

## 以部门信息共享化解群众办事难现象

◇ 周汉华

李克强总理在5月6日国务院常务会议上对于“你妈是你妈”现象的批评，揭示了当前群众办事难的两大痛点，一是要办理的各种证件多，以至于有人感叹“中国人不是在办证，就是在去办证的路上”；二是办证要提供的材料多，办一个证件需要提供十多份甚至几十份纸质材料，反复折腾，成本巨大。简政放权，应该针对这些痛点问题，为群众排忧解难，方便群众办事。本文以北京小客车摇号系统为例，建议以部门信息共享化解群众办事难现象。

### 北京小客车摇号系统及其启示

各种证件和办证需要的证明材料，起到的都是证明作用。在信息时代，由于政府机关掌握了大量信息，如果能够充分运用部门信息共享方式，本文开头所提到的两大痛点其实都可以迎刃而解。以北京小客车摇号信息系统为例，为确定参加摇号的个人和单位具有申请资格，需验证个人申请人的身份、有效的机动车驾驶证、以及缴纳社会保险和个人所得税等方面的信息。需要验证单位申请人的信息有单位组织机构代码证书和经办人身份证明，企业还需携带营业执照（工商登记证）、税务登记证书。这些信息分别由公安、国税、地税、民政、司法、财政、人力社保、商务、工商、质监等政府相关部门和



周汉华，中国社会科学院法学研究所研究员、博士生导师、所长助理。主要研究领域为政府监管制度、行政法和信息法等。曾作为国务院行政审批制度改革专家咨询组成员、国务院法制办《行政许可法》起草小组成员参与《行政许可法》起草与行政审批制度改革工作。参与起草《政府信息公开条例（专家建议稿）》、《个人信息保护法（专家建议稿）》、《电子政务法（专家建议稿）》、《经济体制改革促进条例（专家建议稿）》、《国家信息网络专项立法规划2014-2020（建议）》、《能源法（送审稿）》法律责任与监督检查两章内容、《国家高新区条例（专家建议稿）》；参与《行政诉讼法》、《立法法》、《行政复议法》、《食品安全法》、《国家赔偿法》、《药品管理法》、《保守国家秘密法》、《行政强制法》、《电信法》、《征信业管理条例》、《电力监管条例》等的立法咨询工作。

区（县）政府掌握。由于每个申请者需提供几份到十几份材料，每次申请小客车摇号的人数已经超过两百万人，通过传统的信息核实方法，申请者需要首先到多个部门打印并提交纸质证明材料，容易出现各种办事难现象；这些信息由北京市交通委进行审核，不但信息核对量非常大，而且难以杜绝各种证明材料造假问题。

北京市最终决定采用信息共享方式，从多部门信息共享平台设计到系统实际投入应用，仅仅用时20多天，这在中外电子政务实践中都是经典个案。通过共享平台的设计，最终实现了申请人通过互联网政务外网进行网上申报，填写基本信息。北京市交通委后台业务系统提取待核实的数据，通过市共享交换平台同时与市人力社保局、公安局、工商局、地税局、国税局、质监局等机关进行数据比对，将比对结果反馈给交通委，确定申请人是否符合申请资格。该系统运行中规定8天内完成的数据比对一般当天就可以返回，业务工作从而更加规范和有效，减少了业务办理的复杂程度，减轻了业务人员的工作负担。申请小客车指标的单位或个人只需要登录指定网站填写申请表即可完成涉及多部门的小客车申请，减少了业务办理往返次数，避免了材料的重复提交，提高了服务满意度。

可见，小客车摇号系统中的信息共享做法较好地解决了信息化

过程中的政策障碍、技术障碍和体制障碍等问题，取得的成效非常明显。并且，随着北京市参加摇号人数的持续增加，共享平台的承载能力经受住了考验，其成功经验对各种办证业务都具有很强的借鉴意义。

### 信息共享难以推进的深层次原因

非常遗憾的是，北京小客车摇号的做法仍然只是个案，实践中普遍采用的仍然是以纸质方式进行证明的传统证明方式。虽然各级政府近年来普遍推行了电子政务和网上办事，典型的业务流程仍然只是网上在线申报，线下纸质材料提供和对比的双轨制运行方式，业务办理部门之间缺乏有效的信息共享机制。这样的双轨制办事流程既增加当事人的办事痛苦指数，不断来回跑路，又增加审核机关的工作量，影响工作效果，难以杜绝各种造假行为，更凸显了行政管理不适应信息化发展要求的现实困境。

综合考察国内外电子政务发展实践可以发现，难以实现部门信息共享，主要是因为两个方面的原因，一是内因，二是外因。

所谓内因，是指我们现在的行政管理制度（包括机构设置、职能划分、编制确定、部门预算管理、业务流程设计、行政文化、考核方式等）形成于互联网时代到来之前，反映的是一种供给主导、部门分工的行业管理方式，管理部门分别对自己管辖的领域实现上下游、全流程监管，不同的管理部门对于不同的管理领域分兵把守、分工负责，形成全面覆盖的基本管理结构。这种部门管理体制是工业时代社会分工与流水线作业方式甚

至是农业时代自给自足生产方式的体现，好处是职责明晰、边界分明、分工清楚，便于发挥分工的优势、提高管理效率，也有利于事后的考核和监督。但是，这种体制也有弊端，随着社会的发展和分工的细化，部门有不断扩张和膨胀的冲动，形成各种官场病，机构越来越臃肿，人浮于事；部门增加之后必然会增加合作的成本，甚至形成部门利益格局，部门利益超越整体利益，合作非常困难；遇到边界难以界定的新领域，还会导致诸如争权夺利、相互推诿等现象，形成管理真空。

在传统的行政管理制度之下，信息系统的设计与信息的流向都是传统管理方式的体现，必然限于体内循环，满足内部使用需要，不可能打破部门边界，为其他部门使用。在公共行政管理体制中，信息的拥有量和质量影响着—个政府部门在横向同级职能部门中的地位与影响力，信息共享在某种程度上也意味着权力的丧失。因此，在传统管理架构之下，信息内部使用（部门之间不共享）是原则，不可能考虑信息共享问题。信息技术出现之后，虽然管理部门也会迅速采用信息技术，实现办公自动化、信息化，但是，这种采用是在体制不变的基础上进行的，是对传统分工流程的一种固化。这样，信息技术的采用，不仅不会改变传统管理格局，甚至会导致信息技术采用越多、信息交流越少，信息流通口径越多、整合越难等诸多二律悖反现象，形成大量纵强横弱的信息孤岛。即使个别部门可能有愿意推进部门合作与信息共享，对于庞大的传统结构而言，这样的力量往往显得过于弱小，很难形成合作局面，

除非所有参与合作的部门都能认识到合作的利益远大于成本，并且合作各方有足够的力量能够突破传统体制所形成的各种主观与客观的阻碍。而合作格局的形成属于电子政务领域的诱致性制度变迁，大多发生在发达国家电子政务萌芽的早期，需要比较全面的社会环境配合。因为各种原因，我国电子政务领域这类成功案例并不多。

传统行政管理体制的弊端在互联网出现之前就已经存在，并一直是各国行政体制改革的对象。互联网出现之后，网络社会所具有的“融合”、“超级互联”、“以用户为中心”等特点，使分工时代形成的管理结构立即陷入全面的不适应，供给主导体制无法跟上信息化发展的要求，既无法满足为公众提供服务的要求，也难以有效履行管理职能。然而，由于传统体制的强大惯性，政府部门自身又很难实现制度的自我改良。尽管不同部门都有合作的需要，都能感受传统体制带来的弊端，但都无力推动合作格局的形成，普遍陷入无能为力的状态。可以看到，全社会都迈入信息时代之后，政府部门还在沿用传统的体制、机制、程序、观念与制度，“带着镣铐跳舞”，面临着全面滞后的深刻挑战。各种办证业务难以实现部门信息共享，这是最为深层的客观原因。

但是，另一方面，在同样的体制条件下，部门信息共享也有诸如北京小客车摇号系统这样非常成功的经验和典型案例。并且，这些成功的案例，背后的一个共同规律都是领导重视的结果，都体现了“一把手工程”的特点。也就是说，这些成功均来自有力的外部推动，以

打破传统体制的重重束缚,实现强制性制度变迁,实现跨部门信息共享,建立全新的业务流程与办事方法。现代化理论研究早就揭示出,诱致性制度变迁由于产生自社会内部的需要,因此其演变历史非常漫长。对于发展中国家而言,在高度集中的计划经济体制和强大的政府权力之下,政府既是政治权力的持有者,也是经济中占支配地位的国有资产的所有者和整个社会经济活动的计划组织者,因此,发展中国家自发的制度创新的成本异常高昂,这就使政府推动下的“变法”更显重要。总体而言,发展中国家的电子政府主要展现的是一种强制性制度变迁的轨迹。相反,对于发达国家而言,由于其信息化发展水平高,各种社会条件具备,电子政府准备度相对比较成熟,因此,其电子政府发展必然会有从自发阶段到变法阶段两个过程。从现实情况来看,电子政府都是在发达国家的个别部门或地方首先被采用,然后再逐步向整个政府层面推广。

依靠政府推动方式,最大的好处是见效快,比如北京小客车信息共享平台只用20多天就解决了部门信息共享的老大难问题,没有领导的关注与支持根本不可能发生,这也是我们体制的最大优势,未来必须继续坚持。但是,这种推动方式的最大弊端是领导关注点有限,不可能在所有领域都投入同样大的政策资源。一旦领导关注不到,或者支持力度不够大,变革就很难发生。所谓“成也萧何败萧何”,完全依靠领导推动的信息化推进方式,必然会导致更加依靠这种推动方式,形成路径依赖,最终使这种方式陷入首尾难顾的困局。各种办

证业务不能实现信息共享,从外因看,是缺乏领导的强力支持。从深层次原因分析,缺乏领导支持其实是单纯依靠领导推动方式的结果。

一般办证业务与那些能够实现信息共享的领域比较,最大的差别在于问题的重要性不在一个层级。那些信息共享能够成功实现的领域(如应急管理、小客车摇号、房屋限购等),都是问题重要、问题突出或者领导关注的大问题,都有一个“大”字。与社会管理中其他领域一样,只有问题够大,才能引起足够的关注,也才有可能获得足够多的政策资源,推动问题的最终解决。但是,仅仅依靠这一种体制变革推动方式,难免缺乏预见性和全局性,甚至会陷入“头疼医头,脚疼医脚”的境地。对于某些管理部门来说,这样的逻辑可能还会导致以问题换取资源,形成管制理论中的“管制自肥”现象,使部门利益超越社会利益之上,以牺牲社会利益换取部门利益。

同时,由于不同主体的视角不同,对问题的大小其实可能会有不同的判断。领导认为很大的问题,在群众那里也许并不是大问题,反之亦然。各种办证业务对于特定的群体来说都不是小问题,都直接关系到其日常生活与工作,都是群众关心的热点、痛点问题。管理部门如果只对上负责、不对下负责,无视群众利益,或者认为群众利益过小不纳入决策考虑范围,社会矛盾与不满会逐渐累积,甚至会逐步脱离群众,对政府非常不利。

“群众利益无小事”,既是中央政府对地方各级政府的要求,也点出了我们现行体制所存在的结构性问题。推动信息共享,就是要找到和构筑对群众关心问题能及时回应的长效

体制与机制,走出单纯依靠领导推动的逻辑怪圈,使信息化的典型经验能够被复制和推广,提供群众满意的公共服务,全面提高政府治理能力。

### 建立需求驱动的信息共享长效机制

根据前述分析,要推进简政放权,方便群众办事,应构筑部门信息共享的长效机制,走出领导重视才能解决问题、领导重视不够问题就无解的逻辑怪圈。为此,要从根本上克服供给主导的传统部门体制的弊端,改变视角,从公众体验与公众需求角度推进制度变革,提供公共服务。这就要求各级行政管理部门心里要有群众利益,眼睛要盯着下面、盯着基层,及时收集社情民意,反映群众呼声,从满足公众需求中确定工作重点,推动制度完善,改变只对上负责不对下负责的官场痼疾。要从供给视角转向需求视角,涉及面非常广,不是一朝一夕就能实现,但是,唯有如此,才能解决现行体制内生动力不足的根本问题,推动信息共享迈上新台阶。

实现需求驱动,突破口在于借助信息化手段推动网上办事,并通过网上办事倒逼部门信息共享机制生成。对于办证业务而言,公众最大的需求显然就是减少办证的数量。一个不可回避的选项是需要通过政府部门的信息共享,尽量整合不同证件的功能,逐步实现“一卡多用、一卡通”的目标。同时,对于办证业务中需要提交各种纸质材料的问题,需要借鉴、推广北京小客车摇号系统的经验,通过信息共享实现部门信息交叉对比,减轻公众提交证明材料负担。