

●周 毅

政府信息公开的标准研究*

摘 要 政府信息公开标准包括及时性与充分有效两个方面。主动开放的及时性表现在对象信息一旦被义务主体所“控制”,就应当及时以各种不同的方式主动公开;对被动开放的对象信息而言,政府接受有关信息公开申请后,要在一定的时间限度内给申请人以答复。对例外信息的开放期限和含义要进行适度把握。对象信息开放的充分有效标准指政府信息在数量上的充分和内容上的完整与准确。参考文献8。

关键词 政府信息 信息公开 公开标准 信息公开制度

分类号 G351.3

ABSTRACT The standards for open government information include timeliness and effectiveness. In this paper, the author discusses the two aspects in detail. 8 refs.

KEY WORDS Government information. Open information. Open standards. Open information system.

CLASS NUMBER G351.3

政府信息的开放标准主要涉及各类义务主体以何种方式、多深程度和多大范围内开放政府信息。这可以具体从时间、信息数量与质量等几个方面去把握,它们基本上涵盖了对政府信息公开行为在形式、范围和内容等方面的要求。它们对具体评价一个国家或地区的信息公开制度建设和信息公开实践的水平具有重要意义。本文从“及时性”和“充分有效”这两个方面进行初步探讨。

1 对象信息公开的时间标准

1.1 可以公开的对象信息公开的及时性

对象信息公开的及时性表现在主动开放和被动开放的及时性两个方面。

(1)主动开放的对象信息的及时性具体表现在对象信息一旦被义务主体所“控制”,就应当及时以各种不同方式进行主动公开。在世界各国的信息公开立法中,对对象信息何时进入公共领域实施有效开放的时间,有些国家作出了明确规定,但大多数国家未作出明确规定。由于对象信息具有极强的时效性特征,因此,在公开制度中明确具体的时间要求,不仅可以有效地保证对象信息在其有效时间内发挥最大价值,而且也可以推动政府机关主动公开行为的常规化运作。世界上已经制定相关信息公开法律制度的50多个国家与地区中,对政府信息公开时间规定得最为具体的国家当属芬兰。《芬兰政府活动公开法》在第2章第6条、第7条和第8条中对文件何时进入

公共领域作了详细规定:国家机关准备的文件一般应在被签署或被确认后进入公共领域;送交国家机关的文件一般自国家机关收到文件之时进入公共领域;其他文件应“尽快一般散发”^[1]。

在我国已经制定的3个相关条例与规定中(《政府信息公开条例》草稿、《广州市政府信息公开规定》和《上海市政府信息公开规定》),对主动开放对象信息的具体时间做出明确规定的只有《上海市政府信息公开规定》。2004年5月1日起实施的《上海市政府信息公开规定》明确要求,政府机关公开信息的时限为自信息产生后的30日内公开。应该说,在相关公开制度中是否明确以及如何明确对象信息的公开时间将从根本上影响信息公开的质量与水平。义务主体与权利主体之间的信息不对称现象不仅表现在信息占有的数量上,而且表现在信息占有的时效上。因此,比较而言,我国现有的信息公开制度无论是在有无规定以及如何规定信息公开的时间问题上都存在一定局限。随着信息公开手段的变化,特别是政府网站在信息公开中地位的突显,即时性的政府信息公开既是一个趋势,也是一种可能。

(2)对被动开放的对象信息而言,政府接受有关信息公开申请后,要在一定的时间限度内给申请人答复。世界各国对被动开放的对象信息的审查期限,在規定上不尽相同。英国《信息公开法》规定,如果公共机关认为申请的信息属于应当公开的信息,公共机关在收到申请后应当在20个工作日内决定是否公开

* 本文为国家社科基金项目的阶段性研究成果。项目编号:04BTQ018。

信息。此外,国务秘书可以根据规章对不同的情况规定不同的期限,但最长不得超过60个工作日。韩国《公共机关信息公开法》规定,对依法提出的信息公开申请,公共机关应当从申请提出之日起15日内作出是否公开的决定。如果因为无法避免的事由不能在15日内作出决定,可最多延长15日,但应以书面形式通知申请人延期的理由。在美国1996年信息公开法修正案实施以前,规定美国政府机关应在接到公开申请书后的10日内(法定节假日除外)作出是否提供信息的决定。1996年信息公开法修正案放宽为20个工作日。修正案规定对申请人能够证明有“特别的需要和紧迫性”或者行政机关认为有必要适用加速处理程序的可以采用加速处理程序,加速处理程序要求政府机关必须在10日内作出是否公开的决定^[2]。

在我国,《政府信息公开条例》(草稿)中要求政府机关应自申请登记之日起15日内作出是否公开、部分或全部公开政府信息的决定。如果申请涉及大量政府信息或需要为申请人检索大量政府信息,政府机关无法在上述规定期内作出决定的,经政府机关负责人批准,自期限届满之日起,可最多延长15日作出决定。延长决定应以书面形式及时通知申请人,说明延期理由。从申请登记之日起30日之内,政府机关没有决定是否公开政府信息,应视为决定不予公开。《上海市政府信息公开规定》也明文规定,政府机关在收到《信息公开申请表》后,在登记之日起15个工作日内作出是否公开的答复。虽然世界各国规定的审查期限不尽相同,但在政府信息的被动开放中设立期限制度是一个惯例,它可以在一定程度上保证对象信息被动开放的及时性。

事实上,对象信息被动开放是否及时存在着3种不同组合形式,即:在规定或合理期限内及时给予申请人答复;在超出合理或规定期限内给予答复;永远没有答复。在这3种形式的时间及时性标准中,可能会存在以下几种情况:

一是在规定的期限内给予答复,这个期限对权利主体而言可能是合理或不合理的期限。由于信息具有极强的时效性特点,伴随着时间推移,信息的价值会不断发生变化,而且变化的一个基本趋势是价值的逐步减少。因此,对权利主体而言,在规定期限内获得公开或部分公开的答复,其结果是申请的对象信息可能具有作用,也可能已经不具有作用。因此,在规定期限内答复并且公开的对象信息对权利主体仍然

具有作用,则这个规定的期限是合理的期限;相反,就是不合理的期限。

二是在超出规定的期限内给予答复,这个期限对权利主体而言可能是合理的或不合理的。由于各种原因,政府机关在公开对象信息时可能会超出法律法规规定的期限,导致的直接后果是权利主体申请的对象信息没有得到及时的全部或部分公开,有些信息因公开的时滞延长而价值减小乃至完全失效,对权利人而言,这个超出的期限就是不合理的期限;当然,这里也不排除部分信息在超出规定的答复期限后仍具有价值的可能。如果这种超出规定期限给予的答复对权利人申请信息的目的没有太大影响,则可以认为,这种超出规定的期限虽然不合法但却是一个合理的期限。

三是永远不予答复,既是一个不合法,也是一个不合理的期限。在权利人提出公开申请后,答复期限可以根据有关规定适当延长,但这种延长不是无限期的。针对一些政府机关可能出现的不给予答复现象,有些国家在信息公开制度中认为,如果从请求公开信息之日起30日内,公共机关没有决定是否公开信息,应视为决定不予公开。但这个规定有不合理的成分。即使是可以将不予答复视为决定不予公开信息,但政府机关也应答复其不予公开信息的理由。

综合上述分析,笔者认为,在政府信息公开中,一个既合规定又合理的期限,对维护权利人的知情权至关重要。为了做到合法与合理的协调,一个有效的做法就是一方面尽量缩短法律法规规定的答复期限,另一方面是进一步提高政府机关的信息管理和信息服务水平,保证在规定的期限内以最短的时间给予答复。据统计,2000年韩国国家行政机关收到的13057件信息公开申请,在申请当天给予答复的有9044件,3天之内给予答复的有903件,7天之内给予答复的有939件,15天之内给答复有1566件,30天之内给予答复有476件,超出30天给予答复有129件^[3]。多数申请在提交的当天就得到了答复。

1.2 例外信息的开放期控制

政府信息公开的一个基本准则是:公开是原则,不公开是例外。

对象信息的开放期限控制主要是针对例外信息而言的。对例外信息的开放期限进行科学控制的首要 and 关键条件是要对“例外信息”的含义进行适度把握。

例外信息是指原则上应该公开,但由于多种原因

目前还不宜或是没有公开的信息,它主要由保密与非保密信息组成。对这两类例外信息在开放期限的处理上应该是有区别的:保密信息应该是将其保密期限作为开放期限,保密期满后就应该向公众开放。即使是确定了保密等级和保密期限的政府对象信息,其保密等级和期限也不是一成不变的,有关部门应根据“公开原则”定期对保密信息进行解密与解密的审查。在具体操作上可能会出现适当延长与缩短开放期限两种处理方式。而对目前没有或不宜开放的非保密例外信息在开放期限处理上,有关部门不能以“保密信息”或者“内部工作秘密”为由一味封存拒绝向社会公开,而应通过分等级或具体年限确定开放期限。

从当前我国对有关信息开放期限的规定看,存在着将非保密信息与保密信息一起规定开放期限的倾向,这就使非保密信息的开放期一定程度上被人为了进行了过于严格的控制。例如,《档案法》第19条规定:“国家档案馆保管的档案,一般应当自形成之日起满30年向社会开放。”根据此规定,不管是否属于保密档案,凡是未满30年的,原则上均不能开放。而我国《保密法》中规定的绝密级国家秘密的保密期限为30年,档案开放期也规定为30年,这相当于将所有归档文件自动升级为国家秘密的“绝密”文件。如果将这些保密文件转化为档案以前的保密时间计算在内,实质上“绝密”文件所执行的保密期限也远高于30年。虽然《档案法》也对“经济、科学、技术、文化类档案”、“涉及国家安全或者重大利益以及其他到期不宜开放的档案”的开放期限作了“提前”或“延后”开放的规定,但由于确定标准模糊,而且提前开放必须承担较多的开放风险与责任,从而使“提前开放”更多地流于形式。相反,由于档案部门无须承担不开放的风险与责任,因此,“延后开放”显得更有市场。这显然与世界各国在立法中强调的“公开是原则,不公开是例外”的基本精神相违背,也不符合我国政治民主化和政治文明建设的基本要求。因此,从根本上改变《档案法》中贯穿的“不公开”的立法思想,是正确处理政府信息“开放期限”的前提条件。

笔者认为,在正确处理例外信息的开放期控制时,应重点解决以下问题:

(1)合理掌握例外信息中保密与非保密信息的界限与比例,适当减少例外信息中需要保密的事项,并缩短有关保密信息的保密期限。我国实际工作中存在保密范围过宽(我国现行有效的保密范围及补

充规定共有97件)、定密随意和降密解密工作不力等倾向,这在一定程度上就使被纳入开放期控制范围的对象信息的数量迅速膨胀,不仅影响了公民知情权的有效实现,而且也分散了保密重点并进而影响到对重点保密对象信息的保密效果。

(2)对保密与非保密信息在开放期限控制上,在贯彻利益平衡原则的基础上,使用不同管理策略。对非保密的例外信息而言,在开放期控制上应贯彻“适当从宽”策略;对保密的例外信息而言,在开放期控制上应贯彻“动态调整”策略,应根据社会环境变化和管理要求,并以机密程度逐步递减的规律为指导,适时调整保密信息的不同保密等级和保密期限。正如美国有关行政官员所指出的那样,“定密信息敏感性的时间区域可以受到任何因素的影响,包括现代技术水平的进展,……关键问题是,没有魔术般的公式或标准,去判断对每一件设施或一项信息需要保密的期限。”^[4]运用动态调整策略有利于对有关保密信息的开放期限适时地进行干预。

(3)进一步完善保密信息的解密与解密制度。虽然《中华人民共和国保守国家秘密法》对信息的解密、解密等提出了原则要求,但从实际效果看,解密与解密制度在我国执行不力。借鉴国外经验,我国保密信息的解密与解密可以使用自动解密审查、系统解密审查等多种形式^[5]。自动解密审查就是对已满保密期限(不同密级的保密期不同)的历史文件进行到期后的自动解密,而不论这些历史文件是否接受过解密审查。值得注意的是,在我国,由于《保密法》规定了不同密级文件与信息的保密期限,而《档案法》又规定了一个档案自形成之日起满30年后向社会开放的期限,这就在一定程度上导致了一个重复计算保密期限的结果,即如果某份文件的保密期限是10年,则该文件在次年转化为档案后仍要在国家档案馆保存满30年后才可以向社会开放,实际上该文件执行了32年乃至更长的保密期限。其实,在自动解密审查中,只要该文件已满与其密级相应的保密期限,不管是否接受了解密审查,也不管是否已经转化为档案都要自动解密,更不应再设立一个漫长的档案开放期来限制其开放。只有当保密信息经审查后认定可能会造成危害国家安全的社会后果,才可以免除自动解密。设立自动解密的措施,一定程度上可以推动解密工作在我国的有效运行。解密措施的另一种形式——系统解密审查主要是针对尚处于保密期限内的政府信息而言。在《档案法》中规定的未满30年的文件可以

提前解除封闭向社会开放的做法,实质上就要求有一个系统审查的过程。从这一点来看,虽然《档案法》所确定的开放期控制对象是针对保密与非保密两类信息而言,并且也存在一个范围过宽和文件保密期限重复计算的问题,但它所提出的“提前开放”思路也包含了一定合理成分。正确和协调运用自动解密审查与系统解密审查等多种方法,对科学处理例外信息中保密信息的开放期控制问题具有重要的实际推动作用。

2 对象信息开放的充分有效标准

对象信息开放的充分有效标准是指政府信息在数量上的充分和内容上的完整与准确。具体表现在:

(1)世界各国通行的“公开是原则,不公开是例外”的原则一定程度上是为了保证公开信息在数量上的充分。世界各国一般都具体明确了例外信息的范围,并认为其余非例外信息都应公开。为了保证公开信息在数量上的充分,一些国家对例外信息采用自由裁量公开、分割例外信息后的公开和当事人申请个人例外信息公开等多种不同形式。有些国家(如芬兰)甚至还有根据申请提供数据集合(它已经不是公开的原始对象信息)的规定。上述措施一定程度上保证了公开信息在数量上的充分。

(2)政府信息公开不仅要公开有关政务活动的最终办理结果的信息,而且也要公开政务活动办理程序、办理过程和办理依据的信息。世界各国关于此类信息是否属于例外信息的规定存在一定分歧。事实上,我国《政府信息公开条例》(草稿)虽然将决策信息作为例外信息处理,但在具体把握上更多保护的是决策过程中具有阶段性和可变性的各种观点、建议、不同意见和方案等主观性的决策信息,而不是政府机关所掌握的事实信息。事实信息本身不存在阶段性和可变性,因此也应公开。

(3)在政府信息公开中不能因对例外信息进行分割而产生信息内容的不完整并进而导致理解歧义。世界各国一般都在相关的信息公开法律制度中要求,某个文件含有例外的信息并不构成政府机关拒绝公开整个文件的理由,在适当删除保密的内容后,公开相关的文件并不会损害相关的利益,因此,不应当选择完全拒绝公开整个文件。与上述思想相适应,大多数国家一般都要求执行信息的可分割原则。信息分割的方式多种多样,既可以对原始的政府信息进行重新处理或遮盖,也可以选择提供部分内容。在信息内

容分割中,一个最基本的底线是不能因信息分割而造成对信息内容理解上的混乱,以导致信息利用者利益的损失。

(4)针对政府信息公开中的文件公开(而不是信息公开)要求,不仅要保证文件内容信息的完整,而且要维护文件背景与结构信息的完整。信息公开与文件公开虽然有着很多的内在联系与共性,但这并不能掩盖文件开放的个性特点。文件的结构与背景信息是维护文件内容信息完整和保证其证据价值得以存在的重要因素。内容信息、背景信息与结构信息三者的完整统一成为文件公开的基本要求之一^[6]。

(5)公开的政府信息必须能反映政务活动的客观事实。在政府信息公开中,导致政府信息与政务活动客观事实不相吻合,无非是主观与客观两个方面的原因。主观原因表现为因机关人员的主观故意与主观无意造成信息内容与政务活动客观事实的不吻合。客观原因主要是指因自然等原因导致公开的政府信息与政务活动客观事实不相吻合。例如,由于认识能力与认识水平限制,导致对政务活动客观事实的信息概括不当,因信息载体的自然损耗或其他不可抗力造成的信息丢失等。针对上述客观原因,有关部门应制定好各种预防策略和补救方案。

(6)公开的政府信息必须持续准确。有关政府信息在公开时是准确的,但由于以后客观情况的变化和新的政府信息的产生而使已公开的信息变得不准确时,有关义务主体有及时予以更新或更正的义务。更新义务与更正义务是两个不完全相同的概念^[7]。更新义务所针对的是有合理依据或正确的政府信息而言。在实施公开行为时,如果政府信息与政务活动的客观事实相吻合,可以将其视为是正确的或有合理依据的信息。但因情势变化和时间推移,如政府机构及其职能活动的调整、旧政策的废止与新政策的制定等可能会导致有关政府信息的不准确,此时,政府机关及其工作人员有及时对政府信息更新的义务,否则就可能因过时信息的误导而造成权利主体的效率与效益损失。更正义务针对的是本来即为虚假或误导的政府信息。政府机关及其工作人员由于自己的疏忽,在向社会公开信息的过程中出现误述、误登、误引(对政府信息引用的错误)、误分割(信息分割中的错误)等,致使所公开的政府信息有可能产生误导,无论它是何种形式的,都应及时更正。通过有关制度,规定更新与更正义务以保证公开的政府信息的持续准确,已经在一些国家的立法中很好地体现出来。

(7)公开的政府信息必须具有可理解性。政府信息公开的目的在于使权利主体及时了解政府有关信息,从而参与政府管理或有根据而理性地作出行为决定。如果政府公开的相关信息晦涩难懂,将在很大程度上贬损政府信息本身的价值,降低信息公开制度所应发挥的效应。一些国家对义务主体公开政府信息明确提出了可理解性的要求。如《荷兰政府信息(公共查阅)法》就规定,行政当局应保证以一种可理解的形式提供信息。信息的可理解性很大程度上表现在被使用的语言上。因此,用平易语言进行信息公开就成为政府信息公开的一项基本要求。目前美国等国在如何把证券信息编制得具有可读性方面作出的规定就对政府信息公开具有一定的启示作用。在政府政务活动中应努力纠正不良文风。

(8)公开政府信息的方式必须兼顾社会公平。政府信息的公开方式多种多样,对不同权利主体而言,因其信息素养与能力不同,他们习惯或认可的公开方式也不同。保持信息公开方式的多样性就成为维护信息利用公平的一个重要内容。从一般形式上看,政府信息公开主要有以下形式:设立统一的政府综合门户网站;定期公开发行政府信息专刊或利用报刊、广播、电视等其他媒体发布政府信息;设立专门的政府信息公开机构;由公共图书馆、公共档案馆和公共数据网络提供政府信息;设立固定的政府信息公开

厅、公开栏、电子屏幕、电子触摸屏等;定期召开政府新闻发布会;设立政府信息公开服务热线等。为了充分保障权利主体的信息利用公平,一些国家(如保加利亚)还明确规定:“视力、听力或者语言有缺陷的人有权申请获得与其能力相符合形式的公共信息。”^[8]

参考文献

- 1 周汉华. 外国政府信息公开制度比较. 北京:中国法制出版社,2003
 - 2 杨传东. 简评美国信息公开法 1996 年修正案. 法学杂志, 2000(1)
 - 3 Kang, Kyung-keun. Freedom of Information—the Experience in Korea. Conference on Freedom of Information Laws, 2002, Bangkok
 - 4,5 国家保密局法规处编. 美国保密法律制度. 北京:金城出版社,2000
 - 6 周毅. 政府信息公开中的现行文件开放:个性特点分析. 档案学研究,2004
 - 7 吕富强. 信息披露的法律透视. 北京:人民法院出版社, 2000
 - 8 保加利亚公共信息获取法. 第 26 条第 4 款
- 周 毅 苏州大学管理学博士,教授。通信地址:苏州大学东校区 533 信箱。邮编 215021。
(来稿时间:2005-01-06)
-
- (上接第 16 页) 数字化参考咨询工作者还应该具备相关专业领域的深厚的专业知识。所有这些都要求数字图书馆工作人员具有较高的综合素质,因而对数字图书馆工作人员的培训是数字图书馆业务拓展中不可或缺的一环。
- (3)数字图书馆用户教育。用户的信息素养是关系数字图书馆效用发挥的关键因素,数字图书馆建设的最终目的是能为用户所用,满足用户的各种信息需求。用户信息利用水平参差不齐,对用户进行培训,提高信息需求的表达能力和获取能力是数字图书馆当务之急。
- #### 参考文献
- 1 田捷. 数字图书馆技术与应用. 北京:科学出版社,2002
 - 2 肖珑. 美国国家数字图书馆项目的进展. 情报学报,1998(3)
 - 3 冉秀萍. 数字图书馆发展的环境因素探讨. 四川图书馆学报,2002(2)
 - 4 周全. 数字图书馆建设中的非技术因素. 情报资料工作, 2002(2)
 - 5 赵成山. 精品战略—建设中国数字图书馆的理性抉择. 图书馆论坛,2002(4)
 - 6 Simon Tanner, Marilyn Deegan. Economic strategies for developing digital content and digital libraries. Library Hi Tech News. Bradford: Apr 2002. Vol. 19, Iss. 3; pg. 14, 5 pgs
 - 7 Pan Shuchun, Sheng Lingyu and Ma Yamin. China Agricultural Digital Library Initiative: Strategy and Development. Quarterly Bulletin of the International Association of Agricultural Information Specialists, 48 no/2 78-82 2003
 - 8 张丽英. 数字图书馆 FAQ 服务的探讨. 上海交通大学学报,2003(S1)
 - 9 胡昌平,周林雄. 解决数字图书馆信息安全的 Tok 模式. 武汉大学学报(社会科学版),2003(5)
- 胡昌平 武汉大学信息资源研究中心教授,博士生导师。通信地址:武汉。邮编 430072。
谷 斌 武汉大学信息管理学院博士生。通信地址同上。
(来稿时间:2004-08-30)