

论公共信息服务的法治化*

周 毅

摘 要 公共信息服务的法治化是一个从法治理念到法律制度,再到法律实现的过程。本文从法治理念、法律制度依据、法律保障机制三个方面分析当前我国公共信息服务法治化存在的问题,讨论法治理念强化、法律制度建设、实现机制完善的具体内涵和基本途径。公共信息服务法治化的理念包括公共信息服务的立法理念、执法理念、守法理念;公共信息服务的法律制度建设是指从法律制度上框定公共信息服务的目标定位、边缘和范围,明确管理与服务的体制和机制,确立公共信息服务在政府行为序列中的位置和政府的公共信息服务职责;公共信息服务法治化的实现机制主要由公众参与机制、合法审查机制、服务问责机制构成。参考文献 27。

关键词 公共信息 信息服务 法治化

分类法 G203

Research on the Legalization of Public Information Services

ZHOU Yi

ABSTRACT

Legalization of public information services is an important guarantee for continuous improvement and deepening reform in public information services in China. Currently, China lacks relevant laws, specific rules, institutional arrangement and guarantee measures for public information services, leading to the problems of delay, inaccuracy, inaction, and uselessness in public information services. Moreover, imbalance of system design in some specific fields, excessively microcosmic research perspective, and relative ignorance of value-added information services cause many disadvantages in the improvement and reform of public information services. Therefore, there is a need to adopt a macro perspective, to reconsider issues of public information services in accordance with the idea of "the rule of law", which will become the requirement for promotion of reform and development of public information services, construction of the rule-of-law government and protection of public information rights.

This paper presents an investigation of current issues existing in the legalization of public information services from three aspects: the idea of legalization, the legislation basis, and the guarantee mechanism. From the idea of legalization aspects, it finds out that there are problems of obscurity of government responsibility, lack of scientific system, deficiency in emphasizing citizen's right to know and short of intensity of enforcement. From the regime of operating aspects, problems of deficiency in systematic design, uncomprehen-

* 本文系国家社会科学基金重点项目“公共信息服务的社会共治及其法治化研究”(编号:16ATQ001)的研究成果之一。(This article is an outcome of the project "Research on the Social Co-governance Mode and Legalization of Public Information Service" (No.16ATQ001) supposed by National Social Science Foundation of China.)

通信作者:周毅,Email:zhouy@suda.edu.cn, ORCID:0000-0002-3007-1331 (Correspondence should be addressed to ZHOU Yi, Email:zhouy@suda.edu.cn, ORCID:0000-0002-3007-1331)

sive coverage, severe segmentation, and obvious lag of legal system are identified. From the mechanism of ensuring aspect, problems are found out on obscureness of service demand perception, limitation of service provision, differentiation of service quality and limitation of remedy measures. Moreover, this paper also discusses the content and basic approach of reinforcement of the idea of legalization, the construction of the legal system, and the implementation mechanisms. The idea of legalization contains legislation idea, law enforcement idea and law-abiding idea. The legislative basis refers to setting the targets, margin and scope of public information services, clearly defining the system and mechanism of management and services, and confirming the legal responsibility of public information services in the government. The guarantee mechanism is composed of public participation mechanisms, examination mechanism and service accountability mechanism etc.

This research uses the top-down design and overall plan to systematically discuss the process of legalization of public information services, which contains the process of shifting from the idea to legislation regime, and the construction to the implementation. There are two types of contributions from this research. Theoretically, this paper could further enhance the top-level design of legalization of public information services and construct an institutional system for public information services in a more systematic way. Practically, this paper could provide ideas for the continuous improvement and deepening reform of public information services in China and benefit the realization of objects of “speeding the openness and sharing of government data, and steadily promoting the openness of public data resources” proposed in “Action plan for promoting the development of big data”, as well as satisfy public demands for various and personalized public information services. 27 refs.

KEY WORDS

Public information. Information service. Legalization.

0 引言

公共信息是指与公共利益、公共政策制定、公共管理制度安排与执行和公共事务管理活动相关的信息。公共信息服务法治化是一个过程,即从法治理念到法律制度,再到法律实现的过程。目前,我国公共信息服务在有关法律中未有明确规定,公共信息服务也没有具体的行为规则,公共信息服务的制度安排和保障措施等均较为零散,这就直接导致了作为公共信息服务窗口之一的政府网站出现了群众反映强烈的“不及时、不准确、不回应、不实用”等问题^[1]。如何用法治思维系统思考上述现象已经十分必要。

在理论研究中,近年来学界多从某种具体的公共信息类型(如政府信息公开、政府数据开放、气象信息服务、公共信用信息管理等)出发提出基本目标、立法问题或具体操作方法^[2-6],这就使得我国公共信息服务在具体服务领域及其制度设计或实现方法上呈现出失衡或相互冲突的现象^[7]。除此之外,将研究视角囿于某一具体的基本型公共信息服务(如政府信息公开、公共数据开放等),而相对忽视更高层次的增值型公共信息服务^[8],这也不利于我国公共信息服务的整体推进和深化转型。为此,从“公共信息服务”的宏观视野上,运用法治思维对公共信息服务问题进行再思考,已经成为引领和推动公共信息服务改革与发展、加强法治政府建设、保护公众信息权利的必然要求。

1 公共信息服务的法治化短板分析

我国公共信息服务的法治化短板可以从法治理念、法律制度依据、法律保障机制三个方面进行分析。

1.1 公共信息服务的法治理念需要进一步加强

法治理念是人们对法律的功能、作用和法律的实施所持有的内心信念和观念,是指导立法、执法、守法实践的思想基础和价值追求。我国公共信息服务法治理念不到位的问题体现在多个层面。

一是公共信息服务还没有成为政府的法定职责,这就决定了公共信息服务水平并没有成为考量政府绩效的必然要素。强调依法行政和建设社会主义法治国家,也应该强调政府行政系统职责的法定性。而在目前情况下,我国有关成文法对政府公共信息服务并没有具体严格的规定,也就是说公共信息服务还不能够说就是政府行政系统当然的法律职责。那么,公共信息服务的法治化首先要强调并明确公共信息服务应该是政府行政系统的法律职责,公共信息服务应该成为政府行政系统必须选择而不是可以选择的义务,虽然政府行政系统可以选择不同的方式来组织和推动公共信息服务的实现。

二是对公共信息服务的“公共性”未有明确的法律界定,这就决定了公共信息服务没有科学规范的体系。对公共信息服务中的“公共性”(包括纯公共物品、准公共物品)如果不进行严格的法律界定,如果不用法律进行规范,就无法确定它的范围。依服务内容的不同,公共信息可以区分为科教信息、气象信息、地理信息、信用信息、法律法规信息、食品安全信息等。依据服务层次和信息加工水平,上述不同内容的信息可以划分为原生态(或基本型)和增值态(或发展型)两类公共信息服务,这两类服务的“公共物品”在属性上也表现出一定的差异性,对其

采取什么样的调整策略就应有所区别。如果不用法律对上述基本问题,特别是公共信息服务的“公共性”属性及其程度(公共物品或准公共物品)、公共信息范围等进行界定,就会使公共信息服务变得模糊不清。在公共信息服务的“公共性”及其内涵等问题还无法确定的情况下,要求政府行政系统很好地履行公共信息服务的职能或义务显然就是一句空话。当然,公共信息服务的规范体系不能简单地等同于它的内容,还有主体、对象、实现方式、行为规则等问题^[9]。不言而喻,通过对公共信息服务及其公共性等关键概念进行法律界定,可以使复杂的公共信息服务问题有相对规范的体系。

三是公共信息服务相关法律制度建设的理念或价值导向并没有突出公民的公共信息获取权或知情权。在这种情况下,公民获得公共信息,仅仅是从实际行为中受益,还是一项受法律保护的权利,成为一个难以回答的问题。从表面上看,上述两种理解或做法的效果几乎相同,但实际上反映了隐藏于立法者心中的理念,两者之间显然有着本质上的区别。公民、法人和其他组织可以从有关主体履行信息公开义务的行为中受益,但这并不一定意味着公民、法人和其他组织就享有信息获取权或知情权。从法律法规的立法技术上看,不同的公共信息服务法律法规在制度文本的开始都会直接或间接地表明其立法目标、任务或目的,这个表述通常也就能体现出立法者的理念或价值导向。例如,《政府信息公开条例》表述为:为保障公民、法人和其他组织依法获取政府信息,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;上海市等地方《公共信用信息归集和使用管理试行办法》表明的立法目的或目标是:为规范公共信用信息的归集和使用,优化公共信用信息服务;《气象信息服务管理办法》(征求意见稿)则表述为:为规范气象信息服务活动,培育气象信息服务市场,促进气象信息服务有序发展,满足经济社会发展和人民生活对气象信息服务的

需求。上述制度文本都有意或无意地回避了一个基本问题,即公民获取与利用公共信息是否是其应享有的一种信息权利。是否明确提出公民获取与利用公共信息权利的命题并以此作为立法基点显示了立法者的价值取向。虽然上述有关法律文本在客观上也可以使公民从公共信息服务中获得受益,但它并没有明示这是公民行使的某一种信息权利。从现阶段立法看,它已实际反映出隐藏于立法者心中的理念,即信息立法的终极价值关怀是什么的问题^[10]。这表明,目前我国部分与公共信息服务有关的立法并没有突出以“权利保护”为中心的立法价值观。当然,部分与公共信息服务有关的法律法规,如《中华人民共和国著作权法》《信息网络传播权保护条例》等,也显示出“权利保护”为中心的立法理念。我国公共信息服务领域立法中所出现的“权利保护”或“义务要求”两种不同立法价值导向表明,用“权利保护”的立法理念从源头上统率公共信息服务法律制度的总体建构十分必要。

四是有限的公共信息服务法律法规执行力度欠缺,影响了现有公共信息服务法律法规的实际效应。近年来,社会公众见证了信息公开由学理言说和纸面规范逐渐走入制度设计的过程,目前部分公共信息服务法律法规也正在加紧推进执行,但不可否认的是,公共信息服务(特别是政府信息公开服务)法律法规执行中的“无所谓、无底气、无热情”现象仍然存在。由于种种现实挑战和困难,即使是政府信息公开制度的执行与贯彻,迄今也并未完全成为“常态”。具体表现在:在中央部门中,国务院组成部门和直属机构表现较好,直属事业单位和部管局的信息公开水平差距明显;在地方政府中,省、市、县三级政府及其机关的透明度逐级递减;“三公”经费、权力清单与环保监督等重点信息公开力度逐级递减;申请公开总体回复率不高,总比例不到六成,从中央部门到县级政府,回应率递减;政府信息公开指南的完整性与准确性较低,指南更新工作不到位;申请渠道通畅性有待提

高,网络申请渠道普及率不足五成,且存在大量虚假网申渠道;政府不回复或超期回复信息公开申请情况较为普遍;公民所申请的信息实际公开率偏低,不公开理由多种多样^[11]。从公众的需求角度看,一方面,尽管行政机关主动公开了大量公共信息,但是与公众切身利益相关的一些关键信息,如食品药品安全、医疗服务收费、教育服务收费等信息,则仍然公开得不够;另一方面,尽管《政府信息公开条例》对信息公开内容与程序等都有规定,但是具体到每一份信息公开申请的办理上,总感觉落实得还不够^[12]。虽然上述现状调查与测评是以公共信息中的“政府信息”为核心,但基本反映了我国公共信息服务法律法规的执行状况。

1.2 公共信息服务的法律制度依据需要进一步完善

公共信息服务既可以作为一种理念而存在,也可以作为一种行为而存在,更可以作为一种制度而存在。从理念上看,政府和公民正逐步认识到公共信息服务的重要性和必要性,也开展了以政府信息公开服务为核心的公共信息服务实践,但作为一种制度而存在的公共信息服务显然还有很多问题。

公共信息服务的正式制度一般是指以法律、法规、司法解释、规章等形式对公共信息服务行为所做出的安排,它不仅可以在公共信息管理和服务的法律制度文本形式出现,也可以在其他领域法律中做出相关规定。公共信息服务是涉及全社会的公共物品,具有公共物品的非排他性与非竞争性特征,因此,实现广泛和高水平的公共信息服务必须依靠政府强制力的正式制度保证。

为了推动公共信息服务的进行,欧美诸国均对公共信息开放与再利用进行了系统的制度性规定。例如,美国的《信息自由法》《公共信息准则》《美国联邦信息资源管理政策》《联邦地理数据库中的公共信息获取与个人隐私保护政策》《文书削减法》,欧盟的《公共部门信息再利

用指令》和各成员国的公共部门信息再利用规则等。通过内容分析可以发现,欧美公共服务制度内容的主要要素有保障公民权利,明确政府职责,确定参与主体,设计保障机制,规范服务品质等。

我国公共信息服务的法治进步总是与政策交织在一起。我国公共信息服务的法治依据是法律、行政法规、部门规章和其他规范性文件。其中,规范性文件包含着党政机关等政策主体以公文形式下发的各类规定、办法、决议、战略、规划、计划、方案、命令、通知、通告、意见、标准等。总体上看,目前我国并没有将公共服务制度作为一个制度系统进行整体思考和体系建构。具体而言表现在以下几个方面。

首先,从基础性层面上看,我国公共信息资源管理与服务法律制度的系统性设计明显不够,顶层设计和统筹规划有待加强。根据有关项目组的研究,我国有关公共服务的相关规定大都作为其他法律(如《刑法》《民法》《广告法》《档案法》《保密法》等)的条款出现。在有关公共信息资源开发利用或服务政策的基本构成中,数量最多的为规范性文件,其次为法规规章,再次为各种规划和计划,法律、国家标准等形式出现最少^[13]。据初步统计,4 885 件政策文件中,国家法律、行政法规、部门规章三类“法”的性质更强的公共政策,所占比重不足 17%,从数量上反映出我国公共服务政策的法制化水平不高。我们对这部分公共政策进行分析,可以发现其中 90% 以上的内容都与公共服务没有直接关系,一般都是个别内容间接涉及了这个领域。从制度规定的核心内容及其必要性及可行性要求看,对一系列公共信息资源管理与服务的基本法律问题原则性规定已经十分紧迫,例如,公共信息资源管理的法律制度原则、公共信息资源的各类权利属性与类型、公共信息资源规划与配置、公共信息资源建设、公共信息资源开发利用与服务、公共信息资源保护、相关的法律责任与救济,这些方面具体法律制度的基本精神及主体内容^[14],都是制

定有关部门法律或行政法规的基本依据。

其次,现有公共服务法律制度存在覆盖不全、碎片化与局部化等问题。目前,除《政府信息公开条例》《互联网信息服务管理办法》等外,我国公共服务制度建设的基本态势更多是呈现出专业化、地区化的特点。专业化或地区化是指针对某一专业与行业类的公共服务法律制度已经开始起步,并率先在微观层次上进行立法和执法,它们存在位阶低、规范性弱、变动性快等问题。无论是从数量上还是从质量上看,公共服务制度均是我国信息管理制度中的短板。虽然《政府信息公开条例》已出台多年,也突出了公共服务中的重点和难点,但从制度效应上看,公共服务不等于政府信息公开,这不仅表现在公共信息范围远大于政府信息^[15],而且也表现在服务方式上,公共服务既有原生态信息服务(即通常认为的信息公开,也可称之为基本型公共服务),还有增值态信息服务(或称为发展型公共服务)。因此,即使是对政府信息这类公共信息客体而言,有关制度也并未涉及增值态信息服务。从公共信息类型上看,2004 年中共中央办公厅、国务院办公厅《关于加强信息资源开发利用的若干意见》(中办发[2004]34 号文)发布之后至 2009 年底,公共服务政策关注的重点是政府部门掌握的各类政务信息、交通信息、信用信息、空间信息、个人信息等;2010 年至今,公共服务政策关注的重点是农业、经济、人口、教育、医疗卫生、知识产权(如专利)、能源、地理等类型。但从总体上对全部公共服务进行一揽子规定的相关制度并没有出台,这就使不同类型的公共服务在标准、程序、方法等方面都呈现出纷繁复杂的局面。

最后,公共服务制度建设已明显滞后于我国公共服务实践的现实需求,制度老化问题比较突出。近年来,公众除要求准确、及时、实用、互动的基本公共服务之外,个性化与定制化、融合式与可视化、聚类式等公共服务需求也已产生。事实上,仅由政府及其

有关部门提供公共信息服务已经无法适应上述变化。与此相适应,信息服务外包、社会主体参与等公共信息服务新实践已在局部行业或专业领域开始出现,但我们的法律制度却对此未能给予明确回应。

1.3 公共信息服务的法律保障机制需要进一步健全

目前我国公共信息服务的保障机制存在以下主要问题。

一是需求感知的模糊性。公众的信息需求是公共信息服务过程组织及其质量保障的前提。但是目前不少地方政府却往往基于利益或服务的可能性为民众提供公共信息服务。这种漠视社会需求的做法大大降低了公共信息服务的有效性,也造成了社会资源的极大浪费。已经建成的有限的公共信息服务工程或平台数据库可能会因用户太少而事实上成为“政绩工程”或“形象工程”。

二是服务提供的有限性。公共信息共享与开放的理念未到位、公共信息服务的社会共治机制未形成、信息孤岛障碍等,都导致只有局部、有限的公共信息开放服务,建立在大数据环境基础上的集成、聚合的公共信息开发服务还未启动。具体而言,这种服务的有限性来自于三个方面:一则政府公共信息服务供给的财力投入有限,与民众期待得到更多、更好的公共信息服务需求相比,政府可用于公共信息服务的财政投入在一定时期内都十分有限;二则政府本身的公共信息服务能力有限,政府利用掌握的公共信息资源为整个市场和社会提供大部分的公共信息服务,但这种单一供给模式的持续必然会超出政府的负担能力;三则相对于复杂、多样、变化的公共信息服务需求而言,任何主体的具体信息服务内容、服务对象和服务方式都是有限的。

三是服务质量的差异性。公共信息服务质量在以下几方面存在差异:管理者的质量标准、服务人员实际提供的服务质量、公众期望的服

务质量、公众实际感知的服务质量。对公众而言,具有直接意义的是公众期望的和实际感知的服务质量。由于在区域、行业、部门等之间存在较大的公共信息服务能力差异,公众信息素养也有明显不同,这就使公众对公共信息服务质量的评价也有较大差异。这种服务质量差异导致的结果就是,近年来我国不同程度地出现了信任危机。这种信任危机既来源于对公共信息服务及时性、客观性和全面性的质疑(例如,公众对政府发布的食品安全标准信息的可靠性与科学性普遍提出质疑),也来源于我国回应型、互动型、追踪型的公共信息服务没有到位。从这一点来看,公众对公共信息服务质量差异性的评价既表现在服务结果上,也表现在服务过程中。结果导向的质量评价是公众基于从政府公共信息服务中得到的利益(可以是物质利益也可以是精神利益);过程导向的质量评价是指公众基于对公共信息服务过程满意状况的评价,将公共信息服务过程的公平性、开放性、参与性、及时性、便利性等指标纳入到服务质量的评价之中。因此,公共信息服务质量的差异性启发我们,既要关注公共信息服务的结果,也要关注公共信息服务的过程^[16]。

四是救济措施的有限性。公民享有基本的信息获取权与利用权,理应在权利受到侵害时得到救济。行政救济和司法救济是两种主要的救济方式。从现阶段可见的各类公共信息服务法律制度看,相关救济性规定虽有不同程度的体现,但从救济内容、救济程序等规定上看,救济措施仍有待进一步加强,信息权利的救济和获得救济的权利理应成为公共信息服务法律制度关注的基本问题^[17]。

需求感知的模糊性、服务提供的有限性、服务质量的差异性和救济措施的有限性等迫切要求从公众参与、服务问责等环节上完善公共信息服务的保障机制。

2 加速推进公共信息服务的法治化进程

公共信息服务法治化的实现,反映的是公

共信息服务过程和社会公众之间的关系。当公众认同了某个公共信息服务法律的制定和实施,并接受了公共信息服务过程且从中受益,那么它就处于实现状态;反之,如果某一法律通过立法、执法,但公众对这个法律的条款和执行还存在抵触情绪,也没有参与公共信息服务过程并从中受益,那么公共信息服务的法治化就没有完全实现。可见,公共信息服务法治化的实现是根据社会需求进行科学的法律制度建构并依法开展信息服务组织的过程,法律制度建构与信息服务实践两者之间也存在一个交互的过程。

2.1 树立公共信息服务的法治化理念

法律的权威源自社会大众的内心拥护和真诚信仰,公众的信息权利要靠法律保障,法律权威要靠各类参与主体共同维护。公共信息服务法治化的理念包括公共信息服务的立法理念、执法理念、守法理念等,具体表现在以下几个方面。

一是进一步明确公共信息服务法律制度的立法理念,保证公共信息服务目标的实现。公共信息服务法律制度的立法理念是指公共信息服务法律制度的终极价值是什么或应该是什么的问题,这从根本上决定着公共信息服务立法的目的、基本原则和制度设计。我国公共信息服务法律制度的建构和完善应以公民信息权利的保护作为基本价值导向^[10]。具体而言,就是应在制度建构上进一步明确公民享有的公共信息服务基本权利和政府提供公共信息服务的义务与责任,并通过法律制度动员公共信息服务相关资源要素的配置,引导、规范公共信息服务行为过程,促进或保障多元、公平、持续、效率等公共信息服务目标的实现^[18]。

二是进一步加强已有公共信息服务法律制度的执法力度,提高公共信息服务法律制度的执法效果。在我国公共信息服务法律制度还不是很完备的情况下,进一步推动已有法律制度的执法实践和执法力度,是保障基本公共信息

服务得以实现的底线思维。公共信息服务法律制度的执法实践与力度可以产生诸多方面的直接或间接执法效果,这些执法效果可以归结为法律效果和社会效果两个方面。法律效果是指由于实施具体执法行为而使公共信息服务法律制度得到强有力的贯彻执行,从而使法律制度的目标得到实现,其作用范围包括有关法律制度所涉及的全部权利主体与义务主体对象,法律效果的好坏与否应当依据“合法性”来评价。例如,在公共信息服务过程中,有关权利与义务主体的行为是否符合法治精神和原则,体现公平正义并做到程序合法。社会效果主要是从公共信息服务法律制度执法后公众的获得性、发展性等指标进行的判断。公共信息服务法律制度的执法力度与水平影响和决定着公共信息服务水平,并进而影响着公民参政议政的程度,也决定着不同地区或人群的发展机会。事实上,不同地区与人群信息贫困的消除可以不同程度上帮助实现经济贫困的消除。在处理上述两种效果之间的关系时,基本原则应是以法律效果为前提,以社会效果为终极目的。

三是进一步加强公共信息服务法律制度的宣传,提高各类参与主体的公共信息服务法治意识和法治思维水平。公共信息服务参与主体涉及公共信息服务的提供主体、需求主体、责任主体、监督主体等不同对象,他们对公共信息服务有关法律制度的认识和态度、了解、掌握和运用的水平等,影响和决定着公共信息服务法治化从理想到现实的转变。因此,增强上述有关主体的法治化意识,有助于将公共信息服务的法治化理想与现实相联结。而法治意识的强化又以“知法”为先决条件。参与主体只有对公共信息服务法律制度的规范性内容比较有深入的理解,才能自觉履行法律规定的责任和义务,行使法律赋予的权利。法律思维是指相关主体以公共信息服务法律制度及其基本理论作为认识公共信息服务现实的“方法论”。法律思维强调有关主体应以客观存在的公共信息服务法律制度为基础和依据,形成以法律为标准的思维方

式和习惯,将法律作为评价公共信息服务行为的尺度^[19],并形成以法治思维为指导的公共信息服务行为模式。若以《互联网信息服务管理办法》为例,法治思维就是强调有关经营性与非经营性服务主体在实施公共信息服务行为时,必须通过许可、备案获得有关信息服务资质,保证信息服务内容合法,遵守信息服务规范,履行办法规定的相关义务等。

2.2 加强公共信息服务法律制度的建设

结合前文的分析,笔者认为,从顶层建构科学完整的公共信息服务法律制度体系,形成梯状或序列化的法律制度架构,是我国公共信息服务法治化进程中的核心内容和主要任务。目前我国各类公共信息管理与服务的法规或规章,如《政府信息公开条例》《公共信用信息管理办法》《测绘地理信息管理办法》《气象信息服务管理办法》《互联网信息服务管理办法》《互联网新闻信息服务管理规定》等,已经或即将公布,这些法律制度的衔接配套和兼容性问题就显得十分突出。只有通过法律手段框定公共信息服务的目标定位、边缘和范围,明确管理与服务的体制和机制,确立公共信息服务在政府行为序列中的位置和政府的公共信息服务职责等,才能从源头上解决当前制度建设中所存在的碎片化和相互冲突等问题。

从公共信息服务基本法律制度的制订要求看,它应实现以下目标:一是明确公民或有关主体的公共信息获取权、利用权、再开发权和获益权等权利内容;二是对我国公共信息服务的体制、机制和质量标准等进行规范;三是明确政府的公共信息服务责任与义务,明确公益性与商业性公共信息服务边界;四是从法治上保障实现跨区域、跨行业的公共信息服务整合与协同,建立统一高效的公共信息服务体系或平台,形成政府与社会共同推进公共信息服务的合力。

从公共信息服务基本法律制度所涉及的具体内容看,主要包括以下内容。

第一,对公共信息服务的基本性质、类型与

范围等进行制度性规定。

从基本性质上看,公共信息服务的公共性已经初步达成共识,但问题是公共性是否意味着完全免费。根据欧美诸国和我国其他领域公共服务的基本经验,在公平与效率原则导向下,针对不同类型或内容的公共信息服务,采取完全免费(实际上是政府付费)和使用者的基本成本收费等策略均具有一定的可行性。

从类型与范围上看,公共信息服务包括但不限于政府信息公开。政府信息公开是公共信息服务的基本内容,《政府信息公开条例》对公开原则、公开主体、公开客体和公开方式等都做了明确规定。但为了使该条例更加具体和可操作,国务院办公厅印发的《关于施行〈中华人民共和国政府信息公开条例〉若干问题的意见》《2015年政府信息公开工作要点的通知》等,对2015年政府信息公开的重点领域做了明确规定:行政权力清单公开、财政资金信息公开、公共资源配置信息公开、重大建设项目信息公开、公共服务信息公开(社会保险信息、社会救助信息、教育领域信息、医疗卫生领域信息)、国有企业信息公开、环境保护信息公开、食品药品安全信息公开、社会组织中介机构信息公开。除政府信息范围以外,还有一些属于相关组织在履行公共事务过程中形成或与公民生活和社会公共事务密切相关的公共信息,也应属于公共信息服务范畴。例如,为了加强社会诚信体系建设,各类主体的信用信息服务也理应纳入公共信息服务。

第二,对公共信息服务的组织形式或实现机制进行规定。

公共信息服务不可能完全由政府提供,比较理想的状态是构建公共信息服务的社会共治模式^[20]。法律制度应对公共信息服务的社会共治模式赋予明确的地位,并对社会共治模式实现中的一些重大边界问题进行明确规定,包括免费服务与成本收费服务的界限、政府与其他服务主体的分工合作及责任边界等。

有学者在分析政府数据公共服务模式时,

总结了自助—集成、参与—开放、协作—创新三种模式^[21]。虽然这仅是针对政府数据这类公共信息而言,但对我国公共信息服务模式的总结仍具有普遍意义。也有学者提出目前我国商业信用信息资源开发利用主要有六种模式:征信机构建立的商业信用信息交换数据库、商业信用信息自主发布交换平台、企业之间自发的俱乐部、政府主导的商业信用信息开发、行业协会或商会主导的商业信用信息开发、第三方交易平台运作的商业信用信息开发^[22]。从理论上讲,这六种模式也适用于公益性信用信息服务的组织,只不过对公益性与商业性信用信息服务,即免费与收费的界限应给予原则性界定。

政府提供的公共信息服务很多是通过购买获得的。界定政府购买公共信息服务的范围本身就是一个法律难题。哪种公共信息服务适合由市场化机制提供,需要一套可操作的判断标准。在国外,对于政府购买公共信息服务的范围和具体类型等一般都没有在法律中直接规定,而是交由政府在具体运作中进行判断。政府所确定的购买公共信息服务范围或类型实质上表现为公共信息服务领域向市场开放的广度或深度,它是在公共信息服务领域中政府与公民关系发生实质变化的范围,也是政府财政资金投入或使用方式发生变化的范围。在政府所承担的公共信息服务法定职能中,政府可以向市场购买的公共信息服务领域或类型应当由立法明确。在具体立法中要建立起以下制度。

一是建立公共信息服务项目实施的正当程序制度。正当程序是保障多元主体参与公共信息服务并保证公共信息服务水平与质量的基本要求。我国公共信息服务无论是采用哪种服务模式,都应有服务项目启动实施的正当法律程序制度^[21]。具体而言,就是要建立公共信息服务项目的决策咨询制度,通过专家论证、公众参与、风险评估、价格议订、信息公开等对公共信息服务项目的决策与组织实施过程进行规范。

二是要建立公共信息服务项目的规范运作制度。在公共信息服务立法中最重要的部分是

对服务运作程序进行规范,以确保立法目标的实现。它主要包括以下内容。①规范政府购买公共信息服务的方式。立法应规定通过竞争性的招标或特许、承包、委托等协议方式,择优确定公共信息服务主体。②规范政府购买公共信息服务的主体。例如,明确设立或委托一个政府机构统一购买公共信息服务,或由不同政府部门各司其责。③规范有关主体参与公共信息服务的程序,即参与的领域与范围、与其他主体的分工协作关系、公共信息服务标准、获得公共信息的机制或渠道等。④规范可以参与公共信息服务的社会主体的实体标准及其服务期限,如完善的组织架构、专业能力和良好信誉。⑤规范政府对公共信息服务组织实施的监管程序与内容,在公共信息服务合同中明确政府监管的方式和手段,确定绩效指标。⑥规范公共信息服务的考核评价程序,引入多方评审机制并向社会公开过程和结果^[23-24]。上述内容设计表明,公共信息服务的社会化和市场化并不意味着政府行政系统在公共信息服务领域的逐步边缘化,而应是政府行政系统对公共信息服务监督和管制逐步强化的过程。

三是要建立公众对公共信息服务实施者的代位诉讼制度。在现行的法律制度下,若公共信息服务项目由政府委托给企业或其他社会组织实施,那么有权追究公共信息服务项目实施者违约责任的是作为委托外包方的政府,公共信息服务消费者没有诉讼权。由于政府并不必然代表公众利益行事,政府有可能因“寻租”或其他原因偏袒公共信息服务项目实施者。因此,立法赋予公众对公共信息服务项目实施者的违约诉讼请求权就显得十分必要。

第三,对公共信息服务的质量标准、质量保障与归责等运行管理制度进行规范。

一是建立公共信息服务的质量标准。公共信息服务的质量标准可以从以下三个方面进行设计,即:服务技术条件与设施质量标准(人员条件、设施条件、技术条件、资源条件、环境质量等)、服务过程质量标准(组织质量、管理质量、

服务态度、业务水平)和服务效用质量标准(及时性、有效性、可用性、完备性、经济性等)。

二是建立政府对公共信息服务的监管或评估制度。公共信息服务质量关系到公众对政府的信任,政府对公共信息服务过程、服务结果的质量评估与监控制度必须建立起来。政府可以委托第三方对不同参与主体的公共信息服务活动开展评估,并从总体上对地区、行业的公共信息服务质量与水平进行研判。

三是建立政府对公共信息服务的责任制度。有学者将国家行政责任区分为履行责任、担保责任和网罗责任^[25]。具体到公共信息服务而言,履行责任是指政府具体实施公共信息服务行为,并承担具体的服务责任;担保责任是指政府将公共信息服务过程交给其他社会主体参与实施时,必须对其合法性和公益性方向承担保证责任;网罗责任是指有关主体在实施公共信息服务时若出现失灵或不足,政府应能及时跟进,起到备位或保底功能,以保证公共信息服务的连续性和基本要求,从而保证公众应当享有的信息获取权或收益权等。

2.3 健全公共信息服务法治化的实现机制

“天下之事,不难于立法,而难于法之必行”。因此,建立完善的公共信息服务法治化实现机制就十分必要。公共信息服务法治化的实现机制主要由公众参与机制、合法审查机制、服务问责机制等构成。

2.3.1 公众参与机制

公众参与机制是指公共信息服务的过程与内容等不应由政府行政系统自由进行选择,而应是公众参与选择的决策模式。即公共信息服务应当提供什么内容、怎样提供、具有怎样的质量标准等决策都应有公众的广泛参与。法律法规应对公众表达公共信息需求的途径、方式和内容等做出明确规定,从而逐步实现公共信息需求表达的制度化 and 规范化,让公众在公共信息服务平台建设、公共信息资源配置、公共信息服务评价中发挥基础性和导向性作用。

面对现阶段公共信息服务的有限性,要实现公共信息服务的有效性,公民参与公共信息服务的选择和决策就变得极为重要。

在关于公民参与的研究中,Arnstein提出了一个从无参与到象征性参与再到公民权利参与的阶梯模型^[26]。这一研究成果表明,公共信息服务需求的选择和决策也需要不断提升公民参与的制度化水平。笔者认为,我国公共信息服务需求选择和决策的制度化,关键在于将自上而下的需求信息调查机制与自下而上的需求传递机制集成起来。自上而下的需求信息调查机制就是建立一个能够汇集所有相关需求信息的需求网络和统一集成平台。在大数据时代,政府可以运用大平台、大数据来采集海量需求信息进行深度分析,并通过体系化、制度化的搜集机制将各种需求信息集成起来。自下而上的需求信息传递机制就是要建立起不同类型用户的需求信息表达、受理的技术或管理机制,并能跟踪不同类型用户的需求信息变化。从理想状态看,当需求信息调查机制和需求信息传递机制两者之间发生耦合时,其所揭示或表现出的公共信息需求往往具有更大的现实意义,以此为中心及时开展公共信息服务可以极大地提高公共信息服务的效率。

2.3.2 合法审查机制

公共信息服务的合法审查机制主要包括三个层面的内容。

第一,对生产或提供公共信息服务主体资格的合法性审查。

从理论上讲,合法性审查一般会有以下几种情形:一是审查并确定有关主体是否属于法律法规规定的应该履行公共信息开放的义务主体机关;二是审查并确定有关主体是否通过许可、备案程序获得开放、生产或提供公共信息服务的资格;三是审查并确定获得公共信息服务主体资格的相关单位或个人是否有因某种违规情形被法律规定强制从该领域退出。

第二,对公共信息服务内容的合法性审查。

公共信息服务内容(含政府信息、政府数据

和其他公共数据)的合法性审查涉及保密或例外审查和适当性与科学性审查等不同方面。保密或例外审查是指应在“公开是常态、不公开是例外”和利益平衡等原则指导下,从维护相关主体的信息安全需要出发,从时间和服务范围上对公共信息服务内容的保密状态、适宜开放人群、例外信息处理方式等进行审查;适当性与科学性审查重点是从政治立场、可靠性及其依据、公众可理解性等指标对公共信息服务内容进行分析。

第三,对公共信息服务程序(包括外包程序)的合法性审查。

从形式上进行划分,公共信息服务既可以划分为主动服务与被动服务,也可以划分为政府主体提供服务和社会其他相关主体提供服务。公共信息主动服务程序的合法性审查主要涉及公共信息的内部审查程序、媒体选择或委托服务程序、时效性或信息更新程序等;公共信息被动服务程序的合法性审查主要涉及服务申请受理与响应程序、错误的信息服务申请转递程序、服务响应中的拒绝或延缓服务及其结果通知程序的审查;公共信息服务外包程序的合法性审查主要是指政府在公共信息服务外包项目的发布、外包商选择、价格及付款策略、对外包商信息服务质量的评价与监控、信息服务外包项目的组织验收等环节上应根据有关制度规定进行严格审查。

2.3.3 服务问责机制

现行政府绩效考核指标体系中,对政府组织或参与的公共信息服务类型、质量、效果等均没有涉及,由社会或市场主体提供的公共信息服务由谁来考核、如何考核、考核结果如何运用等问题也未得到有效解决,由此导致公共信息服务考核与问责机制全面缺失。

事实上,近年来,作为我国公共信息服务组成内容之一的政府信息公开,已经为我们提供了可资借鉴的经验和教训。目前,政府信息公开只要求公布公开指南和公开目录,内容较为笼统,对公开的具体信息内容、公开形式、公开

时限等没有明确要求。实践中出现了公开滞后、手段与渠道单一、针对性不强等问题,这给具体考核与问责带来了较大困难。为此,就政府信息公开这一服务而言,就应组织各单位科学制定政府信息公开清单,对具体的信息公开内容与类型、方法与程序、例外与解释、责任与承诺等进行明确规定。明确信息公开特别是主动公开的相关职责,在限制自由裁量权的同时,完善责任追究机制,切实形成对官员的内部约束与激励^[27]。放大到整个公共信息服务领域,可以建立公共信息服务项目、形式、内容、标准、参与主体等清单,从而为全面实现公共信息服务的考核与问责机制奠定基础。

问责是基于责任而进行质询与回应的过程,其目的是回应外部需求并且改进相关工作。为公民提供公平、及时、有效的公共信息服务是服务型政府的基本责任,落实这种服务责任的具体方式可以由政府根据公共信息服务项目的特点进行选择。公共信息服务从具体层次上看可以分为原生态或基本公共信息服务和增值公共信息服务^[18],政府对政府信息公开、政府数据开放等原生态或基本公共信息服务负有兜底责任,对增值公共信息服务负有推进、组织和质量保障责任。从这个意义上看,公共信息服务的问责对象既包括负责基本公共信息服务的政府行政部门和其他公共部门,也包括参与增值公共信息服务的其他社会主体;问责的主体既包括公民,也包括作为委托公共信息服务的相关行政部门或公共部门。公民和相关行政与公共部门可以作为共同的问责主体对提供增值公共信息服务的社会或市场主体进行问责。

3 结束语

公共信息服务的法治化不仅可以推进我国公共信息服务持续改进和改革深化,同时也是落实《促进大数据发展行动纲要》中提出的“加快政府数据开放共享,稳步推动公共数据资源开放”等目标的必然要求。无论是政府信息公

开、政府数据共享,还是公共数据资源开放等,都必须有法治理念、法治依据和实现保障。因此,用法治思维从顶层上加强设计和规划,界定各部门数据共享的范围边界和使用方式,明确各部门数据管理及共享的义务和权利,建立所有公共机构或公共服务部门的数据资源清单,制定公共机构或公共服务部门的数据开放计

划,落实数据开放和维护责任等,是公共信息服务的基础性环节。只有切实实现了政府信息公开、政府数据共享、公共数据资源开放等基本型公共信息服务,增值型(或发展型)公共信息服务才会具备信息源基础,公众的多样性、个性化等增值型公共信息需求才会得到满足。

参考文献

- [1] 国务院办公厅. 国务院办公厅关于开展第一次全国政府网站普查的通知(国办发[2015]15号)[A]. 2015. (General Office of State Council. Notification about carrying out the first general survey of the national government websites from the general office of state council[A]. 2015.)
- [2] 国务院. 国务院关于印发促进大数据发展行动纲要的通知(国发[2015]50号)[A]. 2015. (State Council. Notification of state council on printing and distributing the executive summary concerning promoting the development of big data[A]. 2015.)
- [3] 周汉华. 我国信用信息管理的立法现状与未来[J]. 中国发展观察,2007(10):55-57. (Zhou Hanhua. The legislative circumstances and future of credit information management in China[J]. China Development Observation, 2007(10):55-57.)
- [4] 王勇. 政府信息公开法律制度的理论与适用[J]. 中共中央党校学报,2008(1):107-109. (Wang Yong. Theory and application of government information publicity legal regulations[J]. Journal of the Party School of the Central Committee of the C.P.C., 2008(1):107-109.)
- [5] 王军,臧淑英. 地理信息公共服务平台的网络化服务建设研究[J]. 测绘与空间地理信息,2010(2):14-17. (Wang Jun, Zang Shuying. Study on construction of networked service of geomatics public service platform[J]. Geomatics & Spatial Information Technology, 2010(2):14-17.)
- [6] 夏义堃. 公共信息服务的社会选择——政府与第三部门公共信息服务的相互关系分析[J]. 中国图书馆学报,2004(3):20-25. (Xia Yikun. Social choice of public information service; an analysis of the relationship between the government and the third sector [J]. Journal of Library Science in China, 2004(3):20-25.)
- [7] 周毅,孙帅,等. 政府信息资源管理研究:视域及主题深化[M]. 上海:复旦大学出版社,2014:184-205. (Zhou Yi, Sun Shuai, et al. Government information resources management: horizon and theme deepening [M]. Shanghai: Fudan University Press, 2014:184-205.)
- [8] 周毅. 论政府信息增值服务及其运行机制的创新[J]. 图书情报工作,2008(1):39-42. (Zhou Yi. The exposition of government information value-added services and its innovation of operation mechanism[J]. Library and Information Service, 2008(1):39-42.)
- [9] 关保英. 政府公共服务的法律建构研究[J]. 湖北大学学报(哲学社会科学版),2013(1):81-87. (Guan Baoying. Research on legal construction of government public service[J]. Journal of Hubei University (Philosophy

- and Social Science), 2013(1):81-87.)
- [10] 周毅.以信息权利保护为中心的信息立法价值导向探讨——对我国信息立法若干文本的初步解读[J].中国图书馆学报,2010(1):93-99. (Zhou Yi. Exploring the value orientation of information legislation centered on information rights protection;a preliminary interpretation of related legal texts[J]. Journal of Library Science in China,2010(1):93-99.)
- [11] 中国行政透明度观察报告(2014—2015)[EB/OL].[2015-11-16].<http://ogi.cpsps.org/a/gb2312/news/20150930/1404.html>. (Observation of China's administrative transparency (2014-2015)[EB/OL].[2015-11-16].<http://ogi.cpsps.org/a/gb2312/news/20150930/1404.html>.)
- [12] 段国华,后向东.政府信息公开:成效可观 未来可期——写在《全面推进依法行政实施纲要》颁行10周年暨《政府信息公开条例》施行6周年之际[J].中国行政管理,2014(6):9-13. (Duan Guohua,Hou Xiangdong. A review and prospect of the practice of GIDR of China[J]. Chinese Public Administration,2014(6):9-13.)
- [13] 中国信息资源开发利用政策体系的优化发展研究报告(未公开发表)[R].国家社科基金重大项目结题研究报告. (Research report on the optimized development of policy system of information resources development and utilization in China (Unpublished)[R]. The Concluding Report of the Major Project Supported from the National Social Science Found.)
- [14] 赵国俊.我国信息资源开发利用基本法律制度初探[J].情报资料工作,2009(3):6-10. (Zhao Guojun. Exploration of the basic legal regulations of information resources development and utilization in China[J]. Information and Documentation Services,2009(3):6-10.)
- [15] 蒋永福.国际社会关于公共信息开放获取的认识与行动[J].国外社会科学,2007(2):68-72. (Jiang Yongfu. Understanding and operation about the development and acquisition of public information in global society [J]. Social Sciences Abroad,2007(2):68-72.)
- [16] 周毅.公共信息服务质量问题研究——基于建立政府与公民信任关系的目标[J].情报理论与实践,2014(1):17-21. (Zhou Yi. Research on the quality of the public information service;based on the establishment of the trust relationships between government and the public [J]. Information Studies;Theory & Application,2014(1):17-21.)
- [17] 张维.权利的救济和获得救济的权利——救济权的法理阐释[J].法律科学(西北政法大学学报),2008(3):19-28. (Zhang Wei. Right of relieving the right and right of being relieved;a legal explanation of the right of relief[J]. Science of Law(Journal of Northwest University of Political Science and Law),2008(3):19-28.)
- [18] 周毅.公共信息服务制度的定位及其核心问题分析[J].情报资料工作,2014(4):15-20. (Zhou Yi. Public information service system;positioning and core issues [J].Information and Documentation Services,2014(4):15-20.)
- [19] 周叶中,韩轶.论社会主义法治理念对公民的基本要求[J].江汉大学学报(社会科学版),2009(1):43-49. (Zhou Yezhong,Han Yi. The exposition of the basic requirements of the socialist concept of ruling by law for citizen[J]. Journal of Jiangnan University(Social Sciences),2009(1):43-49.)
- [20] 周毅,吉顺权.公共信息服务社会共治模式构建研究[J].中国图书馆学报,2015(5):111-124. (Zhou Yi, Ji

- Shunquan. Research on the construction of social co-governance mode for public information service[J]. Journal of Library Science in China, 2015(5): 111-124.)
- [21] 侯人华. 政府数据公共服务模式研究[J]. 情报杂志, 2014(7): 180-182, 175. (Hou Renhua. Study on the patterns of government open data services[J]. Journal of Intelligence, 2014(7): 180-182, 175.)
- [22] 胡安安, 王晋, 黄丽华. 国内商业信用信息开发利用主要模式的对比分析[J]. 金融理论与实践, 2014(1): 24-27. (Hu An'an, Wang Jin, Huang Lihua. A comparison analysis on the mode of development and utilization of commercial credit information in China[J]. Financial Theory and Practice, 2014(1): 24-27.)
- [23] 政府购买公共服务需法制保障[EB/OL]. [2015-12-02]. http://www.legaldaily.com.cn/index/content/2013-08/26/content_4792611.htm?node=20908. (The public services government purchased needs law protection[EB/OL]. [2015-12-02]. http://www.legaldaily.com.cn/index/content/2013-08/26/content_4792611.htm?node=20908.)
- [24] 陈怀平, 金栋昌. 基于大数据时代的公共信息服务政企合作路径分析[J]. 图书馆工作与研究, 2014(8): 9-13. (Chen Huaiping, Jin Dongchang. Analysis on the path of cooperation between government and enterprises of public information service under the big data era[J]. Library Work and Study, 2014(8): 9-13.)
- [25] 王慧娟. 政府公共服务外包的法理分析与制度选择[J]. 行政与法, 2012(10): 25-29. (Wang Huijuan. Legal analysis and system selection of government public service outsourcing[J]. Public Administration & Law, 2012(10): 25-29.)
- [26] Arnstein S R. A ladder of citizen participation[J]. Journal of the American Institute of Planners, 1969, 35(4): 216-224.
- [27] 芮国强. 以四大转变推进政府信息公开[EB/OL]. [2016-01-18]. <http://www.npopss-cn.gov.cn/n1/2016/0115/c373410-28058724.html>. (Rui Guoqiang. Promoting government information open with four transformations [EB/OL]. [2016-01-18]. <http://www.npopss-cn.gov.cn/n1/2016/0115/c373410-28058724.html>.)

周毅 苏州大学社会学院教授, 博士生导师。江苏 苏州 215123。

(收稿日期: 2016-02-28; 修回日期: 2016-03-24)