

电子政务建设与公共部门绩效的提升

吴树新

(安徽省社会科学院社会学研究所,合肥,230053)

摘要 来源于政府的政府信息,具有公共性、综合性和权威性的特点,电子政务建设已势在必行。通过电子政务来提升政府公共部门的绩效,重要的是确立政府公共管理目标模式,以服务和应用为第一要素。同时,有两个问题急需解决,一个是对信息的整合,一个是安全的保障。

关键词 政府信息;电子政务建设;公共部门绩效;整合;保障

一、政府信息的特点与职能

政府信息是由政府主体筛选、加工或制造的信息。目前构成政府信息的方面主要有:政府公报、机构设置和职能规定、政府机构上报和下发文件、各类通知、明传和密传电报、各类内参、信访汇编和各类机关报刊等。

政府信息除了来源于政府的显著特点外,还有这样几个方面的特点。

其一是公共性。公共产品的特点是所有权上的非排他性和消费过程中的非竞争性,社会上每个成员的使用都不可宣称独占,也不会导致其他人对该产品消费的减少。政府信息的公开,以对所有对象的公平为前提,任何人都可以无偿使用,甚至不顾及使用动机。

其二是综合性。由公共性决定,政府信息多为综合信息,隐含着一定的定性和定量分析。其所提供的数据是非政府机构难以掌握又普遍需要的。如各公共部门职能范围内的相关情况、年国民生产总值等经济社会发展指标等。

其三是权威性。政府作为社会的组织者和管理者,其发出的信息不仅限于供参考、提意见的作用,很多时候具有指令性和指导性,许多政策性规定具有法律法规的效力,如所发布的政府公报、部门规章等。

现代社会分工的细化导致信息主体的多元化。

不同的信息主体对外在世界的感受与立场观点不同,因而选择和处理信息的方式也不同,但每个信息主体在传播信息中都自觉或不自觉地遵从趋利避害的原则。对公布信息的正负效应、价值判断,不同的对象会有不同的权衡。可行的办法是信息公开的法制化,即通过立法来增加政府的公开性,维护人民的知情权,以实现权力和责任的对等、权利和义务的平衡。应该规定,无涉及国家安全和国家利益的机密文件和内部资料都应该上网公布,不向管理对象明示的文件等于作废。

当前,建立网上信息发布制度,促进政务公开势在必行。应该依据有关行政机关公开发布管理的规定,按照国家的有关要求,制定指导各级政府公开活动的地方性法规,建立网上信息发布制度。该制度要明确各级政府及其组成部门在政务信息公开方面的责任,规范政府网站的政务信息登记、审核、发布等活动,保证网上政务信息发布工作有序开展。

伴随着我国改革开放的历程,政府的每项重大体制和制度改革都体现了信息与政务公开的精神。电子政务是政府管理方式的革命,也是社会信息化的基础,并将成为社会信息化水平的重要标志和信息产业发展的动力。电子政务是提高政府工作效率、提升政府施政水平、优化政府服务功能的重要措施,同时也是提高政府办公透明度、实现公正廉洁和有效监督的重要工具,其着眼点在于满足老百姓对信

息服务的需求,切实提高整个社会的公共服务水平。

我国对推进电子政务、加快政府信息化建设高度重视。早在1992年,国务院办公厅就提出建设全国行政首脑机关决策服务系统的目标和具体实施方案,并在全国政府系统推行办公自动化。2001年,国务院办公厅又制定了全国政府系统政务信息化建设的五年规划,对我国政府信息化的指导思想、方针、政策等作出了明确规定。中国建设电子政务的本质和根本要求,是全面提高政府行政能力,更好地适应全面建设小康社会的要求。国务院信息化工作办公室副主任刘鹤曾于2002年12月提出了电子政务发展的“四个需要”:一是转变政府职能的需要,通过电子政务建设,更好地为民服务,提高监管水平和工作效率;二是制止重复建设的需要,许多政府部门建立了大量的网络体系,但互联互通不够,网络利用率低,需要加快建立统一标准和统一平台的步伐;三是拉动内需的需要,通过政府率先加快信息化,创造市场需求,拉动国内信息产业的发展;四是应对中国加入世贸后挑战的需要,全面提高行政的透明度,增强依法行政能力。

政府网站的设置主要应有五大类栏目:一是地区概况,包括自然环境、经济环境、政策环境和文化环境;二是职能介绍、业务范围、重点工作开展情况等;三是重要新闻、重大活动、公告通告、规章制度等;四是主要领导同志的分管工作、政府热线电话、重要政务活动等;五是本地办事指南信息。网站的维护要规范化,各部门要指定专人做好网站栏目维护和信息更新,保证政府网站稳定运行和网络畅通。

我国目前的政府网站还存在不少问题,如信息量小、实用性差、缺乏交互性、更新不及时等,尤为突出的是政府机关的横向、纵向之间不能实现互通互联,缺少合理的通道,系统之间的信息无法共享和交换。电子政务在提高政府工作效率、转变政府职能方面的作用还没有得到很好的体现。

二、公共管理的目标与策略

电子政务与发展环境高度相关,不同发展时期和发展环境国家的电子政务模式不同,需要根据本国行政环境的特点以及希望解决的问题紧迫性的不同,选择最适合自己的电子政务发展模式。与发达国家的区别是,我国短期内要在转变公共管理和服务的生产方式过程中,适应“以信息化带动工业化”的需要,未来主要的发展空间在于:从技术应用和政府管理信息化适时全面推进到政府流程再造和服务型

政府的建立,并结合我国国情,有重点地推进社会主义民主政治建设。

通过电子政务建设提升政府公共部门的绩效,重要的是要确立政府公共管理目标模式。所谓政府公共管理目标模式,就是指政府在市场经济条件下的角色定位。按照公共行政理论,政府在整个社会中扮演的角色主要涉及社会公共领域,即行使公共权力、代表公共利益、管理公共事务、提供公共服务、维护公共秩序、承担公共责任。我国政府在实行社会主义市场经济体制和加入WTO前后所进行的一系列改革,如转变政府职能、打破政府垄断、注重发挥市场机制的作用,以及政府有计划地从一些竞争性行业中退出,一定程度上反映了世界行政改革的潮流和发展趋势。

让公众与政府互动是电子政务比软硬件建设更为严格的考核目标,所以电子政务建设应把握需求,想百姓之所想、急百姓之所急,以服务和应用为第一要素,才能使效益最大化。电子政务的任务之一是统一平台、统一标准,实现互联互通和资源共享,而不是强化个别部门的利益,更不能助长部门和地区的分割。各公共部门要打破条块分割的习惯做法,尽快实现本部门纵向业务系统和内部办公系统与政务专网的互联互通,实现资源共享。在办公业务支持方面,政务专网要为各级党政机关公务员提供电子邮件、公文处理、辅助决策支持等办公服务,支持党委机要局机要信息传输、信息报送和政府信息报送、公文传输等业务应用,保证安全性、可靠性和保密性;支持人大有关法案、规章和意见征询的业务在网上办理。要建设公共基础数据交换和服务平台,为跨系统的网上业务流转、网上联合审批、网上报税等业务应用提供服务。

内部办公网建设是政府信息化的基础性工作,内部办公系统与政府门户网站对接,可以构造完整的网上办事流程。不同部门的办公系统可以利用已建的政务专网平台进行连接,实现业务互动,从而构建各种联合办公系统和纵向业务系统,适应层次化、多业务重叠的应用组织和业务结构。各公共部门要将内部文档管理、信息处理、办文等管理系统逐步开发上网,并广泛开展公务员电子政务知识和能力的培训工作。

同时还要从政府工作需要出发,明确电子政务建设的总目标和阶段性目标。随着城市化的加快、国民素质的提高与社会保障体系的完善,政府门户网

站的重点将主要集中在人口流动、素质教育、养老、医疗、社会保障、最低生活保障等领域;为公民提供个人所得税服务、就业服务、社会保障、个人档案、驾照登记、许可证申请、政府政策发布、公共图书馆、证书认证、教育、迁徙和医疗保健等服务;为法人提供人才招聘、公司注册、统计分析、通关、许可证申报等服务。

发达国家发展电子政务主要是围绕增强政府的服务功能进行的,我国是发展中国家,在电子政务建设中要充分考虑到经济要素和行政环境。当前,应适时总结我国电子政务策略,上升到政策理论高度,从发达地区和政府窗口服务部门开始,有计划、有步骤地推动我国电子政务从政府管理信息化向服务型政府的目标转变。

首先,要拓展政府网站的功能。我国已加入WTO,为适应WTO对政府行为透明要求,针对目前我国大部分政府网站仅发挥了信息发布的职能,有些政府网站功能与其职能定位不相符的现状,要切实采取措施,拓展、强化政府网站在发布办事指南、开展网上办事和接受社会公众监督这三个方面的职能。让企业和个人看了政府网站以后,就知道要办的事该什么办,找谁办,还可以下载各种办事表格,并能够对政府工作进行监督,提出自己的意见和建议。现在,北京、上海市政府网站都已开展了企业证照办理、报税、婚姻登记等几十个事项的网上办理,提供下载300多种表格,社会公众反映很好,这值得其他政府网站借鉴。

其次,要建立和完善与政府网站职能相适应的管理体制。政府网站的管理应当是针对网站职能进行的,其中又以对网上办事职能的管理为中心。省(自治区)政府网站、市和县(区)政府网站是本级政府网站的中心,管理本级政府各职能部门网站和下级政府网站。对各职能部门网站的管理,应与该部门的职权相结合,要建立制度,考核各部门是否在网站上详细公布了其职权范围内的各种办事程序,政府网站职能的发挥是否有制度保证和人、财、物的保障等。对下级政府网站的管理主要是制定和实施统一的制度、规划和要求,省(自治区)、市、县(区)政府网站是本级政府的门户网站,通过集中统一的网上办事服务将各职能部门的网站联结成一个整体,提供“一站式”服务。

第三,采取基础先行的原则。目前我国电子政务的基础工作亟待加强,如并联审批就有许多基础工

作要做,并联审批的流程如果仍和过去的流程一样,那就不是成功的电子政务。政府业务流程存在很多不合理现象,我们不能固化它。另外,我国上网普及率低,这并不是电子政务应当落后的理由。通过加强对社区的电子政务建设,通过居委会、村委会上网,就可以在不增加国家税收支出,不加重国家财政负担的情况下,提高对广大非上网群众的有针对性特色服务的水平,实现中国特色的跨越式发展。在政府管理信息化中,要避免一个误区,即认为政府只要在电子政务上多花钱、多干事,就能改进绩效。要避免应用信息技术反而使管理中的官僚主义固化和加强的现象。政府管理信息化中暴露出的矛盾,要通过深化行政体制改革来解决。

从总体上看,政务处理电子化和网络化还远未完成,面向社会公众的政务服务和应用差距更大。电子政务技术应用中暴露出的矛盾,应通过深化改革解决。

三、电子政务的整合与保障

电子政务建设在提高公共部门绩效方面有两个主要问题急需解决,一个是对信息的整合,一个是安全的保障。

1. 信息整合是电子政务建设的必由之路

实行电子政务是一种世界性的趋势。西方发达国家的电子政务起步较早,目前的发展状况虽有差异,但值得我们注意的新动向有:第一,发达国家推动电子政务的发展,普遍与政府改革紧密结合;第二,在推动政府信息化的过程中,发达国家重视制定统一的规划和技术标准,以此规范电子政务的发展;第三,注重实际应用,并把为企业、公众服务和实现资源共享放在重要地位;第四,发达国家普遍实行分阶段实施的策略,有一个由简单到复杂、由易到难的过程。美国电子政务提出的口号是,让人们点击三次鼠标后就能够办完事。而在我国,由于历史的原因,政府各部门的信息化建设条块分割、各自为政,各部门自行开发自己的系统,这些系统缺乏标准化、规范化和兼容性,便形成了众多分散的异构的、相互封闭的资源信息系统,致使信息资源难以共享,政府内部、政府与政府之间的互联互通无法实现,双方的互动更不可能,以致出现了一个个“信息孤岛”。要实现电子政务的高效率,就必须克服这种现象,信息整合成为必由之路。

与10年前相比,今天的信息化建设,需要的已不是安装几台PC,连上打印机,能做文件、出报表,

甚至也不是建一个网站,供人访问查询,以及收发电子邮件等。中国加入WTO以后,用户最关心的是,通过信息化的改造和建设,工作效率是否提高了,成本是否降低了,效益是否增长了。一句话,即信息化的投入是否带来了提升自身综合能力、强化核心竞争力的根本回报。信息的作用已从替代纸笔办公、形象包装展示,日益转向运行流程的再造、供应链的整合、客户关系的管理、政府和社区关系的协调等深层内容。

针对这些问题,不少软件公司,比如联想、方正、中关村科技等企业均推出了自己的电子政务解决方案,开发管理平台软件。如此,一方面要能够使各个已建的、异构分散的电子政务应用系统都可以很方便地连接到该平台上,快捷、安全地实现政府各部门之间的信息互联互通和信息共享,并实现电子政务的标准化、规范化,避免重复建设;另一方面,要能够将异构分散的电子政务应用系统在不破坏原系统的情况下,集成为共享级、提升级的统一应用系统,使各系统完成相互之间的协同运作。

电子政务建设基于先进的互联网技术,但是我国的企业和公众能直接利用网络的人却比较少。中国互联网络信息资源的第三次数据调查显示,中国信息资源的发展势头十分强劲,截至2003年底,全国网民已达7950万,虽然如此,但互联网络实际的普及程度还不太高,在相当长的时期内,上网的人仍将是少数,这势必影响电子政务效益的发挥。可以把互联网与电话结合起来,建设客户关系管理中心,作为电子政务的重要组成部分。若能把政府呼叫中心和客户关系管理整合到电子政务系统中,就可以把来自电话、互联网等的各种公众信息送达有关人员,以及时处理公共服务中的各种问题,同时还可以自动积累和生成大量数据,分析公众和企业对政府服务的需求,及时反馈给政府的决策部门,作为公共服务决策中的重要依据。在公共资源库建设方面,要尽快启动人口基础信息库、自然资源和空间地理基础信息和宏观经济数据库的建设工作,并与国家的四大基础信息库对接,实现数据的交换和共享。据了解,我国正加紧推出电子政务的规范化标准,涉及技术框架、项目实施和管理等重要环节,这将有助于把电子政务打造成互联互通的平台,最终实现信息资源整合与共享。

2. 安全保障是电子政务建设的关键问题

与电子商务相比,电子政务对信息的安全有着更高的要求。电子政务建设中涉及到大量的数据库

和共享信息资源,如何防止数据资源的流失、盗用、篡改,是摆在电子政务工程中的一项重要任务。现阶段,各种身份认证、电子签章等安全防范技术正在开发,并在社会生活的个别领域得到运用。如何确保此类技术的安全性,仍是不可忽视的问题。从应用角度看,电子政务系统与其他信息系统的最大区别在于,所承载的信息流和数据更为重要,对安全性、可靠性的要求极高。目前的实际状况是,我国在信息技术方面的整体研发能力还有待提高,而政府的信息安全又必须由我们自主开发,这在一定程度上也是对我国电子政务发展提出的严峻挑战。在2002年底的一次国家信息化工作会议上,吴邦国同志明确指出,电子政务要选择我国自主知识产权的产品,力保信息安全。安全建设成为电子政务建设的必然选择和基本保证,而在电子政务产品的选择上,具有完全自主知识产权的技术、产品和解决方案成为首选。

电子政务专用网络系统安全体系建设,应按照国家“统一规划、统筹安排、统一标准、相互配套”的原则进行。其解决方案是:

在物理层方面,保护计算机网络设备、设施及其它媒体免遭地震、水灾、火灾等环境事故和人为操作失误,以及各种计算机犯罪行为导致的破坏过程,还要把不同密级的网络隔离开;

在网络层方面,要在各中心的网络边界、政务网和因特网边界安装防火墙,并实施相应的安全策略控制,要建立入侵检测系统,以提供实时的入侵检测及采取相应的防护手段;

在系统层方面,其安全主要包括操作系统安全技术和数据库安全技术两个部分,对于关键的服务器和 workstation 应该采取服务器版本的操作系统;

在应用层方面,根据电子政务专用网络的业务和服务,采取身份认证技术、防病毒技术以及对各种应用服务的安全性增强配置服务来保障安全;

在安全管理方面,要从安全体系建设规范、安全组织体系建设、安全管理制度建设以及采取必要的安全管理手段等几个方面入手。

参 考 文 献

- 1 姜奇平,汪向东.动态调整我国电子政务策略.中国社会科学院报,2003-06-03
- 2 薛保生.政府的信息职能.安徽工作,2003,(8)
- 3 张令保.电子政务:数字安徽建设的引擎.安徽工作,2003,(9)
- 4 吴树新.提升电子政务水平的策略与技术.未来与发展,2003,(6)