



ZHENG FU XIN XI GONG KAI ZHI DU YAN JIU

政府信息公开 制度研究

向佐群◎著

知识产权出版社

内容提要

本书以政府信息公开制度为研究对象，从理论、制度、实践三个层面，对政府信息公开制度的基本理论、基本制度、基本实践进行了系统、深入的研究。本书共分五章。第一章为绪论，主要介绍了政府信息公开制度的概念、特征、意义、发展现状、存在问题及对策。第二章为政府信息公开制度的理论基础，主要介绍了政府信息公开制度的理论基础、原则、程序、救济。第三章为政府信息公开制度的基本制度，主要介绍了政府信息公开制度的基本制度、基本程序、基本救济。第四章为政府信息公开制度的基本实践，主要介绍了政府信息公开制度的基本实践、基本程序、基本救济。第五章为政府信息公开制度的基本实践，主要介绍了政府信息公开制度的基本实践、基本程序、基本救济。

政府信息公开制度研究

宋云 著

中国版本图书馆(CIP)数据

向佐群 著

出版：2007.3

ISBN 978-7-80198-704-4

I. 政... II. 向... III. ①国家行政机关—信息管理—研究—中国 ②国家行政机关—信息管理—研究—中国 IV. D632.1, D630.1

中国版本图书馆(CIP)数据(2007)第035号

政府信息公开制度研究

向佐群 著

出版发行：知识产权出版社

社址：北京市西城区德胜门内大街1号

网址：<http://www.ipcp.com>

发行部：010-8200833 8200840 828101

编辑部：010-8200840 828101

印：北京市印刷工业出版社印刷中心

开：本：880mm×1230mm 1/32

版：次：2007年3月第1版

字：数：240千字

ISBN 978-7-80198-704-4

知识产权出版社

邮：100088

电：010-8200833

网：www.ipcp.com

邮：北京市德胜门内大街1号

印：010-8200833

版：2007年3月第1版

字：240千字

版权所有 侵权必究

如有印刷质量问题，本社负责调换。

内容提要

本书阐释了政府信息公开制度的基本概念和理论基础,介绍了国内外政府信息公开制度的历史以及我国台湾、香港、澳门地区的政府信息公开制度的发展概况,通过对我国地方政府信息公开制度的立法现状的梳理,分析了我国现有政府信息公开制度存在的缺陷,从立法价值、立法模式、基本原则、立法内容等方面建构我国的政府信息公开制度。最后通过对政府信息公开的实践调查,体察了我国农村和城市政府信息公开制度的实施状况以及公众参与公共决策状况,并对其进行了反思。

责任编辑:宋 云

图书在版编目(CIP)数据

政府信息公开制度研究/向佐群著. —北京:知识产权出版社, 2007.3

ISBN 978-7-80198-704-4

I. 政… II. 向… III. ①国家行政机关—信息管理—研究—国外 ②国家行政机关—信息管理—研究—中国
IV. D523.1 D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 033248 号

政府信息公开制度研究

向佐群 著

出版发行: 知识产权出版社

社 址: 北京市海淀区马甸南村 1 号

网 址: <http://www.cnipr.com>

发行电话: 010-82000893 82000860 转 8101

责编电话: 010-82000860 转 8324

印 刷: 知识产权出版社电子印制中心

开 本: 880mm × 1230mm 1/32

版 次: 2007 年 3 月第 1 版

字 数: 240 千字

ISBN 978-7-80198-704-4/D · 472

邮 编: 100088

邮 箱: bjb@cnipr.com

传 真: 010-82000893

责编邮箱: songyun@cnipr.com

经 销: 新华书店及相关销售网点

印 张: 9.5

印 次: 2007 年 3 月第 1 次印刷

定 价: 24.00 元

版权所有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

目录

第一章 政府信息公开制度概述	(1)
第一节 政府信息公开制度概述	(1)
一、信息概述	(1)
二、政府信息的内涵	(5)
三、政府信息的分类	(8)
四、政府信息的信息源	(11)
五、政府信息公开制度的概念	(14)
第二节 政府信息公开制度的意义	(18)
一、信息化要求实现政府信息资源的自由流动	(18)
二、政府信息公开是公民行政参与和日常生活的需要	(19)
三、政府信息公开是 WTO 对政府透明度的基本要求	(21)
四、政府信息公开是市场经济发展的需要	(22)
五、政府信息公开是反腐倡廉的需要	(24)
第二章 政府信息公开制度的理论基础	(26)
第一节 政府信息公开制度的政治理论基础	(26)
一、人民主权理论是政府信息公开制度的政治理论基础	(26)
二、政府信息公开制度是民主政治的基本要求	(30)
第二节 政府信息公开制度的宪法基础	(36)
一、表达自由权是政府信息公开制度的权利基础	(37)

二、知情权是政府信息公开制度的直接依据	(45)
第三节 政府信息公开制度的行政法基础	(51)
一、交流与沟通——新的行政法精神呼唤政府信息公开制度	(51)
二、行政正当原则是政府信息公开制度的行政法基础	(55)
第三章 国外政府信息公开制度的历史发展	(63)
第一节 外国政府信息公开制度探源	(63)
一、瑞典制定新闻自由法的立法背景	(63)
二、瑞典政府信息公开制度的主要内容	(65)
三、瑞典政府信息公开制度的立法特色	(67)
四、瑞典政府信息公开制度对我国的启示	(69)
第二节 各国政府信息公开制度立法概况	(69)
一、美国政府信息公开制度	(70)
二、日本政府信息公开制度	(78)
三、韩国政府信息公开制度	(84)
四、各国政府信息公开制度共同具备的基本要素	(89)
第三节 国际的政府信息公开制度	(90)
一、国际人权文件中的政府信息公开制度	(90)
二、国际的一般性法律文件中的环境信息公开制度	(92)
三、国际间组织的政府信息公开制度	(94)
第四章 我国政府信息公开制度的历史及现状	(97)
第一节 台湾地区“政府”和港澳地区政府信息公开制度	(97)
一、台湾地区“政府”信息公开制度	(97)

二、香港特别行政区政府信息公开制度	(103)
(176) 三、澳门特别行政区政府信息公开制度	(108)
第二节 我国大陆政府信息公开制度的历史沿革	(110)
(181) 一、法律公布的历史沿革	(110)
(181) 二、档案开放的历史进程	(115)
(181) 三、现代意义的政府信息公开制度的发展	(118)
(187) ... 政府信息公开制度的发展	(118)
第五章 对我国政府信息公开制度的检视	(126)
第一节 政府信息公开制度立法体系	(126)
(200) 一、现行政府信息公开制度立法体系	(126)
(202) 二、现行政府信息公开制度立法体系存在的缺陷	(133)
(202)	(133)
第二节 从信息公开立法看我国地方行政立法之现状及根源	(136)
(218) 一、地方政府信息公开立法概况	(136)
二、地方行政立法的现状	(137)
(220) 三、地方行政立法现状出现的根源	(140)
第三节 我国现行政府信息公开制度的缺陷	(145)
(220) 一、政府信息公开的主体	(145)
二、政府信息公开的范围	(150)
(222) 三、政府信息公开的方式	(154)
(222) 四、政府信息公开的程序	(156)
(222) 五、政府信息公开的监督与救济	(159)
(222) ... 政府信息公开制度的立法构建	(167)
第六章 我国政府信息公开制度的立法构建	(167)
第一节 政府信息公开制度立法价值的选择	(167)
一、立法价值释义	(167)
(222) 二、行政立法价值变迁	(168)
(222) 三、政府信息公开制度立法价值理念的选择	(172)

(第二节 政府信息公开制度立法体系与立法模式的选择	
(101)	(176)
(101) 一、政府信息公开制度立法体系的确立	(176)
(101) 二、政府信息公开制度立法模式的选择	(181)
(第三节 政府信息公开制度基本原则的确立	(186)
(111) 一、基本原则的内涵	(186)
二、国外、国际政府信息公开制度的具体原则 ...	(187)
(120) 三、我国政府信息公开制度的基本原则	(190)
(第四节 我国政府信息公开基本制度的建构	(200)
(121) 一、政府信息公开的主体	(200)
二、政府信息公开的范围	(202)
(121) 三、政府信息公开的方式	(209)
四、我国政府信息公开程序的构建	(216)
(130) 五、我国政府信息公开的监督与救济机制的完善	
(131)	(218)
(137)	
第七章 政府信息公开的实践	(229)
(第一节 农村政府信息公开实施状况的调查及思考 ...	(229)
(141) 一、农村政府信息公开状况的调查	(229)
(120) 二、制约农村政府信息公开制度实施的主要因素	
(124)	(236)
(126) 三、农村政府信息公开制度实施的改革思路	(239)
(第二节 城市政府信息公开实施状况的调查及思考 ...	(242)
一、城市政府信息公开状况的调查	(242)
(107) 二、城市政府信息公开状况的调查结果	(252)
(101) 三、对城市政府信息公开制度实施的建议	(253)
(第三节 农村与城市政府信息公开实施状况之比较与反思	
(108)	(255)
(121) 一、二者的相同点	(255)

二、二者的不同点	(257)
三、对我国政府信息公开制度实施的反思	(258)
第四节 政府信息公开的应用——公共政策制定中的公众 参与情况研究——以东莞市为例	(261)
一、东莞市公共政策制定中的公众参与情况调查结果 实证分析	(262)
二、东莞市公共政策制定中公众参与存在的问题	(264)
三、对公共政策制定中公众参与的思考	(267)
参考文献	(273)
附件 1: 农村政府信息公开状况调查问卷	(282)
附件 2: 城市政府信息公开状况调查问卷	(286)
后记	(290)

第一章 政府信息公开制度概述

第一节 政府信息公开制度概述

一、信息概述

美国著名的未来学家安迪·海因斯为我们描绘了21世纪初期在信息技术影响下我们工作和职业的场景：“农民成为农场的经营者”、“警察用信息武装起来”、“工人监视自动化操作过程”、“顾问提供快速而及时的咨询服务”、“世界各地科学家合作更密切”、“教师充当学生和信息的中间人”。可见，这是一个信息的社会和时代。

（一）信息的概念

“信息”一词，在我国最早出现在《三国志》中：“诸葛恪围合肥新城，城中遣士刘整出围传消息。王子俭期期曰：‘正数欲来，信息甚大。’”^① 这里的信息是指消息。南唐诗人李中的《暮春怀故人》有“梦断美人沉信息，目穿长路倚楼台”的诗句，此信息也是消息的意思。“信息”的英文、法文、德文、西班牙文，都是“Information”，俄文与此同音，可以说是一个国际词汇。日本把“信息”称为“情报”，我国台湾地区则称之为“资讯”。从词源学角度，Information 来源于 Formatio 与 Forma，两者都表示对某件事实定型、构造的意思。

信息这个概念在不同的学科有不同的解释，国外关于信息的

① 司有和. 行政信息管理学 [M]. 重庆: 重庆大学出版社, 2003: 1.

定义以申农 (C. E. Shannon) 和维纳 (N. Wiener) 的界定最为权威。1948 年申农博士在美国《贝尔系统杂志》上发表了《通信的数学理论》，讨论信源和信道特性。在这篇著名的论文中，他提出信息是“两次不确定性的差异”，用以消除随机不确定性的东西，这一理论奠定了信息论的基础。1950 年美国著名科学家、控制论的创始人维纳在《人有人的用处》中称，“信息是我们用于适应外部世界，并且在使这种适应外部世界所感知的过程中，同外部世界进行交流的内容的名称”^①。这里的信息是人与外界进行交换的一种东西，这种东西究竟是什么呢？维纳说：它既不是物质，也不是能量。显然，维纳的意思是把信息与物质、能量并列。然而维纳的这一解释仅仅限于人与外界环境的交换，遗漏了物质世界的自然信息，信息的范围实际上还要广泛得多。我国对信息的定义也非常丰富，一般从两个角度对其界定：一种是从理论的角度，抽象地定义信息，认为信息是客观世界上各种事物的变化和特征的最新反映，是客观事物之间联系的表征，也是客观事物变化和特征的实质内容。总之，信息是客观事物的反映或再现。另一种是从实用的角度具体地定义信息，把信息作为消息、数据、情报、资料、知识等的同义词，或作为它们的统称。较为通用的信息概念，是指能反映事物存在和运动差异的，反映客观事物特征的，是发生源发生的，经过加工和传递，可以被接收者接受、理解和利用的消息、信号及各种内容的情况或知识的总和。

(二) 信息的特征

从信息的概念可知信息的抽象性与丰富性，为了更进一步认识信息，可以从状态、传递、加工、利用等角度分析其特征。

1. 信息的客观性

信息是事物变化和状态的客观反映，其实质内容具有客观

① 柯平，高洁，信息管理概论 [M]．北京：科学出版社，2002：2．

性,即使是主观信息,如决策、指令、计划等,也有它的客观内容,以客观信息如初始信息、环境信息等为原料,并受客观实践所检验。信息的客观性并不能保证任何信息的内容在任何时候都具有客观性,事实上,受主体认识能力的限制,认识论层次上的信息有时并不符合客观实际。

2. 信息的普遍性及无限性

信息是事物运动的状态和方式,只要有运动的事物存在,就必然有信息产生。信息存在于客观世界的不同层次上,不管是从宏观领域,还是从星际、分子、基本粒子等微观领域,都有信息的存在和交换。信息与其本源物质一样是无限的,取之不尽,用之不竭。虽然信息的取得要受主客观条件的限制,但信息的存在是无限的,信息的无限性还以它的衍生性为主要特征,从信息产生的信息,可以形成无穷无尽的衍生链带,产生无限的信息。

3. 信息的依附性

信息必须依附于一定的介质而存在,它必须借助于文字、图像、胶片、磁带、声波、光波等物质形态的载体,才能够表现出来,才能为人们的听觉、视觉、味觉、嗅觉、触觉所感知,人们才能识别和利用信息。从某种意义上说,没有信息载体,就没有信息本身,信息与载体不可分割。

4. 信息的价值性

信息对于接受者来说,是一种预先不知道的、有价值的东西,信息具有使用价值、能够满足人们某些方面的需求,被人们用来为社会服务。信息使用价值的实现,相对于不同的信息使用者是不同的。同一个信息,由于使用者的条件与环境的不同,会得到不同的使用效果。

5. 信息的时效性与新颖性

信息的效用有一定的期限,过了期限,效用就会减少甚至丧失。有些信息在交换过程中,甚至在尚未进入流通领域之前就失去了使用价值。同时,对于同一事物,由于每个人的理解力和获

取信息的目的各异,不同的观察者获得的信息量可能是不同的,即使是相同的信息,由于存在利用方法、利用程度和利用结果上的不同,每个人对其利用的效果也是不同的,因此,无论是从信息交换过程的角度,还是从信息的使用者的角度来说,信息的存在都有时效性,这也是信息价值的决定因素之一。新颖性是时效性要求的延伸,是指该信息是过去所没有过的,是信息的生命。

6. 信息的共享性

信息为社会所共有,在一定的时间和空间内,在一定的程度与范围内,可以分享,不会为一个单位或一个人永远占有。信息与物质不同,具有无磨损性,不会消失,不会因交易、利用而失去或减少,相反,由于信息的传递、反馈、利用,其内容不断丰富。正如萧伯纳的“苹果和思想”的著名论断:你有一个苹果,我有一个苹果,我们交换之后,双方各自还只有一个苹果;你有一个思想,我有一个思想,我们交换之后,双方各自就都有两个思想了。共享性是信息区别于物质和能量的重要特征。

(三) 信息与相关概念的区别

1. 信息与信息资源

国内外对信息资源有不同的理解,即狭义的信息资源与广义的信息资源。狭义的信息资源指信息本身或信息的集合,准确地说信息的内容,所以狭义的信息资源的概念与信息没有区别;广义的信息资源是信息及其相关因素的集合,除信息本身外,信息资源还包括与其紧密相关的信息设备、信息人员、信息系统、信息网络等,涉及信息的生产、分配、流通、消费等过程。^①

2. 信息与知识

知识是信息的一种,是人类已经认识的、系统化的信息。知识存在于人脑、实物和文献等载体中,并且其传播可以不受时空

① 柯平,高洁.信息管理概论[M].北京:科学出版社,2002:27.

的限制。由于人类认识能力的限制,那些还没有被人类认识或者虽然有认识,但认识尚不充分、不完整,尚未成为系统的信息,就不是知识,还只是信息。知识都是信息,信息并不全是知识。

3. 信息与情报

英语里的 Information,在汉语里既可译作信息,也可译作情报,以致许多人认为信息和情报是同义词,其实二者是有区别的。我国情报学界对“情报”的概念有严格的界定:情报是那些对用户有用、经过传递到达用户的知识。^①可见,情报都是知识,知识并不都是情报,只有那些对用户有用、经过传递到达用户的“知识”才能称为情报;那些对用户没有用或对用户虽然有用但没有传递给用户的知识不能称为情报。信息可以成为情报,但并不都是情报,情报只是信息中的一部分。有的学者认为信息与情报的术语规范应该是:信息—Information,情报—Intelligence。

二、政府信息的内涵

(一) 政府信息的概念

随着社会的发展、社会信息化的推进,很多国家、地区及国际组织都先后制定了政府信息公开法,由于不同的政治、文化、经济背景,人们对政府信息有不同的理解,并有不同的称谓,有的学者称行政信息,如刘杰博士^②在其著作中认为行政信息有广义与狭义之分;有的学者称行政资讯,如我国台湾地区与日本的学者。各国及各地区对政府信息的概念在信息公开法中进行了界定,但是界定的方式有所不同,共有三种模式:第一种是概括性描述,以奥地利、挪威、芬兰、澳大利亚、德国、英国为代表;第二种是列举性描述模式,以新西兰为代表;第三种是概括加列

① 司和有. 行政信息管理 [M]. 重庆:重庆大学出版社,2003:4.

② 刘杰. 知情权与信息公开法 [M]. 北京:清华大学出版社,2005:4.

举（或排除）模式，以我国台湾地区、韩国、美国、日本（日本为概括加排除模式）为代表。由于我国还没有制定政府信息公开法，所以对其界定主要是来自学界，不同的学者对其界定也不同。有的学者认为政府信息是政府拥有的与行政管理职能有关的信息，^①这一概念过于宽泛，内涵与外延都不够明确。有的认为，政府信息一般是指政府机构为履行职责而产生、获取、利用、传播、保存和负责处理的信息。^②笔者认为这一概念过于狭窄，把政府信息的义务主体仅仅局限于政府机构。其实随着社会的不断发展，除了政府机构之外，大量的社会组织也承担了部分公共职能，拥有部分的公共信息。大凡学者对这一问题进行研究，都会从不同的角度对其进行界定，笔者在此不一一列举。笔者认为政府信息的定义如下：政府^③信息是指政府所掌握和拥有的信息，具体说来，政府信息是指各级人民政府及其职能部门以及依法行使行政职权的其他组织在其管理或提供公共服务过程中制作、获得或拥有的信息。^④它涉及立法、行政管理等各领域，覆盖社会政治、经济、科技、文化等各个方面，对公民、法人、其他组织的社会生活与经济活动在当今信息社会里有非常广泛的影响。

① 张明杰：《开放的政府——政府信息公开法律制度研究》[M]．北京：中国政法大学出版社，2003：11．

② 应松年，陈天本：《政府信息公开法律制度研究》[J]．国家行政学院学报，2002（4）．

③ 一般认为政府有广义、狭义之分。广义政府指为管理一个国家而组成的各种国家机构，包括立法机关、行政机关和司法机关；狭义的政府指承担国家行政管理职能的行政机关及法律、法规授权的其他组织。本书采用狭义的概念。最狭义的政府指宪法与国务院组织法和地方人大及地方政府组织法所规范的中央政府与地方各级人民政府，仅仅包括国务院和地方各级人民政府。

④ 刘恒等：《政府信息公开制度》[M]．北京：中国社会科学出版社，2004：1．

(二) 政府信息的特征

政府信息除了具有一般信息的特征外,还具有它独有的特征。^①

1. 行政性

在信息社会中,政府作为国家的管理者,在有关公共管理的信息系统中,它是最重要的信源、信道和信宿。^②作为信源,政府是信息的发出者;作为信道,政府是信息的传播者;作为信宿,政府是信息的接受者。这些过程都与政府的行政行为息息相关,这些信息都是政府在行政执法过程中形成或获得的信息,这些信息都与行政管理事务紧密相关,因此行政性是政府信息的本质特征。

2. 可靠性

政府信息的可靠性是指政府的信息是真实、准确、适当、及时、可信的。首先,政府信息必须是现实的信息,而不是未来的信息,因为未来的信息是不确定的;其次,政府信息必须是真实的、客观的,而不能是虚假的和杜撰的,否则这样的信息会误导公众,甚至造成社会的动荡,如非典期间所造成的社会风波及非典的蔓延;再次,政府信息必须具有一定的新颖性,超过时效的信息会误导公众作出错误的决策;最后,政府的信息必须具有相关性,与公众的生活息息相关,与政府机关的职权与职责及公共利益紧密相连,这样的政府信息才有参考性和指导性。

3. 合法性

政府信息的合法性是指政府信息的来源、内容、形式以及获得政府信息的方式和程序必须是正当的,非经正当程序得来的信息,不得记录在案,不得出示,不得公开。政府信息大多是在行

① 王勇. 政府信息公开论 [D]. 北京: 中国政法大学, 2005: 9.

② 张明杰. 开放的政府——政府信息公开法律制度研究 [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2003: 9.

政权行使的过程中,依职权获得的信息,只有职权合法的行使,其获得的信息才具有记录和运用的正当性,这是基本的法律和价值判断的标准。政府信息的合法性特征决定行政主体必须依法行政,不仅遵循行政实体法的内容,而且必须遵守行政程序,即必须按正当程序进行一切行政活动,其所获得的信息才具有合法性。

4. 资源性

政府信息是一种资源,社会公众掌握充足的政府信息,相当于掌握了一种可供利用的资源,可以为自己的社会活动、经济活动提供正确的决策依据,如果缺乏充足的政府信息,社会公众的社会活动、经济活动会缺乏判断依据。

三、政府信息的分类

根据不同标准对政府信息进行分类,可以对复杂多样的政府信息有更深刻的认识和理解。政府信息可以作以下分类。^①

1. 按政府信息的内容不同,可以分为政府行为本身产生的信息和与政府行为有关的其他信息

政府行为本身产生的信息是指与政府行为直接相关的信息,它包括作为某项政府行为的起因、过程或结果得到记录的一切与政府行为有直接因果关系的信息。如企业因产品不合格而得到的行政处罚通知书,以及与之有关的公告、行政相对人的行政复议申请书及行政决定书、行政法规、行政规章等,这都是政府行为本身产生的信息。对应的,与政府行为有关的其他信息是指与政府行为本身不存在直接的因果关系,但是,却是在政府行为中得到记录的信息。如职业和年龄是办理结婚证的两项信息记录,户籍登记需要提供详细的住址及身份证号码,企业向工商局申请注册资金的变更,纳税人向税务机关提起纳税申请的个人财产情

① 王勇. 政府信息公开论 [D]. 北京: 中国政法大学, 2005: 10.

况，公民就某地发生禽流感向政府提供的报告。前者一般是要求记录的，但是与是否准予结婚无关，这就属于记录在案的与政府行为相关的其他信息。

对政府信息作以上分类的意义在于这两种信息的重要性不同，乃至影响到它们公开方式的不同。政府行为本身产生的信息一般比较重要，具有公开的必要性，政府一般要主动公开；而与政府行为有关的其他信息，一般属于依当事人的申请才能公开的信息，这种信息不涉及公共利益，只涉及私人利益。

2. 按政府信息来源的不同，可分为内源性信息和外源性信息

内源性信息一般是指政府基于行政职权与行政职责获得或拥有的信息，如各种政策、指令、规划、计划，行政机关制定的行政规范性文件，行政机关行使行政职权记录的信息，行政部门之间传递的行政信息。外源性信息一般是指从政府系统之外的社会环境所产生的信息，如民间信息、私人信息、企业信息、国际信息，这类信息通过各种渠道进入政府部门，是一种重要的反馈信息，是政府决策和改进政策的依据。

这种划分的意义在于不同的政府信息公开的要求不同，内源性信息除特殊情况外，政府机关应主动积极地公开，而外源性信息的公开需要对其进行审查，甄别其真假，特别需要保护行政相对人或第三人的隐私权。

3. 根据政府信息对社会的影响，可分为正面的政府信息与负面的政府信息

正面的政府信息一般是指政府在行使行政职权过程中收集与获得的由公民、法人、其他组织提供给政府的能够对社会带来积极的影响，树立政府良好形象、安抚民心的信息，如我国每年的GDP、我国的卫星发射。负面的政府信息一般是指政府在行使行政职权过程中收集与获得的由公民、法人和其他组织提供给政府的可给对社会带来消极影响、不利于树立政府良好形象和稳定民