

新冠肺炎疫情防控对数字政府建设的影响及建议

王伟玲, 吴志刚, 王芳

中国电子信息产业发展研究院, 北京 100086

摘要 在新型冠状病毒肺炎疫情防控工作中, 数字政府发挥了积极作用, 同时疫情防控也为数据共享开放带来新动力。阐述了数字政府在科学决策、经济调节、公共服务、市场监管、社会治理等领域发挥的重要作用, 梳理了疫情防控为数字政府建设带来的新空间, 分析了数字政府建设面临的挑战和发展瓶颈, 从加强顶层设计、加强政务数据治理、强化人才队伍建设等方面提出了发展建议。

关键词 新冠肺炎; 疫情防控; 数字政府; 大数据

“推进数字政府建设”是党的十九届四中全会做出的新部署。从国内发展来看, 数字政府处于探索起步阶段, 可以理解为通过新一代信息通信技术在政府各部门各单位的深入应用, 推动政府实现数字化升级的一种政府形态。基于中国30多年电子政务发展基础, 数字政府被赋予新的时代使命。相较于电子政务的辅助定位来讲, 数字政府的作用正被逐步提高, 成为引领经济社会发展的新引擎。如新型冠状病毒肺炎(简称新冠肺炎)疫情防控期间, 数字政府在经济调节、市场监管、公共服务、社会治理等领域精准施策, 推动有序复工复产发挥了重要作用。从疫情初始大规模扩散, 到疫情防控取得积极进展的整个过程中, 为数字政府建设带来发展空间, 同时也带来新的挑战, 更检视出了一些阻碍数

字政府建设的问题, 剖析根源, 寻找对策, 化危为机, 对长远推动数字政府建设具有重要价值。

1 数字政府在疫情防控中发挥的积极作用

1.1 数字政府有利于决策走向科学化

数字政府作为大数据时代的一种新型政府形态^[1], 基于海量数据构建了一个巨大的、精准映射并持续记录人类社会经济行为的数字世界^[2], 推动人类迈入高清社会, 使政府决策过程中带有天然的数据基因, 推动政府实现“用数据说话、用数据决策、用数据管理、用数据创新”, 为决策者全面了解、准确掌握疫情信息提供有效依据。数字政府通过抽

收稿日期: 2020-02-09; 修回日期: 2020-02-29

基金项目: 北京市哲学社会科学一般项目(18GLB022)

作者简介: 王伟玲, 研究员, 研究方向为数字政府、数据治理等, 电子信箱: wangweiling@126.com

引用格式: 王伟玲, 吴志刚, 王芳. 新冠肺炎疫情防控对数字政府建设的影响及建议[J]. 科技导报, 2020, 38(6): 97-102; doi:10.3981/j.

issn.1000-7857.2020.06.014

取多维异构数据,利用数据融合、数学模型、仿真技术等一系列手段^[3],实行数据驱动的管理模式,促进政府部门从粗放型管理向精细化管理转型,从各部门单一运作向部门协作共享转型,从被动适应管理向主动预判管理转型,尊重客观事实,提升政府决策的精准性、预见性和公平性。疫情期间,将出行数据、地图数据、移动通信数据、物资供需数据等多维海量数据融合关联分析,可以全方位勾勒城市发展全景图,为各地各部门制定交通管制、物资投放、舆情管控、境外传染源防控等重大决策提供依据。

1.2 数字政府有利于经济发展高端化

从宏观经济调控来看,数字政府建设有利于把握经济发展脉络和整体走势,推动经济治理步入精准化。通过收集记录每个生产者、消费者产生的数据,可对每个市场主体进行精确描述,判断经济形势的好坏不再仅依赖于样本统计数据^[4],而是将海量微观主体数据加总,以推导出宏观经济大趋势。从行业发展来看,疫情促进数字政府建设步伐加快,将为中国电子科技集团有限公司、浪潮、华为、阿里、腾讯、三大运营商等 ICT (information and communication technology) 企业带来新的市场空间,拉动产业市场规模不断壮大。

同时,疫情让更多传统产业认识到,运用信息技术开展数字化转型对平抑风险、提质增效的重要性,也为新一轮数字经济勃兴注入新动力。对农业来讲,针对一些地方农产品出现滞销的困境,多地联合布瑞克公司推出农业大数据平台,覆盖 2000 多个县域、200 多个城市、150 多个大型农批市场、10 万多家食品加工企业的相关数据^[5],通过重新快速链接农产品供应链体系内的各大要素,提升传统农产品供应链的抗风险能力,增加流通效率,为各地“菜篮子”“米袋子”“果盘子”等生活必需品提供保障。对工业来讲,口罩、防护服等关键疫情应急物资严重短缺,推动制造企业数字化转型步伐日益加快,相关部门通过搭建重点医疗物资生产调度平台,快速汇聚关键物资供需信息,全面链接关键物资全产业链,快速配置关键物资所需的原材料、设备、劳动力、资金等要素,实现物资生产、调度、分配全局优化,从而快速提高关键物资产量。从某种程

度上,可以说数字政府建设不仅有利于宏观经济调节,还可以带动产业结构优化升级,进而推动经济实现高质量发展。

1.3 数字政府有利于市场监管高效化

在监管督查领域,国务院上线“互联网+督查”平台,北京、浙江等全国各地纷纷开通了互联网、电话、微信、微博等投诉举报渠道,充分发挥群众力量,及时发现工作中落实不到位、防控不力、推诿扯皮等现象,是实现多元共治模式的有益探索。广西利用“互联网+督查”平台征集本地区疫情防控工作责任落实不到位、防控不力、推诿扯皮、敷衍塞责等问题线索及改进和加强防控工作意见建议,对收到的问题线索和意见建议督促有关地方、部门及时处理。

在市场监管中,打击假冒伪劣不再需要消耗大量人力、物力,数字政府运用技术手段使危害市场秩序的行为无处遁形。北京市场监管部门发起跨平台联防联控工作机制,建立平台间的“信息中转站”,动态更新汇聚违规商户的“黑名单”,跨平台规范违法经营活动。其中,河南一个月内通报了 16 起口罩假货案件,微商占比近 70%^[6]。阿里巴巴平台运用人工智能模型,评估筛选正品商家优先发布口罩类商品,对假冒伪劣商家以限流、屏蔽、下架商品等方式从严查处。疫情初期,拦截可疑口罩链接超 57 万个,永久清退涉嫌销售假口罩店铺 15 家。网络打假,不仅震慑了制售假冒产品的不法分子,也保障了消费者和守法商家的正当权益。

疫情推动公共安全监管数字化转型加快。疫情防控期间,相关部门鼓励电梯管理单位通过信息化手段远程维护电梯及日常巡查工作。运用物联网技术,电梯管理人员可实时动态监测电梯运行情况,对电梯进行全生命周期监管,实现按需维保。

1.4 数字政府有利于社会治理协同化

数字政府既是创新政府治理方式的有效载体,也是社会公众参政议政的现实途径。通过全息的数据呈现,可以改变政府以往从经验出发的模糊治理模式,向由数据驱动的精准治理模式转变,使得智能交通管理、消防救灾、能源动态监控、流动人口管理等各领域实现多元共治。

安徽铜陵狮子山区以全省社区参与式治理体系项目试点建设为契机,构建了居民与社区之间的利益整合平台,以“自下而上”的治理方法,让更多的社区居民主动参与和关心社区事务,实现了社区居民自我服务与发展。河北省搭建的“药安食美”社会共治平台,发动广大消费者参与监督,让人人成为食品药品监督员。江苏省盱眙县、山东省新泰市、广州市越秀区等地的网格化社会管理与服务平台,充分动员出租车司机、三轮车主、保洁员、送奶工、自行车看管员等上万名信息员,参与到社会治安管理事务中,构筑了网格化社会综合治理新模式,使政府社会问题处置能力和人民群众对社会治安满意度都得到显著提升。

数字政府将围绕“多元共治”的主题,充分动员社会各界力量,以“建立现代社会治理体系”和“构建良性社会生态”为目标,形成以“多元主体、多元平台、多元服务”为基本架构的多元共治体系。

1.5 数字政府有利于实现“非接触”公共服务

各地政府依托全国一体化在线政务服务平台,充分发挥“数字政府”平台的功能和支撑作用,倡导办事“网上办、掌上办”,推进“不见面”“非接触”的线上政务服务,在疫情防控期间最大限度地让“数据多跑腿、群众少出门”,高效解决生产、生活之需。在政务服务领域,各级政府借助数字政府建设的成果,围绕疫情防控工作部署和复工复产审批等工作,推出“不见面审批”“无接触服务”“零聚集服务”等创新工作方式。在便民服务领域,广东“粤省事”、福建“闽政通”、江西“赣服通”等省级及厦门的“i厦门”、广州“穗康”等市级政务服务平台还为公众提供口罩预约、疫情义诊、发热门诊查询、复工防控措施核查通过白名单查询等便民服务。

2 疫情防控给数字政府建设带来新空间

2.1 政府网站成为疫情防控信息发布的重要窗口

政府网站成为政府发布疫情信息、公众了解疫情动态的重要渠道,网络让信息快速、高效触达更多公众,为群防群控、科学防疫奠定了良好的基

础。据不完全统计,省级政府网站均设立了疫情防控专题,市级以下政府网站开设疫情防控专题的比例超过60%。约80%的省级政府发布了疫情防控投诉举报电话或互联网投诉举报渠道。多数省级政府通过网上举行新闻发布会,特别是上海、湖北等地网络新闻发布会超过10场^[7]。很多省级政府在线发布了疫情防控相关的辟谣信息,以权威信息引导广大网民科学抗击疫情。海南省通过政府网站设立了疫情信息举报平台,公众可以举报可疑人员流动、哄抬物价、制假售假、群众聚集活动、违规复工复产复课等行为,为疫情监督提供举报渠道。

2.2 政务新媒体成为公众了解疫情网上办事的主渠道

此次疫情推动政务新媒体由信息传播向网上办事渗透,越来越多的网民通过移动端对接政府信息,在线政务服务由PC端向移动端迁移趋向明显。大多数的省级政务服务部门,为方便公众疫情期间办理相关业务,开辟PC端、政务新媒体同步受理的在线办事业务,积极推动网上办、指尖办,为保障疫情期间政务服务在线畅通提供有力保障。据初步统计,全国各省市都推出了政务APP,有25个推出了政务服务小程序,部分省市通过微信、支付宝、百度多个平台同时推出了小程序。多地通过政务新媒体开展个人健康申报、口罩预约、复工备案、健康码等与疫情紧密相关的应用,还有的政务新媒体发布了公共交通停运查询高速临时交通管制、定点医院查询等便民服务。江西“赣服通”除了定点医院查询、谣言查询以外,整合提供全省疫情实时数据、附近疫情查询等便民查询服务,通过该应用提供的“附近疫情”功能可以利用地图形式查看本人居住小区周边疫情情况信息,内容包括周边病例数量、距察看者所在位置距离等,实用性较强。

2.3 疫情防控为政务数据开放共享带来新动力

疫情数据开放,既有利于公众了解疫情动态“解心焦”,也有利于吸引社会力量挖掘数据中所蕴藏的“神方奇药”,对疫情防控可谓大有裨益。北京市、山东省、深圳市等省市纷纷通过政府数据开放平台上线疫情相关数据公开板块,提供发热门诊医疗机构清单、每日确诊病例统计、确诊病例来源、确

诊病例所属行政区、确诊病例逗留场所、确诊病例个案详情等数据的查阅和下载。通过政务数据与民生数据的融通,能够了解民生需求、优化资源配置、丰富服务内容、拓展服务渠道、扩大服务范围、提高服务质量,能够推动公共服务向基层延伸,缩小城乡、区域差距,构建公平普惠、便捷高效的民生服务体系,极大提高服务能力和保障水平。国务院办公厅会同国家卫生健康委员会基于交通、铁路、民航等多部委权威数据,推出密切接触者测量仪,帮助公众判断自己是否接触过传染源。广西归集公安、教育、交通、住建等14个单位的数据,运用大数据技术综合统计分析,基本掌握了病源地人员进入广西的相关数据。北京市海淀区上线城市大脑疫情防控平台,集合个性化数据分析、返京人群分析、人口排查分析、重点人群动态监测、跟踪、预警服务等功能,构建起立体化疫情跟踪防控体系。温州则对各渠道数据进行处理、整合、分析,精准梳理从武汉到温州人员的车辆、航班、高铁数据信息,为有效开展网格化防控、防止疫情扩散提供了支撑。此外,青岛、深圳等地面向中小企业政策解读能力不足的问题,推出了“政策通”,梳理本地政府补贴、招商引资等政策信息,向企业提供便捷的政策了解申报通道。

3 数字政府建设面临的新挑战

3.1 在线用户规模激增突破数字政府承载边界

疫情引发消费者对口罩、消毒水等医疗物资的需求快速增长,厦门、东莞、广州等地为解决口罩供给紧张的局面,火速开发了口罩预约系统,大规模用户访问使得多地方出现了政务系统崩溃的问题。类似的问题不仅出现在口罩预约领域,教育领域也有出现。例如,以往大多数的教育部门都将在线平台作为辅助老师上课的一个简单工具,“停课不停学”让很多学校都采用在线授课的形式为学生讲解知识,但是平常只是辅助教学的在线工具无法承载超大流量并发访问的冲击,有的地方一度出现系统过载崩溃。如何平衡疫情期间的突发需求与疫后的长远发展,合理部署数字政府后台承载能

力,让数字政府后台既能应对突发激增访问,又能保持长远合理运营成本,是一个值得思考的问题。

3.2 新应用带来便利的同时衍生新的安全风险

健康码以真实数据为基础,由个人自愿申报,经后台审核后生成二维码,通过线上安全授卡,线下扫码核验,判断个人的健康状况,是疫情期间个人出入通行的电子凭证。健康码的数据由社区、企业、学校分级采集,政府主管部门分级查看疫情数据,可以触达更多群体、接入更多数据、覆盖更多场景,对公众和管理部门来讲都有很大的便利性。但健康码作为一种新事物,存在一些需要完善的问题,尤其是在数据安全方面。合理划分政企双方对数据的权责边界,应对健康码背后所蕴藏的数据安全风险显得尤为重要。健康码涉及的关键数据问题是谁有权收集个人数据、用户是否同意被收集、收集后如何使用。参考欧盟《通用数据保护条例》来看,政府是数据控制者,有数据收集目的,处理方法和保存期限的决定权;企业是数据处理者,依从控制者的指令,采集、保存、处理数据等。个人数据的收集由政府决定,政府应对数据存储、使用做出相应规定,相关数据不能用于商业目的。用户对个人数据具有控制权,可以决定个人数据是否被收集,数据使用后可以被遗忘。如果企业私下将数据留存,或者未经数据主体同意将数据用于其他目的,则要承担违反个人信息保护规定的法律责任。以北京市“健康宝”为例,明确了信息采集最小化原则,只采集身份证号和人脸,且24 h内所有数据都会删除、重置,24 h存储时实行国家信息安全三级保护^[8]。

4 疫情暴露出来的数字政府发展问题

4.1 政务数字化转型意识和步伐亟待提速

从疫情对经济社会的影响可发现:数字化程度低,对线下实体空间依存度高的产业,受疫情影响往往较大;数字化程度高的产业,受疫情冲击影响较小,有的甚至在疫情推动下得到更快发展。疫情初期,互联网公司对疫情走势、感染者行为轨迹等方面反映较为快速,但在线政务服务质量相对不

高。据不完全统计,全国有 2000 多个县没有数字政务。以湖北省红十字会为例,物资发放仍采用手工表格统计,无法满足巨量物资的快速调配。疫情让医院成为传染源的集聚地,部分地方也停止了常规诊疗服务,但大多数的医院并不能提供在线诊疗服务,而且一些互联网诊疗服务的权威性也有待考证,同时互联网医疗也面临着首诊、医保支付等政策壁垒,技术和精准度也使互联网医疗的就诊范围受到一定局限。

4.2 政务数据治理体系有待进一步完善

数据治理既是个技术难题,也是个管理难题^[9]。从这次疫情防控来看,数据治理因制度规则缺失,致使数据采集、数据开放、数据共享、数据应用等环节都存在一定问题。一些地方政府部门,特别是基层人员还缺乏大数据意识,这既表现在不少地方仍在采用人工记录、排查、筛选、统计等传统做法,也表现在不少部门、地方在大数据应用方面各自为战,缺少交流。数据来源众多、数据质量参差不齐,加之缺少统一的数据整合共享渠道,导致部分地区、领域的数据尚未实现有效整合,无法确保数据的完整可靠,在一定程度上降低数据的可用性。不同部门、行业、地方的数据采集模板和渠道不同,许多数据资源未能实现及时有效的开放共享,既导致基层工作人员陷入“填表抗疫”,也不利于工作协调和相关资源的合理调度。针对疫情防控应用的建模分析方法与成熟的应用模型尚少,大多数部门和地方都在边摸索边应用。受应用能力和经验限制,对既有数据的利用不充分、不广泛。

4.3 数字政府建设需要的复合型人才匮乏

从学科建设来看,当前很多高校的政府管理学院或者公共管理学院没有数字政府的学科设置,所以数字政府建设所需要的人才无法从高校培育形成。从实践来看,目前中国有 8 个省市提出了数字政府的规划建设,但是业界对数字政府的概念内涵尚未形成统一认识,有人认为数字政府是一种新型政府形态,有人认为数字政府是以前的电子政务。从理论研究角度,目前对数字政府开展理论研究的学者不多。数字政府建设,不仅需要懂数字技术的人,更需要懂政府业务的人,既掌握政府行业知识

又懂信息技术两者兼具的人才并不多见。

5 加快推进数字政府治理的对策建议

5.1 加强数字政府顶层设计

针对疫情所反映出的数字政府建设所面临的挑战和短板,结合数字政府建设实践需要,应研究制定数字政府顶层设计方案,为各级政府开展数字化转型指明方向。加强数字政府建设宣传,提升建设数字政府的意识和意愿;要面向各领域开展数字素养培训,提升公众的数字能力,让更多的人意识到合理使用系统比建设系统更重要。

5.2 加快推进政务数据治理

积极培育数据文化,养成数据思维,建立起用数据来说话、用数据来管理、用数据来决策、用数据来创新的良好环境^[10]。引导各类主体健全数据治理体系,理清不同数据主体的权责划分,研究设计适合多元主体合作共治的体系安排,从源头上确保数据的准确性和完整性、安全性、有效性。完善数据流通协调制度建设,促进多层次、多向度的活动流程联通共生,形成统一共享、开放、利用的全生命周期治理机制和规则^[11]。根据不同场景特点,研究制定数据治理程序和实现工具,促进多维度要素互认共通。对数据开发利用所涉及的数据安全问题进行深入研究,做好个人信息保护。

5.3 加强数字政府人才体系建设

数字政府涉及学科众多,既涉及公共管理学,又涉及计算机应用科学,在学科设计上,要注重相关知识的复合性考虑,避免高校知识体系与现实应用实践脱节。加强学科体系建设,将数字政府重点学科领域与基础学科充分交叉配合,培育一批既懂信息技术又懂各领域专业特长的复合型人才梯队,为数字政府高速发展注入智力资本。推动政产学研用各类主体积极参与数字政府建设,着力提高数字技术创新能力,加快数字政府建设步伐。

6 结论

电子政务经过 30 多年的发展,推动政府信息

化从无到有,从单向应用到综合集成,从重基础设施建设到重视应用成效,为数字政府建设奠定了良好的基础。数字政府站在新的起点,面对新的目标、新的要求、新的使命,必将迎来更广阔的发展前景。未来,数字政府将逐步由局部走向整体、由单点走向一体,数据在数字政府的核心作用将更加凸显,全面优化政府流程,重组政府组织架构,提升政府服务供给,推动政府进行根本性全局性、系统性变革,并为国家治理体系和治理能力现代化提供重要支撑。

参考文献(References)

- [1] 王伟玲. 加快实施数字政府战略:现实困境与破解路径[J]. 电子政务, 2019(12): 86-94.
- [2] 徐宗本. 大数据驱动的管理与决策前沿课题[J]. 管理世界, 2016(11): 158-163.
- [3] 董清潭. 大数据:政府实现治理能力现代化的新途径[J]. 求知, 2016(2): 45-46.
- [4] 张艺凡. 大数据背景下社会精准化治理研究[J]. 文存阅刊, 2017(6): 128-129.
- [5] 布瑞克上线滞销农产品实时查询大数据平台[EB/OL]. [2020-02-13]. <https://www.cyzone.cn/article/574277.html>.
- [6] 阿里“战疫”启示录:数字化创造社会治理新价值[EB/OL]. [2020-03-13]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1661035703233025184&wfr=spider&for=pc>.
- [7] 周亮, 崔雪峰, 王庆蒙. 数字政府助力打赢“新冠疫情”阻击战[EB/OL]. [2020-02-12]. <https://new.qq.com/rain/a/20200212A0QT4J00>.
- [8] 姚佳莹. 健康码助战抗疫,个人信息会被滥用吗[EB/OL]. [2020-03-17]. <http://finance.sina.com.cn/wm/2020-03-17/doc-iimxxstf9687733.shtml>.
- [9] 刘叶婷, 唐斯斯. 大数据对政府治理的影响及挑战[J]. 电子政务, 2014(6): 20-29.
- [10] 甘似禹, 车品觉, 杨天顺, 等. 大数据治理体系[J]. 计算机应用与软件, 2018, 35(6): 7-14.
- [11] 安小米, 白献阳, 洪学海. 政府大数据治理体系构成要素研究——基于贵州省的案例分析[J]. 电子政务, 2019(2): 7-21.

Impact of epidemic prevention and control on digital government construction and policy recommendations

WANG Weiling, WU Zhigang, WANG Fang

MIIT China Center for Information Industry Development, Beijing 100086, China

Abstract Throughout the novel coronavirus pneumonia epidemic prevention and control, information technology has become a new weapon against the epidemic. All walks of life actively use information technology to contain the epidemic and carry out online restoration and rehabilitation. The government is no exception. Government websites and new government media have become important windows for online handling of epidemic situation release. On the other hand, epidemic prevention and control has also brought new impetus for data sharing and opening. This paper at first expounds the important role that digital government plays in scientific decision-making, economic regulation, public service, market supervision, social governance and other fields. Then it combs the new space brought by epidemic prevention and control for digital government construction and analyzes the challenges and development bottleneck faced by digital government construction. Finally, the paper puts forward some development suggestions to strengthen the top-level design, government data governance, and talent team construction.

Keywords COVID-19; epidemic prevention and control; digital government; development ideas ●



(责任编辑 刘志远)