

# 用好政务大数据 推动公共服务精准供给

张庆民



数据资源是一个国家、一个城市提升综合竞争力的关键之源，推进政府治理体系和治理能力现代化，都必须培养数据观念，运用好数据思维。随着经济社会的不断发展，生活水平的不断提高，人们的需求也在不断升级，已经不再满足于被动接受服务，而是希望选择能够符合自身要求的个性化的公共服务，因此，公共服务的精准供给越来越重要。以大数据、人工智能、云计算为代表的新一轮信息技术以其准确、全面、高效、智慧等特性，将“人类普遍”还原为“人类特殊”，能够满足公众的个性化需求，为公共服务高质量发展提供了技术支持。当前，政务大数据成为我国公共服务高质量发展的数据基础，由政务大数据驱动由政府公共服务向高质量服务转型对我国公共服务精准供给质量提升具有明显的促进作用。

## 政务大数据赋能公共服务是其高质量发展的内在要求

公共服务高质量发展本质上是公共服务供给侧与公共服务需求侧之间的精准匹配问题。公共服务供给过程是由大量个人、多层次、多任务组成的复杂系统资源优化配置过程，该复杂系统由不同子系统组成，并具有突现性、不确定性、不可预测性等特征，各子系统之间又相互依赖，子系统之间存在许多协同作用与共同进化。因此，构建个人需求推动、政务大数据驱动与政府政策联动的公共服务高质量发展模式，是适应大数据时代对公共服务供给能力建设的新要求。

从传统公共服务供给升级视角分析，主要以“自上而下”行政流程为主，采用由业务驱动的回应型传统供给模式，对个人需求的认知是局部的、片面的甚至是滞后的。这种传统公共服务供给模式与大数据时代的政务大数据驱动的公共服务供给理念是不一致的，甚至是冲突的。目前，政务大数据已经成为重要的公共资源，利用政务大数据开展个人需求预判、服务业务流程重组、实时在线服务监控与预警等，均是对传统公共服务供给模式的升级，也是大数据时代对政府公共服务供给模式改革的呼唤。

从当前公共服务业务组成视角分析，公共服务链主要包括公共服务需求侧、供给侧以及与供需全过程密切相关的资源优化配置。需求侧包含由个体特性组成的个体特征大数据、个体需求构成的需求大数据、网络中呈现的个人意见和建议的舆情大数据；供给侧包含各级部门、各类事项和各种业务三部分组成的大数据；资源优化配置涉及所有主体行为，供给、需求与中间平台构成的全过程。如今，大数据时代的公共服务高质量发展已经脱离了依靠人力和少量数据进行分析、评价的阶段，而是通过大数据分析软件、工具与平台等开展智能服务供给工作。表现为借助多源大数据挖掘和人工智能等技术全面实时获取需求，通过

数据挖掘、模型构建、算法设计等准确把控各类个体的公共服务需求、公共服务共性问题，最终形成公共服务高质量发展的方式、策略、方案等优化组合，提出公共服务精准供给的解决方案。

从政务大数据价值驱动视角分析，公共服务高质量发展的本质就是充分利用大数据、人工智能、云计算等信息技术挖掘公共服务领域的“政务数据价值”，实现公共服务需求侧精准识别、供给侧智慧服务、优化公共服务资源配置。个体特征大数据和需求大数据、公共服务供给大数据、政府公共服务或监督数据中的各种类型（结构化、半结构化与非结构化）等大数据相互映射、相互关联，共同勾画出政务大数据内在价值链，有助于揭示过去难以靠人为主观感知发现的新需求、新服务。政务大数据赋能公共服务供给可根据不同群体、不同区域、不同时间段的不同需求，建立在线个性化、智慧化的公共服务智能预测决策模型，做到需求精准识别、服务精准施策。

## 政务大数据推动公共服务精准供给的基本路径

建立全生命周期需求侧管理。大数据公共服务平台为个人全生命周期需求侧精准识别提供了大数据基础，能够及时掌握个人全生命周期需求情况及动态变化趋势，为提前预判、精准施策提供科学依据，克服过去对全生命周期需求信息掌握不全面且滞后的弊端。以个人为例，以个人全生命周期需求为抓手，对婴儿期、儿童期、少年期、青年期、中年期、老年期的全生命周期需求总量进行全局统筹，运用时间序列等方法宏观把握全生命周期需求的结构性变化趋势，预测不同地区、不同生命周期的义务教育、学生资助、就业服务、养老保险、医疗保障、卫生计生、生活救助、住房保障需求总量和需求结构性变化；在微观层面上实施个人需求的精准识别，通过大数据公共服务平台，建立个人需求分析的算法模型，对义务教育、学生资助、就业服务、养老保险、医疗保障、卫生健康、生活救助、住房保障进行全生命周期画像，做到“千人千面”，实现全生命周期需求侧精细化、个性化管理。

推进公共服务供给侧改革。在宏观层面，根据全生命周期需求变化，提前预判并制定公共服务供给侧战略规划，在战略上实现需求侧与供给侧动态平衡，做好公共服务供给的预算储备；在中观层面相应地完善公共服务供给资源配置的体制机制，做好制度配套与衔接，促进公共服务供给规划的有效落地；在微观层面，重构公共服务流程平台化，推进供给决策智能化。通过扭转公共服务业务流程由过去的各自为政转变为平台化、一体化、智能化服务，打破各部门公共服务流程割裂现象，形成全国、全省、全市一盘棋、一站式公共服务流程。在流程上，将过去由小样本、局部信息主导的决策转变为大数据提供的真实需求驱动的智能决策，将过去一刀切的公共服务转变为实时精准且个性化的公共服务供给，提升个人满意度、获得感和幸福感。

构建公共服务高质量发展标准体系。建立公共服务高质量发展标准体系是保持公共服务持续健康发展的关键之一，是实现全国、全省公共服务“一盘棋”精准供给的基本保障。公共服务高质量发展标准体系应当具备一般服务标准化架构，需要遵循服务通用基础标准体系、服务保障标准体系、服务提供标准体系的一般标准要求。此外，公共服务高质量发展标准体系还应包括“自下而上”的个人大数据驱动的需求体系、“自上而下”的政务大数据驱动的供给体系、政务大数据驱动的保障体系这三部分内容。该体系在需求管理、供给方式、资源配置、管理运行以及绩效评价等方面有机配合，构成政务大数据驱动的公共服务高质量发展的系统性、整体性制度框架。

## 运用政务大数据破解公共服务高质量发展难题

《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》指出，我国基本公共服务还存在规模不足、质量不高、发展不平衡等短板。具体表现为：城乡区域间资源配置不均衡，软硬件不协调，服务水平差异较大；基层

设施不足和利用不够并存，人才短缺严重；一些服务项目存在覆盖盲区，尚未有效惠及全部流动人口和困难群体；公共服务体制机制创新滞后、社会力量参与不足等问题。对此，要抓住“互联网+”行动计划、国家大数据战略、“智能+”等，深入推进公共服务高质量发展。

建立城乡需求大数据驱动的“需求侧—供给侧”资源优化整合、配置机制。运用政务大数据优化智能供需决策模型研判城乡公共服务总体需求与供给水平，根据供给侧资源总量测算，合理向乡村倾斜配置资源数量，实现城乡公共资源合理有效配置，促进各级公共服务资源优化配置与有效监管，以弥补、调配城乡公共资源达到“需求侧—供给侧”动态平衡。同时，有效运用政务大数据及人工智能技术缩小城乡服务水平差距，通过远程在线服务弥补乡村服务能力不足现状，缓解城乡服务水平鸿沟差距，以提高公共服务能力。

实施基层需求大数据驱动的设施资源优化。应用网络舆情大数据、政务大数据和公共服务平台数据，建立决策优化模型以获取不同区域、不同个人需求数量，实施需求的精准画像。同时，有的放矢地开展基层设施建设，最大化基层有限公共资源配置效率，破解基层设施不足和利用不够的问题。对于基层人才短缺问题，一方面，通过分析公共服务平台中的人才供需情况，实施城乡人才在一定区域内的合理短期流动；另一方面，实施“一人多能”人才培养工程解决人才短缺问题，加强网络课程培训，培训公共服务复合型人才。通过政务大数据分析基层公共服务人才状况，有针对性地对人才开展相应理论与技能的培训，做到缺啥补啥，发挥网络教学与现场工作有机结合的优势，提升人才能力、弥补短期人才短缺问题。

坚持运用政务大数据挖掘公共服务覆盖盲区。面对公共服务项目种类繁多、涉及面广、覆盖人群复杂、各区域公共服务发展水平存在明显差异并具有动态变化性等盲区问题时，借助政务大数据驱动下的全生命周期管理，以流动人口和困难群众的全生命周期管理为重点。一方面，持续完善需求大数据的信息统计收集工作，主动收集没有覆盖到的部分流动人口和困难群体需求；另一方面，运用政务大数据及人工智能技术对容易被忽略、流动性大的和困难群体需求建立公共服务项目清单，充分利用手机等移动互联网工具，加强动态跟踪服务与监测，运用政务大数据跟踪服务全部流动人口和困难群体，实施线上连接需求与线下服务供给的无缝衔接，保证公共服务无死角、全覆盖。

创新政务大数据驱动、多方参与的公共服务弹性匹配的体制机制。基于平台战略和共享经济理论，最大限度地发挥大数据、人工智能、云计算等信息技术的功能和政府、公众、法人、社会组织等各类社会力量投入的资金、资源、人力等各方力量的作用。围绕公共服务大数据平台，不断完善公共服务业务单元、流程、组织、制度等；积极参与到公共服务平台个人需求信息的收集、公共服务平台建设；开展各类基础数据维护和更新，投入更多资源等。通过全生命周期需求拉动与公共服务的多方参与，重构公共服务多元供给体系，构建公共服务智能服务平台化运作机制，建立政务大数据驱动下的精准服务、智慧服务的体制



机制。