

数字政府建设的战略意蕴与路径设计

——以浙江省改革历程为例

李二叶

浙江工商大学公共管理学院, 中国·浙江 杭州 310018

【摘要】数字政府是互联网、物联网、人工智能等信息通讯技术发展背景下, 数字技术与政府管理深度结合, 对政务服务流程、组织架构和权力结构等进行重组和转型, 构建协同交流、运作高效的治理类型。而构建数字政府既是国家发展战略政策的要求, 也是大环境下支持数字经济发展的需要, 同时也是破解社会治理难题的有效路径。如何布局数字政府建设, 首先要更新原有的治理理念, 其次是做好顶层设计与制度规范工作, 最为核心的是要做好数据共享工作, 构筑统一平台, 提升政府治理效能。

【关键词】数字政府; 有效路径; 提升治理效能

The Strategic Implication and Path Design of Digital Government Construction

— taking the reform process of Zhejiang Province as an example

Li Erye

School of Public Administration, Zhejiang Gongshang University, Hangzhou 310018, China

[Abstract] digital government is a type of governance that combines digital technology with government management, reorganizes and transforms the government service process, organizational structure and power structure, and builds collaborative communication and efficient operation under the background of the development of information and communication technologies such as the Internet, the Internet of things and artificial intelligence. The construction of digital government is not only the requirement of national development strategy and policy, but also the need to support the development of digital economy in the general environment, but also an effective way to solve the problems of social governance. How to lay out the construction of digital government, we should first update the original governance concept, secondly do a good job in top-level design and system standardization, and the most important thing is to do a good job in data sharing, build a unified platform, and improve government governance efficiency.

[Key words] digital government; Effective path; Improve governance effectiveness

1 建设数字政府的必要性和重要性

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》建议加快数字化发展, 加强数字社会和数字政府, 提高公共服务和社会治理中的数字智能水平。通过使用大数据、云计算、区块链和人工智能等最新技术, 推动政府管理措施、模型和概念的创新。推动数字政府的建设, 是促使政府管理体系和管理能力现代化的重要步伐。具体来说, 有以下三个方面:

(1) 数字政府是引导数字经济规范发展的重要支撑。从监管角度而言, 虽然数字经济发展更多依靠数据要素的挖掘与增值应用, 但是又因为数据的生产、流通与使用涉及了诸多主体, 各主体之间会有利益差别与对立的情况, 所以需要政府介入, 协调多元主体间的矛盾。与此同时, 在数字经济发展过程中, 数据的聚集和使用具有规模经济性, 占据优势的主体容易形成市场垄断地位, 因此需要政府加以监管。除此之外, 数字经济发展更多运行在网络空间内, 自身的数据依赖性、交易无形化、高度流动性、业务模糊性等特性,^[1]需要政府更新自身组织形态, 实现网络信息时代下的互联网交易的监管。从服务角度来说, 数字经济的发展需要需要政府部门间打通信息壁垒,^[2]资源聚合, 运作高效, 继而提升政府服务市场的能力, 而协同高效正是数字政府的鲜明特征。

(2) 数字政府是推动社会治理精准化的强大力量。数字

政府是信息技术发展背景下出现的一种新的治理形式, 但治理形式本身仍然坚持以人为本, 服务人民的宗旨理念, 最大程度响应民众诉求, 打造服务型政府。恰恰是因为数字政府秉持及时高效地回应民众诉求的服务理念, 才会使得新型政府治理形态建立基础就是通过使用信息技术大规模收集和使用信息, 提取数字资源, 为提高政府能力奠定良好基础。换言之, 提高治理能力的基本前提是满足公民的需要。数字技术在收集信息、传播信息和反馈方面具有强大的优势。它可以有效地挖掘人们的需求, 准确地推广政府服务。在社会治理方面, 就是在群众反映突出的难点、痛点和堵点中下功夫, 构建出用数据决策与分析的应用程序, 解决社会治理问题, 促进社会治理水平提升, 提高人民满意度。

(3) 数字政府是对政府自身改革的战略目标。2016年我国“十三五”规划提出实施网络强国战略, 加快数字中国建设。党的十九大报告还建议加强基础应用研究, 加快数字中国 and 智能社会的建设, 加大对国家治理体系和管理能力现代化的坚实支持。数字政府作为数字中国的重要组成部分, 已成为新时期政府改革的方向。因为数字政府作为在现有信息条件下创造的一种新的政府行为模式, 可以实现政府部门之间的横向和纵向互联, 部门之间、层次之间、系统之间和业务之间的有效合作, 准确有效地进行社会管理, 提供便捷高效的公共服务。也就是说, 信息技术的发展能推动政务服务流程优化、组

织的扁平化等,促进政务服务事项的智慧办理、提高政府部门间的协作交流,打造整体性政府、增进政民间互动、提升政府回应率、推动公共服务的精细化与个性化、提高监管的有效性与精准性等,这恰恰是政府自身改革的着力点。新时期,政府“咬紧牙关”,开展“刀刃向内”的自我革命,通过变革组织结构、更新组织流程、改变权力结构等方式方法,适应数字经济发展需求,和人民群众对公共服务质量提高的要求。

2 数字政府的路径设计

2.1 更新理念

在数字政府治理体系下,传统的部门分割、各自为政的局面正在被打破,更多体现为一种整体治理,逐渐建构起整体政府形式。相应地,一方面,要求政府部门要打破固化利益、摒弃部门本位主义,树立整体思维、跨界思维、协同思维,加强部门间的协同交流与数据共享,提升政府治理能力;另一方面,部门工作人员要意识到技术只是手段与工具,并不具有决定性的作用,在政务服务中其只能担当“赋能者”的角色,所以部门领导人员要摒弃“唯技术论”的观点,防止矫枉过正。而且也要意识到数字治理未能达到部门们预期目标的主要原因并不一定就是技术性因素,也有可能是组织性或社会性因素,^[3]如组织内部的体制机制障碍和复杂的社会情况等都会影响具体的治理效果。除此之外,如若在数字政府治理中,一味遵循技术逻辑,一定程度会忽略线下政府实际运行的复杂性。正如数字化给基层政府带来的“指尖主义”等弊端,使其忙于应付数字留痕等工作,忽视和人民群众面对面交流等重要工作内容。所以,未来在数字政府持续运行及发展过程中,部门领导人员要转变发展理念,从“信息技术与官僚制度”到“信息技术与治理”转变,主动进行体制机制改革,克服内卷化的发展困境。

2.2 做好顶层设计与制度规范

一是加强顶层建设。建设数字政府是一项涉及全局的系统性重大工程,需要成立专门的领导小组,本着全国“一盘棋”的思路,统筹规划,将服务内容落实到一体化协同平台中来,科学布局,科学决策,从简单协同到复杂协同。加强体制机制、制度规范的设计,着力推动数据流动的整体性,打破数据流动障碍,以统一技术架构体系为各级政府部门提供身份认证、电子证照等公共应用支撑,形成健全的数字政府技术架构体系,^[4]避免重复建设,浪费公共资源;其次,要加强制度保障。加快制定和完善与政府数字化转型相关的法规、规章和制度,支持业务流程重组、数据共享和开放、政府在线服务创新,修订不符合政府数字化转型要求的规范性文件,使政府部门的创新内容能够有法可依;最后,要建立数字政府组织架构与标准规范。构建适应数字化发展要求的政府组织架构,注重改革的制度保障,也要做好部门间转型协调机制与工作细则,推进政府部门间协作共享。还要注重部门内部公务人员的数字化技能的培训与学习,打造一支既懂政府体制运行,又懂数字技术操作的专业人才队伍,培育新型组织文化,向学习型组织转变。除此之外,也要加强通用标准的建设,如部门间数据共享标准、系统集成标准等,构建具有统筹规划的数字政府体系,也要允许地方再标准指导下建设具有本地区特色的实操平台与运作体系,形成从中央到地方的高效协同的数字化协同体系。

2.3 推动数据共享进程

建立数据汇聚、共享和更新机制,以业务需求和应用场景为导向共享数据,以数据流打通“业务协同”的瓶颈,推动数据“为用而治”是数字政府建设乃至运行的关键所在。目前,政府

数据通常仅在收集它的组织机构内部使用,很难实现共享。在数字化转型的初始阶段,不同的管理结构将创建具有自己治理结构和范围的数据管理系统,^[5]最终形成一个封闭的数据块,一个信息孤岛。此外,由于不同部门的数据标准和格式不同,数据固定在各自系统的业务和组织边界内,不利于信息的综合利用和流动。所以在政府数字化转型时期,为提升政务平台的参与感和价值感,就必须提高部门间数据共享水平。首先,要定数据。遵循数据治理理念,围绕部门职责,明确核心业务涉及的数据项、数据链、数据流及其数源部门。其次,要做好数据整合工作。努力解决与数据来源、共享对象和共享方式相关的问题。加强数据采集、处理、传输和安全能力建设,促进数据资源有序共享和深度开发。在可能的情况下,实现政府部门之间企业和个人的专项数据、政府服务数据、监管数据等相关数据的横向沟通和共享,使平台应用系统得到数据的充分支持。最后,建立数字化管理问责机制。根据对地方政府和部门之间信息交流的解释,违反共享原则并阻碍数据和信息交流的领导人员要承担相应的责任。

3 浙江省的探索与实践

浙江省自2003年提出建设“数字浙江”,在为“数字改革”奠定基础后,在2014年至2017年逐步推进了四张清单一张网和“最多跑一次”改革、2018年至2020年的政府数字转型和2021数字改革。通过改革,在系统设计、重点项目、数据平台、数字应用等方面取得了多项突破,打造数字政府转型第一优势,转变了政府职能,提升了公共服务效率,很大程度上解决了政务服务中的痛点、难点与堵点,为数字化改革奠定了扎实的基础。

在大数据、区块链、云计算等信息技术发展的新时期,政府数字化转型通过组织间协同整合、优化业务流程、创建流程再造模型、推进政府的数字化运作,推进办事业务模式简化、线上线下业务协同、优化企业办事流程,缩短企业到政府部门办事时间,真正意义上实现企业办事“最多跑一次”的改革设想;积极推进部门间数据开放共享,创建数据共享模型,加快打破“信息孤岛”,完善数据共享机制,变“群众跑腿”为“数据跑路”,企业办事全流程电子化、自动化与智能化;当地政府谋划布局数字政府建设图景时,做好顶层制度、规则设计的同时建好政务网站平台,并随着群众、企业实际需求的变化实现平台的迭代升级,部署以大数据分析为基础的智慧应用,应用大数据分析,精确识别企业需求,精准推送、提供个性化服务,提升企业办事效率和满意度。

总之,浙江省政府数字化转型在过去几年里走深走实,“浙里办”“浙政钉”“浙里督”迭代升级,推出了一批场景化的多业务协同应用,“互联网+监管”持续推进,初步建成“掌上办事之省”“掌上办公之省”,进一步提升了政府治理效能,为其他地区改革提供了经验参考。

参考文献:

- [1] 秦思楠. 数字经济对税收征管的挑战与对策研究[J]. 南方金融, 2022, (03): 41-50.
- [2] 王国成. 数字经济视域下的国家治理能力提升[J]. 天津社会科学, 2021, (06): 100-107.
- [3] 夏义堃. 试论基层政府数据治理模式的选择: 吴中模式的建构与启示[J]. 电子政务, 2019, (02): 17-26.
- [4] 王伟玲. 我国数字政府顶层设计的理念辨析与实践指向[J]. 行政管理改革, 2021, (06): 40-50.
- [5] 何哲. 科层官僚制的困境与人类新时代的行政体系构建[J]. 新视野, 2018, (03): 73-79.