

信息公开,积跬步以至千里

对话人 王锡锌 北京大学法学院教授 吕艳滨 中国社科院法学研究所副研究员

网络调查

信息公开有哪些问题?

| | | |
|------------|------|-----|
| 以各种名义拒绝公开 | 738票 | 76% |
| 想知道的公开不多 | 726票 | 74% |
| 公开制度不够健全 | 659票 | 68% |
| 信息公开范围偏窄 | 655票 | 68% |
| 公布不够主动及时 | 603票 | 62% |
| 缺乏参与和互动 | 483票 | 49% |
| 信息平台更新慢 | 438票 | 45% |
| 公开的信息难看懂 | 428票 | 44% |
| 其它(请留言)37票 | 4% | |

(共有976人参与投票)

网友留言主要集中在“信息公开流于形式”、“内容真实性不够”、“涉及群众利益的公开少”、“信息工作机构人少力弱”等方面。

如何推动信息公开?

| | | |
|--------------|------|-----|
| 依法公开 加强问责 | 639票 | 89% |
| 完善相关法律和制度 | 500票 | 69% |
| 重视公众信息需求和参与 | 416票 | 58% |
| 细化内容 明确标准 | 380票 | 53% |
| 增强公职人员公开意识 | 378票 | 52% |
| 完善突发事件信息公开机制 | 317票 | 44% |
| 协调好公开与保密的关系 | 273票 | 38% |
| 其它(请留言)19票 | 3% | |

(共有722人参与投票)

网友留言主要集中在“加强信息公开立法”、“建立信息共享和反馈机制”、“加强公务员信息公开教育培训”、“加大《条例》落实检查力度”、“结合国情逐步公开”等方面。

(数据截至5月12日10时)

网络支持:人民网观点频道

《政府信息公开条例》(以下简称《条例》)已经实施两周年了。两年来,信息公开进程稳步推进,中国政治和社会生活中所发生的一系列积极变化,具有划时代的历史意义。

从“民可使由之,不可使知之”的古训窠臼,到“公开是原则,不公开是例外”的时代共识,从汶川特大地震到玉树强烈地震等一系列重大突发事件中的有效信息公开,从新闻发布会、听证会频繁举办到网络发言人制度出台,从中央财政预算公开到中央部委公开预算,从地方政府“晒账本”到地方官员的财产公示,无论是理念还是实践层面,信息公开都已成大势所趋,构成了中国发展进程中一股新兴而蓬勃的推动力。

信息公开前进的步伐,也不乏艰难和困惑。比如,一些部门动辄以各种似是而非的名义拒绝公众的信息需求;一些公开的信息,人们要么不感兴趣,要么看不懂;有的地方在群体性事件中因为信息公开失当酿成严重后果;统计数据失真造成的“被增长”、“被就业”现象时有发生。如何在法治轨道内保障公民的知情权、参与权、表达权、监督权,不少工作还刚刚破题,任重道远。

《条例》施行的两年给信息公开带来哪些启示和思考?怎样看待信息公开现状?如何进一步推动信息公开进程?这是本期“时事观察”关注的焦点。

理念“解冻”,需求高涨,公开文化正在孕育和确立

回顾《政府信息公开条例》施行两年来,社会生活中透明、开放的气象日益展现,这一方面表现为各级政府的信息公开创新行为层出不穷,另一方面则是公民主动要求信息公开的新闻越来越多,如何认识这一现象,信息公开进程带来怎样的变化和启示?

王锡锌:考虑到中国政治文化传统和现实国情,信息公开这两年,开局令人印象深刻。从政府方面来说,《条例》实施两年来,政府信息公开的制度配套、平台建设、人员配备、评估考核等方面日益完善,信息公开已成为各级政府的一项常态化工作,取得了重大进展。我觉得这个发展变化,最大的还是理念上的“解冻”,从封闭到公开,无论从上下五千年还是新中国60年来看,都是一个巨大的思想和制度进步。

从公众方面来说,这两年的实践也凸显了信息需求的持续高涨。这些信息需求,与个人相关,但更涉及公共利益。例如,各级政府的经济和社会发展规划、行政决策、政府预决算,特别是行政支出中的“三公费用”、用于民生事业的支出费用以及土地征收相关信息等,都是公众普遍关注的。对这些公共信息的关注度不断增强,其实是当代社会中公民意识不断增强的表现,申请信息公开也是在督促政府公开,本质上是对政府进行监督的需求。

吕艳滨:两年来,从抵触到日益认同,从消极应付到主动运用,信息公开正日渐成为政府日常工作的一部分。笔者2009年曾参与对43个较大城市政府门户网站公开政府信息的情况进行了调研。从结果看,设置了本级政府信息公开目录的占93.02%,发布了政府信息公开指南的占72.09%,允许在线提交政府信息公开申请的占88.37%。

近年来,从“躲猫猫”事件中当地有关部门主动邀请网友参与调查,到各地相继引入网络新闻发言人制度,再到行政机关不断加强对社会舆情的关注与回应,各级政府已将公开透明作为获得公众理解、支持、合作,维护政府公信力的重要举措。而公众在信息公开方面也有自己的作为,上下联动的趋势正在形成,反映出在当代中国,一种公开文化正在孕育和确立。而这正是中国传统文化中极度匮乏的元素,也是中国社会走向未来的重要文明跳板。

供给不足,动力不够,信息供需矛盾亟待解决

目前在信息公开中,还存在不少问题。根据网络调查和其他渠道的了解,以各种名义拒绝公开、想知道的公开不多、公开的内容看不懂、公开不主动及时等问题,公众反映比较强烈。如何认识和破解这些问题?

王锡锌:这些问题实质上反映了信息供给不能满足公众信息需求的矛盾,也就是说,存在供给不足。

从外部配套生态看,信息公开的问题,涉及保密与公开的关系界定和处理。在任何国家,保密与公开都是一对矛盾,保密过宽过滥,公开就必然受到限制。目前,《条例》中关于保密的规

定，仍然过于宽泛，比如，《条例》规定如果信息公开后可能会影响公共安全、经济安全和社会稳定的，则不应公开，这样的规定不仅宽泛，而且容易陷入循环逻辑的悖论。另一方面，《保密法》对于国家秘密的范围、定密、程序、解密等规定过于弹性化，在实践中导致了秘密过于宽泛的情形。虽然刚刚修改的《保密法》对这些方面有了一些调整，但仍有改进空间。保障信息供给，必须改善信息公开制度的外部生态环境。否则，即便行政机关愿意公开，也难以公开。

信息公开制度的内部操作机制也存在缺陷。这些缺陷主要表现为信息公开的“硬约束”不够，导致即便能够公开的，行政机关也不愿公开。根据我们的了解，在一些基层政府，信息公开的专门主管机构一直没有设立，信息发布协调机制没有建立，主动公开的监督机制没有激活，责任追究制度形同虚设，知情权救济机制运行不畅，这些实际上使信息公开工作无法落地。缺乏有效监督、评估和责任，信息公开打折扣恐怕难以避免。

供给不足的问题，还凸显出我国信息公开制度的动力机制存在缺陷。民众对信息公开的需求日益强烈，但信息公开的推动力模式，主要是自上而下的政府推动，自下而上的社会推动力还未能体现出应有的效果。应当承认，政府推动的信息公开，在一定程度上确是一种政府“自我革命”。但在这种政府自我推动的模式中，存在一些问题。

首先是制度传导的递减效应。《条例》在中央和省部级层次获得了较大的共识与推动力，但在基层却遭到不少“冷遇”。其次是主动公开的“不主动性”。政府动员模式主要提供的是《条例》实施的硬件基础，比如制度、机构、人员、平台等，政治理念却未能有效转化为具体的制度实践动力。再次是司法的“消遁”。围绕政府信息公开诉讼受理标准的司法解释“千呼万唤不出来”，以致信息公开权利的司法救济基本处于“不作为”状态。由于难以获得有效的司法保护与支持，公民的信息公开申请权利，显得薄弱和不完整。

吕艳滨：政府信息公开制度在我国确立时间较短，难免有不尽如人意之处，集中表现为公众日益增长的信息需求与信息公开尚不到位之间的矛盾。从两年来的情况看，推行政府信息公开的阻力一个来自于制度本身的不健全，一个则来自于公开透明意识的不到位。

首先，《条例》中不公开信息的范围还有待明确细化。《条例》规定涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的事项属于政府信息公开的例外，但是，如何认定这些信息，《条例》没有设定具有操作性的条款，《条例》要求公开政府信息不得危害社会稳定，则给了政府机关过大的裁量权。另外，《条例》关于谁可以申请政府机关公开信息的规定不够明确。现实中，很多政府机关要求公众说明获取政府信息的用途和目的，有的甚至要求只能是与特定政府信息有直接利害关系的人才能申请公开信息，给申请公开设置了过高门槛。

其次，一些政府机关工作人员的公开意识还很薄弱，信息工作能力也有待提高。据我们观察，仍有不少人还只是将信息公开当成自上而下的工作任务，不求有功，但求无过，消极应付。一些人甚至对政府信息公开制度心存畏惧，一方面担心处理政府信息公开事务而额外增加工作量和 works 成本，另一方面则一时还难以适应“权力在阳光下运行”的工作状态。

政府主动，公众推动，开启信息公开“双引擎”

从世界经验看，各国的信息公开，无论是制度完善，还是现实进展，普遍有一个艰难而漫长的过程。在信息公开之路上快速起步的中国，如何立足国情，进一步优化包括《条例》在内的各项制度设计，获得法律制度推行的长效动力，进一步推动信息公开进程？

吕艳滨：“不积跬步，无以至千里”，信息公开的进程，需要在解决现实问题中稳步前进。任何制度的设计都不可能一步到位，都需要在理想与现实之间进行磨合并接受实践检验，甚至要在试错中找准正确方向。

从目前看，亟需进一步明确不公开信息的范围和认定标准，纠正不合理限制公众申请政府信息公开资格的做法，明确不依法履行政府信息公开义务的法律责任，加大问责力度等。

从长远看，如何使政府更加透明将决定信息公开能走多远。这要求政府部门贯彻准确、全面、及时、有效的公开原则，尤其是要做到公开信息的及时、有效。强调及时，就是要求政府能够第

一时间将有关事件以及政府管理公共事务准确、全面的信息提供给公众，确保不滞后、不延迟。强调有效，则首先要求提供的信息可以满足公众获取信息的需要。

《条例》的实施状况有喜有忧，透明政府的构建任重道远，如何更好地满足公众信息需求将是制度完善的动力与压力，也是评价信息公开效果的重要标准。

王锡锌：如何寻找一种可持续的制度推动力？这是《条例》未来实施的根本性问题，也是信息公开的动力之源。实际上，政府信息公开的制度安排，已经提供了“双引擎”动力装置——主动公开和依申请公开。

民众不仅仅是被动的信息消费者，也是主动的参与者。《条例》实施两年来，我们看到“政府推动模式”在《条例》实施的硬件基础、机构建设、公务员培训和一般性的法律宣传方面，取得了明显效果，但要解决信息公开的可持续发展动力问题，离不开公众参与，更需要公众与政府的有效交流和互动。

可以预见，在未来，公民社会的参与和推动价值将得到凸显。两年来，初具雏形的中国公民社会，以其特有的精神气质和行动能力，积极推动着《条例》的实施，法律学者、公益律师、普通公民、公共媒体之间，已开始形成一种关于政府开放性和公众有序参与的社会共识。

这种共识，是我们期待的政府信息公开的民众参与和推动的基础。这种动力，由于来自行动者的利益诉求和公共责任，由于参与者来自社会的不同领域和层面，将是一种大规模的、可持续的、建设性社会力量。