



数字连续性：国家治理过程中的一个战略性问题

□ 安小米

数字连续性是增强国家治理能力的要求

从国家层面来说，数字连续性是大数据时代推进数据说话、数据决策、数据管理、数据创新的国家治理体系和治理能力现代化建设的重要战略路径。在互联网+社会协同治理的背景下，实现数字连续性能够满足在线政府的数字证据力、数字服务力和数字安全力的技术要求，从而有利于建设数字强国，增强国家数字治理能力与促进社会协同创新机制建构。

从机构层面来说，数字连续性是维护数字生成文件及数字凭证，以数字方式保存和数字方式再用的一种数字治理方式，它能够保证数字信息以数字方式可取、可信和可持续再用，是实现数字内容可追溯、可关联、可电子取证和可进行数字身份认同的一种数字服务。因而，保障数字连续性就成为落实《国家信息化发展战略纲要》和《促进大数据发展行动纲要》

的基本要求。

世界上多个发达国家已经制定了国家数字连续性的战略和行动计划，例如，英国于2007年启动数字连续性项目，2016年政府部门实施了基于数字连续性管理的信息管理能力评估，2017年出台《英国数字战略》，要求英国政府全面实施数字治理，确保在在线民众服务和企业服务方面处于全球领先地位。新西兰于2009年启动政府数字连续性计划，提出于2017年实现70%的政府业务活动以数字方式运行的目标，数字文件管理被纳入数字社会可持续发展的资源配置，确保各种管理要素可持续供给。澳大利亚政府于2012年制定了数字连续性的行动计划，目标是于2020年实现100%的政府业务以数字方式运行，数字文件实现数字方式管理被视为政府治理的有效手段，确保数字文件可信、可取和可持续再用。美国提出，2019年联邦政府将实现无纸化办公，为此2011年时任总统奥巴马签署了《管理文件总统令》，要求政府各部门设置首席文件主管，以自动化方式管理数字文件，以

保障电子政务的连续性；2015年更新了信息资源管理法案，要求联邦政府公务员和外包机构实施数字文件管理培训，保证对数字文件的处置合法合规；2016年制定《美国创新战略》，将联邦政府开放数据建设作为创新源泉，支持国家创新生态体系建设及全球竞争能力保障；2017年美国总统特朗普签署了《成立美国科技委员会》的行政命令，目标是“协调愿景、战略和方向”，推动美国政府信息技术系统的现代化。发达国家数字连续性的国家战略和行动计划，在保障其国家信息化发展战略的实现和国家数字治理能力提升方面的经验，对我国具有重要借鉴意义。

数据链断裂严重降低了国家治理的效率和效能

当前，我国政府信息化建设中日益剧增的数字文件由于缺少国家战略层面的数字连续性协同战略，政府机构层面普遍存在文件数字生成、纸质复制保存和电子化扫描再用的双轨制

管理模式，不仅导致了政府数据链断裂问题严重，而且带来了大量工作的重复，人、财、物严重浪费。

2014年4月至2017年4月，国家社科基金重大招标课题“国家数字档案资源整合与服务机制研究”课题组对我国7个省、16个城市、85个机构的200余名相关人员进行访谈调查显示，所有被访者均认为双轨制已经造成机构数据资源的大量重复与浪费，增加了副本管理的工作量和库房占用量，降低了工作效率，不利于绿色经济发展和低碳环保。特别需要指出的是，双轨制尤其不适用于图片文件、数据库文件、音频视频文件、数据流文件、区块链文件、量子计算文件等新兴数字原生文件的有效管理，将数字生成的这类文件转换为其他类型文件，均无法保证其信息的真实性、可靠性和完整性，甚至无法输出纸质版本，不利于电子事务的数据化全程管理、留痕跟踪和信息化再用。而且人为断裂数据链，容易导致数字资产的流失，导致电子事务数据不可追溯、不可跟踪和不可关联，无法开

展大数据历史数据的分析研究，不利于互联网环境下跨层级、跨地域、跨领域、跨系统、跨部门和跨业务的信息交换共享，影响数据融合、技术融合和业务融合，给业务协同及社会化公共服务带来困难，容易产生证明“你妈是你妈”等电子取证与身份认同无法实现的负面社会影响。

实现数字连续性的有效路径

为有效解决政府数据链断裂的问题，可从以下三个方面着力。

提升数字连续性能力，构建国家层计划与机构层测评的机制。在国家层面，建议从提升政府无纸化管理的数字连续性能力，将之嵌入国家信息化发展行动计划、国家电子政务发展行动计划、国家大数据发展行动计划、国家“互联网+”行动计划、国家基本公共服务体系行动计划中，积极推进数字文件数字方式的单轨制管理和数据链安全管控。

在机构层面，建议将政府数字连续性管理体系及测评机制嵌入机构信息化建设项目的立项与绩效评估，对数字文件产生、捕获、保管、处置、共享、开放利用和持续再用的全过程进行全生命期的规范化管理。

加强数字连续性法律制度和标准规范的建设。在法律制度层面应尽快启动我国电子证据法的制定工作，确定数字凭证的法律效用，明确数字凭证的所有权、处置权、利用权等的主体及其权责利关系。

在标准规范建设层面，应尽快建立机构层面的数字连续性管理制度和测评标准，对数字文件产生、捕获、

保管、处置、共享、开放利用和持续再用的全过程管理标准、技术标准和数字格式标准等做出统一规定。特别是要加强对图片文件、数据库文件、音频视频文件、数据流文件、区块链文件、量子计算文件等新兴数字原生文件的规范化管理的研究及其标准制定。

启动若干数字连续性的国家级工程 and 项目。可优先启动以下三项国家层面的数字连续性工程 and 项目：

一是制定电子数据全面质量管理的体系和考核制度，包括数字文件的体系和考核制度，包括数字文件。主要调查分析影响电子数据质量的关键性问题和制约因素，构建基于数字文件全生命周期连续性管理的数据质量管理体系，将其纳入电子政务绩效考核，嵌入电子事务活动，从源头保障数据质量。

二是构建可信的电子证据连续性服务的认证规范。规范电子证据目录和其映射服务目录，规范可信电子证据服务平台建设的功能要求；规范电子证据共建、共享和共认，确保电子证据可取、可信和可持续再用，保障电子证据跨层级、跨地域、跨领域、跨系统、跨部门和跨业务的互联互通互信互认，以最终达到信息惠民、利民和便民的目的。

三是提升信息化项目的数字连续性能力。将数字文件及信息可取、可信、可追溯、可关联、可再用能力的构建，嵌入信息化发展的专项资金项目，以及电子取证、数字记忆构建、身份认同、在线文化发展和社会均等等信息惠民和智慧城市建设的支撑体系中。

国家治理

构建新型综合减贫体系

□ 欧阳煌

在2020年我国全面建成小康社会之后，减贫形势将发生根本变化，相对贫困、散点贫困、偶发贫困、能力贫困、代际贫困和精神贫困及脱贫后再次返贫的偶发现象会成为新时期治理贫困的重点，新时期扶贫工作应从精准扶贫向综合减贫转型。应在巩固精准扶贫成果、总结精准扶贫经验、参考国际减贫实践的基础上，结合新时期的减贫方向和重点变化，全力探索构建符合现代国家治理理念、具有中国特色的新型综合减贫体系。

综合减贫体系的特征

综合减贫体系是指在国家现代治理体系的框架下，以相对贫困人口为重点，以提升贫困人口自我发展能力为核心，以多元社会组织为实施主体，具有中国特色的多维度、内生型、预防式、网格状减贫济困新模式。

一是多维度，具体是指将贫困由过去的经济维度为主拓展到政治、社会、人文和心理等综合维度，不仅关注贫困对象的收入状况和生活质量，更注重其地位尊严、公平权利、均等机会、能力素质、精神面貌和心理状态。二是内生型，即变外部帮扶为自主脱贫，注重改善贫困者的心智，激发其脱贫意愿，铸造其内生动力，帮助他们更加顺畅地融入社会、适应市场、走向富裕。三是预防式，是指变事后的贫困援助为事前的贫困干预，治贫于贫困即将发生但还未发生时，关口前移，未雨绸缪。四是网格状，主要指变政府集中动员式扶贫为全员参与式减贫，促进多元帮扶主体协作共进、优势互补，改善治理结构，放大减贫效果。

整体上看，构建中国特色的新型综合减贫体系，要将农村扶贫体系和城市救助体系并轨同行，破解城乡减贫体系不均衡、不统一、不同质的问题。在保障其基本福利的前提下，为贫困对象脱贫致富和全面发展创造优良环境、赋予正当权利、提供均等机会，消弭他们的失落感、疏离感和剥夺感，确保他们过上相对体面、有尊严、有质量的生活。

着力构建综合减贫体系的“四个机制”

当政府对微观扶贫活动介入较深，就会对社会组织和市场力量产生部分“挤出”效应。在政府内部，有些部门存在着条块分割、政策衔接不力、资金使用分散等问题，稀释了扶贫效果。应进一步着力构建综合减贫体系机制，推行善治，加强联动，提升扶贫工作合力。

建立贫困标准动态调整机制。选取多维指标，参照世界标准和发达国家标准，科学确定我国相对贫困线标准，并随着经济发展和物价变化动态调整，凡是可支配收入低于这个标准的居民，随即纳入最低生活保障范围，并相应启动全方位的减贫援助机制。

建立城乡减贫联动机制。推动由重点解决农村贫困向促进城乡贫困趋同共治转变，不再区分两类人群、使用两套标准、设置两类制度，而是统一划定贫困标准，统一管理贫困人口，统一实施减贫政策，保障所有贫困对象都能享受到无社会差别、无城乡差别、无地域差异、无歧视偏见的贫困援助。

建立扶贫社保融合机制。将减贫由集中式、动员式、运动式回归到常态化、规范化、制度化，将扶贫政策纳入社会保障体系统筹考虑，促进救助政策、福利政策与减贫政策的功能衔接和资源整合，实

现社保减贫共织“一张网”、共下“一盘棋”。

建立减贫良性互动机制。从政府单向主导型扶贫逐步过渡到多元主体参与式减贫模式，更加注重减贫对象的诉求表达和自身参与，更加注重发挥非政府组织的专业优势和动员力量，以改善治理结构，提高援助效率。

构建综合减贫体系的政策设计

构建综合减贫体系，关键是要着力推动减贫政策由过去的“保基本”向未来的“促发展”转变，提升贫困对象“五大能力”。

一是稳定增收的能力。优化产业政策，加快建立紧密型的收益分享机制，让贫困群体能够从经济发展和产业增值中获得稳定收入，特别是让农村低收入群体能够从土地流转和规模经营中获得持久的股权收益。二是市场竞争的能力。持续加大贫困群体在教育培训、医疗卫生、健康营养等方面的投入力度，促进人力资本的积累与发展。三是融入社会的能力。持续深化各领域尤其是社会领域的改革，如户籍制度、社保制度等改革，突破利益固化的藩篱，打通社会流动的通道。四是抵御风险的能力。织密筑牢集社会保障、商业保险、社会援助于一体的风险分散网络，加强对社会脆弱群体和潜在贫困群体的动态监测和事先干预。五是自我觉醒的能力。实行文化培基，加强价值引导，推进精神领航，通过“治愚”与“扶志”，增强贫困户自我发展的精神动力。

当然，新型综合减贫体系构建是一个较为漫长的过程，是一个需要经过反复调试、修正完善的过程，可探索实行“三步走”战略。第一步为调整过渡期（2021—2023年），这一时期，要加快推进新型综合减贫体系顶层设计，出台新时期减贫工作的制度设计和行动方案。第二步为新体制试运行期（2024—2026年），即再用3年左右的时间，完成从精准扶贫到新型综合减贫体制的更替，将原有的扶贫机构撤并到人力资源与社会保障部门，职能调整为专司城乡减贫的日常性工作，突发性社会救助职能由民政部门履行。第三步为制度成熟期（2027—2049年）。利用20年左右的时间，争取在新中国成立100周年之前，全面建成满足人民需求、彰显中国特色、适应国际形势的现代化减贫体系。

战略参考



张曙光 / 摄

校园新貌

二〇一四年，中央党校对班了残破的学员一餐厅楼体进行了修缮，张挂了《激扬文字》的匾额。

如何发展社区社会组织

□ 叶 托

社区社会组织在反映诉求、规范行为、扩大参与、实施活动和开展服务等方面具有独特的优势，是创新社区治理、提升社区服务的重要力量之一。近年来，社区社会组织虽然取得了一定的发展，但依然存在数量偏少、能力不足、资源匮乏、人才紧缺等亟待解决的问题，需要政府加以培育和扶持。不过，由于规模小、影响弱和活动范围狭窄等原因，社区社会组织的这些发展困难一直未能引起各级政府的足够重视。例如，大部分地方政府没有将社区社会组织纳入到承接政府购买服务的名录里，一大批不符合登记条件的社区社会组织游离于政府的正式管理之外。然而，随着社区治理和服务能力不足的问题日渐凸显，发挥社区社会组织在提供公共服务和创新社会治理中的积极作用已经变得尤其必要和紧迫。

正因如此，中共中央办公厅、国务院办公厅2016年8月印发了《关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见》，专门用一章的篇幅对“大力培育发展社区社会组织”提出了很多颇具针对性的指导意见，其中有一条就是“采取政府购买服务、设立项目资金、补贴活动经费等措施，加大对社区社会组织扶持力度”。事实上，作为我国全面深化改革的一项重要举措，政府购买服务确实

可以在推动社区社会组织发展的过程中扮演更加积极而重要的角色。政府购买服务的功能不仅体现在简单地向社区社会组织输送其赖以生存和发展的资金“血液”，更体现在借机运用各种机制增强社区社会组织的“自我造血”功能和持续发展能力。在推进政府购买服务的过程中，政府应当建立健全四个可以促进社区社会组织健康发展的机制。

完善政府退出机制。政府购买服务意味着，政府从一部分公共服务的生产职能中退出，将其交由社区社会组织来承担，从而大大拓宽了社区社会组织的生存和发展空间。因此，政府应当根据“抓大放小、应退尽退”的退出标准，对自己承担的公共服务进行全面梳理和评估，明确哪些公共服务适合由社区社会组织提供，制定政府向社区社会组织购买服务的指导性目录，并根据实践情况及时进行动态调整。

拓宽市场准入机制。与其他类型的社会组织相比，社区社会组织由于自身的“社区”定位，往往存在规模偏小、资源不足、内部治理不健全等缺陷。这些“先天性”缺陷使社区社会组织几乎绝迹于具备承接政府职能转移和购买服务资质的社会组织目录，因为各级政府都明确要求列入该目录的社会组织必须具备较高的资质条件，比如健全的法人治理结构、独立的财务管理制度、固定的办公场所

等。要想改变这种状况，就应该放宽政府购买服务的市场准入标准，利用“绿色通道”、定向购买等形式将社区社会组织纳入政府购买服务的对象范围。

强化市场竞争机制。政府购买服务的本质是将市场竞争机制引入公共服务市场。从理论上讲，为了赢得政府购买服务的合同，社区社会组织之间会开展合理有序的竞争，而竞争则会有效地激发出社区社会组织的能力和活力。但在现实中，政府购买服务的市场通常存在较为严重的失灵问题。没有竞争作依靠的政府购买服务，不仅无法激活社区社会组织，还可能让社区社会组织的发展陷入逆淘汰陷阱。故而，政府应当进一步强化公开招标、绩效评估、严惩合谋等竞争维护手段，以确保充分发挥政府购买服务的竞争效应。

创新政协协作机制。政府购买服务更深远的影响在于，引导社区社会组织参与社区社会治理创新和社区公共服务供给，帮助社区社会组织与基层政府建立新型协作关系。在与政府的合作过程中，社区社会组织将不断地学习和成长。为此，应当利用政府购买服务的契机，构建某种基层政府搭台、社区社会组织唱戏、社区居民共同参与的政协协作机制。

管理视角