
地方政府推动监管信息 共享的路径研究 ——以浦东新区（上海自贸试验区）改革实践为例

曾翔¹

（上海市发展和改革委员会 200003）

【摘要】：政府信息共享是政府事中事后监管的基础，也是改革的难点。本文系统阐述了政府信息共享的理论和实践难点，并研究了浦东新区作为一级地方政府，在推动政府监管信息共享方面形成的有益经验。在此基础上，提出了地方政府深化监管信息共享的具体建议。

【关键词】：政府 信息 共享 路径

建立与更加开放的经济新体制相适应的政府事中事后监管体系，是今后一段时期政府职能转变的关键，而全方位的政府信息共享则是政府事中事后监管的基础。长期以来，政府信息共享问题是改革的难点，存在不少理论和实践上的障碍。本文以浦东新区为例，研究其作为一级地方政府，依托上海自贸试验区等国家战略，在推动政府监管信息共享方面形成的一系列制度创新经验，以期为更大范围的复制推广提供借鉴。

一、基本概念和研究范围

（一）基本概念

政府信息共享，是指各政府部门通过系统对接或共享平台等方式提供和获取信息的行为。政府事中事后监管，是指企业在市场准入以后，政府部门对其的后续全过程监管，不涉及市场准入前的审批。地方政府，与中央政府相对应，是指在某个行政区、拥有部分而非全部事权的一级政府机关。

（二）研究范围

基于以上基本概念，本课题的研究范围是：在地方政府框架下，如何打通各级各类政府部门间的信息孤岛，实现信息互联互通、共为监管所用。具体而言，

一是研究政府部门间的信息共享，不涉及与企业等非政府机构的信息共享，也不涉及政府信息共享以后的信息应用。

¹作者简介：曾翔，管理学硕士，上海市发展和改革委员会综合改革处。

二是研究基于政府事中事后监管的政府信息共享，不涉及基于其他目的的政府信息共享。三是研究事权有限的一级地方政府，而非中央政府。

（三）主要特点

基于政府监管的信息平台，与基于其他目的（如政府日常办公、行政审批、企业和市民办事等）的政府信息平台相比，有两个突出的特点：

一是政府各部门信息需最大限度的共享，以便全面掌握监管对象的各类情况。

二是信息仅限政府监管部门内部使用，与外界需严格隔离，对内部使用人也需依据权限分层次、分类别、有管理使用。总之，政府监管信息的共享要努力实现“一线彻底放开、二线坚决管住”（一线，即政府监管部门之间的信息界限；二线，即政府监管部门与外界的信息界限）。

二、上海政府信息系统和共享平台建设情况

政府信息共享的方式主要分为两类：一是系统各自独立，通过一定的方式进行系统对接，即“只接水管、不建水池”。二是搭建共享平台，归集整合各部门信息，即“搭建水池”。

（一）政府部门信息系统建设情况

上海信息化工作启动较早，基础较好。目前市政府约 50 个组成部门和直属机构，均有 1 个或若干个信息系统，大部分单位还有独立的信息中心，经过多年建设，各部门信息化工作取得很大成绩。这些部门的信息系统基本为独立开发，目前相互之间并未打通，但由于其建设管理权限在地方政府，因此地方政府推动其共享的空间相对较大。

与此同时，上海还有人民银行、外汇、银监、证监、保监、海关、检验检疫、海事、国税等约 10 个中央垂管部门，这些部门的信息化基本属于条线管理，条线系统内的信息能够做到互联互通，但条线之间信息不连通，且这些部门信息系统的建设管理权限在国家部委，因此由一级地方政府推动其信息共享的难度很大。

（二）政府信息共享平台建设情况

在市级层面，上海于 2006 年左右建设法人库、人口库，2014 年启动建设公共信用信息服务平台、企业信用信息公示平台，2015 年启动建设网上政务大厅，2016 年启动建设综合监管平台，同年还启动建设类金融风险监测平台。

在区级层面，浦东、静安、徐汇等区也先后建设区级跨部门信息共享平台。在管委会层面，比较有代表性的是上海自贸试验区管委会，2013 年自贸试验区成立之初即着手建立信息共享和服务平台。

这些信息共享平台，有的实现了数据归集（“数据池”），有的只实现了数据连通（“数据管道”）。其数据来源既有交叉也有重叠，平台的运维主体各不相同，平台的建设功能也各不一样，有必要加以梳理和整合。¹²

¹² 比如上海市公共信用信息平台，涉及全市 99 家单位，包括 46 家市级行政机关、17 家区政府部门、10 家中央在沪单位、2 家人民团体、1 家司法机关、10 家公用事业单位、13 家社会组织。其他信息共享平台的信息来源，与之有重叠。

（三）基于监管的政府信息共享平台建设情况

从广义上看，各类政府信息系统和共享平台都能直接或间接用于政府事中事后监管，但明确某个平台建设的主要目的就是用于政府事中事后监管，市级层面从 2016 年才开始，区级和管委会层面从 2013 年上海自贸试验区设立开始。具体而言，市级事中事后综合监管平台，由市政府办公厅牵头，市工商局为责任主体，相关部门配合，目标是 2017 年 6 月底前初步建成全市统一的监管信息共享和业务联动平台。

区级和管委会事中事后综合监管平台，以上海自贸试验区（后扩展为浦东新区）事中事后综合监管平台为代表，经过 3 年多的先行先试，不仅对 40 多个政府部门信息实现共享，还针对安全生产、食品药品等 12 个重点领域的严重失信行为制定了限制参与政府采购、限制申请财政资金等 43 项跨部门联动惩戒措施，初步实现了设立政府监管信息共享平台的初衷。在此基础上，浦东新区正在推进更为“宏大”的政务云体系建设，其他区也结合各自特点推动监管平台建设。

此外，上海在政府信息共享方面还注重地方立法等制度保障。2014 年，市政府办公厅印发上海自贸试验区监管信息共享管理试行办法。2015 年，以市政府令的形式公布上海市公共信用信息归集和使用管理办法。2016 年，市政府印发上海市政务数据资源共享管理办法。同时，市人大正在制订《上海市社会信用条例》，计划于 2017 年上半年出台。

以上地方立法和政府规章，大部分为全国首创。总体来看，与其他省市相比，上海无论是在政府部门信息系统建设方面，还是在政府信息共享平台建设方面，亦或是在专门的监管信息平台建设方面，均起步较早，基础较好，目前各部门信息化程度都比较高，跨部门信息共享也取得了良好的经验和成效。

三、地方政府推动监管信息共享的主要难点

信息充分共享是事中事后监管的前提。无论信息共享的形式如何变化（系统对接、建设平台亦或是两者结合），充分共享的实质不能变。从目前来看，虽然上海已有一些好的经验做法，但距离政府部门“信息充分共享、为监管所用”的目标还有很大差距，地方政府推动此项工作也面临诸多理论和实践上的难点。

（一）缺乏信息共享的法理依据和顶层设计

1、政府信息的数据所有权归属，仍然存在法理争议。明晰数据所有权，是推动信息共享的前提。政府部门在公共管理过程中通过行政手段依法获取了海量信息，绝大部分国家部委和地方政府主要部门都有自己的数据库，这些数据归属于谁，目前存在争议。有观点认为，涉及谁的数据就应归属于谁，政府虽然获取了企业和个人数据，但没有数据所有权，更不能对其处置。

还有观点认为，政府在人大授权的前提下，可以部分乃至全部拥有其获取数据的所有权。目前，涉及政府信息的法律法规，比如《统计法》、《纳税人涉税保密信息管理暂行办法》等，仅对信息保密作出规定，未就信息归属和信息共享作出明确。

国务院出台的一系列文件虽然都要求推动政府信息共享，但没有从所有权的层面明确数据是否属于政府、属于哪一级政府、哪一个部门，也没有明确信息共享是法定责任还是自主选择。

由此导致政府信息共享缺乏强有力的支撑，推动共享的牵头部门觉得“无法可依”，信息提供的部门也容易陷入两难，共享给谁，共享多少，没有明确的操作标准。当然，也给那些本就不愿意共享信息的部门和个人提供了拒绝共享的理由。

2、政府信息共享尚无国家立法，也缺乏操作细则支持。关于政府信息共享，目前层级最高的上位法为国务院制定的《政务信息资源共享管理暂行办法》（2016 年 9 月出台），尚无专门的法律法规支持。国家各部门和地方政府虽然也出台了一些部门规

章、文件和地方法规,推动政府信息共享,但法律效力不足。

同时,各部门、各地出台的政府信息共享办法大都是原则性、框架性的意见,缺乏操作细则的明确要求,使得各部门自由裁量的空间很大,难以对其形成强有力的硬约束。

相反,关于政府信息保密,则有《保守国家秘密法》等法律法规支持,对绝密、机密、秘密涉及内容以及公开的范围和条件都有明确要求。

虽然也规定,国家秘密的知悉范围以外的人员经过机关、单位负责人批准后可以因工作需要知悉国家秘密,涉及商业秘密、个人隐私的政务信息也可根据工作需要在政府内部共享,保密责任同步传递。但在实际工作中,因为信息共享没有法律支持,信息保密有法律支持,各部门也就习惯将信息保密作为拒绝共享的“挡箭牌”。

3、顶层设计缺乏,导致信息系统和平台建设较为分散。信息共享工作,需要首先从顶层明确建哪些平台、哪些系统,这些平台和系统是何关系,同时还要制定关于共享信息类型、目录、提供和使用的一系列标准。

目前,上海在这些方面还比较缺乏。在信息系统方面,上海既有发改、商务、经信、财政等地方政府所属机构的信息系统,也有“一行三局”、海关、检验检疫、税务等国家垂管部门的信息系统,各系统独立开发,“蜂窝煤”现象十分普遍。

以浦东新区为例,目前新区各部门有超过300个审批系统,仅464项区级行政审批就有34项使用国家统一系统,195项使用全市统一系统,78项使用区级自建系统,浦东新区作为区一级地方政府,没有足够的权限对其整合。

在信息平台方面,出于各种功能考虑,仅市级层面上海就先后启动建设法人库、人口库、网上政务大厅、公共信用信息服务平台、综合监管平台、类金融监测平台等各类平台,虽然这些平台的数据源互有交叉,甚至功能也互有重叠,但建设主体不尽相同,短期内难以整合。

相反,一些欠发达地区(如甘肃银川)因为起步晚,反而为统一建设创造了条件,按照最新、最科学、最高水平来开展顶层设计,形成了“银川模式”,受到中央肯定。

(二) 缺乏推动各部门共享信息的强有力手段

1、地方政府缺乏权限,难以整合各部门信息系统和平台。要实现政府信息充分共享,最为理想的状态是,在保障信息安全的前提下,全国各级各类政府部门共用一个信息系统,产生的数据全部归集到一个平台,这个国家级的“政府超级大数据库”不单独属于任何政府部门,按照类别和权限对所有政府部门内部公开,是各类应用子平台的唯一数据来源。

目前看来,短期内不可能建成这样一个国家级的“政府超级大数据库”,只能探索在某些区域、某些领域建设区域性或领域性的政府大数据库(比如外商投资、口岸贸易、金融监管等)。但即使是后者,仍然有很大的困难。

以市级政府为例,首先,对国家部委系统和外省市政府系统,上海政府无权要求整合或对接;其次,对中央在沪垂管单位,市政府也没有对接的硬约束机制;再次,对在上海权限范围内的市级直属部门,也需要综合考虑上位法支持以及相关国家部委意见。因此,市政府在推动各部门信息共享上权限是有限的。相较而言,区级政府权限更小,能开展的工作空间更加有限,政府系统对接是如此,平台建设也是如此。

2、信息共享内容主要由信息提供部门决定,不确定性较强。在不能将各政府部门原始数据归集到同一个“政府超级大数据

库”的情况下，只能通过系统对接或新建第三方平台的方式推动信息共享。

由于各部门系统独立，部门间信息不对称，相互难以摸清“家底”，为解决这一问题，信息共享必须实行清单式管理。先由各部门主动将自己的信息数据“家底”亮出来，再根据主动共享、协议共享、不予共享等类别编制共享清单目录。

这种由信息提供方首先提供共享清单目录的做法，看似路径清晰，实则缺乏硬约束机制。共享清单的制定变成一件主要靠部门自觉的事情，难以保证高质量的信息共享。因为一个部门有哪些信息，数据结构和数据价值如何，其他部门很难全盘掌握，很可能出现一般数据列入共享清单，含金量高的核心数据不列入共享清单的情况。

据了解，上海市公共信用信息服务平台向各部门征集信息就面临这个问题，只好派人定期浏览各部门官网，每看到一类新的信息就要求该部门提供。因此，必须要有跨部门的、兼顾信息技术和业务领域的第三方机构来牵头制定信息共享清单，但目前这一工作进展较为缓慢。

3、缺乏监督和应用等制度安排，难以形成有效的激励机制。在没有法律法规约束的情况下，必须要在奖惩机制上下功夫，让各部门感受到共享信息的好处和不共享信息的坏处。其中，监督机制和应用机制是两个核心问题，监督机制解决的是不共享没有坏处的问题，应用机制解决的是共享没有好处的问题。

目前，对共享信息不积极的单位缺乏强有力的监督考核机制，也没有人财物的约束机制，对共享信息积极的单位也拿不出特别管用的奖励机制。正是因为共享的好处和不共享的坏处都不明显，也就使得各单位感觉到共不共享信息没什么大的区别，时间一长，便不会去考虑共享信息的准确性、针对性和时效性。此外，缺乏有吸引力的应用开发，也是各单位对共享信息积极性不高的主要原因。

应用开发是对信息归集的倒逼，会对归集数据的格式、内容、更新频次等提出直接明确的要求，还能让信息提供部门马上看到信息共享的效果，有利于推进新的信息共享。目前，对共享信息如何应用没有明确的标准和指导意见，也没有建立特别好的应用开发场景，使得各单位感觉不到信息共享对工作带来的便利，进而对信息共享降低了兴趣。

（三）缺乏信息共享的具体操作标准和实施主体

1、部门信息数据的类型各不相同，缺乏统一的共享标准。各部门目前只是将提供或者归集了多少条信息作为本部门信息共享成绩，但这些信息只是堆积在一起，缺乏整理，没有归类 and 关联，很难支撑后续应用开发。

要实现高质量的信息共享，需要统一数据元，对数据作标准化处理。事项名称、行政相对人、标识码，以及每类数据包括哪些字段，每个字段是什么内容，都要一一细化明确。各部门要按照统一格式和规范产生并提供数据。

比如，所有涉及具体法人、自然人、建筑物的数据都必须包括 18 位统一社会信用代码、18 位个人身份证号、28 位项目编码，以便后期进行索引关联。同时，要对不同来源的同一信息进行比对，去伪存真、去旧留新，解决“数据打架”的问题。共享数据的标准化是一项基础性很强的工作，但也是必须要做的工作。目前，此项工作尚处于起步阶段。

2、监管信息共享平台的建设主体，有待进一步明确和优化。政府信息共享平台要实现充分共享，牵头的建设主体必须明确，而且必须单一，多头管理势必会影响信息共享的充分程度。

目前，从现有的信息共享平台来看，法人库是较大的原始数据库，因此由市政府办公厅会同市工商局等部门，依托法人库搭建全市的监管信息共享平台，有其现实合理性。但现实情况是，各部门普遍反映法人库“不好用”，存在数据难以上传入库、

查询信息限制偏多等“历史遗留”的老问题。

更大的问题在于，法人库的信息大多来自于工商局，而工商局只是政府众多监管部门之一，对其他监管部门的很多信息法人库并不掌握（如外贸、涉税、金融、社保等信息）。由一个业务部门牵头推动一项综合工作，有部门烙印，其他部门很难完全理解和配合。

在调研中，就有部门提到，向法人库提供信息，感觉就是在向工商局提供信息。此外，在平台建设当中，通常由经信委具体承接，但经信委主要关注的是平台搭建、系统对接、信息处理等信息技术细节，缺乏信息共享共用的动力。因此，随着此项工作的深入，可以考虑由更加综合的部门牵头统筹，以便更加有力地予以推进。

四、浦东新区（上海自贸试验区）的改革实践经验

面对政府监管信息共享的诸多难点问题，地方政府如何有所为、有所不为，在厘清权力边界的前提下对权限以内的事项尽最大可能加快推动；对权限以外的事项，充分调动各方积极性，共同予以推进。浦东新区依托上海自贸试验区建设等国家战略，做出了有益的探索。

（一）地方政府权限以外——依托“项目导向”，逐步实现各部门的信息对接与共享

上海自贸试验区作为国家战略，上下高度重视，其间蕴含的改革突破点很多。跨部门的政府信息共享看似是个老大难问题，但只要抓住机会，选准切入点，也能够某些领域取得突破。

1、以上海自贸试验区设立为契机，在金融领域推动试验区管委会与“一行三局”信息对接共享。中央垂管部门不属于地方政府部门序列，地方政府没有与其共享信息的硬约束机制，尤其是“一行三局”等金融部门对金融信息的保密性要求很高，此前未与地方政府的系统和平台有过对接。

上海法人库、公共信用信息平台等规模较大的信息平台多次提出对接申请，均被金融部门以金融安全为由拒绝。2013年9月，上海自贸试验区设立，作为国家战略，设立伊始即得到中央领导和国家部委的高度重视和关心。

以此为契机，自贸试验区管委会向“一行三局”提出，自贸试验区设立的一个重要目的就是要在更加开放的环境下进行风险“压力测试”，为了共同完善金融领域的事中事后监管体系，希望“一行三局”能够提供企业金融领域的相关信息数据，同时管委会也将向“一行三局”提供自贸试验区企业的其他相关数据。此项工作得到了“一行三局”的支持，管委会与金融部门以共享协议的方式开启了信息共享合作。这不仅在上海属于首次，在全国的其他地方政府也属首次。

2、以上海国际贸易“单一窗口”为契机，在贸易领域推动部市信息共享和数据元标准建设。从本质上看，国际贸易“单一窗口”就是口岸贸易领域的信息共享平台。

具体包括货物进出口、贸易许可与资质、支付结算等功能，目前涉及海关、检验检疫、商务、外汇等20多个政府部门。建设国际贸易“单一窗口”，符合国际贸易便利化发展方向，是上海自贸试验区贸易领域改革的重头戏，得到了各部门高度重视。

依托这一重点建设项目，上海自贸试验区不仅推动了海关、检验检疫等中央垂管部门与地方政府的信息对接，还实现了部市信息对接。目前，商务部、环保部、农业部等部委的部分许可事项系统已与上海国际贸易“单一窗口”系统对接。

此外，上海电子口岸正在同澳大利亚、中国香港等口岸研究推进数据互通。信息共享的“红利”正在显现，上海企业申报

数据项在船舶申报环节缩减 65%, 货物申报环节缩减 24%, 为企业带来便利的同时, 也为政府部门减轻了负担。

在此基础上, 上海国际贸易“单一窗口”将在全国率先启动贸易领域跨部门的数据共享标准建设, 力争为全国口岸信息系统整合提供“上海标准”和“上海样本”。

3、以“证照分离”改革试点为契机, 在投资领域推动政府综合监管系统与平台对接。“证照分离”改革是李克强总理交给上海的一项重要改革任务, 核心是解决企业“办证难”问题。改革的方式: 一是在办证环节“放得更开”, 通过工商营业执照后置改前置, 以及办证环节取消审批、审批改备案、告知承诺、提高审批透明度等方式来实现。

二是在事中事后监管领域“管得更好”, 通过一系列综合监管举措来实现。其中, “双告知、双反馈”是事中事后监管的重要基础(工商部门告知企业要去哪个部门办理经营许可证, 告知办证部门哪个企业需要近期来办证, 企业和部门反馈已经收到告知)。“双告知、双反馈”涉及部门众多、层级复杂, 必须通过跨部门信息系统对接, 实现“系统、及时、精准”的告知与反馈。

工商以法人库为基础, 在打通市级和区级相关信息系统基础上, 还积极与商务部、海关总署、人民银行、证监会、保监会等国家部委信息系统加强对接, 力争使所有主管部门的办证信息都实现共享。截至 2016 年 10 月, 工商共向其他部门推送信息 29437 条, 各部门共计接收信息 29339 条, 接收率达 99.7%。食药监局、交通委、卫计委等办证较多的部门, 从系统对接中获得大量的企业信息, 为后续监管提供了有效支撑。

以上三个案例, 分别涉及金融、贸易和投资领域综合监管的信息共享问题。这三个案例有一个共同特点, 那就是“项目导向、顺势而为”, 将看似不在地方政府权限范围内的事, 依托各种有利条件, 通过努力争取, 积小胜为大胜, 取得积极成效。这也考验地方政府改革的决心、耐心和智慧。

(二) 地方政府权限以内——强化“一把手工程”, 以硬约束机制系统推进政府信息共享

在地方政府权限范围内的事项, 如本级政府部门数据库设立、共享规范和标准确定、配套奖惩措施制定等, 只要认准了改革方向, 可以集中资源大胆探索, 浦东新区做出了有益实践。

1、改革数据库部门分设的现状, 建设全区“政务云”从根本上解决信息共享问题。基于信息部门分割带来信息共享困难这一核心瓶颈问题, 浦东新区启动建设第三方政务云, 计划将全区各部门、各街镇的政府信息从产生阶段就统一汇总到新区政务云, 实现跨部门的信息集中存储, 对政务云的建设、运营和维护实行第三方管理²³。这就从根本上解决了信息分割的问题。

具体来说, 对浦东新区自建的系统, 要做最大限度地整合, 各部门不再新建数据信息中心, 所有数据直接归集到新区政务云中, 现有部门的信息中心也要逐步把服务器统一归并到新区政务云, 由新区信息中心统一服务新区各个部门。对国家和市级系统, 要最大限度争取信息下放, 未下放前在使用这些系统时, 要争取建立数据备份系统, 尽可能充实新区信息数据库资源。

总之, 无论哪一类系统, 都要尽可能打破孤立状态。凡是浦东新区能掌握的信息数据, 都要全面地置于云端, 让有需要的部门都可共享使用。基于新区政务云的数据资源, 可以开发一系列应用平台, 如日常办公平台、行政审批平台、综合监管平台、市民办事平台等。

²³2 具体来说, 浦东新区政务云, 目标是建成“1533”体系, 即: 一体化政务云数据中心, 5 个区级政务信息共享交换枢纽平台(用于协同办公、审批办事、综合监管、城市安全和市民服务), 30 个左右的区级行业政务平台和 300 个左右的业务应用系统。

2、在政务云尚未建成的过渡阶段，以硬约束机制推动部门共享信息。所谓“过渡阶段”，就是新区相关部门产生的信息还没有全部归集到新区政务云，仍然全部或部分保留在部门内部政务信息系统中的阶段。在该阶段，浦东新区重点开展两项工作以推动部门共享信息。

一是率先实施首席信息官制度。针对此前信息共享部门推动、技术主导等问题，新区政府和各部门均需设置首席信息官，其职责是从技术与业务相结合的角度，充分整合人、财、物资源，从整体上协调本区域和本部门的信息共享。

二是充分赋予信息使用部门“点菜”的权力。坚决按照“共享为原则，不共享为例外”的要求，明确信息共享不是相关部门“烧什么菜”，牵头部门就“吃什么菜”，而是凡有利于工作的信息，信息产生部门原则上都应该提供。

同时，浦东新区强调，各单位虽然设置了首席信息官，但信息共享工作一把手一定要坚决支持，信息共享工作做不好，部门一把手要负首要责任，其次才是首席信息官。

3、率先探索建立政府信息共享的标准和规范，为在全市乃至全国推广提供“浦东样本”。建章立制的工作最为基础繁琐，但也最为必要，浦东新区重点从两个方面着手开展工作。

一是率先探索完善政府信息共享清单。对政府信息全面梳理编制目录和共享标准。在信息归集过程，明确信息提供范围和提供方式；在信息查询过程，明确信息查询范围和查询方式；在信息共享过程，明确信息共享范围和共享方式。最终，让信息项名称、信息类别、提供单位、更新频率、共享范围、共享方式、传输形式等内容全面实现标准化管理。

二是制定信息共享保密责任和分级分类开放的标准。在国家还没有统一的制度规定前，浦东新区先行予以研究探索。对涉及国家机密、商业秘密和个人隐私的信息，确保国家安全、公共安全、经济安全和社会稳定。

但同时明确，是不是国家机密、商业机密要在多部门讨论，不能一个部门自己说了算，更不能以机密、秘密、隐私的名义搪塞，作为不共享信息的借口。

4、率先建立“网上督查室”，以全覆盖、强有力地督查推动信息共享。实践证明，督查是推动工作的有效手段。浦东新区于2016年9月1日在全国建立首个“网上督查室”，将政府信息共享作为其重要的督查内容。

区委、区政府联合，安排专职人员每天对新区政务网、网上办事大厅和综合监管平台信息变化情况进行检查，并向区主要领导提交网上督查报告，在信息共享方面重点看哪些部门、地区主动提交的信息最多，哪些部门还有什么应提交的信息未提交。并建立与之相配套的严格惩戒机制，实行“诫勉约谈+组织处理”的惩戒机制。

对信息共享工作推进不力的部门，由区政府分管领导约谈部门主要负责同志；对整改不力的情况，由区政府督查推进工作组组长约谈部门主要负责同志；对屡督不改、情节严重的情况，由区政府主要领导对部门主要负责同志开展诫勉谈话，组织部和监察局同时跟进，对不能解决问题的同志按不适宜留任现岗位作出调整，对违纪违法等情形严肃追责，切实做到“全面掌握、滚动跟踪、一督到底”。

5、以信息应用带动信息共享，用“合作共赢”调动部门共享信息的积极性。应用是政府信息共享的根本目的，只有切实尝到了信息应用的“甜头”，部门才更有主动提供信息的热情。浦东新区在信息应用上多管齐下，取得了初步成效。

比如，在政府“双随机”检查方面（随机选择被检查企业，随机选择检查人员），通过共享平台建立检查对象和执法检查人员名录库。2016年11月，李克强总理视察浦东时，亲自通过平台下达了“双随机”检查指令，随机抽取被检查企业，并随机选

派了执法人员。

比如，在共享平台设立监管预警功能，一个部门发现风险因素，可以在平台上发布“监管预警”，推动实现各部门协同监管和风险防控。比如，依托共享平台开展联动核查，各部门在开展政府荣誉评定、资金扶持等工作时对存在不良记录、不符合条件的企业在评审中“一票否决”，真正实现“一处违法、处处受限”。

目前，浦东已针对安全生产、食品药品等12个重点领域的严重失信行为制定和实施了限制参与政府采购、限制申请财政资金等43项跨部门联动惩戒措施。此外，浦东新区还鼓励市场和社会主体参与信息应用，新区市场监管局和“饿了么”网上订餐平台合作，主动推送有关餐饮证照信息，“饿了么”平台就能识别并下架无证无照的饭店，取得了很好的效果。共享信息发挥了作用，各部门共享的积极性自然也就提高。

五、下阶段工作建议

依托政府信息共享实现管得更好，才能放得更活，这有利于放宽市场准入，激发市场活力。浦东新区依托自贸试验区建设，在推动政府信息共享方面做出了有益探索，在此基础上，上海各级政府要继续深化改革。具体建议如下：

（一）加快推动地方立法和标准建设

在市政府发布的《上海市公共信用信息归集和使用管理办法》基础上，提请市人大常委会，尽快启动《本市政府信息共享条例》的制订工作。以地方立法的形式，明确政府信息共享范围、共享标准等内容。在推动立法的同时，加强制度体系建设，努力形成一整套完整的、可操作的实施办法。

（二）优化政府监管信息共享平台和建设主体

涉及政府监管的信息需要在监管部门之间最大范围共享，鉴于监管专业部门和信息专业部门的职能限制，建议明确由更加综合的部门负责统筹共享平台建设，具体可考虑由市政府办公厅或市发展改革委牵头推进，并给予人、财、物的配套支持。对现有共享平台加强优化，整合目前的法人库、公共信用信息平台、网上政务大厅、类金融监测平台等共享平台的信息归集和应用渠道，实现有机融合。

要完善各平台数据的采集、更新、检验和校正机制，切实提高数据质量，方便各部门使用。在此基础上，适时参照浦东新区做法，在全市推动“政务云”建设，将各部门信息系统予以整合，逐步纳入市级政务云体系，并推进“政务云”与“信用中国”等国家层面信息共享平台³⁴以及中央垂管单位、国家部委的信息对接。

（三）严格政府监管信息共享的统筹、监督与考核机制

对于政府监管信息，要加快形成全市共享数据清单，明确各级部门必须共享的数据目录。在市级权限内，按照“共享为原则、不共享为例外”的要求，凡是政府信息公开的内容各部门都要无条件共享，凡是其他监管部门需要的信息都要尽量予以提供。明确政府信息共享为“一把手”工程，各单位“一把手”必须负总责。

鼓励各市级部门设立首席信息官，协调本单位信息共享工作，市政府也可适时设立首席信息官。同时，建议市政府办公厅

³⁴ 国家层面的信息共享平台正在有序推进。比如，国家发改委正在力推国家部门层面的信息共享平台，从信用信息共享平台做起，拟拓展到整个“放管服”信息共享平台。该平台将与政府网站相联系，能向社会公示的信息要通过该平台向社会公示。

牵头，建立更加有力的监督考核机制，对共享信息不积极的部门，采取严格的惩戒措施；对共享信息成效明显的部门，要给予实质性嘉奖。

（四）强化监管信息共享的“应用导向”

继续依托上海自贸试验区、上海科创中心、上海国际金融中心和航运中心、浦东综合配套改革等国家重点支持的改革发展战略，以项目化的综合监管协同业务，分类别、分阶段推动部市、市区等信息共享。对国家部委的系统，要最大限度争取信息下放，在未下放前，争取在使用国家系统时建立数据备份系统，相关信息尽可能同步向市级监管信息共享平台归集，以充实上海的信息数据库资源。

期间，重点争取金融、税务、海关等国家部门的信息数据共享，力争在保障信息安全的前提下取得实质性进展。此外，要加强政府与社会的良性互动，通过综合监管平台，把一部分政府监管信息开放，让第三方行业加以利用，发挥社会力量在事中事后监管中的作用，形成社会共治的良好格局。