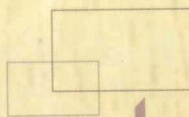




上海政法学院学术文库

# 信息分享结构与 透明政府建设

*Xinxifenxiangjiegou Yu Toumingzhengfujianshe*



赵雅丹·著



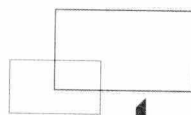
上海社会科学院出版社



上海政法学院学术文库

# 信息分享结构与 透明政府建设

*Xinxifenxiangjiegou Yu Toumingzhengfujianshe*



赵雅丹·著



上海社会科学院出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

信息分享结构与透明政府建设/赵雅丹著. —上海:  
上海社会科学院出版社, 2011

ISBN 978 - 7 - 80745 - 846 - 3

I. ①信… II. ①赵… III. ①国家机构—信息管理—  
研究 IV. ①D036

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 073042 号

## 信息分享结构与透明政府建设

---

作 者: 赵雅丹

责任编辑: 张晓栋

封面设计: 闵 敏

出版发行: 上海社会科学院出版社

上海淮海中路 622 弄 7 号 电话 63875741 邮编 200020

<http://www.sassp.org.cn> E-mail: [sassp@sass.org.cn](mailto:sassp@sass.org.cn)

经 销: 新华书店

照 排: 南京展望文化发展有限公司

印 刷: 上海信老印刷厂

开 本: 787×1092 毫米 1/16 开

印 张: 14.25

插 页: 2

字 数: 255 千字

版 次: 2012 年 4 月第 1 版 2012 年 4 月第 1 次印刷

---

ISBN 978 - 7 - 80745 - 846 - 3/D · 210

定价: 38.00 元

---

版权所有 翻印必究

# 《上海政法学院学术文库》

## 总 序

中华民族具有悠久的学术文化传统，两千年前儒家经典《大学》即倡言“大学之道，在明明德，在亲民，在止于至善”。其意即蕴含着彰扬学术、探索真理。而《中庸》论道：“博学之、审问之、慎思之、明辨之、笃行之。”则阐释了学术研究的治学精神以及达到真实无妄境界的必由之路。因此，从对世界历史进程的审视与洞察，社会发展、科学昌明、思想进步，从来离不开学术科研力量与成就的滋养与推动。

大学是国家与社会发展中一个不可或缺的重要力量，而科学研究的水平则又体现了大学的办学水平和综合实力，是一所现代大学重要的标志。因此，一个大学的学术气氛，不仅在很大程度上影响和引导着学校的科研状态，而且渗透和浸润着这个大学追求真理的精神信念。这正如英国教育思想家纽曼所言，大学是一切知识和科学、事实和原理、探索与发展、实验与思索的高级力量，它态度自由中立，传授普遍知识，描绘理智疆域，但绝不屈服于任何一方。

大学的使命应是人才培养、科学研究和服务社会；高等教育发展的核心是学术和人才。因此，大学应成为理论创新、知识创新和科技创新的重要基地，在国家创新体系中应具有十分重要的地位和意义。上海政法学院是一所正在迅速兴起的大学，学院注重内涵建设和综合协调发展，现已有法学、政治学、社会学、经济学、管理学、语言学等学科专业。学院以“刻苦、求实、开拓、创新”为一校训。这既是学校办学理念集中的体现，也是学术精神的象征。这一校训，不仅大力倡导复合型人才培养，注重充分发挥个性特色与

自我价值实现,提供自由选择学习机会,努力使学子们于学业感悟中启迪思想、升华精神、与时俱进,而且积极提倡拓展学术创新空间,注重交叉学科、边缘学科的研究,致力对富有挑战性的哲学社会科学问题的思考与批评,探求科学与人文的交融与整合。《上海政法学院学术文库》正是在这一精神理念引领下出版问世的。

《上海政法学院学术文库》的出版,不仅是《上海政法学院教育事业“十一五”发展规划》的起跑点,而且是上海政法学院教师展示学术风采、呈现富有创造性思想成果的科学平台。古代大家云:“一代文章万代稀,山川赖尔亦增辉”;“惟有文章烂日星,气凌山岳常峥嵘”。我相信《学术文库》的出版,不仅反映了上海政法学院的学术风格和特色,而且将体现上海政法学院教师的学术思想的精粹、气魄和境界。

法国著名史学家、巴黎高等社会科学学院院长雅克·勒戈夫曾言,大学成员和知识分子应该在理性背后有对正义的激情,在科学背后有对真理的渴求,在批判背后有对更美好事物的憧憬。我相信《学术文库》将凝聚上政人的思想智慧,人们将从这里看到上政人奋发向上的激情和攀登思想高峰的胆识与艰辛,上政人的学术事业将从这里升华!

祝愿《上海政法学院学术文库》精神,薪火传承,代代相继!

金国华

(作者系上海政法学院院长)

## 前 言

透明政府在自由主义者眼中,是对国家和政府强权的制约途径,是民主行政的基础。构建透明政府,意味着制定了公众获取公共信息的制度,保障了公众的知情权,公众能够顺畅地获取所需的公共信息,因此能够了解公共权力的运作,以便对公共权力实施监督。透明政府中没有了利益分配的暗箱操作,更有利于社会的公平和稳定,也维护了政府的合法性。

透明政府的渊源有三:首先,透明政府是民主革命的副产品。政务公开一直是西方资产阶级民主革命的目的。预算制度的建立、君主和议会分享财政信息正是透明政府最初的实践。随着资本主义革命的胜利,西方资本主义国家民主宪政体系的建立,透明的政治理念伴随着民主制度得以初步确立。由于当时行政权力处于弱势地位,透明政府的建设止步于财政预算制度的确定。其次,透明政府是解决政府失灵的对策。1929年全球性经济大萧条后,西方国家政府开始奉行凯恩斯主义,对自由市场经济进行积极干预,而且第二次世界大战战时动员机制遗留的制度惯性,也使得政府放弃了“小政府”的理念,开始对社会生活进行积极干预。在两者的驱使下,政府规模不断扩大,行政权力日益膨胀,出现了行政集权的情况。但是政府干预的效果却不尽如人意,也会出现公共政策失误、低效、寻租和过度扩张等情况。透明政府正是为了解决政府失灵开出的一剂药方。最后,透明政府反映了公众对“利维坦”的恐惧。政府的自由裁量权随着政府职能的扩大而不断膨胀,常以程序正义的形式损害目的正义——公共利益和公民权利,违背了“有限政府”的政治理念;而且,政府逐渐成为国家的信息中心,收集、管理、保存和使用着社会绝大部分的信息资源,公众却不易获得和使用这些信息。因此,规范政府行政权力成为公众追求的目标,信息自由立法也成为规范政府行政权力的主要手段。

于是,20世纪90年代以来,约束政府的自由主义又成为主流,强调“管得恰当的政府才是最好的政府”,政府不应该过多干预经济和社会领域。即使是再闭塞的国家,都不免受到经济自由化和政治民主化的冲击,自由化浪潮席卷全球。这可被视为是对凯恩斯主义——“管得多的政府是好政府”观念的反攻。目前经济自由化已经是全世界的主流,但是政治民主化还是有着不同的发展。从全球范围来看,自由主义追求“管得恰如其分、恰到好处的政府”成为很多国家的主流价值观,也成为

今天评价一切事物的标准。自由主义的潜在假设如下：人是自私的，关注的是自己的利益。政府官员的自身利益和身为公职人员的责任会冲突，而且在利益冲突时，可能会选择最大限度维护自己的利益而损害公共利益。可见，越是缺乏监督的国家和政府，损害公共利益的可能性越大。由于对委托—代理关系的不信任，政府透明化和适当的民众参与能够有助于公民约束代理人的动机和行为，进而增强对民治政府的信任度。随着经济上放松管制、政治上民主和公民权运动的兴起，信息公开的立法也作为保障公民参与和制约行政权力的制度安排，在各国逐渐发展起来。

20世纪90年代的另一个重大社会变革是信息时代的来临。伴随着信息时代的来临，信息技术已经极大地改变了我们的生活。以前由于空间上的距离，信息传递总是会出现时间不同步和接收失真的情况。但是，随着电脑普及率和网络接入率越来越高，我们获取信息的条件越来越便利，获取信息的质量越来越准确，获取信息的数量也越来越大。当信息技术使地球成为“地球村”时，个人的生活充斥着大量的、来源广泛的信息，社会也越来越开放。

信息的进步正在驱动着社会和经济的发展。在信息社会中生活的人普遍达成了一个明确的共识——信息技术促进了信息共享，信息社会是一个方便大众获得和使用信息的社会。大量优质信息的自由流动，不仅有利于个人发展，也能够经济和社会层面上使整个社会受益。信息社会的目的是为了全面的发展、公平的发展。信息自由流动不仅能够促进市场的公平正义，也能促进更多人从更加透明的政府中真正受益。

信息技术的发展进步有助于打破政府对信息的垄断，从根本上改变公共管理的组织形式和管理手段。专业分工曾经是政治发展、建立现代官僚体制的标准，但是现在高度专业分工、条块分割的组织已经不能适应信息社会的复杂和多变。政府的效率低下和缺乏回应性，降低了民众对政府的信任度，加大了政策执行的难度，也降低了政府提供公共服务的效率和效益。斯塔林在《公共部门管理》一书中提出，回应(responsiveness)是指政府对公众提出的政策变化这一要求作出的迅速反应……是政府首先主动提出解决问题的方案。<sup>①</sup> 公众常常批评政府不能快速地了解公众的需求，也不能快速地回应公众的需求。为了增进行政效率，英美工业化国家一般强调市场、竞争和撤销管制。戴维·奥斯本和特德·盖布勒在《改革政府》中批评了官僚主义的僵化，认为竞争能够增强成本意识，能够迫使公营的垄断

<sup>①</sup> [美] 格罗弗·斯塔林：《公共部门管理》，上海译文出版社2003年版，第132页。

组织对顾客的需要作出反应,提供优质服务。<sup>①</sup>

信息技术的发展为提高行政效率和回应性提供了技术手段。各国普遍通过建设电子政府,打破政府与公众信息分享的时间和空间限制,提高政府的回应性。信息技术还可以和政府改革相结合,通过组织变革增进政府透明度,规范政府权力。目前,各国电子政府正在试图同政府改革相结合,从电子服务和电子民主双管齐下,构建透明政府。和政府改革相结合的电子政府促使政府扩大原有的信息分享结构,容纳更多的受众,能够促进信息的自由流通、改善信息不对称的局面,让政府变得越来越透明。因此,“电子政府”、“开放政府”(open government)、“信息自由”(freedom of information)、“获取信息”(access to information)等词汇频繁地出现在公共管理词库中,成为世界各国政府改革的方向之一。“电子政府”是政府信息公开的技术升级,“开放政府”、“信息自由”、“获取信息”都强调了政府要增进其回应性,加强政府与民众的联系,保障公众的知情权。

为促进信息的流动,全世界有69个全国和地区的政府信息公开法律或其他法律、法规和宪法修正案来履行此方面的功能。还有更多的国家有了透明的实践。世界范围内的国家和地区政府也似乎正在达成共识——政府的透明是有益的,保障公民的知情权才能保证公众得益于信息社会。这不仅仅是西方民主国家的特殊现象,在过去的20年里,许多进行民主化或处在转型期的国家也在实施全国性或地方级法规,要求政府部门改善信息公开,使具有特殊请求的公民能够获得政府部门持有的信息。同样,跨国组织的“透明”也越来越受到关注。在过去的15年里,主要的跨国组织,如:世界银行(WB)、欧盟(EU)、世界货币组织(IMF)、世界经合组织(OECD)和国家发展银行,都受到过民主赤字批评,为此制定了透明的政策,实行了监管透明的措施,促进了国际组织的透明建设。欧盟还成立了欧盟透明促进计划小组(简称ETI),来推动欧盟的透明建设。

目前,政府主动增强其制度、体系及程序的透明度已经成为世界性潮流。“透明”和“民主”一样,成为当代政治理念之一。政府的透明度也日益成为现代国家民主行政、公共服务质量和民主政治的一个重要标志。透明政府是公共管理法制化、责任化、民主化和信息化的综合成果,是各国公共管理体制改革的目标和指向。

<sup>①</sup> [美]戴维·奥斯本、[美]特德·盖布勒:《改革政府》,上海译文出版社1996年版,第57~60页。



# 目 录

第一章 透明政府的概述 .....	1
一、透明政府的概念 .....	1
二、研究现状 .....	9
三、研究主题和框架 .....	22
第二章 信息分享和透明政府 .....	27
一、透明政府的衡量标准 .....	27
二、信息分享和透明政府的关系 .....	36
第三章 信息分享结构的模型与制度设计 .....	58
一、信息分享结构模型 .....	58
二、信息分享结构的框架设计原则和制度工具箱 .....	69
第四章 信息分享结构中行为人动机调整、实践壁垒以及克服 .....	75
一、新信息分享路径及新行为人的出现 .....	75
二、行为人的动机调整 .....	90
三、新路径和新行为人对信息分享结构的影响 .....	100
四、信息分享结构的实践壁垒及克服 .....	104
第五章 以信息分享结构为基础的透明政府建设国际经验 .....	111
一、信息分享结构的类型 .....	111
二、成熟市场民主制国家的透明政府建设 .....	117
三、民主化国家和地区透明政府构建 .....	129
四、权威国家透明政府的建设经验和拓展展望 .....	140
五、欧盟透明政府的建设 .....	144

---

第六章 中国以信息分享结构为基础的透明政府构建 .....	156
一、中国透明政府的建设经验 .....	156
二、中国信息分享结构的现状及壁垒 .....	162
三、中国信息分享结构的完善和透明政府的建设 .....	176
第七章 案例分析：上海市以信息分享结构为基础的透明政府建设 .....	179
一、引子——上海闵行区“莲花河畔景苑”倒楼事件 .....	179
二、以信息分享结构为基础的透明政府建设经验和成就 .....	183
三、信息分享结构现状和壁垒 .....	192
四、上海市信息分享结构的完善和透明政府的建设 .....	201
结论 .....	203
参考文献 .....	205
后记 .....	215

# 第一章 透明政府的概述

## 一、透明政府的概念

### (一) 透明、透明政府的定义

目前,政治学、公共管理、国际政治等很多学科领域都对透明(transparency)这一主题进行了研究。这些领域的相关文献也各自对透明进行了定义,但还是存在着一定的模糊不清,部分原因就是透明被用在与信息流动相关的诸多方面。

在研究国家间冲突的文献中,透明是指国家之间的信息获得或交换——一国能够获得其他国家关于政府行为和社会偏好的信息。比如,防卫联盟是通过合作避免战争的国家间机构。它达成目的的主要手段就是增进国家间的透明。通过国家间的信息交换能够避免不必要的恐惧、误解,以促进国家间的信任和合作。<sup>①</sup> 在研究国际机制的文献中,透明通常指一国政府向国际组织提供特定项目的信息。在研究国际组织的文献中,透明通常是指国际组织向成员国政府,甚至成员国社会公开其信息。“就WTO本身而言,它的一切活动都是公开而透明的。不论所制定的协议文件、决议、专家组或上诉机关的裁决报告,统统公布,并收入专门文献集。”就成员国而言,“都要求各成员方将本国(地区)的所有有关法令、规章、司法判例、行政裁决等统统公布”。<sup>②</sup>

在反腐败研究中,透明是指一个国家内没有或比较少有腐败行为。联合国开发计划署认为“腐败是在公共官员拥有广泛权力、极少问责而激励制度不正当,或者对其问责的监管形式不正规的情况下发生的”。<sup>③</sup> 腐败发生的程式可以如下表述:  $C(\text{腐败}) = M(\text{专权}) + D(\text{自由裁量权}) - A(\text{问责}) - I(\text{廉正性}) - T(\text{透明度})$ 。政府体制、决策结果和权力运行过程的公开透明会大大地降低腐败发生的几率。问责、透明和廉政是民主体制和民主进程的本质因素。问责和透明又是建设廉洁政府、打击腐败的重要因素。

---

① Dan Lindley, *Promoting Peace with Information: Transparency as a tool of Security Regimes*. Princeton: Princeton University Press, 2007, p. 2.

② 赵维田:《世贸组织(WTO)的法律制度》,吉林人民出版社2000年版,第41页。

③ 联合国开发计划署:《联合国反腐败实践纪要》,见 [http://capacity.undp.org/governance/docs/AC\\_PN\\_Chinese.pdf](http://capacity.undp.org/governance/docs/AC_PN_Chinese.pdf), 2004(3)。

在国内政治、公共管理研究领域中,透明更多是指各国政府向社会公开权力运行的信息。世界银行治理问题专家丹尼尔·考夫曼认为,透明度是指及时可靠的经济、社会和政治信息的流动,可以被所有利益相关者获得。<sup>①</sup> 世界经合组织(OECD),认为透明是对政策意图、制定和执行的披露,<sup>②</sup>并在2002年进一步阐释,透明是监管机构依法识别、理解和表达他们的义务的能力。<sup>③</sup> 俞可平将透明性(transparency)界定为“政治信息的公开性”。他认为“每一个公民都有权获得与自己的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。透明度愈高,善治的程度也愈高”。<sup>④</sup>

无论在国际政治还是政治科学、公共管理的领域,“透明”的定义都是和信息密不可分,透明也就是能够顺畅地、便利地获取目标信息。国际政治中,透明是国家之间或国际组织与国家之间相互交换信息。而国内领域,透明是政府有义务向社会公开公共信息,公民个人则有权利并能顺畅地接触并使用这些信息。“透明是指以较低成本、获取重要的可理解的信息。信息的低成本是为了能够广泛获取,信息的重要程度、可理解程度是为了可供受众使用。透明能增强公共官员或公共组织对公民的责任。一项透明的政策指的是对公众公开,以备其监督。公众能够获取政策的相关信息,如决策的内容、制定者、制定过程、受益人、风险和成本,并以此来监督官员的行为。”<sup>⑤</sup>

一般学界对“透明政府”的定义是:“透明政府指的是政府机关的所有活动,从立法、执法、提供资讯、社会服务,以及政府所掌握的个人信息等,除了必须保密以及涉及个人隐私的部分外,都有义务向社会公众开放。”其中公开包括“政府组织的公开,即政府机构的组建及设立程序的公开。政府决策的公开,即政府所有的规

① [美]丹尼尔·考夫曼:《腐败控制和良治:透明度、激励与预防》,载《经济改良与良治:转型国家的反腐败国际会议论文集》,转引自刘飞宇、王丛虎:《多维视角下的行政信息公开研究》,中国人民大学出版社2005年版,第67页。

② Francisco Bastida, Bernardino Benito, Central Government Budget Practices and transparency: an International Comparison. *Public Administration*, Vol. 85, No. 3, 2007 (667 - 716).

③ Rex Deighton-Smith, Regulatory transparency in OECD countries: Overview, trends and challenges. *Australian Journal of Public Administration*, 2004(3).

④ 俞可平:《治理与善治》,社会科学文献出版社2000年版,第9页。

⑤ Gambhir Bhatta, *International Dictionary of Public Management and Governance*, M. E. Sharpe, Inc., 2006, p. 647.

定、决定必须公之于众,而且制定的过程必须接受公众、企业的参与和监督”。<sup>①</sup>

而本书主要从信息的角度来界定透明政府的定义。透明政府,指的是这样一种可能性或理想状态,即政府掌握的公共信息可以自由流通且为公众所获得。透明政府是政府在透明的环境下或被认为是透明的环境下进行运作,受到公众的监督。此状态下的政府就像是鱼缸中的鱼一样,一举一动都受到公众的注视。在“鱼缸”状态下,公众可以轻易地获取和理解政府的相关信息,政府很难隐藏信息、操纵信息,也很难提供虚假信息。

本书对“透明”和“透明政府”的定义强调了三个方面。

第一个要强调的方面是透明政府——对谁透明。

当我们在研究政府透明时,必须要知道政府向谁透明,也就是受谁监督、向谁负责。根据委托代理理论,人民将统治权委托给政府,政府作为公民的代理人对社会实施治理。根据宪政设计,他们需要知道有关政府的信息来防止代理人滥用权力。公民需要知道立法、行政、司法三个部门做了什么决定、如何作出决定,以及决定是否符合公共利益。在美国,“透明”原则被认为是民主政府的必备条件——美利坚民族的缔造者们将“秘密政府”视为暴政的手段,他们遵循这样的原则:除非人民能够清楚知道他们的政府在做什么,否则民主不可能实现。<sup>②</sup> 人民握有国家主权,因此,政府要向公民透明,公民才是公共信息传递的终点。

经济学家斯蒂格利茨认为:“公众为政府官员收集的信息负担成本,故信息理应属于公众所有;这和政府的桌椅及建筑设施以及其他固定资产为公众所有是类似的。”信息来源于公民,应用于公民,为此,全体公民当然享有对政府信息所有权的最终归属权。这要求政府机关的绝大部分活动,从立法活动、机构设置、组织职能、决策实施、管理运作、政府财政、服务提供、重大公共事件等信息都必须在规定的时间、地点,通过各种传媒途径对全体公民公开,以供全体公民使用,而不必问公民需要这些信息有何用途。只要公民有这方面的需求,政府机关就有义务提供。特别是涉及公共权力、公共资金的信息更需要公开,以供公民监督。

第二个强调的方面是,透明是指行为人为 B 有能力从行为人为 A 处获取信息。透明与否是要关注 B 能否获取信息的能力,而不是 A 提供信息的能力。<sup>③</sup>

由于政府在信息垄断上处于强势地位,政府主动提供一些信息不能从根本上

① 吴传毅、尹淑兰:“由政府的代议性质看透明政府的构建”,《国家行政学院学报》2004年(5),第41页。

② 参见[美]詹姆斯·M.伯恩斯:《民治政府》,中国社会科学出版社1996年版。

③ Alexandru Grigorescu, Transparency of Intergovernmental organizations. *International Studies Quarterly*, (2007) 51, pp. 625 - 648.

动摇信息不对称的基础,所以政府官员主动公开一些信息并不能作为政府透明的判定标准。而判定政府透明,则必须关注其他行为人能否得到他们想要获取的信息的能力。这个能力由政府能够公开的范围,以及回应公开需求时规定如何公开的规则所决定。

同样的,政府制定了公开的范围和规则并不能作为政府透明的全部判定标准。因为,国内政治中存在着大量获取信息的正式规则 and 实际执行有出入的案例,即使在发达的民主国家亦是如此。1992年,英国下院议员费舍(Mark Fisher)提交了“知情权法案(The Right to Know Bill)”,目的保障公民的知情权。该法案获得了来自各党派议员的支持,顺利地在1993年2月通过了下院的二读程序,但却在委员会阶段搁浅。第二年,梅杰政府出版了《开放政府》白皮书(Open Government white paper),它赋予了公众查阅人工记录的个人信息和健康安全信息两项信息的权利,但在实践中并未得到落实。<sup>①</sup> 在国际政治层面,即使成员国愿意实施获取信息政策,而国际组织没有配备相应的资源或不想实行,这些获取信息政策还是无效的。此外,如果国际组织愿意且有能力推行、实施信息公开的政策,但这些政策也受到成员国的制约,只能在成员国允许的范围内公开官方政策。

第三个强调的方面是政府透明与各个行为人的关系。政府透明主要涉及了四个行为人——政府、国际组织、NGO和公众。

透明政府建设是与政府治理模式转变密不可分的。为了实现良好的治理,政府进行了改革,政府从以控制、“划桨”转变为以“掌舵”、服务,其职能重心也转移到社会管理和公共服务领域,职能的转变对政府透明度提出了更高的要求;国际组织为了实现全球治理,在国际层面调整着国家行为,以透明促和平、促发展;良好的自治传统、非营利性组织蓬勃发展为构建透明政府打下了坚实的社会基础;公共舆论、公共媒体是公众获得公共信息的重要渠道,因此各个行为人对透明政府都有一定的推动力,他们的参与、参与途径和动力大小都影响着如何构建透明政府。

从政府透明的途径进行划分,政府透明可以分为对外透明(政府向国际组织信息公开)和对内透明(政府向国内社会信息公开)。这种区分是必要的。因为政府可能向国际组织公开大量信息,甚至是敏感信息,却很少向国内社会公开这些信息。还有的情况是,一些老牌的民主国家,对内比较透明,却常常不向国际组织公开信息。

同样的,本研究也区分了两种社会行为人:对普通大众的透明和对NGO的透

<sup>①</sup> 周汉华:《外国政府信息公开制度比较研究》,中国法制出版社2003年版,第153~154页。

明。这种区分是必要的。虽然 NGO 或 INGO 被认为是“公民社会”或“世界公民”的一部分,但即使政府向 NGO 提供了信息,NGO 也并不一定将所有信息向公众透明。所以,这也不是政府对社会整体的透明。NGO 成为政府和公众之间的守门人。一个真正负责任的政府是要向社会整体负责,因此信息传递的终点只能是公众。政府需要向公众透明,而不仅仅是对 NGO 和政府透明。

## (二) 透明政府的组成要素

很多文献,都将透明政府、政府信息公开作为同义词,替换使用。虽然两者都有公众获取政府信息之意,但是两者的侧重点存在着区别。政府信息公开的重点在于“获知”,这只是透明政府最基础的部分。而透明政府不仅仅意味着政府主动公开公共信息、公众可以依申请获取公共信息,还包括公众参与政府决策过程,即政府和公众能够在决策过程中进行“平等地交换意见和沟通”。那么任何能够获取政府信息的法律、制度、政策、途径,以及任何“互动和平等沟通”的政策、途径都应该是透明政府构建的组成要素。

### 1. 信息自由的法律制度

关于公共信息的法律,很多国家都有相应的立法。早在 1776 年,瑞典就颁布了《出版自由法》,此后许多国家和国际组织也相继出台了类似的法律法规,如美国的《信息自由法》,加拿大的《国家图书馆法案》、《信息获取法》和《政府信息交流政策》,法国的《信息科学归档文件卡片与自由法》,英国的《信息自由法案》,OECD 的《跨国数据流宣言》等,以确保公众和政府双方的利益均不受到不应有的伤害。

而且信息自由法律制度是一个法律体系。美国的政府信息公开法律制度就是由《宪法第一条修正案》、《联邦行政程序法》、《阳光下的政府法》、《隐私权法》、《联邦咨询委员会法》、《美国的公共信息准则》、《信息自由法》、《削减文书法》和《电子信息自由法》等共同组成。我国的政府信息公开法律制度也是由《中华人民共和国政府信息公开条例》、《中华人民共和国保守国家秘密法》、《中华人民共和国档案法》、《中华人民共和国行政复议法》、《中华人民共和国行政许可法》、《中华人民共和国行政诉讼法》、《中华人民共和国行政监察法》以及相关的文件和行政法规共同组成,如:《中共中央办公厅国务院办公厅关于在农村普遍实行村务公开和民主管理制度的通知》、《中共中央办公厅国务院办公厅关于在全国乡镇政权机关全面推行政务公开制度的通知》、《中共中央办公厅国务院办公厅关于健全和完善村务公开和民主管理制度的意见》、《中共中央办公厅国务院办公厅关于进一步推行政务公开的意见》、2007 年 4 月 11 日国家环境保护总局令第 35 号《环境信息公开办法(试行)》,以及 2005 年 11 月 30 日公布、2006 年 1 月 1 日施行的国家电监会令第 12

号《电力监管信息公开办法》等。

信息自由法或信息公开法是公民获取政府信息的基础。它以法律形式保护公民的知情权,信息自由的立法制定和执行还为公民获得政府信息提供了合法的正规的途径。信息自由法律要求政府事先通过电子政府、公告、新闻发布会等形式发布特定的信息,对于这些信息,公民不需要提出正式申请就可以获得。公民还可以依据信息自由法向政府提出要求获得相关文件的申请,并由法律强制力保障政府必须公开合法的信息。

地震局、气象局、证监会、银监会、保监会等履行公共管理职能的单位,以及教育、医疗卫生、水电、环保、公共交通等提供公共服务的企事业单位,和政府一样,都掌握着大量影响民生、影响决策的公共信息,都是信息自由法律规范的对象,必须公开其掌握的公共信息。

## 2. 信息披露制度

透明除了政府信息公开的法律制度之外,还包括为了监管透明而建立的信息披露制度。政府对公司、政府机构和其他组织的信息进行信息披露,这一干预措施的公共目标是为了避免市场失灵。政府干预的理由是市场和政治过程中的信息不对称。不对称的情况是由于制造商、服务提供者和政府机构独家掌握着关于产品和服务的信息,而且总是会有理由让信息保密。私人部门中,虽然可以依靠新闻记者、消费者团体代表或商业竞争对手等挖出些秘密并在新闻、评级系统和广告中广而告之,但是,这些努力无法从根本上改变信息不对称的状况。当市场参与者不知如何判断信息的真伪时,各国政府越来越多地选择进行干涉,不可避免地对市场进行监管。政府在履行其职能时,成为最大的信息收集者,理论上,系统而全面的信息比一般零散的信息更有价值。信息披露制度正是这一点的集中体现。它是政府制定的一项政策,用以指导政府收集私人部门、公共部门的信息,并予以披露,目的也是保护公共利益。

信息披露制度不同于政府的“阳光法案”,信息自由法虽促进决策透明,但是不寻求具体的监管目标。在信息披露制度下,政府从公共和私人组织或个人处收集关于组织流程、服务或产品的信息,并将这些信息传递给公众以保障公众能获得某项具体公共优先事项的信息。监管透明不是简单地要求通知有关信息接收者注意潜在危险,它要求提供真实的信息,并努力改变使用者进而改变被披露者在某一方面的行为。比如,对食品安全、有毒物排放等信息的披露。政府想通过食品营养成分标识这一透明监管制度,(比如要求转基因食品必须在食品包装上标识)来影响食品购买者购买行为,进而影响食品生产商的生产行为。



信息披露制度,使得管理过程中有了具体指向,使得政府主动透明方面更有针对性,更有操作性。信息披露制度——这一透明的制度设计,像其他类型的经济和社会监管一样,目的是改变目标组织的实践,以达到保护公共利益或弱势群体利益的政策目标。基于标准的监管制度能够发出明确的信号,以监管有关各方是否、何时以及如何改变他们的做法。

虽然行政机构也有其他更广泛的手段,如使用税收、补贴或贸易体制等市场手段进行调控,而且这些手段也能提供明确的市场信号达成调控目的。不过跟这些市场手段不同,透明监管制度不指定是否、何时以及组织应怎样改变做法。相反,他们依靠使用者对公布的新信息的反应来激励被披露者采取改善的行动,比如说对企业运行风险、证券业、银行业、房地产数据的监管等等。当由透明制度产生的信息被公布出来,可能会有投资人自行决定如何进行投资,并进而影响市场主体的决策。

### 3. 有针对性的事件透明

目前越来越多的社会行为人要求政府披露某一事件的真相。在美国,经常是公司或其他私营部门要求政府完全披露某一事实的真相。他们的目的也很特殊——投资者在决策时减少无谓的经济损失,或者避免生命受到威胁,或者是提高公共服务质量,还有为了反腐败。这被称为:有针对性的透明(targeted transparency)。<sup>①</sup>

事件透明,是围绕着事件展开的,虽然不全是制度设计,但是可能会促进政府设计、完善某一监管制度,也可以促进执行政府透明政策和提高政府公信力。比如杭州的“70 码事件”,公安机关的调查数据与事实不相符,对公安机关的公信力造成了极大的伤害。2010 年初明星的诈捐门事件——各大媒体都报道了章子怡对汶川地震的实际捐款与声明捐款不符,纷纷谴责了个别人以诈捐形式获取较高社会声望的行为,社会也呼吁建立、完善针对慈善事业的公开制度,杜绝这种现象。有针对性的透明要求政府公开的信息必须包含民众关心的某些关键项目。这一制度设计更像一个压力计,能够反映出相对集中的社会偏好,反映出公众关心哪些政府行为。

有针对性的透明包括新闻发言人制度、听证、政府或国会或司法部门对事件的调查报告(如水门事件、“9·11”事件的调查报告)、新闻媒体对某一事件的集中报

<sup>①</sup> Archon Fung, Mary Graham, David Well, Full Disclosure: the Perils and Promise of Transparency. Cambridge University Press, 2007.