

政府信息公开与审计报告互动机制研究

——以宁波市为例

赵彩虹

(浙江万里学院商学院会计系 宁波 315100)

【摘要】 政府信息公开与国家审计报告是以公共受托责任为前提,以参与利益各方冲突与协调为基础,形成策略互动、共同配合的博弈机制。本文在充分论述政府信息公开与国家审计报告互动的共同理论基础,以宁波市政府信息公开与政府审计报告现状为切入点,阐述二者实践实现互动契合需要的机制创新。

【关键词】 政府信息公开 审计报告 机制创新

2008年5月1日《政府信息公开条例》的出台和实施曾被寄予厚望。但总结《政府信息公开条例》实施的七年现状,却发现存在公开信息积极性不够、公开程度低、公民满意度低等情况,《政府信息公开条例》的实施陷入困境,被寄予厚望又表现平平。国家完善政府信息公开制度的动力来源于何处?如果说之前学者们的研究是将视点放在政府信息公开这个“木偶”上,本文则希望能够找到主宰政府信息公开的“提线人”。这个“提线人”就是国家审计。《政府信息公开条例》遭遇困境的根本原因就是政府治理模式对国家审计制度的排斥,所以本文将解决途径放在我国政府治理模式的转型上,通过研究如何把国家审计嵌入政府治理模式中去,使得国家审计报告与政府信息公开实现良性互动,从而创新社会管理机制。

一、政府信息公开与国家审计报告互动的理论基础

1. 公共受托责任。Joseph E. Stiglitz(2002)政府信息是一种公共产品,既然纳税人为政府信息的搜集支付了费用,那么纳税人就享有公开查阅和获取的权利,任何想把公共信息据为己有的行为无异于一种盗窃。政府机构控制公共管理80%的信息,而社会公众掌握的信息不足20%。在这种信息严重不对称情况下建立与完善政府信息公开制度,就是把政府、公众与媒体之间各自的利益理性化,并且把相互之间的博弈转化为合作。政府信息公开是政府部门披露自身职责运作情况的主要方式,那么这些信息的真实性如何?有没有存在“隐性信息”或“过滤信息”,有无刻意打造“玻璃门”或者以“保密”为由不向公民公开自身信息。如果这些政府部门在公开披露自身信息过程中,也把本单位经审计过的财务预算情况同时公开,这才是真实透明为百姓服务的“阳光政府”。而要达到这种境界,必须让政府审计报告与政府信息公开有机契合。政府通过审计报告的形式披露信息,本质上是政府承诺,是受托人在政治契约签订过程中向委托人主动释放财政财务预算等方面的信号。因此,从委托受托理论和信息披露角度分析,二者是能

够实现有机契合的。

2. 新公共管理的寻租理论。根据公共选择理论,政府审计报告与政府信息公开所披露的政府运作方面的信息具有公共物品的特点,这种“公共性”就会诱发“搭便车”现象。信息使用者只愿意享受信息所带来的福利,却不愿为鉴别信息的真伪付出任何形式的代价。政府审计报告制度可以降低代理成本和监督成本,促进信息在不对称双方实现有效流动,提升披露政府信息的透明度和真实性。根据新公共管理的寻租理论,政府审计报告可以发挥法律赋予的监督评价功能,通过嵌入政府信息披露全过程来增强披露信息的公允性,充分保障广大委托人知情权的实现。国家审计报告和政府信息公开在新公共选择理论基础上的有机契合,可以合理保证各级政府部门财政透明度的不断提高,有效解决委托人和受托人之间的信息不对称问题。

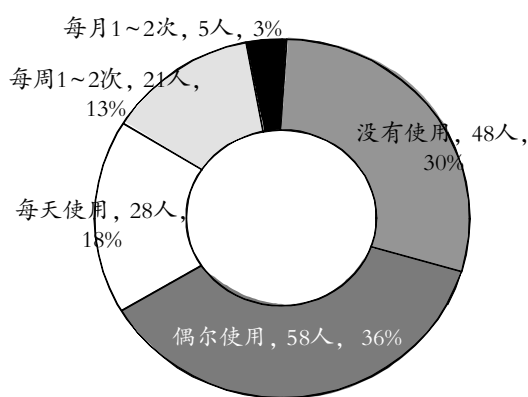
二、宁波市政府信息公开与政府审计报告现状分析

1. 宁波市政府信息公开情况。由于国情、省情、市情的复杂性,如何最大限度地对政府信息进行公开,呈现出多样性。虽然满足群众知情权的理念已经得到较为普遍的认同,但实际披露信息过程中存在以“国家秘密”、“商业秘密”、“个人信息”为借口不予公开的情况。信息公开的行政诉讼、行政复议及举证过程艰难又让获得信息真相的难度加大,而且政府处于位置“优势”,民众位置的劣势使得政府信息公开价值有待商榷。从国内外来讲,目前对政府信息透明度的界定没有统一的标准,但都有各自的制度要求政府信息公开以体现主权在民。本次针对宁波市政府信息公开与审计报告互动机制的研究采用调查问卷形式,发放对象主要包括在校大学生、在甬企业单位工作人员、在甬事业单位工作人员、外来务工人员和社区人员,共发放问卷200份,回收160份,回收率达到80%。由于是对社会各个阶层进行调查,因此调查结果具有很强的代表性。下面就对本次调查问卷结果进行分析。

(1)接受问卷的对象。160份有效的问卷中,包括12.5%的外来务工人员,12.5%的自由职业者,在甬企业单位31.25%,在甬事业单位31.25%,剩下的为在甬大学生。有效问卷的填写人群在18岁到59岁之间,而在18岁到29岁之间就有107人,所占比例高达66.875%,说明对政府信息了解人群趋向年轻化。本科生为113人,比例为70.625%,说明群众文化平均水平比较高,对政府的关注度也在不断提高。

(2)宁波市政府信息公开群众获知情况。在所收到的有效问卷160份中,居民信任政府信息公开化的程度有所提高,只有24%的人担心政府信息没人回复而选择道听途说。

(3)宁波市政府信息公开网站利用情况。下图反映的是政府信息公开网站的使用情况,可以发现政府信息的利用价值不算很高,利用率也不是很高。



使用政府信息公开网站统计

(4)调查问卷结果回馈。

	是	否
您是否知道我市已开展政府信息公开工作	63	97
您是否知道我市信息公开范围	22	138
您是否知道哪些信息由政府主动公开	38	122
您是否知道依法申请获得政府信息的程序和要求	20	140
您是否认为我市隐瞒了公开的政府信息	80	80
您觉得您所掌握的信息与政府公开的是否一致	48	112
您是否知道哪些信息需要申请公开	23	137

(5)对宁波市政府信息公开情况的有用性评价。对政府信息公开有用化的调查中有77人认为是有用的,占人数的48.125%,认为无用的有21人,占人数的13.125%,认为无所谓的有62人,占人数的38.75%。由此可以看出人民对政府信息的态度,客观上也说明了政府信息对人民的有用性,以及群众对政府信息的依赖程度较高。针对宁波市政府信息公开对百姓生活的帮助情况进行调查,发现政府公开的信息质量不是很好,含金量有待提高,公开的信息不能满足大众需求或者说用处不大,另外可以看出政府信息的利用率也不是很高。最后是对宁波市政府信息公开的调查,居民对政府信息公开的期望程度还是很高的,有53个人选择高,占总人数的33%。而大多

数人只是选择一般,为79人,占人数的49%。这说明人们对政府信息的信赖程度在不断加强,也说明政府在人民心目中还是值得信赖的。

2. 宁波市政府审计报告信息。近几年,宁波市政府审计充分体现审计为民、审计靠民、审计惠民的理念,将关乎百姓切身利益的审计事件都采用审计报告的形式展现在公众面前。政府审计报告和其后的问责制度成为公众了解政府履行公共受托责任信息、参与公共决策的窗口。审计实践及审计报告结合普通民众的生计、生存、生活以及权益等最基本的问题,为政府审计的发展带来了无限生机与活力。宁波市政府审计贯彻为民服务的理念,将事关百姓切身利益的生活、生计、权益、廉洁事项进行审计,采用先进的审计方法,公开审计结果,并对审计过程中出现的责任人进行问责。政府审计报告不仅披露经济事项的真实合法合规现象,而且披露经济事项决策的经济性、效率性和效果性。

三、政府审计报告与信息公开契合存在的障碍

1. 公开、公告与保密的冲突。关于信息公开的层级规定是多层次、多结构的,立法主体体现多元化,而每一个立法主体明显具有追求自身利益最大化的倾向。公开、公告与保密相对立,我国颁布的《政府信息公开条例》、《审计机关公布审计结果准则》属于条例性质,相当于下位法,当与《国家保密法》、《档案法》等上位法相抵触时,效力自觉服从于上位法,这样就会出现以保密为借口不进行公开的现象,两者互动存在制度上的障碍。许多当时认为保密的事情现在可以公开,导致过去的“保密”与现在的《政府信息公开条例》中许多具体的条款无法实现有效的对接,许多行政部门自定“保密条例”。政府为追求自身利益的最大化,通过一定程度和范围的原则性政务公开和抽象的电子政务达到政府信息公开的要求,但是这些公开的内容大多数是原则性的,尚无具体百姓可获悉的有价值内容。政府信息公开的主要渠道是政府网站,但从上面的调查可以发现,政府网站的利用效率不高,这也就导致政府信息利用程度不高与民众不关心政府信息的情况。

针对国家审计报告制度的现实,公告前的计划、实施都是在封闭状态下进行,公告的审计报告也会由于专业性特点,使得普通民众很难科学完整地解读。可能刚出炉的审计报告中对相关单位的点名还有些新鲜,如果不能获取对这些人的后续审计或问责结果,公告也就演变成“雷声大、雨点小”的惯有现象。而且与政府信息公开相类似的是,我国在审计公开的内容范围上缺乏法律支撑,没有细化配套规定,只有一条原则性的规定:除国家秘密、商业秘密外一律公开。但对秘密信息的界定、对公开的内容、范围的界定都还处于经验或价值判断阶段,缺乏相应可依据的标准。

2. 政府信息公开与政府审计报告收益与成本的博弈。鉴于目前处于转型期和各种矛盾凸现期,过多公开政府自身行为不规范方面的信息,会使事件变得更加复杂,于是各地均以“维持稳定”为由隐瞒对某些信息的披露。同时随着广大公众

维权意识的增强,信访活动日益增多,公民信访方面的一些问题会向政府信息公开延伸,公众就会以所申请的政府信息作为维权依据,呈现政府信息公开与信访工作相互交织的情况。因此如何积极稳妥地处理公众对政府信息公开的申请,做到政府信息公开、公告、信访之间的有机融合,最大程度满足公众的信息需求,有效防范公开、公告带来的风险成为政府必须解决的问题。政府认为过多披露政府信息可能会使自己处于不利地位,会增加自身活动的风险并损伤政府在公众心目中的形象。如果信息保密、决策圈子小,出现的失误也会在很小的圈子内消灭掉,失误成本很低,保密收益很大。而保密的最大成本为民众对政府信息的不信任感加深,市场主体会增加成本搜集本应由政府主动公开的信息,民众自行搜集的信息可能与事实真相相悖,不同渠道不真实信息的汇聚会加剧社会的不稳定。信息保密会增加政府利用信息优势的寻租成本,政府的信息垄断收益与公众获取信息耗费成本的增长会增加社会的不安定系数。

四、构建政府信息公开与审计报告互动的制度保障

1. 稳步推进制度文化建设,重视配套制度建设。《政府信息公开条例》和《政府审计报告准则》都属于行政法规范畴,位阶较低,层次、效力与《档案法》和《保密法》相差甚远。实践中出现冲突的时候就会出现下位法服从上位法现象,虽然以公开、公告为原则,不公开、不公告为例外,但出于信息公开优势的政府就会以各种理由拒绝公开。因此要真正尊重群众的知情权,在政府信息公开中融入国家审计报告,首先要稳步推进政府信息公开系统,体现政府信息公开制度的优势,让公开、公告理念融入政治文明建设。

其次要提高现有法律的效力,并制定相关配套制度,着眼于构建一个相对完备的法律体系,让不成为保密状态的信息公开成为一种常态。我国政府审计报告相关条款的规定可以追溯到《审计法》,但对审计公告的描述却比较空泛:审计机关可以向政府有关部门通报或者向社会公布审计结果。言外之意不向政府有关部门公告或者向社会公布审计结果也是可以的,这种法律层面的非强制性导致很多必须公告的信息为了避免审计风险不去公告,损害了广大群众的知情权,模糊性的规定也削弱了国家审计公告的效力。所以应推行国家审计报告制度,丰富国家审计报告披露信息的内容,通过国家审计的权威性制衡当地政府和权力部门对民众知情权的损害和制约。建立政府信息公开与国家审计报告互动机制,必须明确信息公开与国家审计报告中的问责对象,具备清晰的问责程序,让民众对政府信息公开与国家审计公告的效力充满信心。

2. 完善信息公开、公告渠道,丰富信息公开、公告内容。作为监督公共受托责任的重要机制,政府信息公开和审计报告成为政府与群众之间信息资源共享的平台。政府信息公开与审计报告互动机制的整合,不仅有助于明确各级受托人的自身责任,同时也把自身履责过程置于社会公众监督之下。履职不力就会有严厉的问责程序进行追究,所以必须清晰界定

政府信息公开和国家审计报告的内容,发挥两种信息沟通渠道互动机制的效力。政府信息公开就是要把广大群众关心的信息公开,使之尽可能多地为民所用。同时应完善信息公开的渠道,除了常用的政府信息网站,还可以利用档案馆、图书馆等公共资源将政府信息向全社会公布,发挥媒体监督、群众监督的效用。纵向上的从政府到社会公众的信息传递链保证对社会公众有用的信息快速下达,横向上的与社会利益相关的信息传递链协调各个信息节点,形成真实有用的信息合力。完善国家审计报告与政府信息公开的互动机制,实现信息的快捷提取和传递。

3. 强化监督体系,建立完善的救济制度。政府信息公开与审计报告这两种信息沟通平台,本身就是满足群众知情权的手段,所以公民必须增强主权意识,在自身的知情权遭受侵犯时,敢于拿起诉讼武器维护自身权益。应建立健全政府信息公开中的行政诉讼与行政复议制度,如果民众的利益诉求得不到保障,会让信息公开、公告或者打造透明政府的口号徒留虚名。所以要对各级政府、官员的信息公开绩效进行测量,例如可以将公民依法申请公开信息数量、政府各部门的回复及时性、群众的满意程度,作为民众对政府、官员满意度测评的指标。一旦政府不公开应当公开的信息而被举报或者投诉时,一定要按照严格程序对相关人员进行问责,并把问责结果进行公示,提高问责的威慑力。公民在依法申请公开信息时,如果遭到相关人员的不正当否决,可以依法请求法院审查政府的不公开决定是否合理,由法院进行公开裁决。通过引入第三方独立公正地裁决能够促进政府转变思路,提高依法公开信息的自觉性。

建立和完善政府信息公开与国家审计公告的互动机制是复杂的重点工程,体现了“主权为民”的思想意识。因此,必须切实转变政府思想意识,深化行政体制改革,完善政府信息公开的救济制度,综合运用多种经济、政治手段,建立健全政府信息公开与国家审计报告互动的长效管理机制,让信息公开、审计报告成为一种常态。由此可促进每个受托政府官员依法行政,及时公布信息,将政府信息公开工作纳入政府的目标管理考核体系,实现政府信息公开与国家审计报告互动的规范化、制度化管理。

【注】本文系宁波市哲学社会科学规划课题“构建政府信息公开与审计报告互动机制的研究——以宁波市为例”(项目编号:G11-A41)的阶段性研究成果。

主要参考文献

1. Stiglitz. Rent, Competition, and Corruption. American Economic, 2002; 4
2. Hrcich, Isaac, Francis I. Bureaucratic Corruption and Endogenous Economic growth. Journal of political Economy, 1999; 10
3. 牛红亮. 经济学视角的政府信息公开. 情报理论与实践, 2011; 2