大数据时代社会治理方式创新

编者按：互联网、物联网、大数据、云计算等现代技术正在深度改变人们的生活、工作和思维方式。大数据时代给社会治理提出了新机遇和新挑战，因此，应适应大数据时代社会需要，变革社会治理方式。推进大数据时代社会治理方式创新，无论从理论上还是实践上看，都是一个全新的课题。作为我国改革开放的前沿地带，深圳市福田区在运用大数据手段推进社会治理方式创新方面再一次走到了全国的前面，率先进行了探索，对于研究大数据时代社会治理方式创新，具有重要的理论和实践意义。

深圳市福田区社会治理方式创新的实践探索

大数据时代，只有让政府以及各社会主体在合理共享各种最新数据的基础上，发挥各自的优势，深度挖掘数据的价值，在提供公共服务的方式、内容和机制上不断创新，以适应快速变化的社会需求和环境，才能不断提高我国的国家治理能力和实现社会治理方式的创新。深圳市福田区充分认识基础数据的重要性，在如何保证动态、精准、充分占有基础数据方面进行了卓有成效的创新和探索。

突出大数据理念

针对大数据时代社会治理的特点，深圳市福田区在推进社会治理创新方面，树立大数据理念，推动智慧福田建设。

大数据应用的核心是数据处理。大数据应用要充分挖掘数据价值，进行深度应用。为此福田区提出实现“让数据多跑腿，让群众少跑路”的目标，以“采、用、享、碰、推、嵌”六个字来概括数据应用理念。

“采、用、享”是传统的数据应用，是信息化建设的第一次革命；“碰、推、嵌”是大数据时代的智能应用，是信息化建设的第二次革命，以“碰、推、嵌”的可视化倒逼“采、用、享”的进一步质量提升，指导前期系统的改造。其中“碰”即数据碰撞。如将街道计生执法、人民调解、安监执法、派出所接报的发案的出租屋，与未自主申报出租屋比对碰撞，推送给街道综管执法人员，通过发现问题推动执法，推进自主申报工作。“推”即智能推送。如福田的智慧政务开发了智慧福田门户APP和微信公众平台，辖区居民只要安装或关注，平台就会根据本人实际需求，有针对性地自动推送服务信息。“嵌”即智能嵌入。如可以将业务办理规则嵌入网格移动终端，如一旦采集满足条件自动推送。

树立“法治与证据”理念。大数据时代也是法制时代。改善大数据时代的社会治理，要进一步强化证据意识。福田区委、区政府强调提高社会治理能力要树立“经济社会是法治社会，法治社会是证据社会，只有掌握了证据才能掌握主动权，才能解决问题”的理念，注重用证据来说话，用证据来讲事实摆道理。同时强调收集证据不仅仅是政法部门的事，而是所有政府部门的事。

在智慧福田的建设过程中，福田提出了要实现信息证据化，既所有信息流程都要打标留痕，作为法定证据。通过法定签名、电子摄像等形式确定办事群众的法律主体地位，确保主体合法化；按照法律规定履行告知义务，使办事群众了解法律政策，掌握审批流程，提前准备相关资料，确保审批主动化；通过“审批结果电子上传—法律文书纸质确认—法律文书电子归档”的流程，确保群众申请、政府告知、电子归档、法律文书等环节实现流程证据化，对于执法、管理或服务工作中产生的各类文书、资料，电子化保存、归档，一方面，节约成本，延长保存期限，提高使用效率；另一方面，能长期保留证据，应对以后可能出现的申诉或投诉。

树立“信息支撑”和“流程再造”理念。在智慧福田建设和社会治理创新过程中，福田区从一开始就注重顶层设计，由区委领导统一协调部署相关工作，尤其强调“信息支撑”即建立“数据集中采集、资源多方共享”的共建共享机制，按照无条件提供信息数据的要求，打破信息壁垒，打通部门循环，促进资源融合，实现智能共享，为群众提供方便快捷、周到细致的服务；强调“流程再造”理念，整合全区现有各方数据资源、社会服务管理资源，全面调研各层级、各部门的业务需求和居民群众的实际需求，认真梳理各项业务工作的办事流程、业务关联、信息关联，通过循环交换、智能推送，简化程序、减少环节、再造流程，提升服务效能，方便群众办事。注重深度挖掘和发挥信息作用，并利用此机会进行政府各职能部门的业务流程再造。

构建电子政务应用体系

福田区委、区政府以深圳织网工程和智慧福田建设为契机，依托大数据系统网络，着力构建以民生为导向的完善的社会建设电子政府应用体系，并在此基础上积极开展业务流程再造，有效提高了福田区的行政效能和社会治理能力。

建设“一库一队伍两网两系统”。一库即一个公共信息资源库，主要由基础信息库、业务信息库和主题信息库构成。一队伍即一支网格信息员队伍。以社区为基础划分为若干个基础网格，每个网格配备一名网格管理员，负责各类信息的采集。两网即社会管理工作网和社区家园网。两系统即综合信息采集系统和决策分析支持系统。

建设“两级中心、三级平台、四级库”。这是智慧福田的重点建设内容。两级中心即区管理运营中心和街道管理运营中心。三级平台即街道、社区、网格三级工作平台。四级库即区、街道、社区、网格数据库。主要目的是为“织网工程”综合信息系统在福田区全区各层面、各单位、各系统全面开发利用提供系统支持和技术保障。

构建“三厅融合”的行政审批系统。“三厅融合”即全面改革全区办证大厅运作模式，将区、街道行政服务大厅和网上办事大厅三厅融合，打造“综合受理、后台审批、统一发证、监督监管”的工作模式，实现所有审批事项“一网办、一窗办、一站办”。其特点为：一是梳理审批权责清单。老百姓面对的只是办事事由，只是综合受理窗口和发证窗口，不再面对具体办证部门。二是实行并联审批。涉及多部门审批事项，按照“一门受理、抄告相关、同步审核、限时办结”的原则，由政府内部进行“联审联办”，并联审批。三是实现即来即办。凡是提交材料齐全、不需上会或专家评审、现场勘查的申请，一律即来即办。四是实现全区通办。辖区居民可不受时间地域限制，进行网上申报，并可在辖区范围内任何受理点就近办理事务。五是实现无纸化办证。建设证照证件数据库，智能比对，不再要求居民提供相关纸质证明和重复提供复印件，只需要提供身份证或法人机构代码证就可以办理，着力解决申报材料多、重复提交多等问题。

建设政务征信体系。建设政务征信体系是福田区在社会信用体系建设政务领域的积极探索。其主要内容为：政务诚信信息主题库、政务诚信信息管理系统、政务诚信服务网站，以及配套制定的《政务诚信信息管理办法》，即“一库、一系统、一网站、一办法”。其主要建设内容为：一是诚信管理规范。二是诚信信息收集。三是建立政务征信信息查询系统，提供诚信查询服务。

通过大数据系统网络和电子政务应用体系建设，福田区全面梳理“自然人从生到死，法人从注册到注销，房屋楼宇从规划、建设到拆除”全过程政府管理服务相对应的所有数据，为实现信息循环、智能推送提供数据规范和数据支持。并在信息资源融合共享的基础上，广泛进行部门业务工作需求调研，理清部门之间的业务关系和信息关联，通过部门循环、信息碰撞、智能推送，再造工作流程，有效减少了工作环节，简化了工作程序，提升了服务效能，方便了群众办事。同时随着政务信息资源面向社会开放的逐步推进，各类社会组织、企业和公众将可以合理使用不含隐私信息的基础数据，为社会提供个性化服务和增值服务。

找准流动人口自主申报切入点

随着社会不断发展，人口管理不断遇到各种挑战，日益成为社会治理的重点和难点。深圳现有总人口1600多万，其中户籍人口310万，流动人口1300多万，是珠三角乃至全国流动人口最多的城市，流动人口规模大、流动性高，具有人口总量多、农村户口多、租房居住多、同乡聚居多、无业人员多，年龄偏低、文化偏低，居住变化快“五多二低一快”的特点。深圳流动人口给社会建设和社会治理带来巨大挑战和压力，使深圳较早面临城市化过程中不可避免的人口服务与管理问题。为此，深圳把如何有效破解城市人口二元结构难题，使流动人口更好地融入城市，共享改革发展成果，共建平安和谐社会，作为社会建设和社会管理的首要任务。加强和改善流动人口管理成为提高社会治理能力和完善社会治理机制的重要切入点和抓手，通过大数据系统网络和电子政务应用体系建设，深圳市福田区在人口管理上创新性地开展了人口信息自主申报，使城区公民参与到人口信息采集工作当中，在提高信息采集效率的同时，促进了人口管理工作向社会治理方向改进。

统筹协调。福田区通过搭建信息自主申报服务平台，借助全市“人、楼、房”数据库和智慧福田数据库为支撑，强化房屋分类分级分色管理、申报信息审核管理、派单跟踪绩效管理等三项管理，推送法律宣传服务、短信提醒服务、上门办证服务、数据共享服务等四种服务，实现了便捷申报、重点管控、减员增效、居民自治、数据安全五个目标。同时，通过强化宣传推动和执法核查，实现居民遵守法律、自我管理和尊重诚信的社会氛围，运用网格化、信息化和大数据理念，进一步提高社会管理精细化、数字化和动态化管理水平。

搭建平台。提供便民实用的申报平台。一是实现自动注册批量推送；二是实现导航指引式操作，基层和群众普遍反映良好，满足了信息申报和管理需求；三是实现手机智能APP申报，群众通过手机扫描二维码，即可链接到手机网页视窗进行随时、随地申报；四是实现当事人只需录入两项信息便完成申报。同时，深圳市综管办向福田区提供深圳市近1亿条历史人口信息数据，用于自主申报的数据比对和信息迁移，实现了最大化的便捷申报。

信息申报。在人口信息自主申报过程中，福田区采取“大部分信息主动申报，少数信息上门采集核查”的运作模式。“主动申报、上门核查”，福田区将诚信申报的大部分信息直接入库，综管员只对部分存疑信息或未申报的人员上门核查。实行自主申报后，综管员把更多精力用于对隐患、事件信息的重点采集和深化管理，并通过网格固化属地管理和精细化采集，经过数据的比对分析，筛选防控对象、育龄妇女等重点人群，再由网格员有重点、有针对性上门采集、核实，确保纠纷、事件、计生等信息的获取不受影响。

宣传引导。在整个自主申报过程中，福田区充分运用报刊、电台、地铁（公交）、高层楼宇等平台，以移动电视、展板以及宣传折页、海报等媒体介质，开展全方位、多角度、立体式的宣传，市民对自主申报工作的知晓率和配合度显著提升，形成了自主申报的社会氛围。

同时，为确保自主申报工作扎实推进，福田区通过敬告执法和联动执法，大力开展专项执法行动，实现了自主申报“软约束”和“硬约束”。一是开展敬告执法；二是建立“三联执法”机制；三是开展专项执法行动。

强化监督。福田区通过建立健全指导督办工作机制，强力推进自主申报工作的全面开展。一是建立两级指导培训工作机制；二是建立每周通报工作机制；三是实施约谈推进工作机制；四是落实目标量化责任机制；五是建立奖励激励机制。

福田区多措并举推进人口信息自主申报工作，在理念模式和可操作性上独具特色，并经过一段时期的工作推进，取得突出成效。

深化民生微实事改革

城市社区治理创新是社会治理创新的重要支撑点，而社区治理创新的重点则是如何完善社区居民参与社区治理的机制和渠道，如何提高社区居民公众参与社区治理的积极性，如何培育和提高社区居民社区自治的能力，只有社区居民才最了解本社区的情况和自身的需求与偏好，因此创新社区治理方式，激活社区居民自治是引导公众参与社会治理的重要途径，是形成多元化社会治理格局不可或缺的内容。在探索社区治理创新，激活社区居民自治方面，深圳福田区通过开展“民生微实事”改革，以高效、快速解决百姓迫切需要、普遍关注的小事、急事、难事为切入点，创新性地走出一条社区居民“自我管理、自我服务、自我教育、自我监督”的社区自治推进路径。

“民生微实事”改革的主要内容是福田区人大代表提出的由区财政安排专项资金，建设社区居民普遍关心和迫切需要的民生小项目。“民生微实事”项目的特点是单个项目资金量少，都是群众热切希望解决的惠民小项目。内容主要涉及小区设施维护、环境改造、文化服务等群众迫切需要的方方面面。福田区委、区政府高度重视这项改革，制定《福田区“民生微实事”改革项目工作指引》，同时把该项改革同2012年福田区创新推出的“居民议事会”项目相结合，实现了“以居民议事会为平台，以居民共同商议、集体决策实事项目为内容，以议事规则为保障”的“平台+内容+制度”的系统整合。“民生微实事”改革的所有微实事项目均来源于居民群众，并经居民议事会全体成员民主投票决议之后，按照“三议三公开”的原则组织实施。“三议”指项目由社区居民提议，街道党工委组织工作站、居委会、群众、专家商议，居民议事会决议；“三公开”是指决议结果公开、实施过程公开、实施结果和评价公开，充分发挥居民决议作用。以上措施有效激发了辖区居民参与社区管理服务事务的热情，发挥了居民自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的民主自治权利。

通过实施“民生微实事”改革，福田区一方面提高公共服务支出效能，提升社区居民满意度，改善了党群关系，另一方面有效激活了社区居民自治管理活力，培育了社区自治能力。福田区的“居民议事会”平台本身聚集社区各类组织、精英、贤达、户籍和非户籍居民代表，是社区居民充分表达民意的基础平台。而2014年的“民生微实事”改革项目让这一民主平台更接地气、更有内涵、更具活力。

“民生微实事”改革项目，是福田区一场解决好联系和服务群众“最后一公里”问题的尝试。福田区莲花街道从“小事”入手，不断以问题为导向、需求为导向、实干为导向、责任为导向，创新社区管理模式，通过打造党群“互动圈”、民生“服务圈”、基层“法治圈”、居民“自治圈”，构建了上下互动、党群互信、同心同德、人人参与、邻里和睦的社区“生态系统”。

福田区社会治理方式创新的经验启示

福田区利用织网工程建设和智慧城市建设的契机，把新技术应用与社会治理机制创新相结合，对房屋管理、人口管理、社会参与机制等积极探索，其所取得的经验，对研究大数据背景下的社会治理方式具有重要的理论与实践价值。

理念更新是大数据时代社会治理方式创新前提

当今时代，随着物联网、云计算、大数据、移动互联网的发展，传统的信息化和网络概念已经远远不能适应信息技术发展给社会和人民群众生活带来的巨大变化。同时传统的城市管理、居民服务和社会管理模式也必须通过改革实现重大创新，才能及时响应和满足大数据时代社会各个主体共同参与社会治理的需要。深圳市福田区的实践表明，深刻领会正确先进的大数据相关理念，对促进城市转型升级和提高可持续发展能力、提升社会治理能力、实现推进社会治理机制创新、促进社会治理实现管理精细化、服务智慧化、决策科学化、品质高端化，具有重要作用。

掌握基础数据是大数据时代社会治理方式创新的基础

大数据时代，社会治理所需的数据和信息迅速增长，各项社会建设工作的开展、各种社会治理方式的创新和各种公共服务的提供都需要大量的基础数据与信息。如果没有掌握大量的基础数据与信息或者政府掌握的信息与数据不能及时更新，政府和各个社会主体就不能真正及时了解社会的各种需求，也无法规划和选择合理的提供服务的路径与方式。

为及时精准掌握全市社区基础数据，深圳市在全市实施“织网工程”，自2013年年底开始全面开展社区网格化管理工作。主要内容是：按照“属地管理、街巷定界、规模适度、无缝衔接、动态管理”的原则，将城市社区划分为一定数量的基础网格，作为社区服务管理的基本单元和相关职能部门实施网格管理的对接基础。

一是科学划分社区基础网格，至2014年5月底，全市共划分社区基础网格16417个。二是为规范基础信息采集行为、统一信息采集项目，开发社区综合信息系统终端采集软件，积极探索社区基础数据采集、传输、分流、清洗、二次应用的方法和经验。三是协调设立市、区网格管理机构。四是积极稳妥地推进网格管理队伍整合，按照“一格一员、采办分离”原则，对网格员进行定岗定责，统一采集网格内实有人口、实有法人、实有房屋（城市部件）、实有事件（矛盾纠纷和隐患问题）信息，提供给全市公共信息资源库。五是组织开展PDA采集信息。各区按照核定的网格员数量，逐步落实PDA设备选型和招标采购，网格员利用手持移动PDA设备和身份证读卡器，直接在现场采集、录入、上传人口信息。增强信息采集的实效性，而且提高了信息采集质量，特别是照片上传率、人口信息要素完整率明显提升。

流动人口管理是大数据时代创新社会治理方式的有效抓手

现代社会是高风险社会，社会越发展，社会系统越复杂，系统也越发脆弱。社会的许多风险是隐形或潜伏的，并且风险的爆发具有不可预测和不确定性。而在全球化时代和信息时代，人员、信息、资本、资源的跨区域流动越来越频繁、规模越来越大，在促进社会发展的同时也加速了风险的传播和扩大。经过30多年的改革开放和快速发展，中国社会已经由一个低流动性社会发展成为高流动性社会，人口在不同地区之间流动的规模不断增大。人口流动规模及由其带动的社会资源流动规模扩大带来的社会流动性的大幅增加，强化和放大了各种社会风险，给社会治理工作带来无法回避的巨大挑战。

进入大数据时代，一方面，流动人口的规模更大，流动性更高，给社会治理带来更大的挑战。另一方面，新技术的采用、对数据价值的更深层次的挖掘和应用、理念的更新、政府职能的转变和业务流程再造、新参与渠道的不断扩展也为流动人口管理工作效能提升和社会治理能力提高提供了重要契机和可能。社会管理和社会治理的主要区别在于，管理偏重于政府的主体作用，治理则注重多元主体的共同作用。社会治理的创新和改善，离不开各种社会主体的对社会治理共同参与，而完善流动人口对社会治理的参与机制和参与方式，扩展流动人口参与渠道是进一步提高我国社会治理能力，完善治理机制的重要内容。

出租屋管理是联结高流动性社会中社会治理各个方面的关节点。大数据时代，社会也具有高度的流动性，在高度流动的人流、信息流、资本流和物流中，物业或房屋既具有相对的稳定性，同时社会治理的对象主要是人和各个社会主体，而任何人口的流动过程或者法人的变更过程都离不开居住地或注册地的变动。因此，加强出租屋管理是提高社会治理能力和强化流动人口管理的重要途径。2007年深圳在全国率先探索建立房屋编码制度。按照一户一码、统一编号的原则，对所有房屋包括合法和违法建筑分别设定了唯一的房屋编码，实现实有房屋全覆盖，并制作房屋电子地图。房屋编码实行动态管理，房建设码、房拆取消、定期普查、及时更新，房屋编码不仅是出租屋登记管理的重要依据，而且逐步应用到居住证发证、门楼牌管理和城市管理的其他方面。

建设服务型政府是大数据时代社会治理方式创新的关键

大数据时代社会治理方式创新必须转变政府职能，建设服务型政府，充分运用大数据系统，提升政府便民服务水平，提高政府行政管理效能至关重要。从福田区的实践来看，从全员上门采集到有针对性上门核对，更多体现政府从“重管理”到“重服务”理念和行动的真实转变，核对信息的服务模式更容易让市民接受，也避免了重复扰民现象。另外，申报的数据通过与智慧福田综合数据库的碰撞，将实现区、街道、社区三级服务大厅和办事窗口之间数据的随机调用，市民在任何一个就近的办事窗口都可以利用申报的数据办理居住证、子女入学、计划生育、高龄补贴等业务，减少了大量纸质材料的提交、审核，提高了办事效率。同时，从社区居民密切相关“小事”切入，能够有效推进我国的城市社区治理从政府管理向社区居民自我治理转变，有利于为社会治理构建最为坚实的民意和群众基础。

同时，政府从上户全员采集信息到大部分信息主动申报的模式转变，政府把有限的资源用于对少数重点人群的管理，使政府资源的配置更趋合理，实现了由社会管理向社会治理方式的转变。另外，自主申报不再是人海战术的上户采集，只需对自主申报的信息开展有针对性上户核查和上门服务，各街道把释放出来的人力、财力用于民生服务和稳定队伍、优化结构，调动了基层一线工作人员的积极性。实施自主申报后，全区综管员配备减少11%，减员增效初步显现。

（调研组成员：张文 王强 乔智 陈明达 唐玉春 曹立）