

# 推进“数字政府”改革建设的广东探索

李哲 | 石小兵

“数字政府”以大数据、云技术、人工智能等新技术为依托，并与政府治理深度融合，形成一种新型政府运作模式，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要抓手，但“数字政府”改革建设离不开制度规则的保障。

## 推进“数字政府”改革建设的广东实践

作为改革开放的先行地、实验区，广东省委、省政府高度重视“数字政府”改革建设，2017年12月，广东省政府率先在全国部署“数字政府”改革建设，进一步加快广东省政务信息化体制改革步伐，取得了较好的成效，形成了“数字政府”改革建设的广东经验。

(一)做好顶层设计的制度安排。一是行政理念变革方面，明确提出要以政务互联网思维为指导，打造一体化高效运行的“整体政府”，利用互联网思维和技术手段改进政府服务模式，让政务服务快速触达广大群众和企业。同时，秉承“用户思维”和“流量思维”，从用户体验的角度改进政务服务设计，以群众“爱不爱用”来检验政务服务成效，并通过用户的“好差评”倒逼政务服务水平的提升。二是组织架构变革方面，提出要撤销专门承担信息化工作的事业单位，组建“数字政府”建设管理机构，即广东省政

务服务数据管理局，作为“数字政府”改革建设工作行政主管机构，统筹推进“数字政府”建设。同时，由三大国有基础电信运营商与腾讯公司共同出资设立“数字政府”建设运营中心，即数字广东网络建设有限公司，承担省级电子政务基础设施和系统的建设及运维工作。政府通过服务购买的形式向“数字政府”建设运营中心购买服务，“数字政府”建设运营中心与其他优秀企业建立紧密的合作关系，发挥各自特长，为“数字政府”建设运营提供长期、稳定的服务和支撑，创造性构建了“管运分离、政企合作”的“数字政府”建设运营新模式，不仅优化了政府自身的组织架构，同时明确了政企合作竞争的边界，处理好政府与市场的关系。三是技术变革方面，提出要充分利用大数据、云计算等信息技术，以技术创新驱动“数字政府”改革建设，推动信息技术与政府管理、政务服务的深度融合。同时要处理好制度与技术的关系，一方面以技术革新推动出台或完善与“数字政府”建设相适应的法规、规章及配套政策，另一方面以政策法规为新技术推广应用保驾护航，为“数字政府”可持续发展提供法律制度支撑。

(二)构建项目全流程管理的制度。为规范“数字政府”项目的建设和管理，广东从项目立项、项目采购、

项目实施和考核评价四个维度全盘考虑，以项目管理办法为统领，制定细化的配套实施制度，构建起“数字政府”改革建设项目全流程管理的制度保障体系，具体包括：一是专门制定《广东省省级政务信息化服务项目管理办法(试行)》，明确项目立项、采购、实施和监督的总体要求。二是制定相关配套制度。在项目立项方面，制定《省级政务信息化服务项目立项审批细则》，规范政务信息化服务项目的立项审批管理，提升项目申报质量和资金使用效能。在项目采购方面，出台实施《省级政府政务信息化项目自行采购指引(试行)》《广东“数字政府”政务信息化项目自行采购实施方案(试行)》《关于做好省级政务信息化服务项目具体服务采购工作的通知》等政策文件，以推进“数字政府”集约化、一体化和专业化建设为目标，明确“数字政府”建设项目“统采分签”的采购流程和操作指引，为“数字政府”改革建设项目的整体采购提供政策依据。在项目实施方面，专门制定《广东省政务数据资源共享管理办法(试行)》《广东省政务数据治理专项规划(2019—2020年)》《广东省省级政务信息化服务项目验收前置审核细则(试行)》等政策文件，为“数字政府”改革建设中重点涉及的数据治理、安全体系建设和项目验收等问题提供制

度支撑,在保障政务数据和政务系统安全的前提下不断提升“数字政府”改革建设项目的质量。在考核评价方面,制定专门的项目考核结算办法,如政务云服务结算办法等,以评促用、以评促改,为社会大众提供高质量和高效率的政务服务,不断提升社会大众的获得感和幸福感。

(三)建立“数字政府”建设的标准规范体系。“数字政府”改革建设的整体推进、集约建设和创新迭代,离不开统一标准规范的支撑。广东高度重视“数字政府”改革建设的标准规范建设,重点从预算编制规范标准和技术规范标准两个维度切入。一是制定《省级政务信息化服务预算编制规范 and 标准(试行)》,规范政务信息化服务项目的预算方案编制和预算费用编制,解决建设过程中缺乏科学标准依据、难以合理地评估项目规模和服务费用的问题。二是制定广东省“数字政府”政务云平台建设规范、广东省政务服务事项目录管理、广东省统一电子印章平台接入规范等系列技术标准规范,明确“数字政府”改革建设的标准规范,推进“数字政府”项目的规范化建设。

上述制度创新,有效保障了广东“数字政府”的改革建设,推动“全省一盘棋”的整体化和集约化建设,打造了“粤省事”“粤商通”“粤政易”等“粤系列”移动应用和“广东政务服务网”等政务服务品牌,在提升政务服务效能和企业群众办事体验等方面取得积极进展,拉近了党心民心的距离,提升了政务服务“获得感”,在全国发挥了标杆引领和示范带动作用,取得了积极成效。根据国务院办公厅电子政务办委托第三方连续三年发布的调查评估报告显示,广东省网上政务服

务综合能力全国排名从2016年的第9位升至2018年的第1位。

### 全面推进“数字政府”改革建设仍需要国家层面的政策法律支持

“数字政府”是数字中国的重要组成部分,“数字政府”建设是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要抓手。当前,全国各地的“数字政府”改革建设都迈出了步伐,但在推进程度上各有差异,虽然广东经验表明,地方性的制度创新能够助力“数字政府”改革建设向纵深方向发展,但是要实现“数字政府”“全国一盘棋”,推进数字中国的建设,依然需要从国家层面统筹考虑,建立健全相关政策法律,为“数字政府”改革建设提供有力的制度支持。“数字政府”改革建设是一项系统复杂的工程,涉及到规划、立项、采购、实施、验收、安全、考核评价等多个环节,不同环节也会涉及多个政府部门,实践表明,现行的政策法律供给已经无法很好地满足“数字政府”改革建设的实际需要。

以政务信息化项目的政府采购为例,相比传统的政务信息化单一项目采购的模式,“数字政府”建设强调整体建设,很难将项目的顶层规范设计与具体建设实施完全分割开来,往往需要采取“小步快跑、快速迭代”的互联网思维来完善系统架构和提升用户感知,边设计、边建设、边完善的情况在所难免,但根据现行《政府采购法实施条例》的规定,除单一来源采购外,前期参与项目整体设计、规范编制等活动的服务提供商,不得再参与该项目的具体实施,而现行政府采购法律法规对单一来源采购的适用又设置了较为严格的条件,这可能导致出现规划设计与具体建设实施分离

的情况。

再以政务数据的应用为例,政务数据权属缺乏明确的法律界定,数据管理的主体责任变得模糊,掌握政务数据的部门可能因此不愿意共享数据,不利于打通“数据孤岛”和“数据烟囱”。政务数据开放缺乏立法规制,政务数据只停留在政府部门内部共享交换的层面,难以发挥数据的开发增值作用。

最后以智能化在行政审批领域的运用为例,行政审批中的“秒批”服务通过信息共享、自动比对、核验申请信息,实现基于申请材料结构化、业务流程标准化、审批要素指标化的系统无人工干预智能审批服务,可以被称之为完全自动化行政行为。这种完全自动化的行政行为是传统行政行为还是有别于传统行政行为的独立行为?完全自动化行政行为需要具备哪些条件才具备法律效力?完全自动化行政行为出现错误导致行政相对人权益受损的,应该由谁来负责?行政相对人应按什么程序请求权利救济?这些都是有待立法明确的问题。

建议短期内借鉴广东经验,以一部“宜粗不宜细”但能涵盖“数字政府”改革建设项目规划、立项、采购、实施、验收、安全、考核评价等内容的政策法律为统领,并就“数字政府”改革建设实践中面临的比较突出的政府采购、政务数据共享与开放、自动化行政行为等问题作出配套的规定,待时机成熟后,再考虑在行政法规层面甚至是法律层面对“数字政府”进行专门的立法,这不失为推进“数字政府”建设发展的可行之策。□

(作者单位:数字广东网络建设有限公司)

责任编辑 刘慧娟