

中文社会科学引文索引来源期刊(CSSCI)
中文核心期刊(政治学)
RCCSE中国核心学术期刊
中国人文社会科学核心期刊
全国百强社科学报
上海市最佳学报

上海行政学院

学报

The Journal of Shanghai
Administration Institute

3
2014

国内公共服务体系研究的知识图谱

姜晓萍 苏楠(47)

政府 2.0、开放式政府与服务型政府建设

朱春奎 李燕(59)

社会·人力资源

中国公共冲突管理体制的发展趋势

常健 田岚洁(67)

论中国社会工作发展的两个分析维度

何历宇(74)

国家、组织化与社会秩序

——当前我国社会发展模式再思考

吴兴智(81)

中国改革顶层设计的具体指向、着眼点与主要任务

——基于财政社会学的研究

刘志广(90)

女性公务员职业发展模式:基于内容分析法的研究

宁本荣 赵晓康(100)

期刊名称:上海行政学院学报

出版日期:2014年5月

主管主办单位:上海行政学院

主 编:陶柏康

出版单位:《上海行政学院学报》编辑部

地 址:上海虹漕南路200号

发行单位:上海市报刊发行局

邮 编:200233

发行范围:国内外发行

电 话:(021)22880424

邮发代号:4-666

传 真:(021)64365035

国内统一连续出版物号:CN31-1815

印刷单位:上海师范大学印刷厂

国际标准连续出版物号:ISSN1009-3176

E-mail:xzxyxb@mail.sdx.sh.cn

定价:10元

投稿网址:www.shdzlt.com

政府2.0、开放式政府与服务型政府建设*

朱春奎 李 燕

(复旦大学, 上海 200433)

摘要:作为全球电子政务发展和政府治理模式变迁的新趋势,以公开透明、参与互动、服务整合为特征的政府2.0和开放式政府正日益成为世界各国政府改革的主流方向。本文在阐释政府2.0和开放式政府的含义与特征的基础上,以澳大利亚和美国为例剖析了政府2.0与开放式政府的国际经验及其对中国服务型政府建设的启示,以期为中国服务型政府建设提供可资借鉴的他山之石。

关键词:政府2.0; 开放式政府; 服务型政府

近年来,中国政府关注以信息技术为支撑,打造服务型政府,从最初的办公自动化、信息的单向互动,到实时的在线服务受理和政民双向的互动、再到一站式的服务整合,信息通信技术的发展融合已成为中国服务型政府建设的重要助推力量。以用户为中心、强调开放互动、注重用户参与的Web2.0技术的兴起和广泛运用,改变了政府与公众的互动方式,也推动着政府治理形态的变迁。作为全球电子政务发展和政府治理模式变迁的新趋势,以公开透明、参与互动、服务整合为特征的政府2.0(Government2.0)和开放式政府(Open Government)应运而生,并迅速在全球范围内传播开来。本文在阐释政府2.0与开放式政府的含义与特征的基础上,以澳大利亚和美国为例剖析了政府2.0与开放式政府的国际经验及其对中国服务型政府建设的启示,以期为中国服务型政府建设提供可资借鉴的他山之石。

一、政府2.0和开放式政府的内涵认知

1. 政府2.0

* 基金项目: 本文为国家社科基金重大招标课题《地方服务型政府建构路径与对策》(批准号: 09&ZD063)的阶段性成果; 北京大学、复旦大学、吉林大学“国家治理协同创新中心”研究成果。

收稿日期: 2014-3-10

作者简介: 朱春奎 男 (1970-) 复旦大学国际关系与公共事务学院教授 博士生导师

李 燕 女 (1988-) 复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生

政府2.0是一种以信息技术为依托、以政务公开为基础、以公众需求为中心、以服务公众为使命、以政民互动为前提、以平台整合为目标的政府管理模式。政府2.0旨在利用互联网上的多元信息资源,打造形成一个国民互动、共同创新的整合开发平台,同时鼓励社会公众利用信息技术将政府提供的服务、政府的业务流程与数据社会化、商品化,并加强公共部门与公众的沟通和协作,提升公共服务的质量和效率^{①②③}。政府2.0不仅是电子政务发展的新趋势,更是政府治理的一次重要转向,它使政府与民众直接互动和沟通,使公共服务从生产者范式转变为使用者范式,从碎片化、分散化、封闭化的政府管理走向协同、互动、共治的整体性治理。

公开透明是政府2.0的首要特征。政府以机器可读的多种格式向公众免费公开除个人隐私、商业机密和国家安全之外的各种公共信息资源^④,供公众查询、下载,并提供分析工具、摘录工具及应用程序接口,方便公众对信息资源进行深入开发,实现信息的增值利用。

借助于Web2.0工具和各种移动泛在技术,政府机构及其公务员能够随时随地通过各种即时通讯软件,社交网站等社会化媒体与公众进行复杂、平行的在线互动交流,听取社情民意,主动吸纳公众参与到公共政策制定和公共服务提供(设计、生产、分配)的全过程,实现参与式民主。

在政府2.0模式下,创新活动不再囿于实验室或专业机构之中,而是面向用户,面向大众的开放式创新。通过维基、微博等为公众提供创建、分享信息与知识的协作平台,以众包的形式激发大众智慧,促进创新涌现,同时,政府部门充分利用外部资源,将行业专业服务资源以外包等形式纳入自身的创新服务体系之中^⑤。

政府2.0强调的是以信任为基础的、更加协作和群体为重点的合作。在政府组织内部,通过使用者协作平台使政府公务员知识社会化,打破部门的职能边界,使政府管理模式朝协作与合作方式转变,公开磋商、开放数据、共享知识^⑥。政府组织和企业及非政府组织、个人也可合作提供公共服务和制定公共政策,这种政府从外部人士那里获得专业意见和洞察力的方式,也被称为“维基政府模式”。

政府2.0的目标是建立整合型政府(Integration government),意味着政府后台要进行大量的任务整合,工作重心从方式(电子化)转移到结果(整合)上来^⑦。从服务的基础转向流程、体系、信息、资源的集成,这就标志着政府从条块分割、封闭的架构迈向一个开放、协同、合作的架构,在服务方式、服务内容等方面跨越传统的政府职能边界,打破部门壁垒,实现全面整合,如单一窗口的“一站式服务”,线上、线下的“互动式服务”,基于用户体验的“个性化定制服务”等。

2. 开放式政府

与政府2.0密切相关的另一个概念是由美国率先发起,之后发展为一项国际性政府改革运动的开放式政府行动。开放式政府立基于通过新技术来实现政治民主的这一乐观构想之上^⑧,超越了传统以信息技术为中心的电子政务模式,是一种以公民为中心扩大政府信息公开,在保障公民知情权的同时,促进公民参与权,提升公共服务质量和效率。

透明、参与、协作是构成开放式政府的基本要素,也是其核心特征。公共权力运作的透明化是开放式政府的必要前提^⑨。开放式政府模式下,公共部门充分利用各种信息技术工具向公民公开政府的行动信息,工作程序和决策过程,保障公民的知情权,鼓励公众对这些信息进行监督,反馈,以强化政府课责性,促使政府运作更加廉洁,高效。开放式政府按照一定的质量标准,将政府信息和公共数据以开放和可访问的发布到网络平台,供社会公众进行下载、使用、传输、再利用,通过政府信息的共享,实现数据的转换增值^⑩。

在开放式政府的治理下,公民不仅享有获取信息、文档、程序的权利,还能成为一个优秀的参与者^⑪。开放式政府利用先进的信息通信技术向社会公开其行动信息,与公众开展互动交流,旨在为公众参与和协作创造条件、提供机会,因为许多知识和信息都存在于政府之外,政府必须学会利用

的文化;二是运用Web2.0技术促进政民互动,形成开放、协作的治理模式;三是开放访问公共部门信息(PSI),鼓励PSI的增值利用。立足于文化变革、技术应用和信息公开的政府2.0将能够:使公众更具民主精神和更加知情,激发公民热情,使其为社区生活做出更大的贡献;提高公共服务的回应性、质量、灵活性和效率;挖掘和实现公共部门数据的经济价值和社会价值,为创新提供广阔平台;让公共部门和政府的政策、服务更符合公众的需求。

围绕发挥政府领导力(Leadership)、促进公众参与(Engagement)、公开政府信息(Open Access PSI)三大目标,澳大利亚的政府2.0实践主要聚焦于促进参与式在线互动,运用Web2.0技术构建政府社区,以及改善公共部门信息管理。2013年8月,澳大利亚政府信息管理机构(AGMIO)发布了公共服务大数据战略。该战略以数据属于国有资产,从设计着手保护隐私,数据完整性与程序透明度,技巧、资源共享,与业界和学界合作,强化开放数据等六条大数据原则为支撑,旨在推动公共行业利用大数据分析进行服务改革,制定更好的公共政策,保护公民隐私,使澳大利亚政府在该领域跻身全球领先水平。

作为电子政务的发祥地,美国以其先进的信息技术和发达的信息产业为支撑,始终引领着全球电子政务的新趋势。2009年1月21日,奥巴马总统履职首日发表了题为透明与开放式政府(Transparency and Open Government, TOG)的第一份总统备忘录,正式启动美国开放式政府行动,并提出了开放式政府计划的战略构想^⑨:即围绕透明、参与、协作三大核心原则,利用信息通信技术来提升政府透明度,为公众提供更多的参与机会,推动政府间、政府与非政府间的协作,在巩固民主的同时,改善政府的效率与效能,以新技术探寻民主和效率的契合点(图1)。为了将以上战略构想变为现实,在现有的相关基本法(《信息自由法》《宪法第一修正案》《电子信息自由法令》《阳光政府法》《隐私权法》《GPO电子信息获取促进法》等)和配套法律(《文书削减法》《电子政府法》等)的框架下,奥巴马政府先后制定并实施了包括机构备忘录、行政令、总统备忘录等形式在内的数十项开放式政府政策,政策内容涉及信息自由法、政府数据开放、联邦政府支出信息公开等多个领域,从而为美国开放式政府行动提供了全方位的政策支持。

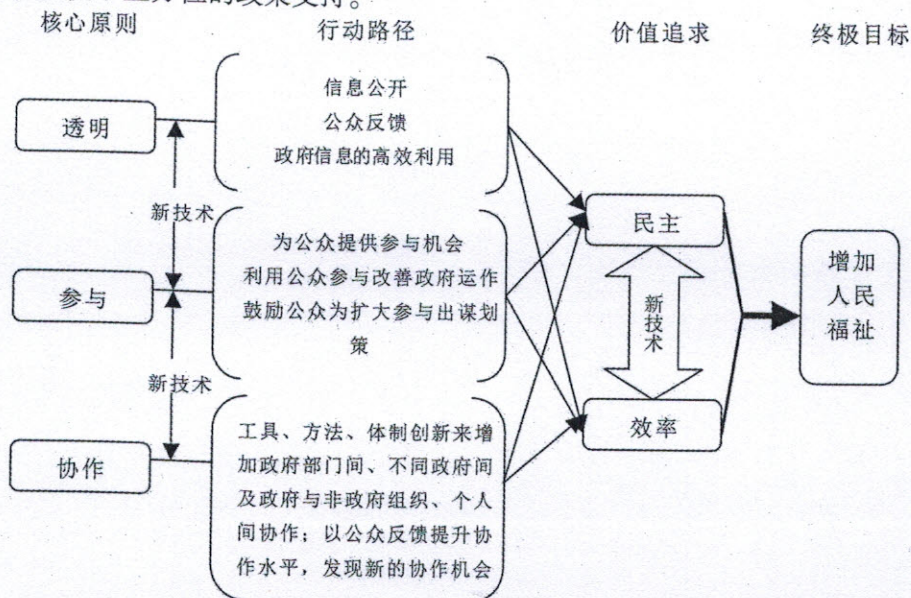


图1 美国Open Government 战略构想

资料来源:作者根据Barack Obama (2009).Memorandum for The Head of Executive Departments and Agencies: Transparency and Open Government自制。

奥巴马在透明与开放式政府备忘录中命令首席信息官(CIO),预算管理办公室主任(DOMB)

与总务专员(AGS)通力合作,协调各行政部门和机构,由OMB发布开放式政府指导意见,用以指导包括独立机构在内的各行政部门和机构采取具体措施践行“透明、参与、协作”的开放式政府原则。2009年12月8日,预算管理办公室主任以备忘录的形式向各行政部门和机构的领导发布了开放式政府指令(Open Government Directive),作为整个开放式政府计划实施的纲领性文件。近五年来,美国开放式政府行动重点在联邦政务信息公开,数据开放与开放式创新,社会化媒体与公共服务众包等领域展开了大量实践^⑨。

为进一步提升联邦机构支出信息的透明度,联邦政府主要通过网站,重点推进复苏法授权支出,联邦拨款,信息技术支出,其他政府不当支出,纳税人收据信息的公开化。面向公众的政府支出信息公开,运用互联网技术保障纳税人的知情权,赋予公众对政府支出行为的监督权,同时开设渠道引入公众参与,有助于政府提高公共资金的配置的合理性和使用效率。

除了对联邦行政机构的信息公开提出明确要求,白宫也以身作则,向公众大开“信息之窗”,以白宫网站(Whitehouse.gov)为平台,将总统(副总统)的日常安排、纳税申报单和财产情况,白宫工作人员的道德记录和财产情况,白宫来访人员记录,总统(副总统)记录(甚至包括敏感性文件)向所有公众无条件公开,并及时更新,任何人通过访问白宫网站,点击相关数据集,即可迅速浏览所需信息。

根据开放式政府指令的要求,各联邦机构必须在规定时限内制定并实施其开放式政府方案,方案内容必须体现出以下要素特征^⑩。首先,各机构在起草和制定其开放式政府计划的过程中,必须与其他机构进行深入协商,并吸纳公众的参与,计划也应具备较高的可读性,以开放格式公布在网站上。其次,计划应具备最高程度的透明性,能够提供高价值信息的详细清单,便于公众使用这些信息对机构行动进行监督。再有,计划中应包括其增加公众参与机会的途径。最后,计划应包含该机构运用技术平台与其他联邦和非联邦政府机构、私营组织、非营利性组织及学术机构的开展协作的行动方案。此外,开放式政府计划还要至少展示一个该机构目前正在实施的旨在提升本机构“透明、参与、协作”水平的旗舰计划。为督促各机构按照上述要素标准制定和实施其开放式政府计划,总统特指定FCIO和FCIO制定开放式政府指示板(Open Government Dashboard),并将其挂放在白宫网页上。公众可在各机构计划的形成过程中通过该指示板追踪各机构的建设开放式政府的最新进展,点击了解各机构计划的具体内容。

作为美国开放式政府计划的旗舰行动,Data.gov不仅是推动机构增加信息公开的重要技术工具,更是政府数据开放的主要平台。2009年5月21日,由联邦CIO委员会开发,总务署(General Service Administration, GSA)主管的数据门户网站Data.gov正式开通,网站以元数据集(DC)为标准,采用目录组织政府数据和其他应用网络工具,是一个整合了各机构数据集的“一站式”入口。作为全球第一个国家政府层面的数据门户网站,Data.gov有效地解决了以往分散在各个政府机构网站的数据不兼容问题。网站中的数据均可供下载,可被用于创造新的工具和程序。许多政府外部的组织和个人已经开始使用这些数据开发应用程序,极大地方便人们的日常生活,并创造出了巨大的经济价值。

联邦政府开放数据的价值体现在两个方面。一是这些政府数据经处理后,以各种形式(表格,图形)展示在Data.gov上,方便公众对数据所包含的信息形成直观的感受。如“清洁空气状态与趋势网络”数据集提供了关于空气质量的信息,同时还以数值形式和可视形式将各地区空气质量的具体情况和地理分布比较呈现给公众。二是Data.gov上的信息可被研究者用于学术研究和商业活动。从用户需求出发,Data.gov采取多种格式(XML、CSV、XLS、KML/KMZ等)进行数据发布,企业家和科学家可以对使用原始机构数据提供新的数据服务,通过市场化的运作获得利润,实现这些数据的经济价值。自该网站开通以来,数据开发者已经逐渐将Data.gov上的原始数据转变成许多用户友好型的数

据应用程序,为普通市民提供了易于使用的信息。

美国联邦政府还力图将数据开放与国家创新计划紧密结合,开放式创新以用户为中心,重视发挥普通公众在创造活动中的主体地位,使创新不再囿于实验室或专业组织之中,让创新走向民主化,从而激发了社会公众的创新热情和潜能,为经济发展注入新的活力。公众使用源于Data.gov的数据,编写出了大量的程序和应用软件,极大地方便和改善了人们的生活。例如,公众将健康和人类服务部(HHS)公布的数据与HHS的社区健康数据行动结合起来,创造出一些极具实用性的应用软件,如健康地图和指示板,健康数据的网络搜索引擎,以及能够帮助市民选择健康护理机构的工具。

Web2.0环境下,以社会互动为核心的社会化媒体,例如博客、微博,社会共享服务短信语言(如YouTube等),协作编辑工具(如Wiki等)社交网络(如Facebook等)等极大地改变了政民沟通与互动的类型和方式。社会化媒体在美国开放式政府进程中主要发挥着以下三个方面的作用^⑦:

第一,政府利用社会化媒体技术推动公众和政府对话,并为社会各方讨论政府制定和实施提供机会,以实现民主参与^⑧,如2011开通的“We the people”情愿平台,为公众联合发起政策议题,参与联邦政府政策议程设置提供了重要途径;联邦政府还利用Apps.gov网站为公众提供交流空间,为某些社会化问题寻求解决方案。

第二,采用众包方式以集体智慧提升公共服务的质量、交付和响应能力,由政府 and 公民共同开发、设计、提供公共服务,推动公共服务的提供者和使用者合作伙伴关系,例如退伍军人管理局在其他联邦机构和私人基金会的协助下,于2010年8月发起了“Blue Button”行动,该项目使退役老兵能够从各自的“My Healthe Vet”记录中下载其个人健康信息。

第三,通过公共知识和人才寻求创新,用以解决大型的社会问题,形成一种由技术支持和数据驱动的公私协作。其中,较具代表性的是“GSA’s Challenge.gov”,该网站为政府机构提供了一个十分有用的平台,帮助联邦政府利用专家、普通市民的创造力和企业家精神来应对其所面临的问题和挑战,并为建言献策者提供适当的奖励(奖金)。

三、政府2.0与开放式政府对中国服务型政府建设的启示

服务型政府是以公众为中心,通过政务公开和政府与公众广泛互动,持续地推动以公众满意度为目标的政府管理创新与变革,不断提高政府工作的透明度,不断提高行政效率和降低行政成本,形成公众广泛参与下的全新的服务型政府职能模式。服务型政府的建设,在相当程度上需要依赖于信息技术的推动。服务型政府建设不仅需要组织结构的变化,还需要辅以流程再造、一站式服务、公私合作、网络简化等多种改革措施,而这一切都有赖于信息技术的支持。政府2.0与开放式政府所倡导的以人为本、服务公众、开放透明、信任协作、服务整合等理念亦是服务型政府的题中应有之义。那么,如何利用政府2.0和开放式政府的理念和实践助力中国行政改革,加快中国服务型政府建设的步伐?本文认为,可考虑从以下四个方面着手。

1. 重塑政府行政文化,变革执政理念

文化的变革,其重要性远胜于政策发展和采用新技术带来的挑战^⑨。中国各级政府应积极采取各种措施,重塑政府行政文化,树立以公众需求为中心,以服务公众为使命,以新技术应用提高政府服务质量的观念。营造开放透明的政府文化氛围,主动接受社会公众的监督和建议,增强政府责任感,提升政府廉洁度。将政府掌握的信息资源视为国民共有的国家资产,树立开放政府信息资源,鼓励和引导外部社会力量完善政府、增值利用政府信息的服务理念^⑩。

2. 公共部门数据开放,实施大数据战略

中国各级政府应通过免费开放公共部门信息资源,使社会公众公开访问政府信息,了解决策

制定过程,培育和激发参与公共事务的热情,充分利用民众智慧解决公共管理过程中遇到的问题。并推进大数据战略,通过鼓励企业,个人对公共部门信息的再利用,创造经济效益和社会效益,为创新活动提供信息平台。应加强政府信息公开法规制度框架的顶层设计,在现有的《档案法》《保密法》《政府信息公开条例》的基础上,进一步完善相关法律法规,减少对公众信息自由的过度限制。建立跨部门的公共部门信息资源协调管理机构,制定统一的信息资源发布标准,推进协同共享,建议借鉴美国的首席信息官(CIO)制度,在各个部门设立CIO,形成集约建设、集中管理、集成服务的公共信息资源管理模式。探索建设国家统一的公共信息资源集中发布平台,如data.gov和apps.gov平台,将分散在各部门的信息资源整合为单一入口的综合性信息资源库,以统一的格式和接口组织和发布综合性数据^①。重视大数据时代中的公共部门信息安全,加强信息分类管理,加强信息安全风险评估和控制,同时实施信息安全生命周期管理,以最大限度地保护国家机密、商业机密和个人隐私。

3. 利用社会化媒体实现参与性的政民互动

加强政府与公众的互动,是政府2.0和开放式政府的核心功能。各级政府应积极使用社会化媒体建立公众与政府间的沟通渠道,化解传统沟通模式中的沟通障碍。一方面,利用博客、微博、Twitter、Facebook等社交网络开展民意调查,通过在线交互让民众了解政务流程的节点,让公众参与到政策制定、执行、评估和监督之中,并建立有效的民意反馈机制,提升对社情民意的回应能力,实现真正的参与式互动;另一方面,充分利用政务博客,官方微博开展政府形象宣传,健全社会化网络互动应急机制,提高网络舆情的监测和引导能力,防止不良信息的“病毒式”传播,提高政府公信力^②。

4. 运用信息技术推进整体性治理

大力推进国家电子政务建设,通过信息技术跨越政府组织与职能边界,整合政务节点和服务资源,打破传统部门界限和功能分割,实现跨地区的政务协同,建立“无缝隙”政府。整合各部门的服务职能,提供“一站式服务”;以公众需求为核心,提供“主动推送式”服务和基于用户体验的个性化定制服务等,实现从封闭、分散的管理模式向开放、协同的整体性治理的转变。

注释:

① Eggers W.D. *Government 2.0: Using Technology to Improve Education, Cut Red Tape, Reduce Gridlock, and Enhance Democracy*. Rowman & Littlefield Publishers.

② O'Reilly, Tim. *Gov 2.0: It's All About The Platform*. <http://techcrunch.com/2009/09/04/gov-20-its-all-about-the-platform/>

③ Maio A.D. *Government 2.0: A Gartner Definition* (2009). [2010-12-19]. http://blogs.gartner.com/andrea_dimaio/2009/11/13/government-2-0-a-gartner-definition/.

④ 丁健:《浅析大数据对政府2.0的推进作用》,《中国信息界》2012年第9期。

⑤ 宋刚、孟庆国:《政府2.0:创新2.0视野下的政府创新》,《电子政务》2012年第2期。

⑥② 胡海波:《政府2.0:基于社会性网络服务视角分析》,《情报科学》2012年第4期。

⑦ Osimo, David. *Government 2.0—Hype, Hope, or Reality?* *European Journal of Practice*, 2010(3):2-13.

⑧ Teresa M. Harrison, Santiago Guerrero, G. Brian Burke & Meghan Cook. *Open Government and E-government: Democratic Challenges from a Public Value Perspective*. *Information Polity*, 17:83-97.

⑨ Coglianese, Cary. *The Transparency President? The Obama Administration and Open Government*. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 2009, 22(4):529-544.

⑩⑫⑭ 冀俊峰、张铠麟、李军:《Government 2.0与Open Government的战略与实践》,《电子政务》2011年第1期。

⑪ Lathrop D, Ruma L. *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice* (2010). O'Reilly Media, Inc.

⑬①⑨ Government 2.0 Taskforce. *Report of the Government 2.0 Taskforce. Engage: Getting on with Government 2.0* 2010.

⑭ Obama, Barack. *Memorandum for The Head of Executive Departments and Agencies: Transparency and Open Government*.

⑮ White House. *The Obama Administration's Commitment to Open Government: A Status Report*.

- ⑯ Office of Management and Budget. *Open Government Directive*.
- ⑰ Nam, Taewoo. Suggesting framework Of citizen-sourcing via Government2.0. *Government Information Quarterly*, 2012(29): 12-20.
- ⑱ Luis F, Luna-Reyes & Soon Ae Chun. Open government and public participation: Issues and challenges in creating public value. *Information Polity*, 2012(17): 77-81.
- ⑳ 何军:《美国联邦政府电子政务的发展模式、趋势及启示》,《电子政务》2013年第10期。

Government 2.0, Open Government and Building of Service-oriented Government

Zhu Chunkui / Li Yan

Abstract: Government2.0 and Open Government, which are characterized by transparency, interactive participation and service integration, can be referred as the new tendency of global e-government development and governance transition. With the expectation of helping China's authority to build a service-oriented government, this paper explores the conception and features of Government2.0 and Open Government, compares the differences between these two concepts, introduces international experiences of Australian Government2.0 model and USA's Open Government plan, and also provides some suggestions for China's effort to build a service-oriented government.

Key Words: Government 2.0; Open Government; Service-oriented Government

(责任编辑 方卿)



欢迎订阅

2014年

《上海行政学院学报》双月刊

《上海行政学院学报》——上海行政学院主办的综合性学术理论研究双月刊，荣获中文社会科学引文索引来源期刊(CSSCI)，中文核心期刊(政治学)，中国人文社会科学核心期刊，全国百强社科学报，上海市最佳学报。

《上海行政学院学报》——坚持党的基本路线、方针、政策，坚持以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论为指导，为培养高素质的中高级国家公务员服务，为包括中国特色社会主义公共行政学理论在内的哲学社会科学的繁荣与发展服务。

《上海行政学院学报》——坚持高学术标准、高学术品位，发表了多位专家学者的学术论文。其中许多学术论文被《新华文摘》、《中国社会科学文摘》、《人大复印资料》、《高等学校文科学术文摘》等刊物转载，在学术界赢得了良好的声誉。

上海行政学院
学术理论研究双月刊
主办

账号：中共上海市委员会党校

033872-08017007001

农行徐汇支行桂林所

邮发代号：4—666

发行范围：国内外公开发行

定价：10元/本

全年60元

ISSN 1009-3176

