

# 大数据发展、制度环境与政府治理效率

□ 赵云辉 张 哲 冯泰文 陶克涛

内蒙古财经大学 工商管理学院 内蒙古 呼和浩特 010051

## 一、研究假设

第一,大数据发展对政府治理效率的作用。交易成本是政府治理成本的重要组成部分,它包括信息搜集、监督、制度运行、决策等过程中所产生的成本,因此,提高政府治理效率的关键在于有效地降低政府治理的交易成本。大数据能够较好地解决政府治理中信息不对称问题,通过大数据技术平台建立良好的政府信息透明机制,降低公众获取信息的成本,更加有效地规范政府的信息公开行为,减少交易成本。由此可见,大数据技术的应用可以显著地降低政府治理成本中的各项交易成本,从而提高政府治理效率。本研究提出如下假设:

H1:大数据发展水平对政府绩效具有正向影响。

基于交易成本理论,大数据技术在政府治理中的应用不但可以帮助政府更准确、更迅速地与用户沟通,降低信息成本,而且还能够使用户访问、存储、处理和传输信息更加通畅。大数据技术一方面使政府搜集腐败信息的渠道多元化,渠道和数量的增多使得腐败活动难以隐藏;另一方面,大量用户从信息的被动接受者转换成信息的主动制造者,使公民更容易参与到反腐败活动中,降低信息成本和监督成本。本研究提出如下假设:

H2:大数据发展水平对抑制腐败具有正向影响。

基于交易成本理论,以大数据技术应用、信息公开与共享为技术特征的政府治理,是确保公众积极主动地参与政府监管、加强公众与政府间沟通与合作,消除信息不对称的有效途径。大数据时代,政府可以通过建立质量监管大数据平台,将产品条形码、产品抽样检验数据、产品的设计标准、消费者的产品消费反馈数据等相关信息集成起来,对产品质量监管决策实施过程进行实时评估,及时发现质量偏差并予以纠正,实现产品相关信息共享,减少政府监管

成本,提高监管质量。本研究提出如下假设:

H3:大数据发展水平对监管质量具有正向影响。

基于交易成本理论,用大数据分析中国政府信息公开案件,可在短时间内对全量数据进行收集、分析、归纳和处理,寻找隐藏在其背后的深层次信息,增强案件信息的透明度,减少信息处理成本。而且,政府通过网络发布的相关法制信息,比如通过建立公告栏,集中公开专项信息等方式,可以确保公众及时、便捷地获取相关政府信息,降低公民信息搜索成本。因此,通过大数据技术,加强政府信息公开、政府信息资源共享、政府网站内容开发等方面的法律法规建设,从而推进了政府信息成本控制的法制化和规范化。本研究提出如下假设:

H4:大数据发展水平对法制水平具有正向影响。

第二,制度环境的调节效应。从制度理论的角度来看,政府治理归因于健全、完善的治理体系与制度环境变化之间的匹配程度。因此,政府需要通过一系列面向外部的规制来适应其制度环境,以提高政府治理绩效。大数据技术的应用要求政府具备更高的信息处理需求,提高政府治理效率需要政府有更强的信息处理能力。而不完善的制度环境可能导致重要信息的缺失、数据的不精准、存储的随意以及长期维护的缺乏等问题,这些不但会影响信息的获取和使用,也会影响政府对信息获取、转换和处理信息的能力,引发交易成本的上升。据此,政府应用大数据提高治理效率,在完善的制度环境下往往会产生较强的治理效果。本研究提出如下假设:

H5:制度环境对大数据发展水平和政府绩效之间的关系具有正向调节作用,即制度环境越好,大数据发展水平与政府绩效之间的关系越强。

政府通过大数据应用简化行政审批流程,有效减少寻租空间产生的机会,同时大数据技术为公众支持提供了有效监管平台,为政府抑制腐败降低了

监督成本和执法成本。因此本研究提出如下假设:

H6:制度环境对大数据发展水平和抑制腐败之间的关系具有正向调节作用,即制度环境越好,大数据发展水平与抑制腐败之间的关系越强。

基于制度理论和交易成本理论,不完善的制度环境阻碍了大数据对治理信息搜索成本的降低,增加了政府治理的运行成本。中国在推进市场化过程中,各区域市场化发展不平衡,例如,在中国某些省份或地区,市场环境虽然较完善,但法律制度仍有欠缺,道德风险或逆向选择的问题普遍存在。因此在不完善的制度环境下,造成监督机制不健全,大数据发展水平仍不能有效降低无效交易产生的交易成本以及有效交易不能成交所产生的交易成本。本研究提出如下假设:

H7:制度环境对大数据发展水平和监管质量之间的关系具有正向调节作用,即制度环境越好,大数据发展水平与监管质量之间的关系越强。

转型经济体国家在推进市场化进程中政府与企业关系、民营经济发展、产品市场发展、要素市场发展、法律制度与法律服务中介五个维度之间应相辅相成、协同进步。完善的制度环境表现出经济和法律两者的协调良性互动,健全的法律体系环境能够保证大数据现代科技手段与司法体制改革有效结合。同时,政府通过网站发布的各类行政处罚类信息和通报中蕴含的大量行政处罚信息和违法线索,有助于司法机关发现监管失职或渎职行为,降低政府监管成本。因此本研究提出如下假设:

H8:制度环境对大数据发展水平和法制水平之间的关系具有正向调节作用,即制度环境越好,大数据发展水平与法制水平之间的关系越强。

## 二、实证分析与结论

本文运用樊纲市场化指数的5个维度(政府与市场的关系指数、非国有经济的发展指数、产品市场的发育程度指数、要素市场的发育程度指数、市场中中介组织的发育和法治环境指数),重新估算了2008—2017年中国31个省份的制度环境,并系统考察了大数据发展水平在制度环境的调节作用下对政府治理效率(政府绩效、抑制腐败、监管质量和法制水平)4个维度的影响。结果显示:假设1、假设2、假设5、假设6得到验证,假设3、假设4、假设7、假设8没有得到支持。由此得到三个方面的结论:

第一,大数据发展为政府治理创造了良好的技术环境,有助于政府绩效的提升和对腐败的抑制。在大数据时代,组织的层级逐步向扁平化发展,这为信息的共享与开放以及信息的互联互通提供运行环境和整合基础,提高了信息透明度,降低了信息不对称性,实现了全面的协同监管,使得暗箱操作现象得

以改善,腐败现象得到有效抑制。总之,大数据技术能够降低信息收集、整理、分析成本,提高信息共享性和透明性,使政府治理更加精准、服务流程更加便捷、监控更加及时有效,从整体上提升政府治理效率,实现政府治理能力现代化。

第二,大数据发展水平与制度环境的有效契合是提高政府绩效和抑制腐败的关键。在不完善的制度环境下,会产生重要信息缺失、数据不精确、存储随意、缺乏长期维护等问题,造成大数据技术对预测产生偏差,增加政府对信息获取、转换和处理的交易成本,导致大数据对政府绩效的提升作用有限。不完善的制度环境更容易激活“寻租”活动,某些政府官员有可能利用其握有的行政审批权钻审批程序不规范或标准不严密等的空子来“设租”“创租”,从而为主体创造了“寻租”的契机或可能。因此,在完善的制度环境保障下,才能够更好地促进大数据提升政府绩效和抑制腐败水平。

第三,制度环境是大数据发展水平对政府治理效率发挥作用的主要边界条件。全样本的数据结果显示,制度环境对大数据发展水平与法制水平和监管质量之间的作用并不显著。基于此,本研究又以东西部地区为研究样本再次进行了实证分析,发现大数据发展水平对中国东西部地区政府治理效率影响存在明显差异,该差异也进一步揭开了大数据发展水平对全样本的法制水平及监管质量不显著的原因,也进一步证实了制度环境是大数据发展对政府治理效率发挥作用的边界条件。

基于以上的研究发现,本文提出以下政策建议,以期更好地发挥大数据技术在提升政府治理效率中的重要作用。其一,应用大数据技术对管理者或组织来说是一个复杂且具有挑战性的问题,政府应该采用辩证的观点应用大数据技术。我们的研究表明了大数据对政府治理效率提升的重要性,但还应特别关注大数据发展水平与制度环境变化之间的匹配程度。其二,通过制度创新推进政府自身转型是降低制度性交易成本的关键。中国现在仍然处于行政型治理向经济型治理的治理转型过程之中,需要继续深化改革、治理转型,政府定位也要依托大数据技术从发展型政府向服务型政府过渡。要降低制度性交易成本,不断提高政府治理效率,必然要进行政府组织机构的变革。各级政府唯有转变职能,从管制型、审批性政府转向规制型、服务型政府,才能简政放权,集中其主要精力于事中监管和事后监管。大数据技术是提升政府治理效率的有效工具,但必须与制度环境协调配合,在完善的制度体系和先进的大数据技术双重作用下,政府治理效率才能真正有效地提升。

■ 《管理世界》2019年第11期,约22000字