

# 政府信息公开与国家档案馆的角色定位

钟伦清

(广东省档案局 广州市 510630)

**摘 要** 政府信息公开是法治社会和民主政治的重要标志,对规范政府行为、维护公民权利、推进民主建设和促进社会和谐具有十分重要的意义。国家档案馆作为“政府信息查阅场所”是一种现实的选择,但却面临困境。当国家档案馆被纳入政府依法行政框架和信息社会的网络环境之下时,“公共服务”应当成为国家档案馆角色定位的新视角。

**关键词** 政府信息公开 国家档案馆 公共服务 角色定位

## Government information publication and the role of the national archives

Zhong Lunqing

(Guangdong Province Archives, Guangzhou, 510630)

**Abstract:** Government information publication is an important symbol of rule-of-law society and democracy and it is also significant for regulating government action, upholding civil rights, promoting democracy building and the harmony of society. It is a realistic choice for the national archives to be the “government information lookup sites”, but they also face with a difficult situation. When the national archives have been incorporated into the Government legal administration framework and the information society network environment, “public service” should be become a national archives new perspective of the role.

**Key words:** Government information publication; National archives; Public service; Role

2008年5月1日,以建设“阳光政府”、保障公民知情权为宗旨的《中华人民共和国政府信息公开条例》(以下简称《政府信息公开条例》)正式实施。舆论普遍认为,该条例是近年来中国政府的重大制度创新,也是中国政府变革和民主发展进程中的一个重要里程碑。在《政府信息公开条例》中,“国家档案馆”被指定为“政府信息查阅场所”。在2009年10月召开的全国档案馆工作会议上,国家档案局杨冬权局长也提出要“努力把各级国家档案建设成为档案安全保管基地、爱国主义教育基地、档案利用中心、政府信息查阅中心、电子文件中心‘五位一体’的公共档案馆”。如今《政府信息公开条例》正式实施一年多了,实际效果如何?该如何看待政府信息公开的出现?当“国家档案馆”被纳

入政府依法行政框架和信息社会的网络环境之下时,档案馆又应该以怎样的视角来定位自己的角色呢?

### 1 政府信息公开是公共政治不断走向民主的必然要求

“信息民主是现代民主制度的重要组成部分。信息民主包括获得信息权、使用信息权、参与信息权。<sup>[1]</sup>实现信息民主的一个重要前提和基础是政府可以公开的信息全部公开。政府信息公开是法治社会和民主政治的重要标志,对规范政府行为、维护公民权利、推进民主建设和促进社会和谐具有十分重要的意义。

1.1 从世界范围来看,政府信息公开是现代国家发展的共同趋势。

行政信息公开制度滥觞于北欧的瑞典。早在 1766 年瑞典就制定了《出版自由法》,明确规定“每个国民都有享有查阅官方文件的自由”。<sup>[2]</sup>瑞典的《出版自由法》被公认为世界上第一部有关政府信息公开的法律制度。在此后 200 多年的历史中,《出版自由法》历经反复和修改,至 1949 年瑞典国会通过了现行的《出版自由法》,并于 1991 年制定了《表达自由法》,作为《出版自由法》的补充。

信息公开成为世界潮流是在经济大萧条和二次世界大战之后。由于经济危机和大规模战争的影响,西方国家政府普遍从消极行政转向了对社会和经济生活的积极干预。在此趋势下,政府规模不断扩大,行政权力日益膨胀,国家的权力结构模式也由议会主导演变为行政主导。在这种背景下,行政公开立法作为保障公民参政和制约行政权力的制度安排,在各国发展起来。至本世纪初,已有 50 多个国家建立了政府信息公开制度。政府信息公开成为现代国家发展的共同趋势。

1.2 从中国的发展来看,政府信息公开是国家公共政治不断走向民主的必然要求。

中国政府信息公开经历了从无到有、不断发展的演进过程。在计划经济时期,中国的信息流通因受严格限制而处于封闭状态,公民难有思想、言论和信息交流自由,老百姓获取政府信息的主要渠道,是由上而下逐级传达文件,并且很多文件信息因被严格设限而根本到不了基层群众手里。战时遗留下来的习惯使中国人关于信息传播和利用的理念扭曲了,“出现了将政治权利公开行使与保守国家机密对立起来的不正确认识”。<sup>[3]</sup>这一时期,无论是在国家法制还是公民认知上,政府信息公开和利用都被严重忽视。

1980 年中共中央关于开放历史档案的决定,可以看作是中国政府信息公开的发端。这年 5 月 19 日,中共中央书记处作出了开放历史档案的重要决定。同年,国家档案局在北京召开省以上档案馆工作会议,传达讨论了中共中央书记处关于开放历史档案的决定。会议决定:中华人民共和国成立以前的历史档案,除极少部分限于在一定范围利用外,其他一律向社会开放。<sup>[4]</sup>这种在全国范围内开放历史档案,标志着我国档案利用工作开始从封闭转向开放,给整个国家和社会产生了深远影响。在 1987 年颁布的《中华人民共和国档案法》中,档案开放思

想得到了进一步体现。由于国家档案馆保管的档案,绝大多数是来自“过去和现在的国家机构、社会组织”,因此,档案的开放实质上也是政府信息的开放。

随着国家强调发展社会主义民主,20 世纪 80 年代后期,一些地方和部门开展了“两公开一监督”工作(即公开办事程序、公开办事结果,加强群众监督)。<sup>[5]</sup>特别是开始于 20 世纪 90 年代后期的村务公开,在党的十五大报告中得到充分肯定,从而使村务公开和乡镇政务公开快速遍及全国各地。之后,国家机构部门性的政务公开也相继开展起来。政务公开与政府信息公开虽然在严格意义上有所不同,但是信息公开是政务公开的核心内容,人们在宽泛的政务公开中更加关注具体的政府信息公开。特别是 2003 年初 SARS 疫情的恶化使政府在 4 月中旬果断地采取了公开信息、引进行政问责制的举措,各地党政首脑也都闻风而动,从而开启了中国政府信息公开的新时代。

2005 年 4 月中共中央办公厅、国务院办公厅联合下发了《关于进一步推行政务公开的意见》,特别是 2007 年 4 月 24 日《政府信息公开条例》的正式颁布,更被认为是近年来中国政府的重大制度创新,也是中国政府变革和民主发展进程中的一个重要里程碑。

1.3 政府信息公开反映了现代政治建设和政府职能发展的本质要求,它对于公共政治不断走向透明和民主的中国来说,具有不同寻常的意义。

1.3.1 政府信息公开是落实公民知情权、监督权、参与权的基础。《政府信息公开条例》规定,行政机关应当按照及时、准确、便民的原则公开政府信息,切实保障公民的知情权。通过主动公开和依申请公开,建立信息公开制度,有效保障公民的知情权,依法保证公民更好地行使参与权和监督权。这一规定,为实现宪法确定的“人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务”的权利,奠定了坚实的信息基础。

1.3.2 政府信息公开有利于推进民主政治建设。政治民主是现代政治文明的核心。近代意义上的政治民主思想源自于伊壁鸠鲁、卢梭提出的“社会契约论”和人民主权理论。该理论认为,人们最初自由、独立、平等地生活在自然状态中,由于私有制的产生,出现了不平等,为了保障个人的权利,人们才把自然权利交给社会,同时从社会得到保护。<sup>[6]</sup>据此,国家是根据人们订立的契约建立的,大家必须服从

“公意”。公意即为最高权力,即主权,“主权属于享有人权的全体,政府只是实现人民意志的工具,是主权者的执行机关”。<sup>[7]</sup>“人民的意志是政府权力的基础”。<sup>[8]</sup>公共权利来源于公民的委托,其基本职能就是通过提供公共服务和公共产品来维护和增进公民的权利。人民主权理论是民主政治的基石,而政府信息公开正是民主政治发展的需要。

1.3.3 政府信息公开有利于提高公众参与政治的程度。在传统的民主制度中,公众参与政治和国家事务的主要方式是选举,通过选举议会的组成人员的选举国家元首来实现参政。但选举后如何监督、评价政府的工作是民主管理国家的更重要的内容。政府信息公开顺应了这一要求,它使公众了解了行政权力的行使状况,为评价政府工作提供了信息支持;也使公众通过了解政府信息,更利于发表言论,提出有益的意见、建议,直接影响政府的决策。

1.3.4 政府信息公开有利于遏制政府腐败。现代行政发展的重要标志之一,是国家权力的中心从议会转移到政府,并且在“能动法治主义”的影响下,行政机关的能动性大大加强了,突出表现是行政自由裁量权不断扩大。<sup>[9]</sup>在这种情形下,加大对政府监督的力度,防止政府滥用自由裁量权日显重要。推进政府信息公开,畅通人民群众对行政权力运作的监督渠道,依靠人民群众对行政权力及公务人员的行政行为的直接监督,能够有效防范权力失控、决策失误和行为失范,为从源头上预防和治理腐败提供了制度基础。

## 2 国家档案馆在“政府信息公开”工作中的现实角色

### 2.1 国家档案馆是法定的“政府信息查阅场所”

作为全国改革开放的先行者,广东档案界是推动政府信息公开的积极行动者。早在2000年4月,深圳市档案局就正式向社会各界和广大市民提供现行法规文件资料的利用服务,并建立了相应的机制——文档服务中心,在全国首开现行文件阅览服务之先河。2002年12月,经广东省委、省政府同意,广东省档案馆正式对外开展现行文件阅览服务。2005年7月广东省人大常委会通过的《广东省政务公开条例》,进一步明确“各级国家档案馆查阅室”是政务文件公开的渠道之一。《政府信息公开条例》规定“各级人民政府应当在国家档案馆、公共图书馆设置政府信息查阅场所”,“行政机关应当及时

向国家档案馆、公共图书馆提供主动公开的政府信息”,使国家档案馆成为了政务公开和政府信息查询的“法定场所”。

2.2 国家档案馆作为“政府信息查阅场所”是一种现实的选择。

然而,为什么会选择国家档案馆作为政府信息查询场所呢?笔者认为,国家档案馆作为“政府信息查阅场所”是一种现实的选择。

2.2.1 作为党和国家的科学文化事业机构,永久保管档案的基地,科学研究和各方面工作利用档案史料的中心,国家档案馆具有管理文件资料的成熟经验和专业优势。无论是对文件的收集、整理,还是保管和提供利用,国家档案馆都可以实行专业化管理。同时,由于各级档案馆与同级机关各文件形成单位之间已经建立起现成的档案接收和移交渠道,将国家档案馆定为政府信息查阅场所,各文件形成单位可以充分利用这些渠道进行文件交接,必要时,档案馆还可以对各单位的文件报送工作进行指导,确保文件安全畅顺地交接。对于档案馆来说,开展政府信息查询服务工作,既可以充分发挥自身的专业优势,又使档案馆的工作内容更加贴近现实需要,拓展了档案馆的服务职能。

2.2.2 从本世纪初开始在国家档案馆开展的已公开现行文件利用工作,为档案馆成为“政府信息查阅场所”提供了更充分的条件。2008年5月1日《政府信息公开条例》正式实施之后,各级档案馆按照建设“政府信息查阅场所”的要求,进一步加强了政府信息查阅场所建设。

2.2.3 国家档案馆拥有一批政治责任心强,熟悉党和国家文件管理政策法规的专业管理人才,能够胜任现行文件阅览和政府信息查询服务工作。

2.3 国家档案馆作为“政府信息查阅场所”的现实困境及制约因素

《政府信息公开条例》明确将国家档案馆定为“政府信息查阅场所”,从客观上说,它确实为普通公民利用政府信息多提供了一条途径。但是,从现实情况来看,国家档案馆作为“政府信息查阅场所”却面临困境。造成目前困境的因素有很多,正确认识这些因素,对于进一步做好国家档案馆作为“政府信息查阅场所”的工作,充分发挥其应有的作用具有重要的意义。

2.3.1 到国家档案馆现场查阅政府信息的公民极少,国家档案馆所设“政府信息查阅场所”的象征意义大于实际意义。究其原因,主要是作为制度安排,



公民到“政府信息查阅场所”去的必要性不大。《政府信息公开条例》第十五条规定,“行政机关应当将主动公开的政府信息,通过政府公报、政府网站、新闻发布会以及报刊、广播、电视等便于公众知晓的方式公开。”这就是说,政府各部门需要主动公开的信息都可以通过各种公开媒体获得,利用者何需亲临“查阅场所”?这说的是政府应主动公开的信息。对于政府应主动公布之外的其它信息,《政府信息公开条例》第十三条规定,如果公民、法人或者其他组织因“自身生产、生活、科研等特殊需要”,还可以“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”。也就是说,如果要获取政府部门不主动公开的信息,则要到相关的政府部门去“申请”。这样,一方面,行政机关应主动公开的政府信息可以通过各种渠道方便地获得,另一方面,行政机关不主动公开的信息又要到相关部门去“申请”,那么,需要到国家档案馆或公共图书馆设置的“政府信息查阅场所”去查阅政府信息的人自然就少了。加上目前大多数档案馆都在党委或政府办公大院内,普通公民出入还有诸多不便,因此,无论各级国家档案馆每天如何“虚位以待”甚至“翘首以待”,也等不来几个利用者。

2.3.2 档案馆提供的信息残缺不全,利用者真要到“政府信息查阅场所”去查的话,也会大失所望。按照《政府信息公开条例》第十六条第三款要求,“行政机关应当及时向国家档案馆、公共图书馆提供主动公开的政府信息。”然而,现实的情况却令人堪忧。据笔者从有关档案馆了解到,目前政府有关部门向档案馆移送“主动公开的政府信息”和“已公开现行文件”的情况相当不好。

2.3.3 公民在政府信息公开方面的权利缺少有效的司法救济。虽然《政府信息公开条例》规定了对政府信息公开的“监督和保障”,公民在政府信息公开方面有一定的权利救济,但救济途径狭隘,还不能真正实现对信息利用权利的保护。尽管《政府信息公开条例》规定“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”,但实际上救济途径却只有“行政复议”一条,而难以提起“行政诉讼”。因为我国《行政诉讼法》规定,当事人只能就侵犯其人身权和财产权的具体行政行为提起诉讼。而在我国,尚未对知情权(包括政府信息利用权)的属性进行法律界定和认可,知情权尚不属于人身权或财产权的范畴,因而,

获取政府信息的权利属于不可诉的权利,不能获得司法救济。<sup>[10]</sup>这在政府信息公开中,既不利于对公民权利的保护,也不利于对政府责任的监督。

### 3 新形势下国家档案馆角色的重新定位

当国家档案馆被纳入政府依法行政框架和信息社会的网络环境之下时,“公共服务”应当成为国家档案馆角色定位的新视角。

#### 3.1 以公共服务为导向重新进行角色定位

3.1.1 调整服务方向。在新的形势下,各级国家档案馆要按照国家档案局提出的要求,以以人为本为核心,重点实现“两个转变”,建立“两个体系”。一是转变重事轻人、重物轻人、重典型人物轻普通人物的传统观念和认识,重视所有涉及人的档案的价值,建立覆盖人民群众的档案资源体系;二是转变档案工作中重机关团体利用、轻个人利用,重为机关团体服务、轻为群众服务的传统观念和认识,像重视机关团体利用那样重视人民群众利用,建立方便人民群众的档案利用体系。<sup>[11]</sup>

3.1.2 拓展服务内容。随着《政府信息公开条例》的颁布和实施,档案馆的服务内容不再是单一的档案信息提供,还包括已公开现行文件在内的政府信息公开提供。现行信息供应超越了传统意义的档案馆概念,拓展了档案馆的服务内容。而且这种服务内容的拓展,并非简单的范围扩展,而是档案馆职能的变革,因为传统的档案馆利用服务并不包括“现行文件”。所以,各级国家档案馆应该重新审视自身的定位,从一种新的视角来思考自己的独特作用。

3.1.3 明确服务目的。作为社会各方面利用档案的中心和政府信息查阅场所,国家档案馆服务的目的不仅要最大限度地满足利用者的档案信息需求,而且要满足广大公民的政府信息查阅需求,“实现和维护公民、法人和其它组织的根本利益”。也就是说,新形势下档案馆的公共服务不仅是一种公益行为,还兼有政府依法行政的行政行为。档案馆不仅是文化事业机构,还是代表政府实施行政行为的窗口。

#### 3.2 以公共服务为目标提升档案馆服务能力

明确了档案馆在公共服务导向下的定位后,如何提升档案馆的公共服务能力就成为至关重要的问题了。对于档案馆来说,提升服务能力的关键是馆藏信息资源建设、馆藏信息开发利用和服务手段的改善。

3.2.1 要大力加强档案馆公共服务资源建设。馆藏信息资源是档案馆开展公共服务的物质基础。新形势下的馆藏信息资源应包括馆藏档案、馆藏资料和政府公开信息(包括已公开现行文件)三大部分。

3.2.2 要广泛开展档案馆公共服务信息的开发利用。近年来,广东省各级档案馆努力打造真正意义上的“公共档案馆”,一方面坚持以人为本、紧跟公众需求,适时调整、扩大馆藏资源建设范围;一方面,下大力气开发档案信息资源,不断拓展社会服务功能,以满足日益多样化的档案信息需求。一是传统档案编研结出了丰硕成果。二是档案展览越办越鲜活。自2000年以来,全省各级档案馆举办展览近百个,参观总人数超过百万,使档案馆成为百姓了解历史、进行文化休闲的重要场所。三是档案开放利用成效显著。特别是开放“文革”期间的档案,境外国外媒体给予了大量的正面报道。四是与电视媒体合作打造全新的档案文化作品。

3.2.3 要不断优化档案馆公共服务系统。档案馆公共服务是一个系统工程,优质服务的提供需要服务系统诸因素整体优化。一要创新服务管理。服务管理是服务实施的保证。从封闭管理到开放利用早已成为档案界的理论共识,但固有的服务模式已运行几十年,在具体实践上思想不够解放也是客观存在。因此创新服务管理意义非常重大。具体措施应该是对利用者要简化手续,降低门槛,规则透明,使利用馆藏信息好象利用图书资料那样简单和直接。在服务方式和方法上要降低成本。二要有效实施服务。档案馆公共服务的实施要靠合理化的系统结构,其中最重要的环节是窗口服务人员公共需求的响应力和反应力,这种能力决定了服务深度和公众满意度。在实施服务过程中还应重视服务效率和服务质量。三要对服务过程和服务结果进行评价。构建公共服务评价体系已成为一种社会共识,对档案馆开展的新服务进行分析和判断有着现实的指导意义。科学的评价标准、形势下的档案馆公共服务具有导向、激励和规范作用。

3.2.4 要强化档案馆公共服务的技术手段。计算机技术和网络技术的广泛应用,为档案馆改善公共服务提供了技术手段。可以说,在当今社会没有网络环境的服务已不是完整意义的公共服务。所以,应用新知识和新技术革新档案馆公共服务已成为现代档案馆的必然选择。在这个进程中变化最大的是新型的互动式的档案公共服务关系的建立。这种关系建立的基础,一个是档案信息化建设,一个是“政

府上网工程”。因此,各级档案馆首先要加速档案信息化进程,实现馆藏资源的全社会共享。档案馆要实现网络上公共服务,难度非常大。关键要抓住两条:一是要建设符合馆藏信息特点的高水平档案数据库;二是要建立突出服务特征的档案网站。其次是抓住电子政务建设机遇,突出档案馆公共服务作用。《政府信息公开条例》赋予了档案馆在政府信息公开方面的法定地位,档案馆被确定为政府信息公开集中查询的主要场所。档案馆的潜在优势得到了高度重视和有效发挥。档案信息的网络发布也成为电子政务建设的主要内容,档案馆的公共服务被纳入电子政务建设的整体框架之下。这些举措使档案馆与公民、与社会联系的更为紧密,档案馆的公共服务也披上了浓郁的政府色彩。过去非法定公开的档案信息现在只要不涉及保密和隐私一般都要向社会组织和公民公开。档案馆公共服务成为政府服务体系的有机组成部分,一种崭新的公共服务关系得以确立。在这样背景下的档案馆公共服务真正发挥了围绕中心、服务大局、贴近百姓的作用。而如何满意服务、充分服务、区别服务和有效服务就更需要各级档案部门深层次的思考。

## 参 考 文 献

- [1] 张明杰.开放的政府[M].北京:中国政法大学出版社, 2003:导言。
- [2] 周汉华.外国政府信息公开制度比较[M].北京:中国法制出版社, 2003:22。
- [3] 张明杰.开放的政府[M].北京:中国政法大学出版社, 2003:196。
- [4] 吴宝康,邹家炜,董俭,周雪恒.中华人民共和国档案工作纪实[M].青海:青海人民出版社, 1983:119。
- [5] 中央纪委办公厅.政务公开[M].北京:中国方正出版社, 2001:1。
- [6] 张庆福.宪法学基础理论[M].北京:社会科学文献出版社, 1999:180。
- [7] 陈贵民.现代行政法的基本理念[M].济南:山东人民出版社, 2004:20。
- [8] 王世杰,钱端升.比较宪法[M].北京:中国政法大学出版社, 1997:42。
- [9] 张明杰.开放的政府[M].北京:中国政法大学出版社, 2003:63。
- [10] 张明杰.开放的政府[M].北京:中国政法大学出版社, 2003:205。
- [11] 国家档案局局长中央档案馆馆长杨冬权在2008年全国档案工作暨表彰先进会议上的讲话。