

“互联网+”如何支撑政务公开

2015年政府工作报告承诺,要全面实行政务公开,推广电子政务和网上办事。日前,中国发展研究基金会和国务院办公厅政府信息与政务公开办公室共同举办全面推进政务公开研讨会。来自百度公司、阿里集团、赛迪集团中国软件评测中心等业界代表,就政务公开及其信息化,包括政府网站、网上办事服务、政府数据开放等问题展开研讨,介绍了国内外相关领域情况,并提出建设性观点。本报整理刊发部分发言摘要,以饕餮者。

大数据 大政务

□ 亿赞普集团副总裁 李娜

日本的过程分三个阶段:第一,e-Japan,要使日本全国各个地方的民众都能够上网;第二,u-Japan,实现了无处不在,所有的信息都能够采集上来。第三,i-Japan,数据流通,产生很多的创新应用,渗透到国民经济中,不光服务政府本身,还要服务整个经济社会,推动经济的发展。2008年日本实现了99%的无处不在的信息覆盖。本人05到08年在日本工作,是u-Japan的执行人之一,经历了u-Japan的整个过程。第一,战略目标明确,就是实现任何时间、任何地点、无处不在,无时不有。任何一个角落都能够实现信息覆盖。第二,总务省牵头,各级地方政府、各个行业代表,相关产业链的企业都加入,共同制订从基础设施到数据搜集、到上层应用的标准,运行效率非常高。第三,因地制宜,因人制宜。有一个城市叫岭南,经济和文化比较发达,信息化建设在日本属于中上水平,文化很深远,被称为小京都。它需要的应用,一是服务于民生,提升生活的便利性,包括公共交通、公共医疗。二是服务于经济,促进文化旅游。三是建立了一个通道,政府直接把公共信息发布到每一

个人、每一个家庭。另外一个城市叫敦赫,是剩下的1%。自然环境非常恶劣,常年有雪,经常封路。它要解决的是基础设施,自然灾害预告和教育。我们针对不同城市的特点,设计u-Japan方案。现在日本已进入到了i-Japan的最后一年。i-Japan阶段的目标是让数字信息技术像空气和水一样融入到每一个角落,向经济技术渗透,助力日本经济发展。这个阶段更注重应用,不光应用到老百姓,还应用到企业、经济,最后实现高度信息化社会。日本的经验说明,顶层设计、分阶段实施目标战略,数据流通渗透形成生态以及持续的商业模式使信息化的工作持续的运行都很重要。然而日本也有一些弊端,受岛国文化的影响是自成体系且封闭,标准也是自成体系,没办法在全球推广。美国也是1993年克林顿政府开始,倡导政府信息化、政府信息公开。2012年奥巴马提出大数据战略以后,把这个战略推向高潮。美国顶层设计由白宫直接牵头,各个部委参与到计划中,分阶段实施。美国和日本的战略相比有几个可以借鉴的地方:

第一,美国非常重视大数据立法。什么样的数据要开放,什么样的信息是自由的,有很多立法。第二,更注重数据标准,不光应用于自己国家,还推广到全球,提升了美国在大数据领域的影响力。我们可以依托现在的一带一路战略,制订一套标准,至少在一带一路国家推广我们的标准,增强产业影响力和国家影响力。第三,企业参与,美国比日本的企业参与更多。惠普、IBM、谷歌等等企业都参与到了政府的大数据战略里面。不光促进了政府的发展,还促进了大数据产业的发展,美国在这三点上做的比日本更好一些。美国和日本相对来说走的比较靠前,现在整个产业信息化程度已经非常高。其他国家,包括韩国、新加坡、法国跟中国基本上是相同水平,我们加速发展,理由由做的更好。我们需要从各国大数据战略中学习其顶层战略,政企结合以及大数据应用。然而,数据孤岛如何打破,技术平台如何打通,在数据开放和隐私立法的权威,以及大数据不应用到企业,还要应用到政府的决策管理中都是我们现在面临的挑战。

航天智慧城市建设 探索与实践

□ 航天恒星科技有限公司党委书记 刘晖

智慧城市的主要特点是城市化和信息化深度融合,是城市化运营管理与新一代信息技术的结合,分为数字化、网络化、智能化三个阶段。城市运营治理是目的,“大物移云”是手段。从城市需求模型、运营模型、技术模型、应用模型、商业模型、产业模型等六个维度,满足智慧城市建设和产业发展需求。

建设智慧城市,主要采用三种方法论。第一,系统工程理论。智慧城市首先是一个复杂的系统工程,要用系统工程理论来指导。以系统为研究对象,已达到总体最佳效果为目标,对系统的构成要素、组织结构、信息交换和自动控制等功能进行分析研究,借以达到最优化设计、最优化控制和最优化管理的目标。

第二是体系架构理论。体系架构理论是解决智慧城市顶层设计的有力工具和手段,是复杂组织架构设计的方法论和工作指南,支持复杂组织、复杂系统、复杂任务的信息系统建设,解决信息共享和高效协同。体系架构理论是系统论、信息论、控制论的综合应用。要解决复杂组织信息系统建设的共享和协同,要把信息系统的结构一层一层画出来,看明白组成之间的关系和规则,变成一个可操作的项目。

美国的信息化全球领先,他从联邦政府、国防、企业都在进行体系架构对信息系统建设的指导。联邦企业架构(FEA)相当于美国联邦政府的电子政务顶层设计。李克强总理说,国务院会议后,政策文件七天要下去,目标就是七天。业务流程调整,IT技术的支持,各段度量,最后形成七天的服务能力。这就是目标导向。

美军也是绩效导向。美军的信息系统发现击打操作要五秒以内。从8个纬度描述一个复杂的系统,还有52个子纬度。通过两级分解,把一个复杂组织、复杂任务的信息系统可视化的展现出来。其全球信息系统栅格是全球领先、全球互联、端到端的,可以根据战斗人员、决策人员的要求、手机、处理、存储、分发和管理信息。在这个大系统里面进行采集、分析、决策、评估,实现了从传感器到射手全过程的信息共享和集成。无论是天上的卫星、地面机,各种渠道融合以后,提出各种方案,同时发送指令。

海湾战争时期硝烟林立,美军发现打击要24个小时。1996年以后,美军开始了信息化系统的重建,科索沃战争达到100分钟,伊拉克10分钟,现在发现即打击就是两分半钟。

城市控制能不能学习美军的复杂系统发现即处理?这引导了我们城市治理的理念,我们把它军转民,用在城市治理的方法论上。

第三是平行系统理论。在计算机里成功建模现实的物理系统,把大数据灌进去,即城市仿真系统。城市大数据现在的手段充分感知,采集提炼城市治理模型、社会运行模型,云计算提供数据融合和手段,数据可以平行执行,指导实践。

经过充分的感知和建模,大数据中心建成一个虚拟城市,各种城市印象就是这个城市的B超体检结果。哪堵了,哪不通畅了,有什么问题,反过来在计算机里寻找优化解决方案,再寻找现实的执行。这就是平行系统。

城市的复杂系统叫体系,下面到系统、到产品。通过仿真给出一个工程需求,然后设计方案,规定组织、职能,优化流程、IT支持,再经过集成,形成了最后的能力,构成一个城市的复杂系统。

从交通和医疗行业实践 看数据开放的障碍

□ 华数数字电视平台战略发展总监 应必善

政府信息化普遍有几个特点:纵向比较强,横向比较弱;点上比较强,面上比较弱;建设比较强,应用比较弱;内部比较强,对外投入比较弱。

政府数据公开需要从条例和法律层面做一些保障。在政府信息公开条例基础上哪些数据可以开放,要进一步细化,还要对数据开放进行评估和监督并公布出来。

关于技术方面,可以建设政务云系统,条件不具备的需要建立数据交换中心或者数据交换平台来实现跨部门数据共享,还要建立政府信息公开对外的服务平台。要强调应用驱动,基于现有数据能够开发一些创新的应用,另一方面也需要通过持续的应用驱动数据持续发挥作用。

例如很多路口有很多摄像头,比较夸张的是一个路口有36个摄像头。这个摄像头属于各个部门,数据没有共享,有些是交通的,有些是城管的,有些是第三方运营的,底层上面数据比较分散,需要进一步整合。关于医疗方面,原始的数据开放不太现实。有些基础数据不太涉及隐私情况下可以开放,但医疗数据不行。医疗过程中对数据认知也不一样,医院认为医疗数据是自己的,政府也认为是自己的,但从公民的角度来说这个数据应该属于个人,不属于医院也不属于政府。浙江省卫生平台实现了信息共享和互联互通,过程很不容易,政府大力支持才做到。医院不愿意参与。一是医院处于比较强势的地位,也缺少联动制约机制。二是医院有顾虑。目前医患情况比较紧张,医疗界很多病都是误诊,一旦把数据完全开放,医疗纠纷更没法处理。

政府办事,从用户的角度,具体就是提申请、办证件、开证明、领材料、缴税费、做登记、改信息等政府管理工作需要配合的,需要政府提供帮助的事务。扩展开,政府办事就是企业和社会公众与行政单位之间基于规则的一种关系往来。这些规则包括建立在法律规章基础之上的行政管理的要求,甚至广义上也包括一些政府主导的公共服务需求。从用户的角度,流程便捷和规则状态的信息透明是主要关注点。

网上办事服务就是通过互联网技术平台,提升政府(公共企事业单位)办事过程便捷度,提高管理信息的透明度,改善用户体验,方便企业和社会公众的生产生活。办事内容在网上体现得比较好的,后台有比较明确规范的管理为后盾,往往实际中用户办事过程的口碑和体验也比较好。

办事过程的主要问题可以归纳为五个方面:不知道要去办事;不知道找谁办;不知道拿什么材料,工作人员说法不一,涉及多个部门的时候,容易被踢皮球,遇到死锁困境;复杂周期长,往返跑多次。

网上办事服务按照系统实现的方式分成四种类型。第一种业务系统起步最早,主要是各个行业部门围绕业务处理建立系统,延伸到企业社会公众端,有办理查询等服务。以“纵向整合”或部门独立建设为特征,提供行业、部门内业务处理功能,包括面向社会的公共服务系统。第二种是起步比业务系统稍晚的公共企事业单位提供的便民服务性业务系统。如公积金查询,网上预约挂号、网上购票等。第三种是随着这样的业务系统越来越多,2006年以后门户网站开始发展起来,主要是以链接的方式去整合业务系统来提供服务。第四种是2011年以后发现针对很多部门的标准化业务,例如审批业务等,缺少一个平台,很多事上不了网运行不了,有些地方部门开始建设统一的办事平台,为标准化业务提供申报、反馈、评价等等运行的环境。通过统一平台,综合各个部门的业务事项提供服务。

2013年,中国软件评测中心对全国政府网站评估数据发现:第一,门户类是当前主要的服务载体。按照服务主题整合资源的,省级门户100%,地市级门户92%,县级门户(抽样)约80%。第二,办事平台类是近年新兴的亮点。省市两级约30%能够提供,但大多数仅整合了办事指南、表格下载等服务资源,能够网上受理的事项比例不高,约为10%。第三,服务内容以审批事项为主。地市级政府网站中,提供行政审批类服务的达到了90%以上,而仅有不到20%的网站能够较系统地提供行政处罚类等其他内容。

2014年,中国软件评测中心对近1000家网站(约70万项办事指南)监测数据发现在线咨询、表格下载实现程度较高。其中,部分网站利用统一的互动平台提供办事咨询;服务评价,在线办理实现程度较低。从2010年至2014年的发展来看,上述政府网站在线办理的的实现程度提升缓慢。2010年的在线办理实现程度为7%,到2014年仅提升了5%。

国家要做数据开放,可以和互联网+政府结合在一起。技术层面,需要把云计算和大数据的基础设施做好,否则我们只能看到筒短的块状的小数据,而不能看到大数据之间产生的合并效应、化学效应。

阿里巴巴从2014年开始已经跟13个省讨论如何通过互联网、云计算、大数据的方式,帮助政府治理。我们看到了很多问题,包括管理身份、信息孤岛,信息碎片化、数据利用率低、时效性差等等。从数据开放对政府治理的价值来看,大数据在宏观经济层面帮助更好地与百姓互动。现在很多政府微博出来后,老百姓很自愿地跟政府互动,政府的正能量就传递出去。管理上,过去都是政府治理,未来是老百姓协同政府治理,变成一个老百姓自发的治理。产业也会通过政府数据的开放,激发更多的价值产生,激励创新。

阿里巴巴跟一些城市签约,提供城市生活的内

容,包括车辆违章的查询、生活缴费、出入境查询和缴费、挂号就诊、结婚登记、社保等都可以在网站上执行。比如去出入境管理局都要排队,但完全可以在家里填信息,到窗口刷卡,未来可能根本不用去,照片、身份、所有验证都可以在互联网上实现,只需要付款就可以完成。这就是政府把更多服务搬到互联网上的效果。未来生活更多的公共服务,包括公安、出行、医疗、教育、旅游、社区、行政都可以通过互联网化、通过数据开放达到效果。

高德公司2015年4月和北京、广州、深圳、天津、沈阳、大连、无锡、青岛八个城市的政府交通管理部门合作。高德把拥堵数据给到交管部门,交管部门就可以自动调节红绿灯长短,帮助疏堵。

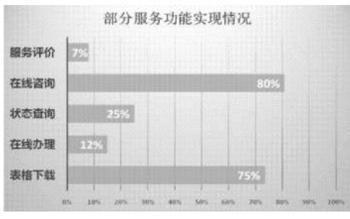
互联网+城市是企业、老百姓和政府共同搭建的,让老百姓生活更加便利,政府管理更加高效。“互联网+”需要云计算的支撑。要有足够的计算能力,才可以做大数据分析,再把政务查询、社保

查询、企业服务、交通、医疗、水电煤纳进来,接入相应的支付能力,并保证信用。在这种基础上,把各种流量人口导入进来,大家在互联网上就可以享受政府一致的服务。

阿里巴巴用支付宝的“城市服务窗”和淘宝的电子政务平台两个入口带进来流量,带进来老百姓的需求。浙江省除了自己搭建平台,也用了淘宝这样的公共平台。将来政府还可以纳入更多的企业来服务。这样的话,政府的对外服务能力会非常强。

今天支付宝移动端钱包有2.7亿用户,微博有1.79亿月活跃用户,手机淘宝也有2亿多的用户。支付宝能做的民生缴费已经有27个省,我们还在继续。云计算方面,我们跟13个省做服务,希望把最新技术、最新能力在西部发展的时候带进去,沿着一路一带走下去,让西部在智慧城市、智慧发展、政务公开跟东部一样走的很快。

贵阳去年和今年举办了两次数据大赛。把贵



数办事服务无法真正在网上完全办通。中国软件评测中心在2014年的抽样监测数据发现,未提供任何在线办理功能(包括在线预约、材料预审、在线受理功能)的网站比例达到31%。其中,有170余家政府网站的办事指南数超过了400余项,但是未提供任何形式的在线办理功能。

比较下,电子商务网站要便利得多,主题分类清晰,提供智能模糊查询和热点推荐,能够个性化筛选,提供了实用化商品参数数据分析和可视化服务效果展示。政府网上办事应该借鉴电子商务网站的理念——智慧、全面、融合、集约。网上办事面临的主要难点是:不够重视和缺乏意识的主观问题;业务缺少标准,复杂多变的客观情况;人口多、平台多、整合与协同共享困难。对此提几点建议:一是内容方面,围绕简政放权要求,根据“三个清单”,编制细化的服务目录和规范,统一服务标准。二是技术方面,引导集约化建设,避免重复投资,加强共享。前台“窗口”打破部门界限,优化门户网站服务入口,设计一个好的“点菜单”。基础设施、发布和互动功能模块都可集约化,“看不懂”指的是办事服务内容晦涩难懂。办理流程表述不清,办事材料不明确,需要用户猜、问、试。“说不准”指的是办事服务内容实用性差。办理材料、收费标准、办公时间等不准确、不全面,容易误导办事申请人。“办不通”指的是网上办事服务多为网上指导型服务。因办事服务功能不完善,事项办理核心业务和功能不在互联网平台上运行,大多

“互联网+”与政府数据开放

□ 阿里集团 周斌琦

阳政府的数据脱敏后,放在了数据平台上,全国各地的大学用这些数据,搭建模型,比如交通的应用、医疗的应用。这些大学生自然而然就到贵阳来创业,把这些应用的平台搭建在贵阳的大数据中心,让贵阳的智慧城市结合年轻一代的智慧往前走。上海用手机手段监控违法,线上查询、提醒、处罚,公安部门也在做反恐的数据,通过数据模型挖掘、预警。浙江省在做全省交通快速处理,遇到事故只要拍一张照片在网上提交,有模块认证,不需要再请警察来辨别。

中国数据开放有非常好的基础,甚至比国际上的基础更强。但也面临一些挑战,比如开放和安全、人才和文化、政策标准和法规。我们要想清楚什么能开放、什么不能开放、是不是要做数据清洗,逐步的开放。做好开放和安全平衡,数据安全和隐私保护立法处理,培养数据人才,逐步形成开放的标准和法规。

贵

借助搜索引擎 优化政府网站服务

□ 百度战略部总监 刘敏

可能没有把它当成是一个用户产品,去研究用户是谁,根据用户习惯、体验去设计产品。

建议将网站API被调用的量纳入政府网站考核指标,将有利于鼓励政府网站提供网上办事服务。网民查找信息,不是搜到网站,再到里面去找他想要的服务,很多时候他不知道到哪个政府的网站上搜,比如直接搜违章查询,而不是搜北京市交通管理局。百度跟很多政府机构包括提供服务的网站机构协商,希望能在百度的搜索引擎

上帮他们做一个比较明显的展示,让网民在其搜到的关键词下面有一个框,里面点击信息就可以查询到。很多政府网站不愿意,原因就是这需要调用这个网站服务的API,而API调用量没有纳入政府对一个网站的信息考核指标,现在的考核指标是点击量排名。

政府网站没有必要大量开发移动端App。用户对这类App的使用频率非常低,难以长期得到用户的体验。从节约政府资金的角度,一个更简

单的解决方式,就是改版或优化网站在移动端的展现。比如通过百度搜索引擎就可以很容易找到他在PC网站上设置的服务,而不用花很多钱去建一个点击量很小的App。

此外,政府网站的定位不同,有的侧重宣传和信息发布,没有服务也是正常的。百度可以通过给政府网站加官网标注的方式提高在排名位次,让普通用户第一时间找到,不会受商业网站的干扰。