

政务信息化项目建设管理现存问题与改进措施

韩碧玉¹ 韦艳燕²

1. 广西数广全网融合科技有限公司 广西 南宁 530000

2. 广西住建文化传播有限公司 广西 南宁 530000

摘要: 政务信息化是推动国家治理体系和治理能力现代化的重要支撑。当前,我国政务信息化项目建设管理在快速发展过程中暴露出顶层设计不足、立项审批流程繁琐、项目周期过长、数据孤岛现象严重、绩效评估体系缺失等一系列突出问题。本文系统分析政务信息化项目建设管理的体制机制、业务流程、技术标准、资金管理等方面的深层矛盾,提出优化统筹协调机制、完善全生命周期管理、健全标准规范体系、创新资金投入模式等改进措施,旨在为提升政务信息化项目建设管理水平提供理论参考。研究表明,构建科学规范、高效协同的政务信息化项目管理体系,对于推动数字政府建设、提升行政效能具有重要的现实意义。

关键词: 政务信息化; 项目管理; 数据共享; 全生命周期管理; 改进措施

引言

随着数字技术迅猛发展和国家治理现代化进程加速,政务信息化建设已成为提升政府治理能力、优化公共服务供给、推动行政体制改革的重要抓手。近年来,我国各级政府投入大量资源推进电子政务、智慧城市、“互联网+政务服务”等信息化项目建设,取得了显著成效。然而,在政务信息化项目数量激增、投资规模持续扩大的背景下,项目建设管理中存在的问题日益凸显,导致资源浪费、效能低下、重复建设等现象屡见不鲜。深入剖析政务信息化项目建设管理的现存问题,探索系统性的改进策略,对于提升财政资金使用效益、保障项目成功实施、推动数字政府高质量发展具有重要的理论价值和实践意义。本文将从体制机制、业务流程、技术标准、资金管理、人才队伍等多个维度展开分析,力求为完善政务信息化项目管理体系提供建设性思路。

1 政务信息化项目建设管理现状与特征

1.1 发展历程与建设规模

我国政务信息化建设经历了从单机应用到网络化协同、从部门分散建设到跨区域跨部门整合的发展阶段。当前,政务信息化项目涵盖政务服务、社会治理、市场监管、公共安全、应急管理等多个领域,投资规模逐年攀升。各级政府部门通过信息化手段优化业务流程、提升服务效能、创新治理模式,形成了较为完整的信息化建设格局。

1.2 管理机制与运行模式

政务信息化项目管理涉及发改、财政、工信、保密、网信等多个职能部门,形成了立项审批、资金审核、技术评审、安全评估等多环节协同的管理架构。项目

建设通常遵循需求分析、方案设计、招标采购、开发实施、验收评估、运行维护等基本流程。实践中,各地探索形成了集中统一管理、部门分散实施、政府购买服务等多种运行模式,但尚未形成统一规范的管理范式。

1.3 制度框架与政策环境

近年来,国家层面相继出台《国家政务信息化项目建设管理办法》等一系列政策文件,对项目立项、审批、建设、验收等环节作出明确规定。各地也结合实际制定了实施细则和管理办法,初步构建起覆盖项目全生命周期的制度框架。然而,制度执行层面仍存在较大差异,政策落地的有效性和协同性有待提升。

2 政务信息化项目建设管理现存问题分析

2.1 顶层设计与统筹协调方面的不足

政务信息化项目缺乏有效的顶层设计指导,各部门往往从自身业务需求出发独立开展信息化建设,导致项目之间功能重叠、资源分散。统筹协调机制不健全,跨部门项目推进困难,牵头部门缺乏足够的协调权威,难以形成建设合力。部分项目立项论证不充分,存在“拍脑袋决策”现象,对业务需求、技术可行性和投入产出比缺乏科学评估,造成项目建成后使用率低甚至闲置废弃^[1]。此外,信息化发展规划与财政预算安排衔接不够紧密,项目建设的时序安排和资源调配缺乏系统性考虑。

2.2 项目立项与审批流程中的效率问题

现行立项审批机程序烦琐、周期过长,一个中等规模项目从需求提出到获得批复往往需要数月甚至更长时间。多部门串联审批导致各环节衔接不畅,任何一个环节的延迟都会影响整体进度。评审标准不统一,技术评审、造价评估、安全审查等环节各自为政,缺乏协同

配合。部分项目为了规避审批限制而采取拆分实施的方式,既增加了管理成本,也影响了建设的整体性。审批环节过度强调规范性而忽视灵活性,难以适应信息化技术快速迭代的特点,导致批复方案尚未实施即已落后。

2.3 项目建设过程管理中的突出问题

招标采购环节存在低质低价中标现象,部分承建单位为获取项目恶意压低报价,中标后通过偷工减料、降低标准等方式控制成本,严重影响项目质量。需求变更管理不规范,项目建设过程中需求频繁变动,却缺乏有效的变更控制和成本核算机制,导致项目范围蔓延、进度失控、预算超支。监理制度落实不到位,部分监理单位专业能力不足或独立性欠缺,未能发挥应有的监督作用。项目文档管理混乱,设计方案、测试报告、用户手册等重要文档不完整或不规范,给后续运维和升级改造带来困难。承建单位人员流动频繁,核心技术骨干中途离场,项目知识传承出现断层。

2.4 数据共享与业务协同的技术障碍

数据孤岛问题长期未能有效解决,各部门系统之间接口不统一、数据标准不一致,信息互通共享存在技术障碍。部分项目人为设置数据壁垒,出于部门利益考虑不愿开放数据接口,导致“信息烟囱”林立。缺乏统一的数据资源目录和交换平台,跨系统数据交换依赖点对点开发,扩展性和维护性差。历史数据迁移和整合缺乏规范指引,老旧系统中的数据难以有效利用^[2]。业务协同流程再造不够深入,简单地将线下流程电子化,未能充分发挥信息化对业务流程优化重组的驱动作用,导致“穿新鞋走老路”。

2.5 项目验收与绩效评估的短板

验收标准模糊且可操作性不强,不同项目的验收尺度差异较大,部分项目在功能不达标情况下仍通过验收。验收测试流于形式,缺乏独立的第三方测评,承建单位自测自报的数据可信度不足。绩效评估体系缺失,项目建设效果缺乏可量化、可比较的评价指标。重建设轻运维现象普遍,项目通过验收后即告完成,后续的运行维护、升级改造缺乏持续投入和有效管理。项目后评价制度未能有效落实,经验教训缺乏总结提炼,同类问题在不同项目中反复出现。部分项目建成后实际使用效果与预期目标差距较大,但缺乏相应的问责和纠偏机制。

2.6 资金管理与成本控制中的风险

预算编制缺乏科学依据,部分项目虚报需求、夸大投资,或者因预算限制而削减必要功能。资金拨付与项目进度脱节,财政预算安排的年度性与项目建设周期的灵活性之间存在矛盾,导致资金闲置或短缺交替出现。

成本核算粗放,软硬件采购、软件开发、系统集成、运行维护等各类费用边界模糊,存在交叉计价和重复计费现象。运维经费保障不足,很多项目建成后没有安排足够的运维预算,系统带病运行或提前报废。部分项目存在“钓鱼工程”现象,以较低的初期报价吸引立项,后续通过变更和增补不断追加投资,实际支出远超预算。

2.7 技术标准与安全保障体系的缺失

标准规范体系不健全,数据格式、接口协议、安全等级等方面缺乏统一的强制性标准,各项目自行其是导致互操作性差。标准更新滞后于技术发展,云计算、大数据、人工智能等新技术应用缺乏及时的标准指引。安全防护能力参差不齐,部分项目在安全方面投入不足,系统漏洞、数据泄漏等风险隐患突出。等保测评、密评等合规性要求落实不到位,存在为了通过检查而应付了事的现象。供应链安全风险未得到足够重视,关键软硬件自主可控水平有待提升,存在潜在的后门和漏洞风险。

3 政务信息化项目建设管理的改进措施

3.1 强化顶层设计与统筹协调机制

建立集中统一的政务信息化管理体制,明确专门机构履行统筹规划、标准制定、项目审核、监督管理等职能。加强发展规划与年度计划的衔接,建立项目储备库制度,对拟建项目进行滚动管理和动态调整。完善跨部门协调机制,对涉及多部门协同的项目设立专项推进小组,明确牵头部门和各方责任边界。引入第三方专业机构开展项目前期论证,对需求真实性、方案可行性、经济合理性进行独立评估。建立项目建设的负面清单和豁免清单制度,对于重复建设、效能低下的类型实施禁入,对于合规性较好的小型项目简化管理流程。

3.2 优化立项审批流程

推行并联审批和网上审批,建立多部门协同的“一站式”审核机制,压缩审批时限。实施分级分类管理,根据投资规模、涉密程度、技术复杂度等因素设置差异化的审批流程,对小额项目实行备案制。引入敏捷审批理念,对于采用成熟技术的项目简化评审内容,重点审核业务需求合理性;对于创新性强的项目设置试点通道,允许小范围先行先试^[3]。建立审批时限承诺制和超时默认机制,提高审批效率。推动审批标准化,统一各部门的评审要点和格式要求,减少申报材料重复提交。

3.3 健全项目建设全过程管理机制

完善招标采购制度,推行“优质优价”评审原则,合理设置技术分值权重,遏制恶性低价竞争。建立承建单位信用评价体系,将履约情况、服务质量纳入考核,形成优胜劣汰的市场环境。规范需求变更管理,设立变

更控制委员会,对重大变更履行正式评审程序,评估对进度、成本和质量的影响。强化监理责任,推行监理单位独立报告制度,保障监理工作的客观性。加强项目文档管理,制定统一的文档规范,将文档完整性作为验收的前置条件。建立项目关键人员备案制度,限制承建单位在项目核心阶段随意更换技术人员。

3.4 推进数据治理与业务协同

制定统一的数据标准体系,明确元数据、主数据、数据交换等基础规范,从源头上解决数据孤岛问题。建设一体化数据共享交换平台,实现跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务的数据互通。建立数据资源目录和共享清单制度,明确各部门数据开放的责任和义务,将数据共享纳入绩效考核。推动业务流程再造,以用户为中心重构服务流程,实现“一网通办”“最多跑一次”。建立数据质量管控机制,对数据采集、存储、处理、应用全流程实施质量监控和问题追溯。

3.5 完善验收评估与绩效管理体系

制定分类分级的验收标准,针对不同类型项目设置差异化的验收指标和测试方法。推行第三方验收测试,由具备资质的专业机构开展独立测评,确保验收结果的客观公正。建立用户参与机制,将用户满意度作为验收的重要依据。构建全生命周期绩效评价体系,设置投入产出、建设质量、应用效果、用户满意度等多维度指标^[4]。强化评价结果应用,将绩效评价与预算安排、项目审批挂钩,形成激励约束机制。建立健全项目后评价制度,对已投产项目定期开展效果评估,总结可复制推广的经验做法。

3.6 创新资金投入与成本管理方式

推行预算评审前置,将造价评估嵌入立项论证环节,从源头控制投资规模合理性。探索按效付费机制,将项目付款与关键节点交付成果和质量验收挂钩,降低财政资金风险。建立全口径成本核算体系,将软硬件采购、开发实施、运行维护、人员培训等各类费用纳入统一核算,明确各项费用的边界和标准。设立运维经费保障机制,按照项目建成资产价值的一定比例核定年度运维预算,保障系统持续健康运行。探索政府购买服务、特许经营等多元化投融资模式,吸引社会资本参与政务

信息化建设。

3.7 健全标准规范与安全保障体系

构建覆盖建设管理全流程的标准规范体系,包括需求规格、设计规范、测试标准、验收准则、运维规程等,形成闭环管理。建立标准动态更新机制,跟踪技术发展趋势和业务变化需求,及时修订完善相关标准。严格落实网络安全法、数据安全法等法律法规要求,将安全设计纳入项目建设各环节。建立供应链安全审查机制,对关键软硬件产品开展安全评估,推动自主可控产品应用。加强安全运维管理,建立常态化漏洞扫描、渗透测试和应急响应机制,提升主动防御能力。

4 结语

政务信息化项目建设管理是一项复杂的系统工程,涉及体制机制、业务流程、技术标准、资金管理、人才队伍等多个维度。当前存在的顶层设计不足、审批效率低下、数据孤岛严重、验收评估缺失等问题,严重制约了政务信息化建设的质量和效益。摆脱这些困境,需要坚持系统观念,从强化统筹协调、优化管理流程、推进数据治理、完善绩效评估、创新资金模式、健全标准规范等方面综合施策,构建科学规范、运转高效的全生命周期管理体系。随着数字政府建设深入推进,政务信息化项目建设的规模、复杂度和重要性将持续提升,对管理能力提出了更高要求。未来,应进一步深化“放管服”改革,完善制度供给,创新管理模式,推动政务信息化建设从追求数量规模向注重质量效益转变,为国家治理体系和治理能力现代化提供更加有力的技术支撑。

参考文献

- [1]孟庆国,李晓方.数字政府建设的逻辑、挑战与路径[J].中国行政管理,2022(5):12-19.
- [2]黄璜.政务信息化的边界与治理重构[J].电子政务,2021(3):23-31.
- [3]王益民,刘密霞.我国电子政务发展的现状、问题与对策研究[J].电子政务,2020(8):2-10.
- [4]张成福,谢侃侃.数字时代的政府治理:挑战与回应[J].公共管理学报,2021,18(4):1-12.