

*Xinxi Gongkai
Zhidu Yanjiu*

岳麓法学文库

信息公开 制度研究

主 编 李步云

副主编 张志铭

王世强

湖南大学出版社

*Xinxi Gongkai
Zhidu Yanjiu*

信息公开 制度研究

主 编 李步云
副主编 张志铭
王世强



A1040943

湖南大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

信息公开制度研究/李步云主编. —长沙:湖南大学出版社, 2002. 8

ISBN 7-81053-533-1

I. 信... II. 李... III. 国家机构—信息管理—制度—研究—中国 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 064545 号

信息公开制度研究

Xinxi Gongkai Zhidu Yanjiu

李步云 主编

☐ 责任编辑 王和君 陈秋云

☐ 封面设计 张 毅

☐ 出版发行 湖南大学出版社

社址 长沙市岳麓山

邮码 410082

电话 0731-8821691

0731-8821594

☐ 经 销 湖南省新华书店

☐ 印 装 长沙县新华彩印厂

☐ 开本 850×1168 32 开

☐ 印张 12.25

☐ 字数 304 千

☐ 版次 2002 年 8 月第 1 版

☐ 2002 年 8 月第 1 次印刷

☐ 书号 ISBN 7-81053-533-1/D·50

☐ 定价 20.00 元

(湖南大学版图书凡有印装差错, 请向承印厂调换)

总 序

湘江水畔，岳麓山前，倚风光之灵秀，育人文之精华。楚湘文化，源远流长。千年学府，人才辈出。毛泽东曾赞叹：“呜呼，湖南！鸩熊开国^{*}，兆起雄风。”

先秦时期，楚文化一枝独秀，异彩纷呈。举凡青铜冶炼，铸铁器皿，丝绸刺品，金银钱币，楚漆等等，莫不领先华夏。天文、数学、历法之发明，县制之设立，均有首创之功或独到之特色。吴起变法，亦倡始于商鞅之前。至于屈原宋玉，更属千古绝唱。楚文化与同时期之希腊文明媲美，已为史家公认。

降至宋明时期，湖湘文化，异军突起。创建于公元976年的岳麓书院，以“经世致用”为办学宗旨，形成中国学术史上著名的“湖湘学派”。张栻、朱熹、王夫之、魏源等大儒曾先后在此任主持或讲学。曾国藩、左宗棠、郭嵩焘等晚清名臣，皆曾就学岳麓书院。自1903年该院改制为湖南高等学堂，1926年定名为湖南大学以后，继往开来，弦歌不辍。革命领袖人物如蔡锷、蔡和森、邓中夏、谢觉哉等，亦曾受教于此。语云：“惟楚有才，于斯为盛。”

至于湖南大学的法学教育，发端于1906年之湖南公立政法学院，1926年并入湖南大学，设法科。1941年改为法学院，著名法学家向绍轩、李祖荫先后任院长，罗致一批留学日、英、美的开明学者任教，学林高手云集，湖南大学法学教育跻身法学界前列，称一时之盛。甘泗淇、袁任远等杰出人物，皆出自湖南大

* 鸩熊，楚国之先祖，周文王之师，其曾孙熊绎当周成王封于楚，后建立楚国。

法学院。新中国成立后，著名法学家、哲学家李达出任湖南大学校长，法学教育得以延续。惜乎 1953 年院系调整，湖南大学改为工科，法学教育中断。1998 年终于恢复。2000 年原湖南财经学院与原湖南大学合并成立新的湖南大学，集两校法学教育的优势又成立湖南大学法学院，以著名法理学家李步云为名誉院长，经济法学家刘定华为院长，励精图治，广纳良师，朝气蓬勃，前景可观。而湘潭大学、中南大学、湖南师范大学等校法学院，或建院较早，成就斐然；或新建伊始，蒸蒸日上。至于近 20 年来，散布全国各地的湘籍法学家，出类拔萃者更有人在。以上均可引为奠定湖湘法文化现代基石之资源，人称“法学界之湘军”，努力自强，可望构成我国法学领域一支劲旅。

据此，湖南大学法学院为继承岳麓书院优良传统，乃有出版系列丛书，建立“岳麓法学文库”之举。其拟出版之法学专著，作者不限湖南大学和湘籍，地区不分东南西北，年资不论老中青年，以广纳全国具有开拓创新意义的法学前沿新著为重，旨在弘扬湖湘文化精神，推进我国法学教育与法文化之现代化发展。

何为“湖湘文化精神”？

一曰：为民前驱、忧国爱民精神。古有屈原之慷慨悲歌，为国赴死；有范仲淹之“先天下之忧而忧”，“居庙堂之高则忧其民，处江湖之远则忧其君”。近世有谭嗣同之变法维新，浴血菜市；又有杨度之豪言壮语：“若道中华果亡，除非湖南人尽死！”至于现代湖南之革命先烈与伟人，不可胜数，莫不体现湖湘仁人志士之爱国为民情怀。法学者及其论著，亦应贯穿此种精神，心系国家和人民之命运，为民前驱，舍身护法，做鲁迅所推崇的“中国人的脊梁”。

二曰：刚直耿介、反抗挑战精神。毛泽东早年“不怕鬼，不信邪”之反潮流精神；彭德怀之为民鼓与呼的凛然正气和挑战权威、敢进忠言的海瑞精神……都表现了湖南人特别突出的正直刚

强个性。法学者有此精神，则其治学、行事、作文，有敢于力排众议、追求真理、审视一切的批判精神；有伸张正义、针砭时弊、不畏权势的节操气概；有特立独行、不左右逢迎、不随风摇摆的独立学人之人品与文品。

三曰：经世致用、开拓创新精神。王夫之的唯物主义学术思想，岳麓书院之经世致用教育方针，郭嵩焘之“务求实学”的崇实原则，以及前述古代楚人在冶炼工艺、县制设置、变法革新等方面之首创精神，和晚清首办洋务、建现代工厂的曾国藩，首倡筹建海军、开发新疆的左宗棠，皆表现楚湘人士之讲究实际、实事求是与大胆改革、破旧立新风格。法学研究亦需有此种精神和风格，才能不尚空谈，贴近实际，突破陈规，独树一帜。

四曰：兼收并蓄、开明开放精神。如中国首倡向西方学习的魏源，中国第一位驻外公使、最早主张借鉴西方先进政治与法律制度的郭嵩焘，都是能放眼世界，思想开明的启蒙先驱。这种汲纳百川、博采众长、洋为中用的开放精神，也正是当今全球化时代，实现法学现代化的必由之路。

湖湘文化精神或不只上述四端，但继承并发扬这四种精神于法学研究和法律实务，亦足以体现湖湘法文化之独树一帜风格，进而逐渐形成湖湘法学新学派，并非高远莫及。此所以建立“岳麓法学文库”之初衷与长远奋斗之目标也。

本文库分法理法史、公法、私法、国际法、人权法五个系列，面向全国征稿。组稿中坚持贯彻“双百”方针，严格遵循通行之学术规范。敬希法学界法律界同仁慨予支持，惠赐精品，则湖湘有幸，岳麓生辉。是为序。

“岳麓法学文库”编辑委员会

目 次

关于信息公开的几个理论问题·····	(1)
一、信息公开的概念·····	(1)
二、信息公开的主体·····	(2)
三、信息公开的性质·····	(3)
四、信息公开的价值·····	(4)
五、信息公开的动力与困难·····	(5)
六、信息公开的法律措施·····	(6)
国家权力机关的公开制度·····	(8)
一、国家权力机关公开制度的历史发展·····	(8)
二、国家权力机关公开制度的主要经验和做法 ·····	(19)
三、国家权力机关公开制度存在的问题与对策 ·····	(33)
政务公开的理论与实践研究 ·····	(38)
一、政务公开的基本理论 ·····	(38)
二、政务公开在当代中国民主政治中的实践 ·····	(47)
三、政务公开中存在的问题 ·····	(76)
政务公开理论与实践：湖南的经验 ·····	(81)
一、政务公开的概念 ·····	(81)
二、政务公开的意义 ·····	(83)
三、政务公开的推进战略 ·····	(86)
四、政务公开的运作方式 ·····	(89)
五、政务公开的原则 ·····	(91)
六、政务公开的规范化 ·····	(94)
七、政务公开的法制化 ·····	(97)

八、政务公开的信息网络化·····	(101)
推行政务公开，促进廉政勤政·····	(103)
一、推行政务公开制度的实践背景·····	(103)
二、推行政务公开制度的基本模式·····	(105)
三、推行政务公开制度的初步成效·····	(111)
四、推行政务公开制度的理论思考·····	(115)
中国审判公开制度的历史演变和现状·····	(119)
一、建国以来审判活动公开的发展演变历程·····	(119)
二、当前审判活动公开的实践情况·····	(130)
三、对全面落实审判活动公开的几点建议·····	(150)
落实公开审判，确保司法公正·····	(154)
一、湖南省高院的主要做法及经验·····	(154)
二、当前落实公开审判面临的困难与问题·····	(168)
三、落实公开审判的对策和建议·····	(170)
检务公开制度·····	(175)
一、检务公开制度的建立·····	(176)
二、检务公开的内容·····	(181)
三、检务公开的方式·····	(208)
四、检务公开制度的深化·····	(212)
检务公开的理性思考·····	(216)
一、检务公开的法理基础·····	(216)
二、检务公开的内容·····	(218)
三、检务公开的特征·····	(222)
四、检务公开的发展方向·····	(229)
警务公开研究·····	(233)
一、中国警务公开的历史考察·····	(237)
二、中国警务公开的现实状况·····	(249)
三、中国警务公开的发展与完善·····	(273)

论村务公开·····	(289)
一、村务公开的意义·····	(289)
二、村务公开的内容、形式和程序·····	(296)
三、当前村务公开的障碍及其制度完善之对策·····	(300)
美国的政府信息公开制度·····	(307)
一、建国之时的民主理念与对政府信息公开的忽视··	(307)
二、表达自由与知情权·····	(309)
三、知情权与政府信息公开·····	(310)
四、1966 年《信息公开法》的出台 ·····	(312)
五、1976 年《阳光下的政府法》的出台 ·····	(315)
六、1996 年《电子化信息公开法》的出台 ·····	(316)
七、1974 年《个人隐私法》的出台 ·····	(318)
八、政府信息的保密规则·····	(323)
九、国会的信息公开·····	(326)
十、司法机关的信息公开·····	(328)
日本的公民知情权·····	(331)
一、公民知情权概念的沿革·····	(331)
二、关于公民知情权的判例·····	(338)
三、关于公民知情权的立法——行政部门信息公开的立法 ·····	(349)
四、关于私法关系中知情权的思考·····	(357)
五、结 语·····	(361)
德国的知情权制度·····	(363)
一、知情权法律制度的内涵·····	(363)
二、联邦议会立法的公开性，体现了公民的知情权··	(365)
三、政府的政务公开·····	(372)
四、司法公开·····	(378)
后 记·····	(384)

关于信息公开的几个理论问题

这次全国信息公开研讨会取得的一个重要成果，是对信息公开有关的几个理论问题展开了广泛的讨论。有些问题取得了共识，有些问题见解尚不一致，有此问题虽然来不及交换意见，但对今后进一步探讨很有好处。下面，我谈一点个人看法。

一、信息公开的概念

什么是信息？很难下一个定义，因为它的内涵十分丰富。一般来说，信息与信息载体分不开。也许是考虑到这一点，台湾地区的立法上使用了“资料档案自由法”的称谓。日本 1999 年 5 月 7 日国会通过的《信息公开法》里将信息载体，即“行政文件”作为公开的对象，具体指“行政机关的职员在职务活动中制作或获得的，供组织性使用的，且由该行政机关拥有的文书、图画以及电磁性记录。”英国 2000 年制定的《信息公开法》，其“信息”是指有记录的任何信息，也就是有一定载体的任何信息。信息公开、信息自由和知情权这三个概念是密切相关的，但不宜在它们之间划等号。例如，政务是否公开，公开哪些，用什么形式公开，是行政机关的事情，不是公民说了算。公民有要求政务公开的权利，这权利就是知情权。^① 信息自由也是公民的一项权

① 知情权（又称知的权利、得知权等）一词源自英文 right to know。它产生于资产阶级民主革命时期。1787 年 1 月 16 日，美国独立宣言起草人托马斯·杰佛逊（Thomas Jefferson）在写给友人的一封信中，曾说：“我们政府的基础源于民意。因此，首先应该做的就是要使民意正确。为免使人民失误，有必要通过新闻，向人民提供有关政府活动的充分情报。”1798 年法国人权宣言第 15 条规定：“社会有权要求全体公务人员报告其工作。”这可能是学者和宪法性文件中比较早地出现的有关知情权观念和制度的文献。

利,包括获取信息自由和传播信息自由两个基本方面。知情权主要指公民有获取信息的权利和自由,并不包括传播信息的自由,但知情权是信息传播自由的理论依据。只有信息传播自由,公民才能更好地实现知情权。各国家机关实行信息公开,既是一项职权,更是一项职责。它有权决定哪些信息公开,哪些信息不公开,且其具体内容要由法律规定,不能任意决定或少数领导者个人说了算。同时,它有义务和责任公布那些必须和应当公开的信息,否则就是失职。这同公民个人的权利与自由是有严格的区别的。^①需要说明的是,这种信息公开的职权与职责,并不包含有获取信息自由的内容。

二、信息公开的主体

依据上述信息公开、信息自由和知情权这三个概念的区别,信息自由和知情权的权利主体是公民个人。其义务主体首先是国家机关,因为他们有保障公民个人享有获取与传播信息的自由和知情权的职责。其义务主体也包括其他社会团体、企事业单位、公民,因为任何社会组织和个人都不得妨碍、压制和破坏公民个人享有获取与传播信息的自由。在西方,信息公开的主体是国家机关,^②但也有不少国家包括

① 国家权力与公民权利是有严格区别的。第一,国家的职权与职责相对应,公民的权利与义务相对应,前者往往是统一的,后者则是分离的。第二,权利有的可转让或放弃,而职权不可以转让或放弃,否则就是违法与失职。第三,国家职权伴随着强制力,有关个人和组织必须服从,权利在法律关系中则彼此处于平等地位。第四,职权不代表个人利益,权利可以代表国家的或集体的利益,也可以代表个人利益。第五,公民的权利产生国家的权力,如公民行使选举权产生政府,而不是国家的权力产生公民的权利,权利(人权)是人所应当享有的,不取决于法律是否规定。第六,国家权力是为实现公民权利服务的,而不是相反。

② 韩国1998年1月1日起正式实施的“国家公共机关情报公开法”规定,公开的主体除行政机关外,而且包括了议会、大法院、宪法法院、中央选举管理委员会、地方自治团体及政府投资机构。这种关于信息公开的做法在世界各国是为数不多的。西方国家制定“信息公开法”,其中多数是要求行政机关做到信息公开,这是因为行政机关信息公开的内容最为宽泛,行使起来也最为困难。而立法机关和司法机关的信息公开,通常由宪法或一些基本法律做出了明确规定,同时也由传统和习惯所决定。中国的现实情况有很大不同,行政机关信息公开程度很低,就像审判应公开这样的宪法已明确规定的制度都在一个很长时期里没能得以普遍实行。

国营企业,这当然是针对广大公民而言。今天,我们讲信息公开,其主体主要是国家机关,首先是行政机关的职责,同时,权力机关、司法机关实行信息公开也很重要。至于其他社会团体或企事业单位有公开信息的责任和义务,则是针对其所属社会团体的成员或私营企业职工、股民等等而言的。

三、信息公开的性质

知情权是现代公民的一项基本人权,具有不可剥夺的性质。在实践中,它同时也具有请求权的性质,即有权要求国家机关公布他们应当公布的某些信息。信息自由是一项“消极权利”,即国家机关不得侵害公民那些合法与合理的获取与传播信息的自由。知情权和信息自由是属于个人人权的范畴,它的享有和行使方式主要是针对公民个人。至于某些社会特殊群体如少数民族、残疾人等等是否具有集体要求获知有关该群体的某些信息的权利,这是可以研究的。信息公开是现代国家机关行使职权与履行职责的一项基本原则,则时,它也具有制度性特点,即哪些信息应公开,以什么途径和形式公开,都要有具体的详细的规定。^①国家机关的信息公开制度是基于公民享有知情权和信息自由权而建立的,但它本身并非人权,而是属于民主与法治的范畴。信息公开作为一项原则和制度,应当体现在国家立法、行政、司法机

^① 1996年美国“信息公开法”规定:行政机关信息公开是原则,不公开的只是例外。任何行政机关决定某项信息不公开时,必须向国会说明原因和理由,该机关法规部门的负责人必须提交该项信息不予公开的法律意见。1976年美国《阳光下的政府法》规定:任何由2个以上成员组成的行政领导机关决定任何事务时,应公开举行会议,要允许公众旁听和评论;遇军事、外交、机密或个人隐私,可以秘密开会,但其投票结果应书面记载。1999年日本《信息公开法》规定:任何人都有权向行政机关的首长请求公开该行政机关拥有的行政文件,该机关应在30日内做出是否公开的决定;对拒绝公开决定不服时,请求人可以提出行政复议申请。英国2000年《信息公开法》规定:信息是指有记录的信息,其不予公开的例外,具体列举有十余种。任何人要求提供信息不必说明理由,但需付一点成本费。公开机关必须在接到付款后20日内给予回答。

关活动的各个环节和各个方面。工作的公开性和透明度的发展水平，是现代民主与法治是否建立与完善的一个重要标志。

四、信息公开的价值

信息公开的价值主要体现在：第一，信息公开是主权在民的体现。我国现行宪法规定：“国家的一切权力属于人民”。主权在民是针对封建专制主义的“主权在君”而出现的，它是现代民主的理论基础，也是现代民主的根本原则和灵魂。根据这一原则，人民是国家的主人，政府是人民的公仆。公仆办事情，主人应当知道，否则人民怎么当家作主？第二，信息公开是公民行使监督权的前提。在现代民主制度下监督权具有同选举权同样重要的性质。监督权的行使在时间上具有持续性，在空间上具有广泛性，其内容与形式丰富多样，是国家为人民所有、为人民所用的重要保证，立法、执法、司法的透明度愈高，公民实行监督的可能性就愈大。第三，信息公开是政府科学决策的条件。什么事情都暗箱操作，公民想参与政治也是很难的。人治是依靠少数领导者个人的智慧、判断、意愿来治理国家的，法治则相反，它是依靠广大人民的智慧、判断、意愿来治理国家，在民主与法治基础上进行科学决策。因而信息公开是法治国家的基本要求。第四，信息公开是市场经济公平竞争、诚实、信用的保障。公开性是预防不正当竞争和欺诈行为的良药。第五，信息公开是保护公民权利的最好途径。公民只有知道自己有什么权利、怎样才能保护、行政机关与司法机关实际做了什么，他们才能有效地为维护自身权利而斗争。第六，信息公开也是防止国家权力腐败的有效措施。杰佛逊说的“阳光能够杀病菌，路灯可以防小偷”是颇富哲理的。政府建立信息公开制度，一切腐败行为就难以滋生与蔓延，也较易发现与整治。

五、信息公开的动力与困难

无论是国际上还是在国内,推进信息公开的外在动力首先是现代科学技术的发展。在信息网络时代,“你不想公开,我也可以公开”。其次是经济全球化的出现,要求提高政府政策和措施的透明度已成为入世的重要条件。^①再次是二战后人权观念的普及,人权保障今日已成为各个国家政治与文化的基本话语。^②推进信息公开的内在动力,是信息公开符合人类根本的和切身的利益,任何政府都不能无视公民要求享有知情权的这一愿望。就我国的具体情况而言,信息公开需要经历一个长期的发展过程,它将取决于

① WTO虽然主要是各成员国之间贸易方面的一项制度安排,但它处处体现出对市场化、信息化和民主化的要求,透明度是它的主要目标之一。它集中体现在“贸易条例的公布和实施的关贸总协定”第10条。该条第一款规定:缔约国有效实施的关于海外对产品的分类或估价。关于税捐或其他费用的征收率,关于对进出口货物及支付转账的规定、限制和禁止,以及关于影响进出口货物的销售、分配、运输、保险、存仓、检验、展览、加工、混合或使用的法令、条例与一般援用的司法判决及行政决定,都应迅速公布,以使各国政府和贸易商对它们熟悉。一缔约国政府或政府机构与另一缔约国政府或政府机构之间缔结的影响国际贸易政策的现行规定,也必须公布。该条第二款规定:非经正式公布的措施。不得实施。可以说,包括《服务贸易总协定》、《与贸易有关的知识产权协定》等等在内的几乎所有的WTO法律文件都规定和贯穿了政府信息公开原则。值得特别指出的是,WTO所设立的贸易政策审查机制是推进各成员国政府信息公开最为有力的制度保障。

② 知情权作为近代的一项基本人权,它在全世界的传播与接受,深受国际人权法的影响。1946年联合国通过的第59号决议中即已宣布:“查情报自由原为基本人权之一,且属联合国所致力维护之一切自由之关键。”1948年《世界人权宣言》第19条规定:人人享有通过任何媒介寻求、接受和传递信息的自由,而不论国界,也不论口头的、书写的、印刷的、采取艺术形式的,或通过他所选择的任何其他媒介。国际人权文书中专门对知情权做出规定的是1978年联合国《关于新闻工具有助于加强和平与国际了解,促进人权,反对种族主义,种族隔离及战争煽动的基本原则宣言》。该宣言第2条重申:“享有主张、发表意见和新闻等自由的权利,被公认为人权和基本自由之不可分割部分。”该宣言的内容涉及新闻自由的一系列问题。

如下四个基本条件的逐步完善：一是民主政治的建设，二是法治国家的建立，三是人权观念的普及，四是经济文化水平的提高。在实现途径和方式上，我们需要自上而下的安排，但更需要自下而上的推动。其中学术界和舆论界肩负十分重要的责任。

六、信息公开的法律措施

首先，要加强宪法对知情权的保护。世界上多数国家的宪法虽然没有对知情权做出明确规定，但是知情权是一项宪法权利，可以通过“权利推定”予以肯定。因为依照“人民主权”的原理与原则，人民理应享有知情权。^① 建立宪法诉讼制度，是加强宪法对知情权保护的重要一环。其次，应加强对信息自由立法的研究，并加快其进程。这是一种世界性趋势。澳大利亚在 1982 年，美国在 1996 年，日本在 1999 年，英国在 2000 年，已分别制定了信息公开法。一般来说，除应当保密的事项以外（主要是国防与外交机密、个人隐私、青少年特殊保护等）都可以公开。在我国，修改保密法是需要采取的一个重要步骤。现在正在大力倡导的立法公开、政务公开、警务公开、检务公开、审判公开、村务

① 人权有三种存在形态，即应有权利、法律权利和实有权利。人权的本义是应有权利。人权是人作为人，依据其自然的和社会的属性和本质，依据人的人格和尊严所当享有的权利，它不以法律是否规定为转移。法律是人制定的，立法者可以不在法律上做出对各种具体人权的认可和规定，它甚至可以运用法律手段剥夺个人和某些特殊群体的人权，如前南非种族主义政权。当然，法律是保障人权最重要的一种手段。法定人权是一种比较容易得到实现的人权，有时候法律对人权做了规定，但只是一张空头支票，而法律之外，人的所有权利还可以得到道德、习俗、宗教、乡规民约等一定程度上的保护。实有人权就是人能够实际享受到人权。所谓“权利推定”，主要是指人的某项应有权利可以通过现实社会条件和逻辑分析推导出它的存在，有时可称其为法律上的默示权利。例如知情权，在古代封建专制主义的政治制度下，它是难以存在的，在近代民主制度下，是可以推导出公民应当充分享有知情权。由于它是人民当家作主和享有各种政治、经济、文化、社会等权利的基础和前提，因此知情权应当是一项宪法性权利。

公开等，虽然已取得显著成效，但仍需要通过法律、法规的形式进一步予以规范，并扩展其范围，深化其内涵。再次，公民的知情权和信息自由权作为一项“消极权利”，当其遭受侵害时，应有权获得法律救济。欧洲人权委员会和人权法院已经有关于表达自由方面的 100 多个案例，约占总案例数的十分之一。我国也已有这方面的案例，这是一个良好的开端。知情权和信息自由权保护进入司法领域，是未来的一个走向，具有非常重要的意义。

[李步云 湖南大学法学院]

国家权力机关的公开制度

国家权力机关的公开制度，是指国家权力机关的产生及行使职权的工作过程等，向全国广大选民发布并接受其监督的各项行为规范。这一制度的完善程度，直接标志一个国家民主政治建设水平的高低。由于我国是一个有几千年封建传统的国家，因此，国家权力机关的公开制度从建立、发展到遭到严重破坏，再到逐步恢复和进一步发展，经历了一个曲折的发展过程。随着中国改革开放路线的贯彻和依法治国方略的实施，国家权力机关的公开制度也在实践中不断探索和前进，并积累了一些成功的经验和做法，取得了比较显著的成绩。当然，也还存在着许多不足的地方，有待于在今后逐步加以完善。

一、国家权力机关公开制度的历史发展

（一）公开制度的初步建立

1949年，中国的形势发生了翻天覆地的变化。人民解放战争的伟大胜利，国民党反动统治的分崩离析，中国共产党领导的人民民主统一战线的壮大和发展，表明召开中国人民政治协商会议，成立中华人民共和国的时机和条件已经成熟。同年9月，在当时的北平召开了中国人民政治协商会议第一届全体会议，并制定了起临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》以及《中华人民共和国中央人民政府组织法》，成立了中央人民政府。这标志着中国民主政治建设的开端，也表明中国国家权力机关公开制度开始萌芽。

《中国人民政治协商会议共同纲领》第12条规定，中华人民