

# 政府工作人员看电子政务

文 / 张坚 · 北京市国土资源局石景山分局

2004年12月北京市石景山区国土资源和房屋管理信息系统通过了建设部组织的鉴定,确定为国家“十五”期间电子政务示范工程和国务院信息办重点推荐的示范项目。2005年11月北京市石景山区政府启动了全区的电子政务公共业务支撑平台的建设,经过一年多的努力,现在已经初具规模。总结两个项目的建设,其成绩是公认的,其难度也是艰辛的。信息技术经过几十年的发展,已经拥有了雄厚的技术基础,丰富的应用经验,可以说无所不能。在信息时代高速发展的今天,政府应该做什么,政府的功能应该怎样发挥,是当前实现电子政务的核心和根本,下面笔者就在系统建设中遇到的问题、做法和想法,从政府工作人员的角度谈谈看法。

## 一、政府信息资源的长与短

众所周知,政府掌握着当今社会80%以上的信息资源,然而,政府部门是否真正认识到政府掌握的信息资源的重要性,以及在社会主义市场经济建设中应当发挥什么样的作用。对此,不同的政府管理者有着不同的看法。

一种看法认为,政府部门掌握的信息资源,经过加工细化,可以为上级部门领导宏观决策提供依据,可以与相关横向的政府部门信息共享,从而发挥信息资源综合作用。为提高政府行政职能的效率和功能发挥作用,为社会公众的日常经营和日常

生活提供服务,这是最好的应用方法。但是,目前真正能够做到这样的政府部门和政府部门领导为数不多。

另一种看法认为,政府部门掌握的信息资源是本部门独享的资源,可以为上级领导或部门提供经过加工的数据,可以与相关横向政府部门有条件地、部分地进行信息共享,但没有必要向社会公众提供信息资源。这些部门认为信息资源是一种权力的象征,是政府部门重要性、权威性的体现。目前持这种观点的部门占大多数。

第三种看法认为,政府部门不知道其掌握着信息资源,其信息资源分散在不同岗位职员的大脑中、抽屉中,对上级领导的需要满足于一个口径对外,没有实现部门信息资源的合力;这样的部门就更不可能实现对社会公众的信息服务。随着信息化教育的普及,持这种观点的人在逐渐减少,但仍有许多部门没有认识到自己手中掌握着信息资源,这是很可悲的。

北京市石景山区政府正在着手建设“公共业务支撑平台”,其目标是实现区域内政府各职能部门之间的信息资源共享,实现政府行政许可、行政服务职能联合审批,以及充分发挥为经济发展、社会进步、城市建设的宏观决策提供详实、准确信息的综合分析功能。建设“公共业务支撑平台”的核心是将各部门掌握的信息资源统一存放在由区信息办管理的信息资源中心;各相关部门各自负责维护自己的数据,实

时更新信息资源中心的数据;各职能部门可以共享其它部门的共用信息;区政府可以实现各方面信息的综合分析、汇总,为城市建设、应急指挥、灾害防治提供信息服务。

系统软硬件网络环境容易建设,但信息资源的组织却成为最大的难题。区委书记、区长和主管区长在不同场合强调此项工作的重要性,并组织专人督办此项工作。目前只有国土资源、房屋管理的一部分信息内容进入了数据库。分析其原因,一是以国土资源局为代表的单位,本着服务社会的理念,抱着信息交流共享的态度和只有用信息才能体现信息价值的态度,无私地将本部门信息全部提供给区信息办,为区领导服务,为其它政府部门服务,为社会公众服务。二是以规划、工商为代表的单位,有提供信息资源的愿望,但由于信息系统由市局统控而无法向区政府提供。这种情况完全是由于管理体制造成的,致使纵向信息资源无法与地方政府横向信息资源进行整合。三是一些职能部门的基础工作管理薄弱。要想实现信息资源的电子化,就需要转变管理思维,调整管理模式;要兢兢业业、任劳任怨地做好基础工作,以适应信息时代政府管理的要求。

政府部门掌握的信息资源是国家的财富,也是人民的财富,充分利用信息资源为社会经济发展服务是政府的根本。

## 二、主动的政府职能

所谓主动的政府职能就是由政府职能部门内部自主启动的职能,具有单方意志性和自由裁量特征;包括为上级领导和部门提供信息和分析资料,协调横向相关部门处理本部门的事物,部门内部的管理,对社会行使的管理、执法等职能。

主动的政府职能是政府部门、部门领导最关心的;主动的政府职能发挥得成败、好坏,直接关系到部门利益和部门领导的升迁,是政府权力的体现。电子政务只有实现主动的政府职能,从而得到领导的重视、部门的支持,成为政府的“亮点”,它才会有生命力。在电子政务履行主动的政府职能过程中,电子政务需要把握的关键主要有以下三点:

### 1. 政府部门领导能力的展示

政府部门领导要迅速、准确地向其上级展示其对部门管理和控制的能力,为上级领导排忧解难的能力以及提出创新思维的能力。我们常说,信息化建设是“一把手”工程,若要“一把手”重视信息化建设工作,就要求信息化建设为“一把手”的发展铺设一条电子政务的“高速公路”。有人说,在电子政务建设中,采集数据难、流程再造难、系统维护难、平衡权力难、上线运行难。其实,这些对于“一把手”都不难,只要让“一把手”上了“高速公路”,那么“人、财、物”都会得到充分的保障,何愁建不好一个优秀的电子政务系统呢!

### 2. 政府内部权力部门对电子政务的认同

电子政务的最大特点是公开、透明、程序化,而这些恰恰是权力部门所不愿看到的,不愿做的。在做需求分析时,他们会扔给你一本书,如果你就照书本上去做了,那肯定你得不到权力部门的支持,因为电子政务要么把其权力公诸于世,要么使其失去了自由裁量权。尽管系统做得天衣无缝,严格按法定程序、规定做了,但权力部门仍会以各种借口推翻你的系统;而更重要的是他们的意见往往可以左右“一把手”的思维,最终导致系统的失败。

### 3. 电子政务系统要有实用的、丰富的信息资源

这是电子政务建设人员的共识,也是政府工作人员的需要。丰富的信息资源来源于政府部门基础工作和管理的扎实程度;基础工作需要不间断的、长期的、耗费巨大精力且是默默无闻的工作。由于基础工作是政府部门应该做的事,因此政府部门很难将其作为“亮点”来重视,不会花费巨大的精力和主动的热情而为之。这样便导致基础信息资源的缺失、不完善,并使其缺乏现实性。实际上,任何一任领导都非常重视基础工作,而电子政务的建设是最好的契机。需要通过电子政务建立完善的信息储存管理机制,建立信息的更新机制,从而使信息资源丰富起来、活起来,其关键在于迅速地建立起丰富的信息资源库。

我们在建设北京市石景山区国土资源和房屋管理信息系统时,最大的成功点是得到了“一把手”的强力支持。我们提出了“一站式”办公的模式:以实现信息资源共享、完善业务工作流程、实现管理权限公开透明、适度控制自由裁量权等管理理念,来实现政府服务功能的集中受理、集中审批、集中办公、集中培训。“一把手”多次在不同场合,苦口婆心地教育工作人员要转变管理理念;尤其是对老同志更是如此,因为各部门的负责人基本上都是老同志,只有得到他们的认可和支持,才能有电子政务的长足进展。同时在电子政务实施过程中,一方面借“一把手”的力量,努力与部门交流,以建立完善的业务流程,收集业务数据,完善信息资源;另一方面加快系统建设步伐,尽快出“亮点”,为“一把手”出成绩,让系统以工作状态展现于政府部门的各个角落,使政府工作人员进行入系统,离不开系统,从而发挥系统的管理作用。

## 三、被动的政府职能

所谓被动的政府职能就是由政府外部因素启动,政府部门按照相应的法律程序履行行政管理权,并按照行政职责的过程、步骤、方式和时限履行相应的政府职能,如行政许可、公共服务等。

被动的政府职能需要通过政府的集体行动来提供公共产品和公共服务;通过提高制定和执行高质量公共政策的能力、高

效率的组织运转能力、快速的回应能力、不断创新的发展能力以及依法行政与自我控制的能力,来实现公共事物的有效管理和公共需求的有效满足,以最终实现公共利益的最大化。在电子政务履行被动的政府职能过程中,电子政务需要把握的关键主要有以下三点:

### 1. 完善细致、深入地做好需求分析工作

日常的政府运作都有着一个固定的模式,有着相对固定的数据链、业务链、服务链。做需求分析的目的就在于对数据、业务、服务的内容进行归纳、总结、提炼,使其能够用电子政务的模式予以管理。需求分析的另一个目的就是,对目前存在的政府管理模式,依据信息化政府管理模式进行改革和改造。例如对土地证或房产证的登记,在以往手工作业时,都要在证书或档案上作登记,以记载房屋土地的变化历史;档案上不同的档案编号规则记载档案之间的相互关系和关联;通过手工台帐记载各种信息,以便于各种数据的综合统计分析。在信息化政府中,通过计算机系统就可以实现各种资料的链接,实现各种组合信息的综合查询与统计。如果仍按手工模式建立系统,那么这将失去电子政务管理的意义。所以,需求分析最重要的作用就是对原有业务进行创新性的改革和改造,以适应电子政府的要求。

### 2. 对业务流程的再造

政府的审批流程经过几十年的运行已经相对固定并完善,特别是行政许可法颁布之后,经过监察部门的不断规范,业务流程已经实现对外告知清楚、内部流程明确、时限要求严格的管理体系。电子政务对业务流程的构建应本着以目前相对规范的业务流程进行构建,而打破现状、重新创立流程的做法是不可取的,也是不受支持的。业务流程的再造应以信息资源的共享为目标进行再造。如进行用地预审的许可审批时,需要对土地规划、土地地籍、土地利用现状、地质灾害、压覆矿床等多方面的信息进行综合评价。以往,这样的综合评价需要通过流程分别发给多个部门提出各部门对预审用地的专业意见,然后由一个部门汇总分析,提出最终意见。在电子政务流程再造中,可以由汇总部门通过信息资源共享,在系统中用多个部门提供的数据进行分析。这样就实现了由原来多个流程作业,构建成一个流程作业完成多个作业的流程再造功能。这样的流程再造,实现了由多个部门各自维护自己的数据以及多个部门对信息资源的共享;这样的业务流程再造才是电子政务的根本。

### 3. 建立量化的绩效考核体系

绩效考核是实现管理过程自我控制和结果控制,促进公共管理责任的落实,实现个人发展和组织发展的统一。现行的许多绩效考核机制在“铁饭碗”的政府公务员面前总是显得很苍白和乏力,仅靠思想政治

工作是不够的。绩效管理要实现绩效指标、绩效监控和绩效评估管理目标,需要通过电子政务的管理模式量化指标来实现。量化指标的制定需要覆盖日常业务管理的全过程,对每一个作业都要设定标准、指标范围甚至可以扩展到学习、培训、党务、信息报送等多个方面;通过政务系统可以实时监控绩效指标完成的情况;通过绩效评估标准,政务系统自动将绩效考核的量化结果对外公示,并排序,从而达到让每个公务员都清楚自己在单位的绩效位置。量化考核的结果可以随时应用于管理,也可以应用于年终总评;量化的结果可以鼓励先进更先进,勉励后进赶先进。

我们在建设北京市石景山区国土资源和房屋管理信息系统时,在需求分析阶段借鉴了ISO9000的管理理念,其核心是为使公共服务产品达到质量标准,就要在公共服务产品生产的每一个环节都要达到质量标准。首先,我们对现有的业务链、数据链、服务链进行标准化、规范化的处理,再按信息化管理模式进行改造,取消手工台帐,实现业务流程的全程监控和作业调度,对可以实现信息资源共享的流程进行全面的再造。其次,我们建立了简单的绩效考核体系,就是将每个业务流程的每一步确定一个标准分值,根据该作业完成的标准进行考核:正常完成工作的可以得满分,有问题的按标准扣分。由于不同作业完成的难度不同,对不同的作业设定了难度系数:完成

一个作业由得分乘以难度系数得出该作业的考核分,按日、月、年累计得出不同时段  
的综合量化考核分数,同时通过系统公之  
于众。量化绩效考核体系的建立大大激发了  
公务员的工作热情,使全局多次评为市、  
区两级的先进单位。

在“一把手”的支持下,在各部门负  
责人和公务员的配合下,石景山区国土资  
源和房屋管理信息系统的建立取得了三个  
方面的成绩:

(1)建立了国土资源和房屋综合数据  
库。该数据库全面整合了数据资源,建立了  
90G 的数据资源,成为系统应用的基础。

(2)建设了“业务、办公、公共服务多  
系统一体化”的电子政务综合业务平台。该  
系统平台采用管理信息系统(MIS)、地理信  
息系统(GIS)、办公自动化(OA)、工作流  
(Workflow)技术搭建,实现了房屋、土地、  
矿产资源等多业务一体化,表格档案、图形  
档案、影像多媒体档案等多数据一体化的  
崭新办公模式;实现了业务流程可调可配、  
业务功能灵活扩展以及系统功能智能升级  
的功能。

(3)形成了“行政许可、市场监管、公  
共服务多位一体”的电子政务协同办公模  
式。该系统实现了“一口进出、规则导航、  
时限控制、全程管理”的行政许可办理模  
式。受理窗口是业务客户和局内办公人员  
的唯一接口;局内办公对业务客户完全透  
明。规范的业务受理规则检查和一次性窗

口告知机制,保证业务受理的一次成功,避  
免了业务客户的多次往返补充材料。

该系统投入运行以来,取得了显著的  
效果,审批环节由原来的460道简化为141  
道,减少69%;办事人员需要填写的表格  
由原来的56张减少为26张,减少54%;群  
众需提交的材料由原来的266份减少为122  
份,减少55%;工作总时限由原来的607个  
工作日减少为290个工作日,减少52.2%。  
该系统的运行使得业务办公方便、快捷、灵  
活、安全,使得公众信息服务丰富、及时;  
获得了局内办公人员和公众的好评。

四、结束语

站在公共管理的角度看电子政务,站  
在信息化的角度看电子政务,多多少少存  
在片面性。在这里站在政府的角度看电子  
政务,站在政府部门管理者的角度看电子  
政务,是对电子政务发展的一个完善。电子  
政务的根在政府。电子政务的实施是一个  
复杂的系统工作,复杂在哪里?在政府!  
公共管理的理论、信息化的技术和政府的  
管理三足鼎立,才是电子政务发展壮大的  
必由之路。<sup>[9]</sup>

参考文献:

公共管理学实用教程,北京:北京出  
版社,2005

作者简介:

张坚,1963生,北京人,北京市国土  
资源局石景山分局副局长,计算机高级工  
程师,注册房地产估价师。