透明组案例调研方案

1. 透明度案例:广州(中度透明度,中度腐败率)

1.1日期:8 月

1.2访谈目标

广州市政府信息公开办公室 OGI Office

广州市法制办公室 Legal Affairs Office

广州市监察局 Supervision Bureau

广州市反贪局 Anti-Corruption Bureau

❖ **简介:** 感谢各位抽空接见。我们是北京大学的研究团队，目前正在中国进行比较法的透明度的研究。在我们研究的第一个阶段，我们希望这次的访谈能够让我们对贵省的行政透明度有更深入的了解，以便我们最后完成项目。

对广州市法制办的访谈问题 -- Legal Affairs Office

3 **启始:**

1 请问能否先将广州市的政府信息公开法律框架给我介绍一下？请从广州 2003 年的中国第一个信息公开规章说起。

左(李处)：比较重视，2002 年在各级机关推进政府信息公开工作，是省里部署的，市里为了配合工作，制定了《信息公开规定》，确实是全国第一。是中山大学 xx 教授做的，没有经验可以借鉴，主要是引进国外理念、立法经验和制度，做了这个制度，2003 年一月正式实施。

其他配套制度，2004 年市政府文件，《政务公开考评办法》，政府要对部门和区县政务公开进行考评，以市政府名义发的。考评 2 年搞一次，2007 年和 2009 年。考评工作由监察局牵头负责，包括办公厅、政务公开办，法制办。

2006 年，广州市被国务院确定为“依申请公开建设试点城市”，我们细化，更具操作性，制定《依申请公开实施办法》。规章层面就这三件。文件很多，下午你们去公开办，文件很多。包括一些推进政务公开的通知和要求，专门编的汇编，估计下午会给你们。

中：这些文件网站上都有，法制办网站上有规章处、市政府门户网站上都有

2 广州的前瞻性信息公开规则对 2008 年的《政府信息公开条例》有什么贡献呢？特色

国务院条例比我们晚几年，它是在地方实践基础上制定的。曹康泰来广州，特别肯定了我们的规定，说条例是在广州规定的基础上制定的，特别是信息公开的范围，主动公开的范围，当然条例更细，我们是区分重大决策、人事、财务、具体行政行为，具体可能有所不同。但大的范围差别不大。

如果有差别，就是我们充分借鉴国外先进理念和制度，明确宣示保障公民的知情权，这个条例没写。第二，明确“以公开为原则，不公开为例外”，条例没明确，只是精神上体现了。第三，明确政府行政机关是公开义务人，老百姓是公开权利人。第四，在依申请公开方面，《依申请公开办法》，对提出的资格、条件和程序，具体处理方式都有明确具体规定，更细，更具操作性。可能很多人对这个办法不太了解，里面有很多具体内容，比如处理方式，我们有暂缓公开，在处理上要经过一定程序，比如保密事件，要经过保密审查机制，对这种事情可能要暂缓公开。有些信息可能一部分能公开，一部分不能公开，我们会把不能公开的遮蔽掉，因此更具操作性。

3 实施方面，法制办的工作内容

主要由办公厅和公开办负责实施，法制办主要是监督角度，考核、投诉和行政复议我们参与，但具体实施工作主要由政务公开办负责，它们做了很多东西，比如指引、指南，发了很多文件、文书。我们主要负责监督和制度建设。

中：监督你对李主任理解的还不是很准确。法制办虽然是监督机关，但完全的监督权不在我们这里，只有两个环节，第一是依申请公开，别人不服，申请复议，第二是作为考核的成员单位之一，集体行使监督权，只有一部分，第三是规章的检查职责，我们有专门的监督处，但我们不是完全的监督机关。

左：办公厅是督促、检查的职责，监察局是对违法责任人的处理和行政处分。

4 有没有在监督方面有文件？

我们没有专门规定，属于复议的、条例规定内容的，我们都依法处理。另外就是每年都有监督考察。

a) 当遇到监督和执行透明度规则的时候又是如何？法制办是否有自己的特殊规则来保证信息公开？是否有法律法规处理关于不公开信息的争议？

5 我想了解下法制办是什么时候，为何开始进行行政透明度的工作的。法制办是否参与了 2002 年广州第一个信息公开规则的制定？扮演什么角色？

2002 年介入，我们是主动介入的。当时我们的领导很积极。

中：应该说法制办是制度建设的主动参与者和推动者，李主任是鼻祖、始作俑者，**具体制度建设的推动者、设计者、主动者。**这样定位就可以。

左：我们有制度建设的领导小组，相当于议事协调机构，副市长主导，我们是参与机构。当然，市长也很重视，今年年初提出，要对规定进行修改，说对信息公开的范围和广度还不够。

6 [redacted]

府和其下属的基层政府之间在这个问题上是否有张力？

可能下午政务公开办更清楚一点，但我们了解的是，广州在 2010 年率先公开预算。这是市领导开放的态度。

中：从做事的方面，是财政系统和广州市政府有这个意思。**是整体民主、法制建设的实然在这方面开的一个小花。**

7

我们了解情况，却是阻力也是有的。有一个适应过程。另外就是可能公开的程度、科目不够，老百姓看不懂。

中：看不懂也有原因，比如会计科目，非常复杂。现在有的老百姓要求公开的很细，可能是违反财政规定的，不能这样抠。政府的钱那么大盘子，在花的时候可能会变动，预算的

钱不能完完全全按照当时的预算来用，这到最后可能就会有问题。

左：所以现在提预算公开，同时决算也要公开。

中：很多情况是预测不到的，无法做的很准确。一方面，政务公开已经是一个进步，但不可能具体到每一分，每一元。第三，公开成本很高，北大的账本是很难算清楚的，预算体制很复杂，绝对不敢晒。我们法制办比较单纯，财政来源比较单一，北大渠道很多，而且有些是很难说明的。

8 **你认为为什么广州在行政透明度方面有领军的地位?**

开放比较早，市民文化比较发达，市民意识比较强，政府包容和开放度比较高，靠近香港。政府建设满意政府，希望开放，姿态和观念比较强。百姓的外部压力，包括媒体的机制较强。

9 广州的行政透明度运动改变了广州的腐败情况？

政务公开透明对腐败有很大遏制作用。

中：学法者都知道“阳光是最好的防腐剂”，**作用第一是通过阳光，来晒出病菌和霉菌，阳光就是公民的权利，我是这样理解的，被公开的是政府的权力**。权利和权力是互为张行和弹性关系的，广东开放比较早，海洋影响，闽南文化，市民影响较深。北方相对封闭，政府较强势，南方权利张行大，权力刚性没那么强。这样就**不敢腐败**。**媒体和市民文化比较发达**。晒到阳光之下，大家都知道，都不敢。第二是**不能腐败**，公开都知道。广州这些年也有腐败，但总的来说，和广州的经济社会发[redacted]情况来比，还是比较下的。比起内地，有些地方很强，却高了几百万，

震慑、防范、遏制。

左：**总体趋势来讲，越来越少，这绝对和公开透明有关。**

闪：上对下控制相对较弱。

中：三公经费是结果公开。

10 那种类型的腐败和公开有关

我们也没有统计，但比如**公开招标，包括结果。**

闪：上次格力空调状告广州财政局。

中：格力牌子很大，招标，但政府没用，当然没用有很多要素。当时好像是招标文件有瑕疵。**凡是对百姓利益密切的东西，越需要公开，越公开，腐败越少。**我始终坚信**权力和权利的关系，我建议你们读童之伟的书。**

11 全国人大和省人大都在为加强行政程序法而努力，其中的一个原因是，这些规则对于解决信息公开的争议来说十分重要。广州法制办是否也考虑这样做？

左：目前没考虑。

中：李主任是**最积极推行程序法**的，积极倡导者，五年前就开始倡导。但目前从法制办角度，没有这个打算。这个投入力量很大的，程序的复杂性，类型化的行政行为的统一，在中国还没有形成。国家层面没有这么做，我们也不考虑。现在我们的**程序和实体合一的规定，已经够用**。李主任推动，但我就反对。**他在理论上的创见和高见，我是打心底佩服的**。他比较谦虚，不好意思说。

左：10 年前，我就一直推动。国家一直没出台，难度很大。5 年之后，湖南省出来了，我们再跟在后面跑，就没意思了。我们也**很想创新**。

中：广州在打造**“透明政府”“阳光、开放政府”**，这就是**制度建设的核心**。公开的领域还是比较宽的，但也不是没有难度，它有成本，我们现在是在网上，要是放在报纸

上，就要收钱。主流媒体，包括电视、报纸，都很难。我们现在主要方式是**门户网站、政府文件**。
左：内地基层政府没有网站，公开就更难。
闪：这个我了解很深。有时我办案子，去外地，政府网站相对来说没有广州做得好，信息不全面、清晰。
中：公开后面的人力和物力投入。
闪：现在广州工商和外经局那边推动网上申请，基本无纸化，**电子政务**。
12 广州法制办与广东省法制办是否紧密联系工作？
左：我们是政府办事机构，对本级政府负责、服务，提供法律方面的顾问服务。上下级有业务指导和监督关系。比如行政复议，市政府法制办的案子可能就会上到省里去。另外就是征求意见，我们积极参与、提供意见。
13 到目前为止,[redacted]?
左：这几年搞三梳理，2006年搞大规模清理，2007年上网，对社会公开，包括许可、处罚、强制执行，大约8000多项行政执法权。
中：**第一，行政审批全部公开**，已经做到四轮，现在正是第五轮。**第二是自由裁量权公开**，行政执法，包括处罚、强制、征收，都有一定幅度公开。它怎么公开，我们审了之后，它发布。第三是领导叫权力清单，我们最终叫“**行政主体什么系统**”，这个正在开发之中。当时很辛苦，每一个部门我们一项一项讨论。
14 行政收费
物价局公开，以前叫**收费许可证**，许可法出台后，现在叫**收费证明**。非行政许可的许可事项，改成审批事项。
15 广州法制办在促进行政透明度方面,有没有什么在全国独树一帜的行为?
《信息公开规定》，全国领先。另外，“全面规范行政执法自由裁量权”的地方政府规章，这个领先。厦门在处罚方面做得早。第三，《重大行政决策及其听证规定》，这个全国领先。第四，《公众参与规章制定办法》，目前是全国唯一。第五，全国率先，但影响不大，《行政备案管理规定》。第六是《行政协调》。深圳是第一个，这个你们不要写了。
16 **过程：**整个信息公开的过程对我的研究来说非常重要。你能告诉我普通市民或者相关组织如果想要申请或者获取相关信息需要经过哪些步骤？
右：依申请公开，去相关部门。可不可以公开，它们会有答复。时间一般很快。
左：一般十几天，但复杂的要多些。内部有个协调。但我们都会按照时限答复。
中：在公文制作过程中，就要确定**公开属性。是主动公开、依申请公开还是免予公开，都要确定。**
17 不公开的理由
中：国家机密、个人隐私，或者和他本人关系不大。
18 责任
左：有追责。拖延、不答复、渎职行为，要追究责任。但现在信息公开申请不多，违法行为不多。
19 复议流程
和一般复议案件一样，提出申请—案卷材料提交。
20 对于不公开决定的行政复议的成功率有多少？

左：最近两三年，市政府受理的不是六七件，就是有几件吧。但比较少，基本都是维持。

21 诉讼和复议那个更有效率？

左：诉讼多一点，百姓愿意。

22 你能想到任何法制办积极地参与政府信息公开争议或者争论的例子么？是否是个政治敏感的例子？

左：没有遇到敏感信息。百姓申请，要么答复，要么不答复。

中：一般都和百姓有关。少数，民主法制的推动者。有的问题很怪，大千世界，问题也很多。

23 法制办是否与任何一个腐败的案例有过直接的联系？

左：这个应该没有。

24 有时候,普通公民难以获得他们需要的信息。现在已经出现了当地人大代表通过政府信息公开程序获取信息的例子。在广州是否也有这样的情况？

左：没有听说。

中：开人大会，他可以质询，参与调查，依据职权来获取信息。

25 **最近浙江省发生的高铁事件又如何呢？在高铁事件之后，广州是否也经历了关于高铁网络问题的信息公开申请大量增加的情况（武汉到广州）？**

中：高铁是铁道部和广东省合建，和我们市里没有关系。我们高铁运行较好，是示范工程，所以没有出现这种情况。

26 在过去的十年中，广州的行政透明度给广州人民带来了什么好处？更高的透明度是否对政府本身来说也是有益的？

中：第一，建立良好的**政民互动**关系。互相信任；**第二**，有效加强政府自身建设，促进政府透明化、民主化、法治化、科学化；**第三**是培养良好公民素质。通过公开，对公民也是教育，提高公民素质，对政府工作更加理解；**第四**，提高政府服务质量和工作效率；**第五**，树立政府良好形象，使政府亲民、卫民、利民形象。市民非常拥护我们的政府。薛蛮子，骂得很凶。

如果他们要求解释说明该问题，则提供一个减少地方公共资金的滥用的例子或者增强预算有效性的例子。

a) [redacted]

中：我请教一个问题，“善治”怎么理解？

[redacted]

一块，强调民的权利。