

## 數據公開、公民參與及中國政策過程的改革

● 楊鳴宇



《大數據》不能算作嚴肅的學術研究，然而本書提及的數據管理方法和數據公開相關法案產生的歷史背景對於中國的公共管理者（尤其是政府），以至生活在信息時代社會的普通公民，均有着很多值得思考和借鑒的地方。

涂子沛：《大數據：正在到來的數據革命，以及它如何改變政府、商業與我們的生活》（桂林：廣西師範大學出版社，2012）。

從規範的角度來看，涂子沛的《大數據：正在到來的數據革命，以及它如何改變政府、商業與我們的生活》（以下簡稱《大數據》，引用只註頁碼）不能算作嚴肅的學術研究，而是一部帶有科普性質的社會科學著作。作者涂子沛畢業於卡內基梅隆（Carnegie Mellon University）

大學，目前就職於一間為美國政府提供數據服務的政府合同公司。計算機專業出身的作者在赴美留學前就曾經在國內的政府部門從事過統計工作，雖然今天仍然從事着相似的工作，但使用的技術已經不能同日而語。他深感中國的公共管理部門、企業和大眾尚未認識「大數據時代」對於國家競爭力的重要性和管理方法上的意義，於是寫作了這本介紹美國公共部門如何運用「大數據」進行管理的科普著作。或許是因為作者對中國有着強烈的現實關懷，本書提及的數據管理方法和數據公開相關法案產生的歷史背景對於中國的公共管理者（尤其是政府），以至生活在信息時代社會的普通市民，均有着很多值得思考和借鑒的地方。

### 一 何謂「大數據」？它又為何重要？

首先，作為全書主題的「大數據」（Big Data）概念，是指「那些大小已經超出了傳統意義上的尺度，一般的軟件工具難以捕捉、存儲、管理和分析的數據」（頁57）。這些龐大的數據來自於現代社會中人類的活動，尤其是來自社會、市場和政府之間的互動。以美國聯邦政府

為例，它是「美國最大的信息生產、收集、使用和發布的單位」（頁35），其擁有的數據主要來自三個方面：民意數據、業務數據和環境數據。這些與公共管理相關的數據每一年都以爆炸性的速度增長（頁54-55）。該書試圖通過描繪「大數據」的形態和功能以提醒讀者人類社會正進入一個新的時代——在這個「大數據」時代，人類每時每刻都在生產數據。如果政府無法有效掌握這些數據並加以分析利用，作為制訂政策的合理依據，它就難以滿足現代社會的需要。

其次，該書以第三任美國總統傑斐遜 (Thomas Jefferson) 之言「信息之於民主，就如貨幣之於經濟」（頁15）和美國《信息自由法》(*Freedom of Information Act*) 的出作為全書的開篇，可以表現出作者對待信息公開與政策過程兩者之間關係的態度。那就是，數據的收集、處理、分析和利用遠不止是一個技術過程，它事實上與公民的權利、隱私和自由緊密地聯繫在一起。如果公民無法得知與其生活息息相關的信息，並以此來捍衛自己的權利，那麼他們的利益將極容易受到政府的侵犯。正因為對信息的掌握是一種權力和資源，作為資源佔有者的政府很難在沒有外部壓力下有誘因去主動公開這些信息。因此對知情權和政府信息公開的爭取本身，就是一個公民捍衛自身權利和政府不斷進行博弈的過程，它無疑是民主制度重要的組成部分。

最後，雖然該書並未明確地把中美政府在信息數據的收集、公開、處理和利用等方面進行比較，但書中描述的美國政府在財政開支、礦難事故，以至總統在白宮的

會客記錄等方面的信息公開和處理，亦無一不指向着潛在的比較對象——中國政府。以上領域都是多年來受到公民關注並且一直困擾着中國政府的社會問題，而美國政府在這些領域的數據公開和利用方面所取得的成績，無疑對中國政府有着借鑒和示範意義。這些意義不在於美國政府使用了怎樣先進的技術，而在於公民因為有了這些公開、可得的數據，使其擁有監督政府行為所必須的「工具」；通過這些工具，公民才有了進行公眾參與的前提。只有在公民參與到政策過程之中並進行意見和利益的反饋，政府才有可能變得更加具有問責性 (accountability) 和回應性 (responsiveness)。這些機制都是目前中國公共管理薄弱和缺乏的環節。

## 二 數據的挖掘與公共政策的制訂

一個社會面對的問題是如此的多，為甚麼只有少部分成為公共政策的議案？數據的存在往往是人們賴以識別問題的重要依據。除此之外，通過發掘數據之間的邏輯聯繫，還可以提供大量有用信息，為政府制訂合理的政策提供支持。

《大數據》提供了幾個運用數據挖掘技術有助於公共政策制訂的例子。一個例子是進入汽車時代後，美國國會為了應對數目急增的交通意外死亡人數而制訂了《高速公路安全法》(*Highway Safety Act*)，它要求聯邦政府「立即建立一套有效的交通事故記錄系統，以分析確定交通事故及傷亡的原因」（頁65-66）。通過多年積累的縱貫數據 (longitudinal

人類社會正進入一個「大數據」時代，人類每時每刻都在生產數據。如果政府無法有效掌握這些數據並加以分析利用，作為制訂政策的合理依據，它就難以滿足現代社會的需要。

《大數據》把數據公開視為公眾參與和民主制度的重要組成部分。和美國相比，中國政府並不以選舉和投票而是用所謂「績效合法性」的方式來取得自身合法性，這使政府主動公開數據缺乏制度上的誘因。

data)，數據使用者可以根據時間、地區、天氣狀況以及人口特徵等變量，發現交通意外最可能在怎樣的情況下發生。以2009年為例，分析顯示，大多數交通意外發生在白天正常天氣和光線的情況下，而非惡劣天氣之中。晚間6時至9時是最可能發生致命交通事故的時段，其中又以星期六的概率最大(頁67-68)。可以想像，沒有持續的數據追蹤和搜集，以上的規律很難被發現。

另外一個例子是美國的聯邦醫療保險和醫療救助管理機構利用數據挖掘技術對醫療保險和醫療救助的申請者資格進行審查，對可疑或不實的賬單進行「打假」，並進行追討(頁74-75)。截至2007年，數據挖掘實施一年多的結果是成功確定2,500萬美元的虛假申報和追討了1,500萬美元的超額申報，並將其中50多宗欺詐案移交司法部門處理(頁76-77)。

對於數據公開和制訂公共政策之間的關係，作者的歸納是：「在網上發布數據，將會吸引一大批對這個問題感興趣的人士參與到政策制訂的過程中來，足夠多的眼睛，將會使所有的問題都無所遁形，更多的問題將會被發現，更多的細節將被討論，更好的方案會被激發。」而和規範公共政策理論一致的是「一項具體政策的執行效果能夠被量化，各個州之間很方便進行『事實對比』，新的政策如果有效，很容易在全國範圍內被接受、複製並推廣，形成一種良性的『政策競爭』氛圍」(頁70)。這事實上是對現有政策的評估過程，其結果將可能是重新提出一個政策問題並試圖加以解決，從而改變、修訂或廢除原來的政策。

### 三 數據公開、公眾參與和中國的政策過程

如前所述，《大數據》把數據公開視為公眾參與和民主制度的重要組成部分。在《大數據》的下篇「公民故事」(頁183-268)中，作者特別提供了幾個現實例子來描述兩者之間的互動關係。這些例子涉及到美國財政數據公開、礦難事故和總統的會客記錄等方面。如前所述，這些領域及其相關事務在中美兩國都存在，但由於政治體制和制度機制不同，兩國政府對上述社會問題採取了非常不同的處理方法。

在數據公開和公眾參與的壓力下，美國政府不斷增加自身的透明和公開的程度，奧巴馬(Barack Obama)政府更視之為爭取選民支持的手段(頁198)。而在中國，儘管2007年頒布了《中華人民共和國政府信息公開條例》，但執行的效果並不理想；目前的制度架構更是鼓勵地方政府對於礦難事故進行隱瞞。至於中國國家領導人的會客記錄，更是無從得知。

這些差異取決於兩國政府獲取合法性的方式不同。和美國相比，中國政府並不以選舉和投票而是用所謂「績效合法性」的方式來取得自身合法性(參見Yuchao Zhu, “‘Performance Legitimacy’ and China’s Political Adaptation Strategy”, *Journal of Chinese Political Science* 16, no. 2 [2011]: 123-40)，這使政府主動公開數據缺乏制度上的誘因。已有不少研究顯示，讓公眾參與到政府決策過程之中能提高公眾對政府的信任度，以及強化政府施政的問責性和回應性。然而，所有這些都有賴數據的公開作為前提，否則公民根

本無從得知社會問題的狀況，更遑論依據數據向政府施加壓力。

同時，中國公民參與到政策過程中的階段和其他國家不一樣。首先，在大多數國家，公民主要是在政策的形成階段通過具體行動來影響政府的決策，而中國公民的參與主要發生在政策執行階段。其次，中國公民在政策執行階段的具體參與方式也和其他國家不一樣。在民主國家，大多數公民是通過諸如投票、競選以及社團活動等制度化的集體行動方式進行參與，而中國公民則更依賴於像申訴(上訪)、抗議、抗爭和通過關係等更為個體化、非制度化，以及一定程度上依賴社會層級和網絡的方式來表達訴求(參見 Tianjian Shi, *Political Participation in Beijing* [Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997], 274)。

這些發現提醒我們，中國政策過程中利益相關者和政策系統發生博弈的階段和具體的表現方式，與西方民主體制國家非常不同。在政策執行階段才能夠參與，意味着本該在政策形成階段發生的利益博弈要延遲至政策執行階段才發生，而在這個階段，政策的取向已經確定，公民很難再通過集體行動來改變政策的根本走向。因此，作為利益相關者的公民如果受到政策的影響，便只能根據自己的社會經濟資本與其他資源和政策系統博弈，進行個案式的調整，以維護自己的利益。

在這裏，我們已經觸碰到研究中國政策過程的兩大技術和理論困難：一、缺乏足夠的數據；二、已有政策過程理論的解釋邊界問題。前者使研究者難以知道公民在政策過程的行為和態度，後者使主流公共政策過程理論在中國的背景下需

要進行調整。上述問題得不到有效的解決，使中國的政策過程的很多運作機制仍然處在「黑箱」之中。它們同時也使中國的政策過程面臨理論上和實際操作上的尷尬局面：作為一個經濟快速發展的國家，中國在全球的經濟影響不斷增加，但在公共管理和公共政策的理論和實際操作方面的經驗貢獻卻十分有限。

然而，情況似乎正在發生少許改變。一方面，公民的權利意識在不斷增加和覺醒，這使得他們自發地參與到關乎切身利益或其他的社會問題之中，例如近年發生的怒江水電站、廈門PX項目、什邡等事件。另一方面，《大數據》提到諸如「中國綜合社會調查」(由中國人民大學和香港科技大學聯合進行)等調查數據的出現(頁317)有助學者進行研究；通過對這些數據加以分析，輔之以案例調查和其他研究成果，可能讓我們發現更多中國政策過程的運作機制，從而弄清楚數據公開和公眾參與在中國背景下的關聯。這使中國政策過程的研究者可以更好地和國際上的同行進行對話。

#### 四 結語

最後，讓我們再次強調，數據的收集、處理、公開和利用絕不止是一個技術過程，同時也是一個公民參與、不同社會力量之間博弈和建立民主的過程。僅僅只有數據的公開而沒有一整套制度上的機制進行配套和支持，不會取得合意的結果。中國《政府信息公開條例》就是一個很好的例子。基於這個視角，《大數據》難能可貴的地方在於，它不單把「大數據」的概念和美國政府的具體應用通過大量生動的例子描

中國公民在政策執行階段才能夠參與，意味着本該在政策形成階段發生的利益博弈要延遲至政策執行階段才發生，而在這個階段，政策的取向已經確定，公民很難再通過集體行動來改變政策的根本走向。

述出來，更重要的是把支持這套系統運作背後的機制及其形成過程，簡潔準確地講述給讀者。

總之，《大數據》一書不僅使作為公共管理者的政府知道數據的公開、挖掘和利用可以怎樣提升決策

的合理性和效率，也告訴普通讀者數據的公開和透明是信息時代公民的重要權利。公民有權通過公開數據了解政府的運作，並參與到政府的決策過程當中，以表達自己的訴求，維護自身的權益。

## 科學思維發育並成熟的哲學土壤

### ● 焦宗燁



陳方正：《繼承與叛逆：現代科學為何出現於西方》（北京：三聯書店，2009）。

自西方文明進入中國以來，對於中西方的比較理論可謂只多不少。伴隨着古老民族主體意識的逐步恢復，對中華文明過去的反思和探究成為學界熱門課題之一。科學之於中國的思考自此而來。中國古代的科学究竟以何等的思維方式存在？而此思維方式對於今日現代科



郭昭第：《大知閑閑：中國生命智慧論要》（北京：中國社會科學出版社，2012）。

學思維有何影響？中國古老的科學知識及其成果在今日應給予一種怎樣的評價和認知？

2009年陳方正先生的《繼承與叛逆：現代科學為何出現於西方》（下文簡稱陳著，引用只註頁碼）是對這些話題進行詮釋的代表性著作。為了探究科學的發展在中國為

與陳著立足於西方科學的沿革去探討西方科學思維之於東方的差異不同，郭著則是重在詮釋中國的古老思維對於生命的意義。現代或西方科學思維之於古老中國文化的差異，佔據着郭著很大一部分篇幅。