

江苏政务数据共享现状及对策研究

邱玉婷 万文佳

数据是新型生产要素，是国家基础性、战略性资源。数字政府建设是当前推动政府治理体系和治理能力现代化的着力点和突破口。党的十九届四中全会明确要求，“建立健全运用互联网、大数据、人工智能等技术手段进行行政管理的制度规则。推进数字政府建设，加强数据有序共享”。近年来，江苏奋力推动政务数据共享工作，虽已初步建成政务数据共享交换体系，但仍存在共享不畅、质量不高、应用不强等堵点，导致“信息孤岛”和“数据壁垒”依旧存在。本文在总结分析江苏政务数据共享现状和问题的基础上，借鉴浙江、广东、上海等省市在政务数据共享立法、机制、标准、应用等方面的先进经验，提出全面推进江苏政务数据共享的对策建议。

一、江苏政务数据共享现状

江苏陆续出台《江苏省政务信息系统整合共享工作实施方案》《江苏省政务信息资源共享管理暂行办法》《江苏省基础数据库建设实施方案》等系列政策，加快推动政务数据共享，已在共享交换体系、制度规范、基础数据库建设、共享应用等方面取得一定的工作成效。

（一）初步建成共享交换体系

按照省市统分结合原则，江苏构建以省大数据共享交换平台为核心的国家、省、市一体化大数据共享交换体系。目前，省级大数据共享交换平台已完成初步建设，并实现与国家数据共享交换平台和全国一体化在线政务服务平台、六十余家省级政务部门以及13个设区市的对接，初步建成全省一体化大数据中心。初步打通部门壁垒，建立与省级部门、设区市之间的互联互通，为跨地区、跨部门、跨层级数据互认共享奠定基础。

（二）加强制度规范体系建设

一是制定政务数据共享相关管理制度。2018年出台《江苏省政务信息资源目录编制指南（试行）》，规范和指导江苏政务信息资源目录编制。2019年制定印发《江苏省数据共享交换平台政务信息资源申请、授权和使用管理暂行办法》，保障规范化政务数据共享应用。二是建立以资源目录为基础、责任清单为抓手的数据归集机制。编制印发2017版、2019版《江苏省省级政务信息资源目录》，摸清政务数据资源家底；并自2019年起陆续印发三批《江苏省级部门政务数据共享责任清单》，加快急需高频类政务数据的归集共享。三是抓紧研制政务数据共享相关标准规范。推进数据元规范、数据归集与交换规范、数据治理规范等一系列政务数据标准规范的研究与编制。

（三）加快建设基础数据库

一是建立江苏省基础数据库建设管理联席会议制度，负责协调基础数据库建设的重大问题，监督指导基础数据库建设进展。二是发布第一批基础库数据清单，已基本实现第一批基础库数据归集，同步加强数据治理，建立数据质量管控机制。三是推动基础数据库上线运行，初步建设形成人口、电子证照、社会信用、自然资源和空间地理五大信息资源库，为各级政务部门提供基础数据服务。

（四）推动政务数据共享应用

一是围绕政务服务“一网通办”，通过政务数据共享调用，让数据多跑路、群众少跑腿，实现不动产登记交易、职业资格考试报名等业务事项的“不见面”审批，减少纸质证明材料，解决群众办事堵点。二是通过共享国家疫情防控数据、过境信息等数据支撑全省新冠肺炎疫情防控、企业复工复产、学校复课等应用需求。三是满足跨层级、跨部门、跨业务不同系统间的数据参考、校核，实现业务协同，支撑智慧城市建设，助力政务部门数字化转型工作。

二、江苏政务数据共享问题

虽然江苏政务数据共享应用已有一定基础，但仍存在共享意识不足、共享机制不畅、数据质量欠缺、应用不强等问题，阻碍政务数据发挥服务效能。

（一）共享意识依旧不足

一些政务部门受长期业务习惯影响，对政务数据共享仍存在一定的认识偏差，对共享相关政策理解不够、执行不足、不愿共享。此外，有些部门担心政务数据共享可能带来责任风险、安全隐患、利益受损或权力弱化等问题，对归集共享工作抱有消极心态，存在应付现象，共享积极主动性差。因政务部门共享意识不足造成数据汇聚阻力，导致“信息孤岛”的局面未能迅速转变。

（二）共享机制不够完善

江苏尚未出台专门针对政务数据共享的法律法规，数据权属、责任体系、监督体系等缺乏法律依据、制度保障。（熊俊潇. 政务大数据应用的价值、问题与对策[J]. 信息化建设, 2017 (07): 32-34.）政务部门间条块分割影响政务数据的互联互通，使用国家部委垂直信息管理系统部门很难将业务数据回落，影响省级层面政务数据共享应用。部分政务部门缺乏推动政务数据归集共享的稳定队伍，影响共享管理工作的延续性，造成可追溯性差、数据与业务脱节、责任互相推诿等现象。

（三）数据质量亟需提升

“信息烟囱”式的服务管理模式造成政府重复投资、重复建设、多头管理，致使各类数据统计口径不一、底数不清、数据不实。（李军, 乔立民, 王加强, 高杰. 智慧政务框架下大数据共享的实现与应用研究[J]. 电子政务, 2019 (02): 34-44.）一方面，大多数政务部门的数据质量管理意识欠缺，缺乏数据治理理念，数据存在空值、格式错误、不一致、重复等质量问题，阻碍数据融合，影响政务数据应用的准确性和服务能力。另一方面，缺乏数据质量管控机制，针对共享应用过程中出现的数据质量问题，政务部门之间互相推诿，难以协调解决，无法实现质量问题闭环管理。

（四）深度应用有待加强

江苏虽然在探索政务数据共享应用方面取得了一定的进展，但距离政府决策的需要，公众企业服务的需求还有一定的距离，常常面临“提供的服务不需要、需要的服务找不到”的尴尬。此外，政务数据尚未被充分利用，基础数据库数据与其他业务数据深度结合能力未能充分体现，缺少通过智能化的辅助决策和预测等手段提升政府科学决策的能力，没有为政务部门有效处理复杂的社会问题提供新手段。

三、兄弟省市政务数据共享经验

浙江将数据共享作为推进“最多跑一次”改革、“政府数字化转型”的重要工作；广东将政务数据共享工作纳入到“数字政府”改革建设中；上海每年制定政务数据共享或开放工作计划……浙江、广东、上海等兄弟省市在立法、机制、标准、应用

等方面积累不少经验。

（一）制定立法强化政务数据共享

浙江颁布《浙江省公共数据和电子政务管理办法》，推动公共数据和电子政务统筹建设与资源整合。上海出台《上海市公共数据和一网通办管理办法》对公共数据进行了全生命周期立法。贵州颁布首部省级层面政府数据共享开放地方性法规《贵州省政府数据共享开放条例》，加快政府数据汇聚、融通、应用。山东出台《山东省电子政务和政务数据管理办法》，安徽颁布《安徽省政务数据资源管理办法》，重庆出台《重庆市政务信息资源共享开放管理办法》及《重庆市政务数据资源管理暂行办法》。此外，北京、广东、山西也正在推进政务数据共享相关法规或政府规章的制定。各地积极通过立法来促进实践创新，从制度层面破解政务数据共享领域的诸多难点、痛点问题，从而发挥法律法规对实践的规范引导和保驾护航作用。

（二）完善政务数据共享工作机制

广东、浙江等地通过建立组织、考核、协同等方面的配套管理机制，完善制度流程，促进“纵横联动”，持续深入推进政务数据共享。一是建立健全组织管理体系。广东建立“一办一中心一平台”的架构，省电子政务管理办公室负责统筹推进，以“管运分离”为原则，企业为主体组建运营中心，统一建设安全的政务云平台。二是加强对共享工作考核。广东通过对数据挂接率、数据更新情况、数据质量的考核，提升了部门数据工作意识和业务协同热情。浙江建立政府数字化转型评价指标体系，从体制机制完备度、公共数据整合度、应用支撑整合度等多个维度全面评估。三是强化部门协同合作保障共享。广东政务数据共享运营机构与各省直部门建立了双向派驻机制。浙江开通数据高铁线，直连政务部门业务系统，保障数据共享及时、准确。

（三）建立健全政务数据共享标准规范体系

标准规范支撑政务数据共享建设、运行及推广，是对政策法规的有益补充，能够促进政务数据共享机制的逐步完善；贵州、浙江、上海等地加快完善政务数据共享标准规范体系，规范政务数据共享应用。一是统一政务数据共享数据标准。贵州发布《政府数据核心元数据》《政府数据资源目录》等系列地方标准；浙江发布《法人库数据规范》《人口综合库数据规范》《信用信息库数据规范》等地方数据标准；山东发布《政务信息资源目录》《法人单位基础信息数据元目录》等系列地方标准。二是统一政务数据共享管理规范。浙江出台公共数据共享细则、治理工作细则、数据安全动态脱敏技术规范等系列管理细则或规范，建立健全数据全生命周期管控机制。上海出台《上海市电子证照管理暂行办法》《上海市“一网通办”电子档案管理暂行办法》《上海市“一网通办”平台运行管理暂行办法》等管理规范，统一政务数据的平台管理、数据管理。

（四）加快探索政务数据共享应用

浙江、上海等地积极拓展政务数据应用场景，推动政务数据共享向纵深发展，推进政府治理现代化，发挥数据价值。一是深入推进政务数据共享支撑政务服务，实现数据多跑路、群众少跑腿。浙江推进民生事“一证通办”、多事联办、跨省“亮证”等，通过数据共享实现凭身份证免交证明材料。上海以“高效办成一件事”为目标，对跨部门、跨层级、跨区域协同办事流程优化再造，推出“零材料”事项，深化“全程网办”，拓展“异地代收代办”，优化“多地联办”，实现全市通办、长三角一网通办、跨省通办。二是探索政务数据的融合应用以及个性化、智能化服务。浙江开放停车场数据，融合互联网数据，缓解停车难的问题，支撑智能化停车服务。上海推进无人干预自动办理、职能办事指南、数字审批等个性化、智能化服务。

四、对策建议

为全面推进政务数据共享，推动政府数字化转型，借鉴兄弟省市的先进经验，江苏需强法治、统体系、提质量、促应用。

（一）建立健全法律制度保障

基于江苏政务数据共享现状，立足未来发展要求，并借鉴其他先行省份立法经验，推动政务数据共享立法。明确政务数据共享权责、边界、路径等，打消部门顾虑，强化政务数据归集共享的意识，确保数据共享有法可依。结合立法，加强系统上云、数据归集、数据治理、安全保障、评估考核等方面细化制度建设，建立数据全生命周期闭环管理制度，狠抓制度执行，充分发挥共享服务效能。此外，加强省市合作，研究制定统一的数据标准、业务标准、管理标准、安全标准等，规范政务数据共享的数据要求、管理要求、评价指标等内容；并加强标准规范的宣贯，发挥标准“温柔法治”作用，逐步解决政务信息系统“各自为政、条块分割”等问题，力破“信息孤岛”。

（二）逐步完善共享统筹体系

构建江苏政务数据共享统筹协调机制，推动形成职责明晰、协同推进的工作格局。探索建立省级大数据中心与省直部门的协调联动机制，加强政务数据共享工作的沟通、协同、联动，保障政务数据共享准确、及时、有效；并加强省级大数据中心与设区市大数据中心的协同，引导各设区市合理定位、科学谋划，突出区域数据特色，实现有序发展，共同推动建设省市一体化大数据中心。健全政务数据共享服务管控机制，监测数据共享效率和使用态势；建立政务数据安全管理制度，落实安全等级保护、分级保护及风险评估制度，防范各类安全风险发生。

（三）努力提升政务数据质量

依据统一的数据标准和数据治理实施细则，建立数据质量评估、校核、反馈、跟踪、监督机制，加强数据质量管理，形成政务数据质量整改工作流，定期开展数据质量监督、检查，并建立通报机制，强化数据动态更新维护。加快完善数据治理平台建设，遵循“一数一源”原则，推动开展政务数据跨层级、跨部门的数据治理工作。以应用服务为导向，根据应用反馈强化数据质量校核、整改；并将数据质量纳入考核内容，推动各级政务部门主动提升数据质量，确保共享数据的真实性、准确性、完整性、时效性。

（四）深入挖掘数据应用场景

以政务数据共享为基石，推动多部门在线联审联办事项，通过让数据多跑路、群众少跑腿，实现减材料、减时限、减流程，推进“一网通办”、跨省通办。推进高频电子证照在跨地区、跨部门、跨层级业务场景中的共享互认，提升长三角地区政务服务一体化水平。积极利用大数据、云计算、人工智能、区块链等新一代信息技术手段，开展政务大数据关联分析、深度挖掘、智能研判，实现动态监测、分析和预警，形成“让数据说话、用数据决策、靠数据管理”的现代化政府治理机制。探索政务数据与互联网数据、行业数据的融合汇聚，推动数据要素融入实体经济，促进传统产业数字化转型，提升政务数据价值，助力数字经济发展。