

# 中国数字政府建设的整体协同策略

◇ 刘 祺

## 一、整体性治理视域下数字政府建设问题的成因

作为一种新的治理理念,整体性治理依托信息技术手段,对区域、层级、部门、公私关系等碎片化问题进行有机协调与整合,旨在破解高度专业分工的政府体制所面临的部门主义、各自为政等问题。当前,数字政府建设面临着技术应用逻辑与科层组织逻辑之间的冲突,现实梗阻从以往技术层面主导因素的限制转移到如何重构根深蒂固的科层制组织结构,以及如何理顺各利益相关者主体间的关系。

(一)科层体制下纵向权力结构强化了层级间信息控制

科层制的行政体系下,有关行政权力、财政预算、监察监督等法律法规构成了纵向上的制约关系,层级政府根据既定的预算程序、行政监督程序运行。中央政府依托资源掌握,用行政命令、规章制度、正负向激励等方式授权或影响地方政府行动。信息技术的引入,并非打破这种制约关系,而是与权力结构相互构建,实现信息价值在各层级权力结构中的分配。如此一来,既生产了“纵强横弱”的政务信息化建设总体特征,也存在着信息数据的层级控制。目前,国家电子政务内网外网均已向下延伸一体化部署,外网延伸到了乡镇,但是,政府层级间尤其是国家和省之间的数据回流问题突出,省域经济社会建设都需要相关行业的数据,所要数据需自行跟相关部委沟通,而非由目前负责数据统筹的国家发改委打通各个部委数据后直接与地方政府对接。政府信息化业务管理指导涉及中央网信办、国办电子政务办公室、工信部、发改委国家信息中心等多个部门,尚未有一个专门统筹机构负责数字政府建设规划,亦缺乏数字治理领域的法律法规明晰主体间权责,“齐抓共管”结果增加了协调成本且效率不高。

(二)属地管理原则下地方本位主义阻隔了跨区域协同

区域合作动力往往来自于共同目标和利益,跨域政务信息系统互联互通绝非简单的平台应用对接,背后涉及区域间利益均衡问题。不同地区合作意愿与动机不足,甚至存在激烈竞争,成为跨域信息共享与业务协同的根本性阻碍,故而“跨域通办”目标一直难以实现。此外,分级财政的国家预算管理制度下,地方政府拥有辖区财政资源的分配裁量权,但区域间数字化投资并不能做到财政方面共担与协同,只得各自为政搞建设。属地管理原则下滋生的地方本位主义恶性竞争,不同地区不仅重复性投资建设,而且大力扶持本地区信息科技企业巨头不断扩疆略地,加剧了府际平台系统技术标准不一致,增添了跨域整合的难度和成本。

(三)条块分割体制下信息系统建设呈现出碎片化局面

条块分割体制下,诸如税务、海关、工商等部门系统均为自上而下独立建设运营的,发改、公安、商务等部门从部委司局垂直至基层有着多个子业务系统,专业部门、强势部门经常用“专业”和“安全”借口渲染系统联通、数据共享的危险性,拒绝数据共享,于是这些“例外的孤网”至今都无法“联网通办”,致使省级及以下的跨部门信息共享和业务协同停留在文件层面。同级各政府部门主官或惧怕信息泄露出问题担责任,或把数据看做自有核心资产,迫于数据共享的行政命令,仅拿出部分不重要的种类共享,以便完成任务。省市级统一的数据共享平台虽已建设完毕,但是数据治理主体仍旧是各个部门,呈现出相对的集中统一与绝对的分割垄断并存状态。技术与政策规划的裂解性使得部门间缺乏有效的数据治理

协议、规范、标准、机制,更遑论跨部门协同。

(四)公私合作机制失灵致使项目建设供需结构性失衡

政府与技术供给方合作机制失灵是当前公私部门配合不畅的诱因。囿于既精通信息技术又懂政府部门运作的复合型人才尤为缺乏,通常研发人员对政府业务内容不熟悉,不少建设项目无现成参考,因此挖掘需求的能力较一般,导致系统需求分析时间长、业务设计易走样,严重影响改革进度。其次,技术供给侧“绑架”服务需求侧之嫌。与此同时,信息存储在私企数据库,存在公民企业信息泄露风险的安全问题。最后,企业盈利性与数字政府集约化建设的冲突。

## 二、迈向整体协同的政府数字化转型路径

政府数字化转型应当有两个基本遵循,即“整体”与“协同”,“整体”关注的是组织结构优化问题,构建一个整体性治理的数字政府整合机制与解决方案,突破现行组织架构、职能安排与运行机制对于数字政府建设的掣肘,实现从工具理性到治理赋能。“协同”强调相关方主体基于协作关系的行动问题,通过建立协作规则并执行和管理契约,促成不同层级、地区、部门以及公私主体间的协作行动,实现数字政府建设过程的无序到有序、碎片化到整体性。“整体”与“协同”彼此啮合、相互依存,数字政府建设的相关方主体在整体治理框架与战略规划目标下,才能确定合作规则并明晰关系,做到业务协同;只有各相关方主体协同起来,才能由局部到整体发挥出数字治理效果。

(一)构建跨层级统筹建设管理体制与整体联动机制

建立从中央到地方统筹建设管理体制与省市县(区)整体联动机制,协同推进数字政府发展规划、制度安排、组织架构、标准规范、平台开发、财政保障。构建强有力的统筹管理机制,中央层面成立高规格的数字政府建设工作领导小组(委员会),有效协调中央网信办、国办电子政务办公室、工信部、发改委国家信息中心等部门,完善中央部委与地方大数据局的工作联系机制,设置首席信息官(CIO)以促进各个部门参与整体协同的数字化转型。推进全国信息

基础设施一体化,加快“数、云、网、端”融合创新,建设综合性公共基础设施平台,以系统共享共用和专项资金支持的方式着力帮助中西部省市提速数字政府建设,不仅要打破数据壁垒,更要填补地区间信息发展鸿沟。加强法律法规建设,以制度形式界定数字治理主体权责、规范主体行为。明确数字政府建设的标准规范,促进有关数据采集、分类、保存、使用、安全等方面的规范标准从省标到国标,解决当前数据重复采集、多头管理、标准不一、质量不高等问题。强化财政方面的协同,加强信息化项目资金的全流程动态管理,确保数字政府从投资建设到运营维护各环节经费支出的协同联动。从源头上统筹项目投资,支持跨地区、跨部门共建共享的数字政府项目。

(二)探索跨区域标准化集约化建设推广的共享模式

加强数字政府共建共享的区域协同,正确处理好“规划统筹与因地制宜”“基础一致与应用多元”“标准统一与厂商多元”“共性通用与个性定制”的关系,做到基础资源集约化、技术应用标准化、项目建设模块化。中央层面出台制度规范强化地方政府间的协作共建行动,将其纳入地方考核指标作为激励,各地根据实际需求寻找能够资源互补的合作伙伴,构建区域间利益平衡与沟通协商机制,如签署府际协议、召开府际联席会、成立区域合作委员会。采取政务信息化重大工程建设的府际联合决策、联合招标等方式,由单个省市信息平台建设到跨区域信息系统集成,推动城市之间数字政府的管理统筹、信息联通、资源整合、成本分担、收益共享,达到人、财、物各项资源优化配置。推动地区间业务系统与服务应用的共建共享。府际之间通盘谋划,做好需求分析,通过平台对接进行集成式创新,已有业务系统不必推倒重来,改扩建与新建业务系统集约化、模块化设计,政务云平台提供开放的开发功能,地区间遵照府际协议,采用软件转让或用者付费的形式,依据各自需求选取相应模块,相互调用及推广共享个性化应用,最大程度减少开发成本,有效根除重复投资建设、地区间发展不平衡等问题。基于府际政务平台之间数据互通、安全互认,能够突破

行政区划限制,实现政务服务“一网通办、跨域通办”,为企业和群众提供零界域、无差别服务体验,跨省市商事登记、跨地区医保就诊成为现实,极大地优化地区营商环境。

(三)推进政务平台从独立运行向条块部门协同转变

将信息技术嵌入政府职责体系,重构部门间职能与业务逻辑,由过往以部门为中心、以职能为中心转变为“办好一件事”为中心的逻辑进行部门间业务规划,变层级节制的条块分割组织结构为扁平化的协同网络结构。根据企业和群众“办好一件事”所需全部要件反向梳理,通过条块、省市县(区)交叉比对等办法,理清跨部门办事逻辑关联的流程和所属部门处室职责,统一办事事项名称及各项标准,形成部门间办事清单,以制度规范明晰各部门业务范畴,并逐项编制标准化办事指南和流程图,据此对政务信息化流程进行重新论证和设计,将各个部门间“办好一件事”的信息架构统合起来,从根本上破解因部门专业分工、职能分散造成数字政府需求规划碎片化局面。根据“三融五跨”的战略要求,推动省级及以下数字政府的统筹建设与集约创新。重点围绕执政能力、经济调节、市场监管、公共服务、社会管理、生态保护、公共安全等领域业务统筹,形成政务协同系统与数据集成系统,将各部门平台系统迁移到政务云,实现各类自建业务系统的互联互通。在“党管数据”原则下,出台数据共享、管理、使用、安全保障方面的制度规范,建设数据共享平台打通条块部门数据,利用区块链共识机制破解部门间业务协同的“信任梗阻”,做好部门间数据资源的匹配、对接与开发。此外,应注重加强公务员数字治理思维与跨部门业务流程培训,改进领导干部注意力管理方式,从价值层面形成合作导向的共识,减少部门间沟通成本,塑造协作有力的全新行政生态。

(四)创新政府与市场社会等技术供给侧的合作方式

摒弃“技术决定论”抑或“社会建构论”,数字政府的知识增长是技术与治理“专业主义”的有机结合,政府应秉持开放思维,有序引导、集约共享社会资源,实现数字政府共建共营。搭建合作平台,地方政府可依托当地高校科研机构专业优势,合作成立数字政府研究院,借助省内外专家队伍力量,与大数据管理局等职能部门做好数字政府建设方案及数据开发研究工作。成立数字政府国资公司作为技术合作平台乃至运营管理主体,以市场化突破政府机制僵化的局限,鼓励互联网企业和集成商入股,软件源代码和信息数据则由国资方完全掌握,确保数据资产安全可控。聘用资深公务员,借助其丰富经验,在政务系统建设中提供符合法律、规章制度、实践知识的专业方案。大力培养既懂技术又熟稔政府运作的人才,为数字政府建设运行筑牢人力资源基础,化解复合型人才需求与当前技术人员知识结构单一的矛盾。创新合作方式,吸引社会资本参与数字政府建设,由以往财政直接投资,向政府与社会投资双轮驱动转变,构筑政企合作、管运分离的市场化运作机制。对于新建的政务信息化工程,非涉密项目引入市场竞争机制,倡导公私合作PPP模式,涉密项目由数字政府国资公司和通信运营商协作完成;对于已有改扩建或系统升级的项目,采取特许经营等方式,同时可有选择性地构建原有供应商与新合作伙伴的联合体,尽可能盘活存量资产,最大化利用现有资源。

作者简介:刘祺,中共河南省委党校公共管理教研部副教授、管理学博士。

(摘自《福建师范大学学报(哲学社会科学版)2020年第3期》,原标题《当代中国数字政府建设的梗阻问题与整体协同策略》)