●赵冬生

论政府信息公开与信息控制*

摘　要　政府信息公开制度包括信息公开和信息控制两个方面,它们相互协调,相互制约。我国政府的信息公开制度势在必行,既要倡导政府信息的充分公开,又要确保国家的秘密及公民个人隐私不受侵犯,当个人利益与社会和群体利益不一致时,公民的知情权重于公民的隐私权。参考文献 8。

关键词　信息公开　信息控制　政府工作　政府信息公开制度
分类号　G350

ABSTRACT　The system of open government information includes open information and information control, which are closely correlated. The author thinks that we should both ensure the openness of government information and protect national secrets and personal privacy. 8 refs.

KEY WORDS　Information opennesss. Information control. Government work. System of open government information.
CLASS NUMBER　G350

信息公开制度的建立是社会发展的一种必然趋势。随着科技的飞速进步,世界政治、经济格局发生了巨大变化。在政治领域,民主潮流不可阻挡,公民的民主意识不断觉醒,要求参政、议政的呼声越来越高。在经济领域,能否抓住机会发展本国的信息经济已经成为每个国家面临的直接挑战。为了充分发挥信息的最大效益,加速社会民主法制建设的进程,调动并强化公民参政、议政意识,加强公众对政府行政行为的监督与支持,都要尽可能让社会公众知晓并公开共享各种政府机构信息。因此,信息公开是必然趋势。同时,为了保障信息公开的顺利进行,信息控制也必不可少。按照这个原则,建立一种适应社会发展的信息公开制度势在必行。

1　信息公开与信息控制的概念含义

信息公开制度包括信息公开和信息控制两方面,二者相互协调,相互配合。

信息公开是行政公开的表现,是行政控权的手段,是公众监督上层领导的保障和途径。从微观意义上说,信息公开是指行政机关依照法定程序向公众或特定的公民提供有关信息的行为。它包含了行政机关向公民提供信息和接受公民请求提供信息两方面。政府信息公开是指政府部门通过多种方式公开其政务活动,公开有利于公民实现其权利的信息资源,允许公民通过查询、阅读、复制、下载、摘录、收听、观看等形式,依法利用各级政府部门所控制的信息。如果行政机关拒不实施或违法实施信息公开,关系人可以起诉。从宏观意义上说,信息公开是行政管理中的一项制度,即行政机关向公众或特定公民提供行政管理信息的范围、主体、程序等要素组成的制度。任何公民都有权利了解与行政管理有关的信息,它是对信息控制的一种监督。信息控制是指行政机关对向公民提供信息公开时,对信息公开的范围、主体、程序进行限制的一种制度。它是对信息公开能有效进行的一种安全保障。

信息公开和信息控制是信息公开制度当中的一对矛盾体,它们对立统一,又相辅相成。信息公开是为了更有效地利用信息资源,促进社会经济的发展;信息控制则是为了更合理利用信息资源,促进社会的稳定发展。从共同目的来说,它们是统一的。但同时,信息控制又是对信息公开的一种限制,因此它们又是对立的。所以信息公开应该在适当的行政或法律手段的调整、约束、规范的条件下进行。

*本文为河南省教育厅人文规划项目论文之一(编号 093-GH-870)。

2　信息公开与信息控制的手段

2.1　信息公开的手段

(1) 通过公告栏公开信息。通过传统的方法——布告栏进行公告,或将信息资料置于指定场所以公开查阅的方法来公开信息,这种方法适合于公开对象范围小的情况。

(2) 通过报刊、电视、电台等媒介发布。任何需要获得信息的人只需要购买报刊,收听电台广播、收看电视就可以获得信息。但这种方法时效性强,一般不可再生,而且这些媒介内容是有限的,由信息拥有者所主宰,信息的内容并不能满足全社会所有人员的需求。

(3) 在网上建立专门的信息公开网站,可以使信息公开范围扩大,可以使公众能够得到自己需要的信息。但要保障网上信息的准确性,还要注意防范黑客的侵入,以免他们更改信息资源。

(4) 被动地公开信息。个人信息比如个人档案等,当公民想获得自己的档案信息时,在他申请后,政府应向申请人提供。对于公众问题或某一特定群体公民的信息内容,如有必要,可通过人大代表或其他途径,要求政府提供、公开该信息。

2.2　信息控制的手段

信息控制的核心内容是信息控制手段与控制程度。控制手段归纳起来有两种层次:从信息传递主客体的位置及相互关系的角度出发,对各种传播变量进行控制;通过制定专门的有关政务信息传递的政策来进行。具体地说,控制的手段有 4 种。

(1) 信息传递者的控制。信息总是通过某些关口传递的,在信息源与接受者之间有着决定信息中转或终止信息传递的守门人。信息传递者取舍信息的决断就是一种"守门"行为。信息通过这种"守门"行为来进行控制。

(2) 信息接受者的控制。政务信息的接受者作为信息传递过程中的主角之一,应该得到自己真正需要的信息。为了达到这个目的,可以通过反馈、前馈控制来实现。反馈是接受信息后的反映和对传递者下一步调整传递行为的要求,前馈则是在活动之前就提出要求。反馈、前馈既是反映信息接受者要求的方法,也是对传递内容和方式实施控制的方法。

(3) 技术控制。技术控制有两个目的:一是使信息处于一种合理的分布和利用状态,即为一种有序的状态,二是通过技术控制来形成信息的局部垄断,以解决信息安全问题。对信息流的技术控制包括:信息的组织控制,信息需求满足的控制,冗余度的控制,信息时效性的控制等。对信息安全的技术控制,主要是通过加密技术来保证保密信息的安全传递。保密技术有信息源保密、密钥保密、密道保密等。与信息安全控制相配套的还应该有制度的保证。

(4) 政策控制。如果说政务信息传递过程主体的控制及对信息本身的技术控制是微观控制的话,政策控制就是一种宏观控制手段。首先,通过政策来决定政务信息工作的发展方向和运行机制,其次,通过政策的宏观调控手段,克服低层次上的信息控制的局限性,解决微观控制不易解决的问题。政策控制涉及到的问题有:政务信息的公开化原则和保密原则,政务信息的发布和收集原则,政务信息资源开发的组织机构及其职责,全国和地区性政务信息工作的整体协调,政务信息存贮、获取、传递的规范,统一数字化信息或记录格式的标准等等。

3　中国政府信息公开制度势在必行

美国是世界上较早重视开发利用政府部门信息的国家之一,1966 年,通过了《信息自由法》(又称《情报法》),它是一项旨在促进联邦政府信息(如记录和档案等)公开化的行政法规。1976 年,美国又制定了《阳光中的政府法》,公众可以观察行政会议的进程,取得会议的信息和文件,了解决策的程序。1974 年制定的《隐私权法》,规定了行政机关对个人信息的搜集利用和传播必须遵守的规则。1988 年制定了《电脑匹配和隐私权保护法》,随后并入《隐私权法》的组成部分。情报法和阳光法是姐妹法,一个适用于政府文件的公开,一个适用于合议制行政机关的会议公开,前者是关于政策结果的公开,后者是对决策过程的公开。政府搜集、贮藏和传播的信息,可能会涉及公民的隐私权,因此稳私权法自情报法后诞生。三者有机的结合,共同建构了美国政府信息公开的法律制度,奠定了政府信息公开的法律基础。

政府信息公开制度的核心是既保障国家利益,又需要进行信息控制。当政府信息公开可能和国家安全、行政活动的效率等发生冲突时,信息公开就不是惟一原则,因此政府信息以公开为原则、不公开为例外,但始终以国家利益为核心,如涉及国防和外交政策的信息就被列为免除公开的第一理由,一般被称为"一号免责"。情报法、阳光法、隐私权法相互对立又相互关联,有机结合,不可或缺。

在信息社会,获取信息的权利成为开发利用信

息资源的前提,从国家到个人都在寻求获取信息的优势。企业的发展也越来越依赖政府产业政策导向。例如,美国的许多企业就利用本国政府发布的年度经济报告《经济周期发展》(Business cycle developments)、《当前商业纵览》(Survey of current business)等信息来进行战略决策。作为一种重要的国家资源,政府信息是用纳税人的钱生产、收集和加工的,具有全社会所有的公共属性。在我国,80%的社会信息资源掌握在政府部门手中,政府是最主要的信息生产者、使用者和发布者。然而我国的政府信息一直处于封闭、闲置或半封闭、半闲置状态,应予以公开和豁免披露的政府信息一直没有法律意义上的明确界定,结果造成很多弊端。近年来,媒体披露了一些问题,涉及到政治、经济等诸多领域。这些问题,包括反腐败问题。信息披露、信息透明是防止腐败的锐利武器,而信息保密、信息不透明不利于反腐败。

随着我国社会主义市场经济体制的确立,"信息引导"、"提供服务"已经成为政府部门的重要职能。公民、法人和其他社会组织希望依法获取政府信息,参与公共决策和享受服务,政府部门之间也迫切需要依法实现信息资源共享。立法开放政府信息也是民主政治和廉政建设的重要内容,是我国加入WTO,发展社会主义市场经济的必然要求。打破政府信息部门所有的局面,以法律的形式保证和规范政府信息的开放,建立行之有效的政府信息交流机制,已经成为我国政府信息化建设的当务之急。依法确保政府信息的公开,可以使公众从政府机构及时获取政务信息、市场信息、服务信息、客观决策信息等诸多信息,这对于企业和个人考察社会、分析市场、科学安排经济和社会生活、合理配置社会资源等,都具有明显作用。据羊城晚报2002年9月24日报载,我国第一个《政府信息公开条例》正在起草,这表明我国政府的信息公开制度工作迈出了关键的一步。

总之,我们既要倡导政府信息的充分公开,又要确保国家、法人的利益以及公民隐私不受侵犯。要处理好这两方面的关系,就要确定信息公开和保密的原则,划定政府信息公开的范围。要充分协调好信息公开与信息控制的关系。相关的法规要具有较强的可操作性,在确认公民信息获取权的同时,保守国家、法人和个人的秘密信息。当社会和群体利益与某些公民的个人利益不一致时,公民的知情权重于公民的隐私权。可以说,信息公开是为了减少信息控制,对政府进行监督;而信息控制又是为了更好更顺畅地进行信息公开。我们应该通过政府信息公开与信息控制之间的关系,来有效地促进信息公开制度以及企业信息公开制度等制度的建立。

参考文献

1 吴仲夏,孙建军. 论信息经济政策. 情报学报,2002(4)
2 Senator Patrick Leahy. The Electronic FOIA Amendments of 1996: reforming the FOIA for On-line Access. Administrative LAW PEVIEW, 1998, 50(2)
3 周建,赖茂生. 政府信息开放与立法研究. 情报学报,2002(3)
4 朱庆华,颜祥林. 美国的政府信息公开制度的建立与发展动向. 图书情报工作,2001(10)
5 丁先存. 论美国的政府信息公开制度. 情报资料工作,2001(1)
6 朱庆华,颜祥林. 信息公开制度探析. 情报资料工作,2001(5)
7 杨宁,严娜,李宏轩. 免费信息初探. 情报科学,2001(3)
8 周健.《信息自由法》与政府信息公开化. 情报资料工作,2001(5)

赵冬生 河南省信阳师院图书馆采编部副主任,馆员。通讯地址:河南信阳市。邮编464000。

(来稿时间:2002-10-21)

《西文文献著录条例》即将出版

由中国图书馆学会组织修订组进行修订的《西文文献著录条例(修订扩大版)》即将由科技文献出版社出版。该条例吸收了国际有关著录标准的最新变化,对我国个人和团体著者的著录规定作了详细的阐述,对原有的"附录"进行了增补和扩充,是西文文献编目工作的必备参考书。