

“十四五”时期 数字政府建设新趋向

□ 王益民



各国普遍重视数字政府建设

当前，世界各国在数字政府建设方面已形成基本共识，普遍认识到通过发挥政府数字化转型的先导性作用，撬动经济和社会数字化转型，进而推动可持续发展的重要性。

一是世界各国都在大力推进政府数字化转型。全球“数字蝶变”发展迅速，一个显著的特点是，将政府数字化转型与国家发展战略融为一体，通过电子政务的创新发展促进服务型政府建设，提升公共服务效能，创新政府管理方式，实现经济社会可持续发展。

二是信息技术的广泛应用使各国正在发生政务范式的转变。信息技术在推动发展的同时也带来了风险和挑战，有效数据治理变得更加迫切。在这种情况下，很多国家通过构建数据治理框架，强化以数据为中心的发展思路，创新创造公共价值，以应对不断变化的风险和挑战。其中，通过数据开放不断释放数字红利成为多数国家的重要措施。

三是数字政府建设有力提升了全球政务服务水平。总体来看，全球在线政务服务发展阶段已由网站单向服务阶段，开始迈向跨部门跨层级的系统整合集成、提供一体化整体服务新阶段。在线服务的覆盖面正在扩大，这也使得政府服务更有效率、更公开、更透明和更具包容性。

我国数字政府建设的特征与发展趋势

当前，我国政府数字化转型在政策推动、基础建设、服务保障、平台支撑、创新探索等方面都具备了坚实的基础，数字政府建设将进入全面加速期。面对世界百年未有之大变局，展望“十四五”，我国数字政府建设将呈现以下几个方面的特征与趋势。

数字政府建设将成为衡量综合国力和国际竞争力的重要标志。新一轮技术革命加速了信息技术与经济社会各领域各行业的融合创新，已经成为引领创新和驱动转型的先导力量。数字政府建设将为各行业更好适应信息时代发展奠定良好基础，进而推动全社会的创新发展，成为国家综合实力

和现代化程度的重要标志。这次抗击新冠肺炎疫情过程中的数字化支撑就从一个侧面反映了国家的综合竞争力。

数字政府建设将成为引领国家治理体系和治理能力现代化的强大力量。数字政府建设是加快政府职能转变、塑造政府公共服务理念及完善政府治理的全方位、系统性、协同式的深刻变革，对实现政府决策科学化、社会治理精准化、公共服务高效化具有十分重要的意义。随着以跨界融合为特征的新业态、新模式不断出现，传统政府治理体系面临挑战，通过数字政府建设，探索构建与数字时代经济社会发展相适应的政府治理模式，将进一步推动实现国家治理体系和治理能力现代化。

数字政府建设推动经济社会高质量发展中的作用将更加凸显。“十四五”时期，经济社会发展以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，以改革创新为根本动力，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的。建设数字政府是发展数字经济和构建数字社会的先手棋，是推动经济社会各领域数字化转型创新发展的动力源。数字政府是数字经济、数字社会领域核心资源的组织者、配置者、驱动者，对形成与数字化转型相适应的发展理念、创新氛围、营商环境、持续动力具有十分重要的作用。数字政府为经济社会发展赋予新动能，必将有力推动经济社会高质量发展。

数字政府建设的管理体制与整体联动机制将进一步健全。打造高标准的数字政府是一项系统工程。需要主动顺应政府数字化转型发展趋势，不断优化完善管理体制、运行机制、发展模式。近年来，各地区各部门结合机构改革，在这些方面进行了积极的探索创新。“十四五”时期，通过构建“数据+业务+管理+服务+决策”整体联动的新机制，与转变政府职能、深化“放管服”改革紧密结合，数字政府建设的管理体制与推进机制将进一步健全，职责明确、纵向联动、横向协同、整体推进的数字政府发展新格局将加速形成。

数字政府建设将使政府行政资源配置能力进一步增强。“十四五”时期经济社会发展的主要目标，强调国家治理效能得到新提升，国家行政体系更加完善，行政效率和公信力显著提升，社会治理特别是基层治理水平明显提高。行政资源的优化配置是实现政府职能转变的重要内容，数字化带来的挑战首先是组织架构的挑战、资源配置能力的挑战。与传统政府治理相比，数字政府更侧重从政府组织模式、治理体系变革等新视角引领政府治理模式创新发展。数字政府建设将使政府行政资源优化配置能力显著提升，政府资源配置的科学性、精准性不断得到提高。

数据驱动的新型信息服务基础设施建设将更加完备。数据作为一种新型生产要素已正式写入中央文件。数据驱动的治理能力将成为转变政府职

能、促进政府治理创新的重要动力。以数据驱动为特征的覆盖所有地区、部门、层级的全国一体化无缝隙的信息服务基础体系将更加完善，将为信用社会建设以及提升政府服务能力、协同能力、监管能力、决策水平等提供有力支撑。

数字政府建设将有力提升政府公共服务水平。政务服务水平的快速提升是当前我国政府数字化转型最典型的特征，数字政府建设将不断增强人民群众的获得感。“十四五”时期，覆盖省、市、县、乡、村等全区域、全部门、全层级的精准高效、便捷智慧、无缝流畅的多渠道服务体系将更加完善，公共服务均等化和普惠化水平将得到大幅度提升。

数字政府的安全保障体系将更加完善。安全是数字政府建设的生命线。数字政府安全涉及国家整体安全、公共安全、信息安全等内容，就信息安全而言，又涉及基础设施、网络、系统、数据、平台等全要素、多层次安全体系建设。随着数字政府建设的深入推进，符合国家总体安全要求的数字政府安全保障体系将更加完善，数据安全、隐私保护、数据伦理、数据素养、数字鸿沟等问题也将逐步得到关注和破解。



开门问策：让决策体现民意

□ 徐晓明

实，更能体现民意。事实上，不论本次“十四五”规划编制工作，还是其他重大政策制定，我们一直都倡导和坚持开门问策，这已经成为做好行政决策的必要程序，同时也是形成正确决策的基本遵循。凡事预则立，不预则废。我国将进入新发展阶段，应着眼长远、把握大势，开门问策、集思广益，研究新情况，作出新规划，下好先手棋。

开门问策应体现以人民为中心的发展思想。人民群众的建议和诉求往往能够反映社会新变化和经济发展新趋势，人民群众的需求和愿望是我们工作的出发点和着力点。群众是各项政策最直接的感受者，他们对政策问题感触最准确，对民生温暖感受最深刻。我们制定政策、作出决策的初衷，就是在为人民服务的基礎上增加人民福祉。因此，决策的好坏会直接影响人民群众的生活质量和幸福指数，而人民群众的满意度则是决策好坏的重要指标。开门问策，其目的就是通过民主恳谈、交流座谈、基层调研等多种方式，来倾听人民群众的意见，汇集各方智慧，为决策提供群众诉求基础，使得政策出台后更符合人民利益，符合实际情况，符合客观规律。此外，政策实施和民意诉求之间应形成良好互动，达到相通相融，相互促进。

开门问策应善于从人民群众的实践中汲取智慧。人民群众是社会实践和推动社会进步的主体，应坚持践行好“从群众中来到群众中去”这一群众路线的基本工作方法。群众路线是我们党在长期革命和建设制胜的法宝，应在新形势新任务下继续发扬光大。那么，该如何进一步完善好落实好开门问策这项工作呢？首先，应尊重人民群众的主体地位、激发人民群众的创造潜能、采纳人民群众的经验智慧，让人民群众的真知灼见成为政策决策的鲜活源头和智力支撑。其次，应主动向群众问需、向能者问教、向智者问策，将人民群众的智慧发现好、吸收好、运用好。这既是科学决策的前提条件，也是践行群众路线的集中体现。显然，开门问策在一定程度上，体现的是发扬民主、集思广益、统一思想、凝聚共识的科学决策系统过程。

开门问策需把顶层设计和问计于民有机统一起来。开门问策应坚持做好顶层设计，政策举措高屋建瓴、系统全面、运筹帷幄，发挥强大的引领作用，同时又应立足当下、重心下沉、脚踏实地，照顾好基层的呼声和需求。政策不是高高在上的，应接地气，尊重人民群众的情感，懂得换位思考，关注人民群众的情绪和诉求，把握好人民群众能够接受的角度、尺度、程度。在实际工作决策中，应倾听民声、体现民愿、尊重民意、赢得民心，不断满足人民群众的美好期待，把国家的政策构想和人民群众的现实需求紧密结合起来、有所关联并产生碰撞，凝聚广大人民群众的共识和力量，找到政策的最大公约数，画出最大同心圆，提升政策科学性与可行性。

开门问策应坚持与深入调查研究结合起来。重视调查研究一直是我党的优良传统。当前，在研究和处理全面深化改革重点任务和重大举措时，刻舟求剑不行，闭门造车不行，异想天开更不行，必须进行全面深入的调查研究。开门问策的前提就是要做好调查研究，深入基层实际，深入田间地头，深入各行各业，放下架子，俯下身，认真倾听群众声音、主动了解群众意愿。通过深入调查研究，率先了解人民群众的实际需求，及时发现问题的关键所在。这样可以使得开门问策的靶向更为明确集中，实现对症下药，提前打通政策落实的“最后一公里”，为决策提供宽阔的视野和精准的思路。



公务员聘任制着眼于发挥聘任制灵活用人的优势，针对解决党政机关对短缺、急需的高层次专业人才需求问题，为社会优秀专业人才进入公务员队伍开辟了新通道。开展新一轮公务员聘任制试点以来，公务员队伍建设重视人才意识愈发强烈，通过公务员聘任制吸纳高端专业人才的地方政府越来越多。截至目前，已有 20 多个省开展公务员聘任制以吸引优秀人才进入政府。公务员聘任制成为政府吸纳专业人才的制度安排。

目前，公务员聘任制有这样几个新特点。一是吸纳专业人才支撑改革发展。自贸试验区、示范区、经济开发区、新区等为了深化改革、抓住新一轮对外开放的机遇招聘聘任制公务员，是这一轮聘任制试点的突出特点。如有自由贸易试验区招聘离岸业务研究员、智慧城市研究员、国土空间规划师等。公务员聘任制成为全国各地自贸试验区人事制度创新的主要内容之一。同时，为实施城市发展新战略吸纳专业人才也是突出特点。如为打造全国数字经济城市，有地方面向全球招聘产业发展总监、数据总监等。也有地方为打造新型城市群，省直机关和多个州市统一公告近 100 个聘任制公务员岗位。

二是集中在高端专业职位。《中华人民共和国公务员法》明确提出，可以对专业性较强的职位和辅助性职位实行聘任制。新一轮公务员聘任制试点，从地方发布的招聘公告统计看，主要集中在两类专业性较强的职位。一类是社会通用的专业人才，如规划、审计、金融、信息技术；另一类是新兴专业人才，如智慧交通、智慧应急、网络安全、产业规划等。经济欠发达、县一级政府聘任职位主要是社会通用专业人才，而经济发达地方主要是引进新兴专业人才。

三是引入现代人才测评。对资格审查合格的应聘者进行履历分析、专业测试、面试面谈。组织专家评审小组对应聘人员的个人专业素质、专业技术能力及其实用性与预期效益进行量化评估，并通过面谈方式，围绕职位要求的专业知识、技术和能力，对应聘者专业能力高低进行测试。新一轮公务员聘任制试点，更加突出岗位特点，引入现代人才测评技术测评应聘人员的专业素养、业务能力和岗位匹配程度。

四是增加职位吸引力。首先，符合条件的聘任制公务员，经批准可以参加中央和地方各级重大人才工程和科研项目评选，以支持聘任制公务员的专业发展。其次，地方人才政策向符合条件的聘任制公务员覆盖，如有的地方将聘任制公务员纳入当地高层次人才管理。再次，对在专业性的职位表现突出、作出显著成绩和贡献、工作长期需要的聘任制公务员，聘期满 5 年、年度考核结果均为称职以上或者聘期考核结果为优秀的，经省级以上公务员主管部门批准，可以转为委任制公务员。如此，能够留住高端紧缺专业人才，让政府工作长期需要的聘任制公务员职业发展多了一种选择，有效增加了职位吸引力。

新一轮公务员聘任制试点，是基于数字时代公共事务治理复杂化导致政府缺乏专业人才，同时还面临专业人才流失的大背景。公务员聘任制作为政府吸纳专业人才的新制度，正发挥专业人才补缺作用。但聘任制实施中，仍存在一些需要完善的地方。

人才税收优惠政策覆盖聘任制公务员，增强吸引力。按照有关规定，聘任制公务员实行协议工资制，也可以实行年薪制等特殊工资政策，但试点中推出的岗位薪酬仍与市场有一定差距。如将聘任制公务员中的高端专业人才纳入税收优惠覆盖范围，能增加职位吸引力，也能降低用人单位用人成本和减轻公共财政支出压力。针对高端人才个人所得税的减免优惠政策，已有地方开始试点，经认定的境外高端人才和紧缺人才，按其在当地缴纳个税超过应纳税所得额 15% 的部分给予财政补贴，去年此项特殊财税政策已在一定范围内得以复制推广。因此，可探索将此政策推广至聘任制公务员整体，以产生积极的吸才效应，提高聘任制职位吸纳专业人才的優勢。

专业技术类职位设置开放职位体系，畅通专业人才在公私部门间的流动。所谓开放职位体系，即增强高级公务员职位对社会的开放程度，扩大人才使用范围。建议我国公务员分类管理改革之后，专业技术类公务员着眼于吸引、培养和使用高层次人才，增强职位对专业人才的吸引。对此，可探索专业技术类高级职位均向社会开放，即将专业技术类一级总监、二级总监职位采用开放职位体系，既可内部晋升，也可向社会开放

如何进一步完善公务员聘任制

□ 易丽丽

横向入职，用符合专业人才共性特点的管理办法，顺应人才越高端越流动的规律，打破公共部门与私营部门高端专业人才流动的壁垒，使公务员聘任制与专业技术类公务员管理制度形成合力，吸引、培养、留住一支高端专业人才队伍。

聚焦于绩效和发展，强化人才管理理念。调研中了解到，对聘任制公务员来说，高薪并不是主要吸引力，政府事业平台对职业生涯履历的增值更有吸引力。因此，聘任制公务员管理应区别于委任制公务员，更加强化人才管理理念，绩效与发展并重。如可通过配备委任制公务员辅助团队支持聘任制公务员开展工作，既通过聘任制公务员培养了委任制公务员的专业素养，又成就了聘任制公务员的事业发展。聘任制公务员可通过项目任务导向进行绩效管理，更加重视绩效计划、绩效沟通和反馈，区别于委任制公务员标准化管理模式，采用区別化及个性化的人才管理。

项目化管理，加强评估完善机制。目前，聘任制公务员数量还不多，各地均处于探索阶段，大多未设立专责聘任制的专业人员。对此，一是将聘任制公务员管理作为政府专业人才计划项目化管理，对聘任制公务员较多的省，鼓励在省级主管部门设专员岗负责跟踪管理，提高管理专业化水平。二是加强岗位需求调研，指导规范制作职位说明书，结合人才规划和区域战略科学制定招聘计划，设计入职前 3 个月的融入培训方案，建立离职面谈制度。三是充分发挥党管人才优势，组织部门定期常态联系沟通，搭建聘任制公务员专业人才交流平台，形成用人单位定期评价反馈机制，及时研究解决聘任制公务员存在的普遍问题。四是委托第三方对聘任制实施进行评估，形成持续改进的优化机制。

公务员聘任制打开了社会人才向政府流动的渠道，这一制度安排有利于人才多样化的发展，有利于公务员人才结构的调整，有利于整个社会的人才资源优化配置。应该说，人才越高端越流动，因而顺应人才流动规律，更加开放吸引人才是新趋势，应多元渠道、弹性灵活吸引人才以应对未来挑战。