

新华社会
管理译丛

远见卓识而又求真务实!这本书向我们描绘了政府部门如何运用网络技术汇聚群众的智慧而提高决策能力,并促进公众参与政府管理的远大图景。

——凯斯·R.桑斯坦,奥巴马政府信息与规制事务办公室主任

Wiki Government 维基政府

运用互联网技术提高政府管理能力

HOW TECHNOLOGY CAN MAKE GOVERNMENT BETTER,
DEMOCRACY STRONGER,
AND CITIZENS MORE POWERFUL

[美] 贝丝·西蒙·诺维克/著
李忠军 于卉芹 李 晶/译

新 华 出 版 社

新华社会
管理译丛

Wiki Government 维基政府

运用互联网技术提高政府管理能力

HOW TECHNOLOGY CAN MAKE GOVERNMENT BETTER,

新 华 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

维基政府: 运用互联网技术提高政府管理能力/(美)诺维克著, 李忠军, 于卉芹, 李晶译. —北京: 新华出版社, 2010. 10

ISBN 978-7-5011-9416-2

I. ①维… II. ①诺…②李…③于…④李… III. ①互联网络—应用—国家机构—行政管理 IV. ①D035-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 199799 号

著作权合同登记号: 01-2010-0670

Wiki Government: How Technology Can Make Government Better,

Democracy Stronger, and Citizens More Powerful

Copyright © 2009 by Beth Simone Noveck

Licensed by The Brookings Institution Press, Washington, DC, USA

中文简体字专有出版权属新华出版社

维基政府

作 者: (美) 贝斯·西蒙·诺维克

译 者: 李忠军 于卉芹 李 晶

责任编辑: 黄绪国

出版发行: 新华出版社

地 址: 北京石景山区京原路 8 号

网 址: <http://www.xinhupub.com> <http://press.xinhuanet.com>

邮 编: 100040

经 销: 新华书店

印 刷: 北京新魏印刷厂

开 本: 710mm × 1000mm 1/16

印 张: 16.75

字 数: 250 千字

版 次: 2010 年 11 月第一版

印 次: 2010 年 11 月第一次印刷

书 号: ISBN 978-7-5011-9416-2

定 价: 45.00 元

温馨提示: 本社“新华版短信书友会”新书直订 发短信至: 13651277005

本社图书策划中心诚征品位畅销选题 发邮件至: xhchzx@163.com

购书热线: 010-63077122 中国新闻书店购书热线: 010-63072012

图书如有印装问题请与出版社联系调换: 010-63073969

前 言

从选举日到就职演说日这 77 天里，奥巴马一拜登过渡班子在华盛顿特区西北部的一个不起眼的办公楼里办公、集会。过渡时期的主要工作就是派遣专家志愿者到联邦机构进行调研并为即将上任的部门领导编撰相关简报。此外，七个政策团队——一种原始内阁（protocabinet）——为新总统上任做好前一百天的准备工作。除了能源、教育、医疗保健、移民、外交和经济几个团队之外，还有一个新的阵营，那就是技术、创新和政府改革。我们无不喜爱地称之为“跳跳虎”（TIGR）团队（想想《小熊维尼》你就知道啦）。

当选的奥巴马总统的政府改革设想就是要在政府中实现前所未有的公开与创新。重新思考 21 世纪的政府管理问题在奥巴马议事日程上并非是无足轻重的事情。实际上，“技术与政府”是“跳跳虎”最初的名字，而且我也是这个群体里的最早成员。奥巴马总统上任的第一天就发布了一份针对行政部门和机构领导的备忘录，要求技术部门主管及管理 and 预算办公室起草一份《政府

公开化指示》，意在各机构中创造更加透明、更广泛参与和更多合作的氛围。

信息共享技术的出现首先使提高政府信息的公开透明度并更迅速地对这些信息进行评价成为可能。《备忘录》中说，“联邦政府保留的信息是一种国家资产。我的政府将采取适当的行动，与法律和政策相一致的行动，以民众能够轻松获得并使用的形式迅速公开这些信息。行政部门和机构应该利用新技术将他们的工作情况及决策的信息在网上公布，以便于公众浏览。”形象一点讲，就是国际互联网可以引领出 21 世纪版的美国有线电视 C-SPAN（美国一家提供公众服务的非营利性的媒体公司，由美国有线电视业界联合创立，其最基本的一项任务是向观众提供美国参、众两院以及其他讨论决定公共政策机关自始至终的工作过程。——译者注。后面注释皆为译者所加，不再标明），以此，民众就可以通过互联网获知政府的工作。更大的透明度可以使得人们利用所获取的信息并促使政府更加负责。例如，哥伦比亚地区要求每个政府机构增加一个从中央网站接收信息来源更新的接口——订阅政府更新的数据。该地区的信息官员组织了一场由民众、非政府组织和私营企业参加的开发政府信息应用软件的比赛。哥伦比亚地区的方法并不仅限于透明度本身，而且它还创造了一种以改善公共生活为目的的政府和民众之间持久的合作机制。联邦政府正在创办 recovery.gov 这一网站，以使经济指标更透明，并最终建立其他方面的数据库。这些门户网站尽管还不是很成熟，但它们已经使社会公众更容易发现并充分使用这些公共信息。通报信

息的数量和质量会不断提高。所有人都会猜测人们将如何利用这些信息或者是采取行动的新方法。

《备忘录》还呼吁更广泛的公共参与：“公共参与会提高政府的效率，提升其决策的质量。信息广泛传播于社会，公职人员了解这些信息并从这种信息传播中获益。行政部门和机构应该给美国人提供更多的机会，让他们参与政策制定，并把他们的集体智慧和信息贡献给政府。行政部门和机构还应该鼓励公众就如何增加公众参与政府的机会问题广开言路。”通过向由自荐方式组成的通过互联网集体办公的同行群体征集专业知识（这里的“专业知识”广义地理解为科学知识和一般经验），来扩大那些职业专业人士的知识面。公众可以帮助搜集数据、按照考核标准来评估信息、认定模式、做出决策、评估执行程度。

但是，《备忘录》中所表达的“开放政府”的理想远远不止于改善公民参与这一点，而旨在创造更有意义的合作机会——“合作”与“参与”的意思是不同的——涵盖政府层面以及政府和民众之间的关系。合作催生解决问题的新策略——公众、私人组织以及个人联手共同解决社会问题。正如奥巴马总统所说：“我们今天面对的问题——从拯救我们的地球到消除贫困——对政府而言是个难以独自解决的大难题。我们需要齐心协力。”

如何利用技术凝聚力量，如何创造更有影响力、更高效能的政府制度是本书探讨的核心问题。合作并非目的本身，而是找出应对挑战的创造性的新方法，并共同承担监管和责任工作。总统备忘录如是说：“合作让美国人积极地投入到政府的工作中来。

行政部门和机构既要利用创新的工具、方法和制度搞好政府各部门之间的内部合作，也要搞好与非营利组织、商界及私营企业之间的合作。行政部门和机构应该请公众对他们的合作进行评估，提出反馈意见，以提高他们的合作水平，进而确定新的合作机会。”但政府管理中的合作机会还是少得可怜。在新技术条件下，政府应该清楚地阐明存在的问题，促使机构内部及机构之间进行合作，与非赢利组织、商界及私人进行合作，以寻求解决问题的方法。比如，我们不只是发布一个保障学校科学实验室的安全的法律和法规，而现在有可能组织一个志愿者团体来监管实验室并发放防护眼罩。我们不只是在部分领域出台一些泛泛的政策，而技术使我们可以利用互联网深入到各个领域，设计出更有针对性的技术和法律手段。政府不必认定哪一个问题方案，而是可以奖励十个位居榜首的新方案。

我们当今所处的时代使我们可以创造更多数量更多种类的参与的机会，对我们所面临的复杂的问题做出反应。法律、政策和技术都可以把那些相隔一定距离的热情的志愿者组织起来讨论共同的问题。尽管技术是实现一定范围内高效合作的必不可少的条件，但是实现高效的管理却不是技术的问题。提高解决问题的效率需要有效率的组织结构。

这就是维基（wiki 一词来源于夏威夷语“wee kee wee kee”，发音 wiki，原本是“快点快点”的意思，被译为“维基”或“维客”。一种多人协作的写作工具。Wiki 站点可以有多人甚至任何访问者维护，每个人都可以发表自己的意见，或者对共同的主题

进行扩展或者探讨)政府的核心思想。也就是说,21世纪合法的民主及高效的管理需要合作。在技术时代早期,我们国家在由职业决策者组成的代表机构里组织权力。由于合作的高成本,公众参与管理每年只有一次,在投票站里选举他们的代表。民众通过新闻舆论、院外集团和利益团体来向他们的代表们间接施压来提醒他们应该履行的义务。改革家也以协商民主(deliberative democracy)的形式(协商民主是20世纪后期在西方兴起的一种民主理论,其核心概念是公共协商,强调对话、讨论、辩论、审议与共识)进行创新,邻居们可以聚在一起进行讨论,对政府官员的工作施加影响。协商所带来的附加价值就是创造了一个公众交换理智想法的机会,这些想法有助于消除社会矛盾并和平解决分歧。

而在这样一个信息和交流技术的时代,一群人共同工作已经成为可能,这样,我们就可以设计出更新鲜更多样化的解决问题的机构和机制。如果我们多多创造共同工作的方法,这些合作的实践就可以改变我们的管理文化。这种变化也将创造出一种新的民主合法性,通过诸多大群人参加的小场所来衍生出它的平均主义。

在本书中,我将通过讲述“同行专利审核”(Peer-to-Patent)的故事来说明如何实现合作管理。“同行专利审核”就是参与合作的方法,是一些有科学专长的人在专利审核过程中所使用的改变乾坤的方法。自从托马斯·杰斐逊200年前创立专利局以来,专利局或多或少是使用着同样的方法审核专利申请的。由一个官

员审核申请书，调查相关的科学文献，最后做出是否授予专利的决定。随着专利申请数目的增多，策略的改革也还是停留在传统方法上：雇佣更多的审查人员完成这些工作，或者改变对已经授予的专利进行复审的司法标准，或者请国会修改具有专利资格的科学主题的范围。

如果在 2005 年建议专利局改变其决策方法并建议它使用社会网络技术来建立一个由科学家志愿者和技术专家组成的团队来进行调查并参与决策那确实是有些极端的。既然民众传统的参与方式是要么以个人身份参与一次性的评价过程，要么就是向利益集团捐款，那么，我们选定社会上的专家来组建新的合作共同体的想法是令人振奋的。只需要 100 万美元（现在可能就需要一半）和两年的时间来设计、形成、发布一个试点方案，我们就可以把由一些毛遂自荐的科学家和技术人员组成的志愿者网络纳入到先前封闭的秘密的专利审核过程中。

回想起来，“同行专利审核”是日益发展壮大。但是，因为它是联邦政府第一个社会化网络项目并成为政府行动的范例而引起了人们的广泛关注。谷歌的首席执行官埃里克·施密特（Eric Schmidt）谈到“同行专利审核”时提出这样的疑问：“为什么政府各个部门不都采用这种方法呢？”现在我们开始设想，参与不一定如现有制度那样只是政府内部的事情，而应该是一种政府与民众进行合作的新制度，其中包括政府优先发起会话，社会大众以行动进行回应。

事实是我们的国家现在正处在经济危机之中，并面临着空前

严重的失业压力，这使得我们更有理由而不是更无理由花大力气巩固政府的职能。目前的制度没有能够消灾减难。尽管如此，有了交流和可视的新技术，数字时代全新的公共制度的设计师就可以设计出更好的制度来。要达到这个目的，既需要不断改进的得心应手的工具，也需要唤起人们改变决策过程和权力支配制度的政治愿望。

计算机空间已经成为历史，也就是说它已经退隐为现代生活的一种无处不在的背景。在线与不在线已经越来越没有了区别。交往的技术使得人们可以在线一起工作一起游戏。结果，就产生了关于互联网对人的影响——即个人对网上生活的反应——的广泛讨论与学术研究。现在我们开始解决互联网怎么样影响我们的生活这个问题，也就是我们如何通过一种制度来组织和管理我们这个社会。在这个政治关键时刻，数字时代管理的前景不只是文字上的探讨，而是一个改变目前制度的绝佳机会。

我们已经有了成功的尝试，现在可以做得更好。我们可以向政府提供更有价值的信息，利用可以利用的工具创造出集体行动的新形式来提高管理的效率，通过缔造一个来自人民、服务人民、人民管理的政府来增强民主，深化民主。

致 谢

虽然我拿到了大学文凭，但是我上大学期间以及毕业以后所学到的东西更多来自于维也纳的咖啡馆。在那里我懂得了享受上等咖啡以及倾心交谈的快乐。号称云集了精通技术且致力于民主价值追求的最优秀人才的纽约法学院信息法律和政策研究所，也是咖啡馆情结的一种回归。

通过咖啡、晚餐以及“合谋”，我的同事们创造了知识之热和智慧之光，形成了合作民主的理论，以及我关于技术对公共制度之影响的理解。没有人能比“计算机灵魂之父”詹姆斯·格里米尔曼更懂技术了，他用他磅礴的智慧描绘了一幅如何通过互联网使公众群体集思广益的图景。一个训练有素的国际律师莫里·布兹探究网络 2.0 技术与全球人权之间的关系。唐·韩特在没有打着研究商标和翻版手袋的幌子跟女士们主动搭讪的时候，就一直在撰写有关技术与民主以及二者与虚拟世界技术之间的关系的一流水平的文章。大卫·波斯特这一年可是发挥了关键性的作用，他发表了很多的看法。如果他能够写出有关杰弗逊和计算机

空间的文章，他就能写出同样篇幅的有关专利和魔兽世界文章。知识产权和反托拉斯法方面的专家拉迪·佩里兹发起了第一次讨论并因此诞生了同行专利审核计划，而理查德·谢文在社交与可视媒体的文化影响方面的浓烈兴趣弥漫在该计划的每一个细节中。迪恩·理查德·玛塔萨是朋友、导师和“智慧的风险资本家”，他培育了生机勃勃的人性化的质询文化。他不仅把我们凝聚在一起，而且还乐此不疲地与我们分享他对我们所有计划的智慧和热情，尤其是同行专利审核计划。研究所主任及“办公室大妈”诺米·艾伦把我们召集在一起（组织我们并及时告知我们有关城里剧场和烹调的最新动态）。

感谢朱迪·约翰逊将计算机法之父大卫·约翰逊借给纽约法学院研究所。大卫是一个大知识分子，一个多才多艺的绅士，一个思想超前的网民。他想出新点子的能力跟他高涨的学习热情相得益彰。更合作、更复杂、更有趣的群体互动形式的重要意义——以及屏幕在构建它们时所发挥的作用——都是大卫第一次跟我们见面时谈到的东西。我很高兴我有那么多时间来探究他智慧的深度，因为在过去的日子里我非常荣幸地有机会和他分享了如此妙不可言的午餐和谈话。

我还欠纽约法学院和斯坦福大学研究法律、技术和民主的学生们一份人情。他们总是耐心地听我的劝导，我告诉他们说当今的律师必须是一个解决问题的人，应该在掌握法典（legal code）的同时也要掌握软件代码（software code）工具。我从他们的真知灼见中也学到了很多東西。

法学院的学生们设计并管理着同行专利审核计划的每一个方面，从汇总某一个读者群的申请到管理我们与专利和商标局的关系，到网站纠错实验。约瑟夫·莫兰特、叶恩·萨姆、拉罕·乌丁及克里斯托弗·王没日没夜孜孜不倦地工作，他们还要上学，还要考试。如果红帽软件的前任首席律师和资深副总裁马克·韦伯宾客没有奇迹般地出山并镇定自若地领导专利创新中心并管理同行专利审核，就不会有同行专利审核的问世，而且也不会出版有关于这方面的书籍。苏珊娜·戴维森使我们所有的成绩成为可能。在布里奇特·约翰逊的帮助、鼓励和提醒下，公众同行评议计划成长起来。特别感谢研究所里下面这些研究者，他们用极大的耐心为本书做了注，他们是：斯蒂芬妮·菲戈罗、马克·米勒、“劳工”布莱恩·佩恩、伊丽莎白·雷利和维尔·斯托克。

美国专利和商标局的行家们愿意冒险进行这个历史性的实验。时任专利审核副局长的德高望重的杰·卢卡斯是第一个点头同意的人，并得到局长约翰·道尔和主任约翰·杜达斯的支持。在这个团队的帮助下，杰克·哈维监管同行专利审核计划，监管从建议到导航到机构的官方计划整个过程。

在这个合作过程中，纽约法学院和专利局是三位一体中的三分之二。在该计划的推行中，我不断惊讶于我们那些勤奋的伙伴所具有的渊博知识和他们的奉献精神。2005年，当同行专利审核还只是博客贴吧中的一个简单想法的时候，IBM公司的大卫·卡波斯和玛尼·谢克特就坚信它会变成现实。无数IBM的人为这个

计划的设计贡献了他们的时间，其中包括马克·埃尔里奇、苏珊·穆雷以及马里安·安德韦瑟。微软公司的卡兹卡赞斯克和当时属通用电器公司的 Q. 托德·迪克逊都曾经是专利局的领导，他们的严谨和智慧成为该计划成功的因素之一。红帽公司的亚当·奥拉尼、惠普公司的科特·露丝、美国能源公司的斯蒂夫·克罗辛斯基和吉米·萨里巴、通用电器公司的斯科特·阿斯穆斯和帕特·帕特诺德，以及知识风险公司的马特·雷尼组成了指导委员会，牺牲了金钱或许更重要的是时间，因为他们都从事的是如此忙碌的职业。

我在写作《维基政府》的过程中，是我们这个设计和计划的合作性质激发了我的灵感。感谢哈佛、斯坦福和密歇根大学的同事们，感谢耶鲁主持的专题研讨会，它将专利法、技术、社会媒体及设计方面不计其数的专家会聚一起，他们的远见卓识既反映在同行专利审核计划中，也进而延伸到这本书里。感谢劳伦·格尔曼、科林·麦克雷、艾丹·卡兹、约翰·帕尔弗雷和保罗·赖斯尼克组织并推进这个计划。米歇尔·麦新杰和斯蒂芬·维纳对我们的帮助尤其大，把他们关于专利审核的知识无私地奉献出来。而马克·莱米利和阿迪·莱贡献了有关专利法的见识。特里·维诺格拉德奉献了设计思路。他们以及该计划建议委员会中其他慷慨之士的名字都记录在这个计划的网站上了。

有两个人必须要提出来，他们为同行专利审核计划作出了特别的贡献。是他们而不是任何其他人的工作被反映在今天的互联网上。帕波罗·阿格罗的艺术作品在每一页上都可以看到。他不

知疲倦地工作，挑战不可能的最后期限，但结果总是出人意料地精彩，他使我在电子邮件中不再使用“越快越好”。埃里克·黑斯特尼斯是同行专利审核的领衔设计师，对他所做的一切，我的感谢无以言表。最重要的是，他对自己所投身的冒险坚信不疑。开拓进取精神在他身上有最集中的体现。他不仅担任首席技术官，而且还是一个大厨，一个洗瓶子的小工，并参与到设计的方方面面中，包括自学专利法和专利程序的细节到走遍全国让同行专利审核变为现实。

如果没有欧米迪亚网络及其法律总顾问维尔·菲茨帕特里克不折不扣的慷慨，这一切都不可能发生。尽管麦克阿瑟基金会给予了资金支持，但最有价值的贡献是与约翰·布莱肯、微勒里·张、朱莉·斯塔斯基和康妮·约维尔的谈话。

在麦克阿瑟的轨道上，我奇迹般地和约翰·西丽·布朗这个答疑解惑者和神童相撞了，他将我的知识宇宙倾斜到他的轴上，并推动我朝着未知的快乐探索。同样地，这些年我在享受那么多麋鹿牌冰激凌的同时，也从与杰克·鲍金和瑞典厨师的不断转换的谈话中受益匪浅，我在技术和民主方面的工作起源于耶鲁法学院，受到杰克的指导和卡罗尔·斯蒂文斯的鼓励。耶鲁法学院是第二个家，杰克和玛格丽特、卡罗尔和利比是我新的家人。

在这个计划推进的过程中，很多人提出了宝贵的意见。包括麦克·阿纳尼、哈维·安德森、布莱瑟·阿克拉·y. 阿卡斯、詹姆斯·奥、理查德·巴特尔、布莱恩·波伦多夫、本·巴伯、优

凯·本克勒、唐纳德·布里内斯、赫伯特·博客特、苏珊·克劳福特、吉米·费什金、西塔·刚哈达兰、泰德·格拉瑟、赛斯·哈里斯、托德·哈弗曼、米奇·卡波、艾桑·凯什、吉米·克伦伯格、丹尼尔·克雷斯、加兰·拉尼尔、斯蒂夫·米奇利、艾伦和理查德·米勒、克莱格·纽马克、科里·昂德雷加、安迪·奥拉姆、托马斯·普伦科特、安德鲁·雷赛耶、霍华德·雷恩古尔德、格拉汉姆·理查德、科林·儒尔、克雷·谢基、米卡·希弗瑞、李·斯莫林、弗雷德·特纳和达莱尔·韦斯特。

还有一些人也提出了有价值的意见：安德鲁·伯曼、马琳·卡尔森、劳里·克劳斯、肯·诺兹、赛德·罗德里、拉里·莱文、保罗·马里诺（他还做了同行评议最初的标识语）、布莱恩·墨菲、艾琳·蒂格斯、索菲亚·雅利拉基。感谢你们把你们的智慧慷慨地贡献给蒂姆·奥莱利的富营（Foo Camps）以及纽约法学院的关于法律和虚拟世界的玩国会议，它们的故事影响本书的叙述。

我还要感谢巴拉克·奥巴马总统，他倡导一个开放的、合作的政府，无论在语言上还是行动上，并鼓励民众愿意也必将携手来共创新的天地。为改变 21 世纪政府的工作方式，奥巴马总统的领导不只是在技术、文化和法律层面。感谢朱丽斯·吉纳科沃斯基，因为他我荣幸地参与到管理创新和政府战略的构建之中。他选择我来领导过渡时期的技术、创新和政府改革小组，并在国家层面上将维基政府付诸实践，这说明作为一个改革创新的舵手他忠诚地致力于民主理想的实现。感谢布莱尔·李文担任领

导工作，使我能够完成这本书的写作。政府组织内部的技术、创新和政府改革小组成员——埃米利·波卡、马克·钱德乐、丹·切诺克、阿尼什·科普拉、约翰·雷波维兹、布鲁斯·麦克康奈尔、汤姆·弗里德曼、汤姆·卡里尔、威维克·昆德拉、安德鲁·迈克劳林、马蒂克·拉哈文、埃莱克·罗斯、丹·斯洛克、索纳尔·沙、莱利·斯特里克林。他们很多人在公共服务部门工作。因为他们，美国的未来是充满希望的。

同行评议计划能最后变成一本书，要感谢我那个出色而可爱的编辑玛丽·卡瓦可认真细致地工作以及布鲁金斯研究所的文字编辑丹尼尔·哈蒙德。克雷·莱森不断地质疑让我的表述更清楚更具体。感谢我的代理安德里·阿贝卡西斯，他相信作者正如相信书中的思想一样，并为版权问题费了很多的口舌。

过去一年中没有什么比跟大卫·布斯做草稿交易更快乐的了：用他华美的小说换我的手稿。纳博科夫称作家应该有诗人的精确及科学家的想象。大卫有一种特别的能力，他绘声绘色的描述来自于对语言文字的热爱和崇敬。他的热情让这本书锦上添花。

我因痴迷于写作而没有时间陪我的家人，但他们从不抱怨。我欠我的侄子们太多的出游计划了。我的母亲在我四岁的时候就把电报机带进了家里，她还买了第一代 IBM 计算机，而且是我所知道的唯一拥有苹果播放器、黑莓和罗库视频播放器的老年人，她是我的榜样和力量源泉。

最重要的感谢要给予同行专利审核的同人们，给予那些为高