

政府职责体系建设视角中的数字政府和数据治理

全卓慧

烟台市大数据中心

[摘要]政府职责体系建设视角既要健全政府数据治理的组织领导体系,明确不同类型数据管理机构与数据职位的职能边界,构建职责清晰、运转高效、协调有序的数据治理内部运行机制,也要加强数字政府生态建设,吸引更多企业和民间机构参与政府数据治理过程,推动政府数据与企业数据、社会数据的融合,形成治理主体的多元化、治理视角的多维化和治理方式的多样化,进而增强政府的数据调控能力,构建多维交互平台。本文就政府职责体系建设视角中的数字政府和数据治理进行了分析,以供相关人员参考。

[关键词]政府职责体系;建设视角;数字政府;数据治理

【DOI】10.12252/j.issn.2096-6261.2021.12.559

引言

科学技术现代化的到来,为我国经济建设的发展提供了更好的机遇和平台。数字政府不是简单通过将传统政府移植到线上就能实现,数据治理更不是把数据归集到政务云就能共享,而是需要在全面提升政府职能的基础上,加强部门间的协同,彻底地重塑行政的作业单元。显然,这里一方面是发挥技术作为施政工具的作用,即把日新月异的网络技术、信息技术和通信技术运用到政府的所有职能之中,特别是利用网络潜能来开拓政府的虚拟空间结构和运行机制。

一. 数据治理:概念的衍生及其厘定

关于政府组织“依据数据”的治理,发展出诸多概念,不同的概念虽然存在语义上的细微差别,但均是政府组织“依据数据”治理的体现,其细分的概念主要基于两种视角:一是“依据数据治理”下的政府组织结构、文化和程序上的变化,如“e-government”(电子政务)“digitalgovernment”(数字政府)等;二是政府组织“依据数据”的治理模式的转变,如“e-governance”(电子治理)以及“digitalgovernance”(数字治理)等。通常来说,“数字政府”(digitalgovernment)与“电子政府”(electronicgovernment)“虚拟政府”(virtualgovernment)常常等同使用,即不作概念上的严格学理区分。有研究者指出,“数字政府”是一种新形式的政府组织,通过信息通信技术特别是网络平台,实现与利益相关者的交互沟通,以改进政府绩效为目的和过程。而“电子政务”则被定义为:政府利用最具创新的信息通信技术,特别是基于网络的互联网应用,为公民和企业提供更便捷、可进入的信息和服务,以提高公共服务的质量并提供更多的参与机会。通过两者的对比可知,电子政务侧重于信息技术在政府服务上的应用,以及政府在公共服务供给中为公民提供的可获得的电子途径;而数字治理的概念外延远不止如此,“数字政府”具有侧重于依靠信息技术实现基本使命的更深远的意义。同时,数字政府允许公民直接参与政治活动,如数字民主、数字投票以及网络平台的政治参与等。就“政府-公民”之间的关系而言,电子政务所强调的是数据信息由政府流向公民,而数字政府则强调数据信息在政府和公民之间的双向流动。可以说,数字政府是对电子政务概念的进一步发展。同时,已有研究指出,“数字治理”的演进包括三个循序渐进的阶段:一是数字化阶段,以“数字存在”为重

点,以网站发布的方式提供简单的信息,实现政府信息的数字化;二是转型阶段,通过应用数字技术改善政府组织的内部流程、结构和工作惯例;三是参与阶段,通过数字技术改善政府和公民、企业和其他非政府行为主体之间的关系。概念的厘清有助于建构统一的话语体系。因此,上述数据治理相关概念间关系的厘清是明晰政府组织“依据数据”治理研究的一个重要前提,有利于避免学术用语的歧义。

二.“数字政府”的定义

早期的“数字政府”即是电子政务,主要是指通过信息化手段在提高政府行政管理效率和开放程度的同时,为公众提供良好的电子化服务。随着时代的发展以及互联网、计算机、手机等的普及,不同区域间的联系已十分密切。近年来,在云计算、物联网、大数据、人工智能等技术的日渐成熟下,数据深度挖掘和整合分析能力得到了全面爆发,社会也朝着个性化、民主化、自由化、开放化的方向发展。在新一代信息技术以及人们观念发展的带动下,一种开放、包容、科学、关联、深度的大数据思维悄然而生,并由此带来了管理模式和经营模式的转变。在时代的驱动下,国家提出了大数据发展战略,并提出了要以大数据推动国家治理体系和治理能力的现代化,其实这里的大数据不仅仅指技术手段,更重要的是指通过思维模式的转变来深化改革。在这种大背景下,“数字政府”又被冠以重新定义:即通过政府部门之间的扁平化和协同化,在新一代信息技术的引领下,以公众为中心创新服务模式,以政府数据治理推动社会管理的精准化和智能化,从而促进社会创新 and 经济发展。

三. 数据治理问题分析

由于政府职能部门众多,大部分政务数据资源都分布在各职能部门的业务系统中,存在数据标准不统一、“数据孤岛”等问题,导致数据封闭、共享困难。政府部门现有的数据治理的问题主要体现在如下。

1. 缺少权威的组织机构。政府部门的现有数据存在多头管理现象,政府部门的业务系统由各个职能部门独立建设,致使没有统一的组织机构对政务数据资源进行管理,无法保障数据标准体系在政府部门间进行统一的规划和执行。

2. 缺乏规范的数据标准体系。政府各职能部门由于职能的分散,业务系统都是独自进行建设,各职能部门都是站在各自的角度进行业务需求的梳理,政府部门各自的业务系统基本属于“烟囱式”的,并没有依照统一的数据标准体系建

设，而数据模型的建立也是依据不同的数据标准，因此存在数据编码、数据格式等不一致问题。

3. 缺乏统一的主数据管理系统。由于政府部门业务系统是分散在各职能部门，政务部门存在大量可以共享共用的共性数据，如人口、法人、地理空间等数据，但是这些数据重复出现在多个部门的业务系统中，没有统一的数据标准和来源，导致同一数据多种格式、多种类型，无法保障数据的唯一性和准确性。

四. 数据治理协同中的职责体系运行

如果说数字政府能够破除传统政府内部根深蒂固的组织性分歧的话，那么数据治理就是其具选择。所以，数据治理将贯穿创建数字政府的始终并最终成为其绩效评价的依据。比如我们上文提到创建一个数字政府要解决的难题是如何建立起统一开放的内外数据共享平台，这里既要从总结数据治理的体系框架，把握政府部门数据全生命周期过程中的主要治理环节，实现数据治理和开放平台的理念对接；又要从点上提出数据治理体系如何落实到应用到数据开放平台的体制机制建设当中，实现管理制度创新的现实可行性，构建相互融合、内在关联、逻辑一致的数据治理体系与开放平台体制机制。此时，职责体系运行就是要保障系统性、整体性和协同性这“三性”在数据治理中的统一，同时把共商、共建、共享这“三共”落实到统一数据开放平台。对此，有学者就指出，“通过开放责任设置、合法权益保护、创新制度保障、建立业务协同长效机制等，可以促进政府部门数据共享和业务协同。”同时从政府职责体系建设视角分析数字政府和数据治理也有学者明确主张，“应调整治理权责，优化数据治理行政管理结构。我国目前政府数据（信息）资源的管理上仍然比较分散，各出其政的结果是系统性思维和规划不足。数据治理需要能够综合协调所有政府部门的中枢机构。与发改、财政、人社等综合管理部门侧重于资源分配所不同，数据治理中的协调需要资源集中或再分配，因此需要更加强有力的行政安排。”由此，国办发[2017]39号《政务信息系统整合共享实施方案》明确要求，“各级政府要建立健全政务信息系统统筹整合和政务信息资源共享开放管理制度，加强统筹协调，明确目标、责任、牵头单位和实施机构。强化各级政府及部门主要负责人对政务信息系统统筹整合和政务信息资源共享工作的责任，原则上部门主要负责人为第一责任人。对责任不落实、违反《政务信息资源共享管理暂行办法》规定的地方和部门，要予以通报并责令整改（各地区、各部门负责，国务院办公厅会同国家发展改革委督查落实）。”

五. 从政府职责体系建设视角分析数字政府和数据治理

从行政法的角度看，政府职责是政府依据宪法、法律和法规的规定，“应当做什么”、“必须做什么”以及“不得做什么”，即政府应当依法履行的法定义务。虽然在实践中很难依法给政府列出一个非常具体和详实的“职责清单”，但从行政法理的角度还是可以对政府职责进行科学地分类，为各级政府提供一个“行为标准”或者“行为尺度”，使政

府真正能够“行其权、负其责”。上升到体系层面，问题就变得更加复杂，因为这不仅牵涉到政府职责属性和定位、政府职责内容和边界、政府与市场以及与社会的职责关系等，而且还牵涉到纵向政府职责体系和横向政府职责体系的调整等。不过，只要我们既能从宏观上对国家层面政府职责体系的建设问题进行系统分析，又能在微观层面对相对独立的、不同层级政府、不同部门的职责“小体系”进行具体研究，我们仍然可以探索出规律性和差异性。在整体性治理的代表性人物登力维看来，信息技术的发展与变革是公共行政变革的关键因素之一。政府信息技术可谓是现代公共服务系统理性和现代化变革的中心。数字时代的在线化彻底改变了信息传播方式，信息传播的速度与广度获得了前所未有的提高，这些使得政府、社会及公众等不同治理主体间的距离日益拉近，主体间开始变得越来越透明化、公开化，主体间的协调整合也变得越来越迫切。这些变化对条块分割的传统官僚制的冲击日渐明显，逐步改变政府的治理理念、治理结构、治理机制，政府不得不加快调整原有的治理模式。因此另一位代表性人物希克斯就认为，整体性治理“以公民需求为治理导向，以信息技术为治理手段，以协调、整合、责任为治理机制，对治理层级、功能、公私部门关系及信息系统等碎片化问题进行有机协调与整合，不断从分散走向集中、从部分走向整体、从破碎走向整合，为公民提供无缝隙且非分离的整体型服务的政府治理图式”，我们一方面需要不断利用技术创新我们的工作和服务方式，不断满足公民、企业以及社会需要和体验；但另一更重要的方面是需要通过职责体系建设来提高组织要素的效率，提升政府的“生产力”。顺利实现“数字政府”和“数据治理”的双向互动，推动部门间政务服务相互衔接，协同联动，打破信息孤岛，促进部门间信息共享，变“群众跑腿”为“信息跑路”，变“群众来回跑”为“部门协同办”，变被动服务为主动服务。

结束语

随着大数据时代来临，政府部门业务系统的数据大量积累，信息化技术不断发展和更新，大数据平台、智慧城市等信息化技术已经走在前列，但面临的数据不一致、数据质量差、数据多源等数据问题不断困扰着政府部门，急需对政府部门数据开展治理工作。数据治理不仅仅是技术的治理工作，更是以有效满足自上而下管理的数据使用需求。数据治理在金融、运营商、互联网等行业已经相对较成熟，但是在政府行业数据治理体系的建设还处于初期阶段，政府行业的数据治理工作面临着困难和挑战。各行业的快速发展离不开国家经济的大力支持和政策的扶持，才有今天的规模和局面。要充分利用大数据平台，综合分析风险因素，提高对风险因素的感知、预测、防范能力。要加强政企合作、多方参与，加快公共服务领域数据集中和共享，推进同企业积累的社会数据进行平台对接，形成社会治理强大合力。

参考文献

[1] 才让东知. 数字政府：基于数据的治理与对数据治理的视角[J]. 西藏发展论坛, 2020(05): 91-96.