本版编辑：王翠娟
E-mail：m6@studytimes.cn
Tel：010—62806237

如何进一步推动公共数据资源开放

□ 郑　磊

政府部门在履行行政职责的过程中，制作、获取和保存了海量的数据资源，因此，大量基础性、关键性的数据就掌握在了各级各地政府部门的手中。政府数据作为整个社会的公共资源，应取之于民，用之于民，在保障国家秘密、商业秘密和个人隐私的前提下，将政府数据最大限度地开放给社会进行开发利用，释放数据能量，创造社会价值，将有利于增加政府的透明度，激发创新活力，提升政府治理水平。

近年来，开放政府数据已在全球范围内迅速推进。2007年12月，30位倡导者首次提出了开放政府数据的八大基本原则：完整的、原始的、及时的、可公开获取的、可机器读取的、非歧视获取的、非专属的、免于授权许可的。他们还将“数据”定义为“一切以电子形式存储的记录”，并指出公共数据是指不涉及隐私、安全和其他特有权力限制的数据。2015年，《开放数据宪章》将开放数据界定为具备必要的技术和法律特性，从而能被任何人、在任何时间和地点进行自由利用、再利用和分发的电子数据。该宪章还提出六项原则：以开放为默认原则、及时和全面、可公开获取和可利用、可比较和互操作、致力于改善治理与公众参与、致力于包容性发展和创新。

根据《2016联合国电子政务调查报告》的数据，截至2016年，联合国193个成员国中已有106个提供了开放数据目录。该报告将开放政府数据定义为“主动在网上公开政府信息，使任何人都能不受限制地获取、再利用和再分发”。根据世界银行的定义，开放数据是“能被任何人出于任何目的、不受限制进行自由利用、再利用和分发，并最大程度保持原始出处和开放性的数据”。所谓“开放性”，应具备两个维度的特性：一为法律性开放，即这些数据必须被置于公共领域，或处于自由利用条款下，受到最低程度的限制；二为技术性开放，即数据必须以机器可读的最好是非专属的电子格式发布，从而使任何人可使用通用的、免费的软件获取和利用这些数据，数据还应被放置于公共服务器上，可被公开获取，不受密码或防火墙的限制。

我国政府也高度重视开放政府数据。2015年8月，国务院印发的《促进大数据发展行动纲要》中要求，“稳步推动公共数据资源开放，加快建设国家政府数据统一开放平台”。2017年2月，中央全面深化改革领导小组第三十二次会议审议通过了《关于推进公共信息资源开放的若干意见》，要求充分释放公共信息资源的经济价值和社会效益，保证数据的完整性、准确性、原始性、机器可读性、非歧视性、及时性，方便公众在线检索、获取和利用。2017年5月，国务院办公厅印发《政务信息系统整合共享实施方案》，明确要求“推动开放，加快公共数据开放网站建设”，向社会开放“政府部门和公共企事业单位的原始性、可机器读取、可供社会化再利用的数据集”。

2012年以来，我国已有近20个地方政府陆续推出了政府数据开放平台，先行先试，积极探索数据开放。这些平台在域名中含有gov.cn，多为地级以上的地方政府，确实开放了电子格式的、可通过下载或接口形式获取的、结构化的数据集，符合政府数据开放平台的基本特征。近期，复旦大学数字与移动治理实验室发布了我国首个地方数据开放平台指数报告，结果表明，目前我国地方政府数据开放平台中表现最好的是上海和贵阳两地，其次是青岛、北京、东莞、武汉等地。

持续推进与深入我国地方政府的数据开放工作，可从以下几个方面着手。

以各级城市为切入口推动数据开放。我国各地虽已陆续上线了一批政府数据开放平台，但已开放政府数据的地区分布很不平衡，主要分布在东南沿海地区，西部和北方地区分布较少。因此，从总体上来说，我国政府数据开放刚刚起步，任重而道远。

我国各级城市是公众集中生活的重要空间，城市数据具有高密度高价值的特点，开放城市数据有利于吸引社会各方基于城市的实际需求和应用场景对开放数据进行融合利用，创造出更多的社会经济价值。现阶段应重点以各城市为切入口，鼓励有条件的城市政府基于城市需求和自身特色，率先开放政府数据，吸引社会力量参与数据开发利用，并形成示范效应，带动更多地方开放政府数据，并为未来国家层面的政府数据开放平台提供各地数据的来源。同时，还应促进各地开放的重点领域数据集之间的关联融合，深入推进我国政府数据开放生态体系的发展。

开放符合标准的、能被“利用”的数据。目前各地平台开放的数据集在数量上已初具规模，但其中真正符合完整的、原始的、可机读的、非专属的、以接口形式提供等开放数据标准的数据集仍然偏少。不符合标准的“数据集”基本上无法被再次利用，也无法产生大的价值，将会使数据开放流于形式。各地政府数据开放平台可按照开放数据的基本原则和标准，开放完整的、原始的、可机读的、非专属的、结构化的、高价值的数据集，使被开放的数据能被社会方便地获取和利用，以创造更大的公共价值。

授予用户使用数据的权利。目前，许多地方的政府数据开放平台还未提供明确充分的数据开放授权，以确保用户免费获取、不受歧视、自由利用、自由传播和分享数据的权利。国家应尽快制定相关政策法规，明确界定“开放数据”和“不开放数据”的边界，制定相应的正面清单和负面清单，在保障国家秘密、商业秘密和个人隐私的前提下，最大限度地开放政府数据；对于法律已允许开放的数据，应明确保障任何人不受限制地对其进行合理使用与分享的权利。只有被充分“授权”的数据，才能被安心利用，最终释放能量。

开放“鲜活”的数据。不少地方政府数据开放平台在上线后未能保持数据集的持续增长，已开放的数据集实现动态更新的比例也很低，且只有少数地方将历史上多个批次的数据留存在平台上，允许用户下载。对此，应建立常态化的工作机制，确保开放数据集存量动态更新，增量持续不断，历史量长期保存。只有源源不断地开放“鲜活”的数据，才有可能真正激发社会的创新活力。

让数据使用者真正有获得感。各地平台上的数据集在主题领域设置、数据提供部门选择和数据集名称设置等方面，较多体现的是政府部门的视角，而非用户视角。社会公众是否看得懂政府部门设置的数据主题分类和数据集名称？能否找得到他们所需要的数据？政府开放最多的数据集是不是数据使用者最需要的？这些问题大多并未考虑在内。政府进行数据开放应更多从用户的实际需求而非政府部门的自我判断出发，不断向数据使用者征集需求和建议，更有针对性地供给真正高需求、高价值的数据集，让“用数据的人”有更多的获得感。

管理关键词

提升“放管服”改革的社会获得感

□ 张　克

当前，各级政府都在努力推动“放管服”改革，力争在重点领域和环节取得突破。评价“放管服”改革成效，不仅要看取消了多少行政审批事项、公布了多少张权力清单，更要看改革“是否促进经济社会发展、是否给人民群众带来实实在在的获得感”。随着“放管服”改革向纵深推进，如何有效提升人民群众和企业等社会主体的获得感成为深化改革的关键。

影响社会获得感的因素

国务院推进“放管服”改革四年多来，有力激发了市场和社会的活力，但实践中仍存在一些制约社会获得感提升的难点问题，主要体现为简政放权不到位、放管结合有缺位、优化服务易错位三方面。

简政放权不到位。简政放权改革先后分9批取消下放国务院部门行政审批事项618项，提前超额完成本届政府承诺减少三分之一以上行政审批事项的数量目标。但不可否认的是，有些被取消和下放的审批事项办件量少、影响面窄，企业和群众认为含金量不足。一些地方政府权力下放不彻底，一定程度上存在着只放审批权限但不放相匹配的人员编制和财政资源的情况，导致基层部门不堪重负，群众办事体验不佳。全国多地探索相对集中的行政许可权试点，通过设立行政审批局实现“一枚印章管审批”，但由于各地改革进展不一，个别地区的企业获批的许可证效力仅限于试点辖区内，出了本地便不被认可。商事制度改革放宽了企业的准入门槛，但证照分离后个别地方却存在着“准入不准营”的现象，后置审批的经营许可证仍然过多。

放管结合有缺位。“放管服”改革在简政放权的同时也非常重视事中事后的监管体系建设，全国普遍推广“双随机一公开”监管，大数据、风险管理和社会信用等新型监管方式方兴未艾。然而，政府市场监管能力不足、本领恐慌等的问题依然在一定程度上存在着，任性检查、执法不力现象在有些地方也是时有发生。比如，在西安地铁问题电缆事件中，监管部门层层失守，存在着违规执法、以罚代管、处罚不及时公示等情况，个别执法人员收受钱物、失职渎职，造成了不良的社会影响。基层市场监管体制变动频繁，食药监部门10年内5次进行机构调整，工商、质检等部门都经历过垂直管理与属地管理的反复，市场主体难有稳定的预期。此外，针对网约车、共享单车等新兴业态，一些地方审慎监管经验不足，行业市场秩序混乱，企业和群众反映也比较强烈。

优化服务易错位。当前，一门式、一站式政务服务体系建设在全国普遍施行，互联网+政务服务也进入到了新的发展阶段。然而，个别地方依然迷恋于政府管理社会事务，缺乏服务群众和企业的意识。比如，政务服务流程设计的出发点是便于部门管理，许多简单事项需分别在多个窗口反复排队办理，办事效率不高；个别部门出于自身免责的考虑，随意扩大自由裁量的空间，要求群众提交不必要的证明和手续，让企业和群众办事徒增烦恼；许多政府部门之间甚至同一部门内部业务处室之间无法实现信息共享，导致办事流程业务环节多、重复材料多、群众往返多，优化服务的“最后一公里”始终不通畅。

以增强社会获得感为目标深化“放管服”改革

提升“放管服”改革的社会获得感必须突出问题导向，以群众和企业生产生活最密切、反映最难办、办件量最大的事项为重点突破口，推动“放管服”改革向纵深推进。

转变行政理念，以群众和企业办事为视角重塑政府业务流程。“放管服”改革应当注重用户体验，从群众和企业办事角度优化行政流程，破解“痛点”“堵点”问题。浙江等地推动“最多跑一次”改革，力争让群众办理行政许可、行政确认事项“跑一次是原则，跑多次是例外”。改革后，衢州等地办理不动产交易登记业务由原来的国土、税务、住建3个窗口跑8次变为1个综合受理窗口跑1次办结；办理住房公积金贷款也实现了“一窗通办”，从原来跑7个地方变为1个窗口1次办结。这些基于“最多跑一次”理念的改革实践实现了政务流程再造，让群众享受到实实在在的改革红利，获得感显著提升。

高位推动互联网+改革创新，破解信息孤岛、部门壁垒、条块分割等历史性改革难题。要实现审批更简、监管更强、服务更优，可运用互联网技术对传统的行政体制进行结构性优化。互联网+“放管服”改革的核心在于破解政府部门间的信息共享难题，重点是打通条块分割的数据壁垒，构建全国政务服务一张网。根据先易后难的原则，可分阶段对国务院各部门和地方政府政务信息系统实现跨部门、跨层级、跨区域的整合共享。可以吸纳地方探索实施电子证照、数据共享等方面的立法经验，在顶层设计层面出台促进政务信息资源共享的一系列制度规范。

打通企业投资项目审批与中介服务的“梗阻”，提升企业获得感和满意度。优化投资项目审批过程中的中介服务流程，整合建设工程施工图审查机构、人防、消防等机构进行“多图联审”，施行“能评”“环评”等“多评合一”的统一区域评价模式，实现土地、规划、房产等“多测合一”。在全国范围内，普遍推广投资项目模拟审批和行政审批容缺受理制度，对企业审批手续不全或次要资料不齐等的情况先行受理、模拟审批，待手续材料齐全后一次性颁发正式批文和证照。深化企业投资审批承诺制改革，彻底改变“重事前审批、轻事后监管”的传统管理模式，做到政府定标准、企业作承诺、过程强监管、失信有惩戒。

完善“放管服”改革的评价机制，健全第三方评估体系。“放管服”改革不能仅由政府内部自上而下进行评价，应当结合改革的目标与方向，明确第三方评估的范围、主体、程序和结果运用规则。现阶段需要进一步加强第三方评估体系建设，注重发挥国家高端智库重大政策评估的作用，构建“为促进就业创业降门槛、为各类市场主体减负担、为激发有效投资拓空间、为公平营商创条件、为群众办事生活增便利”的五维评价框架。此外，还需要创新评价方法，提高群众和企业满意度在评价指标体系中的权重，分类分层对地区和部门“放管服”改革的实际成效进行科学评估，总结提炼可复制推广的做法和经验。

加快法律法规立改废释，适应“放管服”改革的新进展。全面清理现行的法律和行政法规，对可以通过行业自律、事中事后监管的行政许可可通过修改法律法规予以取消。加快信用管理等综合性立法进程，建立健全守信奖励、失信惩戒的法律制度，保障事中事后监管新举措有法可依。促进顶层设计与基层探索联动，梳理法律法规中列举的行政相对人申请事项时需提供的办事资料清单，消除模糊语言和兜底条款，实现受理要件标准化、简便化。

推进政府间事权与支出责任的配套改革，保障“放管服”改革成果落地生根。“放管服”改革既是对政府与市场关系的调整，也涉及政府间行政权力和支出责任的重新配置。例如，行政审批事权的逐级下放，引发了基层政府部门“事权、人权、财权”不匹配的问题。应进一步完善中央与地方、省级以下事权与支出责任的改革，分领域将各类行政审批、市场监管和公共服务等“事权”与相对应的“支出责任”一一匹配，明确“放管服”改革的配套措施，避免基层政府部门陷入“责大权小”怪圈。

管理视角

改革需注重协调配套与系统集成

□ 谭英双

在经历了夯基垒台和立柱架梁之后，我国改革纵深推进的特点比较突出，对抓好统筹协调提出了更高的要求。全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。如何推进各项改革协调配套、系统集成，更好推进国家治理体系和治理能力现代化，既是新时期推进国家治理体系和治理能力现代化必须面对的机遇和挑战，又是打造全面深化改革升级版需要解决的新问题。

站在全局高度看改革的系统集成

国家治理体系是一种特殊的系统或过程，包括目标、价值、制度等基本要素，制度体系是国家治理体系的核心。目前，我国国家治理的基本目标和价值体系等已经明确，从这个角度而言，我国治理体系现代化的核心就是制度体系的现代化，即对中国特色社会主义制度的完善和发展。目前，改革“四梁八柱”性质的主体框架已基本确立，但仍存在制度短板，这就需要我们在继续推进全面深化改革时，更加注重各项改革制度和举措的协调与配套，坚持“以百姓为中心”，关注人民的呼声、需求和愿望，从根本上激发动力，加强针对性和创造性。注重加强各部门各地方更具体、更契合的改革举措、机制和方法承接、填充、协调和配套，加强协调性。更加注重将各项改革和举措作为一个有机整体，站在“四个全面”战略布局和“五位一体”总体布局的高度，统筹推进，加强系统性和集成性。

国家治理能力指运用国家制度管理社会各方面事务的能力，本质上是一种协作和执行能力，即在核心价值、权威决策、行政执行、经济发展、社会保障和政治互动等国家治理结构中体现出来的能力，而规划、执行、选贤任能、兼收并蓄、危机治理、创新等则是最为重要的能力。当前，提高制度执行能力是协调推进改革的关键，通过加快推进各种制度的系统化、规范化、程序化、集成化，实现各方力量的整合，需坚持当改革促进派与实干家的统一，坚持督任务、督进度、督成效与察认识、察责任、察作风的统一，保持锐意创新的勇气、敢为人先的锐气、蓬勃向上的朝气与发扬钉钉子精神、一张蓝图绘到底的统一，做到知行合一、敢于担当，从而增强制度的效力。

突出改革的协调配套

唯物辩证法认为，协调反映了系统要素在系统发展运行过程中的协同与合作，如果不注意协调城乡、区域、经济社会、人与自然、国内国外等关系，就会导致顾此失彼和发展失衡。经济、政治、文化、社会、生态文明、党的建设等各领域改革是紧密联系、相互交融的，任何一个领域的改革都会牵动其他领域，同时也需要其他领域改革的密切配合。加强各项改革的协调推进，需要加强党的领导核心作用，不断增强政府、市场、社会各主体的全局意识和协同意识，聚合改革的正能量，注重他们之间的相互促进和良性互动，以形成合力，避免各行其是、相互掣肘。需要增强各项改革的关联性和耦合性，推进纵向协调为主、横向协调为辅格局的形成；需要在方法论上坚持两点论和重点论，既做到各种改革制度、措施的协调统一，做好对政策、方案、力量、进度等的统筹推进，统筹兼顾其动态中的平衡、进取中的有度、多元中的一致，又要处理好点与面、当前与长远、顶层设计与基层探索的关系。

配套是把若干相关的事物组合成一个整体，强调相关事物的搭配组合，分工协作。习近平总书记指出，如果各领域的改革不配套，各方面改革措施相互牵扯，全面深化改革就很难推进下去，即使勉强推进，效果也会大打折扣。加强各项改革之间的配套，就要加强各项改革任务间的配套组合和相互协调，注重形成整体效应；就要掌握落实的节奏和步骤，搞好改革进程的前后衔接，使相关联的改革动态相互协调；就要抓好改革成果的配套，完善相关政策，形成示范效应，催生倍增效应。

加强改革协调配套，需注重协调好各领域各环节的改革进程，更加注重改革的系统性、整体性、协同性，注重凝聚社会共识，加强协调与配套的辩证统一。

突出改革的系统集成，推进国家治理现代化

系统是由相互作用、相互依赖的若干部分组合而成，且具有特定功能的有机整体，具有目的性、多元性、关联性、整体性等特性。对于改革而言，这项工程极为宏大，零敲碎打的调整不行，碎片化修补也不行，而应是各领域改革的联动和集成。在全面深化改革过程中，各项工作、各类要素相互交织，牵一发而动全身，需要坚持系统思考，科学统筹，突出改革的系统性，加强经济、政治、文化、社会、生态等各方面各领域的整体联动、良性互动和协同推进，抓住重点，实现难点突破。需加强同一领域内的各项改革之间的相互配合，注重对改革组合的链式梳理、关联耦合，优化政策“配方”，打好组合拳。同时，各领域、各个系统的改革要向改革的顶层设计看齐，各项改革要向中心目标靠拢，加强各项改革的整体性和层次性。

集成就是将一些孤立的事物或元素通过某种方式集中在一起构成一个有机的整体的过程。推进国家治理现代化，必须加强系统集成，通过对改革各领域、各方面的新创造、新做法、新经验进行提炼集成，使之成为推进国家治理现代化的思想资源。许多改革都会涉及不同的领域或不同的部门，有时看似不相干的领域实际上也存在内在的系统集成。由此，改革不能仅靠单兵突进，要进一步向纵深推进，需要聚焦重点、把握核心，并以系统集成的方式实现通盘协调、统筹推进。突出改革的集成性，就应不断加强改革中的新创造新经验的总结，下大功夫把握新时期对改革的新要求，下大功夫了解人民群众的新探索新实践，下大功夫综合地方、部门和领域的新思路新举措新方法，加强系统集成，并运用于新的改革实践之中。此外，需把握改革的辩证法，全面布局、精准施策，积极稳妥地进行推进；精准把握改革系统的内在联系，加强各项改革经验的总结评估，不断推动改革的制度创新，不断增强科学性、系统性、联通性和完整性。

继续推进改革，要树立系统思维，推动有条件的地方和领域实现改革举措的系统集成。改革的系统性和集成性需以整体性为前提，整体性以系统性和集成性为推进策略，他们是相互支持、相互联系、辩证统一的。我们既要尊重客观规律，又要更好地发挥主观能动性，唯有这样才能产生共振，化解风险，形成整体效应。

国家治理