

欠发达地区

QIAN FA DA DI QU

社会治理创新理论与实践

SHEHUI ZHILI CHUANGXIN LILUN YU SHIJIAN

任钢建 © 主编

非外借



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

本书是贵州省公共管理学会 2015 年年会优秀论文集,获得贵州省欠发达地区政府治理体系和治理能力现代化协同创新中心资助

欠发达地区社会治理创新 理论与实践

任钢建 主 编



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

欠发达地区社会治理创新理论与实践 / 任钢建主编. —北京: 知识产权出版社, 2016.10
ISBN 978-7-5130-4537-7

I. ①欠… II. ①任… III. ①社会管理—研究—贵州 IV. ①D677.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 256384 号

责任编辑: 王 辉

责任出版: 孙婷婷

欠发达地区社会治理创新理论与实践

QIAN FADA DIQU SHEHUI ZHILI CHUANGXIN LILUN YU SHIJIAN

任钢建 主编

出版发行: 知识产权出版社有限责任公司	网 址: http://www.ipph.cn
电 话: 010-82004826	http://www.laichushu.com
社 址: 北京市海淀区西外太平庄 55 号	邮 编: 100081
责编电话: 010-82000860 转 8381	责编邮箱: wanghui@cnipr.com
发行电话: 010-82000860 转 8101/8029	发行传真: 010-82000893/82003279
印 刷: 北京中献拓方科技发展有限公司	经 销: 新华书店及相关销售网点
开 本: 720 mm×1000 mm 1/16	印 张: 17.25
版 次: 2016 年 10 月第 1 版	印 次: 2016 年 10 月第 1 次印刷
字 数: 300 千字	定 价: 56.00 元

ISBN 978-7-5130-4537-7

出版权专有 侵权必究
如有印装质量问题, 本社负责调换。

目 录

第一部分 大数据时代的公共治理与 社会治理体制机制创新

大数据背景下的治理现代化:何以可能与何以可为?	刘强强	石乾新	3
大数据在国家治理中的作用探究	南豪峰		18
现实与虚拟:大数据条件下群体性事件的治理	史 军	廖小东	25
基层组织服务体系助推地方治理创新实践			
——以毕节市整乡推进农村基层组织服务体系建设为例	魏 鸿		35
贫困地区村级治理创新与基层组织建设的思考	骆 英		44
有效推进贵阳市基层治理法治化对策研究	唐寿东		52

第二部分 基层社会治理能力建设

社会资本:影响贵州民族地区农村治理的重要变量			
——关于贵州省荔波县水族村寨治理实践的思考	王红梅	韦芝珊	65
后工业化对“执行者”角色政府的挑战及转变	乔姗姗		74
政治沟通视角下微政务研究	李晶鑫		85
社会治理观念与实践创新的思考	封 毅		95
社会组织参与社区治理的协同机制研究	许 鹿	明 慧	孙 畅 101

第三部分 社会政策与创新创业

福利竞赛的形成机制:需求、供给与政策决策程序	赵海珠	朱俊生	115
------------------------------	-----	-----	-----

推进贵州省公共资源交易监管体系改革的思考·····	魏 霞	王鹏平	128
精英捕获:精准扶贫的一个现实困境分析 ·····	邱明红	冯育林	136
适应贵州发展新常态,完善坚守“两条底线”实绩评价体系的思考 ···	安和平		145
社会治理视角下我国孤残儿童救助安置与保护·····	高圆圆	韦仙云	159
转型期地方政府社会治理创新研究			
——以贵州省 Y 县社会保障政策为例 ·····	杨成来	张 辉	167
农村礼宴治理中的政府责任 ·····	何永松		177
新常态下推进贵州大众创业、万众创新的初步探索 ·····	张 军	乔 磊	184

第四部分 社会治理创新案例研究

贵阳社会治理体系与治理能力现代化的实践与思考·····	余 红		193
从锦屏县典型创新管理案例看新时期地方治理与社区管理			
建设困境与出路 ·····	谭元钰		201
基层社会治理的探索与创新			
——以大方县为例 ·····	郭 斌	刘国华	211
黔西南普安信访研究:以信访管理调查问卷为中心 ·····	胡长兵		218
铜仁社会稳定风险评估的实践与探索 ·····	秦荣炎	龙政永	231
西南民族地区农村社会团结危机与重构			
——以贵州黔西南 X 村的田野调查为个案 ·····	卫 松		241
构建与社会治理需求相适应的公共支出机制研究·····	王天维		256
广东上海自贸试验区强化事中事后监管的做法及启示 ·····	张米良		265

第一部分

大数据时代的公共治理与社会 治理体制机制创新

大数据背景下的治理现代化： 何以可能与何以可为？^{*}

刘强强 石乾新^①

贵州大学 公共管理学院 贵州, 贵阳 550025

【摘 要】大数据是后工业社会中信息爆炸式增长和网络计算技术迅速发展的结果。大数据时代深刻地改变着现代社会的生活方式和治理理念。我们需要思考的是大数据在推进国家治理现代化中起着什么作用,本文首先分析了治理语境下大数据的三种属性:数据—信息—资源属性,公平和民主属性,包容、公共和共享属性。基于此,大数据使治理现代化成为可能,主要表现在它对治理体系和治理能力的重塑、三种政府形态的塑造、公共服务和公共政策的创新。同时,实现大数据背景下治理现代化的可为方面表现在树立大数据治理理念、提升数据质量与保护数据隐私防止数据暴力和缩小数字鸿沟、完善支持大数据发展的支持环境。

【关键词】大数据 治理现代化 理念 变革

一、引言:大数据时代的战略回应和学术因应

2008年以来,“大数据”成为一个风靡全球的词汇,在互联网领域和信息技术行业得到广泛应用。2011年6月,美国麦肯锡研究所发布的《大数据:下一个创新、竞争和生产力的前沿》中指出了大数据是新时期的基本生活资料和市场要素,重要程度不亚于人力资本和物质资本,它将成为企业提高生产力与竞争力

* 课题来源:2015年贵州大学文科重点学科及特色学科重大科研项目《地方治理中的学习型政策变迁范式研究》(编号:GDZT201505);2015年国家社科基金青年项目《环境抗争产生非常规政策变迁的生成机理及优化策略研究》(编号:15CZZ034)。上面两项课题均为贵州大学公共管理学院杨志军副教授主持,第一作者参与上面课题,本文为上述课题的阶段研究成果。

① 刘强强(1992—),男,甘肃岷县人,硕士研究生,现就读于贵州大学公共管理学院社会保障专业,主要研究方向为社会政策和社会治理。石乾新(1989—),男,贵州安顺人,硕士研究生,现就读于贵州大学公共管理学院社会保障专业,主要研究方向为社会保障和地方治理。

的重要方式和关键因素。2012年5月联合国“全球脉冲”计划发布的《大数据：机遇与挑战》报告阐释了大数据带来的机遇、挑战和应用领域。总之，大数据是继云计算、物联网之后涌起的一股革命性浪潮，它深刻影响和改变着人们生活的方方面面。展现在我们面前的大数据时代是“一个将数据当作核心资产的时代，其数呈现战略化、资产化和社会化等特征”。^[1]

同时，世界各国对大数据时代的因应也做出了战略性思考和回应。奥巴马政府于2009年发布的《开放政府指令》中提出了“Data.gov”公众数据网站。2013年发布的《大数据研究和发展倡议》启动了“大数据发展计划”；同年5月，联邦政府发布了《数字政府战略》，致力于提供更好的“数字化”服务。澳大利亚政府于2012年发布了《澳大利亚公共服务信息与通信技术战略2012—2015》，强调公共机构应增强数据分析能力以便为提供更好服务和进行科学决策，2013年政府信息管理办事处成立了“大数据工作组”并启动了《公共服务大数据战略》制定工作。英国政府于2013年发布了《把握数据带来的机遇：英国数据能力战略》，目的在于促进英国在数据挖掘和骄傲、价值萃取中的世界领先地位，为英国公民、企业、学校和公共部门在信息经济中创造更多的受益。

上面国家对大数据战略回应的共同点在于：战略目标基本相同，通过战略规划推动本国大数据产业的发展；都具有明确的行动计划和重点扶持项目；都划定了明确的管理机构和执行机构^[2]。中国的大数据发展也引起了广泛重视，中研普华撰写的《2013—2018年大数据行业深度分析及“十二五”发展规划指导报告》分析了大数据行业的市场规模、发展现状和投资前景。《国家中长期科技发展规划纲要2006—2020》和《“十二五”国家战略性新兴产业发展规划》中提出了支持海量数据存储、处理技术的研发和产业化。在2015年贵阳举办的“贵阳国际大数据产业博览会暨全球大数据时代贵阳峰会”上，组委会发表了《大数据贵阳宣言》，并进行了创时代的“互联网+”、数据开放与隐私保护、大数据与政府职能转型等主题论坛。

与此同时，大数据也不断影响着人们的生活方式和理念。尤其是在公共管理领域，它“有效集成信息资源的能力，将会为政府管理理念和治理模式的转变，提供强大的技术支撑”^[3]。反映到学术界，大数据对社会科学具有深刻的影响力，王法辉通过地理信息系统（GIS）分析各种空间数据，并列举演示了在经济学、语言历史、社会犯罪学、公共卫生等方面的应用，旨在说明空间数据在社会科学和公共政策研究中的价值。^[4]孟天广人分析了大数据对政治学方法创新和学科发展领域内至少有五大方面的独特价值：更便利、更廉价、更大规模的数据收集；数据分析学新方法的引入；定量与定性方法的整合；政治学与

计算科学、信息科学等跨学科研究;数据民主化所推进的政治知识平民化的传播与普及。^[5]

我们发现,大数据促使了一大批以“计算社会科学”为主的新型学科的兴起,它们都强调庞大的数据搜集处理、量化分析、科学决策等,但需要思考的是大数据对具体的地方公共治理带来什么变革性的影响?治理的语境下,大数据的内涵和属性是什么?大数据给国家治理现代带来什么样的机遇,使之成为可能?同时,大数据给国家治理现代化带来什么挑战,我们应对何以可为?

二、公共治理语境下的大数据:概念与属性

(一)治理与治理现代化

20世纪80年代以来,随着经济全球化和后现代社会哲学的提出,“治理”一词的内涵发生着巨大的变化,学界对其基本上达成的共识是它是一种区别传统政府统治的新型社会管理模式。迄今为止,学术界对治理理论的争论至今方兴未艾,但正如孙柏瑛所列举的一些核心要件得到了认同:第一,治理意味着政府组织不是唯一的治理主体,治理承担者扩展到政府以外的公私机构;第二,治理的权力运行方向发生变化,从单一向度自上而下的统治,转向上下互动、彼此协商的多元关系;第三,形成了多样化的社会网络组织,从事公共事务的共同治理;第四,政府治理策略和工具向适应治理模式要求的方向改变。^[6]

党的十八届三中全会上明确将“完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化”作为全面深化改革的总目标。反映到学术层面,对治理现代化的理解,可以着眼于以下三个方面:第一,国家治理体系。国家治理体系是涵盖政治、经济、社会、文化、生态和政党等多个领域以及基层、地方、国家乃至全球的多个层次,用以解决公共问题和进行公共服务的一套制度体系。第二,国家治理能力。国家治理能力是国家运用相关制度管理社会公共事务,使之相互协调、共同发展、促进进步的力量,是为实现国家治理的战略目标,分配社会价值并实现对社会有效控制和调节的能量及其作用的总称。第三,现代化。“现代化”一词从用来描述现代发生的社会和文化变迁现象,如 R.Inlehart 指出,现代化的进程与工业社会的进步带来了社会文化转型,即从物质主义的价值观转向后物质主义的价值观,这种转型会使民众越发渴求民主制度并在民主制度建立时予以支持。^[7]俞可平认为改革开放就是一个现代化转型的过程,是整体性的社会变迁过程,经济上追求工业文明与市场经济、政治上实现民主政治,文化上倡导的核心价值观是自由、平等和人的主

体假设。^[8]总之,向现代化转型的核心就是追求人的解放、人权实现和人民福祉。

治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现,两者是一个紧密联系的整体。治理体系是治理能力得以实施的制度平台;治理能力是治理体系具体执行的体现。治理现代化是作为治理体系和治理能力的现代政治要素,不断的、连续的由低级向高级嬗变的过程,表现在一是国家治理体系更加完备、成熟和定性,包括一套系统的政治、经济、文化、社会、生态和政党治理体系;二是在这一体系之下,治理能力运用得更加有效、公平和透明。

(二)大数据的内涵与治理属性

大数据最早应用于 Apache org 的开源项目 Nutch,用来表大批量处理或分析网络产生的大量数据集。高德纳咨询公司认为大数据是大容量、高速度和形式化的信息资产,它需要低成本的、形式创新的信息处理和辅助决策。Gartner 发布的大数据白皮书认为大数据不是一项单一技术,而是一个概念,一套技术。META Group 分析员 Doug Laney 在一篇研究报告中提出了大数据“3V”特征,分别是反映量级巨大的规模属性(Volume);反映大数据内容的多样性(Variety);体现大数据生产和增长速度的高速性(Velocity)。^[9]在此基础上,有的学者加入了两个“V”,即价值性(Value)和真实性(Veracity)。总之,大数据是在后工业化进程中出现的一种新的社会现象,也是信息技术快速发展的必然结果,它不仅是各种海量数据获取、存储、分析、利用过程,更是对人们生活和思维方式、管理理念和的变革和重塑。

在治理语境下,大数据的治理属性表现在以下几方面:

首先,数据—信息—资源属性。第一,从数据方面来看,它在形式上包括了文本、图片、视频、音频、社交网络信息等结构化、非结构化数据;在存储单位上经历了比特、字节、千字节、兆、吉、太、拍、艾、佑、诺、刀的转变。第二,从信息方面来看,它包含了信息管理的各个环节,即信息的采集与预处理、存储与管理、分析与挖掘、数据的可视化分析等。第三,从资源方面来看,“大数据是一类能反映物质世界和精神世界运动状态和状态变化的信息资源”^[10],它是一种重要的战略资源。总之,从“数据本位”到“信息管理”再到“管理资源”的连贯性视角分析,它是蕴藏巨大收益的战略性资本和可投资资源。

其次,公平和民主属性。大数据首先塑造着新信息时代的政治现象和治理活动,它将政治现象和治理活动场域拓展到虚拟空间,同时也改造着政府、公民、政党等政治行为主体的行为模式及其关系。第一,从公平性方面看,每个政治主体和治理主体都是数据的发生源和联系纽带,“它们都在特定的数据空间内赋

予一定的数字身份,有独一无二的数字信息”。^[11]网络与数据的深度融合给行动者提供也一个公平的舞台,它们可以自由公平的以数据化的方式表达自身利益、行为、思想、情感需求。第二,从民主性方面看,德克尔(Paul T.Decker)将之视为“颠覆性创新”,认为它带来了“数据的民主化”,为研究者提供了新的机会,有助于推动更高效、更具创新性和更透明的政府建设。^[12]数据、信息和技术的变革与创新重新塑造着当今公共部门,使政府职能转型和组织重组具有现代化和人性化,使政府与社会、政府与市场的关系更加紧密化和民主化,使公共决策和公共服务供给更加科学化和民主化。

最后,社会价值属性。对海量数据的生成、分析、存储、检索和消费构成了大数据生态系统,在系统内的每一环节通过大数据技术融合社会应用,正在催生着多种社会价值的形成。一是包容性。表现为大数据给弱势群体提供数据平台和安全网络,最大限度的让经济社会福利实现普通民众共享,从而减轻政治冲突和降低社会制度的脆弱性。二是公共性和共享性。从某种程度上而言,大数据具有公共性,其本质上是一种公共价值的以数据资源的形式生成、分析、分配和消费的过程,同时这也是一种公共性和建立在其基础上的共享性叠加的过程。

总之,在公共治理语境下,从数据本身来看具有数据—信息—资源属性,从政治空间来看具有公平性和民主属性,从社会价值层面来看具有包容性、公共性和共享性(见图1)。

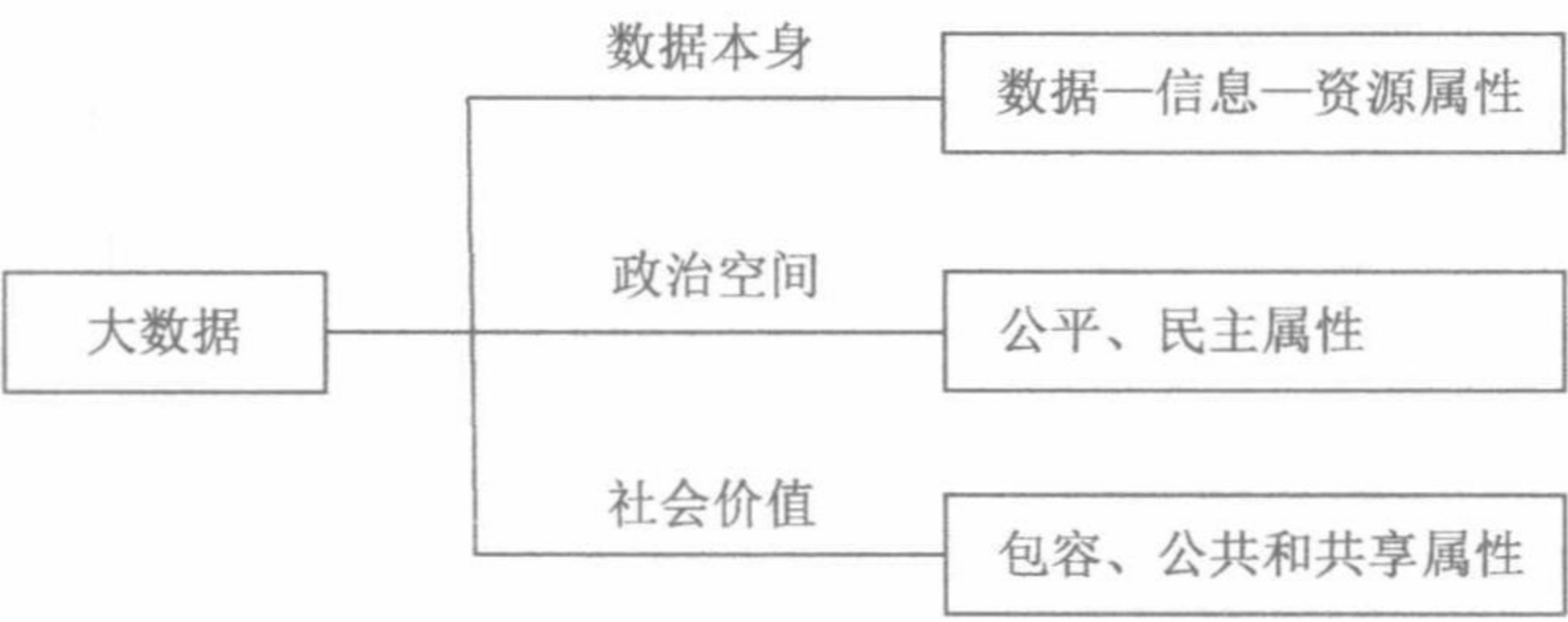


图1 治理语境下的大数据属性

三、大数据时代治理现代化：何以可能

在传统向现代再向后现代转变过程中,公共领域和私人领域的界限逐渐模糊,大数据成为人们获得新的认识、创造新的价值源泉,是改变市场、组织结构,以及政府与公民关系的方法。大数据提供了许多机遇,使国家治理现代化成为

可能,主要表现在以下几方面:重塑政府治理和治理体系、重塑政府形态、公共服务和公共政策优化等方面。

(一) 治理体系与治理能力的重塑

首先,大数据对国家治理体系的塑造主要表现在:第一,每个治理主体在数据环境中享有平等的机会,它们在价值表达和工具使用上实现了话语权的平等。每个主体的“数据身份”使之有开放的意识、包容的心态、科学的态度、关联的思考和深度的分析等理念,^[1]同时也使它们紧密地联系在一起,打破了传统的“中心——边缘”主体结构和“控制——命令”关系,实现治理体系中“去中心化”的效果。第二,大数据环境下动态化的信息数据来源于政治、经济、社会、文化、生态和政党等领域的各项事务,这些数据以结构化或非结构化的方式精确的、动态的反映客观现实,并且大样本的数据信息使事物之间的相关关系呈现出“规律化”态势,有利于更加精确的分析和预测。第三,治理体系和制度的安排来源于政府、社会、市场和民众的理性选择,是它们进行复杂交易和动态博弈的结果。源于治理场域的大数据能反映出各主体的利益、信仰和价值的偏好,在数据生成、交易和消费过程中促使治理制度走向理性规范化,并与治理生态相互协调。

其次,大数据对治理能力现代化的重塑主要表现在:第一,从治理能力系统方面来看,大数据语境下国家治理能力的形成由被动式的单一权威和自上而下结构转向自由平等和参与协商的主动式;国家治理能力结构因公民重构的市场能力和社会能力而得到优化;国家治理能力的效用得到最佳提升和发挥;国家治理能力发展得到有效拓展并以价值和资源支持。^[13]第二,从国家治理能力的内容上看,大数据提升国家的指挥决策水平、提升国家公共服务能力、提升国家腐败防止水平、提升国家风险治理能力。^[14]大数据技术的应用,使国家治理能力的内容更为具象化和精细化,社会数据的差异需要政府从中挖掘复杂的公共需求、发现公共问题,使治理能力的内容呈现出越来越细化具体的趋势。第三,从治理能力创新上来看,作为技术、工具和理念的大数据通过信息技术使治理能力趋于现代化,如云计算和 GIS 空间数据分析使城市治理形态发生巨大变化,诞生了智慧城市。总之,大数据以全新的方式和理念塑造着国家治理能力体系(图 2),使之成为可能。

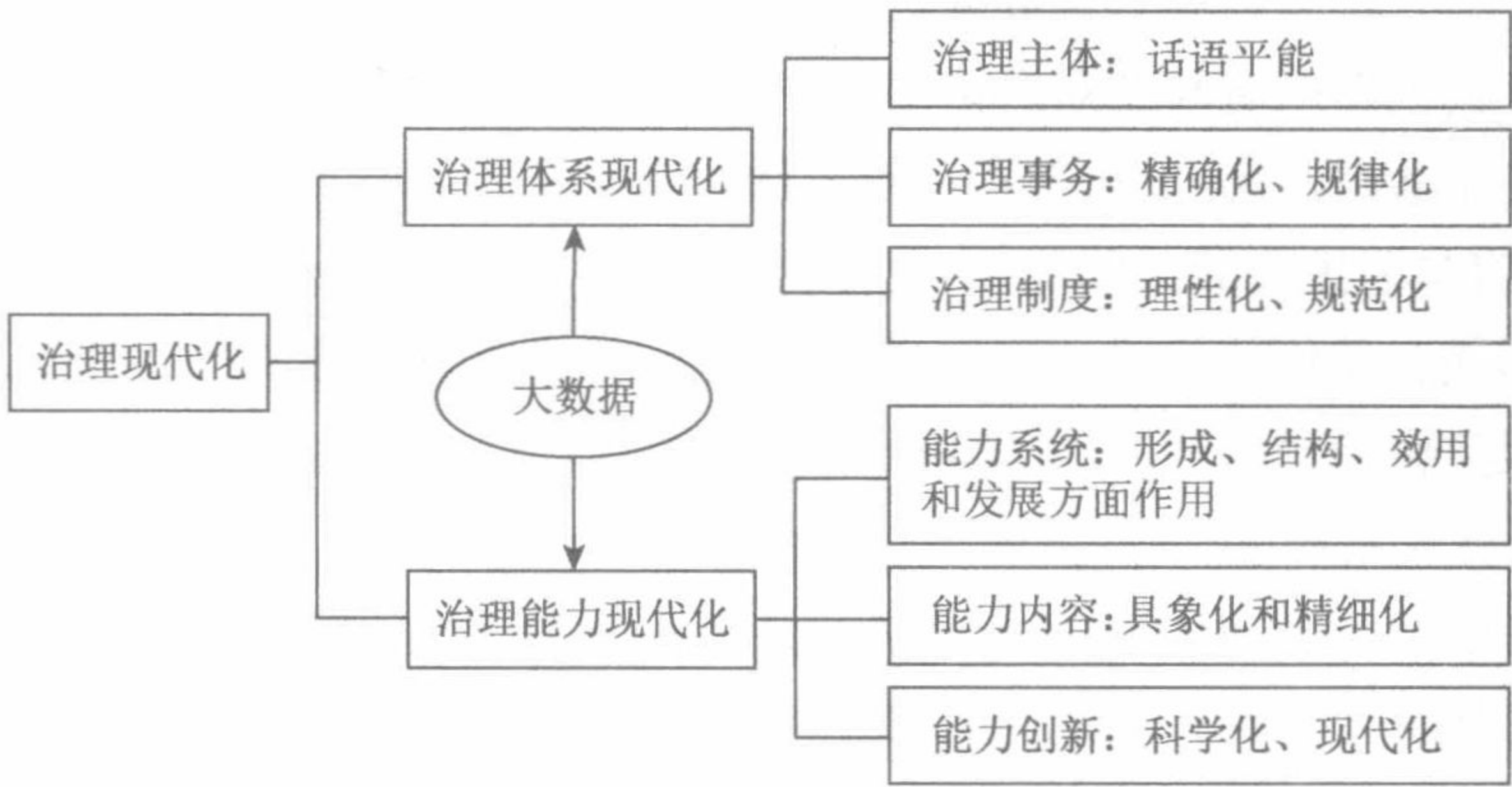


图2 大数据在治理能力现代化方面的作用

(二) 政府形态的重塑

政府是社会治理的核心,大数据作为一种新的工具和理念,对建构面向现代化治理的政府形态具有至关重要的作用,其中新的政府形态包括服务型政府、智慧政府和无缝隙政府(见图3)。

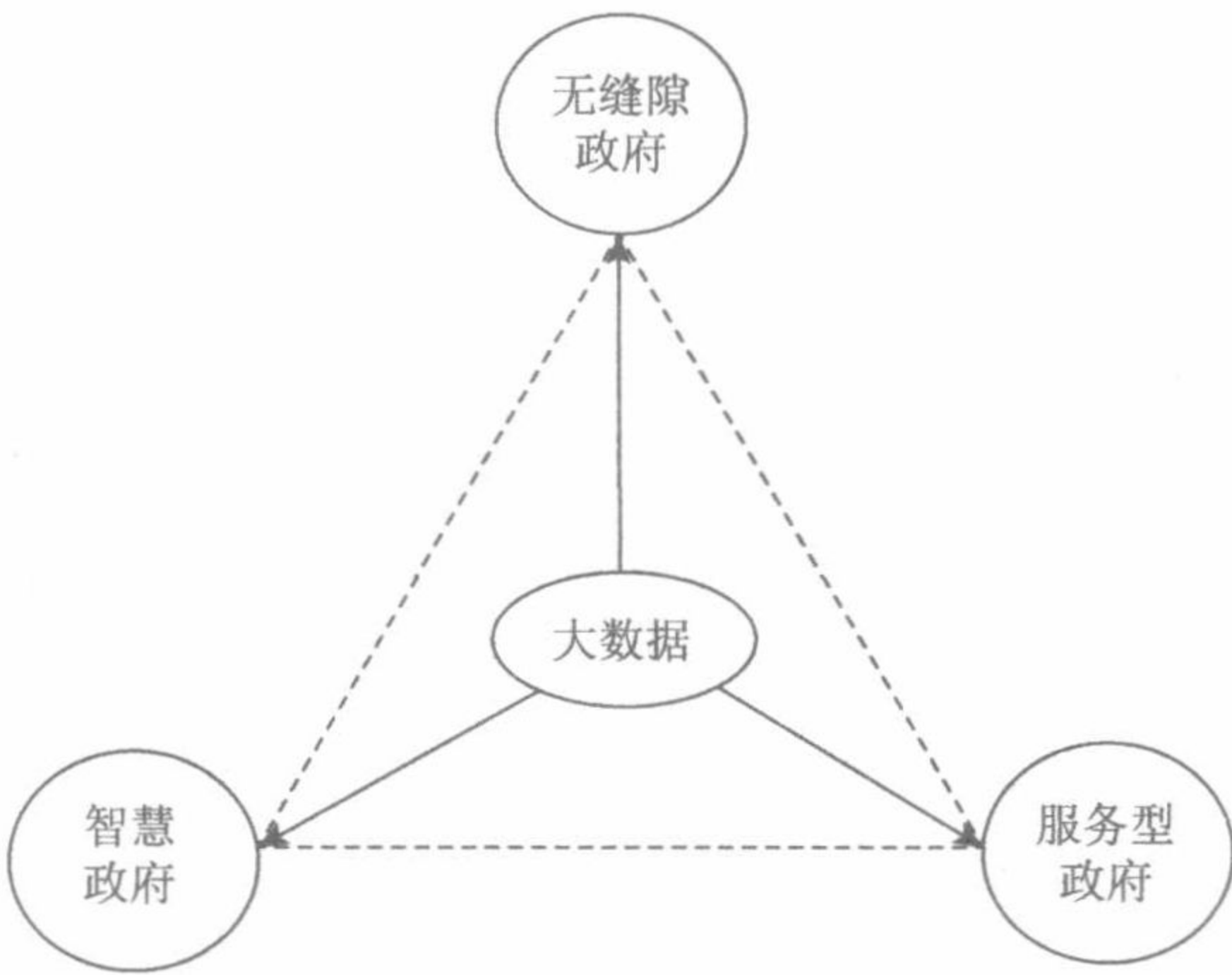


图3 大数据重塑的三种政府形态

1. 服务型政府

从国家与社会关系演变的历时性维度可以将政府形态梳理为“统治型政府”“管理型政府”和“服务型政府”。服务型政府是新公共行政和新公共服务理念下的一种以公民需求为导向、强调社会正义公平、关注公民权利的政府形态。服务型政府职能结构的重心在于社会服务、关键在于提倡公民参与,以及政府于

公民的平等合作关系等。大数据对服务型政府建构表现在:第一,大数据及社会化媒体工具推动政府与公众对话,并为社会各方参与政府制定和实施提供机会,以实现民主参与。第二,大数据采用集体智慧提升公共服务质量、交付和响应能力,由政府与公民公共共同开发、设计、提升公共服务,推动公共服务的供给者和使用者形成合作伙伴关系。第三,数据驱动与技术支持形成的公共关系,能使政府公共服务供给更具透明性、回应性和适应性。

2. 无缝隙政府

20 世纪 80 年代以来,西方国家兴起的新公共管理运动所倡导的企业化、部门化管理造成了碎片化、“鸽笼”式割裂的行政问题。^[15]在此背景下,林登在“无界限组织”理论基础上提出了“无缝隙政府”概念。无缝隙政府的使命是“打破传统部门界限和功能分割的局面,整合政府所有的部门、人员和其他资源,以单一界面为公众提供优质高效的信息和服务”。^[16]大数据对无缝隙政府形态的塑造表现在:第一,作为“公共部门再造指南”的“无缝隙政府”改革领域和实践逐渐扩展和深化,其中大数据推动的电子政务建设将各部门、各行业根据不同需求的、各自为政的分散工作状态,发展到跨部门、跨业务的应用系统、跨领域的数据集合并,再发展以数据为中心和是实现数据分享的无缝隙政府状态。第二,大数据作为有用的资源,在组织形式和组织流程再造中发挥着重要作用,它可以打破“条块分割”和“工序分割”的碎片化状态,有效弥合组之间、业务间和行业间的“缝隙”。

3. 智慧政府

智慧政府是通过植入城市物体的智能化传感器形成物联网,实现对物理城市的全面感知;利用云计算,对感知技术进行智能处理和分析,实现对城市需求的智能化支持;通过人与物的智慧链接,实现城市“智商”和“情商”的同步提高。^[17]“智慧”代表对政府对公共事务的迅速、灵活、正确的理解和处理能力,智慧政府的建构应以用户需求为导向,通过实时透彻感知社会需求,做出迅速反应,及时改进服务短板,主动为社会提供便捷、精确、高效的服务,提升公共服务的能力和水平。大数据对智慧政府的塑造表现在:第一,大数据是智慧政府门户建设的基础,通过对社会数据的深度挖掘与多维剖析,使政府网上公共服务更加精确、便捷和贴近公众需要,使政府服务能力得到有效提升,形成政民融合、互动的互联网治理新格局。第二,大数据在智慧政府建设内容方面主要表现为以精确感知用户需求来创建智慧感知;以有效组织服务供给创建智慧网站;以提高网上响应能力形成智慧推送;以动态管理服务绩效创建智慧测评;以支持可视化的决策形成智慧决策。

(三) 公共服务体制的创新

公共服务是现代政府的核心职能,广义上的公共服务与私人服务相对应,即在市场失灵的领域,政府为满足社会需要而提供的公共产品和服务的总称;狭义上的公共服务包括公共卫生、公共教育、环境保护、科学研究、就业服务、社会保障等方面。公共服务体制是公共服务的主体关系、组织建构、权责配置和运行机制,即解决公共服务的供给主体、供给方式和各级政府权责分工等问题。^[18]

但目前公共服务的体制机制不健全是中国公共服务面临的主要困境,表现在:一是公共服务供需矛盾凸显,表现为供不应求、供非所求、供不合求等现象,由于公共需求差异性的存在,在现有政府供给导向型的基本供给模式下,政府供给与公众需求的结构失衡问题日益凸显。二是公共服务发展不均衡。目前公共服务的不均衡主要集中在供需不均等、城乡不均等、区域不均等和群体间不均等。三是基层公共服务出现空心化、碎片化和内卷化现象,空心化是基层公共服务供给匮乏或根本没有供给;碎片化是公共服务供给条块分割、缺乏整体性和连贯性等;内卷化是外部公共资源输入的过程中被地方利益集团“捕获”,有失公平和正义的价值追求。

大数据使以上问题有效解决成为可能,在公共服务体制的创新方面主要表现在:第一,大数据帮助建立公共服务的信息共享机制和服务平台,解决供需矛盾和公共服务发展不均衡问题。它是在一定网络组织基础上,依靠数据信息和媒体网络将资源集成一体形成综合服务平台,作用主要表现为增进信息沟通、提供技术支持、提供管理咨询和政策法律服务等。第二,大数据等有效发现公众需求与偏好,同时大数据的信息、内容和情感分析能获知公众对公共服务的感知和态度,为公共决策提供参考。如郑瑞强等认为大数据对扶贫工作带来了创新:精准扶贫、供需对接、整合扶贫资源,普惠式扶贫向适度竞争式扶贫转变。^[19]第三,大数据进一步推进公共服务社会化和市场化;吸引多元化主体,提高社会组织和市场组织的公共服务参与能力;并形成开放透明的监督体系和问责机制。

(四) 政策过程与政策分析的创新

公共政策活动伴随着人类社会发展的始终,但作为一门独立的学科才是 20 世纪 50 年代的事。拉斯威尔于 1951 年主编的《政策科学》一书建构一门强调“问题导向、情景关系、方法多元”的以实现人类尊严为追求的新兴学科,^[20]他认为公共政策是包含目标、价值与实践的计划方案。总之,公共政策是“国家机关、政党和其他政治团体在特定时期为实现或服务于一定社会政治、经济、文化目标所采取的政治行为或规定的行为准则,是一系列谋略、法令、措施、办法、方法、条例等的总称”。^[21]

政策过程(Policy Process)理论是拉斯威尔——德洛尔研究传统中的主要内容,它关注于政策过程的知识。拉斯威尔将政策过程划分为7个阶段:情报、建议、制定、试用、行使、评价和终止;安德森简化为5个阶段:政策议程、政策制定、政策选择、政策执行和政策评估。尽管政策过程理论被以后的学者揶揄为“教科书式的政策过程”和“启发性的阶段过程论”^[22],但它帮我们理解政策过程提供了一个有益视角。政策分析(Policy Analysis)是20世纪80年代以来对“政策科学”范式反思和批判的基础上提出的一种新范式,其实质是“强调知识的应用性,通过各种研究方法和论证方法产生并转换政策相关信息,以便政治组织解决政治问题”,^[23]即是分析以政策问题为中心,以政策过程为线索,以民主为依归,以倡导交流为目的的质疑性的、能动性的政策知识和主张的创造活动。^[24]

大数据之于政策过程和政策分析的作用表现在:第一,公共政策是对社会价值的权威性分配,大数据能有效捕捉社会对政策的需求偏好和民意信息,从而使“价值”的分配更具有针对性和有效性。第二,大数据在提高政策描述和强化政策预测能力方面具有强大潜力,借助于大数据技术,个体、城市、国家层面以及群体数据,尤其是大规模的时间序列数据的实时捕获成为可能,会使研究者对公共政策的描述和评估在时间和空间上变得更为丰富。第三,大数据在政策过程的每一个环节都发挥着重要作用,政策情报的收集更加丰富有效、政府能够有效识别社会问题并使之转化为政策问题、制定过程更加透明和民主、政策方案多元使执行更具有选择性、政策实行更加彻底有效、政策评估更加全面科学。第四,对于公共政策的学科发展而言,大数据可能会有效弥合“政策科学”和“政策分析”两大范式之间的张力,结合各种政策框架和理论,完善和发展拉斯威尔强调的“问题导向、情景关系、方法多元”的以实现人类尊严和提高人类福祉的伟大政策学科体系。

四、大数据时代治理现代化:何以可为

直面大数据,它确实给国际治理现代化带来了诸多机遇,同时,大数据也带来了诸多挑战,比如数据暴力和数据鸿沟、数据隐私的泄漏、数据质量难以保证等。在大数据带来挑战同时,我们需要思考的是推进治理现代化应何以可为?

(一)树立大数据治理理念

大数据时代的到来及其对国家治理能力建设的影响决定了国家治理主体必须在思想观念上跟上时代的步伐,积极树立以大数据治理理念。第一,治理主体对大数据要有全面的认识清和晰的定位,大数据不是简单的大数据集中,而是依