

制度创新专栏

# 构建一体化大数据社会治理体系

加快大数据一体化建设,是提升社会治理能力的迫切需要。海南以全省一体化理念,按照数据、人员、资金、管理、技术“五集中”要求,主动打破数据壁垒,消除“信息孤岛”,打通数据“蜂窝煤”,实现政务系统和数据100%共享,为加快推进自贸区、自贸港建设打下了坚实基础。

2018年4月13日,习近平总书记考察海南省政务数据中心时,对海南信息化建设工作给予充分肯定,同时强调“加快政府大数据平台建设是提高社会治理能力和水平的迫切要求”,临别时还殷切地嘱咐“希望海南继续在大数据建设上积极探索,创造更多经验”。为贯彻落实《中共中央国务院关于加强海南全面深化改革的指导意见》(中发〔2018〕12号)提出的“社会治理体系和治理能力现代化水平明显提高”要求,海南省紧扣国家大数据战略,围绕政府治理和公共服务改革需要,坚持问题导向、应用导向,立足解决现实问题,通过加强政务信息的有效汇集、高效共享和多领域应用,利用互联网优势,着力在融合、共享、便民、安全上下功夫,不断推进政府决策科学化、社会治理精细化、公共服务高效化,加快探索构建信息化、现代化的社会治理体系架构。

## 加快大数据一体化建设

以全省一体化、全岛同城化理念构建大数据“五集中”体系。海南把全岛作为一个大城市进行规划,全省一体化推进,按照数据、人员、资金、管理、技术“五集中”要求,统筹各市县和省政府各部门的信息化项目建设,从源头上统一工程规划、标准规范、需求

管理等,减少了数据共享的障碍,打破了信息化建设各自为政、零敲碎打的“碎片化”,在全国率先形成了全省全域一体化的大网络、大平台、大系统、大数据的信息化体系架构。

强力打通数据“蜂窝煤”,实现政务系统和数据100%共享。集中建设省政府数据中心及全省统一的“政务云”,为各级政府部门集中提供公共网络支撑、数据中心服务、软硬件资源服务等,打破部门、市县界限,建成全省统一的信息共享交换平台、政务大数据公共服务平台、政务数据开放平台等三大基础平台,接入全省558个非涉密信息系统,开发了7000多个共享信息接口,将分散在各级各部门的政务数据连接起来,形成统一高效、物理集中、逻辑分散、互联互通、安全可靠的政务数据中心,建成人口库、法人库、空间地理库、电子证照、信用信息等五大基础数据库。

搭建系统化信息平台,初步构建现代社会治理体系。在数据共享的基础上,挖掘大数据价值,围绕民生、行政、安全、交通、卫生等便利化需求,通过举办全国大数据创新应用大赛、科技攻关等举措,统一开发应用系统或平台。发挥省直管市县特点,一个行业只建设一个覆盖全省、从上到下的系统平台,共开发了“多规合一”信息综合管理平台、“互联网+防

灾减灾”平台、省政府网上督查室等17个系统平台。通过省数据大厅将各平台数据汇集、共享、挖掘分析和展现,赋予了省数据中心决策指挥、城市管理、应急联动、运行管理等“智慧”功能,初步形成现代化、信息化、便利化的社会治理体系架构。

创新大数据管理运营机制,推动大数据更好应用。整合省政府部门信息中心,成立省大数据管理局,作为省人民政府依法设立的法定机构,实行企业化管理、市场化运作,履行大数据管理和服务职责。同时,组建大数据运营公司,承担全省电子政务基础设施、公共平台和共性平台的建设运维工作,发挥运营企业技术、人才优势,以更为灵活、高效的市场化组织模式,不断深化政务大数据运营和合作应用。

加强法制建设,让大数据管理有法可依。除加强系统集中建设和统筹管理外,海南省还不断加强大数据管理有关法律法规建设。2018年5月,印发实施了《海南省公共信息资源管理办法》,对公共信息资源从编目、采集、共享、应用、开放、信息安全和监督全过程进行规范管理,并于2019年7月和9月分别出台了《海南省公共信息资源安全使用办法》《海南省大数据开发应用条例》,进一步优化了全省大数据发展环境。

## 推动治理能力明显提升

“节约”——降低了成本,方便了管理。通过“五集中”实现了全省电子政务网络、政务云计算中心、大数据支撑平台等基础设施的统建共用,避免了重复建设,降低系统连接故障率,节省了建设资金,医疗、交通、旅游、社保等行业的信息化集中建设率超过70%。

“优政”——提高社会治理的信息化、现代化水平。以全国首个“海南省域多规合一信息平台”为例,平台实现了“用机器管规划”,摸清了土地、海洋、林地等家底,理顺了长期以来用地打架等问题。同时,积极推进“多规合一”工作,进一步在产业园区推行“六个试行”“极简审批”等改革,审批事项由70个减为4个,审批提速70%以上。

“便民”——让数据多跑路、群众少跑腿。“互联网不见面审批系统”、健康医疗、全域旅游、智能交通、“互联网+防灾减灾”等系统,为企业和群众提供优质便利服务。以“椰城市民云”为例,平台汇集了全省60多个单位、423个便民服务项目,可在数分钟内响应线上线下解决问题,市民和游客可直接在网上办理省市两级事务,实现生老病死的全寿命周期的公共服务。

“安全”——维护正常的经济社会秩序。根据海南台风多发的特点研发的“互联网+防灾减灾”平台,汇聚了36

个部门的大数据,开发的APP可供公众随手拍摄上传台风实况,让人人成为预报员、信息员,平台可提前预判台风的大小、路径、对渔船影响、水库是否泄洪、如何安全转移等问题,为各地、各部门联合抗台提供科学依据。2017年以来有效防御了37个热带气旋和50场强降雨,没有出现人员伤亡事故,保障了人民群众生命和财产安全。

“防腐”——用信息化管控廉政风险。“省公共资源交易平台”集中了全省工程建设招投标、政府采购、土地使用权、矿业出让等9大类公共资源交易行为,是全国整合类型最全的交易平台,海南各地公共资源交易全部集中到这一张网上,对市县实行远程异地评标,对招标代理实行考核制度,防止不良行为,及时评估交易效能,最短交易时间缩短至21天。

“创新”——为全国提供可借鉴的经验做法。截至目前,海南省“多规合一”信息综合管理平台入围“数字中国”峰会优秀案例,精准扶贫大数据管理平台获2018年网络扶贫最佳实践案例,“市民一卡通与智慧城市建设”2018年荣获国家级奖励,海南省政务大数据公共服务平台获2019年中国政府信息卓越成就奖。这些成绩的取得说明了海南省打造的一体化大数据体系为全国智慧政务、智慧城市建设提供了良好范本。

【信息来源:省委深改办(自贸办)】

# 法治先行引领自贸港建设

□ 刘云亮

## 发展建言

创建体制机制新优势,打造对外开放新高地,是海南建设自由贸易港的重要使命。法治先行与法治创新,成为构建中国特色自由贸易港政策和制度体系的重要路径。2019年2月中央全面依法治国委员会专门出台《关于全面推进海南法治建设、支持海南全面深化改革开放的意见》,阐明了海南全面深化改革开放与法治建设的关系,高度重视自由贸易港法治规划建设,致力打造法治建设新标杆。海南省委七届七次全会深入贯彻党的十九届四中全会精神,审议通过了《中共海南省委关于提升治理体系和治理能力现代化水平 加快推进海南自由贸易港建设的决定》,其中明确指出,积极向全国人大及其常委会和国务院争取,赋予海南更大立法权。我们要紧扣坚持和完善中国特色社会主义法治体系,持续推进法治海南

建设,努力打造法治建设新高地。

自贸港建设需要强有力法治保障。改革开放40多年经验表明,改革开放与法治建设相辅相成。我国改革开放初期“摸着石头过河”,如今改革进入“深水区”,已无“石头”可依,改革发展风险骤增,必须强化法治,于法有据,依法而行。当下,建设自由贸易港,更加凸显法治建设与法治保障的重要性。创设法治新秩序,形成体制新优势,成为海南自贸港建设的重要内容。要以立法创新助推法治创新,推进自贸港政策和制度体系加快形成;以自由贸易港法治建设倒逼体制机制改革创新和深层次的对外开放,推动中国特色社会主义法治建设理论和实践创新更具现代化,为新时代中国特色社会主义法治建设作出积极贡献。面对新形势、新任务和新挑战,海南要不忘初心、牢记使命,深刻把握建设中国特色自由贸易港的重大使命;要坚持法治先行,积极推进法治创新,争创自贸港建设体制机制新优势。

推进自贸港立法工作,打造法治建设新高地。海南构建自由贸易港政策和制度体系,亟需立法先行,强化法治引领。坚持立法先行,是推进自由贸易港法治创新和法治体系构建的基本路径。自由贸易港法治创新,关键在先行先试必须于法有据。为此,要赋予海南享有更充分、更大权限的立法权。建设中国特色自由贸易港,海南经济特区立法权“升级”转型将是必然,经济特区法规体系面临“废改立释”新调整,要升级至与自贸港建设相适应的政策和制度体系,形成具有更多创新意义的中国特色自由贸易港法治体系。2019年3月,十三届全国人大二次会议审议通过全国人大常委会工作报告,将“自由贸易港法”立法调研列入工作日程。加快构建自由贸易港政策和制度体系,要大胆实施中国特色自由贸易港授权立法,创建中国特色自由贸易港立法制度。要明确授权立法情形、授权事项范围、授权类型、授权实施程序、授权立法风险防控等方面

内容。以此创新经济特区立法,推动自由贸易港法治建设,打造法治建设新高地。

推动营商环境法治化,打造法治环境新标杆。推进法治创新,打造一流营商环境,是自由贸易港法治建设的内在要求和重要内容。自由贸易港打造和形成以制度创新为核心的改革开放新机制,不仅要确立自由贸易港竞争政策基础性地位,全面推进自由贸易港强化实施竞争政策,更要促成营商环境法治化、国际化、便利化。打造自贸港建设体制机制新优势,要聚焦十九届四中全会有关推进国家治理体系和治理能力现代化的部署,推动自由贸易港法治创新,强化推进自由贸易港法治政府、法治市场和法治社会“三位一体”的法治建设,以此促进治理能力现代化。自由贸易港建设,要紧扣“三区一中心”发展定位,围绕自由贸易、“放管服”改革、优化营商环境、特色产业、社会化管理等方面内容,进行法治创新,推出先行先试的新法

制。不仅仅要打造富有吸引力的营商环境,保证港内的贸易自由、金融自由、投资自由、货物运输自由及人员出境自由,而且要加快发展离岸贸易和离岸金融业务,鼓励金融创新,尤其要重视和强化信息港建设,营造数据信息交易便捷化环境,打造公共信息数据网络平台。

有序推进法治创新,彰显中国特色。海南建设自由贸易港,更需创设一种彰显中国特色、又适宜海南实际的体制机制。符合海南实际和彰显中国特色,是我们把握自由贸易港战略定位的重要出发点,要以此为前提研究和创设自由贸易港新体制、新机制。自由贸易港立法创新和法治创新等法治建设的伟大尝试,将成为新时代中国特色社会主义法治建设先行先试的重要方向。法治创新,既要顶层设计,更需授权立法而行。自由贸易港立法路径选择,无论是先立后破,还是废改立并行,都需创新有制、有序推进。同时,要按照省委七届七次全会有关构建全方位“管得住”的新型管控体系要求,牢固树立和认真贯彻总体国家安全观,坚持底线思维,构建六类风险防控体系,推动海南自贸港建设行稳致远。

(作者系海南大学法学院教授、博士生导师)

# 为自贸港建设汇聚青年力量

□ 朱世贤

## 工作新论

党的十八大以来,习近平总书记高度重视青年工作,站在全面建成小康社会和建设社会主义现代化强国的战略高度,对青年建功新时代提出了“勤学、修德、明辨、笃实,爱国、励志、求真、力行”十六字箴言的殷切期望,形成了关于青年工作的一系列新概念、新论断、新观点,为加强和提升新时代青年工作实效性指明了新方向、新方法、新思路。共青团是党领导的先进青年的群众组织,是广大青年在实践中学习中国特色社会主义和共产主义的学校,是中国共产党的助手和后备军。共青团的政治属性和青年属性决定了其在青年工作中不可或缺的主阵地重要地位和作用,也决定了共青团是引领青年投身建功海南自由贸易港建设火热浪潮的重要力量和抓手。

坚持把好关键点,突出政治标准彰显“党旗所指就是团旗所向”。习总书记明确指出“引导群众听党话、跟党走”是“衡量群团组织工作做得好不好”的政治标准”。“母亲用共产主义为我们命名”这句共青团团歌歌词鲜明地表现了党团之间的特殊政治关系。旗帜就是方向,思想引领行

动。要牢把青年团员源头入口,青年是海南自由贸易港建设的重要生力军,要坚持把政治标准放在青年工作各项标准的首位,首要是端正入团动机提高政治觉悟,确保人未入团政治思想先入团,在日常教育实践中增进青年团员对党的政治认同、思想认同和情感认同,培育和彰显青年团员的先进性,引领青年团员坚定思想自觉、明确行动方向,主动扛起新时代海南青年在自由贸易港建设中应当肩负的责任担当。要建立健全长效培养工作机制,深化构筑青年从少先队员到共产党员成长的完整有机链条,把团的先进性和党的先进性有机统一结合起来,着力完备少先队员政治启蒙、共青团员政治训练和共产党员政治建设的政治成长培养路径,大力推动落实“推优”入党,努力为广大青年输送新鲜血液,为党的事业薪火相传增光添彩,为助力海南自由贸易港建设汇聚亟需的高素质高层次优秀人才。要深入持久开展青年制度自信教育,深入学习宣传贯彻党的十九届四中全会精神,持续推动“青年大学习”“团干部上讲台”和青年讲师团等重点工作的常态化、制度化,以喜闻乐见润物细无声的方式潜移默化开

展制度自信教育,从纵向传承和横向对比中形象阐述我国国家制度和国家治理体系的显著优势,突出中国特色社会主义展现的强大伟力,真正把制度自信的种子播撒扎根于广大青年心中,努力使中国特色社会主义旗帜一代一代不断高举传承。

健全完善组织体系,构筑党和政府联系青年牢固可靠的桥梁和纽带。以健全完善的团组织网络体系为党和政府联系青年搭建牢固可靠的桥梁和纽带是共青团的重要政治责任。要加快实现团组织形态的现代化,充分立足海南青年团员群体客观实际情况,健全完善遍布城乡基层的团组织系统网络,以适应团员青年职业分布广、社会流动性大、空间聚集多维等时代特点,填充完善以往游离于传统组织之外的团员青年空白区域,进一步优化共青团和青年组织的组织管理。要加快巩固扩大团主导的青年组织体系,重点联系和培育各类青年社会组织成为基层团组织的重要伙伴助手,深化青联和学联学生会改革,健全完善各级团组织把各类青年的心声和需求及时作为团组织的常态化工作,把为党做工作和联系服务青年有机结合融入起来,想方设法深入拓展联系世界各地既具备国际视野又

承袭海南传统文化的海南青年华侨,努力以巩固扩大党执政的青年群众基础奠定坚实基础。要加快完善团组织密切联系青年相关制度,加快实现活动方式现代化,建立起真正发挥青年群众主体作用的运行机制,让青年在团组织活动中有参与感、获得感、成就感;积极向党组织全面、准确反映青年思想动态、共性诉求和成长状况,努力促进回应青年诉求、维护青年权益、服务青年成长,助力推动青年相关的议案、规划和制度等制定落实。通过扎实的有效的行动举措把青年团员团结凝聚在党组织周围,为优秀青年人才全身心投入和扎根海南自由贸易港建设解除后顾之忧,确保优秀青年人才在海南自由贸易港建设中能够引得进、留得住、用得好。

围绕中心服务大局,着力打造自贸港建设强力青年生力军和突击队。2020年是全面建成小康社会和“十三五”规划收官之年,是自贸港建设的关键之年,对海南全面深化改革开放具有重要里程碑意义。共青团要牢牢坚守青年工作主阵地,团结带领广大青年生力军和突击队,充分发挥生力军和突击队作用,努力在海南自由贸易港建设中扛起青春使命担当。要创新动员青年方式方法,充分发挥共青团传统宣

传阵地和新媒体宣传矩阵效用,教育引导广大青年提高站位、胸怀大局,坚决把思想行动统一到中央和省委决策部署上来,坚定不移贯彻新发展理念,紧紧把握难得历史机遇期,积极踊跃参加“我为加快推进海南自由贸易港建设作贡献”活动,奋力投身海南自由贸易港建设。要创新拓展工作主线领域,充分发挥青年创新创业创优的急先锋作用,当好共建共治共享社会治理青年主人翁,始终冲在脱贫攻坚、乡村振兴、生态文明、社会治理、优化营商环境、新时代文明实践中心建设等第一线,打造务实具有示范性、独特性、引领性和长期性的共青团活动品牌阵地,努力成为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要力量。要激励引领青年勇当先锋做好表率,倾力擦亮忠诚于党、奉献社会和青年之友的共青团品牌名片,全力树立爱党爱国、热血担当和阳光清新的公共形象,大力延续共青团、青联组织泛联系青年的优势特点,着力增强共青团对青年的引领力、组织力和号召力,不断创新工作机制,提高服务水平,引领助力青年在建设海南自由贸易港建设伟大历史进程中谱写勇立潮头、开拓进取的青春绚丽多彩篇章。

(作者单位:共青团海口市委员会)

## 智库建言

### 关于推进海南生活垃圾分类的建议

□ 黄莉 刘瑞婷

垃圾分类是现代社会的新时代。习近平总书记多次就垃圾分类工作作出批示指示。城市生活垃圾无害化处理是绿色发展的强制性指标内容,扎实推进垃圾分类工作,是海南建设国家生态文明试验区的重要一环,关系广大人民群众生活质量,关系资源的节约使用,是社会文明的重要体现。

海南省生活垃圾现有处理能力尚不能满足全量处理要求,诸如处理设施布局未区域性统筹、生活垃圾总量增速大、处理设施规模不完善等因素,影响了垃圾分类的推进。为此,加快推进我省垃圾分类工作,要提高认识、凝聚共识,进一步理顺体制,完善工作机制,做好宣传引导,广泛发动群众,营造更加有利的分类环境。

运营模式。政府可采用PPP模式,由企业投资建设、运营,政府支付给企业垃圾处理费补贴。该模式不仅可有效降低政府的财政投资,且具有广阔的市场需求,个人、企业、组织的融入能够有效提高城市生活垃圾分类处理的效率和灵活性。生活垃圾处理与居民生活质量息息相关,采用PPP模式对政府监督管理的要求更高,相关部门也应制定完善的规章制度和法律法规以保证企业规范性运行。

用地规划。生活垃圾资源化利用和无害化处理设施用地布局应当统筹纳入国土空间规划编制。将用于卫生收集、处理等工作的垃圾中转站、垃圾处理点、垃圾处理厂及其附属设备(包括新型再生资源利用中心)等用地视作环境卫生设施用地。生活垃圾处理场所选址时常出现邻避效应。为此应在客观陈述垃圾焚烧项目风险及风险评估中存在的确定性基础上认真听取所在社区的利益诉求,合理尊重公众风险认知。

收费制度。附征于公用事业收费系统的方法简洁且高效,有一定约束性和强制性。但附征于公共事业收费,不应一概而论,要具体研究不同场所地区垃圾产生量与用水或电的相关性。采用累进式生活垃圾处理费收费模式,分为合理生活垃圾排放量、奢侈性生活垃圾排放量惩罚性收费。将垃圾费纳入地方财政,由环保相关部门设立生活垃圾费专户,实施集中管理和专款专用。

监管制度。各级政府管理部门应依据监督结果进行综合评估,对各责任主体的分类规范作业情况进行评价,上级管理部门对下级管理部门的履职情况进行评价;开通群众举报热线,鼓励公众的监督;完善奖惩及征信细则,将不良记录纳入诚信系统;创建信息化管理平台,记录生活垃圾种类、数量、来源去向等情况,实现对分类垃圾的预约查询、流向追踪和处理处置状况全方位监管。

法律支持。立法确定生产者责任和义务。生产者承担产品的全部或部分回收的处理成本,包括产品的回收、循环利用或最终处置;同时承担回收处理责任,使产品在消费后易于环境友好的方式进行回收和处理;还要向产品生产过程中其他相关主体提供必要的信息。立法保障公民的合法权益。各实体法、程序法以及环境管理制度应明确规定公众参与环境保护的途径、方式和程序,降低公众参与的门槛;实现公众对生活垃圾管理的全程参与,对开征垃圾费进行听证制度。

推广宣传。利用传统的广播、电视、报纸、橱窗、展板发放宣传资料,尤其要注重网络媒体的运用。依托生活垃圾终端处置基地建立垃圾分类科普基地,依托志愿服务热线或“数字城管”指挥中心,建立生活垃圾分类咨询中心,借助各类环保民间组织的作用,积极做好垃圾分类宣传,形成全社会自觉参与垃圾分类的良好氛围。

(作者单位:雅克规划研究中心)

## 观点撷英

### 合力打造国际一流营商环境

□ 孙元欣

不同城市和地区的产业结构有差异,企业群体结构也有差异。政府“放管服”改革和环境优化措施要贴近实际、满足多样需求,力求避免简单化、程式化。营商环境建设,要更多采用整合、互通和共建的方式。通过健全政策制定协同机制,建立标准统一管理制度,加快大通关一体化,完善国际人才引进政策。在此过程中,应着力避免无序竞争。坦率地讲,有序的竞争是必要的,会产生一定的促进作用,但前提是建立共识、完善协调协同机制,防止出现不同地区、不同城市之间“攀比优惠政策、挖企业、争投资、风险溢出”等现象。

第一,整合有关营商环境的地方政策法规。与国际高水平对齐,形成相对统一的规则流程,保障开办企业审核安全。第二,共建有关营商环境的功能性平台。建立国际人才服务平台,推动国际人才认定、服务部门信息互换互认、确保政策执行的一致性;建立知识产权保护平台,确权保护,信息共享,促进知识产权质押融资、知识产权证券化,等等。第三,挖掘有关营商环境的区域性大数据。例如,依托电子口岸平台,推进信息共享和业务协同。通过国际贸易“单一窗口”,提供便捷的口岸通关服务,避免企业重复报关。第四,强化有关营商环境的跨区域、跨部门监管。在生产安全、食品安全、公共安全、环境安全、金融安全等领域,必须强化全区域、全过程的质量安全管理与风险监控。为此,可建立统一的“互联网+监管”系统,实现监管事项全覆盖、监管过程全记录、监管风险可发现。

(摘编自《解放日报》)

投稿邮箱: hnrbllb@163.com