

论政府信息公开中公众的体验及其改善路径

赵春雷*

〔摘要〕 政府信息公开目的的实现有赖于公众对其具有良好的体验,公众体验包括信息获取体验、信息真实性体验和利益相关性体验三个方面,分别以政府的行为态度、制度技术和价值取向为保障条件。但当前我国一些政府部门在信息公开工作中态度消极、制度及技术落后、价值取向偏失却导致公众时常产生负面体验,严重削弱了政府公信力,因此在政府信息公开中,应通过改善政府态度、健全相关制度及采用相关技术、纠正政府的价值偏向等措施,来改善公众体验,维护和增强政府公信力。

〔关键词〕 信息公开;公众体验;公众体验的结构;政府公信力

2008年5月1日,《中华人民共和国政府信息公开条例》的正式实施,标志着我国政府的信息公开取得了巨大的进步。然而,在推行我国政府信息公开的过程中,很多地方政府把信息公开仅看做是政府单方面的行为,却忽视了公众在这一过程中的切实体验,而公众对政府信息公开的体验,即公众对政府的信息获取体验、信息真实性体验以及利益相关性体验,不仅反映了公众对《中华人民共和国政府信息公开条例》及其规则进行公开检验的成效,也反映了公众对政府行为的态度,更反映了政府在公众中的公信力大小的问题。如果政府信息公开得不到广大公众的支持和认可,那么不仅实现不了政府信息公开的政治价值,而且会损害政府的公信力以及损毁政府的形象。在此意义上,厘清公众体验与政府信息公开的目的、剖析政府信息公开中公众体验的结构以及改善政府信息公开中的公众体验,是当前我国政府开展信息公开工作的关键。

一、政府信息公开中公众体验的价值

政府信息公开作为一种政治活动本身并不是目的,而是实现相关主体目的的必要手段。从政府的角度看,政府信息公开的目的是“换取”公众的认可,而从公众的角度看,政府信息公开的目的是实现自身的政治价值追求。但无论哪一方主体目的的实现,都离不开公众对于政府信息公开工作的体验这一关键环节。

* 赵春雷,曲阜师范大学政治与公共管理学院讲师,276826。

1. 从政府的角度看,公众体验是政府信息公开政治目的实现前提

政府信息公开是有特定政治目的的活动。政府信息公开是基于特定目的而开展的,目的在于保障公民的知情权。^①但这仅仅是就政府公共性而言的,从政治的角度看,政府信息公开的根本目的在于维持政治统治的需要。^②任何政府的有效统治都离不开合法性支持。合法性是社会成员对于政治统治的承认,它赋予命令以权威和约束力的特性,^③因此合法性是政府生存和发展的基础。但政府合法性的获得并不是政府单方面意志的结果,从根本上说,它来源于公民的认可,但根据公共选择理论的观点,公民作为一般意义上的理性人,不会在未付出任何成本或未获得任何收益的情况下把自己的认可给予政府,于是在现代社会中,通过保障和实现公民的权利“换取”公众的认可就成为政府获取合法性的一个必要手段。而政府信息公开有利于保障和实现公民知情权,为政府赢得赖以生存和发展的合法性基础,因此,通过推行信息公开赢得公民对自身的认可是政府信息公开的政治目的。

政府信息公开的政治目的是要“换取”公众的认可,但公民对于认可的“支付”是建立在政府信息公开过程中自身有着良好体验基础上的。

首先,公众体验是政府信息公开过程的一个必要环节。政府信息公开是指政府机关向公众公开其在管理过程中所掌握的各种信息的行为。^④仅从定义看,似乎政府在这一过程中起主导作用,但这一过程实际上包含着两类不同的行为,一类是政府做出的信息公开行为,另一类是公众做出的信息接收行为及在此基础上的信息反馈行为,就两类行为的关系而言,政府信息公开行为是公众做出信息接收和反馈行为的前提,公众信息接收和反馈行为是政府信息公开

行为的直接结果和目的,两类行为的有机结合构成了政府信息公开的全过程,政府和公众都参与其中形成互动,任何单方面的行为都不能保证信息公开工作的有效性,公众参与的必然性决定了公众体验环节存在的必然性。

其次,对政府信息公开工作的体验是公众政治态度选择的基础。政府信息公开的政治目的是获得公民认可,^⑤公民认可作为人的一种主观意识,实际上是根据外界提供的关于政府的信息进行选择的结果。任何公民面对政府的信息公开活动,基本态度选择有认可和不认可两种,但无论是选择认可还是选择不认可,其都需要一定依据,依据就是来自对政府信息公开的体验。公众参与政府信息公开过程中,会产生独特的体验,一旦体验产生,他就会把它与自身对于信息公开的心理预期作比较,根据存在差距与否以及差距的大小来选择自己的态度。

最后,公众体验的性质是政府信息公开政治目的实现的决定性条件。公众对政府信息公开的体验包括积极体验和消极体验两个基本方面。当现实体验与心理预期基本一致时,公众产生积极体验,对政府信息公开工作持肯定态度,从而增加对政府的认可;而当现实体验低于心理预期时,公众就会获得消极体验,其对政府信息公开工作持怀疑态度,此时,不仅不会增加其对政府的认可,反而会减少其对政府的信任,从而带来政府公信力的下降。因此,只有做好信息公开工作,保持公众现实体验与心理预期的一致,才能使得信息公开工作为政府赢得合法性,实现政府的政治目的。

2. 从公众的角度看,公众体验是在政府信息公开过程中实现其自身价值的必要手段

政府信息公开作为一个政治过程,政府的目的固然重要,但公民作为主权者,从根本上说,其目的的实现才是政府信息公开的最终价

①刘莘,吕艳滨:《政府信息公开研究》,《政法论坛》2003年第2期。

②钱振勤、赵春雷:《论信息公开中政府公信力的维护与提升》,《南京师大学报》(社会科学版)2012年第2期。

③A. Heywood, *Key Concepts in Politics (How to Study)*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2000, p. 23.

④孙宇:《政府信息公开、公共政策议程与参与型治理》,《中国行政管理》2009年第2期。

⑤钱振勤、赵春雷:《论信息公开中政府公信力的维护与提升》,《南京师大学报》(社会科学版)2012年第2期。

值归宿,而政府信息公开过程中公众价值的实现必须以自身的体验为手段。

首先,体验是公众在政府信息公开中进行政治认知的必经环节。公民的一切政治行为都建立在政治认知的基础之上,因而政治认知是公民政治生活的必备要素,通过参与社会政治活动获取政治认知也是公民行为目的的内容之一。政治认知是政治行为主体在社会政治实践中对政治体制、政治权力、政治规范、政治功能等方面的认识与把握,^①它是个体对政治现象及其本质的领悟与判断,而不是单纯的政治知识了解。^②公民直接或间接地参与政府信息公开过程,其重要目的之一就在于增加政治认知,但显然,在政府信息公开过程中,仅仅获得相关信息并不意味着政治认知过程的结束,因为信息是中性的,无法和公民的价值目标相联系,因而只有通过公民主体对相关信息的处理,也即经历过一个体验的过程,才能把政府行为与公民价值目标真正联系起来,政治认知过程才真正得以完成。

其次,政府信息公开中的公众体验是公众重塑政治心理的重要途径。所谓政治心理就是指人们对政治过程中的各种政治活动、政治行为以及政治现象等所表现出来的内心感受。^③政治社会中公民都有特定的政治心理,积极健康的政治心理也是公民的需要。政治心理是在人们的社会政治生活实践中产生和发展的,^④是政治社会化的产物,随着政治认知的变化而做出改变,因而随着外部社会、政治环境的变化,形成与之相适应的政治心理也是公民价值内容的一部分。无论对于青少年还是成人来说,无论是直接地还是间接地参与政府信息公开过程,都会或多或少地产生新的政治认知,这些政治认知要想重塑公民的政治心理,就必须在政

治认知基础上形成切实的体验,进而根据体验的性质做出价值判断,并将这种价值判断纳入到自己的价值体系之中,成为政治心理的一部分,因此对于公民来说,要想在政府信息公开过程中重塑政治心理,就必须经历对政府信息公开的体验过程。

再次,公众体验也是公民在政府信息公开过程中对自身主权者地位确认的前提。知情权本身对于公众没有太大的实际意义,其更大的意义在于通过这种权利的实现给公民一种主人翁地位的心理暗示,而这也是其作为主权者积极行使其他权利的积极推动因素。公民作为主权者,其主权地位并不仅仅停留在法律规定的层面——法律规定仅仅是主权者地位确立的前提——还在于主权者在心理上把自己当做主权者,也即具有主人翁的自信。这种主人翁的自信需要在政治实践中不断获得积极体验才能慢慢确立。政府通过公开信息实现公民知情权,是实现公民体验主人感觉的重要方式之一,这有利于塑造公民的主人翁精神,真正把自己置于国家主权者的地位上。

最后,公众体验是政府信息公开过程中公众享受政府满意服务的一种方式。公民主人翁地位一旦从心理上确立起来,他就会意识到政府为自己提供信息公开服务是政府的一种义务和责任,^⑤就有权享受作为公仆的政府人员为自己提供服务而带来的愉快感觉。根据公共选择理论的观点,政府服务在一定意义上也是公民的一种公共消费,而公民作为一般理性人,福利作为个人需要满足程度,^⑥其支付的公共消费的目的肯定不在于减少自己的福利,而在于增加自己的福利。具体到政府信息公开来说,也可以看做是公民的一笔边际公共消费投入,要想使它增加公民的福利,就要求它给公民带来享

①王玄武:《政治观教育通论》,北京:高等教育出版社,1999年,第146页。

②张红薇:《网络文化对大学生政治认知的挑战与对策》,《郑州大学学报》(哲学社会科学版)2008年第4期。

③杨嵘均、张浩书:《网络时代“政治人”政治心理及其人格的变化》,《陕西行政学院学报》2006年第1期。

④刘明:《当代中国社会政治心理的嬗变与发展》,《理论与改革》2008年第3期。

⑤谭宗泽、杨解军:《政府信息公开的理论基础》,《江海学刊》2010年第4期。

⑥[荷]汉斯·范登·德尔、本·范·韦尔瑟芬:《民主与福利经济学》,陈刚等译,北京:中国社会科学出版社,1999年,第17页。

受或满足的心理体验。显然,如果缺乏一个体验的过程,公民的福利就不会实现。因此,公民公众体验也是政府信息公开过程中公众享受政府满意服务的必然要求。

综上,在政府信息公开过程中,无论是政府目的的实现,还是公民自身价值的实现,都需要经历一个公民体验过程,这一体验过程的性质和强度在很大程度上决定了政府信息公开工作的成效。

二、政府信息公开中公众体验的结构

在政府信息公开中,根据诱因不同,公众的体验可以分为信息获取体验、信息真实性体验和利益相关性体验三个方面。其中,任何一种主观体验都是建立在一定价值基础之上,因而公民的每种体验都具有独特的价值,因为没有价值标准衡量的体验不具有积极与消极的性质区别。同时,公民积极体验的产生,需要政府提

供响应价值得以实现的保障条件,因此每种体验及其价值的实现也都对应着一定的保障条件。公众体验的结构如图 1 所示:

1. 信息获取体验

信息获取体验是指公众在获取信息过程中基于政府的行为表现及态度而产生的感受,其内容包括:(1)政府对信息公开的态度。当公众获取政府公开的信息时,会直接体验到政府对待自己以及其他公民的态度,同时也可以间接地通过对政府信息公开的及时性、全面性、公开方式等方面的把握体验政府对待信息公开工作的态度。(2)获取信息的难度。公众在获取信息过程中,会对信息获取途径的多少、程序的复杂程度、获取信息的时间等方面有所体验,从而对获取信息的难易程度有大概的体验。(3)信息公开操作的合理性。通过信息获取,公众会对政府公开信息的环节、时机、方法、途径等有所了解,在此基础上产生关于环节划分是否严谨、时机是否恰当、方法采用是否科学等方面的体验。

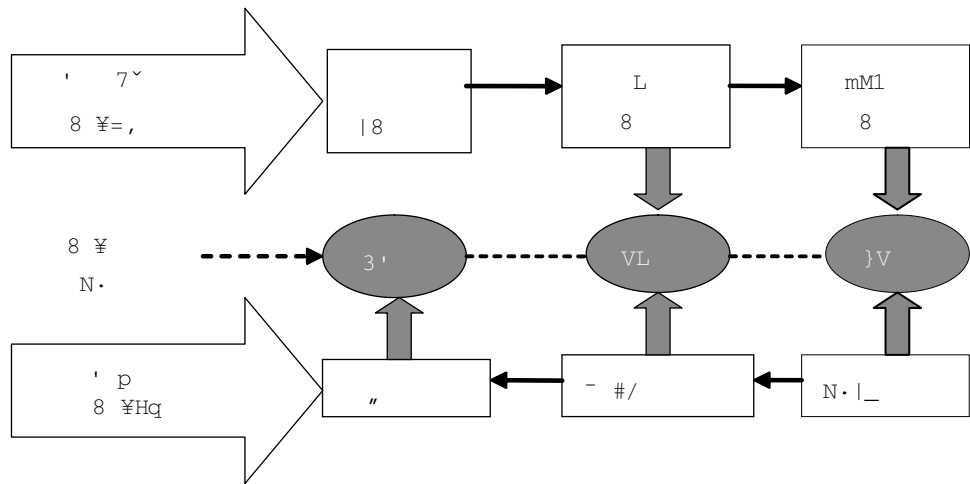


图 1 政府信息公开中公众体验的结构

公民的信息获取体验是建立在以政府责任心为其核心价值基础之上的。公众信息获取体验是在与政府直接或间接互动中产生的,而良好的互动以各自扮演恰当角色为基础。知情权是公民的基本权利之一,而保障和实现公民的知情权是政府的基本义务。因此,在政府信息公开过程中,公众希望政府扮演好它应扮演的角色,积极履行它的义务,这就考验政府是否有

足够的责任心去迎合公众的期望。只要政府表现出足够的责任心,即使操作上存在不合理的地方,公众也可以通过与政府进行沟通得以解决,因此政府责任心的强弱在很大程度上决定了公众信息获取体验的性质。

公民的信息获取体验是以政府良好的行为态度作为其保障条件的。信息公开中政府承担着维护和实现公民知情权的责任,但这一责任

并不是抽象的,而是体现在信息公开工作的各个方面和环节之中。在获取信息过程中,公民希望政府以负责的态度、合理的操作使自身容易地获取信息,一旦政府行为态度方面的表现与公众希望不符,公众认为政府缺乏责任心,公众便会产生消极体验。因此,政府良好的行为态度是公众积极信息获取体验的必要条件。

2. 信息真实性体验

信息真实性体验是公众关于政府信息公开信息的可信度的感受。公众在获取信息后,会根据自身所具有的理性、经验、知识以及其他方面的技术方法对信息的真假进行判断,这时就产生信息真实性体验。

政府信息公开过程中由于存在信息不对称问题,也即某些信息在政府公开之前,公众对它们所知甚少,因此公众也就无法把政府公开信息与原始信息进行对比,以证实政府公开信息的真实性。在这种情况下,公众要验证信息的真实性,只能依据自身既有体验作为标准来进行。信息真实性体验的内容包括:(1)基于对以前政府信息公开的体验所产生的信息真实性体验。公民对公开信息的真实性体验,并不仅仅取决于孤立的一次政府信息公开活动,而是与之前的政府信息公开行为紧密相关。公众既有的对政府信息公开的体验,作为一种习惯因素影响人们对于政府信息公开的态度,如果之前政府所公开的信息屡次出现失真问题,那么公众所产生的这种对政府公开之信息不信任的感觉将带到下一次政府信息公开活动中去。(2)基于现实生活体验而产生的信息真实性体验。政府公开信息(如CPI、人均住房支出、工资增长幅度等方面的信息)如果与公众生活密切相关,那么公众通过对现实生活的体验就可以“验证”政府公开的信息是否符合实际情况,虽然这种个别体验不一定能够代表一般情况,但实际上却决定了个体对政府信息公开信息的真实性体验。而且在现代生活中,个体对政府公开之信息的真实性体验会通过各种渠道得到传播,当这样的个体达到一定数量时,就会形成局部甚至整体性的舆论,从而形成整个社会质疑政

府公开信息真实性的现象。(3)基于既有知识和经验所产生的信息真实性体验。在被证伪之前,人们既有经验和知识一般以假定正确的方式存在,它们是人们再认识的基础,也是人们检验新知识真假的基本依据。公众在接收政府公开的信息时,会用自己拥有的经验和知识来检验信息的真实性,如果与既有经验和知识相一致,这些信息为真,相反,便为假,于是便产生信息真实性体验。

公民的信息真实性体验是建立在以政府信息公开可靠性为其核心价值基础之上的。在政府信息公开中,公民知情权的实现并不仅仅停留在形式上,即使政府所做的工作再多,如果公民得不到真实信息,其知情权也无法得到切实的保障。从公民的角度看,公民希望政府在公开信息时,拥有可靠的信息源、可靠的信息获取方法、可靠的信息传播途径及可靠的公开方式,因此在信息真实性体验中,可靠性是其关心的核心价值,可靠性存在与否决定着信息真实性体验的性质。

公民的信息真实性体验是以政府健全的信息公开制度及技术作为其保障条件的。政府公开的信息总会受到一系列外部条件的影响,因此其真实性并不能绝对得到保证。信息传递过程中,信息传递者也可能会由于主客观的原因对信息进行干扰,造成信息失真,因此应通过健全规章制度确保信息传递者规范操作。另一方面,现代社会中信息来源复杂、数量庞大,并且具有动态性、传输环节多等特点,为了更好地处理各类信息,必须应用先进的信息技术手段。这意味着必须从制度和技术两个方面确保信息来源、处理、传递的可靠性,使公众产生积极的信息真实性体验,因此制度和技术的保障是政府保障信息真实性的必要条件。

3. 利益关联性体验

利益关联性体验是公众在认识政府信息公开信息对其利益造成影响的基础上基于自身利益考虑而产生的感受。其内容包括:(1)利益关联度体验。利益关联度是指政府信息公开与公众利益联系的强度。从理论上说,任何政府信息公

开活动都涉及公民知情权的实现,都直接或间接地涉及每一个公民的利益。但公众往往有搭便车心理,当政府信息公开与自身没有直接联系时,一般不会积极主张自身知情权的实现。因此,当政府公开某些信息时,公民重点关注政府信息公开活动是否直接关系到自身的利益。

(2)利益关联性质体验。利益关联性质是指政府信息公开活动对公众利益造成影响的性质,包括损益两个基本方面。当公民通过利益关联度体验获悉政府信息公开活动直接关系到自身利益时,便通过各种途径查明政府信息公开对自身利益带来的是损害还是增进,当找到这一问题的答案时,便产生了利益关联性质的体验。

(3)利益损益强度体验。通过利益损益体验,公众明确政府信息公开活动给自身利益带来的是增进还是损害,那么带来多少利益的增进或造成多少利益的损害便成为公众想要弄清楚的问题,当明确这一问题的答案时,便会产生利益损益强度的体验。

公民利益相关性体验是建立在以政府代表性^①为其核心价值基础之上的。在利益相关性体验中,公民一般遵循理性“经济人”的行为模式,通过对政府信息公开的解读判断自身在这些信息产生的政治过程中的损益,如果获益,则会进一步判断是否获得了应得到的益处;如果受损,则会进一步判断这些损害是不是必然的和应该的,自己的损失能否得到补偿。在做出上述判断的基础上,公众就会对政府对自己利益的处置方式产生一定的体验,如果利益得到合理的维护,即使自己的利益受损,只要政府将其控制在合理的范围内,公民一般也不会产生消极的体验,因为公众体验到了政府对其利益的重视;如果部分公众利益受到损害,政府不予补救,或者在公众获得利益时,却没有获得应得的足够利益,这些都会使得公众产生消极的体验,因为政府在处理公众利益的过程中没有站在公众的立场上。所以,往往不是公开的信息

告知公众的利益损益决定着公众的体验性质,而是政府对于公众损益的处理方式决定着公众体验的性质。因此,与其说公众在体验其利益的损益情况,倒不如说公众在体验政府代表公众的程度,因此政府代表性就成为公众利益相关性体验的核心价值。

公民的利益相关性体验是以政府具有正确的政治价值取向作为其保障条件的。政府信息公开过程中,公民认为在信息产生的政治过程中政府真正地代表了自己,便会产生积极的体验,这要求政府必须增强自身的代表性,站在公众的立场上处理各种公共事务。这显然是以政府对于公众利益诉求的把握为前提的,这意味着政府的价值取向必须与大多数公众的价值偏好相一致,才能真正站到公众的立场上去。

三、当前我国政府信息公开中改善公众体验的必要性及其路径选择

在推进政府信息公开工作时,政府及其人员往往缺乏积极性,表现为对待信息公开工作的消极态度和行为上,如忽视规章制度建设,排斥先进信息技术手段的采用,对待前来获取信息的公民态度冷漠,缺乏公民获取信息的流程指南和指导,禁止公民对信息进行质疑等等,这导致了信息公开工作形式化。^② 政府及其人员消极对待信息公开工作主要有三方面的原因:1. 缺乏职业道德,对工作漠不关心;2. 对信息公开工作的重要性认识不足,在工作中持应付态度;3. 认为政府信息公开不利于自身权力的行使,损害了自身既得利益。

从制度的层面看,由于我国推行政府信息公开的时间不长,政府信息公开工作还处于起步阶段,相关的规章制度还不够健全和完善,这使得政府信息采集、处理、存储和发布过程缺乏

^①这里借用 David H. Rosenbloom 和 Robert S. Kravchuk 合著的 *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector* 一书中频繁使用的“representativeness”一词,表示政府在决策信息产生中代表公众的程度。

^②张磊:《〈政府信息公开条例〉与推进我国政府信息公开》,《郑州大学学报》(哲学社会科学版)2007年第5期。

严格的规章制度的约束,导致信息审查工作被忽视、人为干扰因素难以排除等问题,使得难以从制度方面保证信息的真实性。

从技术的层面看,我国政府组织一般为科层制结构,这种结构形式过分强调遵从的结构,^①压抑了人的积极性和创造精神,于是在采用先进的信息技术方面,政府难以表现出应有的积极性,即使购买了一些先进的信息设备,由于人员配备和制度建设落后,这些设备也往往难以得到运用,这就使得政府在获取、处理、存储和发布信息的过程中,难以从技术的角度保证信息的真实性。

而更为重要的是,政府价值取向的偏失难以保证公众获得积极的利益相关性体验。人民民主的国家性质决定了我国政府应以维护和实现人民的根本利益为价值取向,但一些地方政府政府信息公开过程中,价值取向却偏离了人民的根本利益,主要表现在:1. 以上级考核为主的政绩考核体制导致了一些地方政府以政绩最大化为价值取向。在以上级考核为主的考核机制下,追求利益的最大会就转变为追求政绩的最大化,但政绩的最大化并不一定与人民的根本利益相一致,于是当在政绩最大化原则指导下所开展的一些政务活动所产生的信息,在公开时可能会面临着公众对于政府价值取向的质疑。2. 不规范政治操作中对某些特殊群体或个人利益的照顾。由于当前我国权力监督制度不健全,法制不完善,在很多领域还存在官商勾结、徇私舞弊现象,通过暗箱操作的方式以权谋私,或者在干部任用中任人唯亲、买官卖官,这些信息一旦公开,势必会影响到公众对于政府代表性的体验。全心全意为人民服务是我国各级政府施政的宗旨,对于信息公开工作也同样应该坚持这一宗旨。对于政府信息公开的每一环节来说,都应保证为公民提供满意的服务,因此公民在信息公开中任何一个环节或方面的消极感受,都会造成公民不良的整体感受,从而给政府公信力造成严重损害。

综上,我们可以看到,政府信息公开工作的政治价值在很多情况下不仅没有得到实现,反而经常出现质疑的声音,主要原因在于公众在政府信息公开中获得了消极体验,这严重损害了政府公信力。因此,改善当前政府信息公开中的公众体验就非常必要且迫切。笔者认为,其具体的路径选择应包括以下内容。

第一,改善信息公开中政府的行为态度,增强政府责任心。改善信息公开中政府的行为态度,让公众在获取信息时感受到政府负责任的态度,可以避免公众产生消极的信息获取体验。这一方面要加强思想政治教育工作,另一方面要通过制度建设建立硬性责任约束机制。

在加强思想政治教育工作方面,应做好:首先要加强行政道德和奉献精神教育。加强行政道德教育是改善行政人员行政态度的一个基本途径,主要做好以下几个方面工作:1. 加强社会主义国家理论的学习,使行政人员认识到人民是国家的主人,而行政人员是人民的公仆;2. 加强党性教育和服务意识教育,使行政人员认清自身的角色并不是权力的垄断者,而是公众的服务者,从而更加坚定全心全意为人民服务的信念;3. 加强先进事迹的宣传,通过典型示范效应,调动行政人员的工作积极性;4. 加强组织内部的行政文化建设,形成行政人员之间相互监督、相互学习、共同进步的组织文化氛围,激发行政人员工作的积极性;5. 对个别思想落后人员进行个别指导,帮助行政人员树立正确的的工作态度。其次要加强对政府信息公开工作重要性的教育,帮助行政人员弄清楚信息公开的政治意义,使其认识到信息公开工作的好坏与否关系到政府公信力的强弱,进而关系到政府执政的基础是否稳固;同时,帮助行政人员弄清楚政府信息公开的社会价值在于帮助公民实现其应有的知情权;另外,还要帮助行政人员弄清楚政府信息公开对于其他工作的积极促进作用,正确认识信息公开工作和其他工作之间的关系。

①[美]罗比特·K. 默顿:《社会理论和社会结构》,唐少杰等译,南京:译林出版社,2006年,第398页。

在建立硬性责任约束机制方面,应做好:

1. 责任分配机制。明确划分政府信息公开各个环节的责任,做到事事有人负责,人人有事负责,如果多人或多个组织共同承担责任,则应分清责任的主次顺序。
2. 责任检查机制。政府信息公开的责任分配以后,为了保证责任的落实,还应建立完善的监督检查机制,明确各个监督主体的权力及监督的方式,及时发现信息公开过程中的失责问题并予以纠正。
3. 责任追究机制。在责任检查机制的基础上,应建立严格的责任追究机制,对于检查中发现的没有履行职责、不尽责等问题,导致严重后果的,应该追究相关责任人的法律责任。

第二,健全信息公开制度并引进先进信息技术,提高信息可靠性。政府信息公开过程中的信息失真问题主要由两类原因造成:人为的原因和技术的原因。人为的原因则是由于人的故意而造成的,它需要通过制度的完善加以解决;技术的原因需要通过技术改进来加以解决。

在健全信息公开的相关制度方面,应做好:

- (1) 信息公开实施制度。信息公开的各个方面都应制定相应的实施细则,包括信息公开的时间、方式、负责人、公众获取信息的步骤及途径等,都应该做详尽的规定,保证信息公开的各个环节和方面都能找到制度根据,尤其是要建立信息检验或审查制度,最大限度地保证信息的真实性。
- (2) 信息公开监督制度。对政府信息公开的监督,应该从监督主体、监督方式、监督权力等方面进行详尽地规定,在保证各类监督主体形成监督合力的同时,也要追究监督不力的监督主体的责任。
- (3) 信息公开救济制度。对信息公开中公民权利受损的情况,在明确公民宪法地位的基础上,确立穷尽救济原则和司法最终原则,建立信息公开审查委员会和不开审查制度,并构建违反信息公开诉讼制度的

具体规则,^①保障公民获取真实信息的权利。

- (4) 信息公开配套制度。除了与政府信息公开直接相关的制度的建设,还应加强相关配套制度(如《保守国家秘密法》、《档案法》、《统计法》、《安全生产法》、《突发事件应对法》^②)建设,以保证信息在政府信息公开过程中得到正确的处理。

在信息技术改进方面,众所周知,技术的先进性总是相对的,因此不存在完美的信息技术,也就意味着消除导致信息失真的技术性原因是不可能的,但先进技术手段的应用可以在现有的条件下把信息失真的几率降到最低限度,因此政府应该积极引进并熟练使用各种成熟的信息采集、传输、处理和存储技术和方法,保证所收集的信息能够真实地反映问题的实际情况,尽量避免出现政府公开的信息与公众的切实感受不一致的情况。

第三,纠正政府的价值取向,提升政府代表性。纠正当前一些地方政府公共决策中价值取向偏失的问题,确保决策者站在公共利益的立场上进行决策,使得最大多数公众的利益得以保障和实现,只有在此基础上进行的有关政府决策信息的公开才能保证公众获得积极的利益相关性体验。首先,要确立政府运行的公共利益标准。政府作为公共机构,应该是一个专门为社会谋福利而没有自身利益的组织,^③在此情况下,公共利益就成为行政管理标准,^④虽然公共利益是一种心理性的抽象概念,在实际操作中难以准确把握,但这一标准的确立至少为决策者提供了一个决策的理想价值取向,不断促使其在决策中朝着这一理想的状态前进,也就使得公共利益标准得以贯彻和实现。其次,增加公众参与政府决策的机会。将公众纳入公共行政之中,^⑤让其自身及代表在决策过程中充分表达自己的利益诉求,如果人们感到他们被

①马元峰:《对我国政府信息公开救济制度的思考——比较、反思与构建》,《云南行政学院学报》2010年第2期。

②韩凤然、郝静:《政府信息公开之法律配套制度研究》,《河北法学》2010年第3期。

③陈振明:《政策科学——公共政策分析导论》(第2版),北京:中国人民大学出版社,2003年,第536页。

④E. P. Herring, *Public Administration and the Public Interest*, New York and London: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1936.

⑤D. H. Rosenbloom and R. S. Kravchuk, *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, Columbus: The McGraw-Hill Companies, Inc., 2004, p. 467.

代表了,那么他们也就赋予政府以合法性。^①再次,要建立公众制约政府决策的机制。现实政治生活中,政府决策脱离公共利益方向主要原因是缺乏公众制约,决策者为了自己的利益而损害公共利益,在当前我国权力相对集中的政府系统中,这样的情况仅仅依靠政府系统内部的监督难以有效遏制,因此应该把公众引入制约政府决策的机制之中,因为政府决策关系到公众的利益,所以公众具有制约政府决策的动力。公众对政府决策进行制约的途径主要有两种,一种途径是通过行使监督权,防止决策者权力的不正常使用;另一种途径是参与决策者的考核,通过满意率来量化决策者的政绩,从而防止决策中决策者忽视公共利益问题的出现。

最后,要建立相关的利益补偿机制。公共利益并不是个体公民利益的堆积,因为要想把不同的个人偏好整合成一致的社会偏好要么是强加的,要么是独裁的^②。也就是说,在现代民主社会中,把不同公民的偏好转变成统一的社会偏好是不可能的,这意味着即使决策者按照公共利益最大化的标准决策,仍然会有一部分公民的利益会受到损害。因此,为了防止决策信息公开时受到这部分公民的质疑,政府应该在决策时就要设计好利益补偿方案,使得相关利益受损者的利益得到适当补偿。

(责任编辑:杨嵘均)

Public's Experience and Improvement in Government Information Disclosure

ZHAO Chun-lei

Abstract: To fulfill the purpose of government information disclosure depends on public's good experience of the policy implementation. Public's experience of government information disclosure includes such three aspects as: access to the information; the authenticity of the information; and the benefit of the information. These are all determined by the government's behavior, attitude, systems, technologies, and value orientation concerning publicizing its information. But some local governments' negative attitude towards information disclosure, their outdated systems and technologies, and wrong value pursuits have caused the public to form a bad experience of the policy, and government's credibility has consequently been damaged seriously. Therefore, we should better the government's attitude, improve relevant systems and technologies, correct government's values, and take other measures to improve public's experience and to maintain and strengthen government's credibility.

Key words: government information disclosure; public's experience; structure of public's experience; government's credibility

①[美]迈克尔·罗金斯等:《政治科学》(第6版),林震等译,北京:华夏出版社,2001年,第6页。

②K. J. Arrow, *Social Choice and Individual Values*, New York, London and Sydney: John Wiley & Sons, Inc., 1951, p. 110.