

教育部哲学社会科学研究后期资助项目

政府信息公开机制研究

The Research of Mechanism
on Government Information Disclosure

○ 段尧清 汪银霞 著

高等教育出版社



教育部哲学社会科学研究后期资助项目

政府信息公开机制研究

Zhengfu Xinxi Gongkai Jizhi Yanjiu

○ 段尧清 汪银霞 著

图书在版编目 (C I P) 数据

政府信息公开机制研究 / 段继清, 江银霞著. — 北京: 高等教育出版社, 2014. 12
教育部哲学社会科学研究后期资助项目
ISBN 978-7-04-040608-5

I. ①政… II. ①段… ②江… 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(2014)第151495号

策划编辑 杨 莉
插图绘制 杜晓丹

责任编辑 杨 莉
责任校对 刘春萍

封面设计 张 志
责任印制 张泽业

版式设计 王 莹

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街 4 号
邮政编码 100120
印 刷 北京天时彩色印刷有限公司
开 本 787 mm×1092 mm 1/16
印 张 18.75
字 数 320 千字
插 页 2
购书热线 010-58581118

咨询电话 400-810-0598
网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.landracom.com>
<http://www.landracom.cn>

版 次 2014 年 12 月第 1 版
印 次 2014 年 12 月第 1 次印刷
定 价 56.00 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换
版权所有 侵权必究
物 料 号 40608-00



以厚積薄發四字篆印一方

贈高等教育出版社

厚積薄發

李崑清



二〇〇七年初秋

學無止境
生也有涯

任繼愈



总 序

哲学社会科学是探索人类社会和精神世界奥秘、揭示其发展规律的科学，是我们认识世界、改造世界的有力武器。哲学社会科学的发展水平，体现着一个国家和民族的思维能力、精神状态和文明素质，其研究能力和科研成果是综合国力的重要组成部分。没有繁荣发展的哲学社会科学，就没有文化的影响力和凝聚力，就没有真正强大的国家。

党中央高度重视哲学社会科学事业。改革开放以来，特别是党的十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央就繁荣发展哲学社会科学作出了一系列重大决策，党的十七大报告明确提出：“繁荣发展哲学社会科学，推进学科体系、学术观点、科研方法创新，鼓励哲学社会科学界为党和人民事业发挥思想库作用，推动我国哲学社会科学优秀成果 and 优秀人才走向世界”。党中央在新时期对繁荣发展哲学社会科学提出的新任务、新要求，为哲学社会科学的进一步繁荣发展指明了方向，开辟了广阔前景。在全面建设小康社会的关键时期，进一步繁荣发展哲学社会科学，大力提高哲学社会科学研究质量，努力构建以马克思主义为指导，具有中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学，推动社会主义文化大发展大繁荣，具有十分重大的意义。

高等学校哲学社会科学人才密集，力量雄厚，学科齐全，是我国哲学社会科学事业的主力军。长期以来，广大高校哲学社会科学工作者献身科学，甘于寂寞，刻苦钻研，无私奉献，开拓创新，为推进马克思主义中国化，为服务党和政府的决策，为弘扬优秀传统文化、培育民族精神，为培养社会主义合格建设者和可靠接班人做出了重要贡献。本世纪头 20 年，是我国经济社会发展的重要战略机遇期，高校哲学社会科学面临着难得

的发展机遇。我们要以高度的责任感和使命感、强烈的忧患意识和宽广的世界眼光，深入学习贯彻党的十七大精神，始终坚持马克思主义在哲学社会科学的指导地位，认清形势，明确任务，振奋精神，锐意创新，为全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会发挥思想库作用，进一步推进高校哲学社会科学全面协调可持续发展。

哲学社会科学研究是一项光荣而神圣的社会事业，是一种繁重而复杂的创造性劳动。精品源于艰辛，质量在于创新。高质量的学术成果离不开严谨的科学态度，离不开辛勤的劳动，离不开创新。树立严谨而不保守，活跃而不轻浮，锐意创新而不哗众取宠，追求真理而不追名逐利的良好学风，是繁荣发展高校哲学社会科学的重要保障。建设具有中国特色的哲学社会科学，必须营造有利于学者潜心学问、勇于创新的学术氛围，必须树立良好的学风。为此，自 2006 年始，教育部实施了高校哲学社会科学研究后期资助项目计划，旨在鼓励高校教师潜心学术，厚积薄发，勇于理论创新，推出精品力作。原中央政治局常委、国务院副总理李岚清同志欣然为后期资助项目题字“厚积薄发”，并篆刻同名印章一枚，国家图书馆名誉馆长任继愈先生亦为此题字“生也有涯，学无止境”，此举充分体现了他们对繁荣发展高校哲学社会科学事业的高度重视、深切勉励和由衷期望。

展望未来，夺取全面建设小康社会新胜利、谱写人民美好生活新篇章的宏伟目标和崇高使命，呼唤着每一位高校哲学社会科学工作者的热情和智慧。让我们坚持以马克思主义为指导，深入贯彻落实科学发展观，求真务实，与时俱进，以优异成绩开创哲学社会科学繁荣发展的新局面。

教育部社会科学司

序

未来学家阿尔文·托夫勒把人类社会的发展过程划分为三个阶段：一是以农业经济为基础的农业社会；二是以工业经济为基础的工业社会；三是以信息经济为基础的信息社会。人类社会现在就处在信息社会时代^①。信息社会是信息和知识扮演主角的社会，信息作为重要的社会资源，越来越成为社会的表征性资源。在信息社会，信息和知识不仅成为人们经济活动、生产方式的主导因素，而且成为人们政治活动、行政管理的主导因素，同时也在人们的精神创造活动和文化生活中占据主导地位。

神秘执法和不使民知是古代封建专制统治的传统。政府信息公开是信息时代发展的要求，更是民主政治的发展要求，体现一个国家的政治文明程度。发展社会主义民主政治是中国共产党始终不渝的奋斗目标。该书作者从2004年就开始着手进行政府信息公开方面的研究，反映出其较强的科研洞察力。在中国共产党第十八次全国代表大会报告中，再一次将推进信息公开作为政治体制改革的内容，表明信息公开与民主政治密切相关。必须建立健全政府信息公开机制，让公众及时、全面地知道政府所为，同时广开言路，畅通民意表达的渠道，实现政府与群众的良性互动，减少信息不对称问题。一个社会只有信息越公开，公民参政渠道越畅通，人民群众的意见和建议得到更充分表达，社会才会越稳固，也有利于民主政治发展。这充分说明作者选择政府信息公开的机制开展研究，选题新颖、思路清晰，符合我国民主政治发展的需要。

^① [美] 阿尔文·托夫勒著，黄明坚译：《第三次浪潮》，北京：中信出版社2006年版，第4页。

信息公开有利于防止行政腐败、建立廉洁政府、建设廉政文化。执政不透明,就会滋生出大量的腐败现象。腐败分子利用手中的权力,其中也包括拥有和使用政府某些信息的权力,进行权钱交易。这些信息包括国家政治、军事、经济、技术等机密信息,以及应该公开的非机密信息。因为这些信息代表着权力,有了权就可以生钱。十八大以来,一大批腐败官员纷纷落马,其中大部分就是利用经济信息进行的权钱交易。本书通过力场分析、模型构建,对影响政府信息公开的各种因素进行了全面、具体分析,同时厘清了政府创新管理体制下的行政权力与信息资源等要素之间的相互联系和相互作用,对目前的反腐倡廉工作有极强的实践指导作用。

政府信息公开是政府信息资源共享和政府信息资源配置的重要方式,也是政府职能转变和政府管理体制创新的重要内容。信息技术的运用与发展,不仅使数字资源的网络无障碍流动突破了时空限制,而且提高了信息的价值效用,为信息资源的传播获取提供了广阔的空间和自由度,同时也促使政府信息资源管理的方式、手段、内容等发生了根本性变革。该书对政府信息公开的发展理念与范式及其变迁的内在规律等一系列问题进行了理论探讨,不仅丰富了政府信息资源管理理论,而且有助于推动政府机构信息资源管理的新发展。此外,该书还借用场论中对场的描述来确立政府信息公开的效益,效益机制的论述在理论上是重大创新,且有待进行更加深入、系统的研究。

依托现代信息技术建立的电子政府是实现政府信息公开的有效途径。运用网络技术,可以实现政府组织结构和 workflows 的优化重组,将最大限度地满足公众的知情权、参与权与监督权,提高政府工作的透明度。该书以技术管理为基础、经济管理为支撑、人文管理为环境,构建了完整的政府信息公开保障机制,为政府管理创新提供了坚实的基础,创造条件让人民群众更好地监督政府,促使政府、社会和公众之间更加畅通的信息传递和交流。但在技术核心问题方面的论述还有进一步拓展的空间,比如信息的整合、数据共享问题等,都是目前电子政府发展中应该解决的核心问题。

目前无论是我国学术界对政府信息公开的理论研究,还是一般群众对政府信息公开的认识,都还很欠缺,对其他国家特别是西方国家有关行政情报公开的立法情报研究和介绍也不多。所以,无论是从理论上,还是从实践上看,作者的研究都具有重大的学术价值和实践指导作用。该成果抽取政府信息公开理论探索与实践应用中种种细枝末节的具体成果,加以融会贯通,构建的政府信息公开的力场分析模型和信息场效益分析模型等都具有开创性。本书以集整体分析与个体分析、宏观分析与微观分析为一体的制度分

析为切入点，结合比较研究、理论分析等方法研究政府信息公开运行机制，不仅填补了这一领域的空白，而且有助于改变政府信息公开理论研究滞后于实践的困境。并且，理论的突破将为实践的发展提供更为广泛与深刻的解释与指引。

该书是作者长期在此方面研究的成果结晶，我们期待像这样有价值的研究成果，会启发出更多同样有价值的同行研究，这也是我乐意为段尧清教授作序的原因。

华中科技大学教授

张金隆

目 录

第 1 章 政府信息公开概述	1
1.1 政府信息公开的定义	1
1.1.1 信息和政府信息	1
1.1.2 政府信息的分类	7
1.1.3 政府信息公开的含义	11
1.1.4 政府信息公开的例外	15
1.2 政府信息公开与相关概念辨析	21
1.2.1 行政公开与行政信息公开	21
1.2.2 政务公开与政务信息公开	22
1.2.3 政府信息公开与行政公开、政务公开三者之间的关系	24
1.3 政府信息公开的产生与发展	25
1.3.1 政府信息公开的产生与演进	25
1.3.2 政府信息公开的主要矛盾与发展趋势	33
第 2 章 政府信息公开的动力机制	41
2.1 政府信息公开的外部牵引力	41
2.1.1 公众知情权	42
2.1.2 公众支持率	43

2.1.3	市场需求	45
2.1.4	非政府组织要求	46
2.1.5	国际政府组织规则	48
2.2	政府信息公开的内部驱动力	49
2.2.1	政治民主化	50
2.2.2	政治体制改革	51
2.2.3	政府职责所在	52
2.2.4	政府价值实现	54
2.3	政府信息公开的技术推动力	56
2.3.1	信息技术发展	56
2.3.2	电子政务建设	58
2.4	政府信息公开的动力模型	59
2.4.1	构建政府信息公开的引力模型	59
2.4.2	构建政府信息公开的压力模型	61
2.4.3	构建政府信息公开的推力模型	63
2.4.4	构建政府信息公开的耦合模型	64
第 3 章	政府信息公开的障碍机制	67
3.1	政府信息公开的主体障碍	67
3.1.1	权利主体——公众信息意识淡漠	68
3.1.2	义务主体——政府认知偏差	69
3.2	政府信息公开的知识障碍	74
3.2.1	获取渠道不畅	74
3.2.2	信息能力差距	76
3.2.3	数字鸿沟	78
3.3	政府信息公开的体制障碍	79
3.3.1	信息孤岛	79
3.3.2	管理体制滞后	81
3.3.3	监督机制失衡	82
3.4	政府信息公开的力场分析	83

3.4.1	力场分析法的含义及其原理	84
3.4.2	构建政府信息公开的力场分析图	85
3.4.3	政府信息公开力场的转化	86
第 4 章	政府信息公开的实现机制.....	93
4.1	政府信息公开原则	93
4.1.1	权利原则	95
4.1.2	及时性原则	96
4.1.3	真实性原则	98
4.1.4	便民原则	99
4.1.5	免费原则	100
4.1.6	利益平衡原则	102
4.1.7	可分割性原则	103
4.1.8	救济原则	104
4.2	政府信息公开方式	105
4.2.1	主动公开与依申请公开	106
4.2.2	无偿公开和有偿公开	107
4.2.3	法定公开与自由裁量公开	109
4.3	政府信息公开程序	110
4.3.1	政府机关主动公开政府信息的程序	111
4.3.2	政府机关依申请公开政府信息的程序	120
4.4	政府信息公开的救济机制	131
4.4.1	救济机构	131
4.4.2	救济渠道	134
第 5 章	政府信息公开的作用机制.....	139
5.1	政府信息公开对政治的影响	139
5.1.1	政府信息公开对政治统治的影响	140
5.1.2	政府信息公开对政治管理（或服务）的影响	142
5.2	政府信息公开对经济的影响	150

5.2.1	政府信息是经济要素	150
5.2.2	政府信息的引导作用	153
5.3	政府信息公开对社会文化的影响	155
5.3.1	培育宪政文化	155
5.3.2	建设和谐文化	157
5.3.3	道德建设	158
5.4	政府信息公开对教育的影响	159
5.4.1	规范教育发展	159
5.4.2	促进教育公平	160
5.4.3	推进社会诚信	161
5.5	政府信息公开对科技的影响	162
5.5.1	传播科技知识	162
5.5.2	加快科研进程	163
5.5.3	弘扬科学精神	165
第 6 章	政府信息公开的效益机制	167
6.1	政府信息公开的效益内涵	167
6.1.1	政府信息公开效益描述	167
6.1.2	政府信息公开的公众效益	168
6.1.3	政府信息公开的政府效益	169
6.1.4	政府信息公开的信息效益	170
6.2	满意度	170
6.2.1	满意度理论	170
6.2.2	模型的构建	173
6.3	透明度	175
6.3.1	政府透明度的影响因素	176
6.3.2	政府透明度的评价	177
6.4	信息场及其描述	182
6.4.1	信息场	183
6.4.2	信息场的数学描述	183

6.5	满意度实证分析	185
6.5.1	样本特征分析	185
6.5.2	样本信度与效度分析	185
6.5.3	模型构建	187
6.5.4	满意度比较结果分析	188
第 7 章	政府信息公开的保障机制	191
7.1	政府信息公开的技术保障	191
7.1.1	信息技术保障	191
7.1.2	集成技术保障	196
7.1.3	安全技术保障	197
7.2	政府信息公开的经济保障	200
7.2.1	政府财政支持	200
7.2.2	IT 企业投入	202
7.2.3	社会力量投资	204
7.3	政府信息公开的人文管理	205
7.3.1	法律规范	205
7.3.2	行政改革	210
7.3.3	道德责任	211
7.4	各国政府信息公开制度比较	212
7.4.1	产生与社会背景	212
7.4.2	立法目的	216
7.4.3	权利主体	217
7.4.4	义务主体	218
7.4.5	公开范围	220
7.4.6	公开方式	221
7.4.7	救济途径	222
7.4.8	法规特色	224

第 8 章 政府信息公开调查报告..... 227

 8.1 政府信息公开情况调查问卷设计 227

 8.1.1 调查问卷的内容 227

 8.1.2 调查范围 228

 8.1.3 调查方法 230

 8.2 政府信息公开的现状 231

 8.2.1 调查结果 231

 8.2.2 现状分析 236

 8.2.3 存在的问题 243

 8.3 促进政府信息公开的对策研究 247

 8.3.1 制度层面 247

 8.3.2 实践层面 251

结语..... 257

附录 关于“政府信息公开”的调查问卷..... 259

参考文献..... 263

 中文参考著作 263

 中文参考论文 267

 英文参考著作 272

 英文参考论文 274

 其他参考文献 276

索引..... 279

后记..... 283

第1章 政府信息公开概述

在信息社会中，信息是最为宝贵的社会资源和财富。信息的价值在于其流动性和共享性，建立以信息公开为核心的政府信息公开制度已成为全球趋势。本章通过对政府信息公开基本理论的探讨，借鉴国内外学者研究成果，将厘清政府信息的内涵以及政府信息公开的发展历程。

1.1 政府信息公开的定义

信息是促进社会发展的一项重要资源，政府机构由于工作需要，累积、收藏了大量的信息资源。这些信息资源对国民经济发展有着重要的作用，如果能将这些资源开放，使资源被社会充分利用，将会产生巨大的经济效益和社会效益。这里首先探讨政府信息的概念、分类与政府信息公开的含义。

1.1.1 信息和政府信息

1.1.1.1 信息

“信息”是从英文 information 翻译而来。Information 也被译为资讯、情报或资料。我国港台地区多将其译为资讯。由于信息本身的复杂性，对于其概念的界定，国内外学术界从不同角度、不同学科做出了不同的阐释，达上百种之多，本书将其中有代表性的观