

汪玉凯 李金兆 等著

中国电子政府

# 模式与选择

——基于U型政府门户网站的探索

E-government in China: Patterns & Choices

国家行政学院出版社

中国电子政府

# 模式与选择

——基于U型政府门户网站的探索

*E-government in China: Patterns & Choices*

汪玉凯 李金兆 等著

国家行政学院出版社

### 图书在版编目(CIP)数据

中国电子政府模式与选择:基于U型政府门户网站的探索 / 汪玉凯,李金兆著. —北京:国家行政学院出版社,2010.5

ISBN 978-7-80140-871-6

I. ①中… II. ①汪… ②李… III. ①电子政务—研究—中国 IV. ①D630.1-39

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第071589号

书 名 中国电子政府模式与选择  
——基于U型政府门户网站的探索  
作 者 汪玉凯 李金兆  
责任编辑 聂笃克  
出版发行 国家行政学院出版社  
(北京市海淀区长春桥路6号 100089)  
电 话 (010)68920640 68929037  
编 辑 部 (010)68929095  
经 销 新华书店  
印 刷 成都白马印务有限公司  
版 次 2010年5月第1版  
印 次 2010年5月第1次印刷  
开 本 889毫米×1194毫米 16开  
印 张 20  
字 数 300千字  
书 号 ISBN 978-7-80140-871-6/D·464  
定 价 58.00元

## 课题组

---

顾 问 刘 勇

组 长 汪玉凯 阎 星

副组长 郭念东 李金兆

组 员 董 亮 徐 霁 梁 进  
徐忠波 罗 燕 蒲 林  
肖 伟 范新勉 樊建康  
张勇进 杜治洲 商维庆  
梁 荣 唐 志 刘 芳

---

# 推行电子政务 加快服务型政府建设

杨学山 工业与信息化部副部长

建设服务型政府是我国行政体制改革的重要内容。电子政务与网上办事、便民服务、权力透明、政务公开、政府信息公开、政民互动等建设服务型政府的举措相结合,有效地促进了政府职能转变,提高了行政效率,降低了行政成本,成为形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制,保障公民的知情权、参与权、监督权不可或缺的重要组成部分。

电子政务经历30多年的发展,取得了十分重要的进展。海关、税务、工商、财政、审计、监察、公安、国土、环保、质检、统计、民政、计生等许多重要政务信息系统成为政府工作的主要承载平台,成为相应政务工作低成本、高效率、现代化的必经之路。政府门户网站成为政府信息公开主渠道,成为为民办事的重要窗口,成为落实建设服务型政府的重要标记。尽管电子政务取得了显著的进展和成绩,但还存在许多困难、不足和矛盾,信息技术在政务工作中的应用远远不能满足行政管理改革的需求,不能满足公民对政府服务的期待,离《2006—2020国家信息化发展战略》确定的电子政务发展任务的要求还有很大的距离。我们要进一步贯彻执行好国家信息化发展战略关于电子政务的各项部署,加快建立以公民和企业为对象、以互联网为基础、中央与地方相配合、多种

技术手段相结合的电子政务公共服务体系。更加重视电子政务公共服务向街道、社区和乡村的延伸,不断增加服务内容,扩大服务范围,提高服务质量。高度重视资源整合,形成全面覆盖、高效灵敏的社会管理信息网络,完善社会预警和应对突发事件的网络运行机制,增强对各种突发性事件的监控、决策和应急处置能力,增强社会综合治理能力,保障国家安全、公共安全,维护社会稳定。进一步做好统筹规划,分类指导,有序推进各级各类政务系统的业务协同和信息共享,提高监管能力。

通过电子政务来构建公共服务体系,目前我们仍然处于探索阶段。由汪玉凯教授等著的《中国电子政府:模式与选择——基于“U”型政府门户网站的探索》一书,在实践的基础上,对我国电子政务的发展进行了有益探索,比较系统地构建了一个服务型的“U”型电子政府理论架构。这一体系性思考,从电子政务顶层设计的理念、政府门户网站的价值和定位出发,对社会公众、政府服务、电子监察(公众评价)三个支点的服务模式架构,做了较为详细的阐述,系统分析了基于政府门户网站推进电子政务、建设电子政府的发展趋势,并从信息采集、调度、发布、监察等不同环节,对政府业务向全业务、全流程、全覆盖的发展脉络进行了描绘。这些思考,对建设有中国特色的电子政务模型,具有重要的参考价值。我相信,这本书的出版,一定会引起读者的关注,对我国电子政务向电子政府发展起到有益的促进作用。

2010年4月

# 目 录

<b>第一章 中国电子政务的十年回顾与发展展望</b> .....	<b>1</b>
<b>第一节 中国电子政务发展的三个阶段</b> .....	<b>3</b>
一、政务信息化前期 .....	3
二、大规模建设期 .....	5
三、深化应用期 .....	7
<b>第二节 电子政务建设的重点领域</b> .....	<b>9</b>
一、“金”字工程 .....	9
二、四大数据库 .....	10
三、电子政务试点示范工程 .....	12
四、其他重点领域 .....	13
<b>第三节 中国电子政务建设存在的问题</b> .....	<b>14</b>
一、电子政务的顶层设计 .....	14
二、电子政务的管理体制 .....	15
三、电子政务的主要效益 .....	18
四、电子政务的法治环境 .....	18
<b>第四节 中国电子政务的未来趋势与发展展望</b> .....	<b>20</b>
一、影响我国电子政务发展的主要因素 .....	20
二、电子政务的发展趋势 .....	23
<b>第二章 国际电子政府的发展之路</b> .....	<b>27</b>
<b>第一节 国际电子政府建设的总体特征</b> .....	<b>29</b>
一、领导人的政治意愿发挥着重要作用 .....	29

二、建立强有力的决策协调机制 .....	30
三、政务运行网络化 .....	30
四、电子政府架构合理 .....	31
五、突出以公众为中心 .....	33
六、门户网站发展迅速 .....	34
<b>第二节 主要发达国家电子政府建设概况 .....</b>	<b>36</b>
一、世界领先的瑞典 .....	36
二、“以公众为中心”的英国 .....	37
三、法制环境良好的美国 .....	40
四、重视用户需求的加拿大 .....	43
五、提供“不间断服务”的新加坡 .....	45
六、以“非对称全国互联网”为基础的日本 .....	47
七、“提供一体化服务”的澳大利亚 .....	47
<b>第三节 国际电子政府建设的发展趋势 .....</b>	<b>49</b>
一、电子政府提高政府创新能力和国家竞争力 .....	49
二、电子政府的理论发展趋势 .....	51
三、电子政府的技术发展趋势 .....	55
<b>第三章 政府重塑:从电子政务到电子政府 .....</b>	<b>63</b>
<b>第一节 电子政府是人类发展的必然产物 .....</b>	<b>66</b>
一、行政体制改革要求建立电子政府 .....	66
二、网络时代推动传统政府升级转型 .....	67
三、技术应用推动电子政府政务创新 .....	68
<b>第二节 电子政府重塑传统政府 .....</b>	<b>69</b>
一、公民中心、需求导向 .....	70
二、信息网络方法论 .....	70
三、数字一体化 .....	71

第三节 基于政府门户网站 建设服务型电子政府 .....	73
一、电子政务的目标是电子政府 .....	73
二、基于政府门户网站建设电子政府 .....	74
三、基于政府门户网站的“U”型电子政府模型 .....	75
<b>第四章 电子政府“U”型模型 .....</b>	<b>79</b>
第一节 “U”型模型概述 .....	81
一、电子政府“U”型模型总体构架 .....	81
二、电子政府“U”型模型总体说明 .....	83
三、电子政府“U”型模型的规划 .....	85
第二节 “U”模型中的业务流和数据流 .....	87
一、业务流程信息的格式化表达 .....	87
二、业务数据信息的格式化表达 .....	91
第三节 采集平台子模型 .....	93
一、采集平台子模型说明 .....	94
二、信息采集平台的前端 .....	96
三、信息采集流程的管理 .....	98
四、信息采集的策略设计 .....	102
第四节 调度平台子模型 .....	103
一、调度平台子模型说明 .....	103
二、法定职权编目 .....	109
三、人工调度 .....	113
四、智能调度 .....	114
第五节 发布平台子模型 .....	117
一、发布平台的前端 .....	117
二、发布平台的信息定制 .....	118
三、发布平台的发布流程 .....	119
四、发布平台的策略设计 .....	119

第六节 电子监察系统 .....	121
第七节 基础支撑平台 .....	124
一、数据交换和目录体系 .....	124
二、基础数据库 .....	125
三、信息化基础设施 .....	126
<b>第五章 电子政府“U”型模型的信息采集平台 .....</b>	<b>127</b>
第一节 信息采集平台的功能定位 .....	129
第二节 信息采集数据的业务分析 .....	130
一、信息采集活动的主客体 .....	130
二、信息采集数据的业务分析 .....	131
第三节 信息采集平台的架构设计 .....	133
一、信息采集平台的架构思路 .....	133
二、信息采集平台的设计原则 .....	133
第四节 信息采集平台的前端设计 .....	134
第五节 信息采集的流程及策略设计 .....	135
一、采集规划 .....	136
二、数据采集 .....	139
三、数据比对 .....	141
四、分类汇总 .....	142
<b>第六章 电子政府“U”型模型的调度平台 .....</b>	<b>143</b>
第一节 调度平台功能定位 .....	145
第二节 对各种请求的分析 .....	145
一、请求种类 .....	145
二、请求的生命周期 .....	147

第三节 统一调度平台 .....	148
一、统一调度平台构成 .....	148
二、调度机制 .....	149
三、人工调度平台 .....	152
第四节 调度策略与智能调度 .....	153
一、调度策略的分析设计 .....	153
二、智能调度体系的技术实现 .....	155
第五节 调度平台功能设计 .....	156
一、办事请求调度系统 .....	156
二、查询请求调度系统 .....	163
三、公开申请调度系统 .....	167
四、咨询请求调度系统 .....	169
五、投诉请求调度系统 .....	171
六、非政府诉求调度系统 .....	173
第六节 智能调度的基础 .....	174
一、统一的调度决策平台 .....	174
二、数据交换与共享 .....	175
三、数据交换目录 .....	176
四、数据交换规范 .....	179
五、数据安全的管理 .....	184
第七节 业务处理(公务员办公)平台 .....	186
一、调度人角色及功能设计 .....	186
二、仲裁人角色及功能设计 .....	187
三、处理人角色及功能设计 .....	189
四、业务处理(公务员办公)平台设计 .....	191
第七章 电子政府“U”型模型的信息发布平台 .....	193
第一节 信息业务分析 .....	195

一、信息的分类 .....	195
二、信息的功能 .....	197
三、信息发布对象及原则 .....	197
第二节 信息发布平台功能设计 .....	202
一、信息发布业务功能设计 .....	202
二、公共服务实现的模型设计 .....	204
三、公共服务的实现路径 .....	206
四、信息发布技术 .....	209
第三节 信息资源发布领域和技术的新探索 .....	211
<b>第八章 电子政府“U”型模型的电子监察平台 .....</b>	<b>213</b>
第一节 电子监察的含义、产生和发展 .....	215
第二节 电子监察平台总体架构 .....	216
一、电子监察平台的位置和作用 .....	216
二、电子监察平台结构 .....	217
三、电子监察平台组成 .....	218
第三节 电子监察平台功能 .....	220
一、监察机制的信息化 .....	220
二、面向政府办事机构的监察功能 .....	221
三、面向社会公众的服务功能 .....	224
<b>第九章 电子政府“U”型模型的公众评价体系 .....</b>	<b>227</b>
第一节 公众评价简介 .....	229
一、公众评价的必要性 .....	229
二、公众评价的功能特性 .....	230
第二节 公众评价体系的架构 .....	231
一、公众评价体系的设计原则 .....	231
二、公众评价体系的设计理念 .....	232

<b>第十章 电子政府“U”型模型前端设计</b> .....	<b>235</b>
<b>第一节 电子政府“U”型模型信息架构</b> .....	<b>237</b>
一、信息架构的内涵 .....	237
二、信息架构在电子政府中的应用目标 .....	237
三、信息架构方法与特点 .....	239
<b>第二节 电子政府“U”型模型用户体验设计</b> .....	<b>241</b>
一、用户体验的内涵 .....	241
二、用户体验设计思路 .....	243
<b>第三节 电子政府“U”型模型功能架构</b> .....	<b>245</b>
一、集成服务功能 .....	245
二、前台功能架构 .....	246
三、客户关系管理 .....	248
<b>第四节 电子政府“U”型模型前端设计</b> .....	<b>249</b>
一、功能设计 .....	249
二、界面设计 .....	254
<b>第十一章 电子政府“U”型模型的运维保障</b> .....	<b>259</b>
<b>第一节 运维体系建设</b> .....	<b>261</b>
一、转变运维模式 .....	261
二、规范运维流程 .....	262
三、提供支撑保障 .....	262
<b>第二节 运维模式选择</b> .....	<b>262</b>
一、自运维模式 .....	262
二、完全外包运维模式 .....	263
三、混合运维模式 .....	263
<b>第三节 运维体系架构</b> .....	<b>265</b>
一、组织结构 .....	266

二、制度规范 .....	266
三、技术支撑 .....	266
<b>第四节 运维组织结构 .....</b>	<b>266</b>
一、运维管理委员会 .....	267
二、运维执行中心 .....	267
<b>第五节 系统开发标准 .....</b>	<b>268</b>
一、系统规划 .....	268
二、需求分析 .....	269
三、系统设计 .....	270
四、系统实施 .....	271
<b>第六节 数据共享规范 .....</b>	<b>272</b>
一、元语言规范 .....	273
二、元数据规范 .....	273
三、信息关联规范 .....	274
四、数据显示规范 .....	274
五、解析和转换规范 .....	275
<b>第七节 隐私保护政策 .....</b>	<b>275</b>
一、隐私保护的原则 .....	276
二、隐私保护的策略 .....	277
<b>第八节 身份认证体系 .....</b>	<b>279</b>
一、身份认证 .....	279
二、统一认证 .....	280
<b>第九节 业务内容规范 .....</b>	<b>281</b>
一、确定业务范围 .....	282
二、收集分析业务素材 .....	282
三、建立业务模型 .....	282
四、对模型进行评审 .....	283
五、形成建模文档 .....	283

第十节 日常运维规范 .....	285
一、服务台 .....	287
二、故障管理 .....	287
三、问题管理 .....	288
四、配置管理 .....	288
五、变更管理 .....	289
六、知识管理 .....	290
七、财务管理 .....	290
八、服务管理 .....	290
第十一节 安全保障机制 .....	291
一、安全技术 .....	291
二、安全管理 .....	294
第十二节 运维效果分析 .....	297
一、提高管理水平 .....	297
二、降低运行风险 .....	298
三、提升服务质量 .....	298
参考文献 .....	299

中国电子政府：模式与选择

——基于“U”型政府门户网站的探索

E-government in China: Patterns & Choices

# 第一章 中国电子政务的 十年回顾与发展展望

1999年,以“国家信息化领导小组”成立和“政府上网工程”启动为标志,中国的电子政务建设开始受到重视。10年后的今天,电子政务的内外部环境发生了翻天覆地的变化,各种应用项目、优秀案例层出不穷,政府信息化对整个社会的影响力也在不断增强,但同时,一些困扰我国电子政务建设进一步发展的深层次问题也逐渐暴露出来,亟待解决。

我国的电子政务这10年来都取得了哪些成绩?在发展过程中还面临着哪些主要问题?今后一段时期,影响我国电子政务发展的主要因素有哪些?如何根据行政管理体制改革的总要求规划下一步的发展路径?本章对中国电子政务10年来的发展作一个阶段性总结回顾,并对今后的发展趋势作一些展望。

## 第一节 中国电子政务发展的三个阶段

回顾中国政府信息化的发展历程,我们认为可以作以下的阶段划分:

在1999年之前,是一个“政务信息化前期”,这一时期的政务信息化刚刚起步,应用项目很少,范围有限,主要集中在几个与经济发展密切相关的关键性行业和政府部门内部的办公领域。

1999年,以“国家信息化领导小组”成立和“政府上网工程”启动为标志,中国的电子政务建设开始受到重视,并步入一个大规模建设阶段。如果对这一阶段再进行细分的话,以2003年为分水岭,在这之前基本上以大规模的基础设施建设为主,在这之后基本上以资源整合、应用深化为主。

按照上述阶段划分标准,下面对我国电子政务的发展作一个分阶段的回顾。

### 一、政务信息化前期

20世纪90年代前后,中国的政务信息化正处在一个“山雨欲来风满楼”的时期。

国际上,1992年2月美国提出要建设“信息高速公路”,以此来带动整个国家的信息基础结构。日本、加拿大等发达国家也迅速跟进,提出了类似的计