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

（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及具体成因

（1）信息化黑洞

信息化黑洞是指, 信息化建设如同把钱丢入一个深不见底的黑洞,只有付出没有收获,只见投入不见成效, 或者收获、成效与付出、投入极不成比例。

信息化黑洞是由信息化建设的制度缺失和管理缺失造成的，具体原因可以分为以下几点：

a）信息资源管理责任人不明确

信息化黑洞现象是电子政务建设低效率低回报的主要体现，越是高投入的信息化建设工程越需要专业的决策者来监督和管理。目前我国电子政务建设过程缺少专家的参与，存在严重的外行主导内行决策的现象，造成信息化建设效率严重低下。

我国自1999 年以来，政府几千个部门相继建立了自己的门户网站，但到目前为止，很多政府网站都未能维持正常有效运转，投入和产出极不成比例，运行维护也未得到有效管理，信息资源管理缺失应该是造成这一现象的重要原因。。

b）政府CIO职位职权不清，无法专心投入信息化建设

目前我国政府中领导信息化建设的多为机构中的主要领导人员，但由于CIO制度并未在我国大范围推行，而是采用了其他组织形式来代替CIO的作用，人员不专业、职权不明确的问题已经凸显。负责信息化建设的往往不是专职人员，对政府的相关战略规划了解不够或完全不能参与政府的管理工作，在制定信息化建设发展战略时将难以做到让信息化系统为政府工作服务，难以协调各业务部门，信息化建设与实际政务工作不配套，也即造成了低效的冗余工作。

c）信息资源整合难以实现

信息化的跨部门、跨行业使现行政府体制下部门之间协调困难的问题凸现，成为政府信息化的最大挑战。如“三网合一 ”(即将 110、122、119三个号码统一为同一个号码),从技术上讲非常容易解决, 但因为其中涉及不同的组织机构 ,管理上难以协调，至今绝大多数地方仍未实现。近年来我国电子政务推进过程中，屡屡出现标准不统一、重复建设严重、互联互通性差严重等问题，迫切需要建立CIO体制，由作为高级行政官员的CIO从战略高度去推动各机构之间的协调以实现信息资源的整合。

（2）信息孤岛

我国电子政务中的信息孤岛是指在我国电子政务的发展过程中, 由于各级政府对电子政务的发展缺乏统一的宏观规划，各级政府和部门在开展电子政务时往往采取各自为政的做法。各机关部门和事业单位封闭各自信息，不进行信息交换和信息共享，没有有效的信息资源整合，产生许多相对独立，互相封闭的信息系统，可类比为一个个孤岛。

我国的信息孤岛现象存在已久，根据中国互联网中心在2003年发布的我国信息资源调查报告现实，利用网站发布公告、新闻、政策等信息的政府部门仅占半数，从未利用过网站的达到22.2％，而利用网站的部门中，日常办公食物与网站服务结合程度紧密的仅占14.3%。

信息孤岛的形成有以下几个原因：

a）政府机构组织形式分散

政府部门的信息孤岛现象是政府部门孤岛现象的一个投射，我国政府机构的组织形式较为分散，相互关联不大，交流较少各自为政，相互之间的横向练习并不密切。

电子政务的建设和政府本身的条块管理体制相对应，分为两条路线，一是以各级政府为主的政府上网工程及各个政府部门的网站建设，二是如工商、税务这类垂直职能部门的业务应用系统建设。目前两条线的信息资源共享并未完全实现，其分别拥有的信息资源库像一座座孤岛，不能共用，造成信息同步困难，增加了政务工作复杂性，导致许多重复冗余工作的产生。

b）电子政务标准缺失和滞后

信息资源共享是电子政务系统的基础，而电子政务标准的制定是其高效有序发展的必要前提。目前我国的电子政务建设缺乏统一的应用标准，大多数政府部门的信息化建设在无明确标准的前提下进行，各个系统相互独立彼此封闭，没有规范的接口和统一的技术标准，政务系统的信息资源整合也即无法有效进行。

c）政府工作人员信息资源共享观念淡薄

由于正式CIO制度的缺失，信息化宣传力度不够，也没有建立专门的培训体系，大多数政务工作者仅仅把信息化建设当作既定任务完成，不重视后续维护和成效开发，也没有资源共享的思想，使信息资源的价值没有得到重视和发挥。

（3）部门垄断公共信息

信息垄断（Information Monopoly）是指信息资源不合理地被独享或专用的状况。电子政务的宗旨是信息公开，促进民众与政府互动。在信息垄断的情况下，政府不同部门之间、政府和公众之间的信息公开都不能实现，影响了我国的信息化建设效率。信息垄断的不利影响

产生信息垄断的原因可分为以下几点：

a）相关的信息政策和信息法律未有效建立。

政府各部门对信息的生产占主导地位，决定了共享信息的内容和程度，在监督机制不完善的情况下，各部门出于对自身利益或其他多种因素的考虑，会限制信息的传递。

b）缺乏有效的协调机制。

在政府内部考核机制下，各个部门间存在竞争，各个信息生产者间存在建设资源的竞争，对信息资源的共享缺乏动力，各自为政，造成信息垄断。

（4）忽视建立需求导向

我国已将建设服务型政府设定为行政管理体制改革的目标和价值取向，目标是建设供给导向的政府，提供公共服务的逻辑起点是公共需求。