管理关键词

大数据时代我国公共管理的发展趋势

□马 丽

大数据在我国越来越受到重视，正以快速发展的趋势进入到我国公共部门的行政管理和公共服务过程中：通过充分利用已有数据、建立新的数据收集系统、强化数据的分析运用，政府部门的行政管理效率和精细化程度以及公共决策科学性得到了提升；借助于电子政务的兴起和演化，大数据促进了政府的职能转型；大数据成为改变政府、市场和公众三者间的关系，增强政府开放性的有效途径；大数据时代，社会结构更加扁平化，对权力运行的制约和监督进一步强化。

大数据是信息社会的新产物。在公共管理领域，一些西方国家将大数据的管理和运用上升到国家战略层面，通过多方位的数据采集和高效的数据处理，促进了公共部门管理模式的创新。随着我国把“信息化水平大幅提升”作为全面建成小康社会的目标之一，提出走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展道路，大数据在我国也越来越受到重视。除了企业部门一直热衷于大数据的开发和应用，大数据也正以快速发展的趋势进入到我国公共部门的行政管理和公共服务过程中，对提升我国政府治理能力、促进国家治理体系和治理能力现代化起到了越来越重要的作用。

行政管理方式的创新

政府部门与企业相比，有着数据收集的天然优势。通过充分利用已有数据、建立新的数据收集系统、强化数据的分析运用，政府部门能够更加科学地制定政策，更为高效、合理地进行公共事务管理。

行政管理效率和精细化程度的提升。目前，大数据在我国的城市管理领域已经得到了广泛运用。数字化城市管理就是运用信息化手段，收集和分析城市的地理编码、市政信息、社区服务、交通信息等数据，来实现城市的现代化、信息化管理。例如，一些地区建立的数字城管网络体系延伸到了城市的每个镇街，通过在重点区域、窗口地带设立监控探头，搭建覆盖建设、交通、综治、应急指挥、安全生产、环境保护和社会服务等各方面的综合型城市管理平台，实现城市管理的动态化和全覆盖。依托这样的数字城市管理平台，公共管理部门能够及时发现区域内发生的问题并在最短的时间内解决问题，管理的效率大大提高，管理模式也更趋精细化。又如，许多地区开始加快景区游客流量监控系统的建设，通过门禁票务系统、景点实时监控系统等技术手段，游客订票信息、游客流量等数据能够第一时间反馈到旅游主管部门，供旅游主管部门快速发布预警或按照游客流量控制预案限制进入景区人数，避免意外事件的发生。

公共决策科学性的提升。大数据时代，高效的信息集成技术和数据分析技术，能够为更为科学的公共政策制定提供坚实的基础。“单独两孩”作为计划生育新政策，引起了社会各界的广泛关注，这一政策的出台，背后也有着大数据的支撑。基于国家人口管理与决策信息系统，相关的机构和部门对我国人口政策进行了十多年的研究，对不同类型人口政策调整所带来的社会影响进行了数据模拟和预测。最终的决策无疑是出于多方面的综合考量，但大数据也确实为决策的科学性提供了重要的技术基础。

政府职能加速向服务型转变

大数据时代，信息技术的发展使得信息交换的速度、信息利用的频率快速提高，社会的开放性和互动性大大增强。公共部门要充分发挥政府职能，以有限的资源提供尽可能多的公共服务，就必须面对和处理个性化、开放性的海量信息，提高自身对信息资源的利用方式和利用频率。在这个过程中，以公众的具体需求为导向，提供更便捷、更高效的公共服务成为公共部门追求的重要目标，大数据无疑促进了政府的职能转型。

电子政务的兴起加速了政府的信息资源数字化和信息交换网络化。除了网上办事、服务管理、政策法规发布等传统电子政务外，近年来，一些地区进行了部门间信息共享与服务平台建设。比如，通过建立电子证照信息共享系统，整合了行政审批和市场中介组织所形成的各类证照文件信息，实现政府部门间各类电子证照信息共享，避免了政务活动中公众多次往返、反复提交材料的问题。又比如，一些地区在政策保障房申请过程中建立的信息共享系统，实现了申请人信息在多个项目之间的认证共享，缩短了公众申请政策保障房的办理时间，提高了公众对政府服务职能的认同度。

电子政务演化到更高阶段，是把政府基础架构整体打造成服务型平台，为社会提供综合性、互动性的公共服务。上文提到的数字化城市管理就是这方面的典型案例。我国许多地区已在“十二五”规划或政府工作报告中正式提出建设数字城市或智慧城市，通过创新信息采集方式，共建共享公共信息资源库。这种综合性的服务平台将有助于把政府、企业、社会组织、公众等都纳入到社会治理体系中来，提升政府公共服务在社会治理领域的有效性。

大数据从本质上来说是一种技术手段，对于公共部门而言，这种技术手段不仅为公共管理提供了技术支持，更是通过促进行政管理方式的创新，最终在客观上强化了公共部门的服务意识，推动政府职能转变。

公共部门开放性的增强

《大数据：正在到来的数据革命》一书认为，“大数据时代是一个更开放的社会、一个权力更分散的社会、一个网状的大社会”，这一特征也对我国的公共部门产生了深远影响。大数据成为改变政府、市场和公众三者间的关系、增强政府开放性的有效途径。

首先是公众的声音越来越多地进入到公共行政的过程中来。大数据时代，每一个体都成为一个数据终端，公众可以任意使用社交平台上的各种资源，表达自己对公共事务的认识以及自己的利益诉求。公众的利益表达越来越不易被忽视，政府在决策过程中或多或少地都开始注意公众的意愿或建议，而无法停留在政府部门单一决策的传统模式中。

其次是政府也通过大幅度的数据开放，提升了公众在社会管理中的参与度。广东、北京、上海等地目前正积极探索政府部门数据的对外开放，并鼓励社会对其进行加工运用。政府的数据开放有利于激活社会创新，也体现了政府愈加开放的心态。

再次，企业的参与加深了公私合作的进程。客观地看，商业领域较之公共部门更早地就开始了对大数据的开发和应用。一些互联网公司利用多年来积累的数据资源进行分析运用，对公共部门的管理工作构成了重要补充。例如，一些旅游网站利用自身的在线购票系统，结合机票、酒店、门票等的搜索数据，已经开始提前预测景区入园人数，并将之反馈给景区管理部门。在这样的趋势下，一些公共部门开始主动寻求和企业的大数据合作。例如，2013年11月，国家统计局与阿里巴巴、百度、58同城等11家企业签署了大数据战略合作框架协议，提出要利用企业数据，补充完善政府统计数据，并一起探讨建立大数据应用的统计标准。

权力运行制约和监督的强化

大数据时代是个透明化的时代。凡是可以联网的事物，都能够成为大数据的一部分；每一个联网的数据，都能够快速传播，成为其他用户和终端获取信息的来源。近几年来，我国许多被查处的党政干部腐败案件中有相当比例源于网民向相关机构提供的线索，领导抽了什么烟、戴了什么表、穿了什么衣服等成为公众热议的话题，这些信息通过广泛的网络传播构成了对公权力的有力监督。

政府部门也开始运用大数据，加强对权力运行的监管。例如，一些地区的财税部门建立了数字化的财务管理系统，实现了对财务支出和部门预算的全监控，主管部门能够通过网络对基层单位的财务核算进行监督。进一步地，当地的组织部门和审计部门也能够运用这些数据资源，对干部任免进行任前考察和离任审计。又比如，国务院于2014年12月公布《不动产登记暂行条例》，提出要建立统一的不动产登记信息管理基础平台，实现不动产信息在有关部门间依法依规互通共享，推动建立不动产登记信息依法公开查询系统。这一数据平台的建立，除了有助于保护群众合法权益，更是将不动产管理纳入反腐视野，便于纪检监察部门掌握信息，更主动地开展工作。

大数据时代，社会结构更加扁平化，社会对政府的监督更加全方位，党委政府自身的廉政建设更加有抓手，这些都促使政府和党政干部行为不断走向规范化、程序化，权力运行制约和监督的信息化时代也由此到来。

把“稳评”提升为法定程序

□黄 杰

重大决策社会稳定风险评估机制（以下简称“稳评”）在我国运行已近十年，并形成了一些颇有成效的模式，如四川“遂宁模式”、江苏“淮安模式”、“上海模式”、浙江“平阳模式”和贵州“铜仁模式”等。就本质而言，“稳评”是新时期的群众工作，是执政党和政府主导的维护群众权益机制的重要内容，它强调将维护社会稳定的关口前移和实现风险的源头治理，提升重大公共决策的科学化水平。

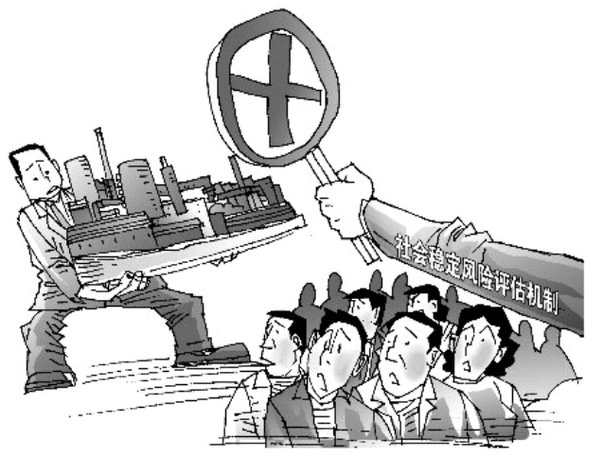
积极推动“稳评”的法治化建设

目前，“稳评”已在我国各地普遍地推广开来，并成为创新社会治理体制的突破口和各级政府防控风险与维稳的重要抓手。但在实践中，“稳评”仍然存在着评估主体及其责任不明确、公众参与和风险沟通相对缺乏，考核、督查和问责机制不完善等若干问题，积极推动“稳评”的法治化建设是当务之急。

一方面，现有政策文件尚未从根本上解决“稳评”的合法地位问题。到目前为止，中央先后出台了三个关于“稳评”的重要文件。一是2012年1月中办和国办印发的《关于建立健全重大决策社会稳定风险评估机制的指导意见（试行）》（中办发[2012]2号），该文件要求凡是与人民群众切身利益密切相关、影响面广、容易引发社会不稳定问题的重大决策事项，都要进行“稳评”。二是2012年8月国家发改委印发的《重大固定资产投资项目社会稳定风险评估暂行办法》（发改投资[2012]2492号），该文件要求由国家发改委审批、核准或者核报国务院审批、核准的固定资产投资项目，都应做“稳评”。三是2014年1月中央维稳办印发的《关于贯彻中办发[2012]2号文件的具体意见》（中稳发[2014]1号），该文件对“应评尽评、评估主体及其责任、关于确定风险等级、关于考核与督查、关于维稳部门职责”等问题做了进一步解答和界定。

上述文件基本上确立了我国重大决策社会稳定风险评估的基本制度和机制，它们既有较强的指导性和可操作性，又为各地的积极探索和自主创新留有一定的余地。但是，上述文件还只是从中央到地方的党政体系内部工作指导类的规则制度，而非由立法机关制定的正式法律，“稳评”的合法地位问题仍悬而未决。与此相关的一个争议性问题是：在一些人看来，重大项目审批前置条件已包括环境影响评价和节能评价等，再增加“稳评”，既与行政审批制度改革方向相悖，也涉嫌违反行政许可法。因此，为了切实解决包括上述争议在内的“合法”问题，积极推动“稳评”的法治化建设具有现实必要性和紧迫性。

另一方面，作为一种重要的决策程序和预评估机制，“稳评”在实践中面临的某些难题亟需通过法治建设来解决。从“稳评”经验材料和实地调研中都可以发现一个重要事实：政府领导人特别是“一把手”的高度重视、政府及其职能部门的积极推动，是各地“稳评”得以建立和良性发展的最重要保障。换言之，在“稳评”尚未实现法治化的情况下，“领导重视”显得尤为重要——“稳评”在某种程度上成为一些领导人即人格化权威而非制度化权威推动的治理创新。尽管各地大都将“稳评”视为重大决策的一道“刚性门槛”，并将它列为一些“硬性考核”（如社会治安综合考核、目标责任制）或“责任查究”的重要内容。但是，政府内部的考核要求或工作办法同具有严格约束力的法律法规比起来，既不“刚”也不“硬”，它导致一些地方在重大决策时并不严格按照“应评尽评”等要求开展“稳评”，往往只是走走形式、履行某种程序而已。



从“必经程序”变为“法定程序”

党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出：“健全依法决策机制。把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序，确保决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确。建立行政机关内部重大决策合法性审查机制”，“建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制”。上述内容为“稳评”机制的健全特别是法治化建设指明了方向。当前，应尽快将“稳评”纳入法治轨道，提升其法律地位——把“稳评”从具有弹性的“必经程序”提升为刚性的“法定程序”，切实增强其强制性和约束力（防止因领导人更替或其注意力的转移而直接影响到“稳评”的运行），使得“稳评”更加制度化和规范化，真正发挥科学识别、主动防范和动态治理稳定风险的作用。

公共决策

战略参考

怎么看国外智库的中国问题研究

□中国行政体制改革研究会课题组

近年来，随着中国全球影响力的逐步提升，国外各大智库逐步加强对中国问题的研究。这些研究，既反映了国际社会对中国发展和中国问题的认识，也在相当程度上影响着各国政府的对华政策。当前，国外智库关于中国问题的研究呈现出以下一些显著的特点。

选题具有很强的针对性、实用性和前瞻性。以美国智库的情况为例，中国崛起与美国重返亚洲战略，中国的能源战略，朝核、美伊关系对中国的影响以及未来的中印关系等，都是美国智库中国问题专家们关注的重要内容，当今国际秩序转变环境下中美两国如何相互适应是他们探讨的重要问题。研究中国问题时，美国各大智库的一个显著特点是注重将中国问题研究同中美关系、美国东亚政策乃至全球战略联系起来考察，它们密切关注中国崛起对亚太地区权力结构的影响，把研究中国对外战略及中国与周边国家的关系作为其制定重返亚洲战略的重要考量。从欧盟各国及日本智库关于中国的研究来看，也同样如此。

研究人员和研究成果具有较高水平。从国外知名智库的情况来看，其研究人员主要由从事各项公共事务研究的专家学者和“退居二线”的政府官员构成，许多智库的研究人员身份并不完全固定，而是在政府、智库和大学之间有序流动，这一现象在美国表现得尤为突出，有人形象地称之为“旋转门”。国外各大智库中的中国问题研究专家，绝大多数都接受过比较严格的社会科学的学术训练，能够从政治学、社会学、经济学等学术角度对中国问题进行广泛深入的研究和思考。“退居二线”的政府官员多是长期从事对华工作的高级官员，具有丰富的工作经历。由于角色的经常转换，他们既具有深厚的专业学识，又具有丰富的实践经验，在中国研究方面往往具有独到的见解，其研究成果往往具有较高水平。

影响面较宽，影响力较大。这种影响，既体现为影响政府的决策，同时也影响社会舆论。仍以美国为例，各大智库努力通过各种渠道和方式，包括承接政府课题、出席听证会、发布研究报告、接受媒体访问、举办研讨会、向政府输送高级人才等来影响政府的对华决策与公众舆论，从而实现其研究价值。例如，卡内基国际和平基金会为增强其关于中国研究的观点在美国国会中的影响力，在国会山上多次举办有关中国问题的辩论会。又如，美国的各大智库近年来更是广泛运用现代媒体扩大自身的影响力，最突出的就是各主要智库都开办了自己的网站，大量发表各种关于中国的研究成果，包括各种研讨会材料和视频、录音、各种研究报告、各种研究论文和评论等等。与此同时，美国各大智库不断拓展新的渠道，如开办中文网站、与中国内地相关机构合作设立研究机构和开展项目、选派研究人员到中国的高校和研究机构作访问学者、在中国内地刊物上发表研究成果等多种方式，以提高其研究水平及影响力。

由此可见，当代中国已经成为国外各知名智库研究和关注的焦点，其成果直接影响到各国政府的相关决策和社会舆论，甚至对中国内地也开始产生一定的影响。那么，应该怎么看待国外智库关于中国问题的研究呢？

高度重视，及时追踪、分析国外智库关于中国研究的进展情况。对于国外智库的中国研究，首先应当从思想上高度重视。当代国外智库的中国研究，基本上涉及了当代中国的所有重要问题，其研究的出发点和目的在相当程度上是为了维护他们的国家利益，而实现这一目的的基本途径就是通过其研究成果影响政府决策以及社会舆论，其研究成果一旦影响政府的相关决策，就会对我国的国家利益和安全构成影响。因此，必须从维护国家利益和安全的高度，及时追踪、分析国外各大智库关于中国问题的研究成果，从中把握有关国家对华政策的价值取向和一般趋势。需要指出的是，国外各大智库对于中国问题的研究，有些观点和见解确实比较深刻独到。例如，近年来，美国各大智库关于中国问题提出的一些观点和结论，比如“利益攸关者”就很能给人以启发和思考。又如，日本的一些智库在肯定中国崛起的前景的同时，也指出了中国崛起过程中存在的一些问题和隐患，如经济管理体制存在很多漏洞、对政府债券的过分依赖、结构性调整的困难、人口老龄化问题、环境问题、各阶层和地区间收入不平衡问题等，他们认为这些问题将在一定程度上阻碍甚至损害中国经济社会的发展。这些中肯的论述确需引起学术界和决策层的高度重视。对于国外智库的中国研究成果，必须及时跟踪收集，全面解读和分析，除研究结论以外，还应特别关注其分析问题的角度和方法，采用的事实和理论依据，研究结果可能产生的决策和舆论影响等问题。

积极主动地介入国外智库的中国研究项目。以往，我国各学术机构以及研究人员介入国外智库关于中国问题研究的较少，即使有，大多也比较被动，很难将我们的相关认识和观点融入国外智库的研究中。如前所述，目前国外的一些知名智库正积极同我国的一些智库机构开展合作。我国政府和相关部门应该充分利用这一机会，有意识地通过民间活动、民间组织介入国外智库的中国问题研究。可以采取多种行之有效的方式，比如，设立我方有关机构与国外智库进行合作研究的项目，在研究项目中向国外智库或研究人员进行招标，有计划地派出研究人员进入国外智库进行研究活动等等。通过这些积极的介入活动，有意识地影响国外智库的当代中国研究。例如，目前欧洲学者在研究与中国相关的各种问题时，对中国智库的合作需求比较强烈，欧盟各种研究项目纷纷向中国开放，这些都为中国学者影响欧洲智库的中国问题研究提供了机遇。

加强内引外联工作，积极推进中国智库与国际智库的交流合作。从我国智库目前的情况来看，无论是官方智库还是民间智库，其研究水平和影响力，都还不太理想，与国外知名智库相比，还有不小的差距。要解决这一问题，除了自身努力以外，还应坚持大胆“引进来”、积极“走出去”的原则，不断加强与国外各知名智库的交流与合作。在这方面，国内的一些智库已经开始探索和实施。比如，中国行政体制改革研究会自2010年4月成立以来，一方面立足本国发展实际，通过举办中国行政改革论坛、专题研讨会等形式，深入研讨当前行政体制改革方面的重点和难点问题；另一方面积极与美国布鲁金斯学会、德国国际合作机构、新加坡公共服务学院等国际智库和单位建立合作渠道，进一步加强沟通联系，推进相关国际项目合作，积极为决策层建言献策。又如，中国国际经济交流中心自成立以来，已成功举办了三届“全球智库峰会”，其目的在于搭建一个开放的平台，促进世界各国智库之间的沟通、交流与合作，了解彼此研究的现状，探讨一些共同关心的问题。特别是针对当前国际政治经济新形势、新发展，提出一些战略性的新思维，以期影响决策者和社会舆论，推动全球和平、稳定与发展。