

# 河南焦作： 应用大数据降成本补短板的创新实践

河南理工大学财经学院 | 申相臣

大数据时代的到来为各级政府提升治理能力、降低行政成本、服务社会公众提供了新的机遇和挑战。河南省焦作市充分发挥多年来地方公共财政改革发展的基础优势，有效利用财经沙盘、综合治税、智慧财税、互联网、大数据、云计算等现代信息技术手段，在开发应用政府大数据降成本补短板方面进行了积极探索和创新实践，取得了明显成效，给政府、社会和民众带来了实实在在的获得感。

## 整体设计有方案

《焦作市政府大数据应用与服务平台的实施方案》设计的总体目标是：利用大数据思维和技术建立全市统一的政府大数据应用与服务平台，整合各部门的政务信息和业务专题数据，建立宏观经济预测、分析、预警体系；促进政府部门间信息共享、数据应用；强化财源管理、监测评估与风险防范；规范支出领域管理、节约财政支出，推进和规范财税领域各项工作管控智能化、流程化；创新政府大数据在各领域的应用与服务，逐步实现政府智能化管理，整体提升政府管理服务水平和治理能力；通过政府大数据与信息、高端制造、循环化工、生物医药、新材料、新能源等领域的深度融合和创新应用，进一步带动全市相关产业转型升级，创新发展焦作大数据产业，通过大数据产业壮大产业总量，带动转型升级，建强产业体系，促进协同发展。

建设内容是：“一个平台”——焦作市政府大数据服务平台，集成政府内外信息系统产生的数据，形成全市统一的大数据资源池，提供统一的数据管理、数据挖掘、数据共享和数据展示服务；“三层网络”——实现部门专网、政务网、互联网三层网络信息的互联互通，提升数据共享的层次和效率；“五大系统”——部门数据采集系统、互联网数据采集系统、数据管理系统、数据应用系统和数据开放系统；“九类数据集”——大数据仓库梳理分类形成政府宏观管理与决策、社会治理与服务、市场主体服务与监管、社会信用体系、综合治税、政府资金监管、企业监管与服务、信息共享与开放、部门行业应用、大数据创新驱动九类主题数据集，通过构建大数据服务体系，最终实现政府大数据多元化的创新应用。

建设原则是：“需求导向”围绕政府履职需求和服务社会民众需要，不断提高政府大数据的支撑作用和应用效能；“统建共享”优化顶层设计，整合各类资源，共建共治，共享共用，以提高政府大数据基础设施利用效率、推动信息资源开放共享为主要手段，促进智慧政务集约化发展；“创新驱动”准确把握信息化发展趋势，不断创新理念，探索政府大数据创新发展的新思路、新应用、新模式；“安全可控”围绕国家信息网络设施安全可控战略，落实国家信息安全等级保护制度，强化网络和信息安全，加强监督检查，落实安全责任，

确保重要网络、应用和数据安全，确保国家秘密安全；“协同发展”加强统筹规划，理顺体制机制，建立完善各级政府横向协调、纵向联动，政府主导、社会参与的政府大数据协同发展机制，推动统一网络平台、统一安全体系、统一运维管理的一体化建设和业务应用协调发展。建设周期为两年，建设模式为PPP合作共建。

## 具体操作有路径

一是掌握核心技术。充分发挥焦作现有智慧财税核心优势，依托云计算中心提供的云计算硬件资源，借助浪潮云海OS、浪潮大数据开放IOP平台和浪潮卓数大数据管理服务平台，实现焦作市政府内部、第三方和互联网三方数据资源全面采集、有效整合、安全存储、快速分析处理和开放共享。

二是编制大数据名录。通过平台建设需求调研，开展政府部门内部信息化系统和数据情况的摸底工作，由过去“要什么，梳理什么”向“有什么，梳理什么”转变，整理形成焦作市政府大数据名录。

三是采集管理大数据。依据焦作市政府大数据名录，针对大数据载体的特性，建立完善的数据智能采集、元数据管理技术支撑体系。建立健全共享数据管理机制，按照“一类数据来源于一个权威部门，权威部门负责更新维护”原则，实现对大数据的一体化管理。

四是整合共享大数据。通过对政府大数据名录的规范、梳理、整合，形成

各类主题大数据库，再与业务相结合，建立密切相关的大数据集，打通政府内部的信息孤岛，实现政府内部部门间双向、良性数据共享机制。

五是建立公共服务体系。在政府大数据名录的基础上，筛选出政府各部门可以开放的数据集，通过建立政府数据开放平台，制定数据开放政策规范，明确数据开放的原则和要求保证数据开放的规范化和制度化，包含用户、协作、资源、管理和应用等五大中心，其中用户中心实现用户全生命周期的管理；协作中心提供基于社会化的协作与共享能力；资源中心提供对数据资源的访问、共享和安全的访问、共享和安全的访问；管理中心实现系统运营管理；应用中心为用户和开发者提供。软件应用服务。通过五大中心为政府部门提供数据资源和服务，为企业和个人提供数据的再利用，并鼓励企业和个人利用大数据开发特色应用，带动创新产业发展，有序推进政府数据开放和社会化利用。

六是构建产业体系。统筹规划，逐步建立焦作市政府大数据产业体系，通过政策资金带动，支持和引进焦作大数据企业，资助大数据产业链关键环节引进和培育、重点企业发展、产业化项目建设、创新能力提升、创业项目孵化、应用示范等；设立大数据产业创投引导基金，为创业企业提供股权投资、创业投资、创业管理服务等业务；强化市场驱动，大力培育大数据产业应用市场；强化外力拉动，紧密融合浪潮集团要素资源，加强与大数据企业的多层次合作，推进自主创新成果产业化转移，提升大数据创新资源集中度。

七是建立支撑体系。围绕市政府决策需要，在各类数据集的基础上，充分利用职能部门各类专业系统和大数据智能分析模型，开展统计分析、预测预警和评估研判，及时掌握经济运行与社会发展的实际状况和发展趋势，不断提

升政务数据保障和辅助决策能力；依托政府数据开放平台，积极稳妥推动政府部门向社会开放各类信息资源，鼓励各类社会主体进行增值开发利用，促进信息服务产业发展和信息消费，充分发挥政府信息资源的社会效益和经济效益。

八是建立安全保障体系。按照制度安全明确管理职责、访问权限、交换程序、共享办法、开放范围等内容，为数据应用与服务涉及的安全和隐私保护提供制度保障；按照技术安全从物理、软件、网络、应用、数据等环节划分安全边界责任，确保数据应用与服务平台安全可靠运行。

九是界定大数据收集指令。如：政府宏观管理与决策大数据，主要包括经济运行、生产建设、事业发展、财政税收、企业管理、民生保障等方面及其他相关数据，由市财政局、市发改委、市工信委、市统计局、市直各有关部门，各县(市)区人民政府、市城乡一体化示范区管委会负责落实；再如：社会治理与服务大数据，主要包括网络舆情、户籍人口、社会稳定、公共安全、社会事业、公共服务、社会保障等方面及其他相关数据，由市财政局、市公安局、市人社局、市食品药品监督管理局、市卫计委、市政府信息中心、市直各有关部门，各县(市)区人民政府、市城乡一体化示范区管委会负责落实；以此类推，对市场主体服务与监管大数据、社会信用体系大数据、综合治税大数据、政府资金监管大数据、企业监管与服务大数据、经济分析大数据、大数据产业创新驱动与发展相关数据、以及政府大数据平台建设所需要的其他数据，分别界定大数据收集指令，明确有关部门和地方政府负责落实。

十是落实大数据保障措施。按照“政府领导、财政(发改、工信、信息中心)牵头、部门配合、云技术支撑、共建共治”的原则，成立了政府主要领导为

组长的领导小组，领导成员为主要参与地方和部门“一把手”。各成员单位必须成立“一把手”为组长的领导小组和具体办事机构，及时、完整、准确地提供平台所需数据信息并做好平台建设相关工作。建立动态监控、每周例会和每月汇报制度，完善工作问责和奖惩机制，确保高效有序按时按质完成任务。

### 创新应用有成效

焦作市财税信息共享平台是一项由政府主导，财政、国税、地税等 50 个部门共同承建的一个涉及全市经济财税领域的大数据信息化工程。核心目标是通过平台建设逐步构建和完善政府财税“大数据”体系，促进信息共享、对称管理，实现信息管税、综合治税、增收节支，推进财税与经济协调发展。大数据信息平台建设极速提升了焦作财税领域信息化管理应用水平和治理能力。2015 年通过市本级各类参保人员信息比对，发现重复参保人员 4.7 万多人，涉及财政补贴 1035 万元。2014 年至 2016 年 5 月底，全市共实现综合治税增加收入 14.17 亿元。综合治税作为部门联合行政的一项有益尝试，发展成为多家部门组成的有效运行体系，其成效不仅体现在财税增收上，更反映在提高依法行政能力的管理机制上。通过平台建设逐步形成了对成员单位信息化建设的倒逼机制，促使成员单位重视数据、关注数据、提高信息化水平。综合治税不仅是深挖税源，更需要多部门广泛参与，形成了各部门全社会广泛参与齐抓共管的社会化税源控管机制。特别是通过“综合治税”“智慧财税”大数据降成本管理，实现了对财税运行全过程进行数据留痕、融合分析，“权力入笼”防范了税收征管风险，“堵漏挖潜”实现了增收节支，提升了行政效能，规范了权力运行。

责任编辑 刘永恒