



学术跟踪

- ▶ 五个着力点
- ▶ **学术跟踪**
- ▶ 纲要解读
- ▶ 绩效工资
- ▶ 关注两会
- ▶ 白皮书

学术跟踪

汪玉凯：大部制改革后信息化推进的体制机制问题及建议

2010-11-15 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

一、大部制改革后我国信息化推进体制机制出现的新问题

2008年3月，国务院机构改革撤销了国务院信息化工作办公室，新组建了工业和信息化部。这标志着国家信息化领导体制和推进机制发生了重要变化。工信部的设立，在统筹工业化和信息化融合以及实施行业管理方面发挥了重要作用，但在推进信息化的发展方面，也暴露出一些体制和机制方面的问题。

第一，国家信息化决策体系中缺乏日常化协调机制。承担着各方面信息化推进协调职责的国务院信息化工作办公室被撤销后，职能合并到新组建的工业和信息化部，但实际上工信部作为国务院一个职能部门，很难进行跨部门协调，协调问题显得十分突出。目前，跨部门、跨地区以及中央和地方间的协调，主要依靠国家信息化领导小组开会以及相关单位间采取的“就事论事”的办法进行协调。这种协调方式会造成两大问题：一是国家信息化领导小组每年集中开会次数有限，只能就重大问题进行商议决策，闭会期间没有明确的协调制度，很多问题不能得到及时处理；二是依靠各相关部门间高层领导或者公务人员一事一议的协调模式不能从根本上解决信息化建设的机制问题，协调成本高，随意性强，导致重复建设突出、资源难以共享、应用难以深化。

第二，促进工业化与信息化融合发展的管理机制尚需强化。国家组建工业和信息化部，其核心用意是促进工业化与信息化融合发展，这个“融合发展”的内涵不是简单的工业信息化或者制造业信息化，而是要统筹经济社会发展与信息技术应用的关系，是从国家现代化全局考虑信息化建设。当前，在国家信息化工作中存在局部的以工业信息化替代工业化与信息化融合发展的倾向；2009年出台的十大产业振兴规划中，两化融合发展的理念未能得到有效贯彻。

第三，尚未形成相对集中高效的电子政务管理机制。我国电子政务管理涉及的部门多、政府直接投入大，客观上对电子政务相对集中管理提出了更高的要求。但是，由于我国电子政务建设的规划、预算、审批、评估等各个环节分别由不同部门管理，特别是项目建设存在多头立项、多头审批的问题，尚未形成一个完整的机制，没有部门能够牵头对电子政务建设进行全方位的统筹，这就很容易造成重复投入、浪费投入。据国家审计署这几年提供的审计报告，不少部门都程度不同地存在信息化资金使用不当的问题，甚至出现一个项目数千万资金超额申报或用途不明的问题。因此，应加强对电子政务建设的统筹，对部门的电子政务建设进行全方位管理。

二、国外推进信息化的通常做法

信息化是当今世界性潮流，深刻地影响着—个国家的经济社会发展，因此，世界各国、特别是发达国家十分重视信息化推进的体制机制问题。概括起来有四个特点：

一是国家层面的“四层两翼”结构和功能比较完善。各国在推进信息化建设时，基本都确定了决策机构、协调机构、管理机构和执行机构的四层架构，并且设有审计监察机构和由外部专家组成的决策咨询机构（两翼）。决策机构负责制定国家信息化总体战略、发展规划以及相关政策，通常由总统、总理或者首相担任负责人，成员是重要的内阁成员，如芬兰的信息社会委员会、日本的IT战略本部、韩国的信息化战略会议等；协调机构负责协调政府各部门更好地实施国家信息化发展战略和相关政策，通常是由各部门行政首长或

者首席信息官组成的委员会，如美国英国的首席信息官委员会、日本的首席信息官联席会议等；管理机构行使信息化综合管理职能，制定实施国家信息化战略的相关政策，通常是由某个或者某几个内阁组成部门负责，如美国的管理和预算办公室、日本的总务省、韩国的情报通信部、新加坡的资讯通信发展管理局等；执行机构负责相关信息化项目的推进实施，依据项目的规模和范围，通常是一个部门或多个部门联合而成，如美国24个电子政务优先项目组等；审计机构对信息化执行机构进行决策、管理、绩效和技术等方面的审计，确保信息化工作合理有效，如美国的政府责任办公室及派出至各部门的审计官；咨询机构通常由政府设立，由来自产业界和学术界的专家组成，就信息化发展战略、规划和实施进行相关问题的研究和咨询，如美国的总统信息技术咨询委员会和韩国的信息化促进咨询委员会。

二是依据国情注重中央同地方的统筹与协调。信息化推进体制是与各国政治体制相适应的，尤其体现在中央政府与地方政府在推进信息化建设的关系上。单一制的国家（如韩国、新加坡等）在推进信息化建设时，往往是中央政府出台有关战略规划和政策意见，地方政府则按照中央政府的统一要求贯彻实施；联邦制或者地方自治权利大的国家（如美国、加拿大等），联邦政府只是提供总体战略指导，各地方可以根据自己实际情况确定信息化建设思路和重点。

三是信息化推进体制不断健全和完善。各国的信息化推进体制虽然具有一定的稳定性，但并不是一成不变的，而是根据信息化建设的发展阶段以及推进体制运作的实际效果进行适时地调整和完善，不断强化其作用。

四是政府机构内部普遍建立了首席信息官制度。政府机构内部信息化建设多数由首席信息官负责。国际电信联盟的资料表明，已经有100多个国家确立了首席信息官制度。在重要的政府部门设置首席信息官，不仅有利于国家相关战略规划的贯彻实施，也有利于更好地推动部门信息化建设工作。

三、改进国家推进信息化体制机制的建议

我国的信息化发展，除北京、上海等少数经济较发达地区之外，整体上和发达国家还有较大差距，因此，加强信息化推进体制机制建设十分重要。

第一，树立国家信息化发展战略的权威性，以此作为我国推进信息化的目标和依据。2006年5月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《2006-2020年国家信息化发展战略》，并发出通知要求各地区各部门结合实际，认真贯彻落实。国家信息化发展战略，是覆盖现代化建设全局的战略举措。它评估信息化发展的全球趋势和我国信息化的发展现状，明确国家信息化发展的指导思想和战略目标，进一步提出国家信息化发展的战略重点和行动计划。国家信息化发展战略是指导国家信息化发展的纲领性文件，建议在全国进行一次贯彻实施国家信息化发展战略的大检查，并根据检查的情况以及形势的发展，进一步修订、完善，强化其权威性。

第二，保证国家信息化领导小组重大决策得到认真贯彻和实施。凡涉及信息化的重大政策和事项要经国家信息化领导小组审定。国家信息化领导小组必须有一个办事机构和一个决策咨询机构。这个办事机构不一定要独立设置，但如果没有这个组织形式，国家信息化领导小组的决策，很难在实践中得到落实。鉴于国务院信息化工作办公室已于2008年被撤销，不可能再恢复。解决信息化领导小组的工作落实问题，可有两种选择的思路：一是在工信部加挂国务院信息化工作办公室的牌子，不增加编制、机构，可以让工信部内设的信息化推进司承担日常工作。二是如果上述方案不可取，可以考虑在国家信息化领导小组下面设立若干虚拟的工作组，与一些政府部门的职能相结合，这样就可以有针对性地实施信息化领导小组的决策。如中央部委和地方政府电子政务内网协调小组（挂靠中办和国办）、信息化与工业化融合推进小组（挂靠工信部）、电子政务与公共服务创新推进小组（挂靠发改委和中编办）、国家信息安全协调小组（挂靠公安部）。

第三，建立信息化部门联席会议，加强跨部门协调。在决策、咨询、管理、执行、监督五个环节中，目前最薄弱的环节就是协调。在国务院信息办撤销以后，这个问题更加突出。如果能够在工信部加挂国务院信息化工作办公室的牌子，当然最为理想，如果不行，还有两种解决办法：一是通过国家信息化领导小组授权，由工信部具体承担起在中央层面上信息化相关问题的协调工作，行使信息化的跨部门协调权力。具体做法是，可以考虑由工信部与发改委、财政部等相关部门之间，建立固定的协商机制，从而保证国家信息化投资立项、财政资金投入的合理性和有效性。二是在信息化领导小组下面建立信息化部际联席会议制度。成员包括中办、国办、发改委、财政部、工信部、公安部、科技部、国家保密办等部门，下面可以分设电子政务部际联席小组、电子商务部际联席小组、信息安全部际联席小组、信息产业部际联席小组、信息监管部际联席小组、技术创新和产学研联席小组等。

第四，加强对信息化投资项目的审计和监督。按照《国家建设项目审计准则》，由国家审计署相关部门对项目的活动用科学的方法和程序进行审核检查，包括项目的文件记录、管理方法和程序、预算和支出情况以及项目完成情况等进行审计，判断其是否合法、合理和有效。同时，建立相关的责任追究制度，要在政府

机构调整中，注意将信息化的管理机构与监督机构职能分离，使二者之间既相互协调，又相互制约。

第五，可以考虑设立政府部门的首席信息官制度。在国家信息化管理协调体系中设立CIO委员会，作为信息化推进的常态协调机制。在部分信息化依赖程度高、有大项目的中央部门、各省市信息化主管机构、部分国有大型企业设置CIO领导岗位，负责各单位信息化规划、重大项目实施、信息安全等。

第六，要更好地发挥国家信息化专家决策咨询委员会的作用。国家信息化专家咨询委员会汇聚了信息化各个领域的专家，研究国内外先进信息技术和信息化发展方向，为国家信息化领导小组提供决策咨询服务。在目前的体制机制下，国家信息化专家咨询委员会可以直接为信息化领导小组提出领导小组会议的议题，在战略性、全局性、政策性的信息化建设和布局方面发挥更大作用。作者：汪玉凯

来源：《行政管理改革》2010年第10期

[>>返回](#)

相关新闻

- [行政成本控制视域中的公务消费改革探讨](#) 2010-11-24
- [蔡定剑：政府过度管理症的治理](#) 2010-11-24
- [当前我国工伤保险制度中存在的问题及对策探析](#) 2010-11-24
- [浅谈基本医疗保险制度对医药费用的影响](#) 2010-11-24
- [人社部：社保法从三方面提高基本医疗保障水平](#) 2010-11-24
- [着力推进基本公共服务均等化](#) 2010-11-24
- [浅析我国公共危机管理的发展](#) 2010-11-23

Copyright (c) 2010 中国人事科学研究院 版权所有

地址：北京市朝阳区育慧里5号 邮编：100101 院办电话：010-84635652

科研管理处：010-84635686、84622949

京ICP备10211434号