

象征性行动与制度实施

——以公民申请财政信息公开事件为例

韩志明^{*}

【摘要】 自《政府信息公开条例》实施以来,以政府财政信息为指向的公民申请信息公开行动引起了新闻媒体和社会公众的广泛关注,产生了巨大的社会反响。这些以公民名义提起的象征性行动主要目的是检验《条例》及其规则的效力,向政府及其官员施加信息公开的压力。象征性行动表明了实现信息公开的实质性目标的障碍,体现了公民的行动策略及多元目标诉求,也具有权利表达、厘定政府责任并重构公民与政府之间关系的多重意义。在申请信息公开的过程中,公民成为《条例》的实施者,具有推动信息公开的良好激励,而且公民申请实践也推动了制度的变迁。

【关键词】 公民申请;象征性行动;财政信息;信息公开;制度实施

2008年5月1日以来,随着《中华人民共和国政府信息公开条例》(下文简称为《条例》)的正式实施,我国政府的信息公开取得了巨大的进步。从数量上看,各级政府主动或受申请公开的信息数量每年动辄数十万上百万条,比如,广州市2009年累计主动公开政府信息54.4万条,受理的政府信息公开申请超过110万件,其中99%的公开申请得以如愿。^①从内容上看,信息公开涉及了政府管理的各个领域。而从公民参与来看,公民申请信息公开的活动很多,其确切数量无法一一统计,一些公民,如严义明、王清、杨慧文、吴君亮、任星辉、蒋洪等人,积极主动地向各级政府提出申请,要求依法公开政府财政方面的信息,得到了新闻媒体的报道,引起了社会各界的广泛关注。这些“公民行动”^②是公民自下而上地实施《条例》的行为,也是对《条例》及其规则进行的公开检验。

《条例》的制定和颁布,提供了信息公开的制度依据,但是如何去落实《条例》的规则和要求,则是一个更为紧迫而重要的问题。而当前的问题是:在透明政府的理念与信息不公开的现实之间的张力中,为什么一些公民不约而同地提出了关于政府财政问题的信息申请?这些公民申请是一种什么性质的社会行动?它们对于《条例》的实施具有什么意义?这些都是值得深入思考的问题。本文将

^{*} 法学博士,天津师范大学政治文化与政治文明建设研究院副教授,300387。本文为国家社科基金重大项目“中国特色社会主义社会管理体系研究”(11&ZD070)、国家社科基金项目“公民网络问责的案例解析与理论研究”(12BZZ040)阶段性成果。

^① 《广州2010年公开政府信息54万条,公开申请99%如愿》, [EB/OL]. http://www.southcn.com/jsfw/zxdt/content/2011-03/24/content_21793248.htm.

^② 王利平:《财政公开:由政府到政党——基于政府信息公开的视角》,《中共福建省委党校学报》2010年第3期。

闻媒体报道的公民申请政府财政信息公开的事件为考察对象,将其界定为是一种具有多元目标的象征性行动,进而分析这些行动的逻辑和结构,并探讨它们对信息公开制度的实施具有什么样的影响。

一、公民申请政府财政信息公开的象征性行动

通过网络检索,笔者对2008年5月1日《条例》正式实施以来、新闻媒体报道过的、产生一定社会反响的公民申请事件^①进行了不完全统计,笔者得出申请者具有如下特点:申请者既有个人,也有团队或社会组织(如南方周末);他们大多来自于北京、上海、深圳等经济较发达地区,主要的身份是律师和学者;申请的政府部门主要是中央政府下属的各部委和地方省市级政府或其职能部门。^②除此之外,这些申请都有一个最重要的共同点,即申请者申请的财政预算、行政支出、投资计划、行政收费、小金库和三公消费等信息,都是属于政府财政问题的信息,也就是俗称的政府“钱袋子”方面的信息。由此可见,在近年来得到新闻媒体报道的20余例公民申请事件中,涉及财政信息的占了绝大部分。

富有戏剧性的是,在上述公民申请事件中,申请者并非不知道获得政府财政信息是非常艰难的,比如杨慧文就知道没有一个单位会自曝有“小金库”,^③但他仍然提出了申请;很多申请者都是连续多次提出申请的,比如吴君亮团队曾向一个部门连续发出过9次申请;也有为此而提起诉讼的,如湘

潭大学5名博士、李洪华等提出的诉讼等。此外,申请者与所申请的信息之间并没直接的或显著的利益关系。也正是因为这一点,申请者才被人们称为是“公益行动者”^④或“示范者”^⑤。那么,为什么这些申请者要提出与自己没有什么直接利益关系的申请,而且申请的是显然难于得到的政府财政方面的信息?他们究竟是在干什么?他们的行动是一种什么性质的行动?

这个问题的答案正如一些申请者所说的,他们是在做一场“实验”。比如:向南阳市181个部门提出申请的王清的“真实想法是进行一次实验”。^⑥任星辉“堂吉珂德”式的申请行动,“只是要做一个实验,一个有关承诺与践约的实验。通过这个实验,他想让更多的人知道,人们本来就应该拥有什么样的权利,又如何去获取这些权利。”杨慧文则认为,他这样做的目的是为了淬炼规则,让规则神圣化。^⑦吴君亮及其团队长期进行财政预算信息的申请,是为了要推动预算体制的透明化。蒋洪等学者申请的目的也不仅仅是为了获得信息,而是要进行学术上的“试验”,对政府信息公开的状况进行科学的评价。

对于上述公民申请,本文将其定义为是象征性行动。根据社会学家布迪厄的观点,象征是由相互关系网络所构成的各个组成因素互动的产物。任何象征都是一方面意指某物,另一方面又代替他物。象征性既表达了行动所直接意指的,也表达了直接意指背后的可能性意义网络。这不仅是指一系列复杂的社会关系网络,而且还意味着社会实践的运作性的动态和趋势。^⑧就此而言,公民申请行动的象征性含义

①对于本文分析的“公民申请政府财政信息公开的事件”,后面将其简称为“公民申请”或“公民申请事件”,将其界定为是“事件”,主要是基于两个方面的考虑:一是这些公民申请行动具有社会事件的基本元素,即人物、时间和地点等;二是由于得到了新闻媒体的报道,引发了社会公众的关注,这些申请行动成为具有社会意义的历史事件。一些申请者就某一事项向许多政府发出了多次申请,但为了统计方便,这里将其界定为是一例申请事件。

②对于公民申请者特点的分析,还可参见韩志明:《行动者的策略及其影响因素——基于公民申请信息公开事件的分析》,《公共管理学报》2010年第4期;倪洪涛:《依申请信息公开诉讼周年年度调查报告——基于透明中国网载的40宗涉诉案的考察》,《行政法学研究》2009年第4期。

③《信息公开应升至法律层面,让公民立法者推政府前行》,《中国新闻周刊》2010年5月20日。

④《阳光政府的公民动力:部分人为公益申请信息公开》,[EB/OL]. <http://news.163.com/10/0524/14/67F4RP3K000146BC.html>.

⑤《严义明再上书:4万亿哪里去了?》,[EB/OL]. <http://news.qq.com/a/20100115/000954.htm>.

⑥陈磊:《“刁民”王清》,《南方人物周刊》2009年第33期。

⑦《信息公开应升至法律层面,让公民立法者推动政府前行》,《中国新闻周刊》2010年5月20日。

⑧参见高宣扬:《布迪厄的社会理论》,上海:同济大学出版社,2004年,第95-101页。

在于:(1)立足于知情权等公民权利,以公民的名义发出声音,申请的主要或直接的目的并不是获得信息本身,而是以此来表达权利、检验规则和监督政府等,并具有良好的社会示范效应;(2)申请行动是策略性的,财政信息是政府最重要的也最不愿意公开的信息,因此提出关于财政信息的申请能够深入地检验政府官员信息公开的诚意和决心、政府信息公开的整体状况以及《条例》实施的程度;(3)公民申请显示出权利意识的成长,也生动地演绎了公民权利与政府义务间关系意蕴,并揭示了社会权力的结构及其运作的特征,公民通过行使权利主张来倒逼政府的义务,还具有重新界定政府权力及其义务边界的潜能。此外,新闻媒体(包括网络)的积极参与,也极大地传播和强化了行动的象征性,增加了公民申请的社会影响力。

与象征性行动相区别的是实质性行动。实质性行动是指基于私益需要而申请政府信息公开的行动。实质性行动与象征性行动有着多方面的区别。其中,实质性行动可以是单目标的,直接指向行动者设计的目的,即获得对行动者自己有用的信息,但象征性行动一定是多目的的,并且分为表面和实质两个层面,通常是“醉翁之意不在酒”的;实质性行动通常直接涉及权益或资源的分配,但象征性行动则更多是属于观念和价值的范畴,是一种委婉而曲折的表达性行动;实质性行动主要是一种直接利益关系各方之间的社会互动,而象征性行动通常意味着社会公众、新闻媒体等无利益关系的社会主体的广泛参与。当然,象征性行动也有改变现状的力量,能够促进实质性目标的实现。

事实上,随着公民利益表达途径及方式的多元化,许多民众越来越善于使用具有象征意义的手法来表达个人诉求。比如,公民在网络上公开个人的财产,以此希望公务员进行财产公开。^①广州市民用戴口罩、戴防毒面具、剃光头、举牌子、给政府送“钟”、送垃圾、送自行车和送带刺的小

皮球等方式向政府部门表达意愿和诉求。^② 这些行动都具有象征性的意义,主要是表达公民权利和意愿的行为,试图通过唤起舆论关注来改变现实,并对于社会权力关系尤其政府与公民之间的关系具有重要的宣示含义,因此也都属于本研究所称的公民象征性行动的范畴。

二、象征性行动的内在逻辑与权力机制

公民为什么要采取象征性行动?象征行动的象征性何在?象征性行动有什么功能性的作用?对此,本文确立如下三个方面的分析维度:(1)象征性行动出场的张力结构,是什么样的张力引发了公民的申请活动;(2)倒逼机制的策略选择,作为行动者理性选择的结果,象征性行动具有哪些方面的技术效率和策略优势;(3)权利表演的权力机制,公民的权力表演是如何向政府施加压力和影响的。

1. 行动出场的张力结构

长期以来,受到传统专制政治的影响,政府都是神秘的、封闭的和保密的,民众渴望获得政府信息,但却根本没有什么手段和方法去这样做。《条例》的实施正式推开了“政府的门窗”,激活了人们对于透明政府的想象。但人们所面对的现实却是,政府的信息依然不够公开,尤其是一些关键的政府信息还没有公开。反之,如果公民能够顺利获得生产、生活和科研等所需要的信息,就根本不需要再去申请那些与其利益没有什么关系的信息。相应的,公民申请将是需求导向的行为,即申请是为了满足特定的信息需求,而不是权利表达意义的行为。

应当承认,当前我国政府的信息公开还面临着客观和主观方面的诸多困境。其中,客观的困境与《条例》的制度架构及其运作状况有关,主要是《条例》的法律位阶还比较低,许多制度还缺乏配套,许多规则不够细化,权利缺乏有

^①《“网民公示财产第一人”今年再晒财产,希望官员早点晒》, [EB/OL]. <http://news.163.com/10/0309/05/61ACBBJL000146BB.html>.

^②参见朱迅菡:《善意的行为艺术恰是公民社会的温柔》,《南方日报》2011年8月29日。

效的救济等。主观的困境主要是指政府及其官员缺乏信息公开的主动性和积极性,对于公民的申请则策略性地予以应对。一些地方政府还牵强附加各种限制条件,设置技术障碍,增加了公民申请的成本和难度,^①甚至还“有意缩小信息公开的范围”^②。这样,《条例》的规定与制度实施的实际情况也构成了一种现实的张力。

虽然《条例》实施之后,政府信息公开的水平已经有了巨大的进步,但是正如一些学者所指出的,我国31个省级政府财政透明度平均得分为27.63分(100分制),与2010年基本持平,较2008年才高出一点点。^③政府目前的财政信息公开总体上是处于低水平徘徊阶段。^④事实上,在三公消费、行政收费以及政府人事等敏感问题上,政府信息公开还没有取得突破性进展。因此,政府主动公开信息的“虚假繁荣”与政府关键信息尚未公开以及政府透明度缺乏实质性提升的事实之间,也形成了一种巨大的反差。

上述三个方面的矛盾事实所形成的张力,建构了公益申请者申请政府财政信息公开的动力及行动:一方面,理想与现实之间的落差制造了价值观念上的紧张状况,并促使一些公民采取行动去释放或解除这种紧张;另一方面,政府通过选择性公开来应对信息公开的压力,也刺激部分公民试图去破除这些主动公开所具有的表面性及伪饰性。当然,《条例》转变了人们的观念,释放了长期受压抑的信息需求,提高了公民信息需求的水平,因此也是公民申请涌现的重要背景。

2. 象征性行动策略选择

公益申请开启了对《条例》的检验。然而,申请什么仍然是一个问题。比如王锡铤认为,公民申请可以采取“由易到难”的策略,初始阶段可以申请易于得到的信息。这有利于消除官员对信息公开的疑虑。^⑤然而,政府信息是与政府及其官

员的权力和利益是紧密勾连在一起的,政府官员绝不会糊涂到将威胁其权力和利益的敏感信息(如涉及政府弊政的信息等)轻易地公之于众。

对于公益申请者来说,他们的目的不只是为了获得目标信息本身,而是要检验《条例》的效力、公信力以及政府及其官员信息公开的诚意和决心等。这就意味着,申请的就不能是那些无关痛痒、无关紧要的信息,而是真正能够触动政府及其官员神经的信息。也只有这样的信息,才是真正说明问题的信息。就此而言,瞄准政府财政的公民申请运用的不是一种“由易到难”的策略,而是一种“由难到易”的策略。

在社会互动的过程中,互动的中介或符号的选择绝不是任意的。作为公民行动的工具,财政信息可以说具有良好的技术和策略优势:(1)关于政府浪费、小金库、三公消费等信息,是社会公众关心的话题,能快速吸引人们的关注和支持;(2)“钱”的问题是可以“算清楚的”,也是评估政府效率、公平性和责任性的良好工具;(3)作为政府最不愿意公开的信息,财政信息是评估政府官员执行《条例》情况的重要标尺;(4)财政信息虽然比较敏感,但并不那么紧急和迫切,也不太会引发权力的强力弹压;(5)与具体的财政信息相关的社会话题往往也具有吸引公众眼球的性质,如郝劲松的申请背后所涉及的钓鱼执法事件。

此外,申请者实施的大范围或连续的申请也具有吸引外界关注和支持的特点,如温善祥、王清、严义明、吴君亮团队、蒋洪团队等所进行的申请,都具有范围广、种类多、数量大的特点。这些都一定程度上增强了符号的表达效果。

3. 权利表演的权力机制

公民的象征性行动是根植于公民权利的,是依靠权利话语来为之辩护的,最终也是为了

①《附加条件限制设置技术障碍获取政府信息难度与成本逐年增加》,[EB/OL] <http://news.sina.com.cn/o/2011-02-25/080022012747.shtml>.

②李立:《政府信息公开条例实施仍存多重“玻璃门”》,《法制日报》2011年4月11日。

③调查称我国省级财政透明度平均得分率不足三成,http://news.xinhuanet.com/local/2011-05/30/c_121474498.htm.

④《蒋洪委员经3年调查称各地财政透明度低水平徘徊》,http://www.china.com.cn/news/txt/2011-03/11/content_22106086.htm.

⑤《严义明再上书:4万亿哪里去了》,[EB/OL]. <http://news.qq.com/a/20100115/000954.htm>.

更好地实现公民的权利。因此,象征性行动就是一场指向政府及其官员的权利表演,显示出多重的权力逻辑。

自古以来,中国社会的纳税人大都是沉默不语的。官方话语也往往多是强调纳税人的义务以及对规避税收行为的批评和谴责等。政府财政来自公民的纳税,但政府却将财政信息作为国家机密,不让公众知道。随着纳税人权利意识的觉醒,曾经沉默的纳税人积极地发出声音,表达对政府财政问题的关注。作为公民话语权的实践,公民申请反转了只有政府来评判民众的单向评价权,显示公民对信息保密传统及其权力体系的反抗。

公民申请建构起一个主要由公众与政府及其官员构成的权力剧场。在围绕财政信息公开而展开的剧目中,政府及其官员被置于这个剧场的中心,受到申请者以及更大范围的关注者的“凝视(gaze)”。“当我们凝视某人或某物时,我们不是简单地在看(looking)。它同时也是探查和控制。”^①就像现实中的公民围观一样,人们关注一个事物,不仅是为了了解他,也是为了要影响他。公民对财政信息的关注,实质上是要实现对政府及其官员的审查、控制和监督。

《条例》规定了政府主动公开和依申请公开两种途径,但这也容易混淆信息公开的责任,即当政府不去主动公开信息的时候,还可以将信息不公开的原因说成是公民没有去主动申请。但是,如果公民提出了申请,而信息仍然没有得到公开,那么信息不公开的责任才又回到了政府头上。根据这个逻辑,公民申请使缺席的、抽象的公民成为在场的、具体的公民,并给予政府必须“配合表演”的压力。其中,政府的角色和义务等都是由法律法规所规定的,而不是自选或自定义的。

信息不公开是滋生和助长权力失范或失控

的重要条件,因此拒绝信息公开通常被想象成是权力滥用、权力腐败及政府弊政的“遮羞布”,也是能使政府及其官员“丢脸”的污点记录。因此,公民申请所发起的对政府信息公开的检验,通过影响政府及其官员的社会声誉,向政府及其官员施加要求信息公开的压力。特别是在纵向的和横向的比较之下以及在学者对各地政府信息公开的水平进行排名的压力之下,这种“污名化”的策略显然刺激了政府及其官员的神经,^②促使他们去落实信息公开的要求。

三、象征性行动与制度实施的关系

可以说,《条例》是继《行政许可法》之后政府主导的一场重大的“自我革命”。^③在制度创始的过程中以及在《条例》实施的初期,政府起到了“点火发射”的原初推动作用。^④各级政府在人员配置、机构设置、宣传动员和信息公开上也做了大量的工作。但随着《条例》的实施,各种限制性因素逐渐显现,“自我推动”的动力机制将不可避免地面临递减甚至衰竭的问题,利益博弈也陷入僵持的局面。比如2011年初,国务院要求中央部门务必于6月份公开本级三公消费支出情况,但最后“除科技部之外的其他中央部门对此承诺纷纷爽约”^⑤。

众所周知,制度是非常重要的,也是需要实施的,否则就不能实现预期的目标。人们通常把立法机关、司法机关和政府部门等当做实施法律制度的主体,而公民则被看做是制度实施的客体 and 对象等。但这很大程度上是一个误解。就形式上而言,制度的实施就是应用制度体系的各种规则的过程。因此,无论哪一种社会主体,应用规则的过程也就是实施制度的过

①[英]丹尼·卡瓦拉罗:《文化理论关键词》,南京:江苏人民出版社,2007年,第127页。

②比如蒋洪及其团队在制作信息的过程中,就发现一些政府既不愿意靠前,也不愿意落伍的复杂心理。如果听说位置比较靠后,他们就主动补充点信息,直到排名位置符合他们的心意。

③周汉华:《〈政府信息公开条例〉实施的问题与对策探讨》,《中国行政管理》2009年第7期。

④《专家共话政府信息公开条例》,[EB/OL]. http://www.legaldaily.com.cn/jdwt/content/2008-05/02/content_846694.htm.

⑤《国务院要求6月公开三公消费,多数中央部门爽约》,[EB/OL]. <http://www.chinanews.com/cj/2011/07-07/3162934.shtml>.

程。事实上,很多法律制度的运作和实施都离不开公民对规则的利用或运用。比如根据《行政诉讼法》的规定,只有公民或法人提起诉讼请求,行政诉讼制度才能运作起来,因此提起诉讼的公民或法人也是制度的实施者。同样,当公民依据《条例》提出信息公开的要求时,实际上也就成为了信息公开制度的实施者。

制度的实施机制是制度安排的关键。有效率的制度安排通过引入具有内在激励的实施者来增强制度实施的可能性。比如迪马久指出,制度是由那些在制度扩展中有着物质利益和观念利益的行动者去执行的,执行这些制度本身是同行动者追求自身利益的满足是一致的。^①很显然,公民是信息公开的潜在/直接受益者,也就具有要求《条例》实施的强大激励。现实中大量的公民申请案例表明,需求驱动的公民申请已经成为《条例》实施的重要力量。公益申请者与目标信息之间虽然没有直接的利益关系,但他们更多是受到观念利益所引导的,比如民主观念、法治观念和权利意识等。而且,信息公开也符合一个社会民众的共同利益和长远利益。

《条例》建立了信息公开的制度框架,确立了政府信息公开的义务,提供了实现公民知情权的工具。公民申请将纸面上的规则付诸实践,主动建构起公民与政府之间真实的权利与义务关系。这样通过提出申请来将原则性的要求施加于不同的政府部门及具体的信息内容,借用外部的压力来推动信息的公开,就推动了制度的实施和扩散。由于《条例》才开始实施,很多规则都只是停留在纸上,信息不公开的情况还非常普遍。对于象征性行动而言,既然他们的目的并不是要去获得具体的信息,而是试探和检验制度及其规则体系的效力,那么申请就必须是针对那些政府不愿意公开的信息,从而戏剧性地揭示制度及其运作的真实处境,唤

起人们对于《条例》实施状况的关注。而且正是因为申请但却没有获得信息的结果,展示了理想与现实之间的紧张关系,也激发了人们对于《条例》及其实施的反思。

对于公益申请,虽然有媒体和学者将这些公民举动称之为是“行为艺术”,认为它们有象征意义,但难有实质效果。^②这是不对的。最基本的,象征性行动具有权利表达、规则检验和示范效应等方面的重要价值。而且,象征性行动一旦启动起来,就建构起真实的权利与义务关系,向政府施加了信息公开的压力。其中,压力的作用机制分为三方面:其一,机制的压力,根据《条例》的相关规定,政府必须对公民申请作出正式的反应;其二,关注的力量,申请者、社会公众、新闻媒体和上级政府的关注构成了现实的压力;其三,比较的压力,包括其他各级政府信息公开所导致的比较的压力以及各种对政府信息公开水平进行排名所产生的竞争压力。

当然,由于《条例》的一些规定还比较笼统、模糊和原则性,因此只提供了一个公民行动的基本框架,而基于信息申请的关系如何协调和发展,则需要建构新的规则来予以规范和调适。只有出现了申请活动,才能发现信息公开制度的不足和缺陷,并有针对性地去修正和完善相关的制度体系。就此而言,象征性行动不仅推动了信息公开的进程,^③也成为信息公开制度变迁的“发动机”,比如为了应对政府受理信息公开申请过程中的新情况,国务院2010年发布了《国务院办公厅关于做好政府信息依申请公开工作的意见》(下文简称《意见》),也对公民申请等做出了详细规定。

但是,公民申请所引发的制度变迁是具有两重性的。这一方面是进一步明确了公民申请的范围、流程和方法等,使公民申请更加有章可循,也使各级政府的信息公开更加规范有序,但另一方

①[美]保罗·迪马久:《制度理论中的利益与行动者》,张永宏编:《组织社会学的新制度主义学派》,上海:上海人民出版社,2007年,第469页。

②参见林世钰:《信息公开申请像“行为艺术”》,《检察日报》2008年7月23日;黄秀丽:《一次有关信息公开的“行为艺术”》,《南方周末》2009年5月20日。

③比如,吴君亮团队申请信息公开的申请,对于广州市财政局预算公开就起到了积极的推动作用,参见《民间查账人推动公共财政预算信息公开进程》,[EB/OL]. http://finance.qq.com/a/20091030/000114_1.htm.

面也形成了一些限制性因素,比如国务院出台的《意见》中重申了“相关性”标准,将“与本人生产、生活、科研等特殊需要无关”作为拒绝公开的理由,还规定了“一事一申请”的原则,即一个政府信息公开申请只对应一个政府信息项目。这些新的规则不仅提高了公益申请的门槛等,也提高了申请者了解其申请事项的程度的要求。此外,一些地方政府制定的操作章程,还存在着过度收集申请人的个人信息、不当增加申请条件以及限制申请人资格等方面情况。^①

从是否最终获得目标信息的角度而言,公民申请行动大多可以说是失败了。当然,个别申请者(如吴君亮、蒋洪等)也得到了一些政府部门的认真对待,收到了一些正式的回复,但是申请公开政府“三公消费”、“小金库”和“采购信息”之类信息的申请基本上没有得到满意的结果。这个结果应该都是在意料之中的。但公益申请行动除了希望获得目标信息之外,还具有其他的目标函数,因此获得信息与否不应当成为评价其成败的唯一标准。事实上,公民申请吸引了新闻媒体的关注,推动了《条例》以及知情权观念的扩散,也对其他公民进行了宣传和动员,向政府及其官员施加了压力等,基本上实现了象征性行动的目标,可以说是非常成功的。

总的来说,公民的象征性行动与《条例》的实施之间呈现出一种正向的和良性的互动。这固然是离不开中央政府的积极推动、公民申请者的执著以及新闻媒体的呼吁,但也与如下方面的条件密切相关:首先,随着民主和法治的观念日益深入人心,建立透明和开放政府的观念已成为社会的共识,也是社会发展的重要趋势,相反,漠视公民知情权,拒绝公开和透明,已经彻底失去了合法性,封锁消息的做法也都越来越难了;其次,虽然《条例》还存在着诸如难以操作化、制度不配套和激励不足等方面的问题,但关于申请信息公开的规定已经提供了公民行动的机会,新闻媒体的发达尤其是网络技术的发

展也拓展了信息公开的空间,并通过广泛的社会动员形成了要求政府信息公开的压力;最后,申请信息公开的进入门槛很低,通常不需申请者要花费太大的成本和代价,而且主要是书面形式的互动也避免了面对面的冲突和对立,这也一定程度方便了民众的参与,进而以这种“软要求”来“倒逼”政府信息的公开。

四、进一步讨论的问题

对于申请政府财政信息公开的公民象征性行动及其与制度实施的关系,上文已经从现象和理论的层面进行了深入的分析。但由于《条例》实施的时间还比较短,推进信息公开仍需要艰巨的努力,而许多观点也有待实践的进一步检验。笔者认为,关于政府信息公开,如下几个方面的问题是非常重要的,值得继续深入观察和思考的。

1. 公民申请的动力及其衰减

在政府信息公开的过程中,“出现一些轰动性的新闻事件,是一种有益的推进力量。”^②公民申请是推动政府信息公开的建设性力量。但就既有的公益申请而言,主要是申请者的热情和理想支持了他们的行动。而依靠热情和理想的行动注定是难以持续的。可以看到的是,从2008年至今,公益申请出现了一个明显的从高潮到衰落的趋势。那么,未来的问题也许是,公民申请还能出现吗?公益申请的动力在哪里?

2. 象征性行动的策略与目标

象征性行动是对于信息公开制度作出的策略性反应。公益申请充分显示出财政信息工具的技术优势,也反映了以学者和律师为主体的申请者的策略能力。象征性行动虽然在获得目标信息上落空,但这个目标原本就不是行动者想要的唯一目标,而且正是这种落空本身,促使

^①《信息公开条例实践中遭到曲解,申请人个人信息被过度收集》, [EB/OL]. <http://news.qq.com/a/20100224/000968.htm>; 政府信息公开条例实施存多重“玻璃门” [EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/2011-04/11/c_121287881.htm.

^②曹妍:《2011 财政公开应向更深层次掘进》,《半月谈》(内部版)2011 年第 3 期。

人们关注到信息公开制度的缺陷和不足,也显示出象征性行动的重要意义。但除此之外,是否还有其他的策略和途径,也可以推动政府信息公开呢?

3. 制度实施的动力及其变迁

在公益申请中,申请者已经显示出锐意进取的风貌。但《意见》的出台已经束缚住了公益申请的手脚。在《条例》的行动体系中,包括政府、监察机关、法院^①、社会组织等在内的实施者明显存在着动力不足的问题。很显然,强化政府信息公开的动力和压力,将是决定《条例》未来走向的一个关键因素。那么,如何发展和完善相关的规则,维系和强化推进信息公开的动力,将是今后必须要面对的问题。

4. 公民与政府的关系问题

近年来,频频出现的各种象征性行动已经成为公民权利表达的重要方式。这些由公民主动实施的象征性行动已经显示出构建或重建公

民与政府之间关系的巨大潜能。在这个过程中,行动中的公民正在实现一个从“被动的臣民”到“主动的公民”的华丽转身,并以具体的行动建构了公民与政府之间的权利与义务关系。政府因此而不得不更多地面对来自民众的诉求、质询、问责和监督。这些都将对公共治理产生深远的影响。

最后,本文想指出的是,相比于现实中每天都在发生的大量的公民申请信息公开,公民申请政府财政信息公开的象征性行动的数量是很少的,但不容否认的是,象征性行动具有重要的社会意义和政治意义。因此,本文的理论分析也许存在着样本较少的不足,但却并不因此削弱理论研究的价值,更不会减损象征性行动的社会价值。

(责任编辑:杨嵘均)

Symbolic Actions and Institutional Implementations: Taking the Cases of Citizens' Request for Financial Information Disclosure as Example

HAN Zhi-ming

Abstract: Since *The Government Information Disclosure Regulations* took effect, people's application for the access to the government financial information has attracted wide attention and aroused lots of public responses. These actions, which are done in the name of individuals and carry symbolic value rather than having direct and immediate consequences, are mainly a test of the effect of the above mentioned regulations, putting pressure on the government and its officials to enhance the openness of its information. The symbolic nature of these actions indicates that there are great barriers to publicizing government information; embodies the strategies and multiple appeals of the applicants; and also has multiple meanings of expressing civil rights, pinpointing the government accountability and regulating the relations between government and citizens. In the process of applying for the disclosure of government information, citizens have enough incentive to push for the openness of government information, and the application practice of citizens also promotes institutional change.

Key words: citizens' application; symbolic action; financial information; institutional implementation

^①2011年8月,《最高人民法院关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定》颁布,《规定》要求,关于政府信息公开的5类案件,法院应该受理。如果公民认为政府提供的政府信息不准确要求更正被拒的案件,法院应该受理。2011年11月,最高人民法院行政庭副庭长、《条例》司法解释起草人李广宇表示,有接近半数的信息公开行政诉讼被法院拒之门外。