

大数据要深度参与政府治理,难!

□ 本报记者 张晶



大数据将强烈冲击当前的决策体系

业内人士提醒记者注意,大数据的定位是辅助决策,最终的决策还是由人来做。即便是这样,基于大数据的决策体系也会对当前的决策体系产生强烈冲击。

在陈春莹看来,这种冲击主要表现在两个方面:其一,政府的角色发生了重大变化,由管理者变成了服务者。其二,政府治理的方式,从碎片化走向系统化。

他以亿赞普的跨境贸易为例,进一步解释说,把中国优质产品卖到海外,要比国内的商品贸易复杂得多。它涉及很多问题,包括怎么评价企业,怎么搭建平台,怎么跨境支付,怎么解决商品的运输问题,商品到了国外怎么落地,等等。“我们把所有相关功能和流程全部理清,然后一个一个解决卡脖子的问题。为了解决跨境支付问题,亿赞普收购了钱宝。中国货品运到欧洲、中东、北非,没有直飞航班,亿赞普收购了意大利帕尔马国际机场。我们的是基于大数据服务客户,用大数据来管理业务,是一种倒逼式创新。”陈春莹说。

大数据参与政府治理的整个决策体系,当然比企业的商业活动组织更为复杂,但这并不意味着此事不可做。业界人士反复强调,决定大数据能否深度参与政府治理的核心,是管理者的意识,而不是其他。

陈春莹介绍说,我国某些城市已经在探索建立市民卡管理系统,它融合了社保、身份证、医保、金融、公交卡等功能。亿赞普参与了这些城市市民卡项目的顶层设计。“市民卡比较适合在执行特别强的城市来推行,未来也希望这种城市管理方式能够推广到全国。”

“企业利用大数据的方式是非常多样化的,相关管理者要多吸取他们的经验,在一些重点应用领域先行先试,比如政务、教育、医疗、旅游、交通等领域。”陈光指出,基于大数据的政府治理挑战传统的管理思维,涉及部门利益关系,非壮士断腕不可为。

● 案例解析

纽约怎么利用大数据强化城市管理

纽约是美国第一大城市,有来自近百个国家和地区的移民,给政府管理带来很大的困难。纽约市政府利用大数据在民生服务、市政管理、能力提升等方面进行了积极的探索。

消除火灾隐患并治理群租房:为加强对群租房的治理,消除火灾隐患,纽约的数据分析团队汇总整理了该市19个机构的数据和90万栋建筑的信息。该团队将这些数据与近5年的火灾数据对比,得出一个预测模型,以估计不同建筑中的群租情况和火灾隐患的严重程度。筛选出的危险建筑中,有70%存在严重的火灾隐患,对群租房的检查效率提高了4倍。

地沟油检查:为确保地沟油的排放符合纽约企业诚信委员会的要求,纽约数据分析团队通过调取纽约企业诚信委员会登记的企业许可证数据,将未获得地沟油运送货物的餐厅统计出来,然后与其排污管道堵塞的地理数据图进行对比,能够迅速定位非法排放地沟油的餐厅,成功率高达95%。

治理冒名非法经营:针对非法经营者被吊销营业执照后冒用他人名义继续经营的问题,纽约市政府利用历史监测数据对平台变更前后的营业情况进行对比,包括收入、税收、被投诉次数等。如发现店主变更后营业数据无显著变化,则很可能存在冒名非法经营问题,基于这种预测开展的针对性检查,成功率提高了4倍。(摘编自《纽约市政府大数据应用启示》)

京津冀协同发展 要抓好三个战略重点

科技日报讯(胡琼静)“新常态对区域发展战略提出了新思路和新要求,京津冀必须在这一宏观背景下深入研究如何实现区域的协同发展。”日前,国家软科学研究计划项目《科技服务业发展研究》发布研究报告——区域发展战略和京津冀协同发展的重点。报告提出,京津冀协同发展要抓好三个战略重点。

战略重点一,以跨区域轨道交通为突破口建设交通一体化网络。报告指出,通勤已经成为各国判例形成大都市区的首要标准,它解决的是通勤生活圈核心区与卫星城的职住平衡关系问题。北京目前已有17条地铁运营线路,但由于对跨区域轨道交通未能重视,轨道交通半径仍主要限制在30公里范围内。近期要依次向东、东南、南和西南等方向规划建设轨道交通。某些方向已有规划或在建的市域交通线路要延长成为跨越线路。

战略重点二,创新产业战略,促进企业合作。报告提出,从产业结构看,京津冀都市圈专业化功能主要在于高端服务业和制造业,但是三地产业结构趋同,产业梯度落差较大,产业链条的各个节点不能得到合理的布局,非市场因素阻碍了要素的自由流动,资源得不到最有效的配置。报告建议,北京天津要提高高新技术研发的能力和水平,构建“高精尖”的经济结构;河北的重点则是把京津两地的科技成果实现产业化。

战略重点三,创新生态一体化合作模式,促进区域生态文明建设。近年来,京津冀地区自然环境急剧恶化,尤其是空气污染问题。报告指出,应全面评估京津冀地区能源、资源与环境承载力,设定京津冀三地能源与资源消耗、污染物排放总量,按照逐年递减、按比例分配的原则,积极推进三地节能、减排、降耗。同时加快建立和完善区域大气污染联防联控协作机制,京北防护林建设生态补偿机制、水资源保护和水环境污染治理协作机制、清洁能源一体化发展机制等,提高区域环境容量和生态空间。

要从丝绸之路经济带的视角 确定河西走廊的发展定位

科技日报讯(记者张晶)“甘肃河西走廊是丝绸之路经济带的必经之地,‘一带一路’战略的实施对河西走廊的社会发展、新型城镇化建设都会产生重要的影响。”在日前召开的《丝绸之路经济带甘肃河西走廊新型城镇化发展战略研究》课题评审会上,与会专家指出,河西走廊一定要从整个丝绸之路经济带的视角来确定它的发展定位。

河西走廊位于甘肃境内,东起乌鞘岭,西至古玉门关,南北介于祁连山—阿尔金山和马鬃山—合黎山—龙首山之间,为西北—东南走向的狭长平地。河西走廊是古代丝绸之路商贸必经之路。

课题组首席科学家董锁成认为,河西走廊是连接丝绸之路经济带的咽喉要道和我国向西开放的战略大通道,我国应当把它当作丝绸之路经济带黄金段的核心组成部分,以新型城镇化建立相应的空间结构战略支撑体系和新型增长极。

他说,“空间战略支撑体系可以概括为‘一核一轴,四大组团,点—轴辐射,协调发展’。即以兰(州)白(银)都市圈为核心,以四大城镇组团为支撑,以兰新铁路、高铁和高速公路为发展轴,联通河西城镇群—兰白都市圈,支撑丝绸之路经济带在河西走廊崛起并向西推进。”

“河西走廊是我国的生态屏障,区域的生态一定要考虑生态的定位问题。”国家发改委地区司原巡视员、副司长陈宣庆建议,应当明确把河西走廊打造成全国生态文明示范区的建设目标。

中国工程院院士孙九林指出,对于河西走廊在整个丝绸之路经济带上的定位,目前还考虑的不够充分。要做足这个文章需要把握两个方面:一是要跨出国门看河西走廊,特别是要仔细研究中亚、西亚对这些区域的影响。二是要考虑定位的可操作性,哪些是国家层面的,哪些是省里可以组织实施的,要分清层次,指导实施。

北京、上海、三亚、厦门、浙江、云南……

“五一”前夕,百度、携程和遨游网依托各自的大数据,纷纷发布国内旅游热点预测。这些预测信息不仅成为一些游客安排出游行程的参考,也成为热门城市、热门景点加强旅游管理的重要依据。

“过去是百度一家,今年是三家,越来越多的企业进入到旅游预测领域。管中窥豹,可见一斑。目前我国越

“死”数据难以发挥它的价值

“从整个决策过程来看,大数据能够帮助人类实时、大批量处理动态监测、医疗诊断、法律文书处理等专业任务;大数据分析模型能够对决策的结果进行仿真和效果呈现,帮助决策部门对整体方案和细节进行有针对性的优化;大数据还能根据实际需求和公众体验提供相应的决策信息反馈机制、决策调控纠偏机制。”中国电子信息产业发展研究院软件与信息服务业研究所博士周大铭指出,大数据能够全程参与决策,是科学决策的依据。但是,数据的数量、质量、种类和数据的分析能力直接影响决策的水平。“我们现在面临的问题是,数据不准,数据不全,数据共享很有限。”

“社会上的各种部门、机构都沉淀着大量的数据。但是,这些数据都是‘死’数据,没有真正发挥出它的价值。”亿赞普科技(集团)公司IPM高级总监陈春莹说。

从2013年开始,亿赞普连续三年为两会提供大数据服务,并在两会期间针对民生关注的热点问题,如油价、房价、上学情况等开展了民意洞察。陈春莹

大数据模型不可能一招定乾坤

有人提出,在政府大数据应用中我国具有后发优势,可以充分借鉴先行国家的经验,推动政府大数据应用的快速推广。事实上,这个后发优势的含金量并不那么高。

2014年10月10日,国家发展改革委联合相关部门共同展开“信息化(大数据)提升政府治理能力”研究。课题组搜集了美国纽约大数据应用的各种案例,但是所获信息并没有预想的那么多。

“我们只能看到,他们应用了大数据,得到了什么结果。至于怎么分析的,怎么操作,用的什么模型,中间过程是什么,我们从案例中根本找不到这些信息。”课题组负责人周大铭对记者说,“我们还是要靠大数据建自己的模型。”

中国电子信息产业发展研究院软件与信息服务业研究所博士陈光,同为课题组成员,他告诉记者,大数据参与政府治理的原理是一致的,但是具体的参与方式是领域驱动或问题驱动的。也就是说,针对这个领域,这个问题的分析方法及其建立的模型,并不一定适用于另一个领域,或者另一个问题。“大数据模型

来越多的互联网企业已经开始同政府机构在各个领域开展合作,为政府管理提供大数据支持。”业内人士告诉科技日报记者,通常来讲,企业通过提供大数据支撑技术、大数据资源管理和大数据增值服务三种方式来获得价值。但是,目前我国大数据参与政府治理仍停留在统计分析层面上,建模和可视化应用较为匮乏,没有成型

的合作模式。“大数据要深度参与政府治理,难!”他认为,政府治理有两个层面,民意洞察和决策执行。在民意洞察层面,并不缺少大数据支撑。在政府决策执行层面,大数据遭遇“部门墙”。

他说:“目前,由于涉及信息安全等问题,一些部门的数据无法对外开放,也就无法采集分析。即便是开放的数据,各省市和各部门也相对独立,形成了‘数据孤岛’,无法互联互通。同时由于国内暂时没有针对大数据制定相关标准,整合数据也就无从谈起。”

“2012年2月,纽约颁布了《开放数据法案》,通过立法的形式对开放数据的原则、路径、形式、公开周期等均进行了统一规定。当前,纽约数据开放平台共有近4000个数据集,数据涉及面非常广。”周大铭坦言,我国缺少相关法律法规的保障,要打破政府部门间的数据壁垒非常困难。

从数据、建模,到迭代、优化,需要大量的数据做支撑。模型越复杂,运算的维度越多,需要的数据量就越大。缺少数据支撑的模型迭代速度非常慢,模型优化也就更加不易。

不可能一招定乾坤

影响大数据模型的不只是应用领域和应用问题,相关因素的环境变化也会对模型产生重大作用。“谷歌流感趋势”就是一个非常具有代表性的例子。

“谷歌流感趋势”是谷歌公司多年前推出的一款预测流感的产品,它通过汇总用户的相关搜索记录,预测出世界上不同国家和地区的流感传播情况。2009年,甲型H1N1流感爆发的几周前,“谷歌流感趋势”成功预测了流感在美国境内的传播,其分析结果甚至具体到特定的地区和州,非常及时,令美国的公共卫生官员倍受震惊。但在近两年,“谷歌流感趋势”却屡屡出错。

“人们的搜索习惯发生了变化。过去搜流感信息是为了治病,现在搜流感信息的人并不一定是患者。这就导致‘谷歌流感趋势’模型出现了偏差。”周大铭强调,大数据在商业领域的应用,比如精准营销、广告推送,准确度从60%提高到70%,这10个百分点就能给企业带来巨大的效益。但是,政府治理对大数据的要求就高得多,预测准确度1%的差别都会对决策产生重要的影响。

林兆木:中美对比不能无视财富存量的差距

■ 观点速递

二十一世纪头十年,美国经济经历了两次衰退,尤其是2008年国际金融危机,引发了发达国家自1929年之后最为严重的经济衰退,而中国经济一直保持高速增长,令全球瞩目。预测中国经济的未来,成了国外诸多研究机构和学者的热门课题。高盛集团最先提出中国经济总量将在2027年超过美国,后来预测中国经济超过美国的时间不断“被刷新”,中国经济规模也一再“被放大”。

如果考虑中美两国国民收入分配结构有较大差异,美国年GDP产出中有近70%用于消费,而中国年GDP产出有近一半用于固定资产积累,这个因素会在一定程度上缩小中国与美国在已积累财富方面的差距。据克力思咨询有限公司对全球30个国家和城市的调查结果:2012年,中国建筑资产价值为35.45万亿美元,美国建筑资产价值为39.73万亿美元。建筑资产总价值,包括公共和私有房产,住宅及商用基础设施,公路、铁路和机场等交通基础设施,发电站及供水网络。

2013年,瑞士信贷银行研究所曾对174个国家的财富进行了相当全面的统计,包括家庭的金融和非金融资产,并减去未偿还债务。报告指出:“在最富有的40

个国家(总人口10亿多),平均财富比平均年收入高出近4倍。也就是说,历史积累的财富远高于每年的收入流动”。据瑞士信贷银行估算,美国的私人财富为83.7万亿美元,中国的私人财富为21.4万亿美元。美联储按季度测算美国家庭净资产,2014年6月底为79万亿美元;美国非营利机构估算为81.5万亿美元,略低于瑞士信贷银行的估算。由此推算,美国人均的私人财富为25万—26.5万美元,中国人均的私人财富只有1.58万美元。因此,即使中国GDP总量赶上美国,美国人均财富仍比中国多16倍左右。

该调查报告显示,2012年中国人均建筑资产价值为2.6万美元,在30个国家和城市中排名第24位,大大低于美国的人均建筑资产12.6万美元。该报告预计,到2022年中国建筑资产将积累到75.7万亿美元,但人均建筑资产仍将比美国少61%。

美国企业研究所常驻学者史剑道(德里克·西瑟斯)在《GDP令人误解中国和美国》的文章对中美财富存量作了估算:截至2014年年中,中国的公共净资产约为5万亿—10万亿美元之间。美国公共净资产扣除债务的净值约为负值10万亿美元。因此,史剑道认为,中国与美国的财富“真实差距更接近40万亿至45万亿美元”。即便中美财富差距只有40多万亿美元,仍然说明:“美国不仅领先中国,而且是遥遥领先”。

——国家发展改革委宏观经济研究院原常务副院长、国务院政府特殊津贴专家林兆木从国民财富存量、经济结构、科技教育、研发创新、生产率、企业竞争力和可持续发展能力等多个维度,对中美两国发展水平与潜力进行了比较研究。研究报告精编版刊登在2015年第3期《全球化》杂志上。

■ 决策视野

□ 洪力 梁蓓 于艳颖

北京发展循环经济要从哪下手?

北京市较早地开始了发展循环经济的探索,在发展循环经济、建立健全循环经济制度体系方面做了大量工作,已经具备了一定基础。但按照《加快发展循环经济的若干意见》中生态环境发展及中央对京津冀一体化的新要求,北京循环经济及其制度建设仍面临巨大挑战。北京循环经济制度体系需进一步完善。

在人类经济制度变迁过程中,随着经济类型与生产模式的演变,逐渐出现了环境污染、垃圾围城、土地沙化等环境问题,解决这类问题迫切需要发展循环经济。

北京是中国政治、经济和文化的中心,作为国际化大都市,它面临着巨大的资源和环境压力。北京虽制定并出台了多项发展循环经济的法律法规和标准,但能源消耗大、城市垃圾多、环境恶化等情况在北京仍相当严重。

现行经济制度体系以激励和维护市场动力为核心。但是解决自然资源利用不当,实现资源环境的可持续发展恰恰是市场动力失灵之处。因此,循环经济需要以新的制度安排来推进新的经济发展,必须遵循循环经济的目标导向,以制度创新为根本动力,深化经

济体制机制改革,在弥补市场失灵的前提下有效发挥市场和政府两种作用,才能取得良好成效。

垃圾处理能力不足,现有处理设施处理能力仅为770吨/日,仅为产生量的30%左右;建成设施运行负荷较低,实际处理能力不足产生量的10%;餐厨垃圾处理技术单一。

第二,建筑垃圾领域存在的问题。消纳总量受限,可持续性差;资源化利用尚在起步阶段;收集运输市场发展无序;简易堆填造成较大环境风险;产品生产和销售缺乏规范和保障。

北京固废处理制度出了什么问题 从本质上说,循环经济是一种由新的制度安排主导而发展起来的新的经济模式。因此要把握循环经济的发展规律,就必须从制度变迁入手,主要推动力入手,深刻认识制度与循环经济的关系,才能有效推动其发展。

近年来,北京在生活垃圾、餐厨垃圾、建筑垃圾、污泥、园林绿化废弃物等方面制定并出台了50多项法律法规和标准,已经初步建立起固废处理制度体系。但是,北京的固废处理制度体系存在一定程度的缺陷,缺乏制度设计与执行层面的创新,主要表现在以下四个方面:

一是十年来减量化效果较差,说明在垃

圾处理的制度体系中,减量化制度设计并不到位,没有发挥出制度的约束性作用。只有把减量化原则贯穿于垃圾产生的源头、分类、运输及末端处置的各个环节,才能从根本上控制需要处理的垃圾总量。

二是静脉产业发展缓慢,产业准入门槛较高,说明在制度设计层面对静脉产业重视不够,抑制了静脉产业发展。静脉产业,即资源再利用产业,将生产和消费过程中产生的废物转化为可重新利用的资源和产品,实现各类废物的再利用和资源化的产业。目前固体废物管理政策法规等制度多是从政府垃圾管理工作角度出发,仅注重部分环节的安全性和高效性,而对真正推动资源循环利用的静脉产业重视不够,导致缺乏发展静脉产业的顶层设计。

三是固废领域市场化程度较低,民企参与度不高,说明制度体系中激励民营企业的制度比较欠缺。静脉产业的发展需要广泛的社会力量参与。当前建筑和餐厨垃圾的收运、处理处置过程基本均为国有企业负责,民营企业寥寥无几。

四是投资需求缺口较大,投资供给严重

不足,说明制度体系中缺乏吸引金融机构投资的引导机制。现有的投融资制度安排中,除政府和大型国企以外缺少引导和激励其他投资主体和商业化融资的有效手段,不能将经济快速增长积累起来的社会资金引向静脉产业或再制造业,无法满足静脉产业多样的和日益增长的投资需求。

北京固废循环经济制度该怎么建 北京市政府和有关部门应在以下四个方面部署相关工作:

第一,建立以减量化为核心,以面向企业的限制型制度为主,面向公众的激励型制度为辅的循环经济制度体系。按照减量化、再利用、资源化的原则对企业生产、流通环节产生的固体废物进行严格限制,针对各行各业的实际情况,建立规范的标准体系,制定具体的惩罚措施,并结合执法条件提出明确可执行的监管措施。对个人提倡激励型措施,鼓励个人从事相关服务行业,对倡导节约和履行循环经济义务的公民给予适当奖励。

第二,大力发展静脉产业各个环节,发挥市场机制作用提高固废资源化利用率。在资

源的再生和利用环节,政府应提供一系列的基础性制度安排。在公共品的供给上,政府可以采取服务外包模式,引导社会力量投入其中,提高公共资源的利用效率;在有稳定收入来源的资源再生产环节,可以采用PPP模式(公私合作),加大对静脉产业的投入力度;在特许经营的静脉产业领域,要加大政府监督执法的力度,保证其有序发展。

第三,通过合理的制度设计,使固废处理成为新的创业和投资领域。由政府主导构建静脉产业投融资制度体系,充分发挥制度引导性。一是加大财政投入力度,发挥政府财政资金的引导作用,撬动更多社会资本参与其中。二是针对不同的静脉产业领域,制定与其相适应的投融资措施,以实现其多样化的融资需求,同时借由丰富的金融资本,吸引各类机构参与固废领域相关产业的创业投资。三是建立必要的风险分担和补偿机制,降低各类社会资本投入的风险,增强其投入积极性。

第四,通过利用新经济时代社会化的开放态度,充分调动公众积极性,最大程度的提高公众参与程度,促进首都循环经济发展。利用社会化平台公开首都循环经济发展与环境保护的相关信息,发挥媒体和公众的监督作用,以社会热情助推循环经济制度体系与执行机制的不断完善。(作者单位:北京市长城企业战略研究所)