



政府信息公开 公众满意度测评与 管理创新研究

CITIZEN SATISFACTION ASSESSMENT
AND MANAGEMENT INNOVATION OF
GOVERNMENT INFORMATION DISCLOSURE

朱红灿 著



國家圖書館出版社
National Library of China Publishing House

国家社科基金后期资助项目研究成果

政府信息公开公众满意度 测评与管理创新研究

朱红灿 著



國家圖書館出版社
National Library of China Publishing House

图书在版编目(CIP)数据

政府信息公开公众满意度测评与管理创新研究/朱红灿著. --北京:国家图书馆出版社,2015.7

ISBN 978-7-5013-5594-5

I. ①政… II. ①朱… III. ①国家行政机关—信息管理—研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 101618 号

书 名 政府信息公开公众满意度测评与管理创新研究
著 者 朱红灿 著
责任编辑 高 爽

出 版 国家图书馆出版社(100034 北京市西城区文津街7号)
(原书目文献出版社 北京图书馆出版社)

发 行 010-66114536 66126153 66151313 66175620
66121706(传真),66126156(门市部)

E-mail btsfxb@nlc.gov.cn(邮购)

Website www.nlcpress.com →投稿中心

经 销 新华书店

印 装 北京华艺斋古籍印务有限责任公司

版 次 2015年7月第1版 2015年7月第1次印刷

开 本 710×1000(毫米) 1/16

印 张 18

字 数 320千字

书 号 ISBN 978-7-5013-5594-5

定 价 60.00元

国家社科基金后期资助项目

出版说明

后期资助项目是国家社科基金设立的一类重要项目,旨在鼓励广大社科研究者潜心治学,支持基础研究多出优秀成果。它是经过严格评审,从接近完成的科研成果中遴选立项的。为扩大后期资助项目的影响,更好地推动学术发展,促进成果转化,全国哲学社会科学规划办公室按照“统一设计、统一标识、统一版式、形成系列”的总体要求,组织出版国家社科基金后期资助项目成果。

全国哲学社会科学规划办公室

前言

伴随着现代民主制度和信息社会的发展,西方国家为了保护公民的知情权,纷纷推行政府信息公开制度,从法律法规上保障公民的知情权,通过法律规定公开政府信息,防止统治者肆意妄为。政府信息公开对稳定社会秩序、扼制腐败、发展经济、改变政府机关的工作作风,起到不可估量的作用。我国的政府信息公开制度与实践起步较晚,政府信息公开工作的开展不尽如人意,政府信息公开的内容、范围、时效性等远远不能满足公众对政府信息公开的需求。因此,本书在系统总结国内外政府信息公开、公众满意度测评等相关理论成果的基础上,针对我国国情,研究政府信息公开公众满意度测评的基本理念、理论基础、体系要素及对策建议等,引入粗糙集理论来客观地描述和处理评价指标权重的不确定性,引入线性结构方程模型对模型进行验证和修改,探索我国“以公众为中心”的公众满意度测评体系构建的理论视角和逻辑思路,以及基于公众满意度测评的政府信息公开管理创新的基本方向、具体途径,对推动我国政府信息公开制度的完善和实践具有一定的理论价值和现实意义。

本书从下列四个方面展开研究,力图为进一步深化我国政府信息公开公众满意度测评研究,进一步推进我国政府信息公开管理创新,尽绵薄之力。

1. 提出并运用新的研究范式

以公众满意度测评→公众满意度测评与管理创新的内在关系→管理创新为范式,重点研究政府信息公开公众满意度测评→基于公众满意度测评的政府信息公开管理创新的基本方向→政府信息公开管理创新,突破只就公众满意度测评研究公众满意度测评和只就管理创新研究管理创新的孤立的、封闭的研究范式,将公众满意度测评与管理创新结合起来,把公众满意度测评从技术层面上升到管理创新层面,把公众满意度提升作为出发点、落脚点、主轴,实现公众满意度测评与管理创新的良性互动。

2. 以问题研究为导向

在研究视角的选择上,以问题为导向,研究政府信息公开公众满意

度测评与管理创新中迫切需要研究的重大理论和实践问题。本书主要从如下问题入手展开研讨:如何以透明型、服务型社会的观点统领政府信息公开公众满意度测评;如何实现政府信息公开公众满意度测评的科学化、民主化和制度化;如何基于公众满意度测评确定政府信息公开管理创新的基本方向;等等。从社会化与市场化运作视角研究管理体制的创新,从公众视野研究政府信息管理机制的创新,从整体性与网络治理视角研究政府信息公开管理方式的创新,等等。

3. 构建一个比较科学的政府信息公开公众满意度测评体系并进行实证分析

构建政府信息公开公众满意度指数模型,其中,引入粗糙集理论处理测评指标选取和权重确定的科学性问题,引入线性结构方程 LISREL 估计技术对模型进行验证、修改和确认。根据指数模型和测评模型,对北京、广州、长沙、南宁、乌鲁木齐、青岛、海口、衡水、根河等 23 个城市的政府信息公开公众满意度进行实证研究,为这些地区的政府信息公开管理创新提供了客观的依据。

4. 系统研究政府信息公开管理创新的基本途径

深入分析影响公众满意度的政府信息公开管理体制的路径锁定,为政府信息公开管理体制创新提供依据。运用社会化与市场化运作理论,从政府信息公开管理资源配置多元化角度,提出健全政府信息公开管理资源配置多元化、健全政府信息公开多元主体协调机制、建立政府信息公开多元主体合作利益驱动机制。深入分析影响公众满意度的、最为公众诟病的政府信息公开责任追究不到位,政府信息公开管理机制公民参与不足的路径锁定,为政府信息公开管理机制创新提供依据,提出健全政府信息公开责任追究机制,完善政府信息公开的公民参与机制。管理方式创新必须综合考虑行政机关与非行政机关参与主体的参与与管理等因素。深入分析行政部门间“条块分割”管理体制、多元主体参与缺乏善治、政府信息公开方式管理缺乏全局整合战略带来的路径锁定,为政府信息公开管理方式创新提供依据,并从整体性与网络治理视角,提出政府部门间的整体性治理、多元参与主体间的网络治理,以及立足全局的政府信息公开方式多维渠道整合。

本书的学术价值主要体现在下列三个方面:

◆新的研究范式拓展了政府信息公开公众满意度测评与管理创新

研究的新视野、新途径。

◆对政府信息公开公众满意度测评体系的理论基础、指标体系和具体方法做新的系统探索。

◆对政府信息公开管理体制、管理机制、管理方式创新中面临的理论和实践问题,从公众满意度提升的角度做深入探讨。

本书的应用价值主要体现在下列两个方面:

◆政府信息公开公众满意度测评指标体系及其评估方法具有较强的科学性和可行性。

◆关于政府信息公开管理理念、管理体制、管理机制、管理方式创新的途径等,具有较强的实际参考价值。

目 录

前 言	(1)
第一章 绪论	(1)
第一节 选题背景和意义	(1)
一、研究背景	(1)
二、研究意义	(5)
第二节 研究述评和展望	(7)
一、政府信息公开的研究综述	(7)
二、政府信息公开公众满意度测评的研究综述	(22)
三、政府信息公开公众满意度测评与管理创新关系的研究 综述	(27)
四、研究述评	(28)
第三节 研究思路与方法	(31)
一、研究思路	(31)
二、研究方法	(32)
第四节 研究框架与创新点	(33)
一、研究框架	(33)
二、创新点	(36)
第二章 公众满意度测评是政府信息公开管理的战略课题	(38)
第一节 政府信息公开公众满意度测评的多维透视	(38)
一、公众满意度是衡量政府信息公开服务质量的一个重要 指标	(38)
二、公众满意度是评审政府信息公开工作绩效的一个重要 指标	(39)
三、公众满意度测评是收集政府信息公开公众反馈信息的 重要渠道	(40)
四、公众满意度测评对政府决策政府信息公开工作具有 指导意义	(42)

第二节 政府信息公开公众满意度测评的现实依据	(42)
一、借鉴发达国家“顾客导向”公众满意度测评经验的客观需要	(42)
二、推进政府信息公开管理创新的内在要求	(47)
三、改善政府信息公开质量的现实需要	(49)
第三章 政府信息公开公众满意度测评的理论阐释	(54)
第一节 政府信息公开的内涵及其发展	(54)
一、政府信息公开的内涵	(54)
二、国内外政府信息公开的兴起与发展	(57)
第二节 公众满意度测评的内涵及其理论基础	(64)
一、顾客满意度测评概念与理论基础	(64)
二、公众满意度测评概念的提出	(70)
第三节 政府信息公开公众满意度测评理论	(72)
一、公众满意度测评与政府信息公开的理论关联	(72)
二、政府信息公开公众满意度的内涵与特性	(73)
三、政府信息公开公众满意度的形成机理	(75)
四、政府信息公开公众满意度测评	(77)
第四章 政府信息公开公众满意度测评指标体系的构建	(78)
第一节 政府信息公开公众满意度测评指标体系构建的原则与依据	(78)
一、政府信息公开公众满意度测评指标定义应遵循的原则	(79)
二、政府信息公开公众满意度测评指标评价效果的角度	(79)
三、政府信息公开公众满意度测评指标应用中的可操作性	(80)
四、政府信息公开公众满意度测评指标体系的角度	(81)
五、政府信息公开公众满意度测评指标体系构建的技术路线	(83)
第二节 政府信息公开公众满意度指标体系构建的基本方法	(83)
一、粗糙集方法确定权重与缩减指标	(83)
二、LISERL 建模方法	(94)
第三节 政府信息公开公众满意度理论模型的构建	(104)
一、典型的公众满意度指数模型分析	(104)

二、政府信息公开公众满意度模型中潜在变量的建立	(107)
三、政府信息公开公众满意度模型中初始可测变量的建立 ...	(112)
第四节 基于粗糙集的政府信息公开公众满意度指标体系的构建	(115)
一、粗糙集理论引入政府信息公开公众满意度测评指标体系构建的理论基础	(115)
二、基于粗糙集理论的政府信息公开公众满意度测评指标体系的构建	(121)
第五节 基于 LISREL 的政府信息公开公众满意度测评指标体系的构建	(130)
一、LISREL 估计引入政府信息公开公众满意度测评指标体系构建的作用	(130)
二、基于 LISREL 政府信息公开公众满意度指数模型的修正与构建	(131)
第五章 政府信息公开公众满意数据的收集与处理	(139)
第一节 政府信息公开公众满意度调查问卷设计	(139)
一、政府信息公开公众满意度调查问卷设计原则	(140)
二、政府信息公开公众满意度调查问卷内容设计	(140)
三、政府信息公开公众满意度调查问卷量表设计	(140)
第二节 政府信息公开公众满意数据收集的方法	(141)
一、传统的公众满意数据收集的方法	(141)
二、基于 Web 的公众满意数据收集的方法	(143)
三、政府信息公开公众满意数据的双重收集体系	(144)
第三节 政府信息公开公众满意度调查问卷的可靠性分析 ...	(145)
一、政府信息公开公众满意度调查问卷的信度分析	(145)
二、政府信息公开公众满意度调查问卷的效度分析	(147)
三、信度与效度的关系	(149)
第四节 政府信息公开公众满意度调查问卷缺失数据的处理 ...	(149)
一、政府信息公开公众满意数据缺失的原因	(149)
二、政府信息公开公众满意数据缺失的机制	(150)
三、政府信息公开公众满意缺失数据的处理方式	(151)

第六章 政府信息公开公众满意度测评模型及实证研究	(154)
第一节 政府信息公开公众满意度测评模型	(154)
一、基于粗糙集的政府信息公开公众满意度测评模型	(154)
二、算例分析	(158)
第二节 政府信息公开公众满意度测评实证研究	(159)
一、研究背景、目的及可行性分析	(160)
二、政府信息公开公众满意度测评的实证流程	(161)
三、公众满意度数据的收集与处理	(162)
四、政府信息公开公众满意度测评结果	(174)
第三节 政府信息公开公众满意度测评结果分析	(179)
一、横向比较结果及分析	(179)
二、评价结果聚类分析	(181)
三、影响因子聚类分析	(182)
第七章 公众满意度测评与政府信息公开管理创新的发展方向	(185)
第一节 政府信息公开公众满意度测评与管理创新的相互关系	(185)
一、公众满意度测评对政府信息公开管理创新的影响	(185)
二、管理创新对政府信息公开公众满意度测评的影响	(188)
三、政府信息公开公众满意度测评与管理创新的规范化	(190)
第二节 基于公众满意度测评的政府信息公开管理创新的发展方向	(191)
一、强化政府信息公开宏观调控职能	(191)
二、政府信息公开治理机构的科学化和民主化	(193)
三、政府信息公开管理资源配置的社会化与市场化运作	(195)
四、政府信息公开管理的整体性与网络化治理	(197)
第八章 社会化及市场化运作与政府信息公开管理体制创新研究	(200)
第一节 社会化及市场化运作理论及其在政府信息公开管理体制创新中的适用性	(200)
一、社会化与市场化运作理论的核心内容	(200)
二、社会化及市场化运作理论与政府信息公开管理体制创新的契合	(201)
三、西方国家公众信息资源供给社会化与市场化运作的借鉴	(202)

第二节 影响公众满意度的政府信息公开管理体制的路径锁定	(204)
一、我国政府信息公开管理资源配置的现状与问题	(204)
二、单一政府集中式资源配置对政府信息公开的制约和影响 ..	(205)
第三节 基于社会化及市场化的政府信息公开管理体制创新的 基本途径	(207)
一、健全政府信息公开管理资源配置多元化	(208)
二、健全政府信息公开管理多元主体协调机制	(209)
三、建立政府信息公开管理多元主体合作利益驱动机制 ..	(210)
第九章 公众视野中的政府信息公开管理机制创新研究	(212)
第一节 公众导向理论及运用于政府信息公开管理体制创新的 适用性	(212)
一、公众导向的核心内容	(212)
二、公众导向理论与政府信息公开管理机制创新的契合 ..	(213)
第二节 影响公众满意度的政府信息公开管理机制的路径锁定	(215)
一、政府信息公开实施机制	(215)
二、公众视野下政府信息公开管理机制主要问题透析	(219)
第三节 公众视野中的政府信息公开管理机制创新的基本途径	(224)
一、健全政府信息公开责任追究机制	(224)
二、完善政府信息公开的公众参与机制	(227)
第十章 整体性及网络治理与政府信息公开管理方式创新研究 ..	(230)
第一节 整体性及网络治理理论及其在政府信息公开管理 方式创新中的适用性	(230)
一、整体性及网络治理理论的核心内容	(230)
二、整体性及网络治理理论与政府信息公开管理方式 创新的契合	(232)
第二节 影响公众满意度的政府信息公开管理方式的路径锁定	(234)
一、政府部门间“条块分割”的政府信息公开管理方式的 路径锁定	(234)
二、多元主体参与缺乏善治的政府信息公开管理方式的 路径锁定	(236)
三、政府信息公开方式管理缺乏全局整合战略的困境与 制约及影响	(237)

第三节 整体性与网络治理下的政府信息公开管理方式创新的 基本途径	(240)
一、政府部门间的整体性治理	(240)
二、多元参与主体间的网络治理	(242)
三、立足全局的政府信息公开方式多维渠道整合	(244)
附录 A 政府信息公开公众满意度研究调查问卷(一)	(249)
附录 B 政府信息公开公众满意度研究调查问卷(二)	(256)
参考文献	(261)

第一章 绪论

第一节 选题背景和意义

一、研究背景

伴随着现代民主制度和信息社会的发展,西方国家为了保护公民的知情权,保障公民和企业可以不受限制地使用政府信息,保障公民对政府行为的有效监督,提高政府运作的透明度,纷纷推行政府信息公开制度,从法律法规上保障公民的知情权,通过法律规定公开政府信息,保障统治者不肆意妄为。我国于2007年4月5日,由国务院总理温家宝签署了492号国务院令,正式颁布《中华人民共和国政府信息公开条例》(简称《政府信息公开条例》或《条例》),《条例》于2008年5月1日起正式施行。依据《条例》的要求,政府信息公开工作得以在各级行政部门中逐步施行。但是,处于初级阶段的我国的政府信息公开工作存在公开内容不全面、公开态度不情愿、公开时机不及时等问题,难以满足公众的政府信息公开需求。探索我国“以公众为中心”的公众满意度测评体系构建的理论视角和逻辑思路,以及基于公众满意度测评的政府信息公开管理创新的基本方向、具体途径,可以规范和引导政府信息公开的发展。“政府信息公开公众满意度测评与管理创新”将成为社会关注的热点,成为我国公共管理和信息管理研究的重要课题。

1. 西方各主要国家的政府信息公开制度卓有成效

政府信息公开制度在西方各主要国家由来已久。西方发达国家的政府信息公开制度的理论与实践卓有成效。

瑞典是世界上最早确立新闻出版自由和信息公开制度的国家,早在1766年,瑞典颁布了《新闻自由法案》(*Freedom of the Press Act*),也称《出版自由法》,该法规定政府文件须向社会公开,公民享有查阅政府所持有的官方文件^①的权利。

美国尽管不是最早确立政府信息公开制度的国家,却是政府信息公开制度和实践成效突出、发展迅速、影响力最大的国家之一。1966年,美国制定了《情报自由法》(*Freedom of Information Act*),要求行政机关依职权或依申请向社会公开政府信息。在法定范围内,任何公民无论其目的如何,均可享有得到政府信息的权利。如果行政机关拒绝提供,需要承担举证责任。1976年,美国制定了《阳光政府法》(*The Act of Sunny Government*),要求委员会制(合议制)行政机关的会议必须公开举行,公众可以观察会议的进程,可以获取会议的信息和文件。1996年,美国克林顿政府制定了《电子信息自由法》(*Electronic Freedom of Information Act*),认为政府信息公开可以提高政府运作的透明度,可以促进政府信息公开工作的规范化管理,并可以有效地遏制政府权力的滥用。2009年,奥巴马政府推动了《开放政府计划》(*Open Government Initiative*),以提高政府透明度和开放性,以及公众参与度,认为政府的透明度和开放性将有效和高效地推动公众参与和政府信息公开^②。在美国政府信息公开制度的影响下,其他一些西方发达国家也相继推行和完善政府信息公开制度。西方主要国家政府信息公开制度的建立,有利于其国家公民直接参与国家事务,推动依法行政和公民参与制度,还可以对政府行为实施有效的社会监督。

2. 《中华人民共和国政府信息公开条例》正式施行

随着中国民主、法治的不断发展,为了应对推进依法行政的需求,为了应对民众参政议政、推进政治民主的需求,为了满足信息化、网络化发展对共享信息资源的需求,为了适应加强行政透明度、防止政府腐败的需求,中国开始逐步依法推进政府信息公开工作,建立政府信息公开制度,规定各级行政机

① 根据《出版自由法》第二章第三条规定,所谓官方文件,是指公共机关所持有的由公共机关所制定或由其从别处收到的文件。

② John T. Sneed. Social Media Use in the U. S. Executive Branch[J]. Government Information Quarterly, 2013(30):56-63.

关公开信息的义务。只有民众了解行政机关的活动情况,才有可能对行政机关工作人员行使职权的行为进行监督,防止政府腐败。

《条例》是由国务院制定的,属于行政法规,其法律地位和法律效果仅次于《宪法》和全国人民代表大会及其常委会制定的法律。《条例》的内容十分丰富,共有 38 条,明确了政府信息公开的义务主体,义务主体不仅包括所有行政机关,还包括法律法规授权的、具有管理公共事务职能的组织,以及教育、医疗卫生、计划生育、供水、供电、供气、供热、环保、公共交通等提供社会公共服务的公用企事业单位。明确了公开范围,对主动公开的政府信息做了详细的规定,凡是涉及公民切身利益的事情,需要公民和法人广泛知晓和参与的事情,都应当主动公开;公民和法人根据生产生活需要,包括科研特殊需要,可以向行政机关提出申请获取相关信息;“不予以公开”的范围,主要包括涉及国家秘密、个人隐私和商业秘密。明确了公开方式,《条例》明确规定公民获取政府信息的方式,例如:政府信息可以通过公报、互联网政府网站、新闻发布会以及广播电视等手段公开;公民可以通过国家档案馆和公共图书馆查阅公开信息。明确了救济制度,公民、法人或者其他组织认为政府机关不公开信息的行为侵害其合法权益时,可以通过行政复议或行政诉讼寻求救济,保证民众的知情权得到有效的保障。

《条例》于 2008 年 5 月 1 日起正式施行,施行的目的是“提高政府工作的透明度,促进依法行政,充分发挥信息对群众生产、生活和经济活动的服务作用”。自从《条例》正式施行以来,如何落实执行《条例》,推动政府信息公开成为各级行政机关和公众共同关注的热点。

3. 我国政府信息公开工作实施差强人意

依据《条例》,各地方政府制定了相应的《〈条例〉实施办法》,或者《关于政府信息公开工作若干问题的意见》等,部分省份实施了政府信息公开年度工作报告制度,编制了一定的政府信息公开目录和指南,在政府网站搭建了“政府信息公开发布平台”,设置了政府信息公开专栏,通过电话和网络承担依申请公开政府信息的答复和咨询。公开的内容包括政府会议、政府规章、政府文件、人事任免、规划计划、统计数据、重大项目和公务员招考等。公开形式包括通过政府门户网站可查阅主动公开的信息,部分实现了“主动公开信息”的检索功能,在省级档案馆设立

公共查阅点、创办政府公报、举办新闻发布会等,政府信息公开工作取得了一定的成绩。

但是,我国的政府信息工作离公众的期望还有一定的差距。在对国内政府信息公开情况的初步调研来看,我国政府信息公开工作的开展还是比较落后的,无论是公开内容,还是公开形式,都远不能满足公众的需求。因为,有选择性的政府信息公开,单调、少量的公开形式等问题的存在,这些都会减弱民众对政府信息公开的期望值。由《政府透明度指数报告 2013》可以得知,我国政府信息公开中主动公开仍不理想,依申请公开有待规范。大量应主动公开的信息要么不公开,要么不能全面公开,要么不能及时公开,要么公开了也难以查找。依申请公开方面,仍存在着保密审查的规范性文件亟待清理、政府机关处理申请不规范,各地方、各部门处理政府信息公开申请的流程、标准迥异,本应公开的政府信息却以五花八门的理由拒不公开^①。从《条例》本身来看,《条例》的内容、形式、评价监督多立足政府角度,而几乎很少有对公众角度的考量。

4. 政府信息公开公众满意度测评与管理创新是推进政府信息公开发展的重要途径

随着西方新公共管理运动的兴起,其倡导的“以顾客为中心”“以结果为导向”的政府理念,促使中国政府绩效管理研究兴起并发展。20 世纪 90 年代以来,我国广泛地开展了地方政府绩效评估活动,绩效评估的诊断、导向和推动功能得到发挥,持续有效地推进政府管理创新。政府信息公开方面的测评与管理创新严重滞后于政府绩效评估与管理创新,另外,政府信息公开方面的测评与管理创新没有实施顾客满意度战略,应建立“以公众为中心”的理念,使公众满意,从而提高公众对政府信息公开的满意程度,提高政府透明度和开放性。因此,建立“以公众为中心”的理念,探索政府信息公开公众满意度测评体系构建及其实践等问题,以及探索基于公众满意度测评的政府信息公开管理创新的基本方向、具体途径,来推进政府信息公开发展的逻辑思路,将有利于促进政府信息公开工作的开展,提高政府透明度和开放性。

^① 法治蓝皮书:政府主动公开不达标申请公开待规范[EB/OL]. [2014-07-08]. http://legal.china.com.cn/2014-02/24/content_31575683.htm.