

政府信息公开的审视： 基于行政决策公众参与的视角^{*}

刘小康

【摘要】虽然推进政府信息公开并不必然导致行政决策公众参与，但推进行政决策公众参与必然要求政府信息公开。因为政府信息公开是行政决策公众参与的基础。在公众参与行政决策情境下，政府信息公开不仅要强调全面、准确，也要强调及时动态公开、及时连续公开。《政府信息公开条例》的修改，既要考虑维护“国家安全、公共安全、经济安全和社会稳定”的现实压力，又要彰显“保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权”的价值取向，为公众参与行政决策情境下的政府信息公开预留一定的法律空间。

【关键词】行政决策；公众参与；信息不对称；政府信息公开

【中图分类号】D035 【文献标识码】A 【文章编号】1006-0863(2015)08-0071-06

问题的提出

2004年，《全面推进依法行政实施纲要》提出，“建立健全公众参与、专家论证和政府决定相结合的行政决策机制”，自此以后，推进行政决策公众参与，增强决策透明度和公众参与度，就始终是推进依法行政、加强法治政府建设的重要内容。与此同时，推进政府信息公开，亦是推进依法行政、加强法治政府建设的重要内容，而且也成为推行政务公开的重要内容。中共十七大报告提出，“保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权”，推进行政决策公众参与，以及推进政府信息公开，则被认为是“保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权”的重要举措。为推进行政决策公众参与，中央与地方，上下联动，以法制建设的方式推动实践探索，首先从程序入手，提出“把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序”。目前，《重大行政决策程序条例》正在制定中。为推进政府信息公开，同样也是中央与地方，上下联动，以法制建设的方式推动实践探索。2007年，在地方先行先试的基础上，国务院颁布《政府信息公开条例》，这标志着中国政府信息公开法制建设取得了重大历史突破。推进行政决策公众参与的同时，推进政府信息公开，不是偶然的现象。虽然推进政府信息公开，并不必然导致推进行政决策公众参与，但推进行政决

策公众参与，必然导致推进政府信息公开，进而推进行政决策公众参与。因此，《政府信息公开条例》的颁布，理应助力公众参与行政决策。但一个值得注意的现象是，迄今为止，在中国行政决策公众参与案例中，真正称得上成功的并不多。杭州“开放式决策”是少有的成功标杆之一；相反，不成功的占多数，而之所以不成功，至少能归因于政府信息公开。这不由使人思考这样一个问题：归因于政府信息公开的不成功行政决策公众参与案例，到底是因为《政府信息公开条例》执行不到位的问题，还是因为《政府信息公开条例》相关条款不完善的问题。笔者的一个基本判断是，表面上有《政府信息公开条例》执行不到位的问题，但实质上还是《政府信息公开条例》相关条款不完善的问题，即没有凸显，公众参与行政决策情境下，政府信息公开应具有的特殊属性。本文即围绕这一问题进行探讨。本文共分四部分：（1）从理论上分析政府信息公开影响行政决策公众参与的机理；（2）从行政决策公众参与的视角，对《政府信息公开条例》加以述评；（3）从政府信息公开的视角，剖析作为成功标杆之一的杭州“开放式决策”案例；（4）从行政决策公众参与的视角，提出关于《政府信息公开条例》的修改建议。

一、一个初步的理论分析

关于政府信息公开与行政决策公众参与的关系，

^{*} 基金项目：国家社会科学基金重大项目“建设服务型政府战略与对策研究”（编号：09&ZD064），国家行政学院决策咨询招标项目“建立健全行政决策公众参与机制研究”（编号：NSAJCZX2014008）

作者：刘小康，国家行政学院公共管理教研部副教授，北京 100089

代表性观点是,政府信息公开是行政决策公众参与的前提,因为参与的前提是知情。^[1]笔者认为,这是一个不太准确的说法。因为假如行政决策不向公众参与开放,即使政府信息公开,也无关公众参与;相反,恰恰是由于行政决策向公众参与开放,才激发了公众对政府信息公开的要求,因为只有政府信息公开,公众有效参与行政决策才有可能。所以,准确的说法应是,行政决策向公众参与开放是行政决策公众参与的前提,而政府信息公开是公众有效参与行政决策的基础。之所以得出不太准确的说法,一个重要原因是,现有的相关研究成果,对政府信息公开影响行政决策公众参与的机理,缺乏深入研究,忽视了在公众参与行政决策情境下,政府信息公开应具有的特殊属性。为弥补这一研究不足,需首先认识什么是行政决策公众参与。

(一) 行政决策公众参与

简单讲,行政决策公众参与,就是行政决策向公众参与开放的前提下,公众参与行政决策。对此,笔者想强调三点:

1. 行政决策公众参与是全程参与

行政决策是一个“过程”概念。根据一般行政决策理论,如以方案决定环节即狭义决策为界限,可把行政决策过程划分为三个阶段:(1) 决策前阶段。即方案决定环节之前的行政决策过程,包括问题的认定、议程的纳入、方案的酝酿三个环节。(2) 决策中阶段。方案决定环节,即狭义决策,构成了决策中阶段。具体而言,指政府审议决策方案草案或备选方案,并做出通过、不予通过、修改、暂缓或者再次审议的决定;若通过,则形成正式决策方案。(3) 决策后阶段。即方案决定环节之后的行政决策过程,包括方案的实施、方案实施的监督与评估两个环节。

既然行政决策是一个“过程”,包括决策前、决策中、决策后三个阶段,那么,公众参与行政决策,应是全程参与,而且,决策前、决策中的参与比决策后的参与更重要。

2. 行政决策公众参与表现为公众与政府之间的进阶式互动

根据经济合作与发展组织(OECD)“开放和包容决策”(Open and Inclusive Policy Making)的观点,公众参与行政决策可分为“告知”(information)、“咨询”(consultation)和“积极参与”(active participation)三个位阶。“告知”是单向关系,指政府或主动或应公众要求,向公众发布有关决策的信息。“咨询”是双向关系,但是“有限的”双向关系(a limited two-way relationship),指政府决定议题和围绕议题征求意见的公众对象,提供信息给确定的公众对象并要他们反馈观点和看法。“积极参与”也是双向关系,但是“全面”的双向关系(an advanced two-way relationship),指公众成为政府的决策伙伴,与政府一道,共同决定决策进程和决策内容,尽管决策的最后拍板责任仍专属政府。^[2]

笔者认为,“告知”,作为低位阶参与,表现为公众

与政府之间“单向不对称互动”;“咨询”,作为中位阶参与,表现为公众与政府之间“双向不对称互动”;“积极参与”,作为高位阶参与,表现为公众与政府之间“双向对称互动”。公众参与行政决策,从“告知”到“咨询”再到“积极参与”,表现为公众与政府之间的进阶式互动,即从“单向不对称互动”经“双向不对称互动”趋向“双向对称互动”。这意味着公众在决策中的影响力越来越大,公众不仅要求“告知”,而且要求“发声”,不仅要求“发声”,而且要求“发声”有“回应”。这反映了公众参与度的增强。

3. 公众参与行政决策的实质是以公众参与权制约政府决策权

行政决策未向公众参与开放前,政府垄断决策权,而公众仅作为决策客体存在,公众与政府之间存在权力不对称。行政决策向公众参与开放,意味着赋予公众参与权。公众参与行政决策,其实质是通过行使赋予的参与权,改变公众与政府之间的权力不对称,从而重构互动关系和互动方式,以公众参与权制约政府决策权,推进公众与政府之间的进阶式互动,增强公众参与度。

笔者认为,公众行使参与权,以公众参与权制约政府决策权,关键在于公众能“发声”,而且“发声”有“回应”。而要公众能“发声”并有“回应”,政府信息公开是基础,否则会因公众与政府之间在政府信息上的不对称,阻碍公众有效参与决策。

(二) 政府信息公开影响行政决策公众参与的机理

认识了什么是行政决策公众参与,关于政府信息公开影响行政决策公众参与的机理,笔者提出如下命题:公众参与行政决策?政府信息公开?减少信息不对称?推动公众与政府进阶式互动?增强行政决策公众参与度。解释如下:

公众参与行政决策,关键在于能“发声”且有“回应”,这就要求政府信息公开。因为公众参与行政决策,始终面临公众与政府之间在政府信息上存在的不对称,如不减少信息不对称,公众无法有效参与决策。因此,政府信息公开影响行政决策公众参与的中介变量,是减少信息不对称。公众参与行政决策情境下的信息不对称,具有“过程性”的特征。因为公众参与行政决策的过程,也是政府履行决策职责制作或获取政府信息的过程,而且制作或获取的政府信息不仅有结果性信息,还有过程性信息。因此,信息不对称,不仅指结果性信息不对称,还指过程性信息不对称。为了公众有效参与行政决策,针对信息不对称的“过程性”特征,除依法规定不能或不宜公开的情形外,政府信息公开既要公开结果性信息,也要公开过程性信息;除了在内容规定性上应全面、准确之外,在时间规定性上应更加强调及时性;及时性,不仅仅指决策后及时公开,而是指决策前、决策中、决策后及时动态公开;不仅指公众“发声”前及时公开,还包括公众“发声”后及时回应性公开,甚至如此循环往复,形成政府信息的连续公

开。由此,推动公众与政府进阶式互动,从而增强行政决策公众参与度。

二、《政府信息公开条例》述评:行政决策公众参与的视角

2007年,国务院颁布《政府信息公开条例》,这是中国政府信息公开法制建设取得的重大历史突破。虽然推进政府信息公开,并不必然导致推进行政决策公众参与,但推进行政决策公众参与,必然导致推进政府信息公开,进而推进行政决策公众参与。而且,推进行政决策公众参与,以及推进政府信息公开,都被认为是“保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权”的重要举措。因此,《政府信息公开条例》的颁布,理应助力公众参与行政决策。本节从行政决策公众参与的视角,对《政府信息公开条例》加以述评,

(一) 简述

在中国,为政府信息公开立法,地方先行一步。2002年,广州出台《政府信息公开规定》,由此成为中国第一个对政府信息公开进行立法的城市。广州《政府信息公开规定》在总则中,不仅明确规定立法目的是“保障个人和组织的知情权”,而且明确规定政府信息“以公开为原则,不公开为例外”。在地方先行先试的基础上,直到2007年,国务院才颁布《政府信息公开条例》。

关于政府信息,《政府信息公开条例》给出了一个较为宽泛的定义,指行政机关在履行职责过程中制作或者获取的,以一定形式记录、保存的信息。虽然《政府信息公开条例》的颁布意义重大,但自颁布起,在关于政府信息公开的原则、关于信息公开与不公开的范围的相关条款规定上,一直存在争议。

1. 关于政府信息公开的原则

世界上大多数关于“信息自由”或“信息公开”法律的制定,都是为了尽可能鼓励和要求政府将持有的各项文件和记录能尽量充分公开。这被称为“最大限度公开”或“推定公开原则”。^[3]虽然早在2004年《全面推进依法行政实施纲要》即提出,“除涉及国家秘密和依法受到保护的商业秘密、个人隐私的事项外,行政机关应当公开政府信息”;2005《关于进一步推行政务公开的意见》也提出,“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。”但《政府信息公开条例》在总则中并没有写入政府信息“以公开为原则、不公开为例外”的条款,相反却规定“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”(简称“三安全一稳定”)。

一般来说,法规的总则内容多具有“总揽全局”的地位,对于其他章节条文具有纲领性作用,对实施立法具有总的规范和指导意义。“三安全一稳定”规定,放置在总则中,意味着“三安全一稳定”规定的法律地位和作用更高,更具有基本原则的性质。如果“三安全一稳定”规定与公开或者不公开信息的规定不一致时,应当以“三安全一稳定”规定为准,公开信息范围的规定

要服从“三安全一稳定”规定。^[4]

正因为如此,尽管《政府信息公开条例》在“公开的范围”条款上,并没有提及“三安全一稳定”,实际则隐含着涉及“三安全一稳定”的政府信息不公开。所以,《政府信息公开条例》颁布后,国务院办公厅发布的《关于施行〈中华人民共和国政府信息公开条例〉若干问题的意见》规定,“凡属国家秘密或者公开后可能危及国家安全、公共安全、经济安全和社会稳定的政府信息,不得公开”;“对申请人申请的政府信息,如公开可能危及国家安全、公共安全、经济安全和社会稳定,按规定不予提供,可告知申请人不属于政府信息公开的范围”。

但是,中央并没有放弃政府信息公开应“以信息公开为原则,以不公开为例外”的价值取向,反倒是在《政府信息公开条例》颁布之后,把政府信息公开应“以信息公开为原则,以不公开为例外”直接写入了相关的中央文件中。《关于加强法治政府建设的意见》明确提出,“坚持以公开为原则、不公开为例外,凡是不涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的政府信息,都要向社会公开”;同样,《关于深化政务公开加强政务服务的意见》也明确提出,“按照公开为原则、不公开为例外的要求,及时、准确、全面公开群众普遍关心、涉及群众切身利益的政府信息。”十八届四中全会,更是明确提出“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。”

应该讲,没有把“以信息公开为原则,以不公开为例外”写入总则,反而把“三安全一稳定”规定写入总则,反映了当前中国处在各种社会矛盾多发期和凸显期的现实压力。但这样的处理,在《政府信息公开条例》执行时,易使人放弃政府信息公开应“以信息公开为原则,以不公开为例外”的价值取向,相反会因“三安全一稳定”规定的“总揽全局”的地位以及内容的不确定,导致处在公开与不公开模糊地带的政府信息一律不公开。这会缩小政府信息公开的范围。

2. 关于信息公开与不公开的范围

关于信息公开的范围,《政府信息公开条例》采取了肯定列举的方式。一是划定公开范围性质的规定,列举了应主动公开的政府信息涉及到的四种基本要求,其中的兜底条款,为未来政府信息公开范围的扩展预留了一定法律空间。二是举例性质的列举,列举了各级人民政府及其部门应当重点主动公开的23类政府信息,为各级行政机关公开政府信息提供了重点指引。需指出的是,这种举例性质的列举,没有划定范围的性质,即便政府信息不在其列举范围之内,也不能得出不予公开的必然结论。^[5]因此,《政府信息公开条例》关于信息公开范围的规定富有弹性。

关于不公开的范围,《政府信息公开条例》采取了划定范围性质的否定列举的方式。《政府信息公开条例》只是明确规定,国家秘密绝对不公开,商业秘密、个人隐私相对不公开,但没有兜底条款,实践中,尚有大

量不宜公开的政府信息没有为《政府信息公开条例》所规定,在立法技术上存在逻辑不周延的问题。

正因为如此,国务院办公厅、最高人民法院,通过制定文件或司法解释的方式,对不公开的范围做了进一步规定。比如《关于施行〈中华人民共和国政府信息公开条例〉若干问题的意见》、《关于做好政府信息依申请公开工作的意见》规定,涉及“三安全一稳定”规定的信息、政府内部信息、过程性信息不公开,而且赋予行政机关过大的自由裁量权,规定经有关主管部门或者同级保密工作部门依法确定为不公开的信息不公开。但这在权威性、系统性、科学性和效力等方面,有待商榷。也正因为如此,最高人民法院在起草《关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定》时,放弃了草稿中关于不公开范围的规定,而采用了《政府信息公开条例》的原有规定。

(二) 简评

虽然推进政府信息公开,并不必然导致推进行政决策公众参与,但推进行政决策公众参与,必然导致推进政府信息公开,进而推进行政决策公众参与。而且,推进行政决策公众参与,以及推进政府信息公开,都被认为是“保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权”的重要举措。从行政决策公众参与的视角分析,《政府信息公开条例》相关条款并没有凸显,公众参与行政决策情境下,政府信息公开应具有的特殊属性。

首先,《政府信息公开条例》并没有把公众参与行政决策情境下的政府信息公开作为信息公开的重点。公众参与行政决策的过程,也是政府履行决策职责制作或获取政府信息的过程。这些信息,包括结果性信息和过程性信息,根据《政府信息公开条例》关于政府信息的定义,应属于政府信息,而且符合“需要社会公众广泛知晓或者参与的政府信息应主动公开”的要求。但各级人民政府及其部门重点公开的23类信息并不涉及行政决策公众参与。

其次,由于在总则中没写入政府信息“以公开为原则,不公开为例外”,反倒写入“三安全一稳定”规定,再加上关于不公开范围的规定不周延,以及赋予行政机关过大的自由裁量权,导致政府信息公开范围实际缩小。这使“最大限度公开”落空。

再次,虽然《政府信息公开条例》在总则中提到政府信息公开应及时,但各级人民政府及其部门重点公开的23类信息,都是结果性信息,因此及时公开指结果性信息及时公开。而且,《关于做好政府信息依申请公开工作的意见》对政府内部信息、过程性信息不公开的规定,与公众参与行政决策情境下,政府信息公开应及时动态公开、及时回应性公开相背离。

三、杭州“开放式决策”案例及归因分析:政府信息公开的视角

迄今为止,在中国行政决策公众参与案例中,真正可称之为成功的并不多,相反,不成功的占大多数,而不成功的案例之所以不成功,至少能归因于政府信息

公开。杭州“开放式决策”算是少有的成功标杆之一。从1999年始,杭州就把民主作为发展动力,把民生作为发展重点,实施“民主民生”战略,积极探索“以民主促民生”决策机制。“开放式决策”,即是杭州在以往民主决策基础上的进一步创新性实践。2009年,杭州制定了《重大行政事项实施开放式决策程序规定》,为“开放式决策”提供了法制保障,不仅使开放式决策正式进入制度化、规范化阶段,也使公民参与行政决策成为常态。早在2004年,杭州就出台了《政府信息公开规定》,2008年,又根据《政府信息公开条例》对《政府信息公开规定》做了修改。虽然推进政府信息公开,并不必然导致推进行政决策公众参与。但是杭州《政府信息公开规定》相关条款的规定,为推进行政决策公众参与预留了一定法律空间。本节从政府信息公开的视角,对杭州“开放式决策”做剖析,分析其成功的原因,以期得出一些启示。

(一) 杭州“开放式决策”

所谓“开放式决策”,指:杭州市政府就公共服务和公共管理决策事项,从草案的提出、方案的讨论、决策会议的举行、决策实施和反馈等全过程,向市民与媒体开放,并依法组织公众有序参与的决策制度。杭州“开放式决策”的基本原则是以民主促决策,

“开放式决策”的主要特征:一是“公开”。包括会前公示、会议直播、决策结果会后公布。二是“透明”。包括决策程序透明、决策过程透明、决策成果透明。三是“参与”。包括公众现场参与、视频连线参与、网络论坛参与等。四是“互动”。包括现场互动、视频互动、网上论坛互动。市民有权对政府决策发表赞成或不赞成的意见,政府则予以吸收、采纳与回应。

“开放式决策”的主要做法:一是“决策前广泛征求意见”。公众、法人或其他组织,依照规定程序,向市人民建议征集办公室提出决策建议。政府部门在决策调研过程中,通过多种方式征求公众和专家意见,制定决策草案。二是“决策中扩大参与互动”。政府常务会议审议决策,除邀请市人大代表、政协委员与专家参加外,市民也可报名参加,报名人数较多时按一定名额比例抽选。未抽到的市民,可通过互联网或短信参与决策。三是“决策后加强反馈与评估”。决策事项承办单位,一般在市政府常务会议后3个工作日内,对市民意见通过网站作在线答复,并适时对重大决策执行进行评估。

杭州“开放式决策”实践,是一个政府决策逐步开放的过程,即:决策领域逐步拓展,决策层次逐步提升,社会参与度逐步扩大。尤其令人瞩目的是,杭州在全国首创政府常务会议邀请市民参加并实行网络直播,使行政决策公开变为全过程公开,扩大了行政决策开放程度。

总之,杭州市政府通过实行“开放式决策”,把以往少数人决策,变成公开透明的公众参与式决策,以民主促民生,将“自上而下”的政府决策与“自下而上”的公众参与相结合,从而实现从“老百姓有权知道政府在干什么”

上升到“老百姓有权参与政府决策干什么”,让民意切实融入政府决策,推动民生问题的解决,提高了政府决策的公信力和执行力,节约了政府决策实施的成本。因此,尽管杭州“开放式决策”依然处于完善的过程中,但已成为中国行政决策公众参与探索实践的一个标杆。^[6]

(二) 归因分析

杭州“开放式决策”之所以在实践探索中取得成功,笔者认为,除了《重大行政事项实施开放式决策程序规定》本身制定的科学性外,关键是杭州《政府信息公开规定》凸显了公众参与行政决策情境下,政府信息公开应具有的特殊属性,使之与《重大行政事项实施开放式决策程序规定》相互协调,从而以公开促参与、以参与促公开。

《重大行政事项实施开放式决策程序规定》共28条,主要包括目的和依据、适用范围、决策事项的提出和确定、事先征求意见、政府常务会议视频直播并与市民互动、意见吸收与反馈等方面内容。其科学性体现在对公众参与行政决策的规定上。具体而言:一是开放性。除依法不得公开或不宜公开的事项外,重大行政事项决策应当向公众参与开放。二是全程性。公众参与是全程参与,包括启动、草案起草、审议、公布、实施及评估。三是公众与政府之间的进阶式互动。公众不仅要求“告知”,而且要求“发声”,不仅要求“发声”,而且要求“发声”有“回应”。如此,公众通过行使参与权,实现了以公众参与权制约政府决策权。

《重大行政事项实施开放式决策程序规定》要成功实施,必然要求政府信息公开应具有,公众参与行政决策情境下的特殊属性。

早在2004年,杭州就出台了《政府信息公开规定》。在总则中,明确提出“保障公民、法人和其他组织的知情权”,明确规定“政府信息以公开为原则,不公开为例外”。在公开内容上,单列条款,凸出预公开制度,规定“涉及公众、法人和其他组织的重大利益,或者有重大社会影响的事项,在正式决定前,实行预公开制度。起草机关或者决定机关应当将草案向社会公开,充分听取公众意见后再作出决定”。此外,关于免于公开范围的规定,采取划定不公开性质范围的列举,并有兜底条款,在立法技术上做到了周延;而且规定,除了国家秘密绝对不公开,其他都是相对不公开,包括正在调查、讨论、处理过程中的政府信息。

2008年,因《政府信息公开条例》的颁布,杭州对《政府信息公开规定》进行了修改。因下位法必须服从上位法,《政府信息公开规定》在总则中虽然增加了“公开义务人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”的条款,但仍然保留了关于“政府信息以公开为原则,不公开为例外”以及预公开的条款。

对比《政府信息公开条例》,杭州《政府信息公开规定》凸显了公众参与行政决策情境下,政府信息公开应具有的特殊属性,不仅结果性信息公开,而且过程性信息也

公开;在内容规定性上是最大程度的公开,在时间规定性上更加强调及时性,即及时动态公开、及时回应性公开。

假如杭州对《政府信息公开规定》的修改,不保留“政府信息以公开为原则,不公开为例外”以及“预公开”的条款,将与《重大行政事项实施开放式决策程序规定》所要求的政府信息公开不协调。

反观中国不成功的行政决策公众参与案例,之所以至少能归因于政府信息公开,是因为《政府信息公开条例》相关条款,没有凸显公众参与行政决策情境下,政府信息公开应具有的特殊属性。

四、《政府信息公开条例》修改建议

根据政府信息公开影响行政决策公众参与的机理,无论是对《政府信息公开条例》本身的分析,还是对作为成功标杆的杭州“开放式决策”案例的分析,均表明——至少归因于政府信息公开的不成功的行政决策公众参与案例,表面上有《政府信息公开条例》执行不到位的问题,但实质上还是《政府信息公开条例》相关条款不完善的问题,即没有凸显,公众参与行政决策情境下,政府信息公开应具有的特殊属性。虽然推进政府信息公开,并不必然导致推进行政决策公众参与,但推进行政决策公众参与,必然导致推进政府信息公开,进而推进行政决策公众参与。目前,《重大行政决策程序条例》正在制定中。《重大行政决策程序条例》未来出台,将会进一步推进行政决策公众参与,也必然导致推进政府信息公开。《政府信息公开条例》将面临与《重大行政决策程序条例》相协调的问题,应为行政决策公众参与情境下的政府信息公开预留一定法律空间。本节从行政决策公众参与角度,提出关于《政府信息公开条例》的修改建议。

(一) 修改思路

《政府信息公开条例》的修改,应落实中共十七大报告提出的“保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权”的要求,以及十八届四中全会提出的“以公开为常态、以不公开为例外,推进决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开”的要求,以政府信息公开促进行政决策公众参与,增强行政决策透明度和参与度,使修改后的《政府信息公开条例》与正在制定中《重大行政决策程序条例》相协调,以公开促参与,以参与促公开。修改思路如下:

明确政府信息“以公开为原则、不公开为例外”,即:除依法不能或不宜公开的情形外,政府信息应全面、准确、及时公开。在现有的法制体系下,给予公众最大范围的知情权。具体如下:

1. 政府信息,除依法规定的例外情形,都应全面、准确、及时公开。不仅结果性信息应公开,而且过程性信息也应公开;不仅是决策后及时公开,而是决策前、决策中、决策后及时动态公开;不仅指公众“发声”前及时公开,还包括公众“发声”后及时回应性公开,甚至如此循环往复,形成政府信息的连续公开。

2. 依法规定政府信息不能或不宜公开的例外情形, 严格限制其范围。政府信息依法不能或不宜公开的情形, 指紧急状况, 或涉及国家秘密, 或涉及依法受到保护的商业秘密、个人隐私(但权利人同意开放或者不开放可能对公共利益造成重大影响的除外), 或其他当且仅当公开的潜在公共危害大于公共利益的情形。特别需指出的是, 不管如何规定政府信息不能或不宜公开的例外情形, 在立法技术上应做到周延。

(二) 修改要点

1. 在总则中增加政府信息“以公开为原则, 不公开为例外”条款; 删除“三安全一稳定”条款, 若要保留, 则放入公开范围内, 作为不公开范围的条款。

2. 将总则中关于政府信息公开及时、准确的规定修改为: 除依法规定的例外情形, 都应全面、准确、及时公开; 为便于公众参与行政决策, 政府在决策过程中制作或获取的政府信息, 应在决策过程动态公开、连续公开, 除法律规定不能或不宜公开的除外。

3. 对于不公开范围的规定, 应涵盖实践中重要的不宜公开的情形。比如, 补充规定“与行政执法有关, 公开后可能会影响检查、调查、取证等执法活动或者会威胁个人生命安全的政府信息不公开”。同时, 补充兜底条款, 在立法技术上做到周延。而且, 突出“以公开为原则, 不公开为例外”的价值取向, 除国家秘密绝对不公开外, 其他均为相对不公开。

(三) 保障措施

1. 实行目录管理制度

为避免因信息公开范围和不公开范围规定的模糊性带来执行的困惑, 应建立与《政府信息公开条例》相匹配的目录管理制度, 包括政府信息公开重点目录和政府信息不公开重点目录, 并动态更新。从而积极稳妥推进政府信息公开, 平衡政府信息“以公开为原则, 不公开为例外”与“三安全一稳定”之间的紧张关系。

2. 成立第三方政府信息公开委员会

由于处在公开与不公开之间模糊地带的政府信息大量存在, 《政府信息公开条例》规定, 经有关主管部门

或者同级保密工作部门依法确定为不公开的政府信息不公开。这有可能赋予政府过大的自由裁量权, 导致政府信息公开范围缩小。为此, 建议成立独立于政府之外的第三方政府信息公开委员会, 由其决定处在模糊地带的政府信息是公开还是不公开。

结论与讨论

总之, 至少归因于政府信息公开的不成功的行政决策公众参与案例, 表面上有《政府信息公开条例》执行不到位的问题, 但实质上还是《政府信息公开条例》相关条款不完善的问题, 也就是没有凸显公众参与行政决策情境下, 政府信息公开应具有的特殊属性, 即政府信息公开除了内容规定性上的全面、准确外, 更加强调时间规定性上的及时性, 即及时动态公开、及时回应公开。为此, 建议修改《政府信息公开条例》相关条款, 凸显公众参与行政决策情境下, 政府信息公开应具有的特殊属性, 使之与即将出台的《重大行政决策程序条例》相协调。行

[参考文献]

- [1] 王绍光. 祛魅与超越[M]. 北京: 中信出版社, 2010; 王锡锌. 公众参与和行政过程——一个理念和制度分析的框架[M]. 北京: 中国民主法制出版社, 2007.
- [2] OECD. *Citizens as Partners: Information, Consultation and Participation in Policy - Making*. OECD Publishing, 2001.
- [3] 贺诗礼. 关于政府信息免于公开典型条款的几点思考[J]. 政治与法律, 2009(3).
- [4] [5] 杨小军. 政府信息公开范围若干法律问题[J]. 江苏行政学院学报, 2009(4).
- [6] 朱军. 开放式决策”助推政务公开向纵深发展[J]. 中国监察, 2010(17); 蔡奇. 推进开放式决策 打造阳光政府[J]. 行政管理改革, 2009(3).

(责任编辑 方 晋)

Reviewing Chinese Open Government Information: Based on the Perspective of Public Participation in Administrative Decision - making

Liu Xiaokang

[Abstract] On the one hand, to promote open government information does not necessarily lead to promote public participation in administrative decision - making; but on the other hand, to promote public participation in administrative decision - making necessarily leads to promote open government information. In the situation of public participation in administrative decision - making, government information should open not only comprehensively and accurately but also dynamically and continuously in time. To amend Chinese Open Government Information Regulation should balance the pressure in reality and the orientation in value, thus providing some space in law for open government information in the situation of public participation in administrative decision - making.

[Keywords] administrative decision - making, public participation, information asymmetry, open government information

[Author] Liu Xiaokang is Associate Professor at Department of Public Management, Chinese Academy of Governance, Beijing 100089