

新闻传播学研究生论丛



新闻传媒在公共管理中的 作用探析

罗小萍 李 韧 主编

XIN WEN CHUAN MEI ZAI
GONG GONG GUAN LI ZHONG DE
ZUO YONG TAN XI

新闻传媒

中国广播影视出版社

新闻传播学研究生论丛

新闻传媒在公共管理中的 作用探析

罗小萍 李 韧 主编

中国广播影视出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新闻传媒在公共管理中的作用探析 / 罗小萍, 李韧

主编. --北京: 中国广播影视出版社, 2018. 3

(新闻传播学研究生论丛)

ISBN 978-7-5043-8068-5

I. ①新… II. ①罗…②李… III. ①新闻—传播媒

介—关系—公共管理—研究—中国 IV. ①G206.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 322125 号

新闻传媒在公共管理中的作用探析

罗小萍 李 韧 主编

责任编辑: 许珊珊

封面设计: 宋晓璐·贝壳学术

出版发行: 中国广播影视出版社

电 话: 010-86093580 010-86093583

社 址: 北京市西城区真武庙二条 9 号

邮 编: 100045

网 址: www.crtp.com.cn

电子信箱: crtp8@sina.com

经 销: 全国各地新华书店

印 刷: 天津爱必喜印务有限公司

开 本: 710 毫米×1000 毫米 1/16

字 数: 265 (千) 字

印 张: 15.25

版 次: 2018 年 3 月第 1 版 2018 年 3 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5043-8068-5

定 价: 46.00 元

(版权所有 翻印必究·印装有误 负责调换)

出版说明

西南政法大学新闻传播学院《新闻传播学研究生论丛》出版，是一件非常有意义的事情，此为纪念西南政法大学新闻传播学科第一届硕士研究生毕业十周年。

目前为止，西南政法大学新闻传播学科培养了新闻学、传播学和新闻与传播专业硕士研究生 400 余人，硕士学位论文 400 余篇。选择出版《新闻传播学研究生论丛》十部，是为了承接过去，走向更美好的未来。

《新闻传播学研究生论丛》十部是：《全球化视野下国际传播报道机制探究》《受众行为与传媒互动影响研究》《新闻传媒在公共管理中的作用探析》《公共事件传媒报道机制研究》《生态环境与公共健康领域的传播机制研究》《新媒体传播及其效果研究》《传媒与知识产权保护问题探究》《传媒发展变革路径规律探析》《新语境下广告、品牌与整合营销新特点剖析》《传媒对社会文化建构的作用探究》。

2017 年 11 月

序

西南政法大学新闻传播学院始建于1994年，新闻传播学科历经20多年的发展，目前已凝练出新闻学、广播电视学与数字传播、人权与舆论3个学科方向，均已产生一批高显示度成果，在全国具有一定的号召力和较大的影响力。融合学校法学学科优势，新闻传播学科建设特色鲜明，确立了以新闻为基础，以“法治新闻”为特色、以“人权与舆论”研究为亮点的学科设置思路，形成了“媒介、法律、社会”的交叉融合。

西政新闻传播学科的发展在重庆高校中一直处于领先地位：2004年获得新闻学硕士学位授权点，2010年获批新闻传播学一级学科硕士学位授权点和新闻与传播硕士专业学位授权点。新闻学二级学科2006年成为省部级重点学科，新闻传播学一级学科连续成为重庆市“十一五”“十二五”“十三五”重点学科。在2012年教育部第三轮学科评估中，位列全国第23位，重庆第1位。在2017年上海软科中国最好学科排名中，位列全国第16位，进入新闻传播学科全国前25%。

硕士研究生的培养是学院学科发展的重要一环。截至目前，西南政法大学新闻传播学科培养了新闻学、传播学和新闻与传播专业硕士研究生400余人，硕士学位论文400余篇。本套丛书10本，即是这400余篇硕士学位论文的精选。

未来几年，学院硕士研究生每年招生规模将逐年扩大到70人，成为重庆市最具规模和培养质量最高的新闻传播学硕士研究生培养基地。

2017年11月

目 录

▶ 中国政府信息公开制度的实践探索及未来路径分析	李绍飞 (1)
▶ 仪式传播弹幕视频互动话语研究 ——以“纪念中国抗日战争胜利 70 周年阅兵式”视频 为例	杜伟伟 (21)
▶ 媒介素养对公民新闻发展影响研究	吴晋娜 (59)
▶ 作为微博“意见领袖”的公共知识分子研究	李臣凯 (90)
▶ 官媒微博提升政治传播力策略分析 ——以《人民日报》热点微博为例	蹇 阅 (112)
▶ 信息公开背景下政府新闻发言人媒介素养研究	曾 枫 (140)
▶ 信息时代国家公务员媒介素养初探	张 丹 (167)
▶ 软实力视角下“中国梦”的报道及影响力研究	周 尤 (200)
附录：优秀研究生论文目录	(232)

中国政府信息公开制度的实践探索及 未来路径分析

(精编版)

作者：李绍飞 指导教师：张诗蒂

【内容摘要】 政府信息公开制度的探索肇始于北欧，1766 年瑞典颁布了世界上第一部新闻自由法——《出版自由法》，首先确立政府文书公开制度。1949 年瑞典对该法进行修订，规定所有公民可以自由获取公文档案，最先对政府信息公开进行立法。紧随其后，芬兰、丹麦、挪威颁布了自己的政府信息公开法律。

20 世纪中叶，知情权理论提出后，对于政府信息公开理论的研究开始在西方蓬勃展开。1946 年，联合国大会通过了决议确立：信息自由是一项基本人权，也是联合国追求的所有自由的基石。1966 年，美国正式颁布旨在促使联邦政府公开信息的《情报自由法》，并根据实践中出现的问题与漏洞，不断地修正使之完善，成为当今西方世界影响最为深远的一部信息公开法典。

从某种意义而言，政府信息公开制度的建立是衡量一个国家政治文明程度的重要标杆，它不仅是国家满足公民知情权的客观要求，也是政府自觉接受人民监督的必然之举。中国政府在 2003 年“非典”危机之后，痛定思痛，以一种罕见的魄力和勇气迅速制定了政府信息公开法规，对于中国政治文明的前进和法治建设的发展具有重要意义，也体现了执政党对自身执政能力的自信。

随之而起的是国内对政府信息公开理论研究的热潮，但是，在浩瀚的研究成果中，很大一部分都囿于对国外政府信息公开制度和相关理论的介绍，僵硬地将他国的成果嫁接于中国社会，缺乏对中国本身历史纵向的深度思考和社会现实的冷静观察，很少从制度文化的层面对这一制度进行深刻地解读和思索，以至于理论上的构想难以有效地指导实践。因此，真正设计出一部符合中国国情的政府信息公开法典，建立和完善中国的政府信息公开制度还需要不断地探索。

本文拟从政府信息公开实践探索历程的维度着手，将政府信息公开置于历史发展的大背景中，通过对中国政治制度的特点和传统的文化思维的透视，从一个更加宽广的视野中，探究政府信息公开制度建设所面临的难题以及解决的方法。

全文共分五个部分，第一部分系统而详细地回顾介绍了中国政府信息公开实践探索的历程。根据史实并结合中国的政治文化特点，第二部分深入地分析了中国政府信息公开制度运行规则的背后逻辑和内在原因。第三部分通过对西方政府信息公开制度演进的历程以及其所呈现的特点的展示，挖掘西方政治中的积极资源，从中汲取有益的养料。第四部分是全文的重点，作者结合本国国情，从政治、法治、文化、技术四个角度，提出了构建中国政府信息公开制度的建议。最后，结合中国当前建设和谐社会的目标，作者阐述了政府信息公开在其中所起到的重要作用。

【关键词】 政府信息公开；权力；历史；未来路径

绪论（略）

一、中国政府信息公开的实践探索

（一）中国古代信息发布制度

古代的信息发布制度萌生于国家的诞生之后，国家的出现，国家机关包

括信息采集机关的建立，导致处于政权主导地位的统治者拥有了远远超过被统治者的信息资源，形成了双方信息不对称的地位。在这种情况下，出于统治的需要，统治者需要对自己掌握的信息资源进行管理。一方面，统治者会对大量信息进行隐匿保密，以维持其与统治对象之间的不对称状态，保证政权的稳定；另一方面，根据统治策略或迫于形势，统治者也会在适当时机对外公开发布适量的信息，以应治国之需和缓解其与被统治者之间的矛盾，这应该是信息发布制度的最初萌芽。

在中国最古老的文字——甲骨文中，就有关于史官的记载，《汉书：艺文志》称：“左史记言，右史记事”，史官扮演着记录事件和发布消息的双重角色。在先秦时代，根据《左传》的记载，官方的采诗官会在每年的初春巡视于民间，通过收集地方歌谣、民谣的形式，了解民情并向当权者报告，与此同时，他还负责向芸芸众生宣布和传达政府政令。当然，随着历史的前进，文明的发展，这种原始的新闻采集和发布形式不断得到改进。春秋时期的郑国国君子产主政之时，为了迅速普及他所制定的法律，将刑法铸成“刑书”，布告四方。无独有偶，稍晚的魏国变法主持者李悝也将法典铸在刑鼎上。《韩非子》认为，发布国家政令，不能仅仅是“独满于堂”，限于在朝廷议事官员的小范围内，而要“布之于百姓”，使“境内卑贱莫不闻之”。被奉为儒家经典位列孔子五经的《尚书》，其中一个重要内容即为封建统治者在重大事件或仪式上向人民发布的官方公告，主要以传达灾情和战事新闻的布告和文告檄文为主。中国封建专制制度的开创者秦始皇更是在泰山镌刻下自己巡游华夏的足迹，以炫耀他的丰功伟绩。

汉代，诏书开始出现，官方新闻消息可以通过书面形式在民间大范围地传播。西汉元狩年间，汉武帝为萧何之后萧庆封侯，向全国发布公告，这是迄今为止皇帝向民间发表官方公告的最早记录。汉代以后，这种政令发布工作趋于规范化、经常化。

唐代是古代信息传播发展里程碑的时代，中国最早的政府官报——邸报便出现在这一时期。邸报是官僚机构内部信息传播与交流的主要媒介，传播

的整个环节是相对封闭和稳定的。其诞生的历史背景源于地方藩镇长官对朝廷信息的渴望，所以，他们派驻京都的使者不定时地向其报告传达中央信息的书面报告成了邸报的雏形。到宋代，它已经成为在中央中枢部门统一管理下统一发布的正式官报，传播对象集中于地方官员和士绅阶层。宋代统治者还发明了一项与之配套的制度——“定本”制度，这项可谓中国最早的新闻审查制度成为官方控制邸报的得力措施和手段，使后者完全成为皇帝的“喉舌”。在经历了元朝短暂而残酷的统治后，明清两代的统治者几乎完全继承了宋代官报系统的遗产，而且进一步强化对于思想和言论的控制以及对信息流动地管制。尽管清代中后期出现具有商业性质的京报，但是，经营者对强权的恐惧导致京报在政治领域的报道谨小慎微，不敢越雷池半步，几乎等同于官报的翻版，缺乏历史性的意义。

在面向民间的传播中，露布、告示、榜、揭帖等长期占据着官方信息发布与传播的舞台。唐代的告示“主要用于行政和科举方面，用以宣达政令和公布中举人选，是当时人们政治社会生活中关注的焦点”。而宋代最值得注意的是影响最大的是所谓的“榜”。主要用于公布法令、诏旨、章奏，由于两宋和辽、金、西夏政权频繁长期的战争，榜在非常时期也会被用于公布紧急战况，鼓舞人心。靖康年间，金兵两次围攻北宋都城开封，在不到一年的时间里，中枢部门和开封府共在开封城内出榜 130 余次，平均两天出榜一次。元、明、清三朝，以上几种官方信息发布的载体依然发挥着重要作用。

值得一提的是，自宋代以来，民间的小报始终在信息传播的历史舞台上占据着一席之地，并常常成为散播政治消息的重要媒介。遗憾的是，弱小的民间力量根本无法与强大的封建权力相抗衡，因此，小报不是在残酷的打击下痛苦地死去，就是成为政治斗争的工具并随失败者一起灭亡。

由此，我们可以看到，中国古代官方的信息发布制度主要通过两种方式，其一，官报系统，传播对象一直限定在统治集团内部，即各级官僚、士大夫文化阶层，内容以皇室新闻、皇帝诏旨、官吏任免、臣僚奏章以及其他军情政事为主，拥有完整严密的传播系统，类似于当代政府机关内部下发的

各种通知、文件，平民百姓是无法接触到的。而且，从唐代的“报状”到宋代的“邸报”再到明代的官报，其发展的历史一脉相承，愈发完善。其二，非官报系统，露布、告示、布告、榜等是历代统治者面向广大臣民发布新闻、传递信息的重要媒介，内容主要是皇帝诏书和各级政府制定的政策法规以及军情战报等，无论其主观目的是宣传教化还是威慑人民抑或政治鼓动，在客观上都具有传播信息的功能。

（二）中国近现代的信息管制

从 1840 年鸦片战争爆发到 1949 年中华人民共和国成立，在这一百余年的近现代历史中，古老的中华民族经历了无尽的艰难痛苦与屈辱，是东方古老而强大的农业文明在西方先进工业文明碰撞过程中不断失败的历史，也是在被动条件下求变求新以争取国家独立与自强的历史。剧烈频繁的社会变动改变了中国社会几千年稳定封闭的传统特点，信息交流与传播骤然活跃，但是，江河日下的封建势力和继之而起的军阀党派对信息的控制始终保持着相当的强度。

传教士将西方近代意义上的报刊模式引入中国后，各种报刊便如雨后春笋不断涌现。19 世纪末，维新变法运动掀起了第一个国人办报的高潮，并一度突破了“报禁”“言禁”的藩篱，但随着变法运动的失败，清政府恢复了对报刊严厉管制的常态，继续对文化思想进行严密钳制，并连续颁布《报馆暂行条例》《大清报律》《钦定报律》等法规，压制报业，控制舆论。

辛亥革命后，报业一度繁荣，信息传播活跃，各种政治观点借助报刊媒介进行交锋，但是，好景不长，袁世凯上台后，制造了“癸丑报灾”，报刊数量大幅下滑，随之而起的北洋军阀混战时期，各派军阀在势力范围内无一不对报业进行限制和摧残，新闻事业陷于停顿和萎缩。

国民党时期，政府总结前朝对信息传播方面进行控制的经验，相继出台了《出版法》《宣传品审查标准》《中国国民党新闻政策》等数十项新闻法规，数量之多为历代之最。同时，国民党当局建立了以中央机关报《中央日报》和中央广播电台为首的遍布全国的新闻事业网络，为其统治进行政治

宣传。

在中国近现代史上，新闻事业始终受到政府的强力管制，即使偶有松动，也往往时间较为短暂，譬如百日维新和“中华民国”成立之初，报业都曾经繁荣一时。由于中华民族面临着民族独立、国家富强的历史重任，国内各种政治势力激烈对抗，因此，作为西方舶来品的近代报刊并没有充分发挥其信息传播的本质功能，而是表现出强烈的政治化色彩，成为政治势力进行政治斗争的舆论工具，大多依附于政党，当然也就不可能推动政府信息的公开与共享。

因此，无论是清末政府还是军阀政府抑或国民党政府，其对信息的管制都具有明显的传统封建时代的烙印，习惯于隐匿封锁敏感的信息。当然，近代报业的发展状况并不能完全代表当时中国的政府信息公开的现实，可是，在那个传播媒介尚不发达的时代，政府对于报纸这一主流媒体的态度和政策，从侧面反映了政府垄断信息资源的主张和对信息发布的保守。

（三）中国当代政府信息公开立法

现代意义上政府信息公开是民主政治制度的重要表现和组成部分，是人类民主政治和法治建设不断完善的产物，它以公民知情权理论为基础，承认公民对国家机关拥有的信息有权知晓，国家有义务向公民公开其所拥有的信息。真正意义上的政府信息公开立法肇始于 20 世纪中叶。

中国当代的政府信息公开经历了相当困难的道路，由于苏联模式的负面影响和自身封建时代秘密政治的传统，新中国成立以来相当长一段时间，我们一直将政府信息公开与国家秘密或者国家安全对立起来。改革开放之后，中国的政府信息公开制度才逐步建立。

1. 改革开放之前的政府信息公开

在复杂的国内国际形势下建立起来的中华人民共和国，保留了战时的新闻宣传体制，全部媒介国有化，媒介成为政府的宣传机器，是否通过媒介对外公布信息，取决于当时政治斗争的需要，公开是例外，不公开是原则。

1949 年制定的《中国人民政治协商会议共同纲领》中明确规定：人民

行使国家政权的机关为各级人民代表大会和各级人民政府，人民代表由人民选举产生，对人民负责并报告工作。1954年，制定的第一部宪法也规定人民享有监督政府的权利，但在实践中，新闻信息发布几乎背离了宪法的基本要求，国家权力机关和具有行政职能的媒体机构一般只会公布结果，不会公布过程，甚至整个决议过程和最终决定都不公布。

1951年政务院发布《保守国家机密暂行规定》，将“国家财政计划，国家概算、预算、决算以及各种财务事项”都列入国家机密的范围。在实际工作中，凡是未被公开的信息都属于国家机密，公开的信息相当少。1959年6月，毛泽东在看到新华社内参报道广东水灾的消息时，曾指示：要公开报道灾情，以唤起人民奋起抗争的精神。

对此，孙旭培教授有深刻的见解：我们长期以来习惯将社会生活中的各种信息截然分为两种——喜讯与忧讯。党和政府的方针、政策、措施执行顺利，有所成就的属于喜讯；反之，失误、挫折、各种重大社会问题以及决策受到不同阶层的群众抵触和批评的情况，则为忧讯。前者通过大众传播一再弘扬宣传，后者则由人际传播“逐级向上反映”。这种情况可以概括为：通过大众媒介推行政治，通过人际传播监督政治。另一方面，政府主动公布的信息，基本上都是配合当时的政治需要，进行的政治鼓动和宣传，缺乏实质性的信息，有时甚至为此不惜造假，这种事例在“浮夸风”“共产风”“人民公社化”等历次运动中不胜枚举。

2. 改革开放之后的政府信息公开

改革开放使封闭的中华民族重新走向世界的舞台，基于对外宣传的需要，1983年中国正式建立新闻发言人制度，新闻发言人代表政府向世界发布信息，表明政府在世界各事件中的态度和立场，成为重要的对外宣传工具。1987年，党的十三大报告通过了政治体制改革的纲要，规定“重大事件让人民知道，重大问题经人民讨论”，许多法律法规草案通过报刊媒介向社会公布进行讨论。1988年，全国人大通过了《中华人民共和国保守秘密法》，其中规定了国家秘密的范围，不属于此范围的应当向公众公布。虽然

站在今天的角度看，其中关于国家秘密的规定范围过于宽泛，影响了政府信息公开的力度和深度，但就当时的历史条件而言，依然具有进步意义。

20 世纪 90 年代之后，随着信息化建设的飞速发展和依法治国理念的提出，中国政府信息公开制度的建设开始向纵深发展。党在十五大报告中强调：建立健全依法行使权力的制约机制，坚持公正公平公开的原则，直接涉及群众切身利益的部门要实行公开办事制度。由此，政务公开在全国推行，1999 年，政府上网工程启动，政府网上发布新闻成为一大特色，政府信息公开问题在千年之交成为焦点。《行政处罚法》《行政复议法》的出台，不仅使得行政权力受到制约，也为行政执法公开性提供了法律依据。

2001 年，我国加入世界贸易组织，在其透明度原则的要求和指导下，我国政府信息公开的内容进一步丰富，政府信息公开的层次进一步提高，同时，后者也为我国提供了一个政府信息公开的规范模式。2003 年的“非典”危机让执政党充分意识到政府信息公开的重要性和迫切性，进一步加快了政府信息公开的立法步伐。2005 年 9 月初，中央政治局常委罗干在第二十二届世界法律大会的开幕式讲话时表示：“中国政府正在积极研究《公民权利和政治权利国际公约》涉及的重大问题，一旦条件成熟，就将履行批准公约的法律程序。”《公民权利与政治权利国际公约》和《世界人权宣言》《经济、社会和文化权利国际公约》三个文件被称为“世界人权宪章”。加入《公约》被称为“政治入世”，意义重大。2007 年 4 月 30 日，《中华人民共和国信息公开条例》颁布，2008 年 5 月 1 日，正式施行，迈出了中国政府信息公开道路上重要一步，也是为加入《公约》做出的积极准备。

二、中国政府信息公开制度的历史分析（略）

三、西方政府信息公开制度演进及启示

（一）西方政府信息公开制度演进概况

古代西方的信息发布历史可以追溯到古希腊、古罗马时代。希腊是一个

重视口语传播的时代，“古希腊人没有读书的习惯，但是他们却几乎每天都要阅读公共碑文”，这些木碑或石碑竖立在城邦广场等公共场所，向公民公开城邦各种信息，传递新闻。临时性的碑文写在涂了白沫的小木板上，成为“白色布告板”，这些小布告板起到了地方报纸的作用，石块上的碑文有更持久的用途：他们很昂贵，因此用来发布重要文件。

总之，公民大会的法令，关于国家宪法的文件，结盟条约，商业条约，城市法律，旨在赋予外国人公民权的法令，与公共工程相关的账目，行政长官和青年男子的花名册，简言之，事关社团的全部决定，涉及内部运作与其他城邦关系的文件，事无巨细，一概公布，其首要目的是把社团做出的所有重大决定告知全体人民。

罗马时代重视文字传播，官方对外“信息公开”趋于规范化。公元前490年，罗马护民官就开始用模板记载大事并对外公布。公元前450年，罗马制定了“十二铜表法”，即将法规刻在十二块铜表上，竖立在罗马广场。公元前59年，恺撒当选罗马共和国执政官，其执政后的第一号命令就是“每天编纂、公布元老院和人民大会的议事记录”。这就是著名的“每日记闻”。这种每日公布的议事记录可能是历史上最早的“官方报纸”。恺撒之后，其养子屋大维成为执政官，他继承了“每日记闻”的传统，不定时地刊登会议纪要、帝国政事、军情战报、司法消息、宗教祭祀甚至还有一些社会新闻，成为帝国政府传达政令，沟通信息的重要工具，也可以说是近代报纸的远古宗亲。

同一时期，官僚系统内传递政情军情的官方新闻信开始出现，公元前47年，恺撒进军小亚细亚，征伐本都王国，战争结束向罗马写信报捷，即“我到、我见、我胜。”不仅如此，罗马时代甚至出现了以抄录政府公报，传送给地方官吏、贵族、商人以获取酬金的早期新闻职业者。

西罗马灭亡之后，欧洲陷入分裂，进入了所谓中世纪的“黑暗时代”，这一评价只是在以希腊、罗马为参照系而做出的判断，实际情形并非如想象中那么悲观。由于世俗王权与神权的长期斗争，导致欧洲始终没有出现如中

国这样强大单一的封建专制权力，可以自如地对社会生活实施全面的控制。实际上，直到15世纪印刷术在欧洲出现、流行之后，教会才真正实现对社会思想控制的制度化。在此期间，人们总是能在权力斗争的夹缝之中寻找到传播思想、信息的方式。譬如，中世纪的布道即为其中之一，宗教布道是一种宗教传播，也是社会传播，尤其发展到中世纪以后，更具社会性。发展到17世纪，政治斗争往往通过宗教反映出来，布道文同当时已经开始的具有新闻性质的沿街叫卖的小册子和酒馆里的新闻起到相同的作用。

正如中国传播学者许正林所言：“布道文不仅是拯救人类灵魂的工具，对当时的英国人来说，布道文是政治情报和政治看法的主要来源，在革命的英国，它对民众的意义是极为可观的。”

就观念变化和理论研究而言，思想界对于民主政治的思考和国家制度的规划已经走在了实践的前面，发源于法国影响遍及西方世界的思想启蒙运动为西方近代民主制度的建立提供了丰富的思想源泉和理论指导，在那些璀璨的成果中，政府信息公开的思想是其中重要的一部分，它是众多思想启蒙者的政治理想的组成部分。

英国法学家洛克首先提出了国家行为应当公开的原则，他在《政府论》中指出，政府所拥有的一切权力应当完全服务于社会福祉，决不允许任意妄为，权力的运行必须通过明确、公开的法律，只有法律公开，人民才能了解自己的义务，遵守法律，社会才能保持稳定，同时才能保证统治者不逾越限度。

德国哲学家费希特在《法哲学纲要》中指出，为了判断当权者是否遵守法律，一切国家权力的行使，从提案到决定的整个过程，一律必须最大限度地公开。

19世纪的自由主义者沃尔卡的观点则更为深入和具体，他强调政府行为公开的对象应该包括公共生活的一切领域，如果仅仅简略地公布立法原因，政府决定的理由以及审判的决定，就不能说是真正的公开，即不仅是结果的公开，还应包括程序与过程的公开。并且，为了保证这一政治理想的实

现，沃尔卡认为必须将政府行为公开与公共言论自由结合起来，只有两者结合起来，才能使国家成为全体人民的国家，人民才能由此获得正义、法律尊严、自由和幸福。

在实践探索中，美国走在了世界的前列，它在建国之初便以宪法修正案的形式确立了言论自由的崇高原则，1908年，在塔夫脱总统任职期间，美国建立了定期的记者招待会制度，新闻媒体成为政府发布信息的重要渠道。20世纪中叶，随着“知情权运动”的进行，政府信息公开的概念开始流行，大众要求政府顺应民意提供优质的信息服务，在此背景下，1966年，《情报自由法》正式颁布生效，根据实行过程中出现的问题，分别在1974年、1976年做出了相应的修改，逐渐完善，成为西方世界中影响深远的一部信息公开法。

该法确立了信息公开的几项原则，公开是原则，不公开是例外；人人有权获得政府信息；政府拒绝提供信息应负举证责任；法院拥有审理政府信息的公开案件的权力。1976年，美国又制定颁布了《阳光下的政府法》规定合议制的政府机关会议要公开举行，公众可以观察会议进程，获取会议文件。

除此之外，美国立法机构和司法机构的信息公开制度也相当完善，美国国会会议除了涉及国家机密等特殊情况之外，通常会公开举行，专门的电视频道全程直播会议进程，完全处于公民的监督之下。美国法院审判除了涉及未成年人和少数国家秘密的案件之外，其他一切案件都要公开举行，包括美国总统克林顿性骚扰案件以及布什与戈尔的2000年计票争议案件都进行了现场直播，当事人布什、戈尔与民众一样也是通过电视获知的判决结果。

当然，美国的政府信息公开也存在一些问题，譬如，由于美国的联邦制政权架构，中央和地方分权，所以一些法规只适用于联邦政府，不适用于地方政府；和众多政治权力一样，美国政府同样对信息公开存在消极抵触情绪，总是企图控制信息；法律的制定难以跟上技术的发展步伐，影响了政府信息公开的实际效果。