电子政务CIO制度缺失带来的问题与对策研究

1. 引言

1.1 CIO含义和基本责任

政府信息化建设的重点是电子政务，而当前我国电子政务改革的必然选择即逐步推行CIO（Chief Information Officer，首席信息官)制度。所谓政府CIO，就是全面负责本部门政府信息资源管理、开发、利用以及与信息技术应用有关事宜的专职高官，处于决策层，有组织协调和资源整合权利。政府CIO除指代CIO个人外，更代表以CIO为核心的一个团队或一套组织体系。CIO不仅是一个职位，它是从战略到法律再到职能的整体制度性安排，意味着机构设置和管理体制的重大变革和创新。

“政府首席信息官的责任关系应该是一个矩阵结构。政府首席信息官的基本职责，除了对本级信息政策决策机构负责外，上下级政府的首席信息官、上下级政府所属部门之间的首席信息官存在协调与指导关系，形成纵横联系的矩阵网络。”（2011\_莫亚之）理想的CIO制度应该是一个责任清晰、管理有序的高效系统。从欧美发达国家的发展经验判断，政府CIO的角色正经历由“技术专家”向“技术官员”、由“工具层”向“战略层”的转变。CIO制度的建立将使信息化发展从信息技术层面转到战略管理层面，推动政府信息化发展战略规划的制定，为信息化建设提供决策支持和专业保障，合理组织政府信息化计划的具体实施。

1.2我国CIO制度现状

这一概念引入中国是在1998年前后，首先被企业借鉴实行，并取得了积极的效果，但政府CIO制度却迟迟未得到大范围推行。虽然政府CIO制度已经引起重视并得到一定发展，但我国电子政务建设组织管理结构仍然不够科学。目前大多数政府机构采取了“信息化工作领导小组+信息技术处/科（信息中心）“的模式，此种模式下，CIO的地位和职权并未明确，未能进入决策层，无法参与领导层决策，在规划和指导层面上也缺乏权威性，也没有对塔塔部门和全局性工作的有效管理手段。目前我国的CIO制度并未得到完善，组织结构仍需进一步优化，CIO制度缺失的问题仍然存在并亟待解决。

2. CIO制度缺失带来的主要问题

2.1 政府CIO职位设立和制度建设的问题

目前我国政府并未大范围设立CIO职位并建立CIO制度，而是选择用一些相当于CIO的职位和组织来负责类似CIO的工作，可以细分为以下三种：信息化领导小组、兼职CIO和信息中心主任或信息化办公室主任。然而毕竟与专门的CIO职位在地位和职权上有所区别，这些职位或组织都存在各自的问题和弊端。

1）信息化领导小组

领导小组要起到和CIO相匹配的作用，需要有合理的人员结构，拥有相关专家的常设机构和规范的决策机制。实际情况下，组织这样一个完善而运行良好的部门并非易事，常常出现统筹协调不够、缺乏常设有效的顶层协调机构、组织地位低、上下级关系不清晰等问题。更为广泛的问题是，缺乏规范高效的决策机制、推动机制和监督机制来保障组织的正常运作，导致决策层断层，重视业务轻视规划，运行监督不到位等弊端显现。

2）兼职CIO类型

兼管信息化的副职领导虽然可以弥补CIO职位缺失造成的工作任务缺口，但因为并非专职人员，投入精力有限，重视程度不够，得到的授权不足以使其达到CIO制度构想中参与信息化建设决策的作用。

3）信息中心主任或信息化办公室主任

多数信息中心主任职位不高，虽然参与组织和实施信息化建设的许多工作，但并不能在决策层面对管理流程整合施加足够的影响，也难以尽到与CIO同等的职责。

2.2 人才管理与开发体系和制度建设的问题

政府CIO要有技术背景，也要熟悉政务流程，更要兼备领导全局的能力，在CIO制度缺失的情况下，持续性有计划的能力素质培训体系并未建立，我国党政机关大部分CIO或者正履行部分CIO职责的人员的综合素质并不能与CIO职位所需要的个人能力相适应，普遍存在技术透支和知识结构老化的问题。

我国电子政务建设和管理需要有一支高素质的人才队伍，而CIO制度的不完善使对应的管理措施和管理体制严重缺乏，信息化建设队伍中人员的职责权限，素质能力都缺乏精确控制和管理。

“建立一套符合我国实际情况的人才管理与开发体系和制度，是政府信息化长远发展的关键。而政府首席信息官又是建设政府信息化人才队伍的关键。所以，建立政府首席信息官制度是人才队伍建设的切入点，具有基础作用和引领作用。“（2011\_莫亚之）

CIO制度是建立符合我国国情、与知识经济时代发展相适应的人才培养体系的基础，CIO制度发展不足的情况下，政府系统无法吸引高级信息化建设和管理人才，也无法对已有人员相关素质进行系统提升，更使我国信息化建设受阻。

2.3 政府信息资源管理开发利用的问题

“CIO的出现标志着现代信息管理已进入了一个由分散到集成、由低层到高层、 由零乱到规范、由配角到主角的信息资源管理阶段。”(2009\_胡永辉)当今时代，信息资源是社会发展的战略性资源，CIO活动的最终目标是服务于组织业务活动和发展战略，而信息资源管理是实现这一目标的重要途径。

1）当前信息资源开发利用中出现的问题

（措辞要修改或改为其他内容）

（1）政府信息资源管理模式落后

CIO制度在我国并未大范围推行，政府对信息资源的管理仍然沿用传统模式，信息的完整性、真实性和及时性都无法得到保证。

（2）信息资源管理规划缺乏

政府CIO制度的建立可实现数据管理的战略化和社会化，不仅会进一步提高政府管理质量，还会促进数据资源的社会化开发和利用，提高数据资源的社会效益。而CIO制度的缺失会导致信息资源管理规划缺乏，造成政府信息资源的垄断和闲置。

（3）信息资源相关法律法规不健全

合法性是政府CIO制度的重要特点，要实现社会信息化的快速发展，必须要有法律的支持。通过完善有充分法律保障的CIO制度，健全信息资源相关法律，才能有效改善和加强政府部门的信息资源管理，使政务信息管理有制度化的保证。

2）由信息资源管理缺失导致的典型问题：

（1）信息化黑洞

（2）信息孤岛

（3）部门垄断公共信息

（4）忽视建立需求导向