

本讲座选自张楠副教授于 2015 年 6 月 5 日在 RONG 系列论坛之四——大数据与诚信社会研讨会上所做的题为《政府信息公开与数据开放：政府信息公开未来发展的两个方向》的演讲。

张楠：清华大学公共管理学院政府研究所副教授，院信息化工作办公室主任，电子政务实验室副主任，中国发展规划研究中心专职研究员；清华大学经济管理学院博士。主要从事电子政务与网络治理、智慧城市发展理论与规划方法、公共大数据与政策信息学等方面研究；主持国家自然科学基金、北京市哲学社会科学规划、城市中国计划等项目，参与国家自然科学基金重大项目、重点项目及国家社会科学基金重大项目研究；在中英文重要期刊及国际学术会议上发表论文 50 余篇，出版中、英文专著各 1 部。



政务公开与数据开放： 政府信息公开未来发展的两个方向

清华大学公共管理学院 张楠

张楠：谢谢主持人，谢谢各位嘉宾。

在中国我们现在呼吁小政府、大社会，但是我们现状还是大政府、小社会。所以我们的政府就是权威。我们诚信的社会首先需要有一个诚信的政府，当我们判断政府诚信不诚信的时候，信息公开是基础。只有我们看到了公开的政府信息，才能判断他是不是言出必行，是不是达到了给公众的承诺。因此今天和大家交流的是政府信息公开的两个方向，政务公开和数据开放。

摘要

- 信息公开的成绩与挑战
- 政务公开——宽范围
- 数据开放——新模式
- 政府2.0：透明+效率+协作

2015/6/7

政府信息公开

- 信息公开条例（2008）
- 信息公开报告
 - 公开渠道：网站+新媒体
 - 主动公开：范围+数量
 - 社会关注：依申请公开增加
- 但是.....



2015/6/7

《信息公开条例》从 2008 年出台到今天近七年了，现在国办正在紧锣密鼓地推进《信息公开条例》修订的相关工作。信息公开这七年有成绩，也有问题，也走到了今天这样一个十字路口。首先，信息公开条例的积极意义在于它给了公众一个有法规保障的通道，公民可申请或者要求政府公开若干信息。信息公开的进展还包括：

第一，在公开渠道方面。各级地方政府在网站上都有相应的栏目，信息公开工作的媒介日益丰富，包括 2010 年以后兴起的新媒体、社交媒体上的信息公开。

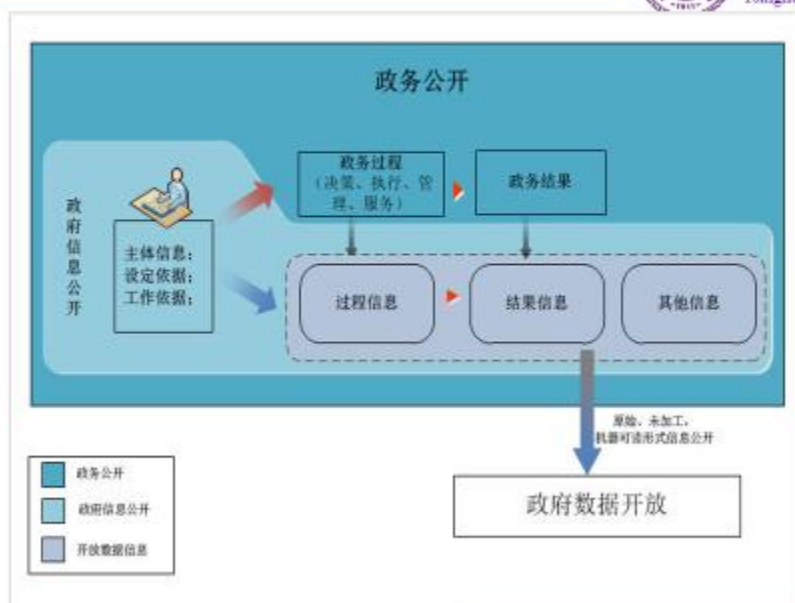
第二，主动公开方面。内容范围、数量上是逐年增长的态势。

第三，社会的关注。依申请公开日益增多，公众对政府的信息诉讼案件呈增长的态势，证明了公众越来越关注信息公开这件事情，懂得利用相关的法律武器得到他们想得到的信息。



但是信息公开也遇到一些问题：首先，信息公开在部分基层政府网站上不及时。如果公众在政府网站得不到正确的信息，他可能会采信其它渠道的不真实信息；其次，哪些信息属于公开的内容，哪些属于不能公开的内容，裁量权在各级地方政府。不同政府的判断千差万别。有个案例，一个铁路旁边的小卖部的老板要求地方发改委公布高铁的规划，地方发改委就说这个跟你没有太多关系，小老板说怎么没有关系，这个线路的规划涉及到设站的问题，设站涉及到人流量的问题，就涉及到我这个小卖部要不要扩张成一个大的超市的问题，这关系我的经营，对我来说是最重要的民生问题。但是他这样的诉求怎么认定，有的官员可能觉得他说的有道理，可以把这个信息公开给他；有的则不认同，觉得个人小卖部经营内容太有限，跟这么大的规划没有关系。总之，信息公开还是犹抱琵琶半遮面的现状。感觉地方政府是在条例的要求下做底线执行，还有可能为各种不公开找理由，使得政府信息公开在公众层面的索求之路很艰辛。

由于条例的要求，地方政府的信息公开报告很多仍在强调公开信息数量，但在今天大数据的时代，数量反应什么问题已经越来越模糊，公开信息的质量如何？到底涉及到哪些是公众最关心的问题？在这些点上，原有的条例中都不能给很好的界定。这也是信息公开需要进一步探索的背景。



政务公开是五公开：决策、执行、管理、服务、结果五公开。这把原来的信息公开的边界进行了扩展，我们的界定是：政务公开除了结果信息的公开，也关过程公开，而政府数据开放是政务公开中的一个新领域，这里面讲的更多的是专业类的，甚至规模很大，超出原来信息公开个人能够理解规模的政府持有数据的公开。他的开放不完全是一个依申请简单公开的过程，他需要考虑到信息到达问题，考虑到谁来对数据进行分析、利用、加工、解读的问题。政务公开和数据开放是我们所关注的两个方面，下面从这两方面分别讨论：

政务公开

- 信息公开 → 政务公开
 - 全生命周期（只关注结果 → 也关注过程）
 - 逆向清单（公开是常态，不公开是例外）
- 壁垒
 - 公开 vs 涉密？ + 中间地带
 - 是否公开谁来定？
- 探索
 - 政务公开的指导性文件（制定中）

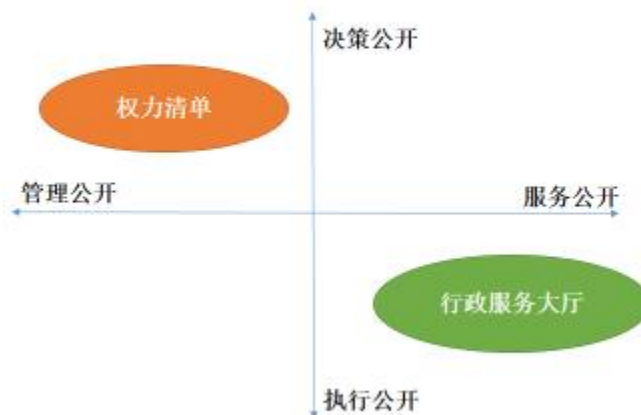
首先，信息公开到政务公开是一个全生命周期的变革，会使政府全运作流程

在一个相对透明的环境下进行；第二，由于政务涉及的内容更广，就引出逆向清单的概念。所谓的公开是常态，不公开是例外。

政务公开也有壁垒，上两个周末都在参加政务公开的研讨会，各地方政府的实践者一方面在讲公开，另一方面在讲涉密，公开和涉密中又有一些模糊地带，信息是不是能可以公开，到底谁来定？地方政府有裁量权还是从国办的角度在全国有一个统一的清单？当然，谁定清单谁就要承担责任。政务公开的指导性文件，国办相关部门也在积极的制订。



政务公开（过程公开）



在政务公开中，除了结果公开，其它四方面都属于过程公开。我们可以把它们看作两个数轴各自的两端，决策和执行的轴解决的是过程的问题，管理和服务的轴解决的是范围的问题。在这两轴定义的四象限里，很多的政府事务都可以找到相应的位置，行政服务大厅服务事项、服务内容的公开是在执行和服务层面的事情；权力清单是决策和管理层面的事情。

政务公开

- 政务公开需要厘清的几方面问题

- 边界问题

- 落实问题

- 权责问题

在政务公开中还需要理清几个方面的问题：

第一，边界和概念界定的问题。前面说的界定我们讲过多次，但是未来国办出的正式的文件怎么界定，还是在商讨过程中。目前政务公开的依据，就是四中全会文件说的“五公开”，除此之外没有更细的解读了，正式的解读可能会决定到底什么事情纳入进来。

第二，落实。这又牵扯到信息公开的经验，政务公开看上去很庞大，但是怎么考核，更多还是会落到信息，只不过这个信息不是原来信息公开里涉及到的那些简单的结果信息。政务过程、决策过程、执行过程到底应该包含那些信息，这是应该考虑的。

第三，权责。公开与否谁来定，我们主张不应该把过多的裁量权给基层政府。我们有这样一个基本假设，公开是一定的，只不过公开给谁是问题？如果说数据信息都在一个大系统里的话，至少超级管理员可以看所有的信息，这个超级管理员到底是常委，还是总书记，那是权限问题。但不能说某些部门信息只有你部门的人能看，这是不合理的。如果公开定责在更高的层面，比如说国务院来定，他的责任也很大。各个部门在权责方面要有一个平衡，不能只讲权力，不讲责任。

数据开放

- 信息公开 → 数据开放
 - 可达性（可以被看见 → 请您知道）
 - 整合性（已掌握 + 可协调 + 可获得）
- 壁垒
 - 数据 = 权力？ Or 数据理解能力 = 权力
- 探索
 - 北京的政务数据开放（社会力量参与的重要性）

然后说说数据开放。首先，数据开放强调数据的可达性，信息公开强调可以被知道、可以被看见，数据开放是请人知道的概念。第二，还有整合性的问题，信息会有几种，一种是政府已掌握的信息，其次是可协调的信息，还有可获得的信息，不同来源信息整合到一起才能发挥作用。数据开放是既强调原始信息提供，也强调整合的。

数据开放的壁垒我们也都知道，也是信息共享所面临的壁垒，就是数据即权力，说是不是到了大数据时代，数据的理解能力可以代替数据的拥有权，成为权利的化身？这是数据开放突破壁垒的关键。



北京市政务数据资源网
www.bjdata.gov.cn

热门搜索: 北京 高校 A级景区 / 名镇林业站

数据资源

APP应用

最热下载

- 【企业服务】 土地用途分区 [745]
- 【教育科研】 高校 [295]
- 【旅游住宿】 星级酒店 [196]
- 【交通服务】 轨道交通线路 [179]
- 【交通服务】 机场班车线路 [139]

推荐数据

- 【交通服务】 备案停车场(位)
- 【旅游住宿】 北京市休闲垂钓园
- 【医疗健康】 北京市动物诊疗机构
- 【旅游住宿】 北京市世界文化遗产
- 【旅游住宿】 北京地区博物馆

上下班路况

上下班路况是基于微信公众平台开发的公众账号，主要功能...
发布日期: 2013-11-07

交通英雄 25

交通英雄是基于微信公众平台开发的公众账号，功能转为第...

简单看一下北京市政务数据开放的案例，政府不仅把数据开放出来，也允许

各个企业在这些数据上做一些 APP 的应用, 并且有类似于苹果 APP STORE 的机制来审核和发布这些应用。



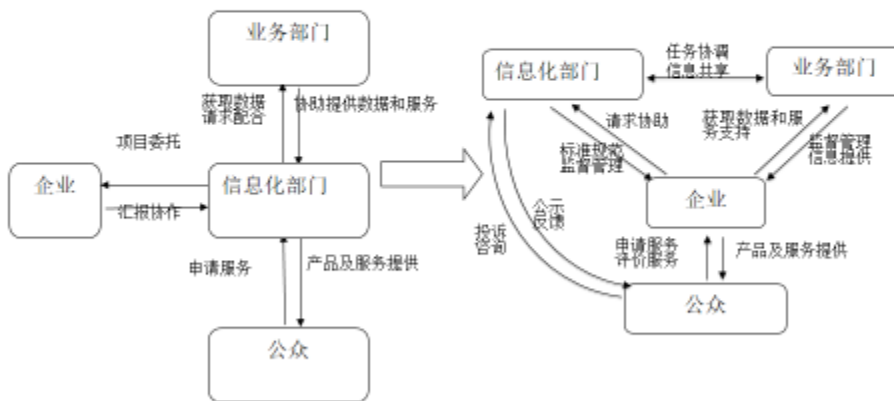
北京已开放的数据资源

序号	部门名称	资源数量	序号	部门名称	资源数量
1	北京市社会建设工作办公室	39	19	北京市体育局	7
2	北京市交通委员会	24	20	北京市残疾人联合会	7
3	北京市公安局	19	21	北京市教育委员会	6
4	北京市农业局	17	22	北京市市政市容管理委员会	4
5	北京市卫生局	16	23	北京市投资促进局	4
6	北京市园林绿化局	16	24	北京市广播电影电视局	4
7	北京市农村工作委员会	12	25	北京市城管执法局	4
8	北京市旅游发展委员会	12	26	北京市人民政府侨务办公室	4
9	北京市环境保护局	11	27	北京市民防局	3
10	北京市文化局	11	28	北京市国土资源局	3
11	北京市新闻出版(版权)局	10	29	北京市水务局	3
12	北京市民政局	10	30	北京市质量技术监督局	2
13	北京市民族事务委员会	10	31	北京市科学技术协会	2
14	北京市安全生产监督管理局	9	32	北京市人民政府外事办公室	1
15	中关村科技园区管理委员会	9	33	北京市科学技术委员会	1
16	北京市药品监督管理局	8	34	北京市档案局	1
17	北京市文物局	8	35	中共北京市委北京市人民政府信访办公室	1
18	北京市司法局	7	36	北京市知识产权局	1



数据开放背景下的服务供给模式

主体关系的变化构想



这中间的核心是主体关系变化的问题, 我们鼓励企业替代政府部门成为服务提供的主体, 这样的意义何在? 上海做的找厕所 APP 应用的过程可以给我们参考。开始上海市政府完全自己做, 把所有市政厕所定位, 做成 APP 放在网上,

发现用的人很少。后来做了一下需求分析，发现了问题。我们都要用 APP 找厕所了，说明很急，既然这么急就不会在乎厕所是不是市政的，麦当劳、肯德基的都可以啊。但政府的应用只有自己的部分，这个 APP 是不实用的。后来上海市政府决定不自己做了，把厕所的数据开放出来，立刻就有企业把这个数据做起来，把酒店、餐厅的厕所信息也做在一起，这样的应用是更关注需求，也更有市场。

在数据开放背景下服务的供给可能会有模式的变化，数据开放后政府部门不一定要做服务的主导，而是发挥数据监管和提供的作用。这是新型的公私伙伴关系的模式，让有大数据分析能力的企业来做这样的应用，发挥自己的作用。

政府2.0



未来是一个政府 2.0 的理念，这个理念一定要强调透明的状态，与企业和社会的协作，从而提升政府的效率。

政府2.0

- 透明是政府诚信的前提
- 协作需要完善的社会信用体系
- 安全的效率是建立在信用体系上的效率

2015/6/7

而对于这三个目标：首先我们认为透明是政府诚信的前提；其次，协作其实需要一个完善的社会信用体系，跟谁协作，谁有资格来运营公共服务，需要一个准入机制，这背后是一个诚信体系的构建问题；第三，我们在强调政府简政放权，提升效率的同时，也要强调我们追求的是安全的效率。之前克强总理讲了“证明我妈是我妈”的问题，公证处的很多朋友还有点微辞，他们说：“证明我妈是我妈”很重要啊，这是我们公证行业存在的意义，我们天天都能遇到带着同事冒充媳妇，带着姐姐冒充妹妹，带着路人甲冒充爸妈来做公证的。如果我们不识破，就可能会给相关人带来财产损失。当然，总理和公证员强调的这这件事的两个方面，最终的交汇点还是建立社会信用体系确保安全效率的问题。政府提供的方便是给有信用的公民的，信用良好的人一路绿灯，信用上曾有瑕疵的人可能就要对不起了，必须提供比简化手续多很多的证明材料。二者的差异就是政府和社会对信用的褒奖，对失信的惩罚。这个差异越大，人们就会越在乎自己的信用。正如有老师所讲，过去的信用体系是建立在单位的基础上的，现在我们公共服务里的那些不方便还是这个套路，让单位开各种证明，但是现在单位可能其实根本不具备证明的能力，证明只是一个程序。社会信用体系建立起来，可以弥补这个缺位。

谢谢！ Q&A！

以上就是我们关于政务公开和数据开放的简单思考，谢谢大家！