



信息化与信息社会丛书

电子政务规则与 案例解析

杨 安 ©主编



清华大学出版社

信息化与信息社会丛书

电子政务规则与 案例解析

杨 安 主编

清华大学出版社

北 京

内 容 简 介

本书共分为三个部分。第一部分“案例篇”，以青岛市推行电子政务建设的过程为例，引发读者对“电子政务”感性的了解和体会；第二部分“规则篇”，在简单介绍电子政务相关技术的基础上，列举了实际应用中的大量案例，便于读者掌握和应用相关的理论和技术；第三部分为“实践篇”，通过三个成功实施电子政务建设的案例来剖析如何成功地贯彻前述电子政务规则中的思想以及如何实施和建设电子政务。

本书条理清晰、逻辑严谨，可作为高等院校信息化与电子政务专业的本科教材和国家党政机关公务员的培训教材。对全面提高各级政府部门人员的电子政务工作水平和素质，形成中央到地方统一的国家电子政务传输骨干网，建成基本满足各级政务部门需要的政务内外网，全面推进我国电子政务工作将会起到重要的促进作用。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签，无标签者不得销售。

版权所有，侵权必究。侵权举报电话：010-62782989 13501256678 13801310933

图书在版编目(CIP)数据

电子政务规则与案例解析/杨安 主编. — 北京：清华大学出版社，2007.7

(信息化与信息社会丛书)

ISBN 978-7-302-14949-1

I. 电… II. 杨… III. 电子政务 IV. D035.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 042643 号

责任编辑：张立红(zlh-zlq@263.net) 张 颖

封面设计：周周设计局

版式设计：孔祥丰

责任校对：邱 丽

责任印制：何 芊

出版发行：清华大学出版社 地 址：北京清华大学学研大厦 A 座

<http://www.tup.com.cn> 邮 编：100084

c-service@tup.tsinghua.edu.cn

社 总 机：010-62770175 邮购热线：010-62786544

投稿咨询：010-62772015 客户服务：010-62776969

印 刷 者：三河市春园印刷有限公司

装 订 者：三河市漂源装订厂

经 销：全国新华书店

开 本：185×260 印张：18 字数：394 千字

版 次：2007 年 7 月第 1 版 印 次：2007 年 7 月第 1 次印刷

印 数：1~4000

定 价：26.00 元

本书如存在文字不清、漏印、缺页、倒页、脱页等印装质量问题，请与清华大学出版社出版部联系调换。联系电话：(010)62770177 转 3103 产品编号：025265-01/F

丛 书 序

人类正在迈向信息社会，这一社会的实现将是信息化建设从局部到整体、从微观到宏观、从量变到质变的长期过程。信息化与信息社会的发展需要庞大的信息化专业队伍，《2006—2020 年国家信息化发展战略》特别指出：提高国民信息技术应用能力，造就信息化人才队伍将作为我国信息化事业的重要战略布局。特别强调要强化领导干部的信息化知识培训，普及政府公务员的信息技术技能的培训。大力培养信息化人才，以目前的学校教育为基础，在职培训为重点，基础教育与职业教育相互结合的信息化人才培养体系，培养既懂管理，又懂技术的复合型人才，是我国信息化工作当前面临的十分紧迫的重要任务。

为了贯彻落实党中央、国务院对信息化人才培养的要求，受国务院信息化工作办公室的委托，由国家信息化专家咨询委员会、北京航空航天大学组成了“信息化与信息社会丛书”（普通高等教育“十一五”国家级规划教材）编写组，成员由北京大学、清华大学、北京航空航天大学、中国人民大学、中国科学院、国家信息化与信息社会研究中心等高校或研究机构中从事公共管理和信息化研究与电子政务教学工作的学者们组成。

“信息化与信息社会丛书”是我国第一套信息化与电子政务相关专业本科教材，填补了我国该学科基础教学用书的空白。同时，它还能以很强的实用性和前瞻性，满足国家党政机关和各企事业单位从事信息化与电子政务研究和应用的人员对基础理论和实践的需要，并为其进行深入探索打下坚实的基础。

编者希望通过本套教材能在信息化与电子政务理论体系构建、高等院校信息化与电子政务教材建设方面做些有益尝试。尽管我们已经付出了极大的努力，但书中肯定存在不少尚待改进和完善的地方，希望能得到各位读者的意见或建议，我们将不胜感激。

丛书编写组

前 言

伴随着信息社会的到来，信息化浪潮席卷全球，方兴未艾。一场信息革命之风刮遍了各个领域，正在影响和改变着我们的生产生活方式。在行政管理与公共服务领域也是如此，自 20 世纪 90 年代开始，各国政府都把政府信息化作为重要的工作，积极推动电子政务的发展。党的“十六大”以来，电子政务建设在我国逐步展开，取得了一定的成绩，也遇到了一些障碍。

发展电子政务是转变政府职能的需要。电子政务建设不是信息技术在政务领域简单的推行和应用，不能简单地将现有政务职能和业务流程电子化，它在本质上是政府职能转变的重大创新和改革。在党政分开和政企分开的框架下，建设现代政府体制，应该通过电子政务的建设，更好地为民众服务，提高政府的监管水平和工作效率，促进政府信息和决策的透明度，最终实现由管理型政府向服务型政府的转变。我国的政治体制改革在总体上还处于转型期，政府的职能转变任重道远。目前，我国的政府管理体制是从计划经济体制时期继承下来的，随着市场经济体制的完善和确立，政府的管理体制必将经历一个渐进式的变革。经过近 20 年的行政体制改革，政府职能正由管理型向服务型转变，取得了可喜的成绩。但是，一些深层次的问题并没有得到根本解决，如机构设置不合理，政府各部门职能交叉、重叠，行政流程不合理，行政效率有待提高，透明度低等。这些问题都是电子政务发展的障碍。

政府管理体制问题本身的复杂性决定了电子政务演进结构和方式的复杂性。未来的电子政务要实现的是“一站式”和“无站式”的事务处理和不受时空限制的“无缝隙服务”，这就需要通过实现政府各部门之间进行交互式办公和处理大量为公众服务的事项；而每一个部门的管理业务本身是一个相对独立的系统，业务差别很大，要使这些不同业务部门的政府机构之间互通互联非常复杂，必须抛弃部门利益，协同作战，以企业和居民的实际需求为导向，提供优质、高效的服务。要实现这些目标，就要求对原有的政务流程进行再造。这个再造的过程同时是利益再分配的过程和各部门职能转换的过程。因为改革的对象是政府自身，即政府改革政府，其难度不言而喻。

电子政务的实施，实际上是一个如何把我们的政府从原来的一方垄断者 (Local Monopoly) 变成全球竞争者 (Global Competitor)，从原来的全能政府变为有限政府，

从一个长期的信息封锁政府变成一个面向民众的开放政府的过程。其中，如何评估电子政务的投入与产出，不使电子政务又变成政府花钱的理由、预算增加的借口，甚至寻租的手段，是各国政府面临的问题。中国政府的电子政务硬件投入要占 70%，其实也是政府花钱的一种表现。

电子政务是一个新事物，本身正处于迅速的发展变化之中，建构一套反映电子政务各个侧面，而且是可管理的、能够反映结构性变迁的、能够帮助政府对电子政务的发展加以调整的评估体系，是一个前沿性的命题。

我从 2001 年至今一直从事电子政务的研究与实践工作。几年来，总想出版这样一本书：既对电子政务的教学和研究有益处，又能指导电子政务的具体实践操作；既能简单明了、轻松易读，又耐人寻味、具有研究价值。我一直在搜寻着、构思着……终于，当我遇到联合国经济与合作组织关于各成员国的调研报告时，茅塞顿开。我很快地将其译成中文版本，并运用到了我的教学实践中，取得了很好的效果。于是，我决定以此为蓝本，并结合中国的实际编写这样一本电子政务的书。在拟定书名时，我和编辑、同行们反复商量，仔细斟酌，最后决定使用“电子政务规则”这样一个名词，而不是“电子政务原理”之类的。这是因为，我认为电子政务是一个新鲜事物，还存在着很多值得商榷和发展的地方，没有形成权威的理论，“电子政务规则”比较合适。

本书的特色在于：轻松易读，实用性强，通过案例使读者领悟到电子政务是怎么回事，在电子政务建设中应该怎样去做。同时，它又具有一定的理论基础，可帮助学习电子政务的学生规范地掌握相关的理论知识。

李成智教授、杨安研究员负责本书的策划、组织工作，并负责统稿和审稿，杨波博士、刘昱博士、段国鹏博士、孟川瑾博士参加了本书的编写工作。此外，本书的编写得到了国务院信息化工作办公室、国家信息化专家咨询委员会、北京航空航天大学领导和专家的指导。曲维枝、葛志荣、朱万金、怀进鹏、周宏仁、王安耕、高新民、曲成义、赵小凡、辛仁周、董宝青、刁石京、赵国际、杨春艳、王钰等领导、专家在百忙之中拨冗参与本书的评审，并精心指导，提出了宝贵的修改意见。他们精深的学术造诣，为本书增添许多亮色，使本书得以完成，也使本书的编者能在较高的学术起点上起步。在此向他们表示深深的敬意和诚挚的感谢！还有北京航空航天大学公共管理学院的简南红老师、涂燕老师以及国家信息化与信息社会研究中心的陈娟同志放弃了许多休息时间参与了本书的所有编写工作，在此一并表示感谢！

编 者

2007 年 6 月于玉泉山

目 录

第一部分 案 例 篇

第一章 青岛市电子政务推行案例	3
第一节 案例背景	3
第二节 发展规划和目标	4
一、总体规划	4
二、具体目标	4
第三节 电子政务的实施	7
一、青岛市电子政务工程项目	7
二、“青岛政务网”建设	18
第四节 经验启示	33
一、成功经验	33
二、主要启示	35

第二部分 规 则 篇

第二章 电子政务的基础知识	39
第一节 电子政务的发展概述	39
一、电子政务的兴起	39
二、电子政务的现状	41
第二节 电子政务的基本概念	42
一、国外对电子政务的认识	42
二、我国对电子政务的认识	43
三、本书对电子政务的理解	44
第三章 推行电子政务的原因	47
第一节 电子政务可以提高效率	48
一、网上申请	48

二、信息共享	49
三、转换业务流程	51
第二节 电子政务可以提高服务质量	52
第三节 电子政务可以提高政策效果	54
第四节 电子政务对经济政策目标的作用	56
一、通过减少政府费用需求来影响	57
二、通过提高经济生产力和支持建立新企业	57
三、帮助电子商务在经济领域内更广阔的采用	57
第五节 电子政务可以推进公共改革日程	58
一、改革的工具	59
二、更新公共管理改革利益	59
三、强调内部统一性	59
四、改革政府结构	59
五、强调优秀政绩目标	60
六、提高政府的透明度	60
七、促进政府明确政务目标	61
八、优化政府服务行为	61
第六节 电子政务可以提高公众参与和可信度	61
第四章 推行电子政务的外部障碍	65
第一节 立法和制度障碍	65
一、障碍表现	65
二、可能的解决方案	66
第二节 预算障碍	70
一、障碍表现	70
二、可能的解决方案	71
第三节 技术进步	75
一、障碍表现	75
二、可能的解决方案	76
第四节 数字鸿沟	78
第五章 电子政务的实施	81
第一节 制定长远规划	81
一、要有电子政务建设的长远规划	81
二、要有与长远规划相匹配的具体目标	83

第二节 关注电子政务的决策群体	86
一、网上服务	86
二、公众参与	89
第三节 实施电子政务配套的后勤事务	95
一、机构改革——推行与电子政务实施相配套的工作方式改革	96
二、领导管理——电子政务需要强有力的领导者	99
三、中央协调——建立专门的电子政务协调部门	104
四、全面服务——全面的政府服务将会把各部门更紧密地联系在一起	109
五、相关技能——管理者需要电子政务技巧	114
六、公私合作——电子政务设计公私合作	125
七、管理风险和成本——实施电子政务可能有风险，昂贵而且困难重重	128
八、监督与评估——有效电子政务的必要条件	131
第四节 电子政务实施中可能出现的问题	143
第六章 电子政务的绩效评估	145
第一节 电子政务绩效评估概述	145
一、电子政务绩效评估的起因与发展	145
二、电子政务绩效评价是现代政府绩效评估的组成部分	146
三、电子政务绩效评估的模式	147
第二节 我国电子政务绩效评估的现状	152
一、我国开展电子政府绩效评估的意义	152
二、我国电子政务绩效评估的现状与分析	153
三、我国电子政务绩效评估的战略选择	154
四、我国电子政务绩效评估的战略规划	156
第三节 电子政务绩效评估的方法	157
一、评估方法的选择	157
二、IT 平衡计分卡	158
三、政府和公共部门价值评估体系	161
第七章 结论和未来的挑战	173
第一节 结论	173
一、成功电子政务的指导原则	174
二、提高电子政务活力的意义	175
第二节 未来的挑战	176
第三节 成功电子政务的检查清单	177

第三部分 实 践 篇

第八章 北京市电子政务案例	183
第一节 北京市社区公共服务平台	184
一、案例背景	184
二、实施规划	185
三、设计方案	185
四、实施和运行	188
五、经济社会效益	190
六、主要经验和发展目标	191
七、案例点评	192
第二节 北京市地方税务综合服务管理信息系统	193
一、案例背景	193
二、实施规划	194
三、设计方案	195
四、实施和运行	198
五、经济社会效益	199
六、主要经验和发展目标	200
七、案例点评	201
第三节 北京市石景山区城市建设管理信息系统	202
一、案例背景	202
二、实施规划	203
三、设计方案	204
四、实施和运行	212
五、经济社会效益	214
六、主要经验和发展目标	215
七、案例点评	217
第九章 上海市电子政务案例	219
第一节 上海市社区管理和公共服务信息系统	220
一、案例背景	220
二、实施规划	220
三、设计方案	220
四、实施和运行	225
五、经济社会效益	227

六、主要经验和发展目标·····	230
七、案例点评·····	232
第二节 上海市社会保障和市民服务信息系统·····	232
一、案例背景·····	232
二、实施规划·····	234
三、设计方案·····	234
四、实施和运行·····	238
五、经济社会效益·····	240
六、主要经验和发展目标·····	241
七、案例点评·····	243
第十章 天津市电子政务案例·····	245
第十一章 案例启示·····	265
第一节 地方政府建设电子政务的启示·····	265
第二节 电子政务建设成功的关键因素·····	266
一、强势的工程领导力和执行力·····	266
二、专业化的组织机构和人才·····	268
三、管理流程化、制度化、市场化·····	269
四、需求导向和使用者本位·····	270
五、规划先行，过程控制，关注效益·····	271
六、以我为主，借用外脑，联合管理·····	272
七、规范的工程管理和项目管理·····	273
八、重视数据和信息安全，创建服务品牌·····	274

第一部分

案 例 篇

不少读者在接触到“电子政务”这个概念的时候，对它有一种困惑的感觉，或者只是知道它是通信技术、信息技术在政务领域的应用，但对于“它究竟是怎么一回事，在实际建设中到底是怎样的”感到很迷茫。本篇先通过对国内推行电子政务较好的城市之一——青岛市推行电子政务的案例介绍，使读者能够对上述问题有个感性的了解和体会，进而能有所启迪和思考，从而为我们进行下一步关于电子政务规则的学习开启一扇智慧之窗。

第一章

青岛市电子政务推行案例¹

第一节 案例背景

作为我国重要的沿海对外开放城市，青岛市的经济和社会信息化建设一直处于全国前列。自 20 世纪 90 年代中后期以来，青岛市委、市政府高度重视政府信息化建设，把发展电子政务作为推动电子商务和经济社会性发展的重要举措。经过多年的发展与建设，青岛市电子政务的发展取得了明显成效，其在政府改革、经济发展及社会发展中的作用和地位日益显现。

青岛市的电子政务发展与应用主要包括“金宏多媒体办公决策服务系统”（简称“金宏工程”，英文简称为“JHOA”）和“青岛政务信息公众网”建设两部分。前者始建于 1996 年，当时，青岛市委、市政府考虑以“实现办公自动化、管理信息化、决策科学化”为目标，决定在全市三级机关范围内统一组织建设“宏观决策和办公信息服务网络系统”（“金宏工程”）；后者作为全国最早开通的政府网站之一，现已成为青岛市委、市政府开展政务活动的重要载体，以及“让青岛走向世界，让世界了解青岛”的重要窗口。

“金宏工程”由办公服务、信息查询、视频点播、电视接收、公共数据库查询、国际互联网和多媒体服务等分系统组成，是由市委、市政府计算机中心与浪潮集团青岛计算机有限公司合作，采用国际领先的群体和电子产品 Lotus Domino/Notes 开发而成的，是一套完整的无纸化办公支持系统。目前，该系统在青岛市的市、县、乡（镇）三级已形成了 20 多台服务器互联、1200 多个工作站入网的大型网络办公应

1. 姚国章主编. 电子政务案例. 北京: 北京大学出版社, 2003 年 5 月版第 2~11 页

用系统。该系统的建成,为青岛市电子政务的发展奠定了良好的网络基础、软件基础、应用基础和体制基础。

由青岛市委、青岛市人民政府主办的“青岛政务信息网”(现为“青岛政务网”)开通6年多来发挥出越来越重要的作用。目前,网上信息资源已达到46个大类,310多个子类,5000多万文字(分中文、英文、日文和韩文等多个语言版本)和5000多万张图片,基本形成了较完整的信息服务资源体系,充分发挥着联系群众、沟通世界的纽带作用。这一网站在国内政府网站中创下了“技术性能最先进”、“信息资源最丰富”、“语种最多”、“访问量最大”等多项记录,受到了国内外的广泛好评。

目前,青岛市电子政务发展已进入一个新的阶段,电子政务规划、建设和应用等方面走在了全国的前列。青岛市的工商、农业、统计、公安、地税、财政、教育、卫生、劳动和社会保障等部门的专业纵向网络都已相继建成,政府各相关部门的效率和水平有了极大提高,电子政务在转变政府职能、改进政府服务、提升政府形象等方面已经发挥出显著的优势。

第二节 发展规划和目标

一、总体规划

2002年3月,中共青岛市委、青岛市人民政府共同发布了《青岛市2002—2005年电子政务工程总体规划纲要》,纲要全面总结了青岛市电子政务发展所取得的成绩,提出了2002—2005年期间电子政务发展的目标与任务以及具体的实现措施,为青岛市电子政务向深层次、高水平发展绘就了新的蓝图。纲要提出的青岛市电子政务发展的总体目标是:在全市机关普及电子信息技术应用;以“金宏工程”为基础,依托城市信息基础设施,建成全市机关统一的电子政务基础平台;全面推进政府上网;大力发展网上应用。争取到2005年,基本实现政务信息资源数字化,内部办公过程无纸化,对外审批服务网络化,逐步形成网络环境下的“一体化政府”,为社会提供“一站式服务”,使青岛市的政务信息化达到国内一流水平。

二、具体目标

根据这一目标,“十五”期间青岛市电子政务建设的主要任务包括以下几个方面。

(一) 按“413 框架体系”构建电子政务基础平台

为建立“强核、辐射”的电子政务模式，市委市政府计算机中心将统一构建全市机关电子政务系统的基础网络和应用平台，主要项目包括：1 个专用政务网络平台，1 套完善的安全保密体系，1 套基础政务软件系统，1 个政务门户网站，3 个中心(政务数据中心 GDC、应用服务中心 ASC 和 CA 认证中心)，简称电子政务技术系统的“413 框架体系”。

具体要求如下：

(1) 专用政务网络平台要以金宏网为基础，完成市级机关办公楼外各部门宽带高速网络互联任务，构建全市机关完整统一的专用互联网络平台。同时对网络中心的交换设备适当升级扩容，以满足全市机关信息交换的需要。

(2) 保密体系要按照有关规定，从物理级、网络级、系统级和应用级四个层面，建设完整的安全保密体系，保证电子政务系统安全可靠运行。

(3) 基础政务软件系统要以现有“金宏电子政务系统”(软件)为基础，采用更先进的软件技术进行升级改造，增强功能，提高性能，扩大应用，更好地发挥全市机关“基础办公应用软件”和“业务信息交换平台软件”的作用。

(4) 政务门户网站将由简单的政务信息服务网站逐步向信息服务和网上办公为一体的多功能网站过渡，并实现综合信息集中发布，部门网站统一导航，门户网站资源综合利用(尽可能以虚拟主机、主机托管的形式建设部门网站)，充分发挥政府网站的综合服务功能和机房、设备、软件、网络等各种资源的综合效益。

(5) 三个中心建设要按照“强核、辐射”的建设和应用模式，在电子政务的技术系统中加强“三个中心”的建设并充分发挥其作用。政务数据中心(GDC)要在市委市政府计算机中心建设设施完善的机房，配备足够的数据处理和存储设备，集中为各部门提供主机托管、虚拟主机和数据存取等各项服务；应用服务中心(ASC)要改变由各部门分别在本地构建应用系统的传统做法，利用政务数据中心的服务器资源、软件资源和网络资源，为各部门构建专用虚拟应用系统，各部门通过网络获得这些应用服务；CA 认证中心要满足各部门实现网上并联审批和协同办公的需要，在市委市政府计算机中心建设机关专用的 CA 认证中心，统一负责数字证书的签发、管理、查询和验证。

(二) 提高部门和区市计算机及其网络装备水平

青岛市认为，要实现电子政务系统建设的目标，必须全面实现党政机关各部门的网络化。

因此，今后几年主要实现以下目标：

(1) “十五”期间在全市机关中全面实施综合布线。提高微机装备率，不断提高机关干部现代化办公设备装备水平，争取到 2005 年，使市级机关的微机装备率

由目前的 47% 提高到 70% 以上。

(2) 建设部门内部局域网。“十五”期间, 市级机关各部门要全部建设内部局域网, 并实现与市委市政府计算机中心互联。没有特殊需要, 部门不再建设纵向网络。部门与下级部门之间的信息交换, 将通过全市统一的专用政务网络平台(金宏网)实现。

(3) 同步建设区市级系统。市、区市、乡镇(街道办事处)三级机关的电子政务系统建设要坚持“条块结合, 以块为主”的原则。“十五”期间, 各区市要按照全市统一规划, 按“413 框架体系”构建本地的电子政务基础系统。区市网络与市级网络之间要实现宽带高速互联; 区市网络中心与区市属部门及乡镇(街道办事处)之间, 也应尽快建设宽带高速网络, 为全市三级机关统一政务网络的形成和应用创造条件。

(4) 建设部门公众网站。2003 年底之前, 市级机关各部门都要建成自己的公众网站。其中市级机关办公楼内的单位可直接在市委市政府计算机中心虚拟主机, 市级机关办公楼外的单位则可通过宽带高速线路与市委市政府计算机中心互联后, 在计算机中心虚拟主机。

(三) 实现“三个转变”, 推动电子政务应用向高层次发展

“十五”期间, 青岛市的电子政务应用要努力实现“三个转变”, 即由单机应用向网络应用转变, 由简单事务处理向综合政务管理转变, 由面向公众的单向信息服务向双向互动办公服务转变, 大幅度提高电子政务系统的应用效益。具体目标如下:

(1) 推进政务公开。在 2002 年底之前, 政府所有部门的管理权限、办事依据、办事程序、服务标准、办事结果、办事时限、工作纪律、监督投诉渠道、服务承诺、责任追究以及办事对象应具备的资格、条件、应办理的手续等, 都要全面系统地在“青岛政务网”及本部门的网站上公开, 做到公开内容的维护更新制度化、经常化。

(2) 发展网上审批和服务。把网上审批和服务作为“十五”期间电子政务工程的切入点和工作重点, 按照先简后繁的原则, 在做好试点的基础上逐步推开, 到 2005 年, 60% 以上的政府审批和服务项目上网进行。为降低网上审批软件的开发费用, 保证全市审批软件的标准化和统一性, 所有与网上审批有关的软件系统, 要尽可能统一组织开发。

(3) 提高内部办公无纸化程度。在推进以公文流转和信息处理为核心的机关共性办公业务和各部门专门业务流程网络化的基础上, 研究解决部门之间业务流程和内外办公系统之间的整合问题。到 2005 年, 形成内外结合、完整流畅的网络化办公环境, 基本实现全市机关办公无纸化。