

公共信息服务社会共治模式构建研究

周 毅 吉顺权

摘 要 本文对我国公共信息服务的社会共治模式进行研究,阐述了以社会治理理论为指导的公共信息服务模式优化的内涵和模式构建的要素变量及其内在逻辑关系。在社会共治视角下,公共信息服务模式优化就是要形成公共信息服务主体这一自变量的网络化结构,完善公共信息服务产品的立体化结构和服务过程的标准化流程这两个中介变量,以提高公共信息服务绩效这个因变量。在此模式框架的基础上,以公共信用信息服务为例,通过对比上海、江苏两地公共信用信息政策,论述公共信息服务社会共治具体实践模式的可行性。图2。表1。参考文献22。

关键词 公共信息 信息服务 社会共治模式

分类号 G203

Research on the Construction of Social Co-governance Mode for Public Information Service

ZHOU Yi & Ji Shunquan

ABSTRACT

Public information service is the primary requirement and inherent concept of the construction of service-oriented government. Although preliminary results have been achieved in aspects of information open, science data open and geographical information service, obscureness still exists on choosing the bodies as well as defining the role of public information service, which is evidently fragmented; and as a result, capacity, quality and performance of public information service are to be improved. Therefore, there is an internal requirement for deepening public information service to do research on the theory and application of optimization and realization of public information service mode in China in the perspective of social co-governance.

The fundamental theory of social co-governance mode for public information service is discussed with methods of theory assumption, scenario analysis and trend prediction. In the perspective of social co-governance, optimization of public information mode suggests that network structure of bodies of public information service as the independent variable be formed, and three-dimensional structure of products and standardized structure of service organization of public information service as the two intermediary variables be perfected in order to improve the performance of public information service as the dependent variable. In fact, interactive relationship of these three variables is a pattern of social co-governance in macroscopic level under which interaction and coordination of internal factors in these three variables is the social co-governance in microscopic level. In the construction of social co-governance mode for public information service, factors of independent variable

通信作者:周毅, Email: zhouy @ suda. edu. cn, ORCID: 0000-0002-3007-1331 (Correspondence should be addressed to ZHOU Yi, Email: zhouy@suda.edu.cn, ORCID: 0000-0002-3007-1331)

are embodied through the transformation from unitary sourcing to composite sourcing for public service information and the formation of basic pattern of co-governance and role specialization of government, market and social entities. Factors of intermediary variable are embodied through optimization of public information service, which includes enriching forms, advancing functions and unifying standards of public information service, and process re-engineering, which means realization of synergistic supply institution through communication, coordination and collaboration by multi-bodies of public information service with shared goals. Factors of dependent variable are reflected in the design and application of performance evaluation of public information service, the evaluation design of which includes evaluation content, evaluation method and evaluation process, and the application of which is to inform the independent factors with the feedback of evaluation results so as to provide fundamental basis for adjusting, optimizing and formulating public information resource management policy and public information service mode in China. Based on the systematic study about the social co-governance mode of the public information service, this paper demonstrates the feasibility of the detailed social co-governance mode of the public information service by the contrastive analysis of the public credit information service policies in Shanghai and Jiangsu.

Compared with other studies, the paper is unique in that public information service mode in China is constructed in the perspective of social co-governance, while the existing mode of public information service is supplied only by government agencies or public institutions. The value of the present study is also reflected in its considering relative factors and variables of optimization of public information service in a systematic framework in order to propose an effective solution to the problem of fragmentation in research and application of public information service at present. In perspective of theoretical contribution, theories of information resource management could be enriched and theories of service-oriented government could be completed by the present study. In perspective of application, our study is based on local or practical experiences in public information service, inherent requirement of social governance, and attaches importance to reformation of public information service from 'top-down design', and therefore could provide solutions to practical problems of public information service such as fragmentation, lack in quantity, deficiency in quality and etc. 2 figs. 1 tab. 22 refs.

KEY WORDS

Public information. Information service. Social co-governance mode.

公共信息是指与公共利益、公共政策制定、公共管理制度安排与执行和公共事务管理活动相关的信息^[1],具有公共物品的非排他性和非竞争性属性^[2],如教育、就业、医疗等与公众利益密切相关的信息和资讯^[3]。公共信息服务是服务型政府建设的基本要求和应有之义。目前,我国公共信息服务虽在某些领域(如政府信息公开、科研数据开放、地理信息服务等)取得了初步成效,但服务主体的选择及其角色定位不够明确,服务“碎片化”现象明显,服务能力、质量与绩效

均有待提高,这些都是目前我国公共信息服务面临的重要问题。因此,从社会共治视角研究我国公共信息服务模式优化与实现的理论和方法,就成为公共信息服务深化的内在要求。

1 研究现状与实践进展分析

1.1 研究现状

国外服务型政府建设起步较早,公共信息服务研究也早于国内。通过对 WoS 等相关数据

库检索发现,近 50 年,国外公共信息服务研究大致可分为四个阶段:1965—1970 年为起步阶段,学者开始关注公共信息服务问题;1971—1979 年为快速发展阶段,研究成果呈快速增长趋势,以理论研究为主,开始涉及技术和应用领域;1980—1995 年为稳定发展阶段,公共信息服务理论研究已逐步成熟,更多转向技术和应用层面研究;1996 年以后,公共信息服务研究文章总量开始递减,转向重点关注专业信息服务领域的最佳实践。纵观国外公共信息服务研究,其关注的主要领域是:用户研究(用户获取/需求/行为等),公共信息服务机构的服务过程与管理政策研究,公共信息服务的技术应用研究,以及公共信息服务评估研究等。

国内公共信息服务研究虽起步较晚,但自 1993 年至 2014 年,发文量已有 800 多篇(在 CNKI 的期刊库中以“公共信息服务”或“政府信息服务”为主题进行检索,并逐条筛选,剔除无关记录后得到的结果,检索时间 2015 年 3 月 1 日),研究主要从基本理论、应用技术、案例与实践三个维度展开,已有成果主要集中在公共信息服务理论基础、公共信息服务平台与技术、公共信息资源开发政策与对策等方面。

从理论研究上看,国内外均开始关注公共信息服务定价、公共信息服务者资格、公共信息服务应用技术等问题,但从最佳实践案例中提炼公共信息服务服务模式的整体思考尚显不够。

1.2 我国公共信息服务的基本结构和趋势

我国公共信息服务实践在地理信息服务、气象信息服务、医疗信息服务等各领域均有不同程度的开展,从中可以看出我国公共信息服务的基本结构和趋势。

第一,公共信息服务的主体不再局限于政府部门。例如,地理信息服务的主体已经突破了国家测绘地理信息局,目前我国有 31 家单位获得互联网地图服务甲级测绘资质,可以独立开展互联网地图服务^[4]。气象信息服务的主体

也不再局限于政府部门,门户网站和通信运营商均有参与信息的传播。而且,市场和社会主体提供的公共信息服务呈增长趋势,如百度地图和高德地图更受公众青睐。

第二,政府部门在公共信息服务中仍然处于主导地位。现有政策一般规定由政府有关部门牵头建设公共信息服务中心或平台,如规定国家测绘地理信息局组织、指导基础地理信息社会化服务^[5]。部分公共信息也只有政府部门有能力进行资源整合和开展服务,如气象信息服务的信息采集和医疗信息服务的资源整合。

第三,公共信息服务主体所提供的服务产品趋于丰富,逐渐满足多样化的公众需求。公众的信息需求正由普遍性信息公开服务需求向个性化信息增值开发服务需求转变,针对性、个性化、专题化、系统化等是公共信息服务发展的趋势和要求^[6]。例如,地理信息服务中的交通路况、餐饮购物、周边优惠等已成为增值性信息服务。

第四,公众满意度是公众选择公共信息服务主体及其服务产品的依据。公众的关注已不再局限于已经提供了哪些公共信息服务,而是逐渐转向注重公共信息服务的过程和结果。随着公共信息服务主体的多元化,公共信息服务的过程、产品、结果也将各具特色,公众将会有更多的选择。

2 公共信息服务社会共治模式构建的变量要素及其内在逻辑

2.1 公共信息服务社会共治的内涵

社会共治蕴含了多元主体、协商博弈、共同利益和社会权力等公共管理领域诸多相互交织的概念,是指多元社会主体在社会权力的基础上共同治理公共事务,通过协商民主等手段发起集体行动以实现公共利益的过程。公共信息服务的社会共治就是在公共信息服务中通过多元主体参与、改革思路、政府角色转换,选择双向互动的路径,运用多样化治理手段等,有效实

现公共信息服务。

公共信息服务社会共治的基础是强调政府、市场主体、社会组织、公民等社会角色都是社会共治的主体,要承认上述力量的合理性以及在公共信息服务领域合作的可能性,政府、市场主体和社会组织等分别承担不同的角色,有时互相独立,有时互相支持,有时互相牵制,有时互相导向^[7]。

多主体公共信息服务社会共治的纽带是实现公共利益的愿景和动机,所有参与者的共同愿景是实现为用户提供便捷、丰富、高效、公平的公共信息服务这个公共利益。公共利益是一定社会条件下或特定领域内不特定多数主体利益相一致的方面。由于公共利益的受益者具有不确定性,利益主张者缺位,政府及有关部门就成为公共利益的代言人。但政府及部门的利益也是公共利益的组成部分,当某一层级的政府及部门出于自身利益参与公共信息服务活动时,可能会影响公共信息服务的效果。因此,就有必要强调在公共信息服务建设中不应再是政府垄断,而应是主体多元,相互协作,机制灵活和开放竞争。这样也有利于发挥企业、公民和社会组织等主体对政府及有关部门这个“公共利益代言人”的约束或监督,公共信息服务的社会共治就成为一种可行的选择。

公共信息服务社会共治的机制是强调所有参与主体均有介入公共信息服务的意愿和动力,并围绕公共信息服务这个主题建构一个不同社会主体良性合作的关系和秩序。所有参与

者是否有主动介入和合作开展服务的意愿,是否具有一定的兴趣或动机,是否对参与服务的结果有一定预期,都会影响公共信息服务社会共治的效果。针对公共信息来源渠道广、种类内容多、参与主体分散等特点,通过分工与合作、沟通与协商、信任与互补等机制实现公共信息资源的共享和有效利用。

公共信息服务社会共治的目标是通过多主体的广泛参与和共同治理,有效解决当前我国公共信息管理与服务所存在的“分散化”和“碎片化”问题,发挥不同主体在公共信息采集、加工和服务活动中的相对优势,建立起公共信息服务的运行体系,从而实现高效的公共信息联合或聚合服务。

2.2 公共信息服务社会共治模式的基本模型及内部结构关系

本部分主要通过理论假设、情景分析和趋势预测等方法研究公共信息服务模式优化的基本理论。

从理论上讲,公共信息服务主要取决于公共信息资源禀赋条件和服务模式选择两个因素。当把资源禀赋看作给定的约束条件时,模式选择就成为了关键变量。其中,服务主体的结构及其所采用的方式是自变量,服务产品和服务过程是中介变量,服务绩效是因变量。上述变量要素及其内在结构关系如图1所示。

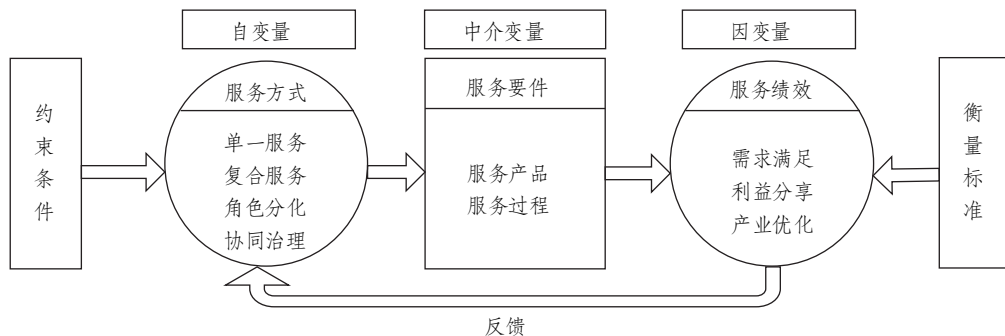


图1 公共信息服务社会共治模式的变量要素及其结构关系

在社会共治视角下,公共信息服务模式优化就是要研究形成服务主体及其网络化结构这个自变量,完善服务产品的立体化结构和服务过程的标准化流程这两个中介变量,以提高服务绩效这个因变量。这三个变量之间的互动关系事实上是一种宏观层面的社会共治格局,在此格局下,三大变量内部各要素之间的互动与协同是微观层面的社会共治。

(1) 自变量的要素及其相互关系分析

在很长一段时间里,我国按纵向等级制和横向职能分工所形成的公共信息服务主体参与结构,极易导致公共信息服务供给系统(包括制度本身)碎片化、服务懈怠、服务质量不高等问题。因此,运用社会共治理念,通过模式优化来推动公共信息服务供给主体网络化结构的形成显得至关重要。目的是实现公共信息服务从单一供给向复合供给的转化,形成角色分化和协同治理的公共信息服务基本格局。

(2) 中介变量的要素及其内容分析

中介变量要素分为服务产品和服务过程两个方面。

从服务产品上看,依据社会信息需求,促进、引导服务产品多层次、多类型的立体化格局形成是公共信息服务模式优化的基本任务。在“媒介融合时代”(“大数据时代”“社交媒体时代”“微时代”的交融),公共信息服务产品的形态、内容、结构等均发生重大变化。因此,实现服务产品的融合就成为公共信息服务模式优化的基本要求。

服务组织过程涉及服务方式、服务体制或机制、服务保障、服务质量和评估等具体内容。重点要回答的问题是:政府如何向社会力量购买公共信息服务产品和建立委托代理的操作模式,特别是研究解决如何建立购买公共信息服务的需求瞄准机制、过程管理机制和资源传输机制,如何建立培育引导机制、知识产权保护机制和运营管理机制等来调动企业积极投资和参与公共信息的增值服务,从而逐步扩大公共信息内容产业的规模。

(3) 因变量的要素及其评价

作为公共信息服务模式因变量要素的服务绩效,体现在用户的信息需求满足(数量与质量)、参与主体的利益分享和公共信息内容产业的产生及优化等方面。上述内容也应成为指导公共信息服务改革的基本方向。

2.3 基于若干变量要素协同的公共信息服务社会共治模式优化设计

2.3.1 自变量:主体要素的角色分化与协同

(1) 政府的角色

公共信息服务中的政府角色是一个十分敏感的话题。在相当长的时期里,政府及其有关部门主要扮演着服务提供者的角色。因为政府具有两种天然的功能优势,即垄断性强制力优势和公信力优势。

政府的垄断性强制力优势是其他任何主体都没有的,而且公共信息提供不能缺少这种公权力的主导或参与。具体表现在三个方面。一是政府及其有关部门可以利用公权力直接进行信息的采集、处理,并向社会提供。由于政府(广义的概念,包括行政机关、司法机关等公共机构)是公共信息的主要来源^[8],因此,政府及其有关部门的履职过程事实上就伴随着公共信息的采集、处理过程。二是政府可以利用制度设计或法律形式赋予某些主体获取公共信息的权利,并要求这些主体履行保证公共信息完整性、准确性的义务。三是政府具有综合信息能力优势,可以利用行政权力与政府间的协作,在行业内或区域内实现公共信息资源整合与共享,实现不同规模的公共信息平台总体规划与建设。

公信力是公共信息服务过程中的无形保障,一定程度上代表了公共信息的可靠性和公众的依赖性。市场和社会主体的参与会直接导致公共信息采集、加工主体发生变化,他们所采集、加工信息的可靠性由谁保证将是一个重大问题,并将直接影响公共信息服务的产品质量和服务绩效。相比较而言,政府的权威性使其

提供的信息有较强的公信力,而且政府对其所提供的公共信息只需承担较轻的自我证实责任,自我证实的成本也较低,目前公众对政府直接提供信息的信任度还是最高^[9]。

(2) 市场与社会主体的角色

市场与社会主体在当前公共信息服务发展中的定位相对模糊,但其存在价值不容忽视。随着公众需求的增长和商业机会的显露,公共信息服务正逐渐打破政府部门单一供给的局面。市场与社会主体也参与到公共信息服务中,成为服务主体的重要组成部分,但他们与政府构成的是合作关系还是竞争关系并不明确。上文的分析表明,市场与社会主体所提供的公共信息服务占有比重呈逐渐增大趋势,这是由市场经济的资源优化配置特征和主体自由竞争特征所决定的。

公共信息资源优化配置是公共信息服务市场调节的过程,根据服务供求的变化,市场及时调节资源的开发、分配和使用,促使资源效用最大化。不同于政府部门的单向供给,在市场机制下,公众信息需求的产生、变化带动着公共信息资源的生产与分配,避免了资源的盲目开放和开发。

市场与社会主体参与及其自由竞争有助于公共信息服务质量的提高。具体表现为:一是自由竞争带来的优胜劣汰模式将吸引有资源、有技术、有能力的主体进入公共信息服务领域,促进服务产品、服务过程、服务价格和服务品牌的竞争,保障服务的满意度;二是自由竞争带来了服务产品的多样化,使得公众的信息需求在服务产品竞争中获得满足。

(3) 政府、市场与社会主体功能上的互补与协同

社会共治并不是政府、市场和社会主体的简单相加,它是网络治理(network governance)理念在社会治理中的延伸,强调多元主体的协同治理^[10]。多元主体协同治理要求政府、市场和社会主体根据各自职能,在共同的目标下,制定并遵守公共信息服务发展的原则、标准和制度,

实现功能互补,并在关系互动中获得协同效应。

政府、市场与社会主体建立功能互补关系是公共信息服务社会共治模式的首要任务。从已有实践和发展趋势看,掌握最多公共信息资源的政府将在今后很长一段时期内保持服务提供者的角色,并主导公共信息服务社会共治目标、标准、制度的制定,推动公共信息服务社会共治的进程;社会主体是公共信息服务的参与者或合作者,在政府主导或引导下,可以独立承担或参与政府的公共信息增值服务;市场主体是公共信息服务的有力竞争者,他们可以发挥资源、技术和灵活性等优势,在公共信息服务中率先进入一些公众需要但政府目前无力开展服务或是服务低效的领域。由此可见,政府在面临公共信息服务竞争者时,既不会排挤其他主体,也不会被其他主体所取代,而是形成一种互相依赖的关系,这种依赖关系包括竞争性互相依赖和共生性互相依赖^[11]。竞争性互相依赖可以推动主体间相互学习^[12],共生性互相依赖可以推动主体间功能和资源互补^[13]。因此,政府需将多主体参与视为市场调节的必然趋势,将其他主体的资源和管理优势进行整合与协同,构建起公共信息服务的社会共治模式。

2.3.2 中介变量:服务产品优化与过程重组

如果要具体、客观地描述涉及因果关系的变量,就要通过某种方式看到、算出或观察到这些变量,然而,有时并不能全然满意所提出的解释^[14]。如果认定社会共治视角下公共信息服务模式的自变量(主体要素的角色分化与协同)可以影响因变量(服务绩效),可能不够严谨,所以我们在研究中加入中介变量——服务要件。换句话说,自变量(主体要素的角色分化与协同)影响到中介变量(服务产品和服务过程等服务要件),才能产生因变量(服务绩效)的变化。所以对中介变量的研究显得格外重要。

(1) 公共信息服务产品优化

社会共治视角下的公共信息服务模式促使服务产品进一步优化,其基本表现是提高开放与共享水平,丰富产品形式,提高服务产品功能

性,以及统一服务产品相关标准等。

提高公共信息开放与共享水平是社会共治视角下公共信息服务的首要表现。随着服务主体的角色分化与协同,公共信息的开放与共享机制将逐渐成熟、完善。从机构设置、人才队伍、基础设施、服务渠道、财政支持、技术规范等方面进行政策创新是提高公共信息开放与共享水平的重要条件^[1]。

丰富公共信息服务产品形式是多媒体融合下的必然要求。在网络新媒体迅速发展的催动下,公共信息服务产品不再局限于网站平台、纸质文件、手机短信等形式。在传统媒体与网络媒体融合、互联网 PC 端与移动端融合的大环境下,公共信息服务产品形式需根据不同用户群体获取信息的偏好和拥有数字设备的差异进行个性化设计,从而融合更多媒体与设备。

提高公共信息服务产品的功能是为了满足用户的个性化信息需求。为了提高竞争优势,各服务主体将花费更多时间和人力进行用户信息需求调查分析、产品功能设计、产品可用性检验和产品易用性体验,从而开发出功能全面、体验优秀的公共信息服务产品。如天地图、百度地图、高德地图的竞争有力提升了我国公共地理信息服务的水平。

统一公共信息服务产品相关标准,既是多主体协同的内在要求,同时也是多主体协同的必然结果。各主体只有共同参与制定并遵循信息的开放和开发标准、产品服务标准和产品设计标准,才能产生社会共治的协同效应。

(2) 公共信息服务过程重组

社会共治模式下,公共信息服务过程将由单一供给机制向协同供给机制转变。协同模式的服务过程需要经历一个从关系到互动,再到协同的循序渐进的过程,即“关系—互动—协同”的发展,这是社会共治的内在逻辑^[11]。

首先,以功能互补建立各主体间的关系,形成政府主导、市场调节、社会参与的公共信息服务格局。其次,加强各主体间的互动,推动主体间的合作。如图 2 所示,主体互动是实现协同的

基础,从建立关系到实现协同是各类主体在公共信息服务中深度互动的过程,具体体现在主体互动和服务要素两个维度^[15]。根据两个维度的不同层级,将建立关系到实现协同的中间环节分为沟通、协调和合作三个层级。沟通强调公共信息的开放共享,决定着公共信息开放的水平,它是各主体再加工和再利用信息后,生产增值类公共信息服务产品的基础;协调强调公共信息的开放共享和资源配置,需结合市场的调节和政府宏观调控,将信息基础设施、信息服务人员、信息服务平台等资源要素进行整合,提高服务的效率;合作是指在信息资源和管理资源整合的基础上实现服务行动的优化与同步,属于关系互动的深度层次,它可以避免公共信息资源的重复建设以及管理资源的浪费。建立在沟通、协调和合作基础上的互动关系表明,公共信息服务质量不再由单个主体的服务行动决定,而是受各主体间的互动程度影响,并由互动水平所决定。最后,在互动中达成默契,实现协同。协同是主体间互动产生的结果,是主体功能互补而实现的效应。各主体在发挥优势的同时,其方式、目标、功能等方面也表现出整体性和一致性,从而实现不同主体在公共信息资源、管理资源、服务行动和服务产品的全面整合,实现服务质量和公众满意度的全面提升。

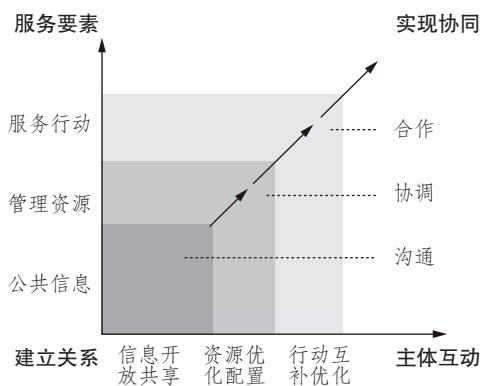


图 2 公共信息服务主体与服务要素关系

监督在公共信息服务过程重组中占据重要地位,它约束着服务主体在社会共治模式下按

照一定的标准规则运营,确保服务的公平与效率。社会共治模式中的监督是多主体间的共同监督,包括政府监督、社会监督、市场监督 and 用户监督。政府监督是指政府及有关部门按照法律法规对公共信息采集、使用、开发等过程进行严格监管,确保服务主体和消费主体严格遵守相关规范,确保公共信息内容的安全、完整,由于政府在服务中占主导地位,因此政府监督也在其中发挥主要作用。社会监督是社会组织凭借其行业性和专业性在公共信息服务领域中的影响^[16],从专业角度对服务水平与质量进行客观评估。市场监督是指通过竞争等市场机制对公共信息服务进行监督。用户监督是指企业、个人等用户作为服务对象,对公共信息服务的过程进行评价与监督,这种监督有利于提高服务的用户满意度。

2.3.3 因变量:服务绩效评价体系的设计与运用

(1) 服务绩效评价体系设计

构建公共信息服务绩效评价体系是为了更直观地体现自变量因素是否以及在多大程度上通过中介变量对因变量即服务绩效产生影响。笔者从评价内容、评价方式、评价过程三个方面构建公共信息服务绩效评价体系。

公共信息服务绩效评价的核心内容由公众的信息需求满足、参与主体的利益分享和公共信息内容产业的产生及优化等方面构成。①公众的信息需求满足包括服务数量和服务质量两个方面^[17],可以围绕公众的期望服务、感知服务、感知价值、用户满意、用户抱怨和用户忠诚度六个因素展开评价^[6]。②利益分享是衡量社会共治模式下公共信息服务各主体利益分配是否合理的重要指标。利益相关者理论^[18]要求公共信息服务的目标不能局限于满足公众的信息需求和政府绩效评估,还应同时考虑其他社会参与主体的利益,只有利益动机得到满足,才能动员和激发更多的社会主体参与公共信息服务活动。所以,需充分考虑各主体的利益需求,在此基础上实现利益分享。③公共信息内容产业

能否快速发展和优化,是检验公共信息服务社会共治模式的重要标准。随着该模式的深入推进,公共信息服务的产品形式逐渐多样,产品功能逐渐丰富,产品标准逐渐统一,而且,公共信息服务主体角色定位逐渐明确,产业配套设施逐渐齐全。公共信息内容产业规模不断扩大。

从公共信息服务绩效评价方式看,全方位、多角度的评价方式更能体现服务绩效评价的准确性,包括参与主体自我评价、用户评价和第三方评价。参与主体自我评价是各主体从自我利益角度进行自我肯定或自我否定,推动参与主体合作模式的优化;用户评价是从使用者角度对公共信息服务产品和服务过程的反馈,包括对公共信息服务的期望;第三方评价是第三方组织通过客观事实对参与主体、服务方式、服务产品、服务过程等进行多方位评价,更具科学性和客观性。

从公共信息服务绩效评价过程看,其重点内容是对服务过程的追踪评价,主要围绕服务供给方式、公共信息产品设计、服务流程、公众接受模式等方面进行。

(2) 服务绩效评价结果运用

公共信息服务绩效评价结果能够及时反映当前公共信息的服务水平,将因变量结果及时反馈给自变量要素,成为制定我国公共信息资源管理政策,调整优化公共信息服务模式的基本依据^[19]。公共信息服务绩效评价结果的反馈主要包含公众需求满足的反馈、参与主体利益分享的反馈和公共信息内容产业发展的反馈。

公众需求满足的反馈是提升服务产品质量,改进服务过程的重要依据。现有的公共信息服务能否在数量和质量上满足公众的信息需求,公众对公共信息服务有哪些期望,这些问题需及时反馈给参与主体,并通过沟通协调,在服务方式和服务要件上进行改良,从而实现服务绩效的提升。

参与主体利益分享是公共信息服务社会共治模式实现的基础。各参与主体互为利益相关者,最终的利益分享反馈将成为主体间责任义

务和职责分工调整的导向,并通过参与主体的沟通交流,实现共治模式的逐步优化。

公共信息内容产业发展状况的反馈是对我国公共信息资源配置、服务政策等进行宏观调控的依据。公共信息内容产业理应是信息产业的核心组成部分,但从结构与规模上看,我国公共信息内容产业都还有较大的改善与提升空间。从社会效益和经济效益角度对社会共治模式的公共信息服务进程与效果进行评价,有利于从资源、政策、机制等方面不断调整优化公共信息服务模式,提升公共信息内容产业对我国经济发展的贡献。

3 以“公共信用信息服务”为例的服务模式优化实践分析

诚信是基本的社会规范,是市场经济的重要基石,也是社会主义核心价值观的重要内容。目前,诚信缺失已成为制约市场经济发展和公民权益维护的重大难题。造成该问题的重要原因我国信用信息相对分割或垄断,社会信用信息资源不成体系。为此,国务院发布《社会信用体系建设规划纲要(2014—2020年)》,2014年7月23日中央文明委也出台《关于推进诚信建设制度化的意见》,将诚信建设制度化、法治

化摆在重要位置,更加强调政府部门间的协调配合,推动社会共治^[20]。因此,“公共信用信息服务”可作为公共信息服务社会共治模式的典型实践案例。

公共信用信息服务的社会共治以全面建立社会信用体系为目标,其主要特点有:明确参与主体的广泛性,打破信用信息管理与服务中的政府垄断;发挥参与主体的聚合性或协同性,形成信用信息管理与服务的基本体系;界定参与主体的合规性,明示参与主体的权利和责任边界(采集与开放权利、有偿与否、异议处理程序等)。

通过对上海、江苏两地的公共信用信息服务政策进行对比分析,可以发现两地在公共信用信息社会共治模式中变量的异同,尤其是自变量要素和中介变量要素的异同。

3.1 上海、江苏公共信用信息服务政策对比

表1列出了上海、江苏两地的公共信用信息服务政策。通过对比发现,两地公共信用信息服务在主体角色、信息归集、目标功能、权益保护和监督管理上的异同,从而可进一步厘清目前我国公共信用信息服务的整体框架,为优化公共信用信息服务社会共治模式提供实践基础。

表1 上海、江苏公共信用信息服务政策内容对比^[21-22]

		上海	江苏
自变量	公共信用信息服务的主体角色	①市经济信息化部门是公共信用信息归集和使用工作的主管部门; ②市公共信用信息服务中心承担市信用平台的建设、运行和维护工作; ③信息提供主体应当按照公共信用信息目录,并制订本单位公共信用信息记录、提供、使用的相关标准规范。	①江苏省公共信用信息中心负责公共信用信息的归集和发布,并承担数据库和网站的建设; ②信息提供主体对公共信用信息实时更新和维护; ③省各有关部门和信息提供主体负责确定本系统有关公共信用信息的具体项目、范围和标准。
	公共信用信息的归集	①市法人信息共享和应用系统、市实有人口管理和信息服务系统是主要的信息提供主体,负责信用信息的稳定和及时提供; ②其他信息提供主体应当按月向市信用平台提供信用信息。	①行政机关、具有社会公共管理职能的事业单位、社会团体是主要的信息提供主体,应当依照规定向公共信用信息中心提供信息。

续表

		上海	江苏
中介变量	公共信用信息服务的目标功能	①信息公开; ②信息查询:包括公开信息查询和授权信息查询。	①信息互通与共享:信息提供主体通过政府电子政务网络平台实现信息互通与共享; ②社会公布:良好信息和严重失信信息。
	公共信用信息服务的权益保护	①信息涉及主体认为市信用平台记载的本人公共信用信息存在错误的,可以向市信用中心书面提出异议申请并提供相关证据材料; ②异议处理过程中或完毕后,在信息查询时予以标注; ③信息提供主体未按规定核查异议信息并将处理结果告知市信用中心的,市信用中心不再提供该信息的查询。	①企业或者个人可以向提交信息记录的行政机关或者具有社会公共管理职能的事业单位、社会团体提出变更或者撤销记录的申请; ②异议处理过程中,暂停对外发布相关信息; ③对错误的信息、被决定撤销的信息和无法充分证明真实性的信息,信息提供主体应当及时变更或解除。
	公共信用信息服务的监督管理	①主要监督部门:市经济信息化部门负责上海市公共信用信息服务平台的业务指导和监督管理; ②监督对象:市信用中心应当制定并公布相关服务和安全管理规范,确保公共信用信息相关主体严格遵守各项规范,确保公共信用信息的安全。任何单位和个人不得以不正当手段归集、篡改、虚构公共信用信息,不得违规披露、泄露或者使用公共信用信息。	①主要监督部门:监察机关依照《行政监察法》的规定,对行政机关及其工作人员履行归集和使用公共信用信息监督管理职责实施监察; ②监督对象:行政机关、具有社会公共管理职能的事业单位、社会团体应当根据本办法的要求,制定关于提交、维护、管理、使用公共信用信息的内部工作程序、管理制度以及相应的行政责任追究制度,确保公共信用信息安全,不得违规披露、提供公共信用信息。

3.2 公共信用信息服务社会共治模式的特征分析

通过表1,我们可以总结出公共信用信息服务社会共治模式的特点,具体表现在两个方面:自变量要素的主体角色多元与协同,中介变量要素的产品功能优化与过程重组。

3.2.1 自变量要素:主体多元与协同

公共信用信息的管理、采集主体已经突破了原来中国人民银行、商业银行的限制,专有信用信息的主管部门、行政机关、社会团体都是信用信息的管理、采集单位。表1的对比显示,在信息管理上,上海明确规定公共信用信息的主管部门是市经济信息化部门,负责组织编制并公布公共信用信息目录(信息采集标准),具体事务执行部门是市公共信用信息服务中心,负责平台建设、运营和维护。江苏并未明确具体主管部门,由公共信用信息中心承担数据库和

网站建设工作,并对信用信息进行归集和有序发布,行政机关、具有社会公共管理职能的事业单位、社会团体是公共信息服务管理主体,对公共信用信息进行实时更新和维护,并制定相关标准。在信息采集上,上海市规定,市法人信息共享和应用系统、市实有人口管理和信息服务系统以及其他主体,应及时向信用平台提供信息。江苏则是由行政机关、具有社会公共管理职能的事业单位、社会团体依照规定向信用信息中心提供信息。由此可见,虽然上海、江苏两地在公共信用信息服务主体的具体规定上略有差异,但主体多样和协同服务的特点开始显现。

(1) 公共信用信息服务中的政府角色

为了促进公共信用信息服务的社会共治,《社会信用体系建设规划纲要(2014—2020年)》《关于推进诚信建设制度化的意见》《征信业管理

条例》和地方政府(如上海、江苏等地)或行业相关信用信息管理政策,除明确了政府在履职过程中的信息采集权利外,更多强调的是政府及其有关部门应利用制度保障实现市场征信业的发展,利用征信机构提供公共信用信息服务。

第一,政府是公共信用信息服务政策或公共信息标准的制定者。上海、江苏两地的公共信用信息服务政策标准的制定,均体现了政府的主导地位。作为政策制定者,政府一方面通过政策明确各主体在公共信用信息归集、处理和服务过程中的具体行为;另一方面引导和规范各类社会主体参与公共信用信息服务,实现社会共治。虽然政府是政策的制定者,但其他服务主体也必须参与政策的制定,江苏就有此类实践。这是社会共治协同模式的内在要求,也是今后各主体能够积极遵循各项标准、规定的重要基础。

第二,政府是公共信用信息服务的监督者或组织者。公共信用信息服务监督者的职能具体由两类机构来承担。一类是国家机构,2013年发布并生效的《征信业管理条例》中明确了中国人民银行及其派出机构依法对征信业进行监督管理,对金融信用信息基础数据库专业运行机构的建设、运行、维护和非营利目的的服务进行监督管理。此条规定事实上是明示了中国人民银行作为国务院征信业监督管理部门的两个监督任务,即对全国征信机构及遵守征信业务规则情况进行监管,对金融信用信息基础数据库专业运行机构的建设、运行和维护进行监管。另一类是地方政府部门,例如,上海公共信用信息服务政策中明确规定,市经济信息化部门是上海公共信用信息归集和使用的主管部门,负责本地公共信用信息服务平台(“信用平台”或“信用中心”)的业务指导和监督管理。

第三,政府是聚合与集成性公共信用信息服务数据库和服务平台的建设者。政府凭借综合信息能力优势和公信力优势,承担着聚合与集成性公共信用信息服务数据库和服务平台建设任务。从目前的信息平台建设来看,江苏

省公共信用信息中心建立了公益性数据库和网站,上海公共信用信息服务中心负责市信用平台的建设、运行和维护。

(2)公共信用信息服务中的市场、社会主体角色

市场是供需的调节者和竞争的促进者,在公共信用信息服务社会共治中促进诚信企业的壮大,淘汰失信企业。虽然在上海和江苏公共信用信息政策中没有明确市场或社会主体的角色,但《征信业管理条例》则对市场与社会主体参与公共信用信息管理与服务的有关政策进行了具体的规定。可以认为,《征信业管理条例》实质上是通过立法形式打开市场与社会主体参与信用信息管理与服务的窗口,从而奠定我国公共信用信息服务社会共治的基础,它对上海、江苏的实践同样具有规范性意义。

3.2.2 中介变量要素:功能优化与过程重组

公共信用信息服务主体多元与协同模式促进信用信息目标功能的优化和服务过程的重组。表1显示,在信用信息服务的目标功能方面,上海提供信息公开、查询等功能,江苏提供信用信息互通与共享、社会公布等功能;在信用信息权益保护方面,上海、江苏都对信用信息异议提供具体处理流程,保护企业、个人的信用信息权益;在信用信息监督方面,上海、江苏均从主要监督部门、监督对象方面对公共信用信息服务进行规范,确保服务的公平、高效和安全。

(1)公共信用信息服务功能优化

公共信用信息服务目标功能逐渐丰富,不再局限于信息的单一公开,信息的查询、互通、共享等成为服务的基本功能。上海规定公共信用信息可向社会提供授权查询服务,而且鼓励在行政管理、政府采购、招标投标、表彰奖励、资金支持、人员晋升等工作中查询使用公共信用信息,为政府工作、市场交易、个人生活和工作提供信用服务。与此相比,江苏在公共信用信息使用上并未规定向社会提供查询服务,而是规定行政机关、具有社会公共管理职能的事业单位、社会团体通

过政府电子网络平台实现信息互通与共享,这是行政系统内的有限公开。公共信用信息信息服务既包括公开(政府系统与社会管理系统内的公开)、授权查询,也包括共享,同时还包括向社会的公开和开发,上海的相关规定给公共信用信息信息服务拓展留下了较大空间。

(2) 公共信用信息信息服务过程重组

公共信用信息信息服务的过程重组是服务主体之间的协同和服务主体与服务对象之间的对接,具体表现在公共信用信息信息服务的权益保护和监督管理两个方面。

在权益保护方面,上海在加强公开披露,禁止违规公布、使用的同时,重点对处于异议中的信用信息使用进行规定,加强了对信用信息针对主体的保护。江苏也对错误信息的变更进行规定,但规定内容不及上海全面具体。上海公共信用信息服务中心直接负责异议处理,而江苏公共信用信息中心无此职责规定。这种差异导致的结果是异议信息处理流程与效率上的不同。上海的异议受理主体是市信用中心,其处理情况分两种:一是市信用平台记载的信息与信息来源确有不一致的,市信用中心应当予以更正,并通知异议申请人;二是市信用平台记载的信息与信息来源一致的,市信用中心将异议申请转至信息提供主体,信息提供主体在收到异议申请之日起20个工作日内进行核查,对确有错误的信息予以更正,并告知市信用中心,市信用中心及时将处理结果通知异议申请人。江苏的异议受理主体是信用信息提供主体,即向信用信息中心提交信息记录的行政机关或者具

有社会公共管理职能的事业单位、社会团体,处理结果也由该信息提供主体告知申请人。从这个异议信息处理主体和流程的差异上可以发现,上海公共信用信息政策更好地体现了服务过程重组和主体间的协同。

在监督管理方面,上海、江苏分别从主要监督部门、监督对象上进行规定。上海的监督管理更为详细,其主要监督部门是市经济信息化部门,监管对象涉及行政机关、社会组织和个人。江苏的监督管理较为有限,其主要监督部门是监察机关,但只对公共信用信息主体的违规披露、公布和使用行为追究行政与刑事责任,而对其他主体,特别是个人违规行为未有涉及。从两地政策来看,目前公共信用信息服务的监督主要是政府内部监督,缺少市场监督、社会监督 and 用户监督。单一的政府内部监督在服务管理、运行、维护上存在一定局限性,容易导致公共信用信息服务评估缺乏科学性和专业性,导致用户体验及满意度下降。为了提高公共信用信息服务质量,提高用户满意度,引入市场监督、社会监督 and 用户监督是必然趋势。

4 结语

从理论与实践上看,构建公共信息服务社会共治模式能有效推进我国公共信息服务的深入开展。本文围绕自变量、中介变量和因变量三个要素,从宏观和微观两个角度论证变量之间的内在逻辑,以期对我国公共信息服务社会共治的发展产生一定促进作用。

参考文献

- [1] 冯惠玲,周毅.论公共信息服务体系的构建[J].情报理论与实践,2010(7):26-30,6.(Feng Huiling, Zhou Yi. Research on building the system of the public information service[J]. Information Studies: Theory & Application, 2010(7): 26-30, 6.)
- [2] 夏义堃.公共信息服务的社会选择——政府与第三部门公共信息服务的相互关系分析[J].中国图书馆学报,2004(3):20-25.(Xia Yikun. Social choice of public information service: an analysis of the relationship between the government and the third sector[J]. Journal of Library Science in China, 2004(3): 20-25.)
- [3] 王伟军,孙晶.我国公共信息服务平台建设初探[J].中国图书馆学报,2007(2):33-36.(Wang Weijun, Sun Jing. On development of public information service platforms in China[J]. Journal of Library Science in China, 2007(2): 33-36.)

- na,2007(2):33-36.)
- [4] 中国新闻网. 31家单位获得互联网地图服务甲级测绘资质[EB/OL]. [2014-12-22]. <http://www.chinanews.com/it/2010/09-08/2520894.shtml>. (ChinaNews. 31 units have acquired the survey-mapping qualification of Grade A in the internet map service[EB/OL]. [2014-12-22]. <http://www.chinanews.com/it/2010/09-08/2520894.shtml>.)
- [5] 国家测绘地理信息局. 部门职责[EB/OL]. [2014-12-25]. <http://www.sbsm.gov.cn/article//jggl/bmjs/bmzz/200709/20070900001889.shtml>. (National Administration of Surveying, Mapping and Geo-information. Department duty[EB/OL]. [2014-12-25]. <http://www.sbsm.gov.cn/article//jggl/bmjs/bmzz/200709/20070900001889.shtml>.)
- [6] 周毅. 公共信息服务质量问题研究——基于建立政府与公民信任的关系[J]. 情报理论与实践,2014(1):17-21. (Zhou Yi. Research on the quality of the public information service;based on the establishment of the trust relationships between government and the public[J]. Information Studies:Theory & Application, 2014(1):17-21.)
- [7] Johanson J, Mattsson L G. Interorganizational relations in industrial systems;a network approach compared with the transaction-cost approach[J]. International Studies of Management & Organization, 1987, 17(1):34-48.
- [8] 王伟军,孙晶,张园园. 我国网络信用信息服务体系研究[J]. 情报资料工作,2007(1):61-63. (Wang Weijun, Sun Jing, Zhang Yuanyuan. Research on the system of the network credit information service in China[J]. Information and Documentation Services, 2007(1):61-63.)
- [9] 应飞虎. 信息、权利与交易安全:消费者保护研究[M]. 北京:北京大学出版社,2008:110. (Ying Feihu. Information, rights and transaction security:studies on consumer protection[M]. Beijing:Peking University Press, 2008:110.)
- [10] 王名,蔡志鸿,王春婷. 社会共治:多元主体共同治理的实践探索与制度创新[J]. 中国行政管理,2014(12):16-19. (Wang Ming, Cai Zhihong, Wang Chunting. Social co-governance;the exploring praxis and institutional innovation of multi-subject governance[J]. Chinese Public Administration,2014(12):16-19.)
- [11] 孙国强. 关系、互动与协同:网络组织的治理逻辑[J]. 中国工业经济,2003(11):14-20. (Sun Guoqiang. Relationship, interaction and synergy;the governance logic of network organization[J]. China Industrial Economy, 2003(11):14-20.)
- [12] Powell W W, Koput K W, Smith-Doerr L. Interorganizational collaboration and the locus of innovation;networks of learning in biotechnology[J]. Administrative Science Quarterly, 1996, 41(1):116-145.
- [13] 董文琪. 政府、企业及非营利组织的共生关系探析[J]. 江淮论坛,2006(2):73-77,89. (Dong Wenqi. An analysis of symbiotic relationship among government, enterprise and nonprofit organization[J]. Jianghuai Tribune, 2006(2):73-77,89.)
- [14] Cooper D R, Schindler P S. 企业研究方法[M]. 古永嘉,杨雪兰,译. 台北:美商麦格罗·希尔国际股份有限公司台湾分公司,2013:30. (Cooper D R, Schindler P S. Business research methods[M]. GuYongjia, Yang Xuelan, trans. Taipei:McGraw-Hill International Enterprises, LLC,2013:30.)
- [15] Serrano V, Fischer T. Collaborative innovation in ubiquitous systems[J]. International Manufacturing, 2007(18):599-615.
- [16] 周毅,孙帅,等. 政府信息资源管理研究:视域及主题深化[M]. 上海:复旦大学出版社,2014:239-241. (Zhou Yi, Sun Shuai, et al. Government information resources management;horizon and theme deepening[M]. Shanghai:Fudan University Press,2014:239-241.)
- [17] 胡昌平. 信息服务与用户[M]. 武汉:武汉大学出版社,2008:127-136. (Hu Changping. Information service and customer[M]. Wuhan:Wuhan University Press, 2008:127-136.)
- [18] 贾生华,陈宏辉. 利益相关者的界定方法述评[J]. 外国经济与管理,2002(5):13-18. (Jia Shenghua, Chen Honghui. A review of definition method about stakeholder[J]. Foreign Economics & Management,2002(5):13-18.)
- [19] 周毅. 公共信息服务制度的定位及其核心问题分析[J]. 情报资料工作,2014(4):15-20. (Zhou Yi. Public information service system;positioning and core issues[J]. Information and Documentation Services,2014(4):15-20.)
- [20] 人民网. 人民网评:社会共治打破“信用信息孤岛”[EB/OL]. [2014-08-14]. <http://www.5000aaa.com/news/view/32844.shtml>. (People. cn. Review from People. cn;social co-governance broken “credit information isolated island”[EB/OL]. [2014-08-14]. <http://www.5000aaa.com/news/view/32844.shtml>.)

《中国图书馆学报》首届青年学术论坛召开

2015年8月29日至9月1日,《中国图书馆学报》首届青年学术论坛在陕西咸阳召开。论坛的主旨是:鼓励原创,拓宽视野,培养跨界、跨代学术新人。

《中国图书馆学报》常务副主编卓连营介绍本次论坛的策划过程和思路。青年学术论坛2014年即开始策划,经过一年的筹备,顺利召开。卓连营老师解读论坛的主旨:“鼓励原创”,创新是学术论文的核心,刊登原创性研究成果,一直是《中国图书馆学报》坚持的办刊宗旨;“拓宽视野”,要求青年学者将图书情报学的研究置于中国社会整体的大环境中考量,同时还要具有开阔的国际学术视野;所谓“跨界”,指图书情报学与其他学科如计算机科学、社会学、历史学、传播学、心理学、公共管理学的交叉融合;所谓“跨代”,一则针对目前国内学术研究梯队断层现象,论坛旨在培养全国中青年研究梯队,推动学术研究和事业的发展,二则寓意我国的图书情报事业、图书情报学研究正在经历跨时代的变化。

论坛分三个专场,各围绕一个主题展开讨论:图书馆学研究 with 制度建设、信息获取与阅读推广、信息学与信息政策。每个专场分四部分:一是由《中国图书馆学报》编辑部介绍本场主题的选题策划思路,二是由青年学者汇报各自的选题及进展情况,三是针对每个人的选题进行讨论,四是围绕每场的主题讨论未来重点关注的研究方向。

九位报告人及题目分别是:贵州大学公共管理学院教授刘君的《五十至七十年代图书馆学:中国图书馆学历史链条上不可忽视的重要环节》,北京大学图书馆副研究馆员范凡的《日本图书馆史研究概观》,上海社会科学院助理研究员冯佳的《公共文化服务标准体系下的公共图书馆标准化建设》,南开大学副教授闫慧的《农民数字化贫困自我归因对 ICT 接受情绪和行为的影响》,上海交通大学媒体与设计学院副教授李武的《大学生社会化阅读 APP 持续使用意愿及发生机理研究》,西北大学公共管理学院讲师张新鹤的《我国学术信息资源开放获取政策的目标和重点》,北京大学信息管理系博士后化柏林的《学术论文中方法知识元的描述要素与规则研究》,武汉大学信息管理学院教授吴丹的《移动搜索行为研究》,中国科学院文献情报中心副研究员顾立平的《数据治理——图书馆事业的发展机遇》。

与会代表围绕报告选题以及图书情报事业发展和图书情报学术研究的前沿热点问题展开研讨,《中国图书馆学报》常务副主编卓连营和西北大学公共管理学院教授杨玉麟进行点评。

(《中国图书馆学报》编辑部)

- [21] 上海市人民政府. 上海市公共信用信息归集和使用管理试行办法[EB/OL]. [2015-03-31]. <http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node2319/node2404/n32321/n32322/u26ai39418.html>. (Shanghai Municipal People's Government. Interim rules on collection and use of the public credit information in shanghai [EB/OL]. [2015-03-31]. <http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node2319/node2404/n32321/n32322/u26ai39418.html>.)
- [22] 江苏省人民政府办公厅. 省政府办公厅关于印发江苏省公共信用信息归集和使用暂行办法的通知[J]. 江苏政报,2004(24):26-31. (Office of Jiangsu People's Government. The notification about printing and distributing the interim rules on collection and use of the public credit information in Jiangsu from office of Jiangsu People's Government[J]. Gazette of the People's Government of Jiangsu Province,2004(24):26-31.)

周毅 苏州大学社会学院教授,博士生导师。江苏 苏州 215123。

吉顺权 苏州大学社会学院图书情报与档案管理专业硕士研究生。江苏 苏州 215123。

(收稿日期:2015-04-28;修回日期:2015-05-14)