

《政府信息公开条例》实施的问题与对策探讨

周汉华

[摘要] 至 2009 年 5 月 1 日,《政府信息公开条例》实施已经一周年。本文归纳了《政府信息公开条例》实施一年来的主要成绩,分析了实践中面临的主要问题,并从理论层面揭示了实践问题的深层次原因,最后提出进一步推动《政府信息公开条例》实施的若干政策建议。

[关键词] 《政府信息公开条例》;政府推动;法治推动

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1006-0863(2009)07-0011-04

2007 年 1 月 17 日,国务院第 165 次常务会议通过《政府信息公开条例》(以下简称“《条例》”),自 2008 年 5 月 1 日起施行。《条例》实施一年来的实践,值得我们关注,对其中问题的发现和分析,有利于我们进一步更好地推行政府信息公开、加强政府自身能力建设。

一、《条例》实施一年来的主要成绩

(一) 主动公开取得明显进展

《条例》对主动公开规定得非常详细,这是其区别于其他国家信息公开法律的一个重要方面。^[1]从实践看,主动公开可以说是整个政府信息公开工作的启动点和助推器,各级政府对《条例》的贯彻实施迄今为止大多也是围绕主动公开而展开。

主动公开取得的成绩主要表现在以下几个方面:

第一,《条例》实施前后,各级政府机关普遍集中主动公开了相当数量的政府信息,实现了政府信息从不公开向公开的质的转变;

第二,为保障主动公开的顺利推进,各级政府机关启动了对过往政府信息的大规模清理和现有信息的目录编制工作,并明确了新产生信息的管理制度,由此提升了整个政府信息资源管理能力,为政府信息公开奠定了制度基础;

第三,包括信息查阅点、档案馆、图书馆、互联网、新闻发布会、广播、电视等主动公开的渠道建设取得明显成效,相应的制度建设(包括工作机构与机制、保密审查制度、群众评议制度、内部考核制度等)也依次推进,逐步形成了常态化的运行机制、渠道和习惯。

(二) 依申请公开迈出可喜步伐

依申请公开的引入既是《条例》的一大亮点,也是实践中的难点。从一些地方年度报告反映的实践情况来看,应该说依申请公开也迈出了可喜的步伐,不论是申请的数量还是答复或者最终公开的比例,还是比较令人满意的。比

如,2008 年,四川在受理的政府信息公开申请中,已经办理答复 7329 件,占 99.1%;在已办理答复件中,同意公开 6936 件,占 94.6%,同意部分公开 164 件,占 2.3%,不予公开 230 件,仅占 3.1%。

根据《条例》规定,行政机关依申请提供政府信息,可以收取检索、复制、邮寄等成本费用。迄今为止,所有的国务院部门和绝大部分地方政府都还没有收取这些成本费用,完全是免费提供政府信息。另外,根据《条例》规定,依申请公开必须是基于申请人“自身生产、生活、科研等特殊需要”。实践中,由于网上申请方式的采用(尤其是国务院部门的网上申请量普遍超过申请总量的 80%以上),实际上弱化了对申请人的这些特殊要求。可以看到,类似这些做法,客观上也起到了降低依申请公开的难度和成本的作用。

(三) 实现了与电子政务的结合

对于电子政务,不论是在主动公开部分还是依申请公开部分,《条例》均没有特别强调。实践中,各级政府机关自觉地将政府门户网站作为信息公开的第一平台,普遍设立信息公开网上专栏,实现了信息公开与电子政务的结合。例如,上海 2008 年度通过各级政府机关网站信息公开专栏查阅政府信息的有 1.67 亿人次。信息公开与电子政务的结合,不但为信息公开搭建了现代化的平台,降低了公众获取政府信息的成本和政府机关的行政成本,也有力地推动了电子政务向纵深发展。

(四) 促进了政府机关积极主动为民服务

与发达国家自下而上推动政府信息公开的方式不同,我国的政府信息公开进程从根本上讲是政府的一场自我革命,是政府主导的自我改革与完善过程。^[2]从《条例》的实施来看,这一政府主导的特点表现得非常鲜明,各级政府机关处处为老百姓利用好信息公开制度着想,而不是被动等待民众推动制度的实施。为此,各级政府机关花大力气建设

查询点、受理点、办事大厅,广泛使用不同方式进行公开,并受理大量的咨询。比如,2008年,上海接受市民政府信息公开咨询约2300万人次,北京共设立632个各类政府信息公开查阅场所。

二、《条例》实施中面临的主要问题

(一) 发展不平衡

不平衡体现在众多方面,既体现在不同地区、部门之间,也体现在不同制度之间。例如,就主动公开与依申请公开的关系而言,前者成效更明显;就政府信息公开的保密审查机制和信息发布的协调机制而言,前者进展更快。当然,发展不平衡最为典型的还是体现在不同地区之间,至少可以从以下三个方面加以说明:

1. 地方规定的制定与修改

根据《立法法》的规定,我国共有80个地方政府有权制定地方性法规或地方政府规章(以下简称“地方规定”)。在《条例》制定前,截至2006年11月15日,共有34个地方专门制定了信息公开地方规定。《条例》公布以来,截止2009年4月1日,4个没有制定地方规定的又陆续制定了地方规定,8个已经制定了地方规定的对原规定依据《条例》进行了相应的修订。

根据地方规定的制定(修订)情况,目前可以将地方分为四类:第一类是过去重视现在仍然重视,包括上海、广州、成都、陕西、辽宁等8个地方,在80个有地方立法权的地方政府中占比为10%;第二类是过去重视现在重视不够,也就是未能及时修订原规定的26个地方,占比为32.5%;第三类是过去重视不够现在非常重视,包括天津、大连等4个新制定地方规定的地方,占比为5%;第四类为过去与现在均重视不够,即那些一直没有制定地方规定的42个地方,占比为52.5%。

2. 救济制度的应用

2008年,各地方信息公开行政复议与行政诉讼案件的数量差别巨大,上海分别为683件与258件,北京为37件与10件,福建为12件与3件,四川为3件与1件,河南为1件与1件,山东、湖北均为5件与0件,云南、天津均为1件与0件,安徽为0件与1件,江苏、山西均为0件与0件。从数字对比中可以发现,上海的数量比其他地方的总和还要多。除上海外,吉林省的数据可圈可点。2008年,吉林全省共受理政府信息公开申请45992件,在各省名列前茅;收到有关政府信息公开的行政复议申请118件,行政诉讼案件34件,数字也比其他省要高出许多。

3. 年度报告的公布

按照《条例》的规定,2009年3月31日是各级行政机关提交第一份信息公开年度报告的截止日期。根据年度报告的公布情况,大致可以将31个省级地方政府分为三类:第一类未能按时公布年度报告,根据《南方都市报》记者从相关部门官方网站的统计,这样的地方共有9个;第二类虽然按时公布了年度报告但缺少本地方信息资源的整合,信息量

非常有限;第三类不但公布了年度报告,而且年度报告信息相对比较丰富,如上海、北京、福建、四川、山东、吉林等。从年度报告的公布情况,可以发现非常明显的地区之间不平衡现象。

(二) 结果不理想

就主动公开而言,实践中尽管取得了明显的进展,但一些行政机关主动公开的信息数量仍然偏少,停留在公开办事制度与办事程序上,既难以满足群众对于政府信息的需要,也达不到温家宝总理提出的“凡涉及群众利益和公共政策的事项,都要及时向群众公开”的要求和《条例》对公开范围的规定。实践中,诸如政府招待费支出、公务用车、征地、拆迁补偿标准等方面的信息,都很难公开。与主动公开有关,虽然各级行政机关投入了很大的人力、物力编制政府信息公开目录,但目前的目录仍然普遍限于主动公开的政府信息,基本没有依申请公开的政府信息目录。并且,目前的目录编制非常简单、粗放,许多还停留在大的分类方面,没有进一步细化,使用起来帮助不大。

就依申请公开而言,尽管实践中迈出了可喜的步伐,申请数量在逐步增加,但仍然普遍存在申请数量少,救济渠道使用少,群众对于《条例》不了解、不愿用、不好用、不敢用等现象。比如,2008年,海南全省未接到依申请公开的申请,国务院组成部门(单位)平均受理的信息公开申请只有20多件。从截止2009年4月10日发布的19个国务院组成部门(单位)的年度报告来看,这些部门没有发生一起信息公开行政诉讼案件。从这些数字分析中可以发现,依申请公开在实践中不但没有出现某些政府官员所担心的泛滥现象,反倒存在应用不足的问题,制度有闲置风险。

(三) 数据不统一

2008年,湖北全省累计主动公开政府信息189.98万条,山东1749478条,吉林679225条,河南223256条,依次递减明显,最大相差超过8倍。作为参照系,自2004年5月起至2008年底,上海全市累计主动公开政府信息共41.7万条。同样是省级单位,不同地方之间的统计数据差别这么大,中间肯定存在数据口径不一致的问题。

依申请公开的数据也有类似的问题。2008年,云南全省各级政府及部门共受理政府信息公开申请17955件,其中省级政府部门收到17537件,州(市)人民政府收到418件;山东全省各级政府及部门共受理政府信息公开申请16368件,17个设区市政府共受理政府信息公开申请16200件,省级政府部门共受理政府信息公开申请168件;河南全省共受理政府信息公开申请15749件,省级政府部门(直属机构)受理6803件,省辖市政府受理8946件。对三个省的数据进行横向比较,会发现上下级政府之间的申请数量分布存在三种截然不同的规律。云南省级政府明显多于下级政府,山东下级政府明显多于省级政府,而河南两者之间几乎持平。对于公众和研究者而言,如果没有充分的理由解释这种差别,就会怀疑整个数据的质量和可信度。

信息不存在是《条例》实施中的一个难点领域,也存在比较明显的各地方数据不统一的现象。2008年,答复信息不存在的占答复总数中的比例,北京为 27.83%,上海为 11.4%,山东为 7%,吉林为 0.9%,四川为 0.6%,最大差距超过 45倍。即使将各地的行政管理能力与政府信息资源管理能力的差别考虑在内,地区之间的数据差别这么大,仍然难以得到合理的解释。

(四) 制度不配套

《条例》实施中所面临的上述种种问题,很大程度上都是因为制度不配套所致。从实践层面分析,制度不配套主要体现在三个方面:

首先,《条例》所需要的实施细则或者解释缺乏,导致各行政机关自行掌握标准。这方面最为典型的当属《条例》第 8条以及第 14条的规定,由于一直没有制定实施细则或者解释,导致例外的范围一直不好把握,实践中随意性比较大。另外,对于行政机关主张信息不存在如何进行司法审查,《条例》和《行政诉讼法》都缺乏规定^[3],实践中基本处于各行其是的状态。正因为类似的问题非常多,最高人民法院早就开始起草《关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定》,但是至今仍然没有出台。

其次,《条例》规定的配套制度迟迟不能到位,影响《条例》的实施效果。例如,《条例》要求公共企事业单位参照条例执行,并要求国务院有关主管部门或者机构制定具体办法。由于这些具体办法或者迟迟不能到位,或者因为简单照搬《条例》的规定没有可执行性,导致公共企事业单位的信息公开一直不能真正落实。^[4]类似的工作层面上配套制度不到位的情况还有一些,如各级行政机关目前从事信息公开工作的大多是兼职人员,大部分地方尚未制定信息公开成本收费办法,信息公开责任追究制度尚未建立,政府信息公开目录编制缺乏技术、人才与资金的支持等等。

再次,体制环境的不同步,造成信息公开制度孤军奋战的局面,实施面临很大阻力。信息公开制度不论是对于政府还是对于社会,其对体制环境的要求都是很全面的,并不仅仅只是公开就可以解决全部问题。然而,由于长期历史传统与社会正处于转型期的现实因素,使体制环境难以同步到位,必然会制约信息公开。这方面最为典型的当属历史信息与可能导致群体事件信息的公开,由于其他机制的缺乏和对公开后可能导致后果的担心,使这些信息的公开面临的难度很大。

三、对实践问题的理论分析

从理论层面分析,可以发现上述问题的根源其实在于没有处理好《条例》实施的政府推动与法治推动两种方式的衔接和过渡。也就是说,尽管《条例》确立的是一项现代法律制度,为法治发挥作用奠定了基础,但其实施仍然还没有走出传统的政府推动模式,存在重制度建设、轻制度应用的问题。

政府推动与法治推动是制度演进的两种重要形式,它

们之间的根本区别并不在于是否存在法律规则,而在于法治是一种生活方式,是千千万万人的实践体验。就推动形态与推动方向而言,政府推动由上而下、由内而外,供给驱动,推动主体是政府机关,国家权力居于中心地位;法治推动由下而上、由外而内,需求驱动,推动主体是广大民众,公民权利居于中心地位。市场经济完善国家普遍以法治推动为主,尽管特定领域的政府推动也非常有效;非市场经济国家基本依赖政府推动,法治作用会随市场化进程的扩散而同步增强。对于从计划经济向市场经济转轨的转型国家而言,法治作用有两种形态。法治的建立首先需要借助政府的力量,启动整个市场化改革的进程,待市场体系基本得以确立以后,实现由政府推动向法治推动的根本范式转变,因此,整个转轨过程中政府推动是基本的作用形态,以制度建设带制度应用,也就是通常所说的变法过程。同时,由于法治本身对于市场体系的建立具有强大的反作用力,在转轨过程中,需要抓住机会,及时转变或调整政府职能,放松政府控制,不断加强法治调控的范围与作用力度,逐步树立法治权威,因此,法治在转轨过程中始终可以在某些局部率先发挥决定性的作用,以制度应用促制度建设,也就是通常所说的自发过程。^[5]

借助上述逻辑,《条例》实施目前仍然基本处于政府推动的供给主导模式之中,重在制度建设,法治推动还难以发挥根本性的作用,公众还不能充分利用制度建设带来的好处。一方面,各级行政机关确实非常重视《条例》的实施,并投入了大量的资源建立制度,但是,公众应用这些制度还面临各种实际困难,有些政府官员还不适应公众提出信息公开申请,甚至会阻扰公众行使知情权,由此导致制度建设与制度应用脱节。同时,在政府推动模式之下,许多行政机关习惯将政府信息公开当做一项重要行政任务来抓,无非是以领导重视、开会、发文、建立机构等传统方式落实,并不太关注公众是否能够应用制度,由此会进一步加剧重制度建设、轻制度应用的格局,甚至无法避免以会议贯彻会议,以文件传达文件等常见结局。这种推动模式最终必然会陷入两难:如果领导注意力发生转移,制度建设可能会忽然失去动力,使整个制度陷入无人问津的边缘化状态;如果领导反复强调抓落实,会导致运动式执法的局面,并进一步强化重制度建设、轻制度应用的格局,造成更加严重的制度闲置和浪费。

《条例》实施所面临的这种两难局面,其实有一定的普遍性。近年来,我国制定的法律并不少,但许多法律的实施效果并不理想,根源都在于过于单纯依赖政府推动,没有同时发挥法治的推动作用。

四、进一步推动《条例》实施的政策建议

为化解上述两难现象,必须标本兼治,两条腿走路。一方面,由于政府在推进法治政府建设和政府信息公开事业中的基础性、主导性作用短时期内不会发生根本变化,因此,必须继续调动和发挥政府的积极推动作用,并使政府推

动的方式和结果更为有效,实现制度建设与制度应用的并重;另一方面,随着市场化改革的深入和政府职能的调整,需要审时度势,及时发育法治权威,在政府信息公开领域逐步实现从政府推动向法治推动的范式转变。只有通过范式转变,让制度充分用起来而不仅仅只是建起来,才能实现《条例》的初衷,赋予制度以生命和活力。具体而言:

首先,有必要在政府前期大力推动《条例》实施的基础上,进一步提高各级行政机关尤其是领导同志的认识水平,使他们真正认识到推行政府信息公开是保证国家长治久安的一项根本制度,是我们党科学执政、民主执政、依法执政的内在要求,并采取积极、切实的措施落实《条例》的规定。在相当长的时期里,没有各级行政机关的观念转变和积极配合,《条例》要贯彻好是不可能的。因此,建议国务院以《条例》实施一周年为契机尽快开展一次执法专项检查,鼓励那些做得好的地方和部门,督促那些相对落后的地方和部门尽快赶上。

其次,《条例》的实施需要更加重视、回应公众的需求和需要,以人民利益为最大考量,实现从制度建设向制度应用的跨越。要在全社会加强对《条例》的宣传和普及,使广大人民群众了解这项制度并积极参与到制度实践中来。需要在继续做好自上而下主动公开工作的基础上,下大力气拓宽、完善依申请公开的渠道,容忍、引导、鼓励公众运用《条例》,在应用中不断完善制度。作为一项制度,生命在于其应用。对于群众根据《条例》依法行使知情权,各级行政机关应该积极鼓励和支持,不要害怕、阻扰。从根本上说,《条例》实施得好不好,关键还在于它能不能有效地被广大人民群众掌握和运用。以后评价各级行政机关实施《条例》的效果,也应该更多从这个方面进行。

最后,要加快《条例》配套制度的建设和体制改革的步伐,使各项制度相互协调,发挥合力。《条例》实施中遇到的一些问题,很多都是因为制度不配套所致,因此,亟需加快配套制度的建设。这方面的工作覆盖范围很广,既涉及《条例》实施细则与司法解释的制定,也涉及《条例》配套工作制度的建立,还涉及到相关领域的体制改革,需要统筹协调,系统推进。如果能够充分发挥《条例》的倒逼作用,通过《条

例》的实施推动相关领域的改革和法治政府的建设步伐,既能实现多赢的目标,也能为《条例》的实施提供坚实的制度保障。

[参考文献]

[References]

- [1] 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.
- [1] Zhou Hanhua *Experts' Suggestions for the Regulation of Government Information Disclosure—Draft, Statements, Reasons and Legislative References* Beijing: China Legal Publishing House, 2003.
- [2] 张明杰. 开放的政府——政府信息公开法律制度研究 [M]. 北京:中国政法大学出版社, 2003.
- [2] Zhang Mingjie *Open Government—Research on the Legal System of Government Information Disclosure* Beijing: China University of Politics and Law Press, 2003.
- [3] 吴偕林. 政府信息公开行政诉讼有关问题的思考 [J]. 电子政务, 2009 (4).
- [3] Wu Xielin *Reflections on the Relevant Questions in Connection with the Government Information Disclosure Electronic Government*, 2009 (4).
- [4] 李广宇. 政府信息公开行政诉讼的当事人 [J]. 电子政务, 2009 (4).
- [4] Li Guangyu *The Parties in the Administrative Litigations of Government Information Disclosure Electronic Government*, 2009 (4).
- [5] 周汉华. 变法模式与中国立法法 [J]. 中国社会科学, 2000 (1).
- [5] Zhou Hanhua *Rule of Law Driven by Government and the Legislative Law. China Social Sciences*, 2000 (1).

(作者单位:中国社会科学院法学研究所研究员、国家信息化专家咨询委员会委员、中国法学会信息法学研究会副会长,北京 100720)

(责任编辑 胡捷)

Some Problems and Policy Suggestions Concerning the Implementation of "Regulation of Government Information Disclosure"

Zhou Hanhua

[Abstract] The essay summarizes major achievements in the implementation of the Regulation of Government Information Disclosure in the past one year, analyses main problems in the practices, especially reveals the deep reason from theoretical aspects, and raises specific suggestions for further application of the Regulation.

[Key words] regulation of government information disclosure, government, rule of law

[Author] Zhou Hanhua is Professor in Institute of Law, Chinese Academy of Social Sciences; Member of the Informatization Advisory Committee of the State Council; Vice Chairman of China Information Law Society affiliated to China Law Society. Beijing 100720