

# 大数据语境下电子化政府建设思考

徐红飞 中央民族大学管理学院

**摘要：**新一代技术革命即大数据时代已经到来，电子化政府建设迎来了新的机遇，利用大数据技术对政府进行改革、构造电子化政府已经成为各国政府的普遍选择，对于服务型政府的建设具有重要意义。大数据技术在电子化政府建设中应用前景广阔，但同时也面临诸多挑战，需要政府从全局考虑，将技术改革与政府其他方面的改革结合起来。

**关键词：**大数据；电子化政府；政府改革；服务型政府

**中图分类号：**D63      **文献标识码：**A      **文章编号：**1001-828X(2018)018-0037-03

## 一、引言

一方面大数据的应用范围越来越广，另一方面媒体不断对大数据进行炒作，公众对大数据的了解越来越多，然而很多人还只停留在表面层次，对大数据的概念没有清晰的界定，甚至将大数据与云计算混为一谈。从概念上看云计算注重的是数据的计算方式，大数据则侧重于数据的分析。而电子化政府则是指利用信息手段变革政府，提高政府的治理能力和行政效率，更好地满足民众的需求。电子化政府不是单纯地对政府进行技术变革，更需要一整套的政府组织结构变革、人员调整、治理理念和工具的转变，是政府全局的变革。怎样利用大数据进行电子化政府建设、提高政府的服务能力、加强公众参与政府事务是各级政府迫切需要思考的问题。

## 二、大数据在电子化政府建设中的作用

随着大数据知识的普及与技术的推广，国内外企业越来越重视大数据技术的实际应用，政府也开始在公共管理各个领域加强大数据的应用，这源于大数据技术良好的发展前景，大数据在电子化政府建设中的作用主要包括：

### （一）对数据进行分析预测，服务于政府的危机管理

公共危机与群体性事件往往具有突发性的特点，往往超过政府管理人员的意料范围，不能总是把一些公共危机和群体性事件的成因归结于政府工作人员意识不足。以前政府处理公共危机和群体性事件的模式基本都是临时应对，即危机发生后才采取措施，但是危机的发展往往需要经历一个特定的过程，包括危机的潜伏期、危机的爆发期、危机的持续期、危机的爆发期。随着近年来公共危机与群体性事件产生的后果与影响越来越严重，主要表现为事件造成的伤亡率越来越高，各国政府都将公共危机管理的重点与群体性事件应对的核心放在危机的舒缓上，通过分析预测减少公共危机与群体性事件的发生率。在公共危机与群体性事件应对的各个阶段中都需要相关领导者的决策，而决策的依据离不开数据的分析。以2013年12月31日上海外滩踩踏事件为例，此次事件造成了重大的人员伤亡，如果政府相关部门在事件发生前利用监控信息进行分析预测，完全可以监控实时人流情况，从而进行相应的管控与疏散。当前公共危机与群体性事件的发生率更高，而大数据的数据分析模式与云计算的数据计算方式则加强了这种计算性。合理利用大数据进行分析预测已经成为公共危机与群体性事件应对的新技术、新手段。

### （二）重组政府组织结构，优化和整合政府运作管理

改革开放以来，我国一共进行了七轮政府的机构改革，目前正致力于第八轮的大改革，目的在于提高政府的运行效率，缩减政府的规模，减少行政运行成本。但是收效甚微，我国政府机构的改革始终没有走出精简—膨胀—再精简—再膨胀的怪圈，甚至有不少学者认为我国政府机构始终庞大，根本没有精简过。原因就在于前几轮行政组织的改革只对组织进行了精简，但是人员和职能依然保持，许多部门只是简单的合并甚至简单的换了一下名字。政府组织结构改革的难点在于它是一个实体组织，改革的过程中必然会触及部分部门的利益，因而改革阻力重重。而大数据技术则给政府组

织结构改革带来了新的契机，传统政府组织的特征是实体性、层级式、条块状，而大数据语境下的政府组织特征是虚拟性、平台化、整合化。大数据时代，各国追求“智慧政府”与“智慧城市”的创建，而构造这些模式的基础在于数据处理的自动化和智能化，带来的结果是政府组织的调整和人员的精简，不需要以前大量的人力对数据进行整合和分析。在缺少技术支持下，政府之间的信息是隔离的，形成信息孤岛，而政府组织与部门之间则容易出现各自为政，沟通困难的问题，所以导致政府失灵中的政府政策执行的低效率。而通过大数据方式的整合，可以将各个部门联系在一起，加强政府组织间的合作，提高政府运作效率。

### （三）推进政府信息公开，畅通民众沟通渠道

目前我国已经明确出台了政府信息公开条例，要求政府对部分信息进行公开，构建“透明型政府”。大数据技术最重要的一点在于实现数据的公开与共享，以往政府电子政务平台最严重的问题在于每一层级政府、每一政府部门以自己的标准建立政务平台，中央一个电子政务平台，地方政府多个电子政务平台，缺少纵向间信息系统的整合，而大数据技术则利用信息整合与数据共享的优势整合各级政府电子政务平台，实现政府纵向与横向间的协同共享。大数据语境下的政府信息公开并不仅仅局限于政府电子平台，还包括利用“智库”检测网络舆情，发布网络舆情报告，引导舆情转向正确的方向，进而培养网民积极理性的态度。传统的政府信息公开方式是单向的，缺少民众参与的渠道，而大数据语境下民众是信息与数据的主要来源。当前民众参与电子政务的方式多种多样，但是仍然存在技术的限制，大数据技术的不断发展可以慢慢突破技术阻碍，打造新的民众参与方式。

## 三、大数据语境下电子化政府建设面临的挑战

大数据的发展前景与优势是不可争辩的，但通常情况下技术都是一把双刃剑，大数据技术也不例外，在政府利用大数据推进电子化政府建设的过程中必须认识到其挑战和可能带来的问题，否则容易掉进大数据的陷阱里，对政府而言主要面临如下挑战：

### （一）大数据泡沫

“大数据泡沫”意味着大数据技术的应用并不都创造实际的经济价值，盲目扎堆的应用大数据，最后的结果是如同泡沫一样，一触即破，没有产生实际的价值。究其原因是对大数据的认知还不够，首先是概念的滥用，将大数据与云计算的概念混用，再加上媒体的炒作，很容易夸大大数据的作用和模糊大数据的概念。然后是大数据技术的滥用，当前众多的企业和产业标榜着大数据技术，大数据行业整体门槛不高，众多的企业现在还只停留在数据的存储和管理上，使大数据没有发挥出应有的价值。很多人认为大数据是万金油，但从目前大数据实际产生的价值来看，离我们的期望相差甚远，毕竟大数据产业还是一个新兴的产业。与国外相比，我国的大数据发展滞后，基础条件还不够成熟。对于政府而言，对于新技术不能盲目的追求与采纳，必须考虑成本收益的关系，在电子化政府建设过程中要先考虑到前期的投入与可能带来的预期结果，否则

最终极易演化为泡沫。

### (二) 信息安全问题

当前政府利用大数据技术进行电子化政府的构建基本都是采用外包的形式,由信息和互联网企业承包其技术业务,构建政务平台,而这一模式下,如果政府监管不到位极易造成信息和数据的泄露,使政府一些涉及保密的信息泄露。这也是一些地方政府电子化政府建设积极性不高的原因。哪怕部分重要的信息流失都会造成无可挽回甚至灾难性的后果,大数据最重要的特征在于数据和信息量的庞大,而我们对这一技术的了解还处在摸着石头过河的阶段,它本身存在的漏洞也只有后期才知道。大数据的一个特点就是体量大,其信息来源渠道广,一旦造成信息泄露,后果不堪设想。大数据产业本身就是一个高风险的产业,技术风险、安全风险、成本风险、管理风险等同时存在。

### (三) 数据共享公开与公众隐私保护的矛盾

大数据的实际意义在于信息的加值利用,即对众多关联度低的信息进行分析和处理,而如果仅是数据的堆积则毫无意义。而为了得到尽可能有价值的信息,就要求实现信息的流通和共享,否则因错误的信息分析出错误的结论,数据的共享与公开是大数据的内在价值。大数据时代,每一个公众都成为了数据的来源,而政府在获取信息时,有些设计公众隐私的信息公众则不乐意随意被政府获取。比如政府要利用监控信息分析人流量与交通状况时无疑得到了公众的行踪,而这些隐私信息往往敏感性很高。在政府公共社会安全管理中如何确定“公共信息”与“个人隐私”的边界是困难的,数据共享公开与公众隐私保护之间始终充满着矛盾。

### (四) 大数据技术发展与政府管理理念滞后的矛盾

尽管我国已经从中央政府的高度制定了大数据产业发展战略和国家总体电子政务发展框架与指导意见,但在具体操作和实际运行中阻力重重,而最大的阻力来自政府自身。从政府创新的模式来看可以分为“政府 1.0 时代”、“政府 2.0 时代”、“政府 3.0 时代”。“政府 1.0 时代”即传统的“大政府”思维,以政府为本位和中心,在公共事务中扮演较为单一和主导性的角色,这一时期电子政务的特征是政府内部部门之间进行信息联网,提高行政效率,但是信息的传递是单向的,政府仅仅单纯地提供信息。受传统计划经济时代思维的影响,我国政府管理理念转变较慢,就创新思维而言还停留在政府 1.0 时代,国家的战略和政策重在落实,如果地方政府领导者的思维转变滞后会严重制约大数据在电子化政府中的建设。加之现在大家普遍将政府信息化视为技术的变革,而未认识到信息化在政府管理中的应用可以推动政府治理形态的全局变革,这就会导致政府追求技术的革新和应用,硬件基础虽然得到提升,却容易忽视政府自身的变革,使技术改革和政府自身的改革不能整合起来。

## 四、大数据语境下电子化政府建设前景思考

个人不能摆脱信息发展的影响,政府也一样,信息技术已经渗透到我们的方方面面,利用信息手段改革政府,建设电子化政府是不可逆的趋势,而现在建设电子化政府过程中应用大数据技术也是不可逆的趋势。要使大数据的作用和内在价值在电子政务中充分展现,政府在电子化政府发展过程中要注意多个方面,总体来看主要包括:

### (一) 转变政府管理创新的思维方式

大数据在电子政务中的应用首先需要政府摆脱思想束缚,转变思维方式,要从“政府 1.0 时代”步入“政府 2.0 时代”或“3.0 时代”,“政府 2.0 时代”的特征是以公众为中心,强调的是“服务导向”,这与建设服务型政府的目标是一致的,政府不再是内部封闭式管理社会,而是以公众需求为导向,制定公共服务。“政府 3.0 时代”则是以每个公民为中心,强调是“参与导向”或者“互动导

向”,鼓励政府与公民之间的互动,这也契合了公共治理的目标和价值,公共治理模式就强调了公民的责任意识,鼓励公民积极地与政府互动,参与政府的管理中,而韩国政府在 2013 年就开启了“政府 3.0 时代”。大数据时代需要政府实现信息的公开和共享,不能再以自己为中心,停留在以前的思维阶段。

### (二) 配套大数据电子政务发展的法律措施

在国家制定的大数据产业发展战略中已经明确了我国大数据发展的总体目标,也提出了国家层面的宏观措施,其相应的法律措施也应该同步推进。有学者认为国家不因急于制定政策条例来引导大数据的发展,而应该“让子弹飞一会儿”,先让其自主发展一段时间,由市场决定其发展状况。这严重忽略了大数据产业潜在的风险,我们不能否认我国大部分产业政策是失败的,所以大数据产业的发展还是需要法律来规范的。首要的配套法律就是关于信息安全保护的,要使电子政务平台的数据安全受到法律的保护;其次是要制定政府信息公开的法律制度,使政府信息公开的内容、程序法律化和标准化,让公众了解到并不属于政府隐私的信息,实现数据的最大化效用。

### (三) 整合电子政务平台资源,发展“一站式服务”

电子政务的一个优势是民众获得政府信息的便利性,比如医疗卫生服务信息可以全部在卫生与计划生育的相关部门网站中直接获得。在现实中统计部门的网站是公众获取信息最多的渠道,但是统计部门的统计信息类别众多,部分统计数据还没有整合到相关的部门网站中,使得公众在获取某一方面的信息时却需要来回在多个政务网站上进行检索。所以政府需要规范电子化政府建设的标准,统一规划,加强纵向间和横向间的信息整合,同时必须及时更新政府网站的信息。我国正在大力推进“简政放权”,进行行政审批制度的改革,注重“一站式服务”,在电子政务领域也要追求“一站式服务”,优化电子政务平台的界面、合理设置信息的检索分类,增强政府信息的可获得性和便利性。

### (四) 扩展大数据电子政务的业务范围

目前大数据电子政务业务应用的最广的领域是政府的公共安全管理 and 政府采购,尤其在政府采购方面,许多地方都建立了统一的政府采购平台,采购项目的招投标过程几乎全部在平台上完成,增强了政府采购的透明度。而政府决策、政府人事、行政审批、政府监管等都是可以扩展的电子政务业务。信息技术的发展消除了地理距离的限制,使得政府在决策时可以增加决策主体,降低决策成本,而利用智能化的大数据技术分析数据则可以辅助政府进行决策,增强决策的准确性。在信息社会,政府对市场和自身的监管难度加大,所以必须使用大数据进行政府监管,尤其要加强大数据对市场的监管,建立统一的市场监管平台,以降低监管成本。

### (五) 注重政府信息化与政府改革的整合

政府的改革是全局性的,需要多个方面整体推进,我国政府过去行政改革的成效不高的重要原因在于只注重组织结构的改革,而没有将政府职能转变结合起来,忽视了其他方面的改革。总体说来政府的改革的层面包括结构层、工具层和价值层,工具层指的是政府治理的方式和方法,而电子政务的建设就属于这一层次,用科技的手段改革政府,所以在进行电子政务建设的同时还要注重组织结构的改革,政府和公务人员管理理念的转变,将政府信息化整合到政府管理之中。在政府管理中,不能依靠信息技术被动的等待信息的到来,而要注重主动的获取信息,实地调研和考察仍然是现时代了解实际情况最准确的方式。

### (六) 建立和完善政府电子政务绩效评估机制

政府电子政务如果缺乏相应的绩效评估机制就只是流于形式,

下接(第44页)



要进行严格的监管。与此同时,医院可以借助现代信息技术,全程监控在院的医保患者。除此之外,医院还要进一步加强对临床用药的评估工作,尤其是在对病区用药进行评估时要有药剂师参与,这能够为药品进行有效的管理与控制提供有力的保障,医院中各个管理人员要对药品相应的使用情况有着及时的了解和掌握,将责任落实到每个人的肩上。

### 3. 规范处方管理

医院还应该对医生建立和完善医保处方权相应的管理制度,在医生出现违反处方管理办法时要给予相应的处罚。在医生出现违规问题,如对患者开具不合理用药或者大处方用药时要加大处罚的力度,如若医生出现严重的违规情况或者情节严重者,医院要停止医生相应的处方权资格。如若医生对于相应的违规处罚不能进行积极的反思与改正,就要对医生收治医保患者的资格予以取消。

### 4. 加强道德教育

加强医务工作者的道德教育对于降低患者医疗费用、提高医院的经济效益具有重要意义。只有不断的提高医务工作者自身的职业道德素质,才能够有效的避免药品在消费环节中存在的道德风险。这也能够切实的避免医疗资源出现过度消费的情况,从而有效的控制药品的费用。因此,医院要加强对医务工作者的道德教育,同时还要对医务工作者开展合理用药的教育,要使医务工作者能够始终秉承着廉洁行医的工作作风。

### 5. 完善考核机制

医院要进一步建立健全药品管理制度和相应的使用评价,同时还要进一步加大对药品的违规和奖惩力度。将相应的药品管理制度融入于科室和个人的绩效考核中,让每个医务工作者明确这直接关系到个人的利益,从而有效的减少卫生资源的浪费,进而实现医院医疗成本取得有效的降低,使医院能够为患者提供高品质、低消耗的医疗服务。

上接(第42页)

权益,并且对开发企业提出了较多要求和限制。只要我们在购买商品过程中能知法守法,不被部分开发企业“忽悠”、不给可趁之机,能按照商品房预售资金监管和商品房合同网签备案等相关规定要求进行交易,主动对部分开发企业在售房过程中的违法违规行为坚决说“不”,那么从源头上就杜绝了商品房交易的潜在风险。同时,作为商品房交易的监管部门,也需要加强对商品房交易过程中的监管力度,加强对各项已开展监管业务的宣传力度,对交易过程中的违法违规行为,按照相关规定从重从严予以查处,避免“劣币驱逐良币”现象,从而进一步净化市场,促进房地产行业健康稳定的发展。

### 参考文献:

上接(第38页)

直接导致了地方政府电子政务建设积极性不高,电子政务平台信息更新不及时。所以必须建立和完善一套政府电子政务绩效的评估机制。对部分考核指标进行量化和细化,设置诸如信息更新率、政府受理信息公开申诉率、政府答复率等考核指标,规范和统一电子政务的发展。同时推崇“标杆管理”方式,把发展得好的案例引入到其他地区,推进电子政务的协调发展。

### 参考文献:

[1] 赵国栋,等.大数据时代的历史机遇:产业变革与数据科学[M].北京:清华大学出版社,2013:21.

### 6. 加大基金投入

加强政府医保的基金投入要从增收节支管理为出发点,对医保统筹基金的征缴力度进一步加强。与此同时,支付方式改革作为控制医疗费用的有效途径,要求我们要加快改革的进程。对医保统筹基金的支付方式和管理模式进行积极的探寻,对人均药品占比进行预算和制定,并对超出定额者制定严格的医保奖惩措施。通过控制和管理医保人均费用和药品的比例,实现对医保基金的合理使用,从而降低患者的医疗费用。

### 四、结语

降低患者医疗费用,提高医院的经济效益不仅积极的促进着医院的经济管理的进一步加强,同时对于医疗卫生事业的发展也具有积极意义。由于药价虚高、医生的诱导需求以及不合理检查等原因导致患者医疗费用呈现出居高不下的局面。想要切实降低患者医疗费用,提高医院的经济效益不是一蹴而就的,需要社会多方面长时间的共同努力。

### 参考文献:

- [1] 郑荣.增加医院经济效益的途径分析[J].中国乡镇企业会计,2018(1):138-139.
- [2] 赵伟华,周颖,秦怡.医保总额预付方式下公立医院成本控制的探索与思考[J].卫生软科学,2018,32(1):36-38.
- [3] 方颖,贺剑茵,张敏,徐晓晰,邱伟.降低患者医疗负担 控制医院运营成本[J].智慧健康,2018,4(2):32-34.
- [4] 王雅竹.探讨新医改下提升医院经济效益与社会效益策略[J].中国医药指南,2017,15(34):296-297.
- [5] 周营新,石瑶,王琼瑶.新医改下降低患者医疗费用提高医院经济效益的问题探讨[J].航空航天医学杂志,2017,28(3):349-351.
- [6] 赵亚卓.对如何提高医院经济效益分析与研究[J].当代医学,2017,23(5):165-167.

[1] 住房和城乡建设部 关于进一步规范房地产开发企业经营行为维护房地产市场秩序的通知建房[2016]223号[EB/OL].中华人民共和国住房和城乡建设部网站,2016-10-10.http://www.mohurd.gov.cn/wjfb/201610/t20161014\_229174.html.

[2] 山东省住房和城乡建设厅 关于转发住建部《房屋交易与产权管理工作导则》的通知鲁建房字[2015]17号[EB/OL].山东省住房和城乡建设厅门户网站,2015-10-27.http://www.sdjs.gov.cn/art/2015/10/27/art\_5\_48090.html.

[3] 晋中市住房保障和城乡建设局 关于印发晋中市商品房预售资金监管实施细则的通知市建发[2018]1号[EB/OL].晋中市住房保障和城乡建设局网站,2018-1-29. http://zjj.sxjz.gov.cn/tzgg/content\_219364.

[2] 张倩.大数据在突发事件政府决策中的应用[J].东北农业大学学报:社会科学版,2013(6):76

[3] 陈道银.风险社会的公共安全治理[J].学术论坛,2007(4):44.

[4] 彭菁瑶.创建社区良性循环工作模式共享可持续发展社会资源——社区管理之我见[J].大众标准化,2016(8):60-63.

[5] 王世伟.大数据时代信息安全的新挑战[N].社会科学报,2013-09-05.

**作者简介:**徐红飞(1994-),男,云南曲靖人,行政管理硕士研究生。