

# 比较视野下的中国信息公开立法

杨永纯 高一飞\*

---

**内容提要：**公众对信息自由和知情的诉求，行政机关的职能保密和习惯保密，这二者构成了我国现阶段失序性社会纠纷中舆论冲突的主要矛盾。这类舆论矛盾的解决溢出了《政府信息公开条例》的程序性和技术化范畴。信息自由权是基本人权，信息公开是政府的义务。作为一种国际趋势，最大限度公开是信息公开的基本原则，由于公开与保密界限确定的复杂性，立法者应当尽可能将公开的范围明确化，避免严肃的法律变成可以让政府机关“在各自职责范围内确定”并选择“重点公开”内容的指导性意见。我国应当从信息公开的原则、信息主体范围、信息公开手段、知情权救济机制等方面完善信息公开制度，制定统一的信息公开法。

**关键词：**信息自由 信息公开 最大限度的公开 信息公开法

---

信息公开并不是一个经典概念，信息自由权得以彰显也不过七十年历史。然而，信息公开为政府的良治努力提供坦荡自如的施政魄力，也为公众的知情行为提供理性可行的规范蓝本。我国制度建设正处于转型期，在社会层面力求通过合法的形式保障稳定，减少转型风险。这就使得公共机构在职能保密或习惯保密的前提下维持稳定而导致制度惰性，但要求知情的思潮有时会超越改革的视野，与寻求社会稳定的公权力形成分歧，导致失序性社会纠纷频繁出现。在这种背景下，我们需要讨论信息公开的法律价值，订立规范蓝本，使知情立于法律，维权回归程序，信任出于透明，从而明晰保密和公开的模糊边界，寻求可能的路径，对偏激保密采取审慎反思，对失序维权开始逐步矫正，对信息自由实施普遍尊重，对法治政府进行不懈追求。

## 一、信息自由与信息公开

1946年联合国大会第一次会议通过的第59号决议申明：“信息自由是一项基本人权，

---

\* 杨永纯，西南政法大学中国—东盟法律研究中心研究员；高一飞，西南政法大学教授。  
本文为中国法学会重大项目“审查制度与宪法实施研究”CLS（2013A05）阶段性成果。

而且是检测被联合国视为神圣的所有自由权利的试金石。”1948年的《世界人权宣言》第19条对信息权作为人权的涵义进行了延伸，“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年联合国大会通过的《公民权利和政治权利国际公约》第19条规定，“人人有自由发表意见的权利；此项权利包括寻求、接受和传递各种消息和思想的自由”。冷战结束后，随着国际政治形势的变化，对抗时期不同阵营对人权的忽视引发了广泛的讨论，1993年联合国人权委员会设立了联合国思想与表达自由特别报告员的职务。特别报告员在1998年的年度报告中清楚地表明，表达自由权包括获取国家所持有信息的权利，“寻求、获得、传递信息的权利不容争辩地赋予国家一个明确的责任，即保障对信息，特别是政府在各种存储和索取系统中所保有信息的获取权”。随后，地区性人权体系——美洲国家组织、欧洲委员会、非洲联盟——都正式承认信息权。<sup>〔1〕</sup>

知情权作为一种基本人权，意味着政府的义务。要实现知情权，其前提是信息公开的法律认可。公民的知情权是政府信息公开的立法依据，政府信息公开是公民知情权的内在要求，只有掌握巨大信息量的国家机关公开这些信息，公众的知情权才有可能实现，政府公开化程度决定了知情权的实现程度。因此，政府信息公开已经成为现代国家建设民主法治社会的必然要求与衡量指标。

虽然信息权提出较晚，但对信息获取权提供保障的相关法律已存在两百多年。1766年，瑞典就有了涉及信息公开的出版自由法；1888年，哥伦比亚的政治和市政组织法典允许个人索取政府部门或政府档案中保管的文件；1967年，美国颁布了信息自由法。20世纪70、80年代，丹麦、挪威、法国、荷兰、澳大利亚、加拿大、新西兰等国先后进行了信息权立法。“1990年尚仅有13个国家通过了信息权法，而到2008年，这一数字猛增至70个国家，另有20—30个国家在积极审议此类法律。”<sup>〔2〕</sup>如今，联合国及欧洲、美洲的区域性人权机构，都明确承认信息权作为基本权利的法律地位。在信息自由被广泛推崇的背景下，信息权立法已经成为国际潮流。

我国宪法并没有明文规定公民的知情权，但从宪法相关条文中可以解释出知情权。比如，宪法规定公民有参政、议政管理国家事务，监督、批评、建议以及申诉、控告、检举国家机关及其工作人员的权利，而人民行使这一系列权利的基本前提是享有知情权；宪法规定公民有言论自由权，而根据我国已审议通过的相关国际准则，完整的“言论自由”的内容，包括知情权和表达权。我国现有关于信息公开的规范主要集中于2008年5月1日起实施的《中华人民共和国政府信息公开条例》，散见于涉及检察系统、法院系统以及党的组织和活动的法律和政策文件，迄今还没有基本法层面上的全国统一的信息公开法。立法本身的不完善，加上已有法律规范也未能严格实施，以及自媒体时代信息源头传播方式的混乱，近年来失序性社会性事件频繁发生。<sup>〔3〕</sup>2012年6月29日，广东中山市由于移民政策

〔1〕 [美] 托比·曼德尔：《信息自由：多国法律比较》，龚文岸等译，社会科学文献出版社2011年版，第8页以下。

〔2〕 同上书，第1页。

〔3〕 失序性社会事件主要是指由利益涉及主体模糊，但诉求明确的针对覆盖范围广泛的机构、方针、政策组织起来的集体对抗行动。其主要特征：一是利益诉求主体模糊，其组织能力、动员方式都有一定分散性，但聚集效应明显；二是对社会治理秩序的较大危害；三是由于聚集效应形成负面的社会事件，导致集体行为无法在专门化的司法或调解程序内得以解决，使得信息负面效应扩大，进而损害政府信用。

和相关就业组织应对方式僵硬，导致外来居民对相关政策的制定并不明确和清晰，遂由一起孩童纠纷引发成较大社会事件。同日，四川什邡发生了针对本地一起投资 104 亿元的钼铜项目的抗议活动，尽管当地官方认为这是作为汶川地震极重灾区什邡市历史上首个百亿级投资项目，但当地民间的维权运动并未停止。从网络自媒体发布的视频和图片资料来看，两地的抗议甚至引起了不同程度的流血冲突。实际上，从上世纪 90 年代中期开始，失序性社会事件密集发生，如广州新塘骚乱、乌坎村民维权、大连反对 PX 项目的“集体散步”。这些集体行为都蕴含以下特征：一是反对基层政府的“圈内决策”和争取自身利益；二是对相关事件前期的程序不明、信息不明、权益受损表达集体愤怒；三是事件发生后公权力方的处理仍然缺乏前期信息公开和事件处理信息公开，导致信息源头传播失真。

无论从信息权的保障还是从转型期社会秩序的稳定出发，完善信息公开法律制度，制定基本法层面上的信息公开法，都是必要之举。而从比较法的视野，讨论信息公开法的重要原则，勾划信息公开立法的国际趋势，无疑是探寻我国信息公开立法的有效途径。

## 二、信息公开的公理性原则：最大限度的公开

信息作为公共机构的资产，持有者负有公开的天然义务。所以，政府应以最低的收费、最大的限度向要求获得信息的任何人提供信息。

国际非政府组织“第 19 条组织”〔4〕在《公众的知情权：信息自由立法的原则》中提出一套原则，确立了信息权立法的最佳实践标准。〔5〕其中第一条原则即为“最大限度公开”原则。

最大限度公开原则意味着信息权的外延必须广泛，既关系到相关信息和机构的范围和种类，也关系到可能提出维权要求的个人。联合国人权委员会的文件表述非常明确：“公共机构具有发布信息的义务，每一位公众都有相应的接收信息的权利；‘信息’包括公共机构掌控的全部记录，且不限于任何保存方式。”〔6〕联合国于 2001 年通过的《奥胡斯公约》〔7〕对信息所下的定义同样非常广泛，涵盖了“书面、视觉图像、声音、电子或任何其它物质

〔4〕“第 19 条”是一个致力于保护和提高表达自由水平的国际民间组织，因为《世界人权宣言》第 19 条为表达自由条款而得名。该组织主要致力于推动信息自由和人权保障，其拟定并推广的《信息自由立法的原则》被广泛接受，原则中主要条款被联合国人权委员会《公民权利和政治权利》所认可和采纳。

〔5〕托比·曼德尔担当“第 19 条组织”法律顾问时，阐释了关于信息权立法的一些国际性原则，其第一条“Freedom of information legislation should be guided by the principle of maximum disclosure”即“信息自由立法应当以最大限度的披露为指南”。See Toby Mendel, *Article 19 (Organization): The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation*, ARTICLE 19, London, 1999, p. 2.

〔6〕具体参见联合国人权委员会 1999 年 1 月 26 日第 55 届会议文件 (E/CN.4/1999/64)《公民权利和政治权利：包括言论自由问题》第 12 条：寻求和接收信息的权利，即：“人人都有权寻求、接收和传达信息，这样就使政府负有保证提供信息的义务，特别是提供政府所拥有的，贮藏在所有各类贮存和取回系统——包括胶片、缩微胶片、电子容器、录影和照片——的信息的义务。”此后，联合国人权委员会在 2003 年 12 月第 60 届会议文件 (E/CN.4/2004/62)《公民权利和政治权利：见解和言论自由权》第 47 条重申了这一原则，将之作为对不同国家人权考察的鉴定框架。

〔7〕正式名称为“在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约”，1998 年 6 月在丹麦的奥胡斯市召开的联合国欧洲经济委员会 (UN/ECE) 上获得通过，2001 年 10 月生效。截至 2009 年 11 月，已有 40 个国家 (包括欧盟) 签署了该公约。该公约就以下与环境相关的三项权利制定了国际最低标准：获得信息的权利，公众参与决策的权利，诉诸法律的权利。

形式的全部信息”。当然，与该公约的目的相一致，其定义限定为关于环境的信息。《欧洲理事会部长委员会建议书》（The COE Recommendation）〔8〕采用了更加审慎的方法，将“官方文件”广泛定义为“以任何形式记录，由公共权力机构起草、获得或掌控的所有信息”，但是其范围限定为与“任何公共或行政功能”相关的信息，并排除了处于准备阶段的文件。实际上，很多国家的法律对信息的定义都非常宽泛，同时也有少数国家根据使用情况对相关信息的范围进行了限定。〔9〕

最大限度公开原则还意味着对公开与保密关系的特别把握。《亚特兰大知情权宣言》第4条原则指出：“信息公开应成为准则，保密应被视为例外”，并具体要求：“对信息公开的豁免，尤其在法律中，应予以谨慎规定，且其范围应在国际法所允许的程度以内。所有豁免应服从于公共利益的考虑，即当且仅当信息公开的潜在公共危害大于公共利益时才能适用豁免”，“不公开信息的举证责任归于信息持有者”，“若新近拟定之文件因特殊原因被设为保密或机密，在经过一段合理期限后也应采取措施使其完全公开”。

英国信息自由法通过界定公开与保密的界限来承担公共机构的公开义务，其法律操作手段是原则上确认公共机构的信息都应该公开，但同时要排除例外信息。对于例外信息的界定主要依据两方面因素：一是公共利益，信息公开不能以损害公共利益为代价；二是第三方的利益，信息公开不能以损害公共机构和信息申请人以外第三方的利益为代价。例外信息又分为绝对例外信息和一般例外信息。公共机构对绝对例外信息没有答复的义务；对一般例外信息可以答复是否拥有，但有权拒绝透露内容。〔10〕

美国信息自由法的主要目标是让公众“知道他们的政府在忙些什么”。〔11〕信息自由法中公开的一般规定配合特定的免除公开规则，即通常所称“公开为原则，不公开为例外”，反映了国会对公众知情权和政府必要信息保密需要之间的平衡。联邦最高法院在 *John Doe. Agency v. John Doe Corp* 一案中指出，法律条款中为了确保政府职能不受干扰而设立的不予公开规定主要是涉及“保密文件”、“政府内部人事规则与制度”、“政府内部联系”和“执法文件”。〔12〕

我国《政府信息公开条例》第14条规定，行政机关应当建立健全政府信息公开保密审查机制，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。对政府信息不能确定是否可以公开时，应当依照法律、法规和国家有关规定报有关主管部门或者同级保密工作部门确定。国家秘密是关系国家的安全和利益，依照法定程序确定，在一定时间内只限一定范围的人员知悉的事项。我国对保守国家秘密建立了十分系统、十分严格的制度，除了保密法以外，国家安全法、军事设施保护法、档案法、科学技术进步法、刑法以及众多的行政法规、部门规章和司法解释均

〔8〕 即《在新的信息与交流环境下促进表达与信息自由的建议书》（CM/Rec（2007）11）。此建议书系欧洲理事会制定，该理事会是各个国家派一名部长组成部长代表委员会，就区域问题举行协商，建议书于2007年9月26日在1005次部长代表会议上通过。

〔9〕 前引〔1〕，曼德尔书，第37页以下。

〔10〕 张红菊：《英国信息公开制度及其特点》，《中国监察》2009年第2期。

〔11〕 *U. S. Dept of Justice v. Reporters Committee for Freedom of Press*, 489 U. S. 749, 109 S. Ct 1468 (1989). 该案系美国最高法院1989年案例“美国司法部诉新闻自由记者委员会案”，当时最高法院用这句话审慎而精辟地阐述了政府信息公开义务的实质。

〔12〕 赵正群、官雁：《美国的信息公开诉讼制度及其对我国的启示》，《法学评论》2009年第1期。

有涉及保守国家秘密的相关规范。《条例》采用“法律、法规和国家有关规定”的提法，表明信息公开必须在现有保密制度的框架内进行。而“国家有关规定”过于宽泛，在实践中，常被用作拒绝公开的理由。此外，《条例》还就未建立健全政府信息公开发布保密审查机制的情况规定了制裁措施。

由于保密文化的影响和对《政府信息公开条例》的执法不严，即使是形式上对信息公开申请的答复也做得不到位。条例实施一周年时，透明中国网刊载的40个涉诉依申请信息公开案中，时间合法的答复共计25件，占62.5%。其中当场答复5件，占12.5%；法定期限内答复18件，占45%；依法延期答复2件，占5%。而合法期间内未作任何形式的意思表示共计15件，占37.5%。如果将大量未得到答复或得到了否定性答复但当事人放弃诉讼的案件考虑进去，答复率更是不容乐观。同时，行政主体在受理中不出具任何回执或手续的案件共计22件，占到了案件总数的55%。<sup>[13]</sup>

### 三、信息公开的主体范围：谁的信息应该公开

需要公开的信息通常是公共机构的信息，因为“公共机构不是为自身掌握信息，而是为公众的利益而代管信息”（《非洲表达自由原则宣言》第4条原则）。

《奥胡斯公约》和《欧洲理事会部长委员会建议书》对公共机构的定义都很宽泛，认为公共机构包括全国、地方和其它级别的政府，同时还包括“由国家法律规定的、履行公共职能或行使行政权力的自然人或法人”。“第19条组织”对公共机构的定义是：必须涵盖政府的各级和各个分支，包括地方政府、经选举产生的机构、法令委任下运行的机构、国有化产业和公共企业、非部门性机构或半官方机构（准非政府组织）、司法机构以及执行公共职能（例如公路维护或铁路运营）的私人机构。这一定义以信息是否涉及公共利益为界定公共机构的核心标准。如果私人机构所掌控的信息在发布后可能涉及重大公共利益（如环境和健康）受到侵害的风险，那么这些私人机构也同样应该被划归公共机构，应该遵从信息公开制度。<sup>[14]</sup>

英国信息自由法对公共机构的定义包括中央政府、地方政府、国家医疗体系、公立学校、警察部门等。其目的是增强政府部门工作的透明度，使其政策制订更加公平、民主和开放。

美国1967年信息自由法是妥协的产物。它只涉及联邦政府的行政机构，国会、司法系统和最高行政首脑均不在其管辖范围。但是，美国国会和总统另有信息公开法律规范。在国会的公开方面，早在北美殖民地时期，某些殖民地的议会就在议院里面设立了公众走廊，以供民众和新闻记者旁听。现在，美国国会两院举行全体会议的全过程通常都是公开的，只有涉及国家军事或外交机密时，会议才可以秘密举行。<sup>[15]</sup>此外，法律还要求“政府出资出版或法律规定由政府出版的信息都应当公开”。1935年的联邦公报法要求政府出版发行《联邦公报》，1938年联邦行政法典要求《联邦公报》必须公开以下内容：（1）总统文件，如公告、行政命令；（2）行政法规及其他具有普遍性和规范性的文件；（3）行政法规规章

[13] 倪洪涛：《依申请信息公开诉讼周年年度调查报告》，《行政法学研究》2009年第4期。

[14] 前引〔1〕，曼德尔书，第37页以下。

[15] 余凯：《美国国会与政府信息公开》，《人大研究》2008年第5期。

议案（包括议案全文、提案机关的议项和听证会通知）；（4）行政许可申请期限和被取消的行政许可等通知。联邦储存制法律规定了三项基本原则：除非有明文规定以外，所有联邦政府信息产品都要让联邦寄存图书馆索取；每个州和国会选区都要有联邦寄存图书馆以方便民众查阅政府信息；所有联邦政府信息，无论何出版形式，都应免费提供给公众。<sup>[16]</sup>而司法系统则根据正当程序规则，遵循审判公开原则公开司法信息。美国宪法第6修正案：“在一切刑事案诉讼中，被告人有权利得到公正陪审团的迅速、公开的审判……并被告之所受指控的性质和原因；有权利与对方证人对质；有权利利用强制程序获得对自己有利的证人并得到辩护律师。”获得“迅速、公开的审判”是被告人的基本人权。审判公开的规则是通过一系列关于正当程序含义的宪法解释性判例和国会的司法委员会正式通过的关于公开审判的立法来确立的。

我国《政府信息公开条例》第2条规定：“本条例所称政府信息，是指行政机关在履行职责过程中制作或者获取的，以一定形式记录、保存的信息。”因此，该条例适用的主体仅仅是“行政机关”，并不包括广义政府中的人大、政协、人民检察院、人民法院、人民团体、国有事业单位、国有企业。检察系统、法院系统和中国共产党组织的信息公开制度散见于其他法律、法规或者政策性文件。

在检察系统，1998年10月最高人民检察院下发了《关于在全国检察机关实行“检务公开”的决定》，部署全国检察机关的检务公开工作。2013年最高人民检察院向全国人民代表大会所做的工作报告明确提出，检察机关“深化检务公开，完善公开审查、公开听证等制度，把互联网等媒体作为听民声、察民意的重要渠道，及时主动回应社会关切”。

在法院系统，不仅宪法、人民法院组织法、刑事诉讼法、民事诉讼法、行政诉讼法规定了审判公开原则，最高人民法院还创造性地提出了司法的“六个公开”。2009年12月8日，《最高人民法院关于司法公开的六项规定》规定了司法公开的六项内容，同时还颁布了《关于人民法院接受新闻媒体舆论监督的若干规定》，促进司法向媒体的公开。

中国共产党作为执政党，“党务公开”同样是公共机构公开的一个重要方面。中国共产党“十七大”报告提出：“尊重党员主体地位，保障党员民主权利，推进党务公开。”新修订的《中国共产党章程》把党务公开作为党的组织制度的一项重要原则。2009年9月中国共产党十七届四中全会首提“建立党委新闻发言人制度”。2010年9月15日，中共中央办公厅发布了《关于党的基层组织实行党务公开的意见》。2012年11月8日，党的“十八大”报告中特别要求“完善党务公开、政务公开、司法公开和各领域办事公开制度”。

此外，在民间公共机构方面，民政部要求慈善事业推行信息公开。2011年7月8日，民政部公布《中国慈善事业发展指导纲要（2011—2015年）》，面向社会征求意见。《纲要》第2条第5项要求，“推进慈善信息公开制度建设，完善捐赠款物使用的查询、追踪、反馈和公示制度，逐步形成对慈善资金从募集、运作到使用效果的全过程监管机制。建立健全慈善信息统计制度，完善慈善信息统计和公开平台，及时发布慈善数据，定期发布慈善事业发展报告”。

上述列举表明，无论从政府系统、司法系统还是执政党组织、民间公共机构来看，我国信息公开的主体范围在实践推进中正越来越广泛，在信息主体范围的扩展这一特定方面，

[16] 罗伟：《美国政府信息公开、传播、寄存制度——过去、现在和面临的挑战》，《法律文献信息与研究》2007年第4期。

与信息公开制度的国际发展趋势相吻合。

#### 四、如何公开：信息公开的方式与手段

##### （一）文本和电子形式的公开

电子技术的发明是近几十年的事情，在较早的国际人权文件和其他国际准则中，虽然强调了“寻求、接受和传递各种消息和思想的自由，而不论国界，也不论口头的、书写的、印刷的、采取艺术形式的或通过他所选择的任何其他媒介”（《公民权利与政治权利国际公约》第19条），其中“任何其他媒介”的技术性描述自然包含电子形式在内，但国际准则并不强调或者要求电子形式的信息公开。近年的国际性文件注意到了这个问题的重要性。如《亚特兰大知情权宣言》在会议结论中指出：“新技术为信息公开提供了极大的潜在便利，但在获取和管理数据上的诸多限制不利于许多人受益于新技术。”

2008年，联合国经济和社会事务部所发布的电子政务调查报告——《联合国电子政务2008调查：从电子政务到互联治理》<sup>[17]</sup>中特别强调了“连接性治理”的概念，并将其视作电子政府的一个重要的发展趋势。到2009年10月，五十多个国家承诺用共计26000亿美元用于电子政府建设。<sup>[18]</sup>

1993年美国国会通过加强政府印刷局电子信息开放法（GPO Electronic Information Access Enhancement Act），以推动政府出版物加快电子出版进程。1996年第四次修订信息自由法，要求1996年11月1日以后做成的文件，一年内必须可以通过网络形式获得。2002年制定的电子政务法（E-Government Act of 2002），不论就篇幅还是就内容而言，都是世界上迄今为止有关电子政务最为详细、覆盖面最广的一部法律。<sup>[19]</sup>

中国的信息化建设起步于20世纪80年代初期，从国家大力推动电子信息技术应用开始，电子政务已经被列为中国信息化建设的重点任务。十多年前，我国就颁布了《国家信息化领导小组关于我国电子政务建设指导意见》和《国家电子政务总体框架》等一系列推动电子政务发展的政策规划，这些政策规划明确了电子政务的发展思路 and 方向。近年来我国电子政务立法有了较大进展。然而，我国当前还没有一部法律或者行政法规专门系统地规定电子政务，现行电子政务的规定大多属于部委规章或者地方立法，效力层级比较低。<sup>[20]</sup>更重要的是，我国电子政务的主要目的是为了管理水平，实现管理创新，并没有上升到保障公民知情权的高度，没有一个法律条文强制性要求有关机构必须用网络的形式公开信息。在现代信息爆炸的社会，没有网络形式的公开，有时与不公开没有任何区别。我国应在比较分析的基础上，借鉴电子政务发达国家的经验，制定具体明确的电子政务发展政策，同时加强电子政务立法，以促进公共机构的信息能够与时俱进地以电子形式公开，满足人民群众的新需要、新期待。

[17] United Nations E-Government Survey 2008: From E-Government to Connected Governance, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN028607.pdf>, 2013年7月5日最后访问。

[18] United Nations E-Government Survey 2010: Leveraging E-Government at a Time of Financial and Economic Crisis, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan038851.pdf>, 2013年7月5日最后访问。

[19] 周汉华：《电子政务法研究》，《法学研究》2007年第3期。

[20] 陈士俊、柏高原：《瑞典电子政府的发展对我国的启示》，《电子政务》2010年第9期。

## （二）开放公共机构的会议

信息公开是表达自由一部分，因而在国际社会，要求公共机构会议公开被认为是一种基本人权。表达自由与信息自由组织“第19条”在《公众的知情权：信息自由立法的原则》中提出了“公众的知情权”的九项基本原则。其中第7条原则为“公开会议”，认为“公共组织的会议应当向公众公开，《公民权利和政治权利国际公约》第19条的原则中包括会议公开，作为一个原则，信息权的基本原理不仅适用于记录下来的信息，而且适用于公共机构的会议。换句话说，被申请索取的信息是通过永久记录的方式传送，还是在会议中以口头方式传达，基本没什么区别”。

从西方国家会议公开的历程来看，会议公开最初源于议会的会议公开，后来推广到各种会议的公开。立法机关议事公开的较早、较全面的宪法规定，见诸于法国1791年宪法。其第3章第2节第1条规定，“立法会议的讨论应当是公开的，会议记录应予付印。”在这之前，美国宪法对该制度的规定还有所保留，仅允许“各议院分别保存其议事录，并随时刊布之”。据对亚洲和欧洲61个有宪法的国家统计，日本、保加利亚、波兰、德国、法国、匈牙利、意大利等34个国家的立法机关设有议事公开制度。<sup>[21]</sup>

美国1976年阳光下的政府法（Government in the Sunshine Act，编入法典时的名称是“会议公开法”）确立了合议制行政机关的会议公开制度，联邦咨询委员会的会议公开也适用此法的规定。该法1977年3月得到通过，它要求50个联邦政府的机构、委员会和顾问公开他们协商、做出决策的会议。任何会议，无论是正式的、常规的或没有达到法定人数的，只要讨论有关机构职责或行动，就被推定为应该公开。而违反公开会议法会受到惩罚，尽管惩罚并不总是可以强制执行。在一些州，如果违反公开会议法的行为得到证实，可能产生刑事和民事的责任，一般情况下是罚款以及补偿原告的律师费用。在38个州，通过秘密会议做出的对有关问题的处理是无效的。当你参加某个会议的申请遭到拒绝时，你可以询问原因并要求会议全体成员表决。作为记者，你还可以要求会议把对你的拒绝记入会议档案。<sup>[22]</sup>

我国1989年制定的全国人民代表大会议事规则第18条、19条，不仅规定全国人民代表大会会议公开举行是原则、秘密是例外，而且还对如何公开作了细化，明确规定代表发言整理简报印发会议、大会全体会议设旁听席、选举或决定任免的表决结果候选人得票数应当公布、可举行新闻发布会和记者招待会。2000年施行的立法法第4条、34条及相关条款，对人民参与立法、法律草案征求意见、立法座谈会、论证和听证、法律公布等作了明确规定。

在地方，较早进行会议公开试点的单位是宝鸡市政府。2005年6月5日，《宝鸡市人民政府会议、行政公文公开办法（试行）》颁布实施，规定市政府全体会议、市政府会议、市政府常务会议都应当公开进行。对于市政府全体会议、市政府会议，邀请宝鸡日报、宝鸡人民广播电台、宝鸡电视台记者参加会议，必要时可邀请省媒体驻宝鸡记者或其他媒体记者参加会议。对于市政府常务会议，则以以下形式公开会议：邀请市人大、市政协领导列席会议，邀请专家、学者或有关行业相关层次人员列席会议，邀请新闻媒体记者参加，邀请公民旁听，由政府新闻发言人通报会议决定事项，在市政府网站和政府公报刊登会议决

[21] 李林：《外国立法机关会议公开制度述评》，《法学》1991年第2期。

[22] [美]唐纳德·M.吉尔摩等：《美国大众传播法：判例评析》，梁宁等译，清华大学出版社2002年版，第421页以下。



定事项或有关信息，编撰会议新闻通稿。这是我国地方进行会议公开、开放的大胆试验，值得肯定和推广。

总之，近十余年来，我国在信息公开制度的建设方面取得了很大进展，除了出台《政府信息公开条例》之外，司法系统、党政系统还通过大量政策性文件不断完善信息公开的具体规则，扩展信息主体的范围，推进信息公开电子化方式的运用。但在另一方面，《政府信息公开条例》并没有确立“最大限度公开原则”，对“公开例外”的规定也很抽象，立法层级较低；信息主体范围虽然在实践中有所扩展，但主要依靠的是政策性文件，缺乏法律上的强制力，信息公开没有普遍化为相关信息主体的法律义务；法律规范分散，普遍的、明确的公开原则整体上未能确立，电子化公开方式在制度层面并未建立；在实践方面，本身就不完善的法律规范往往也难以真正实施，公民知情权保障不力已经导致局部的失序性社会事件偶有发生。从依法治国的现实需要和公民知情权保障的迫切要求出发，合理吸纳其他国家信息公开制度的立法和技术，从信息公开的原则、信息主体范围、信息公开手段、知情权救济机制等方面完善我国信息公开制度，制定统一的信息公开法，应是今后法制建设的重要任务之一。

---

**Abstract:** In present China, the appealing for the freedom and publication of information by the general public and keeping functional and habitual confidentiality by administrative organs constitutes the major contradiction in public opinion conflicts in social disputes. The resolution of these conflicts has exceeded the procedural and technical requirements of Regulations on Disclosure of Government Information. On the one hand, the right to freedom of information is one of the basic human rights, and information disclosure is an obligation of administrative organs, which has become an international trend. On the other hand, our Constitution has recognized the right to know, which can be the adequate basis to the legislation on information disclosure. Therefore, it is urgent to make a law on information disclosure to impose restrictions on government's dominate and broad confidentiality, regulate ways by which the general public get information, and maintain peaceful social order.

The maximum publication should be set as the basic principle of information disclosure by Chinese legislation, and the public institutions should be defined as the subjects to publicize the information through legal procedures. Given the complexity of the issues involved in defining the boundaries between publicity and confidentiality, the legislators should clarify the scope and method of publication as far as possible to prevent the serious law becoming a kind of guidance by which different levels of administrative organs can choose the emphasis of publicity within the range of their respective duties and responsibilities. In comparative perspective, researches on the methods, scope, subjects and right-relief mechanism of information disclosure represent the future trend of Chinese legislation on information disclosure.

**Key Words:** freedom of information, information disclosure, maximum, publication law on information disclosure

---