

信息公开制度研究丛书

我国政务公开的实践与探索

WOGUO ZHENGWU GONGKAI DE SHIJIAN YU TANSUO

周汉华 / 主编



中国法制出版社

信息公开制度研究丛书之一

我国政务公开的 实践与探索

周汉华 主编

中国法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

我国政务公开的实践与探索/周汉华主编. —北京:
中国法制出版社, 2003.8

ISBN 7-80182-067-3

I. 我… II. 周… III. 国家机关-政务公开-实
践-探索 IV. D035.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 005536 号

信息公开制度研究丛书之一

我国政务公开的实践与探索

WOGUO ZHENGWU GONGKAI DE SHIJIAN YU TANSUO

主编/周汉华

经销/新华书店

印刷/河北省涿州市新华印刷厂

开本/850×1168 毫米 32

印张/13.625 字数/325 千

版次/2003 年 8 月第 1 版

2003 年 8 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80182-067-3/D·1033

总定价: 79.00 元

本册定价: 25.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66062741

发行部电话: 66062752

编辑部电话: 66032924

邮购部电话: 66033288

读者俱乐部电话: 66026596

课题组成员名单

- 陈斯喜 全国人大法工委宪法室副主任
李岳德 国务院法制办研究司副司长
戴玉中 最高人民检察院法律政策研究室主任
秦 海 国务院信息化工作办公室政策规划组副组长
柯良栋 公安部法制司副司长
李国斌 信息产业部政策法规司处长
李天渊 国家统计局政策法规司处长
郭 杰 国家保密局法规室主任
余维良 民政部乡村干部培训中心专家
黄红星 石家庄市人民政府副秘书长、研究室主任
胡仙芝 中国行政管理学会学术部
何 峻 江苏省盐城市行政学院
方 向 中国法学会研究部主任
王明远 清华大学法学院副教授、法学博士
程 洁 清华大学法学院讲师、法学博士
朱 芒 华东政法学院副教授、日本京都大学博士进修课程
王万华 中国政法大学副教授、法学博士
黄 列 中国社科院法学所研究员、环球法律评论杂志副主编
孙 瑜 中国社科院外事局欧洲处原处长，中国社科院法学所德国法与欧盟法中心副主任
冯 军 中国社科院法学所副研究员，科研处处长、法学博

士

张明杰 中国社科院法学所宪法行政法室副主任，副研究员、法学博士

宗建文 中国社科院法学所信息与网络法研究室副主任，法学博士

周汉华 中国社科院法学所宪法行政法研究室主任、研究员、法学博士，课题组负责人

丛书导言

信息公开，知情参与，非为舶来之物；华夏先贤，屡有妙笔宏篇。诸子百家议政，广开言路；商鞅南门立柱，号令分明；李悝刑书鼎铸，泽及众生。俱为一时之选，开风气之先，呈盛世景观。

始皇登高，君临天下，焚书愚民，一统思想。法藏官府，威亦难测，自此两千余年，鸦雀无声，以致流弊横生，上下失察，信息阻塞，朋比为奸。历朝历代，虽广有厂卫之设，又有严刑峻法，难免流言四起，遍地狼烟，战火频传，生灵涂炭。其为祸也，殷鉴不远。

谚云，民可载舟，亦可覆舟。其中要义，在于沟通，信息公开，公众参与。英人培根，一代宗师，知识即力量，留下至理名言。美国立宪先驱麦迪逊氏，指点江山，激扬文字：“如果一个全民政府没有全民信息，或者说缺乏获取这种信息的途径，那么它要么是一出闹剧的序幕，要么就是一出悲剧，或者两者兼而有之”。

近代以降，思想启蒙，北欧小国瑞典先得精髓，1766年以出版自由法首先确立文书公开制度，至今236载，民风淳朴，国泰民安。1966年，美国师承瑞典旧制，制定信息自由法，短短36载，独执信息经济牛耳，国力日盛，列强难望项背。一时之间，信息公开立法遂成时尚，强国弱国纷纷跟进。近10年间，世道尽变，法立40余国，蔚为壮观。亚洲泰、韩、日本，先后立法求变；南亚大陆印巴两国也在酝酿变法，引入信息公开制

度。

信息公开不仅是一项国内法规定的权利，一系列国际法律文件也确立了其地位。联合国在 1946 年的第一次大会上，通过第 59 (1) 号决议肯定了信息自由是一项基本权利，它宣告：“信息自由是一项基本人权，也是联合国追求的所有自由的基石”。在接下来的联合国人权文件中，信息自由并没有被单独列举为一项权利，而是作为表达自由权的一部分，得以确认。1948 年联合国人权宣言第 19 条规定，“每个人均有观点和表达的自由权利，本项权利包括不受干预地拥有观点以及通过任何方式寻找、接收和传播信息与观念的自由”。1966 年通过的联合国公民与政治权利公约第 19 条以类似的方式确认了观点与表达的自由权利。

除了一般性的国际法律文件确认信息自由权以外，许多单行的国际条约也确认了公众的信息自由权，其中的一个重要方面是与可持续发展和公众参与有关的环境信息权。1992 年里约环境与发展宣言第 10 条规定，“环境问题最好在不同层级公众参与的基础上解决。在国家层面，每个人应获得其社区的有害物质与活动的有关信息，并有机会参与政策制定。国家应通过广泛地提供信息，鼓励和促进公众觉悟与参与”。里约宣言的执行文件，《21 世纪议程：可持续发展计划》提出，“个人、团体与组织应获得政府所有的与环境和发展有关的信息，包括已经或者可能对环境造成重大影响的产品与活动的信息，以及保护措施的信息”。

随着网络经济与信息社会的来临，传统的工业文明逐步被信息文明所取代，信息日益成为最为重要的战略资源。这种背景下，信息公开不但具有重要的政治意义，本身也具有举足轻重的经济和社会意义。信息社会中，信息的自由流动是整个市场机制的基础，信息就如同阳光和空气一样不可或缺。如同美国前总统克林顿所言，信息封锁、知识垄断，等于是往墙上钉果冻，完全是徒劳之举。近年来，信息公开制度在公司治理、市场监管、防

止腐败、保护环境与防止金融危机等方面的作用日益明显。莫里斯、斯蒂格利茨等经济学家以信息经济学分析各种社会问题，先后摘得诺贝尔桂冠，阿马蒂亚·森也凭在发展与参与之间建立联系而一举成名。世界银行与亚洲开发银行等国际金融机构不但将信息公开引入内部管理之中，有时还将它作为一项基本的商业条件加诸于合作伙伴。

对于发展中国家而言，在工业化尚未实现的情况下就面临信息化的转型，确实是一场严峻的双重挑战，能否顺利经受考验还需要历史来回答。然而，信息化也给发展中国家带来了实现后发优势的巨大历史机会，发展中国家完全可以通过信息化来带动工业化，实现跨越式发展，迅速缩短与发达国家的距离。只有将信息公开制度放到这样大的历史背景之下，才能真正全面认识其作用和意义。

近年来，在各级党和政府的大力推动下，我国的政府信息公开制度在实践中得到了长足的发展，进行了公开招标、公开竞争、公开招考、公开数据、公开配额、公开办事制度与结果等尝试，出现了一大批先进单位。村务公开、检务公开、警务公开、立法公开、审判公开、厂务公开、校务公开等，也都在实践和探索之中。中共中央与国务院在1991年有关农村和农村工作的决定中就提出了推进村务公开制度，1998年中办与国办专门发文，在全国范围内推广村务公开。2000年底，中办与国办再次发文，在全国范围内推进乡、镇一级的政务公开。另外，党的十五届五中全会和“十五”规划明确提出了“信息化带动工业化，实现跨越式发展”的发展战略，国家信息化领导小组明确了“政府信息化先行，带动社会全面信息化”的决策，明确要求发挥电子政务建设在转变政府职能、促进信息公开、提高行政效率、打击腐败和犯罪活动等方面的作用，从而把电子政务建设置于新时期国家发展战略的核心位置。这些措施推动了政府信息公开制度的发展，保

证了人民知情权的实现,并使政府信息公开迅速成为全社会普遍关注的热点问题。然而,必须清醒地认识到,实践中各种形式的政务公开仍然处于探索阶段,离政府信息资源的社会共享还有一定的距离,远没有建立起规范的政府信息公开制度。

我们组织研究并出版丛书的目的,就在于从实证、比较与对策三个层面,系统地对信息公开制度进行研究,为在我国建立规范的政府信息公开制度和制定相应的法律提供理论和素材准备。第一本书实证研究,主要是围绕我国近年来的各种政务公开改革探索,介绍其产生、发展的过程,分析目前存在的问题和可能的改革方向。第二本书比较研究,选择了世界上主要的国家、地区与国际组织,介绍信息公开法的立法过程和主要法律制度,并分析目前正在进行的各种形式的改革或发展。第三本书对策研究,是根据前两本书的成果,由我们草拟的一份专家建议稿形式的政府信息公开条例及其理由、说明与立法例,我们希望这种形式的建议能够为我国的信息公开立法提供某些可资批判或借鉴的标靶或平台。

由于课题组成员来自不同的领域与专业背景,并且改革实践中的发展也不平衡,因此,前两本书,尤其是国内的实证研究部分,并没有强求体例与内容上的统一。我们希望能够保持每位参与者的独特体验与视角,尽量忠实地反映我国政务公开的目前发展程度,并在这种不同之中寻求共同的认识。当然,对于读者而言,这种多样性可能也就意味着阅读上的某些不便,对此,我们只能表示深深的歉意。

应该指出的是,政府信息公开制度所涉及的问题远远超出本丛书所覆盖的范围,对于诸如政府信息资源管理、信息公开与个人信息保护、互联网规制、信息公开与监管手段完善、信息公开与电子政务、信息安全、推进信息公开的政府管理体制、信息公开与版权保护、信息公开与政府职能转变等众多重大的理论与现

实问题，只有留待以后进行更加深入的探讨。

本课题的研究得到了许多方面的关心和支持，而我在这里几乎无法全部一一列举他们的名字。中国社会科学院法学研究所所长夏勇教授和外事局欧洲处原处长孙瑜教授自始至终对本课题的研究给予了极大的关注和支持，使我们能够克服各种困难，开始进行严肃的学术探讨。国务院信息办政策规划组杨学山组长、欧阳武先生，国家保密局王善琪副局长与其他领导，中国法学会孙琬钟副会长，民政部基层政权建设司詹成付副司长，使我们的研究能够理论联系实际，具有更强的实践性和连续性。著名行政法学家、国家行政学院法学部主任应松年教授的举荐和抬举，使我有机会到日本与东亚同行切磋，并与来自台湾的众多专家在南京进行富有成效的交流。秦平女士、赵中鹏先生、马蔚女士、吴琰女士、李大凯先生、郭娅利女士、朱启文先生、杜亮先生、杨良敏先生等，对我们的研究给予了充分的肯定与宣传，也使信息公开逐步成为大众关注的热点问题。湖南大学法学院各位领导与李步云教授的大力支持，使我们 2001 年在长沙召开的全国首次信息公开研讨会取得了丰硕的成果。

尤其应该感谢挪威奥斯陆大学法学院人权研究中心对本课题研究的慷慨资助和支持，两位中国法治项目主任 Lisa Stearns 女士与 Otto Malmgren 先生为本课题的顺利开展做了大量细致的工作，特向他们表示衷心的感谢。我 2000 年在耶鲁大学法学院做高级访问学者期间，法学院中国法研究中心的 Paul Gewirtz 教授与 Jennifer Choo 女士帮助安排了内容丰富的考察与交流项目，在此表示万分敬意。借此机会，我还要感谢美国耶鲁大学法学院的 Jerry Mashaw 教授、Susan Rose - Ackerman 教授，哥伦比亚大学法学院的 Peter Strauss 教授，美国信息自由法 1974 年修正案主要参与人之一、Popes & Gray 律师事务所合伙人 Thomas Susman 先生，联邦司法部信息与隐私办公室 Richard Huff 与 Daniel Metcalfe 两位

主任，国会研究部的 Harold Relyea 博士，The National Security Archive 执行主任 Thomas Blanton 先生，信息与隐私权专家 Robert Gellman 先生，纽约州公开政府委员会执行主任 Robert Freeman 先生，康涅狄格州信息自由委员会执行主任 Mitchell Pearlman 先生，Public Citizen Litigation Group 主任 David Vladeck 先生，OMB Watch 主任 Patrice McDermott 女士，Article 19 法律官员 Ken Bhattacharjee 先生，荷兰阿姆斯特丹大学信息研究所 Jan Kabel 教授，卡内基基金会透明度项目主任 Ann Florini 女士，英国信息自由法运动主任 Maurice Frankel 先生，挪威司法部法律顾问 Hilde Indreberg 女士，挪威奥斯陆大学法学院 Dag Wiese Schartum 教授、Eivind Smith 教授，日本名古屋大学法学部纸野健二教授、市桥克哉教授。在过去的三年中，他们的帮助与支持，使我们能够随时追踪国际社会信息公开制度的最新发展。另外，亚洲法律资源中心黄启成先生富有效率的组织工作，使课题组于 2002 年 5 月在泰国曼谷召开的信息公开国际研讨会取得了超乎想象的成功。

最后，作为课题组负责人，我要特别感谢三年来一起精诚合作的课题组全体同仁。正是通过这种合作，使我们彼此增进了友谊，开阔了眼界。希望并相信这种合作仅仅只是我们长期从事信息法制研究与实务的开始。

国家信息化专家咨询委员会委员
信息产业部电信法起草专家咨询委员会委员
国家保密局保密法制顾问
中国社会科学院法学研究所信息
社会与政府信息公开制度研究课题组负责人

周汉华

2002 年 7 月 15 日

目 录

实证研究

- 一、信息技术促进中国经济增长的实证研究 (1)
- 二、我国的政府信息化及其面临的实践问题 (28)
- 三、我国立法公开的现状与未来 (50)
- 四、中国农村的村务公开制度 (81)
- 五、检务公开制度的建立与实践 (127)
- 六、公安机关警务公开的理论与实践 (169)
- 七、我国保密制度的现状及发展趋势 (185)
- 八、统计工作与政府信息公开制度 (225)
- 九、我国电信管理法律制度的发展 (250)
- 十、公开与保密：政府信息获取的界限 (281)
- 十一、中国政府信息公开制度现状及其完善 (308)
- 十二、中国政府出版物研究 (323)
- 十三、我国规范性法文件的出版现状 (353)

案例研究

- 十四、河北省正定县推行电子政务的做法与经验 (362)
- 十五、浙江省金华市政务公开情况调查 (373)
- 十六、厂务公开：对江苏省东台市几个典型案例
的分析 (386)
- 后 记 (421)

信息技术促进中国经济 增长的实证研究

一、引言

信息技术的飞速发展正在带来一场全球范围的新经济革命，这一革命已经深刻地影响到宏观经济运行方式的变化，如经济增长的速度和经济周期、劳动生产率和全要素生产率的变化、就业结构和就业总量、收入分配、以及宏观经济政策等许多方面。在这场新经济革命中，美国是最引人注目的，尽管在最近一个时期，美国的经济增长出现了衰退的迹象，但是，其在上个世纪九十年代所创造的最长的历史增长纪录以及低通胀、低失业率奇迹依然受到全球经济学家的高度关注。经济学家们正在试图通过建立新的理论模型和技术范式以及通过对生产率的计量验证来解释发生在美国以及部分经济合作与发展组织成员（OECD）中的新经济现象。从西方经济学家、政府研究机构以及诸如经济合作与发展组织这样的国际机构所发表的大量文献来看，有关的研究成果也是喜忧参半。令人欣慰的是人们已经通过大量的实证研究证明了信息技术对生产率的增长具有决定性的作用，从而使八十年代关于“计算机悖论”的争论趋于消失，同时，有关信息技术扩散和变迁模式的研究也从另一个角度阐明了信息技术作为一种类似于蒸汽机技术和电力技术的通用技术，在经历了近四十年的技术积累后，在上个世纪九十年代得以迅速的扩散到经济活动的各

个领域，其潜能也得以充分发挥，并对经济增长发挥着主要影响。当然，这一研究也有许多不尽人意的地方，例如，这一研究不能很好地解释为什么新经济的主要特征如强劲的非通货膨胀，高就业率、以及信息技术对增长的引擎作用主要表现在美国和少数经合组织成员，而没有出现在日本和大多数经合组织成员中，同时在考察信息技术对产出和生产率的定量影响时，由于数据的缺乏、统计口径和研究方法的差异，研究结论的权威性受到质疑，而且也难以进行国际间的比较。

中国九十年代的经济增长轨迹在许多方面与以前不同，特别是从 1997 年开始的通货紧缩型经济增长是前所未有的。尽管从时间序列看，中国的 GDP 从 1992 年以来出现了连续 7 年的增长下降，从最高的 14.1% 下降到 1999 年的 7.1%，而后在最近的 2000 年回升到 8% 的水平，但是，总体上来看，7% 以上的增长纪录，特别是 1997 年开始的通货紧缩并没有导致中国的经济增长出现历史上经常发生的严重经济衰退，这本身就是一个不小的奇迹。与通货膨胀恐惧症一样，现在的经济学家又普遍的感染上了通货紧缩恐惧症，这导致从 1998 年开始大量的研究文献转向对通货紧缩问题的关注。在比较有代表性的文献中，樊纲教授（1999）从需求出发，将通货紧缩原因归之于有效需求不足；余永定教授则从供给方面出发，认为生产成本上升所导致的企业亏损而不是有效需求不足是解释中国通货紧缩的主要原因；胡鞍钢博士（1999）则认为，“生产能力过剩是造成通货紧缩的主要原因”，而“盲目投资，重复建设是造成生产能力过剩的根源”；北京大学中国经济研究中心宏观组（1999）则从费雪的“债务—通货紧缩”模型出发，认为银行在面对风险增大时的借贷行为和国有企业的经营困难导致了一种累积的信贷收缩过程，从而产生了“有自我加强趋势的通货紧缩过程”；中国社会科学院经济所宏观课题组（2000）则认为，中国是一种结构性通货紧缩，“其原因

在于核算性偏差和体制性压抑（主要是价格管制性因素和准入市场壁垒）造成了需求结构和供给结构的严重扭曲”。在上述文献和其他的文献中，通货紧缩的原因都是基于传统的宏观经济分析框架，而没有考虑信息技术在这一过程中的作用，同时，也没有很好的解释在持续的通货紧缩压力下，为什么中国依然保持了比较高的增长率，而不是陷入了停滞性的通货紧缩呢？本文是我们对去年所作的一项名为《信息技术产业对经济增长、就业和收入分配的影响》的研究报告^①的继续，因此，它在很大程度上是以这一报告为基础的，但又与去年的报告有很大的不同，而且有很大的扩展，主要是：（1）本文的重点完全集中于信息技术产业对经济增长影响的实证度量方面。与去年的研究不同，在本文对信息技术产业产出的度量中我们加进了广播电视业的产出，从而使信息技术产业的口径与国际流行的口径更趋一致，而且本文在去年对名义产出度量的基础上又进行了扩展，即对信息技术产业的实际产出进行了度量，这一度量使我们能够更准确地把握信息技术对经济增长的实际影响。（2）本文估算了信息技术产业对通货膨胀水平的影响，这一估算对理解 1997 年开始的通货紧缩的成因有一定的帮助。

本文共分为五个部分，第一部分是关于信息技术产业的定义和定量；第二部分考察了信息技术产业产出对名义 GDP 及其增长的贡献，同时在对信息技术产业实际产出度量的基础上考察了信息技术产业对实际 GDP 及其增长的贡献；第三部分考察了信息技术产业对通货膨胀的影响以及与 1997 年开始的通货紧缩之间的关系；第四部分是本文的一些主要结论。

^① 秦海、李红升：《信息技术产业对经济增长、就业和收入分配的影响》，《经济发展与战略研究》2000 年第 10 期。

二、信息技术产业的界定和度量

1. 信息技术产业的界定

在以实证的方式研究信息技术对经济发展的影响时，几乎所有的研究者都必须面对下面的两个困难：一是如何确定信息技术产业的内涵和外延。由于信息技术作为一种通用技术，是一种渗透力和融合力很强的技术，因此信息技术本身的边界就不是很明确，而且随着时间的推移，信息技术的边界还在不断扩大，一个典型的例子就是，在 80 年代以前，信息技术主要指计算机硬件和软件技术，进入 80 年代后，随着通信技术与计算机技术的融合，通信技术也被逐渐的纳入到信息技术的内涵中，现在，广播电视技术也被视为信息技术的一部分。由于信息技术边界的模糊不清，导致信息技术产业边界也变得模糊不清，不同的政府部门和研究者会给出不同的定义，特别是在确定信息技术产业应当包括什么样的细分产业时，人们对信息技术产业定义的差异就会更加明显，从而导致信息技术产业定义的混乱和研究结果之间的不可比性。二是目前的国民经济统计和核算指标体系根本无法满足信息技术产业研究的需要，即使像美国和经济合作组织成员国的核算和统计体系也不能准确全面反映信息技术产业的状况。由于信息技术产业既包括制造业，也包括服务业，因此，在目前以三次产业划分为基准的统计和核算体系中，信息技术产业的统计实际上变得支离破碎，有关的统计数据极不完整，有些领域甚至是空白。

本文对信息技术产业的定义采用了 1998 年美国商务部《新兴的数字经济》及后续的两个年度报告的定义，这些报告将信息技术产业定义为“生产、处理和传输信息产品和服务，无论这些产品和服务是作为中间投入物，如投入到其他产业的生产中，还是作为最终产品用于消费、投资、政府购买或出口。”在中国，

政府机构和研究者更习惯于将与信息技术相对应的产业称之为信息产业或者信息通信产业，并且由于没有标准化的定义，不同的政府部门和研究者会根据自己的需要选择信息产业的定义和产业边界。例如，在吴基传主编的“信息技术与信息产业”一书中，信息产业被定义为“社会经济活动中从事信息技术、设备、产品的生产以及提供信息服务的产业部门的统称，是一个包括信息采集、生产、检测、转换、存储、传递、处理、分配、应用等门类众多的产业群”^①，该定义与美国商务部的定义很接近，但内涵更加广泛，主要是包括了像印刷出版业和邮政业这样的传统产业。又例如，科技部下属的国家火炬办公室则将信息产业看成是高新技术产业的一部分，他们在参照经合组织高新技术产业行业分类的基础上提出了一个按小类行业（73个）和中类行业（共30个）划分的高新技术产业行业分类目录^②，该目录不仅包括电子及通信设备制造业，而且也包括医药和医疗器具，航空航天产业，仪器仪表制造业，办公机械、以及软件和数据处理业，但是不包含通信产业和广播电视产业。虽然采用信息技术产业或者信息产业这一称谓并没有什么实质性的差异，但是，为了与国际上流行的术语保持一致以及为了方便数据的国际比较，本文采用的是信息技术产业这一概念。

根据我们对信息技术产业的定义，结合国家技术监督局在1994年发布的《国民经济行业分类与代码》标准，我们给出了按中类（3位数代码）和按小类（4位数代码）分类的信息技术产业目录，见附表1。

① 吴基传主编：《信息技术与信息产业》，新华出版社2000年版，第4页。

② 中华人民共和国科学技术部：《中国高新技术产业发展研究报告》，科学出版社1999年版，第584—590页。