

# 宁波市电子政务建设现状剖析与对策思考

鲁兴启 叶淇榕

(浙江万里学院, 浙江 宁波 315100)

**摘要** 电子政务既是经济与社会信息化发展的先决条件,也是深化机构改革、转变政府职能、提高施政效率的重要保障,已成为我国现代化进程中国家发展的首选战略。分析了目前宁波市地方政府实施电子政务的实际情况,并针对尚存的困难和不足,提出了一些应对措施。

**关键词** 宁波市;电子政务

**中图分类号** D625.55

**文献标识码** A

**文章编号** 1001-7348(2003)08-145-03

## 0 前言

20世纪90年代以后,随着信息微电子技术的蓬勃发展和网络规模的迅猛扩张,网络国际化、知识资本化、经济一体化已经成为时代潮流。互联网的发明与应用正在并将继续给人类生活、文化与社会政治、经济各方面带来深远而重大的影响。要顺应全球信息化的潮流,加快推动我国的国民经济和社会信息化,政府必须在实施电子政务方面先行一步,由此突破,通过高效的电子政务带动国民经济和社会的信息化。电子政务作为推动整个社会信息化发展的切入点,是经济与社会信息化发展的先决条件。加入世贸组织,必然对政府工作提出更高的要求,为适应加入WTO之后国际市场的竞争环境,以及我国经济建设与社会发展的需要,我们必须加快电子政务建设。

## 1 信息化是沿海城市实现跨越式发展的关键因素

以信息技术为核心的新一轮科技革命极大地缩短了世界各地的时空距离,为贸易、投资、金融的国际化提供了最便捷的手段,使经济全球化达到了前所未有的高度,信息已成为城市获取竞争优势的战略性资源。世界各国城市现代化建设的历史表明,

现代城市的最主要标志是城市信息化。城市信息化是当代社会发展的必然趋势。信息技术的发展必将导致一系列新型产业的出现,并使传统产业结构发生翻天覆地的变化。2001年我国信息产业发展已经继美、日之后位居世界第3位,信息产业已成为国民经济的第一支柱产业。2002年信息产业的增速远远领先于其他制造行业。信息技术将深入到人类生活的各个角落,使人们的生活方式发生根本性变化。如果缺少大量的信息集聚与扩散,那么就不可能有强大的服务功能,也无法提供专业化的服务。城市拥有知识资源和信息资源的比较优势,所以,城市信息化水平就是城市综合服务功能重要的基础性依托条件。我国沿海发达城市提出了提前实现现代化的发展战略,必须加快启动信息化进程,实现信息强市,通过信息流来带动物流、资金流和人才流,以增强城市综合服务功能。

宁波作为国务院计划单列的沿海开放城市,其提前实现现代化的条件已经具备。首先,改革开放以来,宁波市在制度创新方面与市场经济接轨的程度比较高,市场化配置资源的机制日益完善,同时政府在经济社会发展中也发挥着重要的作用。其次,全方位、多层次、宽领域对外开放格局的确立,为更广泛地参与国际分工创造了条件。再次,

经济与社会发展正在由工业化中期向工业化后期、由小康向实现富裕生活转变。最后,经济结构中重化工业已占一定比重,高新技术主导的新兴产业正在形成,这就为产业的跨越式发展创造了条件。信息化不仅是先进管理方式的象征,而且是参与国际竞争与合作的重要条件。政府管理在信息化方面处于劣势,不但表明管理手段落后,更意味着竞争资格和合作机会的丧失。因此,政府政务的信息化已成为推动区域经济和社会全面发展的关键所在,是衡量城市现代化的重要指标。

## 2 宁波市政府推行电子政务的发展现状

电子政务(e-government)又称电子政府、网络政府,是政府机构采用现代信息和通信技术,在互联网上实现政府组织结构和 workflows 的优化重组,超越时间、空间与部门分隔的限制,全方位地向社会提供优质、规范、透明、符合国际水准的管理和服务的活动。城市信息化的推进和信息产业的崛起,使作为沿海经济发达城市的宁波市电子政务建设不断取得新的进展。从20世纪90年代中期开始,宁波市政府解放思想,勇于创新,实施城市信息化发展战略,在电子政务方面取得了长足进步。主要体现在以下几个

**作者简介:**鲁兴启(1962-),浙江万里学院科研处处长、教授,研究方向为科技管理、科技企业管理、企业家理论;叶淇榕(1964-),浙江万里学院讲师,管理科学与工程专业在职博士研究生。

**收稿日期:**2003-05-08

方面:

(1)“中国宁波”(www.ningbo.gov.cn)门户网站的设立,开辟了市民参政议政的新途径,增强了政府工作的透明度。市政府各部门和区县的网站现已全面建成,链接的政府及其部门网站已达97个,门户网站为公民和企业提供了涉及所有政府部门事务的办事指南,提供网上咨询和投诉、网上政务受理等服务,日均访问量超过4.5万人次。市政府要求各级政府部门能在网上公开发布的消息一定要尽快公开公布,使公民能通过网站在第一时间直接了解政府各部门向社会发布的各类信息。政府网站已推行的网络实名制,使得市民与政府的沟通更加简便,电子政务更加大众化。

(2)提供政府在线互动服务项目,方便公众和企业办理有关事务。宁波市及其所辖的各县、市出现了“政务超市”及其“连锁店”,譬如,办证中心、审批中心、政务中心,这些便民服务中心纷纷在基层开设代理服务点。2002年6月起,余姚市行政审批服务中心在各乡镇(街道)、开发区实行全程代理服务制度。象山县便民服务中心在乡镇(街道)建立了便民服务站和分中心工作站。江东区江东政务办理中心2002年3月成立以来,构建了“10分钟服务圈”,已受理各类服务事项35 215件,按期办结率达100%,收到服务对象评议3 702份,总满意率达99.9%。为服务区域经济发展和改善保税区投资环境,2002年1月1日,宁波保税区海关全面应用区域信息化管理系统,区内企业办理海关手续更加方便,可足不出户,24小时在线办理所有海关业务。保税区海关域信息管理系统运行后,通关环节和时间从2~3天压缩到几小时就能顺利完结,为企业节约了时间。纳税人计算机网络报税系统日前在鄞州区、慈溪市国税局启动,2002年7月1日起在全市推行。从发送数据的计算机发出指令到申报结果回复大约2分钟时间,纳税人足不出户即可完成纳税申报,降低了企业申报成本。

(3)通过业务流程再造,建立了适应经济和社会需要的行政管理体制。全市已有70%以上的政府部门在内部网络上开发了办公自动化系统。截至2002年6月15日,宁波市有8.6余万家企业建立了“经济户口”宁波企业信用资讯网,每户企业都拥有一份自己的电子档案。企业若有偷税、逃税、骗税、

抗税及制假、售假等不良信用行为,将在网上披露。目前,宁波市政府采购网站、医药采购网、宁波人才信息网、公共服务信息网等已正式启用,而且正在抓紧建设联接市政府所有部门和各区、县政府以及所有单位的专用计算机光纤物理网(宁波市政务网)。2000年市政府已制订了《宁波市政府采购暂行办法》、《宁波市政府采购中心工作规划》等政策法规,对于办公设备、通讯器材、医药用品等进行网上招投标,通过网络公布政府采购过程和结果等信息,使政府采购成为阳光作业,节约了政府采购支出。2002年6月,宁波市纪委、监察局建立了“东方廉政网”站,实行网上投诉,拓宽党和政府与群众联系的渠道。诸如以上的政府亲民便民措施的推行,已赢得公众的信赖和拥护,有效地培植与提升了政府的公信力,社会反应良好。

(4)着力构建“数字宁波”,加快国民经济和社会信息化。信息是构筑宁波生态型、现代化、国际化港口城市新优势,增强区域竞争力的重大战略举措。慈溪市最近正式作出一项宏大的信息化整体建设计划,用5年左右时间率先在浙江省内全力打造“内连企业百姓,外通五湖四海”的“中国慈溪数码桥”。该数码桥按照“统筹规划、分步实施、互联互通、资源共享、有效整合、加速推进”的方针,营造国内一流并与世界同步的通信网络环境,使该市社会信息化程度达到全国县(市)级先进水平。

### 3 宁波市在推进电子政务工作中存在的问题

(1)对入世后开展电子政务的困难要有清醒的认识。宁波作为经济较发达的外向型沿海城市,难免有人对加入WTO后开展电子政务工作面临的困难认识不到位,甚至盲目乐观,对加入WTO后政府面临的挑战和本地企业将面对的竞争压力认识不足。认为本地企业竞争力强、机制灵活,又有天然的深水良港等优势,容易诱发一种莫名的优越感。

(2)电子政务建设上存在企图“一步到位”的认识误区。各级地方政府部门开展电子政务时往往一哄而上、各行其道,采用的标准也有差异,业务内容交叉重复,这种建设上的重复、混乱,会给电子政务取得实质性进展造成障碍。当前宁波市信息化的主要瓶颈是应用能力跟不上设备和技术进步的

步伐,重硬件,轻软件和人才的使用。

(3)没有把传统的政务工具同网络服务有机地结合起来。尽管我市针对加入WTO的新形势,在电子政务方面已做了大量准备工作,但总体上不够深入、不够细致,没有把传统的政务工具同网络服务有机地结合起来,提供全方位的服务,缺乏宏观规划和明确的电子政务发展目标。

(4)政务信息的电子化、网络化程度低,基础条件有待改善。“政府上网工程”尚存在某些不尽如人意之处,从内容的组织、网页制作到服务应用等方面都有待完善。不少政府网站仅仅局限于把一些法律、法规、政策、条文等直接移植入网,有的甚至仅有机构设置,没有其他信息或信息量不足,质量尚需改进,信息透明度不高,缺少实用性。各地政府的计算机、电信网络知识的普及率不高,整体的物质和技术条件还不能够适应电子政务建设的需要。

(5)电子政务的立法监管严重滞后。如在互联网与信息安全管理中缺少有关法规保障,没有统一协调和应急机制、信息安全测评薄弱等问题还有待解决。目前宁波市只是由行政机关对互联网管理出台了一些限制性的地方行政规章,而对于如何促进电子交易、使用电子签名和电子支付还没有制定相关的法律。

(6)在推进政府信息化的过程中,目前存在重投资、忽视管理的现象。管理能力与应用水平难以满足工作需要,这对电子政务的健康发展无疑是极为不利的。在政府信息化建设中,一些地方或部门重监管、轻服务,重信息发布、轻信息质量,不少地方和部门盲目追求上网数量,将政府上网简单地理解为信息发布,而职能部门的网上服务项目相对较少,也影响了电子政务的建设。这具体表现在重视政府机构内部的信息化,而忽视政府对企业、公众服务的信息化。

### 4 宁波市电子政务建设的应对举措

为适应经济改革不断深入的需要和入世后的新形势,应结合宁波市的实际情况,重视电子政务建设,研究和借鉴其他国家和地区发展电子政务的经验教训,采取有效措施,以推动我市经济的可持续发展。

(1)将政府职能的转变放在关键地位,以政府业务流为主线来发展电子政务。电子

政务的发展应该以政府的业务流为主线,而不是以政府的部门或地区为规划电子政务发展的基础。“政府创造环境,群众创造财富”,政府部门应该找准自己的定位,关键是要深化政府机构改革,使政府机构的运行更加符合新形势的需要,提高宁波城市整体的创新能力和综合实力,大力培育、完善和维护有效率的市场环境,减少政府不必要的行政干预,一切服务于群众和企业。2002年7月15日,市政府已正式推出前置审批告知承诺制,下半年全市行政审批事项又削减了30%,这样的操作无疑加快了政府由审批型向服务型的转变。

(2)电子政务的切入点应从政府采购网络化方面着手,建立“可视”政府,强化其反腐保廉功能。因为通过政府采购网络化,可明显节省政府支出,为企业提供更公平的竞争环境。《中华人民共和国采购法》已于2002年颁布,2003年正式施行。政府还要通过网上办公,为公众提供平等、便捷的政府办事接口,堵住徇私舞弊的渠道,降低权力“寻租”的可能性。此外,要保障和落实公众对政府的知情权,促进政府政务进一步公开,保证群众对政府行政的监督。

(3)建立高效的信息组织管理体制和运行体制,制定与健全科学规范合理的规章制度。搞好电子政务的关键首先是政府主要领导的重视和支持,要建立电子政务的领导机构,推行“总体统筹、分工负责”制。建立全市统一的信息化组织管理系统,如成立全市民经济和社会信息化领导小组及办公室,加强领导管理,全面部署、协调全市信息化工作。还要建立电子政务业绩评价系统,对政府各级人员进行科学的测量和评估。最后,要建立一系列配套的规范的、科学的规章制度,促使政务信息化趋向制度化、规范化,避免个人主观因素对实际工作造成的消极影

响。

(4)加强对公务员的信息技术能力培训,以适应信息时代的挑战。信息时代知识更新速度极快,要求不断更新知识,改善知识结构,尽快适应网上新的行政环境的变化需要。因此应通过举行定期或专项培训、讲座等学习方式,重点加强向公务员宣传电子政务知识,树立正确观念,由官本位的行政观转向民本位的行政观。既要看到当前经济的良好发展态势,也应清醒认识国际经济的复苏还有某些不确定性,解决开展电子政务和经济发展过程中体制性、深层次的问题仍有不少困难,因此不能盲目乐观,而要有危机感,增强使命感。

(5)推行电子政务要突出核心业务,坚持从应用出发。“金关”、“金税”、“金卡”工程之所以比较成功,就是从管理应用出发,实现了全国范围内的报关、纳税和金融管理的信息化,符合加强市场监管、提高管理效率的要求。宁波市电子政务必须从应用着手,从简单应用向复杂应用逐步升级,通过从部门内部办公自动化起步,扩展到整个系统管理,最终到面向全社会网上施政,增强对信息技术应用的自觉性。建议选择优先发展的应用项目,综合考虑其可操作性、示范性和重要性。如可从网上统计、并联审批、电子阅览室、社区信息化等方面考虑,发展电子政务业务应用。还可选择10~15个地方政府部门应用试点,每个试点单位选择主流业务通过网络进行。在部门试点的基础上,选择较为成熟的业务品种开展网上并联审批作业。

(6)促进政府服务全面上网,提高服务质量。政府信息化的目标主要是为了更好地给公众社会提供政府服务。世界各国各地政府正积极应用互联网为民众提供在线服务,如在线预约、在线报税、在线缴款、在线申办

等等。至2002年底,宁波市已有100多个有关单位接入了公务网,并开展电子邮件、公文收发、共享资料库、视频会议等通用性的应用项目。公务网的建设将实现政府内部办公、对外信息发布、各项政府应用系统以及各类交互服务等政府业务的系统整合。

(7)以创新为动力,实现政务信息技术跨越发展与区域经济技术健康发展。加强环境保护和环境建设工作,创建生态型现代化国际港口城市,造福于民,功在千秋。建立可持续发展的政务信息系统显得尤其急迫与必要。宁波市当前的信息共享状况还处于低层次水准,行业封闭,信息共享基础保障并未建立。为此,必须开展信息共享,重视信息资源的开发与利用工作,加强信息管理,形成可持续发展的信息共享机制。

(8)重视政务信息安全,建立并完善电子政务法律法规。目前信息传递“无政府主义”泛滥成灾,网络病毒的大量传播蔓延,可能使政府网站濒临系统瘫痪的严重危机,这些都对国家信息安全提出了严峻的挑战。为此必须强化信息安全意识,加快政府信息网络安全保护体系建设。建议政府有关部门尽快制定关于政府信息资源和信息公开管理办法之类的管理法规,努力实现电子政务的法制化和规范化,切实维护政府的政务信息安全。

#### 参考文献

- 1 熊贤良.WTO与经济全球化浪潮——中国政府的战略选择[M].广东:广东旅游出版社,2000
- 2 谢丹.因特网现状、存在问题及发展方向[J].全球科技经济瞭望,2000(2)
- 3 李青,叶裕民等.政府职能转变过程中的区域经济管理模式[M].北京:经济管理出版社,2001
- 4 徐芙蓉.电子政务带来的机遇与挑战[J].电子商务技术,2002(2)

(责任编辑 董超)

## Present Condition on Development of E-government in Ningbo City and the Relative Countermeasure

**Abstract:** This text primarily analyses actual circumstances of Ningbo local government practising electronic governmental affairs, and brings up some constructive suggestions about existent predicament.

**Key words:** electronics governmental affairs; present condition; countermeasure