

加强机关事务数据建设

助推机关运行保障现代化进程

推进国家治理体系和治理能力现代化是全面深化改革的总目标，机关事务工作作为国家治理体系的重要组成部分，一直在努力探索自身治理现代化的道路。数据时代，数字中国建设、政务数据布局与“一体两化”发展态势呼唤机关事务数据建设的持续推进。通过认识机关事务数据的内涵外延、本质特征、时代价值，把握机关事务数据建设的现状与不足，遵循机关事务数据建设方向与原则，实现规范框架下的机关事务数据开发、应用、共享，必将有力推动机关运行保障现代化进程，并为国家数据建设战略布局作出贡献。

一、机关事务数据的本质和内涵

伴随网络信息技术进步和国家治理方式变革，政务数据建设应运而生。一般意义上的政务数据，是指各级行政机关、事业单位、社会团体或其他依法经授权、受委托的具有公共管理职能的组织，在履行职责过程中产生或者获取的各类数据。机关事务数据是机关事务管理部门存续、运转中产生的数据集合，是政务数据的天然组成部分和重要一环。它不仅反映了机关和人员的基本属性，同时也展现了机关事务管理、保障、服务的开展情况，是机关事务信息化的主要建设基础和机关事务高质量发展的重要保障资源。

数据是机关事务工作的全面客观反映。党的十九届四中全会对坚持和完善中国特色社会主义行政体制，构建职责明确、依法行政的政府治理体系进行了重要部署，提出要进一步推进数字政府建设。数字政府建设逐步成为各级政府优化营商环境、推动经济社会高质量发展的重要引擎。数字机关事务是数字政府体系的有机组成部分，是推动数字政府建设、优化政府内部管理、提高政府服务质量的重要抓手。机关事务工作在长期发展中产生、沉淀出了海量信息，经过初步的命名、统合与概括，形成了庞杂的数据资源，包括管理服务保障等业务数据、法律规范标准等制度数据、机构职能历史等本体数据。这些数据全面客观地反映了机关事务工作的历史状态和客观现实，但从数据处理角度看仍处在较为原始分散的状态。可以说，机关事务数据是机关事务工作的一面镜子，也是数字政府发展中的待采富矿。

数据是机关事务工作高质量发展的重要基础。党的十九届四中全会提出，要健全劳动、资本、土地、知识、技术、管理、数据等生产要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬的机制。这是中央首次提出将数据从技术中独立出来成为单独要素，纳入参与分配的生产要素之中。2020年4月印发的《中共中央 国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》分类提出了土地、劳动力、资本、技术、数据5个要素领域改革的方向，明确了完善要素市场化配置的具体举措。数据作为一

种新型生产要素写入其中，意味着数据是生产力的重要组成部分，且具有财产性，可以在市场上流通并发挥经济价值。同时，对推动数据进行权属确定有着深远意义。在这一背景下，机关事务数据的研究、开发与应用前景十分广阔，高度契合新发展理念和创新驱动要求。必须顺应发展方向，提前谋划布局，在以资产管理为基础的传统保障机制基础上，建立以数据管理为基础的虚拟保障空间，尽快实现数据集中统一管理，运用 5G、物联网、人工智能等新技术倒逼机关事务重塑业务架构。

数据是推进机关事务集中统一管理的重要载体。构建以数据为基础的虚拟保障空间，是加强机关事务集中统一管理的有效路径，有利于优化资源配置、降低行政成本、提升保障效能。当前，各地区机关事务职能有统有分，办公区域有集中有分散，机关事务部门在推进集中统一管理中阻力较大，落实有关制度、标准等存在困难。汇聚各部门机关事务数据，打通各级机关事务部门之间的信息障碍，建立机关事务大数据，是在不改变现行管理体制前提下实现机关事务集中监管，做到保障资源统一共享的有效途径。例如，贵州省机关事务管理局通过搭建机关事务大数据平台，实现省、市、县三级机关事务数据互联互通共享“全省一张网”，基本实现了管理集中、标准统一、资源共享。

二、机关事务数据建设的现状和问题

机关事务数据开发扬帆起航，数据资源应用成效初显。国

务院领导同志批示和讲话精神要求做好机关事务信息化建设工作，题中之义就包括管好用好机关事务数据资源。机关事务数据从在业务工作中被自发感知和使用，到在规划实践中被自觉管理和应用；从作为服务机关事务工作的载体，到成为融入机关事务工作的本体；从零散、孤立的信息模块，到系统连通的信息集合。各级党政机关和机关事务部门已经认识到了机关事务数据的重要性与开发应用的必要性，迈出了数据资源建设第一步。

在对数据资源进行采集、整合、分析、应用的过程中，机关事务部门有力推动了机关运行保障数字化建设，初步形成了机关事务大数据。国管局开发建设“数正云”，以建立全国机关事务云平台为核心打造“1+8+N”模式，为实现统合全国机关事务数据资源提供有力驱动。一些地区和部门在机关事务数据管理方向上不懈探索，开始使用大数据建设智能化应用。例如，杭州启动《杭州市机关事务管理服务数字化转型规划方案（2020-2022年）》，旨在加强数据的收集、融合和应用，实现数据的集中式、可视化、规范化管理；教育部机关服务中心利用智慧后勤综合应用系统做好后勤服务工作，提升疫情期间的后勤综合保障能力。

机关事务数据建设方兴未艾，数据资源机制任重道远。在数据采集应用多点开花、异彩纷呈的同时，应当认识到机关事务数据的系统性建设仍处在较为初级的阶段，体制机制的建立

健全仍有赖于各级机关事务部门的共同努力。长期以来，机关事务系统受制于以后勤服务为主线的传统认识，具有封闭运行的意识和习惯，行业共识较弱，各自为政现象比较突出，客观上对以开放共享为核心特征的数据建设形成了制约。数据资源建设以“点”为主，个别地区在特定业务领域形成了“线”，缺少“面”的铺开和“体”的构建，缺乏顶层设计，没有统一标准，数据共建共享共生共荣的特性没有得到充分体现，在打破内部信息孤岛的同时又形成了新的数据堡垒。

各级机关事务管理部门对本级政府数据战略的融入不够充分，机关事务数据作为数字政府重要组成部分的地位需要进一步彰显。与国家数据战略和全国各级数字政府建设实施情况相比，机关事务数据建设还存在较大差距，与教育、就业、住房、交通等数据建设走在前面的行业对比，尚未实现跨层级、跨地域、跨业务的数据协同。在机关事务系统内部，数据建设管理水平也存在较大差异。各级政府的数据战略落实水平与机关事务数据建设能力相辅相成，作为党政机关的服务保障者，机关事务管理部门应当在数据建设上不断前进。

对于数据确权、采集、勘验、管理、应用、保密、再创造等问题，机关事务部门的理论研究和实践论证不够充分，机关事务数据建设缺少有力支撑。数据作为新兴市场要素，权属确定、合作开发、安全保密等核心问题被理论界与实务部门高度关注。相较于一些行业，机关事务数据建设起步相对较晚、外

延相对较窄，对其专业化的理论研究处于空白阶段，建设实践缺乏总结为经验、上升为理论的过程。机关事务数据发展作为必然趋势，如何合法、合规、合理地进行开发建设，必须在现行规制基础上给出更加有针对性的回答。

三、机关事务数据建设的方向和原则

机关事务数据建设要积极融入国家数据战略布局。习近平总书记强调，要实施国家大数据战略，加快建设数字中国。党的十八届五中全会提出，要实施国家大数据战略，推进数据资源开放共享。党的十九届五中全会指出，必须要坚持创新驱动发展，全面塑造发展新优势，加快数字化进程。要从国家战略参与者高度展望机关事务数据建设，在国家战略布局中，机关事务数据建设是重要参与者；在机关事务工作中，机关事务数据建设是必然发展方向。机关事务部门要紧紧围绕本级政府的数据建设方案，成为本级政府数据战略的坚定执行者、实施保障者、建设领跑者。

机关事务数据建设要完整准确全面贯彻新发展理念。在机关事务数据建设过程中，坚持创新发展，充分调查研究和酝酿准备，实现管理机制和建设水平的质变。坚持协调发展，统筹各级机关事务部门，实现集中统一管理下的各地区、各部门机关事务数据建设共同进步。坚持绿色发展，以更加和谐生态的方式开展机关事务数据采集和应用，用数据推进节约型机关建设。坚持开放发展，在安全规范的前提下加强机关事务数据合

作开发建设，推动有效市场和有为政府更好结合。坚持共享发展，各级机关事务部门要真正打破信息屏障，实现数据资源由机关事务系统共享，建设成果由党政机关和人民群众共享。

机关事务数据建设要符合政务数据共享协调机制。2020年12月，中央全面深化改革委员会审议通过《关于建立健全政务数据共享协调机制加快推进数据有序共享的意见》，强调要全面构建政务数据共享安全制度体系、管理体系、技术防护体系，打破部门信息壁垒，推动数据共享对接更加精准顺畅。伴随国家政务数据机制形成和数据要素市场培育速度不断加快，机关事务部门要在政务数据框架下设计机关事务数据建设的基本方案，重点研究制定数据资源产权、交易流通、开放共享、安全保密等基础制度和标准规范，加强地区和部门间数据共享交换，推动机关事务数据建设取得新成效。

此外，还应当充分借鉴各地区、各行业的经验做法。许多地区出台了政务数据资源管理办法和政务数据共享开放条例，在政务数据的采集、汇聚、共享、开放、整合、市场化、监管、保障、追责方面形成了较为成熟的机制，其中共性部分对于机关事务数据建设具有学习研究价值。教育部、交通运输部等部门从行业系统数据建设角度印发管理办法和行动纲要，通过梳理并求得其制度和模式公约数，可以为机关事务数据建设提供借鉴方案。

四、机关事务数据建设的重点工作

加强机关事务数据建设的理论研究和基础工作。深化机关事务数据建设的全流程理论研究，重点研究数据核心问题和具有行业特色的方面。强化机关事务数据保护与数字化建设的主体认识和社会共识，充分研究机关事务人员物质的综合性、数据安全的基础性和与其他系统的衔接性等基本特征和运行规律。与相关领域研究机构和专家学者开展合作，积极探索机关事务数据的权属确定规则，在数据权利人、权利性、数据来源、取得时间、使用期限、数据用途、数据量、数据格式、数据粒度、数据行业性质、数据交易方式等问题上给出权属确认指引。凿实做细底层架构，持续优化统计制度的方法体系，积极适应新情况设计新统计调查项目，深化大数据在机关事务数据统计调查工作中的应用。在机关运行保障立法过程中探索对数据管理建设的规制，使其成为机关事务数据建设的合法性依据，成为各级机关事务部门制定数据管理规则的根本遵循。通过研究成果的转化、数据架构的夯实、法律体系的保障，为制定机关事务数据的动态机制打下坚实基础。

建立机关事务数据开发应用共享监督机制。严格规范制度设计，建章立制过程中在原则精神领域要遵循国家一系列行动方案，在数据规范领域要依据《网络安全法》《数据安全法（草案）》，在业务工作领域要符合《机关事务管理条例》《机关运行保障法（草案）》等法律法规和规范性文件，还要吸收各地区、各部门机关事务管理机构的合理意见。开发机关事务数

据要在合法合规合理的前提下，以机关事务部门为主体，开展各级机关事务部门之间、机关事务部门与其他机关之间、机关事务部门与高校和科研院所之间、机关事务部门与企业平台之间的广泛合作。

应用机关事务数据要开展相关系统和产品的落地使用，面向机关事务部门内部和管理、服务、保障对象宣传推广，探索部分内容的社会化市场化。共享机关事务数据要依照有关规定，主动共享开放，促进双向共享，避免数据错乱、重复、浪费及其带来的不良后果。要建立考核评估机制，监督机关事务数据建设情况，对各级机关事务部门的考核结果既纳入机关事务系统的评价体系，又作为本级政府的重要工作参考。

寻求机关事务数据建设中公共性与市场性的平衡。机关事务数据建设的产品生成、运维和迭代离不开高新技术及其拥有者，政府与市场的合作既是应然方向也是实然手段。但公共性是机关事务数据作为政务数据的固有特征，也是其有别于纯商业化数据的首要标志，因此机关事务数据建设的公共性与市场性存在天然的对立统一关系。公共性要求数据权属的明确唯一，而市场性呼唤数据利益的可视化。在具体合作建设中，机关事务部门必须始终保持对数据的主导地位，在此基础上发挥市场配置的优势，降低数据建设成本，提高数据建设效率。既不能放任数据被市场绑架，也不能允许数据被政府禁锢。要防止市场对机关事务数据的滥用和侵占，杜绝造成政府及其代表

的人民群众的隐形损失。要稳慎坚定地拥抱数据技术，避免方案浮于表面，成果流于形式，机关事务系统滞后于时代。

高度重视机关事务数据安全保密工作。习近平总书记强调，要准确把握国家安全形势变化新特点新趋势，坚持总体国家安全观。信息安全是国家安全体系的重要组成部分，机关事务数据因其来源和内容的特殊性，关乎国家数据安全，无论是数据失泄密、非密数据泄露还是数据纠纷都将产生严重后果。机关事务部门要主动与安全保密部门对接，共同制定机关事务数据保密管理制度，清晰界定数据安全级别，坚决保护涉密数据，合理开发非密数据。

（国管局政策法规司）