

●郝 静 查先进

世贸组织规则条件下的政府信息公开^{*}

摘 要 世贸组织规则条件下的政府信息公开要坚持透明度原则。所有执行国家政务的政府部门是政府信息公开的义务人;国民是政府信息公开的权利人。除了国家秘密、个人隐私、商业秘密、正在讨论不宜公开的内容和法律法规、禁止公开的其他信息外,政府有义务向公众公开其他一切信息,可以从技术和制度上提供实现政府信息公开的手段。参考文献9。

关键词 世贸组织 政府信息 信息公开 透明度原则

分类号 G253

ABSTRACT The authors think that for the open government information in the condition of the WTO rules, we should adhere to the principle of transparency. In this paper, they discuss the relationship between the government and citizens and the scope of open information, and propose some technical and social measures. 9 refs.

KEY WORDS WTO. Government information. Open information. Transparency principle.

CLASS NUMBER G253

在推进信息化的进程中,政府起着重要的引导作用,同时也是各种信息(特别是政务信息和宏观经济信息)的主要拥有者。长期以来,由于政府与公众以及政府与企业之间的信息不畅通,大量有价值的信息被闲置,因而不能得到合理开发和利用。这种状况产生的严重后果是政府工作人员发生腐败行

为、公众对某些信息(如公共信息)的知晓权不能得到有效保障等。根据世贸组织的基本原则,已经加入世贸组织的各成员方政府必须恪守承诺,要确保贸易政策法规的统一性和透明度。因此,在我国,推行政府信息公开,不仅有利于充分开发和利用政府信息资源,而且对于创造稳定、可预见的经营和投资

在自身长足发展的同时,也必将为城市的文化发展发挥更大的作用。

参考文献

- 1,2 姜义华. 构筑国际大都市社会主义先进文化. 复旦学报(社会科学版),2002(5)
- 3 郭廷建. 城市文化形象塑造刍议. 甘肃社会科学,1998(1)
- 4 应长兴,林祖藻. 浙江的图书馆建筑. 图书馆研究与工作,2000(1)
- 5 程亚男. 恰是郁金香飘香时——走马美国图书馆. 图书馆,1999(4)
- 6,7 王世伟,冯结音. 纽约公共图书馆的发展历程与服务管理特点. 图书馆杂志,2003(3)
- 8 董晓英. 网络环境下信息资源的管理与信息服务. 北京:中国对外翻译出版社,2000:269~270

- 9 吴建中. 中国公共图书馆事业的回顾与展望. 河南图书馆学刊,2001(4)
- 10 吴建中. 消除数字鸿沟,提高信息素养. 图书馆杂志,2002(1)
- 11 茹海涛. 论实施公民信息素质教育中公共图书馆的社区行为. 中国图书馆学报,2002(5)
- 12 范并思. 维护公共图书馆的基础体制与核心能力. 图书馆杂志,2002(11)
- 13 金明生. 图书馆使命与文化视野. 北京:中国文联出版社,2002:88~97

李超平 浙江大学人文学院信息资源管理研究所副教授。通讯地址:杭州市天目山路148号。邮编310028。

刘兹恒 北京大学信息管理系教授。通讯地址:北京市海淀区。邮编100871。

(来稿时间:2003-05-26)

^{*} 本文系国家社会科学基金资助项目“WTO规则框架下我国信息政策的调整及其对信息产业发展的影响与对策研究”(项目批准号:02BTQ022)的成果之一。

环境亦具有十分重要的意义。

1 世贸组织与政府透明度

世贸组织规则虽然是对贸易行为的规范,但从各国实践来看,与贸易有关的信息却绝大部分为政府生产或拥有。同时,其规则是各成员方政府参与和制定的,约束的对象包括企业及其他市场主体,但主要还是对于行政机关及其行政行为进行规范。因此,有必要对我国的政府运作进行一系列技术和制度上的改革,以适应世贸组织规则。

透明度原则(transparent principle)是世贸组织提倡的主要原则和追求的主要目标,核心内容是各缔约方要按期或及时公布其有关经济贸易的政策、法律、法规、法令、条例、管理办法、签订的经贸条约的情况和统计数据,尽量减少政府的内部规定等不透明的贸易规则。确立透明度原则的目的是防止缔约方之间形成歧视性贸易。世贸组织透明度原则包括4个方面的内容:第一,各成员应将有效实施有关管理对外贸易的各项法令、条例、行政决定、司法判决等迅速公布,以让其他成员方政府和贸易经营者熟悉;各成员方政府之间或政府机构之间签署的影响国际贸易政策的现行协定和条约也应公布;各成员方应在其境内统一、公正和合理地实施各项法令、条例、行政决定、司法判决等。第二,各成员方政府应为与贸易有关的法律制度的公开、透明提供必要的条件,如设立咨询点、履行通报义务等。第三,各成员应向世贸组织专设的贸易政策审议机构定期报告贸易政策及实践,以改善贸易政策事务决策的透明度。第四,如果信息公开后会妨碍法令执行、违反公共利益或损害某一企业的商业利益,则可以不要求公开。透明度原则保障了各成员经济政策与经济管理行动的稳定性和可预见性,为实现贸易自由化目标打下了坚实基础。

长期以来,我国各级政府部门常常以“内部资料”为名拒绝向公众提供有关信息,这种做法与世贸组织透明度原则相冲突。

透明度原则具体表现为各种政府信息的及时、正确和完整的公开。具体地说,就是各种政府信息,除了确需保密的以外,必须向公众公开。甚至在某些场合,政府信息的生成过程有必要接受公众监督,如允许市民旁听某些市政府会议等。在提高政府透

明度方面,政府应当是政府信息公开的义务人,公开各种政府信息应当成为政府必须履行的义务。政府可以公开的信息很多,如世贸组织各缔约方制定的有关贸易规则(法规、条例、判决和措施等);社会经济发展战略、发展计划、工作目标及其完成情况;财政预算及执行情况;重大基本建设项目及招标投标情况;政府向社会承诺为群众办实事的事项及完成情况;直接影响公民、法人或其他组织权益的行政执法情况等。按照西方一些国家的说法,就是要建立“阳光下的政府”,实现政府信息绝大多数领域的透明化。

2 世贸组织规则条件下政府信息公开的内容

在世贸组织规则条件下,政府信息公开必须回答由谁公开、向谁公开、公开什么和如何公开的问题。

2.1 政府信息公开的义务人和权利人

政府为了真正实现信息公开,必须将包括中央政府和地方政府在内的所有执行国家政务的政府部门作为政府信息公开的义务人。

政府信息公开的权利人一般以国民为中心(个人或法人),以利于维护本国公众的利益,同时有效地防止某些信息的境外泄漏。但这一做法违背了世贸组织原则。世贸组织强调贸易活动中的非歧视性,即无条件最惠国待遇和国民待遇原则。其中,“最惠国待遇”是指在货物贸易的关税、费用等方面,一成员给予其他任一成员的优惠和好处,都须立即无条件地给予所有成员。“国民待遇”是指在征收国内税费和实施国内法规时,成员对进口产品和本国(或地区)产品要一视同仁,不得歧视。这一原则反映在政府信息公开领域,就体现为在政府信息的知晓权方面,应将世贸组织成员国的“外国人”视为“本国人”。

在一次特定的政府信息公开实践中,某一信息可能同时为多个政府部门拥有,此时,究竟应该由哪个政府部门来履行公开的义务?或者说,当纠纷发生后,谁可能成为被告?笔者以为,解决这一问题需要事先明确两点,即谁是政府信息的发生源,以及权利人是向谁请求公开的。一般情况下,如果属于应当主动公开的信息,则信息发生源所在的政府部门

应当成为义务人;如果属于被请求公开的信息,则要看权利人首先是向哪个政府部门发出请求的,即采取“首问负责制”。

2.2 政府信息公开的范围和方式

原则上,除了下列信息不适合公开外,政府有义务向公众公开其他一切信息。这些不适合公开的信息包括:(1)国家秘密。(2)个人隐私。(3)商业秘密。(4)正在讨论不宜公开的内容和法律法规。(5)其他禁止公开的政府信息。

政府信息公开的方式有两种。一是主动公开,即政府部门主动通过网站、媒体、设立固定的政府信息公开栏、定期召开政府新闻发布会、设立服务热线等便于公众知晓的形式及时向公众公开相关信息。二是被动公开,即政府部门接受公众请求被动地提供信息。最常见的形式是公众以书面形式向政府部门发出信息公开的请求,政府部门收到该请求后,在一定期限内(一般不超过30天)做出满足请求或拒绝请求的答复。

一种信息,究竟是以主动的方式还是以被动的方式公开,取决于信息公开后可能产生的影响。如果利害关系人是全体公众或涉及较多的公众,可采取主动公开的方式;如果利害关系人只是少数公众,可采取被动公开的方式。另外,如果一种信息难以在公开或不公开之间做出选择,就不应主动公开,可以先等公众申请,再进行审查和论证。

3 政府信息公开的实现

3.1 政府信息公开在技术层面上的实现

当前,政府信息公开表现在技术上即为建立各级政府网站,形成电子政务系统,包括将现有的、未来要建设的纵横向的各级政府网络和应用系统联结起来,使之成为有总体规划的互联互通的国家政务服务平台,为国家机关、地方政府、企事业单位、社会公众等各类用户提供个性化的智能服务。通过电子政务建设,打破以往政府管理中条块分割、各自为政的现象,促进政府信息资源共享和公开。

目前世界上许多国家都在因特网上建立了自己的政府站点体系,实现政府部门内部工作人员以及政府部门与社会公众的信息交流,或者将需要公开的政府信息资源及时发放到网上,供社会公众了解和使用。以美国为例,1993年,美国全国绩效评估委

员会提出《创建经济高效的政府》和《运用信息技术改造政府》研究报告,揭开了美国电子政务建设的序幕。1994年12月,美国“政府信息技术服务小组”强调利用信息技术协助政府与客户间的互动,建立以客户为导向的电子政务,以提高效率更高、更便于使用的服务,提供更多获得政府服务的机会与渠道。1996年,美国政府启动“重塑政府计划”,提出要让联邦机构最迟在2003年全部实现上网,使美国民众能够充分获得联邦政府掌握的各种信息。目前,美国联邦政府所有一级机构和所有州一级政府均已全部上网,几乎所有的县市级政府也都在网上建立了自己的站点。

但从目前情况来看,政府站点虽然很多,各个站点间联系却很少,国家在宏观上缺乏统一的规划。此外,许多政府网站在建设过程中一味追求硬件配置的高档化,忽视了面向公众的信息服务功能的开发。结果,群众不但没有从电子政府建设中获得切实的好处,反而先被政府压上了沉重的包袱。

在电子政务建设中,网络安全问题相当重要。总体上看,现行的网络是不安全的,网络黑客的非法侵入行为十分普遍,计算机病毒攻击以及其他各种恶意的网络破坏行为相当猖獗。政府要及时、正确、完整地公开政府信息,必须设法克服网络安全中的障碍,目前以技术方式为最基本和有效的方式。如精心设计政府网络的应急系统和软件结构,对于涉及政府机要的数据系统进行严格的加密等。在我国现行网络安全技术还不太发达的情况下,提倡采取物理隔离的方式,即各级政府部门的内联网(如行政办公网)和外联网采用在物理上完全独立的两套系统,而不是简单地采取“两网一线”的做法。但这样做又可能会妨碍政府信息正常公开。因此发展较为完善的网络安全技术,是关键所在。

政府信息化并不意味着将现有的政府管理运作的框架简单地搬到网络上,而要按照电子政务建设的要求将原有的政府职能进行重组,形成新的运行机制。在政府管理中引入市场机制,推行公共管理社会化和公共服务市场化。在电子政务建设的较高级阶段应力图实现公众的“一站式”访问,即无需知晓政府各部门的职能划分,不需了解某件事应由政府哪个部门负责,而直接获得自己想要的服务。这就要求政府考虑以生活实践组织服务项目,注重跨

部门的合作,将相关内容按照公众的要求组合起来。例如英国 ukonline. gov. uk 政府网站在设计时就强调要提供一个良好的“一站式”界面,使公众不必为一件事登录众多政府网站。该网站将数以千计的政府网站连接起来,按公众的需求组织信息内容,初步实现了“按生活事件组织政府服务”的目标。

3.2 政府信息公开在制度层面上的实现

在我国,目前最重要的是建立政府信息公开制度,出台《政府信息公开法》。信息公开制度起源于1844年的英国合资公司法。其立法背景是此前长久存在的证券发行欺诈,严重损害了投资者的利益,打击了证券市场的信心。此后,这一做法被进一步推广,并应用到政府,形成了政府信息公开制度。

在我国,只有政府才拥有无偿采集宏观市场信息的行政权力。但是,政府所拥有的这种权力、财力和渠道是建立在政府作为一个非盈利的公益组织基础上的。如果政府利用无偿获取的信息参与信息增值服务,或者在分配信息时采取非透明性和歧视性做法,必将带来不公平和不公正问题,引起公众的强烈不满。目前,我国企业尤其是经济势力较弱的中小型企业获取政府经济信息十分困难。政府的许多非保密信息和保密信息一样,对公众实行封锁。另外,公众申请政府信息公开也没有一个成文的法定程序,这种状况不适合加入世贸组织后中国经济的发展。因此,建立起一整套与世贸组织规则相配套的政府信息公开制度,保证可以公开的信息对于公众公开具有迫切性。

信息公开已逐渐成为政府依法行政的一项基本要求。尽快制定《政府信息公开法》,有助于遵循世贸组织规则,促进政府工作的法制化,加强社会公众对政府工作的监督,发挥信息资源的经济价值。西方国家已经为建立“阳光下的政府”出台一系列相应的法律法规,如《行政程序法》、《政府会议公开法》、《信息自由法》等,这一经验值得我国借鉴。据了解,1999年,中国社会科学院已成立专门机构,就政府信息公开的立法问题进行研究和探讨。2002年5月,该机构接受国务院委托着手起草政府信息公开的相关立法。2002年7月,《政府信息公开法》已起草成文。草案共7章、42条,包括了条例条文、

理由、说明、背景以及面临的立法难题等项。另外,广州市人民政府从2003年1月1日起实施《广州市政府信息公开规定》(2002年11月6日公布),这是我国迄今为止由地方政府制定的第一部全面、系统规范政府信息公开行为的政府规章。该规章明确指出:政府是信息公开的义务人,老百姓是信息公开的权利人。它强调“政府信息以公开为原则,不公开为例外”,除了涉及国家秘密、个人隐私、商业秘密、正在讨论不宜公开的内容和法律法规、禁止公开的其他政府信息以外,政府有责任公开其他的任何信息。政府信息公开可以通过网站、媒体、设立固定的政府信息公开栏、定期召开政府新闻发布会、设立服务热线等便于公众知晓的形式。根据国际通行做法,在政府信息公开中,必须向公众提供方便灵活的获取政府信息的程序与手段。不仅应该具体规定公开的政府信息的范围、时间、次序、步骤和方式,而且要设计出公民简便、快捷地获取政府信息的程序、渠道和工具。

总之,我们在推进政府信息公开的过程中,既要注重技术的创新,也要注重体制的改革和变迁。同时,要明确政府信息公开只是一个手段,最终目的是改善WTO条件下的政府信息服务能力。

参考文献

- 1 <http://www.yt.jx.cn.gov.govindex.htm>
- 2 <http://www.wtolaw.gov.cn/forum/dispbbs.asp>
- 3 <http://www.ddkeic.com/pages>
- 4 <http://www.huayin.gov.cn/mbj.htm>
- 5 <http://www.beijingreview.com.cn/2002-22/fm22-1.htm>
- 6 <http://www.ceocio.com.cn/98/981101/1105-2.html>
- 7 <http://www.market2china.com/e-report/bi2news/20011005/1.html>
- 8 <http://www.kaiping.gov.cn/sxlt/zwsxh7.htm>
- 9 <http://www.gdnet.com.cn/hottopic/wto-2/1216-02.htm>

郝 静 武汉大学信息管理学院硕士研究生。通讯地址:武汉市。邮编430072。

查先进 武汉大学信息管理学院副教授,情报学博士。通讯地址同上。(来稿时间:2003-04-16)