

华中科技大学同济医学院医药卫生管理学院

# 政府信息公开

|电子政务MPA课程|

主讲人：张韦

时间：2020.10.16

# 主要内容

## Major Content

- 1/ 政府信息公开：从概念到实践
- 2/ 政府数据开放：从信息到数据
- 3/ 政府信息公开和数据开放水平的评估

# 政府信息公开：从概念到实践

---

1.1 政府信息公开的逻辑起点

1.2 政府信息公开的概念与意义

1.3 我国政府信息公开的实践

# 一个案例：英国健康医疗大数据项目的失败

## Care.data：缘何停摆



### 雄心壮志

2011年，时任英国首相卡梅伦就提出，要将NHS累积的医疗健康大数据运用于研究，不仅病患能更快地享受到更有效的治疗，还能进一步巩固英国医疗行业在全世界的领先地位。卡梅伦期待，通过与产业、研究机构共享NHS的医疗健康大数据，NHS能够成为“引领全球医疗创新的典范”。

# 一个案例：英国健康医疗大数据项目的失败

## Data.care：缘何停摆

### 跃跃欲试

**2013年**，英国启动医疗健康大数据旗舰平台care.data。care.data集中了最详尽的数据，包括全英国的家庭医生（General Practitioner，GP）和医院记录的病历，以及社会服务信息；数据将用于除“直接医疗”（direct care）之外的目的。NHS期待通过数据资源的统一归口、共享、分析，能够更好地认识病患，研发药物和治疗方式；认识公共卫生和疾病的发展趋势，保障每个人享有高质量的服务；在有限预算中更好地分配医疗资源；监控药物和治疗的安全状况；比较全国各区域的医疗质量。care.data从诞生之日起就被寄予厚望。

### 戛然而止

2016年7月6日，英国NHS停止care.data计划。

# 一个案例：英国健康医疗大数据项目的失败

## Data.care：缘何停摆

1911年 基于家庭医生病人医疗记录的集中统计分析

2000年 NHS提出IT计划，拟建全国集中的医疗医保数据资源库

2012年 “医疗和社会保健法案”（Health and Social Care Act）规定，由医疗和社会保健信息中心（Health and Social Care Information Centre, HSCIC）具体负责所有医疗数据的收集、传输、分析和分享。

2013年，care.data项目的具体实施计划公开：由NHS指导HSCIC从公立医疗机构和GP收集医疗数据，并保存在一个国家级数据库。同时，允许NHS和**符合条件的私营公司**对数据进行研究，并声明研究目的为评估NHS所属医院的安全状况、监控疾病的发展趋势及策划新的医疗服务。

# 一个案例：英国健康医疗大数据项目的失败

## Data.care：缘何停摆

在care.data项目计划发布后，就有一些**隐私保护组织**发起了“医疗数据保密倡议”（medConfidential），呼吁关注医疗数据使用过程中面临的安全威胁。

2013年8月，家庭医生收到了NHS的通知，要求其在8周内通知他们的病人care.data项目需要收集、分析其数据。该举动立即引起了家庭医生的集体反对。原因是按英国1998年颁布的**“数据保护法案”**（Data Protection Act）的规定，家庭医生是病人隐私数据的控制者。如果在将其控制的病人数据用于“直接医疗”之外的目的时，必须及时通知到病人并征求同意，否则可能会承担法律责任。

2014年，HSCIC承认其向**保险公司**出售过病人的数据，面临严厉的数据保护审查。HSCIC的数据披露审计报告显示，医疗数据已经被披露给160个组织，其中包括56家私人**企业**。



# 一个案例：英国健康医疗大数据项目的失败

## Care.data：缘何停摆

学生情况

由于执行层面中缺乏对病人隐私保护的足够关注，care.data自始至终没能获得公众的信任。截至2016年5月，共有150万人选择退出care.data计划。



# 案例讨论：英国健康医疗大数据项目的失败



请结合 “care.data” 案例思考，

为什么一项初衷很好的医疗卫生政策会失败，如何能够避免这样的情况发生？

# 方法论

---

## Stakeholder Analysis

Stakeholder Analysis (SA) is a methodology used to **facilitate institutional and policy reform processes** by accounting for and often incorporating the needs of those who have a ‘ stake’ or an interest in the reforms under consideration.

利益相关者分析是用来促进体制或政策改革进程的一种方法论，它充分考虑到与这项改革有利益关系的各种群体。

With information on stakeholders, their interests, and their capacity to oppose reform, reform advocates can choose how to best accommodate them, thus assuring policies adopted are politically realistic and sustainable.

通过识别利益相关者，理解他们的诉求，以及他们对改革的影响力，政策的推进者能够选择最佳策略来满足他们的需求，从而使政策具有可行性和可持续性。

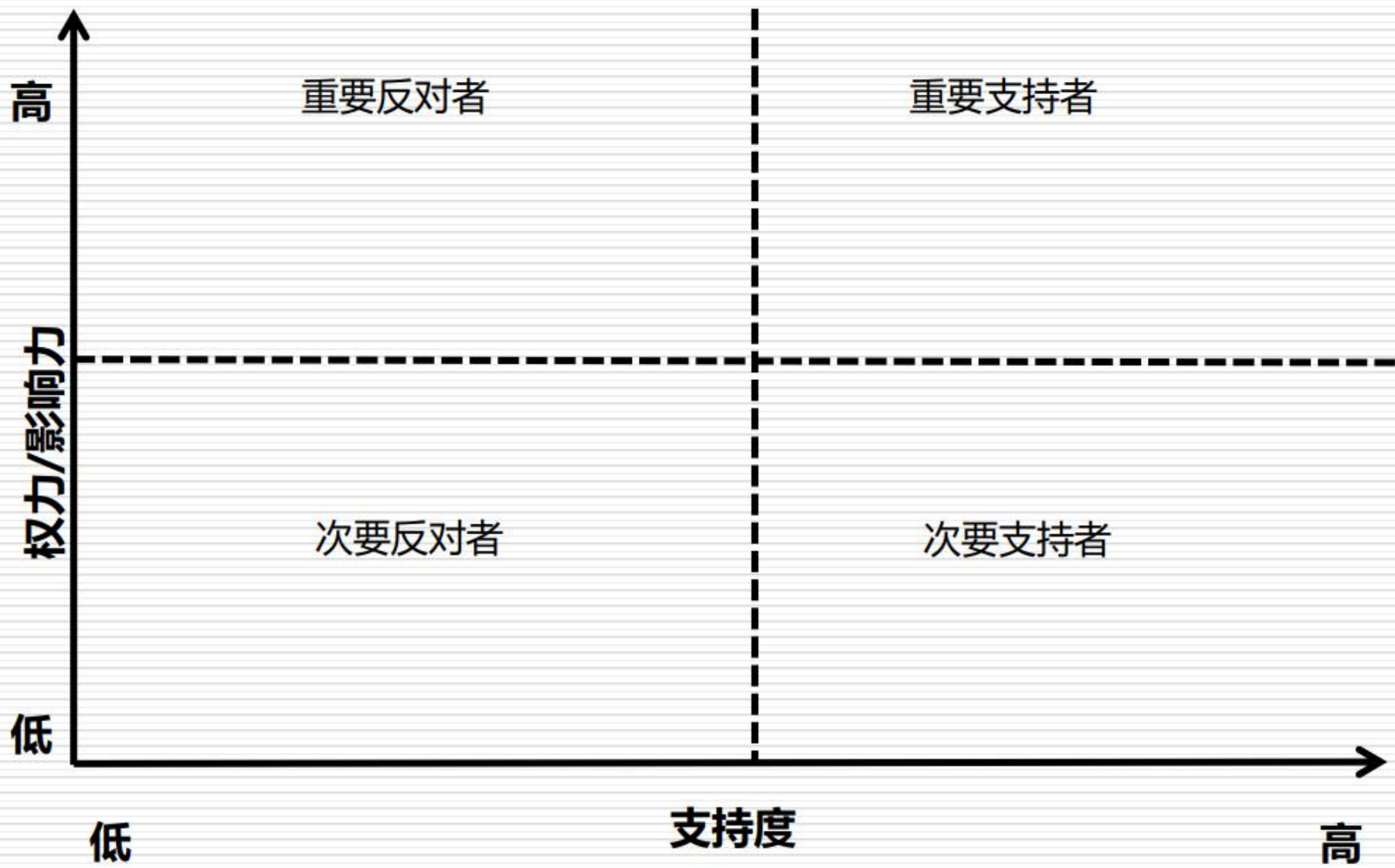
# 利益相关者分析

---

The steps of Stakeholder Analysis are:  
利益相关者分析步骤分解

- ❑ Identifying Your Stakeholders.  
确定利益相关者
- ❑ Prioritize Your Stakeholders  
排列利益相关者的优先次序
- ❑ Understanding your key stakeholders.  
理解核心利益相关者

# 分析工具：支持度/影响力矩阵分析



## 分组讨论与运用

---

- 请大家使用头脑风暴列出所有与 “data.care” 项目有关的利益相关者。
- 请大家将所识别的利益相关者放置在影响力分析矩阵的四个象限中。
- 请针对关键利益相关者制定应对策略。

# 1.1 政府信息公开的逻辑起点

政府信息  
公开

政府数据  
开放

评估

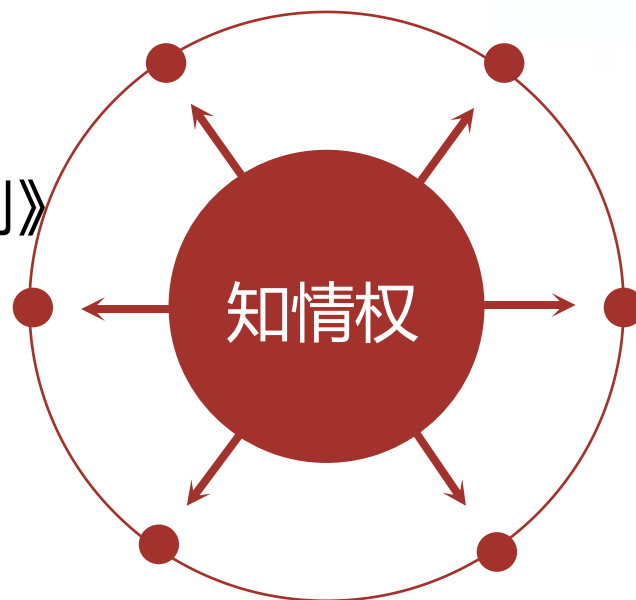
逻辑起点：



信息公开制度产生和发展的逻辑基础在于**公民享有知情权**。

国际公约

《世界人权宣言》、  
《公民权利和政治权利》



《中华人民共和国宪法》

**国家的一切权力属于人民**，人民依法通过各种途径和形式管理国家事务、经济文化事务、社会事务，一切国家机关及国家机关工作人员必须倾听人民的意见和建议，接受人民的监督……人民享有**批评、建议、申诉、控告、检举等权利**。

## 1.2 政府信息公开的概念和意义

政府信息  
公开



政府信息公开

政府信息主要指政府机关掌握的为履行职责而产生、收集、整理、储存、利用和传播的信息，涵盖行政程序、会议活动及文件资料等各方面。

各级政府及其组成部门，社会公益部门，如教育、医疗卫生、供水、供电、供热、环保、公交等与人民群众利益密切相关的公共企事业单位。

政府数据  
开放

评估

政务公开

要求与行政主体职权相关的行为，原则上都应当让公众知晓了解，一般来说包括政务活动的主体公开、政务活动的过程公开和政务活动的信息公开等。

政务公开的主体具有广泛性，不仅包括行政机关，还包括党政组织、立法机关、司法机关和承担部分行政职能的社会性组织、政治性团体等。



## 1.2 政府信息公开的概念和意义

政府信息  
公开



公民权利

- **减少政府与公众间的信息不对称**
- 从法律制度层面对政府信息资源进行重新分配, 弱化了政府对信息的垄断和控制, 切实保障公民权利的实现。

政府数据  
开放

拉动经济

- **信息产业已成为经济产业的重要支撑**
- e.g. 美国《信息自由法》(1966年), 规定公民有权向联邦政府申请任何资料, 1967年美国信息产业国民总产值就达到全国的45%。

评估

监督政府

- **权力在阳光下运行**
- 政府信息公开提高政府的透明度, 防范政府权力失控、决策失误、行为违规, 有效地监督了政府行政权力的行使, 预防腐败滋生。

## 1.3 我国政府信息公开的实践—时间线



# 1.3 我国政府信息公开的实践—渠道线



最新情况】10月27日0—  
告新增确诊病例42例，  
天津1例，河北1例，内  
疆）；无新增死亡病

## 政府网站

政府信息信息公开制度  
法定主动公开内容  
政府信息公开年报

.....

## 政务新媒体

健康中国官方微博  
健康中国官方微信  
国务院客户端

.....

## 1.3 我国政府信息公开的实践： 《政府信息公开条例》（2008）



### 行政机关

政府信息的主要拥有者,也是政府信息公开义务的主要承担者。



### 授权组织

法律、行政法规授权的具有管理公共事务职能的组织。



### 公共企事业单位

与群众利益密切相关的公共企事业单位。主要包括：教育、供水、供电、供气、供热、环保、医疗卫生、计划生育、公共交通等。

### 主要内容

政府信息公开的原则、主体、程序以及司法救济渠道等,确立了主动公开和依申请公开、政府信息目录、公开指南、公开阅览查询、收费管制、行政复议和诉讼、第三方监督等制度。

### 原则

公正、公平、便民



政府信息公开实践过程中可能会遇到哪些问题？



## 1.3 我国政府信息公开条例（2008 vs 2019）

1

**“以公开为常态、不公开为例外”**

规定“除法律、行政法规另有规定外，**政府信息应当公开**”。

3

行政机关对于重复申请应当告知申请人不予重复处理，对于申请人申请公开大量政府信息的，**可以延迟答复**并告知申请人。

**三类可不予公开的政府信息；**

有关行政机关内部事务的信息，  
行政机关在行政决策过程中形成的过程信息，公开后可能会影响公正决策或者行政行为正常进行的信息。

2

政府信息公开主管部门对行政机关未按要求开展政府信息公开工作的，予以督促整改或者通报批评，依法向有权机关提出**追究责任**的处理建议。

4

# 课堂小作业



以大陆31个省市卫生健康委为例，分别比较其利用社交媒体渠道进行信息公开的利用情况。

- 微博
- 微信
- 短视频



# 政府数据开放：从信息到数据

---

2.1 美国政府数据开放运动

2.2 政府数据开放概念与特征

2.3 我国政府数据开放实践

## 2.1 美国政府数据开放运动

政府信息  
公开

政府数据  
开放

评估

### 政府数据开放运动 Government Open Data Initiatives

The screenshot displays the Data.gov interface. At the top, a blue header contains the text 'DATA CATALOG' and navigation links for 'Organizations' and 'Datasets'. Below the header, a search bar contains the text 'Patient safety' with a magnifying glass icon. To the right of the search bar is a dropdown menu labeled 'Order by:' with 'Relevance' selected. Below the search bar, the text 'Datasets ordered by Relevance' and 'You are searching in the list of datasets. Show results in entire Data.gov site.' is visible. On the left side, there is a 'Filter by location' section with a 'Clear' button and an input field labeled 'Enter location...'. The main content area shows the search results: '55 datasets found for "Patient safety"'. A red box highlights the first result, 'Veterans Health Administration Patient Safety Indicators Data'. Below this title, the description reads: 'U.S. Department of Health & Human Services — A list of VHA hospitals with data on the Agency for Healthcare Research and Quality (AHRQ) Patient Safety Indicators (PSIs). These indicators provide information on...'. At the bottom of the result, there are buttons for data formats: 'CSV', 'RDF', 'JSON', and 'xsl'. A green diagonal banner with the word 'Federal' is located on the right side of the result card.

DATA CATALOG Organizations / Datasets

Patient safety

Order by: Relevance

Datasets ordered by Relevance

You are searching in the list of datasets. Show results in entire Data.gov site.

Filter by location Clear

Enter location...

55 datasets found for "Patient safety"

**Veterans Health Administration Patient Safety Indicators Data**

U.S. Department of Health & Human Services — A list of VHA hospitals with data on the Agency for Healthcare Research and Quality (AHRQ) Patient Safety Indicators (PSIs). These indicators provide information on...

CSV RDF JSON xsl

Federal

## 2.1 美国政府数据开放运动

信息自由

- **20世纪60年代**
- 被动的信息公开和数据公开，目的在于保障公民的知情权。

主动公开

- **20世纪80年代**
- 数据公开成为制衡政府和企业的手段，从被动公开转变为 主动公开。

数据开放

- **2000年以来**
- 用数据推动创新，增强政府透明， 服务经济发展。

## 2.1 美国政府数据开放运动

### 政策层面

《透明与开放政府备忘录》，明示开放政府须遵循**政务透明、公民参与、协同合作**等 3 项原则；

《开放政府指令》、《开放数据政策》、《开放数据政策执行指导纲要》（**行政管理和预算办公室**，OMB）；

《消费者**隐私保护**法案》

### 实施层面

美国联邦政府的开放数据由总务署（General Services Administration, GSA）和首席信息官委员会（Chief Information Officer Council, CIOC）等机构具体推动实施。

开放数据平台：Data.gov

授权使用机制：美国著作权法第 105 条规定，联邦政府的工作成果原则上**不受著作权法**保护。

开放数据推广：美国政府积极举办各种活动和竞赛来吸引程序开发者参与，以现有公共问题为主要出发点，寻求创新的解决方案。

## 2.2 政府数据开放概念与特征

政府信息  
公开

政府数据  
开放

评估



### 政府数据开放

**政府数据**：行政机关在履行相应职能过程中生产、采集、加工、使用和管理的数据。

**特点**：数量大、增长快、经济和社会价值大、权威性、公共性。

### Government Open Data

在保护国家安全、个人隐私和商业机密的前提下，政府利用集成的**网络平台**，主动向公众提供无需特别授权、可**被机器读取**、**能够再次开发利用**的原始公共数据，以提升政府治理水平、促进经济发展、创造社会价值的公共服务活动（郑磊，2015）。



## 2.2 政府数据开放概念与特征：五大类来源



一是政府各部门**内部管理**中所产生的数据;

二是政府在**社会管理和公共服务**中实时产生的数据, 如税收、交通、卫生、教育等数据;

三是由政府专门的职能机构所采集的**社会管理数据**, 如统计部门、环境部门、气象部门等采集的数据;

四是政府通过**业务外包或采购方式**所获得的数据;

五是从**公开渠道获取的数据**, 如上市公司报表、网络舆情等。

# 2.3 我国政府数据开放的实践





# 课堂小作业



以大陆31个省市为例，分别查阅并比较其政府数据开放平台利用情况。

- 重点关注医疗卫生类数据开放有哪些、数据类型丰富程度？
- 新冠疫情期间，地方政府在该平台公布了哪些数据？

# 分组参考

---

## 东、中、西部和东北地区划分

东部地区包括北京、天津、河北、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东、海南10个省（市）

中部地区包括山西、安徽、江西、河南、湖北、湖南6个省

东北地区包括辽宁、吉林、黑龙江3个省

西部地区包括内蒙古、广西、重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆12个省（市、自治区）

## 2.3 我国政府数据开放的实践

首页 > 数据集 > 深圳市“新冠肺炎”-每日确诊病例统计

NEW 深圳市“新冠肺炎”-每日确诊病例统计 ★★★★★ 4.9

☆ 收藏(13) 转发分享 数据纠错

更新日期: 2020-10-29 提供部门: 市政务服务数据管理局 发布时间: 2020-02-01 数据领域: 卫生健康 数据量: 298条 下载量: 2585次 浏览量: 16006次 开放级别: 普通开放

**数据简介:** 本数据是基于深圳市卫生健康委员会官方发布的疫情信息, 由深圳市政务服务数据管理局清洗梳理形成的结构化数据。本数据包括截至日期、截至时间、新增确诊、累计确诊总数、累计确诊男性、累计确诊女性等6个字段。

**更新频率:** 与深圳市卫生健康委员会官方发布的疫情信息更新频率同步, 通常为每天。

**注:** 本结构化数据的原始数据来自深圳市卫生健康委员会官方网站, 若有出入, 请以深圳市卫生健康委员会官方网站公布内容为准。

文件

元数据

关联信息

数据项

数据预览

可视化分析

调用API

数据纠错

数据图谱



XLSX



XML



JSON



CSV



RDF

# 政府信息公开和政府数据开放水平的评估

---

3.1 政府信息公开水平的评估

3.2 政府数据开放水平的评估

3.3 未来的政府信息公开和政府数据开放评估的方向



## 如何评价地方政府信息公开工作？



共抗疫情  
防控有数

学生情况

如果请你来评价疫情期间各级地方政府信息公开工作的好坏，你将从哪些方面进行考虑，为什么？

# 讨论

一级维度	二级维度
整体发布情况	时效性
	易得性
	可读性
疫情统计数据发布情况	全面性
	持续性
	覆盖层级
病例个案信息发布情况	公开率
	精细度
	隐私保护

资料来源：复旦大学DMG实验室《我国省级地方政府新冠肺炎数据发布研究数据》，2020年

### 3.1 政府信息公开评估——政府网站发展评估核心指标体系

一级指标	二级指标	评估要点
政府信息公开	主动公开信息量	政府网站实际主动公开政府信息的总数量
	依申请公开量	全年公众通过政府网站申请公开信息的数量
	年度新增量	全年政府网站实际主动公开政府信息的新增数量
网上办事	网上办事量	政府网站实际提供的各类网上办事服务事项的数量
	网上办事度	公众通过政府网站办理相关服务事项中，政府网站提供网上办事服务的办理程度。
	网上办事率	全年通过网站办理的服务事项的件数，占该事项全年通过各类办事渠道办理的总件数的比例。
政民互动	公众参与量	全年公众通过政府网站参与各类互动活动的总事件（人次）数。
	参与答复量	全年对公众通过政府网站参与建议的各类互动活动，给予答复的总件（条）数。
	参与便捷度	政府网站为公众提供参与互动的渠道种类和数目，互动服务便捷程度满意的人数占使用政民互动服务总人数的比例。

资料来源：工业和信息化部《政府网站发展评估核心指标体系（试行）》，2009年



### 3.1 政府信息公开评估——政府网站发展评估核心指标体系

一级指标	二级指标	评估要点
信息公开	基础信息公开	1. 能否便捷查询到地区的概况信息。 2. 能否便捷查询到发改、教育等部门职能信息。 3. 能否便捷查询到领导的简历和照片等信息。 4. 动态要闻类栏目能否及时更新维护。 5. 政策文件类栏目能否及时更新维护。
	重点领域信息公开	1. 能否便捷查询到生态保护等相关信息。 2. 能否便捷查询到财政资金等相关信息。 3. 能否便捷查询到信用监管等相关信息。 4. 能否便捷查询到扶贫攻坚等相关信息。 (注：该指标只考察地方政府门户网站)
	信息公开目录	1. 信息公开目录的规范性和标准化程度。 2. 信息公开目录各栏目的更新维护情况。
	数据发布和开放	1. 能否便捷查询到各类政府数据。 2. 能否便捷获取政府开放数据集。
	疫情防控专题	1. 疫情防控专题的开通情况。 2. 疫情防控专题的内容发布和更新维护情况。

资料来源：清华大学国家治理研究院《2020年中国政府网站绩效评估报告》，2020年

## 3.2 政府开放数据评估

---



万维网基金会组织开展的“开放数据晴雨表” (Open Data Barometer)

英国开放知识基金会(Open Knowledge)组织开展的“开放数据指数” (Open Data Index)

复旦大学数字与移动治理实验室开展的“中国开放数林指数”和《中国地方政府数据开放报告》















### 3.2 政府数据开放水平评估——“开放数据晴雨表”

维 度	二级指标	指 标 描 述
准备度	政策与数据管理方法	政府是否制定完备的政策与协议以确保开放数据长期可获得？
	国家及地方层面的政府行为	是否为各级政府利用开放数据打好基础？
	公民权利与公民角色	公民与民间团体是否能利用开放数据参与政府决策制定？
	企业与企业家精神	企业与企业家是否能充分利用开放数据带来的经济机遇？
执行力	开放政府数据可获得性	计算不同类型数据集的开放度，主要包括预算、支出、国家统计、公共交通、医疗、环境、地图、国际贸易、犯罪、选举、教育、合同、土地所有权、立法和企业 15 个类型的数据集。
	开放政府数据质量	以可机读、批量、免费、开放式许可、更新、可持续、易于查找和关联数据 8 个开放数据属性评估上述 15 个类型的数据集。
影响力	政治影响	透明度与问责制，以及提高的政府效率与效益
	社会影响	环境影响，以及促进对社会边缘群体的更大社会包容
	经济影响	对国家经济的综合贡献，对新创办与现存的企业提供支持

资料来源：姜鑫,马海群.开放政府数据评估方法与实践研究——基于《全球开放数据晴雨表报告》的解读[J].现代情报,2016,36(09):22-26.



## 3.2 政府数据开放水平评估——“开放数据晴雨表”

The Open Data Barometer						
A global measure of how governments are publishing and using open data for accountability, innovation and social impact.						
Country	Score ? OUT OF 100	Change ?	Score Trend ? OVER PAST EDITIONS	Readiness ? OUT OF 100	Implementation ? OUT OF 100	Emerging Impact ? OUT OF 100
 United Kingdom <a href="#">See details</a>	100	0 -		99	100	94
 Canada <a href="#">See details</a>	90	2 ▲		96	87	82
 France <a href="#">See details</a>	85	-1 ▼		100	71	88
 United States of America <a href="#">See details</a>	82	-2 ▼		96	71	80
 Korea <a href="#">See details</a>	81	3 ▲		95	59	100
 Australia <a href="#">See details</a>	81	5 ▲		85	78	78
 New Zealand <a href="#">See details</a>	79	-1 ▼		92	58	99

### 3.2政府数据开放水平评估——“开放数据指数”

一级指标	二级指标	一级指标	二级指标
国家统计数据	国家GDP（每季度更新）	公司注册	公司名称
	失业统计（每月更新）		公司标识
	人口（每年更新）		公司地址
政府财政预算	不同部门财政预算	位置数据集	每月更新
	每年更新		邮编
	不同预算部分说明		行政边界
政府支出	单个交易记录	政府采购招标	招标（名称、描述、状态等）
	交易日期		奖项（名称、描述、价值等）
	供应商名称	水质	粪大肠菌群
	交易金额		砷
	每月更新		氟化物含量
立法	法律／法规内容		硝酸盐
	法律的相关修订		TDS（总溶解固体）
	最后修订日期	天气预报	温度5天预测（每日更新）
	每季度更新		风力／向5天预测（每日更新）
选举结果	所有主要选举的结果		降水5天预测（每日更新）
	注册选举数量		过去一年的历史温度数据
	无效选举数量	土地所有权	陆地边界
	作废选举票数		土地所有者名称
	数据需要公开到投票站层面		土地面积
污染物排放	微粒物质(PM)		国家层面
	硫氧化物		每年更新
	氮氧化物	国家地图	比例尺为1：250000
	挥发性有机化合物		全国道路标识
	一氧化碳		国界线
	每周更新		河流、湖泊、山脉等标识
	国家层面或至少三个大城市		每年更新

资料来源：郑跃平,刘美岑.开放数据评估的现状及其存在问题——基于国外开放数据评估的对比和分析[J].电子政务,2016(08):84-93.

## 3.2 政府数据开放水平评估——“开放数据指数”

9% Percent Open  Down from 12% in 2014

122 Number of Places Up from 97 in 2014

1586 Number of Entries Up from 970 in 2014

156 Number of Open Datasets Up from 124 in 2014

Search

China

See other years

2014

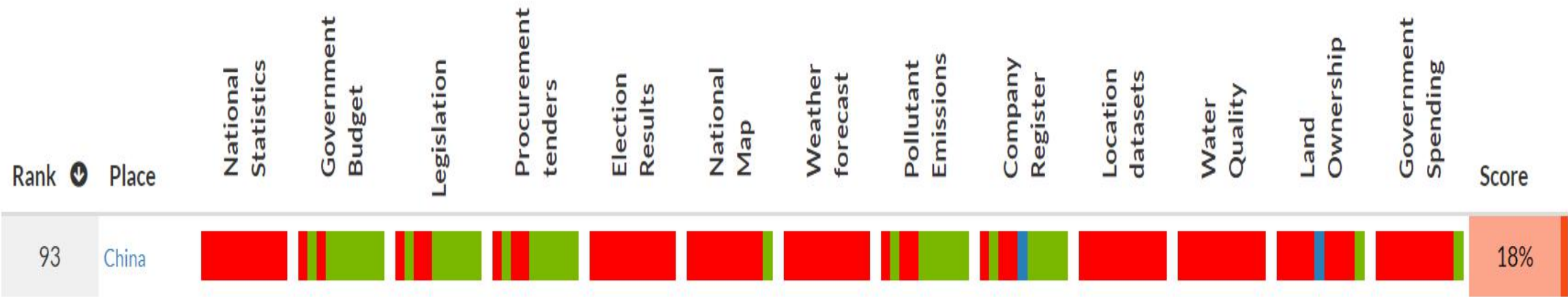
2013

Share or embed this page

 Twitter

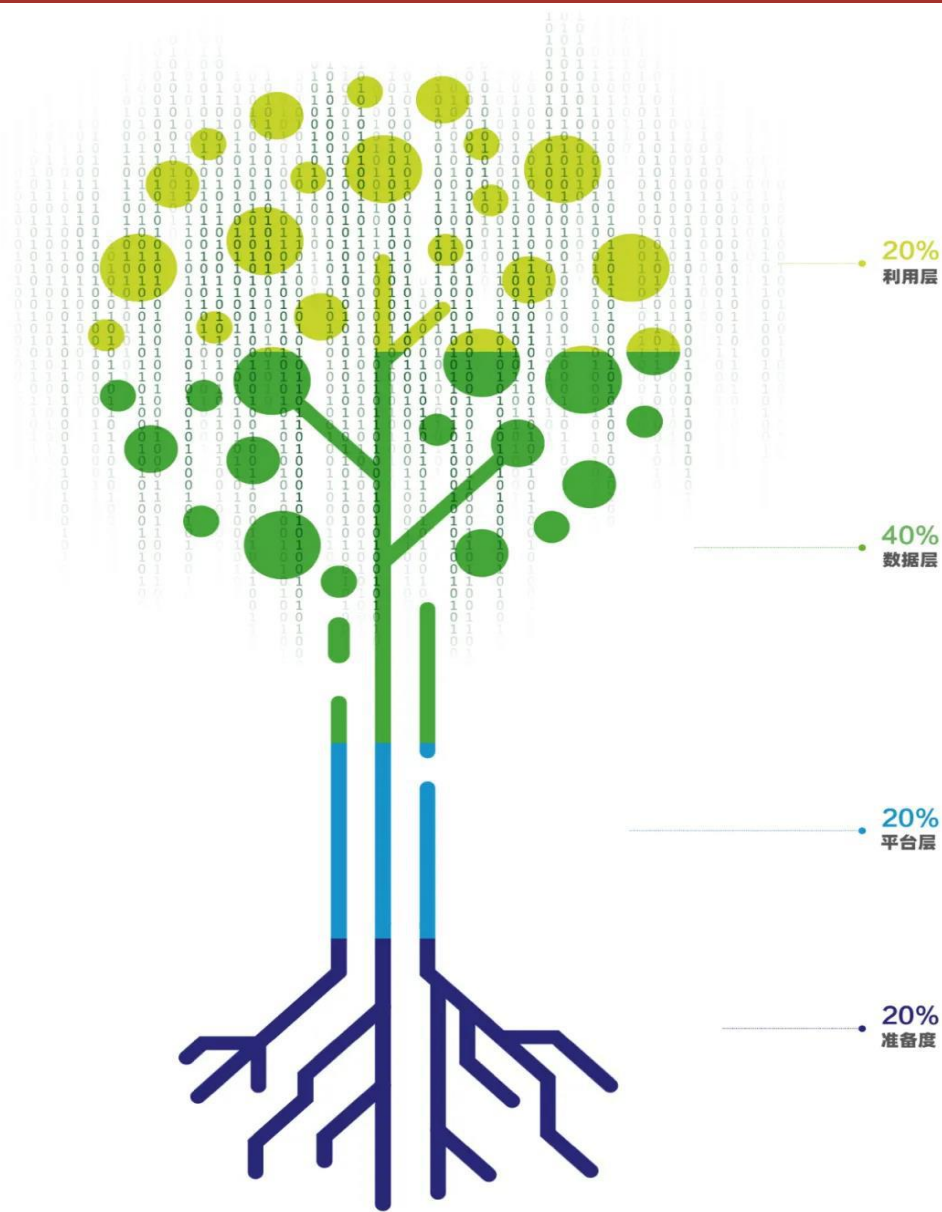
 Facebook

 Google+





## 3.2 政府数据开放水平评估——“开放数据指数”



**利用层** (20%)：利用促进、有效成果数、成果质量利用多样性

**数据层** (40%) 数据数量、数据治理、数据规范、开放范围

**平台层** (20%)：数据发现、数据获取、成果提交展示、互动反馈、用户体验

**准备度** (20%)：法规政策效力与内容、组织与实施、标准规范制定

### 3.3 未来政府信息公开和数据开放的评估方向

---



### 3.3 作业

---

1. 个人作业：围绕新冠疫情期间政府信息公开的新媒体渠道与公众的信息获取、感知价值、质量评估与未来期待等方面，制定访谈提纲（至少10个开放性问题），选择一位访谈对象展开不少30分钟的访谈，并将做好访谈记录。（提交访谈记录即可，提交时间：2021年1月10日24:00）
2. 团队作业：选取微信/微博/短视频平台，制定相应的评价指标体系，评估31个省市疫情期间应用卫生健康委利用新媒体技术进行信息公开的水平与能力，罗列代表性的使用策略或方法，并提出未来卫生健康委政务新媒体改进的方向。（每组选择一个政务新媒体平台即可，提交时间：2021年1月10日24:00）

谢谢大家