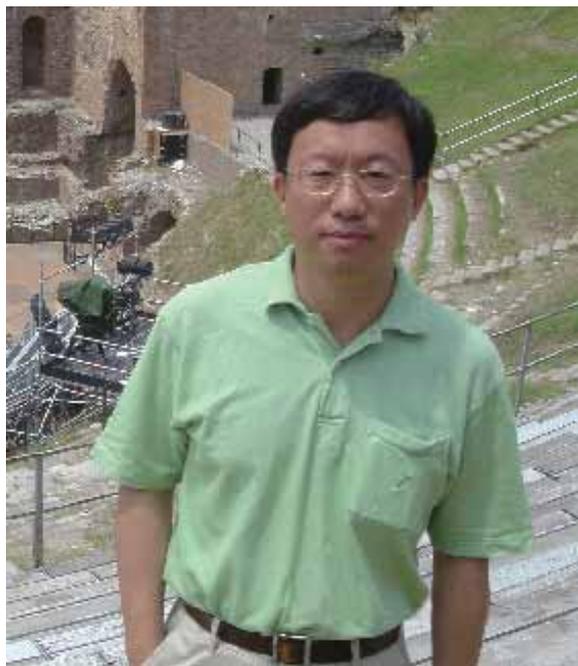


编者按：2007年4月24日，新华社授权发布《中华人民共和国政府信息公开条例》（以下简称《条例》）。根据规定，该条例将于2008年5月1日起施行。我国为何致力于推动信息公开制度的建设？如何评价我国信息公开制度的发展水平？该条例的实施和发展前景如何？本刊特邀请《条例》草案专家建议稿主要起草人之一，中国社会科学院法学研究所研究员、博士生导师、宪法行政法研究室主任周汉华教授，就读者关心的这些问题撰写专文。

我国推行信息公开制度的意义与特点

周汉华



周汉华近照

推行信息公开制度的意义

我国推行信息公开制度的意义，可以从历史和现实两个方面来总结。

从历史的角度看，在二千多年的封建专制统治中，统治者一直推行的是“民可使由之，不可使知之”的愚民统治。例如，《道德经》六十五章就明确提出，“古之善为道者，非以明民，将以愚之。民之难治，以其智多。故以智治国，国之贼；不以智治国，国之福”。为稳固愚民统治，历代统治者均信奉“法藏官府，则威不可测”的信条，不与社会分享任何信息。从这种信息不对称中，统治者谋取了自己的最大利益，但

是对社会而言，这种信息不对称造成了巨大的社会资源配置效率损失。新中国建国以后，传统封建残余的一些影响在少数干部中仍然根深蒂固，一些人害怕信息公开，害怕老百姓知情，并以种种理由封锁信息，甚至搞暗箱操作。《条例》的制定，将信息公开作为政府机关的一种义务规定下来。用信息经济学的话语分析，实现了从卖方视角向买方视角的转变，实现了从少数人利益最大化向社会公共利益最大化的转变，是观念与制度的一次巨大飞跃。推行信息公开制度，可以说是与传统的治理方式彻底告别。

从现实的方面看，简单回顾《条例》的制定过程，仅仅七、八年以前，政府信息公开还是一个比较敏感的话题，许多人并不知道什么是政府信息公开，一些媒体也不敢涉及这个领域。而今天，不但国务院制定了条例，近一半有立法权的地方政府也制定了政府信息公开地方性法规或地方政府规章，谈论信息公开甚至成为当今的一种时尚或热点。从这种对比和反差中，可以明显地感受到我国民主法制建设的进步步伐。

推行政府信息公开制度的特点

准确认识和把握我国推行政府信息公开制度的特点，对于下一步条例的实施工作尤其重要。在这个问题上，尤其要防止两种错误的倾向，一是简单地搬用西方国家的标准，不能客观地认识和评价我国推行信息公开制度的意义；二是盲目乐观，对条例实施可能会面临的困难估计不足。

用政治发展理论来分析我国的现代化进程和法制建设历程，可以发现我国的法制现代化过程是一种典型的“变法”过程。法制建设是在中央

政府的统一部署下，通过自上而下的方式，引入法律规则，建立法治权威。这种模式的主要优点是体制内推动，制度引入的速度快。以《条例》的制定为例，推动条例出台的都是相关的体制内力量，并且形成了有效的整合。例如，我国第一次明确提出制定《条例》的文件是中央2002年第17号文件，该文件从推进信息化和电子政务的角度，明确了一系列的立法任务，包括制定政府信息公开条例。在条例的制定过程中，国家信息化领导小组以及国务院信息化工作办公室，承担了最为直接的推动责任。再如，负责从源头上治理和反对腐败的中纪委以及全国政务公开领导小组，对于《条例》的制定起到了决定性的作用，在一些关键时刻，为条例的制定提供了强大的支持和动力。最为重要的是，《条例》之所以能够迅速出台，要归功于党和国家领导人的远见卓识和政治决断。没有中央领导层的决策和支持，条例不可能在这么短的时间内通过。同样，我国一些地方的信息公开实践，也比较明显地体现出“变法”模式的特点。

我国的这种“变法”过程与发达国家法治形成的“自发”过程有许多不同。在自发模式下，规则是在市场交易活动中逐步形成的。规则与法治权威的建立往往是自下而上的过程，综合了各种社会组织、媒体、利益集团的博弈与斗争，有时候甚至是长期对峙的结果。以信息公开为例，许多国家的信息公开制度都是环保主义团体、历史真相调查组织、媒体或者其他NGO长期关注、斗争，才得以建立起来的。这样，在国外讨论信息公开制度时，一些学者习惯于首先关注这些社会机制的发育程度，甚至以此来评价信息公开制度的发展水平。

如果无视“变法”模式与“自发”模式的区别，简单地用西方国家的标准来评价我国的信息公开制度，必然会因为我国社会组织与媒体的发育程度仍然比较低而武断地得出否定性的结论，既漠视我国在信息公开制度上所取得的实际成就，也无视不同国家法治实现途径多样性的客观规律。然而，正如华盛顿共识无法解释中国经济的快速发展现象一样，这种简单化的贴标签式的方法当然也不能客观地反映我国信息公开制度的现实。

推行信息公开制度的挑战

与此同时，我们必须清醒地认识“变法”模式本身所固有的缺陷，不能将书面上的法律等同

于现实中的法律，尤其不能盲目乐观，以为制定了《条例》就等于实现了透明政府。“变法”模式在具有高效率的同时，本身也存在诸多风险。例如，由于“变法”模式的推动力量大多来自体制内，很容易随着施政目标的变化造成推动力的逐步递减或者周期性、运动式的循环，缺少外部力量的持续性。就法律制定与实施的关系而言，立法是主权者意志的体现，可以通过体制内的力量快速实现，法律的实施是千千万万个个体参与的共同行为，必须依靠政府与社会的互动才能实现。为使法律有效实施，必须在立法和法律实施之间搭建有效沟通的桥梁，以实现平稳过渡。如果法律制定过程过于封闭，必然使法律实施的参与者缺少事先表达意愿的机会，不利于公众熟悉法律，自觉遵守法律，很容易造成法律制定与实施的脱节，规则无法在现实中实现。近年来，我国的立法数量并不少，但法律实施的效果并不理想，其根源就在于“变法”模式所固有的纸面上的法律与现实中的法律脱节的风险。

具体就《条例》而言，随着立法任务的完成，原来推动立法的主要力量，如国务院信息办、中纪委等的作用会逐步减弱甚至退出，而负责实施条例的机构尚未到位，公众因为缺少事先参与对于条例的内容也并不是很熟悉。这样，在立法和法律的实施之间并没有实现平稳过渡的平台，对于条例的顺利实施是很不利的。如果再将条例实施可能会带来的各种新问题与挑战纳入考虑的范围，如某些官员的传统思维方式、条例本身所具有的过渡性、政府信息资源管理能力的落后、配套制度的不完善等，我们并没有太多理由对条例的实施前景过于乐观。从一些已经制定了政府信息公开地方性法规或者地方政府规章的地方实践来看，相关规定的实施情况并不是非常理想，我们的各级政府与公开、透明政府的目标之间还有很远的距离。

因此，我们既要充分肯定和认识我国推行政府信息公开制度的意义与重要性，又要对条例实施必然会面临的各种困难与挑战有充分的认识和准备，并通过扎扎实实的工作推动信息公开制度的逐步完善。就长远的制度建设而言，立法阶段扩大公众参与，在法律的制定和法律的实施之间建立开放的互动格局和平稳的过渡机制，是值得我們进一步深入思考和解决的根本体制性问题。■

责编 / 李晶晶