

政府信息资源管理 绩效评估研究

ZHENGFU XINXI ZIYUAN GUANLI
JIXIAO PINGGU YANJIU

吕元智 著



中国出版集团



世界图书出版公司

教育部人文社会科学重点研究基地重大项目(项目批准号: 05JJD870158)

教育部人文社会科学一般研究项目(项目批准号: 09YJC870018)

上海师范大学人文社会科学研究项目(项目批准号: DQW936)

政府信息资源管理 绩效评估研究

吕元智 著

世界图书出版公司

上海·西安·北京·广州

图书在版编目(CIP)数据

政府信息资源管理绩效评估研究/吕元智著. —上海:
上海世界图书出版公司, 2012. 6
ISBN 978-7-5100-4724-4

I. ①政… II. ①吕… 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(2012)第 092370 号

政府信息资源管理绩效评估研究

吕元智 著

上海世界图书出版公司出版发行

上海市广中路 88 号

邮政编码 200083

南京展望文化发展有限公司排版

上海市印刷七厂有限公司印刷

如发现印刷质量问题,请与印刷厂联系

(质检科电话: 021-59110729)

各地新华书店经销

开本: 787×1092 1/16 印张: 11.75 字数: 250 000

2012 年 6 月第 1 版 2012 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5100-4724-4/G·319

定价: 32.00 元

<http://www.wpcsh.com.cn>

<http://www.wpcsh.com>

序 言

政府在政务活动中形成和积累了大量的信息。这些信息的产生与政务活动者和相应的信息技术分不开。正是由于政务活动者利用相应的技术手段加工、处理、收集、传递政务信息,形成了丰富的信息资源。信息只有在交流的过程中才能充分发挥其作用,体现其价值。然而在极权社会,政府产生的信息通常深藏天府,普通民众无缘也无权获取。到了法国大革命时代,制宪会议通过《人权与公民权宣言》(*The Declaration of Man and the Citizen*),确立了人权、法制、公民自由和私有财产权等资本主义的基本原则,宣布人与人生来是而且始终是自由的,在权利方面是平等的。1790年9月12日,法国国民议会通过《国家档案馆条例》。条例规定档案馆实行开放原则,每周向公众开放三天,设阅览室和展览厅供公众查阅、参观。虽然早在1766年,瑞典议会就通过了《信息自由法》,在世界上第一次明确规定所有公民都有权查阅一切政府文件,政府必须无偿向提出查阅请求的公民提供文件,但真正对世界产生了重大影响的还是法国的《国家档案馆条例》。这个条例所确立的开放原则随着法国大革命这样一种激烈的方式而影响广布。法国档案开放原则是平等人权原则的一次充分体现,因此被称为“档案界的人权宣言”。秉承着这样一种开放精神,世界上的民主国家都想设法促进信息的自由流通。美国是这方面的典范。美国“宪法之父”詹姆斯·麦迪逊1822年在一封信中写道:“民治政府如不为大众洞开知情之门,或知情之途付诸阙如,终将以丑闻收场,或以悲剧告终,也可能两者兼而有之。知情将永远支配不知情;真正当家做主之民众必须以知情赋予的力量武装自己。”政府信息公开的意义重大。崇尚自由的美国人最终在1966年通过了《信息自由法》。1966年7月4日,林登·约翰逊总统在签署《信息自由法》的时候强调说,这一法律“根植于这样一条对我们来说至关重要的原则,这就是只有当人民能够获得在国家安全许可的范围内能够得到的一切(公务)信息的时候,民主制度才能保持最佳的运作状态”。该法起了样板作用,越来越多的国家通过了类似的法律与法规。我国也在2007年通过了《中华人民共和国政府信息公开条例》。

我从2005年开始招收政府信息资源管理方向博士生,并在这年中标教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“电子政务中政府信息资源开发及其技术

实现研究”。吕元智是1995级武汉大学的本科生,在我留校任教次年进校。我是该年级的班主任。他为人沉稳好学,谦虚谨慎,是那种学者型的人物。毕业后在湖南一家图书馆工作。两年后重回珞珈山,从我研究档案管理。硕士毕业后去了上海师范大学,这回算是找对了地方。不过,两年后他又一次回到母校。这次是在职攻博,随我一同开展档案管理项目以及其他方面的研究。其间谈到毕业论文选题,我以为“政府信息资源管理”这个问题已经研究得很泛,需要出新,从经济学与管理学等角度来思考,不失为一种方向。之后不久,他提出了“政府信息资源绩效评估”这一选题。我觉得可行。因为政府信息是宝贵的资源,需要进行妥善而有效的管理。管理绩效评估正是探讨管理是否妥善有效的一种方法。2009年春,他完成了论文写作。

在这篇论文中,他开宗明义地指出,社会信息化进程的推进和“纳税人”意识的提升,是开展政府信息资源管理绩效评估的有力推动。但从总体上来看,关于这一问题的理论研究与实践还处于探索阶段,因此他从理论、实践与制度等方面作了深入探究。理论上,他探讨了可持续发展理论、受托经济责任理论、新公共管理理论、利益相关者理论、激励理论、资源合理配置理论等对政府信息资源管理绩效评估活动的影响,以及这些理论如何为政府信息资源管理绩效评估工作提供理论支撑。同时,他从评估理论结构及其要素——评估主客体、评估本质、评估假设、评估目标、评估标准、评估证据、评估控制手段和方式等方面对政府信息资源管理绩效评估实质进行了分析,认为政府信息资源管理绩效评估是一项特殊的控制活动,在开展该项活动时,应注意以其职能为基础,以公众或受公众委托的代理机构为评估主体,并充分考虑成本与效益、政府信息资源管理工作的特殊性等问题。实践上,他从宏观、中观和微观三个层面来寻求政府信息资源管理绩效评估的有效方法。宏观是评估思想模式。他根据政府信息资源管理实际,提出了以结果为主、以控制系统为辅的政府信息资源管理绩效综合评估思想模式。中观是指评估指标体系。他将平衡计分卡作为政府信息资源管理评价指标体系构建的工具,确立了政府信息资源管理绩效评估的四个维度,并根据上面的四个维度,筛选出了4个一级指标、10个二级指标、29个三级指标。微观则是绩效评估的具体方法。他结合评估指标体系要求,利用层次分析法(AHP)确定指标权重,根据定量指标与定性指标的特性与要求来选择指标数据获取与处理的方法,采用模糊综合评价法建立起政府信息资源管理绩效综合评价的数学模型。他还以我国某市A区档案局(馆)为实例,对其2008年绩效进行了测评,探讨了该评估模型、指标体系和评估方法的可行性。制度上,他力图从制度环境和制度安排等两个层面构建政府信息资源管理绩效评估制度,并分析了影响制度实施的各种主要因素,提出从制度安排的设计水平、制度执行的能力、打击“违约”行为的力度等方面采取措施来提高制度实施的效率。

这篇论文创新的地方主要在于将绩效评估(审计)的思想引入政府信息资源

管理领域,从而开拓了政府信息资源管理研究的视野。其次在制度环境与制度安排层面的探索,也可为该领域工作规范化、长期化进行提供指导。另外,虽然一涉及评估或评价就难免众说纷纭,但该论文还是努力构建了一套评估指标体系。政府信息资源事关公民权利、民主保障等问题,如果能将绩效评估有效展开,相信对社会的发展会起到一定的促进作用。

现在,吕元智的博士论文要出版了,因写以上文字。

王新才

2011年9月26日于珞珈山

摘 要

随着社会信息化进程的推进和“纳税人”意识的提升,作为社会信息资源管理重要组成部分的政府信息资源管理工作越来越受到人们的重视,社会对其要求也愈来愈高。如何提高政府信息资源管理绩效是摆在政府信息资源管理部门面前一个亟待解决的问题。当前,为了解决这一问题,无论是学术界还是实际工作部门,都开始研究和制定相关绩效评估方案。但是,从总体上看,政府信息资源管理绩效评估的理论研究和实践都处于探索阶段。本研究针对当前政府信息资源管理绩效评估中普遍存在的问题,通过文献研究、实地调研、专家访谈、实证分析等方法,按照提出问题——分析问题——解决问题、理论与实践相结合的研究思路,对政府信息资源管理绩效评估从理论、方法与制度等层面进行了分析研究。具体研究内容分为七个部分:

第一部分,绪论。该部分在分析政府信息资源管理绩效评估时代背景的基础上,结合当前我国政府信息资源管理绩效评估领域中存在的问题,探讨了本研究的目的、意义、思路、方法、基本构架等。

第二部分,政府信息资源管理绩效评估研究述评。该部分首先对国内外政府信息资源管理绩效评估方面的研究成果进行了统计分析,认为目前国内外该领域研究仍处于起步探索阶段。另外,该部分在总结国内外政府信息资源管理绩效评估研究成果的基础上,分析了国内外该领域研究的特点,并对中外研究情况进行了比较。该部分最后还探讨了当前政府信息资源管理绩效评估研究工作面临的困境以及如何推动该领域研究发展的对策等问题。

第三部分,政府信息资源管理绩效评估的理论基础。该部分通过分析“绩效”、“评估”、“政府信息资源管理”等概念界定了政府信息资源管理绩效评估的含义,认为在开展该项活动时,应注意以其职能为基础,以公众或受公众委托的代理机构为评估主体,并充分考虑成本与效益、政府信息资源管理工作的特殊性等问题。该部分还从评估理论结构及其要素——评估主客体、评估本质、评估假设、评估目标、评估标准、评估证据、评估控制手段和方式等方面对政府信息资源管理绩效评估实质进行了分析,认为政府信息资源管理绩效评估是一项特殊的控制活动。这项特殊控制活动的实施将在经济、政治、社会等层面产生十分积极

的现实意义。该部分还探讨了可持续发展理论、受托经济责任理论、新公共管理理论、利益相关者理论、激励理论等对政府信息资源管理绩效评估活动的影响,以及这些理论如何为政府信息资源管理绩效评估工作提供理论支撑等。

第四部分,政府信息资源管理绩效评估的方法体系。该部分按照方法论一般构建思路,从宏观(评估模式)、中观(评估指标体系)和微观(绩效评估的具体方法)三个层面来构建适合于政府信息资源管理绩效评估要求的方法体系。首先,该部分从绩效评估的思路模式出发,通过对比分析各种评估思路模式的优缺点,为政府信息资源管理绩效评估确立了以结果为主、以控制系统为辅的综合评估思路模式。其次,该部分根据评估模式,将平衡计分卡作为政府信息资源管理评价指标体系构建的工具,确立了政府信息资源管理绩效评估的四个维度——“服务效果”、“财务成本”、“内部业务流程”、“员工学习与成长”,并筛选出了4个一级指标、10个二级指标、29个三级指标(定性指标12个、定量指标17个)。最后,该部分根据政府信息资源管理绩效评估工作需要,结合评估指标体系要求,利用层次分析法(AHP)确定指标权重,根据定量指标与定性指标的特性与要求来选择指标数据获取与处理的方法,采用模糊综合评价法建立起政府信息资源管理绩效综合评价的数学模型等。

第五部分,政府信息资源管理绩效评估的制度保障。该部分在分析制度含义的基础上,探讨了制度建设在政府信息资源管理绩效评估工作中的价值,从制度环境和制度安排两个层面构建政府信息资源管理绩效评估制度。该部分还分析了影响制度实施的各种主要因素,提出从制度安排的设计水平、制度执行的能力、打击“违约”行为的力度等方面采取措施来提高制度实施的效率。

第六部分,政府信息资源管理绩效评估的实证分析。该部分以我国某市A区档案局(馆)为实例,对其2008年绩效进行了测评。经过测评,该局(馆)整体绩效评价为“良”,其中“财务成本”、“员工学习与成长”、“内部业务流程”、“服务效果”的模糊评价结果分别为“良”、“优”、“中”、“良”。该部分还对该局(馆)绩效情况进行了分析,并在此基础上提出了改善绩效的建议。实证结果表明,本研究提出的评估模型、指标体系和评估方法是基本可行的。

第七部分,结束语。该部分主要对本研究进行总结,指出研究中存在的不足之处,并对未来研究作出相应的打算安排等。

关键词: 政府信息资源管理 绩效评估 评估理论 评估方法 评估制度

Abstract

With the advancement of the information age and the rising of taxpayers' consciousness, the government information resources management has attracted increasing attention as the most part of information resources management system in our society. In order to enhance the performance, more and more requests are brought up. Today, how to advance the performance is the vital problem for government information resources management departments. Currently, in order to deal with the problem, academic circles and government information resources management organizations, begin to study and probe into the project of performance evaluation. However, the theory research and practice of the government information resources management performance evaluation has not yet matured as a whole. Therefore, aiming at the common problems of government information resources management performance evaluation, the paper deeply researches the theory foundation, evaluation methods and evaluation system of government information resources management performance evaluation, by using the methods of reference research, field survey, expert interview and demonstration, etc. The whole paper is composed of seven parts, in terms of the order of "advancing problems, analyzing problems, solving problems and combination of theory research and practical exploration".

The first part: the preface. Based on the analysis of the government information resources management performance evaluation's era background, the part analyses the aim, the significance, the solution, and main content of the research, according to these problem existing in government information resources management performance evaluation.

The second part: the research overview of government information resources management performance evaluation. The part shows that the research in this field still is progressing by inches, according to the

investigation about these academic achievements. In addition, based on the summary of government information resources management research performance evaluation, the part analyzes the characters of these researches, and compares internal research with external, points out that there are some problems in the research field, and gives some advices to deal with these problems.

The third part: the theoretical basis of government information resources management performance evaluation. The part defines the concept *government information resources management performance evaluation* by analyzing *performance*, *performance evaluation*, *government information resources management*, etc. The part points out that people should think over the functions of the government information resources management department, ordains the public and public's acting organization as the valuator, and ponders the cost-benefit, the characteristics of government information resources management when they carry out the performance evaluation. The part still analyzes the essential of government information resources management performance evaluation by the frame of performance theory and its primary factors: the essence, the presuppositions, the aim, the criterions, the evidence and the control measure of performance. The government information resources management performance evaluation is the specific control. It brings out some positive significance in the field of economy, politics and social work, etc, when government information resources management performance evaluations have been carried out. The part does still discuss these theories of continual development, commissioned economy responsibility, new public management, Stakeholder, stimulant and the relation between these theories and the government information resources management performance evaluation, and analyzes these theories how to affect and sustain the government information resources management performance evaluation.

The forth part: the methodology of government information resources management performance evaluation. The part probes into the valid methodology system for the government information resources management performance evaluation as viewed from macroscopical (performance evaluation model), inter-scopes (the evaluation indicator system) and microcosmic (idiographic method) view. In the first place, based on the analysis of the different performance evaluation model, the part establishes the performance evaluation model, in which the results is the center, and the control system is the assistant. In the next place, on the base of performance

evaluation mode, the part builds the evaluation indicator system by the Balance Scorecard (BSC) model for government information resources management performance evaluation on four dimensionalities: *serving effect*, *cost*, *interior work program* and *the learning and development of employee*. The evaluation indicator system includes 4 first-level indicators, 10 second-level indicators and 29 third-level indicators (12 qualitative indicators and 17 quantitative indicators). In the end, according to the task requirement, the part makes certain the indicator's ratio by AHP, study the way of the indicator data collection and standardization as viewed from qualitative indicators and quantitative indicators, and designs the mathematics model for the government information resources management performance evaluation by fuzzy comprehensive evaluation method.

The fifth part: the system of government information resources management performance evaluation. Based on the meanings of the system, the part analyzes the value of government information resources management performance evaluation's system, and designs the system of government information resources management performance evaluation, which is composed of the system circumstance and the system arrangement. The part still points out that there are some main obstacles when people put the system in practice, and gives some advices to enhance the system's efficiency of government information resources management performance evaluation from various angles, such as enhance the ability of design and carrying out, penalize illegal actions sternly.

The sixth path: the demonstration analysis of government information resources management performance evaluation. The part conducts a positive evaluation of the performance for A county archives in China's X city. By evaluating, A county archives performance is favorable in 2008: *serving effect* is favorable, *cost* is middling, *interior work program* is excellent, and *the learning and development of employee* is favorable. The part still gives some advices to enhance the performance. The results illustrate that the evaluation model, indicator system and the evaluation method mentioned above are essentially adoptable.

The seventh part: the conclusion. The part summarizes the whole paper, points out the deficiency of the paper, and puts forward the study plans for the near future.

Keywords: Government Information Resources Management Performance Evaluation Evaluation Theory Evaluation Method Evaluation System

目 录

序言	(I)
摘要	(V)
Abstract	(VII)
1 绪论	(1)
1.1 研究背景	(1)
1.1.1 政府信息资源管理绩效评估开展是时代发展的产物	(1)
1.1.2 当前我国政府信息资源管理领域亟待进行绩效评估	(5)
1.2 研究目的与意义	(8)
1.2.1 研究目的	(8)
1.2.2 研究意义	(9)
1.3 研究思路与方法	(10)
1.3.1 研究思路	(10)
1.3.2 研究方法	(10)
1.4 研究框架	(11)
2 政府信息资源管理绩效评估研究述评	(13)
2.1 国外政府信息资源管理绩效评估研究现状	(14)
2.1.1 国外政府信息资源管理绩效评估研究概述	(14)
2.1.2 国外政府信息资源管理绩效评估研究评析	(18)
2.2 国内政府信息资源管理绩效评估研究现状	(19)
2.2.1 国内政府信息资源管理绩效评估研究概述	(19)
2.2.2 国内政府信息资源管理绩效评估研究评析	(22)
2.3 国内外政府信息资源管理绩效评估研究异同分析	(23)
2.3.1 研究的相同点	(23)
2.3.2 研究的相异点	(24)
2.4 当前政府信息资源管理绩效评估研究困境与对策	(25)

2.4.1	当前政府信息资源管理绩效评估研究的困境	(25)
2.4.2	政府信息资源管理绩效评估研究开展的对策	(26)
3	政府信息资源管理绩效评估的理论基础	(28)
3.1	政府信息资源管理绩效评估的基本概念	(28)
3.1.1	绩效与绩效评估	(28)
3.1.2	政府信息资源管理绩效评估	(32)
3.1.3	相关的几个概念	(37)
3.2	政府信息资源管理绩效评估的实质与意义	(40)
3.2.1	政府信息资源管理绩效评估的实质	(40)
3.2.2	政府信息资源管理绩效评估的意义	(54)
3.3	政府信息资源管理绩效评估的相关理论依据	(55)
3.3.1	可持续发展理论与政府信息资源管理绩效评估	(55)
3.3.2	公共受托经济责任理论与政府信息资源管理绩效评估	(58)
3.3.3	新公共管理理论与政府信息资源管理绩效评估	(60)
3.3.4	利益相关者理论与政府信息资源管理绩效评估	(61)
3.3.5	激励理论与政府信息资源管理绩效评估	(63)
4	政府信息资源管理绩效评估的方法体系	(67)
4.1	政府信息资源管理绩效评估的模式	(67)
4.1.1	几种绩效评估模式辨析	(67)
4.1.2	政府信息资源管理绩效评估模式的确立	(69)
4.1.3	评估模式确立应注意的问题	(71)
4.2	政府信息资源管理绩效评估的指标体系	(73)
4.2.1	评估指标概述	(74)
4.2.2	评估指标体系构建原则	(75)
4.2.3	评估指标体系构建路径	(76)
4.2.4	评估指标体系构成说明	(90)
4.3	政府信息资源管理绩效评估的方法	(92)
4.3.1	绩效评估方法概述	(92)
4.3.2	确定指标权重的方法	(93)
4.3.3	获取与处理指标数据的方法	(101)
4.3.4	测评综合绩效的方法	(104)
5	政府信息资源管理绩效评估的制度保障	(108)
5.1	政府信息资源管理绩效评估制度的内涵	(108)

5.1.1 政府信息资源管理绩效评估制度的含义	(108)
5.1.2 政府信息资源管理绩效评估制度的价值	(110)
5.2 政府信息资源管理绩效评估制度的构建	(111)
5.2.1 制度构建的原则	(111)
5.2.2 制度构建的内容	(113)
5.3 政府信息资源管理绩效评估制度的实施	(123)
5.3.1 制约制度实施的主要因素	(123)
5.3.2 提高制度实施效率的建议	(125)
6 政府信息资源管理绩效评估的实证分析	(128)
6.1 评估对象介绍	(128)
6.2 绩效测评过程	(129)
6.2.1 启动测评准备工作	(129)
6.2.2 收集与整理数据资料	(130)
6.2.3 实施模糊综合评价	(133)
6.3 评价结果分析	(145)
6.4 绩效评估建议	(146)
7 结束语	(148)
参考文献	(150)
附录 1: 专家调查咨询问卷	(159)
附录 2: 用户调查问卷	(165)
附录 3: 评价指标数据资料收集表	(167)
附录 4: 专家评判表	(169)
后记	(171)

1 绪 论

1.1 研究背景

随着社会信息化进程的推进,人们对信息资源的依赖日益加深,作为社会信息资源体系重要组成部分的政府信息资源已成为人们获取信息时关注的重点和焦点。政府相关部门为了让这些有用的政府信息资源参与社会生产,发挥“第三级资源”^①的效用,不断在人力、物力、财力以及政策等方面加大投入。在这些投入的支持下,政府信息资源管理工作在帮助政府部门改善决策、满足公众日益增长的多样化信息需求等方面取得了实质性的进展。但是,随着“纳税人”意识的提升,人们在享受政府信息服务的同时,也会关注这样一些问题:纳税人的钱是否合理运用?资金运用的效益是高还是低?是否存在浪费行为?资源配置是否合理呢?在投入不断加大的同时,服务质量是否按比例提升呢?……于是,一个新的问题——政府信息资源管理绩效问题就进入了人们的视野,对政府信息资源管理绩效的测评与考核工作——政府信息资源管理绩效评估也就随之应运而生。

1.1.1 政府信息资源管理绩效评估开展是时代发展的产物

政府信息资源管理绩效评估的开展是时代发展到一定阶段的产物,是多重因素共同作用而形成的结果。^②

1. 公共受托经济责任的提升

公共受托经济责任是公共管理绩效评估(审计)工作的出发点和归宿点。^③1985年5月,最高审计机关亚洲组织(ASOSAI)第三届大会发表的关于“公共受

① 见陈东《信息资源的地位、特性和作用》,《国际关系学院学报》1999年第1期,第42-47页。

② 见王新才、吕元智、袁文清《政府信息资源管理绩效审计:背景、内涵与意义》,《档案学通讯》2009年第3期,第18-22页。

③ 见秦荣生《公共受托经济责任理论与我国政府审计改革》,http://www.chinaacc.com/new/287%2F289%2F310%2F2006%2F9%2Fsh4441445759819600224192-0.htm,2008年7月18日检索。

托经济责任指导方针”的《东京宣言》明确规定:“公共受托经济责任,是指受托经营公共财产的机构或人员有责任汇报对这些财产的经营管理情况,并负有财政管理和计划项目方面的责任。”^①公共受托经济责任自产生以来,随着人们对提高公共部门的效益和明确支出的受托经济责任的要求愈来愈高,其内容也不断拓展,其形式已从早期的“保证资源或财产的安全完整”发展到当今以“3E”(经济性、效率性与效果性)为核心的绩效审计^②或绩效评估。现如今作为公共管理活动之一的政府信息资源管理工作,其“公共受托经济责任”^③也引起了社会公众的关注。在当前,社会公众不仅要求政府信息资源管理部门合理地利用好公共资金,承担对政府信息资源的“保全”责任,而且还要求政府信息资源管理部门在管理和服务过程中遵循“3E”的基本要求,实现政府信息资源管理效益最大化。然而,这一切的实现离不开相应的绩效评估或绩效审计。

2. 公共管理绩效评估活动的普及

20 世纪 80 年代以来,一场针对传统的公共行政模式缺陷的新的管理方法在全球席卷开来。这场运动就是后来被人们称之为“重塑政府”、“再造公共部门”的“新公共管理运动”^④。新公共管理运动通过引入市场竞争机制,采用商业管理的理论、方法和技术来提高公共管理水平和公共服务质量,其实质是在公共责任与顾客至上的理念的指导下,实现政府责任机制的再造^{⑤⑥}。它强调人民的知情权、政府透明度及政府的可问责性。在新公共管理的理念指导下,治理者与被治理者的关系转化为服务提供者与消费者的关系,公共管理部门被界定为公共服务提供者,并要求按照“3E”的标准为社会提供高质量的公共管理与服务。在新公共管理运动浪潮推动下,世界各国展开了一系列公共管理绩效评估活动。如,英国政府开展了“雷纳评审改革”(1979)、“公民宪章”(1991)以及“竞争求质量”等一整套政府再造计划,美国 1993 年发起了“国家绩效评估(National

① 见 TOKYO DECLARATION: GUIDELINES ON PUBLIC ACCOUNTABILITY, http://www.asosai.org/activities/assembly_agenda.jsp?idx=2, 2008 年 7 月 21 日检索。

② 见蔡春、刘兴华《绩效审计论》,中国时代经济出版社 2006 年出版。

③ 这种公共受托经济责任关系主要源于公众与政府信息资源管理部门之间的委托代理关系。这主要是因为,一方面,政府信息是政府活动的附产物,其来源构成主要有三大类:其一是社会公众包括公民、企业等依法提供的信息,其二是政府部门的专职机构所收集并积累的专业信息,其三是政务信息——各级政府的各个部门在行政活动过程中所产生的信息;另一方面,政府信息资源的收集与管理经费主要来自中央或地方政府的财政预算,是纳税人提供的财力来源。因此,从政府信息资源的来源及其管理经费来源看,政府信息资源管理部门与社会公众之间存在着委托代理关系。这种委托代理关系决定政府信息资源管理部门在进行政府信息资源管理时承担相应的“受托经济责任”。见王芳《政府信息共享障碍及一个微观解释》,《情报科学》2006 年第 2 期,第 195-199 页。

④ Donald F. Kettl. The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance, Brookings institution press, Washington, D. C., 1-3.

⑤ 见蔡春、刘兴华《绩效审计论》,中国时代经济出版社 2006 年出版,第 7 页。

⑥ 见于飞《新公共管理运动中西方政府责任的变化》,《哈尔滨市委党校学报》2007 年第 5 期,第 61-63 页。

Performance Review)”运动,澳大利亚实施了“服务宪章”计划^①……又如我国近年来对政府门户网站的持续评估、国家档案局对市、县级国家综合档案馆进行的测评(2008)等等。政府信息资源管理工作是一项由政府信息资源管理部门承担并服务于全社会的公共服务工作,其绩效高低是检验与衡量政府信息资源管理部门是否有效履行受托经济责任的重要指标。为此,在公共管理绩效评估活动日益深入的今天,对政府信息资源管理工作绩效进行评估已是不可避免的事实。

3. 社会对政府信息需求的增强

在信息时代,谁先掌握了信息,谁就有可能获得别人无法获取的利益。众所周知,政府是社会有用信息的最大拥有者^②。然而,作为这些有用信息的管理者——政府信息资源管理部门是否在满足社会信息需求、弥合信息鸿沟、公正、公平地提供信息服务等方面尽职尽责?是否让大量有用的政府信息资源尽快地转为现实的生产力?是否在国民经济和社会发展中作出了应有的贡献,作出了多大程度的贡献?……这些问题在信息时代日益凸显出来。如何满足公众强烈的信息需求,如何解决由信息需求所引发的问题,均需要对政府信息资源管理部门的工作进行有效的绩效评估。因为绩效评估工作不仅仅是一项监督管理工作,更重要的是,它还是一项帮助发现问题、分析问题并提供建议的工作。通过绩效评估来检查政府信息资源管理部门的工作,并为之发现问题、分析问题、提供改进工作的建议等,督促政府信息资源管理部门认真履行公共受托经济责任,尽职尽责地为社会提供高质量的信息服务。可以说,在信息时代,公众对政府信息的需求和依赖是以前任何时代无法相比的,而信息时代所引发的这种强烈的社会信息需求在很大程度上刺激和推动了政府信息资源管理绩效评估的产生。

4. 公共管理绩效评估研究的深入

绩效评估是公共管理研究的重点之一,也是难点所在,国内外众多学者对其进行了较为深入的研究。其中 1938 年克拉伦斯·里德利和赫伯特·西蒙合著的《市政活动的评价》^③一书的出版是该领域研究兴起的重要标志之一。进入 20 世纪 70 年代以来,随着新公共管理运动在全世界范围内的兴起,公共管理绩效评估研究进入了一个新的发展时期,并出现了一大批代表性的作品,如西奥多·H·波伊斯特特的《公共与非营利组织绩效考评:方法与应用》^④、阿里·哈拉契米的《政府业绩与质量测评——问题与经验》^⑤、马克·G·波波维奇的《创建高绩

① 见刘树信《公共部门绩效的科学评估与建立责任政府》,http://bm.gdulf.edu.cn/kcpt/zzx/183.html,2009 年 7 月 21 日检索。

② 目前一些文献认为,政府拥有 80% 的有用信息。政府到底拥有多少有用信息,目前尚无定论。事实上,这一比例也只是个相对的概数,它只是为了说明“政府是社会有用信息的最大拥有者”这个观点。

③ 见刘旭涛《政府绩效管理:制度、战略与方法》,机械工业出版社 2003 年出版,第 5 页。

④ 肖鸣政等译,中国人民大学出版社 2005 年出版。

⑤ 张梦中等译,中山大学出版社 2003 年出版。