

《建设事业电子政务和信息化》编委会

# 建设事业 电子政务和信息化



中国建筑工业出版社  
CHINA ARCHITECTURE & BUILDING PRESS

# 建设事业电子政务和信息化

《建设事业电子政务和信息化》编委会

中国建筑工程工业出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

建设事业电子政务和信息化/《建设事业电子政务和信息化》编委会. —北京:中国建筑工业出版社,2003

ISBN 7-112-05854-6

I. 建… II. 建… III. 基本建设-电子政务-总体规划-中国 IV. D630.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 040881 号

本书结合建设事业的实际情况,以比较通俗的方式介绍建设部电子政务总体规划的主要内容和要求。全书共分 9 章:概述、需求分析、网络系统设计、政务信息化系统、行业监管信息系统、标准规范制定、网络结构和组织、网络和系统安全、项目实施保障及风险防范。

本书可供城市规划、建设、管理及相关领域的管理者、科技工作者和高校师生参考。

\* \* \*

责任编辑 蒋协炳

## 建设事业电子政务和信息化 《建设事业电子政务和信息化》编委会

\*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)

新华书店经销

北京市彩桥印刷厂印刷

\*

开本 787×1092 毫米 1/16 印张 9½ 字数 228 千字

2003 年 7 月第一版 2003 年 7 月第一次印刷

印数: 1—2,500 册 定价 20.00 元

ISBN 7 112 05854 6

TP·12 (11493)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题,可寄本社退换

(邮政编码 100037)

本社网址: <http://www.china-abp.com.cn>

网上书店: <http://www.china-building.com.cn>

## 《建设事业电子政务和信息化》编委会成员名单

主 编：赖 明

副 主 编：尚春明 郝 力

编 委：赖 明 唐 凯 李东序 谢家瑾

武 涌 徐 波 王早生 刘 灿

尚春明 郝 力 王 毅

参编人员：尚春明 郝 力 王 毅 王 立

王建平 刘贺明 刘 哲 朱 华

朱文奇 李如生 刘若光 孙良俊

梁 松 高蕴华 王晓东 赵 昕

林 湧 李振国 黄 勤 刘 峥

## 前 言

十六大提出党的总任务是：“根据世界经济科技发展新趋势和我国经济发展新阶段的要求，本世纪头 20 年经济建设和改革的主要任务是，完善社会主义市场经济体制，推动经济结构战略性调整，基本实现工业化，大力推进信息化，加快建设现代化，保持国民经济持续快速健康发展，不断提高人民生活水平。”

十六大提出深化行政管理体制的改革要求是：“深化行政管理体制改革。进一步转变政府职能，改进管理方式，推行电子政务，提高行政效率，降低行政成本，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。”

十六大在党的总任务和行政管理体制改革两个方面，突出强调要大力推进信息化和推行电子政务。建设事业推进电子政务是落实十六大提出的总任务和政府行政职能改革两项基本要求的重要举措。

根据党中央和国务院关于电子政务的总体部署和要求，建设事业经过一年多的研究规划，提出了建设事业电子政务的总体规划和建设要求。明确建设事业电子政务主要内容是：一、办公自动化类信息系统，主要包括：建设事业主管部门的办公自动化系统和政府公众网站系统；二、行业监管类信息系统，主要包括：全国建筑市场监管信息系统、全国住房公积金监管信息系统、全国城市规划监管信息系统、国家级风景名胜区监管信息系统、全国住宅与房地产管理信息系统和全国城市基础设施管理信息系统；三、系统支撑类信息系统，主要包括：网络管理系统、安全管理系统和应用支撑信息共享平台系统。提出的建设事业电子政务信息化的主要目标是：实现政府办公自动化，提高办公自动化水平；实现政务公开网络化，建成统一政府公众网；实现行业监管信息化，提高各行业监管能力；实现信息资源共享化，形成信息共享的平台。

为了更好地引导全行业健康地推进电子政务，我们根据有关资料，特别是注重结合建设事业的实际情况，将建设部电子政务总体规划的主要内容和要求以比较通俗易懂的方式，向全行业做初步介绍，以期对建设事业的电子政务发展起到积极的推动作用。由于我们的知识和能力所限，书中可能存在不少错误，敬请各位读者批评指正。

《建设事业电子政务和信息化》编委会

2003 年 3 月 31 日

# 目 录

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| 第一章 概述 .....               | 1   |
| 第一节 电子政务的现状与发展趋势 .....     | 1   |
| 第二节 开展建设事业电子政务的目的意义 .....  | 6   |
| 第三节 建设事业电子政务目标与内容 .....    | 8   |
| 第二章 需求分析 .....             | 10  |
| 第一节 政务管理需求 .....           | 10  |
| 第二节 政府上网需求 .....           | 10  |
| 第三节 信息共享需求 .....           | 10  |
| 第四节 行业监管需求 .....           | 11  |
| 第三章 网络系统设计 .....           | 15  |
| 第四章 政务信息化系统 .....          | 18  |
| 第一节 政务信息化总框架 .....         | 18  |
| 第二节 机关政务管理系统 .....         | 19  |
| 第三节 政府上网管理系统 .....         | 30  |
| 第四节 政务信息共享平台 .....         | 40  |
| 第五章 行业监管信息系统 .....         | 55  |
| 第一节 全国建筑市场监管信息系统 .....     | 55  |
| 第二节 全国住房公积金监管信息系统 .....    | 61  |
| 第三节 全国城市规划监管信息系统 .....     | 70  |
| 第四节 国家重点风景名胜区监管信息系统 .....  | 81  |
| 第五节 全国住宅与房地产市场管理信息系统 ..... | 92  |
| 第六节 全国城市基础设施管理信息系统 .....   | 103 |
| 第六章 标准规范制定 .....           | 112 |
| 第一节 行政管理制度 .....           | 112 |
| 第二节 信息标准规范 .....           | 113 |
| 第七章 网络结构和组织 .....          | 115 |
| 第一节 需求分析 .....             | 115 |
| 第二节 建设内容 .....             | 115 |
| 第三节 基本结构 .....             | 116 |
| 第八章 网络和系统安全 .....          | 118 |
| 第一节 网络安全体系 .....           | 118 |
| 第二节 网络安全方案 .....           | 121 |

第九章 项目实施保障及风险防范 ..... 139

    第一节 项目实施保障 ..... 139

    第二节 风险防范 ..... 140

主要参考文献 ..... 143

# 第一章 概 述

## 第一节 电子政务的现状与发展趋势

信息技术的迅猛发展,特别是互联网技术的普及应用,信息技术逐步在各个领域中得到应用。信息技术在政府工作的应用与发展成为当代信息化发展的最重要的领域之一。

1992 年克林顿就任总统时就宣布他的政府将是一个电子政府,要利用信息技术提高政府政务的有效性、效率和劳动生产率;利用信息技术改造政府内部业务流。经过 4 年的努力,到 1996 年元月,联邦政府的员工减少了 24 万人,关闭了 2000 多个办公室,撤销了近 200 个联邦项目和执行机构,联邦政府的开支减少了 1180 亿美元。在对居民和企业的服务方面,联邦政府的 200 个部局确立了 3000 多条新的服务标准,作废了 16000 多页过时的行政规章,简化了 31000 多页的各种规定。由此看出,信息化在政务工作中的应用与发展取得了明显的效果。根据联合国教科文组织在 2000 年对 62 个国家进行的调查,89% 的国家都在不同程度上推动电子政务工作的开展,并将其列为政府工作重要事项。

电子政务的发展之所以受到世界各国政治家的重视,一方面是因为政府是全社会中最大的信息拥有者、最大的信息技术的用户,有效地利用信息技术,可以建立一个更加勤政、廉政、精简和高效的政府;另一方面是因为信息技术能够使广大人民群众更好地参政、议政,参与各项决策活动,信息技术能够提供快捷、舒适、方便的服务,从而促进全社会的进步。

现有的政府组织形态是工业革命的产物,已经存在了 200 年以上。随着网络时代和网络经济的来临,管理正由传统的金字塔模式走向网络模式。政府的组织形态也有可能由金字塔式的垂直结构向错综复杂的、水平的网状结构转变,减少管理层次,以各种形式通过网络与企业 and 民众建立直接的联系。因此,从另外一种意义上说,电子政务的实施是对现有工业时代政府形态的一种改造,推动信息时代政府结构的再造和新型运行方式的形成。在经济和信息全球化加快发展的情况下,一个信息化的政府已经成为一个国家或地区在全球竞争中的一个竞争力要素;也是提升国家和地区全球竞争力,争取经济和社会发展先机的关键。

从电子政务的内涵看,电子政务是指运用信息与通信技术,打破行政机关的组织界限,改进政府组织,重组公共管理,实现政府办公自动化、政府业务流程信息化,为公众和企业提供广泛、高效和个性化服务的一个过程。

从电子政务的对象和职能看,可分为内部和外部两个部分。内部主要是各级政府之间、政府的各部门之间以及各公务员之间的互动,承担政府的决策和管理职能;外部主要是政府与企业、政府与市民之间的互动,承担政府对外服务和监管职能。

从不同层面电子政务推进的策略上看,由于中央、省(市)、地市(区县)、县市(街镇)各级政府所担负的主要职责不同,因而电子政务在各层面上的实施重点和策略也有所不同。级

别越高,内部宏观决策和管理的职能越重,涉密信息越多,实施电子政务应重在领导决策系统建设和政府机构之间的信息资源共享;级别越低,其面向企业和市民的服务和监管职能越多,涉密信息越少,电子政务实施策略应重于与社会、公众的交互行为,实现政府管理的开放性和透明性。

从电子政务建设的对策上来看,可以包含以下几点:谨慎规划、小步快走;合理设置优先级;以政府业务流为主线;尽早实施标准化;分布构建战略性国家信息系统;建立有效的安全管理体系。

综上所述,电子政务建设是一个动态的发展过程,一个复杂的系统工程,一个长期而艰巨的任务。其实质是通过电子政务的建设,推动政府职能的“强化、弱化、转化”,解决政府在市场经济条件下的“越位、缺位、错位”问题,从而实现政府职能转变,工作方式创新,业务流程再造,以适应我国加入 WTO 的新形势和由计划经济向市场经济发展的新趋势。

### 一、电子政务的发展趋势

#### 1. 逐步提高在线业务和服务比率

电子政务的一大好处就是能使用户足不出户就能享受政府的各项服务,省去了以往还需要一趟趟跑有关部门的麻烦。在线服务和业务,节省了用户的时间,同时也提高了政府机构的办事效率。一些国家已经可以提供全程在网上完成的服务。这将成为电子政府的发展方向,即大部分事务处理可以通过网络一步到位,实现事务处理的自动化、网络化、电子化。

#### 2. 电子政务系统的开放性更强

各国首先对属于公开信息的出版物如政府公告、规划、工作报告、政策、法规等放在政府网站上,使公民很方便的获取,既可以浏览电子版,也可以在线索取印刷版。国家作为国家信息的主要拥有者,对于保密级别不高的数据库,可以向公众在因特网上提供检索服务。对于保密数据库,在政府专网上提供功能服务,根据政府工作人员的身份,限制其访问对象、类型、方式、时间,并对其进行权限管理。

#### 3. 政府网站趋于“标准化”

标准化的内容主要包括:界面一致,统一的入口,各页面或站点关系明确;类目清楚(电子政府部门提供的服务一目了然);内容丰富,能够充分满足公众的需求;内容检索功能强大;使用方便,充分考虑到不同用户的需求。

#### 4. 电子政府的资源无缝集成

信息资源的无缝集成是电子政府追求的理想目标和最终方向。社会资源的无缝隙整合,组织的趋于零成本运行,服务个性化和即时反应将是衡量信息社会高级发展阶段中任何一个政府组织信息化成熟的主要标志。另外,由于标准规范的不断完善,从事相关方面的厂商,在开发建设过程中将有法可依。保证了不同系统部件之间的互操作性、应用层次的灵活性和可选择性,从而降低支持和开发成本。

#### 5. 信息安全不断得到加强

信息安全是我国信息化道路的最大特色。安全策略的制定,包括政府信息系统的安全等级的分类、与安全等级相应的安全措施的要求、对参与系统开发和运行的企业的要求和约束、系统安全的审计、安全问题的报告制度和程序、紧急情况的处理和应急措施等。可以预计信息安全市场将进一步发展,信息安全法律法规将更加完善。

总体上说,从电子政务发展的阶段看,电子政务内部建设,一般要经历公文电子化——

办公自动化——行政管理网络化——网上协同办公四个阶段;外部建设一般应经历网上简单的信息发布——网上单向互动——网上双向互动——在线事务处理四个阶段。内部建设是对外服务的基础和支撑,而对外服务的深入开展又促进了内部业务管理的整合。

## 二、我国信息化与电子政务发展现状

信息技术及其产业广泛渗透到社会生活的各个方面,极大地推动了社会经济的全面进步与发展。党中央、国务院一贯高度重视信息化工作。邓小平同志指出,“开发信息资源,服务四化建设。”江泽民同志多次强调,“四个现代化,哪一化也离不开信息化。”中央两代领导核心都站在战略的高度,阐明了推进信息化对于实现现代化的重大战略意义。信息化工作涉及政治、经济、文化及军事等各个领域,为适应信息化迅速发展新形势的需要,进一步加强信息化工作的领导,2001年8月,中央决定重新组建国家信息化领导小组,负责审议国家信息化发展战略、规划、有关法规草案和重大决策,综合协调信息化和信息安全工作。领导小组下设专职办公室,作为国家信息化领导小组的办事机构,承担日常工作。

在国家信息化领导小组第一次工作会议上,国家信息化领导小组组长朱镕基总理对信息化建设提出以下五项方针:第一,坚持面向市场,需求主导。第二,政府先行,带动信息化发展。第三,信息化建设要与产业结构调整相结合。第四,既要培育竞争机制,又要加强统筹协调,努力为信息化发展创造良好的环境;第五,既要重视对外开放与合作,又要加强自主科研开发。在对外开放与合作中逐步增强我国信息产业的国际竞争力。同时,要按照“有所为、有所不为”的原则,集中力量抓住关系国家安全和对产业发展有重大影响的核心技术,加大研究开发力度,推进产业发展。

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》中指出:“信息化是当今世界经济和社会发展的的大趋势,也是我国产业优化升级和实现工业化、现代化的关键环节。要把推进国民经济和社会信息化放在优先位置。”2002年中央下发了《国民经济和社会发展第十个五年计划信息化重点专项规划》,专项规划明确提出了“统筹规划,资源共享,应用主导,面向市场,安全可靠,务求实效”的信息化工作方针。明确提出了我国信息化在“十五”期间的工作目标和工作重点。十六大报告提出:“信息化是我国加快实现工业化和现代化的必然选择。坚持以信息化带动工业化,以工业化促进信息化,走出一条科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的新型工业化路子。”

我国的信息化工作经过十多年的建设,已经初见成效:

### 1. 基础设施情况

根据国家统计局统计资料显示,电子信息产业已成为我国工业第一支柱产业。我国电子信息产业近十年生产增长最快,平均每年递增32.2%,远远高于同时期全部工业年均增长14.2%的速度,尤其是2000年保持了增长明显领先的格局,生产增速高于全国工业增长20个百分点以上,居其他工业行业之首,对国民经济增长贡献率达21.4%,拉动全国工业增长2.5个百分点(全国工业增长为11.4%),成为我国实现利润的三大(石油、电力、电子)支撑行业之一。

中国软件产业总额可由国内软件产品销售额、软件服务收入和软件出口额三部分组成。根据中国软件行业协会(CSIA)的调查数据,2000年中国软件产业总额为593亿元人民币,比1999年的441.5亿元增长了34.3%。其中,国内软件产品销售额为238亿元,软件服务收入为322亿元,软件出口额为4亿美元(折合33亿元人民币);分别比1999年增长

30.77%、35%和57%。

根据中国互联网络信息中心的最新统计数据,到2001年底,我国上网计算机数为1254万台,其中专线上网计算机数为234万台;上网人数已达3370万人;在CN下注册的域名数为127319个;WWW站点数为277100个;我国国际出口带宽的总容量为7597.5M,连接的国家有美国、加拿大、澳大利亚、英国、德国、法国、日本、韩国等。

## 2. 我国实施的几个“金”系列工程

金桥工程是在朱镕基总理1993年3月12日主持的国务院会议上提出并部署的,是以建设我国重要的信息化基础设施为目的的跨世纪重大工程。在北京、上海、武汉、广州、深圳五城市之间已建设了一个全连接的ATM骨干网络,传输带宽达到622Mbps。国际出口总带宽达到159M。在国内,通过北京互联网交换中心,以155M的带宽实现了与国内九大网络的互联互通。目前已经建成了覆盖100个城市的Internet业务网和16城市的帧中继业务网,可以为跨国企业的关键商业数据传输提供更安全、更有保障的网络服务。目前金桥网拨号用户数已近80万户,专线用户已逾1000户,其中包括政府部门、媒体系统及一大批国内知名的企业用户。

金关工程是1996年初,外经贸部按照国务院信息化工作领导小组要求,正式向国家计委申请立项。该工程目前已完成了主干网通讯平台、数据交换平台、信息平台和网络备份工程建设,并在全国97个省市设立了网络节点,实现了与各地外经贸管理机关、部分企业和我国驻外经商机构的联网。1999年底,国家信息化领导小组正式批准外经贸部作为国家第八个独立的互联网接入单位,构架中国经济贸易互联网,为21世纪我国对外经济贸易的现代化奠定了重要基础。金关工程主要包括四个应用系统。(1)配额许可证管理系统。(2)进出口统计系统。(3)出口退税系统。(4)出口收汇和进口付汇核销系统。

金税工程是1998年6月8日,经国务院批准,国家计委同意立项。金税工程的建设目标是:在全国国税系统,建立从区县国税局、地市国税局、省国税局到总局的四级广域网络;在区县设立数据采集中心,在地市以上设立三级稽核中心;建立覆盖全国区县以上稽查局的四级协查网络;在区县或以下配备防伪税控发票发行和发售子系统,在区县以下税务征收机关配备防伪税控报税子系统和认证子系统;将防伪税控开票子系统推广到全部增值税一般纳税人。金税工程的主要任务是:通过采用防伪税控系统技术,对增值税专用发票进行防伪、并进一步监控税源;同时利用防伪税控系统统一进行增值税的数据采集,将采集的增值税发票使用明细等有关信息送到上级稽核中心进行计算机交叉稽核,将稽核结果交由协查系统进行协查,各级税务稽查部门根据协查系统提供的信息进行重点稽查,以堵塞和防止增值税纳税中的偷、漏、骗税行为,使增值税管理工作逐步纳入科学化、规范化的轨道,达到对规模庞大的增值税专用发票的有效管理,最大限度地减少税款流失。

## 3. 政策和标准规范的制订

为规范和保护我国信息产业健康有序的发展,我国有关部门相继制定了一系列的政策法规。如国家保密局关于“计算机信息系统保密管理暂行规定”、国务院信息办关于“中华人民共和国计算机信息网络国际互联网管理暂行规定实施办法”、信息产业部关于“计算机信息系统集成资质管理办法(试行)”、国家保密局关于“计算机信息系统国际互联网保密管理规定”、公安部关于“计算机病毒防治管理办法”、国务院关于“鼓励软件产业和集成电路产业发展若干政策”、国务院令“中华人民共和国电信条例”、国务院令“互联网信息服务管理办

法”、信息产业部关于“互联网电子公告服务管理规定”、信息产业部关于“软件产品管理办法”、国务院新闻办关于“互联网站从事登载新闻业务管理暂行规定”、全国人大常委会关于“全国人民代表大会常务委员会关于维护互联网安全的决定”等等。

#### 4. 我国电子政务发展的过程与目标

在全球电子政务建设发展的新形势下,我国政府做出了积极响应。2000 年国务院总理朱镕基曾多次讲到政府信息化建设的重要性和必要性。他指出:“政府行政管理信息网络化是一场深刻的革命,势在必行。各级政府、各个部门都要充分认识加快政府管理信息网络化建设的重要性和紧迫性,要自觉地从思想观念、管理方式等方面适应加快信息网络化发展的要求,采取切实有力的措施,积极利用网络技术、数字技术,加快行政管理信息化、现代化步伐,以适应改革开放现代化建设新形势的需要。”

我国电子政务可以分为初期缓慢发展和近几年来快速发展两个阶段。

初期发展主要表现在两个方面。一是 20 世纪 80 年代末期,中央和地方党政机关所开展的办公自动化(OA)工程,建立了各种纵向和横向信息办公网络,为利用计算机和通信网络技术奠定了基础。二是 1993 年底启动的“三金工程”,即金桥工程、金关工程和金税工程,这是中央政府主导的以政府信息化为特征的系统工程,重点是建设信息化的基础设施,为重点行业 and 部门传输数据和信息。但是,这些都还是电子政务发展的雏形,是电子政务发展的最初级阶段。

到 20 世纪 90 年代末期,由于信息网络技术的快速发展和信息基础设施的不断完善,电子政务的发展进入快车道,突破了部门和地域限制,向交互性和互联网方向发展。

2001 年,中央调整了国家信息化领导小组后,将电子政务建设作为其中一项最重要工作,提出电子政务先行,带动国民经济和社会发展信息化,并指出对于应对加入世界贸易组织后的挑战,加快政府职能转变,提高行政质量和效率,增强政府监管和服务能力,促进社会监督,实施信息化带动工业化的发展战略,具有十分重要的意义。

“十五”期间,我国电子政务建设的主要目标是:标准统一、功能完善、安全可靠的政务信息网络平台发挥支持作用;重点业务系统建设取得显著成效;基础性、战略性政务信息库建设取得重大进展,信息资源共享程度明显提高;初步形成电子政务网络与信息安全保障体系,建立规范的培训制度,与电子政务相关的法规和标准逐步完善。这些工作完成后,中央和地方各级党委、政府部门的管理能力、决策能力、应急处理能力、公共服务能力将得到较大改善和加强,电子政务体系框架将初步形成,为下一个五年计划期的电子政务发展奠定坚实的基础。

“十五”期间,电子政务建设的主要任务是:

(1) 建设和整合统一的电子政务网络。为适应业务发展和安全保密的要求,有效遏制重复建设,要加快建设和整合统一的网络平台。电子政务网络由政务内网和政务外网构成,两网之间物理隔离,政务外网与互联网之间逻辑隔离。政务内网主要是副省级以上政务部门的办公网,与副省级以下政务部门的办公网物理隔离。政务外网是政府的业务专网,主要运行政务部门面向社会的专业性服务业务和不需在内网上运行的业务。要统一标准,利用统一网络平台,促进各个业务系统的互联互通、资源共享。要用一年左右的时间,基本形成统一的电子政务内外网络平台,在运行中逐步完善。

(2) 建设和完善重点业务系统。为了提高决策、监管和服务水平,逐步规范政府业务流

程,维护社会稳定,加快重要业务系统建设:继续完善已取得初步成效的办公业务资源系统“金关”、“金桥”、“金税”和金融监管(含金卡)4个工程,促进业务协同、资源整合;启动和加快建设宏观经济管理、金财、金盾、金审、社会保障、金农、金质、金水以及其他重要业务系统工程建设。

(3) 规划和开发重要政务信息资源。为了满足社会对政务信息资源的迫切需求,国家要组织编制政务信息资源建设专项规划,设计电子政务信息资源目录体系与交换体系;启动人口基础信息库、法人单位基础信息库、自然资源和空间地理基础信息库、宏观经济数据库的建设。

(4) 积极推进公共服务。各级政务部门要加快政务信息公开的步伐。在内部业务网络化的基础上,充分发挥部门和地方政府的积极性,推动各级政府开展对企业和公众的服务,逐步增加服务内容、扩大服务范围、提高服务质量。近两年重点建设并整合中央和地方的综合门户网站,促进政务公开、行政审批、社会保障、教育文化、环境保护、“防伪打假”、“扫黄打非”等服务。

(5) 基本建立电子政务网络与信息安全保障体系。要组织建立我国电子政务网络与信息安全保障体系框架,逐步完善安全管理体系,建立电子政务信任体系,加强关键性安全技术产品的研究和开发,建立应急支援中心和数据灾难备份基础设施。

(6) 完善电子政务标准化体系。逐步制定电子政务建设所需的标准和规范。今年要优先制定业务协同、信息共享和网络与信息安全的标准,加快建立健全电子政务标准实施机制。

(7) 加强公务员信息化培训和考核。要发挥各级各类教育培训机构的作用,切实有效地开展公务员的电子政务知识与技能培训,制定考核标准和制度。今年要制定公务员信息技术知识与技能的培训标准和培训计划,编制培训教材,落实培训机构。

## 第二节 开展建设事业电子政务的目的意义

### 一、建设事业在国民经济与社会发展中的地位

改革开放以来,特别是党的十三届四中全会以来,作为相关行业赖以生存与发展的基础性先导产业之一,建筑业的改革与发展都取得了显著成就,现已成为我国国民经济建设中的支柱产业之一,并在国民经济中发挥着越来越重要的作用。

建筑业对国民经济增长贡献突出。根据国家统计局资料,1989年到2001年,全国(不包括港、澳、台地区,下同)建筑业增加值从794亿元增长到6462亿元,年均增长12.6%(扣除价格上涨因素),高于我国国内生产总值(GDP)的同期增长速度(9.3%);建筑业增加值占GDP的比重由4.7%提高到6.7%,增加了2个百分点,达到了支柱产业的指标标准。建筑业在国民经济各产业部门中居第4位(在工业、农业、商贸业之后,交通运输通讯业之前),为国民经济持续稳定增长做出了贡献。在全社会固定资产投资总额中,由建筑业完成的建筑安装工程投资占65%左右。建成投产使用的大型项目增强了我国的综合国力,改善了人民的物质文化生活。

建筑业产业规模的扩大,带动了建筑业从业人数的增加,为缓解就业压力,吸收农村剩余劳动力、促进农村产业结构调整做出了贡献。1989年到2001年,全国建筑业的从业人数

从 2407 万人增加到 3669 万人,年均增长速度为 3.6%,高于全国从业人员总数的同期增长速度(2.3%);其中来自农村的从业人数从 1502 万人增加到 2797 万人,年均增长速度为 5.3%;全国建筑业从业人数占全社会从业人数的比重从 4% 提高到 5%。

与建筑业密切相关的住宅建设成为新的经济增长点,城乡住宅建设从投资和消费两个方面促进了经济增长。最近几年,我国每年新建住宅大约 12 亿  $m^2$ ,城乡住宅投资年增长额保持在固定资产投资增长额的 30% 左右,直接拉动 GDP 增长 1 个百分点以上。城镇居民的人均居住消费占消费支出比重从 1997 年的 7.7% 提高到 2001 年的 10.3%。农村居民的人均居住消费占消费支出的比重,从 12.26% 提高到 18.32%。2002 年,城镇个人购买新旧住宅交易总额和其他形式的建房支出约 9000 亿元以上,其中 2701 亿元是通过住房个人贷款实现的。截止到 2002 年底,商业银行贷款余额达到 8253 亿元,比 1997 年增加了 43 倍。

十六大总结了改革开放以来特别是十三届四中全会以来的经验,明确提出,要在 21 世纪的头 20 年,集中力量,全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会,并且制定了全面建设小康社会的宏伟纲领。小康社会的建设必然会加速我国的城镇化进程,而城镇化的加速离不开城市基础设施和住宅建设的大发展,这必将为建筑业提供更为广阔的舞台。北京申奥和上海申博的成功,更是在全国形成南北呼应之势,必将为建筑业带来新一轮投资热潮,成为建筑业的两大“超级引擎”。可以预计,建筑业在国民经济中的支柱产业地位将会不断加强,对国民经济的拉动作用将更加显著。

建设事业包括城市规划、城市建设、建筑业、房地产等行业,涉及老百姓生活的方方面面,是国民经济与社会发展的重要组成部分。

## 二、建设事业电子政务肩负的责任

我国的城市化水平接近 40%,已进入了城市发展的高速增长阶段。城市化水平的提高预示着城市数量的增加和城市规模的增大,对城市规划、建设、管理与服务提出了更高的要求,传统的城市规划、建设、管理与服务方式急需变革,运用科学的、整体的、系统的思维来营造现代化城市已成为时代发展的必然,建设领域信息化工作就是围绕城市的规划、建设、管理与服务等方面开展,以提高城市的现代化水平,从而为国民经济的持续、健康、快速发展奠定基础。因此,建设领域信息化在国民经济和社会发展信息化中占有重要的地位。

建设事业电子政务的建设是全国建设领域信息化的重中之重,是建设事业信息化的龙头工作。建设事业电子政务的建设,其社会效应将远远超过其所带来的经济效应,它的建设将推动全国各地建设行政主管部门的观念变革、管理方式变革以及业务流程的变革,从而带动整个建设事业的信息化革命。

建设事业电子政务的建设对于加强政府监管,推动政府职能转变,具有重要的意义。国务院有关文件要求,要运用现代信息技术对城市、风景名胜区的规划管理工作进行监管,利用计算机网络技术对与老百姓息息相关的住房公积金进行监管,以及加强对建筑市场的监管工作等等。因此,建设事业电子政务的发展对推动城市的发展以及规范管理我国建筑市场秩序具有重要责任。

建设事业电子政务的建设能使政府工作人员及时地了解到老百姓最关心的问题,使政府部门制定出的政策法规的目的性更明确,能够提高政府的办事效率,拉近政府与百姓之间的距离,搞好与群众的关系,维护社会的稳定。建设事业电子政务可以利用动态交互式 WEB 服务功能把政府颁布的与百姓相关的政策、法规以及其他公共信息非常及时、准确和

清晰的通过因特网传递给百姓,社会公众可以从建设网站上了解到政府的方针政策,同时还可以从网站上向政府有关部门反映问题,使政府快速获得比较具有时效性和权威性的群众意见。建设事业电子政务的建设可以使政府部门之间、政府与企业之间、政府与个人之间的沟通与传递会变得更加更快。建设事业电子政务的建设大大提高了政府决策透明度,企业和个人获得更多更直接的信息,并在手段上可以实现参政议政。政府将更广泛的直接面对企业和个人,地域和层级的局限被大大降低。与传统的政府相比,大大节省了办公时间和办公费用,而且建设事业电子政府可以提供全天候的服务。所有这些对于建立真正良性的、健康的政府和公众关系至关重要。

其次,建设事业电子政务的建设可以在建设行政主管部门中创造一个廉洁、透明的政府,电子政府的出现对世界范围内的腐败现象产生强有力的冲击,并导致人类社会反腐败斗争向更高层次的提升。人们可以更加直接、更加方便的监督政府的行政行为,有效利用政府的有关资源,使腐败现象降低到最低点,从而建设一个廉洁、透明的政府。

### 第三节 建设事业电子政务目标与内容

#### 一、建设事业电子政务的建设目标

建设部为全面贯彻落实中共中央有关文件精神,实现“以信息化带动工业化,发挥后发优势,实现社会生产力的跨越式发展”的战略目标,“十五”期间将高度重视信息技术与传统产业的结合,大力推进建设事业信息化工作,加快建设事业信息化进程,推动传统产业升级改造,用信息等高新技术改造和提升建设行业。

建设部电子政务规划,提出了建设部电子政务建设的目标是要贯彻国家电子政务建设的指导方针、目标、任务,结合建设领域的特点和行业管理工作的需要,积极开展建设部电子政务内网、外网与公众信息网的建设,建立健全建设部电子政务标准指标体系、政策法规体系、安全保障体系,实现全行业信息共享,提高政府管理能力、决策能力、应急处理能力以及为公众服务能力。

#### 二、建设事业信息化的内容

建设部“十五”期间将重点围绕建设事业电子政务、建设行业信息化以及建设企业信息化开展工作。

国务院 2001 年 4 月份下发了有关文件,提出了今后五年我国电子政务建设规划纲要。2002 年 7 月,中共中央办公厅、国务院办公厅联合下发了《我国电子政务建设的指导意见》,进一步明确了全国电子政务建设的指导思想、目标、任务以及主要措施。为此,建设部制定了部电子政务规划,提出了建设部电子政务建设的目标,要利用信息技术全面推进建设事业政务信息化工作。

建设行业信息化工作主要是组织制定建设行业信息化总体规划,以及各领域信息化专项规划,加强统一组织协调;根据总体规划与发展的需要,组织关键技术攻关;推动建设行业信息标准化工作,建立建设行业信息化标准体系,加快信息化标准制定工作,规范行业信息化工作;推进建设事业各领域业务应用系统的建设,特别是:城市规划、城市建设、建筑业、房地产、数字社区等五个方面的信息化建设;推动建设行业信息技术创新体系建设,加强政策法规的制定,为建设行业信息化的发展营造一个良好的政策环境;积极开展试点示范工作,

以点带面,推动行业信息化的开展;开展建设行业信息化软硬件测评工作,推动行业软硬件开发、生产产业化。

在建设企业信息化建设中,针对建设领域涉及的行业多,大多属于传统企业,包括勘察设计企业、建筑业企业、房地产企业、自来水、煤气、公共交通、市政公用企业以及其他各类相关咨询服务企业的状况。通过利用信息技术结合现代管理思想,优化企业生产流程、优化企业管理、优化企业的市场营销,优化企业的资源配置,降低成本,提高企业的管理水平,市场营销水平,从而增强企业的市场竞争力,并大大提高服务水平和服务质量,满足广大人民群众的需要。企业信息化工作内容包括:组织制定推进企业信息化规划、政策、技术标准等;组织研究开发推广应用企业信息化技术;组织各类企业信息化试点示范;组织产业化基地建设;建立企事业信息化指标体系等。

建设部电子政务规划,明确了建设部电子政务建设的主要内容:

1. 建设部电子政务内网的建设。按照中办 17 号文件要求,政务内网主要支持副省级以上政务部门的办公业务和其他涉密业务。电子政务内网的建设将根据中办的规划和要求逐步进行建设。

2. 建设部电子政务外网的建设。外网的建设主要包括办公自动化(OA)和建设部业务监督管理信息系统。在部业务监督管理信息系统建设中首先重点建设好全国住房公积金监督管理信息系统、全国建筑市场监督管理信息系统、全国城市规划监督管理信息系统、国家级风景名胜区监督管理信息系统等四个业务系统,并在此基础上,开展全国住宅与房地产市场管理信息系统和全国城市市政基础设施管理信息系统的建设。

3. 建设部电子政务公众服务网的建设。根据中办 17 号文件精神,将进一步整合现有网站资源,集中建设和完善“中华人民共和国建设部互联网站”和“中国建设信息网”,建成建设部统一的、权威的对外公众信息发布网站。

4. 建设部电子政务信息资源数据库及信息交换平台的建设。为实现资源共享,互联互通,避免重复建设,在建设部电子政务系统建设过程中,要整合建设事业信息资源,建设统一的电子政务信息平台 and 数据库。

## 第二章 需求分析

### 第一节 政务管理需求

建设部日常办公需求主要包括:公文管理、会议管理、档案管理、事务管理、信息发布、决策支持等主要业务需求。公文管理需要满足收文、办文、核文、会签、发文、存档、查阅等多环节管理需求。会议管理需要满足机关内部和行业会议的通知发放、会议日程、参会回执、会议签到、内容记录、会议纪要管理需求。档案管理需要满足档案存储、档案查询、档案复制、档案统计、档案借阅等管理需求。事务管理需要满足领导活动计划、重要事件提醒、会议室安排、车辆调度等管理需求。信息发布需要满足机关内部信息共享和政务公开两个方面的需求。机关内部信息共享的需求主要包括:部内外提供的业务信息、政策信息、法规信息、参考信息。建设部需要向社会公布六个行业的监管结果信息、行业政策动态、行业法规信息和业务规范流程等信息。决策支持需要满足建设部多行业管理海量数据存储、跨行业数据查询、数据挖掘、统计分析、报表报告生成、行业发展预警预测等多方面的业务需求。同时需要满足建设部全国建筑市场监管信息系统、全国住房公积金监管信息系统、全国城市规划监管信息系统、国家级风景名胜区监管信息系统、全国住宅与房地产市场管理系统和全国城市基础设施管理系统等六个行业监管信息系统的信息管理、数据融合、数据挖掘和汇总分析等辅助决策的特定需求。

### 第二节 政府上网需求

建设部办公自动化系统必须体现政务公开的需求。主要包括:建设部全国建筑市场监管信息系统、全国住房公积金监管信息系统、全国城市规划监管信息系统、国家级风景名胜区监管信息系统、全国住宅与房地产市场监管信息系统和全国城市建设监管信息系统等六个行业监管过程和结果信息公开、行业政策法规信息公开、政务办理流程规范公开、社会公众舆论监督公开等。同时,建设部需要通过政府网站系统实现网上办公的信息收集和动态交互的政务活动。这些政务活动主要包括:各类企业资质审查年检、各类执业资格审查年检、各类统计月报、季报、专项调查和年报上报、六个监管信息系统信息上报、代国务院审批的城市总体规划、国家级风景区总体规划网上公示和公众舆论监督等。

### 第三节 信息共享需求

建立建设部政务信息化工程需要的信息交换枢纽和共享平台。利用该平台集中存储并管理建设部的信息资源,为各类应用系统的运行提供软件平台和服务支持,实现机关办公