

美国联邦政府公务员管理事务 网上公开的经验与启示

文 / 李志更 · 中国人事科学研究院

摘要：从加强信息资源管理、夯实网上公开基础，完善网站建设、提高网上公开效能，健全约束机制、强化网上公开责任，建立政府首席信息官制度、优化网上公开管理体制，健全法律法规、保证网上公开规范进行等 5 个方面总结了美国联邦政府公务员管理事务网上公开的经验，并分别提出了对中国相应工作的借鉴性措施建议。

关键词：公务员管理 信息公开 电子政务 美国

政务公开具有一般规律，网上政务公开亦具有一般规律，因此，各国政府职能部门网上政务公开的实践经验可以相互借鉴。美国是电子政务发展水平比较高的国家，网上政务公开的做法与经验对其他国家具有参考价值。公务员是公共部门人力资源的重要组成部分，美国联邦政府公务员管理事务网上公开的经验对我国发展公共部门人力资源管理事务网上公开具有一定的借鉴意义。本文着重分析美国联邦政府公务员管理事务网上公开值得中国借鉴的经验，并分别提出了对中国相应工作的借鉴性措施建议。

一、加强信息资源管理，夯实网上公开基础

众所周知，网络具有开放性、共享性等特点，因此，电子政务的建设与发展必须以政务公开为基础。但不论是什么类型的政务公开，其网络表现形式都是各种信息流的公开呈现，因此，网上政务公开不仅需要信息数据的收集与储备，还要根据服务对象的需求对信息数据进行各种形式的分类、组合及其呈现框架与路径的设计，以使其高效地公开呈现。而所有这些行为正是政府信息管理与开发的内容。因此，网上政务公开必须以信息资源的管理与开发为基础，信息资源管理与开发的水平，对网上政务公开的质量有直接的制约作用。美国是最早意识到政府信息资源管理与开发重要性的国家之一，较高的政府信息资源管理

与开发水平使美国电子政务具有良好的发展基础。具体而言，美国的政府信息管理与开发大体经过了如下发展阶段。

20 世纪 40 年代到 70 年代末

在这一时期，美国政府越来越重视政府信息资源的管理与开发，先后颁布了两个很重要的相关法律法规：《政府信息自由法》和《阳光下的政府法案》。这两个法律法规对政府信息的公开的原则、内容、载体、时限以及政府信息的使用等都作了具体规定。

20 世纪 80 年代初到 90 年代初

这是美国政府信息资源管理与开发发展的重要时期。其间，美国政府颁布的《文书削减法》和《A—130 号通报》（即《联邦政府信息资源管理》）是两个标志性的法律法规文献。1980 年美国国会颁布的《文书削减法》中不仅首次在成文法中提出了“信息资源管理”的概念，还提出了信息资源管理的具体框架。1985 年底美国联邦政府管理与预算办公室（OMB）发布的《A—130 号通报》，首次对联邦政府的“信息资源管理”进行了界定。在这一时期，政府信息资源管理与开发的责任机构与运行机制逐步建立健全。政府信息资源管理与开发的思想在社会范围内得以确立，政府信息资源管理与开发的实践得到长足发展。

20 世纪 90 年代中期至今

20 世纪 90 年代以后,美国电子政务得到极大发展,政府信息资源管理与开发有了新的任务、途径和方式,政府电子信息的形成、管理与开发成为政府信息资源管理与开发的重要内容。因此,在此期间一系列新的法律法规亦逐步出台。这些规定基本上采取两种方式出现:一是对原有法律进行修订。如分别对《文书削减法》、《A—130 号通报》、《信息自由法》等法律法规进行了修订。二是制定新的法律法规。如 1995 年以后逐步制定了《信息技术改革法》以及为实施此法制定的《M96-20 通报》(即《信息技术管理改革法的实施》)、《政府印刷改革法案》、《政府文书工作消失法》、《2002 电子政府法案》等。这些新规定以及依据这些规定制定的国家信息化建设与电子政务建设发展规划,导致了政府信息资源管理与开发领域发生了如下三个方面的变化:一是电子信息资源不仅被纳入信息资源管理与开发的范围,而且成为政府信息资源管理与开发最重要的对象之一,其中对基于政务网站的政务信息公开的内容、形式、时限、标准等都作出了明确规定。二是政府信息资源管理与开发政策的系统性和协调性极大提高,除了加强网站建设之外,尤其强调电子政务环境、信息化公共设施建设与发展政策的制定,保证政府信息资源的管理与开发具有良性的发展机制和良好的发展态势。三是政府首席信息官制度的建立与完善使政府信息资源的管理开发体制更为科学合理,使政府信息资源管理与开发的效率效能更高,亦使基于政务网站的信息资源管理与开发的质量不断提高。

以此为背景和前提,美国联邦政府人事管理署的信息资源管理与开发工作具有良好的发展基础,其网站建设发展较快,基于其网站的公务员管理事务网上公开的质量较好。鉴于美国联邦政府公务员管理事务网上公开的发展实践,中国要大力发展公共部门人力资源管理事务网上公开,应首先加强电子政务背景下公共部门人力资源管理部门乃至政府信息资源管理与开发工作,尤其是下述三个方面的工作:

一是建立信息资源管理与开发的制度框架,包括信息公开的原则、对象、主体、内容、载体、时限、使用与开发方式、问责与救济等方面的具体规定;

二是加强电子政务基础环境建设;

三是加强社会公共信息网络建设。

二、完善网站建设,提高网上公开效能

基于政府网站的政务公开水平较高是美国电子政务发展居世界领先地位的重要表现。根据网上政务公开的一般规律,美国联邦政府公务员管理事务网上公开的质量,取决于美国联邦政府人事管理署网站的建设质量。因此,要发展我国公共部门人力资源管理事务网上公开,应加强公共人力资源管理部门的网站建设。具体而言,美国联邦政府人事管理署网站建设有如下三方面的经验值得借鉴。

建立高效的网站内容供应机制

建立高效的网站建设模式

美国电子政务的发展经验显示,在多种网站建设的模式中,效率高、发展持续性好的模式之一,是以核心政务系统建设为基础的网站建设模式,这也正是我国电子政务发展实践证明的网站建设经验。因此,要提高公共部门人力资源管理事务网上公开的效率与效能,应逐步加强公共人力资源管理部门核心业务系统的建设,为丰富公共部门人力资源管理事务网上公开的内容奠定基础。

建立政务公开与网站建设之间的联动机制

美国有关法律法规对政府网站建设的责任机构与工作机制,公开内容框架与优先级别、更新要求,具体工作程序与流程等都作出了详细而具体的规定,这些规定是政府网站建设的基础保障。我国在发展公共部门人力资源管理事务网上公开的过程中,亦应建立管理事务网上公开与部门网站建设的联动机制,一方面保证公共部门人力资源管理事务网上公开的内容全面、丰富、有深度,另一方面保证公共部门人力资源管理事务网上公开的时效性。

加强基础信息库建设和信息资源的进一步开发

美国联邦政府人事管理署网站提供的信息十分全面、

丰富,且信息组合路径多样,信息开发利用的程度较高。我国公共人力资源管理部门在进行网站建设的过程中,亦应关注信息资源开发的全面性、系统性与有效性,保证公共部门人力资源管理事务网上公开的内容在广度与深度上具有充分的延展性。

加强网站的内容特色建设

美国联邦政府公务员管理事务网上公开有明确的部门网站内容建设特色,也正因如此,美国联邦政府公务员管理事务网上公开才具有明显的不可提替代性和较为广阔的发展空间。以此为鉴,要发展中国公共部门人力资源管理事务网上公开并逐步提升公开水平,强化网站建设的内容特色,从以下几方面来明确公共人力资源管理部门网站的公开内容定位是必然选择。

明确公共人力资源管理部门网站与一般综合性门户网站定位的差异,突出政府网站特征;减少一般新闻类信息,加大职能业务的公开力度。

明确公共人力资源管理部门网站与政府其他部门网站的差异,突出公共部门人力资源管理的职能业务,公共部门人力资源管理的各类政务信息、政务执行(即网上办事)决策意见征询是网上公开的绝对主体。

明确公共部门人力资源管理事务网上公开的重点。随着电子政务建设的不断深化,在继续发展信息公开的基础上,应逐步强化网上办事公开与决策公开的内容;在信息公开、办事公开与决策公开的具体内容方面,应加强对公开需求的了解与把握,加大对与公众利益直接相关、广大群众普遍关心的问题的公开力度。

提高网站的形式建设水平

以国家相关规定为基础,建立政府部门网站建设标准体系既是美国发展联邦政府公务员管理事务网上公开的经验,也是中国电子政务发展的教训。根据美国的经验,公务员管理事务网上公开尤其要强化网站表现形式建设的对象化取向,提高网站的人性化水平。因此,根据中国政府网站建设的一般状况,我们在发展公共部门人力资源管理事务网上公开的过程中,要特别关注公开对象的心理

体验和感受,从以下几方面来提高网站形式建设水平。

在信息组织方面。一是突出网站的门户特征,整合页面信息,加强链接;二是构建明了清晰的信息组织与呈现架构,尊重大众思维逻辑;三是强调页面呈现的简洁大方、庄重实用。

在信息标识方面。一是强化标识的大众化和可理解性,防止网上语言与网下语言不对接;二是强调文字标识为主,图形标识为辅。

在信息导航方面。一是明确对象浏览历程与下一步走向;二是强化对象的浏览定位,信息层次适度,防止迷航。

在信息搜索方面。一是网页功能设置上,强化信息搜索功能;二是在搜索方式上,开辟尽量多的搜索通道。

三、健全约束机制,强化网上公开责任

美国电子政务建设具有明确的约束机制,其突出表现是政府信息公开与电子政务绩效考核机制和责任机制建设相对完善。这一经验值得中国发展公共部门人力资源管理事务网上公开借鉴。目前,中国政府已将政务公开列入组织考核与公务员考核、行政监督范围,成为公众对政府进行监督的重要关注点之一。但与美国相比,包括公共部门人力资源管理事务网上公开在内的基于网站的政务公开约束机制仍有待进一步加强。根据美国的经验,中国在发展公共部门人力资源管理事务网上公开时,其约束机制应主要包括如下几方面的内容。

建立健全网上公开的绩效评估制度

美国是“评估”国家之一,其电子政务建设,尤其是网站建设评估是政府绩效评估的重要组成部分。其中,信息公开、在线办事与公众参与、网站的形式建设等是网站评估的重要指标。美国联邦政府人事管理署网站的绩效评估除了经费投入与产出情况评估外,还包括对公务员管理信息公开、在线服务、网站访问量等方面情况的评估。评估结果及其具体分析是人事管理署公务员管理事务网上公开发展的重要推动力。在中国,在政府和有关部门已经出

台的法规和政策中,已经提出了相关的制度建设要求。中共中央办公厅、国务院办公厅发布的《关于进一步推行政务公开的意见》提出:“要建立健全政务公开评议制度。把政务公开纳入社会评议政风、行风的范围,组织人民群众对政务公开的内容是否真实、准确、全面,时间是否及时,程序是否符合规定,制度是否落实到位等进行评议。”《中华人民共和国政府信息公开条例》第二十九条规定:“各级人民政府应当建立健全政府信息公开工作考核制度、社会评议制度和责任追究制度,定期对政府信息公开工作进行考核、评议。”原国家人事部制定的《关于人事系统进一步推行政务公开的意见》提出,要“自觉把政务公开纳入人事部门行风评议的范围,在政务公开的内容、程序、时限、制度等方面,接受人民群众的评议。要把政务公开工作作为机关年度考核的重要内容,制定具体考核办法,明确考核标准,定期考评检查。”这些规定是建立公共部门人力资源管理事务网上公开绩效考核制度的直接政策法规依据。具体而言,公共部门人力资源管理事务网上公开的绩效评估制度建设在明晰制度框架基础上,应重点考虑如下几方面内容:

关于评估的主体。应坚持多元评估,评估主体可主要包括相关管理部门、公开对象和有关专家等。

关于评估指标构成与权重设计。在总体目标取向上,应突出对象需求和规范发展。在评估指标选取上,应主要包括网上公开的内容建设、呈现形式建设、保障机制建设等方面的要素。在权重设计上,内容建设应逐步加大对办事公开和决策公开的关程度;呈现形式建设应逐步加大对对象体验的关程度;保障机制建设应逐步加大对制度建设的关程度。

关于评估结果应用。绩效评估应从发现问题、提高效率与效能的角度,强化评估结果对网上政务公开发展的推进功能。

建立健全网上公开的责任制度

如果没有相应的问责制度作保障,那么再完善的绩效评估制度也将流于形式。美国电子政务建设实行严格的

目标责任制,且目标具体,约束的刚性较强。在我国的相关政策法规中,亦有责任制度的框架设计。一方面,政府各部门都建立了网站建设责任分工制度;另一方面,有关责任追究也有具体的制度建设要求,例如《中华人民共和国政府信息公开条例》已经提出了建立健全政府信息公开的责任追究制度要求,并在第三十五条明确规定了要追究责任的具体情形。原国家人事部制定的《关于人事系统进一步推行政务公开的意见》提出:“要在人事政务公开的各个工作环节明确各单位的职责。对工作不力、搞形式主义的,要严肃批评,限期整改;对弄虚作假、侵犯群众民主权利、损害群众合法权益、造成严重后果的,要严肃查处,并追究所在单位主要领导的责任。”依据这些政策法规,公共部门人力资源管理事务网上公开应及时建立健全责任追究制度,在明晰制度框架的基础上,着重解决好如下几方面问题:

各种职责及其履行主体明确,责任追究主体和对象清楚。其中,责任追究主体应在政府内部根据权限予以确定。

责任追究依据与追究行为界定清晰。

责任追究的依据来源规定具体。责任追究的依据应主要来源于三个方面:一是政府行政监察与监督系统的工作监察与监督;二是各类社会监督;三是公开工作的内部管理。

建立健全网上公开的司法救济制度

美国信息公开非常注重司法救济制度的建设。美国信息公开的司法救济主要有两个依据:一是“信息自由法诉讼”,即公众有权针对行政机关的信息不公开向法院起诉,请求法院命令行政机关公开;二是“反信息自由法的诉讼”,即第三人有权以行政机关公开信息侵犯其隐私权为由向法院起诉,请求法院阻止行政机关公开。据统计,从1975年初到1976年6月,美国州法院受理的适用《信息自由法》的诉讼案件达140余起,相当于1967年至1974年法院受理的同类案件数的总和^[3]。由此可见,健全司法救济制度对推动和规范政府信息公开的巨大作用。因此,

随着中国政务公开制度的逐步健全以及公民权利意识的逐步增强,包括公共部门人力资源管理网上公开在内的政务公开方面的司法救济制度应尽快建立。《中华人民共和国政府信息公开条例》已经提出了建立司法救济制度的要求,即对违反政府信息公开条例有关规定,而构成犯罪的,要依法追究刑事责任。在司法救济制度建设过程中,需特别注意如下问题:

提起司法救济的主体。一般来说,这类主体主要包括两大类:一是公开例外对象及其相关者;二是具体公开的需求对象。

司法救济行为与其他约束行为的关系,如与行政复议、仲裁、信访、赔偿等制度的衔接。

司法救济行为的有效执行。

四、建立政府首席信息官制度,优化网上公开管理体制

实行政府首席信息官制度是美国政府信息资源管理与信息化建设的管理体制保障^[4]。1996年制定的《信息技术管理改革法》要求联邦政府及其各部门要设立首席信息官职位,并具体规定了政府首席信息官的地位、基本职责、核心能力、知识体系等。《2002电子政府法案》又规定了建立联邦各部门首席信息官委员会。美国电子政务的发展实践证明,政府首席信息官制度促进了美国电子政务和网上政务公开的长足发展。正因如此,实行政府首席信息官制度在电子政务发展较好的国家具有普遍性。在中国发展公共部门人力资源管理事务网上公开的过程中,亦可借鉴相关管理体制与管理制度的提高管理效能。

完善网上公开的管理体制

为充分发挥网络的开放性、共享性优势,电子政务和网上政务公开的发展需要强调统一性、协调性和规范性。因此,为加强政府信息资源管理,提升电子政务管理效能,美国的政府首席信息官地位较高,直接向行政首长负责;权限较大,全面负责本级政府或本部门的信息资源管理与电子政务建设。在中国发展公共部门人力资源管理事务网上公开的过程中,这种统一管理的体制有一定的借鉴

意义。一方面,加强电子政务与信息资源管理的领导体制建设;另一方面,加强电子政务管理与信息资源管理职能的整合。同时,它可完善各方的协调机制。

加强电子政务专业人才培养

鉴于电子政务建设对相关人才素质能力的复合性要求,美国对政府首席信息官的素质能力有明确的构成要求,强调其对政务、管理和技术的融通,对政府部门的电子政务工作者亦有相关要求。在中国发展公共部门人力资源管理事务网上公开的过程中,要关注电子政务专业队伍的素质能力提升,建议措施如下:

建立电子政务专业人才素质能力模型;

加强对电子政务专业人才的继续教育,不断提高其复合素质与能力水平,尤其是要注重对前沿理论与技术、政务内容与流程、管理理念与技术等方面的培训;

建立与电子政务专业人才到政务部门和其他相关领域的交流机制;

完善符合自身特点的新陈代谢机制和绩效评价与薪酬制度。

五、健全法律法规,保证网上公开规范进行

美国联邦政府公务员管理事务网上公开的实践表明,美国联邦政府公务员管理事务网上公开的良性发展,得益于相关法律和政策法规的健全与完善。一方面,相关法律制定比较到位;另一方面,法规政策体系比较健全,从而形成了美国联邦政府公务员管理事务网上公开的总体法律法规、相关政策及具体工作方案的体系架构。如美国联邦政府公务员管理事务网上公开需要遵循的法律法规和政策很多,其中比较重要的包括《信息自由法》、《信息技术改革法》,以及以此为基础的《电子政务法案》、《信息技术管理改革法的实施》、《人事管理署政务公开目录》、《人事管理署电子政务建设计划》等。这些法律法规和具体政策,不仅涉及的内容全面,而且位阶关系较为合理。以此为鉴,要发展中国公共部门人力资源管理事务网上公开的水平亦应加强相关法律法规和规章制度建设,一方面在法

律法规内容上全面系统,另一方面在法律层次上配套衔接。

健全公开的法律与政策法规体系

根据美国联邦政府公务员管理事务网上公开的实践,法律法规体系建设首先关注的是内容的全面到位。具体而言,美国联邦政府公务员管理事务网上公开的法律法规和政策体系的建设,主要包括两个方面:一是内容全面,既包括政务公开事务方面的,也包括电子政务建设方面的;二是形式全面,既有国家法律、又有联邦政府的规定,还有人事管理署的具体计划与政策,其中,这些法律法规和政策具有明显的逐层细化和具体化的走向。这一做法,值得中国在发展公共部门人力资源管理事务网上公开时借鉴。

关于法律法规和政策的内容体系建设。逐步建立起以公共部门人力资源管理事务公开和公共人力资源管理主体、对象、载体、程序与流程、保障救济等方面的规范体系。

关于法律法规和政策的层次配置。逐步健全国家、各级政府、各级政府职能部门等各个层面关于公共部门人力资源管理事务网上公开的法律法规和政策,从而形成各个层面相互衔接的规范体系。

关于法律法规和政策的内容细化程度。在各级政府和各级主管部门逐步健全公共部门人力资源管理相关法规和政策时,应建立起各级政府以及各级政府职能部门之间的相关规定逐步细化、从宏观到微观的递进关系。目前,中国公共部门人力资源管理事务网上公开的一些规定还具有“元规定”与“元标准”的性质,亟待进行细化。

关于提高法律法规和政策的实用性。在公共部门人力资源管理事务网上公开的法律法规和政策制定方面,尤其要强化法律法规和政策的针对性和可操作性,提高其有用性,保证公共部门人力资源管理事务网上公开的质量与效果。

强化公开相关规定的法律优先性

根据美国公务员管理事务网上公开的实践,其相关法律法规和政策制定的逻辑关系,通常是国家立法先行,政府法规细化法律规定,政策计划具体落实法律法规。这种立法执法的路径保证了有关规定的稳定性和权威性。这一经验,有很大的借鉴意义。中国在建立公共部门人力资源管理事务网上公开的政策法规体系的过程中,应根据形势发展需要,加强相关立法,逐步提高中国公共部门人力资源管理事务网上公开政策法规的法律层次,提高其规范的约束力。

参考文献:

- [1] 周汉华. 外国政府信息公开制度比较[M]. 北京:中国法制出版社,2003
- [2] 查先进. 论政府信息资源管理及其发展动向[J]. 中国图书馆学报,2002,28(4):37-39
- [3] 宋小卫. 美国《信息自由法》的立法历程[EB/OL]. [2008-07-28]. <http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=72728>
- [4] 吴江,李志更,乔立娜,等. 政府首席信息官制度研究[M]//吴江. 第一资源. 北京:党建读物出版社,2007
- [5] 中共中央办公厅国务院办公厅关于进一步推行政务公开的意见[M]. 北京:中国方正出版社,2005
- [6] 人事部. 关于人事系统进一步推行政务公开的意见[R]. 人事部,2005
- [7] 国务院办公厅. 国务院办公厅关于加强政府网站建设和管理工作的意见[R]. 国务院办公厅,2006

作者简介:

李志更,女,中国人事科学研究院电子政务研究室主任、研究员,主要研究方向为电子政务、公共人力资源管理。

(本文责编:张建辉)