

创新基本公共服务体系的三个着力点

丁元竹*

- ◆ “十二五”以来，我国初步建立起覆盖全民的基本公共服务制度体系。义务教育均衡发展稳步推进，国民受教育机会显著增多，公共就业创业服务和职业培训不断加强，覆盖城乡的社会保障体系逐步健全，城镇保障性安居工程和农村危房改造进展顺利，现代公共文化服务体系日趋完善。
- ◆ 新常态下，须以互联网为基础，通过其便捷、有效的互动开展政府治理创新，推进基本公共服务供需平台建设，通过互联和在线推动大数据生成，实现供需精准匹配。

2018年3月5日，李克强总理在《政府工作报告》中指出，“做大做强新兴产业集群，实施大数据发展行动，加强新一代人工智能研发应用，在医疗、养老、教育、文化、体育等多领域推进‘互联网+’。加快发展现代服务业。发展智能产业，拓展智能生活，建设智慧社会。”这不仅对2018年基本公共服务体系智能化发展作出了部署，也对今后一个时期基本公共服务体系建设提出了更高要求。

2012年7月，国务院印发《国家基本公共服务体系“十二五”规划》，这是我国首部国家级基本公共服务体系规划。该规划勾勒了国家基本公共服务的制度安排，明确了我国基本公共服务体系的范围、标准和工作重点，承诺把基本公共服务制度作为公共产品向全民提供。2017年3月，国务院印发《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》，该规划为满足全面建成小康社会的目标需要，要求促进机会均等，使全体公民既能公平，又可以获得大致均等的基本公共服务。

“十二五”以来，我国初步建立起覆盖全民

的基本公共服务制度体系。基本公共服务设施进一步改善，基本公共服务项目丰富多彩，基本公共服务标准扎实落实，保障能力和群众获得感明显提升。义务教育均衡发展稳步推进，国民受教育机会显著增多，公共就业创业服务和职业培训不断加强，覆盖城乡的社会保障体系逐步健全，城镇保障性安居工程和农村危房改造进展顺利，现代公共文化服务体系日趋完善。

当前，“十四五”规划谋划在即，先期研究新时代基本公共服务体系的发展具有重要的政策意义和实践价值。李克强总理在《政府工作报告》中要求，“完善区域发展政策，推进基本公共服务均等化，逐步缩小城乡区域发展差距，把各地比较优势和潜力充分发挥出来。”把各地比较优势和潜力充分发挥出来必须开展技术创新，充分发挥信息技术在基本公共服务和民生领域的应用。

一、新时代基本公共服务本质再认识

基本公共服务的本质是一种服务“用户体

* 丁元竹，十三届全国政协委员，国家行政学院教授。

验”。基本公共服务具有公共性、普惠性、公平性等特性。就其覆盖对象来看，应覆盖全体居民，使居民具有公平获得服务的机会；就其项目内容来看，应涵盖诸多领域，提供多种多样服务项目；就其服务水平来看，应随着经济社会发展水平与科技进步，使公众获得更加优质的服务。以医疗为例，长长排队、久时等待、医患关系紧张等显然不是一种很好的“用户体验”。在信息时代，真正好的基本公共服务，必须使每个社会成员都能感受到它的魅力，能让基本公共服务生产机构产生兴奋，感受创造之快乐和工作之美好。

实现基本公共服务供需两端的精准匹配。随着分享经济的出现，许多大型私人企业，诸如谷歌、百度、微信、新浪微博、滴滴出行、摩拜单车等，提供了许多无需或是少量付费的服务内容。公共与私人公共服务的边界以及公共产品的外部性、定价模式与供给方式也都发生了深刻变化。在公共服务供给层面，通过构建在线的基本公共服务供需平台，积极推动各类社会主体参与平台上基本公共服务供给项目竞标，探索政府和社会资本合作(PPP)、政府与社会组织合作、政府与个人互动的新型模式，最终实现基本公共服务供需两端的精准匹配。

这就要求，立足于当前移动互联网技术、云计算、大数据精算服务，探索从顶层设计基本公共服务供需平台，解决公共服务领域的基础性和共性问题，优化资源布局，增强基层服务能力、规范政府购买流程、对基本公共服务全过程实施监测评估。

二、新时代基本公共服务体系建设的三个创新点

把互联网和信息基础设施纳入国家基本公共服务体系。当今社会，人们日常的工作、消

费、娱乐已离不开互联网。信息基础设施建设水平是社会发展和人民高品质生活的基础。改革开放初期，人们经常说“要想富先修路”。在信息化时代，既要推动道路基础设施联通，也要实现信息基础设施联通。

把互联网和信息基础设施纳入基本公共服务体系，通过新技术的发展与智慧便利生活的建设来提升高龄老年人的生活品质，把一部分不会使用网络或智能设备的老年人纳入互联网体系。从信息配置资源技术的角度看，互联网技术更能使越来越多的人享受基本公共服务，若是受益人不掌握信息技术，会造成巨大的技术鸿沟。在这个意义上，把互联网作为推进新时代基本公共服务供给的技术手段非常必要。

要让全体社会成员都有机会接近移动互联网，包括年长一代。一是面向全体社会成员宣传和普及移动互联网、智能设备使用和大数据知识，并将其视为推进公共服务体系建设的基础性工作。二是强调线上与线下服务的重要性，并加强线上线下服务一体化建设。三是在基层政府、社区以及公共空间铺设智能服务与物联网感知设备，通过社会组织成员、志愿者的引导帮助所有社会成员操作，提升设备使用率。

建设国家基本公共服务供需平台。新常态下，须以互联网为基础，通过其便捷、有效的互动开展政府治理创新，推进基本公共服务供需平台建设，通过互联和在线推动大数据生成，实现供需精准匹配。

基本公共服务供需平台的基本内涵为：强调数据互联和数据在线，使需求侧用户、供给侧供给者通过平台建立起“协同治理”“服务众筹”“官民互评”的互动机制，实现分布式、点对点的数据治理和服务匹配，实现基于大数据的基本公共服务生产、供给、交换、消费的优化。

互联网与基本公共服务的结合点是云平台。借助于云平台，传统的社会组织、事业单

位、相关企业不但能够纵向整合基本公共服务资源，也能横向激发跨界创新，实现基本公共服务供给过程的共享、重组和更新。大型企业、事业单位和社会组织可通过云平台，向社会组织开放入口，提供数据和提升计算能力，推动社会组织与大型事业单位、大企业的协同创新，共同实现基本公共服务的数字化升级。

基本公共服务平台化要顺应互联网为社会基础链接的整体形势，采用符合互联网规律的组织方式和技术手段重构基本公共服务供给体系和技术设施，通过“互联网+”和“人工智能+”实现基本公共服务供给的快速化、多样化、便利化。平台化的核心目标是推动政府在基本公共服务领域快速有效地建立起与人民群众需求，与事业单位、社会组织、企业之间基于互联网的全面链接，使各类基本公共服务机构在网络环境下，有效地履行服务职能，优化运行模式，升级供给方式。

推动人工智能在基本公共服务领域的应用。2017年7月，国务院发布《新一代人工智能发展规划》，这是首次在国家层面规划人工智能发展。2017年11月，科技部启动新一代人工智能发展规划暨重大科技项目，标志着新一代人工智能发展规划和重大科技项目进入全面启动实施阶段。


人工智能对社会的影响是全方位的。它已经对制造业、客户服务、金融、医疗健康和交通运输产生了深刻影响。保险业将通过自动化技术重构索赔流程。教育正在开发虚拟导师，人工智能可以辅助论文分级，制定适应性学习计划，编制游戏和软件，以人工智能为基础的个性化教育课程正在改变学生和教师的互动模式。图像识别、深度学习、神经网络等关键技术大大推动了以数据密集、知识密集、脑力劳动密集为特征的医疗产业与人工智能的深度融合。据报道，在美国，35%的医疗部门会在两年内引入人工智能，50%的医院在五年内引进人工智能技术。

三、对策建议

第一，通过连线 and 在线，把基本公共服务信息平台大数据化，实现大数据沉淀和积累。

一是基本公共服务融合，就是把独立的教育、医疗、社保、住房、社会服务、公共文化平台等互联网化，通过“互联网+”深化基本公共服务融合转型，实现各类基本公共服务“融为一体，合而为一”。二是联合教育、医疗、就业、社保、民政、文化等部门先行试点，把来自各个部门的海量数据汇聚到基本公共服务平台，利用大规模的计算能力和机器智能，提高基本公共服务水平、能力和效率。三是要链接各个领域的互联和海量数据，利用机器计算能力来解决基本公共服务各领域是靠人和人的智能解决不了的问题。

第二，构建基本公共服务海量数据采集、汇集、分析体系，打造连接、弹性供给、高效配置的载体。一是鼓励基本公共服务互联网平台在各类基本公共服务集聚区落地。二是通过协议方式与滴滴出行、阿里和腾讯等公司签署信息使用协议。数据是公共利益，应当保护公共利益和利用数据为公众谋取福利，发挥其基本公共服务作用。三是对于基本公共服务领域的各种各样的大数据，目前无法用一个统一的格式来描述，但需要建立标准格式。

第三，新时代基本公共服务体系的方向与政策着力点。进入新时代，中国社会的主要矛盾已经发生了根本性变化，基本公共服务面临着历史机遇与挑战。构建满足人民群众对美好生活需求的基本公共服务体系要以“居民体验”为主体，以标准为引领，以服务方式多样化、便利化、智能化和绿色供应链为重点，以服务平台为支撑，加快实施基本公共服务平台化建设工程。

(责任编辑：王大鹏)