



电子政务蓝皮书[®]

LUE BOOK OF E-GOVERNMENT

中国电子政务 发展报告 (2009)

开发信息资源 提升服务能力

权威机构 · 品牌图书 · 每年新版

ANNUAL REPORT ON CHINA'S E-GOVERNMENT DEVELOPMENT (2009)

主 编/王长胜 许晓平
副主编/张新红 于施洋 江源富



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

2009
版



电子政务蓝皮书
BLUE BOOK
OF E-GOVERNMENT

中国电子政务发展报告 (2009)

开发信息资源 提升服务能力

ANNUAL REPORT
ON CHINA'S E-GOVERNMENT
DEVELOPMENT
(2009)

主 编 / 王长胜 许晓平
副主编 / 张新红 于施洋 江源富



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

电子政务蓝皮书

中国电子政务发展报告 (2009)

开发信息资源 提升服务能力

主 编 / 王长胜 许晓平

副主编 / 张新红 于施洋 江源富

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

责任编辑 / 周映希

责任校对 / 张立生 邓晓春

责任印制 / 蔡 静 董 然

品牌推广 / 蔡继辉

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 59367080 59367097

经 销 / 各地书店

读者服务 / 市场部 (010) 59367028

排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787 × 1092 毫米 1/16

印 张 / 22

字 数 / 376 千字

版 次 / 2009 年 4 月第 1 版

印 次 / 2009 年 4 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 0743 - 2

定 价 / 55.00 元 (赠光盘)

本书如有破损、缺页、装订错误，
请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究

主要编撰者简介

王长胜 现任国家信息中心常务副主任、学术委员会主任、博士后管委会主任，教授，博士后合作导师，兼任中国信息协会副会长，中国科学院预测科学研究中心学术委员会副主任，国家行政学院电子政务专家委员会副主任。主要研究领域包括宏观经济，信息化发展战略。自 1984 年以来，主持和参加的研究项目有：参加“中国宏观经济多部门计量经济模型”研制，该成果获 1986 年全国计算机应用展览一等奖；负责经济景气周期研究并主持建设“国民经济监测预测系统”和“宏观经济预警系统”；主持建设第三期日元贷款项目“宏观经济预测系统”和“世界经济信息系统”；主持研究并完成了 863 科研项目“国家发改委投资管理系统试点示范工程”、国家软科学研究项目“走新型工业化道路的科技需求”、自然科学基金项目“SARS 对国民经济的影响”、“十一五”规划战略研究课题“加快推进信息化的思考与对策”等。主编《电子政务蓝皮书》和《中国信息年鉴》。

许晓平 现任国家行政学院电子政务研究中心主任，国家行政学院电子政务专家委员会副主任。曾任中央组织部培训中心处长，中央组织部国企办督查组组长，国家行政学院高培办副主任。多年来一直从事领导力与政府管理创新的研究，具有丰富的研究项目管理经验。在其主持下，国家行政学院电子政务研究中心先后完成了“未来十年中国电子政府的发展与对策研究”、“优化电子政务的运行机制和管理模式”等国家软科学重点研究项目。

中文摘要

电子政务蓝皮书《中国电子政务发展报告（2009）》是由国家信息中心常务副主任王长胜和国家行政学院电子政务研究中心主任许晓平共同主编的反映我国电子政务最新进展，研究和分析电子政务领域重要理论和实践问题的年度报告。今年报告的主题是：加强政府信息资源开发利用，着力推进服务型政府建设。报告重点围绕政府信息公开与信息共享，探讨如何将信息资源开发利用与政府网站、网络和业务系统建设密切结合，使信息资源真正成为政府履行职能、提高行政效率的重要手段。总报告认为，当前，政府信息资源开发利用工作应紧紧围绕服务型政府建设的总要求，进一步强化统筹规划，突出服务上网，推进共享协同，完善发展环境，努力把政府信息资源开发利用工作融入服务型政府建设的各个方面，促进公共服务能力的提高。围绕政府信息资源开发利用，报告分四部分总结了过去一年电子政务在理论和实践上的最新进展，力图全方位勾勒电子政务在中央、地方，不同行业、不同领域的发展状况与存在的问题。报告的第二篇是本报告的主体，内容涉及政务信息资源的分类和利用模式、信息资源总体评价框架、信息资源共享机制、政府网站与信息公开等诸多热点难点问题。报告的第三篇探讨了电子政务领域的若干前沿课题，包括公共服务、绩效评估、政府采购，并对2008年国际电子政务发展做了全面回顾。报告的第四篇围绕公共服务，介绍了旅游、交通、人口计生等领域信息服务系统建设的最新进展，以及部分电子政务网络建设和系统开发方面的案例。另外，报告大事记对2008年中国电子政务领域的重要事件做了较全面的记录。

Abstract

Blue Book of E-Government: China's E-government Development Report 2009, edited by Wang Changsheng, general vice director of State Information Center (SIC), and Xu Xiaoping, Director of E-Government Research Center of China National School of Administration (CNSA), introduces China's E-government construction and research progress, and some critical problems on China's E-government development. The subject of the report is "Strengthening Exploitation and Utilization of Government Information Resource, Advancing Quickly on the Service-Oriented Government Construction". The report closely surrounds the Government Information Sharing and Opening, discusses how to integrate the exploitation and utilization of information resources with the government website and business system construction, and change information resource into the important measures to advance administration efficiency.

This report has four parts:

Part 1, as the general report, figures out that the work of government information resource exploitation and utilization should closely surround the whole request of Service-Oriented Government construction, more strengthen overall planning, push sharing and cooperation, improve development conditions, make the government information resource exploitation and utilization melt into every aspects of Service-Oriented Government construction.

Part 2, the main body of the book, includes the government information resource classification and business model, general evaluation framework of information resource, sharing mechanism, government portal and information opening, etc.

Part 3, discusses some forefront fields of E-Government, including public service, performance evaluation, government procurement, and the review of the global E-government development in 2008 and prospect for 2009.

Part 4, surrounding on public service, introduces the new progress in the fields of tour, transport and population information systems, also introduces some cases on E-government network and systems construction.

In addition, the Memorabilia generally reports the important things on China's E-Government in 2008.

序 一

人类社会进入 20 世纪 90 年代以来,信息技术进步日新月异,目前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。

我国现在处于加快推进工业化、信息化、现代化的关键时期,大力发展电子政务更为重要、更为紧迫。第一,发展电子政务是建设创新型国家的必然要求。建设创新型国家关键在于建设国家创新体系,包括政府、企业、社会和理论、制度、科技等全方位创新,其中政府管理创新起着保障、推动、示范的作用。而电子政务是政府管理创新的重要形式,通过推行电子政务,能够有效地扩大政府与社会沟通的渠道,提高社会信息传播效率,进而提高全社会的创新效率,改善社会管理运行模式,推动社会管理流程再造,形成对社会创新的示范效应。因此,发展电子政务是推动创新型国家建设的重要手段。

第二,发展电子政务是加快推进工业化、信息化、现代化的必然要求。一些发达国家是在完成工业化后推进信息化的,而我国面临着工业化、信息化同时推进的双重任务,以信息化带动工业化的任务更为艰巨。电子政务既是信息化的重要内容,又对加快工业化、信息化发展起着重要的推动作用。在当前信息网络技术迅速发展的新形势下,我们应当审时度势,大力提升电子政务发展水平,在推进我国工业化、信息化、现代化进程中发挥重要作用。

第三,发展电子政务是建设服务型政府的必然要求。我们现在正处在信息社会、网络时代,从这个意义上讲,建设服务型政府,就是以信息技术为支撑的为社会、为企业、为群众提供快捷、高效、优质、方便的服务。服务型政府建设对电子政务建设提出了新任务和新要求,电子政务建设为服务型政府建设提供了重



要的技术保障和便利条件。在当前电子政务的社会需求越来越大的情况下，应当围绕推进行政体制改革和构建服务型政府这条主线，大力提升电子政务建设水平。

多年来，我们党和政府高度重视电子政务建设，取得了重大进展。主要是：网络基础设施形成规模，基本能够满足电子政务应用的需要；重点业务系统建设有序推进，电子政务建设综合效益逐步显现；政府网站体系初步形成，网上服务质量稳步提高；电子政务发展环境不断完善，可持续发展能力逐步增强；政府网站已经成为联系公众、企业、社会的桥梁和窗口，提高了政府服务水平；各级公务员信息技能明显提高，利用电子网络提升了行政能力。从总体上看，我国电子政务发展的软件、硬件基础环境都发生了重大变化，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。电子政务对各级各类政务业务的支撑广度和深度较为有限，综合服务能力尚待提高；电子政务管理机制的不适应问题越来越突出，协同发展能力受到制约；电子政务建设过程中各类资源的整合利用水平不高，集约发展能力需要提升；电子政务发展所必需的核心技术和产品受制于少数跨国公司，网络信息安全问题愈加突出。这些情况说明，电子政务建设仍然任重道远，必须大力推进和提高水平，以适应经济社会信息化程度不断发展变化的需要。

我国电子政务建设正处在一个新的发展起点上。党的十七大提出：“推行电子政务，强化社会管理和公共服务”。这为电子政务建设指明了方向和目标。加快电子政务建设需要进一步明确几个重大问题。一是进一步明确发展电子政务的目的。发展电子政务是手段，抓好电子政务的应用才是目的。要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，着力加强电子政务建设绩效评价，提高利用效率和应用效果。二是进一步明确电子政务发展的道路。电子政务建设应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。要做到低成本高效率，关键是建设统一与分散相结合的一体化电子政务、“跨部门、无缝隙”的协同电子政务、突出以公众为中心的服务型电子政务、以人为本的政府门户网站。三是进一步明确制定电子政务发展规划。要认真总结我国电子政务建设的实践，深入研究面临的新情况新问题，尽快制定新的电子政务发展战略规划，重点研究解决电子政务发展的目标体系、业务体系、服务体系、管理体系、制度体系、技术体系等关键问题，促进电子政务的全面协调可持续发展。四是进一步明确发展电子政务的原则。坚持使用重于建设，着力提高电子和政务的融合发展能力；坚持制度重于技术，着力推进制度和技术的相互促进；坚持国内技术重于国外技术，着力提升自主发展能力；坚持内部的创新动力重于外部的技术条件，着力激发从领导人员到普通公务员对电子政务的使用和创新的热情，消弭“数字鸿沟”。五是进一步明确发展电子政务的重点。深化以服务为导向的核心业务系统建设，大幅提高核心业务信息化覆盖率。根据轻重缓急和工作基础，重点推动就业、医疗、教育、人才服务、社会保障、交通、纳税、工商登记等方便群众和企业办事的电子政务服务。中央和省级电子政务核心业务系统建设应当突出提升宏观调控和市场监管能力，地市县级基层重点加强支撑社会管理和公共服务的能力，实行“平台上移、服务下移”，更加重视推进电子政务公共服务延伸到街道、社区和乡村，做到电子政务服务的“零距离”。

国家行政学院既是培训公务员、培养高层次管理人才的重要基地，又是推进政府管理创新、为政府决策提供咨询服务的重要机构，具有教学培训、科学研究、决策咨询三位一体的职能，为推进政府职能转变和行政管理体制改革，学院在国内较早地开展了电子政务研究和教学工作。2002年3月，学院成立了电子政务研究中心；2003年9月，举办了首届省部级干部政府管理创新与电子政务专题研究班；相继完成了《未来十年我国电子政府发展与对策研究》等多项重要课题的研究。从2006年起，学院与国家信息中心联合举办了3届“中国电子政务论坛”，为推动我国电子政务发展发挥了积极的作用。最近，为提高电子政务教学、科研、咨询的水平，又成立了“国家行政学院电子政务专家委员会”，为我国电子政务建设开展跨地区、跨部门交流和合作构筑更大的平台。我们要坚持编辑、出版电子政务蓝皮书《中国电子政务发展报告》，及时汇集电子政务发展的最新成果，不断加大电子政务的教学培训、科学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。

祝愿《中国电子政务发展报告》作为发展电子政务的重要载体，越办越好！

国家行政学院党委书记、常务副院长

魏礼群

序 二

早在2001年,新一届的国家信息化领导小组在成立之初,就提出了发展我国信息化的基本方针:“政府先行,带动国民经济和社会信息化的发展”,力图通过发展电子政务,推动国家信息化的发展。从这些年的实践结果来看,这个方针是完全正确的,而且,在实践上也是很成功的。在电子政务建设方面,许多“金”字号工程都取得了巨大的成功,如金税、金关、金卡、金财、金盾等等,为我国的经济发展和社会稳定作出了重要的贡献。不难想象,今天,没有这些“金”字号工程的正常运行,我国许多的国民经济和社会系统将无法运转。另一方面,适应我国经济、社会高速发展的实际需求,我国的国民经济和社会信息化也取得了巨大的进展,我国在信息化的基础设施和许多重要指标方面正在接近和赶上发达国家,为我国三农问题的解决、经济增长方式的转变、产业结构的调整等等,都作出了重大的贡献。这一点,有大量的数据和事实可以佐证。

当然,过去几年,我国电子政务推进中也有许多值得总结的经验和教训。总的来看,作为一个世界上最大的发展中国家,与发达国家相比,我国信息化和电子政务推进的社会和文化环境是有差距的,我们对于大规模推进信息化和电子政务的干部、人才、组织、环境准备是不足的。但是,我们不可能等到所有的条件都完备了才去推进信息化和电子政务,那样,我们就不可能实现跨越式发展,只能跟在别人后面一步一步地爬行。因此,在我国信息化或电子政务的推进中,出现这样那样的缺点或失误,是在所难免的;与我们已经取得的成就相比,这些缺点和失误实际上完全不占主导地位。重要的问题在于总结经验,更有效益地推进我国电子政务的发展。

从这些年我国推进电子政务的主要经验来看,最重要的一点就是,一定要从我国经济社会发展的实际需要出发,从解决我国经济社会发展所面临的紧迫问题出发,而不是从信息化或电子政务的概念出发,不是照搬国外的经验和做法。换



而言之，我们不是为电子政务而发展电子政务，而是为适应中国经济发展的需要、中国现代化的需要而发展电子政务。

实践证明，推进电子政务，能否取得成功和实效的关键仍然在于是否坚持以政府核心业务流的信息化为电子政务建设的主线。因为，电子政务最核心、最本质的内涵是用现代信息技术支持政府以最有效和最有效率的方式完成其业务活动，履行其职责，实现其法定功能。因此，电子政务建设最重要的活动是开发、实现各种支持政府核心业务流的信息系统，包括这些核心业务系统面向用户的服务系统。与发达国家电子政务推进的内涵不同，我国绝大多数的政府部门都需要“补课”，补政府信息系统的课。只有将各种政府信息系统建设好了，政府才有可能更好地为公众提供他们所需要的服务。当然，“补课”不是走发达国家走过的老路，而是要充分利用互联网和信息技术提供的手段，将政府核心业务信息系统的建设与面向公众的电子政务的发展结合起来，实现跨越式的发展。

实际上，任何一个政府部门都是一个金字塔式的三层结构，由下而上分别是：操作层、管理层和决策层。每一层次代表了不同的控制和管理权限，同时，也从不同的视角和权限覆盖范围对数据和信息提出了不同的需求。过去几十年，政府信息化的应用发展与这样的三层结构密切相关，经历了一个由低层次应用向高层次应用逐渐发展的过程。

与政府组织机构的三个层次相对应，政府信息系统也可划分为三种不同的性质，即运行信息系统（OS，Operation Systems）、管理信息系统（MIS，Management Information Systems）和决策信息系统（DSS，Decision Support Systems）。三种性质的系统互为补充、互为一体。就政府信息化而言，三种系统皆不可或缺。

运行信息系统是用来支持操作层的政府人员完成各种例行业务活动的系统，这些业务活动以具体的事务处理为基础，而其业务流程又带有重复性和循环处理的特征。在这些处理过程中所产生的文件，反映的是一个累计的时间段内例行业务活动的进行情况；系统设计的目的则是为了提高业务处理活动的效率，而不是为了信息的产生。一般说来，运行信息系统是按照政府部门业务功能的要求逐项建立的，或者组合几种业务功能的要求而分组建立，每一个系统所支持的功能就是通常所说的一个应用程序，或一个应用系统。

管理信息系统是针对政府的各种管理职能而开发的信息系统，主要目的是不
仅仅要提高政府各种管理业务活动的效率（efficiency），更要提高政府业务活动
的有效性（effectiveness），即有效地管理和控制政府日常业务的进行，保证政府
职能的完成。与运行信息系统相比，管理信息系统的范围更加广泛，在很多情况
下，不是仅仅进行数据的处理，而是提出与管理职能相关的各种问题的报告。因
此，运行信息系统是数据处理型的，而管理信息系统是报告型的。管理信息系统
通常不是从业务流程中产生数据，而是对已经产生的这些数据进行归纳、整理和
分析，从而更好地对业务活动进行控制、协调和规划。因此，管理系统往往不具
有重复性和循环处理的特征。在许多运行信息系统的基础上，都可以产生管理信
息系统。

决策信息系统的目的在于帮助政府部门的决策者利用已有的数据和信息，提
高决策的效率和有效性。很显然，决策系统通常是建立在组织机构内部现有的运
行信息系统和管理信息系统之上，以充分利用这些系统的数据和信息为目的的。
决策支持系统主要是回顾和评估已经发生的事件和情况，并从中预测未来的发展
趋势。决策系统中的数据相对来说并不要求十分精确，而更偏重于数据和信息的
宏观性和统计性，换言之，决策支持系统更关注整体的、宏观的情况，而不是个
别的事件。

综上所述，电子政务的推进显然不是建设几个门户网站就可以完成的；门
户网站甚至并不是电子政务建设最重要、最核心的内涵。为了推进电子政务建
设，我们必须认识政府，知道什么是政府、政府的社会角色和职能、政府的组
织形态（体系结构）、政府部门三个层面的核心业务和重要的政府信息系统，等
等。在弄清楚这些问题之后，我们就可以知道，推进电子政务，我们还有多少
实实在在的运行、管理和决策信息系统需要开发和建设，电子政务建设的路还
有多长。

当然，即便是以政府的核心业务流为主线，也不是说电子政务的推进就可以
全面开花、面面俱到。因为资源有限，在推进中还必须根据国家或地区经济社会
发展的紧迫需求，明确优先级和重点，有步骤、有计划地推进。事实上，电子政
务和其他许多领域信息化建设取得成功的经验是一样的，那就是“业务为王”，
只有紧紧地贴住“业务”，为“业务”服务，才有可能产生效益，才有可能持续
发展，长盛不衰。



多年来,《电子政务蓝皮书》系列一直关注我国电子政务的健康发展,促进我国电子政务建设的经验交流和总结,不断地推动我国电子政务的发展研究。我衷心地希望,这本按年出版的专题蓝皮书,能够一年比一年有所前进,一方面紧紧把握我国电子政务发展的“脉搏”,另一方面,也注重加强对我国电子政务发展方向的引导,为我国电子政务的健康发展作出更大的贡献。

周宏仁

2009年2月

目 录



总 报 告

着力加强政府信息资源开发利用 切实提升政府服务能力 王长胜 / 001

政府信息资源开发利用的理论与实践

政务信息资源开发利用评价体系总体框架研究	陈玉龙 等 / 011
政务信息资源分类与业务模式的理论与实践	任锦华 / 026
政府信息资源管理模式的新探索	陈 虹 连晋波 马小晶 / 042
论政府门户网站建设在信息公开中的作用	高建华 李效民 方 军 / 049
以网上政务信息公开促进服务型政府建设	张福宾 / 055
建设规范化的政府信息公开目录系统	张 野 / 063
政府信息资源共享机制探索	广州市信息化办公室 / 074
省级政府信息资源编目体系建设	施友连 / 086
依托政务外网构建全国审计信息资源共享交换系统	周德铭 / 091
加快我国信用信息资源开发利用研究	罗 程 刘 瑛 / 104
国家统计数据库建设工作的回顾与思考	胡 帆 / 118
森林资源基础信息平台建设	国家林业局信息中心 / 132



电子政务前沿探索

- 我国电子公共服务的困境分析与对策建议 吴昊 汪玉凯 孙宝文 / 142
- 电子政务绩效考核实践与思考 北京市信息化工作办公室 / 155
- 我国政府采购信息化应用分析 芦艳荣 / 164
- 从欧美政府 CIO 角色定位看中国电子政务发展 于施洋 / 178
- 2008 年世界电子政务发展回顾与 2009 年展望 兰科研究中心 / 183

以服务为导向的电子政务建设

- 积极推进政务外网建设, 构建电子政务公共服务体系 周民 刘增明 / 195
- 河南省电子政务外网(一期)工程建设应用成效 于颖 / 203
- 湖北电子政务政民互动体系研究与实践
..... 熊赢新 杨飞 周凌 冯金平 / 210
- 天津市网上公共服务运行机制探索 余学林 / 224
- 公众出行服务系统建设的进展 交通运输部科技教育司 / 232
- 12301 旅游服务热线建设实践 唐洪广 / 242
- 国土资源电子政务建设的最新进展 国土资源部信息中心 / 250
- 人口宏观管理与决策信息系统建设进展 中国人口与发展研究中心 / 256
- 高新技术企业认定业务中的信息整合与服务模式 范茅 / 263
- 劳动保障系统统一应用软件开发与实施 杨义 / 273
- 中兴通讯电子政务一站式综合解决之道 中兴通讯 / 286

附录

- 2008 年中国电子政务大事记 / 310
- 后记 / 328

CONTENTS



General Report

Strengthening Exploitation and Utilization of Government Information
Resource, Advancing Quickly on the Service-Oriented
Government Construction

Wang Changsheng / 001

Theories and Practices on the Exploitation and Utilization of Government Information Resource

Study on the General Evaluation Framework of Exploitation
and Utilization of Government Information Resource

Chen Yulong et al. / 011

Government Information Resource Classification
and Business Model

Ren Jinhua / 026

The New exploitation of Government Information

Resource Management

Chen Hong, Lian Jinbo and Ma Xiaojing / 042

The role of Government Portal Construction in Opening

Government Information

Gao Jianhua, Li Xiaomin and Fang Jun / 049

Advancing on the Service-Oriented Government Construction

by Online Government Information Opening

Zhang Fubin / 055