

# 我国智慧政务建设的问题与对策

多淑金, 郭梅

(燕山大学 文法学院, 河北 秦皇岛 066004)

**摘要:**智慧政务是电子政务发展的高级形态,是信息化和智能化的深度融合。智慧政务建设对职能部门的运行机制和其职能的转变具有重要的意义。当前我国政务部门存在职能错位、政务关系条块分割、缺乏服务理念、机构人员臃肿等现象,这已经成为政府和社会转型中无法忽视的问题。建议政务部门应尽快从电子政务向智慧政务的服务方式转变,将大数据、互联网与政务职能相结合,构建完善客观的政务评价体系,优化政府职能,建设创新型和智慧型政府。

**关键词:**智慧政务;电子政务;政务评价;政府治理;智慧型政府

中图分类号:C93-0

文献标志码:A

文章编号:1674-2494(2015)05-0038-06

从1993年底国家启动的电子政务的“三金工程”以来,经过20多年的发展,目前我国基本实现了政务电子化的全覆盖。电子政务的迅速发展,极大降低了社会的治理成本,改变了政府治理的方式,推进了决策科学化和民主化的进程。在信息技术持续发展和社会治理不断精细化的新形势下,我国于2013年开始启动智慧城市建设,目前已公布三批共290个智慧城市的试点名单。可以预见,智慧城市建设的步伐会越来越快,《国家智慧城市试点暂行管理办法》和《国家智慧城市(区、镇)试点指标体系(试行)》两个文件的印发,将对创新驱动发展,推动新型城镇化建设和全面建成小康社会等起强大的促进作用。

智慧城市和小康社会的建设,对社会治理的方式提出了新的要求,政务管理方式需要顺应时代的要求而进行变革,建设与城市和社会发展相协调的社会治理模式是进行智慧城市建设的必备条件。

## 一、智慧政务建设的背景及其特点

### (一)智慧政务建设的背景

应时代发展的要求,在总结我国社会主义建设的历史经验和为了更好地适应新时期经济社会发展的基础上,党的十八届三中全会确立了全面深化改革的总目标,为发展和完善中国特色社会主义制度以及提升政府的治理能力提供了总体的规划。

到2020年,我国将全面进入小康社会,城市人口将在我国人口结构中所占的比例越来越大,大城市和超大城市将相继出现,建设与城市发展相匹配的社会治理模式已成为迫在眉睫的问题。大数据和智能化设备的相继出现和应用,移动互联网大潮的到来,使当前的社会治理模式迫切需要进行现代化

收稿日期:2015-06-22

作者简介:多淑金(1951-),女,黑龙江齐齐哈尔人,教授,主要研究方向为社会主义市场经济理论、金融学、高等教育等。

变革。社会治理的现代化,需要改变传统的社会治理方式,使治理者在社会治理中善于运用新技术和新思维,注重法律制度的建设和政务处理机制的建设,从而使国家治理体系科学化、制度化和法制化。

## (二)智慧政务的特点

智慧政务系统自下而上有五层架构,分别为感知层、网络层、支撑服务层、应用层和展示层。感知层处于智慧政务系统的最底层,它由大量散布于城市中的各种传感器所组成,主要起“感知”社会的作用,相当于整个系统的输入部分;而展示层则是直接面向于社会公民,它是各类公共服务应用的实体展示,相当于系统的输出部分;中间的三个层级则是起连接和保障整个系统运行的作用。在新的社会形势下,通过信息技术手段,建设数字化、智能化政府是贯彻和落实国家信息化发展战略,提升政府执政能力,构建和谐社会的重要举措<sup>[2]</sup>。

智慧政务系统的架构需要切实符合现代社会的政务需求新特点。服务领域和服务对象的多样化,对以政府为主支配着的治理和服务模式进行了肢解。过去那种政府为中心式的技术运用格局将被完全颠覆,新技术的运用将主要由社会内部来驱动,社会治理将由政府主导模式向政府与社会信息互相沟通,政府与公民、企业、非政府组织等治理主体间共同协商转变,政府与社会的融合将更加紧密。这促使社会治理由政府职能驱动转向社会公民驱动,由政府目标主导到社会需求主导。因此,利用大数据将散落于城市的信息集合起来建设数字城市、智慧政府<sup>[3]</sup>是未来社会治理的主要方向。

针对以上特点,本文在智慧政务理论及其发展方向的基础上,结合我国智慧政务建设的具体实践,深入分析智慧政务建设存在的问题,并提出应对策略。

## 二、智慧政务建设的意义及其发展方向

### (一)智慧政务建设的意义

智慧政务建设就是把互联网和大数据运用于政府治理的过程。智慧政务是电子政务发展的高级阶段,其实质是将信息高效处置机制引入公共部门政务流程中,进而实现政务透明化、科学化与智能化<sup>[4]</sup>。从传统政务到电子政务,最后演进为智慧政务的政府治理模式如图1所示。

从形式上看,在智慧政务中,政府所提供的公共服务并没有变化,但是服务的方式将在大数据和互联网的辅助下变得更加高效、便利和全面。电子政务仅仅是互联网与政府治理的简单结合,即政府运行的电子化,它可以极大地提高政府的运作效率,但是在服务的全面性和灵活性方面还有很多缺陷。智慧政务是在移动互联网和大数据极大发展的背景下提出来的。移动互联网的发展和普及,使我们迈入了由数据驱动的新时代。利用大数据可以使政务变智能主要体现在:(1)由为群体服务到提供个性化定制服务;(2)极大地提高了对个体服务的便利性和智能性;(3)服务方式是动态的,是随着社会发展而不断变化的;(4)通过研究群体行为,可以对未来进行精准预知。建立更具弹性和更智慧的政府服务模式,对社会的长期健康发展具有重大的意义。

#### 1. 明确政府职能,促进政务服务多元化

我国政府的职能定位和管理模式形成于计划经济时期,虽然经过多次改革,发生了很大转变,但适应社会主义市场经济发展需要和社会主义民主政治要求,以经济调节、市场监管、社会管理和公共服务为核心职能的有限政府模式还没有完全确立<sup>①</sup>。具体到与公民关系更紧密的市县级政务部门,其职能定位模糊不清、权力交叠等现象依然突出。

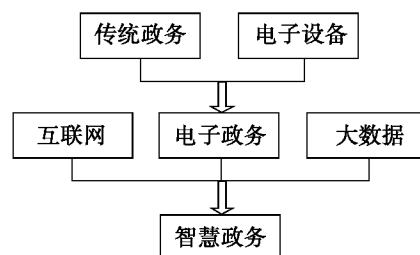


图1 政府治理的进化

<sup>①</sup>参见黄文冠《我国政府职能转变之探析》,载于《中国行政管理学会2011年年会暨“加强行政管理研究,推动政府体制改革”研讨会论文集》。

基于技术运用和创新的视角,智慧政务是以提供完善的政府服务为中心,以社会治理的精细化为导向,以大数据和互联网为技术支撑的一种高级社会治理模式。智慧政务的建设离不开技术的发展和 innovation。智慧政务的建设,使权力清单变得可视,不仅提高了政府的透明度,明确了政务部门的职能,使职能部门的分工更加科学和合理,改变政府职能模糊不清的现象,而且可以及时发现并纠正职能部门设置中存在的问题,精简职能机构和人员,加强政府的自我管理,提高政务运行效率。

后现代化的信息社会,人们的生活和需求将是碎片化的,这就使得人们之间所谓的“共同利益”难以存在,公共需求所具有的“公共性”逐渐丧失,基于共同利益的公共服务需求会越来越少。而且人们对于公共服务的提供渠道有着不同的偏好,对公共服务的响应速度的要求也越来越高,所以以往“一刀切”的公共服务方式将不再适应时代的需要。人们将不满足于政府提供的一般大众化服务,更个性和多元的政府服务需求将成为主流,进而,政务服务也需要变得更加灵活和多元。同时,更加动态和灵活的政务监督,也会促进智慧政务的健康发展,形成一种社会治理的良性循环。

## 2. 对政务全面、客观和多元的监督

全面有效的政务监督一直是政府治理的关键问题,及时客观的公共服务评价是政府治理进步的有效动力。在一个健全的民主社会中,政务监督是必不可少的。公民对政务自下而上的监督,理应是监督的主体。长久以来,我国滞后的民主法制建设一直脱节于经济和社会的发展,传统文化中的“尊权拜官”思想和公民意识的缓慢进化,使得宪法赋予公民的监督权利发挥有限,公民监督的影响力严重不足。

伴随着移动互联网和大数据的发展,使去身份化的社交变得可能,进而公民产生以自我为中心的公共服务需求,这也是微博、微信公众号等社会化媒体能够兴盛的主要原因。发达的“公民媒体”使得公共服务的反馈与监督途径也将变得更加分散和多元。公民参与政务建设的时机和热情也会不断提高,社会治理向更具包容性和无边界性的“范在化服务”转变,个人利益与社会利益紧密融合,从而达到治理的“以人为本”。

公共服务的全面且更具有针对性,反馈监督通道的及时和多元,使得政府在社会治理中更加尊重公民个人权利的主体性,达到社会治理的协商民主。

## 3. 加速政府职能的转变

现代化的进程实际上是从传统社会向现代社会的过渡,现代社会的国家治理普遍淡化统治,突出管理和服务职能,寓统治于管理和服务之中<sup>[5]</sup>。智慧政务的建设,将公共服务的供给与选择关系,转变为需求与回应以及主体间的互动关系<sup>[6]</sup>。公民及各种小型社会组织利用智能政务平台形成集体智慧,以自组织的形式实现自我管理和服务,达到自治与共同治理的紧密结合,进而使服务的提供方与需求方实现动态无缝对接,碎片化的政务需求将得到极大满足。

随着信息技术尤其是移动互联网的发展,个体之间的交往早已不再局限于以往的面对面形式,而更多地通过便捷的各类通讯工具来完成。如图2所示,在日常生活中,公民可以随时随地地发布其公共服务的需求,而其服务需求也将会从各种渠道多元化地得到满足。也即,政务服务不再是唯一的公共服务提供者,个体的公共服务需求也将更多地被各类自治组织给予合理解决,只有当需求超越各类自治组织的自治能力时,才会向更高层次的相应政务部门寻求满足。此时,社会的自治能力将得到最大限度的发挥,政府将在形式上变得最小而在服务上却又无所不在;政府管理也将淡化“人治”的局面,加速政府由管理者向服务者的角色转变<sup>[7]</sup>。

### (二)智慧政务的发展方向

传统的政府是按业务、管理职能分别设定的,各个部门各司其责<sup>[8]</sup>,而现实中往往存在部门职能

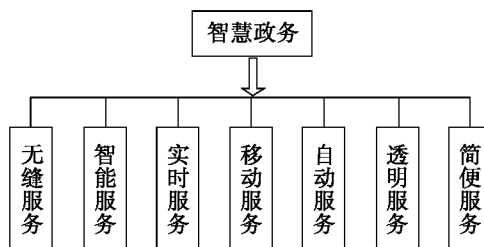


图2 智慧服务的实现途径

鉴定不清、人员配置臃肿等问题。智慧政务是将互联网、大数据与政府治理模式高度结合的一种新形态,政府服务将以高效便民为主要特征。政府提供公共服务将由“人管”、“人治”等传统形式向智能化、全面化转变,服务的形式将变得灵活和及时。据世界银行测算:一个百万人口以上的城市建设,在投入不变的情况下,实施全方位的智慧管理,将能增加城市的发展红利 2.5 倍到 3 倍<sup>[9]</sup>,这说明智慧管理和建设智慧型服务的政府是未来发展的方向。

聚集于政府在社会治理中的服务角色,强调公民对公共服务的全面感知,以更加精细和动态的方式达到对社会的治理,使政务更加透明和智能是智慧政务的发展方向。

### 三、当前政府服务中存在的问题及其对策

#### (一)智慧政务建设中存在的主要问题

智慧政务的建设是一个复杂的系统工程,政府在其中应发挥主导作用。智慧政务的建设,既有助于政府治理能力的提高,也是政府的一种自我鞭策。现阶段由于政绩考核方式存在缺陷,技术融合程度不足,政府习惯于管理而轻视服务,在智慧政务建设的过程中极易发生“面子工程”、“疏于经营”、“避重就轻”等问题和偏向,必须引起足够重视。

##### 1. “面子工程”问题严重

当前,国家层面的有关智慧政务建设的总体性规划尚未出台,现有的规划主要是智慧政务建设的发展和应用方向的原则性和纲领性指导,智慧城镇的建设也仅仅处于试点阶段。一些地方的领导干部只顾个人或者其小团体的利益,不考虑当地群众的实际需要和经济发展现状,滥用手中的权力,并美其名曰响应国家号召,将智慧政务的建设当作个人政绩来经营,“面子工程”问题严重。

智慧政务系统建设需要大量的资金和技术的投入,要适应不同地区的不同发展现状,要充分考虑当地人民群众的现实政务需求,切实理顺政务服务流程,保障百姓利益。智慧政务建设中最关键的是服务态度、社会治理观念和方式的转变,并不是为了政绩而进行的一蹴而就的“面子工程”建设。

##### 2. 缺乏标准,疏于经营

当前我国智慧政务建设取得了一定的成绩,相关职能部门的服务理念的改观值得肯定。比如哈尔滨市香坊区的“智慧热网”工程的试点应用。其依据“供热物联网云平台”对每个小区换热站的出水回水温度及流量压力等指标实现全天候动态监测,保障了市民的供暖需求。在短时间内,使全区供热投诉率同比下降了 26%,使工作人员的数量减少三分之二,工作效率提高了 300%<sup>[10]</sup>。

可以预见,智慧政务及各类智慧管理平台的建设,对未来的社会发展将产生不可估量的推动作用,其规划建设的紧迫性也愈加凸显。但目前市场中充斥着许多所谓的智慧政务“解决方案”,各个方案并没有统一的标准和规则,导致政务系统建设相当杂乱,各个系统之间协调性很差,“信息孤岛”普遍存在,资源整合严重不到位。再者,监督机制建设还不完善,政务的考评往往集中于“硬件”上,“软件”上的考评还相对缺乏,职能部门不愿放弃手头的权力,智慧政务建设往往徒有虚名。

##### 3. 避重就轻,固守利益

智慧政务建设,是整个社会治理模式的变革,开放性、包容性和透明性是其内在特征。这样的治理方式必然会触动领导干部们的现有权力利益。当前一些地方政府,在智慧政务基础设施建设方面投资巨大,但忽略公民的重点需求,避重就轻,固守利益,政务建设总是从一些不痛不痒的角落开始,导致系统功能与公民实际所需相去甚远,权力垄断现象依然严重,服务型政府建设成为一句空谈。另外,即使基础系统建设完成,但相关职能部门怠于推广,甚至百般阻挠,导致公民无法享受便利的服务,设备不能物尽其用,造成大量资源的浪费。

#### (二)推动智慧政务健康发展的对策

针对上述智慧政务建设中普遍存在的问题,要着眼全局,制订相应的规划细则,以完善政务服务

建设为中心,加强技术创新和整合的能力,加快服务理念的转变,统筹规划,努力实现智慧政务建设的健康发展。

### 1. 完善制度设计,做好顶层规划

智慧政务建设不是一蹴而就的,而是有着详细的实施步骤。政务职能部门应根据当地的发展状况逐步推进智慧政务的建设,建立长远的发展规划和制度保障机制,完善建设和服务的内容,理清各个职能部门的职责,精简多余的机构和人员,避免权力的交叉和重叠,落实各部门负责的业务范畴,优先规范基础性和与公民紧密相关的智慧政务系统的建设。

首先,要注重顶层设计,以人为本。通过自下而上的“倒逼”使社会治理方式进行变革的形式已经不能适应现代信息社会的需要,社会治理的方式应向积极主动转变。所谓顶层设计,就是政府为了适应社会变化而进行的主动变革。顶层设计的战略性作用,将为智慧政务建设指明方向。同时,在做顶层规划时,不能忽略人的重要性。以人为本是智慧政务建设的主题,完善且具有个性的公共服务是服务型政府的核心职能之一。因此,智慧政务的建设应以人为本,不断创新,努力加强社会治理的广度和深度,提升政府的公共服务能力。

其次,明确和细化各个职能部门的具体职责,加强资源整合,提高跨部门合作的能力。智慧政务要求政务部门间的职责不仅要明确和细化,而且要求在遇到突发的社会事件时,各个职能部门可以进行有效的资源整合和信息共享,实现跨部门的合作治理。其中,体制机制与法律制度的创新必不可少,职能部门之间的条块壁垒需要信息技术来打破和融合,信息资源的配置和应用需要加强,公民公共服务需求信息的挖掘能力也需要进一步提高。

最后,政务信息要安全公开。政务公开是推进政府治理民主化进程的重要措施,同时国家秘密和公民隐私的保护也是国家安全的重要内容。恰当地处理好透明与秘密之间的边界,关键在于信息公开的制度化建设。通过健全制度与法规,妥善确立政务信息公开与国家秘密安全之间的关系,完善信息审查制度,坚定不移地推进政务信息公开机制的建设。

### 2. 加强公民监督,杜绝“面子工程”

智慧政务的特点就是高效、透明和可定制。透明的政务权力清单和政绩考察方式,可以鼓励公民参与监督和建设的积极性,让权力在阳光下运行,使智慧政务的建设落到实处,杜绝“面子工程”的大量存在。

顶层规划的确立与加强自下而上的公民监督之间并不矛盾。智慧政务系统依托于云计算技术,可以便捷地对数据进行处理和反馈。智慧政务能够对治理的社会资源和国家资源进行整合,唤醒群众的公民意识,扩大公民依法参与社会治理的范围和渠道,有助于强化公民对政务职能部门的监督。政务信息可以自由流通于公民与政府之间,政务部门可以实时获取公民需求和监督信息,促使政务工作信息的透明化与可监督化,限制了政府的权力,真正做到为人民服务。

### 3. 加快政府治理思维的转变

智慧政务的核心是治理方式的转变,其根本在于政务人员思维方式的转变。在中国共产党第十八次全国代表大会的报告中首次提出了“法治思维”的概念<sup>[1]</sup>。这表明了执政党全面落实依法治国的坚定信念,也是一次执政思维的坚决转型。

官本位思想在我国长期根深蒂固地存在,使领导干部彻底摒弃“人治”和“管人”思维,培养服务意识,向依法执政彻底转变还需要相当长的时间来完成。社会矛盾的激化一定程度上与这种思想密切相关,因此对领导干部法治思维的培养就显得相当紧迫和重要。

在当前社会矛盾凸显和社会治理模式相对落后的现状下,执政者的思维转变就显得相当关键。让法治成为广大公民和执政者的信仰,把服务意识融入社会治理的各个方面,推动智慧政务的建设,更好地适应新时代的公民政务需求,提供完善且更具弹性的公共服务,是建设中国特色社会主义和谐社

会的必由之路。

智慧政务建设是现代政府治理的发展趋势和方向,是转变社会治理方式,构建服务型政府的基础条件。大数据和互联网技术的融合和广泛应用,使政务服务更加智能和灵活,政府职能部门对社会的治理将更加高效和细致,管理更加科学。同时智慧政务的建设也有助于改善政府部门的形象,对推进社会治理的现代化和全面构建和谐社会的具有重要的意义。

#### 参考文献:

- [1]张翔.中国政府部门间协调机制的研究[D].天津:南开大学,2013.
- [2]陈桂龙.智慧政务2.0模式[J].中国建设信息,2014(5):36-39.
- [3]李仁德.智慧城市中的大数据[J].武汉大学学报,2014(6):631-639.
- [4]李超民.治理现代化视阈中的智慧政务建设[J].社会主义研究,2014(4):81-88.
- [5]程李华.现代国家治理体系视阈下的政府职能转变[D].北京:中共中央党校,2014.
- [6]徐晓林,朱国伟.智慧政务:信息社会电子治理的生活化路径[J].自然辩证法通讯,2012,34(5):95-100.
- [7]郭彩霞.我国构建服务型政府的内涵及路径分析[J].开封教育学院学报,2006,26(4):30-31.
- [8]赵玘,陈贵梧.从电子政务到智慧政务:范式转变、关键问题及政府应对策略[J].情报杂志,2013(1):204-206.
- [9]辜胜阻,杨建武.当前我国智慧城市建设中的问题与对策[J].中国软科学,2013(1):6-12.
- [10]刘妹媛,姜雪松.“智慧香坊”开启云端政务[N].哈尔滨日报,2015-06-01(001).
- [11]张波.法治思维与中国共产党执政思维的现代转型[J].理论探讨,2013(5):33-36.

## Problems in the Development of Smart Government in China and Their Solutions

Duo Shujin, Guo Mei

(College of Public Administration, Yanshan University, Qinhuangdao, Hebei 066004, China)

**Abstract:** Smart government is the top pattern of e-government development, it deeply merges information and intelligence. Building smart government is very important to the personnel running and the government role changing. Now, authority section remains serious phenomenons, such as function dislocation, confused management, service conception deficiency and personnel unnecessarily, this cannot be overlooked along with government and society changing. This article suggests government should changing from e-government to intellectual management, using the big data and internet as tools to build a more powerful evaluating system and an innovative and wise government.

**Key words:** smart government; e-government; government evaluation; government management; wise government

(责任编辑 陈静)