

【社会现象与社会问题研究】

数据治理驱动政府治理效能提升的影响机制与优化路径*

河南省社会科学院课题组

摘要:提升政府治理效能是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。数据治理是以容量大、类型多、存取速度快、应用价值高为主要特征的技术手段、服务业态和治理方式,并为驱动政府治理效能提升提供新的支撑。数据治理通过驱动思维决策方式转型、价值创造方式转型、市场主体行为方式转型和政府自我调适转型等途径提升政府治理效能。在数字经济时代,政府需主动适应并加快自身数字化转型,进而不断提升数据应用水平。为此,有必要从强化政府数据纵横交融的复杂性、增强政府数据治理与市场发展的适应性以及政府数据治理与社会治理的协同性等方面着力,为推进政府治理数字化转型赋能。

关键词:数据治理;政府治理;优化路径

中图分类号:D035

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2020)02-0071-05

一、引言

党的十九届四中全会提出,建立健全运用互联网、大数据、人工智能等技术手段进行行政管理的制度规则,把我国制度优势更好地转化为国家治理效能。2019年10月,习近平总书记在中央政治局第十八次集体学习时强调,构建区块链产业生态,加快区块链和人工智能、大数据、物联网等前沿信息技术的深度融合,推动集成创新和融合应用。这为数据治理驱动政府治理创新提供了根本指针和发展方向。

政府治理承担着维护国家公共安全、保障社会经济稳定发展、管理社会公共事务、服务人民群众等重要职责,是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。在数字经济时代,以5G、区块链、云计算、大数据等为代表的新一代信息技术日新月异,不仅推动着国家治理理念、治理模式、治理手段的深刻转型,也对政府治理的有限性、有序性、有效性提出了新的要求。学术界对大数据在国家治理领域产生的深远影响及其体现的重要价值给予了广泛关注。例如,在大数据影响方面,冯锋认为,大数据是一柄

双刃剑,它独特的理念、技术和方法既能有效提升国家治理水平,又使国家治理面临数据处理、隐私保护、数据安全等一系列技术性、社会性的难题和挑战;^①在大数据治理方面,王金永和张德才认为,在数据治理背景下实现政府治理创新,需要转变传统的治理理念,要求治理方式由封闭管理转向开放治理、由单向管理转向协同治理,在运用大数据思维与技术推动决策方式、管理流程、治理手段进步的基础上,实现技术进步与社会价值相融合、数据开放与数据安全并举、数据共享与协同治理互推共进;^②在大数据共享方面,周博文和张再生认为要推进国家治理体系和治理能力现代化,实现有效的社会治理,大数据上升为国家战略势在必行,数据财富应成为全民意识。^③随着数字时代的到来,通过大数据、互联网、人工智能等技术充分发挥数据治理驱动政府治理效能提升的优势,是转变和创新政府行政管理运行模式的必由之路。但是,还应看到,基于数据资源共享的大数据整体性管理机制缺位、针对大数据开放共享的制度保障不足、支撑大数据技术开发的人才匮乏以及旨在保证大数据信息安全的法律体系不

收稿日期:2020-01-16

* 基金项目:河南省科技发展计划项目“事业单位改革及大数据管理模式的开发与应用”(182102310037)。

课题组成员:曹明、胡彦宏、王宏源、彭俊杰、刘兰兰、张愔平。

完善,是当前推动政府治理数字化、网络化、智能化转型过程中亟须解决的难点和要点。^④基于此,本文从思维决策方式转型、价值创造方式转型、市场主体行为方式转型和政府自我调适转型等环节入手,探寻数据治理驱动政府治理效能提升的优化路径。

二、数据治理驱动政府治理效能提升的影响机制

1. 数据治理驱动思维决策方式转型

随着云计算、物联网、区块链、人工智能等新一代数据基础设施在社会层面的广泛应用和创新发展,数据资源正在形成非线性的、面向不确定性的、自下而上的决策基础。一方面,数据治理推动思维决策观念的转变。在“万物皆数”的时代,越来越多的国家或者组织开始认同“数据即权力,权力即数据”的世界观,即权力被赋予数字化属性,而数据本身也成为一种重要的权力资源。^⑤由于数据种类多、覆盖广、多元化且借由前沿技术从宏观群体走向微观个体,数据分析进入全方位事实分析阶段。来自单位内部的数据同时纳入第三方的竞争数据,并以非结构化数据为主的大数据作为决策的支撑基础,使得与之相伴而生的思维决策将根据设定好的参数自动化生成应对策略。另一方面,数据治理极大改变了思维决策的过程。具有智能化、实时性处理海量数据能力的大数据极大地激活了曾经利用率偏低的大量的社会日常运行数据,这意味着数据的产生、加工和结果运用离不开政府、企业、社会组织、公众、个体等主体的共同参与。在大数据时代,决策过程不仅需要领导层的布局与组织,也需要数据分析师的技术支持,最终的决策是双方乃至多方共同参与的结果。决策组织架构的主流模式呈现出扁平化、单元式的显著特征。决策链条由组织架构底层向上层传递,决策机制由自上而下的正三角形模式向自下而上的倒三角形机制转变。实践证明,数据治理驱动政府思维决策方式转型不仅极大改变了政府治理方式和治理工具,还显著提升工作效能,并有效降低行政管理成本。有关资料显示,欧盟政府部门通过大数据应用可在未来 10 年每年创造 1500 亿至 3000 亿欧元的新价值,行政开支额度每年减少 15%—20%。^⑥

2. 数据治理驱动价值创造方式转型

传统政府治理的一个重要任务是保证绩效进而实现价值创造,其评判手段是确定绩效标准并以此

进行绩效考核与评估。在这样的评判背景下,治理行为本身极易在标准相对固定的考核与评估过程中偏离最初的目标任务,导致治理为政府的绩效服务。在数据赋能作用下,借助算法对海量的数字化内容进行聚合反应,可以将更多元的治理主体需求进行融合,同时提供更加动态的绩效标准和及时的绩效评估反馈,优化并促进多元治理主体自身利益和价值的实现。一方面,数据赋能价值创造的信息条件。大数据产业的兴起,对传统信息经济理论造成冲击,赋予信息新的价值创造内涵。信息更多以数据形式出现,市场参与者将会留下可发掘的活动足迹,决策者可以通过数据驱动有效降低隐藏信息和行为的时间成本,进一步增强大数据本身的交叉聚合突变效应。另一方面,数据赋能价值创造和分配方式。海量的数据资源可以提高价值创造的市场透明度,消除信息不对称,促进数据共创共有共享,并创造出新的价值。^⑦例如,在市场价值创造过程中,大数据能够对所有潜在的服务对象进行精确细分,以接近精确地了解服务对象的习惯,以便提供更加精准的服务方式,增加新的个性化服务附加值,减少因服务不精准而使服务无效所产生的损失。

3. 数据治理驱动市场主体行为方式转型

在社会转型期,科层制与市场治理和网络治理组成了复杂的混合体,实现多种治理形态的融合、平衡、协作和统筹成为政府治理的重要内容。^⑧对此,“元治理”理论所蕴含的积极价值越来越受到政学两界关注。“元治理”理论主要强调政府对制度保障和凝聚社会共识所担负的首要责任。^⑨尤其在数据的多向自由流动趋势下,政府通过实施“元治理”有效整合多方利益,不仅可以保障自组织治理的顺利实施,还可以弥补社会子系统的治理缺失。一方面,数据治理可使市场主体从非结构化的海量数据中挖掘出能够与业务融合的新知识,并促进生产模式、商业模式、管理模式等的变革和发展。在通过多种途径提升信息的可访问度、数据透明度及其可广泛获取性的基础上,利用云计算技术能够大规模收集有关潜在消费者的海量数据,并在对信息进行实时、高效分析的基础上作出相应预判,提高消费需求预测的有效性。同时,利用大数据和人工智能勾勒用户“数字剪影”,可以提高服务的量身定制及对对产品功能的验证水平,大大缩减产品与最终用户的沟通成本,使实时个性化成为可能。另一方面,数据治

理推动市场主体组织结构变革,不断突破信息传输的传统活动空间,使产品设计、生产制造、市场营销等价值链环节全部通过网络完成,为传统组织的改造和新型组织的建立提供组合分工和加大管理跨度的可能性,也使横向组织模式的优势得以充分发挥。在此基础上,动态化、虚拟化组织成为一些企业或其他组织结构的主体,并表现出其对传统管理模式的业务流程再造及实行柔性管理的优势和价值。例如,杭州市余杭区建立涵盖税务、科技、统计等12个部门的“多维度市场主体服务平台”,汇聚全区企业、政务、金融、技术等领域资源,为企业提供基于大数据的需求对接、发展指导、技术支持、政策法律咨询等精准服务,极大助力市场主体的高质量发展。^⑩

4. 数据治理驱动政府自我调适转型

受行政科层体制影响,传统的政府治理侧重于流程管理,而管理的流程化会逐渐退化为流程的刻板化,进而造成治理效能下降。数据治理驱动政府自我调适不仅是从经验驱动向数据驱动决策与执行转变,更重要的是通过对数据的汇集、关联和融合实现基于数据的治理。^⑪这种基于数据的治理是一种透明、开放、高效、和谐的政府治理,主要表现在两个方面。一方面,大数据影响政府治理的信息获取模式。信息获取方式从有目的的调查采集转向现有大数据的分析挖掘,制度设计从以机构为中心转向以有需求价值的指标为中心,调查主体从政府单一机构转为社会各机构联合,信息获取的分工由纵向层层布置或者加工汇总上报转变为不同部门直接按照自身需求挖掘整理。另一方面,大数据助力政府治理决策科学化及公共服务个性化、精准化。大数据通过转变公共产品提供方式,助推云服务型政府建设,实现公众的知情权、参与权和监督权,提高政府依法行政的水平和能力。同时,政府通过运用大数据技术可以更好地整合部门职能,为深化企业、财税、金融等方面改革提供有力支持,促进部门间业务协同联动。数字化、网络化、智能化的数字政府建设不仅能增强横向部门间的沟通,提高政府资源配置水平,进一步健全宏观调控体系,还能提升部门对综合问题的治理能力,提高政府工作效率和服务能力。例如,贵州省开通了全国首个实现全省政府“统筹存储、统筹共享、统筹标准和统筹安全”的云计算平台——“云上贵州”,该平台可提供云服务器8000台、云数据库1300台、存储空间10PB,并承载省内

256家政府和企业用户的730多个应用系统,为消除“数据孤岛”、打破“部门壁垒”提供有力的技术服务,为政府利用大数据进行科学决策提供支撑。^⑫

三、数据治理驱动政府治理效能提升的发展历程

1. 起步阶段:政府信息中心初步建立

随着计算机的普及和网络信息技术的发展,为了快速提高自身的办公自动化水平和社会管理水平,自20世纪80年代以来,国务院和地方政府以网络信息技术为载体,着手建立独立的信息中心或信息办公室,并启动实施了一系列办公自动化项目建设,积极开展对领导干部和公务员的信息化知识普及与技术培训。经过10多年发展,全国政府系统信息化建设取得了长足进步,基本形成了政府自动化、信息化办公。20世纪90年代,国务院主导实施“三金工程”(金桥工程、金关工程、金卡工程)建设,奠定了我国经济社会信息化的基础。这一时期,虽然政府在信息资源开发和应用上取得较大进步,但政府科层制的组织弊端加剧了政府职能部门之间碎片化、条块分割的现象,各部门之间缺乏有效沟通机制加剧了信息在组织层面横向及纵向上的不对称性。各部门之间的数据共享机制缺位,导致“信息岛”变为“信息孤岛”,极大制约了政府治理效能提升。

2. 过渡阶段:政府信息公开进程加快

随着网络信息技术的不断革新以及社会发展的切实需要,政府部门加快了信息中心建设,但各部门之间的数据共享机制建设依旧滞后,导致“业务孤岛”“数据孤岛”“系统孤岛”等现象长期存在且愈加严重。为了打破这种信息垄断,实现政府各部门之间数据共享、提升办事效率、优化办事流程,1999—2001年,政府逐步建设信息共享系统及政务信息公开工程。在国家层面,推行“政府上网”工程,以尽快实现地方各级政府统一使用的网络平台,从而提升各级政府公共管理与公共服务水平。2008年5月,国务院颁布实施《政府信息公开条例》,明确规定公民、法人和其他组织有依法获取政府信息的权利。在此背景下,许多地方相继提出了电子政务发展目标,一些沿海发达城市率先开展数字化城市建设。通过多年努力,各地政府部门基本实现了政府信息网上公开,一些政府服务网站、APP等网络平台还添加了便民服务业务,实现线上线下一体化,并逐渐形成了较为合理高效的电子政务框架和较为系

统的网络办公体系,显著提高了政府部门的公共服务水平及行政审批效率。

3. 提升阶段:政府信息共享取得突破

进入 21 世纪以来,以电子计算机、现代信息技术和现代通信技术为标志的信息化发展,引起了信息时代的综合反应。《“十二五”国家战略性新兴产业发展规划》《物联网“十二五”发展规划》等先后出台,强调要大力支持海量数据存储及其处理技术的研发和产业化,将信息处理技术列为四项关键技术创新工程之一。随着国家大数据战略的实施和数字中国建设步伐的加快,各地区围绕数字政府的探索与实践不断深化,数据共享取得重大突破。例如,浙江省将数字政府建设作为数字经济和数字社会的基础性工程。2017 年 2 月,浙江省人民政府印发《浙江省公共数据和电子政务管理办法》,该办法是全国第一部专门规范公共数据和电子政务的省级政府规章;2018 年 11 月,广东省人民政府发布《广东省“数字政府”建设总体规划(2018—2020 年)》,明确了省域“数字政府”建设的路线图。

四、数据治理驱动政府治理效能提升的优化路径

在全球范围大数据蓬勃发展的背景下,以数字化、网络化、智能化为特征的新一代信息技术有力驱动政府治理转型,推动政府组织再造、政社关系重塑、决策机制优化、政务流程简化,加快政府治理体系和治理能力现代化步伐。实践证明,数字治理驱动政府治理效能提升不仅有技术可行性,更有战略必然性。因此,亟须从政府、市场和社会三个维度综合考量,加快构建“用数据说话、用数据决策、用数据管理、用数据创新”的融复杂性、适应性与协同性于一体的逻辑体系和管理机制,通过科学的数据决策,创新政府管理理念与社会治理模式,进而加快建设与社会主义市场经济体制、政治体制发展相吻合的法治政府、廉洁政府和服务型政府,推动政府治理水平和治理能力现代化进程。

1. 树立开发运用数据治理思维,强化政府数据纵横交融的复杂性

传统政府治理思路大多以问题为导向,即遵循“发现问题—分析问题—解决问题”的事后应对模式,政府在治理过程中常常表现得较为被动。政府在治理过程中如果没有运用数据治理的意识和能力,对数据资源所蕴含的潜在价值缺乏深度挖掘及

清晰研判,势必导致大量数据资源“深藏闺中”,不仅会造成极大浪费,还可能错失一些问题的最佳解决时机。一般来说,政府行政组织的纵向与横向结构决定着其数据通过组织权力线的纵向连接和关系线的横向联系共同组成纵横交织的网状形态。随着互联网时空压缩和智能化水平的不断提高,公众注意力从过去过多地关注政府管理的复杂性行为逐步转移到政府数据的复杂性治理上来。尤其是在当前的新一轮科技革命和产业变革中,数据驱动、人机协同、跨界融合、共创共享等蔚然成风,对“数字政府”的治理理念与思维范式提出了新的要求。政府部门应树立创新、开放和协同的治理理念,运用新的技术手段,进一步明确权力的边界与运行秩序,推进组织的数字化、网络化、智能化转型,打破部门孤立,进一步建立多部门联合、多主体参与、多渠道供给的公共服务新模式。对公职人员特别是领导干部而言,要紧跟时代步伐,努力学习各类信息技术的前沿理论,不断丰富和提升自身判断、获取、分析、运用数据的知识和能力,将数据思维、互联网思维、人机协作思维应用到实际工作中去。此外,企业、社会组织及个人也应秉持开放共享的合作态度,加强自身的行为规范和数据安全保护意识,有条件者可以主动把有益于国家建设和民生发展的数据面向社会公开,积极参与数字协商民主,共同遵循和维护虚拟空间规则秩序,携手共建数字治理共同体。

2. 聚焦数据公平与数据安全,注重政府数据治理与市场发展的适应性

党的十八届三中全会提出“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”。市场经济的“基础性作用”指的是政府主导的重要角色不可替代,“决定性作用”则更加注重政府的服务功能,要求政府在弥补市场失灵方面发挥重要作用。应当看到,当前数字治理不仅是政府治理方式的数据化运用,更深层次的是在数字化、网络化、智能化的技术氛围下探索政府改革和组织机构重组、政府体制机制优化和政务流程再造、政务服务渠道和方式的数字化变革,进一步理顺政府、市场和社会之间的“有形之手”“无形之手”和“自治之手”的逻辑关系。^⑬因此,在构建政府数据治理与市场发展的适应性逻辑体系过程中,应保障数据公平和数据安全,进而更好地实现数据在政府与市场之间公平交易和安全流动。一方面,要深化研究大数据环境下政府信

息安全问题和信息安全保障技术问题,建立健全数据安全等级制度和数据风险评估制度。另一方面,要切实加强互联网、物联网等重要数据基础设施的安全防护,明确数据采集、数据传输、数据使用和数据开放等不同环节的安全边界,积极做好数据提供平台和数据供应商的监督预警与风险评估,注重对涉及国家安全利益等信息的安全处理与保护。

3.推进数据资源整合与开放共享,强化政府数据治理与社会治理的协同性

政府在履行行政职责过程中收集并产生了大量与国民生产生活相关的具有重大经济价值和社会价值的信息。消除政府“数据孤岛”,促进数据资源整合与开放共享,在安全可控的前提下促进政府的数据治理和社会治理融合联动,并积极向社会开放数据,同时驱动个人、企业、科研院所和社会相关组织创新应用开放数据,对于促进国民经济和社会发展、构建透明政府、提升政府公信力和行政效率,具有极高的战略价值。从国外数据共享开放的实施路径来看,基本分为推动政府数据的“统一汇聚”以及建设开放门户向社会“集中开放”数据两个步骤。一方面,积极推动政府部门的数据共享,明确不同部门数据共享的有效边界和使用权限,确定不同部门管理和共享数据的权利和义务。以统一的政府数据共享服务平台为载体,推动实现人口、企业、城市建设、交通物流、自然资源等基础信息库跨区域、跨行业、跨部门共享。另一方面,建立开放公共数据资源的长效机制。在确保数据安全和保护隐私的前提下,探索建立政府机构和事业单位开放数据资源清单制

度,在全国层面加强对政府机构数据的统筹协调,建立相对统一的数据资源开放公共平台。推动数据开放的标准化进程,加强政府数据开放与共享的标准化建设,在信用、医疗、就业等与百姓切身利益相关的民生服务领域优先推动政府数据资源的开放与共享。在此基础上,规范引导相关企业、科研院所、公益组织等主动采集并有序开放自身的数据资源。

注释

- ①冯锋:《大数据时代的国家治理:评析与反思》,《东岳论丛》2019年第10期。②王金水、张德财:《以数据治理推动政府治理创新:困境辨识、行动框架与实现路径》,《当代世界与社会主义》2019年第5期。③周博文、张再生:《大数据背景下社会治理体系的价值建构》,《天津大学学报》(社会科学版)2017年第4期。④王山:《大数据时代中国政府治理能力建设与公共治理创新》,《求实》2017年第1期。⑤孙中伦:《大数据背景下的政府治理能力现代化》,《理论学习》2016年第9期。⑥黄振威:《大数据时代的政府精细化管理》,《学习时报》2015年3月16日。⑦吴昊:《大数据时代中国政府信息共享机制研究》,吉林大学2017年博士学位论文。⑧孙珠峰、胡近:《“元治理”理论研究:内涵、工具与评价》,《上海交通大学学报》(哲学社会科学版)2016年第3期。⑨“元治理”理论源于西方治理实践,旨在通过政府的强力回归消除政府、市场、社会三种治理模式的对立冲突,促进三种治理模式协同互补,从而满足新的治理需求。“元治理”的最大缺点是容易出现管理过度或者管理不足的现象。⑩《余杭“大数据”助力市场主体高质量发展》,《杭州日报》2018年11月28日。⑪刘淑春:《数字政府战略意蕴、技术构架与路径设计——基于浙江改革的实践与探索》,《中国行政管理》2018年第9期。⑫《“云上贵州”系统平台第三节节点交付启用》,《贵州日报》2019年2月13日。⑬张欣:《分化与共生——块数据在贫困治理场域中的数聚效应》,《中国行政管理》2019年第8期。

责任编辑:翊明

The Impact Mechanism and Optimization Path of Data Governance Driving the Improvement of Government Governance Efficiency

The Project Team in Henan Academy of Social Sciences

Abstract: Improving the efficiency of government governance is an important part of advancing the modernization of national governance systems and capabilities. Data governance is a technical method, service format and governance method characterized by the large capacity, multiple types, fast access speed, and high application value, and provides new support for promoting the efficiency of government governance. Data governance enhances the efficiency of government governance by driving the transformation of thinking and decision-making methods, the transformation of value-creation methods, the transformation of market subject behavior, and the government self-adaptation. In the era of the digital economy, the government needs to take the initiative to adapt to and accelerate its digital transformation, and then continuously improve the level of data applications. To this end, it is necessary to strengthen the complexity of vertical and horizontal integration of the government data, enhance the adaptability of government data governance and market development, and the synergy between government data governance and social governance, so as to empower the digital transformation of government governance.

Key words: data governance; government governance; optimization path