

# 从H7N9看中国信息公开“能见度”

《政府信息公开条例》的制定和实施，见证了中国社会对于“信息公开”观念从拒绝、恐惧、排斥到接受、欢迎、推动的巨大变革，而这种观念变革必将从深层次推动中国早日全面实现政治现代化。

□周汉华

“消毒药物的品种较多，如来苏水、过氧乙酸、巴氏消毒液、醛类等。此外，请别忘了阳光，它是最好的消毒剂。”这是2003年时一份抗“非典”常识小资料中的一段话。它的最后一句耐人寻味，“阳光是消毒剂”，对某些病毒是这样，对因疾病、变故、流言造成的恐慌也是这样。经历抗击“非典”一役，这个观念深入人心。

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》，并自2008年5月1日起施行。条例的制定与实施，带来了中国社会观念与体制机制的巨大变革。

就在信息公开条例实施五周年之际，我们又迎来了H7N9禽流感的挑战。很显然，政府认真汲取了十年前SARS疫情瞒报迟报的教训，在最短时间内主动公开了境内发生人感染H7N9病例信息，并且每日更新公布疫情。客观上讲，当前的H7N9疫情是对中国政府提高透明度成效的一次检验。

## 信息公开条例出台始末

《政府信息公开条例》最初的酝酿和起草，观念上面临的阻力是比较大的。新中国成立以后，传统封建残余的一些

影响在少数干部中应该说还是根深蒂固的，一些人担心信息公开会影响社会稳定，一些人害怕老百姓知情，遂以种种理由封锁信息。加之苏联领导人戈尔巴乔夫以“民主”和“公开性”为口号搞改革导致苏联和东欧社会主义国家纷纷易帜，使国内很长一段时间里官方和民间均回避类似“公开”这样的提法。

能够实现观念上的重大突破和转变，将条例制定纳入议事日程，源于党和政府对于形势的清醒认识和判断，推进信息化和从源头反腐败是其中最为重要的两个切入点。

2000年10月召开的党的十五届五中全会把信息化提到了国家战略的高度，中央于2001年成立了规格非常高的国家信息化领导小组，当时由朱镕基同志任组长，胡锦涛同志任副组长。信息时代，信息是宝贵的资源，要推进国民经济和社会信息化，必须实现信息的自由流动，提升国家竞争力。在这一战略考虑之下，中共中央办公厅、国务院办公厅于2002年8月5日转发了《国家信息化领导小组关于我国电子政务建设指导意见》，首次在官方文件中明确提出要制定“政府信息公开”行政法规。国务院信息办同期完成了经由专家协助起草的条例征求意见稿和送审稿。

送审稿2002年12月底送交国务院法制办后，尽管各地的政府信息公开规定已经纷纷出台，但对于国务院制定条例的时机是否成熟一直还是有不同认识，条例的起草再次面临各种不确定性。

在这一关键时刻，中纪委（全国政务公开领导小组）从建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系的全局考虑，为政府信息公开制度定位，并在2005年3月24日发布的《中办国办关于进一步推行政务公开的意见》中明确要求“抓紧制定《政府信息公开条例》”，成为条例得以制定的最终推动力。当然，条例起草的整个过程中，党和国家领导人的政治判断和直接支持起到了决定性的作用。

## 信息公开成为一种习惯

观念是一切制度的基础。条例的制定和实施，见证了中国社会对于“信息公开”观念从拒绝、恐惧、排斥到接受、欢迎、推动的巨大变革，而这种观念变革必将从深层次推动中国早日全面实现政治现代化。

党的十八大报告提出要“推进权力运行公开化、规范化，完善党务公开、政务公开、司法公开和各领域办事公开制度”，“让人民监督权力，让权力在阳光下

运行”。

在中央政府的带动下，通过全国范围内大规模的培训和教育，普通公务员的观念也在逐步转变过程之中。尤其是通过近年来正反两方面一些重大案例的处理，如贵州瓮安事件、松花江水污染事件、“躲猫猫”事件、三聚氰胺事件、房管局天价香烟事件、陕西“表哥”事件、郭美美事件等，使广大公务员和社会公众的信息公开意识得以空前增强，信息公开已经成为全社会的一个热点话题。

观念的变化，带来的是体制机制的全面变革。近年来，诸如环评风暴、审计风暴、行政审批过程与结果的公开、“三公”信息公开、部门预算公开、党务公开、校务公开、审判公开、检务公开、厂务公开、新闻发言人制度、信息查询制度、信息公开年度报告制度等逐步走入公众视野，并越来越常态化，政府信息公开的制度建设越来越符合现代法治国家的基本要求。

### 全面实施依然任重道远

政府信息公开作为一项全新的制度，其实施肯定需要一个过程，不可能一蹴而就。即使在发达国家，信息公开法律的落实也普遍经历了一个相当长的过程。

如果深入分析，可以发现条例实施还存在明显的“重制度建设、轻制度应用”的现象。在政府推动机制之下，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作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（不重视），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（太重视），会进一步强化“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。

要打破上述格局，有必要在政府前期大力推动条例实施的基础上，自下而上引入新动力，以公众的需求和制度应用为中心，更大限度地发挥法治的推动作用，实现信息公开领域政府推动与法治推动相互促进，并逐步向法治推动为主的范式变革。易言之，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；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，在应用中不断帮助政府完善制度；需要在继续发挥各级行政机关作用的基础上，更加充分发挥法院行政审判、人大监督、媒体监督、社会监督的作用，调动社会各个方面的积极性和参与热情。

只有通过这样的范式转变，让制度充分用起来而不仅仅是建起来，才能实现条例的初衷，赋予制度以生命和活力，并进而让政府信息公开的阳光普照每一个角落，温暖每一个心灵。CR

周汉华 中国社会科学院法学所研究员、《政府信息公开条例》主要起草人

责编：董彦



## 第四届中国卫星导航学术年会 (CSNC 2013)

The 4th China Satellite Navigation Conference

主题：北斗应用—机遇与挑战

Theme: BeiDou Application—  
Opportunities and Challenges

- 高端论坛
- 9个议题学术交流
- 年会优秀论文奖励9名
- 应用产业化论坛
- 1个应用类报告全面对外征集
- 展览展示
- 北斗科普



中国·武汉国际会展中心

China · Wuhan  
International Conference & Exhibition Center

2013.5.15—17  
May 15—17, 2013