舟山国脉最多跑一次改革研究服务中心

系列研究报告之二

舟山如何加快推进政府数字化转型

建设基于大数据的智慧政府

4月10日，舟山市委副书记、市长何中伟在专题调研“最多跑一次”改革工作时强调，“要全力攻坚政府数字化转型，加力加速做好顶层设计，打造基于大数据的‘智慧政府’，全面提升政府治理的现代化水平，使得决策更科学、服务更精准、监管更有效。”

4月12日，浙江省省长袁家军在省政府专题会议上强调，要全面深化“最多跑一次”改革，推进政府数字化转型，加快实现政府治理体系和治理能力现代化。

一、背景

（一）推进政府数字化转型是实现政府治理体系和治理能力现代化的现实需要。

习近平总书记在中共中央政治局第二次集体学习时强调，大数据发展日新月异，我们应该审时度势、精心谋划、超前布局、力争主动。要建立健全大数据辅助科学决策和社会治理的机制，推进政府管理和社会治理模式创新，实现政府决策科学化、社会治理精准化、公共服务高效化。今年4月13日，习近平书记在海南考察时又强调，加快政府大数据平台建设是提高社会治理能力和水平的迫切要求。各级党委和政府要强化互联网思维，善于利用互联网优势，着力在融合、共享、便民、安全上下功夫，推进政府决策科学化、社会治理精细化、公共服务高效化，用信息化手段更好感知社会态势、畅通沟通渠道、辅助决策施政、方便群众办事，做到心中有数。随着移动互联网、物联网、云计算等信息技术的飞速发展，人类进入了大数据时代。在大数据时代，我国政府正在抢占新一代信息技术兴起的时代先机，在推进数字经济的同时，悄然主动将互联网、大数据、云计算、人工智能技术运用到政府决策、社会治理和公共服务中来，广东、浙江等省市都在争相率先推出政府数字化转型、建设数字政府，特别是浙江“最多跑一次”改革在探索政府数字化转型的实践中尝到了甜头，给政府治理能力和治理水平现代化找到了一条技术捷径。

（二）推进政府数字化转型是我省“最多跑一次”改革的新阶段。

2016年底以来我省推出的“最多跑一次”改革，已经取得阶段性成果，百姓纷纷点赞，企业普遍叫好，党中央、国务院充分肯定，中央深改办明确要求向全国推广。今年初省委又召开全省全面深化改革动员大会，在总结“最多跑一次”改革经验的基础上，要求以“最多跑一次”改革为牛鼻子撬动各领域改革。“最多跑一次”改革的一条重要经验，就是以实现政府内部业务协同和外部数据共享为目标，借助互联网、大数据等新一代信息技术，开展政府大数据治理工程，建设跨系统、跨部门、跨层级的政府信息数据归集整合共享体系。这一体系在实现信息数据整合和协同共享的同时，也为政府数字化转型奠定了基础、开辟了新路，也为“最多跑一次”改革撬动各领域改革，为政府效能革命提供了一条便捷的技术通道。

（三）舟山实施国家战略需要政府数字化转型走在全省前列。

舟山作为国家级新区和浙江自贸区所在地，正在围绕多项国家战略的实施开展“五大会战”“四个舟山”建设。这就更加需要以“最多跑一次”改革推动政府效率革命，加快政府数字化转型，打造最佳营商环境，为舟山国家战略的实施提供改革支撑。市委副书记、市长何中伟在专题调研时强调，要继续发扬钉钉子精神，坚持“走在全省前列”目标不动摇。舟山经过长期发展的电子政务等信息技术为政府数字化转型奠定了基础，政务云应用得比较成熟，人口、法人单位、自然资源和地理空间信息目录已经基本建立，还在“最多跑一次”事项覆盖率、常办事项实现办事不出岛、取消社区证明等许多方面已经走在全省前列。舟山有条件、有能力率先全省走出一条政府数字化转型的新路，率先研究总结政府数字化转型可推广可复制的经验，为全省政府数字化转型探路，为实施国家战略护航。

（四）数字时代的到来为政府数字化转型创造了条件。

随着大数字时代的到来，互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合，国家治理所关注的整个经济社会正处于前所未有的数字化转型中，同时“互联网+政务”、“互联网+民生”、“互联网+制造业”、“互联网+城管”层出不穷。杭州市推出“城市数据大脑”，依托政务云，搭建智慧城管大数据库，建成集决策、指挥、监察、分析于一体的智能化指挥大厅，实现城管系统业务协同，做到第一时间精准发现、处置、解决问题。数字经济领域的电子商务、移动支付等技术为电子政务的升级迭代提供了路径和模式，社会管理领域的刷脸认证、摄像感知传输技术在道路堵、安保等方面为政府增添了“耳目”，“芝麻信用”技术为建立公共社会信用体系提供了路径借鉴和内容辅助。同时，电子政务经过二十多年的建设，“[金桥工程](http://baike.baidu.com/subview/974483/974483.htm)”、“[金卡工程](http://baike.baidu.com/subview/600243/600243.htm)”、“[金关工程](http://baike.baidu.com/subview/1019433/1019433.htm)”和“两网一站五库十二金”体系[日臻完善](http://hanyu.baidu.com/zici/s?wd=%E6%97%A5%E8%87%BB%E5%AE%8C%E5%96%84&query=%E6%97%A5%E4%BB%80%E4%B9%88%E5%AE%8C%E5%96%84&srcid=28204&from=kg0)，财政税务、公安保卫、交通港航、口岸管理等系统大数据集聚强劲，只要打通”信息孤岛“加快数据归集和治理就能实现大数据应用场景和目标，政府数字化转型势在必行。

二、思考

（一）大数据是信息化发展的新阶段。大数据是一种创新技术、一种基础设施、一种生产要素、一种战略资源、一种科技产业，也是一种治理技术。随着互联网技术的迅猛发展，大数据已经成为了组织创新、产业升级、经济社会发展、国家治理能力现代化的核心驱动力。

（二）政府数字化转型的历史地位。政府数字化转型，就是在电子政务发展的基础上，基于大数据技术和理念，以“最多跑一次”改革和政府放管服改革为抓手，以公众和政府自身需求为导向，以加快实现政府治理体系和治理能力现代化为目标，将互联网、大数据、云计算、人工智能技术与政府决策、执行、监管、公共服务深度融合，建设全方位的数字政府、智慧政府。

政府凭借其庞大的规模和影响力，其数字化战略对于提高全社会生产力、参与度和创新力都至关重要。政府不仅要实现自身的数字化转型，也要催化其他企业和社会部门的数字化转型。要想让第三方使用数据并发现其价值，政府首先要把数据用起来，从数据的提供者转变为使用者，这是数字化转型的第一步。政府要充分利用最新的信息通讯技术与平台建设结合，实现新的治理模式，通过数据共享与分析，向以公民为中心的数字化政府转型。

（三）政府数字化转型是电子政务下一个爆发的风口。数字政府建设它并不局限于行政审批和公共服务办事领域的数字化，并不局限于传统意义上的电子政务，而是要建立健全大数据辅助科学决策和社会治理的机制，推进政府管理和社会治理模式创新，实现政府决策科学化、社会治理精准化、公共服务高效化。当前公众经常使用便捷、优质、高效的在线电子商务，就更加期望政府在提供公共服务时能够获得同样的体验。需要把电子商务企业经营的成功经验运用到政府中来，利用新兴数字技术，探索从“部门政府”向“整体政府”转型的数字化发展路径。

政府数字化转型是实现“最多跑一次”的基础性条件，是“互联网+政务服务”的内涵扩大和外延延伸。“最多跑一次”改革触及到数字政府建设，形成了打破“信息孤岛”的改革成果，推进了政府跨部门、跨层级、跨系统的数据整合和治理，形成了基础性的数据库，尝到了数据融合共享的甜头，也探索到数字政府建设的方向和实现路径。继续走“最多跑一次”改革的制度路径和技术路径，把数字政府的效率扩展到决策、执行、监管、公共服务等政府职能的各个领域，是政府数字化转型的方向。

（四）政府数字化转型是政府效能革命的直接动能。从本世纪初以来，通过从行政审批制度改革、机关作风的整风肃纪、网上办公、在线效能监察等手段，到十八大以来的“互联网+政务服务”、我省的“最多跑一次”改革等途径，政府一直在推进效能建设，但由于各自为政的行政体制不但造成群众办事多跑腿，费心费力费时间，而且造成政府自身运行效率低下，现成的信息网络系统也成为一个个“信息孤岛”，或者是“条通块不通”。政府数字化转型，就是要基于大数据技术引爆政府体制机制、运行模式、理念作风的颠覆性重构，运用新兴的数字技术推动和实现政府决策科学化、社会治理精准化、公共服务高效化，进而实现政府治理体系和治理能力的现代化，让人民群众在政府效能上体验更多的获得感。

（五）舟山政府数字化转型如何走在全省前列。一是全省在普遍实施的政府数字化舟山必须有。政府数字化转型在我省还是一个全新的课题，舟山应该率先谋划，制定方案，先行先试；二是在率先准确领悟习近平总书记有关大数据论述和省委省政府的决策部署，学习借鉴省内外先进经验，走顶层设计与“摸着石头过河”的路子，为全省探路；三是充分舟山政府数字化发展基础优势，立足“最多跑一次”改革的经验，尽快补齐公共数据整合共享的短板，全力攻坚政府数字化转型，争取成为我省政府数字经转型试点城市。

三、行动

（一）着力打通信息数据孤岛，加快政府数据的整合共享。

数据的整合和共享，是技术问题，更是理念问题。对现有业务流程、组织结构和政策进行重大改变，打通信息数据孤岛，是政府数字化转型的首要任务。我省自2014年建立统一的“浙江政务服务网”到去年推出的“最多跑一次”改革，加快了公共数据资源整合共享的步伐，为打通“信息孤岛”拆除“数字烟囱”迈出了可喜的一步。舟山可以按照省政府的统一部署，根据《浙江省公共数据和电子政务管理办法》（省政府令354号），着力抓好本行政区域公共数据资源跨部门、跨行业、跨层级、跨系统的整合。一是组织一次本行政区域的电子政务网络调查梳理，提出工作方案，列出任务清单，在政务云平台上开发应用系统，抓紧建立市级公共数据资源开放共享平台并接入省级公共数据共享平台，将应当并入市级电子政务网络的限期并入市统一平台。二是加快本行政区域人口、法人单位、电子证照、自然资源和空间信息、宏观经济、公共信用信息等综合信息数据资源库建设，推进公共数据资源的归集整合。三是编制市级公共数据资源补充目录，实行公共数据资源目录统一管理。四是编制公共数据资源开放目录，为公共数据资源在政府部门间协同共享和对公众开放创造条件。

与此同时，在公共数据归集整合系统中建立大数据应用体系，利用数据仓库、数据挖掘、知识库系统等技术工具，建立智能决策、智能办公、智能监管等集成化的大数据平台，从不同层面、不同维度，快速精准的实现数据清洗、挖掘、分析、展现，为政府决策、社会治理、民生服务提供实时、高效、准确的数据支撑，在公共数据资源开发应用上走在前列。

（二）深化“一窗受理、集成服务”改革，深入推进“最多跑一次”改革。

深化“一窗受理、集成服务”改革是深化“最多跑一次”改革的中心环节，也是政府数字化转型的基础性工作。当前，我市在“一窗受理、集成服务”改革重点是，一要全面落实办事事项全集中，推进数据“全归集、全打通、全共享”。涉及行政审批和公共服务职能的政府部门、公共事业单位、涉政中介机构的事项数据特别是“最多跑一次”高频事项，还没有归集到市统一平台集中办理、统一办理、协同办理的，要列出时间表，限期归集。二要加强数据资源应用，创建好数据共享模型，达到服务事项网上办理移动办理全覆盖和全程在线服务。凡是能实现网上办理的事项，不能要求群众必须到现场办理；凡是能通过公共数据资源平台提取、确认的材料，不得要求群众重复提供；凡是能通过公共数据资源平台提取、核验的信息，不得要求其他单位重复提供。同时，办理过程要实现像快递从网店发货到客户手中、每一时间点才能清晰可见的网上查验。三要加快推进综合窗口“无差别受理”，逐步拓展综合受理事项。 以数据共享促进流程优化、业务协同，推动“一次录入、大家共用”和“一个数据用到底”，实行前台综合受理、后台网上流转审批、统一窗口出件，避免群众在不同办事窗口之间来回奔波，实现群众办事“只进一扇门，最多跑一次”。四要建立项目审批简化优化标准化数字模块，将审批环节中的涉政中介机构数据归集起来，建立模拟审批、容缺预审、联合办理机制。优化升级投资项目在线审批监管平台，突破企业投资项目“标准地+承诺制”改革，实施“区域能评、环评+区块能耗、环境标准”和“多评合一、多审合一、多测合一”，努力实现竣工验收前“最多跑一次”。五要拓展乡镇（街道）、村（社区）便民服务办事网点，实现政务服务移动互联网全域覆盖，推进“一窗受理”向基层延伸，并完善服务体系，实现行政服务事项就近能办、同城通办、异地可办，实现“办事不出岛”。

与此同时， 在数据归集统一平台的基础上，超前谋划开发审批智能化系统，运用大数据和人工智能技术，实行审批自动审理、智能审查、自动出具结果，为企业和群众提供“秒办、秒批”服务，在建立新型网上办事模式上走在前列，

（三）建立大数据辅助决策系统，实现政府决策科学化。学习借鉴杭州经验，运用“城市数据大脑”的理念和思路，搭建政府决策数据分析系统，对多渠道来源的数据进行实时分析，并实时调整运作模式。运用大数据技术手段分析社会舆情，辅助决策，实现政府决策科学化、社会治理精准化、公共服务高效化。充分利用数字化关联分析、数学建模、虚拟仿真及人工智能等技术，基于海量数据进行模块化分析和政策模拟，为决策提供更为系统、精确、科学的参考依据，为决策实施提供更为全面、可靠的实时跟踪，推动政府决策向数据分析型转变。同时，通过对数据的深层挖掘构建预测模型，以实现对未来发展趋势的预判。

围绕“五大会战”、“四个舟山”建设，运用大数据技术手段，整合政策执行资源，借鉴网上购物从网店发货到客户手中、每一时间点快递都能清晰可见的思路，搭建政府决策执行的全程数字化、可视化的网上查验监控系统，实现城市管理数据的统计、分析和评价结果的可视化展示。重点建设舆情收集、数据分析和集约化展示功能，完善行业分析评价和城市管理数据挖掘功能，形成政策执行实时响应合力，遏制政策在执行过程中出现的“中梗阻”“低效率”现象和的随意性、弄虚作假行为，确保政府政令畅通和行政效能。

（四）运用数字化技术改进社会治理，实现社会治理精准化

围绕系列国家战略落地、城市环境综合整治、招商引资、综合交通建设、治水治污“五大会战”和海上花园城市建设的现实需要，聚焦与市民日常生产生活关系最密切的、最能产出社会效益的城市日常管理、交通治堵、停车难、城中村拆迁改造、“四边三化”、旅游管理、节能排污、垃圾分类收集等信息数据资源，搭建统一、规范的大数据社会治理平台，实现在第一时间发现问题、处置问题、解决问题，实现社会治理精准化，促进市民生活便捷化、城市运行品质化。运用大数据技术建立市级社会公共信用平台，形成行政、金融、司法、交通、出入境管理等部门信息数据协同共享的社会信用体系。

可以利用公共数据归集平台，运用大数据技术开发建立统一的行政执法智能联网平台和“双随机”抽查数字管理系统，实行市场监管、环保监管、自然资源监管、口岸监管等信息数据互联互通，推进自贸区的通关、金融、投资、贸易“一窗式”办理，以政务监管的电子化、数字化促进贸易便利化，为自由贸易港建设创造条件。

数据透明可以提高民众对政府的信任，增强与政府的互动。可以运用大数据技术，进一步完善多元协商机制和治理路径，促进线下治理向线下线上融合治理转变，引导社会公众、社会组织及市场主体协同化解社会矛盾、防控社会风险、增进社会认同，实现社会协同治理效益最大化。可以学习借鉴成都市“网络理政”经验，将市长信箱、网络论坛、12345热线电话与政务APP、微博、微信政务新媒体等“六位一体”集成起来，形成全天候民生诉求“问需”载体，以“一键直达”的方式，优化和再造受理、审核、沟通、办理、反馈、回访流程，实现政府与民众“键对键”零距离的共治共享。

　　可以通过利用智能监管平台，监控热点事件，挖掘网络舆情，更好地开展网络化精准治理。通过对人口流动的时空大数据分析，能够有针对性地对基层社会进行有效管理和动态监控。

（五）运用大数据技术改进公共服务，实现公共服务高效化。

以群众眼中的“一件事情”为中心，结合群众高频办事事项，探索“整体政府”转型的数字化发展路径，加强智慧城市、智慧交通、智慧医疗、智慧教育体系建设。依托统一的政务服务网和公共数据资源归集，梳理整合教育、医疗卫生、健康养老、劳动就业、社会保障、住房保障等民生服务领域的网上服务资源，运用大数据手段，实行个性化精准推送，为公众提供多渠道、无差别、全业务、全过程的便捷服务。

一是抓紧确定推行凭居民身份证“一证通办”改革的民生事项清单，加快建设移动办事系统，制定移动办事客户端办事流程，特别是对水电气等公共事业和行政罚款缴费、居民身份证和市民卡办理、居民出入境管理、车辆管理和检测、住房公积金管理、婚姻登记、社会保险、社区服务等高频办理的民生事项优先实行网上办理、移动办理、一证通办。

二是有效整合“一张网”中的群众行为数据、电子证照库、数据共享交换平台数据库等资源，形成为群众服务的大数据资源体系。通过大数据网络化协调平台对公共需求开展精准感知与智能定位，了解政务服务需求，不断优化资源配置，丰富服务内容，做好个性化精准推送服务。

三是政府公共平台要重视用户体验。加强通用性软件开发和智能化研究，在确保平台体系安全的前提下，让群众和工作人员得到像电商服务那样的用户体验，政务服务像网上购物一样便利快捷，公用事业和行政缴费像“支付宝”支付那样简单，办事咨询、信息共享像百度搜索一样便捷精准。

四、措施

（一）加快研究制定政府数字化转型总体方案。政府数字化转型建设是一项长期复杂任务，是一个持续的过程，要把顶层设计和“摸着石头过河”结合起来，建立推进机制，列出任务清单，分阶段、分步骤推进。数字政府项目建设要充分利用现有省市信息数据系统，充分利用政务云平台，不搞重复建设，降低工程建设成本，以免造成新的投资浪费，要充分体现政府数字化转型的效益。

（二）运用互联网思维建立权威性协调机构。建立市大数据发展联席会议制度，将市发展和改委、市公安局、市信息技术中心、市审批与招投标管委会、市交通运输局、市港航局等相关职能部门协调起来，明确职责分工，实行业务跨界融合和协同。要把数字政府建设作为“一把手”工程来抓，像抓“五大会战”一样列入各级领导责任制，形成强有力的政府数字化转型推进机制。要在市信息技术中心的基础上，组建具有协调全市政府数据整合共享权威的“市大数据管理中心”或“公共数据局”，负责开发建设市级公共数据归集共享平台，统一管理公共数据资源资产，制定数字化服务标准，协助支持其他部门提高数字能力，为部门管理层提供数字培训，督促各部门实施数字战略，并及时总结战略实施成效等。建议采用聘任制公务员方式，填补政府部门大数据技术人才的缺口，在数字化转型前沿部门配置设立“首席数据官”岗位，专司数字政府的推行和安全维运等职。

（三）用标准规范政府大数据整合共享。在我省《“互联网+政务服务”公共数据管理规范》、《法人库数据规范》、《信用信息库数据规范》的基础上，要进一步研制数据分析、数据安全、数据质量管理等技术标准，以及数据处理平台、开放数据集、数据服务平台类新型产品和服务形态方面的标准。建立政府信息数据系统统一账户、统一入口、统一目录等标准化制度。数字政府标准的建立，要考虑信息数据整合归集和开放共享的便利化，也要考虑系统的通用性和可扩展性，更要考虑信息平台运行的安全性、可靠性。

（四）加快网络硬件设施的投入和布局。要在不断完善电讯宽带网、移动无线网基础设施的基础上，根据数字政府建设工程需要，投资建设市大数据中心，完善电子政务网络、电子政务云平台、公共数据平台、公共数据容灾备份中心。从提高数据汇集互联能力。要进一步整合和完善公安、交通、港航、口岸管理、监控视频网络传感系统，并向建制乡镇（街道）延伸。根据海岛特点，围绕城市管理、征地拆迁、治安防控，环境监测、海洋资源保护、社区管理等公共需求，建立完善海陆联动的物联网传感器监控体系，将公共传感器网络与企业物联网、产业集聚区和居民监控系统联网，把各方面的数据上传到统一的存储器，为数据分析打下基础。

（五）加强干部培训，提高大数据应用本领。要提升政府部门主要负责人的数字素养，增强互联网思维，是政府数字化转型的基础工作。习近平总书记指出，善于获取数据、分析数据、运用数据，是领导干部做好工作的基本功。各级领导干部要加强学习，懂得大数据，用好大数据，增强利用数据推进各项工作的本领，不断提高对大数据发展规律的把握能力，使大数据在各项工作中发挥更大作用。要在数字政府工程建设中培训政府部门负责人和项目参与人员，着重培养他们的数字技能和数字化思维，提升他们的数字素养和对部门数字化建设的技术能力，不断改进以用户为中心的服务设计。要把政府数字化转型列入党校干部培训课程。可聘请有实践经验的信息化专家和大数据工程专业人员对政府部门一线工作人员授课，传授数据系统操作和安全维运要领，提升一线人员的大数据应用能力和服务水平。

（六）广泛吸纳社会力量提供数字服务。在政府数字化转型项目工程实施时，可通过政府购买服务的方式，改进招标过程，降低企业的进入门槛。要与手里掌握较成熟技术、具有实践经验和较强研发创新能力的大数据软件企业合作，以保障工程建设项目的顺利推进，防止因为软件开发技术不对路、不成熟导致信息系统“可看不可用”的烂尾项目，造成投入浪费和时间浪费。可以引进第三方评估机构联合审计部门对数字政府项目绩效进行评估。同时，建立开源开放型数字模型，吸纳用户体验信息和数字技术众创方案，不断改进提升数字政府建设水平。

舟山市国脉最多跑一次改革研究服务中心

二零一八年四月十八日