

电子政府的特性与效率分析

杨志明

(昆明理工大学管理与经济学院, 云南 昆明 650093)

摘要 电子政府是21世纪信息技术和管理科学发展的产物。对电子政府的建构思想、技术特性、功能与效率要素进行了综合分析;电子政府的虚拟特性与效率、任务与功能、宏观调控和网络经济特性与效率问题,归纳了电子政府建构中存在的关键性和复杂性问题,并提出了研究的思路 and 系统建构的思想。

关键词 电子政府;虚拟组织;电子时空

中图分类号 C939

文献标识码 A

文章编号 1001-7348(2003)08-142-03

0 前言

电子政府是21世纪基于因特网这一先进技术的杰出代表之一。它最重要的特性是:利用网络和信息技术的突破原有政府与社会的物理时空和组织界线,通过应用功能、政务流程再造、服务管理与决策几个层面,整合与贯通其政务系统,构建信息化政府组织和服务管理模式,实现虚拟环境下服务管理与社会发展互动的可持续发展以及效率倍增。

1 电子政府的虚拟特性与效率分析

1.1 功能的虚拟特性与效率分析

功能的虚拟特性在于,借助因特网络将分布在不同行政区域的政府网站和服务功能组织起来,形成特定的整体服务功能,为某一地区、单位和个人进行综合电子服务管理,并实现一个国家和地区政府资源的重组、整合、优化配置与服务共享。因特网的出现,改变了网络的工作方式。对政府来说,因特网不仅使他们不再局限于分散的时间和空间,同时也使他们脱离了特定网络的约束。全球经济一体化的进程使电子政府虚拟功能的架构有着重要的应用需求。虚拟功能的设计与整合,使政府“人和电子时空”构成有机体,或者更象一个生物体,它如同一个

严密、灵敏的开放数字神经系统,把触角延伸到每一个社区、企业和公民家里。这种跨越时空的虚拟功能整合,打破了传统职能分工的理论,对政务流程进行合理分解、简化与归并,通过考察流程的发生、进程和效率的因果关系,提取跨越时空的逻辑要素和结构单元,再链接和整合成电子政府的虚拟功能。同时,这种虚拟功能的再造与设计,也是现代管理科学、行政科学、知识管理模式、方法和理念、思想的重要创新源泉。

1.2 组织的虚拟特性与效率分析

组织的虚拟特性在于,借助信息与网络技术,针对特定的目标和任务,建立相应的实质性组织和与之对应的虚拟组织(一对多、多对多、多对一的对偶、整合关系),在不增加实质性编制和机构的前提下,利用全国各级政府网站及服务器,以因特网和信息技术为手段,统摄与整合所有政府服务器与信息资源,组成共享与集成的动态虚拟组织,自上而下,统一规划与规则,形成扁平、水平、轻薄、无边界的电子时空,与塔式的实质性组织结构进行对偶与整合,打破一个机构、一个职能任务、一个组织的制约与时空限定。在一个实质性组织与机构的构建中,形成在多目标与多任务集合上,一对多、多对多、多对一的对偶操作以及相对应的虚拟组

织。尽管这些虚拟组织的行政权限隶属于塔式的层级结构,但在实际运行中,都已转化为扁平、水平的无边界时空结构和网上的有效组织。而传统行政组织的设置划分,在一定程度上是以信息技术的不发达引发的管理幅度有限性为前提的。随着网络与信息技术的发展,这种层层划分的、严格的组织机构设置、机构重叠、人员臃肿、机构相互独立、缺乏沟通、对外界反应迟钝的弊端,也会随着实质性组织与虚拟组织的再造与整合而得以改变。

1.3 地域的虚拟特性与效率分析

功能与组织的虚拟特性加上因特网的传输特性,使地理上的距离不再是一种障碍。地域的虚拟特性表现在:例如,政府的任何一个会议,都可以在任何一个地方在线或无线召开,都可以实现会议信息交互共享,包括政府网上办公现场指导。同理,网上异地报税、支付、社会福利、医保、社保、身份认证、情况反映、政府信息服务等,都可以做到不同地域的虚拟完成。更重要的是,从中央到地方的任何一个部门,都可以集中政府的虚拟功能与组织联合做到跨越时空,异地针对某一地区、单位和个人,及时进行服务管理、咨询与业务指导。因此地区间的联合办公、区域间的混合办公、交叉办公也是顺理

作者简介:杨志明(1951-),昆明理工大学管理与经济学院综合实验室主任、高级实验师,云南大学数学系计算数学专业毕业,四川大学管理科学与工程研究生班结业,主要研究方向:计算机应用与电子商务。

收稿日期:2002-11-27

成章的。在工业经济时代,民众与政府的沟通是层级和迂回进行的,而在网络时代,民众与政府的沟通和联系是“直接沟通”,其本质是政府与民众的关系改善,政府资源的无边界、跨时空和地域的共享与互动。这是电子时空与全球经济一体化的物理整合,也是先进生产力的重要价值所在。

2 电子政府的任务与效率分析

2.1 电子政府的主要任务

(1)各级领导利用政府信息系统与网络技术以及其它科学系统,进行战略决策、规划与预测,进行个人决策与公共电子民主的控制与管理;利用国家与世界的信息库、知识库、思想库、决策支持系统、社会与经济发展实验模式库,进行国家发展总体方案的策划与评估及国家信息安全规划的监控。

(2)电子政府的公共事业服务管理。主要包括:网上政策、法规、指导性计划、社会公益事业、咨询业、社会福利、社保、医保、纳税、社会统计调查、政府采购、招投标、人力资源管理、社会治安综合治理、电子民主、资信与身份认证、信息安全、公钥框架建构等方面的公共服务管理。

(3)电子政府对社会与经济发展的宏观调控。在对社会与经济发展进行调查与统计的基础上,利用网络与信息技术及现代多学科知识系统的协同与应用,对社会与经济发展进行分层性、阶段性、方向性的分析与统摄,实施科学的、合理的电子化宏观调控与预警。

(4)社会公众参与。电子政府组织通过政府网上工程,促进社会各类组织、社会团体、企业与公众,包括各级人大、政协组织代表参与建设性的工作,如社会与经济发展的网上活动与智囊互动、民主推荐、评议、公示、监督等网上活动等。

2.2 电子政府的效率分析

传统的政府运作效率遵循政府编制边际成本递增的法则,即政府管理的范围越大,管理的层次就越多,机构设置越多,人员编制、经费开支就越大。边际成本主要包括正面管理成本(合理科学的管理费用)和负面的管理成本(官僚主义、腐败、内耗与浪费)。传统的政府是以低效率、高成本为代价的,其成本主要消耗在同样的政府机构、组织机

构中,由于效率低不得不增加人员编制和费用,更加导致机构膨胀与低效。从“完成任务越多,吃皇粮越多”,发展到“吃皇粮越多,完成任务不变”继而发展到“吃皇粮越多,完成任务越少”。为了解决这一问题,有人提出了“小政府大社会”的设想,以缩减编制,解决政府成本居高不下的问题。实践证明,这是治标不治本的办法。而通过职能削减,功能与服务萎缩的办法来降低成本,面对日益活跃与多元化的复杂社会系统,“小政府,大社会”的办法不一定适合规模较大、功能完整的政府,编制与机构是缩小了,但它不能承担应负的社会职责和功能,还可能导致社会管理功能的欠缺和管理失控。

电子政府效率的实质是:服务管理范围的扩大,政府成本随服务范围的扩大而下降;社会化服务效率的提高,成本随服务效率的提高而下降;服务功能的提高,管理结构随服务功能的提高呈扁平、轻薄、水平、无边界的时空效率,从而导致政府机构与组织的合理优化、服务功能的增强与范围的扩大,并使政府与社会公众更加接近,政府和社会公众同处于一种健康、良性向上的关系之中。因此,电子政府的边际成本遵循递减法则。

2.3 电子政府与网络经济的特性与效率分析

网络经济是架构于Internet上的经济,其实质在于电子空间集成与共享的联接性应用,改变社会的生产和经营运作方式,并创造性地推进了全球经济一体化。网络经济要求电子政府对社会经济发展的不平衡和潜在风险有敏锐的洞察力和有效的控制力。同时,网络经济赋予了电子政府对新经济的认识,并促进了电子政府与网络经济“数字神经系统”的结合。今天,无论人们是否已经准备就绪,现实中已存在一个全球范围内的国际金融与信息市场,其巨额资本已在全球范围内迅速流动。其调动与控制手段,都是借助电子网络来进行的,网络加速了经济的迅速发展。社会、企业与公民对政府提出了更高和更新的要求,他们希望能够得到政府权威性、系统性、可靠性的信息以及决策指导服务。而在网络经济时代,任何一项经济活动所需的信息,都不能只从一个地区、一个国家的角度来认识和决策,必须放在全球经济一体化的大环境中加以多层次、全方位的

认识与把握。作为处于市场竞争中心的企业和实体,是很难完成并保持信息的客观性与公平性的,只有建立了“数字神经系统”的电子宏观调控功能,并延伸到了网络经济运行的各个节点上,才能使电子政府与网络经济同处于一个高效、有序、可持续发展的环境与良好状态。

3 电子政府宏观调控的特性与效率

3.1 电子政府宏观调控的特性与政府上网

1999年初,中国最大的电信企业“中国电信”会同几十家中央和国务院各部委、国家机关信息中心联合发起了“政府上网工程”,其基本目标是在2000年前后,在中国Internet上建立起从中央到各省市、地县各级政府的大约2000多个政府网站。同时,政府主导创建的各类金字工程,例如:“金关”、“金工”、“金税”、“金盾”、“金卡”、“金企”、“金技”(技术监督局)等16项工程,已初具规模,并已延伸到全国并网运行。金字工程与政府上网工程相互协同与整合,为电子政府的构建与发展奠定了重要的基础。目前,有相当数量的网站是政府部门的信息中心,这些信息的来源与发布大多数是利用现代网络技术和工具,在全国乃至全球范围内收集、统计、整理的结果。多数行业的信息机构,往往也是政府的信息机构(机构改革后),其信息的收集和整理,具有一定实用性和基础性。国家统计局的网上信息也是基于这些基础信息整理而来的。这些信息如果管理运作得好,对于国民经济的发展具有直接导向作用,有助于在更大范围内发挥统计数据的作用,可以避免因信息不准确、不完善和不系统而导致经济运作与活动的失误与风险。而在国务院系统下已建立的中国政府导航中心,提供了国务院各部委机构的各级各类网站的多项链接功能,这一功能对于处在经济运作中的企业与个体来说,是非常重要的。

3.2 电子政府与宏观调控的复杂性问题分析

从某种意义上说,网络经济条件下的宏观调控手段,是看得见的手(物理时空)与看不见的手(电子时空)的整合与应用。电子政府的调控方式与传统调控方式的最大区别在于充分利用信息技术与网络通讯技术,形成高效、灵活、大系统、全方位的集成功能,

并与现代社会和经济发展紧密联系在一起,构成了互动与协同的运行机制,而在实际运行过程中,最突出的问题是存在调控结果与部分决策失灵,无法达到调控与预测的目的。究其原因,除了网络与社会、经济发展并行与协同不够等因素外,“数字神经系统”神经元触点统摄与反射整合性的建构不力也是一个重要问题。这里涉及的技术与学科专业的复杂性问题较多,笔者认为,归结起来主要有以下几点:

(1)基于政府信息化、网络化的基础与技术框架,应用系统模型、仓储式数据库、挖掘数据技术、知识仓库、决策支持系统、预警系统等遇到了许多新理论与新方法。特别是现代经济学面临继承与发展,如何科学、合理、有效地和网络经济结合起来,提取和建构适应电子政府宏观调控的系统模型与经济分析方法,是我们急待研究的问题。

(2)在开放式背景下,电子政府与社会运行系统之间的并行、集成性信息跟踪、捕获的采集技术与方法;在动态发展过程中,对不同组织形态、社会与经济活动、无边界虚拟空间的复杂信息提取需要从指标体系、统计方法到技术进行深入的研究和科学建构。

(3)电子政府的功能同业务流程重组与再造之间缺乏深层的架构或架构不到位。实质性政府与电子政府扁平、轻薄、水平型的时空整合与协调,还需从许多基础性、根本性问题上进行研究和解决。这里有理论问题,也有技术和方法以及多学科综合的问题。

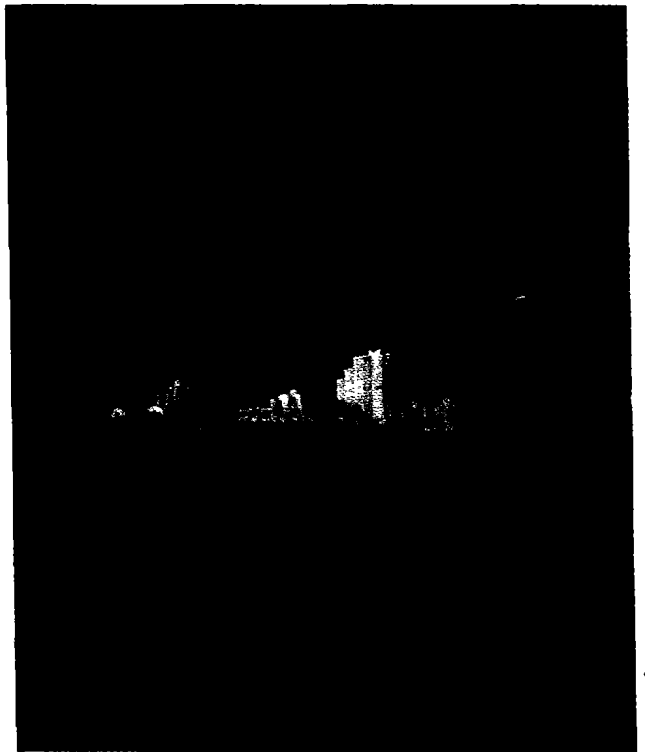
(4)市场调节的缺陷和不确定性因素导致“市场失灵”,使政府调节在一定程度上弥补了市场调节的缺陷和不足,但是政府调节也有局限性和失灵的问题,怎么避免两者失

灵的交与并的边际问题,除了要寻找更有优势的调节方法和科学规律外,还需要建立电子政府与市场经济各环节之间的反馈与反射“数字神经系统”,这同样涉及许多根本性和基础性的复杂技术问题。

(5)电子政府宏观调控与社会公共利益之间的差距与非对称性。包括对偶问题;调控与调节的目标与结果的不确定性、不可判定性、非线性;信息的不完全性;充分市场与缺损复杂信息,以及调控作为派生的外在性问题等一系列非线性与复杂性技术问题。

(6)在网络经济条件下,在电子政府整个宏观调控的过程中,存在同向性、互补性、适度性、协同性、平衡性原则,而在实际中确实存在实质性经济与虚拟经济活动交替、混合、并行操作过程,多形态、多元化、多样性组织流动过程瞬息变化的现实问题。这些问题使得运行规则难以在原则上规范和灵活应用,造成调节的各个环节松散与逻辑关系变动较大,因此构成了原则与规则应用的复杂性技术问题。

总之,电子政府宏观调控的复杂性问题是当前电子政府特性与效率的关键问题之一,它涉及到许多学科、技术与专业问题,如数字神经系统、巨型复杂系统、现代管理科学、知识管理工程、控制理论、集成系统理论、群件与控件系统理论与方法、现代经济学理论与方法等,还需要我们作进一步的研究与创新设计。



参考文献

- 1 中国政府机构上网指南编委会.中国政府机构上网指南[M].北京:中国检察出版社,1999
- 2 萨维奇.第五代管理[M].珠海:珠海出版社,1998
- 3 麦耶斯.知识管理与组织设计[M].珠海:珠海出版社,1998
- 4 李宏轩,杨宇.混乱中的秩序:Internet信息自组织[J].图书情报工作,2000(11)
- 5 赵守香.网络经济学[M].北京:中国物资出版社,2001
- 6 刘汉武.简明现代经济学[M].昆明:云南科技出版社,2000

(责任编辑 高建平)

E-Government: An Analysis of Its Fetures and Eefficiency

Abstract:The construcnton of e-government is one of the outstanding achievements gleanced productive forces and management scuebce ub tge 21st century.In the present paper,the author makes a comprehensive analysis of the e-ogovernment's factors such as conceptional thought,technological fetures,functions and efficiency.The author also discusses the issues in the e-government's virtual characteristics and efficiency ,tasks and functions,as well as the fetures and efficiency of macro-control and Internet economy.He sums up the key and comples problems existing in the construction of the e-government,and comes up with the idea of how to make a study if it and how to construct it.

Key words:e-government; virtual organizations; and cyberspace