

复旦公共行政评论

第十六辑

中文社会科学引文索引（CSSCI）来源集刊

数据治理与政府能力

上海人民出版社

复旦公共行政评论

第十六辑

中文社会科学引文索引 (CSSCI) 来源集刊

数据治理与政府能力

上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

数据治理与政府能力/刘淑华,敬义嘉主编.—上海:
上海人民出版社,2017

(复旦公共行政评论;第16辑)

ISBN 978-7-208-14584-9

I. ①数… II. ①刘… ②敬… III. ①国家行政机关—
信息管理—研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 157194 号

责任编辑 赵荔红

封面装帧 王小阳 夏芳

· 复旦公共行政评论 第十六辑 ·

数据治理与政府能力

刘淑华 敬义嘉 主编

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 14.25 插页 4 字数 194,000

2017 年 8 月第 1 版 2017 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-14584-9/D·3053

定价 45.00 元

复旦公共行政评论

FUDAN PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW
Vol. 16/2017

主 编： 敬义嘉（复旦大学）
副主编： 朱春奎（复旦大学）
编 辑： 陈斌（纽约城市大学 / 同济大学）
高洁（新加坡国立大学）
刘淑华（复旦大学）
杨立华（北京航空航天大学）
国际编辑： Martin de Jong（鹿特丹大学 / 复旦大学）
Claudia Avellaneda（印第安纳大学）
易洪涛（俄亥俄州立大学）
朱凌（休斯敦大学）
书评编辑： 阎小骏（香港大学）
湛学勇（香港理工大学）
张平（复旦大学）
编辑助理： 肖丹（复旦大学）

学术委员会（以姓氏拼音或字母排序）

陈汉宣	香港城市大学	Perry, James L.	印第安纳大学
陈振明	厦门大学	Puppim de Oliveira, Jose	FGV 大学
邓穗欣	南加州大学	Rosenbloom, David	美利坚大学
丁 煌	武汉大学	Savas, E. S.	纽约城市大学
丁 元	加州州立大学	苏彩足	台湾大学
Friedberg, Erhard	巴黎政治学院	薛 澜	清华大学
公 婷	香港城市大学	杨开峰	中国人民大学
侯一麟	雪城大学	郁建兴	浙江大学
蓝志勇	清华大学	詹中原	台湾政治大学
刘伯龙	澳门大学	张梦中	麻省大学
刘国材	中佛罗里达大学	吴建南	上海交通大学
马 骏	中山大学	周志忍	北京大学
牛铭实	杜克大学	诸大建	同济大学
Osborne, Stephen	爱丁堡大学	竺乾威	复旦大学

编辑委员会（以姓氏拼音排序）

顾丽梅	复旦大学
何艳玲	中山大学
李春成	复旦大学
李瑞昌	复旦大学
唐贤兴	复旦大学
唐亚林	复旦大学
王 峰	上海财经大学
王俊元	台湾中央警察大学
吴 邈	香港科技大学
尹海涛	上海交通大学
张 光	厦门大学
郑 磊	复旦大学
朱旭峰	清华大学

本辑执行主编

刘淑华 敬义嘉

目 录

专 辑

编前语 /刘淑华 1

政府电子参与平台的数据能力构建研究

——以上海市政府规章草案民意征询平台为例

/樊 博 汤晓芸 5

数据分析视角下的地方政府危机治理与政策传播研究

/刘淑华 魏以宁 唐心怡 24

政府能力对电子参与供给的影响

——基于美国新泽西州地方政府的实证研究

/郑跃平 刘晓红 赵金旭 62

基于治理的社区数据能力建设的理论与实践研究

——以北京市为例 /宋 煜 82

政府微博的公众信任度研究 /王 菁 舒妍菱 104

大众传媒对大学生政治认同的影响

——基于贵州高校的实证研究 /罗爱武 129

研究论文

区域环境治理中的双边合作与多边协调

——基于2003—2015年泛珠三角协议的分析

/锁利铭 马 捷 陈 斌 149

文献综述

公共政策制定中的循证决策

——一个文献综述 /胡业飞 173

书评

独立公共服务提供机构：一种新合作治理形式吗？

——评《跨部门合作治理》 /翁士洪 186

会议综述

“第三方环境治理”国际学术研讨会会议综述 /王浩 陈燕红 193

“多层次治理”国际学术会议综述 /赫宁 陈燕红 198

数据能力与国家治理学术论坛会议综述 /刘淑华 唐心怡 201

数据能力与国家治理学术会议论文摘要 /206

CONTENTS

Introduction to the special issue: Data governance and government capacities	<i>Shuhua Monica Liu</i>	1
Research on the construction of data capacity of government e-Participation platform—Shanghai e-participation platform for the example	<i>Bo Fan Xiaoyun Tang</i>	5
Policy Communication of Local Authorities during Crisis Management: A data-driven perspective	<i>Shuhua Monica Liu Yining Wei Xinyi Tang</i>	24
The Impact of Government Capacity on E-Participation Provision: A Study to Local Governments in State of New Jersey	<i>Yueping Zheng Xiaohong Liu Jinxu Zhao</i>	62
Theory and Practice Research on the Improvement of Data Capacity Based on Community Governance: A Case Study in Beijing	<i>Yu Song</i>	82
The Research of the Trust in Government Micro Blog	<i>Jing Wang Yanling Shu</i>	104
The Influence of the Mass Media on College Students' Political Identification—An Empirical Study Based on Guizhou Universities	<i>Aiwu Luo</i>	129

Research Paper: Bilateral Cooperation and Multilateral Coordination in Regional Environment Governance— Evidence From Pan Pearl Delta Interlocal Agreements 2003—2015	<i>Liming Suo Jie Ma Bin Chen</i>	149
Evidence-based Policy Making(EBPM): A Literature Review	<i>Yefei Hu</i>	173
Book Review: Governing Cross-Sector Collaboration	<i>Shihong Weng</i>	186
Conference Summary: Nonstate Actors in Environmental Governance	<i>Hao Wang Yanhong Chen</i>	193
Conference Summary: Towards Multilevel Governance in China	<i>Ning He Yanhong Chen</i>	198
Conference Summary: Academic Forum on Numerical Ability and State Governance	<i>Shuhua Monica Liu Xinyi Tang</i>	201
Paper Abstracts of Academic Forum on Data Governance and Government Capacities		206

编前语

刘淑华*

政府能力是一国政府存在和延续的根基,是对于一国政府施政水平的综合评价标准之一。这种能力以政府统治能力与社会发展能力为核心,前者由合法化能力、公共行政能力和政治秩序调控能力构成,后者由汲取社会资源能力、增加社会资源能力和配置社会资源能力构成,综合体现为社会政治系统的有序运行和人民生活水平的不断提升(黄奕峰,2011)。政府能力同时还是一个动态概念,不仅涵盖政府系统自身的运作情况,而且包括政府系统与外部环境系统的互动情况(黄仁宗,2010),伴随外部的社会、文化、技术、宗教等因素的调整而改变。在互联网时代,持续深入的信息革命正在刷新人们思考和学习的方式,传统社会生产和生活的业态不断被颠覆,建立在此基础上的传统公共治理也就不可避免地面临着前所未有的挑战。

与此同时,信息技术的发展使数据的采集、清理和分析更加高效,数据的传输、分享和管理更加便捷,通过数据挖掘能够获取更加精准的民众需求并开展相关预测,通过数据集成能够打破各个机构之间的信息壁垒并提高处理效率,信息不完全和信息不对称得到极大的改善,基于数据支撑的公共决策更加科学、可靠,精准治理、服务转型和流程优化从想象走向现实。数据治理已经成为提升政府能力的必然选择,受

* 刘淑华,复旦大学国家应急能力研究中心主任,复旦大学国际关系与公共事务学院公共行政系副教授。

到理论研究者和实务工作者的普遍关注。

数据治理的基础是数据,核心是数据所承载的关键决策信息,因而数据治理不仅是公共管理在方式和方法上的更新,是在理论和战略上的革新,而且是人、组织和社会围绕公共利益的综合创新。换言之,数据是工具,是资产,是人们获得新的认知、创造新的价值的源泉(维克托·迈尔·舍恩伯格,2012)。如何提升政府能力应对互联网、新兴大数据和人工智能技术蓬勃发展后的治理需要和发展需要成为各国政府亟需解决的难题,同时当然也是提升政府治理能力的 new 机遇。

数据治理是提升政府能力的重要支撑,目前仍处于探索阶段,有以下问题亟待解决:

(1) 数据治理的概念定义。一方面,与众多公共管理理论相似,数据治理最早发端于商业领域,企业管理与公共管理存在客观差异,无法直接沿用相关概念,对于数据治理在不同领域的差异缺少系统的研究与甄别;另一方面,公共管理学界对于数据治理的定义众说纷纭,尚未达成共识,且存在大量相近易混淆的概念,如“信息治理”、“大数据治理”等。辨析与明确核心概念的定义,本质上是为了厘清数据治理的范畴与目标,厘清数据治理所承载的对于公共价值的追求,从而更好地探讨数据治理的战略规划。

(2) 数据治理的战略规划。从数据的来源看,人人都是政府治理过程中大数据的生产者,这是制定数据治理战略规划必须考量的前提(苏玉娟,2016)。首先,数据的采集和使用必须保护个人隐私,尊重数据生产者的合法权益,需要在战略规划中明确数据采集和使用的边界,学界已经就避免“数据暴政”达成共识,但对于在实践中如何遵守缺乏较有可行性的较强的指导。其次,数据的非实体性使得信息的分享和传播相当便利,既带来了更大范围内公共服务统筹提供的可能性,又在一定程度上使得某些公共问题泛化迅速,具备跨区域影响力,分而治之的传统措施无法有效应对。两者矛盾的焦点在于数据开放的边界与权限问题。再者,数据治理是对治理范式的分化和演进,认可参与主体的多元性原则以及伴生而来的数据来源多元性,整合传统数据、网络数据

和物理空间数据是技术难关,更是组织建设的难点。在博采众长的同时,政府作为主导者必须协调好企业、研究机构、公众等不同主体的利益诉求,促使其开展有效合作。另外,对部分信息技术使用能力较差的民众而言,旨在打破信息不对称和信息不完全的数据治理可能会造成新的难以逾越的“数字鸿沟”,数据治理不可忽视公平和公正。除了对于数据治理的原则开展研究,数据治理的战略规划研究还应包含数据治理的路径选择和实施策略研究。

(3) 数据治理的运作流程。数据治理是数据的采集、清洗、集成、分析运用以及反馈调整的循环过程。此外,数据治理的周期评估和成熟度评估(张明英,潘蓉,2015)也是实施数据治理的必要环节。数据治理是跨越计算机科学、公共管理学等多个学科边界的综合研究,不同学科领域的专家超越自身学科话语体系和知识范畴,开展合作研究,将成为数据发展的未来方向。

(4) 数据治理的保障因素。数据治理离不开具备激励效应的科学的制度设计,先进稳定的基础设施和富有创新意识的团队。在公共管理领域,数据治理刚刚起步,需要社会资源的大量投入。基础设施需要具备怎样的功能,如何布局?如何培养具备数据治理能力的公共管理人才?如何尽快弥补人才缺口?怎样筹集发展数据治理所需的项目资金?……这些重要的问题亟待解答,进一步看,这些问题实际上考验的是在大数据背景下,政府在资源调配与使用发展、利益整合与沟通协调、公信力与社会秩序调控等方面的能力。

专辑的六篇文章主要立足于政府能力的外生视角,运用实证研究分析政府系统与外部系统的互动现状,从方法、理论和实践角度探讨了数据治理给公共管理带来的复杂挑战和发展可能,为政府提高公共治理水平提供了可行的建议。必须看到的是,专辑收录的文章对数据治理和政府能力提升的丰富内涵和前面提到的问题进行的探讨尚处于萌芽阶段,本领域的理论研究与实践探索也刚刚起步。面对信息技术的日新月异给数据治理带来的无限可能,我们期待更多的学者和实务工作者加入数据治理的队伍中来,助力政府治理能力和公共管理理论在互联网时代的改革和蓬勃发展。

参考文献

黄仁宗:《政府能力研究的新趋势:从发展行政到行政发展》,《宁夏社会科学》,2010年第1期。

黄奕峰:《再论政府能力及其提升的路径选择》,《社会科学》,2011年第1期。

梁芷铭:《大数据治理:国家治理能力现代化的应有之义》,《吉首大学学报》(社会科学版),2015年第2期。

刘培伟:《公信力与政府能力的现代化》,《深圳大学学报》(人文社会科学版),2016年第3期。

苏玉娟:《政府数据治理的五重系统特性探讨》,《理论探索》,2016年第2期。

维克托·迈尔·舍恩伯格:《大数据时代:生活、工作与思维的大变革》,浙江人民出版社,2012年版。

于浩:《大数据时代政府数据管理的机遇、挑战与对策》,《中国行政管理》,2015年第3期。

张明英、潘蓉:《〈数据治理白皮书〉国际标准研究报告要点解读》,《信息技术与标准化》,2015年第6期。

Akemi T.C., Christopher G.R., & Wisam H.A.A. (2015). Capability Challenges in Transforming Government through Open and Big Data: Tales of Two Cities. *36th International Conference on Information Systems, Fort Worth.*

政府电子参与平台的数据能力构建研究*

——以上海市政府规章草案民意征询平台为例

樊博 汤晓芸**

[内容提要] 电子参与平台发展迅速,但由于数据能力不足难以充分发挥数据价值,因而需要从数据创建、采集、组织、开发、利用五个环节进行顶层设计。为了依据大数据特征提升数据能力,本文首先运用信息生命周期理论分析政府数据能力构建要求,提出理论框架;再运用框架分析上海市政府规章草案民意征询平台,并指出存在的问题;最后基于分析结论,提出对策建议以推动政府数据能力构建。

[关键词] 大数据;电子参与;数据能力;信息生命周期

[Abstract] E-participation platform is developing rapidly, but there is much space to improve. It is necessary to promote the construction of government data capacity from the data creation, collection, organization, development, utilization and design the whole process of government data platform. In order to develop the government data capacity, this paper based on essential characteristics of big data, uses information life-cycle theory to propose the theoretical framework of big data capacity with five steps from data creation to utilization. Secondly, use the theoretical framework to analyze the Shanghai e-participation platform, and point out the problems. Finally, based on the conclusion put forward suggestions to promote the construction of government data capacity.

[Key Words] Big Data; E-participation; Data Capacity; Information Life Cycle

* 本文为国家哲学社会科学基金重大项目(编号:14ZDB152),以及国家自然科学基金项目(编号:71371122、91024007)的阶段性成果。

** 樊博,上海交通大学国际与公共事务学院教授,博士生导师;汤晓芸,上海交通大学国际与公共事务学院硕士研究生。

一 引 言

随着信息化的发展,大数据时代已经到来,对于大数据的认识和定义逐渐明晰,首先大数据具有三大公认的特点,即规模性(volume)、多样性(variety)和高速性(velocity),分别指数据体量大且规模完整,数据类型繁多,对数据处理速度快。其次,国际数据中心(IDC)在这三大特点的基础上提出,大数据具有高价值性(value),即从低价值的碎片化数据中挖掘出价值是大数据的关键,并针对大数据的属性进行定义,从大规模、多样化的数据中通过高速捕获、发现和分析技术提取数据的价值(孟小峰、慈祥,2013)。本文所指的大数据正是具备这四大特点的数据,也是构建政府数据能力的关键。对政府而言,现有数据较为有限尚未达到大数据的标准,但是大数据是政府数据发展的必然趋势,同时要充分发挥数据价值,就需要结合大数据的“4Vs”特征借助电子参与平台广泛征询主体意见,推动多方协作进行社会治理,目前上海、北京、武汉等多个城市和地区整合多部门资源尝试建立电子参与的电子政务开放平台并取得一定进展,但是由于政府的数据能力不足,多个环节出现问题,导致目前电子参与平台存在数据规模较小、类型单一、处理速度缓慢、产生价值不足等现象。因此,政府在构建大数据的过程中不能仅从单一环节入手,需要从整体上进行规划才是切实提升数据能力的关键。电子参与平台是政府的开放数据平台之一,能完整体现政府构建大数据的全过程,不仅是公众表达意见诉求的渠道,更是政府从创建、采集、组织、开发、利用五个环节全面构建数据能力,增强社会治理能力的重要载体。

因而,本文以政府电子参与平台的数据能力构建为研究主题,基于大数据在规模性、多样性、高速性和高价值性上的“4Vs”特征,运用信息生命周期理论对大数据在创建、采集、组织、开发、利用这五个环节的能力进行细致分析,并提出构建数据能力的理论框架,运用具有

代表性且有一定数据基础的上海市政府规章草案民意征询平台作为背景进行分析,说明目前电子参与平台从数据创建到收据利用五个环节中存在的问题并结合大数据的特征提出改进的意见与建议,为政府提升数据构建能力提供有针对性的意见参考,有利于政府构建数据能力。

二 文献综述

(一) 数据能力研究

国内外很多学者对政府数据能力进行了研究,本文梳理了有代表性的研究文献,按照不同的研究视角大致可以分为四类:

1. 从政策制定的角度分析政府数据能力

Bertot 等(2014)、Washington(2014)以美国为背景,对数据获取和发布、隐私、安全、准确性和归档等关键政策问题进行评论,政府公共部门信息由于包含诸多信息,作为大数据进行再利用的过程中存在风险,认为政府需要通过政策制定使大数据与开放数据推动协作,在保证数据安全的前提下发挥数据的作用。Zuiderwijk, Janssen(2014)对荷兰七个不同层面的政府部门的数据政策进行分析,认为目前政策存在只关注机构内部、缺少系统性的合作、政策相互模仿、缺乏针对性的问题,需要通过政策引导来发挥政府数据发布和利用的优势,逐渐向不同组织之间的合作进行转变。张勇进、王璟璇(2014),王晓明、岳峰(2014)针对发达国家的政策进行分析,指出政府要以完善的政策来保障大数据的推广和应用,通过构建战略、技术能力提升、应用于管理三个方面对主要发达国家的政策进行比较研究,总结出站位高、重点突出、数据整合、拉动应用四大特点。

2. 从管理机制的角度分析政府数据能力

Harrison 等(2012)指出,在信息化、网络化的时代背景下,政府部门为充分发挥和利用数据首先要形成转型的意识,同时在构建管理机

制的过程中要注重战略性、系统性。Bertot等(2010)在政府、公众与企业的互动中,发现政府在管理开放数据过程中缺少跨部门合作直接影响着数据共享,阻碍了开放数据的实现,需要打破部门之间的壁垒,鼓励跨部门共享数据分析实现数据的无缝隙整合。Lee, Kwak(2012)运用开放政府成熟度模型,从初始情况、数据透明度、开放参与度、开放合作度、普遍参与度五个层次入手,总结出数据政策在落实过程中部门各自保留数据、缺少合作、信任不足等问题,这与政府垂直化、自上而下、命令和控制式的管理形式有很大联系。沈亚平、许博雅(2014),孙艳艳、吕志坚(2015)认为我国在管理机制上存在顶层设计不足,部门主义蔓延,责任主体及职能划分不明确等问题,导致数据利用受到限制,要从数据管理机制着手进行改革,为政府更好地利用数据奠定基础。

3. 从数据管理的角度分析政府数据能力

从数据管理的角度分析政府利用数据的能力。Janssen等(2012)运用访谈和研讨会的方式,指出在搜索和浏览的过程中缺少目录或者其他的索引方式,难以在平台上找到需要的数据,而且开放的数据多为过程数据而非原始数据,公众要求政府给予他们更多获取信息的权限,并希望政府能够发布原始数据。Kalampokis等(2011)针对数据开放建立四阶段模型,覆盖政府数据聚合、政府数据整合、政府数据和非政府官方数据的整合以及政府数据、非政府的官方数据和社会数据整合。迪莉娅(2013)指出在云环境下数据管理有待创新,政府不仅需要收集和存储数据,更需要将政府大数据的管理提升到战略层面,制定电子政务大数据的标准来奠定大数据的基础数据。于浩(2015)、徐宗本等(2014)认为大数据丰富政府数据资源数量,改善政府数据资源质量,节约数据资源管理成本,增加政府数据资源管理深度,但是由于大数据在数据体量、数据复杂性和产生速度3个方面均超出了现有技术手段的处理能力,为信息技术、数学和统计模型层面创新和应用带来了挑战。

4. 从平台建设的角度分析政府数据能力

政府通过建设数据的开放平台更好地利用数据。Kassen(2013)初步设想先由公众为独立公众信息平台提供数据,再由平台将数据提供