

中國政府信息公開的新進展（2012—2014）

——以國務院辦公廳公開發佈的系列文件為線索

趙正群（南開大學法學院教授、天津市政府法律顧問）

2014年5月1日，是《中華人民共和國政府信息公開條例》（以下簡稱《條例》）實施六周年。作為《條例》指定的政府信息公開工作主管部門，國務院辦公廳於2014年4月1日在中央政府網站發佈了《2014年政府信息公開工作要點》（以下簡稱《要點》）。對2014年的政府信息公開工作做出了專門部署。這是繼2012年4月發佈《2012年政府信息公開重點工作安排》，2013年7月發佈《當前政府信息公開重點工作安排》（以下簡稱2012年《重點》和2013年《重點》）之後，連續第三年，以國辦發文件的形式，就本年度的政府信息公開工作做出專門部署，展示出中國政府信息公開工作，一直在穩步推進，不斷開拓創新。鑒於在同屬國辦發政府信息公開工作系列文件的《關於進一步加強政府信息公開回應社會關切提升政府公信力的意見》中，已提出對重要文件要「建立專家解讀機制」和「溝通協調機制」的要求，本文擬對上述三份逐年發佈的《要點》和《重點》文件給予若干必要的學理解說，以助其釋放出更多的正能量，在促進政府信息公開實踐和制度建設不斷發展的同時，亦助推國家現代化治理體系的完善和治理能力的提升。

一、三份《重點》和《要點》文件創新了主管部門指導監督政府信息公開工作方式，豐富發展了中國政府信息公開制度規範

回顧自2007年4月國務院「經過5年多的艱苦努力」制定了《條例》以來，國辦已經通過發佈一系列指導文件的方式，履行了其作為「全國政府信息公開工作的主管部門，負責推進、指導、協調、監督全國的政府信息公開工作」職責。如，在《條例》制定之初，就以國辦發〔2007〕54號文件，於2007年8月發出了《國務院辦公廳關於做好施行〈中華人民共和國政府信息公開條例〉準備工作的通知》，就各級行政機關應如何作好施行《條例》的準備工作提供了指導。然後，於《條例》即將開始施行的2008年4月30日，發出了《國務院辦公廳關於施行〈中華人民共和國政府信息公開條例〉若干問題的意見》，對《條例》的實施工作做出了具體部署。在2010年1月又發出了《國務院辦公廳關於做好政府信息依申請公開工作的意見》，就做好政府信息依申請公開工作進行了專門督導。接下來，又於2011年6月與中共中央辦公廳聯合印發了《關於深化政務公開加強政務服務

的意見》的通知；同年9月又以國辦函〔2011〕99號文件轉發了《全國政務公開領導小組關於開展依託電子政務平台加強縣級政府政務公開和政務服務試點工作意見的通知》。上述文件均對《條例》的貫徹實施發揮了積極作用。

但直到2012年至2014年才逐步形成了以逐年發佈當年政府信息公開「工作重點」或「要點」文件，來指導監督全國政府信息公開工作的新方式。這一正在形成的新「慣例」具有如下一些優點。其一，有利於主管部門對政府信息公開工作督導的定期化和規範化。便於主管部門和各級行政機關根據黨和國家的中心工作逐年部署、檢查、總結政府信息公開工作，及時發揚成績，發現並糾正存在的問題，實現政府信息公開工作常抓常新。其二，可與各級行政機關每年均需依《條例》規定提交並在互聯網上公佈的，全面總結報告本機關政府信息公開工作情況的年度報告形成相應的對應和互動，有利於克服目前已經在一些政府信息公開年度報告中出現的「千部一腔，千人一面」的形式僵化，內容抽象空洞，或者相互抄襲和「自我抄襲」現象。有利於通過提高年度報告水平，來提高整個政府信息公開工作和制度建設的質量。其三，主管部門在2012和2013年，連續二年發佈政府信息公開《重點》文件之後，在2014《要點》中進一步要求，「2014年年底以前，各地區、各部門要向國務院辦公廳報送信息公開工作要點落實情況報告，國務院辦公廳將適時對落實情況開展督查，通報結果」，豐富拓展了《條例》第三十二條規定的政府信息公開工作年度報告的內涵，豐富充實了《條例》第二十九條規定的「各級人民政府應當建立健全政府信息公開工作考核制度、社會評議制度和責任追究制度，定期對政府信息公開工作進行考核、評議」的資料和內容；有利於繼續拓寬公眾參與和監督的途徑。其四，在連續三年發佈的三份政府信息公開「工作重點」或「要點」文件中，除2012年文件係於當年4月成文，5月公開發佈之外，2013年《重點》和2014年《要點》兩文件，均專門註明「本文件公開發佈」。而在此前後發佈的《國務院辦公廳關於進一步加強政府信息公開回應社會關切提升政府公信力的意見》；《國務院批轉全國打擊侵犯知識產權和制售假冒偽劣商品工作領導小組〈關於依法公開制售假冒偽劣商品和侵犯知識產權

行政處罰案件信息的意見（試行）》的通知》等有關政府信息公開並同時兼有加強行政執法和市場監管作用的文件也採取了「本文件公開發佈」的方式，實現了指導政府信息公開文件和部分有關加強行政執法和市場監管文件直接與公眾「面對面」，結束了「政府信息公開文件，不夠公開」的現象，成為政府信息公開工作和制度建設中的新亮點。這無疑是在貫徹實施《條例》，加速政府信息公開制度建設中產生的又一項制度創新，展示出政府主動、全面推進政府信息公開，加速推進法治政府和誠信政府建設的誠意和真心，有利於取信於民。

二、三份《重點》和《要點》文件，逐年擴大了主動公開範圍，實現了從重點公開到全面公開的跨越

回顧自2007年《條例》制定以來的政府信息公開工作，不難發現，主管部門對政府信息公開工作的指導呈現出從比較謹慎的一般指導到重點指導，再到推進全面公開的「三步曲」。首先，從2007至2010年國辦發佈的三份指導文件看，主要體現對政府信息公開工作的比較謹慎的一般指導。如其中《國務院辦公廳關於做好政府信息依申請公開工作的意見》還被有關司法裁判認為，「《國務院辦公廳關於做好政府信息依申請公開工作的意見》第二條第二款規定，縮小了《條例》規定的信息公開的範圍，與《條例》相抵觸，則該第二條第二款不能作為審查政府信息是否應當公開的依據，而應當適用《條例》的規定」。

但在2012年和2013年兩份《重點》文件中，不僅文件名稱的主題詞均為，當年的「政府信息公開重點工作安排」，兩文件也分別由「一、大力推進重點領域信息公開部分；二、努力提高公開實效」和「一、推進重點領域信息公開；二、推進制度建設，提高工作質量與實效」兩部分構成。如，2013年《重點》在「大力推進重點領域信息公開部分」共安排了推進行政審批信息公開；推進財政預算決算和「三公」經費公開；推進保障性住房信息公開；推進食品藥品安全信息公開；推進環境保護信息公開；推進安全生產信息公開；推進價格和收費信息公開；推進征地拆遷信息公開；推動以教育為重點的公共企業事業單位信息公開等九個重點領域的信息公開。較2012年在「推進重點領域信息公開」部分安排的八個重點領域信息公

開，增加了推進行政審批信息公開一項；並把「推進食品安全信息公開」增添為「推進食品藥品安全信息公開」；把推進招投標信息公開，更換為推動以教育為重點的公共企事業單位信息公開。這表明我國 2012 年和 2013 年的政府信息公開工作主要處於重點公開階段。強調「重點領域信息公開」和「大力推進重點領域信息公開」，不僅是 2012 和 2013 年這兩年國辦發政府信息公開年度安排的重點，而且也是貫徹實施《條例》的基本要求。認真研讀《條例》第十條對縣級以上各級人民政府及其部門規定的應當重點公開的十一項政府信息；第十一條對設區的市級人民政府、縣級人民政府及其部門規定的應當重點公開的四項政府信息；第十二條對鄉（鎮）人民政府規定的應當重點公開的八項政府信息之規定，我們不難發現，在做好《條例》第九條規定的一般政府信息公開工作基礎上，由各級行政機關分別做好《條例》規定的相應重點公開工作，正是貫徹實施《條例》的核心規範之一。

而在 2014 年《要點》文件中，我們則可以看到，無論在文件名稱上，還是在體例上均沒有繼續使用「重點領域信息公開」一詞。而是突出了「一、加強主動公開工作，全面貫徹落實《條例》；二、推進行政權力運行信息公開；三、繼續推進財政資金信息公開；四、加強公共資源配置信息公開；五、加強公共服務信息公開；六、推動公共監管信息公開；七、認真做好依申請公開工作；八、加強制度建設和基礎建設」，這一凸顯全面推進政府信息公開工作的內容和體例。並在第一部分強調了「各地區、各部門要把政府信息主動公開工作做為推進依法行政的重要手段，不斷擴大公開範圍，細化公開內容。行政機關新獲取和製作的政府信息，凡屬於涉及公共利益、公眾權益、社會關切及需要社會廣泛知曉的，都要依法、全面、準確、及時地做好公開工作。」在第二至第六部分中，則把應主動公開的政府信息範圍重新整合設計成更有概括性和內容更具體的五個方面，並使其和第七部分「認真做好依申請公開工作」和第八部分「加強制度建設和基礎建設」緊密呼應貫通，形成了從主動公開到依申請公開，從作好具體領域工作到加強制度建設和基礎建設的全面推進中國政府信息公開工作的新格局，標誌中國政府信息公開制度建設已經從以往的重點領域公開推進到全面公開的新階段。

三、2014 年《要點》文件的其他獨特貢獻

在充分肯定 2014 年《要點》把中國政府信息公開工作從 2012 和 2013 年的「推進重點領域信息公開」和「大力推進重點領域信息公開」推進到全面公開新階段的基礎上，還應進一步指出，《要點》對我國政府信息公開制度建設還做出了其他一些具有獨特性的貢獻。

其一，新增了應予公開的具體信息。最令人矚目的，當屬在「推進行政權力運行信息公開」部分新規定的兩項內容。一是「推進行政審批信息公開。公開國務院各部門行政審批事項清單，逐步建立地方各級政府及其工作部門權力清單制度，依法公開權力運行流程，接受社會監督。」這體現了《要點》對本屆國務院重點推進的行政審批改革在政府信息公開中的積極貫徹落實。同時也折射出政府信息公開制度建設對重大行政改革事項的有力支持。更令人鼓舞的，是國務院已經於 2014 年 3 月在中央政府網站上率先發佈了附有較完整說明的「國務院部門行政審批事項匯總清單」，一併匯總發佈了國務院所屬六十個部門的行政審批事項清單，先於地方各級政府及其工作部門落實了《要點》的這一新增公開事項的要求，體現了「政府信息公開，國務院率先做起」。公開國務院各部門行政審批事項清單，逐步建立地方各級政府及其工作部門權力清單制度，體現了公權力的行使應遵循「沒有法律授權，即為無權」的法治原理，對實現「把權力關進制度的籠子」的法治政府和法治國家建設目標具有重要意義。

另一項令人矚目的新增內容是，「推進行政處罰信息公開，加大制售假冒偽劣商品和侵犯知識產權行政處罰案件信息公開力度」。《要點》部署的這一政府信息公開新增內容，源於 2013 年 11 月 20 日國務院常務會議通過的《關於依法公開制售假冒偽劣商品和侵犯知識產權行政處罰案件信息的意見》。國務院常務會議認為，公平競爭是發展市場經濟的基本要求。依法對假冒、侵權行政處罰案件實行信息公開，接受人民群眾監督，是促進質量提升和產業升級、增強消費者信心、保護知識產權、鼓勵創新創業的一劑「良方」。國務院常務會議要求，把假冒侵權行政處罰案件信息公開作為政府信息公開的重要內容。除涉及商業秘密和個人隱私外，適用一般程序查辦的假冒侵權

行政處罰案件信息應當主動公開。行政執法機關要在作出處罰決定或處罰決定變更之日起的規定時間內，依法公開案件信息，包括違法違規的主要事實、處罰種類、依據和結果等，做到公開透明，並及時回應社會關切。據此，國務院已經於2014年2月4日以國發〔2014〕6號文件批轉了全國打擊侵犯知識產權和制售假冒偽劣商品工作領導小組《關於依法公開制售假冒偽劣商品和侵犯知識產權行政處罰案件信息的意見（試行）》的通知。把「加大制售假冒偽劣商品和侵犯知識產權行政處罰案件信息公開力度」寫入《要點》，既是對國務院重要決策的貫徹落實，也是對今年政府信息公開內容的重要增添。同時，展現了政府信息公開不僅具有通常的保障公民合法權益，約束監控行政權力濫用的價值，而且，還具有保護公平競爭，維持市場經濟秩序，促進國家治理體系和治理能力現代化的價值和功能。

其二，重新規範了依申請公開行為。《要點》在七、認真做好依申請公開工作部分，針對目前比較突出的未妥善回應公眾申請信息公開問題，做出了六項比較規範完整的部署安排。依次是：（1）規範依申請公開辦理工作，完善受理、審查、處理、答復以及保存備查等各個環節的流程，依法依規滿足人民群眾的特殊信息需求。（2）提升依申請公開服務能力，暢通受理渠道，完善工作機制，提高工作效率，方便公眾申請。（3）改進完善申請辦理方式，加強與申請人溝通，做好解疑釋惑工作，引導公眾正確行使申請權和救濟權。（4）對於經審核認定可以讓社會廣泛知曉的政府信息，在答復申請人的同時，應通過主動公開渠道予以公開，減少對同一政府信息的重複申請。（5）對涉及多個地方或部門的申請事項，要加強會商協調，依法依規妥善辦理。（6）注意總結依申請公開工作經驗和做法，不斷完善本地區、本部門的信息公開制度。這是，主管部門繼2010年1月發出《關於做好政府信息依申請公開工作的意見》之後，再次就依申請公開工作做出比較規範完整的專項指導。

其三，進一步強化了政府信息公開的制度建設和基礎建設。作為全面推進政府信息公開工作的有機組成部分，《要點》八、加強制度建設和基礎建設部分，比較完整地提出了應通過建立以下六項機制和制度來加強政府信息公開的制度建設和基礎建設工作。具體

包括：（1）建立經常性教育培訓機制，發揮本地區、本部門信息公開工作主管部門的作用，加強信息公開培訓，使信息公開培訓範圍覆蓋各級行政機關及其工作人員。（2）嚴格落實信息公開屬性源頭認定機制，行政機關對製作形成或在履行職責中獲取的政府信息，要依法依規明確公開屬性，確定為依申請公開或不予公開的，應當說明理由。（3）加強信息公開保密審查制度建設，對公開的政府信息，要依法依規做好保密審查，涉及其他行政機關的，應與有關行政機關溝通確認，確保公開的政府信息準確一致，避免出現不實信息甚至「官謠」現象。（4）建立政府信息公開指南和公開目錄更新完善機制，進一步優化公開指南，細化公開範圍和目錄，方便公眾查詢和獲取。（5）加強工作考核、社會評議、責任追究、舉報調查處理等制度建設，建立健全信息公開監督保障機制。（6）強化機構和隊伍建設，明確負責機構，加強力量配備，保障必要的工作經費。

其四，進一步擴展了政府信息公開年度報告制度的內容。眾所周知，《條例》第三十一條規定了各級行政機關應當在每年3月31日前公佈本行政機關的政府信息公開工作年度報告制度。這一在中國現時法律體系中的重要制度創新，已經在推進《條例》實施方面作出了突出貢獻，並已獲得了理論和實務界的普遍關注與認同。《要點》進一步發揚了《條例》這一獨特的制度優勢，在文件的最後部分，首先提出，「要針對涉及本地區、本部門的工作，制定分解細化方案和工作進度安排，結合實際制定本地區、本部門信息公開工作要點，並及時報國務院辦公廳備案」的要求。如果說，這一要求在2012和2013《重點》文件中已經基本出現過，那麼，《要點》在此基礎上，進一步要求，「2014年年底以前，各地區、各部門要向國務院辦公廳報送信息公開工作要點落實情況報告，國務院辦公廳將適時對落實情況開展督查，通報結果」。則擴展了《條例》第三十一條規定的各級行政機關每年應提交和公佈的本機關的年度報告內容，進一步豐富和發展了政府信息公開年度報告制度。形成了對政府信息公開工作的新要求。

四、2012—2014 中國政府信息公開取得較大進展的原因

2012—2014 年中國政府信息公開工作和制度建設



取得較大新進展，其原因，首先源於對政府信息公開工作的認識達到了前所未有的新水平。以《要點》為例。其開篇即指出「做好今年政府信息公開工作的總體要求是：緊緊圍繞黨和政府中心工作及公眾期盼，堅持把公開透明作為政府工作的基本制度，以保障人民群眾知情、參與和監督為目標」。

一句「把公開透明作為政府工作的基本制度」，對政府信息公開在法治政府建設中做出了前所未有的新定位；一句「以保障人民群眾知情、參與和監督為目標」，對政府信息公開在建設法治國家中的價值功能做出了前所未有的新闡述和新概括。這不僅與2012和2013兩《重點》文件對政府信息公開工作重要性的表述不可同樣而語，甚至還超越了《條例》本身對政府信息公開的法律或法規定位。因《條例》在其第一條，闡述立法目的時，也僅把「為了保障公民、法人和其他組織依法獲取政府信息，提高政府工作的透明度，促進依法行政，充分發揮政府信息對人民群眾生產、生活和經濟社會活動的服務作用」作為立法目的，遠沒有把公開透明規定為政府工作的基本制度，更沒有把「保障人民群眾知情、參與和監督權」作為《條例》的立法目的。這反映了主管部門對政府信息公開內含的民主法治價值與功能的認識達到了前所未有的新高度。

《要點》對政府信息公開制度內含的民主法治價

值與功能的這一新認識和新定位的重要的社會基礎，無疑源於制定和發佈《要點》的新背景。《要點》開篇首句為，「2014年是貫徹落實黨的十八屆三中全會精神，全面深化改革的重要一年」。在全面系統闡述十八屆三中全會精神的全面深化改革決定中（以下簡稱《決定》），包括著多項有關政務公開和政府信息公開制度建設的新決定。筆者整理統計至少有16處之多，可謂已經規劃出中國在最近一個時期，不限於政府信息公開，而是縱橫中國全面建成小康社會諸多領域的公開透明制度建設的路線圖。比如《決定》三、加快完善現代市場體系部分決定，建立公平開放透明的市場規則。完善主要由市場決定價格的機制，凡是能由市場形成價格的都交給市場，政府定價範圍主要限定在重要公用事業、公益性服務、網絡型自然壟斷環節，提高透明度，接受社會監督。《決定》十、強化權力運行制約和監督體系部分決定，堅持用制度管權管事管人，讓人民監督權力，讓權力在陽光下運行。《決定》十二、形成科學有效的權力制約和協調機制部分決定，推行地方各級政府及其工作部門權力清單制度，依法公開權力運行流程。完善黨務、政務和各領域辦事公開制度，推進決策公開、管理公開、服務公開、結果公開。凡此等等，均可見十八屆三中全會全面深化改革決定構成了「堅持把公開透明作為政府工作的基本制度，以保障人民群眾知情、參與和監督為目標」新論斷的直接思想和政策淵源。同時，《決定》的這些重要規定也被落實為《要點》的具體內容。

當然，做好政府信息公開工作，也可謂「一分部署，九分落實」，或「知易行難」與貴在實踐。因為，只有各級行政機關與社會公眾積極踐行，並形成良性互動的政府信息公開實踐，才是推動政府信息公開制度持續發展和不斷創新的根本動力源泉。

總之，連續三年逐年發佈的年度《重點》或《要點》文件，既讓我們看到了中國積極推進政府信息公開的真心誠意，也客觀地展示出政府信息公開範圍和領域的逐年推進充實，展現出中國政府信息公開發展必經的漸進性和階段性，同時，也折射出中國政府信息公開的正式立法條件似乎仍不夠成熟。與其倉促立法，不如紮實逐項充實政府信息公開內容，規範信息公開方式和程序，使中國的政府信息公開立法水到渠成，更為符合中國政府信息公開法制發展的實際。^[14]