

专题研讨

我国政府信息公开制度的实践与完善

编者按：依法实施政府信息公开是依法治国的内在要求，是建设现代政府，提高政府公信力，保障公众知情权、参与权、监督权的重要举措。《政府信息公开条例》作为我国政府信息公开的一部基本法规，自2008年5月1日开始实施，这标志着我国政府信息公开制度的初步形成。该《条例》经过8年的实施，在推进政务公开，加快法治政府建设步伐、保障公民知情权等方面取得了显著成效。尽管如此，在实施过程中也暴露了诸多不足，包括法律制度自身存在的不足，制度在实施过程中存在的不足。本刊以我国“政府信息公开制度的实践与完善”设置专题：由中国社会科学院法学研究所提供的法治指数创新工程项目阶段性研究成果，就政府信息公开制度在我国社会实践过程中所存在的问题进行实证分析，并提出了相应的完善措施，包括：重大建设项目信息公开、社会保险信息公开；另外还包括新《国家安全法》出台后我国《政府信息公开条例》“国家安全”例外规定的完善；政府信息公开案件的司法审判等。以飨读者。

关键词：政府信息公开；政府信息公开制度；社会保险信息公开；重大建设项目信息公开；国家安全；政府信息公开案件的诉讼

中图分类号：DF31 文献标识码：A 文章编号：1674-9502(2016)03-085-42

重大建设项目信息公开的实证分析

周震田 禾

重大建设项目，是指具有一定投资规模，对国民经济和社会发展有着重要作用的骨干项目。重大建设项目的属性同一般建设项目一样，都是为完成某一特定的产品所做出的一次性努力。在实践中，根据相关政策文件的规定，我们主要从投资规模和筹资渠道上将重大建设项目划分为中央政府批准的项目和省（市、县）政府批准的项目。本文所探讨的重大建设项目，是指经省级政府批准，符合国家产业政策和发展规划，能够有效带动区域经济和行业发展，促进产业结构优化升级，增强综合实力和后劲，对国民经济和社会发展有重大影响，并列入当年政府投资计划的骨干项目。

作者单位：中国社会科学院法学研究所 收稿日期：2016-04-18

孙波：《国家重大项目监管模式研究》，河海大学2003届博士学位论文，2003年4月提交，第1页。

政府网站是政府信息公开的第一平台，也是社会公众获取权威政府信息的最方便快捷的平台。笔者选取了31家省级政府作为观察对象，通过浏览其政府门户网站及发展改革委、国土资源部、住房和城乡建设部等部门网站，调查省级政府网站重大建设项目信息公开工作的现状，并分析其普遍存在的问题，指出合理的完善路径。

一、概述

政府机关权力的来源要求政府信息公开。政府机关及其公职人员的权力来源于人民、归属于人民，受人民支配，人民是对政府机关授权，不是政府机关与人民分权。人民与政府之间的关系实质上是委托代理关系，人民是权力的所有者、委托人，政府则是人民权力的代理人、受托人。本文所探讨的重大建设项目是政府投资的项目，其资金的来源最终是人民。与此同时，在重大项目中，政府的决策权、政策制定权、资源分配权、行政管理权、行业监督权等权力，追根溯源也来自人民的授权。因此，必须提高重大建设项目的投资透明度，保证重大建设项目信息能够充分、及时、准确地对外发布。

政府的行政管理，并不是政府机关的自我“空转”，而是以人为对象的行政管理。所有行政管理活动，或远或近、或直接或间接地与个人和组织有关。这就从根本上决定了政府行政管理活动以及由这些行政管理活动所形成的政府信息，在不同程度上都与个人和组织的利益有着相关性。为了平衡与协调各方利益相关者的利益诉求，实现公共利益的最大化，政府作为公共政策的制定者必须吸纳社会公众参与到政策制定过程中，以保证公共政策的合法性、民主性和科学性。重大建设项目是地方发展规划的重要组成部分，其建与不建是政府做出的重大公共政策，社会公众理应参与到重大建设项目决策中来。而社会公众参与的前提是掌握相关信息，政府信息公开是社会公众掌握政府信息的重要途径。因此，重大建设项目信息必须对社会公众加以公开。

政府投资项目建设领域，一直是我国腐败现象多发、高发地带，“项目上马，干部下马”的腐败现象频发不断。重大建设项目是一个耗资庞大、工期漫长、监管难度高的系统性工程。信息本身就是权力，信息本身也是资源。信息拥有者可以利用手中的信息优势进行寻租腐败。在重大建设项目中，腐败者利用项目决策信息、审批信息、资金信息、招标投标信息等可以创造出巨大的寻租空间。阳光是最好的防腐剂。当公众能够随时知道政府在做什么，政府花了多少钱，政府如何花钱时，公众就能够有效地监督政府。信息公开可以降低信息不对称，压缩信息寻租空间，减少腐败现象的发生。

杨小军：《政府信息公开的三个依据》<http://theory.people.com.cn/n/2012/0820/c24541718781796.html>，人民网，2016年4月5日访问。

同注，第2页。

陈朝兵：《重大建设项目决策中的公众参与障碍及对策论析——以近年来数起地方重大建设项目事件为例》，《科技管理研究》2014年第22期，第157页。

肖俊奇：《建立政府投资项目信息公开机制》，《廉政文化研究》2011年第1期，第16页。

二、重大建设项目信息公开存在的问题

重大建设项目信息是《政府信息公开条例》(下文简称《条例》)规定的县级以上各级人民政府及其部门应当主动公开的政府信息之一,同时也是《2015年政府信息公开工作要点》(国办发〔2015〕22号)要求重点公开的信息之一。同时在《中华人民共和国招标投标法》、《国务院关于投资体制改革的决定》(国发〔2004〕20号)等法律法规和有关政策规定中也有所提及。此外,有的省份也将重大建设项目信息公开写入地方立法,如《甘肃省重大项目管理办法(试行)》(甘政发〔2010〕94号)。

结合当前各省份政府网站重大建设项目信息公开的实际情况,笔者着重选取了重大建设项目年度计划、重大建设项目年度计划执行情况以及重大建设项目审批、核准、备案这三个指标对政府网站进行考察。

(一)重大建设项目信息公开情况不佳

1. 近半省级政府未公开重大建设项目年度计划

计划是工作或行动以前预先拟定的具体内容和步骤。“任何计划都是尺度、准则、灯塔、路标。”重大项目年度计划是一级政府制定的,提出在一年中要达到的重大项目建设目标及实现目标的方案途径。笔者经过调研发现,在实践中各地重大建设项目计划的编制和公示存在较大差异。

从各省已经公示的重大建设项目计划的编制内容上看,大体可以分为重大建设项目计划和重大建设项目目录两种类别。这两种类别的不同之处在于,重大建设项目目录仅包含了项目目录和项目分类,缺乏实质性内容。而重大建设项目计划则较为全面,包括了项目目录、项目分类、投资数额、建设计划与责任单位等相对详细的信息。

从重大建设项目计划或目录的公示情况看,有近半数的省级政府未公开此类信息。如上海市、天津市、黑龙江省、吉林省、辽宁省、河南省、湖北省、海南省、云南省、四川省、青海省、内蒙古自治区、新疆维吾尔自治区与西藏自治区。7家省级政府公开了本省2015年度重大建设项目计划,占22.58%。其中安徽省集中发布了本省及下属地方政府所有的重大建设项目计划,并且按照投资金额进行了分类。10家省级政府发布了2015年度重大建设项目目录,占32.26%。14家省级政府则未公开2015年度重大建设项目计划或重大建设项目目录,占45.16%。

2. 接近半数省级政府未公开重大建设项目年度计划执行情况

重大建设项目年度计划执行信息的公开也不理想。有14个省份没有公开此类信息,占45.16%;17个省份公开了重大建设项目年度计划执行信息,占54.84%。

但是,公开重大建设项目年度计划执行情况的17个省份在信息公开质量上也参差不齐。安徽、福建、甘肃能够每月定期公开重大建设项目计划执行情况,而江苏仅有一条此类信息,宁夏回族自治区则是简单的情况通报。

3. 重大建设项目审批、核准、备案信息公开情况亦不理想

地方政府发展改革部门拥有审批、核准、备案重大建设项目的权限,并且重大建设项目是《政府信息公开条例》规定的县级以上各级人民政府及其部门应当主动公开的政府信息。由于重大建设项目涉及的内容较多,笔者最终以政府投资的公路建设项目为对象进行了观察分析。结果显示,20家省级政府公开了2015年内重大建设项目(公路)的审批、核

准、备案等信息，占64.52%；11家省级政府未公开此类信息，占35.48%。

4. 部分省份重大建设项目信息公开不全面

对比重大建设项目年度计划公开与执行公开情况，笔者发现两种有意思的现象。第一，有些省级政府没有公开重大建设项目年度计划，但却公开有计划执行情况，如上海市、天津市、黑龙江省、河南省、内蒙古自治区与新疆维吾尔自治区这6个省级政府。第二，有些省级公开了重大建设项目年度计划，却没公开计划执行情况，如重庆市、河北省、山西省、湖南省、浙江省与陕西省这6个省级政府。第一种情况说明重大建设项目信息公开工作的不到位，第二种情况则反映了信息公开工作的不彻底。

除上述情况之外，笔者在调研中发现，有些地方通过媒体、自身门户网站公开了重大建设项目年度计划名称，但却无法查询到具体内容。如内蒙古自治区人民政府在年度计划执行情况通报中提及“2015-2017年重大项目三级推进计划”，但该项计划的具体内容未能查询到。

(二) 重大建设项目信息公开内容存在较大差异，公开水平参差不齐

各个省份在信息公开内容上存在较大差异。以重大建设项目年度计划信息公开为例，该计划涉及项目名称、项目性质、项目分类、建设单位、建设地点、建设规模、项目内容、投资额度、开工日期、计划日期与主管部门等多项内容。由于没有统一规定，各省公开的重大建设项目计划包含的内容也不尽相同。陕西省、安徽省与甘肃省等公开比较好的省份能够详细公开项目名称、项目分类、建设单位、建设地点、建设规模和内容、投资额度与主管部门等信息，而北京市、河北省、山东省与江西省等仅公开了项目名称和项目分类，天津市、黑龙江省与吉林省等省份则连重大建设项目年度计划都未公开。

(三) 部分网站对“重大建设项目”栏目设置定性不准确

由于缺乏明确的公开标准与要求，一些省级政府对重大项目栏目的定性存在偏差。辽宁、河南、湖南、四川、青海与山西等省份将重大建设项目栏目定位为宣传栏目，栏目下发布的信息多为转自其他媒体的新闻类信息。栏目中信息看似定期更新，但实际上有价值、完整的信息极少。

三、重大建设项目信息公开不佳的原因

(一) “重大建设项目”概念模糊、界定不清

何谓“重大建设项目”，不仅名称上存在多种称谓，其内涵外延的界定也不一致。首先，在相关政策文件中存在多种称谓。《国家重点建设项目管理办法》《浙江省重点建设项目管理办法》《云南省重点建设项目管理办法（试行）》等文件中采用的是“重点建设项目”；《政府信息公开条例》《2015年政府信息公开工作要点》《北京市重大建设项目稽察办法》等文件中采用的是“重大建设项目”；《甘肃省重大项目管理办法》等文件中采用的是“重大项目”；《陕西省重点项目推进办法》、《四川省重点项目管理办法》等文件采用的则是“重点项目”。其次，各政府门户网站中也用不同的称谓命名相应的栏目。例如北京市、陕西省政府门户网站采用“重大建设项目”名称，上海市、山东省、湖北省、湖南省与安徽省等省份采用“重大项目”的名称。

除称谓外，“重大建设项目”在定性上也存在较大不同。《2015年政府信息公开工作要点》《北京市重大建设项目稽察办法》《浙江省重点建设项目管理办法》等文件中规定，“重

大建设项目”是涉及公共利益和民生领域的政府投资项目，是由政府投资、政府主导的项目。而《国家重点建设项目管理办法》、《甘肃省重大项目管理暂行办法》等文件并没有要求“重大建设项目”的政府投资性质，凡是对国民经济和社会发展有重大影响的都为重大项目。

在各省级政府门户网站相应栏目中所发布的往往既包括政府投资的项目，也包括其他社会力量投资的项目。如甘肃省2015年重大项目名单中包含一些社会力量投资项目。

称谓与定性的不同决定了公开信息时的对象范围存在巨大差异，这是重大建设项目信息公开混乱的根本原因。

（二）缺少明确统一的信息公开规定

国家目前尚没有明确的法律、法规来规范重大建设项目信息的公开工作，《国家重点建设项目管理办法》也无相应规定，《政府信息公开条例》仅在第10条第8款列举了“重大建设项目批准和实施情况”，但没有明确重大建设项目的公开主体、公开客体、公开对象和公开方式等具体内容。《2015年政府信息公开工作要点》虽然要求推进重大建设项目的审批、核准与备案等项目信息的公开，做好项目基本信息和招投标、重大设计变更、施工管理、合同履行、质量安全检查、资金管理、验收等项目实施信息的公开工作，但是该文件属于规范性文件，不具有法律法规的强制性效力。重大建设项目涉及项目计划、投资管理、规划选址、土地审批、环境评价、水土保持、文物保护、招标考核、安全生产和审批备案等多项内容，公开主体涉及多个部门，国家层面的规定缺失无疑影响此领域的信息公开工作。

缺少明确统一的重大的建设项目信息公开规定是造成当下各地信息公开“百花齐放”的直接原因。

（三）公开主体和权限不明确，信息公开工作各自为政

重大建设项目是投资计划的骨干项目，从项目立项到开工建设再到竣工验收涉及发展改革部门、财政部门、住房和城乡建设部门、国土资源部门、环境保护部门、水利部门、林业部门、人力资源部门、公安部门、安监部门、审计部门等十几个甚至几十个行政主管部门。但是，哪些部门负责公开，公开哪些内容，公开到什么程度，集中公开还是分散公开，并没有详细的规定或统一的做法。以北京市重大建设项目计划执行情况公示为例，北京市在北京市重大项目建设指挥部办公室网站和北京市住房和城乡建设委员会门户网站均有公开，但是二者公开的信息不一致。

此外，一些省级政府在其门户网站设置了重大建设项目信息公开专栏，但专栏并没有起到整合统一发布重大建设项目信息的作用。例如，湖北省虽然在政府门户网站设置有重大项目栏目，但是点击后直接跳转至省发展改革委网站，信息仍然需要从其他部门网站分别查找。

公开权限、公开责任的不明确是导致各地重大建设项目信息公开做法不协调、不一致的重要原因。按照“谁制作、谁公开”的原则，各行政主管部门只能“各自为政”，仅公开自己权责范围内的政府信息，导致重大建设项目信息碎片化，群众无法获得某一项目统一、完整的信息，难以掌握某一建设项目的总体情况，对其进行监督也就无从谈起。

四、重大建设项目信息公开的完善路径

当前，在缺少统一对外发布重大建设项目信息渠道的情况下，省级政府门户网站重大项目栏目是协调各主管部门，整合重大建设项目信息，对外发布信息的重要路径。

（一）应加强重大建设项目信息公开的立法

明确重大建设项目公开主体、公开内容和公开责任需要有明确的法律依据，这同时也是依法治国的必然要求。考虑到现实的可行性和可操作性，国家可先出台相关政策，选择合适的部门和地区进行试点，以渐进的方式逐步建立重大建设项目信息公开机制，最终上升到法律层面。

（二）建立相对统一的重大建设项目信息公开制度

信息公开制度是指导信息公开工作的指南。针对当下各地区重大建设项目信息公开的差异混乱现象，笔者建议可以效仿工程建设领域信息公开制度的做法，针对重大建设项目立项、筛选、审批、核准、建设、竣工与验收等一系列过程，建立按模块、分阶段的信息公开制度，确保重大建设项目信息能够充分、及时、准确的公开。

（三）加强公开重大建设项目信息的跨部门协调机制

重大建设项目涉及到众多相关政府部门，要统筹建立重大建设项目信息公开机制，没有各相关行政部门的明确支持不可能成功。各级政府应充当各行政部门的组织者、协调者与统筹者。政府将涉及重大建设项目的职能部门加以协调，汇总各部门、各阶段的重大建设项目信息，加以公开。除行政部门的支持外，还要让更多的利益相关群体和咨询评估机构参与进来，督促信息公开工作，保障公民获得重大建设项目信息的法律权利。

（四）完善重大建设项目信息公开集中平台建设，增强信息公开的规范性

政府门户网站重大项目栏目是当前可行的统一发布项目信息的有效平台，为此，应当利用网站平台，打造重大建设项目信息公开的集中平台，打破重大建设项目信息公开各自为战的局面。应指定部门负责整合项目建设运行的过程信息，按照统一标准审核后，在集中平台统一对外公开。