



网络时代政府信息公开制度的问题与应对^{*}

吕艳滨

(中国社会科学院 法学研究所 北京 100720)

摘要:步入网络时代后,信息成为社会发展的基础性资源。政府信息公开制度应当在这个进程中扮演重要角色,最大限度开放政府信息,方便公众自由获取、使用和分享。但《政府信息公开条例》实施过程中存在不少不适应这一进程的情况,如门户网站建设水平低,重复建设,信息发布效果差;政府信息管理水平低,纸质化保存甚至成为制约公开的因素;公开范围也还比较有限,不但对政府信息的范围界定比较狭窄,限制申请人的资格,而且还往往会对信息用途作出审查干预。这些问题是政府信息公开制度自身的不足,也是其无法适应网络时代发展的表现,应当逐一解决完善。

关键词:网络时代;政府信息公开;门户网站;知情权

中图分类号: D912.1

文献标识码: A

文章编号: 1673-8268(2016)06-0032-06

随着信息技术的发展,计算机、互联网等已经深深植入我们的生活。在这个网络时代,人们可以不受时空限制,进行信息的传输和分享,信息正在成为确保社会发展、个人进步的重要资源^[1]。在没有信息分享或者信息流通不畅的社会,个人无法获得有效的信息、掌握必要的知识,企业也无法进行正常的经营,社会将停滞不前。政府信息公开是一项旨在让公众自由地获取和传播信息的制度,在网络时代扮演着更加重要的角色,但政府信息公开制度起源于传统社会对纸质的官方文件的获取与传播需求,随着信息技术的发展,其还必须适应这一潮流并积极做出应对。为此,本文将

以《政府信息公开条例》(以下简称《条例》)的实施为视角,分析我国的政府信息公开制度尚存在的不足,探讨如何进行制度完善和应对。

一、政府信息公开平台建设

政府信息公开平台是发布政府信息的渠道。由于互联网具有不受时间空间限制、网站可以承载海量信息且可以方便查询获取信息等的优势,政府门户网站已经成为政府信息公开的第一平台^①。

据笔者所在的中国社会科学院法学研究所法

* 收稿日期:2016-01-12 修回日期:2016-06-14

基金项目:中国社会科学院法学研究所法治指数创新工程项目:国家法治指数

作者简介:吕艳滨(1976-),男,山东临清人,研究员,法学博士,主要从事行政法、信息法和实证法学研究。

^① 如《国务院办公厅关于做好施行《中华人民共和国政府信息公开条例》准备工作的通知》(国办发〔2007〕54号)、《国务院办公厅关于加强政府网站信息内容建设的意见》(国办发〔2014〕57号)等均有明确要求。

治指数创新工程项目组持续开展的政府透明指数测评的结果显示,行政机关门户网站建设水平明显提升。2014年,所有被测评的国务院部门、省级政府、较大的市的政府都建有本级政府的门户网站,并集中发布本级机关的各类政府信息^[2]。

但目前政府信息公开平台建设也存在一些问题。第一,平台重复建设的问题比较突出,有的行政机关同时运行2个网站。如长春市曾有 <http://www.changchun.gov.cn> 与 <http://www.ccszf.gov.cn> 两个网站,分别显示为中共长春市委、长春市人民政府主办和长春市人民政府主办。可以说,多头管理、各自为战,非但没有提升政府信息公开的

效果,往往还会导致信息公开的内耗、对外公开的信息口径不一、前后矛盾。

第二,网站建设缺乏规划,各种专门网站层出不穷,影响公开效果。不少行政机关在门户网站之外,建设开通了各式各样的专门性网站,数目繁多、类别庞杂,肢解了门户网站的功能。以福建省人力资源与社会保障厅为例,据2014年10月5日的统计,该部门除本部门门户网站外,另还建有22个专门性网站,涉及公务员考录、管理、培训、就业指导、人才引进、外国专家服务等多个领域(见表1)。如此多的专门网站,弱化了门户网站的作用,无助于集中有效公开信息。

表1 福建省人力资源与社会保障厅下属的专门性网站
(2014年10月5日统计)

网站名	网址	备注
福建省人力资源与社会保障厅	http://www.fjrs.gov.cn/	
福建省公务员局	http://gwy.fjrs.gov.cn/	公务员局门户网站
福建省公务员公开遴选网	http://lx.fjkl.gov.cn/	
福建省公务员考试录用网	http://www.fjkl.gov.cn/	
福建省公务员培训中心	http://www.fjgwy.net/	福建省公务员培训中心、福建省转业军官管理服务中心、福建省人事干部学校门户网站
中央国家机关公务员考试福建考区 网上报名确认系统	http://cc.fjkl.gov.cn/	
福建人事考试网	http://www.fjpta.com/	
福建12333公共服务网	http://www.fj12333.gov.cn/	
福建就业网		
福建省公共就业服务网	http://www.fj99.org.cn/	链接无效
福建省毕业生就业公共网	http://www.fjbys.gov.cn/	
福建省劳动就业用工管理信息系统	http://ldyg.fj12333.gov.cn/	
福建省引进人才网	http://www.fjrs.gov.cn/fjrc/	
福建省招聘委托报名网	http://zp.fjkl.gov.cn/	
福建银色人才网	http://www.fjrs.gov.cn/xxgk/cszy/hxysrc/	
福建省院士专家网	http://www.fjrs.gov.cn/xxgk/cszy/yszjw/	
福建省外国专家局	http://fujian.caiep.org/	福建省外国专家局门户网站
机关事业单位远程培训平台	http://gkpx.fjrs.gov.cn/	
福建机关事业单位工人考核办公室	http://gk.fjrs.gov.cn/	
福建省职业技能鉴定指导中心	http://www.fjosta.org.cn/	福建省职业技能鉴定指导中心门户网站
福建省基层政法干警定向培养招考网	http://zfk.fjkl.gov.cn/	链接无效
福建省人力资源和社会保障厅机关党建	http://www.fjrs.gov.cn/	

第三,网站建设水平和运行稳定性有待提升,影响公开效果。据2014年12月对55家国务院部门、31家省级政府和5家计划单列市政府门户网

站的观察,网站运行不稳定的情况仍然存在。有的地方政府未专门设立政府法制办公室等部门的网站或者网站链接无效,有的未提供检索功能,有

的兼容性存在问题,有些网站设计要求屏幕分辨率为 1024 × 768,是政府服务于公众,还是公众要适应政府,值得反思。

第四,信息发布无规律,导致难查找。如设置年度报告栏目的初衷在于为查询提供便利,但某些行政机关年度报告的发布位置较为随意,使得栏目形同虚设、流于形式。比如,2012年,某国务院部门没有设置年度报告栏目,而是将近几年的年度报告交叉放置于“新闻动态”和“理论研究”栏目中;某省政府网站的“政府信息公开年度报告”栏目内是政府工作报告,而信息公开年度报告在“通知公告”栏目下才能找到。

因此,提升网络时代的政府信息公开水平,必须解决平台建设问题。为此,首先,要重视门户网站第一平台的作用,其次,要做好网站建设规划,形成一张网对外,提高信息发布的集中性和权威性,再次,应当提升网站发布信息的精准度与有效性,提升公众通过网站查询信息的便利度。

二、信息管理水平

适应网络时代要求的政府信息公开必须从信息管理入手,只有高质量的信息管理才能实现高质量的信息公开。但目前看,信息管理滞后现象还比较突出。

首先,政府信息的电子化程度制约信息公开水平。以董某诉北京市海淀区发展和改革委员会政府信息公开一案为例,董某申请海淀区发展和改革委员会公开调查学校乱收费的答复书涉及的全部信息,并要求查阅、复制全部材料。法院认为,2005年8月1日至2013年6月30日实施的《价格监督检查案卷管理规定》第26条规定,没有立案的价格监督检查文书材料,可以短期保存;短期保存期限一般为三年,最高不超过五年。据此,法院认定海淀区发展和改革委员会未对董某举报的事项作立案处理,因此其作出的情况答复属于短期保存的材料,其最长保存期限应至2011年。董某于2013年提出申请时,上述材料已不在法定保存期限之内。董某提供的证据亦不能证明海淀区发展和改革委员会保存有上述材料。故海淀区发展和改革委员会告知其申请信息现已不存在并无不当^①。本案判决仅以所申请的政府信息在理论上已经过了保存期限为由,认定有关的政府信

息不存在,于理不通。即便有关信息确已因过了保存期而被销毁,被诉行政机关虽可以在此案中免除公开义务,但从当前信息化时代的发展趋势看,转变信息保存的观念、延长保存期限,仍旧显得十分必要。信息是以文字、图片、胶卷、磁带、软盘、视听资料、计算机等载体形式记录的内容或者事项^[3],也可以理解为,政府信息就是以某种载体形式展现的内容或者事项,美国曾因有关当局拒绝公开电子信息而出台了《电子信息自由法》,而上述案件与之具有一定的相似性。

政府信息的电子化是网络时代长期保持、自由分享政府信息的必然要求。传统上,政府信息以纸质形态存在,受到保存空间的限制,经过一定期限后不得不移交档案馆或者予以销毁。《档案法》的立法目的是加强档案信息的保护利用,而非限制公开信息,但实践中,一些行政机关往往以政府信息已经移交档案管理部门或者没有保存来规避公开义务。信息的保存方式早已经从纸质形态为主转变为数字化形态为主。首先,大部分政府信息一开始就是以计算机数据的形式制作的,还有大量政府信息可以通过数字化的形式转换为计算机数据。事实上,就连法院的案件卷宗都已经大部分实现了数字化。政府信息也应当及时转换为计算机数据,以便长期保存和利用,今后,应当严禁以保存期为由规避公开。未来,《条例》应明确要求行政机关永久保存数据电文等电子记录,并及时将纸质文件等非电子记录转换为数据电文形式,确保其可供计算机程序读取。

其次,政府信息公开目录建设与行政机关政府信息管理脱节。国务院办公厅《关于做好施行〈中华人民共和国政府信息公开条例〉准备工作的通知》(国办发〔2007〕54号)要求,凡属于应当公开的必须按规定纳入公开目录。但实践中,行政机关发布的大量政府信息并未纳入目录管理。许多行政机关的政府信息公开目录未能包含本级政府门户网站中发布的政府信息,导致目录功能弱化。

因此,做好信息公开工作,还必须配套做好信息的管理,通过信息技术,提高信息管理水平和方便信息保存、利用。

三、信息公开范围

信息公开的范围涉及信息公开的客体、对象、

^① 参见(2014)一中行终字第6311号二审判决书。

信息使用的范围等方面。《条例》虽然规定了依申请公开制度,但上述范围还偏窄,不能适应网络社会信息获取与传播的需求。

(一) 政府信息的范围往往被限定得较窄

依照《条例》,政府信息是指行政机关在履行职责过程中制作或者获取的、以一定形式记录、保存的信息(第2条)。但实践中,“不属于政府信息”往往成为行政机关拒绝公开的理由。如笔者所在的项目组2012年申请国务院部门公开其2011年1月至2012年9月30日的干部任免情况(包括选拔领导干部任职的岗位、人数,新选拔任职干部的性别比及其学历、专业分布情况;干部处分人数、原因、处分类别)结果有3家部门答复称该信息不属于“政府信息”;又如,2013年申请国务院部门公开其本机关人员数量(包括公务员人员数、事业编制人员数、聘用人员数及借调人员数),也有部门答复称“局直属事业单位均为独立法人单位,其编制和人员情况相关信息不属于政府信息”。究其原因,是有的行政机关倾向于对“履行职责”做过窄的解释,但这不利于监督政府依法行政、保障公众知情权。

首先,不应将履行职责限定为对外进行管理,还应包括其内部管理活动。所谓履行职责,应当不仅包括对外管理,也应当包括对内管理。行政机关受人民授权代表国家和人民行使行政管理职权,在其存续过程中受人民供养,应为国家和人民利益行使权力,其任何活动都没有私益,都应对人民负责、向人民说明。从宪法及组织法对行政机关授予的职权来看,也不限于对外管理。如《宪法》对国务院的授权就包括类似“审定行政机构的编制,依照法律规定任免、培训、考核和奖惩行政人员”等纯内部的管理职权。而《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》也有类似规定,如依照法律的规定任免、培训、考核和奖惩国家行政机关工作人员,执行国民经济和社会发展规划、预算等。因此,在界定政府信息时将“履行职责”过窄地限定为有限的管理活动的做法是违背宪法和组织法精神的。如在陆某与苏州市物价局物价信息公开一案中,原告申请公开的内容为“苏州市价格认证中心的隶属、是否属于行政机关,如是,其行政级别等相关文件”以及“苏州市价格认证中心的主要职责,有否对房屋价格鉴定的

资质及所有持有注册房地产估价师资格证的房屋估价人员”。法院认定,市物价局作为本市价格行政主管部门,对其下属机构市价格认证中心负有监督管理职责,显然掌握该中心机构性质、职责范围及人员组成等相关信息,故原告申请内容属于被告履职过程中获取的政府信息;对于被告以市价格认证中心属于独立的公益类事业单位而非行政机关为由,否认原告申请属于政府信息,法院不予支持^①。也就是说,法院实际上更为宽泛地界定了履行职责的范围。

其次,不应以行政机关在法律关系中的身份判定相关信息是否属于政府信息。众所周知,行政机关在行政法律关系中一般为行政主体,代表国家行使行政权、从事相应管理活动,但其也可以作为行政相对人,成为其他行政机关的管理对象(如行政处罚的被处罚人、行政许可的申请人、行政强制的被强制人);而在民事法律关系中,行政机关也可以成为单纯的民事主体,成为合同当事人、侵权责任人或受害人。从行政机关代表并行使公权力的身份出发,在认定与行政机关有关的信息是否属于政府信息时,不应考虑其所处的法律关系以及其法律身份、地位。其作为其他行政机关的管理对象时所产生的信息一方面属于其他行政机关在处罚、许可、强制等管理过程中制作、获取的政府信息,可以由其他行政机关公开,另一方面,该行政机关在受宪法、法律授权存续期间未依法行事产生的行政法律责任也应当对公众履行说明义务。而在民事法律关系中,行政机关无论是买卖、借贷、赔偿、索赔,均涉及到自身资产变动,因其自身的所有资产均来源于国家和人民,自然也应当对公众进行全面说明。因此,那种认为行政机关以非行政主体身份产生的信息不属于政府信息的观点是完全站不住脚的。

但实践中,对此问题的认识尚未统一。如张某与北京市顺义区市政市容管理委员会信息公开一案中,当事人张某向顺义市政市容委申请公开北京市顺义区马坡镇向阳村村民万×1、刘×1、张××、刘×2、杨×1、赵××、万×2、单×1、王××等9户与拆迁人签订的《北京市集体土地房屋拆迁货币补偿协议书》首页第二部分乙方家庭人口及其详细人名单,但法院认为,上述信息系顺义市政市容委基于拆迁人的民事主体身份获取的,不

^① 参见(2014)姑苏行初字第0027号一审行政判决书。

属于政府信息范畴^①。在童某与上海市闸北区建设和交通委员会行政城建政府信息公开一案中,法院认为,当事人童某申请公开的《中兴城旧区改造地块委托动拆迁包干协议》,系被告与第三人双方自愿根据《中华人民共和国合同法》的原则,就中兴城旧区改造项目拆迁安置事项,明确两者之间责任分工所作的约定,并非被告在履行某一具体职责过程中制作的政府信息,故不属于政府信息^②。在仵某与贵阳市国土资源局政府信息公开一案中,法院也认定政府信息本质上是政府在行使行政权力的过程中产生的信息,该案所涉贵阳市南明区河南庄地段(河南庄1-85号)的《土地出让合同》,不属于“政府信息”^③。可见,法院以相关行政机关在拆迁协议签订过程中属于民事主体身份为由,认定有关信息不属于政府信息,显然是对“履行职责”的过窄解释。

(二) 对申请人资格的限制制约信息公开

依照《条例》第13条以及《国务院办公厅关于做好政府信息依申请公开工作的意见》(国办发〔2010〕5号)中的解释,申请人所申请公开的信息应当与其自身生产、生活、科研等特殊需要(俗称“三需要”)有关,也即,审查申请用途成为审查申请人是否适格、申请是否应当被受理的实质性要件。《条例》公布之后,就有观点主张,应当将要求公开的信息是否属于申请人的特殊需要纳入审查范围。按照该观点,政府信息公开行政案件应对当事人要求公开的信息是否符合“三需要”进行审查^[4]。无论从政府信息公开制度的意义,还是从制度实施本身而言,这种限制都是保守甚至荒谬的。

首先,限制和审查申请用途严重背离依申请公开制度的本意。依申请公开制度本意是保障公众自由获取和共享政府信息的权利,扩大可获取政府信息的主体范围,满足公众的信息需求^[5]。几乎所有国家和地区都将申请人界定为“任何人”,并不会对申请人的目的用途进行限制,而只关注申请人提出的申请是否描述清晰可供其准确检索以及目标信息是否涉及不公开信息而无法对外提供。日本在制定《信息公开法》时也曾就是否要求申请人提供申请理由及利用进行过讨论,最终的结论是,“鉴于依申请公开制度乃是不问申请理由与利用目的,且不问申请人为谁,而允许请求

公开政府文件的制度,因此,不应要求申请人说明申请理由、利用目的、申请人与所申请信息之间的关联性等事项”^[6]。

其次,将生产、生活、科研等特殊需要作为认定申请人资格的要件是多余的,且完全不具有任何意义和操作性。如果公开申请人不方便以生产、生活上的特殊需要等理由来搪塞政府机关的审查的话,至少还可以以科研上的特殊需要来予以搪塞。从事科学研究是《宪法》规定的公民基本权利,更没有任何一部法律只允许大学教授、研究所的研究人员才有权利进行科学研究。所以,花费大量的公共成本去审查申请人是否有特殊需要完全没有任何意义。实践中也有的行政机关针对申请人提出的科研需要,要求其提供科研立项证明、科研计划、科研论证书等材料,这显然违反政府信息公开制度的本意。

(三) 公开的范围有限

对于公众申请公开的信息,除去依法不予公开的外,行政机关目前一般还只能做到点对点的公开,而无法做到点对面的公开。换言之,目前的信息公开尤其是依申请公开还停留在对特定人的公开,既与政府信息公开制度的目的不符,也不符合网络时代的信息传播需求。

那么,政府信息可以对申请人公开,是否意味着也就可以对所有人公开?对此,应区分两种情形。一是向申请人公开有其个人信息的政府信息,这在《条例》第27条中有规定。这类信息涉及特定个人的个人信息,有些还可能涉及其较为敏感的个人信息,原则上仅能向个人信息的本人公开,而不能随意向其他当事人公开。二是向申请人公开不包含其个人信息的政府信息,这种情况意味着申请人所申请公开的信息不涉及任何不宜公开的内容,或者虽涉及他人商业秘密、个人隐私等不宜公开的内容,但经过征询第三人意见,或者行政机关经过利益衡量认定公开更为有助于保护公共利益,又或者行政机关对其中涉及不宜公开的信息进行了处理。此类信息对一个人公开就意味着可以对更多的人公开。但实践中,有的行政机关在决定公开信息时往往对信息的使用做出限制。2013年,针对笔者所在的项目组发出的申请,

① 参见(2014)三中行终字第991号二审行政判决书。

② 参见(2014)闸行初字第41号行政判决书。

③ 参见(2014)筑行终字第112号二审行政判决书。

有的地方政府部门在答复中明确要求不得随意传播其提供的政府信息。如某地市容管理局提出“申请人不得将获得的政府信息进行随意传播,不得以此信息谋利或进行任何违法行为,否则将追究其法律责任”。而且,行政机关往往也不会将其转为主动公开。这种做法将导致其他需要该信息的公众只能另行提出申请,既浪费社会资源,还浪费行政成本。比较妥当的做法是,凡是可以对申请人公开的信息,只要不属于申请人本人的个人信息,均应直接转为主动公开信息,可以在门户网站无限制地查询。2014年,国家宗教事务管理局针对笔者所在项目组提出的公开全国登记的宗教活动场所数目的申请,不但按时答复,还在门户网站主动公开了“全国宗教事务场所基本信息”,这不失为比较积极的做法。

此外,申请人取得所申请公开的政府信息后,据此从事违法犯罪活动,如何追责?政府信息公开制度的目的是最大限度向社会分享政府信息,在决定是否向申请人公开某政府信息时,行政机关所要考虑的只能是所申请公开的政府信息是否存在可不予公开的理由。至于申请人取得此信息后从事何种活动,均无需过问,即便其据此从事违法犯罪活动,国家也有相应的制裁措施,无需政府信息公开环节加以过多考虑,否则无疑就是越俎代庖、多此一举。

四、结 语

信息公开制度起源于非网络时代,但必须适应网络时代的发展需求。目前,各级政府机关门

户网站建设水平还不高,影响公开效果,而且,信息的管理还停留在传统模式下,未能适应网络时代的发展趋势,此外,对于政府信息的范围也偏于保守。这些都不利于网络时代信息的分享、利用。为此,政府信息公开也必须适应网络时代发展的趋势,借助信息化提升公开效果,一是借助网络时代的发展,凭借信息技术的革新,进一步推进政府信息的自由获取、利用与传播,二是要适应网络时代的要求,进一步扩大公开范围,从制度机制上方便政府信息在“信息高速公路”快速跑动。

参考文献:

- [1] 约翰·纳斯比特. 大趋势——改变我们生活的十个新方向[M]. 孙道章,译. 北京: 新华出版社, 1984: 18-19.
- [2] 中国社会科学院法学研究所法治指数创新工程项目组. 中国政府透明度指数报告(2014)——以政府网站信息公开为视角[R]//李林,田禾,吕艳滨. 法治蓝皮书: 中国法治发展报告(2015). 北京: 社会科学文献出版社, 2015: 166-196.
- [3] 周汉华. 政府信息公开条例专家建议稿——草案·说明·理由·立法例[M]. 北京: 中国法制出版社, 2003: 2.
- [4] 殷勇. 结合《政府信息公开条例》谈政府信息公开行政案件审理新思路[EB/OL]. [2015-05-15]. <http://www.shezfy.com/view.html?id=6378>.
- [5] 王名扬. 美国行政法[M]. 北京: 中国法制出版社, 1995: 955.
- [6] 日本行政改革委员会的行政情报公开部会. 关于信息公开法要纲案的意见[EB/OL]. [2015-05-15]. <http://homepage1.nifty.com/clearinghouse/johokokaiho/bukai/kangaekata.html>.

The Problems and Resolutions of the Government Information Publicity System in the Network Era

LÜ Yanbin

(*Institution of Law, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100720, China*)

Abstract: With the development of information technology, the network era is coming, therefore, information becomes the basic resource of social development. The government information publicity system ought to play a vital role in this process, maximizing the openness of government information, facilitating the public to freely require, use and share information. However, there are various problems in implementing the Regulations of the Disclosure of Government Information, which are not fit for this process. For example, the web portals are poorly and repetitively constructed, which results in the poor effect of government information publicity; the management of government information stays in low level, so that the paper records prevent the government information publicity even; the scope of government information publicity is still limited, for the narrow identification of the government information, the restriction on the qualification of requesters, and the censorship and intervention on the use of information. Since these problems not only constitute the shortage of the institution of government information disclosure, but also reflect the maladjustment to the development of the network era, they should be resolved constantly.

Keywords: network era; government information publicity; web portals; right to know

(编辑: 刘仲秋)