

浅论我国政府信息公开制度的完善

赫正芬

(西昌学院,四川 西昌 615022)

【摘要】政府信息公开是现代民主国家的一项必备制度。我国唯有结合国情,在加强立法、执法等法制建设的同时,深层改造政治文化,才能使我国的政府信息公开制度趋于完善。

【关键词】政府信息;公开;知情权

【中图分类号】D922.1 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1673-1883(2010)04-0109-04

政府信息公开不仅对抑制腐败,提高政府工作效率,推动政府信息化有着重要作用,也是公民知情权的体现和加入世界贸易组织后透明度原则的要求。在我国近几年也出现了良好的势头,各地和各部门都纷纷制定了一些政府信息公开的规章,推动了政府信息公开制度的发展,在一定程度上保证了公民知情权的发展。但是要建立综合性的政府信息公开法律制度是一个长期的过程,对我国如何在实践中建立和健全政府信息公开制度进行理论探究仍然有着重要的现实意义。

一 我国政府信息公开制度的现状

实践表明,近几年我国政府信息公开正在迅速发展逐步走向完善,但还没有形成统一的制度。我国在实践中推行的各种形式的政府信息公开制度还存在着一定的局限性,各个部门之间缺少统一性和协调性,对信息公开问题缺少综合规划和部署。因此,要真正实现政府信息公开规范化、法制化,还有一定的距离。

首先,由于受到官本位思想的长期影响,“民可使由之,不可使知之”的观念还存在,政府以信息公开为原则还未成为社会共识,还有一些政府官员和公众不知晓知情权是一项受宪法保护的公民基本权利。目前一些政府官员和公众对信息公开的理解还只停留在政府主动公开文件、结果公开的层面,这些观念阻碍着我国政府信息公开制度的建立、健全和有效实施。

其次,我国还没有一部统一的《政府信息公开法》。已经有30多个各级市政府制定了政府信息公开的规范性文件,但内容大同小异,并没有突出地方立法的特色,没有很好地起到指导本地政府信息公开的作用,属于一种分散的立法模式。

2008年颁布实施的《中华人民共和国政府信息公开条例》是我国首部政府信息公开法规,但是仅是一部由国务院制定的行政法规,而不是由

全国人大制定的法律,这也使政府信息公开主要只适用于行政机关,还未广泛涵盖人大、政协、法院、检察院等国家机构的信息公开。另外,《条例》本身也存在有些规定过于宽泛,信息公开与否的决定权和执行权基本上都由政府把握等问题。

第三,由于形式主义的严重影响,造成政府信息公开的信息质量不高。从“政府上网”过程实施以来,全国各地政府部门基本都已经建立了网站,但是很多政府网站仅仅局限于把一些法律、法规、政策等在网上予以公布。公开的信息数量少,质量低,造成政府网站形同虚设,各级政府对公开的信息的真实性不够重视。

第四,缺乏行政程序法的规定。政府信息公开制度是行政程序中的一项重要制度,所以我国在制定政府信息公开法之前,就应该制定一部行政程序法来对法律的具体执行予以严格的规范。但是目前我国还没有行政程序法来为行政信息公开提供行政法上的程序依据。

二 我国政府信息公开制度的完善

(一) 传统观念的转变

由于受到一些历史悠久的专制传统和计划经济等传统观念的影响,要改变那种对人民不信任的态度、全能主义政府的“官本位”观念以及改变政府垄断信息的观念。

首先,政府应该树立服务行政的观念。根据人民主权原则,政府的权力来自于人民,政府成立的宗旨也是服务人民。如果政府信息不公开,人民就无从了解和判断政府的决策和决定,更不能参与行政管理,民主政府也就无法建立起来。

其次,政府应树立信息开放和信息共享的观念。透明开放的政府是赢得公众支持的重要砝码,也是民众监督政府的利器。“在政府工作出现失误或不足时,蒙蔽人民只能得到短期的所谓

的‘社会稳定’，但是一旦人民得知事实的真相后，政府就会失去民众的信任，失去政府合法性”。^[1]因此，我国应加强对政府机构工作人员和公民进行政治体制、政治过程以及权利和义务意识的教育。加强宣传法律知识，培养其法制观念，引导人民正确地参与政治的观念。

政府信息化是政府与群众双向的交流互动活动。从政府信息公开的权利主体方面看，民众必须提高自身的权利意识，明白政府信息公开并不是政府的赐予，而是公民依法享有的基本权利。

目前我国公众对政府信息公开重要性的认识还不够充分，通常公民自己就忽视了对政府信息的知情权，把政府信息看作是与自己无关或是不能公开的政府内部资料，甚至还赋予了政府信息某些神秘的色彩。要改变这种淡薄的权利意识是政府信息公开制度建设的重要内容，要通过大力宣传，让民众从认为自己是“被管理者”的被动角色中解脱出来，充分认识到政府公开信息的义务和职责就是民众取得有关信息的知情权。公众获取信息不是政府的“恩赐”，而是人民当家作主的体现，是公民最基本的权利。

（二）立法的构建

1、政府信息公开制度立法价值理念的确立，即知情权入宪

立法价值的选择总是不同程度地影响着任何法律的出台。我国应该基于本国的社会、经济、政治，尤其是要基于现在的行政法的理论背景来确立政府信息公开的立法价值，严格遵循行政法治与自由这一立法价值理念。

一方面，对于政府部门来讲，政府信息公开是其不可推卸的责任，应是一项法定义务。另一方面，对公民而言，获得政府公开的信息是一项权利，如果政府不履行公开信息责任就会侵害公民的知情权，知情权与政府信息公开密切联系。以政府部门为中心，很少考虑公民的权益的立法模式会严重地限制公民的权利与自由，形成长期政府部门与公民之间相互对立的局面，禁锢了公民的权利意识。

我们要打破传统的立法价值理念，在行政主体与行政相对人之间形成自由、平等。在政府信息公开制度立法时，以自由作为终极价值追求，来实现公民的表达自由和知情权，立法也必须保障公民的权利和自由的顺利实现。

我国2008年5月1日实施的《政府信息公开条例》第一条指出：“为保障公民、法人和其他组

织依法获取政府信息，提高工作的透明度，促进依法行政，充分发挥政府信息对人民群众生产、生活和经济社会活动的服务作用，制定本法。”这一立法宗旨有利于实现人民群众对政府工作的知情权、参与权和监督权。但是我国的宪法中还没有专门条款直接规定公民的知情权的。“由非宪法性的规范来界定和创设属于基本人权的知情权，会使基本权利丧失固有的尊严，架空宪法上的权威性。”^[2]把知情权写进宪法势在必行，即在我国宪法中增加规定公民知情权的条款，为政府信息公开提供宪法层面上的依据，使公民的知情权得到根本法上的保障，这是政府信息公开立法的必要前提。

2、立法体系的确立

政府信息公开法律制度建设的发展与完善是通过法制来确立的，应当是立法、执法、司法统一协调运作的结果。我国目前的政府信息公开制度的立法体系仍存在一定的缺陷。如地方立法片面追求立法的速度而忽略了立法的质量，存在一些不符合实际情况，甚至与上位法相冲突的立法。地方政府信息公开立法在内容上重复现象严重。所以必须对政府信息公开立法体系作整体的把握和科学的规划，政府信息公开立法趋于科学和完善，最终构成合理、完备的政府信息公开立法体系。

首先，制定《行政程序法》是政府信息公开的程序保障。我国目前还没有一部统一的《行政程序法》来严格规范政府信息公开法律的执行。目前虽然有《政府信息公开条例》和地方法规都对信息公开的程序做了相应的一些规定，但“大多只注重保障行政管理的效率，而对涉及权力制约、保护行政相对人的合法权益方面还不到位。”

^[3]容易导致行政执法越权、滥用权力、侵权现象严重、自由裁量范围过宽等。政府信息公开急需一部统一的行政程序法对其执行予以规范。我国须在制定行政程序法的基础上，制定出专门的《信息公开法》，唯有这样才能真正把行政公开原则得以贯彻落实。

其次，修改和制定配套的法律。政府信息公开制度不是一项孤立的法律制度，它需要相关制度的配合。《政府信息公开条例》的公布实施只是全部工作的一个开端。一方面需要对现有的相关法律，如《保密法》、《档案法》等进行修改和完善，使政府信息公开与保护国家安全、个人隐私以及商业秘密之间能保持平衡。按照立法的一

般规律,本应该按照政府信息公开的精神先修改《保密法》,目前,我国新修订的《保密法》已经出台,并于2010年10月1日起实施。然后再制定《政府信息公开条例》,我们应按照信息公开的精神实施新的《保密法》,从而有利于保障《政府信息公开条例》的实施效果。

再次,立法模式的选择与立法体系的确立有着密切的联系。综观当前世界各国制定政府信息公开法所表现出不同的特色,可归纳为三种较为典型的立法模式:^[4]一是以英国为典型代表的分散式立法模式。即政府信息公开的有关条款分散地规定于一些单行法中,等时机成熟后再制定单独的信息公开法。二是以日本为代表的地方先行立法模式。这种立法模式的国家在国家信息公开法存在空白的情况下,先制定地方政府信息公开条例,待国家制定了统一的信息公开法后,才以国家立法为活动准则。三是以美国为典型代表的中央集中立法模式。该模式是指由一个国家的最高立法机关统一制定效力及于全国的信息公开法律的立法模式。

应适时制定并出台符合我国国情的完善的《政府信息公开法》。我国目前地方政府信息公开立法也基本上在发挥作用,但也有立法不一致,法律适用上的冲突等问题存在,这不利于政府权威的树立,阻碍了政府信息公开制度的建立。在我国,待理论和实践条件都成熟以后,应进一步制定全国性的《政府信息公开法》。信息公开法的效力层级较行政法规要高,更具有权威性。同时,法律所能调整的范围更广,而且以法律的形式明确赋予获得政府信息权,可以调整信息公开立法与其他法律的关系,减少法律适用中的矛盾和冲突。笔者认为在地方立法的基础上,由全国人大或常务委员会制定政府信息公开法比较适合我国的国情,这也是我国立法模式的特征。我国的地方立法先行模式已经证明由政府立法存在一些弊端。由人民代表大会立法可以改善这一现状。

另外,我国采用的应是一套法律体系,保持地方、部门的立法与中央立法的一致性,不能相互冲突,当中央的《行政程序法》、《政府信息公开法》出台之后,应该及时对先行的地方性法规、规章进行全面修改,使其与上位法保持一致,保持我国政府信息公开法制的统一性。同时,地方立法和部门立法应该根据本地和本部门的具体情况,制定出更具体、更具有操作性的地

方性或部门法规和规章,而不能照抄照搬上位法,也不能越权来制定相关的内容。

(三) 完善我国政府信息公开的监督与救济机制

我国地方政府信息公开法规、规章对监督机制的规定内容简单,职权不够明确,主管机构既是政府信息公开监督机制的职能机构又是执行机构,而且各个地方选择的模式不统一。为了保障公众获取政府信息的权利得以实现,不仅需要完善的制度保障,也需要对该制度的执行进行有效的监督。信息公开监督的法定化、常设化、机构化已成为很多国家信息公开制度的共同内容。我国应结合实际情况来构建符合我国国情的政府信息公开监督机制。

根据我国现行政府信息公开的救济机制中存在的问题,应该从以下几个方面加以完善:

首先,为公民的知情权提供有力的行政和司法实施保障。应该在宪法和法律中确定公民的知情权的地位。而且把政府信息公开行为纳入我国行政复议与行政诉讼的受案范围。我国现行的《行政复议法》和《行政诉讼法》中,只规定了当事人有权对其人身权和财产权受到侵犯的具体行政行为提起行政诉讼,但是没有规定当事人的知情权受到侵犯时可以提起行政诉讼。因此,确定公民的知情权与财产权、人身权具有同等重要的法律地位,明确行政复议法与行政诉讼法的适用范围中包括公民的知情权,才能依据行政复议法就公民的知情权受到侵犯的申请行政复议。

其次,就是建立信息公开审查制度。在政府信息公开救济机制的设计上,我们应该遵循现有的解决争议的制度框架,充分利用行政复议和行政诉讼两种救济途径。可以借鉴其他国家的经验,设立信息委员会机制,从而使我国的行政信息公开的救济机制更好地发挥作用,并与国际的行政救济措施接轨。

我国可以在县级以上人民政府设立一个非常设的信息公开委员会。其主要职能是受理申请人对信息申请的申诉,对其进行审查并提出意见。但是信息委员会的审查不是一个必经的程序,即申请人既可以经审查委员会审查后再提起行政复议或行政诉讼,也可以不经审查就直接进行复议或诉讼。审查制度应该加强其及时性、公正性和经济性来吸引公众选择此种程序来保障其知情权。另外,政府信息审查应该建立不公开审查制度,从而保护国家秘密、商业秘密以及公民个人的隐私权,使之不与公民的知情权之间产生矛

盾。这样才能进一步推动我国政府信息公开化的进程。

结束语

建立和推行一个国家的政府信息公开制度，不仅仅是一个简单的立法和执法的问题，更重要

的是要树立信息公开义务机关及其工作人员的信息公开观念，正确认知政府信息公开不是权利而是义务，也要培育民主、自由、公开的社会土壤，增强民众的信息权利意识，从而主动保护自己的知情权。

注释及参考文献：

- [1]信春鹰.WTO与中国行政法制改革[M].北京:社会科学文献出版社,2005(6).293.
- [2]向佐群.政府信息公开制度研究[M].北京:知识产权出版社,2007.175.
- [3]林莉红.论行政救济原则[J].法制与社会发展:1999(4).28.
- [4]韩大元,杨福忠.试论我国政府信息公开法治化[J].国家行政学院学报:2004(2).60.
- [5]张明杰.开放的政府—政府信息公开法律制度研究[M].北京:中国政法大学出版社,2003.237.

On Perfecting System of Publicizing Chinese Government Information

HE Zheng-fen

(Xichang college, Xichang, Sichuan 615022)

Abstract: To make government information know to public is an essential system of a modern demoncratic nation. So we must combine the situation of our country, improve such as legal system legislation, law enforcement, and deeply construct our political culture. In this way, we can improve our national government information public system .

Key words: Government Information; Publicity; Right to Know

(责任编辑:李 进)