



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION



中央编译局文库
Central Compilation and
Translation Bureau Literature

中国的民主治理
理论与实践

Democratic Governance in China
Theory and Practice

主编 俞可平
副主编 何增科

透明政府

TRANSPARENT GOVERNMENT

刘承礼 主编



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

中国的民主治理
理论与实践

Democratic Governance in China
Theory and Practice

主编 俞可平
副主编 何增科

透明政府

TRANSPARENT GOVERNMENT

刘承礼 主编



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

透明政府 / 刘承礼主编. —北京: 中央编译出版社, 2013. 8

(中国的民主治理: 理论与实践 / 俞可平主编)

ISBN 978 - 7 - 5117 - 1739 - 9

I. ①透…

II. ①刘…

III. ①国家行政机关 - 行政管理 - 研究 - 中国

IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 179853 号

透明政府

出 版 人 刘明清

出版统筹 薛晓源

学术统筹 陈家刚

责任编辑 薛迎春

责任印制 尹 珺

出版发行 中央编译出版社

地 址 北京西城区车公庄大街乙 5 号鸿儒大厦 B 座(100044)

电 话 (010)52612345(总编室) (010)52612335(编辑室)

(010)66161011(团购部) (010)52612332(网络销售)

(010)66130345(发行部) (010)66509618(读者服务部)

网 址 www.cctphome.com

经 销 全国新华书店

印 刷 北京印刷一厂

开 本 787 毫米×960 毫米 1/16

字 数 221 千字

印 张 19.75

版 次 2013 年 8 月第 1 版第 1 次印刷

定 价 60.00 元

本社常年法律顾问: 北京市吴栾赵阎律师事务所律师 闫军 梁勤

凡有印装质量问题, 本社负责调换。电话:(010)66509618

《中国的民主治理：理论与实践》编辑委员会

主 编：俞可平

副主编：何增科

委 员：陈国权 丁元竹 龚维斌 何增科 黄卫平 姜晓萍 景跃进 蓝志勇
马 骏 米加宁 浦兴祖 王长江 王绍光 王正绪 吴建南 徐 勇
薛 澜 燕继荣 杨大利 杨光斌 杨雪冬 俞可平 余逊达 赵树凯
周光辉 朱光磊

总 序

尽管与社会经济迅速发展的进程和人们日益增长的需求相比，我国的政治体制还存在许多严峻的挑战，深化政治体制改革依然是一项极为紧迫的任务，但不能否认，改革开放 30 多年来中国的政治发展取得了重大的进步。30 多年的改革开放进程，是一个包括政治生活、经济生活和文化生活在内的全方位的社会进步过程。然而，坦率地说，与人们对经济改革成就的评价不同，对政治改革的成就充满着争议。典型的争论呈两个极端：一种观点认为，中国的政治改革与经济改革一样，进步迅速，成就巨大；另一种观点则认为，与中国的经济发展不同，中国的政治发展几乎停滞不前，没有多少重大成就。海外一些专家甚至认为，不改革政治只改革经济，正是中国创造经济发展奇迹的原因所在。

其实，上述争论在相当程度上是因为观察问题的立场和视角不同，如果从宏观政治框架上看，那么中国的政治变迁确实很少。中共一党执政的政党体制没有变，人民代表大会和人民政协的基本制度没有变，党领导行政、立法、司法的政治格局没有变，马克思主义主导的一元化政治意识形态也没有变。然而，如果换一种视角和立场，从国家治理的角度来观察中国的政治变迁，就会发现截然不同的另一幅景象：中国的政治生活在过去 30 多年中也同样发生了巨大的变化。例如，从人治开始逐渐走向法治，首次确立了建设法治国家的根本目标，着手建构较为完备的法律体制，政府行为更多地受到法律的约束；从封闭政治逐渐走向透明政治，首次颁布了政务公开的法规，各级党政权力部门逐渐推行政务公开；从管制政府走向服务政府，出台一系列的措施，大幅度减少行政审批事项，同时为公民提供更多的公共服务；从高度集权走向适度分权，中央政府从财政、税收、审批等多个方面向地方政府



分权，同时将更多原先政府管制的事务转交给民间组织，开始向社会分权。

毋庸讳言，国家治理更多属于工具理性的范畴。换言之，无论哪一种社会政治体制中，统治者都希望有更高的行政效率、更加稳定的社会环境、更加完善的公共服务，从而有广泛的民意基础。但是，工具理性与价值理性之间并非存在不可跨越的鸿沟，工具理性的改革通常需要价值理性的指导，而且也或迟或早会催生新的价值理性。更进一步说，国家治理的改革虽然是达到既定政治和经济目标的手段，是一种工具理性的改革，但治理改革本身必然体现着某种政治价值，而且势必导致新的政治需求。因此，我一直坚持认为，治理改革是政治改革的重要内容，甚至也是政治体制改革的组成部分。改革开放以来，中国政治生活的进步与变革，主要体现在国家治理领域和社会治理领域的改革和进步。

迄今为止，我一直是增量改革的倡导者和践行者。我在 20 世纪末提出了“增量民主”理论，并且在 21 世纪初主持发起了“中国地方政府改革创新研究与奖励计划”。在社会各界已有广泛影响力的“中国地方政府创新奖”，便是该计划的重要内容，也是以“增量民主”推动社会政治进步的一个重要尝试。从 2000 年开始，我与中共中央编译局比较政治与经济研究中心的同事们一道，利用“中国地方政府创新奖”这个重要平台，对过去十多年中各级政府的改革创新案例进行了搜集、整理、分析和研究，对其中的先进案例进行了奖励、宣传和推广。可以自豪地说，关于中国的民主治理改革和政府创新，我们中央编译局比较政治与经济研究中心拥有最齐全的案例数据库。我们一直希望能够通过某种方式，使我们的案例数据和研究成果能够为更多的学术同行和党政官员分享，这套丛书便是这种努力的一个重要结果。展示在读者面前的这套《中国的民主治理：理论与实践》，按主题共分十卷，分别由“中国地方政府改革创新研究与奖励计划”的骨干成员主持编选。这十卷的目录和主编依次是：《民主选举》（闫健）、《民主决策》（陈家刚）、《民主管理》（龙宁丽）、《民主监督》（何增科）、《党内民主》（靳呈伟）、《法治政府》

(李月军)、《透明政府》(刘承礼)、《效率政府》(陈雪莲)、《服务政府》(徐焕)和《社会管理创新》(周红云)。

丛书各卷的选材主要依据“中国地方政府改革创新研究与奖励计划”的案例和成果,但并非局限于此。除此之外,我们还广泛选取了在相关主题方面的经典案例和代表性研究成果。从这个意义上说,这套丛书是我国在民主治理的实践探索和理论研究方面较为重要的一个成果汇编,读者从中可以大体了解21世纪以来我国治理改革的现实进展和研究现状。所以,作为丛书的主编,我特别希望这套丛书对于党政部门的实践者来说,具有一定的借鉴意义;对于学术部门的研究者来说,则具有一定的史料价值。

俞可平

2013年端午节于京郊方圆阁

导 论

建设一个更加透明的政府

刘承礼

(中央编译局比较政治与经济研究中心)

随着互联网技术的普及，我国县级以上政府几乎毫无例外地建立了自己的门户网站，这些门户网站大都开设了政府信息公开专栏。不无巧合的是，市级以上政府网站的政府信息公开栏目大体具有相同的框架，其项目包括：政府信息公开指南、政府信息公开相关规定、政府信息公开目录、依申请公开申请流程、政府信息公开年度报告等。个别省级政府网站还在信息公开栏目下增加了监督保障机制或政府信息公开意见箱等项目。这一全国性现象既反映了中国政府在透明政府建设方面的统一认识，也反映了信息技术在透明政府建设中的媒介作用。姑且不论这些栏目所载内容的透明度如何，至少在形式上各级政府已经向社会展示了一个公开透明的姿态，这是具有开创意义的一步。不过，就此宣称我国的透明政府建设已经成熟还为时尚早。挑剔的读者会发现，各级政府所公开的这些信息，即便是在信息公开透明建设方面走在全国前列的发达地区，与理论上应该公开的信息，甚至与相关法律法规规定应该公开的信息在内容与数量上仍然有很大的差距。当然，将这一差距



的成因完全归咎于政府一方并不是可取的态度。实际上，透明政府建设不是一项简单的工作，它的背后其实蕴含着一系列现代公共治理的理念。自瑞典于1776年将公众知情权首次写入其基本法¹以来，国际社会对这些隐含于透明政府之中的公共治理理念的探索和实践从未停止过。然而，两百多年的国际经验表明，对于透明政府建设，各国说的总是比做的多。尽管如此，与发达国家的成就相比，我国的透明政府建设还任重而道远。

一、何谓透明政府

在既有文献中，读者似乎很难为透明政府找到一个通用的定义。但根据理论和实践，我们又不难总结出透明政府的理想状态，即：通过法定的程序，任何希望了解政府运作的个人或机构，均可以依法自动或申请得到政府收集或运行的信息，这些信息的获得以不危害国家安全和公共安全为前提。透明政府的这一理想状态涉及如下几个重要的元素：

——法律依据。透明政府建设需要以体现知情权（“access to information”或“the right to know”）的法律或法规作保障，如信息自由法、信息公开法、信息披露法。如果没有透明立法，政府透明度的高低将只能取决于政府的主观意愿。而政府出于自身利益考虑，其保密信息的意愿总是大于公开信息。因为信息保密一方面可以使官员在犯错误时免遭批评，免于承担责任；另一方面，可以使官员获得更多的私人利益，甚至是通过腐败得来的利益。²

——供给主体。政府信息的供给主体主要是政府部门，其公开信息的程度直接决定政府透明度的高低。从国际社会来看，政府信息供给的动力要么是出于提升政府形象以解决政治丑闻、腐败或危机，要么是为了遵守国

1. Ann Florini, "Increasing Transparency in Government", *International Journal on World Peace*, Vol. 19, No. 3, 2002, pp. 3 - 20.

2. Ann Florini (ed.), *The Right to Know: Transparency for an Open World*, New York: Columbia University Press, 2007a, pp. 6 - 11.

际条约或协定。后文将会提到，我国政府信息公开的动力与国际社会有很大的不同。¹

——需求主体。作为政府信息的需求方，能动的个人或机构在政府信息公开的过程中决不是消极的受体，他们常常是推动国家透明政府建设的重要力量。此处的个人是指受政府决策影响的自然人；而机构则是指从事经济社会活动的法人，包括境内外的企业、公民社会、社区组织、媒体、研究部门，以及政府间机构等。

——政府信息。世界各国对政府信息的定义有很大的差别。我国对政府信息的界定也经历过一个自下而上，逐步明晰的过程。在国家层面的政府信息公开法律法规出台之前，我国各级地方政府开展了对政府信息公开的探索，它们对政府信息有内容大体相同但表述各不相同的界定。在此基础上，2007年4月5日公布，2008年5月1日起施行的《中华人民共和国政府信息公开条例》将政府信息界定为：“行政机关在履行职责过程中制作或者获取的，以一定形式记录、保存的信息。”

——信息技术。此处的信息技术是指产生、收集、整理、公布、传递政府信息的现代科学技术。这是政府信息公开的重要载体和平台。没有相应的技术，政府就有借口隐瞒相关信息，而信息的需求方则会被动地容忍这种信息隐瞒行为，并无法维护自己的合法权利。

——公开限度。并不是任何信息都可以公开，比如国家机密，或与企业相关的商业秘密等即不在政府信息公开范畴之内。各国在相关法律法规里对免于公开的信息，都有明确的规定。

——公开方式。根据信息类别的不同，有的是政府依法（主动）公开，有的则是依申请（被动）公开。

1. Laura Neuman and Richard Calland, "Making the Law Work: The Challenges of Implementation", in Ann Florini (ed.), *The Right to Know: Transparency for an Open World*, New York: Columbia University Press, 2007, pp. 181 - 184.



从这些元素的相互关系来看，可以得到如下判断：第一，透明政府是制度和发展的产物，它需要相关的法律法规作为依据，并建立在一定的技术水平的基础之上。第二，透明政府建设过程中有两股相向的作用力：一方面，作为信息供给方的政府部门倾向于保密相关信息；而另一方面，作为信息需求方的个人或机构则希望政府公开更多的信息。第三，透明政府建设应该有益于政府信息的供求双方，且供求双方可以从对方那里获益。第四，透明政府永远是相对的，不可能期望有绝对透明的政府。验证这几个判断构成了下文的主要内容。

二、透明政府何以重要

透明政府是重要的。它的重要性不仅在于通过提高政府透明度可以提高政府的责任意识，还在于它能够有效地预防腐败，改善民主体制，提高政府效率。

责任。透明和责任常常联系在一起。如果政府可以做到各项信息公开透明，那么对于其服务对象来说，政府部门的职责及其履职行为将一清二楚。这无异于进行了一项公开承诺，即政府部门承诺自己的公共行政活动经得起其服务对象的检验。然而，作为委托人的民众和作为代理人的政府部门之间常常是信息不对称的，这种不对称的信息总是偏向于代理人一方。只有建立制度化的信息透明机制，作为代理人的政府部门才有压力向作为委托人的民众提供相关信息，接受民众的监督，从而让政府为民众切实负起责任。可是，政府未必能够积极主动地建立“自上而下的透明”机制，进而政府主动公开报告其活动和绩效的信息存在激励不足；这时需要借助一些外部的的手段，如审计、调查、听证等，来披露或报告政府的有关信息，这种补足机制被称为“自下而上的透明机制”¹。显然，只有将

。

1. Jonathan Fox, "The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability", *Development in Practice*, Vol. 17, No. 4/5, 2007, pp. 663 - 667.

这两种信息透明机制结合起来，政府信息披露才能真正有利于政府责任的建立。

反腐。美国大法官路易斯·布兰迪斯（Louis Brandeis）认为，“阳光是最好的消毒剂”。政府透明可以有效地防止公共权力的滥用，进而起到防治腐败的作用，因为增加透明度可以增强外界对政府的监督力度，而减少透明度则可能会纵容政府官员的暗箱操作行为。对于政府信息公开透明的重要性，斯蒂格利茨（Joseph E. Stiglitz）写道，“如果老百姓对政府行为一无所知，怎么能够保证他们对政府的所作所为有一个客观公正的评价呢？他们怎么能够知道政府是否在滥用职权呢？”¹可见，透明是防治腐败的必要前提。一般情况下，透明度越高，腐败的机率就越小。因为政府信息公开透明对腐败官员的腐败动机可以起到威慑作用。但这种威慑作用的发挥是有限度、有前提的，比如，“在印度，穷人对腐败官员没有任何可信的威慑，他们仍然需要通过支付贿赂来从国家那里获得基本的服务”²。

民主。在民主这种政府组织形式中，民众既可以直接行使决策权，又可以通过选举代表来进行决策。³无论采取哪一种形式的民主，信息自由都根植于民主形式之中。⁴在民主的体制下，政府由民众选举产生，因而政府信息都属于民众，属于民众的政府信息理应是公开透明的。政府信息的公开透明之所以重要，是因为信息透明可以促进民主，即，在直接行使决策权时，准确、及时、公开的信息是正确决策的前提；在间接行使决策权时，政治家是民众选举的代表，政府运行的信息是连接政治家和民众的渠道。一方面，如果政

1. Joseph E. Stiglitz, "Forward", in Ann Florini (ed.), *The Right to Know: Transparency for an Open World*, New York: Columbia University Press, 2007.

2. Leonid Peisakhin, "Transparency and Corruption: Evidence from India", *Journal of Law and Economics*, Vol. 55, No. 1, 2012, pp. 129 - 130.

3. Richard A. Chapman and Michael Hunt, "Open Government in a Theoretical and Practical Context", in Richard A. Chapman and Michael Hunt (eds.), *Open Government in a Theoretical and Practical Context*, Ashgate Publishing Limited, 2006, pp. 139 - 140.

4. Ann Florini (ed.), *The Right to Know: Transparency for an Open World*, New York: Columbia University Press, 2007.



府信息不公开，民众就没有评价其代表或表达其观点的基础；¹ 另一方面，如果没有民众要求公开其信息的压力，政府行为的责任性就会减少。在这两种情况下，民众的代表都会脱离民众，民众与民众的代表之间将缺乏必要的信任，民主选举、民主决策、民主管理和民主监督就不可能实现，民主就成了空话。

效率。任何决策都以信息为基础，没有信息的决策是没有效率的决策。政府决策也不例外。在这个意义上，秘密的政府是没有效率的政府。² 因为信息的公开透明有利于减少信息不对称，让政府之外的其他相关个人或机构对政府运行有一个清晰的印象，这有利于增强利益相关者的参与程度，从而提高行为主体的决策效率。这一观点在财政透明与经济绩效之间的关系方面尤为正确，例如，“跨国实证研究表明，财政透明度与经济绩效有较强的正相关关系，因为财政透明不但可以促进基本的宏观经济财政目标的实现，而且可以增加公共支出的效果”。³

三、如何建立透明政府

尽管人们认识到透明政府的重要性，但“文件没法自己公开”。⁴ 那么，如何提高政府的透明度呢？一要靠透明立法，二要靠法律执行，三要靠体制机制，四要靠信息技术。

透明立法。如果从 1776 年瑞典的透明立法动议算起，透明立法至今已有两百多年的历史了，但真正在国际上形成共识不过是近几十年的事情，而且

1. Ann Florini, "Increasing Transparency in Government", *International Journal on World Peace*, Vol. 19, No. 3, 2002.
2. Simon James, "The Potential Benefits of Freedom of Information", in Richard A. Chapman and Michael Hunt (eds.), *Open Government in a Theoretical and Practical Context*, Ashgate Publishing Limited, 2006, pp. 19 - 28.
3. Kopits, George and Jon Craig, *Transparency in Government Operations*, Washington, D. C.: International Monetary Fund Occasional Paper, No. 158, 1998.
4. Ann Florini, "Increasing Transparency in Government", *International Journal on World Peace*, Vol. 19, No. 3, 2002.

可谓一路磕磕碰碰。美国《信息自由法》(Freedom of Information Act) 订立于 1966 年, 后经多次修改才告完善。其他国家和国际组织也紧随其后, 不断进行信息自由立法或立法游说活动。“过去几十年来, 印度、南非、英国、日本、墨西哥等国颁布了信息自由法, 世界银行和国际货币基金组织等国际组织纷纷推广新的信息披露政策; 跨国公司和公民社会组织也积极推动信息披露项目。”¹ 事实上, 无论哪种机构或组织, 要想推进透明政府建设, 其努力都要转化为国家自主地进行尊重公众知情权的信息公开立法, 以法律的权威来保障公共部门和私人部门执行信息披露条款。

法律执行。从国际经验来看, 信息自由法、信息公开条例的颁布只是建立透明政府的起步阶段。立法固然很重要, 但法律法规的良好执行才能最终实现立法的初衷。只有得到执行的法律才能使民众能够依据法律迅速、廉价地得到政府信息。比较普遍的情况是, 法律很健全, 但执行很糟糕。“即使在美国, 信息自由法的执行效果也远远低于人们的预期。”² 同样地, “英国走向政府信息自由的过程十分缓慢, 直到 1970 年代中期, 官方保密法案才开始改革”。³ 之所以如此, 有学者从信息保密传统、资源不充分、基础设施不健全、专业团队缺乏、激励机制不足等方面分析了法律执行过程中的挑战。⁴ 在这些因素中, 最重要的恐怕在于政府机构缺乏自愿执行信息公开法律法规的激励。

体制机制。一般来说, 民主体制更加透明。⁵ 在民主体制下, 选举政治所形成的竞争氛围, 新闻自由所形成的舆论压力, 公共参与所形成的信息需求等是透明政府建设的制度激励。但是, 仅有民主体制是不够的, 透明政府建

1. Ann Florini (ed.), *The Right to Know: Transparency for an Open World*, New York: Columbia University Press, 2007.
2. Ann Florini, “Increasing Transparency in Government”, *International Journal on World Peace*, Vol. 19, No. 3, 2002.
3. Michael Hunt and Richard A. Chapman, “Open Government and Freedom of Information”, in Richard A. Chapman and Michael Hunt (eds.), *Open Government in a Theoretical and Practical Context*, Ashgate Publishing Limited, 2006.
4. Laura Neuman and Richard Calland, “Making the Law Work: The Challenges of Implementation”, in Ann Florini, *The Right to Know: Transparency for an Open World*, New York: Columbia University Press, 2007.
5. James R. Hollyer et al., “Democracy and Transparency”, Manuscript, 2011.



设还需要一些支持性的制度，例如“储存信息和处理知情权请求的官僚机构；给政府施压以便其履行知情权承诺的监督群体；支持知情权法案实施的法律机构”。¹ 只有依法建立健全的体制机制，才能防止政府信息瞒报和躲避审查行为的发生。

信息技术。前已述及，信息技术对于透明政府建设的媒介作用不言而喻。“技术决定论者认为，在信息社会里，任何躲避审查的行为都是很难的。”² 开发和应用现代科学技术，可以使民众便捷地接触并分享政府运行的相关信息，甚至参与到政府日常活动之中，实现官民互动。信息的提供大体上采取文本、音频、视频、多媒体等形式。在现代社会里，纸质媒介的信息传播方式越来越让位于电子手段，因而需要采取先进的信息技术。这些信息技术包括宽带技术、电脑硬件、应用程序软件（如信息制作、信息存储、信息共享、信息申请、信息获取、信息反馈）。对于透明政府的建设而言，有些技术是共性的，有些技术是特性的，需要购买和开发相结合。

四、透明政府的限度

透明政府的相对性使得人们永远不可能期望政府公开所有的信息。在某些情况下，透明并不能达到应有的效果。有学者认为，“期望透明能够提高政策质量的观点并不可靠，因为与追求透明相关的制度发展有时会产生意料之外的结果。对芬兰国家信息战略的检验表明，透明既不会加快民主化的进程，也无助于提高经济效率。”³ 这不仅是因为透明政府建设需要在透明和保密之间寻求平衡，而且因为增加透明度需要支付必要的成本。

保密与透明的平衡。并不是所有的政府信息都适合公开，这一点毫无争

“

1. Ann Florini, *The Right to Know: Transparency for an Open World*, New York: Columbia University Press, 2007.

2. Ibid.

3. Tero Erkkilä, *Government Transparency: Impacts and Unintended Consequences*, Palgrave Macmillan, 2012, pp. viii - xi.

议。因此，对政府信息应该进行适当的分类。的确，有些信息如果不公开，会加剧人们对政府的不信任，会增加政府官员腐败的可能性。但在涉及国家秘密、公共安全、个人隐私和公司商业机密的情况下，披露信息会被敌人或竞争对手所利用或滥用，有时甚至会引起灾难性的后果，此时进行适当的信息保护是有必要的，也是合法的。各国在进行信息自由立法的同时，一般都制定了相关的保密法、档案法、安全法，以此限定免于披露的领域，¹ 中国也有学者列举了信息公开规定的七个例外²。不过，以保密为由来隐藏政府信息则是政府无能的表现。所以，透明政府建设需要在信息公开和信息保密之间取得平衡。

成本。维持政府信息公开系统对于需求方来说也许是免费的，但对于供给方来说却要进行一定的投入。为了提供及时、准确、可靠的政府信息，进行透明政府建设必然要花费一定的成本。尽管随着信息技术的发展，为信息公开而进行的投入会有所下降，但它在行政成本中所占的比重依然不可忽视。例如，为了公开政府信息，需要建立集中信息的系统，开发信息收集的工具，购买信息存储的设备，培训并雇用信息技术人员。在有些情况下，收集、整理、发布这些信息的代价甚至大于人们从中获得的好处。当然，对于透明政府建设来说，也许进行成本—收益分析是不妥当的，因为人们无法准确地衡量供求双方的收益，特别是对于一些长期的、隐性的收益更是如此。正因如此，成本问题有时可能会成为政府保密信息的一个借口。

五、透明政府的中国实践

世界各国的透明政府建设并不遵循统一的规律，步调也不尽相同。中国

。

1. Ann Florini, *The Right to Know: Transparency for an Open World*, New York: Columbia University Press, 2007.
2. Zhou Hanhua, "Open Government in China", in Ann Florini (ed.), *The Right to Know: Transparency for an Open World*, New York: Columbia University Press, 2007, pp. 96 - 104.



的透明政府建设起步较晚，但发展迅速。究其原因，有的学者将其推动力总结为“经济快速增长、信息技术革命、2001年加入世贸组织时的承诺”。¹在这些推动力的综合作用下，我国各级政府的透明度不断提高。如今，普通民众对知情权、信息公开、阳光政府、通报、听证、旁听、新闻发言人制度、电子政务、预公开制度、公示制度、财产申报、公布权力清单、晒预算、网上审批等与透明政府相关的话题或概念已经耳熟能详。

在不到二十年的时间里，中国的透明政府建设之所以进展顺利，其经验不仅在于上述推动力的共同作用，更在于它在党委决策和政府执行层面达成了广泛的共识。一方面，党和政府对党务公开和政务公开给予了足够的重视；另一方面，政务公开在地方层面上进行了成功的实践。

透明政府建设首先得到了执政党中国共产党的重视和支持。党的十五大报告提出：“（要）实行政务和财务公开……直接涉及群众切身利益的部门要实行公开办事制度。”党的十六大报告提出：“完善公开办事制度……建立与群众利益密切相关的重大事项社会公示制度和社会听证制度。”党的十六届三中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》提出，要“扩大基层民主，完善基层政权、基层群众性自治组织、企事业单位的民主管理制度，坚持和完善政务公开、厂务公开、村务公开等办事公开制度，保证基层群众依法行使选举权、知情权、参与权、监督权等民主权利”。党的十七大报告提出，“推进决策科学化、民主化，完善决策信息和智力支持系统，增强决策透明度和公众参与度，制定与群众利益密切相关的法律法规和公共政策原则上要公开听取意见。深化乡镇机构改革，加强基层政权建设，完善政务公开、村务公开制度”。党的十八大报告提出，“推进权力运行公开化、规范化，完善党务公开、政务公开、司法公开和各领域办事公开制度”。除此之

1. Jamie P. Horsley, "Toward a More Open China?" in Ann Florini (ed.), *The Right to Know: Transparency for an Open World*, New York: Columbia University Press, 2007, pp. 54 - 81.