

数字政府建设中互联网企业参与现状及问题研究

杜莉娜, 车丽萍

(上海理工大学 管理学院, 上海 200093)

摘要:数字政府建设是推进国家治理能力和治理水平现代化的重要途径,不少地方正积极探索数字政府建设。然而在数字政府的建设过程中存在一系列的问题有待解决,如政府与企业合作的界限问题以及所涉及的数据权属问题、法律问题等仍是阻碍政企合作的主要障碍。通过聚焦政府和企业协作建设政府信息平台的现状,主要以广东省和浙江省为例进行分析,在此基础上探索数字政府建设中存在的问题,通过分析达到有效促进中国数字政府建设的目的。基于多中心治理理论分析数字政府建设的影响因素,以具体省份为例阐述现有数字政府建设现状,分析目前数字政府建设中存在的相关问题。

关键词:数字政府;政企合作;数字权属

中图分类号:D630 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-1807(2022)01-0109-05

党的十九大对建设具有中国特色的数字中国、网络强国等做出了重大部署。数字政府的建设是推进中国信息化发展的战略支撑,是数据治理阶段电子政务发展的新趋势。数字政府的建设不仅对于满足公众的需求具有较强的回应性,并且在涉及公共安全和应对重大突发事件方面拥有极强的信息处理能力。

数字中国是中国信息化发展的新阶段。数字政府是数字中国体系的有机组成部分,是推动数字中国建设的关键,也是贯彻落实网络强国、数字中国、智慧社会的重要领域。2017 年习近平总书记在中共中央政治局第二次集体学习时强调“实施国家大数据战略,加快建设数字中国”,同时提出“要运用大数据提升国家治理现代化水平。强调要建立健全大数据辅助科学决策和社会治理的机制,推进政府管理和社会治理模式创新,实现政府决策科学化、社会治理精准化、公共服务高效化”。这标志着中国数字政府治理开启了新的里程。然而在数字政府建设和数字化社会治理的过程中还存在着诸多难题,如政府与企业合作中权责问题、数据安全、知识产权以及数据权属问题等。

1 概念界定及理论分析

1.1 概念界定

1998 年 1 月美国前副总统戈尔在加利福尼亚

科学中心开幕典礼上发表题为“数字地球——新世纪人类星球之认识”演说,首次提出“数字地球”这一概念后,“数字国家”“数字政府”“数字城市”“数字社区”等概念和实践随即相继出现^[1]。“数字政府”从广义上来讲就是指政府信息化,也就是工业时代的政府,向信息时代的政府演变的过程。其本质是政府通过现代信息技术(如全球定位系统、网络、多媒体、虚拟现实等现代高新技术)在政府管理中的应用、普及。Patrick Dunleavy 在其 2006 年出版的 *Digital Era Governance: IT Corporations, The State and E-Government* 中首次对数字治理做了系统的阐释,随后理论界将数字治理引入新公共管理,数字政府治理研究并不局限于政府治理方式的研究,更深层次的是探索政府机构改革和权责碎片化的重新整合、政府体制机制的系统优化和流程再造、政府服务全面数字化变革。

刘淑春认为数字政府并不局限于在某些领域的应用,而是“治理理念创新+数字技术创新+政务流程创新+体制机制创新”协同推进的全方位变革^[2]。因而政府的数字化转型道路并不是单方面的变革,而是协调不同方面的全面变革。纵观学界对数字政府的研究,学者们对其概念定义也不尽相同,概念界定模糊,缺乏统一的话语体系。大多数文献是基于数字政府的某一角度进行分析,缺乏整

收稿日期:2021-09-08

作者简介:杜莉娜(1995—),女,山西太原人,上海理工大学管理学院,硕士研究生,研究方向为教育经济与管理;车丽萍(1971—),女,河北高阳人,上海理工大学管理学院,教授,博士,硕士研究生导师,研究方向为教育心理学、人力资源。

体的深入探讨。王啸宇等认为数字政府是政府运用新一代信息技术所构建的一种政府形态,侧重于数据资产在政府管理服务、经济社会各领域的应用^[3]。何圣东等结合浙江省“最多跑一次”的改革项目实践,提出数字政府是数字时代的政府存在状态和运行方式,认为所有的政务活动将于云端实现数字化^[4]。综上所述,数字政府的建设并不是单一的技术改进,而是涉及政府的治理理念、治理结构、行政程序、政务质量、制度供给等多方面的变革过程,在各国纷纷提升数字化能力的背景下,中国数字化战略将推动数字政府的不断完善和升级。

1.2 理论分析

数字政府建设过程中需要多方的参与,多中心治理理论认为多中心并非存在多个权威的中心,而是多个治理主体之间相互作用,相互联系,在对公共事务的处理中并不存在一个具有垄断决策地位的独裁者。因而在数字政府的建设过程中,数字政府的改革方向是智慧化,政府不仅需要明确自身的定位,而且要与企业进行合作,适时地利用技术手段,基于海量的数据和公众线上行为轨迹的深度分析和价值挖掘,对现实问题进行快速识别并精准提炼公众需求,使政府服务更加智慧、精准、高效、便捷。

2 数字政府建设的影响因素分析

2.1 政府自身的定位

在数字政府的建设过程中,政府的定位主要是合作者。其次建设数字政府也是政府履行职能的体现,政府在提供公共服务、满足人民需求的过程中公众对此提出了要求。美国最早提出建设数字政府,开始于20世纪80年代,美国是一个拥有多元文化的移民国家,因此政府的治理具有一定的复杂性和困难性,传统的治理手段无法满足公众的需要。同时美国的科学技术高度发达,也为数字政府的建设提供了条件。美国政府在数字化进程中始终以公众的需要为导向,为了使公民在任何时间、任何地点、利用任何设备获取所需的高质量的政府信息和数字服务^[4]。英国在数字政府的建设过程中提出了一系列的战略,在2017年提出“政府即平台”战略,注重顶层设计。

中国政府在以前是以政府为中心,随着数字技术的发展,政府应该视公民视为公共服务的使用者,更加注重公民的个人体验,即“公民即用户”^[5]。近年来,数字政府的建设过程中存在明显的行政化、封闭化的倾向,政府片面强调建设资金的投入

忽视了公众的需求,造成建设过度,资金浪费的现象;此外重视内部的硬件投入而忽视了公众的承受。所以在数字政府的建设过程中,政府首先必须明确自身的定位,将政府转变成为数字政府建设的合作者、参与者,摆脱以往的命令者的角色,为公众提供及时、到位的公共服务。

2.2 数字技术的应用

在数字政府的建设过程中,需要应用互联网、大数据、云计算、人工智能、区块链等先进的技术手段。数字政府并不是单纯的唯技术论,不可否认技术在政府治理中发挥的巨大作用,但与此同时应该考虑到技术是否符合政府以及公众的需要,先进技术进入政府服务的必要性,技术是不断发展的,政府也需要不断地与时俱进,两者并不是相互依存相互促进的关系,所以应该将数字和政府有机地结合起来,只有满足需要的技术才是适合的、人民满意的技术。

在数字政府的建设中,政府方缺乏先进的技术以及人员,而企业拥有先进的技术,如何让两者更好地相协调才是目前最需要做的事情。目前,广东省作为信息技术应用的前驱省份,着力倡导理念创新、制度创新、技术创新,建立政企合作的模式,全面推进数字政府的建设。广东在数字政府的建设中为了更好地发挥企业的优势,成立了运营中心,即数字广东网络有限公司,改变以往各个部门既是使用者又是建设者的双重角色,将部门变成服务的使用者,评价者、建立了“管运分离”的模式。

2.3 互联网企业的合作

互联网企业在不同的领域拥有自己的独特优势,政府需要通过与不同的企业进行合作,弥补自身的缺陷。企业目前提供诸如对网站、各种公共类以及专业类应用系统和软件的运维和运营管理服务提供不局限于操作系统、中间件、数据库、应用插件和大数据配套软件等基础软件运维和运营管理服务,对虚拟化和各类型云平台的运维服务包含对虚拟化、云管平台、IAAS和PAAS各类应用等专业的运维服务提供包含资源规划、资源需求管理、资源发放、资源预警、资源扩容和验收、资源利用率管理等一系列的资源管理服务提供云平台相关的各类运营服务等。

当前大量的企业深度参与到数字政府的建设当中,如广东的数字广东公司、贵州省的云上贵州公司、陕西省的陕数集团以及阿里巴巴助力黑龙江。黑龙江将借助阿里巴巴集团在云计算、大数

据、物联网、人工智能等领域的科技优势,共同建设“数字龙江”。在对政府和企业合作抱有美好希望的同时,必须关注政企合作中可能存在的权责不清、政企利益差异明显、政府的选择转换困难等问题。

3 现状及存在的问题

3.1 政企合作的现状

数字中国和数字政府的建设关系到地方政府数字化转型的速度和质量。为积极有效推进数字政府建设,10年间国家层面出台相关政策100余份,各地政府也相继出台了一系列的政策促进数字政府的建设。以广东省和上海市为样本,广东省发布了《广东省数字政府改革建设“十四五”规划》《广东省数字政府改革建设2021年工作要点》《广东省“数字政府”建设总体规划(2018—2020年)实施方案》等多份文件保证数字政府的顺利进行,而上海市委、市政府去年底公布《关于全面推进上海城市数字化转型的意见》其中明确了数字化转型的要求,此外上海市政府聚焦政务服务颁布《上海市建立“一网通办”政务服务“好差评”制度工作方案》等一系列文件,政策文件的颁布为建设数字政府提供了坚实的保障。

数字政府作为数字中国体系的重要组成部分,是推动政府职能改革,推进社会经济高质量发展的重要抓手。党的十九届五中全会强调,要加强数字政府建设,提升公共服务。基于此,众多省份积极响应政策,着力进行数字化改革,其中广东省和浙江省在改革过程中敢为人先,不断探索,取得了一系列突出的成就。广东省数字政府建设一直以来走在全国前列,为推进数字政府建设建立了首个省级专项规划,在建设中政务服务效果显著,粤商通涉企政务服务平台已累计注册用户突破900万,进行数字化建设以来,广东省数字化改革成效显著,政务水平得到明显提高。浙江省在数字政府建设中同样进行了有益探索,2016年浙江省率先提出“最多跑一次”目标,通过“一窗首例、集成服务、一次办结”的服务模式,极大地提高了政府服务的效率和水平,有效提升了企业和群众的获得感和满意度。因此,选取广东省和浙江省两省作为样本进行分析。

数字政府建设是一项系统工程,建设过程中需要刀刃向内,进行体制的优化。广东省数字政府建设以“政企合作、管运分离”为核心的体制创新,为“数字政府”改革建设提供强大动力,广东“数字政府”改革建设在短时间内取得的显著成效,也离不

开背后一系列的制度和系统的保障。2018年11月,省政府印发《广东省“数字政府”建设总体规划(2018—2020年)》,确立了“数字政府”改革建设的总体框架。其中,充分发挥信息产业大省、互联网大省的企业资源优势,创新性提出“管运分离、政企合作”的模式。

该模式整合腾讯公司和三大运营商的资源优势,推动组建“数字政府”建设运营中心,即数字广东公司,并与华为合作,一方面发挥腾讯作为互联网企业的服务优势、流量优势,另一方面发挥三大运营商、华为公司在政府行业经验、网络基础设施方面的优势,通过彼此优势互补,不断推进数字政府的建设。

阿里巴巴采用“1+2+2+N”的架构支撑浙江省“数字政府2.0”的建设,与腾讯相比架构更加的完善,此外航天信息、软通智慧、太极等公司与阿里巴巴共同发布了“数字政府共建计划”。具体分为,“1”是指一朵云,“2”是指技术与数据,第二个“2”是指政府协同端与公共服务端,曾经的阿里在社交方面存在缺陷,但是阿里钉钉的出现弥补了这一短板,比如基于钉钉形成的“浙江钉”已为100多万的政府工作人员使用,大幅度提高了协同办事的效率。同时支付宝关联的民生与商务事项,生成“浙里办”,最后“N”是指阿里通过外部合作,实现各种社会化的应用^[6]。与腾讯相比阿里的能力更加出众,这无疑要归功于阿里多年的沉淀与积累。在抗击新冠肺炎过程中,阿里通过支付宝等实时发布疫情情况,提供疫情地图、辟谣信息、症状及预防对策等,有效地帮助政府及公民发现及防治疫情。政府通过与阿里合作有效地发布信息,提供了更加便利的服务。因此推进政府数字化建设,积极联合企业挖掘数据价值发布最新消息具有一定的战略意义。

在研究中发现政府立足于以人民为中心的服务理念,不断提高自身的回应性,通过与营利性企业进行人员与技术的合作共同建设服务平台,极大地提高了政府的服务水平和效率。由此可知,数字政府的建设离不开企业的参与。随着技术的发展,中国的数字化水平已经位居世界前列,然而政府的数字化转型也存在诸多难题,只有有效解决发展中的难题,才能促进数字化真正实现政府治理现代化的目标。

3.2 数字政府建设中存在的问题

3.2.1 数字鸿沟导致沟通不畅

政府的服务目的是满足公民的需求。然而在

现实的政府服务中,公民自身难以准确表达自己的需求,或是错误的表达需求,进而导致政府的接受错误。在应用互联网和大数据后,政府可以通过数据更快地发现公众的需求,并及时地予以满足,这在一定程度上解决了公众与政府之间的沟通误区。与此同时,需要注意的是要避免陷入集体性误区。同时企业在与政府合作建设过程中只是按照政府提出的要求进行,而政府的要求不完全是公民意愿的反映,不少地方政府和部门为了树立数字化的形象,纷纷推出各种移动和智能应用,然而由于脱离公众的现实需求,应用的使用率低,完全成为一种装饰。

信息时代同时也产生了一批相对而言的弱势群体,他们主要的特征是针对电子产品无法熟练的操作。这部分人群主要集中于低收入人群、老年人群、残障人士等。首先政府部门面向这类人群的建设还不足,截至2019年3月,超过半数的政府门户网站尚未展开无障碍平台建设。其次这部分社会弱势人群的需求难以被大数据所捕捉,造成需求的忽视。所以在数字政府的建设过程中不能一味地求新、求快,而要真正站在公众的角度逆向推导才能解决政民沟通不利的问题。

3.2.2 公民需求未得到满足

政府是基本公共服务购买即政企合作中的甲方,行政权力或者地方政府的动机往往决定了服务购买的运行以及资源的分配。在政企合作的过程中,政府习惯于对合作过程进行控制,双方合作的目标变成实现政府的单方面目标,企业只能或一味地迎合政府的需求,而忽视了公众的要求,企业履行合约的行为演变为行政指令的执行。并且政企合作中存在着寻租等行为。公民在此过程中始终处于缺位的状态,即使公民参与所占权重也比较低,影响力小^[7]。此外,公众不能完全理解评估的标准和意义,无法较好地履行参与评估监督的权利和责任。

3.2.3 数字政府建设中的政企问题

近年来,中国互联网企业也在不断加强与政府合作,基于腾讯微信平台可以开展社保、交通、税务、教育、医疗、水电煤气缴费等在线服务,通过运行在阿里云计算平台上的“政务超市”,市民可以像逛淘宝一样“办政事”,并且实现政府网站接受支付宝在线支付缴费。例如,2017年阿里更是公开披露了“售假账户操控人”和“假货生产企业”两张大数据地图,并公布了首批“百家售假企业黑名单”,显

著提升了政府监管效率和执法精准度^[8],但也存在着诸如利益纷争、数据权属问题等。而政府作为信息掌控者,势必要提高警惕^[9]。

除了在政企合作过程中产生的数据权责问题,且在监管过程中也存在一定的困难。同时政府部门对于大数据的应用缺乏合理、科学的成本预算控制机制和价格约束机制,在一定程度上会造成资金流失,滋生贪污腐败等现象。此外政府对企业提供服务的质量难以通过价格反映出来,导致价格失去对服务的应有约束能力^[10]。政府借助在行政权力和强制性监管手段方面的优势,维护着经济运行秩序和社会公众利益。但是,数字经济背景下,政府在信息获取和技术储备方面的局限性,使得政府监管的传统模式受到挑战。

在实际的政企合作过程中合理划分政企边界成为影响政企合作的障碍。以广东“数字政府”的建设为例,广东省率先成立了数字广东公司,该公司主要由腾讯、联通、电信和移动共同投资,在建设过程中形成“四横三纵”的架构模型,包含了数字政府的各个方面。但是在建设过程中各大运营商之间存在一定的利益竞争关系,如何保证彼此的合作是有利于政府和公民的,如何建立有效的退出机制以及公司的监管问题等都需要进一步理清。并且数字政府的建设是一个不断发展的过程,而企业所能提供的服务是有限的,为了完善企业的退出机制,政府必须慎重对待,优化招投标制度,使购买和合作过程更加透明。

3.2.4 信息权力范畴的法律模糊界定

目前在法律中对于信息和数据的界定存在一定的歧义,而对于信息权力的核心范畴的信息和数据概念本身的研究长期受到法律界的忽视,因而在政企合作过程中一旦发生数据权属问题,则会影响数字政府建设的过程,所以必须理清信息和数据的法律含义,从而达到对信息权力的保护。

信息权力范畴的界定仍然存在并且已经到了必须正视的阶段,从制度层面看,《网络安全法》第76条第4款与第5款分别对网络数据和个人信息做出了界定。中国《大数据发展行动纲要》指出大数据具有“容量大、类型多、存取速度快、应用价值高”的特点^[11]。大数据之下一切都被记录,一切都被分析,从该角度理解信息逐渐地被数据化所取代,并且一旦产生纠纷,会造成司法裁判的困难。政府与企业的合作是否也适用《反不正当竞争法》目前尚未定论,并且该法案无法规制不构成竞争关

系、未破坏竞争秩序的数据与信息盗用行为。

4 结论

在实际的政企合作过程中合理划分政企边界成为关键,如何保证彼此的合作是有利于政府和公民的、如何建立有效的退出机制以及如何完善公司的监管问题等都需要进一步理清。此外数字政府的建设是一个不断发展的过程,而企业所能提供的服务是有限的,为了完善企业的进入退出机制,政府必须慎重对待,优化招投标制度,使购买和合作过程更加透明,真正建设惠民、便民的优质服务体系。

参考文献

[1] 戴长征,鲍静. 数字政府治理:基于社会形态演变进程的考察[J]. 中国行政管理,2017(9):21-27.

[2] 刘淑春. 数字政府战略意蕴、技术构架与路径设计:基于浙江改革的实践与探索[J]. 中国行政管理,2018(9):37-45.

[3] 王啸宇,王宏禹. DT时代的治理模式:发展中的数字政府与数据政务[J]. 河北大学学报(哲学社会科学版),2018,

43(4):133-143.

[4] 何圣东,杨大鹏. 数字政府建设的内涵及路径:基于浙江“最多跑一次”改革的经验分析[J]. 浙江学刊,2018(5):45-53.

[5] 钟伟军. 公民即用户:政府数字化转型的逻辑、路径与反思[J]. 中国行政管理,2019(10):51-55.

[6] 王如晨. 互联网巨头助力“数字政府”建设[J]. 上海信息化,2019(9):46-50.

[7] 姜晓萍,康健. 官僚式外包:政府购买公共服务中利益相关者的行动逻辑及其对绩效的影响[J]. 行政论坛,2019,26(4):63-68.

[8] 郭海,李永慧. 数字经济背景下政府与平台的合作监管模式研究[J]. 中国行政管理,2019(10):56-61.

[9] 崔晓红. 阿里支持贵州背后的商业逻辑[J]. 北大商业评论,2015(1):34-40.

[10] 陶勇. 协同治理推进数字政府建设:《2018年联合国电子政务调查报告》解读之六[J]. 行政管理改革,2019(6):70-74.

[11] 韩旭至. 信息权利范畴的模糊性使用及其后果:基于对信息、数据混用的分析[J]. 华东政法大学学报,2020,23(1):85-96.

Research on the Current Situation and Problems of Internet Enterprise
Participation in the Construction of Digital Government

DU Lina, CHE Liping

(Business School, University of Shanghai for Science and Technology, Shanghai 200093, China)

Abstract: The construction of digital government is an important way to promote the modernization of national governance capacity and governance level. Many places are actively exploring the construction of digital government. However, in the process of building a digital government, there are a series of problems to be solved, such as the boundary between the government and enterprises, the data ownership and legal issues are still the main obstacles to the cooperation between government and enterprises. By focusing on the current situation of the collaborative construction of government information platform between government and enterprises, mainly takes Guangdong Province and Zhejiang Province as an example to explore the problems existing in the construction of digital government, so as to effectively promote the construction of digital government in China. Based on the multi center governance theory, the influencing factors of digital government construction was analyzed. Taking specific provinces as an example, expounds the current situation of digital government construction, and the relevant problems existing in the current digital government construction was analyzed.

Keywords: digital government; government enterprise cooperation; digital ownership