

浙江省基层政务管理系统建设研究

杨首权 龚清波

(浙江省经济信息中心 浙江杭州 310005)

【摘要】概述了基层政务管理系统的服务对象和功能作用；详述了浙江省基层政务管理系统的发展现状；分析了基层政务管理系统建设中存在的困难和问题；并对如何进一步推进和完善基层政务管理系统建设提出了具体建议 and 对策。

【关键词】基层政务；信息公开；电子政务；信息共享；业务协同；浙江

基层组织是政府肌体的末梢，承担着管理、服务基层民众的职责；同时也承担着向各个政府职能部门提供信息录入、材料报送等职责，为政府宏观决策和职能部门日常管理提供基础数据服务。如何升级完善，解决信息采集与共享难、安全保障隐患等问题，更好地服务信息公开、基层管理、职能部门履职、宏观部门科学决策是本课题研究的重点。

一、省基层政务管理系统概述

农村基层组织直接承担着领导农民生产致富、建设社会主义新农村的工作。由于农村基层组织数量多、分布地域广、承担的工作内容繁重，组织管理的难度较大。为提高浙江省基层组织办公效率、执政能力，密切干群关系，降低管理成本，同时，为促进基层政务公开、管理民主，浙江省拟利用信息化手段建设统一的基层政务管理系统。

省基层政务管理系统是以基层各乡镇（街道）、行政村（社区）为服务对象，对内提供党务、政务、村务电子化管理，对外提供党务、村务、财务网络化公开的综合管理信息系统。该系统是农村基层组织一站式、高效的信息化办公平台，主要包括村务管理、镇村通、村务公开三大板块内容。其中，村务管理主要实现对基层日常业务及办公的管理，功能模块围绕三条主线展开，一是人口主线，主要包括人口管理、计生管理、党群管理等功能模块；二是资产资源主线，主要包括土地流转管理、集体资产资源管理、农村经营管理等模块；三是公共服务主线，主要包括社务管理、社会保障（如新农医合、农村养老保险等）、综合治理等功能模块，系统可实现与其他垂直系统的数据交换。镇村通主要实现镇村之间的公文传递和信息交互，并实现各类农村经济报表的报送和汇总。村务公开主要实现对内村务公开的发布，并与基层外部门户网站对接实现村务公开、党务公开和财务公开。

二、现状分析

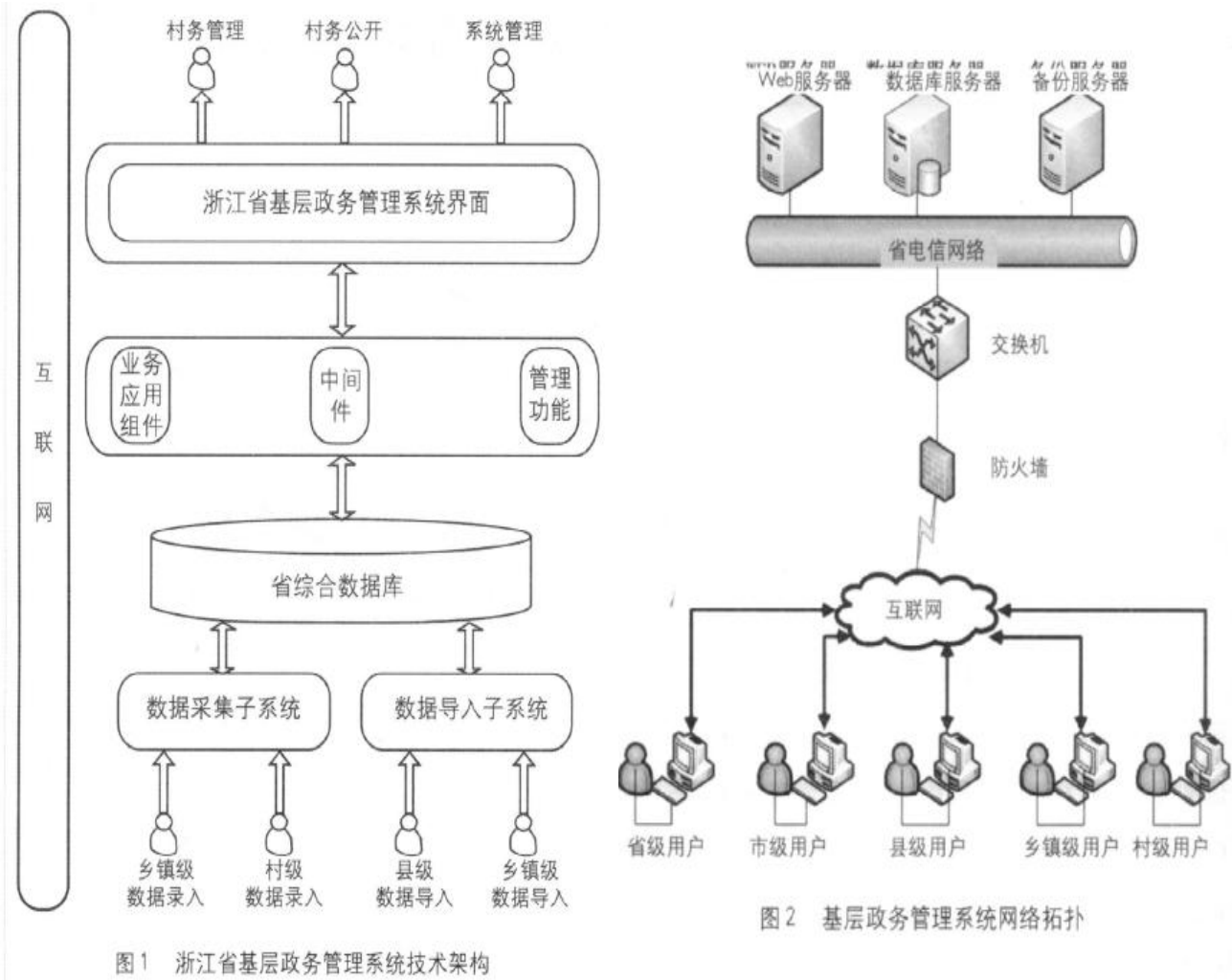
（一）省基层政务管理系统建设初具规模

浙江省基层政务管理系统（参见图 1）提供村务管理、镇村通（信息采集报送）和村务公开等功能。其中，基层信息采集是构建该系统的基础工作，目前省基层政务管理综合数据库的来源一是基层录入，二是与基层职能部门进行数据交换。该库为

作者简介：杨首权，男，汉族，1971 年生，浙江诸暨人，高级工程师，研究方向：计算机应用、信息交换、电子政务。龚清波，1983 年生，浙江义乌人，硕士，工程师，研究方向：信息交换、电子政务。

村务管理、村务公开、各职能部门履职、政府宏观部门决策提供数据支持服务。

浙江省基层政务管理系统是一个全省集中的管理平台，省、市、县、镇、村五级用户均通过互联网使用该平台。该系统的软硬件目前托管在省电信机房，配置最基本的信息系统安全保障措施（防火墙），其网络拓扑图如图 2 所示。



（二）省基层政务管理系统成效逐步显现

截至 2010 年 12 月 24 日，应用省基层政务管理系统的乡镇已达 255 个（2011 年新增 190 个），村（社区）5800 个（2011 年新增 4477 个）。根据应用反馈，省基层政务管理系统的实施在转变浙江省基层政府行政职能、提高镇村管理水平和工作效率、创新“三农”服务方式等方面都起着重要作用。

1. 提高工作效率

省基层政务管理系统可提供方便、简易的查询、统计、输出、打印等功能，大大提高了公共服务效率。以重阳节统计 90 岁以上的老人为其发放补助为例，以前是对照户口簿进行逐一查找，即使做成 Excel 表，统计结果也不直观，而基层政务管理系统的村务管理统计功能简便、直观，并可根据需要随时导出并打印。

2. 加强村务公开

以前村民了解村里的事务是通过村黑板、白板等方式，外地务工人员则很难及时获取相关信息。而通过网络化的村务、党务、财务公开渠道，广大村民、村干部及各级领导都可以通过“村务公开”模块实时了解和掌握村务动态信息。

2. 推进电子政务

镇村互通和数据报送成为市县与镇、村的信息交互纽带，推进了电子政务从市县到乡镇、村的延伸，使上情下达和下情上传成为可能。

4. 实现资源整合

村务管理系统中整合了基层所涉及各类垂直业务系统，实现了系统间基本数据的交换和对接功能，方便了基层工作人员在一个综合平台上进行各类数据的集中管理和维护，也有助于缓解基层工作人员少、工作量大的情况。

（三）相关厅局信息化建设基础较好

1. 卫生部门

所有的卫生业务系统都部署在卫生专网上。目前新农医合还没有一个统一的系统，数据分散在各县级市，目前省厅正在把新农医合数据统一整合到省厅，全部完成这项工作预计仍需要 3-5 年时间，先期可以就部分市、县数据进行试点性信息共享。另外，虽然大部分新农医合数据涉及个人隐私，保密性要求很高，只允许医务人员查看，不能共享，但不涉及个人隐私的统计类数据可以共享用于基层管理。

2. 民政部门

婚姻系统部署在电子政务外网的 VPN1 上，省市两级都有数据库，省级集中全部婚姻数据，可以提供省级部门共享；救助系统目前仅有部分数据，条件成熟后也可以提供省级部门共享；优抚系统由民政部统一建设，数据是省级集中，内容涉及军队里的敏感数据，不能对外共享；殡葬、收养没有电子数据，残疾人的数据在残联，养老服务管理系统（敬老院、养老院数据）正在建设中，以上内容暂时还不能对外共享。

3. 计生部门

计生系统部署在电子政务外网上，系统使用面覆盖省、市、县、镇四级，数据录入工作主要由村和社区的妇女主任作为工作职责必须完成。省里有一个统一的计生数据中心，集中存放全省计生数据，数据每天实时更新。由于计生系统信息化系统和基层组织两方面都相当完善，省基层政务管理系统与基层计生系统会在一段时间内共存。

4. 公安部门

系统部署在公安专网上，省市两级都有数据中心，省厅的综合资源库集中存储所有共享数据。公安专网要求和互联网及政务外网物理隔离，允许与其他厅局的专网进行数据交换，并提供两种数据交换方式：一是允许共享的基本指标数据通过专网批量交换；二是通过程序接口提供部分扩展数据的查询核对。

5. 国土部门

系统部署在政务外网上，数据在省、市、县三级存储，5 亩以上面积的土地信息集中存储在省厅。系统最基层的录入部门是乡 / 镇的土管所，数据平时录入较少，年底录入频率高。

6. 社保部门

系统部署在社保专网上，数据集中存储在各市（地），未延伸至乡镇，目前正在打通五级应用。

三、问题分析

省基层政务管理系统从 2008 年开始推广，经过多年的努力已经取得了很好的效果。然而，该系统也存在应用规模小、效益不够显著等问题，究其原因，一是缺乏初始数据，二是模块功能不全导致适用性不够，三是存在安全隐患。在当前条件下，要有效解决上述问题尚存在一定的困难。

（一）基层数据采集难

一方面，基层政务数据采集指标经常变化，包括经信委、组织部在内的政府各职能部门、基层组织、省电信公司等多家单位提出各种业务需求，而没有明确谁来最后审定业务需求，导致系统内容及数据指标的不断变更；另一方面，省基层政务管理系统的指标体系非常庞大，全部录入初始数据，基层的工作量非常大，而基层懂电脑操作的人又太少。

（二）信息共享难

虽然省基层政务管理系统的初始数据可从公安、计生、民政、国土、卫生、社保等各个政府职能部门已有的数据库中直接导入产生，但由于相关厅局思想认识不一致，实现以往历史数据的信息共享十分困难。一方面，各个职能部门基本都有建立各自基层政务管理系统的需求，部分已经建好（如计生委），部分目前正在筹划建设（如人社厅、公安厅）；另一方面，由公司运营省基层政务管理系统并保管其数据，这种模式很难被政府职能部门所接受。

（三）信息安全保障有隐患

经过几年的努力，省基层政务管理系统积累了大量的基层基础数据，其中有些数据涉及到个人和企业隐私。而目前省基层政务管理系统和数据库都存放在互联网上，信息安全保障措施还不够完善，存在明显的安全隐患，这也成为跨部门信息交换共享的严重障碍。

（四）经费保障难度大

系统开发公司每年诉求经费约两三百万元，系统推广单位每年诉求经费约 2000 万元，财政经费安排压力很大。

四、对策建议

（一）总体思路

为解决省基层政务管理系统信息采集、共享及安全保障问题，一是要加强组织协调和领导，理顺管理体制机制；二是要充

分利用浙江省电子政务及各个职能部门的信息化建设成果，整合资源、共建共享、集约建设；三是要进一步完善系统，提高其使用的有效性、操作的便捷性、覆盖的全面性以及系统的安全性。

（二）主要措施

1. 加强领导，统一管理

省级基层政务管理系统是一个跨部门、跨区域的综合应用系统，覆盖面广，建设难度大，建议成立一个由省政府、省经信委及各相关厅局领导组成的项目建设领导小组，至少要建立由相关厅局组成的理事会，负责组织协调及重大决策等工作。

为贯彻落实领导小组或理事会的决策，建议在领导小组下设办公室（以下简称项目办），成员单位由省经信委、各相关厅局具体负责处室及省经济信息中心等组成，负责政策制定、项目规划、经验推广、资金统筹、监管督办、奖惩考核等。

为扎实推进以上工作，建议在省属事业单位挂牌成立“浙江省基层政务管理中心”。该中心在省基层政务领导小组及其办公室的领导下，负责具体执行有关决策；负责项目的建设和维护管理；调查研究省基层政务系统建设和维护中的问题，为领导小组及其办公室提供辅助决策服务。

2. 明确职责，分工协作

本着“共建共享”的指导方针，通过省政府或相关部门联合发文的方式，明确职责，分工合作。通过发文，一是明确省级各有关部门的信息共享职责任务；二是规定各职能部门必须利用全省统一的基层政务管理系统进行数据采集并提供相关服务；三是规定基层管理人员必须使用全省统一的基层政务管理系统进行日常管理。只有使基层政务管理系统成为日常工作平台，才能保证系统的持久生命力。

另一方面，也要有效组织管理各种社会信息化力量，加快系统的推广应用。

3. 整合共享，集约建设

建议以满足目前省级职能部门建立各自基层政务管理系统的迫切需求为契机，充分利用各个职能部门的信息化建设成果，整合共享各方资源，加快建成浙江省统一的基层政务管理系统。除了可为公安、计生、民政、国土、卫生、社保等 6 个政府职能部门提供服务外，还可以服务更多的政府职能部门。

4. 完善系统，提高实效

一是要完善系统建设目标。除了要提高基层管理工作效率、减轻基层信息录入人员工作强度、促进信息公开和基层民主以外，还要更好地服务于省委省政府及其他宏观部门的科学决策，更好地服务于各职能部门的管理工作。

二是要优化完善指标体系。以实现系统目标为宗旨，通过梳理现有信息系统，结合对省级各职能部门及基层的调研成果，进一步优化完善省基层政务管理系统的信息指标体系，并力求成为省内的标准规范，为下一步更大范围内的信息交换共享与业务协同打下坚实的基础。

三是要改变交换方式。从目前的村级采集、基层交换逐渐过渡到村级采集、基层核实、条线汇总、省级交换。在全省数据大集中的趋势下，省级交换的好处很明显，一方面可以降低协调难度，减少交换节点数量，从而减少交换建设和运维成本；另

一方面，还可以解决法律层面的问题，来自基层的数据经各职能部门层层审核把关核实后全省集中，可以免去省基层政务管理系统采集数据校对的工作量和数据差错的责任。同时，省基层政务管理系统要尽量使用经各职能部门审核过的数据作支撑服务，以免产生不必要的法律纠纷。如在省政务管理系统上直接公开未经职能部门核实的信息（如村里自行录入的自行变更土地信息），部分村民可能会曲解为合法的事实。

四是要提高系统的安全性。建议将省基层政务管理系统迁建到省政务数据中心，各级职能部门通过省电子政务外网访问该系统。由于省电子政务外网目前还未覆盖到村一级，村级数据采集录入系统可以设立在互联网上，通过安全交换网闸将采集录入数据单向导入到省电子政务外网的基层政务管理综合数据库。另外，要严格按照信息系统安全等级保护的要求做好技术和管理的防范措施。

5. 试点应用，积累经验

省基层政务管理系统应用在国内外尚无先例，一切皆在摸索中前进，再加上系统涉及 35065 个村（社区）、1500 个镇（街道）及省市县各级政府职能部门，一旦出现差错，将酿成重大经济损失或不良影响。因此，系统推广一定要慎之又慎，建议选择条件较好且积极性较高的部分职能部门和个别行政区域先行试点推广应用，总结经验并完善后作进一步推广应用。

6. 争取经费，保障建设

为保障项目的持续稳定发展，必须想方设法落实必要的研究、建设、推广、运行经费及基层信息化工作人员经费等。一是继续采用现有的农村综合信息服务平台的政府补助、企业建设方式，并要对技术开发单位、系统推广单位进行明确的年度指标化考核；二是省基层政务管理系统采用政府投资、集约化建设方式，基层商务、服务的信息化继续采用政府补助、企业建设方式。

笔者建议采用第二种方式，无论从政府的主导性、业务的稳定性、系统的统一性、推广的手段等方面考虑，还是从财政资金的综合投入比较（包括省级和地方财政）考虑，基层政务与商务、服务在投入方式上都应区别对待。

五、结束语

充分利用全省现有的电子政务建设基础，引入部门联建共享机制，实现跨部门、跨区域基层政务信息交换共享与业务协同，是解决信息采集与共享难、避免重复投资的有效举措，也能更好地服务于信息公开、基层管理、职能部门履职、宏观部门科学决策等。

参考文献：

[1]关于印发《农村信息化综合信息服务试点管理办法（试行）》的通知[S/OL]. (2006-9-14) [2011-06-27].

<http://www.chinalaweidu.com/falvfa/gui/fg22016/224835.shtml>.

[2]中共浙江省委办公厅、浙江省人民政府办公厅转发《浙江省信息化工作领导小组关于加快电子政务发展的意见》的通知（浙委办〔2007〕37号）[S/OL]. (2007-11-08) [2011-06-27].

<http://www.zj.gov.cn/gb/zjnew/node3/node22/node171/node413/node5247/node5251/userobject9ai74314.html>.

[3]关于印发《农业农村信息化行动计划（2010-2012年）》的通知（工信部联信〔2010〕183号）[S/OL]. (2010-03-16) [2011-06-27].

<http://www.miit.gov.cn/n11293472/n11505629/n11506609/n11968225/n11968465/13428566.html>.

[4]中共中央办公厅国务院办公厅关于加强信息资源开发利用工作的若干意见[S]. 中共中央办公厅秘书局, 2004.

[5]关于加强我省信息资源开发利用工作任务分工的通知(浙信办发〔2006〕31号)[S/OL]. (2008-01-22) [2011-06-20].
<http://www.zj.gov.cn/gb/zjnew/node3/node22/node171/node413/node5525/node5585/userobject9ai77152.html>.

[6]国家电子政务总体框架[S/OL]. [2011-06-27]. <http://www.mii.gov.cn/n11293472/n11295327/n11297127/11741734.html>.

[7]GB/T21062.1-2007 政务信息资源交换体系第1部分: 总体框架[S/OL]. [2011-06-27].
<http://wenku.baidu.com/view/db0bfd717fd5360cba1adbae.html>.