

专栏导语：政府信息公开： 主动选择与被动学习

王秋石*

在大数据时代，公民通过网络资源获取信息并运用这些信息参与到政府的治理和决策过程之中并不鲜见且逐渐成为一种趋势。网络公民的崛起与对信息资源的需求使得政府这一最大的信息所有者和控制者主动、半主动或者被动地向社会公众开放其所拥有的部分信息。网络问政、公众参与、群体性事件、网络舆情、政府回应等信息时代的新鲜事物则进一步促进了公民信息意识的觉醒。在这样的大背景下，公民要求信息公开，特别是政府财务信息的公开成为了各级地方政府所必须要面对的一个严峻问题。从法律的角度来看，政府信息公开是有法可依的。2007年4月发布的《中华人民共和国政府信息公开条例》（2007年国务院令第492号）明确规定，政府的财政预决算报告须正式列入政府信息公开的范围。有了上位法的指导，地方政府信息公开的行为在具体的实践当中到底执行得如何呢？政府信息公开是政府主动性选择的行为还是地方政府之间一种标杆学习被动选择呢？从民众的视角来看，我们能够得出什么样的结论呢？

带着这些疑问，我们首先可以从其他国家的实践中吸取一些有益的经验。在美国、英国、新西兰等国家，政府的财务透明度较高，它们的法律框架、信息公开的渠道、信息技术的创新与公民参与的普及程度等均对我国具有一定的参考价值。纽约市政研究局定期发布的公共报告被认为是将公共信息以可理解的形式向公众公布的早期范例（Jones et al., 1985）。美国的联邦政府预算草案是由独立于其他机构的专门机构 OMB（The Office of Management and Budget）编制的并且直接向总统负责，美国民众可以随时访问 OMB 网站获取公开的财务信息（牛美丽，2014）。英国也有类似的网络公开途径，如 UK Government Web

* 王秋石，中山大学中国公共管理研究中心/政治与公共事务管理学院，副教授。

Archive（英国政府网页档案馆）的网站列出了关于政府公开的信息详细的分类以及数据接入。英国财政部也通过与时代接轨的多元化媒体渠道，如 Twitter、Facebook、YouTube、Flickr 和 LinkedIn 等，与公众保持经常性的联系。新西兰则对政府向公众公开信息进行立法控制，如《官方信息法》（*Official Information Act 1982*），并由一个独立的机构——新西兰“会计准则评审委员会”（Accounting Standards Review Board, ASRB）向公众发布财务信息。从以上这些国际经验可以看出，不同国家的政府均有致力于提供向公众公开的政府信息并与时俱进更新信息技术，使得公众参与扩大以及政府信息透明度提高。

近十多年来我国也对政府财务信息公开的问题做了不少积极的探索，许多专家学者们一直在为加大政府信息公开力度持续做出努力。例如，上海财经大学公共政策研究中心（2015）的“中国财政透明度评估”研究团队，连续六年对我国财政信息公开情况进行评估。2015 年的财政透明度研究表明，中国 31 个省份透明度的平均分值仅为 36.04 分，省级政府平均仅对外公开了三分之一左右的财政信息。很显然，我国政府财务透明度水平还处于较低的水平。其他一些学者则从我国现存的法律规范、信息公开内容、信息公开途径等方面探讨了财政信息公开的问题，但由于数据和方法的局限，大部分此类研究还仅限于经验归纳和理论探讨层面。本专栏包括的三篇研究论文，在既有研究的基础上更进一步，使用大规模的观察数据或实验数据，运用双重差分、倾向得分匹配、断点回归分析等较为严谨的定量方法，深入研究了财政信息公开为何陷入“低水平陷阱”、公众参与能否促进地方政府债务信息的主动公开、绩效信息公开与政府响应等关键性问题，并得出不少新颖而有实践意义的研究结论。

刘金东等《财政信息公开为何陷入“低水平陷阱”？——基于地方标杆竞争视角的研究》一文，运用了上海财经大学省级财政透明度面板数据，验证了地方财政信息公开的“声誉效应”和“风险效应”这个比较重要的问题，并使用广义空间杜宾 SDM 模型解释了省际差别的影响因素。作者利用流动性指数等工具揭示我国财政透明度横向和纵向变化特征的典型事实，并初步提出地方政府标杆竞争的研究推论，并用空间计量方法检验财政信息公开服务的地方标杆竞争，以回答财政信息公开在地方层面存在“竞高”和“竞低”等空间溢出效应。研究结果表明：地区间财政信息公开存在标杆竞争，地方政府既有基于声誉效应的财政信息公开动机，也有基于风险效应的财政信息隐藏动机，两者之间的交互作用决定了地区间财政信息公开只能参照邻近省份进行策略互动。面板空间计量分析发现，地区间财政信息公开存在参考地理邻接省份和排名相近省份的标杆竞争行为，突出表现为“竞低”而非“竞高”。

刁伟涛和任占尚《公众参与能否促进地方政府债务信息的主动公开——一项准实验的实证研究》一文以政府债务信息的依申请公开作为公众参与的载体，构造了一个以县级政府为样本的准实验，并基于双重差分方法和倾向得分匹配方法量化评估了公众参与对于政府债务信息主动公开的影响。作者通过对江苏、浙江和山东三个省份进行的县级政府债务信息的依申请公开的准实验，基于县级政府收到政务信息公开的申请并进行答复的数据统计，判定地方政府是否做到信息依申请公开。作者把地方政府对信息公开申请的答复及公开视作一种地方政府信息主动公开的行为，把向政府提出申请这一种介入方式视作公众参与的一种，以期通过这种方式促进地方政府债务信息公开。研究发现：公众参与对于政府债务信息的主动公开具有显著的促进作用。此文的贡献在于在社会科学领域，具体到政府信息公开的研究设计了准实验方法，通过2015年与2016年的数据，以及对实验组和控制组的数据处理，将公民申请信息公开与政府主动向社会公开信息之间的内在互动机制呈现了出来，具有一定的方法和实践价值。

李晓方等《绩效信息公开与政府响应——基于政府门户网站建设第三方评估数据的断点回归分析》一文以政府门户网站建设的第三方评估数据为基础，通过断点回归分析检验了第三方评估的绩效公开与政府响应之间的关系。文章选择中国软件测评中心2013—2014年地级市政府门户网站的测评数据进行评估，并清晰断点回归设计局部线性回归模型进行估计，以验证提出的三个假设问题。评估方也会选择性地公开绩效评估的对象业绩，选择性公开绩效排名会对政府的回应行为造成一定的影响。这篇文章用实证的检验方法回答第三方评估的绩效公开与政府响应之间的关系。文章的贡献在于揭示公开评估结果对地方政府的持续学习行为的增强作用。在发达国家，第三方一般是由专业评估公司或者非政府组织担任。而我国第三方评估起步较晚，在地方政府治理过程中引入第三方评估方法对政府信息公开以及提高政府透明度方面具有很重要的作用。地方政府的回应行为，也会使第三方评估工作的推进起到影响作用。为何评估以及评估结果的有效性等问题伴随着地方政府的治理实践之中，我们更希望绩效信息评估不能停留在排名表面，更希望评估结果的公开能够真正促进地方政府的学习行为，真正落实到地方政府治理的战略升级当中。

总之，无论是地区间财政信息公开存在标杆竞争的效应，还是公众参与对政府信息公开的积极促进，地方政府的信息公开既有主动选择也有被动学习。从认知的角度来说，学习作为一种组织的特质，是组织对各种环境信息的敏锐度、悟性、认知的统一。学习的价值不仅在于它是感知环境刺激的工具，更重

要的是它能够不断改进既有理念框架，使组织修正对自身与其周围环境之间关系的认知，进行适应性创新，并对组织注意力进行重组。地区间财政信息公开存在的参考相邻省份和排名相近省份的标杆竞争行为促进了地方政府之间相互学习，并导致了政府信息的选择性公开，而政府信息的依申请公开原则令公众参与成为一种推动信息公开的积极力量。学术界普遍认为，加强政府信息的主动公开可以降低公民依申请公开的数量，减少腐败滋生，并提升公民对政府的满意度（马亮，2012）。在大数据和信息技术不断发展和普及的时代背景下，政府若能充分利用现代信息技术平台科学管理和公开信息资源，对公众关切的问题进行及时、充分的回应，会大大有利于提升政府的公信力，降低沟通成本，提高地方政府的管理效率并促进地方政府的改革与创新。在中国，促进政府信息公开并使之成为常态的努力一直没有停歇过，期待在不远的将来还会见到更多更好的相关研究。

参考文献

马亮(2012). 政府信息公开的影响因素：中国地级市的实证研究. 情报杂志, 9: 142 - 146.

牛美丽(2014). 政府预算信息公开的国际经验. 中国行政管理, 7: 110 - 117.

上海财经大学公共政策研究中心(2015). 2015 中国财政透明度报告. 上海：上海财经大学出版社.

Jones, D. B., Scott, R. B., Kimbro, L. & Ingram, R. W. (1985). *The Needs of Users of Governmental Financial Reports*. Government Accounting Standards Board of the Financial Accounting Foundation.