

政府信息公开网上公开与公民知情权保障

——以环太湖区域五个市政府为例①

□ 费丽芳

摘要:环太湖区域是我国东部经济发达地区之一,民主政治建设也应当走在全国前列。《政府信息公开条例》施行至今已有两年,环太湖区域政府在政府信息公开方面已积累了不少经验,但也存在着不平衡现象。环太湖五市的政府信息公开情况对于研究其它地方相关情况具有重要样本意义。本文介绍了环太湖五市政府信息公开的基本情况,并提出了进一步促进政府信息公开的意见建议。

关键词:知情权;政府信息;网上公开;环太湖区域

中图分类号:D616 **文献标识码:**A **文章编号:**1007-9092(2011)01-0041-05

《中华人民共和国政府信息公开条例》(以下简称《条例》)已于2008年5月1日起施行。认真贯彻施行《条例》,保障公民、法人和其他组织依法获取政府信息是行政机关的重要职责。政府信息公开不仅是保障公民知情权实现的重要途径,是推进我国法治政府建设的一项重要内容,而且也是推进民主政治建设的一项重要举措。据统计,80%的社会信息资源都掌握在政府机构的手中。将政府掌握的信息通过网上公开,不仅有利于建立和社会公众沟通交流的渠道,树立“阳光政府”的良好社会形象,而且对于公民知情权的有效保障具有十分重要的现实意义。政府信息公开网上公开是社会发展的必然趋势,我国现在还处在起步阶段,环太湖区域是我国东部经济发达地区之一,在《条例》颁布实施之后,应当积极推进政府信息公开网上公开,从而能够在全国起示范作用。本文以环太湖区域五个市政府网站2008年-2009年公开的政府信息为调查样本②,通过对《条例》实施两年来五个市政府以网络为平台推进政府信息公开情况的比较分析,探讨其具体实施过程中的不同特点,认为进一步完善政府信息公开网上公开,环太湖区域五个市政府应当相互借鉴、取长补短,才能实现整个区域的政府信息公开网上公开走在全国前列,从而使政府信息充分服务于整个区域的经济、政治、文化、社会的全面发展。

一、环太湖区域政府信息公开网上公开的基本情况

(一)政府网站已成为政府信息公开的第一平台主动公开是政府信息公开的主要方式,也是《条例》设定的一项重要制度。

①《条例》规定,行政机关应当将主动公开的政府信息,通过政府公报、政府网站、新闻发布会以及报刊、广播、电视等便于公众知晓的方式公开。②国务院办公厅为贯彻施行《条例》,专门发布《通知》明确要求各级政府要充分发挥政府网站公开政府信息的平台作用,要求“各级政府网站要成为政府信息公开的第一平台。”③实际上,通过政府网站公开政府信息,在环太湖区域的无锡市、常州市和苏州市早在2005年就已制定了制度规范。2005年8月11日,无锡市政府办公室就公布了《关于在政府网站公开政务信息的若干意见》,同年9月5日,常州市政府公布了《常州市政府信息公开试行办法》,专门就政府信息网上公开事项作了详细规定。同年11月2日,苏州市政府以政府规章的形式发布了第86号市政府令《苏州市信息公开规定》,由此互联网

* 作者简介:费丽芳,中共湖州市委党校法学教研室主任、副教授。

① 环太湖五市是指苏州市、无锡市、常州市、湖州市和嘉兴市。

② 下文关于五个市政府信息公开方面的有关规定以及相关的数据均来源于五个市政府网站公布的信息。

上的政府网站和各政府部门专业网站成为苏州市政府发布政府信息的重要平台。④为了切实贯彻实施《条例》的有关规定⑤,五个市政府均编制了政府信息公开目录和指南,明确了公开方式要以网络为主。政府网站无疑已经成为环太湖区域五个市政府信息公开的第一平台。首先,从各市网站公布的信息公开数量来看(见附表1),各市每年都依照《条例》规定通过政府网站主动公开相关的政府信息,统计的口径大多以全市和市级两方面进行。其次,从公众获取信息的途径来看,通过政府网站获取政府信息的人次,远远高于公共查阅点、《政府公报》、新闻发布会等其他平台。2008年,常州市通过政府门户网站的政府信息公开专栏和窗口查阅政府信息的有12000多人次,点击次数达41万次;2009年增到35000多人次,点击次数达65万次。2008年无锡市政府信息经由政府网站公开的占公开总数的80%以上,查阅人次达1228万人次;

2009年无锡市(全市)发布的100183条政府信息中,经由政府网站政府信息公开专栏公开的有82589条,查阅达539万人次。2009年湖州市政府信息公开网站的访问量达645万余人次。再次,各市充分利用电子手段,将政府公报、新闻发布会的视频和主要的文字内容纳入了政府网站。目前,苏州市、常州市、嘉兴市均实现了可以类似电子期刊的方式在网上阅读政府公报,常州市、苏州市、无锡市、湖州市均实现了网上新闻发布会的链接,借此可获悉所发布政府信息的主要内容。第四,无锡市、苏州市、常州市还分别在政府信息公开公共查阅点档案局设立了电子文件查阅中心。2009年,苏州市在其现行文件查阅中心已收集了86个职能部门12000余份文件及汇编,无锡市汇总了市级各部门主动公开的政府信息2万余条,常州市汇总了8270件电子文件。通过这些途径,将《条例》第15条规定的“通过政府公报、政府网站、新闻发布会等便于公众知晓的方式公开”和《条例》第16条规定的“应当在国家档案馆、公共图书馆设置政府信息查阅场所,并配备相应的设施、设备,为公民、法人或者其他组织获取政府信息提供便利”之各种公开方式,以网络平台为统一载体,实现了不同载体间的融合。

附表1 2008-2009年各市政府主动公开
政府信息数量统计^⑥

年份\市	苏州市	无锡市	常州市	嘉兴市	湖州市
2008 全市		102489 条	35461 条	110172 条	30000 条
2008 市级	17834 条	66238 条	12719 条	13331 条	
2009 全市		100183 条	10024 条	108937 条	23324 条
2009 市级	9289 条		4148 条	7696 条	16303 条

(二) 公民网上申请政府信息公开逐年增加

所谓依申请公开,是指对于只涉及部分人和事,不必要让社会公众广泛知晓或参与的事项,公民、法人和其他组织根据自身需要向当地政府或政府行政部门提出申请,政府或者政府行政部门根据有关法律法规的规定,按程序向申请人公开。⑦行政机关“要采取多种方式,方便公民、法人和其他组织申请公开政府信息。”①根据《条例》规定,五个市政府均在政府信息依申请公开方面作出了相关规定,而苏州市、常州市和嘉兴市政府的制度比较健全,其中常州市、嘉兴市就政府信息依申请公开专门制定了规范。除湖州市政府外,其他四个市政府均规定了可通过互联网进行申请。一是按照依申请公开制度编制了依申请公开政府信息的工作流程,对依申请公开政府信息的渠道、环节、申请方式等进行全面梳理,固化申请流程,明确答复时限,规范受理和告知文书格式,促进了政府信息依申请公开的法制化、规范化。二是多渠道开辟依申请公开途径,在政府网站专门设立“政府信息依申请公开”专栏,多点设立政府信息公开查阅点,各公开单位普遍设立政府信息依申请公开受理机构,对外公布机构地址和电话,为申请人依法申请政府公开信息提供良好条件。

从统计数据来看(见附表2),无锡市、常州市、嘉兴市网上申请政府信息公开的比重逐年上升,数量也比较多。从五个市政府的政府信息公开年度报告来看,申请的信息内容较为集中,表现出趋同性,即房屋拆迁、土地征用、城市规划建设、养老保险、劳

动就业、财政预、决算等成为公众最关心的问题。

附表 2 2008- 2009 年各市政府信息
依申请公开数据统计^②

市 年 份 申 请 方 式 及 件 数	苏州市		无锡市		常州市		嘉兴市		湖州市	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
申请总数	20	15	3341	4274	86	189	127	937	5	23
当面申请	0	0	2859	2799	22	94	36	15	5	23
数据电文申请	20	15	253	677	46	95	89	914	0	0
其中网上申请	20	15	238	434	43	95	89	914	0	0
其他	0	0	229	798	18	0	2	8	0	0

(三) 信息公开的监督保障机制建设正在逐步健全

根据《条例》第 29、30、31 条的规定要求,各级人民政府应当建立健全政府信息公开工作考核制度、社会评议制度和责任追究制度,定期对政府信息公开工作进行考核、评议。政府信息公开工作主管部门和监察机关负责对行政机关政府信息公开的实施情况进行监督检查。各级行政机关应当在每年 3 月 31 日前公布本行政机关的政府信息公开工作年度报告。在制度建设方面,常州市早在 2007 年 1 月就制定了《常州市政务公开考核办法》,2008 年 4 月嘉兴市制定了《嘉兴市违反政府信息公开规定行为责任追究办法》,2008 年 1 月无锡市制定了《无锡市政府信息公开社会评议制度》、《无锡市政府信息公开责任追究办法》,2009 年 3 月制定了《无锡市政府信息公开工作考核实施细则》,从而建立了完备的考核、评议和责任追究制度。在监督机制方面,探索运用现代信息技术,加大监督力度,提高监督效率。常州市在 2008 年底就建成了市级“三合一”网络平台,将行政服务、行政监察、法制监督三大功能合一,实现了 38 个行政部门,51 个行政主体,341 项行政许可事项和 101 项非许可审批事项的网上办理和跟踪监督,2009 年又拓展了覆盖范围。市政府信息公开协调指导小组通过政府信息公开专栏随机进行网上点击,并定期汇总各级各部门公开服务数据及相关案例,对公开主体进行考核评价,督查督办结果列入市级机关年度作风评议内容,并执行严格的奖惩措施。常州市还将依申请公开办理情况在网上公布,列明了申请人、申请事项、是否按规定办理、受理单位,直接接受公众的监督。2009 年苏州市也建成了“苏州行政权力电子综合监察系统”,将政府信息公开、行政审批、行政处罚、行政事业性收费、政府采购、工程建设和便民服务纳入电子监察范围,通过实时监控功能,使监督关口前移。嘉兴市着重从依申请政府信息公开的受理、答复和督办三个环节,推行了依申请政府信息公开答复系统自动警示制度。为防止出现办理超期现象,系统专门设置了提醒功能,受理后 10 个和 13 个工作日分两次,分别用黄色、橙色进行提示,倒数第二天显示红色,进行警告。同时在政府信息公开栏实时公布 73 个机关和部门的政府信息公开数量。综上所述,从《条例》规定“要建立健全政府信息公开工作考核制度、社会评议制度和责任追究制度,定期对政府信息公开工作进行考核、评议”的要求来看,环太湖区域有不少市政府与此要求相比,至今仍有较大距离。

二、进一步促进政府信息网上公开的建议

《条例》施行至今已有两年,环太湖区域政府在政府信息网上公开方面已积累了不少经验,但也存在着不平衡现象。如何寻求环太湖整个区域在政府信息网上公开方面的共同发展?笔者以为,应当以保障公民知情权有效实现为目的,严格遵循《条例》,通过相互借鉴,取长补短,来推动整个环太湖区域政府信息公开走在全国前列。

(一) 严格遵循《条例》规定, 重点公开公众最关注的事项

《条例》第9条概括规定了应当主动公开的政府信息内容, 其中涉及公民、法人或者其他组织切身利益的和需要社会公众广泛知晓或者参与的两大内容。①《条例》第10条至第12条例规定了各级政府及其部门应当重点公开的政府信息内容: 主要有城乡建设和管理的重大事项; 社会公益事业建设情况; 征收或者征用土地、房屋拆迁及其补偿、补助费用的发放、使用情况; 抢险救灾、优抚、救济、社会捐助等款物的管理、使用、分配和发放情况; 贯彻落实国家关于农村工作政策的情况; 财政收支、各类专项资金的管理和使用情况; 乡(镇)土地利用总体规划、宅基地使用的审核情况; 等等②。实践中, 政府对本行政机关机构设置、职能、办事程序事项的公开上比较详细, 与公众关注的与自己切身利益直接相关的政府信息存在一定的差距。因此, 政府应当把公开的重点公众最关注的事项上, 这样才能真正体现服务型政府的要求, 公开的信息才能真正为民所用。

从2009年的情况来看, 无锡市、苏州市、嘉兴市重点公开的政府信息更符合了公众的需求。如, 无锡市加强了对财政性资金与社会公共性资金信息、行政事业性收费信息、政府集中采购信息、行政权力事项信息的重点公开, 并细化了城市建设和管理、重大建设项目的批准及实施信息的公开。苏州市按照市政府出台的《苏州市人民政府重大行政决策程序规定》, 对由市政府依法定职权作出的涉及本行政区域经济社会发展全局, 社会涉及面广, 与公民、法人和其他组织利益密切相关的重大事项, 认真做好决策公开, 切实保障公民的知情权、参与权、表达权和监督权。同时一并加强了扩大内需、投资项目实施和资金管理使用信息公开, 进一步健全了政府投资项目公示制, 主动公开项目资金的种类、数量和使用及审计结果等信息。嘉兴市重点突出了与公众密切相关的重大事项、公共资金的使用和监督、重大决策情况信息的公开。因此, 如何严格遵循《条例》规定, 重点公开公众最关注的事项, 是一个应当引起高度重视的问题。因为它关系到公民知情权的有效实现。

(二) 加快信息电子化的进程, 提高政府信息发布和利用的时效

我国现在已是世界上网民最多的国家, 虽然《条例》将政府网站作为信息公开的主平台之一, 但未就信息的电子化作出明确的规定。然而, 环太湖区域是东部较发达地区, 网民人数众多, 所以, 应当充分发挥网络的便捷功能, 使公开的信息经由电脑就可方便查询。目前, 环太湖区域政府信息发布的时效问题仍然比较突出, 主要表现在信息老化、更新慢, 不少政府信息无法实现全文检索。有的仅设置了政府信息公开的类别, 但长期缺少内容, 或随意链接到其他网页。因此, 提高文档的电子化率, 不仅可以保证政府信息发布的时效, 而且方便公众的查询与利用, 易于保存, 降低申请的成本。从实践来看, 苏州市、无锡市和常州市在信息电子化方面走在了前列。如, 常州市2008年为100%, 2009年为98%; 无锡市2008年为82.4%, 2009年为87.3%。而苏州市早在2006年就规定各级政府机关要以电子数据方式为公众提供索引, 方便公众提出申请; 并且要求政府机关的规范性文件应自发布之日起30日内将文件正文及电子版本报送现行文件查阅中心并在互联网上的政府网站公开。至2008年, 苏州市实现了“主动公开政府信息”全文检索功能。2009年嘉兴市也基本实现政府信息全文检索功能。因此, 为加快信息电子化的进程, 提高文档电子化率, 实践中我们应当借鉴苏州市的做法, 即为公开信息的全文电子化设定一个时间表, 经由一定的时间段, 新创设的信息必须建立电子文档, 使全部信息经由电脑可查询; 苏州市、常州市、无锡市在政府网站普遍设立电子阅览中心的做法也值得其他市借鉴。此外, 环太湖区域政府还应当适时解决历史文件、资料、信息的电子化问题。因为, 现行政府信息公开的内容以近5年内为重点, 由于条件的限制, 超出5年以上的很多文件缺少电子文档, 从而阻碍了许多政府信息的公开。

(三) 充分发挥数据电文特别是网络功能, 方便公众申请

《条例》第20条规定, 公民、法人或者其他组织向行政机关申请获取政府信息的, 应当采用书面形式(包括数据电文形式)。在网络化时代, 通过网络进行信息申请是最便民和最低成本的。从发展趋势和公民的要求来看, 网上申请的开通应成为政府信息公开的首要途径。《条例》已经规定了申请的形式包括数据电文形式, 虽然在条文中没有进一步细化, 但事实上“数据电文形式”就是指电报、电传、传真、电子数据交换和电子邮件等形式。这样, 信件和数据电文均可以成为信息申请的书面形式, 只要公民愿意和手段可行, 上述任何一种书面形式均应得到政府的认可和支持。目前, 五个市政府信息公开申请方式上存在着比较大的差异, 主要在于个别市政府至今还未规定公众可以数据电文形式申请, 而大多数市政府早已规定公众可以自主选择申请的方式。

(四) 建立健全监督保障机制, 完善信息公开年报制度

只有建立健全监督保障机制, 才能使政府信息公开工作一以贯之、全面推进, 从而保障公民知情权的实现。目前, 五个市政府在监督方面存在的缺陷是, 大多数市政府信息公开监督保障机制还不够健全, 应当依照《条例》规定加以充分重视并建立健全。在监督制度方面, 应当借鉴无锡市的经验, 逐步加以完善; 在监督机制方面, 应当借鉴常州市和苏州市的经验, 通过网络让公众参与监督; 嘉兴市依申请政府信息公开答复系统自动警示制度也是值得借鉴的。同时, 五个市政府应当依照《条例》规定, 完善政府信息公开工作年度报告制度。政府信息公开年度报告的网上公开不仅有利于公众查询一个地区政府信息公开的概况, 而且可以了解不同地区和不同行政机关之间实施的状况及其差异, 既可以促进行政机关提高信息公开的数量和质量, 又可相互之间进行借鉴。从目前公布的政府信息公开年度报告内容来看, 有的比较详细, 有的比较简单; 有的数据比较齐全, 有的数据比较缺乏; 有的内容缺乏连续性; 报告内容缺乏统一性。这些方面还需进一步规范。相比之下, 无锡市和嘉兴市的年度报告由于内容具体、数据翔实, 值得其他市仿效。

结 语

经过两年多的实践, 环太湖区域五个市政府在实施《条例》, 推进政府信息网上公开, 保障公民知情权实现方面, 取得了较大的进展, 但同时也存在不平衡的状态。这种不平衡既体现在同一省份行政区域内的各市政府之间的差异性, 也体现在不同省份行政区域内的各市政府之间的差异性, 同时又体现为两省政府制度规范是否对下级政府行为规范进行统一所带来的差异性。这些差异性, 一方面, 给环太湖区域政府如何进一步推进政府信息网上公开提供了可资相互借鉴、不断完善的经验; 另一方面, 也说明了环太湖区域政府在政府信息网上公开方面仍存在着不少需改进、完善的地方, 公民知情权如何得以有效保障仍有许多值得探索、推进的地方。“以公开为原则, 限制为例外”, 这已是当下世界范围内政府信息公开立法的基本原则。在这一基本原则之下, 知情权可以具体表述为: 公民有权知道政府持有、保存的, 与其权力行使有关的一切信息, 除非法律有例外的规定。①懂得与公民合作是政府治理好社会的一个基本前提; 而公民愿意与政府合作, 则需要一个良好的政府信息交流机制。②信息越公开, 越容易实现历史和解; 社会越多宽容与和解, 越能促进信息的更全面公开, ③社会也就越和谐稳定。因此, 环太湖区域政府信息网上公开的实践, 迄今应当说是迈出了可喜的第一步。□