

我国政府信息公开的制约因素及对策研究*

魏哲铭 牛红亮 杨九龙

摘要 本文通过对《中华人民共和国政府信息公开条例》存在实施障碍及我国政府信息公开相关制约因素的分析,指出解决这些制约因素、障碍的对策和措施,以便更好地推进我国政府信息公开制度。

关键词 政府信息;公开制度;制约因素;对策

分类号 G253

Abstract Through the analysis of implementation obstacles for Regulations on Government Information Publicity of People's Republic of China and the restrictive factors related government information publicity of China, this paper points out the solutions to these restrictive factors, obstacles and countermeasures in order to promote the development of government information publicity system of China.

Keywords Government information; Public system; Restrictive factors; Countermeasures

Class Number G253

近年来,我国政府日益重视政府信息公开,地方政府的信息公开立法也很活跃,政府信息公开已经取得了很大的成就。2008年5月1日,《中华人民共和国政府信息公开条例》以下简称《条例》已正式实施。《条例》的颁布为政府信息公开提供了法律依据,也为公众的知情权提供了法律保障,这既是政府自身建设的一项重要法律制度,也是推进我国社会主义民主和法治建设的重要举措。但是,我国的政府信息公开才刚刚起步,公众还没有可诉求的获得政府信息的权利,全国统一的《政府信息公开法》还没有建立,《条例》本身存在一些实施障碍以及政府信息公开相关因素的制约,使得我国政府信息公开还面临着许多困境。

1 《条例》本身存在的实施障碍

1.1 《条例》“底线”难以把握

《条例》里明确了诸多应当公开的政府信息,赋予公民一定的信息利用权,但由于很多政府信息涉及到国家的安全或者法人、公民个人的隐私,这就对公开提出限制的要求。为此《条例》第十四条规定:“行政机关不得公开涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的政府信息。”但是实践中就

如何明确政府信息中的“国家秘密”、“商业秘密”和“个人隐私”等问题很难有精确把握。

1.1.1 国家秘密问题

国家秘密是指关系国家的安全和利益,依照法定程序确定,在一定时间内只限一定范围的人员知悉的事项。由于国家秘密的重要意义,限制其利用范围,这在世界各国均为通例。《保密法》在第八条规定国家秘密包括7种事项:(1)国家事务的重大决策中的秘密事项;(2)国防建设和武装力量活动中的秘密事项;(3)外交和外事活动中的秘密事项以及对外承担保密义务的事项;(4)国民经济和社会发展中的秘密事项;(5)科学技术中的秘密事项;(6)维护国家安全活动和追查刑事犯罪中的秘密事项;(7)其它经国家保密工作部门确定应当保守国家秘密的事项。由于《保密法》第八条第七项的规定留有余地,各地方行政部门可以利用该规定比较随意地扩大国家秘密的范围,影响信息的公开化。

1.1.2 商业秘密问题

商业秘密是指不为公众所知悉、能为权利人带来经济利益,具有实用性并经权利人采取保密措施的设计资料、程序、产品配方、制作工艺、制作方法、管理诀窍、客户名单、货源情报、产销策略等技术信息和经营信息。在市场经济充分竞

* 本文系陕西省社科信息学会科研培植项目“公共信息资源管理与利用研究”课题成果之一,项目编号:shshx0703。

争的情况下,商业秘密的泄露往往给权利人造成巨大损失,政府部门在公开可能涉及此类秘密的时候采取征求权利人意见的做法是明智的,在理论上也是可行的。但是,在政府获知的涉及商事主体的信息中,究竟哪些属于商业秘密?《条例》并没有给出明确具体的界线。

1.1.3 个人隐私问题

个人隐私是指个人不愿意公开或不愿意让他人知悉的个人秘密,是公民个人的私人信息,它是个人对自身人格的尊重和对自身利益及生活状态实施保护的一种权利,对维护公民的人格权有着重要意义。我国目前虽然没有关于隐私权保护的法律规定,但通过名誉权、荣誉权等权利保护间接地达到了保护隐私权的目的。但是个人的生活内容以及涉及的社会关系是多样的,究竟哪些属于隐私的范围,哪些不属于,很多时候与整个社会所处的发展阶段以及大众的一般而普遍的看法相关,很难划出一个清晰的界限来。

1.2 《条例》公开原则的“例外”缺乏操作依据

《条例》第八条规定:“行政机关公开政府信息,不得危及国家安全、公共安全、经济安全和社会稳定。”这是《条例》确定的公开原则的一个例外,任何一个现代国家都有国家安全、国家主权、信息安全、公共秩序的问题,例外就是指这一部分。问题是这一“例外”由于缺乏可操作的依据,有可能在实践中会被不当扩大化。

1.3 《条例》与《保密法》的冲突与不协调

1.3.1 《条例》与《保密法》立法原则不同

《条例》与《保密法》最大的不同是原则上的不同。《条例》“公开是原则,保密是例外”,《条例》第六条明确提出行政机关应当及时、准确地公开政府信息,从第九条到第十三条,更是以列举的方式详细规定了各级政府应当公开的信息范围,累计有23种之多。而对于保密问题,仅在第四、第八和第十四条提及。由此确实可以看出“公开是原则,保密是例外”的立法原则。《保密法》是上世纪制定的,其立法的指导思想是突出保密的重要性,内容及体例上都是以如何确定密级、如何采取保密措施以及如何追究泄密责任为主的,基本没有考虑信息公开的问题,现在看来与《条例》强调公开的立法原则相冲突。

1.3.2 《保密法》相关内容的不完善造成《条例》落实面临程序障碍

《条例》第四条规定行政机关对拟公开的政府信息应当进行保密审查,第十四条规定行政机关审查信息保密问题的依据是《保密法》。由此可见,《条例》公开原则的落实既与其自身的完备程度有关,也与《保密法》息息相关。但是作为《条例》依据的《保密法》却因自身存在着诸多问题,难以实现指导落实《条例》的目的。

(1)《保密法》中保密范围的不确定问题

《条例》对政府信息的“不公开”只有一个笼统的规定,因此,政府信息公开的“例外”只能依据《保密法》来实现,而《保密法》中有关政府信息保密的范围也是宽泛的规定:《保密法》第八条罗列了6种相对具体的秘密事项,但同时也以“其他经国家保密工作部门确定应当保守的国家秘密事项”这样的措辞规定了第7种不确定的秘密事项,这种弹性的规定大大增加了行政机关实际设密工作中的不确定性,大量的政府信息在划定公开和保密的界限时遇到了问题,为实践中各地行政机关扩大秘密事项范围提供了法律依据。

(2)《保密法》设密权没有限制的问题

设密权是一种行政权,产生的是排除公众知情权的法律后果。根据《保密法》第十条的规定,我国目前的设密权属于“各级国家机关、单位”,只有当“对是否属于国家秘密和属于何种密级不明确”的时候,才由保密工作部门确定。“各机关、单位”的提法几乎没有任何限制,任何一个级别的行政单位都可以行使设密权。设密权的行使随意性很大,缺乏监控和审核程序,也没有留给公众任何参与和表示异议的机会,这对《条例》公开原则的实施是一个极大的障碍。

2 政府信息公开相关的制约因素

2.1 思想观念的障碍

政府信息公开是一场观念革命。政府具有“先天性”的信息优势,据统计,目前我国政府占有全社会信息资源的80%,拥有3300个大中型数据库,政府在信息量、信息效用和信息价值等方面具有其他社会组织无法企及的信息优

势,而且现代民主社会要求政府的这些信息理应向公众公开,与公众共享。然而,由于受我国传统政治观念“民可使由之,不可使知之”的影响,我国公务员中有一部分人民主法制观念淡薄,漠视公众的知情权,缺乏政府信息公开的责任意识。

另外,由于社会历史及诸多综合原因,我国公众法律意识不强,没有认识到政府信息公开的意义以及知情权是其基本人权,人们通常会把政府信息看做是与自己无关的或是不能公开的政府内部资料,相对制约了政府信息公开。这样一来,一方面公众成为政府管理的从属,丧失权利意识,也没有行使要求政府公开信息的权利;另一方面政府作为信息发布的主体,有很强的优越感,他们往往本能地反对信息公开或者想方设法采取各种方式阻挠信息公开,有的甚至利用自身的特权地位和身份以及所掌握的稀缺信息进行公共信息寻租,追求自身利益的最大化,从而使我国政府信息公开的面临着巨大的困境。

2.2 相关的法律制度不健全

从一些发达国家行政公开的演进历史过程及趋势来看,行政公开最终表现为专门的政府信息公开法律。早在1766年,北欧的瑞典就制定了具有宪法效力的《新闻自由法》;芬兰于1951年制定了《官方文件公布法》;美国于1966年制定了《信息自由法》,后来又相继制定了《隐私权法》、《阳光下的政府法》、《电子信息自由法》;法国于1978年公布了《行政文书公开法》;在亚州国家中,韩国率先于1996年制定了《公共机关情报公开法》;日本随后于1999年也制定了《情报公开法》。到目前为止,全世界共有40多个国家制定了政府信息公开方面的法律。而在我国,政府信息公开措施往往被视为一种政府办事制度,被看作是政府的一种职权,而不是一项义务,我国宪法和法律都没有对公民的知情权—政府信息公开的法理基础进行明确规定,至今没有一部适合我国国情的比较完善的政府信息公开法,也没有形成并实行全国统一的政务公开制度,这导致政府信息公开存在很大的随意性和不稳定性,信息公开难以落到实处。同时,我国对政府信息公开没有相应的管理部门,相互之间缺少统一性和协调性,对于政

府信息公开缺少全盘规划和部署。

2.3 我国目前信息化水平的限制

在目前所倡导的政府信息化中,网络无疑成为最主要的发布政府信息的手段,同时也是公众获取政府信息最方便快捷的方式。政府信息公开的发展,很大程度上要依赖于国家或者地区的网络基础设施和因特网的普及率。在我国,虽然网络用户的绝对数量在逐年递增,但相对于我国巨大的人口基数,网络的普及率还很低。我国的网络普及在地区之间、城乡之间还存在巨大的数字鸿沟,特别是在一些边远的农村地区,电视、报纸等传统的媒体方式还不能普及,更不用说因特网了。即便是政府在信息公开方面做得很好,但如果大部分群众缺乏现代化的信息接收工具,又如何去获取政府信息?

我国电子政府的发展也还比较滞后,一是“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;二是“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。

2.4 各种信息环境的不和谐

政府以及政府信息总是处于一定的信息环境中,一个社会的政治、经济、技术以及文化生态等因素都会对政府信息公开的实现产生直接或间接的影响。目前,我国政府的信息环境在一定程度上限制了政府信息公开的实现,比如全社会整体上“公民意识”的淡薄,难以对政府信息公开形成有力的舆论压力,也阻碍了在全社会层面形成一种良好的、广泛的、深入人心的信息民主观念;社会政治参与力量难以对政府权力形成一种强大的民主威慑和监督力量,这必然会影响到人民的政治参与力量与政府的控制和管理力量之间的博弈;公众获取政府信息的能力不平衡,容易造成信息“马太效应”;长期的传统保密文化惯性对信息公开的制约;政府信息公开缺乏监督、责任追究和救济机制;等等。这些都对政府信息公开的实现产生直接或间接的限制或阻碍作用。

2.5 政府信息公开工作评估标准的缺失

各级政府虽然都已经不同程度和不同范围地开展了信息公开工作,但成效如何就必须进

行实际测评,进而发现存在的问题,提出改进或优化方案。评估工作是一项浩大的系统工程,涉及范围广泛、内容复杂、程序繁琐,必须要借助于一套完备科学的评价标准。但我国目前还没有切实有效的政府信息公开的评价标准和体系,通常会简单地按照有没有公开、公开的信息量多少来进行粗略的估测。所以会出现已经公开的信息中多是规章制度、政策法规等,对于用于决策的数据、官员选拔等信息的公开较少,群众所关心的财务信息更是很少涉及。公开的信息大多是大家知道的、适用性不强的信息,而公众和企业关心的信息却很少。还有常年不更新、没有实质内容的空架子政府网站。

3 解决我国政府信息公开制约因素、障碍的措施与对策

3.1 进一步细化《条例》

政府信息公开工作中面临的问题,应该制定配套的具體制度办法,将《条例》规定的内容细化。在细化《条例》内容时,要以罗列的方法具体规定不公开的信息种类,减轻《保密法》的负担,使政府各个机构有可操作的依据。而有关部门在制定这样的具体办法时,更要以合法、开放和民主的程序进行,使《条例》的原则得到更好的贯彻。

3.2 修订完善《保密法》

《条例》公开原则的落实有赖于与《保密法》和其他一些法律法规的互相衔接、互为补充。我国现行的《保密法》制定于十多年前,它在对定密、解密程序、泄密处罚以及救济机制等重要制度设置上已远远落后于实际发展的需要。修改《保密法》已迫在眉睫,修改时应该细化保密的范围、定密权行使主体的资格、定密与解密的程序,建立强制解密制度,并且要加强监控和审核程序。我国可借鉴美国的做法,确定适当的定密人员,规范定密人员的责任,避免出现人人都可以定密的现象,减少定密的随意性,同时可以通过“定密异议程序”来保证定密的准确性。只有这样,才能与《条例》的公开原则相得益彰,共同成为规范政府信息公开行为,维护公众知情权的法律依据。

3.3 充分尊重公民的知情权,树立阳光行政的理念

知情权是一种政治性的权利,是政府信息公开的宪政基础。公民对政府事务享有知情权,相

应地要求政府信息公开,政府信息公开是公民知情权实现的主要方式。我国1993年颁布的《中华人民共和国消费者权益保护法》中首次出现知情权概念,但该法适用范围非常狭窄。因此,有必要在宪法中对知情权予以确认,只有在国家根本法中明确规定公民的知情权,才能提高知情权的政治地位,使其成为现代信息社会中公民的一项基本权利。作为政府信息公开执行者的政府及其公务员应当充分尊重公民的知情权,认识到信息公开是其基本职责,树立公开行政、阳光行政的理念,积极推行政府信息公开。

3.4 设立具有权威性的国家政府信息公开协调机构

当前,我国各部门、各地区的信息公开往往各自为政,各级政府部门之间以及同级政府部门之间缺乏统一性和协调性,这样难免会政出多门或者信息重复公开,信息公开的界限和标准难以把握,形成信息死角、信息盲区。因此,有必要设立具有权威性的国家政府信息公开的管理与协调机构,全盘规划和部署政府信息公开工作,制定统一的政府信息公开政策,建立统一的制度和工作标准,并监督检查各政府部门的信息公开工作,从而使政府信息资源得到优化配置,使政府信息公开渠道畅通。

3.5 重视配套设施建设,缩小数字鸿沟

网络设施是电子政府信息传输的基础。我国网络设施建设已经取得了很大的成绩,但是在网络的覆盖范围、传输速度等方面仍需要大力改进,应继续建置网络工程设施,为政府上网提供基础环境;建立统一的电子公文交换系统,便于政府各部门之间的信息交流,便于提高行政公文的处理效率;建立便民网点服务站,为公众提供更便捷的服务,特别是为尽量减少信息服务的平等,尤其应加强农村以及偏远地区的网络设施建设,充分利用网络的特点,削减纸质媒介时期的地域性差异,保障公众随时随地可以获取到政府信息。

目前我国大部分农村由于地域和经济的原因,这种信息差距、知识差距表现得尤为明显,信息化建设规模小、信息资源缺乏多样性、信息开放性和共享程度低、时效性差等。对此,政府部门要积极推动整体信息化建设,加大资金支

持,发挥网络效应和激发整体潜力,尽量满足弱势群体对信息技术的需要,解决因地域、经济条件等客观因素导致的数字鸿沟问题。

3.6 创新信息公开方式,拓宽政府电子化的业务,建立“新闻发言人”制度

当今世界已进入了信息化时代,推进政府部门办公自动化、网络化、电子化,实现信息全面共享已是大势所趋。电子政府已经被迅速列入了所有工业化国家的政治日程,电子政府的发展为政府信息公开提供了一个很好的实施平台。政府应该在政府内部管理电子化和自动化的基础上,利用网络等信息与通讯技术,连接政府各单位以及各数据库,从防止信息孤岛、促进资源共享的角度出发,关注“条条”和“块块”的整合,提供以协同政务为核心的网上串联、并联审批”服务模式,提升电子政务公共服务理念。我们还可以借鉴美国的《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。

另外,应建立首席信息官和新闻发言人制度,定期地发布政府信息,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。

3.7 尽快制定统一的《政府信息公开法》,完善相关的法律制度体系

虽然我国已于2008年5月开始实施《中华人民共和国政府信息公开条例》,但这只能是个过渡或暂时之举,由全国人大制定的《政府信息公开法》才能凸显权力机关对行政机关的监督。目前,世界上已有四十多个国家以立法的形式,确立了信息公开制度。国外的信息公开法,除确定了信息公开的原则之外,还规定了政府信息公开的具体做法,具有可操作性。我们可以借鉴学习国外的立法经验,制定符合我国国情的《政府信息公开法》,真正把我国政府信息公

开工作纳入法制化轨道。但是政府信息公开法律制度的建设是一个系统的整体,不是一部《政府信息公开法》所能涵盖了的,政府信息公开法只是其制度的核心。政府信息公开法律制度应该包括政府信息公开法、保密法律制度、档案法律制度、隐私权法律制度等。另外,行政程序法所涉及的关于办事程序方面信息公开的规定也属于政府信息公开法律制度所调整的范畴,应予以建立和完善。此外,抓紧修改和完善现有的与建立政府信息公开相关的法律制度,清除建立政府信息公开法律制度在现有法律制度上的障碍也是十分必要的。

3.8 建立政府信息公开的监督运行机制和责任追究机制,确保公民权利的保护救济

为了更好地实现政府信息公开,有必要建立一套科学合理、法制化、制度化、简约公正、良好畅通的政府信息公开的监督运行机制和责任追究机制,建立严密的监督体系,规范政府行为。同时,为了使公民的知情权得到保障,本着“有权利必有救助”的原则,可以规定公民获取政府信息的救济途径,当公民正当申请获取政府信息被无理拒绝,或是政府信息公开侵害了公民权益时,公民有权依法申请行政复议,或是通过司法途径寻求救济。即知情权的保障,最终要允许以诉讼的方式来实现,要放在政府权力架构以外、以公平的裁决方式解决,否则知情权的保障只能是句空话。

参考文献:

- [1] 孙 军. 浅议政府信息公开的实践难题[J]. 档案学通讯, 2007(6).
- [2] 卢智增. 我国政府信息公开的困境及对策分析[J]. 图书馆理论与实践, 2008(3).
- [3] 温芳芳. 我国政府信息公开的制约因素分析[J]. 兰台世界, 2008(3).
- [4] 张林华, 郭 瑛. 政府信息公开中公权与私权的相对性[J]. 档案与建设, 2008(9).

作者简介:

魏哲铭(1960-),男,副教授,西北大学公共管理学院,西安,710069;

牛红亮(1966-),女,研究馆员,西北大学公共管理学院,西安,710069;

杨九龙(1970-),男,讲师,西北大学公共管理学院,西安,710069。