

提升政府信息公开的实效

□ 高亚伟

核心阅读

2019年5月15日即将施行的《政府信息公开条例》，贯彻“以公开为常态、不公开为例外”理念，既在公开数量上有所提升，也在公开质量上有所优化，回应了人民群众对于政府信息公开的需求。

新的《政府信息公开条例》将于今年5月15日起正式施行。政府信息公开，是指公民、组织对行政机关在行使行政职权的过程中掌握或控制的信息拥有知情权，除法律明确规定不予公开的事项外，行政机关应当通过有效方式向公众和当事人公开相关信息。政府信息公开是现代政府的一项基本任务，是提高政府公信力和保障公众知情权、参与权、监督权的重要前提。

《政府信息公开条例》是在我国行政法治发展历程中具有特殊意义的一部法规，见证着我国法治政府建设的脚步。10余年来，随着该法规的实施，我国政府信息公开制度取得了重大进展和显著成效，但仍存在诸多问题，这些问题集中体现在条例本身及其适用过程中，如现代法治理念下的“以公开为常态、不公开为例外”等原则未能充分和全面体现，部分概念存在不明确的情况，在实践中还存在对本就有限的公开范围的不当缩减，等等。同时，人民群众参与公共决策、关心维护自身权益的积极性增强，对政府信息公开的广度、深度提出了更高要求。此次修改，涉及的内容多、幅度大，有较强的针对性，是对政府信息公开的实践经验成果的总结。

此次修改的最大亮点，在于将“以公开为常态、不公开为例外”原则贯穿其中。坚持这一原则是现代信息公开制度普遍的理念。过去，无论是在制度设计、法律逻辑还是例外信息的明确性以及举证责任的分配上，我国政府信息公开制度都存在与该原则不一致的情况。例如，2008年的《政府信息公开条例》虽然规定了行政机关“应当主动公开”的4项内容，县级以上各级人民政府及其部门

“重点公开”的11项内容，设区的市级人民政府、县级人民政府及其部门重点公开的4项内容以及乡（镇）人民政府重点公开的8项内容等，但这种列举式的立法，并不能将应公开的政府信息全部容纳进去，而兜底条款规定的“依照法律、法规和国家有关规定报有关主管部门或者同级保密工作部门确定”，又往往使得公民在申请政府信息公开信息时碰壁；对于不公开范围，2008年条例采取的则是一种概括规定的方法，这意味着，对不予公开信息的确认权，掌握在相关政府部门的手中，行政和司法将因此获得广泛的裁量余地。按照“以公开为常态、不公开为例外”原则，不予公开的信息必须以明确列举的方式呈现，因为如果作为例外的不公开信息的范围模糊不清，那么“公开为常态”很大程度上将受制于不确定的“不公开为例外”，标准的操作性和实效性也就难以保障。

审视此次修改，可以发现，条例在公开信息的法定范围明显扩大，除了明确15类信息应主动公开外，赋予设区的市级、县级人民政府及其部门，乡（镇）人民政府根据具体的情况主动公开信息的权限，并要求行政机关按照上级行政机关的部署，不断增加主动公开的内容。同时，为改变兜底条款语焉不详的缺陷，增列了不予公开信息的种类，即涉密、涉安全、法律禁止类信息不予公开，涉及商业秘密、个人隐私类信息不予公开，以及行政机关内部事务信息、过程性信息、行政执法案卷信息等可以不予公开。这样的规定明确划定了不予公开的范围，也就能真正把握公开与不公开的边界，使“以公开为常态、不

公开为例外”的理念有了操作基础。

另外，此次修改还在完善信息公开申请的答复方式、取消信息公开申请的限制性条件、约束对政府信息公开申请权的滥用、优化公开程序中的期限规定等方面取得了一定的突破。

政府信息公开制度的有效运作不仅在于立法，更在于法律实施的效果，《政府信息公开条例》施行的主体主要是各级人民政府、政府工作部门及其工作人员。评价政府信息公开制度运行的效果，必须考察这些法律实施主体在信息公开方面的态度 and 水平。从内部看，必须重视对行政主体公开意识的培育。当前，随着法治政府建设的推进，行政机关及其工作人员公开意识大为增强，各级政府及政府部门绝大多数都建立健全了信息公开工作考核制度、社会评议制度和责任追究制度。下一步，相关的配套制度应进一步规范 and 全面，通过常态化的执法检查 and 政务督查，通过健全问责机制 and 把政务公开工作纳入绩效考核体系，对违反有关规定，不履行公开义务或公开不应当公开事项，并造成严重影响的，依法依规严肃追究责任，确保《政府信息公开条例》真正落到实处，促使行政机关大胆公开，敢于接受群众的监督，使政府工作在阳光下运行，从源头上减少行政争议的发生。

在司法保障方面，与传统的行政诉讼案件相比，政府信息公开案件具有其特殊性，其涉及的领域主要集中在与公民生产生活密切联系的领域，并与社会突出矛盾、焦点紧密相连。为保证裁量的合法、合理，防止行政裁量权和司法裁量权滥用，法院应积极选择和发布相应判例，发挥对审判的指导作用。尽管新修订的条例明确了“以公开为常态，不公开为例外”的原则，但在实践中，要明确公开与不公开、常态与例外的界限，还需要一个过程，尤其是在处理纠纷时，司法要发挥积极作用，通过案例不断细化标准。



“法治是最好的营商环境”，习近平总书记在主持召开中央全面依法治国委员会第二次会议时深刻阐明了法治和营商环境的关系。法治既是市场经济的内在要求，也是其良性运行的根本保障。现代经济所要求的权利保护、公平竞争、理性预期等都与法治息息相关，在法治环境下，才会有公平的竞争，有稳定的预期，有靠得住的信用。

法治为现代市场经济所必需

现代市场经济需要公开透明的市场环境。公平竞争是市场经济的核心，公正监管是公平竞争的保障。没有公开透明，无法确保公权力在阳光下运行，政府和市场的关系就无法得到规范，政府权力和责任的边界也无法得到厘析。政府行为的法治化与市场经济的发展紧密相关。一定意义上，只有政府行为在法治轨道上变得稳定、公开和规范，才能推动市场经济的持续健康高质量发展。

现代市场经济需要公正和平等的竞争规则，才能达至规范有序的竞争秩序。恩格斯说：在社会发展某个很早的阶段，产生了一种需要：把每天重复着的生产、分配和交换产品的行为用一个共同规则概括起来，设法使个人服从生产和交换的一般条件。这个规则首先表现为习惯，后来便成了法律。市场经济从形式上看交换的是商品和服务，实质上，市场主体交换的是各自的财产权利，人们之间的经济交往须臾离不开法律。市场经济条件下，围绕经济利益的竞争愈加激烈，如果不对市场主体间的竞争设定规则，无法保证市场主体的公平竞争和市场活动的井然有序。因此，一方面，在对待民营企业、国有企业和外资企业上，应当在法律上赋予其公平竞争的机会和权利；另一方面，在发挥政府“有形之手”的宏观调控和市场监管时，应

当构建“亲清”政商关系，让各类市场主体在法定范围内通过正当竞争来获利。

现代市场经济需要可预期的发展环境。稳定是一切社会发展的基础，营商环境也不例外。事实上，既往的经验表明，不论是“引进来”还是“走出去”，都离不开市场主体对营商环境稳定的制度性信心、计划和预期。只有坚持依法治国，才能确保政府行为的连续性、稳定性、一致性，这是决定长期性投资行为的关键性因素。通过将行之有效的政策、举措上升为法律，提高政策的可预期性，才能增强对投资者的吸引力，保证经济的可持续发展。

优化法治营商环境的着力点

良法是善治之前提。优化法治营商环境，必须坚持立法先行，为法治营商环境提供坚强的制度保障。在立法层面，应当进一步完善外资领域的立法，既要展现我国坚持和扩大对外开放的决心，又要为外资企业和中资企业平等竞争搭建舞台、树立规矩。在此意义上，今年新修订的《外商投资法》构成外資立法的新起点，对于展现中国诚意、赢得世界信任，具有重要意义。同时，应当进一步健全以公平为核心原则的产权保护制度，清理有违公平的法律法规条款，不断为民营经济营造更好发展环境，帮助民营经济解决发展中的困难，支持民营企业改革发展，变压力为动力，让民营经济创新源泉充分涌流，让民营经济创造活力充分迸发。法律的生命力在于实施。法律实施主要由各级政府负责，优化法治营商环境，必然要求处理好政府与市场的关系。发展市场经济，要求政府的主要职能应当是做好宏观调控、政策制定、市场监管和公共服务等。在此基础上，应当加快转变政府职能，全面实施行政机关权



责清单制，确保各机关权责分明。回归政府为社会和市场提供良好公共服务的基本角色和功能定位，进一步提高公共服务的效能、降低公共服务的成本。通过法治管住“有形之手”、放活“无形之手”，确保市场在资源配置中的决定性作用。

司法是解决矛盾纠纷的主渠道。“依法平等保护各类市场主体产权和合法权益”重在强调司法机关要公正司法。司法机关要及时出台司法解释、发布指导性案例、提出修法建议，进一步推动解决外商投资领域的重点难点问题；要加强产权司法保护，特别是加大知识产权司法保护力度，充分发挥知识产权法院的示范、引领作用，完善审判工作体制机制；要妥善审理涉及外商投资领域的各类案件，妥善处理破坏市场竞争规则的案件，积极发挥司法裁判对公平竞争市场环境的维护和导向作用。

《国家人权行动计划》：用行动促进人权事业发展

□ 戴 菁

今年是我国《国家人权行动计划》制定10周年。10年里，我国积极响应联合国关于制定人权行动计划的倡议，制定了三期国家人权行动计划，分别是《国家人权行动计划（2009—2010年）》《国家人权行动计划（2012—2015年）》及《国家人权行动计划（2016—2020年）》。目前已圆满完成第一、二期国家人权行动计划预定的各项指标，第三期国家人权行动计划正在落实中。三期《国家人权行动计划》的制定和实施，显示了中国政府推进人权保障、履行国际义务的坚定信念，有力推动了人权事业的高质量发展。

制定《国家人权行动计划》是人权发展对国际人权的要求

制定国家人权行动计划是一项极为重要和系统的措施，国家人权行动计划已经成为国际社会衡量一个国家政府人权现状的重要指标之一。中国积极响应联合国关于制定国家人权行动计划的倡议，迄今为止，已经制定了三期国家人权行动计划，且每一期的行动计划都有严格的实施评估，在制定和实施国家人权行动计划方面已经走到了世界的前列。

从我国人权发展的实际来看，新中国成立以来，我国的人权事业发生了翻天覆地的变化，综合国力大幅增强，人民生活实现了从贫困到总体小康的历史性跨越，中国人民在经济、政治、文化、社会、环境等各方面的权利不断得到有效保障。同时，我们对人权观念的广泛认知，到把“尊重和保障人权”先后载入中国共产党的全国代表大会报告、国家宪法、中国共产党党章以及国家发展战略规划，“尊重和保障人权”已经成为中国共产党和中国政府治理理政的一条重要原则。《国家人权行动计

划》作为以人权为主题的国家规划，是中国人权发展的标志性文件，标志着中国已经走上有计划全面推进人权保障的新阶段。

从人权发展的内在规律来看，人权不是抽象的概念，而应当是具体的、现实的。人权的发展也不是靠自发的，而是靠国家、社会组织以及每一个人的积极作为才有可能实现。国家是人权保障最大的义务主体。各种国际公约都对国家的义务主体作出明确规定，《维也纳宣言和行动纲领》指出，“保护和促进人权和基本自由是各国政府的首要责任”。《发展权利宣言》强调，“国家有权利和义务制定适当的国家发展政策……不断改善全体人民和所有个人的福利”。国家对于每个人以及所有人人权的实现具有首要的责任和义务，包括制定积极的政策，提供有利于人权的制度，提供对于人权的法律保护，等等。《国家人权行动计划》正是我国积极履行人权保障的国家义务，落实“尊重和保障人权”宪法原则的重要体现。

务实推进是《国家人权行动计划》的一贯原则

我国第一期和第二期《国家人权行动计划》的指导原则为：依法推进、平衡和全面推进以及务实推进原则。第三期《国家人权行动计划》的指导原则在第一期和第二期的基础上，扩充为“五原则”。依法推进，即将人权事业纳入法治轨道，法治是对人权最根本最长久的保障；协调推进，即使经济、政治、文化、社会、环境等各项权利全面协调发展；务实推进，把人权的普遍原则和中国实际相结合；平等推进，即保障每个人都能平等享有各项人权；合力推进，即政府、企事业单位、社会组织共同促

进人权事业的发展。指导原则的变化，体现了我们国家把人权保障提高到更高水平的内在要求。

在三期《国家人权行动计划》中，坚持务实推进是我们一以贯之的基本原则，这是马克思主义关于“权利永远不能超出社会的经济结构以及由经济结构所制约的社会的文化发展”经典论断的现实体现。具体而言，坚持务实推进原则体现在两个方面。一是坚持从我国的基本国情出发，我国是世界上最大的发展中国家，仍处于并将长期处于社会主义初级阶段。改革开放40多年来，我国减少了7亿多贫困人口，占全球减贫人口总数的70%以上，成为对全球减贫贡献最大的国家。可以说，将生存权和发展权作为首要的基本人权，是立足于我国的现实国情，是中国人权发展实践的深刻总结，揭示了人权发展的内在规律和基本原则。二是根据新的实际出发来推进人权保障。从国内来看，我国社会的主要矛盾已经转化为为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。“人民日益增长的美好生活需要”至少包括人们的民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求。每一期的《国家人权行动计划》在权利内容方面都在不断充实和完善，如第三期的《国家人权行动计划》专门增加了“财产权利”这一节，提出健全归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度，推进产权保护法治化，包括有序推进民法典编纂工作，完善财产保障制度等。这些都是随着时代和社会发展的，人们人权意识的提高所提出的新的目标。从国际来看，新中国成立以来，尤其是改革开放40多年来，我们从国际人权理念的跟进者，到国际人权理念的创新者，尤其是我国提出“构建人类命运共同体”理念，得到国际社会积极响应，该理念被写入联合国决议。国际人权领域

的交流与合作在不断深化，三期的《国家人权行动计划》都对国际人权条约的履行和国际人权交流合作作了具体规划，包括开展人权对话、与发展中国家加强人权领域磋商与合作、积极做好国际条约向国内法转化等。

《国家人权行动计划》重点在于行动

人权保障重在行动。《国家人权行动计划》发布后，中央和国家机关各有关部门、各级地方政府就行动起来，依照“各司其职、分工负责”的原则，将人权行动计划纳入本部门、本地区的工作职责，周密部署，精心组织，采取切实有效的措施积极推动落实。从制定规划目标，到推动落实实施，再到严格考核评价，《国家人权行动计划》重点在于用行动全面系统推进人权保障。

坚持从实际出发。每一期人权行动计划都立足中国国情，针对特定阶段经济社会发展需要，制定的各种任务指标从实际出发，科学合理，具有可行性。消除贫困是人权保障的重中之重，是我国三期《国家人权行动计划》的重点。受国际金融危机以及国内自然灾害的影响，第一期人权行动计划正值新世纪经济发展最困难的时段，我们的扶贫目标就是尽快稳定解决扶贫对象温饱问题。第二期人权行动计划结合“十二五”规划，贯彻落实《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》，逐步提高扶贫标准。第三期人权行动计划结合“十三五”规划，贯彻落实《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》，实施精准扶贫精准脱贫方略，规划到2020年，实现现行标准下的农村贫困人口全部脱贫，贫困县全部摘帽。

注重实效。公民的经济、社会和文化权利都是实实在在的权利，其提

升也应该是实实在在的提升。具体地说，我们要普遍提升人民生活水平 and 质量，健全公共服务体系，提升服务均等化水平，全力实施脱贫攻坚战略，让现行标准下的贫困人口全部脱贫，容不得半点虚假。要有效保护产权，改善生态环境质量，使发展机会更加公平，发展成果均等地惠及全民，使全体人民在共建共治共享发展中有更多获得感。就公民权利和政治权利来说，我们要严格规范公正文明执法，维护公民的人身权利和人格尊严，提高公正司法水平，保障诉讼当事人获得公正审判的权利，健全社会主义民主政治，畅通、创新渠道，促进公民知情权、参与权、表达权和监督权的充分实现，这些都要求我们深化体制改革，强化具体措施。

不断完善评价体系。三期《国家人权行动计划》都注重严格的考核评估。建立国家人权行动计划联席会议机制，由国务院新闻办公室和外交部牵头，国家立法和司法机关、国务院相关职能部门以及人民团体、社会组织等负责统筹协调计划的执行、监督与评估工作。为保证促进和保护人权的各项目标措施得到落实，联席会议机制评估一般分为对中期和终期两次，中期评估旨在对前一阶段的工作进行检查，并对下一阶段的工作提出要求。终期评估旨在对行动计划的完成情况进行全面、科学的考核与评价。在评估过程中，联席会议机制和评估小组对照人权行动计划中各项指标，对各部门的自我评估进行细致核实和研究，通过多种渠道广泛征求社会各界的意见和建议，力求做到客观公正。随着评价体系的不断完善，在第三期《国家人权行动计划》中，首次引入了第三方评估机制，旨在加强对人权行动计划实施的监督和评估工作，做到全方位、多层次保障人权行动计划的落实。