加入 WTO 组织，根据 WTO 透明度原则的要求，我国开始全面建设适合国情的政府信息公开制度。与此同时，根据我国电子政务建设的需要，“政府上网”工程在我国各地如火如荼地展开，短短几年内，从中央到地方各级政府及其职能部门纷纷建立了自己的网站，利用网络平台向公众提供信息公开服务。随着各地政府信息公开实践的发展，从法律和制度上规范和推进政府信息公开活动就显得越来越重要。2002 年 7 月，国家信息化领导小组通过了《关于我国电子政务建设的指导意见》，其中指出要“加快研究和制定电子签章、政府信息公开及网络与信息安全、电子政务项目管理等方面的行政法规和规章”。根据《指导意见》的要求，国家信息化工作办公室开始起草《政府信息公开条例（草案）》，并于 2003 年底起草完毕上报国务院审议。经过 3 年多的反复审议，我国国家层面的政府信息公开立法——《中华人民共和国政府信息公开条例》（以下简称《政府信息公开条例》）终于在 2007 年 1 月 17 日由国务院第 165 次常务会议审议通过，条例由国务院总理温家宝于 2007 年 4 月 5 日签署公布，并自 2008 年 5 月 1 日起施行。与此同时，全国各地的地方信息公开立法工作也取得丰硕成果，目前绝大多数省级政府及省会城市政府都出台了相应的政府信息公开规定，以指导本地政府信息公开工作的进行。

虽然我国的政府信息公开在立法和实践上已经进行了很多有益的探索，并取得了一定成效，但应该看到我国的政府信息公开制度建设还只是处于初级阶段，目前在很多方面都还存在问题，例如：偏重保密，信息公开程度低；提供信息的方式和渠道单一；形式主义严重，已公开的信息质量不高；责任追究机制和权利救济手段缺乏。面对信息时代所带来的机遇和挑战，加快我国的政府信息公开制度建设刻不容缓。因此，本书力图从理论和实践两个方面对我国



政府信息公开制度进行全面系统的研究，不仅必要而且亟须。

我国政府信息公开制度建设问题是当前多学科共同研究的热点课题，但是现有研究大多数还停留在宏观层面，缺乏深度和可操作性，并且研究焦点主要集中在信息公开法的制定，而忽略了与其配套的相关制度建设。本书试图从分析政府信息公开制度建设的理论基础和实践问题入手，对我国政府信息公开制度的构建进行了全面系统深入的分析，并给出了相应具体建议。全书共分7章，具体结构如下：

第一章是政府信息公开制度概述。首先分析了信息和政府信息的概念、内涵。其次，分析了政府信息公开的涵义，并且对与政府信息公开相关、相近的几个概念进行了比较，弄清它们之间的联系与区别。再次，分别从政治学、法学、经济学等多个学科分析了政府信息公开制度的理论基础。最后，简要分析了我国政府信息公开制度的体系结构。

从第二章起，开始逐章分析我国政府信息公开各项具体制度。第二章是政府信息公开主体制度。该章首先分析了主要国家和地区关于政府信息公开主体的种类及其范围的规定。其次，从信息公开义务主体的范围选择、信息公开权利主体的范围选择以及信息公开监督主体的范围选择三个方面分析了我国政府信息公开主体制度的构建问题。

第三章是政府信息公开内容制度。政府信息公开内容制度是政府信息公开制度的核心。该章首先从政府信息公开内容中应当公开信息的范围和不予公开信息的范围两个方面对主要国家和地区政府信息公开内容制度进行了比较。其次，阐述了我国政府信息公开内容制度建设现状，主要分析了我国现有政府信息公开地方立法关于政府信息公开内容的规定，并指出我国现有政府信息公开内容制度的不足。最后，提出了我国政府信息公开内容制度的完善建议。它主要包括政府信息公开内容制度建设的原则；政府信息公开内容的立法模式选择；我国政府信息公开内容的种类及其范围选择。

第四章是政府信息公开行为制度。政府信息公开行为制度是政府信息公开制度的实现工具和途径，它主要包括政府信息公开方式

制度和程序制度两部分。该章首先对主要国家和地区政府信息公开行为制度进行了比较。其次，从政府信息公开方式体系的构建和政府信息公开程序制度的构建两个方面阐述了我国政府信息公开行为制度的构建策略。

第五章是政府信息公开监督制度。该章首先分析了我国政府信息公开监督制度构建的原则。其次，阐述了我国政府信息公开监督体系的建立，主要由内部监督体系和外部监督体系两大部分组成。

第六章是政府信息公开救济制度。该章首先对主要国家和地区的政府信息公开权利救济制度进行了比较分析。其次，重点阐述了我国政府信息公开救济制度的构建问题。第一是政府信息公开行政复议制度的构建，主要包括政府信息公开行政复议的范围、政府信息公开行政复议的参加人和复议机关、政府信息公开行政复议的申请与审理等问题。第二是政府信息公开委员会审查制度的构建，主要包括政府信息公开委员会审查制度的组织机构、法律地位、运作程序和具有的优点。第三是政府信息公开行政诉讼制度的构建，主要包括政府信息公开行政诉讼的受案范围、政府信息公开行政诉讼中的“有限屏蔽审查”制度以及政府信息公开行政诉讼的执行等问题。

第七章是政府信息公开配套制度。政府信息公开配套制度是整个政府信息公开制度的外部环境保障。本章主要探讨了政府信息公开制度建设与我国保密制度的完善以及与档案管理制度的完善这两个问题。首先，分析了政府信息公开与保密的关系，剖析了我国现行保密制度存在的问题，并提出了在政府信息公开背景下我国保密制度的完善建议。其次，分析了我国档案管理制度与政府信息公开制度之间的冲突，并在此基础之上提出了政府信息公开背景下我国档案管理制度的完善建议。

本书为武汉大学自主科研项目（人文社会科学）的研究成果，得到了“中央高校基本科研业务费专项资金”的资助。本书在撰写过程中参考了大量国内外文献资料，笔者尽可能以脚注的形式或在书后参考文献中列出，但仍难免有所遗漏，在此谨向所有被参考和引用文献资料的作者表示衷心的感谢。此外还要感谢武汉大学出



版社教育分社社长王雅红女士和责任编辑詹蜜女士，感谢她们为本书的编辑和出版所付出的辛勤劳动和宝贵心血。

由于撰写时间和作者水平的限制，书中疏漏错谬之处恐难免，敬请读者批评指正。

王少辉

2010年5月

目 录

1 政府信息公开制度概述	1
1.1 信息与政府信息	1
1.2 政府信息公开与政府信息公开制度	3
1.2.1 政府信息公开与政府信息公开制度的涵义	3
1.2.2 政府信息公开制度与相关概念的比较	4
1.3 构建我国政府信息公开制度的理论基础	5
1.3.1 政治学理论基础——人民主权理论	5
1.3.2 法学理论基础——知情权理论及行政控权理论	8
1.3.3 经济学理论基础——信息不对称理论	11
1.4 我国政府信息公开制度的体系结构	13
1.4.1 政府信息公开主体制度	13
1.4.2 政府信息公开内容制度	15
1.4.3 政府信息公开行为制度	17
1.4.4 政府信息公开监督制度	19
1.4.5 政府信息公开救济制度	20
1.4.6 政府信息公开配套制度	21
2 政府信息公开主体制度	22
2.1 政府信息公开主体的种类及范围	22
2.1.1 政府信息公开义务主体及其范围	22
2.1.2 政府信息公开权利主体及其范围	25
2.1.3 政府信息公开监督主体及其范围	27
2.2 我国政府信息公开主体制度的构建	29



2.2.1	我国政府信息公开主体制度现状·····	29
2.2.2	我国政府信息公开主体制度完善建议·····	31
3	政府信息公开内容制度·····	48
3.1	主要国家和地区政府信息公开内容制度之比较·····	48
3.1.1	政府信息公开内容制度中应当公开信息的范围·····	48
3.1.2	政府信息公开内容制度中不予公开信息的范围·····	55
3.2	我国政府信息公开内容制度建设现状·····	67
3.2.1	我国现有政府信息公开立法关于政府信息 公开内容的规定·····	67
3.2.2	我国现有政府信息公开内容制度的不足·····	72
3.3	我国政府信息公开内容制度完善建议·····	88
3.3.1	我国政府信息公开内容制度建设的原则·····	88
3.3.2	确定我国政府信息公开内容范围的立法模式·····	97
3.3.3	我国政府信息公开内容的种类及其范围选择·····	99
4	政府信息公开行为制度·····	116
4.1	主要国家和地区政府信息公开行为制度之比较·····	117
4.1.1	主要国家和地区政府信息公开方式比较·····	117
4.1.2	主要国家和地区政府信息公开程序比较·····	125
4.2	我国政府信息公开行为制度之构建·····	136
4.2.1	我国政府信息公开方式体系的构建·····	136
4.2.2	我国政府信息公开程序制度的构建·····	170
4.2.3	我国政府信息公开收费制度的构建·····	177
5	政府信息公开监督制度·····	181
5.1	我国政府信息公开监督制度构建的原则·····	182
5.2	我国政府信息公开监督体系的构建·····	183
5.2.1	内部监督体系·····	184
5.2.2	外部监督体系·····	188

6 政府信息公开救济制度	196
6.1 主要国家和地区政府信息公开救济制度比较分析	196
6.1.1 日本政府信息公开救济制度	197
6.1.2 泰国政府信息公开救济制度	199
6.1.3 英国政府信息公开救济制度	202
6.1.4 香港特别行政区政府信息公开救济制度	205
6.2 我国政府信息公开救济制度之构建	207
6.2.1 我国政府信息公开救济制度的体系结构	208
6.2.2 我国政府信息公开行政复议制度之构建	210
6.2.3 我国政府信息公开委员会审查制度之构建	218
6.2.4 我国政府信息公开行政诉讼制度之构建	220
7 政府信息公开配套制度	226
7.1 政府信息公开制度建设与我国保密制度的完善	227
7.1.1 政府信息公开与保密	227
7.1.2 我国现行保密制度存在的问题	232
7.1.3 政府信息公开背景下我国保密制度之完善	235
7.2 政府信息公开制度建设与我国档案管理制度的完善	240
7.2.1 我国现行档案管理制度与政府信息公开 制度之冲突	240
7.2.2 政府信息公开背景下我国档案管理制度之完善	246
参考文献	250
后 记	262

1 政府信息公开制度概述

1.1 信息与政府信息

(1) 信息

信息广泛存在于自然界、生物界和人类社会中，它无处不在，无人不用。“信息”这个词语是从英文“information”翻译而来，也有人将“information”译为情报、资料，我国台湾地区学者一般称为“资讯”。由于信息本身的复杂性、信息科学的年轻性和人们出于不同的研究目的或使用目的，信息至今还没有统一的定义。信息通常是指数据、音信、消息等，自然界、人类社会、思维领域中都存在着大量的自然信息、生物信息、社会信息等。人类通过感官或设备摄取信息，通过头脑或机器处理信息，通过科学研究和创造性思维产生新的信息，通过语言、文字、图形、电磁记录等交流信息，并根据积累的信息进一步认识世界和改造世界。因此，信息是主观与客观互相联系、互相作用的结果。^① 信息对于人类社会的功能是人选择行为时作出评价的基础与依据。人的理智的行为是选择的结果，而选择是对相关信息进行分析的结果。例如，有句谚语叫“朝霞不出门，晚霞行千里”，其中的“朝霞”和“晚霞”是预示天气变化的信息，消除了天气变化的不确定性，据此人们可以作出

^① 王绍平. 图书情报词典 [M]. 北京: 汉语大词典出版社, 1990: 677.



是否出行的行为选择。

未来学家托夫勒把人类社会的发展过程划分为三个阶段。第一阶段是以农业经济为基础的农业社会；第二阶段是以工业经济为基础的工业社会；第三阶段是以信息经济为基础的信息社会。信息对于人类来说从来都是重要的。在农业社会和工业社会中信息都很重要，但是，它从来没有像今天这样具有如此重要的程度。为了说明信息对人类社会影响的程度，人们制造了一个词——“信息社会”，并用这个词来区别人类曾经经历的农业社会和工业社会。信息社会是脱离工业化社会以后，信息将起主要作用的社会。在农业社会和工业社会中，物质和能源是主要资源，所从事的是大规模的物质生产，而在信息社会中，信息成为比物质和能源更为重要的资源，以开发和利用信息资源为目的的信息经济活动迅速扩大，逐渐取代工业生产活动而成为国民经济活动的主要内容。信息经济在国民经济中占据主导地位，并构成社会信息化的物质基础。以计算机、微电子和通信技术为主的信息技术革命是社会信息化的动力源泉。信息技术在生产、科研教育、医疗保健、企业和政府管理以及家庭中的广泛应用对经济和社会发展产生了巨大而深刻的影响，从根本上改变了人们的生活方式、行为方式和价值观念。

因此，无论我们愿意还是不愿意，信息已经成为当今社会存在的基础。正如美国麻省理工学院教师尼葛洛庞蒂所说，我们存在的状态是“数字化生存”（Being Digital）。^① 信息已经与我们的生存息息相关。

（2）政府信息

所谓政府信息，是指政府部门为履行其工作职责而收集、获取、保存和传播发布的所有信息。^② 政府有广义和狭义之分，广义的政府指统治阶层为管理一个国家而组织起来的各种国家机构，包括立法机关、行政机关及司法机关以及行使公共管理职能的社会组

^① [美] 尼葛洛庞蒂著. 数字化生存 [M]. 胡泳, 范海燕, 译. 海南: 海南出版社, 1997.

^② 张守文, 周庆山著. 信息法学 [M]. 北京: 法律出版社, 1995: 5.



织；狭义的政府指承担国家行政管理职能的、与立法和司法机关相对应的国家行政机关。从世界各国政府信息公开制度建设实践看，有些国家除了行政机关外，还将法院、议会也包括在政府信息公开制度的调整范围，采用的是广义的政府概念；而有些国家则采用狭义的政府概念，其政府信息公开制度主要是针对国家行政机构的信息公开活动。至于我国的政府信息公开制度建设，笔者建议采用广义的政府概念，本书的相关研究也是基于广义的政府概念展开的。关于选择广义政府概念的原因将在本书第2章有关我国政府信息公开义务主体的范围选择问题中予以详细说明。

政府所控制的信息并不一定都属于本书所研究的政府信息。本书中所界定的政府信息是指与政府的行政管理职能行使有关的信息，政府信息与政府的管理职能行为是紧密相联的。而政府的行为并不都与政府的管理职能行使有关。例如，政府与商场签订的购买办公用品协议与政府的行政管理职能行使无关。与商场签订合同时，政府与商场之间是平等的市场主体的关系，它们之间的商业合同受私法调整，合同的内容是否公开由双方自行决定，而不受政府信息公开制度调整。

1.2 政府信息公开与政府信息公开制度

1.2.1 政府信息公开与政府信息公开制度的含义

政府信息公开可从微观和宏观两个角度来理解，微观意义上的政府信息公开是指政府机构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政府信息，并允许公众通过查询、阅览、复制等方式充分利用政府所掌握的信息的行为。其本质上是政府机构依法公开有关政府信息的行政行为。而宏观意义上的政府信息公开，则是指本书所研究的主题——政府信息公开制度，它是指政府机构在行使公共管理职权和提供公共服务的过程中，通过法定形式和程序，主动向社会公众或依申请而向特定的个人或组织公开有关政府信息的制度。政府信息公开制度应该是一个完整的制度体系，它除



了包括与政府信息公开行为直接相关的政府信息公开主体、内容、方式、程序、监督、救济等各项具体制度的构建外，还应当包括与政府信息公开行为的实施紧密相关的国家保密制度、档案管理制度、个人隐私保护制度、行政程序制度等各项配套制度的协调与统一。只有这些与政府信息公开相关的各项制度相互配合，构成一个统一整体，才能最终形成完整意义上的政府信息公开制度。

1.2.2 政府信息公开制度与相关概念的比较

(1) 政府信息公开制度与行政公开

行政公开的概念至今没有通说规定，学界对行政公开的法律属性也存在较大分歧，有人视之为一项原则，有人视之作为一种制度，有人视之作为一种行政活动方式，有人视之作为一种行政行为。其使用的有关概念也较多，如“行政信息公开”、“行政资讯公开”、“行政情报公开”、“政府公开”、“行政程序公开”、“公开行政”等。

其实，从我国行政机关实践活动的角度来看，行政公开是指“将行政权力运行的依据、过程和结果向相对人和公众公开，使相对人和公众知悉”^①。它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。而政府信息公开制度所对应的政府信息公开，其内涵和外延都要广阔得多，不仅要求政府事务公开，而且要求政府机构应当将其行使职权过程中制作和获得的信息都要公开。并且政府信息公开制度的主体也不仅仅局限于实行“行政公开”的国家行政机关，而是包括了所有广义的政府机构。

(2) 政府信息公开制度与政务公开

政务公开是近几年来被广泛使用的一个概念。目前，对政务公开含义的理解和界定大致分为广义和狭义两种。广义的政务公开，就是指除属于国家规定保密以外的行政事务、社会公共事务等都要

^① 应松年. 行政程序法立法研究 [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2001: 463.



向社会和群众公开。这种观点认为，政务就是有关政治的种种事务，其中包括政党事务、行政事务和其他社会公共事务。根据这种理解和界定，政务公开除了包括行政机关的政务公开外，还应该包括立法机关、司法机关、社会团体以及其他各种公共组织的政务公开。因此，我国当前比较普遍和广泛的村务公开、检务公开、审务公开、警务公开、厂务公开等都可以涵盖进来。狭义的政务公开就是指除属于国家规定保密以外的行政事务都要向社会和群众公开。其中的政务，应该是指行政事务，政务公开仅仅限于政府行政机关的范围内，主要公开那些与公共行政管理密切相关的，与民众切身利益密切相关的事务，而不应该包括基层群众自治组织的村务公开，不包括司法领域的检务公开和审判公开，也不包括国有企业内部推行的厂务公开。不管从广义上看还是从狭义上看，政务公开都是相关机关、部门、机构或单位的主动行为，不需相对人或公众申请；从内容上看，政务公开既有信息的公开又有行为的公开，信息公开是其核心内容。^①可见，政府信息公开制度所对应的政府信息公开和政务公开是一种交叉关系。在主动公开上，二者有重合部分；但是，政府信息公开还包括依申请的被动公开，这是政务公开所不具有的。

1.3 构建我国政府信息公开制度的理论基础

1.3.1 政治学理论基础——人民主权理论

人民主权理论是欧洲近代资产阶级思想家在反对封建“君权神授理论”的斗争中提出来的，是关于国家和政府起源的主要理论。17世纪英国杰出的思想家洛克在继承了自然法思想后，系统地阐发了“天赋人权”的思想，并进一步阐明：“人类天生是自由

^① 张明杰：《开放的政府——政府信息公开法律制度研究》[M]。北京：中国政法大学出版社，2003：198。