

李德涛南京“查账” 期待更详细账本

■他向广州市提出公开政府部门财政预算的申请,促成该市主动在网上公开 114 个政府部门财政预算,引发全国舆论一片喝彩声
■观察人士称:政府信息公开“广州一小步,全国一大步”

□快报记者 陶维洲

广州财政预算公开成政府信息公开标杆

“这是真的吗?”10月16日下午2点多,一个电话让深圳“公共预算观察志愿者”组织成员之一的李德涛欣喜若狂。电话那头的广州市财政局工作人员告诉李德涛,他向该部门提交的广州市部门预算公开申请已被接受,由于2009年该市本级部门预算涉及114个,内容庞大,将全部放到广州财政网上,可公开下载。

“我当时简直不敢相信自己的耳朵,当电话那头表明是广州市财政局时,我心里还在想,听听你将用什么理由来拒绝我的政府信息公开申请。”李德涛在接受现代快报记者采访时说。但是,让李德涛没有想到的是,广州市不仅接受了他的申请,而且前所未有地将财政预算放到了网站上,向所有公众公开。

这一消息经媒体报道后,广州的做法获得了舆论的一片喝彩,广州也迅速成为全国政府信息公开的标杆。

快报记者在广州市财政网上看到,114个部门的预算信息被做成一个个下载链接排列在网页上,谁想下载,只要轻点鼠标就能实现。记者打开其中“社保局”的预算,内容包括了“部门基本情况”、“预算收支基本情况”、“收支预算总表”以及更加详尽的“收入预算总表”和“支出预算总表”。在“部门基本情况”中,清楚写明了社保局下设的行政单位和事业单位情况,还有人员构成、商品和服务支出、交通费执行标准、社保局1个行政单位以及15个事业单位的收入支出都一一列出,其中在支出预算中,细致如“岗位补贴”、“职业技能鉴定补贴”

财政预算,“当然,我也并非指这就是完美的文本,接下来,再有个一两年的时间,就可能接近完善。”

广州市人大代表、华南师范大学法学院副院长陈雪则在接受媒体采访时表示,广州市财政局敢向老百姓公开账本,让纳税人知道钱用到哪里去了,这件事意义非常之大,是政府信息公开向前迈出了很大一步。

北京大学公众参与研究与支持中心主任王锡锌教授一直关注我国政府信息公开情况,他接受快报记者采访时表示,他对广州公开政府部门财政预算的举动给予高度评价,“我认为虽然这是地方探索的一小步,但可能是我国公共财政迈向公共化的一大步。”

众多国内媒体也对此事发表评论,大都肯定了广州这一举动的进步意义。

李德涛“查账”查到南京

广州的创举使李德涛这位民间“查账人”成为媒体瞩目的焦点。10月30日,他在接受快报记者采访时表示,他和他所在的民间团体多年来一直致力于推动政府财政预算公开,每年都会向国内许多城市和部门提交政府信息公开申请,但往往都铩羽而归。

“被拒绝的理由五花八门,我曾对各级政府部门提出的拒绝公开部门预算的理由进行过统计,他们的理由包括:属于保密文件;不在可公开范围之内;行政机关对申请人申请公开与本人生产、生活、科研等特殊需要无关的政府信息,可以不予提供;部门预算被列为内部公开试点单位,尚未纳入对外公开范围;与一般行政单位的部门预算不同,不使用财政资金,等等。”李德涛说,经过长期的策划,今年10月8日,他再次向全国33个部门和城市提交了“查账”申请,其中15个中央一级的部门,包括教育部、卫生部、科学技术部、环境保护部和国家发改委等,地方一级的包括北京、上海、广州、天津,还有深圳市的6个区以及其他城市,其中也包括南京。

“我向南京提交的申请主题是‘公开南京市2009年度本级部门预算’。”李德涛告诉记者,但遗憾的是,他到现在也没有收到相关回复。根据《政府信息公开条例》的规定,回复必须在申请提交的15个工作日内完成,如今这一期限已经来临。“当然,条例规定也可以适当延长回复期限,但目前是申请部门告知申请人,至少目前,还没有人告知我。”李德涛说,像广州这样令他满意的回复很少,此次提交的申请还是有多个城市和部门以各种理由拒绝或没有回复。

就在李德涛收到广州市财政局回复的当天,他也收到了上海市财

政局的回复。从李德涛提供给快报记者的这份《政府信息公开申请答复书》(沪财告字[2009]第00140号)文件上,记者看到,在该答复书中,李德涛提出获取上海市2009年度本级部门预算,被认定属于“国家秘密”不能公开。

“上海回复说是国家秘密,我觉得不奇怪,去年我们也申请了很多城市和部门,很多回复都是以国家秘密为由,包括广州市财政局。但是广州提供了很多相关法律法规作为支持条件,而上海只是将其看成国家秘密,但没有相关理由支持。”李德涛向记者表示,他不认为公共财政预算属于国家秘密,因此已经向上海市提出了新的申请,“如果说你们认定是国家秘密,那么你们一定要把凭据拿出来,说服我。”

期待南京更详细“账单”

关于李德涛没有收到南京市财政局回复的情况,记者10月30日采访了南京市财政局。该局负责受理政府信息公开申请的滕姓工作人员接受了记者采访。该工作人员表示,对于李德涛的申请,该局已于10月9日在网上回复的形式处理完成,向申请人公开了2009年南京市本级支出预算安排情况,其中包括基本公共管理与服务支出、农林水事务支出、教育支出等。“这些内容只有申请人能看到,我们是网上回复的,可能李德涛没有查收。”该滕姓工作人员这样说。

快报记者在南京市财政局网站上看到,网站上有专门受理政府信息公开申请的网页,并且网页上详细列出了申请指南和咨询电话等。不过记者注意到,该网页上显示,南京市规定:对于申请的回复期限为20个工作日。当日晚些时候,在快报记者的提示下,李德涛看到了南京市财政局的回复。“其他城市的回复都是直接发到我邮箱中的,像南京这样回复在自己的网络平台上的还比较少见,所以我没有及时查收。”李德涛说,南京市财政局给他的回复确实在10月9日,从速度上来看,南京要优于上海和广州。

“不过,回复只是提及了2009年南京市本级支出预算安排情况,和我提出申请的内容还不完全符合,而且条目相对来说比较笼统,我希望得到更详细的账单。”李德涛说,他准备再次向南京提出“查账”申请。

快报记者在李德涛发过来的“南京市财政局回复”中看到,对于2009年南京市本级支出预算安排情况,回复中列举了15项,分别是基本公共管理与服务支出、农林水事务支出、“绿色南京”专项2亿元、教育支出、科学技术支出、社会保障和就业支出、文化体育与传媒支出、医疗卫生支出、环境保护支

出、城乡社区事务支出、交通运输支出、采掘业电力信息等事务支出、粮油物资储备及金融监管等事务、公共安全支出和其他专项资金。

但是,很多支出仅有一个总额,而没有明细。如回复中写道:公共安全支出194309万元,主要用于:公检法司等部门运行支出,基层派出所和法检两院基层建设,看守所犯人犯给养费,大连山劳教所经费,禁放烟花有限解禁,法律援助,社区司法矫正等。没有具体到每个项目所做的预算。

“财政预算的笼统,模糊不清是最易遭人诟病的。”李德涛说,虽然广州公布的数据已经较为详实,但仍存在诸多有待完善和加强的地方。“比如各部门在职能介绍上还不详尽、不完整,而且,缺乏量化指标。还有就是可以补上往年的数据。”

正如李德涛所说,广州市公布财政预算后,舆论在褒扬其进步意义的同时,也给预算挑起了“刺”。焦点主要集中在公开的信息过于笼统,文件化、大专业、老百姓看不懂,大家最为关心的“三公”消费(公款招待、公车消费和公费出国)的数额没有体现出来。

快报记者在下载广州市各部门财政预算中看到,教育局基本支出是项目支出中的2.6倍,卫生局药品和卫生材料费支出达10.2亿元、质监局质监局预算外资金达7761万元等内容,而这些内容让人很是不解,这也是许多网民看了公开信息的详细列出了申请指南和咨询电话等,公开了让人看不懂的财政预算,说明财政预算中存在猫腻。

广州市财政局局长张杰明在回应公开信的疑问时表示,现在财政局是有问题就回答。“群众有要求提出来,我们就力所能及去满足。但预算工作涉及不少专业性问题,在人代会上,我们已经随着预算报告提供一些名词解释、术语阐述等材料给代表,帮助他们理解和看懂预算。”

“政府信息公开要做到公共、公开,要求非常细,不仅要指明钱的数量,而且还要指明每一笔钱的去向,实际上这在技术层面是非常容易实现的。”王锡锌说,公开的目的是给老百姓一本明白账,所以现在出现问题的实质是:相关部门仍纠结在“要不要公开”?“当然,我国政府信息公开刚起步,完善要慢慢来,目前,广州的做法已经跨出了重要一步,相信以后会更好。”

《政府信息公开条例》实施情况仅10省市及格

去年5月1日,《政府信息公开条例》正式施行,到今天正好施

政府信息公开为何从无法可依到“有法不依”?

行了1年半时间。广州市主动向公众公开政府部门财政预算是对该条例的最好回应。不过,从李德涛的遭遇来看,政府信息公开似乎并没有达到理想的效果。那么这1年半来,《政府信息公开条例》的实施情况究竟怎么样呢?

“根据我们的打分,全国31个省市自治区,及格的只有10个。”王锡锌教授告诉快报记者,今年5月,他所主持的北京大学公众参与研究与支持中心专门就《政府信息公开条例》实施一周年举行了“信息公开与公众参与”圆桌会议,邀请了国内众多学者和民间机构参与,并对各个省份的政府信息公开年度报告进行了打分。

王锡锌教授表示,政府信息公开这一年多来,有些方面是比较突出的,比如在机构建设方面,落实条例的评价是比较高的,包括机构和人员的配备、人员的专门化和培训、相关的配套制度和实施细则,应该说在硬件制度建设方面还是非常好的。“但是软件上,观念上,是否主动公开做得就比较差了。”王锡锌说,比如四万亿的使用,“三公”费用的公开,这些都应该都是主动公开的,但是政府都没有做到,才会有人来申请,可是往往申请权益得不到保障。

王锡锌向记者透露,北京大学公众参与研究与支持中心制作的政府信息公开年度分析报告已经完成,将于11月公布。在这份报告中可以看到,《政府信息公开条例》在落实上和目标任务有很大距离。“我们对一些地方政府根据一些标准,进行了评估,主要表现在主动公开的信息比较陈

旧,公民申请信息碰到障碍比较多,被拒很多,理由五花八门,有的说涉及国家秘密,有的说不能说得太细,有的说公开会影响稳定。总体上来说,申请被拒的比例较高,从申请量和获得信息量来看,拒绝提供信息的比例占三成左右,但是最重要的是在被拒绝的申请里面,很多是无理拒绝的。”王锡锌说,根据他们制定的政府信息公开评估标准,对全国31个省市自治区发布的信息公开年报情况从人员机构设置、配套制度跟进、主动公开情况、应申请公开的情况、监督救济这五块设指标来进行评估,能打60分的只有10个省市,大部分省份没有达到及格的水平。

信息公开为何从无法可依到“有法不依”?

如果说在去年5月1日以前,因为没有《政府信息公开条例》,政府信息公开无法可依,导致信息公开机制不畅,那为何有法之后却并没有很好执行,而出现“有法不依”呢?

“尽管从汶川大地震到三鹿奶粉事件,再到应对甲型H1N1流感,政府信息公开,在一系列突发事件中频频得分,但是同时我们也看到云南躲猫猫事件、湖北石首事件等,都是因为政府在危机管理中没有很好地运用信息公开,从而酿成群体性事件。”王锡锌认为,政府信息公开之所以出现在“有法不依”的现象,一方面观念层面的问题,我国传统信息公开已经起步,在我国政府信息公开已经起步,在我国政府带头表率下,在政府和民众的互动过程中,在全社会推动下,会有一个加速发展。

人民网发布2009年第3季度地方舆情应对能力排行榜

事件	政府响应	信息透明度	政府公信力	舆情秩序	动态反应	舆论反馈	总分	应对能力
重庆打黑风暴	7.30	7.50	7.60	4.20	2.26	2.45	32.16	■
云南陆良事件及慎用“不明真相”标签	6.33	7.00	7.25	3.53	1.54	0.92	27.27	■
山西煤矿改革“国进民退”	4.73	4.60	3.93	2.13	1.26	0.73	17.38	□
新疆乌鲁木齐“针刺”事件	4.53	2.53	3.26	2.26	1.50	1.60	15.36	□
内蒙古赤峰饮用水污染事件	2.30	1.50	2.70	2.20	1.83	1.00	13.23	■
陕西凤翔血铅事件	2.46	2.53	2.60	2.13	1.06	0.45	11.04	■
吉林通化通钢暴力事件	2.93	2.20	2.06	1.86	1.53	0.33	10.91	■
河南新密农民工“开鱼放生”	2.13	2.60	1.63	2.00	1.73	0.73	10.72	■
上海市交通行政执法部门“钓鱼执法”	0.56	0.53	-1.00	0.66	0.06	0.00	0.55	■
河南杞县“秘90”事件	-2.20	-1.20	-1.75	1.40	0.53	0.00	-2.83	■

政府信息公开力度与舆情应对能力成正比



面对“民间查账人”,南京会敞开大门吗?

的;另一方面,主观原因能多次变为现实,这是因为配套制度给官员留下很大的空间,使信息公开制度成长的空间不是完全具备,其中最重要的一点是我国《保密法》对“国家秘密”的界定比较模糊。如果在法律上有很严密的国家秘密范围限定或者列举,那么就不会出现某些地方政府以“国家秘密”为由拒绝合理的政府信息公开申请。

这不禁让人联想到今年上半年底的河南王清事件。2008年年底,26岁的河南南阳市市民王清向上至南阳市政府,下至蔬菜办公室,共181个行政部门,提请了政务信息公开申请,其中包括“三公”消费,却仅收到18份回复,而这18份回复中还有许多是无效回复。更令人惊讶的是,某些被申请的单位怀疑王清是间谍,某些单位则斥其为“刁民”,此事最后惊动了当地政府。

“在国外,不公开的信息要进行列举,写入法律,公开已经成为原则。像财政预算公开,国外根本没人申请,因为政府已经公开了。最近我去韩国,有一个机构专门做公益申请,现在做的是韩国16个地方政府首脑的座驾公开,从这里可以看出,韩国的政府信息公开已经非常细化了。”王锡锌表示,当前,我国政府信息公开制度都是政府自身在推动,是政府的自我革命,这虽然表明了政府的气魄,但是这种自我革命式的推动力是否可靠?特别是涉及到自身利益时,推动力还能否持续?

因此,他呼吁在完善信息公开制度的同时,要引入自下而上的民众参与的力量。“推动政府信息公开的最大力量是民众的力量。比如政府不主动公开,就有民众或民间机构申请,在被拒后有媒体来报道,让公众关注,另外法院也可介入,保护知情权,这样形成多方力的社会力量来推进信息公开。”王锡锌说,不管是河南王清,还是深圳的李德涛,他们的举动都是在积极督促和推进我国政府信息公开的步伐向前迈。

李德涛表示,他和他的团队多年来致力于政府信息公开的申请,第一阶段的目标就是让所有政府部门都能够主动公开,现在广州的举措已经过了这一阶段迈出了重要的一步;第二阶段则是让所有人参与进来,一起来讨论公共财政预算,能够和政府之间出现交流,促进明年的预算更加科学,更符合民意,花的每一笔钱信息都是老百姓所希望的。“我们比较乐观,相信这个事情在1-2年内会快速好起来。”李德涛说。

王锡锌也认为,我国政府信息公开已经起步,在我国政府带头表率下,在政府和民众的互动过程中,在全社会推动下,会有一个加速发展。

政府财政预算涉及公共利益必须公开 汪玉凯

近日,广州将政府部门财政预算主动在网上公开,赢得公众的一致叫好;而某地方政府则将财政预算归为“国家秘密”拒绝公开,引起公众强烈质疑。公众鲜明的态度和立场折射出对知情权和自身权益保障的强烈焦虑。政府财政预算究竟是不是“国家秘密”?国家行政学院教授汪玉凯在接受星期柒新闻周刊采访时表示,政府财政预算涉及公共利益,必须向公众公开,“国家秘密”的说法根本不成立。

涉及公共利益必须公开

星期柒新闻周刊:政府公共财政预算是否属于国家秘密范畴?对秘密部分该如何理解和界定?

汪玉凯:我认为财政预算不应属于秘密范畴。我还注意到,上海方面已经向社会做出澄清,认为财政预算不是秘密。

去年五月一日颁布的《政府信息公开条例》规定,行政机关不得公开涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的政府信息。人代会上有财政预算报告,由此看,财政预算不涉及国家秘密,涉及的是公共利益,因此是必须公开的。

政府的财政预算,是规范政府行为的,是规范政府财政活动的。由于它是纳税人的钱,公众对此应有知情权。从这个意义上讲,上海方面此前说“财政预算涉及国家秘密”是不准确的,而广州方面和上海做法不同,把财政预算通过信息手段公开了。这就说明,我们的政府官员在一些局部架构问题上的看法是相左的。这也说明,我们过去在政务信息的价值判断上是存在偏差的,哪些是可以公开的,哪些是不能公开的,基本分界线还没有搞清楚。

星期柒新闻周刊:今后,政府可否不经民众申请,主动公开财政预算等信息呢?毕竟,每个民众都愿意获知政府的财政预算。

汪玉凯:主动公开和依申请公开是《政府信息公开条例》中规定的两种公开形式。一般来说,如果是绝大多数公众都需要获知的信息,那么政府必须主动公开。如果是个体公民想了解的且有权了解的信息,那么就需依申请公开。财政预算是每个民众都关心的话题,应该主动公开。

星期柒新闻周刊:你认为广州公开财政预算的做法是否具有风向标意义?

汪玉凯:这在全国来讲是具有普遍适用意义的。通过这样一个事件,可以进一步促进我们的政府主动公开信息,避免总是处于被动状态。

老百姓最关注“三公”问题

星期柒新闻周刊:在广州财政预算清单上,公款招待、公车消费和公费出国三方面消费未予公开,如何看待广州这一做法?

汪玉凯:这恰恰是这份清单存在的问题。这“三公”,其实是老百姓最为关注的,也是问题比较突出的。而恰恰这三方面,广州方面都没有公开,这说明广州做得并不彻底。

星期柒新闻周刊:有了解决方法吗?

汪玉凯:应该通过社会舆论压力,使它能够将这“三公”问题也予以公开,这样才能使老百姓认为,广州不是作秀。

星期柒新闻周刊:有评论认为,广州能够如此公开预算报告已十分不易,你觉得公开难度在哪里?

汪玉凯:广州能这么做已经不错了。“三公”的公开可能需要一定的过程,而对其他地方政府而言,对财政预算公开可能更是没有准备,这更需要给其一定的时间,这个事件对其他地方政府有警示意义和督促作用,使政府意识到:财政预算是需要公开的,这不是公众的无理要求。

准备不足,底气也不足

星期柒新闻周刊:人民网舆情监测室发布榜单显示,信息透明度和政府公信力是成正比的,为何有些地方政府迟迟不愿公开呢?

汪玉凯:我认为这两者之间完全成正比。信息透明度越高——即便存在的一些问题遭遇的曝光度相应提高,但实质上,老百姓对政府的信任度也越高。如果政府有意掩饰,该公开的不公开,甚至制造假象,这反而会大大降低政府的公信力。一些地方政府迟迟不愿公开财政预算,除了准备不足,当然也与其本身底气不足有关。

星期柒新闻周刊:国外在这方面有哪些成熟的做法?

汪玉凯:在欧美国家,财政预算是需要向社会公开的。国外纳税人的监督意识很强,他们必须知道政府把钱花在哪儿,是否违背了纳税人的意志。此外,不光有公众参与,还有国会和议会。国会和议会成员对财政预算把关非常严格,他们可以通过质询、质问、提问,要求政府作出回答。政府对议员的回答,其实就是面向公众作答。通过质询、质疑等方式,实质上对政府花钱起到了监督作用。

快报记者 郑晓蔚



“民间查账人”李德涛的申请,直接促成了广州财政预算公开

的支出项目都作了公开。

“这是我们目前看到的最为详细的中国政府部门预算文本。”多年来一直致力于推动政府财政预算公开的李德涛这样评价广州市公开的



汪玉凯 国家行政学院教授、北京大学政府管理学院博士生导师