

强化信息公开机制、推进 国家依法行政

文 / 秦海 吕艳滨

随着我国改革开放的不断推进,国家的民主法制建设取得了显著成绩。在此过程中,我国政府十分重视推进依法行政,尤其是近年来,全力打造法治政府、有限政府、服务型政府、责任政府成为政府工作的重要方面。而信息公开制度是推进政府依法行政方面的重要机制,发挥着十分重要的作用。

一、信息公开制度

知情权的发展业已经历了数百年时间。大多数国家的宪法或宪法性文件中并没有明确规定这一权利,而是将其作为表达自由所必然包含的内容。联合国在1946年通过的第59(1)号决议中肯定了知情权作为一项基本权利的地位,并且在之后的《联合国宪章》、《公民权利与政治权利国际公约》等文件中也知情权和信息自由作为表达自由权的一部分加以规定。2000年,联合国“观点与表达自由特别报告人”在其报告中敦促各国通过制定或修改法律确保公众的信息自由权,其中明确了此类法律应遵循的原则。世界各国对知情权的确认大致包括两种模式,一种模式是通过法院对表达自由及有关宪法权利的解释,将知情权解释为宪法权利的一部分,如日本最高法院、韩国最高法院、印度最高法院等就曾经做出过此类判决;另一种模式则是由宪法直接规定知情权,如瑞典作为宪法性法律的《出版自由法》、泰国1997年宪法第58条、尼泊尔1990年宪法第16条、菲律宾1987年宪法第3条等。

信息公开制度是对知情权的具体化。世界上最早的信息公开立法是瑞典1766年制定的《出版自由法》,而最有影响的信息自由立法当属美国1966年制定的《信息自由法》。美国的《信息自由法》改变了行政程序法中对请求查阅政府文件的资格限制,规定任何人皆可请求行政机关公开信息,以列举的方式限定了不公开信息的范围,削减了行政机关在决定是否公开信息时的裁量权,还针对行政机关不公开信息的决定引入了司法审查的机制。因此,该法的上述制度创新使其成为当今世界各国各地区制定信息公开法时仿效的典范。

自上世纪90年代开始,全球信息公开立法呈现出加速趋势。仅2002年,就有6个国家颁布了这方面的法律,另有30多个国家正在制定之中。世界各国纷纷制定政府信息公开法律的主要原因:一是民主政治建设的需要,即随着经济全球化的不断深化,对政府透明的要求越来越高,各国都通过制定政府信息公开法方便公民参与政府的公共政策制定,增强政府透明度;二是反腐败的需要,即通过信息公开从源头治理腐败;三是现代化建设和信息化发展的需要,比如欧盟在制定政府信息公开和政府信息再利用法律时明确指出,其重要目的之一是为推动信息服务业发展,增强经济的整体竞争力,以缩小与美国的差距。

二、推进信息公开、促进依法行政的进展

在我国,政府信息公开的实践始于政务公开,而政务公开工作则是从村务公开着手的。1988年《村委会组织法(试行)》发布实施后,村务公开开始由各地自发的实践走向规范化。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。此后,我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。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。

随着我国民主法治的不断发展,为了提高政府管理的透明度,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,加强廉政建设,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,出台了一系列法规文件,并在实践中积累

了有益的经验。据不完全统计,截止到2006年4月初,中央政府部门发布的有关政府信息公开(政务公开)的法规文件已达31部之多,而地方党政机关发布的相关法规文件也达90部之多。其中,广州市于2002年11月6日制定了《政府信息公开规定》在地方政府中率先制定了政府信息公开方面的法规文件。此后,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,深化信息公开工作。

三、我国信息公开制度法制化的展望

结合国际上政府信息公开制度立法实践和我国各部门、各地方推进政府信息公开工作的经验,我们认为,制定相关法规如《信息公开条例》(以下简称《条例》)时应当充分考虑以下几个问题。

首先 关于立法中是直接由全国人大常委会制定法律 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,我们进行了认真、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,我们认为,以法律的形式规定信息公开制度具有较高的权威性,法律的适用范围更宽,而且可以更妥善地协调信息公开法同其他法律之间的关系,这对于有效保障公民知情权、全面推进信息公开制度至关重要。但是,现阶段制定条例也有一定的必要性和可行性,更有利于逐步稳妥地推进信息公开制度。

其次,应当妥善处理有关不公开信息的规定。不公开信息的规定是政府信息公开法制的核心内容,既要规定明确、具备可操作性,又不能规定过宽。为此,要慎重处理有关“工

作秘密”的问题。工作秘密是我国行政机关常用的概念,刚刚出台的《公务员法》中也对公务员保守工作秘密的义务作了规定。但是,在现行的法律法规中很难找到关于工作秘密的准确界定,当前,仅有《中国保监会保密工作管理规定》对其作了界定,即工作中不属于国家秘密,不标注密级,但不宜对外公开的事项,应作为工作秘密。总的来说,工作秘密的范围可以漫无边际,而且,由于没有严格的定密解密程序和法定的认定机关,工作秘密可以用以涵盖行政机关所有不愿公开的信息。因此,如果在立法中简单地将其作为不公开信息的一项内容加以规定,必将使公开条例成为不公开条例。而事实上,工作秘密完全可以通过适用决策或者讨论过程中信息、可能影响正常行政执法、刑事侦查、公正审判的信息等规定加以保护。因此,工作秘密是否有必要纳入值得慎重对待。

再次,应当确立以申诉和行政复议为主,以行政诉讼最终解决争议为原则的救济机制。为了确保政府信息公开制度能够得到有效实施,必须允许申请人对政府机关的不公开决定提起行政诉讼,但是,过度依赖行政诉讼并不利于及时有效地解决案件。在此方面,有关国家和地区往往设有独立性较强的专门性行政机关处理与政府信息公开有关的争议。在立法过程中,最理想的结果是以政府信息公开为突破口,尝试引入其他国家和地区专门性复议机制,改造我国的行政复议制度。如果进行此种有益创新还有难度的话,我们认为,可以结合我国的实际情况,充分利用监察部门的监督机制。近些年来,监察部门在推进政务公开方面一直发挥着十分重要的作用。因此,也可以进一步明确申诉机制的地位,供申请人选择适用。并且,在强化有关的行政救济机制的前提下,可以考虑将其作为行政诉讼的前置程序。

最后,从未来推进信息公开机制的需要看,将来有必要在适用《条例》的基础上,逐步积累经验,适时地将其上升为法律,制定《信息公开法》。首先,许多现行法律法规制定较早,很难适应将来推进信息公开的要求。为此,必须集中清理现行的有关法律法规并进行相应的修订。现阶段,由于《条例》的法律位阶较低,还很难在不公开信息等方面超越现有法律的规定。其次,在救济和监督方面,借助《条例》进行制度创新的空间很有限。信息公开工作关键在于引入行政复议、行政诉讼等救济机制。但是,行政诉讼问题通过国家立法的形式加以规定可能更为妥当。为此,将来必须对一般性行政复议和行政诉讼制度进行修改完善,依靠《条例》,这是很难做到的。再次,信息公开不仅涉及各级行政机关,还涉及到人大机关、法院、检察院等国家机关,《条例》只能对行政机关的信息公开进行规定,而不能涉及其他机关。这也要求将来适时地通过国家立法加以解决,以逐步扩大信息公开制度的适用机关。

(秦海系国务院信息化工作办公室政策规划组司长;吕艳滨系中国社会科学院法学所博士)(本文编辑 袁啸云)

