

[文章编号] 1009-3729(2014)04-0028-08

我国地市级政府信息公开制度 运行状态实证研究

——以云南省为例

蔡诗言

(四川大学 法学院, 四川 成都 610225)

[摘要]根据对云南省各地市级政府信息公开制度的组织配套、制度配套、主动公开、依申请公开、监督与救济5个方面的实施状况的检测和调研分析,发现云南省各地市级政府信息公开制度的构建已初显成效,制度运行的真实性、有效性应予承认,但研究数据也显示存在着各项具体制度衔接不明确、社会化公开程度低、重要事项主动公开率低、依申请公开渠道不畅通、同意公开率低、公众参与不足等问题。对此,应加强基层政府信息公开各项制度的可操作性和实效性建设,推进重要事项的主动公开力度和范围,完善网络问政平台的建设与维护,树立和强化行政公务人员“透明政府”下的为民服务理念,推动社会公众积极参与政府信息公开工作。

[关键词]政府信息公开;网络问政;公众参与

[中图分类号]DF3;D63-39

[文献标志码]A

[DOI]10.3969/j.issn.1009-3729.2014.04.006

推进政府信息公开、实行阳光行政和法治行政是新时期我国顺应信息公开法制化世界潮流,深化政治体制改革和行政体制改革的重点、难点与切入口,也是建设法治国家、法治政府和服务型政府的必由之路。《中华人民共和国政府信息公开条例》^[1](以下简称《公开条例》)作为保障公民知情权、参与权、监督权,增加行政管理透明度和公信力的里程碑式的龙头法律文件已实施7年有余。中共十八大报告对信息公开作了非常及时、精辟的论述,“坚持用制度管权管事管人,保障人民知情权、参与权、表达权、监督权,是权力正确运行的重要保证;推进权力运行公开化、规范化,完善党务公开、政务公开、司法公开和各领域办事公开制度,让人民监督权力,让权力在阳光下运行”^[2],将政府信息公开提到一个崭新的高度。2013年7月1日,国务院办公厅发布了《关于印发当前政府信息公开重点工作安排的通知》^[3],要求大力推进重点领域信息公开,包括行政

审批信息公开、财政预算决算和“三公”经费公开、保障性住房信息公开等,并要求努力提高公开实效,体现了新一届政府对于政府信息公开持续的高关注度与继续积极推进政府信息公开制度建设及其有效实施的良好态势。实践中,地方各级政府深入贯彻落实《公开条例》与相关政策法规以构建“阳光政府”,积极开展各项政府信息公开工作并取得了一定的成绩。本文拟选取云南省16个地市级政府及其所属部门作为研究对象(云南省16个地市级政府为:昆明市政府、曲靖市政府、玉溪市政府、保山市政府、昭通市政府、丽江市政府、普洱市政府、临沧市政府、德宏傣族景颇族自治州政府、怒江傈僳族自治州政府、迪庆藏族自治州政府、大理白族自治州政府、楚雄彝族自治州政府、红河哈尼族彝族自治州政府、文山壮族苗族自治州政府、西双版纳傣族自治州政府;其下属部门包括民政局、财政局、公安局、红十字会等),通过网络检索、电话、邮件、传真、邮寄等

[收稿日期]2014-05-04

[作者简介]蔡诗言(1989—),女,新疆维吾尔自治区乌鲁木齐市人,四川大学硕士研究生,主要研究方向:宪法与行政法学。

形式的检测性案例申请,统计和解读相关数据,客观地对云南省地市级政府信息公开制度运行状态进行研究分析,从中管窥我国地市级政府在信息公开中普遍存在的问题,并分析问题产生的原因,进而提出相关对策建议,以期对我国地市级政府信息公开制度的建设有所裨益。

一、实证研究概述

1. 指标体系

本文所采用的实证研究指标体系是北京大学公众参与研究与支持中心和耶鲁大学法学院中国法律研究中心合作开发的《中国政府信息公开评测指标体系(地方政府版2012)》(以下简称《指标体系》)。《指标体系》采用百分制,从“组织配套”(3分)、“制度配套”(8分)、“主动公开”(43分)、“依申请公开”(16分)、“监督与救济”(30分)5个方面对政府信息公开制度运行状态进行评测和考察。指标体系主要侧重于对政府信息“主动公开”与“监督与救济”的考察,二者所占指标体系分数之比例之和达到73%,而“主动公开”又是重中之重。

2. 法律依据与具体内容

“组织配套”根据《公开条例》第3、4条,主要考察政府信息公开配套的主管部门、工作机构和人员队伍建设情况。“制度配套”根据《公开条例》第3、14和16条,考察政府信息公开配套综合规范和具体制度情况,包括政府信息公开保密审查制度、信息公开与档案管理制度的衔接关系等。“主动公开”根据《公开条例》第5、7、9~12、15、16、18、19条,考察主动公开的广泛性、及时性、准确性、便利性,内容涉及《公开条例》第10条规定的县级以上政府机关应当主动公开的11项重点内容的公开情况、主动公开时限的规定、主动公开场所的建设、政府公报的发布、政府网站的建设、政府新闻发布制度的建设、《政府信息公开指南》《政府信息公开目录》的发布情况等。“依申请公开”根据《公开条例》第8、13、14、21、22和24条,考察依申请公开的渠道是否便民高效和依申请公开的答复情况,包括拒绝公开的理由是否合法、说理是否充分等。“监督与救济”根据《公开条例》第29、31~33条考察政府信息公开的行政监督、社会监督和个案救济情况,包括工作考核制度、社会评议制度、责任追究制度、年度报告制度、个案救济制度等。

3. 研究方法

本文采用实证研究方法,通过深入系统的检测

和调研,展示云南省各地市级政府信息公开工作的整体状况,目的是提供客观、真实、有效的数据和结果,重点在于发现存在的问题并且提出有的放矢的对策建议,而非褒贬某个地方政府或机关,更无意作个案的是非判断与价值评判。根据《指标体系》的具体要求,本文主要采取网络检索的方法,包括网络检索各地市级政府贯彻落实《公开条例》的暂行办法和实施办法等规范性文件、政府信息公开工作年度报告、政府信息公开指南、政府门户网站等权威信息来源,必要时再辅以电话询问。另在“依申请公开”部分采取实测方法,通过网上留言、电子邮件、电话、传真4种方式发起检测性案例申请,并与政府部门进行邮件、电话交流。

二、实证研究结果分析

1. 总体情况

根据《指标体系》所设定的考察方法和评分细则,本文对云南省16个地市级政府的政府信息公开情况进行了测评,各地市级政府得分和排名情况如表1所示。

表1 云南省16个地市级政府信息公开得分和排名情况统计

排名	地市级政府名称	得分	排名	地市级政府名称	得分
1	昭通市政府	58.0	9	德宏州政府	46.0
2	楚雄州政府	57.5	9	迪庆州政府	46.0
3	昆明市政府	54.5	9	曲靖市政府	46.0
4	大理州政府	54.0	12	临沧市政府	45.5
4	西双版纳州政府	54.0	12	普洱市政府	45.5
6	怒江州政府	52.0	14	丽江市政府	45.0
7	玉溪市政府	51.5	15	保山市政府	42.0
8	文山州政府	51.0	15	红河州政府	42.0

由表1可知,云南省各地市级政府的得分集中于40~60分之间,平均分约为49.4分;得分最低的保山市政府、红河州政府与得分最高的昭通市政府只差16分;得分处于45~55分之间的地市级政府有12个,占整体的75%;多个地市级政府有得分相同的情况,例如大理州政府和西双版纳州政府均为54分,德宏州政府、迪庆州政府、曲靖市政府均为46.0分,临沧市政府和普洱市政府均为45.5分,保山市政府和红河州政府均为42.0分;多个地市级政府只差0.5分,例如昭通市政府与楚雄州政府相差0.5分,昆明市政府与大理州政府、西双版纳州政府相差0.5分,怒江州政府、玉溪市政府、文山州政府

依次相差 0.5 分,并列排名第 9 的德宏州政府、迪庆州政府、曲靖市政府与后位的临沧市政府、普洱市政府与排名第 14 的丽江市政府依次相差 0.5 分。由此可见,云南省 16 个地市级政府信息公开情况总体差异不大,各地市级政府信息公开运行状态较为平衡,但均未达到及格线 60 分,与《指标体系》的要求还有较大差距,政府信息公开情况仍不理想,尚待改进。

2. 组织配套情况

健全的组织体系是政府信息公开工作得以顺利开展的基础,专职化和资源集中是行政改革的大势所趋和便民高效原则的具体体现,更表明了当地政府对政府信息公开工作的重视。在政府信息公开组织配套的测评中,云南省 16 个地市级政府的平均得分为 78.1(本文中出现的各种均值是根据相关样本单项数据综合计算后得出的。由于篇幅所限,本文仅列出有关计算结果,相关样本的原始数据与统计表格暂略去),基本能够达到《指标体系》的要求,且根据《公开条例》普遍设立了专门负责政府信息公开工作的机构并配备专职人员,有 7 个地市级政府在此项测评中获得满分,分别是玉溪市政府、昭通市政府、临沧州政府、红河州政府、楚雄州政府、迪庆州政府和大理州政府,其组织配套较为健全。具体来看,在云南省 16 个地市级政府中,有 11 个政府专门设立了负责政府信息公开工作的机构,而怒江州政府、保山市政府、昆明市政府、文山州政府、丽江市政府都只是指定了信息公开机构而非专门设立;除西双版纳州以外均拥有负责政府信息公开工作的专职人员;除昆明市政府、普洱市政府以外均单独设立“政府信息公开领导小组”或“政府信息公开办公室”作为政府信息公开议事协调机构,其中,除怒江州政府未公布议事协调机构的领导级别,德宏州政府未检索到信息公开主管部门的信息,曲靖市政府、文山州政府无法判断其政府信息公开议事协调机构的领导级别以外,其余 10 个地市级政府的信息公开议事协调机构的领导级别均高于相应主管部门的级别(根据调研情况,政府信息公开的主管部门一般为“政府办公室”或者“工业和信息化委员会”等)。

实践中,《公开条例》赋予政府信息公开工作机构各项具体职责的工作负担重、所需人员多,设立专门机构并配备专职人员有利于按照《公开条例》的要求履行职责;而政府信息公开工作机构的履职情况往往与主持的领导级别关系密切:领导级别越高,机构可调动的行政资源越充分,发挥议事协调作用

的可能性越大,各部门的配合、参与、联动机制就越完善。

3. 制度配套情况

实践中,《公开条例》作为中央政府颁布的行政法规,虽然对公民知情权的保障起了积极作用,但具体指导各级政府信息公开工作时的可操作性不强,需要各级政府制定相应地方制度与实施细则。在政府信息公开制度配套的测评中,云南省 16 个地市级政府的平均得分为 51.6,曲靖市政府在此项测评中获得满分。其中,曲靖市政府、保山市政府、丽江市政府、红河州政府、楚雄州政府、西双版纳州政府、迪庆州政府、大理州政府、怒江州政府 9 个地市级政府制定了政府信息公开工作的综合规范。统一的“信息公开工作办法”的出台,往往标志着该地信息公开制度体系基本成熟、工作机制基本完善,因为较之具体规范,综合规范的立法层级较高,司法上的可适用性和参照性较强。除迪庆州政府、大理州政府外,其余 14 个地市级政府都以专门规范形式建立了政府信息公开保密审查制度,明确了审查的程序和责任。政府信息公开与保密审查 2 个制度的衔接,是落实《公开条例》的重要前提,需要以专门规范划清公开与保密的界限,确定划界程序,并以责任追究制度加以保障。但是在对信息公开与档案管理制度的衔接关系的考察中,只有曲靖市政府出台了《曲靖市档案局政府信息公开保密审查制度》,以专门规范形式予以了规定。信息公开工作与档案管理的链接关系不明确,往往会导致一些行政机关以将档案提前移交档案馆的方式,规避信息公开义务。

4. 主动公开情况

政府信息主动公开涉及人民群众的切身利益,无论是在公开数量还是在公开内容方面都已经成为政府信息公开工作的首要机制,可以说它是整个政府信息公开工作的启动点和助推器。实践中,各级政府对《公开条例》的贯彻落实目前大多也是围绕主动公开而开展的。在政府信息公开的测评中,主动公开部分所占分数比例最高,细化指标最多,其得分高低往往决定了整体的分数排名情况。云南省 16 个地市级政府在该部分的平均得分为 60.24,各地市级政府及其各部门集中公布了相当数量的政府信息,基本达到了《指标体系》的要求。其中,昭通市政府、普洱市政府、德宏州政府的得分都在 70 分以上,除得分最低的迪庆州政府为 41.9 分以外,其他地市级政府的得分都在 50~70 分之间,普遍相差不大,而且呈现部分指标得分基本相同的情况,可见

云南省各地市在政府信息公开主动公开方面工作的步调基本一致。

其一,主动公开的广泛性情况。本次测评中,《指标体系》首先对主动公开的广泛性进行了考察,细化指标为“行政事业性收费信息”“财政预算、决算报告”和“政府集中采购信息”的主动公开情况。

根据《公开条例》的规定,“行政事业性收费项目、依据、标准”应当重点公开,因其与民生关系紧密,矛盾积累多、关注程度高、监管情况有高度依赖性,在现实中一向薄弱。在云南省16个地市级政府中,除临沧市政府、迪庆州政府外均主动公开行政事业性收费的相关内容,普遍制作了行政事业性收费目录,公开了收费依据和收费标准,但均未按照《指标体系》的要求按年度更新目录,缺乏时效性。值得注意的是,临沧市政府在此项测评中未得分的原因为其政府门户网站《行政事业收费项目》专栏中发布的“行政事业性收费项目公开及临沧市管理执行情况摘要”文件附件错误,无法测评。此种现象在本次测评各指标的网络检索中经常出现,更多表现为“链接无法打开或打开无任何信息”“网页发生错误”“无文件上传”等。政府门户网站或政府信息公开专门网站的建设看似健全,但因技术层面或者管理人员的疏忽等原因而成为了华而不实的“面子工程”,与公众实际需求和服务型政府建设要求相比还有差距。

而政府财政预算、决算报告这一公民实施监督权最重要途径的测评结果更加不理想,平均得分只有18.1分,云南省16个地市级政府中,有7个得0分,得分最高的玉溪市政府也只有50分,均未完整公开上一财政年度的政府预算、决算报告,公开的报告也未精确到部门一级。

相对而言,作为民众关注度极高、极易滋生腐败的政府集中采购信息的主动公开情况较为良好。云南省16个地市级政府中除红河州政府外,均不同程度地公开了政府集中采购项目的目录、标准与实施情况,包括采购流程、建立具体采购项目公告平台、发布政府年度集中采购工作报告等。

其二,主动公开的便利性情况。在主动公开的便利性方面,《指标体系》着重对政府信息公开查阅场所和服务、政府公报、政府网站、政府新闻发布会、《政府信息公开指南》进行考察。根据测评情况,云南省16个地市级政府除丽江市政府以外,其余均在图书馆、档案馆设立政府信息公开查阅场所和提供信息公开服务,为公众获取政府信息提供便利,较好

地体现了服务宗旨和便民原则。

在作为信息公开的基本形式之一的“政府公报”的考察方面,只有昆明市政府、玉溪市政府、普洱市政府、文山州政府的政府公报在测评年度内连续出版并进行适当地分类,为查阅者提供必要的指引,最大程度地发挥了政府公报作为信息公开平台的功能。

对于“政府网站”的考评则采用发起检测性案例的方式,模拟群众需要在政府网站上搜寻关于提取住房公积金的相关信息,包括资格条件、办理流程、所需材料、办理机构、办理费用等,考察政府不同网站间的协调度和网站内部栏目设置的科学性。在云南省16个地市级政府中,只有曲靖市政府、保山市政府、西双版纳州政府、迪庆州政府4个地市级政府因无法在其网站上获得相关完整信息而无法得分,其余12个地市级政府网站均能提供所需相关信息,但是否能“一站式”获取信息与是否需要其他搜索引擎的辅助的程度不同。昭通市政府、普洱市政府、红河州政府、大理州政府、德宏州政府、怒江州政府在此项上获得满分,即可在同一政府网站内获得全部信息,政府网站的集成度较高,功能较完备和有效。

政府新闻发布会是《公开条例》第15条确立的政府信息发布的基本形式之一,在云南省16个地市级政府中,只有玉溪市政府、文山州政府、怒江州政府通过规范确定了新闻发布会的启动机制和举办部门。由此可见,当下云南省各地市级政府新闻发布会的规范程度还有待提高,其启动和举办都容易流于随意,尚未完全纳入制度化轨道,未充分发挥其在政务公开中的作用。

《政府信息公开指南》包含了政府信息公开工作机构的基本信息和政府信息的分类和编排体系,这些信息是公民获得政府信息公开工作机构服务的最基本条件,是信息公开的搜索者初步定位信息、进行主动搜索或提起公开申请的重要线索和根据。云南省16个地市级政府的《信息公开指南》均包含《指标体系》要求的政府信息公开工作机构的名称、办公地址、办公时间、联系电话、传真号码、电子邮箱6项基本内容;在政府信息的分类和编排体系方面,除玉溪市政府、曲靖市政府、文山州政府未将政府信息分类编排外,其余地市级政府在《政府信息公开指南》中均对政府信息做了分类和层级划分,其中,《大理州信息公开指南》记载的政府信息情况分类细致、明确,具有体系性,值得其他地市级政府借鉴。

5. 依申请公开情况

我国政府信息公开一直存在政府信息公开的封闭性、政府信息资源拥有的垄断性等特点,而公众参与作为掌握信息资源的行政机关与渴求获得最佳信息的公众之间互动的纽带和桥梁,是政府信息公开法制化建设的内在要求和本源性动力,也直接关系到《公开条例》的实施效果。根据《指标体系》的要求,此次测评向云南省 16 个地市级政府与相关部门各发起 12 宗政府信息公开申请,总数为 192 宗,分别为:向各市(州)民政部门以科研名义网上申请公开本级政府民政部门主要职责;向各市(州)民政部门以科研名义通过电子邮件方式申请公开本级政府民政部门内设机构;向各市(州)民政部门以科研名义通过电话咨询申请公开本级政府民政部门人员编制;向各市(州)民政部门以科研名义通过发送传真申请公开本级政府民政部门在编人员数;向各市(州)财政部门以快递方式申请公开本级政府 2011 年度“三公经费”财政拨款预算数项下因公出国(境)费数额;向各市(州)财政部门以快递方式申请公开本级政府 2011 年度“三公经费”财政拨款预算数项下公务用车购置及运行费数额;向各市(州)财政部门以快递方式申请公开本级政府 2011 年度“三公经费”财政拨款预算数项下公务接待费数额;向各市(州)教育部门以快递方式申请公开 2011 年度财政拨款支出预算中教育总支出预算数;向各市(州)住房和城乡建设部门以快递方式申请公开 2011 年 1~8 月本级政府保障性安居工程已开工保障性用房套数;向各市(州)人事部门以快递方式申请公开截至 2011 年 12 月 31 日本级政府全额拨款事业单位在编人员数量;向各市(州)红十字会以快递方式申请公开 2011 年度本级红十字基金会的接受捐赠现金收入总额;向各市(州)公安机关交通管理部门申请公开截至 2011 年 12 月 31 日因酒驾被处以吊销驾照处罚的人员数量。

首先,在依申请公开方面,申请渠道是否可用、是否便民是此次测评考察的内容之一,也直接关系到各项申请的回复情况。云南省各地市级政府政府部门依申请公开的渠道是否可用情况如表 2 所示。可用率最高的是电子邮件的申请方式,为 68.8%,而后依次是发送传真为 50%,电话咨询为 37.5%,网上申请仅为 18.8%。曲靖市民政局是唯一 4 种申请渠道全部畅通的行政机关,而红河州、丽江市、文山州的民政部门则 4 种申请渠道全部不可用。另外,除向楚雄州人力资源和社会保障局发出的信息

公开申请快递因《政府信息公开指南》上公布的电话号码为空号无法投递被退回外,其余地市级政府及其相关部门的快递申请方式均为可用。可见,传统的政府信息公开申请方式可用率相对较高,但也大量存在人为使其不可用的情况,而在网络日益发达并被广泛使用的当下,基层政府部门须加强政府信息公开电子平台的建设与维护,使其具有更规范的流程设计和更强的功能覆盖,以便更好地贯彻政府工作应“便民高效”的原则。

表 2 云南省地市级政府依申请公开渠道是否可用情况统计

政府名称	网上申请	电子邮件	电话咨询	发送传真
昆明市政府	×	√	√	√
曲靖市政府	√	√	√	√
玉溪市政府	×	√	×	√
保山市政府	×	√	×	√
昭通市政府	×	√	×	×
丽江市政府	×	×	×	×
普洱市政府	×	√	×	×
临沧市政府	×	√	×	√
德宏州政府	×	√	×	√
怒江州政府	√	×	√	×
迪庆州政府	×	×	√	√
大理州政府	√	√	√	×
楚雄州政府	×	√	×	√
红河州政府	×	×	×	×
文山州政府	×	×	×	×
西双版纳州政府	×	√	√	×

注:申请渠道可用包括完成网上申请程序(网络留言成功、申请表提交成功)、电子邮件成功发送、电话有人应答、传真成功接收等,用“√”表示;申请渠道不可用包括行政机关未开通网上申请渠道、未公布电子邮箱、《政府信息公开指南》中明确表示不接受电话申请、电话无人接听、传真为空号等,用“×”表示。

其次,在公开内容方面,云南省各地市级政府及其相关部门对政府信息公开申请的回复情况如表 3 所示。在总计 192 宗政府信息公开申请中,行政机关同意公开的有 43 宗,占 22.4%;拒绝公开的有 18 宗,占 9.4%;未予答复的有 131 宗(未予答复包括申请渠道不可用的情况),占 68.2%。在拒绝公开的申请中,根据《公开条例》,拒绝理由合法的有 10 宗,占 55.6%,其余 8 宗拒绝公开的理由均不合法或者拒绝说明理由,例如昆明市财政局和住建局要求申请人提供学校证明,否则拒绝公开;昆明市人事局的工作人员称,按照《昆明市政府信息公开办法》《昆明市人事局管理办法》,申请公开的信息属于市

编委的公开范围,市编委回函告知这部分信息属于政府信息公开受限的范围,不向一般民众公开;昆明市公安局拒绝公开申请信息且未说明理由;怒江州人事局工作人员称政府全额拨款事业单位在编人员数量是否公开需请示领导;怒江州住建局收到快递申请但拒绝告知申请信息。拒绝理由合法的10宗政府信息公开申请中,行政机关均未充分说明拒绝理由*。由此可见,行政机关有以“形式合法”和“不予回复”来逃避公开义务的嫌疑。“以公开为原则,以不公开为例外”是政府信息公开的立法原则,而从云南省各地市级政府的实践来看,作为检验政府信息公开机制实效的“同意公开率”较低,依申请公开的真实性和有效性不甚理想。

表3 云南省地市级政府对政府信息公开申请回复情况统计

政府名称	同意公开	拒绝公开	未予答复
昆明市政府	3	8	1
曲靖市政府	7	0	5
玉溪市政府	2	0	10
保山市政府	3	1	8
昭通市政府	0	2	10
丽江市政府	1	0	11
普洱市政府	3	1	8
临沧市政府	2	1	9
德宏州政府	1	0	11
怒江州政府	0	2	10
迪庆州政府	4	1	7
大理州政府	4	1	7
楚雄州政府	2	0	10
红河州政府	3	0	9
文山州政府	2	0	10
西双版纳州政府	6	1	5

再次,在依申请公开的程序方面,此次测评将政府是否过度收集个人信息作为考察内容。向政府部门提起信息公开申请,是《公开条例》赋予公民的一项权利,除非有明确的法律依据,政府不能对该项权利做出任何限制。依据《公开条例》第13条的规定,“公民、法人或者其他组织可以根据自身生产、生活、科研等特殊需要”提出申请,所以个人申请者只要证明自己是我国公民,并说明特殊需要的类型,

即可满足申请条件,政府要求申请人提供任何其他个人信息均于法无据。在此次测评中,云南省16个地市级政府及相关部门中,只有昆明市财政局和住建局要求申请人提供姓名、身份证号码、需求类别之外的其他信息,如学校证明,这不仅缺乏法律依据,给公民带来了额外负担,而且还实质上抬高了公民申请公开政府信息的门槛。

6. 监督与救济情况

(1) 监督情况

行政权力的运作需要制衡的力量,监督机制因此成为政府信息公开制度建设的关键环节。为了加强对政府信息公开工作的监督,对行政相对人获取政府信息提供保障,《公开条例》第4章专章规定了监督和保障,从行政监督和社会监督2个角度考察,主要包括“工作考核制度”“社会评议制度”“责任追究制度”“年度报告制度”4个方面。

在“工作考核制度”建设的考察中,云南省16个地市级政府除保山市政府、普洱市政府外均建立了细化的工作考核制度,基本明确了考核的原则、内容、标准、程序和方式,建立率为87.5%。其中,昭通市政府、丽江市政府、楚雄州政府、西双版纳州政府、迪庆州政府、大理州政府制定了详细的政府信息公开工作考核项目表,对相对抽象的考核规范进行了细化、量化、指标化,制定率为37.5%。值得注意的是,丽江市政府在“工作考核制度”中,对考核对象自评的赋分未超过总分的70%,对发挥外部评价的作用、保障考核的客观性有所裨益。但令人遗憾的是,云南省16个地市级政府中,只有大理州政府将公布政府信息公开工作考核结果作为考评程序在《大理州人民政府政府信息公开工作评议考核办法》中予以规定,但评测员对大理州信息公开网和大理州政府门户网站进行检索后未发现相关考核结果信息,所以云南省各地市信息公开工作考核结果的公布率为0。不公布考核结果将导致考核完全内部化、程序不透明、效果不显著,不仅降低了政府自我监督的实效,也损害了信息公开工作考核的公信力。另外,除昆明市政府、保山市政府、普洱市政府、临沧州政府、红河州政府、德宏州政府外,其余10个

* 根据《公开条例》和国务院办公厅相关规定,接获政府信息公开申请的部门只能以下述理由之一拒绝提供信息:(1)所申请信息不属于《公开条例》规定的政府信息范围;(2)公开信息危及国家安全、公共安全、经济安全和社会稳定;(3)申请公开的信息涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私;(4)申请内容依法不属于本行政机关公开;(4)申请公开的政府信息不存在;(5)申请内容不明确;(6)申请人所申请公开的政府信息与其“自身生产、生活、科研等特殊需要”无关。

地市级政府均以规范形式将工作考核与责任追究制度衔接起来,衔接率为62.5%。因《公开条例》第29条同时规定了工作考核制度与责任追究制度,反映了立法者对二者联系的关切。实践中,工作考核的结果如果不能与行政内部归责体系衔接起来,特别是不能对不负责官员的政治和行政责任产生影响,就难以起到督促怠惰、震慑贪渎的作用。

在“社会评议制度”建设方面,云南省16个地市级政府中,只有昆明市政府、文山州政府通过专门规范建立了细化的社会评议制度,建立率为12.5%。评测员根据《指标体系》的要求,未检索到各地实际进行社会评议的情况和社会评议的结果,由此看来其相对于工作考核制度的建设较为滞后,并且在实践中往往停留于纸面规定,即便实际操作也易流于形式,存在评议程序过简、评议范围过窄、评议内容不翔实和评议结果不公开等问题,导致公众参与政府信息公开评估的渠道较为有限、缺乏实效性。

作为确保政府信息公开工作各项制度落实的重要手段,“责任追究制度”的建设则相对乐观,云南省16个地市级政府中,除曲靖市政府、保山市政府、普洱市政府、丽江市政府、红河州政府、德宏州政府外,其余10个地市级政府均通过专门规范、在综合规范中辟专章建立了细化的责任追究制度,建立率为62.5%。

《公开条例》第31条规定各级行政机关应当在每年3月31日前公布本行政机关的政府信息公开工作年度报告。云南省16个地市级政府除丽江市政府、大理州政府外均按时发布了年度报告,按时发布率为87.5%。作为监督行政机关切实履行政府信息公开义务的重要制度安排,政府信息公开年度报告制度有利于社会公众了解政府信息公开情况,从而进行有效的社会监督,客观上有助于政府信息公开、行政透明和法治政府建设的深入推进;同时有利于规范政府信息公开行为,便于行政机关及时总结工作情况,从中发现问题并予以改进。

(2) 救济情况

《公开条例》第33条规定了举报、复议、诉讼3种政府信息公开个案救济手段,对公民的知情权进行保护。然而实践中,行政复议和行政诉讼相关规则制度复杂、专业性强,公民出于诉讼成本的考虑往往参与性不强,而在缺乏指引的情况下,更是不易独立发起举报、复议和诉讼。

从评测结果看,云南省16个地市级政府均不同

程度地通过《政府信息公开指南》等制度化形式为公民发起与政府信息公开有关的举报、复议和诉讼提供指引。其中,德宏州政府的相关指引最为具体和详细,说明了举报受理机构、复议受理机构,以及向公民说明可以向法院提起诉讼;保山市政府、临沧市政府、丽江市政府、楚雄州政府、西双版纳州政府、大理州政府、怒江州政府的《政府信息公开指南》对举报进行了具体的指引,并提示公民可以通过诉讼和复议寻求个案救济,但没有说明具体的复议机关;昆明市政府、玉溪市政府、曲靖市政府、昭通市政府、普洱市政府、红河州政府、迪庆州政府、文山州政府为公民举报提供了指引,但没有对复议和诉讼提供指引,没有说明具体的受理机构。

在政府是否启用了个案救济制度,实际受理政府信息公开行政复议、参加政府信息公开诉讼的考察中,只有昆明市政府实际受理了政府信息公开行政复议并参加了政府信息公开诉讼;昭通市政府、西双版纳州政府分别在2009年、2011年实际受理了1起政府信息公开行政复议。评测员通过网络检索各项政府信息公开规范性文件、政府信息公开工作年度报告等权威信息来源,并未发现云南省其他地市级政府实际受理政府信息公开行政复议、参加政府信息公开诉讼。从评测结果看,云南省仅有18.8%的地市级政府实际受理了复议和参加诉讼,云南省各地对《公开条例》中救济制度的实施情况实在令人堪忧,政府信息公开的行政复议和诉讼在云南省仍处在初级阶段,案件数量少、受理比例小、公众参与度低。可见,目前在云南省还普遍存在公众对政府信息公开制度不了解、不使用、不愿用、不敢用的现象。另外,从评测员在评测过程中与被测评行政机关政府信息公开相关工作人员的沟通交流来看,一些地方的行政公务人员和法官对于政府信息公开争议纳入行政复议和行政诉讼范围的立法规定缺乏正确认知也是导致有关的复议和诉讼案件立案难、法律救济制度运行很不平衡的原因。制度的价值在于实施,应提高认识,畅通救济机制,敞开行政复议和行政诉讼的大门,不能以种种不符合《公开条例》立法精神为理由,将政府信息公开的行政复议和诉讼阻隔在行政救济制度之外。

三、结论

根据以上测评所反映的情况,《公开条例》实施7年来,云南省各地市级政府信息公开制度的建构已初显成效,主要体现在以下6个方面:一是普遍设

立了专门负责政府信息公开工作的机构并配备专职人员;二是制定了政府信息公开工作的综合规范与保密审查制度、工作考核制度、责任追究制度,定期发布年度报告;三是主动公开行政事业性收费信息和政府集中采购信息;四是建立政府信息公开查阅场所并提供服务;五是政府网站的建设集成度较高,功能较完备和有效;六是电子邮件、邮寄等传统的政府信息公开申请方式可用率相对较高。这些举措客观上推动了透明政府的建设,促进了政府职能的转变,有效地保障了公民的知情权、监督权和表达权。

地市级政府信息公开是我国建设“透明政府”的主力,起着承上启下的作用,对上是对省部级政府改革精神的传达和落实,对下则对县区级政府起到好的表率和指导,因此地市级政府信息公开的水平直接决定了我国政府行政透明的程度。此次测评研究数据也反映出,云南省各地市级政府信息公开方面存在的一些问题,主要有:财政预决算主动公开率低;依申请公开方面,申请渠道不畅通,电子平台建设与维护不到位,同意公开率低;各项工作制度衔接不明确,社会化公开程度低,缺乏实效性;救济制度中公民参与不足等。这些问题均是政府信息公开领域中的重点、难点,或群众关注度高,或在工作中处理起来复杂疑难,应当作为我国地市级政府信息公开建设中关注的重点和完善优化的主要方向。

抛开我国政府信息公开的社会文化传统缺失的历史原因,通过调研数据的反映和评测中与政府部门及其工作人员的沟通交流,现阶段我国地市级政府信息公开方面存在问题的原因主要在于:《公开条例》实施过程中缺乏权威的规范化指导和有效的综合协调机制;政府信息公开工作基础薄弱,未给予高度关注并做出足够投入,未依法搭建好信息平台 and 渠道;观念滞后和认识片面,广大行政公务人员尚未普遍树立起依法公开政府信息的法治意识。

针对当前我国地市级政府信息公开中存在的问题,应当从以下几个方面来推动和改善政府信息公开制度的实施:一要进一步加强政府信息公开各项制度的可操作性和实效性建设,尤其注重基层部门各项制度的细化、衔接与社会化公开;二要推进重要事项如“三公”经费、财政预决算的主动公开力度和范围;三要加强信息公开网络电子平台、新闻发言人

制度、政府热线电话建设,充分依托这些平台,展示公开信息,答复公众询问,回应公众关切;四要有针对性地加强对不同层级政府工作人员的政府信息公开培训,逐步普及政府信息公开理念与基本知识,树立和强化行政公务人员“透明政府”下的为民服务理念;五要通过加强社会宣传等推动社会公众对于政府信息公开工作的参与。

公开是民主政治的核心理念,也是法治社会的必备要素,政府信息公开就是对公众负责。公众参与到公共管理过程中来,通过掌握政府信息,对政府作出准确评价,来帮助政府更有效地进行运作。它对于人们节省收集信息的成本、促进经济发展、监督政府行为、确保行政的公正和民主特别是防止政府腐败,能起到重要作用。^[4]政府信息公开制度作为现代法治政府的基本理念,是当代行政法制发展的基本趋向,是促使行政机关积极优质地为公民和社会提供行政服务的一项制度设计,其有效实施是推动我国行政体制改革的重要一环,是建设一个透明、公正、负责、高效和有限政府的题中之义。要实现这一改革目标,需要各级政府和行政机关及其公务人员的重视、投入和努力,也需要公众的理解、支持和参与。只有全社会形成政府信息公开的常态化认知,公众出于自身权益的需求自觉行使知情权,有效地监督政府,才能全面推进政府信息公开,促进透明政府的建设。

[参 考 文 献]

- [1] 温家宝. 中华人民共和国国务院令(第492号)[EB/OL]. (2007-04-24)[2014-04-30]. <http://www.gov.cn/xxgk/pub/govpublic/tiaoli.html>.
- [2] 新华网. 十八大报告(全文)[EB/OL]. (2012-11-19)[2014-04-30]. http://www.xj.xinhuanet.com/2012-11/19/c_113722546.htm.
- [3] 新华网. 国办关于印发当前政府信息公开重点工作安排的通知[EB/OL]. (2013-07-10)[2014-04-30]. http://news.xinhuanet.com/2013-07/10/c_116486270.htm.
- [4] 莫于川. 政府信息公开法的基本理念、立法目的和指导原则再检讨——兼从年度报告看政府信息公开法的基本理念、立法目的和指导原则的实现情形[J]. 河南省政法管理干部学院学报, 2009(6):11.