



发展动态 | 研究文摘 | 课题研究 | 案例研究与解决方案 | 电子政务杂志 | 各国进展

文章题目 基础、关键、核心——三问数字城市建设

发表日期 2006-7-5 8:21:10

内 容

作者：郭莹 李锋白 来源：赛迪网-中国计算机报

国内40多个城市提出了数字城市的建设规划，还有几百个城市虽然没有明确提出什么口号，但是早就有了门户网站、政府OA系统、GTS应用、社区管理等，他们都在不遗余力地进行数字城市建设。但是内容庞杂的数字城市到底该怎么建设？数字城市到底应该重管理还是重服务？服务对象又是谁？

5月11日，由江苏省信息产业厅和扬州市人民政府主办，扬州市信息化领导小组办公室、中国计算机报社承办的主题为“和谐发展 共赢创新”的“2006中国数字城市建设与创新公共服务高峰论坛”在历史文化名城扬州举行。很多专家和用户都提出了新的思路，他们摒弃了在数字城市发展初期重基础设施、重技术的观点，更强调管理，强调应用，强调流程。可以说，我国的数字城市建设初步进入理智阶段。

基础：设施还是机制？

一谈起建设数字城市，很多城市都会拿出大把的数据，其中最详细的是铺设了多少网线，有多少带宽，好像这些硬件设施是证明数字城市建设成功与失败、先进与落后的重要条件。

与会专家认为，在硬件成本越来越低、差异性越来越小的今天，一个城市的数字化建设固然离不开硬件基础设施，但是数字城市建设好坏的基础，不是硬件设施，而是机制。机制包括很多，比如资金投入方向、机构设置方法、人力资源培养政策、考核指标等。

很多城市的信息化工作办公室虽然是这个城市数字化建设的核心主管部门，但经常处于尴尬境地：资金都在各个业务部门手里，自己和人家是平级，既没有建设资金，也没有权力要求别人做什么或不做什么，更多的只能做些协调工作。那么，这数字城市到底该怎么建设？其实，只要在资金投入方法和机构设置上有机机制做保证，一切问题就迎刃而解。

各个平级业务部门的各自为政，直接造成数字城市的重复建设。同一个城市的不同委办局都建立了自己的办公系统。同一个应用，比如GIS，在某个城市竟然有四五个政府机构在做，这必然造成极大的浪费。而避免这种浪费则必须集中控制资金的投入方向，依靠合理的资金管理机制将有限的资金发挥最大的效应。扬州市信息办副主任唐正元介绍，扬州市2003年和2004年在近亿元的数字城市项目中，安排了1100万元引导资金。扬州认为，由公共财政主导投入的数字城市是社会公共资源，而不应被部门、行业所垄断，必须服从政府主导。所以，扬州市信息办在建立数字扬州的过程中更有权力，可以进行全盘规划。

东营市虽然没有从文件和命令上限制资金投入，但是东营将信息办的工作与政府秘书处紧密联系起来，其第一任信息办主任就由政府秘书长担任，直接从协调能力方面帮助信息办站稳脚跟。东营市信息产业局局长李仕勇说，现在东营下属的每个县都设立了信息办或信息产业局，而一把手都是当地政府的秘书长或副秘书长。

“都说信息化是一把手工程，企业如此，政府更是如此。”中国信息化推进联盟专家委员会副主席陈拂晓说：“而一把手如何考核干部的业绩，直接影响当地信息化的发展。”各地两年前都以GDP增长速度为干部考核指标，这两年开始加入资源保护等指标，这本身就是一种倾向。可以说，不同的考核指标体系，决定着当地数字城市建设的积极性和主动性。

人才保障也是机制的重要内容。信息产业部信息化推进司司长陈伟以信息化政府指导部门的角度，强调了信息产业人才以及相关职位的设置对整个数字城市建设的重要性。他认为，未来几年，在政府内部试行统筹信息化领导工作的信息主管制度，以从人才设置上保证电子政务建设的顺利进行。可以借鉴的是，美国设立了联邦CIO委员会，每个州都有自己的CIO，一方面向州长负责，另一方面归联邦CIO委员会管理。

有意思的是，在合作伙伴选择方面，很多城市也提出了新思路。中国信息协会常务副会长高新民认为，很多城市设立的IT供应商门槛根本就不合理，比如过分苛求对方的业务范围、注册资金，却不在意其业务实力，从制度上就将数字城市建设推向了尴尬境地。唐正元坚持认为，如果每个项目都招标的话，几年后扬州就要面对几十甚至上百个IT软硬件供应商，且不说他们的生命力是否都很顽强，单是服务和沟通都难以进行。所以，应该固定几个有实力、双方互相认可的合作伙伴成为长期的“伴侣”，这样沟通成本低，以后的系统升级也简单。

关键：技术还是业务？

做数字城市必须有深厚的IT功底，所以技术是个大门槛。难以想像，在B/S为主流的今天，还抱着C/S结构的IT厂商怎么能提供便捷的电子政务应用系统。

数字城市建设是一项复杂的系统工程。如果只强调技术，只能实现在现有流程下的最快速度和最便捷方式。而在政府强调职能转变的今天，业务流程越来越复杂，各部门不能死守自己那摊业务，必须实现与其他部门的资源共享和业务配合，所以业务的问题上升成为目前数字城市建设的主要问题。而以业务为核心的数字城市建设，有两个层次的话题。

首先是部门内部流程的梳理。就像企业的ERP建设并不是将现有流程、财务和库存数字化，而是将业务重新合理梳理一样，数字城市建设也并不是指现有业务的数字化，更不是原有管理架构上管理效能的提速，而是将以前以政府内部的岗位设置为标准的流程，转化为以百姓办事顺序为核心的流程。

其次是部门之间的协调，从面向机构的电子政务或数字城市建设转向面向整个政务流程。其实早在四五年前，很多城市都建设了一站式办公大厅或服务中心，工商、税务等各个委办局统一办公，让每个人来办事都可以一站完成。但到了今天，很多城市发现那只是形式。有的城市其实仅仅开了几个窗口，各窗口都可以收文件，而后再拿到自己所在的委办局办事，一站式办公只是物理集中；有的城市虽然能在窗口办理了，但窗口之间的数据其实并不联通，仍然是只与自己所在的机关有关，那就变成了简单的逻辑集中。

衡水市服务中心的做法非常有可借鉴性，它耦合了行政服务中心与电子政务，成为一站式政务大厅、一线式电话联动中心和一站式政府门户网站的物理集中中心。首先，一站式政务大厅依托市数据中心，将分散的审批与服务项目全部纳入其中，对行政审批和服务实行流程化管理，实现部分窗口的网上虚拟办公。其次，一线式电话联动中心集事务咨询、办事查询、建议征集、接受投诉为一体，从与群众关系密切的12个部门抽调懂技术、懂业务的人员，经过岗前业务培训后到政务服务中心工作，为群众进行电话服务。第三，一站式政府门户网站则集中了各级政府机关网站的信息资源，对外一网式展示政府公务信息，增强政民互动，进行在线咨询、下载表格，将政务大厅的审批服务事项全部上网。可以说，从查询、服务、办事，衡水市真正实现了一站办公。

北京东城区网格建设也是面向业务流程、跨部门协调的典型代表。北京东城区首先打破了以前的部门分割，创建了监管分离的双轴化新型城市管理体制。跨部门的城市管理监督中心以“网格”为基准，分片到人，及时对网格内部件、事件进行巡查，发现问题后利用手持移动终端立即上报。之后，另一个轴心——城市管理指挥中心协调各业务部门及时解决问题，反馈给管理监督中心，再由网格管理员对已解决的问题进行检查确认，并将信息反馈至监督中心。这样，减少了城市管理的环节和层次，提高工作质量和效率。另外，东城区整个项目仅用了1680万元，而预计五年内可节省政府管理成本4400万元。

那么，如何才能以业务为核心呢？首先，要实现业务的扁平化。整合管理资源，发挥专业部门间的协同效应，提高整体效能，实现从多头管理到统一管理、从单兵出击到协同作战的转变。其次，将事物进行分解，以结点为单元进行处理，找到事物流结点的操作模型，再细化到岗位模型；第三，要走平台化开发的模式，各个业务部门使用统一的平台，先找到各个业务之间的逻辑联系，之后再软件体系加以支撑。国务院电子政务示范工程总体专家组成员王延章就提出了综合服务门户的概念。与简单的政府网站不同，综合服务门户则是具有多级授权和安全防范的政府虚拟办公大厅，实现政府与公众的服务沟通和互动。

核心：管理还是服务？

政府的核心工作是管理城市，还是服务于民？

高新民坚持认为，政府的核心工作应该是服务，而服务的对象既有政府部门本身，也有其他各行各业和老百姓。

扬州市人民政府常务副市长王荣平认为，数字城市建设与当地信息产业发展能够形成良性的互动发展关系。一方面，信息产业为数字城市建设提供全面的网络、产品和系统设备，是信息化建设的物质基础和技术支撑。另一方面，数字城市为信息产业创造出巨大的市场需求，开拓了更为广阔的发展空间。数字城市对信息产业的带动主要通过市场、技术、投资以及资源要素等实现，对信息产业的不同分支的带动作用显现出不同的主次性和强弱性，有的表现为强带动，有的表现为弱带动，有的通过外部性溢出效应关联带动。

在文化带动方面仍以扬州为例，完全可以通过数字化手段塑造一个想象中的扬州，从而打造一个强大的文化产业，使整个扬州成为一个文化的城市。

东营在以数字城市建设带动其他产业发展方面是一个很好的例证。在社区信息化建设方面，东营新建住宅全部按照智能化小区标准进行统一规划、统一标准建设；东营在利用信息技术改造提升传统产业方面成效显著。胜利油田2005年ERP系统正式上线运行，实现了企业物流、资金流和信息流的三流合一。在出口型企业中电子商务得到了广泛应用，企业减少了运营成本，改善了业务流程，提高了生产经营效益；村村通、校校通等工程也得以长足发展。

澳大利亚在这方面也有不小的成果，其工业部负责的BEP网站体系是由中央建设，但地方政府通过和上百家中介机构、企业合作，以利于推广，并使服务增值。目前BEP网站已整合40多个部门、5000多种表格为企业服务。2000年网站投入运行时，使用率仅17%，2003年底已达75%。可以说，数字城市建设提高了为企业服务的能力和水平。

在公众服务方面，城市的应急联动系统为百姓生活提供保障，数字信息亭帮助百姓了解实时信息，公交一卡通让百姓出门更方便，这都是政府服务功能的体现。

今天的数字城市建设，为民服务是最重要的目的，也是最终目标。可以预见的是，数字城市建设没有终点。现在没有哪个城市说自己已经达到了数字城市的理想状态，而不同城市在不同时期也都有自己的特色。最关键的是，一切整合都要在政府内部解决，就像各个城市都在考虑是否将110、119、122等报警电话统一号码一样，交给百姓的，就是统一的标志、统一的服务和统一的解决实效。

[回到目录](#)

[▲ 上篇文章](#)

[电子政务不同模式的比较与启示](#)

2006-7-18 10:59:14

[▼ 下篇文章](#)

[电子政务建设应重视人力资源管理](#)

2006-6-20 13:56:05