

基于电子政务的科技管理 机制与体系研究

JIYU DIANZI ZHENGWU DE KEJI GUANLI JIZHI YU TIXI YANJIU

主编 蔡传彪 郑怡彤

福建科学技术出版社

福建省重点科技计划项目《基于
电子政务的科技管理机制与体系
研究》(2006R0014)研究成果

基于电子政务的科技管理 机制与体系研究

JIYU DIANZI ZHENGWU DE KEJI GUANLI JIZHI YU TIXI YANJIU

主编 蔡传彪 郑怡彤
参编 王明唐 林继扬
黄铭锋 吴华刚
方延风 郭友朋
陈世明 刘 锋
林 甫 黄国柱
何俊智 赵 韬

福建科学技术出版社
FUJIAN SCIENCE & TECHNOLOGY PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

基于电子政务的科技管理机制与体系研究/蔡传彪, 郑怡彤
主编. —福州: 福建科学技术出版社, 2009. 2
ISBN 978-7-5335-3204-8

I. 基…… II. ①蔡…②郑… III. 科学技术管理—研究—
中国 IV. F204

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 210786 号

书 名	基于电子政务的科技管理机制与体系研究
主 编	蔡传彪 郑怡彤
出版发行	福建科学技术出版社 (福州市东水路 76 号, 邮编 350001)
网 址	www.fjstp.com
经 销	各地新华书店
排 版	福建科学技术出版社排版室
印 刷	福州晚报印刷厂
开 本	850 毫米×1168 毫米 1/32
印 张	4.5
字 数	77 千字
版 次	2009 年 2 月第 1 版
印 次	2009 年 2 月第 1 次印刷
印 数	1—600
书 号	ISBN 978-7-5335-3204-8
定 价	28.00 元

书中如有印装质量问题, 可直接向本社调换

前 言

电子政务是推动政府管理方式创新的得力工具，只要把电子政务与当前的政府改革有机结合起来，电子政务在推动政府管理方式创新过程就会产生不可替代的作用，也会产生十分重要的理论价值和实践价值。电子政务的实行，有利于政府管理模式从管理型向服务管理型转变。目前政府管理的模式仍然是内部管理型，即按区域、级别、行业划分，各部门自成一体，相互之间信息共享较为困难，更谈不上信息传递畅通。电子政务有利于整合政务信息资源，推动政府信息资源对社会的开放，发挥其巨大的社会效益和经济效益。

如今，中国电子政务的建设已进入实质阶段，全国 257 个地市级城市中已经有 90% 的城市建立了自己的政府网站，电子政务建设已经从网络基础建设向功能应用层面和社会服务层面转变。近几年，全国各地以北京、上海等地区的政府机构为龙头，各级地方政府积极探索、勇于实践，在电子政务的建设与应用方面取得了比较大的进展。

福建省电子政务建设有了明显进展，也取得了一些可喜的经验。福建省科技厅作为管理福建省科技工作的综合职能部门，承担着公共科技资源的管理与分配、科

技活动评价、科技创新创业政策的制定等工作。为适应新形势的发展，就要改变传统的科技管理方式，用先进技术改变工作方式，开展电子政务运行模式探索、行政管理体制创新，促进福建省科技行政工作改革的发展。这是一项创新性的工程，意义重大。

开展电子政务运行模式探索、行政管理体制创新，可促进福建省行政工作改革的发展。2006 年福建省科学技术信息研究所在福建省科技厅的支持下，与科技厅办公室、计划处联合开展了“基于电子政务的科技管理机制与体系研究”课题的专项研究，经过两年多的研究，完成了本书编写。

本书是在实际调查的基础上分五大部分进行阐述，具体包括电子政务发展现状与趋势、电子政务发展对科技管理体制与机制变革的要求、福建省科技系统电子政务及其管理工作现状、福建省科技系统电子政务的发展目标和任务及管理模式、基于电子政务的科技管理机制与体系研究对策等。在研究分析的基础上，借鉴国内外特别是先进省份在电子政务促进科技管理体制中的有效经验，提出了福建省基于电子政务的科技管理机制与体系研究对策与建议，以及福建省科技厅电子政务运行的相关管理规定。

编者

2008. 12. 16

目 录

1. 电子政务发展现状与趋势	(1)
1.1 国外电子政务发展现状与趋势	(2)
1.2 我国电子政务发展现状与趋势	(10)
1.3 福建省电子政务发展现状分析	(20)
2. 电子政务发展对科技管理体制与机制变革的 要求	(26)
2.1 电子政务发展要求政府转变管理形态和管理 结构	(26)
2.2 企业和社会信息化要求提高政府工作效能和 管理透明度	(31)
2.3 科技管理体制必须适应电子政务发展要求··	(36)
2.4 科技部开展电子政务建设的具体做法··	(41)
2.5 兄弟省科技管理部门电子政务发展的特点和 基于电子政务运行的管理经验	(43)

2.6 电子政务发展形势对改进科技管理工作的启示	(47)
3. 福建省科技系统电子政务及其管理工作现状	(52)
3.1 福建省设区市电子政务系统建设现状·····	(52)
3.2 福建省科技厅电子政务系统现状·····	(54)
3.3 电子政务对科技管理产生的效果·····	(64)
3.4 科技电子政务系统发展前瞻·····	(68)
3.5 科技电子政务建设存在问题·····	(76)
4. 福建省科技系统电子政务的发展目标、任务和管理模式	(82)
4.1 福建省科技系统电子政务的发展目标和任务	(82)
4.2 福建省科技系统电子政务发展应遵循的管理模式	(88)
5. 基于电子政务的科技管理机制与体系研究对策	(93)
5.1 建立健全应用电子政务各项规章制度和管理办法	(93)
5.2 加强领导,强化措施,建立科学高效的电子政务管理体制	(94)

5.3 制定电子政务总体建设规划, 统一技术标准, 明确阶段目标	(96)
5.4 健全福建省统一的科技电子政务系统, 并强化推广使用	(98)
5.5 适应电子政务特性, 转变政府管理方式	(102)
5.6 不断梳理现行科技管理程序, 实行管理程序再造	(105)
5.7 建立稳定可靠的科技系统电子政务技术服务体系	(106)
5.8 加强技术培训和指导, 促进电子政务的推广应用	(107)
6. 附件	(109)
6.1 福建省科学技术厅网络安全管理暂行规定	(109)
6.2 福建省科学技术厅普通电子公文传输管理暂行规定	(116)
6.3 福建省科学技术厅网站栏目设计与保障方案	(119)
6.4 福建科技网业务应用系统使用与运行维护管理办法	(128)
参考文献	(133)

1. 电子政务发展现状与趋势

电子政务（E-government affairs）是指政府在其管理和服务职能中运用现代信息和通信技术，实现政府组织结构和 workflows 的优化重组，超越时间、空间和部门分隔的制约，全方位地向社会提供优质、规范、便捷、透明的服务，是政府管理手段的变革和政府管理方式的创新。一般而言，政府的主要职能在于经济调节、市场监管、社会管理和公共服务。而电子政务就是将这四大职能电子化、网络化，利用现代信息技术对政府进行现代化信息技术改造，以提高政府部门工作绩效、依法行政的水平。

当前，电子政务已经成为世界各国政府行政管理改革的主要方向之一。各国政府都将建立政府网站、提供网络服务作为提高行政管理效率，密切政府与企业、政府与公民关系的有效手段。全球的电子政务正在逐步走向成熟，围绕电子政务的各种创新不断涌现，为未来的数字化政府打下了坚实的基础。

1.1 国外电子政务发展现状与趋势

1.1.1 电子政务成为全球关注的热点

20 世纪 90 年代以来,随着信息技术的迅猛发展,特别是互联网技术的普及应用,电子政务已成为当代信息化的最重要的领域之一。按照联合国经济与社会事务部掌握的数据,1996 年,全球只有不到 50 个政府部门建立了自己的网站,而到 2002 年,全球已经开通了 5 万个政府网站。当前世界各国高度重视发展电子政务,电子政务发展程度已经成为世界新一轮公共行政管理改革和衡量国家及城市竞争力水平的重要标志之一。

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和处理者、最大的信息用户,有效地利用信息技术,可以极大地提高政府业务的有效性和效率,建立更加勤政、廉政、精简和富有竞争力的政府;另一方面也是因为信息技术确实向各级政府提供了一个极好的机会来建立一个能够更好地为公民和企业服务的政府架构,使公众更好地参与政府的各项决策活动,从而在整体上促进政治、经济和社会进步。

1.1.2 部分国家电子政务发展情况

根据联合国调查报告显示,2003年,联合国191个成员国中,有173个国家拥有政府网站,高于2001年的143个;只有18个国家,其中大部分是非洲国家完全没有上网。据《联合国2003年全球公共领域报告:处在十字路口的电子政府》报道,在“电子化政府完备程度指数”排名中,美国以0.927拔得头筹,其次为瑞典、澳洲、丹麦、英国、加拿大、挪威、瑞士、德国和芬兰。亚洲的新加坡和韩国分别居第12和13位,日本排名第18位,中国排名第74位。

而对许多国家和地区政府来讲,电子政务的普及不仅标志着政府信息化水平的飞跃,更体现在政府职能由管理向服务的转变,力图将信息化社会中政府的服务职能放在突出的地位,并将电子政务的建设重点定位在公众服务方面,通过服务来带动网络化生产力的发展。

美国作为Internet的发源地,1993年开始着手进行电子政务建设,是政府信息化起步最早、走得最快的国家。2002年12月17日布什总统签署了《电子政务法》,成立了专门的电子政府管理实施机构——“电子政府办公室”,具体职能包括管理电子政府专项基金、指导首席信息官理事会开展工作、监督跨部门的电子政府项目和特定IT项目等。美国还建立了总预算为3.45

亿美元的“电子政府专项基金”，并组建了专门的协调机构——总统管理委员会。其最终目的是使美国公民可以像目前使用私营部门提供的全天候信息服务那样，7×24 小时地使用政府信息和服务。

加拿大是世界拥有最先进广播系统的国家之一，有良好的国家信息基础设施。早在 1999 年，加拿大政府就正式颁布了电子政务战略计划“政府在线”（Government On-line），提出政府要做使用信息技术和互联网的模范，推行了“统一的政府”（A Whole of Government）实施策略，在总理亲自领导下，由财政部部长负责电子政府的全面实施，采取中央集权式的自上而下思路，由财政部统一负责跨地区和跨部门的电子政府整合。

至 2004 年底，加拿大实现了政府所有的信息和服务全部上网，实现了电子报税、教育、就业、企业服务、电子医疗记录、远程医疗、全国医疗机构的联网和会诊等，网上护照申请和更换，网上通关（海关），出口申报等服务。电子政务使每个加拿大公民都有公平享受就业、教育、投资、娱乐、医疗保健及社会福利信息的机会，并使加拿大政府成为全球信息高速公路的主要使用者及服务提供者，使加拿大变为世界上主要的、具有竞争力的知识社会。

英国从 1994 年开始电子政务建设，起步晚于美国，

但却有后来居上之势。在电子政务建设方面，英国政府先后制定了《政府现代化白皮书》、《信息时代公共服务战略框架》和《21 世纪政府电子服务》等一系列政策与规划。

英国电子政务的建设着力确保以满足顾客需要为基础提供政府服务，而不是以现行的政府组织结构、业务流程为基础提供服务；以公众的需要而不是以政府的偏好为中心去组织政务流程，以此提高政府工作效率；以顾客细分与公众意见为驱动力，推动实现跨越组织边界、无缝隙的政府服务；通过运用新技术，发展新型的政府与公众合作关系。

新加坡是最早推行“政府信息化”的国家之一，也是全球公认的电子政府发展最为领先的国家。新加坡 1981 年开始发展电子政务，1986 年新加坡政府推行“国家 IT 计划”，目标是引进先进的网络技术，集成计算机与通信技术，以加强国家行政部门的计算机化，力争向公众提供一站式的、快速便捷的集成式服务。

1999 年，新加坡政府开始实施一项新的计划——面向 21 世纪的信息与通信技术计划。其核心是大力实施电子政府，推进政府公共部门充分运用信息与通信技术（ICT），以更好地为公众服务。新加坡投资 30 亿新元用于发展电子政务，对政府原有的网上服务进行评审、归纳和总结。同时，首先实现电子支付（e-支付），

扩大政府信息基础设施的建设，不断发展政府与企业的伙伴关系，利用企业的力量和经验发展电子政务。

1.1.3 国外电子政务发展的特点

目前，世界各国电子政务发展中还存在着各种制约因素。如政府的保密制度，限制了大众对信息资源的分享；公务员缺乏培训，缺乏相应的电子政务方面知识和技能，不懂得在自己的机构里怎样做好电子政务等。但从总体上看，世界各国电子政务的发展特征是以互联网为基础设施，强调政府服务功能的完善和发挥。

1.1.3.1 以公民为中心，增加服务的广度和深度

在电子政务的早期阶段，是以政府结构为中心来设计政府的网站。经过一段时间的实践发现，这并不能提高政府向用户提供服务的水平。要真正服务好用户，必须以用户为中心，按照用户的意向，即用户想要什么、想做什么，来设计政府的网站。新加坡政府的电子公民（e-Citizen）网站就是一个完全以公民为中心的政府服务网站。

1.1.3.2 引入客户关系管理技术

将公众视为政府的“客户”，一切以客户为中心是21世纪政府管理创新的基本理念。“客户关系管理”是近年来在企业界非常流行的一种通过改善与客户的信息交流和互动，掌握客户消费习惯和行为方式来留住客

户、扩大市场占有率的技术。现在，这种技术也开始应用于电子政务中，帮助政府管理其与“客户”，即政府和公民的关系。因为政府比任何企业或单位都有更多的“客户”，将“客户关系管理”引入到电子政务中，可以体现以用户为中心，按照用户的意向来设计政府的电子政务系统，这样可以帮助政府更好地为有特殊需要的“客户”服务，从而建立新的、和谐的政府与企业、政府与公民的关系。

1.1.3.3 重视政府门户网站建设，充分利用互联网实现资源的共享和集成

政府网站是政府为公众提供电子化服务的载体，政务信息的发布和检索、网上业务办理、电子投票、电子选举等都是以政府网站为依托来进行的。因此，世界各国不约而同地都将“政府上网”，即政府在网上建立固定站点作为电子政务建设的基础。政府门户网站已经成为电子政务发展的一种基本形式，即通过一个门户网站可以进入到政府的所有部门，或者进入任何一个由政府向用户所提供的服务项目。这种通过门户网站形成的用户与政府的互动，用户只需要在网上就可以完成他所需要的与政府互动的事务处理。这种形式为政府形态由工业社会向信息社会的改造提供了一个过渡的机会。如美国联邦政府已经建立的 www.usa.gov 门户网站，是庞大而复杂的美国联邦政府向公民、企业与非盈利组织、

政府机构与雇员、旅游者等提供的简单的、便于使用的网站。加拿大政府的门户网站 www.canada.gc.ca, 也是一个比较成功的例子, 它将用户分为居民、企业及非加拿大公民三类, 各类人员可以按照自己的需要找到加拿大政府所能提供的相应的服务项目。

此外, 各国普遍采取政务公开和建立“元数据库”来实现政府部门之间的数据集成以及提供政府信息搜索引擎等方式, 使政府的信息资源活起来, 以提高使用效率, 促进政府、企业、公众之间的联系。

1.1.3.4 信息安全问题备受关注

以信息共享和数据获取为核心, 以网络化办公为依托, 以信息安全为基础, 而其中又以信任与授权服务为信息安全的核心。

信息安全是电子政务建设与发展过程中必须解决的首要的和核心的问题。世界各国普遍在电子政务建设中将信息网络安全问题放在重要位置, 树立正确的信息安全观。例如, 美国政府制定了非常全面的“信息安全管理与保障策略”。因此, 在电子政务安全政策的指导下, 需要制订具体的, 针对每一个安全等级的政府信息系统的安全标准, 包括硬件、软件、人员、系统的安全, 运行的规范, 以及系统的物理安全等等。这样, 不仅有利于安全管理, 还可以节省各部门和系统在安全问题上耗费的人力和财力资源。

1.1.4 国外电子政务未来发展趋势

1.1.4.1 更加强调“以民众为中心”的理念

各国政府将利用信息技术增强民众对政府政务的参与程度，及时获悉民众所需，以民众需求为导向，把未来的政府建设成以民众为中心的“电子政府”。

1.1.4.2 促进政府服务全面上网，提高服务质量

世界各国政府正积极应用互联网为民众提供在线服务，政府也将广为运用“公共信息站”等服务为民众提供获取政府服务的多元化渠道。此外，为满足民众需求，世界各国政府将不断自我创新和调整，整合传统公共服务，给民众提供“一站到底”的公共服务。届时，政府的服务质量将得到进一步提高。

1.1.4.3 缩小差距，促进社会信息平等

在未来“电子政务”建设过程中，各国政府将会积极努力缩小差距，使得每一个人都具有获得政府电子服务的权利。因此，各国在“电子政务”的开展过程中将注重普及城乡宽带网络建设与信息教育，使信息应用普及到社会每个阶层和每个地理区域，照顾信息弱势群体，缩小信息差距。

1.1.4.4 增强公众参与意识，发展电子民主

信息技术和互联网的发展为公众参与政府决策提供了良好的契机，同时也对传统政府理念和制度产生巨大