

机遇和挑战并存：《政府信息公开条例》实施准备调研报告

——以苏闽川滇数省作为考察重点

莫于川 林鸿潮*

摘要：《政府信息公开条例》的颁布是我国行政公开法制的一座里程碑和新起点，为保障其顺利实施，各级政府的主要准备工作包括：确定主管部门和工作机构，建立各种信息公开工作机制，依法开辟政府信息公开场所，以建设政府网站为中心完善各种公开方式，编制公开目录和公开指南。但经调查发现，各地政府机关对上述任务的完成进度不一、结果悬殊，总体情形不容乐观，需要有针对性地采取有效举措，避免实施后的被动局面出现。

关键词：《政府信息公开条例》；实施；准备工作；机遇和挑战

引言：行政公开法制发展是机遇和挑战并存

经由阳光政府走向法治政府已是人们的共识，推进政府信息公开法制发展已是当今的世界潮流。在新的形势下，如何加快行政管理体制改革，完善各类公开办事制度，加快建设阳光政府的步伐，提高政府工作的透明度和公信力，让权力在阳光下运行，保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权，这是我国行政法制建设的新要求、新任务、新课题。我国的《政府信息公开条例》（下称公开条例）历经坎坷，终于在2007年4月5日出台，这被看作政府法制建设的一件大事，是我国行政公开法制的一座里程碑和新起点，有权威学术机构（许崇德宪法学发展基金和中国人民大学宪政与行政法治研究中心）将其评选为2007年度“中国十大宪法事件”之一。公开条例从颁布到今年5月1日实施，安排了12个多月的实施准备期。如此“漫长”的准备期，对行政法规来说确实罕见，这说明立法者对实施条件的薄弱和准备工作的繁重有着清醒认识，提供了长达一年的学习、提高、清理、实践的准备过渡时间。

我国政府信息公开法制发展的基本路径是地方先行，总结经验后再全国推行。经过一番披荆斩棘之后，终于颁行了第一部关于政府信息公开的中央政府立法，通往“阳光政府”的道路可否说是一片坦途呢？为了掌握公开条例实施准备的真实状况，并在力所能及的范围内推动其进展，笔者就各地政府对公开条例的实施准备工作开展了调查，在2007年11月至2008年2月间，先后赴四川、江苏、福建、云南数省实地调研，并与天津、辽宁、山东、广东、浙江、北京等省市的政府信息官员进行了广泛讨论。

从全国范围来看，公开条例的实施准备工作启动稍慢，且各地政府步调不一。2007年8月4日，国务院办公厅发出部署实施准备工作的通知（下称准备通知），此时距条例颁布已经过去了整整4个月。^①在地方上，有四川、福建等个别基础较好的省份赶在国办通知之前起步，也正是这些

* 莫于川（1956—），四川重庆人，中国人民大学法学院教授、博士生导师、宪政与行政法治研究中心执行主任、中国行政法研究所所长，法学博士，参加了《政府信息公开条例》的研究起草工作；林鸿潮（1979—），广东汕头人，中国政法大学法治政府研究院博士后研究人员，法学博士。

^① 这就是《国务院办公厅关于做好施行〈中华人民共和国政府信息公开条例〉准备工作的通知》，国办发[2007]54号。造成迟缓起步的原因很多，主管部门与起草单位不同，主管部门的专门人员和经验不足，也是原因之一。

省份顺利完成了各项准备工作，有利于公开条例在今年“5.1”后的正常实施。多数省份在2007年9—11月间陆续发出准备通知，但通知的发出绝不等同于准备工作的实质展开。作为最核心也是最艰巨的一项任务，政府信息公开指南和公开目录的编制，才是实质性准备工作启动的标志，这一时间又比准备通知的发出要更晚一些。值得一提的是，个别地方政府在整个准备期间，对公开条例的颁布置若罔闻、浑若不知，直至公开条例实施，也没有开展任何实质性的工作。

就公开条例实施准备的各项具体工作来看，笔者所了解的情况可谓喜忧参半、优劣互见，整体上不容乐观，机遇和挑战并存。下面择要论述之。

一、主管部门和工作机构的确定

根据公开条例的规定，一个完整的政府信息公开体制由三类主体构成：（1）领导机关，即各级人民政府；（2）主管部门，由县级以上地方政府的办公厅（室）或政府确定的其他部门负责推进、指导、协调、监督本行政区域的政府信息公开工作；（3）工作机构，各行政机关均应指定某一机构具体承担本机关政府信息公开的日常工作。明确以上三者并协调其相互关系，即建立良好的政府信息公开体制，是展开一切实施准备工作的前提。

但在实践中，政府信息公开主管部门的确定首先成为一个棘手的问题。尽管多数地方政府都成立了以一位副职领导为首的政府信息公开领导机构（多称为信息公开工作领导小组），但此类机构的“务虚”色彩浓厚。一定行政区域内政府信息公开工作的推进，仍须依托于某一明确的主管部门，对此，各地政府的做法包括三种：（1）绝大多数地方政府将其办公厅（室）确定为主管部门。选择办公厅（室）作为主管部门一方面能够与国务院的体制接轨，另一方面也可以发挥其职能广泛、协调有力的优势。但问题在于，近年来各地政务公开工作多由党的纪检部门（与政府的监察部门合署办公）主管，中央在公开条例颁布之后也没有明确纪检监察部门的该项权力应当如何处置。由政府办公厅（室）主管政府信息公开工作，就将面临与纪检监察部门职权重叠、关系不明的难题。实践中，许多地方政府已经为了区分两者职权，甚至为了辨析政府信息公开与政务公开两个概念的关系而大感困惑、大伤脑筋。（2）部分地方政府选择监察厅（局）作为主管部门（如河北省的部分市县）。由监察厅（局）主管信息公开可谓驾轻就熟，但同样存在困难。显而易见，上下级政府的信息公开主管部门之间应当建立领导与被领导的关系，而监察机关由于与党的纪检机关合署办公，并长期以纪检机关的名义主管信息公开工作，在体制上很难与上下级政府的办公厅（室）之间顺利衔接。（3）部分地方政府确定信息办为主管部门（如云南省和陕西、湖南的部分市县）。这显然不是最佳的选择，一方面各级政府信息办缺乏协调其他部门的实际权威，另一方面又将随着国家“大部门制”改革的推进而很快并入工业与信息化部门，并不适合承担主管本行政区域政府信息公开工作的职责。为了摆脱上述局面，笔者认为，中央必须统一将办公厅（室）确定为各级政府信息公开的主管部门；同时明确纪检监察机关不再行使对政府信息公开的具体主管职能，而仅在党务公开、政务公开和其他国家机关、社会公共组织信息公开方面发挥宏观决策和沟通协调的作用。

另一个亟待解决的问题，是确保地方政府信息公开主管部门职能的全面行使。笔者在调查中发现，部分地区的垂直领导部门已经成为公开条例实施推动中的“死角”。根据现有体制，海关、国税、金融、外汇管理等中央垂直系统，以及地税、工商、质监、国土等省以下垂直系统，不是（省

以下) 地方政府的工作部门或下属机构。因此, 对这些部门政府信息公开工作的推进、指导、协调和监督, 地方政府往往无能为力。在公开条例的实施准备过程中, 多数地方政府对上述部门——尤其是中央垂直部门不敢触动。个别地方的垂直领导系统甚至声称其信息系统集中建在上级部门, 本级机关无权掌握和公开, 从而拒绝地方政府信息公开主管部门对其行使职权。如此一来, 公开条例的实施效果必将大打折扣, 垂直部门势必成为阳光照不到的“死角”。很显然, 上述做法已经严重背离了公开条例的立法初衷, 条例所规定地方政府信息公开主管部门行使职权的范围是“本行政区域”, 而非本级政府下属部门或机构, 理所当然地应将设立于本行政区域的垂直领导机关包括在内。而上述情况的出现, 也为许多地方政府所始料未及, 至今未能扭转局面。只有少数地区, 如安徽省从一开始便明确提出垂直部门必须在属地政府的监督下开展政府信息公开工作, 这一做法值得中央政府和其他地方政府借鉴。^①

此外, 政府信息公开工作机构的设置也遭遇到专职化难题。各行政机关所指定之承担信息公开日常工作的机构, 依公开条例规定应承担五项具体职责, 包括承办本机关信息公开事宜、维护和更新本机关公开信息、组织编制本机关公开指南和公开目录、对拟公开信息进行保密审查等。如此职责, 可谓繁重。但由于条例并未明确要求各机关必须新设专门机构以承担上述职能, 因此, 多数机关仅指定原有的某一机构——如负责电子政务的机构、负责文电抄送的机构同时承担政府信息公开工作, 此谓“专管”而不“专职”。而事实上, 这些机构在承担原有职能时已感十分忙碌, 一旦身兼信息公开之责, 更觉不堪重负。人力资源的紧张必将影响这些机构履行公开职责的效果, 最终影响条例的实施。但另一方面, 由于机构精简的压力, 各机关的编制又非常有限, 为公开政府信息而新设机构、增加编制显然困难重重。^②为了解决这一矛盾, 笔者认为, 对于政府部门而言, 可以不必新设机构, 但应指定专人; 对于一级政府而言, 则非专设机构不可, 但完全可能在不增加——或不大量增加编制的条件下实现。这种可能性在于, 近年来许多地方的纪检监察机关已经或多或少地积累了有关政务公开的经验, 可以考虑将相关人员从原单位调出, 调入新设的信息公开工作机构。

二、有关信息公开制度规范的建立

政府信息公开, 从动态的角度来看, 是一系列具体工作机制运行的总过程。因此, 公开条例的顺利实施, 有赖于各种信息公开工作机制和制度规范在各级政府的建立, 这些制度至少包括政府信息公开分类规范、公开指南和公开目录编制规范、政府信息保密审查机制、政府信息依申请公开机制、政府信息公开目标考核机制、政府信息公开责任追究机制等。

笔者通过调查了解到, 各地政府对上述制度规范的建立, 大体上可以分为包括这样几种情况:

第一, 在公开条例颁布前已经建立部分制度, 在条例颁布后补充了其他内容。我国政府信息公开制度的建立与发展, 有着明显的“地方先行”特征。一部分地方政府在其政务公开实践中, 已经通过各种规范性文件建立起若干制度规范, 其内容主要集中在保密审查、申请受理、目标考核、责

^① 参见《安徽省人民政府关于贯彻〈中华人民共和国政府信息公开条例〉的实施意见》(皖政[2007]120号)第(四)项。另外, 笔者在调研中了解到, 部分地方政府(如福建泉州)因长期以来与当地的垂直领导部门有较好的协作关系, 在公开条例的实施准备过程中, 也可基本保证政府办公室主管职能的全面行使。

^② 也有个别地方政府, 如福建泉州、四川达州、四川新津等地已经在政府办公室之下设置了专职化的政府信息公开工作机构。

任追究四个方面（俗称“四项制度”）。^①这些制度中的绝大多数内容，都符合公开条例的要求，在条例颁布之后也得以继续沿用。但另一方面，政府信息分类规范、公开指南与目录编制规范在各级政府却长期付诸阙如。因此，对于少数基础较好的地方政府——如四川省政府、成都市政府来说，在条例实施准备期间，对上述两种规范加以补充完善就成为其工作重点。

第二，在公开条例颁布前没有建立相关制度，但在条例颁布后迅速完善。在公开条例颁布之前，我国大多数地方政府只有关于政府信息公开的一般性规范甚至没有任何规范，普遍没有建立各项具体工作制度。在条例颁布之后，也仅有一小部分地方政府迅速建立了上述各项制度，这些地区的共同点是：（1）其上一级政府对条例的实施准备推动力度较强；（2）其上一级政府或邻近的同级政府有相关制度可供借鉴。如四川达州在条例出台后的短短几个月内，便参照省政府和成都市政府的做法颁布了相应规范。

第三，通过各种形式，零散地、不完整地出台一部分制度规范。上述各项制度在大多数地方政府并没有通过专门的规范性文件建立起来，但有部分内容零散地体现于以下方面：（1）原有的一般性政府信息公开规范。部分地方政府在条例颁布之前制定了有关政府信息公开的规范性文件甚至规章，其中包含了某些最基本的具体工作机制。（2）公开指南。在已经公布的地方政府信息公开指南中，多数包含了主动公开机制、申请受理机制和监督机制的部分内容，福建、江苏等地均是如此。（3）专门的公开目录编制规范。多数地方政府在组织编制公开目录的过程中，下发了政府信息分类规范和目录编制规范。但在这些地方，保密审查、目标考核、责任追究三项重要制度普遍缺失。

除上述三种情况之外，在笔者所了解的范围内，还有部分地方政府——如云南省的大部分市、州、县——尚未通过任何形式建立起最起码的制度规范。无论是既有规定，还是新颁文件，抑或是最基本的公开指南，一律无迹可寻。

三、政府信息公开场所的开辟

公开条例所规定的法定公开场所——即必须设置的场所——包括各级国家档案馆和公共图书馆（简称“两馆”）。笔者在调查中发现，各级政府对“两馆”的开辟和建设尽管有所投入，但结果并不尽如人意。

首先，各级国家档案馆的作用明显提升，但仍然存在难以克服的痼疾。在公开条例颁布之前，许多地方政府在推行政务公开的过程中已将档案馆建为一处重要的公开场所，先是在档案馆中开辟“现行文件利用中心（查阅中心）”，^②继而又陆续发展为“政府公开信息服务中心”。一经公开条例将档案馆确定为法定公开场所，各级档案工作人员无不欢欣鼓舞，将提供政府信息公开服务视为其拓展职能、提升形象的绝好契机；各级政府也对档案馆的功能改造不同程度地加大了投入；档案学界更出现了一股探讨档案馆新功能的热潮。不可否认，档案馆作为政府信息公开的法定场所，在信

^① 各地政府对上述“四项制度”的建立情况也不尽相同。其中“普及率”最高的是目标考核机制，有学者统计，在2005年6月之前便有80%以上的省级政府部门建立了这一制度，更有部分省市出台了专门的规章（见姜晓萍、姜洁：《我国省级政府政务公开的现状调查与问题分析》，载《社会科学研究》2006年第4期）；其次是申请受理与保密审查机制，而责任追究机制的“普及率”最低。

^② 其经验始于2000年深圳市档案馆的做法。据国家档案局统计，截至2005年6月，全国已有2367个国家档案馆开展了已公开现行文件利用工作，占总数的76%。见毛福民：《在全国已公开现行文件利用工作现场会上的讲话》，载《中国档案》2005年第9期。

息资源、查阅环境、技术经验、服务水平等方面有着其他场所难以比拟的优势，但其面临的最大问题，是各机关信息报送的不完整和不及时。以表现较好的成都市档案馆为例，截至 2007 年 11 月笔者调研时，该馆“政府信息公开服务中心”共接收 57 个政府部门送交的文件 8545 份、资料 258 册，接待利用者 854 人次，查询文件 3342 份（其中有效利用 2384 份），复印 5047 页。这组数字相对于政府信息的真正数量和公众的真正需求而言，无异于沧海一粟。^①个中原因，一方面是档案部门长期以来在政府内部缺乏足够权威，即使三令五申、反复催讨，也往往不能获得其他部门的配合。另一方面，也与现有技术手段的限制有着密切关系，对海量信息的整理和报送难免令各部门的工作人员疲于奔命、不堪重负，如能在将来通过高性能的电子政务系统实现政府信息的自动生成和同步报送，应可在很大程度上解决目前的困境。^②

其次，公共图书馆作为政府信息公开场所遭遇“冷场”尴尬。公共图书馆之所以能够被公开条例确定为另一法定公开场所，其优势无非在用户众多、信息化程度高、文献深加工能力强等方面，此前部分发达地区将图书馆辟为政府信息公开场所的实践也确实取得了成功。但不可否认的是，公共图书馆的上述优势，只在少数大城市存在。对于广大普通地区而言，非但上述优势荡然无存，反过来，图书馆公众认知度低、软硬条件匮乏等劣势恰恰使其很难承担公开条例赋予的新职能。即使对于那些条件良好的公共图书馆来说，政府信息公开也是一项全新工作，对政府信息的实体组织、著录、处置等工作与普通图书均有明显不同；^③而各个政府机关也缺乏向图书馆报送信息的现成渠道与经验。可以预见，要实现公共图书馆在政府信息服务方面的正常运行，必将经历一段艰苦的磨合期。但令人遗憾的是，受制于上述种种困难，除个别特大城市之外的大多数地方政府，对公共图书馆的设置采取了规避态度。其最为典型的做法，是仅仅在图书馆设置若干台可以连接政府网站的微机，以此证明已将其辟为政府信息公开场所，以“满足”公开条例的要求。很显然，这种做法与条例的立法初衷已经大异其趣了。

除此以外，在笔者调查的范围内，各地政府在法定的“两馆”之外，都不约而同地将其行政服务中心（行政审批大厅）开辟为另一重要场所，并通过配置微机查询终端、电子显示屏、文件阅览室等设施提供信息公开服务。而利用各行政机关办公地址设置公开栏、公开墙、阅览架、触摸屏等传统形式也普遍被保留下来。值得一提的是，笔者在四川省新津县调研时发现，该县在“光纤入村”的基础上，将全县每个村庄的村址均开辟为政府信息公开服务场所（称便民服务室），配备安装了专门查询系统的微机终端，并由专人（大学生“村官”）提供查询服务。这种做法无疑使政府信息公开的“触角”遍布基层，对于保障政府信息服务的公平性，颇具启迪意义。

四、政府信息公开方式的健全

公开条例所确定的政府信息公开方式包括政府公报、政府网站、新闻发布会和大众传媒（报刊、

^① 需要进一步指出的是，有关成都市档案馆的上述数字已经是在其“政府信息公开服务中心”成立后实现的“爆炸式”增长。在此前命名为“现行公开文件资料利用中心”的两年多时间里，仅收集了文件 1046 份、资料 100 册。两年间，有的单位仅报送一两份文件，近半数市级部门未报送任何文件。见赵德喜、张学文：《从现行文件利用到政府信息公开服务》，载《中国档案》2005 年第 12 期。

^② 此外，有关政府信息公开法制和档案法制之间、政府信息公开与档案馆文件公开之间的冲突，也使档案馆公开职能的发挥受到不同程度的制度和观念束缚。见刘平：《浅谈政府信息公开对档案法制的新挑战》，载《上海档案》2007 年第 9 期；周毅：《政府信息公开中的现行文件开放：个性特点的分析》，载《档案学研究》2004 年第 5 期。

^③ 李泽锋：《论〈政府信息公开条例〉与政府信息公开组织体系的构建》，载《档案学研究》2007 年第 5 期。

广播、电视等)。其中,政府网站以信息容量巨大、信息载体丰富、信息更新及时、使用成本低廉、整理存储方便、辐射范围广阔等众多优势,被定位为政府信息公开的“第一平台”。调查表明,在公开条例实施准备的有限时间内,各级政府对其他方式的完善改良措施不多,无不将其主要精力集中到政府网站——尤其是门户网站建设上。在强大的电子政务系统支撑下,政府门户网站在公开政府信息方面,应当既是统一的检索入口,又是统一的申请渠道,更是最主要的政民互动平台。目前,这三种功能的实现程度,在各地政府存在巨大差别:

首先,作为统一的信息检索入口。相对于存储其他介质信息的物理空间,用于存储数字信息的电子空间几乎可以无限扩充,这决定了电子信息网络必然成为主动公开政府信息的最理想途径。利用网站主动公开政府信息的主要方式有三:一是电子信息公告栏,二是政府信息网上订阅,三是政府信息资源搜索。显然,通过最后一种方式获取政府信息最为全面、准确、快捷,其建设成本虽高却能一劳永逸。^①而要通过门户网站检索入口将一级政府主动公开的全部信息“一网打尽”,各级政府就必须建立起覆盖其门户网站和子网站群的统一电子数据库,消灭“信息孤岛”。根据最新数据,目前我国各级政府网站的拥有率已经高达 86.2%,96%的国务院部门、97%的省级政府、96.7%的地市级政府、87%的县级政府拥有了自己的网站。^②但在数量如此众多的政府网站——主要是地方政府网站中,能够充分实现信息整合和信息各项的网站寥寥无几。在大多数地方,公众仍需在各部门网站上分别检索后进行综合处理,才能完整获得所需的政府信息。

其次,作为统一的信息申请渠道。对依申请公开政府信息的受申请机关,公开条例并无明确规定。笔者在调查中了解到的模式包括:第一,最为通常的做法是向各机关分别申请,这既增加了申请人的成本,还可能因申请人对信息的拥有者判断有误而徒费周折;第二,部分地方试图将档案馆、图书馆等主动公开场所同时建成受申请场所,但其结果很可能因“两馆”自有信息的匮乏而沦为其他机关的“传达室”,且“传达”效果很难令人乐观;第三,部分地方以政府门户网站为依托,建立统一的申请、受理和答复平台。很显然,第三种方式成本最低、使用最便、效率最高。但是,门户网站作为统一申请渠道的功能实现,更须依赖一个功能强大的政府信息共享平台,并在此基础上建立起一套行之有效的工作机制。因此,相对于统一检索功能的实现,能够统一受理信息申请的政府网站比例更低。

最后,作为主要的政民互动平台。政府利用其公开的信息收集公众意见以反馈于行政程序,是政府信息加值利用的最主要方式。目前,通过网站实现政民互动的形式主要包括电子布告栏(BBS)、政府信箱、网上调查、在线访谈等。尽管许多政府网站近年来陆续开通了上述栏目,但真正能够有效运转,从而发挥引导舆论、凝聚民意、公众参与、便民服务等功能的,却为数不多。

总的来看,政府门户网站的上述各项主要功能,仅仅在上海、广州、深圳、成都、南京等极少数特大城市得到了较充分的实现。除此以外,笔者在调研中了解到,多数省级政府网站和江苏、福建等发达省份一些中等城市的政府网站,其上述功能也基本能正常发挥(例如扬州的政府门户网站的政民互动功能就发挥得不错),但在主动公开信息的“一站式”搜索方面仍有所欠缺。而大部分地方政府网站的现状是:重单向公开而轻双向交流,互动栏目使用率低、实效性差;在单向公开中,

^① 齐爱民、吕光通:《电子化政府之信息公开法律问题研究》,载《西南民族大学学报》(社科版)2007年第10期。

^② 数据分别引自2008年1月11日国务院信息办电子政务组司长陈小筑在“第六届中国政府网站绩效评估结果发布暨经验交流会”上的发言;及董瑞丰:《公开行政权力的起跑》,载《瞭望新闻周刊》2007年第48期。

重主动公开而轻依申请公开，大多没有建立申请受理平台；在主动公开中，重信息发布而轻信息整合与信息加工，搜索引擎的查全率、查准率很不理想。^①

五、公开指南和公开目录的编制

公开指南和公开目录的编制，是公开条例的实施准备工作中耗时最多、工序最繁、投入最巨的一项。由于公开指南的内容相对简单，公开目录的编制便成为了重中之重。依条例规定，公开目录应当包含政府信息的索引（即编码）、名称、内容概述、生成日期等要素，按照国办准备通知的要求，各级政府必须在2008年3月底之前将其编制完成并按时公布。

从公开条例的规定可以发现，政府信息公开目录必须编制到“条”，而非编制到“类”。由于我国各级政府掌握着全社会80%的有用信息，种类繁多复杂，数量浩如烟海，即使按照由近及远的原则将编制范围暂时限定在本届政府信息，也已是汗牛充栋、卷帙浩繁。由此可以肯定：第一，公开目录只可能以电子方式，而不可能以纸质方式呈现，否则必将占据极其庞大的物理空间而致任何人无法使用；第二，目录的编制必将依赖于强大的电子软件系统方能完成，任何手工方式都不可能胜任——因为手工编制目录的速度远远赶不上政府信息产生的速度。许多地方政府之所以未能如期编成合格的公开目录，其直接原因就在于不能准确把握公开目录的性质，误将信息分类等同于信息目录，仅仅通过人工方式对本机关的政府信息做了大致的——甚至是极粗糙的分类。其编制完成的结果，实际上既非目录，也非指南，不伦不类。

笔者在调研中发现，目前各地政府编制完成的公开目录，大致呈现如下四种情况：

第一，编制到条、要素齐备、实现链接。这些行政机关主动公开的每条政府信息均以独立的号码编入目录当中，其名称、内容概述、生成日期、公开方式、公开主体等要素一应俱全，通过点击目录名称或号码即可链接到全文，实现了目录与信息的“一一对应”，真正发挥了公开目录的应有作用。此类公开目录的编制成功，必须借助于目录生成与信息分布同步化的技术，即行政机关通过电子政务系统向外网发布每条信息的同时，有关该信息的条目也在目录中同步生成。四川省政府、其下属各部门、其大部分市州政府，福建省政府、其下属部分部门、其部分地级市政府，江苏省南京、苏州、扬州等部分城市，其公开目录采取了这一编制模式。^②

第二，编制到条、实现链接、要素不全。此类目录同样编制到每条信息，并与正文链接，对于获取政府信息有一定的指引作用，但其各项要素并不齐全，特别是缺少索引编号。这说明其分类规范尚不精细、科学，其使用效率也必然有所降低。又由于此类目录往往不能与正文的发布同步生成，发生遗漏的可能性极大，导致许多已经公开的政府信息在目录上未能体现。例如，江苏省各地级市的公开目录由于没有统一规范，从而“各具特色”，其中，多数地级市政府的公开目录要素不全、数量缩水。

第三，编制到类、要素不全、作用甚小。大量地方政府的公开目录均属此类，尽管它们在内容上也包含了每类政府信息的概述、公开主体、公开方式、公开期限等，但其作用仅等同于该机关所

^① 据研究者在2007年8月28日对31个省级政府网站和24个省会政府网站的调查，有89.1%的网站提供搜索引擎，但仅有14.5%的网站提供依申请公开服务。见郑文晖：《我国政府网站政务信息公开的现状与对策分析——基于55个省（市）级政府网站的调查》，载《现代情报》2007年第12期。

^② 需要说明的是，在笔者调研所至的省份之外，还有许多地方政府采用这一方式编制了公开目录。

公开政府信息的提要，不能发挥实质性的指引作用，可谓“点到为止”，聊胜于无而已。笔者调研所至的川苏闽三省一部分城市和大部分县级政府，属于这种情况。

第四，没有目录或目录虚假。必须承认，直到公开条例实施之日，仍有部分地方政府的公开目录尚未编制完成——或者根本就没有编制——如云南省的大部分地区。而另一部分地方政府则随着公开条例实施期限的不断临近，在门户网站上匆忙推出各机关的“公开目录”，事实上却是一批“死链接”或“空链接”，部分“活链接”又常常转回该机关网站上的“政务公开”栏目，而真正的目录在其中仍然难觅踪影。这种做法既是对公众明目张胆的欺骗，也是对法律毫无顾忌的蔑视，荒诞如斯，令人语塞。

六、余言

公开条例作为当下我国行政公开法制的龙头性法律文件，确立了一系列重要原则和基本制度，体现了我国宪法精神和政治民主化的要求，体现了履行我国加入 WTO 对透明度原则予以承诺的要求，体现了打造阳光政府、建设法治政府的要求，也符合政府信息公开法制发展的世界潮流。^①

政府信息公开法制的建立和完善，事关整个政府运作模式的根本转变，牵一发而动全身，需要各方博弈、渐成共识、渐致平衡，过程殊为艰巨。在区域发展极不均衡、政府层级复杂众多的我国实现这一进程，尤其不易。许多国家的政府信息公开法从颁布到实施，都经历了短长不等的准备期，英国的信息自由法甚至长达五年。因此，公开条例所规定的一年多的准备期对我国各级政府而言并不宽裕，在此期间，条例的实施准备不如人意，当然有着种种复杂的主客观原因。但时至今日，公开条例已然实施，相对于任何形式的批判和问责，让各级政府“知耻而后勇”，奋起直追以亡羊补牢，恐怕是最有现实意义的选择。其最低要求应当是：（1）尽快清理本届政府信息以编制公开目录并公布；（2）整合政府网站上的各种公开栏目并保障其发布、检索、申请等基本功能的实现；（3）务必将档案馆和图书馆辟为公开场所并配置必要设备；（4）制定各种规范性文件以建立最基本的工作机制；（5）对行政公务人员特别是信息公开工作干部进行专门教育培训；（6）抓住典型案例和事例进行剖析、总结经验、开展宣传，形成良好的内部和外部环境。上述目标若能实现，则公开条例的实施尚有最起码的保障。否则，公开条例施行后随之而来的政府信息公开争议引起的大量复议、诉讼、信访案件，将使有关政府机关陷于极大的被动，使得这项制度的命运只能是以问题开始，而以更多的问题结束。

正因为如此，可以说我国行政公开法制建设获得了重大的发展机遇，同时也面临严峻挑战。需要各级政府机关和行政公务人员给予足够重视、作出积极努力，也需要全社会的理解、支持和参与，为公开条例的顺利施行打好必要的工作基础，创造更好的社会条件。

^① 这些重要原则包括公开原则（及时、准确地公开政府信息的原则）、平等原则（公民有权平等寻求利用政府信息的原则）、服务原则（政府信息服务于人民群众生产、生活和社会活动的原则）、便民原则（政府信息公开制度要体现于民众受益和便利的原则）、安全原则（公共利益受到有效保障的原则）、法治原则（约束公共权力、保障公民权利的原则）；这些基本制度包括政府信息的主动公开和依申请公开制度、政府信息的公开范围和豁免公开范围制度、政府信息的公开主体制度、政府信息的公开发布制度、政府信息的公开程序制度、政府信息可分割提供制度、政府信息的监督和保障制度。这些原则和制度构成了行政公开法体系，是当下我国推行政府信息公开的法基础。

The Investigation on the Preparation for the Implementation of the Government Information Openness Regulation

——Focus on the Investigation in Jiangsu, Fujian, Sichuan and Yunnan Provinces

Mo Yu-chuan, Lin Hong-chao

Abstract: The enactment of the Government Information Openness Regulation is a landmark of the administrative openness system in China. To make it sure that this regulation should be implemented successfully, the work of preparation that every administration organ must finish includes determining the responsible departments and agencies, building up essential operating mechanisms, establishing the locations for government information openness, completing all kinds of channels for openness especially the government network stations, drawing up guidebooks and catalogs of government information. But the results of our investigation show that the performance of the local governments to implement this regulation is very different and unfavorable as a whole.

Key Words: Government Information Openness Regulation; Implementation; Preparation