

高校信息公开政策评价理论体系的构建研究*

吕 红

黑龙江大学信息管理学院 哈尔滨 150080

〔摘要〕 高校信息公开政策评价是高校信息公开工作的重要组成部分,开展其研究对于高校信息公开制度建设具有重要的理论价值和现实意义。在高校信息公开政策评价内涵的基础上,从主体与客体、标准与方法、实施过程分析、系统要素构建四方面论述我国高校信息公开政策评价理论体系的构建问题。

〔关键词〕 信息公开 政策评价 理论体系 高校

〔分类号〕 G203

Construction of Evaluation Theoretical System for University Information Disclosure Policy

Lü Hong

College of Information Management, Heilongjiang University, Harbin 150080

〔Abstract〕 Evaluation of university information disclosure policy is the important part of university information disclosure, and evaluation research of university information disclosure policy has major theoretical value and practical significance. Based on university information disclosure policy evaluation concept, this paper discusses the problem of university information disclosure policy evaluation theoretical system construction mainly from following four aspects of subject and object, standards and methods, the implementation process analysis, and system elements construction.

〔Keywords〕 information disclosure policy evaluation theoretical system university

1 引 言

为保障公民、法人和其他组织依法获取政府信息,提高政府工作的透明度,促进依法行政,充分发挥政府信息的服务作用,2007年4月5日国务院令 492号以行政法规的形式公布了《中华人民共和国政府信息公开条例》(以下简称《条例》),自2008年5月1日起施行。《条例》第37条规定,教育等与人民群众利益密切相关的公共企事业单位在提供社会公共服务过程中制作、获取的信息公开,参照本条例执行,具体办法由国务院有关主管部门或者机构制定^[1]。在《条例》的推动与规范下,教育部根据高等教育法和《条例》,于2010年4月6日颁布教育部令 29号,以部门规章的形式公布了《高等学校信息公开办法》(以下简称《办法》),自2010年9月1日起施行。《办法》第31条规定,省级教育行政部门可以根据需要制订实施办法,高等学校应当依据本办法制订实施细则^[2]。因此,省级

教育行政部门及高等学校制订自身的信息公开政策并尽快实施成为当务之急。

一般情况下,政策评价与政策评估是同义的,都是使用某种价值观念来分析政策运行结果,并提供政策运行结果所带来的价值方面的信息,政策评价是政策分析的一个过程^[3]。从政策科学原理来看,高校信息公开政策评价是高校信息公开政策研究的一个重要环节。笔者认为,为完善高校信息公开政策体制,改进政策质量,进而提升政策绩效,无论是高校信息公开政策出台之前,还是实施之后,都需要对其进行相应的评价。在其出台之前,开展高校信息公开政策方案的评价,对众多可行的高校信息政策方案进行优选,可以发现方案设计中的缺陷,减小政策失误的可能,进一步保证政策质量,从而科学合理地指导高校信息公开政策的实施。在高校信息政策施行之后,还需要开展针对高校信息公开政策实施效果的评价,并根据评价结果决定相应高校信息公开政策是否应该继续实施、修订完善甚至终结。陈振明归纳出国内外政策评价概念主

* 本文系国家社会科学基金项目“高校信息公开制度的构建与绩效评价”(项目编号:11BTQ028)和黑龙江省高等教育学会“十二五”教育科学研究规划课题“现代大学治理与高校信息公开制度建设”(项目编号:HGJXH B1110485)研究成果之一。

收稿日期:2012-02-07 本文起止页码:25-28,92 本文责任编辑:高丹

要有4种观点^[4]:①对政策效果的评价;②对政策方案的评价;③对政策全过程的评价,既包括政策方案的评价,还强调对政策执行以及政策执行结果的评价;④发现误差,修正误差。大学信息公开政策的影响和评价主要应包括对大学信息公开政策方案的评价研究和对实施效果的影响与评价研究^[5]。笔者认为,政策执行的结果是政策执行过程在效果上的反映,对政策执行过程的评价可以归为对政策执行后效果的评价,也就是说,政策评价是指对政策方案及其政策效果的评价。相应地,本文对高校信息公开政策评价内涵的界定如下:高校信息公开政策评价是评价主体按照相应的评价程序,依据相应的评价标准,运用相应的科学评价方法,将高校信息公开政策方案与政策效果作为评价客体,分别进行相应的价值分析判断,并试图以评价结果作为制定新的和改进旧的高校信息公开政策提供决策依据的一项研究过程。

2 高校信息公开政策评价主体与客体体系

2.1 高校信息公开政策评价主体体系

公共政策评价主体在整个评价活动中具有重要的作用,为保证公共政策评价活动的有效性、合理性,在评价主体的选择上要本着利益相关、多元化、独立性、专业化、公开公平、代表性等主体性原则^[6]。高校信息公开政策评价主体是指直接或间接地主持、组织或参与高校信息公开政策评价过程的机构或人员,结合公共政策评价主体选择的原则,选取官方教育组织机构、第三方的科研评价机构、学生等社会利益公众、高校信息公开办公人员、新闻媒体与中介机构5部分构成高校信息公开政策评价主体体系。我国高校信息公开工作开展时间不长,政策研究也刚起步,目前还没有专门进行其政策评价的组织机构,仅限于高校学者以及学术研究团队。高校信息公开政策评价作为一项高专业性和高技术性的复杂工作,应加强各个评价主体的合作与沟通。根据目前我国国情,笔者认为,应构建官方教育组织机构授权第三方的科研评价机构,以科研立项的方式,第三方的科研评价机构作为评价主体的中心,同时广泛邀请学生等社会利益公众、高校信息公开办公人员、新闻媒体与中介机构多方参与,高校信息公开政策评价主体结构见图1。

2.2 高校信息公开政策评价客体体系

高校信息公开政策评价客体是评价的主要内容及特定对象。依据高校信息公开政策实施前后的时间顺

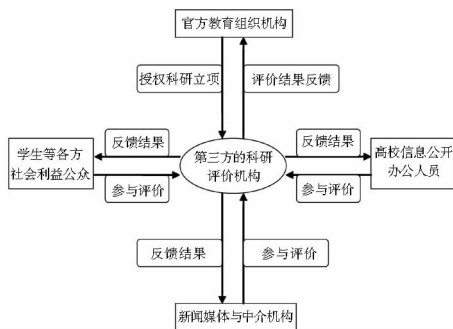


图1 高校信息公开政策评价主体结构体系

序来确定其评价的主要内容和对象,表现出在高校信息公开政策实施前后两个阶段,其政策评价的客体有所不同。高校信息公开政策实施之前的评价客体是其政策方案及为进行政策方案优选而进行的方案效果预测分析,高校信息公开政策实施之后的评价客体是其政策执行及实施效果,如图2所示:

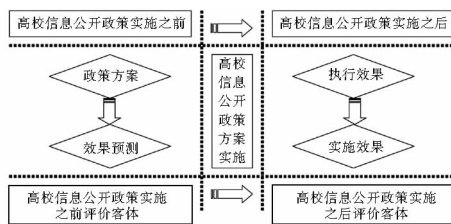


图2 高校信息公开政策评价客体结构体系

3 高校信息公开政策评价标准与方法体系

3.1 高校信息公开政策评价标准体系

高校信息公开政策评价标准是指在评价高校信息公开政策之前,政策评价主体对客体的属性在质上的规定。提供科学、客观的评价标准,既有利于评价过程的实施开展,又有利于对高校信息公开政策制定及实施的规范与导向。制定公共政策评价标准应遵循:服从和服务于评价对象、价值性与事实性统一、突出重点和具体可操作原则^[7]。从政策方案评价来看,有学者依据信息政策方案评价指标体系构建原则,指出其具有通用性的基本指标有:目标明确性、时效性、创新性、科学性、规范性、完整性、权威性、可认知程度、利益调控程度及信息政策方案可执行程度^[8]。从政策效果评价来看,有学者从系统论的角度出发,指出政策效果评价的一般标准有:效能标准、效率标准、充分标准、公正标准、适当标准^[9]。结合制定公共政策评价标准的相关原则以及信息政策方案评价、政策效果评价的相关指标,并结合整个高校信息公开政策评价过程,将其评

价标准体系相应地分为高校信息公开政策方案评价标准体系和实施效果评价指标体系两部分,每一部分又分别包括通用性基础评价指标和高校信息公开特殊性评价指标两类,如表 1 所示:

表 1 高校信息公开政策评价标准体系

项目	分类	高校信息公开政策方案评价标准	高校信息公开政策实施效果评价标准
通用性基础评价指标		目标明确性、时效性、创新性、科学性、规范性、完整性、权威性、可认知程度、利益调控程度、可执行程度。	效能标准、效率标准、充分标准、公正标准、适当标准。
高校信息公开特殊性评价指标		根据高校信息公开政策方案的特点而制定的评价标准,如:公众参与度、监督与救济制定情况、公众获取公开信息便利度、方案与信息公开相关法律法规协调性等。	根据高校信息公开政策实施效果的特点而制定的评价标准,如:组织配套建设情况、依申请公开实施情况、高校信息公开网站平台建设情况等。

3.2 高校信息公开政策评价方法体系

除常用的调查问卷分析方法外,如对象评定法、自评法等,国内外部分学者还针对不同评价客体设计了不同评价方法。卡尔·帕顿和大卫·沙维奇针对事前政策方案评价和事后政策效果评价分别设计评价方法,一方面针对政策方案的评价方法有基本的预测方法(推断技术、理论预测技术——模型化、直觉预测技术)和政策方案被预测后的政策评价基本方法(折扣、衡量效率、敏感性分析、分配公式、快速决策分析、政治分析);一方面针对政策效果评价的初步方法有:政策前后比较法、实验(控制)模型法、有无政策比较法、准实验模型法、实际与规划比较法、成本法^[10]。刘家顺等人针对单项政策方案评价的方法有:依靠专家的经验进行打分的专家评价法(德尔菲法、K·J法)和运用数学工具进行计算和推导的定量评价法(平均预测法、指数平滑法、趋势外推法、回归分析法);针对多项政策方案进行优选的评价方法有:依靠民主评议、专家主观打分的方法和运用数理化处理手段的直接比较法、综合比较法、价值分析法、多重标准决策法^[11]。刘进才借助现代数学中的模糊分析方法,建立科学、合理的指标体系和评价模型,对公共政策的实施效果进行定量评价分析^[12]。各种政策评价方法各有特点,互有所长,有的方法仅适合政策方案评价,有的方法两者皆适合。高校信息公开政策评价主体应根据具体情况,结合政策方案与实施效果的特点,选择一种或多种方法进行相应政策评价客体的评价。另外,政策评价方法的选择还要取决于信息是否完全、政策对象的数量、政策预期效果的大小以及时间资源的限制等因素^[13]。根据国内外学者针对不同评价客体设计的不同评价方法,笔者构建了高校信息公开政策评价方法体系,这一体系由高校信息公开政策方案评价方法集和实施效果评价方法集构成,两类评价方法集的相交部分为二者

共用方法集,如图 3 所示:

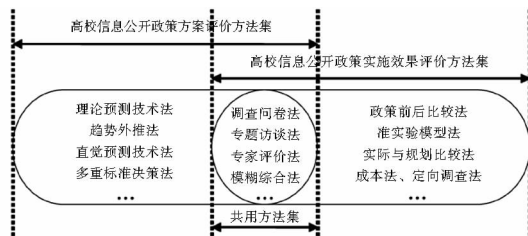


图 3 高校信息公开政策评价方法体系

4 高校信息公开政策评价实施过程分析

评价程序是否恰当与评价实施过程是否规范对获得理想的评价结果至关重要,按照评价工作的进程,整个评价流程分为三个阶段:评价的总体设计和规划阶段、评价实施阶段、评价结果利用^[14]。公共政策评估过程就是政策评估主体有计划、有步骤地对评估客体进行评价的一系列实施活动,它包括政策评估规划设计、规划实施和政策评估终结三个阶段^[15]。高校信息公开政策评价以官方教育组织机构授权第三方的科研评价机构以科研立项的方式进行,因此在评价实施阶段,具体由位于评价主体中心地位的第三方科研评价机构实施评价,官方教育组织机构对整个评价过程进行管理、监控。实施评价的具体流程大体上可分为三个阶段:评价准备阶段(确定评价对象、明确评价目标、搜集与分析资料信息、组织评价专家组);评价进行阶段(确定评价指标体系、选择或设计评价方法、单项评价、综合评价、协调关系);评价结束阶段(评价结果分析、撰写评价报告)^[16]。

高校信息公开政策评价实施过程也可以称作高校信息公开政策评价的程序,以官方教育组织机构作为委托方管理、监控整个评价流程,包括评价准备期、评价实施期、评价结果分析期三个阶段;其评价实施期由科研立项的第三方科研机构进行,也包括三个阶段,分别是评价前期、评价中期、评价后期,见图 4。

5 高校信息公开政策评价系统要素构建

科学评价活动过程是一个完整的体系,由一系列分体系或子系统构成,分体系或子系统之间相互作用,相互影响,相辅相成,共同构成了一个完整有机的科学评价活动系统^[17]。评价的结构是由基本要素(评价者、评价对象、评价手段)和非基本要素(评价目的、评价结果等)两部分构成的,这些要素的相互作用形成了特殊

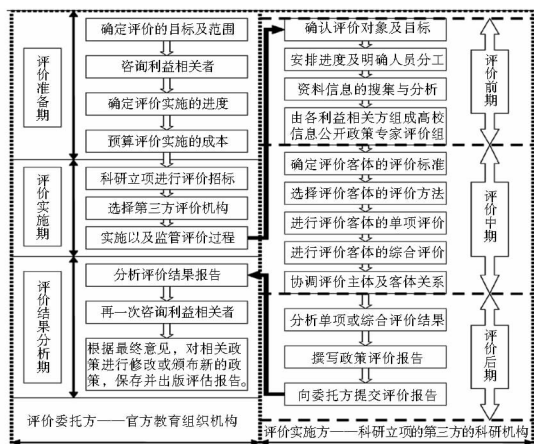


图4 高校信息公开政策评价实施过程

的评价结构^[18]。评价作为把握客观存在价值关系的一种观念性活动,是有组织、有计划、有目的的人类活动形式之一,它的运作需要明确最基本的构成要素:评价目的、评价主体、评价标准、评价对象,其中实体要素是评价主体、评价标准、评价对象^[19]。从评价本质以及评价活动系统特征来看,评价运作最基本的呈现系统特征的构成要素包括主体系统、客体系统、评价目标系统以及评价参照系统^[20]。政策评估是政策分析的重要方面,是一种具有特定标准、方法和程序的专门研究活动,评估过程实际上是对整个有机政策系统中的评估主体、评估客体、评估环境、评估标准、评估方法、评估实施程序等构成要素进行的检验^[21]。从系统论及科学评价活动过程的角度出发,笔者将高校信息公开政策评价系统划分为:政策评价主客体子系统、政策方案评价子系统、政策实施效果评价子系统、政策评价结果反馈子系统、政策评价监管子系统、政策评价标准及方法子系统、政策评价环境子系统7个部分,见图5。

6 结 语

我国高校信息公开应引入激励机制,且高校的评估工作应该在教学评估的基础上,引入对高校信息公开工作的评估^[22]。本文在高校信息公开政策评价内涵的基础上,从主体与客体、标准与方法、实施过程分析、系统要素构建4个方面构建了我国高校信息公开政策评价的理论体系,希望能为我国高校信息公开制度及其评价机制的建设提供理论指导。从高校信息公开的机制来看,十分有必要创设其绩效评价机制,并健全其结果运用机制;结果反馈与运用既是绩效评价的延续,又是其目的之所在^[23]。笔者认为,高校信息公

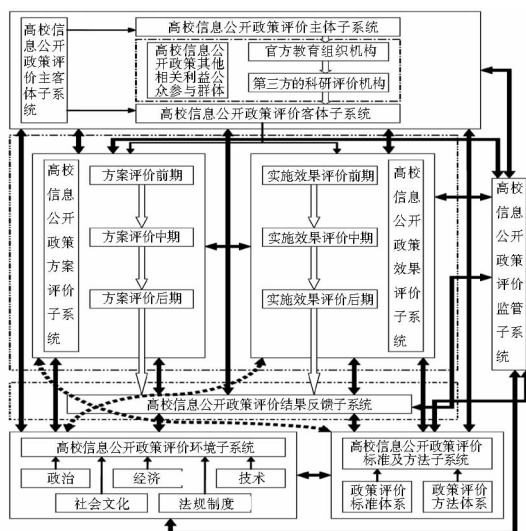


图5 高校信息公开政策评价系统要素构建

开政策评价是高校信息公开工作的重要组成部分,应更好地推进其制度的建设与实施:一方面,需要在构建高校信息公开评估体系的基础上制定评价制度规范;另一方面,需要尽快开发适合我国高校信息公开政策特点的评价系统,以便更好地指导我国高校信息公开政策评价工作。

参考文献:

- [1] 中华人民共和国国务院. 中华人民共和国政府信息公开条例[J]. 司法业务文选, 2007(20): 3-9.
- [2] 中华人民共和国教育部. 高等学校信息公开办法[J]. 司法业务文选, 2010(25): 43-48.
- [3] 威廉. 公共政策分析导论[M]. 第二版. 谢明, 杜子芳, 伏燕, 等译. 北京: 中国人民大学出版社, 2002: 435-450.
- [4] 陈振明. 政策科学——公共政策分析导论[M]. 第二版. 北京: 中国人民大学出版社, 2003: 308-309.
- [5] 马海群. 关于大学信息公开政策的制定与评价研究的思考[J]. 教育探索, 2011(2): 35-36.
- [6] 高洁. 公共政策评估主体性原则思考[J]. 理论探索, 2007(3): 127-128, 160.
- [7] 杨红良. 制定公共政策评估标准的原则[J]. 党政论坛, 2009(5): 30-31.
- [8] 孙铭蔚, 马海群. 面向信息政策方案的综合评价模型构建及模拟实验[J]. 情报理论与实践, 2010, 33(4): 90-93.
- [9] 何颖. 论政策评估标准的设定[J]. 中国行政管理, 1996(5): 25-26.
- [10] 卡尔, 大卫. 公共政策分析和规划的初步方法[M]. 第二版. 孙兰芝, 胡启生, 顾平安, 等译. 北京: 华夏出版社, 2002: 203-238, 283.
- [11] 刘家顺, 王永青, 万志芳, 等. 政策科学研究. 第二卷: 政策研究方法[M]. 北京: 人民出版社, 2000: 200-230.

(下转第92页)

时滞将直接影响专利情报分析预测结果的准确性。此外,专利信息并不能完全代表并购对象的所有技术创新活动,不少企业选择保守商业秘密来保护其发明创新技术,这些都是无法通过专利组合分析来发现的。

参考文献:

[1] Ernst H. Patent portfolios for strategic R & D planning[J]. Journal of Engineering and Technology Management, 1998, 15(4): 279-308.

[2] 刘婷婷,朱东华,胡望斌. 基于专利投资组合方法的专利信息管理[J]. 集团经济研究,2005(11):128-129.

[3] 谭思明. 专利组合分析:一个有效的企业竞争战略决策工具[J]. 情报杂志,2006(4):23-28.

[4] 李春燕,石荣. 专利组合理论研究[J]. 图书情报工作,2009,53

(2):65-70.

[5] Fabry B, Ernst H, Langholz J, et al. Patent portfolio analysis as a useful tool for identifying R & D and business opportunities-An empirical application in the nutrition and health industry[J]. World Patent Information, 2006, 28(3): 215-225.

[6] Stone R. Sigmoids[J]. Journal of Applied Statistics, 1980, 7(1): 59-119.

[7] Foster R N. Assessing technological threats[J]. Research Management, 1986(7/8):17-20.

[8] Ernst H. The use of patent data for technological forecasting: The diffusion of CNC-technology in the machine tool industry[J]. Business Economics, 1997, 9(4):381.

[9] 中国知识产权研究会编. 各行业专利技术现状及其发展趋势报告 2007-2008[M]. 北京:科学出版社,2008.

【作者简介】钟 华,女,1983年生,助理研究员,发表论文10篇。
邓 辉,1980年生,助理研究员,发表论文3篇。

(上接第28页)

[12] 刘进才. 公共政策评估的模糊数学方法[J]. 中共中央党校学报, 2001, 5(1):103-106.

[13] 顾建光,王树文. 公共政策分析概论[M]. 上海:上海人民出版社,2007:204-206.

[14] 刘作仪,陈晓田. 科学研究评价的性质、作用、方法及程序[J]. 科研管理, 2002, 23(2): 33-40.

[15] 高兴武. 公共政策评估:体系与过程[J]. 中国行政管理, 2008(2):58-62.

[16] 邱均平,文庭孝. 评价学:理论·方法·实践[M]. 北京:科学出版社,2010:134-135.

[17] 文庭孝. 科学评价理论体系的构建研究[J]. 重庆大学学报(社

会科学版), 2008, 14(3): 63-69.

[18] 秦越存. 价值评价的本质[J]. 学术交流, 2002(2):1-6.

[19] 连燕华,马晓光. 试论科学研究评价的标准[J]. 研究与发展管理, 2002, 14(1):63-68.

[20] 连燕华,马晓光. 评价要素系统结构分析及模型的建立[J]. 研究与发展管理, 2000, 12(4):17-20, 44.

[21] 张蓉. 中国普通高校学费政策评估研究[D]. 西安:西北大学, 2009:59-84.

[22] 吕红,马海群. 我国高校信息公开公众响应情况及意识需求调查分析报告[J]. 现代情报, 2011, 31(3):12-17, 22.

[23] 尹晓敏. 高校信息公开:从学术、立法到机制的逻辑[J]. 现代教育科学, 2010(4):23-27.

【作者简介】吕 红,男,1987年生,硕士研究生,发表论文6篇。

(上接第33页)

[11] Heidom P B, Palmer C L, Wright D. Biological information specialists for biological informatics [J]. Journal of Biomedical Discovery and Collaboration, 2007, 2(1):1-5.

[12] 谷类基因组比较资源数据库 [EB/OL]. [2012-06-25]. <http://www.gramene.org/>.

[13] Whitmore S C, Grefsheim S F, Rankin J A. Informationist programme in support of biomedical research: A programme description and preliminary findings of an evaluation [J]. Health Informa-

tion and Libraries Journal, 2008, 25(2):135-141.

[14] Helms A J, Bradford K D, Warren N J, et al. Bioinformatics opportunities for health sciences librarians and information professionals [J]. Journal of the Medical Library Association, 2004, 92(4):489-493.

[15] Black G, Stephan P. Bioinformatics: Recent trends in programs, placements and job opportunities [EB/OL]. [2012-06-25]. http://www.calstate.edu/csUPERB/faculty/resources/documents/reportbioinfo_sloan_june04.pdf.

【作者简介】黄 洪,男,1973年生,助理教授,博士,发表论文60余篇。
汤 江,女,1956年生,研究馆员,硕士,发表论文30余篇,主编、参编专著8部。