

编者按

公开透明是现代政府的基本价值理念。党的十八届四中全会提出,全面推进政务公开。坚持以公开为常态、不公开为例外原则,推进决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开。2015年政府工作报告也做出承诺,要全面实行政务公开,推广电子政务和网上办事。日前,中国发展研究基金会和国务院办公厅政府信息与政务公开办公室共同举办全面推进政务公开研讨会。会上,来自地方和部门的领导干部以及部分专家学者围绕全面推进政务公开、促进各级政府转变职能进行了深入交流。本报刊发此次研讨会发言摘要,相信会对读者有所启发。

# 推进政务公开 打造阳光政府

## ——全面推进政务公开研讨会发言摘登

李连宁(全国人大常委会副秘书长)

### 信息公开是发展民主政治的载体

信息公开实际上是社会主义民主发展的一个载体。信息公开不是政府对老百姓的恩赐,而是政府的义务。政府是人民的政府,人民通过选举产生政府,政府为人民服务,所以要尊重人民群众的知情权、表达权、参与权和监督权。这就要求从保障人民群众这四个权利行使的高度,来考虑信息公开的总体设计。

现在,政府机关管理着海量的数据。如果一下子全部公开,政府可能无法马上适应。另外,这里还有数据安全的问题。表面看来完全可以公开的信息,如果用大数据技术互相联系起来,可能涉及国家安全。因此,在这个问题还没有明确时,信息公开的范围需要斟酌。

我们现在全面推进依法治国、依法行政,任何事情没有法律依据就站不住,一定要树立起这个意识。经过梳理,我国现有的法律体系中,很多都涉及信息公开发布。这些条文大部分涉及到环境信息、传染病信息、食品安全信息等,还有部分是跟群众切身利益紧密相关的企事业单位信息,比如说上市公司的信息发布,就关系到证券基金、网民和股民的切身利益。在这种情况下,首先应在法律框架之内,依法规范信息的发布。

我认为,信息公开必须分层次。一是政府要主动发布必须公开的信息,不发布就违法。二是可以公开的信息,由公民申请后再发布,使得政府管理有序,不会为了信息公开而手忙脚乱,也不会因为信息分类不清楚造成诉讼。总之,除了明确规定保密的信息以外,其他信息应一律公开,但要分出必须公开和可以公开两种情况,从而减轻政府负担。

张家明(北京市东城区区长)

### 以政务公开取信于民

政务公开是新阶段公众对政府工作的要求,也是政府取信于民的一项重要任务。北京市东城区在政务公开方面做了很多工作。

一是多层次促进政务公开化,让政务公开常态化。在决策层面,区长亲自负责,组建了相应的领导机构。在决策过程中,让公众参与进来,人大代表、政协委员、非公企业代表、社会企业代表等,都参与到政府常务会议上来。在协调层面,领导小组下面设立信息公开协调办公室,凡是涉及信息公开的部门,一概纳入协调范围之内。在推进层面,成立区政府信息办公室,主要明确哪些信息必须要公开。从组织机构、推进层面、考核层面建立了一套体系。

二是完善机制,优化政府信息公开工作制度和流程。东城区出台了相应的关于政府信息公开方面的规范性文件,同时编制了政府内部的信息公开工作手册,目的是规范政府内部在信息公开方面的一些问题,避免出现错误。

三是推动信息公开渠道建设,建立起政府信息公开的便民措施,包括数字东城网站、区长信箱等,把政府网站变成真正的便民网站、服务网站。同时在受理窗口方面,加强区政府的服务大厅建设。

但是,区县一级政府信息公开方面仍存在问题。一是区域行政相关部门之间的合作机制还未完全建立,受理主体有待进一步明确。二是行政机关公开政务信息,缺乏与公众之间的有效互动。许多部门把政府信息公开看成是政府自己的事,公众真正参与的还比较少,还没有从公众需求的角度公开信息。三是在处理历史遗留问题当中缺乏有效的法律依据,这也是区县一级政府在信息公开遇到的最大难题。

为此,我对做好政府信息公开提几点建议。一是政府机关转变观念,立足于服务,有效提高行政的效能。二是要在职责交叉的情况下,强化部门之间的相互配合机制。三是进一步加强对疑难复杂的行政执法问题的调查研究,促进完善有关立法和行政行为规范。四是加强分析研判,提高政府信息公开的工作预见性,就公众诉求较为集中的问题开展调查研究,必要的时候请有关专家参加。五是完善制度,规范政府信息公开的工作程序。六是要强化培训,提高工作人员做好工作的能力。



陈海峰(贵州省政协副主席)

从贵州的经验来看,第一,贵州安顺市在全省最早设立市长公开信箱,每天在网上接收市民的批评建议,市政府办公室有科室专门处理,每信必复。第二,市政府承诺每年要于十件实事,通过媒体公开征求意见。第三,安顺制定了市长、副市长

### 通过政务公开来监督政府

长轮流到信访办接待老百姓的制度,因此群体事件、大规模上访都很少。但是这些做法后来在推广过程中也产生了问题,主要是形式大于内容,上边一号召,下边基本上层层照搬,包括现在的群众工作中心,从省一直到乡镇村都建得很大、很漂亮,但是还是没有摆脱以往的上访、接待、接收之后就中断的怪圈,相关的信息公开也不规范。

### 通过政务公开来监督政府

我认为,政务公开工作的推进有两个重点,第一,要从如何进一步推进依法行政特别是全面依法行政的角度来考虑;第二,要通过政务公开,加强社会对政府的监督。

现在,一些地方政府在老百姓中的形象就是政府的高楼大厦。要使政府的行为、政府权力的运行真正体现为人民服务的根本要求,那么就让它暴露在阳光下,就应该充分透明,而且要通过一定的机制,鼓励老百姓参与。现在很多公共政策都在贯彻执行的过程中变了味,很多决策取决于领导者个人的水平、能力、素质、眼光、胸怀等,而不是靠制度机制来保证。这种情况下,更需要推进政务公开,让社会来监督政府。我建议加快制定政务公开的清单,明确规定哪些是必须公开的,哪些是不能公开的,还有哪些是只能在一定程度上公开的,让公众及时知晓应该知道的信息。



周晓燕(商务部贸易救济调查局局长)

### 让政务公开成为法定义务

政务公开是政府应该履行的法律义务。实行政务公开、信息公开是建立法治国家的重要内容,是政府必须履行的一项程序义务,也是现代管理体制的基本要求。它既是对行政权力的约束,也是对行政相对

人的保障。政务公开必须成为一种行政程序上的义务。目前,多数情况下政务公开实际上还是从行政命令的角度,或者从行政指导的角度开展工作,很可能得不到全面真正的落实。所以,应当把政务公开作为行政程序义务才能保证它成为能够得到执行的制度,否则文件再多、考核再多,如果单位领导不重视,政务公开仍得不到真正的执

行。比如WTO要求各国贸易救济调查机关在做出行政裁决前必须让所有利害关系方了解相关信息,把信息公开落实到调查程序中。我国目前尚没有行政程序法,如果有行政程序法,可以把政府透明度的义务规定在各类行政程序中,从而保证得到真正有效执行。国外关于行政透明度的义务都是规定在行政程序中的,可以借鉴这种做法。

政府掌握的可公开的信息与数据需要公开,这是政府应当提供的公共服务。有些基本的信息,如有关产品和企业的进出口数据等,行业和企业都有需求,如做可行性分析、趋势研判。发达国家恰恰因为数据信息服务非常完善,才能使其企业具有竞争力。所以,获得信息数据的便利化,也是提升企业竞争力、完善商业环境的一个重要方面。



张波(山东省环境保护厅厅长)

### 政务公开是一种倒逼机制

政务公开是倒逼政府提高工作质量、提高效率,以及化解社会矛盾的重要举措。当前看,无论在战略上还是战术上都有十分重大的意义。有三个方

面需要关注。一是要把真实、全面、及时作为政务公开的基本要求落实到位。首先是真实,当前有些统计数字、监测数据等信息是不真实的,甚至是故意弄虚作假。掌握公权力的欺骗公众是不能允许的,应当作为犯罪行为追究责任,我们需要建立这样的认识。第二是全面,政务公开不

能太任性,需要加强立法,列出清单依法有序推进。第三是及时,政府信息公开不及时,容易引发公众的怀疑和不满,甚至形成多方皆输的局面。如果政府能够抢在舆论发酵前进行信息公开和有效引导,这类事件将会大幅减少。二是把建立高效率的联动机制作为政务公开的必要条件落

实到位。政务公开要学习当年红军既是战斗员又是宣传员的做法,每个公务人员既要负责本岗位的工作,又要负责面向社会的宣传互动。三是严格的监督考核是政务公开取得良好成效的重要保障。联动机制要纳入政务督办体系。把监督考核做实了,政务公开工作就好办了。



农生文(广西壮族自治区绩效考核办主任)

### 应抓紧出台政务公开指导性意见

政务公开应尽快出台指导性意见,用行政力量进行推动。指导性意见要解决如下几个方面的问题。

第一,健全组织体系。建议在部门建立政务信息首席官制度,负责统筹协调本部门政务公开和信息服务工作,落实政务公开、信息公开的责任主

体。加大培训的力度,把各级领导、主抓这项工作的专职人员培训好,因为政务公开是观念的改革和运行机制的改革,首先要有观念的转变。

第二,完善政务公开的配套制度。除了加快立法,要配套完善和细化部门相关的工作制度。目前在实际工作中,很多的文件定级比较随意,公开范围有限。制度上单靠《政府信息公开条例》不能解决问题,必



吴克明(安徽省政府发展研究中心主任)

### 推进政务公开要抓住五大环节

政务公开是推动政府行政体制改革的重要抓手和突破口,是一个引领性的工作,只有公开了才会产生新的需求,才会发现很多问题,从而带来一系列改革。政府的政务公开有可能会在党务公开、司法公开和其他社会的办事公开工作中起到中间突

破的作用。政务公开的重点包括五大环节:决策、执行、管理、服务、结果,公开就要在这五大环节深度公开。决策是最关键的环节。过去没有明确的政府决策环节,所以需要探讨如何将决策的源头、决策的动议、讨论酝酿的过程、论证的过程到最后决策的形成一系列过程全部透明。执行环节需要用各种调查方法分

析老百姓最关心什么,政府在执行过程中聚焦到群众最关心的事情上。管理主要是指政府自身的管理,不是政府对社会事务的管理。现在老百姓关心的是政府内部是怎么管理的,上级到下级,到基层跟老百姓什么关系。实际上就是倒逼机制,老百姓的倒逼机制和全球化的倒逼机制,换句话说就是设立负面清单,让政府公开哪些事不能做。

服务包含两层含义,一层是上级政府对下级政府的服务,另一层是政府对公众的服务。公众包括三种:居民家庭、企业法人和社会组织。对于不同公众群体的服务,各级政府会有不同的分工。最后是结果环节。经过分析,老百姓最关心的是财政分配结果,所以需要以财政的预算决算为抓手,深化结果公开。

康耀红(海南省人大常委会副主任)

### 推进政务公开需要完善法律法规



政务公开对于预防腐败、促进公平正义、化解矛盾、维护社会和谐稳定具有非常重要的意义,加大政务公开已经是全社会的迫切要求,也是依法治国的现实需要。国务院在2007年就出台了《政府信息公开条例》,推动地方政府在政务公开方面取得了巨大成就,但是政务公开也存在许多问题。比较普遍存在的是重视不够、认识不足,还有就是政务公开的深度不够、质量不高,甚至概念模糊。对一级政府来说,诚信至关重要。如果政府政务公开的内容、质量、实效不好,对社会的伤害是巨大的,不亚于刑事案件或者腐败案件造成的危害。老百姓对很多事情的怀疑就是由不透明、不公开、不了解产生的。

出现这些问题,我认为主要有四个原因。第一是《政府信息公开条例》的规定过于宏观,第二是地方没有配套细则,第三是各单位不愿意具体落实,第四是处罚威慑力不够。例如《政府信息公开条例》第九条第二款规定,需要社会公众广泛知晓或者参与的政府信息要主动公开;第十条第八款规定,重大项目建设的批准和实施情况要重点公开;第十一条第一款规定,县级以上政府重点公开的信息包括城乡建设和管理的重大事项。这些条款中出现的“需要社会公众广泛参与和知晓”以及“重大”“重点”的描述都过于宏观和原则,在实际操作中很难掌握。地方政府本来应该在国务院条例的基础上制定配套实施细则,但我了解到,有些地方只是把国家的文件简单照抄改头换面而已。

关于处罚的威慑力,我们国家到目前为止,还没有看到因政务公开工作做得不好而被处罚或者追究刑事责任的案例,而由于政务公开做得不到位形成巨大社会危害的例子比比皆是。处罚没有威慑,导致大家在公开过程中不重视、不认真,甚至发布虚假信息。针对这样的情况,需要完善相关法律法规。依法治国的本质就是依靠法律治理国家,而这个法律必须具有很高的水平和可操作性。

梁志峰(湖南省政府发展研究中心主任)

### 建立全国统一的政务公开平台



我认为应该建立全国统一的政务公开三大平台。一是建立政府信息公开平台。目前各地政府及相关部门的官方网站,是政府信息公开的主平台,这是政府信息公开的基础,但是现在众多的政府网站造成社会公众信息查询和利用上的极其不方便。建议参照一些国家的经验,统一规范各级政府的网站平台。

二是建立政务服务网平台。目前国内建成的电子政务平台主要集中在行政许可方面,建议拓展为政务服务网平台,把行政收费、行政征收、行政处罚、行政复议等全部纳入这个平台,统一办理和监管各种事项,规范自由裁量权,提升办事效率。同时应加快资源交易平台的建设,建立全国统一的电子证照数据库,为在线办事提供支撑。

三是建立政府数据开放平台。政府数据开放是互联网时代的大势所趋,是消除信息孤岛提高政府信息开发的必然要求,也是发展信息服务业的基础条件,更是落实公民知情权、监督权和公共资源利用权的具体举措。建议国务院办公厅出台关于加强政府数据开放的文件,并牵头推动建立全国统一的政府数据交换中心和开放平台。

总的看,推进政务公开的过程中,要明确群众参与的具体事项和参与方式,畅通群众参与决策的渠道,探索政府会议开放,把听证会作为民生决策的必经程序。

(本报记者柳霞、王逸吟、龚亮、周洪双整理)