

党政干部电子政务
培训教材

吴江·主编

e-gov

电子政务案例分析

DIANZI ZHENGWU ANLI FENXI

国家行政学院电子政务研究中心 编著

党建读物出版社

国家软科学重点研究项目
“未来十年我国电子政务发展趋势及
对策研究”课题成果

电子政务案例分析

DIANZI ZHENGWU ANLI FENXI

国家行政学院电子政务研究中心 编著

吴 江 · 主编

顾平安 江源富 张锐昕 · 副主编

党建读物出版社

图书在版编目(CIP)数据

电子政务案例分析/国家行政学院电子政务研究中心编著;
吴江主编. —北京:党建读物出版社, 2003. 9

ISBN 7-80098-632-2

I. 电… II. ①国…②吴… III. 电子政务-案例-分析
IV. D035.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 082820 号

责任编辑:哲 闻 封面设计:欣 然

党建读物出版社出版发行

(北京万寿路西街甲 7 号 邮编:100036 电话:010-68219430)

新华书店经销 北京京科印刷有限公司印刷

890×1240 毫米 32 开本 8.5 印张 224 千字

2003 年 9 月第 1 版 2003 年 9 月第 1 次印刷

印数:1—5000

ISBN 7-80098-632-2/D·507 定价:20.00 元

本社版图书如有印装错误可随时退换(电话:010-68278452)

序 言

王选*

20 世纪 90 年代以来,在信息化浪潮的推动下,各国电子政务建设迅速发展,为实现政府管理现代化,提高国家综合国力和国际竞争力,作出了重要贡献。当前,我国正处在一个前所未有的历史机遇期,信息化正在逐步成为推动社会进步和经济发展的强大动力。电子政务建设是我国信息化工作的重点,将带动国民经济和社会发展信息化。党的十六大提出要“大力推进信息化”和“推行电子政务”。加快这项工作,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。

电子政务建设的核心是“政务”,其本质就是通过现代信息技术推进政府改革,不断提高政府的工作效率和综合管理能力,在政府与社会公众之间建立迅速便捷的良性互动关系,通过推进政府管理体制、观念、方式与手段的转

* 王选同志系政协第十届全国委员会副主席,中国科学院院士、中国工程院院士。

变,将政府职能真正转变到宏观调控、市场监管、社会管理和公共服务上来。从整体上看,我国电子政务发展仍然处于初始阶段,因此,全面推行电子政务是一项事关社会主义现代化建设全局的、系统的创新工程,具有综合性、复杂性、长期性的特征。我们要以时代和战略的眼光,高度重视这项工作,切实加强领导,实行正确的决策,加快电子政务的进程,通过政府信息化带动整个社会信息化的发展。

今天,电子政务建设已经成为一个既需要管理知识和经验,也需要专业技术知识的崭新领域。领导干部要适应信息化和电子政务的发展,就要了解信息技术的最新成果和趋势,掌握电子政务的基本理论和应用技术,提高推进电子政务工作的能力。但是,受我国社会经济与教育发展水平的限制,以及信息技术自身的特点影响,一些政府部门的公务员和党政领导干部对电子政务建设还缺乏应有的认识和基本的了解。因此,抓紧开展电子政务方面的干部培训,特别是对各级领导干部的培训,是确保我国电子政务建设顺利进行并取得成功的重要保障和前提条件。

党建读物出版社出版的这套《党政干部电子政务培训教材》,是由国家行政学院电子政务研究中心在其承担的国家软科学重点研究项目“未来十年我国电子政务发展趋势及对策研究”课题成果基础上编写的。这套教材本着注重实用、兼顾理论的要求,针对干部培训的特点,紧扣我国电子政务建设的实践,比较系统地介绍了电子政务建设与发展中所形成的基本理论、应用案例和实用技术,是政府公务

员和各级领导干部学习电子政务基本知识的指导性教材。我衷心希望这套教材的出版能够为促进我国电子政务事业的发展起到积极的作用。

2003 年 6 月

目 录

第一部分 中国电子政务案例	1
概述	3
一、信息化与电子政务	6
案例一：“数字城市”的建设	8
案例二：四川省党政网统一电子政务应用 平台	17
案例三：青岛市电子政务工程	31
案例四：四川省雅安市电子政务应用	40
案例五：广东省南海市电子政务建设	45
案例六：北京市社区公共服务平台	53
二、电子政务与政府管理创新	63
案例一：外经贸加工贸易网上审批应用	65
案例二：南京市地税局以信息化带动管理 创新	73
案例三：中关村科技园区海淀区“数字园 区”建设	79
案例四：上海市虚实整合的 G-C 服务	97
案例五：四川省乐山市公共财政电子政务 应用	102
案例六：深圳市国税局科技加管理的尝试	108

2 电子政务案例分析

案例七:深圳市规划与国土资源局电子政务系统应用	116
三、电子政务解决方案	124
案例一:国家粮食局全国粮食调控信息系统解决方案	126
案例二:基于 CTAIS (中国税收征管信息系统)的税收征管系统解决方案	133
案例三:江西省电子政务纵向信息网工程解决方案	141
案例四:北京市政务内网门户解决方案	147
案例五:河南省许昌市公安局信息安全解决方案	159
案例六:海南CA电子政务信息安全解决方案	166
案例七:南海市一站式服务框架和数据交换平台	176
第二部分 国外电子政务案例	187
一、信息环境与电子政务建设	189
概述	189
案例	190
问题讨论	200
二、电子政务优先级设定与整体规划	201
概述	201
案例	202
问题讨论	225
三、电子政务的组织管理与运营模式	226
概述	226
案例	227

问题讨论	234
四、电子政务与政府管理创新	235
概述	235
案例	236
问题讨论	251
五、电子政务与电子民主	252
概述	252
案例	253
问题讨论	261
后记	262

第一部分

中国电子政务案例

概 述

我国电子政务的发展过程基本上是沿着“辅助宏观经济管理的计算机单项应用”→“管理部门的信息化工程”(如金关工程、金税工程)→“全面的政府上网工程”→“电子政务战略的提出和全面推进”过程展开的。发展过程可以追溯到 20 世纪 70 年代,从国家大力推动电子信息技术的应用开始,经历了以下四个阶段:探索试验阶段(1973—1984 年),国家经济信息主干系统初创阶段(1984—1992 年),从“三金工程”到“政府上网”的发展阶段(1993—2000 年)以及电子政务的快速发展阶段(2000 年 10 月至今)。

我国信息化工作正式起步于 1993 年,其标志是我国“金”字系列工程的启动。1993 年 12 月,在全球信息革命浪潮的推动下,国务院成立了国民经济信息化联席会议,确立了推进信息化工程,以信息化带动产业发展的指导思想,同时决定启动金卡、金桥、金关等信息化重大工程,由此拉开了我国国民经济信息化的序幕。1996 年 1 月,国务院信息化领导小组成立,统一领导和组织协调全国的信息化工作,提出了我国信息化“统筹规划,国家主导;统一标准,联合建设;互联互通,资源共享”的二十四字指导方针。明确了我国信息化建设的奋斗目标:第一步,到 2000 年,形成一定规模和初步的国家信息化体系。第二步,到 2010 年,建立起健全的、具有相当规模的、先进的国家信息化体系。此后,我国的信息化工作从解决应急性的热点问题步入到为经济和社会发展全面进步服务的轨道。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,我国电子政务的发展也进入了快车道,突破了部门和地域限制,向交互性和互联网方向发展。1998 年 4 月,青岛市在互联网上建立了我国

第一个严格意义上的政府网站“青岛政务信息公众网”。1999年1月22日,由中国电信和国家经贸委经济信息中心牵头,联合四十多家部委(办、局)信息主管部门,共同倡议发起了“政府上网工程”。2000年10月,我国“十五”计划把推进国民经济和社会信息化放在优先位置,并将信息化确立为我国产业优化升级和实现工业化、现代化的关键环节,确立了“以信息化带动工业化”的战略方针。我国电子政务由此进入了以网络应用为基础的快速发展阶段。

2002年7月,国家信息化领导小组召开了第二次会议。会议讨论通过了《国民经济和社会信息化专项规划》和《关于我国电子政务建设的指导意见》。会议通过的信息化专项规划是我国第一个信息化发展蓝图。会议明确了“十五”期间我国电子政务建设的目标和指导原则。根据“统一规划,加强领导;需求主导,突出重点;整合资源,拉动产业;统一标准,保障安全”的指导原则,“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;初步形成电子政务安全保障体系和培训体系,与电子政务相关的法规和标准付诸实施。“十五”期间,电子政务建设的主要任务可以概括为加快“两网、一站、四库、十二金”工程建设。其中,“两网”为“政务内网”和“政务外网”;“一站”是“政府门户网站”;“四库”包括人口库,法人库,信息资源和空间地域库,宏观经济库等四个数据库;“十二金”为重点推进办公业务资源系统、宏观经济管理、金关、金税、金财、金卡、金审、金盾、社会保障、金农、金水和金质等12个业务系统。这些任务覆盖了我国电子政务急需建设的各个方面,涉及信息资源开发,信息基础设施建设与整合,信息技术应用等领域,特点各异,又相互渗透和交融,将初步构成我国电子政务建设的基本框架。

电子政务建设是一个宏大的系统工程,具有战略性、长期性、整体性的特点。总的来说,目前全球电子政务处在发展的早期,即使电子政务发展较快的国家,能够做到双向互动或网上事务处理的电子

政务项目的尚不足 30%。和世界主要发达国家相比,我国的电子政务起点低、起步晚,尚处于起步和探索阶段。首先,我国电子政务的发展是从办公自动化开始的,基本上从 20 世纪 80 年代才刚刚起步;而西方国家的政府机关办公自动化早在 20 世纪的 60—70 年代就完成了。其次,我国的电子政务发展不平衡。由于我国不同地区的社会发展水平差距较大,这些差别主要是表现在地区差别、城乡差别、行业差别上。因此,我国的电子政务在发展过程中,是在中央政府的“推动”和需求的“拉动”下,先从一些行业管理部门开始的;东部沿海地区、大城市发展较快。与这些重点部门和地区相比,我国的其他地方政府和行业部门的电子政务发展相对迟缓。第三,我国电子政务的目标和出发点具有多样性。加入 WTO 以后,各级政府机构所面临的客观环境将逐步发生重大变化,诸多因素必然造成对政府政务活动的影响。实际上,我国的电子政务的发展目标不仅仅是提高效率和树立形象的问题,其更深层次的问题应是如何进一步促进管理体制的改革。

一、信息化与电子政务

信息技术在 20 世纪的迅速发展及其对人类社会生活的影响超过了 20 世纪的任何一项其他技术。信息技术不但改变了人们工作、学习和生活的方式,而且正在对世界范围的政治、经济与社会发展产生极为深刻的影响,一场信息革命正在席卷整个世界。然而,目前正在发生的这场信息革命还仅仅是拉开了一个序幕,其精彩纷呈的变化将在 21 世纪进一步延续和发展。

一般认为,信息社会始于 1956 年至 1957 年,主要依据两个基本标志:一是 1956 年美国历史上第一次出现从事技术、管理和事务工作的白领工人数字超过蓝领工人;二是 1957 年苏联发射了第一颗人造地球卫星,开创了全球卫星通信的新时代,标志着全球性的信息革命的开始。信息革命是指以电子计算机的发明为开始的新的技术革命,它始于 20 世纪 40 年代末,一直延续到现在,其间形成了两次大的信息浪潮:第一次是 20 世纪 40 年代以来电子计算机和现代通信技术的发明和广泛应用。第二次是 20 世纪 90 年代“信息高速公路”的兴起,一场新的信息化浪潮迅速席卷全球。这场以数字化多媒体集成和互联网络等技术综合而成的第二次信息化浪潮的主要标志是网络技术。电子政务就是在以网络技术为核心的信息技术发展的基础上所产生的政府管理的改革。电子政务的产生和发展是信息社会发展的必然产物。根据联合国教科文组织在 2000 年对 62 个国家(39 个发展中国家、23 个发达国家)所进行的调查,89% 的国家都在不同程度上着手推动电子政务的发展,并将电子政务的发展列为国家级的重要项目。

电子政务与政府信息化紧密相联。从广义上来说,政府信息化

是电子政务产生和发展的基础;作为政府信息化一个重要的领域,电子政务是政府信息化的高级阶段。

政府信息化是社会信息化的重要组成部分。政府拥有社会中最大的客户群体,是信息资源的最大拥有者和应用者。从这个意义上说,政府信息化是社会信息化的引擎,是信息社会中国国民经济和社会发展的中心环节。政府信息化集中表现为政府主动运用现代信息通信技术和手段,改造传统的管理和服务方式,不断改善政府的结构与功能,逐步构建适应信息社会发展需要的政府形态,以提升政府管理的有效性,满足社会以及公众对政府公共管理和公共服务的需求,推动经济和社会的全面发展。

政府信息化是一个持续发展的过程。从信息技术在政府中的应用来看,政府信息化基本经历了办公自动化(OA)、政府管理信息系统(MIS)和电子政务(EG)三个基本过程。在政府信息化的早期阶段,办公自动化和政府管理信息系统建设是相对独立开展的。20世纪80年代中期以后,由于网络技术的发展和运用,办公自动化和政府管理信息系统建设逐渐走向一体化,从而在整体上提升了办公自动化和管理信息系统的功能。20世纪90年代以后,随着电子政务的出现,政府将其管理和服务职能转移到网上去完成,同时实现政府的组织结构和工作流程的优化重组,向全社会提供高效优质、规范透明和全方位的管理和服务。电子政务是信息技术发展和政府改革共同作用的结果。它是在政府内部办公自动化的基础上,利用计算机技术、通信技术和网络技术,建立起网络化的政府信息系统,并通过不同的信息服务设施如网络、计算机以及电话等工具,为企业、社会以及公民个人提供政府信息和其他公共服务。电子政务打破了传统政府管理受时间、空间限制的界限,改变了政府管理方式。

一个国家的信息化水平直接决定了该国政府信息化的进程和电子政务建设的成败。我国信息化的发展起步于20世纪80年代初期,从国家大力推动信息技术应用开始,到1993年启动金卡、金桥、

金关等重大信息化工程,正式拉开了我国信息化发展的序幕。经过近 10 年的建设与发展,符合我国国情的信息化发展格局已经初步形成,信息基础结构日益完善,国家整体的信息能力和信息水平逐步提高,为下一步我国电子政务的建设打下了良好的基础。但是我们也应看到,我国信息化快速发展的背后也存在着日益扩大的地区之间、城乡之间的差距等问题,这些问题制约着我国电子政务的建设与发展。我国未来的电子政务之路任重而道远。

案例一:“数字城市”的建设

自美国首先在《认识 21 世纪我们这颗星球》的报告中提出“数字地球”的概念以来,作为“数字地球”技术系统的重要组成部分之一——“数字城市”(Digital City)的建设热潮正席卷全球。

“数字城市”又称“数码城市”、“信息港”,是指充分利用数字化及其相关计算机技术和手段,对城市基础设施与生活发展相关的各方面内容进行全方位的信息化处理和利用,具有对城市地理、资源、生态、环境、人口、经济、社会等复杂系统的数字网络化管理、服务与决策功能的信息体系。广义上的“数字城市”是指城市信息化,数字城市是信息技术在城市管理中的综合应用。典型应用包括电子政务、电子商务、城市智能交通、市政基础设施管理、公共信息服务、教育管理、社会保障管理、城市环境质量监测与管理、社区管理等几乎所有的城市生活管理方面和经济层面。本案例以北京、厦门两个城市为例,介绍我国“数字城市”的建设与发展。

一、“数字北京”

“数字北京”在广义上指北京信息化。“数字北京”工程通过建设宽带多媒体信息网络、地理信息系统等基础设施平台,整合首都信息资源,建立电子政务、电子商务、劳动社会保障等信息系统及信息化社区,逐步实现全市国民经济和社会信息化,使北京市在已经到来的