

## 政务公开制度供给的改善

□战旭英

政务公开是政府施政的基本原则之一,它是指将行政权力运行的依据、过程和结果向相对人和公众公开,使相对人和公众知悉。它覆盖权力运行全流程、政务服务全过程,涵盖行政决策、行政立法、行政执法、行政监管各个方面,强调决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开的综合推进。

### 一、我国政务公开的现状透视

2008年5月1日,国务院颁布实施《中华人民共和国政府信息公开条例》,2016年2月17日中办、国办印发了《关于全面推进政务公开工作的意见》,全面推进政务公开。这些年来,各级政府的政务公开不断规范和深化,着力推进财政预算决算公开,特别是各部门的行政经费,包括公务出国、公务接待、公务用车等“三公”经费支出的公开,实行决策预告制度、重大决策联合协调制度、听证制度(特别是对关系民生的事项,譬如公共产品、公共服务的价格调整等建立了相应的听证制度)、公开招标制度、政府采购制度等。为了更好地实行政务公开,有些地方还规范了政务公开的形式,把便民、实用、有效放在工作的首位,主要采取了以下方式:建立政务公开中心或政务大厅;设立公开栏、公开墙;定期新闻发布;建立政府网站等。但由于政务公开在我国尚处于起始阶段,缺乏行之有效的制度运行和机制保障,仍存在着许多问题。

(一)政务公开的权利与义务处于不对等状态

据统计,在我国政府机构控制着公共管理80%的信息,而企业、社会公众掌握的政务信息不超过20%,政府与公众之间信息严重不对称。政务公开是政府的法定义务,政府是政务公开的主导者,政府决定公开的形式、程序、内容和范围等,公开什么内容,不公开什么内容,公开到什么程度都由政府决定,是政府自由选择的行为。公开的对象是民众,但民众只是被动接受政府公开的信息,政务公开具有政府主导的单向度性。政务公开的顺利开展需要主体(政府)与对象(公民)互相配合,但是现实中一方面是行政机关及其工作人员对公开的法定义务认识不清,另一方面,由于在公民权利和国家权力的博弈中,公民权利往往处于弱势地位,容易被国家权力淹没,因此,在政治权力结构和政治资源分布中处于弱势的公众对政务公开的要求并不积极,对自身的知情权认识模糊,更谈不上行使这些权利,使政务公开的权利与义务处于不对等状态。

(二)政策性、随意性浓厚,实用主义、形式主义盛行

政务公开虽然在各地得到了广泛推行,但是具有浓厚的政策性,并受制于当地领导的认识、重视程度和权威。同时,公开的力度、深度和广度都不够,公开的内容随意、不实在,甚至根据自己的意愿有条件、有选择地进行公开。很多地方只公开一些办事规章制度和宣扬政绩的数字,对民众想知道或普遍关心的事反而遮遮掩掩,对涉及部门人、才、物等权力核心或问题实质的事项更是经常以涉密为借口拒绝公开。有些地方满足于表面化文章,譬如,虽然建立了政府网站,但有用的信息却很少;设立了公开栏、公开墙,但公众关心的重要信息却难觅踪影。

(三)公开方式存在单一性

我国的政务公开以公开为基准原则,不公开为例外,这是一种“默认化公开”的理念,在实践中的主要方式是政府主动公开,公开方式比较单一。实际上,除了主动公开的方式之外,还有依申请公开的方式。但是,在对待申请公开的信息时,政府还保留着相当大的自由裁量权,在某种程度上阻碍了真正意义上的政务公开的实现。政府主动公开的信息并不一定是公众所需要的,而企业、社会组织 and 公民个人主动申请的信息则一定是他必需的,这种公开方式可以在更深层次上保障公民的知情权,但遗憾的是,这种方式经常被以保密的理由拒绝。除了对所有人公开方式以外,还有对利害关系人的公开,等等,不同公开方式的公开范围、公开对象、救济途径都是不同的,实践中缺乏相应的规范。

之所以出现上述问题,造成我国政务公开的阻滞,缺乏有效的机制保障、制度供给不足是主要原因。因此,在建立政务公开制度的过程中,明确政务公开的主体、权限、程序、方式的同时,必须建立行之有效的运行机制,并建立政务公开的法律责任、赔偿和救济等保障机制。

### 二、政务公开的制度供给

政务公开阻滞的治理需要从机制上着手,建立和完善政务公开的运行机制和保障机制。

#### (一)建立政务公开的运行机制

##### 1.推动机构设置、组织职能法定化

目前我国仍缺乏严密的组织法,无论是行政机构的设置、行政编制管理,还是行政组织的职责权限,在很大程度上是由各级人民政府根据“工作需要”而定,无法做到以法律为依据,排除领导个人意志的非理性干预。这种机构设置的无序化、随意性和非法定性,不仅导致各种非

常设机构层出不穷,行政组织整体规模失控,而且造成机构职能冲突,机构职责权限不明。因此,要加快政府组织法治化进程,尽快制定颁布相应法规,将政府组成部门的职责权限等在部门组织法中规定下来,从而实现政府职责、机构和编制的法定化与法制化,杜绝因为机构设置非法定、职责权限不明导致政务不公开、“暗箱”操作的可能。

##### 2.建立权力清单制度,实现权力全公开

根据公共选择理论的“经济人”假设,政府官员也是具有理性的“经济人”,具有自己的动机、欲望和偏好,会在交易过程中追求利益的最大化,导致职权滥用和越位、错位现象。出现这种情况的根源在于权力不透明,暗箱操作。要解决这个问题,就要对政府各部门的职责、权力进行全面梳理,厘清单位决策与政府行政的权力边界,集体权力与个人权力的边界,明确决策权、执行权、监督权的行使主体及其权利义务,实行权力全公开。建立权力清单制度,公开以权力依据、类型、数量和运行程序为核心内容的权力清单,有利于明确权力边界,增强组织内部的协调性和外部的遵从度,提高行政效能。

##### 3.推行权力运行公开

澳大利亚公共政策专家阿尔特豪斯等在其《澳大利亚政策手册》中曾提出政策周期的八个步骤,包括问题认定、政策分析、政策工具发展、咨询、协调、决策、执行和评估。这是决策的过程,这实际上也是权力运行的过程。要建立一种机制保障在权力运行的每个步骤上实行公开,让公众了解决策尤其是涉及其切身利益决策的全过程,并保证公众的参与和监督。2009年3月,全国三个试点单位开展了“县委权力公开透明运行”试点工作,2014年权力全公开试点推广至100个县区,清理所有行政部门的权力,实行权力公开、权力行使程序和运行过程的公开,让公众能够看到政府的权力如何运行,便于对容易产生腐败的环节进行有针对性地防控,并有利于行政自由裁量权的清理,应该在全国范围各级政府推行。

##### 4.推行行政机关会议公开制度

在我国,政务公开更多强调的是办事制度、办事结果等信息的公开,很少涉及行政机关会议公开。因此,有必要建立行政机关会议公开制度,非涉及外交机密、国防等不得公开举行的国家机关会议必须公开举行,公众可以观察会议的过程,有权出席、旁听和观看,并有权获得会议的相关信息和文件。应着力完善“会议开

放”制度,建立并完善会议列席人员资料库,凡涉及民情民意事项的会议应向民情代表、民情专递员和党员群众代表全面开放。

#### (二)建立政务公开的保障机制

##### 1.建立政务公开的监督制度

应从不同的监督主体入手,建立完善的监督制度,进行全方位的监督:(1)行政机关的自我监督。就政务公开与否、公开的广度、深度等建立科学的考核评价指标体系,建立政务公开的考核评价机制,把政务公开纳入政府绩效评估体系之内,通过绩效评估的引导作用推动政务公开。(2)社会监督。首先应从新闻舆论监督的法制化入手,进行新闻舆论监督。其次要重视来自行政相对人包括公民个人和法人组织的监督。政务公开不是政府单方面的公开,而是公民和法人参与和监督下的公开,要切实保障公民和法人的参与权和监督权。(3)立法机关的立法监督和司法机关的司法监督,应制定相关法律,规定公民有权向法院控告行政机关政务公开不公开的行为,法院有权受理,并做出司法审判。(4)专门机关的监督。譬如,纪检、监察部门对政务公开不作为的监督。只有把各种监督方式结合起来,建立全覆盖的监督网络,才能保障政务公开的健康发展。

##### 2.建立政务公开的救济制度

救济理论认为,有权利必有救济,没有救济就没有权利。立法机关在授予权利的同时,应设立各种救济手段,使权利在受到侵害时凭借这些手段消除侵害,获得赔偿或补偿。救济性条款的缺乏是我国法律制定中一个不完善的地方,政务公开立法必须重视救济条款的制定,并强调违法责任的承担。如果政务公开义务主体不履行公开义务,就应当承担相应的行政责任和法律责任,如果损害了当事人的合法权益,则应当承担民事赔偿责任,如果情节严重构成犯罪,甚至应当承担刑事责任。目前我国对具体行政行为的救济制度包括行政救济和司法救济,亦即行政复议和行政诉讼,但涉及到公民知情权,由于宪法、法律及行政法规中并没有明确规定公民享有知情权,能否对行政机关做出的关于信息公开的决定提起行政复议或行政诉讼是不确定的。在下一步政务公开立法中,对各级政府 and 职能部门及其直接责任人如何追究行政责任和法律责任,公众可以采取哪些方式来寻求救济,都应该给予明确具体的规定,保障政务公开的实现。

(作者为山东社科院政策研究室研究员)

## 特色小镇引导的新型城镇化

□汪霏霏

新型城镇化是中国目前乃至今后十年间社会发展顶层设计的核心主题与整合架构。这个核心主题是一个火车头,是带动内需的主要动力,是保持未来中国经济持续增长的关键构架。一百多年来中国在不断地进行城镇化,改革开放后以工业为核心的城镇化速度日益加快。其中,第一阶段是以轻工业为核心的城镇化,电器、轻纺、服装、机械等劳动密集型工业带动了大量农民工进城。第二阶段,我们称之为重化工业带动下的城镇化。这十年是中国城镇化快速发展的主要阶段,大量农村居民进入城市,城市人口增加,城市规模扩张,城镇化率上升,但我们也因此付出了沉重代价。一方面,以重工业为基础,大规模城镇化带来了严重的环境污染问题。另一方面,大量农民工聚集到城市,但没有转变为真正的城市居民——没有城市户口,没有基本的社会保障,子女享受不到城市的教育资源等,其基本社会保障体制与城市居民之间存在着较大差距。这种资源配置不公平、不均衡引发了许多社会问题。由此,我们认为新型城镇化建设不是一个概念或一件事,也不仅仅是城镇化率这个数字,而是一个包括了产业开发与社会发展的系统工程,是经济社会发展的纲。纲举目张,行行业业都在这个构架之中。

因为小城镇交通条件和服务配套不完善,目前中国的高端产业和高端人才都聚集在大中城市,鲜有集中到小城镇。但随着社会的发展,一方面大城市房价高涨、交通拥堵、空气污染,日益突出的“大城市病”导致公共服务质量大打折扣;另一方面小城镇的生活配套和交通条件日益改善,特别是网络通讯和购物体系的完善使得小城镇居民能够享受到大城市化的生活便利,却无需忍受大城市的弊病。这就为高端人才提供了多元化选择,既可以居住在大城市,也可以生活在宜居小镇。

我国已进入城乡统筹、以人为本的新型城镇化阶段。新形势下,随着互联网与高铁时代的到来,人口逆城市化流动趋势的出现,大城市的产业及功能外溢、国家政策资金向欠发达地区倾斜等,形成了产业要素聚集的基础和政策支持,小城镇面临着良好的发展机遇。特色小镇建设受到关注,是因为目前经济发展动力亟

待更新,或者说政府、企业均需要一种新形态和新空间来培育,形成经济发展的新动力,替代传统的规模化投资、出口拉动。随着服务经济(智慧经济、体验经济)时代的加快来临,创新驱动逐渐成为经济增长的新动力。而新动力必须具备不可替代性、较难复制性和更强粘性等特点。特色小镇在推动人才、技术、资本等高端要素集聚、促进经济转型升级、推动新型城镇化和新农村建设等方面发挥着积极作用,成为经济转型升级与实现城乡统筹发展的重要战略抓手。特色小镇是世界主要发达国家产业竞争力的一种重要载体,也将成为中国转型时期产业升级的重要载体之一。

从全国各地发展特色小镇的实践来看,特色小镇有一部分是经过长时间演变而来,也有一部分是在近几年各种政策下催生而成。特色小镇建设作为经济新常态背景下区域经济转型升级的一种新现象和供给侧结构性改革的重大战略举措,正被越来越多的目光所关注。尽管特色小镇带来的商机无限,但各类“小镇计划”来势凶猛,也引发了人们的一些担忧,如房地产企业会否变相低价圈地,不少特色小镇特色不明显,重复建设,产业链不完善,缺乏成熟运营经验等。

特色小镇是一个产业生态、自然生态、文化生态、生活生态、公共生态等全要素立体生态系统和有机生命体系。特色小镇的打造,是以特色化为基础,以生态圈升级为系统性架构构建起来的发展模式。特色小镇有两大发展模式:一种是非建制镇(土地利用和产业聚集的综合体发展结构),基于产业价值、“产业+”价值、社区价值相互结合的纯民营社会资本的开发,追求市场化效应,为商业收益结构。“产业+社区”的居住服务体是基于城市化进行配套的模块化结构,不具备平权结构下社会共享和政府支撑下的社会福利架构。另一种是建制镇(城镇发展结构),由政府财政构建起来的基于平权架构与公平待遇下的服务体系,是行政管理权的服务体系和平权的公共服务体系。“产业+城镇”的生活服务体是平权架构下的城镇发展及公共服务结构,适合普众人群。

什么样的特色小镇才能撑起中国经济转型升级,进而引领新型城镇化?

特色小镇建设的主流方向应是产业小镇,特别是高端产业小镇,这类小镇在高等教育、科研、金融、智能制造、生物医药、新能源、新材料等方面都要有所布局。高端产业在大中城市和特色小镇共同发展是一个成熟大国的必然选择。这种城镇化与产业的多元结合方式既为经济发展提供了多种模式,也为个体发展提供了更多个性化选择方案。中国特色小镇的产业发展不能按照城镇体系的分工,只给中心城市做配套,承接中心城市淘汰的落后产能,而是要抢占产业链的高端环节,只有这样,特色小镇才能真正发挥时代价值。随着中国城镇化水平和人均收入水平的提高,特色小镇将成为高端产业发展、高级人才聚集的重要空间载体,与大中城市形成协作互补的产业链关系,其中蕴藏巨大的发展空间和投资机会。

产业特色小镇发展有三条路径。第一条路径是从产业园区到产业聚集型特色小镇。这种小镇以生产加工型产业为主导,包括工业生产、生产型服务业、工业化服务业、工业化生产产业、高技术产业等。适合的类型是具有良好产业发展基础,具有产业要素聚集条件的区域。传统产业聚集园区主要进行生产上的分工协作,开发模式相对比较单一,主要由政府征地进行基础设施建设后引入产业,存在规划设计粗放,缺乏系统的功能分区等问题,特别是生活配套和生态空间严重缺乏,只能承载劳动密集型产业,升级为高端产业和吸引高端人才是产业园区发展的极大瓶颈。而特色小镇是生产、生活、生态一体化的空间经济平台,不仅需要具备产业园区的集聚生产功能,而且强调生活空间、生态环境协调一体。既符合产业发展要求,又能够满足人居需求,具有强大的发展潜力。传统产业园区应该利用特色小镇建设的机会,对园区产业进行梳理,明晰产业发展思路,清理不符合园区定位的企业,重建园区生态和生活配套,实现从传统产业园区向特色小镇的转变。

第二条路径是从重点镇到市场聚集型特色小镇。这种小镇以商贸物流产业为核心,多与加工基地结合,同时延伸发展会展业、电商等产业,构建市场化聚集的产城人文一体化结构。适合的类型是具有区位优势、交通优势、市场聚集雏形等商贸市场发展条件的区域。曾经

很多地区将乡镇划分为重点镇和非重点镇,两者的区分在于重点镇位于交通区位较好地块,具有较强的产业基础,非重点镇经济发展条件不太好,位置较偏或受地形限制。重点镇一般承担产业发展的职能,非重点镇定位为提供生产和生活服务,一般不承担产业发展职能。位于优势交通区位和具有较强产业基础的重点镇应该抓住特色小镇的建设机遇,大力发展成为市场聚集型特色小镇。重点镇的突出问题是缺乏统筹规划,基本上是自发形成家庭作坊式产业集群或市场聚集。八九十年代风云一时的乡镇企业的产业资源和市场资源都被中心城市虹吸效应吸走。这种重点镇要抓住特色小镇先机,认真打造宜居宜业的就业生活环境,从重点镇发展成为市场聚集型特色小镇,或产业市场双驱动特色小镇。

第三条路径是从非重点镇到旅游消费聚集型特色小镇。这种小镇以旅游产业为主导产业,构建多样化业态与产品构成的复合发展架构,适合的类型是产业及经济基础相对薄弱,但旅游资源非常突出,具备全国乃至世界旅游吸引力的小镇。如前所述,非重点镇位置较偏或受地形限制,主要承担生产和生活服务的功能,旅游资源突出的非重点镇发展成为旅游消费聚集型特色小镇,是旅游产业主导的多产业混合结构,形成可持续的闭环发展结构、开放式的产业延伸结构。该类型的特色小镇产业培育路径是挖掘特色资源、打造特色产品、创新特色业态、形成特色小镇品牌、构建小镇生态圈。

综上所述,特色小镇不是单纯的开发区等产业集聚区建设,也不是简单的中心镇等城市化载体打造,它需要进行基本内涵、理念、路径上的大胆创新,需要积极培育并形成自己的“特”与“色”。根据当地特色结合经济发展因地制宜、因势利导才是特色小镇建设的正道,将生产、生活、生态充分融合方为特色小镇的建设之本,那些“花拳绣腿”“东施效颦”之作终将被历史遗忘。在不久的将来,一个个产业特色鲜明、人文气息浓厚、生态环境优美、功能叠加融合、体制机制灵活、具有中国特色、充满时代特征的优秀特色小镇将成为引领中国经济转型升级的重要载体。

(作者为山东社科院文化所助理研究员)