



透明政府

作者：周红云 来源：

网络编辑：系统管理员 发布时间：2010-09-03 点击数： 打印本页 [【发表评论】](#) [【关闭窗口】](#)

摘要： 建设民主、法治、责任、高效政府是现代国家治理与善治所追求的目标。然而，如果没有政府信息及政府运行的公开透明作为前提条件，民主、法治、责任和高效政府等治理与善治目标也就无从谈起。从这个意义上说，透明政府是国家民主治理的基础。那么，为什么要政府透明？其理论基础是什么？什么样的政府才是透明政府？其基本要求是什么？透明政府的价值和意义何在？透明政府在我国的情况如何？怎样提高政府透明度？这些关于透明政府的基本问题正是本文试图阐述的主要内容。

关键词： 透明政府;理论

建设民主、法治、责任、高效政府是现代国家治理与善治所追求的目标。然而，如果没有政府信息及政府运行的公开透明作为前提条件，民主、法治、责任和高效政府等治理与善治目标也就无从谈起。从这个意义上说，透明政府是国家民主治理的基础。那么，为什么要政府透明？其理论基础是什么？什么样的政府才是透明政府？其基本要求是什么？透明政府的价值和意义何在？透明政府在我国的情况如何？怎样提高政府透明度？这些关于透明政府的基本问题正是本文试图阐述的主要内容。

一、透明政府的理论基础

传统体制下的政府往往具有神秘的性质，“君权神授”、“上天的命令”等曾是这样一些传统政府的真实写照。数百年来，人们梦想着把政府变成像“玻璃缸里的金鱼”一样清澈透明。然而，要做到透明政府、“阳光政府”并非易事。20世纪中叶以来，世界各国特别是发达国家掀起了促进政府透明化的改革浪潮，尤其是90年代以来，促进政府透明化的行政改革运动呈迅猛发展态势，冲破了地域限制、文化传统界限和经济发展水平界限，在世界许多国家得以进行。

那么，是什么原因促使世界各国政府逐步走向透明？政府走向透明的理论依据和现实条件又是什么？在这里，我们仅考察透明政府的理论基础。

首先，透明政府是国家民主治理与善治的一大基本要求，治理与善治思想为透明政府奠定了理论基础。

在全球化的今天，人类政治生活正面临着一场重大的变革，“人类政治过程的重心正在从统治走向治理，从善政走向善治，从政府的统治走向没有政府的治理，从民族国家的政府统治走向全球治理”。也正是在这一政治转型的过程中，治理与善治的思想影响着各国政治生活的轨迹，尤其冲击着政府体制的改革与发展。治理这个概念的定义很多，但是，其基本含义是指官方的或民间的公共管理组织在一个既定的范围内运用公共权威维持秩序，满足公众的需要。治理的目的是在各中不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动，以最大限度地增进公共利益。[\[1\]](#)[\[1\]](#)与治理这样一种公共管理活动和公共管理过程一样，政府的主要目的也是利用公民赋予的权力进行公共管理，以满足维持公共秩序和公共利益的需要。

传统的政府统治只是单向度的、自上而下的对社会公共事务的管理，即使没有多数人的认可，政府统治照样可以发挥其作用。政府统治的最好的状态就是“善政”（Good Government），这种“良好的政府”或者“良好的统治”就是有着严明的法度、清廉的官员、很高的行政效率以及提供良好行政服务的政府。而治理强调国家与公民之间的合作，强调得到公民的认同和共识，强调合作、协商的双向互动的公共管理过程。治理的最佳状态是善治（Good Governance），其本质特征就在于政府与公民对公共生活的合作管理，是政治国家与市民社会的一种新颖关系，善治的基本要素包括：合法性、法治、透明性、责任性、回应性、有效性、参与、稳定、廉洁和公正等。其中，透明性是指政治信息的公开性。每一个公民都有权获得与自己利益相关的政府政策的信息，包括立法活动、政策制定、法律条款、政策实施、行政预算、公共开支以及其他有关的政治信息。透明性要求上述这些政治信息能够及时通过各种传媒为公民所知，以便公民能够有效地参与公共决策过程，并且对公共管理过程实施有效的监督。[\[2\]](#)[\[2\]](#)既然治理和善治强调的是政府与公民合作进行公共管理，政府要得到公民的认同与认可，就不得不重视

专家名单

衣俊卿	韦建桦	俞可平
王学东	杨金海	何增科
李惠斌	杨雪冬	鲁路
陈家刚	鲁克俭	季正聚
曹荣湘	冯雷	赖海榕
丁开杰	戴隆斌	林德山
张文红	徐向梅	郭伟伟
周红云	刘仁胜	童孝华
吕华	鲁永学	杨立成
余小虎	边彦耀	蒋仁祥
翟民刚	柴方国	郗卫东
王新颖	沈红文	章林
夏静	李京洲	任建华
李义天	张慕良	周凡

点击排行 Hot

农民工劳动关系中的问题与...	[5787]
关注文化哲学的开放性	[5302]
社会资本及其在中国的研究...	[4916]
透明政府	[4891]
政府与公民社会的伙伴关系...	[4832]
公共预算中的公民制度化参...	[4810]
通过治理创新构建和谐社区...	[4771]
资本与劳动的重新同一是否...	[4421]
生态马克思主义发展概况	[4049]
咫尺之间的安全	[3816]

公民的参与，不得不重视相互之间的合作，就必然首先要求政府信息的公开，使得公民有机会参与公共决策和监督政府的全程运作，发挥公共管理的职责，因此，政府透明是治理与善治的题中应有之义，也是治理与善治理念的基本要求之一。

其次，政府透明才能满足公民知情权、参与权和监督权，公民知情权是政府透明的另一理论来源。

与治理和善治理念要求政府透明相适应，保障公民的知情权、参与权和监督权也要求政府公开透明的运作，它是由公民与政府之间的关系来决定的，是由公民权利与国家权力之间的相互关系来决定的。可以认为，公民知情权构成透明政府的法理基础。

政府的权力来源于公民，是由全体公民让渡并授权的。正是公民的权利产生了国家的权力，而不是相反。政府是公民产生的，只有公民才是政府的基础，只有公民才是政府的主宰。因此，政府权力从一开始产生起，就只能是满足和实现公民权利的手段，政府只能为公民的利益而公开行使权力。从这个角度来说，政府手中掌握的是公权，政府没有自己的利益，也不谋求自己的利益，而是通过自己实施的公共行政管理行为，实现公民利益的最大化。因此，公民有权了解和知道政府权力运作的整个过程，除了为了保护公共利益而保守的国家秘密以外，政府的其他政治事务，公民都有权知道。

虽然从理想的角度来说，公民的利益就应该是政府的利益，除了公民的利益以外，政府不应该谋求自己的利益，但是，作为现实社会中的一个独立组织，政府也无可置疑地存在着自身的利益，即政府除了为公民、为社会服务的公利性和利他性之外，政府还具有自利性。政府的自利性是指政府除了具有管理公共事务的本质属性之外，具有为自身组织生存和发展创造有利条件的属性。对于政府的自利性应一分为二地看，而不是一概地否定，政府自利性的存在有其客观合理的一面，事实上，那种没有利益支撑的政府公利行为可能也是难以持久的、稳定的和理性的，但是，政府这种自利性必须限制在一定的范围内，不能让其任意扩张，失去限制的自利必然引起私欲的膨胀。一旦政府的自利超过了政府的公利，就表明政府权力出现了异化，而此时的政府就失去了存在的政治合法性基础。因此，如果政府的自利性会滋生出政府权力的腐败，例如，失职、越权、权力异化等，就需要公民权利予以监督和制约，而公民对政府权力的监督和制约的前提条件仍然是政府的公开透明。只有透明政府才能切实保障公民的知情权。

另外，从最直接的现实意义上说，作为一种重要的国家资源，凡是与经济、社会管理和公共服务相关的政府信息都是政府用全体公民（纳税人）的钱生产、收集和加工的，具有全社会所有的公共属性，公民对于所有政府信息也应该具有知情权。当然，公民知情权在多数国家的法律上并不是一条由宪法直接规定的权利，而只是从宪法规定的公民所享有的言论和出版自由这一权利所引申出来的。虽然如此，如果不能保障公民知情权这一基本权利得以充分行使，如果政府不能做到完全公开透明，那么，公民便无法最大限度地参与国家事务，无法实现对政府权力的监督和制约，这时，民主、法治、责任、高效政府的治理与善治目标也就是一句空话。

上面只是从理论上揭示了“政府为什么要透明”，也就是为透明政府寻找到了理论根基。从理论上论证并认同透明政府的理念固然重要，然而，从实践上来说，要使政府做到真正公开透明，仍待各国政府和全体公民的共同努力。

二、透明政府的基本要求

透明政府又俗称为“阳光政府”。笼统地讲，透明政府、“阳光政府”也就是指政府信息的完全公开、政府运行的阳光透明。然而，作为透明政府和“阳光政府”，究竟哪些东西是必须公开的？其基本要求又有哪些？

政府这个概念有广义和狭义之分。广义的政府是指包括立法机关、行政机关、司法机关及其附属和受其委托行使职权的机关。而狭义的政府仅限于国家机构中的行政机关及其下属机构，以及经行政机关授权的社会组织等。然而，无论是广义的政府，还是狭义的政府，只要是透明政府（在这里，我们采用广义政府的概念），其基本要求应该是：所有关于政府体系构成、运作过程及其运作结果、对运作结果的评议等每一个环节都要公开，公开是原则，不公开为例外。

政府信息公开也有广义和狭义之分。广义的政府信息公开是指与政府有关的所有信息的完全公开，它包括政府体系构成的公开、政府运作过程的公开、政府运作结果的公开以及对于政府运作结果的评议的公开等，它涵盖了与政府相关的所有方面的信息。而狭义的政府信息公开是指政府机关掌握的为履行职责而产生、收集、整理、存储、利用和传播的信息，主要包括如政府办事规则、办事结果以及政府文件、档案资料和会议等政府一般性信息。当然，无论是广义上的还是狭义上的政府信息公开，都要坚持的一个前提条件就是：对于免除公开的信息如国家秘密、商业秘密、个人隐私以及其他法律法规规定保密的事项不能公开。

广义上的与狭义上的政府信息公开之间存在两大区别：第一，公开信息的范围大小不同。与狭义上的政府信息公开比较而言，广义上的政府信息公开的内容更多，范围更广。第二，政府与公民之间的关系不同。广义上的政府信息公开体现政府与公民之间的动态关系，强调政府与公民的互动，强调公民对于政府公开过程的参与与监督；而狭义上的政府信息公开过程中，政府与公民的关系是静态的，政府是信息公开的决定者和主动者，公开什么、如何公开，都由政府机关自己决定，公民只是被动接受政府主动公开的信息。

概括地说，作为透明政府，必须在以下几个环节做到公开透明：

第一，政府体系构成的公开。所谓政府体系构成，主要是指政府作为一个独立的社会组织，其

机构设置、成员组成、内部工作流程等。政府体系构成的公开透明则包括：设置哪些政府机构、设置政府机构的程序和依据、设置政府机构的过程、哪些人录用为政府机构的成员、录用的规则和程序、录用的过程、录用的结果以及政府机构的内部工作流程等。对于这些方面，公民都有权了解、适当参与并进行相应的监督，例如，政府机构设置的是否科学合理、录用的工作人员是否合乎标准等。

另外，除了这些必须向公众公开的部分以外，还有一些纯粹属于政府机构内部的信息，涉及的是政府机关内部的人事规则与制度，这些信息一般与公共利益无关，因此，不适宜向全体公众公开。但是，这些信息必须向政府机构内部的工作人员公开。

第二，政府运作过程的公开。按照公开透明的方式设置好了政府机构组织以后，政府就要履行其相应的公共管理职责。政府履行应有的公共管理职责的过程也应该是公开透明的。其中包括政府作决策的程序、决策的依据、决策过程、决策的结果以及办事的规章制度、程序、依据以及政府在运作过程中所发生费用的预算、决算等情况。凡是涉及政府运作过程中的相关信息都应该公开透明，而且决策的过程还应该接受公众的参与和监督。

第三，政府运作结果的公开。政府运作结果的公开主要是指政府在履行其相应职责时所产生的相应的结果都应该公开，其中包括政府机关掌握的为履行职责而产生、收集、整理、储存、利用和传播的相关信息，涵盖政府决策与执行的所有信息、会议活动、文件资料等。

第四，对于政府运作结果的评议要公开透明。凡是由政府运作产生的结果，都应交给公众进行公开透明的评议，接受公众的监督；更重要的是，如果公众对政府运作的某些结果表示不满意时，应该有相应的程序和途径予以补救和纠正。

上述四个方面从理念上对政府公开透明的基本要求作了总体归纳，它几乎涵盖了与政府有关的所有信息的公开。从各国政府公开透明的实践来看，实行政府公开制度的国家所采用的公开原则和一般规定如下，即除了依法应当保密的政府信息，其他应当一律公开，也就是所谓的政府信息公开是原则，不公开是例外；而且对于免除公开的信息一般包括：国家秘密、商业秘密、个人隐私、其他法律法规规定保密的事项。

三、透明政府的重要性

正如上面提到的，作为透明政府，除了国家秘密、商业秘密、个人隐私以及其他法律法规规定的保密事项外，其他政府信息都应该公开。政府信息的真正全面公开才能保障政府的透明公开。那么，政府信息公开、政府透明的重要意义和价值体现在哪？下面主要从主权在民性（公民知情权）、参与有效性、监督有效性、决策科学性、政治清廉性、政府信息作用的最大化等方面进行阐述。

首先，政府透明有利于保障公民的知情权、参与权和监督权，实现公民最大限度的政治参与。

正如前文指出的，政府的一切权力来自公民，知情权、参与权和监督权等是法律赋予公民的基本公民权，而只有透明政府才能保障公民对国家事务的知情权，尤其是与自身利益相关事务的知情权，并在知情权基础上参与对社会公共事务的管理，在知情和参与的过程中监督政府权力的行使，并最终保护自身利益和权利。

如果政府运行不公开透明，政府运用手中的权力垄断信息，拒绝公开，或者什么事情都搞“暗箱操作”，那么，公民就无法了解政府都做了些什么，怎么做的，公民也无法知道自己有什么权利以及如何保护这些权利，这样，公民也就不能有效参与公共事务的管理，争取与维护自身利益，更谈不上对政府权力行使的监督和制约。

总之，政府透明、政府信息公开体现的是“主权在民”的宪法原则，只有透明政府才能真正保障公民的知情权、参与权和监督权等基本公民权利。

其次，政府透明、政府信息公开将促进政府改变管理方式、依法行政、科学决策，防止和减少政府权力的腐败，促使政府民主、高效、廉洁的运行。

政府透明将促进政府管理由原来的自上而下单向管理转变为寻求政府与公民之间的合作互动，同时，政府信息公开保证了公民的知情权、参与权和监督权，这样，政府行政和决策依据、行政和决策过程以及行政和决策结果的评议都必须在公众的了解、参与和监督下，这必然促使政府依法行政，而且吸收了公众意见和建议的决策也更为科学、规范和民主。

政府透明、政府信息公开使得任何人都有权直接向有关政府机关依法申请获得政府信息，减少了政府管理的许多中间环节，自然减少了政府权力腐败的机会；另外，政府透明、政府信息公开使得政府权力行使的过程处于公民的监督之下，除了传统的上级权力对下级权力的监督之外，可以更好地发挥公民个人权利对政府公权的监督，而且，政府信息公开赋予公民获得信息的知情权和相应的获得救济的权利，这样也可以发挥公权中的司法权对行政权的监督，从而形成权力行使的合理制衡机制，避免公权的滥用。

总之，政府透明、政府信息公开在保障公民的知情权、参与权和监督权的前提下，将促使政府公权的透明、合理、科学地使用，从而促使政府民主、高效和廉洁地运行。

第三，政府透明、政府信息公开有利于培育公开公平的市场竞争环境，增加市场信息的有效性和精确性，降低市场交易风险和成本，提高政府信息资源的利用效率，从而促进经济发展和社会进步。

政府透明、政府信息公开使得政府权力无法任意、专断地行使，避免了暗箱操作，尤其是政府在市场管理中发挥作用的时候，政府管理行为的规范、公开、明确可以预防市场中的不正当竞争和欺诈行

为，可以引导和保障市场经济运行中的公平竞争、诚实守信、信息公开，既增加了政府在市场管理中的信誉，也有利于培育公开公平的市场竞争环境，规范市场经济秩序。

政府是最主要的信息生产者和信息资源的占有者，政府信息的公开透明直接关系到整个社会信息资源的有效开发利用。如果这些信息大多处于不对外公开的状态、政府信息资源不能自由流动，将减少市场信息的有效性和精确性，增加市场交易的风险和经济运行的成本，从而将会降低政府信息资源的利用率，严重制约经济发展。相反，如果政府信息能够公开透明和自由流动，那么，政府对市场经济的管理与调控过程将因为信息的公开而受到制约和监督，政治权力对市场经济的干预程度将降低，这样，政府为市场经济服务的成本将降低，其经济的自由度也将提高，从而必将减少经济发展的成本，促进经济的发展。

总之，政府信息公开与透明不仅有利于促使政府民主、高效、廉洁地运行，而且公开和自由流动的政府信息也将降低经济发展的成本，培育公开公平的市场竞争环境，直接促进经济发展和社会进步。

第四，政府透明、政府信息公开有利于营造良好的社会环境，适应国际全球化竞争的需要。

政府公开制度最先起源于200多年前的瑞典。瑞典于1776年制定的《出版自由法》规定公民为出版而阅览公文书的权利。根据瑞典的情报公开制度，公文书的公开机关包括政府行政机关、国会、法院、地方公共团体和教会会议等。自从瑞典这一法案公布以来，芬兰、丹麦、挪威、法国、澳大利亚、加拿大、英国、德国、美国以及亚洲的韩国、日本等20多个国家都制定了有关透明政府方面的法律。尤其是在100多个国家加入世贸组织的今天，面对世贸组织所提出的国民待遇、透明化、无歧视原则的要求，世贸组织的成员国都将受到政府透明化的极大挑战。

在这样的国际大背景下，随着中国加入WTO，透明度原则越来越为人们所熟悉，WTO对信息公开的要求贯穿于《世界贸易组织协定》的所有法律文件中，信息公开已经成为贯穿于多边贸易体制的基本要求，例如，其市场准入原则要求市场准入的信息必须是公开的、持续的和具有约束性的；其《政府采购协议》要求有关政府采购的法律、规章、程序和行为必须是透明的、公开的，以避免不公平竞争等等。这些都要求中国政府机关改革传统的行政管理方式，消除各种可能影响自由获取政府信息的障碍，尽可能向社会公开所有可以公开的信息，从不透明、半透明政府向透明政府转变。面对这种转变和挑战，中国也正在积极准备制定相应的政府公开法案。

总之，在全球化的今天，政府透明、政府信息公开是满足信息社会的全球化发展、适应国际全球化竞争的必然要求。

四、我国透明政府实践——政务公开

从广义的角度说，政府信息的完全公开是透明政府的实质要求。近年来，我国在政府透明方面迈出了坚实的步伐，例如，各个层面的政务公开实践、各地政府信息公开制度的制定与实施、全国政府信息公开法的草拟制定、听证制度的建立与实施、新闻发言人制度的建立、电子政务的发展等等。其中，政务公开是目前我国透明政府实践中表现较为突出的内容，它已在全国范围内得到普遍推行。在我国社会中，政务公开一词往往与透明政府、阳光政府联系在一起使用。在一定程度上，政务公开就意味着政府信息公开，意味着透明政府。可以说，政务公开是具有中国特色的政府信息公开和透明政府的实践形式。下面，我们就以政务公开为主线来论述我国透明政府实践。

三个概念：政务公开、行政公开、政府信息公开

目前，究竟什么是政务公开，哪些政务属于公开的范围、公开什么、谁来公开、如何公开等至今没有统一的界定。而且与政务公开概念同时使用的相关概念还有如行政公开、政府公开、政府信息公开等等。所以，我们首先要对这些概念进行简单区分，以明确政务公开概念的基本含义。

按照《现代汉语词典》的解释，政务公开中的“政务”，广义的理解是“关于政治方面的事务和国家的管理事务”；而狭义的理解仅指国家管理事务。因此，从字面上理解，政务公开也就可以有广义和狭义之分。广义的政务公开，也就是关于政治方面的事务和国家管理事务在法律规定的范围内都应让公众了解。而狭义的政务公开，即仅指国家（政府）的政治事务或活动在法律规定的范围内应让公众了解。

因此，在实践中，如果将政务公开作广义的理解，则“政务”被认为是与政治有关的事务、国家事务，这时的政务公开不仅包含行政公开，还包括立法公开、司法公开。目前我国开展的政务公开也主要是在这个意义上运用此概念的，即其涵盖了村务公开、警务公开和检务公开、厂务公开等多项内容。如果将政务公开作狭义理解，则将其解释为行政事务的公开，这时的政务公开主要限于国家机构中的行政机关及其下属机构，以及经行政机关授权的社会组织中的事务公开。狭义的政务公开基本上等同于行政公开。

政务公开与行政公开概念之间的区分比较明确，但是，在现实中，通常与政务公开并列在一起使用的相似概念如政府信息公开却很难与政务公开区分开来。事实上，政府信息公开，广义地说，也包括行政、司法、立法等的公开，这时的政府信息公开应该与广义的政务公开概念是一致的。然而，在我国，实践中出现的建立政府信息公开制度却主要限于作为行政机关的政府信息公开，并不包括司法、立法等范围，这主要是因为我国在为建立政府信息公开制度而制定相关的法律规范时立法主体的缺位造成的。制定政府信息公开法的立法主体上的缺陷直接导致了我国现实中政府信息公开的义务主体和信息公开范

国受到一定限制。例如，据报道，国务院一直在准备起草《政府信息公开条例》，而且很早就完成了具体框架和条文的设计，但是，该条例之所以迟迟没有出台，是因为许多问题无法由该条例本身来规定和解决，比如，《政府信息公开条例》不能给人大、法院、检察院等设立公开信息的义务。在这里，国务院是政府信息公开条例的制定者，作为制定信息公开条例的立法主体，国务院无权为人大等设定公开信息的义务。这样，在实践中，从国务院制定《政府信息公开条例》到各级地方政府制定《政府信息公开规定》，都只能涉及狭义的政府。也就是说，在《政府信息公开法》制定出来并实施之前，我国目前与政务公开并列在一起使用的政府信息公开主要还是指作为行政机关以及依法行使行政职权的组织的政府之信息公开。

与其说政务公开、行政公开与政府信息公开三者之间的区别是概念内涵上的差异，还不如说是我国政府透明实践状况的不同体现。在我国，一方面，信息公开已成为社会发展的一大趋势，社会各界，如地方各级人大、法院、检察院以及社区、村镇、企业等都在轰轰烈烈地实施审判公开、检务公开、镇务公开、厂务公开，甚至校务公开和医务公开；但是，另一方面，我国目前还没有一部法律对这些方面的信息公开加以规范和限定。这是我国目前政府透明实践的基本状况。下面我们简要介绍政务公开在我国开展的现状以及其中存在的问题。

(2) 政务公开的现状与问题

正如前面提到的，在我国，各个层面的政务公开实践、各地政府信息公开制度的制定与实施、全国政府信息公开规定的草拟制定、听证制度的建立与实施、新闻发言人制度的建立、电子政务的发展等等，这些实践无疑推动了政府运作透明度的提高，公众也得到了更多的方便和实惠，它们体现了透明政府实践在我国所经历的不断发展和深化的过程。然而，从总体上来说，政务公开仍然处在信息公开的起步阶段。这种起步的特征主要表现在以下几个方面：

第一，观念不到位。这里所说的观念不到位，不仅指政府对信息公开应该持有的观念和做法不到位，而且也包括因此而造成的广大公民对政府信息公开在观念上存在的误区或偏差。受过去计划经济体制的影响，长期以来形成的封锁信息和妨碍信息传播的许多观念和做法遗留并影响至今。例如，人们对政府信息的所有权归属、政府对信息公开的职责以及政府信息在社会发展中的作用等问题的认识都存在一定的不到位现象。

在现实中，人们往往将政府产生、收集、加工和处理的信息视为政府的所有物，从而将政府信息公开与否的决定权想当然地交给了政府。然而，事实上，政府信息的产生、收集、加工和处理从根本上讲应当是全体公民授权并以全体纳税人的支持为基础的，因此，政府信息也应该具有为全体公民所有的公共属性，公民应当享有对政府信息的知情权。与此相关，既然公民享有对政府信息的知情权，信息公开就不是政府对公众的施舍或恩赐，而是政府应当承担的法定责任与义务；而政府信息的保密应当遵循有利于保护公共利益的宗旨，信息不公开的前提条件是公开可能损害公民公共利益。因此，政府有责任和义务公开所有不损害公民公共利益的信息，而不是像我国长期以来的那样，保密一直在政府信息处理中占据首要地位，公开反而成了例外或特殊原则。另外，人们对于政府信息在经济发展和进步中的作用的缺乏相应的认识。实际上，政府信息中蕴含着巨大的价值，政府信息公开有利于政府信息的资源化利用，对于加速经济发展和社会进步都有着很大的促进作用。

以上种种观念上的不到位都将妨碍政府信息公开和政务公开实践的进一步发展。然而，随着政府信息公开和政务公开实践的发展，将在一定程度上促进政府信息公开观念的转变。

第二，没有统一立法，立法主体缺失。在我国实践中，政务公开就是政府信息公开的表现形式，各地都在大力推行办事制度、执法依据、行政程序和行政决定的公开，但是，在政府信息公开方面，我国还没有一部统一的法律，各地在政府信息公开的做法上各异，尺度不一。正如前面提到的，由于立法主体的缺位等原因，国务院起草的政府信息公开条例以法规形式的出台都遇到了诸多难题，更何况说将有关政府信息公开的立法提上议事日程。

由于政府信息公开没有统一立法，这种状况势必阻碍作为政府透明重要实践形式之一的政务公开的进一步发展。在我国，政务公开应该说是透明政府实践的源头，政务公开为透明政府的发展奠定了良好的基础。一方面，从最基层的社区、企业等的村务公开、厂务公开、校务公开、医务公开到各级政府的办事制度、办事规则等的公开，到检察院、法院等的检务公开和司法公开等，都为推动我国透明政府的进一步深入发展奠定了良好的社会民主基础。但是，另一方面，所有这些政务公开实践多数只停留在办事制度和办事规则的公开上，而对于政务公开的其他内容、公开主体的义务、法律责任、公开方式、公开范围、对政府政务公开的监督等都没有统一的具体规定，这必然影响政务公开向纵深发展。例如，信息公开本来应该是政府的义务，但是，现在由政府自己来制定相关的法律规范，这种立法主体上的缺陷必然导致如下状况，即如果政府不愿意或不主动公开信息，那么公众便无法知晓政府信息，公民的知情权也就得不到实现。可以说，一部统一的《政府信息公开法》对于我国将来的政务公开和透明政府的发展至关重要。

第三，公开内容严重缺失。与上述两个特征相关的是，多数政务公开只停留在办事制度和办事规则的公开上，而更多地政府应该公开的有关职权、职权依据、办事程序以及所有政府应当公开的事权、财权和人事权等方面的内容都没有得到真正公开。

与上述起步特征相对应，政府信息公开和政务公开存在如下问题：

第一，政府信息偏重保密，公开程度低。法藏官府，密不可知的情况依然普遍。明明是应当向

利益关系人或公众公开的规范性文件，却偏偏作为内部规则或内部材料对待。公民和利益关系人应当遵守的种种规则常常只由政府机关内部掌握，而不向规则的相对人公开，使得人们不知道该遵守何种规则，但这种规则又偏偏存在。企业在贸易经济活动中面临的政府信息欠缺和信息歧视的问题也十分严重。

在我国，政府掌握的大部分信息处于封闭、闲置或半封闭、半闲置状态，似乎“公开是例外，不公开才是原则”。主要涉及政府信息公开的《保密法》和《档案法》等现行法律已经远远滞后于现实发展的需要，其中最大的问题在于对保密信息和开放信息一直没有一个科学的界定和统一的规定，大大限制了政府信息公开的范围。例如，现行《档案法》中的某些条款实际上也限制了档案类政府信息公开；而制定于20世纪80年代的保密法在定密、解密、泄密处罚以及救济机制等一些重要制度上的设置已经很难适应现实需要。

第二，政府为社会提供信息的方式和渠道过少，公民获得信息的程序方面缺乏保障和救济。目前，我国政府信息公开的方式较为单一，只有政府主动通过公报、新闻媒体、发布会或者布告等方式公开信息。当然，近年来有些地方开始建立与实施的听证制度、新闻发言人制度以及随着信息技术的发展，政府上网公开信息等，这些都逐渐成为政府为社会提供信息的新的方式和渠道。但是，一方面，这些新的制度和方式还没有成为公众自由获取政府信息的经常性机制；另一方面也是更重要的方面，即除了政府主动采取各种方式公开信息外，我国还没有建立和实行依公民申请而公开信息的机制，公民和社会组织向政府申请提供信息一般很难得到满足。

一般而言，国外政府信息公开的方式主要有两类：一类是依法主动公开，另一类是依申请公开。在我国，由于没有关于政府信息公开的统一立法，因此，公民获得政府信息的途径也就缺乏程序方面的有力保障，同时，公民在其获取政府信息的权利受到侵犯时缺乏获得救济的行政和司法途径。

第三，公开内容缺失，政务公开难以深入。应该说，政务公开的普遍推行，增加了政府为公民提供的信息，也在一定程度上改善了政府工作方式和工作作风，公民较以前得到更多方便。然而，在很多地方和很多部门，政务公开似乎搞得轰轰烈烈，声势很大，但是，公开的内容却非常贫乏，多数政务公开的内容仅限于办事制度层面的公开，即将有关的办事制度、程序与结果向公众公开，缺乏对重大事情、重大事项的决策过程等的公开，而且，在多数情况下，如何公开、具体公开哪些内容，都由政府机关自己决定，公众没有选择权和参与权，真正想了解与自己利益相关的信息仍然是困难重重。公众充其量只能算是我国政府办事制度改革的被动受益者，并不是政府信息公开和政务公开的权利人和参与者。也就是说，公众很难因为目前的政府信息公开和政务公开而真正参与到政府管理和监督中并充分地行使参政议政和监督政府的权利。这样，随着时间的推移，公众将逐渐失去对这种办事制度型政务公开的兴趣，从而最终将大大限制政务公开和政府信息公开的进一步发展。

（3）政务公开的本质、主体、内容、原则与方式

之所以出现前面提到的概念混乱状况，正是因为人们对为何公开、谁公开、向谁公开、公开什么、如何公开等没有一个统一的认识。下面，我们从理论上厘清政务公开的本质、主体、内容（范围）、原则与方式等方面的内容。

正如前面指出的，政府的一切权力来源于公民，是由全体公民让渡并授权的。既然如此，公民就有权知道并监督政府权力运作的全过程。因此，政府信息公开的本质也就在于，所有公共权力运作的全过程必须公开，以便公民实行对其让渡出去的权力的有效监督和制约。

在我国，由于行政管理权力和公共事务管理权力呈现较为分散的特点，除了行政机关及其下属机构以及经行政机关授权的社会组织拥有公共行政管理权力以外，政党、社团等公共组织都具有广泛行政化的倾向和特点。因此，在我国，政务公开的本质在于对所有具有公共权力属性的权力进行公开和监督，换句话说，除属于国家规定保密以外的涉及党务、行政事务和社会公共事务等的公共权力运作过程都应依法公开，接受人民监督。

政务公开的主体应该包括权利主体和义务主体。从政务公开的本质属性来看，政务公开的权利主体也就是公众，即最广大的公众具有知晓并监督公共权力运作全过程的权利；相对应地，政务公开的义务主体就应该是掌握公共权力的政府（广义上的政府），在这里，广义上的政府在我国也即包括掌握公共权力的立法机关、司法机关、行政机关、政党、社团等，所有这些掌握公共信息的机关和组织都有义务依法公开涉及公共事务、公共服务的所有信息。

笼统地说，政务公开的内容就是所有涉及公共事务、公共服务的信息。一般来说，人们将政务公开的内容分为这样几个部分：（1）（广义上的）政府决策方面：如，政府作出的重大决策以及决策依据、过程等；（2）公共财政方面：如，财政预算及其执行情况、重要物资招标采购、重大基建项目招标投标和政府投资建设的社会公益事业等情况；（3）人事方面：如，干部选拔任用规则、程序和结果、政府领导人的履历、分工和调整变化以及公务员的选拔录用规则、程序、结果等情况；（4）行政行为方面：包括行政行为的依据、程序、时限、结果、救济途径与时限等，如，行政机关的行政职能、职责范围；行政机关的办事内容、办事依据、办事条件、办事程序、办事过程、办事时限和办事结果；行政机关的办事纪律、服务承诺以及违诺违纪的投诉途径、处理办法等等；（5）一些与公众利益无关的政府内部信息要在机关内部公开，如内部财务收支、内部审计结果等，以保障公务员对与己切身利益相关的事项的知情权；（6）对于其他没有列出、法律又未禁止公开的信息和政府应主动公开但未公开的信息，公开权利人可依法申请公开。

除了政务公开外，政府信息中也有一些不宜公开的信息，若将其公开，可能会对公共利益、国家安全、个人或者组织的利益带来重大影响。即使政府透明度较高的国家和地区，其政府信息中也都有一些在相关立法中明确不公开的内容。因此，与政务公开相对应，也必须明确界定不予公开的政府信息范围。通常来说，免除公开的政府信息包括：（1）有关国防、外交信息等国家秘密：如，涉及国家安全、国家的军事秘密和外交措施等受保密法保护；（2）企业的商业秘密：对商业秘密和其他有商业价值的信息，因其公开会使有关的个人或企业的竞争地位和合法权益受损而必须加以保护，免除公开；（3）个人隐私：个人隐私是公民的基本权利，必须加以保护，免除公开；（4）法律法规禁止公开的其他信息等。

一言以蔽之，除涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私以及法律、法规禁止公开的信息不予公开外，其他政府信息均应公开。政府信息公开应该成为原则，而不予公开的状况只是例外，而且，被排除在政务公开范围之外的事项必须是法律法规明文规定的，否则，必须公开，同时，明确不公开的法律责任，只有这样，才能切实保障公开的贯彻与实现。

政府信息以公开为原则，不公开为例外。作为我国由地方政府制定的第一部全面、系统规范政府信息公开行为的政府规章，2003年1月1日起实施的《广州市政府信息公开规定》中还确立了具体的公开原则，明确规定政府信息公开坚持合法、及时、真实、公正、利益平衡和不收费六项原则。其中，真实原则要求各级政府或职能部门不得故意隐匿信息或提供虚假信息，对因提供虚假信息或不透露信息给个人或者组织造成损害的，应依法承担责任。利益平衡原则是指个人或组织行使其政府信息公开权利时，不得侵犯包括个人隐私、商业秘密等其他个人或组织的合法权益，以及国家秘密和社会公共利益。而不收费原则是指行政机关提供政府信息，一般不收取费用，收费为例外，只能向申请人收取预先确定标准的检索、复制等成本费用，标准由物价部门核准，不得收取其他费用，经济特别困的申请人，还可减免。

政务公开的方式多种多样。从公开主体角度看，政务公开可以分为：政府主动公开和依申请公开；从政务公开的技术手段看，可以分为传统公开方式和现代公开方式。另外，在公开方式中，一种称为“预公开制度”的重要方式值得关注。下面简单介绍一下这些政务公开方式。

所谓主动公开和依申请公开是从政务公开的主体角度来看待的。从原则上讲，作为政务公开的义务主体，政府有义务公开除国家秘密、商业秘密、个人隐私以及法律法规明确禁止公开的其他政府信息以外的所有政府信息，尤其是上面提到的政府决策、人事、公共财政、行政行为等方面信息；而作为政务公开的权利主体，任何公民都有权依据法律程序申请获得与自己切身利益相关的政府信息。

从政务公开的技术手段角度看，传统的公开方式主要有：（1）通过公开栏、公示板、墙报、布告等形式公开。这种形式公开范围较窄，一般适合基层单位公开。（2）通过报刊、电视、广播等新闻媒体公开。这种形式公开范围广、速度快、时效性强。（3）通过文件、政报、通报、简报、办事手册、宣传册等形式公开。这种方式公开的内容集中专一、针对性强，但也有公开范围不大、时效性不强的缺点。不过，有些地方开始意识到这些问题。据报道，上海市决定将内部刊物《市政工作》改为《上海市人民政府公报》，直接与广大市民见面；深圳市政府打算取消“红头文件”，改用“政报”形式向社会公布。这些都是扩大知情面，提高透明度的有效形式。（4）通过办事指南、办事流程图、挂牌服务等形式公开。这种公开方式的针对性强、方便快捷。除了这些较为常用的传统公开方式外，随着社会的发展，一些现代的新型的公开方式发展起来了，如，（1）通过电脑查询、互联网等手段公开信息。这种形式的公开不受时间、地域限制，公开范围宽，但是，对信息技术条件和信息安全要求较高，而且需要较大的经济投入。目前我国大力推行的“政府上网”工程就是在这方面所作的努力，各级政府及大多数政府部门都在利用政府网站公开信息这种方式，只是公开的内容和程度不够，电子政务工作还有待进一步推进和发展。（2）通过新闻发布会、咨询会、说明会、答复会等形式公开。这种形式公开的时效性、针对性强，适合在一定范围内公开，但受参加会议人数的限制。尤其是最近一两年，我国政府信息的公开又增添了一条新途径，那就是设立了政府新闻发言人制度。一批高素质的、掌握政府部门有关业务、熟悉媒介运作规律，能够最有效地通过媒介把信息发布出去的新闻发言人，将带给公众更多、更深入、更完善的政府信息，能够让公众更加畅通地与政府平等交流和共享公共资源。

“预公开制度”是一种值得注意的重要公开方式。前面提到的《广州市政府信息公开规定》设立了预公开制度，要求政府在发布各种政策、规章以及实施重大决策前，应组织政府领导成员或职能部门的负责人，开展专项的社会咨询活动，围绕重要决策和工作部署，组织各界人士进行讨论、论证或举行听证会。由于这项制度是从立法角度确立的，因而更具强制性，既有利于公众了解和熟悉政府要颁布的各种政策、规章或重大决策，也有利于保证重大决策的科学性和民主性。

正如前面指出的，目前的政务公开只是政府透明、政府信息公开的初级阶段。只有在明确了政务公开的本质、主体、内容、原则、方式等前提下，真正按照政务公开的本质要求去落实公开内容、公开原则等，政务公开才能真正走向我们所希望的政府信息完全公开、政府阳光运行的透明政府。

五、提高政府透明度的主要途径

从目前的政务公开走向真正的透明政府，有哪些主要途径提高政府透明度呢？根据上述我国政务公开实践的特征、政府透明中存在的问题以及未来发展趋势，试从以下四个方面来阐述：

第一，要做到政府透明，根本的途径在于实行民主制度。只有实行了真正的民主制度，做到

对下负责，对公众负责，政府才有主动性去实行信息公开和政务公开。我国实行人民代表大会制度，它是我国人民当家作主的政权组织形式。从制度安排的角度来说，人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会，全国人民代表大会统一行使国家最高权力，一切权力属于人民；全国人民代表大会集中代表全国人民的利益和意志，把人民的意志变成法律，一切机关、政党、团体、个人都必须遵守，不得超越于法律之上；行使国家行政权力、司法权力的机关都由各级人民代表大会产生，对它负责，受它监督。但是，这一制度安排在实践中发展得并不完善。事实上，人民代表大会制度的不完善曾经导致严重的官僚主义，使一些干部严重脱离人民群众，滥用人民赋予的权力，更谈不上权力透明运作。因此，完善人民代表大会制度，充分发挥人民代表大会的作用，发挥全国人民代表大会和各级人民代表大会对政府权力的监督作用，使政府权力真正对人民负责，受人民监督。

第二，建立并健全政府信息公开法，为政府透明提供法律依据和保障。目前我国政府透明实践丰富多彩，形式多样，但是，如果没有相应的法律法规作为制度保障，由政府主动进行的政务公开和政府透明实践就很可能停留于表面，停留于形式而无法向纵深发展。正如前面提到的，在目前我国还没有建立一部统一的政府信息公开法的情况下，多数政务公开实践还只停留在办事制度和办事规则层面的公开，公开的内容贫乏；信息公开与否的决定权也掌握在政府手中，公民没有选择权和参与权；公民获得政府信息的途径缺乏程序方面的有力保障，同时，公民在其获取政府信息的权利受到侵犯时缺乏获得救济的行政和司法途径，等等。

当然，目前我国已有一些与政府信息公开、政府透明相关的法律法规方面的实践。这类实践可以分为两类，一类是基础性的法律法规，它适用全国和全体公民，如，《保护国家秘密法》、《档案法》、《行政许可法》、《行政处罚法》等；另一类是部门或地方性规定，它适用范围限于颁布该规定的部门或地方，如，广州市制定并颁布实施的《广州市政府信息公开规定》、上海市颁布的《上海市政府信息公开规定》等。但是，就目前我国政府信息公开法律法规方面的实践情况看，一些相关的基础性法律法规仍有待调整和完善，如《保护国家秘密法》和《档案法》还都需要进一步完善以适应现实社会发展的需要；而地方性规定自身存在很多难以解决的问题，如，信息公开应该是政府的义务，而现在由政府自己来制定相关的法律规范，这种“既当运动员又当裁判员”的做法在立法主体上是有缺陷的。总之，这些问题都限制了相关法律法规在提高政府透明度方面的作用，同时，这些问题也只有通过国家统一立法来解决。因此，为了提高政府透明度，建立一部统一的《政府信息公开法》便是当务之急。

第三，以媒体为切入点，充分发挥舆论的宣传和监督作用，提高政府透明度。言论和出版自由是宪法赋予的基本公民权。从言论自由这一基本权利可以引申出公民享有知情权，这里的公民既可能是个人，也可能是团体，如政府、企业、事业单位、社会团体、新闻机构等等。从宪法赋予公民的言论自由和知情权来看，公民既有权了解政府活动和政府信息，有权知道与自己切身利益相关的信息，而且在获知有关政府各种信息的基础上表达意见和发表言论的权利。要实现这一点，以新闻媒体和新闻机构为切入点，发挥新闻媒体作为舆论宣传和监督专业组织的作用，不失为一条好的途径。首先，政府应保证新闻媒体和新闻机构能够及时地获得有关政府的各种信息并予以报道，保证新闻媒体和新闻机构的知情权和言论自由权；其次，通过新闻媒体和新闻机构的报道和宣传，让更多的公民了解政府的相关信息，并在此基础上，保障公民自由表达意见和发表言论的权利，满足公民参政议政的权利，并使公民在了解政府信息的过程中监督政府的工作。通过新闻媒体和新闻机构向社会报道和传播政府信息，在公民和政府之间搭起一座沟通的桥梁，同时，公民对政府的意见和建议也可以通过新闻媒体反馈给政府，这样，将政府的言行置于公民和新闻舆论的监督之下，既提高了政府透明度，也增强了政府、媒体与公民之间的良性互动。

新闻发言人制度在我国的建立与流行就是一个很好的例子。有人评价说，新闻发言人制度是中国政府信息公开走向制度化的又一个信号。我国的新闻发言人制度最早可以追溯到1983年，但那时的新闻发言人制度基本局限在中央一级人民政府。目前，我国的新闻发言人制度已从国家部委推广到地方区级政府部门。近来各地纷纷推出新闻发言人制度，如河南、北京、上海、广州、南京等，并将这一措施作为政府各类信息向社会公开的窗口，旨在保证政府信息的及时性和权威性。新闻发言人制度能够让公众更加通畅地与政府平等交流和共享公共资源，这一制度既是为了保证媒体和公众的知情权，也将促进政府工作透明度的提高。

第四，通过行政创新，发掘提高政府透明度的具体措施。听证制度、公示制度以及电子政务的发展等等都是提高政府透明度的行政创新措施。近些年来，听证制度在我国广泛推行，已经引入行政机关的具体行政行为（如行政处罚）、政府决策甚至地方立法程序中。作为公众与决策者之间互动的一种程序，听证制度通过把利益相关人员引入政府（广义）的公共决策程序，以听取民声、吸纳民意，进一步提高决策的民主性、科学性和公正性。听证会制度最重要的价值在于让公众知情参政。通过举行公开、透明的听证会，让利益相关人参与决策，并接受全社会的监督，使得政务公开化、决策透明化，同时，在提高公众对政策的认同度和参与度的基础上，降低公共政策执行成本，有效防止因权力使用不当而出现的决策失误，促进政府决策的民主化和规范化。

公示制度是加强公众知情权和监督权、提高政府透明度的又一项创新措施。与听证制度一样，公示制度也适用于很多领域。对于政府来说，其行政行为的依据、行政行为的结果、行政决策的过程、公务员任用等等，都可以采用公示制度。公示制度旨在增强政府行为的透明度，维护公众对政府决策依据、决策过程、决策结果以及人事任用等相关情况的知情权和监督权，完善公众参与和社会监督机制，促进

政府透明、廉洁、法治、民主地运行。

电子政务是技术创新和管理与体制创新的结合，以政府为主导的电子政务的发展将为政府的管理方式带来深刻的变革。所谓电子政务，是指政府机构在其管理和服务职能中运用现代网络技术，打破传统行政机关的时间、空间和部门分隔的制约，使各级政府的各项监管工作更加严密，服务更加便捷，从而把各级政府建设成廉洁、勤政、务实、高效的政府。电子政务被许多国家作为政府透明化的重要标志。一方面，电子政务可以通过高效可靠的政府信息网络，将政府信息快速、方便、廉价、准确地传递给公众；另一方面，公众也可以在通过政府信息网络获知可靠的政府信息的同时，通过网络参与和监督政府政策的制定与执行，从而有效防止政府管理人员利用信息垄断搞暗箱操作，有效抑制传统行政方式中容易滋生的腐败现象。

六、建立透明政府的若干案例

无论是在政府信息公开的法律法规建设方面，还是在政府透明制度化建设方面，以及在透明政府实践如政务公开、检务公开、警务公开等方面，我国在建立透明政府方面都迈出了坚实的步伐。下面介绍几个现实案例。

案例一 《广州市政府信息公开规定》

广州市人民政府第108次常务会议审议通过 2002年11月6日广州市人民政府令第8号公布，即《广州市政府信息公开规定》[\[3\]](#)^[3](以下简称《规定》)，该《规定》分为七章共三十四条，其主要内容概述如下：

第一章为总则部分，明确阐述了政府信息的含义，规定了政府信息公开的义务人和权利人以及组织实施政府信息公开的机构，确立了政府信息公开的原则等。

第二章至第四章规定了政府信息公开内容、公开方式和公开程序。其中，政府信息公开的内容包括：一是决策方面的信息，如本行政区域的社会经济发展战略、发展计划、工作目标及完成情况；事关全局的重大决策；规章、规范性文件及其他政策措施；政府的机构设置、职能和设定依据；政府行政审批项目；当地重大突发事件的处理情况；承诺办理的事项及其完成情况。二是财政方面的信息，如经本级人民代表大会通过的政府年度财政预算报告及其执行情况；重要专项经费的分配使用情况，重要物资招标采购情况和重大基本建设项目招投标情况；政府投资建设的社会公益事业情况。三是人事方面的信息，如政府领导成员的履历、分工和调整变化情况；公务员录用、选拔任用、评选先进的条件、程序及结果；政府机构改革人员分流情况。四是行政行为方面的信息，如行政行为的依据、程序、时限、结果以及救济途径和时限等。另外，公开义务人还应将领导成员的廉洁自律情况、内部财务收支情况、内部审计结果以及公务员认识管理情况等内部政府信息实行内部公开。该规定还明确了不予公开的政府信息，包括个人隐私、商业秘密、国家秘密、正在审议讨论过程中的政府信息以及法律法规禁止公开的其他政府信息。

政府信息公开方式包括：设立统一的政府综合门户网站；定期公开发布政府信息专刊或利用报刊、广播、电视等其他媒体发布政府信息；设立固定的政府信息公开厅、公开栏、电子屏幕、电子触摸屏等；定期召开政府新闻发布会；设立政府信息公开服务热线等。另外，《规定》还设立了一项重要制度，即预公开制度：凡涉及个人或组织的重大利益，或者有重大社会影响的事项在正式决定前，实行预公开制度，决定部门应当将拟决定的方案和理由向社会公布，在充分听取意见后进行调整，再作出决定。

《规定》分别对三种公开程序作出了具体规定：一是应予公开而未公开的政府信息的申请公开程序；二是依申请公开的程序；三是暂缓公开的程序。

《规定》的第五章和第六章专门规定了保障政府信息公开行为的监督措施、救济方式以及法律责任等，如，一般监督检查、评议考核、提供法律救济途径以及追究法律责任等。

该《规定》是继1992年7月9日发布施行的《广州市人民政府公开政务活动施行办法》废止之后颁布实施的关于政府信息公开的规定。该规定从2003年1月1日起施行。

【点评】《广州市政府信息公开规定》是我国由地方政府制定的第一部全面、系统规范政府信息公开行为的政府规章，对于建立透明政府具有开创意义。之后，上海、北京等许多城市都开始制定并出台或即将出台政府信息公开规定或政府信息公开管理办法，甚至国务院也在酝酿制定一部《政府信息公开条例》，这些都体现了我国在建立透明政府方面的立法进程。

从《广州市政府信息公开规定》的内容来看，它有以下几个特点：（1）政府信息公开的原则明确。《规定》明确规定了政府信息以公开为原则，不公开为例外，政府信息公开遵循合法、及时、真实和公正的原则；（2）政府信息公开的内容广泛而清楚。《规定》不仅详细列举了政府及其职能部门应该向社会主动公开的政府信息，同时也明确界定了不予公开的信息；（3）政府信息公开的方式多样，如网站、媒体、新闻发布会、政府信息公开服务热线、听证会等；（4）政府信息公开的程序具体而具操作性；（5）规定了一系列政府信息公开的监督保障措施，以及政府信息公开的法律责任等等。

作为第一个敢吃螃蟹的地方政府，广州市政府出台了系统规范政府信息公开行为的政府规章，这一举动，对于政府来说，的确是一场伟大的自我革命。然而，也正是“政府自身出台法规制约和规范政府行为”的这一特征带来了地方政府规章自身难以克服的局限性：第一，“要不要公开”成为一个问题。理论上说，如果其他政府没有向广州市政府这样的勇气和主动性，那么，政府信息公开永远也不可能实

现。第二，“公开什么”也受到限制。到底哪些信息应该公开，哪些信息是国家机密，属不宜公开之列，都由政府部门说了算，政府履行的信息公开义务在很大程度上取决于政府的意愿；有些信息老百姓认为是自己应该知道的，但政府却认为那是秘密，根本就不能外泄，这时的矛盾也就无从解决。第三，公民对政府的监督权很难实现。在条文上，政府是信息公开的义务人，公民和组织是信息公开的权利人，公民对政府信息公开进行监督，但是，从逻辑上来讲，偏偏在监督这个问题上，公民的权利是虚置的，无法实现的。因此，这种“自我监督式”的法规规章的效用可能会大打折扣。

政府信息公开是建立透明政府的最重要途径。如果没有政府信息的公开，也就没有公民的知情权，没有知情权，也就谈不上对政务的参与与监督，透明政府也就成为一句空话。广州市和其它地方政府在探索建立透明政府方面迈出了重要步伐，其意义是空前的。对于广州市及其他地方政府出台的政府信息公开规定实行的效果如何，我们将拭目以待。然而，更重要的，建立一部统一的政府信息公开法才是当务之急。

案例二 新闻发言人制度：建设“透明政府”的又一制度保障

以下是从网上下载的一篇题为《为打造“透明政府”提供制度保障》的报道，全文如下：

为打造“透明政府”提供制度保障

2004. 12. 29 08:50:29

国务院新闻办公室主任赵启正28日在新闻发布会上披露，中国政府已基本建立了三个层次的新闻发布和发言人制度，在及时传递政府声音、增强政府工作透明度等方面发挥了重要作用。

据介绍，目前外交部、国家发改委、科技部、教育部、公安部等62个国务院部门建立了新闻发布制度，设立了新闻发言人，目前共有75位发言人；北京、河北、内蒙古等23个省区市制订了新闻发布制度，北京、天津、西藏等20个省区市设立了省级政府新闻发言人。

赵启正进一步解释说，目前，政府三个层次举办的新闻发布会会有三种形式：一是以新闻发言人的名义，定人、定时、定点举办新闻发布会，如外交部等；二是如国务院新闻办公室迄今做的那样，邀请国务院部门负责人或发言人介绍有关情况；三是遇有突发事件时，临时组织新闻中心，进行新闻发布活动。中国政府三个层次的新闻发布工作都受到了公众和中外新闻媒体的关注。

国务院新闻办公室自1993年开始负责国务院的新闻发布和协调国务院各部门新闻发言人工作。经过10余年努力，新闻发布会从开始的每年几场、十几场，发展到今年举办了60场。

赵启正说，新闻发布会的数量和质量都有显著提高，更及时、准确、全面地向中外新闻界提供政府信息。今年卫生部、商务部、国家统计局等50多个部门以及辽宁、吉林、黑龙江、上海、福建、新疆等7个地方政府有关负责人出席了国务院新闻办公室新闻发布会。这是国务院新闻办公室自1993年以来举办发布会场次最多的一年。

与此同时，国务院各部门和各省区市也加强了政府新闻发布工作。截止到今年12月22日，除外交部以外的44个国务院有关部门以本部门名义组织举办了约270场新闻发布会，28个省区市召开了460多场新闻发布会。

赵启正说，今年国务院新闻办公室除举办了两期全国新闻发言人培训班外，还分别与14个省、自治区联合举办新闻发言人培训班，参加培训的达2000多人。

赵启正透露，国务院新闻办公室将进一步改进新闻发布工作：一是优先选择涉及政府工作重点和全局，以及媒体关注和公众希望了解的题目，着重安排有关国民经济和社会发展规划、重大方针政策、工作总体部署以及关系国计民生等方面重要问题的新闻发布会；二是会同有关部门，积极指导国有大型企业事业单位参照政府部门的做法，建立健全发言人制度；三是根据中国共产党十六届四中全会关于逐步推进党务公开、增强党组织工作透明度的决定，拟多邀请党中央部门有关负责人出席发布会；四是继续完善突发事件新闻发布机制，为媒体和公众了解情况组织及时的新闻发布会。（来源：新华网）

【点评】从上述报道可以看出，我国在新闻发布、新闻发言人制度建设方面取得了长足的进步。新闻发言人制度将为我国打造透明政府提供又一制度保障，它也是我国政府信息公开走向制度化的又一个信号。新闻发言人不是一个人，而是某一机构权威信息的代言人，是一种制度。所谓新闻发言人制度就是地方政府通过新闻发言人向传媒，并通过传媒向公众介绍政府的政策，通报某个事件的真实情况，说明就某个事件某个问题政府所持的立场和采取的措施，并回答传媒的提问。

那些高素质的、掌握政府部门有关业务、熟悉媒介运作规律、能够最有效地通过媒介把信息发布取得新闻发言人，将带给人们更多、更深入也更完善的政府信息，将在政府、媒体以及公众之间进行更加有效的信息沟通，这与以往有些地方对公共信息的封闭堵塞、对传媒所持的回避做法相比，无疑体现了我国政府的开放透明，展示了中国政府自信、务实、开放、负责的形象。

就新闻发言人制度来说，首先，新闻发言人所发布的信息应该及时、透明、真实、权威和全面，如果所发布的信息不能做到及时、透明、真实、权威和全面，那么，新闻发言人制度就将失去媒体和公众的信任，从而也将使政府失去公众的信任，最终无法实现政府、媒体与公众之间信息的有效沟通，也就无法保障媒体和公众的知情权和监督权；其次，新闻发言人制度只是政府信息公开的一个方面，而不是信息公开的全部，因此，决不能打开了新闻发言人制度这条信息公开的路径而忽视甚至封闭其他路径；最后，新闻发言人制度的发展和完善还需要其他方面的措施做保障，如相对完善的信息公开制度。

目前，我国新闻发言人制度还处于刚刚起步的阶段，无论是规范性的章程，还是人员素质的提高，

以及实际运行都需要有一个过程。虽然现在谈论中国的新闻发言人制度的效果可能还为时尚早，但是，新闻发言人制度从无到有，已经体现了我国在打造透明政府方面所做的巨大努力。

案例三 浙江省温岭市“民主恳谈”：透明决策

温岭的“民主恳谈”创始于1999年6月，最初在各镇（乡）、村等进行。2000年8月，“民主恳谈”开始在全市各乡镇（街道）、村、社区、非公企业和市政府职能部门等各层次全面推开，“民主恳谈”的主题也由最初多为群众提出的与自己切身利益相关的问题转变为涉及村、镇、企业或全市的公益大事为主。随着时间的推移，以“群众出题目，政府抓落实”、“一期一主题”为基本形式的“民主恳谈”活动逐步朝制度化、规范化和程序化方向发展，并成为村、镇、企业和市职能部门作出重要事项决策的必经程序。

经过四年来坚持不懈的推广、深化、规范和不断完善，“民主恳谈”已初步建立起了公众广泛参与的民主决策、民主管理、民主监督机制。“民主恳谈”在村、乡镇、非公企业和市政府职能部门的主要做法是：

村一级“民主恳谈”一年两次以上，主要讨论、决定财务收支情况安排，集体资金使用、安排，工程建设项目，以及其他与村民利益相关的重要村务。

镇（街道）“民主恳谈”一年四次，定期召开，一期一个主题；召开前五天张贴通告，群众自愿参加，自由发言。恳谈会讨论、决策的事项主要是涉及群众利益的公共事务和公益事业，如城镇建设、重要工程项目、当地经济社会发展的政策、学校教育，等等。恳谈会上镇政府提出决策事项的初步意见、方案，经群众充分讨论后，按多数群众的合理意见作出决定。

虽然温岭市没有强制要求所有的非公企业都进行“民主恳谈”，但是，温岭市的非公企业“民主恳谈”活动开展得有声有色，许多企业也将关系员工切身利益、企业长远发展等重大事项与员工一起讨论，让员工参与企业发展决策。

市政府职能部门“民主恳谈”的内容主要是，制订出台新的政策和调整原有的管理方式和办事程序，调整和增加新的服务、收费项目，以及其他涉及公众权益的政务或公共事务。

温岭市“民主恳谈”为广大人民群众直接参与基层社会公共事务的决策和管理提供了渠道。“民主恳谈”的参与主体是广大人民群众，他们可以自愿参加、自由发表意见和建议。他们的意见和建议影响着党委、政府的决策。它为广大人民群众民主监督村、镇、企业和市政府职能部门的决策提供了途径。在决策时，把相关问题交给参加“民主恳谈”的群众进行讨论，出点子，使得决策透明化、科学化，为人民群众对各层级决策进行民主监督提供了便利。原来的“暗箱操作”、“拍脑门”、“少数领导拍板”的决策方式变成了集思广益的“阳光决策”，原来单方面的决策行为变成了双方的互动合作。

“民主恳谈”扩大了基层民主，为基层社会的民主管理、民主监督和民主决策提供了一种新形式。具体来说，它的绩效主要表现在：扩大了群众对公共事务的参与度、知情度，增加了广大人民群众在决策中的发言权，提高了他们参与热情和民主意识；增强了决策部门的决策科学性，降低了决策成本，减少了决策失误带来的风险。经“民主恳谈”做出的决策更容易得到群众的支持，更容易贯彻执行；加强了决策者和群众之间的沟通与交流，融洽了干部与群众的关系，转变了各级干部的工作作风，化解了矛盾，维护了社会稳定。[4][4]

【点评】“民主恳谈”以政务、村务、厂务“三公开”作为主要内容，促进了基层公众的有序政治参与，为公众民主监督各级基层公权力的行使开辟了一条新途径，提高了基层决策的透明度，促进了基层决策的民主性和科学性，是建立基层透明政府的一种创新方式。具体来说，表现在：

第一，为基层公众有序政治参与提供了渠道。按照我国现行的政治体制，基层群众的政治参与主要是通过乡镇人大来实现，而乡镇人大代表人数一般仅有数十人，大镇也不过百余人，其他公众几乎没有参与社会公共事务决策和管理的机会。而“民主恳谈”的主体就是基层群众，他们可以自愿参加，自由阐发见解、表达意愿。作为新型的基层民主形式，“民主恳谈”为公众广泛有序地政治参与提供了渠道和场所。

第二，为公众监督各级基层公权力（尤其是乡镇一级政府）的行使开辟了一条新途径。群众在民主恳谈会上对基层政府的政务进行公开监督，防止行政权力侵害公众利益，指出并纠正乡镇政府在公共事务决策和管理中的缺陷和失误，从而维护群众利益。同时，在我国农村普遍建立村民自治和村委会直接选举的民主制度后，基层民主化进程也由村一级起步，稳健、广泛、深入地继续推进，在乡镇一级建立起群众广泛参与的规范化、程序化、制度化的民主监督机制。

第三，提高了基层决策的透明度，促进了基层决策的民主性和科学性。“民主恳谈”制度改变了以往少数领导拍板的决策方式，而是经过群众广泛参与讨论，政府按照大多数群众的合理要求作出决定，从而使基层党委、政府的决策更能体现民意，代表当地大多数群众的利益。同时，决策过程也由原来的“暗箱操作”变为“阳光决策”，提高了决策的透明度。

（作者单位：中央编译局当代马克思主义研究所）

相关文章：



版权所有：中央编译局 免责声明

地址：北京市西城区西斜街36号 邮编：100032

管理维护：中央编译局网站编辑部 联系电话：66509709

京ICP备05019972号