

因特网、电子政府和信息准入

1. 导言：电子运动
2. 透明度的主要方面
 - 2.1 透明度的类型
 - 2.1.1 处理事务的透明度
 - 2.1.2 职能性透明度
 - 2.1.3 结构性透明度
 - 2.1.4 具体事务的透明度
 - 2.2 不同类型透明度的重要性
3. 政府信息准入的立法
 - 3.1 信息准入法规的要素
 - 3.2 立法状况
4. 信息技术的作用
5. 效果
6. 国际方面

1. 导言：电子运动

电子政府

互联网的推广及其便捷的使用方式，加强了政府和公民间的密切关系。新兴的数码技术，创造了新的机遇，克服了实践中的许多局限，使政府和公民间的关系处于不断的改革之中。当今的数码技术，可用来加强行政机构内部之间，行政机构

之间的管理程序，同时还为行政管理机构搭起了新的交流平台。我们把这种重组内部行政管理进程，以及加强与公民交流，归纳为‘电子政府’这一概念。

电子法庭

使用信息技术，改进政府和一般民众的交流，并不局限于政府，信息技术还普及到了法庭。法庭利用信息技术，同其它法庭、律师交流，还同那些对法庭的职能、工作情况以及判决感兴趣的民众，进行交流。^①

电子议会

不仅政府和法庭出现了变化，议会也在变。议会运用信息技术，提高透明度，让更多的人了解议会工作。现在议会的网站，向民众提供议员、政党和选举的情况。通过浏览电子议会的议案和决定，人们可以在一个小时内，就了解到对议案、决议案的表决。^②

电子投票

全世界都在进行实验，如何把“数码社会”提供的新型通讯网络，用于选举，以防止舞弊，保证为选票保密。例如，瑞士的一些独立选区，人们通过特别设立的网站，^③在家中投上选举人的一票。

电子民主

所有这些促进和带动大众与公共部门间联络的努力，可归纳在“电子民主”一词的概念之内。

条件

实施上述措施，需要有健全、可靠和花费相当低廉的电子基础设施；要求公民具有文化水平，懂得如何使用技术；此外，还要有愿意接受革新，不断改进的行政文化。其中某些方面的实施，例如“电子选举”或“电子政府”，还需要公民在网上提供自己的公民身份，因此，同时也需要建立能够识别公民身份的电子基础设施。

本报告的目的

本报告的重点，放在“电子政府”的一个方面，即：在数码社会中，行政管理机构的透明度问题，它也是“电子民主”的主要因素。

2. 透明度的主要方面

^① 德国联邦宪法法院网址：<http://www.bundesverfassungsgericht.de/>

^② 德国联邦议会网址：http://bundestag.de/htdocs_e/index.html

^③ <http://www.geneve.ch/evoting/>

透明度不是一个新出现的课题。像许多其他课题一样，它有很长的传统，与政治密不可分。技术革新，扫除了许多实际交流中的障碍，使透明度这一课题再次提到议事日程上。

2.1 透明度的类型

为进一步展开讨论，有必要对公民和公共管理机构之间建立联系的几种透明度方式加以区分。从公民的角度看，至少有四种透明度方式是非常重要的。

2.1.1 处理事务的透明度

处理事务的透明度

处理事务的透明度，对电子政府来说，也许是最为重要的一种形式。在许多种情况下，公民要依靠公共部门办事，例如申请许可证。公民有必要了解从哪个管理机构能够拿到许可证，申请许可证需具备哪些条件，需提供哪些文件，与管理机构中的什么人联系，通过什么方式联系（电子邮件、电话、办公时间等），预计多长时间可以拿到许可证，花费是多少，等等。提供了这些信息，就是达到了办理事情的透明度。如果识别身份的难题能够得到解决，那么就可以通过电子途径把事情办了。重要的是，公民能够事先在政府行政机构的网站上得到全部信息，这一点绝非小事。编排信息，要根据公民的需要，根据现实生活中的具体情况，而不是根据行政或法律结构而定。

2.1.2 职能透明度

职能透明度

职能透明度的目的，旨在使公民对政府和其特殊部门的一般运作情况，有一个基本了解。通过职能透明度，公民能够得到许多信息，例如，法律法规是怎样制定的，哪些法律法规正在讨论过程中，公民从什么渠道可以发表自己的看法，等等。

2.1.3 结构透明度

政府必须具备结构透明度，以便使公民了解公共管理部门的不同组成部分和其内部结构等方面的信息。通过这些信息，公众可以了解办公地点，联系方式，以及从不同的机构中，可以获取哪些不同的信息。职能透明度，应确保公民了解“政府机器”是怎样运转的，而结构透明度则描述出“政府机器”及其组成部分的构成。

2.1.4 具体事物透明度

“具体事物透明度”，是指公民出于个人需要，就某项具体事宜，向管理机构索取更多的信息，了解管理机构的相关决定，或是要求查阅一份具体文件等。

2.2 不同类型透明度的重要性

一个理想的管理机构，方方面面都要作到具有透明度。利用信息技术，可以加强透明度。甚至还可以实现另一种透明度，叫“认知透明度”，帮助公民了解行政管理机构所处的复杂环境。

具体事务的重要性

本报告把重点放在行政管理机构透明度中最难做到的那部分，即“具体事务的透明度”。行政管理机构在结构透明度和职能透明度方面，做了大量努力，还在公民通过网络了解办事方面，进行了新的尝试。这些努力为政府部门树立了更好的形象，从长远来看，它还可以降低办事费用。尽管如此，政府机构在实现“具体事务透明度”方面，总是有些勉强，因为“具体事务透明度”的后果，无法事先预测，一些令政府机构尴尬的信息难免不被公开。“具体事务透明度”是对政府是否认真加强与民众关系的重要检验。这种透明度受益于通讯技术，能最有效地减少，并监督职能部门滥用职权的情况。

因而，本报告重点放在“具体事物透明度”上。许多国家已实施。对“具体事物透明度”进行的立法，通常称之为“政府信息准入立法”或“信息自由立法”。

首先描述一下我所说的“政府信息准入立法”的要素，然后简单介绍这一理念在全世界取得了哪些进展。我还会总结信息技术对该透明度的作用，评价它的效果和国际含义。

3. 政府信息准入立法

早在十八世纪，出现了第一个“政府信息准入”立法。迄今，许多国家都制订了相关法律。历经数百年，最为“精致”的立法已经问世，它为“信息准入立法”应包含的行之有效的条文，制定了标准。

3.1 “信息准入法规”的要素

“政府信息准入法规”应具备以下全部特征：

基本权利

应赋予公民从公共行政管理部获取自己所需文件的基本权利；

实施该权利，公民无须提出更多理由，解释为何需要获取文件。

文件

该权利只适用于公共行政管理部掌握的文件。管理部门不必将文件送交给公民，而是允许公民阅览这些文件。实际情况是，如果公民要求阅览某个文件，管理部门可提供文件的复印件，印刷品或电子版均可。“文件”的定义可以很广，它可以指印刷品，电子文档，或是任何类型的记录信息的形式。

对公民来说，想要清晰地指明他们想要的文件不太容易，因此要求管理部门出版一份可供公众浏览的文件目录。

例外

获取信息是公民的基本权利，但存在例外情况。 如果存在超越于公众或私人利益之上的利益，文件的公开会对这种利益造成危害，则公共管理部门不会将这些文件进行公开。

公众利益例外

“超越于公众利益之上的利益”，指：

- 影响到国家安全或国家财经利益的事宜；
- 对与它国关系造成不良影响的事宜；
- 暴露执法机关正在执行的公务和策略的事宜；

私人利益例外

“超越私人利益”，指如果公共管理部门将所持文件公开，对公民的私人利益会造成负面影响，包括：

- 个人隐私；
- 商业机密；

部分公开

行政部门实施“例外”条例时，应该确认，在要求公开的文件中，是否仍然存在某些可以公开的部分，它们并未包括在不得予以公开的“例外”之内。

期限

行政管理机构必需在限定时间（通常为六个星期）内做出决定。

如果管理机构拒绝文件的全部准入或部分准入，需对这种特例做出解释。

法庭复审

如被拒绝信息准入， 公民有机会要求法庭对决定加以复审。

费用

如果管理部门同意准入，可提供文件的复制件，不得收取过高费用，以妨碍公民行使他们的权利。电子版本应免费提供。

机构

应建立一个特别管理机构或委员会，帮助培训行政管理部及公民最有效地行使此权利。

3.2 立法状况

历史

第一例“政府信息准入法”，于 1776 年在瑞典开始生效。但这并不等于各国政府对实施此法都表示出足够的热情。例如德国，在联邦级别部门，直到上个星期才通过此立法。除卢森堡外的所有欧盟成员国，现在都通过了这项立法，欧盟下属机构也采用了类似的法令。最著名的“政府信息准入立法”，是美国的“信息自由法”，它赋予公民最为广泛的权利。

各国差异

然而，各国的信息立法内容，不尽相同。并非所有的信息立法都达到了我早先提到的“最为精致”的标准。即便是欧盟各成员国之间，也存在很大差异，互不相同，唯一的共同点是对环境信息的公开。

最主要的，也是最重要的差别，在于对“例外”的规定。尽管不同的信息法规都有类似的“例外”，但具体条文规定有所不同，即，是否允许存在“例外的例外”。信息法规一般不包括允许同政府共享商业机密，但有些国家却允许公民获取某些贸易机密的文件，这些文件如不公布，则可能对公民健康和福利产生消极影响。

4. 信息技术的作用

信息技术--特别是互联网--推动了信息准入法律的实施：

- 政府可以简明高效地对内部信息进行管理，并由此建立与大众交流的窗口；目前，政府能够以更简便和省钱的方法通过互联网发布信息；
- 没有机会直接使用互联网的公民，可以通过其它途径，例如从公共图书馆获取信息；
- 政府一旦发现对某些文件的需求量很大，则可以主动公布这些文件，以降低逐一回应公民要求提供信息的工作量。

5. 效应

目前，对信息准入立法，尚没有系统性的评估。从实际情况看，通过长时间观察它在几个国家的实施情况，可以得出一些量化的结论：

信息管理

- 行政管理部门已经开始对现在掌握的信息资料加以分门别类，以便更好地满足公民的需求。我们经常看到，信息准入法规要求行政管理部门系统化地展示它们持有的信息，陈述对信息是怎样处理的，这样处理的理由。这对管理部门来说，还是头一次；

社会受益

- 在控制信息方面，社会似乎可以受益于“具体事务透明度”带来的额外好处。行政管理部門也许想继续限制信息的公开，特别是那些可能带来难堪的信息，但由于法庭和法律的介入，他们越来越难以封闭信息。行政管理部門由此认识到，调整信息政策，积极地面对难堪局面，找到解决问题的办法，比出于法庭的胁迫，被迫去做要好得多。

公民态度

- 随着公民对透明度的体验，态度也会发生变化。公民知道，政府有犯误的时候。过去他们也明白这一点。他们注意到，政府机构越来越多对其行为承担责任，采取行动，纠正错误。如果政府能保证做到这点那么，公民对政府机构的错误，就不会那么激奋，会更实际地看待府。

信息市场效应

- 从长远看，政府行政管理机构和公民都会具备更强的“信息意识”，认识到好的信息是有价值的。这种态度，有可能最终导致产生信息市场的第二效应，即，人们对创造和购买高价值信息产品，产生兴趣。

挫折

尽管信息市场产生效应，我们还需看到，认识不能一蹴而就，需要时间。第一篇建议制定“联邦政府信息准入法”的文章，出现在六十多年前的德国，但是，如我所述，直到上周，该法律才获通过。大多数国家，虽然早就通过了“信息准入法规”，政府行政机构还在寻找不公开信息的方法。其实，向公众隐瞒信息，已经变得越来越行不通了。

公民和媒体关注

仅仅制订一项法律，显然是不够的。需要大众和媒体的关注，帮助公民实施权利。需要民间社会团体，把已经成功地放入信息渠道的信息，加以贯连，提供给其他公民，建立“透明度意识”。从长远看，任何想面对国际社会的国家，都必须建立类似的立法。德国已是成功范例。

6. 国际方面

WTO

报告的最后部分，涉及国际方面。

一些要求具有国际透明度的规章制度，已经存在。世贸组织的法规，要求各成员国把自身的市场条件、市场准入、具体行业和服务业的规定和行规，对各成员国的竞争者做到有透明度，让各成员国都能获取有关信息。

国际推广机制

还必须意识到，由于国际间的依赖性，同样的信息，在某一个国家不予公开，但通过另一个国家的行政部门，却能获取到。这种情况可能经常发生。举个例子，世界各地希望向美国出口肉类的工厂，必须允许美国肉类检测人员对其工厂进行

检测。这些检测报告属于美国行政管理机构文件，根据美国“政府信息准入法规”，可以得到。某加拿大肉类加工厂，不能从加拿大政府那里获取加拿大肉类厂卫生状况的信息。但由于该厂家向美国出口肉类产品，需经美方检测，因此可以根据美国法律，得到了有关的检测报告。美国法律允许本国公民之外的其他国家公民，使用此法，因此对加拿大公民没有限制。大多数国家，对所有人都不设限制，原因在于限制本国公民使用该法规，是行不通的，外国人完全可以通过本地人，获取需要的信息。这种运行机制，从长远来看，将有助于在世界范围传播“政府信息准入”理念。

互联网有助于在世界范围内使用这一手段，也有助于各国政府向世界展示一个现代化的、有功效的透明度平台。

作者：赫尔伯特·波克特