

借鉴 EGAEI 法改进政府信息公开评价的思考

蒋明敏¹, 孙建华²

(1. 南京信息工程大学 公共管理学院, 江苏 南京 210044; 2. 盐城工学院 党委办公室, 江苏 盐城 224051)

摘要:政府信息公开是维护公民知情权, 建设透明政府, 促进依法行政的关键。随着《中华人民共和国政府信息公开条例》的实施, 我国政府信息公开继续深入推进, 但仍存在许多问题。确立科学的评价尺度, 运用恰当的评价方法, 完善政府信息公开评价, 既可以准确反映我国政府信息公开的工作实绩和发展水平, 又能对今后的工作起到积极导向作用。针对现有政府信息公开及其评价中的问题, 借鉴电子政务测评 EGAEI 法, 以期对改进现有政府信息公开评价有所裨益。

关键词:电子政务; EGAEI 法; 政府信息公开; 评价

中图分类号: D625

文献标识码: A

文章编号: 1671-5322(2009)03-0021-04

自2008年5月1日起,《中华人民共和国政府信息公开条例》(以下简称《条例》)开始施行,这标志着我国政府信息公开进入了一个新阶段。政府信息公开不仅是个人生活、发展的需要,也是保障公民知情权、提高行政效率的必然要求。北京大学公众参与研究与支持中心对各省省级政府和相关部委发布的2008年度政府信息公开年度报告公布情况进行打分排名。评价过程就是集中在“组织是否健全,人员是否专业,平台是否规范”^[1]之类的外部保障条件上。而对是否存在应该公开而没有公开的信息,公开的信息是否及时、准确、适当,社会公众的相关满意度等最关键的要素,却没有被列入,结果显然缺乏说服力。

一、政府信息公开评价的基本尺度

政府信息公开是指国家行政机关和法律、法规以及规章授权和委托的组织,在行使国家行政管理职权的过程中,通过法定形式和程序,主动将政府信息向社会公众或依申请而向特定的个人或组织公开的制度^[2]。一般而言,政府信息公开评价的基本尺度包括信息公开的量、信息公开的质、信息公开程序与方式。

1. 信息公开的量。这是衡量政府信息公开状况的首要标准。政府信息公开范围的确定,应以

促进保障公民的知情权为先,充分发挥政府信息对人民群众生产、生活和经济社会活动的服务作用,并协调好信息公开与保护国家秘密、商业秘密和个人隐私的关系。当前,世界各国都把“公开是原则,不公开是例外”作为政府信息公开立法的重要原则,我国第一个有关政府信息公开的立法《广州市政府信息公开规定》也确立了这一原则。《条例》虽然没有明文规定“公开是原则,不公开是例外”,但其内容和精神还是贯彻了这个原则。总的来说,该原则是针对信息公开的量而言的。公开是原则,也就是说能公开的都得公开;不公开是例外,讲的是不公开是其中很少的一部分,万不得已才不公开。随着政府信息公开的推进,信息公开的数量应该“越来越多”。

2. 信息公开的质。质是建立在量的基础上的,没有量作为基础,质就没有意义。对信息的质应有真实性、时效性和相关性的要求,它的核心要素是真实、准确、及时、适当。真实原则要求政府机关不能故意隐瞒或提供虚假信息,应保证信息的权威性和可信性;准确原则要求政府机关应该提供最大满足申请人需求的信息,防止避重就轻,应付了事;及时原则体现了信息的时效性,超过一定期限,信息就会失去已有价值,它要求政府信息公开应当按照程序在法定时限内进行,不得随意

收稿日期:2009-05-15

基金项目:“政府信息公开研究”,江苏省社会科学基金项目(08ZZB005)。

作者简介:蒋明敏(1982-),男,江苏溧阳人,讲师,博士研究生,研究方向:社会主义政治文明。

拖延;适当原则要求政府机关提供的信息应该兼顾各种利益,平衡公共利益、国家安全、商业秘密和个人隐私等因素之间的关系。这些原则的确立就对政府公开的信息提出了更高的要求。

3. 信息公开的程序与方式。程序是法的内在生命。信息公开的程序、方式包括,为便利信息申请人获得所需信息而设计的程序、提供的设施、确定的方法,要求义务主体从便利公众和申请人的角度出发,制定简捷的获取程序,通过便利的设施以及简单的方法就可获得政府主动公开或者依申请公开的信息。另外,政府信息应该为公众轻易地、广泛地、公平地获得,也就是要确保政府信息最大范围地被各种社会群体获得。广义上还包括救济程序,即一旦权利主体获得信息的权利受到非法侵害,他可以通过畅通的救济途径得以顺利地补救。

信息公开的量、质和程序与方式构成了政府信息公开评价的基本尺度。“政府信息公开工作成效如何,衡量的根本标准就是看公开的数量和质量,关键要把公开透明的要求贯穿于公共权力、公共资金、公共资源运行的各环节、全过程,不断扩大和深化信息公开的内容。”^[3]

二、电子政务测评 EGAEI 法与政府信息公开评价

国家电子政务标准化总体组将电子政务定义为:基于 Web 的政府应用互联网应用技术和其他信息技术,并结合这些技术的实施过程,来强化政府与公众、政府与政府以及政府与企业之间的信息和服务的访问与传输,改进政府管理水平,向社会提供优质、高效、透明的管理和信息服务^[4]。电子政务建设与政府信息公开紧密联系,相互促进。政府信息公开是关键,它从制度层面提出推进电子政务和政府网站建设的新的应用需求,这样既可以解决政府信息系统建设过程中的信息来源问题,提高政府信息资源的共享程度,也有助于推动政府部门更新观念、变革管理方式;电子政务建设又为政府信息公开提供了实现手段,成为发布政府信息的和信息资源共享的重要平台。

电子政务是实现政府信息公开的重要手段,当前政府网站已经成为政府信息公开的第一平台。据有关部门统计,截至 2008 年 1 月,中国各级政府网站拥有率已经高达 86.2%,96% 的国务院部门、97% 的省级政府、6.7% 的地市级政府和

87% 的县级政府已经建立了自己的网站^[5]。各级政府部门按照“统筹规划、资源共享、面向公众、保障安全”的要求,大力推进政府网站的建设,充分发挥网站的信息公开主渠道作用,使电子政务和政府信息公开互为依托、相互促进、共同发展。2008 年 4 月,由中共中央办公厅、国务院办公厅正式印发的《国民经济和社会发展信息化“十一五”规划》提出,到 2010 年,政府门户网站成为政府信息公开的重要渠道,50% 以上行政许可项目实现在线处理,网上申报纳税额占纳税总额的比重达到 50%。电子政务日益成为政府信息公开的重要载体。

EGAEI 法全称为电子政务行政生态学指数法(E-Government Administration Ecology Index),是测评电子政务发展的重要方法。它是中国社会科学院信息化研究中心课题组借鉴里格斯行政生态学理论,开发的一种用来测评行政系统-政务环境的指数方法。行政生态学理论强调从行政系统和特定环境的相互作用中理解和把握行政系统尤其是过渡社会行政系统的特点。课题组运用 EGAEI 法对大量统计指标数据进行相关分析,在诸多因素中确定对电子政务影响最明显的主要政务环境要素,并同时确定可供定量分析的相应指标,包括经济、行政、沟通环境和人文环境,比较系统地探讨了电子政务与政务环境的互动关系^[6]。

借鉴电子政务测评方法改进政府信息公开评价具有重要的现实意义。政府信息公开评价不仅是指导、监督和衡量各级政府部门信息公开工作的有效手段,而且是推进政府信息公开制度建设的重要保证。目前,政府信息公开评价一般存在以下缺陷:一是注重硬件设施的评价,容易出现投入的资源越多,得分就越高的错误判断,忽视了资源的利用效率及其与经济、行政等环境因素的匹配性,造成大量人力、物力和财力的浪费。如云南省永善县政府信息公开网站测评情况通报中,将基本情况概括为“我县有政府信息公开网站 52 个,共发布信息 3976 条”。二是在评价过程中,政府信息公开义务主体主导评价活动,对公开权利主体的满意度评价重视不够,这既反映在参与评价过程中,也体现在指标设计的权重上。以推行政府信息公开评价走在全国前列的上海市为例,《上海市政府信息公开工作评估指标表》所列一级指标 5 项,二级指标 15 项,指标标准 47 项,绝大多数指标都是政府机关自查或联席会议办公室

组织抽查,仅“政府网站公开政府信息”“公众对部门工作的满意度”等极少几项由“中国上海”门户网站编辑部提供评估结果或由市信息委和“中国上海”门户网站编辑部组织调查,政府既是义务主体和评价对象,又是评价主体。很多指标标准比较含糊、抽象,分值分配不够合理,如“公开公众密切相关的重大事项”等,在实际操作中,这种模糊性为政府垄断话语权提供了便利。可以说,上述问题具有相当的代表性。借鉴电子政务测评方法,特别是 EGAEI 法对政务环境、用户评价和效益评价的重视,在政府信息公开评价中引入环境适应性评价指标,强化用户评价在内的应用绩效评价,有助于弥补现有政府信息公开评价的不足。

三、改进政府信息公开评价的思考

《条例》实施一年多来,政府信息公开工作取得较大进展,但存在的问题也不容忽视。正如上海市市长韩正在 2009 年 4 月 17 日召开的“推进政府信息公开工作电视电话会议”上所说,当前上海政府信息公开工作中存在“三重三轻”现象:重形式、轻内容;重数量、轻质量;重程序、轻实体。借鉴 EGAEI 法改进政府信息公开评价,有助于各级政府部门发现问题,充分发挥评价工作的积极导向作用,促进政府信息公开落到实处。笔者认为,政府信息公开评价体系同样可以由三个部分构成,即政府信息公开的能力就绪评价、政府信息公开的政务环境评价以及基于用户评价的政府信息公开绩效评价,以这三个方面为基本维度,再设计具体指标,确定权重,进行统计分析。

1. 政府信息公开的能力就绪评价。它是基于就绪状态与能力状态的事实测度和判断,是政府信息公开评价体系中最基本的维度,现有政府信息公开评价指标中,绝大多数属于这个范畴。政府信息公开的能力就绪评价主要集中于三个层次:一是基础条件状态测度,包括政府信息公开场所、设施设备、网络平台等基础设施等;二是应用状态测度,包括政府信息公开的网络平台利用率、服务质量、救济途径通畅程度等;三是相关资源测度,包括政府信息资源开发利用水平、工作人员的素质、管理者的认识水平和领导力的测度;能力就绪评价的突出优点是,可以超脱于评价对象不同环境、不同条件的差异,抽取普遍共有的客观指标,便于比较研究,直观性很强。但它的缺点也很

明显,就是对价值/效益和有效性不敏感,因为仅仅以政府信息公开能力高低作为主要评价依据,容易造成“投入越多、得分越高”的评价结果,这也恰恰反映出评价体系的主要缺陷。

2. 政府信息公开的政务环境评价。根据技术经济学原理,资源投入并不是越多越好,过多的投入就是浪费。同样,政府信息公开的投入也需要适度,这就有必要引入环境评价,也符合节约型政府建设的要求。环境评价实际上是一个价值判断,它强调资源禀赋配置与所在环境匹配性,也就是说,政府信息公开评估结果的高低,取决于行政系统与政务环境是否匹配,匹配为高,不匹配为低。行政生态学理论认为,研究一国的行政制度和行政行为时,不能仅从行政本身孤立的描述和比较,而必须进一步了解它与周围环境的相互关系。将环境评价的价值标准用于研究政府信息公开实践,实质上评价的是,“中国特色”“地区特色”所代表的行政与社会环境,与“政府信息公开”所代表的系统之间的行政生态匹配情况,超前或滞后都不利于政府信息公开的发展。我们可以参考 EGAEI 法对政务环境的评价方法,EGAEI 法 2.0 版将政务环境测评分为 4 类 17 项指标,即经济环境、行政环境、沟通环境和文化环境。既考虑了环境测评的科学性,又兼顾了定量测评数据的可获得性。

3. 基于用户评价的政府信息公开绩效评价。绩效评估意味着这样一种制度设计:在该制度框架下以取得的结果而不是以投入要素作为判断政府公共部门的标准^[7]。而传统的政府管理的特点之一是忽视结果,关注的焦点是投入要素,以政府活动的数量和规模作为判断其工作绩效的标准,忽视这些活动所产生的实际效果。本文所谈绩效不是指达到政府信息公开某种能力就绪状态的成绩,而是指其对实现既定公开目标和战略的有效程度。绩效评价是以公开目标和战略为参照系的效益评价,是对事实状态的有效性或效益的价值评价,评价所涉及的是政府信息公开的间接社会效益。绩效评价与环境评价虽然参照系不同,但都属于价值评价,具有内在关联性。不同的行政、社会环境,对应的公开目标和适宜战略也不同。如政府信息公开方式的应用,在早期传统公开方式占较大权重,人们较为关注信息公开的量,而随着社会的发展,现代网络公开方式则占有更大权重,人们则更为关注信息公开的质、获得信息的

便捷性和政府提供服务水平。

绩效评价是间接社会效益评价,而用户评价则是直接社会效益评价。用户评价是政府信息公开评估系统中最重要的,也是最能体现其社会效益的终极评价。用户评价在技术上并不难,从行政生态学指数角度看,用户评价的难点在于:用户评价不是绝对的,对用户评价本身也需要进行评价。用户满意与否不存在完全客观的标准,而取决于“期望质量”与“感受质量”之间的差距^[8]。因此,对于政府信息公开评价而言,公开权利主体的满意度评价非常复杂,但又是绩效评价的关键。一个良好的以公民为本的绩效评估体系,应该是主观指标和客观指标的合理平衡^[8]。在具体评价中,应注意将拓宽评价主体的范围与评价的相关性统一起来,科学设计用户评价在整个评价中的权重,防止评价活动最终变成公开义务主体的“独角戏”。

参考文献:

- [1] 马龙生. 政府信息公开应引入社会评价机制[EB/OL]. (2008-11-17)[2009-04-16].
<http://www.rndbw.gov.cn>.
- [2] 刘恒等. 政府信息公开制度[M]. 北京:中国社会科学出版社,2004:2.
- [3] 韩正. 政府信息公开要把评价权交到群众手中[EB/OL]. (2008-10-07)[2009-04-17].
<http://www.eastday.com>.
- [4] 叶南平. 电子政务与政务信息公开[J]. 中国管理信息化,2007(2):40-44.
- [5] 闫德利. 我国政府网站亟待加强“申请公开”建设[EB/OL]. (2008-09-11)[2009-03-19].
<http://www.ccw.com.cn>.
- [6] 汪向东,姜奇平. 电子政务行政生态学[M]. 北京:清华大学出版社,2007:195.
- [7] 蔡立辉. 西方国家政府绩效评估的理念及其启示[J]. 清华大学学报,2003,18(1):76-84.
- [8] 周志忍. 政府绩效评估中的公民参与:我国的实践历程与前景[J]. 中国行政管理,2008(1):116-120.

Thinking of How to Draw on EGAEI Law to Improve the Evaluation of the Disclosure of Governmental Information

JIANG Ming-min¹, SUN Jian-hua²

(1. Nanjing university of information science & technology, Jiangsu Nanjing 210044, China;
2. Party Committee Office, Yancheng Institute of Technology, Jiangsu Yancheng 224051, China)

Abstract: The disclosure of governmental information is the key to safeguard the citizens' right to know, build a transparent government and promote administration according to law. With the implementation of the Regulation, our government continues to promote information disclosure, but there are still many problems. We should establish the scientific evaluation scale, use appropriate evaluation methods and improve the public evaluation of governmental information. It not only can reflect the information disclosure work accurately, but also play an active leading role. In this paper, the author tries to draw on evaluation of e-government EGAEI law according to the problems, with a view to improve the evaluation of the disclosure of governmental information.

Keywords: E-Government EGAEI Law the Disclosure of Governmental Information Evaluation

(责任编辑:李 军;校对:洪 林)