

健全湖南省施政行为公开制度研究

何振 杨文

【摘要】健全湖南施政行为公开制度，让权力在阳光下运行，是加快“法治湖南”建设的关键措施。近年来，湖南各级部门认真贯彻落实中央规定，依法公开施政信息，深入推进行政权力公开透明运行，加强制度创新，不断完善领导体制和工作机制，成效显著，但仍面临着施政主体行为公开意识淡薄、公开欠规范、公开时间滞后、公开内容质量低和公开方式方法单一等诸多突出问题。从当前湖南施政行为公开制度建设实效来看，要重点优化施政行为公开体制与机制，明确施政行为公开范围和内容，创新施政行为公开方式与方法，规范施政行为公开流程与程序，推进施政行为公开评估与完善，建立严格的施政行为问责体系。

【关键词】湖南省；施政行为；公开制度

【中图分类号】 C931.2

【文献标识码】 A

【文章编号】 1009 — 5675(2016) 03 — 029 — 05

党的十八届四中全会指出，要“全面推进政务公开，坚持以公开为常态、不公开为例外原则，推进决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开”^[1]，充分体现了中央致力推进施政行为公开的决心。当前湖南正处在发展转型期、改革攻坚期、全面建成小康社会关键期，进一步健全湖南施政行为公开制度，是湖南省贯彻落实“依法治国”基本方略，预防和治理权力腐败，推进“法治湖南”建设的关键环节。世界银行发布的《国别财富报告》显示，法治程度可决定一个国家或地区57%的无形资本价值。健全湖南施政行为公开制度是推动湖南改革开放和现代化建设的重要方式，有利于权力运行的制约和监督，把权力关进制度的笼子里，促使湖南省施政主体“正确地做事”和“做正确的事”，更好地密切党群、干群关系，对于推进“四化两型”建设，实现“四个湖南”具有重要意义。

一、湖南省施政行为公开制度建设取得实效

湖南是我国最早探索和建立施政行为公开制度，推行政务公开实践的省份之一，在政务公开制度建设方面进行了一系列卓有成效的探索与实践，措施有力，成效明显，是中国法治建设的“探路者”。

1. 施政行为公开平台建设更加夯实

经过多年的努力，湖南省的施政行为公开平台和窗口建设已经走在了全国前列。一是政府信息公开网站建设迈上新台阶。截至2014年底，湖南省已建立起了省、市、县三级各类政府网站（含虚拟主机）3900多家，90%以上开辟了信息公开情况专

* **基金项目：**2015年度湖南省社会科学成果评审委员会重点项目（XSP2015061611）“健全湖南施政行为公开制度研究”研究成果；湖南省科学技术厅省级科技计划项目省重点研发计划（软科学研究）《智慧湖南：互联网+背景下的数据公开共享和政务改进》（课题编号：2015ZK2018）。

* **作者简介：**何振，湘潭大学公共管理学院二级教授，博士生导师，湖南湘潭，411105；

杨文，湘潭大学公共管理学院硕士研究生，湖南湘潭，411105。

栏。据第十三届中国政府网站绩效评估结果显示，湖南省政府门户网站连续七年排名全国前十，长沙在省会城市政府网站评估中排名第一，郴州、常德、衡阳、湘潭、株洲、岳阳六个城市跻身地方政府网站评估前100名。二是政务微博建设和运营取得新突破。截至2014年年底，湖南省各级部门已开通政务微博2906个，全年共发布微博6856条，互动情况喜人。三是新闻发布进一步制度化、规范化。2014年全年，湖南以省政府新闻办名义召开新闻发布会75场，省直部门和市（州）自行举办新闻发布会716场，省政府门户网站通过直播、录播等方式发布48期（次）新闻发布会、听证会。四是建立了比较完备的公告体系。形成了以省委、省政府和相关职能部门、地市（州）主办的湖南日报、三湘都市报等各类机关报71种，《新湘评论》、《湖南政报》等定期出版物248种，湖南卫视等省级广播电视频道以及红网等网络媒体等为核心的公告体系。

2. 施政行为公开涉及内容更加深入

2011年9月，国务院办公厅发文要求县级政府依托电子政务平台开展政务公开和政务服务事项385项，而湖南各级政府的信息公开早已超越了这个范围，公开的内容更加具体。一是顺利推进行政权力运行信息公开。2014年度，全省通过政府门户网站、新闻发布会以及报刊、广播、电视、微博等渠道主动公开政府施政信息350.93万条，其中省本级公开政府信息66.96万条，市州公开政府信息283.97万条。二是积极推进以行政审批为重点的行政职权公开。2015年1月，湖南依法确定并公布涉及省政府工作部门的行政权力3700多项、主要职责600多项，外商投资禁止和限制类项目90多项，确保了“权力全部进清单，清单之外无权力”。三是不断加强公共资源配置信息公开。譬如2014年，湖南国土部门通过网站公布建设用地审批、矿业权审批信息和土地使用权、矿业权出让等信息累计2.4万条；湖南教育政务网公开本年度高招考试信息262条，高校财务信息57条；湖南省发改委在湖南医药价格网共发布医疗服务收费信息4967条等。四是及时进行政策措施解读及热点舆情回应，2014年全年，湖南通过省政府门户网站公开解读信息347条，省长信箱共收到群众9200件，办结8400件，办结率达91%。

3. 施政行为公开制度建设更加完善

从施政行为公开制度建设情况来看，湖南的施政行为公开制度建设已经有较好的基础。一是根据国家颁布的相关法律、法规等制定了一系列实施办法。湖南省根据国家颁布的《全面推进依法行政实施纲要》、《中华人民共和国政府信息公开条例》《关于进一步推行政务公开的意见》、《政府信息公开条例和关于深化政务公开加强政务服务的意见》等制定了10余个实施办法。二是结合重大发展战略制定了一系列特色鲜明的公开制度。自1996年起，湖南先后制定了《湖南省人民政府关于实施政务公开的决定》、《湖南省人民政府依法治省实施意见》、《关于深化政务公开加强政务服务的实施意见和依法行政工作要点》等20余部专门规范施政行为主体的规章制度，其中《湖南省行政程序规定》、《湖南省政府服务规定》、《湖南省规范行政裁量权办法》、《湖南省行政执法案例指导办法》等规范性文件在全国尚属首创，形成了具有湖南特色的“一规划两规定六办法”，民主法治指标实现程度达到96.6%，被专家学者和媒体誉为法治建设领域的“湖南样本”，“唐慧事件”便是彰显法治湖南建设成就的重要标志。三是湖南省直部门积极探索和制定了一系列工作领域内的公开制度和行为规范。譬如湖南省公安厅为了解决执法过程中“同案不同罚”、“同事不同办”、“合法不合理”等社会反映强烈的问题，起草了《公安交警部门行政执法裁量权基准》，得到了广大人民群众的一致好评。四是湖南各地市州、县区探索和制定了比较健全的施政行为公开制度体系。譬如长沙市，自1996年起率先在湖南各地市州中先后出台了《关于在全市实行政务公开制度的决定》、《长沙市人民政府行政问责制暂行办法》、《关于进一步加强政务公开工作的意见》等10余部政务公开的办法、决定和意见等。

二、湖南省施政行为公开制度存在的问题

虽然经过多年努力，湖南施政行为公开制度建设取得了较好的实效，但是仍然面临着一些亟待解决的问题，主要表现在施政主体行为公开意识淡薄、公开欠规范、公开时间滞后、公开内容质量低和公开方式方法单一等，与人民群众的期望尚有差距。

1. 施政主体行为公开意识淡薄

当前部分施政单位和公务人员对施政行为公开工作重视不够，主要表现在三个方面。一是部分行政机构和公务人员官本位、特权思想依旧根深蒂固，对“公开”本身认识不到位。譬如2014年湖南安仁县以“因涉及双方商业秘密”、“行有行规，政府也有政府的规矩”等为由拒绝向社会公开政府大楼建设协议，遭到社会质疑。二是民主法制观念淡薄，习惯“捂盖子”。譬如2013年湖南“临武瓜农”事件^[2]，在短期内迅速引起社会舆论广泛关注的根本原因在于临武当地官方对于事情发生前后的相关过程和细节没有及时、详细公布，引发社会猜想。三是一些部门缺乏政府信息公开的责任意识，漠视公众的知情权，对制度明确规定应该向公众公开的重大决策、重大项目、重大突发事件等信息，不公开或者选择性公开，导致谣言满天飞。譬如2014年1月，湘潭垃圾焚烧厂选址被网友在微博上披露，由于此项目存在边建设、边审批情况，湘潭市政府对于项目建设没有按照相关程序公开和征求群众意见，没有实现程序透明，导致谣言四起，造成了极其恶劣的影响。

2. 施政主体行为公开不够规范

施政行为公开制度建设是政治生态建设的长期难题，从“依法治国”视角来看，当前湖南省的施政行为公开制度建设还难以满足现实需求，主要表现在四个方面。一是权力行使者故意违反公开制度。譬如2015年年初湖南大学17名研究生转学事件，经教育部调查，湖南大学在为17名研究生办理转学手续过程中，相关部门公示、审核、批复等环节违反《普通高等学校学生管理规定》，存在失职、渎职问题。二是施政主体选择性公开施政信息，施政行为是否公开取决于领导干部的个人意志。譬如近几年湖南湘潭的王茜、徐韬，衡阳的王卿、朱松泉，常德的刘琼等干部“火箭提拔”事件，受到群众质疑，经过相关部门调查，以上干部其父母或亲人均有在当地担任重要领导职务，提拔存在任用程序不合法、简历不公开或选择性公开、选拔任用“打招呼”等问题。三是重视省、市州层面施政行为公开，忽视县、乡镇等基层的施政行为公开制度建设，导致基层政务公开进程缓慢。譬如2012年湘潭人廖红波向长沙宁乡县灰汤镇、玉潭镇以及湘潭等地基层政府单位申请公开三公消费信息，一名镇政府官员告诉他“从来没有碰到过这种事情”，有的镇政府官员认为他在“给政府找麻烦”，“如果老百姓都来问东问西，政府啥事儿都干不成了”。^[3]

3. 施政行为公开时间严重滞后

及时公开非涉密的施政信息，主动接受人民群众的监督是我国各级部门的一项重要职责，但是在实践中却难以顺利实现。一是应该事前公开的施政行为事后公开。譬如2013年4月10日，湖南凤凰古城开始实施捆绑售票，导致游客人数骤减，当地个体商户受到很大冲击，一些商户罢市并聚集抗议，当地政府出动防暴警察镇压，事件骤然升级，究其根本原因，在于凤凰县政府决策没有在事前征求当地商户和群众的意见。二是应该及时公开的没有及时公开。2014年8月10日，湘潭县妇幼保健院“产妇死亡事件”引发了全国关注，随后湘潭县卫生局称将由权威机构对事件进行医学鉴定，预计3天左右可以向社会公布，然而3天后，尸检结果仍未公布，医院负责人称还需10天左右的时间才能出结果，引发网友质疑，舆论走势跌宕起伏，各种猜测和谣言疯传。三是应该按期公开的没有按期公开。2014年5月，湘潭大学法学院胡肖华教授等人就长沙市征收路桥费问题向长沙市政府、长沙住建委和长沙财政局提交了《政府信息公开申请书》，申请公开长沙市贷款建设的桥梁数量、投资单位、投资金额、收支明细等，三个单位均未在在申请期限内回复相关信息公开的申请。

4. 施政行为公开内容质量较低

从某种意义上说，政府施政行为的公开程度直接影响着群众对政府的信任度和工作的支持度。经过调查发现，当前湖南省的施政行为公开内容难以满足公众的需求。一是公开主体的权力清单和职权运行“流程图”公布不彻底，湖南省级部门和14个地市（州）等都做了很好的公开示范，但是其下辖部分县区、乡镇政府仍然不够重视权力清单公示，以各种理由不公开或少公开，对上级的公开要求贯彻落实不彻底，存在阳奉阴违的现象。二是公开主体的党务、政务、财务、法务等应该公开的内容少、范围小、价值低，存在只公开结果，不公开过程，重视公开数量，忽视公开内容质量等现象，人民群众对各级部门公开的信息

满意度低。三是对重大决策信息、涉及群众切身利益的信息和行为公开不详细、不彻底，譬如2013年的平江“火电项目”事件，一个普遍被当今社会看好的火电项目，为何在平江如此受阻？在平江县委、县政府等5家主要单位联名发表的《致全县人民的一封信》中称，“火电事件”的主要责任是政府没有把工作做细做实，并承认存在“决策程序不够严密，信息不够公开，没有及时向社会公布项目规划、设计、环评等方面的情况”。

5. 施政行为公开方式方法单一

湖南省各级部门在施政行为公开的方式与方法方面等还存在一些不足，主要表现在三个方面。一是过于依靠报纸、电视、广播、海报等官方传统的政府施政信息和行为公开方式与手段，其受众多为党员干部，而人民群众对于官媒的关注度比较低，互动少，难以全面了解政府施政行为公开情况；二是各级政府对网络政务公开渠道拓展不够，网络普及率低，根据CNNIC（中国互联网络信息中心）发布的第35次《中国互联网络发展状况统计报告》显示，截至2014年12月，湖南网民总数2579万，网络普及率38.6%，排在全国第24位，位次较低，网络渠道拓展还有待提升。三是随着“互联网+”的到来，网络成为公众了解政务信息的主要载体，政府门户网站、论坛、贴吧、微博、博客、微信等成为公众参与政务的主要渠道，政府部门对这些新的公开方式的探索和投入不够，对如何以群众喜闻乐见的方式公布施政行为思考不够。

三、健全湖南施政行为公开制度的政策建议

湖南施政行为公开制度的建设和完善必须严格依照“依法治国”的总路线，紧紧围绕“四个湖南”和“四化两型”发展战略，立足于湖南省情和人民群众的热切期盼，着力在完善体制机制、明确公开内容、创新方式方法、规范公开程序和评估完善、健全问责体系建设上下功夫。

1. 优化施政行为公开体制与机制

施政行为公开制度的建设和完善是一个循序渐进的过程，必须要认清方向，加强顶层设计，少走弯路。一是补充和完善施政行为公开主体范畴。把涉及公权的党务、政务、财务、法务、军务等主体都纳入施政行为公开主体。二是优化施政行为多元主体构成与协调途径。厘清省委、省政府、省人大、省政协及其相应职能部门、14个地州市及相关职能部门所组成的施政行为主体的关系，确保全省党员干部统一意志、统一行动、步调一致建设政治文明。三是创新权力运行及其监督机制。编制好“牢笼”，充分发挥好纪检、监察、司法、审计等部门的职能与作用，建设完备的问责体系，防止“公权”成为“公害”；积极扩展保障人民群众监督的各种法律、法规制定，健全在言论、新闻、出版、监督等方面的充分发挥人民群众反腐倡廉作用的法律法规，针对政府信息公开制度形成有力的社会性监督机制。四是优化施政行为公开制度环境建设。借助以湖南卫视、湖南经视、湖南都市频道等为核心的广播电视平台，以各级部门门户网站为核心的官方网络平台，以湖南日报、潇湘晨报、新湘评论和湖南政报等为核心的传统纸媒平台，以政务微博、微信等为核心的新型网络平台等，加强以“心忧天下”、“敢为人先”为精髓的湖湘文化和宣传，努力营造良好的社会氛围和制度环境。五是建立省、市州、县、乡镇、村组五级公开体系，将施政信息向基层延伸，让群众看得到，看得全，看得懂。

2. 明确施政行为公开范围和内容

“公开”是最有效的权力规范手段，“透明”是最给力的干部约束机制。一是公布权力清单。进一步推进以行政审批和权力清单制度建设为手段的行政权力、财政资金、公共资源配置、公共服务和公共监管等涉及湖南省群众切身利益的重点领域信息公开，科学编制和公布“职权目录”和职权运行“流程图”，做到依法确权、科学分权、公开示权、有效控权，解决行政权力监督制约的难题。二是细化公开内容。以“公开是常态、不公开是例外”为原则，积极推进食品安全、教育医疗、扶贫救灾、“三农”优惠政策、社会保障、环境保护和治理、征地拆迁、市政建设等社会关注的热点问题和涉及群众切身利益的通信、供电、供水、供暖、供气等信息公开；积极稳妥地做好重大突发事件、重大项目、重大决策等信息公开，提高公开时效性，增加

公开透明度，努力做到便于群众知情，方便群众办事，利于群众监督。三是确定公开范围。既要公开重要决定和政策的制定、重要人事的任免、重点工程项目的建设等重大情况，也公开各级部门内设机构和职责、具体办事流程、各级领导和成员分工、监督和举报电话等具体事项；既公开办事结果，也公开具体办事过程，努力实现“全方位、立体式、零距离”公开，同时也要确保施政信息公开做到依法有据、严谨规范、慎重稳妥。^[4]四是信息公开也需要规范化。施政信息的公开内容既要有定性要求，更要有相应量化标准，既要方便人民群众知道相关施政信息、参与决策，并作出评价，也要制定具体的标准和指南，让各级部门明白该怎么做，增强各级部门施政公开的可操作性。

3. 创新施政行为公开方式与方法

施政行为公开方式和手段直接影响着广大人民群众对各级部门施政行为的认知度，因此必须创新和拓展施政行为公开的方式与方法。一是推动传统公开方式与新型媒介的融合。结合“互联网+”打造政务公开领域的电视湘军、网络湘军、出版湘军品牌，多个途径公开施政行为和政务信息，努力做到方便人民群众知情，满足人民群众的“知情权”；二是拓展新的政务公开渠道。创造条件让人民群众监督政府，搭建以现代电子信息手段为主导的各级部门网站、服务热线、政务微博、政务微信、手机应用软件等服务平台，畅通与群众的沟通渠道，努力做到方便人民群众监督，满足人民群众的“监督权”。三是创新施政行为公开方式。推行电视问政、在线答疑等新的政务公开方式；充分利用湖南各级政府门户网站、电视、报纸等媒体力量，开辟政府信息公开情况专栏发布施政信息等，不断拓展政务公开渠道；利用湖南政务微博、湖南微信、湖南移动客户端等发布政务信息，实行互动交流，满足人民群众的政治生活参与权。

4. 规范施政行为公开流程与程序

打造阳光政府、透明政府，不能只靠公开一些事务性的信息，而是要将公权力运行的过程这些施政行为进行公开。一是加强湖南网上政务服务大厅平台的管理和建设力度。借助大数据技术，积极加快建设行政权力运行制度系统、行政权力电子监察系统、公共资源交易系统、民意诉求反馈系统、行政绩效管理系统等，逐步实现各级部门和机构权力事项运行过程和运行结果的电子化、公开化与透明化。^[5]二是推进政务公开法制化。采用社会听证、网络调查、召开座谈会、意见征集等多种形式，要及时公开对涉及经济社会发展全局、与人民群众利益密切相关的重大事项和重要决策，并积极向全社会广泛征求意见，规范和优化行政权力运行内外流程，公开和监督行政权力事项办理过程，落实公众参与、专家咨询、风险评估和集体讨论决定制度。^[6]三是采取措施加强监管。对不公开、怠于公开、假公开、公开不全面、不彻底，侵害社会和群众利益的行为坚决依法严惩，对因施政信息公开监管不力、处置不当引发群众集体上访，影响社会稳定和团结的，要追究当事人和有关领导的责任。

5. 推进施政行为公开评估与完善

评估是为了更好地完善和促进政务公开的实效，因此必须积极推进对各级部门的政务公开评估工作。一是定期开展各级部门施政行为公开实效评估。由公务人员、专家、公众等组成施政行为公开绩效评审委员会，对各级部门的施政行为公开情况进行定期评估，查找问题并完善，努力提升施政行为公开质量。二是积极建设阳光型政府。运行“1+3”行政职权清单管理模式，“1”就是一个总的行政职权清单，“3”就是负面清单、流程清单和监管清单等三个清单，逐渐减少行政审批，增强办事的透明度、公开性和公平性；三是继续建设服务型政府。进一步健全和实行首问负责、一次性告知、延时默认、实时公开等办事公开制度，提高政务公开时效性、提升服务质量；通过建立培训工作常态化机制，定期组织开展面向信息公开工作人员、新闻发言人、政府网站工作人员、政务微博微信相关人员等的专业培训，不断提高相关人员信息公开工作水平。四是加强电子政务建设。切实加强全省网上政务服务和电子监察系统，以及各级政府政务服务中心的建设和应用，推进办事服务全过程公开、全流程监察、全视频监控，提高政府办事透明度和服务水平，努力打造人民群众的“放心政府”。

6. 建立严格的施政行为问责体系

推进党政领导干部问责制，既是对各级领导干部严格要求、严格教育、严格管理和严格监督的重要举措，也是建立和健全权力运行制约和监督机制的重要内容。一是强化异体问责。对于相关部门和公务人员在施政行为中的失职、失责行为，要强化和细化人大、司法部门的问责权力，同时要采取措施保障民主党派、媒体机构和人民群众等主体的监督和质询权力，确保监督有效，问责有力。二是明确问责对象。建立层次清晰的问责制，不仅对犯了法、有了错要问责，而且对能力不足，履职和执政不力，施政不佳，行政不作为、慢作为和乱作为等方面也要进行问责，将担负着公共职责、行使公共职权的部门或机构的人员，不论其级别和职务高低、权力大小，都应当毫不例外的作为其问责的对象，任何组织和个人都不能有免受问责的特权，不能“大事化小，小事化了”。三是逐步健全问责程序。将问责事由、问责主体和问责客体等明确规范，不仅要具体规定群众、机构、团体、人大、政协等监督主体可通过何种方式、何种程序提起质询，推动问责，而且还要规定相应的责任机构和责任官员对群众、机构、团体、人大、政协等监督主体提出的质询必须有怎样的回应，由什么样的机构来监督，责任机构或责任官员必须在什么场合、通过何种渠道来进行回应、具体该如何贯彻落实等。五是创新问责方式。逐步建立对被问责者的再救济制度，保障被问责者的权利与利益，要坚持从严处理与保护党员干部权力并重，实行惩处与教育相结合，既维护纪律和法律的严肃性，也要注重保护干部，重在教育广大党员干部。

政府施政行为公开制度的建设和完善是一个循序渐进的过程，既需要政府自身的不断努力，也需要广大人民群众的大力支持。政府作为公共权力部门既然选择了为公众服务，那就要把人民的利益放在最高位置，满足人民群众的信息公开需求。李克强总理曾说“人民政府权力的本质是责任、本色是为民，为民尽责，立规矩、定红线、划杠杠，是对各级干部最起码的要求”^[7]，因此湖南省各级政府部门要勇于接受来自人民群众的压力，“找到全社会意愿和要求的最大公约数”^[8]，把压力变成为人民谋利益的动力，为推进湖南治理体系和治理能力现代化和建设“两型社会”和“四个湖南”而不懈努力。

参考文献：

- [1] 习近平：《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》，求是，2014年第21期。
- [2] 何振：《湖南省“大应急”格局构建及其改善建议》，《湖南社会科学》2015年第4期。
- [3] 李冰洁：《抱怨“给政府找麻烦”凸显信息公开之忧》，农村工作通讯，2012年第17期。
- [4] 孔凡河，宋琰：《我国县委权力公开运行机制探析》，上海党史与党建，2013年第9期。
- [5] 陈政高：《深化政务公开强化政务服务》，载《辽宁日报》2013年5月15日第1版。
- [6] 胥家鸣，忻超：《江苏“权力阳光”推进政务管理创新》，中国建设信息，2015年05期。
- [7] 李克强：《在国务院第二次廉政工作会议上的讲话》，中国监察，2014年第5期。
- [8] 习近平：《找到全社会最大公约数是人民民主真谛》，中国党政干部论坛，2014年第10期。