

## 瑞典信息公开原则的诞生与演进

毕洪海

**内容提要:**瑞典的信息公开原则诞生于“自由年代”,针对的是“自由年代”的秘密议会政治。该原则在 250 年前的诞生一方面要归因于竞争性政治的发展,另一方面则归因于启蒙运动时代的出版与言论自由的思想。瑞典立法的支持者还转介了中国的经验,不过存在着相当程度的误读。瑞典的信息公开原则自始就与出版自由结合在一起,二者共同构成了瑞典社会“公共领域”的基础规范框架。信息公开原则的巩固和演进也与“公共领域”的发展和壮大息息相关,这种关联性也有助于理解瑞典信息公开立法采取最大化模式的原因,即不仅强调信息公开对于权力的监督作用,还强调信息公开是有效民主的重要保障。这两个方面的要求在瑞典的信息公开制度中得到了充分的体现。

**关键词:**信息公开原则 出版自由 公共领域 自由年代 最大化模式

毕洪海,北京航空航天大学法学院讲师。

按照国内外学术界的通说,世界上最早的信息公开法 1766 年 12 月 2 日诞生于瑞典,迄今恰有 250 年的历史。12 月 2 日这一天,也被瑞典定为国家的“信息公开日”。信息公开原则对瑞典的政治清廉、民主制度与公共福祉贡献良多,已经成为瑞典的自豪与政治名片,堪称政治文化版图的“北欧模式”。如果查阅近十年透明国际的各国廉洁感指数、《经济学人》的民主指数和联合国的民众幸福指数,就会发现以瑞典、丹麦、芬兰、挪威、冰岛为代表的北欧国家都稳居世界前列。北欧的信息公开和透明文化对欧盟层面的公开政策也产生了重要影响。1997 年《阿姆斯特丹条约》第 225 条写入“信息公开”的规定,就与瑞典、芬兰加入欧盟时的要求不无关系;丹麦则在 1998 年欧盟《奥胡斯公约》的通过中发挥了重要作用,该公约规定了环境领域的信息公开和公众参与。此后瑞典在 2001 年首次担任欧盟理事会轮值主席国时,推动通过了《关于公众获取欧盟议会、理事会和委员会文件的规则》(1049/2001),将前述获取欧盟文件的规定予以具体化。2009 年,以瑞典、芬兰、挪威等为主的欧洲 12 国签署了欧洲理事会的《公文获取公约》,这是世界上第一个专门针对信息公开的国际公约,确立了信息公开原则的最低标准,如果批准的国家数量达到十

个就可以生效。

尽管以瑞典为代表的这种公开文化非常显著,国内法学界对于瑞典信息公开原则与制度的研究文献比较有限,既有的研究主要集中于规范文本的描述,背景部分的讨论则相当简略。同时,相关的研究也落后于瑞典制度的发展。<sup>[1]</sup>有鉴于此,本文试图通过回答下述两个问题更新相关的知识:第一,北欧在整个世界的政治和思想版图中向来并非中心位置,何以18世纪中期在瑞典就产生了信息公开的原则?其观念源自何处,后来又是如何发展的?第二,1766年法律的标准名称是《出版自由法》,信息公开原则是该法的一个组成部分。信息公开与出版自由结合在一起,这种模式在瑞典延续至今。那么,何以有这种安排?本文认为这两个问题具有内在的联系。信息公开原则在瑞典采取最大化的公开模式,与出版自由以及意见自由联系在一起,旨在确立“公共领域”的前提性条件,充分保障“公共辩论”。通过考察瑞典信息公开原则的来龙去脉,可以更加深入地理解信息公开在现代民主社会的功能。

## 一 信息公开原则的规范基础

正如前述,瑞典1766年法律现在的常用名称是《出版自由法》,不过更准确的称谓应该是《出版自由条例》(Tryckfrihetsförordningen),因为该法通过时的正式名称是《著作与出版自由条例》(Konglige Majestäts Nådige Förordning, Angående Skrif-och Tryck-friheten)。<sup>[2]</sup>信息公开原则在瑞典法律中的准确称谓是“公开获取原则”(Offentlighetsprincipen),该原则是1766年条例的重要内容。所以,严谨的说法是1766年瑞典的《出版自由条例》首次确立了信息公开原则;该条例是由当时的议会(Diet)通过的,但并未采取诸如现代议会“法律”(Act)的名称,而是由国王以敕令的形式发布,因为根据当时的《政体法》,国王在形式上拥有全部的权力。尽管如此,1766年条例仍然具有基本法的地位,因此下文将统一称作《出版自由法》。该法虽然在其后随着政治力量的对比而有废兴,但其确立的信息公开原则为1810、1812和1949年的立法所继承。1949年《出版自由法》刻意保留传统的名称,即是为了将其脉络回溯至1766年的法律。

1766年法律的内容除了前言外,共15条。针对此前存在的书报审查制度,该法在前言中明确废除大部分出版物(宗教作品除外)的事先审查,取消国家审查官的职位,建立事后责任追究制度,肯定作者匿名发表的权利,确立“出版者”负首要责任的原则。与出版自由相比,1766年法律规定的信息公开原则更具有原创性。该法规定的信息公开归纳起来包括两个方面:第一个是按照机关确定公开的公文范围以及保密的情形。公开的范

[1] 具有代表性的是冯军:《瑞典新闻出版自由与信息公开制度论要》,《环球法律评论》2003年冬季号,第492-505页;该文的内容同时收录于周汉华主编:《外国政府信息公开制度比较》,中国法制出版社2003年版,第13-42页。

[2] His Majesty's Gracious Ordinance Relating to Freedom of Writing and of the Press (1766), translated by Peter Hogg, in Juha Mustonen (ed.), *The World's First Freedom of Information Act: Anders Chydenius' Legacy Today*, Anders Chydenius Foundation, 2006, pp. 9-17.

围包括条约、判决、决定、报告、投票的结果等,适用于以国王为代表的行政、司法机关和议会。臣民则相应地拥有出版的权利、信息交换的权利(第5-9条)。第二个是为了“出版”,法律规定任何人可以自由获取档案(第10-12条)。所以,信息公开原则最初的目的与出版联系在一起,即不仅要满足知情的需要,而且具有保障流通与传播的取向。<sup>[1]</sup>

1766年的信息公开原则具有基本法地位(第14条),虽然此后的命运并非一帆风顺,但其内容作为基本法延续至今。要理解信息公开原则在瑞典当代法律体系中的规范基础,首先需要说明瑞典法律体系的结构。瑞典区分具有宪法地位的基本法和不具有宪法地位的一般法。除了内容方面的差别,基本法与一般法的主要区别在于修改程序:基本法需要连续两届议会通过,中间还必须进行大选。在大选时,选民可以驳回所提出的修正;倘若没有驳回,仍需要新当选的议会批准。相形之下,一般法经由议会简单多数的决议就可以进行修改。<sup>[1]</sup>

就宪法而言,瑞典至今尚无统一的宪法典,而是由四部基本法组成,即《政体法》(Regeringsformen, 1974年)、《王位继承法》(Successionsordningen, 1810年)、《出版自由法》(1949年)和《表达自由基本法》(Yttrandefrihetsgrundlagen, 1992年)。<sup>[1]</sup>除了规定王室传承的《王位继承法》,其他三部基本法的内容都非常详尽。如果将文本的内容叠加汇总,瑞典宪法可以说是世界上最长的。《政体法》规定瑞典政府的组织结构、基本权利和自由、基本政策等,是四部基本法中最重要的,其历史传统可追溯到17世纪中前期。《出版自由法》和《表达自由基本法》规定的内容同属广义言论自由,区别在于后者主要针对广播、电视、电影、网络等“新媒体”,而前者则针对传统出版。采取这种分别而没有编纂为一体,主要是为了保持1766年《出版自由法》的传统。

瑞典信息公开原则和制度的规范依据,可以分为基本法和一般法两个层面。信息公开在《政体法》和《出版自由法》当中都有规定。首先是《政体法》赋予了信息公开基本权利与自由的地位。该法第2章基本权利与自由第1节“意见自由”第1条规定:所有人针对公共机构都有权要求信息公开,“获取信息并以其他方式知悉他人的言论”。《政体法》的信息公开实际上包含两个内容:一个是针对公共机构获取“公文”的权利,就此公共机构承担积极的作为义务。这也是我们通常所理解的狭义信息公开。另外一个则是交流和传播信息的自由,就此公共机构承担不得干预的消极义务。如果只有前者而无后者,信息公开对现代民主社会“公共辩论”的价值就打了折扣。

其次,《出版自由法》第2章“公文的公开”共18条内容,确立了信息公开的基本框架。该法所确立的框架,从公开目的到公开内容、范围、不服申诉等皆有具体规范。第2章第1条所规定的信息公开目的,同样将信息公开与意见自由联系在一起:“为了鼓励自由交换观点并获取全面信息,每个瑞典公民都有权自由获取公文。”该法规定了7种可以

[1] Mariya Riekkinen and Markku Suksi, *Access to Information and Documents as A Human Right*, Åbo Akademi University, 2014, pp. 6, 17.

[1] 《政体法》第八章第五节第十四、十六条。

[1] 《政体法》第一章第三条。

限制信息公开的理由,<sup>[2]</sup>一般法只能在这些限制范围内加以具体规定(第2条);而且即使属于限制范围,议会或政府也可以准许公布相关文件。限制公开必须而且只能援引前述理由(第16条)。该法在其后的内容中详细规定了信息公开原则适用于“公共机构”持有、取得和拟就的“公文”(第3、6-7条)以及通信、通知、备忘录、提纲等特殊文件的情形(第4条、8-10条),不属于“公文”的情形(第11条)。至于信息公开的方式,既可以要求当场查看,也可以要求提供复本(第12-13条)。申请者可以“匿名”,除非有特殊情况,任何公共机构都不得盘问请求查看公文者的“身份”或申请信息公开的目的(第14条)。该法还就不服申诉和起诉做出了规定(第15条)。

再次,根据《出版自由法》的授权,一般法对获取信息的权利与保密的规定加以限制与规范。《出版自由法》就限制公开的具体情形授权一般法和一般法所援引的特殊法(第2条)加以规定。一般法层面的规范依据即2009年的《公开获取信息与保密法》(Offentlighets-och sekretesslag, 2009:400),除此之外,《档案法》(Arkivlag, 1990:782)也有部分内容与公文管理有关。同时,《公开获取信息与保密法》还援引了其他具有相关规定的特别法。前述两部基本法的内容,更多的是关于信息公开的积极规定;而《公开获取信息与保密法》则更多的是关于信息公开的限制性规定,其前身是1980年的《保密法》。2009年《公开获取信息与保密法》的主要目的是要将所有关于保密的操作规范汇编为一部法律,即由议会法律规定所有应该予以保密的情形,而政府不得规定什么文件应该保密。正因如此,该法规规模庞大,共7编、44章、423条,长近百页,可谓信息公开与保密的详细操作手册。<sup>[1]</sup>同时,该法修改频繁,截止到2015年12月31日,6年间共进行了26次修正,涉及100多个条文。正如其名,该法前6章规定的是关于信息公开的内容(第2编),其余的则都与保密有关。具体来说,除了第1编是总则性的内容,即该法的对象、范围与定义外,第2编规定的是机构处理公文的内容,包括促进查找公文的措施、公文的登记与秘密的标注以及披露公文与信息、申诉等。第3-7编则是关于保密的内容,第3编是保密的一般规定;第4编以下是基于公共利益、私人信息或财政情况的保密;特殊机构的保密规定,包括议会、政府、议会监察专员、司法大臣、安全与廉洁保护委员会、调查委员会以及法院等;其他法律规定的限制传播与公布信息的保密义务等。这些规定将《出版自由法》第2章第2条限制公开的理由根据各种具体的情形予以了细化。

最后,除了前述一般法和特殊法外,根据《出版自由法》和《公开获取信息和保密法》的授权,政府还可以制定条例就具体的适用加以规定。瑞典政府于2009年发布了《公开获取信息与保密条例》(Offentlighets-och sekretessförrdning, 2009:641),其后则根据情势加以修改。该条例共12条,就事关国家安全文件的审查机关、免于公文登记的情形、保密期限、隐私保护的例外、私人信息与财政情况以及特殊机关活动中的信息加以规定编目,就适用信息公开原则的国有公司、营利机构、基金会或私人公司的名称和相关活动编制了

[2] 限制信息公开的理由共有7种:(1)国家安全;(2)中央财政、货币或外汇政策;(3)公共机构的检查或监控;(4)预防或检控犯罪;(5)公共机构的经济利益;(6)保护个人与经济环境;(7)动植物保护。

[1] Ministry of Justice, *Public Access to Information and Secrecy Act: Information concerning Public Access to Information and Secrecy Legislation, etc.*, Regeringskansliet, 2009, pp. 16-17.

详细的附录,所以篇幅也长达40页。该条例在每一条规定的前面,专门指出了来自《出版自由法》和《公开获取信息和保密法》的授权依据,而不是简单地笼统说明。

这些事无巨细的规定不应遮蔽信息公开原则的总体定位。正如前面所述,瑞典信息公开原则的特点在于将其归入意见自由的范畴,与出版和言论自由联系在一起。所以在内容方面,除了知情本身,瑞典的法律非常重视信息交流和传播,而出版本身是信息交流的一种传统方式。信息公开原则规定在有关出版自由的法律中,本身就表明二者是宪法上的连体婴儿。出版具有提供信息与促进辩论的功能,而提供信息与促进辩论需要以真实准确的信息为基础。所以,瑞典1766年法律的主要关注点在于文件的公布与出版。1949年瑞典《出版自由法》经过重大修订后重新发布,信息公开在新的法律中被归入到“意见自由”范畴,意味着该原则的“现代化”。不过,这一规定的路径与此前并无本质区别,因为在近代早期,出版是“公共意见”的主要媒介,可以归入到广义“意见自由”的范畴。今天在宪法上没有明确规定信息公开或知情权的国家,例如美国,也会“策略性地”从言论或表达自由推导该权利。当然,从权利细分的角度,要求信息公开的权利在学理上并非意见自由的必然结论;否则也就没有独立规定的必要。不过,正是从这种关联出发,才能真正理解瑞典信息公开原则的起源及其发展。

## 二 1766年信息公开原则的政治背景与思想渊源

信息公开原则1766年在瑞典得以确立,是多重因素作用的结果,具有偶然性;而在大历史的发展趋势上,则与17-18世纪欧美国家“公共领域”的兴起是一致的。该原则的确立首先与瑞典当时特定的政治和历史环境有关,是政治分歧与斗争高潮时期的产物。在此条件下,出版自由和信息公开对于“公开辩论”具有十分重要的作用。其次,该原则的通过,具有渊源于启蒙运动的思想基础。瑞典“公共意见”的发展需要破除制度上对思想领域的禁锢,出版自由和信息公开的确立,推动了瑞典“公共领域”的形成与发展。再者,鲜为人知的是,《出版自由法》的两位主要推动者还受到了来自当时中国经验的启发,这种比较法的经验虽然助推了法律的通过,但中国当时的真实情况却是与“公共领域”的框架凿枘不合,不能不察。

### (一)“自由年代”竞争性政治的发展

瑞典通过《出版自由法》时,正处于两次君主专制之间的“自由时代”(1719-1772, Frihetstiden),<sup>[2]</sup>是当时世界上继英国之后的第二个议会制国家。瑞典的议会制传统可以追溯到15世纪的等级会议,由贵族、僧侣、市民和农民四个等级组成。正是因为农民阶层的参与,可以说瑞典的等级会议具有一种全民性质。各个等级在议会中作为团体投票,每个等级一票。四者当然并不是处于平等的地位,贵族拥有垄断文职和军队高官的特权。

在丹麦与俄国环伺的情况下,瑞典连年争战,战争的结局左右着国内政体的形式。1680年瑞典建立了君主专制,而1718年,国王卡尔十二在北方战争中身亡,其后继位的

[2] Michael Roberts, *The Age of Liberty: Sweden 1719-1772*, Cambridge University Press, 1986, Introduction.

国王比较弱势。1719年、1720年等级会议连续通过了新的《政体法》，趁机改变了权力的分配格局，权力的重心被转移给了等级会议。1720年的《政体法》虽然规定全部权力属于国王，但国王只有征得资政院同意或得到其建议才能进行统治，国王的特权只不过是在重要事情上拥有两票。资政院需要根据议会的指令行事，即便没有国王的签字，加盖国玺同样有效。结果国王变成了名义上的国家首脑，瑞典进入了所谓的“自由时代”。

出版自由与“自由年代”的政治权力斗争密切相关，议会政治本质上是一种竞争性的政治。为了暴露对手的错误与违法行为，就需要将文件发表。1766年《出版自由法》首先针对的是瑞典的书报审查制度。瑞典的书报审查官职位是在君主专制时期设立的，但在“自由时代”仍被保留了下来，被当权者用来压制不同意见，阻碍公共辩论与新思想的传播。在“自由年代”，瑞典竞争性政治的发展在议会中形成了“平帽派”（Hattarna/Hats）和“尖帽派”（Mössorna/Caps）两大政治派别。两派在外交政策、经济政策和等级特权方面存在对立。前者代表的主要是官员和市民阶层的利益，享有政治和经济特权，在经济政策上奉行重商主义，在对外政策方面主张与法国结盟。后者代表的主要是农民和边远地区的利益，主张重农主义和经济自由并废除少数城镇所享有的外贸仓储权（Stapelrecht）。<sup>〔3〕</sup> 1765-1766年等级会议前二十年左右是“平帽派”当权，但由于冒进的外交政策，“平帽派”使瑞典卷入了两场大战，战争给经济造成了严重的破坏。“平帽派”的政策遭到了“尖帽派”的强烈批评，政治的分歧使得政治辩论非常激烈，整个社会思想激荡。书报审查制度虽然在形式上尚且保留，但在实践中已经废弛。同时，在政治力量对比发生变化的情况下，即使以前的当权者也认识到出版自由在政治辩论中的价值。因此，1765-1766年“尖帽派”在取得政治优势后，除了经济政策方面的改革，废除书报审查制度、确立出版自由就成为当务之急；而且相较于信息公开原则，更像是水到渠成。

至于信息公开原则，在当时直接针对的是密室政治，旨在解决“公共辩论”的信息来源问题。政治的秘密特性表现在两个方面。首先，政治被认为是“秘密的”。在君主专制时代，只有国王及其身边少数人才可与闻，因此政治被限制在一个核心的圈子。这种做法在“自由时代”得到了延续。等级会议设有一个“秘密委员会”，该委员会的历史可以追溯到1627年，负责处理敏感的外交问题。刚开始时四个等级都参与其中，但后来农民就很少参与了。到了自由时代，秘密委员会由50名贵族、25名僧侣和25名市民代表组成，代表当时人口百分之八十以上的农民，则被排斥在外。秘密委员会几乎行使着等级会议所有的权力，相当于一个小议会。在“尖帽派”的眼中，这种秘密政治与自由竞争的市场形成了鲜明的对立，其中充斥着腐败、违法和滥权。其次，大量“公文”是不公开的，更遑论出版。“公文”是一种现代的译法，在15世纪时，国家文件被认为属于王室财产，因此具有私人性质，是否公开与发布取决于国王的意愿。<sup>〔4〕</sup> 1720年的等级会议也规定议会的议定书保密。为了改变这种秘密政治的情形，1760-1762年的等级会议就已经讨论了“公

〔3〕 Neil Kent, *A Concise History of Sweden*, Cambridge University Press, 2008, pp. 102-106.

〔4〕 Peter Seipel, *Public Access to Public Sector-held Information and Dissemination Policy-the Swedish Experience*, paper presented at Access To Public Information: A Key To Commercial Growth And Electronic Democracy Conference-Stockholm, 27/28 June 1996, <http://www.echo.lu/legal/stockholm/en/seipel.html>, 访问时间:2016年5月20日。

文”。当时支持“平帽派”的安德斯·舍恩伯格 (Anders Schönberg) 在等级会议上提出了一份备忘录,支持自由获取审判文件以及各级公共机构所有拥有的文件,包括议会的文件在内。不过,贵族的领导层最终从议程上取消了这一议题。在1765-1766年的等级会议上,舍恩伯格也受邀就该问题提交一份备忘录,不过他并没有参与准备相关的法律。其他人也提出了类似的主张,反对秘密委员会。<sup>[5]</sup> 1765年12月9日出版自由委员会的报告,首次将出版自由、废除书报审查制度和公开获取文件结合在一起。该委员会的最终报告在1766年3月21日的大会上获得通过。

根据等级会议的规定,法律要获得通过需要得到四个等级中三个的同意。1776年《出版自由法》的最终投票结果是僧侣、市民和农民三个等级同意,而贵族反对。<sup>[6]</sup> 在就《出版自由法》进行讨论时,贵族提出了不同意见,这里有两个方面值得注意。一方面,《出版自由法》的支持者曾希望将以前所有记录都予以公开,通过披露特权阶层的违法乱纪达到羞辱与惩罚他们的目的,但遭到了贵族的激烈反对。最后达成的妥协是,《出版自由法》规定的信息公开只适用于以后形成的文件,而不溯及既往。另一方面,贵族担心,如果公开议会的议事录,很多人在发言时就不会说出自己的真实想法。<sup>[7]</sup> 正如下文所述,这种担心不无道理,因公开而导致的谨慎与顾虑,在瑞典今天的信息公开实践中造成了“空档案”的问题。这在某种程度上也会导致“公开辩论”走向形式化。

1766年《出版自由法》的通过是一个自下而上的过程,是议会政治的结果,既有斗争,亦有妥协。该法的通过并未发生流血事件,也未导致激烈的政治动荡。因为当时的等级会议具有全民集会的性质,能够得到僧侣、市民和农民三个等级的赞成,可以说《出版自由法》得到了当时瑞典社会多数政治力量的支持。同时,《出版自由法》通过的时机恰好是专制力量遭到削弱的“自由年代”,而议会政治使得秘密政治的传统无法再维系,因而信息公开原则的确立具有一定的偶然性。<sup>[8]</sup> 正如下文第三部分所见,一旦专制力量回归,《出版自由法》也会遭到禁止,“公共领域”即随之萎缩。从这个意义上来说,无论出版自由还是信息公开,都是面向普通公众的权利。

## (二) 启蒙时代的思想渊源

1766年《出版自由法》的通过是现实政治的结果,而非从某一抽象原则出发加以演绎,但其基本理念与通行于欧洲知识界的观念并无二致。当时欧洲的启蒙运动方兴未艾,瑞典1766年法律的主要支持者,对于启蒙运动的思想并不陌生。与瑞典当时的政治条件结合,这种略显激进的理念被转化为了政策的现实。不过,并不是所有熟知启蒙思想的人都会追求改变社会,人们也可能只是为了追求知识上的满足。

[5] Mariya Riekkinen and Markku Suksi, *Access to Information and Documents as A Human Right*, Åbo Akademi University, 2014, pp. 11 - 12.

[6] Lars Magnusson, Commentary, in Maren Jonasson and Pertti Hyttinen (eds.), *Anticipating The Wealth of Nations*, Routledge, 2012, p. 250.

[7] Lars Magnusson, Commentary, in Maren Jonasson and Pertti Hyttinen (eds.), *Anticipating The Wealth of Nations*, Routledge, 2012, pp. 235 - 236.

[8] David Goldberg, *Peter Forsskal: Goettingen Prodigy and Author of One of the Least Known Jewels of Enlightenment Literature*, Paper delivered at the meeting of The Academy of Sciences at Göttingen, 13th December 2013, pp. 21 - 23.

在 17 - 18 世纪,关于出版自由最雄辩的辩护词是约翰·密尔顿(John Milton)1644 年的《论出版自由》(*The Areopagitica*)。密尔顿在开篇中就说,位居议会的议员可以向当政者直接进言,而身居草野者只能诉诸纸笔,点明了出版自由对于普通公众的价值。密尔顿认为出版自由更有利于追求真理:如果怀疑真理的力量而实行许可和查禁,那就是伤害了真理。“谁又看见过真理在放胆地交手时吃过败仗呢?她的驳斥就是最好的和最可靠的压制。”<sup>[9]</sup>瑞典出版自由的主要支持者,例如彼得·福斯科尔(Peter Forsskål)、安德斯·诺登克兰茨(Anders Nordencrantz)和安德斯·楚登涅斯(Anders Chydenius)同样是理性与自由精神的支持者,主张通过“公开辩论”追求真理,而且只有通过出版自由和信息公开,普通公众才能够真正参与政治生活。<sup>[10]</sup>

彼得·福斯科尔曾游历欧洲大陆。1759 年,他的政论文《论平民的自由》(*Tankar om borgerliga friheten*)最后一段写道:“在任何自由社会中,致力于公共福祉都是一项重要的权利。而要做到这一点,就必须让所有人知道社会的状况,能够自由表达他们的看法,否则就配不上自由的名字。”<sup>[11]</sup>同时代的安德斯·诺登克兰茨虽然所受教育不多,不过曾在英国居住,身为市民等级的代表,他对“平帽派”的政策很不满意。诺登克兰茨认为出版自由就像眼睛的“瞳孔”那样重要。同样在 1759 年,他向该年度等级会议的代表们散发了长达 700 页的备忘录,核心主张就是行政的“秘密”应该公开。诺登克兰茨编制了公开目录:公职人员的工作及权力分配,尤其是裁判机构、国家的财政、腐败(包括与外国力量的勾结)、特权以及授予的荣誉等等。<sup>[12]</sup>

1766 年《出版自由法》的主要推手安德斯·楚登涅斯是一位牧师。他信奉普芬道夫的自然法思想,鼓吹社会进步的观念,主张贸易自由和市场经济,改善劳动者的工作条件并促进农业,在后期也曾帮助国王推进宗教自由。<sup>[13]</sup>楚登涅斯来自瑞典边远的东波斯尼亚湾(Ostrobothnia)地区(今天是芬兰的一部分),贴近自然的生活环境、“自由农”的经济状况并且远离诸如斯德哥尔摩这样的大城市,使得楚登涅斯更能接受自由的天性。他主张经济自由,推动为东波斯尼亚湾地区取得了直接对外贸易权,使来自该地区的出口货物无需再经过其他城市的仓储中转。楚登涅斯在经济思想上也颇有创见,他于 1765 年出版了《国家收益论》(*Den Nationale Winsten*),提出了与亚当·斯密《国富论》中“看不见的

[9] 参见密尔顿著:《论出版自由》,吴之椿译,商务印书馆 1989 年版,第 46 页。

[10] Jonas Nordin, *1766 års tryckfrihetsförordning: Bakgrund och betydelse* [*The Freedom of Press Ordinance of 1766: Background and Importance*], Åtta. 45 Tryckeri, 2015, pp. 19 - 27.

[11] 该文现有 16 种文字,关于中文版,可参阅 <http://www.peterforsskal.com/>(2015 年 12 月 31 日访问); See also J. Nordin, Peter Forsskål 1732 - 1763: En Linnélarjunge i kamp för civila rättigheter [An Disciple of Linnaeus in the Struggle for Civil Rights], *Svenska Linnésällskapets årsskrift* [*Yearbook of The Swedish Linnaeus Society*] (2013), pp. 39 - 52.

[12] Marie-Christine Skuncke, Freedom of the Press and Social Equality in Sweden, 1766 - 1772, in Pasi Ihalainen etc. (eds.), *Scandinavia in the Age of Revolution: Nordic Political Cultures, 1740 - 1820*, Ashgate, 2011, pp. 135 - 136.

[13] Pertti Hyttinen, *Anders Chydenius: Defender of Freedom and Democracy*, The Chydenius Institute of the University of Jyväskylä, 1994, pp. 30 - 42; Juha Manninen, Anders Chydenius and the Origins of World's First Freedom of Information Act, in Juha Mustonen (ed.), *The World's First Freedom of Information Act: Anders Chydenius' Legacy Today*, Anders Chydenius Foundation, 2006, pp. 21 - 52.

手”相似的主张,因此被誉为“北欧的亚当·斯密”。<sup>[14]</sup> 如果仅就出版时间而言,楚登涅斯的《国家收益论》比亚当·斯密的《国富论》还要早11年,只是因为以瑞典语写作而使其主要思想不为更广泛的世界所知。

楚登涅斯另一个重要的贡献就是推动《出版自由法》的通过。1765-1766年的等级会议成立了出版自由委员会,楚登涅斯作为僧侣阶层的代表参加了该委员会,在政治派别上属于“尖帽派”。他起草了该委员会的报告,而且后来以非正式秘书的身份指挥其行动。1765年,楚登涅斯在出版自由委员会的备忘录中写到:没有出版自由,“等级会议就不能拥有制定良法的必要知识,不能对那些执行法律的职位进行监督,那些遵守法律的人也不能了解法律的要求、公职人员的权力界限及其义务。”<sup>[15]</sup> 政治开放与公开讨论是现代发展的关键,在1766年的议会辩论中,就不乏主张以英国式的立法公开为榜样者。针对密室政治,楚登涅斯也曾设想引入“强制指令”(Imperative Mandate)的制度。在当时,等级会议的代表由各个地区选派,却不对选区而只是对本等级负责,选区无从知晓代表在等级会议的作为,更无从置喙。“强制指令”要求等级会议的代表根据选区的指示行事。不过,等级会议在1746-1747年间就这种制度进行了讨论,因为担心陷入英国那样的辉格党和托利党式的议会政治,最后明确禁止“强制指令”。<sup>[16]</sup> 既然如此,那么就只有通过“自由辩论”的方法,方能让等级会议听到“公共意见”;信息公开则是进行“自由辩论”的前提条件。这种设想对于“公共领域”的形成,显然是一个极大的推进。

《出版自由法》于1766年12月2日通过,此前楚登涅斯因为与“尖帽派”在货币政策等方面的分歧,当年夏天就已经被逐出了等级会议,但该法的主要内容在当时都已经定型,等级会议并没有因人废事。

### (三) 东方“理想国”的榜样

在推进出版自由时,诺登克兰茨和楚登涅斯还以当时中国的著作和言论自由为榜样,因而使得《出版自由法》的知识灵感更加多元化。这两位瑞典人关于中国的知识是二手的,主要来源是法国耶稣会教士杜赫德(Jean-Baptiste Du Halde)编写的《中华帝国全志》。<sup>[17]</sup> 这里的问题在于,杜赫德本人从来没有到过中国,他的著作以耶稣会传教士来自中国的通信为基础,而诺登克兰茨和楚登涅斯在转介的过程中,又附会了自己的政治目的。

1761年,诺登克兰茨在讨论著作与出版自由的政论中称:在自由社会,著作与出版自由是确保理性与正直并防止腐败的最有效方式。他援引了杜赫德《中华帝国全志》第二

[14] Carl G. Uhr, Anders Chydenius, 1729 - 1803, A Finnish Predecessor to Adam Smith, *Economic Inquiry*, Vol. 2 (1964), pp. 85 - 116.

[15] Anders Chydenius, Memorial on the Freedom of Printing: Humble Memorial, in Maren Jonasson and Pertti Hyttinen (eds.,) *Anticipating The Wealth of Nations*, Routledge, 2012, p. 219.

[16] Lars Magnusson, Anders Chydenius's Life and Work: An Introduction, in Maren Jonasson and Pertti Hyttinen (eds.,) *Anticipating The Wealth of Nations*, Routledge 2012, pp. 7, 236.

[17] Jean-Baptiste Du Halde, *Description geo-graphique, historique, chronologique, politique, et physique de l'empire de la Chine et de la Tartariechinoise*. 4 Vols. Paris: P. G. Le Mercier, 1735.

卷关于中国《京报》(亦称“邸报”)的条目,作为中国信息公开的例证。<sup>[18]</sup>他认为《京报》是民众获取信息的一种有效途径,同时《京报》通过登载惩罚违法乱纪的政府官员,也可以实现对其监督与控制。诺登克兰茨对于“平帽派”政治家的腐败深感失望,因此热烈欢迎在瑞典也有《京报》这样的刊物,公开揭露“平帽派”政治家的失德、罪行与违法。他希望看到他们被公开羞辱与惩罚,就像中国官员在《京报》上那样。诺登克兰茨在向瑞典等级会议代表散发的700页备忘录中,再次以《京报》作为例证。这一备忘录在等级会议散发了约1000册,使得《京报》这一例证为代表们熟知。不过,在《京报》的介绍上,诺登克兰茨只是引用了部分的内容以满足自己关于出版自由的理想。他在征引杜赫德著作的条目时,有意识地忽略了该条目的最后几行字,即《京报》只是逐字逐句摘抄来自皇帝的批示。<sup>[19]</sup>因此《京报》不过是皇帝希望向民众传递的信息,起到的是政府公告和传声筒的作用,而没有任何自己的思考,与“公共领域”的规范结构无关。诺登克兰茨当然不想在瑞典也建立如中国那样的皇权专制,他的征引不过是用来实现自己的政治目的,而杜赫德原书最后的文字显然不符合其需要。

如果以《京报》作为例证,实际上在瑞典当时的等级会议中,也存在发布决定的相应出版物。例如,尽管“自由年代”王室与等级会议、等级会议内部的斗争非常激烈,但《斯德哥尔摩周刊》(Stockholms Postidningar)和《国内时报》(Inrikes Tidningar)等只限于通告宫廷事件及官方任命,政治辩论仍要诉诸秘密的手抄文本。自1756年开始,等级会议通过《议会时报》(Riksdags Tidningar)发布会议信息,<sup>[20]</sup>这增加了公开性,但内容主要是议会做出的决定,没有政治分析、辩论或批评。这些杂志所起到的作用毋宁是强化议会的权力与影响,这与清朝《京报》的功能极为接近。诺登克兰茨主张的出版与信息公开,是以开放的公共辩论、检验不同的观念以揭示真理为基础的。这当然就包括发表自己政治观点的权利,以及任何公民公开辩论任何事情的权利。他所主张的信息公开是允许获取文件而不改变其形式与内容,而非在公共机构主导下的信息公布与控制。

楚登涅斯无论在经济政策还是出版自由方面,都同样以中国为例。他以城乡之间没有特权作为贸易壁垒来说明中国富有的原因,谴责瑞典的贫穷和货币贬值在于缺乏自由贸易。<sup>[21]</sup>楚登涅斯在准备《出版自由法》期间,于1766年4月出版了政论《中国著作自由报告:翻译自丹麦文本》。<sup>[22]</sup>该报告题献给当时的王储,也就是后来的国王古斯塔夫三世(讽刺的是正是后者于1772年发动政变,废除了《出版自由法》)。这一政论报告译自丹

[18] Lena Rydholm, China and The World's First Freedom of Information Act: The Swedish Freedom of Information Act of 1776, *Javnost-The Public*, Vol. 20 (2013) No. 4, pp. 45 - 64.

[19] Lena Rydholm, China and The World's First Freedom of Information Act: The Swedish Freedom of Information Act of 1776, *Javnost-The Public*, Vol. 20 (2013) No. 4, pp. 45 - 64.

[20] Marie-Christine Skuncke, Freedom of the Press and Social Equality in Sweden, 1766 - 1772, in Pasi Ihalainen etc. (eds.), *Scandinavia in the Age of Revolution: Nordic Political Cultures, 1740 - 1820*, Ashgate, 2011, pp. 134 - 135.

[21] Anders Chydenius, The Sources of Our Country's Weakness, in Maren Jonasson and Pertti Hyttinen (eds.), *Anticipating The Wealth of Nations*, Routledge 2012, p. 126.

[22] Anders Chydenius, *Berättelse om chinesiskaskrif-friheten: Öfversatt af danskan*, Stockholm, Lars Salvius, 1766, preface.

麦文本，<sup>[23]</sup>而丹麦文本则汇编自杜赫德《中华帝国志》第二卷。丹麦文本的作者弗里德里希·吕特根从杜赫德的书中摘录了唐朝的御史台以及历史上若干皇帝纳谏、勤政爱民的段落之后，就自由发挥，认为中国古代的历史记录表明，皇帝的命运取决于他是否遵守法律和宪制，尤其是与著作自由有关的法律。<sup>[24]</sup>吕特根本人对于丹麦的书报审查制度非常不满，他编辑这些片段的目的是要在丹麦促进著作自由（丹麦于1770年颁布了《出版自由法》），而完全无视中国历史上大量存在的相反例证。

楚登涅斯的翻译，除了少量加强语气等用词的改变，基本上是“直译”，因而保留了丹麦文本的原貌。这也在瑞典强化了一种中国存在较高程度著作自由的意象。在译本的前言中，楚登涅斯认为，中国政治稳定、国家富强与人民幸福的根源即在于著作自由。与大部分欧洲人的看法相反，他认为，中国的这些成就与习惯、气候或土壤肥沃并无关系，而只是巧合。中国的成就缘于统治者为政以宽，其中之一就是著作自由。这些措施如果施之于其他国家，也会有同样的效果。即便中国皇帝拥有绝对权力，仍然会遵守著作自由的法律，听取人民的声音，而不认为这会侵犯自己的权威。<sup>[25]</sup>然而，无论御史台的巡视还是皇帝的纳谏，都是旨在收集民间疾苦的信息，改变官僚体制固有的信息不对称问题。臣下固然可以向皇帝表达不同的意见，促使其救偏补弊，但这与基于信息公开的“公共意见”存在本质上的差别，不具有独立于体制的特质。

总得来说，在普通欧洲人的眼中，中国当时是一个东方的“理想国”。虽然当时英国的出版自由可以作为瑞典的榜样，可英国并未通过法律，中国的出版自由似乎更加源远流长。然而，1766年时值清朝乾隆三十一年，离马戛尔尼使团访华还有二十七年。如果知道清朝屡兴文字狱以及经济上的闭关锁国，此时中国的情形恐怕要让瑞典人大失所望。不过，在当时的信息条件下，东方的中国过于遥远，很难求证具体的描述是否准确。况且，当这一例证被附加了政治目的与策略性考量时，只要能够改进自身的制度或年轻的王储能够宽容辩论与批评，细节的准确与否反而是次要的了。

#### （四）“公共领域”的形成

出版自由与信息公开原则为瑞典的“公共领域”提供了规范性的框架，市民社会在1760-1770年代在瑞典的形成与维系即有赖于此。1766年《出版自由法》颁布后，短时间内瑞典的报纸数量激增，公共讨论也空前活跃，出版了大量的宣传册与书刊，标志着瑞典的“公共领域”开始形成。<sup>[26]</sup>当时社会上出现了激进的思潮，形成了反贵族的舆论，引入了民主理念，并且帮助重塑平民的集体身份。其实早在自由时代开始的时候，贵族阶层就已经不再是自由的守护者，面对新的政治文化，贵族阶层一时还无法适应。因此政治生活不乏混乱，甚至连楚登涅斯都开始向往更强有力的国王。

[23] Nogle Chinesiske Stats-Regle og Oeconomiske Maxime reller Skikke: Uddragneaf le Pere du Halde, F. C. Lütken, *Oeconomiske tanker til høiere eftertanke*, Part 6, Chap. 1, Copenhagen 1759, pp. 8-21.

[24] Lena Rydholm, *China and The World's First Freedom of Information Act: The Swedish Freedom of Information Act of 1776*, *Javnost-The Public*, Vol. 20 (2013) No. 4, pp. 45-64.

[25] Anders Chydenius, *Berättelse om chinesiskskrif-friheten: Öfversatt af danskan*, Stockholm, Lars Salvius, 1766, preface.

[26] Olof Petersson, *Constitutional History*, in Jon Pierre (ed.), *The Oxford Handbook of Swedish Politics*, Oxford University Press, 2016, pp. 92-94.

瑞典社会的这种发展与17-18世纪欧美各国在走向民主的过程中,逐步确立“公共领域”的总体趋势是一致的。“公共领域”的特征可以概括为三个:<sup>[27]</sup>首先,“公共领域”信奉理性的最高地位,而非言论者的权威或身份,具有包容性因而也是平等的,普通公众可以更多地参与公共生活。其次,“公共领域”具有一定的“对抗性”。在公共领域,一切都要接受公开的批评,不仅包括艺术、音乐和文学,还包括宗教信仰、政府的行为以及精英的特权,因而批评不可避免地会触及传统上免于审查的个人与机构。再次,公开是“公共领域”的基本原则。“公共领域”反对各种各样的秘密,传统政治是一个秘密的世界,只有统治者及其核心圈子才是参与者。“公共领域”则假定个人可以就公共事务进行理性的审议,而且“公共意见”的集体判断可让政府更理性。“公共意见”要成为理性的,就必须是“知情的”,而要成为“知情的”,就需要政府更大的透明度。当然,知情只是第一步,信息的交换也是必要的,所以“公共领域”就公共事务的辩论还应该是开放的,相对不受审查限制。在这个框架下,我们就可以理解,瑞典的信息公开原则在功能上与出版自由一致,而且在进入现代之后,信息公开原则被归入到“意见自由”的范畴,也意味着其仍然属于“公共领域”的规范框架。前述瑞典人关于中国经验的误解,关键之处也就在于当时中国的经验并不见容于这种规范框架。

### 三 信息公开原则的重新确立与巩固

正如前述,“公共领域”具有对抗性,因此政治力量对比关系的变化对于其规范框架的巩固具有重要影响。在18世纪后半期,瑞典社会的自由和进步力量尚显脆弱,而“自由年代”所形成的政治混乱也不断遭到诟病。《出版自由法》通过之后六年,在君主专制恢复后就被废除了,这一严重挫败正是力量对比关系的结果。这一时期信息公开与出版自由的命运是相同的。此后只有当这种政治力量的关系再次发生变化时,信息公开原则才重新在宪法层面得到巩固。政治力量对比关系不仅决定着信息公开和出版自由的存废,也决定着这两个原则的呼吸空间有多大,当国内或国际局势出现特殊情况时,其空间必然会遭到压缩。这条线索贯穿在从诞生之初到现代制度发展的早期,在此过程中,信息公开与出版自由逐步变成了难以撼动的基本理念。

#### (一)1772年至1809年:规范的降级

瑞典等级会议由于派系纷争导致了僵局,议会制难以为继,1772年,国王古斯塔夫三世趁机发动不流血的政变,重新建立了君主专制,这标志着“自由年代”的结束。1772年政变后,立法权由国王与议会共享;议会仍然享有征税权,但不再有支出权,而外交政策的决定权也被大大削弱。古斯塔夫三世废除了自1680年以来所有的基本法,包括1766年的《出版自由法》。

当然,为了表明自己的开明,古斯塔夫三世于1774年颁布了一部新的《出版自由条例》,并将其致送法国的伏尔泰,希望得到后者的赞誉。<sup>[28]</sup>古斯塔夫三世非常谨慎地没有

[27] James Van Horn Melton, *The Rise of the Public in Enlightenment Europe*, Cambridge University Press, 2004, pp. 8-9.

[28] Karl Erik Gustafsson and Per Rydén, *A History of the Press in Sweden*, Gothenburg: Nordicom, 2010, p. 46.

恢复事先审查制度。然而相较于1766年的法律,该条例并不具有基本法的地位,政府可以通过自身的决定干涉相关自由。由于紧张的外交关系,出版自由受到了许多限制,该法强化了审查制度,规定国王不受任何批评;同时规定了出版者/印刷者更大的责任,目的是为了抑制公开的讨论。此后还陆续增加了新的限制,比如,1780年规定,出版者对出版物的内容负法律上的责任,这就使出版者成为事实上的审查者。1785年规定,发布日刊、周刊和月刊的权利需要得到国王的许可;同年又赋予了国王撤销出版许可的权力。在法国大革命爆发之后,国王则禁止讨论发生在法国的事件。古斯塔夫三世死后,1792年通过了另外一部《出版自由条例》,再次确认了出版自由。然而在这一时期,前述法律并没有明确提到获取公文的权利,通常是默示生效,推定获取公文是出版自由必不可少的组成部分,只是范围并不确定,而且受制于政府自身的决定。

在严酷的政治条件和法律限制下,瑞典的“公共讨论”日趋萎缩,政治文化停滞。1770-1779年代斯德哥尔摩和各省的报纸数量新增82家,而到了1800-1809年代,则只有23家。<sup>[29]</sup>这也从反面证明了信息公开和出版自由是“公共领域”规范性框架的主要支柱。

## (二)1809年及其以后:宪法地位的重新确立与现代化

1809年瑞典因与俄国的战争失败,失去了芬兰,贵族与部分军队发动政变,迫使时任国王退位。政变后的等级会议通过了新的《政体法》,再次调整了议会与国王之间的权力分配。1809年的《政体法》确立了国王(行政)与议会之间权力分工的原则,二者共享立法权,但议会就预算、收入与支出拥有独自的决定权。新宪法削弱了1772年以来国王的权力,但相较于“自由年代”,国王的角色更为积极。新政体介乎绝对专制与议会主权之间,也恰当地体现了当时的政治力量对比。在1974年新的《政体法》通过前,瑞典的民主政治发生了巨变,经历了从等级会议向现代议会的转变、从两院制变为一院制、设立首相、实行普选权等一系列变化。民主政治的发展最终确立了议会主权的原则,国王变成了名义上的国家元首。政治的发展超越了宪法的文本,直到1974年的《政体法》才确认了这些发展。<sup>[30]</sup>

伴随这种政治力量对比关系的改变,出版自由和信息公开的命运也随之发生变化,“公共领域”的规范框架随着自由和民主的力量逐步巩固。1809年的《政体法》规定关于出版自由的条例具有宪法性质(第85条);每个公民都有不受事先控制发布文本的权利(第86条)。这一权利包括所有文件和议事录,只有资政院和国王处理内阁事项的议事录、中央银行和大法官处理事项的命令和议事录例外。这意味着,在1809年以后,出版自由和获取公文的权利变成了宪法的组成部分,在1766年首次确立的信息公开原则,经历了1772年规范上的降级与模糊化,自此重新获得了宪法地位。<sup>[31]</sup>

1809年后的信息公开仍然与出版自由联系在一起。在19世纪,瑞典代表自由和进

[29] Karl Erik Gustafsson and Per Rydén, *A History of the Press in Sweden*, Gothenburg: Nordicom, 2010, p. 47.

[30] Olof Petersson, *Constitutional History*, in Jon Pierre (ed.), *The Oxford Handbook of Swedish Politics*, Oxford University Press, 2016, pp. 94-96.

[31] Mariya Riekkinen and Markku Suksi, *Access to Information and Documents as A Human Right*, Åbo Akademi University, 2014, pp. 15-16.

步的力量变得更加强大,出版自由成为针对国王和政府的主要战斗领域之一。所以在宪法地位巩固的同时,具体制度也逐步完善。1810年瑞典国王公布了具有基本法性质的《出版自由条例》,随后被1812年的新条例所取代。相较于前者,后者更加严厉,赋予了国王更多干预出版自由的手段,以对抗激进的反对者。在1949年被新的《出版自由法》取代之前,该条例进行了不下二十余次的修订。1815年,瑞典规定出版自由案件引入陪审团,这也是到目前为止瑞典唯一存在陪审团审判的案件类型。<sup>[32]</sup>

19世纪瑞典自由力量与行政权冲突最明显的例证是《瑞典晚报》更名事件。当时的瑞典国王卡尔十四以保守著称,依靠贵族的力量进行统治。仅在1838年,他就撤销了自由报纸《瑞典晚报》(Aftonbladet)的出版许可达10次之多。出版商每次则在晚报后面增加不同的数字来应对,这样在形式上是一份不同的报纸。该报纸在获得完全准许前,更名达26次。有鉴于此,到1844年,政府撤销出版许可的权力被废除了,这是1812年《出版自由条例》在一百多年中唯一的重大制度变化。<sup>[33]</sup>

1949年重新制定的《出版自由法》,则根据战争期间的出版审查情况做出了有针对性的规定。二战期间,在纳粹德国的压力下,瑞典媒体也被要求保持中立,批评纳粹的刊物与报道一度被查禁,许多反纳粹的出版物(也包括少量亲纳粹的出版物)被禁止通过铁路运输,因而实际上无法流通。<sup>[34]</sup>

1949年前,瑞典的信息公开原则与“出版”这一特定的目的联系在一起。事实上,直到现在信息公开的主要利用者也是新闻媒体。相形之下,普通公众对于个人利益以外领域的关切不是很高。1949年的《出版自由法》将信息公开的目的明确为“促进自由交换意见和获取全面信息”。1974年的《政体法》也将传播信息的自由归入“表达自由”,将获取信息的自由归入“信息自由”,由此信息公开已经不再限于出版的目的。在现代社会,信息的交流也不限于传统的出版方式,因此瑞典在1992年开始实施《表达自由基本法》,以适应社会发展的需要。当然,这种媒介的转变,并没有改变信息公开作为“公共领域”规范框架的地位;而且信息公开对于出版来说仍然十分重要。需要说明的是,出版自由在1949年之后很多的发展,诸如公共意见如何获得平衡的表达,与其他的表达自由形式如何衔接,对于“公共领域”虽然也很重要,但考虑到出版自由的规范地位已然稳固,且这些内容与信息公开和信息交流的联系较弱,在这里就不再全面讨论了。

## 四 信息公开制度的演进与最大化公开模式

信息公开原则随着1809年的《政体法》而得到了重新确立与巩固,此后信息公开的具体制度随着政经与技术的发展而演进。信息公开具体制度的发展,使其作为“公共领域”的规范框架得到了巩固,同时具有更强的可操作性。

[32] Joakim Nergelius, *Constitutional Law in Sweden*, Wolters Kluwer, 2011, p. 112.

[33] Karl Erik Gustafsson and Per Rydén, *A History of the Press in Sweden*, Gothenburg: Nordicom, 2010, p. 64.

[34] Fredrik Eriksson and Kjell Östberg, *The Problematic Freedom of Information Principle: The Swedish Experience*, in Andrew Flinn and Harriet Jones (eds.), *Freedom of Information: Open Access, Empty Archives?* Routledge, 2009, p. 114.

## (一)信息公开制度的演进

信息公开制度的演进可以从三个方面进行讨论。第一是立法技术的层面。信息公开的范围在1937年前都是列举在《政体法》以及1810年和1812年的《出版自由条例》中。然而,《出版自由条例》作为基本法很难进行修改,所以议会和政府只能通过一般法和条例规定保密的事项以及具体的操作规则。1937年,自1809年以来就存在的各种保密规则,被统一编纂为《公文获取权限制法》,通常称作“保密法”。<sup>[35]</sup>此后还有两次主要的编纂,即1980年的《保密法》和2009年的《公开获取信息与保密法》。因为相关的规则越来越多,所以后面编纂的法律也就变得越来越庞大,1980年的《保密法》有161条,2009年的《公开获取信息和保密法》则有423条。这种汇编的做法虽然意味着法律的修改频繁,但是优点在于体系化的程度更高。

第二是保密、公开的范围和具体制度随着社会发展以及国际局势而变化。瑞典的法律采取的是以公开为原则,以保密为例外的模式。根据1812年的《出版自由条例》,涉及外交政策、军事和特定的经济问题需要保密。这些例外的理由是,公开这些政府决策的敏感领域,将会危及国家利益。在19世纪,由于瑞典与俄国关系紧张,因此外交和军事秘密得到了强有力的保护。同时,随着经济和社会立法的增加,自1897年开始,在议会的特别立法中,诸如国防秘密、刑法登记、病人文件、退税、避孕和性行为方面的信息等,都被列为秘密。<sup>[36]</sup>在两次世界大战期间,尽管瑞典都保持中立,但国防信息受到的限制更加严格。到1980年的《保密法》,则规定“公文”应该公开,个人数据应该保密。

与保密相对应的公开范围也有重要发展。这里的主要时间节点是1937年,信息公开原则从这一年开始适用于地方机构的文件,这一修改的背景是随着福利国家的形成,地方政府开始成长。1937年的修改还引入了“公文”的概念,此后在法律的历次制定与修改过程中,如何界定“公文”,其实也就是“信息”,哪些属于需要公开的“公文”一直是十分重要的问题。例如,1949年制定新的《出版自由法》时,即使写给公职人员的有关公共事务的私人信件,也被认为属于信息公开的范围。而“公文”的形成时刻以及议事录、日记、备忘录和草稿等过程性信息是否属于“公文”也是一个讨论比较多的问题。瑞典现行的一般规则是,只要文件发送,“公文”就属于已经“拟就”;或文件虽然在机构内部使用,当其所在的案卷或事项最终决定时,文件也就成为“公文”;而只要文件为决定提供了事实基础,就可以说是“公文”,因此采取了比较严格的实质标准。

第三是公开获取的制度保障不断完善。首先,通过议会监察专员和行政法院保障信息公开原则的实效。<sup>[37]</sup>议会监察专员是在1810年根据《政体法》设置的,职责范围包括监督出版自由的实施。早期的信息公开案件并不能诉诸法院,如果政府机构拒绝公开则

[35] Fredrik Eriksson and Kjell Östberg, *The Problematic Freedom of Information Principle: The Swedish Experience*, in Andrew Flinn and Harriet Jones (eds.), *Freedom of Information: Open Access, Empty Archives?* Routledge, 2009, pp. 114 - 115.

[36] Stanley V. Anderson, *Public Access to Government Files in Sweden*, in *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 21 (1973) No. 3, p. 423.

[37] Johan Hirschfeldt, *1766 års tryckfrihetsförordning och offentlighetsprincipen sutveckling* [The Freedom of Press Ordinance of 1766 and the Development of the Principle of Public Access], *Förvaltningsrättslig Tidskrift* [Administrative Law Journal], No. 1/2 (1998), pp. 1 - 28.

由议会监察专员调查后提出检控,因此议会监察专员对于信息公开制度的发展发挥了重要作用。当前,议会监察专员关于信息公开的报告,不具有约束力,但属于“善治”的重要参考。1909年瑞典成立了行政法院,对于公共机构拒绝公开信息的决定可以诉诸行政法院;但是到目前为止涉及到内阁拒绝公开的决定,则只能申诉而不能向法院起诉。

其次,增加信息公开系统效率与便捷的规定。例如,就答复时间,法律的规定是“立即”答复,而在具体的公开办法中则规定了更加清晰严格的公开时间。就公开的费用而言,如果当场查看相关文件,免收费用,提供复本则需要按照页数支付费用,一定页数内免费。再如申请方式,申请者可以匿名提出请求,政府机构不得盘问申请者的身份与目的,除非目的与是否决定提供信息有关。然而,瑞典到目前为止尚未引入电子获取信息的途径,主要是担心电子获取会导致私人数据的扩散。<sup>[38]</sup>

再次,增加公共机构主动公开信息并且维护便利的公文登记的规定。1986年的《行政程序法》(Förvaltningslag, 1986:223)规定公共机构负有主动提供信息的义务,即让一般公众知悉属于其职权范围内的事项(第4条)。2009年的《信息公开与保密法》规定政府机构具有制作并维护公文登记的义务,<sup>[39]</sup>登记的内容包括时间、检索号、收发人和主题,而且这种登记本身也是有权要求获取的公文(第5章第2条),任何人都可以要求查看“每天”的政府公文登记。

除了这些方面的发展,瑞典当前信息公开的重点在于信息的再利用<sup>[40]</sup>、更加透明的治理过程、政府机构之间横向的信息共享,同时还还将公众关注的特定领域的信息公开作为工作的重点,诸如对内和对外的援助公开就是瑞典2014-2016《开放政府行动方案》的重要内容。<sup>[41]</sup>

## (二)最大化的公开模式

尽管信息公开具体制度的发展存在多个线索,但其主要内容仍然是围绕着信息公开最大化的模式展开。瑞典的信息公开与出版自由、意见自由结合在一起,可以被归为最大化的公开模式。这种最大化的模式不仅强调通过信息公开实现透明度,从而控制权力的行使,而且超越了权力控制的目的,试图使民众更全面地认识社会,“知情地”参与民主政治。就此而言,瑞典、芬兰的模式与丹麦、挪威、冰岛不同,可以说是东斯堪的纳维亚模式;后三个国家更多地强调信息公开对于控制权力行使的功能,可以称作“最小公开模式”。<sup>[42]</sup>这种最大化的公开模式,不仅奉行以公开为原则,以不公开为例外,而且公开与否最终以民众的“公开讨论”是否更优为断。同时,信息公开本身的内容不仅包括获取的

[38] Oluf Jørgensen, *Public or Secret: Access to Information in the Nordic Countries*, *Nordicom-Information* Vol. 37 (2015) No. 1, p. 21.

[39] 四种不需要登记的文件:(1)对于机构的活动显然没有什么重要性,例如剪报、传单和广告材料;(2)非保密文件而且借由其保存方式可以很容易确定机构是否收到或拟就;(3)文件大量存在于政府机构且政府通过特殊规定豁免其登记要求;(4)机构所拥有的以电子方式访问其他机构的自动数据处理记录。

[40] 公共信息的再利用指的是政府所拥有的信息用于最初收集信息的目的以外的其他商业或非商业的用途。

[41] *Sweden's Open Government Partnership Action Plan (2014-2016)*, Government Office of Sweden, p. 5.

[42] Tuomas Pöysti, *Scandinavian Idea of Informational Fairness in Law: Encounters of Scandinavian and European Freedom of Information and Copyright Law*, in *Scandinavian Studies in Law*, Vol. 50 (2007), pp. 231-232. 关于北欧五国信息公开具体制度的详细对比, see generally Oluf Jørgensen, *Access to Information in the Nordic Countries: A Comparison of the Laws of Sweden, Finland, Denmark, Norway and Iceland and International Rules*, *Nordicom*, 2014.

权利,还包括信息传播的权利,也即“信息自由”。

首先,就适用对象而言,瑞典的信息公开不仅适用于政府,也适用于法院和立法机关。虽然“公共机构”的定义并不包括具有政治性质的议会,但在信息公开方面后者适用“公共机构”的要求。除此之外,地方或县议会在法律上具有决定性影响的有限公司、合伙、营利组织和基金也被视作公共机构,通常这要求控股达到50%以上(在丹麦则要求控股为75%以上);而国有公司、营利组织、基金或私人机构,只要名单和相应经营活动被列入《公开获取信息与保密条例》的附录,就得适用信息公开的要求。<sup>[43]</sup>

其次,秘密规则的界定需要与民众知情的收益衡量。这里有三种情况可以作为典型。第一,保密与否并非由保密的利益决定,而是需要权衡保密和公开讨论的收益。总的来说,如果要拒绝获取公文请求,公共机构必须满足两个条件:(1)须有法律的明确规定;(2)法律的规定可归入《出版自由法》界定的七种限制理由。不过,限制公开的例外需根据个案加以裁断。公共机构在文件上加盖“机密”印章,并不具有决定性,只是提醒作决定的官员文件包含敏感信息。<sup>[44]</sup> 瑞典在加入欧盟后,即便来自欧盟的保密指令,也需要根据国内法进行是否公开的权衡。第二,限定保密的前提条件。除了少数属于“绝对秘密”的情形,大部分的秘密都附有前提条件,即“损害的风险”。当然,在保密期限到期前,造成损害的风险已经消失,从而使得保密没有必要是完全可能的。损害的风险有两种表达形式:(1)除非有相反的证据证明不会造成损害,那么文件就应该保密(Adverse Harm Test);(2)如果能够证明公开会造成损害(Straight Harm Test),那么文件就应该保密。两者的差别在于,前者推定的出发点是保密,后者推定的出发点是公开。瑞典在加入欧盟后,即将有关国际关系事项的保密规定,从前者改为了后者,从而更有助于公开。<sup>[45]</sup> 第三,在秘密转移方面,接收秘密的机关并不必然有保密的责任。当接收到转来的秘密时,接收机关要重新权衡保密与公众知悉公共机关运作的利益,而非必然保密。除非保密的要求直接适用于接收机关或有其他特殊规定,否则在接收机关那里,所转来的信息就是公开的。如果一个机关可以直接取得另一个机关的秘密,那么也适用同样的规则。

再次,保障公职人员表达与传播信息的自由,保障匿名传递信息的权利。这一规定针对的不是公众获取信息,而是公职人员披露所在机构并不希望公开的信息,从而追求最大的公开。为了保证这种自由的行使,《出版自由法》规定了消息来源或作者匿名的权利,通过采取出版者/编辑负责的制度保护“告密者”。公职人员可以揭发政府不法与失当的措施,而政府不可以追查告密者的身份,除非后者违反保密义务和危害国家安全。这样规定,是因为保密条款的存在经常无法为公职人员留下足够的空间以提供公共辩论的基础,并且参与公共辩论。当然,这并不是说公职人员有义务向大众媒体提供信息,而只是说如果他们认为公开获取公共机构运作的利益比保密所保护的利益更加重要的话,他们有机

[43] Oluf Jørgensen, *The Scope of Freedom of Information. To What Legal Bodies and Functions Does the Right of Access to Information Apply?*, in Ulla Carlsson (ed., ) *Freedom of Expression Revisited: Citizenship and Journalism in the Digital Era*, Nordicom, 2013, pp.97-103.

[44] Laura Carlson, *The Fundamentals of Swedish Law*, Studenlitteratur, 2009, p. 61.

[45] Ulf Öberg, *EU Citizen's Right to Know: The Improbable Adoption of A European Freedom of Information Act*, in *Cambridge Year book of European Legal Studies*, Vol.2 (1999), Hart Publishing, 2000, pp.306-307.

会这样做。例如“维基解密”之所以选择瑞典作为主要基地,这种对“告密者”的严格保护就是一个重要原因。

### (三) 问题

这种最大化的公开模式也不是没有问题。正如在 1766 年讨论《出版自由法》时,贵族担心信息公开会导致代表不愿意说出真实的想法,因而影响其畅所欲言,瑞典的信息公开现在也面临着“空档案”的问题。按照《出版自由法》的规定,政府公文在登记、归档前有一个“清理程序”。在实践中,很多在讨论过程与最终结果有关的意见与方案、备忘录、记录和草案等,通过该过程都被销毁殆尽。结果最终的档案十分干净,导致公众和研究者都无法了解决策的实际过程。同时,包括瑞典中央部门在内的政府机关规模都不大,在实践中形成了口头与电话交流的做法,以避免留下书面的记录;即便是有公开的讨论,也会变成过场。<sup>[46]</sup>这说明权力的实际运作过程更加捉摸不定,就此信息公开原则并不能够提供有效的保障。如果信息公开过度,造成了太多的负面激励,以至于损害了公共机构行事的能力,公开反而成了最大的伪装,不得不说这是最大化信息公开模式一个不大不小的“悖论”。<sup>[47]</sup>

当然,除了前述问题外,瑞典法律上也有不少可议的规定。例如 2013 年修改法律,增加了涉及欧盟事项的保密性,遭到了大众媒体的强烈批评。在具体的制度上,对于内阁部门以及政府办公室不予公开的决定,只能内部申诉,而不能向行政法院提起诉讼,固守议会至上的观念。在信息公开诉讼中,作为被请求信息的主体,当事人没有就公开问题进行辩驳的资格(无反信息公开诉讼)。再如,瑞典尚未提供电子获取信息的途径等等。

## 五 结语:走向多元的信息公开

瑞典信息公开原则自 1766 年诞生 200 年后,世界上第二部具有代表性的《信息公开法》才于 1966 年在美国诞生。到 1990 年代,世界上共有 14 个国家颁布了信息自由方面的立法。早期颁布信息公开立法的国家,都是相对比较成熟的民主国家,如芬兰、丹麦、挪威、澳大利亚、加拿大等;信息公开立法往往是因特定的事件,即腐败或丑闻等而得到促进或者在实践中得到强化。例如美国的信息自由法随着水门事件以及伊朗门的丑闻得到了强化,加拿大信息公开法被提上立法议程也是因为爆出政府监控的问题。1990 年以后,随着第三波民主化的进程,越来越多以前属于社会主义阵营和第三世界的国家颁布了信息自由的立法。即便在 2001 年“9·11 事件”后,这一世界性的趋势也没有停止。促使越来越多的国家颁布信息公开立法的因素很多,例如国际的压力、宪法权利的要求、信息革命的影响,当然也有特定事件推动,例如反腐败和环境信息的公开等。到 2014 年,世界上

[46] Fredrik Eriksson and Kjell Östberg, *The Problematic Freedom of Information Principle: The Swedish Experience*, in Andrew Flinn and Harriet Jones (eds.), *Freedom of Information: Open Access, Empty Archives?* Routledge, 2009, pp. 118 - 122.

[47] Norbert Götz, *The Concept of Openness: Promise and Paradox*, in Norbert Götz and Carl Marklund (eds.), *The Paradox of Openness: Transparency and Participation in Nordic Cultures of Consensus*, Brill, 2015, pp. 20 - 21.

颁布专门信息自由立法的国家已经达到了95个。2015年的联合国峰会将公开获取信息作为2030年可持续发展的重要目标之一。“知的权利”已经被越来越多的国家和组织作为一项基本权利和自由写入了宪法和国际性的条约和文件。

在这新的一波浪潮中,信息公开的功能大大拓展了。就消极的层面而言,人们寄望信息公开可以起到限制公共权力包括反腐败的作用。但无论信息公开还是透明政府,本身并不能起到反腐败的作用,除非腐败的官员受到制裁,违法的行为受到追究。信息的开放可以起到反向激励作用或预防性效果,然而也不应有过高的期待。就积极的层面而言,信息是一种治理的资源,信息公开可以“赋权”(empower)私主体。公共机构现在积极地利用传递和制作信息的方式,影响私主体或民主决策者。当然,这会带来新的问题。但无论消极还是积极的层面,都是看重信息公开的工具主义价值。在此过程中,在诸如透明、问责、善治等更华丽的修辞之下,信息公开更加基础性的民主价值被有意或无意地淹没了。

正如瑞典的经验所见,信息公开是“有效民主”的重要条件,就此信息公开本身就是理想和目标。虽然信息公开是现代社会“公共领域”的基础性规范框架,但仅有信息公开是不够的,“公共领域”还需要信息的交流和传播,就具有公共意义的事项进行“公开辩论”,从而形成“公共意见”。欧美国家“公共领域”的形成通常都是在解决“意见自由”的时候,附带性地解决了信息来源的问题,剩余问题则由后来的信息公开立法解决。瑞典则在“自由年代”秘密政治的特殊条件下,在1766年的《出版自由法》中同时解决了信息的获取与交流的问题,这就是瑞典最大化公开模式的历史因缘吧。而这一经验,除了深化对于信息公开一般性的认知外,对于完善我国的信息公开制度、促进我国民主政治的发展,也具有重要的参考价值。

---

[Abstract] The principle of public access in Sweden was established during the Age of Liberty and was targeted at the secret parliamentary politics at that time. The birth of the principle 250 years ago could be ascribed to the competitive politics of the Age of Liberty and the Enlightenment thoughts of freedom of the press and the freedom of expression. During the debate, experiences from China were also introduced into Sweden, though to a large extent the advocates misunderstood those stories from the remote Utopia. Combined with the freedom of the press from the very beginning, the principle of public access established the normative framework of the public sphere, and its consolidation and development was closely related to the development and growth of the freedom of the public sphere. This connection is also conducive to the understanding of the reason why Sweden adopts the maximalist model of public access, which not only emphasizes the oversight of public power, but also takes the principle of public access as an important guarantee of effective democracy. Both aspects could find their expressions in Swedish legislation.

---

(责任编辑:田 夫)