

Series of Study on Government Management Abroad

国外政府管理研究丛书 谢伏瞻/主编

EXPLORING AND LEARNING OF GOVERNMENT INFORMATION DISCLOSURE ABROAD

石国亮 / 著

国外政府信息公开 探索与借鉴

中国言实出版社

Series of Study on Government Management Abroad

国外政府管理研究丛书 谢伏瞻/主编

EXPLORING AND LEARNING OF GOVERNMENT
INFORMATION DISCLOSURE ABROAD

国外政府信息公开 探索与借鉴

石国亮 / 著

中国言实出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国外政府信息公开探索与借鉴/石国亮著.

—北京:中国言实出版社,2011.1

(国外政府管理研究丛书)

ISBN 978-7-80250-446-2

I. ①国…

II. ①石…

III. ①国家行政机关—信息管理—研究—国外

IV. ①D523.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 243742 号

出版发行 中国言实出版社

地 址:北京市朝阳区北苑路 180 号加利大厦 5 号楼 105 室

邮 编:100101

电 话:64924716(发行部) 64963101(邮 购)

64924880(总编室) 64890042(三编部)

网 址:www.zgyscbs.cn

E-mail:zgyscbs@263.net

经 销 新华书店

印 刷 北京鹏润伟业印刷有限公司

版 次 2011 年 1 月第 1 版 2011 年 1 月第 1 次印刷

规 格 700 毫米×1000 毫米 1/16 18 印张

字 数 272 千字

定 价 32.80 元 ISBN 978-7-80250-446-2/D·357

总 序

谢伏瞻

编辑出版《国外政府管理研究丛书》，旨在为我国的政府管理和改革提供有益的借鉴。

改革开放以来，我国社会主义市场经济体制不断完善，政府管理改革也不断向前推进，政府职能、管理方式和组织结构等都发生了深刻变化。我国经济领域的改革开放与政府管理改革始终是相伴而生、互相促进的。没有政府管理体制的改革，就没有充满活力的社会主义市场经济。从农村废除“一大二公”的人民公社体制、实行家庭联产承包责任制，到城市向企业下放经营权、推行政企职能分开，再到计划、财税、价格、金融、投资、外贸、流通等领域的管理体制改革，我们可以很清楚地看到，正是由于政府管理改革不断深入，不断打破高度集中的计划经济管理体制和管理方式，才不断推动了经济体制改革和社会主义市场经济发展。

社会主义市场经济深入发展，不断对政府管理改革提出新要求。从 20 世纪 90 年代中期以来，我国政府管理改革的重点，也由最初的以简政放权为主转变为全面建立与社会主义市场经济体制相适应的行政管理体制，由此我国行政管理体制也开始了深刻变革。其中最具标志性的几件事情：

一是明确界定政府职能。从计划经济体制向社会主义市场经济体制转变，首先涉及的和需要解决的就是转变政府职能和管理方式。这个问题在改革开放初期就提出来了，随着实践的发展，在本世纪初，最终把政府职能明确概括为经济调节、市场监管、社会管理和公共服

务。这样的概括,厘清了社会主义市场经济条件下政府与市场、社会的关系,表明我们从认识上解决了政府的职能定位问题,也为政府进一步转变职能、全面正确履行职能和转变管理方式指明了方向。

二是不断改革和优化政府机构。改革开放迄今,我国共进行了6次政府机构改革,按照精简、统一、效能的原则,总的趋向是机构不断减少、结构不断优化。特别是国务院机构设置,与改革开放初期相比已经减少一半以上。其中1998年国务院机构改革,对计划经济时期沿袭下来的机构设置进行较大规模调整,撤销了10个主管工业和贸易的部门,有力地推动了政府职能和管理方式转变。2008年的机构改革,建立了以宏观调控部门、市场监管部门、社会管理和公共服务部门为主体的政府机构框架,健全了政府职责体系。还重点解决了一些部门职责交叉和关系不顺问题,对实行大部门体制进行了探索。

三是提出建设法治政府和服务型政府。政府权力和职责由法律确定和规范,政府必须严格按法定权限、程序行使权力和履行职责,这在我国可以说是一件具有划时代意义的大事。特别是2004年国务院发布《全面推进依法行政实施纲要》,提出用10年左右时间基本实现建设法治政府的目标。经过这些年的努力,政府依法、科学、民主决策机制不断完善,行政行为进一步规范,广大公务员依法行政的意识和能力不断增强。提出建设服务型政府,强调在社会主义市场经济条件下,政府主要职责就是为各类市场主体创造机会均等、公平竞争的市场和社会环境,为全体人民提供良好的公共服务,保障和促进社会公平正义。这反映了我们对政府职能定位认识的深刻变化,也是我国行政理念的重大变化。

四是推进政务公开。让政府工作在阳光下运行,这是对政府工作最有效的监督方式。从一些国家的经验看,没有政务公开,再完善的法律制度都难以防止腐败。我国20世纪80年代就有一些地方推行“两公开、一监督”,即公开办事制度、公开办事结果、接受群众监督,中央也加以倡导;后来又在基层推行“三公开”,即政务、村务、厂务公开。

2007年国务院制定的《中华人民共和国政府信息公开条例》明确提出,除国家秘密、商业秘密和个人隐私外,所有政府信息都要向社会公开,推动政务公开走上了法制化轨道。从公开的原则、内容和方式看,与世界上大多数国家比较,我国已走在前列,但在具体实施上还需要不断完善和深入推进。

总的看,改革开放以来我国政府管理改革,始终贯穿着转变职能、转变管理方式、提高效能这条主线,根本目标就是建立与社会主义市场经济体制相适应的行政管理体制。但就目前看,仍然存在不少问题。职能转变不到位,集中了过多的公共资源和社会资源,管了不少不该管的事,对经济和社会的微观运行干预过多,不少应由政府管的事却没有真正管起来或没管到位。公共产品和公共服务,政府包办过多,提供方式单一,不能满足社会公众需求。政府行政层级偏多、机构设置上下一般粗,职能交叉、权责脱节、人浮于事的问题还没有根本解决。事业单位改革滞后,部门举办、条块分割、政事不分、政企不分,效率低下问题比较突出。这些问题的存在,严重影响社会活力,制约着社会主义市场经济体制的发展和完善。可以说,政府管理改革已经成为深化各方面改革和解决当前经济社会发展中许多矛盾问题的关键环节。

党的十七届五中全会对推进政府管理改革又提出了新要求,强调进一步转变职能,减少对微观经济活动的干预,继续优化政府结构、行政层级、职能结构,降低行政成本;改革基本公共服务提供方式,引入竞争机制,扩大购买服务,实现提供主体和提供方式多元化;推进非基本公共服务市场化改革,增强多层次供给能力,满足群众多样化需求。应当说,政府管理改革的任务还相当艰巨。

编辑这套丛书,我们希望让人们更清楚地看到,尽管世界各国国情不同、政治制度不同,但是作为政府管理,特别是市场经济条件下的政府管理,仍然有其一般性的规律。在人类进入21世纪的时候,特别是信息化和经济全球化的发展,各国政府管理面临着许多共同的挑

战。美国著名学者罗伯特·达尔曾经说过,跨文化研究对公共行政科学的发展具有重要意义,如果对公共行政的科学研究缺乏比较,如果人们在履行公务时的行为特性依然不可预测,如果不进行大量的比较研究从而发现超越民族界限和超越特定历史经验的原则和理论概括,那么公共行政学就不可能成为科学。

从实践上看,从20世纪70年代末80年代初开始,国外发生了一场声势浩大、广泛深刻、至今余波未息的政府管理改革浪潮。改革浪潮最先发端于英美两国,很快就席卷了世界上大部分国家。改革的主要特征,简要地概括起来说:一是调整政府与市场、社会的关系,优化政府职能。二是利用市场和社会力量,提高公共管理的质量和效率。三是改革政府公共管理体制和优化政府组织结构。解决的核心问题是,提高政府管理和服务效能。如果我们追究一下这场改革浪潮的原因,追究一下为什么改革几乎一呼百应地成为这么多国家的共同行动,就可以看到各国政府管理在时代发展的新形势下所面临的和所需要解决的共性问题。

从资本主义生产关系占据主导地位到20世纪30年代初期,西方国家政府管理的基本特征是自由放任,其主导思想就是“管得最少的政府就是最好的政府”。但是从20世纪30年代中期开始,以罗斯福“新政”和实行凯恩斯主义宏观经济政策为标志,美国政府的经济社会管理职能开始扩张,主要表现为对市场和社会生活的大规模干预。从20世纪60年代开始,以社会保障制度建设为主要标志,美国政府管理职能的扩张又经历了一个新的高峰。欧洲各国政府职能扩张,主要始于“二战”结束后提出建立“福利国家”。伴随政府职能的扩张以及政府规模的不断扩大,包括政府机构数量、政府雇员数量、政府开支占国民收入的比重都急剧膨胀。此后又有新的公共管理领域和政策不断出现,例如环境保护、科技发展等,要求政府增加管理职能。西方发达国家如此,大多数发展中国家政府职能扩张的过程和情况也大致如此。这种情况持续到20世纪70年代,政府职能扩张的弊端和矛盾日

益突出,财政支出压力、影响社会活力、官僚主义、浪费和效能低下等一系列问题都被现实地、尖锐地提了出来,以至于各国普遍出现了所谓的财政危机、管理危机、信任危机。改革的呼声越来越高,各种研究倡导改革的理论和思潮也不断涌现,影响较大的如公共选择理论、新管理主义等。此外还有一个重要方面,就是信息化和经济全球化的迅猛发展,也迫切要求对政府管理进行改革。

于是,英国于1979年率先开始改革,美国紧随其后,很快就形成了席卷全球的政府管理改革浪潮,其广泛性、全面性和深刻性可谓前所未有的,不仅几乎所有国家都被卷入其中,而且行政体制和管理方式的所有方面几乎都被重新审视。在许多国家,改革都体现为政府管理体制、管理方式和政府组织结构的根本性调整。如果说此前几十年政府管理是不断扩展领域,那么这次改革浪潮的重要特征,就是向“小政府”和承认市场价值回归。世界各国在改革方向上的趋同,似乎超越了意识形态的差别。

由于政府的困境主要是政府职能不断扩张的结果,所以改革的第一要务是解决“该管什么,不该管什么”的问题,即调整和优化政府职能;随后是解决“怎么管”,即管理方式问题;再随后就是政府内部改革,即优化政府结构问题。

例如,在最先发起改革的英国,差不多用了近10年的时间对各个政府部门的每一项职能逐一进行审议。首先评议是否必须由政府承担、能否交给市场和社会;如果必须由政府承担,能否采用委托或购买服务的方式;如果前两项都不可行,必须由政府直接承担和管理的,主管部门要提出改进管理、提高效率的几套对比方案供评议选择。经过这样一个过程,他们把原来只占政府工作5%的决策工作留在了政府,把原来占政府工作95%的执行工作几乎全部通过委托、出租、采购等购买服务的方式交给了社会;监督方面的改革,主要通过承接机构与政府公开签订合同和向社会公开承诺服务标准、质量的方式把日常监督交给了社会公众,同时通过招标采购的方式委托专业机构进行绩效

评估。

在这种情况下,他们对政府机构设置和原来一向被各国称道效仿的文官制度进行了脱胎换骨的改造。所有承担执行职能的机构,包括政策研究咨询、公务员培训、税收征管、社会福利、就业、证照审核发放、工商注册、专利保护、标准计量、地产登记、交通管理、军需供应、会议和后勤、监狱管理、农牧渔业等方面的管理和部门,都成建制转为社会化的执行机构。他们要通过与其他机构竞争才能继续承担原来的工作,执行机构的内部运行包括人员聘用和工资等均由其自主管理,政府不再干预。

通过这样的改革,英国传统的行政体制和文官制度发生了根本性变化。原来一项工作由一个部门一揽子管理变成了决策、执行、监督职能分开,特别是执行和监督由原来的政府内部工作变成了社会性工作;原来公务员的等级制和逐级对上负责的体制被权力义务平等的合同制取代,公务员职位的永久性原则被签订短期合同的雇员制取代,政府部门传统的上下级隶属关系转变为契约关系,政府的公共管理由以规则和程序为主的过程管理转变为以结果为主的目标管理,同时解决了原来许多政府工作往往只重过程并不十分关注结果的问题。

以上略显累赘地介绍了30年来国外政府管理改革的一般情况、主要背景和典型国家的做法,主要是想说明,研究国外政府管理改革,特别是通过国外政府管理改革的参照,从一般意义上探讨政府管理的规律和发展趋势,更有助于我们立足国情、根据我国经济社会的现实发展推进我国的政府管理改革,建设中国特色行政管理体制。

这套丛书的作者都是国内专门从事政府管理研究的专家和学者,他们大都有在国外学习和从事研究工作的经历,了解国外情况,也了解国内情况。我们期望通过他们带有对比性的视角和观察,提高丛书的针对性和可读性,不仅为我国政府管理改革提供借鉴,也为广大干部进行相关研究提供更多的参考材料。

目 录

总 序	谢伏瞻 1
导 言	1
第一章 国外政府信息公开的政策和法律	16
第一节 政策和法律是规范政府信息公开的两种手段	16
一、政府信息公开的政策	16
二、政府信息公开的法律	18
第二节 政府信息公开立法的发展	19
一、瑞典的《出版自由法》与信息公开立法大门的打开	19
二、美国的《信息自由法》对政府信息公开立法的推动	20
三、政府信息公开立法是一种趋势	24
第三节 政府信息公开立法的模式和特点	27
一、政府信息公开立法的模式	27
二、政府信息公开立法的特点	29
第四节 政府信息公开立法中的问题和实施中的困境	31
一、政府信息公开立法中的问题	32
二、政府信息公开法律实施中的困境	32
三、政府信息公开法律及其实施易受危机事件的影响	35
第五节 政府信息公开法律借鉴	37
一、适时提升政府信息公开立法的层次	37
二、积极建立和完善政府信息公开的法律体系	41
三、进一步完善政府信息公开的推进措施	43
第二章 国外政府信息公开例外事项	44
第一节 政府信息公开例外事项的类型	45
一、国家安全、国防和外交方面的例外事项	45

二、公共安全方面的例外事项	45
三、商业秘密	46
四、个人信息	46
五、行政特权方面的例外事项	47
第二节 政府信息公开例外事项的界定原则	47
一、合法性原则	48
二、合理性原则	49
三、利益平衡原则	49
第三节 政府信息公开例外事项界定的方法	51
一、概括法	51
二、列举法	51
三、概括与列举相结合的方法	52
第四节 一些国家政府信息公开例外事项的规定和问题	53
一、瑞典:最早应用例外原则的国家	53
二、美国:例外事项机制影响最大	55
三、加拿大:强制豁免与自由裁量豁免相互补充	57
四、澳大利亚:有效防止例外事项扩大化	59
五、英国:一般例外与绝对例外相结合	62
六、韩国:例外事项界定比较模糊	64
七、日本:例外事项“喜忧参半”	64
第五节 政府信息公开例外事项借鉴	66
一、采用概括和列举相结合的方法界定例外事项	66
二、明确界定例外事项中的相关概念	67
三、限制行政自由裁量权	68
第三章 国外政府信息公开程序	70
第一节 政府信息公开程序制定的原则	70
一、及时原则	71
二、完整原则	71

三、真实原则	72
四、不公开审查原则	72
第二节 政府信息公开的一般程序	73
一、主动公开的程序	73
二、依申请公开的程序	75
第三节 一些国家关于政府信息公开的程序	78
一、瑞典政府信息公开的程序	78
二、美国政府信息公开的程序	78
三、英国政府信息公开的程序	80
四、加拿大政府信息公开的程序	81
五、澳大利亚政府信息公开的程序	83
六、韩国政府信息公开的程序	84
七、日本政府信息公开的程序	86
第四节 政府信息公开程序的问题	87
一、对申请主体的不当限制	88
二、公开期限的拖延	88
第五节 政府信息公开程序借鉴	91
一、增强政府信息公开程序的执行力度	92
二、提高信息检索的效率	93
三、建立政府信息追踪定位系统	94
四、合理设置信息申请人的门槛	94
第四章 国外政府信息公开形式	96
第一节 一些国家政府信息公开形式的规定	96
一、美国《信息自由法》中的规定	97
二、加拿大《信息获取法》中的规定	98
三、澳大利亚《信息自由法》中的规定	98
四、新西兰《官方信息法》中的规定	99
五、韩国《公共机构信息公开法》中的规定	100

第二节 政府信息公开的常见形式	101
一、主动公开的常见形式	101
二、依申请公开的常见形式	104
第三节 政府信息公开形式的电子化	105
一、政府信息公开形式电子化是一种趋势	105
二、电子化政府信息公开的方式和途径	107
三、电子化政府信息公开的典型案例分析	108
四、电子化政府信息公开中的问题	110
第四节 政府门户网站的政府信息公开	112
一、政府门户网站是政府信息公开的重要通道	112
二、政府门户网站信息公开的典型案例分析	113
三、政府门户网站信息公开中的问题	117
第五节 政府信息公开形式借鉴	118
一、根据政府信息的特性和对民众的意义确定公开方式	119
二、积极推进政府信息公开形式的电子化	120
三、优化政府门户网站的“门户”功能	121
四、加强网络信息安全的保护	122
第五章 国外政府信息公开收费	124
第一节 政府信息公开费用的确定	125
一、政府信息公开费用的分类	125
二、政府信息公开费用确定的原则和方式	126
三、政府信息公开收费的不经济	127
第二节 政府信息公开收费的减免	128
一、申请个人信息的减免	129
二、经济困难的减免	129
三、为公共利益申请的减免	130
四、完全免费	131
第三节 一些国家政府信息公开的收费情况	131

一、美国:分类收费	131
二、欧洲:按规定收费	133
三、澳大利亚:成立专门机构负责收费	134
第四节 政府信息公开收费的问题	135
一、部分国家收费偏高	136
二、收费机制对政府信息公开的负面影响	137
第五节 政府信息公开收费借鉴	138
一、确定信息公开的收费标准	138
二、扩大费用减免的范围	140
三、多渠道降低信息公开的成本	141
第六章 国外政府信息公开的责任和监督	143
第一节 政府信息公开的责任	143
一、行政责任	144
二、刑事责任	144
三、赔偿责任	145
第二节 政府信息公开的内部监督	145
一、行政首长监督	146
二、同级监督与下级监督	147
三、专门内部监督	148
第三节 政府信息公开外部监督	149
一、议会监督	149
二、政党监督	151
三、司法监督	152
四、媒体监督	154
五、公众监督	155
六、非政府组织监督	156
七、专门外部监督	159
八、年度报告监督	159

第四节 政府信息公开的责任和监督借鉴	161
一、完善政府信息公开责任追究制度	161
二、设立政府信息公开的专门监督机构	162
三、落实机关年度报告制度和社会评议制度	163
四、探索发挥专业化评议功能的渠道	165
第七章 国外政府信息公开救济	167
第一节 行政救济	167
一、作为一种救济手段的行政复议	168
二、一些国家政府信息公开的行政复议	168
第二节 司法救济	170
一、诉讼管辖	170
二、当事人	172
三、举证责任	173
四、审理方式	174
第三节 其他形式的救济	175
一、独立信息专员	175
二、专门信息委员会	177
三、信息裁判所	182
第四节 政府信息公开救济中的问题	184
一、少数国家救济制度的缺失或不健全	184
二、救济制度的执行难	184
第五节 政府信息公开救济借鉴	185
一、增强行政救济的实效	186
二、激活司法救济	187
三、探索解决行政复议与行政诉讼的衔接问题	189
第八章 国外政府危机信息公开	191
第一节 政府危机信息公开的“三 T”原则	192
一、“Tell your own tale”:政府危机信息公开的主动性	192

二、“Tell it fast”:政府危机信息公开的“第一时间性”	194
三、“Tell all”:政府危机信息公开的全面性	196
第二节 政府危机信息公开的内容和形式	197
一、政府危机信息公开的内容	197
二、政府危机信息公开的方式	198
第三节 政府危机信息公开制度建设	200
一、建立危机事件应急法律体系	200
二、建立危机事件应急机制	202
三、加强教育,提升公众明辨是非的能力	204
第四节 政府危机信息公开典型案例评析	204
一、美国纽约停电事件中的信息公开	205
二、菲律宾人质事件中的信息公开	207
第五节 国外政府危机信息公开借鉴	209
一、建立和完善政府危机信息公开的法律法规	210
二、构建危机信息公开的快速反应机制	210
三、整合传播渠道,提高信息传播速度和到达率	211
四、加强教育培训,提升公民应对危机的能力	212
第九章 国外政府新闻发言人制度(上)	213
第一节 政府新闻发言人制度的由来和发展	213
一、政府新闻发言人制度的由来	213
二、政府信息公开对政府新闻发言人制度的推动	215
第二节 政府新闻发言人的主要角色	217
一、社会舆论的“引导者”	218
二、信息传递的“中介人”	218
三、政府信息的“把关人”	219
四、公众利益的“维护者”	220
五、政府的“形象代言人”	220

第三节 政府新闻发言人的运作机制	221
一、政府新闻发言人的“尚方宝剑”:上级授权	221
二、政府新闻发言人的“行动指南”:工作守则	222
三、政府新闻发言人的机制保障:团队工作	223
第四节 政府新闻发言人的工作方式	224
一、新闻发布会、记者招待会或新闻吹风	224
二、主动接受记者采访	226
三、精心组织记者团随领导人出访	226
四、网络新闻发布	227
第五节 政府常规新闻发布和危机新闻分布	228
一、政府常规新闻发布	228
二、政府危机新闻发布	230
第十章 国外政府新闻发言人制度(下)	232
第一节 政府新闻发布中的议程设置	232
一、政府新闻发言人是重要的议程设置者	233
二、议程设置在政府新闻发布中的运用	234
第二节 一些国家的政府新闻发布	235
一、美国政府新闻发布体制最健全	235
二、英国发布紧急新闻优先考虑主流媒体	236
三、法国视危机事件性质由主管部门发布消息	238
四、德国依法处理紧急事件并注重“于我有利”	240
五、日本由内阁官房长官发布危机事件新闻	241
六、意大利通过政府和媒体共同发布危机新闻	242
七、瑞典关注与国民关系密切的各种危机事件	243
第三节 政府新闻发言人制度建设	244
一、加强对政府新闻发言人的选拔	244
二、设立专门的新闻发布管理机构	246
三、健全内部协调机制	247