

三峡流域城市
社会治理研究丛书

丛书主编：谭志松



现代城市政务信息化 大统一模式研究 ——宜昌市电子政务实践与实效

王俊 等 编著

XIANDAI CHENGSHI ZHENGWU XINXIHUA
DATONGYI MOSHI YANJIU
YICHANGSHI DIANZI ZHENGWU SHIJIAN YU SHIXIAO

中国社会科学出版社

三峡流域城市
社会治理研究丛书

丛书主编：谭志松



应用社会学文库

现代城市政务信息化 大统一模式研究

——宜昌市电子政务实践与实效

王俊 等 编著

XIANDAI CHENGSHI ZHENGWU XINXIHUA
DATONGYI MOSHI YANJIU
YICHANGSHI DIANZI ZHENGWU SHIJIAN YU SHIXIAO

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

现代城市政务信息化大统一模式研究: 宜昌市电子政务实践与实效 / 王俊等编著. —北京: 中国社会科学出版社, 2015. 5

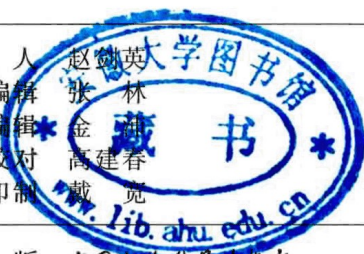
(三峡流域城市社会治理研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 5161 - 6027 - 5

I. ①现… II. ①王… III. ①电子政务—研究—宜昌市
IV. ①D676. 33 - 39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 085549 号

出版人 赵冀英
责任编辑 张林
特约编辑 金藏
责任校对 高建春
责任印制 戴宽



出版 中国社会科学出版社
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮编 100720
网址 <http://www.csspw.cn>
发行部 010 - 84083685
门市部 010 - 84029450
经销 新华书店及其他书店

印刷 北京市大兴区新魏印刷厂
装订 廊坊市广阳区广增装订厂
版次 2015 年 5 月第 1 版
印次 2015 年 5 月第 1 次印刷

开本 710 × 1000 1/16
印张 24
插页 2
字数 381 千字
定价 76.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换
电话: 010 - 84083683
版权所有 侵权必究

《三峡流域城市社会治理研究丛书》

编辑委员会

- 主 编：谭志松
- 副 主 编：王 俊 李敏昌 邓莹辉 宋仕平
- 顾 问：李建林（三峡大学党委书记、二级教授、博导）
何伟军（三峡大学校长、二级教授、博导）
- 主 任 委 员：谭志松（三峡大学原副校长、二级教授、博导）
马学军（中共宜昌市委常委、秘书长）
- 副主任委员：杨 敏（中央财经大学教授、博导）
张宗益（中共宜昌市委原副秘书长）
胡孝红（三峡大学马克思主义学院院长、教授）
- 委 员：王 俊 李敏昌 唐祖爱 田 强 李卫平
邓莹辉 宋仕平 陈金明 童 潇 黄家亮
骆东平 田世锭 吴正彪 朱祥贵 胡俊修
黎建春 覃美洲 朱 静 梁贤艳 周成刚
宋发新 丁晓艳 胡宜春 李见顺 黄利红
余菲菲 吴 军 郑来春

总 序

“三峡流域城市社会治理创新研究丛书”（以下简称“丛书”）是湖北省人文社科重点研究基地三峡大学区域社会管理创新与发展研究中心（以下简称社管研究中心）开放基金的一项重大研究课题“三峡流域城市社会治理研究”的系列成果。本课题由我主持，下设十个子课题，每个子课题用一本专著结题，分别由研究中心部分教授和博士主持完成。经过课题组和编委会近几年的艰苦努力，成果将陆续由中国社会科学出版社出版。

本课题研究对象是三峡流域中各大中小城市的社会治理研究。这里涉及两个社会空间概念：一个是大范围概念，即所谓“三峡流域”社会空间，这里指长江三峡段涉及的流域区域和汇入三峡流域段的三江（乌江、清江、沅江）所经流的流域区域共同连片构成的地域的社会空间，它涉及湖北、湖南、重庆、贵州等4个省市的15个地市州区及其94个县市区（其中重庆的12个县为副地级县），国土面积21.2万平方公里，总人口4607.8万余人。这个区域有四大特点：一是水域和水电特色，举世瞩目的三峡水电工程和葛洲坝水电工程等引起世界关注；二是民族山区特色，这一区域覆盖了武陵山区的大部分地域，土家族、苗族、汉族等30余个民族共居此地，具有独特的民族和地域文化；三是自然风景和民族文化构成了丰富独特的民族旅游资源；四是远距省会之外，处于边缘地带而分属四个省市，且有相当一部分地区还处于需要国家大力扶贫状况。另一个区域概念是三峡流域中的城市社会。第一，按现在划分，这一区域内有一个大城市——宜昌市城区，其余全是中小城市（地市州首府和县市区首府城市）；第二，这些城市都在具有国家发展战略和省市发展战略的四个城市圈、群（武汉“8+1”城市圈、湖南“长株潭”城市

群、重庆城市群和贵阳城市群)之外。第三,在这些城市中有一个被确定为首批35个全国城市社会治理的试点——宜昌市,且经过五年的努力,已形成了行之有效的城市社会治理“一本三化”体系和模式。^①因此,笔者认为三峡流域社会是一个值得关注和研究的社會空间,并首次选择了“三峡流域城市社会治理研究”为我们的研究课题。

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)明确提出:“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”,并强调要“创新社会治理的体制”。其现实意义就是维护最广大人民根本利益,最大限度地增加社会和谐因素,增强社会发展活力,提高社会治理水平,确保人民安居乐业、社会安定有序。它体现了我们党对社会发展规律认识和把握的又一次新飞跃,实现了我国社会建设理论和实践的又一次创新。《决定》的精神,提升了“丛书”研撰的重要现实意义。

研究城市社会治理,必然要考虑城市社会空间的特点和社会转型期社会结构变化情况,要以马克思主义社会空间理论为指导,来构建城市社会治理研究的框架和体系。马克思主义社会空间理论源于马克思“土地空间”理论所导出的社会空间思想。20世纪70年代以来,以列斐伏尔、卡斯泰尔、哈维、詹姆逊等为代表的新马克思主义者们循着马克思和恩格斯的思想进一步推进了马克思主义的社会空间思想,进而逐步形成了马克思主义社会空间理论。^②马克思主义社会空间思想的核心是“社会空间是人类社会实践活动的产物”。“实践”是马克思主义哲学的立足点也是目的地。马克思指出:“从前的一切唯物主义(包括费尔巴哈的唯物主义)的主要缺点是:对对象、现实、感性,只有从客体或者直观的形式去理解,而不是把它们当作感性的人的活动,当作实践去理解。”^③由此可见,马克思的“实践”,“不单是指人类的物质生产实践活动,还

① 这部分内容的详细论述见笔者著,本“丛书”著作之一:《三峡流域城市社会治理概论》。

② 王晓磊:《社会空间论》,中国社会科学出版社2014年版,第95页。

③ 《马克思恩格斯选集》第1卷,人民出版社1995年版,第54页。

包括人类的精神生产实践活动、人的生产实践活动和社会交往实践活动”^①。也就是说，社会空间是人类物质生产实践、精神生产实践、人的生产实践和社会交往实践等人类的四种实践活动的产物。

从马克思主义社会空间理论去思考，研究城市社会治理必须考虑城市社会与城市自然空间（城市区域位置）和再现的城市空间（政府主导下人们建造的城市空间）关系；要考虑城市社会与该城市的精神空间的关系；还要考虑城市社会与该城市的人口规模、民族结构和文化的关系；更离不开与该城市的经济发展状况以及治理体制和机制的关系。因此，我们是在这个基本思想的指导下构建的本“丛书”内容体系：

首先，“丛书”第一次提出“三峡流域”的概念，对“三峡流域”概念的界定及其意义的阐释，以及对该区域城市社会治理综合状况梳理，包括研究区域城市社会的一些基础性理论论述，是整个“丛书”基础性的重要工作。这方面以题为《三峡流域城市社会治理概论》的著作，由谭志松教授完成。

其二，我们选取宜昌市城市社会治理为研究范本，进行全面系统的研究拟作为三峡流域城市社会治理可以循借的样本，以指导实践和找出规律。这样做的理由有四：一是，宜昌市府城区是三峡流域中规模最大、经济基础较好的城市（现城区人口120余万）。二是，区域位置处该流域中部核心位置，中国水电主要枢纽工程：三峡水电工程和葛洲坝水电工程所在地，有“中国能源的心脏”和“世界水电之都”之称，有重要的社会影响和社会地位；三是，宜昌市已作为全国城市社会管理创新首批35个试点城市之一进行了5年的实践探索，取得了开创性的成果，形成了特色鲜明的社会治理体系：“一本三化”城市社会治理模式，并得到了中央和湖北省委的肯定和重视，已经产生了重要影响。这个体系和模式对于三峡流域乃至全国城市社会治理具有重要的示范和推广意义。四是，宜昌城市发展的历史变迁、社会文化结构、经济生活方式与地理生态环境等与三峡流域内城市基本相近，因此，选择宜昌市做样本具有直接指导意义。我们用三本专门著作全面研究宜昌城市社会治理模式和经验：《现代城市社会治理创新“一本三化”模式研究——来自宜昌的中国经

^① 王晓磊：《社会空间论》，中国社会科学出版社2014年版，第87页。

4 现代城市政务信息化大统一模式研究

验》(谭志松教授和王俊教授等编著)、《现代城市政务信息化大统一模式研究——宜昌市电子政务实践与实效》(王俊教授等编著)、《宜昌城市变迁史研究》(李敏昌教授等著)。

其三,围绕城市社会治理涉及的各个方面结合三峡流域城市社会治理状况,从六个方面作专题研究:

邓莹辉教授的《三峡流域城市社会文化管理创新研究》一书,主要分析了政府行使文化管理职能过程中所面临的困境及其产生的原因,厘清了城市文化管理和文化创新的基本思路及有效路径,其间,特别注意到地方文化建设、发展和管理对城市社会治理的影响和作用。

宋仕平教授的《三峡流域城市社会非政府组织治理研究》研究,非政府组织在实现现代城市社会治理民主化、法制化中的微观基础作用。非政府组织的活动范围需要得到国家制度的授权与约束;非政府组织的发展已经成为现代城市民生改善、社会矛盾化解的有效途径;非政府组织参与城市社会治理也是推动公共治理范式转型的外在动力之一。

陈金明教授等的《三峡流域城市社会文明教育创新研究》一书,着重分析三峡流域城市社会文明教育的结构体系,从实证研究的角度,总结了三峡流域城市社会文明教育的重要举措及基本经验,同时也对城市文明教育对城市社会治理作用的理论进行一定的探讨。

骆东平教授等的《三峡流域城市社会治理法治化研究》一书,以全国社会管理创新的试点城市——宜昌市的城市社会治理法治化实践为研究对象,重点就宜昌市城市社会治理法治化、社会稳定风险评估与应急管理法治化、特殊人群管理法治化、非政府组织法治化和“智慧城市”建设等几大方面的实践与理论问题进行了研究。以探究当下城市社会治理中本地优势资源的开发与本地社会服务水平提升中的诸多理论与实践问题。意在阐释城市社会治理需将创新社会治理置于法治化的轨道中,需科学规划社会治理立法进程、有序推进公民参与公共决策、积极营造社区法治文化氛围和全面保障社会组织服务民生。

李见顺博士的《三峡流域城市社会社区自治的理论与实践研究》一书,从逻辑的、历史的和现实的三个层面探讨了三峡流域城市社区自治的理论问题和实践模式,对三峡流域社会建设背景下城市社区自治的产生与发展进行理论总结,并提出适应社会建设需要的城市社区自治重构

模式和路线图。

朱静博士和梁贤艳副教授等的《三峡流域城市社会安全治理研究》一书，主要选择了我国各地运行较好的城市社会安全治理模式进行比较研究，这些城市包括山东烟台、浙江平阳、辽宁沈阳、江苏淮安、四川遂宁、湖北宜昌等，通过比较研究，归纳出这些城市社会安全治理的特征和经验。

《丛书》的研撰经过了艰辛努力，也得到了多方的帮助和支持。2012年，在宜昌市政协主席、市社会管理创新领导小组办公室（以下简称“市创新办”）主任李亚隆同志的支持下，三峡大学应用社会学研究所与宜昌市社会管理创新办公室联合申报湖北省人文社科重点研究基地三峡大学区域社会管理创新与发展研究中心并获得成功，开始实质性合作研究。我们派出朱静博士等到市创新办挂职工作学习宜昌市社会管理创新工作，参与市创新办相关工作。多次请市创新办相关领导和工作人员来社管研究中心讲座，介绍宜昌市社会管理创新工作，并一直保持紧密合作关系，进行了政校联合攻关。

2014年8月，我率《丛书》编撰人员赴三峡流域中的恩施土家族苗族自治州、利川市、黔江区、涪陵区、湘西土家族苗族自治州、张家界市、怀化市、铜仁市等地区进行了为期20余天的实地调研，2014年10月又在宜昌市调研三周，其他地方我们也通过其他途径联系获得了需要的资料。各地政府和部门的相关领导和干部都给予了大力支持和热情接待，使我们的调研得以顺利进行，并获得了近两千万字的第一手重要资料。借此，我要向以上各地党委政府及其部门的相关领导表示衷心的感谢！

著名社会学家、中国人民大学一级教授郑杭生先生生前是我们社管研究中心名誉主任，他十分关心《丛书》的研撰和出版工作，并对《丛书》框架和各著作的提纲给予了许多具体的指导性意见。我们也以《丛书》的出版表达对郑先生的深切怀念和万分感激之情。

我们还得到中国社会科学出版社副总编辑曹宏举编审的细心指导和大力支持，责任编辑张林主任也给予了大力帮助，在此一并致谢。

《丛书》得以顺利出版，还要特别感谢三峡大学党委书记李建林教授、校长何伟军教授，他们不仅出任编委会顾问，在《丛书》研撰的整

体方向上把脉，还给我们全体编撰人员以极大的鼓励和支持。还要感谢三峡大学科技处（社科处）许文年处长、周卫华副处长，马克思主义学院胡孝红院长、胡俊修和黎见春副院长等给予的大力支持。

《丛书》涉及社会学、文化学、民族学、管理学、法学、教育学等多个学科，虽然各著作的负责人属于在相应领域里有较深造诣或者有一定研究特长的专家、教授和博士，但毕竟着眼于一个区域的城市社会治理的研究的知识和经验有限，所以，书中定有不足或不妥之处，还请各位学者、广大读者和三峡流域各地的领导、干部批评指正。

谭志松

于三峡大学云锦花园专家楼

2015年3月1日

前 言

政务信息化即我国的电子政务建设，是政务部门应用现代信息和通信技术，将管理和服务通过网络技术进行集成，实现组织结构和 workflows 的优化重组，超越时间和空间及部门之间的分隔限制，向社会提供优质和全方位的、规范而透明的、符合国际水准的管理和服务。

全球信息化对政府行政能力提出了更高的要求，电子政务日益成为国际先进城市全面快速发展的重要驱动力，呈现出新的动向和趋势，主要表现在：加大新兴信息通信基础设施建设力度，以新兴信息通信技术推动政务模式创新；高度重视公共服务，强调企业和公众参与，推动智慧型、服务型政府建设。电子政务向智慧政务的深入发展已是 21 世纪世界形势发展不可逆转的新潮流和大方向。

在中国，加快推进电子政务已成为贯彻落实党的十八大关于“四化同步”发展战略的重要内容，是推进行政体制改革、提高行政效率、降低行政成本、优化发展环境的有效途径，是建设廉洁型政府、效能型政府、智慧型政府、服务型政府的关键性措施，也是从传统社会管理体制向现代社会治理体系转变的迫切需要。新世纪以来，我国电子政务发展的主要成果集中体现在部门行业信息化程度大幅提升，但由于“多头管理、职能交叉、权责不一、效率不高”的管理体制弊端，在部门信息化加强的同时信息壁垒也进一步强化，与实现互联互通、资源共享利用的目标却渐行渐远。

在宜昌，电子政务建设从 2007 年起步之初，就十分注意解决好多头管理、分散重复建设的问题，探索构建了大统一的发展模式，取得了事半功倍的实效。特别是在社会治理创新中，发挥了重要的支撑作用，也为智慧城市建设奠定了良好的基础。实践证明，政务信息化走集中统一

的建设模式是一条十分有效的途径。这本书系宜昌市具体从事电子政务工作团队的主要成员，把在实际工作中的思路与实践、困难与对策、困惑与感悟、过程与收获等予以真实记录；通过系统的回顾与梳理，深化了对电子政务大统一模式的认识，并予以客观评述；融入了大家对电子政务的深厚情感，承载着对电子政务大统一模式在更大范围发挥效应的良好期待！

电子政务是一场创新性、综合性、历史性的革命，是一项长期渐进、复杂艰巨的任务，需要在顶层设计的理念指导下大胆摸索创新，尤其是在云计算、物联网、移动互联网、大数据等新的信息技术快速发展的新形势下，更需要在实践中不断总结完善提升。因此，电子政务只有起点没有终点，探索创新不会停止，电子政务大统一模式的完善提升不会停止，希望读者对书中的不当和错误之处，给予批评；更希望从事电子政务工作的同行们提出宝贵意见，共同探索，为加快我国电子政务向智慧政务的跨越发展做出贡献。

目 录

前言	(1)
第一章 宜昌市电子政务建设规划概述	(1)
第一节 总体目标	(1)
一 总体目标	(1)
二 指导原则	(3)
三 任务要求	(3)
四 发展阶段	(6)
第二节 建设模式与推进机制	(7)
一 建设模式	(7)
二 推进机制	(10)
第三节 总体框架	(11)
一 总体框架	(11)
二 建设规划	(13)
第四节 机构队伍	(21)
一 管理机构编制与职能	(21)
二 电子政务管理队伍建设	(23)
三 专业技术人才队伍建设与外包服务监管	(24)
四 建立电子政务专家咨询队伍	(25)
第二章 统一政府网站群建设与管理	(26)
第一节 统一政府网站群建设及管理	(26)
一 重要性与必要性	(26)

2 现代城市政务信息化大统一模式研究

二 总体目标与任务要求	(27)
三 建设的方法与步骤	(30)
四 实施阶段与历程	(32)
五 部门网站的运维管理与培训	(33)
六 网站群运维服务中心建设	(36)
第二节 中国·宜昌门户网站的建设思路及成效	(38)
一 改版思路	(38)
二 设计要点	(39)
三 建设成效	(50)
第三节 统一政府信息公开平台的建设及推广应用	(51)
一 工作机制与制度建设	(51)
二 工作任务及配套措施	(52)
三 统一建设政府信息公开系统	(54)
四 市、县、乡、村四级统一推广应用	(56)
五 统一电子监察考核	(65)
第四节 统一政民互动平台建设与应用效果	(65)
一 统一政风行风热线与市长信箱的诉求渠道	(65)
二 规范化统一搭建网络视听节目服务建设	(72)
三 统一政务微博平台的搭建	(76)
四 在线调查	(81)
第五节 网上办事大厅的建设及应用	(82)
一 网上办事大厅总体框架	(83)
二 统一建设行政审批及政务服务系统	(84)
三 重点领域服务全整合	(85)
四 专项服务实现网上办理	(88)
第三章 统一的“宜昌市公务员办公门户”建设与推广应用	(92)
第一节 建设思路:多功能、多层级、全流程、全覆盖	(93)
一 建设背景及现状调研	(93)
二 内外考察及方案比选	(94)
三 功能设计及项目招标	(94)

第二节 开发历程:历时六年的合作创新	(96)
一 公司主导,初试受阻	(96)
二 应用导向,系统重构	(97)
三 步步攻关,终成正果	(98)
四 二期跟进,完善提升	(100)
五 艰难历程,合作创新	(102)
第三节 系统特点:实用性强、创新点多、智能化高	(103)
一 功能复杂性	(103)
二 理念创新性	(107)
三 技术先进性	(108)
四 使用便捷性	(112)
第四节 普及推广:领导带头、全员培训、强力推进	(114)
一 领导带头	(114)
二 试点带动	(115)
三 强化培训	(117)
四 强力推进	(118)
第五节 应用提升:更智能、更便捷、更安全	(122)
一 实现跨网部署联动	(122)
二 推进多功能深度应用	(122)
三 向智能学习平台拓展	(123)
四 向移动便捷办公提升	(124)
五 加强电子公文管理	(124)
第六节 效益评价:行政成本降低、社会效益提升	(127)
一 行政成本降低	(127)
二 行政效能提升	(127)
三 数字鸿沟缩小	(128)
四 社会影响扩大	(129)
 第四章 统一电子政务基础平台的建设与运维	 (130)
第一节 电子政务中心机房建设及运维	(130)
一 建设历程	(130)

4 现代城市政务信息化大统一模式研究

二 中心机房、平台运行维护	(137)
三 县市电子政务应用外包服务	(144)
第二节 统一的电子政务网络体系	(145)
一 宜昌市电子政务网络总体架构	(145)
二 宜昌市电子政务外网接入规范	(149)
三 统一的电子政务网络建设实效	(155)
第三节 统一的电子政务云计算平台	(158)
一 电子政务云计算平台系统架构	(160)
二 电子政务云计算服务	(161)
三 宜昌电子政务云应用效果	(163)
第四节 湖北三峡云计算中心的发展	(164)
一 三峡云计算中心项目发起	(164)
二 三峡云计算中心项目内容	(164)
三 三峡云计算中心项目建设目标	(164)
四 三峡云计算中心成立发展过程	(164)
五 三峡云计算中心未来发展规划	(166)

第五章 统一政务信息共享平台的建设与应用

(168)

第一节 建设思路及总体架构	(168)
一 总体架构	(169)
二 政务信息共享的目标与原则	(170)
三 政务信息共享的工作机制	(170)
四 目录体系和交换体系建设	(172)
五 交换共享平台建设	(172)
六 数据采集和数据质量	(173)
第二节 信息共享平台建设历程	(175)
一 重点突破,示范带动	(175)
二 以用促建,边建边完善	(179)
三 抓住机遇,借力推进	(182)
四 建立机制,逐步发展	(184)
第三节 部门共享应用和信息惠民的典型案例分析	(187)

一 以共享信息为引擎,转变工作作风,为公众提供 主动服务	(187)
二 以信息共享为依托,改进服务方式,为公众提供 便捷服务	(188)
三 以信息共享为支撑,提高管理水平,为公众提供 优质服务	(189)
四 以信息共享为动力,创新工作机制,为公众提供 高效服务	(190)

第六章 网格化社会服务管理信息平台建设与实效 (192)

第一节 建设思路及建设历程 (192)

一 网格化城市管理和网格化社会服务 管理的区别	(193)
二 建设目标及思路	(195)
三 建设历程	(197)

第二节 总体架构及建设内容 (202)

一 平台总体架构	(202)
二 平台建设内容	(204)
三 保障措施	(206)

第三节 部门对接应用及实效案例 (207)

一 公安机关对接应用	(207)
二 消防部门对接应用	(209)
三 人口计生部门对接应用	(209)
四 人社部门对接应用	(211)
五 民政部门对接应用	(211)
六 司法部门对接应用	(212)
七 卫生部门对接应用	(213)
八 工商、质监、食药监部门对接应用	(213)
九 城管部门对接应用	(214)