本版编辑：王翠娟
E-mail：m6@studytimes.cn
Tel：010—62806237

创新政府决策方式 积极应用大数据

□ 吕洪业

大数据决策的优势在哪儿

大数据是对网络数据痕迹进行捕捉、挖掘、分析的一种技术，能用可视化的分析结果反映出海量信息背后的规律，在问题和对策间建立逻辑关系，为决策提供支持。

明确决策目标。做到决策目标明确须在决策时认清问题症结，抓主要矛盾，定向施策。实践中有的政策执行不力，根源在于目标模糊，“眉毛胡子一把抓”，让执行者无所适从。大数据可以通过对海量信息的挖掘和分析，把主次矛盾、因果关系、约束条件等依次呈现出来，为明确政策目标提供有价值的参考。

完善决策信息。信息不对称是导致决策失误的重要因素。一般情况下，除决策者组织的调研、专家论证等，获得决策信息的主要方式是抽样调查，信息能否反映真实情况的关键是样本的代表性。与之相比，大数据在理论上几乎可以搜集到所有相关信息，决策信息支持系统由“抽样样本”向“全数据样本”转换成为可能，从根本上解决抽样样本覆盖范围窄、渠道单一等问题，避免决策中出现“偏信则暗”的情况。

提升决策效率。大数据具有高效的数据搜集和运算能力，在相关性分析方面完全超越人工分析的速度，能大幅提升决策效率。大数据还具有极强的预测能力，有助于决策者预测事态发展趋势，将问题由“事后解决”转向“事前预测、前瞻决策”，这在危机管理中尤为重要。

优化决策方案。最优的决策方案都是动态权衡和利弊取舍的结果，这需要对前期方案进行及时反馈与综合评估。大数据能做到实时动态分析，可将决策执行情况从“预报”变为“实报”、从“抽样报告”变为“精准报告”，大大提高了反馈的时效性和评估的准确性，为优化决策方案提供强有力的支持。

为什么大数据在政府决策中“雷声大雨点小”

近几年，大数据在城市规划和运营、城市交通、应急管理等方面得到了一定程度的推广和应用，但与其商业应用和自身价值潜力相比，大数据在公共管理中仍未普遍使用，在政府决策中更是“雷声大雨点小”。

思想门槛。大数据概念普及和应用都是近些年的事情，多数决策者还处于观察、理解和学习的阶段，短时间内还难以自觉地将大数据作为辅助决策的手段。但不可否认，一些决策者对数据决策持冷淡甚至抵触的情绪。有调查显示，在各部委信息化部门中，近四成负责人对大数据提升业务能力“未予以足够重视”。对于一些管理部门而言，“拍脑袋”决策、封闭式决策是成本最低、效率最高、权力感最强的决策方式，这种思维定势天然地排斥数据决策。甚至部分人对互联网产品抱有偏见，将微博、微信甚至智能手机都看作是泄密的渠道，思想和行动上“不接受、不了解、不使用”，对大数据更是唯恐避之不及。

技术门槛。大数据具有信息量大、数据域广、时效性高等优点，但也会带来数据类型繁多、价值密度低的问题。要将海量数据转换为可供决策参考的可读信息，需要经过数据准备（搜集、抽取、清洗、转化、加载等）、建立模型、实施部署、输出结果等多个阶段。因此，把纷繁复杂的文字、语音、图片等数据转换成可视化和易读性的决策参考信息是个难度较大的“技术活”，须兼具熟悉的业务能力和专业的技术能力，这对每一级政府、每一个部门都是不小的挑战。实践中，若不借助外力，应用时普遍会遇到“信息海洋如何捞干货”的难题，这是影响数据决策的一大门槛。

数据门槛。政府决策多带有全局性，作为辅助决策的大数据分析需借助多部门、多领域的关联数据。近些年，我国政务信息工作取得了很大进展，但部门间数据共享机制仍不健全，实际中存在不敢、不愿和不会共享数据的问题。尤其是一些部门存在“数据小农”心态，数据专享的权属观念甚重，把数据看作部门“隐私”，保护得密不透风，有的还将数据神秘化甚至权力化、利益化，从中寻租牟利。部门间数据无法做到互联共享，大数据分析就是无米之炊，数据决策更是纸上谈兵。

如何发挥大数据对政府决策的应有作用

树立适应信息化社会发展需要的决策思维。大数据不仅是技术创新，更意味着理念和思维方式的革新。领导干部须顺应趋势，培养和树立与时俱进的决策思维。一有数据意识，形成“用数据说话、用数据决策、用数据管理、用数据创新”的思维和理念，注重逻辑分析和数据决策。二有整体意识，改变重经验轻数据、重直接数据轻关联数据和比较数据、重单一数据轻多元数据和互动数据等决策方式和思维惯性，借用大数据从更全面、更宏观的角度看待问题，把握规律，抓主要矛盾。三有开放意识，将大数据作为开门搞决策的一个重要抓手，主动利用信息技术扩大公众参与决策的程度，将大数据分析的民意结果作为启动政策议程、制定政策方案的重要因素，以此增强决策的科学性，提高决策方案认可度，降低决策执行成本。

利用大数据分析优化决策全过程。信息技术的发展和普及应用，拓宽了公众参与决策的渠道，对决策的科学化、民主化进程既是机遇也是挑战。决策全过程都必须适应这种变化，利用大数据技术抓住机遇，应对挑战。通过引入大数据监测系统，实时监控、智能预测经济社会发展动态，及时响应政策诉求，启动政策议题。利用互联网平台所搭建的平等协商的“公众舆论空间”，引导公众有序参与政策讨论，形成社会的“最大公约数”，作为制定政策方案的基点。应用社交网络、智能终端等传输的数据实时分析政策执行效果，提高政府事中感知和事后反馈能力，将决策输出端从“谋而后动”转向“随动而谋”，从执行力转向学习力，从静态管理转向动态治理。

开展合作弥补技术短板。过去10多年，电子政府发展迅速，政府大力度投资设施建设，后台积累了大量数据。可以说，政府利用大数据难度最低而潜力最大。但目前看，这些有价值的数据多被束之高阁，处于沉睡状态，其原因就是政府在利用和分析这些数据方面存在较大的技术短板，严重影响到了大数据在决策中的应用。弥补这一短板，一方面可引进专业人才，加大软件投入，提高自身技术能力；另一方面，可积极与大数据研究机构、互联网企业等专业的大数据单位合作，借助他们的专业实力开展大数据分析。

开放政府数据。开放促改革是我们在长期工作中总结出来的一条重要经验。政府是推动大数据应用的最关键力量，开放政府数据能推动大数据在全社会的广泛应用。美国、英国、加拿大、新西兰等国在2009年之后都建立起了政府数据开放平台，将提供数据作为一项基本的公共服务。其中美国联邦政府开放了农业、商业、气候等10多个领域的13万个数据集。我国的香港、上海、北京、武汉等地也在2011年后陆续开放了数据平台。社会应用的增多，又会反过来推动政府数据平台建设，推进政府数据的标准化、格式化工作。最重要的是，数据开放也意味着政府在决策时必须将数据分析、公众参与等作为决策过程的重要部分，使决策方式发生质的改变。

公共决策

政务公号运营的新变化

□ 杨斌艳

更优的发展大环境

政务公开的有力推动。2016年是政务公号大发展的一年。这一年政府在“互联网+政务”方面大有作为。2月，中办、国办印发《关于全面推进政务公开工作的意见》（以下简称《意见》），要求“进一步推进决策、执行、管理、服务、结果公开，加强政策解读、回应社会关切、公开平台建设等工作”；11月，国办印发《〈关于全面推进政务公开工作的意见〉实施细则》（以下简称《实施细则》），要求“充分运用中央新闻媒体及所属网站、微博微信和客户端做好国务院重大政策宣传解读工作，发挥主流媒体‘定向定调’作用，正确引导舆论”，“对涉及特别重大、重大突发事件的政务舆情，要快速反应，最迟要在5小时内发布权威信息，在24小时内举行新闻发布会，……”政务公开有了更加明确的指导和要求，必然进一步推动和促进政务公号的发展和繁荣。

多平台的互补和竞争。政务公号已经成为“互联网+政务”的重要渠道。微博、微信在“两微一端”的长期推动下，仍然是我国政务公号的主要平台阵地。截至2016年底，经过认证的“政务微博”超过16.4万个；截至2015年底，经过认证的“政务微信”超过10万个。2016年，今日头条和一点资讯在政务号的发展上也突飞猛进，截至2016年底，“政务头条号”超过3.5万个，“网信中国”一点号矩阵也成为一点资讯进军政务的亮点。因此，2016年，政务公号开始突破“两微一端”的原有格局，开始了多方平台和力量的参与。不同平台优势共享和差异互补，为政务公号的发展带来了更多的机遇。

新技术不断为政务公号带来活力。大数据下的深度用户分析和挖掘，以及更高级的算法和机器深度学习，在提高有效传播、定向推送、舆情预警等方面贡献颇多，这些为政务公号带来了新的活力，使得政务公号的运营与维护更加便利。不少企业开发了针对“两微一端”和公号矩阵的信息管理系统；有些媒体和企业致力于提供专业的政务公号的运营与维护服务；一些机构提供政务新媒体、政务公号运营与维护的多种培训……这些不仅仅为政务公号的生产、运营与维护提供实际的解决方案和落地服务，更展现了“互联网+政务”的繁荣和多元化发展。

更加明确的定位和丰富多彩的展现

各有特色、各有所长。回顾过去五年的发展，政务公号经历了千号一面、传播力有限、互动不足、运营与维护成本高等多方面问题的困扰。“双微联动”“公号矩阵”“市政大厅”“算法推送”“差异化定位”“亲民化表达”“智慧幽默互动”“视频/直播”等都成为政务公号成长中的突破和创新。当前，政务公号已经呈现出不同区域、不同机构、不同行业的准确定位。各公号致力于内容生产传播和影响力打造，“八仙过海，各显其能”，获得越来越多民众的认可，整体上呈现出各有特色、各有所长的百花竞放局面。

活跃度、精准度提高。2016年，唤醒“僵尸微博”成为政务微博自我监督的新力量被列入年度盘点：仅微博平台，政务公号2016年共发布博文7469万条，其中原创博文2836万；一年累计被关注量高达22亿，阅读量2605亿。公号在追求发文量的同时，开始更加关注阅读量、有效到达率和回应率、服务率：2016年5月15日，政务微博“@公安部儿童失踪信息紧急发布平台”上线，截至年底，相关话题#儿童失踪紧急发布#获得了6.8亿阅读量；2016年，全国政务头条号共发文超过240万篇，推荐量达900亿次，产生阅读82亿次；2016年，今日头条已帮助725个家庭找回失散的亲人；仅2017年1月份，上海政务微信（66个账号）共发文4844条，阅读量突破1100万，点赞量超过9万。这些都说明，政务公号正从活跃走向精准传播和有效施政。

“政”道和误区

权威及时和优质服务是第一位。政务公号首先应该成为权威信息的快速出口，而不应一味追求发文量、粉丝量、点赞量等。一般而言，高关注度的社会问题或者行业，其相关政务公号及话题的关注度也会比较高。比如近几年民众持续关注度比较高的环境污染、食品安全、高房价、医疗、法治、腐败等话题。另外，重大事件、新出台的重大政策、突发舆情事件等特别容易引起短期的高关注度和讨论量。

“海量信息和有效注意力”是网络传播的基本矛盾之一，就单个政务公号而言，阅读量、粉丝量、点赞量等受众多因素影响，所在行业、所在地区、所设置话题、所在领域、某一偶然因素等都直接影响一时的关注度，或长期潜在地影响总关注度，所以这些数值很难从整体上反映一个政务公号的传播力和影响力。而且，平台本身的用户规模、用户特征和传播影响力等也是重要影响因素。“信息公开、政策解读、回应关切、公众参与”是政务公号应该坚持的方向，为民服务、有效施政是政务公号的根本和初衷。

淡定看待各类排名和颁奖。近几年，关于政务公号的各种报告、排名和颁奖多得不胜枚举。企业和平台所进行的排名和颁奖仅仅是一种评价体系，仅仅是一个平台的数据。政务公号的评价是件非常复杂的事，需要综合考虑多种因素。如何科学合理地评估政务公号还需要大量的研究和探索，也更需要多家平台的真实公开数据。各级政府大可不必把现在的各种排名和颁奖看得太重，如何通过政务公号更好地发挥解读政策、引导舆论、及时回应、公众参与的功能才是正道。

日常机制与突发机制并重的原则。各级党政机关和政务公号的运营与维护人员应该认真学习和领会《意见》及意见《实施细则》的精神，紧紧围绕“五公开”、政策解读、回应关切、公众参与等重点工作进行政务公号的功能定位和内容生产，在人力、精力、财力的范围内，精比多要好，有效比热闹要好，根据自身的特点和优势积极创新，让政务公号成为惠民号、便民号；让政务公号成为民众信赖、依靠和离不开的权威信息源和生活好助手；让政务公号在重大事件、突发舆情中发挥更有效的引导和组织作用。

“信息与噪音”是网络传播的又一对基本矛盾，网民一方面希望迅速找到自己所需要的权威信息；另一方面希望“无用的”（自己当前不关注的）信息尽量的少。政务公号如果能够很好地平衡这一矛盾，必然更受民众欢迎。大数据挖掘技术、空间定位技术在此方面大有可为，政务公号以及核心平台都应该积极探索，通过大数据和高级算法等新技术为政务公号建立一套合理的日常工作机制，并能够在重大事件、突发舆情等方面进一步提高预警敏度和影响效力。

管理视角

公务员心理健康：组织人事部门应做点啥

□ 王佳

近年来，随着中国社会转型不断加快，各级公务员面临的挑战增多，承受的心理压力也越来越大。据报道，中国公务员群体中有29.3%的人存在心理问题。在所有心理疾病患者中，有10%是公务员，远高于其他群体。中央国家机关职工心理健康咨询中心对20个中央部委共2500名职工进行的一项调研结果显示，有63.3%的职工认为自己承受着中等以上程度的压力，13.5%的职工选择了重度或极重的选项。由于难以纾解，这些存在心理健康问题的公务员，轻者影响生活质量，降低工作效率；重者出现行为异常，甚至导致自杀现象的发生。从目前的情况看，心理健康问题已经越来越成为全社会关注的焦点，许多相关文章更是在公务员的朋友圈中引发广泛共鸣，这也从另一个侧面反映出广大公务员对自身健康状况，特别是心理健康状况的关切与忧虑。

出现心理问题的原因

公务员出现心理问题的原因比较复杂，不同岗位、不同年龄、不同级别，甚至职业生涯不同阶段的公务员，所遇到的心理问题也不尽相同。但从总体上看，大致可归纳为以下几个方面。一是随着社会结构深刻变革、经济体制深刻调整、思想观念深刻变化，社会竞争加剧，工作生活节奏加快，如果人们的心理状态滞后于急剧变化的社会状态，就容易出现心理落差、心态失衡。二是受“官本位”思想的影响，一些人以是否为官、官职大小、级别高低为标尺，简单以行政级别来衡量其社会地位和人生价值，容易在人事调整问题上出现价值观扭曲以致引发严重的心理问题。三是传统的“面子文化”渗透到一些公务员的日常社会生活中，严重阻碍了思想感情的正常沟通和交流，长此以往容易产生紧张、疲惫、孤独、失落等心理困扰。四是一些青年公务员缺乏艰苦的社会历练和严格的党性锻炼，一旦工作受挫，容易出现失落、抑郁、焦虑、职业倦怠等心理问题。五是干部选拔任用中的不良倾向仍个别存在，致使部分公务员受负面环境影响，对个人职业前景感到迷茫和悲观，进而产生对政府的不信任、不满意，以致产生麻木、抵触、愤怒等消极心理。

完善科学选拔任用机制

通过剖析公务员心理问题产生的原因，我们可以看到，职业环境、发展前景和晋升压力是影响公务员心理健康的三个重要因素。针对这些特点，组织人事部门要做到“对症下药”，采取有效举措，着力形成公平公正、充满活力的干部选拔任用机制。

建立科学有效的考核评价体系。首先，应当探索建立全方位、多层次的考核评价体系，研究推进日常考核、年度考核、业务对口部门考核、合作伙伴考核、政绩考核、业务素质考核等多方面、多维度的考核方式，形成更为客观准确的评价结果。其次，应当探索建立主体功能定位差异化的政绩考核办法，针对单位性质、岗位职能设定考核指标，避免实绩考核“一刀切”。再次，应当探索建立公开透明的考核程序，加强对考核过程的监督，着力提高考核结果的公信力和满意度。

创造公务员交流任职和交叉培养的平台。加强公务员队伍在横向岗位、纵向部门、相关专业间的交流与锻炼，充分调动公务员的工作积极性，让不同单位的公务员加深了解，增进交流与合作。值得注意的是，交流要有方向性、目的性，不能行无目的、无方向的交流。交流要做到张弛有度，不能破坏原有工作队伍的战斗力。应把交流变成一种常态，偶尔、个别的交流会让被交流对象有不平衡感，或者徒增无形的压力。

大力营造风清气正的选人用人环境。在选拔任用干部工作中，组织人事部门要牢固树立正确的选人用人标准，坚决剔除“裙带效应”“人际关系决定政治命运”“领导干部近视效应”等不良顽疾，不断加强人事制度改革，以公开、公正、公平为原则，为每一位进入公务员队伍的人，创造一个机会均等、公平竞争的发展环境，真正做到五湖四海、任人唯贤、适才适所、人事相宜，最大限度地调动人才内在的积极性、创造性，不断提高选人用人的公信力，为公务员减轻职业压力、保持健康的职业心理状态创造良好的外部条件。

加强专业化心理辅导

心理危机能够得以有效解决，很大程度上依赖于对心理危机干预能力的加强。组织人事部门作为加强公务员队伍思想建设的重要职能部门，应当加强心理辅导的专业化建设，掌握思想动态，加强思想引导，真正成为每一名公务员心理倾诉的聆听者和心灵沟通的知心人。

逐步发展专业心理咨询队伍，建立专门的心理咨询机构。首先，探索建立心理咨询常设机构，对公务员进行定期的心理调查，建立心理档案，当公务员出现心理问题时，能够采取行之有效的办法加以干预。其次，由于公务员职业的特殊性，常设机构不但更加专业、稳定，而且可以保证公务员在心理咨询过程中的安全性、保密性，以及反馈结果跟踪的持续性、连贯性。再次，在心理咨询中，常设机构可以发现公务员思想上或者工作中存在的普遍和共性问题，便于及时解决。

拓宽心理健康的预警渠道。首先，应加强对特殊职业的专项心理指导。组织人事部门应特别针对工作压力大、职业心理危机较严重的职业，如公安、信访、检察院、法院等与负面信息源接触多、意外事故高发的职业，采取有针对性的、行之有效的措施进行心理干预。其次，以压力期和敏感期为重点时段，加强对公务员心理健康教育的力度。对刚入职的年轻人和即将退休的老同志，针对他们的不同心理特点加以正确引导，当公务员面临调转、升迁、重任压身等重大变化的过渡阶段，都应当进行有针对性的心理辅导和帮助。

帮助树立正确的价值取向和政绩观。首先，应注重加强公务员队伍的社会主义核心价值观建设，把核心价值观制度化、规范化。其次，充分发挥公务员的自觉意识，发挥主观能动性，将完成好党和国家交给的任务作为内在的意愿。再次，树立正确的政绩观，将职业理想与个人追求相统一，树立正确的政绩观，在工作与生活中寻找生命的意义，体验工作的快乐。