

引文格式: 叶战备, 杨浩. 历史制度主义视角下的中国政府信息公开制度变迁 [J]. 常州大学学报(社会科学版), 2020, 21(4): 12-22.

历史制度主义视角下的中国政府信息公开制度变迁

叶战备, 杨浩

摘要: 从历史制度主义视角考察中国政府信息公开制度三十多年的发展, 可将其分为起步探索、渐进变迁、法律建设和断裂发展四个阶段。研究发现: 政府信息公开制度变迁历程受国家主导的制度模式、关键节点、路径依赖等因素影响, 国家政治体制改革、对外开放政策、互联网通信技术和政府保密观念变化则是政府信息公开制度建设、发展的动力所在。由此, 构建多元主体协作共治的政府信息公开建设体系、发挥互联网技术特别是区块链技术作用、提高政府信息公开法律位阶以及健全政府信息公开监督救济机制是完善中国政府信息公开制度的着力点。

关键词: 政府信息公开制度; 制度变迁; 历史制度主义

作者简介: 叶战备, 法学博士, 南京审计大学公共管理学院教授、硕士研究生导师; 杨浩, 南京审计大学公共管理学院硕士研究生。

基金项目: 国家社会科学基金重点项目“政府数据治理与统一开放平台体制机制研究”(17AZZ016); 2020年度江苏省第五期“333工程”培养资金资助项目“数据主权背景下的政务数据协同治理体系研究”; 江苏省研究生科研与实践创新计划项目“数据主权背景下的政务数据开放机制研究”(KYCX20_1711)。

中图分类号: D035 **文献标志码:** A **Doi:** 10.3969/j.issn.2095-042X.2020.04.002

中国推行政府信息公开制度始于20世纪80年代的政务信息公开。随着全面依法治国理念的不断深入, 党和政府更加重视对“知情权”的保障, 加之互联网技术带来的便利, 政府信息公开的力度不断加大。那么, 作为一种制度安排, 其演变的历程及其演变的主要影响因素显然值得我们探究, 同时这也是制度建设和完善的需要。

一、视角转换: 问题的提出

政府是主要的组织信息占有者, 其在履行职能过程中收集了大量信息, 范围涵盖社会生活的各个领域。知情权是基本人权之一, 推进信息公开不仅是保障公民知情权的有效措施, 更是政府履职尽责的一项义务, 有利于促进政务公开、建设人民满意的政府。伴随着政府信息公开制度在世界的勃兴, 打造阳光政府、推进政府信息公开也逐步被提上中国政府日常议程。

始于20世纪80年代的中国政府信息公开制度, 是改革开放以来政府行政管理体制改革的一个缩影。回顾三十多年的探索实践, 中国政府在信息公开方面取得了显著的成就。特别是2019年4月13日, 《中华人民共和国政府信息公开条例》(以下简称新《条例》)经再次修订通过后向全社会公布, 标志着中国政府信息公开制度的又一次跨越式发展^[1]。在目前全面深化改革、建

设社会主义法治国家的决胜阶段,党和政府尤为重视对“知情权”的保障,加之互联网、大数据技术的迅猛发展,政府信息公开的必要性和重要性日益凸显。面对新形势、新机遇、新挑战,如何更加有效地推进政府信息公开是值得中国政府深入探索的重要议题。基于历史制度主义的分析视角,紧扣宏观政治体制和社会环境,梳理中国政府信息公开制度建设历程,分析其变迁进程及背后的影响因素,进而探索完善政府信息公开制度的着力点,不失为一个可行的研究切入点。

历史制度主义作为20世纪80年代兴起的新制度主义重要流派之一,认真总结了理性制度主义和社会学制度主义的不足之处,并充分吸收了二者的合理观点,逐渐成为一种极具解释力的分析范式,在西方政治学研究中占据重要地位。历史制度主义通过分析某一制度生成、发展及变迁过程,强调制度在国家政治生活中的决定性作用,关注制度对个体行动者的影响^[2]。基于对行为主义和理性选择主义的反思,历史制度主义以中层制度为纽带将国家体制和社会体系联系起来,依此构建了中观层面的理论分析框架,在广义的国际性通用理论和各独立国家的具体制度的独特阐释之间搭建了通道^[3]。历史制度主义重视对国家内部制度安排与公共政策之间关系的研究,特别强调不同的国家制度对某一具体政策发展的塑造与形成作用,这一视角可以帮助我们更恰当地认识不同国家体制下政策的差异性和某一国家内部政策的延续性^[4]。它的分析框架应包括以下步骤:第一步是对影响制度变迁的宏观社会背景进行分析。通过分析制度背后的社会环境等宏观因素,总结制度生成的政治社会结构。第二步是对制度变迁的关键节点和路径依赖进行分析。具体政策受国家重大政策出台而产生制度断裂,但在一定时期内是在原有政策基础上渐进演变的,在回报递增原理影响下呈现延续依赖特性。第三步是对制度变迁的动力机制进行分析。通过分析制度背后的深层影响因素,探究制度变迁过程中作为制度创始者及推动者所采取的理性行动的内在逻辑^[5]。

可见,运用历史制度主义视角分析中国政府信息公开制度变迁,即其经历了哪几个阶段和什么样的过程,变迁的关键节点是什么,变迁的稳定机制如何实现,变迁的动力源泉有哪些,这将有助于对中国政府信息公开制度变迁的客观回顾,深刻把握中国政府信息公开制度变迁的主要影响因素,进而探索完善政府信息公开制度的着力点。

二、制度勾勒:中国政府信息公开制度的历史变迁

20世纪80年代以来,对外开放程度不断加大,在政治经济体制变革特别是政府行政管理体制改革的时代背景下,中国的政府信息公开制度兴起并经历了一个迅速发展完善的过程,其国际环境、党和国家重大决策、科学技术特别是互联网信息技术的进步等因素起到重要推动作用。下面,我们将以对政府信息公开制度变迁产生深刻影响的年份,诸如体制变革、重要会议召开和核心政策颁布等关键事件发生的年份作为历史节点,将1987—2019年中国政府信息公开制度变迁历程分为四个阶段进行梳理。

(一) 政府信息公开制度的起步探索时期(1987—1996年)

中国政府信息公开制度可回溯至改革开放后的第一个十年。1987年12月,中国共产党第十三次全国代表大会报告指出“要提高领导机关的开放程度,重大情况让人民知道,重大问题由人民讨论”,“重大情况让人民知道”体现了国家尊重公民的“知情权”,“重大问题由人民讨论”反映了人民群众对国家大事的“参与权”。这一重要论断显示了党和国家“坚持人民群众的主体地位、切实保障人民群众的根本利益”的治国方略,由此奠定了中国政务公开和政府信息公开的思想 and 政策基础^[6]。按照党的十三大相关指示精神,一些地方政府和机关单位组织开展了“两公开

一监督”活动,即“公开办事制度、公开办事结果、依靠群众监督”。这一活动的主要特点在于保障人民群众对公共行政事务的监督权,彰显了“群众性”,捍卫了“公共性”。通过实施“两公开一监督制度”,将过去神秘复杂的政务活动置于人民群众的监督之下,极有力地打击了政务腐败、行贿受贿等不正之风,对于提升政府办事效率、净化社会风气、增强人民法律意识具有重要意义。在之后的实践中,“两公开一监督”被推广为以“四议两公开一监督”为主要内容的村级民主自治机制,为改善基层治理、保障农民权益发挥了建设性作用。上述论断、活动和村级民主自治机制都可视为推行政府信息公开制度的最初探索。这一时期的政府信息公开由党和国家重大政策调整而启动,呈现两大特征:第一,内生性制度生成模式。政府信息公开制度首先顺应执政党政策变革而生,并逐步由政府向社会扩散。第二,探索型制度发展模式。党中央和国务院并没有规定推行信息公开工作的统一举措,而是由各级政府部门在总原则指导下自行摸索,逐步完善。

(二) 政府信息公开制度的渐进变迁时期(1997—2002年)

随着经济社会的发展,中国政府信息公开工作取得了长足发展。1997年,党的十五大报告强调“要深化改革,完善监督法制,建立健全依法行使权力的制约机制。坚持公平、公正、公开的原则,直接涉及群众切身利益的部门要实行公开办事制度”,政务公开被确定为党的基本政策。最高人民检察院、法院及公安部门等司法机关和行政执法机关率先提出检务公开、审判公开、警务公开,由此拉开了职能部门全系统政务公开,为政府纵向层级体系信息公开奠定实践基础^[7]。1999年,全国人大常委会、全国政协办公厅等机关联合启动“政府上网”工程,信息公开从此驶上互联网的“快车道”,对于扩大信息公开范围、提高信息公开速度、方便民众参与具有显著作用,实现政府信息公开制度跨越式发展,标志着中国政府信息公开跨入互联网时代。2001年,国务院办公厅办制订《全国政府系统政务信息化建设2001—2005年规划纲要》,明确“以需求为导向,以应用促发展;统一规划,协同发展;资源共享,安全保密”的指导原则。随后,各省区市因地制宜展开政务信息化建设工作,广东、河南等地先后出台省级规划纲要,促进中央政策落地。这一阶段的政府信息公开制度建设的统筹层次明显提高,以“政府上网工程”为辅助载体,出现了依托于互联网等信息技术手段、由职能部门牵头的“纵向业务类”和由省级政府统一筹划的“横向全面型”信息公开推进模式,并呈现“条块融合”的发展势头。

(三) 政府信息公开制度的法律建设时期(2002—2006年)

虽然中国的政府信息公开工作进展得相对顺利,但信息公开法律建设进程却未跟上,存在鲜明的政策推动特点。法律建设滞后严重制约政府信息公开制度的进一步发展。进入21世纪以后,在包括各级人大代表、政协委员等社会各界人士的倡导呼吁下,政府逐步认识到法律建设对政府信息公开的意义,国务院于2002年启动了《政府信息公开条例》的起草工作。在国家层面立法一时难以出台的背景下,各地政府先行一步开始地方法规建设的尝试。2002年广州市政府率先公布《广州市政府信息公开规定》,创立中国地方政府信息公开立法的先例。在国务院《政府信息公开条例》出台以前,全国共27个地方先后出台或修订地方性法规、规章,其中包括地方性法规2项、省级政府规章13项、市级规章12项^[8]。这些地方法规建设尝试为中国《政府信息公开条例》的出台积累了经验,同时也促进了政府信息公开工作法治化进程。2003年初非典突然爆发,新世纪的首次重大公共卫生事件考验了推行不久的政务公开理念及相关制度运作情况。在疫情初期,部分地方政府官员仍沿袭传统的“不公开”工作方式,导致了疫情的蔓延,给国家经济社会发展造成严重损失。后来中国政府及时公布最新疫情信息,让全社会及时了解疫情进展和

防疫情况,有效抑制了疫情的进一步扩散,也重塑了政府官员的行政思维,认识到信息公开的重要性。在政府上网工程建设方面,截至2005年底,中国政府域名注册量达23700个,政府网站约12000个,绝大部分政府机构建立了自己的公众网站^[9]。在此阶段,中国政府信息公开制度建设迅速发展,国务院立法起草工作快速推进,各级地方法规出台并投入社会实践,政务公开网站数量爆发式增长,并经受非典事件的洗礼和检验,呈现出央地法律法规建设同行、完善法制和应急实践共进的特点。

(四) 政府信息公开制度的断裂发展时期(2007年至今)

在各级地方政府广泛的立法实践基础上,在众多研究成果的支持下,国务院政府信息公开条例起草工作进展顺利。2007年4月5日,国务院公布了《中华人民共和国政府信息公开条例》(以下简称旧《条例》)^[10]。为确保条例的贯彻落实,国务院相继出台《关于做好实施〈中华人民共和国政府信息公开条例〉准备工作的通知》《关于实施中华人民共和国政府信息公开条例若干问题的意见》等一系列文件。旧《条例》的出台和实施,是坚持改革开放,推进社会主义法治国家建设的里程碑式事件,有利于保障公民知情权、监督权,建设责任政府、透明政府,开启了中国政府信息公开制度建设新阶段。随着互联网、大数据技术的发展,“政府数据开放”这一新概念开始进入各级政府部门的视野。而政府数据开放和信息公开的内涵有明显区别,数据开放更强调政府和公民的互动性、共享内容的全面性^[11]。从“信息公开”到“数据开放”的过渡演进,使公布的对象由政策文件转变为原始数据,公布方式由被动的“依申请公开”转变为主动公开,更加重视与公民的互动和共享。政府开放数据有利于政府提高自身透明度及治理能力,可以更好地促进经济发展和社会创新^[12]。2017年12月,习近平总书记在党的十九大报告中论述关于行政体制改革相关内容时提出“转变政府职能,深化简政放权,创新监管方式,增进政府公信力和执行力,建设人民满意的服务型政府”的基本要求,为政府信息公开制度建设指明了方向。2019年4月13日,国务院通过了修订后的新《条例》。比照发现,新《条例》内容更加具体化,更具操作性。主要表现为:第一,降低了依申请公开信息的门槛;第二,在旧《条例》基础之上增加了主动公开的范围;第三,增加了公开政府信息的方式,并特别强调了互联网在信息公开中的地位,要求建设政府信息公开互联网平台。“断裂发展”是这一时期制度变迁的显著特点:一方面,在这一阶段政府信息公开条例历经了出台、实践并修改完善的过程,产生了国家层面的信息公开法律法规,从此信息公开实现了“有法可依”;另一方面,制度建设与大数据技术的结合将实现信息公开载体和运作方式的根本性变革,并推动政府数据开放。

三、制度变迁剖析:中国政府信息公开制度变迁的影响因素

在勾勒了中国政府信息公开制度变迁历程的基础上,我们接下来需要进一步剖析变迁背后的内在逻辑。即说明其是在什么样的历史背景下通过何种发展路径受哪些动力因素影响而演变至今的。

(一) 生成:国家主导决定政府信息公开制度选择

历史制度主义认为各国具体政策的选择深受不同国家宏观制度环境的影响,而宏观制度主要指宪法及其他基本法所规定的国家基本政治制度和社会运行规则,由一个国家的政治、经济、社会、历史民俗等多方面因素共同决定。1978年以来,改革由经济体制向政治体制延伸,逐步形成了中国特色的国家治理模式,中国共产党始终发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用,党以

政策输出的方式引导国家各项事业发展进步,并取得了显著的成就。中国的政府信息公开制度同样遵循了“党政领导、政策推动”的国家主导型发展模式。党的十三大报告揭开了政府信息公开制度建设的序幕,党的十五大报告将“政务公开”表述为党的基本政策,党的十九大报告再次强调信息公开对转变政府职能、建设服务型政府的重要性,历次党代会通过的报告、形成的决议都成为政府信息公开制度建设的根本性指南,各类相关政策法规在党中央指示下逐步完善落实。中国政府信息公开制度也在各级党委的统一领导下有序发展。“地方试验、积累经验、中央统筹、各地推广”这种制度变迁模式是改革开放以来“摸着石头过河”式政策试点地方创新、其他地方扩散原理的体现,遵循马克思主义“因地制宜、具体问题具体分析”这一基本规律,具有鲜明的中国特色,我国政府信息公开条例的起草和出台也不例外。21世纪初期,在中国统一法律建设尚未启动时,地方政府纷纷出台政府信息公开条例,为中央政府积累了重要的理论和实践经验,最终推动了旧条例的问世。为我国政府信息公开制度的法律建设提供了根本性指导原则。纵览三十多年的发展历程,我国政府信息公开制度建设始终坚持“国家主导”这条主线,党委和政府在其间发挥了引领和统筹掌控作用,这决定了政府信息公开制度的根本选择和发展方向,即始终坚持“人民当家作主、全心全意为人民服务”的根本指南,进而保障我国政府信息公开制度行稳致远、进而有为。

(二) 断裂:关键节点影响政府信息公开制度走向

历史制度主义所说的“关键节点”即两个相对稳定的制度变迁期间发生的重要变革,以重要历史事件或政策调整为标志,这种变革往往可以引起整个制度质的飞跃,驱使制度沿着新的方向发展前进^[13]。梳理中国政府信息公开制度历程后,可辨别政府信息公开相继出现的三次历史断裂的关键节点。

第一个关键节点出现在1987年12月底,中国共产党第十三次全国代表大会的报告中指出“要提高领导机关的开放程度,重大情况让人民知道,重大问题由人民讨论”。此论断可以视为中国政府信息公开制度建设史的先声,从党的全国代表大会层面明确指出“推进信息公开”的重要性和迫切性,开启了政府信息公开制度建设的征程,也确立了“尊重和保障人民群众知情权、参与权”的根本指导原则。三十多年的变迁历程表明,中国的政府信息公开始终贯彻“以人民为中心”理念。第二个关键节点出现在2007年4月5号,国务院公布了《中华人民共和国政府信息公开条例》,这是在吸收地方立法探索经验后出台的首个国家层面政府信息公开行政法规。毫无疑问,这一条例填补了中国政府信息公开法律的空白,标志着中国政府信息公开制度建设迈入“有法可依,高层次统筹”的全新时期。在该条例出台后,国务院各部委及地方各级政府认真贯彻落实相关指示精神,县级以上政府确定了主管部门,统一领导本级政府信息公开工作,使相关政务信息的公开进程明显加快、力度明显加大。旧《条例》的出台改变了中国政府信息公开制度建设路径,全国各级政府信息公开有关领域的各项工作有了统一的纲领性文件,使信息公开朝着法制化、制度化的方向发展。此后至今尚未出现重大制度变革,变迁方向基本稳定。第三个关键节点出现在2019年4月13日,电子政务和互联网通信技术的迅猛发展改变了信息公开的载体和方式。在此背景下,国务院第711号令公布了修订后的新《条例》。新《条例》吸收了党的十九大以来中央重要指示精神,特别是关于“推进国家治理体系和治理能力现代化”的重大战略决策,增加了“以公开为常态、不公开为例外”的基本原则,强调政府机构开展信息公开工作应加强与社会民众的互动,鼓励公民参与,有利于完善“共商共建共享”的政府信息公开治理机制。新《条例》在旧《条例》基础之上进行了适应时代发展要求的技术性修改,推动中国政府信息公开制度迈上新的台阶。在大数据时代,新《条例》提出要加强互联网在政府信息公开中的重要地

位,强调发挥政府门户网站、政府信息公开平台的作用,进一步促进政府信息公开、数据共享,保障公民知情权,最大限度发掘政府信息资源的价值。实现“信息民主、数据民主”。

(三) 变迁:路径依赖强化政府信息公开制度承袭

历史制度主义强调制度继续发展的自我强化特性。这一特性使得制度始终受过去轨迹制约,即使出现新的选择可能性,初始路径也难以变更。路径依赖就是制度的自我维持和延续机制。一项制度一旦形成,其变革的成本和阻力会日益增大,制约制度向新的发展方向发展的可能性,促使制度在原有惯性影响下渐进完善^[14]。中国政府信息公开制度受国家重大政策调整、法律法规出台等重要事件的影响而发生变革、实现质的飞跃。但仍在制度变迁过程中表现出明显的路径依赖特征。概言之,党的全会报告和相关政策文件开启了政府信息公开制度建设进程、规定其基本发展方向,政府行政法规勾勒了政府信息公开工作开展的具体路径,并迅速形成了一套自我强化机制,使得政府信息公开制度沿着既定轨迹实现发展变迁。

皮尔森提出了“强化路径依赖机制的政治学四大特征”^[15]。第一,集体行动的核心地位。人类社会形成以后便自然而然产生了集体行动的必要性,个体为实现凭借自身能力难以实现的目标而通过制度化形式同其他成员进行联络进而形成组织,利用全体成员的力量实现共同的利益。组织是集体行动得以实现的基本载体,其基本功能实现的前提在于协调好成员的职能和相互关系。因此,建立明确且有权威的领导核心是确保集体行动成功的关键。中国特色社会主义制度的关键在于坚持党的领导,中国政府信息公开制度在党的政策策动下启动,并由中央政府统筹规划,产生强大的政治向心力。各级地方党委和政府开展政府信息公开建设工作须遵照中央及上级指示精神,认真领会、积极贯彻,从而产生“上下联通”的制度强化机制,在加强党中央领导权威的同时,保持了政治制度的稳定性,实现了政府信息公开制度的有序推进。第二,制度演进的高密集性。某项制度一旦形成,就在整个制度场域中占据一席之地并与其他制度规则相互联系,形成一个相互作用的制度网络,且要适应整个政治体系规则的约束力。因此,制度倾向于回报递增,强化了其路径依赖特性,促使制度沿着预设方向前进。政府信息公开制度的产生和发展同样遵循该基本规律。首先,政府信息公开制度建设的内在驱动力来源于宪法对保障人民知情权规定的不断深化与建设法治政府、服务政府的需要。政府信息公开制度产生之初就受到整个国家宏观制度体系的约束。其次,实施政府信息公开是促进政务公开、增大政府工作透明度的基本举措,而政府部门所掌握的信息并不可能完全无保留地向社会公开,事关国家机密、商业机密及个人隐私的相关信息则不予公开,因而政府信息公开制度与国家保密制度等互为配套制度,其建设进程受到其他相关制度的影响。最后,互联网时代的政府信息公开牵涉面更加广泛,不仅要遵守互联网领域的法律法规,而且受到所有自媒体用户的关注,工作制度的规范性、工作流程的精简性都比“纸媒时代”有着更严格的要求,政府信息公开制度的建设进程受到国家宏观政策及相关领域制度的密切影响。第三,政治权力的不对称性。政治组织区别于经济及其他社会组织的主要方面在于其内部体系明晰的等级性,其权力的流向呈现“自上而下”特征,并利用强制性力量确保等级权威的维护和行政命令的贯彻执行,并使相关制度在既定方向不断强化。中国的政府信息公开制度由党中央及国务院统筹推动,利用政治权威力量保证实施,下级政府部门及其领导受资源配置、绩效考核等因素约束必定按照中央相关指示及上级安排认真履职,落实各项工作任务。第四,社会化阐释。政治行动具有明确的价值导向。政策目标在一定程度上具有模糊性,并不像市场行为一样可以确定具体的绩效指标并利用完备详细的评价体系对其政策绩效进行评估分析。政策绩效具有长期性、渐进性,其政策产出和政策效果在短期内不易被发现,更不可能精准衡量。政府信息公开制度目的在于促进政务公开,保障公民知情权,在改善政府部门工作的同时实现良好的政民

互动,从而提高政府决策的民主性、科学性,建设人民满意的服务型政府,其绩效衡量过程存在不可完全量化的特质。因此,政策实施过程的错误和低效行为不易被发现,政策执行者倾向于按照既定精神贯彻落实具体政策。总之,中国政府信息公开制度受国家力量引导、制度场域约束、政治权力影响、社会环境作用等因素影响,这些因素不断自我强化,使政府信息公开制度沿袭变迁。

(四) 发展:动力机制影响政府信息公开制度完善

历史制度主义坚持历史唯物主义的基本观点,强调政治制度的社会背景的重要性,即一项制度的发展完善依赖于内在的社会经济和观念基础等因素影响。上述分析表明,党的十三大以及国务院公布的新、旧《条例》是中国政府信息公开制度建设进程中的关键节点。在各节点之间,政策呈现渐进变迁轨迹,其动力主要来源于政治、经济、科技、文化四个方面,形成了行政管理体制改革背景下的政府信息公开制度动力机制。

第一,国家政治体制的改革。历史制度主义认为,任何一项具体制度的发展完善必然受到社会宏观制度环境的影响和制约。回顾中国政府信息公开制度变迁历程,其产生及演进过程中的重大变革都与国家大政方针的调整密切相关。十一届三中全会以来,随着经济体制领域改革的深入,政治体制改革的紧迫性加剧。1986年6月28日,邓小平同志在中共中央政治局常务委员会上指出:“政治体制改革同经济体制改革应该相互依赖、相互配合。只搞经济体制改革,不搞政治体制改革,经济体制改革也搞不通。”^[16]正因为这种宏观政治体制的变革要求,实行社会主义民主法制、深化行政管理体制改革等国家战略被提上议事日程,并推动了政府信息公开制度的发展变迁。2017年10月18日,习近平总书记在十九大报告中更是明确指出,“积极推进政治体制改革,推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化,保证人民依法通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济文化事业,管理社会事务”。在此背景下,积极建设政府信息公开制度、保障人民参与国家管理,成为建设法治政府的必然要求。第二,对外开放程度的扩大。第二次世界大战以后,伴随着美苏两大超级大国冷战的结束,国际经贸往来日益密切,虽然威斯特伐利亚体系下的主权国家仍是国家环境中的重要主体,即使部分国家忽视各类跨政府组织在国家事务中的协调性角色而自行其是,但我们不得不承认的是,各国政策的制定越来越受到国际通行规则调整的影响。中国政府信息公开制度也是在外部环境影响下,随着中国改革开放的不断深入而逐步完善。十一届三中全会以后,中国经济社会发展水平迅速提高,国家综合实力显著增强,经济总量位居世界前列,各领域对外开放程度不断加深,逐步走向世界舞台的中央。特别是2001年,中国加入世界贸易组织,积极吸引外资、助推对外贸易,必然要求深化行政审批制度,便利经贸往来。2015年3月,为适应新时势要求,中国政府发布了《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》,“一带一路”倡议成为中国社会主义建设新时期对外开放重大战略。中国政府承诺深化信息公开制度改革,简化行政审批程序、缩减负面准入清单、增加外商投资领域,建立一大批高水平自由贸易区,以积极的态度融入经济全球化,构建人类命运共同体。第三,互联网通信技术的进步。政府信息公开与电子政务建设进程联系密切,实现了从“办公自动化”到“政府上网”“电子政务”,直至今天的“数字政府”的渐进式变革。大数据、互联网和人工智能技术将大大简化政府办事流程、促进政府信息公开,进一步便利企业和民众办事,打通公共服务的“最后一公里”。2015年国务院印发《促进大数据发展行动纲要》,要求地方政府推动数据开放共享、稳步推进公共数据资源开放,加快法规制度建设。2017年贵阳市率先颁布《贵阳市政府数据开放共享条例》,建立国家大数据战略试验区,积极探索数据开放体制机制建设。在数据开放机构建设方面,部分省级政府、副省级城市政府建立大数据管理机构、数据中心等职

能部门,统筹实施各级数据治理及开放工作。浙江省最先提出“最多跑一次改革”,迅速引发了全国范围的效仿学习热潮,并被写入2018年《政府工作报告》。这场改革基于“互联网+”的大数据时代背景,利用网络政务服务平台的不间断服务为办事企业和民众提供了充分的信息流^[17]。其目的在于借助大数据技术,打通部门之间的数据渠道,打破信息孤岛,实现政府内部的数据开放和共享,进而打造“整体性”政府;通过重塑政府办事流程,最大限度扩大信息开放的范围和深度,从而撬动经济体制、公共服务体制和权力运行体制的根本性变革,最终实现国家治理体系和治理能力现代化。第四,政府保密观念的转变。历史制度主义认为,制度变迁受制于行动者认知观念的变化。回溯变迁历程发现,中国政府信息公开制度经历了“不愿公开—被动公开—主动公开”的曲折发展过程,这背后蕴含着政府部门在信息公开方面观念认知和理性选择的变革。中国有浓厚的保密文化传统,政府部门对信息具有强烈的保密意识,国家保密制度设计相对完善。1998年颁布的《保守国家秘密法》由全国人大常委会制定,对保密工作的实施做出了具体的制度安排。然而,随着社会主义民主政治建设进程的推进,党和政府越发认识到信息公开的必要性,在一定程度上转变了原来浓重的保密观念,趋向于扩大政府信息公开的范围,并积极探索引导公民参与信息公开的方式方法。新《条例》与旧《条例》相比,细化了不予公开的政府信息的范围,并明确提出公民对政府信息公开环节或结果有疑问的,可向负有公开职责的部门提出申诉,相应部门必须予以回应。同时,新《条例》强调政府信息公开的项目清单应随时间和实际情况的推移而做出适当调整,要求政府信息公开的项目清单调整过程必须有民众的参与。可见,政府信息公开制度的不断完善和进步,在一定程度上与政府保密观念的转变有密切关系。

四、制度建设展望:中国政府信息公开制度完善的着力点

中国政府信息公开制度经历三十多年的发展变迁,已形成相对完善的制度体系。但放眼全球、谋划未来,我们仍然需要充分利用2019年新《条例》出台这一关键节点,不断深化政府信息公开制度改革,塑造“共建共享”的政府信息公开治理格局,真正发挥政府信息的价值,实现信息民主。具体而言,可从以下几点着手:

(一) 发扬社会主义民主,构建多元主体协作共治的政府信息公开制度建设格局

政府信息公开制度变迁表明,党和政府始终发挥统筹规划的关键作用,以纵向的“自上而下”强制式、横向“晋升锦标赛”式相结合的政策运行模式引导政府信息公开制度建设沿着科学合理的方向发展。改革开放以来,社会主义市场经济体制的确立引发了经济社会结构的深刻变革。进入21世纪,国际形势风云变幻,社会利益呈现复杂化、多样化趋势,单凭公共部门的力量势必难以担负全球化背景下的信息公开制度建设重担,也偏离了国家治理体系治理能力现代化的发展目标。政府信息公开制度应该构建一种开放的政策体制,各类社会组织是多元主体协作共治的良好合作伙伴。政府、市场和社会三大领域的密切协作、共同发力将构成政府信息公开制度向前发展的新的动力系统^[18]。因此,广泛动员社会力量,将政府主导和地方各界积极参与紧密结合,探索出一条具有中国特色的政府信息公开制度建设之路刻不容缓。首先,应打破公私部门之间的信息壁垒,实现迅速的信息披露、数据联动,各类组织之间搭建起资源共享、风险共担的协作网络,建立良性的互动机制;其次,建立健全制度化的协商平台和对话机制,完善便捷化、制度化的参与渠道,促进政府部门和市场、社会的深入交流;最后,构建有效的激励机制,发挥企事业单位及社会民众的积极性、主动性,汇聚最大力量、集中最大智慧,使全社会参与政府信息公开制度建设。总之,政府信息公开牵涉申请人、第三方及社会公众多方主体切身利益,其发

展完善的关键在于国家治理现代化过程中建立起良性互动的合作关系,不断尝试利用社会组织、企业组织等多元力量探索政府信息公开建设的新路径,为信息公开发展营造良好的制度环境,最终实现以“保障人民群众知情权、参与权”为主要价值追求的现代政府信息公开,并助推人民满意的服务型政府建设。

(二) 发挥互联网特别是区块链技术独特优势,助力政府信息公开

2019年10月24日,习近平总书记在中央政治局就区块链技术的发展现状和趋势进行第十次集体学习时强调,“要抓住区块链技术融合、功能拓展、产业细分的契机,发挥区块链在促进数据共享、优化业务流程、降低运营成本、提高协同效率、建设可信体系等方面的作用”^[19]。大数据时代的政府信息公开离不开区块链技术。该技术的最大优势在于公开透明、安全可控,除了将政府最大限度暴露在阳光下,实现政府信息公开外,更可以利用其非对称加密技术预防信息公开过程中的意外泄露,有利于保障信息安全。

在区块链技术应用过程中,数据的收集、存储、加工及传递均以分布式数据结构为基础,利用数学方法建立了各节点相互信任的分布式账本。区块链是比特币等数字货币体系运营的核心技术,在区块链数据基础上通过去中心化实现更大程度数据共享,保证数据不可篡改、不可伪造的分布式账本,能够保证数据传输安全性、实现数据共享高速化^[20]。这种分布式数据结构形式确保去中心化的实现,解决了“高度中心化”的传统数据结构存在的存储位置过度集中、数据维护成本高、数据中心安全隐患大等问题。在政务信息公开领域,利用去中心化的技术优势实现各国家机构、政府部门的全方位沟通,逐步消除彼此间的信息壁垒,建立统一的信息公开数据平台,将各类数据及时公开,保障公民知情权,使数据价值在民间力量的推动下再次扩大。有效的政府与社会互动,有利于促进政务公开,规范行政流程,大幅度提升政府办事效率。非对称加密技术是保障区块链安全的关键性技术。在数据保存过程中,系统根据某一加密算法形成私钥,再根据另一算法形成公钥。公钥的形成过程不可逆。现有的算法技术能力很难通过公钥得到正确的私钥,因此可保证数据的安全性,解决了信息泄露、数据篡改等政府信息公开过程中的根本性问题。

(三) 提升政府信息公开条例法律位阶,完善相关法律制度体系

纵观国外政府信息公开制度发展历程,发现立法先行是国外政府信息公开制度建设的突出特点。西方国家较早地在政府信息公开制度建设方面取得了进展,形成了完整的法律体系和对应的操作机制。以美国为例,国会于1946年、1966年先后颁布了《行政程序法》《情报自由法》,这标志着现代国家政府信息公开制度的确立,是世界政府信息公开发展史上的里程碑事件,对其他国家的立法产生重大影响。有学者梳理了世界各国信息公开立法时间及修订情况,发现:截至2012年底,78个国家和地区制定了信息公开法律、法规,信息公开立法发展迅速^[8]。中国现状,《政府信息公开条例》只是经国务院通过的行政法规,存在法律位阶低的缺陷,制约了其功能的发挥,无法真正兑现保障公民知情权的政治承诺。法律是治国重器,良法是善治的前提。现代的法律体系是国家治理现代化的基础^[21]。加快信息公开立法,将政府信息公开条例上升为法律,提高法律的权威性和公信力,健全配套的相关法律法规,修补各项法律间的断裂之处,构建真正意义上的政府信息公开法律体系。通过立法进一步扩大适用范围,提高信息公开法律位阶,使其与《保守国家秘密法》等相关上位法实现有机协调,在平等法律位阶前提下妥善处理政府信息“保密”与“公开”的关系。通过立法明确各部门的职责和权限,以法律法规为基本依据确定信息公开法律责任,合理配置资源,强化管理,优化服务水平。构筑严格的执法体系,进一步完善配套的规章制度和执行细则,确保信息公开法落到实处,结合各职能部门的实际情况,围绕信息公开相关利益群体的特征制定合理的绩效考核标准,并纳入领导干部政绩考核体系,形成公开透

明、运转有效的信息公开体制。当前信息公开工作已经超越了局限于政府部门内部的狭隘视野,而更多地强调政府对外的“信息公开”,要求强化与社会的交流互动,必须以法律作为基本准则来调整各参与主体的利益关系和权责分配,切实推进信息公开法制化进程。

(四) 把握政策变迁关键节点,健全政府信息公开监督救济机制

新时期的政府信息公开制度是对传统信息公开观念和方式的根本性变革,最大可能突破传统的制度路径依赖强加的相关制度供给,在国家层面完善政府信息公开法律法规,加快建立健全政府信息公开监督救济制度体系。具体而言,政府自身并不能完全做到信息公开,中国政府信息公开范围缺乏统一规范导致实际效能较低,因政府信息公开而产生的行政诉讼案件大多不被受理,信息公开制度缺乏有效的监督和救济机制。因此,作为一项监督政府行为的制度,需要相应的监督救济机制设计,确保政府能够在强制力的约束下履行信息公开职能。2019年通过的新《条例》虽规定申请人拥有对信息公开相关环节的申诉权,但缺乏对具体实施机制的解释。从目前针对政府信息公开而产生的行政诉讼案件审理情况来看,缺乏公众对政府信息公开工作进行制约的监督机制,公民知情权的保障程度仍取决于政府部门的公开意愿,而非一项公共部门该履行的基本义务。在此背景下,应积极探索监督政府信息公开的救济机制,把建设法治政府、保障公民知情权的承诺落到实处。发挥好国家监察委员会的作用,以监察委员会作为各级政府信息公开的监督工作的领导机关,统一指挥信息公开监督救济相关工作。利用好党的纪律检查委员会的职能,通过各级纪律检查委员会对党员领导干部的纪律监督,促进其履职尽责,预防信息公开方面的违法侵权渎职腐败问题。密切与司法机关的合作沟通,发挥行政诉讼对行政机关的约束力,降低由民众申请信息公开而引发的“民告官”案件的立案门槛,保障公民的诉讼权利,落实信息公开。引入审计监督,发挥好审计的防御、自稳、监督等功能^[22]。审计机关应及时向政府、社会公众报告相关预算执行审计结果,督促被审计单位整改审计中发现的问题;将涉嫌违法违规问题的工作人员移送纪检、司法机关处理,增强震慑作用,发挥审计作为“免疫系统”消灭病毒的功能;认真评估职能部门资金使用绩效,提出可行的对策建议,促进政府信息公开体制机制的完善。

参考文献:

- [1] 国务院. 中华人民共和国政府信息公开条例 [EB/OL]. (2019-04-15) [2020-02-20]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-04/15/content_5382991.htm.
- [2] 姚松,曹远航. 70年来中国教育扶贫政策的历史变迁与未来展望:基于历史制度主义的分析视角 [J]. 教育与经济, 2019 (4): 12-18.
- [3] 杨光斌,高卫民. 历史唯物主义与历史制度主义:范式比较 [J]. 马克思主义与现实, 2011 (2): 142-148.
- [4] 张海清. 制度如何形塑政策?:基于历史制度主义的视角 [J]. 中国行政管理, 2013 (6): 55-59.
- [5] 彼得·豪尔,罗斯玛丽·泰勒,何俊智. 政治科学与三个新制度主义 [J]. 经济社会体制比较, 2003 (5): 20-29.
- [6] 赵正群. 得知权理念及其在我国的初步实践 [J]. 中国法学, 2001 (3): 49-55.
- [7] 赵正群. 中国的知情权保障与信息公开制度的发展进程 [J]. 南开学报 (哲学社会科学版), 2011 (2): 53-64.
- [8] 杨伟东. 政府信息公开主要问题研究 [M]. 北京:法律出版社, 2013: 11-18.
- [9] 国务院信息化办公室. 中国信息化发展报告 2006 [R/OL]. (2006-06-24) [2020-02-20]. http://www.china.com.cn/policy/txt/2006-06/24/content_6254023.htm.
- [10] 国务院. 中华人民共和国政府信息公开条例 [EB/OL]. (2007-04-24) [2020-02-20]. http://www.gov.cn/zwgk/2007-04/24/content_592937.htm.
- [11] 沈亚平,许博雅. “大数据”时代政府数据开放制度建设路径研究 [J]. 四川大学学报 (哲学社会科学版), 2014 (5): 111-118.
- [12] 郑磊,高丰. 中国开放政府数据平台研究:框架、现状与建议 [J]. 电子政务, 2015 (7): 8-16.
- [13] 高俊龙. 历史制度主义中历史关节点研究的问题与进展 [J]. 比较政治学研究, 2018 (2): 148-164.

- [14] KATHLEEN T. Historical institutionalism in comparative politics [J]. Annual review of political science, 1999 (2): 369-404.
- [15] 保罗·皮尔森. 回报递增、路径依赖和政治学研究 [M] //何俊志, 任军锋, 朱德米, 编译. 新制度主义政治学译文精选. 天津: 天津人民出版社, 2007: 159-160.
- [16] 1986 年 6 月 28 日 邓小平指出要搞政治体制改革 [EB/OL]. (2014-09-16) [2020-02-20]. <http://www.cctv.com/special/756/2/50768.html>.
- [17] 郁建兴, 高翔. 浙江省“最多跑一次”改革的基本经验与未来 [J]. 浙江社会科学, 2018 (4): 76-85.
- [18] 丁煌, 李雪松. 新中国 70 年机关事务治理的制度变迁: 一项历史制度主义的考察 [J]. 理论与改革, 2020 (1): 88-99.
- [19] 人民日报: 区块链将迎来五大发展利好 [EB/OL]. (2019-10-28) [2020-02-20]. <https://finance.sina.com.cn/blockchain/roll/2019-10-28/doc-iicezuev5393452.shtml>.
- [20] 袁勇, 王飞跃. 区块链技术发展现状与展望 [J]. 自动化学报, 2016, 42 (4): 481-494.
- [21] 俞可平. 走向善治 [M]. 北京: 中国文史出版社, 2016: 82-86.
- [22] 刘家义. 论国家治理与国家审计 [J]. 中国社会科学, 2012 (6): 60-72.

The Evolution of the Information Disclosure System of the Chinese Government from the Perspective of Historical Institutionalism

Ye Zhanbei, Yang Hao

Abstract: From the perspective of historical institutionalism, combing the development of the information disclosure system of the Chinese government for more than 30 years, it can be divided into four stages, namely, the initial exploration, the gradual change, the legal construction and the fractural development. It is found that the evolution of the government information disclosure system is influenced by the the state-led system mode, key nodes, path dependence and other factors. The reform of the national political system, the opening-up policy, the Internet communication technology and the change of the government confidentiality concept are the driving forces for the construction and development of the government information disclosure system. Therefore, the key points to further improve the information disclosure system of the Chinese government are to build a multi-agent cooperative and co-governance government information disclosure construction system, give full play to the role of Internet technology, especially blockchain technology, improve the legal rank of the government information disclosure, and improve the supervision and relief mechanism of the government information disclosure.

Keywords: the government information disclosure system; the system evolution; historical institutionalism

(收稿日期: 2020-03-19; 责任编辑: 晏小敏)