

政府治理评论

PUBLIC GOVERNANCE REVIEW

第4卷

主 编 / 黄其松

执行主编 / 张红春

大数据驱动社会治理创新：政策扩散的视角

赵 娟 孟天广

省级政府智能政务服务能力研究
——基于对全国 32 个案例的 csQCA 分析

李 超 黄其松

西部地方政府发展大数据产业的政策工具选择
——基于贵阳市 42 份文件的文本量化分析

季 飞 李 韦 吴水叶

大数据驱动下的政府绩效信息建构和管理

刘强强



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

主 编 / 黄其松

执行主编 / 张红春

政府治理评论

PUBLIC GOVERNANCE REVIEW

第4卷



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

政府治理评论. 第4卷 / 黄其松主编. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2019.2

ISBN 978-7-5201-4224-3

I. ①政… II. ①黄… III. ①地方政府-行政管理-研究-中国 IV. ①D625

中国版本图书馆CIP数据核字(2019)第022466号

政府治理评论 第4卷

主 编 / 黄其松

执行主编 / 张红春

出 版 人 / 谢寿光

责任编辑 / 任晓霞

文稿编辑 / 马甜甜

出 版 / 社会科学文献出版社·群学出版分社(010)59366453

地址: 北京市北三环中路甲29号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367083

印 装 / 三河市龙林印务有限公司

规 格 / 开 本: 787mm×1092mm 1/16

印 张: 14.75 字 数: 248千字

版 次 / 2019年2月第1版 2019年2月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-4224-3

定 价 / 69.00元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心(010-59367028)联系

 版权所有 翻印必究



集人文社科之思 刊专业学术之声

刊 名：政府治理评论

主办单位：贵州大学公共管理学院

主 编：黄其松

PUBLIC GOVERNANCE REVIEW

编辑委员会（按姓氏笔画排序）

王志凌 刘 升 许 鹿 李 波 杨志军 张红春 胡赣栋

段忠贤 徐中春 徐 健 黄其松 靳永翥 廖 艳 廖煜娟

编辑部

主 任：胡赣栋

责任编辑：（按姓氏笔画排序）

刘 升 张红春 胡赣栋 徐中春

徐 健 廖 艳 廖煜娟

投稿邮箱：zfzjpl@126.com

2018年第4卷

集刊序列号：PIJ-2018-304

中国集刊网：<http://www.jikan.com.cn/>

集刊投约稿平台：<http://iedol.ssap.com.cn/>

此为试读, 需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

卷首语

《政府治理评论》为贵州大学公共管理学院和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共同主办的学术集刊，旨在搭建平台、砥砺学术，促进学术共同体的发展。本集刊主要设置时政聚焦、政策与治理理论前沿、地方政府治理实践、书评等栏目，每卷围绕上述栏目组织出版专栏、专题文章。本卷自征稿以来，共收到稿件 50 多篇，经编委会匿名审阅，仔细甄选，最后通过编委会会议挑选出 15 篇论文作为本期的内容。现将此次发表的论文在各个专栏下做一介绍。

“大数据与政府治理专题”共刊发了 4 篇论文。第一篇是清华大学政治学系赵娟与孟天广的《大数据驱动社会治理创新：政策扩散的视角》；第二篇是贵州大学李超与黄其松的《省级政府智能政务服务能力研究——基于对全国 32 个案例的 csQCA 分析》；第三篇是贵州大学季飞、李韦和吴水叶的《西部地方政府发展大数据产业的政策工具选择——基于贵阳市 42 份文件的文本量化分析》；第四篇是兰州大学刘强强的《大数据驱动下的政府绩效信息建构和管理》。第一篇论文对应用大数据创新社会治理的实践经验、模式和成效进行系统归纳；第二篇论文应用定性比较分析方法识别了地方政府智能政务服务平台和服务能力影响因素；第三篇论文利用文献分析总结了地方政府发展大数据产业的政策工具选用规律；第四篇论文从理论层面探讨了大数据的理念和技术如何通过绩效信息变革再造政府绩效管理。这四篇论文从多个角度探讨了大数据嵌入地方政府治理的理论与实践可能性，对于我们理解大数据时代的政府治理颇有助益。

“公共部门创新专题”刊发了 2 篇论文。第一篇是南京师范大学李延伟、陆亚娜和楚亚美的《公共部门创新的类型划分与案例比较研究》；第二篇是贵州大学段忠贤和吴艳秋的《线上公共服务的供给机制：分析框架与案例研究》。第一篇论文对公共部门创新进行了类型学研究和案例分析，

为公共部门创新研究提供了基础性的分析框架；第二篇文章提出了线上公共服务这类具有前瞻性的公共服务供给方式，既有分析框架，也有运行机制解释。

“政策治理专题”刊发了3篇论文。第一篇是南开大学刘云霞和同济大学卢昱杰的《政策工具协同视角下新加坡政府绿色建筑促进政策》；第二篇是贵州大学张红春的《基于语料库大数据的社会政策知识体系构建》；第三篇是华中科技大学甘颖的《流动人口需求多元化与治理模式变迁——基于绍兴上虞区的经验》。第一篇论文属于比较公共政策研究范畴，文章对新加坡绿色建筑发展中的政策工具选择及其协同性做了国别案例阐释，对于我国政策协同理论与实践具有参考价值。第二篇论文采用语料库方法构建了一个一般化的社会政策知识体系，对于社会政策学科的构建与完善有基础性意义。第三篇论文关注了社会政策中一类具体的政策对象群体——流动人口，文章对流动人口的需求演化及其政策治理回应做了深入分析。

“公共治理体制专题”刊发了2篇论文。第一篇是东南大学张晒的《使制度有效地运转起来——改革进程中制度运转的动力机制新解》；第二篇是河南财经政法大学邓岩的《领导小组如何推动项目制在地方层面的落实？——以N市“白河整改”项目为例》。第一篇论文讨论了转型与改革中制度有效供给问题，作者构建的解释框架具有启发意义。第二篇论文采用案例研究展示了领导小组与项目制之间的关系，拓展了项目研究的视域。

“乡村振兴专题”刊发了2篇论文。第一篇是贵州大学刘郁、刘忠雨和唐莉萍的《贵州省少数民族地区乡村振兴的策略与成效——以贵州省麻江县H村蓝靛瑶枫脂染技艺为例》；第二篇是贵州大学向生丽、武洁萌、刘玲芳的《乡村振兴战略下的贵州“互联网+农业”发展模式分析》。这两篇论文都是关于乡村振兴、贫困治理的地方经验与故事，是对贵州省大扶贫战略的回应与诠释。

“政治现代化专题”刊发了1篇来自贵州大学许强的《政治衰朽与秩序重构：亨廷顿的政治秩序论再解读》。文章对亨廷顿的政治秩序思想进行了演绎和归纳，对于推进我国政治现代化具有启发意义。

最后，“书评”栏目刊发了西北师范大学王海峰的《后现代视角下公共行政中的性别困境及其突破——评卡米拉·斯蒂福斯的〈公共行政中的性别形象——合法性与行政国家〉》。这篇书评视角独特，带给我们关于公共行政中被忽视的性别议题探讨，值得研读。

目 录

大数据与政府治理专题

大数据驱动社会治理创新：政策扩散的视角	赵 娟 孟天广 / 3
省级政府智能政务服务能力研究	
——基于对全国 32 个案例的 csQCA 分析	李 超 黄其松 / 14
西部地方政府发展大数据产业的政策工具选择	
——基于贵阳市 42 份文件的文本	
量化分析	李 飞 李 韦 吴水叶 / 31
大数据驱动下的政府绩效信息建构和管理	刘强强 / 50

公共部门创新专题

公共部门创新的类型划分与案例	
比较研究	李延伟 陆亚娜 楚亚美 / 65
线上公共服务的供给机制：分析框架与案例研究 ...	段忠贤 吴艳秋 / 79

政策治理专题

政策工具协同视角下新加坡政府绿色建筑	
促进政策	刘云霞 卢显杰 / 91
基于语料库大数据的社会政策知识体系构建	张红春 / 102
流动人口需求多元化与治理模式变迁	
——基于绍兴上虞区的经验	甘 颖 / 121

公共治理体制专题

使制度有效地运转起来

——改革进程中制度运转的动力机制新解 张 晒 / 137

领导小组如何推动项目制在地方层面的落实？

——以 N 市“白河整改”项目为例 邓 岩 / 153

乡村振兴专题

贵州省少数民族地区乡村振兴的策略与成效

——以贵州省麻江县 H 村蓝靛瑶

枫脂染技艺为例 刘 郁 刘忠雨 唐莉萍 / 169

乡村振兴战略下的贵州“互联网+农业”

发展模式分析 向生丽 武洁萌 刘玲芳 / 183

政治现代化专题

政治衰朽与秩序重构：亨廷顿的政治秩序论再解读 许 强 / 199

书 评

后现代视角下公共行政中的性别困境及其突破

——评卡米拉·斯蒂福斯的《公共行政中的性别形象——

合法性与行政国家》 王海峰 / 215

《政府治理评论》2019 年第 1 期（总第 5 卷）征稿启事 / 228

大数据与政府治理专题

大数据驱动社会治理创新： 政策扩散的视角^{*}

赵娟 孟天广^{**}

摘要：社会治理创新是国家治理现代化的必然趋势和必由之路。社会治理在我国具有独特的发展背景和适用语境，政府是社会治理的主导者。因而，大数据创新社会治理的实践具有两层含义：其一是政府作为社会治理主导者的治理创新；其二是政府对社会治理的创新实践。基于26个城市政府官员的小数据调查，本文对我国应用大数据创新社会治理的实践经验、模式和成效进行认知归纳，发现政府自主性强和公众关注度更高的领域开展大数据创新社会治理的实践更多。整体而言，大数据在社会治理领域的创新项目有助于政府自身重塑公共决策方式，政府对社会的智能化治理有助于提升公众满意度，改善政民互动模式。但目前仍存在信息碎片化、案例匮乏化、研究滞后化问题，未来亟须把握社会诉求、锚定应用创新、紧贴前沿动态、辅助智慧决策，全面提升社会治理效率和水平。

关键词：大数据 社会治理 政民互动 中国实践

社会治理创新是新时代推进国家治理体系和治理能力现代化进程的重要路径。伴随互联网传播技术和大数据技术的迅猛发展，运用和分析互联

^{*} 本文系国家社科基金重大项目“基于大数据的智能化社会治理监测、评估与应对策略研究”（18ZDA110）、教育部人文社会科学青年基金项目“网络互动视阈下政府社会性监管的回应性研究”（18YJC810016）阶段性成果。

^{**} 赵娟，清华大学政治学系博士后；孟天广，清华大学政治学系副教授、数据治理研究中心主任。

网平台上的海量数据为革新传统社会治理创造时代机遇和实践土壤。一系列政策红利的出台和实践应用的开展,为形成大数据社会治理的网络化、智能化和系统化,提供了地方性经验与创新性模式,亦为发现社会治理需求并预测社会风险、发现治理规律、解决治理困境提供了先验操作样本。大数据时代的社会治理研究包括应用和科学两种取向(冯仕政,2016),前者为后者提供实证案例基础,后者为前者提供理论指导依据。本文基于对我国26个城市政府官员的焦点问卷调查,梳理我国应用大数据进行社会治理的实践,识别目前我国大数据社会治理的创新模式和现有局限,从而为我国形成智能化社会治理的系统化和网络化奠定基础。

一 大数据助力社会治理的理论关注与政策机遇

在中国的政策和学术环境中,社会治理通常有三种适用语境:其一,相对于政府管理的社会治理;其二,相对于国家治理的社会治理;其三,相对于公司治理、市场治理的社会治理。第一种强调治理主体的非政府属性(社会自治);第二种强调治理层级的基层属性(社会层面);第三种强调治理事务的社会属性(社会生活和社会事务)(燕继荣,2017a)。在我国,社会治理特指由政府组织和主导负责,吸纳社会组织和公民等多方面治理主体有序参与,对社会公共事务进行的治理活动(王浦劬,2014)。因而,中国的社会治理有其自身独特的发展背景和社会基础,在社会治理的过程中,政府仍具有主导和决定性作用,是社会治理的主要主体。不同时期的社会治理创新,既是政府对自身执政方式的理性反思,也是对社会转型期各种社会问题的积极回应。

新时期,社会的快速转型所引发的社会风险与社会冲突给我国现代社会治理带来挑战。以数字化、网络化和智能化为特征的信息革命与此同时为社会治理转型提供新动能。自2015年7月国务院首次强调运用大数据对市场主体进行监管以来,对大数据的应用范围与重视层次不断拓展与提升。十八届五中全会将数据确定为国家的基础性战略资源,予以高度重视,随即提出要建设一体化的国家大数据中心,十九大报告进一步“推动互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合”,建设网络强国、数字中国和智慧社会成为未来发展的新引擎。

学界目前对大数据在社会治理中的应用,以及大数据背景下社会治理能力的类型与维度等的关注大体呈现两大不同的层次与视角。第一层次是

政府作为社会治理的主导者，在大数据生态系统中的重要角色。在这一层次，学者致力于互联网及大数据对政府治理的功能边界、基本能力和主导机制等方面的影响和重塑，形成对电子政务与在线政府、开放政府与数据治理、数据流动与数字权利等方面的广泛讨论。孟庆国等人（2015，2017）对电子政务理论和方法体系创新的研究认为受到信息技术进步和政府改革实践双重推动的电子政务，对政府管理过程和手段产生巨大变革，并已形成多个学科支撑下的不同层面的丰富理论和方法。郑磊（2015）聚焦于电子政务和信息管理领域中的政府数据开放问题，对政府数据开放的历史、进展、意义、关键因素、互动关系和发展趋势进行了深入浅出的阐释。黄璜（2018）则将数据治理视为连接技术创新与政府治理的分析框架，认为电子政务等技术驱动的“电子”理论无法为以“数据流动”为特征的新现象、新工具、新问题提供社会理论支持，需要建立数据驱动的理论视角，他基于卡斯特尔“流动空间”理论将“数据流动”划分为数字机器、应用系统、数据网络和信息空间四个层次，为数据驱动的新议题和技术驱动的传统议题之间提供了相互连通的理论基点和分类框架。

第二层次则是政府作为治理主体对社会公共事务的治理。这一视角关注大数据对于政府作为治理主体的“对外”施政行为的影响，主要通过移动端 App 或各平台网站的大数据进行抓取、处理和分析，从而准确把握民情民意，开展有针对性的、精准化的公共服务，由此实行“精准施政”“精准激励”。这主要通过制度创新、平台创新、技术创新等多个维度来考量大数据对社会治理所带来的积极影响。孟天广等人（2015，2018）对大数据驱动的一系列回应政府的研究，则依托社会治理领域和大数据分析技术，以解决社会公共问题为目的，对公众诉求和政府回应的互动行为、特征策略、影响因素、模式偏好、制度扩散等做出系统深入的理论与实证分析。尽管现有研究已取得突破性进展，但目前尚未有研究对大数据创新社会治理的实践应用进行系统认识与归纳。

2017 年 12 月，习近平总书记在主持新一届中央政治局实施大数据国家战略第二次集体学习时指出，我们要“运用大数据促进保障和改善民生，利用‘互联网+N’推进教育、就业、社保、医药卫生、住房、交通等领域大数据普及应用，让百姓少跑腿、数据多跑路”。此次会议实际为大数据创新社会治理指明了实践应用的努力方向。在大数据驱动下，社会治理将由传统的封闭式管理走向开放式治理，从静态化管理走向流动性治理，从精细化管理走向精准化治理，从网格化管理走向网络化治理，从单

向度管理走向协同化治理（陈潭，2016）。

二 大数据应用于社会治理的实践经验

大数据社会治理离不开社会治理具体领域数据的采集、分析和使用。本文对贵阳、沈阳、上海、北京、厦门、武汉、长沙、西安、呼和浩特、哈尔滨等包括华北、西北、华南、西南、东北各区的26个城市政府官员进行了有针对性的问卷调查。调查对象工作单位涵盖电子政务办、政府法制办、政府信息中心、省直机关工作委、政协等省级党政部门，亦包括银行、消防、监狱、智慧城市办公室等社会治理具体领域，从中可管窥目前我国运用大数据进行社会治理的基本状况。

在关于将大数据、互联网或人工智能运用于公共服务实践12个应用场景的调查中，大数据应用于社会治理最多的场景是政务服务，90%以上的城市政府进行着政务数据的开放或在相关领域有推动政务数据的交换共享。其次是医疗服务、公共交通、社会管理、社会保障、社会治安、基础教育、环境保护、人口管理、旅游服务等，运用最少的治理场景则是食品药品安全、创新创业等领域，只有40%左右的城市有相关场景应用（见图1）。在国家大数据战略和智慧城市建设政策驱动下，政府越来越多地利用政务数据、经济数据、民生或民情数据来辅助决策。在上述应用场景中，各地已开发出大数据社会治理的创新实践。

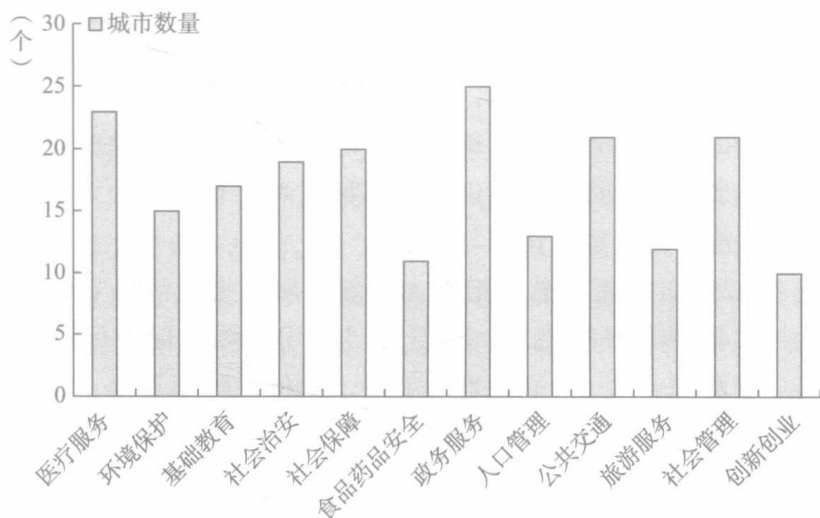


图1 大数据社会治理应用场景的城市数量比较

（一）政府内部数据共享：“最多跑一次”改革

大数据技术为传统社会治理方式提出全新挑战，与此同时，敦促着政府自身进行治理体系的革新。目前，以浙江为政务改革前沿的主战场和主平台，产生了政务数据共享的示范效应。改革尤以杭州为先，市政府在督促各部门全面优化业务流程、进行系统数据配置后，努力实现所有政务事项网上办，50%民生事项“一证通办”，涉企事项“一码通办”的目标。群众最多跑一次，意味着政府内部各机构的数据要“跑”起来，浙江省2015年成立数据资源管理中心，汇聚5700万名常住人口、1300万个法人企业、140余种常用证照数据，在政府内部解决部门间数据孤岛问题。数据资源管理中心与省编办等职能部门通力合作，选取市民、企业办件量最多的前100个事项集中攻关，以“数据跑”代替“老百姓跑”（郁建兴、高翔，2018）。“最多跑一次”作为全国政府数据共享的样本，带动了其他地方政府的创新实践。在所调查的党政干部群体中，80%以上的调查者所在城市具有关于大数据及其应用方面的政策文件，且65%以上的政府具有推动政务数据交换共享的实际举措，75%的城市通过建立数字化政务大厅来推动各部门的信息流通和开放共享。

（二）基层公共服务智能化：智慧医疗与数据警务

大数据能够发现数据内在的关联，从而避免社会治理的“一刀切”，可以将政策的制定网格化、特殊化，而不是整体化，从而提供更加个性化的社会治理（杨安、严奉云、苗红，2015）。70%的城市正开展大数据社会治理的创新项目，尤其在健康医疗、社会治安、公共交通、人口管理等公共治理和服务领域，运用大数据进行精准化治理现已取得突破性进展。如深圳、武汉等地开展了智慧化全流程医疗服务，将自助端、手机移动端App与医院信息相结合，提供多元化发卡、预约和挂号服务，且在医生诊疗、诊单流程和付费流程方面，以电子病历系统为纽带，解决了排队付费和各窗口来回奔波的次数和时间，优化了就医流程，提升了就医体验。如贵阳市观山湖区在基层社会治安综合治理工作中，运用“智慧门禁”等大数据技术，开发人口服务管理的App应用，极大地改善了社会治安环境，提升了民警治安驾驭能力。在这一大数据创新应用中，民警通过平台数据可知社区内楼栋大门、停车场出入口等开关信息，并曾通过某一房屋门禁的出入频次数据，成功捣毁传销窝点。

（三）基于大数据的民情感知与智慧决策

2017年12月，习近平在实施大数据战略的政治局集体学习会议中，强调大数据对社会风险的预防、感知和预测功能，指出我们要“利用大数据平台，分析风险因素，提高感知、预测、防范能力”。互联网上的各类平台产生的各类客观海量数据和人们互动的行为痕迹大数据，为感知和预测提供了现实数据基础。如基于各类电商平台的在线大数据所实施的 iCPI 项目，为实时抓取和分析大数据提供了可视化展示和动态化追踪的样本。iCPI 指数是清华大学经济学所运用大数据技术设计的居民消费价格指数。不同于国家统计局发布的月度居民消费指数，iCPI 实时采集互联网上 8 个大类、46 个种类、262 个子类的商品价格，通过大数据分析技术，发布居民消费价格的日指数、周指数和月指数，大大提升了公众对物价水平的感知度和敏感度。

此外，基于各类政务微博、政务微信、人民网地方领导留言板等网络问政平台政府和公民互动的大数据研究，为构成技术之于治理的创新创造了新可能与新空间。应用大数据技术，通过对所采集的民意数据进行分析，可以识别公众对社会治理领域的诉求议题、诉求强烈程度、情感倾向、空间分布以及时间趋势等特征，为辅助政府决策提供现实依据。如孟天广等人（2015）对人民网“地方领导留言板”2006~2014年20多万条网民留言进行分析发现，“三农”问题、就业和贪污腐败是公众最为关注的议题，企业事务、市政建设、交通和教育议题次之。公众最为关注经济发展类议题，其次是民生福利和国土建设类议题。而政府对公众关注回应的有效实现则依赖于公民向政府表达偏好的意愿和能力，以及政府官员将民意纳入决策的意愿及其自主权（Meng, Pan, & Yang, 2017）。首先要识别公众的议题诉求所在，才能为识别政府回应模式提供基础。总之，大数据技术的蓬勃发展为智能化社会治理的实现提供了现实土壤。从社会治理民情（诉求）感知、社会治理风险评估和政府回应三个层面全面构建智能社会治理的体系与实现路径，成为创新治理模式和治理技术，提升治理效率和治理效果的必经之路（孟天广、赵娟，2018）。

三 大数据创新社会治理的模式与成效

社会科学具有两大功能：其一是描述和说明社会的变化；其二是探求