

开放治理:理解信息时代 城市治理的新范式*

艾伯特·雅各布·梅耶尔¹ 米利亚姆·利普斯² 陈凯萍³

(1.乌得勒支大学 治理学院,荷兰 乌得勒支;2.惠灵顿维多利亚大学 政府学院,新西兰 惠灵顿;
3.威斯康星州立大学麦迪逊分校 生命科学传播系,美国 威斯康星)

[关键词] 智慧城市;开放政府;新公共治理;城市平台;多主体协作

[摘要] 作为信息时代城市治理的一个新视角,智慧城市治理不仅涉及技术,也与重新组织多元主体间的协作息息相关。公共领域开放式协作新工具的出现,快速改变了协作行动的组织方式。这些技术极大地减少了大规模协作的交易成本,由此促进了我们所说的“开放治理”这一新协作形式的出现。开放治理是指创新性的集体行动形式,致力于解决复杂公共政策问题,有助于增进公共知识,或者替代传统公共服务提供方式。在城市中,创新、开放和协作的组织形式似乎不仅指向经由数字连接的广泛多元主体,也对应这些安排中完全不同和更为隐性的政府角色。新兴的新公共治理范式(New Public Governance, NPG)也未能把握开放治理的动态,因为它没有体察到新协作行为的新兴特征,也没有理解城市中大规模的个人协作行为。这种新的开放治理范式的核心要素及其背后的社会技术发展,需要与已有的治理范式进行比较。基于典型的真实案例,我们需要一个新范式,以更好解释这些新兴的城市治理形式。这需要认识到治理是一个促进城市生态系统的平台。开放治理范式不会取代其他范式,但其确为城市治理提供了新机会。

[中图分类号] D63 [文献标识码] A [文章编号] 2095-5170(2020)05-0100-12
DOI:10.16095/j.cnki.cn32-1833/c.2020.05.012

[收稿日期]2020-07-10

[作者简介]艾伯特·雅各布·梅耶尔,男,荷兰乌得勒支大学治理学院教授;米利亚姆·利普斯,男,新西兰惠灵顿维多利亚大学政府学院教授;陈凯萍,女,美国威斯康星州立大学麦迪逊分校生命科学传播系助理教授。

* 本文译自“Open Governance: A New Paradigm for Understanding Urban Governance in an Information Age”一文,刊于 *Frontiers in Sustainable Cities*, 2019, 1 (3), 经作者授权翻译。

一、引言

智慧城市中开放协作的新工具正在快速改变协作行为的组织方式。这些技术极大地降低了大规模协作的交易成本,由此促进了新协作形式的产生,即“开放治理”。一个近期的例子就显示了这种新治理形式的力量(Potts 等, 2011)。

新西兰南岛的坎特伯雷地区在 2010 年和 2011 年接连发生强震,于是大学生与红十字会、开放信息发布平台 Ushahidi 等国内外非营利组织、克赖斯特彻奇市议会、民防组织和当地居民很快用政府公开数据及其他开放数据(比如谷歌地图)开发了一个地区线上地图。人们可以上传所在地水、电、气和日用品的供应信息,道路是否阻塞或被损毁,有关家人朋友的寻人信息。这个地图实时更新,所以受灾民众不仅可以及时获取关键信息,以就基本需求做出决策,而且可以通过提供当地最新信息来帮助他人。这个紧急的“临时”组织由众多使用公开数据的个人、组织和机构主体组成,数字平台和基于互联网的数字网络被证明对相关公众有效应对自然灾害至关重要。这种行动以往是由正式的公共组织(通常是政府部门)使用命令—控制方式承担的。

这个真实的案例表明了我们所说的开放治理的兴起:网络技术的广泛应用使智慧城市中的协作方式发生了根本改变,数据的协作分享使以解决复杂公共政策问题为目标创新性集体行动变成可能,也增进了公共知识或替代了传统的公共服务提供方式。这些公共领域中创新、开放和协作式的组织形式似乎不仅指向经由数字连接的广泛多元主体,也对应这些安排中一个完全不同、更为隐性的政府角色。因此,这些社会变化很难用以政府为中心的传统公共行政(Public Administration, PA)和新公共管理(New Public Management, NPM)视角理解及解释。新出现的新公共治理范式(New Public Governance, NPG)(Osborne, 2010)也不能把握开放治理的动态,因为它没有体察到新协作形式涌现的新兴特征,也未能提供对大规模个人化协作的理解。

研究这些新的协作形式,对于理解那些超越了聚焦于技术或中心化治理的智慧城市而言至关重要。一些研究者强调,智慧城市涉及使用系列技术以发展不同城市主体间新的协作形式,并着重关注公民的贡献(Nam 和 Pardo, 2011; Kitchin, 2014; Meijer 和 Bolivar, 2016)。新技术不仅提高了政府的信息地位,而且减少了协作的交易成本,因此促进了新形式的大规模参与。基于公共部门开放合作的相关文献,这些城市中的参与形式可以认为是开放治理。在当前有关智慧城市治理的文献中,对这些新协作形式的理论化理解非常必要但尚缺少。

这篇理论文章致力于探究这种崭新的开放治理范式的核心要素及其背后的社会技术发展,通过将开放治理范式与现存的其他治理范式进行比较,突出它对于理解智慧城市动态的价值。基于前述的典型真实案例,我们认为需要更好地解释这些新兴治理形式的创新范式。我们认为有必要将治理理解为一个促进公共部门生态系统发展的平

台。通过整合从数字治理研究到关于治理范式辩论的洞见,本文提出了一系列关于平台时代治理的重要实证和规范问题〔1〕。

本文首先将介绍来自不同政策领域的开放治理案例,以展现新媒体的使用促进大规模协作形式在多个政策领域发生(第二节 开放治理:来自不同政策领域的案例)。其次,我们将综述当前有关传统公共行政(Old Public Administration, OPA)、新公共管理和新公共治理的争论,由此强调我们需要一个新的理论框架来理解这些新案例(第三节 转变治理范式?)。再次,我们介绍新框架的不同组成部分:完全开放、以公民为中心、智能互联、数字利他主义和众包协商(第四节 开放治理范式的核心要素)。最后,本文对这种新治理范式进行了批判性反思,同时强调要设置相应的研究议程,以探究由技术推动的城市治理新形式(第五节 新范式概要)。

二、开放治理:不同政策领域的案例

私人部门所发生的大规模、个人化协作的快速变迁,早已众所周知并得到大量研究。我们可以读到不少讲述爱彼迎(AirBnB)和优步(Uber)对酒店和出租车行业所带来的变化的研究,许多研究者指出这仅仅是市场进行激烈重组的起点(Sutherland 和 Jarrahi, 2018; Van Dijck 等, 2018)。但是,我们很少能够读到关于公共部门发生这些变化的研究,然而非常有趣的进展确实正在发生。本文将讨论危机管理、安全控制和环境治理领域的相关实践。

第一个由开放治理带来有趣改变的实践领域是危机管理。前文所述的坎特伯雷地区地震案例并非个案,实际上我们可以观察到更多真实案例,它们都是各种主体参与、技术导向下数据共享驱动的新型集体行动模式,其中政府的角色是有限的,大众数字利他主义、开放透明和自下而上的组织是这些集体行动过程中所体现的重要特征。例如,一个和坎特伯雷地区地震很相似的案例曾发生在美国阿拉巴马州。在2011年4月爆发龙卷风后,一群人组成了名为“关注塔斯卡卢萨”(Toomers for Tuscaloosa)的团体,在Facebook上很快吸引了超过8万名关注者讨论和协调基本生活物资的交换,比如食物、水、尿布和避难所〔2〕。相比之下,阿拉巴马州的应急管理部门当时仅吸引到3千多名关注者,并且非常艰难地想方设法快速充分地满足当地社区通过社交媒体提出的基本物资需求。此外,州政府也努力保持公众所期待的信息交换速度。这个“关注塔斯卡

〔1〕 这篇论文是基于作者对一些问题的解释:(1)我们在学术工作和阅读中遇到的来自不同地区的许多例子;(2)我们对关于新型组织形式的学术及大众文学作品的解释(比如 De Kerckhove, 2001; Wellman 等, 2003; Von Hippel, 2005; Goleman, 2010; Lathrop 和 Ruma, 2010; Kitchin, 2014; Noveck, 2015);(3)这些文献与关于治理的论辩的联系(Bang, 2003; Kjaer, 2004; Osborne, 2010)。

〔2〕 Crowe, A. S. (2013). *Leadership in the Open. A New Paradigm in Emergency Management*. Boca Raton, FL: CRC Press, Taylor and Francis Group. doi: 10.1201/b14938.

卢萨”的“数字利他主义”组织通过促进组织和点对点的回应迅速弥补了需求鸿沟。

第二个案例来自环境治理领域,从中我们可以看到大规模、个人化的协作形式也可以由政府发起。在美国,联邦政府部门和非政府部门与大规模的志愿者个人合作,以满足社会需求和解决复杂问题。在所谓的“公民科学”倡议中,公众自主参与到科学研究过程中,通过各种方式解决现实世界问题,包括提出科学问题、进行科学实验、收集和分析数据、解释结果、获得新发现、开发技术和应用、解决复杂问题(Holdren, 2015)。众包项目用于通过公开呼吁邀请大批志愿者个人在线、分布式地解决问题(Holdren, 2015)。随着数以百万计的公众被动员,这些公民科学和众包项目的现实案例,包括志愿者收集空气质量及其他环境相关数据,以提升其所在共同体的健康情况和福祉;众包的交通拥堵地图也缩短了人们的通勤时间并使道路更安全。另一个案例发生在荷兰,阿姆斯特丹机场的扩建引发了公众关于航空运输导致的噪音严重程度的公开争论。在对由荷兰政府建立的噪音污染测试模型有所质疑后,民众开始自行收集数据并开发噪音污染测试系统。简单来说,就是网络数据收集工具被安装在地区的许多住所中,这织就了一个细密的数据网络来获取更准确的由航空运输所产生的噪音污染信息。这些信息对荷兰政府出台公共政策以管理和减少噪音污染发挥了重要作用。

第三个开放治理的案例是安全控制领域的。例如在阿拉伯之春期间,当地民众上传了数百万个人权侵犯视频。与之相似的开放、自组织的公民记者案例也能在全世界的若干行动中被看到,公民主动发起线上群组,和本地居民监测他们当地的公共安全:使用免费通讯应用程序 WhatsApp 作为他们的线上平台,人们分享当地的公共安全事件并共同监测他们附近的安全情况。这些新兴的线上协作形式往往由具体的问题激发,比如当地发生的多起盗窃案件。这个领域另一个有趣的开放治理形式是纽约市民向纽约警察部门管理的公共网站报告和上传可疑的犯罪活动,并由此形成了纽约市的实时犯罪地图。

诸如前述案例的举措有力地证明了那些以政府为主导角色的传统治理范式已不再适用于许多新兴的、技术推动的行动,在其中复杂政策问题被用更有效的方式解决。取而代之的是,全世界的政府都将认为越来越依赖数字技术等于提供了一个机会,促使一种新治理范式在未来公共部门中实现。公民与公民社会将会被赋权承担更大责任,并与公共部门开启更高水平、更具协作性的伙伴关系(OECD, 2011)。虽然实践表现千差万别,但是有三个基本原则对于公共部门实现有效的大规模协作计划非常重要:(1)数据开放,将信息视为集体战略资产,并认为信息值得收集、使用、保存和分享;(2)保证数据质量,由志愿者收集或使用的数据应当可靠且可用;(3)开放参与,将集体智慧和公众信息作为能够增强政策有效性和提升公共决策质量的宝贵资产,承认每个志愿者的贡献,并认识到参与的收益(Holdren, 2015)。这些横向协作不是由有组织的行动者完成的,而是大规模的个人组成网络。激励、轻推和声誉鼓舞着每个人做出贡献,而非控

制(金钱)、奖赏或谈判。平台是由政府或公民自我建立,以促进这些协作。

基于这些数字网络机会和开放数据的产生、分享及使用,一些学者观察到治理安排转向由更广泛公共部门中的知识共同生产,以及在多元利益主体的积极参与下更加平等、有效和可持续的数据共享(Benkler, 2006; Hess 和 Ostrom, 2006; Borgman, 2015)。人们期待城市通过这些协作形式变得更加智慧。尤其是数字技术支持新兴的创新机会,通过数据共享和围绕开放数据的协作,能够使信息和知识生产的能力更为民主,而非把数据限制在生产者或付费者之间(Kitchin, 2014)。我们认为这些案例显示了智慧城市新兴协作形式的概貌。为了能够对这种新治理形式有深入的了解,我们会将其与当前的治理范式进行比较。

三、转变治理范式?

在数字时代,以政府为中心的传统治理范式已不再适用,新治理范式有潜在需要的想法并不新鲜,并得到了一些研究者的支持(例如 Benkler, 2006; Dunleavy 等, 2006; Hess 和 Ostrom, 2006; Osborne, 2010; Lips, 2012; Kitchin, 2014)。举例而言,一些学者认为新公共管理范式已死,并被“数字时代治理”(Digital-Era Governance, DEG)模型取代(Dunleavy 等, 2006)。由于普遍存在的新兴信息处理机会,DEG 模型被认为是回应了因新公共管理改革而产生的公共部门问题,并可以用以下三个主题来表征:重新整合(reintegration),基于需求的整体性(needs based holism)和数字化改变(digitization changes)(Dunleavy 等, 2006)。这一论点是信息技术会收回许多新公共管理范式下分散在单一功能组织单位的功能和专业集群,将简化和改变整个委托代理关系,从新公共管理范式下聚焦于业务管理流程转向以公民或需求为基础的组织。电子渠道成为行政和业务流程的核心特征,这导向行政操作程序的自动化新形式,没有人工干预并提升透明度。

另一些研究者也指出,我们正见证从传统公共行政和新公共管理等以政府等正式组织为中心的管理设计、政策实施和公共服务提供方式的范式,转向新公共治理范式,这使得我们可以更好地理解 and 解释棘手政策问题和社会需要如何可以更有效地解决(Osborne, 2010; 参见 Bang, 2003; Kjaer, 2004; van Kersberge 和 van Waarden, 2004)。相比之下,新公共治理承认,将政府部门置于一个有其他公私和非政府部门主体参与的多元网络环境中的重要性。以网络理论为重要基础,新公共治理强调多元主体的互动、关系及水平协作,而非聚焦于治理、管理或单个政府主体的行为(Koppenjan 和 Klijn, 2014)。新公共治理的主要关注点是在由相互依赖的行动主体所组成的网络中的政策制定、政策执行和服务提供,而这些行动主体主要是自组织(Rhodes, 1997; Agranov 和 McGuire, 2003; Koppenjan 和 Klijn, 2004)。此外,新公共治理承认这些相互依赖的行动主体有不同的世界观,也因此在建构战略、问题和解决方案时有所不同

(Schön 和 Rein, 1994)。新公共治理的另一个核心要素是主体间关系的制度化,这也可以被理解为社会关系模式,比如互动及权力关系、规范网络中行为的规则模式,由此减少交易成本并影响网络绩效(Koppenjan 和 Klijn, 2014)。对于发起和促进主体互动,创造和改变网络布局以更好地进行协调,管理复杂互动和协商模式,产生新内容,例如探索新想法和组织联合事实调查,有必要进行水平协调和网络管理。

新公共治理的这些核心要素不同于传统以政府为中心的治理范式,而似乎与这些新兴的、技术驱动的开放治理安排有些相似之处,比如多元主体参与及其网络化布局。同时,新兴治理形式的关键要素并没有被新公共治理范式体现,例如平台角色、协作的突发性和大规模个人化特点。一些研究者(Klijn 和 Koppenjan, 2012; Lips, 2012; Sørensen, 2012)提醒我们,很可能一种范式不会被另一种范式替代(“零和”情形),而是不同范式组合,以混合模型的方式继续发展(“共存”情形)。例如,促进公共部门创新的替代策略,比如新公共管理模型中的机构间竞争和新公共治理模型的网络治理,可以交替发生或者作为补充形式出现(Sørensen, 2012)。

在本文,我们将指出新的开放治理范式对于理解和解释城市中的新协作形式非常必要。新公共管理框架的主要局限在于聚焦网络中(松散地)组织化主体之间的协作,而没有或几乎没有关注大规模的个人参与形式。这些协作特征导向的举措不仅有维基百科、Linux,也包括回应灾难、交通拥堵信息的更新和安全治理的参与形式,因此并不能完全被新公共治理范式覆盖,而是需要新的理论建构。为了形成对这些协作形式的理论化理解,我们使用了不同的理论方法以建立开放治理的 5 个核心组成部分。

四、开放治理范式的核心要素

技术的快速进步使得大规模的数据被生产出来,加快了数据收集、获取、加工和分析的速度,甚至可以实时进行。分析结构化数据与非结构化数据的能力也被极大地提高,这些数据来源途径多样,包括博客、社交媒体、移动通讯、传感器和金融交易。随着我们愈加通过数字网络和设备生活,当前关于人、物与地点的数据正在大规模产生。例如,我们在数字世界中移动时遗留下的“数字痕迹”,比如通讯记录、推文、GPS 定位数据和信用卡交易记录等,使得我们通过此前似乎与随机事件有关的数据分析人类生活模式(Pentland, 2009)。此外,“数字化”过程在我们世界中也更加普遍,由于传感技术和网络被嵌入到物体中,包括建筑物、公路基础设施、无人驾驶汽车或跑步机等,我们生活的许多方面被转化为数据。根据英国下议院科学技术委员会 2016 年的报告,数据的指数型增长可以由以下几个观察结果说明:(1)网络上 90%的数据在近两年产生;(2)在 2014 年,每分钟会发送超过 2 亿封邮件,完成 400 万次谷歌搜索,分享超过 240 万的 Facebook 贴文;(3)在未来十年,全球的数据规模预测将以 40%的速率逐年增长。除此之外,现存的数据可以通过数据公开行动被重新使用,个人与组织积极发起“数字慈善”

活动,这都会极大地加强新形式数据被使用和分析的可能性。

开放治理与广泛传播并降低协作交易成本的信息技术密切相关。交易成本的降低使得一个相较于新公共治理中部分概念更为激进的协作治理模型形成。我们用“开放治理”这一术语指涉这些新兴的协作配置。基于一系列理论方法,可以总结出开放治理范式的五个核心要素:完全开放、以公民为中心、智能互联、数字利他主义和众包协商。我们将会讨论这些要素并将它们和前文所述的案例结合起来。对五个要素的概述如表 1 所述。

表 1 开放治理范式的核心要素

要素	描述
完全开放	多中心开放数据;大量互动的公民政府;沟通;公开的文化
以公民为中心	公民间联系是治理核心;政府促进公民间互动;非正式民主
智能互联	无领导组织;分散的智识;大规模、互联和分布式的互动
数字利他主义	公共价值的共同生产;基于数据共享的共同体;互惠原则
众包协商	多元、平等和协商参与;与民共治;开放、非同步、去个人化和分布式的协商

(一)完全开放

相较于新公共管理范式和新公共治理范式,开放治理范式下的开放更为宽泛和多元。新公共管理建立在计算的透明度理念之上,主要进行绩效报告;新公共治理建立在协商的透明度理念之上;开放治理强调透明是大规模参与者进行协调的关键部分。我们甚至可以称之为“完全透明”(Goleman, 2010)。这种治理更加包容,包括了更大范围内多种公民的声音,包含了协商而非仅是参与,这意味着来自拥有多元价值观民众的意见可以听见和考虑。总而言之,开放协作将产生最富成效的交互形式。

世界各国政府正在开放其非个人的行政数据,并邀请公民、企业 and 非营利组织积极参与到这些开放数据库中,以产生新形式的知识协作生产、政策制定和公共服务提供。这一趋势与“开放政府”概念相呼应,来突出从对公民封闭的官僚体系转向能够使公民获取信息的开放体系(Meijer 等, 2012)。同时,我们可以观察到的进展是非营利组织和企业重新使用开放政府数据,并把这些数据与他们自己的数据库相结合,以创造出新的产品和服务,比如 App 及其他交互式通信服务。政府已经从默认封闭转向开放数据库,从而变得更加透明并实现更有效的公共政策与服务提供。但是开放是个更为激进的概念,它需要开放获取治理安排,治理安排是促进性的而非指令性的。

开放治理从根本上而言是一种促进公民参与和提升政策有效性和效率的方法。这种新的开放治理范式通过强调开放治理的创新把新公共治理方式向前推进一步。例如,开放数据不仅仅需要政府公开数据,也要求政府使数据对于使用者而言有意义且可解释。另一个例子是开放政策过程,对此政府不仅要向利益相关者征询意见(就像在网

络治理中所表现的那样),也需要让不同群体的公民参与进来,实现更大规模的协商。此外,开放不仅意味着要向公民咨询,也需要给予公民反馈并持续开放过程。

开放不再是从政府向社会单方面提供的东西,而是一个多中心概念。公民也在生成数据,并把他们的数据与政府公开数据进行混合与匹配,新知由此产生并被补充到公共领域的知识中。比如公民专家为政策制定提供新证据、公民记者的新闻项目,甚至是公民科学家产生的科学知识。克赖斯特彻奇市地震的例子清楚地突出了公民如何集体建设开放性。

开放治理不仅基于开放的结构也基于开放的文化。从开放文化到协作与黑客文化再到已经拥抱了公民黑客文化,他们希望在这里把开放性发挥到极致。但是,信息技术协作的反制度倾向将不可避免地、与科层制、稳定性、规则管理和责任制的公共行政原则相冲突(Pyrozhenko, 2017)。这种冲突强调政府结构需要适应新的开放文化,并且开放应成为组织原则。学者们指出,在和外部利益相关者的关系中开放数字化政府数据,将为公共部门改革带来机遇(例如 Lathrop 和 Ruma, 2010; Meijer 等, 2012; Kitchin, 2014; Noveck, 2015)。新技术推动新的开放形式,使公民成为公共部门事务的积极参与者而非被动观察者,从而有望从根本上改变公民与政府的关系(Lathrop 和 Ruma, 2010; Noveck, 2015)。

(二)以公民为中心

Bason(2017)在他最新出版的关于公共部门设计的书中强调,我们需要从以政府为中心转向以公民为中心。公民个体不仅成为政府政策的贡献者,而且通过个体网络建构自己的治理形式。公民间的联系而非他们与政府的联系是开放治理的核心。政府及其他平台提供者可以促进公民间的互动而非聚焦于公民与政府的互动。

开放治理揭示了由公众产生公共数据这一现象的增强趋势。随着近十年来信息技术的发展,公民已经开始收集数据来帮助政府识别犯罪,管理环境及基础设施,组织社会运动与抗议活动,或者举报及监督政府的不当行为。Grace 等^[1]在书中指出“公民科学(citizen science)是公民基于兴趣而不是正式职业资格,参与和他们个人利益相关的科学活动的一种众包形式。例如,英国最受欢迎的独立乡村和环境保护网站 NatureNet 采用了‘社区实验方法’,其中假设和验证假设的实验设计不仅通过自上而下的方式,由科学家对数据收集任务提出建议;也通过自下而上的方式,由社区教育工作者、博物学家、学生和公众人士确定他们感兴趣的话题并收集数据。”

为了强化开放治理以公民为中心这一特征,我们可以举来自中国的例子。杨国斌强调了公民行动主义的力量,在《中国互联网的力量:公民线上行动主义》一书中,他指

[1] Grace, K., Maher, M. L., Preece, J., Yeh, T., Stangle, A., and Boston, C. (2015). "A process model for crowdsourcing design: a case study in citizen science," in *Design Computing and Cognition '14*, eds J. S. Gero and S. Hanna (Cham: Springer), 245–262. doi: 10.1007/978-3-319-14956-1_14.

出中国正在经历一场“沟通革命”，即“扩展公民非正式民主”。杨国斌展示了越来越多的社会组织和个人已经在使用互联网，来提升公众对社会争议事件的公共讨论和意识，监督政府和号召集体行动。互联网使公民在中国更为活跃和有力地塑造政府政策和影响政治。新公共治理和新公共管理经常在西方民主政体的设定下被讨论。然而，基于数字化和信息化的特点，开放治理可以用来解释其他政体的现象。

最后，开放治理可以起到连接信息需求者和信息拥有者的作用，而非实际地储存信息。例如参与者在网络上发帖，希望拥有所请求信息的人可以发现他们的请求并提供答案(Lakhani 和 von Hippel, 2003)。医学领域的典型例子是一些专科网站，有罕见病情的患者可以从中第一时间发现彼此，并找到这些领域的专家。参与这些小组的病人和专家可以共同提供和获取信息，这些信息曾经分散在各地，对于多数实际目的而言难以获得。

(三) 智能互联

开放治理承认复杂问题紧急、动态和即时的特征，强调个体行为可能在系统层面产生影响。因此，开放治理不是建立在命令—控制风格、市场互动或者网络的概念上，而是基于促进自组织形式的平台，这被 Shirky(2008)称为无组织的组织力。其中的基本思想是集中式智识并不适用于检测和有关复杂系统变化的信号，处理这些信号需要完全分散的智识形式。与此同时，需要建立联系以确保完全分散的智识形式不会导致无序状态。平台对于实现所需要的连接至关重要。

这些自组织形式提供了即时获取大众智慧与经验的途径：对输入和反馈循环的放大。这些自组织形式产生了 De Kerckhove (2001)所称的“智能互联”。这种智能来自大规模、互联和分散的数据与知识的交互。我们在引言和第二节介绍的例子突出显示了有关地震、交通、环境或安全的信号可以通过平台连接起来，以产生集中式系统不可能形成的见解。

(四) 数字利他主义

开放治理范式将形成于新公共治理范式中的合供(co-production)思想从政府与公民的关系中分离出来。Alford^[1]提出了如下定义：“合供是任何政府机构以外的人的任何积极行为：可以是与政府机构生产相结合，或者独立于它但由机构的某些行为促成；至少是部分自愿的；以产出或结果的形式，有意或无意地创造私人或公共价值。”合供(共同创造)模型强调，公民以志愿者的角色在实际上提供公共服务。开放治理范式也使用志愿主义的概念，但不是将其和参与公共服务相联系，而是同参与公共事务以创造公共价值相联系。

[1] Alford, J. (2009). Engaging Public Sector Clients: From Service-Delivery to Co-production. Basingstoke: Palgrave. doi: 10.1057/9780230235816.

Von Hippel^{〔1〕}认为,开放治理共同体,基于数据的共同体的形成需要以下条件:(1)一些主体拥有尚未被普遍知晓的信息;(2)这些主体愿意免费分享他们所知道的信息;(3)信源之外的行为体使用所公开的信息。“一些人愿意免费分享他们所知道的信息”是个很有趣的说法,有时也被称为“数字利他主义”(Klisanin, 2011)。这种形式的利他主义基于互惠原则和最终每个人都能从分享信息中获益的信念。

我们能从阿拉巴马州的案例中看到这些形式的数字利他主义或志愿主义(Crowe, 2013):来自世界各地的志愿者一起共享数据,促进协作并对特定需求进行集体或个性化回应。

(五)众包协商

更具代表性、平等性和协商性的公民参与这一核心要素,使开放治理区别于新公共治理。在新公共治理范式下,虽然网络治理强调政策制定是政府、企业和公民社会行为者合作进行的,但是作为治理网络基础的相互依赖却不一定是平等的(Klijn, 2008),政府仍在整个过程中扮演主导角色。此外,这一网络仅限于利益相关者和专家。不同的是,开放治理范式要求社会各界尤其是那些少数群体,更加多元、平等和协商地参与。公共价值的这一核心要素也使开放治理范式不同于地方政府在20世纪50年代对计算机技术的使用(Danziger, 1977)。政府部门中技术性发展的目标更多聚焦于技术本身,而非技术对政府运作方式中互操作性、开放性和参与性的加强(Hansson等, 2015)。当时的技术使用也更关注实现机构效率而非民主目标。

Noveck(2015)将众包协商称之为“与人民共治”,并指出它基于这样一种理念:开放、透明、参与和协商的行为方式能有助于改善公共部门产出和决策,鼓励企业家精神,并更有效地解决“棘手”问题。美国加州的帕洛阿尔托市(Palo Alto)从2014年开始进行的民主改革就是一个例子。政府邀请公民通过线上众包和线下协商起草该市未来15年的综合规划。这个案例表明,公民可以成为生成公共数据的主导者。

Aitamurto和Landemore(2016)介绍了“众包协商”这一概念,以表示在政府或其他组织尝试打开政策或规则制定过程的背景下,在自我选择的参与者之间进行的“开放、非同步、去个人化和分散式的线上协商过程。”作者使用芬兰的《越野交通法》线上众包案例,来论证大规模知识搜索和众包的协商价值。众包协商的概念与经验证据体现了一种整合大规模、技术和协商的治理形式。这不同于新公共治理,因为它的参与规模比新公共治理大得多;它使用线上平台(用户界面)推动更多参与者进行更多对话;它也鼓励参与者之间进行更具协商性的对话。

〔1〕 Von Hippel, E. (2005). *Democratizing Innovation*. Cambridge MA: The MIT Press. doi: 10.7551/mitpress/2333.001.0001.

五、新范式概要

在本文中,我们认为城市里由新技术推动的大规模个人协作的新形式,应从新治理范式即开放治理的角度来理解。这一范式是对新公共治理范式的继承,但 Wellman 等(2003)所说的网络化个人主义使这一概念更为激进(Rainie 和 Wellman, 2012)。协作不再基于个人创建的(正式)组织,然后这些组织进行交互;而是基于由新技术推动的围绕信息与沟通平台的大规模协作形式。由此带来了这些新协作形式的一系列特征,我们可以将其分为 5 个部分:完全开放、以公民为中心、智能互联、数字利他主义和众包协商。通过对这些组成部分的讨论,可以对开放治理范式与早期治理范式进行更为系统的比较(见表 2)。

表 2:作为新范式的开放治理及其与其他治理范式的比较

范式	理论根基	政府的本质	关注点	重点	资源分配机制	服务系统的特征	价值基础
传统公共行政(OPA)	政治学、公共政策	单一	政治系统	政策发展与实施	科层	封闭	公共部门精神
新公共管理(NPM)	理性/公共选择理论,管理学	监管	(服务型)组织	组织资源的管理和绩效	市场	计算的开放性	绩效
新公共治理(NPG)	制度理论,组织网络	多元	治理网络	价值协商、意义和关系	网络	协商的开放性	在网络中建构
开放治理(OG)	复杂性理论;网络化个人主义	开放	个人网络	大规模协作下的信息生产	平台	完全开放	围绕共享价值协作

该表突出了开放治理的理论根源是复杂性理论与关于网络中个体间协作的社会学理论。国家的特征已经从封闭到监管,到多元,再到开放。国家提供了网络中个体间协作的平台,以围绕共享价值(比如安全、流动或救济)产生相关信息。以政府为平台的概念取代了早期概念,且契合了私营部门的类似发展。

我们想要强调的是,我们将所概述的开放治理视为一个成形的阶段,而非政府治理的一个不同发展阶段。传统公共行政、新公共管理、新公共治理和开放治理都仍与理解公共领域的互动相关。它们是共存且相互作用的治理形式。我们应该以与看待经济发展相同的方式来考虑这一点。在经济发展中,当新的形式比如数字服务出现时,农业与重工业仍旧存在。治理的复杂性会随着时间的推移,根据新的“层次”的增加而增强。

开放治理视角有时可以理解为一个规范意义上更高级的治理形式:建立于开放社

会的理想情境下,开放治理可以概念化为一种治理的理想形式。然而,这并不是我们看待这一概念的方式。对于我们而言,开放治理是一个概念,可以用来理解和研究新兴治理安排,并用来开发当前治理实践之外的实践。我们并不一定认为平台优于科层、市场或网络。这篇文章的核心观点是,其他范式在类似克赖斯特彻奇市地震后减灾这样的新形式协作方面失败了,因此我们需要开发一种新的“镜头”来理解这些个人之间大规模、中介协作的治理形式。

当将这一范式用于研究和发​​展治理实践时,我们应该不被各种学者赋予这一模型的积极含义所蒙蔽。这个范式也存在一些重要的局限与风险,或者说阴暗面(就像同样存在不足的其他范式一样)。Steen 等人(2018)强调,有七种邪恶与共同创造的阴暗面相联系:故意拒绝承担责任、问责失败、增加交易成本、缺乏民主、加剧不平等、隐性要求、共同破坏公共价值(参见 Meijer, 2016)。这些邪恶可能也和高度依赖合供与共同创造概念的开放治理范式相联系。基于此,当我们应用这一范式时应注意这些问题,并对开放治理的阴暗面做更多研究。

虽然需要考虑这些风险,但是开放治理的新范式的确为城市治理提供了新机会。正如我们之前提到的,开放治理范式不会取代其他范式,但其确为实现城市公共价值提供了新机会。这意味着政府需要探索和试验自己为城市环境中个体间的互动提供平台的新角色。当前对治理的反思集中在将科层、市场或网络作为解决城市问题的策略。政府应该将平台添加到可能的治理干预手段范围中,并探索这种干预在具体政策情境下是否有效。我们的探索表明:在危机管理、环境治理和安全控制等领域中,应用这种新的治理策略是必然的选择。我们针对这种治理方法所发展出的核心概念——完全开放、以公民为中心、智能互联、数字利他主义和众包协商,能够为这种治理策略提供基础。

开放治理范式为研究智慧城市中的公民科学、大规模合供和众包协商等新协作形式提供了一个视角。这就产生了一系列关于这些协作形式的问题。我们需要了解:(1)协作的动态性;(2)平台的作用;(3)参与动机;(4)网络的新兴特征;(5)导致的绩效。这些主题可以形成一些研究议题的起点,包括智慧城市中公民作为个体协作者,以及政府或其他公共平台提供者如何支持他们。(翻译:张琚,中国人民大学公共管理学院)

[责任编辑:董晗旭]