

完善我国政府信息公开制度的意义及设想

康玉娟

(兰州工业高等专科学校, 甘肃 兰州 730050)

摘要:政府信息公开是现代民主政治的内在要求,是人民主权和公民知情权的具体体现。政府信息公开制度对于建立廉洁、高效的政府具有重要意义。但我国政府信息公开制度尚存在许多不足,难以满足公众的信息需求。为此,应当进一步加强信息公开立法,并建立与之相配套的机制和措施,以推动我国政府信息公开。

关键词:政府信息公开; 完善; 意义; 设想

中图分类号: C 916, D 63

文献标志码: A

文章编号: 1008-7192(2011)06-0019-05

The Idea and Significance to Improve the Government Information Publication System in China

KANG Yu-juan

(Lanzhou Polytechnic College, Lanzhou 730050, China)

Abstract: The government information publication is the inherent requirement in the modern democratic politics, which reflects the popular sovereignty and citizen's right to know. The system of government information publication is important for establishing a government of integrity and efficiency. In China, however, the government information publication is to be ameliorated to meet the public needs of information. Therefore we should issue relevant rules and set up a corresponding mechanism and measures so as to improve the government information publication.

Key words: *government information publication; improve; significance; ideas*

政府信息公开是指国家行政机关和法律、法规以及规章授权和委托的组织,在行使国家行政管理职权的过程中,通过法定形式和程序,主动将政府信息向社会公众或依申请而向特定的个人或组织公开的制度^{[1]21}。从行政法学的角度上

来说,它指将行政权力运行的依据、过程和结果向相对人和公众公开,使相对人和公众知悉。在现实中,政府信息公开有着丰富的内涵和广泛的外延,它是现代民主政治的应有之义,是提高政府行政行为透明度、保障公民知情权以及维护政

收稿日期:2011-09-16

作者简介:康玉娟(1979-),女,甘肃天水人,兰州工业高等专科学校讲师,硕士,主要从事法学研究。

府高效廉洁形象的重要手段。因此,多数市场经济发达国家均先后制定了政府信息公开法律制度,从法律层面上保证政府信息全方位多层次地向公众开放^[2]。在我国,建立和完善政府信息公开制度具有极其重要的意义。

一、完善中国政府信息公开制度的意义

1. 政府信息公开有助于提高财政透明度、防止腐败

财政透明度的实质,就是政府及时、完整、准确地向公众公开关于其活动的信息,从而使外部公众能够了解其活动并作出相关的评价和决策。而我国由于群众反腐的愿望与要求日益强烈,要求提高政府财政透明度的呼声日益高涨。财政透明度的提高,有利于提升政府治理水平和管理效率,有利于建立高效、廉洁的政府,这一目标最终需要通过政府信息公开来实现。在我国,政府一直是掌握大量信息的机关,政府掌握近80%的社会信息^[3]。由于没有法律的强制性规定,政府机关长期忽视信息公开,使得公众未能获得或及时获得有用或有价值的公共信息。这种信息不对称、渠道不畅通的情形,导致部分政府工作人员滥用职权,通过信息封锁和信息垄断,徇私舞弊,滋生腐败。政府信息公开有助于打破信息垄断,限制国家机构及其公务员利用其掌握的信息牟取不正当利益,从而遏制腐败,改善政府形象。正如1914年美国大法官布兰代斯在其《抢钱世界》一书中所言:“阳光是最好的防腐剂,灯光是最好的警察”。

2. 政府信息公开是树立政府权威、保持政府公信力的需要

事实证明,政府信息公开的程度与公民对政府的信任程度是成正比例的。在2003年发生的“非典”事件初期阶段,我国政府曾一度面临公信力危机。究其原因,就是一些部门和地方政府没有切实履行信息公开义务。随着“非典”疫情公布制度的逐步确立与完善,我国政府才又重新赢

得了公众的信任,从而树立了政府的权威,保证政府能够有效地对社会进行控制、管理和服务。在2008年5月“汶川地震”中我国政府在信息透明方面的卓越表现,更是极大地提升了我国政府的形象,增进了人民群众对政府的信任。由此可见,加强政府信息公开,是提高政府公信力,进而提高政府执政能力的重要保证。

3. 政府信息公开是构建社会主义和谐社会的必然要求

社会主义和谐社会包括了党群干群关系的和谐,社会各阶层和各利益集团之间关系的和谐,各民族之间关系的和谐等多个方面,而党群干群关系的和谐又是社会主义和谐社会的基础和核心。实现党群干群关系的和谐,一定程度上就是要实现政府与公众关系的协调与融洽。为此,政府必须提高透明度,保障公众的知情权及其参政议政的权力,而这有待于政府及时、完整、准确地履行其信息公开义务。如果政府故意隐瞒或者提供陈旧过时的信息,甚至向公众提供虚假的信息,将会导致公众对政府的不满,甚至会导致公众对政府的信任危机,并可能导致社会矛盾。因此,建立政府信息公开制度,是增强社会凝聚力,融洽党和政府与公众的关系,构建社会主义和谐社会的必然要求。

4. 政府信息公开符合“信息化”趋势,有助于推动我国的经济建设

1990年以来,随着互联网和无线通讯业务的崛起,多渠道、高速度的信息采集、处理和传播方式深刻地影响着中国社会。目前,我国已成为通信大国,正迅速向信息时代迈进。政府信息作为促进社会发展的一项重要资源,具有潜在的巨大的经济价值。如果政府能公开这些信息,让社会公众通过公开、公平及合法的渠道及时获取并加以充分利用,必将大大减少和避免信息资源的闲置与浪费,降低社会经济运作的风险与盲目性,提高全社会经济运作的质量,从而使政府信息能够适时地转化为社会物质财富^[4]。

二、中国政府信息公开制度存在的不足

在经济改革、惩治腐败、推行依法治国、推动国民经济信息化等大背景下,我国社会各界对政府信息公开的呼声越来越高,我国政府也日益重视政府信息公开,地方政府的政府信息公开立法也很活跃,政府信息公开在实践上也已经取得了相当的成就。但由于我国的政府信息公开起步较晚,目前我国的政府信息公开制度还面临着深层次的矛盾和困难,存在各方面的问题和阻力:

1. 政府信息公开意识淡薄

我国经历了两千多年的封建君主专制的统治时期,为了维护皇权专制,常以惠民政策达到安民的效果,孔子也把“遮民不议”作为天下有道的首要标志。其实质是以封建礼制剥夺人民参与政治的权利。在新中国成立前,出于军事的需要,成立后为了维护国家政权的安全和利益,我国强调保守秘密,党政机关养成了保密的习惯,政府信息公开的意识比较淡薄。政府作为信息获取和制作发布的主体,往往从自身利益出发反对信息公开或采取各种方式阻挠信息全面、自由公开。一些公务员缺乏政府信息公开的责任意识,漠视公众的知情权,把公开相关信息当作是对相对人的一种恩赐。这严重影响和阻碍了我国政府信息公开制度的进一步完善。

2. 政府信息公开法制建设相对滞后

我国现有的关于政府信息公开方面的法规、条例远不能满足日益发展的政府信息公开的需要。《行政处罚法》、《行政诉讼法》、《档案法》、《保守国家秘密法》中均涉及了政府信息公开,但是比较零散。《政府信息公开条例》是我国目前政府信息公开领域效力最高的法规,它虽然克服了我国各级地方政府在政府信息公开立法过程中缺乏统一性和协调性和缺乏全盘规划和部署的问题,但从立法层次上看,仅属于国务院颁布

的行政法规,其权威性和约束力远低于全国人民代表大会及其常务委员会制定的法律。同时,《政府信息公开条例》与上述法律在衔接上还存在问题。同时《条例》没有很好的解决政府信息公开和保密之间的协调与平衡问题,这样,行政机关就会以保密为由,任意扩大保密范围,侵害管理相对人的信息获取权,从而侵害公民的民主权利。

3. 政府信息公开主体及内容范围不明确

政府信息公开主体包括权利主体和义务主体。《政府信息公开条例》规定只有直接利害关系人才能申请信息公开,也就是只有直接利害关系人才是权利主体,义务主体为各级行政机关、法律法规授权的有管理公共事务职能的组织及与公益有关的企事业单位,而掌握政府信息的政党立法司法等国家机关未纳入义务主体的范畴。由于中国行政机关职能交叉现象严重,公众在申请信息公开时往往无法确定信息发布方,而各信息发布方也有可能出现相互推诿的情况。同时,在《条例》中规定关于国家秘密、商业秘密、个人隐私的政府信息不得公开,不公开的公共信息范围以“秘密”为界限。行政机关对涉及公民法人或者其他组织切身利益的;需要社会公众广泛知晓或参与的等信息要主动公开。但是,由于我们对“秘密”的认定缺乏明确、统一的标准,这就在事实上给予了行政主体在审查拟公开信息时过大的行政裁量权,反而可能缩小信息公开的范围。

4. 政府信息公开的权利救济力度不足

《条例》第三条规定公民法人或者其他组织认为行政机关在政府信息公开工作中的具体行政行为侵犯其合法权益的,可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。从中我们得知法律设置了行政内部救济和司法救济两种途径保护公民的信息获取的权利。但是行政复议是行政系统内部的一种救济手段,无法克服部门利益的影响,从而使其公正性有时无法得到保障,我们需要一种具有独立性专业性和公正性的新的救济

制度。“无救济便无权利”,司法是权利救济的最后的一道防线,但是在我国政府信息公开诉讼的受案范围不明确,找不到明确的法律依据。在实践中,人民法院往往以不符合起诉条件为由驳回起诉,甚至以无先例可循不予以立案或不作规定,政府信息公开的权利救济容易流于形式。

5. 政府信息公开技术手段落后

当今世界已进入了信息化时代,电子政府已经被迅速列入了所有工业化国家的政治日程。电子政府建立了一个政府与社会、企业、公民等不同社会主体进行平等的信息交流与资源共享和交互服务的平台,是一种崭新的政府与公民双向互动方式,有利于促使政府公正地行政。在电子政务状态下,政府与公众之间是一种新型的合作关系,而非传统的自上而下的治理与监督关系,公民有权要求政府提供各种法定信息和服务。但是,目前我国电子政府的发展还比较滞后,这表现在:一是“思想”滞后,习惯势力对变革的抵制,领导的信息化意识不强;二是“硬件”滞后,存在资金短缺、基础设施建设落后、市场规模小等问题;三是“软件”滞后,公务员和公众利用信息技术的能力不强,应用系统和数据库的研究开发缓慢。这些都严重限制了政府信息公开的顺利实现。

三、关于完善政府信息公开制度的相关设想

1. 政府及其工作人员转变观念,提高服务意识

徒法不足以自行,观念落后是推进政府信息公开最大的障碍。政府工作人员应当由害怕信息公开会导致权威减低的旧观念转变到认为信息公开是民主法制基本元素的新思维。政府应树立一种开放服务意识,实现公共服务理念的转换,把人民视为服务的对象,向社会提供优质高效的信息服务,保障公民知情权和决策参与权的实现。政府信息公开能增进政府机关与公众的

相互信任,能够全面及时准确公开信息的政府是有公信力的政府。对信息公开行为不作为或打折扣的行为必将损害政府的形象,使政府公信力下降。我们的政府人员应树立为大众服务的理念,并贯穿于工作始终。

2. 制定统一的《政府信息公开法》,完善政府信息公开立法

公开政府信息是个系统工程,需要有相关的法律来加以配合。虽然我国有《政府信息公开条例》,但是它只是个过渡或暂时之举。《条例》难以取代法律,许多问题无法规定和解决,所以必须制定统一的《政府信息公开法》,在《政府信息公开法》中要进一步明确信息公开的目的、范围、内容、方式、对象以及公民在信息公开中的权利和义务,彰显权力机关对行政机关的监督,实现信息全盘规划和部署。使行政机关、基层行政机关受该法调整,党委、人大、政协、审判机关、检察机关在内的其他国家机关的信息公开行为也受该法的调整。明确行政人员拒绝行政公开或应公开而没有公开的法律责任以及行政相对人对此应享有的权利救济途径,使政府部门所拥有的信息得到最大限度的开发和利用,保障公民知情权的实现

3. 扩大政府信息公开主体和明确信息公开范围

我们应借鉴西方发达国家的经验,扩大权利主体的范围。信息公开的请求权人不再限于直接的利害关系人,而是扩大至任何人。同时,循序渐进,在行政机关信息公开取得一定经验后将掌握政府信息的政党立法司法等国家机关纳入义务主体的范畴。对行政机关的信息公开职能作明确规定,使公众在申请信息公开时能找准申请对象。针对《对保密法》、《公务员法》等法律对国家秘密规定存在的分类标准模糊,范围过于宽泛等问题,学习国外的信息公开立法,在公开的范围上以“公开为原则、不公开为例外”,而不公开的范围应该是严格的、狭窄的、清楚的^[5]。以具体而明确地否定式列举立法规定解决政府

机关信息范围列举困难,信息公开主体自由裁量空间大,恣意扩大保密范围损害公共利益的问题。

4. 完善政府信息公开救济制度

现代宪政理论都把权利与救济作为基本权利保障制度中不可或缺的两个方面,“无救济便无权利”。当今世界信息公开立法的趋势是将司法审查纳入信息公开法律体系,各国均以司法审查的手段来对行政机关的不公开、怠于公开和不正确公开信息的行为加以监督。从理论上讲,行政机关无正当理由拒绝公开政府信息属于侵害公民基本权利的行为,违反了法治行政的原则,公民当然可以提起行政诉讼,请求法院给予权利救济。我国不仅应确立信息不公开的“司法最终审查原则”,并规定相应的法律责任,而且应在《行政诉讼法》中明确将这些行为(包括行政机关不公开、怠于公开和不正确公开信息的行为)纳入行政诉讼的受案范围,这样才不至于使信息公开制度流于形式。

5. 创新信息公开方式,推行“政府上网工程”和“新闻发言人”制度

随着现代计算机及网络技术的发展和普及,人们获取信息的手段正发生着深刻的不可逆转

的变化,人们对因特网的依赖从未有现在这么强烈。因此,我们可以借鉴美国的《电子信息法案》的做法,规定政府机关在其网站上建立电子阅览室来公布政府信息,建立信息公开资料的电子引导,公布上年度政府机关的信息公开执行情况等。这样,既可以减少民众的信息申请和相应的成本负担,极大地降低获得政府信息的成本,使全体民众可以平等地行使知情权,又减少政府大量的事务性工作,建成一个精简、高效、廉洁、公平的政府运作模式。同时,我们还可以建立首席信息官和新闻发言人制度,规定定期地发布政府信息,并总结前阶段的政府信息公开的进程和效果,使民众更加通畅地与政府平等交流和共享政府信息,从而加快政府信息公开化建设进程。

在我国引入政府信息公开制度,决不仅仅是为了符合WTO的透明度要求,更是我国市场经济发展的内在要求,是建设法治国家的重要举措,对于发展民主政治,保障公民的权利,监督政府机关依法行政,建设廉洁、高效、勤政的政府具有十分重要的意义。我们相信,随着对政府信息公开制度的进一步完善,公民的知情权将会得到最大程度的尊重,我国的政府信息公开事业也将会上一个更高的台阶。

参 考 文 献

- [1]刘恒. 政府信息公开制度[M]. 北京:中国社会科学出版社,2004.
- [2]吴根平. WTO与我国政府信息公开[J]. 行政论坛,2002(2):9-11.
- [3]王蓉光. 论政府信息公开[J]. 农业图书情报学刊,2009(3):12-13.
- [4]刘笑霞. 论我国政府信息公开及其改进[J]. 当代经济管理,2009,(11):88-90.
- [5]万高隆. 我国政府信息公开存在的问题与应对之策[J]. 福建法学,2009(2):21-23.
- [6]姜明安. 宪法与行政诉讼法[M]. 北京:北京大学出版社,高等教育出版社,2007.