管理关键词

大数据时代的西方公共管理变革

□马 丽

随着互联网技术和数据分析技术的快速发展，政府、市场、社会各要素都呈现出和以往不同的新特征，西方公共管理模式开始变革。大数据时代的到来促使传统政务向电子政务加速转型，政府能够借此提供更加优质和高效的公共服务，促进决策科学化和管理精细化。同时，大数据的发展使政府更加快速地由单向的公共服务提供向政民互动导向的公共服务提供转型，不同组织和不同国家之间的公共管理也开始走向合作共治。

20世纪80年代以来，以英、美为首的西方国家兴起了一场旨在重塑政府的新公共管理运动。在新公共管理理念下，大力引入市场机制克服政府弊端、提高公共部门效率和公共服务质量、打破单向度的科层等级指挥逐渐成为西方主流的公共管理模式。随着互联网技术和数据分析技术的快速发展，政府、市场、社会各要素都呈现出和以往不同的新特征，西方公共管理模式开始面临一系列新情况，大数据时代的到来加深了西方公共管理的变革。

传统政务向电子政务的加速转型

新公共管理模式强调政府应提高工作效率，以有限的资源提供尽可能多的公共服务。信息技术的发展使得信息交换的速度、信息利用的频率得到了快速提高，政府对信息资源的利用方式、利用频率也在这个过程中发生了改变。大数据时代，政府要充分发挥政府职能，传统的纸质文件已无法作为信息传递的主要渠道，以信息资源数字化和信息交换网络化为特征的电子政务得到了比之前更快的发展。政府通过海量数据的存储、交换和共享，实现了为公众提供容量更大、速度更快的公共信息的目标。

美国的数据开放一直走在世界前列。美国总统奥巴马认为：“人民知道得越多，政府官员才可能更加负责任。”在这种以信息公开促进官员责任的理念下，奥巴马提出将把政府数据用通用的格式推上互联网，“让公民可以跟踪、查询政府的资金、合同、专门款项和游说人员的信息”。2012年5月，美国公布了数字政府战略，提出要以信息和客户为中心，改变政府工作模式，为公众提供更加优质的公共服务。公众可以随时随地通过任何设备来获取政府信息和公共服务信息成为美国数字政府战略的核心。信息技术的发展使数据开放的目标得以实现，例如美国于2014年建立了税收方面的共享数据库，通过该数据库，纳税人可以查询个人近三年的纳税记录，更加便捷地进行抵押、贷款。除美国外，加拿大也是由传统政务向电子政务转型的主要代表国家。加拿大推行的“政府在线”项目旨在为公众提供在线服务。通过整合各种分散的信息资源，对各种公共服务项目进行汇总编排，公众能够更加便捷地获取公共服务资讯。

开放的数据带来了开放的政府，从传统政务到电子政务的快速转变有利于构建更加开放透明的公共部门。基于海量数据的政务公开保障了公民的知情权，也为公众提供了更全面的数据服务。把信息的力量放到公众的手中，大数据时代的电子政务无疑有助于政府公信力的提升。

提供更优质、高效的公共服务

“服务行政”的提出改变了传统模式下政府和公众之间的关系。新公共管理运动以来，西方发达国家的公共部门注重以公民满意度为导向，注重对效率的追求并实施明确的绩效目标管理。坚持服务取向使政府不再是高高在上的发号施令者，而成为优质、高效公共产品的提供者。信息技术和数据分析技术的进步为更加优质、高效的公共服务提供奠定了技术基础，政府能够运用更先进的技术手段改变公共管理的方式，实现以往很难实现的公共服务目标。

应急管理是其中的重要内容。大数据时代，利用大空间尺度的数据库和传感器，政府能够快速获取地理、人口、灾害等方面的数据，更快捷地为应灾、救灾奠定基础。美国在黄石火山安装了数百个观测仪器，仪器观测的数据分为常规数据和异常数据，异常数据越多，自然灾害发生的可能就越大。观测数据实时传递到预警系统，由预警系统进行快速甄别并通过网络对外发布。日本“3·11”大地震后的海啸预警也是大数据运用的典范。“3·11”地震后，美国国家海洋和大气管理局快速发布了海啸预警。之所以反应迅速，在于美国建立了覆盖全球的庞大的海洋传感器网络。通过海洋传感器，美国国家海洋和大气管理局能够及时获取并分析大量海洋信息，促进灾害预警的及时发布，为公众的人身安全和财产转移赢取时间。

大数据也带来了公共服务方式的转变，降低了服务成本。随着数据存储成本的降低和数据读取速度的加快，警方能更多地存储各种社会信息以备执法和犯罪预警使用。如洛杉矶警方将基于数据分析的“犯罪热点图”运用到了日常工作中，在犯罪热点区域加强巡逻的警力，有效地降低了辖区的犯罪数量，维护了辖区的治安。

决策科学化与政民互动导向

对于政府决策而言，大数据的一个重要价值在于提供尽可能多的详尽信息并对信息进行有效分析，促进决策科学化和管理精细化。例如，美国国防部高级研究局推动了大数据在辅助决策上的作用，通过在情报、侦查领域建立决策支持系统，推动了数据分析基础上的决策自动化。美国一些地方政府建立了县政工作数据系统，为减少交通拥堵、提升公共安全、资源管理等方面的公共决策提供了更全面的数据支持。德国凭借自身较高的信息化水平，通过大型基础数据库和地方数据库的建设，重视在政府管理中运用数据资源服务公众和服务决策。德国的一些州政府建立了覆盖人口分布、地理数据、矿藏信息等领域的“中央数据库”，并提供相应分析软件。通过数据分析，州政府的各部门能获得很多有价值的信息，促进了决策的科学化。

同时，大数据的发展使政府更加快速地由单向的公共服务提供向政民互动导向的公共服务提供转变。信息交流的便捷和频繁，让公共部门和公众更为紧密地联系在一起。政府在做一项公共决策时，再也不能仅仅只考虑自身的决策偏好和执行能力，而是要深入了解公众偏好，对公众的政策诉求做出及时回应。大数据时代的到来使公众在公共政策过程中变得更加积极主动，公众对公共服务的需求被更多地纳入到政府的决策视野中来。在此情景下，依赖传统的对社会进行分析的方式已经不能完全适应时代的发展，如何利用好大数据资源，发挥网络和信息技术的优势，进行管理方式创新，成为政府避不开的重要话题。这种公共部门和公众的互动导向也成为目前西方公共管理模式的新动向。

走向合作共治的公共管理变革

随着信息沟通的便捷，不同组织之间联系得愈加紧密，国家和社会变得越来越相互依赖。荷兰学者瓦尔特认为：“作为治理的公共管理，遇到的主要挑战是处理网络状，即相互依存的环境。”而大数据时代为处理网络状的环境提供了进一步的可能。

首先是政府各部门之间协作化程度得以加深，整体政府的改革趋向得以加速。网络状的环境和扁平化的社会要求不同的公共部门之间能够加强合作，充分而不重叠地利用资源，以公众需求为导向，提供无缝隙的而不是碎片化的公共服务。数据搜集和处理技术的发展能够为部门之间降低协调成本提供信息基础，并使进一步的部门整合成为可能。美国的交通管理局和治安管理局原是两个独立的部门，在一次数据分析中，他们发现治安案件发生的地点、时间和交通事故发生的案件、地点、时间有着高度重合的特征，因此两个部门开始了联合执勤并取得了良好的效果。

其次是政府、市场、社会合作共治的治理模式进一步深化。治理理念的出现，源于集权化和官僚制的管理手段在实践中所出现的一系列问题。治理相对于管理而言，有着更为丰富的内涵，它既注重政府机制的使用，也注重非正式、非政府的机制在提供公共产品上的作用。从管理到治理，单一的政府主体地位被打破，取而代之的是多种公共产品供给主体的新模式。大数据时代，一些企业在数据存储和挖掘上已经走到了政府前面。企业有着对大数据运用的天然敏感性，基于消费数据、信用卡数据挖掘的精准营销即是一例。谷歌公司通过大数据分析成功预测流感爆发更是企业可能通过大数据分析在公共服务上发挥作用的典型案例。社会也在运用大数据参与公共管理上发挥了越来越大的作用。一个位于华盛顿的公益组织将美国联邦政府的全部开支数据统一发布在同一个网站，使公众能够更好地查询和监督联邦政府的开支和预算。这种来自社会力量的监督对政府行为构成了有力规范。

如美国总统奥巴马所说：“政府应该是多方协作的。各行政部门和机构应利用新的工具、方法和系统，在各部门之间、各级政府之间全面协作。此外，还要与非营利组织、企业和个人进行协作。”今天，大数据的发展正在加速这一进程。

战略参考

智库参与地方政府决策的现状

□刘 召 赵园园

地方政府承担着大量的政策再规划和政策执行职能，同样需要智库参与决策咨询，以此提升政府的科学决策水平。同时，地方政府处理的主要是地方性、区域性的公共事务，由此决定智库参与地方政府决策必然带有自己的特殊性。

决策主体的多元化

地方公共决策的参与者包括政府、智库、媒体、社会组织、利益集团以及公民等行动主体，这些行动主体与中央政府决策层面的同类型主体相比有着自己的不同特点。在地方政府层面，公共决策参与的智库主体以地方性智库为主，例如地方社会科学院、地方高校或者研究中心等，尤其是地方的常规性与事务性决策，地方智库参与的可能性更大。

但是，地方政府有时也会进行一些具有地方特色的战略性决策，或者因势利导把地方性决策上升为国家层面决策，这时地方政府更倾向于向高级别智库甚至国家级智库寻求决策咨询。之所以这样做，可能是因为地方智库不具备相关决策所需要的专业知识与技能，但更有可能是因为地方政府希望借此在更大范围内提升决策事项的影响力，尤其是该事项亟需上级政府财政或政策支持的时候。对于地方政府而言，这样做也无可厚非，但若一味信奉“外来和尚好念经”也会带来一些问题。例如，高级别智库虽具有一定战略视野，但也存在对地方实际缺乏了解和对决策实践感知不够等问题。在这种情况下，高级别智库对地方政府的决策咨询就有可能失真，甚至会带来误导。必须指出，有少数专家抛却专业操守，为了自我私利，去迎合地方政府的“政绩决策”需求，导致地方政府决策失误不断。近年来全国各地兴起了开发园区建设热潮，有的园区建设运转得很成功，但也有不少园区脱离地方经济发展实际，浪费了大量公共资源却留下了难以收拾的“烂摊子”，这其中不乏经过知名智库专家论证的“科学决策”。此外，高级别智库决策咨询下移，在一定程度上也挤占了地方智库的发展空间，既不利于地方智库的健康可持续发展，也不符合地方政府决策的长远利益。

决策事务的复杂化

党的十六大第一次把我国政府职能归结为经济调节、市场监管、社会管理与公共服务四个方面，但具体到不同政府层级侧重点并不相同，例如经济调节是中央政府的一项重要任务，但地方政府却较少涉及此项职能。党的十八届三中全会则对中央与地方政府职能的界定作出了进一步要求，明确提出要“加强中央政府宏观调控职责和能力，加强地方政府公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责”，这为中央与地方政府事权界定提供了基本指导。

一般来说，中央政府负责提供全国性的公共物品，地方性公共物品则由地方政府负责提供；具有溢出效应的交叉性公共物品或准公共物品，可根据其具体特点决定是由中央政府提供，还是由中央与地方政府共同提供。中央与地方政府的职能划分也大致勾勒出中央与地方政府决策事务的界限。通常而言，中央政府决策的主要事务更加强调全局性、战略性，这对智库宏观层面的决策咨询能力提出了更高要求，而地方政府则更关注区域性、事务性公共事务，智库参与政府决策较多集中于中观或微观层面。此外，相比中央政府，地方政府需要应对的公共事务更加具体，同时因其更加接近服务对象（有时直接面对基层群众），政府决策需要回应的公共问题更加繁多，需要协调的利益要求更加复杂，决策带来的影响尤其是决策失误带来的负面影响会更加突出。近年来，我国群体性事件数量不断攀升，成为影响社会稳定与社会发展的突出问题，不可否认，其中很大一部分是因为地方政府决策不当或决策失误导致基层矛盾激化引发的。地方政府决策事务的特殊性对智库的决策参与同样提出了很高要求：它们不仅需要具备专业化的决策知识与技能，对决策事项进行分析、反思与评判，还要积极深入地方治理实践，认真倾听民众呼声，及时整合和回应民众诉求，并将其带入到地方决策的具体议程中来。

决策环境的劣势化

决策环境是智库参与地方政府决策的重要外部条件。地方公共决策环境的劣势化表现为：首先，资金支持力度不够，政策研究投入严重不足；其次，决策体制机制不够健全且缺乏必要的法制保障。在地方层面，官方或半官方智库相对活跃，民间智库因缺少政策与资金支持发展乏力，智库作为政府“外脑”的职能难以真正体现。此外，由于缺乏明确的法律政策支持，智库的法人主体地位不够清晰，智库的有效运行难以得到法律保障。再次，在决策信息的收集与使用层面，地方政府在基础数据与信息收集上投入严重不足，给相关理论研究与实践开展带来极大不便，加之一些地方政府开放性不够（往往以涉及机密为由拒绝公开相关信息），限制了已有信息资源的共享利用。

治理能力现代化的衡量标准

□陶希东

治理能力现代化是十八届三中全会提出的我国深化改革的总目标。但目前还没有一个统一、权威的理论界定，仁者见仁、智者见智。如有学者认为衡量一个国家的治理体系是否现代化，至少有公共权力运行的制度化和规范化、民主化、法治、效率、协调五个标准；还有的认为，“治理能力现代化”主要是指处理好政府、市场、社会的关系，是要把治理体系的体制和机制转化为一种能力，发挥其功能，提高公共治理能力。

笔者以为，“治理能力现代化”主要是指以国家治理体系为依托，借助制度、机制、政策、技术等因素，促使国家多元治理能力保持协调进步、务实高效的一种趋向与动态过程。“治理能力现代化”至少包括两层含义：一是能力结构，即明确治理能力到底应该包括哪些能力体系？二是能力状态，即明确能力发展趋向，这些能力应该往什么方向发展，应该达到什么样的状态，发挥怎么样的治理效果。据此，“治理能力现代化”，实质上就是在一定时空范围内，多元治理主体之间互动合作、集体行动的多元能力体系及其提升过程，是旨在实现“善治”的基本能力保障。从中国国情来看，“治理能力现代化”应该包含以下几种能力和状态。

决策能力的民主科学化。党和政府是国家治理的主要主体之一，除了政党具备坚强的领导力，发挥核心领导作用外，更需要政府具备强有力的履职能力，其中民主、科学的决策能力，是第一位的。尤其是当前信息多元、爆炸的大数据时代，如何对重大事宜做出科学、客观、准确的判断与决策，考验着政府的智慧和能力。具备和实现决策能力的民主科学化，是治理能力现代化的重要内容和要求。这就要求我们在决策体系建设中，不断创新和完善决策机制，努力建立与市场化、全球化、社会化、信息化、民主化发展趋势相适应的现代决策机制，开辟听取社会民众意见或建议的渠道，尤其是一些专业性强、技术性强的重大事项，要开展专家决策咨询、技术咨询、决策评估等方法和手段，积极探索互联网、社交媒体、大数据等现代技术手段在公共决策中的应用，全面提高决策的科学化、民主化水平。

执行能力的公开法治化。最大程度地优化政策执行环境，减少权力对政策、法律的干扰，确保各类公共政策和法律得到公开、公平、公正的执行，依法严格执行，全面提高政策执行力，是推动治理能力现代化的重要任务。如果做不到依法严格执行和落实，制定再多的法律、规章和再好的政策，始终无法解决现实中的各种矛盾和问题。

调控能力的协调统筹化。一个国家或地区，处于全球化、区域化、信息化的大环境中，经济社会的发展与外部世界紧密相连，特别是当今信息化、网络化时期，发生在全球各地的经济危机、政治危机、社会危机具有更加明显的传导效应。因此，如何从全球视角出发，高度关注政治、经济、社会运行的基本态势，采取灵活有效的手段，发挥应有的宏观调控作用，保持经济平稳运行、政治稳定、社会和谐，预防发生各类风险，既是政府的责任，也是政府治理必备的能力。而这种强有力的调控力，应该突出协调统筹的特征。一方面，从调控手段上看，要应用行政、经济、法律、科技、道德等多种手段，以获取最佳调控效果。另一方面，作为一个人多地广的发展中大国，中国任何政策的出台或调整，都要注重统筹能力，即统筹国内外、统筹城乡、统筹区域、统筹人与资源等重大关系，最大程度地降低政策调整的风险与成本，保持经济社会的总体平稳运行。

协同能力的互动合作化。“治理”与“统治”最大的区别，就在于治理主体的多元化、治理方式的非正式协作与治理资源的整合化，而其中，政府处于核心地位，是绝大多数资源的拥有者、分配者以及公共服务的主要提供者。实现国家、市场、社会三个基本领域力量的相对均衡、相互适应、相互协作，即达到“强政府、强市场、强社会”的格局，才会真正达到治理能力现代化的状态和目标。这说明，治理能力现代化，要求政府必须得具备或拥有一种政策引导和社会协同的能力，全面激发各类社会主体的积极性和创造力，让市场、社会、民众等多元力量都参与国家治理实践，实现不同领域力量的均衡、功能的互补、利益的互惠。这种协同能力的强弱，是由政府与其他主体之间关系所决定的。唯有通过政府职能的不断转移，政府与政府、政府与社会、政府与市场之间形成真正的合作伙伴关系，走向合作、互动的制度化、长期化、长效化，实现政府治理与市场治理、社会治理的良性互动，才能保障国家走向良性发展。



改革能力的综合配套化。治理能力现代化是一个动态的过程，更是一个与现实世界紧密相关和相适应的状态，因此，一个国家或政府，能否具备审时度势，适时适地地推动相关领域不断创新的改革动力和改革能力，是增强国家治理弹性、提升治理能力的重要基础。这一改革能力包含着政治体制改革、经济体制改革、社会体制改革、文化体制改革、生态文明体制改革等方面，具体表现为改革框架的顶层设计能力、改革勇气决心信心、改革动力、改革领导力、改革执行力、改革创新力等。但是，比改革本身更重要的是，这一改革能力强调实现综合化、系统化、配套化，多领域改革要步调一致、协同推动，全面深化改革，而不是表面化的小修小补。

国家治理

◆管理语录

传统的计划会有这样的问题：“最可能发生的事情是什么？”在为具有不可预测性的未来做计划时则会问：“已经发生过的哪些事情会塑造未来？”

战略性计划不是魔术箱，不是组合起一大堆的技巧。战略性计划应该是一种分析性的思维，应该是将各项资源用于行动的承诺。结合对组织未来的认识来系统化地制定企业当前的决策，系统化地组织执行这些决策所需的工作，并有组织地、系统性地反馈这些决策的成果与预期比照的评价。战略性决策制定者所面对的并不是“组织未来要做些什么”的问题，而是“为了不确定性的未来，我们今天要做好怎样的准备？”决策制定者所面对的也不是“未来会发生什么”的问题，而是“在我们当前的思想与行动中，我们要构建怎样的未来？我们要考虑这样做需要多长的时间跨度？当前我们又该怎样利用这些信息作出理性的决策？”

——摘自彼得·德鲁克《变化中的管理界》《管理：任务、责任与实践》