



理论与 实践

蔡伟民等
著

● 政务公开概述

● 中国政务公开实践的发展历程

● 国外政务公开发展状况和经验

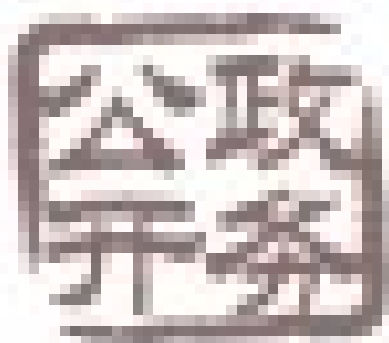
● 四川省市（州）政务公开现状调查及对策研究

● 乡（镇）政务公开与村务公开的有效衔接与良性互动

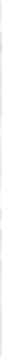
● 政务公开探索与创新



中国农业出版社



理论5实践



100

100

100

1000

政务公开理论与实践

蔡伟民 吕怀珍 袁 蕴 著
康 杰 刘 帆 叶樊妮 戚兴宇

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政务公开理论与实践 / 蔡伟民等著. —北京: 中国农业出版社, 2009. 6

ISBN 978-7-109-13867-4

I. 政… II. 蔡… III. 国家机构—行政管理—研究—中国 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 074052 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 闫保荣

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2009 年 9 月第 1 版 2009 年 9 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 9

字数: 225 千字 印数: 1~2 000 册

定价: 26.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

前 言

2007年4月24日，国务院正式颁布了《中华人民共和国政府信息公开条例》并于2008年5月1日起施行。这部历经8年出台的法规，是中国的政务信息公开步入“有法可依”时代的重要标志，同时也是中国政府信息公开经历了一个自下而上、由点到面、由浅入深的渐进过程后，中央政府自上而下力促地方政府更加透明化的举措。

现代政府管理，不能是一个封闭的管理，它需要一个面向公众的开放信息系统。实现政府信息公开，是保障公众的知情权，发展社会主义民主政治的有效途径。对于推进我国政府管理体制和方式改革，完善我国的民主政治制度，增强我国政府的执政能力等都具有重要的意义。我国政务公开经历了一个漫长的实践进程，对政务公开的理论研究从20世纪末才逐渐被重视。随着政务公开工作的全面推进，政务公开已成为我国民主制度的有机组成部分，同时它也成为我国从事政治学、法学、公共行政管理学研究的专家学者越来越关注的领域。

正是在这样的背景下，课题组确定了研究的基本框架和研究范畴，力求在政务公开的实践方面探索有效路径。从理论上分析了政务公开的法理基础，界定了政务公开的内容，通过国内外对比研究，分析了我国政务公开的发展进程与国外政务公开的经验启示。对四川省市（州）、县、乡（镇）、村各级政务公开情况进行了实证调研。调研选点从南到北、

由东到西，基本上代表了现阶段四川的区域社会经济和公共服务体系发展的特征及政务公开的水平。发放问卷数千份，走访各级行政事业单位，深入基层农户中开展访谈，获得了第一手数据资料，掌握了四川省各级政府政务公开现状、存在的问题与成因，提出了推进市（州）政务公开的有效路径及建议。并基于基层乡（镇）政务公开、村务公开的特殊情况，提出构建乡（镇）政务公开和村务公开有效衔接与良性互动，上下级的衔接与互动的模式，为完善基层民主政治，促进村民自治发展，加强基层政府的社会管理和公共服务职能，建设社会主义新农村提供可操作的途径。

本书是在上述调研成果的基础上，由蔡伟民教授拟定提纲和写作思路，由课题组共同完成的，参加撰写的有西南民族大学管理学院吕怀珍、袁蕴、康杰、刘帆、叶樊妮、戚兴宇等老师，最后由蔡伟民教授总纂定稿。在本书成稿中，各地在政务公开的实践中经过不断总结，摸索出的许多切实可行的经验和做法，给了我们很多的启示。特别是在因地制宜并创造性地开展工作，在制度规范、组织形式、内容、渠道与公开方式等方面都有不少创新之举，所有这些，使我们的理论建构有了实践的印证。本书也力求能更多地提炼出切实可行的实践经验，希望能起到以点带面的作用。

但愿本书能够对推进我国政务公开的实践，起到一定的作用。不足之处，敬请读者批评指正。

真诚感谢在调研过程中给予我们大力支持的四川省政务公开工作办公室、攀枝花市政府办、凉山州政府办、遂宁市政府办，以及德昌县政府、蓬溪县政府、隆昌县政府等单位。

作 者

2009年5月

目 录

前言

第一章 政务公开概述	1
第一节 政务公开的概念和原则	1
一、政务公开的概念	2
二、政务公开的原则	6
第二节 政务公开的法理基础	11
一、什么是知情权	12
二、知情权概念的发展	13
三、知情权得以发展的必然性	14
四、知情权与政务公开	16
第三节 政务公开的意义与作用	17
一、推行政务公开有利于我国公民基本权利的实现	18
二、推行政务公开有利于社会主义民主政治 制度的完善	19
三、推行政务公开是实现依法治国 基本方略的重要环节	21
四、推行政务公开有利于行政管理体制的改革， 提高行政管理效率	21
五、推行政务公开有利于加强对权利的制约和监督	23
六、推行政务公开有利于促进我国经济 持续稳定发展	24

第四节 政务公开的内容	26
一、政务公开的信息内容	27
二、对不公开信息的限定	28
三、救济机制	32
四、政务公开内容的特点	33
五、我国政务公开的内容	35
第五节 政务公开的监督与救济制度	38
一、建立政务公开监督和救济制度的意义	39
二、政务公开监督和救济制度的类型	41
第二章 中国政务公开实践的发展历程	47
第一节 政务公开的蛰伏期（1840 年以前）	48
一、“通”、“正”、“廉”要求政务事务明亮通透	48
二、向民众发布官方的法令和公告体现立法公开	49
三、唐朝政务公开的范围和力度达到了空前的高度	50
四、宋代的政务公开有了新的发展	52
五、明、清两朝均设立了信息发报制度	53
第二节 政务公开的萌芽期（1840—1949 年前）	55
一、清朝末年的政务公开	55
二、国民革命时期的政务公开	58
三、中国共产党建党以后的政务公开	59
第三节 政务公开的引入期（1949—1978 年前）	64
一、新中国成立初期的政务公开	64
二、“文化大革命”前和“文化大革命”中的 政务公开	68
第四节 政务公开的服务期（1978 年至今）	72
一、“两公开一监督”时期	73
二、政务公开进入试点阶段	77
三、逐步推广政务公开阶段	81

四、全面、深入推进政务公开阶段	86
第三章 国外政务公开发展状况和经验	92
第一节 重要国际机构对政务公开的要求	92
一、联合国对政务公开的要求	92
二、WTO对政务公开的要求	94
第二节 世界各国政务公开发展概况	96
一、世界各国将政务公开制度纳入立法范围	96
二、瑞典的政务公开	99
三、美国政务公开的发展	104
四、日本政务公开发展概况	115
五、英国的信息公开立法实践概况	121
第三节 国外政务公开的特点和对中国的启示	127
一、国外政务公开的特点	127
二、国外政务公开对中国的启示	128
第四章 四川省市（州）政务公开现状调查及对策研究	138
第一节 四川省市（州）政务公开的现状	139
一、四川省市（州）政务公开的主、客体对 政务公开的认识与理解	140
二、四川省市（州）政务公开的领导体制和 工作机制	142
三、四川省市（州）政务公开的制度建设	142
四、四川省市（州）政务公开的内容	148
五、四川省市（州）政务公开的主要形式	149
六、四川省市（州）政务公开的公众参与情况	151
七、四川省市（州）公用事业单位办事公开的情况	152
八、四川省市（州）政务服务中心政务 公开工作情况	154

九、四川省市（州）利用电子政务平台	
推动政务公开的情况	155
第二节 四川省市（州）政务公开存在的	
主要问题及原因	156
一、市（州）政务公开目前存在的主要问题	156
二、市（州）政务公开存在问题的原因探析	165
第三节 进一步推进四川省市（州）政务公开的对策	169
一、加强领导，深入宣传，不断深化对	
推行政务公开工作意义的认识	169
二、扩大政务公开主体范围，加大公用事业单位	
信息公开力度	170
三、完善政务公开的内容，提高政务公开的质量	171
四、进一步创新和完善政务公开的形式和手段	173
五、进一步完善政务服务中心建设，推动政务	
公开的深入发展	175
六、建立和完善政府与公众的对话机制	177
七、完善政务公开的监督制度，建立政务	
公开工作的长效机制	179
第五章 乡（镇）政务公开与村务公开的	
有效衔接与良性互动	182
第一节 四川省乡（镇）政务公开与村务公开的现状	184
一、各级政府与公众对政务公开的认识明确	184
二、乡镇政务公开与村务公开有良好的组织保障	190
三、乡镇政务公开与村务公开的内容较为全面	192
四、乡镇政务公开与村务公开的渠道畅通、	
形式多样	197
五、乡镇政务公开与村务公开有良好的制度保障	202
第二节 乡镇政务公开和村务公开的公共价值	207

一、推动服务型政府职能的转变	208
二、促进了村民自治的发展	210
第三节 四川省乡镇政务公开与村务公开	
存在的主要问题与原因	213
一、乡镇政务公开与村公开的衔接性不足	213
二、乡镇政务公开与村公开的互动性不够	219
三、乡镇政务公开与村公开存在问题的原因	222
第四节 实现有效衔接和良性互动的对策	225
一、“三个统一”保证乡镇政务公开与 村公开的衔接有效	225
二、“三个进步”促进乡镇政务公开与 村公开的良性互动	230
第六章 政务公开探索与创新	237
第一节 政务公开制度创新	237
一、建立政务公开对话机制	237
二、村务公开档案建设与管理	239
第二节 政务公开的组织形式创新	244
一、实施组织领导管理联动	244
二、实施相关部门协调联动	244
三、实施“镇、村、站、所联动”公开	245
第三节 政务公开渠道与公开方式创新	245
一、“便民服务中心”真便民	245
二、“明白卡”加“公告到户”组合实现真明白	248
三、“民情日记”体民情	250
四、“一事一议”真透明	253
五、点题公开与实行“订单式”管理	256
第四节 政务公开的监督机制创新	259
一、群众匿名评价制度	259

二、政务公开监督员制度	261
三、突出抓好财务公开与监督	262
第五节 政务公开工作的典型案例、经验借鉴	264
一、新津县网状立体化政务公开体系	
初步形成长效机制	264
二、眉山市政务公开求真务实促深化	267
三、成都市推进行政权力公开透明运行的	
经验与做法	271

第一章 政务公开概述

随着我国社会主义现代化建设的发展，人民主体意识不断增强，社会信息化程度不断提高，尤其是加入世界贸易组织之后，我国更加广泛地融入到了全球竞争中。如何适应国际竞争的规则，如何在与世界经济的不断接轨、磨合与竞争中推进我国经济、社会的继续发展成为我国政府所面临的挑战。这些挑战对我国政府的管理能力和管理方式提出了新的要求，而政务公开正是我国政府适应这一新要求的必然措施。现代政府管理，不能是一个封闭的管理，它需要一个面向公众的开放信息系统。推行政务公开在推进我国政府管理体制和方式改革，完善我国的民主政治制度，提高我国政府的执政能力和水平等方面都具有重要的意义。

第一节 政务公开的概念和原则

政务公开作为一种政治现象，是人类社会发展到一定阶段的产物。“政务公开”的思想可以追溯到古希腊的政治法律思想。亚里士多德在《政治学》中专门论述了国家权力的目的就是实现公共利益的正义性这一“善德”。为此，国家权力必须公开行使，“只有看得见的正义才是公道的”，“社会有权要求全体公务人员报告其工作”。美国在1967年签署的《信息自由法》（Freedom of Information Act）对于政务公开制度的建立和发展产生了最为深远的影响。该法律中规定，任何公民平等地享有得到政府信息的权利，并对该权利所涉及的主体、客体（包括其范围）、救济等均作了明文规定。其后，法国的《行政文书公开法》、澳大

利亚的《信息自由法》、加拿大的《信息公开法》、韩国的《信息公开法》等相继公布，政府工作公开性和透明度的发展水平，日益成为现代国家民主与法制建设，是否健全和完善的一个重要标志。

我国的政务公开工作开展可以追溯到 20 世纪 80 年代。1987 年党的十三届二中全会要求各级党政机关在廉政建设中，尽可能地公开办事制度，以便得到群众的监督。此后我国的政务公开从基层试点开始，并逐渐在各级政府机关进行推广，并于 2007 年出台了《中华人民共和国政府信息公开条例》，该条例 2008 年 5 月 1 日正式实施。随着政务公开工作的全面推进，政务公开已成为我国民主制度的有机组成部分，同时它也成为我国从事政治学、法学、公共行政管理学研究的专家学者越来越关注的领域。

一、政务公开的概念

在《现代汉语词典》中，政务公开中的“公开”是指“①不加隐蔽，面对大家（跟‘秘密’相对）……②使秘密的成为公开。”而“政务”按照《现代汉语词典》的解释是“关于政治方面的事务和国家的管理事务”。因此要解释政务首先要解释什么是政治。政治是人类历史发展到一定时期产生的一种重要社会现象，对社会生活各个方面都有重大影响和作用。各时代的政治学家和政治家都从不同角度和不同侧重点对它做过各种论述，但至今还没有公认的确切定义。

西方语言中的“政治”一词都来自希腊语，这个词可以考证出的最早文字记载是在《荷马史诗》中，最初的含义是城堡或卫城。希腊的柏拉图、亚里士多德等用道德的观点解释政治，把政治等同或归结为伦理道德。凯尔逊认为政治是一种法律现象，将政治说成是立法和执法的过程。美国政治学家戴维·伊斯顿把政治解释为围绕政府制定和执行政策而进行的活动，是一种实现

“社会价值的权威性分配的活动”。我国近代民主革命的先行者孙中山将政治看作是“管理众人之事”即管理公共事物的活动。^①列宁则认为“政治就是参与国家事务，给国家定方向，确定国家活动的形式、任务和内容”。^②

正是由于政治至今尚没有确切的、达成共识的定义，使得目前对政务公开的概念也存在分歧，存在着广义理解和狭义理解之分。狭义的政务公开是指政府的行政事务公开。这种解释的政务公开仅仅限于政府机关的范围内，尤其是与公共行政管理密切相关的、与民众切身利益密切相关的事务，其主体是政府行政机关，因此不应该包括司法领域的检务公开和审判公开，也不包括国有企业内部推行的厂务公开等。例如周健（2000）指出“政府信息公开是指行政机关通过适当的方式把其掌握和控制的反映政务活动特征和政务发展变化情况的消息情报、数据资料以及信息资源等，允许用户通过查询、阅览、复制、下载、摘录、收听、观看等形式，依法利用，以此保障行政相对人合法、合理获取与传播信息的权利。”广义的政务公开则指与政治相关的种种事务的公开，其中包括除属于国家规定保密以外的政党事务、行政事务和其他社会事务。根据这种理解，政务公开除了包括政府行政部门的行政信息公开之外，还应该包括执政党的党务公开、人大立法活动的公开、司法部门的审判公开与检务公开，以及学校、医院等公用事业单位的信息公开。在广义政务公开概念下，其信息公开的主体范围广泛，不仅包括政府行政机关，还将村务公开、检务公开、审务公开、警务公开、厂务公开等都涵盖进来。

对政务公开的狭义理解和广义理解都落脚于将信息对公众进行公开，只是在信息公开的主体和内容上存在分歧，但归根结底是对信息公开的义务主体的认定上存在分歧。政务公开的义务主

① 参见：王惠岩．政治学原理 [M]．北京：高等教育出版社，1999

② 参见：列宁．列宁文稿（第2卷）[M]．北京：人民出版社，1979．第407页

体是指有义务公开政务信息的机关。也就是说哪些机关或组织具有公开信息的义务。正确定义义务主体范围的意义重大。因为，这会影响到政务信息的公开范围，涉及到公民可以向哪些机关或组织申请政务信息公开等问题。义务主体越广泛，相应的被公开的信息范围就有可能越广泛，公民可以获得的信息也就越丰富。关于政务公开的义务主体的规定，各国差别较大。尽管一般的国家都是行政主体或行政机关作为政务公开的义务主体，但仍然在范围上存在较大差别。比如，美国行政法中的行政机关包括了军事部门、政府公司、政府控股公司，或其他隶属行政管理部门之机构以及独立性质之管制性机构在内的政府控股公司。法国的行政主体包括了公务法人。从范围上讲，广义的政务公开包括了狭义的政务公开。实际上，从世界各国的政务公开相关法律所规定的义务主体的内涵来看，义务主体范围呈现出逐渐扩大的趋势。

根据《中华人民共和国政府信息公开条例》的规定，我国目前的政务公开所采用概念偏向于广义的理解，虽然该条例将政府信息定义为“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”。但在其附则中指出“法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织公开政府信息的活动”、“教育、医疗卫生、计划生育、供水、供电、供气、供热、环保、公共交通等与人民群众利益密切相关的公共企事业单位在提供社会公共服务过程中制作、获取的信息的公开”都参照该条例执行。从中可以看出我国的政府信息公开主要包括了三个主体：

一是行政机关。公开政府信息，是行政机关的责任，获取政府信息，是公民的权利。各级人民政府及其所属部门应当建立健全本行政机关的政府信息公开工作制度，并指定机构作为政府信息公开工作机构，负责本行政机关政府信息公开的日常工作。

二是法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织。地震局、气象局、银监会、证监会、保监会、电监会等单位虽然是事业单位，但依照有关法律、行政法规的授权，具有管理公共事务的职能，他们在履行公共管理职能的过程中制作或获取的信息也应该归入政府信息，这些单位也是政府信息公开的主体。

三是与群众利益密切相关的公共企事业单位。许多提供社会公共服务的公共企事业单位，如教育、医疗卫生、计划生育、供水、供电、供气、供热、环保、公共交通等行业，他们的工作与人民群众的生产生活密切相关，直接影响到社会稳定和群众对政府的评价，这部分企事业单位的运作，也应当纳入到人民群众的监督范围，因此也作为政府信息公开的主体。

由此可见，我国的政务公开不应该只局限于政府机关行政事务的公开，而应该以权力的运作为主线，强调公共事务的公开，强调对公共权力的监督。所有涉及到公共利益、公共事务、公共服务的事项都应该依法公开，接受社会和群众监督。虽然在政府信息公开中，政府行政机关信息的公开是最主要的部分，但是公共管理部门和公共企事业单位是大量社会公共信息的拥有者，也是政府信息公开义务的承担者，公开这些与人民群众的生产、生活密切相关的社会公共信息，有利于更好地保障广大人民群众获取信息、利用信息的合法权益。

从内容上来看，我国的政府信息定义为“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”。也就是说政府信息应同时符合三个条件：一是由政府机关（也包括其他两类公开主体）掌握的信息；二是与经济、社会管理和公共服务相关的信息，即在履行职责过程中获取的；三是由特定载体所反映的内容。该定义强调了政府信息必须是信息公开主体在履行职责过程中制作或者获取的，并以一定形式记录、保存的信息。由此可见，政府信息公开是与行政行为有关的信息，并具有例外性。并不是所有的政府信息都是可以公开的，只有在行政机