

# 政府信息公开中的行政问责：现状与改进

## Administrative Accountability in Government Information Disclosure: Current Situation and Improvement

薛志远

XUE Zhi-yuan

**【摘要】** 《政府信息公开条例》实施八年有余，效果差强人意。行政问责制度未能发挥出其应有的监督作用，难辞其咎。当前这一制度面临着工作推进乏力、异体问责效果不佳、行政问责案例乏陈等问题。明确将权责一致、错罚相当、客观公正确定为该制度的基本原则，同时提升官民法治素养、健全配套法律制度、加强行政伦理法制建设、重视异体问责制度作用的发挥等也将有助于这一制度的良性运行。

**【关键词】** 政府信息 信息公开 行政问责

**【中图分类号】** DF31 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 2095-9206 (2016) 04-0091-12

**Abstract:** Regulation of Government Information Publicity has been implemented for more than eight years, and the effect is not good. The administrative accountability system has failed to play its proper oversight role. Currently, this system has the difficulties of ineffective work of government information publicity, poor accountability allograft and limited cases caused by the government information publicity in administrative accountability. Basic principles should include matching powers with responsibilities, making liability commensurate with mistakes, and sticking to objectivity and justice. At the same time, enhancing the legal awareness of both officials and the public, improving relevant legal system, strengthening administrative ethics construction and paying attention to the role of allograft accountability system will also contribute to the healthy operation of this system.

**Key words:** Government information Information publicity Administrative accountability

**【收稿日期】** 2016-03-08

**【作者简介】** 薛志远，男，1989年3月生，中国政法大学法学院博士研究生，研究方向为行政法学交叉学科。

## 一、理论研究

### (一) 政府信息公开制度的理论基础

1. 知情权理论是政府信息公开制度的最为重要的理论基础。

知情权分为广义与狭义两种。广义的知情权指公民、法人及其他组织等权利主体有权从官方或非官方等渠道知悉、获取相关信息。狭义的知情权是指“公民、法人及其他组织，根据法律要求向政府机关或者法律、法规授权的行政主体要求公开某些信息的权利，同时拥有不受妨碍的公开信息的自由。”<sup>[1]</sup>知情权是公民、法人或其他组织等行使宪法所赋予的诸如检举、揭发、申诉、控告等权利的前提。若公民无法获取政府信息，则难以对政府的行为进行有效的监督。

2. 人民主权理论与委托代理理论也是政府信息公开制度的重要理论基础。

人民主权论兴起并发展于17、18世纪欧洲的启蒙运动时期，主要倡导者有卢梭、霍布斯、洛克等人。卢梭认为“人民主权的基本特色在于主权的不可转让性和不可分割性。”<sup>[2]</sup>国家主权属于人民，人民将其享有的自然权利转让给国家，在“权利”的让与中使得国家享有了“权力”。正是因为国家的权力来源于人民，所以国家有义务运用权力维护人民的权利。人民无法直接行使国家权力，便将国家权力授予政府行使。人民是委托人，而政府是受托人，受人民委托负责制定、执行法律，维持社会秩序与人民自由。由此可见，人民主权论中包含着委托代理理论，即人民委托政府代为行使国家主权，但作为受托人的政府，应向委托人及时反馈其在代为行使国家权力时所获取的信息。由于政府所掌握的信息量远大于一般个人所能想象的规模，考虑到个人与政府在获取政府信息的能力上存在巨大的差距，政府有义务为个人提供不属于需特别加以保护的政府信息。

3. 信息不对称理论亦是政府信息公开制度的重要理论基础之一。

该理论由美国经济学家约瑟夫·斯蒂格利茨、乔治·阿克洛夫和迈克尔·斯彭斯提出。

信息不对称理论认为：信息的属性之一即为“不对称性”，这一属性贯穿信息传播的始终。不论是在时间上还是空间上，信息都具有不对称性。政府具有个人所难以企及的收集信息的能力，在社会治理过程中往往掌握着大量的信息。一些不利于政府形象或者公开会影响政府顺利推行某项政策的信息被政府部门及其工作人员封存或销毁，以至于普通公众无法获知一些事关自己切身利益或公共利益的信息。本来公众往往是信息正当传播链条中信息的发源地，但由于政府垄断了部分信息的传递，导致信息流通出现“断流”现象，制约了信息资源在社会上充分有效地分配。

### (二) 行政问责制度的理论基础

目前行政问责制的理论基础主要有责任政府理论、人民主权理论、委托代理理论、社会契约理论、代议制政府理论、法治政府理论以及分权制衡理论等。其中，责任政府理论、人民主权理论、委托代理理论是本文研究的重点。

1. 责任政府理论是行政问责制度重要的理论基础之一。

负责任的政府必然要遵守“有权必有责，用权受监督，侵权需赔偿”等基本要求。周亚越认为，“责任政府具有丰富的内涵”，是承担明确的责任、切实履行其职能的、高效、廉洁、诚信的政府。<sup>[3]</sup>李军鹏指出，行政机关及其工作人员在行使权力的同时，对授予其权力的公民负责，接受公民的监督，是责任政府构建的必然要求。<sup>[4]</sup>当下建成法治政府已成为我国政府法治改革的重要目标之一，而努力打造责任政府，是法治政府的题中应有之义。行政问责制度的完善对责任政府、法治政府的建设具有重要意义。

2. 人民主权理论（主权在民思想）与委托代理理论也是行政问责制度重要的理论基础。

张贤明指出“民主的核心价值原则是人民主权”，“政府的政策和行为应该以人民的意志为依归，即对人民负责”。<sup>[5]</sup>黄健荣、梁莹认为主权在民和平等正义是建构问责制政府的法理依据，“在政府与公众的委托代理关系中，政府责任的履行成为决定这种委托—代理关系存续的最重要因素”。<sup>[6]</sup>委托代理理论的基本要求便是受托者应该对委托者负责，因其不合理地甚至违法地行使委托代理权，并由此造成受托人的损失，则委托

人有权追究受托人的责任,受托人应该按照权责对等、错责相当等原则依法承担责任。

### (三) 政府信息公开与行政问责的逻辑关系研究

1. 政府信息公开是建立和完善行政问责制的基础与前提条件。

如果政府信息得不到有效的公开,则会对行政问责制的运行乃至启动造成巨大的障碍。政府信息不依法公开将直接损害公民的知情权,进而使得公民在无法得知相关信息的情况下,难以行使监督权、检举权、控告权,最终导致公民在尝试参与行政问责时,路径不通。而政府信息不依法公开或者公开的信息不充分,将导致即便行政问责已经开启,但由于有效信息不足,使得行政问责制度难以良性运行,最终影响行政问责的效果。

2. 行政问责制度的良性运行对政府信息公开具有保障作用。

现阶段我国政府信息公开工作之所以仍面临许多亟待解决的问题,例如公民申请政府信息公开较难,政府主动公开的信息质量不高、数量有限等,与行政问责制度未能充分发挥作用有重要的关系。如果政府部门及其工作人员未依法公开政府信息,就会被严格地追究相应的责任的话,负责政府信息公开工作的政府部门及人员在权衡利弊后可能会为了免于法律的制裁或纪律的惩戒而依法及时推进政府信息公开工作。但是,如果政府信息该公开的不公开或者不该公开的却公开了,负责政府信息公开工作的政府部门及其工作人员却并未因此受到任何问责,则政府信息公开工作“举步维艰”也就不难理解了。与“无救济则无权利”类似,“无问责则不公开”很可能成为政府信息公开工作的顽疾。

### (四) 政府信息公开中的行政问责的理论基础

对政府信息公开中的行政问责的理论基础进行研究,主要是为了梳理制度建设及发展的逻辑关系,在“政府信息公开”与“行政问责”二者间寻找共同适用的理论基础,从而更好地运用理论知识来指导实际工作。

如前所述,由于政府信息公开中的行政问责在我国并未引起学界的足够重视,相关理论成果

并不多。学者们更多的是对政府信息公开与行政问责制度的理论基础进行分项研究。笔者根据对学界的分项研究成果进行总结归纳,认为政府信息公开制度与行政问责制度二者共有的理论基础主要是人民主权理论、委托代理理论和责任政府理论。上述三项理论已在上文中进行了分析,故在此不再赘述,此处仅强调以下内容。

人民主权理论、委托代理理论虽源自西方,但在我国《宪法》中关于“国家的一切权力属于人民”的表述中不难看出“人民是国家的主人”,“国家的一切权力来自人民”。作为我国根本政治制度的人民代表大会制度的运行逻辑也在于由人民选出代表,代表人民行使国家权力,制定法律,监督政府,问责官员。为最广大多数的人民群众谋福利也体现了责任政府对人民负责的理念。

明确政府信息公开中的行政问责的理论基础是为了更好地指导实践。毛泽东曾提出:“对于某些犯有重大错误的干部和党员,……群众不但有权对他们放手批评,而且有权在必要时将他们撤职,或建议撤职,或建议开除党籍,直至将其中最坏的分子送交人民法庭审处。”<sup>[7]</sup>要使得公众能够依法行使批评建议权,就要首先保障其知情权,政府信息公开工作要扎实推进而不能搞形式主义,行政问责制要切实运行而不能“作壁上观”。邓小平亦强调践行依法治国,“使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人看法和注意力的改变而改变。”<sup>[8]</sup>要实现制度的法治化,则必须将制度建设的成果以法律规范的形式固定下来,坚持“科学立法,严格执法,公正司法,全民守法”,实现政府信息公开中的行政问责的依法运行。

## 二、现状、困境及原因分析

### (一) 现状分析

理论方面,目前将政府信息公开与行政问责相结合进而分析政府信息公开中的行政问责制度的理论基础的研究并不多见。尽管学术界与实务界都已意识到政府信息公开与行政问责制度二者具有密切的联系,但现有的理论成果未针对现实中存在的问题给予足够的回应。制度的有效运行

得益于理性的制度设计,特别是在立法时,应该充分考虑法律条文能否对现实中存在的问题给予足够的关注。目前我国政府信息公开中的行政问责制度的理论基础尚存在一些问题,突出表现在未能最大限度地调动不同主体推进行政问责的积极性。例如石家庄市等行政问责制度在制度设计时忽视了行政体制之外的问责监督者往往难以获取行政问责所需的信息,同时这些监督者就算是获取了相关问责线索或信息往往也并不拥有独立发布问责信息和渠道,这也造成体制外的监督者启动或者协助行政问责制度运行的作用难以有效地发挥。

实践发展方面,2008年5月1日《政府信息公开条例》正式施行,该条例第35条对信息公开的问责主体、问责对象、问责事由、责任承担形式等做了规定。根据对该条文的分析可知,行政机关有不依法履行政府信息公开义务的、不及时更新公开的政府信息公开内容及政府信息公开指南和政府信息公开目录的、违反规定收取费用的、通过其他组织及个人以有偿服务方式提供政府信息的、公开不应当公开的政府信息的、其他违反条例规定的行为的情形之一的,由监察机关、上一级行政机关责令改正;情节严重的,对行政机关直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。但由于政府信息公开中“违法不当行为涉及利益关系复杂且审查鉴定难度较大,仅靠一条专门性法规来规范和指导显然是不够。”<sup>[9]</sup>此后部分地方政府着手制订了本地区违反《政府信息公开条例》的问责办法。笔者在北大法宝中以“政府信息公开责任”为主题词进行检索,发现目前立法文件名称中包含有“政府信息公开责任”字样的地方规范性文件有23篇(如图1所示)。以“政府信息公开行政问责”为检索词进行检索,结果为0。可见目前我国并无一部以政府信息公开行政问责为名的立法文件。立法实践中更倾向于用“政府信息公开责任追究”的名称代替“政府信息公开行政问责”。如《天津市政府信息公开工作违法责任追究暂行

办法》<sup>①</sup>(2008年5月)、《江苏省政府信息公开工作过错责任追究办法(试行)》(2008年8月)、《山东省政府信息公开责任追究办法(试行)》(2010年11月)等。

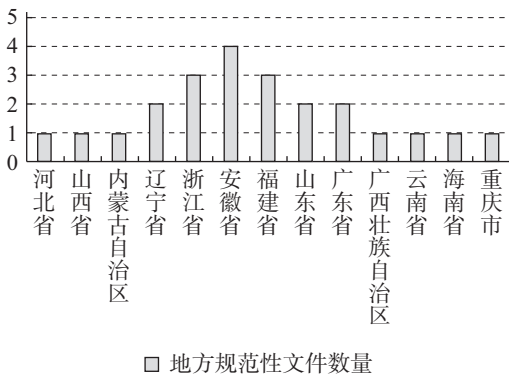


图1 我国立法文件的名称中包含“政府信息公开责任”字样的搜索结果<sup>②</sup>

## (二) 困境分析

据2014年由中国社会科学院发布的《中国政府透明度年度报告(2013)》的内容显示,2013年政府信息公开工作有三大亮点:一是政府信息公开目录建设更加规范;二是主动公开在众多领域取得成效;三是信息获取的便捷性受到不少政府网站的重视。<sup>[10]</sup>在看到亮点的同时,不得不思考政府信息公开行政问责为何如此艰难。如前所述,立法上固然存在法律位阶低,规定内容笼统,可操作性差等问题,但执法不力、负有监管职责的责任主体未依法履职亦难辞其咎。

### 1. 政府信息公开工作推进乏力。

虽然我国政府信息公开工作取得了巨大的进步,特别是自《政府信息公开条例》颁布实施以来,政府信息公开制度实现了有法可依,大量的政府信息开始公之于众,但根据《中国政府透明度年度报告(2013)》的内容显示,现阶段我国政府信息公开工作还存在以下两方面的问题。一是主动公开方面,主动公开工作远未达到《政府信息公开条例》的要求,公众获取信息的基本需求尚未得到满足。二是依申请公开方面,各地

① 已被2011年1月1日施行的《天津市政府信息公开工作违法责任追究办法》取代。

② 我国政府信息公开行政问责类规范性文件,除以“政府信息公开责任”为表述方式的文件外,还有诸如《天津市政府信息公开工作违法责任追究办法》、《江苏省政府信息公开工作过错责任追究办法(试行)》等方式。



方政府及工作部门处理申请不规范,依申请公开的流程、标准迥异。<sup>[10]</sup>上述两方面的问题,显示出阶段尽管政府大力倡导并力推政府信息公开工作,但一些政府部门及工作人员并未转变观念,负有信息公开义务的行政主体对属于主动公开范围的信息更新不及时,推诿塞责,敷衍了事,甚至对公民、法人或其他组织提出的政府信息公开申请置若罔闻等现象时有发生。

以上海市2014年政府信息公开工作办理情况为例进行分析。该市全年共收到申请24204件,办结24130件。其中,有1737件属于已主动公开范围,同意公开答复数为8696件,同意部分公开答复数为332件,不同意公开答复数为1331件。<sup>①</sup>不属于本行政机关公开数为3590件,申请信息不存在数为4345件,告知做出更改补充数3215件,告知通过其他途径办理数为884件。可见实践中还是有大量的政府信息公开申请被拒绝。2014年上海市依申请公开未能提供信息的情况,见图2。<sup>[11]</sup>

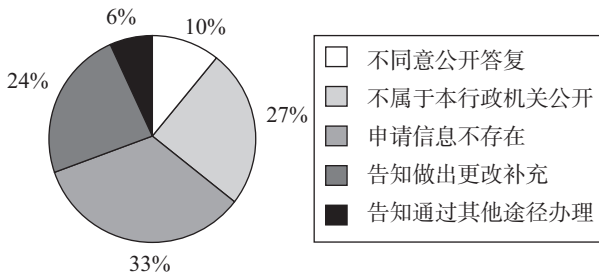


图2 2014年上海市依申请公开中未能提供信息的情况

2. 政府信息公开异体问责效果不佳。

据2012《法治蓝皮书》的调查显示:公众对信息公开制度的认知程度不高,受访者中知道《政府信息公开条例》的仅有58.4%,知道自己有权申请政府机关提供所需要的信息且申请过政府信息公开的仅有12%。<sup>[12]</sup>可见公众这一重要的异体问责主体并未充分意识到自己的权利,在建设政府信息公开中的行政问责制度过程中未发挥应有的作用。依申请公开作为政府信息公开极为重要的公开方式,近几年数量并不多。以2012年国务院部门受理政府信息公开申请数量为例进行分析,见图3。

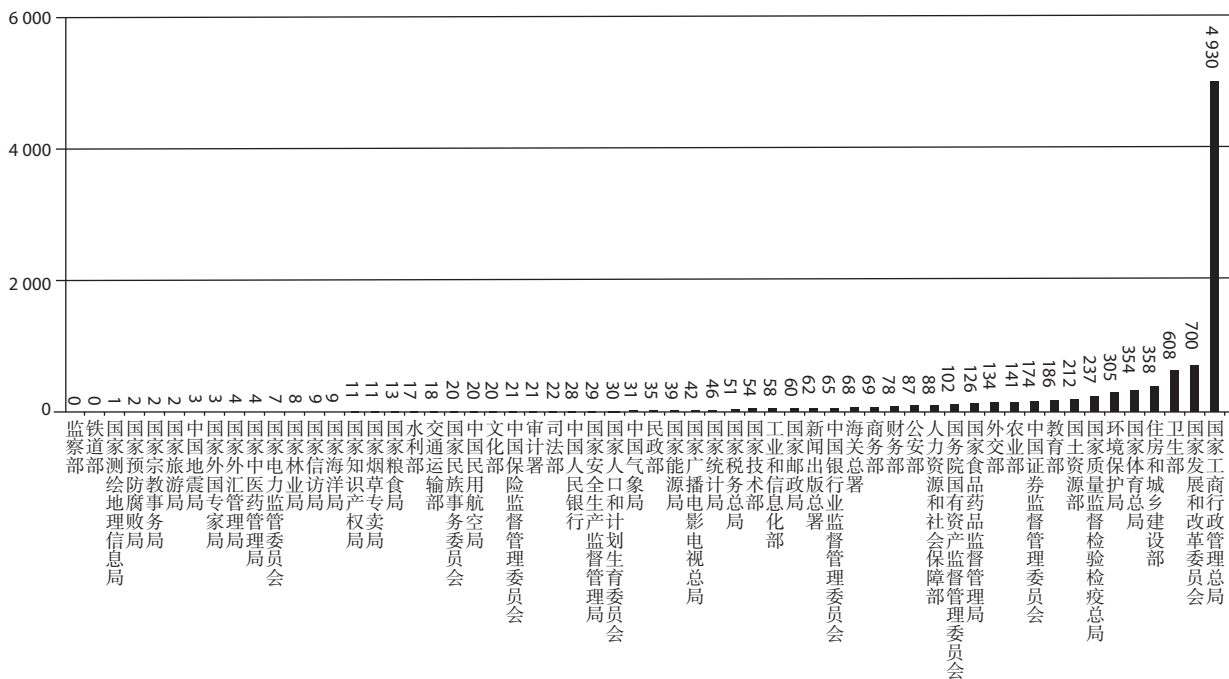


图3 2012年国务院部门受理政府信息公开申请数量示意图<sup>[13]</sup>

① 其中涉及国家秘密的有66件,涉及商业秘密有103件,涉及个人隐私的有56件,危及国家安全、公共安全、经济安全和社会稳定(简称“三安全一稳定”)的有23件,不是《条例》所指政府信息的有466件,法律法规规定的其他情形有617件。

由图3可见,2012年国务院部门中以国家工商行政管理总局受理的政府信息公开申请数量为最多,达到4930件。排在第二位的是国家发展和改革委员会的700件,第三位是卫生部的608件。国家工商行政管理总局之外的国务院各部门受理的政府信息公开申请数量为4905件,可见国家工商行政管理总局受理数量比其余所有部门加起来的总和还要多25件。这既说明我国目前政府信息依申请公开数量太少,政府信息公开异体问责效果不佳,又说明各部门间所担负的信息公开任务量过于悬殊。从2012年到2014年三年间,国家工商行政管理总局受理的政府信息公开申请数量依次为4930件、4753件、2684件。2014年的依申请数量急剧下降,相比2012年竟减少了2246件。三年间,因政府信息公开申请针对国家工商行政管理总局的行政复议数量依次为25件、45件、9件。因不服政府信息公开申请的处理结果而以国家工商行政管理总局为被告,提起的行政诉讼依次为0件、2件、15件。可见,复议与诉讼的数量极少,且大多或是维持了原行政决定或是复议申请人、原告因各种原因撤回了复议或诉讼申请。

### 3. 政府信息公开行政问责案例乏陈。

《政府信息公开条例》自颁布实施以来,全国范围内目前尚未发现有哪一个行政机关及其工作人员因违反该条例而被行政问责。据通报,对行政审批、行政执法、政府信息公开等行政行为,深圳市采用电子监察系统来进行监督。2010年以来,深圳市监察部门立案114件114人,全市实施行政问责495人18个单位。<sup>[14]</sup>但并未听闻有哪一个具体的官员因政府信息公开工作不力而被问责。这本身便是政府信息公开中的行政问责制度所遭遇的困境的表现形式。

### (三) 原因分析

#### 1. 官与民政府信息公开的意识淡薄。

政府信息公开中的行政问责制度在我国制度化发展的时间尚短,许多观念层面上的旧思维往往很难在短时间内改变。由于我国拥有悠久的封建文化历史,从古代的“刑不可知,则威不可测”到近现代的保密文化传统,都无疑对国民的性格与做事习惯的养成起着潜移默化的作用。基层的普通民众往往奉行的是“事不关己高高挂

起”或者“各人自扫门前雪,莫管他家瓦上霜”的处世哲学,对于关涉公共利益的事情往往不愿过多参与。甚至是关于自家的事情,朴素的泛道德主义立场也常常促使其得出诸如“多一事不如少一事”,“切莫惹事,以免生非”之结论。而负有信息公开职责的官员亦是如此。他们中的一些人往往仍有官僚主义作风,感觉任何事情的做出都是对行政相对人的一种给予甚或是施舍。主动公开政府信息对于此类人而言,一不习惯,因为早已熟谙保密之道,二不乐意,毕竟如今网络高度发达,一旦公开了不该公开或本该公开但公开后可能暴露行政机关问题的文件,将可能导致机关内部的惩戒等不利后果。如此一来,热衷于依申请公开的民众多半只能是多年上访者等穷尽其他法律途径权益尚未得到保障之人,或者是法律意识较高之人,而主动公开信息之官员却似乎比较少见。即便公开,大多也是“公开的信息群众不关注、群众关注的信息不公开”。

#### 2. 利益驱动促使行政机关倾向于保密而非主动公开政府信息。

戴维·奥斯本、特德·盖布勒在著作中指出了政府官员之所以不愿意公开政府信息的三大原因:一是为了避免犯错后被追究责任;二是为了利用公务信息资源的稀缺性来寻租;三是为了保持决策中的地位 and 公务的神圣性。<sup>[15]</sup>可见,官员不愿意公开政府信息,既有思想观念上的原因,更有现实利益的考量。为了不被问责,政府部门及其工作人员尽可能地选择将信息加以保密,既可以“暗箱操作”将政府信息作为一种资源加以寻租,又可以最大限度地避免因信息泄露所导致的不利的问责后果。与官员政府信息公开意识淡薄相比,普通民众依法维权的法治意识虽有了一定程度的提高,但仍有许多民众并不愿意主动行使申请政府信息公开的权利。大量本该依法主动公开或依申请公开的政府信息被以各种理由拒绝公之于众,导致信息资源无法在社会不同主体间实现最优配置,极可能导致行政权力的滥用,贪污腐败的发生。最终既损害了广大群众的利益,又造成政府透明度的降低,政府公信力的丧失。

#### 3. 《政府信息公开条例》存在缺陷。

《政府信息公开条例》(以下简称《条例》)本身存在的问题主要有以下几点。一是《条例》

的法律位阶较低,当其与《保密法》、《档案法》等法律发生冲突时,难以适用“新法优于旧法”的原则,因其只是一部行政法规,位阶比法律低,只能适用“下位法不得与上位法发生冲突,一旦发生冲突,优先适用上位法”的原则。二是《条例》的一些规定过于宽泛、笼统,在司法实践中操作性不强。例如关于“三安全一稳定”、“公共利益”等概念都缺乏科学合理的认定标准,导致实践中政府部门滥用行政裁量权,以各种理由拒绝公开本应公开的政府信息。三是《条例》未明确将“以公开为原则,以不公开为例外”这一原则写入条款中,使得实践中政府部门往往奉行的仍是“以不公开为原则”,导致公开范围严重受限。

4. 同体问责与异体问责路径不畅。

由于我国政府信息公开中的行政问责制度是由官方主导“自上而下”启动并运行的,对违反《条例》等行为进行行政问责时,主要是由行政系统内部的监察机关、上一级行政机关负责实施。该类监督主体在理论上称之为同体问责主体,由于其与被问责对象同属行政系统内部,在利益构成上有“官官相护”之嫌。由于很多政府信息公开类行政决定可能就是由下一级的行政机关在请示上级行政机关之后做出的,此时,再寄希望于上级行政机关能够“帮外人教训儿子”,

确实不太实际。同体问责所面临的尴尬,主要是因为问责过程中并未引入严格的程序性规范,同体问责主体的独立性与专业性没有得到有力的保障。而异体问责主体获取相关问责信息的权利亦未受到充分的保障。立法机关、司法机关、新闻媒体、普通公众等的监督作用难以有效发挥出来,同体问责与异体问责两条路径都不畅通。这就使得行政问责的制度迟迟无法发挥出其倒逼政府部门公开信息之效。问责制度的生命力在于实施,倘若始终停留在备而不用阶段,则难免会导致负有政府信息公开职责的人员有恃无恐地继续以各种名义拒绝公开本应依法公开的政府信息。

### 三、对策研究

通过对政府信息公开中的行政问责制度存在的问题及原因进行分析,结合我国实际及法治发达国家的一些经验,现提出如下对策。

#### (一) 明确政府信息公开中的行政问责的基本原则

基本原则对于一项制度的良性运行具有重要的指导意义,实践中各地方所制定的规范性文件中也都对基本原则进行了规定,如表1所示。

表1 石家庄、昆明、合肥市政府所采用的政府信息公开责任追究原则

地方规范性文件	《石家庄市政府信息公开责任追究制度(试行)》	《昆明市政府信息公开责任追究制度》	《合肥市政府信息公开责任追究办法》
所用原则	实事求是原则	依法有据原则	实事求是原则
	有错必纠原则	违法必究原则	有错必纠原则
	惩处与教育相结合原则	惩处与教育相结合原则	惩处与教育相结合原则
	追究责任与改进工作相结合原则	追究责任与改进工作相结合原则	追究责任与改进工作相结合原则

分析表1不难发现,三市的规定几乎如出一辙,都将违法/有错必究原则、惩处与教育相结合原则、追究责任与改进工作相结合原则纳入其中,石家庄与合肥还规定了实事求是原则,而昆明并未选择该原则,而是规定了依法有据原则。依法有据原则在同体问责层面上是依法行政原则在行政问责领域的延伸,在异体问责层面上是法

治原则的题中之义。而违法必究、惩处与教育相结合、追究责任与改进工作相结合又似乎大可看作是行政问责工作之一般做法。针对实践中政府信息公开视域下行政问责制度运行乏力等问题,权责一致、错罚相当、客观公正三原则在理论层面更具有重要意义,也更具有指导现实的价值。在分析这三原则时,笔者尝试将行政问责主体、

问责客体、问责对象、问责内容、问责程序、责任体系等穿插其间,以使得对基本原则的分析不至于过于空洞。

### 1. 权责一致原则。

权责一致原则要求被行政问责者所拥有的权力应当与其所承担的责任相适应。由于我国并未制定行政程序法典,同时也无一部专门性的《行政问责法》出台。要做到权责一致,主要是依靠对《政府信息公开条例》、《行政诉讼法》、《公务员法》及各地方相继出台的行政问责规定中的相关内容进行分析,并结合实际违法情形,做出认

定。<sup>①</sup>《政府信息公开条例》第34条、第35条的规定体现了行政问责“唯谁是问”的问题,具体包括:“行政机关主要负责人”、“行政机关直接负责的主管人员”、“其他直接责任人员”三类。而相应的责任依违法的情形不同主要有:责令改正、处分、追究刑事责任三个档,但并未对具体的权责分担与认定标准做出划分。而《合肥市政府信息公开责任追究办法》第6条针对拥有不同权限的责任主体,规定不同的承担责任方式,可谓贯彻权责一致原则的例子,见表2。<sup>②</sup>

表2 合肥市政府对拥有不同权限的责任主体,规定不同的承担责任方式

违法情形 \ 责任主体	主管领导	其他领导成员	直接承办人
未经保密审查或主管领导审批批准做出违反政府信息公开工作规定的行政行为			承担全部责任
经主管领导审核批准或同意后做出违反政府信息公开规定的行政行为	承担主要责任		承担次要责任。若领导直接授意,承办人提出异议,未能改变领导意见而做出的行政行为,承办人不承担责任。
经过领导班子集体讨论做出违反政府信息公开规定的行政行为	承担主要责任	承担次要责任	

### 2. 错责相当原则。

错责相当原则要求被行政问责者所犯的错误的与其应承担的责任在比例上具有相当性,做到罚当其过,避免错责不当。如前所述,政府信息公开中的行政问责的责任体系主要由法律责任、政治责任、等级责任、职业责任等责任类型组成。法律责任的承担依据是《政府信息公开条例》及其他行政问责类法规规章等规范性文件(见表3)。政治责任的承担依据主要是党内规范性文件,如《关于实行党政领导干部问责的暂行规

定》、《党政领导干部选拔任用工作责任追究办法(试行)》等文件中关于“询问和质询”、“罢免或撤换”及对有失职、渎职行为的党员干部给予相应处分等的规定。政治责任还包括各级政府官员向选举其的人大代表和选民负责。<sup>③</sup>等级问责是根据《公务员法》等的相关规定对公务员上下级之间的行政问责问题进行调整。职业问责是根据公务员职业道德规范等对公务员伦理道德失范等行为进行问责。

① 2003年下半年起,各地方相继启动了对行政问责制度的实践探索。《长沙市人民政府行政问责制暂行办法》、《天津市人民政府行政责任问责制试行办法》、《重庆市政府部门行政首长问责暂行办法》等相继出台。

② 当然,对具体的条文加以分析后,也不难发现实践中责任认定的标准还是不够明确,如主要责任与次要责任的承担比例如何分配,尚缺乏可操作性。

③ 《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》第3条规定了代表享有依法联名提出议案、质询案、罢免案等权利。第47条规定了选民或者选举单位有权依法罢免自己选出的代表。



表3 石家庄、昆明、合肥市政府所采用的政府信息公开问责形式

地方规范性文件	《石家庄市政府信息公开责任追究制度(试行)》	《昆明市政府信息公开责任追究制度》	《合肥市政府信息公开责任追究办法》
问责形式	情节轻微、影响较小的,对直接责任人给予告诫或批评教育,并限期改正。	有第四条规定的情形之一的,由监察机关、上一级行政机关责令改正。	情节轻微、影响较小的,对直接责任人给予告诫或批评教育,限期改正,并取消其当年评优、评先资格。
	情节严重、影响较大的,对部门或单位给予通报批评,责令限期整改,取消年度评先评优资格;对相关领导给予通报批评,取消年度评先评优资格。造成严重后果的,视情节给予政纪处分。	构成犯罪的,依法追究刑事责任。	情节严重、造成较大影响和损失的,除按第二款处理外,对有关领导人员和直接责任人给予相应的行政处分。
	对政府信息公开工作中的具体行政行为,因当事人申请行政复议或提起行政诉讼,被有关复议机关撤销或被司法机关判决败诉的,依法追究有关人员的责任。		构成犯罪的,移送司法机关依法追究刑事责任。
	构成犯罪的,提请司法机关依法追究刑事责任。		

坚持错责相当原则,按照过错大小来分配责任才可能让受到处罚的被问责主体心服口服。所犯过错与所承担的责任不成比例,承担过大的责任可能会打击行政机关及其工作人员的工作积极性,造成被问责对象合法权益的侵害。而承担过轻的责任,又起不到惩罚、威慑的作用。例如实践中经常出现被高调问责的官员又低调复出的事件,往往并不能真正地起到行政问责应有的功效。<sup>①</sup>一旦出現信任危机,官员所犯错误与所承担的责任不成比例,便可能会极大地阻碍行政问责制度的良性运行。

### 3. 客观公正原则。

客观公正原则要求在对违法的被问责对象进行行政问责时,坚持“以事实为依据,以法律为准绳”,实事求是地做出问责结果。一方面,行政问责主体在对行政问责对象进行问责时,不能罔顾事实,主观臆断地认定责任,而应该严格按

照对既定事实与法律文本的分析,依法进行责任认定工作;另一方面,必须坚持“法律面前人人平等”原则,不可因私废公,偏袒他人,或者公报私仇,构陷他人。

《政府信息公开条例》第35条虽赋予了行政机关的上一级政府或主管部门或监察机关针对违法的行政机关直接负责的主管人员和其他直接责任人员进行问责的职权,但至今尚未发现有类似的问责案例出现。由此产生一个问题,行政问责主体若不能依法公正地行使法定的问责权力,是否应对其进行问责?当现实中存在大量的政府信息不依法公开事件时,行政问责机制应及时启动,对违法行为进行规制。行政问责机制在现阶段的启动难题,是严重违背客观公正原则的基本要求的同时,这也从一个侧面反映出充分发挥异体问责主体对同体问责主体的监督作用的重要性。

<sup>①</sup> 如鲍俊凯(国家质检总局食品生产监管司原副司长),因三鹿奶粉事件而被问责,后复出任安徽省出入境检验检疫局局长、党组书记;王勤(原县委书记),因瓮安事件被撤销一切党政职务,后悄然复出,调任黔南州财政局副局长。

## (二) 疏通政府信息公开中行政问责的运行路径

### 1. 提升官民法治素养。

卡尔·波普尔指出：“如果国家要履行它的职能，那它不管怎样必定拥有比任何个别国民或公众团体更大的力量；尽管我们可以设计各种制度，以使这些权力被滥用的危险减少到最低限度，但我们绝不可能根绝这种危险。”<sup>[16]</sup>既然权力被滥用的危险无法根绝，则只好退而求其次，设计科学可行的制度来最大限度地规制权力，减少危害。除了“以权力制约权力”外，还要特别重视“以权利监督权力”。这就要求应充分发挥新闻媒体、公民、法人及其他组织等对行政权力的监督制约之效。“大凡市民社会的法秩序没有作为法主体的个人守法精神是不可能维持的。”<sup>[17]</sup>一方面要让普通民众意识到当需要获取特定的政府信息时，其有权依法向相应的政府部门提出申请，当其合法权益被非法侵害后，有权行使法律赋予的申诉、控告、检举等权利；另一方面应该通过宣传教育、组织培训、绩效考核等方式提升掌握并行使公权力的官员的法治素养。“全民守法”中并非只是民应守法，官更应带头守法。这样做既可以强化负有政府信息公开职责的行政机关的主要负责人员或直接责任人员依法公开政府信息的思想意识，实现从被动公开到主动公开的态度转变，又可提升普通公众依申请公开政府信息的权利意识，从而将“自上而下的主动公开”与“自下而上的依申请公开”间的隔阂打破，实现政府信息公开方式的互联互通。

### 2. 健全配套法律制度。

以法律规范的形式来规制行政权力的运行，对政府信息公开中的行政问责制度的良性运行有重要的意义。美国政府信息公开行政问责制度的一大特点即是法律体系比较完备。这方面的法律主要有《行政程序法》（Administrative Procedure Act）、《情报自由法》（Freedom of Information Act）等。从国外的情况来看，行政程序法的兴起是20世纪20年代开始的，最早以法典形式规定行政程序的国家是西班牙，到了40至60年代，以美国行政程序法为标志，很多国家都制定了行政程序法。<sup>[18]</sup>在《政府责任及其局限性》一文中，作者Robert. S. Barker指出，除历史传统、惯例等

形式外，一些直接有关政府问责的条款包含于美国宪法中，除此，还有许多的联邦和州法律及地方法规直接规定了政府问责。<sup>[19]</sup>1966年的《情报自由法》和1976年的《阳光下的联邦政府法》（The Federal Government in the Sunshine Act）是美国关于行政公开最重要的两部法律。1972年的《联邦咨询委员会法》（The Federal Advisory Committee Act）也和前两部法律有密切的联系。<sup>[20]</sup>需指出的是，完备的法律体系并非仅指美国制定了一系列的法律规范，这些规范的可操作性强亦是完备法律体系的一个重要的特点。

值得注意的是，完善配套法律制度时，应注意既要完善实体法，又要完善程序法。完善实体立法，主要是明确行政问责的主体、问责对象、责任范围、责任体系等内容。而完善程序立法，则包括完善行政问责的立案、调查、通知、裁决、执行、救济等程序。政府信息公开中的行政问责制度若缺乏公正的程序性规范，则会对行政问责的公正性、公信力造成影响。

另外，考虑到社会急速发展，需加以规范的行为猛增，传统意义上的立法机关已经无暇兼顾所有的立法事项，只得将大量的立法权以授权立法或者委托立法的方式，下放到了行政机关那里。而行政机关同一级别不同部门或者不同级别的行政部门间制定的行政法规、行政规章及规章以下的规范性文件等时常发生对同一类型的事项规定不同的执法标准的现象，以至于导致执法标准不一，多头执法或者无人执法等问题。要解决上述问题，应严格按照“上位法优于下位法”、“新法优于旧法”、“特别法优于普通法”等法律适用原则对各级各类规范性文件进行清理整合，理顺政府信息公开中的行政问责制度的法律规范体系。

以统一健全的法律制度为行政权厘定权限范围，同时确保法律的可操作性，避免法条语义的过度笼统，保障行政权顺畅运行。通过立法的方式整合执法资源，设立专门机构来负责政府信息公开中的行政问责工作，制定明确的权责标准，做到“专事有专人，专人有专责”。

### 3. 加强行政伦理法制建设。

政府信息公开中的行政问责制度的有效运行，同样离不开公务员伦理规范的保障。在公务员伦理法制建设方面，日本有值得参考之处。在

1985年日本《众议院政治伦理纲领》中便有此规定,“我们应受到国民的信赖,有义务彻底贯彻高尚理念的伦理,坚决杜绝导致政治不信任的公私混淆情形的发生,保持廉洁,无论如何不要受国民的谴责,必须坚决杜绝政治腐败,努力提高政治伦理。”<sup>[21]</sup>此外,1999年《国家公务员伦理法》和《国家公务员伦理规程》的制定也是日本政府为了督促公务员自觉地勤政廉政,防止其失职渎职、贪污腐败所采取的一项新措施。<sup>[22]</sup>而特别职公务员的财产申报制度的建立亦是重视伦理道德规范法制化的典型立法,该制度对推进政府信息公开、规制日本公务员遵守伦理道德规范、防止腐败有重要作用。<sup>①</sup>

我国可借鉴国外法治发达国家的先进经验,在发现掌握政府信息的部门及工作人员因一己私利等违反伦理规范的原因拒绝对应公开的信息加以公开或对不应公开的信息进行了公开,可由公务员伦理委员会等专门性的监管机构及时启动行政问责机制,对其行为依法进行惩治。考虑到目前我国尚无一部专门性的《公务员伦理法》,建议立法部门可在立足国情的基础上,探索构建我国的公务员伦理法律制度。

#### 4. 重视异体问责制度作用的发挥。

要使得政府信息公开中的行政问责制度良性运转,必须发挥各类监督主体的作用,“无缝对接”同体问责与异体问责。无缝对接的实质即在于强调尽量避免出现同体问责主体疏于监管,异体问责主体又难以介入,甚至集体“失语”的情形。盖伊·彼得斯认为:“参与式民主的最大特点和优点在于它强调公民参与政策过程的所有阶段,而不仅仅是在政策执行后抱怨或提供有关政策执行方式的反馈信息。”<sup>[23]</sup>异体问责中,公众参与式问责因其具有巨大的开放性、较低的准入门槛、较低的问责成本、较广的问责涵盖面等特点,相对于同体

问责和其他异体问责而言具有更大的优势。

从美国关于信息公开的救济制度中可以看到其权力机关、司法机关、民间团体、普通民众等均有权对违反信息公开法律规定的机关及责任人员进行问责。权力机关问责的方式主要指弹劾与审议《情报自由法》执行情况的报告两种。美国《宪法》第2条规定:“众议院有弹劾的全权”,“参议院拥有审讯一切弹劾案的全权”。<sup>[24]</sup>尽管考虑到弹劾相对复杂且严格的程序,一般很少被国会启用,但是这一制度作为国会监督制约政府行政权的重要手段,仍对政府官员具有巨大的威慑力。此外,国会可根据对行政机关和司法部长提交的关于《情报自由法》执行情况的年度报告进行审议,对于违法不公开政府信息的文件加以否定。司法机关问责主要是指普通法院通过运用司法审查制度来对行政权进行监督制约。美国的司法独立程度很高,这使得法官能够比较超然地对引起争议的行政行为进行裁判。运用此制度,法院实现了在尊重行政权的基础上,对行政权进行司法层面上的规制。行政机关拒绝公开政府信息时,申请信息公开的民间团体或普通民众等有权向该机关首长请求救济,当穷尽行政救济时,方可启动诉讼,提起情报自由法诉讼。<sup>②</sup>由此可见,行政问责主体的多元化,能够增强监督的力度,拓展监督的范围,避免单一的同体问责可能带来的诸如行政问责不及时、不到位,甚至“睁一只眼闭一只眼”怠于监管等问题。<sup>③</sup>

#### 5. 立足国情,循序渐进。

考察法治发达国家制度发展的历程,不难发现,制度的建构及完备难以“毕其功于一役”,恰恰相反,往往需经历较长一段时期。美国1946年制定《行政程序法》时,虽第三节的标题为“公共情报”,但却对有权获取政府信息的主体进行了限制,只允许与文件直接相关的主体

① 特别职公务员的财产申报制度主要由《国家公务员法》、《国家公务员伦理法》、《国家公务员伦理规程》、《政治伦理确定国会议员资产公开法》(1992年通过,由于日本国会议员不属于公务员序列,不受《国家公务员伦理法》的规制,故需单独立法对其进行规制)等一系列法律规范构成。

② 与情报自由法诉讼相对,美国还有反情报自由法诉讼,主要是指当公司或企业的经营者等针对行政机关向第三人提供其向行政机关提供的秘密信息不服时,依法提起的反对行政机关公开相关信息的诉讼。

③ 实现行政问责主体的多元化,应重视新闻媒体的监督,制定《新闻法》等保护新闻工作者的法律,同时,应完善新闻发言人制度,加大政府信息公开力度。政府部门应设立专门性的机构,接受公众的信息咨询及处理信息反馈等问题。

申请政府信息公开,而一般公众无此资格。<sup>①</sup>该法甚至未规定有权获取政府信息的主体在权利受到侵害后如何救济。直到二十年后的1966年,美国国会才又制定了《情报自由法》,改正了上述错误,但该法仍有很多不完善的地方,如相关概念过于抽象导致实践中扩大了政府机关不公开政府文件的范围,对违法拒绝公开政府信息的官员未规定处罚条款等。此后该法又经过了1974年、1976年、1978年、1984年、1986年、1996年、2002年等多次修改,才逐步完善。法律文本的出台也许远比法律精神的传播要容易,而且法律文本有时也存在问题,如标准模糊,法律位

阶低等。法治与人治的博弈在当下仍在继续,一些负责政府信息公开工作的部门及人员因“官本位”思维的作祟及对种种现实利益的考量,始终无视《政府信息公开条例》的相关规定,拒绝主动公开或依申请公开本就应该公开的信息。而行政问责制度的“备而不用”,导致现实中难觅因不依法公开政府信息而被问责的官员的身影,这也让政府信息公开中的行政问责制度面临艰难的境遇。面对困境,不可过于急功近利,而应在充分分析实践中存在的问题及原因后,有针对性地进行相应的制度改革,循序渐进,步步为营。

## 参考文献

- [1] 刘杰. 知情权与信息公开法 [M]. 北京: 清华大学出版社, 2005: 51.
- [2] 蒋碧昆, 许清. 宪法学 [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2002: 35.
- [3] 周亚越. 行政问责制研究 [M]. 北京: 中国检察出版社, 2006: 18-19.
- [4] 李军鹏. 责任政府与政府问责制 [M]. 北京: 人民出版社, 2009: 13.
- [5] 张贤明. 政治责任的逻辑与实现 [J]. 政治学研究, 2003 (12): 46-47.
- [6] 黄健荣, 梁莹. 建构问责制政府: 我国政府创新必由之路 [J]. 社会科学, 2004 (9): 29-30.
- [7] 毛泽东选集: 第4卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1991: 1272.
- [8] 邓小平文选: 第2卷 [M]. 北京: 人民出版社, 2006: 210.
- [9] 相丽玲, 李文龙. 我国政府信息公开中的违法不当行为及其问责机制 [J]. 情报理论与实践, 2015 (7): 29.
- [10] 法治蓝皮书: 我国继续提升政府透明度 信息主动公开仍不理想 [EB/OL]. (2014-02-24) [2015-03-24]. [http://news.xinhuanet.com/legal/2014-02/24/c\\_119477324.htm](http://news.xinhuanet.com/legal/2014-02/24/c_119477324.htm).
- [11] 2014年上海市政府信息公开工作年度报告 [EB/OL]. (2015-04-01) [2015-04-03]. <http://www.shanghai.gov.cn/nw2/nw2314/nw2319/nw14868/index.html>.
- [12] 李林. 中国法治发展报告 (2012) [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2012: 221.
- [13] 吕艳滨. 政府信息公开制度实施状况——基于政府透明度测评的实证分析 [J]. 清华法学, 2014 (3): 52.
- [14] 周元春, 甘霖. 近5年全市495人被行政问责 [N]. 深圳特区报, 2014-08-25.
- [15] [美] 戴维·奥斯本, 特德·盖布勒. 改革政府——企业精神如何改革着公营部门 [M]. 周敦仁, 译. 上海: 上海译文出版社, 1996.
- [16] [美] 卡尔·波普尔. 猜想与反驳 [M]. 季重, 等译. 上海: 上海译文出版社, 1986: 500.
- [17] 川岛武宜. 现代化与法 [M]. 王志安, 等译. 北京: 中国政法大学出版社, 1994: 51.
- [18] 罗豪才. 行政法学 [M]. 修订本. 北京: 中国政法大学出版社, 1999: 272.
- [19] Robert. S. Barker. Government Accountability And Its Limits. An Electronic Journal of the U. S. Department of State, Volume5, Number2, August 2000.
- [20] 王名扬. 美国行政法 [M]. 北京: 中国法制出版社, 1995: 945-946.
- [21] 真锅俊二. 现代日本的改革和伦理——以政治伦理和公务员伦理为中心 [J]. 周实, 译. 东北大学学报: 社会科学版, 2002 (1): 45.
- [22] 周实, 刘亚静. 日本国家公务员伦理法的特征及启示 [J]. 东北大学学报: 社会科学版, 2006 (1): 57.
- [23] B·盖伊·彼得斯. 政府未来的治理模式 [M]. 吴爱明, 等译. 北京: 中国人民大学出版社, 2001: 144.
- [24] 周亚越. 行政问责制比较研究 [M]. 北京: 中国检察出版社, 2008: 45.

(责任编辑: 于文豪 赵建蕊)

<sup>①</sup> 六十多年后,我国的《政府信息公开条例》竟也同美国当年的做法类似,在该条例第13条中规定了只有在自身生产、生活、科研等方面有特殊需要时,公民、法人或者其他组织才有权依法申请获取相关政府信息。