

促进信息化与国家治理现代化协同发展

李培楠¹, 万劲波^{1,2*}

1. 中国科学院科技战略咨询研究院, 北京 100190

2. 中国科学院大学公共政策与管理学院, 北京 100049

摘要 信息技术广泛应用成为信息化时代主要国家推动国家治理体系和治理能力现代化的有效手段。信息化时代必须将信息技术创新与国家治理体系改革结合起来, 实现信息化与国家治理现代化并举。从信息化与国家治理现代化协同演进的关系视角, 重新审视了信息化支撑国家治理现代化的经验、问题及挑战, 探讨了面向未来促进信息化与国家治理现代化协同发展的重点任务。

关键词 国家治理体系和治理能力; 信息化; 国家治理现代化

国家治理体系和治理能力是一个国家制度建设和制度执行能力的集中体现。党的十八届三中全会提出全面深化改革的总目标是“完善和发展中国特色社会主义制度, 推进国家治理体系和治理能力现代化”, 强调“加快完善互联网管理领导体制, 确保国家网络和信息安全”^[1]。2016年4月, 习近平总书记在网络安全和信息化工作座谈会上的讲话中强调:“信息是国家治理的重要依据。”“要以信息化推进国家治理体系和治理能力现代化。”^[2]2016年7月, 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《国家信息化发展战略纲要》^[3], 明确了以信息化推进国家治理体系和治理能力现代化的目标和任务。中共十九届四中全会审议通过了《中共中央关于坚持和

完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》^[4], 对“第五个现代化”提出了新的任务和要求。改革开放40多年来, 中国的发展成就举世瞩目, 国家治理水平和治理能力明显提升, 其中, 科技创新和信息化发挥了重要技术支撑和条件保障作用, 是支撑引领现代化建设的基础性、先导性、战略性举措。

现代信息技术手段的广泛应用推动经济社会全面数字化转型及生产效率、社会效率持续提升, 也成为主要国家推动国家治理体系和治理能力现代化的有效手段。与此同时, 也存在信息孤岛、信息垄断、数字鸿沟、数据滥用等风险和隐患。加速新一代信息技术的发展和应

收稿日期: 2020-02-23; 修回日期: 2020-03-02

基金项目: 国家互联网信息办公室课题(Y9035018); 中国科协创新战略研究院课题(Y9042519)

作者简介: 李培楠, 副研究员, 研究方向为科技战略与信息化创新, 电子信箱: lipeinan@casisd.cn; 万劲波(通信作者), 研究员, 研究方向为科技战略与政策, 电子信箱: wanjinbo@casisd.cn

引用格式: 李培楠, 万劲波. 促进信息化与国家治理现代化协同发展[J]. 科技导报, 2020, 38(5): 63-68; doi: 10.3981/j.issn.1000-7857.2020.

05.009

理创新深度融合,推进信息化与国家治理现代化并举,不仅是抢抓数字经济、智能社会“换道超车”历史机遇的需要,也是构建良好制度环境、创新生态和社会秩序的需要。如何选择以及选择什么样的治理工具和手段,如何厘清政府、市场和社会机制的关系和责任边界,如何提升治理体系的整体效能,都离不开信息化能力的系统支撑。本文拟从信息技术与国家治理体系协同演进关系视角分析现状、问题与趋势,提出政策建议。

1 信息化与国家治理现代化的关系

纵观世界,各国政府为解决采取传统的国家治理工具带来的问题,纷纷将信息、数据作为国家和社会发展的关键战略资源,信息技术的创新与发展作为国家治理的基石,一直不断地在迭代治理模式,并加快赋能国家治理体系和治理能力现代化。回顾历史,这种迭代更新与数字转型的背后,既受当时政治、经济和社会环境的影响,更与信息技术的创新和应用发展有着密切的联系。每一代新的信息技术的应用和普及,如从第二代的计算机向第三代的互联网、第四代的云计算、大数据向第五代的5G、人工智能等,每次变革跃迁升级都会极大改变政府、企业、公共服务供给者和社会大众的行为模式,与国家治理模式的转变呈现出“同频共振”的特点,并为国家治理模式的创新提供强大的驱动力。以5G、大数据、人工智能、区块链等为代表的新一代信息技术正在飞速普及,数字化、网络化、智能化深入发展,在促进国家治理体系和治理能力现代化、推动全球治理变革等方面正发挥着越来越重要的作用。

1.1 信息化与现代化的关系

纵观国内外学者们对信息化的研究,认为信息化是一个动态的概念,对其界定应随着不同历史时期、不同国家的认知和理解而变化。学者从社会、经济、技术及过程等不同视角强调社会生产的主导由物质生产变为了信息生产,信息是人类社会不可或缺的资源要素和生产力,工业社会向农业社会转化过程中,信息资源的作用得以全面发挥和释

放^[5-9],在满足信息资源和技术需求的前提下,信息化加速提升整个社会发展水平和转型。尽管学者对信息化概念的界定和研究视角存在差异,但不难看出,基本上是围绕信息化的本质特征及影响展开研究,认为竞争的本质是资源优化配置^[10],为了提高和优化资源配置效率,总是倾向于应用信息技术提高内外部环境的确定性,减少认知的不确定性,进而在资源配置优化和生产效能提升的竞争中胜出。这一观点与1948年香农在《通信的数学理论》^[11]一文中指出的“信息是用来减少随机不确定性的东西,信息的价值是确定性的增加”基本一致。

1.2 国家治理理论和治理信息化工具

学者针对整体性治理的概念及其理论进行了详细与系统的论证^[12]。在此基础上,部分学者从网络化治理角度,围绕公共服务领域展开了较多的实证研究和分析,基于多中心治理理论来探讨分析国家治理机制及治理的核心内容^[13]。在对治理工具和手段的探讨中,有学者认为大数据如同一个强有力的杠杆,撬动着包括私人部门、政府部门各类组织以及医疗、教育、人文等领域在内的一切事物^[14]。利用大数据技术进行自动化决策,为公共部门进行管理对象的分类以及创新公共服务的供给,使得政府治理变得更加高效、透明^[15-16]。信息技术创新为治理改革提供了新的路径选择,学者们从互联网+、大数据+、人工智能+等角度出发,研究了智慧政府治理创新面临的问题,从理念、制度、技术、保障等方面探讨了大数据如何推动政府治理创新^[17],分析了互联网为政府治理转型和革新带来的机遇和挑战,剖析了存在的问题及原因,提出了以“互联网+政务服务”等技术来促进政府治理信息化。

1.3 信息化与国家治理现代化的演进

从技术视角看,国家治理模式经历了从韦伯模式走向新公共管理模式,再走向整体性政府模式3阶段,演进的原因在于特定的技术演进和管理创新逻辑在协同发挥重要的推动作用。自2000年以来,全球治理进入整体性政府时代,这一时期的治理理论与人工智能、大数据、区块链、5G等新一代信息技术共同结合催生出新的公共管理范式。对海量数据的积累、利用和管理的意识和能力,成为

政府管理能力的重要体现。以美国为例,从2001年开始,大致经历电子政府、开放政府、政府数据资产化3个建设阶段。特别是特朗普政府上台以来,美国数字政府建设开始更加强调内部整合和外部一体化服务体系的建设。2019年6月,美国政府发布《联邦数据战略第一年度行动计划》,指出联邦机构应当利用计划、统计和任务支持数据作为战略资产来发展经济、提高联邦政府的效率、促进监督和提高透明度,建立一个以功能为主导、以政府服务对象为中心的网上政府,以到达服务全社会大众、真正建成整体性政府的目的。国内外学者们主要着眼于研究和分析每一代的新信息技术的应用场景、发展前景以及随之带来的社会影响,并对每一代信息技术的优势带来的风险加以重视。相关研究显示,各国政府都在积极寻找能够使信息技术服务治理现代化的途径,衡量了信息化在公共管理中扮演的特殊角色^[18],能够在降低成本、确保社会服务有效性^[19]的同时使治理变得更加高效^[20]与个性化^[21],全社会信息化对政府整体性治理能力提出了更高要求。

2 信息化支撑国家治理现代化的经验与挑战

信息化时代,知识、技术、管理、信息、数据等新生产要素与劳动、资本、土地等传统生产要素深度融合,支撑经济社会创新发展。要统筹推进信息技术创新与国家治理体系改革,创新应用治理工具和手段,更加重视运用人工智能、互联网、大数据、区块链、5G等现代信息技术提升治理体系和治理能力现代化水平,使国家治理更好地适应不断发展变化的经济社会发展治理需求。信息化与治理现代化协同发展能够加快带动经济社会整体数字转型。

2.1 信息化支撑国家治理现代化的经验分析

信息化支撑国家治理体系和治理能力现代化背后体现的是国家治理理念与制度的转变。各国政府在治理实践中不仅引入了信息化治理的思维方式和工具手段,也更新了公共管理、治理的理念,尽管出台的文件和政策表述形式有所不同,但治理

信息化的内涵和目标均强调要准确把握信息技术变革趋势、加强数字化基础设施建设、合理运用信息化手段、促进信息流动、释放数字红利,都重视通过先进的治理理念和信息化工具实现国家治理能力提升,同时也重视弥合数字鸿沟、增强数字包容性和普惠性、积极应对新兴风险和不确定因素。例如,《二十国集团创新增长蓝图》提出了创新、工业革命和数字经济等领域的政策和措施,强调结构性改革的重要性^[22];日本提出建设世界领先的超级智能社会5.0,是指继狩猎社会、农耕社会、工业社会、信息社会之后的一种新型经济社会形态,即“通过最大限度活用信息通信技术、融合网络世界和现实世界,给每个人带来富足生活”,使之成为全社会共同目标^[23]。

与发达国家相比,中国信息化建设起步较晚,国家治理体系信息化起步也较晚,但近30年信息化在“政务、司法、金融、医疗、工业、能源、公益、财务、海关、扶贫”等领域广泛应用,为政府信息化治理与数字转型打下基础。以电子政务为例,2002年,中共中央办公厅和国务院办公厅联合转发《国家信息化领导小组关于我国电子政务建设指导意见》(中办发[2002]17号),决定将电子政府建设作为信息化工作的重点,通过“政府先行”带动国民经济和社会发展信息化,中国全面快速发展信息化正式提速,主要体现在以下2个阶段。

1) 高速增长阶段的信息化。党的十六大首次提出“两化”深度融合,信息产业持续快速发展,信息技术应用不断深化,国家治理主要采用政府与市场相结合的新公共管理模式。通过“十二金”工程、“政府上网工程”等一批重大行业信息化建设,分行业分领域的分治模式凸显。各级政务部门核心业务信息覆盖率大幅提高,政府行政越来越离不开信息技术手段的支撑。截至2010年底,中央各部委办公室信息化覆盖率从2001年的不到10%提高到100%,98.5%的地级政府和85%的县级政府建立了政府门户网站,虚拟政府服务功能初步形成。

2) 高质量发展阶段的信息化。党的十八大以来,经济社会数字化网络化转型步伐加快,一批信息技术企业和互联网企业进入世界前列,国家治理

主要强调多主体广泛参与、多部门协同治理,以政务信息系统整合共享工程、在线政务服务平台建设为抓手,全面推进政务服务的网络通、数据通、业务通。2016年底,国务院办公厅印发《“互联网+政务服务”技术体系建设指南》(国办函[2016]108号),对建设全国统一规范的“互联网+政务服务”技术和服务体系做出系统部署。依托信息化,政务服务“一网、一门、一次”改革深入推进。

2.2 信息化支撑国家治理现代化面临的挑战

虽然中国信息化建设和国家治理信息化都取得了明显成效,但总体上,中国信息化建设和国家治理信息化仍与主要发达国家存在一定差距,主要表现为区域、行业和城乡信息化发展不平衡,欠发达地区存在“经济贫困和信息贫困”相互交织的现象,信息发布、交流和传播方式对传统治理方式形成较大冲击,个人隐私保护、网络安全和网络空间治理面临严峻挑战。中国有超大规模的互联网用户及社会行为主体,信息化支撑国家治理现代化还有很大的提升空间。国家治理现代化要重点解决的问题也包含信息化变革中出现的治理问题^[24],从信息化和国家治理现代化协同视角看,信息化支撑国家治理现代化主要面临3方面的挑战。

1) 重技术轻实践。治理信息化需要平衡“信息化”与“治理”之间的关系。从当前中国信息化支撑国家治理体系和治理能力现代化建设的实践来看,很多部门和地方仍停留在技术层面,信息基础设施的普及程度不高,信息资源的开发利用不够充分,社会治理的公众参与度和便利性还有待加强,信息化在服务国家和区域治理中的潜能还没有充分释放。

2) 重工具轻转型。对比主要发达国家,中国对经济社会数字化转型的理念、方向、路径关注不够深入,特别是对信息基础设施建设及信息技术推广应用的基础性、先导性及重要性缺乏整体和长远的战略思考,较少将信息化视为基础产业、基础服务或基础工程来发展,只是在传统治理方式上从工具层面寻求信息化手段升级,而不是进行系统性转型升级。

3) 重供给轻需求。当前治理信息化的外部协同整体趋于松散,治理范式过于单线程,在没有考虑

实际条件且潜在需求不明确的情况下,盲目、片面、分头进行各类数据中心和信息化建设,造成部门之间信息传递不顺畅,存在众多“信息孤岛”甚至资源闲置现象,为未来信息化升级换代埋下了隐患,不符合信息化与治理现代化协同发展的内在要求。

随着中国综合国力、国际影响力和战略地位持续增强,国家治理体系和能力现代化对信息化支撑的需求更加迫切。站在新的历史起点,要更好地发挥市场优势、创新优势和制度优势,加快推进信息化和治理现代化协同发展,推动中国社会主义现代化事业再上新台阶。

3 信息化支撑国家治理现代化的重点任务

当今世界正处于百年未有之大变局,世界发展的不确定性进一步凸现。信息化是现代化的重要推动力量,利用信息技术优势抢占发展先机成为各国政府的重要战略政策议题,对国家治理体系和治理能力在思维观念、体制机制、路径模式等方面均提出了更高要求。信息化支撑国家治理体系和治理能力现代化,目标是以信息技术手段实现多元主体平等协商、合作共治,通过从基建、技术到应用的系统实践,支撑多元主体自主、平等、有序参与治理过程。

3.1 以新一代信息技术赋能科学决策

科技和信息化是创新发展的主要驱动力。高质量的决策和政策才能更好地服务高质量发展。在科学决策过程中,及时、准确的数据,正确、科学的政策工具成为关键。在信息社会,信息技术有助于将科学引入决策咨询过程,尊重客观规律,遵循科学方法,按照科学程序,将决策由经验理性上升为科学理性。通过大数据、5G、区块链等技术手段,增强信息开放共享、提升科学决策水平、强化治理能力、提高服务效能,并通过配套相关的新型基础设施、应用场景和设备,有效推进政府科学决策,及时为公众提供有效信息,确保政策公平与透明。

3.2 以新一代信息技术解决条块分割

信息化涉及跨部门、区域、领域互联互通,应统

筹推进、标准先行,确保“打基础”“建生态”与“补短板”相互协调。要重视数字产业和产业数字化并进,提升各类社会主体使用信息化手段的能力,促进各部门、机构和组织之间信息共享和业务协同,构建治理信息化的新生态。例如,确定公共数据共享目录,稳步推进部门和各级政府加快公共数据共享,在统一数据标准、口径的基础上,实现公共数据的互联互通与业务对接整合。加强移动互联网、云计算等新一代信息技术研发应用,按照“试点先行—加强交流—复制推广”思路推进信息化治理试点示范,保障“找最佳”与“突示范”相互促进,形成多主体协同治理的新模式。

3.3 以信息化促进制度创新和治理体系改革

互联网从传统局域的信息传递转变为全球范围内的知识协同生产、价值快速创造、技术高效迭代和模式广泛应用;信息化与生产方式、生活方式、组织方式深度融合,使治理的复杂性大幅增加;网络技术的发展使个人隐私保护和网络空间治理的难度加大;科技和信息化在推动经济社会发展的同时也将负面影响与不确定风险摆在了人类面前;科技和信息化超越了国内治理范围,需要国际社会在共同规则下推进和规范。科技和信息化与制度创新不匹配的问题与科技和信息化的加速发展高度相关,需要依靠科技和信息化“向善”去治理和解决;一些与科技和信息化相关的问题还需要通过制度创新和治理体系改革不断加以规范和解决。

此外,要把握好信息技术快速迭代与社会分工稳定发展之间的平衡,传统科层制社会治理与现代扁平化治理之间的平衡,协同考虑经济社会特定发展阶段数字化转型的基础设施支撑、基础能力支撑及基本制度支撑,提高全社会对新一代信息技术的适应性,保障公共服务的普惠性、可及性和安全性,逐步构建信息化国家治理体系,提升国家治理体系整体效能。

4 结论

面向未来,如同工业经济管理体系和运营模式替代了农业经济管理体系和运营模式一样,信息化

与智能化深度融合发展也将促进形成一个新的经济管理运营模式以及与之相适应的信息化治理体系。信息化治理能力内嵌在国家治理体系和国家发展体系之中,并将发挥越来越大的作用。提升信息化时代国家治理体系和能力有自组织和他组织两个基本路径。

一是提升适应性制度创新能力。经济社会跨越发展的背后是生产力与生产关系的跃迁,是技术经济范式变革,是科技创新与制度创新协同优势的发挥。要在整个社会形成一种对新技术冲击经济社会影响的快速感知、精准评估、高效决策、实时调整并不断验证优化的新治理机制,鼓励“草根创新”,尊重“基层首创”,包容新技术、新模式、新范式探索和实践。

二是提升复杂经济社会关系整体管理驾驭能力。信息化对整体性管理提出了新要求,治理体系和治理能力现代化必须在主权国家框架下妥善协调好“鼓励多元主体创新”和“加强责任规范和风险监管”的关系,建立一个允许新技术、新经济模式不断孕育、发展和扩散的良好环境,同时在全球范围内共同防范新技术可能带来的风险,约束新技术的误用和滥用,建立有效管理复杂经济社会形态的治理模式和组织,确保“技术向善”和“创新惠民”。

参考文献(References)

- [1] 中共中央宣传部. 习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要[M]. 北京: 人民出版社, 2019.
- [2] 习近平. 在网络安全和信息化工作座谈会上的讲话[M]. 北京: 人民出版社, 2016.
- [3] 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《国家信息化发展战略纲要》[A/OL]. (2016-07-27). http://www.gov.cn/zhengce/2016-07/27/content_5095336.htm.
- [4] 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[M]. 北京: 人民出版社, 2019.
- [5] Bell D. The coming of post-industrial society: A venture in social forecasting[J]. Basic Books, 1973, 48(2): 286-288.
- [6] Strigler G J. The economics of information[J]. Journal of Political Economy, 1961, 69(3): 213-213.

- [7] Alvin Toffler. The third wave[M]. New York: Bantam Books, 1980.
- [8] Arrow K J. The economics of information[M]. Boston: Harvard University Press, 1984.
- [9] 伊藤阳一. 日本信息化概念与研究历史[C]//李京文. 信息化与经济发展. 北京: 社会科学文献出版社, 1994.
- [10] 罗纳德·科斯. 企业的性质[M]. 姚海鑫, 译. 北京: 商务印书馆, 2007.
- [11] Shannon C E. A mathematical theory of communication [J]. The Bell System Technical Journal, 1948, 27: 379-423, 623-656.
- [12] Bellamy C, Perri, Raab C. Joined-up government and privacy in the United Kingdom: Managing tensions between data protection and social policy. Part II[J]. Public Administration, 2005, 83(2): 393-415.
- [13] 史蒂芬. 网络化治理: 公共部门的新形态[M]. 北京: 北京大学出版社, 2008.
- [14] 俞可平. 治理和善治: 一种新的政治分析框架[J]. 南京社会科学, 2001(9): 40-44.
- [15] 维克托. 大数据时代: 生活、工作与思维的大变革[M]. 盛杨燕, 周涛, 译. 杭州: 浙江人民出版社, 2013.
- [16] 黄新华. 整合与创新: 大数据时代的政府治理变革[J]. 中共福建省委党校学报, 2015(6): 4-10.
- [17] 许欢, 孟庆国. 大数据推动的政府治理方式创新研究[J]. 情报理论与实践, 2017, 40(12):52-57.
- [18] 胡税根, 王汇宇, 莫锦江. 基于大数据的智慧政府治理创新研究[J]. 探索, 2017(1): 72-78.
- [19] 刘涛. “互联网+政务服务”政府治理创新研究[J]. 合作经济与科技, 2018(4): 179-183.
- [20] 张述存. 运用大数据思维推动政府治理创新[J]. 领导科学, 2017(10): 72-73.
- [21] 以移动电子政务推动政府治理创新的对策建议[R/OL]. [2019-12-31]. <https://www.ccidgroup.com/sdgc/961-9.htm>.
- [22] 二十国集团创新增长蓝图[EB/OL]. (2016-09-06). <http://world.people.com.cn/n1/2016/0906/c1002-28693128.html>.
- [23] 李慧敏. 打造超级智能社会——日本《科学技术创新综合战略 2017》重点任务分析[N]. 光明日报, 2017-08-09.
- [24] 张权, 李睿深, 尹立. 关于信息化助力国家治理现代化的几点思考[J]. 中国电子科学研究院学报, 2017, 12(2): 115-118.

Accelerate coordinated development of national governance modernization and informationization

LI Peinan¹, WAN Jinbo^{1,2*}

1. Institutes of Science and Development, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100190, China

2. School of Public Policy and Management, University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049, China

Abstract Extensive application of information technology has become an effective means for major countries to promote modernization of national governance system and governance capacity. In the information era, it is important to combine the innovation of information technology with the reform of national governance system to realize simultaneous development of national governance and informationization. From the perspective of collaborative evolution of informationization and national governance modernization, this paper reexamines the experience, issues and challenges in how informationization supports national governance modernization. This paper also discusses the key tasks of accelerating coordinated development of national governance modernization and informationization, so as to advance the improvement of national governance informationization.

Keywords national governance system and capacity; informationization; national governance modernization ●



(责任编辑 刘志远)