

中国公开与保密的“平衡术”

中国聚焦

中国国务院公布《保守国家秘密法实施条例》并自3月起施行，由此引发热议。2010年公布施行的《保守国家秘密法》指出，政府部门“既确保国家秘密安全，又便利信息资源合理利用。”《条例》规定：“机关、单位不得将依法应当公开的事项确定为国家秘密，不得将涉及国家秘密的信息公开。”由此可见，在政府信息公开与保守秘密之间，一直悬着一个摇摆不定的“钟摆”。它不仅让政府部门无所适从，也让社会公众难以判断。

一些观察家认为，《条例》并没有说明哪些信息应该保密，哪些信息应该公开，因此仍然可能成为政府回避信息公开的借口，阻碍中国政府透明度的提升。笔者以为，有总比没有好，至少它为摆正公开与保密之间的微妙关系扫清了制度障碍。《条例》的颁布施行，毕竟为政府信息公开划定了界限，尽管它仍然模棱两可。与之前无法可依相比，《条例》还是为社会公众和新闻从业者，提供了一个法定参考依据。

目前，中国许多政府部门的信息公开，仍然处于低水平。大量政府信息处于分散状态，除少数事项外，信息公开尚未触及政府核心。例如，各级政府部门的财政透明度普遍偏低，预算外收支信息的公开付诸阙如，“三公经费”的公开也是粗枝大叶。为了推动政府信息公开，自2008年《政府信息公开条例》颁布以来，国务院数次发布文件，要求进一步加强政府信息公开，回应社会关切并提升政府公信力，但是效果甚微。

如果政府能够公开其所掌握的大量非涉密信息，推动数据挖掘和利用，将创造巨大的商机和社会价值。在社交媒体时代，如何利用大数据技术，搭建统一信息平台并推动数据资源共享，是考验政府智慧的关键挑战。最近国家统计局对官方网站改版，并新增微博和微信的数据发布平台，在开放数据的进程中迈出了重要一步。但是，信息部门化和碎片化的问题仍然没有得到根本解决。

信息是一种稀缺资源，并可能转化为寻租机会、权力和优势，因此政府部门必然不愿意公开其所掌握的信息。更为重要的是，信息的敏感性和风险性，往往使公开者暴露在政治危险之下，所以政府部门往往奉行“不公开是原则，公开是例外”。国家秘密常常作为政府封口的“挡箭牌”，成为信息不公开的完美借口。

互联网技术的普及、公民意识的觉醒、新闻媒体的发展，都为政府信息公开提供了催化条件。处于被动守势的政府部门往往被迫公开一些信息，但结果常常是引发更强烈的公众质疑。但是，政府部门在这种信息公开“拉锯战”中，不断认识到信息公开的必要性和紧迫性，对于更新政府思维和习惯具有推动作用。

更为重要的是，政府部门不仅在公开意愿上低迷，在公开能力上也有待提升。政府上网工程使大批信息得以数字化并公开，但许多政府网站的安全防护架构漏洞百出、不堪一击，互联网安全状况令人堪忧。在信息安全管理水平没有发展完善时，贸然大批量公开信息，结果可能适得其反。这不仅会使国家安全陷入危机，而且可能诱发公众恐慌和社会不稳定。

与涉及国家安全的保密相比，公民个人隐私的保护问题显得更为严峻。韩国信用卡信息泄露、中国酒店客户数据外泄等案例，都在向政府和企业发出警告，表明个人隐私保护的重要性日益凸显。目前中国尚未颁布专门的个人隐私保护法，个人隐私问题只是散见于各种法案的原则性规定。拟修订的《消费者权益保护法》，增加了消费者隐私信息的受保护权利，在这方面取得了一定进展，但距离系统性保护仍有距离。随着越来越多的个人信息被收集和存储，如何确保它们不被泄露和滥用，将是未来信息公开与保密的重要课题之一。

在保密、安全、隐私、公开的多维关系中，“平衡术”的确是个难题。无论是作为供给方的政府，还是作为需求方的企业、媒体和公民，都还没有对这场信息革命做好充分准备。寄希望于一部法律或法规就能解决它，显然过于武断。但是，政府与社会的不断磨合与互动，则会逐步纾解这些症结。毕竟，人们不能总是将政府视为对立方和对抗的对象。有时候，政府愿意并可能成为这场变革的推动力量。作者是南洋理工大学南洋公共管理研究生院研究员文章只代表个人观点