

智慧政府

大数据治国时代的来临

徐继华 冯启娜 陈贞汝◎著



中信出版社·CHINACITICPRESS

014012957

D035.1-39
108

智慧政府

大数据治国时代的来临

徐继华 冯启娜 陈贞汝◎著



D035.1-39
108



北航

C1700000

720510410

图书在版编目 (CIP) 数据

智慧政府：大数据治国时代的来临 / 徐继华，冯启娜，陈贞汝著. —北京：中信出版社，2014.2
ISBN 978-7-5086-4397-7

I. 智… II. ①徐… ②冯… ③陈… III. 电子政务—研究 IV. D035.1-39
中国版本图书馆CIP数据核字 (2013) 第 302837 号

智慧政府：大数据治国时代的来临

著 者：徐继华 冯启娜 陈贞汝

策划推广：中信出版社 (China CITIC Press)

出版发行：中信出版集团股份有限公司

(北京市朝阳区惠新东街甲 4 号富盛大厦 2 座 邮编 100029)

(CITIC Publishing Group)

承 印 者：三河市西华印务有限公司

开 本：787mm×1092mm 1/16

印 张：18.5 字 数：213 千字

版 次：2014 年 2 月第 1 版

印 次：2014 年 2 月第 1 次印刷

广告经营许可证：京朝工商广字第 8087 号

书 号：ISBN 978-7-5086-4397-7 / D · 273

定 价：42.00 元

版权所有 · 侵权必究

凡购本社图书，如有缺页、倒页、脱页，由发行公司负责退换。

服务热线：010-84849555 服务传真：010-84849000

投稿邮箱：author@citicpub.com

我坚信大数据能有效帮助公共部门优化决策，并已经在帮助政府实现“善治”目标。

——维克托·迈尔-舍恩伯格

畅销书《大数据时代》作者

专家热评

十八届三中全会提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”。大数据就是治理现代化的一种技术路径，它具有催生管理革命和服务模式创新的效果，必将给政府职能转变和机构改革带来新气象。这本书敏锐捕捉到了变革的信号，在改革方向与实现路径方面，提供了一系列具有启发性的观点。

陶斯亮

中国市长协会专职副会长，中国城市发展报告理事会副理事长

加强培养干部“最新执政能力”，增强执政能力，提高领导水平，应该有一种“本领恐慌”。要克服这种恐慌，唯一的出路就是不断学习。掌握大数据时代的治理是领导干部应该具备的重要本领。希望这本书能让大家找到学习的乐趣，对领导干部推进工作有所帮助。

冯俊

全国政协委员，中国浦东干部学院常务副院长、教授

这本书确实具有自身特色，比如以大数据将在国家治理领域得到广泛应用为主线，以灵活贴切地引用国内外大量现实案例来建立其理论架构，等等。这本书不论对于专业还是非专业人士而言都值得一读。

杜平

国家信息中心常务副主任，国家规划专家委员会委员

大数据是人类认识世界、改造世界能力的一次飞越，蕴含着巨大的价值。这本书揭示了大数据在社会治理中的革命性作用，可以帮助我们把握大数据时代发

展的脉搏，激励利用数据提高管理水平与效率，使公共管理与工商管理成为大数据时代并驾齐驱的两只车轮。

袁卫

中国人民大学前常务副校长、教授，中国调查与数据中心主任

这本书以令人震撼的累累事实、严谨细密的铺陈叙述、独到精当的说理分析，向世人展示了大数据时代的全景式图像，为当代行政体制改革和政府治理变革注入最强劲的动力。以数据治国，依数据行政，方能科学决策；让数据立言，凭数据采信，才会造福斯民。

许耀桐

国家行政学院教授，国家科技部发展战略咨询专家

这是一个互联、融合的时代，一个人从物理空间向数字空间大规模迁移的时代，在数字空间留下的行为和轨迹不仅仅在创造新的商业机会和财富，也为政府治理的精准、效率和预见创造了新的平台。这本书描述了互联网时代的国家治理，是一本让管理者认识大数据价值的好书。

刘积仁

东软集团董事长兼首席执行官，东北大学副校长、教授

大数据到底会如何影响、改变中国的公共管理？公共部门在大数据时代该做什么选择、有何作为？我们又当如何消弭大数据对公共管理可能带来的负面问题或数据陷阱？这本书对此颇有洞见。

朱立言

全国公共管理硕士教育指导委员会秘书长

在大数据时代，谁拥有数据资源，谁就拥有未来。我们需要做好哪些准备以迎接大数据时代的来临？中国的政商领袖应如何通过技术、组织和文化的变革应对大数据带来的机遇与挑战？大数据将给企业发展和经济运行带来何种影响？这本书对上述问题做了深入浅出的阐述，值得政商各级领导摆在案头。

何仁春

中国五矿集团总经济师，CCTV“中国经济年度人物”

大数据时代给政府治理提出了新挑战，政府如何才能有智慧，不做蠢事，不做不应该做的事，做好应该做的事，这些都离不开对大数据的认识、理解和应用。这本书做了开创性的探索，值得从事公共管理理论与实务的同人们读一读。

董克用

中国人民大学公共管理学院院长、教授

大数据作为一种重要的国家战略资源，其重要性已经被越来越多的人所认识。但是如何利用大数据解决我们所面临的问题是大数据时代的核心挑战。这本书系统讲述了大数据在政府治理领域的一些创新思路，从治理交通拥堵到缓解城市污染，从提升灾害救援效率到降低城市能耗。既有深入的理论思考，又有翔实的应用案例。不仅对政府工作人员开卷有益，也有助于其他领域的从业人员打开数据利用的想象空间。

杜小勇

中国人民大学信息学院院长、教授，社会管理大数据中心主任

大数据不仅开启了信息革命与信息社会的新时代，而且确实助推了政府治理变革新纪元的快速到来。这本书很有意义，有关分析既全面、系统，又深入浅出

出，让人眼界大开，启发良多。

彭宗超

清华大学公共管理学院副院长、教授

这本书揭示了大数据在未来政府治理中的革新作用，对于我国建设创新型国家、增强政府的执政能力、应对社会转型期的许多重大管理和政策问题具有重要现实指导意义。大数据浪潮中，政府应当把大数据上升为国家战略，积极推动数据治国、数据创新、数据开放和数据立法。

黄恒学

北京大学政府管理学院公共经济学系主任、教授

大数据时代已向我们走来，如何辨析大数据的相关概念、社会影响、未来趋势，我们该如何拥抱大数据？特别是针对政府治理创新与变革，我们该如何面对？大数据应是国家战略，大数据更应被视作一种社会公共资源。在国家治理领域，大数据和相关技术都扮演着重要角色。这本书最重要的价值是揭示了大数据时代数据公共决策的影响和机遇。

沈浩

中国传媒大学教授，数据挖掘中心主任

这本书独辟蹊径地从提升公民幸福感、推动国家发展的全局着眼阐述大数据的价值，不仅对于政府管理人员的工作开展具有重要启发，对处于这场“旋风”中心的企业而言，更加具有方向性的战略指导意义。如何创造性地利用数据分析为用户提供更加贴心的服务，创造更加美好的生活，值得企业家好好研究。

张斌

联动优势科技有限公司总裁

大数据是信息时代新的战略资源，它堪称智慧政府的中央处理器和大脑。目前，很多国家已经将大数据上升为国家层面的战略，中国也应当迅速行动。这本书的阐述深入浅出，并运用大量翔实鲜活的案例，值得关心国家建设和政府改革的人员研读和思考。

涂子沛

畅销书《大数据：正在到来的数据革命》作者

这本书是将大数据和政府治理结合起来的优秀作品。大数据不仅把“此处与彼处”快速连接，而且将虚拟空间和现实世界连接起来，创造出“无限的可能性”。未来的政府治理必将更注重个性化的每一个公民，而不是泛化的普罗大众；注重人、信息、空间的交互，而不是单纯的管理、控制或教化。大数据是打破固有的思维理念，产生新的创造力的源泉，这本书值得每一个关注未来和中国命运的人士阅读。

廉思

对外经济贸易大学教授，“蚁族”一词首创者

这本书所讲的“大数据治国”，就是指通过多渠道的数据采集和快速综合的数据处理，推动政府公共服务的技术创新、管理创新和服务模式创新，增强政府治理社会的能力。我们期待政府践行这样的大数据战略以改善民众生活质量，期待智慧政府时代的到来。

张晓欢

国家遥感应用工程技术研究中心智慧城市工程部主任

大数据时代的国家治理

随着信息技术的迅猛发展，大数据时代已成为当今世界的重要发展趋势。在全球经济社会活动中的各个部门，不会量化就无法管理的思想日渐深入人心，越来越多的组织决策是根据数据分析做出的，越来越多的行业正在经历大数据浪潮带来的革命性影响，政府部门也不例外。

这本书是一本充满时代感的著作。它没有拘泥于对具体技术的介绍，而是重在阐述大数据的核心理念、方法论原则，并将其应用于政府治理领域，呼唤政府组织文化、工作方式和运作机制的变革。这项研究无论是对党和国家机关的领导干部而言，还是对市场投资者而言，抑或是对期待善政善治的人民群众而言，都是非常有价值的。

这本书的3位作者都非常年轻，分别在政府、高校和企业工作，具有比较综合的知识背景。他们立足工作岗位，关注时代前沿，把大数据作为一个具有全局

性、战略性、前瞻性的问题提出来，并从政府治理的角度进行深度思考，这种敏锐的问题意识令人印象深刻。

问题就是时代的声音。习近平总书记曾深刻地指出：“只有立足于时代去解决特定的时代问题，才能推动这个时代的社会进步；只有立足于时代去倾听这些特定的时代声音，才能吹响促进社会和谐的时代号角。”中国特色社会主义事业的每一个胜利、中国的每一个进步，无不是党倾听时代声音、顺应历史潮流，基于问题意识做出正确决策的结果。

当前中国有两个重要的问题：一是如何克服改革发展中出现的问题，增强执政能力和执政基础，回应人民对美好生活的期待；二是如何在此基础上全面建设小康社会，建设富强民主、文明和谐的社会主义现代化国家，实现中华民族伟大复兴的中国梦。这本书为回答这两个重大问题开启了一个新的视角。

今天，中国社会转型的规模之大、速度之快和程度之深是史无前例的。新型工业化、城镇化、信息化、农业现代化“四化”交织，政治、经济、文化、社会、生态建设同步推进。大与小、多与少、快与慢、高与低，每项指标都代表着亿万人民的生活福祉，都考验着政府应对矛盾与问题的能力。与此同时，世界上不少国家和地区正在遭受金融危机、粮食危机、能源危机与生态危机的多重困扰，中国所面临的国际、国内形势也变得异常复杂，这些情况都在呼唤大治理格局的出现。

以往建设和发展出现了问题，我们往往是用增量的办法缓解资源紧张（路堵了就多修路、治安差就加派警察），用集中的运动式治理弥补常规治理的失灵。这些思路都没有突破既有框架，难免陷入“头痛医头、脚痛医脚”的怪圈，我们把那称作“第一序改变”。而大数据寻求的是“第二序改变”，它改变的是问题的解决框架，即通过数据化、物联化、智能化搭建一个智慧平台，使有限的资

源得到最为合理的配置，使失控的状态变得可控、可预测，使难解的问题迎刃而解。

这本书主张决策者应具备大数据思维，用大数据相关应用改进公共管理、改善民生，具有启发意义。作者热情洋溢地描绘了这样一幅美好的图景：实时、智慧的经济调控手段，成熟、稳健的社会应急系统，完善、高效的社会保障机制，民主、透明的议事办事环境，和谐、共治的政民关系。在大数据浪潮中，政府作为最大的数据占有者，将大数据部署到经济、社会运行的方方面面，实现“百姓昭明，协和万邦，黎民于变时雍”的政治理想。

这本书揭示了大数据战略在中国崛起、民族复兴进程中的重要意义。未来，数据将成为一切组织运行的基本要素，其战略意义甚至将超过土地、人力、技术和资本。一个国家拥有数据的规模和运用数据的能力将成为综合国力的重要组成部分，对数据的占有和控制也将成为国与国之间新的争夺焦点。作者呼吁把大数据相关研究和应用上升为国家战略，作为影响世界政治、经济大变革的核心变量予以部署和考量，可谓一语中的。难能可贵的是，在大数据战略的实现路径上，作者并不主张照搬西方模式，而是在论述西方发达国家实施大数据战略的相关经验的同时，也介绍了大量发展中国家的有效做法，更引入了网格化社会管理等具有中国特色的本土实践。这本书指出，中国是一个人口大国，也必将成为一个数据大国，在开发利用大数据方面具有强大的后发优势，甚至具备创新和超越的可能。在建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的进程中，大数据将成为中国“变道超车”的重要机遇。

当然，真正实现善政善治要靠一个好的社会制度，靠一个有领导力、具有先进性和纯洁性的政党，靠以人为本的发展观和方针政策，而不是只靠数据或大数据。发现、挖掘和利用数据是为了人的幸福和全面发展，大数据时代的治理应该

是以人为本的，应该是探索怎样利用大数据为社会治理和人的全面发展服务。单纯数据的量的治理是工具理性，关键是要在正确的价值理性引导下用好工具理性。因此，我们应该在坚持中国特色社会主义的“四个自信”的前提下，迎接大数据时代的新挑战，适应大数据时代的新变化。

要加强培养干部最新执政能力，增强执政能力，提高领导水平，应该有一种“本领恐慌”。在工作中，原来储备的知识不够用了，这是非常正常的现象。要克服这种恐慌，唯一的出路就是不断学习，学习党的理论创新最新成果，学习改革开放和社会主义现代化建设最新经验，学习如何应对改革发展稳定所面临的重点、难点问题。掌握大数据时代的治理也是领导干部应该学习的重要本领。在此，我向大家推荐这本书，希望大家都能在其中找到学习的乐趣，希望它对领导干部推进工作有所帮助。

冯俊

全国政协委员

中国浦东干部学院常务副院长、教授

大数据，政府管理改革的新机遇

新一届政府成立以后，把政府职能转变和机构改革列为开门的第一件大事。的确，当前政府治理模式已经到了非改变不可的地步，“改革与危机赛跑”并不是危言耸听。然而，政府该如何改？朝什么方向改？这是每一位关心国家强盛、百姓幸福的热心人士都在思考的问题。

改革需要决心，更需要方向，还需要实现路径。这本书敏锐捕捉到了大数据即将带来政府管理变革的信号，在改革方向与实现路径方面，提供了一系列具有启发性的观点。

李克强总理讲，政府职能转变和机构改革是一场自我革命。之所以要自我革命，是因为传统的那一套行政管理方式已经不起作用了。以前靠发红头文件、靠政府权威就能办的事情，现在必须借助大数据这样的现代化管理方式。以前政府过于强调自身管治的政治职能，弱化和忽视了社会服务职能，造成大量越位、缺

位、错位；现在必须向服务型政府转型，而大数据可以为这种转型提供突破口。以前领导干部习惯靠经验、拍脑袋决策，一旦决策失误，劳民伤财便在所难免；现在公共管理事务日益复杂，仅凭个人感知已经很难全面了解情况，必须学习数据驱动的管理方法，依靠海量的数据搜集和精准的数据分析增强决策的科学性。这是一种科学的态度，也体现了与时俱进的精神。

十八届三中全会提出，推进国家治理体系和治理能力现代化。大数据就是政府治理现代化的一种技术路径，它具有催生管理革命和服务模式创新的效果，必将给政府职能转变和机构改革带来新的气象。比如针对审批多、办证多的问题，这本书提出要消除信息孤岛，整合政府各层级、各职能部门所掌握的数据，构建统一共享的信息平台，这样就能有效简化办事流程，把行政审批转变为推送个性化的定制服务。比如在贴民心、听民声方面，大数据也是一种高效且科学的方式。中国不是单一阶层，多元化阶层决定了多元化的利益和需求。百姓关心什么，需要什么？他们怎么看待改革？改革会给他们的工作、生活带来怎样的影响？大数据能够把来自各渠道的数据与信息利用起来，为制定政策、明确改革方向提供重要依据。再比如在激发经济社会活力方面，这本书主张开放公共数据，激发全社会的智慧和创意，释放政府信息的附加价值，使公众和企业参与到公共服务产品的设计、生产、供给的过程中。这些想法非常具有新意，也具有极强的可操作性，能够为政府行动提供有益的参考。

在中国新型城镇化与信息化融合发展的进程中，大数据将发挥至关重要的引领和助推作用。同时，两者的交融发展也将为大数据技术和产业提供巨大的发展空间。大数据和智慧城市越来越成为被频繁提及的关键词。未来，可以预见这一领域将有更加广阔的发展前景。

这本书给我留下的另一个深刻印象是它的大视野。我们经常感到困顿，是因

为习惯了传统的工作方式和思维习惯。正如本书所言，我们应当从繁杂的日常工作中跳脱出来，思考自己与大数据治理时代之间的关系，思考自己能用大数据做什么，大数据能给自己和自己所在的组织以及所服务的百姓创造哪些价值。这几位年轻的作者在立足本职工作的同时，不忘思考国家发展的方向，其对大数据的理解、对社情民生的关注、对政府改革的探讨值得鼓励与赞扬！

陶斯亮

中国市长协会专职副会长

中国城市发展报告理事会副理事长

大数据助推公共管理转型

大数据时代的到来，必然及已然开始质疑、冲击与挑战之前的公共管理模式适应性、科学性与有效性。公共部门如何应对、调试与变革，从而在大数据时代确立一个更为民主、法治、高效的公共管理体系，高效处理社会公共事务，确保国家政治稳定、经济发展、社会进步、人民幸福？我们必须深思，并付诸行动。

就一般意义而言，公共管理是以政府为核心的公共部门整合社会的各种力量，广泛运用政治、经济、管理、法律手段，强化政府的治理能力，提升政府绩效和公共服务品质，从而实现公共福利与公共利益。学界对公共管理的价值取向、具体方法等多有争鸣，但中国的公共管理的最终落脚点在于：公共部门经由对公共事务的科学和高效治理，最大限度地实现、维护、发展最广大人民群众的政治、经济、文化与社会等各方面的根本利益。