



肖卫兵·著



上海政法学院学术文库

中国信息公开改革新解： 从信息流通角度

Zhongguoxinxigongkaigaigexinjie: Congxinxiliutongjiaodu



上海社会科学院出版社



1 肖卫兵·著



上海政法学院学术文库

中国信息公开改革新解： 从信息流通角度

Zhongguoxinxigongkaigaigexinjie: Congxinxiliutongjiaodu



上海社会科学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国信息公开改革新解：从信息流通角度/肖卫兵著. —上海：上海社会科学院出版社, 2013

ISBN 978 - 7 - 5520 - 0346 - 8

I. ①中… II. ①肖… III. ①国家行政机关—信息管理—研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 155003 号

中国信息公开改革新解：从信息流通角度

作 者：肖卫兵

责任编辑：张晓栋

封面设计：闵 敏

出版发行：上海社会科学院出版社

上海淮海中路 622 弄 7 号 电话 63875741 邮编 200020

<http://www.sassp.org.cn> E-mail: sassp@sass.org.cn

排 版：南京展望文化发展有限公司

印 刷：上海信老印刷厂

开 本：787×1092 毫米 1/16 开

印 张：12.25

插 页：2

字 数：220 千字

版 次：2013 年 9 月第 1 版 2013 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5520 - 0346 - 8/D · 256

定价：35.80 元

版权所有 翻印必究

《上海政法学院学术文库》 编 审 委 员 会

主 任：金国华

副主任：闫 立 倪正茂

秘书长：何平立

委 员：（以姓氏笔画为序）

王明华 王 蔚 刘 强 闫 立

关保英 汤啸天 杨 寅 吴益民

何平立 张森年 金国华 倪正茂

章友德

《上海政法学院学术文库》

总 序

中华民族具有悠久的学术文化传统，两千年前儒家经典《大学》即倡言“大学之道，在明明德，在亲民，在止于至善”。其意即蕴含着彰扬学术、探索真理。而《中庸》论道：“博学之、审问之、慎思之、明辨之、笃行之。”则阐释了学术研究的治学精神以及达到真实无妄境界的必由之路。因此，从对世界历史进程的审视与洞察，社会发展、科学昌明、思想进步，从来离不开学术科研力量与成就的滋养与推动。

大学是国家与社会发展中一个不可或缺的重要力量，而科学研究的水平则又体现了大学的办学水平和综合实力，是一所现代大学重要的标志。因此，一个大学的学术气氛，不仅在很大程度上影响和引导着学校的科研状态，而且渗透和浸润着这个大学追求真理的精神信念。这正如英国教育思想家纽曼所言，大学是一切知识与科学、事实与原理、探索与发展、实验与思索的高级力量，它态度自由中立，传授普遍知识，描绘理智疆域，但绝不屈服于任何一方。

大学的使命应是人才培养、科学研究和服务社会；高等教育发展的核心是学术和人才。因此，大学应成为理论创新、知识创新和科技创新的重要基地，在国家创新体系中应具有十分重要的地位和意义。上海政法学院是一所正在迅速兴起的大学，学院注重内涵建设和综合协调发展，现已有法学、政治学、社会学、经济学、管理学、语言学等学科专业。学院以“刻苦、求实、开拓、创新”为校训。这既是学校办学理念集中的体现，也是学术精神的象征。这一校训，不仅大力倡导复合型人才培养，注重充分发挥个性特色与

自我价值实现,提供自由选择学习机会,努力使学子们于学业感悟中启迪思想、升华精神、与时俱进,而且积极提倡拓展学术创新空间,注重交叉学科、边缘学科的研究,致力对富有挑战性的哲学社会科学问题的思考与批评,探求科学与人文的交融与整合。《上海政法学院学术文库》正是在这一精神理念引领下出版问世的。

《上海政法学院学术文库》的出版,不仅是《上海政法学院教育事业“十一五”发展规划》的起跑点,而且是上海政法学院教师展示学术风采、呈现富有创造性思想成果的科学平台。古代大家云:“一代文章万代稀,山川赖尔亦增辉”;“惟有文章烂日星,气凌山岳常峥嵘”。我相信《学术文库》的出版,不仅反映了上海政法学院的学术风格和特色,而且将体现上海政法学院教师的学术思想的精粹、气魄和境界。

法国著名史学家、巴黎高等社会科学学院院长雅克·勒戈夫曾言,大学成员和知识分子应该在理性背后有对正义的激情,在科学背后有对真理的渴求,在批判背后有对更美好事物的憧憬。我相信《学术文库》将凝聚上政人的思想智慧,人们将从这里看到上政人奋发向上的激情和攀登思想高峰的胆识与艰辛,上政人的学术事业将从这里升华!

祝愿《上海政法学院学术文库》精神,薪火传承,代代相继!

金国华

(作者系上海政法学院院长)

目 录

第一章 概述	1
第一节 责任缺失和全球化两种信息公开解释模型	2
第二节 重新评估中国的信息公开改革：当地的信息流通条件	10
第三节 信息公开制度实施：修正的信息公开制度实施分析模型	17
第四节 研究的必要性和目的	23
第五节 研究方法	25
第六节 若干术语	26
第七节 各章摘要	27
第二章 信息流通理论作为信息公开研究的新分析工具	28
第一节 构建信息公开研究的新分析工具的理由	28
第二节 构建信息流通理论的前提和基础	30
第三节 信息流通理论	33
第四节 信息流通理论的功效	35
第五节 信息流通理论当前适用的局限性	38
第三章 信息流通改善后的信息环境与我国信息公开改革	40
第一节 我国过去信息环境当中有限的信息流通	40
第二节 如今信息流通的加强改善了我国信息环境	43
第三节 改善后信息流通环境的受益者：《政府信息公开条例》	51
第四章 民主化建设与我国信息公开改革	53
第一节 注重信息流通的信息公开：可接受的版本	53
第二节 基层民主：公开实践的实验田	61
第三节 社会主义民主：政务公开全面推行的保障	64

第四节 政府信息公开条例：政务公开的法制化	68
第五章 行政法改革与我国信息公开改革	70
第一节 行政法改革改善了一国信息环境内的信息流通	70
第二节 行政法改革：信息公开法的坚实基础	73
第三节 信息公开法：依法行政的内在组成部分	79
第六章 重估经济发展和反腐败因素对我国信息公开改革的影响	81
第一节 重估经济发展因素对我国信息公开改革的促进作用	81
第二节 重估反腐败因素对我国信息公开改革的促进作用	90
第七章 我国渐进性的信息公开立法进程	96
第一节 政务公开：信息公开立法的坚实基础	96
第二节 信息公开立法在地方的开展	99
第三节 国家层面开展的信息公开立法活动	103
第八章 我国有局限的推出型信息公开法	108
第一节 世界范围内推出和拉伸型信息公开法发展概述	108
第二节 从独特的主动公开体制审视我国的推出型信息公开法	113
第三节 我国推出型信息公开法的局限性分析	116
第九章 信息公开制度实施过程中的主动公开义务之遵守	122
第一节 信息提供方：政府有履行信息公开义务的特定意愿和能力	122
第二节 信息提供方：主动公开义务的遵守	132
第三节 审查机制：提升了信息需求方纠正政府有违主动公开义务 行为的能力	138
第四节 信息需求方有意愿纠正行政机关主动公开义务违反行为	143
第十章 信息公开制度实施过程中的被动公开义务之违反	146
第一节 实施信息公开法的两种不同方式：促进流通和控制流通策略	146
第二节 信息提供方共享信息的低愿望：控制流通策略	148

第三节	审查机制：限制了信息需求方申请政府信息的能力	155
第四节	信息需求方为不同利益使用信息公开法律	161
第十一章	结论	170
第一节	运用信息流通理论阐释我国《政府信息公开条例》的通过	170
第二节	运用信息流通理论阐释我国《政府信息公开条例》的实施效果	171
第三节	我国《政府信息公开条例》完成了从信息环境的受益者到贡献者 角色的转变	172
参考文献		174

第一章 概述

中国的信息公开现象一般指的是2007年1月17日我国原则上通过的《政府信息公开条例》。该《条例》的通过无疑给国际信息公开观察家以及研究者们制造了一道难以破解的谜题。谜题的解开需要我们对该现象产生背后的原因提供更多证据支持。这就需要我们回答一系列问题。如是什么原因导致中国通过了信息公开法?这期间经历了怎样的信息公开立法进程?中国又通过了什么样的信息公开法?信息公开法通过后的实施情况又如何?这一切疑问都需要一系统研究来进行详细而完整的回答。本书的意图也在于此。

“它是信息公开,但不是我们一般所理解的(It's FOI, but not as we know it)。”^①该评论来自一英国学者。她在几年前和瑞克·斯奈尔(Rick Snell)教授,国际信息公开法领域公认的著名专家,同时也是笔者在澳大利亚攻读博士时的首席导师,在谈论中国的信息公开改革时作出如是评论。笔者在国外几年来遇到的来自美国、英国、澳大利亚、加拿大、新西兰、印度尼西亚、老挝、马来西亚和尼日利亚等诸多国家的朋友在谈论我国的信息公开改革时,也发表了同样感慨。他们普遍对我国信息公开改革的可行性和有效性表示了极大怀疑。在他们眼中,我国信息公开改革是一奇特、神秘但又让人饶有兴趣的现象(A “strange” and “intriguing” phenomenon)。^②他们认为我国信息公开改革非常奇特的原因是信息公开法的通过缺乏一些公认的有利于该法通过的前提条件。这些条件包括自由民主、法治、发达经济、表达自由和成熟的市民社会。国外学者还无法理解为何我国的信息公开法能够快速通过。乍一看来,我国第一部全国性的信息公开立法,即《政府信息公开条例》,只经历了从2002年到2007年大约5年的时间。

^① Rick Snell and Weibing Xiao, “Freedom of Information Returns to China” (2007) 10 *Public Administration Today* 44, 47.

^② Rick Snell and Weibing Xiao, “Freedom of Information Returns to China” (2007) 10 *Public Administration Today* 44, 44.

这其中最难让国外学者^①理解的是,我国信息公开改革缘由背离了一种传统观点。该观点认为信息公开是为完善自由民主制度,用以限制政府权力服务的。

第一节 责任缺失和全球化两种信息公开解释模型

责任缺失(Accountability deficit)和全球化(Globalisation)是两种用以解释全球信息公开现象的常规模型。前者主要用来解释 20 世纪 90 年代以前发生在老牌自由民主国家,如美国、澳大利亚、新西兰和加拿大的信息公开改革浪潮。^② 后者则是用来解释最近 20 年来,尤其是 21 世纪以来信息公开改革浪潮。^③ 但这两种传统的解释模型都无法解释我国的信息公开现象。我国的信息公开改革只有在信息流通框架下才能理解其背后的诸多原因。复杂的社会、政治、法律和经济因素给我国信息流通条件带来的改善为政府信息公开立法在我国的通过创造了必要条件。本书因此创设并运用信息流通理论作为一种新的可以更加全面解释我国信息公开改革的解释模型。

一、20 世纪 90 年代之前的信息公开改革：作为解决责任缺失的有效工具

现有的信息公开著述,尤其 2000 年以前的,都假定信息公开法的采纳需要具备政府权力的扩张和自由民主的完善这两个前提。^④ 但众多如中国、墨西哥、印度、

① 仅有耶鲁大学法学院中国法中心副主任贺诗礼等极少数学者不认为我国信息公开改革是一个奇特的不可理解的现象。Jamie Horsley, "Toward a More Open China?" in Ann Florini (ed), *The Right to Know: Transparency for an Open World* (2007) 54, 54 - 91; Jamie Horsley, *China Adopts First Nationwide Open Government Information Regulations* (2007) Freedom of Information Organisation <<http://www.freedominfo.org/features/20070509.htm>> at 28 August 2007.

② Colin Bennett, "Understanding Ripple Effects: The Cross-National Adoption of Policy Instruments for Bureaucratic Accountability" (1997) 10 *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 213, 213.

③ Thomas Blanton, "The Openness Revolution: The Rise of a Global Movement for Freedom of Information" (2002) 1 *Development Dialogue* 7, 16.

④ Colin Bennett, "Understanding Ripple Effects: The Cross-National Adoption of Policy Instruments for Bureaucratic Accountability" (1997) 10 *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 213, 213; Colin Bennett, *Globalisation and Access to Information Regimes* (2001) Access to Information Review Task Force <<http://www.atirtf-geai.gc.ca/paper-globalisation1-e.html>> at 30 January 2008.

尼泊爾、智利和印度尼西亞等發展中國家信息公開法的通過事實不得不讓人重新思考這兩個前提是否具有科學性。^①

20 世紀 90 年代之前信息公開改革潮流昭示着信息公開是解決政府責任缺失和改善自由民主的良藥。^② 該階段的信息公開改革潮流主要發生在成熟的自由民主國家。^③ 雖然若干自由民主國家，如英國和德國，在 21 世紀初才通過了信息公開法，但它們一直在孜孜追求，並不找任何托詞，不採納信息公開法，^④ 尤其在信息公開改革成為了全球性潮流的大背景下。信息公開法在大多數發達國家的通過加深了信息公開是為解決由政府權力膨脹^⑤ 和行政機構在議會當中的支配地位应运而生的論斷。^⑥

澳大利亞信息公開改革就是該一論斷的範例。傳統依托議會的责任機制隨着第二次世界大戰後政府對個人和機構影響力的逐步提升，而變得不適當。^⑦ 密深 (Missen) 爵士認為政府擁有太多的權力，對於它們來說，控制信息就意味着控制了權力。議會必須重新平衡權力，而信息公開可以實現該一訴求。^⑧ 除此之外，議會

① Alasdair Roberts, *Blacked out: Government Secrecy in the Information Age* (1st ed, 2006) 108 - 109; Colin Darch and Peter Underwood, *Freedom of Information and the Developing World: The Citizen, the State and Models of Openness* (1st ed, 2009) 13 - 15.

② Colin Bennett, "Understanding Ripple Effects: The Cross-National Adoption of Policy Instruments for Bureaucratic Accountability" (1997) 10 *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 213, 213. 羅伯茨說到這兩個前提條件只適用於 20 世紀 70 年代到 80 年代之間在西方民主國家中所進行的政府信息公開改革。Alasdair Roberts, *Blacked out: Government Secrecy in the Information Age* (1st ed, 2006) 107.

③ 1766 年，瑞典通過了世界上第一部信息公開法，但是該法並沒有對其他國家產生太多影響。直到 200 年後，美國才在 1966 年通過了信息公開法。20 世紀 70 年代，有四個國家，包括丹麥、挪威、法國和荷蘭通過了信息公開法。澳大利亞、新西蘭、加拿大、希臘和奧地利緊隨其後，在 20 世紀 80 年代通過了信息公開法。參見 Roger Vleugels, *Overview of FOIA Countries Worldwide — February 1 2006* (2006) State Watch <<http://www.statewatch.org/news/2006/feb/foia-feb-2006.pdf>> at 3 October 2008.

④ John Ackerman and Irma Sandoval-Ballesteros, "The Global Explosion of Freedom of Information Laws" (2006) 58 *Administrative Law Review* 85, 113.

⑤ John Ackerman and Irma Sandoval-Ballesteros, "The Global Explosion of Freedom of Information Laws" (2006) 58 *Administrative Law Review* 85, 107 - 108.

⑥ Colin Bennett, "Understanding Ripple Effects: The Cross-National Adoption of Policy Instruments for Bureaucratic Accountability" (1997) 10 *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 213, 222.

⑦ The Australian Attorney-General's Department, *Freedom of Information Act 1982 Annual report 1982 - 1983*, 1. 2. 2; Greg Terrill, "The Rise and Decline of Freedom of Information in Australia" in Andrew McDonald and Greg Terrill (eds), *Open Government: Freedom of Information and Privacy* (1998) 89, 90.

⑧ Alan Missen, "Freedom of Information — The Australian Experience" (2002) 100 *Freedom of Information Review* 42, 43.

当中的质询阶段(Question Time)并不能让议员们获得他们想要的信息,^①大多数议员认为他们无法完成他们作为议会议员的角色。^② 解决政府责任缺失和完善自由民主同样是美国、^③新西兰^④和加拿大^⑤等国考虑通过信息公开法的深层次原因。

二、20 世纪 90 年代之后的信息公开改革：全球化影响

责任缺失理论能够很好地解释发生在 20 世纪 90 年代之前的信息公开改革潮流。但对于一些新近采纳了信息公开法的国家,如墨西哥和印度,就不得不寻求一种新的解释模型。最近 20 来年采纳了信息公开法的国家和之前通过信息公开法的国家在政治和社会体制上截然不同,它们采纳信息公开法的目的极为多样。这其中就包括了完成民主转型、反腐败、保护人权和经济发展等。^⑥ 20 世纪 90 年代新兴民主国家^⑦和 21 世纪以来的其他国家^⑧采纳了信息公开法的事实推翻了之前所述的一国信息公开法通过需具备膨胀的政府权力和完善的自由民主两个前提。

① Alan Missen, "Freedom of Information — The Australian Experience" (2002) 100 *Freedom of Information Review* 42, 43.

② The Australian Senate Standing Committee on Constitutional and Legal Affairs, Parliament of Commonwealth, *Freedom of Information* (1979) [3. 14].

③ John Ackerman and Irma Sandoval-Ballesteros, "The Global Explosion of Freedom of Information Laws" (2006) 58 *Administrative Law Review* 85, 116 - 119.

④ 新西兰官方信息委员会就曾认为:政府对我们每天生活的方方面面的介入给了新西兰人民要求了解政府在做什么以及为什么这么做这样一个特别理由。参见 The New Zealand Committee on Official Information, *Towards Open Government: General Report* (1980) 14; Judith Aitken, "Open Government in New Zealand" in Andrew McDonald and Greg Terrill (eds), *Open Government: Freedom of Information and Privacy* (1998) 117, 117.

⑤ Robert Gillis, "Freedom of Information and Open Government in Canada" in Andrew McDonald and Greg Terrill (eds), *Open Government: Freedom of Information and Privacy* (1998) 143, 143 - 145.

⑥ Alasdair Roberts, *Blacked out: Government Secrecy in the Information Age* (1st ed, 2006) 107, 107 - 111; Thomas Blanton, "The Openness Revolution: The Rise of a Global Movement for Freedom of Information" (2002) 1 *Development Dialogue* 7, 16; John Ackerman and Irma Sandoval-Ballesteros, "The Global Explosion of Freedom of Information Laws" (2006) 58 *Administrative Law Review* 85, 92 - 93.

⑦ 罗伯特就说到信息公开法在 20 世纪 90 年代新兴民主国家的通过推翻了适用于 20 世纪 70 年代到 80 年代之间在西方民主国家当中所进行的信息公开改革所需具备的两个前提条件。参见 Alasdair Roberts, *Blacked out: Government Secrecy in the Information Age* (1st ed, 2006) 108. 新兴民主国家通过信息公开法的目的是为了完成民主转型。这推翻了成熟民主是信息公开法通过的必要条件的假设。参见 John Ackerman and Irma Sandoval-Ballesteros, "The Global Explosion of Freedom of Information Laws" (2006) 58 *Administrative Law Review* 85, 114.

⑧ Rick Snell and Weibing Xiao, "Freedom of Information Returns to China" (2007) 10 *Public Administration Today* 44, 45.

全球化是最近 20 年来发生的信息公开立法现象的最好解释。^① 全球化需要国家间的学习和模仿。^② 因此驱使各国的信息公开法向国际标准看齐。布兰顿 (Blanton) 阐释全球化, 而不是地区差异性, 在规范信息公开法上起到了很大作用。这也意味着信息公开法的通过更多是基于如经济发展等价值中立的原因。^③ 不过, 达曲 (Darch)、安德伍德 (Underwood) 和斯奈尔 (Snell) 对此提出了质疑。^④ 达曲和安德伍德在其新书当中提到中国案例或许对那些隐含在多数信息公开文献当中的传统观点, 即全球化, 提出了最强有力的挑战。^⑤

三、非政府成员或信息需求者作为信息公开改革的主要推动者

传统的责任缺失和全球化解释模型印证了非政府成员或信息需求方是信息公开改革的主要推动者。国内范围的信息需求者, 如议会议员和媒体记者, 对推动发达国家为解决责任缺失目的通过信息公开法起到了重要作用。国际范围的信息需求者, 如世界银行和人权机构第 19 条, 为全球化目的促使其他国家在最近 20 年通过了信息公开法。无论是国内还是国际范围的信息需求者推动信息公开立法, 都意味着信息公开法是在信息提供方或政府处于相对敌对的情形下采纳的。这种情形在 20 世纪 90 年代之前发生的信息公开立法潮流当中最为明显。^⑥ 这些国家的信息公开法的通过都是在信息需求方的强大攻势下所作出的被动反应。

① Thomas Blanton, "The Openness Revolution: The Rise of a Global Movement for Freedom of Information" (2002) 1 *Development Dialogue* 7, 16.

② Colin Bennett, "Understanding Ripple Effects: The Cross-National Adoption of Policy Instruments for Bureaucratic Accountability" (1997) 10 *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 213, 213; Colin Bennett, *Globalisation and Access to Information Regimes* (2001) Access to Information Review Task Force <<http://www.atirtf-geai.gc.ca/paper-globalisation1-e.html>> at 30 January 2008.

③ Thomas Blanton, "The Openness Revolution: The Rise of a Global Movement for Freedom of Information" (2002) 1 *Development Dialogue* 7, 16.

④ Colin Darch and Peter Underwood, *Freedom of Information and the Developing World: The Citizen, the State and Models of Openness* (1st ed, 2009) 172; Rick Snell, "Using Comparative Studies to Improve Freedom of Information Analysis: Insights from Australia, Canada and New Zealand" (Paper presented at Sixth National and Second International Congress on the Right to Information, Mexico, 8 - 11 November 2005).

⑤ Colin Darch and Peter Underwood, *Freedom of Information and the Developing World: The Citizen, the State and Models of Openness* (1st ed, 2009) 172.

⑥ Dag Wiese Schartum, "Information Access Legislation for the Future? Possibilities according to a Norwegian Experience" in Georg Aichholzer and Herbert Burkert (eds), *Public Sector Information in the Digital Age: Between Markets, Public Management and Citizens' Rights* (2004) 69, 78.

(一) 国内非政府成员：20 世纪 90 年代之前信息公开法通过的主要力量

成熟民主国家信息公开法的通过说明信息公开改革只有在来自非政府组织，如媒体、在野党或公共利益机构的强烈要求下才有可能发生。该阶段的信息公开立法浪潮中很少看到国际组织的作用。信息公开具有很强的限制政府权力的特性，这使得政府最有可能抵制，而不是容纳信息公开法的通过。美国、澳大利亚和加拿大等国信息公开法的通过都印证了这点。^① 自由民主国家的信息公开改革通常具有如下 3 个特征：非政府成员的强有力推动；反对党上台后采纳信息公开法；执政党、官僚机构的不同程度抵制。^②

首先，媒体和议会成员是 20 世纪 60 年代至 80 年代之间信息公开改革浪潮的主要推动力量。在美国，国会议员和媒体机构在推动信息公开法的通过上起到了很大作用。^③ 同样的事实发生在澳大利亚。1976 年一些组织发起成立了名为“信息公开法运动(Freedom of Information Campaign)”的非政府机构，力促信息公开法在澳大利亚的通过。^④ 该机构为澳大利亚信息公开法的通过发挥了重要作用。

另外，信息公开改革还成为了政治选举的重要议题，因而在野党也加入到了推动信息公开立法的浪潮当中。在澳大利亚，伊万斯(Evans)议员强调“信息公开似

① Herbert Foerstel, *Freedom of Information and the Right to Know: The Origins and Applications of the Freedom of Information Act* (1st ed, 2000) 14-26; Greg Terrill, "The Rise and Decline of Freedom of Information in Australia" in Andrew McDonald and Greg Terrill (eds), *Open Government: Freedom of Information and Privacy* (1998) 89, 90; Judith Aitken, "Open Government in New Zealand" in Andrew McDonald and Greg Terrill (eds), *Open Government: Freedom of Information and Privacy* (1998) 117, 117.

② Alasdair Roberts, *Limited Access: Assessing the Health of Canada's Freedom of Information Laws* (1998) Canadian Newspaper Association < [http://www.cna-acj.ca/Client/CNA/cna.nsf/object/LimitedAccess/\\$file/limitedaccess.pdf](http://www.cna-acj.ca/Client/CNA/cna.nsf/object/LimitedAccess/$file/limitedaccess.pdf) > at 17 November 2006; Rick Snell, "Administrative Compliance — Evaluating the Effectiveness of Freedom of Information" (2001) 93 *Freedom of Information Review* 26, 29; Rick Snell, "FOI and the Delivery of Diminishing Returns, or How Spin-Doctors and Journalists Have Mistreated a Volatile Reform" (2002) 3 *The Drawing Board: An Australian Review of Public Affairs* 187-203.

③ Grace-Ellen McCrann, "An Examination of the Conditions Surrounding the Passage of the 1966 US Freedom of Information Act" (2007) 1 *Open Government: A Journal on Freedom of Information* <<http://www.opengovjournal.org/article/viewArticle/995>> at 22 July 2009; Herbert Foerstel, *Freedom of Information and the Right to Know: The Origins and Applications of the Freedom of Information Act* (1st ed, 2000) 14-26; Stephen Lambie, *Computer-Assisted Reporting and Freedom of Information* (D Phil Thesis, Queensland University, 2002) 100-102.

④ Peter Bayne, *Freedom of Information: An Analysis of the Freedom of Information Act 1982 (Cth) and a Synopsis of the Freedom of Information Act 1982 (Vic)* (1st ed, 1984) 4.

乎受到在野党,而不是执政党的青睐”。^① 在 1972 年选举的末尾,当时还是在野党的澳大利亚工党就宣称其上台后要通过信息公开法。^② 工党在上台后,为履行选举时的承诺,由维特拉姆(Whitlam)政府内阁在 1973 年号召成立了部门间委员会(Inter-Departmental Committee),用以着手准备信息公开法。^③ 但不幸的是,信息公开的立法进程由于维特拉姆 1975 年的离职而中断。这一未竟任务交给了下一任由自由国家党组成的政府。该党在 1975 年大选时就答应上台后要通过信息公开法。^④ 虽然信息公开议案在 1978 年递交给了参议院,但该法由于 1980 年的大选而不得不推迟。约在选举前的一个月,弗朗斯(Fraser)政府对参议院委员会 1979 年发布的有关信息公开法修改的报告作出了回应。^⑤ 虽然没有全部接受参议院委员会的一些实质性建议,但是信息公开议案最终还是于 1981 年在参议院获得了通过。^⑥ 最终工党在 1982 年大选时,承诺要落实参议院委员会的全部建议。^⑦ 澳大利亚工党赢得了 1982 年的选举,上台后即对其承诺迅速作出了回应,在 1983 年 10 月通过了信息公开法的第一个修正案。^⑧

在新西兰,在野党同样是一股推动信息公开法通过的重要力量。伊高斯(Eagles)等认为“信息公开在 20 世纪 70 年代中期成为了新西兰的政治议题”。^⑨ 反对党领袖在 1977 年就向议会提交了信息公开议案,虽然该议案在第一轮讨论就

① Commonwealth, *Parliamentary Debates*, House of Representatives, 8 April 1981, 1232 (Senator Evans).

② Gough Whitlam, “It Is Time for Leadership” (Speech delivered at the Blacktown Civic Centre, Sydney, 13 November 1972).

③ Australia, Attorney-General's Department, *Proposed Freedom of Information Legislation: Report of Interdepartmental Committee*, AGPS, Canberra, 1974, 1.

④ Greg Terrill, *Secrecy and Openness: The Federal Government from Menzies to Whitlam and beyond* (1st ed, 2000) 109.

⑤ The Australian Attorney-General's Department, *Freedom of Information Act 1982 Annual report 1982-1983*, [2. 7. 1]; The Australian Senate Standing Committee on Constitutional and Legal Affairs, Parliament of Commonwealth, *Freedom of Information* (1979) [3. 14].

⑥ The Australian Attorney-General's Department, *Freedom of Information Act 1982 Annual report 1982-1983*, [2. 8].

⑦ Peter Bayne, *Freedom of Information: An Analysis of the Freedom of Information Act 1982 (Cth) and a Synopsis of the Freedom of Information Act 1982 (Vic)* (1st ed, 1984) 6; Greg Terrill, “The Rise and Decline of Freedom of Information in Australia” in Andrew McDonald and Greg Terrill (eds), *Open Government: Freedom of Information and Privacy* (1998) 89, 90.

⑧ The Australian Attorney-General's Department, *Freedom of Information Act 1982 Annual report 1982-1983*, [1. 2. 2].

⑨ Ian Eagles et al, *Freedom of Information in New Zealand* (1st ed, 1992) 1.

遭到了“枪毙”。^① 1981年,执政党遭到了来自在野党的巨大压力,后者试图借信息公开法为其选举助上一臂之力。^② 为应对该挑战,时任执政党的国家党将官方信息委员会(Committee on Official Information)起草的信息公开草案提交给了众议院。^③ 该官方信息委员会成员大多来自公务员,这使得其起草的信息公开法案能够照顾到政府的利益,而容易为在任政权所接受。^④ 新西兰的这种状况和其他国家,如美国、澳大利亚和加拿大的情形截然不同,信息公开立法很少照顾到政府和官僚机构等信息拥有者的切身感受,因而造成了它们的敌对态度,或至少是不感兴趣。^⑤

美国、澳大利亚和加拿大的信息公开改革^⑥证明了该改革在很大程度上是党派之间的政治斗争,^⑦因而要求来自在野党、媒体和公共利益组织等信息需求者的积极推动。虽然来自信息需求方的压力也存在于新西兰,但该国的例子说明信息提供方的相对友好态度为信息公开法的通过和实施扫平了道路。

(二) 国际组织：20世纪90年代之后信息公开法通过的主要力量

自从20世纪90年代以来,政府间机构、国际非政府组织和外国政府对政府信息公开改革运动起到了很大作用。^⑧ 它们通过鼓励或施压等手段,使得许多发展中国家采纳了信息公开法。这和它们在第一波信息公开改革浪潮中的缺位形成了鲜明反差。一些政府间机构,如欧盟,在21世纪初设定了一些信息公开标准,这促使

① Ian Eagles et al, *Freedom of Information in New Zealand* (1st ed, 1992) 1.

② Judith Aitken, "Open Government in New Zealand" in Andrew McDonald and Greg Terrill (eds), *Open Government: Freedom of Information and Privacy* (1998) 117, 122.

③ Ian Eagles et al, *Freedom of Information in New Zealand* (1st ed, 1992) 2; Judith Aitken, "Open Government in New Zealand" in Andrew McDonald and Greg Terrill (eds), *Open Government: Freedom of Information and Privacy* (1998) 117, 122; Rick Snell, "The Kiwi Paradox — A Comparison of Freedom of Information in Australia and New Zealand" (2000) 28 *Federal Law Review* 575, 583.

④ Ian Eagles et al, *Freedom of Information in New Zealand* (1st ed, 1992) 1; Rick Snell, "The Kiwi Paradox — A Comparison of Freedom of Information in Australia and New Zealand" (2000) 28 *Federal Law Review* 575, 583; Rick Snell, "Freedom of Information Practices" (2006) 13 *Agenda* 291, 297.

⑤ Rick Snell, "The Kiwi Paradox — A Comparison of Freedom of Information in Australia and New Zealand" (2000) 28 *Federal Law Review* 575, 578.

⑥ Robert Gillis, "Freedom of Information and Open Government in Canada" in Andrew McDonald and Greg Terrill (eds), *Open Government: Freedom of Information and Privacy* (1998) 143, 143-145.

⑦ John Ackerman and Irma Sandoval-Ballesteros, "The Global Explosion of Freedom of Information Laws" (2006) 58 *Administrative Law Review* 85, 119.

⑧ Alasdair Roberts, *Blacked out: Government Secrecy in the Information Age* (1st ed, 2006) 109-110.