科技论坛

大数据背景下地方政府经济治理能力提升的若干思考

章燕宝[1] 韩绍兵[2]

研究背景

当前，国内外经济形势严峻复杂，疫情防控和外部环境存在诸多不确定性。发挥大数据在经济治理中的作用，从宏观、中观和微观 3 个层面动态掌握所辖区域的经济运行信息，找准经济增长点、创新点，推动政府决策从依靠直觉判断和主观经验模式向大数据驱动决策模式转变，已经成为地方各级党政领导者最为关心和亟待解决的命题。党的十九大以来，国家对推进治理体系建设作出新的重要战略部署，强调必须全面贯彻落实新发展理念，进一步推进国家治理能力现代化，切实提升国家治理效能。

——2019 年 10 月《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》和 2020 年 3 月《中共中央 国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》先后提出“优化经济治理基础数据库”的工作要求。

——2020 年 5 月《中共中央、国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》提出，优化经济治理基础数据库，强化经济监测预测预警能力，充分利用大数据、人工智能等新技术，建立重大风险识别和预警机制，加强社会预期管理。

——2021 年 3 月《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》指出，加强宏观经济治理数据库等建设，提升大数据等现代技术手段辅助治理能力，推进统计现代化改革。

可见，加快发展经济治理大数据，实现经济治理的数字化、智能化、精准化，已经成为政府提升经济治理能力的重要方向。

应用价值分析

1. 实践案例

2020 年面对突如其来的新冠肺炎疫情，受交通管制、国外市场受阻等因素影响，不少企业遭遇原材料短缺、订单减少、库存积压等困境。为助力企业复工复产，多地税务部门利用国家税务总局“全国供应链查询系统”，第一时间帮助企业寻找到合适的供应商和经销商。

税务部门之所以能够快速实现供销信息的精准匹配，背后离不开税务大数据的支持。以增值税发票为例，它不仅详细记载着企业交易对象、标的种类、数量、金额等明细信息，还具有环环相扣的链条特征。随着发票上产销数据的积累，通过聚合分析，从微观上可以建立企业动态画像，了解企业的生产经营、财务等状况，从中观上可以绘制产业链、供应链图谱，分析地区经济基本盘，发现链条上的“堵点”和“断点”，为经济决策提供参考。

基于细分领域数据，当前已有供应链资源智能匹配、银税互动、智慧财政等典型应用案例。未来，随着技术的提升及数据共享开放机制的完善，经济治理大数据的应用价值将进一步凸显。

2. 应用方向

结合地方政府在经济治理中的职能，本文尝试提出以下 5 个应用方向。

1. 精准决策

打造经济治理“数据智库”，让数据说话，用数据决策。构建反映地方经济运行规律“可量化、可监测、可跟踪、可评价”的数据模型，通过应用预测、预警和决策服务等模块，实现经济运行从事后监测向事前和事中监测转变。依托云计算、人工智能等新一代信息技术，对经济治理数据进行多维度分析和挖掘，实现分析成果图表化、报表化，做到全面直观

的“一图展示”。

2. 精准招商

基于上下游的供应、生产和销售数据，对重点产业链群进行画像，理清链上企业、人才、科创成果及相应产业政策的情况，通过对比分析，评估本地产业在地区乃至全国的竞争地位。对产业链进行数字化解构，识别优势、薄弱和缺失环节，并依托供应链、销售链信息，发现可引进的重点配套企业和招商项目，提供精准的数据招商服务。

3. 精准施策

搭建政策管理平台，在政策发布前，预先模拟对受众群体及经济发展可能产生的作用和影响。在政策执行过程中，打破企业主动申请才能享受优惠的模式，平台智能采集国家、省、市、区各层级各条线惠企政策信息，按产业、层级、部门、支持方向等维度进行分类，智能比对政策要求与企业条件，对符合要求的，向企业精准推送政策内容，变“企业找政策”为“政策找企业”，从根本上解决政策寻找繁、落地难等问题。同时，对享受政府项目资金支持的企业进行全过程跟踪，监测企业生产经营、财务等情况变化，评估政策实际效果，为下阶段优化完善政策提供依据。

4. 精准配套

分行业建立本地名优产品数据库，在技术、质量和服务等指标满足采购要求的前提下，对由政府投资的重大建设工程项目，以及使用财政性资金采购的重大装备和产品项目，实现智能供需匹配，提高本地优质产品的配套率，利用便利的本地化服务，更加有效地推进重点工程项目建设。

5. 精准管理

搭建重点项目管理平台，汇聚全市重点项目的投资计划、建设进度、资源使用等数据，实时展示项目进度情况，及时评估重点项目参与各方的绩效情况。将平台功能向参与企业延伸，企业可在系统中直接反馈项目建设过程中遇到的困难、需要协调解决的事项，形成企业反馈、领导协调、部门协同的多级联动机制，更好地服务重点项目建设。

面临的阻碍因素

2000 年以来，全国各地纷纷启动基础数据库及数据共享协同平台建设工程，目的是通过统一平台畅通政府部门间的信息交换。基于不断完善的市民、法人、空间地理、电子证照等基础数据，地方政府的城市管理能力和公共服务水平实现了质的飞跃。但在经济治理领域却始终处于初级阶段，问题的根源主要有以下几点。

1. 经济治理数据质量有待提升

由于标准规范的不完善和制度法规的缺失，当前经济数据的跨部门共享依然是难题。不少经济管理部门仍基本采用传统“手工”模式，收集和处理本部门的“小数据”；企业则是多头上报，数据碎片化严重；因数出多门、标准不一，数据的时效性、准确性很难满足大数据治理视域下的数据质量要求。

2. 数据汇聚共享进程依然缓慢

虽然各地已建成的政务信息共享协同平台，在一定程度上支撑了政府部门间、政府与企业间的数据采集、共享和交换，但是与经济治理深度关联的税务数据、外贸数据、物流数据、能耗数据及大量的第三方商业数据，由于条块分立的行政管理体制、缺乏强有力统筹机制和统一规划、数据安全忧虑等因素，部门间共享动力不足，数据按需、实时归集共享的进程依然缓慢。目前，行业部门对于经济数据的需求一般采用点对点协商的处理方式，数据共享范围有限、时效性弱，极大阻碍了经济治理大数据发展的步伐。

3. 数据分析处理能力较为薄弱

尽管不少部门的业务平台都搭载了智能化数据分析功能，但由于自身拥有的数据以受理申报数据为主，加上缺少有效的数据分析模型，功能大多停留在简单的数据汇总及统计分析上。涉及到经济预测、决策辅助等高层次、综合性分析需求时，往往需要与传统的“手工”处理方式相结合，这与经济治理大数据精准性、实时性的要求相去甚远。

推进的对策建议

1. 树立经济治理大数据思维

随着 5G、边缘计算、人工智能等新一代信息技术的发展，海量经济数据的实时采集、即时分析成为可能。地方各级党政领导要深刻认识大数据对转变经济治理方式、提高经济治理能力的重要意义。

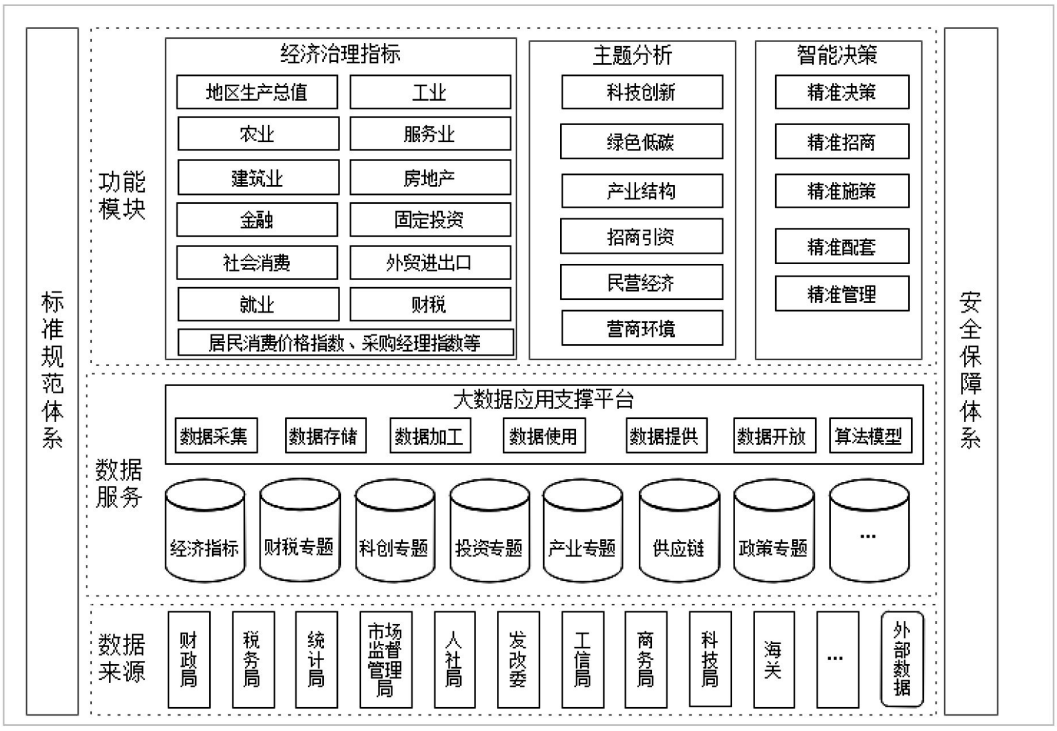
要强化大数据治理意识，注重经济治理大数据的建设和整合，降低信息不对称带来的决策风险，让经济治理成为可量化、可预测和可控制的领域，正确发挥政府这只“看得见的手”的作用。

2. 加快构建经济治理数据库

各地大数据管理部门要切实发挥牵头主导作用，将经济治理大数据列入基础数据库建设工程，梳理经济治理数据资源目录，健全部门数据共享交换机制，进一步打通财政局、税务局、统计局、市场监督管理局、人社局、发改委、工信局、商务局、科技局、海关等经济相关政府部门内部以及互联网等外部数据资源。规范数据库建设，通过对异构、分散、割裂的数据进行清洗、整合、关联，形成标准统一、数据全面、分类应用的经济治理数据资源库，为后续分析应用提供数据支撑。

3. 深入挖掘经济数据应用价值。

基于经济治理数据库，建立以分析展示为基础，监测预测为重点，决策赋能为目标的经济治理大数据分析应用平台(架构示意图如下所示)。不断拓展数据分析方法，完善分析模型，综合应用联机分析、数据挖掘、决策树等技术，为经济分析、政策效应及重大事项研判提供多维度的数据支持，实现对辖区经济运行情况的智慧感知和动态管控。



经济治理大数据平台架构示意图

4. 强化数据安全保障

经济数据安全关乎国家安全稳定。要始终绷紧安全红线，建立健全数据安全管理机制，对数据实行分级分类管控，在确保数据安全前提下，通过统一的信息共享平台、数据开放平台，向各政府部门提供数据服务和计算能力服务，防止数据泄露和违规使用。加大软硬件资金投入，做好网络基础设施建设，定期开展数据质量专项检查，强化问责机制，从根源上减少安全隐患。

（作者单位：1 厦门市信息中心 2 厦门市工业和信息化局）

参考文献

[1] 丘艳娟. 大数据时代的经济治理能力数量分析研究[J]. 上海商学院学报.2018(01):9-15

[2] 李端阳.完善财政大数据建设的建议[J].中国财政.2020(20):63-64