

政府信息公开 公民指南

北京大学公众参与研究与支持中心◎著

GUIDE

公民
必备



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

政府信息公开 公民指南

北京大学公众参与研究与支持中心◎著



法律出版社

LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

政府信息公开公民指南 / 北京大学公众参与研究与支持中心著. —北京:法律出版社, 2011. 4

ISBN 978 - 7 - 5118 - 2022 - 8

I. ①政… II. ①北… III. ①国家行政机关—信息管理—条例—中国—指南 IV. ①D922.1 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 057183 号

政府信息公开公民指南

北京大学公众参与
研究与支持中心 著

责任编辑 易明群
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

开本 787 × 1092 毫米 1/32

版本 2011 年 4 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 北京北苑印刷有限责任公司

印张 8 字数 122 千

印次 2011 年 4 月第 1 次印刷

编辑统筹 学术·对外出版分社

经销 新华书店

责任印制 吕亚莉

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010 - 63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010 - 63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010 - 63939781/9782

西安分公司/029 - 85388843

重庆公司/023 - 65382816/2908

上海公司/021 - 62071010/1636

北京分公司/010 - 62534456

深圳公司/0755 - 83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 2022 - 8

定价:25.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

公众参与是信息公开的 永续推动力(代序)

从2008年5月1日《政府信息公开条例》(以下简称《条例》)正式实施,到今天,已满三年,怎么评价《条例》三年来的实施情况?

根据我们的观察,各级行政机关基本能够按照《条例》第31条之规定,相继发布政府信息公开年度工作报告;有律师、法律学者、公共媒体乃至普通公民,一直在热心推动该制度的发展、总结与反思。

这表明,从政府到公民社会,对《条例》的制度期待与实践热情依然高涨,也进一步确认了《条例》制定所立基的理性共识。

这种理性共识,大致可以分解为三个基本层面:治道、治术与治效。

治道层面,《条例》一改革命和国家专政时期,由《保密法》确认和塑造的保密导向的政治理念,初步确定了“以公开为原则,以不公开为例外”的常态法治国家的价值导向,追求一种以公开性和民主化为基调的政治理念和公共文化。

治术层面,《条例》既改变了传统王道行政和革命行政的“真理性”技术倾向,也超越了西方经典行政法理论提供的“行政主体——行政相对人”模式,不再设定客

观、唯一的公益代表者,而是将政府信息公开及其内含的公众参与,作为公共行政的新型结构与技术,将公益的追求和行政目的的达成,“智慧”地融化在新的行政过程中。

治效层面,《条例》侧重于开启政府与公民“权利化”交往的日常模式,将公民由外在的行政作用受体,转变为内在的行政参与主体,通过丰富的政府信息和公共行政议题设定,充实政府与公众的互动空间,追求一种更具理性、责任性和互动机能的政府与公民关系。

这三个基本层面,通过“政府动员、法律共同体启蒙与推动、公民社会行动者实践、公共媒体支持”等多层次的作用,在《条例》实施第一年,已经获得了重要的展开。

在此,以《条例》实施三周年为契机,通过对不同社会行动者的结构与功能分析,我们试图探寻推动政府信息公开的可持续动力。

信息公开主要靠“政府动员”

《条例》在实施上,体现出“政府动员模式”的特征。

首先,在《条例》的宣传和学习上,各级政府被要求作为重要的政治任务来对待;其次是机构建设和平台要求,通过上级政府的监督检查逐步实现;最后是各级政府组织的公务员系统培训。

这样一种强有力的法律实施模式,既表明了中央对

《条例》的高度重视,也反映了我国法律实施的社会动力的根本性欠缺——需要透支政治的、具有运动特征的传统政策执行方式,来推行法律。

这种模式,根源于革命时代的动员组织机制,它以党的领导为政治支撑,以对国家机构和重要物资的控制为物质基础,具备推行关键性政策与法律的强大政治动员组织能力。这种模式是我国克服自然灾害、公共危机,以及推行政策法律的“本土资源”。

我们观察《条例》三年来的实施情况,就会发现,中央政府不仅在理念宣传和制度推行上积极动员,也在具体的全国性危机事件中落实《条例》的基本精神,比如5·12汶川大地震、奥运会,以及甲型H1N1流感事件,正由于在《条例》准备期和实施初期有着强大的政府动员,各级政府通过《条例》提供的新理念和新技术克服公共危机的能力,才能够在短时间内获得快速提升。

“政府动员模式”难以提供可持续的动力

但是,也不能忽视这种模式的不足。

首先是制度传导的递减效应。《条例》在中央和省部级层次获得了较大的共识与推动力,但在许多基层却遭到“冷遇”。在具体的公民申请实践中,基层政府动辄以“信息不存在”、“影响社会稳定”、“涉及国家秘密”等理由,拒绝提供,或者干脆拖延,不予答复。

根据我们在基层培训与调研的经验,这种基层制度梗阻,既有基层政府不适应新型行政文化的原因,也有基层政府“任务复杂化”的原因(比如化解群体性事件、维持稳定)——其中,政府信息公开的重要性与必要性,都被低估。这种制度传导的递减效应,仅仅依靠自上而下的政府动员模式,不可能得到有效改观。

其次是主动公开的“不主动性”。政府动员模式主要提供的是《条例》实施的硬件基础,比如制度、机构、人员、平台等,高调的政治新理念却未能有效转化为具体的制度实践动力。

就主动公开而言,各级政府表现出的重视和热情,从年报来看可圈可点,但公民申请中大量涉及本应主动公开的信息,却反证了政府信息主动公开的“质量”问题。由于主动公开属于政府自己下菜单,公民的需求并没有被有效整合,大量信息对公民的有用性比较低,而涉及国计民生的关键性信息却被有意“保护”起来。

主动公开不够“主动”,表明了地方政府对《条例》确定的政府信息公开的“服务”性质,没有很好理解,甚至不少政府明确地将内涵丰富的《条例》简单等同于之前的“政务公开”。主动公开的“不主动性”或“选择性”,显然也不能通过政府动员模式解决。

最后是司法的“消遁”。完整的政府动员模式,应该包括司法环节,但围绕政府信息公开诉讼受理标准的司

法解释“千呼万唤不出来”,以至于信息公开权利的司法救济基本处于“不作为”状态。这也是我国政府动员模式的固有缺陷,即重政治、行政,轻司法。由于难以获得有效的司法保护与支持,公民的信息公开申请权利,显得非常薄弱和不完整。

总体而言,政府动员模式在《条例》早期的制定、实施准备和宣传发动上,起到了重要的推动作用,但随着《条例》实施的日益法律化、个体化,其作用空间和有效性都会大大缩小。

在中国,政府的政治与社会责任极其繁重,在金融危机、民生改革和其他更为重要的政治议题上,有着大量工作要做,政策关注点与重心经常因时势而移转。因此,如何寻找一种可持续的制度推动力,这是《条例》实施的根本性问题。

公民申请也存在很多问题

实际上,政府信息公开的制度安排,已经提供了“双引擎”动力装置——主动公开和依申请公开。

公民申请本身,就可以构成直接推进信息公开的社会性力量。从逻辑上讲,只要不属于法定免于公开范围的政府信息,公众都有权利申请公开。如果能够真正落实对申请权的制度保障,那么政府信息公开制度的实施,就将借由可持续的公众参与和行动,而获得永

续的推动力。

应该说,在过去的三年,社会行动者已经发挥了非常重要的推动作用。

这种推动作用首先表现为法律共同体的启蒙与推动。法律学者通过独立的理论研究、制度评论,以及立法中的专家参与,对《条例》的法律理念、技术及实践的关键点,作出了很好的论证与解释;律师也起到了不可替代的作用,如上海的严义明律师,在《条例》实施的首月里,就向多个政府机关提出信息申请。

公共媒体在《条例》实施三年里,也起到了特殊的推动作用。作为“积极公民”的法律学者和律师,其个案申请行动一般都有公共媒体的跟进报道和支持。普通公民的信息申请中具有社会影响和公共讨论价值的个案,也受到媒体的关注。除了跟进报道与关注,公共媒体还具有一定的话题引导功能。

不过,法律学者和律师毕竟只占社会极少数,其行动更多具有示范目的,不可能构成公民社会行动的主体。《条例》的实施,最终还需依赖普通公民的参与。有不少基于个体利益立场的普通公民,也积极参加了信息公开申请,比如湖南的黄由俭、北京的陈育华等。

然而,公民申请也暴露出一些问题。首先是大部分申请者都是个体公民,社会组织的申请比例很低。个体行动不利于长期的利益博弈、理性表达和有效行动。这

反映出中国公民社会仅具雏形,建制不足,公民的组织化程度偏低。

其次是相当数量申请的目标信息,事实上属于政府主动公开信息。这反映出政府主动公开的信息完整度和质量,都存在问题。此时的公民申请,相当于通过个体化的行使知情权的方式,“借道”行使着对政府主动公开的监督权。政府主动公开不够主动,表明了其信息公开的动力不足,直接社会影响就是转化为公民的申请压力——造成了政府的被动和尴尬。

最后是部分省份和国务院部门年度申请总数为零,比如根据2009年的年报内容,海南、青海、内蒙古三个省级行政区出现年度“零申请现象”。这反映了《条例》在部分地区的实施,在开始即已表现出严重的社会动力衰竭问题。

走向“共同体参与模式”

那么,信息公开可持续的制度推动力在哪里?

《条例》实施三周年来,我们看到“政府动员模式”在《条例》实施的硬件基础、机构建设、公务员培训和一般性的法律宣传方面,取得了明显效果,这从信息公开年报和随机的抽样调查中,均可以获得印证。但该模式不能有效解决《条例》实施的社会动力问题,亦即其日常化的可持续发展动力问题。

在《条例》新的实施期里,公民社会的参与和推动价值将得到凸显。我们看到,在三周年初具雏形的中国公民社会,以其特有的精神气质和行动能力,积极推动着《条例》的实施,法律学者、公益律师、普通公民、公共媒体之间,已开始形成一种关于政府开放性和公众参与的社会共识。

这种共识,是我们期待的政府信息公开的“共同体参与模式”的基础。“共同体参与模式”,关注于法律实施的个体化基础(个体接受与行动能力),强调《条例》作为制度公共品的服务功能和适宜消费的性质。

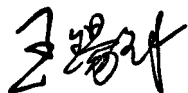
这一新模式,需要在既有的公民社会行动模式基础上,做规范化的扩展,其要点在于:不同的行动者通过各种行动,包括普通公民基于个体利益的自觉行动、各种社会组织基于特定利益关注和公共情怀而进行的组织化行动、法律学者和公益律师信息申请的示范行动,以及深入基层、边远地区的法律援助行动、公共媒体对这些行动持续的关注,进行呼应与合作,从而构成一种“社会行动共同体”,汇聚成一股有序的、有力的社会动力。

这种动力,由于来自行动者的利益诉求和公共责任,因而是可持续的;同时,由于参与者来自社会的不同领域和层面,这种动力又是大规模的。这将是一种大规模的、可持续的、建设性社会力量。

这种来自社会、自下而上的推动力,不仅将成为《条

例》可以长期依赖的、可靠的制度动力,也将是培育社会理性、推动民间社会有序组织化、改进政府/社会关系的动力。现代化的完成,不仅需要政府和市场,更需要公民人格的养成和公民社会发展,如果缺乏共同体意识和参与实践,后者只能是纸上谈兵。

政府信息公开的制度实践,为现代公民人格发育和公民社会养成,提供了一个很好的场域。

A handwritten signature in black ink, appearing to read '王瑞' (Wang Rui), written in a cursive style.

目 录

第一部分 走向开放透明的中国政府

1. 办事·取证·监督——政府信息公开的三大作用	1
2. 从政务公开到政府信息公开	10
3. 人大公开·司法公开·检务公开	31
4. 党务公开·村务公开·厂务公开	39

第二部分 《政府信息公开条例》解读

一、哪些政府信息应当公开？	59
5. “以公开为原则”	59
6. “以不公开为例外”	63
二、哪些机构负责公开信息？	80
7. 主管机关与办事机构	80
8. 行政机关·授权组织·公共单位 ——信息公开的三大主体	84
9. “谁制作，谁公开；谁保存，谁公开”	88
三、政府信息公开有哪些渠道？	92
10. 信息公开“第一平台”——政府网站	92
11. 政府文件“路线图”	95
12. 政府信息“面对面”——新闻发布会和	

网络发言人	97
13. 信息公开下基层——村委会和社区公开设施	101
14. 信息公开“终点站”——公开大厅、公共图书馆和档案馆	103
15. 依职权公开的流程	106
16. 依申请公开的流程	107
17. 口头申请·视听障碍·收费减免——政府为我来服务	108
18. 遵守时限·说明理由·提供信息——政府怎样回应我？	111
19. 公开的信息有误怎么办？	116
四、如何维护政府信息知情权？	120
20. 参加社会评议	120
21. 举报·复议·诉讼·信访	124

第三部分 重点领域政府信息公开指引

22. 供水、供电、供气、供热部门信息公开指引	131
23. 环境信息公开指引	149
24. 教育信息公开指引	170
25. 土地信息公开指引	187

第四部分 政府信息公开工具箱

26.《政府信息公开条例》规定的政府义务清单	202
27. 政府信息公开统一规范制定情况	217

第一部分 走向开放透明的中国政府

1. 办事·取证·监督——政府信息公开的三大作用

我们拥有一个强大的政府。除非生活在真空中,否则你一生中的大部分时间,都在直接或间接地与政府打交道:出生前就要办理“准生证”;出生之后应该尽快与公安机关联系,取得户籍,获得国家意义上的“身份”;无论你在什么学校读书,你一定知道“学籍”的重要性,也可能会注意到学校里公示的、经过物价部门核准的“收费标准”;毕业以后你可能会离开家乡工作,于是和人保部门打交道的机会越来越多,你会惊讶诸如“五险一金”这样的拗口名词会从官员的嘴里如此流畅地排列出来;如果你想买房、买车、娶媳妇或者嫁人,肯定离不开国土部门、建设部门、交管部门和民政部门——这还仅仅是一小部分而已。

而政府经常是不好打交道的。在大多数时候,这并非因为政府工作人员的态度或作风,而应当归因于你不了解你的政府:古人说的“衙门口朝哪儿开都不晓得”,不是全无道理。政府像个巨大而神秘的匣子,几乎把一切信息和资源都装进去,近于“全知全能”,而你从外面

却窥不到究竟。经济学给你所面临的困境起了个名字，叫做“信息不对称”。这种不对称会给你带来诸多不便，有些时候如果没有内部的“熟人”指点、牵线或帮忙，你甚至无法办理诸如出售二手房、给汽车上牌照、迁移户口之类人们耳熟能详的事务；如果面临法律纠纷，你经常会发现所需要的证据掌握在作为第三方的政府手里，而纠纷本身似乎不关政府的事，政府也不愿与你发生瓜葛；更有甚者，当你感觉自己或者他人的权利似乎受到了政府的侵犯，你往往会发现找不到任何证据：政府做了什么只有政府知道，而你不能要求政府告诉你——除非，你有法律依据和武器。

《政府信息公开条例》就是这样一件武器。相信这本小册子的读者都或多或少地具备一些法律知识，你一定觉得：为了维护我的权利，法律真的已经够多了，“十八般兵器”足够让人眼花缭乱，为什么在法律的武库中，还要增加这样一件有些陌生的《条例》呢？这首先是因为，无论是办事、取证，还是监督政府，你都需要政府公开自己所掌握的信息。

案例：在北京卖二手公房——办事离不开政府信息

这是一个真实的故事：2009 年秋，张三（化名）家有一套坐落于北京市朝阳区的二手公房欲售，于是上网查询有关的政策和办理方法。张三知道，管房子的政府机