

GO TO THE WORLD

走向世界

——广东省第一批高层次管理人才出国进修论文集

主编 刘玉浦 副主编 何顺民 林存德

广东人民出版社

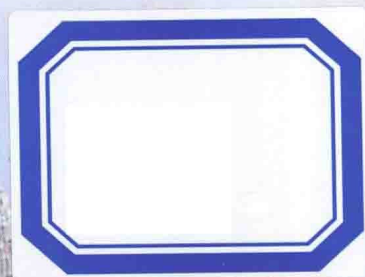
走向世界

GO TO THE WORLD

——广东省第一批高层次管理人才出国进修论文集

主编 刘玉浦 副主编 何顺民 林存德

江苏工业学院图书馆
藏书章



广东人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

走向世界——广东省第一批高层次管理人才出国进修
论文集/主编刘玉浦. —广州: 广东人民出版社, 2001.12
ISBN 7-218-03830-1

I. 走… II. 刘… III. 社会科学-文集
IV. C53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 069472 号

责任编辑	郑毅 卢雪华
出版发行	广东人民出版社
印 刷	深圳当纳利旭日印刷公司印刷 (厂址: 深圳市龙岗坂田五和大道)
开 本	880 毫米 × 1230 毫米 大 16 开本
印 张	45.75
字 数	1200 千
插 页	6
版 次	2001 年 12 月第 1 版第 1 次印刷
书 号	ISBN 7-218-03830-1/C·102
定 价	160.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与承印公司联系。

《走向世界》编委会

主 编：刘玉浦

副 主 编：何顺民 林存德

编 委：刘玉浦 何顺民 林存德
陈鸿宇 李子彪 李 超
郭 锋

执行编辑：张俊棉

序 言

选派高层次管理人才出国进修,是省委、省政府落实江泽民总书记“三个代表”重要思想,与时俱进,迎接新世纪挑战,增创广东发展新优势而做出的一项重大决策;是贯彻落实党的十五大和省第八次党代会精神,实施“科教兴粤”和“外向带动”战略的重要举措;是学习和借鉴发达国家先进的管理经验和科学技术,加快培养和造就一批具有战略思维和世界眼光、熟悉国际惯例、懂外语、善管理、会操作,在新世纪发展中能够担当重任的高素质复合型的高层管理人才的重要途径。

我省从1999年至2003年,每年从全省各级党政机关、国有大中型企业、科研院所和高等院校中选派60名左右年轻优秀的厅处级干部,在国内进行半年左右外语强化培训后,分别到美国、加拿大进行为期一年的学习和调研。迄今已选派三批共177名厅、处级干部到国外进修。

通过国外一年的学习、调研,他们普遍增长了见识,开阔了视野,更新了观念,对西方的先进管理经验和科学技术有了比较全面系统的了解,提高了外语综合运用能力、调查研究能力和社会活动能力,普遍掌握了运用现代技术手段研究社会经济发展的方法,学会了与外国企业、机构和人士交往、沟通和合作的方式。他们利用国外学习的有利条件,通过举办讲座、参加会议、考察交流和广交朋友等途径,大力宣传广东改革开放的成果和投资环境,扩大了广东在国外的影响,促成了新的合作和发展。

出国进修的干部写出了一批论文,介绍了发达国家新的管理理论和经验,以及国外社会、经济和技术发展的新动态,并联系广东实际进行了理论和工作上的对比思考,提出我省或各市在政府行政管理、企业管理、城市建设、财政金融、法制建设、科技管理、农业产业化和文化教育等方面的建设性意见。

由省委组织部组织评审,广东人民出版社出版的这本论文集,对理论工作者和实际工作者都有启发和借鉴意义,值得我省各级领导干部一读。

广东省省长



2001年11月14日

目 录

政府行政职能篇

关于加快政府信息化建设的建议·····	徐志彪(3)
论政府行为规范	
——政府管理现代国有企业的职能、权限和法律责任·····	陈华一(16)
从美国的政府体系、立法和决策程序谈决策的民主化、法律化·····	陈一珠(27)
美国政府决策的正反经验与启示·····	陈弘君(35)
美国产业政策的实施与启示·····	温国辉(50)
从美国加州的经济发展看政府对工业和科技的管理·····	李 雄(64)
美国重塑政府理论及其对广东的启示·····	刘卫国(77)
关于充分利用留美人才智力库的思考与建议* ·····	黄 玲(89)
加拿大不列颠哥伦比亚省政府管理体制及其启示·····	陈 杭(102)

企业管理篇

企业集团的国际成长机制·····	欧阳志鸿(123)
大力推动电子商务的应用 促进广东对外经济贸易的持续发展·····	业幸平(135)
建立一个高效、竞争的市场	
——美国电力工业的改革与思考·····	李灼贤(140)
美国小企业政策及其对中国的启示·····	耿静超(160)
小企业在经济与社会中的地位·····	郑新强(191)
浅论对国有企业人力资源管理的改善·····	朱永灵(201)
广东电力工业及其体制改革·····	梁 周(217)
做有远见的管理者·····	方林海(227)
北美市场的开发与利用·····	张集元(239)

法制建设篇

宪法价值比较研究·····	吴家清(255)
北美法院及其民事诉讼程序研究·····	郑新俭(266)

把握 21 世纪国际商事仲裁的发展趋势

- 兼论中国涉外仲裁立法的发展与完善..... 张文彪(288)

财政金融证券管理篇

- 美国处理储贷协会危机的经验教训及借鉴..... 陈志英(301)
 公共投资在美国及其启示..... 余云州(313)
 风险资本循环与投资运作..... 涂晓鸣(323)
 美国州和地方政府财政研究..... 戴运龙(336)
 美国“天使资本市场”及其对我国的启示..... 李淑妍(354)

城市建设管理及环境保护篇

- 加拿大卑斯省发展旅游业的经验及其启示..... 徐建华(369)
 对广东交通建设和管理的一些思考..... 林圣德(378)
 加拿大温哥华城市形象策划及其启示..... 罗 竑(389)
 关于广州城市发展的几点建议 * 楼旭逵(402)
 加拿大的城市规划体系及基础设施建设..... 杜宏彪(415)
 加拿大开发利用矿产资源的经验及其启示..... 彭少梅(426)

农林产业管理篇

- 美国加州农业概况及其对广东农业产业化经营的几点启示..... 吴惟瑞(435)
 学习借鉴美国经验 在加快我省城市化进程中大力发展城市林业..... 陈俊勤(445)
 加拿大不列颠哥伦比亚省的农业可持续发展及其启示..... 向梅梅(455)
 美国现代农业的发展及其启示..... 李大胜(465)
 土地收购储备机构及其运作
 ——实现城镇土地内涵挖潜、集约利用的有效手段 余井泉(477)
 美国政府在农业发展方面的主要职能、手段和启示 * 杨叶飞(486)

科技管理篇

- 充分发挥政府职能作用 加快实施科教兴粤战略 * 谢 端(507)
 政府在科技开发和科技成果转化过程中的职能定位..... 陈敏生(519)
 加大力度发展风险投资 积极孵化高新科技企业..... 尹文健(530)
 完善技术创新体系 推动企业成为技术创新的主体..... 黎柏其(535)
 美国新经济探索及启示..... 刘荣万(545)
 美国硅谷成功经验与广东高新技术产业发展的思考..... 蓝小环(555)
 发展信息产业 培育新的经济增长点
 ——惠阳信息产业发展刍议..... 黄雁行(563)
 美国数字经济问题研究与借鉴..... 王 胜(576)
 以科技创新推进我省经济的跨越式发展..... 王培文(584)

美国的科技投资体系及对我省的启示·····	林贤超(591)
-----------------------	----------

教育文化管理篇

加拿大卑斯省高等职业技术教育及其启示·····	谭泽中(617)
美国高校筹措经费的经验对广东高校的启示·····	朱家勇(629)
关于高等学校进一步发展的几点思考·····	邢 苗(637)
美国体育产业发展概况的调研及思考 *	刘江南(649)
美国高等教育系统分析·····	康思琦(676)
美国的高等教育认证体系	
——兼谈对我国高等教育管理体制改革的启示·····	郭 旗(694)
广东建立大型综合性网络新闻媒体的紧迫性和必要性·····	孙秀清(704)
美国马萨诸塞州州立大学波士顿分校教学人员的招聘程序、特点及其启示 ·····	徐新辉(712)

注:题目后标“*”系专家评定的优秀论文

政府行政职能篇

关于加快政府信息化建设的建议

广东省信息产业厅厅长 徐志彪

一、世界各国政府信息化的发展现状

(一)背景

信息技术的发展,特别是网络技术的发展,正在改变着人们几千年来形成的信息传递方式、人际间的沟通方式和社会管理的组织方式,并深刻地影响着社会生活和政府运作的方式。从世界范围来看,工业社会型经济逐渐为全球化的知识经济所取代。信息已取代传统的其他资源成为战略性资源,信息资源管理和知识管理成为各行业的核心管理领域,信息和知识的生产、加工与处理成为创造财富的基础,以信息和知识为基础的信息产业已成为全球经济的主导产业,国民经济和社会信息化水平的高低已成为衡量一个国家综合国力的重要标志。

在国民经济和社会信息化过程中,政府信息化处在关键和核心的位置,这是由政府是推动国家信息化中的主导地位 and 特殊角色,以及政府管理对信息的广泛依赖所决定的。可以说,政府信息化是社会信息化的基础,是国民经济信息化的重要推动力,只有一个信息化的政府才能为知识经济保驾护航。为迎接信息社会的挑战,不少国家及地区政府一方面积极发展国家信息基础设施,另一方面致力于政府信息化,利用信息技术改造政府,构建电子政府。

随着信息技术的发展,政府信息化的概念不断演化,政府信息化所包括的内容也在不断

扩展。20世纪70、80年代,人们提出了办公自动化(Office Automation, OA)的概念,即利用计算机技术来处理办公室的内部业务,主要是文件资料的制作、传送和贮存。80年代后,管理信息系统(Management Information System, MIS)又成为人们关注的焦点,它是为满足管理者需要而建立起来的信息加工和处理系统,重点是支持决策和满足管理者对适时、准确、相关信息的需求。90年代后,随着国际互联网技术的发展及其在政府管理中的应用,人们又提出电子政府(Electronic Government, EG)的概念,主要是指在政府内部行政电子化与自动化的基础上,利用现代计算机和通信技术,建立起网络化的政府信息系统,并通过不同的信息服务设施(如电话、网络和公共电脑站等),为企业、社会组织和公民,在其更方便的时间、地点及方式下,提供政府信息和政务服务。

电子政府是国际上一个比较通用的概念,目前西方发达国家的政府信息化主要是指电子政府。电子政府的核心内容是构建一个以网络为载体,跨越时间、地点、部门的全天候的政府服务体系,因此电子政府又称为虚拟政府。

(二)美国

美国的政府信息化工作是由美国联邦政府统一发起和组织的。联邦政府设有一个专门的组织机构——政府网络信息化推动小组。政府网络信息化推动小组负责全国的政府信息化管理指导工作,包括技术推进、法规政策建议、投资机构管理、保障服务、业绩评估等。

美国政府还建立了信息主管制度,联邦政府的首席信息官兼任国家预算管理局第一副局长,政府各部门也同时设立首席信息官,各州政府也都相应设有首席信息官。另外,国会也有一个信息委员会,监督政府信息化的执行情况,每半年对国家重大信息化项目评估一次。

美国的电子政府工作起源于20世纪90年代初。在20世纪80年代,由于美国政府预算赤字很大,国会和选民都要求政府削减预算、提高效率。在这种情况下,美国政府成立了一个全国绩效评估委员会(National Performance Review, NPR),由副总统亲自领导,主要是对电子政府的行政过程与效率、行政措施与政府服务的品质进行全面评估,提出改革建议和方案。

在20世纪90年代,由前副总统戈尔领导的NPR开展了大量的调查研究,访问了大量第一线的联邦雇员,直接收集了多达1200项具体意见和建议。NPR在1993年提出《创建经济、高效的政府》和《运用信息技术改造政府》两份报告,认为借助信息技术进行再造工程(Reengineering - Through Information Technology),能使政府工作运作更加顺畅,并能够节约成本。

由于传统政府结构呈现出金字塔形的等级系统,扼杀了中层管理者和员工的创造力,削弱了员工的活力,NPR指出要促进政府更有效地运作,必须进行全面的改造。要以电子化处理取代传统的人工作业方式,建立政府的服务标准。在政府人事上依照部门工作需要,进行缩编,淘汰多余的人员和管理层级。将政府定位在社会的总管理者、监督者、人事专家、预算专家、采购专家、会计师和审计的角色上,并让民众从基层来监督政府组织。

NPR强调一个现代化的电子政府应给予公众更多的机会以最有效的方式获取政府服务,进而提出了电子政府7项具体内容,包括建立全国性的电子信息社会保障系统、信息化的支付服务系统、公共安全信息网络系

统、提供跨越各级政府的纳税申报及缴税处理系统、建立国际贸易信息系统、建立全国性的环境指标系统、建立政府部门电子邮件系统。

1994年12月,美国政府信息技术服务小组(Government Information Technology Services, GITS)提出了《政府信息技术服务的前景》报告。该报告认为改革政府不仅仅只是人事精简、减少政府赤字,更需要善于运用信息技术的力量彻底重塑政府对民众的服务工作。要利用信息网络协助政府与民众间的互动,为民众提供更多获得政府服务的机会与途径。具体内容包括:建立起政府信息资源共享的全国性规划,将政府机构的信息网络优先顺序加以排列,让政府各部门间信息得以互通与共享,并促进与工商界的合作等;加速信息基础设施的建设以建立现代化的电子政府,给社会大众提供更有效率的信息和服务,快速回应民众的需求并保护隐私权;强化领导的信息技术能力,使领导者能够善于运用各种信息科技的政策、程序并建立政府服务标准,以实现建立民众导向型政府的目标。

由此可见,NPR和GITS的报告反映了美国政府信息化的两个重要方面,一是利用信息技术提升政府效率,二是运用信息技术建立与公众互动的政府服务机制。

近年来,美国政府信息化的目标主要是建立以需求为导向的电子政府。1997年美国制定了一个名为“走近美国”的计划,要求从1997到2000年在政府信息技术应用方面完成120余项任务;到21世纪初,政府对每个美国公民的服务都实现电子化;在信息技术的支持下,政府工作的效率有极大的提高。1998年,美国通过了一项《文书工作消失法》,要求美国政府在5年内实现无纸化工作——联邦政府所有工作和服务将以信息网络为基础。

目前美国的政府网站建设已经相当完善和成熟,联邦政府一级机构已全部上网,州一级政府也全部上网,几乎所有县市政府也已经建有自己的站点。白宫网站就是最典型的例子,它

实际上是所有美国政府站点的中心站点,链接了美国政府所有已上网的官方站点。美国的政府网站内容也非常丰富,以人口调查站点为例,用户可以通过直观地图的形式,查看到州一级甚至县一级的极其详尽的统计数据,包括当地从事各种职业的人口构成等等。

在政府信息化建设投入方面,美国一方面强调成本核算和成本效益分析,另一方面充分保障建设资金。各级政府机构在制定长期战略计划时,都充分考虑了政府机构目标对信息技术设施的要求,并根据这种要求来确定预算,定期考察政府信息系统和信息技术设施利用的费用效益,以使在满足计划需求的情况下实现信息技术设施和服务效用的最大化。

据了解,由于实现了政府信息化,1992—1996年美国政府员工减少24万人,关闭了近2000个办公室,减少开支1180亿美元。在对居民和企业的服务方面,政府的200个局确立了3000条服务标准,废除了1.6万多页过时的行政法规,简化了3.1万多页的相关规定。在美国,全国雇主税务管理系统、联邦政府全国采购系统和转账系统等的建立,不仅节省了大量的人财物,而且提高了政务透明度,堵住了徇私舞弊的渠道。

(三)英国

英国政府信息化工作主要基于1994年的《政府信息服务计划》和1996年的《直接政府(Government. Direct)计划》。在这两个计划中,英国政府提出了以电子形式传送政府服务给公众的新型公共服务方式,这既可以拉近政府与公众的距离,也能为公众提供更多的与政府往来的途径。英国提出的电子政府目标是:提供更好、更有效率的服务;改善行政效率,提高公开化程度;替纳税人看紧钱包。英国电子政府建设遵循以下7个原则:

1. 多选择性。除了传统的以文书、面对面地接受政府服务的方式外,信息网络传送政府服务的新方式将给政府的各部门以更多的信息选择。

2. 强调信任。政府在收集与公众自身或商业有关的信息时,也必须遵守资料保护的法律法规与相关程序,以确保信息收集过程的正当性和信息内容的准确性,尽量维护资料的安全,并准许公众能够取得有关自身的资料。

3. 可取得性。除了通过信息技术联结政府各部门外,建立电子化的单一窗口,全天候24小时以快速服务、增加外语服务等方式拓宽民众取得政府服务的渠道,体现政府服务的“可取得性”与“容易操作”两项重要特点。

4. 提高效率。利用信息技术来提高行政效率并快速回应公众的需求,消除政府各部门与机构间的界线并进行政府组织的简化与整合,使得公众不再对各部门间的界线感到困惑。对政府例行的处理程序进行自动化设置,简化流程,减少人工处理造成的问题并减少纸张的浪费。

5. 合理化。政府部门与机构间共享资源或提供组织功能重组的机会,以减少政府支出并简化组织结构。

6. 公开信息。除了部分法律规定不得公开的资料(包括国家安全、商业机密或个人隐私等有关资料)外,其他的政府信息应该尽量以电子化形式并经过系统处理之后公开,让公众能够更容易地取得所需的信息。

7. 电子安全。为了防止电子资料被不正当地截取与操纵,保障电子交易过程的安全,政府必须建立相关的机制以维护电子环境中的安全与可靠性,例如由政府或具公信力的第三者建立个人身份与组织的认证制度、采取加密措施等。

英国的电子政府建设取得了很大的进展,水平居世界前列。美国商业研究机构德勤研究公司对美国、英国、加拿大、澳大利亚和新西兰等国的250个政府机构进行了调查,发现英国已经有60%的政府机构的网站已经开通或正在建设,其他国家这一比例最高的为53%。该公司预计,到2002年,将有41%的英国公众主要通过政府机构的网站享受政府服务。

(四)日本

日本的政府信息化也是在 20 世纪 90 年代发展起来的。1993 年 10 月,日本临时行政改革推进审议会将政府信息化作为行政改革的重要内容之一,要求制定政府信息化的推动计划。1994 年 8 月,日本政府成立了高度情报通讯社推进总部,内阁总理大臣亲任总部部长。1994 年 12 月,内阁会议通过了关于政府信息化推进基本计划的决议,该计划从 1995 年度开始,为期 5 年。1997 年,日本将原来的《计算机白皮书》更名为《信息化白皮书》,政府信息化与产业信息化、家庭信息化一起构成信息化的三个主要组成部分。

日本政府信息化的主要目标是建立一个高效、统一、能迅速应变的,与国民关系和谐、能够满足民众需求的政府。在行政所有领域普遍应用信息技术,使之成为行政活动中不可或缺的一环;促进政府内部沟通顺畅和资源共享;保证政府决策迅速有效,提高政府服务的品质和效能。在确保信息安全的前提下,实现从“纸张”的信息处理到通信网络、资料电子化的信息处理的转变。

日本政府信息化的主要内容包括:

- 1.行政信息的电子化。建立公务人员一人一台电脑或工作站的工作环境;提供能够自动处理外部信息的资料库;在固有的定型业务中,充分应用信息技术推动业务信息化,以规范业务流程、保证服务质量和提高工作效率。

- 2.信息提供的高度化。提供普遍的在线网上政府服务;开展资料代码、分类等的标准化工作;开发统一的资料库,加强各省厅间的信息资源共享。

- 3.信息流程的顺畅化。建立政府机关的广域网络;建立各省厅区域网络;建立省厅间的电子文书交换系统。

- 4.行政手续的便捷化。建立高度集成、无时间空间限制的信息服务体系;根据公众需求,建立信息查询目录;建立行政办事、案件审查等业务信息系统,公众申请、申报、商谈等业

务均予以电子化、网络化,提供电子查询、阅览等服务。

5.通信网络的高度化。建立省厅内通信网络及主管机关与所属机关间的通信网络;在中央机关网络与地方公共团体、民间网络之间采取合适的信息交换方式。

目前,日本中央政府基本上建成了支持政府主要业务工作的管理信息系统和决策支持系统,中央政府每年信息技术支出费用大约 80 亿~100 亿美元。

(五)法国

法国出于对本国文化的保护,曾一度抵触因特网。但从 1998 年开始,法国已逐渐接受因特网。1999 年 1 月,法国政府宣布实施一个“为法国进入信息社会作准备”的政府项目,其中一个重要的内容就是利用信息技术使公共服务现代化,特别是政府部门要利用因特网提供对公众的服务。法国目前在因特网上大约有 60 个政府机构站点,已入网的有教育、电信、环境等政府部门。法国政府建有一个政府各部门站点的索引站点,各个政府部门站点均在左上角有一个该索引站点的标志。该站点提供了按名称、职能等关键词来查找政府机构的功能。法国比较著名的政府站点有爱丽舍宫站点和总理站点。

二、中外政府信息化的对比分析

(一)我国政府信息化建设概况

我国政府信息化工作起步于 20 世纪 80 年代中后期。1984 年,国务院批准国家计委成立了信息管理办公室,负责推动国务院有关部委的信息系统建设工作。1986 年,国务院批准成立了国家经济信息系统领导小组和国家信息中心,负责国家经济信息系统的规划和建设。各个部委局和地方省市县相继成立了信息中心。90 年代以后,我国的政府信息化建设进入了蓬勃发展阶段。1993 年,国务院成立了国家经济信息化联席会议,开始实施以“金

桥”、“金关”、“金卡”、“金税”等为代表的信息化重大工程。1994年我省率先成立了省级信息基础设施建设领导小组。1996年国务院成立了国务院信息化工作领导小组,加强了对全国信息化工作的统一领导,大大推动了政府信息化建设。

我国政府信息化工作主要有两个方面,一是金字系列工程,二是政府上网工程。

在金字系列工程方面,金桥工程直接为国家宏观经济调控和决策服务,计划建成一个连接全国80个省市、400多个中心城市,与几十个部委互联的专用基础通信网络,具有相当规模的服务能力。金关工程是国家为提高外贸及相关领域的现代化管理和服务水平而建立的信息网络系统,已经制定并实施了进出口企业代码、进出口商品代码两项标准,建设了配额许可证管理系统、进出口统计管理系统、出口退税管理系统、出口收汇和进口付汇核销系统等应用系统。金卡工程主要是推动银行卡跨行业务的联营工作,其中12个试点城市已全部实现了同城跨行的自动取款机联网,全国电子联行系统每天处理5万多笔业务,金额达800亿~1000亿元,每天为国家增加可使用资金500亿元;非银行智能卡也在公安、保险、劳动工资、交通管理、医疗卫生等各领域广泛应用。金税工程的首期工程是建立增值税专用发票计算机稽核系统。据不完全统计,增值税计算机稽核系统运行3年多来,共查出利用假发票违法违纪案件3万多起,追缴税款1.5亿元。到1999年,金关、金税、金卡工程取得重大突破。实现了全国外汇指定银行、外汇管理局和海关计算机网络系统的连通,实现了进出口结售汇业务的全国进出口报关单联网核查,对进出口企业的报关单给予核验,有效地防止利用假报关单骗汇、逃汇和套汇等违法事件的发生,同时也提高了外贸企业进出口结汇的效率。

政府上网建设工程是由信息产业部和相关部委信息主管部门共同组织建设的,计划到2001年,80%的国家部委和乡级以上政府都设

有站点。目前,国务院的29个部委中有26个部委建立了自己的网站,其中有9个部委有英文版本的网页,12个部委提供了在线服务,90%的部委上网提供信息公告或资料数据库查询等服务。各省市区政府也建立了政府网络,甚至一些乡镇一级的政府都建有网站。其中,北京已有100多个政府机构上网,并正实施“数字北京”工程,计划建立首都信息平台,推动电子政务、电子商务、信息化社区、科技信息和远程教育的建设。广东省已在1998年实现了“五网互联”,对电子政务建设起到了积极的推动作用。另外,为承办2001年第九届全国运动会而建的信息网络也为广东电子政府网络系统打下了基础。

(二)我国政府信息化建设中存在的问题

总体来说,我国的政府信息化建设还处于初级发展阶段,存在一些亟待解决的问题,主要有以下几个方面:

1. 缺乏统一规划。

无论是中央政府还是地方政府都尚未对政府信息化进行全面规划,政府信息化的建设体制、运行机制尚未建立,认识上还存在不少误区和盲区。各行业、各部门各搞一套,重复投资的现象还比较严重。

2. 管理体制不够健全。

当前政府信息化建设的管理很不完善,既不能适应政府信息化建设的要求,也不能反映政府信息化建设的特点。随着信息网络的迅速发展,必须建立与之相适应的新型的政府信息化管理体系。

3. 缺少相应的法律法规。

我国在信息化法制建设方面还处于起步阶段,但是信息化已发展到急需系统性的法律法规来保障的程度,这一点在政府信息化建设中尤为迫切和重要。

4. 与政府的业务工作分离。

政府信息化,无论是办公自动化,还是政府上网,都是政府开展业务工作的手段而不是

目的。离开了业务部门的参与,“电子政府”也就无从谈起。要提高政府信息化水平,必须将信息化工作与政府的业务工作很好地结合起来,要将政府部门的业务工作逐步计算机化、网络化。

5. 网络安全问题。

政府信息化,信息的安全保密是重中之重。政府上网的信息,以及各机关之间互相传递的信息,要保证安全、防止泄密,这是一个非常重要的问题。很多政府单位的互联网和内部办公自动化网之间没有从物理上完全隔开,这样在安全性和保密性上就会存在很大隐患。

另外,我国的政府公共网站也存在一些问题,主要有:①规范性有待加强,例如域名不规范,有的用非政府域名,有的用英文全称、英文缩写,有的用拼音全称、拼音缩写,有的加上了所属行政区域的缩写。同一类机关从域名上看不出任何关联,即使是上下级单位域名也缺乏衔接和统一。②易用性不够,例如大部分网站没有内容检索,没有充分利用多媒体手段传播视频、音频信息。③信息内容少,目前大都只提供概况、单位简介、招商引资等一类信息,常常还不能及时更新。④互动程度低,例如对群众电子邮件的回复率较低等。

(三) 中外政府信息化发展比较

比较分析中外政府信息化发展情况,从中找出差距,将对我国的政府信息化建设很有帮助。以下主要比较分析了中美两国的信息化发展情况。

1. 政府信息网络。

美国政府信息网络,除国防部和军方以外,基本上都是在公共电信网络上建立的虚拟专网。联邦政府机构各自分散建设虚拟专网,目前正在着手组织统一的联邦政府信息网络。

在州政府一级,大部分已经规划或实施了统一的链接州政府各个机构及公立学校、图书馆的网络,如德克萨斯州的政府专用虚拟网 TEX-LAN 等。

在中国,统一的政府信息网络平台还未形

成,以此为目标的金桥工程由于种种原因进展缓慢,从目前情况看,也不太可能达到预期的目标,而金桥工程的业主单位也已朝经营性的通信公司方向发展。一些部门,如广播电视、电力、铁路、公安、民航等,都拥有一定数量的基础通信资源,但网络能否融合、构建成一个统一的政府信息网络平台还存在很多不确定因素。

2. 应用系统。

美国政府机构的应用系统已经过了办公自动化系统和管理信息系统阶段,正在走向更加复杂的机构内外结合的业务领域,向真正的电子政府迈进。例如,全美及在加拿大、墨西哥工作的美国公民,都可以通过财政部的收入和税务报告系统申报自己的收入、缴纳个人所得税。财政部的国际贸易数据系统链接着 80 多个与国际贸易有关的政府机构,收集并处理数据;国防部的旅行(出差)系统以该部的 NIPRNET 为基础,链接公共电信网络和旅行机构的服务系统,为所有美国军人提供从出差审批到旅行车(机)票、旅馆预订、费用领取和报销等全过程服务。

在我国,有相当一部分的政府日常业务还处在手工处理阶段,政府的办公自动化任务还十分艰巨。政府部门的计算机应用系统大多是分散的、小型的,这也是我国绝大多数政府网站只能提供一般情况介绍,不提供在线服务的原因之一。

3. 政府信息资源的开发利用。

美国数百个联邦政府机构具有信息收集、统计、调查的职能,但收集信息必须报行政管理和预算局批准,由行政管理和预算局进行协调。各政府机构每次信息收集必须提前 60 天在《联邦公告》上通报,在这 60 天内,任何人都对此发表意见和评论,在向行政管理和预算局申报时,必须将《联邦公告》上征集的全部意见一起报告。批准后的信息收集有一个统一的信息收集代码,没有这个代码的信息收集就不是合法的收集,企业和公民有权不填报。

根据《信息自由法》和《文书工作缩减法》的规定,凡是赋予信息收集代码的信息,除法律规定不能公开的以外,一律向社会发布。许多政府机构设置了信息解密办公室,根据法律规定,及时将原来定为机密的信息解密。

与我国相比,美国政府信息资源工作有以下几个特点:第一,为了满足政府各个部门履行其职责的需要,美国每年进行数百种信息收集,使联邦政府成为美国最大的信息收集者、生产者、发布者,1998年达到了350万人的年工作量。这么大量的工作都是经统一协调,避免了重复浪费。全部的统计调查资料完全免费在政府部门内共享,绝大部分(除列为机密的)向全社会免费提供。第二,协调部门和统计实施部门分开,保证信息收集的有效性和信息共享的实现。第三,联邦政府机构除有一定的人员从事统计调查外,大部分的信息收集委托信息服务机构进行。

4. 管理体制。

美国政府已经形成了比较完整的政府信息化的组织体系和工作程序。所有联邦政府机构都设立了直接向部门主要领导报告的信息主管(Chief Information Officer, CIO),并设有专门的办事机构。各个部门必须制定本部门的《信息资源管理战略规划》,而且每年滚动进行。《信息资源管理战略规划》主要包括网络建设规划、信息收集规划、重要信息系统规划等内容,提出每年和五年的目标及对资源(包括资金)的要求。州政府有的设立信息资源管理部,如德州、明尼苏达州等;有的设置州信息主管,在信息主管下设一个或几个管理机构,如加州、新泽西州等(全美国的信息技术产品主要集中在这两个州)。

5. 资金投入。

美国政府在信息化建设投入上采取实事求是的态度,必要的资金得到充分的保证。10年前,联邦政府IT(信息技术)年支出为180亿美元,现在约为230亿~250亿美元。据估计,美国联邦政府从1981年到1998年在信息技

术应用方面共支付了约4000亿美元。州政府的支出视州的大小而不同,德州1998财政年度的预算为18亿美元,平均每个州按10亿美元推算,50个州的总开支约为500亿美元。以各级地方政府的开支总额与50个州政府总开支持平推算,也是500亿,即美国政府部门每年在IT业上的开支约为1200多亿美元。

尽管我国政府信息化投入方面没有一个权威的统计数据,但资金严重不足确是事实。如何保证建设资金以及运行、维护、培训等日常投入是我国政府信息化工作开展的一个关键的问题。

三、政府信息化的影响和作用

(一) 促进行政运作改革

为了适应时代发展的需要,政府部门的行政运作也需要不断地调整 and 改革,特别是面对知识经济时代的挑战,这种调整和改革不仅必要而且十分迫切。在政府部门广泛开展信息技术应用,无论是对行政人员队伍,还是对行政方法、行政组织的调整、优化、改进都会产生很大的积极影响。

1. 提高行政人员的素质。

信息技术对行政人员的影响主要表现在以下几个方面:

(1)提高依法行政的能力。通过信息技术可以突破时空限制,行政人员可以看到、听到、触感到以前无法感知的事物,拓展思维空间;通过现代化智能控制手段,操作更复杂的、更强大的自动化系统,可以完成以前其体能无法完成的工作。

(2)提高判断、分析和解决问题的能力。行政人员通过信息系统辅助,能及时汇总、分析、处理大量信息,有助于逻辑地、辩证地和系统地思考问题。特别是网络技术的飞速发展,为获取信息提供了极大便利,大大开阔了行政人员的视野,使“秀才不出门,而知天下事”、“运筹帷幄之中,决胜千里之外”真正成为可能。