

法令之后: 政府信息公开经验现实的反思

——基于省级《政府信息公开报告》文本的内容分析

李 学

摘 要: 政府信息公开是现代民主政治发展的产物, 它不仅是保障公民知情权, 强化民主政治的需要, 而且有助于防止行政腐败, 提高行政管理的质量。《政府信息公开条例》的颁布与实施, 为透明政府建设提供了法律基础, 在我国行政管理体制改革的过程中, 具有里程碑的意义。从实证的角度出发, 以省级政府信息公开报告为研究对象, 分析地方政府贯彻政府信息公开条例中的成效及其存在问题, 可以得知, 加强组织体系建设, 是政府信息公开制度建设的必要前提。

关键词: 信息公开; 文本分析; 透明政府; 制度; 官僚组织

中图分类号: D63 - 39 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-5833(2011)09-0013-10

作者简介: 李 学, 厦门大学公共管理系副教授 (福建 厦门 361005)

行政公开制度是现代公共行政发展的产物, 作为保障公民知情权、约束官僚组织自由裁量权的一项基本制度, 对于增强政府的透明度, 强化民主政治和防止行政腐败, 具有重要的意义。改革开放以后, 伴随着社会经济的发展 and 行政体制改革的艰难前行, 为适应外部行政生态环境的需要, 政府管理逐步放弃了秘密主义行事的原则, 适度地开放政府的管理过程, 逐渐确立了建立现代透明政府的改革理想。一些地方政府甚至在缺乏上位法支持的前提下, 创造性地颁布了地方层面上的相关法律, 有效地推动了透明政府建设的进程。但是, 整体而论, 在“民可使由之, 不可使知之”的传统政治和计划经济管理时代秘密行政思想的影响之下, 囿于官僚组织自身利益, 消极对待行政公开制度建设的思想和行为, 无疑仍然具有持续的影响力, 迟滞了我国的行政公开制度建设。

2008 年 5 月 1 日, 由国务院 2007 年 1 月 17 日第 165 次会议通过的《中华人民共和国政府信息公开条例》(简称《政府信息公开条例》) 开始正式实施。尽管在法律的位阶上, 《政府信息公开条例》属于行政法规, 其约束力难以与欧美国家成熟信息公开法律体系相媲美, 但其标志着我国的政府信息公开制度的初步建立, 公民的知情权保护, 获得了初始的法律保障。但是, 其成效如何? 仍然是一个有待研究的问题。在很大程度上, 法律制度的效力主要取决于法律的经验事实, 而不单是法律的逻辑演进。在《政府信息公开条例》的法律逻辑存在诸多问题的前提下, 受其调整的经验世界, 则可能愈发芜杂迷离。因此之故, 《政府信息公开条例》的颁布与实施, 可能只是全面开启了中国政府信息公开制度建设的进程, 在经验层面上的制度建设, 值得学术界和公共行政实践者的持续关注。

收稿日期: 2011-03-27

一、文献综述与研究问题

我国的行政公开制度建设, 具有明显的精英主义倾向。此精英主义的倾向, 表现为公开制度建设缺乏民众认同, 民众基础薄弱, 主要取决于精英阶层的推动, 这亦表现在相关的学术研究层面。改革开放之后, 伴随着社会经济的发展, 知识精英渐趋认识到建设透明政府的理论意义和现实意义, 在域外实践成效的感召之下, 呼吁建立政府信息公开制度, 相关的理论研究渐趋成为行政学和法学研究的热点问题, 尤以法律的研究最为突出。然而, 由于国内实践层面的不足, 这一时期的研究, 多以域外制度的研究, 以及建立政府信息公开制度的意义与价值为主。尽管在理念启蒙和制度引介方面, 成绩差强人意; 但是, 由于缺乏本土的经验事实, 其学术价值并未得到有效的彰显。2008 年《政府信息公开条例》的颁布实施, 标志着呼吁建立政府信息公开制度的学术使命的终结。条例的颁布实施, 不仅为我国的政府信息公开制度奠定了初始的法律基础, 改变了政府信息公开的行为模式, 为民众的知情权保护提供了制度保障; 而且, 它也极大地改变了相关学术研究的外部环境, 制度的效力开始成为学术研究关注的主要方向, 学术研究的视角发生了积极的转向, 制度实践的经验基础开始成为研究的焦点, 并以之为基础, 开展了一些理论研究。这些经验研究大致可以分为两种类型: 其一是围绕法规本身或因政府信息公开争端, 引发的行政诉讼案件, 分析现行制度的缺陷, 并提出一定的对策建议。其二是围绕政府信息公开中的行政行为的研究, 多关注地方政府执行《政府信息公开条例》的实际行为, 具有一定的行政学色彩, 对于理解政府执行行为中存在的问题, 作了一些解读, 其中不乏一些洞见。这些基于经验基础的理论研究, 对于廓清我国政府公开制度建设存在的问题, 颇有助益。然而, 整体而论, 既成理论研究的立足点仍然是对相关法律和法令的完善与维护, 忽视了制度的建构主义特征。其理论缺陷主要表现在两个方面: 一是从法律本身具有的狭隘视角出发, 以法律的逻辑替代行政的过程, 对当下公共行政真实世界“立法容易实施难”的生态环境, 缺乏深入的经验研究; 二是无视公共行政主体在制度建构中的实际行为, 将政府信息公开制度建设效力不彰, 简单归结为政府的自我利益, 未能有效地将政府的各种制约因素及其实际行为, 纳入观察和分析的视野之中。由于研究视野未能“贴近”官僚组织的视野, 所以, 只能从制度绩效之上, 或明或暗地指责政府行为的缺失, 难以真正理解官僚组织的行动逻辑。

事实上, 在中国的行政生态环境之下, 官僚组织在社会治理过程中的作用, 远超当代世界任何“行政国家”的功能设定和实际价值。强调推行依法行政和建设法治政府的理念与行为, 从侧面折射出, 政府机构的行为在很大程度上依然未能受到有效的约束。所以, 在建设透明政府的过程中, 尽管需要高度注重法治的力量, 但亦须关注官僚组织的真实行为逻辑。现实世界中的行政人员, 在意识到法律的潜在约束后, 仍然按照特定的行为方式, 行使行政自由裁量权, 这在一定程度上折射出了其面临的真实激励机制, 淡化了法律的约束作用。欲全面理解这一问题, 则须探寻复杂而动态多变的行动世界, 从中发现政府信息公开制度建设绩效不彰的原因。因此, 本文的研究力图从官僚组织的视角出发, 主动实现研究者与官僚人员的“视域”融合, 探索官僚组织建设透明行为的行动逻辑, 并以之为基础, 分析其行为存在的缺失; 探寻官僚组织视野中, 透明政府建设存在的问题, 并分析其纰漏。因而, 本文的研究主题为《政府信息公开条例》颁布实施以后, 官僚组织是如何加强建设透明政府的? 在官方的话语表达中, 我们能够得到什么启示? 官僚组织如何看待政府信息公开制度建设存在的不足?

二、基于文本分析的研究设计

无可置疑, 《政府信息公开条例》的颁布与实施, 为我国的政府信息公开建设提供了初始的规范。但是, 法律的实施涉及到行政机关在社会中的地位 and 权力关系, 法律的语言逻辑未必能在现实中得到有效的展现。从行政法学研究视野出发, 主张抛开狭隘法学观念的非纯化论者认为:

“没有什么正当的理由不研究实际存在的各种行政机关, 即使那些行政机关只履行‘纯粹的’行政职能。”^①

《政府信息公开条例》的实施, 是在现实的行政环境下实施的, 特定的社会条件和法治的治理状态, 必将对官僚组织的实施方式产生影响, 从而影响政府信息公开制度的建设。因此, 研究政府信息公开条例的实施状况, 绕开具体实施的行政机关, 显然不合时宜, 难以全面了解我国政府信息公开制度的现实。文本分析方法, 可以通过编码的方式, 将文件中散乱而复杂的信息, 转变为标准化的信息进行分析, 在政治问题的研究中运用前景非常广阔。各级行政机关的年度报告, 可以视为政府信息公开制度的官方话语表达, 通过分析行政机构的政府信息公开报告, 对于理解官僚组织视野中的政府信息公开制度建设, 具有较大的理论意义和现实意义。根据现有的行政区划方式, 当前我国共有 34 个省级行政单位, 其中包括香港、澳门和台湾。由于历史因素和管理方式的影响, 当前港澳台地区不直接受《政府信息公开条例》的制约, 所以文本的分析对象为 31 个省级行政单位。由于省级政府信息公开报告, 是根据行政辖区内各个行政机构的具体情况汇总编撰的, 因而大略可以反映出各个省级行政辖区内政府信息公开的现状。自《政府信息公开条例》颁布实施以来, 已经编撰了两个年度的政府信息公开报告, 为了充分揭示这 31 个省级行政单位政府信息公开时存在的问题, 31 个省级行政辖区、2009 年度和 2010 年度共 62 篇报告, 均被纳入文本分析的范围之内。

在分析策略上, 本文采取基于文本主题话语定量分析为主的方式。试图通过分析行政机关执行政府信息公开条例的话语, 并对其编码, 再经过数量化的处理方式, 力图发现其执行行为的倾向; 其次, 由于依申请公开和主动公开之间的关系, 比较复杂, 本研究力图对各个省级行政辖区的依申请公开情况进行编码分析, 力图有所发现; 行政复议和行政诉讼, 是公民法定权力契约的“刀剑”, 众多理论学者对此寄予厚望。本文试图对各个省级辖区的基本情况进编码分析, 以图深入理解公民知情权的保障机制。此外, 《政府信息公开条例》第 32 条第 5 款, 明确规定政府信息公开报告应阐明政府信息公开工作中存在的问题; 对其进行编码分析, 可以有效地发现官僚组织视界中, 贯彻政府信息公开面临的问题, 将其与学术界公认的问题对比, 对于理解真实世界中的政府信息公开制度, 不无裨益。

三、研究发现与分析

1. 法律效力与制度建设

《政府信息公开条例》的颁布与实施, 首次为公民、法人和其他组织获取政府信息提供了法律保障。法令制定的目的在于提高政府工作的透明度、促进依法行政, 充分发挥政府信息对人民群众生产、生活和经济社会活动的服务作用。作为行政法规, 尽管其法律位阶存在不足, 但其意义不可小觑。然而, 对于一个具有威权治理传统, 官僚组织保密习性弥重的国家, 其治理效果仍是一个悬置的问题。法律的激情往往遮蔽了实施基础薄弱的弊端, 抛开《政府信息公开条例》自身的疏漏不论, 法令本身不足以自行。西方社会学者克罗齐耶指出 “变革行动质量的好与坏, 是否合情合理, 既不能运用一种理想化的却无法企及的标准来衡量, 也不能运用一项计划的逻辑性与严密性原则来衡量, 更何况此项计划只是一种修饰意义上的存在。”^②

真实社会的游戏规则, 抗拒任何缺乏现实基础的主观意志的幻想。法律规则常常远离官僚组织及其行政相对人的日常现实, 法律逻辑演绎的规则在适用于现实时, 如若未能变革原有体制中各个行为主体的博弈均衡, 则官僚组织通过法令变革社会的目的势必受挫。《政府信息公开条例》在获得日常行为基础的过程中, 难免对先前行政管理模式的权力分配进行变革。在中国特

① [美] 肯尼思·F. 沃伦 《政治体制中的行政法》, 王丛虎、牛文展等译, 中国人民大学出版社 2005 年版, 第 11 页。

② [法] 克罗齐耶 《法令不能改变社会》, 张月译, 格致出版社、上海人民出版社 2008 年版, 第 3 页。

有的行政管理模式下, 地方领导、官僚组织和地方民众, 势必是法令实施过程中的主要行动者。在制度建立的过程中, 二者其间的博弈均衡, 决定了《政府信息公开条例》的实际效力。

表 1 年份关键词变动趋势

行政区	制度			领导			民众			教育			考核		
	08	09	趋势	08	09	趋势	08	09	趋势	08	09	趋势	08	09	趋势
北京	6	20	+	2	7	+	8	13	+	1	16	+	0	18	+
上海	10	13	+	2	5	+	16	32	+	3	6	+	5	14	+
重庆	10	12	+	7	1	-	6	15	+	10	1	-	2	7	+
天津	6	13	+	6	0	-	7	9	+	6	1	-	1	3	+
广东	11	10	-	1	12	+	5	9	+	4	4	+	12	14	+
广西	10	14	+	4	10	+	2	6	+	8	1	-	5	11	+
福建	16	19	+	9	8	-	11	13	+	24	9	-	5	16	+
湖南	13	23	+	10	8	-	12	17	+	8	5	-	6	10	+
云南	18	26	+	5	9	+	5	9	+	10	9	-	12	17	+
贵州	15	5	-	1	3	+	14	8	-	10	2	-	2	7	+
四川	11	10	-	3	2	-	3	3	+	0	1	+	10	10	+
青海	6	23	+	5	6	+	5	9	+	3	20	+	8	9	+
湖北	7	7	+	2	1	-	2	7	+	5	4	-	16	17	+
浙江	15	18	+	15	11	-	8	7	-	7	8	+	13	13	+
江苏	17	15	-	13	2	-	18	9	-	6	1	-	9	12	+
安徽	11	15	+	8	10	+	7	12	+	2	6	+	5	11	+
河南	19	12	-	10	2	-	2	5	+	6	3	-	3	4	+
河北	9	5	-	5	1	-	5	1	-	9	6	-	5	6	+
山西	11	7	-	11	8	-	7	6	-	7	6	-	7	5	-
陕西	7	8	+	8	5	-	5	11	+	2	7	+	2	3	+
甘肃	15	21	+	1	9	+	2	12	+	5	5	+	8	9	+
新疆	9	16	+	1	2	+	5	5	+	8	6	-	1	1	+
西藏	10	10	+	7	2	-	9	9	+	4	5	+	5	4	-
内蒙古	7	3	-	21	10	+	6	11	+	6	9	+	10	4	-
宁夏	4	13	+	3	11	+	1	21	+	10	12	+	1	6	+
黑龙江	21	11	-	17	19	=	12	21	+	6	11	+	13	11	-
吉林	7	8	+	1	1	+	4	12	+	0	3	+	2	10	+
辽宁	4	8	+	6	1	-	11	18	+	0	10	+	0	5	+
江西	7	10	+	20	3	-	12	14	+	8	4	-	11	10	-
海南	4	12	+	3	6	+	9	8	-	2	7	+	3	3	+
山东	13	11	-	7	4	-	10	9	-	4	2	-	7	9	+

注 “+”表示关键词出现的频数增加 “-”表示关键词出现的频数减少; 如与上一年的情况持平, 则视为增加。

表 1 为根据各个省级行政辖区编制的政府信息公开报告, 对其进行的话语分析。由于政府信息公开报告是由官僚组织编撰的, 是政府信息公开制度的“官方”表达, 其间的话语关系所表述的价值取向, 不仅是社会制度环境的产物, 而且比较符合官僚组织的意识形态, 从中可以折射出《政府信息公开条例》实施过程中的内部特征。基于研究设计的初衷, 对 31 个行政辖区 2008 年和 2009 年的报告的关键词进行编码, 以其从关键词出现的频数上, 发现官僚组织视野下执行

《政府信息公开条例》的内在动力和发展趋势。表 1 的数据显示, 地方政府在执行的过程中, 基本上以建立制度、加强教育和强化考核为主; 从 2008 年到 2009 年间, 有 21 个省区强化了制度建设, 13 个省级辖区强化了领导作用, 24 个省级辖区对制度建设过程中, 民众作用的认识有所深化; 15 个省级行政辖区强化了教育的作用, 26 个行政辖区强化了绩效考核的作用。比较而言, 从关键词的变动情况来看, 各个省级行政辖区的一个基本发展趋势, 就是加强制度建设和绩效考核, 同时对民众作用的认识有所深化, 政策执行惟领导意志适从的观念有所转变; 15 个行政辖区强化教育作用, 表明这些省区的官僚人员对政府信息公开的认识和知识储备, 还不足于建设政府信息公开制度。

图 1 为根据 31 个省级行政辖区两个年度关键词频数编汇的关键词比例示意图, 其中系列 1 为制度、系列 2 为领导、系列 3 为民众、系列 4 为教育、系列 5 为考核, 图形显示, 综合两个年度的数据, 制度在政府信息公开报告中出现的频率, 整体上看远远高出其它关键词, 凸显了我国的政府信息公开制度建设, 仍然处于发轫阶段; 换句话说, 政府信息公开仍然缺乏稳定性的制度基础, 相关制度建设尚在构建之中。现行的《政府信息公开条例》在监督和保障一节中言明, 各级人民政府应该建立健全政府信息公开工作考核制度、社会评议制度和责任追究制度。从其规定不难看出, 法令将其日常行为制度的建构任务, 轻易地移交给了地方政府, 希冀地方政府建立起约束自身的刚性制度。在一定程度上, 这确似过于乐观。如若将公民依法获得政府信息, 视为一项政治生活, 那么, 如此规定, 不难使人忧其制度建设效力。

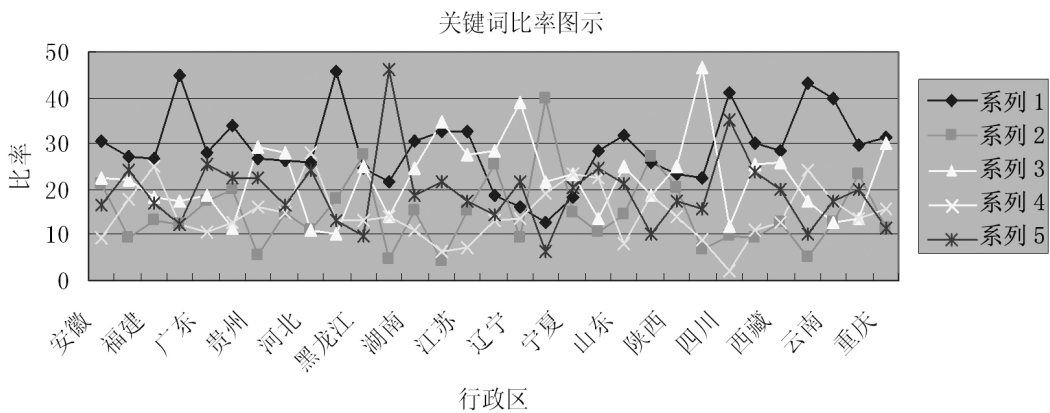


图 1 各个省级行政辖区关键词相对比率示意图

官僚组织作为重要行政者的政治制度, 其所建构制度的利益导向与激励结构, 势必制约制度的效力。从各地实践来看, 这些决定法令效力的制度建构, 均由地方官僚组织超然于民众之外而予以制定, 民众缺乏参与的途径, 官僚组织也未必乐意问政于民。在相关规定的设定过程之中, 它必然受到官僚组织过往行为方式的影响, 从而不利于社会公众获得政府信息。奥尔森指出: “人类行动、社会背景以及制度以一种复杂方式相互影响, 而且这些复杂的、互动的行动过程和意义的塑造对政治生活特别重要。制度既不可能中立地反映外部环境的力量对比, 也不是外生偏好与预期驱使个体行动的中立领域。”^①

新制度经济学的研究表明, 制度未必是有效率的, 它服务于那些有制定规则的谈判能力的人的利益。依据官僚组织趋于保密的内在特殊行为模式, 假手地方政府制定这些重要的制度, 无异于再度将政府信息公开的权利, 付诸于官僚组织的处置权之下, 从而背离依法行政, 以“法治”

① Olsen. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. The American Political Science Review, 1984, 78(3): p. 742.

之剑赋知情权与民的立法初衷。

2. 官僚组织拒绝公开信息的描述性分析

基于官僚组织具有自利倾向的考虑, 诸多国家在建构政府信息公开的过程中, 均视政府信息公开与必要的保密工作作为一个重要的议题。现行《政府信息公开条例》的相关条款规定, 政府信息公开工作机构, 须对拟公开的政府信息进行保密审查, 第 14 条款明确规定, 行政机构在公开政府信息前, 应当依照《中华人民共和国保守国家秘密法》以及其他法律、法规和国家有关规定对拟公开的政府信息进行审查……行政机构不得公开涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的政府信息。此外, 第 1 章第 8 条还规定: 行政机构公开政府信息, 不得危及国家安全、公共安全、经济安全和社会问题。诸多学者担心政府信息公开法律的此类条款, 在缺乏明确配套制度的条件下, 官僚组织可能滥用这些免于公开的规定, 从而使政府信息公开条例丧失效力。诸多学者在《政府信息公开条例》颁布后, 对现行的《保密法》进行了法律意义上的探讨, 指出政府滥用保密条例, 影响政府信息公开的制度效力。但这些探讨均出于法律逻辑的推演, 似乎不足于涵盖政府信息公开中的经验现实。

表 2 系对 2008 年与 2009 年政府拒绝公开公民依申请公开的原因所做的描述性统计分析。相关数据显示, 政府机关以涉及秘密拒绝公开信息行为, 相对“信息不存在”、“非本机构掌握”和“申请内容不明”其它三类原因, 所占比重不大。从发展趋势来看, 以 2009 年的数据与 2008 年的数据相比, 以“涉及秘密”之外的理由, 拒绝公开信息, 无论在数量上还是在比例上, 都呈上升趋势。即使将“申请内容不明确”的问题, 归咎为申请政府信息的行政相对人的过失; “信息不存在”和“非本机关掌握”两类情况, 仍然在政府拒绝公开信息的缘由方面, 占绝对多数的比例。由于立法者未能充分考虑到这一情况的出现, 相关的理论研究者对此的探究亦不多见。从官僚组织自利的视角出发, 即使后续的立法, 强化保密制度的相关规定, 如遵循美国的立法模式, 严格限制保密控制的范围, 官僚组织似乎仍然可以诉诸于“信息不存在”和“申请内容不明”等策略, 选择性地公开政府信息, 特别是一些核心“秘密”。因而在信息公开的过程中, 趋利避害, 如何破除这一“纸幕”, 显得非常重要。

表 2 官僚组织拒绝公开信息原因的描述性统计分析

拒绝原因	2008 年的基本情况				2009 年的基本情况			
	频数	最小值	最大值	均值	频数	最小值	最大值	均值
涉及秘密	9	2	328	63.78	5	1	136	55.40
信息不存在	10	17	1173	381.80	11	3	1761	583.00
非本机关掌握	9	3	972	180.89	9	3	1755	333.56
申请内容不明	9	1	465	91.44	11	1	441	118.09

此外, 法律作为人际关系的调节工具, 在实施政治统治的社会中发挥着重要的作用。但是, 法律的作用趋于外在而消极, 在法律与行政的关系方面, 法律的作用在于提供规范, 它难以替代行政, 只能作为纠正行政谬误的一道防线, 在提供良好公共服务的过程中, 政府的直接管理才关乎实际的治理效果。在政府的行政管理领域, 行政的自由裁量权是难以消除的。推行依法行政、建设透明政府, 是一个系统工程; 一方面, 我们确需时刻警惕人治牢笼的危险, 另一方面, 亦不可不忧及法律的弊端。

“尽管法律是一种必不可少的具有高度助益的社会生活制度, 但是, 它像其它大多数人定制度一样也存在一些弊端。如果我们对这些弊端不给予足够的重视或者完全视而不见, 那么他们就会发展成严重的操作困难。法律的这些缺陷, 部分源于它所具有的守成取向, 部分源于其形式结

构中所固有的刚性因素, 还有一部分则源于与其控制功能相关的限度。”^①

在透明政府建设的过程中, 在注重完善法律制度的同时, 尚需从积极行政的立场出发, 积极探索实现透明政府的行政机制。政府信息公开的效果, 决不单单取决于法律的完备。其立法功能的实现, 取决于一系列具有日常性、可操作性, 具有明确权责体系的行政管理制度的建构。这需要植根于行政管理的经验世界, 归纳总结政务公开的经验, 直面执行过程中的问题。沉耽于法律的完备, 无视经验世界纷繁芜杂的现实, 无益于问题的解决。另一方面, 上述描述性分析, 启示我们, 法令的制定应参照本国的现实, 不能简单地将其建立在它国经验的基础之上。

3. 公民利益诉求方式的描述性分析

契约没有刀剑, 就会化为一纸空文。法律所赋予的权利, 必须以切实可行的救济手段为依托。如果救济手段不能为公民知情权的保护提供足够的制度资源, 则公民获得政府信息的权力, 终将付之阙如。《政府信息公开条例》第 4 章之 33 条款规定, “公民、法人或者其他组织认为行政机关不依法履行政府信息公开义务的, 可以向上级行政机关、监察机关或者信息公开工作主管部门举报……可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼”。部分理论研究者认为, 这是首次以可以提请诉讼的形式, 保障公民知情权的实现, 均看好这一权利途径。在探讨政府信息公开制度的建设的过程中, 许多法律研究者非常强调建立行政诉讼制度这一救济手段。但是, 诉讼是有成本的, 囿于交易费用的考虑, 行政相对人在提及诉讼时, 如若交易费用过于高昂, 则诉讼的保障作用难以为继。即使是民主与法治建设完备的美国, 在政府信息公开制度建立初期, 因诉讼的交易费用问题, 维护知情权的诉讼行为也很少发生。直到 1974 年的法律修订, 规定法院在判决公众胜诉时, 可以判决政府负担诉讼费用, 这一问题才有所缓解。

“法律虽然规定行政机关拒绝提供文件时, 申请人可以提起诉讼救济, 但是诉讼的费用昂贵。法律对情报自由法的诉讼费用, 没有特别的规定, 一般人不愿诉讼。”^②

为了解我国公民在政府拒绝依申请公开后, 开展利益诉求方式的基本情况, 在对 2008 年和 2009 年, 我国各个省级行政单位的政府信息公开报告进行编码分析后, 发现我国公民的利益诉求方式, 与美国政府信息公开制度成立初期相比, 既具有相似之处, 又具有自身的特点。研究发现我国公民依托既有救济途径的维权意识淡薄, 广西、海南、黑龙江、江西、内蒙古、宁夏、山西、新疆, 这 8 个省级行政辖区, 2008 年和 2009 年度, 未发生任何救济行为; 其次河北在两个年度内仅有两起行政诉讼行为, 而无其它救济行为发生。表 3 是对我国公民的利益诉求方式所做的描述性统计分析。政府信息公开报告的相关数据显示, 2008 年和 2009 年度, 因依申请公开引发的行政复议为 2607 件, 占 10%; 举报为 21991 件, 占 86%, 提起行政诉求的仅为 879 件, 约占 4%。而且, 从发展趋势来看, 公民利益诉求方式, 有进一步转向行政复议和行政举报的趋势, 换句话说, 备受研究者推崇的诉讼, 并非公众首选。

文本分析的数据所揭示的现象, 如若能够跳出司法自身的窠臼, 反观法治在当下的现实情景, 实不难解释。尽管行政诉讼作为一种司法制度, 处在行政系统之外, 程序严格, 具有较高的权威性; 但是, 司法手段作为一种维护行政相对人权利的手段, 具有自身的局限性。首先, 法律诉讼具有严格的程序规定, 无法迅速救济行政相对人的权利。在司法资源一定的情况下, 诉讼救济的实效面临很大的考验, 行政相对人获取政府信息, 一般而言, 相对比较急迫, 因而行政诉讼的时滞性, 实在不利于知情权的实现; 其次, 在我国现行的司法体制下, 履行行政审判的人民法院实行双重管理体制, 司法机关的财权和人事权, 均受制于地方政府, 司法的独立性不足, 除去沿海一些较为发达的城市, 作为“民告官”的行政诉讼制度, 其实际效果不彰, 相对于获取政府信息的收益而言, 成本收益的对比, 无疑会影响公民的诉讼意愿。文本分析的结果表明, 行政

① [美] 博登海默 《法理学: 法律哲学与法律方法》, 邓正来译, 中国政法大学出版社 2004 年版, 第 419 - 420 页。

② 王名扬 《美国行政法》, 中国法制出版社 2005 年版, 第 949 页。

体系内部的监督和管理方式, 具有及时性和便捷性的特点。在政府信息公开制度建设的过程中, 在注重法治作用的同时, 不应忽略或弱化行政途径的功能。切实建立其权责明确的政府信息公开体系, 发挥积极行政交易费用较低的特征, 降低公民获得政府信息的成本, 在当前的司法管理体系之下, 其现实意义不容小觑。

表 3 公民利益诉求方式的描述性统计分析

拒绝原因	2008 年的基本情况				2009 年的基本情况				整体情况	
	频数	最小值	+	总计	频数	最小值	最大值	总计	汇总	比率
行政复议	31	0	-	881	31	0	878	1726	2607	10%
行政诉讼	28	0	-	308	29	0	199	571	879	4%
行政举报	29	0	+	16	17	0	13467	21966	21991	86%

4. 官僚组织视野中的信息公开问题

《政府信息公开条例》规定, 各地政府的信息公开报告, 应明确指出政府信息公开中存在的主要问题。在对各个省级行政辖区的报告进行预览的基础上, 选择制度、观念、发展不平衡、组织体系、业务素质和经费等问题, 进行编码分析, 获取官僚组织信息公开面临问题的相关数据, 表 6 为对官僚组织信息公开工作面临问题的描述性统计分析。相关数据显示, 制度建设、观念、组织体系和业务素质, 为当前官僚组织开展信息公开面临的主要问题。2009 年表现出的地区与部门之间发展不平衡的问题, 有所缓解。制度和组织体系建设在 2008 年和 2009 年的问题陈述中, 被绝大多数省级行政辖区的政府信息报告提及, 可以视之为影响政府信息公开建设面临的最主要的问题。其中, 制度建设问题已经在第 1 部分的文本分析中加以阐释, 在此将重点论及组织体系建设问题, 并论及与其相关的业务素质问题, 实质上, 这是同一问题在不同层面上的体现。

新制度主义的理论研究表明, 新的社会制度不会凭空出现, 制度如欲获得稳定的执行机制, 必须拥有自身的组织基础, 制度化的过程与组织的行动息息相关。在当下的政府信息公开制度体系中, 官僚组织作为重要的行为主体, 在信息公开制度的结构化过程中, 发挥着重要作用。《政府信息公开条例》的颁布与实施, 以强制化的方式, 推进制度的实施, 往往忽视了制度发挥作用的组织基础。“组织会受到制度环境的影响甚至渗透, 但是它们也能够创造性地和策略性地应对制度环境的影响意图。”^①

表 4 官僚组织信息公开面临的问题及其变动趋势

问题类型	2008 年的数据		2009 年的数据		变动趋势
	频数	比例	频数	比例	
制度	26	21.5%	27	23.5%	+
观念	26	21.5%	22	19.1%	-
地区部门之间发展不平衡	14	11.6%	10	8.7%	-
组织	27	22.3%	27	23.5%	+
业务素质	24	19.8%	29	25.2%	+
经费	4	3.3%	0	0%	-

注 “+” 表示关键词出现的频数增加 “-” 表示关键词出现的频数减少; 如与上一年的情况持平, 则视为增加。

① [美] 斯科特 《制度与组织——思想观念与物质利益》, 姚伟、王黎芳译, 中国人民大学出版社 2010 年版, 第 187 页。

作为一种非结构化改革的方式,对于官僚组织而言,政府信息公开是一种全新的行为方式,而不是既往行为方式的简单顺延。欲有效发挥制度的效力,必须获得稳定的行为基础,在此过程中,政府信息公开的组织化和职能化,显得尤为关键。职能化是制度获得稳定效力的基础,而组织化则是职能化的基础。政府信息公开,作为一种专门性的工作,为公民提供着最为重要的公共服务之一,不仅具有强烈的技术需要,而且工作纷繁复杂。缺乏稳定的组织基础和专业人士,势必影响法律的实施效果,甚至造成制度建设的中断或废止。

现有的法律条例,虽然规定县级以上地方政府办公厅(室),或由其确定的政府部门,负责政府的信息公开工作;但是,如若观察官僚组织的微观机制,不难发现这些机构的工作人员,均肩负着特定的政府管理职责,在履行自身常规职能之后,从事政府信息工作的能力不足。政府信息公开工作的兼职化或临时性的执行方式,造成政府信息公开的组织基础薄弱,这就势必难以有效履行政府的这一重要职责。政府信息公开报告文本分析的数据,表明政府自身亦认识到这一问题的严重性。“它山之石,可以攻玉。”在美国政府信息公开制度建设的过程中,许多政府机构均建立专门的协调机制和政府信息中心,设立政府信息专职管理人员,从事政府信息公开工作,从而有效地满足了行政相对人的需要。

“通过将政府信息公开工作,置于公共信息官员管辖之下,有效地避免了将该职责置于律师和项目管理者麾下引发的问题。”^①

我们应积极汲取这一经验,在开展政府信息公开的过程中,各级政府应依据编制管理的法定程序,设立专门的政府信息公开机构,开展相应的定编、定岗工作,为政府信息公开的有效推进,营造坚实的组织基础,走出政府信息公开兼职化的困境。

结 语

《政府信息公开条例》的颁布与实施,首次以正式法令的形式,确立了政府信息公开的法律基础。然而,法律的生命力有赖于其现实的社会基础,而非简单地逻辑演进。“徒善不足以为政、徒法不足以自行”^②,单一的法令如果得不到相关行为主体的“信仰”和“笃行”,则只是一种法律理想的空洞表达,难免流于一纸空文。因此,关怀法治现实的法律研究者,尤其是法律社会学的研究者,一直主张根植于社会现实,进行相关的法律研究。他们认为“如果法学与社会生活脱节,仍然在传统的思维空间和法律范围内工作,只是注释现有的成文法和判例,分析法律制度的逻辑结构……不去考察法的社会效果和法律成功的条件,它就不会再有多大的用处。”^③

建设法治的透明政府,对于保障公民的知情权的实现,提高行政效率,前置性地防止腐败现象的发生,意义非凡。作为一种非结构性的改革,它势必从深层次上触及官僚组织的既有管理模式和利益诉求;因此,它必然是一项系统性的工程。完善法制诚然非常必要,但是,如若法制缺乏对本土经验现实的理解,则所制之法,断不能有效地调节行政主体与行政相对人之间,因政府信息公开而引发的法律关系。所以,无论是法律的理论研究,还是法律条例的制定,均须直面现实的世界,关注其间存在的真实问题。

其次,无论是政府信息公开制度的建设,还是阳光政府的建构,亦须关注官僚组织行政管理行为的事实面向。在一个长期实行威权治理的社会,官僚组织的执行行为,无可避免地对政府信息公开制度的建设,产生无可替代的影响。从消极行政的视角出发,应当有效地削减官僚组织成员的自由裁量权,防止法律执行过程中的选择性执行。从积极的行政的视角出发,则应充分注重行政管理方式。与法治手段相比,在政府信息公开制度建设过程中,交易费用较低的特征,保障

① Roberts. Faithful Execution of the FOI Act One Executive Branch Experience. *The American Public Administration Review* ,1979 ,39 (4) : 319.

② 《孟子·离娄上》。

③ 王子琳、张文显 《法律社会学》,吉林大学出版社 1991 年版,第 5 页。

公民迅速、便捷地获得政府信息, 满足行政相对人的需要。政府信息公开制度建设, 从根本上取决于政府行政行为的绩效。在政府信息公开的相关理论研究中, 长期关注法律层面, 忽视行政现实的导向, 已经制约了我们理解和改善政府信息公开行为的能力。事实上, 无论从理论层面, 还是从现实层面出发, 政府信息工作最为重要的基础在于行政的现实, 法律只是一种防止行为失范的手段。公共行政从未拒斥法律的功能, 然而, 仅从法律的层面考察社会的治理, 显然有失偏颇。公共行政的研究途径, 涵盖管理、政治与法律三种基本途径, 强调不同价值导向和行为方式对公共行政的实际影响。

因而, 在政府信息公开制度建设过程中, 立足行政学的视野, 进行探究和反思, 确属必要。本文的研究以 31 个省级行政辖区的政府信息公开报告为基础, 采取文本分析的研究方法, 力图从官僚组织的话语表达中, 探寻官僚组织在执行法令过程中所遭遇到的现实问题。研究发现, 制度建设不足和专门组织体系的缺失, 已经严重影响到了政府信息公开工作的质量和效率; 其次, 《政府信息公开条例》的法律规定, 不足以涵盖行政过程中官僚组织和行政相对人的实际行为, 从侧面反映了单独依靠法律本身, 难以使这一非结构性改革获得坚实的基础。在后续的制度建设过程中, 一方面, 需要深入行政管理经验现实的真实世界, 发现其间存在的问题, 充分发挥民众参与和社会参与的功能, 为政府信息公开的日常基础建构各式制度规范; 另一方面, 应以此为基础, 加强组织体系建设, 促使政府信息公开工作的职业化和专门化, 积极提升从业人员的自身素质, 使政府信息公开获得一个稳定的制度基础和组织体系。此外, 研究发现提醒相关理论研究者, 政府信息公开的法律完善, 必须关注本土的经验世界, 克服立法过程中存在的狭隘的“理性主义”和“精英主义”的不良倾向, 防止简单地模仿或照搬“先进”国家的立法经验和法律文本。只有植根于社会经验的现实, 才能使法律的规范和调节作用得到有效的发挥; 符合国情、民意的法律文本, 才能得到国民的“信仰”和“笃行”。

(责任编辑: 李 申)

Aftermath of the Law Promulgating: Reflection on the Empirical Reality of Government Information Publicity

Li Xue

Abstract: The information publicity Institution is the fruit of the modern democratic political development, which not only be helpful to protect the right to know of citizen and increase the pace of democratic political development, but also can improve the administration level. The enactment and implementation of The Government Information Publicity Regulation has given the foundation for transparency government construction. It is a milestone in the government administrative system reform process. This research employs the province government information publicity report as research content, using the content analysis research methods from the empirical perspective, analyzes the local government's achievements and problem during the putting the The Government Information Publicity Regulation into practice. Based on this analysis, this paper also puts forward corresponding countermeasure.

Keywords: Information Publicity; Content Analysis; Transparency Government; Institution: Bureaucracy