第13—14版
每周三出版
2008年11月12日

民主政治周刊

人民日报

■一些行政机关的信息公开，基本上处于“被动应付”或者说“被动对付”，并采取保险做法，宁愿不公开，也不冒险犯错。如此一来，申请信息公开难，就不难理解了

■信息公开诉讼案，本身就像“烫手山芋”，加之相关法律的规定不明确，就很容易“撞”上不立案、不支持原告要求公开的理由。诉讼难也就不足为奇

申请信息公开遭遇“玻璃门”

本报记者　黄庆畅

R 独　家

除本条例规定的行政机关主动公开的政府信息外，公民、法人或者其他组织还可以根据自身生产、生活、科研等特殊需要，向国务院部门、地方各级人民政府及县级以上地方人民政府部门申请获取相关政府信息。

——摘自《中华人民共和国政府信息公开条例》

5月1日，政府信息公开条例正式实施。5月12日，四川汶川大地震发生。此间“真相战胜谎言，真情感动世界”，离不开信息的公开透明。

5月以来，政府信息公开，在一系列突发事件中得分。上海袭警案、贵州瓮安事件、“三鹿奶粉”事件、重庆出租车罢运事件等等，都让人们感受到了政府依法及时公开信息的态度。

政府信息公开工作有进展，也有不足。根据条例规定，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，提出获取相关政府信息的申请。记者采访中发现，条例实施半年，最需要下大力、迫切解决的，正是依申请公开工作。

有人形象地总结，申请信息公开有道“玻璃门”，看着让你申请，往往一申请就碰“壁”。

1 申请难

- 渠道不畅
- 拖延时间甚至不理不睬
- “不存在”、“保密”成挡箭牌

申请难，在条例实施后第一个工作日就有显现。湖南省汝城县的黄由俭、邓柏松等5位市民，向县政府提出“原县自来水公司改制情况的调查报告”的申请，遭到了当场拒绝：“该调查报告不能代表政府的意见，只是供领导参考使用的，政府调查报告不属信息公开的范围。”

申请有多难，深圳的吴先生有体会。他与另外两人组成团队，通过电邮、传真或信函，不停地向财政部等十多个部委，以及广州等十几个城市发出申请，申请公开2008年度部门预算。而到目前，只有深圳市和卫生部向他们提供了相关资料，而他们得到最多的，是客气的拒绝、不理不睬，甚至是白眼。

在北京，三位教授向北京市发改委、北京市交通委、首都高速公路发展有限公司申请公开首都机场高速公路收费数额、流向等信息。对“投资中的贷款总额、1993年至今的收费流向”等信息，行政机关以“不存在”为由未予公开。

拖延时间、不理不睬，或以“不存在”、“保密”为推脱外，申请难还表现在申请渠道不畅通。有的地方只受理通过互联网和信函方式提出的公开申请，不当面接受。有的地方按部门设置受理窗口，可一般老百姓弄不清到哪里申请，被推来推去。

2 诉讼更难

- 立案难
- 举证责任不明确

政府信息公开条例规定了相应的法律救济途径，人们对此寄予了厚望，甚至有学者认为，通过诉讼可以“倒逼”政府信息公开。

然而现实是，因信息公开向法院提起诉讼的此起彼伏，可立案的并不多，胜诉更是屈指可数。有人提出：这是政府加大主动公开信息力度的结果。

中国政法大学法治政府研究院博士后研究人员林鸿潮认为，政府主动公开信息确实比以前强了很多，大多数诉讼也是有理有据的，问题的关键在于，信息公开诉讼同样遭遇“玻璃门”。

从媒体报道看，湖南省汝城县5位退休老人向法院提起诉讼后，52天内得不到法院立案与否的答复，最后不得不向省高级法院起诉。

北京的朱福祥诉讼第一次被拒后，按照海淀区法院要求，补充事实重新起诉，但7天立案期限过去，未收到回复。陈育华将北京市公安局起诉到东城区法院，要求法院判令公安机关公开与养狗费用有关的信息。法院答复不能受理，建议找财政部门咨询。

立案难，挡住维权之路。即使立案，举证同样困难。林鸿潮对政府信息公开诉讼长期关注，他分析举证事项通常包括：是否属于国家秘密、申请人是否符合公开条件、信息是否存在、数据电文形式提出申请如何证明等。所有这些，如果都让原告去举证，无疑是“不可能完成的任务”。

他以信息不存在的证明责任问题为例解释，原告要证明信息存在，必须要有被告的配合，否则无法完成。原因在于，对行政机关不利的、或者行政机关不愿意公开的信息，行政机关都可以此为由来终结任何相关的申请和诉讼。应当由被告承担证明责任，证明“信息不存在”。

3 难在哪里

- 行政机关准备仍不充分
- 法律规定不明确
- 有的受案法院谨小慎微

申请难，诉讼也不易。到底卡在哪？

从行政机关来看，信息公开尤其是依申请公开的准备工作仍不充分。北京大学法学院教授姜明安表示，很多政府官员不大愿意公开信息，有观念上的惯性。

条例从颁布到实施，预留了一年的准备期。客观地讲，从准备期到实施半年，各级政府都做了大量卓有成效的工作，但信息公开工作是一项全新的、庞杂的系统工程，不可能一蹴而就，特别是观念的转变。

据了解，目前行政机关自身对信息公开的困惑主要有三：一是信息公开范围界定较难，对会议纪要、部门预算、研究报告等无文号信息是否公开把握不准；二是处理公开与保密关系难度较大；三是信息公开工作的机构设置和人员编制不能完全适应工作需要。

因此，一些行政机关的信息公开，基本上处于“被动应付”或者说“被动对付”，并采取保险做法，宁愿不公开，也不冒险犯错。如此一来，申请信息公开难，就不难理解了。

哪些信息属于政府信息，哪些信息可以公开或者必须公开，这一问题同样困惑着司法机关。此外，还有诉讼中的举证责任，到底该由谁承担。所有这些，政府信息公开条例规定都较笼统，所以法院接到这类案件很难把握区分，受案法院一般都是谨小慎微。

信息公开诉讼案，本身就像“烫手山芋”，加之相关法律的规定不明确，很容易就“撞”上不立案、不支持原告要求公开的理由。诉讼难也就不足为奇。

4 思考与对策

- 领导重视是关键
- 民众意识待提高
- 机构机制要配套
- 司法解释尽快出台

对条例的内容所知无几，甚至信口开河；对上、对平级负责，没有对下服务的观念；让你知道就告诉你，不让你知道你别争……这些举动和观念，目前仍存在于一些分管政府信息公开工作的领导身上。有关专家建言，领导要真正把信息公开工作放在打造“阳光政府”、“服务政府”的高度来认识。只有领导真正重视，人手、经费才有保障，也才能影响并带动所属工作人员，认真开展信息公开工作。

从目前起诉的信息公开案件看，绝大多数是法律人士提出的，一般老百姓还不是十分了解这个条例。有的老百姓遇到信息公开问题，不去申请，或不相信申请，而是通过信访等渠道去表达诉求，或者是托关系找熟人。这样一来，对信息公开需求的原动力不足，缺乏持久深入的推动，政府信息公开的脚步就不会太快。

根据条例的规定，国务院办公厅是全国政府信息公开工作的主管部门，但地方的信息公开工作的主管部门，可以由县级以上地方人民政府确定，并指定相关工作机构。这样一来，一些地方的信息公开工作主管部门设置比较散乱，有的在政府办，有的在纠风办，有的在法制办，有的在信息中心，造成管理机制不顺。很多地方存在有机构无专职人员的问题，有的地方是临时抽调或兼职人员，很难满足现实需要。因此，有人建议，对各省区市政府信息公开工作机构设置和人员编制，做出统一、明确的规定，对这项工作给予实实在在的保障。

什么可以公开，什么不能公开，这在行政机关和司法机关眼里都是一个问题，这也成为一些政府部门不公开信息的保护伞。有人建议，有关部门应该出台一些配套的实施细则，使条例更具操作性。同时，法院必须直面信息公开诉讼案件，主动解决政府信息不公开的司法困境。否则，因公众追求“透明”、“公正”的最后屏障缺失，条例就有可能慢慢成为一纸空文。

题图：2007年4月24日，国务院公布《政府信息公开条例》。

CFP供图（资料照片）

上海：

四年400起信息公开“民告官”

●司法规则亟须细化

本报记者　包　蹇

“以公开为原则，以不公开为例外”——在国内省级政府中，上海第一个推行政府信息公开制度，2004年5月1日，《上海市政府信息公开规定》开始实施。4年之后的2008年5月1日，《中华人民共和国政府信息公开条例》开始实施。

自2004年上海的《规定》实施至今，政府信息公开的“民告官”行政案件，上海已经有近400起，居全国首位。

“上海的规章比较超前，司法救济渠道也比较畅通，较早培育了市民维护自己知情权的意识”，华东政法学院教授、行政法专家邹荣说。

400起“民告官”案件，折射了什么样的政府信息公开状况？且听先行者上海的“心路历程”。

1起政府败诉 13例和解撤诉

上海市高级人民法院行政庭庭长殷勇介绍说，这近400件案件中，绝大多数是针对依申请公开信息行为，也有极个别案件是针对政府主动公开信息行为，即认为某信息应属于政府主动公开的信息而政府尚未公开。

这些案件中，有1起政府败诉；有13起案件以和解撤诉；其余案件法院均驳回，“民告官”以败诉告终。

唯一一例政府败诉案件，败诉方是上海市科学技术委员会。今年5月15日，狮头染料公司向上海市科委提出申请，要求公开上海市高新技术企业（产品）认定办公室自1994年起至今认定上海市染料研究所（现上海市染料研究所有限公司）“上海市高新技术企业”的程序及相关材料。上海市科委受理后，于同日作出《政府信息不予公开告知书》，认为该信息属于商业秘密或者公开可能导致商业秘密被泄露以及在调查、讨论、处理过程中的政府信息，不应予以公布。狮头染料公司不服遂起诉。

上海市黄浦区法院审理后认为，依照《政府信息公开条例》及《上海市政府信息公开规定》，申请公开的政府信息中含有不应当公开的内容，但是能够区分处理的，应当告知当事人可以部分公开及其获取方式和途径。狮头染料公司申请的有关政府信息内容并不能全部被商业秘密或者正在调查、讨论、处理过程中的信息所涵盖。科委对此未作甄别和区分处理，而是均不予公开，违反了《政府信息公开条例》的规定，黄浦区法院判决撤销科委作出该《告知书》的具体行政行为。

司法判断基准 迫切需要建立

《上海市政府信息公开规定》以及《政府信息公开条例》实施，大幅度提高了政府依法行政的意识和水平。如今，上海的所有政府部门都建立了专门负责信息公开的管理部门，完善了受理程序，并不断梳理更新主动公开的目录，政府的网上信息公开量也不断增长。政府部门的“一把手”对信息公开也越来越重视。

法规实施过程中，上海也碰到不少难题。

首先，究竟何为政府信息，在司法实践中还存在争议。比如，领导的批件、内部请示过程中的上下级之间的函件，是否可以公开？这些都期待明确的法律规定。

其次，在依申请公开政府信息方面，上海市的《规定》对申请人的资格未进行任何限制，国务院的《条例》则有限制性规定，即“根据自身生产、生活、科研等特殊需要，申请获取相关政府信息”。但这仍然是一个很模糊的标准，给政府及司法机关的自由裁量权很大。

殷勇说，在上海这400件案件中，绝大多数申请公开的政府信息与申请人本身没有利害关系，出现了政府信息公开申请权滥用的现象。如上海静安区一拆迁居民王某，就多次反复提出政府信息公开申请。自2007年底至今，上海市第二中级人民法院已受理王某为原告的一审政府信息公开行政案件16件；受理王某为上诉人的二审政府信息公开行政案件122件。

殷勇提出，应避免滥用申请权，他建议，一方面出台细则明确原告资格；同时，政府也可以建立信息公开共享的网络平台。

行政法专家邹荣则持不同看法：“只要是政府信息，人人享有原告资格，不一定要有利害关系”。邹荣说，不应该限定原告资格，只要是知情权被侵犯，就有权利起诉。邹荣还强调，现有法规规定的公民知情权的实现，还必须依赖相应的司法制度加以保障。为此，迫切需要建立政府信息公开的司法规则以及司法判断基准。

R 政　声

让“被监督”成为一种习惯

游劝荣

□监督者与监督对象都是共产党领导下分工不同的人民政权机关

□准确定位，监督而不代替监督对象依法行使职权

□监督对象习惯于在有监督的条件下工作，并将接受监督内化为自身的制度建设，监督才能落到实处

监督双方目标一致

宪法规定，人民代表大会是国家权力机关，也是立法机关，还是监督机关，产生并监督国家行政机关和国家审判机关、检察机关；“一府两院”由人民代表大会产生，向人民代表大会负责并报告工作，受人民代表大会监督。我国国家体制中人大及其常委会和“一府两院”分别居于监督者和监督对象的地位，为监督的双方。但无论是作为监督者的人大及其常委会，还是作为监督对象的“一府两院”都是共产党领导下、人民当家作主的政权机关，它们尽管分工不同、职责不同，但目标是一致的，都是人民实现其当家作主地位的国家政权机关。这既是我国国家制度的特点和政治优势之所在，也是监督法及其相关制度设计的逻辑起点。

我国国家的根本性质和国家制度的特点决定了监督者与监督对象双方的目标是一致的，它们之间的良性互动对监督工作的顺利开展并取得实效具有十分重要的意义。

监督者的准确“站位”

根据宪法规定的国家制度，人大及其常委会“分工”担任监督者的角色，必须明确其作为监督主体的“定位”，并以此为基础开展监督工作。

开展监督工作必须围绕中心服务大局，选择改革、发展、稳定中的重大问题和人民群众普遍关心的热点难点问题，这既是对监督目标、方向的规定，也是对监督重点的指向。

作为人民当家作主的政权机关，人大及其常委会理应成为民意表达的机关。在监督问题上，把人民群众关心的热点难点问题，作为监督的重点。这既是监督工作人民性的体现，也是人民实现其当家作主权力的重要途径，还是监督工作得以顺利进行的群众基础。

监督者的准确定位，还体现为人大及其常委会在行使监督权时，怎样处理监督与支持“一府两院”依法行使法定职权的关系，尊重“一府两院”的法定职权，不代替“一府两院”行使具体行政管理权和审判权、检察权。

监督者的准确定位，要求人大及其常委会遵守监督者的规范，依法行使监督权，既不懈怠职责，也不滥用权力；既不包办代替，也不放弃职守。包括要恪守集体行使权力的原则，通过法定会议方式来审议各种事务，通过表决作出各种决定，并在监督工作中自觉地接受人民代表和人民群众的监督。

习惯于在有监督的条件下工作

实践一再证明，权力容易产生腐败，绝对的失去监督的权力导致绝对的腐败。为了保证依法行政、公正司法，保证“一府两院”手中的行政权和司法权用来为人民服务，而不是用于谋取部门或个人的私利，必须加强对行政权和司法权的监督与制约。这是监督法及其制度设计的基本目标。

习惯于在有监督的条件下工作，要求“一府两院”激活并有效运行内部监督体系，如行政机关内部的决策、执行和监督权分别行使并互相制约的机制，公检法机关在刑事诉讼中分工负责互相制约的机制等。这种所谓的内部监督是“一府两院”接受来自人大及其常委会根据监督法实施外部监督的重要基础，也是外部监督发挥作用的重要条件。

习惯于在有监督的条件下工作，要求“一府两院”把来自人大及其常委会的监督变成自己的“需要”，变“要监督我”为“我要被监督”，体现为自觉按照监督法的要求，把监督法规定的对“一府两院”的要求，内化为“一府两院”自身的制度建设，把自觉接受监督落到实处。

总之，监督者与监督对象双方在思想观念上认识到监督者与监督对象根本目标的一致性，认识到监督就是支持，监督才是最好的支持。在此基础上，监督者准确“站位”，找到监督的重点和正确的方法，监督对象习惯于在有监督的条件下工作，并因此形成监督者和监督对象的良性互动，才能共同把监督法的精神及其制度设计落到实处。

游劝荣：福建省人大常委会委员、法制委员会副主任委员兼法制工作委员会主任法学博士后。长期从事宪法学研究，著有《法治成本分析》等。