

透明政府

王

勇

著

国家行政学院出版社

TOU
MING
ZHENG
FU

D630.1
29

透明政府

王

勇

著

TOU
MING
ZHENG
FU

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

透明政府/王勇著.

北京:国家行政学院出版社,2005.9

ISBN 7-80140-439-4

I. 透… II. 王… III. 国家机构-行政管理-研究-中国 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 126029 号

书 名 透明政府

作 者 王 勇

责任编辑 高 琼

出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)

电 话 (010)68920640 68929037

经 销 新华书店

印 刷 北京秋豪印刷有限责任公司

版 次 2005 年 11 月北京第 1 版

印 次 2005 年 11 月北京第 1 次印刷

开 本 850 毫米×1168 毫米 32 开

印 张 9

字 数 218 千字

书 号 ISBN 7-80140-439-4/D·199

定 价 18.00

序

我们常常从不同的角度对法治政府提出要求,或者说,描绘法治政府的品格:服务政府、有限政府、诚信政府等等,其中之一就是“透明政府”。透明政府是现代法治政府的必备品格之一。

所谓透明政府,就是信息公开的政府。政府信息公开,就是政府机构通过法定形式和程序,主动将政府信息向社会公众或依申请向特定的个人或组织公开。

现代社会已进入信息社会,政府信息无疑是社会信息的核心。据估计,政府信息涵盖全社会信息的80%。政府信息能够流动,政府主动提供信息服务,我们才有可能真正迈入信息社会,整个社会的发展和创新才有扎实的基础。由于现代政府行政密切关系着社会公众生活的方方面面,公民的生产、生活都离不开政府信息,都有赖于政府信息的提供。可以说,透明政府的实质就是提供信息服务。政府公开信息资源,才能切实保障公民的知情权,公民才能有效参加国家管理。同时,权力只有在公开行使中,在社会的公开知晓、评判中,才能使公民有效监督政府活动,防止公务员腐败变质。政府信息公开所体现出来的公开透明和有序运作理念具有很强的反腐功能。

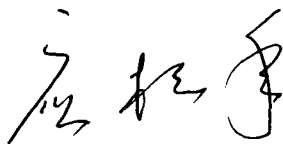
由于我国民主与法制建设起步较晚,至今尚未制定与信息公开直接相关的法律,相应地,在理论研究上也很为薄弱。在我们全力推进法治政府建设的今天,加强建设透明政府的研究,无疑是当

前的迫切任务。王勇的《透明政府》正是一部推进透明政府理论研究的适时之作。

作者在书中首先从基础理论的研究和探索着手,深入讨论了政府信息公开的基础理论体系,接着运用比较的方法,对世界各国的信息公开制度作了对比,分析其理论发展的脉络和不同特点。在上述基础上,联系我国的实际情况,对建立我国透明政府提出了很有参考价值的建议。作者视野开阔,论述精深,其中运用了经济分析力学的有关方法,很具特色。特别是作者着重从法律角度来探讨什么是透明政府和如何建设透明政府,政府信息公开必须纳入法治的轨道,以法律制度作为其运行的保障,否则信息公开就可能流为空谈。作者特别指出,信息立法并不仅仅是一部政府信息的公开法所能包含的,而应该是一个包括政府信息公开法、隐私权法、档案法、保密法等在内的较为完整的法律体系。这无疑是在更为宏观的立场上的有识之见。

在市场经济条件下,加强政府行为的透明度,保障公民的知情权,是现代法治文明的标志,是衡量一国法治建设水平的重要标杆。王勇此作显然富于理论和实践价值。

喜见年轻一代为推进法治政府、法治国家竭尽全力,成绩斐然,深感欣慰,乐于为序。

A handwritten signature in black ink, appearing to read '盛暑' (Sheng Shu), written in a cursive style.

2005 年盛暑于世纪城春荫园

序

透明政府就是阳光政府,研究阳光政府的核心就是研究政府信息公开。“阳光是最好的防腐剂”,现代法治要求政府依法行政、为民执政,重要的规制方式是使政府透明化。政府信息公开是现代法治文明建设与发展的产物,是建设服务型政府的必然要求,其实质就是政府为公民提供政府信息的服务,满足公民的知情权,促使信息的流动,并使之得到最大程度的使用,实现政府信息的价值。如何实现公民的知情权,如何使该公开的政府信息能够及时、准确地公开,其价值得到充分利用,这需要制度的保障。

本书主要就是关注透明度政府的制度建设问题的。从逻辑安排上,首先,明晰有关概念,从理论上阐述建立政府信息公开制度的基础;其次,针对有关制度建设问题,提出个人的真知灼见;最后,针对我国政府信息公开问题,提出比较符合实际的意见与建议。在以上逻辑安排下,该书的研究有以下特色:第一,运用经济学的有关知识分析政府信息公开的必然性,探讨政府信息公开制度建设的必要性。信息的生产与产权界定的特殊性,要求从制度上予以解决;制度经济学有关知识的运用,得出建立政府信息公开制度的经济理论基础;同时,通过成本效益的分析,指出,在市场经济,政府信息公开是减少交易成本的必然选择。第二,把握行政法发展的脉络,指出政府信息公开制度的出现是行政法发展到一定阶段的必然产物,具有历史必然性。同时,作者还提出了政府信息

公开是重要的新型行政执政方式。第三,详细系统地研究了政府信息公开制度的一些基本问题,其中,对一些基本问题的研究具有开创性。比如,关于政府信息的分类;关于政府信息公开的分类;关于政府信息公开程度的提出和研究等。第四,详细和系统地研究了具体的政府信息公开制度,对我国政府信息公开制度建设提出了较为合理的意见与建议。比如,关于立法思路的建议;关于构建全面的制度建设框架的建议;关于立法过程、立法步骤的意见与建议;并提出注意协调相关制度间的关系。政府信息公开制度的建设问题不是一个陌生研究领域了,很多学者都有较成熟的观点,但是,角度比较单一。王勇博士能够做出以上研究成果,难能可贵。希望能够再接再厉,并更多地关注实践操作问题,为政府信息公开制度的建设做出更多贡献。

王勇博士数年苦读研修,写成的博士论文几经修改完善,终成此作;今日付梓,以序为贺,欣慰之至。

朱维究

乙酉年八月初一

摘 要

全球信息化是随着社会经济的发展,悄然兴起又迅速席卷全球的。人类的发展进入了信息社会的时代,信息社会就是信息和知识将扮演主角的社会。在信息社会,信息就像空气和水一样,不可缺少,在社会经济生活中起到至关重要的作用。信息的价值只有在流动中才能体现出来,而流动起来的前提,就是要公开于社会。信息社会对政府的透明度有重大要求,因为政府信息也是信息的一种,其价值也只能在流动中才体现出来。

本书主要研究政府透明度建设问题,由于透明政府也就是政府信息公开的政府,因而,政府透明度建设问题也就是政府信息公开制度建设的问题。政府信息公开是透明政府的必然要求,是政府信息得以广泛运用的前提,体现着政府信息公开制度建设的重大成就。本书围绕着政府信息公开问题,理论联系实际,阐述透明政府的建设问题,这主要包括两方面的内容:一是从理论上建立政府信息公开的基础;二是具体研究政府信息公开的有关制度,同时,立足于我国国情和政府信息公开的实践状况,提出切实合理的立法意见与建议。

在结构上,本书除前言外,由五章构成。在前言部分,主要是提出论证的问题,把本书研究的两方面的内容具体化为三大任务:建立透明政府即政府信息公开政府的信息公开制度的基础理论体系;阐述、分析、设计科学合理的政府信息公开制度;为建立符合我

国国情的政府信息公开制度提供立法建议。另外,在前言部分,还交待了本书的论证途径与论证方法,指出了本书结构的内在逻辑性,介绍了本书所采用的经济分析、比较、归纳、例证分析等基本研究方法。

本书第一章提出了透明政府、政府信息、政府信息公开等一些基本的概念作为研究的基础,介绍了政府信息公开制度的历史发展过程,分析了政府信息公开制度产生发展的原因,同时,又从理论和实践上简单阐述了政府透明度建设即政府信息公开的必要性和具体的意义。

第二章从法学和经济学两门学科的角度分析了政府信息公开的理论基础。从法学角度而言,一是运用宪法学和法理学的有关知识论述政府信息公开制度的法学基础,提出知情权与政府信息公开、了解权与政府信息公开等基本命题;二是运用行政法学的有关知识,从行政法学的最新发展理念阐述行政法的价值取向与政府信息公开的关系,分析服务行政与政府信息公开、行政方式的转变与政府信息公开等基本命题。该章结合国内外的政府信息公开的基本情况及国内外行政法的最新发展理念综合阐述,指出政府信息公开的本质是服务行政;三是介绍政府信息公开的国际法层面的规定,指出政府信息公开具有国际法上的基础。从经济学的角度而言,本书努力阐述政府信息公开的经济学基础,这主要包括:政府信息的生产与提供的经济分析;制度经济学与政府信息公开法律制度;政府信息公开的成本效益分析等基本内容。通过运用经济学的分析方法,解析了为什么需要建立政府信息公开法律制度,并从经济的角度,给人们提出了一个追求政府信息公开的完美状态的目标模式。

第三章具体研究政府信息公开制度的基本原则问题。论证政府信息公开制度,建设透明政府,对其基本原则的分析不可或缺。

该章提出并论述了政府信息公开的六大原则：权利原则；公开原则；平等原则；便民原则；免费自由使用原则；救济原则。

第四章研究政府信息公开的基本制度，具体分析了政府信息公开的主体、政府信息公开的范围、政府信息公开的程序、政府信息公开的监督与救济等制度性建设必须考虑的问题，并对这些问题深入阐述，理论结合实践，在参阅各国的制度建设状况，分析政府信息公开的具体制度的同时，努力提出政府信息公开制度建设的理想化的应然状态。

第五章立足我国政府信息公开制度建设的实际，分析问题，解决问题。该章对我国政府信息公开制度的理论研究状况、实践状况以及立法状况作了归纳，指出了我国政府信息公开制度建设在指导思想、建设思路以及建设实践中存在的问题或分歧，并为我国的政府信息公开法律制度建设提出了诸多切实可行的建议。

透明政府就是信息公开的政府，政府信息公开是实现公民知情权的直接途径，同时，在现代社会，它反映了政府服务行政的属性。本书正是将这一主题思想贯穿于上述内容之中的。为完成写作，作者阅读大量国内外相关书籍，在中国期刊网上搜集数百篇论文，全身心地投入，以便使研究成果在体现这一思想的同时，在理论上有所贡献。

Abstract

Information globalization arises quietly and sweeps quickly the world with the development of the society and economy. Information and knowledge , which as indispensable as air and water to our world, will play a key role in information era. However, the value of information can only be realized when it flows. Namely, the value of information will not be achieved until it is released to the public. As one kind of information, governmental information follows the role without any doubt.

This dissertation, mainly on the publicity of governmental information, is composed of two parts: the theoretic basis for the information publicity and the institutions for the publicity. Legislative advices and opinions will be proposed at the end of the article.

The article is structured with five chapters and a brief introduction. In the introduction, the subject is introduced. The study has three ends: establishing the theoretic basis for the publicity, analyzing and designing the publicity systems, and proposing legislative advices. In addition, the introduction also mentions the methodology used in this article and the logics of the structure. Economic analysis, comparison, induction and case study

are fully employed in this article.

In chapter 1, the basic conceptions are discussed and analyzed, such as the governmental information, the publicity of the governmental information and so on. The history of the governmental information publicity, the reasons for the initiation of the publicity, and the necessity and importance are also discussed theoretically and practically.

In chapter 2, the theoretic bases are analyzed from the legal and economic perspectives. From the legal perspective, the publicity of the governmental information has its own constitutional and jurisprudential foundation. The topics such as the right to know and the publicity, the right to understand and the publicity are also raised. From the administrative law perspective, from the latest development of the administrative law theory, and from the relationship between the value intention of administrative law and the publicity of the governmental information, this chapter discusses such topics as the service administration and the publicity, the changes of the administrative methods and the publicity. Combining the international and domestic situations on publicity with the latest development of the administrative law, this chapter draws the conclusion that the essence of governmental information publicity is the service-administration. The governmental information publicity is also founded on the international law basis. From the economics perspective, it also focuses on the economic basis for the publicity, which including the economic analysis on the formation and provision of the governmental information, systematic economics and the legal systems for the publici-

ty, and the cost and efficiency analysis on the publicity. By way of the economic discussion, this article discusses the reasons why we should set up the publicity system and define a model for the publicity.

Chapter 3 is about the principles of the governmental info-publicity, analyzing these principles' necessity. Seven principles are proposed in this dissertation: the principle of right, the principle of publicity, the principle of service, the principle of equality, the principle of convenience for the public, the principle of free use, and the principle of remedy.

Chapter 4 is on the primary systems of info-publicity. Questions on the principal body, the scope, the procedure, the supervision and remedy are discussed. The article strives to construct the ideal model for the publicity institution.

Chapter 5 focuses on the existing problems of information-publicity especially in the guideline, the ways of construction and practices .

Info-Publicity is the straight way to realize citizen's rights to know and it also reflects the nature of service administration. The dissertation develops on above-mentioned thoughts.

前 言

一、问题的提出

在经济全球化和信息化的时代,瞬息万变的信息已成为社会经济发展的决定因素。信息社会就是信息和知识将扮演主角的社会^①,在信息化的社会,物质生产也将更加依赖于知识和信息的生产与运用。目前,信息化已成为我国一项重要的国家发展战略,而信息化最基本的要求就是要让信息流动起来,以最大限度地发挥其价值。政府信息作为最重要的信息资源,既是公众了解政府行为的直接途径,也是公众监督政府行为的重要依据。现代社会,透明政府要求政府信息应公开于社会。据估计,政府信息涵盖全社会信息的80%,如果政府信息能真正流动起来,无疑会促进社会各领域的创新和发展,也为公众监督政府提供了很大的便利条件。政府提供快捷的公共经济、消费信息,能为社会大众的生产、生活提供多方面的便利。透明政府就是政府信息公开的政府。政府信息公开,就是指政府机构通过法定形式和程序,主动将政府信息向社会公众或依申请向特定的个人或组织公开的制度。实行政府信息公开,建设透明政府,对于维护政府高效、廉洁的良好形象,保障

^① 参见游五洋、陶青著:《信息化与未来中国》,中国社会科学出版社2003年版,第6页。

公民知情权,具有不可轻视的作用。可以说,政府信息公开是依法行政、高效行政的必然要求,是透明政府的本质体现。在我国,“非典”疫情报告引出的政府信息公开问题、政府透明度建设问题成为了人们讨论的焦点。“非典”疫情的残酷现实,使我国对政府信息公开问题的研究有着空前的热情,对建设透明政府有着一致的追求。在国外,政府信息公开问题在很多国家已经形成成熟的制度,愈来愈多的国家已经通过立法制定了政府信息公开制度,从法律上保证政府信息向公众的开放,从法律上建立起透明政府。

世界上最早立法规定政府公文书公开的国家是瑞典。它于1766年出台了《出版自由法》,该法确立了政府文件公开的原则,规定民众有权阅读并出版任何政府文件。第二次世界大战以后,市场经济发达国家掀起了制定专门的政府文件公开法或政府信息公开自由法的立法高潮。至2002年6月,美国、法国、英国、荷兰、丹麦、加拿大、澳大利亚、新西兰、南非、意大利、俄罗斯、希腊、葡萄牙、爱尔兰以及亚洲的日本、韩国、泰国等国都先后进行了这方面的立法。

虽然,我国在政府信息公开法律制度的建设中取得了一些进展,有一定的研究成果,但与其他国家相比还存在很大差距。我们知道,建立透明政府,实施政府信息公开法,可以明确规定政府信息公开的内容和程序,以及当事人的法律责任和对违法行为的惩戒,使得一切政府行为都展示于阳光之下,接受公众和其他机关的监督,因而,它不仅可以为公众提供必要的信息,而且是防止腐败的一项重要制度。所以说,无论何种层面上,都有研究的必要性。本书的研究主要是完成以下三大任务,并力争在相应的方面有所突破:

第一,建立建设透明政府的基础理论体系。

建设透明政府,直观的理解政府信息公开制度,我们都能从正

面找到建立的意义,但是,把建立透明政府作为政府信息公开制度的建设活动,就应该奠定合理的理论基础,对于此方面,我们却缺少研究的深度和广度。而这种研究的意义却是不言而喻的。它不仅有益于指导我们建立科学合理的政府信息公开制度,促进政府透明性的建设活动,而且有益于正确的理解和推广执行相关的制度。具体制度的建设不是空中楼阁,需要坚实的理论基础作指导。本书力图从法律层面、经济学层面以及社会学层面分析政府透明性建设问题,建立透明政府信息公开制度的法学基础和经济学基础。建立科学的基础理论体系并用来指导具体政府信息公开制度的建设工作,这是本书的首要任务。

第二,设计科学合理的透明政府的信息公开制度。

透明政府的信息公开制度要遵循何种原则?应该具有何种制度体系?制度的内容应是什么?制度体系中各制度间的相互关系是怎样的?这些方面是本书所关注的重要内容。本书通过对一系列基本理论的探究,在一定的理论指导下,既研究所建立的政府信息公开制度的应然状态,使之具有普遍性的指导意义,同时,又结合实际,有针对性地研究所应建立的政府信息公开制度的实然状态。在理论的研究上既务虚又务实,而在制度的设计上则重在立足于能够在实际中予以运用。既有理论的分析力度,又有现实的务实性,通过理论和实践的结合,分析、设计科学合理的透明政府的信息公开法律制度,这是本书的第二大任务。

第三,为建立符合我国国情的政府信息公开制度提供立法建议。

建设透明政府主要就是建设政府信息公开的有关制度,而一国的政府信息公开制度必然与一国国情相符合,这样才具有生命力和可操作性。对于制度的建设,作者认为,仅仅研究制度本身或者理论基础都是不够的。建立政府信息公开法律制度,还需要从

立法的角度,即从立法的指导思想到立法目的以及立法中需要注意的事项等细微处入手。在我国,建立政府信息公开法律制度势在必行,但是,如何建立符合我国国情的政府信息公开制度,是需要深入调查、潜心研究的。本书通过作者的深入思考和调查研究,为建立符合我国国情的政府信息公开制度提出诸多立法建议,以期体现本书的实际运用价值。这也是本书研究的落脚点。

二、论证途径

本书从整体逻辑思路上来说,先提出问题,分析基本概念的内涵,然后,研究政府信息公开的基础理论和原则,继而关注制度的建设,最后指导我国实践,提出立法建议。正是沿着这个论证途径,作者努力完成本书的三大任务,并且,注意厘清很多模糊概念。

本书第二章论证了政府信息公开的理论基础。该章从宪法学、行政法学的角度论述政府信息公开制度的法学基础,提出知情权与政府信息公开、了解权与政府信息公开等基本命题;从行政法学的最新发展理念入手,结合国内外的政府信息公开的基本情况以及国内外行政法的最新发展理念,综合阐述行政法的价值取向与政府信息公开的关系,分析服务行政与政府信息公开、行政方式的转变与政府信息公开等基本命题;从经济学的角度阐述政府信息公开的经济学基础,重点对政府信息公开的生产与提供、制度经济学与政府信息公开制度的关系等方面运用经济学的成本效益、博弈论等方法加以分析,在论证政府信息公开的经济学基础的同时,力求使政府信息公开达到假想的最佳状态,给人们提出了一个努力的目标模式。

第二章是本书理论性最强的部分,当然为了逻辑上的完整性,本书第一章概述部分首先提出了一些基本的概念作为研究的基础,然后,结合国外政府信息公开制度的建设过程,分析了政府信