

国外政府信息公开制度与我国之比较研究

作者：张童

一、各国政府信息公开法律制度与我国之比较

（一）瑞典

瑞典是世界上第一个建立政府信息公开法律制度的国家。瑞典于 1766 年制定了《出版自由法》，规定市民有接近公文文书的权利，以此作为防止公务员违反法律、滥用职权的手段。瑞典的宪法不同于其他国家的宪法模式，它不是一部宪法典，而是由四部宪法性文件构成，它们是《政府宪章》、《王位继承法》、《出版自由法》以及《表达自由法》，其中三个法律文件专门对言论自由和信息自由作出了规定，可见政府信息公开制度在瑞典的重要性。

我国政府信息公开的立法定位于国务院法规层面，立法位阶与立法的价值目标存在某些偏差。我国政府信息公开的立法体系，是以《条例》为专门立法，以《立法法》、《行政许可法》、《行政处罚法》、《安全生产法》、《突发事件应对法》、《保密法》、《档案法》等相关法律法规中的有关规定为补充的体系。从立法技术角度分析，作为专门规制政府信息公开立法的《条例》仅是一部行政法规，相对于法律而言效力层次不高、制约性较弱。

瑞典在公开工作程序上，通过《出版自由法》明确规定任何人经申请都有权获得依法应当公开的官方文件，且该官方文件的查阅是免费的；公共机关在审查和批准查阅官方文件的申请时不得对申请人的身份及动机进行调查，除非这种调查是必须的。在公开范围上，瑞典为了明确规定对于公民信息自由的限制，于 1980 年制定了《保密法》，该法详细列举了各种需要保密而不向公众公开的政府文件的范围，并明确规定除此之外公众都有权利要求查阅。其次，瑞典政府信息公开制度的监督机制非常完善。瑞典主要通过发挥媒体和非政府组织在权利保障中的作用，并在国家体制中设立监察专员制度，专员由国会监察专员、律师协会主席以及新闻出版组织合作委员会主席共同组成的一个特定委员会任命，负责监督新闻职业道德守则的实施，调查有关报纸和刊物违反职业道德守则的投诉，也可以对违反职业道德行为展开主动调查，还负责解答公众的疑问等职责。新闻出版监察专员制度对保护公民的自由、解决纠纷发挥着重要的作用。

（二）美国

除瑞典以外，美国是世界上政府信息公开制度最为发达的国家，其《信息自由法》规定完备，业已成为世界各国效仿的典范。美国的《信息自由法》经过 1974 年、1976 年、1978 年和 1986 年四次修正以及四十年的适用与完善，已经形成了一套较为完备、可行的政府信息公开法律制度。

首先，政府信息公开立法的内容具体、可操作性强。美国的政府信息公开主要由《信息自由法》通过列举，概括出应当公开的信息，一类是行政机关应当主动公开的信息，这包括行政机关及时地在《联邦政府公报》上公布的信息和行政机关保证公众可以查阅、复制的文件；另一类是依公众申请公开的信息，只要申请符合已公布的关于时间、地点和应遵循程序的有关规定，就应当根据申请立即向申请人提供所需档案材料。

就我国而言，政府信息公开制度“以公开为原则、以不公开为例外”的原则与世界各国政务公开理念是完全一致的，但与此形成鲜明对比的是我国现行保密法规和档案法规的原则是“以不公开为原则、以公开为特例”。《条例》规定：“行政机关发布政府信息涉及其他行政机关的，应当与有关行政机关进行沟通、确认，保证行政机关发布的政府信息准确一致。行政机关发布政府信息依照国家有关规定需要批准的，未经批准不得发布”。“行政机关在公开政府信息前，应当依照《保守国家秘密法》以及其他法律、法规和国家有关规定对拟公开的政府信息进行审查”等。这与美国《信息自由法》没有规定在信息发布前应遵守哪些保密措施或者是审查机制，只是规定可以免除公开的九类事项，其他信息一律对外公开的作法形成极大反差。这容易使“涉密”成为政府部门拒绝向公众提供信息的借口亦或障碍。

其次，美国具有较完善的救济机制。美国《信息自由法》赋予了申请人在申请被行政机关拒绝时，有权通过“行政救济程序”与“司法救济程序”两个途径获得救济的权利。

在我国，由于缺乏统一的《信息公开法》，行政信息公开在政府的引导下前进，具有浓厚的政策性，缺乏相应的制度保障，导致我国行政信息公开存在很大的随意性和不稳定性，有时甚至只是政府的一个文件就影响行政信息公开的开展，信息公开难以落到实处，公民权利受到侵害时救济途径匮乏。

二、北京市人民政府信息公开工作相关情况

北京市人民政府自 2008 年 5 月《条例》实施以来至 2008 年 12 月 31 日止，通过在“首都之窗”门户网站设立的政府信息公开专栏主动公开政府信息 280665 条；通过《北京市人民政府公报》公开地方性法规，政府规章，市政府及市政府办公厅、市政府工作部门制发的规范性文件等 431 项信息。

此外，还依据《条例》第 13 条的有关规定，全市各级行政机关正式受理公民、法人或者其他组织根据自身生产、生活、科研等特殊需要提出的政府信息公开申请 3631 件，其中市政府工作部门 2179 件，区（县）政府 1452 件。其中，“同意公开”1477 件，占总数的 46.71%；“不予公开”332 件，占总数的 10.50%；“信息不存在”880 件，占总数的 27.83%；“非本机关掌握的”339 件，占总数的 10.72%；“申请内容不明确”告知申请人更改、补充 134 件，占总数的 4.24%。

通过上述数据可以看出，一方面北京市各级行政机关在开展政府信息公开工作的过程中，普遍采取在网站公布信息以及通过政府公报的“高位”姿态和工作方式予以公开；而在处理依申请公开事项时又以“非本机关掌握”或直接答复“不予公开”回应申请，在依申请公开申请中最终“同意公开”所占比重较少。另一方面，针对两千多万人的大都市来说，全年只有三千余人对政府信息提出公开申请也充分说明了公民对提请公开政府信息的热情尚未激发。上述事实说明，我国政府信息公开的实际效果尚不尽如人意，政府信息公开法律制度仍存在一定不足，需要逐步加以完善。

三、完善我国政府信息公开法律制度的对策与建议

（一）提高立法位阶，逐步拓展信息公开主体

按照立法权限，行政法规不能给人大、法院、检察院设立公开信息的义务。实践中，地方各级人大、法院、检察院以及社区、村镇、企业等都在进行审判公开、检务公开、村务公开、厂务公开，甚至于校务公开和医务公开，这表明信息公开已成为社会发展的大趋势，而《条例》作为一个法规不能对这些方面的公开加以规范，而且在与其他相关法律法规冲突时无法自动解决。着眼国家民主化进程的长远目标，经过逐步积累经验，在条件具备时，应由全国人民代表大会或其常务委员会适时制定《国家机关信息公开法》。

（二）理顺政府信息公开原则与保密原则的关系

针对《保密法》、《公务员法》等法律对国家秘密的规定存在的分类标准模糊、范围过于宽泛等问题,建议明确界定国家秘密的范围,对保密事项进行科学分类,以具体而明确的列举式立法加以规定。同时,为了解决现存定密范围过大、定密偏多、密级偏高的现象,必须适时对《保密法》进行修订,完善定密监督程序,做到依法行使定密权。明确规定解密的权限和程序,强化解密活动的监督制约。改变目前只定密,不解密,甚至国家秘密“一定终身”的倾向。

(三) 扩大行政信息公开渠道,明确程序,建立政府信息公开的监督机制

政府应对政府信息公开的范围、程序、方式、期限等作出明确规定,以便抑制不公开条款对政府信息公开规定的虚化,使政府部门和广大公众都能明了哪些信息可以公开,哪些信息需要过一段时间才能公开或不公开。同时为了更好地实现政府信息公开,要从行政机关的内部监督、司法机关对行政权的监督、人大的监督、社会公众和新闻媒体的监督,这四个方

面建立起一套科学合理、法制化、制度化、简约公正、良好畅通的政府信息公开的监督机制。