

方向 主编
FANGXIANGZHUHIAN

信

息公开立法

Xi GongKai LiFa

Xin

1 中国方正出版社

信息公开立法

主 编 方 向

执行主编 彭 伶

翻译 方 向 白 萍 彭 伶

方德东 孙秀君 刘海燕

校订 尹宝虎 王 伟

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

信息公开立法/方向主编. —北京: 中国方正出版社, 2003

ISBN 7-80107-731-8

I. 信… II. 方… III. 国家机构—信息管理—法规—研究—世界
IV. D912.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 094680 号

信息公开立法

方向 主编

责任编辑: 许 杰

责任校对: 张 蓉

出版发行: 中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编: 100813)

发行部: (010) 66124758 门市部: (010) 63094573

编辑部: (010) 63099854 出版部: (010) 66510958

网址: www.fzpress.com

责编 E-mail: Xujie@fzpress.com

经 销: 新华书店

印 刷: 北京昌平长城印刷厂

开 本: 850 毫米×1168 毫米 1/32

印 张: 25.125

字 数: 595 千字

版 次: 2003 年 10 月第 1 版 2003 年 10 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 7-80107-731-8

定价: 78.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换)

序 言

人类已经进入信息化时代。什么是信息化？有人说，信息化是以微电子、软件、计算机、通信和网络技术为代表的信息技术的广泛推广和应用。有人说，信息化的本质是以信息资源开发为核心，以网络技术、通信技术等高科技技术为依托的一种新技术扩散的过程。尽管人们对信息化的认识还在不断深化，信息化却实实在在地在改变着人们的生活，改变着国家的行为，改变着社会的活动，改变着世界的面貌。信息化带动着中国的现代化建设，带动着中国实现跨越式的社会发展。信息化的发展，离不开法律的引导和保障，只有不断完善信息化的法制建设，才能有效地保障信息化的快速健康发展。于是，信息法学应运而生。这门新兴学科需要研究的新课题很多，是当今各国法学界共同关注的热点。摆在我们面前的任务是，加强前瞻性的研究，加快信息立法，运用各种法律手段和法律措施，促进信息资源的开发，促进信息基础设施的建设，促进信息化的应用和信息产品的生产，保障信息的安全，保护信息交易的安全，协调公民权利与社会公共利益等各方面的关系，加速人的自由和全面发展。

2000年7月，承担“组织推动法学研究”职责的中国法学会，组织设立了“信息立法研究”课题组，由现任中国法学会信息法学研究会副会长方向编审担任课题组组长。鉴于政府信息公开法律在整个信息法律体系中举足轻重，而借鉴国外的立法经验必不可少，我们把收集翻译国外信息立法作为“信息立法研究”

课题的一项基础性工作。实质上，政府信息公开就是国家信息公开，政府信息法治化就是国家民主政治法治化。信息立法是一项系统工程，信息立法的过程就是思想观念转变的过程，就是政治观念转变的过程，在这个过程中，可能有犹豫彷徨，甚至会有曲折，但信息化的发展趋势不可逆转，信息法治化的规律不可改变，我们所做的只是顺应这个趋势，服从这个规律。

本书有选择地翻译了有关国家和地区政府信息公开法律法规。选择的原则是：尽量选择具有代表性的法律，如公认的最早的有关信息公开的法律规定——瑞典新闻自由法；尽量顾及到世界有关地区，如美洲有美国，欧洲有英国、爱尔兰，大洋洲有澳大利亚、新西兰等。此外，我们选取了国际组织的有关信息公开的规定，即关于获取欧洲委员会和欧洲议会的文件的规则。我们还列入了香港的信息法律。为便于读者在研究中核实查考，我们将中文译本和英文原文一并收入。中文译本与英文原文本意有出入的，以英文原文为准。尽管我们付出了努力，本书译文仍有不少可商榷之处，尚待专家学者指教。本书作为引玉之砖，期待着更多的法学工作者和法律工作者关注信息立法，期待着更多的信息法治成果问世，期待着信息法治化的加速进展。

中国法学会信息立法研究课题组

2003年9月于北京

目 录

美国信息自由法	(1)
澳大利亚信息自由法	(15)
新西兰政府信息法	(113)
爱尔兰信息自由法	(168)
英国信息自由法	(237)
瑞典新闻自由法 (节选)	(309)
关于公开获取欧洲议会、委员会和理事会文件的规则	(316)
香港公开资料守则	(328)
附录:	
The Freedom of Information Act (U.S.A)	(344)
Freedom of Information Act 1982 (Australia)	(362)
Official Information Act 1982 (New Zealand)	(493)
Freedom of Information Act 1997 (Ireland)	(564)
Freedom of Information Act 2000 (United Kingdom)	(662)
The Freedom of the Press Act (Sweden)	(754)
regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents	(763)
Code on Access to Information (Hong Kong)	(780)

美国信息自由法*

第 552 节 公共信息：行政机构规则、 意见、命令、记录和程序

(a) 各行政机构应当提供下列公共信息：

(1) 为了指导公众，各行政机构应当在联邦登记上分别说明并及时公布

(A) 它的中心机构、系统组织以及公众可以获得信息、提出要求或申请，或者得知决定的指定地点、雇员（在统一服务时，则是成员）及其采用的方式的详细情况；

(B) 引进和终止其职能的一般过程和方式的说明，包括可采用的所有正式的和非正式的程序的性质和要求；

(C) 程序规则，可采用的表格和获得表格的地点的详细情况以及关于所有文件、报告和检查的范围和内容的说明；

(D) 行政机构经法律授权而通过的普遍适用的实体法性质的规则和对由行政机构制定和通过的普遍适用的基本政策或解释的说明；

(E) 前述事项的每次修正、修订或撤销。

* 该法规在美国法典中被编为第 5 篇第 552 节。此为经 1996 年电子信息自由法修正案修订后的文本。——译者注

除了个人已经实际上被及时地告知有关条款外，不应当以任何方式要求个人利用按规定应在联邦登记上公布但未予公布的事项，或者不应以任何方式使个人受到这些事项的不利影响。为达到本段之目的，经联邦登记的主管批准，当那些个人因此而受到影响的事项作为参考资料已经被编入联邦登记时，该事项应当在联邦登记上予以公布。

(2) 各行政机构依据公布的规则，应当使公众可以获得以审查和复制

(A) 在案件裁决中作出的最终意见，包括同意意见、反对意见和命令；

(B) 那些由行政机构通过的且未在联邦登记上公布的政策和解释的说明；

(C) 行政工作人员手册和对工作人员作出的影响公众的指示；

(D) 依据(3)段已经提供给个人的所有记录的复印件，不论其形式或格式；因为记录的主题性质，行政机构确定已经成为或者可能成为以后所提出的要求提供实质上相同的记录的申请的对象的记录的所有记录的复印件，不论其形式或格式；

(E) 分段(D)所指的记录的总索引。

除非这些资料被及时公布并提供复印件出售。对于在1996年11月或之后产生的记录，在产生之日后一年内，各行政机构应当使公众可以获得这些记录，包括通过计算机通讯，或者，如果行政机构不能建立计算机通讯方式，则通过其他电子方式使其获得。为了防止对个人隐私造成明显的不法侵害达到所规定的程度，行政机构在提供或公布一项意见、对政策的说明、解释、工作人员手册、指示、或者分段(D)所指的记录的复印件时，可以删除识别个人身份的细节。然而，在每个案件中，应当以书面形式对删除的正当理由作出完整的解释，并且应当在可以获取的

或者公布的部分记录上标明删除的范围，除非这种标明会损害由分节（b）规定的免除情形所保护的利益，而删除正是依据该免除情形作出的。如果技术上可行，应当在记录中作出删除的地方标明删除的范围。各行政机构也应当保留信息并且使之可被获得来用作公开审查，并应复制现存的索引，该索引为公众提供了有关其在 1967 年 7 月 4 日后所发出、通过或者制定的事项，并且由本段规定使之可被获取或公布的可识别的信息。行政机构应当快速地按季度或者更经常地发布和散发（通过出售或其他方式）每个索引或其补充材料的复印件，除非行政机构通过在联邦登记上发布的命令决定该公开是不必要的和不现实的。然而，在上述情况下，行政机构仍然应当在收取不超过复制实际花费的费用后提供所要求的索引的复印件。各行政机构应当在 1999 年 12 月 31 日前通过计算机通讯提供分段（E）提到的索引。最终命令、意见、政策的说明、解释、或者工作人员手册或影响公众成员的指令被行政机构用作依据、使用或作为先例引用来对抗非机构的一方当事人，只要

（i）它已经被编入索引，并且依本段之规定可被获得或者公布；或者

（ii）该当事人实际上已经及时获知其中的条款。

（3）（A）除了有关依据本分节之（1）段和（2）段提供的记录外，各行政机构依据记录申请，在

（i）该申请对记录进行了适当的说明；

（ii）该申请遵照公布的规定时间、地点、费用（如果需要缴纳的话）的原则和应依照的程序时，应当迅速向个人提供信息；

（B）在依据本段向个人提供信息时，如果各行政机构容易以个人要求的形式或格式复制记录，行政机构应当以该形式或格式提供记录。为达到本节之目的，各行政机构应当作出合理努

力，以可复制的方式或格式保存其记录；

(C) 在依据本段答复一项记录申请时，行政机构应当作出合理努力来检索电子形式或格式的记录，但是，当这些努力会严重干扰行政机构自动信息系统的运行时除外；

(D) 为达到本段之目的，“检索”一词的意思是为了确定符合申请要求的那些记录的位置，通过人工的或自动的手段，对行政机构记录进行审查；

(4) (A) (i) 为了执行本节之规定，各行政机构应当根据所注意到的和收到的公众意见，制定规则，规定适用于处理本节规定的申请所需的费用表，并规定决定减免这些费用时的程序和指南。依据所注意到的和收到的公众意见，由管理和预算办公室主任制定指南，规定所有行政机构的统一收费表。该表应当与指南相一致。

(ii) 该行政机构规则应当规定

(I) 当所申请的记录被用作商业性使用时，费用应当限定在对文件检索、复制和审查的合理标准收费内；

(II) 当所寻求的记录不是用于商业性使用，并且该申请是由教育机构或非商业性科学机构提出，目的是进行学术或科学研究，或者由新闻媒体的代表提出申请时，费用应当限定在对文件进行复制的合理标准收费内；

(III) 对于在 (I) 或 (II) 中没有提到的申请，费用应当限定在对文件进行检索和复制的合理标准收费内。

(iii) 如信息的披露是为了公共利益，因为信息的披露可能大大促成公众对政府的运作或活动的理解，并且主要不是为了申请人的商业利益时，在提供文件时，应当依据条款 (ii) 制定的收费标准免费或减费收取。

(iv) 收费表规定收取的只是检索、复制或审查的直接费用。审查费用应当只包括在文件的初审中产生的直接费用，初审的目

的是决定是否依据本节披露文件和依据本节保留部分免于披露。审查费用不包括依据本节在处理申请的过程中出现的解决法律或政策问题所产生的费用。行政机构不应当依据本节收取费用

(I) 如果常规收费和手续费所支出的费用有可能等于或超出所收费用的数额；或者

(II) 依本分段之条款 (ii) 之 (II) 或 (III) 中所指的申请，在最初检索的两小时或最初复制的 100 页。

(V) 行政机构不应提前收取费用，除非申请人以前未能及时支付费用，或者行政机构确定费用将超过 250 美元。

(vi) 本分段的规定不能取代依据一项专门规定对特定类型的记录设立收费标准的法规而收取的费用。

(vii) 在有关依据本节要求免除费用的申请人提起的诉讼中，法庭应当重新确定议题，规定法庭对该议题的审查应当限定在行政机构拥有的记录范围内。

(B) 对于投诉，投诉人居住地、主要营业地、行政机构记录所在地或者哥伦比亚特区的美国地区法庭有司法管辖权，禁止行政机构封锁行政机构记录，并下令其提供向投诉者不当保密的行政机构记录。在这种情况下，法庭应当重新确定议题，并且可以检查行政机构保密记录的内容以决定依据本节之分节 (b) 规定的免除情形是否应当拒绝提供这些记录或其中部分记录，行政机构负有举证责任来证明其行为是正当的。除了法庭给予实际重视的其他议题外，法庭应当对有关行政机构的关于依据 (2) 段 (C) 项和分节 (b) 规定的技术可行性和 (3) 段 (B) 规定的可复制性的决定所作的宣誓书予以实际重视。

(C) 虽然有其他法律规定，在提出投诉的请求书送达被告后 30 天内，被告仍应对依据本分节提出的投诉作出答复或者予以抗辩，除非因为出现充足的理由法庭指令用别的方式。

(D) [依公法 98-620 号第四篇 402 条 (2) 段而撤销。]

(E) 依据本节规定，在提起的投诉人实际胜诉的案件中，法庭可以向美国征收合理的律师费和合理产生的其他诉讼费用。

(F) 当法庭责令行政机构提供其不适当地拒绝向原告提供的记录，并向美国征收合理的律师费和其他诉讼费用，并且法庭补充发出一项书面裁定，围绕该拒绝行为的情况产生的问题，即行政机构工作人员在拒绝提供上是否存在随意的或多变的行为时，特别顾问应当快速启动程序，以决定是否有正当理由对此拒绝提供负主要责任的官员或雇员采取惩戒行动。特别顾问在对所提交的证据进行调查和审议之后，应当将他的裁决与建议交给有关行政机构的管理部門，并且应当将该裁决和建议的副本寄给该官员或雇员或其代理人。行政当局应当采取特别顾问建议的处治措施。

(G) 在不遵照法庭的命令的情况下，地区法庭可以藐视罪处罚责任雇员和在统一服务时责任成员。

(5) 每个有一个成员以上的行政机构应当保留在每一行政机构程序中每个成员的最终投票记录，并使之可获取供公开审查。

(6) (A) 对于依本分节之(1)、(2)或(3)段规定所提出的记录申请，各行政机构应当

(i) 在收到申请后 20 天内(星期六、星期日和法定公共假日除外)作出决定是否同意该申请，并且应当立刻通知申请人该决定和作出决定的原因以及申请人享有向行政机构首脑就否定决定提出上诉的权利；

(ii) 在收到上诉后 20 天内(星期六、星期日和法定的公共假日除外)作出有关上诉的决定。对于上诉，如果对要求提供记录的申请的否定决定予以全部或部分维持，行政机构应当告知申请人依据本分节之(4)段对该决定予以司法审查的规定。

(B) (i) 在本分段规定的特殊情况下，分段(A)之条款(i)和(ii)规定的时间期限可以延长，但应书面通知申请人，

说明予以延长的特殊情况以及可望发给决定的时间。通知不能指定延长超过 10 个工作日的日期，但是本分段之条款（ii）规定除外。

（ii）关于一项申请，在依据分段（A）之条款（i）作出书面通知延长了条款（i）规定的时间期限，行政机构应当通知申请人该申请是否能在在此条款指定的时间期限内予以处理，并且应当给予该申请人机会以限定其中请范围，以便在限定时间内处理该申请，或者给予申请人机会与行政机构协商一个处理该申请或修改了的申请的替代的时间范围。如果申请人拒绝合理修改其申请或者安排一个替代的时间范围，为达到分段（C）的目的，该拒绝应当被视为决定例外情况是否存在的一个因素。

（iii）正如在本分段所使用的，“特殊情况”是指且仅指在达到充分需要的程度时，对特定申请进行适当处理：

（I）需要从与处理该申请的机构分离的系统机构或其他机构中检索和收集所要求的记录；

（II）需要检索、收集和适当检查在一个单独的申请中所要求的大量分散的和不同的记录；

（III）需要与申请的决定与其有实际利益的另一机构或者有实际标的利益的行政机构的两个或两个以上的部门进行协商，该协商是以实际速度进行的；

（IV）各行政机构可以依据所注意到的和收到的公众意见制定规则，规定将由同一申请人或者统一行动的一群申请人提出的申请予以合并，如果行政机构合理相信，这些申请实际上形成了一个单一的申请，该申请在其他方面符合本分段规定的特殊情况，并且这些申请明显涉及相关事项。涉及不相关事项的多个申请不应当被合并。

（C）（i）如果行政机构未能遵守本段所适用的时间期限条款，依据本分段（1）、（2）或（3）向行政机构提出记录申请的

个人应当被视为用尽有关申请的行政救济手段。如果政府能够表明存在例外情形，并且表明行政机构对于申请的答复作出了应有的努力，法庭可以保留司法管辖权并给予行政机构额外的时间来完成对记录的审查。依据行政机构作出的同意批准记录申请的决定，应当使申请人快速获得这些记录。依据本分节在对要求提供记录的申请予以拒绝的通知中应当说明对申请作出拒绝的责任人的姓名、职称或职务。

（ii）为达到本分段之目的，“例外情况”一词不包括因行政机构处理依据本分节提出的申请的可预计的工作量而引起的迟延，除非行政机构证明在减少待处理的申请积压方面取得了适当进展。

（iii）在行政机构给予申请人机会依据条款（ii）合理修改其申请的范围或者安排替代的时间范围来处理该申请（或者修改了的申请）而申请人拒绝这样做，为达到本分段之目的，该拒绝应当被视为决定例外情形是否存在的一个因素。

（D）（i）各行政机构可以依据所注意到的和收到的公众意见制定规则，规定建立在处理申请的工作量或者时间量（或两者）基础之上的记录申请的多轨处理程序。

（ii）依据本分段制定的规则，可以给予不符合最快的多轨处理程序条件的申请人机会限定申请的范围，以便有资格适用较快的处理程序。

（iii）本分段不应被认为会影响依据分段（C）规定的履行应有的努力的要求。

（E）（i）在下列情况下，各行政机构应当依据所注意到的和收到的公众意见制定规则，规定对记录申请的加快处理程序

（I）记录申请人证明有充分的需要；

（II）其他由行政机构决定的情况。

（ii）虽然有条款（i）的规定，依据本分段制定的规则必

须确保

(I) 作出是否适用加快处理程序的决定，并且应当在申请之日后 10 日内通知申请人该决定；

(II) 对于是否适用加快处理程序的决定所提起的行政上诉予以加快审议。

(III) 行政机构应当尽快处理该机构已经同意依据本分段的规定适用加快处理程序的记录申请。对于行政机构作出的否决或维持拒绝依据本分段要求快速处理的申请的行政行为，行政机构未能及时对该申请作出答复，应当依据段 (4) 予以司法审查，但是，司法审查应当建立在作出决定时行政机构拥有的记录的基础之上。

(IV) 行政机构拒绝对记录申请适用快速处理程序，在行政机构已经对申请作出了完全的答复后，美国地区法庭没有司法管辖权对此予以审查。

(V) 为达到本分段之目的，“充分的需要”一词是指

(I) 有理由认为，未能依据本段规定在加快的基础上获得所申请的记录，会对个人的生命或者人身安全构成迫在眉睫的威胁；

(II) 关于由主要从事传播信息的个人提出的申请，需要紧急通知公众关于联邦政府的实际的或声称的行动。

(VI) 申请适用加快处理程序的个人作出有充分需要的证明，应当由该人士签署声明书，证明依据其知识和信念该证明是真实而准确的。

(F) 行政机构在全部或部分拒绝记录申请时，应当作出合理努力来判断被拒绝提供的所申请事项的范围，并且应当向申请人说明这一判断，除非说明这一判断会损害由分节 (b) 规定的据此作出拒绝的例外情形所保护的利益。

(b) 本节不适用于下列事项：

(1) (A) 为了国防或外交政策的利益，由一项行政命令设立的标准所特别授权予以保密的事项；

(B) 依据该行政命令事实上被严格列为机密的事项；

(2) 只与行政机构内部人事规则和惯例相关的事项。

(3) 由法规（而不是本编第 552b）规定特别免于披露的事项，规定该法规

(A) 要求这些事项不得以这种方式向公众披露，在这一点上没有自由裁量权；

(B) 制定不予披露的特定的标准，或者指出不予披露的特定类型的事项。

(4) 从个人和通过特权或者秘密地获得的贸易秘密和商业或金融信息。

(5) 非行政机构的一方当事人在与行政机构诉讼中不能依据法律获得的行政机构之间或行政机构内部的备忘录或信件。

(6) 其披露会造成对个人隐私的明显的不法侵害的人事和医疗资料以及类似的资料。

(7) 为执法的目的而收集的记录或信息，但只有达到下列程度：提供这些执法记录或信息

(A) 可以合理预见到会干扰执法程序；

(B) 会剥夺个人得到公平审判或者公正判决的权利；

(C) 可以合理预见到对个人隐私形成不法侵害；

(D) 可以合理预见到会暴露秘密信息来源，包括在秘密基础上提供信息的国家、地方或外国机构或当局或私人机构以及在刑事侦查过程中由刑法执行机构收集的记录或信息，或者在由行政机构进行合法的国家安全情报调查所收集的记录或信息的情况下，由秘密来源提供的信息；

(E) 会泄露执法调查或起诉的技巧和程序，或者会泄露执法调查或起诉的行动方针，而这种泄露能够被合理预见到有规避法律的危险；

(F) 能够被合理预见到会危及个人的生命或人身安全。

(8) 包含在由负责规范或监督金融机构的行政机构制定的、或代表其利益、或供其使用的检查、运行、或者条件报告中，或者与这些报告相关。

(9) 有关油田的地质和地球物理信息和数据，包括地图。

一项记录，在删除符合本分节规定的免除情形的部分后，应当将其能够被适当分开的部分提供给该记录的申请人，同时应在所提供的部分记录上标明所删除的信息量，除非这种标明会损害由删除所依据的本分节的免除情形所保护的利益。如技术上可行，所删除的信息量应当在记录中作出删除的地方予以标明。

(c) (1) 当一项申请被提出，该申请涉及获得分节 (b) (7) (A) 所描述的记录，并且

(A) 调查或诉讼程序牵涉到可能触犯刑法；

(B) 有理由相信

(i) 调查或诉讼的对象不知道该调查或诉讼悬而未决；

(ii) 能够合理认为披露记录的存在会干扰执行程序，行政机构可以在该情况持续的时间内处理这些记录而不受本节规定的限制。

(2) 当由刑法执行机构按告发人的姓名或个人识别号所保存的告发人记录由第三方按照告发人的姓名或个人识别号要求获得时，行政机构可以处理这些记录而不受本节规定的限制，除非告发人作为告发人的身份被官方证实。

(3) 当提出的申请涉及获得由联邦调查局保留的有关外国情报、反情报或者国际恐怖主义的记录，并且这类记录的存在属于分节 (b) (1) 规定的机密信息时，只要记录的存在处于机密信