

《“十三五”国家政务信息化工程建设规划》

政策解读

当前，大数据、云计算、移动互联网等新技术对全球治理、国际竞争、经济运行、产业发展、社会生活等诸多方面产生深远影响，也对国家管理和社会治理提出了全新课题与挑战，创新政务信息化工作十分必要和迫切。根据国务院批复要求（国函〔2017〕93号），日前，国家发展改革委正式印发《“十三五”国家政务信息化工程建设规划》（以下简称《规划》），作为规范和指导我国政务信息化工程建设的纲领性文件。《规划》贯彻落实十八大以来党中央、国务院关于政务信息化发展的新要求，紧密结合我国政务信息化工作面临的新形势，提出了“十三五”政务信息化发展的新要求，对国家重大政务信息化工程建设进行了系统性设计，标志着我国政务信息化迈入了创新发展的新阶段。

一、从推进全面深化改革的高度重视政务信息化工作

党中央、国务院高度重视政务信息化工作。习近平总书记在第36次中央政治局集体学习时指出，“我们要深刻认识互联网在国家管理和社会治理中的作用，以推行电子政务、建设新型智慧城市等为抓手，以数据集中和共享为途径，建设全国一体化的国家大数据中心，推进技术融合、业务融合、数据融合，实现跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务的协同管理和服务”。李克强总理多次指出，“要打破信息孤岛和数据烟囱，推动政府信息共享，提升政府效能”。6月13日，李克强总理在全国深化简政放权放管结合优化服务改革电视电话会议上对政务信息系统整合共享工作提出了明确要求。在新的历史时期，政务信息化工作的重要意义已经远远超出技术范畴，成为推进国家治理体系和治理能力现代化题中应有之意，必须从全面深化改革的高度凝聚发展共识、明确发展方向。

（一）创新政务信息化工作，是构建网络强国的重要环节

党的十八届五中全会通过的“十三五”规划建议明确提出实施网络强国战略。以信息化驱动现代化，是实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的重大战略选择，也是政务信息化工作的根本指引。创新强化政务信息化工作，是实施网络强国

战略的重要环节，也是在新的历史条件下加强党的执政能力建设的重要举措。习近平总书记庆祝中国共产党成立 95 周年大会上指出，“历史从不等待一切犹豫者、观望者、懈怠者、软弱者。只有与历史同步伐、与时代共命运的人，才能赢得光明的未来。”在新形势下，必须坚持以网络强国战略引领政务信息化各项工作，实现政务业务创新与核心技术自主创新的互促共进。创新推进政务信息化工作，必须以勇于担当的使命感和责任感，顺应技术创新发展大势，正确认识、运用新技术和新模式，抢抓信息革命机遇，顺势而为、乘势而上、相向而行，构建符合时代发展要求的政务信息化体系，以信息化推进国家治理体系和治理能力现代化。

（二）创新政务信息化工作，是推进改革任务的重要抓手。

在大数据时代，以全面深化供给侧结构性改革为主线，持续深化“放管服”改革、创新宏观调控方式、实施“一带一路”战略等一系列重大改革任务，都需要信息化手段的创新支撑。全面加快政务信息化创新发展，打通政府部门纵横联动的“大动脉”，已成为全面深化改革的重要抓手，在很多领域甚至成为推进改革必不可少的创新利器。政务信息化工作的重心必须为改革提供创新理念、拓展创新空间、丰富创新手段，构建支撑改革的信息化创新平台。近年来，公共资源交易、投资监管、商事制度等改革成效较明显的领域，无一例外都构建起了高度整合的平台体系。“十三五”时期，必须在落实《政务信息系统整合共享实施方案》（国办发〔2017〕39 号）文件基础之上，按照《规划》要求系统性推进政务信息系统整合与创新，将国家政务信息化工程打造成为政务信息系统支撑工作的助推器和检验改革成效的新手段。

（三）创新政务信息化工作，是改善公共服务的迫切要求。

习近平总书记 2016 年 4 月 19 日在网络安全和信息化工作座谈会上讲话中指出：网信事业要发展，必须贯彻以人民为中心的发展思想。要适应人民期待和需求，加快信息化服务普及，降低应用成本，为老百姓提供用得上、用得起、用得好的信息服务，让亿万人民在共享互联网发展成果上有更多获得感。创新强化政务信息化工作是贯彻落实以人民为中心的发展思想，改善公共服务、提升人民群众获得感的必然要求。政务信息化工作需紧密围绕民生保障、扶贫脱贫、惠民服务等涉及社会公众切身利益的实际需求，大力实施“互联网+政务服务”，大力强化法治、创新、廉洁的服务型政府

建设，创新推进政务服务“一号申请、一窗受理、一网通办”，让数据多跑路，让群众少跑腿，让治理更有效，切实打破公共服务各领域、各环节的服务瓶颈，构建公平、普惠、便捷、高效的公共服务信息体系，切实方便群众办事创业。未来政务信息化重大工程，既要考虑公务人员履职行政中的行政办公需求，更要转变观念、换位思考，将政务信息化工作重心转变到老百姓日常办事创业的实际需求上来，增强社会公众获得感、提高社会公众满意度。

二、以锐意创新发展的精神推动政务信息化工作

新世纪以来，我国政务信息化工作取得长足发展，基本实现部门办公自动化、重点业务信息化和政府网站普及化，成为政府高效履职行政的重要手段。“十二五”时期，国家政务信息化工程建设规划提出了“实现三个转变、坚持三项原则、突出三个重点”的思路，促进了工程建设理念的重大转变，跨部门、跨地区共建工程逐步成为政务信息化工程建设的主要形态，全国企业信息公示、投资项目在线审批监管平台等成为支撑“放管服”改革的重要平台。信息共享、绩效评估等一批创新性制度和办法颁布实施，一定程度上改善了部门系统分割、资源分散的局面，政务信息化日益成为政府高效履职行政的重要手段。

但从总体上看，政务信息化工作还有很多与国家治理体系和治理能力现代化不相适应的地方，互联互通难、信息共享难、业务协同难的问题仍未得到根本解决，“各自为政、条块分割、烟囱林立、信息孤岛”已经成为提升国家治理能力的重要制约瓶颈。必须全面创新政务信息化工作的发展动力、发展模式、发展机制、发展重心的转变。

（一）三个面向、四个坚持：以理念创新引领发展。

根据“十三五”时期面临的新形势、新任务、新要求，政务信息化工作需做到“三个面向”：即面向时代发展主题、面向改革治理需要、面向社会公众期望，紧密围绕“放管服”改革创新、纵横联动协同治理、“互联网+政务服务”、促进创新创业等任务，更加强调跨部门、跨地区、跨领域的协同治理和信息共享，更加注重促进政务治理现代化和公共服务便捷化，推动政务信息化工作迈入以“集约整合、全面互联、协同共治、共享开放、安全可信”为特征的创新突破新阶段。

“十三五”政务信息化工作创新发展的理念共识可概括为“四个坚持”。一是坚持

一个战略总引领，按照构建网络强国的战略部署，统领政务信息化各项工作。二是坚持一个目标为导向，把推进国家治理体系和治理能力现代化作为政务信息化工作的总目标。三是坚持两个创新着力点，从政府供给侧角度加强政务治理创新，从需求侧角度加强公共服务创新。四是坚持一张蓝图绘到底，按照顶层设计理念大力强化政务信息化统筹共享力度，将“大平台、大数据、大系统”作为较长一个时期的发展蓝图一抓到底。

（二）四个打破、四个转变：以路径创新驱动发展。

《规划》力求在工作路径方法上创新突破，提出以创新思维、开放思维、服务思维和系统思维打破传统工程项目建设管理的思维惯性和路径依赖，着力实现四个转变。一是打破思维惯性，强调充分利用新技术、新模式、新理念优化工作流程、创新业务模式、改革管理制度、强化纵横联动协同治理，强化技术供给侧创新，以制度创新+技术创新推进“放管服”等改革任务，助力政务治理，实现由项目驱动向创新驱动的动力转变。二是打破理念束缚，充分发挥市场主体作用，鼓励采用委托代建、以租代建、服务外包等新模式，促进工程建设主体和服务方式的多元化，形成政务公开、数据开放、社会参与的常态化机制，实现由政府投资建设为主向政府与社会投资双轮驱动的机制转变。三是打破服务瓶颈，紧密围绕民生保障、扶贫脱贫、惠民服务等社会公众的切身难题，大力实施“互联网+政务服务”，构建公平、普惠、便捷、高效的公共服务信息体系，切实方便群众办事创业，实现以行政办公需求为主向以服务公众需求为主的重心转变。四是打破路径依赖，统筹共建电子政务公共基础设施，统筹协调政务业务纵横联动，尤其要注重统筹强化网络信息安全保障，大力推进政务信息资源共享利用和有效汇聚，实现由分散建设向共建共享的模式转变。

（三）战略匹配、顶层设计：以方法创新规划发展

《规划》遵循系统理论思想，提出了“大平台、大数据、大系统”的顶层架构，对“十三五”时期应该重点创新突破的业务方向进行了梳理规划。各部门的业务系统必须符合“三个面向、四个坚持”的理念共识和发展方向，依托统一的顶层架构，重点推进以“两网、一平台、四库、六系统”为主要内容的重大政务信息化工程建设，整体构成一棵国家治理的“智慧树”，形成改革合力，推进跨部门的资源共享和业务协

同，实现各部门上千个信息系统的整合共享，从根本上化解信息孤岛、数据烟囱、重复建设等问题。原则上不再审批各部门无序分散建设的业务系统。

一是统筹推进国家电子政务内网和国家电子政务外网，基本实现各类政务专网的整合迁移和融合互联，支撑各级政务部门纵横联动和协同治理。二是深入推进政务信息化建设的集约整合和共享共用，一体化推进国家政务数据中心、国家数据共享交换工程和国家公共数据开放网站的融合建设，打造“覆盖全国、统筹利用、统一接入”的大平台。三是深化国家基础信息资源开发利用，持续推进人口基础信息库、法人单位基础信息库、自然资源和地理空间基础信息库、社会信用信息库的建设完善及开发利用，关联融合社会大数据，逐步汇聚形成政务治理大数据，充分挖掘数据价值，释放数据红利。四是推进国家重要信息系统建设，充分体现协同共治、信息共享理念，规划设计了党的执政能力、民主法治、综合调控、市场监管、公共安全、公共安全治理等6大体系工程，统筹整合新增业务系统及已有存量信息系统。

三、以抓铁有痕的干劲强化《规划》各项任务落实

习近平总书记指出“一分部署，九分落实”。不抓实，再好的蓝图只能是一纸空文。《规划》实施涉及许多长期困扰我国政务信息化工作的老大难问题，面临的困难不容小觑。需注重以下五个方面，切实强化《规划》落实。

一是要钉钉子，夯实体制机制保障。充分依托国家电子政务统筹协调机制、促进大数据发展部际联席会议制度等工作机制，强化政务信息化工程建设的统筹管理。落实《政务信息资源共享管理暂行办法》等文件要求，加强政务信息资源的国家统筹管理，推动部门间信息共享和公共数据开放。加强牵头部门对跨部门工程建设的组织协调，落实部门一把手责任制，形成国家统筹、部际协调、部门统一的政务信息化工作局面。

二是要立规矩，强化工程全生命周期管理。修订完善国家电子政务工程建设项目管理办法，加强规划约束，简化审批流程。建立工程项目全口径备案制度，加强建设和运维资金管理的衔接。工程建设部门要自觉接受财政、审计、纪检监察等部门的监督，提高投资绩效，促进廉政建设。严格工程项目验收及后评价，落实工程项目全过程监管和考核评估工作，强化绩效管理，健全问责机制。

三是要啃硬骨头，推进公共基础设施统筹。全面加快统一的国家电子政务网络、国家政务数据中心、国家数据共享交换工程及国家公共数据开放网站等国家关键基础设施建设。原则上不再审批各部门分散独立、运行低效的基础设施项目。相关管理部门加快研究制定政务云服务平台外包相关管理制度。各部门做好自身业务系统、计算存储等存量资源的整合共享利用。

四是要促开放，完善政务信息化发展环境。充分发挥市场主体的资金、技术、人才优势，提高工程建设各环节的专业化水平，促进工程建设主体和服务方式的多元化，构建政务公开、数据开放、社会参与的常态化机制。通过建立政务信息化领域诚信体系建设，形成充分竞争、优胜劣汰的市场机制。此外，要加强政务信息化标准规范体系顶层设计及相关立法工作，开展新技术应用、新模式创新等重大问题前瞻研究。

五是要守底线，筑牢网络信息安全防线。当前，信息系统的常规性风险、数据资源的集聚性风险和新技术应用的潜在性风险相交织，必须以网络强国战略引领政务信息化各项工作，坚持底线思维，严格落实等级保护和分级保护制度，形成跨部门、跨地区条块融合的安全保障工作联动机制，全面推进安全可靠产品及国产密码应用，提高自主保障能力，切实保障政务信息系统的安全可靠运行。

各地区、各部门及有关单位要进一步凝聚共识、统一步调，强化《规划》实施的工作协调和组织领导，切实按照党中央、国务院相关要求，推进“三融五跨”、打破信息孤岛、强化业务协同、促进共享开放，为推进国家治理体系和治理能力现代化提供强有力的信息化支撑，确保《规划》各项目标任务顺利实现，共同开创我国政务信息化建设的新局面。

（原标题：创新政务信息化工作 推进国家治理体系和 治理能力现代化——《“十三五”国家政务信息化工程建设规划》政策解读）