王山. 大数据时代中国政府治理能力建设与公共治理创新[J]. 求实,2017,(1):51-57.

大数据时代中国政府治理能力建设与公共治理创新

王 山

(中国农业大学 人文与发展学院,北京 100193)

[摘 要] 大数据时代的来临,为政府社会沟通能力、科学决策能力、公共服务能力、危机预防能力、组织协调能力以及社会动员能力的提升带来了巨大的机遇。但是,政府面临缺乏大数据治理的思维理念、缺乏大数据的整体性管理机制、缺乏大数据开放共享的制度保障、缺乏大数据技术和人才的必要支撑、缺乏大数据信息安全的法律体系等挑战。为此,政府应直面大数据技术的挑战,从意识层面、管理层面、技术层面、法律层面和伦理层面,科学合理地运用大数据技术,促进政府治理能力的现代化建设,推动政府从"权威型治理"向"大数据治理"的转变。

[关键词] 政府治理能力; 大数据; 公共治理; 权威型治理; 大数据治理

[中图分类号] D63 [文献标识码] A [文章编号] 1007-8487(2017)01-0051-07

当前,以互联网为代表的信息技术已经渗透到人类生活的各个方面,人类自身也逐渐外化为一个数字化的自我,在网络空间中虚拟化生存。可以说,人类社会已经迈入了深度网络化时期,在网络空间中形成了一个所谓的"虚拟社会"(Virtual Society),或称"赛博社会"(Cyber Society)。公民个人通过数字化的自我,在网络空间中实施各种社会行为、进行各种社会交往、开展各种社会活动而形成的一种具有"亚社会性质"的社会形态[1]。可见,虚拟社会是由不同的数字化的个体所构成,在这里,数据信息成了虚拟社会的重要资源,在一定程度上讲,虚拟社会的本质便是一个"数据化的社会"。通过对虚拟社会中的数字化个体所生产的数据进行分析和处理可以很好地把握现实社会的发展逻辑,并且可以对当前社会发展中面临的问题进行前瞻,对于改善政府公共服务和提升政府治理能力有着积极作用。同时,通过政府治理能力的提升推动公共治理创新,已成为大数据时代政府再造的重要内涵。

一、拥抱大数据:中国政府治理能力建设与公共治理创新面临的机遇

随着信息社会的到来,"手工行政"的工作模式行将结束,政府组织越来越多地开始通过采取信息技术工具来处理日常工作,"信息行政"的工作方式即将来临[2]。因而,数据信息将成为政府治理要素中日益重要的战略资源,通过大数据技术充分把握和分析大数据信息逐渐成为信息时代提升政府治理能力

[收稿日期] 2016-09-30

[作者简介] 王山(1988-),男,河南滑县人,中国农业大学人文与发展学院博士生,主要从事当代中国政府与政治研究。

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

的潜在机遇。

（一）大数据技术有助于提升政府的社会沟通能力

信息技术对政府治理体系的不断嵌入，增强了社会公众的政治参与意识，重构了国家、社会与公民之间的关系。在信息技术所建构下的大数据时代，大数据技术为政府信息公开和建设透明政府提供了技术平台，也为社会公众了解政府决策流程提供了新的渠道，还为社会公众参与社会治理提供了新的契机和新的机遇。因而，在大数据时代，社会治理不再是政府的“专利”，而逐渐转变为社会公众参与治理的多元主体的治理体系，开放政府建设也日渐成为大数据时代政府建设的主要方向。可以说，大数据技术在提升社会公众参政议政能力的同时，也为政府的社会沟通能力提出了新的要求，而通过大数据技术所搭建的信息共享平台，政府可以就公共事务与社会公众进行交流和互动，并且基于大数据平台对社会进行智慧治理。如布鲁塞尔政府所运用的一款新型的手机程序“我修我街”（Fix My Street）。在该平台，社会公众可以将交通信号灯或交通标志所出现的问题反映给政府，也可以召集几个邻居自己动手对身边简单的道路进行修补，政府通过后台数据分析处理对所需修补的道路进行管理。可见，大数据技术正在将社会治理权力进行重新分配，社会公众的主导权开始逐渐回归，而对于政府而言，也提升了自身的社会沟通能力。

（二）大数据技术有助于提升政府的科学决策能力

政府的政策制定能力是政府能力建设的关键环节，政策制定的合理性和科学性直接关系着政府社会治理结果的整体效应。科学合理的决策可以有效地解决社会发展过程中的问题，推动社会的积极发展。反之，则阻碍社会发展的进程，有可能造成社会的不良反应。在大数据时代，数据成为反映现实社会发展的“原料”，传统的政府决策模式已不再适应新时期政府决策的精细化需求，开始形成一种基于数据分析的决策机制，逐渐将政府决策建立在科学的数据分析基础上，这样会极大增强政府决策的科学性。另外，政府搜集数据的过程也是政府收集民意和了解社会发展动态的过程，在这个过程中政府必须对社会各个主体所产生的数据进行分析，必须与别的社会主体进行协同合作，这样便为社会公众参与政府决策提供了渠道，为政府决策主体多元化和制定程序社会化提供了技术支撑，政府可以更好地把握社会发展的真实情况。同时，将社会公众的意见吸纳到政府决策机制中，推动政府决策机制由“技术专家型”向“多元社会型”转变，避免了传统决策中凭借“长官意志”所形成的非理性决策，强化了政府决策根据环境变化和公众诉求的双向交流，以达到对政府决策的纠偏目的，增强了政府决策的科学化，推动着政府决策能力的提升。

（三）大数据技术有助于提升政府的公共服务能力

当前，社会公众对政府公共服务的广度和深度都提出了更多的新需求，面对社会公众公共服务需求的多样化，政府也在不断创新公共服务供给模式，开始运用大数据技术搭建“一站式”政府服务平台，减少提供公共服务的中间环节，增强了政府提供公共服务的时效性。可以说，大数据技术日渐成为政府公共服务现代化建设的一种新的路径，有助于优化传统的公共服务流程，对于简化行政审批程序和政府办事流程起着促进作用，为政府公共服务流程再造提供了技术支撑。如今，依托大数据技术，世界各地政府都在推动“云服务”建设。“我爱北京”城管地图公共服务平台便是北京市城市管理综合行政执法局运用大数据技术对公共服务流程的再造。

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

通过该平台市民可以进行点图举报和提供咨询、建议等，也可以对菜市场管理进行评价打分，还可就缺少公共设施的地点提出建设便民菜市场的建议，并参与官方文件的编辑、参与决策，以此汇聚群体智慧来管理城市。除此之外，该平台所形成的城管专题数据面向公众开放，提供给个人、企业、机构下载使用。可以说，大数据技术的普遍运用，既提高了公众参与的积极性，又增加了参与过程的趣味度，通过有效地发动公众力量，推动政府治理能力的提升。大数据公共服务平台的建设，架起公众与政府部门沟通的桥梁，广泛吸引公众的关注和参与，通过公共服务平台的搭建，能进一步促进各部门执法业务面向公众的无缝集成，深化“一站式”服务。

（四）大数据技术有助于提升政府的危机预防能力

互联网的普及为政府治理创新和政府能力建设提供了新的支撑，但是，随着我国进入社会转型的特殊时期，各类社会矛盾凸显，网络群体性事件也时有发生，这对信息时代政府治理提出了新的挑战。创新政府治理工具成为大数据时代政府能力建设的重要环节，大数据技术可以通过数据分析、数据挖掘，把握当下社会的焦点问题，将碎片化的数据信息关联在一起，通过大数据技术将网络空间中的数据信息绘制成一个可视化的“社会景观”，对于政府及时有效地把握社会发展的情况和问题以及社会舆论导向提供了可能。因而，政府可以运用大数据技术对网络焦点问题进行舆情分析，及时地获得网络群体的观点，对网络舆情进行事前引导和管理，缓解网络负面情绪的蔓延，有助于提升政府对于危机事件的事前治理能力。同时，政府还可以通过大数据技术对海量信息进行甄选，精确地把握危机事件的起因和搜寻虚假消息的制造者，进而可以及时有效地对事件的整体情况进行把握，同时也有助于政府形象建设，提升政府公信力。

（五）大数据技术有助于提升政府的组织协调能力

在传统的社会治理体系中，政府是唯一的治理主体，随着社会事务日渐复杂，政府需要与各个社会主体进行合作，进而形成多元化的治理体系。互联网的出现，网络社会的形成，使得社会多元主体参与社会治理的要求日渐强烈，特别是新媒体的出现，社会公众可以打破时间和空间的限制与政府进行交流互动，这为政府与公众间的协同配合共同治理提供了平台，进而形成了政府主导，社会力量广泛参与的协同治理格局。当前，随着社会互联网化的深度发展，一些互联网公司也逐渐加入到社会治理中来，这些互联网企业凭借其拥有的大量社会数据，可以分析出社会发展的情况，甚至替代政府的一部分职能，成为大数据时代政府进行社会治理的伙伴。在此基础上，形成了基于数据共享、共治的社会治理新格局。而基于大数据技术所搭建的大数据共享平台，政府可以通过云端将各个组织之间的数据信息进行整合，同时，也可以与其他治理主体一道进行数据分析和挖掘，为社会治理提供新的思路。可以说，大数据技术为政府与各个社会治理主体的有序沟通和协同共进提供了基础，同时，也提升了政府在大数据时代的组织和协调能力。

（六）大数据技术有助于提升政府的社会动员能力

在大数据时代，包含政府在内的治理主体为达到一定的目的，在网络空间针对特定事件进行组织和宣传，以引起网民集聚并在网上或网下形成集群行为的现象时有发生[⑭]，这种基于互联网的社会动员模式已经成为我国国家治理必须面对的客观事实。可见，随着互联网的普及和新媒体的广泛运用，互联网不仅成为社会公众表达民意、维护权利以及社会监督的重要平台，而且也成为政

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

府扩大影响力，增强舆论宣传力，提升社会动员能力的有利平台。如在微博动员的生成模式中，以“虚拟一现实”，以及“现实一虚拟一现实”形式为主要代表，所形成的社会动员四个阶段“议题提出一意见协商一裂变扩散一行动转化。”[4] 在不同的阶段政府可以进行精细化治理，既可以提升政府在网络社会中的社会沟通能力，也可以提升政府“线下”的社会动员能力。

二、直面大数据：中国政府治理能力建设与公共治理创新面临的挑战

互联网的普遍运用，增强了社会公众的政治参与意识，为政府与社会公众的沟通提供了新的渠道，对政府提供公共服务的流程进行再造，也重塑了政府的治理结构和治理逻辑。可以说，互联网时代的来临对政府治理能力提出了新的要求。伴随着互联网的深入发展的便是以数据信息为核心要素的大数据时代，数据信息对于政府治理能力的提升来讲，可谓是大数据时代所带来的宝藏。但是，在大数据时代，政府面对着以几何级增长的数据信息，在利用大数据技术提升自身的治理能力和推进公共治理创新的同时也面临着巨大的挑战。

（一）缺乏大数据治理的思维理念

在大数据时代，不同的人群或组织机构为了应对大数据带来的种种不安、困难与威胁而运用不同的技术工具对大数据进行管理、整合、分析并挖掘其价值[5]。当前，虽然我国数据信息丰富多元，但是政府缺乏对数据信息的搜集、挖掘和分析的意识。这一定程度上阻碍了大数据时代政府治理能力的提升。与此同时，在推进数字政府建设的进程中，经济较为发达的地区已经开始认识到大数据在城市管理中的作用，但在政策制定过程中过分强调大数据的作用，产生了对大数据的崇拜和依赖心理，这在一定程度上也严重阻碍了政府政策制定的科学化。可以说，大数据时代政府面临着数据意识匮乏和数据崇拜的两极化困境。导致这种困境的原因，主要是由于长期以来政府机构以科层制的管理模式运行，形成了单向沟通、垂直领导、以经验为主的行政体制，没有认识到大数据时代数据信息对政府能力建设的重要性。同时，在国家层面推动大数据战略进程中，地方仅仅是在应付上级部门的考核，而缺乏对大数据治理的科学研究，形成数据崇拜心态。加之，在现有的地方绩效考核中，地方部门为了部门利益刻意隐瞒部门真实数据信息导致整体数据的信息失真，这直接降低了政府的决策水平，不利于社会的持续性发展。可以说，对大数据的清晰认识，对大数据治理理念的准确把握成为当前我国政府能力建设的核心环节。

（二）缺乏大数据的整体性管理机制

大数据治理是指根据海量的、全面的数据信息，运用科学的数据分析方法提升政府决策能力的治理模式。可以说，海量的、全面的数据信息是大数据时代政府治理的关键要素。而在数据搜集和处理的具体过程中却面临着碎片化的阻碍。首先，从横向上看，政府是由不同的职能部门和管理系统构成，在具体的事务管理过程中极易产生“公地悲剧”“九龙治水”的困境。比如在大数据治理过程中，数据碎片化地存在于各个不同的部门内部，而不是集中在一起，造成各个数据信息系统无法兼容，产生“信息孤岛”的现象。各个部门对于数据的搜集仅停留在与该部门核心职能相关的数据信息，各个部门之间缺乏数据信息的共享。其次，从纵向上看，我国政府是中央地方分散化治理的集权式模式，中央政府层面很难整体把握全国的发展概况，特别是在数据信息的搜集方面，地方在上报数据的过程中存在包庇部门利益的考量，很难将真实数据上报，导致了中央政府层面的数据信息噪音扩大。因而，大数据治理的成功与否

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

对于政府横向数据信息和纵向数据的搜集和管理机制均是一种创造性的变革。

（三）缺乏大数据开放共享的制度保障

大数据治理是通过对政府各个部门数据信息的共享合作，实现对全数据的分析和处理，以期为政府治理提供政策依据的过程。在2008年，我国实施了《中华人民共和国政府信息公开条例》，但是，政务信息公开与大数据开放还存在着较大的距离。随着互联网建设进程的加快，我国政府于2015年提出了“互联网+”行动战略，推动了我国政府大数据开放的进程。同年8月，国务院制定颁布了《促进大数据发展行动纲要》，标志着我国政府开启了大数据开放日程。该纲要作为我国首份政府大数据开放的政策文件，既给出了大数据开放计划的时间表，也列出了大数据开放的路线图，并且明确指出在2017年底前形成跨部门的数据资源共享格局，2018年底前建成国家政府数据统一开放平台，这在一定程度上推动了政府大数据开放的进程，同时也为我国政府数据开放提供了政策保障。不过，在具体实践过程中，大数据开放还面临着诸多的挑战。首先，缺乏政府组织内部横向和纵向结构之间的数据共享制度。各个部门之间的数据共享是政府数据开放的基础，若仅仅从软件开发和设计上解决“信息孤岛”问题，并不能解决问题的本质，还应从制度设计方面，推动各部门之间的数据联动和共享，形成数据共享的可持续发展。其次，缺乏对开放共享数据的标准及类型的制度化规范。现阶段，我国政府大数据开放行动处于初始阶段，对于开放共享数据的类型和标准还没有明确的规定，这极易造成数据开放过程的随意性，降低政府大数据开放行动的科学性和合理性。

（四）缺乏大数据技术和人才的必要支撑

在大数据时代，大数据技术与数据分析人员成为提升政府治理能力，构建现代智慧政府的核心力量。在现阶段，虽然我国数据信息资源十分丰富，但政府在数据挖掘技术、数据获取技术、数据整合技术以及数据分析技术等方面的匮乏，致使其无法对数据进行分析，严重阻碍了大数据时代政府的社会治理能力。同时，政府缺乏专业的大数据技术人员，在政府部门内部处理信息的多是政府管理人员，而非大数据技术人员，面对着大量的数据信息无法科学有效地分析出数据背后的社会价值。另外，由于大数据信息的来源多元化，数据挖掘和处理是一个大数据技术专家合作的过程，不仅要求大数据技术人员对政府部门的办事流程有着清晰的认识，同时，也要求大数据技术人员具备相关的专业知识，这就需要一种基于专业知识的大数据技术专业人才，因而对于大数据技术人才的需求更加的多元化和专业化。

（五）缺乏大数据信息安全的法律体系

2014年“棱镜门”事件的爆发，将大数据时代数据信息潜在的泄漏风险和危害曝光在了人们的面前，使世界各个国家和政府都意识到了数据安全的重要性和紧迫性。大数据时代，人们习惯于在网络空间中活动，留下了大量的数据信息，而这些数据信息恰恰是人们在网络空间中的“行为画像”，通过网络空间中的数据信息可以勾画出现实物理空间中的人的“面貌”。然而，这些数据的搜集过程却不被搜集者知晓，一些组织或个人利用这些数据进行商业化运作，对人们的行为进行分析，个人隐私便成为轻易触及的领域且被侵犯的可能性大大增加。另外，“数字利维坦”也开始形成，政府开始通过数据对公众和整个社会进行治理，但是，“数字利维坦”的运行机制是运用手中的公权力对社会公众的个人信息进行搜集和分析，虽然提高了政府决策的效率，也极易对社会公众的个人隐私造

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

成侵害。可以说，在大数据时代，社会公众的个人信息的私人性正在减弱，而其社会性与公共性日渐增强，个人隐私权正从“私域”中“溢出”，不再是一种绝对的“自治权”，也不完全就是一个人“不受别人干预的权利”。这种变革已经突破了传统隐私权范畴，改变了隐私权的“私性”与“私法保护”的“绝对性”。因此，在传统“私法保护”的基础上，需建构另外的法律保护模式[6]。

三、应用大数据：中国政府治理能力建设与公共治理创新的战略选择

大数据时代的来临，为政府治理能力的提升带来了巨大的机遇。政府应积极地拥抱大数据技术，提升自身的社会沟通能力、科学决策能力、公共服务能力、危机预防能力、组织协调能力以及社会动员能力。与此同时，大数据技术的快速发展，政府传统的治理模式和治理理念与大数据时代的治理环境“脱域”，对政府治理能力提出了诸多挑战。为此，政府应直面大数据技术的挑战，从意识层面、管理层面、制度层面、技术层面和法律层面，科学合理地运用大数据技术，促进政府治理能力的现代化建设，推动政府从“权威治理”向“科学治理”转变。

（一）意识层面：树立大数据治理的思维理念

大数据治理是信息社会政府治理的灵魂所在，是政府应对大数据时代政府治理困境的主要路径。正确运用和把握大数据治理的首要前提是政府要树立科学的大数据治理理念。政府治理理念的转变是实现大数据时代政府治理能力提升的关键因素和先决条件。因而，要加强对政府工作人员的大数据培训，改造政府工作人员对数据信息“无用论”的传统观念，培育大数据思维，增强挖掘和分析大数据价值的能力，实现对结构化、半结构化以及非结构化数据的利用，建设一支具备大数据处理能力的公务员队伍。可以说，大数据思维逐渐成为政府治理的意识动力，只有培育大数据思维才能对大数据信息持以科学的认知，才能促进大数据时代政府治理能力的提升。

（二）管理层面：建设整体性的大数据治理机制

大数据治理是一种新型的政府治理机制，是政府运用数据分析工具与社会其他主体协同处理和分析数据信息的治理模式。首先，构建多元参与的大数据治理主体。大数据时代的数据信息碎片化地分布在社会的各个角落，作为社会主体的政府难以有效地将全社会的数据信息积聚在一起。因而，就需要其他的社会主体参与到大数据治理中。当前，诸如百度、阿里巴巴等大数据公司掌握着大量的数据信息，应建设大数据时代的“数据＋”的多元化主体治理机制。其次，应建设开放的数据共享机制。在各个社会主体互相合作的基础上建立大数据信息开放共享的机制，为大数据治理的正常运行提供保障。一是，建设大数据信息共享平台，为各个主体之间的数据信息交流搭建桥梁。二是，加强政府的数据信息开放力度。政府作为社会治理的主导者掌握着大量的国家和社会数据信息，政府对于数据信息的开放程度直接影响着公民、企业和社会组织对社会治理的参与程度和公共服务的再造。可以说，数据信息开放共享是大数据治理的核心环节。最后，建立数据公开和利用的社会监督体系，防止数据霸权和数据寻租问题的产生。

（三）技术层面：加强大数据技术和人才的培育力度

大数据技术和人才的培育直接关系到数据信息搜集、处理和分析的能力。可以说，具备大数据专业知识的技术人才是实现大数据时代政府治理能力提升的前提与保障。首

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

先，要注重对政府工作人员大数据信息技术的学习教育，提高政府工作人员的对大数据信息的科学认识，强化大数据技术在政府治理过程中的应用，为政府治理能力建设提供技术和人力支撑。其次，政府要注重对大数据专业技术和人才的培养，壮大政府大数据专业技术和处理人才队伍，提升政府大数据人才质量。同时，还应以开放的姿态加强与企业、高校的合作，推动大数据治理的产学研结合，加快政府治理现代化建设的步伐。最后，大数据包含结构化数据、非结构化数据以及半结构化数据，因而，要注重对大数据技术的创新发展，重视大数据技术创新在驱动政府治理现代化中的作用。

（四）法律层面：完善大数据信息安全的法律法规

在大数据时代，人类社会开始进入深度的数据化阶段，呈现出一切皆可数据化的“泛社会化”状态，同时也呈现出个体数据信息的公开化和个体“透明化”的状态。这样社会每一个体的行为都会被记录下来，通过分析数据可以把握社会个体的行为方向。这在一定程度上导致了个体空间的缩小和社会公共空间的扩大，致使公共空间“侵犯”私人空间的，个人隐私权受到严重影响。可以说，大数据时代的数据信息就“代表”着每一个社会个体，对数据信息的利用就是对社会个体的运用。因而，对数据信息安全的法律法规的建设就成为大数据时代社会个体人身安全的法律保障。首先，要完善数据信息安全保护的相关法律法规。法律法规对社会各个主体利用数据信息方面的准则，是对各个主体行为边界的界定，是保障社会公众和社会公共利益的依据。其次，要加快制定国家大数据产业发展的战略规划。从大数据产业标准、核心技术和发展目标方面进行统一规划，为国家大数据产业发展提供良好的生态环境。

（五）伦理层面：强化大数据治理主体的道德自律

大数据技术的广泛运用和普及，存在着“技术异化”的风险，即社会个体的信息可以随意被其他个体或组织滥用。这就要求各个治理主体不仅要通过法律规范约束各自的行为，而且要增强道德自律意识，培育良好的道德修养，因为“法律规范地带又不可能做到事无巨细，动机、理由、意向的合理性都要依据伦理求进行阐释”[7]。可以说，构建数据产业发展的行业自律机制成为大数据治理的关键所在。要通过道德教育提升大数据从业人员的社会责任意识，设置科学合理的大数据从业人员信用考评体系，对于道德自律性较差和缺乏社会责任意识的从业人员应降低其从业信用考评指数，以增强从业人员的道德自觉性。

参考文献：

[1] 谢俊贵. 网上虚拟社会建设：必要与设想[J]. 社会科学研究，2010，(6)：106－112.

[2] 汪永成. 政府能力的结构分析[J]. 政治学研究，2004，(2)：103－113.

[3] 陈华. 互联网社会动员的初步研究[D]. 北京：中共中央党校，2011.

[4] 王杨. 微博社会动员的传播与演化路径分析[J]. 编辑学刊，2015，(4)：106－109.

[5] 梁芷铭. 大数据治理：国家治理能力现代化的应有之义[J]. 吉首大学学报（社会科学版），2015，(2)：34－41.

[6] 王学辉，赵昕. 隐私权之公私法整合保护探索——以“大数据时代”个人信息隐私为分析视点[J]. 河北法学，2015，(5)：63－71.

[7] 顾爱华，吴子靖. 论网络公共领域治理的共识基础[J]. 地方治理研究，2016，(4)：39－45.

责任编辑　王江伟

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net