

编者按 政府信息公开是公共服务型政府体现公众客观需求、尊重公民意愿的表现,是公众实现公民行政知情权及参与权、监督政府的前提,政府信息公开方能构建公共服务型政府。该文分析了公共服务型政府与政府信息公开的关系,对城乡各级政府实现信息公开、服务人民大众具有重要的参考意义。

论公共服务型政府与政府信息公开

费玉春^{1,2},李正明¹ (1.上海理工大学管理学院,上海 200093;2.蚌埠坦克学院,安徽蚌埠 233013)

摘要 从公共服务型政府的基本内涵出发,探讨了政府信息公开对构建公共服务型政府的重要意义,分析了当前政府信息公开存在的主要问题,并提出了推进政府信息公开的具体途径。

关键词 公共服务型政府;政府信息;信息公开

中图分类号 D63 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)20-06252-02

公共服务型政府是一种全新的政府职能模式,是以社会公众客观需求为尺度,尊重公民意愿,建立和发展广泛的社会回应机制、公共责任机制,努力为公众提供满意的高质量的公共产品和公共服务的现代政府。从特征上说,公共服务型政府中的“公共”,是指政府的财政、工作对象、工作目标、工作过程的参与以及对其活动的监督都应当同公众和公众利益紧密关联,而“服务”是与政府性的管制性、强权性相对应的;“服务”是“公共”性的必然要求和体现。从构成要素上说,公共服务型政府不仅应当是透明政府、有限政府和诚信政府,还应当是绩效政府、责任政府和法治政府。在各种构成中,透明要素是其他各项要素的前提,是构建现代公共服务型政府的必然要求,而推行透明政府战略的一个核心问题就是政府信息公开。政府信息公开是指为提高政府工作透明度,保障公民、法人和其他组织的知情权,监督政府机关依法履行职责,根据有关法律、法规规定,政府机关向社会公开有关政府信息。要构建公共服务型政府就必须大力推进政府信息公开。

1 政府信息公开对构建公共服务型政府的重要意义

1.1 实现了信息资源在政府与公众间的再分配 由于现代政府拥有强大的行政权力和庞大的组织体系,并且掌握着高科技手段,因此,在行政管理过程中大量的信息都在其垄断之下,而公民在行政管理中的劣势地位,决定了公众在信息资源分配中的不利形势。加上传统理念认为政府是否公开信息是它的权力而非其义务,政府有权不公开信息,这种理念更加助长了政府对信息资源的垄断,这种局面与公共服务型政府的基本内涵不相符。因此,构建公共服务型政府就有必要大力推进政府信息公开,通过政府信息公开使信息资源在政府与公众之间重新优化分配,改变过去公民与政府之间的不对等、不平衡的状况,使公民与政府能够共享政府信息资源,公民可以通过及时、准确地获取政府信息、了解政府工作,依据公开的信息与政府进行及时、有效的沟通,从而能更好地保护自己的权利,体现出政府的服务精神。同时,政府信息公开使得公众的参与度大大提高,公众的监督才能够得以落实。

1.2 促进了行政效率的有效提高 行政效率是公共服务

型政府的构成要素之一,提高行政效率是构建公共服务型政府的客观要求。但长期以来,由于受传统保密文化的影响,大多数干部都认为信息公开会增加政府的工作量,从而降低行政效率。实际上,政府信息公开与行政效率之间是不矛盾的。那些认为会影响效率的人主要是从行政决策角度考虑的,他们认为,信息公开会影响决策的形成,越多人参与到行政决策中,行政决策就越难敲定。但是,从行政的整个过程看,行政决策只是行政行为的一部分,如果行政决策的制定过程没有公开,没有利益的充分表达和协调过程,即使决策过程的效率提高了,日后的执行也可能会有很多困难,从而造成了行政效率的下降。

1.3 推进了社会主义民主政治建设 政府信息公开能有效地保障广大人民群众知情权、参与权和监督权,有力地保证社会主义民主政治建设的顺利进行,从源头上预防和治理腐败。因此,政府信息公开是提高科学执政、民主执政和依法执政能力的重要措施,是实现社会主义民主政治的重要环节。构建公共服务型政府与实现社会主义民主政治本质上是一致的。因此,在构建公共服务型政府进程中加强政府信息公开也是十分必要的。

2 当前政府信息公开存在的主要问题

2.1 政府信息公开行政自由裁量的任意性 由于我国目前没有统一的信息公开法,因而我国政府信息公开的内容和形式都没有明确的界定,导致信息的公开与否全由政府说了算,在这种行政自由裁量的任意性情况下,公众很难通过申请获得所需的信息,这也正是政府信息公开最致命的要害。这就造成了目前政府公开的信息主要停留在法律、法规和办事程序、执法守则等一般性的信息层面,而对群众最关心、最希望知道的内容很少涉及,尤其是与群众切身利益相关的“要害”问题往往不公开;“公开”途径的狭窄,即不管相对人是否听见、看见,有没有可能“知晓”其公开的内容,在形式上履行公开的程序即可。这种未顾及权利人是否可能“知悉”的“公开”,亦是典型的“虚公开”。

2.2 权力本位思想依然主导政府信息公开 政府在信息公开方面权力本位思想严重,所谓“权力本位”是指政府在行政活动中以“管制政府”自居,以权力为基础行使行政职能,行政职责的履行与否完全出于政府的权力,而不是以公众的权利为出发点;“服务行政”的意识很弱。在这种思想指

作者简介 费玉春(1976-),男,安徽定远人,硕士研究生,研究方向:公共财政管理。

收稿日期 2007-03-22

导下,由于政府机关自身利益的驱使,不可能完全抛弃其利益,信息公开就必然有局限性,也不能从根本上满足公众获得政府信息的权利需求。

2.3 政府信息公开缺少有效的监督和救济手段 当前除了有信息公开规定的省市,我国大部分地区没有规定不公开信息的法律责任,公众无法通过相应的制度来监督政府的信息公开,如果政府拒绝公开某项信息,公民没有获得救济的途径。即便在那些有相关规定的省市,公民的权利救济途径也不很完善。此外,我国现行的《行政诉讼法》只规定了行政主体侵犯人身权和财产权可以提起诉讼,而获取政府信息是一种知情权,对知情权的侵犯是否能直接提起行政诉讼还存在很大争议。所以,公众的知情权实际上是没有办法通过司法程序得到救济的。

3 推进政府信息公开的具体途径

3.1 转变政府信息公开的观念,实现从政府权力型向民众权利型的转变 要加强政府信息公开,首先要转变政府信息公开的观念。所谓转变观念就是要改变以往政府对待信息公开的态度,放弃权力本位思想,转到公民本位、服务本位上来。政府部门要从政府权力和公民权利关系的认识上,把政府信息公开视为民众应当享有的一项基本权利,是政府应该履行的义务和职责。摒弃长期保密文化的影响,让行政部门或工作人员从思想上接受政府信息公开,将传统的“权力本位”思想从头脑中剔除,使他们自觉放弃公开与否是政府权力的错误观点,改变对于公众提出的申请抱着“审批”的错误态度,转变公开信息是政府的“仁慈”,不公开是“理所应当”的错误想法。政府勇于公开信息、在公众面前完全展露,承担更多的监督甚至批评以及由此带来的全部后果。彻底实现政府信息公开从政府权力型向民众权利型的转变,尊重公民的行政知情权及参与权,打牢推动政府信息公开的思想基础。

3.2 建立健全政府信息公开的法规制度,提高政府信息公开规范化、法制化水平 法规制度是推进政府信息公开的保障条件,没有法规制度的保障,政府信息公开往往只能是空洞的、形式的。所以,要推进政府信息公开就要进一步完善政府信息公开基本制度,继续开展建立健全主动公开和依法申请公开制度、政府信息公开评议制度及工作责任追究制度、监督和救济制度;逐步建立健全政府信息公开的法律法规体系,使政府信息公开走上法制化轨道,明确界定政府信息公开的内容和形式,提高政府信息公开规范化、法制化水平;尤其是要重视完善政府信息公开程序制度,因为程序制度是政府信息公开的制度中枢,而当前我国政府信息公开法律程序却具有很大的随意性。在政府信息公开工作中,要真正做到“程序正义”,就要排除“自说自话”的任意性,保证公开的客观性,即要克服公开内容的随意性、公开途径的狭窄性以及公开环节中的可能性陷阱。“政府信息公开”程序的正当性,需要技术上、设计上的专门化知识,需要在细节上保障其不出现制度性的可能陷阱。

所以,应当进一步规范信息公开程序制度,将程序制度真正落到实处。可以考虑增设例外信息制度,包括绝对例外信息制度,规定对绝对例外信息,政府没有回答是否拥有的义务;细化部分程序制度,如制定详细的听证制度,规定对

于重大决定草案的公开,应当采取听证会的形式充分听取公众意见,具体规定听证会召开的条件、时间、人数和讨论的事项等;充实公开内容,按照“以公开为原则,不公开为例外”的总体要求实现规范化信息公开。

3.3 规范形式载体,将政府信息公开与发展电子政务相结合,增强政府信息公开工作实效 各级政府及部门要结合实际,继续发展和进一步规范政府信息公开栏、信息亭、政府公报等传统公开形式,广泛推行社会听证、专家咨询、新闻发布等适应现代社会发展要求的公开形式,着力发展电子政务,加强行政服务中心建设,构建政府信息公开平台,扩大公开范围和受众群体。特别是要注意将政府信息公开与发展电子政务相结合,把电子政务发展成为政府信息公开的重要载体,在加强电子政务建设的同时,构建网上政府信息公开平台,使电子政务和政府信息公开互为依托、相互促进、共同发展。目前在海外,网络已成为政府进行信息公开的一个重要渠道和方式,在我国利用政府门户网站进行政府信息公开也已出现,其中最具有代表性的是上海市政府的“中国上海”网站。通过政府门户网站进行政府信息公开,突破了时间、空间和一些人为的因素,不仅是节约了政府成本,为政府信息提供了一种新的公开方式、手段,更重要的是它体现了政府信息公开的目的所在,最大限度地扩大了政府信息共享,从而增强了政府信息公开的工作实效。

3.4 突出政府信息公开重点,不断拓展政府信息公开的内容 政府信息公开应以人民群众普遍关心、涉及人民群众切身利益的问题作为政府信息公开的重点内容,围绕行政主体基本情况和行政决策、执行、监督的程序、方法、结果等事项不断拓展政府信息公开的内容。如乡(镇)要重点公开其贯彻落实中央有关农村工作政策,以及财政、财务收支,各类专项资金、财政转移支付资金使用,筹资筹劳等情况。县(市)、市(地)要重点公开本地区城乡发展规划、财政预决算报告、重大项目审批和实施、行政许可事项办理、政府采购、征地拆迁和经营性土地使用权出让、矿产资源开发和利用、税费征收和减免政策的执行及突发公共事件的预报、发生和处置等情况。省级人民政府及其工作部门要重点公开本地区、本部门经济建设和社会发展的相关政策与总体规划,财政预决算报告,行政许可事项的设定、调整、取消以及行政许可事项办理,国有企业重组改制、产权交易等情况。国务院各部门要结合实际,确定公开的重点内容。各地区各部门要编制本地区本系统政务公开内容的详细目录,分类向社会或在单位内部公开。把政府信息公开与维护人民群众的根本利益紧密地结合起来,切实保障人民群众的合法权益。

参考文献

- [1] 王红梅.加快电子政务建设 推进服务型地方政府发展[J].贵州社会科学,2006(11):62-64.
- [2] 刘熙瑞.服务型政府——经济全球化背景下中国政府改革的目标选择[J].中国行政管理,2002(7):7-9.
- [3] 汪来杰.对我国服务型政府建设的理论探讨[J].行政与法,2004(9):78-80.
- [4] 吴江.提高政府行政能力 构建服务型政府[J].国家行政学院学报,2005(1):23-27.
- [5] 杨寅.公共服务政府与行政程序构建[M].北京:法律出版社,2006.