

论突发公共事件中政府信息公开立法的完善

——以盐城市应对新冠肺炎疫情信息公开工作为例

徐路

(武汉大学 国际法研究所,湖北 武汉 430072)

摘要:当今世界突发公共事件多发频发,保障公众知情权对增进政民互信、维护社会稳定具有重要意义。我国现有的突发公共事件信息公开法律法规没有形成完善的体系,存在着疏漏和模糊,实践中容易遇到操作层面的困难。在已有研究和国外经验的基础上,聚焦盐城市应对新冠肺炎疫情时采取的信息公开措施,分析我国突发公共事件中政府信息公开在立法主体、内容、程序等方面存在的不足,并提出明确信息分级公开权限,列举不予公开的政府信息,明确信息发布的审批程序、公开时间、形式,进行绩效考核等相应建议。

关键词:突发公共事件;政府信息公开;公开主体;内容程序

中图分类号:D912.29

文献标志码:A

文章编号:1008-5092(2020)03-0032-05

一、突发公共事件信息公开概述

政府信息公开衡量着信息时代一个政府的透明度和开放度,而突发公共事件中的政府信息公开作为其重要组成部分,直接关系到群众生命财产安全,在信息公开制度建设中应当始终放在最重要的位置。^[1]

突发公共事件涉及面广,既有自然灾害,也包括安全事故、公共卫生问题以及群体性事件等,一般具有随机性高、破坏力强、波及范围大等特点。^[2]突发公共事件发生和处置信息的及时准确公开,主要有三方面好处:

首先,信息公开有助于预防突发公共事件发生。从防灾减灾角度看,政府具备掌握全局信息的优势,有能力对可能的风险点进行科学的监测、分析和预警,第一时间发出警报,提醒公众采取避险措施,最大限度减少损失。

其次,信息公开有助于提高突发公共事件处置效率。政府在处置突发事件中需要协调方方面面,及时充分地公开,有利于争取事件相关方,特别是利益直接受到侵害群体的理解、配合和支持,形成推进事件处理的整体合力。

最后,信息公开有助于缓解公众对突发公共事件的紧张情绪。突发公共事件往往伴随着惨重伤亡、严重环境污染或其他伴生性灾难,容易造成群众心理恐慌,甚至引发社会秩序混乱。政府如果不能通过释放大量有效信息,牢牢把握舆论主导权,就会给各种片面消息、虚假消息留下传播空间,必将加剧公众的恐慌或不满,导致政府陷入“塔西佗陷阱”,不利于对突发公共事件的有效防控。^[3]

“非典”是促进我国公共管理体系迅速完善的标志性事件,自此国家对突发公共事件的处置日益重视、应对方法不断进步,也带动了学界研究突发公共事件应急处置的热潮。2007年,《突发事件应对法》正式颁布,成为应急管理领域的第一部综合性法律。应松年、江必新、章剑生、梁丹妮、杨辉解等一批专家学者分别从应急处理法律制度、信息公开诉讼、公众知情权边界、信息公开不实责任追究、信息形式等方面,探讨政府如何在突发公共事件处理过程中妥善进行信息公开。^[4]他们的研究总体上看,重心放在公共管理领域,侧重于研究突发公共事件公开中的某个具体问题,较少从法律角度系统研究、阐述政府信息公开主

体、内容、程序以及激励手段等对策建议。

二、盐城市应对新冠肺炎疫情采取的信息公开措施

在新冠肺炎疫情防控这次闭卷考试中,全国各地都在摸索更加有效防控疫情、加快恢复经济社会正常秩序的方法措施。其中,在疫情信息公开方面,各级政府都有不少新的尝试和突破。以盐城市为例,当地市委、市政府在疫情信息发布方面采取了一系列应急处置措施,取得了较好的社会反响。在此过程中,也遇到了相关法律法规规定不明确的问题,盐城市政府结合实际都进行了较好的处置。

1. 明确疫情发布主体

根据《传染病防治法》有关规定,只有省级卫生部门可在国家卫生部门授权的情况下,发布本行政区域内的传染病疫情信息,对市、县两级是否有权发布信息未作规定。考虑到群众对本地疫情高度关注,且防控工作需要全民参与、公开透明,为安抚公众情绪,盐城市政府经与江苏省卫健委对接,履行经省卫健委确认程序后,以市疫情防控工作领导小组名义,发布新增确诊病例、治愈出院病例等相关信息,努力让社会各界及时掌握、正确看待疫情发展变化。

2. 全面规范公开内容

战“疫”初期,由于缺乏统一的工作标准,导致各地在疫情防控信息发布方面各行其是,特别是武汉返回人员、确诊病例等信息涉及个人隐私,能否对外发布、如何发布,存在不少争议和困惑。疫情防控工作初期,少数村或小区为了方便防疫,公开武汉返回人员的个人和家庭信息,这都属于侵害个人隐私权的行为。盐城市政府一方面及时纠正上述错误,另一方面根据《政府信息公开条例》有关规定,较早规定有关人员信息可以隐去真实姓名后,按照市里规范格式,将确有防疫需要的相关行程轨迹、搭乘交通工具、住宅小区等信息,在一定范围内发布,全力平衡保护个人隐私和维护公共利益的需要。

3. 严格实行公开审查

在疫情防控工作中,各地发生了一些疫情信息公开典型案例,有将内部工作资料发至微信群、QQ群造成失泄密的,也有发布不实信息的。疫情防控相关信息高度敏感、时效性强,妥善做好审查把关尤为重要。为保证发布信息及时、准确、权

威,盐城建立了信息发布分级审核机制。一般信息由市疫情防控工作领导小组综合协调组、新闻宣传组协调市各有关部门组织起草、审核发布;重要信息报领导小组组长审定后公开。所有信息通过“盐城发布”微信公众号即时发布。此外,明确网警部门加强网络值班值守,严查疫情信息泄密、造谣传谣等情况,守好信息安全关口。

4. 切实加强督促检查

由于上级对市、县、镇、村疫情信息发布工作标准和相关责任未做具体规定,为监督层层级级扎实履行工作职责,盐城市疫情防控工作领导小组专门派出工作组,跟踪督查各地各部门疫情信息发布、防控措施落实等情况,保证各项工作有力有序开展。对信息上报不及时的单位及责任人,进行通报批评、诫勉谈话等组织处理,进一步严肃工作纪律。

三、我国突发公共事件政府信息公开立法存在的主要不足

盐城市防疫工作中的政府信息公开工作只是我国政府信息公开实践的一个缩影。《政府信息公开条例》于2007年公布、2019年修订,是指导政府信息公开工作的纲领性文件。此外,国家在自然灾害、突发卫生公共事件、传染病、地质灾害、重大动物疫情、安全生产、环境保护等方面的应急法律法规中,对突发公共事件的信息公开均有一些具体条款规定。梳理这些条文,结合盐城市在新冠肺炎疫情防控中的应对措施,可以发现我国突发公共事件信息公开在法定层面存在以下问题和不足:

1. 主体规定不一

公共事件相关法律法规中都对负有突发公共事件信息公开的义务主体有所规定,但相互之间规定不相一致。《政府信息公开条例》要求政府信息一般由制作或最初获取的部门单位负责公开,同时也注明了其他法律法规另有规定的,从其规定。《突发事件应对法》第10条规定公开的义务主体是“有关人民政府及其部门”,第43条又规定成“县级以上各级人民政府”是发布警报的义务主体。而《防震减灾法》第29条规定,防震减灾工作的信息发布主体是“省、自治区、直辖市人民政府以及国务院”。由此可见,我国不同法律法规之间规定没有相互策应,未成体系,规定不一。有的为政府相关部门,有的是有一定级别的

政府,有的只是笼统规定为各级政府及其部门。^[5]对突发公共事件中信息公开义务主体规定混乱容易导致法律的适用陷入困境。盐城市在疫情信息发布过程中,就遇到了自己不是有权发布主体的问题,最终只能通过经省卫健委确认的形式予以变通等情况。

2. 内容比较宽泛

目前,我国相关法律法规对突发公共事件中需要予以公开的信息范围都是概括性描述,不够具体,操作性也不够强。《政府信息公开条例》中涉及突发公共事件需要主动公开的要求仅有20个字,其他法律法规,如《突发事件应对法》第44条第5项规定“及时按照有关规定向社会发布可能受到突发事件危害的警告,宣传避免、减轻危害的常识,公布咨询电话”,《传染病防治法》第38条规定“定期公布本行政区域的传染病疫情信息”。虽然都提及了公开要求,但有关表述都非常简练。^[6]这些条文普遍存在两个问题:一是对禁止公开的信息内容没有从立法上予以明确规定。^[7]目前,政府信息公开原则是以公开为常态,不公开为例外,但是突发公共事件由于信息内容高度敏感,很多都涉及公共安全、社会稳定、个人隐私等事项,如果没有明确的公开要求,容易造成政府主动公开内容与社会预期、公众需求之间存在严重不一致的情况,甚至有时会出现负面舆情。二是对应当公开的信息内容缺乏规范要求。公开内容表述时而详细、时而简略。如《传染病防治法》对政府信息公开的规定就比较粗略,而《突发事件应对法》对政府信息公开的规定就相对详细。前者只公开事前的信息,后者信息公开则延伸到事前和事中。抗疫初期少数地方在疫情初始公布了有些不该公开的个人隐私信息,正是基层对法条规定公开内容的理解和把握不一造成的结果。

3. 程序不够规范

程序合法,是确保政府信息公开行为规范的基本要求。目前,学界对政府信息公开程序规范的关注点,较多放在依申请公开方面,对主动公开工作流程研究较少。突发公共事件应急处置的相关法规也未予以明确。《国家突发公共事件总体应急预案》《突发事件应对法》《传染病防治法》等法律法规,经常使用的是“及时”“准确”“第一时间”等表述,没有限定公开时间。如《突发事件应对法》第10条规定“有关人民政府及其部门作出

的应对突发事件的决定、命令,应当及时公布。”同时,因为没有规定具体实施步骤,导致行政机关拥有较大的裁量权,由谁动议、由谁把关、由谁审批,采取何种方式公开都没有参考依据,只能在操作时各行其是。盐城市为了强化疫情信息公开的审查,实行分级审核制度,虽然一定程度上降低了决策风险,但是如果审批层级设置过于烦琐,显然会影响信息公开的时效性。

4. 问责缺乏手段

《政府信息公开条例》明确公众可以通过向上级主管部门举报投诉、提起行政复议或诉讼等形式,维护自己的知情权。但是上述救济渠道都是属于事后补救,公开不及时对突发公共事件应急处置会产生严重影响,如果不提前建议与公开责任相匹配的绩效考核机制,政府责任承担就会成为空话。^[8]因此在立法中,不能缺少对绩效考核机制的考虑,需要有法律条文划定底线,明确规定不作为、慢作为或乱作为的情形,根据不同情况而适用的问责方式,相关责任人员应当承担的法律后果。《政府信息公开条例》虽然要求各级政府要建立健全考核、社会评议和问责制度,如第46条规定“各级人民政府应当建立健全政府信息公开考核制度、社会评议制度和责任追究制度,定期对政府信息公开工作进行考核、评议。”但是具体如何进行科学评价,缺乏实施细则指导。目前,突发公共事件信息公开的过程监督,主要依赖于新闻舆论监督,但是舆论评议有时比较情绪化,容易失之偏颇,而且存在一定的滞后性。盐城市通过设立督查工作组进行督促,能够起到一定的效果,但是如果没有科学的评价体系,也仅能进行一些流于表面的检查。

四、加强突发公共事件政府信息公开立法的几点建议

法律必须具备预测作用,才能更好地规范约束当事人行为。目前突发公共事件信息公开立法层面存在的一些瑕疵,影响了公开工作的实际操作效果,如果不加以重视,会在一定程度干扰事件正常处置。

1. 统一公开主体资格

在这一问题上,盐城市的做法值得肯定。盐城市负责收集、制作、保存其疫情防控情况的第一手资料,履行经江苏省卫健委确认程序后,发布新增确诊病例、治愈出院病例等相关信息,可以确保

公开本地信息的及时性与权威性。

众所周知,突发公共事件发生时,公众的第一反应是向身边的当地政府部门了解情况,如果将公开主体过度拔高,提升到省甚至国家一级,不利于快速反应处置公众信息需求。因此,针对相关法律法规中政府信息公开的义务主体规定表述不一致的问题,很有必要从立法上统一突发公共事件信息公开的义务主体。对义务主体的确定,一要实现权责一致。公开义务主体应当是拥有现场处置权的机关,这样可以更好地衔接《政府信息公开条例》对制作、保存信息机关负责公开的有关要求。二要落实扎口管理。鉴于县级以下政府工作部门对全局的掌控和信息的收集不具有全面性,所以需要在事件处置时限定一个权威的发布主体,统筹做好信息公开工作,避免多方发声可能带来的混乱和无序。三要精简工作层级。根据突发公共事件发生的地域范围,可以将有关信息限定为国家、省、市、县级政府分级发布,一般不宜将一地发生的事件,越级确定公开主体。

2. 细致划定公开内容

法律条文应当语义明确、严谨周全,便于执行部门和工作人员操作。特别是对于新冠疫情这样重大的突发事件,应当尽量避免过度公开、应公开未公开等问题。

第一,明确基本原则。虽然信息公开是行政机关在处理突发公共事件中必须履行的法定义务,但是公开与保密必须有比较明显的界限,以利于政府和公众明确自己的权责边界。一是坚持公开为常态,不公开为例外。英美两国的《信息自由法案》都明确限定了不公开的特例,并将例外的举证责任归于国家机关。^[9]日本的《信息公开法》中也指出除了6类文件不向公众公开外,其他所有的政府信息必须公开。^[10]新版《政府信息公开条例》相对于2007版有了很大改进,对不予公开和不得公开的信息范围作了更明确更具体的界定,但即便这样,仍显得有些笼统。^[11]在具体实施过程中,行政机关可能因为理解偏差,导致该公开的信息未公开,特别是处理突发公共事件时,更容易倾向于不予公开。对此,有必要通过立法对信息公开范围进行明确,而且需要像认定国家秘密一样,对不可以公开的信息交由权威机关负责认可。二是坚持主动公开为主,依申请公开为辅。在突发公共事件应急处置中,时间就是金钱甚至生命,相关信息不能坐等公众意识到需要披露、提

出申请时,行政机关再予以回应。因此在信息公开的过程中应当以行政部门主动公开为主,信息发布义务主体要及时将信息汇总、整理,并向社会发布。针对社会组织或公民提出的公开申请,应当特事特办,尽可能缩短处理周期,及时回应社会关切。^[12]

第二,建立公开目录。当前,制定公开目录已经成为促进各级政府做好信息公开服务的重要抓手。盐城市从保证疫情信息公开有效性出发,寻求保护个人隐私和维护公共利益的有效平衡,值得借鉴。在相关立法中,可以要求业务主管部门牵头,从上至下制定各种类型突发公共事件公开目录,明确各层各级在突发事件各阶段需要公开的重点内容。一是事前预防信息,包括应急预案、预警通知、各类风险源的排查和隐患整改情况等,比如安全生产事故方面,应当定期公布安全检查抽查情况,对发现的问题进行公示,并将整改措施和进展,以及销号情况向社会公开。二是事中应急信息,主要有损失情况、救援进展、应急措施、起因初步判断等,特别是重大伤亡事故,要尽最大限度满足社会信息需求,防止引起不必要的误解。^[13]另外,对仍有一定风险的突发事件,要做好形势研判,及时发布提醒注意事项。三是事后处理信息。突发事件后续处置过程中,调查结论、问责追责、赔偿补偿、重建计划以及捐赠款物使用等将成为社会关注的重点,需要分事件类型,明确公开要求。^[14]

第三,加强公开指导。对市、县级地方政府来说,一般很少遇到突发公共事件,虽然有各种应急预案,但是事件发生后,很难迅速进入工作状态。立法中,应当要求国家和省一级主管单位加强对公开内容的业务指导。一是规范文本格式。对公开目录中的事项尽可能地建立示范文本,减少公开工作的随意性,让公开主体和社会公众更好把握公开重点。二是强化现场指导。上级需要派驻现场工作组的,要将指导公开工作作为一项重要职能,督促相关单位履行好公开职责。三是协助解决疑难。针对公开主体无法确定是否公开的重要信息,上级机关要有接受业务咨询或开展会商会办的渠道,为工作一线提供力所能及的帮助。

3. 全面理顺公开程序

细化公开程序是机关内部事务,但是程序中两个关键性要求:公开时限和公开方式可以在立法中予以明确。

公开时限方面,当前《政府信息公开条例》规定主动公开和依申请公开均为 20 个工作日,显然不适用于突发公共事件的公开时效要求。目前,我国应对突发公共事件的相关法律法规中对政府信息公开的时间要求大多模糊表述为“及时”“第一时间”等,各地在执行过程中,主要参考的是业务工作方面的一些制度性文件,如政府新闻发布的有关文件中普遍规定,遇到重大突发事件要在 24 小时内召开发布会;应急管理部要求发生较大及以上事故,各级政府报告时限不得超过 1 小时;生态环境部曾发文要求突发环境事件,特别是重特大或敏感事件,要在 5 小时内回应,等等。在疫情防控中,各级政府实行 24 小时全天候发布相关信息,有效满足公众对于疫情信息的需求。鉴于突发公共事件的特殊性和不同地区突发事件状况的差异性,地方立法者有必要因地制宜出台相关立法或是政策性文件,明确政府信息公开的时间要求。

公开方式方面,目前互联网已经成为群众获取信息的主渠道,但是由于各种网络平台较多,如果政府没有统一集中的对外公开平台,会严重削弱发布信息的知晓度和影响力。在新冠疫情应对过程中,盐城市就是坚持所有重大信息都通过“盐城发布”微信公众号首发。随着信息技术的发展,政府信息公开的途径可以多种多样,但是必

须有一个最权威的平台进行集中发布,防止有价值的信息淹没在海量网络信息中。

4. 科学组织公开评价

突发公共事件应对中,偶尔的一个失误,可能被无限放大,甬温线动车事故、天津“8·12”爆炸事故等一些突发事件发布会均出现过次生舆情。因此,突发公共事件信息公开是一项极端艰巨的任务,既需要有硬约束,又需要多一些理解包容。在立法过程中,对突发公共事件的信息公开责任人应当列明失职渎职的行为范围,明示违法成本。

五、结语

良法保障和支撑着善治,立法先行是提高政府信息公开质效的基础。当前我们要正视政府信息公开法律法规在应对突发公共事件中的问题和不足,首先从统一公开主体入手,实现权责一致、扎口管理、精简层级,为地方政府当好公开主体提供支持。其次,重视细化公开内容,建立健全公开目录,切实加强工作指导,为履行好公开职责指明方向。再次,要注意明确公开时限和方式要求,进一步理顺公开程序。最后,要科学开展绩效评价,适时完善法规体系,激发公开工作的整体活力,促进突发公共事件妥善解决,努力增强群众的获得感、幸福感和安全感。

参考文献:

- [1] 张兰兰. 从突发公共事件看政府与公众信任关系[D]. 北京:对外经济贸易大学,2007.
- [2] 王晓君. 政府公共危机管理的对策与原则[J]. 山西高等学校社会科学学报, 2006,18(12):30-33.
- [3] 李彦. 突发公共卫生事件中政府信息公开的必要性与对策建议[J]. 福建省社会主义学院学报,2013(1):94-96.
- [4] 张晓红. 我国突发事件中政府信息公开制度研究[D]. 成都:电子科技大学,2017.
- [5] 吴卫军,邢元振. 我国突发事件中的政府信息公开:现状与变革[J]. 西南科技大学学报(哲学社会科学版),2011,28(2):1-6,22.
- [6] 杨小军. 论政府信息公开范围[J]. 天津行政学院学报, 2011,13(2):47-53.
- [7] 应松年. 突发公共事件应急处理法律制度研究[M]. 北京:国家行政学院出版社,2004:26.
- [8] 马学梅. 突发公共事件信息公开研究[D]. 济南:山东大学,2011.
- [9] 贺文发,李烨辉. 突发事件与信息公开:危机传播中的政府、媒体与公众[M]. 北京:中国传媒大学出版社,2010:44.
- [10] 王盛. 突发事件应对中的政府信息公开研究[D]. 天津:天津师范大学,2007.
- [11] 中华人民共和国国务院. 中华人民共和国政府信息公开条例[Z]. 中华人民共和国国务院公报(国令第 711 号), 2019-04-15.
- [12] 陈铭聪. 论社会诚信下的政府信息公开[J]. 保定学院学报,2012,25(2):18-23.
- [13] 梁廷. 城市社区突发公共事件应急管理问题研究[J]. 天津职业院校联合学报,2017,19(11):97-100.
- [14] 徐绍敏. 信息法框架与体系研究[M]. 杭州:浙江大学出版社,2007:110-118.