

## “入世”后中国政府信息开放的法制化

李良栋\*

**[摘要]** 本文概述了加入世界贸易组织后中国政府实行信息开放的客观必然性及其意义。同时,对政府信息的发布与提供;公民、法人和其他社会组织获取政府信息途径;某些政府信息的保密等问题的法制化进行了探讨。

**[关键词]** 世贸组织 中国政府 信息法制

中国加入世界经济贸易组织以后,推进政府信息的公开化已经是势在必行的事情。本文拟就如何实现政府信息开放的法制化问题做一点探讨。

### 一、 进入 wto 后政府信息公开化的必然性及意义

实现政府信息公开化是进入 wto 以后对中国政府的客观要求,它具有十分重要的意义。

#### (一) 遵守 wto 规则必须实行政府信息公开化

信息是指人们为了生存和发展的需要相互之间进行沟通和联系的信号和消息。它是人类社会生活的重要条件。在现代社会,离开信息的传递和交流,人们要想正常地进行社会生活几乎是不可能的。同历史上任何一个时期相比,现代社会的信息化程度和水平都是空前的。现代社会的信息化程度和水平的标志是信息化。有的学者认为,信息化的内涵有两个层次:一是指信息观念深入人心,信息的利用非常广泛;二是指信息产业和信息咨询服务业高度发达及完善。<sup>1</sup> 现代信息化的发展程度和水平可以体现在以下几个方面:一是信息的容量极其巨大。小自人们的衣食住行,大到社会的经济、政治、文化以至世界范围的重大事件和发展走向,无所不包,铺天盖地,对此,人们认为人类正处于“信息爆炸的时代”。二是信息传播速度极其迅速。通讯卫星的使用、互联网的出现,使信息传播媒介的活动能够即时进行,美国“9, 11”事件发生后的半个小时之后,全世界的人就能够在电视机前直接观看现场实际情况。三是信息应用的范围极其广泛。由于现代信息的与人们的生产、生活和社会活动息息相关,对信息的接受和应用已经变得越来越普遍和广泛,在人们的生产和生活中,信息已成为须臾不可以离开的东西。难怪社会发展问题专家认为,现代社会的竞争今后主要是信息和人才方面的竞争。

\* 李良栋 1950年生,法学博士,中共中央党校政法教研部主任,教授,博士生导师

<sup>1</sup> 颜桦:《全球信息化与中国现代化建设》,载于《中共云南省委党校学报》2001年第5期。

在社会的活动中，政府信息具有十分重要的地位和作用。有学者认为，所谓政府信息是政府部门为履行职责而产生、获取、利用、传播、保存和负责处置的信息<sup>2</sup>。政府信息是人们全面考察、评价社会情况，了解政府活动和政府行为，以便更好地从事经济、政治、科技、军事、文化等活动所必不可少的国家资源之一。据介绍，在中国有将近80%的社会信息资源掌握在政府部门手中<sup>3</sup>，在这个意义上说，政府是最主要的信息生产者、使用者和发布者。政府是在社会的基础上产生又服务于社会的。政府信息作为一种重要的国家资源是用纳税人的缴税生产、搜集和加工的，因此，它应当具有公共属性即政府信息应当及时对社会开放并且在尽可能大的范围内供社会利用。但是，在我国原有的计划经济体制下，由于政府与企业之间的产权关系缺乏明晰，政府行为与社会经济活动关系混淆，政府作为国有企业的出资者按照高度集中和行政命令的方式直接组织和干预经济活动。在这种情况下，政府认为自己是社会经济活动的天然组织者，政府信息应该始终控制在自己手里。如此一来，造成政府信息处于半封闭、半闲置状态，应予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。许多涉及公众利益的规范性文件，被政府部门作为内部文件对待，公民、法人和其他社会组织在许多情况下无法获知。有资料显示，目前我国的政府信息资源只有20%是公开的<sup>4</sup>。由于政府没有及时或准确公开应当公开的信息，造成社会经济活动和社会行为的无所适从。

随着我国加入世界经济贸易组织，政府信息公开化已经成为客观的发展趋势。众所周知，加入世界贸易组织的实质是一国政府加入世界贸易组织。WTO既是一个世界性的多边贸易组织，也是一个贸易保证机制，就其功能和作用而言，它实质上是一整套国际经济贸易规则的集合。加入WTO首先意味着要承认并且按照这些规则来规范成员国的行为。这种约束事实上形成一种机制，在这个机制的作用下，一方面可以有效地约束组织成员必须严格按规则进行商贸活动和规范自己的行为；另一方面能够起到公平地维护国际商贸事务的作用，包括自由贸易、公平贸易以及贸易争端的解决等等。概括地说，WTO的目标旨在通过关税减让、消除贸易壁垒、提高市场准入来推进国际贸易自由化，实现国际贸易在公正公平的前提下无障碍的自由开展。为此，WTO确认了一系列的基本原则和主要规则。在这些规则当中，一个非常重要的规则就是透明度的原则即公开各国的贸易政策及与之相关的法律和规章制度。实现政府活动和行为的透明度原则，就必须实现政府信息的公开化。在加入世界经济贸易组织后，中国政府应当按照WTO的规定加大政府信息的公开化，以便于国内公民、法人和国外的企业以同样的国民待遇了解政府颁布的各项法律和规章，能够正常地从事商贸活动。所以，入世以后，推进政府性信息公开化，是加入世贸组织之后对中国政府的必然要求。

## （二）在中国实行政府信息公开化的意义

入世以后我国政府实行政府信息公开化，具有十分重要的意义：第一，有利于进一步完善社会主义市场经济体制。加入世界贸易组织实际上是中国市场经济融入全球市场经济的第一步。目前，全球性市场经济一些具体规则，主要体现在

<sup>2</sup> 周健：《开放政府信息》，《人民日报》2000年3月22日。

<sup>3</sup> 孙云川、高柳宾：《政府网上信息资源环境管理研究》，《图书馆杂志》1999年第11期。

<sup>4</sup> 刘莹：《网络环境下图书馆的信息资源建设》，《情报资料工作》2000年第2期。

W T O的一些规则之中。因此，按照国际市场经济运作的惯例来规范我国市场经济下的政府活动和政府行为，实现政府信息公开化，保证公民、法人和其他组织能够依法获取政府信息、参与公共决策和享受服务，依法实现信息资源共享，有助于进一步规范和推动我国社会主义市场经济的健康发展，使我国社会主义市场经济逐渐走向制度化、规范化和法律化。第二，有利于推动社会主义民主政治建设。现代民主政治的一个重要内容是公民对于国家政治生活应当具有知情权、参与权和监督权。而公民只有在充分享有知情权的前提下，才能正确使用参与权和监督权。根据我国宪法原则，政府部门行使行政管理权力的最终目的是保障和实现人民群众当家作主的权利。这就要求行政管理活动必须按照追求民主的价值取向公正地实施。因此，各级政府部门依据法律所进行的活动，除因维护国家利益安全以及公民隐私需要保密者外，都应当让社会公众知悉。公民、法人和其他组织在不侵犯国家和他人利益的前提下，充分享有获取信息的自由，依法利用已开放的政府信息，是他们实现民主权利的保障。实行政府信息公开，打破政府信息被政府部门垄断的局面，以法律的形式保证和规范政府信息的开放，有利于推动公民的政治参与，能够对政府行为进行有效监督，保证政府廉政建设，推动社会主义民主政治建设。第三，有助于进一步推动我国的政治体制改革。实现政府信息公开化客观地要求政府的职能和运作方式发生很大的变化，而政府职能和运作方式的转变，是政府行政管理体制改革的根本内容。政府体制的改革是我国政治体制改革中的一个非常重要的部分，可以预料，随着政府体制改革的不断深入，中国的社会主义政治体制改革将有一个长足的发展和进步。

## 二、 政府信息公开必须实行法制化

现代社会的政府行为必须用法制规范。政府信息公开是市场经济条件下政府行为的内容之一，所以，实现政府信息公开必须纳入法制化的轨道。

### （一）政府信息的发布和提供及法制化

政府信息公开化的第一个要素是政府对公众实行信息发布和信息提供。这是政府向公众传播政府信息的两种重要方式。所谓信息发布是指政府部门以各种形式主动向公众传播信息的行为。一般地说，政府机构的组织、职权、工作方法、工作程序、有关的法规和文件、行政许可的标准和条件等内容，政府部门应主动向社会公开。这些信息一经发布，全社会都可以利用。政府信息发布应直达公众，避免不必要的延迟和垄断。所谓信息提供是指政府部门应公众的要求，在法规、政策许可的范围内向公众提供信息的行为。所提供的信息可能已经发布，也可能尚未发布。当有权依法获取政府信息者提出获取信息的请求时，政府部门应及时予以回复。作为在社会基础上产生并且为社会服务的政府，它的各个部门有义务、有责任向公众发布和提供信息。政府信息的公开应该是一般原则，而不公开则应是例外。而要在两者之间寻求平衡，就应用法律形式划定和确认政府信息公开的范围、等级和存取权限，明确政府信息公开与保密的原则和标准。公开什么，不公开什么，公开到什么程度，都应当有充足的法律依据。要用法律明确各个政府部门在信息发布中的职责，规定政府信息发布与提供部门对信息完整性、及时性

和正确性的责任，制定信息服务的免费原则或统一的收费标准<sup>6</sup>。政府信息公开方式和程度要根据信息性质的不同而有所区别。对于与政府行为合法性有关的信息，原则上必须无条件公开；对于与公民切身利益密切相关的信息，应从公平与效率相统一的原则出发，通过合理的方式来公开。负有特定义务的政府部门应增加有关信息的透明度，保证公民的知情权得以实现，并根据政府部门的类别提出不同的信息发布与信息提供要求。各级政府要充分利用包括互联网络、电信在内的先进的信息技术，不断改进信息发布和提供的方式，并对其表达的信息内容和语言质量负责。这些，都必须具有法律上的相关依据。

## （二）政府信息的获取及法制化

政府信息公开化的第二个要素是依法确认和保障政府信息利用者的范围和权利。在我国，政府信息的利用者主要是我国公民（包括台湾同胞和香港、澳门特别行政区同胞）、法人和其他合法组织。在我国从事经济贸易的外籍人员和组织也可以依法利用我国的部分政府信息。我国公民，不论民族、出生地、年龄、性别、职业、宗教信仰，不论身体是否健全，均享有平等的政府信息获取权。政府可以根据实际情况拒绝公民、法人和其他组织获取政府信息的请求，但拒绝的权力仅限于法律规定的豁免事项。对政府部门作出的任何免于提供信息的决定，公民、法人和其他组织有权要求政府进行审议，直至向法院起诉。政府部门应当为信息的利用创造条件、简化手续、提供方便。可以考虑在县级以上政府机构、公共图书馆或其它适宜的场所设立政府信息查询室，并在主要街道设立统一的引导标志，允许公民、法人和其他组织查询开放的政府信息，同时指定专人负责，回答公众的提问。政府部门应在这些场所配备可供多途径检索的信息索引，并尽可能利用多种手段开展政府信息咨询业务。为了保障公民和法人能够自由平等地获取政府信息，有关的法规应明确下列原则：a. 面向社会公众，而不是特定阶层或组织；b. 公民、法人和其他组织不论因何种需要，为了何种目的，只要不违法，都有权利用政府信息；c. 凡是列入开放范围的政府信息，均可自由获取，无需任何特许。允许用户通过查询、阅览、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。

## （三）政府信息的安全保密及法制化

政府信息开放的第三个要素是要确保政府机密信息的安全。开放政府信息，一方面要确保政府信息的充分公开；另一方面又要确保政府机密信息安全。在确认公民信息获取权的同时，应当保守国家、法人和公民个人的秘密信息。政府信息涉及政治、经济、科技、军事、文化等诸多领域，许多信息涉及国家安全以及重大政府活动、重大战略部署或者重大社会动态，还有的涉及公民的个人情况，一旦发生不适当的扩散，国家、集体和公民个人的利益就将受到不同程度的损害，有时后果会不堪设想。所以，为了国家和公众的利益，政府有权依法对特定的政府信息活动进行控制。与此相关的法规要具有较强的可操作性。对豁免提供的政府信息要有具体、明确的法律限定。豁免提供的政府信息包括：a. 涉及国防的保密信息；b. 涉及国家安全、公共秩序、经济和外交利益的保密信息；c. 对国家利

---

<sup>6</sup> 杨学山：《走近政府信息化》，《中国计算机报》，1999年5月3日。

益、国计民生和社会稳定有重大影响的保密信息；d. 涉及公民隐私权、著作权、商业秘密、商业秘密的信息；e. 其他重要或敏感信息。政府信息的保密是相对的、有条件的，而提供利用则是绝对的、根本的。无论设密、降密或解密，提供利用应贯穿始终，只是提供利用的范围和对象不同罢了。任何机构不得以保密为名滥用政府信息控制权。政府信息的保密工作应抓住主要矛盾。既要确保国家核心秘密，又要有领导，有控制地放宽对非核心秘密的限制。如果脱离实际需要，防范过当，正常的信息交流就会受到阻碍。要正确区分国家秘密与非国家秘密，为不同种类的秘密信息设定合适的密级。确定政府信息密级的客观依据是信息的敏感性、风险性，即可以合理预见的由信息的泄露而产生危害的程度。划定国家秘密的范围，应注意把国家秘密与非国家秘密区分开来：a. 把不宜公开但并未涉及国家安全和利益的事项与国家秘密区分开来；b. 把虽然涉及国家安全和利益但可以公开的事项与国家秘密区分开来；c. 把虽然涉及国家安全和利益但并无保密内容的事项与国家秘密区分开来。由于政府信息的保密性随时间、地点和各种条件的变化而变化，其机密程度一般随时间的推移而逐步减弱。有些在保密期内的国家秘密事项，由于情况的变化，公开后无损于国家的安全和利益，或者从全局衡量，公开后对国家更为有利。因此，政府信息的密级应该随着各种条件的变化及时加以调整。降密、解密工作要经常化、法制化。只有这样，保密工作才能真正做到有的放矢，万无一失。解密处理的前提和时机是：a. 信息解密后国家安全和利益不受损害时；b. 公共利益的重要性超过保密的重要性时；c. 公众要求对某项信息解密，而这种要求又被确认为合法时；d. 未满足法定解密期的信息，其情报敏感性消失时。

### 简短的结论

政府信息的开放程度，已经成为当今世界一个国家信息化程度的重要标志。通过政府信息开放的法制化，不仅可以有效地开发和科学地利用政府信息资源，树立勤政、廉洁、务实、节俭、透明的政府形象，构建高效率的信息化政府，而且对于我国经济和社会的发展、国际地位的提高，都将产生积极而深远的影响。我们应当从自己的国情出发，借鉴发达国家的经验，积极探索政府信息交流法制化的途径，确保公民、法人和其他组织依法行使信息获取权，确保国家和人民的利益不受侵犯，使政府与社会公众之间建立起相互沟通的桥梁，促进经济和社会发展的进步，适应加入 wto 后的历史要求。