

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

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。分析了公共治理语境下大数据的3种属性, 讨论了大数据为治理现代化提供的4种可能: 治理体系与能力的重塑、政府形态的重塑、公共服务体制的创新和政策过程的创新, 提出了大数据背景下治理现代化的路径为: 树立大数据理念、提升数据质量和保护数据隐私、缩小数据鸿沟以及完善支撑环境。

关键词

大数据; 治理现代化; 理念; 变革

中图分类号: C916

文献标识码: A

doi: 10.11959/j.issn.2096-0271.2016015

Modernization of governance in the background of big data: why and how can it promote

LIU Qiangqiang, SHI Qianxin

School of Public Administration, Guizhou University, Guiyang 550025, China

Abstract

The big data is the result of information explosion of the post-industrial society and the rapid development of network technology. The era of big data is profoundly changing the way of life of modern society and governance concept. The three big data attribute of the context of public administration were analyzed. Four capabilities of modernization of governance offered by big data: reshaping in the system and ability of governance, reshaping in the form of government, the innovation in the public service system and the innovation in the process of policy, were discussed. The methods of modernization of governance under the background of big data were proposed, such as: setting up the concepts of data, improving data quality and protecting the data privacy, narrowing the digital divide, and improving the supporting environment.

Key words

big data, modernization of governance, concept, reform and change

1 引言

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》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。展现在人们面前的大数据时代是一个将数据当作核心资产的时代，数据呈现战略化、资产化和社会化等特征^[1]。

同时，世界各国对大数据时代的到来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》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，美国联邦政府发布了《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，以便提供更好的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收益。

上述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，中研普华管理咨询公司曾在撰写的《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》提出了支持海量数据存储、处理技术的研发和产业化。在2015年贵阳市举办的“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，大数据也在不断地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。大数据促使了一大批以“计算社会科学”为主的新型学科兴起，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；在治理的语境下，大数据的内涵和属性是什么；大数据给国家治理现代化带来什么样的机遇；同时，大数据给国家治理现代化带来什么挑战，应如何应对。

2 公共治理语境下的大数据：概念与属性

2.1 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，学术界对其基本上达成的共识是：它是一种区别于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方兴未艾，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^[3]。

中共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3个方面：一是国家治理体系，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；二是国家治理能力，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；三是现代化，“现代化”一词用来描述现代发生的社会和文化变迁现象，如Inlehart R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。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^[4]。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，不断地、连续地由低级向高级嬗变的过程，具体表现在以下两个方面：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。

2.2 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，用来表达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公司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公司的分析员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(volumn)；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)。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的获取、存储、分析、利用的过程，更是对人们生活和思维方式、管理理念的变革和重塑。

在治理语境下,大数据的治理属性表现在以下几个方面(如图1所示)。

(1) 数据—信息—资源属性

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。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。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,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。

(2) 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。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。网络与数据的深度融合给行动者提供了一个公平的舞台,它们可以自由公平地以数据化的方式表达自身利益、行为、思想、情感需求。从民主性方面看,德克尔(Decker P T)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^[5]。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。

(3) 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,在系统内的每一个环节通过大数据技术融合社会应用,正在催生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,最大限度地让经济社会福利实现普通民众共享,从而减轻政治冲突,降低社会制度的脆弱性;二是公共性和共享性,从某种程度而言,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,如图1所示。

3 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的过程中,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认识、创造新价值的源泉,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,主要表现在以下几个方面:政府治理和治理体系的重塑、政府形态的重塑、公共服务和公共

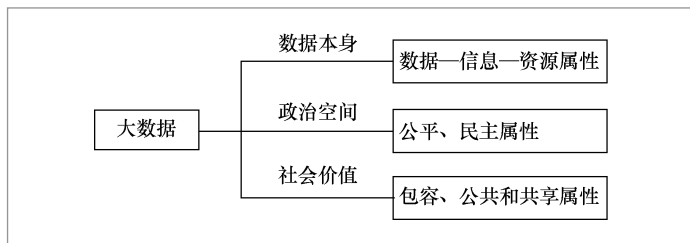


图1 治理语境下的大数据属性

政策优化等。

3.1 治理体系与治理能力的重塑

大数据对国家治理体系的塑造主要表现在以下几个方面。

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，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 and “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、动态地反映客观现实，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，有利于更加精确地分析和预测。

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。

大数据对治理能力现代化的重塑主要表现在以下几个方面。

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实现价值和资源的支持^[6]。

第二，从国家治理能力的內容上看，大数据可提升国家的指挥决策水平、国家公共服务能力、国家腐败防止水平、国家风险治理能力^[7]。大数据技术的应用，使国家治理能力的內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，使治理能力的內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，使之成为可能，如图2所示。

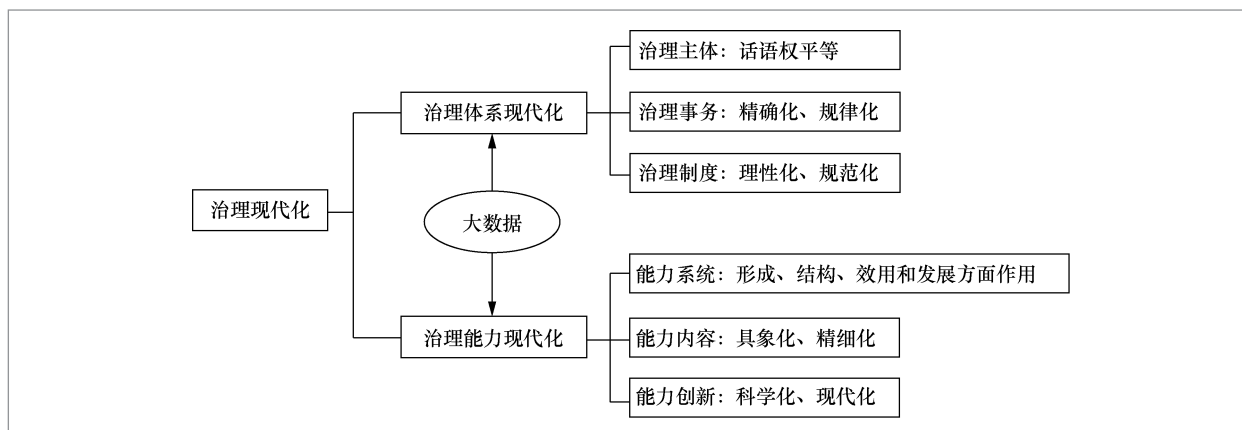


图2 大数据在治理能力现代化方面的作用

3.2 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,对构建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、无缝隙政府和智慧政府,如图3所示。

3.2.1 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建立政府与公民的平等合作关系等。大数据对服务型政府构建表现在以下几个方面。

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政策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。

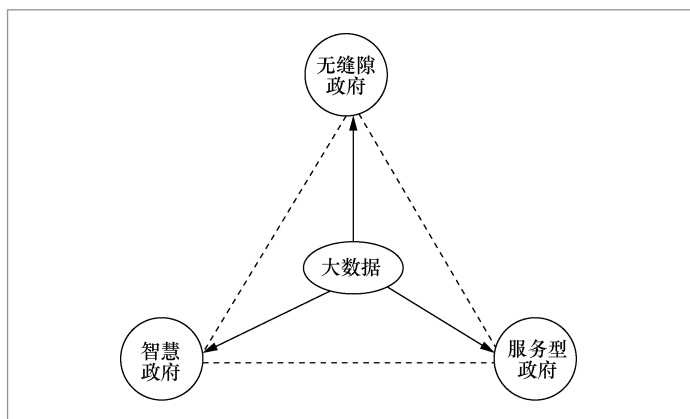


图3 大数据重塑的3种政府形态

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。

3.2.2 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。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”的概念。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”。大数据对无缝隙政府形态的塑造表现在以下几个方面。

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、各自为政的分散工作状态,发展到跨部门、跨业务的应用系统和跨领域的数据集,再发展到以数据为中心和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,有效弥合组织之间、业务之间和行业之间的“缝隙”。

3.2.3 智慧政府

智慧政府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^[8]。“智慧”代表对政府和公共事务的迅速、灵活、正确的理解和处理能力,智慧政府的构建应

以用户需求为导向,通过实时、透彻地感知社会需求,迅速做出反应,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以下几个方面。

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。

3.3 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、组织结构、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^[9]。

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,具体表现在几个方面:一是公共服务供需矛盾凸显,表现为供不应求、供非所求等现象,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,空心化是指基层公共服务供给匮乏或根本没有供给,碎片化是指公共服务供给条块分割,缺乏整体性和连贯性等,内卷化是指外部公共资源在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。

大数据可以有效解决以上问题,在公共服务体制的创新方面主要表现在以下几个方面。

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,大数据可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为扶贫工作带来了创新:精准扶贫、供需对接、整合扶贫资源,使普惠式扶贫向适度竞争式扶贫转变^[10]。

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 and 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。

3.4 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,但成为一门独立的学科是20世纪50年代的事。拉斯威尔于1951年主编的《政策科学》一书构建了一门强调“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^[11],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。

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”^[12],但它为人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年代以来在对“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”,即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、能动性的政策知识和主张的创造活动^[13]。

大数据之于政策过程和政策分析的作用表现在以下几个方面。

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,使个体、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,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,政策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。

4 大数据时代治理现代化:何以可为

大数据确实给国际治理现代化带来了诸多机遇,同时也带来了诸多挑战,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。人们需要思考的是推进治理现代化应何以可为?

4.1 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决定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,积极树立大数据治理理念。

第一,治理主体对大数据要有全面的认识和清晰的定位,大数据不是简单的大数据集中,而是依托“数据库群”进行大量小信息的获取、加工、整合、存储、使用的价值资源。基于此,大数据治理理念主要表现在工具应用和价值共享层面。大数据的应用理念主要表现在“采、用、享、碰、推、嵌”六字诀,“采、用、享”是第一次信息革命时期的数据应用和系统建设,“碰、推、嵌”是第二次信息革命时期的数据智能应用。

第二,推进各级政府机构的大数据理

念更新工作和提升多元参与主体的信息素养水平。政府应增强大数据意识,并以此为契机推进政府机构和行政体制改革,在推进信息公开的过程中盘活对自身治理实践有参考价值的各类数据资源,形成以数据为支撑的国家和地方治理决策导向;加强对多元参与主体的数据素养教育工作,增强其数据意识和信息处理能力,和政府一起做好国家治理进程中的数据管理和信息分析工作。

4.2 提升数据质量与保护数据隐私

没有高质量和价值的“真数据”,任何形式的数据汇集和分析都没有意义,也无法得到成功决策。在治理视域下,提升大数据治理的可为途径表现为以下几个方面。

第一,通过数据来源跟踪其发出者,并结合发出者所处的经济社会环境对其进行初步分析,形成初步的数据预期。

第二,利用网络技术和信息工具对大数据进行预处理,进行多层次的自动化处理和分批次的比较分析,从而过滤掉虚假数据。

第三,完善大数据的计算环境和通道网络环境,降低在计算过程中出现的计算障碍、语言障碍和物理障碍等。

第四,数据管理机构应制定专门的数据标准和数据管理制度,规范数据管理流程,清理网络数据,去除重复数据,删除无效数据,核实缺失数据,建立数据救助机制,从制度层面保证数据质量。

数据隐私泄漏问题广泛存在于个人、企业和政府等主体层面。提高数据忧患意识、确保数据安全可以通过以下做法实现。

第一,政府是应用公共数据的治理主体,必须建立“数据清单”制度,比如对涉

及解决公共问题和制定公共政策的相关数据要列出详细清单,规范数据的收集渠道和方式。

第二,建立认证和授权机制,在数据消费过程中认证可以包括消息认证、身份认证和认证协议等,或通过授权的方式授予某认证主体使用数据的许可和权利,进行数据加密,建立网络数据信誉机制。

第三,清晰地界定数据产权和完善法律制度,建立完善的数据市场交易体制;将数据保护纳入国家战略资源的保护和规划范畴,并完善隐私保护的相关立法;加强对个人隐私的技术保护,完善数据信息行业的自律和监督机制。

4.3 防止数据暴力和缩小数字鸿沟

人们对大数据时代的一个感性描述是:在大数据时代,人类第一次从技术上实现了话语权的平等,由于这一革命性的跨越,以往一些被限制、曲解和埋没的群众意见和认识突然迸发出来。但需要对大数据时代冷静思考的是,在全球化背景下它能否打破“中心—边缘”的治理格局。相反,在“中心—边缘”格局未打破的条件下,大数据会成为控制民意、控制边缘国家的新技术,让集权获得更大的社会控制量,从而形成数据暴力。对于数据暴力和数据霸权的防范,寄希望于两点:一是打破工业革命以来建立的以信息加工和数据统计为核心的线性思维模式,打破在这种思维模式下的“中心—边缘”结构中的控制思路和体系;二是政府应该转变观念,促进大数据时代权力的多元化发展,向社会、市场和下级政府下放相应的权力,普通网民和社会主体应该有数据权利意识,积极投身于对公共数据的监督过程中。

数字鸿沟是一个近几年人们普遍关注的公共问题,即先进技术成果不被社会公

众公平地分享,造成了“富者越富、贫者越贫”的差异现象。数字鸿沟的实质是社会某些群体在信息可及性方面遭到不合伦理和得不到辩护的排除^[14],它涉及信息技术及其数据服务、通信和信息可及性方面的失衡关系,在全球或各国贫富之间、男女之间信息可及的不平等与不公正。缩小数字鸿沟对于治理现代化具有重要作用,可以通过以下措施来实现:树立正确的大数据观念,理性消除数据鸿沟,加强核心数据的技术研发和科研支持,加强信息化和数据化的推进制度建设,调整数据产业结构和提高信息化程度。此外,还要鼓励企业积极参与,发挥企业在消除数字鸿沟中的积极作用,加强数据人才的培养和计算机网络知识的普及。

4.4 完善支持大数据发展的支持环境

舍恩伯格在《大数据时代》一书中把大数据看作思维革命和社会革命的标志,并认为“如果不认可或者抗拒大数据时代,一个人可能会失去生命,一个国家可能会失去未来”^[15]。尽管舍恩伯格的话语有点夸张,但大数据已经有意无意地改变着人们的生活方式,重新塑造着社会治理理念。基于此,世界许多发达国家将之视为一项新型的资源、信息、工具和理念,并做好了国家长期的政策准备和战略回应,将大数据发展上升到国家战略高度。作为正在向现代化转型的中国,大数据带来的影响无疑是深刻的,对此,需要期待国家在推动大数据发展过程中的作用,并予以切实的政策关怀。

第一,政府必须定位清楚自身在大数据发展过程中扮演的角色和职责,需要设置顶层机构进行全方位的组织资源统筹;完善大数据立法,规范数据捕获、采用、存储、分析、交换和消费等行为;建立大数据

的信息支持和服务体系;政府开放共享数据并重视文化资源管理等。

第二,对发展大数据予以的政策关怀是:进入产业价值链高端,实现企业和公共部门核心技术创新;根据社会需求和市场环境,进行统筹规划,推进“数据强国”战略的形成。

第三,完善大数据发展的相关支持环境,加快高端人才的培养和支撑硬件的建设,加大电子政务的开放力度。

5 结束语

大数据是近几年伴随着信息数据爆炸式增长和网络计算技术迅速发展而起的一个新型概念。将视角聚焦于工业化向后工业化、传统向现代转型的这一历史过程中,大数据从人们的生活观念、生产方式、思维方式和管理观念等方面瓦解和重塑这一过程。大数据使治理现代化成为可能,展现在人们面前的一项新的治理愿景是:政府与社会、市场的关系在大数据环境中表现得更加和谐;网络关系中的大数据信息能够精确反映出民众的利益诉求和价值偏好,有利于公共部门的政策制定;大数据催生出适应治理现代化的政府形态,如服务型政府、无缝隙政府、智能政府、数字政府等;作为社会价值分配的公共政策和公共服务,更加科学化、精准化和理性化;大数据治理的领域不断扩展,并产生新的智慧领域和状态,如智慧城市、智慧交通、网络教育和数据办公等。

人们需要客观地审视大数据本身,它带来的挑战同样存在于当今社会的各个方面,如数据暴力、数据鸿沟、数据泄密等问题会影响未来社会治理的成败。但无论如何,大数据时代已经到来,必须正确地使用大数据的资源、工具、思维和理念来提

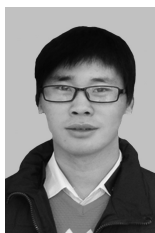
高人民福祉和实现人类尊严。同时,还应
对大数据背景下社会学科的发展寄予深切的
学术关怀,它催生出了以“计算社会科学”
为主的许多学科分支,其核心是大样本的
数据采集和分析,如政策预算更加准确、
社会问题研究更加实证等,许多学者也
希望大数据能给社会科学带来革命性的
变化,使实证和规范相统一,产生一种新的
学科范式。

参考文献:

- [1] 刘叶婷,唐斯斯.大数据对政府治理的影响及挑战[J].电子政务,2014(6):20-29.
LIU Y T, TANG S S. Big data on the impact of government governance and challenges[J]. E-Government, 2014(6): 20-29.
- [2] 张勇进,王璟璇.主要发达国家大数据政策比较研究[J].中国行政管理,2014(12):113-117.
ZHANG Y J, WANG J X. Comparative studies on big data policy of main developed countries[J]. Chinese Public Administration, 2014(12): 113-117.
- [3] 孙柏瑛.当代地方治理——面向21世纪的挑战[M].北京:中国人民大学出版社,2004.
SUN B Y. Contemporary Local Governance: A Challenge for Twenty-First Century[M]. Beijing: Chinese Renmin University Press, 2004.
- [4] 俞可平.现代化和全球化双重变奏下的中国文化发展逻辑[J].学术月刊,2006(4):14-24.
YU K P. The logic of Chinese cultural development under variation of modernization and globalization[J]. Academic Monthly, 2006(4): 14-24.
- [5] DECKER P T. Presidential address: false choices, policy framing, and the promise of “big data”[J]. Journal of Policy Analysis and Management, 2014, 33(2): 252-262.
- [6] 梁芷铭.大数据治理:国家治理能力现代化的应有之义[J].吉首大学学报(社会科学版),2015(3):34-41.
LIANG Z M. Mega data governance: an essential approach to the modernization of state governance[J]. Journal of Jishou University(Social Sciences Edition), 2015(3): 34-41.
- [7] 郭建锦,郭建平.大数据背景下的国家治理能力建设研究[J].中国行政管理,2015(6):73-76.
GUO J J, GUO J P. Study on the construction of national governance capacity under the background of big data[J]. Chinese Public Administration, 2015(6): 73-76.
- [8] 张陶新,杨英,喻理.智慧城市的理论与实践研究[J].湖南工业大学学报(社会科学版),2012(2):1-7.
ZHANG T X, YANG Y, YU L. Analysis of theory and practice for wisdom city[J]. Journal of Hunan University of Technology(Social Sciences Edition), 2012(2): 1-7.
- [9] 郁建兴,吴玉霞.公共服务供给机制创新——一个新的分析框架[J].学术月刊,2009(12):12-18.
YU J X, WU Y X. Innovation of public service supply mechanism: a new analysis framework[J]. Academic Monthly, 2009(12): 12-18.
- [10] 郑瑞强,曹国庆.基于大数据思维的精准扶贫机制研究[J].贵州社会科学,2015(8):163-168.
ZHENG R Q, CAO G Q. Study on the precise mechanism of poverty reduction based on big data thinking[J]. Guizhou Social Sciences, 2015(8): 163-168.
- [11] 张敏.拉斯威尔的路线:政策科学传统及其历史演进评述[J].政治学研究,2010(3):113-125.
ZHANG M. Laswell's line: tradition and its historical review on the evolution of policy science[J]. CASS Journal of Political Science, 2010(3): 113-125.
- [12] 保罗·A·萨巴蒂尔.政策过程理论[M].彭宗超,译.北京:三联书店,2004(4):8.
SABATIER P A. Theories of Policy Process[M]. Translated by PENG Z C. Beijing: Sanlian Bookstore, 2004(4): 8.
- [13] 严强.公共政策分析的实质、特点和内容[J].南京社会科学,2010(1):76-82.

- YAN Q. On the essence, characteristics and content of the public policy analysis[J]. Nanjing Social Science, 2010(1): 76-82.
- [14] 邱仁宗, 黄雯, 翟晓梅. 大数据技术的伦理问题[J]. 社会与科学, 2014(1): 36-48.
- QIU R Z, HUANG W, ZHAI X M. Ethical issues in big data technology[J]. Science and Social, 2014(1): 36-48.
- [15] 维克托·迈尔-舍恩伯格, 肯尼思·库克耶. 大数据时代——生活、工作与大变革[M]. 盛杨燕, 周涛, 译. 杭州: 浙江人民出版社, 2013: 36.
- MAYER-SCHÖNBERGER V, CUKIER K. Big Data: A Revolution that Will Transform How We Live, Work and Think[M]. Translated by SHENG Y Y, ZHOU T. Hangzhou: Zhejiang People's Publishing House, 2013: 36.

作者简介



刘强强 (1992-), 男, 贵州大学公共管理学院硕士生, 主要研究方向为社会政策、公共服务与城市治理。



石乾新 (1989-), 男, 贵州大学公共管理学院硕士生, 主要研究方向为社会保障制度改革与地方治理。

收稿日期: 2015-12-02

基金项目: 2015年贵州大学文科重点学科及特色学科重大科研基金资助项目 (No.GDZT201505); 2015年国家社科基金青年基金资助项目 (No.15CZZ034)

Foundation Items: The Key Disciplines of Liberal Arts and Major Research Funding Projects of Guizhou University (No.GDZT201505), The National Social Science Fund Project-Youth Project (No.15CZZ034)