



编者按:随着 2008 年 5 月 1 日《中华人民共和国政府信息公开条例》的正式施行,我国的政府信息公开工作已步入法制化轨道。信息公开制度对于保障公民知情权的实现,促进公民参与政府管理和科学决策,建设法治政府和服务型政府无疑具有重要意义。为此,本期特设立“政府信息公开”专题栏目,针对《条例》实施一年多以来的实际情况,探讨国内外政府信息公开理论、制度与实践。

# 中国的政府信息公开法制: 演进背景、制度创新和现实课题

◆莫于川

## 一、政府信息公开的实践探索过程和信息公开立法的大背景

多年来,许多行政机关在推进信息公开方面进行了积极探索,创造了新鲜经验,推动了行政管理创新和法治政府建设。例如许多地方创办了各具特色的行政服务中心,简化了工作程序,提高了办事效率,增加了透明程度。再如许多地方充分利用网络资源,建设政府门户网站并不断改版完善,突出政务公开和窗口服务,加强了与社会公众的交流互动。又如几年前河北邯郸市积极推进行政权力公开透明运行的探索,将行政机关和行政首长的职权逐一进行清理并向社会公示,取得了积极成效。这些都是行政改革创新的星星之火。

尽管政府信息公开实践取得了不小的成绩,但由于政府信息公开工作难度大、成本高、周期长,不易受到政府机关和行政首长给予持续性的、足够的关注。特别是一些地方政府在指导与人民群众利益密切相关的公共企事业单位按照信息公开的要求提供信息服务方面,可以说还远不到位。过去在广泛推行政务公开的同时,主要依靠上级指示和政策推动,有关立法却相对滞后,影响到政务公开探索成果的巩固,这就要求加快政府信息公开立法的步伐。

我国政府信息公开立法走的是地方先行,积累经验后在全国推行的路径。这符合我国宪法第三条第四款确立的充分发挥地方主动性、积极性的原则。2002 年 11 月,广州市政府制定了《广州市政府信息公开规定》并于次年 1 月 1 日起施行,这是我国第一部系统地规范政府信息公开行为的地方政府规章。时隔一年,《上海市政府信息公开规定》出台。在《公开条例》出台前,全国 31 个省、自治区、直辖市都建立了不同形式的政务公开制度,中央有 36 个部委制定了政务公开的规范性文件。这些公开制度的建立,为保障个人和组织的知情权,规范政府信息公开行为,增强行政透明度,监





督政府机关严格依法行政,提供了一些依据。正是在此背景下,国务院出台了《公开条例》这一重要的行政立法。

## 二、信息公开的观念变化和制度创新是实施依法治国方略的要求

我国过去长期实行计划经济体制,奉行行政神秘主义。实行改革开放之后,开始注重个人权利和国家权力的平衡,通过体制、机制和方法创新,逐步建立和发展现代市场经济,逐步推动信息公开,全面推进依法行政、建设阳光政府的现代法治观念越来越受到重视,“打造阳光政府是建设法治政府的必由之路”,已开始成为人们的共识。这方面的进步值得充分肯定。

这样的变化从根本上说,是由于现代市场经济是一种民主经济形态,多数人的权利、利益和愿望有机会得到充分表达,同时也尊重少数人的选择和权利。因此,与经济和社会发展密切相关的行政管理和服务体系,也需要积极通过行政改革和法制创新,发挥出有效引导和保障经济与社会健康快速发展的功能。

首先,信息公开是政治民主化的要求。公开是民主的基本理念,也是法治的必备要素。现代民主政治要求政府对公众负责,创造条件保障公众参与到公共管理过程中来,通过掌握政府信息,对政府作出评价,来帮助政府更有效地进行运作。政府信息公开对于人们节省收集信息的成本,促进经

济发展,监督政府行为,确保行政公正,特别是防止腐败,也能起到重要作用。这种理性、务实的民主政治发展观念,日益成为社会共识。

其次,信息公开是宪法的精神和要求。具体来说,政府信息公开是人民主权这一宪法原则在行政领域的具体体现。我国宪法规定了公民有批评、建议、申诉、控告和检举的权利,国家机关和国家工作人员必须接受人民的监督。由此人们引申出知情权的概念,而行使知情权的前提就是政府信息公开。只有掌握了政府信息,人们才能对政府决策、行政管理有恰当判断,才能予以准确、有效的监督。

第三,信息公开是打造阳光政府、建设法治政府的要求。5年前(2004年)国务院颁布的《全面推进依法行政实施纲要》(下称《纲要》)是指导我国行政法制建设的纲领性文件。《纲要》把“提高行政管理透明度”确立为全面推进依法行政的指导思想之一;并将“行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制基本形成”,“政府提供的信息全面、准确、及时”,“行政管理做到公开、公平、公正、便民、高效、诚信”等确立为建设法治政府的具体目标。《纲要》正式提出了建设法治政府的基本目标和具体步骤,对政府信息公开法制建设提出了具体要求,具有重大的法治发展意义。

## 三、《公开条例》文本和实施工程的创新亮点及其行政法治意义

概括起来,《公开条例》的创新点至少包括:一是把保障行政相对人依法获得政府信息作为首要的立法目的,更加体现了关注民生、保障权利、提供服务的精神;二是设计了政府信息公开协调机制,以保证行政机关发布的政府信息准确一致和服务质量;三是分级、分类规定了主动公开范围及其重点,这是正面列举规定政府信息公开范围的国家中规定得最明确、详细的;四是规定了明确、较短的主动公开时





限和答复申请时限,这在世界上也算较短的时限制度,非常有利于相对人;五是选择了符合实际且比较灵活的确定主管部门的机制,也即主要由信息资源多、协调能力强的政府办公厅(室)作为主管部门,同时各地也可根据实际需要决定由其他机构作为主管部门;六是设专章规定了考核评议、监督检查、年度报告、举报调查、行政复议、行政诉讼、责任追究等11项监督保障制度来确保各项创新举措得以落实;等等。这些制度创新和规范要求,符合国际惯例和法治发展方向并切合本国实际,认真加以实践会有力地推动建设阳光政府和服务型政府,值得关注和期待。

可以说,《公开条例》是30年来我国政府法制发展的最新成果,也是进一步深化改革的起点,认真实施《公开条例》将对政府管理创新和民主法治的发展产生重大而深远的影响。其现实意义可以概括为如下三点:一是使得行政公开有了全国性的较高位阶的法律依据。行政公开以前单靠行政权力和政策推动,法律基础不强,一些应该公开的政府信息没有公开,造成政府和民众的信息不对称。二是为公民的知情权提供了法律保障。过去公民处于被动的地位,如果政府不公开有关信息,公民也无能为力。现在《公开条例》为公民的知情权、参与权、表达权、监督权提供了必要的法律保障。三是为构建阳光政府提供了重要基础。阳光是最好的防腐剂,行政权力公开透明运行会大大地降低腐败行为发生的机率,有助于克服暗箱操作、滥用裁量权和行政不作为导致的腐败现象。

简言之,通过认真实施《公开条例》来推进政府信息公开工作的法治化,是当下中国建设法治政府和服务型政府的一项根本性、革命性举措,其重大而深远的意义将会日益显现出来,逐渐被人们真切和深刻地感受到。

#### 四、在深入改革、稳健发展新时期推进信息公开法制的现实课题

《公开条例》是中国的政府信息公开法制发展

的最新成果,也是进一步深化改革的起点,高度重视并认真实施《公开条例》,将对政府管理创新产生重大而深远的影响。但是,从行政神秘主义转向阳光政府理念,建立和完善政府信息公开法制,事关整个政府运作模式的根本转变,乃是一场深刻的行政管理体制改革,牵一发而动全身,不可能一帆风顺。特别是在区域发展极不均衡、政府层级繁杂的我国,实现这一进程殊为不易。

必须指出,《公开条例》颁布之后,经过一年的准备期和第一年的实施,进步和成果不小,但工作推进还不够平衡,工作效果还不尽人意。例如,在国务院27个组成部门中,有18个部门发布了本部门的信息公开工作年度报告,但是至今仍有几个部委未见其公布工作年度报告。再如,作为公众获取政府信息的主渠道——政府网站仍参差不齐,未能起到主渠道作用,逐渐失去民众的信任。又如,关于公开和保密的界线,一些行政机关和行政公务人员动辄以“国家秘密”为由加以简单的理解和处理,这就易于造成政府与民众关系的紧张。《公开条例》施行一年来,出现了一些影响性案件,产生了很多争论和问题,暴露出不少立法和制度漏洞。一方面,公众还是难以获得自己需要的一些政府信息;另一方面,也确有一些地方政府由于信息资源管理能力不够,造成信息缺失或者空白,无法向公众提供;此外,在公开信息的过程中由于政府对所掌握个人信息的保护不足,也出现了权利伤害争议,并因此造成行政机关和行政公务人员对于政府信息公开工作持顾虑观望态度的现象。

打造阳光政府是建设法治政府的必由之路,《公开条例》正是实现打造阳光政府、建设法治政府这一宏大目标的立法保障。这样一个宏大的政府法制工程,在初步的实践中难免存在问题和不足,大家都要回头看、向前走。笔者认为,当下出现的政府信息公开争议案件,从表面看是因为意见不一或故意规避,一些行政公务人员对于法定的公开范围和内容随自己喜好加以理解和解释,对



群众真正关注的政务活动隐而不报,特别是对人、财、物等敏感信息尽量模糊化和规避处理,破坏了《公开条例》的权威性;但其背后的一个深层次原因,恐怕还是观念滞后和认识片面。实际上,至今仍有一部分行政公务人员并不知晓政府信息公开已是一个世界潮流,而且是我国行政法治发展的大趋势和重要领域,是新时期积极履行政府职能的基本要求。还有一些地方发生政府信息公开争议案件,其重要成因之一是政府信息公开工作基础不强,想解决问题却有心无力。

正因为如此,可以说目前我国行政公开法制建设获得了重大的发展机遇,同时也面临严峻挑战,需要各级政府机关和行政公务人员给予足够重视、作出积极努力,也需要全社会的理解、支持和参与,为《公开条例》的顺利施行创造必要的工作基础和更好的社会条件,也为《公开条例》上升为法律做好准备。

笔者认为,当下需要坚持推进和进一步加强的工作包括:一是切实加强机构和人员队伍建设,调整、理顺工作职能和责任界限;二是加强政府网站建设,整合政府网站的公开栏目并保障其发布、检索、申请等基本功能的实现,同时认真清理政府信息并编制公开目录加以公布和更新;三是务必作出必要投入,切实依法将档案馆和公共图书馆辟为公开信息的场所并配置必要设备;四是依据职权制定和完善与《公开条例》配套的规范性文件和指导性文件,形成科学高效的工作机制和社会



环境;五是对行政公务人员特别是信息公开工作干部进行专门教育培训,提升信息公开的法治观念和执法能力;六是要高度重视并切实加强对个人信息的依法保护,形成科学有效的个人信息保护机制,这应与政府信息公开机制协调配套;七是提高认识、总结经验、细化规则,不断完善政府信息公开和个人信息保护的争议解决、权利救济机制,特别是加大通过行政复议和行政诉讼制度化解政府信息公开和个人信息保护争议的法律救济力度;八是要把切实指导和积极推动与群众利益密切相关的公共企事业单位的信息公开工作纳入政府信息公开工作的总体部署,政府机关要通过制定规范、积极指导和强化监督,避免此类单位成为信息公开工作中易被忽视、易生弊端、广受诟病的长期薄弱环节;九是积极学习国外的有益经验,认真总结地方的成功经验,抓住典型案例和事例进行剖析和总结经验;十是加大宣传力度,争取广大民众和全社会对政府信息公开工作的理解、支持和参与,形成良好的外部环境。上述目标若能实现,就能突出《公开条例》的行政立法目的,避免政府信息公开争议引起的大量复议、诉讼、信访案件对行政管理和政府法制工作带来的消极影响。

在《公开条例》实施一年之际,亟须认真总结经验教训,调整改进工作方式方法,一方面要注意保护公民行使知情权的积极性,因为他们申请公开和建议公开政府信息的行为能够促进依法行政,是推动法治政府建设的积极因素;另一方面还必须从实际出发考虑和解决问题,既要高度重视机构和队伍建设,切实改进和加强基础工作,同时给予政府机关逐渐加强信息公开工作必要的时间和应有的信任。这样,可把民众的热切希望与政府的积极努力协调起来,稳健地推进政府信息公开法制建设。■

(作者系中国人民大学法学院教授)