

中国的政府信息公开制度： 实践、问题与前瞻

周汉华

中国社会科学院法学研究所

1

目录

- 中国政府信息公开制度的实践
- 目前面临的主要问题
- 中国政府信息公开制度的展望

2

中国政府信息公开制度的实践

- 中国政府公开的实践范围非常广泛，从村务公开、厂务公开、校务公开，到立法公开、审判公开、检务公开、警务公开、税务公开等，几乎涉及到社会生活的每个方面。这里只选择几个有代表性的领域加以简单介绍。

3

中国政府信息公开制度的实践

1. 村务公开的探索

如同70年代末期的农村改革启动了整个中国的经济改革进程，村务公开也是中国政府公开制度的开端，是农民在实践中的又一项创举。它大致经历了以下四个阶段：

4

中国政府信息公开制度的实践

■ 第一阶段

从1982年宪法确立农村实行村民自治制度，到1987年《村委会组织法》(试行)颁布，为村务公开的自发产生时期。这一时期，随着农村政治体制改革，废除政社合一的人民公社、生产大队体制，建立自治的村民委员会，在联产承包搞得较早的个别村，村务公开开始萌芽。

这一时期的主要特点，一是公开的组织者是村党支部和村民委员会；二是只是个别的村推行村务公开；三是公开的名称、内容、程序各异。但是，由于《村民委员会组织法》规定“村民委员会办理本村的公共事务和公益事业所需的费用，收支账目应当按期公布，接受村民和本村经济组织的监督”，它为村务公开提供了法律依据和保障，极大地推进了村务公开的发展。

5

中国政府信息公开制度的实践

■ 第二阶段

从1988年《村委会组织法》在全国试行，到1994年中国共产党中央召开农村基层组织建设工作座谈会，为村务公开规范时期。这一时期，随着各地贯彻实施《村委会组织法》的不断深入，24个省、自治区、直辖市出台了地方性法规。大多数省的地方性法规规定了村民委员会在办理本村公共事务和公益事业的经费要按时公开。这一时期，由于党中央、国务院及民政部加大了村级组织的建设力度，把村务公开规范化建设列入了加强村级组织的重要内容，更加有力地推动了村务公开的规范化。特别是，1994年10月，中共中央下发了《关于加强农村基层组织建设的通知》，第一次提出要抓好“村务公开制度建设”。

这一时期的主要特点，一是实行村务公开的村已经从个别村发展到1个县范围内的所有村，领导组织村务公开已经由村党支部、村委会上升到县委、县政府及民政部门；二是村务公开制度开始向规范化发展，基本上做到了公开的内容、时间、程序、形式的规范化。

6

中国政府信息公开制度的实践

■ 第三阶段

从1995年民政部召开全国村民自治工作经验交流暨表彰会，到1998年4月中共中央办公厅、国务院办公厅发出《关于在农村普遍实行村务公开和民主管理制度的通知》，为村务公开的迅速发展时期。这一时期，由于民政部命名表彰了31个“全国村民自治模范县”、16个“全国最佳乡镇”、150个“中国乡镇之星”、200个“全国模范村民委员会”，使各地迅速掀起了开展村民自治示范活动的热潮。中央纪律检查委员会和监察部于1997年4月在天津宝坻县召开了“村务公开、民主管理工作座谈会”，认为村务公开是加强农村廉政建设的重要内容和有效途径，由此推动了村务公开的发展。

这一时期的主要特点，一是开展村务公开的范围已经扩展到省级行政区域，领导者已经上升到省委、省政府、省纪律检查委员会及相关部门；二是各地加强了村务公开工作的行政规章、制度和档案管理等规范化、制度化建设。

7

中国政府信息公开制度的实践

■ 第四阶段

从1998年修订的《村委会组织法》颁布实施以后，为村务公开的大力推进时期。这一时期，中国共产党十五届三中全会作出了《关于农业和农村工作若干重大问题的决定》，强调要“全面推进村级民主监督。凡是村里的重大事项和群众普遍关心的问题，都应向村民公开。村务公开的重点是财务公开”。修订后的《村委会组织法》对村务公开制度作了更加明确的规定，明确了村务公开的内容、时间、查询和群众监督及法律责任问题。1998年中办与国办专门发文，在全国范围内推广村务公开。在此基础上，2000年底，中办与国办再次发文，在全国范围内推进乡、镇一级的政务公开。

这一时期的特点，一是村务公开已在全国普遍推行，并形成了法律、法规、规章、制度网络体系，保障了村务公开工作依法实施；二是各级政府有关部门密切配合，各司其职，形成了村务公开的良性运行机制；三是村务公开直接推动和促进了其他各种形式的政务公开。

8

中国政府信息公开制度的实践

村务公开的内容，大致包括三个方面：一是财务、二是自治事务、三是政务。

财务公开的范围包括财务收入情况、财务支出情况、财产情况、债权债务情况、合同兑现情况。自治事务主要包括经济建设情况、兴办公益福利事业情况、农民负担情况、村干部的任期目标和完成情况。政务公开主要包括计划生育、宅基地审批、国家建设征用土地和救灾、救济款物的发放等。

9

中国政府信息公开制度的实践

2. 中央政府的大力推进

在村务公开与其他各种形式的政务公开实践中，政府的大力推进起到了非常重要的作用。党中央、国务院对推行政务公开十分重视。党的十五大、十六大都明确提出要推行政务公开。2000年12月，中共中央办公厅、国务院办公厅发出《关于在全国乡镇政权机关全面推行政务公开制度的通知》（中办发〔2000〕25号），对乡（镇）政务公开作出部署，对县（市）级以上政务公开提出了要求。2004年3月，国务院印发《全面推进依法行政实施纲要》（国发〔2004〕10号），把行政决策、行政管理和政府信息的公开作为推进依法行政的重要内容。2005年1月，党中央印发《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》（中发〔2005〕3号），明确提出“健全政务公开、厂务公开、村务公开制度”。

10

中国政府信息公开制度的实践

- 尤其值得一提的是，经党中央、国务院同意，2005年3月24日，中办与国办发布了《关于进一步推行政务公开的意见》，提出了许多明确的要求。意见提出，推行政务公开是实践“三个代表”重要思想，坚持立党为公、执政为民，加强党的执政能力建设的具体体现；是坚持和发展的社会主义民主，建设社会主义政治文明，构建社会主义和谐社会的必然要求；是落实依法治国基本方略，推进依法行政，建设法治政府的重要举措；是建立健全惩治和预防腐败体系，形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制的重要内容。要严格按照法律、法规和有关政策规定，对各类行政管理和公共服务事项，除涉及国家秘密和依法受到保护的商业秘密、个人隐私之外，都要如实公开。要按照规定的制度和程序，对应该公开的事项，采用方便、快捷的方式及时公开。推行政务公开的工作目标，要与深化行政管理体制改革和全面推进依法行政、建设法治政府的目标和进程相一致。经过不懈努力，使政务公开成为各级政府施政的一项基本制度，政府工作透明度不断提高，政府与群众沟通的渠道更加畅通，人民群众的知情权、参与权和监督权等民主权利得到切实保障。

11

中国政府信息公开制度的实践

- 意见特别提出，要加强制度建设，严格按制度办事，保障政务公开规范运行。要积极探索和推进政务公开的立法工作，抓紧制定《政府信息公开条例》。条件成熟的地区和部门要研究制定地方性法规或规章，逐步把政务公开纳入法制化轨道。

12

中国政府信息公开制度的实践

3. 政府信息公开的立法探索

在各种形式的政务公开实践的基础上，首先从地方政府开始，进行了规范化立法探索的实践。广州市于2003年1月1日在中国最先实施《政府信息公开规定》，对全国其他地方起到了表率作用。随后，诸如深圳市、上海市、杭州市、成都市、昆明市、湖北省、河北省等各级地方政府纷纷立法，将政务公开工作推上了一个新的台阶。根据这些规定，政府信息公开制度在名称、原则、组织机构、范围、程序、救济等方面都得到了长足的发展，从最初的办事制度公开过渡到了政府信息的公开；从单方面的主动公开形式发展为主动公开与经申请公开并存的两种形式；从缺乏明确救济渠道的公开制度发展到可以诉诸正式救济渠道的公开制度。在这些立法中，公开是原则，不公开是例外普遍被作为一项原则得以确立，实现了观念上的巨大飞跃。

13

中国政府信息公开制度的实践

- 上述这些立法活动极大地推动了政务公开工作，比如在上海，就出现了中国首起因政府机关不公开政府信息而提起的行政诉讼案件。上海从2004年5月1日开始实施信息公开规定以后的一个月里，“中国上海”门户网站一个月的总访问量达到1219.5万，日均页面访问量39.3万，比信息公开规定实施前增长了118%。在网站的政府信息公开版块，最受公众关注的栏目是“人事任免”，而在各类具体信息中，市民最为关心的信息则依次为：房产、社会保障、交通、证照申领、劳动与就业、户政管理等。上海市档案馆的统计显示，一个多月里，市民查阅最多的纸质政府信息是房产信息，紧随其后的是有关劳动和就业保障、城市规划、公安户籍管理、教育、医疗卫生、人事政策等方面的信息。

14

中国政府信息公开制度的实践

- 在中央政府层面，作为信息化法律体系建设的一个重要环节，制定政府信息公开条例2004、2005也被连续两年纳入到国务院的立法计划之中，并对草案进行了广泛的征求意见。同时，十届全国人大的立法规划也将制定政务信息公开法纳入其中。

15

目前面临的主要问题

1. 缺乏信息公开法律所造成的实践不统一

目前有关政府公开的具体规定散见于一大批法律、法规之中。例如，《档案法》所调整的“档案”涉及到许多政府信息的档案管理与公开；《保守国家秘密法》所规定的“国家秘密”涉及到许多政府信息的定密、保密与解密；《反不正当竞争法》涉及到“商业秘密”的保护；《统计法》则涉及到政府“统计资料”的管理与公布问题；《证券法》涉及到上市公司的信息披露。由于缺少一部统一的政府信息公开法律对有关问题进行规范和明确，各地方和各部门在改革中因此缺少相互协调和配合，并使某些改革措施迟迟难以出台。比如，对于村务公开，目前的管理部门主要是民政部门，纪检监察与其他部门配合协调。同样的体制也适用于乡、镇的镇务公开。而对于其他层次的政务公开，目前的管理与领导体制则较为复杂，分别有法制部门、人事部门、民政部门、监察部门、党的宣传部门负责等不同的安排。

16

目前面临的主要问题

2. 观念更新的任务仍然艰巨

中国传统文化中不利于推行政府信息公开的观念并不少，诸如“古之善为道者，非以明民，将以愚之。民之难治，以其智多。故以智治国，国之贼；不以智治国，国之福”（《道德经》六十五章）。“民可使由之，不可使知之”（《论语》泰伯第八）。这些观念在一些政府机关工作人员中仍然根深蒂固，认为信息公开会影响行政管理和其他各个方面的工作，因此，需要不断进行观念变革。

17

目前面临的主要问题

3. 相关法律缺乏造成的边界模糊

推行政府信息公开制度，需要处理好信息公开与其他价值之间的关系，尤其是公开与保守国家秘密，保护个人信息，保护商业秘密等。但是，由于相关法律要么缺乏，要么过于陈旧，使利益协调缺乏必要的尺度与标准，制约政府信息的公开。比如，在中国，现行的保守国家秘密法制定于10多年前，在诸如定密、解密、泄密处罚、救济机制等一些重要的制度设置上已远远落后于实际发展的需要。该定密的不定密，不该定密的定密，一定终生，该保的保不住，不该保的全保密等现象仍然存在。这种状况已经制约了政府信息公开制度的发展，也使一些泄密事件对国家造成了严重的损害。

18

目前面临的主要问题

4. 信息价值凸现造成的信息封锁与垄断

从现实生活来看，由于中国的行政法治仍不健全，政府机关往往可以通过罚款、收费、许可等权力牟取部门利益。同时，在网络化时代和政府信息公开制度实行以前，公众使用政府的信息并不多或者说根本接触不了政府信息。随着行政法治的逐步健全，以权力交换利益的空间会越来越小，而公众对政府信息的要求和使用会越来越多。因此，可以预见，在财政约束不可能有根本改善的情况下，以政府信息交换利益必然会成为一种新的部门利益表现形式。实际上，这种现象在一些地方和部门早已经以各种不同的形式出现，它们加大了政府信息的获得成本，实际上阻碍了政府信息的公开化和自由流动。

19

目前面临的主要问题

5. 体制因素的影响

政府信息公开虽然是一个老问题，但在信息时代，它本身又具有信息时代的新特点，越来越体现出扁平化、多节点、双向、互动等特征。但是，现行的政府管理制度与体制均是传统社会的产物，体现的是自上而下式的金字塔结构、单向度信息流动的特征。这就使政府信息公开会面临许多实际问题。2003年非典事件初期政府反应的滞后，实际上揭示了传统管理体制很难适应信息时代的信息流动与信息公开的要求。因此，如果行政管理体制不进行必要的变革，也会现实地制约信息公开的进程。

20

中国政府信息公开制度的展望

1. 全社会观念的迅速变化

短短几年以前，信息公开还是一个全新概念，现在，已经成为全社会的一个热门话题。许多政府官员也开始意识到政府信息公开的重要意义。这种观念的变化，是政府信息公开制度的深层推动力。

21

中国政府信息公开制度的展望

2. 立法进程的加快

不但政府信息公开条例在制定之中，个人信息保护法也在起草过程中，另外，诸如保密法的修改，商业秘密保护法的制定，信息安全条例的制定，个人征信信息管理辦法的制定等，都会为政府信息公开奠定坚实的法律基础。

22

中国政府信息公开制度的展望

3. 体制改革的深化

国家对信息化尤其是信息资源开发、利用的重视，经济体制与行政体制改革的逐步深入，信息服务业的发展，互联网的继续普及，法治政府目标的实践，公民权利保护的加强等，都会进一步推动政府信息公开的进程。

23

谢谢

24