

YANTAI ZHENGFU XINXI GONGKAI LANPISHU



烟台政府 信息公开蓝皮书

张献勇 等◎著



中国政法大学出版社

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

烟台政府信息公开蓝皮书/张献勇等著. —北京:中国政法大学出版社,
2018. 5
ISBN 978-7-5620-8276-7

I. ①烟… II. ①张… III. ①地方政府—信息管理—研究报告—烟台
IV. ①D625. 523

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第089100号

出版者 中国政法大学出版社
地 址 北京市海淀区西土城路 25 号
邮 箱 fadapress@163.com
网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
电 话 010-58908435 (第一编辑部) 58908334 (邮购部)
承 印 固安华明印业有限公司
开 本 880mm×1230mm 1/32
印 张 6.5
字 数 145 千字
版 次 2018 年 5 月第 1 版
印 次 2018 年 5 月第 1 次印刷
定 价 35.00 元

烟台政府信息公开蓝皮书

张献勇 等著

中国政法大学出版社

2018·北京

前 言

我致力于预算宪法问题的研究已有近 20 年的时间了，在此期间我认识到，预算公开乃是预算宪法中的重要内容。我写的《预算公开论纲》一文于 2011 年在某学术期刊发表后，又被收入中国财税法学研究会会长刘剑文教授主编、社会科学文献出版社推出的“2015 年主题出版重点出版物：依法治国研究系列”中的《财税法治》一书。

事实上，预算乃是政府信息中的一类。预算公开是政府信息公开的一个重要侧面。自 2008 年 5 月 1 日《中华人民共和国政府信息公开条例》施行以来，各地政府信息公开稳步推进，并有多方面的表征。首先，地方政府陆续制定了本区域内政府信息公开方面的规章或规范性文件；其次，地方政府及其所属部门普遍在门户网站上主动公开政府信息；最后，地方政府及其所属部门的政府信息公开工作年度报告亦在门户网站上予以公开。

我所居住的山东省烟台市近年来一直在积极推动政府信息公开。2015 年 5 月，烟台市政府办公室主办了政府信息公开专题培训班。这一培训班是由我当时所在的山东工商学院政法学院承办，我

◆ 烟台政府信息公开蓝皮书 ◆

则在该班主讲“预算公开”一课。当时，我便萌生了著《烟台政府信息公开蓝皮书》的想法。烟台市人民政府及其所属部门、各县市区门户网站公开的政府信息为本书资料的搜集提供了极大的便利。期待本书的出版能为推动我国地方政府信息公开尽一份绵薄之力。

本书是在山东工商学院法学院部分教师的通力协作下完成的。各章作者分工如下：张献勇、姜起民，第一章；姜起民，第二章、第三章、第四章；李慧英，第五章；张建，第六章。全书由张献勇策划，姜起民统稿，张献勇定稿。

衷心感谢中国政法大学出版社阚明旗主任、马旭编辑为本书的出版给予的支持、付出的辛劳！

敬请读者对书中存在的不当之处予以批评指正。

山东工商学院法学院 张献勇

2018年1月8日

目 录

第一章 国外政府信息公开立法	1
一、国外政府信息公开立法概况	1
二、瑞典信息公开制度	3
三、美国信息公开制度	7
四、英国信息公开制度	11
五、日本信息公开制度	16
六、新西兰信息公开制度	20
第二章 我国政府信息公开制度	25
一、我国信息公开制度的宪法基础	25
二、政府信息公开制度的立法背景	26
三、对我国《政府信息公开条例》的若干解读	28
第三章 山东省政府信息公开状况	33
一、山东省政府信息公开政策法规	33
二、山东省政府信息公开状况	34

◆ 烟台政府信息公开蓝皮书 ◆

第四章 烟台市政府信息公开	43
一、烟台市政府信息公开历程	43
二、2015 年烟台市政府信息公开报告	57
第五章 县市区政府信息公开	71
一、县市区政府信息公开历史进程	71
二、2015 年县市区政府信息公开比较研究报告	73
第六章 烟台市直部门政府信息公开	124
一、烟台市直部门政府信息公开历史进程	124
二、2015 年市直部门政府信息公开比较研究报告	132
参考书目	197

第一章 国外政府信息公开立法

一、国外政府信息公开立法概况

政府信息公开制度是二百多年前，最先由瑞典这个国家确立的，但直到 20 世纪后半期，政府信息公开才真正引起了许多国家的关注，特别是在美国 1966 年制定的《信息自由法》的影响下，自 20 世纪 70 年代之后，有关政府信息公开的法律在许多国家被制定出来。目前，不仅许多国家的国内法已经确立了政府信息公开制度，而且一系列的国际法律文件也确认了政府信息公开制度。信息自由被 1946 年联合国第一次大会的第 59（1）号决议确立为一项基本的人权。“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。”信息自由在此后的国际人权文件中成为表达自由的重要组成部分之一。1948 年联合国通过的《世界人权宣言》第 19 条规定“人人有权享有主张和发表意见的自由，此项权利包括持有主张而不受干涉的自由，和通过任何媒介和不论国界寻求、接受和传递消息和思想的自由。”1966 年联合国《公民权利和政治权利国际公约》第 19 条也确认了表达自由权。美洲国家组织 1969 年通过的《美洲人权公约》第 13 条规定“每个人都有思想和表达的自

◆ 烟台政府信息公开蓝皮书 ◆

由权利。这一权利包括寻找、接受与传播任何信息与观点的自由。”信息自由和表达自由也在《欧洲人权公约》第10条得到了确认：“每个人都有表达的自由权利。这一权利包括拥有观点以及不受政府机关干扰，接受和传播信息和观点的自由。”欧洲理事会部长委员会于1981年通过了“获得公共机构信息”的第19号建议：“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。”

信息自由权除了在上述国际法律文件中得到了确认之外，也被许多单行国际条约所确认。如公众的环境知情权在1992年的《里约环境与发展宣言》第10条得到了确认：“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，每个人应获得其所在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，鼓励和促进公众自觉参与。”1998年的《奥胡斯公约》也再次确认了公众获得环境信息的权利。它要求成员国要对“环境信息”和“公共机构”进行宽泛的界定，并要求成员国设立独立的机构对拒绝提供信息的决定进行审查。

另外，信息自由权也得到了政府间组织的确认。如联合国开发计划署于1997年采取了公共信息公开的政策，确立信息自由应以公开为原则，并列举了不公开的例外情形。1985年世界银行向其员工提出了信息公开的要求，并于1993年采取了正式、详细的公开政策，该政策也同样以信息公开为原则，且只保留了最低限度的例外情形。欧盟的信息公开在1993年《马斯特里赫特条约》生效之后也有了突破性的进展。

下面将就信息公开制度较为成熟的主要国家的有关法律规定进行简要介绍，以期从中汲取更好的经验。

二、瑞典信息公开制度

瑞典是世界上最重视出版自由、表达自由和信息自由的国家之一。早在 1766 年，瑞典就制定了《新闻出版自由法》，它赋予了公民通过报纸、杂志等印刷媒体自由表达思想的权利。如今，出版自由、表达自由和信息自由在瑞典不仅具有明确的法律基础，而且具有明确的宪法依据。瑞典的宪法是成文宪法，但其宪法不是由一部成文宪法典构成的，而是包括四个组成部分，即《出版自由法》《表达自由法》《政府宪章》以及《王位继承法》。因此，在瑞典宪法的四个组成部分中，有关言论和出版自由的内容占据了宪法的重要部分，这与一般国家仅在宪法的基本权利部分简明扼要地确认一条表达自由的原则的做法不同。与信息自由相关的法律是《保密法》，它们共同构成了瑞典信息自由的法律规范。其主要内容和特点包括如下几个方面：

（一）瑞典出版自由、表达自由和信息自由的内涵

根据《出版自由法》第一章第 1~3 条的规定，出版自由是指瑞典中央机关和其他公共机构不得妨碍国民出版任何书面材料的自由，并且任何出版物在付印前都不应当受到审查，人人都有为出版而收集关于任何问题的知识和信息的权利，对出版物内容违法的判断必须具有法律依据，且判断权仅由法院来行使。根据《政府宪章》的规定，表达自由权是指国民有以书面、口头、图片或其他任何形式表达思想观点、传播信息和情感的自由。为实现表达自由权，公民享有向有关方面收集信息的权利。中央政府以及其他公共机构不得以滥用表达自由为由对公民或广播电影、电视节目以及其他音像媒体的内容进行干预，除非有该法的规定。与出版自由不同

◆ 烟台政府信息公开蓝皮书 ◆

的是，表达自由在实行事后审查的原则时规定了一些例外，对于音像媒体，允许国会事先通过立法规定须经政府事先审查批准的事项。根据《政府宪章》的规定，信息自由权是指公民接受和获取信息或者以其他方式了解他人观点的自由。表达自由和出版自由在一定程度上包含了信息自由，信息自由强调的重点不同，其侧重点是自由地向他人提供信息以及自由地查阅政府信息。但任何自由都有限制性，不存在绝对的自由，信息自由也如此。瑞典专门制定了《保密法》详细列举了信息自由的例外情形，有效地保障了信息自由不被不当地加以限制或干涉。总之，瑞典对出版自由、表达自由和信息自由的界定的特点在于从保障自由的角度来界定自由，并在界定自由时阐述了实现自由的前提和条件。

(二) 对表达自由、出版自由和信息自由的限制性规定

瑞典不仅对表达自由、出版自由和信息自由进行了正面的规定，还对出版自由、表达自由和信息自由进行了详细的反面规定。《出版自由法》第2条规定可以依据七个方面的理由对上述权利的行使进行限制，并将这些理由进行了一一列举，然后又在此基础上专门制定了一部《保密法》，将上述理由分解细化为一部包括16章104条的保密法典。从表面上看，进行反面规定似乎有限制上述权利的嫌疑，但就实质而言，反面规定更加有利于权利主体进一步明确其权利行使的范围，因为法无明文禁止即是公民的自由，因此反面的详细规定，从一定程度上大大减少了政府的自由裁量权。比起那些从原则上赋予了公民的自由，而国家对哪些属于政府自由裁量权的界限模糊的立法而言，瑞典的立法模式对国民行使上述权利是非常有利的。由于有了明确的判断标准，凡是没有被限制的事项就

属于政府不该干涉的范围，当然也就是公民自由行使权利的范围，因此这些权利对瑞典国民是具有实在意义的。

（三）建立了责任出版人制度

广播电视节目和音像制品的制作以及印刷品的出版涉及多个环节，为了保障出版自由和表达自由的权利既不被滥用又不受过分的限制，瑞典立法者建立了责任集于一人，其他人可以免责的责任出版（节目、影片出品人）人制度。责任出版人制度适用于期刊的出版。根据《出版自由法》的规定，出版责任先由责任出版人承担，也可由代行其职务的副手来承担。在两者都不能承担违法责任的情况下，出版责任才有可能由其他人来承担。广播电视节目和电影等的责任出品人制度也与责任出版人制度类似。设立责任出版人（出品人）是瑞典出版自由和表达自由制度的一个特点，它规定在一般情况下作品创作者对其行使自由权利的行为不必承担责任，作品是否能够出版由责任出版人来决定。为了防止出版责任人严查出版内容，摆脱责任，压制公众的出版自由，瑞典法律设置了严格的追究责任人的程序：其一，政府只能对出版人提出检控而不能直接作出对出版人的责任认定；其二，特别为涉及媒体的刑事案件设立了陪审团审理程序，规定陪审团如果判定出版人无罪，那么这一决定就是终局决定，任何组织和个人，包括法官也不能更改，但如果陪审团判定媒体有罪，法官却可以作出相反的处理决定。

（四）出版自由、表达自由和信息自由的自律机制

瑞典专门设立了新闻出版监察专员负责监督新闻职业道德守则的实施。瑞典广泛地存在着监察专员，如反种族歧视监察专员、儿童权利监察专员、残疾人保护监察专员、消费者保护监察专员以及

◆ 烟台政府信息公开蓝皮书 ◆

机会均等监察专员等。与这些监察专员不同的是，新闻出版监察专员不是由议会或政府任命的，而是由新闻出版组织设立和任命的。新闻出版监察专员不属于公共机关的一部分，属于非政府组织机构。新闻出版监察专员可以对有关报纸和刊物违反职业道德守则的投诉进行被动调查，也可以就违反职业道德的行为展开主动的调查。公民如果认为报刊违反了职业道德守则，可以在报刊出版后的三个月内向新闻出版监察专员投诉。除此之外，瑞典新闻监察专员还可以调节公民个人与报刊等印刷媒体之间的纠纷，并负责解答对新闻职业道德问题提出的质疑。监察专员对媒体侵犯普通公民隐私的案件要求非常严格，但对于媒体侵犯公众人物隐私案件的标准掌握的则比较宽松。

（五）出版自由、表达自由和信息自由的司法保护制度

有权利必然有救济，没有救济可以说就没有权利。《出版自由法》《表达自由法》《刑罚》和《保密法》等列举了滥用出版、表达和信息自由权利侵犯他人权利应当受到惩罚的各种违法行为以及处罚措施，包括反对国家的各种犯罪以及基于种族、信仰、肤色等对少数人群体的诽谤、威胁以及对暴力的非法描述。为了防止政府对媒体的轻率检控行为，瑞典法律规定了一定的程序性保障措施：司法部长必须保证不能滥用权力，超越对表达自由和出版自由的法定限制，对媒体提起公诉须由司法部长决定，地方检察官不能决定对印刷媒体提起公诉。司法部长的决定权也受到了一定的限制，如果决定起诉有政治影响力的案件还须得到内阁的同意。对期刊的诉讼必须在期刊出版之日起的半年内提出，对于其他出版物的起诉期限为1年，逾期起诉的则超过了诉讼时效。《出版自由法》第1条

规定因出版物引起的法律责任只能通过法院加以追究，这一原则也同样适用于表达自由和信息自由。另外，上述案件的审理原则上须采用陪审团，由陪审团决定被告是否有罪。如果陪审团决定某人无罪，法官不能判处其有罪，而如果陪审团判定某人有罪，法官却可以判决其无罪。法官在审理表达自由案件时，重点关注某人的目的和思想内容是否非法，而不是表达方式和表现形式是否违法，当案件存在难以查明的疑点时，应当采取疑罪从无原则。

三、美国信息公开制度

美国是对世界政府信息公开制度影响最大的国家，同时也是世界上政府信息公开制度较为发达的国家之一，但从美国信息公开历史发展过程来看，其并非始终是完美无缺的，而是一个不断面临挑战和完善的过程。美国 1787 年《宪法》并未规定有关政府信息公开的内容，美国信息公开制度如果非要找到宪法依据的话，可以追寻到 1791 年《美国宪法第二修正案》第 1 条，其中就涉及禁止政府制定限制出版或自由言论的内容。这对建立美国政府信息公开制度起着决定性的作用。美国政府信息公开制度的起源可以追溯到《管家法》(Housekeeping Act)，该法赋予了行政长官控制其所管理的文件的权力。行政机关长官有权自由决定行政文件是否公开，行政机关长官在拒绝公开行政文件时享有很大的自由裁量权，除非有其他法律规定，行政机关长官的自由裁量权才会受到限制。

1946 年的《联邦行政程序法》是关于美国政府信息公开的一个重要法律，其规定公共信息需要向社会公开，但同时又规定了许多限制性条款，政府如果出于“正当理由”或者“公共利益”就可以拒绝公开，因此公众在实践中要想得到政府的信息具有一定困

◆ 烟台政府信息公开蓝皮书 ◆

难。在 1966 年之前，政府信息是否公开基本取决于政府的自由裁量权。从规范的角度而言，从《管家法》到《行政程序法》体现了政府信息公开制度在理念上的重大突破。《管家法》更多体现的是非民主的理念，行政权对政府信息公开有绝对的控制力，而《行政程序法》采取的是排除非公开政府信息的模式，以信息公开为原则，不公开为例外。这符合现代民主法治的理念。但《行政程序法》在一定程度上仍然不具有可操作性，对于何为“正当理由”或“公共利益”的解释权仍然掌控在政府的手中。这些模糊的概念反而给政府掌控信息提供了方法论上的理由，从而背离了当初制定《行政程序法》的目的。

彻底改变美国的信息公开制度的法律是 1966 年的《信息自由法》。该法赋予了公众有权向联邦政府索取任何材料的权利，政府有义务对公众的信息公开请求在法定期限内作出答复。如果政府机关拒绝公开某项信息公开申请则必须说明理由。公众如果对政府机关的决定不服可以提请复议和寻求司法救济。《信息公开法》规定了信息是否能够被公开的标准，并列出了九类不公开的材料作为例外，对于不公开的理由政府负有举证责任，证明不公开的材料属于例外情形。由此可见，从《行政程序法》到《信息自由法》最大的变化是举证责任发生了重大的转变。在《行政程序法》中，相对人负有对其享有的信息公开的权利进行证明的义务，否则政府机关可以不公开该项信息，《信息自由法》则相反，其是在赋予公众知情权的前提下，规定政府机关如果拒绝公开信息则必须承担不予公开理由的举证责任，证明属于例外情形。根据《信息公开法》的规定，九种例外情形是：保密文件；根据其他法律作为例外的信息；

机关内部人事规则与制度；商业秘密与商业、财务信息；个人隐私；政府的内部联系；执法文件；地质信息；金融制度。美国1966年《政府信息公开法》已经经过了1974年、1976年、1978年、1984年、1986年、1996年等多次修改。

这里需要说明的是，美国政府在不同时期对《信息自由法》中的举证原则的运用有着不同的理念，当然其产生的法律效果也就随之不同。里根政府时期，对政府自由裁量权采取的是“实质性法律基础”原则，政府一旦能为其不公开信息找到实质性的理由或依据，就可以不公开政府的信息。而公众要想公开政府信息则必须能够找到证据来证明政府的“实质性”法律基础不能成立。“实质性法律基础”标准增加了公众的举证难度，这在很大程度上导致了大量的属于裁量范围内的信息不能够被公开，从而大大减少了政府机关信息公开的范围。克林顿时期，采取“推定公开”作为裁量政府信息是否公开的原则，不公开的举证责任由政府机关来承担。这样政府就必须证明其不公开的政府信息属于例外情形，并将原来的“实质性法律基础”标准改为了“合理预见”标准，所谓的“合理预见”，是指政府能够预见信息公开后会对排除事项所保护的政府或私人利益造成损害，并且政府对可以预见的后果的发生可能性承担举证责任。布什政府时期，由于受到“9·11”事件的影响，对政府信息公开则采取了“合理说明”标准，只要发现了合理性基础，行政机关就可以不公开政府信息。“合理说明”标准降低了政府的证明难度，实质上是借助“国家安全”等事项来阻碍政府信息的公开。“合理说明”与“实质性法律基础”标准相比较，是美国政府信息公开制度的倒退。奥巴马政府时期，在2009年颁布了新

◆ 烟台政府信息公开蓝皮书 ◆

的《信息自由法》解释方法，回归了政府对信息不公开承担举证责任的原则。

美国《信息自由法》为保障政府信息公开设置了运作机制，这些运作机制同时也为公众提供了救济途径。行政复议和司法审查是最为重要的两种救济制度。政府机关如果拒绝公开信息，必须告知相对人不予公开的理由，并告知其救济途径，即向机关首长提起行政复议。而且行政复议是司法审查的前置程序。行政相对人不仅可以就被拒绝公开信息或费用减免提起行政复议，而且也可就其他有关信息公开申请的不利决定提起复议。

复议请求如果遭到拒绝，申请人可以向文件所在地的联邦基层法院提起司法审查，也可以向其居住地的联邦基层法院或哥伦比亚特区法院提起司法审查。由于信息公开案件涉及行政权与司法权的关系，法院必须考虑司法权审查的维度与保护公众信息权利的平衡关系，因此与信息自由有关的诉讼不论在实体上还是在程序上与一般诉讼相比都具有自身的特点。与要求政府信息公开制度相对应，美国还存在着反《信息自由法》诉讼。一般情况是公司或企业的经营者向政府提供相关秘密信息之后，就有权要求政府机关不得向第三方公开其所提交的信息，如果其认为政府公开这方面的信息会损害其利益，就可以提起诉讼来阻止政府公开信息，这种诉讼的目的与希望公开政府信息的意图相反，因此也被称为反《信息自由法》诉讼。

另外，在美国涉及政府信息公开的法律还有1976年9月美国国会两院通过的《阳光下的政府法》，其主要规定了合议制行政机关会议应公开举行。依据该法律，公众可以观察会议的进程并获取