

## 谨防政务大数据中心建设一哄而上成乱象

**【内容提要】** 政务大数据中心是支撑政府部门推进“互联网+”政务服务的重要基础设施。在对我国政务大数据中心建设情况进行调研时，赛迪智库互联网研究所发现，近两年来各地政务大数据中心建设显著提速，但也出现了盲目确定建设规模、建设成效难以发挥、规划设计不尽科学等问题。为了促进政务大数据中心健康发展，提出四点建议：加强对政务大数据中心建设项目的立项审批管理；完善政务大数据中心建设项目的评估、考核和审计等机制；推动政务大数据中心项目投资建设和运营模式创新；加大对大数据、云计算产业发展的监管力度。

**【关键词】** 政务大数据中心 规划建设 持续发展

政务大数据中心是信息时代支撑政府部门日常运转的重要基础设施，对提升政府部门信息化水平、推进“互联网+”政务服务发展、提高政务大数据开发利用能力，以及推进社会治理能力和治理体系现代化，都具有重要意义。从近期开展的对我国政务大数据中心建设调研情况看，近两年来，各地对政务大数据中心建设非常重视，都在不断加强规划设计、加紧推进建设，但同时，一哄而上，重复建设、投资浪费、产能过剩等现象也十分突出，亟需规范。

## **一、政务大数据中心建设已成为地方工作重点**

### **（一）地方政府纷纷推进政务大数据中心建设**

从省级层面看，在全国 31 个省市自治区中，已有 12 个基本建成省级政务大数据中心，15 个正在建设，4 个正在规划。从服务属性来看，其中 24 个设计为单一的政务大数据中心，7 个设计为“政务+行业+产业”云平台。从投资模式来看，已基本建成的 12 个省级政务大数据中心中，有 6 个由政府直接投资，4 个由省国有企业出资，2 个由省国有企业和其它企业合资建设。从地市和县区层面看，全国有 40% 以上的地市、20% 以上县区，正在或

计划开展本地的政务大数据中心建设。

## **（二）政务应用和产业促进成为主要发展动力**

地方政府在政务大数据中心建设方面能够投入极大热情，其原因在于将其作为地方推动政务应用和促进产业发展的重要基础与抓手。一方面，地方政府希望通过建设政务大数据中心，为政务云、政务大数据等应用提供信息基础设施，支撑基础数据库、主题数据库和业务数据库等政务信息资源体系建设，推动政务信息系统统筹集中建设，推进政务信息资源共享交换和公共信息资源开放，进而释放政务数据红利，全面提升地方经济社会的发展水平。另一方面，它还希望基于政务大数据中心，拓展社会服务能力，发展交通、物流、旅游、工业、商务等各类行业应用，推动行业服务提档和传统产业升级，激发大数据领域的创新创业热情，打造本地云计算、大数据产业生态圈。因此，近两年各省市在出台的“互联网+”、大数据、“互联网+”政务服务等工作方案中，大多提出要建设地区政务大数据中心（含政务云平台、电子政务云）等重大基础设施类建设工程，提出开展此工作的地市和区县更是数不胜数。

## **二、政务大数据中心建设初步显现三方面问题**

### **（一）应用需求未明，盲目确定建设规模**

政务大数据中心的服务器数量规模已成为各地政府追逐和比拼的重要指标。据多地反映，对于地方政务大数据中心建设，前期缺乏实际、深入和详实的调研工作，决策时间短，应用需求、建设思路和投资规模并非源于科学估算，而是由一把手拍板决定，这就容易导致其建设规模与应用需求不相适应，从而在多方面形成不良后果。例如，有些地方建成的政务大数据中心购置了大量服务器，展示效果很好，但由于缺乏实际应用，服务器大量空转，投资浪费相当严重。又如，有些地方建成的政务大数据中心建筑，由于缺乏应用，不需要购买过多的服务器，导致机房场地空置，最终演变成房地产投资项目。

### **（二）重建设轻运维，建设成效难以发挥**

许多地方政府对大数据及云计算应用的特点、规律了解不够，在建设中仍坚持传统思路，注重甚至只考虑初期的软硬件投资，对建成后的服务购买和应用支持考虑不足，导致投入大量资金建成的政务大数据中心“吃不饱”，运行成效远逊于预期。比

如，不少地方注重投资建设资金保障，却缺乏系统运维和升级改造资金保障，导致建成后的系统运维和升级改造难以跟上，大数据中心被迫处于半废弃状态。还有些地方则是建设时由地方信息中心牵头负责，分别向网络、硬件和软件等服务提供商采购了网络接入、软硬件配套等服务，工程建成后系统一旦出现问题，网络、硬件、软件等相关服务提供商相互推诿责任，致使问题迟迟得不到解决，加上信息中心自身技术运维难以支撑，导致系统运行故障频发，从而极大地影响了业务部门上云的积极性。另外，还有些部门上了云之后，政务云故障频发致使服务严重受影响，出于无奈被迫重新迁移出来。也有些地方采用购买服务模式、每年支付一定服务费方式来建设、运营政务大数据中心，但由于缺乏对服务提供者的绩效评价和考核监督机制，导致平台上提供的服务质量不高。

### **（三）企业介入过多，规划设计不尽科学**

据多地反映，地方政府花费大量财政资金建设庞大的政务大数据中心，主要是为了满足招商引资需要，建设并提供数据中心成为招商引资过程中企业落户的先决条件，有些地方甚至为了争

夺知名企业的区域数据中心落户，主动向企业提出建设庞大数据中心。也正因如此，不少地方在研究政务大数据中心建设方案时，就将招商引资目标企业引入，使其提前介入甚至主导政务大数据中心的规划设计。但由于企业有着自身的利益诉求，在规划设计时往往会“加塞私货”，这不仅容易造成政务大数据中心技术方案被提前锁定，形成不公平、不公正竞争，也容易导致企业为推销自身软硬件产品进行超越需求的规划设计。

### **三、对策建议**

#### **（一）加强对政务大数据中心建设项目的立项审批管理**

一是编制政务大数据中心投资建设指南。为各地建设政务大数据中心提供建设规模测算、造价评估、体系架构、安全保障等方面的参考与经验借鉴。二是建立政务大数据中心项目立项审查工作机制。由政府办公厅、发改委、工业和信息化、网信等部门联合加强项目管理，严格审查项目建设需求和规模，杜绝同类项目的重复投资建设，确保基础设施类和基础资源类项目统建共享。三是加强对项目可行性研究论证。按照“随机、公开”的原则，随机抽取论证专家评估的政务大数据中心项目投资模式、建

设模式、运营模式、运维模式等，并将论证结果上网公开，长期接受社会监督和意见反馈。四是加强对项目的初步设计管理。邀请业内知名专家以匿名模式参与项目初设评估论证，重点评估项目设计的连续性、开放性、兼容性、松耦合性，严格审查其中存在的技术绑架、资源绑架、平台绑架、价格挤兑等隐患风险，确保项目未来可开放升级。

## **(二)完善政务大数据中心建设项目的评估、考核和审计机制**

一是建立政务大数据中心建设项目全生命周期评估机制。加强对项目建设需求、可行性研究、投资规模、实施方案、服务能力、运维质量、经济效益和社会效益等的全方位评估。二是建立政务大数据中心建设项目责任机制，明确项目建设、承建、运营和运维等各方责任，强化项目责任人的首要责任和终身责任机制。三是建立政务大数据中心建设项目绩效考核机制。加强对项目信息共享、建成成效、服务提供、业务运营、运维管理、安全保障等的全面绩效考核，将考核结果作为项目财政持续投资的首要依据，以及政府一把手年度绩效考核的重要指标。四是建立政务大数据中心建设项目审计、倒查和问责机制。

开展对项目建设、运维和购买服务等领域资金使用情况专项督查审计，在注重财务合规性审计的同时，重点提高建设成效审计比重，推进将政务大数据中心项目审计纳入一把手离任专项重点审计内容，加大对重复建设、投资浪费等现象的问责力度。

### **（三）推动政务大数据中心项目建设和运营模式创新**

一是推动政务大数据中心项目投资模式创新。充分调用社会资源加快政务大数据中心建设，鼓励地方政府成立信息化城投公司，采取信息化城投公司和社会合作模式开展政务大数据中心等政务信息化基础设施建设，鼓励政府各部门业务应用建设直接向城投公司采购服务。二是推动政务大数据中心项目建设模式创新。鼓励系统集成商牵头，联合基础硬件平台建设商、网络服务接入提供商、软件信息服务运营商等产业链关键环节企业共同参与建设，构建利益共享和风险分担机制，明确各方的任务分工和责任，构建共同运维服务保障机制，避免发生一旦出现技术问题就相互推诿的情况。三是推动政务大数据中心项目运营模式创新。鼓励各地成立专业化大数据云平台运营公司，主导参与政务大数据中心的日常运营，提高社会专业运营水平，并鼓励通过商



业模式创新推进平台生态孵化，发展本地化社会应用，支撑本地产业转型升级。四是推动政务大数据中心项目运维模式创新。鼓励各地联合系统集成商成立本地化技术运维服务公司，确保运维服务质量，提高运维应急响应和专业化水平；对信息中心主导运维的政务大数据中心建设模式，应及时将平台运维和升级改造经费纳入本级财政各年度预算。

#### **（四）加大对大数据、云计算产业发展的监管力度**

一是统筹规划政务大数据中心建设，加强国内政务大数据中心顶层设计，综合考虑政务需求、政务层级、产业支撑、能源禀赋等各类要素，优化全国政务大数据中心建设布局，防止政务大数据中心建设出现各省、市、县一哄而上和“遍地开花”的现象，鼓励市县共建、共享政务大数据中心。二是定期开展政务大数据中心绩效评估和监督检查，摸清投资建设和运营状况，联合相关部门，定期开展政务大数据中心清理整顿专项行动，及时关闭、腾退和转手空置浪费严重、运营效益低下、存在重大安全隐患的政务大数据中心。三是建立政务大数据中心项目建设服务提供商行业黑名单制度，及时将那些在全国大量建设投资与实际需求严

重不匹配、装配服务器空置严重、日常运营效益低下、安全隐患重重的政务大数据中心服务提供商纳入黑名单，实行多部门联合惩戒和网络公开通报制度，并降低其服务资质等级。

本文作者：工业和信息化部赛迪研究院      陆峰    安晖  
联系方式：13716300228  
电子邮件：lufeng @ccidthinktank.com

# 研究，还是研究 才使我们见微知著

信息化研究中心

电子信息产业研究所

软件产业研究所

网络空间研究所

无线电管理研究所

互联网研究所

集成电路研究所

工业化研究中心

工业经济研究所

工业科技研究所

装备工业研究所

消费品工业研究所

原材料工业研究所

工业节能与环保研究所

规划研究所

产业政策研究所

军民结合研究所

中小企业研究所

政策法规研究所

世界工业研究所

安全产业研究所

编辑部：赛迪工业和信息化研究院

通讯地址：北京市海淀区万寿路27号院8号楼12层

邮政编码：100846

联系人：刘颖 董凯

联系电话：010-68200552 13701304215

010-68207922 13910685050

传真：0086-10-68209616

网址：www.ccidwise.com

电子邮件：liuying@ccidthinktank.com

---

报：部领导

送：部机关各司局，各地方工业和信息化主管部门及  
相关部门

---

编辑部：工业和信息化部赛迪研究院

通讯地址：北京市海淀区万寿路27号院南门8号楼12层

邮政编码：100846

联系人：刘颖 董凯

联系电话：010-68200552      13701304215

010-68207922      13910685050

传 真：010-68200534

网 址：[www.ccidwise.com](http://www.ccidwise.com)

电子邮件：[liuying@ccidthinktank.com](mailto:liuying@ccidthinktank.com)

