

关于电子出入境管理的思考

陈九皋

(上海市公安局浦东分局, 上海 200135)

摘要:电子出入境管理是出入境管理机构运用现代计算机和网络通信技术,将内外的管理与服务职能进行整合与优化后到网络上完成,为公众提供高效、优质、廉洁的管理与服务。近年来,公安出入境管理系统在各级党委的领导下,积极推进和实施了电子出入境管理,并取得了很好的成绩。但要真正实施电子出入境管理,需要做的工作还很多。

关键词:电子出入境管理;计算机技术;网络通信;服务

中图分类号:D631.46

文献标识码:A

文章编号:1008-5750(2004)05-0070-(05)

什么是电子出入境管理?所谓电子出入境管理,就是出入境管理机构运用现代计算机、网络通信技术,将其内部和外部的管理与服务职能通过整合、重组、优化后到网络上完成,为社会公众以及自身提供一体化的高效、优质、廉洁的管理与服务。

(一)电子出入境管理的基本特性

1. 以计算机网络为基础运行环境。电子出入境管理借助于计算机网络,对广域政府机构、众多的企事业单位和社会民众进行有效的管理和提供服务,因而互联网本身所具有的开放性、全球性、低成本、高效率也就成为电子出入境管理的内在特征。

2. 出入境管理信息化。电子出入境管理广泛地运用了各种先进的现代化信息技术和信息手段,不仅可以完美地实现出入境管理机构内部的电子化和网络化办公功能,而且出入境管理机构可以实施以知识管理为基础,实现政府部门之间的信息共享和实时通信,从而建立一个以反映人民需要为导向的出入境管理机构,并以更高的效率运行行政流程。

3. 实现出入境管理的有限虚拟。电子出入境管理运用信息及通信技术突破行政组织的组织界限,构建一个电子化的虚拟出入境管理机构,使得人们可以从不同的渠道获取出入境管理机构的信息及服务,出入境管理机构之间及出入境管理机构与社会各界之间经各种电子化渠道进行相互沟通,并依据人们的需要,提供各种不同的服务选择。

4. 建立以公众为中心的出入境管理模式。传统的出入境管理模式是以出入境管理的机构和职能为中心,公众(包括企事业单位和民众)围绕出入境管理机构转;而电子出入境管理则是围绕企事业单位和民众转,对其进行管理与服务。公众根据自己的需要提出一项业务请求,根据要求填报材料,提交给一个“虚拟出入境管理机构系统”,由“虚拟出入境管理机构系统”自动分发用户材料到各相关部门,并在规定时间内进行处置。这也就是所谓“一站式”服务的管理模式。

5. 行政运作成本边际递减。电子出入境管理采用了信息技术,提高了行政人员的素质,优化了行政管理的组织结构,提高了信息传递的速度和效率,使行政运作成本降低。再有,它在递增出入境管理效率的同时,降低了管理成本,在未来的发展中,推进电子系统建设所花费的成本呈现边际成本递减的趋势。

(二)电子出入境管理的现实功效

1. 可以有力地促进出入境管理职能转变。把职能重心转变到社会管理和经济建设方面来,把直接管理为主转变为间接管理为主,把管制为主转变为服务为主。

2. 可以促进和提高办事效率。将信息技术在出入境管理中的应用从简单的取代手工劳动提高到优化工作方式的新层次,实现跨越时间、空间限制,优化并扩展出入境管理机构的业务模式、管理模式和服务模式,而且它可以把工作人员从简单重复、枯燥乏味的例行重复过程中解脱出来,从而提高工作的积极性和创造

收稿日期:2004-09-20

责任编辑:孙树峰

作者简介:陈九皋,男,上海市公安局浦东分局出入境管理办公室副译审。

性,使这些工作产生更高的实际价值。

3. 可以为社会公众提供更多优质的公共服务。改善出入境管理的公共服务,提高公共服务的水平和质量,一方面把一个每周工作5天、每天服务8小时,放大成为“一年365天天天工作、每天24小时时时服务”;另一方面可极大地扩展出入境管理机构的实际服务能力,在不需要增加工作人员(甚至可以减少)的情况下,设立更多的服务项目,完成更多的服务任务。最重要的是,电子出入境管理还可以大幅度地提升服务质量。

4. 可以促进政务公开和廉政建设的发展。把出入境管理工作可以真正置于社会公众的监督之下,有效地克服了过去环境下绝大多数社会成员不可能与出入境管理实现零距离接触和第一时间接触困难,“暗箱操作”、“中间环节梗死”等腐败现象将得到有效的控制。

5. 可以降低出入境管理成本。电子出入境管理广泛地采用了网络化的办公技术和手段,为出入境管理提供了方便、快捷的信息处理工具,提高出入境管理机构对各种资源的利用效率。网上建立虚拟机关、虚拟办公室、规范的工作流程及简化的管理程序等,减去了多余、重叠的机构和不必要的中间环节,带来了办公费用、工作人员的减少。如美国政府通过推进电子政务,在1992~1996年期间,减少了24万员工,关闭了近2000个办公室,节省了行政开支1180亿美元。因此,如果实施了电子出入境管理,我们就可以更坚定走内涵式的发展道路。

由此可见,实施电子出入境管理,不是简单的“传统出入境管理+电子手段”,更不是出入境机构内部的办公自动化,而是出入境管理机构运用现代计算机和网络技术,将管理和职能转移到网络上去完成,同时实现其组织结构和 workflows 的重组优化,超越时间、空间和部门分隔的制约,向全社会提供高效优质、规范透明和全方位的管理与服务。这对我们来说,也就是要坚持科学的发展观,从运营理念到管理方式,从技术到组织结构,进行一场深刻的革命性变革。这是一项事关政治体制改革与行政管理体制改革大局的创新工程。

二

近年来,公安出入境管理系统在各级党委的领导下,积极推进和实施了电子出入境管理,并取得了很好的成绩,但依然存在不少差距。其成绩主要表现在:

1. 计算机知识大普及。通过这几年计算机应用能

力全员培训和考核,上海民警已普遍地掌握了计算机应用,外事民警都能运用计算机网络设备进行境外人员临时住宿登记、案(事)件查处登记、情报信息收发等。各分、县局出入境管理办公室在信息化建设过程中也积累了一定的计算机网络管理经验。

2. 硬件基础建设已具规模。全市19个公安分、县局出入境管理办公室已广泛地配置了电脑,都有自己专用的PC服务器,配备了相应的网络设备,配备了扫描仪、条码阅读器、调制解调器等设备。

3. 网络结构已具规模。就内网而言:市局有局域网,属二级网。全市19个公安分、县局也都已建有自己的局域网,其中有的分、县出入境管理办公室还建成了自己办公室的局域网。这些三级网都同二级网连接,并通过二级网与一级网连接。就外网而言:出入境管理的“网上办事”,有口岸签证网上申请系统、申请往来港澳地区、申请往来台湾地区、续办往来港澳地区商务签注、申领护照、外国人签证、居留证许可申请、台湾居民签注(通行证)申请、台湾居民申请来沪定居、台湾居民口岸办证(签注)申请、华侨来沪定居等项目。

4. 形成了全市出入境管理信息事实中心。通过几年的建设,上海出入境管理局和全市各分、县局出入境管理办公室都已积累了成千上万条出入境业务信息,信息资源要素基本形成。市出入境管理局已建成了较完备的局域网,其内容有机构介绍、业务查询、政务公开、情报信息、政工园地、执法指南和软件下载等。就业务查询而言,包括办证信息、处罚人员信息、外国人办证签证、临时住宿登记等子项;政务公开包括按需申领护照、往来港澳地区、往来台湾地区和外国人出入境等子项;情报信息有重要工作、情报研析、统计分析等子项。网络内容丰富,信息覆盖面广,而且它上与一级网、下与三级网连接,全市各分县局出入境管理办公室的计算机均与其联网,所以该网络已成为全市出入境管理的有效的情报信息事实中心。

总之,在出入境管理方面的电子政务已得到方兴未艾的蓬勃发展;但是否已实现了电子出入境管理呢?答案是否定的。

我们可以以国外电子政府社会管理发展经历作为参照坐标,审视我们电子出入境管理发展的状况。一般国外电子政府社会管理主要经历了以下四个基本阶段:第一阶段,政府信息网上发布。在这个发展阶段,政府在网上发布信息,信息单向传递,这是早期较为普遍的一种形式。第二阶段,政府与用户单向互动。在这个发展阶段,政府在网上发布与政府服务项目有关的动态信息,用户可以通过网络或电子邮件向政府作出反应,但是政府却不一定以电子方式回答用户的各

种询问。例如,用户可以从网站上下载享受政府某种服务所需要填写的表格等。第三阶段,政府与用户双向互动。在这个发展阶段,用户可以在网上与政府部门进行通信;政府也可以电子方式回答用户的要求。一个典型的例子,用户可以在网上取得报税表,在网上填完报税表,然后从网上发送至国税局。此发展阶段的业务工作重心是由传统政务向电子政务模式转变,但由于现实条件的限制和虚拟世界与真实世界的差异性,生产方式的改变会引起人们利益的调整,因而出现这样的情况:一方面优先发展电子政务,另一方面保留传统政务。第四阶段,全面服务型电子政府。政府对社会的管理职能得到强化,提供全面的服务。沿用上面的例子,如果国税局在网上收到企业或个人的报税表并审阅后,向报税人寄回退税支票;或者在网上就完成了整个报税过程的事务处理。到了这个阶段,可以说,电子政府成熟了,因为它是以电子的方式实实在在地完成了某项政府业务的处理。参照上述情况,我们目前的出入境管理电子化仅处在第二或第三阶段,是不成熟的电子出入境管理。

再从实际运作情况来看,至少有两个“不够明显”的差距:

1. 经济效益实现不够明显。以经济建设为中心的中国特色的社会主义建设,要考虑管理成本、行政成本。如前所说,国际上一些国家,通过电子政务大大降低了行政成本。我们在这方面也取得了一定的成效,但目前情况尚不够理想。新闻媒体对一些运作较差的政府网站也有所披露。2004年7月27日《组织人事报》报道:“据有关机构调查评估,目前全国2500多个政府门户网站中,约有1/3的网站难以打开,约有1/3的政府网站应用价值比较低,还有相当数量的网站存在信息更新不及时、服务功能不健全、发布的信息无时效价值等现象”。2004年7月16日《新民晚报》说:“据有关资料显示,政府上网工程的投资由当初的100亿元左右,已增长到近千亿元。源源不断投入的巨资,如果没有给群众带来任何收益和方便,那么投入的回报就是零。‘浪费大于效益’这是有关专家对一些地方电子政务建设状况的评价,‘成本和收益不成比例,且重复建设太多,在很多地方,电子工程只是被当成了政绩工程和形象工程。’”

2. 社会效益实现不够明显。有些电子服务没有到位,例如上面所述,上海已有电子出入境管理网络,照理来说,应该具备了“一站式”服务。公众不必知道政府部门如何设置,职能如何进行分工,业务需要哪些部门批、由谁批,当然也就不必到各政府部门来回跑,其审批的时间也相应缩短。然而,现在事实上不行。例

如,一个住在浦东新区的外国留学生,想延长在华留学X签证的时间,他必须知道,区的出入境管理机构是不办理该业务的,必须到市的出入境管理机构才能办理。因此他必须舍近取远,乘地铁,过浦江,到浦西,再乘公交车加步行,到市级机构去办理。来回奔波,少说也得半天,浪费时间,荒废学业,劳民伤财。又如,办理寄养外籍儿童,必须知道虽然徐汇区出入境管理办公室和长宁区出入境管理办公室同为上海的区属机构,而且两区仅以30米左右宽的淮海西路相隔,但在长宁区可办理,而在徐汇区则不能办理。公众必须围绕政府部门转。所以,有些出入境人士不无调侃地说:“我们不是为人民服务,而是为政府部门服务的。”

因此说,目前我们的出入境管理的电子化尚没达到真正的电子出入境管理。

三

实施真正的电子出入境管理,需要做的工作还很多,但最为重要的有以下几个方面:

(一)坚持科学的发展观

科学发展观的基本要义是坚持以人为本,全面、协调、可持续地发展。我们主张科学的发展观,就建设电子出入境管理来说,必须要坚持这些理念:

1. 服务理念。我们党和国家之所以十分重视电子政务,其中一个重要的原因就是,电子政务可以为政府的公共服务改革提供新的机遇和平台。它顺应了政府由管制型向服务型的转变,体现了这一转变,并促进了这一转变。电子政务最主要和最积极的意义就在于:克服传统政务容易疏远公众、容易在中间环节发生腐败和“梗塞”的弊端。电子政务使政府可以通过电子化,直接与人民群众沟通,服务公众;使社会公众可以获得更多的公共信息资源和各种服务。因此,服务是我们在建设电子出入境管理中必须牢牢记住的一个最基本的、最重要的指导思想。

2. 系统理念。我们之所以在电子政务建设和运营中要以系统的思想、系统工程的方法,来认识、分析和解决问题,是因为电子政务是一个涉及范围广泛、关系错综复杂的系统工程。我们要认真遵从特定的技术规律,大规模采用知识密度大、科学含量高的管理科学方法和技术。我们不仅要讲究技术,也要讲究科学;不仅要讲究管理科学、管理技术,也要讲究信息科学、信息技术。要以公众需要为目标,整体规划、分部实施,以信息资源规划为先导,以标准化为基本尺度,确立正确的发展方向。

3. 效能理念。随着政府社会管理职能的增强,政

府开始成为服务于社会公众的公共机构,行政效率追求已经不是政府的主要目标,至少不是唯一的目标。既追求行政效率,更注重行政效能,即注重政府的服务能力和服务质量,已成了我们的管理目标。同行政效率相比,行政效能是指行政活动达成预期结果或影响的程度,着重质量层面,更强调效果而不是时效,重视服务质量而不仅仅是工作量和投入量,注重质量保证能力而不仅仅是最终结果。全国党代会曾提出,按照“精简、统一、效能”的原则,建立办事高效、运转协调、行为规范的行政体系,这是对历史发展趋势的正确反映,因此我们出入境管理必须既讲效率,更讲效能,从“效率管理”转变为“效能管理”。

(二) 重塑出入境管理业务流程

电子出入境管理是在出入境管理业务流程优化的基础上,包括计算机、网络软硬件、出入境管理工作人员和社会公众等在内的一个完整的人机结合的管理应用系统。没有出入境管理业务流程的优化,没有出入境管理工作人员和社会公众等参与,再先进的计算机和网络软硬件组成的系统都不是完整的电子出入境管理系统。

过去有些单位和部门利用现代信息技术进行“计算机化”出入境管理的原有业务过程,这样做固然可以提高现有的业务过程的效率和劳动生产率,但是却固化了传统的出入境管理方式。传统的出入境管理条块分割,机构重叠,工作中常出现“撞车”和“盲区”,管理流程复杂且分散,而且由于一些技术不能实现整个业务条块的联网,从根本上来讲,不利于出入境管理改革,也没有将现代信息技术的潜力充分发挥出来。

现代信息社会的进步和现代信息技术的发展,在客观上要求对出入境管理机构内部原有的业务过程进行改造。所以,我们必须重塑业务流程,对原有流程进行审视、思考、清理、简化和整合;将原来以人为线性的序列,改为按照流程的自然先后次序进行整合;使重塑之后的业务流程具有柔性,使同一流程有多种变化形式,每一种变型只处理相应的事项,因而简单明了,且不存在特殊事项和例外事项;这样事情的处理会更加规范化,处理速度也会大大加快,从而让电子出入境管理真正体现出它的优越性。

(三) 重建出入境管理组织结构

电子出入境管理的组织结构的重建,可以从以下两个方面着手:

1. 纵向结构扁平化。现有的出入境管理组织形态大都是科层制。其实这种政府组织形态是工业革命的产物,已有 200 多年的历史。它是不适应于信息社会,或者说在客观上会阻碍电子出入境管理的发展。所谓

科层制,就是一种分级、分部门、分职责的组织管理制度。著名的社会学家马克斯·韦伯对其作过较系统的理论阐述。按照这种理论建立的一个政府或一个政府部门,基本上是按职能展开的,其内部组织结构呈正金字塔形:分高层决策,中层管理和信息传递,以及基层执行等若干层次。这种管理模式在很大程度上依赖中间的管理层:既依靠他们处理组织内部的上下信息流,又依靠他们对组织的活动进行协调和控制;结果中间管理层变得越来越臃肿。中间层的存在既减缓了信息传递的速度,又容易造成信息的严重失真。而高层由于决策过分集中,又远离基层执行,得到的仅中间层传递过来的信息,所以很难作出正确又及时的处理。所以这种运营模式困难重重。而现代电子信息技术使决策高层同操作基层可以非常方便地沟通,很大一部分中间层已成为累赘,势必去除,那也就是说出入境管理组织应纵向结构扁平化。

2. 横向结构整合化。传统出入境管理组织结构基本上按职能展开,纵向分诸多层次,横向分诸多部门;每个层次是一个权力等级,每个职能部门是一个封闭的独立的实体。这在传统出入境管理中是适用的或基本适用的,但在信息时代,已经不适合电子出入境管理的需要。这种组织结构形态的最大缺陷,是使出入境管理机关内部和外部的信息采集、处理和传递呈现出分散、重复、僵化、低效、难以共享的特征。其直接后果就是削弱了出入境管理机构内部工作人员的创造力和活力,阻隔了出入境管理机构与社会公众的密切联系。在这种组织结构形态下,出入境管理机构内的各种信息系统被分割成了一个一个孤岛。它与电子出入境管理所需要的数据资源开放、实现最大限度的信息资源共享、将信息孤岛连接成大陆的要求形成尖锐的矛盾。所以,这种出入境管理组织横向结构要进行整合。一句话,出入境管理组织结构必须随电子化的进程而及时更新。

(四) 建设学习型出入境管理组织

传统出入境管理是一个纯粹的执行过程,是以日常事务活动为主的过程,而电子出入境管理活动则是贯穿着知识理念和创新精神的政务活动。在这种情况下,一个合格的出入境管理工作者必须不断地提高,因此我们主张建设学习型出入境管理组织。

所谓学习型出入境管理组织,就是具有学习型组织机制的出入境管理组织,也就是一种以持续性的、与工作相融合的学习为特征的,强调通过学习(特别是组织层面的学习)来改善工作绩效的新型组织。这是当今最前沿的管理理论之一,是人类在长期社会实践中得出成功经验的升华和结晶。学习型出入境管理组织

并不是将一个出入境管理组织办成一所学校,而是要突出学习在一个出入境管理组织发展中的重要作用。这里“学习”具有特定的含义:一是学习与工作不可分离,既要把工作的过程看成是学习的过程,强调工作中的反思,将工作学习化;又要把学习看作与工作一样,提出要求,进行规划、检查、考核,将学习工作化。二是除了个人学习,它更强调组织的学习、团体的学习。

在建设学习型出入境管理组织中,要注意到学习型电子出入境管理组织的精神基础是自我超越。所谓“自我超越”,就是内心对克服极限的渴望,是一种不断向上的内在驱动力。自我超越有两个层次:一是居安思危,提高应变能力。二是突破极限,不断创新。用改革的精神对待工作中的一切常规,不断学习、思考和不断创新。

总之,我们提倡学习,通过建设学习型出入境管理组织,强调“终身学习”、“全员学习”、“全过程学习”、“团体学习”,全面提高人的素质,不断创新,保障和推动电子出入境管理事业的发展。

综上所述,我们可知实施电子出入境管理十分重要,关系到政治体制改革与行政管理体制改革的大局,然而积极推进和实施电子出入境管理又是我们当前刻不容缓的大事。过去我们已在这方面做了许多工作,并取得了一定的成效,但还有许多不尽人意之处。我们可以从坚持科学的发展观,重塑出入境管理的业务流程,重建出入境管理的组织结构,建设学习型电子出入境管理组织等方面着手,为早日实现人民满意的真正电子出入境管理而作出不懈的努力。

Study on the Electronic Exit – Entry Administrative System

CHEN Jiu – gao

(Pudong Branch of Shanghai Public Security Bureau, Shanghai 200135, China)

Abstract: Electronic exit – entry administrative system is a necessary trend of the modern policing mechanism. It depends on the aggregative advantages of modern computer and networks communication to serve the people with high effect and quality. Electronic exit – entry administrative system has developed quickly in recent years. It is a strategic and complicated system project. However, in order to carry out actual effect of electronic exit – entry administrative system, we should try our best in the future.

Key Words: Electronic Exit – Entry Administrative System; Computer; Networks Communication; Service

(上接第 69 页)

On Investigating Measures to Crime about Taking Possession of Property by Taking Advantage of Position in Enterprises

Pan Qiang & Jiang Wei – zhen

(Zhejiang Police College, Hangzhou, Zhejiang 310053, China;
Hangzhou Public Security Bureau, Hangzhou, Zhejiang 310000, China)

Abstract: Among the current duty crimes, taking possession of property by taking possession advantage, the subjects of the crimes consist mainly of managing members in comparatively high level. Other shareholders or investors, with the means of crimes secret and intelligent, expose most of such cases and most of them done jointly or by subordinates, resulting in complicated circumstances and difficult investigation. Owing to that, the investigating organs should have a careful and preliminary exam, a correct judge, focus on finding evidence, apply inquiring skills, look for crime clues through written materials, get the statements by the accused upon evidences, and finally make every point of the crime clear.

Key Words: High Level Managing Member; Duty Crime; Case Feature; Investigation Measure