



EU-China Information Society Project

中国欧盟信息社会项目

Access to Government Information

in Europe and China:

What Lessons to be Learned?

欧洲与中国政府信息公开：我们能够学到什么？

Megan Carter

The Constitution Unit, University College, London

英国伦敦大学学院宪法组·伦敦

Ly Yanbin / 吕艳滨

Chinese Academy of Social Sciences (CASS), Beijing

中国社会科学院,北京

This report was conducted for the

EU-China Information Society Project

(supervised and edited by Dr. Thomas Hart)

由中国-欧盟信息社会项目法规专家 Thomas Hart 先生指导修订

November 2007

2007 年 11 月

此报告为中文报告，如需英文版本请联系项目办公室：

info@eu-china-infso.org

This is the Chinese version of the report.

For the English version, please contact the Project Office on:

info@eu-china-infso.org



The EU-China Information Society project is a joint initiative between the Chinese Government and the European Union. The project started in July 2005 and runs through to the end of June 2009. The project aims to promote economic and social development through Informatization and works closely with the State Council Informatization Office (SCITO) in China. For more information see www.eu-china-infso.org. For information on the regulatory activities within the project, contact Dr Thomas Hart at thart@eu-china-infso.org.

中国—欧盟信息社会项目是中国政府和欧盟之间的合作项目。项目从2005年7月开始，到2009年6月结束。通过与国务院信息化工作办公室紧密合作，项目旨在通过信息化推动中国的经济和社会发展。更多详情，请浏览项目网站 www.eu-china-infso.org。有关项目法规对话部分的活动，请联系 Thomas Hart 博士，电子邮箱 thart@eu-china-infso.org。



目 录

研究背景	1
1 序言	3
1.1 关于本报告	3
1.1.1 报告的目的和致谢	3
1.1.2 报告的框架	3
1.1.3 未来需要进一步研究的领域	4
1.2 “FOI” 术语的使用涵盖了所有类型的政府信息公开	5
1.3 对欧盟成员国中政府信息公开法制的概述	5
1.3.1 多样化的行政背景	6
1.3.2 政府信息公开法制的历史	7
1.3.3 欧盟政府信息公开体制走向一致	15
1.4 中国政府信息公开的历史发展和现实状况	16
1.5 中国政府信息公开制度的立法进程	17
1.6 《中华人民共和国政府信息公开条例》的特点	17
1.6.1 《条例》属于行政法规	17
1.6.2 《条例》明确规定了当事人请求政府机关公开政府信息的权利	18
1.6.3 《条例》参考国际经验，严格地限定了不公开信息的范围	18
1.6.4 《条例》规定了广泛的政府信息公开义务主体	19
1.6.5 明确规定了政府信息公开的主管部门	19
1.6.6 《条例》对主动公开做了详细规定	20
1.6.7 《条例》引入了政府信息公开的救济制度	20
2 政府信息公开的收费体制及其例外	21
2.1 欧盟国家的收费体制及其例外	21
2.1.1 实践的基本情况	22
2.1.2 费用减免	25
2.1.3 如何确定费用	26
2.1.4 收费的影响（包括对此机制做出相关改善的地方）	28
2.2 中国政府信息公开的收费机制	29
2.3 建议	30
3. 政府信息公开的组织结构	32
3.1 欧洲政府信息公开的组织结构	32
3.1.1 贯穿整个政府的政府信息公开组织结构	32

3.1.1.1 中央政府中的组织结构	32
3.1.1.2 中央机构的作用和职能	33
3.1.2 政府内部和政府机构之间的政府信息公开组织结构	38
3.1.2.1 咨询团体和指导委员会	38
3.1.2.2 政府信息公开的网络组织	38
3.1.2.3 跨机构合作：信息交换所	39
3.1.3 公共机构中的政府信息公开组织结构	40
3.1.4 纠纷解决和复审结构	42
3.1.4.1 内部复审	43
3.1.4.2 外部复审	43
3.1.4.3 外部复审机构的权力	48
3.2 中国政府信息公开的监督与救济机制	49
3.2.1 政府信息公开的监督机制	49
3.2.2 中国政府信息公开的救济机制	51
3.2.2.1 中国行政救济机制的现状	52
3.2.2.2 地方在推行政府信息公开制度过程中实施行政救济的状况	55
3.3 对最佳实践的建议	56
3.3.1 中央机构	56
3.3.2 复审机构	57
3.3.3 其他建议	57
4. 政府信息公开的培训	60
4.1 欧洲政府信息公开的培训	60
4.1.1 经过培训的政府机关工作人员对于信息公开是十分必要的	60
4.1.2 设计一项培训策略的模式	62
4.1.3 培训模式	64
4.1.3.1 为高级职员培养有关政府信息公开的战略眼光	65
4.1.3.2 提高所有职员/对外联系职员对政府信息公开的认知	65
4.1.3.3 专门的政府信息公开培训	66
4.1.3.4 针对政府信息公开从业者的培训	66
4.1.4 培训方式	68
4.1.4.1 认知层次的培训方式	68
4.1.4.2 针对从业者的培训方式	69
4.1.5 培训材料的样本	70
4.1.6 培训时间	71
4.1.7 实施培训	72
4.1.8 对最佳实践的案例分析	73
4.1.8.1 培训策略和材料的范例：苏格兰	73
4.1.8.2 案例分析：提供培训——英国警察	74
4.1.8.3 案例分析：实施培训——爱尔兰	75
4.2 中国政府信息公开的培训问题	76
4.3 对最佳实践的建议	77
5. 欧盟中政府信息公开的实施	80

5.1 欧盟国家中的实施模式.....	80
5.2 实施过程中的普遍困难.....	81
5.2.1 议会：什么是政府信息公开申请？	81
5.2.2 涉及的机构范围.....	81
5.2.3 政府信息公开法律与其他法律之间的相互关系	82
5.2.4 缺乏中央合作.....	84
5.2.5 缺乏资源：人员和培训.....	84
5.2.6 缺乏公众认知导致法案的低适用率	85
5.2.7 文件管理问题.....	86
5.3 解决实施中存在的困难的经验.....	87
5.3.1 实施计划.....	87
5.3.2 最好由中央开展的活动.....	89
5.3.3 既可以由中央、也可以由各个机构单独开展的活动	90
5.3.4 由各个机构单独开展的活动.....	90
5.3.5 协调机制和联系网络.....	91
5.3.6 信息技术的适用.....	93
5.3.7 指南手册.....	94
5.3.8 文件管理.....	95
5.3.9 公开目录.....	96
5.3.10 向公众推广政府信息公开.....	97
5.4 建议.....	98
6. 建议：《政府信息公开条例》中需要澄清的方面.....	101
6.1 不予公开的信息.....	101
6.1.1 “隐私”的界定.....	101
6.1.2 “商业秘密”的界定.....	102
6.1.3 其他不予公开的理由.....	103
6.2 政府信息公开年度报告.....	104
6.3 其他需要澄清的一些问题.....	104
6.3.1 提出信息申请的权利.....	104
6.3.2 《条例》和其他中国法律之间的关系.....	105
6.3.3 拒绝申请的其他理由.....	105
结论.....	106
附件 A：政府信息公开实施指南.....	108
附件 B：政府信息公开海报及标识示例	120
附件 C：欧盟成员国政府信息公开基本信息	123
附件 D：主要参考文献	155

研究背景

为了对中国的信息化¹提供支持，中国政府与欧盟之间于 2005 年中期启动了 中国—欧盟信息社会项目。信息社会的新机会既可能带来可靠的投资、经济和社会的进步，也可以使中国公民得到最大化的利益，该项目的目标之一就是帮助建立起一套对上述事项做出相关规定的信息社会的法律制度。

该项目旨在促进欧盟和中国在信息社会规则制定方面的专家、决策者之间的知识交流。该项目可以帮助中国政府机构在各自特定的政策和法律范围内所开展的工作。尽管该项目受到相关中国政府机构需求的驱动，但与此同时，该项目还旨在提高欧盟对中国建立信息社会制度的认识，以及对中国如何从总体上处理社会和技术变革中所带来的新挑战的认识。

本次研究的目标是：

- 协助国务院法制办公室修正《政府信息公开条例》。
- 在获得国务院的批准之后，协助国务院法制办公室准备该条例的实施。
- 提出针对修正条例和实施过程中所遇到的障碍和困难的解决方案。
- 使行政机关内部今后处理政府信息公开事宜的工作人员具备相关技能。

关于《政府信息公开条例》

世界上许多国家都已经确立了获得政府机构所掌握的文件的权利，并倒置了获取此类信息的证明责任，即在那些国家，是由行政机关承担证明公民不能获取特定信息的责任，而不是相反。这种证明责任的倒置是政府信息公开法律的核心。这些法律（也可能被称为“信息自由法律”、“透明法律”或其他类似的名字）服务于以下目的：

- 通过诱导电子档案管理和电子文件系统等机制的建立，加快了政府的现代化进程、促进了电子政府和电子行政的建设。
- 通过促进政府系统的透明度和责任性，有助于防止腐败和公权力的滥用。
- 在政府和公民之间创建了一种更为有力和更值得信任的关系，公民也可以更好地参与到政府过程中去。
- 给公民、企业以及研究人员带来了直接的利益，因为他们可以更好地获

¹ 在中国的背景下，“信息化”被界定为信息通信技术（ICT）推动之下的社会、经济转型，包括在经济和社会基础设施方面的投资，以促进政府、企业、公民社会以及一般大众对信息通信技术的运用。信息化的长期目标是建立一个信息社会（来源：Jim Adams，世界银行东亚和太平洋区副总裁）。

得相关信息。

数年以来，中国的地方政府已经开始制定有关信息公开的规定，例如广州和上海。2007 年，中国通过了全国性的《政府信息公开条例》，该条例将于 2008 年 5 月开始实施。

项目过程

中国—欧盟信息社会项目建立了一个研究的合作机制，并多次召开与研究相关的讨论会，寻求对一些未决问题提供特定的、详细的考虑，这些问题涉及到在可能的未来修正《政府信息公开条例》，更特别地，它们与条例的实施相关。我们已经、并将进一步发展将这些成果付诸实践的培训措施，以确保能对中国的行政文化产生长期影响。

为了达成以上事宜，经国务院法制办公室、中国—欧盟信息社会项目组以及若干来自中国和欧盟的临时专家的讨论，研究团队设计并完善了一项包括考察类别、调查研究目的、相关样本数目等在内的研究计划。这确保了本报告及其结构最大程度地有益于国务院法制办起草有关政府信息公开的办法和准备实施该条例的工作。

研究团队由任职于伦敦大学学院的欧盟专家 **Megan Carter**，以及中国社会科学院的中方专家吕艳滨教授组成。他们得到了国务院法制办公室的马森述处长和本项目办公室的 **Thomas Hart** 博士的支持。研究团队负责汇编欧盟相关范例，并就政府信息公开机制的关键因素提供建议，同时对在中国背景下特定方面的可适用性给予评论。

该研究历时数月，从 2007 年春至 2007 年秋，最终的成果提交至 2007 年 11 月由国务院法制办举办的研讨会，并得以讨论。

1 序言

1.1 关于本报告

1.1.1 报告的目的和致谢

这份报告描述了欧盟成员国和中国的政府信息公开法制的现状，研究的重点在于可能引起中国国务院法制办公室兴趣的若干方面。报告的目的是，鉴于中国《政府信息公开条例》（以下简称“条例”）将于 2008 年 5 月开始实施，希望能从欧洲的经验中提取有价值的经验和实践做法。因此，这份报告将包括有关实施和培训的大幅章节。

经验表明，当政府开始扩大信息公开的路径的时候，一方面要采纳在其他地方行之有效的最佳做法，另一方面要发展出适合每个国家自己体制和文化的信息公开机制，在这两者之间要保持一定的平衡。包含在这份报告中的任何特定内容都并不意味着已得到中国国务院法制办的肯定，只是表明相关问题值得调查和研究。

为了准备这份报告，我们着手对欧盟成员国的最佳实践范例进行了调查，开展了包括其他类似调查在内的广泛研究，并且向所有成员国负责此事务行政机构发出了调查问卷。尽管并没有收集到所有成员国的情况，但作者努力在广泛的、具有相关背景和利益的行政机构中，向中国负责实施条例的机构和人员提供范例。研究素材被明确地限定于网上可得的英文文件（为便利和翻译的缘故）。如果存在某个主题未予充分阐释的情况，读者将被建议查询脚注和求助于为本次项目所建立的丰富的资料库。

由于这份报告是由工作语言分别为中文和英文的团队合作写成，因此，不同章节中写作风格上的差异可能是明显的。翻译工作由吕艳滨博士领导，其成员包括宋华琳博士、苏苗罕博士、江菁博士、杨莉女士。

1.1.2 报告的框架

本报告各章以政府信息公开法制的实施（implementation）问题为中心，涵盖了政府信息公开法制的若干具体方面。报告将说明欧盟和中国的现状，着眼于借鉴欧盟的经验和最佳实践做法。每一章都在研究的基础上，将研究主题与中国

《政府信息公开条例》的实施相联系来进行相关评论，并提出建议。

第1章包含对欧盟政府信息公开法制的简要概述，其中包括了几个汇总表。然后考察了中国政府信息公开的历史，描述了中国《政府信息公开条例》的立法历程和主要特征。

第2章涉及的是**处理费用（fees）和成本费用（charges）**。欧盟的经验包括，如果公民提出了申请，或者政府在搜索信息所花的时间以及提供不同形式的复印件方面付出了成本，申请人需要支付的费用是固定的。《政府信息公开条例》的相关条款也被予以讨论，然后提出了在处理费用和成本费用方面最佳选择的建议。

第3章的主题是管理政府信息公开体制的**体制结构**。该章描述了欧盟国家中央政府内部和政府之间有关政府信息公开的几种管理结构模式，包括中央机构和复审机构的作用和职能。考虑到中国的组织结构，该章各节详细地讨论了监督、纠纷解决和救济体制。

第4章讨论了有关实施政府信息公开之前和之后都需要开展的**培训**的模式。该章考察了欧盟的最佳经验以及中国目前向政府官员提供培训的体制。

第5章全面地讨论了政府信息公开法制的实施问题，其内容包括基于整个欧盟成员国的最佳经验而描绘出的一个实施计划大纲，以及对中国最合适选择的建议。

第6章是**对中国《政府信息公开条例》的进一步评论**，包括对一些领域的建议，这些领域需要更详细的规定，无论是采取补充规章的形式，还是采取政策/程序手册的形式。

这份报告的附录包含了需要更多信息时可能会用到的辅助参考材料。

1.1.3 未来需要进一步研究的领域

在准备这份报告的过程中，我们还对其他问题产生了兴趣。在可能的情况下，我们已经研究了这些问题所涉及的资料并将其包含在已经计划好的章节之中。但肯定有一些问题需要在进一步的研究之后才能结出丰硕成果。这其中，最值得进一步研究的是：

- 在做出政府信息公开决定，特别是在因为诸如商业信息和个人隐私而决定不予公开，的时候对所适用的方法和指导方针的细致考虑
- 对政府信息公开法律与限制信息公开的法律（保密法）之间相互关系的考虑
- 处理政府信息公开申请时，多个政府机构之间的协调机制

这份报告的最终版本可能还会提出其他一些问题，这是可以理解的。我们将感谢并接受所有对进一步研究所提出的要求。

1.2 “FOI” 术语的使用涵盖了所有类型的政府信息公开

这份报告是关于“获取政府信息（access to government information）”这个一般主题的。为了方便起见，报告中将使用“Freedom of Information”或其简写形式“FOI”作为所有给予公民获取政府信息权利的政府信息公开体制的简略表达形式。（在中文翻译中，“Freedom of Information”和“FOI”都被译为“政府信息公开”——译者注）

宽泛地讲，政府信息公开本身涉及的是给予公民权利，允许其向政府提出要求获得相关文件的申请。这些文件可能包括、也可能不包括他们本人的个人信息；在一些国家，个人信息的问题是由数据保护（Data Protection）体制来处理的。政府信息公开法律可能要求政府事先发布特定的信息，对于这些信息，公民不需要提出正式申请就可以获得。

1.3 对欧盟成员国中政府信息公开法制的概述

欧盟成员国的公民可以通过很多途径从政府那里获得信息，其中的一些途径已经依照欧盟指令（EU Directive）的要求得以建立。因为它们都要实施这些指令，所以，在整个欧盟范围内，这些领域中的机制都非常相似，其中最值得注意的例子是：

- 数据保护
- 环境信息公开（Access to Environmental Information (EIR)）
- 政府采购信息（Public Procurement Information）

有关最近指令的详细内容请见后文 1.3.3。

相反，欧盟并没有在政府信息公开方面发布过指令，在不同成员国中，政府信息公开的历史也大不一样，1766 年瑞典最先开始实施政府信息公开，而德国到 2006 年才开始实施。尽管有关政府信息公开的核心观念在各国大体一致，但各国在相关细节、组织结构、申诉的权利等方面都存在差异。因此，要考察欧盟成员国的政府信息公开法制，首要的就是要考察欧盟各国在这方面各自不同的实践情况。我们要考察的对象是在相对较近的时候才建立了政府信息公开体制的国家。

到 2007 年止，在 27 个欧盟成员国中，大多数国家的政府信息公开实践都彼此大相径庭。根据巴尼萨（Banisar）2006 年对欧盟政府信息公开实践的总结，“如今，尽管按照国际上的标准，意大利、希腊和西班牙三国相关的法律被认为比较薄弱，但只有卢森堡、塞浦路斯和马耳他三个国家在政府信息公开方面没有颁布一部全面的法律。”²尽管马耳他最近发布了一个白皮书，并建议制定政府信息公开法案，但在这份报告的讨论和图表中，这三个国家将被排除在外。

1.3.1 多样化的行政背景

欧盟成员国政府信息公开的实施和程序是嵌于每个国家历史生成的行政体制之中的，这一点与中国并无二致。瑞典主计局（Statskontoret，瑞典的公共管理机构）的一项研究——“欧盟成员国良好行政的原则（*Principles of Good Administration in the Member States of the European Union*）”³确认，“在欧盟成员国中（至少）有 4 种行政法律传统”。⁴主计局所说的 4 种传统如下：

- 在具有“行政中心主义传统（administration-centred tradition）”的国家中，“作为政府使行政有效运行的一种工具”，法律部门中有特别的（通常也是独立的）行政法。法国是这种传统的源头，另外，还有一些欧盟成员国将法国视为它们法制的模版。
- 相反，具有“个人中心主义传统（individual-centred tradition）”的国家趋向于只拥有一套（普通法）司法体制以处理所有类型的案件，不管案件是否是行政案件。这种传统可以在具有盎格鲁—萨克逊（Anglo-Saxon）源头的国家中找到，比如说英国这样的国家。（这种传统的效果也可以在美国找到，在美国，一些法学家认为，法律的目的在于防止政府干涉个人。美国并不属于本次研究的范围之内，只是在说明这种传统的一种极端例子时会被提及。）
- 在具有“立法者中心主义传统（legislator-centred tradition）”的国家中，民选代表在设计程序方面发挥着积极的作用，行政人员只是遵循他们的指示实施各种程序。具有日尔曼历史的国家、以及以前属于奥匈帝国一部分的新成立的国家，都遵循着这种传统，将立法者的地位置于行政人

² 大卫·巴尼萨：《2006 年世界范围内的政府信息公开法制：对政府信息公开法的一个全球调查》，“隐私国际”，2006 年（Banisar, David. *Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws*. Privacy International, 2006）。

³ 主计局（瑞典公共管理机构）：《欧盟成员国良好行政的原则》，2005 年（Statskontoret (Swedish Agency for Public Management). *Principles of Good Administration in the Member States of the European Union*. 2005）。在线地址见：<http://www.statskontoret.se/>。

⁴ 前引书，第 74 页及以下。

员之上。

- 具有“监督专员中心主义文化（Ombudsman-centred culture）”的国家中，有一个为民众说话的重要职位（被称为“监督专员”或其他什么合适的名字），他们有权处理一国中无论高低、无论类别的行政机关中产生的行政问题。在这种机制牢固建立的斯堪的纳维亚国家中，他们被认为能够防止“争讼文化（litigation culture）的发展”。

而关于欧盟自身的行政体制，主计局的研究中指出：

“事实上，这几种传统中的任何一种都无力独自代表任何一个国家。在一国中，某种传统可能占优势，其他几种则可能起到部分作用。在欧盟的层面上尤为如此，欧盟已经产生了属于其本身的特定混合传统。尽管欧盟的行政体制最初是以法国体制为模型的，但后来的发展导致了在行政程序中更为重视个人权利，而后来，在《马斯特里赫特条约》之后，一种主要着眼于与不当行政作斗争的独立监督专员制度又对欧盟行政体制产生了影响。”⁵

所以，在研究欧盟成员国的政府信息公开时，我们必须时刻牢记，每个国家的政府信息公开都是植根于各自国家的政府文化当中的。评论各国的实践需要考虑它们各自的文化因素，并且还要考虑到，与中国庞大的人口数量相比，欧盟国家在人口统计方面的巨大差异（欧盟成员国的最新人口数据可见下文的第2个图表）。

1.3.2 政府信息公开法制的历史

欧盟国家中，瑞典是第一个实施政府信息公开的国家，时间是1766年，当时瑞典颁布了《新闻自由法案（Freedom of the Press Act）》。（兰博论证了政府信息公开的理念是如何部分地来自于中国模式，即一位名叫安德斯·屈德纽斯[Anders Chydenius]的芬兰牧师在中国模式的影响下起草了瑞典的法案。⁶）自那以后，欧盟各国在不同时期纷纷确立了各自的政府信息公开法制（如下表所示）。图表中的年份是法律生效（而非法律通过）的日期。

图表 1.1 政府信息公开在欧盟成员国中的实施⁷

⁵ 前引书，第76页。

⁶ 斯蒂芬·兰博：《信息公开，一位芬兰牧师带给民主的礼物》，《信息自由评论》，第97卷，2002年2月，第2-8页（Lamble, Stephen. “Freedom of Information, a Finnish clergyman’s gift to democracy,” *Freedom of Information Review*, No. 97, February 2002, pages 2-8）。

⁷ 数据来源于罗杰·弗洛伊格尔斯（Roger Vleugels）的《全球政府信息公开国家概览（*Overview of FOIA Countries Worldwide*）》（2006）。

政府信息公开立法生效年份	欧盟成员国名
1766	瑞典共和国
1951	芬兰共和国
1970	丹麦王国
1978	法兰西共和国
1980	荷兰
1986	希腊共和国
1987	奥地利共和国
1990	意大利共和国
1992	西班牙王国
1993	匈牙利共和国
1993	葡萄牙共和国
1994	比利时王国
1998	爱尔兰
1998	拉脱维亚共和国
2000	保加利亚共和国
2000	捷克共和国
2000	立陶宛共和国
2001	爱沙尼亚共和国
2001	罗马尼亚
2001	斯洛伐克共和国
2002	波兰共和国
2003	斯洛文尼亚共和国
2005	苏格兰（英国的一部分，但适用独立的政府信息公开法案）*
2005	大不列颠和北爱尔兰联合王国（英国）
2006	德意志联邦共和国
尚无	塞浦路斯共和国
尚无	卢森堡大公国

* 苏格兰本属英国之一部分，但是，在政府信息公开法制（乃至其他许多法制）方面，苏格兰都适用独立的法案：英国适用的是 2000 年信息公开法案（Freedom of Information act 2000），而苏格兰适用的是 2002 年信息公开（苏格兰）法案（Freedom of Information (Scotland) Act 2002）。正是在这个意义上，本章乃至本报告将英国（UK）和苏格兰（Scotland）相并列。

尚无	马耳他共和国
----	--------

正如此表所示，有一半的国家都是在过去的十年中才开始实施政府信息公开的；人口较多的两个国家——英国和德国，分别直到 2005、2006 年才开始完全实施政府信息公开。因为比其他国家实施得晚，所以，他们可以从其他先行的模式中学习广泛的经验，通常也可以避免过去的一些常见问题，但是，它们的经验太短，所以，还不足以形成一种政府信息公开文化。另一方面，它们的实施经验又是最新鲜的，因此，它们在这个领域的例子也非常有用。

下文中的图表 1.2 提供了目前欧盟成员国的人口数据，以及在信息可以公开的情况下有关申请和申诉的比率。在有数据的情况下，比例的高低大致地表明了政府信息公开机制（包括对自己个人信息的申请）的有用程度，以及据此而言的政府信息公开文化的形成程度。

在这些数据中值得注意的一点是，数个国家（相对而言）最近解散了“秘密警察”部队，允许公众获取由它们或在它们的协作下得到的监视信息。而在那些这类机构仍然存在的国家，公众要求咨询此类文件的比例相对而言就更高一些。因为这种和另外许多原因，我们一定要小心解读这些数据。

第一，许多国家或地区没有保存有关政府信息公开或其他信息公开途径的数据，所以，任何比较都必然是不完全的（实在有趣的是，因为更多的国家只记录申诉，而不记录申请，所以，图中有些空格没有任何数据。或许这是由于在集中的几个点收集有关申诉的数据很容易，而要在全国范围内详细收集有关申请的数据则需要花费太高的成本）。

第二，除了地方因素，比如对知情权不同的认知程度，在立法的设计和之后的实施中，还存在许多其他影响政府信息公开机制效用的因素。这些因素包括：

- 根据事先的公开目录，可以日常获取的信息数量。
- 各国的政府信息公开法案对“申请”的界定；一些国家要求申请必须是书面（而不能是口头）的；一些国家要求援引有关的政府信息公开法案。
- 获取信息的费用或成本。较高的成本总是会阻碍公民适用政府信息公开机制，相关数据也会较低。
- 其他公开机制的存在。在一些国家，这些机制的适用是强制性的。例如，在英国，申请获得个人信息和环境信息必须通过特别的数据保护机制和环境信息规章机制，而不是政府信息公开机制；而在爱尔兰，对这两种信息的申请都可以通过政府信息公开的机制提出。
- 政府信息公开机制下溯及既往的程度：即，政府信息公开机制允许公民

获得其实施之前多久创建的信息文件。一些国家规定政府信息公开具有完全的溯及既往效力，公开的对象包括了整个历史的文本记录，而其他一些国家则仅允许公开在其政府信息公开机制开始实施之后创建的文件。

- 政府信息公开法案适用的对象。并不是所有的公共机构都适用政府信息公开法案，因为在最初的立法中，议会和司法机关通常被排除在外，而且，不同的公共机构也是在分阶段的实施过程中才被逐渐添加到法案的适用范围之中。与此相反的是一种趋向是，在后来对政府信息公开法案的修正或其他法律中，将某些公共机构或具有特殊职能的公共机构排除在适用范围之外。其他因素还包括私人部门在多大程度上适用政府信息公开的问题。一些私人公司和个人通过合同为政府提供公共服务，于是某些政府信息公开法案就将它们所拥有的一些文件也包含在适用范围之内。

图表 1.2 欧盟中政府信息公开机制的适用（部分国家）

	最近统计的人口数	申请数占人口数的百分比 (%)	申诉数占申请数的百分比 (%)	申诉数占人口数的百分比 (%)	以前秘密部门的数据是否公开?	注释
奥地利	8,316,487					
比利时	10,511,382			9.37×10^{-6}		2003 年有 7000 件环境申请 申诉到行政文件管理委员会的申请：2004 年有 116 件；2005 年有 81 件（这两年分别有 10 件又上诉到法院）
保加利亚	7,725,965	0.015	（不存在内部和外部申诉权利）	3.18×10^{-6}	尚未公开	2003 年总共的申请数：67,712 （其中 39% 的申请获得了所需的信息，21% 的申请被“默示拒绝”）；2004 年有 49,653 件（其中 60% 的申请获得了所需的信息，12% 的申请被“默示拒绝”）；其中有 38,000 件是口头提出的；2001-2005 年间最高行政法院共做出了 123 件相关的判例
捷克共和国	10,306,709	“低”		1.84×10^{-6}	是	2004 年有 19 例申诉到权利公设辩护人（Public Defender of Rights）的案件
塞浦路斯	855,000					无相关法律
丹麦	5,457,415			4.58×10^{-5}		监督专员每年会收到 200-300 件申诉；其决定可以被上诉到法院，但实践中很罕见
爱沙尼亚	1,342,409					
芬兰	5,291,517			9.45×10^{-6}		所有公民的税收记录都会在每年 11 月被公布 监督专员每年要处理 50 件申诉

						最高行政法院在 1999-2002 年间听审了 40 个案件。
法国	64,102,140			8.42×10^{-5}		2004 申诉到行政文件管理委员会（其裁决无拘束理）的案件有 5400 件（比 2003 年增加了 10%）：其中 47.9% 的案件建议公开信息，同时有 20% 的案件和解，另外有 10% 的裁决不利于申请人；机构在 70% 的时候遵循建议，10% 的时候置之不理
德国	82,314,900			3.28×10^{-6}	是（包括有关大屠杀的档案）	在最初的 6 个月，有 135 件质询和申诉到目前已有 200 万次对个人信息文件的申请以及 300 万次背景查询（background checks）的申请；研究人员和媒体使用档案的次数已经达到了 15,000 次
希腊	11,170,957			1.97×10^{-6}		2004 年监督专员听审了 22 例有关“违反信息公开”的案件
匈牙利	10,064,000			1.68×10^{-5}	是	2004 年信息专员收到了 169 件提议：其中 71 件申诉、86 件咨询（来自个人、媒体人士以及公共机构）
爱尔兰	4,239,000	3.45×10^{-3}	2%	8.49×10^{-5}		1998-2003 年一共有 93,000 件申请 2005 年一共有 14616 件申请（其中 2% 的申请结果被申诉，13% 的申请在政府信息公开体制之外得到了处理）；在 360 件申诉中，信息专员听审了 285 件。在复审的 447 件案件样本中，信息专员办公室做出了 272 个正式裁决，75 个裁决肯定了政府的决定，18% 的案件改变了政府的决定，6.6% 的案件宣布政府的决定无效，10% 的案

						件达成和解。高等法院和最高法院分别做出了 12、2 件有关政府信息公开的判决。
意大利	59,131,287			1.42×10^{-6}		2004 年，行政文件管理委员会发布了 84 个意见
拉脱维亚	2,291,000				被认为很快就要公开	自 2004 年以来，提交给国家数据监督专员 (State Data Inspectorate) 的申诉中有 10-20% 的案件与政府信息公开有关
立陶宛	3,575,439			2.04×10^{-5}	是	2004 年监督专员复审了 73 件案子
卢森堡	480,222					无相关法律
马耳他	402,000					无相关法律
荷兰	16,570,613			6.03×10^{-5}		每年大约有 1000 件申请，法院听审大约 150 件案子
波兰	38,518,241				是	已有 14,000 人要求查看他们被掌握在前秘密部门中的个人文件
葡萄牙	10,848,692			4.86×10^{-5}		2004 年行政文件委员会收到了 527 个咨询申请，并发布了 330 个意见
罗马尼亚	22,276,056	0.032	0.0026	8.29×10^{-5}	(没有区分)	2005 年：有 710,000 件申请（“大部分是口头的”），其中 2% 的申请被拒绝；有 1846 件行政申诉（其中 55% 的案件被推翻，33% 的案件被驳回，11% 的案件达成和解）；有 424 件法庭案子 2004 年：有 6154 件行政申诉；监督专员收到了 403 件申诉；有 394 件法庭案子
斯洛伐克	5,447,502					无法获得公开的数据
斯洛文尼亚	2,009,245			2.51×10^{-4}		2005 年：有 504 件申诉（其中，102 件是针对拒绝，402 件针对的是没有回复）
西班牙	45,116,894					无法获得公开的数据

瑞典	9,142,817					没有记录申请数据
英国	60,776,238	0.002	2%	4.27×10^{-5}		2005 年：大约有 130,000 件政府信息公开申请和 2,594 件申诉（前 13 个月）。这些数据不包括基于环境信息规章或数据保护法案所提出的申请。

1.3.3 欧盟政府信息公开体制走向一致

如上述研究所示，目前各欧盟成员国的政府信息公开体制尚不协调一致。

但是，欧洲委员会（European Commission）最近有 3 项富有意义的动议，试图推动成员国在公共信息公开体制中部分的、但却是重要的领域达成一致：环境、政府采购和对公共信息的商业再利用。在欧洲委员会资助的项目，“电子政府的障碍”，的网站⁸上可以找到对这 3 个动议的说明：

“在**环境**领域，对协调一致的需要导致了欧共体于 1998 年 6 月 25 日签署的《奥尔胡斯公约》（Convention of Aarhus: 《有关环境方面的信息公开、公众参与决策过程以及获得司法救济的联合国/欧洲经济委员会公约（UN/ECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters）》），以及两个欧盟指令，即《1990 年 6 月 7 日有关环境信息公开的 1990 年第 313 号指令》（Directive 90/313 或 Council Directive 90/313/EEC）、《2003 年 1 月 28 日有关公众获取环境信息的 2003 年第 4 号指令》（Directive 2003/4）（后者废止了前者）得以获得通过。有关在此领域的申请期限、条件、限制和费用的规则已经确定，另外，有关哪些信息应当公开（“积极公开（active publicity）”）的原则、以及在环境信息质量方面获得司法救济的原则也都已经确立。

关于**政府采购**的事项，欧盟立法体系包括了 2004 年 3 月 31 日欧洲议会和理事会通过的 2004 年第 17 号指令（Directive 2004/17），该指令协调管理用水、能源、交通和邮政服务的机构的采购程序；以及 2004 年 3 月 31 日欧洲议会和理事会通过的 2004 年第 18 号指令（Directive 2004/18/EC），该指令协调授予有关公共工程、公共供应和公共服务的合同的程序。

2003 年 11 月 17 日欧洲议会和理事会通过的 2003 年第 98 号指令（Directive 2003/98/EC）处理有关**商业再利用公共机构信息**的问题。”

这些指令尚未完全实施，早在 2005 年，欧洲委员会就对 7 个成员国未能实施奥尔胡斯公约提出了批评。⁹

另外，之前还提到了数据保护指令，以及各个国家中的其他行政的和法定的公开机制。所有这些机制的实施经验都将在合适的情况下予以说明。

⁸ <http://www.egovbarriers.org/>.

⁹ 欧洲委员会：《公众获取环境信息：委员会对七个成员国提起诉讼》，2005 年 7 月 11 日（European Commission. *Public access to environmental information: Commission takes legal action against seven Member States*. 11 July 2005）。

1.4 中国政府信息公开的历史发展和现实状况

中国的政府信息公开实践始于政务公开，而政务公开工作则是从村务公开着手的。早在 20 世纪 80 年代初期，从中国确立村民自治制度时起，村务公开的实践很快就在相当广泛的区域里成为普遍现象。1988 年《村委会组织法（试行）》发布实施后，村务公开开始走向规范。10 年之后，在总结各地村务公开工作经验的基础上，中共中央办公厅、国务院办公厅于 1998 年下发了《关于在农村普遍实行村务公开和民主管理制度的通知》，明确了普遍推进村务公开的意义和要求。在此基础之上，中国的政务公开工作不断发展，进一步扩大到镇务公开、警务公开、检务公开等领域。中共中央办公厅、国务院办公厅分别于 2000 年和 2005 年发布了《关于在全国乡镇政权机关全面推行政务公开制度的通知》、《关于进一步推进政务公开的通知》等文件。特别是，《关于进一步推进政务公开的意见》从坚持和发展社会主义民主、构建社会主义和谐社会、建设社会主义法治政府、惩治和预防腐败等角度进一步明确了推进政府信息公开的重要性和紧迫性。中国国务院在 2004 年印发的《全面推进依法行政实施纲要》中，也把行政决策、行政管理和政府信息的公开作为推进依法行政的重要内容。

随着中国民主法治的不断发展，为了应对推进依法行政和政府管理创新，满足促进国家信息化发展对共享信息资源的需求，适应加强廉政建设的需要，依法推进政府信息公开工作逐步被提上议事日程。近年来，以公开为原则、不公开为例外的观念已经逐步为人们所接受。而且，中央政府部门和地方党政机关在政府信息公开工作中也相继开展了不少成功的实践，出台了一系列的法规文件，并在实践中积累了有益的经验。当前，几乎所有的国务院所属部门都已经制定了政府信息公开方面的规定。在地方，广州市于 2002 年 11 月 6 日制定了《政府信息公开规定》，是地方政府中较早制定政府信息公开方面的法规文件的。之后，各地方政府纷纷就政府信息公开制定专门性的地方性法规规章，现在，不仅省、地（市）级政府，就连许多县级政府也制定了政府信息公开方面的规定。在很多地方政府，还发生了涉及政府信息公开行政复议和行政诉讼案件，有效地行政监督和行政救济成为推动地方政府政府信息公开工作的又一重要因素。而且，上海、武汉等地还形成了相对健全的政府信息公开年度报告的制度。

国务院各部门以及各地方政府在推行政府信息公开方面所开展的实践，既有力地推动了自身政府信息公开的水平，积累了大量的经验，也为《中华人民共和国政府信息公开条例》的颁布实施创造了有利的条件。

1.5 中国政府信息公开制度的立法进程

中国的政府信息公开立法工作始于 2002 年。根据中国“国家信息化领导小组”的决定，国务院有关部门启动了对政府信息公开法规的研究。2003 年，作为国务院立法调研项目，《中华人民共和国政府信息公开条例》列入了国务院的立法计划，具体的立法工作由国务院法制办公室负责。中国对《条例》的制定十分重视，2002 年 11 月，国家信息化领导小组《关于我国电子政务建设的指导意见》明确提出，要研究制定政府信息公开方面的法律法规。国务院《全面推进依法行政实施纲要》把行政决策、行政管理和政府信息的公开作为推进依法行政的重要内容。2005 年 3 月，中共中央办公厅、国务院办公厅颁发了《关于进一步推行政务公开的意见》，明确要求加快制定《政府信息公开条例》。

为了制定一部科学、完善、符合中国国情的《政府信息公开条例》，国务院法制办公室多次召集国务院各部门、有关学者，对《条例》所涉及的每项制度进行深入的研究和分析。在立法过程中，国务院法制办公室对国内近年来推行政府信息公开的实践进行了深入调研和总结，在《条例》中全面地反映了已有实践所积累的有益经验。同时，还广泛借鉴和参考了包括欧盟各国在内的，世界有关国家和地区在政府信息公开方面的制度、理论研究成果，并对其立法进程以及实施中的有关问题进行了研究。2006 年是《条例》制定最为关键的一年，在这一年里，国务院法制办公室和中国—欧盟信息社会项目共同举办了政府信息公开的研讨会，听取中欧双方专家关于《条例》（草案）的意见。在中国—欧盟信息社会项目的支持下，国务院法制办公室还就政府信息公开的有关问题，专门组团到欧洲有关国家进行访问，访问取得很好的效果。

经各方努力，《条例》最终于 2007 年 1 月 17 日经国务院第 165 次常务会议审议通过，并于 2007 年 4 月 5 日公布，将自 2008 年 5 月 1 日起施行。

1.6 《中华人民共和国政府信息公开条例》的特点

1.6.1 《条例》的属性：行政法规

《条例》是由国务院制定的，属于行政法规，在法律位阶上仅次于《宪法》和全国人民代表大会及其常委会制定的法律。关于是由国家立法机关制定法律，还是先由国务院制定行政法规，而后再在其基础上制定法律的问题，国务院

有关部门进行了认真、深入地调研，并听取了有关专家学者的意见。经过慎重的研究，有关部门认为，现阶段社会各界对于信息公开制度的需求十分迫切，但是，制定法律往往需要较长时间，而由国务院制定条例则相对较为灵活，便于在较短时间内确立相应的制度，及时满足实践中对确立信息公开制度的迫切需求。而且，根据中国《宪法》、《立法法》、《行政诉讼法》等的规定，行政法规是中国法律体系的当然组成部分，也是法院审理案件的依据，因此，以行政法规的形式规定政府信息公开事宜，不会影响该制度的有效性。同时，制定《条例》具有一定的灵活性，可以通过国务院自上而下的贯彻实施，逐步提高各级各类行政机关处理信息、公开信息的能力，较快地缩小地区间、部门间的差异，并可以根据《条例》执行的情况及时调整相关的制度。事实上，有些国家和地区在推进政府信息公开过程中也是走了先制定行政法规并推动地方实践、后上升为法律的道路。另外，通过条例的贯彻实施，我们可以发现在政府信息公开制度设计中存在的问题并积累相应的经验，并将这些经验及时地反馈到立法工作中。这样可以更好地将国外立法经验和我国的实际国情有机地结合起来，确保立法质量。

1.6.2 规定了当事人请求政府信息公开的权利

以往，中国推行政府信息公开（或者政务公开）时，一般只是要求政府机关主动公开信息，虽然有些地方在其规定中允许当事人申请获得政府信息，但是，这些规定的法律位阶普遍较低。而《条例》从保障公民知情权的角度出发，对当事人申请政府信息公开的权利做了明确的规定。这意味着，政府机关除了有义务做好主动公开之外，还有义务根据当事人请求，向其提供政府信息。这也表明，中国政府为保障公民的知情权提供了明确的法律依据。而且，《条例》还十分详细地对公民提出申请的形式、政府机关处理申请的程序、时限、法律责任等做了明确的规定。特别是，《条例》还允许公民个人请求政府机关公开涉及其本人的政府信息、请求更正不准确的个人信息，这将有利于中国进一步确立个人信息保护制度。

1.6.3 严格地限定了不公开信息的范围

《条例》以列举的形式规定了不公开信息的范围，由此，也就极为宽泛地设定了可公开信息的范围。按照《条例》的规定，除涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私外的政府信息（第14条第4款），政府机关都可以公开，当然，在实施公

开时，还应注意不得危机国家安全、公共安全、经济安全和社会稳定（第 8 条）。这也是世界上各国各地区政府信息公开法律所普遍采取的规定方法，《条例》的这一规定也正是认真借鉴国际先进经验的集中表现。尤其是，《条例》在规定不公开信息时，还引入了利益衡量的机制，即对于涉及商业秘密、个人隐私的政府信息，凡权利人同意公开或者政府机关认为从保护公共利益角度应当公开的，则可以向当事人公开（第 14 条第 4 款）。这样的规定自然使得可公开信息的范围得到了扩大，也极大地限制了政府机关在决定公开信息方面的自由裁量权。

1.6.4 规定了广泛的政府信息公开义务主体

《条例》是中国国务院制定的行政法规，因此，所有行政机关公开政府信息的活动都应当适用《条例》的规定。不仅如此，法律法规授权的、具有管理公共事务职能的组织公开政府信息的活动，也要适用本《条例》。这些组织被称之为法律法规授权的组织，它们不属于行政机关，只在法律法规授权行使行政职能的情况下，才享有行使国家权力、承担行政法律责任。这些组织所行使的不是行政机关所享有的一般行政职能，而是特定行政职能。这些组织一般包括以下几类：A. 社会团体：如一些行业协会接受法律法规的授权管理本行业的行政事务；B. 企事业组织：如学校接受《教育法》的授权对受教育者进行管理；C. 基层群众性自治组织：如村民委员会、居民委员会，它们受《村民委员会组织法》、《城市居民委员会组织法》授权，管理本地区公共事务。由于法律法规授权的组织在被授权范围内管理公共事务，因此，《条例》将其纳入政府信息公开主体范围。

而且，《条例》的制定者注意到，当前，在中国，各种公用企事业单位的活动与人民群众的利益密切相关，因此，为了提高其活动的透明度，《条例》规定，教育、医疗卫生、计划生育、供水、供电、供气、供热、环保、公共交通等公用企事业单位公开在提供社会公共服务过程中制作、获取的信息的，也要参照《条例》的规定执行。这意味着，尽管《条例》不涉及立法机关、司法机关公开信息公开的行为，但是，其规定的政府信息公开义务主体仍旧是十分广泛的。

1.6.5 明确规定了政府信息公开的主管部门

政府信息公开制度是实现政府职能转变的一项基础性制度，是政府管理观念和管理制度上的创新。政府信息制度推行的效果在很大程度上取决于能否建立一套符合中国国情的领导体制。《条例》经过慎重研究，在国务院层面上，指定国

国务院办公厅作为全国政府信息公开工作的主管部门，而在地方层面上，则采取了灵活务实的做法，充分尊重地方已有的实践，允许县级以上人民政府指定办公厅是或者其他部门负责本行政区域内的政府信息公开工作。同时，《条例》还要求各级人民政府以及县级以上人民政府部门建立健全本行政机关的政府信息公开制度，指定专门的政府信息公开工作机构负责本机关的政府信息公开工作。这样的规定将有利于《条例》的贯彻实施和政府信息公开制度在全国统一高效地推行。

1.6.6 对主动公开做了详细规定

《条例》在过去推行政府公开的基础上，不但以法规的形式保障公民申请政府信息公开，还对主动公开制度做了极为详细的规定，明确了重点公开信息的范围、公开方式、公开与更新时限等。借助完善的主动公开制度，可以减少公民一一申请获取政府信息的成本，可以使各种关系人民群众切身利益的信息得到及时传播。

1.6.7 引入了政府信息公开的救济制度

《条例》在中国首次针对政府信息公开的行为引入了救济的制度，这意味着公民、法人或者其他组织认为政府机关不公开信息的行为或者利害关系人认为政府机关公开信息的行为侵害其合法权益的，可以通过行政复议或者行政诉讼寻求救济。尤其是，针对不公开信息行为的救济机制将使得政府机关不公开政府信息的行为受到有效的制约，可以有效地制约政府机关在公开信息方面的行为，并使公民的知情权等权利得到有效的保障。

2 政府信息公开的收费体制及其例外

2.1 欧盟国家的收费体制及其例外

界定

正如第一部分所指出的，有很多欧盟成员国建立了允许公民获取政府信息的制度。有些制度是根据欧盟的相关指令（数据保护、环境信息、政府采购）建立的，有些则基于地方性的法规或者行政性法规而建立。简言之，本部分将集中研究信息自由/政府信息公开法制中特定的收费体制问题，但是为了比较的目的，也会涉及其他形式的信息公开体制。

信息公开可能会涉及两种类型的费用。它们（特别是在已经被多次翻译的立法当中）被统称为“收费（fees）”，但是，本报告采用下述两个概念以澄清两者之间的差异。

处理费用（fees）是对申请进行行政处理而要当事人支付的费用。此费用可以是申请信息的费用，也可以是因不服政府机关的决定而申请内部或者外部复审的费用。这些费用一般要在提出申请的时候上缴，并按照“每一个申请”的标准收取固定的费用。

例子：申请人为了节省费用，可以将多个申请集合为一个（但是在英国可能出现这样的问题，如果超过了一定限度的费用，这种集合的多个申请将会被累计收费）。

成本费用（charges）是为了弥补因提供信息而耗费的成本。它们一般是按照“每项”的标准来收取的，比如：按照每张纸，每个文档，每张 CD、磁盘或者录像带来收取，或者按照工作人员查询或者审查信息所花费的时间来收取。如果费用发生的数额有可能比较庞大，那么，一般的做法是告知申请人预期的费用，并在开始处理前得到申请人的同意/或要求其预付一定押金。某些国家对成本费用设置了最高限额。

例子：申请人可以通过申请较少的文档或者单一文档中较少的页数，来节省

成本费用。

在欧盟成员国内，成本费用（charges）的形式要比处理费用（fees）普遍得多。

2.1.1 实践的基本情况

在政府信息公开过程中，收取处理费用和成本费用的问题是比较复杂的，欧盟成员国所采取的做法也有显著差异。总的来说，欧洲成员国一般会在其政府信息公开的法律中采取下列 4 种方式中的一种：

- 法律对处理费用和成本费用的问题作了详细的规定，既可以规定在立法中，也可以规定在立法的附件、法律的实施计划或者相关的法规中。
- 法律对处理费用或成本费用或者同时对这两项作了基本规定，但是，关于收费数额（以及是否收取）等方面的详细规定则留给具体的政府机关自由裁量。
- 法律规定公众获取信息是免费的，无论是处理费用，还是成本费用，都不得予以收取。
- 法律规定公众可以何时、如何获取信息，但是，并没有对处理费用和成本费用的问题作出规定。

在收取费用的国家，它们可能针对特定类型的文件（比如关于申请人自身的个人信息）或者特定情形（比如申请人有经济困难或者申请的信息涉及公共利益），而放弃收取费用。

由于公布的法律中一般不会具体规定处理费用和成本费用的问题，因此，在针对有关国家负责政府信息公开工作的中央机构的调查中，我们询问了有关收费的问题，而且，也在参考文献中所列出的研究和调查成果中寻求相关的结论。借助这些资源，我们按照国别（有 3 个成员国没有政府信息公开方面的法律，因此，未将其纳入研究范围，同时，我们还在研究中包括了实施信息公开的某些地方政府，比如，德国的州和英国的苏格兰）处理费用和成本费用的总体实践作了评述。

针对政府信息公开申请而预先收取申请费用在欧洲并不普遍，但在世界其他

国家则是常见的做法。有些国家后期引入了预先收取申请费的制度，比如爱尔兰，后文（2.4）将对其负面影响进行探讨。少数国家收取检索费用，而更多的国家则普遍收取复制费用（参见下述图表 2.1）

图表 2.1: 文档复制费（以欧元为单位，除非另有说明）¹⁰

国家或者地区	每页纸的费用	其他形式的成本
丹麦	第 1 页 10 丹麦克朗，之后每页 1 丹麦克朗	
爱沙尼亚	前 20 页免费，之后每页 3 克鲁恩	
法国	每页 0.18 欧元	
德国	A4 纸复印每页 0.1 欧元	A3 纸每页 0.15 欧元， A4 彩色复印每页 5 欧元
柏林	每页纸 0.5 欧元	
勃兰登堡（Brandenburg）	前 50 页 0.5 欧元，之后每页 0.15 欧元	
爱尔兰	每页 0.04 欧元	磁盘每张 0.51 欧元 CD 每盘 10.16 欧元 X 光片每张 6.35 欧元
斯洛文尼亚	每页 0.60 欧元	
瑞典	前 9 页免费；第一个 10 页之后，支付 50 瑞典克朗（=5.5 欧元）、加上每页 2 克朗	每盘录像带 600 瑞典克朗 每盘录音磁带 125 瑞典克朗

成本费用的基本情况

大部分就获取政府信息收费的国家仅就提供纸张、磁盘、CD 等形式的文档收取成本费用。这些费用通常反映了提供相关信息复制件的实际成本。在多数情况下，各国不就申请人自行查阅信息收取费用。

¹⁰ 一些实际数额不是整数，比如，奥地利复印费最高为 18.89 欧元，斯洛文尼亚一张 CD 的复制费为 2.08 欧元，这是因为，它们是由当地法律以其他货币单位加以规定的，需要换算为欧洲通用的货币欧元。

有些国家和地区就政府机关为公众获取信息而进行检索和作出决定所花费的时间收取费用。在爱尔兰，法律所规定的费率是每小时 20.95 欧元。与美国不同，无论处理申请的工作人员的级别高低，每小时的收费都是一样的。爱尔兰的立法也有特殊的规定¹¹，即申请人只能按照高效信息检索所应耗费的时间来进行计费，换句话说，申请人不会因为低效的档案系统或者文件丢失等情况而被苛以费用。在德国，有关法规规定了浮动计费标准，对于较为复杂的申请，最高不超过 500 欧元，而在勃兰登堡，其费用最高不超过 1022 欧元。

英国和苏格兰拥有不同于其他欧洲国家的、较为复杂的收费机制。在英国，如果政府机关（基于每小时 25 英镑的标准）认定对申请的处理所收取的费用超过了“适当的限制”（中央政府为 600 英镑，地方政府为 450 英镑），政府机关可以拒绝该申请，或者按照实际工作时间、以每小时 25 英镑的标准收取费用。多项申请将被累计按上述价格进行评估。¹²苏格兰的收费体制也包含有 600 英镑的收费上限，但是，他们所采用的费率较低，每小时为 15 英镑。如果申请需耗费的成本不超过 100 英镑，则不向当事人收费。如果将耗费 100-600 英镑的费用，则可以按照超出部分的 10% 来收取，即最高收取 50 英镑。如果费用超过了 600 英镑的限制，则申请将被拒绝或者需要按照每小时 15 英镑的标准收取超额部分的费用。

没有一个欧盟国家采用美国的收费模式。美国对于为商业目的的信息申请收取较高的费用，而对于为了教育、研究或者新闻媒体的需要而申请信息则收取较低的费用。但是，如果在爱沙尼亚为研究目的而申请信息，或者在德国和爱尔兰为了公共利益而申请信息，相关法律均规定了例外，这和美国的做法有相似之处。

澳大利亚提出了一个不同的模式（但是没有被采纳），即以公开的页数为标准计价的浮动收费模式。这种收费模式将包括适当的检索时间，但不包括决定制作时间（目前包含在收费范围内）。如果拒绝公开，则不能予以收费。¹³可能的收费额度是：

¹¹ 第 47 条（3）（a）。

¹² 英国的收费体制远比此处的简单介绍要复杂，详情参见

<http://www.foi.gov.uk/practitioner/feesguidance.htm>。

¹³ 建议 88，澳大利亚法律改革委员会报告 77：《开放政府：对 1982 年联邦信息自由法案的审查》

（Recommendation 88, Australian Law Reform Commission Report 77: Report 77 Open government: a review of the federal Freedom of Information Act 1982），见：

<http://www.austlii.edu.au/au/other/alrc/publications/reports/77/14.html>。

公开了 1—20 页：30 磅

公开了 21—50 页：45 磅

公开了 51—80 页：60 磅

有一点是超出本报告研究范围的，即针对当事人向法庭提出复审请求时收取费用的问题。在几乎所有国家中，法律均规定要对提出此类复审收取费用，但可以不向当事人收取必须的法律指定代理人的费用。这些费用的水平通常要能够阻止一般公民提起复审。

2.1.2 费用减免

申请人获取本人个人信息

在大多数欧盟成员国中，一般不对个人申请获取自身的个人信息（用数据保护的术语来说，即“信息主体申请（subject access request）”）收取申请费。如果要收费，一般也只是按最低限度予以收取（根据各自的个人数据保护法，爱尔兰为 6.35 欧元，而在英国则是 10 英镑），但是英国对于获取健康或者教育数据规定了 50 英镑的最高限额，因为相关信息数量巨大。一些国家允许当事人免费获取当前的个人信息，但是，获取以前的信息则要支付一定的费用（比如，在奥地利，最高要支付 18.89 欧元）。在申请获取本人个人信息的情况下，一般不收取或者可以免除检索、复制费（比如奥地利、比利时、爱尔兰）。

费用减免或返还

在一些国家（比如爱尔兰），如果申请人经济困难（持有政府医疗卡可予以证明），其提出申请或者请求复审的费用可减免 33-66%。

根据公共利益标准，也可以对费用予以免除。在爱尔兰，如果“某文档中的信息将有助于对国家利益相关事项的理解”，则获取该文档的费用可以被免除。在德国，基于公共利益考虑，费用可最高减免 50%。在爱沙尼亚，如果所申请的信息被用于研究目的，则允许对其费用予以免除。

如果申请人没有得到申请的信息，爱尔兰立法规定了全部或部分的费用返

还。¹⁴美国信息自由法案最近的修正案则规定，如果机构没有满足回复申请的法定 20 天时限，则不能对申请人收费。¹⁵同样的修正案还规定，如果申请人通过法律诉讼的方式要求公开文件，则在此情况下可以要求返还律师费用。类似的，在其他国家也有全部或部分返还申请费用和诉讼费用(如果申请人胜诉)的规定。

收费的不经济

相比于欧盟国家普通的政府收费，比如汽车登记、办理护照等，可以发现其政府信息公开的收费是相对较低的。事实上，由于其收费标准如此之低，以至于政府机构会因为收费上的不方便而不予收取信息申请费用。一些法律(比如在爱尔兰)明确规定，如果收费会产生不经济的话，则可以放弃该收费。在斯洛文尼亚等其他国家，复印的最初 20.86 欧元(每页 0.6 欧元)是不予收取的，只收取超出此范围的费用。同样，在爱沙尼亚，复印的最初 20 页也是免费的，而在瑞典，前 10 页是免费的。其他的一些国家中，检索所花费的最初两小时是不予收费的。

巴尼萨(Banisar)在其 2006 年的报告中指出：“在实践中，对于大部分允许收费的国家中的大多数申请而言，由于提供信息的名义成本低于收取和处理收费的行政成本，因此，政府机关往往是不收取费用的。”¹⁶

分析得出的建议是，如果将来可以较为容易地收取费用(比如，所有公民均有身份证可以直接连接银行结算平台)，则可以在法律规定的情况下征收最低限额的费用。

2.1.3 如何确定费用

许多欧洲国家均在其立法中声明，收费不得妨碍公民获取政府信息。成本费

¹⁴ 第 47 条(10)。

¹⁵ <http://www.freedominfo.org/news/20070806.htm>。

¹⁶ 大卫·巴尼萨：《2006 年世界范围内的政府信息公开法制：对政府信息公开法的一个全球调查》，“隐私国际”，2006 年(Banisar, David. *Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws*. Privacy International, 2006)，第 28-29 页。在线更新材料见：<http://www.privacyinternational.org/foi/survey>。

用被限制于“直接成本”（捷克）、“成本价格”（芬兰）或者“实际成本”（立陶宛）。在斯洛文尼亚，信息申请的复印费用远低于“市场价格”。并且在实践中，如前所述，无论是处理费用还是成本费用都经常被免除。

另一个较少被提及、但却在一些法律中被明确规定的原则是，收费不得用于为持有信息的政府机关谋取利益，且此类费用的收取应被限定于弥补成本（或弥补部分成本）。人们认为，政府低收费、在提供（适当）信息方面花费一定的成本，对于由此带来的透明政府的好处而言是值得的，因为透明政府可以带来对政府更大的信任，由此能够促进政府与公民之间的合作和提升政府工作的效率。¹⁷

巴尼萨 2006 年的报告指出：“最好的做法乃是，根据提供信息的实际成本、而不是判断是否适用公开之例外所花费的时间，来确定收取的费用，对涉及公共利益的信息免除费用，以及不就申请复审收取费用。所有国家都接受的一个原则是，收费不得被用以阻碍信息公开或者将其作为一个盈利机制。”¹⁸

如果提供政府信息的成本逐步增加，用以减少其成本的良好做法是，首先与申请人进行协商，协助其减少申请信息的范围（和成本）。另一个方式是，将被频繁提出申请的信息纳入公开目录，通过因特网等比较经济的方式予以发布。中国的《政府信息公开条例》中所采用的主要就是这种形式，《条例》支持对重要信息予以主动公开。

比如，英国下院曾预期，信息自由法案一旦于 2005 年实施，必然会有大量的申请要求公开其议员花费公共经费的详细情况。因此，下议院没有坐等个人提出申请或分别向单个记者提供文件，而是在 2004 年末以电子形式公开了其议员花费公共经费的详细情况。虽然有公众的苛察和意见，但是，新闻媒体的普遍评价是，这些立法者的表现普遍优于私营公司的董事。由此，工作人员的时间和经费都得到了节省，而且还从中获得了透明度的益处。¹⁹

¹⁷ 欧盟颁布了一个关于公共部门信息再利用的指令，即 2003 年第 98 号指令（2003/98/EC），该指令提供了对政府信息商业利用予以收费的基本规定，关于该指令的讨论不属于本报告的研究范围。

¹⁸ 巴尼萨，前引书，第 28-29 页。

¹⁹ <http://politics.guardian.co.uk/commons/story/0,9061,1333214,00.html>,
<http://politics.guardian.co.uk/commons/story/0,9061,1333231,00.html>.

2.1.4 收费的影响（包括对此机制做出相关改善的地方）

少量涉及收费效果的研究成果指出，收费确实对获取信息产生了阻碍，这在加拿大和澳大利亚已经显现出来了。欧盟国家最为人所知的一个例子就是爱尔兰，该国于 1998 年引入了政府信息公开制度，并于 2003 年对其收费体制作了明显的修改。

该国 2003 年引入的收费项目如下所示：

针对非个人信息的申请： 15 欧元

内部复审的申请： 75 欧元

外部复审的申请： 150 欧元

（因经济困难所减免的费用分别是 10 欧元、 25 欧元和 50 欧元）

2004 年，针对收费对媒体以及其他申请获取非个人信息的人利用信息自由法所产生的负面影响，爱尔兰信息专员发布了一篇相当长的报告。²⁰其中指出，在采用上述收费制度之后的 1 年中，这类申请减少了 75%，针对这类信息而向信息专员提出的申诉减少了 30-50%。收费的增加对政府信息公开法的利用产生了明显的负面影响。

2006 年，英国也就其过去 18 个月实施政府信息公开法经验中的成本和费用问题进行了评估。宪法事务部（政府信息公开的领导机构）委托“经济学前沿（Frontier Economics）”提交了题为《关于信息自由法案影响的独立考察（*Independent Review of the Impact of the Freedom of Information Act*）》研究报告。²¹该报告考察了政府机关适用信息自由法案的成本，并评估了许多减少成本的方案，比如引入申请费，将查阅时间计入收费标准以提高费用上限。关于收费的建议遭到下院宪法事务特别委员会的强烈批评。²²经过一系列的公共咨询后，该建议没有获得通过。首相因此宣布目前的收费规则不会变得更为严格。²³在抨击收取高额费用的论证中，人们总是会提及爱尔兰的上述教训。

²⁰ 《对 2003 年信息公开（修正案）法案施行情况的评述》（Review of the Operation of the Freedom of Information (Amendment) Act 2003）。见：

<http://www.oic.gov.ie/en/Publications/SpecialReports/InvestigationsComplianceReportsSection36/>。

²¹ <http://www.dca.gov.uk/foi/reference/foi-independent-review.pdf>。

²² <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmconst/415/41502.htm>。

²³ <http://www.number10.gov.uk/output/Page13630.asp>。

人们经常会建议采用强硬的收费体制，以便解决诸如一些令人伤脑筋的申请（重复或者费时的申请）、或者由于其涉及的信息量而过分加重政府机关工作量的申请所带来的问题。爱尔兰和英国将其上述因素作为对法律运行情况考察的重要原因，并对其进行了激烈的讨论。但是，正如对英国收费建议的批评意见所指出的那样，要用另外的方式（而不是收费）来限制对法律的滥用。

2.2 中国政府信息公开的收费机制

《条例》对政府信息公开的收费问题做了明确的规定：

第二十七条 行政机关依申请提供政府信息，除可以收取检索、复制、邮寄等成本费用外，不得收取其他费用。行政机关不得通过其他组织、个人以有偿服务方式提供政府信息。

行政机关收取检索、复制、邮寄等成本费用的标准由国务院价格主管部门会同国务院财政部门制定。

第二十八条 申请公开政府信息的公民确有经济困难的，经本人申请、政府信息公开工作机构负责人审核同意，可以减免相关费用。
申请公开政府信息的公民存在阅读困难或者视听障碍的，行政机关应当为其提供必要的帮助。

根据上述规定，政府信息公开方面的行政收费仅发生在行政机关依照当事人申请提供政府信息之时，一般只涉及检索、复制、邮寄等费用，而且，这些费用以弥补行政机关办理该申请的实际成本为限。为了防止行政机关通过提供政府信息乱收费、阻碍公众获取政府信息，《条例》明确禁止行政机关通过其他组织、个人以有偿服务的方式提供政府信息。《条例》规定，申请人存在经济困难的，行政机关可以减免相关费用。

许多已经实施政府信息公开的地方都规定了类似的制度，并制定了详细的收费标准，比如，上海市曾发布《关于本市政府机关依申请提供政府信息收费问题的通知》，对政府信息公开方面的收费范围、收费主体、收费标准等做了规定。按照其规定，政府机关依申请通过传真、电子邮件等形式提供政府信息的，不得收费，而只能就检索、复制、邮寄、递送等项目收费。比如，在检索费方面，上海市所确定的标准是每件政府信息收取人民币5元（约折合0.5欧元）的检索费，A4纸的黑白复印费为每页人民币0.2元（约折合0.02欧元）。而在实践中，上海市

各政府部门对于申请的信息数量较少的，一般不收取检索费、复制费等。

在中国，行政收费的管理由国务院物价管理部门（即国家发展与改革委员会）和国务院财政部门（即财政部）分工负责。按照《条例》的规定，国务院价格主管部门将会同国务院财政部门制定收费标准等。

2.3 建议

第一，依申请公开政府信息的收费，应当严格按照《条例》规定，将其限定于成本费用。《条例》已经从防止因收费过高而妨碍公开的角度，对政府信息公开的收费问题作了非常严格的规定（第27条），今后的关键在于如何进一步将该规定加以细化。在政府信息公开的收费问题上，应当坚持以下原则：

首先，政府信息公开是政府机关的义务，政府机关必须在财政上确保政府信息公开的各项经费。这可以有效地防止有关政府机关因经费不足而扩张政府信息公开的收费范围和额度。

其次，依申请公开政府信息的收费也应当同其他政府收费一样，坚持“谁受益、谁负担”以及“以收费弥补特定支出”原则，这样，也可以在对一定程度上督促人们合理利用政府信息公开制度，当然，随着政府财政能力的不断提高，此类收费的数额可以逐步降低。

再次，在确定收费标准方面，要以不妨碍政府信息的公开为目的。欧洲有关国家的实践已经证明，收费种类和数额的增加会极大地影响来自公众的申请，并对政府信息公开制度产生负面的影响。因此，中国政府在确定政府信息公开的收费标准时，需要充分考虑公众的经济承受能力和心理承受能力。而且，特别要注意，严格防止个别机关以收费为手段来限制个别当事人对政府信息公开制度的滥用。在确定收费标准时，除了要制定适用于全国范围内的收费标准之外，也要考虑中国各地区之间的差异，给予地方政府一定的自主权，允许其根据本地方经济发展情况确定收费标准。

在确定收费标准方面，复制、邮寄等费用标准的确定相对简单，而检索费的确定则相对复杂。欧洲有些国家是按照检索时间来计算检索费的。但是，在中国当前的条件下，按照检索时间核定检索费还存在一定的难度。这是因为，公务员每小时的工作成本是很难科学核定的，而且，即便按照公务员的工资收入和工作时间核定出其检索一小时的成本，由于当前我国政府机关信息管理参差不齐，很多机关对信息技术的应用技术还普遍不高，同等数量的信息在不同部门之间所耗费的检索时间会出现很大的差异，这难免会造成检索费用过高的现象。因

此，我国的检索费可以考虑暂时按申请信息的件数收取。针对每条信息所收取的检索费用是固定的，收费金额不与检索时间挂钩。这样做还可以在在一定程度上促使政府机关进一步提升自身的信息处理能力和信息检索效率，从总体上，既有利于推动政府信息公开工作，又有利于提升政府机关的工作水平。

第二，各级政府机关应当努力减少自身处理政府信息的成本。《条例》的实施必将加大政府机关的工作量，增加其工作成本。而政府机关应当以此为契机，变压力为动力，进一步提升工作效能。一方面，政府机关要利用《条例》预留的准备期，全面清理自身所掌握的各类信息。在此过程中，中央和地方的政府信息公开领导机构应当制定相关的指导意见，对政府信息的处理流程、分类方法等具体工作制定详细的规程，指导各级政府机关以提高其检索能力为目标，对政府信息进行科学的归类和保管。另一方面，政府机关要结合电子政务的推进，进一步运用先进的计算机技术，提高信息的电子化比率和数据管理与检索水平。

第三，各级政府机关要不断加大主动公开信息的范围。欧洲的经验表明，主动公开的信息越多、越全面，越能够满足公众对政府信息的需求，公众单独申请公开信息的数量就会越少。因此，政府机关除了要根据《条例》和有关法律法规所要求的主动公开信息的范围，及时、全面地实施主动公开之外，还需要对自身掌握的政府信息进行定期的评估，凡不属于涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私，且公众集中地提出公开申请或者与公众的生命财产安全密切相关的，政府机关应当及时将其纳入主动公开的范围。英国及欧盟有关成员所采取的主动公开的做法值得借鉴。这样，既可以满足公众对相关信息的需求，也可以最大化地减轻政府机关公开信息的压力和成本。

3. 政府信息公开的组织结构

3.1 欧洲政府信息公开的组织结构

3.1.1 贯穿整个政府的政府信息公开组织结构

3.1.1.1 中央政府中的组织结构

欧盟各成员国管理和监督政府信息公开、处理对公民不服公共机构拒绝其获取信息的申诉和纠纷的方式多种多样。许多国家的相关组织结构都源于其形态各异的行政文化背景，后者已经在 1.1 中予以阐述。但是，混合类型也存在，尤其是那些更近一些时候才开始实施政府信息公开的国家。从列明每个国家管理政府信息公开的中央机构的图表 3.1 中可以看出这种差异。一些国家，诸如爱尔兰，除了具有政策/监管职能的中央机构（财政部，**Department of Finance**）外，还设立了一个具有独立解决纠纷职能的机构（信息专员，**Information Commissioner**）；其他比如法国，只设立了一个机构（行政文件管理委员会，**Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)**），由其一并承担政策/监管和纠纷解决两项职能。在英国，除了单独的政策/监管机构（司法部，**the Ministry of Justice**）外，纠纷解决机构（信息专员，**the Information Commissioner**）也有政策制定和监管方面的职责。

就职能而言，在一个单独的监管或复审机构中，除了政府信息公开职能之外，不同国家还整合了不同的其他职能。最一般的情况是将政府信息公开和数据保护职能结合在一起（德国在全国和地方不同层级都建立了这种结合，英国、爱沙尼亚和匈牙利也是如此），以及将政府信息公开和监督专员的职责相结合（丹麦、爱尔兰、立陶宛和罗马尼亚如此）。

要实现获取政府信息的权利，有许多最基本的职能需要履行。对于许多这样的职能而言，从成本—效益和绩效管理方面来讲，由一个中央机构来实施更具优势。在政府信息公开的实施阶段，需要在诸如政策制定、系统建设以及培训等职能之间进行最低限度的互相协调，有一个统一的中央机构领导才可能确保更有效的实施。所以在英国，下院特别委员会（**House of Commons Select Committee**）就对政府信息公开中央机构（那时是宪法事务部，现在是司法部）在提供这些职能方面的延迟持批评态度。²⁴

²⁴ 下院宪法事务委员会：《2000 年信息自由法案——向实施发展》，2004 年 12 月，第 42 页（Page 42, House

在其他国家，对政府信息公开的许多考察勾勒出了这些国家将其政府信息公开/信息专员的不同角色和职能集合在一起的不同选择。相关例子请见来自加拿大的信息公开特别审查小组（Access to Information Review Task Force）²⁵和来自澳大利亚的法律改革委员会（Law Reform Commission）²⁶所进行的讨论。

对于下述列举出来的职能，在任何国家都不会由一个单独的机构来实施所有的职能；这仅仅是一个对可能由政府信息公开中央机构实施的职能的汇总。在整个欧盟，中央和复审机构都行使着一系列职能；某些国家的（中央和复审）机构实施其中大部分职能，某些仅实施其中少部分职能。

3.1.1.2 中央机构的作用和职能

政策制定和系统建设作用：

为政府信息公开的立法议案及其后续修正案准备起草说明

起草政府信息公开的规章以及其他次级立法

审查/参与审查其他立法中的保密规定（法定限制）并建议对它们予以修正或删除

起草和发布政府信息公开的政策、指南和程序

获取/提供有关政府信息公开法案解释事宜的法律建议以及将建议发送给机构/纳入到政府信息公开的政策当中

构建政府信息公开的系统和基础结构（例如：跟踪和处理信息申请的“政府信息公开信息通信技术（FOI ICT）”系统）

起草/批准机构公开目录的模版

协同对法案的施行情况进行审查（通常立法本身都会不时对此予以规定，或者由政府来组织）

协调有关信息公开的政策——政府信息公开、数据保护、环境信息以及其他信息公开的方式

评判由复审机构和法院做出的政府信息公开裁决所产生的影响；评估的是否有必要对政策和法律做出改变

提出各种观点或将这些观点反映到政府的整体信息政策当中：政府如何管理、提供、发布信息以及如何收费；以及促进科技对政策的影响或将科技对政策

of Commons Constitutional Affairs Committee: *Freedom of Information Act 2000 — progress towards implementation*, December 2004)。

²⁵ <http://www.atirtf-geai.gc.ca/paper-models3-e.html>

²⁶ <http://www.austlii.edu.au/au/other/alrc/publications/reports/77/6.html>

的影响反映到信息政策当中

提出各种观点或将这些观点反映到有关政府信息的文档管理和存档的政策当中

帮助机构确定常规的信息提供方式，而不必由公民提出正式的政府信息公开申请

培训和建议作用：

对政府部门和机构中的政府信息公开决定做出者提供建议

准备培训的提纲和资料/举办培训课程/对培训提供者赋予资质（中央机构在培训中作用的发挥有多种方式——更多的内容请见本报告第 4 部分：培训）

促进从业者之间网络组织（networks of practitioners）的建设和维护，以确保技术水平的保持

为讨论疑难问题或从业者所遇到的共同问题，举办（面对面、在线）论坛

为了对从业者予以指导，对复审机构和法庭的政府信息公开裁决进行分析并发布摘要

对处理疑难的或有争议的政府信息公开决定提供建议和帮助

就跨机构事项或（多头）申请（（“Round Robin”） requests）提供咨询机制

管理/监督作用：

收集有关法案施行的信息/数据

监督和评价法案的施行

研究和监督有关信息公开和隐私保护的发展

在整个政府机构的政府信息公开工作中，找出、发展并提倡最好的操作方式，并使之更具连贯性

监督政府对文件收费的价格政策（以及因此而可能导致的政府信息不公开）

监督和评估个别政府机构的政府信息公开实践

对机构采取监察措施以确保它们的政府信息公开实践和管理是适当的

就政府信息公开的实施对议会准备年度报告，内容包括与机构实施相关的数据、评估、监察结果，以及曝光实践表现中一贯低劣的现象

公众认知/促进作用：

准备有助于提高公众对政府信息公开认知的材料（手册、海报、录像、在媒体上刊登广告、建设网络）

提高社会对政府信息公开的认知

处理公众对政府信息公开一般的咨询

对公众准备政府信息公开申请提供帮助

举办教育项目提高公众对信息自由和隐私的认知，包括对相关立法事项发布公共声明

纠纷解决/复审作用：

批准/复审/接受对机构公开目录的申诉

处理公众针对机构的政府信息公开决定，包括延迟和拒绝，而提出的申诉
调解/促进政府信息公开申诉、上诉的解决，或者调查政府信息公开申诉、
上诉

就政府信息公开申诉、上诉作出建议或有约束力的裁决

适用罚款、法律制裁手段来执行裁决

图表 3.1: 中央机构²⁷

国家	中央机构
奥地利	数据保护委员会（Data Protection Commission, 只适用于个人信息）
比利时	行政文件管理委员会（Commission d'accès aux documents administratifs）
保加利亚	个人数据保护委员会（Commission for the Protection of Personal Data, 只适用于个人信息）
捷克共和国	权利公设辩护人（监督专员）（Public Defender of Rights (Ombudsman)），个人数据保护办公室（Office for Personal Data Protection）
丹麦	司法大臣（Minister of Justice）、人民监督专员（Folkingets Ombudsman）、数据保护局（Datatilsynet (Data Protection Agency)）、公开委员会（Public Disclosure Commission）
爱沙尼亚	数据保护监督专员（Data Protection Inspectorate, 适用于个人和非个人的信息）
芬兰	司法部（Ministry of Justice）、数据保护监督专员（Data Protection Ombudsman）
法国	行政文件管理委员会（Commission d'accès aux documents administratifs, CADA）
德国	联邦数据保护和信息自由专员（Federal Commissioner for Data Protection and Freedom of Information）
希腊	监督专员（Ombudsman）、希腊数据保护局（Hellenic Data Protection Authority）
匈牙利	议会数据保护和信息自由专员（Parliamentary Commissioner for Data Protection and Freedom of Information）
爱尔兰	财政部的中央政策室（Central Policy Unit in Department of Finance）、信息专员（也是监督专员）（Information Commissioner (also the Ombudsman) ）
意大利	隶属于总理办公室的行政文件管理委员会（Commission on Access to Administrative Documents under the Office of the

²⁷ 本章不考虑尚未制定政府信息公开法律的国家。本图表中的空白表示缺乏相关数据。

	Prime Minister)
拉脱维亚	国家数据监督专员 (State Data Inspectorate)、宪法保护署 (Constitutional Protection Bureau)
立陶宛	议会监督专员 (Seimas Ombudsman)
荷兰	数据保护局 (Data Protection Authority, 只适用于个人信息)
波兰	公民权利保护专员办公室 (Office of the Commissioner for Civil Rights Protection, 也是监督专员)、个人数据保护监察长署 (Bureau of the Inspector General for the Protection of Personal Data)
葡萄牙	行政文件管理委员会 (Commission of Access to Administrative Documents, CADA)
罗马尼亚	人民辩护人 (监督专员) (People's Advocate (Ombudsman))
斯洛伐克共和国	个人数据保护办公室 (只适用于个人信息)
斯洛文尼亚	信息专员 (适用于个人信息和非个人信息)
西班牙	监督专员 (Ombudsman)、数据保护局 (Data Protection Agency)
瑞典	监督专员 (Ombudsman)、数据监察委员会 (Data Inspection Board)
英国	司法部 (之前是宪法事务部) (Ministry for Justice (formerly Department of Constitutional Affairs)、信息专员 (也是数据保护专员) (Information Commissioner (also the Data Protection Commissioner))

3.1.2 政府内部和政府机构之间的政府信息公开组织结构

3.1.2.1 咨询团体和指导委员会

一些国家存在着诸如咨询团体和指导委员会（Advisory Groups and Steering Committees）之类的机构。它们通常是在政府信息公开的实施过程中建立的，但是在此阶段之后也继续发挥作用。例如，在英国，御前大臣关于实施信息自由法案的咨询委员会（Lord Chancellor's Advisory Group on Implementation of the Freedom of Information Act）建立于 2001 年。它的权限范围包括：

- 监督实施过程；
- 找出信息管理中的最佳操作方式并将这些方法在各种公共机构之中或各机构之间予以发布；
- 基于信息自由法案使用者的需要提供建议：机构如何才能最好地满足那些需要，以及如何提高公众对其权利的认知；
- 接受信息专员关于准备工作的报告并提出建议，以确保相关程序和指南及时建立和到位；
- 通过培训和教育项目促进公共机构形成一种新的透明文化（culture of transparency）。

同样是在英国，另外一个咨询团体，即信息权利使用者团体（Information Rights User Group）的成员是由来自政府内、外部的人士组成的，于 2006 年 6 月成立。他们的主要工作是讨论如何推动政府信息公开获得成功。在爱尔兰有两个咨询团体，分别是商界咨询团（Business Advisory Group）和公民咨询团（Citizen's Advisory Group），其代表来自于商界以及更广的社会领域。

3.1.2.2 政府信息公开的网络组织

在一些国家，政府信息公开的从业者之间为了共同提供有用资料、分享相关知识，就在政府信息公开的实施阶段建立了一些网络组织。例如，在爱尔兰，自 1998 年以来建立了许多网络组织和委员会：

- 政府信息公开部门间工作小组（FOI Inter-Departmental Working Group）
- 政府信息公开公务员使用者网络组织（FOI Civil Service Users' Network）
- 政府信息公开公共部门使用者网络组织（FOI Public Sector Users' Network）

除了一般政府性的网络组织之外，在特定部门中，例如地方政府、医疗部门、高等教育部门，网络组织也被认为是有用的。因为这些部门有自己所独有的问题，因此，需要进行更详细的讨论并对问题加以解决。大多数的网络组织都能做到每隔数月举行一次面对面的会议，另外，他们还通过电子邮件进行交流。在英国，人们也建立了一些网络组织，包括邮件成员（mailing lists）间讨论政府信息公开问题²⁸、期刊²⁹、以及一些网络论坛³⁰。政府信息公开网络组织不仅按照不同的部门、也按照不同的地域得以建立。

网络组织讨论解释问题、法律建议、培训需要、政策制定和程序方面的事项，以及信息专员和法院对政府信息公开事项的裁决结果。它们从中找出共通的模式和最佳的实践形式。从英国 2005 年 6 月所实施的一次对政府信息公开从业者的调查中，我们可以发现，“正式和非正式的辅助性网络组织被认为是有价值的建议、支持来源——据称，有超过一半的人都属于某个辅助/建议网络组织。”³¹在爱尔兰，网络组织被作为一种机制，用来处理对多个政府部门影响甚大的申请、以及向数个机构提出的“多头”申请，其作用更甚于英国建立的更为正式的机制：信息交换所（Clearinghouse）。

3.1.2.3 跨机构合作：信息交换所

在英国，合作处理政府信息公开申请的机制就是在 2005 年 1 月 1 日获取文件的权利得以确立前不久所建立的信息交换所（Clearing House）。它的主要功能是：

- 确保在整个政府范围内对提交至不只一个部门的申请（所谓的“多头”申请）、以及可能成为先例的案件保持一致态度；
- 对可能具有高度公共关注度的敏感案件提供指导；
- 使对上述案件的回应与政府政策、指南保持一致；
- 密切关注信息权利案例法的发展并对其做出贡献，特别是在信息专员和信息裁判所（Information Tribunal）的层级上；以及

²⁸ 邮件成员间讨论政府信息公开的一个例子是，信息系统联合委员会（Joint Information Systems Committee）曾经采纳这个方式讨论过高等/继续教育问题。详细内容和文件请见：

<http://www.jiscmail.ac.uk/lists/freedom-of-information.html>。

²⁹ 《信息权利期刊（Information Rights Journal）》由司法部出版：<http://www.foi.gov.uk/maillinglists.htm>。

³⁰ 一个针对英国中央政府中政府信息公开从业者的论坛是：<http://www.foi-forum.gov.uk/Home.go> (registration required)。另外还有英国国民医疗服务政府信息公开论坛（UK National Health Service FOI Forum）：<http://www.foi.nhs.uk/forum/>，尽管该论坛已经不再运行，但在政府信息公开实施阶段它是一个讨论非常热烈的论坛。

³¹ S·霍尔森（2005）：《对英国政府信息公开社会的第一次测脉表明情况良好》，《公开社会：一份关于信息自由的期刊》，第 1 卷第 3 期，第 4 页（Holsen, S (2005) “First pulse check on UK FOI community indicates good health.” *Open Government: a journal on Freedom of Information*. Volume 1 Issue 3, page 4)。

- 根据新出现的案例法和新的政策要求修正政府指南。

一个可供他们查阅的“信息交换所工具箱（Clearinghouse Toolkit）”³²提供了详细的程序、推荐的形式以及一系列引发申请的“起动装置（triggers）”（附件 B）。这些起动装置包括：

- 跟部有关的事项以及主要跟部有关的事项
- 王室家族和荣耀
- 采购和效率（Procurement and Efficiency）（包括内部审计、复杂的和被高度关注的采购）
- 跨政府事项（包括被猜测可能是“多头”的申请、媒体感兴趣的被高度关注的案件，以及可能的“令人伤脑筋（vexatious）”的申请）
- 申诉和复审：内部复审，向信息专员和信息裁判所提起的申诉

鉴于处理政府信息公开申请的法定时限非常短，任何需要额外咨询（additional referrals）的机制都会导致迟延。出现下述批评并不令人感到意外：信息交换所是一种迟延的机制、中央对政府信息公开决定的控制过度，³³以及没有公开发布诸如案件处理统计数据之类的信息。³⁴

3.1.3 公共机构中的政府信息公开组织结构

关于实施的章节（本报告第 5 部分）会讨论实施阶段中所必需的组织结构和资源。下面的评论针对的是实施之后的阶段或曰维持阶段（post-implementation or maintenance phase）。

不同的政府信息公开法案所涉及的机构种类多样，很难概括它们处理政府信息公开申请的不同模式。最关键的因素是该机构的规模以及它需要处理的申请数量。

每个公共机构在组织上都有一点共通的地方，即需要有一名专职的政府信息公开职员对其机构内部政府信息公开的各个方面负责。其责任包括：

³² 《与信息公开中央信息交换所共事：给从业者的工具箱》，2006 年 11 月（Working with the Access to Information Central Clearing House : Toolkit for practitioners November 2006）。

³³ 阿拉斯代尔·罗伯茨：《合作有什么错？》《公开社会：一份关于信息自由的期刊》，第 1 卷第 1 期，2005 年 3 月，第 7 页（Alasdair Roberts “What's wrong with coordination?” *Open Government: a journal on Freedom of Information*. Volume 1 Issue 1 March 2005 page 7）。

霍尔森等：《记者适用英国信息自由法案》《公开社会：一份关于信息自由的期刊》，第 3 卷第 1 期，第 4 页（Holsen et al. (2007) “Journalists' use of the UK FOIA”. *Open Government: a journal on Freedom of Information*. Volume 3 Issue 1, page 4）。

³⁴ 下院宪法事务委员会：《信息自由——一年以来》，2006 年 6 月（page 31 House of Commons Constitutional Affairs Committee: *Freedom of Information —one year on June 2006*）。

1. 确保前置的公开目录及时更新
2. 确保机构的顾客了解他们的政府信息公开权利
3. 确保有关行使政府信息公开权利的信息是可以获取的（在网上、当地办公场所）
4. 确保机构的工作人员了解政府信息公开的实施
5. 接受政府信息公开申请，并根据要求对它们采取适当措施，包括：
 - (i) 与申请人协商，以明确其要求的内容，或如果无法操作的话，减少申请的规模/范围
 - (ii) 确认何处掌握着被申请的信息记录
 - (iii) 评估需要收取的费用，并向申请人提供建议
 - (iv) 如果必须的话，向第三方咨询
 - (v) 决定是否公开文件，或文件是否包含不予公开的信息
 - (vi) 准备书面文件，告知申请人决定的理由，以及详细说明其申诉的权利
 - (vii) 准备申请人申请获取的文件（如果有必要的话，还要编辑、复制和安排监督）
6. 在上诉/申诉中，与复审机构打交道以处理相关事宜
7. 收集数据并就机构内部的政府信息公开事项制作报告

如果公共机构的规模以及申请的数量有需要，则可能设立一个专职的政府信息公开单位或团队来履行上述职能。如果只有少量申请，其工作量不需要设立一个全职的政府信息公开职位，就有可能让一名职员同时承担其他职责。有时候，这些职责是与政府信息公开相关的，比如一个档案、法律或申诉职员。在一些国家，政府信息公开的职责被融合到一个机构中所有的职员身上，这可能会导致政府信息公开事项无法得到重视，因此，最基本的要求都不能达到。在法国，一项 2005 年的法令（n° 2005-1755，2005 年 12 月 30 日）规定，每个政府机构中要由一个人来负责政府信息公开和公共部门信息的再使用。

另外一种模式是，在每个公共机构内部设立一个政府信息公开协调员，由他负责上述许多职责，但公开与否的决定并不一定要由他做出，而是由掌握被申请文件的各行各业的机构来做出。这种模式在诸如地方政府这种具有一系列不同职能的机构中很常见，在这些机构当中，理解和评估被申请文件的专家意见来自于各个职能领域。

对于拥有大量顾客的公共机构来说，它们所收到的政府信息公开申请的数量巨大，因此，相关的政府信息公开职能就被分散到其每个地方的办公场所和营业

地点。例如在医疗部门，每个医院都有一个政府信息公开职员。这样做有多重优势：正在被使用的顾客记录不必被传送到总部以供政府信息公开决定所用；地方工作人员可能更为了解顾客情况，这有助于他们做出更好的政府信息公开决定；公开信息记录的责任由制作记录的人承担。虽然就政府信息公开培训而言，这种模式由于需要更多职员，所以成本更大，但其可能带来更快捷和更高质量的决定。

对于申请数量很少或主要是非个人信息申请的公共机构而言，集中政府信息公开职能具有巩固政府信息公开专业性和减少犯错可能性的好处。在一些机构，例如爱尔兰的社会和家庭事务部（Department of Social and Family Affairs），适用的则是一种混合模式。对于大量的涉及本人的政府信息公开申请，是由分散的政府信息公开职员在其地方办公网点来处理的；数量少得多的、难度较大的非个人信息申请则由中央政府信息公开机构来处理。

为了确保政府信息公开事项得到足够的重视，一种模式（适用于英国）是，对每个公共机构都委派一名“政府信息公开支持者（FOI Champion）”，他们是负责政府信息公开事务的高级职员。³⁵在政府信息公开的实施阶段，政府信息公开支持者通常主持政府信息公开指导委员会（FOI Steering Committee）或类似的组织，其代表来自于公共机构内部的相关部门。政府信息公开支持者并不全部履行上述每一项职责，但是，他们要对确保以下事项负责：政府信息公开获得充分人力、物力支持，公共机构实现了它的政府信息公开目标，在需要从该公共机构其他部门获得文件或信息的时候、政府信息公开职员得到了支持。因为他们对政府信息公开立法有良好的理解，所以，他们也会实施政府信息公开的内部复审。

3.1.4 纠纷解决和复审结构

本节运用下列术语来描述政府信息公开申请人可以采用的 3 个层级的复审。

内部复审在政府机构内部产生，并由机构本身做出裁决。它意味着由一名与最初决定没有关系的职员，通常级别更高，对相关事项做重新考虑、处理。

外部复审是由政府机构之外的一个独立的机构或组织来实施。在政府信息公开立法中通常规定了可以被申诉至外界机构并诉诸其权力的事项。提起此种复审的事由一般包括迟延、费用以及拒绝（不管是基于操作的原因还是不予公开的理由）。

³⁵ 见宪法事务部模范行动计划（Department of Constitutional Affairs Model Action Plan）：
<http://www.dca.gov.uk/foi/map/modactplan.htm>。

司法审查是由一国法院实施的。这里的法院既可以是专门的行政法院或裁判所，也可以是普通司法体制的一部分。除了案件本身的是非曲直（merits）外，这种审查通常会涉及法律问题。

3.1.4.1 内部复审

政府信息公开在整个世界范围的经验表明，在求助于由法院或裁判所实施的更昂贵和设计更精细的外部复审程序之前，内部复审是一种更快捷和更方便地解决纠纷的方式。

如果内部复审满足以下条件，可以达到最佳效果：

一由与初次决定无关的人实施（如果由比做出初次决定之人**级别更高**的人来实施更好）

一是对案件无先见的审视、“重新（de novo）”做出决定，而不仅仅是审查初次程序的正确与否

一对申请人不收费（这类收费往往会阻碍申请人诉诸复审）

一被视为是对由没有经验的人做出的、或迫于时限压力做出的初次决定中的错误/忽略之处予以纠正的机会

一被视为是在纠纷升级到外部复审机构之前予以解决的机会

一些国家是在政府信息公开立法中具体规定了获得内部复审的权利，而其他一些国家则是在法规中予以规定的（英国在这方面的法规请见：

<http://www.dca.gov.uk/foi/reference/impref/codepafunc.htm#partVI>）。

对于仅仅依靠内部复审的机制，已经出现了一些批评意见。大卫·巴尼萨（David Banisar）³⁶对内部复审的评论是：“在实践中，它有着不一样的结果。它是一种便宜的和快速的复审决定的方式。但是，许多国家的经验表明，这种内部机制倾向于维持先前拒绝申请的决定，结果是导致更长的延迟，从而并未促进公开。2005 年，在英国，向全国性机构申请内部复审的申请中，77%的申请都被完全拒绝。”（这一比例在 2006 年没有变化。）

3.1.4.2 外部复审

几乎所有实施政府信息公开的国家在做出最初决定的机构外部都设置了至少一个公众可以利用的复审层级。在一些情况下，可能有四个或更多的复审层级。

³⁶ 《2006 年世界范围内的政府信息公开法制：对政府信息公开法的一个全球调查》，第 23 页（p. 23 *Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws*）。

例如在英国，这些层级是：

- 内部复审
- 信息专员实施的复审
- 信息裁判所实施的复审
- 下述机构实施的复审（根据英国信息自由法案第 59 条的规定，只有基于法律问题）：

（a）如果公共机构的住址在英格兰或威尔士，则是高等法院（High Court of Justice），

（b）如果公共机构的住址在苏格兰，则是苏格兰高等法庭（Court of Session），以及

（c）如果公共机构的住址在北爱尔兰，则是北爱尔兰高等法院（High Court of Justice in Northern Ireland）

—如果获得批准，由上诉法院就法律问题进行审核³⁷

—如果获得批准，由上议院就法律问题进行审核

在一些国家只有一个层级的外部复审。可能的司法审查层级不仅取决于每个国家的法院层级，而且像在英国那样，还取决于寻求司法审查的权利是自动的还是需要取得法院的批准。不过，考察整个欧盟的不同司法审查体制已经超出了本文的范围。

正如图表 3.2 所表明的那样，欧盟各国的外部复审结构大相径庭。明显地，多数国家要么选择的是监督专员的模式，要么就是信息专员的模式，其他大多数则设立了专门的信息委员会来处理复审事宜。在政府信息公开事项上，专门的外部复审机构所具有的优势在于，它们具备本领域的专业能力，能够做出更一致解释和裁决。

³⁷ 这只适用于公共机构的地址位于英格兰、威尔士和北爱尔兰的情形。因为这是第二层级的司法上诉，所以上诉法院只有在以下情况下才予以批准：（a）该上诉可能会提出一个在原则上或实践中的重要问题；或者（b）存在其他非常有说服力的理由让上诉法院实施审查。对于公共机构地址位于苏格兰的情况，根据苏格兰信息自由法案，其上诉程序是不同的。

图表 3.2：政府信息公开纠纷解决和复审结构

国家	内部复审	外部复审	司法审查
奥地利	行政机关		行政法院
比利时	行政机关	行政文件管理委员会（Commission d'accès aux documents administratifs）	国务委员会（State Counsel）
保加利亚	无	无	地区法院或最高行政法院（Regional court or Supreme Administrative Court）
捷克共和国	有	权利公设辩护人(监督专员)(Public Defender of Rights (Ombudsman))	法院
丹麦		人民监督专员（Folkingets Ombudsman）	
爱沙尼亚		数据保护监督专员（Data Protection Inspectorate）	行政法院（Administrative Court）
芬兰	向上一级机构	司法大臣、议会监督专员或数据保护监督专员（Chancellor of Justice, Parliamentary Ombudsman, or Data Protection Ombudsman）	行政法院或最高行政法院（Administrative Court and Supreme Administrative Court）
法国	无	行政文件管理委员会（Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)）	行政法院（Administrative Court）
德国	有	联邦数据保护和信息自由专员（Federal Commissioner for Data Protection and Freedom of Information）	法院
希腊	有	监督专员（Ombudsman）	

匈牙利		议会数据保护和信息自由专员（Parliamentary Commissioner for Data Protection and Freedom of Information）	法院
爱尔兰	有	信息专员	高等法院，然后是最高法院（High Court, then Supreme Court）
意大利			地区行政法院，然后是国务委员会（Regional Administrative Court, then Council of State）
拉脱维亚	向机构首脑或上一级机构	国家数据监督专员（State Data Inspectorate）	法院
立陶宛	申诉争议委员会（Appeals Dispute Commission）	议会监督专员（Seimas Ombudsman）	行政法院（Administrative Court）
荷兰	有		行政法院（Administrative Court）
波兰	有		法院
葡萄牙		行政文件管理委员会（Commission of Access to Administrative Documents (CADA)）	
罗马尼亚	有	人民辩护人（监督专员）（People's Advocate (Ombudsman)）	法院

斯洛伐克共和国	有，向上一级机构		法院
斯洛文尼亚		信息专员	法院
西班牙	有	监督专员（Ombudsman）	
瑞典	有	议会监督专员（Parliamentary Ombudsman）	法院和最高行政法院（Courts and Supreme Administrative Court）
英国	有	信息专员、信息裁判所（Information Tribunal）	英格兰/北爱尔兰高等法院，（苏格兰）高等法庭（High Court of Justice in England / Northern Ireland, Court of Session (Scotland)）

3.1.4.3 外部复审机构的权力

就复审机构的权力而言，最关键的区别就在于它们做出的裁决对于政府机构是具有约束力的、还是仅仅只是建议（“约束力”在这里意味着，除了有权就法律问题向上一级，通常是司法审查机构，上诉之外，政府机构必须遵循复审机构的裁决）。欧盟国家中的复审机构既包括那些仅具有建议权力（比如法国和丹麦的情况）、也包括那些具有约束性权力（诸如英国、爱尔兰、斯洛文尼亚）的机构。在一些复审机构仅具有建议权力的国家，比如丹麦，其监督专员的建议也几乎一直都为政府机构所遵循。³⁸

为了执行一项复审裁决，复审机构必须具有必要的权力，包括（但并不限于）下列权力：

- 要求提交作为申诉主题的文件
- 进入政府机构的场所搜查文件（但服从于机构的保密要求）
- 要求宣誓
- 如果官员拒绝遵守复审机构的指令或被发现阻碍了政府信息公开法案的实施（例如在未经批准的情况下篡改或破坏文件，或者做出虚假说明），则给予制裁

许多复审机构都强调在正式听审之前采取调解或与申请人协商的方式来解决。特别是采取信息专员和监督专员模式的机构尤其如此。³⁹调解可以涵盖一系列广泛的程序，大部分都是非正式的，尽管其中可能包括对提交法律主张的准备。取决于工作量大小，复审机构可能会在调解过程中采取面对面会议、电话讨论、交换书面提交的文件等形式。因为被主张例外的文件内容不允许公开，所以没有完全的文件交换。在某些情况下，机构会选择既不肯定也不否定被申请的文件的存，这会导致更加困难的局面，申诉人甚至都无法提起申诉。作为一项规则，调解不提倡聘请法律代理人，尽管也不禁止。这是削弱外部复审正式性和高价性的一个方面，以使一般公民更容易接受。

³⁸ 对丹麦监督专员办公室（Danish Ombudsman's office）的调查反馈中阐明了这一点 e。

³⁹ 2006/2007 年度，英国信息专员按照非正式程序处理了 45% 的案件；2006 年，爱尔兰信息专员在不用做出正式裁决令的情况下解决了 10% 的案件。

3.2 中国政府信息公开的监督与救济机制

3.2.1 政府信息公开的监督机制

在中国，对行政机关各种活动的监督是全方位的，既有各级人民代表大会及其常委会对本级人民政府的监督，又有人民法院通过行使行政审判权、审理行政诉讼案件，在对自然人、法人及其他组织的合法权益进行救济的同时，对行政机关的活动进行监督，还有行政系统内部的各种监督机制。行政系统内部的监督既包括上级机关对下级机关的监督，也包括专门的监察机关对本级人民政府及下级人民政府进行的监督，另外，还包括，有权限的行政机关通过行政复议制度，在对公民、法人及其他组织的合法权益进行救济的同时，对有关行政机关的活动进行监督。与其他行政系统内部的监督机制不同的是，行政复议必须在公民、法人或者其他组织提出申请的情况下，才能启动，而且，随着依法行政的推进，行政复议和行政诉讼一样，更多地承担着对当事人合法权益进行救济的功能，因此，本报告将其放在“政府信息公开的救济”部分中加以说明。

根据中国《宪法》以及《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》，上级行政机关有权监督下级行政机关的活动。具体而言，国务院有权改变或者撤销各部、各委员会发布的不适当的命令、指示和规章；有权改变或者撤销地方各级国家行政机关的不适当的决定和命令（《宪法》第 89 条）。而县级以上的地方各级人民政府领导所属各工作部门和下级人民政府的工作，有权改变或者撤销所属各工作部门和下级人民政府的不适当的决定（《宪法》第 109 条，《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第 59 条、第 66 条）。

同时，中国还设有专门的行政监察制度，由专门的行政监察机关负责对行政机关的活动进行监督。各级监察机关是人民政府行使监察职能的机关，依法对国家行政机关、国家公务员和国家行政机关任命的其他人员实施监察。国务院监察机关（即监察部）主管全国的监察工作，县级以上地方各级人民政府监察机关负责本行政区域内的监察工作，对本级人民政府和上一级监察机关负责并报告工作，监察活动以上级监察机关领导为主。各级监察机关对本级人民政府各部门及其国家公务员、本级人民政府及本级人民政府各部门任命的其他人员、下一级人民政府及其领导人员进行监察（《中华人民共和国监察法》第 15、16 条）。

监察机关主要履行下述职责：（一）检查国家行政机关在遵守和执行法律、法规

和人民政府的决定、命令中的问题；(二)受理对国家行政机关、国家公务员和国家行政机关任命的其他人员违反行政纪律行为的控告、检举；(三)调查处理国家行政机关、国家公务员和国家行政机关任命的其他人员违反行政纪律的行为；(四)受理国家公务员和国家行政机关任命的其他人员不服主管行政机关给予行政处分决定的申诉，以及法律、行政法规规定的其他由监察机关受理的申诉；(五)法律、行政法规规定由监察机关履行的其他职责（《中华人民共和国监察法》第18条）。

监察机关经过检查和调查，可以做出监察建议或者监察决定，包括责令有关行政机关改正违法或者不当的行为、对责任人进行行政处分（《中华人民共和国监察法》第23、24条）。对公务员的处分包括：警告、记过、记大过、降级、撤职、开除。

行政监察制度与行政复议制度有很多相似之处，但是，两者却是完全不同的两项制度。首先，两者的目的不完全相同。虽然两者的目的和作用都包括对行政机关活动的监督，以及对公民、法人及其他组织的合法权益进行救济，但是，行政监察的根本目的在于进行监督，而行政复议则以救济为主要目的。其次，承担行政监察和行政复议职能的机关不同。在中国，行政监察由专门的行政监察机关负责，而行政复议则没有专门的机关，只是一般由上级机关负责审查复议案件。再次，公民、法人及其它组织在行政监察和行政复议中的地位不同。公民、法人或者其他组织可以就有关行政机关或者其公务员的行为向上级行政机关或者监察机关投诉、举报，但是，投诉和举报并不是上级行政机关或者监察机关启动监督程序的必经阶段。而行政复议程序的启动则必须由公民、法人或者其他组织提出申请，而且，随着行政复议制度的改革，公民、法人或者其他组织在行政复议审查程序中的地位越来越重要。

具体到政府信息公开制度，《条例》所做的规定如下：

第二十九条 各级人民政府应当建立健全政府信息公开工作考核制度、社会评议制度和责任追究制度，定期对政府信息公开工作进行考核、评议。

第三十条 政府信息公开工作主管部门和监察机关负责对行政机关政府信息公开的实施情况进行监督检查。

第三十三条第一款 公民、法人或者其他组织认为行政机关不依法履行政府信息公开义务的，可以向上级行政机关、监察机关或者政府信息公开工作主管部门举报。收到举报的机关应当予以调查处理。

第三十四条 行政机关违反本条例的规定，未建立健全政府信息发布保密审查

机制的，由监察机关、上一级行政机关责令改正；情节严重的，对行政机关主要负责人依法给予处分。

第三十五条 行政机关违反本条例的规定，有下列情形之一的，由监察机关、上一级行政机关责令改正；情节严重的，对行政机关直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

(一)不依法履行政府信息公开义务的；

(二)不及时更新公开的政府信息内容、政府信息公开指南和政府信息公开目录的；

(三)违反规定收取费用的；

(四)通过其他组织、个人以有偿服务方式提供政府信息的；

(五)公开不应当公开的政府信息的；

(六)违反本条例规定的其他行为。

《条例》明确要求针对政府信息公开工作建立健全工作考核制度和责任追究制度，针对未来可能出现的不依法履行《条例》规定的政府信息公开义务的情形，规定了明确的法律责任。同时，《条例》还明确要求建立健全社会评议制度，这意味着，除了行政系统内部的监督机制之外，《条例》还注重就政府信息公开工作引入社会监督机制，以便进一步推动各级行政机关的政府信息公开工作。

在监督主体方面，《条例》沿用了现行了行政监督机制，而没有引入像欧洲信息委员会或者议会监督专员那样的制度。欧洲有关国家所建立的信息委员会、议会监督专员都在政治和经济上独立于行政机关，一般由议会任命，对议会负责。而在中国，如前所述，《条例》属于国务院制定的行政法规，只能用以规范行政机关的活动，不可能对属于国家权力机关的全国人民代表大会及其常委会的事项做出规定。因此，也就无法像欧洲国家那样，通过《条例》建立类似于信息委员会或者议会监督专员那样的监督机制。

3.2.2 中国政府信息公开的救济机制

在中国，公民、法人及其他组织认为行政机关就特定事项、针对特定当事人做出的有关决定侵害其合法权益的，可以依法提起行政诉讼或者申请行政复议，申请

对行政机关的行为进行审查并对自身权益进行救济。也就是说，中国法定的行政救济机制包括行政复议和行政诉讼。行政复议是行政机关系统内部的救济机制，由行政机关负责审查有关案件，而行政诉讼则由独立于行政机关的法院对案件进行裁判。

《条例》参考了其他国家和地区推行政府信息公开制度的经验，明确允许政府信息公开的申请人通过行政诉讼和行政复议制度，保障自身在政府信息公开活动中的合法权益。具体规定如下：

第三十三条第二款 公民、法人或者其他组织认为行政机关在政府信息公开工作中的具体行政行为侵犯其合法权益的，可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

在中国现行的行政救济机制下，除法律法规另有规定的以外，当事人对行政机关的具体行政行为不服的，可以申请行政复议或者提起行政诉讼（《中华人民共和国行政诉讼法》第 37 条）。也就是说，除特殊情况外，当事人可以自行选择直接提起行政诉讼，或者先申请行政复议，对行政复议决定不服的，再提起行政诉讼。

3.2.2.1 中国行政救济机制的现状

所谓行政复议，是指有关的行政机关为了维护当事人的合法权益，而根据当事人的申请，对当事人认为侵害其合法权益的具体行政行为的合法性和合理性进行审查的法律制度。中国于 1999 年颁布了《中华人民共和国行政复议法》（以下简称“《行政复议法》”），国务院还于 2007 年 5 月 23 日颁布了《中华人民共和国行政复议法实施条例》（以下简称“《行政复议法条例》”）。需要注意的是，行政复议不同于行政诉讼，不是由作为司法机关的法院审理案件，而是一种行政机关内部的自我纠错机制。

根据《行政复议法》，除其他法律另有规定的以外，公民、法人或者其他组织认为行政机关的具体行政行为侵犯其合法权益的，可以自知道该具体行政行为之日起 60 日内提出行政复议申请（第 9 条）。在中国，申请行政复议是免费的。

行政复议案件原则上由做出具体行政行为的行政机关的上级行政机关负责审查。比如：

1. 对县级以上地方各级人民政府工作部门的具体行政行为不服的，申请人可以向该部门所属的本级人民政府申请行政复议，也可以向上一级主管部门申请行政复议；对海关、金融、国税、外汇管理等实行垂直领导的行政机关和国家安全机关的

具体行政行为不服的，则向上一级主管部门申请行政复议（《行政复议法》第12条）。

2. 对地方各级人民政府的具体行政行为不服的，由上一级地方人民政府对行政复议申请进行审查（《行政复议法》第13条）。

3. 对国务院部门或者省、自治区、直辖市人民政府的具体行政行为不服的，由作出该具体行政行为的国务院部门或者省、自治区、直辖市人民政府负责审查行政复议的申请。对行政复议决定不服的，可以向人民法院提起行政诉讼；也可以向国务院申请裁决，国务院依照本法的规定作出最终裁决（《行政复议法》第14条）。

当事人申请行政复议可以采取书面形式或者口头形式。复议机关审查行政复议案件原则上采取书面审查的形式，但是，对重大、复杂的案件，申请人提出要求或者行政复议机构认为必要时，可以采取听证的方式审理（《行政复议法条例》第33条）。行政复议机关应当自行政复议申请受理之日起7日内，将行政复议申请书副本或者行政复议申请笔录复印件发送给被申请人（即作出具体行政行为的行政机关），被申请人应当自收到申请书副本或者申请笔录复印件之日起10日内，提出书面答复，并提交当初作出具体行政行为的证据、依据和其他有关材料（《行政复议法》第23条）。

行政复议机关应当自受理申请之日起60日内作出行政复议决定，但是法律规定的行政复议期限少于60日的除外，对于一些案情复杂的案件，经行政复议机关的负责人批准，行政复议期限可以最多延长30日（《行政复议法》第31条）。

行政复议的决定包括以下几种：

1. 维持决定：适用于行政复议机关认定，被申请人做出原具体行政行为时认定事实清楚、证据确凿、适用依据正确、程序合法、内容适当的情形；

2. 履行决定：适用于行政复议机关经审查认定，被申请人未依法履行法律法规规定的职责，因此，责令其在一定期间内履行法定职责的决定；

3. 撤销、变更或者确认决定：是指原行政行为主要事实不清、证据不足，适用依据错误，违反法定程序，超越或者滥用职权，或者具体行政行为明显不当，行政复议机关因此做出撤销、变更或者确认该具体行政行为违法的决定；

4. 赔偿决定：是指申请人在申请行政复议时可以一并提出行政赔偿请求，行政复议机关对符合国家赔偿法的有关规定应当给予赔偿的，在决定撤销、变更具体行政行为或者确认具体行政行为违法时，同时决定被申请人依法给予赔偿。

除了行政复议制度之外，行政诉讼也是公民、法人及其他组织在行政管理活动

中保障自身合法权益的一项重要制度。在中国，行政诉讼是和民事诉讼、刑事诉讼并行的一项诉讼制度，是由法院应公民、法人及其组织的请求，通过法定程序对具体行政行为进行审查，进而解决一定的行政争议的活动。

中国现行行政诉讼制度发端于 1982 年颁布试行的《民事诉讼法》，该法第 3 条第 2 款规定，法律规定由人民法院审理的行政案件，适用本法规定。据此，人民法院的经济审判庭开始了审理行政诉讼案件的司法实践。1989 年 4 月由全国人民代表大会通过了《中华人民共和国行政诉讼法》（以下简称“《行政诉讼法》”），该法于 1990 年 10 月 1 日施行，行政诉讼案件由人民法院的行政审判庭负责审理。最高人民法院还先后颁布了司法解释，指导各级法院审理行政诉讼案件。

与有些国家的制度不同，中国没有专门的行政法院审理行政诉讼案件，而是由设在法院中的行政审判庭负责审理。中国的法院分为四级，由高到低分别是：最高人民法院、高级人民法院、中级人民法院、基层人民法院。一审行政诉讼案件原则上由基层人民法院审理。中级人民法院负责审理的一审行政诉讼案件主要包括：确认发明专利权的案件、海关处理的案件；对国务院各部门或者省、自治区、直辖市人民政府作的具体行政行为提起诉讼的案件；本辖区内重大、复杂的案件。

除法律法规另有规定的以外，当事人直接提起行政诉讼的，应当在知道做出具体行政行为之日起 3 个月内提出（《行政诉讼法》第 39 条）。除法律另有规定以外，申请人不服行政复议决定的，可以在收到复议决定书之日起十五日内向人民法院提起行政诉讼，复议机关逾期不作决定的，申请人可以在复议期满之日起十五日内向人民法院提起诉讼（《行政诉讼法》第 38 条）。

同其他诉讼一样，行政诉讼以公开审判为基本原则，除涉及国家秘密、个人隐私和法律另有规定的以外，所有案件均实行公开审理（《行政诉讼法》第 45 条）。法庭审理需经过法庭调查、法庭辩论等程序，所有证据必须经过当庭质证并经查证属实后方可作为定案证据。

在中国，所有诉讼案件的审理原则上采取两审终审制，对于一审法院的裁判不服的，当事人可以在法定期限内提起上诉，二审法院的裁判具有终结效力。

法院做出的一审判决包括如下几种情形：

1. 维持判决。即法院通过审理，查清了案件的全部事实，确认被告的具体行政行为合法，予以维持。
2. 撤销判决。即法院通过审理，查清了案件的全部事实，确认被告的具体行政

行为全部或者部分违法，因而全部或者部分地撤销被告的具体行政行为，并责令其重新做出具体行政行为。

3. 驳回诉讼请求判决。这是法院在查明案件事实的基础上而对原告诉讼请求做出的否定性判断，是对被诉具体行政行为的间接肯定。

4. 变更判决。这是指法院直接变更被诉具体性行政行为的判决。这种判决只适用于行政处罚，而且，只能针对显失公平的行政处罚做出。

5. 履行判决。这是指法律在判决中责令被告在一定的期限之内履行法定的职责。这种判决不只适用于行政不作为的案件，也适用于被告明确拒绝公民、法人或者其它组织的申请的案件。

6. 确认判决。这是指法院以判决的形式对被诉行政行为的合法性进行判定，包括确认被诉具体行政行为合法或者有效以及确认其违法或者无效。

针对行政机关公开政府信息的行为，《条例》为当事人规定了行政复议和行政诉讼两种救济途径，而且，当事人可以自行决定是先申请行政复议、还是直接提起行政诉讼。按照《条例》的规定，涉及政府信息公开活动的行政争议将和其他案件一样适用《行政复议法》或者《行政诉讼法》的规定。但是，涉及政府信息公开的行政复议或者行政诉讼往往不同于一般的行政案件，比如：在原告资格方面，复议申请人或者诉讼原告不一定与争议所涉及的政府信息有利害关系；在案件审理方式上，不能简单地套用公开审理的原则以及诉讼中对证据的质证规则，因为，此方面争议一般都涉及特定信息是否应当公开，如果不加区分地进行公开的审理和质证，则保密也就失去了意义，而且，在涉及国家秘密的案件中，并非所有的复议审查人员或者诉讼审判人员都有资格接触该信息。

3.2.2.2 地方在推行政府信息公开制度过程中实施行政救济的状况

中国许多地方政府制定的政府信息公开方面的规定都引入了行政救济的机制，允许当事人就行政机关公开政府信息的行为申请行政复议或者提起行政诉讼。其中，上海市涉及政府信息公开的行政复议或者行政诉讼案件相对将多，行政救济机制在政府信息公开方面发挥了明显的作用。

根据上海市公布的年度报告，在该市推行政府信息公开制度的过程中，行政复议对于推动公开、保障申请人权益发挥了很大作用。据上海市政府信息公开年度报告的统计，2004 年，上海市市政府受理 21 件政府信息公开方面的行政复议申请，

当年审结 13 件。在审结的 13 件复议案件中，维持具体行政行为的 6 件，申请人主动撤回申请的 1 件，确认具体行政行为违法的 3 件，责令行政机关履行职责的 1 件，政府机关自行纠正具体行政行为、申请人撤回申请而终止审理的 2 件，纠错率为 46.2%。2005 年，上海市市政府受理涉及政府信息公开的行政复议案件 62 件，当年已审结 57 件。在审结的 57 件复议案件中，维持具体行政行为的 26 件，申请人主动撤回申请的 3 件，确认具体行政行为违法的 9 件，责令行政机关履行职责的 3 件，政府机关自行纠正具体行政行为、申请人撤回申请而终止审理的 1 件，纠错率为 22.8%。而 2006 年上海市市政府受理有关政府信息公开的行政复议申请 106 件，当年办结 79 件。在办结的 79 件复议申请中，维持具体行政行为 61 件，纠错 18 件，纠错率为 17.2%。

而在行政诉讼方面，除了 2006 年度没有准确的统计数据之外，2004 年上海全市发生针对各政府机关有关政府信息公开事务的行政诉讼案件 6 件，其中因对行政复议决定不服而提起行政诉讼的 5 件，对政府机关的答复不服而提起行政诉讼的 1 件；2005 年全市发生针对各政府机关有关政府信息公开事务的行政诉讼案件 29 件，其中因对行政复议决定不服而提起行政诉讼的 18 件；对政府机关的答复不服而提起行政诉讼的 11 件。

根据对上海市有关部门和部分公务员的走访，包括曾经因政府信息公开而在行政诉讼中作为被告的部门在内，人们普遍认为，上海市信息公开制度的实施效果之所以比别的地方好，是因为行政复议、尤其是行政诉讼制度的推动。正是由于允许当事人对政府机关公开信息的行为申请行政复议或者提起行政诉讼，才真正督促政府机关依法公开信息。

3.3 对最佳实践的建议

3.3.1 中央机构

欧盟国家的经验表明，许多职能最好由中央来执行，不仅仅是在政府信息公开的实施阶段，在政府信息公开的维持阶段也一样。这些职能被列举在上述 3.1.2.1 至 3.1.2.4 部分，即政策/系统建设职能、培训/建议职能、管理/监督职能以及公众认知/促进职能。中央机构履行这些职能可以极大地节省时间和人力资源，因为其他单个政府机构就不再需要建立自己的系统、程序、培训和促进工作了。这样做还可以确

保更强的一致性和绩效控制，因为只会有一个权威指南的来源，而不是每个机构都有自己对法令的解释，后者可能会带来更大的错误风险。对于在第5节中着重论述的培训而言，只要中央机构参与相关资料的形成、委托他人实施培训就可以了，并不需要中央机构自己来实施培训。

3.3.2 复审机构

欧盟的经验强烈支持设立一个特定的、在信息公开领域具有专业知识的复审机构。另外还表明，如果除了正式的听审之外还有调解和非正式的解决方式，复审机构发挥的效果会更好。但是，只有在前述方法和原则得以适用的条件下，复审职能才能在现有体制下得以充分发挥。对于不满内部复审决定的申请人，如果能提供一种他们能够承担的、可得的其他选择的话，条例的目标更容易达到。在那些申诉至法院是唯一选择的国家，由于这种机制非常复杂、成本也高，所以申诉率非常低，大部分案件都是由商界人士而非普通公民提起的。

3.3.3 其他建议

第一，政府信息公开各类机构的设置既要认真借鉴国外成功经验，又要立足于本国国情。任何一个国家在设置政府信息公开的机构方面，都深受其历史、文化、宪政体制、政治制度等因素的影响。即便在欧洲，其各成员虽然在政府信息公开相关机构的设置方面存在一定能的共性，但也存在这样那样的差异。而且，在世界范围这一大背景下，各国在政府信息公开领域的机构设置也是千差万别的。在此方面，每个国家都有必要虚心总结和借鉴其他国家在某些方面成功的经验，但又必须特别注意相关制度是否符合本国的实际国情。因为，如果不顾自身国情地引入相关制度，即便该制度在其他国家是成功的，在自己的国家中却未必能够发挥应有的作用。而且，立法主体必须遵循自己所拥有的立法权限，需要考虑所立法律法规是否有权就相关问题作出规定。中国的《政府信息公开条例》正是基于这样的认识，从中国的宪政体制等实际情况出发，对政府信息公开的机构设置进行了符合中国国情的设计，即由国务院办公厅负责主管全国的政府信息公开事务，各地县级以上人民政

府负责主管本地方的政府信息公开工作，由监察机关依照《行政监察法》等法律法规对政府机关实施政府信息公开工作的情况进行监督，并依照现行的行政复议机制和行政诉讼机制对涉及政府信息公开的行政纠纷进行处理。

第二，设立专门的政府信息公开主管机构是实施政府信息公开法制的重要方面。欧洲各国在实施政府信息公开法制方面的一个成功经验就是，要指定专门的机构负责从宏观上领导政府信息公开的相关工作。欧洲的经验表明，通过指定专门机构，可以在履行政府信息公开的政策制定、系统建设、培训等职能方面，在各政府机关之间进行最低限度的互相协调，提高法律实施的效率。中国的《政府信息公开条例》正是借鉴了欧洲这方面的经验，指定了专门的机关负责管理政府信息公开的相关事务。在中央层面上，该机构是国务院办公厅，在地方层面上，此类机构则是县级以上人民政府办公厅（办公室）或者各地政府指定的其他机构。这些机构将在各自管辖的区域内，负责政府信息公开的推进、指导、协调、监督等工作。政府信息公开的主管部门应当和后述的联席会议一同，针对各部门在实施政府信息公开过程中发现的问题进行总结，形成一定的细则性规定，指导其他部门处理今后遇到的类似案件。

第三，必须就政府信息公开工作，在政府机关之间构建必要沟通机制，协调相关工作，共享工作经验

欧洲一些国家的经验表明，各政府机关为实施政府信息公开而建立的政府信息公开的网络是十分成功的。通过这样的网络，各政府机关之间形成了一个实施政府信息公开的平台，各政府机关负责政府信息公开工作的机构或者工作人员可以在此平台上沟通涉及各机关的工作，共享各自在政府信息公开工作方面的经验和教训，这有利于各政府机关共同提高处理政府信息公开工作的能力和意识，也有利于在政府机关内部形成透明文化和公开氛围。中国很多地方政府在实施政府信息公开的过程中，已经确立了很多跨部门的联席会议制度（如上海市、湖北省等）。通过该制度，各类政府机关可以共同协调政府信息公开的工作，就一些疑难、复杂问题进行共同探讨。今后，可以进一步借鉴英国、爱尔兰等欧洲国家在政府信息公开网络方面的经验，进一步完善部门间的沟通与协调机制，通过面对面召开会议，或者通过利用现代信息技术，借助电子邮件、网络论坛、视频会议等形式进行定期或者不定期的沟通和信息共享，在政府机关之间形成共同研究政府信息公开问题的氛围和机制。

另外，英国的信息交换所（Clearing House）在处理跨部门申请、疑难复杂申请等方面提供了很好的范例。而在中国为此设立专门性机构存在一定的困难，但是，中国可以进一步活用联席会议制度，使联席会议这一非常设机构可以发挥英国信息交换所在处理特定政府信息公开申请方面的作用。

第四，每个政府部门之中都需要指定专门机构或者专门人员负责政府信息公开工作，并确保主要工作人员具备实施政府信息公开的专业知识。欧洲有关国家的经验表明，无论是怎样的政府机构，都需要有专人负责政府信息公开的工作，政府信息公开职责的集中有利于法律的实施，并可确保处理政府信息公开事务的专业性、防止出错。也正是基于对这一问题的足够认识，《条例》要求各级人民政府以及县级以上人民政府的部门指定内部机构作为政府信息公开工作机构，负责本机关的政府信息公开事务。此类机构负责本机关的政府信息公开工作，包括具体受理和办理政府信息公开的申请。同时，对于一些工作量较大，所处理的政府信息和所涉及的政府信息公开申请较多的内部机构，可以考虑指定专人兼职负责本机构的政府信息管理工作，并配合政府信息公开工作机构。如前所述，在英国等欧洲国家，还委派负责 FOI 事务的高级职员担任“FOI 支持者（FOI Champion）”，这也是很值得借鉴的做法。在中国政府信息公开制度现有的管理体制下，可以考虑指派较高级别的领导干部具体负责领导本机关政府信息公开工作机构的工作，并要求各内部部门由其主要领导直接负责本部分的政府信息公开工作，对专职或者兼职负责本机构政府信息公开的人员进行直接的领导。同时，应当不断强化专家在政府信息公开工作中的作用，允许理论研究、实务工作的专家参与政府信息公开的各项工作，以确保政府信息公开工作的合法、科学。

4. 政府信息公开的培训⁴⁰

4.1 欧洲政府信息公开的培训

4.1.1 经过培训的政府机关工作人员对于信息公开是十分必要的

通过研究和调查，我们发现，人们普遍认为，接受较好培训的工作人员乃是确保政府信息公开制度得以有效实施的关键。给予培训细致的关注对于确保获得下述正面的结果是十分必要的：

- 相关程序和政策得到正确且一贯的遵守，并可以提供较高水准的政府信息公开方面的服务——有益、充分并在时限之内；
- 符合要求的信息被公开（且不符合要求的信息不被公开）；
- 在不同政府机关，公众获取信息的机制是一致的，这可以确保公众对政府的信心和尊重。

为了普及最佳实践的方法以便于借鉴学习，有效的政府信息公开培训要求做到：

- 提供及时的、与相关工作人员的需要、任务和职能相适应的培训；
- 具备高级管理层的支持；
- 提供培训所需的充分的资源（包括：向工作人员提供时间和旅费，给予授课人备课和讲课的时间，另外还包括会场、培训资料复印、信息技术运用方面的资源）
- 培训具有很强的实践性和“手把手性（hands-on）”：不仅仅有授课，还有机会处理样本案例文件、针对其公开事务训练制定政府信息公开的决定，以及之后由学员小组或授课人对学员的成果进行检验。

如后述的例子所示，在政府信息公开制度实施的前后，培训的模式是所有差异的。（而如瑞典等一些欧盟成员国，其政府信息公开制度已经实施了很长时间，以至于我们不能收集到其在准备实施该制度的阶段进行培训的数据。）通过调查表明，一些未提供政府信息公开培训的地区（比如，德国的北莱茵—威斯特法伦州

⁴⁰ **关于研究范围的说明：** 本部分主要分析针对政府机关工作人员的培训问题，至于如何提高公众对政府信息公开法制的认知，则在第 5 部分“实施”中加以介绍。

((Nordrhein-Westfalen)) 的政府机关工作人员在适用法律时遇到了一些困难，包括：对政府信息公开的申请缺乏认知，不能在规定期限内作出决定，曲解了法律规定，在作出不予公开信息决定时不能给出恰当理由。换言之，通过了解工作人员未被培训的结果，培训的重要性得到了进一步的支持。

如下表所示，在政府信息公开的培训方面，最佳的做法是设置两个阶段的培训（当然，两个阶段之间的培训模式会有所交叉）。

培训阶段	涉及的问题
实施阶段*	<ul style="list-style-type: none"> • 所有工作人员对政府信息公开的总体认知 • 使所有对外联系的工作人员（public contact staff）了解如何帮助公众查找信息（利用信息公开目录和提出公开信息的申请） • 使高级职员具备战略眼光 • 对政府信息公开的决定做出者和复审人员进行“手把手的”从业培训 • 对信息管理人员、法务人员、调查人员等进行专门培训
实施后的阶段 （“后续的维持”阶段）	<ul style="list-style-type: none"> • 在诸如针对新进入的工作人员所提供的入门培训以及客户服务课程、文件管理课程等基本培训项目之中，目前已经纳入了有关政府机关在政府信息公开方面的职责以及程序等方面的内容。 • 对监督者和管理者进行政府信息公开方面的适时更新，包括对公开效果的跟踪和进度报告。 • 仍需要开展面向政府信息公开决定做出者和复审人员的“手把手”的专业培训，但是，其形式和内容可以根据法院和复审机构作出的政府信息公开裁决加以调整。 • 为文件管理人员、法务人员、调查人员等提供专门的政府信息公开方面的培训。

* 根据第 5 部分，实施（implementation）一词不仅仅是指信息公开法律完全生效之日，它也被用来指称政府信息公开规则成为法律之前必须完成的一些准备工作。因此，这里的“实施阶段”实际上也包括实施准备阶段。

几乎所有为政府信息公开实施阶段而准备的培训资料对于维持阶段的培训都是有用的。除了面向专业人士/从业者的培训之外，其它大多数政府信息公开培训都将被整合纳入到面向公职人员的常规性培训课程。比如，英国司法部正在与国家行政学院（NSG）合作，在该学院的政策与法律课程中加入政府信息公开的内容，以使中央政府能被更具前瞻性地植入一种政府信息公开的文化。⁴¹

4.1.2 设计一项培训策略的模式

设计一项培训策略的模式包含以下步骤：

- 确定何种领域或何种文件最有可能成为政府信息公开的对象、或具有包含在公开目录之内的信息。
- 确定特定工作团体的培训需要
- 确定各种培训的人数
- 评估各种授课方式、注意资源方面的限制（比如：脱离工作的时间、差旅成本）
- 设定具有以下性质的培训目标：
 - 具体的
 - 可测的
 - 可达到的
 - 以结果为中心的
 - 有时间限制的
- 准备好培训课程和材料
- 准备好授课时间表
- 考虑培训方式的多样性
- 实施培训
- 评估效果（有间隔的：最初、6个月之后、1年之后等）

⁴¹ 书面证明，第49页，下院宪法事务委员会：《信息自由——一年以来》（Written evidence Page 49, House of Commons Constitutional Affairs Committee *Freedom of Information— one year on* ）。见：<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmconst/cmconst.htm>。

- 审查和更改后续培训的材料/计划

另外，欧盟成员国（那些培训工作做得最好的国家）的培训经验告诉我们要牢记以下事项：

培训内容必须非常实用和具体，要提供案例分析、训练，甚至提供文书样本以供教学。应当在相关政策和程序出台后开展对从业者的培训。

培训材料需要适合每个机构的需要。某些核心的共同材料应予适用（特别是如果层次较高的内容具有灵活性和适应性），以确保一致的解释和政策适用，但是每个机构应当定位于满足自己特定需要的培训。特定领域或人员的特定需要应当得到确认和强调。例如：

- 对于处理采购信息事项的人员，培训中需要具备更多有关商业信息、商业秘密、公共利益标准、保密条款以及咨询第三方的详细内容。
- 对于调查和执行人员，培训中需要具备更多有关机密性（及其限制）、合法特权（**legal privilege**）以及其他相关例外的详细内容。
- 对于处理个人信息的人员，培训中需要具备更多有关数据保护原则、个人隐私的例外、咨询第三方以及公共利益标准的详细内容。
- 考虑到机构的组织及其目前有关文件管理的实践，可能还需要对专门的文件管理人员、或文件管理中所有的从业人员进行另外的培训。

如果每个相关机构的最高层级都支持政府信息公开机制、并在培训项目中发挥示范作用，初学者就能够更好地接受培训的内容。

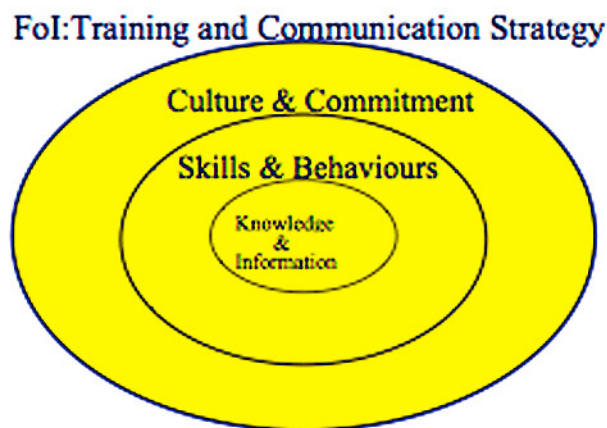
相关资源必须足以有效地开展培训，包括针对处理政府信息公开申请的人员的足够详细的“手把手”课程。机构的政府信息公开培训预算应当考虑下列因素：

- 机构可能收到的政府信息公开方面的申请数量；
- 涉及到的事务领域；
- 目前有关文件和知识管理的情况；
- 整个机构的人员对培训的要求；以及
- 最合适的培训实施机制。

提前挑选出政府信息公开实施之前培训的关键因素，并将它们纳入到针对新人员的标准入门培训当中。

下面的图表来自于一份苏格兰培训策略文件（a Scottish training strategy document，本章后文也要予以讨论），该图表“引起了对该策略需要下功夫的三个层面的注意：

- 知识和信息（knowledge & information）——事实、立法和知识以及有关程序和步骤的信息。这个领域对于短期的预备实施很重要；
- 技巧和行为（skills & behaviours）——要实施政府信息公开制度并体现其精神，工作人员所需要掌握的东西。这包括做出有关政府信息公开事项的决定的专业技巧，也包括有关文件管理和客户服务的更一般的技巧；以及
- 文化和承诺（culture & commitment）——达到在态度方面——特别是在较高层次上——长期发展的手段，可以确保公共机构在实现立法的精神方面具有前瞻性。它的重要性在于，确保机构不仅仅采取一种最低限度的标准，不仅仅将政府信息公开视为一种技术/法律问题。”⁴²



4.1.3 培训模式

以下便是为实施政府信息公开制度所开展的主要培训模式。

⁴² 第8-9页，信息自由实施小组：《对苏格兰公共部门的培训策略》（Freedom of Information Implementation Group, *Training Strategy for Scottish Public Sector*）。见：www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/1066/0003833.pdf。

4.1.3.1 为高级职员培养有关政府信息公开的战略眼光

这通常由提供给公共机构执行团体和高级管理者的一系列短小的简介构成。它并不试图讲解详细的程序或例外，而只是对政府信息公开的整体实施提供一种宏观的阐述。它应当在实施计划中尽早予以开展，因为高级管理者需要评估政府信息公开对他们的机构可能带来的影响并准备予以处理。苏格兰的调查显示这项培训至少要面向公共机构中 1% 的职员。

4.1.3.2 提高所有职员/对外联系职员对政府信息公开的认知

公共机构中每一位职员都至少需要对获取政府信息的权利有一个大概了解。所有对外联系的职员（无论是通过电话、邮件，还是当面与公众联系，包括保安人员）都需要知道应如何帮助公众提出信息申请或取得公开目录。所有在工作中要创建文件的职员都需要知道这些文件可能会公开，所以他们需要了解适当的文件管理规则。

特别是在立法允许口头申请的情况下（正如《政府信息公开条例》第 20 条(Article 20 of the Ordinance)所规定的），认知培训应当甚至及于保安人员。“公开社会正义倡导（Open Society Justice Initiative）”组织的一项评估结果发现，调查中有 22% 的申请人甚至无法提交申请，因为他们无法找到公共办公室的地点或可以向其提交申请的工作人员。⁴³ 他们建议：

“公共机构应当确保所有的人员，包括前台和接待人员，对公众成员接近机构以及提出信息申请的权利具有基本的理解。”⁴⁴

在实施日期来临之前，所有与公众打交道的工作人员都要知晓公民在政府信息公开方面享有的权利，并知道应如何帮助他们提出政府信息公开的申请或者从公开目录中获取信息。

⁴³ 第 84 页，“公开社会正义倡导”组织：《透明和沉默：对十四个国家的信息公开法律及其实践的一项调查》(page 84 Open Society Justice Initiative *Transparency and Silence: A Survey of Access to Information Laws and Practices in Fourteen Countries*)。见：www.justiceinitiative.org/db/resource2/fs/?file_id=17488。

⁴⁴ 第 53 页，前引书。

4.1.3.3 专门的政府信息公开培训

在所有的机构中都有一小部分人，基于其工作的要求或他们创建的各种文件，需要接受特殊的政府信息公开方面的培训。例如：

- 文件管理人员
- 法务人员
- 调查人员
- 采购人员
- 网络管理人员

每一类人员都需要具备对基本的政府信息公开方面的认知，并得到为满足其特定需要而准备的其他培训。这类工作人员中许多人都是贯穿政府的职业网络的一部分，将这些职业网络与专业培训安排结合起来具有很大的价值。

4.1.3.4 针对政府信息公开从业者的培训

在由谁来针对政府信息公开的申请做出决定方面，欧盟国家中存在多种不同模式，所以各国的负责人员必须详细了解立法中相关的所有规定。尽管将决定权集中于一个政府信息公开部门会让相关事务更容易、更有效率，但无论政府信息公开决定者是全职的还是兼职的，最初的培训需要都是一样的。需要指出的是，对一个每年仅处理少量政府信息公开事务的工作人员来说，要求他像每天都要处理信息申请的工作人员那样具备同样的技术水平，是异常困难的。如果公共机构还设有针对政府信息公开决定的内部复审机制，那么内部复审人员也需要接受同样的从业者培训。

从业者培训需要涵盖以下几个方面：

- 公民获得信息的法定权利
- 事先的公开目录——是如何形成和保持的（第9-12条）⁴⁵
- 如何处理一项信息申请

⁴⁵ 为方便起见，此处以中国的《政府信息公开条例》的规定为参照。

- 受理申请（第20条）
- 时间期限（第24条）
- 处理申请的程序
- 协调机制（第7条）
- 寻找相关的文件
- 与申请人协商以明确申请内容（第21条）
- 征求第三方（个人、商业机构）有关公开其信息的意见（第23条）
- 参照相关法律：保密法，以及其他包含有关公开或禁止信息公开的规定的法律（第14、17条）
- 解释/适用该条例以决定公开或不予公开（第8、14条）
 - 诸如“国家安全”、“公共安全”、“商业秘密”、“国家秘密”、“个人隐私”以及“公共利益”等术语的含义
- 编辑文件——在公开之前删除不予公开的信息（第22条）
- 费用（第27、28条）
- 书面说明决定的理由（第21条）
- 更正个人信息记录（第25条）
- 申诉和监督机制（第33条）
- 对违反条例的惩罚（第34、35条）
- 汇编统计和年度报告（第31-32条）
- 适用特定的政府信息公开信息系统（如果有的话）

基于欧盟从业者培训课程的经验，一次这样的培训课程需要持续2天或3天。

一些机构将做出政府信息公开决定的责任赋予给它们的法务人员，后者具有法律方面的学位，这让他们具备了解释法律的坚实基础。但是，即使是法务人员也能从专门的政府信息公开培训中获益，因为他们的大学教育可能仅仅只在淹没于众多话题的政府信息公开方面花了很多时间。基于类似的原因，大多数申诉机构（行政文件管理委员会、信息专员）至少都需要其部分职员具备相关法律资质。对于法务人员而言，许多国家都有大量被赋予资质的政府信息公开及相关方面的短期培训课

程，这些课程构成了法律从业人员继续教育的一部分。通常由律师事务所或专门的咨询人员提供这类培训。

针对从业者提供的大学课程

一些国家已经开始在政府信息公开方面发展专门的大学课程，以提供给政府信息公开方面的从业者，这些课程覆盖从结业证书、文凭到学位的各种层次。有时候这些课程被称为信息权利课程，尽管它们会涉及一些法律部门，但是与一般的法律课程并不一样。一个长期的模版是艾伯塔（Alberta）大学提供的课程；⁴⁶另外一个是由诺森比亚大学最近设立的（信息权利和实践——可获得法律硕士结业证书、文凭或学位的研究生课程(Information Rights and Practice – post-graduate courses leading to Certificate, Diploma or Masters in Law)）。⁴⁷另外还有更专业的针对行政裁判所/信息专员办公室职员在大学课程，它们的重点在于政府信息公开案件的调解、纠纷解决和申诉程序方面。⁴⁸

4.1.4 培训方式

培训中有许多方式可以运用，信息通讯技术的应用提供了很多的选择。但对于提高一般认知有效的一些方式对于专门的或从业者层次的培训则不一定有效。

4.1.4.1 认知层次的培训方式

- 面向大班的室内情况简介
- 室内时事通讯/期刊/网络上的文章

⁴⁶ 信息公开和个人隐私保护结业证书项目（Information Access and Protection of Privacy Certificate Program），见 <http://www.govsource.net/programs/iapp/index.nclk>。

⁴⁷ 见 <http://northumbria.ac.uk/?view=CourseDetail&code=DTDIRL6>。

⁴⁸ 例如：由澳大利亚莫纳西大学提供的裁判所程序研究生课程（the post-graduate courses in Tribunal Procedures offered by Monash University in Australia），见 <http://www.law.monash.edu.au/postgraduate/law-tribunals.html> 和 <http://www.law.monash.edu.au/postgraduate/units-tribunals.html>。

- 分发互动CD/DVD⁴⁹
- 以网络为基础的：常见问题解答、小测验、一般信息、传单、流程图
- 电子学习：以电脑为基础的培训
- 录像/音频/CD/DVD
- 微端交流（Micro-communications）：标语、传单、桌垫、鼠标垫和屏保
- 针对所有人员的电子邮件公告/信件/邮寄广告（将工资单发给每个工作人员）；
- 当他们进入电脑系统时自动弹出的信息

4.1.4.2 针对从业者的培训方式

- 小组会议和讨论（当面的以及视频的会议）
- 从业者网络，特定利益集团
- 针对小组的技术培训课程
- 电子学习：以电脑为基础的培训
- 录像/音频/CD/DVD
- 网络广播（Webcasts）、播客（podcasts）、互动卫星广播、会议
- 自我调节进度的学习手册，包括案例分析、测验以及经过处理后的样本

其他作为正式培训课程补充的提高和保持技术水平的手段有：

- 互动方式：网络论坛、网络、会议、在线讨论、邮件组
- 网站上的资源材料包括指南、程序以及流程图、指引手册⁵⁰、公开的信息专员裁决的全文/摘要、案例分析、测验、会议记录——包括音频/录像/演讲所用的 PPT 演示文稿、常见问题、公开日志，以及决定书范本

⁴⁹ 一个杰出的例子是由在 110 个海外地点都有办公人员的英国理事会（British Council）所提供的 CD，它可以跨越遥远的距离提供必要的培训。

⁵⁰ 英国国防部发布了一份杰出的指引手册范例：“对处理信息自由和环境信息规章申请的办公人员的指示（Hints for Desk Officers handling Freedom of Information and Environmental Information Regulations requests）”。见：<http://www.mod.uk/DefenceInternet/FreedomOfInformation/PublicationScheme/SearchPublicationScheme/HintsForDeskOfficersHandlingFreedomOfInformationAndEnvironmentalInformationRegulations.htm>。它不长、简单、具有可读性，很好地运用了颜色和漫画的形式、以及“能做和不能做”的行为规则来覆盖了最基本的要点。

4.1.5 培训材料的样本

英国信息体制联合委员会（Joint Information Systems Committee (JISC)）为政府信息公开的认知培训准备了一个课件包，包括 10 分钟长的录像、PPT 陈述、分发的复印资料以及陈述者的演讲笔记。⁵¹录像中的案例分析虽然摄于大学，但是可以适用于公共部门的任何机构。他们还制作了另一个 10 分钟长的录像：“信息自由——对继续教育和高等教育工作人员的必要指导（Freedom of Information - Essential guide for Further Education and Higher Education Staff）”⁵²，该录像对于入门和一般认知的培训很有用。

成功运用于有关政府信息公开培训录像中的方法有：

- 包含拍摄下来的由高级官员——总理、公共机构的部长或首席执行官——发表的支持政府信息公开的演讲声明
- 全程记录政府信息公开申请的处理过程，通过展示相关文件表格和电脑截图来说明从受理开始的各个不同阶段
- 一个戏剧化的故事，关于顾客通过使用政府信息公开的手段来寻求解决其问题的方法
- 运用诸如动画系列片中的或从电视节目中摘录出的幽默，比如“是，部长”这个电视节目（关于政府部长长的一个英国连续喜剧）

另外一个培训手册的范本是由“第 19 条（Article 19）”——一个非政府组织——制作的。“针对公职人员的信息自由培训手册（Freedom of Information Training Manual for Public Officials）”⁵³提供了一个为期 2 天的培训课程（内容包括案例分析、练习和角色扮演），但它同时也可以作为一个自我调节进度的学习手册。这个手册的内容具有普遍性而不是指向具体某个国家或某个政府的信息公开体制，所以为许多欧洲国家所使用。

⁵¹ 完全下载地址是：<http://www.jiscinfonet.ac.uk/records-management/developers-pack>。

⁵² 该录像可以在下述地址播放或下载：<http://www.jisclegal.ac.uk/publications/foivideoforstaff.htm>。

⁵³ <http://www.article19.org/pdfs/tools/foitrainersmanual.pdf>。

4.1.6 培训时间

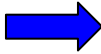
欧盟国家开展实践培训的时间安排差异很大，这在很大程度上取决于实施之前究竟有多少准备时间。

针对高级职员战略简介应当在实施阶段尽快开展，使公共机构能够清楚政府信息公开带来的影响并确认自己特定的培训需要。

对所有职员的一般认知课程应当在立法实施之前完成，当然，许多地方的实践都表明，所有职员都接受培训并不可行。应当优先考虑，确保所有对外联系的职员在完全实施日期之前接受培训，以使公众成员在任何时候都可以得到建议、提出政府信息公开申请。

对政府信息公开从业者的培训至少不能在一些政策和程序出台之前开展。应当在关键术语得到合法解释、以及至少政府信息公开程序和机制的大概轮廓得以勾勒之后才开展培训，这样，被培训者才不至于对这些内容感到陌生。否则，培训就会变得非常不实用和没有针对性，只囿于理论上和学术上的讨论。一旦相关政策和程序的详细内容得以公开，还会存在需要重新培训的风险。同样，从业者培训也不能比实践日期走得过于超前，如果不能快速将其所掌握的新知识和技能运用于实践，他们就可能忘掉在培训过程中所学到的细节。一个理想的时间安排是在实践之前 3 个月。但是，如果一定要在更早的时候开展培训，公共机构应当计划运用其他方式作为正式培训的补充，以对培训的内容予以巩固。

培训模式	10/ 07	11/ 07	12/ 07	01/ 08	02/ 08	03/ 08	04/ 08	05/ 08	06/ 08
认知									
战略									
对外联系									
专门									
从业者									
后续									



4.1.7 实施培训

整个欧盟，在究竟由哪个机构来实施培训的问题上存在许多差异，其模式包括：

- 培训人员来自于负责政府信息公开的中央机构
- 培训人员来自于中央政府的培训院校（爱尔兰、斯洛文尼亚——中国国家行政学院和地方行政学院也扮演了这个角色）
- 信息专员办公室或其他复审机构的工作人员，包括信息专员本人（英国、斯洛文尼亚）
- 培训人员来自于每个机构，他们接受了中央机构或有资质的外界培训者的培训
- 学院/外界咨询人员/私营部门提供者/律师事务所

由中央的政府信息公开部门在提供培训方面发挥领导作用具有许多优势。它能带来更好的效果和一致性，并能大量节省成本。基于这些理由，英国下院宪法事务委员会（House of Commons Constitutional Affairs Committee in the UK）对中央机构未能在培训中发挥这种领导作用提出了批评。⁵⁴

⁵⁴ 第41-42页，下院宪法事务委员会：《2000年信息自由法案——走向实施》（page 41-2, House of Commons Constitutional Affairs Committee *Freedom of Information Act 2000 — progress towards implementation*），2004年12月，见：<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmconst/cmconst.htm>。

中央机构在政府信息公开培训中可能发挥下述作用：

- 设计培训的内容和材料
- 监督培训内容的开展
- 培训培训人员
- 对培训人员赋予资质
- 直接实施培训

在下述案例分析的两个例子中，中央的政府信息公开机构在发展和提供培训方面发挥了强大而有效的作用。

4.1.8 对最佳实践的案例分析

4.1.8.1 培训策略和材料的范例：苏格兰

隶属于苏格兰行政院（Scottish Executive，苏格兰负责实施政府信息公开的中央机构）的苏格兰信息公开实施工作组（Scottish FOI Implementation Group）发展出了一套全面的培训策略，勾勒出一个如何确定不同人员组织的培训需要以及通过不同方式满足这些需要的方案。结果是，针对苏格兰公共部门的培训策略⁵⁵成为了一项杰出的模版。它有一个非常有用的附件，其中包含了一个有关不同人员组织的培训需要的矩阵。爱丁堡大学的培训计划则是另外一个优秀的范例。⁵⁶

苏格兰决定授权在中央层面开发出一套核心培训材料，并使这些材料能为公共机构在自己实施培训时所用。这套材料由梅森（Masons，一家律师事务所）开发，经过数次工作会议之后，再由公共机构中一个跨部门组织加以审核。许多首席官员都直接接受了梅森的培训。从 2004 年 3 月起，整套培训材料都可从苏格兰行政院的网站上获得，可适用于每个公共机构以满足它们的培训需要。

⁵⁵ 信息自由实施工作组：《针对苏格兰公共部门的培训策略》（Freedom of Information Implementation Group, *Training Strategy for Scottish Public Sector*），见：www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/1066/0003833.pdf。

⁵⁶ http://www.recordsmanagement.ed.ac.uk/InfoStaff/Training/Training_Strategy.htm。

在该套苏格兰培训材料中，包含了下述内容：

1. 有关政府信息公开的培训包（229 页）⁵⁷

其中包括了对发展和实施政府信息公开培训的计划、培训技巧以及其他内容。其附件包括了能适用于每个公共机构需要的传单模版（leaflet template），以及三个版本的 PPT 陈述：

- 一般陈述（31 张幻灯片），
- 有关战略眼光的陈述（26 张幻灯片），以及
- 完整陈述（85 张幻灯片）⁵⁸

2. 开放的学习手册（197 页）⁵⁹

这个自我调节进度的学习手册由涉及政府信息公开不同方面的 20 个部分组成，包括公开目录、文件管理、政府信息公开申请的处理、决定制作和例外、与数据保护和环境信息规章的衔接、复审程序。每一部分都有相关材料、对关键术语的界定、网络链接，并提供自我评估列表、案例分析和问答以帮助学习。

4.1.8.2 案例分析：提供培训——英国警察

在英国，政府信息公开在警察部门的实施得到了总警长联合会（Association of Chief Police Officers (ACPO)）的一个项目小组的协助。它们的工作确保了政府信息公开工作在警察部门中得到高质且前后一致地实施。它们开发了一套全面的培训和辅助材料，其中包括一份350页的指南手册。特别引人注目的是，它们使用信息技术巩固培训效果，并提供了发展和保持政府信息公开技能水平的机制。下面是它们提交给下院宪法事务委员会的陈述中的摘要，其中概述了它们的一些方法：

“2.3 在Genesis的基础上创立有关政府信息公开的讨论小组

Genesis是由Centrex主持的一个数据库，可以通过一个安全网络、登陆全国警察网络（Police National Network）访问。它是一个公告牌，允许用户通过信息方式和论坛互相交流，以及通过主题版块分享信息和文件……Genesis上有大约600-800个文

⁵⁷ <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2004/04/19245/35887>。

⁵⁸ 这三个陈述的 PPT 格式可以下载，见：<http://www.scotland.gov.uk/Publications/2004/04/19245/35887>。

⁵⁹ <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2004/02/18961/33482>。

件可供下载，其覆盖的领域包括：项目计划；海外经验；伦敦警察的经验；政府信息公开方面的人事安排；培训；处理申请的路线图；PPT陈述；政府信息公开国家项目；信息审核文件；对武装警察的指南；各个方面的全国性文件；全国性工作小组；总警长联合会的处置和保持计划；安全摄像合作关系；采购例外；指南手册；有关政府信息公开的文章；政府信息公开工作流程系统以及总警长联合会的标准许可证。2005年1月之后，该部门将继续使用Genesis以便于继续分享最佳的实践和决策方式（例如，公开目录新增的信息种类）……

2.6 全国培训的开展

25项培训课程目前正在开展，可以因此在全国造就350名受过训练的决定做出者。中央决定做出者要适用公共利益标准，全国性培训确保了对该标准在全国范围内的一致适用。我们注意到，这些中央决定做出者可以通过Genesis和已经建立的网络系统互相交流。250,000份传单被分发给警察部门的雇员以提高他们的认知水平。另外，还有许多布告和一个中央培训网站（该网站由全国实用学习技术中心(NCALT)提供，所有的警察雇员都可以登陆并接受在线培训）。地方警察部门组织的单日培训材料也得以分发。这些措施所针对的都是每个基本指挥单位（BCU）和部门的地方决定做出者，他们对中央决定做出者起着补充和支持作用。”⁶⁰

4.1.8.3 案例分析：实施培训——爱尔兰

由于爱尔兰的国土面积较小，因此所涉及的相关人数也较少，这意味着在实施阶段及之后，可以由中央集中开展政府信息公开方面的培训。

3名澳大利亚政府信息公开专家培训人员被请到爱尔兰，他们待了6个星期，以实施战略和从业者层次的培训。⁶¹ 对高级管理层的战略简介持续了半天；对决定做出者的培训持续了2天或3天（导论课程加上专门扩展的有关特定例外的部分）。超过1000名的办公人员在第一个月接受了培训。该培训由为中央机构服务的管理和组织

⁶⁰ 第 65 页，下院宪法事务委员会：《2000 年信息自由法案——走向实施：第 2 卷，书面证据》（page 65, House of Commons Constitutional Affairs Committee *Freedom of Information Act 2000 — progress towards implementation: Vol. 2 Written Evidence*），2004 年 12 月，见：

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmconst/cmconst.htm>。

⁶¹ 格里·基尼：《政府信息公开的实施》，会议论文，1998 年 10 月（Gerry Kearney, “Implementing Freedom of Information” Conference paper October 1998），见：<http://www.ucc.ie/ucc/depts/law/foi/conference/>。

发展中心（Centre for Management and Organisation Development (CMOD)，现在由公务培训和发展中心(Civil Service Training & Development Centre)）提供。对地方政府的培训则通过合作机构——地方政府管理事务委员会（Local Government Management Services Board）来提供，最初也是由澳大利亚培训人员实施的。在所有领域都向地方政府提供培训的公共行政学院（Institute of Public Administration）也提供了一些政府信息公开方面的培训。卫生医疗部门聘请澳大利亚培训人员组织了高强度的为期1天或2天的实施前工作讨论会，还对重点团队（例如：精神病医师团队、儿童保护人员、人力资源管理人员）进行了培训，讨论了对他们领域来说具有特殊性的问题。这些课程被录制下来，并被用于准备实施的进一步的认知培训。在实施之前的几个月里，针对政府信息公开决定做出者的为期2天的一系列培训在不同地域的卫生医疗部门一一展开。

在每一种情况下，地方培训人员都被邀请出席并观察培训过程，他们自己逐渐掌握了实施认知和初步培训方面的知识和技能。但要使他们掌握对决定做出者实施高强度培训的方法，被证明是更为困难的。而且我们还发现，让具备政府信息公开工作经验的从业者参与到培训过程当中是很有必要的。最困难的领域是对例外规定（比如个人隐私、商业信息、机密信息）的解释和适用，以及对公共利益平衡标准的适用。详细的案例分析、使用文件样本加以练习、讨论和汇报，都能够给予被培训人在这些领域足够的训练和信心，以提高他们的技能。

4.2 中国政府信息公开的培训问题

《条例》能否得到很好的贯彻实施，在很大程度上取决于广大公务员能否充分领会政府信息公开制度的真谛、了解《条例》的各项规定、提升处理和管理信息的能力，为此，必须加强政府信息公开的培训工作。

当前，中国已经逐步形成了面向公务员的、较为完善的培训机制。针对公务员的培训包括以下几类（参见《中华人民共和国公务员法》第61条以及《国家公务员培训暂行规定》）：

初任培训：适用于机关的新录用人员，在其试用期内进行；

任职培训：适用于晋升领导职务的公务员，在期任职前或者任职后一年内进行；

专门业务培训：适用于从事专项工作的公务员；

更新知识培训：适用于全体公务员，以增新、补充、拓宽相关知识为目的，用以进行更新知识、提高工作能力。

在培训机构方面，国家设置了以行政学院为主体的国家公务员培训施教机构，国家行政学院和省、自治区、直辖市行政学院按各自职责承担国家公务员的培训任务。同时，其他培训机构经过批准，也可以承担国家公务员培训任务。行政机关除了通过行政学院等国家专门设立的公务员培训机构实施公务员培训之外，也可以根据需要委托其他培训机构承担公务员培训任务。

而政府信息公开的培训带有很强的专业性和技术性，通过培训，既要提升广大公务员，尤其是各级行政机关负责人推进政府信息公开的意识和观念，更要提高搞到公务员处理政府信息公开申请、提高政府信息管理质量和效率的能力。因此，欧洲有关国家在推行政府信息公开制度过程中实施培训的有益经验、有效方法、培训计划与教材的范本等都将有助于中国有关部门提高自身进行政府信息公开培训的质量。

4.3 对最佳实践的建议

第一、应当充分认识政府信息公开培训的重要性。政府信息公开制度执行的效果如何，在很大程度上取决于执行该制度的政府机关工作人员的公开意识和处理水平。欧洲关于政府信息公开培训的经验已经充分地表明，适时、妥当、充分的培训可以提升政府机关各类工作人员对政府信息公开制度的认知程度，确保其准确地理解政府信息公开相关制度的具体规定，有利于其准确地做出相关决定，反之，则可能对政府信息公开制度的实施带来一定的负面影响。因此，为了更好地贯彻执行政府信息公开制度，必须给予培训工作充分的重视，通过培训，在政府机关及其工作人员之中培养公开和透明的文化氛围，使各类工作人员掌握在自身岗位上处理政府信息公开相关工作的知识、判断能力和技能。

第二、政府信息公开的主管部门应当在培训中发挥主导作用。为了确保政府信息公开培训工作的成效，必须充分发挥政府信息公开主管部门的作用。欧洲有关国家的经验充分表明，中央机构对于培训工作的有效组织和大力支持是其培训工作取得成效的重要保障。在中国，国务院办公厅是全国政府信息公开工作的主管部门，

它应当主导全国的政府信息公开培训工作，负责全国范围内培训内容的确定和培训教材与培训课程的开发，负责组织和对培训人员进行培训，并直接组织重要的、全国范围内的培训活动，对其他部门和地区开展培训给予必要的支持和指导。同时，应当发挥地方政府信息公开主管部门的作用，尤其组织协调本地区政府信息公开的培训工作，开展政府信息公开培训的经验交流和地区间合作。

第三、要给予政府信息公开培训以足够的支持。在政府信息公开的培训方面，国家要在人员、资金等方面给予充分的支持。首先，要确保有高水平的培训人员参与各类培训工作。培训人员既应当包括长期从事政府信息公开理论研究的人员，又应当包括具有从事政府信息公开工作相关经验的人员。政府信息公开主管部门应当对培训人员进行必要的筛选和培训。其次，各级政府要确保进行政府信息公开所需的各项经费充足到位。再次，应当将政府信息公开的培训全面纳入公务员培训计划，确保公务员参与培训的时间，将培训效果纳入整个公务员培训的评估体系。

第四、政府信息公开的培训要区分不同的阶段和对象。在《政府信息公开条例》实施之前和实施之后，培训的目标和需求会有所差别，因此，在设计培训方案时，有需要注意培训所处的阶段。政府信息公开制度正式实施之前，培训应当侧重于提升公务员对政府信息公开的认识，并确保具体处理相关工作的人员具备相关知识；实施之后，则应侧重对公务员进行知识更新和各项专业技能的培养。

同时，欧洲有关国家的经验也表明，为了使培训取得成效，必须对培训对象进行必要的区分。对较高级别的公务员，要着重培养其有关政府信息公开的战略眼光；对于一般的公务员而言，要重点提高其对政府信息公开的认知和意识；对于专门负责处理政府信息公开工作的公务员，则要对其信息管理能力、信息公开申请处理流程、信息公开纠纷处理等进行专门知识方面的培训。而且，培训需要采取纵向和横向相结合的方式，即既要重视对同一层级公务员的培训，又要注意对同类机构公务员的培训，后者更具有工作上的共性，也更便于开展有针对性地培训。

第五、政府信息公开的培训应当注意制定周详的计划并开发有针对性的教材，并注重采取多种多样的培训方式。培训课程和培训教材的设计与开发除了要具备一定的理论性外，还特别需要具备较强的实践性，必须和公务员的实际工作紧密相关，可以直接指导公务员在日常工作中处理政府信息公开的相关事务。为此，政府信息公开的主管部门应当在培训机构的配合之下，针对不同阶段、不同部门政府信息公

开工作的需要，制定针对性较强的培训计划和方案。在课程内容和教材的安排上，要加大案例分析、实例演示、实习、讨论等的比例。在培训方式上，要避免单一的、以培训人员单方面讲解为主的授课方式，并更多地调动被培训者的积极性，形成培训者与被培训者之间以及被培训者相互之间的互动和讨论。为此，既要注重对日常工作中相关典型案例的收集整理，又要针对培训需要合理控制培训对象的规模。政府信息公开的主管部门还可以借鉴欧洲有关国家的经验，联合相关培训机构、政府信息公开的专家共同开发实用性较强的课程与教材。

5. 欧盟中政府信息公开的实施

5.1 欧盟国家中的实施模式

本章将考察欧盟成员国在实施政府信息公开中得出的经验和遇到的问题，以及它们对此所采取的态度和做出的回应。然后说明它们将已有政府信息公开方面的最佳实践纳入到其实施过程当中的策略。

本章中使用的“实施（implementation）”一词所对应的是政府信息公开法律中的权利生效之后的时期，但它也被用来指政府信息公开规则成为法律之前必须完成的一些准备工作。从这些规则被通过到它们正式生效之间（其间延续几个月到数年），欧盟成员国开展了多种活动，本章将予以说明。政府信息公开的实施也经常会导致机构修改其他的政策和做法，例如文件管理，本章将用单独一节来讨论这个问题。

尽管本次调查要求所有的欧盟成员国提供实施建议，但一些最先实施政府信息公开的国家由于实施年代过早，所以无法提供有用的反馈。在更近一些时候实施政府信息公开的国家中，从它们通过相关立法到正式实施，所经历的时间跨度大不相同：从3个月（波兰）、6个月（德国、斯洛伐克）、1年（爱尔兰）到5年（英国）都有。

英国和苏格兰采取了分阶段的模式，其中，公开目录被要求在提出政府信息公开申请的权利生效前1-3年间予以准备。但是在这之前数年，许多公共机构已经开始适用有关知情权的行政法规，这类法规在很大程度上类似于政府信息公开法律，只是没有规定复审方面的权利。

在几乎所有的国家，政府信息公开都被同时适用于所有的政府机构。爱尔兰在一些方面显得不同寻常。爱尔兰政府信息公开法案的范围仅仅包括法案通过（1998年4月21日）之后创建的文件档案，但个人信息除外，有关后者的知情权具有完全的溯及性。这个规定削减了可能予以公开的文件的数量。爱尔兰的实施是分阶段的，这也是它的一个不同寻常之处：法律从1998年起适用于中央政府部门，此后每年扩展其适用范围至地方政府、卫生医疗部门、高等教育部门等等，以至数年。这样做的好处在于可以确保其适用范围更具操作性，并使后来实施的部门可以学习先前部门的经验。

那些从法律通过到正式实施之间跨度较长的国家（英国和苏格兰）在准备实施

方面积累了最多的材料，本章的论述将主要以它们的经验为基础。

5.2 实施过程中的普遍困难

在实施过程中，欧盟成员国遇到了各种各样的问题，无论是问题还是补救措施都会在本章中予以考察。有一些问题是技术性的，与相关的立法本身有关；一些则与采取的手段有关，而其他的则与态度有关。福尔克纳勋爵（Lord Falconer of Thoroton），英国御前大臣，于 2004 年表示：

“一些海外的教训让人清醒。在世界的其他地方有三个问题困扰着（政府信息公开的）实施。一是缺乏领导，二是对处理公开申请的人的支持不够，三是没有意识到政府信息公开的实施并非一次性事件：它是一个过程，需要长时间的投入。”⁶²

5.2.1 议会：什么是政府信息公开申请？

在新的政府信息公开体制下，一个普遍的困难是确定哪些要求获得信息的申请属于政府信息公开申请，哪些不属于政府信息公开申请、不适用政府信息公开法律。普遍的问题包括：

是不是每一个书面申请都将被视为政府信息公开申请？

如何将日常（“一般事务”）的申请，诸如“图书馆什么时候开放？”，与正式的“政府信息公开”申请区别开来？

在一些国家或地区，政府信息公开申请可以被区别开来，因为立法要求申请人在他们的申请中援引政府信息公开方面的法案；在其他国家或地方，是否支付申请费用可以区分出政府信息公开申请。但是，在立法没有对上述两种情况作出规定的情况下，比如中国的《政府信息公开条例》，就需要通过制定政策来确认何为政府信息公开申请。这一点对于下述几个方面来说是非常重要的：是否要在法定的时间期限内回复该申请，对该申请的拒绝是否引起申诉的权利，是否要将该申请纳入统计系统。

5.2.2 涉及的机构范围

另一个普遍的困难是确认哪些公共机构属于或不属于政府信息公开法律适用的

⁶² 对“政府信息公开运动（Campaign for Freedom of Information）的演讲，2004 年 3 月 1 日，见：<http://www.dca.gov.uk/speeches/2004/lc010304.htm>。

范围，特别是在立法没有明确规定适用范围的情况下。一般而言，政府信息公开是否适用于下述机构是不明确的：

- 公共/私人联合事业（比如，一座由公共资金和私人资金共同建造的桥梁）
- 转让给私营部门的公共职能（比如，一条出售给私人公司的铁路）
- 通过合同，由私营部门执行的政府事务（比如，一位私人心理医师为公共部门的病人提供健康服务，相关费用从财政资金支出而不是由病人直接支付）
- 由政府部分资助的机构（比如一家歌剧公司或慈善组织）

甚至在完全实施政府信息公开数年之后，在外部复审中仍然存在对究竟某个特定机构是否适用政府信息公开法律的争议。

5.2.3 政府信息公开法律与其他法律之间的相互关系

政府信息公开法律的制定会与其他赋予或限制信息获取权利的法律之间产生潜在的冲突。导致问题产生的一个方面就是这些机制之间的相互关系。

欧洲大部分国家都通过数据保护（Data Protection (DP)）方面的法律赋予个体公民获得自己个人信息权利。有一些国家，比如爱尔兰，允许公民选择究竟是适用数据保护、还是政府信息公开方面的法律来获取自己的信息。在其他国家，比如英国，这类申请不得根据政府信息公开方面的法律，数据保护方面的法律是获得个人信息的唯一机制。达到这一结果的做法是，在政府信息公开体制下，通过引用第 40 条的例外规定拒绝其根据政府信息公开法律提出的申请。但是，许多公民和官员认为这样做有点让人糊涂，因为这看起来是对知情权的拒绝，而不是将它们重新定位为根据数据保护法案所享有的权利。

根据环境信息规章（Environmental Information Regulations (EIR)），英国在处理环境信息申请方面也遵循了类似的做法。这些申请不能采取政府信息公开申请的形式，只能在非常类似（但并不一样）的环境信息规章的规定下得以处理。同样，这也导致了一些困惑。⁶³

如果有其他途径也对公民赋予了知情权，那么必须制定一项政策以决定这些规定是否能与政府信息公开法律并行，是赋予公民一种选择的权利呢，还是必须排他

⁶³ 第 14-15 页，下院宪法事务委员会：《信息自由——一年以来》（Page 14-15, House of Commons Constitutional Affairs Committee *Freedom of Information— one year on*），2006 年 6 月。

性适用某些规定。不管答案如何，官员和公民都必须被告知相关的情形。

其他限制知情权的立法带来了更大的困难。每个国家都有通常叫做“保密法”的其他法律，它们在政府信息公开法律实施很久之前都已经存在了。这些保密规定限制了官员被允许在日常工作中可以公开的信息，而且还有针对违反规定的惩罚措施。政府信息公开法律一旦实施，就需要澄清这些限制的地位，并向做出政府信息公开决定的官员提供建议，以使它们能正确地适用法律。大卫·巴尼萨（David Banisar）⁶⁴探讨了在保密和公开各自的需要之间如何平衡和协调的问题，他建议采取各种不同的模式和原则来达到目的。

下面是欧盟中对该问题予以审查的例子：

1. 爱尔兰：在政府信息公开立法于 1998 年生效之前，爱尔兰审查了究竟哪些保密规定应当被政府信息公开法律所推翻，哪些可以仍然作为对公开的限制。有关政府信息公开的法案的一个附件列举了那些没有违反政府信息公开法案的规定。政府信息公开法案包含了一个每 5 年对余下限制性规定予以审查的程序。每个部长以及信息专员都可以针对余下的限制性规定向议会的一个委员会提出议案，然后由后者经过调查后做出报告。1999 年发布过一个报告，最近一次报告是在 2006 年。⁶⁵

2. 英国：英国对超过 400 件立法进行了审查，（根据政府信息公开的法案第 44 条）这些法律中包含了被认为违反了政府信息公开法案的限制公开规定。这次审查要考虑究竟是废止、修改还是保留这些规定。这个过程持续了数年，最终的报告于 2005 年发布。该报告表明了这次审查采取的方法、适用的标准以及最后的结果。⁶⁶他们采取的方法之一就是引入“日落条款（sunset clauses）”，即随着时间的过去，这些禁止条款将在超过一定年限后停止适用。

在政府信息公开法律实施完毕之前，对保密规定的审查都不必结束。在积累了一定政府信息公开的经验之后再实施审查更具有优势，因为，人们可以更加清楚地发现，哪些保密规定对于保护信息不再有必要（即信息公开法案本身的例外规定已经足够）。

⁶⁴ 《政府信息公开和国家秘密（Freedom of Information and State Secrets）》，2005 年。

⁶⁵ 财政和公共服务联合委员会：《第七次报告：根据<1997 年信息自由法案>（爱尔兰）第 32 条（2）对某些条款的审查》（Joint Committee on Finance and the Public Service: *Seventh Report : Review under section 32(2) of certain provisions of the Freedom of Information Act 1997 (Ireland)*）；信息专员的报告可见：<http://www.oic.gov.ie/en/Publications/SpecialReports/ReportstotheJointCommitteeoftheHousesoftheOireachtasSection32/>。

⁶⁶ 宪法事务部：《审查对公开的法定限制》（Department of Constitutional Affairs, *Review of Statutory Prohibitions on Disclosure*），2005 年。

5.2.4 缺乏中央合作

在英国，尽管宪法事务部（Department of Constitutional Affairs (DCA)）承担着实施方面的中央职责，但它的注意力主要集中在中央政府部门身上，而不是受政府信息公开影响的广泛公共部门。总警长协会（Association of Chief Police Officers (ACPO)）对宪法事务部提出了下述批评：

- 对于要求获得可能属于不同机构的信息的申请，没有建立一种处理机制
- 对于同时提交给数个警察部门的申请，没有给予策略上的指导以建立一种由中央推荐的处理机制
- 重复付出和成本增加：在记录和处理政府信息公开申请方面，各种公共部门都需要自己对相关流程系统发布一份要求声明（a statement of requirement），而不是由宪法事务部事先、及时、统一发布。
- 总警长协会被迫寻求针对诸如如何解释公共利益例外的标准之类的问题的法律建议，因为来自于宪法事务部的指南太不及时，结果也导致对工作人员的培训也不得不随之更改。⁶⁷

英国信息专员也表达了对在卫生医疗部门内缺乏中央层面的协调的忧虑，在该部门有超过 800 个机构。⁶⁸他对于宪法事务部拖延发布指南、以及它与中央部门之外的公共机构之间缺乏联系，也存在严厉的批评。⁶⁹

5.2.5 缺乏资源：人员和培训

一个有效率的政府信息公开体制要求充分的资源作保障：有足够人手履行政府信息公开义务、并因人制宜地指派政府信息公开职责；有足够的培训以确保政府信息公开依法实施。德国的一些州评论道，缺乏培训导致了实施过程中的许多问题，比如：曲解法案、无理拒绝申请，以及在适用诸如保护商业信息之类的例外时发生困难。

整体缺乏人力资源的情况在拉脱维亚以及法国比较明显：⁷⁰这导致了公共机构

⁶⁷ 第 12-14 页，下院宪法事务委员会：《2000 年信息自由法案——走向实施》（page 12-14, House of Commons Constitutional Affairs Committee *Freedom of Information Act 2000 — progress towards implementation*），2004 年 12 月，见：<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmconst/cmconst.htm>。

⁶⁸ 第 16 页，前引书。

⁶⁹ 第 26、30、36-39 页，前引书。

⁷⁰ 第 77 页，“公开社会正义倡导”组织：《透明和沉默：对十四个国家的信息公开法律及其实践的一项调查》（p. 77 *Open Society Justice Initiative Transparency & Silence: A Survey of Access to Information Laws & Practices in Fourteen Countries*），2006 年。

无法适当处理政府信息公开申请，或者无法在规定时间内处理完毕，或者在某些情况下完全无法处理。在针对 14 个国家处理政府信息公开申请的反馈率的一项深入研究中，总共有 38% 的申请没有得到反馈，而在法国和西班牙，这个数字分别是 51 % 和 61 %。⁷¹

另一种类型的人员问题在于，无法确定某个职位——比如政府信息公开协调员的职位（FOI Co-ordinator position）——的具体职责：这在勃兰登堡和法国是一个问题。⁷²事先指定一个政府信息公开方面的职员，将有利于公众提出申请，同时也有利于公共机构协调、及时处理申请。

在英国，尽管在实施政府信息公开的大多数方面都存在一定程度的中央协调，但在政府信息公开的培训方面，中央机构（宪法事务部）仍然因为工作低效而受到了批评：

“地方政府协会（Local Government Association (LGA)）告诉委员会（即宪法事务部），表达了对获得高质量培训的忧虑，因为一些商业培训课程可能会传播误导的信息……

一些地方当局认为，信息专员或宪法事务部应当要么实施培训，要么提供一些被推荐的/公认合格的培训人。”

“自 2004 年 7 月 1 日起，在宪法事务部的网站上才发布了适当组织这类培训的指南，鉴于此，公共机构的下述做法就并不让人感到奇怪了：它们既没有实施培训活动、也没有设计培训计划。因为它们会考虑到，一旦宪法事务部发布了它曾经承诺的指南，它们就得更更改这些培训或计划。在我们看来，宪法事务部应当认识到培训早日开展的必要，并应当及时地发布相关建议。”⁷³

5.2.6 缺乏公众认知导致法案的低适用率

在最近实施政府信息公开法律的一些国家，政府信息公开法案的低适用率可能并不让人感到吃惊，部分的原因被归结为公众忽视了他们的新权利。但是，即使是在政府信息公开历史很长的国家，公众的认知程度也很低。例如，在自从 1978 年起就开始实施政府信息公开的法国：

⁷¹ 第 43 页，前引书。

⁷² 第 142 页，前引书。

⁷³ 第 42 页，下院宪法事务委员会：《2000 年信息自由法案——走向实施》（page 42, House of Commons Constitutional Affairs Committee *Freedom of Information Act 2000 — progress towards implementation*），2004 年 12 月。

“然而，缺乏对法律的认知和公民社会的需要，这的确会成为问题……通过在研究之前和研究当中的访问调查，‘正义倡导（Justice Initiative）’组织及其在法国的合作组织，‘网络媒介（Réseau Intermedia）’，发现公民社会的代表、记者、公共官员对法国有关文件公开的法律及其低水平的实施状况了解甚少。在这次研究的访问中，法国行政文件管理委员会（Commission d'accès aux documents administratifs, CADA）的工作人员指出，监督机构既没有充分的资源，也没有发布命令要求针对法律实施教育或努力提高公众对法律的认知程度。”⁷⁴

要经过许多年才能在公众意识中建立起对政府信息公开的认知，多方面的努力对于开始这项长期过程是有必要的。本章后面将讨论提高公众在政府信息公开方面的意识的一些建议。

5.2.7 文件管理问题

实施政府信息公开通常都会集中暴露机构管理其文件——无论是纸质的还是电子的——方面的问题。⁷⁵典型的问题包括：

- 大量的纸质和电子文件。导致机构在处理文件和文件存档方面的实践可能前后矛盾或缺乏连贯性。
- 低劣的编目和检索制度。一些机构仍然依靠人工而不是自动索引和跟踪系统；一些机构不具备标准术语的辞典，导致搜索更加困难，得出不完整的结果。
- 与诸如电子邮件之类电子信息有关的问题，以及需要确立创建、处理、存储文件的标准的问题。对电子文件的版本控制也被认为是一个问题。

文件管理上的低效所导致的结果是，机构无法满足政府信息公开的时限要求，因为它无法迅速找出所有相关信息，甚至找不到。在一些国家，近三分之一的外部复审都指控机构不能找到所有的相关信息。有时候，这被叫做“充分搜索”的问题。

许多国家已经意识到在管理电子文件方面日益加剧的挑战，也已经通过确立标准、提供指南和培训材料的措施予以回应。从政府信息公开的角度来看，电子邮件是最难以处理的一种文件格式类型，原因有以下几个方面：很难连贯地保持和储存；缺乏合适的标题或关键词符号；多种主题的混合（通常既涉及工作也涉及人事）；以

⁷⁴ 第 78 页，《透明和沉默》。

⁷⁵ 第 18-19 页，下院宪法事务委员会：《信息自由——一年以来》（Page 18-19, House of Commons Constitutional Affairs Committee *Freedom of Information— one year on*），2006 年 6 月；第 120 页，《透明和沉默》。

及电邮通常是由个人个别处理而不是由单位统一处理的事实。从积极的一面来看，政府信息公开的引进对于机构提高这些领域的水平是一个很好的机会。文件管理如此重要，以至于下文还将更为详细地予以讨论。

5.3 解决实施中存在的困难的经验

5.3.1 实施计划

解决上述许多实施中的困难的一个方案是建立一个全面的实施计划，通过这个计划确认要完成的任务，以及由谁、在什么时候、如何完成。实施计划必须得到中央和每个公共机构中最高层级的认可，而且要被给予足够的资源。

实施一项政府信息公开法律的基本含义在于，让所有受到影响的政府部门都要施行该法。为此，最好的做法是在中央设立一个机构，由它负责监督实施的顺利进行。

许多国家都设立一个**中央工作组 (central project team)**，全职负责准备工作（之后，该项目组可以向下级工作组授权），并辅之以一个**指导性或建议性的委员会 (steering or advisory committee)**，委员会的成员很有权力，他们较为疏远地监督相关活动。

项目组要尽快咨询其他与政府信息公开相关的利害关系人。在许多欧盟成员国，一个不完全的利害关系人列表包括了承担以下方面职责的一些机构：

- 政府档案和文件
- 环境信息公开
- 起草规章和立法以及向政府提供法律建议
- 信息技术/信息化
- 公共关系
- 公共服务培训机构（例如国家行政学院）
- 监察和复审部门（例如监察部）
- 再加上最重要的一些政府机构或部门（比如卫生医疗、法律实施、教育、地方政府部门）的代表

这些利害关系人通常都会在一个面向整体政府（whole-of-government）的指导性委员会或咨询团体中得到代表。

接下来，每个机构或部门都一个个被鼓励建立自己的工作组（**project team**），

并辅之以一个高级指导性委员会（**senior steering committee**）。这些工作组接受中央工作组的指示，在其自己的领域理解政府信息公开立法的含义，并设立和管理次级计划以确保做好准备。

在英国，从政府信息公开的法律通过到最终生效经过了一个相当长的时期（5年），以下是包括在英国实施计划中的最佳做法。相当长的准备期导致它的实施计划相比于其他欧盟国家的类似计划，显得非常详细。另外一个有益的情况是，英国政府对自己的实施过程中的成功与不足之处进行了评估，并发布了许多报告。更详细的内容可以从下述段落所引用的全文文件中获取，相关细节请见脚注。

“政府信息公开实施项目（**FOI Implementation project**）将涉及通向政府信息公开法案成功实施的所有活动，会产生以下成果：

- 在与律师的合作下起草和准备次级立法（第 4、5、74 和 75 条的指令以及其他规定）”；
- 对法定禁止（**Statutory Bars**）的审查报告；
- 收费方面的规章；
- 针对中央政府部门和非政府部门公共机构（**Non Departmental Public Bodies (NDPBs)**）发布的有关例外规定的指南；
- 针对处理申请的组织结构而发布的指南；
- 每个主要政府部门对政府信息公开的高层支持；
- 建立政府信息公开方面的联系网络；
- 充分发挥信息裁判所的职能；
- 为公共机构处理申请说明电脑软件的作用；
- 一般的培训材料；
- 国务大臣对实施政府信息公开的年度报告；
- （持续至 2003 年 9 月的）政府信息公开路演（**FOI Roadshows**）⁷⁶

英国警察部门在政府信息公开方面的实施是最好的模式之一。第 4 章已经讨论了他们在培训和实施方面的杰出成绩。他们意识到了在实施阶段早期由中央来开展和协调相关工作的好处：

“总警长协会认识到，最好确立一种全国性的最佳实践和指南，然后在 44 个地

⁷⁶ 《实施政府信息公开法案：高级项目初步文件》（**Implementation of FOI Act: High Level Project Initiation document**），2004 年 1 月。

方部门中分享结果，以避免重复工作和事倍功半。”⁷⁷

他们的工作组成立于 2001 年，取得了以下成果：

- 为信息专员所认可的公开目录的模版
- 针对警察部门的交流策略
- 有关如何遵循政府信息公开的指南：从海外公共机构了解到的最佳做法和教训
- 针对警察部门与中枢协力的培训策略
- 对法案所要求的职责详细提供一般解释的指南手册，以及针对立法允许适用裁量权的情况的行为指南
- 通过一个工作流程系统完成的、针对地方实施政府信息公开法律的全国模版
- 就政府信息公开事宜向警察部门提供建议和帮助的单一部门，并提供与其他部门（包括信息专员）相联系的平台

英国国家审计署（National Audit Office）向各个机构发布了一个评估自己准备度的有用手册。⁷⁸该手册包含一系列的问题，指出了风险，对机构提出了建议以确保他们对实施做好充分的准备。

总之，英国从整体而言具有代表性的全国实施计划，每个相关机构也有自己更为详细的计划。

当然，一些与实施有关的活动最好是在最高层开展，而另外一些则更适合在机构的层面上开展。一些活动可以在任何层面开展。下面的列表概括了这样三个层次。

5.3.2 最好由中央开展的活动

下列活动由中央开展最合适：

- 审查政府信息公开法制与其他提供信息公开途径的法律/机制之间的衔接
- 审查政府信息公开法制与其他限制信息公开的法律，特别是保密法，之间的衔接

⁷⁷ 第 64 页，下院宪法事务委员会：《2000 年信息自由法案——走向实施：第 2 卷，书面证据》（page 64, House of Commons Constitutional Affairs Committee *Freedom of Information Act 2000 — progress towards implementation: Vol. 2 Written Evidence*），2004 年 12 月。见：

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmconst/cmconst.htm>。

⁷⁸ 英国国家审计署：《良好实践指南：倒计时——从需要知道到正确知道》（UK National Audit Office *Good Practice Guides: Counting Down: Moving from need to know to right to know*），2004 年。

- 建立一个中央网站，为公众和从业者提供相关信息；载有政府信息公开内容、指南、链接的典型的一站式网站，如：www.foi.gov.uk、www.foi.gov.ie 等等
- 建立从业者之间的联系网络，既可以在部门（卫生医疗/地方当局/教育/警察）内部建立，也可以按照地域建立；运用在线论坛、讨论组、以及邮件列表组等方式
- 在机构之间建立协调机制以处理类似的和有交叉的申请（详细内容请见第 3 章）
- 决定为年度报告而要求各机构提供的统计类型
- 监督遵循政府信息公开法制的情况、作出评估并提交报告
- 设计培训材料和培训课程（详细内容请见第 4 章）
- 监督培训的开展、认定培训提供者资格（也可以自己实施培训）

5.3.3 既可以由中央、也可以由各个机构单独开展的活动

政府信息公开实施的某些方面由中央开展最有效，但是如果中央没有开展，则每个机构应当自己予以实施：

- 解释和政策制定
- 为前置的公开目录设计模版（公开的结构、内容和方式）
- 设计处理政府信息公开申请的程序、形式、文书模版和系统（包括 IT 系统，但这个系统可能只对于详细说明的层次适用）
- 开展培训（详细内容请见第 4 章）
- 准备公开材料（其形式如：印刷材料、网上公布、DVD、布告）用于提高公众对政府信息公开的认知

5.3.4 由各个机构单独开展的活动

- 实施的某些方面必须由各个部门单独开展，以适应每个机构各自的需要：
- 在机构高层指定一名“信息支持者（Information Champion）”以支持政府信息公开
- 向各自履行当前职能（公开发布/网站公开、处理申请等）而实施政府信息公开活动的工作组分配资源

- 首先确认哪些材料可以包含在公开目录之中
- 准备公开的形式（网站、印刷品）
- 评估目前政府信息公开的准备情况，包括文件管理审查
- 如果需要，提高文件管理的水平
- 确认不同人员群体的培训需要（除了所有人员都需要的一般认知之外）
- 安排如何开展培训
- 与中央机构合作以提高顾客的认识水平

5.3.5 协调机制和联系网络

尤其是在实施阶段、以及实施之后，在机构之间建立一个协调机制很有必要，该机制可以通过指导性委员会和不同联系网络的方式发挥作用。英国和爱尔兰在设立这方面组织方面都做出了优秀的示范。

在英国，高层的组织是御前大臣的咨询委员会（The Lord Chancellor's Advisory Group），其职权范围如下：

“为了帮助御前大臣依照 2000 年信息自由法案第 87 条（5）的规定向议会提交年度报告，通过履行以下职能而向他提供建议：

- 监督实施过程；
- 鉴别信息管理方面的最佳实践，并在各种公共机构之中和之间予以推荐；
- 根据适用信息自由法案的公众的需要、以及机构如何才能最好地满足这些需要提出建议，并提出如何提高公众对其权利的认知的建议；
- 接受信息专员的准备报告并提供建议，以确保相关程序和指南及时到位；
- 通过协助培训和教育项目而在公共机构中提倡一种新的透明文化。”⁷⁹

英国在实施过程中设立了许多不同层级的联系网络，并从那时一直延续至今：

- 政府信息公开高层支持者团体（Senior FOI Champions Group），该团体中的代表组成一个委员会；
- 政府信息公开从业者团体（FOI Practitioners Group，后来被称作信息权利从业者团体（Information Rights Practitioners' Group）），该团体每个月举行一次会议。它的代表来自英国政府部门、非政府部门公共机构以及行政职能下

⁷⁹ 第 30 页，下院宪法事务委员会：《2000 年信息自由法案——走向实施》（page 30 House of Commons Constitutional Affairs Committee *Freedom of Information Act 2000 — progress towards implementation*）。

放机构（Devolved Administrations）。为了最好地利用这个网络，该团体还设立了一个电子论坛；

- 律师的联系网络；
- 信息主管（Communication Directors）联系网络；
- 新闻官员（Press Officers）联系网络
- 由国家档案局（National Archives）管理的贯穿整个政府的文件管理者联系网络。⁸⁰

宪法事务部也建立了以部门为基础的联系网络，在其中，部门的具体问题可以得到解决，并可以分享通用的解决方案。

“5.10 尽管宪法事务部的职责范围在于中央政府的实施方面，但它仍然与广泛的公共部门紧密合作以促进政府信息公开的成功施行。宪法事务部与不同公共机构所属的政府部门合作，设立了四个部门小组，分别涉及卫生医疗、教育、刑事司法，以及地方政府和消防机构……

5.11 这些小组被用于：

- 向相关大臣汇报有关政府信息公开法律在各自部门中施行的情况；
- 为宪法事务部向不同部门咨询（咨询事项为宪法事务大臣根据政府信息公开法案所承担的法定职责，而这些职责与这些部门涉及的事项和一些实施法规相关）提供了一个机制；
- 为上述部门的代表提供了一个机制，以通知其领导部门和宪法事务部有关政府信息公开法案在其部门实施的情况；以及
- 分享部门内的良好实践，比如有效的政府信息公开记录和跟踪系统。”⁸¹

作为为政府信息公开做准备的一个部分，建立一个代表商界和更广大社会的咨询机制也是有益的。爱尔兰有两个主要的咨询机构：商界咨询团体（Business Advisory Group）和公民咨询团体（Citizen’s Advisory Group）。在英国，目前的咨询机构是信息权利使用者团体（Information Rights User Group），该团体的代表来自于政府内外，包括媒体的代表。

商界团体通常更为关注其成员的商业信息基于政府信息公开机制而被公开的风

⁸⁰ 第 18 页，《政府对宪法事务部专门委员会<2000 年信息自由法案——走向实施>报告的回应》（page 18 *Government’s Response to the Department for Constitutional Affairs Select Committee Report Freedom of Information Act 2000 – Progress towards implementation*），2005 年 2 月。

⁸¹ 下院宪法事务委员会：《信息自由——一年以来》，2006 年 6 月，“宪法事务部证据”，第 49 页（House of Commons Constitutional Affairs Committee *Freedom of Information— one year on June 2006 DCA Evidence*, page 49）。

险。和他们合作、向他们解释政府信息公开的影响，有助于减轻他们的忧虑，正如第三方咨询和申诉机制可被理解的那样。更为明确和精确的申请对于保护机密的商业上有价值的信息是有必要的，让他们更为了解这一点有助于政府信息公开的决定做出者将商业信息中的敏感部分和不敏感部分区分开来。作为一种（政府信息公开的）“卖点”，要让商界知道，他们也可以利用法案中的新权利获取对自己有价值的信息。

5.3.6 信息技术的适用

英国的实施计划包括了对适用信息技术的讨论，这些技术既包括跟踪和处理申请的技术，也包括在公开之前帮助处理文件以安全移动其中一部分的软件。⁸²一种可以使用的商业软件叫做“Redax”，它可以适用于 Adobe Acrobat 的 PDF 格式文件。⁸³另一种处理 PDF 格式的软件叫“StampPDF”⁸⁴，该软件可以提供增添页码、水印以及信息地位的功能，该软件和“Redax”都被政府信息公开从业者广泛适用于编辑信息中不予公开的部分。

对于任何层级的机构而言，考虑如何使用信息科技以改善信息处理（正如下述的文件管理部分）或跟踪与管理政府信息公开申请都是明智的。有数种工作流程/申请跟踪系统可以特别适用于政府信息公开。⁸⁵

在发展信息技术系统解决方案方面，中央机构相互协调的好处可以在英国警察部门向下院宪法事务委员会提交的下述评论中看到：

“2.8 针对记录和处理政府信息公开申请的工作流程系统发布一份要求说明一份框架协议正在建构当中，所有警察部门、紧急部门、地方当局以及内务部都可以现在或者稍后某个时候在被指定的（系统）供应商中选择一个。这样的话，每个签署该框架协议的公共机构不仅可以享受该协议中巨额的折扣（最多

⁸² 国家档案局：《编辑：关于公开之前从纸质和电子文件中删掉不予公开信息的指南》，2006 年（The National Archives *Redaction: Guidelines for the Editing of Exempt Information from Paper and Electronic Documents Prior to Release* 2006）。

⁸³ http://www.appligent.com/products/product_families/redaction.php has a tour of the product, and a paper on the security issues.

⁸⁴ http://www.appligent.com/products/product_families/stamping.php.

⁸⁵ 乔伊斯·普洛特尼科夫、理查德·伍尔夫森：《其他国家和地区对政府信息公开申请的处理》，2003 年 10 月（Joyce Plotnikoff and Richard Woolfson, *Management of Freedom of Information requests in other jurisdictions*, October 2003）；实施信息自由法案咨询委员会：《帮助管理和监控申请的电脑系统》，宪法事务部，2003 年（Advisory Group on Implementation of the Freedom of Information Act, *Computer Systems for Aiding the Management and Monitoring of Requests* Department of Constitutional Affairs 2003）；宪法事务部：《管理政府信息公开申请和环境信息申请的信息技术系统的一般用户手册》，2004 年 4 月（Department of Constitutional Affairs, *Generic User Requirements Specification for IT Systems to Manage FoI and EIR Enquiries* April 2004）。

可达 33%)，而且还可以节约制定一份要求说明 (a Statement of Requirement) 的成本，制定这份说明大约需要花费 750 小时的工作量。因此，机构节约下来的费用将非常可观。

2003 年 11 月份，宪法事务部承诺制定一份针对工作流程系统的要求说明，但是实际上在 2004 年 4 月—5 月才予以制定，该说明在政府采购步骤方面设立了严格的时间限制，这给机构造成了相当大的困难。我们认为这是说明宪法事务部应该向所有公共机构提供什么的一个例子，因为对于公共部门来说，可能由此节约数百万英镑的开支。”⁸⁶

5.3.7 指南手册

在实施阶段遇到的一个问题是缺乏对政府信息公开法制的正确理解以及前后不一致的解释。适当的培训是对此问题的部分补救，但是只有在政策和程序达成一致的基础上，培训才能予以实施。

和任何立法一样，政府信息公开法律中的概念和术语的含义和解释都不是明确和简单的，都需要仔细的解释以确保获得一致的结果。最好的办法是由中央机构研究和制定相关政策，在一份手册或一系列指南文件中解释有关概念、术语的含义，并将这些手册、指南分发给法案所涉及的所有机构。许多国家都是这样做的。许多机构在中央指南的基础上制定自己的手册，根据自己的情况、工作人员的需要、掌握的特定种类的文件、面对的顾客基础等予以调整。要制定这类手册需要投入大量资源。英国警察部门 2004 年的例子表明，“一份指南手册草案通常有大概 350 页，需要大约 1500—2000 工作时间才能完成。”⁸⁷总警长协会指南的公开版本（不包含某些敏感事项）有 274 页。⁸⁸宪法事务部和信息专员制定的政府信息公开指南将会达到数百页，需要数月工作时间才能完成。⁸⁹

⁸⁶ 第 65 页，下院宪法事务委员会：《2000 年信息自由法案——走向实施：第 2 卷，书面证据》(page 65, House of Commons Constitutional Affairs Committee *Freedom of Information Act 2000 — progress towards implementation: Vol. 2 Written Evidence*)，2004 年 12 月。见：

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmconst/cmconst.htm>。

⁸⁷ 第 65 页，总警长协会证据 (page 65 ACPO Evidence)，前引书。

⁸⁸ 总警长协会：《指南手册：信息自由》(ACPO *Manual of Guidance: Freedom of Information*)，2006 年。见：www.met.police.uk/information/files/acpo_foi_guidance_v3.pdf。

⁸⁹ 英国信息专员发布的指南可见：

http://www.ico.gov.uk/tools_and_resources/document_library/freedom_of_information.aspx；英国宪法事务部发布的指南可见：<http://www.dca.gov.uk/foi/guidance/index.htm>；苏格兰信息专员发布的指南可见：<http://www.itspubliknowledge.info/Law/FOISA-EIRsGuidance/Briefings.asp>；爱尔兰政府信息公开法案的指南可见：<http://www.foi.gov.ie/decision-makers-manual>。

一个指南手册应当涵盖处理政府信息公开事项的所有方面，包括处理申请从受理到决定制作的整个程序和系统。通常在手册中，一大篇幅的内容都是关于对拒绝申请和例外规定的详细解释，因为这是最有争议也经常被误解的地方。附件 D 包含了一个草拟大纲，根据其他的例子勾勒出了这种指南的可能内容。

5.3.8 文件管理

文件管理方面的不足是政府信息公开实施阶段经常遇到的问题。解决文件管理问题的第一步就是实施“信息审查 (information audit)”⁹⁰，对下列内容进行评估：

- 我们掌握着哪些类型的文件？
- 有多少文件？
- 这些文件是如何储存的，储存在哪里？
- 这些文件储存了多久？
- 应如何处理这些文件？
- 这些文件是如何制作索引的——索引的详细程度如何？

基于审查的结果，机构可以设计针对文件管理的指南/系统，包括文件的创建、检索、保存和处置，以及电子文件管理事项的处理。

有许多资源可以用来帮助管理文件。国际文件管理信托组织 (International Records Management Trust) 已经就管理电子文件制定了一个工作手册，并且在文件管理方面准备了一系列广泛的培训和教育材料。⁹¹而澳大利亚的经验可以提供大量指南 (诸如：管理电子文件和作为文件的电子邮件⁹²；电子邮件元数据标准、电子文件保存与网络资源存档⁹³)；在英国，国家档案局已经发布了有关在管理电子文件⁹⁴和电子邮件⁹⁵方面制定政策的指南；许多公共机构都发布了自己关于管理电子邮件的指南⁹⁶。英国国家档案局就执行“御前大臣根据信息自由法案第 46 条发布的关于文件管理的实施法规 (Lord Chancellor’s Code of Practice on the Management of

⁹⁰ 例如，英国国家档案局制定了一份自我评估工作手册 (self-assessment workbook)，帮助公共机构检查其遵循文件管理法规 (Records Management Code) 的情况，可见：

<http://www.nationalarchives.gov.uk/recordsmanagement/code/assessing.htm>。

⁹¹ <http://www.irmt.org/downloadlist/education.html>。

⁹² <http://www.prov.vic.gov.au/records/standards.asp>。

⁹³ <http://www.naa.gov.au/records-management/create-capture-describe/index.aspx>。

⁹⁴ <http://www.nationalarchives.gov.uk/electronicrecords/advice/guidelines.htm>。

⁹⁵ <http://www.nationalarchives.gov.uk/electronicrecords/advice/default.htm>。

⁹⁶ <http://www.recordsmanagement.ed.ac.uk/InfoStaff/RMstaff/ManagingEmail/ManagingEmail.htm>。

Records under section 46 of the FOI Act) ”制定了有益的指南。⁹⁷所涉及到的内容包括：

- 什么是文件管理？
- 文件管理
- 文件管理中的人力资源
- 积极的文件管理：文件保存和维护
- 积极的文件管理：文件创建
- 文件的处置

英国国家档案局也针对不同的部门（中央政府、地方政府、卫生医疗部门、警察部门等）发布了一系列模范行动计划（Model Action Plans），以帮助他们执行文件管理法规。⁹⁸

5.3.9 公开目录

公开目录包含了公共机构事先公开的文件，它是公共机构实施政府信息公开的第一步。大多数机构都有相当数量可以公开的信息，无论是以印刷的、还是电子的形式，后者可以编辑之后发布到网站上。鉴于公开目录中文件数量的巨大，以及目前可用的网络技术，将公开目录置于网上对于大多数公共机构而言都是唯一可行的方式。但是，对于没有网络设备的公众成员也要准备相应的公开途径。

如果中央政府就目录的制定发布指南，这当然是有益的；在英国，信息专员所认可的目录模版为大多数公共机构所用。因为部门内部信息的相通性，每个部门都有自己的目录模版。⁹⁹公共机构可以使用目录模版，也可以自己制定。

不同的国家对包含在公开目录中的信息类型有不同的要求。一些国家，比如瑞典，设有一个文件登记系统，该系统记录了所有的官方文件，通常会排除掉那些不完整的、或尚未成为正式文本的、或只在部门内部适用的文件。建立一个文件等级系统的难易程度取决于当前文件管理系统的质量；在许多情况下，都不可能获得详细的数据，溯及查找也是不允许的。

⁹⁷ 法规本身见：The Code itself is at: <http://www.dca.gov.uk/foi/reference/impref/codemanrec.htm>。英国国家档案局的材料见：<http://www.nationalarchives.gov.uk/recordsmanagement/code/implementation.htm>。

⁹⁸ http://www.nationalarchives.gov.uk/recordsmanagement/code/model_action_plans.htm。

⁹⁹ 信息专员（英国）：《公开目录：指南和方法论》，2003年4月；《公开目录：得到认可的方法论》，2003年4月；《实施准备：对公开目录的一个实用指南》，第一部分：“类别”，2003年4月（Information Commissioner (UK) Publication Schemes: Guidance and Methodology April 2003; Publication Schemes: Approval methodology April 2003; Preparing for Implementation: Publication Schemes a Practical Guide: Part I ‘Classes’ April 2003）；苏格兰信息专员发布的指南可见：

<http://www.itspubknowledge.info/ScottishPublicAuthorities/PublicationSchemes/PublicationSchemeGuidance.asp>。

在英国、爱尔兰和苏格兰，其公开目录没有完整文件登记系统那么广泛。苏格兰和英国要求机构详细说明予以公开的文件类型（见英国信息自由法案第 19、20 条）。在爱尔兰，公开目录包含了有关机构组织、职能以及它们的政策、规则和指南等方面信息的内容（爱尔兰信息自由法案的第 15、16 条）。对于机构另外选择公开什么内容并没有限制。隐藏在公开目录之后的一个观念就是，通过公开与公众有利害关系的、尽可能多的信息，削减正式的政府信息公开申请数量。因此，许多机构也公开那些被不只一个公众成员申请的信息。一些机构还在自己的网站上公布“公开记录（Disclosure Logs）”，机构在这些地方列出收到的政府信息公开申请以及这些申请的处理结果。在英国，“信息自由运动（Campaign for Freedom of Information）”组织发布了一份有用的报告，上面载有公开目录方面良好实践的例子。¹⁰⁰

5.3.10 向公众推广政府信息公开

实施阶段一个至关重要的方面就是要确保公众了解新的法律。为了达到这个目的，可以采取下列措施：

- 公共推广/媒体发布
- 将手册、申请表、布告置于所有公众联系地点，例如：政府办公楼的公众受理区域、邮局、图书馆
- 在中央政府的网站和每个公共机构自己的网站上予以宣传
- 大众传媒——广而告之（印刷品、广播、电视、网站）
- 召开公开会议，让发言人参加社区群体组织的会议
- 通过信息传播途径，比如图书馆、信息亭、社区信息中心予以宣传
- 在发给顾客的标准权利章程（**standard charter of rights**）/传单中包含有关政府信息公开的内容
- 涉及顾客的权利、特别是当他们被拒绝享有政府的福利或服务时，在对他们的通信当中要包含有关政府信息公开权利的内容

用于机构内部或用于公众的宣传手段通常以一个中心标识为特征，对于在整个政府机构之间“推行”政府信息公开的“商标”很有帮助。用于网站、手册和海报的标识可以提升对政府信息公开的认知。本报告的附件 B 包含了政府信息公开海报

¹⁰⁰ 信息自由运动组织：《中央政府的公开目录：良好实践》，2004 年 2 月（*Campaign for Freedom of Information Central Government Publication Schemes: Good Practice February 2004*）。

和标识的例子。

5.4 建议

第一、政府信息公开的主管部门有必要就《条例》的有关制度拟定相应的工作指南，指导各级政府机关工作人员处理政府信息公开事务。为了避免各级政府机关工作人员对政府信息公开的相关制度缺乏正确理解或者存在不一致的认识，政府机关主管部门应当研究和制定相关的工作指南，对有关概念和术语的含义、不公开信息等的具体适用、相关的工作流程等做出明确的解释和说明。指南可以采取分阶段制作的方式，有关部门可以就《条例》实施中的迫切需要解决的问题，通过指南先行作出解释和说明，同时，可以根据《条例》实施中发现的各种问题进一步对上述文件加以更新和完善。

第二、应当对政府机关所持有的各类文件进行全面的清理。由于政府机关所处理和掌握的信息数量十分庞大，为了确保政府机关能够在规定的时限内处理完结申请人所提出的公开申请，政府机关必须全面地了解本机关所掌握的各类信息的情况，为此，必须投入一定的时间、财力、人力来对本机关所拥有的信息进行彻底的清理，对其保存形式、基本内容、保存地点等加以明确，并依照较为科学的标准和规则予以归类。清理工作有可能不能够在《条例》正式实施前全部完成，但是，考虑到清理的必要性，即便此项工作会持续到实施之后，各级政府机关也仍旧要认真地对文件进行全面的清理。

第三、结合政府信息公开目录的编制，提升政府机关的信息管理能力。现在，许多国家都编制了详细的信息目录，这些目录涵盖了政府机关制作或者获取的全部信息。在欧盟，欧盟委员会已于 1999 年开始建立文档登记簿。所有制作出的文档一旦产生就均会自动地记录于登记簿中。该登记簿公布在网络上（<http://register.consilium.eu.int>），许多文档可以在线查阅、下载。该登记簿包括下述信息：编号、标题、文档号、主题、文档类型、发送人、收信人、文档日期、会议日期、存档日期（Reference number, Title, File number, Subject, Document type, Sender, Addressee, Document date, Meeting date, Archiving date）。在中国，各级政府信息公开领导机构应当结合各自的实际情况，在现有的公文制作标准的基础上，制定编制政府信息公开目录的指南和文档制作标准。政府信息公开目录的编制应当充分运用最新的信息化技术，利用先进的搜索引擎和数据库技术，使该目录成为一种

便捷地查询政府信息的平台。目录应当包括：文档标题、文号、制作时间、归档时间、签发人、制作部门、关键词、文档类型、获取方式等。在此方面，可以采取内外有别的处理方法，即所有政府机关内部先建立本机关的信息登记系统，机关内部各个机构应当及时将已经形成的信息登记到该系统内，并最终汇总到本机关的信息公开工作机构处。机关内部各机构均应当同时指定专人（兼职或者全职）负责信息管理工作。信息公开工作机构在协调各业务部门以及保密部门进行保密审查（必要时征询利益相关第三方意见）的基础上，确定可公开信息的范围，并将此类信息编入政府信息公开目录中。信息公开工作机构要在《条例》规定的主动公开信息的范围的基础上，及时对依申请公开信息的情况进行汇总，对于提出申请较多的信息，要及时纳入目录中。随着信息技术在政府机关的普及和全文电子化率的提高，今后所有公开的信息均确保可通过网络在信息公开目录中查阅并阅读和下载全文。鉴于数字化鸿沟的存在，政府机关的信息查阅场所应当为上网不便的当事人提供免费的查阅服务。

第四、应当结合《条例》的实施，对各种涉及政府信息公开的法律法规进行梳理。从已有的法律法规的规定看，其中有一些规定涉及到政府信息的公开，如政府信息的主动公开、主动公开的方式等。对此，要通过梳理，弄清楚相关规定与《条例》有关规定之间的关系，以便实务中确定应当适用哪一个规定，并逐步考虑对一些不适应《条例》关于公开政府信息要求的规定加以完善。另外，还有一些规定是涉及保密的，如保守国家秘密、保护商业秘密、保护隐私等。对此，要通过清理，进一步明确相关规定同《条例》关于公开的规定之间的关系，发现各种不适当当前公开需求的规定，以便在未来修改相关法律法规的过程中考虑予以完善。

第五、为了更好地实施《条例》，必须要在人员、物质等方面提供足够的资源保障。欧洲的经验表明，政府信息公开制度的实施有利于提高政府的工作水平，但是，为了成功地实施该制度，就需要投入大量的人力和物力。无论是推行主动公开，还是实施以申请公开，政府机关都要为此安排专门的人员，配备相应的硬件设施，提供必要经费保障。《条例》已经要求各级政府机关制定本部门负责政府信息公开的机构，今后的课题是，能否从人员编制等方面确保有一定人数的工作人员专门投入到政府信息公开及其相关工作（如政府信息公开的技术支持、政府信息管理等）之中，能否确保政府机关有充裕的经费履行《条例》所规定的主动公开和依申请公开信息的义务。

第六、加强对《条例》的宣传，提高公众对《条例》和自身权利的认知。公众对政府信息公开制度和自身所享有的权利缺乏足够的了解和认识，必然导致其无法充分地对《条例》加以运用，这在一定程度上也是对立法资源的严重浪费。建议有关部门一方面利用现有各种普法活动，在全国范围内，面向大众，对《条例》及其有关规定进行普及和宣传。特别是，将政府信息公开的内容逐步纳入各阶段学校教育所推行的法制教育活动之中，确保政府信息公开占有一定的课时。同时，应当通过平面媒体、广播电视、网络等媒介对《条例》的相关知识进行宣传，包括通过媒体等组织涉及政府信息公开的知识问答等活动，提升公众对政府信息公开制度的认识。

6. 建议：《政府信息公开条例》中需要澄清的方面

除了前面几章讨论的问题（包括费用、培训、监督以及救济）之外，为了获得更好的效果，《政府信息公开条例》（以下简称《条例》）还需要在下述几方面予以改进。

6.1 不予公开的信息

《条例》禁止行政机关公开涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的危及国家安全、公共安全、经济安全和社会稳定的信息。

6.1.1 “隐私”的界定

首先，没有一部中国法律或法规对隐私做过明确的界定。因此，要解决行使相关行政权力的过程中所遇到的困难，对隐私给出一个详细的解释是很重要的。

建议对“个人信息（personal information）”下一个定义。下述定义（从爱尔兰政府信息公开法案修正而来）可以作为参考：

“‘个人信息’即指关于一位可以确认的个人的信息，该信息

（a）只能为该个人或其家庭、朋友所知，或者

（b）为一个公共机构所掌握，如果被作为机密对待。

个人信息包括：

（i）与个人的教育、医疗、精神病或心理方面的历史记录有关的信息

（ii）与个人的经济情况有关的信息

（iii）与个人就业或工作背景有关的信息

（iv）与个人刑事方面的历史记录有关的信息

（v）与个人的宗教、年龄、性取向或婚姻状况有关的信息

（vi）公共机构为了确认个人身份而赋予个人的数字、字母、符号、字词、标志或其他事物，以及用作此种目的的任何标志或其他事物，

（vii）与个人福利权利、税收负担或财产有关的信息；

但是个人信息不包括（如果作为某公共机构的工作人员，某人担任或曾经担任过某职务）个人的姓名，或者与该职位、该职位的职能或获取该职位的条件有关的信息。”

最后的但书（“但是个人信息不包括……”）对于确保公职人员的尽责和他们的身份公开性（除非公开身份对他们的安全存在危害风险——在非常罕见的情形下）具有重要意义。

6.1.1.1 医疗信息

关于个人信息，如果个人的医疗方面的信息被公开，可能会使本人感到痛苦或给他们的健康造成损害，所以许多国家都对医疗信息做出了特别规定。他们规定由医疗专家（比如一名医生）评估可能的伤害，如果可能造成伤害，该信息就只能经由该医疗专家获取。

6.1.2 “商业秘密”的界定

对“商业秘密”的界定非常必要，这样就可以避免在公开商业信息没有损害的情况下将该术语过分延伸，或对商业信息提供过分的保护。

一个重要的解释源泉在于现行的中国法律。如果本指南将被载于一份政策指南当中，那么，它应该考虑涉及商业秘密的中国法律，以及解释这些法律的法官所做出的判决。

《中华人民共和国反不正当竞争法》的第 10 条（3）对“商业秘密（commercial secrets）”下了一个定义：

“不为公众所知悉、能为权利人带来经济利益、具有实用性并经权利人采取保密措施的技术信息和经营信息。”

除此之外还有其他一些可供参考的地方。国外的政府信息公开指南中的进一步阐释材料值得研究和加以考虑。

“商业秘密”包括“行业秘密（trade secret）”以及具有商业价值的其他信息，这些信息一旦被公开，其价值将会贬损，或者可能会给该商业信息的所有人造成损害。

决定某个信息是否属于“行业秘密”，需要考虑下列因素：

- 该信息在外界为人所知的程度
- 该信息在该行业雇员和其他相关人士范围内为人所知的程度
- 为保护该信息机密性而采取的措施的程度
- 该信息对于信息所有人及其竞争者的价值
- 为该信息所花的金钱多少或付出的努力程度也可能成为一个相关的考虑因素
- 他人可以正当获取或复制该信息的难易程度
- 技术性并非一个必要条件，但事实上，某信息越具有技术性，越可能被界定为行业秘密
- 必须具有秘密性和因此而采取的措施，以防止相关信息被他人为商业目的所知，或者限制相关信息被保证遵守机密性的人传播出去
- 最初具有秘密性的信息可能会随着时间的过去而丧失其秘密的特征
- 相关信息被用于、或可以被用于某行业或商业领域
- 相关信息一旦为行业对手所知，则不利于信息所有人
- 行业秘密不仅包括制造产品的秘密方法，而且也包括与顾客及其需要有关的信息。

6.1.3 其他不予公开的理由

除了规定在《条例》中的 3 种不予公开的信息类型之外，从国外的立法实践中可以知道，不予公开的信息还包括尚处于讨论、研究或审查阶段的信息，如果公开，将会干扰社会稳定或影响决策的制定。上述信息只是在特定情形下不予公开，并非永久地否定公开。

在一些欧盟国家，比如瑞典和法国，也有类似的例外规定。而在其他国家，则纯粹基于“损害标准”而非文件的形成阶段来决定是否公开，即并不是将“处于讨论阶段的信息”完全排除在外，而是要求决策者证明信息的公开会造成损害（扰乱社会稳定或决策制定）。这也构成这些国家的政府信息公开法案中的“公共利益衡量标准”的一部分：决策者需要衡量公开可能带来的好处（例如：告知公众有一件会对他们产生影响的重要议案）与可能造成的损害（因为公众会干扰政府通过该立法的努力）。在许多国家，这并不是绝对的例外，而要取决于根据相关标准的审查。

按照《条例》的现有规定，今后，一旦申请人要求获得这种类型的信息，政府

机构就会陷入两难境地：公开的话，会给日常工作造成影响；拒绝的话，机构可能会被起诉到法院，因为它们的拒绝没有合法根据。所以相关机构有必要在今后的条例中详细界定这些事项。

6.2 政府信息公开年度报告

年度报告将总结某一具体年份中，政府机构在信息公开方面的工作情况，并从公众的角度对机构的相关活动做出公开评价。为了确保年度报告制度得以贯彻执行，至关重要的是要建立一个充分有效的信息收集制度，可以真实、准确地记录机构的信息公开活动，并确保年度报告及时向大众公开。其中很重要的是要设计一种覆盖所有机构的数据收集机制或 IT 系统，以确保从这些机构准确收集到某种具体信息，这样，还可以与国家的整体情况进行比较。

其他国家和地区收集的数据示例包括：

- 申请数量，
- 个人申请（要求获得其个人资料）和非个人申请的数量，
- 申请的结果（完全或部分准许、拒绝），
- 决定的理由（包括适用了何种例外规定），
- 每个申请中，被拒绝的文件的比例，
- 内部复审和外部复审的数量，
- 复审的结果，
- 决定所需时间——花费的天数（例如：有多少决定是在时间期限内做出的）
- 申请所花费的时间

除了这些数据之外，还有一套标准的问卷，其中既有开放式的问题，也有封闭性的问题。

6.3 其他需要澄清的一些问题

6.3.1 提出信息申请的权利

《条例》第 13 条规定，“公民、法人或者其他组织还可以根据自身生产、生活、科研等特殊需要，向国务院部门、地方各级人民政府及县级以上地方人民政府部门

申请获取相关政府信息”。这个规定可以被解读为，有权提出信息申请的主体仅限于那些对获取信息有特别需要的人。评论家注意到了这一点：

“《政府信息公开条例》背离以前中国乃至国际惯例的另一个方面在于，可以向政府申请获得的信息范围非常狭窄。第 13 条规定，除了政府自己主动公开的信息之外，公民、法人或者其他组织可以‘根据自身生产、生活、科研等特殊需要’向政府申请获得信息。这种措辞暗示，申请政府信息的权利可能要受到某种‘需要标准（a needs test）’的检验，尽管第 20 条规定，信息申请的内容不必说明其获得信息的需要。”

（见 <http://www.freedominfo.org/features/20070509.htm>）

但是事实上，《条例》的本意并非如此，任何公民、法人或者其他组织除了政府机关主动公开的信息之外，还可以通过申请获取政府信息，而且，第 20 条也没有要求公民、法人或者其他组织在提出申请时说明获取信息的目地或者用途。因此，这一点需要在对行政人员予以指导时予以重点阐明。

6.3.2 《条例》和其他中国法律之间的关系

正如在其他章节中所述，非常有必要阐明《条例》与其他中国法律，特别是保密法之间的关系。如果情况是保密法高于《条例》（因为它们在法律层级上处于更高的位阶），那么，关键就在于保密法要对受保护的信息给出清楚和详细的界定。此外，中国法院的判决和对这些法律的合理解释都可以成为很好的起点。

6.3.3 拒绝申请的其他理由

对于“令人伤脑筋的”或重复性的申请，以及如果遇到处理申请事宜将在很大程度上影响机构的工作的情形，现在的《条例》没有规定应如何拒绝。由于没有将处理费用作为一种威慑措施，所以，一些国家发现它们需要对这类少见的情形做出规定。同样，在中国的《条例》实施一、两年之后，也要根据机构积累的经验考虑这个问题。

结论

无疑，中国和大多数欧盟国家的有关政府信息公开、信息自由、透明度或不管它们采取什么其他名字的法律和条例，都是在非常不同的背景下制定出来的。一些人希望能重建作为主体的公民和作为代理人的政府之间的关系，强调和要求所有行政活动具有更多民主上的合法性，其他人则追求将透明度作为一种向公众曝光腐败和公权力滥用的机制——或者干脆将那些有受到诱惑危险的人置于受公众监督的“玻璃屋”，以防止公务滥用的发生。一些人赞赏现代化电子档案管理的效果，不仅使找寻利益相关公民所申请的信息变得容易，而且很大程度上方便了对保密和非保密信息的一般区分，因此，公开没有问题的内容不会导致事后的麻烦。

过去几十年的统计表明，信息公开法案具有商业上的相关性，因为公司会利用这种法律获取与影响它们的规章、或者与市场以及一般政策情况相关的信息。付出巨大代价所获取的公共部门信息可以被升级更新，并且在某些情况下可以被作为附加值服务予以出售（最突出的例子就是地理信息），有越来越多的商业模式完全建立在政府通过各种方式收集的信息的基础上，这些信息是个人难以收集和说明的。

尽管涉及到许多主体的利益，而且政府信息公开的管理（或更确切地说：促进）情况可以得到不同论据的说明，但是这些法律制度的共同点在于：行政机关的现代化档案保存机制和明确规定的连接公民的界面提高了政府的行政能力，其原因在于行政机关具备了更有效的内部程序，在决策制定过程中可以在不同政府部门得到更好的后备信息，或者仅仅（或许对于一些法律制度而言是最重要的一点）是缘于公民可以基于更可靠的信息形成自己的判断。

公民获得信息这个因素不仅仅是欧盟方面基于对民主参与的理解所提出的论据，它也被中国政府在有关欧盟规则的知识传送过程中加以强调，从这些经验在中国决策制定过程中所扮演的角色也可以看出其重要性。无论何种政府形式，这样的规则无疑能够在世界上任何一个国家的政府与公民之间架起一座促进双方更好理解的桥梁。

但是，这种桥梁要成为现实，得具备一个前提条件：政府部门必须有意愿向公民开放，方便公民获取信息。这种意愿并不会自动产生——规则制定出来之后，需要向公务员说明这样规定的原因和好处，还需要就相关机制和程序开展广泛的培训，

以便将新的要求顺利地融入到已经确定的工作流程当中，或者干脆抓住机会创设更具效率的程序。

这份报告不仅仅重视规则的准备及其可能的内容，而且重视实施的准备、培训的手段和内部程序的采用，其原因正在于此。在任何行政机关中，这项任务都不简单，这一点可以从欧盟的例子中看出来——在像中国这样大的行政系统中，其工作量更为巨大。中国—欧盟信息社会项目试图通过可行的办法支持这种努力，特别要与欧盟专家建立联系，因为他们可以分享他们在实际操作中的经验，并且要针对政策制定和法律实施的最佳方案进行前瞻的、连续的辅助性研究。

附件 A：政府信息公开实施指南

关于典型措施和程序的一个详细大纲 信息公开手册

目录

第一章：前言和概述

1.1 前言

1.1.1 本条例的目的

1.1.2 制定本条例的原因

1.2 申请人的权利

1.3 机构的职责

1.4 行政公开和其他选择性公开机制

1.5 公共机构保存的统计数据

1.6 年度报告

1.7 对决定做出者的法律保护

1.8 违反本条例的犯罪

1.9 本条例的解释

第二章：界定和缩略形式

2.1 对术语的界定

2.2 缩略形式

第三章：公开目录

3.1 本条例的要求

3.1.1 机构发布和更新公开目录的频率

3.1.2 公开目录的格式

3.1.3 频率、格式、可获得性

3.2 对根据公开目录所获取的文件的收费

3.3 公开目录的内容：基本情况

- 3.4 机构的组织结构和功能
- 3.5 机构的行政程序
- 3.6 根据其他法律、法规或全国性规章必须例行发布的信息
- 3.7 本条例第 9—12 条指定的信息
- 3.8 公开机制、程序和联系地点
- 3.9 阅览室、图书馆和档案室
- 3.10 网站、信息屏和公告栏
- 3.11 未发布：罚则
- 3.12 政策文件和本法案（条例）
 - 3.12.1 内部操作指南的地位
- 3.13 对政策文件的记录
 - 3.13.1 政策文件的分类
 - 3.13.2 政策文件的编纂和汇编
- 3.14 从公开的政策文件中删除不予公开的事项

第四章：处理信息公开申请

- 4.1 本条例适用的机构
- 4.2 本条例不适用的机构
 - 4.2.1 其他法律规定不适用本条例的机构
- 4.3 处理信息公开申请的时限
 - 4.3.1 本条例中的一般时限
 - 4.3.2 时限的延长
 - 4.3.3 如果过了时限，“视为拒绝”
- 4.4 评估和决定政府信息公开申请的职责
 - 4.4.1 授权工作人员做出政府信息公开决定
 - 4.4.2 审查包含秘密内容的文件的职责（第 14 条）
 - 4.4.3 向保密机构准备报告
- 4.5 处理信息公开申请
- 4.6 有效申请的要件
 - 4.6.1 书面申请

- 4.6.2 口头申请
- 4.6.3 合格的申请主体（第 13 条）
- 4.6.4 签字，以及确定要求获得个人信息的申请人的身份
- 4.6.5 需要翻译的申请
- 4.6.6 申请是否清楚、具体
- 4.6.7 是询问还是信息申请
- 4.6.8 申请不符合标准的后果
- 4.6.9 咨询申请人以明确申请内容
- 4.7 申请人的目的、利益和身份的相关性
- 4.8 代表他人提出申请
 - 4.8.1 律师提出申请
 - 4.8.2 其他人提出申请
 - 4.8.3 代表法人提出申请
 - 4.8.4 代表孩子提出申请
 - 4.8.5 代表无行为能力人提出申请
- 4.9 条例适用的信息范围
 - 4.9.1 信息的格式
 - 4.9.2 被排除的信息
 - 4.9.3 草拟文书、译本以及不完整文件的地位
 - 4.9.4 非文书类文件管理系统
 - 4.9.5 电子邮件
 - 4.9.6 数据库中的信息
 - 4.9.7 备份系统中的信息
- 4.10 文件不存在、丢失或被损坏的后果
 - 4.10.1 不存在的文件
 - 4.10.2 丢失的文件
 - 4.10.3 被损坏的文件
- 4.11 确认收到申请的收据
- 4.12 政府信息公开处理档案

- 4.12.1 档案标记
- 4.12.2 作为政府信息公开决定一部分的文件
- 4.12.3 记录处理申请的时间
- 4.13 收费
 - 4.13.1 处理费用——“搜索”时间的界定
 - 4.13.2 文件复印的费用
 - 4.13.3 邮资和其他支出
 - 4.13.4 押金
- 4.14 减免收费的根据
 - 4.14.1 申请人的经济困难
 - 4.14.2 证明经济困难的证据
 - 4.14.3 因为公共利益减免收费
- 4.15 拒绝公开
 - 4.15.1 可能保存于其他地方的文件
 - 4.15.2 保存于图书馆或档案室的文件
 - 4.15.3 实质性的和过度的工作负担
 - 4.15.4 重复性的和“令人伤脑筋的”申请人
 - 4.15.5 既无法确认、也无法否认文件的存在
- 4.16 将申请移送给其他机构
 - 4.16.1 其他机关不同意移送的结果
 - 4.16.2 移送机关的义务
 - 4.16.3 移送对时限的影响
 - 4.16.4 对申请的部分移送
- 4.17 查找文件
 - 4.17.1 查询目录
 - 4.17.2 从档案中提取相关文件
 - 4.17.3 充分搜索
 - 4.17.4 制作有关文件的过程
- 4.18 机构之间的协调

4.18.1 向其他机构咨询以确认信息的准确性和一致性

4.18.2 信息是否涉及全国性法规

4.18.3 这些法规是否已经被通过

4.19 咨询第三方

4.19.1 第三方主体：政府、机构或个人

4.19.2 获得第三方意见所应采取的适当可行的步骤

4.19.3 向第三方披露申请人的姓名

4.19.4 相关文件涉及死者时的咨询

4.19.5 相关文件涉及未成年人或小孩时的咨询

4.19.6 相关文件涉及智障人士时的咨询

4.19.7 咨询以及共同或分享的个人事项

4.19.8 有咨询必要时，申请处理时限的延长

4.20 做出与第三方意见相反的决定

4.20.1 对第三方决定提出建议的义务

4.20.2 第三方申诉的权利

4.20.3 在得出申诉结果之前推迟争议所涉文件的公开

4.21 如果文件中包含影响社会稳定或扰乱社会秩序的虚假或不完整信息，该如何处理

第五章：例外规定

5.0 例外清单

5.1 关键术语的界定

5.1.1 “危及”

5.1.2 “国家安全”

5.1.3 “公共安全”

5.1.4 “经济安全”

5.1.5 “社会稳定”

5.1.6 “国家秘密”

5.1.7 “商业秘密”

5.1.8 “个人隐私”

5.2 “公共利益”概念

5.2.1 制定条例的公共利益和原因

5.2.2 支持公开的公共利益

5.2.3 支持不予公开的公共利益

5.2.4 特定个人提出申请、但向整个社会普遍公开的公共利益

5.2.5 权衡公共利益

5.3 其他相关法律

[将所有的法律标题列举于此，并将全文内容或全文链接置于附录B中]

[遵循下述例子的格式对每个法律予以说明]

5.3.1 中华人民共和国保密法

5.3.1.1 该法中对术语的界定

5.3.1.2 关于解释该法的法院裁判

5.3.1.3 实施该法的指南

5.3.1.4 该法与本条例的相互关系

5.3.2 中华人民共和国档案法

5.3.2.1 该法中对术语的界定

5.3.2.2 关于解释该法的法院裁判

5.3.2.3 实施该法的指南

5.3.2.4 该法与本条例的相互关系

不予公开的根据

[不予公开的每个根据都各成一节，并遵循下述有关“商业秘密”例子的格式予以说明]

5.4 商业秘密例外

5.4.1 术语的界定

5.4.2 有关解释该法的法院裁判

5.4.3 有助于认定商业秘密的标准

5.4.3.1 该信息在信息所有人业务之外为人所知的程度

5.4.3.2 该信息在处于信息所有人业务之中的雇员以及其他相关人员的范围内

为人所知的程度

5.4.3.3 为保守该信息秘密性而采取的措施的严密程度

5.4.3.4 该信息对于信息所有人及其竞争对手的价值

5.4.3.5 为获得该信息而花费的精力、金钱数量可能成为考虑的因素

5.4.3.6 他人可以正当取得或复制该信息的难易程度

5.4.3.7 技术性并非一个必要条件，但事实上，信息的技术性越高，就越有可能被认定为行业秘密

5.4.3.8 必须具有秘密性和因此而采取的措施，以防止相关信息被他人为商业目的而所知，或者限制相关信息被保证遵守机密性的人传播出去

5.4.3.9 最初具有秘密性的信息可能会随着时间的过去而丧失其秘密的特征

5.4.3.10 相关信息被用于、或可以被用于某行业或商业领域

5.4.3.11 相关信息一旦为行业对手所知，则不利于信息所有人

5.4.3.12 行业秘密不仅包括制造产品的秘密方法，而且也包括与顾客及其需要有关的信息

5.4.4 具有商业价值的信息

5.4.4.1 如何认定信息是否具有商业价值

5.4.4.2 向商界人士咨询

5.4.4.3 信息的公开是否会导致其价值的减损或被破坏

5.4.5 一般商业信息

5.4.5.1 公开该信息是否会给商业带来不利影响

5.4.5.2 认定“不利影响”

5.4.6 合同上的保密承诺

5.4.7 政府机构的商业秘密

5.4.8 可能支持公开的公共利益

5.4.8.1 公共健康和安全

5.4.8.2 执行政府职能的责任

5.4.8.3 公共支出的责任

5.4.9 政府采购（投标）中考虑的事项

5.5 既无法确认也无法否认文件的存在

第六章：决定书

6.0 决定书

6.1 根据本法案，谁是决定做出者

6.1.1 机构的主要官员或其他被授权的官员

6.1.2 部长或部长的代表

6.1.3 内部复审官员

6.1.4 授权书

6.1.5 更正或撤销决定的权力

6.2 赋予官员或部长的法律保护

6.3 包含于文件当中的对不予公开事项的说明

6.4 既无法确认也无法否认文件的存在

6.5 说明决定及其理由

6.6 决定做出者的姓名和任命

6.7 不属于机构或部长掌握的文件

6.8 收费明细

6.9 公开机制

6.10 做出决定所考虑的公共利益因素

6.11 复审的权利

第七章：获取文件

7.0 获取文件

7.1 决定立即生效，但是如何处理获取文件的问题

7.2 获取包含医疗或精神病信息的文件

7.2.1 获取医疗保健专业人士意见的机制

7.2.2 评估直接让申请人获取信息是否不利于他们的健康

7.2.3 通过医疗保健专业人士的间接获取

7.3 获取文件和第三方材料

7.3.1 不咨询第三方情况下的获取

7.3.2 咨询第三方但没有反馈

7.3.3 第三方无异议，但是否通过书面表示

- 7.3.4 第三方拒绝公开文件
- 7.3.5 推迟公开直至得知第三方申诉的结果
- 7.4 推迟获取的决定
- 7.5 获取的形式
 - 7.5.1 检查文件的合理机会
 - 7.5.2 谁能检查文件
 - 7.5.3 申请人能检查多少次
 - 7.5.4 申请人未前往检查文件的结果
 - 7.5.5 申请人以某种特别形式申请获取
 - 7.5.6 以另外的形式提供文件，但是如何处理费用的问题
 - 7.5.7 在检查阶段对申请人和文件的监督
- 7.6 为检查准备好获取文件的复件
 - 7.6.1 全文公开的文件
 - 7.6.2 部分公开的文件
 - 7.6.3 完全不予公开的文件
- 7.7 删除不予公开的事项
 - 7.7.1 如何从部分不予公开的文件中删除不予公开的事项
 - 7.7.2 区分的方法
 - 7.7.3 覆盖条
 - 7.7.4 处理电子文件（PDF）的软件
 - 7.7.5 在页边空白处注明不予公开的规定
 - 7.7.6 不能使用的方法
- 7.8 获取非文书类文件
 - 7.8.1 抄本和速记本
 - 7.8.2 视听材料
 - 7.8.3 储存于电脑的文件或电子文件
- 7.9 为申请人领取或向他送达文件所做的准备工作
 - 7.9.1 运用透明效果、水印或蚀刻影印机的技术说明政府信息公开的情况
 - 7.9.2 使用橡皮图章

7.9.3 提供非文书类文件的复件

7.10 向申请人送达复件

7.10.1 使用有保证的邮递方式向申请人邮寄复件

7.10.2 本人或通过代理人领取

7.11 身份的证明

7.11.1 授权律师或其他代理人

7.11.2 提交申请时同时提供身份证明

7.11.3 合格的身份证明

7.11.4 代表法人申请获取法人自己文件时的身份证明

7.12 作品权利/版权

7.12.1 何为作品权利/版权

7.12.2 谁拥有版权

7.12.3 版权和独立承包人或顾问

7.12.4 政府机构的版权

7.12.5 版权的时效

7.12.6 办理版权和登记

7.12.7 版权物的许可使用

7.12.8 侵害

7.12.9 版权对政府信息公开机制中文件获取的影响

第八章：个人信息的更正

8.0 个人信息的更正

8.1 谁能要求更正个人信息

8.1.1 之前已经获取信息的个人

8.1.2 之前未获取信息的个人是否能提出更正要求

8.1.3 代表另一主体的代理人

8.2 如何申请更正

8.2.1 申请人的个人信息

8.2.2 书面申请

8.2.3 申请人要提供需要更正的信息细节

8.3 谁负担证明责任

8.3.1 申请人负担证明责任

8.3.2 需要何种证据

8.4 应何时批准更正申请

8.5 “不准确”的含义

8.6 如何处理更正申请

8.6.1 确认收到申请

8.6.2 机构通知申请人的时限

8.6.3 有权人员做出决定并说明理由

8.7 更正应当采取的形式

8.8 拒绝更正申请的程序

8.9 如果机构拒绝更正，是否应当对文件做出标记

8.10 谁应被告知该信息被更正

第九章：复审程序

9.0 复审程序

9.1 谁能申请内部复审

9.2 个人何时无权要求内部复审

9.3 如何申请内部复审

9.4 适用于内部复审的时限

9.4.1 提出内部复审的时限

9.4.2 处理内部复审的时限

9.4.3 未在时限内做出内部复审裁决

9.5 处理内部复审申请

9.5.1 机构如何处理内部复审申请

9.5.2 谁负责处理

9.5.3 无效内部复审申请的后果

9.6 对公开争议所涉文件的影响

9.7 外部复审

9.7.1 外部复审的成本

9.7.2 外部复审机构的作用

9.7.3 外部复审机构的权力

9.8 如何提出外部复审申请

9.9 提出外部复审的时限

9.10 外部复审所可能遵循的程序

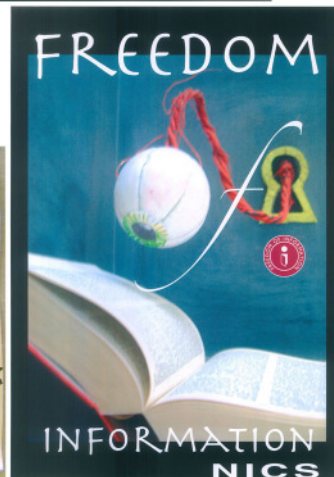
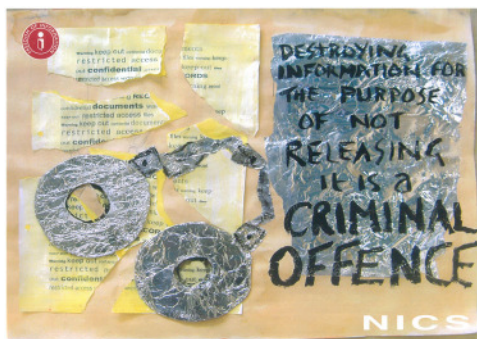
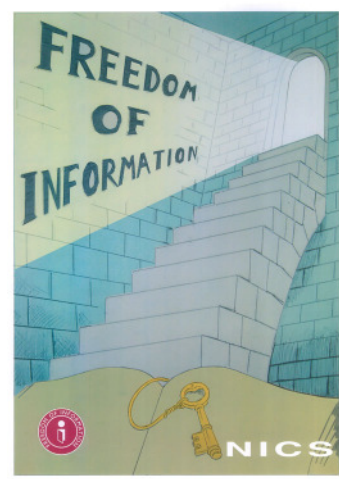
附录 A：表格和例行文书

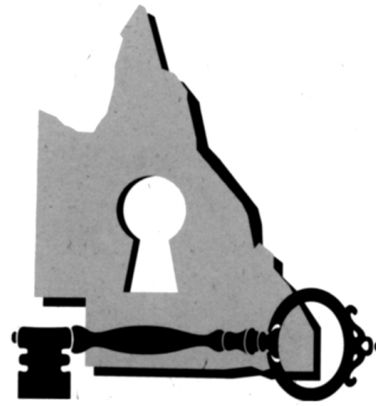
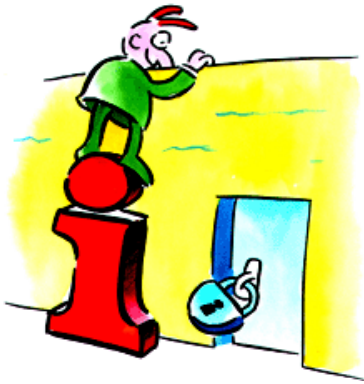
1. 统计手册检查表
2. 申请表
3. 证明或定位文件申报单
4. 政府信息公开申请确认收到函
5. 对申请人的通知书——告知将其政府信息公开申请转送至其他机构
6. 授权书——最初的决定做出者
7. 文件进度表
8. 决定书
9. 咨询第三方
10. (在咨询第三方有关文件申请的情形下) 通知书——告知第三方，尽管第三方持
 有异议，仍然决定批准公开
11. 对决定提出复审的申请表
12. 要求更正个人信息的申请表

附录 B：其他相关法律的全文

- 保密法
- 档案法
- 国家安全法
- [其他法律]

附件 B：政府信息公开海报及标识示例





附件 C： 欧盟成员国政府信息公开基本信息

Austria

Legislation

Bundesgesetz über den Schutz personenbezogener Daten

(Datenschutzgesetz 2000 - DSG 2000)

Full text of the law: http://www.ris.bka.gv.at/erv/erv_1999_1_165.pdf

[Note for English speakers: The German Title "Datenschutzgesetz 2000" and the abbreviation "DSG 2000" should be used in English texts to avoid confusion. The law's full name and source should be given as "Datenschutzgesetz 2000 (DSG 2000), Austrian Federal Law Gazette part I No. 165/1999".]

Also:

- Article 20 § 3 and 4 of the Austrian Federal Constitutional Law:
http://www.ris.bka.gv.at/erv/erv_1930_1.pdf
- Federal Framework Act on Information (BGBl 285-286/1987):
http://www.ris.bka.gv.at/erv/erv_1987_287.pdf
- Federal Act on the duty to furnish information (Auskunftspflichtgesetz BGBl 287/1987).
- Law on access to information on the environment, BGBl. No 495/1993, BGBl. No 137/1999.
- Federal Act on Administrative Procedures (Akteneinsicht BGBl 51/1991).

Official Web Sites and Contact Details

Austrian Federal Chancellery

Bundeskanzleramt, Bundespressdienst

Ballhausplatz 2

A-1014 Wien

Österreich

Telephone +43 / 1 / 531 15 – 2340

Fax +43 / 1 / 531 15 - 2814

post@bka.gv.at OR press-info.service@bka.gv.at

<http://www.austria.gv.at/>

Austrian Data Protection Commission

Datenschutzkommission

Ballhausplatz 1

1014 Wien

Österreich

Telephone +43 1 531 15 / 2525

Fax +43 1 531 15 / 2690

dsk@dsk.gv.at

<http://www.dsk.gv.at> (in English, <http://www.dsk.gv.at/indexe.htm>)

<http://www.bka.gv.at/datenschutz/>

Legislation

Article 32 of the Constitution.

Decrees of 23 October 1991, 22 December 1994, 30 March 1995, 16 October 1995 and of 11 July 1996 (at regional and community level).

Loi relative à la protection des données à caractère personnel du 8 décembre 1992.
Consolidated text of the Belgian law of December 8, 1992 on Privacy Protection in relation to the Processing of Personal Data as modified by the law of December 11, 1998 implementing Directive 95/46/EC -- Unofficial English translation by K. Buyens, updated by Mieke Loncke
<http://www.law.kuleuven.ac.be/icri/itl/12privacylaw.php>

Act N° 94-1724 of 11 April 1994 on the disclosure of information by the administration (at federal level). (In French): Loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration. Modifiée par Loi 25 Juin 1998 et Loi 26 Juin 2000.
<http://www.privacyinternational.org/countries/belgium/loi-publicite.rtf>

Federal Act of 12 November 1997 on the disclosure of information by the administration (at municipal level).

Secrecy provisions (in French): Loi relative à la classification et aux habilitations de sécurité, 11 décembre 1998. <http://www.staatsbladclip.be/lois/1999/05/07/loi-999007004.html>

Official Web Sites and Contact Details

[one of the regional CADA offices]
Commission régionale d'accès aux documents administratifs
Boulevard du Jardin Botanique 20
1035 Brussels
Belgium
Telephone 02 / 800 37 34
Fax 02 / 800 38 08

Commission de la Protection de la Vie Privée
Président M. Michel Parisse
Rue Haute 139
B - 1000 Bruxelles
Belgium
Telephone + 32 (0) 2 213 85 79
Fax + 32 (0) 2 213 85 65
commission@privacycommission.be
<http://www.privacycommission.be/>

Legislation

Constitution of the Republic of Bulgaria of 13 July 1991
<http://www.parliament.bg/?page=const&lng=en>

Access to Documents of the Former State Security Service Act and Former Intelligence Service of the General Staff Act, 1997.
http://www.infotel.bg/juen/klasific_informacia/ezd.htm

Access to Public Information Act enacted in June 2000, then amended
<http://www.aip-bg.org/library/laws/apia.htm>

Law for the Protection of Classified Information
Prom. State Gazette 45/30 Apr 2002, corr. SG. 5/17 Jan 2003.

Personal Data Protection Act of 2002, later amended
<http://www.aip-bg.org/pdf/pdpa.pdf>

Environmental Protection Act of 2002
State Gazette No 91, 25 September 2002.
Handbook about the Act: http://www.aip-bg.org/pdf/env_hndbk_eng.pdf

Official Web Sites and Contact Details

Ministry of Interior
29, Shesti Septemvri Str.
Sofia 1000
Bulgaria
Telephone +35929825000
spvo@mvr.bg is the email of the Public Relations Directorate within the Ministry. (The Information and Archives Directorate does not list an email on the website.)
<http://www.mvr.bg/en/default.htm>

Commissioner for Personal Data Protection
Ivo Stefanov
1, Dondukov Blvd.
1000 Sofia
Telephone + 359 2 940 2046
kzld@government.bg

Czech Republic

Legislation

Article 17 of Law No. 2/1993, Charter of Fundamental Rights and Freedoms
<http://www.psp.cz/cgi-bin/eng/docs/laws/listina.html> (in Czech)

Act 106/1999 Coll. on a free access to information <http://mujweb.cz/www/vaske/informace.htm>
(English translation)

Act 148/1998 Coll. dated 11 June 1998 on Protection of Classified Information and on Amendment to Certain Acts
<http://www.nbu.cz/en/act148.php> (English translation)

Law on Access to Information on the Environment (1998)
http://www.eel.nl/documents/czech_act.htm (English translation)

Personal Data Protection Act 2000
http://www.uoou.cz/index.php?l=en&m=left&mid=01&u1=legislation&u2=leg_101_2000&t=
(English translation)

Act No. 310/2002 Coll. Regulation 348/2002 concerning Security Eligibility of Individuals
Act No. 140/1996 Coll. on Disclosure of Files Established by Activities of the Former State Security Force.
Act 107/2002 amending Act No. 140/1996 Coll. on providing access to volumes created within the activities of the former State Security, and some other Acts.

Official Web Sites and Contact Details

Public Defender of Rights / Ombudsman
<http://www.ochrance.cz/en/index.php> (in English)
Údolní 39
Brno
PSC 602 00
Czech Republic
Telephone (+420) 542 542 888
Fax (+420) 542 542 772
kancelar@ochrance.cz
<http://www.ochrance.cz/en/>

President of the Office for Personal Data Protection
Mr. Igor Nemec
Office for Personal Data Protection
Pplk. Sochora 27
170 00 Praha 7
Czech Republic
Telephone +420 234 665 111
Fax: +420 234 665 444
info@uoou.cz
<http://www.uoou.cz/> (click “English” for translated page)

Legislation

The Processing of Personal Data (Protection of Individuals) Law 138(I)2001 as amended by The Processing of Personal Data (Protection of Individuals) (Amendment) Law of 2003 (37(I)2003).
Unofficial English translation: <http://www.dataprotection.eu/pmwiki/pmwiki.php?n=Main.CY>

Official Web Sites and Contact Details

Michael Kitromilides
Personal Data Protection Commissioner
40 Themistokli Derbi str.,
1066 Nicosia
Telephone: + 357 2 281 84 56
Fax: + 357 3 330 45 65
roc-law@cytanet.com.cy

Legislation

The Law on Party Access in Administration 13 May 1964.

Public Administration Act No. 571, 19 December 1985

http://aabenhedskomite.homepage.dk/07love/forvaltningsloven_paa_engelsk.htm

Access to Public Administration Files Act No. 572, 19 December 1985.

<http://www.privacyinternational.org/countries/denmark/dk-foi-85.doc>

Also:

- Act on Access to Information on the Environment. No. 292 of 27 April 1994.
- Access to Environmental Information Act (amended 2000)
- Act from the Ministry of Environment and Energy, Amending Certain Environmental Acts. No. 447 of 31 May 2000.
- Act Relating to the Processing of Personal Data (Act No. 429 of 31 May 2000):
<http://www.datatilsynet.dk/eng/index.html> and then click on the name of the Act, or see
http://www.datatilsynet.no/upload/Dokumenter/regelverk/lov_forskrift/lov-20000414-031-eng.pdf
- Act on the re-use of public sector information, nr. 596, 24 June 2005:
http://europa.eu.int/information_society/policy/psi/docs/pdfs/implementation/dk_act_596_24-06-05.doc

Official Web Sites and Contact Details

Folkeinrets Ombudsmand

C/o Parliamentary Commissioner for Civil and Military Administration in Denmark

Gammel Torv 22

1457 Kbh. K.

Denmark

Phone: + 45 33 13 25 12

Fax: + 45 33 13 07 17

E-mail: ombudsmanden@ombudsmanden.dk

http://www.ombudsmanden.dk/english_en/ (in English)

Direktør Janni Christoffersen

Datatilsynet (Data Protection Agency)

Borgergade 28, 5th floor

1300 København K

Denmark

Telephone + 45 33 19 32 00

Fax + 45 33 19 32 18

dt@datatilsynet.dk

<http://www.datatilsynet.dk/eng/index.html> (in English)

Danish Environmental Protection Agency: <http://glwww.mst.dk/homepage/>

Legislation

Article 44, Constitution of Estonia: http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/en00000_.html (English translation)

Databases Act, Passed 12 March 1997 (RT I 1997, 28, 423): <http://www.legaltext.ee/text/en/X1060K6.htm> (English translation)

Public Information Act, Passed 15 November 2000 (RT I 2000, 92, 597): <http://www.legaltext.ee/text/en/X40095K2.htm> (English translation)

Personal Data Protection Act, Passed 12 February 2003 (RT I 2003, 26, 158): <http://www.legaltext.ee/text/en/X70030.htm>

Information Society Services Act, Passed 14 April 2004 (RT2 I 2004, 29, 191): <http://www.legaltext.ee/text/en/X80043.htm> (English translation)

Also:

- State Secrets Act, Passed 26 January 1999. RT I 1999, 16, 271
- Approval of Procedure for Protection of State Secrets and Procedure for Issue of Permits for Access to State Secrets, Government of the Republic Regulation No. 216. Passed July 1999, RT I 1999, 61, 622.
- Archives Act. RT I 1998, 36/37, 552. <http://www.legaltext.ee/text/en/X2058K5.htm>
- Environmental Register Act, Passed 19 June 2002 (RT I 2002, 58, 361). <http://www.legaltext.ee/text/en/X60041.htm>

Official Web Sites and Contact Details

Director General Urmas Kukk
Estonian Data Protection Inspectorate
Andmekaitse Inspektsioon
Väike-Ameerika 19
Tallinn 10129
Telephone 627 4135
Fax 627 4137
info@dp.gov.ee
<http://www.dp.gov.ee/> (In Estonian)
<http://www.dp.gov.ee/index.php?id=14> (In English)

Legislation

Constitution of Finland, 11 June 1999: <http://www.finlex.fi/pdf/saadkaan/E9990731.PDF>
(unofficial English translation)

Personal Data Act (523/1999): <http://www.tietosuoja.fi/uploads/hopxtvf.HTM> (unofficial English translation)

Act on the Openness of Government Activities, No. 621/99:
<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990621.pdf>

Also:

- Decree on the Environmental Protection Act. No. 86/2000.
- Archives Act No. 831/1994.
- Early “freedom of the press law” or Painovapauslaki 04/01/1919:
<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1919/19190001001> (In Finnish)

Official Web Sites and Contact Details

Ministry of Justice (Oikeusministeriö)

P.O. Box 25

FI-00023 Government

Telephone +358-9-160 03

Fax +358-9-1606 7730

E-mail: oikeusministerio@om.fi

General information: viestinta.om@om.fi

Central Administration and Law Drafting Departments Eteläesplanadi 10, Helsinki

Judicial Administration Department Kasarmikatu 42, Helsinki

Criminal Policy Department Mannerheimintie 4, Helsinki

<http://www.om.fi/>

<http://www.om.fi/en/Etusivu> (In English)

Office of the Data Protection Ombudsman

Albertinkatu 25 A, 3rd floor

(or) P.O. Box 315

FIN-00181 HELSINKI

FINLAND

Telephone +358 10 36 66700

Fax +358 10 36 66735

tietosuoja@om.fi

<http://www.tietosuoja.fi/> (in Finnish)

<http://www.tietosuoja.fi/1560.htm> (in English)

Legislation

Searchable database of French legislation: <http://www.legifrance.gouv.fr/> (in French)

- 1978 Law on Access to Administrative Documents: Loi n°78-753 du 17 juillet 1978: Loi portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal; version consolidée au 14 juin 2006: <http://www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/PPEAV.htm> (in French) and <http://www.cada.fr/uk/center2.htm> (excerpts in English)
- 1978 Law on Data Processing, Data Files and Individual Liberties (Data Protection Act): Loi du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés après adoption en par le Sénat du projet de loi de transposition: <http://www.cnil.fr/fileadmin/documents/uk/78-17VA.pdf>
- 1998 law on classification of national security information: LOI no 98-567 du 8 juillet 1998 instituant une Commission consultative du secret de la défense nationale: <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=DEFX9700140L>
- 1979 law (amended in 2000) on the consultation of archives: Acts 79-18 and 2000-321
- Loi no 79-587 du juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public
- Ordonnance n° 2001-321 du 11 avril 2001 relative à la transposition de directives communautaires et à la mise en œuvre de certaines dispositions du droit communautaire dans le domaine de l'environnement: <http://aida.ineris.fr/textes/ordonnance/text8900.htm>
- 2002 law that allows former adoptees and wards of the state to access their records and find out the names of their parents, relatives and their medical conditions: LOI n° 2002-93 du 22 janvier 2002 relative à l'accès aux origines des personnes adoptées et pupilles de l'Etat: <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=MESX0205318L>
- Loi No. 2002-303 de 4 mars 2002 relative aux droits des maladies et a la qualité du system de la santé public
- 2004 Code du Patrimoine (revised law in regard to archives)
- Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques: <http://admi.net/jo/20050607/JUSX0500084R.html>

Official Web Sites and Contact Details

CADA: Commission d'accès aux documents administratifs
35, rue Saint-Dominique
75 700 PARIS 07 SP
01 42 75 79 99
01 42 75 80 70
cada@cada.fr
<http://www.cada.fr/> (In French)

CNIL: Commission nationale de l'informatique et des libertés
(French Data Protection Authority)
Président Alex Türk
8 rue Vivienne - CS 30223

75083 PARIS Cedex 02
Telephone 00 33 (0)1 53 73 22 22
Fax 00 33 (0) 153 73 22 00
<http://www.cnil.fr/> (In French)
<http://www.cnil.fr/index.php?id=4> (English)

Legislation

Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG) or The Act to Regulate Access to Federal Government Information (adopted June 2005, came into force 1 January 2006)

Federal Data Protection Act (1990 and later amendments) (Bundesdatenschutzgesetz, BDSG). http://www.datenschutz-berlin.de/recht/de/bdsg/bdsg01_eng.htm

Act Regarding the Records of the State Security Service of the Former German Democratic Republic (Stasi Records Act) of 20 December 1991

Environmental Information Act (1994) (Umweltinformationsgesetz, UIG): <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/UIG.htm>

Law on the Preservation and Use of Federal Archival Documents (Bundesarchivgesetz - BArchG) of 6 January 1988 (BGBl. I S. 62), as amended at last by the Freedom of Information Law of 5 September 2005 (BGBl. I S. 2722): <http://www.bundesarchiv.de/benutzung/rechtsgrundlagen/bundesarchivgesetz/index.html?lang=en>

Official Web Sites and Contact Details

Federal Commissioner for Data Protection and Freedom of Information
Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
Husarenstraße 30
D-53117
Bonn
Telephone +49 (0)228-997799-0 or +49 (0)228-81995-0
Fax +49 (0)228-997799-550 or +49 (0)228-81995-550
poststelle@bfdi.bund.de
<http://www.bfdi.bund.de/>

Also: http://www.bfd.bund.de/Vorschaltseite_EN_node.html (English)
http://www.bfd.bund.de/EN/Home/homepage_node.html (partial content in English)
<http://www.bstu.bund.de/> (in German; site for the records of the state security service of the former German Democratic Republic)

Note: Due to the strong federal structure of the German Republic, many of the separate states within Germany also have their own freedom of information and/or data protection laws and agencies, and some of those that do not currently have such laws are working towards enacting them.

Legislation

Constitution of Greece (most recently amended 2001)
(English translation available by clicking on the link at http://www.synigoros.gr/en_law.htm)

Law No. 1599 on the Relations between citizens and the state and other provisions (1986)

Joint Ministerial Decision N° 77921/1440/1995 of the Ministries of the Presidency of the Government, the Interior, the National Economy and the Environment, Planning and Public Works about access to environmental information

Law No. 2472 on the Protection of Individuals with regard to the Processing of Personal Data (1997) (as amended; English translations): http://www.dpa.gr/Documents/Eng/2472engl_all2.doc
(also available from http://www.dpa.gr/legal_eng.htm)

Law No. 2690/1999 Ratification of the Administrative Procedure Code and other provisions (especially Article 45):
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN001820.pdf> (in English)

Law No. 3094, 22 January 2003: The Ombudsman and other provisions and PRESIDENTIAL DECREE No. 273: Regulations of the Ombudsman (available by clicking on the link at http://www.synigoros.gr/en_law.htm)

Law No 3448-2006. http://www.poeota.gr/_download/N.3448-2006.pdf (in Greek)

Official Web Sites and Contact Details

Hellenic Data Protection Authority
Kifisias Av. 1-3
PC 115 23

Ampelokipi
Athens Greece
Telephone +30 210 64 75 600 or +30 210 64 75 696
Fax +30 210 64 75 628
Email contact@dpa.gr
<http://www.dpa.gr/> (In Greek)
http://www.dpa.gr/home_eng.htm (Pages in English)

The Greek Ombudsman (“Independent Authority”)
5 Hadjiyanni Mexi Street
115 28 Athens
Fax (0210) 729 2129
http://www.synigoros.gr/en_index.htm (pages in English)

Legislation

Act XX of 1949: The Constitution of the Republic of Hungary:
http://abiweb.obh.hu/dpc/legislation/1949_XX.htm

Act LXIII of 1992: on the Protection of Personal Data and Public Access to Data of Public Interest: http://abiweb.obh.hu/dpc/legislation/1992_LXIIIa.htm

Act XXIII of 1994: on the Screening of Holders of Some Important Positions, Holders of Positions of Public Trust and Opinion-Leading Public Figures, and on the Office of History

Act IV of 1978: on the Criminal Code:
http://abiweb.obh.hu/dpc/legislation/1978_IV.htm

Act XLVII of 1997: on the Handling of Medical and Other Related Data

Act LXVI of 1992: on the Name and Address Records of Citizens (“the Records Act”)

Act LXV of 1995: on State Secret and Service Secret (or “State and Official Secrets”)

Act LXVI of 1995: on Public Records, Public Archives, and the Protection of Private Archives:
http://www.th.hu/html/en/acts/Act_LXVI_of_1995.doc

Act No. III of 2003: On the Disclosure of the Secret Service Activities of the Communist Regime and on the Establishment of the Historical Archives of the Hungarian State Security:
http://www.th.hu/html/en/acts/ABTL_4_2003_evi_III_tv_e.pdf

Act XXIV of 2003: Amending Certain Acts on the Use of Public Funds, the Public Disclosure, Transparency and Increased Control of the Uses of Public Property (The “Glass Pockets Act”)

Act XC of 2005: on the Freedom of Information by Electronic Means:
http://abiweb.obh.hu/dpc/legislation/2005_XC.htm
http://www.freedominfo.org/documents/hu_trans_2005tv90.doc

or

Official Web Sites and Contact Details

Dr. Attila Péterfalvi
Parliamentary Commissioner for Data Protection and Freedom of Information
H-1051 Budapest
Nádor u. 22.
Hungary
Telephone +36 1 475 7186

Fax +36 1 269 3541
adatved@obh.hu
<http://abiweb.obh.hu/dpc/index.htm>

Parliamentary Commissioners' Office of Hungary
<http://www.obh.hu/> (In Hungarian)
http://www.obh.hu/index_en.htm (In English)

Historical Archives of the Hungarian State Security
1067 Budapest
Eötvös u. 7.
Hungary
Telephone (06-1) 478-6020
Fax (06-1) 478-6036
info@abtl.hu
<http://www.th.hu/> (In Hungarian)
http://www.th.hu/index_e_start.html (some pages in English)

Legislation

Official Secrets Act 1963: http://www.bailii.org/ie/legis/num_act/1963/zza1y1963.1.html

National Archives Act 1986: http://www.bailii.org/ie/legis/num_act/1986/zza11y1986.1.html

Data Protection Acts 1988 and 2003:

<http://www.dataprivacy.ie/viewdoc.asp?Docid=70&Catid=47&StartDate=1+January+2006&m=1>

Freedom of Information Act 1997, amended 2003:

http://www.foi.gov.ie/foi.nsf/_v85mm2r37c5mm2t35cgsje9hg6c_?OpenFrameSet (or, 2003 version only: <http://www.gov.ie/bills28/acts/2003/a903.pdf>)

Statutory Instrument S.I. No. 279 of 2005, European Communities (Re-Use of Public Sector Information) Regulations 2005:

http://europa.eu.int/information_society/policy/psi/docs/pdfs/implementation/ire_si_for_directive_2003-1-98.pdf

Official Web Sites and Contact Details

Freedom Of Information Central Policy Unit

Department of Finance

73/79 Lower Mount Street

Dublin 2

Telephone +353 1 6318258

Fax +353 1 6045750

cpu@finance.gov.ie

<http://www.foi.gov.ie/>

Office of the Information Commissioner

18 Lower Leeson Street

Dublin 2

Telephone +353 1-6395689

Fax: +353 1-6395674 or +353 1-6395676

info@oic.ie

<http://www.oic.gov.ie/en/>

Data Protection Commissioner

Canal House

Station Road

Portarlinton

Co. Laois

Telephone +353 57 868 4800

Fax +353 57 868 4757

info@dataprotection.ie

<http://www.dataprivacy.ie/>

Legislation

Law No. 801 of 24 October 1977: Establishment and regulation of the intelligence and security services and discipline of State secrecy

Chapter V of Law No. 241 of 7 August 1990: <http://www.parlamento.it/leggi/050151.htm> (In Italian)

Decree No. 352 of the President of the Republic of 27 June 1992

Law No. 39 of 24 February 1997: *Attuazione della direttiva 90/313/CEE, concernente la libertà di accesso alle informazioni in materia di ambiente*

Law No. 196 of 30 June 2003, Personal Data Protection Code: <http://www.garanteprivacy.it/garante/document?ID=311066>

Law No. 36 of 27 January 2006: *Attuazione della direttiva 2003/98/ce relativa al riutilizzo di documenti nel settore pubblico*: http://www.cnipa.gov.it/site/_files/riusodatipub.pdf (In Italian)

Official Web Sites and Contact Details

Segretaria della Commissione
Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi
Via della Mercede, 9
00187 Roma
Telephone 06.6779.6711 or 06.6779.6716
Fax 06.6779.6684
commissione.accesso@governo.it OR commissioneaccesso@governo.it
<http://www.governo.it/Presidenza/ACCESSO/>

President Prof. Francesco Pizzetti
Garante per la Protezione dei Dati Personali
Piazza Monte Citorio, n. 121
00186 Roma
Italia
Telephone + 39 06 696 771
Fax + 39 06 696 777 15
garante@garanteprivacy.it
<http://www.garanteprivacy.it>

Legislation

Law on Archives 1991, amended 1993:

<http://www.arhivi.lv/engl/eng-lvas-law-on-arch.html>

State Secrets Act of 29 October 1996

Law on Environmental Protection 1997, amended 2000:
<http://www.ttc.lv/New/lv/tulkojumi/E0042.doc>

Constitution of Latvia 1998: http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/lg00000_.html

Law on Freedom of Information 1998

Law on preserving and application of the documents of former KGB and establishment of the fact of cooperation with former KGB 2003

Personal Data Protection Law 2000, amended 2002: <http://www.dvi.gov.lv/eng/legislation/pdp/>

Official Web Sites and Contact Details

Director Signe Plūmīna
State Data Inspectorate
Kr. Barona iela 5-4
Rīga, LV-1050
Telephone + 371 722 3 131
Fax + 371 722 3 556
info@dvi.gov.lv
<http://www.dvi.gov.lv/eng>

Legislation

Article 25 of the Constitution of the Republic of Lithuania (25 October 1992):
<http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm>

Law No. I-1115 on Archives (5 December 1995)

Law No. I-1338 on Declaration of the Property and Income of Residents (16 May 1996, amended 2000)

Article 6 of Law No. I-1418 on Provision of Information to the Public (2 July 1996, amended 2002)

Government Resolution No 1175 On Approval of the Order on Public Access to Environmental Information in the Republic of Lithuania, adopted on 22 October 1999

Law No. VIII-1436 on Registering, Confession, Entry into Records and Protection of Persons who Have Admitted to Secret Collaboration with Special Services of the Former USSR (23 November 1999, amended 2000)

Law No. VIII-1443 on State Secrets and Official Secrets (25 November 1999, amended 2001)

Law No. VIII-1524 on the Right to Receive Information from State and Local Authorities (11 January 2000, substantially revised in November 2005)

Order of the Minister of Environment No 273 On the Regulation on Possession of Documentation, Provision of Information Under the Public Requests and Visitor Service in the Ministry of Environment, adopted on 4 July 2000

Law No. IX-1296 on Legal Protection of Personal Data (21 January 2003)

Law No. X-383 of 10 November 2005 (related to Public Sector Information Implementation Status)

Official Web Sites and Contact Details

Director Ona Jakstaite
State Data Protection Inspectorate
Zygimanty str. 11-6a
LT-01102 Vilnius,
Lithuania
Phone (370 5) 279 1445,
Fax (370 5) 261 9494
ada@ada.lt
<http://www.ada.lt/index.php?lng=en>

Legislation

From Banisar's report: There is no general right of access to documents. Some rules are contained in the Act of 1 December 1978 governing non-contentious administrative procedures, that contain the right of a person affected to be heard and to obtain access to the administrative file. The Grand Ducal implementing Regulation of 8 June 1979 relating to the administrative procedure to be followed by State and local authorities recognises the right of a person concerned to full access to the files relating to their administrative situation and to items of information on which administrative decisions likely to affect their rights or interests are or may be based.

Official Web Sites and Contact Details

Président Gérard Lommel
Commission nationale pour la protection des données
68, route de Luxembourg
L-4221 Esch-sur-Alzette
Luxembourg
Telephone + 352 26 10 60 1
Fax + 352 26 10 60 29
info@cnpd.lu
<http://www.cnpd.lu/>

Legislation

Data Protection Act ACT XXVI of 2001, as amended by Act XXXI of 2002.
<http://www.dataprotection.gov.mt/dbfile.aspx/DPA.pdf>

Legal Notice 16 of 2003, Processing of Personal Data (Telecommunications Sector) Regulations as amended by L.N.153 of 2003, L.N. 522 of 2004, and L.N.109 of 2005

Legal Notice 154 of 2003, Notification and Fees (Data Protection Act) Regulations, 2003 as amended by L.N.162 of 2004

Legal Notice 155 of 2003, Third Country (Data Protection Act) Regulations, 2003

Legal Notice 125 of 2004, Processing of Personal Data (Protection of Minors) Regulations, 2004

Legal Notice 142 of 2004, Data Protection (Processing of Personal Data in the Police Sector) Regulations, 2004

Malta has published a White Paper on planned freedom of information legislation.

Official Web Sites and Contact Details

Paul Mifsud-Cremona
Commissioner for Data Protection
2, Airways House, High Street
Sliema SLM 16
Telephone + 356 2328 7100
Fax + 356 2328 7198
commissioner.dataprotection@gov.mt
<http://www.dataprotection.gov.mt>

Legislation

Article 110 of the Constitution of the Kingdom of the Netherlands, 2002:
http://www.minbzk.nl/contents/pages/6156/grondwet_UK_6-02.pdf

Act of 31 October 1991, containing regulations governing public access to government information:
http://www.minbzk.nl/contents/pages/5306/public_access_government_info_10-91.pdf

General Administrative Procedural Act of 4 June 1992 (Algemene wet bestuursrecht)

Personal Data Protection Act of 2000
http://www.dutchdpa.nl/documenten/en_wetten_wbp.shtml?refer=true&theme=purple

The Archive Act

The Criminal Code

Official Web Sites and Contact Details

Ms Dr G. ter Horst

Minister of General Affairs, and Minister of the Interior

<http://www.minbzk.nl/bzk2006uk/>

Chairman Jakob Kohnstamm
College Bescherming Persoonsgegevens (Data Protection Authority)
Postbus 93374
2509 AJ Den Haag
Netherlands
Telephone + 31 70 888 85 00
Fax + 31 70 888 85 01
mail@cbpweb.nl
<http://www.cbpweb.nl/> (In Dutch)
<http://www.dutchdpa.nl/> (In English)

Legislation

Article 61 of the Constitution of Poland (2 April 1997)

The Classified Information Protection Act of 22 January 1999

Act of 6 September 2001 on access to public information, Journal of Laws No 112, item 1198:
http://europa.eu.int/information_society/policy/psi/docs/pdfs/implementation/po_tra_%20dz-u-01-112-1198_21-03-05.doc a

Act of 27 April 2001 Environmental Protection Law

Official Web Sites and Contact Details

Office of the Commissioner for Civil Rights Protection

Aleja Solidarno ci 77

00 - 090 Warsaw

Phone (+ 48 22) 55 17 700

Fax (+ 48 22) 827 64 53

e-mail rzecznik@rpo.gov.pl

Ombudsman (contains the preceding)

<http://www.brpo.gov.pl/index.php?e=1&poz=430> (In Polish)

<http://www.rpo.gov.pl/index.php?s=3> (In English)

Biuletyn Informacji Publicznej

<http://www.bip.gov.pl/>

Dr. Ewa Kulesza

Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych

Komunikat Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych

ul. Stawki 2

00-193 Warszawa

Poland

Telephone + 48 22 860-70-81

Fax + 48 22 860-70-90

sekretariat@giodo.gov.pl

<http://www.giodo.gov.pl/en/>

http://www.ipn.gov.pl/index_eng.html

Legislation

Article 62 of the Code of Administrative Procedures (Act Decree N° 442/91 of 15 November 1991), which regulates the right of access to administrative information based on a specific interest in the document

Law of State Secrecy no 6/94, of 7 April 1994:

<http://www.terravista.pt/guincho/3938/Segredo%20de%20Estado.doc> (in Portuguese)

Lei no 65/93, de 26 de Agosto, com as alterações constantes da Lei no 8/95, de 29 de Março e pela Lei no 94/99, de 16 de Julho; Law number 65/93 on access to administrative documents of 26 August 1993

Article 48 and 268 of the Constitution of the Portuguese Republic (1997):
http://www.parlamento.pt/leis/constituicao_ingles/IND_CRP_ING.htm

Act no 67/98 of 26 October 1998 on the Protection of Personal Data (transposing into the Portuguese legal system Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data)

Official Web Sites and Contact Details

Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA)
Rua de São Bento, 148 - 2º
1200-821 Lisboa
Portugal
Telephone 213 933 570
Fax 213 955 383
geral@cada.pt
<http://www.cada.pt/>

Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPd)
Rua de São Bento, 148, 3º
1200-821 Lisboa
Portugal
Telephone (+ 351) 21 392 84 00
Fax (+ 351) 21 397 68 32
geral@cnpd.pt
<http://www.cnpd.pt/>

Legislation

Constitution of Romania: <http://www.avp.ro/consten.html> (excerpt in English)

Law No. 16/1996 on the National Archives: http://www.apador.org/en/legi/lege_16_1996_e.rtf

Law No. 35/1997 On the Organisation and Functioning of the Institution of the Advocate of the People: <http://www.avp.ro/leg35en.html>

Law No. 189/1999 on the access to the personal file and the disclosure of the Securitate as a political police: <http://www.cdep.ro/legislatie/eng/vol44eng.pdf>

Law No. 544/2001 Regarding the Free Access to the Information of Public Interest

Law no. 677/2001 for the Protection of Persons concerning the Processing of Personal Data and Free Circulation of Such Data: <http://www.avp.ro/leg677en.html>

Law No. 182/2002 on the protection of classified information

Law No. 52/2003 regarding decisional transparency in the public administration

Governmental Decision no. 878/2005 on public access to environmental information, 28 July 2005:

http://www.apador.org/en/legi/hot_1115_2002_e.rtf

Law on Certain Steps for Assuring Transparency in Performing High Official Positions, Public and Business Positions, for Prevention and Sanctioning the Corruption:
<http://www.sigmaweb.org/dataoecd/34/15/35015795.pdf>

Official Web Sites and Contact Details

Dr. Ioan Muraru
People's Advocate
B-dul Iancu de Hunedoara nr. 3 – 5
Sector 1, Bucharest
Romania
Telephone + 40 21 312 7134
Fax + 40 21 312 4921
avp@avp.ro
<http://www.avp.ro/indexen.html>

Valeriu Guguianu-Tincu

Responsabil Acces Informatii Publice/Relatia Cu Societatea Civila
valeriu.guguianu@publicinfo.ro
<http://www.publicinfo.ro/pagini/contact.php>

Consiliul National Pentru Studierea Arhivelor Securitatii
Strada Dragoslavele nr. 2-4
Sector 1 cod 011024
Bucharest
Romania
Telephone 021 319 09 35 or 021 319 09 36
Fax 021 319 09 32 or 021 319 09 56
office@cnsas.ro
<http://www.cnsas.ro/main.html>

National Supervisory Authority for Personal Data Processing
http://www.dataprotection.ro/index.php?lang=en_GB (In English)

Legislation

Article 26 of the Constitution of the Slovak Republic 1992:
http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/lo00000_.html

Act 211/00 on Free Access to Information (approved May 2000, went into force on 1 January 2001): http://www.info211.sk/zakon_en.php

Act 553/2002 of 19 August 2002 on Disclosure of Documents Regarding the Activity of State Security Authorities in the Period 1939 - 1989 and on Founding the Nation's Memory Institute (Ústav pamäti národa) and on Amending Certain Acts (Nation's Memory Act):
http://www.upn.gov.sk/data/pdf/553_2002_en.pdf

Act No. 428/2002 on Protection of Personal Data (amended through 2005):
http://www.dataprotection.gov.sk/buxusnew/docs/act_428.pdf

Act No. 215/04 on the Protection of Classified Information and on the amendment and supplementing of certain acts

Act No. 205/2004 on assembling, storing and spreading environmental information

Official Web Sites and Contact Details

Nation's Memory Institute
<http://www.upn.gov.sk/>

President Pavol Húsár
The Office for Personal Data Protection
Odborarske nam. 3
817 60 Bratislava 15
Slovak Republic
Telephone + 421 2 502 394 18
Fax + 421 2 502 394 41
statny.dozor@pdp.gov.sk
<http://www.dataprotection.gov.sk/>

Legislation

Articles 38 and 39 of the Constitution of Slovenia (1991):
http://www.us-rs.si/en/index.php?sv_path=6

Archives and Archival Institutions Act (Official Gazette of the RS, No. 20/97):
<http://www.arhiv.gov.si/fileadmin/arhiv.gov.si/pageuploads/razno/AAIA.pdf>

Access to Public Information Act (2003, revised 2005): <http://www.ip-rs.si/index.php?id=520>

Information Commissioner Act No 113/2005: <http://www.ip-rs.si/index.php?id=519&type=98>

Classified Information Act, 8 November 2001; Official Gazette of the Republic of Slovenia, No 87/2001: <http://nato.gov.si/eng/documents/classified-info-act/>

Personal Data Protection Act:
http://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/doc/PDPA_-_consolidated_23.03.06.doc

Official Web Sites and Contact Details

Natasa Pirc Musar
Informacijska pooblastenka (Information Commissioner)
Vosnjakova 1
1000 Ljubljana-SI
Slovenia
Telephone +386 (0) 1 230 97 30
Fax +386 (0) 1 230 97 78
natasa.pirc@ip-rs.si
<http://www.ip-rs.si/>
<http://www.ip-rs.si/index.php?id=149>

Legislation

Article 105(b) of the Constitution of Spain, 1992

Article 37 of Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (modified by ley 4/99, de 13 January 1999) (“law on rules for public administration and administrative procedures”): http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l30-1992.html

Ley 38/1995, de 12 de diciembre de derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente: <http://www.siam-cma.org/lexislacion/doc.asp?id=89>

Organic Law 15/1999 of 13 December on the Protection of Personal Data: https://www.agpd.es/upload/Ley%20Org%20E1nica%2015-99_ingles.pdf (Extracts in English)

Act 34/2002 of 11 July on Information Society Services and Electronic Commerce: https://www.agpd.es/upload/Ley_34-2002_LSSI_ingles.pdf

Act 41/2002, of 14 November 2002, basic regulating Act on the autonomy of the patient and on the rights and obligations in matters of clinical information and documentation: https://www.agpd.es/upload/English_Resources/LEY%20DE%20AUTONOM%CDA%20DEL%20PACIENTE.pdf

Act 32/2003 of 3 November (State Telecommunications Act): https://www.agpd.es/upload/Ley_32-2003_LGT.pdf

Act 62/2003 of 30 December on fiscal measures, administrative measures and measures of a social nature: https://www.agpd.es/upload/ACT_62_2003.pdf

Official Web Sites and Contact Details

El Defensor del Pueblo (Ombudsman)
Calle Zurbano, 42
28010 Madrid, España
Telephone 91 432 79 00
registro@defensordelpueblo.es
<http://www.defensordelpueblo.es/>
http://www.defensordelpueblo.es/web_ingles/ (In English)

Director Jose Luis Piñar Mañas
Agencia Española de Protección de datos
C/ Jorge Juan, 6
28001-Madrid, España
Telephone 901 100 099 or + 34 91 399 62 00
Fax +34 91 445 56 99
ciudadano@agpd.es
<https://www.agpd.es/index.php>

Legislation

1766 Freedom of the Press Act, last amended in 1994:
http://www.riksdagen.se/templates/R_Page_6313.aspx

The Instrument of Government (Chapter 2 in English includes the Freedom of the Press Act):
http://www.riksdagen.se/templates/R_PageExtended____6319.aspx

Secrecy Ordinance (1980:657): <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19800657.htm> (in Swedish)

Personal Data Act (1998:204): http://www.datainspektionen.se/in_english/personal_data.shtml

SOU 2003:99. <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/412>

Official Web Sites and Contact Details

Riksdagens ombudsmän – Justitieombudsmannen (Chief Parliamentary Ombudsman - JO)
(mail) Box 16327, 103 26 Stockholm
(office) Västra Trädgårdsgatan 4 Stockholm
Telephone 08-786 40 00
Fax 08-21 65 58
justitieombudsmannen@riksdagen.se
<http://www.jo.se/default.asp?SetLanguage=en>

Data Inspection Board / Datainspektionen
(mail) Box 8114 SE-104 20 Stockholm Sweden
(office) Fleminggatan 14, 9th floor Stockholm Sweden
Telephone +46 8 657 61 00
Fax +46 8 652 86 52
datainspektionen@datainspektionen.se
http://www.datainspektionen.se/in_english/start.shtml

Ministry of Justice
Rosenbad 4
103 33 Stockholm Sweden
Telephone +46 8 405 10 00
Fax +46 8 20 27 34

Legislation

Official Secrets Act 1911 (Section 1); OSAs 1920, 1939, 1989 (c.6)

Public Records Act 1958: <http://www.pro.gov.uk/about/act/act.htm>

Local Government (Access to Information) Act 1985

Data Protection Act 1998

Freedom of Information Act 2000

Official version: <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/20000036.htm>

Single page version: <http://www.cfoi.org.uk/foiact2000.html>

Freedom of Information (Scotland) Act 2002:

<http://www.scotland-legislation.hmso.gov.uk/legislation/scotland/acts2002/20020013.htm>

The Environmental Information Regulations 2004: Statutory Instrument 2004 No. 3391:

<http://www.legislation.hmso.gov.uk/si/si2004/20043391.htm>

Environmental Information (Scotland) Regulations: Scottish Statutory Instrument 2004 No. 520:

<http://www.hmso.gov.uk/legislation/scotland/ssi2004/20040520.htm>

Statutory Instrument 2005 No. 1515: The Re-use of Public Sector Information Regulations:

<http://www.opsi.gov.uk/si/si2005/20051515.htm>

Official Web Sites and Contact Details

Information Commissioner's Office

Wycliffe House
Water Lane
Wilmslow

Cheshire SK9 5AF
Telephone 020 7025 7580
Fax 01625 524510
<http://www.ico.gov.uk/>

Ministry of Justice (launched 9 May 07)
<http://www.justice.gov.uk/whatwedo/freedomofinformation.htm>
<http://www.justice.gov.uk/>
<http://www.foi.gov.uk/index.htm>

Department for Constitutional Affairs (responsible for FOI until 9 May 07)
<http://www.dca.gov.uk/>
<http://www.dca.gov.uk/rights/dca/foidcaintro.htm>

List of public authorities covered by the FOI Act 2000:
<http://www.dca.gov.uk/foi/yourRights/publicauthorities.htm>

Directgov (information for the public)
http://www.direct.gov.uk/en/RightsAndResponsibilities/DG_4003239

The Information Tribunal
<http://www.informationtribunal.gov.uk/>

Formerly known as the Data Protection Tribunal, the Information Tribunal hears appeals from notices issued by the Information Commissioner under:

- The Freedom of Information Act 2000 (FOIA)
- The Data Protection Act 1998 (DPA)
- The Privacy and Electronic Communications Regulation 2003 (PECR)
- The Environmental Information Regulations 2004 (EIR)

Scottish Information Commissioner
<http://www.itspublicknowledge.info/>

附件 D：主要参考文献

Access Info Europe *Submission to UK Government on Draft Regulation on Limits and Fees for FOI Requests*

Access Info, Article 19, Open Society Justice Initiative *Briefing regarding the elaboration of a Council of Europe treaty on access to official documents*

Article 19 *Freedom of Information Training Manual for Public Officials*

Article 19 *Response to Green Paper on the Review of Regulation 1049/2001 on public access to documents* July 2007

Association of Chief Police Officers (UK) *Manual of Guidance: Freedom of Information* 2006 available from: www.met.police.uk/information/files/acpo_foi_guidance_v3.pdf

Banisar, David *Effective Open Government: Improving Public Access to Government Information*

Banisar, David *Freedom of Information and State Secrets* 2005

Banisar, David *Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws*. Privacy International, 2006. Updates are online at <http://www.privacyinternational.org/foi/survey>

Banisar, David *Legal Protections and Barriers on the Right to Information, State Secrets and Protection of Sources in OSCE Participating States* Privacy International 2007

Campaign for Freedom of Information (UK) *Central Government Publication Schemes: Good Practice* February 2004

Campaign for Freedom of Information (UK) *Response to Fees Regulations Consultation Paper*

Campbell Public Affairs Institute *National Security and Open Government: Striking the Right Balance* 2003

Carter, Megan and Bouris, Andrew *Freedom of Information: Balancing the Public Interest* UCL London 2006

Commission of the European Communities *Green Paper: Public Access to Documents held by institutions of the European Community: a review* Brussels 2007

Covacich, Rosanna *FOI Training Strategy: Information Management Unit*

Cutts, Jenny *Assessing Compliance with the Records Management Code: The Evaluation Workbook*

Department of Constitutional Affairs Advisory Group on Implementation of the Freedom of Information Act, *Computer Systems for Aiding the Management and Monitoring of Requests* 2003

Department of Constitutional Affairs *Code of Practice on the Discharge of Public Authorities' Functions under Part I of the Freedom of Information Act* 2000

Department of Constitutional Affairs *Code of Practice on the Management of Records Under Section 46 of the Freedom of Information Act* 2000

Department of Constitutional Affairs *Cost of the Freedom of Information Act to central government departments: initial analysis of spring 2006 costing exercise*

Department of Constitutional Affairs *Generic User Requirements Specification for IT Systems to Manage FOI and EIR Enquiries* April 2004

Department of Constitutional Affairs *Implementation of FOI Act: High Level Project Initiation document* January 2004

Department of Constitutional Affairs *Managing Information and Training: A Guide for Public Authorities in implementing the FOI Act and the EI Regulations*

Department of Constitutional Affairs *Model Action Plan for preparation for the Implementation of the Freedom of Information Act 2000*

Department of Constitutional Affairs *Review of Statutory Prohibitions on Disclosure* 2005

Department of Constitutional Affairs *Working with the Access to Information Central Clearing House : Toolkit for practitioners* November 2006

European Commission *Model Requirements for the Management of Electronic Records*

European Commission *Public access to environmental information: Commission takes legal action against seven Member States.* 11 July 2005.

European Commission Secretariat General *Overview of Member States' National Legislation Concerning Access to Documents*

Freedom of Information Implementation Group *Training Strategy for Scottish Public Sector* at <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/1066/0003833.pdf>

Frontier Economics *Independent Review of the impact of the Freedom of Information Act*

Glover, Mark; Holsen, Sarah; MacDonald, Craig; Rahman, Mehrangez; Simpson, Duncan *Freedom of Information: History, Experience and Records and Information Management Implications in the USA, Canada and the United Kingdom* ARMA and UCL

Government's Response to the Constitutional Affairs Committee Report: *Freedom of Information Act 2000 – Progress towards implementation* February 2005

Guidance by the Scottish Information Commissioner is at:

<http://www.itspublicknowledge.info/Law/FOISA-EIRsGuidance/Briefings.asp>

Guidance by the Scottish Information Commissioner on Publication Schemes is at:

<http://www.itspublicknowledge.info/ScottishPublicAuthorities/PublicationSchemes/PublicationSchemeGuidance.asp>

Guidance issued by the UK Department of Constitutional Affairs is at

<http://www.dca.gov.uk/foi/guidance/index.htm>

Guidance issued by the UK Information Commissioner is at

http://www.ico.gov.uk/tools_and_resources/document_library/freedom_of_information.aspx

Guidance on the Irish FOI Act is at: <http://www.foi.gov.ie/decision-makers-manual>

Hampton, Ellen *Freedom of Information in Post-Communist Countries*

Hart, Thomas *Freedom of Information Checklist: Minimum requirements for a freedom of information Act*

High Level Review Group on the Freedom of Information Act 1997 *Report to the Government* (Ireland)

Holsen, Sarah (2005) "First pulse check on UK FOI community indicates good health." *Open Government: a journal on Freedom of Information*. Volume 1 Issue 3

Holsen, Sarah et al. (2007) "Journalists' use of the UK FOIA" *Open Government: a journal on Freedom of Information*. Volume 3 Issue 1

House of Commons Constitutional Affairs Committee *Freedom of Information —one year on* June 2006

House of Commons Constitutional Affairs Committee *Freedom of Information Act 2000 — progress towards implementation, Vols. 1 and 2* December 2004

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmconst/cmconst.htm>

How to apply the access to public administration act: handbook for the administration (Bulgaria)

<http://northumbria.ac.uk/?view=CourseDetail&code=DTDIRL6>
<http://politics.guardian.co.uk/commons/story/0,9061,1333214,00.html>
<http://politics.guardian.co.uk/commons/story/0,9061,1333231,00.html>
http://www.appligent.com/products/product_families/redaction.php
<http://www.article19.org/pdfs/tools/foitrainersmanual.pdf>
<http://www.atirtf-geai.gc.ca/paper-models3-e.html>
<http://www.austlii.edu.au/au/other/alrc/publications/reports/77/6.html>
<http://www.dca.gov.uk/foi/map/modactplan.htm>
<http://www.dca.gov.uk/foi/reference/foi-independent-review.pdf>
<http://www.dca.gov.uk/foi/reference/impref/codemanrec.htm>
<http://www.dca.gov.uk/speeches/2004/lc010304.htm>
<http://www.egovbarriers.org/>
<http://www.foi.gov.uk/practitioner/feesguidance.htm>
<http://www.foi.nhs.uk/forum/>
<http://www.govsource.net/programs/iapp/index.ncllk>
<http://www.irmt.org/downloadlist/education.html>
<http://www.jiscinfonet.ac.uk/records-management/developers-pack>
<http://www.jisclegal.ac.uk/publications/foivideoforstaff.htm>
<http://www.jiscmail.ac.uk/lists/freedom-of-information.html>
<http://www.law.monash.edu.au/postgraduate/law-tribunals.html>
<http://www.law.monash.edu.au/postgraduate/units-tribunals.html>
<http://www.naa.gov.au/records-management/create-capture-describe/index.aspx>
<http://www.nationalarchives.gov.uk/electronicrecords/advice/guidelines.htm>
<http://www.nationalarchives.gov.uk/recordsmanagement/code/assessing.htm>
<http://www.nationalarchives.gov.uk/recordsmanagement/code/implementation.htm>
http://www.nationalarchives.gov.uk/recordsmanagement/code/model_action_plans.htm
<http://www.prov.vic.gov.au/records/standards.asp>
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmconst/415/41502.htm>
<http://www.recordsmanagement.ed.ac.uk/InfoStaff/RMstaff/ManagingEmail/ManagingEmail.htm>
http://www.recordsmanagement.ed.ac.uk/InfoStaff/Training/Training_Strategy.htm
<http://www.scotland.gov.uk/Publications/2004/02/18961/33482>
<http://www.scotland.gov.uk/Publications/2004/04/19245/35887>
 Improvement and Development Agency (IDEA) *The Freedom of Information Act 2000: Good practice for district councils* 2004
 Information Commissioner (Ireland) *Report of the Information Commissioner to the Joint Committee on Finance and the Public Service for the purpose of Review of Non-Disclosure Provisions in accordance with The Freedom of Information Act, 1997* [section 32] December 2005
<http://www.oic.gov.ie/en/Publications/SpecialReports/ReportstotheJointCommitteeoftheHousesoftheOireachtasSection32/>
 Information Commissioner (Ireland) *Review of the Operation of the Freedom of Information (Amendment) Act 2003* <http://www.oic.gov.ie/en/Publications/SpecialReports/InvestigationsComplianceReportsSection36/>
 Information Commissioner (UK) *Preparing for Implementation: Publication Schemes a Practical Guide: Part I 'Classes'* April 2003
 Information Commissioner (UK) *Publication Schemes: Approval methodology* April 2003
 Information Commissioner (UK) *Publication Schemes: Guidance and Methodology* April 2003
 Information Rights Journal published by the UK Ministry of Justice: see <http://www.foi.gov.uk/maillinglists.htm>
 Information Tribunal (UK) Practice Directions
 Jakstaite, Ona *Data Protection in Lithuania: first practical experiences*
 Joint Committee on Finance and the Public Service *Seventh Report : Review under section 32(2) of certain provisions of the Freedom of Information Act 1997* (Ireland)
 Joint Information Systems Committee (JISC) *Records Management InfoKit*
 Joyce Plotnikoff and Richard Woolfson *Management of Freedom of Information requests in other jurisdictions*, October 2003
 Kearney, Gerry "Implementing Freedom of Information" Conference paper October 1998 at <http://www.ucc.ie/ucc/depts/law/foi/conference/>
 Kranenbord, Herke and Voermans, Wim *Access to information in the European Union:*

A Comparative Analysis of EC and Member State Legislation Europa Law Publishing Groningen 2005

Kulesza, Ewa Personal Data Protection in Poland: first experiences

Lamble, Stephen. "Freedom of Information, a Finnish clergyman's gift to democracy," *Freedom of Information Review*, No. 97, February 2002, pages 2-8.

Lidberg, Johan *Keeping the Bastards Honest' - The Promise and Practice of Freedom of Information Legislation*

Majtenyi, Laszlo Freedom of Information, the Hungarian Model

Mendel, Toby Freedom of Information: A *Comparative Legal Survey* (UNESCO)

Ministry of Defence (UK) "Hints for Desk Officers handling Freedom of Information and Environmental Information Regulations requests" at:
<http://www.mod.uk/DefenceInternet/FreedomOfInformation/PublicationScheme/SearchPublicationScheme/HintsForDeskOfficersHandlingFreedomOfInformationAndEnvironmentalInformationRegulations.htm>

National Audit Office (UK) *Good Practice Guides: Counting Down: Moving from need to know to right to know* 2004

Open Society Justice Initiative *Transparency and Silence: A Survey of Access to Information Laws and Practices in Fourteen Countries* www.justiceinitiative.org/db/resource2/fs/?file_id=17488

Peers, Steve *The New Regulation on Access to Documents: A Critical Analysis*

Proceedings of the International Symposium on FOI and Data Protection in Germany and Europe

Puybasset, Michele *The French Approach*

Regeringskansliet *Public Access to Information and Secrecy with Swedish Authorities Report to the Scottish Parliament on Progress on Implementation of the Freedom of Information (Scotland) Act 2002* May 2003

Roberts, Alasdair "What's wrong with coordination?" *Open Government: a journal on Freedom of Information* Volume 1 Issue 1 March 2005

Rovsek, Jernej *Freedom of Information and the E-Government Projects in the Republic of Slovenia*

Spacek, David *E-government and the Freedom of Information Legislation*

Statskontoret (Swedish Agency for Public Management). *Principles of Good Administration in the Member States of the European Union*. 2005. Published online at <http://www.statskontoret.se/>

Swanstrom, Kjell Sweden: *The Culture of Openness*

Tallineau, Jacques *European Standards on Access to Public Information*

Tallo, Ivar *Access to information as the foundation of e-Government: the case of Estonia*

Tallo, Ivar *Estonian Public Information Act*

The National Archives (UK) *Complying with the Records Management Code: Evaluation Workbook and Methodology*

The National Archives (UK) *Model Action Plan for achieving compliance with the Lord Chancellor's Code of Practice on the management of records: [3] Model Action Plan for Higher and Further Education Organisations*

The National Archives (UK) *Model Action Plan for Developing Records Management compliant with the Lord Chancellor's Code of Practice under section 46 of the Freedom of Information Act 2000: [2] Model Action Plan for Local Government*

The National Archives (UK) *Record Creation and Management*

The National Archives (UK) *Redaction: Guidelines for the Editing of Exempt Information from Paper and Electronic Documents Prior to Release* 2006

The National Archives (UK) *Strategic Assessment (for Records Management)*
The National Archives of Scotland *Records Management Procedures Manual* 2003
van Schagen, Jan Wobben, *wobbed, gewobd: Freedom of Information in the Netherlands*
Vleugels, Roger *Overview of FOIA Countries Worldwide* 2006
Xie, Sherry *Archival Legislation in China - Report I: Provisions Having Impact on Preservation* Interpares Project 2005
Xie, Sherry *Legislation Study – People's Republic of China (Report III): Access to Information in Chinese Legislation* Interpares Project 2005