



公共行政与公共政策研究学术论丛

“微政务” 公共服务模式研究

石婧 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

公共行政与公共政策研究学术论丛

本书获得中央高校基本科研业务费资助，WUST：编号2015AB008

“微政务” 公共服务模式研究

石婧 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

“微政务”公共服务模式研究/石婧著. —武汉: 武汉大学出版社, 2015. 12

公共行政与公共政策研究学术论丛

ISBN 978-7-307-16968-5

I. 微… II. 石… III. 电子政务—研究—中国 IV. D630.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 239134 号

责任编辑:韩秋婷

责任校对:李孟潇

版式设计:马 佳

出版发行: **武汉大学出版社** (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.whu.edu.cn)

印刷: 武汉中远印务有限公司

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 15.5 字数: 220 千字 插页: 2

版次: 2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-16968-5 定价: 35.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

目 录

第一章 绪论.....	1
第一节 微政务的研究背景和意义.....	2
一、研究背景.....	2
二、研究意义.....	4
第二节 微政务内涵与特征.....	6
一、微政务的界定.....	7
二、微政务的特征.....	8
第三节 微政务发展状况	10
一、国外政务微博发展状况	10
二、国内微政务发展状况	12
第二章 微政务公共服务理论	26
第一节 公共服务相关理论的演化	27
一、传统公共行政	27
二、新公共管理	30
三、新公共服务	32

四、我国政府公共服务内涵的界定	36
第二节 电子政务理论的发展	38
一、国外电子政务发展研究	38
二、国内电子政务发展研究	42
三、电子政务的模式分类研究	44
第三节 协同治理理论的融合	47
一、协同治理理论的起源	47
二、协同治理的价值取向	49
第三章 微政务公共服务功能	52
第一节 政府视角的微政务服务功能	52
一、开放政府	53
二、危机处理	57
三、政治动员	59
第二节 公众视角的微政务服务功能	61
一、舆论监督	61
二、公益互助	64
第三节 公众与政府互动视角的微政务功能	65
一、沟通回应	65
二、协商参与	67
第四章 微政务公共服务运行	70
第一节 全国微政务“双微”联动基本分布	70
一、“双微”联动主体分布	71
二、“双微”联动地域分布	74
第二节 国外社会化媒体的政务服务应用	78
一、众包式服务	78
二、共享式服务	82
第三节 国内微政务应用	83
一、政务发布	84
二、信息搜集	88

三、平台沟通	89
四、常态反腐	92
五、危机监控	94
第四节 微政务采纳的影响因素	96
一、环境因素	97
二、技术因素	98
三、公众因素	99
四、质量因素	100
第五节 微政务应用中的主要偏差	102
一、微政务运作管理不善	102
二、微政务舆论导向缺失	104
第五章 微政务公共服务优化策略	108
第一节 设计思想	108
一、以“双微”用户需求为导向	108
二、以打造多元渠道为路径	109
三、以优化公共服务为目标	110
第二节 运用策略	111
一、推出策略：政务展示	112
二、拉近策略：参与互动	114
三、联网策略：集纳众智	116
四、整合策略：集成发展	118
第三节 采纳机制	121
一、平台建构机制	121
二、组织协调机制	122
三、公众参与机制	128
四、舆情监控机制	131
五、政府回应机制	132
第六章 微政务公共服务规制	137
第一节 微政务的规制建构	137

一、规制的基本原则	138
二、规制的体系构建	140
第二节 微政务的运行管理	144
一、强化微政务“使用指南”式规范	145
二、强化微政务安全运营规范	152
三、强化微政务发展管理规范	153
第三节 微政务的评估机制	156
一、自评机制	156
二、公众反馈机制	157
三、第三方评估机制	157
四、现有评估体系的问题与改进	159
第七章 微政务的公共信息安全	164
第一节 公共部门信息系统安全保障	164
一、公共部门信息安全定义	164
二、我国公共部门信息安全概况	166
三、我国信息安全标准制度建设	172
第二节 微政务运用中的个人隐私安全	175
一、公众个人隐私的界定与特征	175
二、国内外电子政务中公众隐私保护现状	177
三、微政务中的公众个人隐私侵权行为	181
第三节 应急管理中的网络舆情安全	182
一、应急管理中的网络舆情	182
二、微政务在应急管理中的角色定位	187
三、应急管理中的微政务应用	190
第四节 微政务信息安全规制	193
一、我国微政务立法规制的建构	194
二、微政务运行中的制度建设	196
第八章 微政务发展趋向	200
第一节 全球电子政务发展	200

一、推动在线服务提供与在线参与的发展·····	201
二、推动社交媒体渠道提供政务服务·····	202
三、推动政府开放数据并发展新型资源·····	205
四、推动电子政务提供有价值的服务·····	206
第二节 个性化的微政务服务·····	207
一、微政务个性化服务的理论与技术基础·····	208
二、微政务个性服务的特征·····	212
三、微政务个性化服务内容·····	215
第三节 智慧型政务建设·····	216
一、智慧政务的内涵·····	217
二、智慧政务基础·····	219
三、国外智慧政务发展借鉴·····	221
第四节 协同式微政务治理·····	224
一、我国采纳协同治理的背景·····	224
二、微政务协同治理的特点与优势·····	226
三、协同治理途径·····	230
参考文献·····	234

第一章

绪论

随着数字媒介技术的进步，社会化媒体迅速崛起，其影响已广泛涉及社会生活的各个方面，并吸引了越来越多的政府与公共管理学者的关注。各级政府为了提供更好、更有效率的公共服务，充分利用社会化媒体实施客户关系管理，建立起完整的用户供求系统信息，并使之互相协调沟通，力图重构出一个科学的公共服务体系。

在 Web 2.0 社会化媒体时代的冲击下，传统的政府服务模式已无法应对政府转型期所面临的种种问题。如何合理地运用社会化媒体，打造以用户为中心，以公民参与、双向互动为平台，以优化政府流程、改善部门间的信息共享为途径，真正实现服务型政府的转型，为公众提供更公正、更快捷、更有质量的公共服务，是当今世界各国政府面临的共同课题。目前，国内外的公共服务创新研究基本上以数字传播信息技术为支撑，不断推动电子政务的发展。特别是以美国、英国、澳大利亚和新加坡等发达国家为代表，其在电子化服务上较为成熟，为我国提供了参照。

2001 年，澳大利亚制定了世界上首个免费开放政府数据的重要计划——《政府空间数据访问和定价政策》(Australian Government's

Spatial Data Access and Pricing Policy), 该国充分利用社会化媒体促进参与式在线互动, 构建政府网络社区并完善公共部门信息管理。2007 年, 韩国开始推行电子政务政策, 实现了全数字化的公共服务提供模式, 连续两届在联合国发布的全球电子政务发展排行榜中高居榜首。美国疾病预防控制中心利用社交媒体 Google Flu Trends 和 MappyHealth 网站收集数据, 实时监控健康问题。我国从 2011 年开始兴起政务微博, 随后又迎来政务微信的迅猛发展, 成为政府提升公信力的重要路径。社会化媒体提供了一个成本低廉和界面友好的平台, 使得政府所提供的公共服务具有更大的价值。至此, 以微博、微信为代表的中国“微政务”^① 公共服务格局正式确立。

第一节 微政务的研究背景和意义

一、研究背景

20 世纪 70 年代以来, 伴随着全球化、信息化、市场化以及知识经济时代的来临, 人类社会呈现出日益强烈的“共时性”。世界各国成为一个日益敏感的共振系统。以集权、信息控制为基础的科层体制愈来愈不能适应当下变化多端的社会生活。在矛盾积聚的情况下, 传统管制行政使得西方各市场经济国家相继出现了经济危机。于是, 一场以调整政府职能、改变公共产品提供方式、提高公共服务水平为核心目标的全球政府改革浪潮终于爆发。

发轫于 20 世纪后半期的公共服务理论, 为政府的转型带来了理论支撑。1929 年发生的资本主义世界经济大危机, 使得人们重新认识到国家调节的重要性。受到当时福利经济学、公共产品等理论的影响, 公共服务理论得到进一步的发展。在新公共管理运动的冲击下, 美国公共行政学者罗伯特·B. 登哈特夫妇提出了新公共服务理论, 指出政府应以公共利益为上, 着重于公共服务的社会和民主导向。但这一模型又过于理想化, 要在公共行政领域里实现公

^① “微政务”, 即政府充分利用微博、微信等社会化媒体开展政务活动的统称。

共性和私人性的链接，是一个难以克服的困难。于是，便有学者提出协同治理理论，强调多元主体的协同合作，建设服务型政府。

我国政府于2004年在第十届全国人大二次会议上所作的《政府工作报告》中，首次提出推进政府职能转变任务。次年，温家宝总理更进一步提出了“建设服务型政府”的目标。为实现这一目标，《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》提出了“着力推进行政管理体制改革的”等具体要求。2012年，国务院印发的《国家基本公共服务体系“十二五”规划》中，又着重提出“建立健全基本公共服务体系，促进基本公共服务均等化”，“提高基本公共服务信息化水平”。

事实上，服务型政府的核心是民主价值和公共利益，也就是要联结社会公众的力量，“从群众中来，到群众中去”。社会化媒体给服务型政府的建设带来了很大的便捷，随着信息通信技术的高速发展，人们的沟通变得更加便捷，社会化媒体的公共影响日益凸显。据中国社会科学院发布的《中国新媒体发展报告（2014）》，作为世界微博品牌第一大国，我国微博用户账号总数达13亿（涵盖103家微博平台）；微信则已覆盖全球200多个国家和地区，用户达6亿，国内外月活跃用户超过2.7亿。^①

近年来，随着我国政治体制改革的深入，政府越来越关注信息技术的运用，逐步向政府2.0靠拢。政府2.0的说法基于Web 2.0的技术支持，主要指的是在以社会化媒体（如微博、微信、政府门户等）为主体的时代，政府如何充分有序地利用其用户间互动产生信息内容的模式，实现公共服务体系的完善和均等化。它主要有三个方面的内容：增加政府的透明度；支持组织内部和组织外部的协同合作；创新公众参与和决策的方式。其最终目标是建立整合型政府（Integration Government），也就是说从服务的基础转向流程、体系、信息、资源的集成，迈向开放、协同、合作的架构，从而更好地为人民服务。有学者提出，当前微博、微信、广播电视新

^① 唐绪军：《中国新媒体发展报告》（2014），社会科学文献出版社2014年版，第42、54页。

媒体等微应用大行其道,已经逐渐成为主流的传播方式,并迅速向政务领域延展。

当前,我国正从多方面推进政府的信息化与公共服务平台建设。早在2008年5月1日,《中华人民共和国政府信息公开条例》正式实施时,就强调在公共危机事件中,政府必须及时将信息公之于众,消除谣言的滋生并将灾害降到最低。2011年12月13日,工业和信息化部发布《关于印发〈国家电子政务“十二五”规划〉的通知》(工信部规〔2011〕567号文),提出新时期的电子政务发展要重点突出公共服务和惠及民生,促进社会管理创新,强调统筹协调发展。

总体看来,如何能够发挥社会化媒体最大效益,降低其副作用,实现政府公共服务模式的创新,在当今信息时代显得格外重要。

二、研究意义

探寻社会化媒体优化公共服务体系的可能性,可为政府的转型提供理论依据和有参考价值的实用指南,其研究意义具体表现在以下几点:

(1) 有助于加快政府职能转型,创新公共服务方式。《国家电子政务“十二五”规划》开宗明义,高屋建瓴地道出了微政务研究的首要意义:大力推进电子政务发展是国家“十二五”规划的重要任务,是政务部门提升履行职责能力和水平的重要途径,也是深化行政管理体制改革和建设人民满意的服务型政府的战略举措。从第35次中国互联网络发展统计报告的现状看,庞大的网民规模为电子政务发展奠定了良好的基础。截至2014年12月,我国网民规模达6.49亿,互联网普及率为47.9%;我国手机网民规模达5.57亿,继续超越传统PC网民规模,网民中使用手机上网的人群占比提升至85.8%。我国社交网站用户规模为2.57亿,网民中社交网站使用率为40.7%。随着Wi-Fi覆盖提升、3G的成熟和4G的启用,为网民提供了更为优质的上网环境。移动互联网时代应用的丰富性将满足多方向用户上网的需求,同时也将推动政府强化社会化媒体的应用服务,促进政府信息公开,改进网上办事服务,加强

政民互动,大大提高政府的服务能力。特别是通过整合应用政府服务信息,最大化地利用已有的网络信息资源,完善跨部门的业务与服务功能整合集成,促进政府各部门之间的政务信息协同共享。

(2) 有助于转变政府形象,增强公共服务公信力。在过去科层化结构时代,政府是一种高高在上的管理者形象。而现在,我国政府已从直接管理和直接提供社会公共服务转向以宏观管理为主的调节和监管。在这样一种社会角色转变的情况下,各地方政府有了越来越强的自主改革动力,开始了一场自下而上的服务型政府建设运动。以政务微信为例,截至2013年3月底,政务微信公众账号总数超过5000个^①。公众可以通过这些账号在手机上获得政府便民的服务——相关政策的及时通知、便捷的互动查询、一目了然的办事事项和流程。《中国政务微信发展年度分析报告》指出,政务微信已完成从政务信息发布和公众互动交流新渠道转向综合服务平台,其所发挥的即时传播力和社会动员优势,充分树立了政府为民服务的决心,把优质的服务送至公众的身边。总之,在当前新媒体环境中,媒体和公众对于政府信息的需求大大增加,通过微政务平台实施信息公开和新闻发布不再是走形式,它也成为推动政府工作、构建公信力的渠道。

(3) 有助于突发事件应急处理,提高公共服务效率。传统政府的信息发布多以新闻发布为主,这样定点、定时的形式具有一定的局限性,特别是在突发事件发生时容易造成信息渠道的不通畅而导致谣言乘机而入,引起不必要的恐慌。而微博、微信等社会化媒体的即时传播力和社会动员优势,正好弥补了这一缺憾。比如,2013年4月20日8时02分,四川省雅安市芦山县发生7级地震。地震发生19分钟后,成都市政府新闻办管理的“微成都”微信公共账号就发出了包括震级、震源、影响范围等震情速递。由此,所有关注了“微成都”的粉丝便在第一时间收到了指尖上的官方权威消息,较好地稳定了社会情绪。社会化媒体的裂变式信息传播和

^① 唐绪军:《中国新媒体发展报告》(2014),社会科学文献出版社2014年版,第131页。

个性化的互动服务,最大化地实现了突发事件中政府官方信息传播的广泛性和有效性。这不仅抢占了舆情的主动权,牢牢抓住了黄金四小时,也最大限度地安抚了公众情绪,传递了正能量^①。可以说,政府社会化媒体平台的搭建提供了新型信息沟通和发布的平台,发挥了强大的公共服务功能。

(4) 有助于公共问题的多元化治理,汇聚公共服务的社会力量。在当代这样一个动态的社会环境中,政府面临的公共问题也愈加复杂,其不可治理性逐渐凸显。当下,政府已无法成为唯一的治理者,它必须依靠与民众、企业、非营利性组织共同治理和共同管理。^② 而社会化媒体的多方参与、资源共享和信息连通等特点恰恰为多元主体参与公共服务提供了可能。在社会化媒体的有效平台上,各主体可以实现直接的平等对话,消除信息源与决策层之间的人为阻隔,避免多环节的信息失真。由此,多元主体可共同达到双赢的效果。

第二节 微政务内涵与特征

信息通信技术的不断发展,尤其是 Web 2.0 技术的普及和 Web 3.0 的兴起,使得互动式的信息交流变得更为便捷。公共部门在愈来愈开放和透明的社会和政治环境下,面临着如何通过互联网和社会化媒体微信、微博等技术载体向公众提供公共服务的压力,传统的服务模式必然要转向新的在线服务和移动服务。在移动互联与微应用时代,政府应该抓住信息科技带来的契机,关注公众的需求所在,逐步将公共服务从线下移到线上、从桌面端转到移动终端、从被动访问转为主动推送,提高服务的实用性、易用性和全流程无缝隙服务,解决用户“痛点”,提升用户体验,从而迈向“以

^① 《新媒体蓝皮书:政务微信覆盖全国总量突破 5000 个》, http://politics.gmw.cn/2014-06/25/content_11730158.htm, 2015-4-5。

^② 张成福、党秀云:《公共管理学》,中国人民大学出版社 2001 年版,第 22 页。

人为本”。^①

一、微政务的界定

微政务，如前文所述，即指政府充分利用微博、微信等社会化媒体开展政务活动的统称，它包括政务微博和政务微信两种即时通信工具的应用。

政务微博，指政府官方机构或官员开设的微博。有学者将目前的政务微博分为两大类，即政府官员/公务员个人微博和政府机构微博。其中，政府官员/公务员个人微博是指政府官员与公务员以个人身份开通的微博。政府机构微博是政务微博的主要构成，是由各级政府或政府机构所属部门开通并进行日常运营和维护的，用于发布信息并与用户进行互动的网络政务平台。

政务微信，指党政及其有关部门推出的官方微信账户，或党政机构部门及官员等因公共事务而开设的交流平台。从用途来看，政务微信主要有两种，一种是为政府部门内部工作人员提供业务沟通的工作圈，另一种是政府部门为公民提供相应服务的公众账号，被称为“指尖上的政民对话圈”。政务微信通过向关注政务微信的用户推送文字、图片等信息，使公众能够及时了解政府部门的工作动态并解读最新政策。^②

政务微博与政务微信均具有即时、开放、共享、交互、碎片化等特点，在这点上具备了社会化媒体的交互性、参与性、公开性、社区化和连通性特点。

社会化媒体的种类包含微博、微信，是以人的关系为核心，以即时流动的信息传播为平台，并以平台间的开发和共享为体验，通过对信息的不断分享，实现观点或信息的交流传播。社会化媒体重新界定了人际关系和官民关系，不但通过网络让政府与民众的关系

① 郑磊、吕文增：《移动互联与微应用时代的公共服务与政府治理——“移动服务微治理”研讨会综述》，载《电子政务》2014年第11期。

② 李冠辰：《我国“微政务”管理问题研究——以政务微博、政务微信为例》，载《太原理工大学学报》（社会科学版）2014年第3期。

更加紧密,而且加速了公共信息在关系链条上的顺畅流动,带来了更多的社会共识,逐渐消弭了政府与民众之间的隔膜,促进了多元社会的和谐发展。

微政务改变着公众参与社会事务的模式,成为政府信息公开、公共服务、政民互动的重要平台。在西方国家,公共部门运用这类社交媒体也成为热门话题。^①随着微博、微信的迅速发展,越来越多的党政机构和干部开通了政务微博、政务微信。这些以中国政府各级官方机构或公务员个人身份开设的微博,用于日常信息发布,逐渐成为与用户进行互动的网络问政平台。而党政及有关部门推出的官方微信账户,目前也正发展成为党政机构部门及公务员因公共事务而开设的交流平台。^②

二、微政务的特征

微政务充分利用微博微信社交媒体平台,建构新媒体时代政府公共服务的特征,从而实现传统政府公共服务的转型。

(1) 即时性。政务微博和政务微信弥补了传统行政管理和政府网站在政府信息发布及时性和传播上的不足,用户不仅可通过手机实时接收,更可通过朋友圈分享进行多次再传播,具有无可比拟的快速便捷性,从而使政府发布的信息在弹指之间传向千千万万的公民。微政务和手机的无缝结合,打破了时间和空间的限制,实现了电脑与手机的终端融合,让无缝连接成为可能,这是目前其他任何中介都无法比拟的。

(2) 亲近性。微政务利用微博微信的文字、图片、语音、视频等多种符号功能,将现实中的政府“搬”到手机平台上,拉近了与普通群众的距离,进一步增强了政府的亲和力和公信力。它不仅建构了政务信息发布平台,同时也成为政府与群众之间的沟通平

^① 王益民、丁艺、胡红梅:《我国政务微博发展现状与对策》,载《行政管理改革》2012年第10期。

^② 李冬、马荣欣:《媒体参与:民主行政之现实诉求》,载《山东行政学院学报》2010年第2期。

台。政府通过这个平台“听”民声、“答”民疑、“解”民忧，并用网民“看得到、听得懂、能监督”的方式回应关切、释疑解惑、解决民愿，树立起政府的良好形象。

(3) 互动性。微博、微信等新媒体的最大特点即是互动性。微政务充分利用这个特点，在互动的过程中实时了解公民需求与呼声，以及信息公开之后的社会效果和影响，从而掌握工作中需要改善改进的地方，并在互动沟通中最大限度地消除误解，增进社会共识，消除虚假信息对社会产生的不良影响。同时，有助于推行阳光行政，耦合了威尔逊“金鱼缸效应”行政治理理念。^①

(4) 服务性。从总体而言，微政务的上述特点均体现了服务性。针对政府各个职能部门的需求，微政务可通过相关后期技术的开发利用，提供多样化、个性化的在线服务，将政府办事窗口搬到PC端和手机平台上，市民通过一部手机，即可在移动中完成过去需要在多地多个职能部门才能完成的政务服务项目，极大地提升了政府的服务质量。在政府部门之间，同样可以通过微政务实现跨区域跨部门的即时信息传播及互动沟通，实现部门间的协调和信息交换，从而大大增强政府内部信息化管理的综合优势。

随着数字通信技术的迅猛发展，各类新媒体正加速普及并逐渐成为人们获取公共服务的重要平台。微政务利用社交媒体优化公共服务，构建公共服务体系，强化新媒体公共服务过程规制及管理，并借助微博微信等社会化媒体渠道，创造出更多如“众包”式的公众参与模式，完善公共服务。

总之，微政务中的社会化媒体公共服务职能日益凸显，社会公共服务体系也正在实现“新媒体化”，因此，公共服务在信息传播和信息互联互通的基础设施层面会更多依赖于社会化媒体。目前已经获得广泛认知的“政务微博”、“政务微信”，即是当前公共服务体系逐渐迈向新媒体化的有力佐证。政务微博、微信架起了官民互动的桥梁，搭建了政策修正的平台，开启了群众监督的通道。目前应弥补政务微博“空心化、形式化、名利化”的三大短板，创新

^① 王勇、王冠男：《政务微信的功能及要求》，载《现代视听》2014年第1期。