



电子政务 发展前沿 (2011)

E-GOVERNMENT FRONTIERS (2011)

主 编 / 沈大风

副主编 / 周 民 沈解伍



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



电子政务 发展前沿

主 编 / 沈大风 (2011)
副主编 / 周 民
沈解伍

E-GOVERNMENT FRONTIERS (2011)



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

电子政务发展前沿. 2011/沈大风主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2011. 4

ISBN 978 - 7 - 5097 - 2086 - 8

I. ①电… II. ①沈… III. ①电子政务 - 发展 - 中国 - 2011 IV. ①D630. 1 - 39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 006167 号

电子政务发展前沿 (2011)

主 编 / 沈大风

副 主 编 / 周 民 沈解伍

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 59367077

责任部门 / 皮书出版中心 (010) 59367127

电子信箱 / pishubu@ssap.cn

项目经理 / 邓泳红 姚冬梅

责任编辑 / 姚冬梅 任文武

责任校对 / 盖立杰

责任印制 / 董 然

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 59367081 59367089

经 销 / 各地书店

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷 / 北京画中画印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 23.25

字 数 / 378 千字

版 次 / 2011 年 4 月第 1 版

印 次 / 2011 年 4 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 2086 - 8

定 价 / 88.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,
请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

《电子政务发展前沿 (2011)》

编 委 会

顾 问 王长胜 顾大伟 宁家骏

主 编 沈大风

副 主 编 周 民 沈解伍

编 委 (按姓氏笔画排序)

王 江 付宏燕 李 军 何 畔 汪育明

张春雨 张铠麟 胡鹏举 徐春学 贾一苇

栾国春 蒋凯元 冀俊峰

秘 书 处 邵国安 周明霞 夏 宇

主要编撰者简介

沈大风 现任国家信息中心副主任、国家电子政务外网管理中心副主任、学术委员会副主任、国家发改委经济系列高级职称评审委员会副主任，高级经济师，中国信息协会常务理事。主持和参加的研究项目主要有：国家电子政务外网项目建议书、可行性研究报告编制；宏观经济管理信息系统（金宏）项目建议书、可行性研究报告、初步设计编制；国家发改委2010年信息安全专项、政务终端安全核心配置标准研制及其验证、应用平台建设项目负责人；主持金宏工程国家发改委子项建设；《2006中国房地产市场展望》主编；2004~2008年的《中国汽车市场展望》编委会副主任；《企业信息化与新型工业化道路》课题组副组长。

周民 现任国家信息中心公共技术服务部副主任、国家电子政务外网管理中心办公室常务副主任、国家信息中心学术委员会委员，高级工程师，兼任国家行政学院电子政务专家委员会委员、中国计算机用户协会多媒体分会副理事长。近年来，主持了国家发改委纵向网视频会议系统改造工程的建设；主持了由国务院办公厅、科技部组织的国家重大科技专项——国家发改委电子政务试点示范工程的建设工作；参与了“宏观经济管理信息系统”、“国家电子政务外网一期工程”等多项国家电子政务重大工程的前期设计工作。2005年底开始参加“国家电子政务外网一期工程”的建设工作。2006年底开始主持国家政务外网项目日常建设管理工作。

沈解伍 现任国家信息中心公共技术服务部副主任、国家电子政务外网管理中心办公室副主任，高级工程师。1998年任国家信息中心贷款办主任，在任职期间，主持利用第三批日元贷款建设国家经济信息系统项目的建设。2005年底开始参加“国家电子政务外网一期工程”的建设、管理和运行工作。

序

人类社会进入 20 世纪 90 年代以来，信息技术进步日新月异，信息化水平已经成为衡量一个国家综合国力和竞争力的重要标志。在政府管理领域，许多国家都在利用信息技术提高公共服务水平和效率。电子政务在世界范围内迅速发展，推动了政府改革和自身建设，促进了经济社会进步。发展电子政务已经成为世界潮流。

“十二五”时期是信息化与工业化深度融合的新时期，也是深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚阶段。完善公共管理机制，提高公共服务能力，推动科学发展，促进社会和谐，已成为新时期信息化的重要使命。通过电子政务建设，增强对内政外交复杂变化的信息监测，强化党和政府决策指挥的信息保障，拓展服务公众切身利益的有效渠道，丰富公众参与和透明监督的信息手段，提高国家整体运行的支撑能力和突发事件的处置能力，保障网络空间的公共安全和国家安全。电子政务建设已成为当前推进行政体制改革和政治体制改革创新发展的必然要求。因此，在“十二五”时期，大力发展电子政务更为重要、更为紧迫。

近些年，我国电子政务建设在党中央和国务院的高度重视和领导下，已经取得了重大进展。当前以大规模基础设施建设为重点、以重要核心业务系统为突破口的电子政务建设取得了阶段性成果，已经从部门办公自动化、普及政府网站和重点业务电子化，开始步入深化应用、突出效能、全面支撑服务型政府建设的新阶段，正在由技术导向向业务需求导向转变，由被动跟随式发展向自主发展转变，由纵向建设为主向纵横协同发展的方向转变。但是，必须清醒地看到，我国电子政务建设总体上还处在起步阶段，还存在许多体制、机制、管理、技术等方面的问题，电子政务建设仍然任重道远，必须大力推进和提高，以适应经济社会信息化程度不断发展变化的需要。

面对这些问题，亟待进一步借鉴国内外先进经验，进一步改善和加快推

进电子政务，强化社会管理和公共服务，进一步明确发展电子政务的目的，树立科学的电子政务发展观，把发展电子政务真正用于提高党的执政能力和建设服务型政府，用于解决改革开放和经济社会发展面临的突出矛盾和问题，进一步明确电子政务发展的道路，提高其利用效率和应用效果，从我国实际情况出发，走出一条具有中国特色、体现时代特征、符合各地各部门特点的低成本高效率的发展道路。

多年来，国家信息中心在国家发改委和其他部门的直接领导下，一直致力于电子政务工程建设实践和相关理论的研究，并取得了不少可喜的成绩，积累了比较丰富的经验，特别是通过不断及时跟踪国外电子政务建设最新动向，了解和掌控国际电子政务的先进经验和发展趋势，既有利于在更高层次上借鉴国外经验和教训，汲取营养，又为推进我国电子政务管理创新，为政府在信息化建设中提供决策咨询服务，进而为推进政府职能转变和行政管理体制改革作出了有益的探索和积极贡献。《电子政务发展前沿（2011）》比较系统地会集了近年来国外电子政务发展的最新进展与动向，以及国外电子政务前沿研究、咨询领域的成果，对于新时期持续、健康地推进我国电子政务建设具有较大的参考价值，有助于国内各部门、各地区不断加大电子政务的研究和决策咨询力度，开拓更加宽广的途径，采取更加有效的形式，为推动我国电子政务事业健康发展发挥更大的作用。

“他山之石，可以攻玉。”正值我们谋划“十二五”规划之际，认真研究和学习世界其他国家和地区电子政务发展的先进经验和路径，实属必要。“法乎其上，得乎其中；法乎其中，得乎其下。”我郑重地向各位同行和各级领导，以及关注电子政务发展的朋友们推荐本书，让我们在新的历史起点上，牢固树立世界眼光，学习借鉴先进经验，理性查找自身差距，充分发挥我们的后发优势，树立新标杆、开辟新空间、注入新动力，更加坚定我们加快推进电子政务建设和“两化深度融合”的信心与决心，为提高我国各级政务部门的治国理政能力和服务水平作出不懈的努力和新的贡献。

是为序。

宁家骏

2010年3月

目录 CONTENTS

总报告：发达国家电子政务建设经验及对中国的启示	1
英国政府信息通信技术战略	11
1 简介	16
2 21 世纪英国公共部门的 ICT 战略	17
3 ICT 战略简介	20
4 政府的 ICT 战略	24
5 管理	48
6 结论	51
附录：术语	52
美国联邦数据中心整合行动	55
1 联邦政府部门数据中心整合计划编制规范简介	60
2 项目目标与方法	61
3 各部门数据中心整合计划关键因素指标	65
4 数据中心整合主要步骤	72
附录 A 常见问题解答	87
附录 B 初期整合计划说明	90
附录 C 数据中心整合指标描述	92

美国公共部门云计算应用报告	95
1 概述	99
2 联邦政府方案	100
3 案例说明	107
4 联邦政府云计算案例	107
5 州及以下地方政府云计算案例	119
 网络空间中可信身份国家战略 (草案)	133
1 概况	139
2 指导原则	144
3 愿景和效益	147
4 目标和任务	156
5 行动计划	161
6 总结	165
附录: 公平信息实践原则 (FIPPs)	166
 开放、参与: Government 2.0 与 Open Government 的 战略与实践	169
1 概述	173
2 应用与实施要点	184
3 各国政府 Government 2.0 行动计划	198
 美国交通部开放政府计划	219
1 计划编制说明	224
2 开放政府的战略性目标与措施	229
3 开放政府战略	235
4 交通部专属开放政府计划	261
5 遵守信息传递要求	270

国家宽带计划反映先进国家经验，但实施面临挑战	283
1 影响 OECD 成员宽带普及率的因素	290
2 部分 OECD 成员普及宽带网络的措施	296
3 增加宽带部署、使用与普及率的政策建议	303
附录 A：研究范围与方法	307
附录 B：缩略语	310
 NHS 的变革：一场信息革命	313
1 信息革命	318
2 患者、医疗服务用户、护理人员以及公众的信息	322
3 用于改善医疗效果的信息	331
4 医疗专业人员的信息	335
5 自治性、义务性以及民主合法性的信息	340
6 确定发展方向：信息战略总体原则	348
 附录 术语	355
 后记	359

国家电子政务工程建设项目可行性研究报告编制指南

总报告：发达国家电子政务 建设经验及对中国的启示

沈大风 | 国家信息中心 副主任
国家电子政务外网管理中心

总报告：发达国家电子政务建设 经验及对中国的启示

2010 年是世界经济回稳与复苏的关键一年，全球金融危机余波未尽，信息技术却持续迅猛发展，公众对政府管理与服务模式变革的期望急遽攀升，各国电子政务建设面临极大挑战。一些在电子政务方面走在前列的国家积极制定和出台新的发展战略和实施计划，例如：美国的“开放政府”行动、数据中心整合行动和网络空间可信身份战略；英国的“智慧政府”战略和“ICT 战略”；澳大利亚的“Government 2.0”战略规划；等等。综观这些国家的电子政务发展战略，共同的特点是体现集约高效、开放共享的发展方向，代表着电子政务发展的最新趋势，其中许多新理念、新思路和新做法都值得我们学习借鉴。

一 发达国家电子政务建设的经验

（一）促进参与——进一步深化以民为本、以需求为导向的服务理念

电子政务的进展不仅在于对信息技术的应用，更在于其促进人类社会产生一种新的文明形态，而这种文明形态的一个重要体现就是政府越来越突出以民为本、以需求为导向的服务理念。西方发达国家的电子政务发展很早就确立了以公民为中心的服务理念。随着社会文明的不断进步，强调突出“问政于民”、“政民互动”的面向公众的服务创新是发达国家电子政务发展的最新趋势。

1. 电子政务建设以满足公民而不是政府自身的需要为导向

美国在其电子政务国家战略中明确提出了电子政务发展三大原则：第

一,以公民为中心,而不是以政府体制为中心;第二,以提升政府效能为导向,而不是以电子政务工程建设为目标;第三,以市场为基础,积极推进创新。英国电子政务建设的指导思想是:电子政务项目建设必须要以公众需求和政府核心业务为中心;通过电子政务建设,无论是中央政府还是基层政府,无论是在信息资源方面还是在信息基础设施方面,政府都要形成一个协同合作的文化理念。

2. 电子政务建设要促进公众参与政府决策特别是公共服务政策的制定

奥巴马就任美国总统伊始就发布了《政府的透明和开放备忘录》,呼吁建立透明、公众参与和协作的政府,并首次倡导“参与式民主”理念,鼓励民众了解并参与讨论公共政策制定。美国白宫管理与预算办公室(OMB, Office of Management and Budget)前主任奥萨格(Peter Orszag)指出,最好的想法常常来自政府之外。社会公众最清楚政府该为他们做什么,美国开放政府计划的出台是美国公众集体智慧的结晶。英国智慧政府战略调查显示,更多的英国公民期望政府提供交互性公共服务,并且期望参与到公共服务政策的制定中,希望政府能够“问策于民”。

3. 电子政务建设要重视基层,要授权基层政府及社区提供更灵活的公共服务

英国智慧政府计划的核心思想是“基层第一”。英国政府认为中央政府更多的责任是“掌舵”(政策和规则制定),应当将“划桨”(服务提供和执行)的职能更多地授权给基层地方政府。地方政府以及社区与民众接触更直接,能向其辖区民众提供更富于关爱、更富于创造性的公共服务,也更容易在制定政策时“问策于民”,提高公共服务的“政民互动”。为此,英国智慧政府战略倡导中央政府通过多种灵活机制重塑并重视基层政府,最大限度地发挥基层政府的灵活性与创新性。

(二) 协同合作,注重效能——推动效能优先的无缝隙政府建设

1. 以政府使命和执政目标为主线,推动全政府范围的跨部门协作,打造无缝隙政府

跨部门的协同合作对政府至关重要。美国联邦政府研究报告指出,美国联邦政府中关键职能的重复和交叉现象广泛存在,例如,有13个政府机构管理着342项与联邦经济发展相关的业务,有12个政府机构的职能与35项食品安全事务相关,有29个政府机构涉及541项与空气、水和环境保护相

关的业务。为了打造无缝隙政府，解决政府部门职能交叉和重复问题，以及消除传统官僚行政体制对信息共享的先天性障碍，美国白宫管理与预算办公室以政府使命和执政目标为主线，跨越行政组织边界，对政府各部门业务进行了重新梳理，将政府业务划分为4个业务域、39条业务线、153个子功能，明确和细化了政府部门的职责分工和业务边界。通过科学、系统的业务梳理，美国数百个联邦电子政务项目被整合成为32个跨部门信息化工程。美国国会2010年度相关报告表明，通过统一规划、统一建设“跨部门电子政务工程”，取代以往的以各部门为中心建设信息化系统的做法，有效推动了全政府范围内的跨部门协作，使得困扰美国多年的电子政务重复建设、信息孤岛、效益低下等问题大为改观。

2. 推动电子政务项目的绩效管理，为国家投资决策提供科学依据

美国电子政务建设以支持政府完成核心使命为主线，已由面向具体项目、业务和资金配给型的项目管理转变为注重政府使命、效能优先的绩效管理，注重从电子政务的规划、投资、实施等多个环节对电子政务项目实施绩效考核，并建立绩效考核与IT投资预算的反馈机制，为国家投资决策提供了科学依据。统计资料表明，从2007年美国将绩效考核纳入国家IT投资管理体系开始，其电子政务项目的平均绩效得分逐年提高，政府行政效能大幅提升。

（三）集约化——推动整合、高效、节能的电子政务建设

1. 建设统一的电子政务网络基础平台设施

英国、法国、德国等20余个欧洲国家均建设整合了统一的政府公共网络平台。2010年初英国颁布的ICT战略提出了公共部门网络平台项目（PSN，Public Sector Network）。作为英国ICT战略的公共基础设施的核心，PSN将统一已有的4个政府电子政务网络平台（x.GSi，GCSX，PSI和GSE），并整合英国电子政务的绝大部分政府公共应用系统。预计到2012年，PSN将承载80%的非涉密政府业务应用，到2017年，所有非涉密政府公共应用系统都将部署在PSN平台上运行，预计该项目每年将至少为英国政府节约5亿英镑的支出。

2. 积极推动数据中心整合

据统计，美国联邦政府在全国范围内拥有2094个政府数据中心，大多数情况下服务器的使用率只有7%左右。为此，从2010年2月起，美国联

邦政府相继出台了多项推动数据中心整合的行动计划和指导政策。同样，英国在 2010 年初的政府 ICT 战略中也明确指出，要将政府现有的 130 多个数据中心整合为 10 ~ 12 个，该项举措将减少近 75% 的能源消耗，并且每年将为英国政府节省近 3 亿英镑的 IT 设备开销。

3. 积极推进政府云的应用

政府云项目是英国 ICT 战略公共基础设施的核心项目，其致力于为英国政府提供一个安全、健康的信息及服务共享环境，预计每年为英国政府节省 32 亿英镑的开销。美国联邦政府也高度重视和积极推进政府的云计算试点应用。最新的报告表明，在云计算的安全性仍饱受质疑的情况下，美国政府对于云计算的应用态度依然很坚决，推进力度也很大，同时高度关注云计算的安全性，不断加大研发投入，积极构建和试用可信的政府云，并且已经取得大量成功经验。

4. 建立政府公共应用程序库

英国政府认为，即使不同的政府部门有各自特定的要求，甚至是两个职责完全不同的部门，它们在一个业务流程中也会有多个步骤与其他部门是相同的。基于此理念，英国政府在 ICT 战略中规划了政府公共应用程序库，通过政府业务流程分解，由国家统一定制开发可复用的服务，新的业务可以基于政府公共应用程序库进行重新搭配组合，部门的个性化需求可以作为附加组件独立开发，从而实现政府公共应用程序的统一开发、共享和复用。该项目预计从 2020 年起每年能为英国政府节省超过 5 亿英镑的开销，并且能够有效提升电子政务系统的灵活应变能力和标准化水平。

（四）开放共享——推动面向社会公众的数据公开，充分发掘电子政务的附加社会价值和经济价值

开放共享是近期电子政务领域最受重视的发展方向之一。发达国家已经将数据开放作为促进政府透明、公众参与、社会监督的一项重要举措。2009 年以来，美国掀起了一股“数据开放”的浪潮。为解决信息分散及缺乏整体性的问题，美国 CIO 委员会专门设立了一个新的网站“Data. gov”。该网站集合了原有的政务公开信息以及数十万项政府专有数据库中的数据，并且面向社会公众开放。英国政府紧随其后，也推出了自己的数据公开网站“Data. gov. uk”。通过政府数据公开与共享，一方面能够促进数据民主和公众参与，助力政府解决社会难题，推动服务型政府建设；另一方面，有利于

促进数据的创新应用，充分发掘政府公共数据的附加经济价值。最新案例表明，美国、英国的做法都已经取得了明显成效。

（五）强化安全——将网络空间安全提升到国家安全高度，制定综合防护体系以应对新时期的网络空间威胁

随着全球信息化的发展，信息安全形势日益严峻，网络空间已经成为国家意识形态对抗的重要现场。2010年5月29日，美国总统奥巴马宣布成立网络空间司令部，将网络空间安全提升到了与领土、领空、领海安全等同的国家安全高度。2010年3月解密美国第54号国家安全总统令（NSPD54）提出了以可信互联网连接（TIC）为重要组成部分的国家网络安全综合计划（CNCI, Comprehensive National Cybersecurity Initiative）。CNCI计划中，美国政府开始把缩减政府部门互联网出口、加强统一安全保障、全网加强态势感知作为其应对网络空间安全威胁的重要举措。按计划，到2010年底，联邦政府部门的互联网出口要从原有的8000多个减少到100个以内。整合后的互联网出口由多个政府部门共享，新的互联网出入口将由国家统一部署最先进的安全策略和服务，确保新形势下的网络空间安全。2010年6月，美国颁布了《国家网络安全网络空间可信身份国家战略》（NSTIC）草案，草案以提升网络空间身份信任级别为核心，增强网上交易安全与隐私保护，以实现公众获取安全、有效、便捷的网络服务。

二 几点启示和建议

发达国家相关战略表明，电子政务发展到今天，已经开始走向一个面向整体的开放的平台，标志着政府在管理上的一个根本性转变：从条块分割、封闭的架构迈向一个统一、开放、协同的架构，进一步支撑政府管理理念的创新以及社会文化的变革。

当前，我国正处于从管理型政府向服务型政府过渡的重要转型期。党的十七届五中全会作出了“着力保障和改善民生，必须逐步完善符合国情、比较完整、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系，提高政府保障能力，推进基本公共服务均等化”的重要战略部署。利用信息化手段建设面向全民的公共服务平台，全面增强基本公共服务与保障能力、促进公共服务均等化