美国信息公开制度及其对中国的启示

杨建成

（华北电力大学 人文与社会科学学院，北京 102206）

［摘要］ 美国通过建立一系列的信息公开制度确立了其当今世界的典范地位。纵观美国信息公开制度建立的发展历程及相关法律规定，其带给我国的启示是：充分尊重公民知情权是信息公开制度的理念基础；合理界定信息公开的范围是信息公开制度的关键要素；建立申请被拒的司法审查机制是信息公开制度的权力保障。

［关键词］ 美国；信息公开；知情权；司法审查；权力保障

［中图分类号］ G203 ［文献标识码］ A ［文章编号］ 1004-3489(2011)04-0071-04

信息公开是指政府通过法定形式和程序，对所掌握和拥有的信息，除涉密免于公开外，主动向社会公众公开或依申请向特定公民或组织公开。信息公开除具有形式上的工具意义之外，强调公民参与的民主政治含义也是其题中应有之意。信息公开不仅仅是获取政府信息的手段，而且还是对政府活动最低程度的限制。

美国作为政府信息公开之典范，其地位之确立亦是相关配套法律法规逐步完善的客观结果。其早在 1946 年即通过《行政程序法》，后由于政府阻力等众多原因未能达到其预期效果。1966 年美国制定《信息自由法》全面取代《行政程序法》才使得这种现象得以缓解。《信息自由法》的颁布实施促进了美国联邦政府的文件全面公开。之后，美国制定了《阳光下的政府法》(1976)，其立法目的就是规定美国联邦政府合议制行政机关的会议必须公开举行，以此促进公众在可以实行的范围内，充分了解联邦政府作出决定的程序。[1](P.1027) 除此而外，1974 年制定的《隐私权法》的主要目的在于保护个人的隐私权和个人记录的正确性，不以促进行政公开为目的，但该法规定行政机关保持的个人纪录必须对本人公开，对行政机关管理行政信息作了明确的规定，从这个意义上讲它也属于行政公开的法律体系。因此，笔者试图通过详细描述美国信息公开制度建立的发展历程及相关制度安排，从中勾勒出中国信息公开制度构建的要素及路径选择。

一、美国信息公开制度建立的现实缘由

最早建立信息公开制度的国家是瑞典，其 1766 制定的出版自由法开现代国家信息公开制度先河。信息公开制度真正确立并普及开来肇事于第二次世界大战后的美国。美国信息公开制度的直接理论基础是独立战争前后的理论家和华盛顿就有关于公民知情权的论述。1789 年通过的《管家法》对美国联邦政府的政务公开做了一些规定。该法律授权联邦各部门行政长官管制其部门的文件的编排、保存和散发。由于该法律的解释权在

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

各行政部门，其信息公开的效果反而适得其反。总之，20 世纪之前的美国公民获取联邦政府的政务信息是被动的、有限的。[2]

20 世纪世界经济社会急剧变革，使得政府职能迅速膨胀，政府行为越来越深刻的、广泛的、直接的影响公众的切身利益。这促使人们认识到社会公众、新闻媒体等对政府行为监督的极端重要性，公民的民主、权利意识也不断增长，对政务公开产生了极大的社会需求。在这种背景下，美国于 1946 年制定了《行政程序法》，该法规定公众有权得到政府信息，同时规定政府为了公共利益或其他正当理由，可以拒绝公众公开信息的请求。由于该法案缺乏司法审查的保障，致使政府信息公开存在诸多限制，公民在实践中很难获得政府信息。1966 年美国通过的《信息自由法》彻底改变了这一状况。根据该法，公众有权向联邦政府机关索取任何材料，政府机关有义务对公众的请求作出决定，如果政府拒绝公众的特定请求，必须说明理由，任何政府决定都可以被提起复议和司法审查。《信息自由法》规定了信息公开和不公开的标准，明确有 9 类材料可以作为例外不公开，但政府机关负有举证责任，证明不公开的材料属于例外。[3] 之后“水门事件”在公众和新闻媒体的压力下促使美国国会对《信息自由法》进一步进行修订 , 并且制定了《隐私权法》和《阳光下的政府法》。至此，美国信息公开制度体系比较完善的建立起来。

从美国信息公开制度建立的过程来看，个人权利的保障需要、新闻舆论的监督责任、政治权力的制衡机制形成了一股合力共同促成了美国信息公开制度典范国家的地位。

二、美国信息公开的范围

美国信息公开的范围是由一系列法律及其修正案界定的，呈现出相互配套、逐步完善的结构特征。其总体原则是“以公开为原则，不公开为例外”。也就是说，除明文规定可以不予公开的信息以外，其他信息一律向公众公开。

1.《信息自由法》要求联邦行政机关及独立的管理机构在《联邦登记》上公布各种信息，并向公众提供不属该法特别规定的免于披露范围的文件和记录。该法共规定了九项免除公开的情形，即政府机关可以拒绝公开的政府文件。当然，如果公开政府文件并不会对国家利益或社会造成损害，政府机关也可以公开例外范围内的某些材料，但不能是国家秘密或商业秘密。

2.《阳光下的政府法》规定合议制行政机关的会议必须公开，允许公众观察，包括出席、旁听和观看，但不包括参加会议进行发言的权利。会议公开是一项基本原则，此外法律还规定了十项免除公开的事项。

3.《隐私权法》在规定了禁止公开的原则后，规定了 12 项不需要取得被记录者同意的例外。根据《隐私权法》，任何个人都可以查看联邦政府保存的有关他们本人的材料。与此同时，为保护个人隐私，限制联邦政府机关向他人公布与特定个人有关的信息。

三、美国信息公开的救济机制

从美国有关救济制度的规定来看，救济的途径一般规定为两种 : 行政救济和司法救济。行政救济又包括向本级行政机关、上级行政机关或者专门的行政司法机关申请救济。司法救济是指通过向法院提起诉讼的方式解决。司法审查为信息公开提供了坚实的权利保障机制。

政府机关如果拒绝信息公开申请，应告知申请人理由及申请人向机关首长提起复议的权利。申请人可以就申请本身被拒绝或减免费用申请被拒绝提起复议，也可以就其他任何不利的决定提起复议。如果申请人的申请部分被满足部分被拒绝，可以就被拒绝的部分提起复议。如果政府机关已经答应公开部分申请的材料，提起复议不影响这部分的公开。因此，复议并不影响申请人的权利，不会对申请人造成任何风险。复议以信函

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

的方式寄给机关首长，不收取任何费用。一旦复议请求被拒绝，申请人可以在其居住的联邦基层法院、文件所在地的联邦基层法院或哥伦比亚特区法院提起司法审查。

四、美国经验对中国的启示

（一）尊重公民的知情权是信息公开制度的理念基础

主权在民表明，人民是权利的最终所有者和理念层面的行使者，人民无论是作为所有者还是行使者都要以政府信息的公开和对国家事务的知晓为前提。这要求政府必须是公开透明的政府，其一切活动包括信息公开都必须受到法律的规制，政府要通过各种途径向民众提供政府活动的信息，保障公民的知情权。知情权直接赋予公民要求政府信息公开的请求权，并对政府信息公开活动进行监督。与知情权密切相关的信息公开是公民参与国家事务管理的前提。如果没有信息公开，公民参与必然会由于信息缺乏导致参与不充分，或者由于信息不准确导致参与偏差。如果这种情况是政府部门故意为之，则公民政治参与就完全是走形式。另一方面，当公民的民主决策、民主管理和民主监督有了信息公开制度提供的法律保障时，公民政治参与的积极性就能得到前所未有的提高，进而公民政治参与的范围和程度就能逐渐拓展，最后公民政治参与的制度化程度就能越来越高，这样公民就在制度化的政治参与过程实现了对政府的有效监督。

（二）界定政府信息的合理范围是信息公开制度的关键要素

从美国信息公开的范围来看，其完善过程特别值得我们借鉴。《信息自由法》和《阳光下的政府法》这两部法律分别指向政府文件和政府会议，后者的出台保证了政府信息公开范围的完整程度，是前者的必要补充，为美国的信息公开制度奠定了坚实的基础。两者的联合切实实现了行政活动对公众负责、接受公众监督的民主政府理念。《信息自由法》和《隐私权法》这两部法律分别规定了政府和个人的信息公开与保密的关系。后者保证了个人信息不被行政机关滥用进而侵犯个人的隐私权，个人的隐私权与知情权都是民主政治的基础。

从美国的情况来看，信息公开的关键要素之一就是政府信息范围的界定。而政府信息范围的界定主要涉及信息公开与保密的关系。也就是说，政府信息公开的范围受相关法律的表述的影响，尤其是关键概念的界定问题。依当下我国信息公开的规定来看，仍未实现“以公开为原则，不公开为例外”的总体原则。相反，中国政府“保密”信息范围泛化现象比较严重。由于相关法律法规给予行政机关自由裁量空间过大，致使政府文件动辄以密件之由妨碍文件的公开。这不仅剥夺了公民的知情权，而且为“暗箱操作”提供了广阔空间。腐败往往都是在秘密状态下发生的，各种法律、法规、政策和管理过程的不透明、不公开是导致腐败的一个非常重要的方面。“历史的经验证明，保密多的政府行政腐败也多。受到公众监督的政府为公众服务的精神也较好。”[1] 如果将政府信息公开活动制度化、规范化，把公共权力的行使由少数人变为多数人，规定公共权力运行必须遵循的程序，使公共权力的行使透明化，就能有效规范政府行为，把腐败的发生率降到最低。

鉴于此，有必要通过全面审查我国保密法律法规，合理确定免于公开信息范围实乃当务之急。此外，中国政府信息公开制度需要确切的政府信息公开范围。政府信息公开制度以法定的形式规定政府部门及其他授权的组织必须主动或依公众申请公开其掌握的政府信息，只有法律明确规定不予公开的除外。从而改变行政机关与公众之间信息不对称的状况，有利于公民对违法及不良行政进行有效监督。

（三）建立信息申请被拒的申诉机制是信息公开制度的权力保障

信息公开能否成为公民权利，其权利能否获得切实的保护，取决于是否拥有一套健全的信息

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

申请被拒的申诉机制。从世界范围的实践来看，其最后的保障均建立在司法审查机制的基础之上。也就是说，公民信息获取的权利由法院最后予以保障。如果对相对人了解信息的申请，行政机关本身具有最终决定权的话，在遇到行政权以不当理由驳回申请时，申请人就再也没有任何方法和途径来获取自己应享有的知情权，知情权最终就不可能真正实现。基于没有救济的权利，特别是没有司法程序救济的权利是没有保障权利的法理，应赋予申请人请求法律救济的权利。根据司法救济原则，当公民了解情报的申请遭到不当否决时，申请人有权提起诉讼，请求法院裁决，以保护知情权得以实现。从当下我国信息公开规定来看，中国政府信息公开的司法保障力度较弱。

对政府而言，推行信息公开制度是一场“自我革命”。信息公开是“公众了解政府活动的手段，……是对政府活动最低限度的约束。”[4](P.118) 这就要求政府必须自觉地置身于公众的监督之下。从长远来看，中国政府通过信息公开可以提高人民对现任政府的信赖程度、认可程度和支持程度，从而巩固其政治地位。“既然代表最广大人民的根本利益，就无需向人民群众隐瞒什么；既然人民群众是国家的主人，就必须充分尊重他们的知情权。”[5] 中国政府理应勇敢地面对这场革命，真正做到权为民所用，情为民所系，利为民所谋，切实建立起人民所希望的“阳光政府”。

[参考文献]

[1] 王名扬.美国行政法[M].北京：中国法制出版社，1995.

[2] 万鹏飞，饶诗韵.美国联邦政府政务公开制度的实践及启示[J].经济社会体制比较，2006(2).

[3] 聂辰席.公开与保密的平衡：美国政务公开立法及其对我国的启示[J].北京行政学院学报，2005(6).

[4] Robert G. Vaughn. Freedom of information[M]. Ashgate Publishing Limited, 2000.

[5] 《求是》评论员.实践“三个代表”，筑起新的长城[J].求是，2003(12).

（责任编辑　双木）

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net