

文章编号: 1000-7695 (2008) 04-0216-03

# 政务信息化与政府职能的转变

杨 莉

(兰州理工大学 人文学院, 甘肃 兰州 730050)

**摘要:** 本文汇总和分析了对甘肃省政务信息化现状进行调查的结果, 讨论了信息化对政府职能转变的影响, 总结了甘肃省政务信息化的模式和特点, 提出了省级政务信息化的建设对策。论文还讨论了政务信息化对于政府职能转变中的促进和推动作用及政府职能规划的影响。

**关键词:** 政务信息化; 政府职能; 电子政府; 信息系统; 因特网

**中图分类号:** C931.2

**文献标识码:** A

## 1 政务信息化

政务信息化就是将现代信息技术全面应用到政府的行政管理领域, 从而提高政府的办公效率, 改善决策, 增强政府的管理透明度, 实现为民众服务与沟通的现代管理模式。政务信息化是信息时代政务管理的一次革命, 这场革命必将推动经济社会的全面协调发展, 对人们的生活方式和行为方式产生极大的影响。目前我国各级政府网站的总数已经超过 1 万个, 80% 以上的省部级政府和 70% 以上的地市级政府已经上网<sup>[1]</sup>。政务信息化显然已经成为促进政务管理现代化、推进构建和谐社会的重要推动力量。

### 1.1 政务信息化建设的模式和目标

1.1.1 政务信息化的建设模式。政务信息化的核心作用就是推广应用信息技术改造和提升传统的政务工作流程, 促进政府职能结构的调整升级。建立政务信息化的适宜机制及制度模式, 优化配置社会资源。建立协调运作的信息化建设组织体系, 在信息基础设施的建设上统筹规划, 在政务职能部门的管理信息系统中统一资源管理, 将部门之间原有的静态、独立的政务信息资源, 转变为动态的网络化信息资源, 实现互联互通。因此, 政务信息化的建设模式就是: 政府引导为主, 社会监督为保障, 企业参与为补充的建设模式。

1.1.2 政务信息化的建设目标。政务信息化的目标就是使国家的方针政策得到及时、准确地传达和贯彻, 又要使基层实情得到快捷、真实地反映和表达。因此, 要构建一个从政府到各级职能部门再到企事业单位的数字化、网络化系统, 以形成上情下达和下情上传的纽带。另外, 政务信息化在实际应用中还要打破社会资源的部门垄断性, 形成公平、公正、公开的社会发展环境。因此, 政务信息化的建设目标就是在保证政务信息安全的前提下, 实现政务管理的信息化, 实现政府各部门之间信息的共享, 为民众提供各种信息服务。

1.1.3 政务信息化建设中应注意的问题。在政务信息化建设中, 首先应注重信息安全问题。在政府的部分网络接入因特网之后, 安全隐患就不可避免, 因此应将政府的信息按照安全等级进行分类, 对于安全性较高的信息必须将该信息网络在物理上与因特网隔离。

其次, 应注重信息的唯一性, 确保信息的可靠真实。

最后, 还要进行总体规划, 分步实施, 边建设边应用, 确保政务信息系统建设的实用性。

### 1.2 政务信息化的建设要素

政务信息化的建设要素包括软环境建设、信息网建设和队伍建设。

软环境建设包括公文信息化制度的完善, 行政决策机制的变革, 行政组织形式的革新和法规、规章制度的更新。政府信息网建设要遵循先进性、开放性、可拓展性等原则, 高起点地统一规划, 分步实施, 确保适应未来发展的需要, 兼顾未来发展与目前运用, 解决好网络发展与信息开发应用的关系问题; 要最大限度地整合和利用现有资源, 通过对电信基础网络运营商、电脑终端供应商、政府各部门等社会资源的整合, 充分开发利用通信网络资源、信息技术应用和信息资源, 整合分散的资源, 较好地发挥其应有的效能。队伍建设一要形成政务信息化金字塔式人才结构, 即总体规划决策层、开发实施层、应用操作层三个层次。二要造就一支有志于政务信息化建设的复合型人才队伍, 既有具备政治、经济知识的信息技术专业背景, 又有通晓信息技术的管理人员。

## 2 信息化对政府职能转变的影响

### 2.1 政府信息化对政府管理变革的影响

政府作为国家行政机构, 承担着大量公众事务的管理和服务职能。在我国, 各级政府机关不仅在社会经济文化生活中扮演着管理者和协调员的重要角色, 而且作为企业和社会服务的职能在这场信息革命的大潮中日益突现和变得重要。政府信息化将在以下方面对政府管理模式的变革产生影响<sup>[2]</sup>。

(1) 政府信息化系统的应用、实施将从服务、管理、消费三个方面使政府的职能发生重要转变。在服务方面: 电子政府通过对外宣传主页发布和管理系统使公众迅速了解政府机构的组成、职能和办事章程, 增加办事的透明度, 更好地为社会服务。

在管理方面: 政府信息化系统的作用之一就是实现网上办公。政府通过网上的虚拟市场获得真实、全面的企业信息, 由政府建立大型的专门数据库, 并建立决策支持系统帮助政府进行决策, 实现其调控作用。在消费方面: 电子政府利用互联网络发布政府采购信息, 通过网络进行电子招标, 完成采购过程, 可以大量地节省工作时间和精力, 提高工作效率, 并在网上实现政府采购的国际化。

(2) 政府信息化的建立和发展, 极大地提高了政府工作

收稿日期: 2007-05-26 修回日期: 2007-08-20

基金项目: 甘肃省哲学社会科学规划项目“信息化在促进我省政府职能转变中的作用”研究成果

效率和政府决策的科学化、民主化水平。在传统的经济决策中，常因信息不足、质量不高，导致决策失误。政府信息化发展不仅可以实现信息资源的充分开发和利用，同时可以把杂乱无章的信息变为有价值的信息，并对信息进行实时标准的发布，引导市场竞争向规范和健康的方向发展。政府信息化发展的建立和发展，为政府经济调节的决策科学化提供了有力工具。政府信息化发展通过建立决策支持系统，为决策层提供必要的决策信息。这些信息的及时反馈，数据、资料的准确、快速获取，避免了依靠经验或信息不完全导致盲目决策的现象，从而提高政府决策的科学化水平。<sup>[3]</sup>政府信息化为政府工作人员提供了现代化的办公手段和应用工具，降低了信息传输的时间成本和人力成本，节约了原来靠人脑和文件处理信息所消耗的大量时间和精力，将政府工作人员从常规的事务性工作中解脱出来。网上办公、远程会议、虚拟机关的产生，打破了政府工作的时空界限，加强了政府部门之间以及政府与公众之间的信息沟通和互动，使以前无法想象、无法实现的政府服务成为现实，使政府管理和服务更加精干高效。

(3) 政府信息化的建立和发展，为政务公开提供了方便、有效、快捷的载体，有利于政府的勤政、廉政建设。在信息社会，政府信息化为政务公开奠定了技术基础。国家制定的各种法律法规、人大代表的背景资料、政府制定的各种规划方案、重大工程的酝酿决策、大案要案的侦破、审判机关的判决等公众关心的信息，都能通过现代化的政府信息网络，在第一时间到达公众手里。政府运作成为阳光作业，在最大程度上保证了政府管理的公开性，保护了公众的利益。

## 2.2 政府信息化对经济发展的影响

随着以全球互联网技术为代表的新一代信息技术的迅速发展，人类社会正步入一个新的网络时代。政府部门作为国家经济生活的参与者和管理者，其管理水平的提高和服务功能的强化，将对国家经济的发展产生极大的推动作用。政府信息化在以下三个方面对经济发展产生着影响。

(1) 政府信息化将改善政府对国民经济的宏观调控能力。政府是现代化经济发展不可缺少的管理部门。在市场经济条件下，政府不再直接干预企业的经济活动，但在宏观上却必须对整个国民经济活动进行规划和调控。首先，借助网络，政府能够及时全面了解社会经济发展状况，为宏观调控提供科学依据。同时，政府可以运用最先进的技术手段把浩如烟海、杂乱无章的信息变为有价值的信息，通过信息的发布，引导市场竞争向规范和健康的方向发展。

(2) 政府信息化通过高效率的政府服务，帮助中小企业成长。在知识经济时代，发展中小企业已成为政府重要的发展战略。为了转向电子商务，中小企业需要接入高速的因特网和电子商务应用程序。政府可以把区域内的中小企业组织起来，通过政府网站入口建立中小企业网站链接，树立中小企业的品牌形象，使这些中小企业不仅得到本地居民的品牌认同，也得到辖区外的新客户和企业伙伴的接入。这样可以有效地将本地中小企业和全球联结，以促进企业发展和经济增长。

(3) 政府信息化的实施能带动国家信息基础设施的建设，加强对劳动力队伍利用信息技术能力的教育和培训，吸引高科技人才和高新技术产业。在工业经济社会，基础设施是否健全，交通系统是否快捷，环境质量是否良好，社会治安是否稳定，对于吸引企业投资和新企业创业是十分重要的。在知识经济社会里，是否建立了渗透到每一个企业和家庭的

信息基础设施，能否获得不断得到补充的高素质劳动力队伍，政府是否建立促进信息产业发展的法律政策框架，这些都是政府信息化必须回答的问题。

## 3 甘肃省省级政务信息化的现状

### 3.1 甘肃省省级部门政务信息化建设现状分析

近年来，甘肃省政府信息化、电子政府建设取得了新的进展：一批政务信息化、政府上网工程项目先后启动。基础电信市场已由垄断经营向多家经营转变，广播电视网已建成有线、无线、光缆、微波和卫星等多种传播方式相结合的网络。政府的办公自动化系统、计划、经贸、金融、税务、统计、公安、气象、社保等部门的纵向信息系统已形成一定规模并已在不同程度上投入运行。市（州）的信息港、信息网络建设工作全面展开，信息技术的推广应用不断深入，信息化工作稳步推进。对信息资源的开发利用已成为信息化建设的重点，政府、企业的信息化组织机构日益健全。

目前，各市、州都建立了政务公开大厅。为了了解甘肃省政府信息化建设的现状，课题组先后走访了甘肃省 50 家政府职能部门，进行问卷调查，得到了大量第一手的资料。调研数据经过整理后得到以下的调研情况表。

表 1 甘肃省政府职能部门政务信息化建设情况

	项 目	数据
总体情况	政府职能部门建立网络比例	78.95%
	Web网站与 Internet连接的比例	76.22%
	<200次/天	19.35%
政府网站的访问量	200—2000次/天	41.94%
	>2000次/天	9.67%
	10—30台	12.90%
拥有微机的数量	30—50台	9.67%
	50—100台	16.13%
	>100台	61.29%
拥有的服务器数量	<10台	61.29%
	有防病毒系统和防火墙的比例	64.52%
	有入侵检测系统的比例	35.48%
网络安全	系统受到过攻击的比例	51.62%
	10万以下	9.67%
	10—50万	29.03%
信息化建设投入	50—100万	12.90%
	100万以上	32.26%

除了上述调查数据外，还得到了其他的一些调查数据。从表中可以看出，甘肃省的电子政务建设从 1997 年的全国信息化工作会议开展至今，短短几年中已经取得了长足的进步。但从整体上讲，我省电子政府的建设仍处于初级阶段。电子政府的建立和实现不仅存在引入和应用现代信息技术问题，而且涉及许多方面的变革。主要表现在：一、对电子政府的性质和地位认识不足，决策和行动相对滞后。二、资金不足是制约我省电子政府建设的瓶颈。三、缺乏统一的建设规划。四、信息产业规模偏小，信息资源开发利用程度低。五、电子政府的信息服务功能较差，利用率不高。六、基础条件比较落后，缺乏充分的信息安全保障。七、人才短缺，专业人才严重不足。

### 3.2 甘肃省政务信息化对政府职能转变的影响

近几年来,甘肃省政务系统电子政务建设发展过程中,涌现出了一大批优秀的典型。

兰州信息港以高科技技术衔接成信息资源大平台,以电话网、移动通信网、数据通信网等先进而强大的信息传输网络为纽带,彼此互相联系,互相沟通,它将是西北乃至西部的信息交流中心,将会进一步带动兰州的信息产业和基础产业大跨越的发展,也将促使兰州地区丰富的智力资源转化为现实生产力。

白银信息港的政府信息化建设,推动“政府上网”工程全面实施,并逐步向乡镇及街道延伸,完善以市政府信息中心网至四大班子、各部委办局和各辖市、区(县)分节点的网络互联工程,积极实现宽带上网,加快“政府上网”工程双向互通建设。推行网上办公计划,为政府机关办公自动化创造条件。实现城市信息资源整合,政府部门能够在网上为市民或企业服务的项目搭建相互沟通的桥梁。

张掖信息港建设充分发挥了政府网站信息服务的功能,信息服务范围不断扩大,信息发布的深度和广度不断加大。及时发布政府部门机构职能信息,向社会公开政府部门的政策法规、办事程序、收费标准等政务信息,促进了政府职能的转变,有效提升了政府形象。对外发布区域经济发展、宏观经济信息、市场信息、企业信息、旅游资源等经济信息 2 万余条,对张掖市的产业结构调整、税费改革、招商引资等工作起到了积极地推动作用。下面从运行效率、节约成本和公开透明度三个方面阐述甘肃省政务信息化对政府职能转变产生的影响。

(1) 随着各类政务信息资源的数字化和信息传播的网络化,政府能突破时间、空间限制,随时随地为企业和自然人提供每周 7 天、每天 24 小时的“全天候”服务,大大节省了企业和自然人的时间以及相关费用。政府机构内部之间在网上进行信息交换和信息资源共享,实现办公自动化、无纸化,可以极大地提高信息传播和交换的速度,提高办公效率。同时,电子政府促进相关部门、层次之间的办事规则统一化、标准化和程序化,对那些本位主义、部门主义的繁琐规定加以废除,可以使政府行政保持统一性,有利于部门协作,提高工作效率。

(2) 从节约成本的角度分析,传统政府是一种高成本、

低效率的粗放管理方式。表现在,进行同样程度的社会组织管理,所需的管理者人数多,管理费用高,也即传统政府管理成本随社会化程度的提高而提高,呈现边际成本递增现象。而在知识经济中,电子政府因借助网络,信息技术的优势使上下级管理层吸收、反馈、处理信息的能力大大增强,这就有效地减少了政府管理的中间层次,精简机构。为裁撤编制和人员创造了条件,所以尽管电子政府管理的社会化程度提高,但成本却反而降低,实现了边际成本递减。

(3) 政务信息网络建设逐步由局部、封闭阶段向全面、共享阶段过渡。甘肃省政务厅已实现通过网络下发会议通知、督查信息和政府公文。大部分政府机构实现了通过内部局域网进行数据信息的传递交换。多数政府机构建立了自己的网站,部分网站还具备了一定的信息交互功能,方便了企业和群众办事。以网上行政服务中心为核心的政务外网综合业务系统建设已全面启动。网上行政服务中心将为公众提供互动式咨询、办理等办事环节,方便政府部门对项目审批和协同审批。通过项目建设,树立政府实行政务公开的新形象,架起政府与社会各界群众的沟通桥梁,极大地提高行政审批的时效性、公开性和公正性。<sup>[4]</sup>

电子政务建设在提高党政机关工作效率、降低工作成本、提高管理和服务水平、方便企业和群众办事、增加党政机关工作的透明度和公正性、加大反腐倡廉力度、树立党政机关良好形象等方面都起到了很好的作用。

#### 参考文献:

- [1] 卢青·论我国政务信息化建设 [J]. 信息产业与信息服务业, 2007 (10) .
- [2] 刘伟娟·政务信息化建设的发展前景 [J]. 信息技术, 2005 (06) .
- [3] 杨莉, 段兴利, 权丽华·信息化在加速甘肃省政务职能转变中的作用 [J]. 科技管理研究, 2007 (01) .
- [4] 杨莉·甘肃省政务信息化的问题与对策 [J]. 社科纵横, 2007 (07) .

**作者简介:** 杨莉 (1964—), 云南人, 兰州理工大学人文学院, 教授, 主要研究方向为科学技术哲学、科学技术与社会 (STS)。

(本文责编: 彭统序)