责编：曾西雅　E-mail:zengxiya6225@163.com　Tel:010—62806245　　2014年12月29日

# 推进大数据时代社会治理创新

## ——以深圳市福田区为例

**编者按：**现阶段，我国正处于社会转型加速期。随着社会的快速发展和急剧变迁，包括人、财、物、事等在内的社会治理数据和信息变得越来越庞大和复杂，而这与当前大数据技术的发展正好不期而遇。针对目前社会治理领域普遍存在的服务理念滞后、决策机制不够科学、部门协作亟须加强、工作效率亟待提升等问题，大数据技术从认识、理论、方法、实践和效果评估等方面都能给人们全新的视野，为社会转型期的社会治理创新带来了机遇。

□深圳市福田区课题调研组

## 大数据时代下社会治理的特点

从技术层面来看，大数据时代社会信息化和政府信息化程度前所未有，物联网、云计算、数据整合、基于语义网的Web3.0、关联数据、信息发布等新技术的发展及普及，为政府治理实现“智能”化提供了技术支撑，将从根本上改革政府组织模式和政府形态，进而改变政府治理模式，影响整个政府存在的形态。从长远来看，大数据将对政府治理范式、政府职能和政府自身管理等多个方面产生影响。

**公共服务的开放化、推送化、个性化**

公共服务环境“开放化”。大数据时代，数据将成为一种权利，开放将成为一种潮流，公共服务环境的开放达到前所未有的程度。数据的开放和流动，代表着知识的开放和流动，代表着权力的开放和流动。在开放的环境中，要求公共服务机制更加完善，需求将更加明确，服务配置将更加优化，服务方式更加灵活，服务供给更加丰富，服务质量更加高效，社会生产力将得到更大解放和发展。

公共服务方式“推送化”。大数据时代公共服务供给将由“索取”向“推送”转变，这一转变涵盖了两层意思：一是公共服务态度变得更加主动，从“被动”向“主动”转变。大数据时代，无论是公众还是政府的行为都被放在“第三只眼”观察下，为此公共服务将变得更加“主动”，主动对公共服务进行过程追踪，确保公共服务质量，从而有效解决食品、药品等行业的安全问题；主动改进公共服务质量，政府部门可通过分析大数据来判断公众对公共服务质量的评价，借此来改善服务，提高客户满意度。二是公共服务提供方式变成“推送”，网络外部性使得政府数据发布随着受众群体的增加，成本越来越低，倍增效应越来越大，当政府意识到数据开放的收益远大于其成本时，被动的索取将向主动的推送转变。

公共服务产品“个性化”。大数据时代的到来，让数据挖掘更加深入和精细化，有条件引导政府提供更加个性化的公共服务。例如在医疗卫生行业，相关部门可以从多个渠道获取个人健康信息，把职业、行为等行为数据与电子病历等医疗数据关联起来，形成一个综合的健康状况模式，提供精细化的医疗服务。另一方面，大数据时代以语义网为代表的Web3.0技术将成为主流，政府通过对公众在政府网站、微博等的浏览次数、栏目关注度、在线申请服务、发表评论等多项活动的分析，运用数据挖掘技术工具等对公众活动进行关联，进而主动形成个性化的服务。

**公共决策的社会化**

公共决策趋于“社会化”。大数据时代，政府决策呈现三个特征。

“微”决策。“微”主体带来的“微”行为，产生“微”决策，推动决策社会化。随着信息技术的发展，社会公众意愿的表达和信息传递成本递减，多个不相关个体利用信息化手段表达个体的“微”意愿和看法，形成成千上万的“微”数据和“微”事件，这些数据呈现小、散、模糊的特征。任何事件的发生是有“前兆”的，看似偶然的背后其实有着必然性，政府需要尽可能地在这些“微”力量爆发前，运用数据挖掘等技术将这些分散、模糊的小概率事件有序地关联起来，挖掘出问题可能发生的大概率，在问题察变机制方面发挥提前预警功能，做出恰当的决策。

“被”决策。数据时代政府决策是“被”社会影响和引导的，政府决策将更多地参考社会公众的意愿，通过对网站浏览、论坛留言、微博转发等网络舆情的深度分析，政府可以准确把握公众关注的热点、对问题的看法，决策中不再是简单的政府“一言堂”，更多地集聚民意和民智。政府将“被”民意所引导，既有可能是政府主动将民间意愿上升到国家政策，也有可能是政府迫于社会舆论压力将民间意愿转化为国家政策。

“智”决策。大数据时代，政府将以更加开放的心态，把市民当作“合作伙伴”和城市问题的“决策者”，给市民提供广泛的参与机会，从而推动公众参与由象征性阶段参与迈向实质性参与阶段。这种转变集中表现在以下三个方面：一是公众参与的合法性增强。在大数据时代，社会成为一个社交平台，公众可以任意使用平台上的任何资源，同时也会发表自己作为公民的意愿或建议。政府会主动或被动地听取公众的意愿或建议，公众的声音在社会响起。二是参与渠道多元化，民主范围进一步扩展。政民互动渠道进一步拓展，以微博等社交媒体为主的分布式信息发布技术，为公众参与提供了实时互动的全新信息空间，从而导致了信息的海量递增和传播渠道的极度多元，加强了与公众的沟通。三是公众参与的主动性增强。个人可以将数据转化为大众应用，提升公众在社会管理中的参与度。

**危机管理的“去危机化”**

更好实施社会危机和风险治理。大数据通过增强对现象发生小概率的关联与研究，可以有效减少社会危机发生的不确定性，增强风险预警能力，降低社会危机带来的危害。利用大数据还原危机发生的真相。在信息时代，网络、微博等新媒体成为信息传播的发源地，网络传播的快速性和网络信息可辨识度难的特性，使得网络成为公共危机爆发的“火山”。政府部门作为社会舆论的权威导向，需要在第一时间还原危机真相，利用大数据可以对社会热点、名人微博等海量社交数据的跟踪分析，找到事件的起因、传播的渠道、涉及的关键人物，进而有效地还原社会群体危机发生的过程，以客观的事实和数据告诉社会事情的真相。另外，利用大数据可以预测危机发生的可能。对海量社交媒体数据的分析，可以预测如恐怖主义和骚乱活动等突发事件。

**政府绩效管理“被量化”**

“用数据说话”的政府绩效评估。随着政务信息化水平的不断提升，公共部门积累了大量的业务数据，政府绩效评估将越来越依靠“数据”。利用大数据技术，让原来不能量化的评估内容变得更容易量化，可以对公众发布的文本、音频、视频等半结构化和非结构化数据进行深度分析，拓宽了评估的范围和内容。大数据技术可以帮助政府设计更为科学的政府绩效评估指标体系，从定性设计指标体系向定量设计指标体系转变。

## 大数据时代社会治理创新的战略意义

**促进社会治理体制从碎片化到网格化的转变**

当前，社会治理碎片化是我国社会治理体制存在的主要问题，具体表现为：承担社会治理职能的各政府部门各自为政，协同性不足，同时不同部门的职能之间存在交叉和重叠，“信息孤岛”和“信息打架”现象并存。这种碎片化的社会治理体制使我国的社会治理陷入高成本、低效率的困境。随着大数据时代的到来，社会治理大数据成为可供所有社会治理主体使用的公共产品。在这种情况下，实现社会治理大数据的完全共享，不断提升其使用效能、效率和效益，将有助于推动各社会治理主体之间的协同与合作，进而促进社会治理体制从碎片化向网格化转变。

**促进社会治理方法从以有限个案为基础到“用数据说话”的转变**

长期以来，基于少数人的社会治理需求推断、预判多数人乃至整个社会现时的或者未来的社会治理需求，基于部分地区的社会治理经验推断整个地区乃至整个国家的社会治理政策和措施，是一种在我国占主导地位的社会治理思维。这种以有限个案为基础的社会治理思维具有非常明显的局限性，主要表现在以下两个方面：一是未充分考虑到社会各阶层、各群体社会治理需求之间的差异性；二是对我国不同地区之间经济社会发展不平衡的基本国情缺乏足够的重视。在大数据时代，社会治理大数据的价值在于提高社会治理决策的科学化与社会治理过程的精细化。为了实现这一目标，各社会治理主体须对原有的社会治理方法进行根本性的变革，着力培养大数据意识，促进相关数据的完全共享，更多地依赖具体数据进行决策，实现从以有限个案为基础向“用数据说话”转变。

**促进社会治理模式从静态治理到动态治理的转变**

长期以来，我国社会治理的目标被设定为维持社会稳定，而基于这一目标所开展的社会治理实践是一种静态治理的社会治理模式。改革开放30多年来，随着不同社会阶层之间的社会流动性不断增强，社会发展和变迁的速度不断加快，原有的静态社会治理模式已经不能适应经济社会发展的需要，急需以动态治理的社会治理模式取而代之。实现从静态治理到动态治理的转变，已经成为当前我国社会治理体制创新的重要内容。在大数据时代，突飞猛进的大数据技术为及时、全面地掌握社会治理相关数据的变动情况和变动趋势提供了技术支撑。对于承担社会治理职责的各个社会主体而言，及时、全面地掌握社会治理相关数据的变动情况和变动趋势，对于实现从静态社会治理模式向动态社会治理模式的转变具有非常重要的意义。

**促进社会治理方式从简单粗放到科学决策的转变**

目前，我国正处于社会矛盾的凸显期和集中爆发期。在这一阶段，协调利益矛盾，化解社会冲突，维护社会秩序，促进社会稳定，成为摆在我们面临的严峻挑战。为应对这一挑战，亟需对我国原有的自上而下的利益矛盾化解机制进行根本变革，逐步建立上下互动、主体多元的利益矛盾化解机制，促进我国社会治理方式的科学化。如何从海量的社会治理微观数据中找出有价值的信息，形成一套完整的数据分析应用体系，并为最终决策提供参考，是大数据时代实现社会治理方式创新的关键环节。通过对社会大数据进行历时性和实时性分析，加强社会风险控制，提高政府预测预警能力和应急响应能力。无论是对现实社会各行业的运行监控，还是对网络虚拟社会的治理，都可以基于历时和实时的大数据分析，密切掌握市场调节失灵、社会秩序与稳定受到威胁等需要社会治理介入的节点或情况，这对于进一步加强和完善社会公共安全体系，完善社会应急管理体制等具有重要作用。为实现这一目标，亟需各社会治理主体实现从简单粗糙向精确分析、从关注宏观数据向关注微观数据的转变，并根据大数据的流程设置相应机构和工作岗位，促进社会治理方式从简单粗放到科学决策的转变。

## 福田区社会治理方式创新面临的困难与问题

福田区在运用新技术、新理念开展社会治理创新方面取得了众多开创性成果，但大数据时代已大大超越了传统社会时代甚至是互联网时代，因此在创新过程中，不可避免遇到新挑战。

**不同部门、不同时期的系统和数据融合困难**

我国的各个政府职能部门经过多年的信息化建设，拥有众多的信息化、电子政务业务系统。大数据的应用与系统建设过程中，各部门、各系统的信息级别、标准不同，同时信息的安全性要求和信息结构要求也各异，这些都造成数据和信息融合困难，并影响了数据的应用。消除数据孤岛，促进数据融合和应用，不可能一蹴而就。因此可采用在系统升级中促进数据融合的思路。一方面要在今后的电子政务系统升级过程中充分考虑到大数据的特点和需求，逐步统一规范政府各个系统的数据标准格式、数据结构和系统结构；另一方面要结合政府机构改革和政府绩效考核制度改革，打破部门保护主义，消除数据跨部门流动和应用的无形阻力。

**流动人口信息自主申报中部分主体参与不积极**

深圳福田区开展的流动人口信息自主申报符合流动人口管理的发展趋势，是实现社会治理由政府主导型向社会参与型转变的重大创新。深圳福田区流动人口信息自主申报的主体主要有出租屋业主、承租人、房屋中介和物业公司。为提高各个主体自主申报的积极性、参与度和自主申报率，深圳福田区采取的一系列措施，包括简化申报事项、扩展申报途径、制定奖励机制等，但在实施过程中仍然出现部分主体仍然申报积极性不高，部分地区自主申报率低的情况，影响了整体数据采集效果，加大了政府数据采集成本。

虽然深圳市综治委（办）专门制定了《暂住人口信息申报登记管理办法》，规定了上述4个主体自主申报的义务，但一方面各个主体履行义务的意识不高，另一方面出租屋业主担心多缴纳税费和信息外泄、承租人认为申报对自己并没有益处、房屋中介担心商业信息为竞争对手获得、物业公司不愿增加工作量和成本，导致整体自主申报率和自主申报推进效率降低。同时，虽然深圳规定了未自主申报信息的处罚机制，但在实践中，面临未自主申报取证难的问题，使处罚机制虚化，在一定程度上降低了各个主体的申报意愿。

**网格员信息采集缺乏法律授权**

网格化管理是政府确保大数据时代及时获得社会治理基础数据的重要途径，对大数据时代提高我国社会治理能力、完善公共服务具有重要意义。网格管理工作将是大数据时代提高我国社会治理能力和政府各项职能效能的基础工作，但由于网格管理工作的重点是在基层，工作量大，同时又是一项创新性的探索，不可避免会碰到许多困难和问题。根据深圳福田区的实践，目前网格管理工作面临的主要问题：一是网格员信息采集职权缺乏法律授权基础，运作制度和机制不规范；二是网格员待遇低，队伍存在一定缺口；三是跨部门、跨区域协调机制缺失，影响网格管理工作效率、效能。

## 大数据时代推进社会治理的对策

大数据时代的到来，将深度改变人们的生活、工作和思维方式。越来越多的国家开始从战略层面认识大数据，在社会治理领域融入大数据思维和技术。我国政府也顺应时代发展趋势，契合推进国家治理能力现代化的时代要求，充分利用大数据提升社会治理水平。但是，从整体上看，大数据在社会治理领域还未得到足够重视，我国政府部门目前几乎没有使用大数据技术，很多政府部门并未对大数据提升业务能力予以足够重视，大数据资源管理的思维模式尚未形成，因此，我国运用大数据提升社会治理水平任重道远。从深圳福田区来看，数据在社会治理中的运用尚在探索中，运用大数据推进社会治理方式创新，从广度和深度上都需要进一步提升。为此，课题组提出如下对策建议。

**在政府治理理念中融入大数据大思维**

大数据的本质在于其蕴含的大数据思维，能够直观呈现数据背后的人类行为模式。运用大数据提升社会治理能力，需要把这种大数据思维融入社会治理理念，社会政府治理的理念向度、工作方式和决策思路。在大数据视域下，人们面对的是全体数据，这些数据呈现出混杂性的特征，数据之间不再是简单的因果关系，而是多重交合的相关关系。传统治理理念往往是基于社会局部现实的抽象分析方法，依据一定方式选择样本数据，基于少部分人的需求来预判大多数人的行为模式和需求，这种治理理念必须要发生变革才能适应大数据时代的要求。这种变革就是把大数据思维的价值观和方法论融入政府治理理念中，将对基于稀缺数据的治理，转向覆盖更广泛、涉及更多人的大数据分析，从数据收集者转向数据分析者，从大数据中预测社会需求，预判社会问题，提升社会治理能力。

深圳福田区在运用大数据探索社会治理方式创新上，需要进一步树立大数据治理的意识。一方面要强化大数据的宣传教育。通过各种方式的宣传推广，让社会各个领域、行业和阶层群体接触与了解大数据的新思维和新技术，为大数据的运用奠定良好的社会基础。另一方面需要树立大数据思维，整合各部门的数据，在现有的基础上进一步推动数据库的建立，在对数据分析的基础上实现治理的精细化和科学化。

**强化顶层设计和协调推进**

加强顶层规划和设计，打造“数据城市”。大数据技术发展既是创新社会治理的需要，也是信息社会发展的必由之路。建议从国家层面设计大数据发展战略，做好顶层设计，引导和推动各领域、各行业对大数据的研究和利用。大数据背景下的社会治理创新较政府以前实施的各项信息化工程、电子化工程最大的区别在于，以前实施的信息化工程仅是原来政府各职能部门业务开展模式的转变，信息化只是一种手段，原有业务的工作流程并没有实质性的改变，而大数据背景下的社会治理创新则涉及政府职能本身的转变，各个政府职能部门的业务流程再造。这就要求，必须强调社会治理创新的顶层设计，政府要在全局和长期的战略层面，整体规划设计、分期推进各种政府职能的转变和系统建设，并做好相应的配套制度建设，不断完善各种工作机制和考核机制，明确系统建设和职能转变的各个阶段，每个政府职能部门各自的任务、目标、角色和要求。只有这样才能最大程度的避免或减少部门壁垒对社会治理创新造成的影响，促进各个部门协调推进大数据的深度应用，不断提高政府职能的发挥。

**建立法律法规和社会治理机制**

根据深圳福田区在探索中碰到的具体困难和问题，要有效推进大数据时代的社会治理创新，进一步发挥法律法规在社会治理创新中的作用。需要建立法律法规和相应的工作机制：一是在更高层面完善流动人口信息自主申报管理条例，增加管理条例的权威性。对于没有按法律规定自主申报的居民，除了记入诚信体系外也可制定一定程度的处罚措施。同时要把自主申报的经验积极推广，争取在全省或更大的范围内实施自主申报，自主申报实施的区域越广，各个主体自主申报的意识和意愿会越大，越有利于自主申报的推进。二是完善网格化管理配套法规制度。要统一规范深圳各个区网格化管理的工作制度，要由人大制定相关法律法规，对网格员的信息采集工作进行授权，明确网格管理的职责、任务，工作机制、方式，明确网格化管理机构的性质，明确各方的责任、权利和义务。三是完善社会参与机制。完善社会公众参与机制，建立和扩展公众参与渠道，积极引导公众有序参与社会治理。

从福田区的情况来看，可充分利用深圳织网工程建设的契机，进一步完善社区管理工作网和社区家园网，积极引导社区居民通过两网建言献策、参与或组织各类活动，同时鼓励各种社会主体以两网为基础开展公共服务创新。

**促进数据安全与数据深度应用**

大数据时代，要充分发挥数据在社会治理和经济发展中的作用，必须确保数据和信息系统的安全。信息安全一方面要在技术上通过信息系统的软硬件投入来保障；另一方面要充分重视数据和信息在采集、应用过程中的制度建设。要权衡数据开放与个人隐私和商业秘密保护、国家信息安全与社会数据需求之间的关系，制定严格规范的数据采集、储存、处理、推送和应用制度。同时要对信息安全和使用规范制度进行广泛的宣传。一是可以促进公众和相关单位的信息安全意识，二是有助于消除有关人员和部门的疑虑，提高信息采集效率和促进信息共享，三是充分发挥数据价值。

就福田的实践来看：一方面要明确网格员的职权，网格员应该只有访问推送到本人的信息终端的信息权限和上传核对信息及实时采集信息的权限，而无法访问主数据库的权限和已上传信息的权限。这样可以防止网格员流动等原因导致的信息泄漏隐患。另一方面要在数据应用过程中要强调去隐私化，即数据应用主体得到的数据必须是经过去隐私化处理的。这样既可以保障公众隐私和企业商业秘密不泄漏，又能保证足够的数据开放性需求，促进数据应用。

**推动“微事”与大数据结合**

大数据时代社会治理方式创新必须转变政府职能，建设服务型政府，充分运用大数据系统，提升政府便民服务水平。运用互联网信息技术，建设民心网，通过网站收集和处理信息，运用现代软件技术实现网络传输，快捷反馈，使“微”主体的“微”行为，与大数据结合，产生“微”决策，推动决策社会化。通过全面联网，充分调动各方面积极性，完善大数据系统。在及时解决居民生活和工作难题的同时，推进社会主体积极参与社会治理。

把深圳福田区已经开展的“民生微实事”改革进一步与网络结合，运用大数据提升社会治理水平，推动“微事”与大数据结合，利用互联网、信息平台，把党群“互动圈”、民生“服务圈”、基层“法治圈”、居民“自治圈”，打造成网上网下互动，提高服务的针对性、时效性。



