

河南地方政府信息公开制度研究与设计

王天敏 张如海 宋建波 张宏志 梁红卫 张志勇 王 涛

目 录

- 一、政府信息公开制度建立的背景
- 二、政府信息公开制度建立的意义
- 三、河南地方政府信息公开制度建立的操作
- 四、河南地方政府信息公开制度的框架设计
- 五、河南地方政府信息公开制度的实施建议

;

制度建设是马克思列宁主义政治理论的重要组成部分。邓小平同志指出,制度带有根本性、全局性、稳定性、长期性。江泽民同志多次强调要与时俱进,发展民主,创新制度,不断推进党和国家各项工作的制度化、法制化。2004年1月,胡锦涛总书记在北京考察时强调,要高度重视并切实推进制度建设和创新,坚持从实际出发,坚持社会主义市场经济的改革方向,坚定不移地推进改革,不断迈出制度建设和创新的新步伐,为经济社会发展提供有力的制度保证,创造良好的环境。

建设社会主义政治文明的核心是发展社会主义民主,关键在于制度建设。为了进一步扩大社会主义民主,发展社会主义市场经济,保障公民的知情权,逐步实现人民群众广泛而充分地参政议政,就要高度重视政务公开工作,建立政府信息公开制度。

政府信息,是指政府机关掌握的,与经济、社会管理和公共服务相关的,以纸质、胶卷、磁带、磁盘以及其他电子存储材料等载体反映的信息。这些信息对公众考察社会、分析形势、研究政策、调查市场、相互协调、进行组织和个人决策、合理配置社会资源具有重要指导意义和参考价值。

河南地方政府机关,是指本省各级人民政府及其工作部门、派出机构以及其他依法行使行政职权的组织。

政府信息公开,是指政府机关通过发布、出版、设立公众查阅处等形式,将其行政权力运作的依据、过程和结果以及其他政务活动公诸于众,使公民、法人和其他组织知晓的一种行政管理工作。政府信息公开,包括政府主动公开和应公民、法人和其他组织请求而被动公开两个方面。

政府信息公开制度，是对政府信息公开的原则、内容、方式、程序、监督、救济与法律责任作出系统规定的行政规范。它不是随意性较大、可有可无、缺乏保障与制约的普通办事制度，而是为保障公民的知情权这一基本民主权利而建立的法律制度。它规定了政府机构为公众提供政务信息的义务和公众对政务信息公开的请求权，而不论公众与所请求公开信息的利害关系与使用目的。

迄今为止，世界上已经有四十多个国家或地区制定了信息公开法，建立了政府信息公开制度，其中既有发达国家与地区，也有发展中国家与地区。实践证明，建立和推行政府信息公开制度，不但不会使公共利益受到损害，反而有力地推动了经济和社会发展。

一、政府信息公开制度建立的背景

（一）国外及港澳地区政府信息公开制度建设概况

政府信息公开化是现代民主理念和人权理论发育的必然结果。按照联合国 1946 年第 59（1）号决议，信息自由被定义为一项基本人权。建立保障这一人权的政治制度是二十世纪中叶以来世界各国行政立法的一个新趋势。许多国家的政府信息公开制度从酝酿到制定、公布和实施都经过了漫长的时日。

美国最早的信息公开始于 1946 年的行政程序法，后经多次修改，于 1966 年制定了《情报自由法》，1967 年 7 月 4 日开始实施。这一制度以后经多次修订，不断完善，成为对世界各国产生了巨大影响的信息公开法。美国《情报自由法》规定：除了涉及国家机密的特殊情况外，其余的一切政府文件必须对公众公开；任何人只要按规定办理手续、交纳费用，不需要说明理由，就可以得到所要求的政府文件；对拒绝公开文件的政府机关可以提起诉讼；政府信息公开是原则，不公开是例外；政府信息面前人人平等，政府拒绝提供信息要负举证责任；信息公开申请人请求司法救济时，法院具有审理的权力等等。这些由《情报自由法》所确立的原则，为以后各国立法时普遍采用。1976 年美国制定《阳光中的政府法》，规定合议制行政机关的会议必须公开进行，公众可以观察会议的进程，取得会议的文件和录音磁带。1974 年制定《隐私权法》，规定了行政机关搜集、利用、传播个人信息的规则，制止行政机关滥用个人信息、侵犯个人隐私权，规定个人隐私必须对本人公开和对第三人限制公开的原则。《情报自由法》、《阳光中的政府法》、《隐私权法》以及相关的《联邦咨询委员会法》等法律有机结合，构成了美国的政府信息公开制度。

继美国建立信息公开制度之后，加拿大、澳大利亚、新西兰、英国、法国、德国、荷兰、比利时，以及韩国和日本都陆续制定了本国的信息公开法。

香港政府 1995 年 3 月颁布实施了《信息公开守则》，此后在 1995 年、1996 年两次修订，香港回归祖国后，又于 1998 年至 2001 年先后进行了四次修订。香港的《信息公开守则》，从立法理念、立法技术和运作方式等方面借鉴发达国家的立法成果，在确保信息获取权的同时，注意保护涉及防务、保安、对外事务、执法、经济管理、第三者信息和公民隐私等重要信息。澳门没有制定专门的政府信息公开法规，有关政府信息公开的规定主要体现在 1999 年 10 月由澳门总督韦奇立核准签发的《行政程序法典》中。与香港的《信息公开守则》相比，《行政程序法典》中所涉及的行政信息公开，为保护私人利益及依法享有权益的个人或团体，更侧重于“一对一”的信息公开。

不少国家的政府信息公开制度建设，都经历了一个由地方发其端、由国家议会总其成这样一个由低到高、循序渐进的立法过程。例如英国政府早在 1970 年就提出要制定信息公开法，经过了地方上二十多年的经验积累，到 1998 年底才提出了立法草案，2000 年 11 月颁行。德国也是在地方各州以及环境等部门信息公开的立法基础上建立起全国性的信息公开制度的。在韩国，清州市议会 1991 年制定的韩国第一个地方自治情报公开条例，引发了各地建立政府情报公开制度的热潮，到 1998 年韩国才实施《国家公共机关情报公开法》。在日本，1982 年山形县一个仅有 8000 人口的金山町率先制定了公文书公开条例，到 1998 年 3 月，日本 47 个都道府县全部制定了相关条例，而日本《行政机关拥有信息公开法》到 1999 年 5 月才予以公布。

通过以上介绍可以看出，作为民主社会重要特征的政府信息公开化问题，已经得到各国政府的普遍重视，进行有关方面的行政立法蔚然成风。不同国家和地区的行政信息公开法规虽然称谓不一，但都具有共同的实质，都是为了规范和管理政府信息的传播与交流，在确保国家安全的前提下，最大限度地满足公众对于政府信息的需求，促进政府信息的共享，树立透明政府的形象。各国各地区的政府信息公开制度不尽相同，一般都涉及到立法目的、基本概念的定义、信息公开的原则、内容、程序、免于公开的范围、行政救济与司法救济等等。这些国家和地区的政府信息公开立法，为我国大陆地区建立类似的制度积累了宝贵的经验。

（二）国内地方政府政府信息公开制度建设概况

在我国，政府信息公开制度建设问题近年来才引起了理论界的关注。国外有关这一制度建设的理念和经验不断地介绍进来，得到了党和政府的高度重视。党的十五大明确提出“坚持公平、公开、公正原则，直接涉及群众切身利益的部门要实行公开办事制度。”十六大报告专门强调要“认真推行政务公开制度”。虽说截至目前全国性的、统一、系统的政府信息公开制度还没有建立起来，但从中央到地方，有不少部委和地方政府已经在进行有关尝试。

1999 年是我国的“政府上网年”。政府上网工程实施以来，绝大部分政府部门建立了互联网站，70% 以上的地方政府在网上设立了办事窗口。

1999 年下半年吉林省开始在省、市、县、乡四级政府全面推行政务公开。“十公开”制度是省政府对政务公开的总体要求，每个具有行政职能的单位都要按照“十公开”的要求，研究制定有关制度，把政务公开落到实处。

广东省在办好省政府网站的同时，1999 年创办了旬刊《广东政报》。2002 年 12 月 11 日，设在广东省档案馆的“现行文件阅览室”对公众开放。广州市 1992 年 7 月 9 日发布了《广州市人民政府公开政务活动试行办法》，在多年试行的基础上，在中山大学学者协助下起草的《广州市政府信息公开制度》2002 年 11 月获得通过，自 2003 年元月 1 日开始实施。这是我国第一部由地方政府制定的全面系统地规范政府信息公开行为的政府规章。据报道，截至 2003 年 7 月 4 日，广州市区、县以上政权机关中已有 586 个单位，以设立信息网站，设置电子触摸屏、电子显示屏，开设政务公开栏等形式，推行政务公开制度。

2002 年 1 月 9 日，山东省泰安市人民政府根据山东省人民政府有关文件制定和公布了《关于进一步深化政务公开工作的实施意见》，对市、县政府及工作部门、乡镇（办事处）政府及基层站的政务信息公开内容所作出了较为详尽的规定，同时还建立了相配套的具体

考核办法，把考核的范围扩展到了市属企业和省属驻泰安单位。

2003年，5月28日，山西省太原市人民政府常务会议审议并通过了《太原市政府政务公开规定》，自7月3日开始实施。2003年7月2日，北京市宣武区人民政府常务会议审议并通过了公开政务信息暂行规定，自9月1日起施行。

上海市政府除了办好内容充实、更新及时的政府网站外，2001年元月创办了免费发放的《上海市人民政府公报》。2002年4月7日，上海市人民政府办公厅转发了市政务公开办公室制定的《上海市政务公开工作意见》。2003年6月3日，上海市政府宣布启动政府发言人制度。2004年1月20日，上海市市长韩正签署市政府第19号令，颁布《上海市政府信息公开规定》，自2004年5月1日起施行。这是国内第一个由省级地方政府制定的政府信息公开规章。2004年2月，《北京市政府信息公开管理办法》在首都之窗网站上公开征求意见。2004年4月，《成都市政府信息公开规定》、《杭州市政府信息公开规定》先后通过了审议。

国家层级的政府信息公开法也在紧锣密鼓地起草过程之中。在国家十届人大公布的五年任期内立法规划的76件法律中，政务信息公开法列入了第二类：研究起草、成熟时安排审议的法律草案(17件)中。

2003年9月底，国务院新闻办首次在北京举办新闻发言人培训班。100名来自66个部委的新闻发言人和准新闻发言人参加了这次培训，在为期5天的学习中，系统地接受了突发事件应对、回答问题技巧、媒体公关等方面的培训。外界普遍认为这是中国政府信息公开走向制度化的一个信号。

综上所述，建立政府信息公开制度已经成为世界潮流，大势所趋。这不单单是政府信息的公开与透明的问题，而且是培育民主社会基本特质，确保现代社会生活正常运转的重要举措，在中国就是社会主义制度自我完善的一种必然结果。党中央之所以从十五届六中全会起反复强调要推行政务公开制度，道理也就在这里。目前，政府上网工程已经为各级地方政府信息公开工作的开展奠定了坚实的物质基础。在政府信息公开制度建设方面勇于创新的先进省市，为大家提供了可资借鉴的立法经验。2003年非典疫情发生初期，个别政府部门和地方政府披露的信息失真所造成的失误和连锁反应，从反面昭示了尽快建立政府信息公开制度的必要性和紧迫性。然而国内各省市在政府信息公开工作的开展上表现出较为明显的不平衡性。

近年来，河南省地方政府的政府信息公开工作，虽说也取得了一定的成绩，但从总体上说还处于起步阶段，存在着制度化、法制化、程序化水平不高，现有的信息搜集、管理、发布机制不完善，监督机制不健全等问题，已经不适应我国加入世贸组织后的新形势，与在政府信息公开制度建设方面先行一步的上海、北京、广东等省市相比，存在着一定差距。不少政府机关政府信息的主动公开时间滞后。据新华社郑州2004年7月13日电，1999年，在全国性“政府上网工程”的推动下，各级政府及职能部门大都有了自已的门户网站或网页。但是，由于种种原因，很多地方政府的官方网站却长期处于“打盹”状态，不仅不具备实用功能，有些网站上的信息甚至长达数年没有更新。2004年7月1日，在庆祝中国共产党成立83周年之际，个别政府网站上竟然还在“庆祝中国共产党成立78周年”。针对部分地方官方门户网站内容陈旧、功能单一、“一建了之”的现象，河南省郑州市不得不对所属各县市区、各局委门户网站实施“叫醒工程”。如何从根本上改变在政府信息公开

方面种种不尽如人意的局面，积极、努力地学习和借鉴先进地市经验，结合本省实际情况，尽快地设计、建立和实施卓有成效的政府信息公开制度，对于河南省各级地方政府来说，已经是件刻不容缓的事情。

二、政府信息公开制度建立的意义

十六大报告围绕发展社会主义民主政治、建设社会主义政治文明、全面建设小康社会的目标，强调了在政治建设和政治体制改革方面需要重点做好的九方面工作，其中“坚持和完善社会主义民主制度”、“加强社会主义法制建设”、“改革和完善党的领导方式和执政方式”、“改革和完善决策机制”、“深化行政管理体制改革”、“加强对权利的制约和监督”、“维护社会稳定”七个方面都可以说与政府信息公开制度有关。十六大报告还专门强调了要“认真推行政务公开制度”。

建立政府信息公开制度，有以下十个方面的必要性：

（一）体现了人们当家作主这一社会主义民主政治的本质要求，使公民的知情权真正落到实处。这样才有可能进而“丰富民主形式，扩大公民有序的政治参与”，参政、议政，下情上达，使政府决策得以拥有广泛的群众基础。

中华人民共和国宪法规定，“中华人民共和国的一切权利属于人民”，“人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务”。而人民要真正行使管理国家事务、经济、文化事业和社会事务的权力，知情显然是不可或缺的必要前提。如果人民对政府工作的开展情况一无所知或者是知之甚少，就无法对政府的工作进行评价，表达诉求，提出建议，无法真正参与到政治活动之中，无法将宪法的有关规定落在实处。以立法的形式确立公民的知情权，使人权范围进一步扩大，符合当代世界民主发展的潮流。

让人民知情的渠道很多，诸如加强各级人民代表和所代表选区的联系，加强与各民主党派的政治协商，加强人民团体上情下达、下情上达的纽带作用，加强新闻媒介对政务活动的宣传报道等等，但这些渠道终究满足不了公众对自己所感兴趣的政务信息的特殊需求。政府信息公开制度的建立，使公众不必通过中间环节，就可以通过依法申请从有关机关直接获取政府信息，为参政、议政奠定基础。在不平静的 2003 年中，从震惊全国的孙志刚案，到突如其来的 SARS 侵袭，从众所瞩目的刘涌案审理，到引起轩然大波的宝马车撞人案，一次又一次地向世人昭示政府信息公开对于发扬社会主义民主的重要意义。

（二）进一步转变政府职能，改进管理方式，推行电子政务，提高行政效率，降低行政成本，形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。

政府通过行政职能上网，可以进行网上办公，实现虚拟政府，利用网络为公民、法人和其他组织提供更有效的服务，进一步实现政府职能的转变，使政府真正成为服务型的政府，同时也可以促进办公自动化的推广，提高工作效率，改善工作环境。不但降低了行政成本，也降低了公民、法人和其他组织的办事成本。

（三）提高政府决策和行政的透明度，上情下达，使公民了解政策的内容和意义，以取得公民的普遍理解和支持，从而减少政府政策执行的障碍，也有利于公民维护自身的合法权益，减少不必要的上访和行政诉讼，避免恶性事件的发生。

政府信息公开制度的建立，要解决的不仅仅是一个政务公开的问题；它还涉及到公权力和私权力之间冲突的普遍调适问题。在进行社会管理的过程中，公权力的行使不可避免地要和私权力发生冲突，一部分公众往往是利益受损方。这种冲突如果处理不当，轻者会引发上访或行政诉讼，给政府和公众带来讼累等负担，重者会引发集会、游行、卧轨、当众自杀、爆炸、投毒等报复社会的恶性事件发生，造成负面影响和种种损失。建立政府信息公开制度，就是要“把政策交给群众”，事先讲清楚将要采取的举措是“执政为民”的道理，让大家都明白政府之所以要这样决策和行政的理由，以争取公众的理解和支持，从而最大限度地减少政策执行的阻力。

（四）改善地方政府之间、政府部门之间信息交流状况，打破由于利益关系或技术问题所造成的信息横向传输的障碍，变人为的相对封闭为信息畅通，做到政府信息资源共享。

地方政府之间、政府部门之间本应有互通情报的义务，但传统的封闭的政府系统内部，跨越行政隶属关系的横向信息传播渠道不畅，一些地方政府或政府部门过分重视自身利益，强调自身的独立性或出于其他的权衡，使得彼此间有价值的信息资源难以共享，虚假信息及冗余信息扩散，信息发布平台的重复建设现象严重，相互间功能的支持和连通很差，彼此之间缺乏统一性和协调性。政府信息公开制度的建立，可以通过立法手段，克服和避免由于无法可依所造成的重复建设和资源浪费，消除地方政府和政府部门之间人为的信息封闭障碍，实现信息互联，资源共享，彼此的工作相互促进，相互协调。

（五）公民通过政务公开，洞悉政府的决策和行政过程，从而更好地行使民主监督权，从源头上预防和治理腐败。

腐败问题近年来引起了党和国家领导人的高度重视，十六大报告指出，“坚决反对和防止腐败，是全党一项重大的政治任务”。腐败现象发生的原因非常复杂，其中最重要的原因就是权力高度集中并且缺少制衡机制，权力的行使缺少透明度，在暗箱操作的过程中容易搞权钱交易。要从源头上防止腐败，除了要形成权力行使与监督的合理制衡机制，避免滥用职权外，还要改变权力运行的方式，将其运行过程置于人民群众的监督之下。中华人民共和国宪法规定，“一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持，经常保持和人民的密切联系，接受人民的监督，努力为人民服务”。政府信息公开制度作为一项重要的民主政治制度，它的建立，从根本上将政府的各项活动置于阳光之中，让公众都能明白政府机关的职权范围、权力运作程序、办事的条件、过程、结果、时限、监督办法和救济渠道，从而最大限度地缩小权力寻租的空间。阳光是最好的防腐剂。政府信息公开将有助于铲除腐败滋生的土壤。

高速公路和桥梁收费，是借助于制度建设和先进的技术手段来解决腐败问题的一个典型例证。采取纯手工和计算机收费的结果明显不同。摄像头一照，计算机就将收费票据打印出来了，这样就从根本上杜绝了各式各样的营私舞弊。

（六）政府信息及时有效地公开，在遭遇自然灾害、社会恶性案件、公共卫生突发事件以及其他突发性社会危机的重要关头，能够战胜运用现代化手段、通过非正常渠道传播的谣言，维持社会稳定，带领公众从容应对、及时化解突发事件造成的危机。

据《经济观察报》披露，2002年7月19日一场突如其来的冰雹给郑州带来巨大的灾难，18人死亡，212人受伤，经济损失数亿元。实际上在冰雹落下的前一个多小时，通过雷达预测到这一灾害的气象部门就已经通知了地方政府有关部门，但收到信息的政府部

门却将这一重要信息束之高阁，未及时告知公众，致使原本可以避免的公众生命财产损失发生。设如政府信息公开制度已经建立，有关部门就有义务在第一时间发布这一重大灾害的有关信息。如果不发布或发布不及时，就要承担相应的法律责任，受到追究。2003年“非典”发生初期，一些地方和卫生部没有及时和如实披露有关信息，以至于贻误战机，造成公众不必要的恐慌情绪。据《南方周末》报报道，一个“婴儿出生就说话，放鞭炮驱非典”的流言，自5月3日起，只用了四天的时间就传经中国的14个省份，加剧了人们的焦虑，引发了集体的歇斯底里。2003年3月发生的辽宁海城“豆奶事件”中，由于当地政府封锁消息，有关学生中毒的各种说法不胫而走，各种流言，使得海城一时间人心惶惶，到处弥漫着对地方政府以及新闻媒介的不信任情绪，造成社会恐慌，影响到社会稳定。

系统论告诉我们，一个封闭的、缺少自组织能力的系统是不可能维持长期稳定的，系统的稳定必须是在开放的环境里具有自组织能力的动态的稳定。随着人类进入以互联网为标志的信息时代，信息已经成为人们日益重要的生存方式和交流手段。建立政府信息公开制度，使公众充分行使其知情权，才能不断增强公众的心理承受能力和增强社会的自组织能力，在遭遇各种各样的突发性社会危机时，增加理智，减少动荡，维护社会稳定。

据中国青年报报道，北京市公安局2003年7月17日承诺，今后将通过新闻媒体，每周公布一次本市最新治安动态，对每周接报的刑事、治安类警情，进行综合动态分析后，分别从与群众生活相关的突出警情及发案时间、发案地点、犯罪嫌疑人作案手段等方面，对群众提出警示和相应的防范建议，通过新闻通气会的形式向新闻媒体发布。这种发布公共安全信息的方法具有时效性强、警示作用明显、防范建议简单实用等特点，易于为群众所接受。该项制度体现了公安机关执法观念的转变：即打击与防范并重，管理与服务并重。其目标就是民警越来越依法办事，公安机关越来越增加工作透明度，公安工作越来越得到群众最广泛的支持和理解。社会上一旦出现重大突发事件，比如前段时间出现的“北人清华爆炸案”和“蓝极速网吧”等重大突发事件，公安机关在最短时间告知群众。这样及时公开公安机关政府信息的目的，第一是充分尊重百姓的知情权；第二是增强警方的权威性，迅速稳定社会秩序；第三是希望群众积极协助公安机关工作。

（七）通过政府有关宏观经济政策、统计数据、环境分析、产业综述、科技成果转化等权威信息的公开，更好地服务于地方经济建设，推动地方经济发展，带动企业的信息化，有利于企业的体制改革、技术进步、项目资金的引进和相互合作。

（八）有利于规范社会主义市场经济秩序。

社会主义市场经济需要一个推崇诚信、有利于公平竞争的良好环境。信用缺失、供求信息不对称、市场秩序混乱、交易成本过高等等问题，长期以来一直是制约我国经济发展的重要因素。为治理诸如伪造土地、房屋权属证明，伪造各种资质证书、证明，合同欺诈，皮包公司坑蒙拐骗等现象，政府有关部门采取反复“打假”等整顿市场秩序的举措是十分必要的，实施这些举措相应地要求有较大的政府投入和较高的社会成本消耗。建立和实施了政府信息公开制度，公众可以通过设定的渠道和程序获得所要掌握的有关的权威信息，许多欺诈现象失去了藏身之所，同时并没有增加额外的行政执法人员和政府开支，显然有利于规范社会主义市场经济秩序。

（九）拓宽外商获取河南和河南政务信息的渠道，改善我省投资软环境，更好地做到“让世界了解河南，让河南走向世界”，促进河南经济的繁荣。

(十) 适应“入世”后所面临的新形势、新要求。

WTO 作为处理国与国之间贸易规则的国际组织,要求各成员国必须提供准确的信息资料、详尽的法律规章和透明的规则程序,以保证竞争的公开、公正和公平。几乎所有的 WTO 法律文件都规定和贯彻了政府透明度原则。透明度原则不仅是成员国中央政府,也是成员国地方政府必须遵守的起码规则。WTO 要求成员国政府有关贸易方面的法律制度贯彻透明度与公开性原则,这方面的具体要求体现在标题为“贸易条例的公布与实施”的关贸总协定第 10 条中,规定对进出口货物的税捐和其他费用的征收率、支付转帐、销售、分配、运输、保险、存仓、检验、展览、加工等等有关的法令、条例与一般援用的司法判决与行政决定,都应迅速公布。非经正式公布的措施,不得实施。此外,《服务贸易总协定》、《与贸易有关的知识产权协定》也都有公开政府有关信息的要求,这些要求不只局限于外贸部门,还涉及到银行、保险、卫生、技术监督、工商管理、外汇管理、海关、税务等几乎所有的行政执法部门。《技术性贸易壁垒协议》规定各成员国应设立信息查询点,以备其他成员方、关系方的合理查询。WTO 最后文件附件 3 还最终确立了贸易政策审查机制,作为保持和推进政府透明度和公开性的强有力的制度保障。根据我国的入世协议书,我国在加入世贸组织的最初八年内,每年都要接受世贸组织成员国的审议,包括对贸易政策透明度的审议。因此,尽快地建立和实施政府信息公开制度,是在入世后的新形势下,满足 WTO 对政府透明度的必要举措。

三、河南政府信息公开制度建立的操作

建立政府信息公开制度,实际上就是要制定有关的政府规章,进行行政立法。日、韩、英、德等国最终虽都以议会立法的形式,制定了在全国范围内统一实施的政府信息公开法,但它们的立法都经历了一个自下而上、循序渐进的过程。我们认为,为积极慎重,充分发挥地方立法灵活、高效的优势,我国政府信息公开制度的建立,也应该走先地方后中央的路径。各地方立法在先,“八仙过海,各显神通”,通过地方性法规的实施,为尔后的中央立法积累经验。实际上我们也正在沿着这样的路径前进。

河南地方政府信息公开制度的建立,应在地方政府首长负责的政府信息公开领导小组的领导下,由政府法制办牵头组织有关政务公开制度的起草小组,在充分调查研究的基础上,借鉴外国、港澳特别行政区及兄弟省市的有关制度,起草《河南省政府信息公开规定》,对政府信息公开的宗旨、公开的原则、范围、程序、形式、责任、监督与救济等问题作出具体的规定。由政府法制办和监察部门承担对本层级政府的信息公开工作进行检查和考核的职责,将政府及其职能部门的信息公开工作状况纳入公民民主评议的内容,依法追究不履行政府信息公开职责的政府机关责任人的责任。

四、河南地方政府信息公开制度的框架设计

课题组收集到的国内地方政府信息公开规章,大致可以分为两大类型,分别以广州市信息公开规定和上海市政府信息公开规定为代表。两个规章实质性内容大致相同。广州市

规章七章三十四条，由于出台在先，文字较为简明扼要。上海市规章五章三十八条，与广州市规章相比，一是更为注重规章的程序性和可操作性，二是创设了政府信息公开联席会议来负责全局的政府信息公开工作，三是忽略了政府机关政务信息的内部公开。这些规章，为我们设计和制定河南省政府信息公开制度提供了蓝本。

设想中的河南省政府信息公开制度，应包括总则、政府信息公开的范围、公开的程序和形式、监督与救济和附则五章内容。

第一章 总则

本章分别阐明立法目的和依据，“政府信息”和“政府机关”、“公开义务人”和“公开权利人”等重要概念，政府信息公开的原则，本规章的组织实施部门、责任机构、监督机构和经费保证。

本规章的立法目的是为了建立公正透明的行政管理体制，规范政府信息公开，保障公民、法人和其他组织的知情权，维护其合法权益，监督政府机关依法履行职责，依据法律、法规的有关规定，结合本省实际情况，制定本规定。

在“公开义务人和权利人”条款中，明确规定政府机关是政府信息公开义务人，应当依法履行公开政府信息的义务，而公民、法人和其他组织是政府信息公开权利人，有权依据本规定，要求政府机关提供政府信息。

政府信息以公开为原则，不公开为例外。公开应当遵循合法、真实、及时、公正、便民、便于监督的原则。凡与经济、社会管理和公共服务相关的政府信息，只要不侵犯国家秘密、商业秘密、他人隐私和其他社会公共利益，不违反法律、法规，均应予以公开或者依申请予以提供。任何个人、法人或其它组织不得非法阻挠或限制义务人公开政府信息的活动，以及权利人行使依法获取政府信息的权利。

在“组织实施”条款中，规定省信息化委员会具体负责组织、指导、推动本规定的实施。将省政府信息公开联席会议制度纳入法规，规定联席会议的组成与职权：联席会议由省政府办公厅、省信息化委员会、省监察委员会、省政府法制办公室、省政府新闻办公室以及其他有关政府机关组成，负责研究、协调推进政府信息公开过程中的重要问题。

为了明确各政府机关执行本规章的具体责任者，规章要求各政府机关指定本机关履行政府信息公开职责的专门机构，负责本机关政府信息公开的日常工作，并进一步明确了该责任机构的具体职责：负责本机关主动公开政府信息的事宜，受理和处理向本机关提出的政府信息公开申请，保管、维护和更新或者督促本机关有关机构保管、维护、更新本机关的政府信息，组织编制本机关的政府信息公开指南、政府信息目录和本机关政府信息公开工作年度报告，履行法律、法规、规章规定的其他职责。

规章规定省、市、区（县）监察部门和政府法制部门依据职责，负责对本级政府信息公开的实施情况组织监督检查和评议。

规章要求各级人民政府应当将政务公开所需经费纳入年度预算，确保政府信息公开活动的正常进行。

第二章 政府信息公开的范围

本章分别规定了各政府机关应主动向社会公开的政府信息范围、重大决定草案的社会预公开、具体行政行为的社会公开、应当主动在机关内部公开的政府信息范围、免于公开的政府信息范围等。

在“政府机关应当主动向社会公开的政府信息”中，将其范围分为四人类：管理规范和发展计划信息、与公众密切相关的重大事项信息、公共资金使用和监督信息和政府机构、行政行为 and 人事信息，囊括了事权、财权、人权的行使范围，计有如下 22 项：

省、市政府规章，各政府机关制定的规范性文件以及与经济、社会管理和公共服务相关的其他文件，经济社会发展的规划、计划及其进展和完成情况，城市总体规划、其他各类城市规划以及土地利用总体规划等规划，事关全局的重大决策，与人口、企业、自然资源与空间地理、宏观经济有关的基本情况；影响公众人身和财产安全的疫情、灾情或者重大突发事件的预报、发生及其处理情况，扶贫、优抚、教育、社会保障、劳动就业等方面的标准、条件及实施情况，土地征用、房屋拆迁的批准文件、补偿标准、安置方案等情况；重大基本建设项目的公开招标、中标情况及工程进度情况，政府集中采购项目的目录、政府采购限额标准、采购结果及其监督情况，政府投资建设的社会公益事业建设情况，重要专项经费的分配使用情况，政府财政预算、决算和实际支出以及审计情况，政府机关工作的社会监督途径；政府机关的机构设置、管理职能、设置依据及其调整、变动情况，政府机关领导成员的履历、分工及其调整、变动情况，政府机关办事程序、办事条件、依据和联系方式，行政许可相关事项，行政、事业性收费项目、标准及其依据，公务员招考、录用以及公开选任干部的条件、程序、结果等情况，政府机关改革定编及人员分流情况，以及依法应当公开的其他政府信息。

规章规定了重大决定草案的社会预公开有关事项，要求政府机关拟作出的决策、制定的规定或者编制的规划、计划、方案等，涉及公民、法人和其他组织的重大利益，或者有重大社会影响的，在制定过程中，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。

在“具体行政行为信息的社会公开”条款中，规定政府机关对相对人作出具体行政行为时，应当主动告知该行政行为的决定部门、决定的依据和理由、决定的结果、救济途径和期限，以及依法应予以告知的其他事项。

在“应当主动在机关内部公开的政府信息范围”条款中，规定政府机关在机关内部应主动公布以下政府信息：领导成员廉洁自律情况，内部财务收支情况，内部审计结果，人事管理及干部选拔、调整、职务晋升、奖惩等情况，以及其他在机关内部应予公开的政府信息。

在“免于公开的政府信息范围”条款中，规定国家秘密、商业秘密、个人隐私，正在调查、讨论、处理过程中的政府信息，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，均免于公开；但法律、法规和本规定另有规定的，权利人或者相关当事人同意公开的，公开的公共利益超过可能造成的损害的，并且公开不会造成实质性损害的，政府机关可以决定予以公开。

第三章 政府信息公开的程序和形式

本章分别规定政府信息公开的申请和答复，对涉及第三方信息的处理，自身信息获取和更正的程序，禁止行为，理由说明、答复与提供政府信息的期限，期限的中止和恢复，被动和主动公开政府信息的形式，收费等事项。

在“政府信息被动公开的申请”条款中，规定公民、法人和其他组织根据本规定第三条要求获得政府信息的，可以采用信函、电报、传真、电子邮件等形式向掌握该政府信息

的政府机关提出申请，以及申请应当包括的具体内容和格式文本事项。

政府机关收到申请后，应当场进行登记，并根据下列五种情况及时给予书面答复：属于公开范围的，应当告知申请人可以获得该政府信息的方式和途径；属于免于公开范围的，应当告知申请人不予公开的决定及其理由；不属于受理机关掌管范围的，应当告知申请人；能够确定该信息掌管机关的，应当告知联系方式；申请公开的政府信息不存在的，应当告知申请人；申请公开的内容不明确的，应当告知申请人更改、补充申请。

申请公开提供的政府信息如果含有免于公开的内容，但能够区分处理的，政府机关应当提供其中可以公开的内容。

对涉及第三方信息，除第三方已经书面向政府机关承诺同意公开的外，政府机关应当书面征询第三方的意见。第三方在要求的期限内未作答复的，视作不同意提供。

公民、法人和其他组织要求政府机关向其提供有关自身注册登记、税费缴纳、社会保障等方面的政府信息的，应当持有效身份证件，当面向政府机关提交书面申请。政府机关应当创造条件，通过采用网上认定身份的新技术，方便公民、法人和其他组织通过互联网向政府机关提交申请。公民、法人和其他组织发现与自身相关的政府信息记录不恰当或者不相关的，有权要求有关政府机关及时予以更改。受理的政府机关无权更改的，应当转送有权处理的机关处理，并告知申请人。对与公民、法人和其他组织自身相关信息的查询、提供，国家另有规定的，依照其规定。

政府机关答复申请人不予公开的政府信息，不得再以有偿服务或者变相有偿服务的形式提供，禁止通过与政府机关有隶属关系或者业务指导等关系的企业、事业单位、中介组织以有偿或者变相有偿的形式向公民、法人和其他组织提供。

对全部或部分免于公开的政府信息、涉及第三方且第三方拒绝公开的政府信息，规定政府机关在答复申请人的，应当说明理由；其中答复不予提供或者不予更改的，还应当说明救济途径。

在“答复与提供政府信息的期限”条款中，规定对公民、法人和其他组织的申请，除可以当场予以答复的外，政府机关应当自登记之日起 15 个工作日内作出书面答复。依申请应提供的政府信息，政府机关应当在申请人办妥申请手续后当场提供；不能当场提供的，应当在申请人办妥手续后 10 个工作日内提供。因正当理由不能在规定的期限内作出答复或者提供信息的，经政府机关信息公开机构负责人同意，可以将答复或者提供信息的期限适当延长，并书面告知申请人，延长期限最长不超过 15 个工作日。因不可抗力或者其他法定事由不能在规定的期限内答复申请人或者向申请人提供政府信息的，期限中止，障碍消除后，期限恢复计算。对于期限的中止和恢复，政府机关应当及时书面通知申请人。

政府机关依申请提供政府信息，有条件的可以安排适当的时间和场所，供申请人当场阅读或者自行抄录。应申请人的要求，政府机关可以提供打印、复制等服务。申请人在申请中选择以邮寄、递送、传真、电子邮件等形式获取政府信息复制件的，政府机关应当以该申请要求的形式提供。因技术原因无法满足的，政府机关可以选择以符合该政府信息特点的形式提供。

应当主动公开的政府信息，采取符合该信息特点的一种或者多种形式及时公开，例如：政府公报或者其他报纸、杂志，互联网上的政府网站，政府新闻发布会以及广播、电视等公共媒体，在政府机关主要办公地点等地设立的公共查阅室、资料索取点、政府信息公告

栏、电子屏幕等场所或者设施，以及其他便于公众及时准确获得信息的形式。

出于便民的考虑，各政府机关应当编制本机关的政府信息公开指南。各政府机关还应编制本机关属于应当主动公开范围的政府信息目录。政府信息目录应当记录政府信息的名称、基本内容的简单描述及其产生日期。有条件的政府机关，可以编制本机关属于依申请公开的政府信息目录。各政府机关应当适时更新本机关的政府信息公开指南和主动公开范围的政府信息目录，并通过政府网站等途径公开以供查阅。

规章规定了应主动公开的政府信息的公开时限。省、市政府规章和规范性文件，应当自发布之日起若干时间内在互联网上的政府网站上公开，同时在政府公报上公开，并可同时采取其他公开形式。其他政府机关的规范性文件，应当自发布之日起若干时间内在互联网上的政府网站上公开，并可同时采取其他公开形式。

省、市政府公报应当及时发至指定的书报亭、书店、邮局等免费发放点，方便公众获取。省、市政府公报应当备置于各区（县）政府办公地点的适当场所、市和区（县）档案馆、公共图书馆，方便公众免费查阅。

省、市、区（县）政府要建立和完善政府新闻发言人制度，代表本级政府向社会发布政府信息。省政府各部门根据实际需要建立本部门的新闻发言人制度。

根据提供政府信息查阅服务的需要，有条件的政府机关应当设置公共查阅室、查阅点，配备相应的设施，方便公众对相关政府信息的检索、查询、复制。

政府机关主动公开的政府信息，一般是向公众免费提供。政府机关依申请向公民、法人和其他组织提供政府信息，可以收取实际发生的检索、复制、邮寄、递送等成本费用。收费标准由市财政和价格主管部门统一制定，收取的费用全部上缴财政。申请人根据本省有关规定属于低收入者的，经本人申请、政府机关政府信息公开机构负责人审核同意，可以免除费用。

政府机关应当将本机关负责政府信息公开事务的机构的名称、办公地址、办公时间、联系电话、传真号码、电子邮箱地址向社会公开，便于公民、法人和其他组织就政府信息公开事宜提出咨询。

第四章 监督与救济

本章分别对各级政府的政府信息公开年度报告、信息公开的监督方式、法律责任、救济途径和赔偿作出明确规定。

规章规定省信息化委员会应当于每年3月31日之前，公布本省政府信息公开年度报告，年度报告应包括的内容有：政府机关主动公开政府信息的情况统计，公民、法人和其他组织中申请公开政府信息的情况统计，政府机关同意公开、部分公开和免于公开的分类情况统计，就政府信息公开提出复议、诉讼和中诉的情况统计及其处理结果，存在的主要问题以及改进的方案和其他应当报告的重要事项。

省、市、区（县）监察部门和政府法制部门依据本规定，对本级政府信息公开的实施情况进行监督的主要方式有：定期、不定期地检查政府机关的政府信息公开情况；在政府机关内部开展评议活动，征求工作人员对政府信息公开工作的意见；通过民主议政等途径，广泛听取社会各界对信息公开工作的意见；设立政府信息公开投诉电话和信箱，及时查处违法或失当行为，并向投诉人通报处理情况。

规章明确了政府机关在信息公开公开方面的法律责任，政府机关违反本规章中关于政

府信息公开的范围、程序、方式和期限的规定的，违反保密法律、法规规定的，未真实提供政府信息的，因未履行告知义务导致第三方的合法权益受损害的，不依法更正有关申请人本人信息的，不提供或者不及时更新本机关的办事指南、政府信息目录的，违反规定收费的和其他违反本规定的行为的，以上不当行为轻者由省信息化委员会责令改正；情节严重的，由监察部门或者主管行政机关对直接负责的主管人员和其他责任人员依法给予行政处分。

在救济途径的有关条款中，规定公民、法人和其他组织认为政府机关不依法履行政府信息公开义务的，可以向监察机关或者上级政府机关投诉。接受投诉的机关应当予以调查处理，并将处理结果告知投诉人。公民、法人和其他组织认为政府机关违反本规定的具体行政行为，侵犯其合法权益的，可以依法申请行政复议，对行政复议决定不服的，可以依法提起行政诉讼。公民、法人和其他组织也可以依法直接向人民法院提起行政诉讼。政府机关违反本规定的具体行政行为造成申请人或者第三方经济损失的，申请人或者第三方可以依法请求赔偿。

第五章 附则

本章对以往未公开政府信息和指南、目录的编制和公开时限等事项分别作出具体规定。

依据本规定应当公开的政府机关的有效规范性文件，在本规定施行前没有依法公开的，自本规定施行之日起 6 个月内应当通过互联网上的政府网站予以公开，也可以同时通过其他适当形式公开。

自本规定施行之日起 6 个月内，各政府机关应当依据本规定第二十五条的规定，编制并公开本机关的政府信息公开指南和属于主动公开范围的政府信息目录。

各政府机关可以依据本规定，制定适用于本机关的政府信息公开实施细则。

最后是本规章的施行日期。

五、河南政府信息公开制度的实施建议

为了更好地推进政务信息化和政府信息公开工作，应明确由省信息化委员会来具体负责组织、指导、推动政府信息公开规章的实施，同时建立省政府信息公开联席会议制度。联席会议由省政府办公厅、省信息化委员会、省监察委员会、省政府法制办公室、省政府新闻办公室以及其他有关政府机关组成，负责研究、协调推进政府信息公开过程中的重要问题。

《河南省政府信息公开规定》公布后，省人民政府可召开全省政府信息公开工作会议，就全省推行政务公开制度、实施信息公开进行部署，要求各厅局、市县建立有关工作的领导小组，明确本单位、本部门的责任机构和责任人，制定本单位、本部门的信息公开实施细则，积极开展政府信息公开的各项准备工作。

在实施《河南省政府信息公开规定》，全面推行政务公开的基础上，省信息化委员会要组织检查各政府机关是否在规定的期限内，完成了本机关的信息公开指南和应主动公开的信息目录的编制与公布工作，特别要重视省国土、房管、公安、民政、人事、工商、教育、卫生、建设、规划、技监、财政、公安、水务、电力等公众普遍关注、公益型强、公权力大的部门信息公开工作开展的情况，发现典型，及时总结经验，加以推广，发现问题，及

时查处。

2004年6月11日,上海市徐汇区公民董铭以徐汇区房地局“政府信息公开不作为”,向法院提起行政诉讼,一周后法院立案。这是自今年5月1日上海市政府信息公开规定正式实施以来,公民以有关行政规章为依据提起诉讼的第一个案例。据说上海市有关方面正在考虑借鉴日本模式,筹办一个5人专家委员会,作为裁定申请信息是否属于信息公开范围的中立性机构,成为行政复议和行政诉讼救济手段的补充。在制定《河南省政府信息公开规定》的时候,如果我们对这个问题能有比较成熟的考虑,就可以提前将这一救济手段写入规章。

参考文献:

- 1.刘恒 张勇.政府信息公开立法问题探析.中山大学学报,2002(6).
- 2.林哲.文明、制度文明与政治文明——也谈社会主义政治文明的本质及内涵.理论前沿,2002(22).
- 3.吴建依.论行政公开原则.中国法学,2000(3).
- 4.宿一兵.论公民的知情权与政府信息公开的关系.行政于法,2003(2).
- 5.孙宏丽.“入世”背景下的政府信息公开.彭城职业大学学报,2001(2).
- 6.邵佳宏.政府信息公开与“政府上网”工程.情报科学,2002(9).
- 7.袁春鹃 张志泉.论电子政府的信息公开服务.政法论丛,2002(1).
- 8.朱庆华 颜祥林.信息公开制度探析.理论与探索,2001(5).
- 9.李真 黄瑞华 陈园.政府信息公开的立法研究.西安交通大学学报,2001(2).
- 10.丁先存.论美国的信息公开制度.情报科学,2001(3).
- 11.甘峰.日美政府信息公开比较与中国“入世”后的课题.东北亚论坛,2002(2).
- 12.周健.香港《信息公开守则》评介.法律文献信息与研究,2001(3).
- 13.Heungsik Park.韩国的行政公开改革研究(宋华琳译).华东法律评论,2003(2).
- 14.广州市人民政府令 第8号.广州市政府信息公开规定.2002-11-06.
- 15.上海市人民政府令 第19号.上海市政府信息公开规定.2004-01-20.
- 16.太原市政府政务公开规定.太原市人民政府第15次常务会议通过.2003-05-28.
- 17.宣武区公开政务信息暂行规定.宣武区人民政府第15次常务会议审议通过.2003-07-02.

河南省政府信息公开规定

(公民建议稿)

目 录

- 第一章 总则
- 第二章 政府信息公开的范围
- 第三章 政府信息公开的程序和形式
- 第四章 监督与救济
- 第五章 附则

第一章 总 则

第一条（目的和依据）为了建立公正透明的行政管理体制，规范政府信息公开，保障公民、法人和其他组织的知情权，维护其合法权益，监督政府机关依法履行职责，依据法律、法规的有关规定，结合本省实际情况，制定本规定。

第二条（政府信息和政府机关）本规定所称的政府信息，是指政府机关掌握的，与经济、社会管理和公共服务相关的，以纸质、胶卷、磁带、磁盘以及其他电子存储材料等载体反映的信息。

本规定所称的政府机关，是指本省各级人民政府及其工作部门、派出机构以及其他依法行使行政职权的组织。

第三条（公开义务人和权利人）政府机关是政府信息公开义务人，应当依法履行公开政府信息的义务。

公民、法人和其他组织是政府信息公开权利人，有权依据本规定，要求政府机关提供政府信息。

第四条（原则）政府信息以公开为原则，不公开为例外。公开应当遵循合法、真实、及时、公正、便民、便于监督的原则。凡与经济、社会管理和公共服务相关的政府信息，只要不侵犯国家秘密、商业秘密、他人隐私和其他社会公共利益，不违反法律、法规，均应以公开或者依申请予以提供。

任何个人、法人或其它组织不得非法阻挠或限制义务人公开政府信息的活动，以及权利人行使依法获取政府信息的权利。

第五条（组织实施部门）建立省政府信息公开联席会议制度，联席会议由省政府办公厅、省信息化委员会、省监察委员会、省政府法制办公室、省政府新闻办公室以及其他有关政府机关组成，负责研究、协调推进政府信息公开过程中的重要问题。

省信息化委员会负责组织、指导、推动本规定的实施。

第六条（责任机构）各政府机关应当指定本机关履行政府信息公开职责的专门机构，负责本机关政府信息公开的日常工作。具体职责包括：

- （一）负责本机关主动公开政府信息的事宜；
- （二）受理和处理向本机关提出的政府信息公开申请；
- （三）保管、维护和更新或者督促本机关有关机构保管、维护、更新本机关的政府信息；
- （四）组织编制本机关的政府信息公开指南、政府信息目录和本机关政府信息公开工作年度报告；
- （五）履行法律、法规、规章规定的其他职责。

第七条（监督部门）省、市、区（县）监察部门和政府法制部门依据职责，负责对本级政府信息公开的实施情况组织监督检查和评议。

第八条（经费）各级人民政府应当将政务公开所需经费纳入年度预算，确保政府信息公开活动的正常进行。

第二章 政府信息公开的范围

第九条（应当主动向社会公开的政府信息）政府机关应当主动向社会公开下列政府信息：

（一）管理规范和发展计划信息

1. 省、市政府规章，各政府机关制定的规范性文件以及与经济、社会管理和公共服务相关的其他文件；

2. 经济社会发展的规划、计划及其进展和完成情况；

3. 城市总体规划、其他各类城市规划以及土地利用总体规划等规划；

4. 事关全局的重大决策；

5. 与人口、企业、自然资源与空间地理、宏观经济有关的基本情况；

（二）与公众密切相关的重大事项信息

1. 影响公众人身和财产安全的疫情、灾情或者重大突发事件的预报、发生及其处理情况；

2. 扶贫、优抚、教育、社会保障、劳动就业等方面的标准、条件及实施情况；

3. 土地征用、房屋拆迁的批准文件、补偿标准、安置方案等情况。

（三）公共资金使用和监督信息

1. 重大基本建设项目的公开招标、中标情况及工程进度情况；