

论信息公开在政府治理中的作用*

吕艳滨

【提要】政府治理不同于传统上的“统治”与“管理”，其强调政府与社会、公众的共同参与、协商与合作。信息公开是提升政府治理能力的重要手段，有助于提升政府公信力，实现社会公正，倒逼管理水平提升，维护社会稳定。但目前政府信息公开制度实施过程中，不少部门仍将公开作为负担，担心公开影响稳定，对于哪些信息应公开存在不同认识，应公开的信息不能准确全面及时地公开，公开的信息存在多部门缺乏协调、多平台公开内容不一致的情况。对某些信息的公开，不同部门掌握的尺度和标准不一。对此，必须进一步提升各级领导干部和工作人员对信息公开的认识，进一步完善政府信息公开制度，提升其法律位阶，并对公开工作进行科学全面评估，督促各部门做好公开工作。

【关键词】政府信息公开 知情权 透明 治理

【中图分类号】D922.11 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-2952(2014)04-0076-06

随着信息在社会经济发展中的基础性作用越来越明显，公众最大限度获取信息的需求也不断旺盛，政府必须积极主动地公开其掌握的信息，不断提升自身管理的透明度。反过来，政府管理透明度的提升在一定程度上会束缚政府的手脚，对治理提出更高的要求。首先，信息的快速传播决定了政府必须要及时应对瞬息万变的社会情况，能够对各种事态的发展作出及时的权威回应，包括准确、及时、全面、有效地与公众进行沟通，向其提供各种信息。任何滞后、回避都可能给政府治理带来严重的后果，丧失处置各种事件的最佳时机，最终使政府威信扫地。其次，信息的公开透明正在挑战政府固有的管理模式。信息的公开透明度使公众获取信息更加容易，其知识普及程度逐步提高，越来越有能力、有意愿参与政府决策，不

76

再甘于被动地接受政府指令，传统上命令、强制、单向性服从的管理模式已经很难适应政府治理的需要。最后，信息的公开透明也使得政府处于公众的监督之下，成为被公众监控的对象。政府必须谨慎行事并规范和约束自身行为，任何越轨和不规范都可能遭受到公众舆论的严厉抨击，并危及其自身的合法性。

一、政府信息公开在政府治理中的作用

政府信息公开是信息社会发展的必然要求和必然结果，这也令政府治理受到全新的挑战，

* 本文为中国社会科学院法学研究所法治指数创新工程项目研究成果。

并在变革政府治理的理念、模式中占据重要的地位。

（一）有助于提升政府公信力

在现代社会，公众的知识水平有了质的提升，政府要想维护自身的公信力，就必须付出比传统社会更高的代价。加强信息公开，充分有效地运用信息进行治理，成为提升政府的权威和公信力不可或缺的方式和途径。维持政府的公信力除了要求政府言必信、行必果且不朝令夕改之外，同样需要确保自身活动的公开透明以及与公众的顺畅沟通。随着民主法治的发展，秘密主义和威权政治已经不能为政府带来公信力，而只能引发公众的质疑和抵触，并影响政府治理的效果。相反，政府管理的可视化、公众的可参与化却可以实实在在地提升政府公信力。今天，增强政府运行的透明度，充分高效地向公众提供信息，加强与公众之间的信息沟通，对于提升政府的权威和公信力必将起到十分重要的作用。

目前，新媒体的普及对政府治理提出了更高的目标，要求政府能够对瞬息万变的社会做出快速应对，最大限度地向公众提供信息，用信息的公开透明遏制谣言、虚假信息的泛滥，消除各种误解，提升政府的权威。

（二）有助于实现社会公正

公正包括实质性公正和程序性公正。前者要求利益的分配必须符合人们善与恶、好与坏的评判，实现与被分配者的付出、受损、地位等方面的完全匹配。后者则主要关注公正的实现过程，要求利益分配的过程可控，其过程对被分配者而言具有分配时间的一致性、规则的代表性，分配过程与规则不受任何私利的左右。实质性公正是一种理想化的状态，受到人们先天条件、周围环境等的影响，实现绝对的实质性公正是人类社会长期追求的目标。程序性公正强调对过程的控制，是使结果尽可能接近实质性公正的必由之路。而公开虽不必然导致公正，但却是辅助实现公正的重要手段。

推行公开意味着，利益分配的规则、利益分配的各个环节、利益分配中考量的因素、利益分配的结果都要向当事人乃至公众公开，借此，一方面当事人或者公众可以参与提出不同的意见，有助于决策者或者执行者改进利益分配过程，另一方面，还可以压缩决策者或者执行者的自由裁量空间，减少其徇私舞弊的可能。公开可以令所有当事人意识到，虽然分配结果与自身预期还有一定空间，但至少所有当事人之间都是一视同仁的，因此至少还可以称之为是公平的。当然，公开绝不能等同于公正，其只是实现公开的条件和保障。

（三）有助于倒逼管理水平提升

信息公开无疑令政府机关及其工作人员处于公众“放大镜”之下，政府机关及其工作人员除各类涉密信息外的行为和结果都要公之于众，供公众评价、监督。政府行为的任何谬误、不周延都可以被用来作为公众批评政府的依据。为此，政府行为必须更加规范，并注重自身能力的提升，避免自己陷入被动或者遭受质疑。2011年，《政府信息公开条例》（以下简称《条例》）实施3年左右，不少机关仍不重视该工作，无视《条例》要求每年3月底前发布上一年政府信息公开年度报告的要求，当年就有不少关于政府机关无视此项工作的报道见诸报端。^①2014年，针对部分美剧被从网络媒体撤下的问题，有申请人向国家新闻出版广电总局申请公开执法依据，^②质疑其是否有充分的执法依据与理由。这几个事件表明，政府对社会的治理是否规范，已处于公众的关注和监督之下。

（四）有助于维护社会稳定

维护社会秩序的稳定是政府治理的重要目

^① 参见“人社部官网两年年报一字不差：回应称是技术失误，已将两个‘乌龙年报’撤下”，《南方都市报》2011年3月31日；“三年雷同的‘乌龙报告’改了：2008~2010年的东莞市统计局信息公开工作报告重新上网”，《南方都市报》2014年4月26日。

^② “美剧为何下架？大学生向新广总局申请公开法律依据”，<http://chuansongme.com/n/439794>，2014年5月18日。

标,而以公开促稳定则是其重要手段。从2008年广元柑橘事件,到2009年的杭州三菱跑车事件,再到2012年的什邡钼铜事件以及发生在厦门、大连、宁波、昆明等地的PX事件,以及鹤山核原料事件、杭州垃圾焚烧厂事件无不在一定程度上肇因于信息公开的不及时、不准确。地方政府引入重大项目无疑都基于发展本地经济的良好初衷,且都履行了各种审批手续,甚至有些地方还建有完善的决策参与机制和风险评估机制,但由于决策过程中未能妥善处理决策与民意的关系,尤其没有及时公开有关信息,引发了公众的怀疑、不满,形成了政府、公众、项目运营投资方多方皆输的局面。

二、我国信息公开制度实施中存在的问题

(一) 对公开缺乏正确的认识

首先,放大公开的负面效果、无视公开的正面作用。自在我国讨论政府信息公开制度建设问题伊始,公开影响稳定的论断就不绝于耳,实践中,不少部门也是以此为由拖延公开、不全面公开或者完全不公开信息。南京2014年放射源遗失事件、兰州市2014年饮用水污染事件中有关部门公开迟缓都或多或少地打着维护社会稳定的幌子,在防范可能引发的恐慌与尽可能减少公众在不知情的情况下被伤害之间,有关部门选择了前者。这足以表明,有些管理者仍在公开面前不自信,认识不到其正面作用。

其次,为政府信息公开设定额外限制。《条例》第13条规定,除主动公开的信息外,公众还可以根据自身生产、生活、科研的特殊需要,申请行政机关公开信息。国办发〔2010〕5号文对此的解释是,申请人必须对所申请公开的信息有生产、生活、科研上的特殊需要,也就是说,审查申请用途成为审查申请人是否适格、申请是否应当被受理或者信息是否应公开的实质性要件。

(二) 政府信息的范围界定不明

《条例》对什么是“政府信息”做了明确界

定,即凡是行政机关在履行职责过程中制作获取的信息都属于政府信息,都是公众可以申请公开的,至于是否应向申请人公开,则要看是否已经主动公开、是否属于不公开信息等。但实务中,行政机关却经常对此存在模糊认识,实际做法也不一致。

比如,不少部门将所谓的内部信息作为不公开信息对待,错误地认为只有对外进行行政管理(如处罚、强制、许可)时所制作获取的信息才属于政府信息。这显然是对“履行职责”做了不适当的限缩解释。中国社会科学院法学研究所法治国情调研组(以下简称“调研组”)2012年向59个国务院部门申请公开其人事任免信息,有5家部门回复称人事任免信息不属于《条例》所指的政府信息,另有一部门称所申请的信息“是内部管理信息,未列入规定的政府信息公开范围”。言下之意,人事任免信息与履行职责无关。

又比如,混淆主动公开信息与依申请公开信息之间的关系。政府信息公开制度的立法目的是赋予公众对所有政府信息公开的请求权,要求政府机关尽可能通过主动公开关系公共利益的信息,减少公众一一申请的情况。即便对于主动公开信息,公众也享有请求权,特别是在行政机关怠于履行主动公开义务或者公众认为其应主动公开而未公开时,公众还可以运用依申请公开制度获得相关信息;对于主动公开信息以外的信息,公众同样也可以申请。但实务中混淆两者关系的仍比比皆是。2011年,国家发改委、工业和信息化部、国家烟草专卖局等针对要求公布“三公”经费信息的申请,以“三公”经费信息属于主动公开信息、不属于公民依申请公开的范畴为由予以拒绝。2012年调研组申请59个国务院部门、43个较大的市^①公

① 根据《立法法》第63条第4款,较大的市是指省、自治区的人民政府所在地的市,经济特区所在地的市和经国务院批准的较大的市。这些城市都有地方立法权,相对于省级政府与公众生产生活更为紧密,相对于地级市和区县具有更大的决策空间。

开人事任免信息时，某市政府的回复是不能申请政府信息公开目录中没有的信息，即将依申请公开限定于主动公开范围。

（三）法定应公开的信息公开不理想

相关法律法规及《条例》对信息公开的内容作了明确规定，但实践中应公开的信息未依法公开的情况还比较普遍。

以食品安全信息公开为例，《食品安全法》等对公开哪些涉及食品安全监管的信息有明确规定，但公开情况并不理想。2013年，调研组曾调查43个较大的市的食品安全监管部门的信息公开情况。结果显示，仅有2家质量技术监督部门提供食品生产许可相关的全部业务分类（新证、补领、变更、更正、注销）的指南，且只有这2家所提供的全部业务分类的办事信息且每项业务的办事信息的内容是完整的（办理依据、办理部门、办理地址、联系方式、许可条件、需提交的材料、许可程序、办理期限）。

（四）信息公开时效滞后

信息的时效性较强，及时公开才能发挥信息应有的价值。政府一般而言最容易掌握事件的真相，是权威信息的掌握者，及时公开信息有助于公众了解事态发展的真实情况，并相应地作出自己的判断和选择，保障其合法权益，排除谣言传播的可能性。《条例》要求信息在生成后20个工作日内公开，《突发事件应对法》、《食品安全法》等法律法规对公开时限做了更细的要求，如但公开不及时、信息不更新的问题比较普遍。

2014年发生在我国的几起公共事件都存在信息发布不及时的问题。兰州水污染事件、南京放射源遗失事件都存在信息发布滞后的情况，有关部门都有各种各样的理由，但在这些公共事件中，公众的安全是第一位的，信息发布滞后将会令更多的人遭受损失。

（五）公开信息不一致

政府机关各信息发布平台之间的信息发布不一致的情况也十分普遍。如各省、市政府的

门户网站、所属部门的网站以及政务服务中心网站一般都会公开行政审批事项信息，但往往存在信息发布不一致的情况。调研组2012年对26个省和直辖市、43较大的市政务服务中心（或行政服务中心）、该地政府门户网站或者所属部门网站上的行政审批事项信息、特定审批事项的办事指南等进行过对比验证，结果各网站公开的信息均一致的只有4个省和8个较大的市。如某市政府门户网站“网上办事”栏目公开的“危险废物转移许可”办理指南^①与其行政服务中心同一事项的办理指南中^②的办理时限、申办条件、联系电话等信息就存在差异。

（六）公开与否的界定标准不统一

《条例》第13条规定了不公开信息的范围，即国家秘密、商业秘密和个人隐私，但实践中，公开与否的界定缺乏明确统一的标准。调研组2012年向59个国务院部门、26个省和直辖市政府、43个较大的市政府申请公开其人事任免信息，有3个对申请所需的信息进行了汇总统计，有1个较大的市通过电子邮件向课题组发送了过去的数条人事任免信息。其他政府部门不公开的理由包括：不负责加工汇总、不属于政府信息、属秘密级信息、个人隐私、内部信息，或者笼统说明属于不公开信息范围。当年还曾向26个省和直辖市申请公开协议供货成交记录信息，结果不公开的理由方面，有的称协议供货成交记录涉及商业秘密，有的称财政主管机关不掌握协议采购的信息。

三、完善政府信息公开制度的建议

综上，目前我国的政府信息公开制度实施情况尚存在不少问题，影响其在实现党中央关于国家治理体系和治理能力现代化中的作用发

① 网址为 <http://gtog.ningbo.gov.cn/col/coll0265/index.html?type=9999>，2014年5月5日。

② 网址为 <http://www.nbxfw.gov.cn/txweb/service/item-detail.jsp?nevalue=X2409>，2014年5月5日。

挥。究其原因,首先是因为,公开的意识仍待提升。做好公开必须要有正确的公开意识和公开观念,如前所述,公开在转变政府治理方式方面具有重要的作用,但众多的政府机关工作人员对此还没有形成正确认识,不懂公开、害怕公开、逃避公开的情况比比皆是。其次,《条例》自身的缺陷使然。一方面,《条例》同《保密法》、《档案法》等上位法相比,位阶较低,影响实施效果。目前许多领域公开的推动,与其说是依靠法的手段,不如说依靠的是行政命令。另一方面,《条例》自身规定存在缺陷。其第8条将不危害“社会稳定”作为公开的前提,为不公开提供了无形且巨大的口袋;第13条关于“自身生产、生活、科研等特殊需要”的表述,为审查申请人的目的用途提供了解释的空间甚至直接的依据,背离了制度设计初衷;第14条将国家秘密、商业秘密、个人隐私作为公开的例外,但规定不明确也不具有操作性,令执行者保有较大裁量权;《条例》中存在大量的适用例外,导致《条例》可以被各种“红头文件”架空。

透明是法治的基石,也是提升政府治理水平的重要手段,透明的权力运行机制,是建设法治政府、诚信政府的必然出路,也是倒逼政府提高治理水平的重要路径。为此,有必要在实践的基础上,逐步完善政府信息公开的相关制度。

第一,将政府信息公开置于落实国家治理体系和治理能力现代化改革总目标重要路径的高度,提升对其作用和意义的认识,提高各政府部门及其工作人员公开意识。有关部门应从这个角度出发,自上而下地贯彻落实公开工作,并加强对领导干部的培训力度,特别是要对近年来发生的正反面事例进行全面总结梳理,警示和提醒各级领导干部,给予政府信息公开正确的认识,并将其融入自身工作之中。

第二,重视主动公开工作。目前政府信息公开工作中最为突出的还是主动公开效果不理

想。准确、全面、及时、有效地公开政府信息,既可以减少因处理依申请公开而使政府自身和公众需要付出的成本,又可以提升政府公信力,更可以使公众从中获益。为此,首先应对主动公开信息进行全面清理,可以参照目前自上而下实行的权力清单的做法,^①参照法律法规逐项清理各部门的主动公开事项,形成公开清单,对主动公开的内容、方式、时限等作出明确界定,提升公开的全面性和系统性,防止出现同类信息公开与否各自为战的情况。此外,应加强不同部门、不同公开平台的协同公开工作,不同部门公开信息前应商情有关部门进行会商,在不同平台发布要确保信息发布一致性,修改更新实行联动,确保依法应主动公开的信息可以令公众方便地获取,提高其公开质量,避免信息发布不规范导致的公开不全面、不准确、不及时、不统一等问题。同时,应当对政府信息公开申请实行动态管理和定期评估,凡是一定时期内申请较为集中或者具有较强公益性的信息,应当及时通过主动公开渠道对外公开。

第三,完善对政府信息公开的考核评价制度。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,建立科学的法治建设指标体系和考核标准,对政府信息公开工作的考核评价也应适用这一要求,严格按照《条例》及其他法律法规和社会管理的要求,评估各级各类政府机关的公开效果,对于公开水平低、公开工作滞后的部门和负责人要给予一定的问责,以督促其强化政府信息公开工作。

第四,加快政府信息公开立法,并对政府信息公开的相关制度加以系统完善。经过6年的实施,政府信息公开制度正在深入人心,成为政府管理和公众办事的重要手段,《条例》相关制度也经历了实践的检验,各种不足也基本暴露了出来。为进一步推进政府信息公开工作,

^① 如国务院自2014年开始公开了各部门行政审批事项汇总清单,见 <http://spgk.scoprs.gov.cn/login/index>, 2014年5月19日。

应尽快启动政府信息公开法的立法程序。立法中应将重点放在依制度申请公开的信息和不公开信息的界定上，取消对政府信息公开申请人资格、申请用途的审查，明确界定不公开信息的范围，如舍弃个人隐私的表述，改为“与个人有关，公开后可能对其合法权益造成损害的信息”。还应配合立法，修订包括《保密法》、《档案法》等在内的法律法规，明确政府信息公开与保守国家秘密、档案管理等之间的关系，确立政府信息公开优先的原则，使其适应信息化发展和推动政府信息公开的需要，防止使行政机关及其工作人员陷入有的法律法规要求其保密、有的则要求其公开的两难境地。^①此外，

立法技术上，应当限制政府信息公开适用例外的范围、提升各条款规定的明确性，避免出现其他法律法规等有规定时优先使用其他规定的模糊规定以及赋予执法者过多自由裁量权的情形。

本文作者：中国社会科学院法学研究所副
研究员

责任编辑：赵俊

① 参见托比·曼德尔：《信息自由：多国法律比较》，龚文岸译，社会科学文献出版社2011年版，第53~54页。

On the Role of Information Disclosure in Governance

Lu Yanbin

Abstract: Emphasizing on participation, consultation and cooperation among the government, the society and the public, governance distinguishes itself from the traditional notions of “rule” and “administration”. Information disclosure, as an important means of advancing governance capacities, facilitates the improvement of government accountability, achieves social justice, forces the development of administration abilities, and guarantees social stability. Nevertheless, during the current implementing process of the system of government information disclosure, many government agencies consider information disclosure to be burdens and concern that disclosure impacts social stability. These government agencies possess different ideas on the type of information subject to disclosure, fail to precisely, comprehensively, and timely disclose information subject to disclosure, lack inter-agencies coordination on disclosed information, and disclose inconsistent contents through multiple platforms. As regards to whether certain specific information should be disclosed, different agencies hold variable rules and criteria. Thus, the most crucial step is to further promote the awareness of disclosure, and in the meantime, to improve the recognition on disclosure by leaders and staff at various levels, further perfect the system of government information disclosure, raise the hierarchy of the relevant law, conduct scientific and comprehensive assessment on disclosure, and urge government agencies optimally fulfill the disclosure responsibilities.

Keywords: disclosure of government information; the right to know; governance; transparent