



法治国情调研丛书

主 编 李 林 田 禾  
副主编 吕艳滨

# 透明政府：理念、方法与路径

*TRANSPARENT GOVERNMENT:  
IDEA, METHOD AND APPROACH*

吕艳滨 著



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

法治国情调研丛书

主 编 李 林 田 禾

副主编 吕艳滨

---

## 透明政府：理念、方法与路径

*TRANSPARENT GOVERNMENT:  
IDEA, METHOD AND APPROACH*

---

吕艳滨 著



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

## 图书在版编目(CIP)数据

透明政府:理念、方法与路径/吕艳滨著. —北京:社会科学文献出版社,2015.4.

(法治国情调研丛书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 7438 - 0

I. ①透… II. ①吕… III. ①国家行政机关 - 信息管理 - 研究 - 中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 078358 号

· 法治国情调研丛书 ·

### 透明政府：理念、方法与路径

---

著 者 / 吕艳滨

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 曹长香

责任编辑 / 曹长香

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社(010)59367156  
地址:北京市北三环中路甲29号院华龙大厦 邮编:100029  
网址:www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367090  
读者服务中心(010)59367028

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16  
印 张: 17 字 数: 276 千字

版 次 / 2015 年 4 月第 1 版 2015 年 4 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 7438 - 0

定 价 / 59.00 元

---

本书如有破损、缺页、装订错误,请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

## 序

中华人民共和国成立 60 多年来，尤其是改革开放 30 多年来，中国的法学研究取得了举世瞩目的成就——成千上万的法学论著译著出版、法学论文文章发表、法学教材读物问世，法学研究人才辈出，法学研究事业呈现一派欣欣向荣的景象；与此同时，中国的法治建设也取得了前所未有的进步——依法治国基本方略得以确立，尊重和保障人权入宪，依法执政成为共识，中国特色社会主义法律体系如期形成，依法行政和法治政府建设稳步推进，司法体制改革和公正司法成效显著，法律服务日渐增多，法制宣传教育空前普及，法治精神理念渐入人心……总之，经过 60 多年的努力，新中国的法学研究事业和法治建设工程，成就巨大，硕果累累。

当然，我们在充分肯定成绩和进步的同时，还应当十分清醒地看到并正视法学研究的不足和“幼稚”。因为，如果换一个观察问题的视角，如果以当代中国国情、社情、党情和民情对法治和法学的巨大需要和强烈诉求来评价，如果以当代世界法学研究的最高水准和最新成果来衡量，中国法学总体上或许仍然处在“幼稚”水平。从某种意义上讲，法学研究的某些所谓“创新”和“填补空白”，基本上是西方法学、外国法治的翻新炒作，一些“创见”和“成果”仍未跳出西方法学、国际法学的概念、范畴、原理、原则或者方法影响的窠臼。事实上，法学研究的某些成果，既不能准确反映和解释当代西方法学和法治理论千差万别的社会文化历史底蕴，也难以有效回应和解决当下中国社会转型、经济改革和政治发展涌现的大量法学理论和法治实践问题。当把法学研究“成果”中那些“舶来”的“创新”内容剔除之后，把西方法治话语体系及其分析方法删除以后，还能剩下多少是“中国特色”或者“中国原创”的？尤其是当我们把统计学或者年终考核意义上全国每年数以万计的法学研究成果用于回答和解决当下中

国法治建设的理论与实践问题时，又有多少“成果”可以真正成为“惩前毖后、治病救人”的良方妙药？令人担忧的是，当下某些法学研究“成果”正在脱离法学是应用实践之科学的轨道，滑向为了考核而写作、为了履约而写作、为了职称而写作、为了发表而写作、为了名利而写作、为了写作而写作……的异端。如果不带偏见并且实事求是地用国际标准和科学方法来评估当下的法学研究成果，恐怕能列为有“创新”或“创见”的并不多见，刚刚开始散去的“法学幼稚”的阴霾，有可能不以人们的意志为转移地卷土重来。

面对此情此景，人们不禁要问，为什么一方面中国法学研究的论文著作等各种“成果”铺天盖地而来，展现出史无前例的兴旺发达和繁荣发展的丰收景象；而另一方面，中国法学研究的“成果”却又缺少创新、脱离实际、成长迟缓，面临重蹈“法学幼稚”之覆辙？

多年前我曾经写过一篇短文，对中国法学研究状况的问题谈了一些看法。现在看来，这些问题还是没有得到根本解决。就法学自身而言，或许主要是因为它没有找到自己存在和发展的真正根基。从逻辑思辨演绎方面来看，它缺乏在经典哲学指导之下作为大前提的科学而完整的理论建构，以至于不能像边沁那样从功利主义学说中演绎出功利主义法学，也不能像黑格尔那样从其思辨哲学中演绎出自己的法哲学理论。经典作家的理论为我们研究法学问题提供了世界观和方法论，提供了基本的立场、观点和方法，但没有提供现成的可以直接作为演绎法学基本范畴和架构体系的理论大前提。因此，中国法学研究如果要走演绎式发展的道路，必须面对这个现实，设法在马克思主义普遍原理与中国现实国情相结合的基础上，为自己寻找可以具体导向其理论体系的前提和路径，用以演绎、确证和建构中国特色的法学体系。在实证综合归纳方面，中国法学理论还没有真正内在地实现与各个部门法的“对接”，更没有真正植根于当代中国的经济、政治、文化和社会的土壤之中，没有真正从当代中国的法治国情出发来观察、研究和解决问题，因此，难以从转型社会和中华文化传统中衍生出中国自己的法学理论体系。正由于中国法学“上不沾天，下不着地”，飘浮于“天地”之间，既不能为部门法提供全面的思想指导和法理支持，也难以以为依法治国基本方略的全面落实和司法改革“运动”的积极推进提供理论指导。与经济学对于改革开放30多年来中国经济体制改革和发展所发挥的作用相

比，法学在日新月异的现实社会生活面前常常显得尴尬难堪、苍白无力。

可以说，法学研究的问题集中表现为如下几个方面。

首先，法学研究缺乏对中国现实的深入关注。法治有其共同的规律，但它必须根植于一个国家土壤之中，受其国情以及历史、文化、经济基础、上层建筑的影响，体现出各自的差异性。长期以来，我们的法学研究不能真正关注中国的现实社会问题、法治国情问题、民生问题，一些学者眼里只有英美法系、大陆法系，言必称西方法学，习惯于盯着其他国家的所谓法治经验、法学理论、法律思想，满足于对外国理论与制度的简单引介和直接照搬。这导致我们的某些法治理论、观点和建议脱离中国自身国情，不能解决中国的现实问题。也有人一谈法学研究和制度建设就自惭形秽，认为中国一无是处，既没有制度，也没有法治，还没有理论，更没有方法，甚至一叶障目不见泰山，满足于拿着英美一些不足道的方法、理论、制度津津乐道。有的在理论推演和制度构建中，竟然满足于用所谓“某某国这么规定，所以中国也应当这么规定”的逻辑，来取代对中国现实需求和制度供给的分析论证。

其次，研究方法落后。在研究方法上，过去我们关注比较多的是演绎推理、抽象思维，甚至于故弄玄虚、玩弄概念，把简单的问题复杂化，以显示理论的高深莫测。而对于社会科学研究中必不可少的实证研究方法，不少人则完全不懂，不仅不懂，甚至装懂，或者嗤之以鼻，不以为然。经过几十年的发展和实践，这种研究方式和思维方式已经远远过时了，以至于中国的法学总体来说，虽然取得了巨大的成就，但由于方法上的落后，我们的法学研究跟国外最先进、最发达、最前沿的理论大家和法学的阵营相比，还有相当大的差距；从中国的实践来看，又不了解中国的实际，对于在法治实践第一线所产生的鲜活的创新和经验视而不见、充耳不闻。其结果是，既无法与国外学者进行同一量级的对话，又不能为中国的法治实践提供有参考价值的对策建议。

最后，封闭自我，缺乏交流。近年来，法学研究越来越明显地显露出封闭性，即从学科上封闭自己，固守在自己的学科内部，自以为是、高高在上，不了解其他学科的最新进展，不接受其他学科的最新知识，不学习其他学科的有益方法。于是乎，在学科内满足于就事论事，在学科外则画地为牢、故步自封，导致自己的路越走越窄。

如要改变中国法学研究缺乏对中国现实的深入关注、研究方法落后、封闭自我缺乏交流的状况，中国的法学研究必须进行转型。应当在继续高度关注西方和发达国家法治理论和法学研究前沿理论的同时，更加深入地关注中国的传统文化、社会制度、社会思想、社会理论和社会实践，客观全面地了解中国法治发展现状，深入分析存在的不足与问题。应当从过去那种演绎推理、抽象思维的方法，逐步转到实证研究、量化研究和对现实问题的关切上来，把理论与实践、理想与现实更好地结合在一起。应当抛弃过去那种钻牛角尖式的，甚至画地为牢的、固守各自学科的、狭隘的法学研究理念与方法，在一个更开放的平台和更广阔的视野上，进行理论联系实际的研究。唯其如此，才能保持法学学术之树常青，促使中国法学研究越做越强，为中国的法治发展提供更多有价值的理论支撑。

以上正是中国社会科学院法学研究所坚持开展法治国情调研活动的初衷和目的。法治国情调研是中国社会科学院国情调研的重要组成部分，是法学理论与法治实践紧密结合的桥梁和手段，是法学研究积极转型的重要载体。国情调研是中国社会科学院近年来为发挥党和国家思想库、智囊团作用而启动的大型科研活动，是贯彻落实中央关于开展新闻战线和哲学社会科学界“走转改”活动的重要举措。近年来，法学研究所的研究团队和科研人员，深入社会实践，深入法治实践，深入改革前沿，发现各地的创新经验和面临的问题，为党和国家在民主法治方面的决策，提供了许多来自地方、基层和实践的第一手经验、意见和建议。为做好法治国情调研，法学研究所还专门成立了法治国情调查研究室，主要从事法律实证调查研究，这也是法学研究所众多研究室中唯一一个以研究方法为主要划分标准而设置的研究室。几年来，不同法学学科背景研究者的思想碰撞，产生出了绚烂的研究成果。

法治国情调研室成立以来，抓住重大热点重点选题，如政府透明度、司法透明度、公职人员廉洁从政法律制度、行政审批制度改革、电视广告监管的法律问题、个人信息保护的法律问题等，开展法治国情调研活动。在法治国情调研活动中，调研组除了采用传统的文献分析、案例分析、开座谈会、进行访谈等方法外，还根据调研内容和调研目的，科学且灵活地采用问卷调查、实地考察、随机抽样、电话采访等方法。比如，在政府透明度和司法透明度的调研活动中，调研组主要是依据既定的指标，对政府、

法院的门户网站公开信息的情况进行了观察和统计分析；在电视广告监管的法律问题调研中，调研组对30余家卫星电视台同一时间段播放电视广告的情况进行了观察、分类和统计分析；公职人员廉洁从政法律制度调研和个人信息保护的法律问题调研则主要采取了问卷调查的方法。实践证明，科学的方法、严谨的分析是确保得出客观真实的结论的前提。经过调研所获取的都是一手数据和素材，来源于中国的社会生活和法律实践，因此，报告的写作也必然有理有据、有血有肉，既不需要无病呻吟，也没有必要耍弄概念，更不至于盲目下结论。通过调研，调研组陆续形成了一批有影响力的成果，在为相关部门提供对策建议、推动制度完善方面发挥了积极的作用。鉴于法学研究所在法治国情调研方面取得的显著成效，中国社会科学院还以法学研究所的法治国情调研室为基础，成立了中国社会科学院法治指数实验室，以加强法治发展的量化研究。

传统的法学理论研究或许可以独自坐在书斋中，一台电脑，一杯热茶，翻翻书本，查查资料，剪刀糨糊……看似辛苦，实则轻松。而法治实证调研活动，人力、财力、物力、时间的投入巨大，但产出既慢又少。一项法治实证调研，从题目的选择、调研对象的确定、调研方法的选择、调研班子的组成，到实际调研的开展，都需要耗费大量的人力物力。尤其是，许多调研活动都需要研究人员亲自动手，甚至事必躬亲地去获取、验证和分析数据。比如，在政府透明度、司法透明度和电视广告监管调研中，研究人员都是亲自上阵，一个网页一个网页地去浏览查询，一条广告一条广告地去分析其用语、形式等。调研组开展实地调研时则要长时间打起精神频繁地开会、走访，更要顶着烈日、迎着风雨，在乡间小路上长途颠簸。2008年一个调研组差点被冰雪凝冻灾害困在山区，2012年则在调研中遭遇台风侵袭……这样下来，一篇一两万字的调研报告，往往需要一个调研团队花费数月、一两年甚至更长的时间，绝不像人们想象得那样轻松惬意。没有对调研工作的浓厚兴趣、对法治国家的执着追求、对调研数据的严谨认真……任何一项调研活动都可能半途而废，或者得出不准确甚至严重错误的结论。2012年2月，一位记者由于急于发稿等原因，把调研组发表的一篇调研报告中本不该简单相加的数据简单相加，得出了一个十分吸引眼球但非常荒唐的结论，引发社会上的广泛关注甚至以讹传讹。这从一个方面说明，实证调研报告的来之不易，及其对客观、严谨的高要求。而且，上



述调研活动往往都是横跨多个学科，需要多学科人员的通力合作，没有哪一个调研是可以完全依靠一个人单打独斗完成的，必须依靠集体攻关、集思广益、共同写作。一篇成功的报告、一个有影响力的观点，往往是一个团队集体参与并经历多次思想碰撞的火花后，逐步凝聚而成的。在这些成果中，有的参与者甚至连在调研组成员名单中露面的机会都没有。

实践证明，开展法治国情调研是弘扬理论联系实际优良学风的重要载体，是培养科研人才尤其是青年人才的重要途径，是产出优秀科研成果的重要源泉。可以说，深入开展法治国情调研，正在深刻影响和推动法学研究人员转变学风、文风，创新研究方法。深入开展法治国情调研，是未来中国法学研究适应中国经济社会发展和民主法治建设的必然要求，是中国法学研究深刻转型、走向辉煌的必经之路。

此次出版的法治国情调研系列丛书，是把法学研究所近年来开展法治国情调研的主要成果整合起来，集结出版，集中展示出来，希望得到法学界同行和广大读者的批评指正。

是为序！

李 林

2012年9月

# 目 录

C O N T E N T S

第一章 导论	1
一 透明政府的意义	3
(一) 透明政府是治理体系和治理能力现代化的题中之义	3
(二) 透明政府有助于提升政府的公信力	6
(三) 透明政府有助于实现社会公正	7
(四) 透明政府有助于促进社会进步	8
(五) 透明政府有助于倒逼政府提升管理水平	9
(六) 透明政府有助于维护社会稳定	9
二 文献综述	11
三 研究思路与方法	16
第二章 政府信息	21
一 概述	23
二 “信息”？“文件”？抑或其他？	24
三 如何理解“履行职责”	27
(一) 所履行的职责应是行政机关的行政管理职责	27
(二) 不应对“履行职责”作过窄解释	29
(三) 是否属于政府信息与其所反映的法律事实是否具有 法律效力无关	31
四 如何认定信息的产生方式	32

五 关于政府信息的“保存” .....	33
六 小结 .....	35
<b>第三章 主动公开</b> .....	<b>37</b>
一 概述 .....	39
二 主动公开平台 .....	41
三 政府信息公开目录 .....	57
(一) 概述 .....	57
(二) 目录建设存在的问题 .....	59
四 主动公开的现状与面临的问题 .....	62
(一) 主动公开的成效 .....	62
(二) 清单制与主动公开 .....	67
(三) 加强解读，提升公开效果 .....	70
(四) 主动公开质量仍需提升 .....	72
五 小结 .....	80
<b>第四章 主动回应社会关切</b> .....	<b>83</b>
一 调研方法及基本情况 .....	85
二 积极回应社会关切的主要做法 .....	154
(一) 加强政策回应网站栏目建设 .....	154
(二) 注重重大舆情的研判 .....	154
(三) 回应意识不断增强 .....	154
(四) 注重对社会热点的快速反应 .....	155
(五) 回应形式趋于多样 .....	155
三 回应社会关切存在的问题 .....	156
(一) 回应模式化，“将展开调查”成万能回复 .....	156
(二) 回应或抓不住重点，或避谈核心问题 .....	157
(三) 回复敷衍，说服力差，态度有待完善 .....	158
四 小结 .....	158

第五章 依申请公开	161
一 依申请公开的意义	163
二 依申请公开与主动公开的关系	164
三 申请指南	166
四 申请人的资格	170
五 被申请人	173
六 申请渠道	178
七 适格的政府信息公开申请的甄别	182
八 申请的处理	190
九 决定公开相关信息的效力	201
十 小结	202
附 常见依申请公开政府信息申请答复（国家卫生和计划 生育委员会）	203
第六章 政府信息公开工作年度报告	207
一 概述	209
二 发布时间	209
三 发布平台	215
四 统计口径	217
五 核心信息	227
（一）主动公开数据	228
（二）依申请公开数据	228
六 小结	235
第七章 结论	237
一 公开乃是大势所趋	239
二 转变观念仍是推进公开的关键	242
三 公开仍需破解难题	244

（一）准确定位政府信息公开制度 .....	245
（二）明确政府信息公开的范围 .....	245
（三）加大主动公开力度 .....	246
（四）规范依申请公开工作 .....	248
（五）进一步加大公用企事业单位信息公开力度 .....	250
（六）同步推进法治政府建设与透明政府建设 .....	250

后记 测量法治，从透明度开始 .....	251
----------------------	-----

# 第一章

## 导 论



## 一 透明政府的意义

对权力运行透明度的关切已经成为公权力机关赢取公众信赖、掌握话语权、提升公信力的现实需要，也已经成为公众维护自身权利、监督权力运行、参与管理不可或缺的手段。权力透明涉及立法透明、政府透明、司法透明、准公权力透明（如公用企事业单位的信息透明）等，甚至可以说，执政党也是权力的重要行使者，因此，党务公开也是权力透明的组成部分。本书主要集中围绕政府信息公开制度，研究透明政府的相关问题。

### （一）透明政府是治理体系和治理能力现代化的题中之义

构建透明政府是实现法治的基础，是实现公平正义的基本要求和重要保障，也是实现治理体系和治理能力现代化的题中之义。

人类治理社会的方法经历了一个从统治、管理到治理的演进过程。“统治”是农业社会的产物。农业社会以家庭为基本的生产单位，土地等自然资源在经济社会发展中具有基础性的作用。社会流动性差，社会处于相对封闭状态，小国寡民、“鸡犬之声相闻，老死不相往来”。皇权是社会管理的强大后盾，国家采用的是家长制管理模式，具有单向性的特点，社会公众只是被动地接受管理。命令、强制是国家管理社会的主要手段，国家依靠强制力只需单方面发布命令，强制公众服从，就可以达到维护社会秩序和国家正常运转的目的。由于信息的不对称和知识的垄断，公众缺乏作出自我判断的足够能力，普遍对政府和公权力怀有无比的敬畏。

“管理”是工业社会的必然要求。工业社会以工业生产为主导，资本具有不可替代的作用，以科学技术高度发达、生产效率全面提高、社会分工精细等为特征。工业生产的规律充分延展到社会政治生活之中，流水线模式下的生产和生活方式要求社会成员有严格的社会分工、有纪律、守秩序、守规则，接受管理、服从安排是国家对社会成员的基本要求。在工业社会，虽然社会成员开始掌握更多的知识，政府的权威在一定程度上受到质疑，但社会成员对于决策的参与和影响力仍然非常有限，人们只是社会运转中的某个配件或螺丝钉，除了对自身福利等提出一定要求（如要求改善待遇



和劳动条件、同工同酬、男女平等外），很难参与国家的治理，更谈不上对政府的运行方式和国家的发展趋势进行筹划。

治理则是后工业社会的要求。后工业社会又称知识社会，是一个与信息的收集、传递、利用等有密切关联的时代，绝大多数劳动者从主要加工制造物品转变为主要创造、开发和利用信息。后工业社会中，信息逐步取代资本成为重要的资源，信息的传递和知识的传播成为推动社会发展的最主要动力，并打破了知识的垄断；社会成员的主体地位明显提升，希望并有能力参与和影响决策，传统上单向运行的权力模式难以维系。而中国地域广阔，各地所处发展阶段不同，目前总体上还处于农业社会、工业社会、后工业社会并存的发展阶段，政府治理的情况更为复杂。

三种社会管理模式具有不同的特点。强调“统治”的政府运行模式扎根于社会的等级差别，以维护社会的等级秩序为终极目标；而强调“管理”的政府运行模式则强化对社会的管理，政府作为管理的主体并居于核心地位，个人、社会组织是被管理的对象，追求效率则是政府管理的最终目标。因此，上述两种模式都以国家的强制力为保障，以统治者和管理者与个人、社会组织之间的鲜明界限为特征，强调统治者、管理者与被统治者、被管理者之间的单向性。而治理虽然仍旧将维护社会秩序、追求社会发展的效率、维护社会公平与正义作为目标，但是，政府还需要更好地解决市场失灵和政府失灵的问题。权力运行已经不能以无视个人、社会组织的存在为条件，不能只注重权力运行的单向性和直线性，而更需要关注个人、社会组织的多元需求、多重意愿，在权力运行方式上需要的是政府与个人、社会的合作，而不是单纯对公众发出命令，让其单向性地服从。

治理是运用制度维持秩序的活动和过程，即为最大限度地增进公共利益，满足公民的需求，在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制、协商和规范公民的各种活动。治理与统治、管理的最大区别不在于否定权威和权力在其中的作用，也不在于放弃维持正常的社会秩序的目的，而在于理念与过程存在的差异。治理体现的是协商与合作的原则和过程，权力不再是唯一的权威，治理过程不仅仅依靠自上而下的权力运行，而更多地依靠政府与公众、社会组织的互动、共同参与和平等协商<sup>①</sup>。“治理意味着

<sup>①</sup> 参见俞可平主编《治理与善治》，社会科学文献出版社，2009，第5-6页。