



文章题目 中国信息环境及对电子政务建设的影响 Chinese Information Enviroment and its Influences on eGovernment Construction

发表日期 2004-3-22 10:24:37

内 容

国家行政学院电子政务研究中心 江源富

关键词: 电子政务 信息环境

摘要: 本文就公民信息技术应用能力与信息化意识、数据库与信息基础设施等信息资源建设及应用、政府与社会管理规范化、信息与信息技术应用的法律法规建设四个方面阐述了中国电子政务建设的信息环境,并在此基础上,分析了信息环境各因素对中国电子政务建设的影响。

各国的电子政务建设,在呈现一定的共性的同时,相互又有很大的差异。之所以会这样,一个重要的原因就是各国实施电子政务的环境很不一样,比如公民环境、信息资源环境、法律法规环境等。中国是一个典型的发展中国家,政府与社会管理、经济结构等都正处于转型中,中国的信息环境不但有自己的一些特性,也在迅速的变化中。就与中国电子政务建设密切相关的信息环境问题和对电子政务建设产生影响的主要几个方面,做出以下分析。

1. 公民,特别是公务员的信息技术应用能力和信息化意识

1.1. 信息环境的首要因素是人的因素,而对信息环境影响最大的人的因素是每个人的信息技术应用能力和与之相关的信息化意识。信息技术应用能力是指借助各种信息技术获取信息、处理信息和综合利用信息的能力。信息化意识是指在处理工作或者遇到问题时,为提高效率及降低成本,能够自觉地充分利用已有的信息技术手段和方法来处理或者辅助处理问题的自觉性。信息化意识的强弱是社会信息化程度高低的重要标志,而信息安全意识是信息化意识的重要方面,是信息技术应用走向成熟的重要标志。

1.2. 就像人的其它各种能力一样,公民的信息技术应用能力也是一种很难量化和度量的东西。但是,从全社会的总体情况研究,以下因素是与这种能力呈正相关的:

◎ 受教育程度;

◎ 拥有各种信息设备的普及率,各种信息设备包括个人电脑、固定电话、移动电话、电视机等;

◎ 上网比率、熟悉常用网络浏览器使用和常用字处理软件使用的比率。

1.3. 虽然中国在教育发展方面取得了很大的成就,但总体上看仍然处在较低的受教育水平。1990年中国只有90%人口普及小学阶段6年教育、人口平均受教育程度接近6年,到了1998年,全国73%的人口普及9年义务教育,人口平均受教育程度接近8年。

我国中心城市的个人电脑普及率与发达国家相比,落后程度是有限的。但中国广大的农村地区,特别是中西部农村地区的电脑拥有率还相当低。2000年底,我国城市已经有28%的家庭拥有个人电脑,在北京、上海、天津、重庆四个直辖市,40.6%的家庭拥有电脑。

中国信息产业部公布的统计数字显示,2002年前7个月,全国固定电话与移动电话用户共计新增5575.2万户,用户总数达到3.8亿户。其中,固定电话超过2亿户;移动电话达到1.8亿户,是世界上电话用户数量和移动电话用户数量最多国家。全国电话普及率达到30.22%,其中,固定电话主线普及率达到15.65%,移动电话普及率达到13.86%;通电话的行政村比重达到85.3%。截止2002年7月底,中国互联网上网人数达到4173.5万人。

由于我国平均受教育年限和总体应用信息技术能力偏低,公民对新技术的接受还需要相对长的时间,而公民对固定电话、移动电话、寻呼机、有线电视等易用性比较好的信息设备应用状况较好,而且具有庞大的拥有量。对个人电脑网络接入、数据库深层应用等相对易用性较差的信息资源应用状况较差。

1.4. 中国电子政务在应用过程中,考虑到了中国公民的上述特点。在许多城市和地区,政府在建设网站

之前,就采用呼叫中心技术开通了政府服务热线,并统一了特服电话号码,使得大多数公民可以用自己熟悉的信息手段得到政府提供的各种服务。政府网站建成以后,通过网络技术的应用进一步加强了热线服务内容,公民甚至可以通过服务热线间接上网获得网上政府的各项服务。移动电话终端在电子政务中的应用也在逐步展开,比如部分城市或地区在公民提交各种申请或者审批事项之后,政府部门通过短消息把审批的进度、结论等信息发送给申请或审批事项的提交者。在相对发达的农村地区,许多政务公开的信息通过有线电视和广播的方式送到家家户户,村民也可以到公共场所的数据终端作进一步的查询。这些应用切实缩小了不同人群之间、不同人群与政府之间的信息鸿沟。

2. 数据库、信息基础设施与其它信息资源的建设及应用状况

2.1. 数据库资源是信息社会的重要基础,数据库的建设和应用更是信息技术的重要内容,是信息环境的重要因素。特别是一些可以广泛共享和对国民经济、社会应用影响重大的数据库建设,在信息技术应用中,是一个特别重要的环节。数据库的建设和维护包括数据的采集、整理、加工、存储、检索、更新、备份、数据安全等多个方面,它们之间相互衔接,构成一个完整的数据库系统。其它信息资源主要有各种知识库和各种业务的信息技术应用系统。数据库和各种信息资源的应用是数据库和各种信息资源建设的目的和动力。没有数据库的应用,数据库就成了摆设,数据库建设不但难以为继、也失去了发展空间。

2.2. 中国政府建设并维护着3000多个大中型数据库,政府拥有的数据量占社会有效数据总量的三分之二以上。但在数据库资源的整合方面存在严重问题,由于条块分割造成社会数据资源的部门化,一些相互具有密切联系的数据资源被分割在不同部门的数据库中,而每个部门的数据库都不是完备和权威的,这给数据库的建设设置了很大的障碍,同时由于数据难以共享也阻碍了数据资源的应用。比如目前我国税务部门的基本法人单位数据库与工商行政管理部门的基本法人单位数据库、统计局的基本法人单位数据库就是一个典型的例子。三个部门都有一个相同功能的数据库,每个部门都有特定的数据采集渠道,都独立建设、独立维护,相互不共享,也极少交流,大家的数据都是从自己的角度来整理和更新的。可以说这些数据库都不是完备的,自然也都不权威。典型的例证是南方某发达城市政府要上述三个不同部门提供全上市一年度从事信息技术的企业数量,不同部门给出的数据有2倍以上的差距。

2.3. 针对上述情况,中国政府在已经启动的未来3-5年的电子政务建设项目中,将加大对现有数据库及其系统的整合工作,重点在人口基础数据库、法人单位基础数据库、自然资源与空间地理信息库和宏观经济数据库4个基础数据库上取得突破,在数据交换、数据库共享的制度、管理和相关基础设施建设上,要取得显著进展。

2.4. 对于信息资源的深层应用,特别是电子政务的业务系统应用,在未来3-5年将主要是在现有业务应用系统的基础上进行完善,有的业务系统要作重大变动。多数电子政务工程在实施的起始阶段,都遵循有限需求原则,我国目前成功的电子政务应用也一样。因此,在进入实际应用后的若干年内,不断完善是一个必需的过程。而且,由于中国社会和政府尚处在转型时期,随着社会与政府管理规范的逐步深入,电子政务应用系统的不断升级也成为必然。中国将在海关、税务、公共财政、金融监管、审计、公共安全、社会保障、产品质量监督、一站式服务的整合等方面加大投入,形成比较完整的电子政务业务应用网络。

3. 政府与社会管理的规范、优化程度

3.1. 没有规范和优化的政府与社会管理,信息社会的建立将是空话。因此,政府与社会管理的规范、优化程度也是信息环境的重要方面,特别是涉及电子政务建设,更是如此。同时,我们必须注意到,政府与社会管理的规范和优化,不是一种状态,而是一个过程。这里的状态指的是要有一整套完整的、规范的政府与社会管理制度,这也是政府信息化的重要基础。而上述的过程则是社会发展的必然,主要体现在政府与社会管理的优化上面;需要注意的事,这种优化或者过程变化是否规范,也是规范化的一个重要方面。

3.2. 中国正处于向市场经济和法制社会过渡的艰难过程之中,并且在最近的20年中取得了巨大成就。在这个过程中,一个重要任务就是建立一个比较规范的政府与社会管理体系,包括政府监管体系。对于发达国家来说,这是一项早已完成了的工作,而对于中国则是一项刚开始不久、正在进行并且还没有完成的工作。由于这个原因,中国的电子政务建设与发达国家有截然不同的特点。首先中国的电子政务建设要为政府监管服务,要在加强政府监管目标的前提下,提高政府的监管效率和政府管理效率,与此同时,通过电子政务应用来提高政府对民众和企业的服务质量和效率。中国目前成功的电子政务案例,有相当一部分的主要目标是为政府监管服务的。比如中国的海关信息系统--金关工程,从建立"电子海关"到建立"电子口岸",再到建立"电子总署",信息化水平不断提高。海关信息系统在打击走私、逃套汇、骗退税、实行"大通关"制度、提高口岸管理效率方面,发挥了重要作用。在监管逐步到位的同时,海关的服务水平有了很大的提高,反映在货物通关速度和通关的便捷性等方面的提高及改善。与发达国家服务主导型电子政务建设稍有区别的是,中国电子政务建设是加强政府监管、提高管理效率和政府服务水平全面应用,从而面临更加繁重的任务,电子政务建设的过程也将更长。

3.3. 中国电子政务在监管上的应用效果是显著的。拿税务系统来说,金税工程二期运行以来,虚开增值税专用发票案件数量呈明显下降趋势。去年国家税务总局稽查局共督办这类案件57起,涉及企业113户,按虚开发票终止日期统计,其中有40户是2000年金税工程开通以前虚开的,有68户是2001年上半年虚开的,2001年7月1日金税工程全面开通后的下半年,虚开的只有5户。

3.4. 中国政府业务和运行流程的规范和优化需要一个渐进的过程,也许在比较长的时间里,政府业务和运行流程都滞后于政府信息化建设的要求,但这决不是说政府信息化建设暂时不要做了,或者电子政务建设一定要等到政府业务调整完毕才开始。即便是现有条件下,各级政府和部门在政府信息化工作中可以开展的业务建设还很多,许多有意义的工作还有待开展。另一方面,信息技术只是一个工具,政

府业务的实现才是电子政务的目的，但同时又要充分考虑信息技术手段对政府管理及其流程的影响。那种想用信息系统完全仿真原有政府业务和运行流程的电子政务建设，就好像用汽车完全仿真人的双肩来运输货物一样，是不切实际而且可能引起新的效率低下。可以相信，电子政务建设和应用与政府业务和运行流程是在不断的相互调适中发展的，它们之间的良好互动关系的建立，本身就是电子政务建设的重要内容。

4. 有关信息的法律、法规体系调整


4.1. 很多年以来，在漫长的农业社会、工业社会发展过程中，欧美等发达国家形成并逐步完善了一整套法律法规体系，并渗透到社会生活的各个方面。在进入信息社会以后，针对新问题和其中一些不相适应的法律法规，各国依据自己的情况做出了不同的调整，并对信息技术应用产生了积极的影响。

4.2. 在这个背景下，中国也在积极调整本国的法律法规，但由于起点较低，这项工作的难度和工作量都更大。最近十多年以来，中国制定了大量的法律和法规，基本形成了自己的法律法规体系，但总体看来还不够完整，特别在一些操作层面的细节问题，还有大量的法律空白。中国在面临大量新的立法的同时，大量的需要调整修订的法律法规也没有调整到位，特别是与信息和技术应用相关的法律法规。中国政府充分意识到了这一问题，目前的趋势是与电子政务建设有关的法律、法规的立法过程在适当加快。如电子文件法，电子版权法，数据保护法，电子交易法，电子身份证法，数字签名法，法律上认可的数字签名技术标准，认证授权管理等都在加快立法或制定相应的行政法规。同时，在电子政务的发展过程中，将不可避免的涉及政府行政管理中的许多行政法规和法令的修订和补充。例如关于政务公开与透明的规定（哪些要公开，哪些要透明，如何管理等），关于简化行政管理过程的规定，关于促进电子文件、电子签名的使用的规定等等。

4.3. 这种状况使得中国电子政务的一些深层次应用难以开展。不过，目前中国电子政务建设本身也还是比较初级的，大量电子政务应用处在政务信息发布、办事程序公开阶段。但随着电子政务应用的不断深入，有关法律法规的问题将变的越来越突出，必须尽早解决。比如政府间文件传输、某些地区开始试点的网上税务申报等业务，已经提出了电子文件和数字签名及其相关的法律问题。

总体上看，由于中国信息环境的特点，中国电子政务的建设和应用将面临加强监管、提高效率、服务社会与民众三大任务。在电子政务建设和应用的初期，政府将重点通过电子政务手段来加强和促进政府监管职能，并显著提高政府管理效率和政府服务水平；在这个过程中，随着政府改革的深入，政府管理的规范化程度不断提高，信息和信息技术应用的立法工作也逐步到位，公共数据库和各种信息资源建设得到明显发展，同时还要加强各种培训工作，提高公民的信息技术能力。在以后的发展中，电子政务建设与应用将逐步过渡到以政府服务为导向、部分政府监管职能通过政府服务来实现、政府服务与政府管理并重的阶段，中国政府也将在这个过程中完成从管制型政府向服务管理型政府的过渡。

-
1. 周宏仁等，电子政务的理论与实践，国家行政学院出版社，2002年
 2. 周宏仁等，电子政务的理论与实践，国家行政学院出版社，2002年
 3. <http://www.longhoo.net/o/ca212650.htm>
 4. http://www.ycwb.com/gb/content/2002-08/27/content_411789.htm
 5. <http://202.84.17.73:7777/Detail.wct?RecID=5&SelectID=1&ChannelID=4255&Page=1>
 6. <http://202.84.17.73:7777/Detail.wct?RecID=65&SelectID=2&ChannelID=4255&Page=4>
 7. 周宏仁等，电子政务的理论与实践，国家行政学院出版社，2002年
 8. <http://202.84.17.73:7777/Detail.wct?RecID=0&SelectID=4&ChannelID=4255&Page=1>

 [回到目录](#)

[▲ 上篇文章](#)

[政府采购](#)

2004-3-22 10:26:34

[▼ 下篇文章](#)

[未来十年中国电子政府的发展和对策](#)

2004-3-22 10:23:38