

# 如何构建数字政府

□ 翟云

息技术为支撑,以数字化、协同化、透明化、智慧化的推进策略与实施路径为特征,以大平台共享、大数据慧治、大系统共治为顶层架构,以政府部门横纵贯通、跨部门跨层级跨系统跨地域业务高效协同、数据资源流畅通、网上服务一张网供给、社会治理精细运转、决策支撑精准高效、基础保障安全可控为落脚点,以提升政府体系和治理能力现代化为主要目标的政府运行新形态。

**政务部门传统条块式的组织架构,使网络不联通、系统不贯通、数据不互通,造成了“信息孤岛”和“数据烟囱”现象**

网络不联通、系统不贯通、数据不互通,是当前阻碍数字政府建设的现实障碍。

国家电子政务外网虽已初具规模,但仍有9%的地市和41%的区县没有覆盖到,现有外网承载各级政务部门的社会管理和公共服务业务系统较少,国家电子政务内网尚未完全建成。政务部门传统条块式的组织架构导致了“数据碎片”和“信息孤岛”。目前,我国信息数据资源80%以上掌握在各级政府部门手里,但“信息孤岛”和“数据烟囱”现象严重。由于历史原因,大量业务专网广泛存在且互相隔离,中央各部级的80多个政务专网中,横向交互率仅有0.1%,基本上都是信息孤岛。政务信息资源共享统筹规划和顶层设计亟待加强。长期以来,信息资源的归属、采集、开发等管理制度不明确,信息资源部门化、部门资源利益化、利益产权个性化普遍存在,信息资源完整性、鲜活、权威性、真实性得不到有效保障,信息重复采集、重复加工、重复开发严重影响信息质量和有效性。政府源数据开放进程缓慢,阻碍了政务信息资源的有效整合和社会化开发应用。消除数据信息碎片化,打通大数据应用服务“最后一公里”,切实发挥数据在业务支撑、科学决策、社会治理、公共服务中的效用,仍然任重道远。

互联网时代是一个人都可以参与公共事务、寻求联接协作的时代。如果说互联网重塑了政府扁平化组织架构这一新形态,那么,移动互联网、微博、微信、APP客户端等新媒体的出现,则为进一步增强公众参政议政的主动性和便捷性提供了可能。但遗憾的是,“多门式”服务入口依然存在,公众在寻求与政务部门沟通互动时仍

面临“门难找”“门难进”现象。以“互联网+政务服务”为例,虽然目前“互联网+政务服务”取得阶段性进展,但线上线下相融合的一体化政务服务体系建设仍需努力,跨地区跨部门跨层级跨业务的信息共享和业务协同亟需加强,政府门户网站、政务服务频道、网上政务服务大厅、行政审批大厅等各种人口给群众办事进一步带来了“门难找”困境,“我妈是我妈”等“奇葩”证明、循环证明、重复证明时有发生,与群众生活密切相关的水、电、气、暖等公用事业单位及银行等服务机构的服务质量和效率还有提升空间,网上政务服务发展的不平衡不充分矛盾依然存在,群众获得感有待增强。

**整合是原则、孤网是例外,应积极探索区块链、大数据等新兴技术在数据共享中的应用,努力打造“整体政府”**

科学构建数字政府,需要我们在以下几方面着力:

强化顶层设计,探索与“数字政府”相适应的政务信息化建设管理新体制。数字政府作为新技术条件下政府组织和运作模式的新形态,亟需克服传统体制机制的羁绊。长期以来,电子政务管理部门有政府办公厅、经信委、信息中心、政务中心(办公室)、业务部门等,从未未来发展趋势审视,这种管理机构九龙治水现象,与构建具有高度整体性、协同性的数字政府这一政府运行新形态已不相适应。应成立能够有效有力统领数字政府建设的组织管理机构,明确数字政府建设各部门职责,形成职责明确、纵向联动、横向协同、共同推进的政府信息化工作格局,确保组织体系运转顺畅、沟通协调无缝耦合、协作配合更加密切,使“整体政府”效果更加凸显。

加快推动基础设施互信互联互通,探索共建共享共治新模式。应从根本上改变基础设施分散规划、分散建设、分散应用带来的建设失序、数据隔离、效率低下的发展瓶颈,加快推进实施“宽带中国”战略,加快建成满足云计算发展需求的宽带网络基础设施,鼓励应用云计算技术整合改造现有电子政务信息系统,实现各领域政务信息系统整体部署和共建共用。按照政策部署,提高电子政务外网纵向贯通和横向覆盖,加快各类政务专网向国家电子政务外网迁移,加强信息安全

等级保护和分级保护防护措施建设,提高电子政务外网和互联网访问能力,满足数字政府在部门业务运行、公共服务、社会治理等各方面对网络建设的需求。

积极推动政府数据资源共享开放,探索贯穿数据全生命周期的数据治理新路径。数据是数字政府的生命线。一是要加快政务信息系统整合。整合是原则,孤网是例外,对分散、独立的政务信息系统要加快清理整合,统一接入数据共享交换平台,并依法依规向社会开放,加快实现数据通、业务通。二是加快建成政务信息资源共享交换目录,明确政府部门之间共享协同的责任和义务,建立政务信息资源共享与交换规范及标准;实现与人口、法人、空间地理、社会信用、电子证照批文等基础信息库和业务信息库的联通。三要建立相关政府部门的分工合作机制,数据汇聚更新机制,明确数据归属权、使用权和收益权。以规范约束,以标准统一,按照物理分散、逻辑集中的模式,打通各级机构共享交换平台并进行紧密耦合对接,支撑政务信息资源跨部门、跨地区、跨层级实时无缝全业务流程流动。四是积极探索区块链、大数据等新兴技术在数据共享中的应用,加快政府数据向社会开放进程,充分挖掘和发挥政府大数据“红利”。

不断提升“互联网+政务服务”信息惠民能力和水平,探索创新社会管理和公共服务新形态。一是加快建成“互联网+政务服务”线上线下相融合体系。线上服务不是完全替代线下模式,也不是线下模式的升级版,更不是线下模式的山寨版,而是在业务流程、信息共享、业务协同等诸多方面进行重塑和升级。二要提升“互联网+政务服务”供给能力。“互联网+政务服务”面临的基本矛盾是人民群众日益增长的网上政务服务需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,既要不断扩展网上服务的广度,做到政务服务事项“应上尽上、全程在线”,又要积极借鉴“最多跑一次”“不见面审批”“一窗受理”等发展模式,逐步拓展网上服务的深度。三是要积极开展电子证照、电子公文、电子签章等在“互联网+政务服务”中的应用试点,尽快开展数据流动和保护的立法监管,加大对国家秘密、商业秘密、个人隐私和知识产权的保护力度。四是稳步推进“单点登录、一网通办”,增强群众办事便捷度。同时,加快清除各种不适应电子政务建设发展的有关规定,实现审批更简、监管更严、服务更优,为以“互联网+政务服务”为代表的信息惠民工程保驾护航。

(作者系中央党校(国家行政学院)副教授)

## “最多跑一次”的经验启示

□ 孙明霞

的经验。当前,我省正处于新旧动能转换、加快建设现代化经济体系的关键时期,应将全面深化“放管服”改革作为重要抓手,加强改革的系统性、整体性、协同性设计,激发体制机制新优势、新活力。笔者认为,浙江“最多跑一次”改革中的如下几点原则值得我们学习借鉴:

加强顶层设计,以协同化形成强大合力。“最多跑一次”改革时间较短,但改革成效突出,一个重要原因是顶层设计的指导性强,推进机制较为健全。党政主要领导站在改革一线,以“不破楼兰终不还”的坚定决心和“壮士断腕、猛药去疴”的改革气魄全力推进改革。“最多跑一次”改革在2016年由时任浙江省长的车俊首次提出,此后改革加速进入“快车道”,由浙江省长担任领导小组组长,省成立“最多跑一次”改革专题组,办公室设在省编办,负责改革的总体设计、统筹协调、调度各方,成员单位包括省府办公厅、发改、人社、公安、法制办、工商、国土、建设厅等,按照“突出重点、分步到位”的原则,改革切入点从与群众和企业办事最密切的五个部门入手:发改委(企业项目审批)、工商局(商事登记)、公安厅(公安行政审批)、人社局(人社领域服务)、国土厅(不动产登记),健全完善工作推进、考评考核、监管保障机制,在全省构建“纵向到底、横向到边、集成联动、全面覆盖”的政务服务体系,在全省形成“全民参

与、勇于担当、奋勇争先、比学赶超”的改革舆论氛围。

强化技术支撑,以信息化重构审批流程。“最多跑一次”改革作为系统工程,必须找到制约改革的关键短板,实现重点突破。人民日报增长的美好生活需要对政务服务提出了多元化、综合性、高质量的新要求,发挥“数字引擎”作用,“打破信息孤岛”攻坚战就成为决定改革成败的关键环节。浙江省成立了“大数据资源管理局”,借助信息产业发达优势,聚力突破,将省级部门间的数据共享率从不足4%提高到83%,打破了传统的以部门为单元的办事模式,以自然人全生命周期为主线的一“证通办”“一生事”正成为现实:市民无须提供其他证明材料,仅凭身份证,就能办理从出生到死亡的绝大部分涉民事项。截至2017年12月,“最多跑一次”改革通过大数据共享,取消了282种证明材料,取销了131万人人社参保证明材料,政务服务走向精细化、人性化、个性化,实现了群众办事从找“部门”变为找“政府”,部门从“各自为战”变为“协同作战”,政府从“权力政府”变为“责任政府”的三大实质性转变,开创了全新的政务服务模式。

着力减负清障,以市场化改革中介服务。企业投资是否活络直接影响着经济发展活力,但投资项目审批涉及部门众多、审批程序复杂,是“最多跑一次”改革要突破的一大瓶

颈。针对众多的审批前置事项(环评、能评、水评、安评等)，“最多跑一次”改革打破了中介机构的市场监管,按照统一标准、集中服务、结果互认、依法监管的原则,推进建设、规划、人防、消防等施工图联合审查,推进地籍测绘、房产测绘、管线测量等多测合一,推进联合验收、测验合一、以测带核集成改革,明显降低了企业的制度性交易成本,极大改善了创新创业环境。

加强规范建设,以标准化助推全链改革。浙江紧紧抓住作为全国唯一的国家标准化综合改革试点省的机遇,与“最多跑一次”改革互促共融、同步推进,将标准作为现代政府治理的核心要素,把“标准化+”融入现场管理、数据共享、业务流程、运行机制、服务体系等改革全事项、全链条,实现全生命周期服务标准化。将传统的模糊性、随意性审批变为“公开、透明、刚性”的标准化审批,以“窗口服务标准化”提高政务服务品质,加强事中事后监管,提升办事群众和企业的体验满意度。此外,浙江以“信用浙江”建设为载体,在国家企业信用信息公示系统基础上,融入社会组织 and 公民个人的信用数据,正向激励和反向惩罚相结合,倒逼市场主体和社会组织实现行为自律,实现了由注重事前审批向事中事后监管转变。(作者单位:山东省宏观经济研究院)

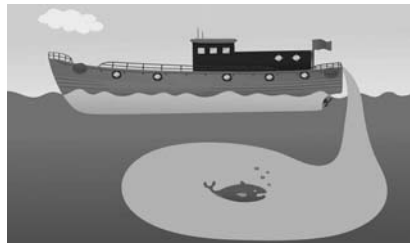
## 动能转换要讲辩证法

□ 王朔民

“破旧”要讲辩证法,将旧动能改造提升为新动能。新旧动能转换涉及一个如何对待旧动能的问题。一种态度是将旧动能完全废除抛弃,另起炉灶建设新动能。这种态度在对旧动能“一废到底”的同时忽略了“转换”二字的要义。新旧动能转换既要重视新动能,也要重视旧动能,只执着于一方而忽略了另一方显然不是明智的选择。另一种态度是在新旧动能转换的过程中,不将旧动能完全抛弃,而是有选择地抛弃,即充分利用旧动能中可供利用的部分,将其加以改造提升,使其成为新动能。这是真正地将旧动能转换为新动能。这种“转换”既能形成新的突破,又不浪费旧的矿藏。后一种态度无疑是新旧动能转换过程中应持有的正确态度。这种正确态度恰恰是唯物辩证法的否定之否定规律的集中体现。“否定之否定”是一种“扬弃”的否定,即包含着肯定的否定,而非完全抛弃和放弃的否定。具体而言,就是在对旧事物进行批判的同时能看到其有价值的一面,否定其消极因素,肯定并利用好其积极因素。就新旧动能转换来说,肯定在对旧动能的一些落后方面进行否定的同时积极发掘旧动能的可资利用方面,并努力把这方面改造提升为新动能。“否定之否定”规律的有效把握与运用,可以避免新旧

动能转换过程中出现“一刀切”问题和资源浪费问题,真正让好钢用在刀刀上。

“立新”要抓重点,以优势突破带动全面开花。发展新动能是大好事,但不能一哄而上。一哄而上看起来热闹,实际上是“乱哄哄你方唱罢我登场”,不易形成发展优势,容易造成“虚假繁荣”。俗话说,伤其十指不如断其一指。“立新”的正确做法应是抓住重点,以重点带一般,最终形成“百舸争流”的良好局面。这里所说的重点,就各个地方而言,应是发展的优势所在。抓住重点就是找准自己的发展优势并乘势而上、精准发力,最终实现优势的扩大化和最大化。唯物辩证法讲究抓主要矛盾,矛盾无处不在,无时不在,但有主次之分。正确判断主次矛盾,进而解决好主要矛盾,是所有人都应该努力掌握的技能。在新旧动能转换过程中,每一个地区面临的形势与问题各不相同,此地区之优势可能恰是彼地区之劣势,所以,转换不能照搬。每一个地区都应该根据自己的实际情况,找准六位好脉,真正将自己在转换过程中的主要矛盾找出来。只有找到自己主要矛盾,才能找准发展新动能的自身优势;只有解决好主要矛盾,才能强化自身独特的新动能发展优势。有了新动能的优势带动,其它相对薄弱的



## 韩国海洋经济为何发展较快

□ 孙悦琦

在山东省进行新一轮海洋强省建设的过程中,积极汲取韩国海洋经济发展的有益经验,有利于加快形成海洋产业大发展的新格局、新优势。

韩国与山东是近邻,在发展海洋产业上面临相似的自然环境,韩国海洋产业的发展进程对于山东具有很高的参考价值。当前,韩国海运业建设优良,造船业处于世界领先水平,滨海旅游及新兴海洋科技产业也呈现出强劲的发展动力。韩国海洋经济的蓬勃发展,得益于政府的鼎力支持,在相关法律法规的保障下,建立起了涉及面广且连通内外的多重合作网络。具体来说,包含如下几点做法:

政府统筹规划,政策积极引导。韩国政府关注海洋发展,及时提出发展政策与解决问题的方案。从1996年开始,韩国政府相继推出了《21世纪海洋水产前景》《海洋开发基本计划》等文件,为海洋开发提供指导。除了制定战略规划,投入大量资金,韩国还在政策上加以倾斜,其海洋渔业逐渐转向以保护和储备资源为主,关注水产品的品质而非数量。数据显示,韩国捕捞水产品的产量在逐渐减少,养殖水产品产量稳定而产值保持增长。此外,1998年开始的“海洋牧场计划”,重在促进海洋资源利用方式向集约化和环境友好型的渔业增长方式转型。韩国为迎接第四次工业革命大数据时代的到来,制订了“海洋水产大数据综合计划”,通过构建大数据、激发和释放海洋水产产业的发展潜能。为应对全球船舶市场萎靡不振的状况,韩国政府密集提出船舶配套产业支持措施,对国内造船业采取政策、金融、法律等多种手段,以改善船舶配套业低迷的局面,并引导船舶配套企业向多元化方向迈进。

注重法律制度的完善,从法律层面为海洋经济发展保驾护航。韩国政府每5年制订一次渔具管理基本规划,对渔具从生产到废弃的整个过程进行系统化的透明管理。近年通过的《渔具管理法》制订草案,包含减少使用不需要的渔具、丢弃的渔具必须回收处理等内容,以小幽灵捕捞、丢弃渔具、浮游沉积物等造成的海洋事故及损失,加强渔具管理。《海洋产业集群法》的制定与实施,则推动了闲置港口设施利用,支持了海洋产业与海洋相关产业的融合及入驻企业的研发,增强了地区经济活力,提高了国家竞争力。

建立多方合作机制,走海洋发展共赢之路。在国际市场上,韩国积极探寻双边、多边的海洋合作,已与丹麦、秘鲁、中国、俄罗斯等建立了合作伙伴关系。以与中国的关系为例,2000年韩国就与中国签订了《中韩渔业协定》。截至2017年12月,中韩渔业联合委员会已顺利举办了17届年会。为了协调黄海渔业资源,中韩双方共进行了两轮筹备会议,以减少中韩渔业纠纷、促进中韩渔业合作,最终就相互入侵渔规、保障两国渔民基本入渔需求、打击违规渔船等达成共识,为渔船顺利入渔、维护海上作业秩序、养护黄海渔业资源、推进中韩渔业合作奠定了基础。

在山东省进行新一轮海洋强省建设的过程中,积极汲取韩国海洋经济发展的有益经验,有利于加快形成海洋产业大发展的新格局、新优势。笔者认为,当前应从如下几个方面学习借鉴:

管理机构统一,制定全面协调的海洋总体规划。制度对经济绩效起着关键性决定作用,科学合理的海洋发展政策、战略、制度,是一国全面发展海洋经济的基本前提。目前,我国缺乏一套全面的海洋开发规划,可借鉴韩国做法,以解决管理分散、效率低下等问题。不同于全球其他国家,韩国采取了海洋管理综合体制,其海洋水产部囊括了绝大部分的海洋管理机构,统筹协调所有海洋相关事务,整体性的海洋管理,极大提高了管理效率,充分发挥了各机构的作用。中国可加以借鉴,适当将海洋管理职能与权力集中起来,以利于政策和计划的及时顺利实施。

挖掘丰富的海洋人文资源,加大滨海旅游宣传。尽管韩国滨海旅游的自然资源并不富足,但其通过开发大量的人文资源,成功突破了自然资源的限制,使滨海旅游业成为海洋经济中的重要组成部分,实现了独特的“韩国开发模式”。中国疏于海洋文化产业的开发,在人文资源的创新与开发上甚为匮乏,忽略了与海洋相关的人文文化对旅游业振兴的巨大作用。若能整合影视、历史文化等文化元素,同时结合中国海洋资源的自然禀赋,加大对潜在游客滨海旅游文化情怀的引导与宣传,有望能给滨海旅游带来更加广阔的增长空间。

引进并实现限额捕捞管理,致力海洋生态可持续发展。中韩两国捕捞渔业都面临过度捕捞与生态环境破坏所导致的渔业产量下降、渔业资源衰退的问题。为此,韩国首先采取了总许可捕捞量制度。我国正值引进该制度初期,需借鉴其经验并因地制宜,在实施限额捕捞的过程中,要配套相关法律法规,确保限额捕捞制度的法律地位,并注重相关渔业科学数据收集的真实性与可靠性,落实渔船报废制度,减少捕捞强度,以减少和避免总许可捕捞量配额分配和管理的盲目性。同时,严格执行捕捞日志的管理,以保证设定总可捕捞量的科学性,落实监督与考核机制。

健全法律法规,完善实施细则。透过近年韩国加紧补充、及时修改其海洋相关法律法规,并细化其实施细则的作法,可以发现,法律制度建设是推动海洋经济发展的关键。中国海洋法律法规的建立还处在初级阶段,法律基础根基不深,与海洋经济在国民经济中的重要地位不相称。因此,我们应尽快完善海洋法律法规,通过立法明确并保证各机构部门的权利与义务。

发展多元化海洋产业,加大海洋科技研发投入。一是保证钱入端。一方面,为海洋科技的研发提供充足的专业人员与资金,对相关从业者提供更多的教育与学习机会;另一方面,确保海洋科技研发的更多资金来源,通过科技推动海洋传统产业与海洋新兴产业共同优化升级,达到海洋产业协同均衡发展效果。二是保障钱出端,一方面要在研究机构与政府机构之间建立联系,保证海洋开发的连贯性、畅通性,提高海洋经济附加值;另一方面,提高海洋科技成果转化为实际可应用产品的能力,增强技术实用性。(作者单位:厦门大学国际关系学院)