

政务信息化治理机制建设探析

张 浩

山西省数字政府服务中心 山西 太原 030000

摘 要：政务信息化作为推动国家治理体系和治理能力现代化的重要抓手，已迈过办公自动化、电子政务两个阶段，目前进入了数字政府建设新阶段，以人民为中心、一体协同、统筹集约、整体服务已成为政务信息化发展的新要求、新常态。本文从政务信息化发展沿革、治理机制演变等视角出发，深入探讨政务信息化治理机制建设路径。

关键词：政务信息化；数字政府；体制机制；业务技术融合

近年来，随着云计算、大数据、人工智能、移动互联网等新一代互联网信息技术持续融合应用，推动政务信息化建设迈入了新阶段，政务信息化成为推动国家治理体系和治理能力现代化的重要抓手。2023年2月，中共中央、国务院印发了《数字中国建设整体布局规划》，将数字政务列为重要建设内容，纳入数字中国整体框架。时至今日，我国政务信息化建设正在如火如荼地进行，其治理机制建设成为一项值得探究的学术议题。

1 政务信息化发展沿革及治理机制演变

1.1 政务信息化发展沿革

1.1.1 政务信息化1.0：办公自动化阶段（20世纪80年代到上世纪末）。这一阶段是政务信息化发展萌芽期，主要实现日常工作的自动化和电子化，初步探索开展数据处理，比如，1982年，我国第三次人口普查中首次使用电子计算机，对普查数据进行处理，当时引起国际、国内强烈反响。

1.1.2 政务信息化2.0：电子政务阶段（1999年-2016年）。这一阶段是政务信息化发展深化期，主要以1999年政府上网工程、2002年电子政务“两网四库十二金”工程为重要标志，国家政务信息化建设逐步从单机处理迈入网络化、系统化服务应用阶段，但仍然是以单个行业、单个部门、单个业务的信息化为主要内容。比如，这一阶段国家大力推进电子政务外网、内网等网络基础设施建设，建成了“金关”“金税”“金卡”等重要业务系统，加快推进业务网络化和数据化，为进一步迈入数字政府建设阶段奠定重要基础。

1.1.3 政务信息化3.0：数字政府阶段（2016年至今）。这一阶段是政务信息化建设创新期，以2016年国务院印发《关于加快推进“互联网+政务服务”工作的指导意见》，提出推进“互联网+政务服务”工作为重要标志。随着云计算、大数据、移动互联网、人工智能等新一代互联网信息技术与政务业务持续融合创新，政务信

息化建设发生重大变革，新技术应用推动政务系统集中部署、数据集中处理、部门业务协同。比如，建成一体化在线政务服务平台等横向到边、纵向到底全覆盖的一体化、整体服务系统，初步构建“一网通办”“一网统管”等政务管理服务新模式。这一阶段是在前期“业务数据化”发展基础上，深入推进“数据业务化”发展，将数据治理和应用作为核心内容，数据创新应用作为政府治理服务能力提升的重要方式和路径。

1.2 政务信息化治理机制演变

自2016年政务信息化迈入数字政府阶段后，先后经历了2018年、2023年两次机构改革，国家及地方为适应数字中国、“互联网+政务服务”、优化营商环境等发展需要，推进政务信息化治理机制重构，涌现出一批独具特色的政务信息化治理模式。

1.2.1 2018年机构改革情况

2018年机构改革主要是各地自行探索政务信息化治理模式，呈现出“百花齐放、百家争鸣”的格局，比如北京、上海、天津等地建立“大数据中心”作为政务信息化管理机构，而浙江、山东、贵州等地则成立了“大数据局”，广东成立了政务服务数据管理局，山西、河南成立行政审批局、政务信息管理局，辽宁、黑龙江成立营商环境建设局等。

从职能划分角度来看，可分为三种基本类型，一种为单一政务信息化管理机构，如大数据中心。据统计，2018年机构改革有8个省成立此类机构。第二种为政务信息化+数字产业管理机构，如大数据局。据统计，有7个省成立此类机构。第三种为政务信息化+政务服务管理机构，如行政审批局（政务信息局）、营商环境建设局等。据统计，有10个省成立此类机构。其余省未成立独立机构，多数归口政府办公厅、发展改革委、工信厅（经信委）等部门管理。另外，此轮机构改革国家层面动作不大，主要由国务院办公厅、国家发展改革委共同

管理。

1.2.2 2023年机构改革情况

2023年机构改革,从国家层面来看,中央将数据管理作为重点改革领域,在保持数据安全、行业数据监管、信息化发展、数字政府建设等现行工作格局总体稳定前提下,把数据资源整合共享和开发利用方面的有关职责相对集中,组建国家数据局,作为国家发展和改革委员会管理的国家局,负责协调推进数据基础制度建设,统筹推进数字中国、数字经济、数字社会规划和建设等。同时,把中央网信办、国家发展改革委数字中国、数字经济、数据要素管理等职能划入国家数据局。到此轮改革为止,国家层面保持了国务院办公厅、国家发展改革委共治格局,同时强化发展改革部门对数据的统筹管理。

从各地改革情况看,政务信息化管理架构和治理机制持续深化,表现出趋向数字化全面统筹管理的特征,大多数省份推动由一个部门统筹管理数字经济、数字社会、数字政府等本地区数字化工作。截至2024年4月,全国近九成的省份实现了数字化全面统筹管理,北京、上海、山东、浙江、广东等先进地区无一例外采取此种模式。此外,近八成的省份同时实现了对政务服务、优化营商环境等工作纳入统管,典型的如北京、广东、河北、陕西、内蒙古等地区成立了政务服务和数据管理局,江苏、安徽、湖南、青海等地区加挂政务服务管理局(办)牌子。

总体来看,此轮机构改革后国家层面保持“两部共治”,各地区进一步深化“一统到底”改革布局,但工作领域拓展放大后,也面临改革工作压力。

2 现阶段政务信息化治理机制面临的主要问题

2.1 政务信息化管理尚未形成上下贯通工作格局

目前,我国尚未建立完善上下贯通、规范运行、一体管控的政务信息化管理体制机制,国家、省、市等各级政务信息化运行管理机制和模式不尽相同。从管理主体来看,2023年机构改革后,各地区政务信息化管理机构主要是政府办公厅、发展改革委或独立成立的大数据管理机构,国家、省、市各级未实现上下统一。从职责范围看,部分地区存在管业务不管项目、管数据不管业务等情况,业务、数据、项目管理协调模式因地制宜,尚不统一,推动业务融合、数据融合、技术融合的合力有待加强。

2.2 政务信息化项目管理统筹集约力度还不够

现阶段政务信息化的一个重要任务是打破“多头管理、各自为政”的运行格局,这需从项目规划建设源

头加强管控和推动,但仍面临一些阻碍和问题。主要是,在当前政府运行模式仍是专业分工、条块分割的现状下,缺少强有力的领导协调机制,保障多部门对接协同顺畅;多数部门规划建设信息化项目,仅结合本部门相关业务情况,项目建设存在孤立化、碎片化特征,对行业、地区整体统筹规划力度还有不足;政务信息化顶层设计和规划布局还不完善,导致项目建设存在重复投资、过度开发等情况,项目建设的整体性、协同性有待提升。

2.3 政务数据共享应用还存在障碍

数据资源共享开放的积极性还不高。数据资源共享开放过程本身具有对部门权力的公开、监管和制约作用,在缺少相关正向激励机制,同时囿于承担数据安全责任,各部门对数据共享开放积极性不高。统筹各级、协调各方的力度有待加强。各地多是依托责任清单制度推动落实,数据共享质量难以保证,尚缺少行之有效、运行顺畅的数据资源统筹管理和协调机制。数据资源分布“头重脚轻”、不均衡。多数质量高、价值高的数据汇聚于国家、省一级,而事实上市、县一级承担大部分管理服务职能,应用场景较多,但缺少有效的数据供给,数据资源调配机制亟待建立。

2.4 政务信息化运行保障还不顺畅

“管运分离”模式对政府管控产生冲击。现阶段集中部署、云化服务成为主导,形成了“管运分离、以技术公司服务为主”的运行管理模式,部分政务信息化的运行管理实际脱离政府管控。业务、技术融合桥梁纽带失力。电子政务阶段,政务信息化运行保障工作主要由政府信息技术机构(如信息中心、OA办等)承担,其发挥了推动业务、技术相互融合的桥梁纽带作用。到现阶段,政务信息化多数采取了集中购买服务、项目外包等形式来实现,统一服务的信息技术公司成为政务信息化运行保障主体,信息中心等机构作用难以发挥,部分省、市甚至撤销了部门信息中心。市场趋利性与政务公益性存在悖离。依托技术公司集中提供服务后,客观上导致服务集中度趋高及依赖性增强,市场主体本身具有追求超额利润、垄断地位的内在属性,不可避免从追求利益角度出发,运用自身服务粘性优势,推动或主导政务信息化建设,在缺少有效监督管控下,可能导致公共利益受损等风险问题。政务信息专业技术人员支撑不足。市场在信息技术人才资源配置方面,对政府有显著的虹吸效应,优势人才技术资源由于待遇、机会、发展环境等差异,过多配置在市场企业,政府现有机制对信息化人才的保障稍显不足,对培养懂技术、懂业务、懂

管理的“复合型”人才也缺少平台环境支撑。

3 政务信息化治理机制建设建议

3.1 建立完善领导协调推进机制

建立“一把手”深度参与工作机制,参照河长制及首席信息官等实践,推进建立“数长”制,由“一把手”担任本地区、本部门“数长”,领导推进本地区、本部门政务信息化工作。完善政务信息化机构设置,在各级统一设立信息化主管机构,形成上下贯通、统一归口、“全国一盘棋”发展的体制保障。此外,各部门设立信息化内设机构,具体负责本部门、本行业、本系统政务信息化相关工作。完善技术保障机构设置,各级设立专门信息化技术保障机构,统一支撑保障本级政务信息化建设运行。同时,通过实行向各部门派驻技术保障人员等措施,强化对部门数字化服务支撑,保障整体建设发展。

3.2 建立完善项目规划建设统管机制

推动项目审批管理统一归口,即由一个部门统筹管理本地区政务信息化项目审批管理等工作,此种做法的好处是可保证各类项目在统一规划框架下实施建设,满足统筹集约和整体发展要求。完善项目规划管理工作机制,建立“部门信息机构统筹、技术保障机构协助、第三方机构服务”的项目规划建设工作机制,由各部门信息化内设机构牵头负责,技术保障机构协助开展部门业务需求梳理及系统功能相关规划,第三方机构协助做好技术咨询设计。通过此种方式,将业务需求回归本位,树立“以业务需求为导向”的项目规划建设思维理念,避免产生“部门信息机构缺位、技术保障机构失位”的现象,有效推动业务、技术、数据合理融合。

3.3 建立完善政务数据共享应用机制

建立国家基础数据统采共用机制,对人口、法人、自然资源和空间地理、宏观经济、电子证照、社会信用等基础数据,率先开展统一采集,根据业务运行实际,明确采集责任单位、采集内容、采集标准等,推动国家基础数据统采、统管、共用,强化数据统一支撑。建设

覆盖服务国家、省、市、县等各级的政务大数据服务体系,推动数据共享交换设施提质升级,满足多场景、多领域应用要求,强化政务治理创新赋能。加快建立数据属地回流机制,推动国家、省垂管系统归集数据向各地区回流,支撑基层数据服务和分析应用。建立数据流通使用记录技术体系,运用区块链等技术,实现数据流通使用上链管理,保证过程可记录、责任可追溯,最大程度消除部门共享数据忧虑。建立正、负双向结合的考核激励机制,完善政务信息化工作考核指标体系,将政务信息化及数据共享应用情况列为政府目标责任考核重要内容,完善相关表彰制度,强化正向激励。

3.4 建立完善建设运行与安全保障机制

推进政务云、政务网、政务大数据中心等基础设施统筹建设、集中管理,构建完善覆盖全国的政务数字基础设施体系,完善设施、数据、技术、业务、安全等标准,强化对数字基础设施、数据战略资源的有效管控,保障安全可控、一体发展、整体服务。加强政府信息技术机构能力建设,明确其对本地区、本部门政务信息化工作的服务支撑和技术监督等相关职责,保障业务主导性、发展整体性和服务公益性。加强信息技术人才保障,在工资待遇、晋升机会等方面给予适当政策倾斜。加快培育一批专业化程度高、整体服务能力强、深耕政务领域的市场化技术服务机构,引导国有企业、行业龙头企业加速布局政务领域,积极投入优势人力、技术资源,持续培育新质生产力,支撑国家政务信息化事业高质量发展。

参考文献

- [1]《数字中国建设整体布局规划》[N].人民日报,2023-02-28(001).DOI:10.28655/n.cnki.nrmrb.2023.002097.
- [2]肖捷.关于国务院机构改革方案的说明[N].人民日报,2023-03-08(003).DOI:10.28655/n.cnki.nrmrb.2023.002394.
- [3]黄未,陈加友.数字政府建设的内在机理、现实困境与推进策略[J].改革,2022,(11):144-155.