

INNOVATIVE PRACTICE OF INFORMATIZATION OF GUANGZHOU 唐望生 / 著

广州信息化的 创新实践

广东省出版集团
广东经济出版社

INNOVATIVE PRACTICE OF INFORMATIZATION OF GUANGZHOU

广州信息化的 创新实践

唐望生 / 著

广东省出版集团
广东经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

广州信息化的创新实践 / 唐望生著. —广州: 广东经济出版社, 2005.9

ISBN 7-80728-096-4

I. 广… II. 唐… III. 电子政务-研究-广州市
IV. D676.51

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 096687 号

出版发行	广东经济出版社 (广州市环市东路水荫路 11 号 5 楼)
经销	广东新华发行集团
印刷	广东信源彩色印务有限公司 (广州市天河高新技术产业开发区工业园建工路 17 号)
开本	889 毫米×1194 毫米 1/32
印张	7 6 插页
字数	176 000 字
版次	2005 年 9 月第 1 版
印次	2005 年 9 月第 1 次
印数	1~4 000 册
书号	ISBN 7-80728-096-4 / D·98
定价	28.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与承印厂联系调换。

发行部地址: 广州市合群一马路 111 号省图批 107 号

电话: (020) 83780718 83790316 邮政编码: 510100

邮购地址: 广州市东湖西路永胜中沙 4-5 号 6 楼 邮政编码: 510100

(广东经世图书发行中心) 电话: (020) 83781210

营销网址: <http://www.gebook.com>

·版权所有 翻印必究·

目 录

总 论

- 对广州信息化十年实践的理性思考 3
- 把握发展规律，推动广州信息化迈上新台阶 15
- 落实科学发展观，全面推进广州信息化 25

电子政务的整合

- 高扬为民服务旗帜，在整合中提高
电子政务应用水平 37
- 创新模式，齐心协力推进整合 46
- 两套应用系统，到底用谁的 58
- 在电子政务建设中实现条块结合的实践探索 65

数据库的建设应用

- 创新政府基础数据资源建设模式 79
- 广州市区级政府数据中心建设的实践探索 91
- 白云区流动人口与出租屋管理信息系统值得推广 ... 101
- 抓好数据采集更新，搞好电子政务社区系统应用 ... 105
- 抓基础数据建设，创新服务模式 110

附录 1: 六榕街数据资源管理办法	116
附录 2: 六榕街社区业务综合受理管理办法	121

■ 社区信息化的实践

以服务市民方便基层为宗旨, 全面推进

社区信息化建设	129
对“条条”推广软件到基层受到抵制的思考	146
电子政务社区应用系统的开发与应用	148
让电子政务服务市民, 方便基层	160
附录 1: 广州市社区管理软件与社区综合 业务系统功能列表	169
附录 2: 广州市社区综合应用平台功能列表	172
努力建设 21 世纪的新型社区	173

■ 政企共填数字鸿沟

消除数字鸿沟, 建设和谐广州、数字广州	181
附录: 2003 年广州市万户居民 家庭信息化调查分析	191
首批政企共填数字鸿沟行动实施全记录	200
广州市第二批政企共填数字鸿沟行动方案	208
有效整合资源, 信息进村入户见实效	213

■ 后 记	220
-------------	-----



■ 总 论

■ 研究城市信息化发展规律，对于驾驭信息化发展全局具有重要意义。

■ 广州市推进信息化十年的实践告诉我们：城市信息化可分为三个发展阶段，电子政务必须坚持四条原则，全面推进信息化要处理好五个关系。

■ 信息化建设要以人为本，努力服务市民。

对广州信息化十年实践的理性思考

从 20 世纪 90 年代开始，广州市委、市政府认真贯彻落实党中央、国务院关于信息化的一系列重大部署，积极推进信息化，全面提升了广州信息化的发展水平。信息基础设施达到了国际先进水平，信息技术在经济、社会各领域的应用全面铺开，信息资源整合、开发和利用取得阶段性成果，信息产业已经成为支柱产业之一，“数字广州”的基本框架已经形成。

（一）广州城市信息化在全国居领先地位

信息基础设施建设接近国际一流水平。广州是全国三大通信枢纽、因特网三大核心节点、互联网络三大交换中心、因特网三大国际出口之一。建成了覆盖全市的基础信息网络体系，现代信息基础设施覆盖全市大部分城区并开始延伸至乡村，有线电视网络覆盖全市。截止到 2003 年底，全市铺设的光纤总长度达 53 万纤芯公里，国际互联网出口带宽达 6.27 吉位/秒，宽带主干网络覆盖全市 90% 的区域，数字电视成功试播，“村村通电话、通有线电视”工程已实现 1132 个行政村全部覆盖。

电子政务应用整体水平居全国前列。广州在全国创立了条块结合的电子政务模式，电子政务重点应用项目基本完成预期目标，达到国内先进水平，全市电子政务建设迈入应用

普及和整合阶段，电子政务社区应用系统产生了广泛影响。全市 95% 的政府部门建立了局域网络和网站，86 个市直单位与市机关互联网络交换中心高速互联，市政府各部门启用了统一的公文交换系统进行公文和信息的网络化交换，约 60% 部门实行了网上办公，536 项政府业务通过政府门户网站和各部门网站向公众提供服务。

企业信息化成果显著，电子商务发展迅速。广州企业信息化是原国家经贸委和科技部认定的典型示范城市，在增强企业竞争力方面成效突出，大型企业正逐步实现企业生产经营自动化、网络化和数字化。全市 29.1% 的工业企业应用了 CAD 技术，73.75% 的大中型企业建立了局域网，22.25% 的大中型工业企业建立了综合管理信息系统。电子商务处于快速发展的关键阶段，年交易规模超过 200 亿元，与上海、北京基本处于同一发展水平。开展不同类型电子商务活动的企业占 66%，网民占居民总数的 20.5%，采用网上支付的消费者占 12%。

信息产业聚集效应逐步形成。重点项目和重点园区发展势头良好，意法微电子、南科电子、金柏科技、威创电子等一批大型芯片和信息产品研发制造项目落户广州，开发区、黄花岗信息园信息产业迈上新台阶。软件业居全国前列，天河软件园被国家计委和信息产业部确定为国家级软件产业基地，国内外著名软件公司纷纷进驻广州，2003 年软件产业技工贸收入达 140 亿元。

（二）信息化在广州社会经济发展中的作用不断增强

信息化推动了服务型政府的建设。全市统一的电子公文和信息交换系统提高了政府部门的行政效率；以政府综合门户网站为主站点推行政务公开，增加了行政活动透明度，为公众办事提供了便利；信息技术已成为劳动保障、税务、工

商、人事、外贸、规划、交通、海关、公安、国土房管等窗口单位提供公共服务的重要手段。

信息化促进了城市建设和管理水平的提高。城市规划和国土资源管理数字化进程取得显著成绩，地理信息数据在广州中心城区、广州大学城、南沙开发区规划建设和管理方面发挥重要作用。智能交通体系正在组织实施，成为全国首批智能交通系统应用示范工程试点城市。泛珠三角省会城市信息互通平台、羊城通系统在珠三角地区的应用推广等成为区域合作的新亮点。

信息化提高了城市社会和文化管理的水平。电子政务社区应用系统正在全市 125 条街道组织实施，民政、劳动就业、计生等多项业务在街道一级实现“条块结合”。“羊城通”总发行量达 350 万张，城市多媒体信息服务终端系统安装已超过 1000 台，遍及市区主要公共场所。广州地区 64 所高等院校建立校园网并接入因特网，中小学教育信息化建设全面铺开，实现“校校通”的中小学达到 71%。每百户居民家庭拥有电脑 76.67 台，家庭上网率达到 52.5%，居民上网率达到 25.9%。

信息化促进了支柱产业的壮大。信息化为信息产业带来了旺盛的市场需求和动力，仅居民家庭信息消费即占居民家庭总消费的 12.1%。信息产业成为广州最具发展潜力的经济增长点，2003 年信息产业增加值占全市国内生产总值的 10.4%，成为广州三大支柱产业之一。电子信息产品在高新技术产品出口中占据主导地位，产业链条长、带动能力强的核心电子信息产业日趋成型。

回顾广州推进信息化十多年的历程，我们有以下几点体会：

一、全面推进信息化，必须正确认识与处理五个关系

正确认识和处理推进信息化过程中的五个关系，可以使信息化建设经济、有效，风险低、回报高，实现可持续发展。

（一）信息化必须与经济、社会发展相适应

信息化本质上是一场革命，而且是深刻的革命，它绝非像完成几个工程项目那么简单，也不是单纯的技术工作。推进信息化涉及到政府管理体制的改革创新，涉及到企业经营管理体制的改革创新，涉及到社会各领域的改革创新，不仅与技术、经济问题有关系，还与社会、政治、文化等其他问题有关系。

信息化的发展离不开一定的经济基础和社会条件。推进信息化既需要资金、技术和人才，又需要先进的文化、管理与法制环境。这是一方面。

另一方面，信息技术及其产业已成为先进生产力的代表性技术和产业，它具有高度渗透性，对于国民经济结构优化升级，对于社会文化和文明建设，对于人民群众的工作效率和生活品质的提高都具有重要意义。

因此，推进信息化必须与经济社会发展水平相适应，既不能消极等待，无所作为；又不能操之过急，欲速则不达。由于广州经济社会发展处于全国前列，我们必须加快推进信息化，为率先基本实现现代化，全面建成小康社会作出应有的贡献。

（二）电子政务、电子商务、电子社区必须协调发展

推行电子政务、电子商务、电子社区，是当前广州市信息化工作的三大基本领域。必须用政务信息化来带动电子商

务和社区信息化，社区信息化与政务信息化紧密结合，才能促进社区信息化水平的提高，社区信息化水平提高，自然带动电子商务的发展。推动电子政务建设，实现政府各职能部门办公及业务电子化；通过整合面向社会和公众的政府职能服务，推广电子社区应用，做到便民服务；以社区服务为平台，促进电子商务进入社区，实现电子商务服务；大力推广建立覆盖社区的信息化培训推广体系，使市民掌握信息技术和技能，消除数字鸿沟，享受便民的电子政务服务和便捷的电子商务服务，提高生活质量和办事效率。通过以上工作，全面推动城市信息化建设，从整体上提高城市信息化水平，促进国民经济和社会发展实现质的飞跃。

（三）基础网络、应用系统开发与建设信息资源必须统筹兼顾

信息化和电子政务建设必须统筹兼顾，充分利用已有的网络基础、业务系统和信息资源，加强整合，促进互联互通、信息共享，使有限的资源发挥最大效益。推动信息化，就像盖一座大楼，基础网络是地基，应用系统是支柱，信息资源是内涵，三者缺一不可，必须统筹兼顾。基础网络是信息化和电子政务的基石，没有基础网络，信息化和电子政务就成了“空中楼阁”；应用系统开发是信息化和电子政务的支撑，没有应用系统开发，信息化和电子政务就成了“无木之藤”；信息资源是信息化和电子政务的核心，没有信息资源，信息化和电子政务就成了“无源之水”。

（四）信息技术应用、改造传统产业与发展信息产业必须形成良性互动

信息化建设为信息产业的发展带来了巨大的市场空间。广州把重大信息化建设项目与培育骨干企业、应用开发与振

兴软件产业、信息资源开发和政务系统运行维护与发展信息服务业结合起来，在符合标准的条件下，优先使用国产设备和软件，以带动我国信息产业的发展。通过加大投入，推动上大项目，改善投资环境，吸引更多的资金和项目，提升城市经济实力；通过提升经济实力，再投入资金推动信息化，带动信息产业滚动发展，形成信息化和信息产业发展的良性循环。如城域宽带主干网投入 2 亿元、大社保投入 3.65 亿元、大通关投入 1000 万元、智能交通 2.7 亿元、110 社会联动 1.8 亿元、电子政务内网 4000 万元，吸引了大量软件和系统集成企业、集成电路研发和生产企业、电脑和网络设备制造企业到广州落户。这种良性循环发展的做法，也彻底改变了“信息化就是花钱”的看法，为信息化的可持续发展奠定了基础。

（五）领导重视、主管部门负责、相关部门配合必须形成合力

“领导重视”不仅体现在书记、市长“一把手”重视，而且是市委、市政府班子集体重视，领导同志不仅提要求，提任务，而且从资金、队伍、协调、制度、法规、应用各方面，为推行电子政务创造条件，真正把领导重视的原则落到实处。如市领导始终坚持建设一个电子政务平台，不搞重复建设；始终坚持一个部门负责审核财政投资信息化工程项目，避免浪费资金等等。“主管部门负责”不仅体现在对全市的信息化进行统筹规划、统一管理方面，还体现在牵头“社会保障信息系统”、“物流信息化通关系统”、“社会信用联合征信系统”和“集成电路产业化招商引资”等重点工作上。“相关部门配合”不仅体现在把本部门自身的业务系统建好、用好，而且在跨部门、跨区域的业务系统整合上负责任，推动信息资源共享和业务协同，提高信息化和电子政务水平，政府

各部门的领导同志不仅是推行电子政务的热心人、参与者，还是电子政务的领航员。这三方面齐心协力、分工明确，形成合力，不仅推动了全市信息化建设和应用上水平，而且促进了全市的经济发展和进步。

二、搞好电子政务，必须坚持四条原则

推进信息化有大量的理论和实践问题没有现成答案，需要不断地进行探索创新。广州市在推进信息化过程中取得了一些成绩，一条重要的体会就是正视困难、正视矛盾、正视现实，在实践中寻找解决问题的办法，并把信息化推向新的阶段。

（一）坚持以城市为基础，推进二级平台、三级网络建设

广州的电子政务网络，已经初步形成市、区二级交换平台和市、区、街道三级政府信息网络系统，建成全国一流的市级政府信息网络交换平台，实现了上连国家、广东省，下连各区、县级市，并延伸到街道、居委会，横向连接市属各部门和公众网络的机关互联网络交换中心，形成了一个具有多媒体传输能力的广州市政府机关计算机城域宽带网络。目前已有 86 个市直单位的计算机网络通过市政府互联网络交换中心实现了高速互联，其中 78 个单位采用光纤互联。在这个交换网络平台上建成的 76 个政府网站和 93 个业务应用信息系统，居全国领先水平。市政府 41 个工作部门有 39 个建立了局域或城域网络；全市 12 个区、县级市都建立了区、县级市级交换平台和信息网络、网站；全市 100 多个街道中的 76 个街道建立起局域网，宽带网接入覆盖家庭达 100 多万户。为了提高政府信息网络的应用水平，必须以城市为基础，解

决“条强块弱”、“纵强横弱”问题，建设市、区两级交换平台和三级网络，避免出现各“条条”建立过多的垂直系统、下发过多的应用软件。

（二）坚持以数据为核心，整合信息资源

以数据为核心，在政府各部门之间逐步建立信息交换共享和集中发布协调机制，建设一个数据规范、互惠互利、共建共享的政府数据中心，统一管理公共资源。在此基础上对各类数据资源进行规范加工，形成增值资源，为政府和社会提供服务。

目前存在的问题是，每个应用系统都需要输入管理对象的基础数据，它们大多是自然人和法人的子集，系统启用和实际运行时要对这些数据进行重复录入，浪费了大量的人力，而更大的问题在于业务部门没有对这些基础数据进行更新维护的机制，以自然人为例，业务部门并不掌握其出生、死亡、迁入和迁出的情况，这样就造成了一些人死了以后还在领社保，同时还造成管理对象的基础数据在各个系统中是不唯一的，各系统上报的数据很多时候都互相矛盾；另一方面是部门之间的业务数据无法共享，比如由于民政的婚姻登记系统和公安的户籍系统是相互独立的，就造成有些人登记了结婚，他的户口本还是未婚的情况。数据的不共享，造成每个业务部门都只是掌握了数据的一些片段，而政府所掌握的管理数据也是不准确和不完整的。

数据资源是开展政务活动的基础，根据政务部门管理社会和经济事务、服务社会大众的需求，整合基础数据资源，共建共享基础数据成为当务之急。

（三）坚持条块结合模式，大力推进整合

据了解，美国的电子政务主要是自下而上开展起来的，

而韩国的电子政务则主要是由上而下推动起来的。近 20 年来我国信息系统建设的经验也表明，自上而下（top down）必须同自下而上（bottom up）相结合，否则系统建设败多成少。广州针对电子政务建设领域的问题，充分利用各种资源，大力推进整合。

自上而下整合，开通了“中国广州政府”门户网站和政府公开专栏，集成了市委、人大、政府、政协、纪委和 12 个区、县级市及广州开发区、南沙开发区网站，设置了与市民和企业密切相关的网上办事项目 269 项，推行网上并联审批和办证，提供方便、快捷、透明的电子化“一站式”政务服务。

自下而上整合，街道起步，区级突破、市级政府部门支持。开发应用社区信息化管理与服务平台，整合市、区、街的数据、业务和网络资源，以越秀区为试点，建设区级政府数据中心，在街道为公众提供民政、计生、社保等网上服务。

内外网联动，在政府部门（如市外经贸局、市规划局等）内各处室之间整合网络、数据和业务系统，实现部门内的资源共享和业务协同，实现政府内部业务管理和公共服务的一体化和流程化。

在部门间横向整合各业务信息系统资源，实现跨部门的公共管理与服务信息系统间的业务协同、互联互通和资源共享，如社会保障信息系统整合了 16 个部门业务系统资源，企业登记并联审批系统整合了 40 多个部门业务系统资源。

（四）坚持开放原则，推动垂直业务系统向地方政府开放接口

广州市经过努力，探索出了“需求主导、条块双赢”的模式。从推行电子政务的全局来看，纵向业务系统的建设离不开地方政府的支持，纵向业务系统要统筹兼顾与地方电子

政务的结合，充分利用地方工作的基础，切合地方电子政务工作需要；地方政府也要主动地做好纵向系统建设配合工作，及时嵌入本级政务业务系统的建设，按照统筹规划、资源共享的原则，实现纵向政务系统与区域性政务系统的结合。地方政府在抓紧研究推行本级政府的电子政务时，要把中央纵向业务系统的建设当成推进本地区区域政务系统建设的动力和机遇，做好纵横两方面的协调，高度重视解决资源不能共享、业务不能协同的问题。如中国电子口岸系统已经向广州的大通关平台开放接口，实现了广州的外经外贸、检验检疫、边检边防等部门实现信息共享和业务协同。

三、以人为本，必须开展三种服务

市民需求包含政务服务、公共服务、商务服务等内容，具有需求复杂、分散等特点，要充分利用信息化手段整合服务内容、服务手段和服务提供商，建立统一的一站式服务，提高信息化服务的规模化和网络化，降低服务成本，提高服务效率和质量，促进信息化服务的良性自主发展。

（一）推动电子商务服务提供商结成利益共同体，提供联合服务

整合社区服务提供商，探索建立社区服务利益共同体。社区是商务服务需求的源泉，要通过统一的社区信息服务平台整合社区服务提供商，结合广州特色的专业市场和社区商业服务机构，开展社区家政服务、接送服务、综合修理服务、文化娱乐和体育服务、家具用品和日常生活用品的配送服务等社区商务服务，通过商业契约和严格的信用管理，建立统一调度的物流配送体系，为社区居民提供满足不同需求的增值服务，并通过增值服务获得商业利益，支撑社区服务的产