

# 大数据背景下基本公共服务均等化研究

王岳龙

随着大数据时代的到来,云计算、物联网等新技术对人们的生活、工作产生的影响日益深远,引发了经济社会生活的深刻变革。具体到公共服务方面,社会公众对公共服务的需求呈现出需求量大、变化快、个性化要求高等新特点。这既对我国的社会治理和公共服务提供了新的挑战,也为我们进一步完善社会治理机制、提高公共服务能力和推进基本公共服务均等化提供了新的手段和契机。

## 一、我国基本公共服务均等化的现状与问题

一是公众利益表达机制不健全,基本公共服务决策不能充分反映公众需求和偏好。我国的公共服务提供模式是政府主导的自上而下的模式,公共服务供给的决策通常由上级决定,公众特别是弱势群体缺乏利益表达机制,无法有效参与公共服务决策。虽然政府在做决策前会做一些调查研究或通过举行听证会等渠道收集民意、了解公众需求和偏好,但当今时代社会公众的需求和偏好越来越多元化,变化也越来越快,政府通过传统手段途径通常无法全面、准确了解公众的需求和偏好。这造成了公共服务供给与需求的失衡,也影响了公共服务投入的效果,降低了公众对公共服务的满意度。

二是公共服务提供标准缺失、监督软化,导致地方政府对推进基本公共服务均等化缺乏动力。在基本公共服务评价指标体系的构建过程中,由于数据采

集和有些公共服务质量评价的困难,公共服务指标和评价标准体系存在衡量指标数量少、以数量型指标为主缺乏质量型指标、重视投入数量忽视产出效果等问题,如公共服务指标多以社会保障指标、公共卫生指标、基础教育指标和基础设施指标为主,缺乏公共安全指标、环境保护指标等。公共服务均等化标准缺失或不合理一方面造成公共服务提供监督困难和监督软化,影响公共财政投入效率和公共服务效率;另一方面导致地方政府在实际推进基本公共服务均等化方面动力不足。

三是社会主体参与机制不完善、渠道缺乏,导致公共服务质量和效率得不到有效提高。我国的公共服务供给以政府为主导,社会组织 and 市场主体参与公共服务提供的机制不完善和渠道缺乏,这一方面限制了社会主体的资金和资源流向公共服务领域,使公共服务投入过度依赖政府财政,既减少了社会可得的公共服务数量也减少了居民公共服务的可选择性;另一方面,不利于公共服务的“社区供给”与“居民自我供给”能力和体系的培育与发展。而社区和居民是最了解自身公共物品需求和偏好的,由他们供给部分公共物品和服务能有效提高公共服务投入的效率和公共服务的质量。同时,以政府为主提供公共服务缺乏竞争机制约束与公众监督,也在一定程度上影响了公共服务质量和效率。

四是不同群体基本公共服务差距大,不利于经济社会的稳定与发展。除城乡、地区差距大外,基本公共服务的

非均等化问题还表现在不同社会阶层及人群享受的公共服务差距大方面。进入21世纪以来,一方面城镇化率不断提高、人口流动性不断加大,另一方面社会阶层却出现固化的趋势,不同社会阶层和群体的基本公共服务非均等化造成的经济社会影响不断加大。当前社会不同群体的公共服务差距不仅体现为人们通常关注的城市户籍和非户籍二元人口问题和体制内外公共服务差距问题,而且随着城镇化的深度推进,城市户籍人口之间也存在基本公共服务差距问题。社会不同群体公共服务非均等化问题的根源是公共服务资源的短缺和结构错位,从这个角度看,推进不同社会群体基本公共服务均等化不能仅仅依靠户籍改革和增加投入,而是要从根本上增加公共服务资源数量,并根据人口分布和流动的结构及时、合理调整和配置公共服务资源,使公共服务基础设施与资源的数量和结构与人口分布的数量和结构动态嵌合。

## 二、大数据对我国公共服务的影响

大数据能够提高行政效率、政府公共服务能力和决策能力。首先,大数据分析是节约政府行政成本、提升行政效率最有效的途径之一。随着更多的政府部门采用数据开放的原则,社会公众或企业、政府雇员或职能机关等外部利益相关者在去隐私化的基础上可以便利地获取政府各个部门数据库的数据与信息。一方面能实现信息透明,减少信息

不对称；另一方面能显示不同政府职能部门的效率差异，激发内部竞争。以上两个方面都有利于行政成本的降低和行政效率的提高。其次，利用大数据分析能使公共投入和公共资源使用在真正需要的地方，减少资源浪费，提高公共服务能力。再次，运用自动运算法分析大数据能有效提高决策科学性、增加决策判断准确性。运用自动运算法则能够从多种源头和数据库群同时抓取大量相关数据，识别出错误和虚假信息，进而有效降低出现判断错误的风险。总之，大数据的运用在政府部门至少可以有三个回报：提高运行效率减少行政开支、减少社会保障与福利中的诈骗和出错成本、缩小财政收入与公共支出的缺口。

大数据能发现公众需求和偏好。政府提供公共服务的最终目的是满足公众的需求，而在公共服务政策制定过程中如何发现公众的需求与偏好是关键。本质上公共选择的民主程序就是为了合理发现和界定公众需求与偏好，但民主程序受投票规则、投票顺序、利益博弈等

等的影响会使投票结果偏离真正的公众需求与偏好。因此发展公众需求与偏好的显示技术，对公共政策的制定、提高公共服务提供效率以及公众对政府公共服务的整体满意度意义重大。运用大数据分析，政府可以利用公共基础数据库和各种商业数据库中的公众日常交易和行为历史数据、互联网实时访问与交易数据以及公众意见表达了解公众的真实需求和偏好，从而大大提高公共政策决策的科学性。同时，利用大数据情感分析技术分析各类社交媒体的公众数据流，可以获知公众对各种政策措施和公共服务的实时反映，从而为调整公共财政支出结构和公共政策提供决策参考。

大数据能提高社会组织公共服务能力。现代社会治理理论强调政府和不同社会主体的多元共治，但我国的多数社会组织既缺乏公共服务能力也缺乏独立提供专业公共服务的历史经验。构建开放的公共基础数据大数据库，有利于社会组织利用数据分析社会中存在各类矛盾、社会需求和公众偏好，进而开发

提供有针对性、有特色的专业服务。社会组织既可以自行开发符合自身领域特点的大数据分析应用系统，也可以向市场购买相应的大数据分析服务，从而使各种社会组织都能在现有基础上大大提高服务能力和效率。同时许多企业也可通过分析利用政府数据库和各种专业数据库的数据，以市场化的方式提供高端的、个性化的公共服务，从而构建一个由政府、社会组织和企业合作分工、共治的多元共治格局。

大数据能强化人口细分和提高公共服务政策的针对性与满意度。实践表明，公共部门根据个体和群体细分为居民提供有针对性的公共服务能够有效提高公共服务效率、公共政策实施效果和居民的满意度。同时，传统以抽样为主的调查研究方法由于数据缺乏和方法手段限制，很难就不同社会群体间的基本公共服务均等化问题开展大规模的研究。运用大数据分析则能就不同社会群体开展全面的基本公共服务状况和需求比较研究，能够有效发现差异与问题，从而为推进基本公共服务均等化指明方向。

### 三、大数据背景下推进基本公共服务均等化的路径选择

一是加强社会基础数据库建设，促进数据开放，积极引导基本公共服务均等化。足够、有效的社会基础信息是大数据时代包括政府在内的各种社会主体提供公共服务的基础和社会治理体系运行的基础。可用、可信的优质数据缺乏是影响政府和社会组织公共服务效率和能力的重要原因。而人口、房屋和企业法人等社会基础数据是大数据时代所有数据的基础，也是最为庞大的数据。因此，一方面政府要在建设强大社会基础数据库的基础上依据数据开放的原则，把公共基础数据库和各个职能部门的数据库向社会开放；另一方面要积极引导市场的各种商业数据库和专业数据库向



社会开放,促进数据应用与合作。这样就可以建立一个庞大、安全、稳定的社会基础数据库和各种专业数据库形成的数据库群,为包括政府各职能部门在内的各种社会主体提高公共服务效率和开展公共服务创新提供可能。如深圳福田区通过建立人口、法人、房屋、城市部件的基础数据库和系统集成,可以清楚分析区域内公共资源分布的相对情况,可以发现哪些方面均等、哪些方面相对缺乏或不足,进而根据均等化的要求对公共财政投入结构进行调整和改进。

二是以流动人口的基本公共服务均等化带动整体的基本公共服务均等化。推进基本公共服务均等化的最终目标是要让每个居民享受大致相等的基本公共服务水平。但在现阶段,我们尚不具备实现全体居民完全均等化的条件,因此,现实的选择是不断让更多的居民享受水平大致相等的基本公共服务。一方面,在推进城乡和地区基本公共服务均等化过程中,要运用大数据分析技术,结合城乡和地区发展规划、环境要素禀赋等深入分析人口流动变化趋势,并据此制定基本公共服务均等化推进策略和公共财政投入方案,防止在农村或欠发达地区投入了大量公共财政资金,建设的公共服务基础设施却由于人口流动或人口结构变动而造成使用效率低下,形成浪费,降低均等化效率。另一方面,推进流动人口的基本公共服务均等化要重点关注农民工等弱势群体的基本公共服务需求,可充分利用大数据分析技术调查研究流动人口的公共服务状况和需求偏好,为公共政策的制定提供决策参考。要建立全国统一的学龄儿童学籍数据库、社会保障数据库、流动人口信息数据库等公共数据库和系统,以实现人口的无障碍流动和基本公共服务的无缝对接,同时财政转移支付要根据监测的人口流动数据定期动态调整,以促进流动人口的基本公共服务均等化。

三是构建合理的基本公共服务均等化标准体系,提高政府推进基本公共服务均等化动力。合理的考核指标体系能够有效引导地方政府推进基本公共服务均等化的方向、提高政府推进均等化的动力和推进效率。构建基本公共服务均等化指标体系要充分利用大数据对不同数据的抓取和综合能力、对数据差异的发现能力和比较能力、对公众的情感分析能力,要在原来重视投入指标和数量指标的基础上加强效果指标、公众评价和满意度指标、质量指标的建设,要重视不同社会阶层和区域的基本公共服务差异比较,重视不同政府职能部门的效率比较。具体注意建立和完善反映不同居民人均占有和使用公共资源数量和质量的指标、不同地区公共财政投入产出比指标、居民对各类基本公共服务满意率的指标、公共安全指标、环境保护指标等等。对于各项指标的衡量,既要考虑绝对标准,又要考虑相对标准;既要作横向比较,又要作纵向比较,以引导政府提高公共服务的效率。□

(作者单位:中共中央党校)

责任编辑 韩璐

图片新闻



## “财经战略年会2014”聚焦新常态

本刊记者 | 摄影报道

2014年12月28日,由中国社会科学院财经战略研究院主办的“财经战略年会2014”在京举行。审计署审计长刘家义、中国社会科学院院长王伟光、全国人大预算工作委员会原主任高强、中国国际经济交流中心常务副理事长郑新立、国务院发展研究中心原副主任卢中原、财政部财政科学研究所所长刘尚希、国家税务总局税收科学研究所所长李万甫等财经领域知名专家、学者齐聚一堂,就创新驱动与经济增长、结构优化与产业升级、法治中国与深化改革以及1994年财税改革评价与展望等议题展开热烈讨论,共同献策新常态下国家经济社会发展和现代国家治理体系构建。

