

政府信息公开的影响因素： 中国地级市的实证研究

马亮

(西北工业大学人文与经法学院 西安 710072)

摘要 采用中国地级市截面数据,对政府透明的影响因素进行实证研究,提出了政府资源与能力、政治规范和法制化进程、公众压力 and 需求等三个方面的因素。研究发现,政府能力、上级政府压力、法制化进程以及公民的教育水平和上网比例等同政府信息公开显著正相关,而财政资源和公民收入水平同政府信息公开无显著相关关系。对研究结果的理论启示和实践意义进行了探讨,并指出了未来研究方向。

关键词 政府信息公开 电子政务 地方政府 中国

中图分类号 G203

文献标识码 A

文章编号 1002-1965(2012)09-0142-05

The Determinants of Government Information Disclosure: An Empirical Study of Chinese Prefecture-level Cities

MA Liang

(School of Humanities, Economics, and Law, Northwestern Polytechnical University, Xi'an 710072)

Abstract Using data on prefecture-level cities, the paper empirically examines the antecedents of government information disclosure and proposes government resources and capabilities, political norms and juridical reform, and public pressure and demands are its three key determinants. The study finds that government capabilities, upper-tier government pressure, juridical development, and citizens' education level and internet penetration rate are positively and significantly correlated with government information disclosure, whereas fiscal resources and citizens' income are not. The paper discusses theoretical implications and practical importance of the results, and presents future research directions.

Key words government information disclosure e-government local government China

0 引言

政府信息公开和行政透明是公共管理的重要理念,也是推动现代化政府建设、强化公共问责和实现绩效改进的重要手段。如何提升政府透明程度,增强公民的信息获取能力和利用程度,是推动行政改革和政府创新的关键内容^[1]。因此,识别政府信息公开的主要影响因素及其作用方向,就成为提高政府信息公开的重要课题。

自2008年《政府信息公开条例》实施以来,我国各级政府及其组成部门的信息公开程度有了大幅度提升,但各地区、各层级和各部门之间仍然存在较大差异^[2]。虽然一些学者对其中的原因进行了理论探讨和

案例研究,但却缺少实证证据^[3]。

本文构建了政府信息公开的影响因素模型,采用中国地级市政府的数据进行实证研究,为理解政府信息公开提供了新的视角和证据。本文首先对政府透明的影响因素研究进行综述,并指出目前研究的不足。其次,基于已有文献构建政府信息公开的影响因素理论框架及研究假设。再次,介绍本文的样本、数据来源和变量操作化等研究设计要点。最后,报告和讨论本文的主要实证分析结果,探讨本研究的意义并指出未来研究方向。

1 研究综述

1.1 政府信息公开的影响因素 政府透明和信息

公开是多学科交叉研究的领域,政治学、经济学、法学、公共管理学等都对其有所涉及。但大量研究都属于理论探讨或案例研究,由于政府信息公开难以衡量和比较而缺少实证研究^[1]。

与本研究最接近的研究是来自美国新泽西州的城市调查。作者基于个人对透明的需求、公众参与和地方政府等三个方面提出政府透明度的影响因素。首先,人口的社会经济状况(如教育、收入、年龄结构等)越好,对透明度的需求越强。其次,参政议政越频繁,对信息公开的要求越强烈。最后,政治竞争程度(如选任官员数量、任期)、城市规模(总人口、总面积)、城市财富(人均预算、信用评级)等可能同政府透明度正相关,政体也会对透明度有影响。实证研究显示,老年人口比例、人均预算同透明度负相关,教育水平同透明度正相关,其他变量没有显著相关关系^[4]。

有学者提出了一个理论框架,将政府透明分为决策过程透明、政策内容透明和政策结果透明,从组织(政府能力)、政治(左翼代表、政党竞争)和利益相关者(环境利益集团、产业代表、媒体关注、公民组织)等三个视角对其解释。对荷兰城市环境信息公开的实证分析显示,不同类型的透明受到不同因素的影响^[5]。此外,对中东欧国家的调查发现,地方政府透明受政治和公民社会因素的影响,而制度因素中介它们与透明的关系;社会经济发展和政府规模对政府透明没有显著影响^[6]。

虽然有关政府行政透明度的影响因素研究较少,但关于财政透明和预算透明的研究却非常多。如对美国州政府的研究发现,财政赤字、政府竞争等是财政透明度的关键影响因素^[7]。有学者对新西兰地方政府自愿在线公开财政信息的影响因素进行研究,发现财政收入、媒体关注和议会类型最重要^[8]。

1.2 中国地方政府信息公开的影响因素研究 目前还没有学者实证研究中国地方政府信息公开的影响因素,仅有研究考察了中国市级政府环境信息公开和省级政府财政透明度。对环境保护重点城市的研究将透明度的影响因素分为能力和意愿两类,能力包括经济和预算约束,意愿指公民和官员的价值观、官员激励和利益集团的政治力量;研究发现,预算支出、企业垄断同环境透明度负相关,市长任期同其正相关^[9]。对省级政府的分析显示,外部需求和压力、财政绩效、政府资源和能力、领导特征等4个方面可以解释财政透明;实证研究发现,经济开放度、市场化进程、制度能力、财政赤字、省长任期、省委书记兼人大常委会主任等同财政透明度正相关^[10]。

此外,一些学者对省级行政透明度、省级财政透明度、市级行政透明度等进行评估和排名,并尝试性地探

讨了影响因素,也为该领域积累了证据^[3,11-12]。但总体来说,有关中国地方政府信息公开的影响因素仍然缺乏系统性的研究,亟待通过实证研究进一步理解政府透明的内在逻辑。

2 理论假设

我们的研究综述显示,许多因素都会影响政府信息公开,其中政府特征(如资源和能力)、外部环境特征(如上级政府和立法委)和公众特征(如居民收入和学历等)是最为关键的因素。基于上述理论和研究综述,结合中国地方政府信息公开的实际情况,我们提出如下因素对政府信息公开的作用假设。

2.1 政府资源与能力 政府信息公开是一项财力投入大、耗费人力的工作,因此强有力的经济基础和财政保障是其健康发展的重要因素^[4]。信息公开越来越依赖信息技术,而电子政务的投入规模很大,对政府财力要求较高^[13]。一般来说,规模较大、经济发展水平较高、财政健康状况较佳的政府通常在政府信息公开方面表现较好。因此,提出如下假设,即财力越好,政府信息公开越高。

H₁: 政府财力与其信息公开正相关。

政府能力是政府为企业和公民提供优质公共服务的程度,反映了政府履行职能的潜力。由于信息公开需要政府设计科学合理的公开制度和流程,并对公民和企业的诉求及时高效响应,因此政府能力也是政府信息公开的主要前提条件。通常来说政府能力越强,信息公开越高^[5]。据此提出如下假设:

H₂: 政府能力与其信息公开正相关。

2.2 政治规范和法制化进程 政府信息公开通常是在相关法律法规出台和实施以后才获得政府的正视和关注,因此法制化是政府透明的重要前提。对欧洲国家的研究发现,信息自由法的颁布通常强化了透明和问责,虽然它在优化决策和树立公信力方面还有待提高^[14]。与此同时,立法以后来自立法委的监督也会加强,所以政府的法制化进程同政府信息公开正相关。因此,提出如下假设:

H₃: 政府法制化进程与信息公开正相关。

政府是否公开信息会受到政治因素的影响,而来自上级政府等利益相关者的压力最为关键。例如,有研究发现国际组织对一国政府的透明度有显著影响^[15]。自上而下的压力型体制强化了上下级的命令和服从关系,而上级政府施加的压力通常会驱动下级政府公开信息。据此提出如下假设:

H₄: 上级政府压力与政府信息公开正相关。

2.3 公众压力和需求 政府信息公开的主要对象是社会公众,而公众的参政议政倾向及对政府信息的

需求是政府信息公开的关键影响因素^[16]。学者们一般研究公众的社会经济因素对政府信息公开的影响,因为这是较易于操作化的变量,并对公众的意识和行为产生重要作用^[4-5]。

2.3.1 人均收入。首先,公民的经济状况是影响其对政府信息需求的主要因素。相对来说,经济收入越高的公众对政府透明的要求越高。据此提出如下假设:

H₅: 辖区居民人均收入与政府信息公开正相关。

2.3.2 教育水平。学历较高的公众对信息的需求程度、接受能力和处理能力都较高,所以教育水平较高的辖区居民倾向于推动政府公开相关信息。因此,提出如下假设:

H₆: 辖区居民教育水平与政府信息公开正相关。

2.3.3 互联网普及率。如前所述,政府信息公开越来越依赖于电子政务^[13]。积极而活跃的网络社区是政府信息公开的主要消费者和鼓动者。所以,网民比例较高的地区对政府信息公开的需求也会相对较高,并会推动政府公开相关信息。据此,我们得出如下假设:

H₇: 辖区居民互联网普及率与政府信息公开正相关。

3 研究方法

3.1 样本与数据来源 我们采用中国地级市的数据进行假设检验,包括283个城市。地级市的样本量能够满足定量分析的需求,相关变量的数据易于获取,且前述多数研究都采用城市作为分析单元,因此本文也将地级市作为研究样本。

我们的数据来源包括《中国城市统计年鉴》、《中国城市竞争力年鉴》以及一些研究报告^[17,18]。由于都是公开发表的权威数据,因此数据的信度和效度较高。因变量的数据为2008年,自变量的数据滞后一年(2007年),避免因果关系反转。

3.2 变量测量

3.2.1 因变量。政府信息公开越来越依赖于信息技术手段,政府透明也日益成为电子政务的主要维度^[13]。国内学者在评估城市行政透明度时通常采用政府网站的信息含量和可及性等加以考察,表明电子政务与政府信息公开密不可分^[12]。为此,我们使用中国软件评测中心对地级市政府网站绩效评估数据,将其中信息公开维度的得分作为衡量政府信息公开的指标^[19]。该指标包括主动公开信息、依申请公开、政府信息公开目录等3个方面,通过对政府网站的相关栏目进行监测加以测量,能够客观反映城市在政府信息

公开方面的努力程度和结果。

3.2.2 自变量。按照一般做法,财政资源采用人均预算财政收入加以衡量,数据来自《中国城市统计年鉴》。

政府能力的衡量我们借鉴了《中国城市竞争力年鉴》的政府办事效率指标,它指城市政府办事环节多少及时滞,通过面向市民的问卷调查获得主观感知数据,能够反映政府为民服务的能力。

政府法制化进程采用《中国城市竞争力年鉴》的地方法规条例健全程度指标,它指城市地方法规条例健全程度。其值越高,说明政府相关法规条例的颁行完备,法制体系健全。

上级政府压力采用省级政府信息公开加以衡量,因为省级政府信息公开越好,地级市配套提供信息的可能性越强,其政府信息公开也越高。同理,我们采用中国软件评测中心对省级政府网站绩效评估数据,将其信息公开指数作为衡量指标。

居民收入水平采用城市居民人均可支配收入加以衡量,它将市民和农民的收入根据人口比例进行了加总,数据来自《中国城市竞争力年鉴》。

居民教育水平采用大专以上学历人口比总人口的比重加以衡量,数据来自《中国城市竞争力年鉴》。

居民国际互联网普及率的数据来自《中国城市统计年鉴》,将开通国际互联网的用户数除以年末总人口作为衡量指标。

3.2.3 控制变量。我们在分析中控制了若干变量,它们可能影响政府信息公开。

首先,我们控制了辖区经济发展水平,采用人均地区生产总值(GDP)作为衡量指标,数据来自《中国城市统计年鉴》。

其次,我们考虑了辖区人口规模,采用年末城市人口总数加以衡量,数据来自《中国城市统计年鉴》。

最后,鉴于城市的行政级别(如副省级城市、省会城市)可能影响政府信息公开,我们对其加以控制。本文采用《中国城市竞争力年鉴》构造的政治区位优势度,它从0-1衡量城市的行政级别,其值越大表明行政级别越高。

3.3 假设检验方法 我们的因变量为连续变量,数据类型为横截面数据,因此我们采用一般最小二乘法(OLS)进行多元回归分析,对本文提出的理论模型加以估计。

4 实证结果

4.1 描述分析 表1报告了主要变量的描述性统计指标。拉萨市的数据缺失,样本量为282。

表1 描述性统计分析

变量	样本量	均值	标准差	最小值	最大值
市级政府信息公开	283	0.394	0.161	0.06	0.86
人均预算收入	282	0.026	0.030	0.001	0.375
政府效率	282	0.226	0.086	0.12	0.869
法条健全程度	282	0.296	0.090	0.13	0.751
省级政府信息公开	283	0.583	0.112	0.26	0.79
人均收入	282	0.061	0.023	0	0.152
教育水平	282	0.223	0.115	0.049	0.713
网民比例	282	0.108	0.104	0.003	1
人均GDP	282	0.100	0.071	0.012	0.504
人口总数	282	0.088	0.082	0.011	0.621
行政级别	282	0.180	0.144	0.1	0.6

注:主要自变量均进行了无量纲化处理,使其取值范围在0-1之间。

4.2 相关分析 表2报告了变量之间的相关关系。第一列显示,所有自变量均与因变量显著正相关,表明我们的研究假设都获得了初步支持。

4.3 回归分析 回归分析的结果见表3。我们首先对控制变量进行回归分析,然后逐步代入本文提出的各组影响因素,并在最后将所有自变量纳入分析。虽然自变量之间的相关系数较高,但所有自变量的膨胀因子值(VIF)均小于4,远低于一般公认的多重共线性标准10,因此可以判定各回归模型不存在多重共线性风险。

除仅包括控制变量的模型1的R²略大于0.4以外,其他模型的R²都接近或大于0.5;所有模型的F检验值都高度显著(p=0.0000),表明模型获得了较高的拟合优度。

在模型2和5中,人均预算收入都不显著,甚至在模型5中为负,表明财政资源并非政府信息公开的决定因素。政府效率同政府信息公开显著相关,说明政府能力对政府信息公开至关重要。因此,H₁未获支持而H₂获得支持。

法规条例健全程度和省级政府信息公开在模型3和5中均同市级政府信息公开显著正相关,提示法制化进程和上级政府压力是影响政府信息公开的关键因素。由此可见,H₃和H₄都获得了实证证据的支持。

在模型4中,人均收入同政府信息公开正相关,但仅通过90%的统计显著水平;而在模型5中它不显

著,说明居民经济收入可能不是政府信息公开的主要影响因素。居民的教育水平和互联网普及率都同政府信息公开显著正相关,显示两者是决定公民需求政府信息公开的关键因素。所以,H₅未通过检验,而H₆和H₇通过检验。

控制变量中,人均GDP和人口总数同政府信息公开显著正相关,表明经济发展水平越高、规模越大的城市政府越透明。行政级别在模型1-3中与政府信息公开显著正相关,但在模型4-5中不显著,在模型4中甚至符号为负。

表3 回归分析

变量	假设	模型1	模型2	模型3	模型4	模型5
人均预算收入	+		0.594 (0.39)			-0.176 (0.44)
政府效率	+		0.499*** (0.11)			0.275** (0.14)
法条健全程度	+			0.493*** (0.10)		0.226* (0.13)
省级政府信息公开	+			0.219*** (0.06)		0.170*** (0.06)
人均收入	+				0.748* (0.44)	0.034 (0.45)
教育水平	+				0.237*** (0.09)	0.183** (0.09)
网民比例	+				0.407*** (0.09)	0.280*** (0.11)
人均GDP		0.738*** (0.11)	0.394*** (0.14)	0.530*** (0.11)	0.205 (0.14)	0.297** (0.15)
人口总数		0.712*** (0.11)	0.579*** (0.11)	0.477*** (0.11)	0.651*** (0.12)	0.496*** (0.12)
行政级别		0.170*** (0.06)	0.121** (0.06)	0.144** (0.06)	-0.004 (0.07)	0.021 (0.07)
常数项		0.226*** (0.02)	0.154*** (0.02)	-0.001 (0.04)	0.174*** (0.02)	0.020 (0.04)
N		282	282	282	282	282
F		66.32***	53.79***	56.44***	44.24***	32.09***
R ²		0.417	0.494	0.506	0.491	0.542
经调整的R ²		0.411	0.484	0.500	0.480	0.525

注:*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1。括号外为标准化回归系数,括号内为标准误。N指样本量,F代表拟合优度指标,R²和经调整的R²分别指决定系数和经调整的决定系数。

表2 相关分析

变量	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2. 人均预算收入	0.505	1								
3. 政府效率	0.559	0.614	1							
4. 法条健全程度	0.599	0.561	0.788	1						
5. 省级政府信息公开	0.281	0.136	0.227	0.284	1					
6. 人均收入	0.472	0.601	0.567	0.554	0.181	1				
7. 教育水平	0.530	0.509	0.377	0.462	0.130	0.317	1			
8. 网民比例	0.508	0.746	0.514	0.463	0.225	0.515	0.426	1		
9. 人均GDP	0.472	0.699	0.401	0.444	0.067	0.617	0.513	0.531	1	
10. 人口总数	0.538	0.232	0.411	0.520	0.101	0.373	0.520	0.220	0.279	1
11. 行政级别	0.454	0.380	0.322	0.403	0.051	0.205	0.589	0.469	0.301	0.564

注:相关系数大于0.110的均通过95%的统计显著性检验。

5 结 论

本文对政府信息公开的影响因素进行了理论和实证研究,构建了包括政府资源和能力、政治规范和法制化进程、公众压力和需求等三方面的7个理论假设,采用中国地级市数据加以实证检验。研究显示,本文提出的5个假设获得支撑。政治规范和法制化进程的假设获得全部支持,而另外两个理论视角的研究假设获得部分支持。

本研究表明,影响政府信息公开的因素包括政府能力、上级政府压力、法制化进程以及公民的教育水平和上网比例等,它们同政府信息公开正相关。财政资源和公民收入水平同政府信息公开无显著相关关系,说明二者的影响尚不明显。由此可见,政府信息公开并非纯粹的财政投入,而是包含能力建设、法制建设、公民培育等在内的一系列内容。与此同时,我们也看到对政府信息公开施加压力或提出诉求的并非高收入人群,而主要是高学历人口聚集和上网比例较高的辖区。

本研究的不足在于如下几个方面。首先,我们的数据是横截面的,还无法对变量之间的因果关系进行检验,有待于未来研究的深化。其次,影响政府信息公开的因素纷繁复杂,我们仅对最重要的影响因素进行了研究,其他因素还有待于未来研究,如公民权利和地域文化习俗等的影响。我们也未对变量之间的交互效应进行分析,而它们之间的相互依存或竞争关系可能为识别政府信息公开的关键因素及其作用机制等提供启示。最后,未来研究可以采用细分的政府信息公开指标,对不同类型的政府信息公开(如依申请公开、主动公开等)进行比较研究。

本研究较早对中国地方政府信息公开的影响因素进行了实证研究,弥补了该领域的文献不足,也为提高政府信息公开提供了启示。本文发现的多个研究结果均同已有研究相似^[4-5,9-10],表明政府信息公开的影响因素可能具有一定共通性。我们也发现了一些不同于已有研究的结论,主要表现在财政资源和居民人均收入的影响,这提示我们未来可以开展跨国比较研究,进一步考察政府信息公开受到哪些共同因素的制约。

本研究显示,政府能力建设是政府信息公开提高的首要因素,为此可以采取政府创新、效率提升和服务优化等举措,为政府信息公开奠定能力基础。其次,加快推进法制化进程,强化上级对下级政府的引导和带动作用,可能也是提高政府信息公开的重要途径。最后,营造参政议政的良好氛围,鼓励公民申请信息公开并消费和利用政府公开的信息,可能也是鼓励和促进政府透明的关键方式。

参 考 文 献

- [1] Hood C, Heald D. Transparency: The Key to Better Governance [M]. Oxford: Oxford University Press, 2006
- [2] Piotrowski SJ, Zhang Y, Lin W. Key Issues for Implementation of Chinese Open Government Information Regulations [J]. Public Administration Review, 2009, 69: 129-135
- [3] 北京大学公众参与研究与支持中心. 中国行政透明度观察报告(2009年度) [M]. 北京: 法律出版社, 2011
- [4] Piotrowski S J, Bertelli A M. Measuring Municipal Transparency [C/OL]. 14th IRSPM Conference. Bern, Switzerland, 2010. http://www.irspm2010.com/workshops/papers/31_measuring-municipal.pdf
- [5] Grimmelikhuijsen S, Welch EW. The Oretical Frame Work for Government Transparency: Factors Affecting Disclosure of Environmental Information of Local Governments in the Netherlands [C]. 14th IRSPM Conference. Bern, Switzerland, 2010. http://www.irspm2010.com/workshops/papers/A_atheoretical.pdf
- [6] Dowley K M. Local Government Transparency in East Central Europe [J]. Local Government Studies, 2006, 32: 563-583
- [7] Alt J E, Lassen D D, Rose S. The Causes of fiscal Transparency: Evidence from the US states [J]. IMF Staff Papers, 2006, 53: 1-54
- [8] Laswad F, Fisher R, Oyeler P. Determinants of Voluntary Internet Financial Reporting by Local Government Authorities [J]. Journal of Accounting and Public Policy, 2005, 24(2): 101-121
- [9] Lorentzen P L, Landry P F, Yasuda J K. Transparent Authoritarianism: An Analysis of Political and Economic Barriers to Greater Government Transparency in China [EB/OL]. APSA 2010 Annual Meeting, Chicago, 2010. <http://www.papers.ssrn.com/1643986>
- [10] Ma L, Wu J. What Drives Fiscal Transparency? Evidence from Provincial Governments in China [EB/OL]. 1st Global Conference on Transparency Research. Newark, NJ, 2011. http://andromeda.rutgers.edu/~ncsds/spaa/images/stories/documents/Transparency_Research_Conference/Papers/Ma_Liang.pdf
- [11] 上海财经大学公共政策研究中心. 2011 中国财政透明度报告 [M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2011
- [12] 中国社会科学院法学研究所法治国情调研组. 中国政府透明度年度报告(2010)——以政府网站信息公开为视角 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2011: 210-246
- [13] Bertot J C, Jaeger P T, Grimes J M. Using ICTs to Create a Culture of Transparency: E-government and Social Media as Openness and anti-corruption Tools for Societies [J]. Government Information Quarterly, 2010, 27(3): 264-271
- [14] Worthy BEN. More Open but not More Trusted? The Effect of the Freedom of Information act 2000 on the United Kingdom Central Government [J]. Governance, 2010, 23(4): 561-582
- [15] Grigorescu A. International Organizations and Government Transparency: Linking the International and Domestic Realms [J]. International Studies Quarterly, 2003, 47(4): 643-667
- [16] Piotrowski S J, Van Ryzin G G. Citizen Attitudes Toward Trans-

(上接第 146 页)

parency in Local Government [J]. American Review of Public Administration, 2007, 37(3): 306-323

[17] 国家统计局. 中国城市统计年鉴(2007) [M]. 北京: 中国统计出版社, 2008

[18] 桂强芳. 中国城市竞争力年鉴(2008) [M]. 香港: 中国城市竞争力研究会, 2008

[19] 中国软件评测中心. 2008 年中国政府网站绩效评估总报告 [R/OL]. <http://2009wzpg.cstc.org.cn/fbh2009/pgbg/bgjx/>

(责编: 刘影梅)