

电子政务蓝皮书®

LUE BOOK OF E-GOVERNMENT

中国电子政务 发展报告 (2008)

发展电子政务 建设服务型政府

权威机构 · 品牌图书 · 每年新版

ANNUAL REPORT
ON CHINA'S E-GOVERNMENT
DEVELOPMENT
(2008)

主 编/王长胜

副主编/张新红 于施洋



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

2008版



电子政务蓝皮书



BLUE BOOK
OF E-GOVERNMENT

中国电子政务发展报告 (2008)

发展电子政务 建设服务型政府

**ANNUAL REPORT
ON CHINA'S E-GOVERNMENT
DEVELOPMENT
(2008)**

主 编/王长胜
副主编/张新红 于施洋



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 (2008)

发展电子政务 建设服务型政府

主 编 / 王长胜

副 主 编 / 张新红 于施洋

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 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 65269967

责任部门 / 皮书出版中心 (010) 85117872

电子信箱 / pishubu@ssap.cn

项目负责 / 范广伟

责任编辑 / 周映希

责任校对 / 钱维平

责任印制 / 盖永东

品牌推广 / 蔡继辉

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 市场部 (010) 65285539

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 / 17.75

字 数 / 294 千字

版 次 / 2008 年 4 月第 1 版

印 次 / 2008 年 4 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 0115 - 7/D · 0043

定 价 / 49.00 元 (含光盘)

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

电子政务蓝皮书编委会

专家顾问 (按姓氏笔画排序)

王安耕 宁家骏 刘家真 吴 江 汪玉凯
周宏仁 陈小筑 陈玉龙 季金奎 钟 宏
高新民 郭诚忠

主 编 王长胜

副 主 编 张新红 于施洋

编审组成员 (按姓氏笔画排序)

于施洋 王长胜 方 灵 孙立明 江源富
吴 昊 杨道玲 芦艳荣 张新红 张勇进
潘首晔

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。主要研究领域包括宏观经济，信息化发展战略。主持和参加的研究项目主要有：《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 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》。

中文摘要

《电子政务蓝皮书：中国电子政务发展报告（2008）》是国家信息中心常务副主任王长胜主编的反映我国电子政务建设进展，研究电子政务发展重大问题的年度报告。今年报告的主题是“发展电子政务，建设服务型政府”，报告的突出特点是紧紧围绕党的“十七大”报告提出的建设服务型政府的要求，积极倡导“服务为本”的电子政务建设理念。报告第一篇为主报告，主报告认为，经过本世纪初的快速发展，我国电子政务建设水平已经迈上了新台阶，电子政务的综合服务能力已经得到大幅提升，促进服务型政府建设的成效日益显现。报告提出，当前我国电子政务建设的重点应当逐步转到促进服务型政府建设上来，特别是应当从构建宏观发展环境和启动重点行动计划两个层面入手，切实提高电子政务建设成效。报告第二篇从电子政务发展理念、政府信息公开、政府网站建设等几个方面围绕服务型政府建设展开讨论；第三篇重点研究了当前我国电子政务绩效管理工作的进展，提出了理论模式，进行了实证性分析；第四篇反映了当前国家级重点电子政务工程项目的建设进展；第五篇选取了杭州电子社区发展、云南统一网络建设模式、宁波北仑区政府网站等电子政务促进服务型政府建设的典型案例。另外，报告大事记部分对一年来我国电子政务领域的重要事件进行了记录。

Abstract

Blue Book of E-government: China's E-government Development Report 2008, edited by Wang Changsheng, Executive Vice Director of State Information Center (SIC), 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 "Developing E-government, Constructing a Service-oriented Government". The report closely centers on the requirement of "Constructing the Service-oriented Government" of CPC 17th congress report, and actively advocates the "Service-oriented E-government" idea.

This report has five parts. Part 1, the main report, figures out that with rapid development since the beginning of the 21st century, the level of China's E-government development has come to a new stage. The E-government comprehensive service ability has been greatly enhanced, and the effect of "Service-oriented Government" is more and more remarkable. The main report indicates that the center of China's E-government should be focused on the construction of the serve-oriented government, especially on building E-government service system framework, quickening the pace of government service online, perfecting performance management and foundation condition. Part 2 discusses the relationship between service-oriented government reform and E-government development. Part 3 talks about the research and practice progress of E-government performance management, then depicts the performance evaluation theory model, and finally demonstrates the model by a pilot project. Part 4 introduces the progress of those E-government projects on national level. Part 5 sets out several representative cases, such as Hangzhou E-community, Yunnan uniform network model, Beilun district government web of Ningbo City, and so on. Lastly, the appendix records the major events of China's E-government in 2007.

序 言

2007 年我国的电子政务建设取得了很多重要的进展。根据国家信息化领导小组的要求,对各地区、各部门电子政务的建设情况开展了深入的、全国范围的大检查,既发现了存在的一些问题,也总结了许多好的经验,无疑对我国电子政务的发展有重要的推动作用。根据中央关于建设社会主义和谐社会的决定,中央和地方的政府部门都更加重视利用信息化手段推进社会建设和社会管理,电子政务的建设进一步贴近民生。胡锦涛总书记在党的“十七大”的报告中提出,“加快行政管理体制改革,建设服务型政府”;“健全政府职责体系,完善公共服务体系,推行电子政务,强化社会管理和公共服务”,更进一步指明了我国电子政务发展的方向和目标。

岁末年初,国际国内关于电子政务下一步的发展有很多的讨论。如“移动政府”,“无缝政府”,“泛在政府”,“互联政府”,等等,提法之多,不一而足。其实,这些提法,也是“万变不离其宗”,离不开如何更好地利用现代信息技术提供的各种机遇,建设一个信息时代的、为民服务的政府。我们大可不必“闻风起舞”,一天换一个提法,而是应该扎扎实实地根据我国的实际情况和经济社会发展的需求,稳扎稳打地推进我国的电子政务建设。

2007 年 12 月中国互联网络信息中心(CNNIC)调查的结果,25.4%的人访问过政府网站,即 2007 的下半年内有 5334 万人访问过中央政府或者地方政府网站,说明电子政务与老百姓的关系正在“越走越近”。政府网站的重要功能之一是提供政务信息,比如政策信息、违章查询和税务查询等,几乎每一个公民都有查询这些信息的需求。当然,如果考虑到我国的网民数已经达到 2.1 亿,我国人口有 13 亿,电子政务为民服务的空间还十分巨大。

从政府网站的实际使用来看,目前主要还是“信息浏览”占绝大多数,包括政府新闻(77.5%)、政策法规(21.3%)、政府公告等等。“网上办事”,包括下载表格、在线申请业务等的人数较少,仅有 2.5%的人在网上办理过税务、



企业注册等业务；“网站互动”，包括在线咨询、建议、投诉等的人群也较小，大约只在3%左右。这些数据说明，我国电子政务的应用水平还有待提高。当然，电子政务作为一个新生事物，有一个由浅入深、逐步发展的过程。我国目前的发展情况是完全正常的。现有的一些统计数据和分析，指出了我们今后应该努力的方向，只要我们继续努力，电子政务一定会越来越深植人心，成为政府和老百姓不可或缺的有力帮手。

要提高电子政务的应用水平，使其不停留在“政府信息发布”这样一个比较初级的阶段，关键是要将政府门户网站的建设与政府核心业务流的系统开发紧密地结合起来。在建设政府核心业务管理信息系统的同时，以政府门户网站作为政府和公众的接口，是很多中央政府部门和地方政府所采取的模式。采用这样的建设模式，系统成功率比较高。比如在线事务处理发展很快。“首都之窗”、“中国上海”等表现都比较突出，在线办事项目超过1000项的网站已有二十多家。在通过网络听取社情民意方面，商务部处理群众留言、部长信箱等多达数万项，做到了“件件有着落，件件有回音”。此外，作为全世界访问量最大的政府门户网站——商务部网站，可以向公众提供各种各样的办事服务，比如中小企业的审批、外贸审批、配额投标等等。所有这些能够在“门户”上提供的服务，都有后台的政府管理信息系统做支持，这样，才真正体现了电子政务的优越性。因此，无论采取何种模式发展电子政务，政府业务流程的信息化都是一个不可回避的任务；在任何情况下，支撑政府核心业务的信息系统建设都要放在电子政务建设的首位。没有这些支撑政府核心业务的信息系统，什么“移动政府”，“无缝政府”，“泛在政府”，“互联政府”，一概免谈。

随着我国电子政务向纵深的发展，也提出了一些值得我们及早关注的问题。

第一，构造一个政府管理信息系统的框架体系。目前，我国已经和正在建设的重大的政府信息系统，包括2002年提出的“十二金”工程在内，已经有数十个。这种重大的政府信息系统会越来越多，可能数以百计。如何将这些政府信息系统构成一个整体，形成一个完整的、效率和效益都很高的、治国理政的框架体系，是一个需要认真研究的问题。这个问题不解决，我们就很难避免公共信息的重复采集，难以减少老百姓和企业的“信息纳税”负担。此外，对提高政府信息的唯一性和准确性，提高政府信息的使用率，也是一个很大的挑战。

第二，完善政府信息网络的拓扑结构。目前，在中央政府层面上，整合网络

资源、形成全国统一的电子政务网络拓扑结构，已经基本完成，连接中央政府各部门和 47 个副省级以上城市的电子政务网络也已经开通，政府网站和域名的管理逐渐走上正轨。但是，建立一个完善的政府信息网络还需要很长的时间。特别是，如何将现有的重大政府信息系统，逐渐地平移到统一的电子政务网络上来，还有很多需要研究的问题。此外，中央和地方网络的连通和对接，内网和外网之间的协调运作仍然需要研究。目前，“内网”的概念在很多地方实际上被扩大了，省有省级的内网，地市有地市级的内网，区县可能还有区县级的内网。如此看来，内网就变成了一个伸展到全国的、带有神经末梢的网。“内网”不“内”，与“公网”就没有什么差别了。由此可见，关于电子政务网络的建设问题，实际上还是困扰着中国电子政务建设的一个很大的问题，特别是区县和区县以下的网络建设。如何充分利用互联网、建设基于互联网的电子政务网络，是一个重大课题。国务院信息化工作办公室与国家信息化专家咨询委员会联合在河南省济源市做了一个“基于互联网的电子政务网络”的试点，结果表明，县级电子政务网络的建设是完全可以基于互联网的。通过对济源市政务信息进行的详细调查，政务信息中，只有 3% 的信息是涉密的；就是这 3% 的涉密信息，也还可以对机密程度作进一步的分析。撇开这 3% 不论，97% 的政务信息是不涉密的、是完全可以基于互联网交换的。经过试点，济源的做法是非常成功的，可以节省 60% 以上的电子政务的投资。

第三，政府信息资源的管理和利用。经过最近这十年的努力，政府信息系统的建成使得很多部门都积累了大量的数据和信息资源。如何管理和利用这些信息资源，成为政府面临的一大挑战。首先，面临的问题是由哪个部门来管理这些政府信息资源。因为原来的政府体系结构或“三定方案”中，没有数据、信息的管理部门。但是，如果不能充分利用这么多的信息资源，我们推进信息化的意义何在？政府部门推进电子政务的意义何在？如果我们都认同，数据、信息资源是政府宝贵的财富，首先要解决的问题就是谁来管理这些财富。其次是怎样进行此类财富的管理。在倡导政府部门与部门之间的数据共享的同时，跨部门的数据交换由谁来负责管理，这个问题并没有解决。现有的政府管理体系中，没有关注这个问题，说明现行的管理体系已经不适应信息时代到来、电子政务发展的要求。如何构造一个政府信息资源管理和利用的体系，更好地推进政府信息资源共享，包括与社会（学术研究机构、高等院校、企业等等）的共享，如何建立一种共



享机制以妥善地照顾各个利益攸关方的需要和权益，是推进信息资源共享的关键。

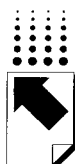
第四，政府的知识管理和知识工程。政府建立了大量的信息系统，这些系统有大量的数据和信息资源，互联网和其他渠道也有大量的信息资源，这些大量的信息资源和政府没有关系吗？当然有关系。如何将“信息转换为知识、知识转换为决策”，是提高政府信息能力和政府决策水平的一个重大问题。因此，知识管理和政府知识工程迟早将提上议事日程。如何开发和提供满足用户要求的个性化知识服务，是需要研究的重点。就知识本身而言，不同的部门之间需要的知识不完全一样，比如发展和改革委员会与卫生部需要的知识就不一样；同一个部委内部的各个组成部门所需要的知识也不一样，比如卫生部负责不同病种的公务员，需要的知识也不一样。构造满足用户要求的个性化的知识服务，就是知识工程的问题。当政府管理信息系统建设完了，门户网站也建设得很好，下一步的重点是什么？就是要解决信息的利用、信息向知识的转换问题。

第五，构造政府信息安全保障体系。确保政府的信息安全其实不难，把能想到的安全措施都加上，总会对安全问题有所帮助。真正的难点在于不牺牲效率、不浪费资源，把安全问题解决得恰到好处。安全始终是三个问题集合的交集，第一是安全，第二是成本，第三是效率，三者怎样平衡，体现了处理安全问题的科学性。因此，研究政府信息安全保障体系不仅仅是研究怎样提高安全性，更重要的是研究一整套的管理方法、规范和标准，提高安全管理的科学水平。

从目前我国电子政务的发展来看，当然也还有其他一些问题。例如，公民的数据保护问题正在尖锐地提上议事日程。政府建立的信息系统越多，采集的公民和企业的数据也越多。其间，如何保护公民和企业的隐私和权利，是一个世界各国普遍关注的问题。这些问题如果得不到重视，公民和企业使用电子政务的意愿就会大大地降低，政府的威信和电子政务的发展就会受到很大的影响。随着电子政务的发展，现有行政管理体制与电子政务推进的管理需求之间的矛盾也日渐突出，如果不能及时地得到解决，也会影响电子政务的顺利发展。因此，就电子政务而言，“加快行政管理体制改革，建设服务型政府”也是一个紧迫的需求。

周宏仁

2008年2月20日



目 录

总 报 告

第一章 发展电子政务 建设服务型政府	王长胜 / 001
第二章 2007 年中国电子政务发展回顾与 2008 年展望	于施洋 吴 昊 / 009

电子政务与建设服务型政府

第三章 电子政务与提高公共服务能力	汪玉凯 张勇进 / 023
第四章 以电子政务促进服务型政府建设的若干思考	宁家骏 / 031
第五章 政府信息公开与服务型责任政府建设	徐 颖 秦 海 / 038
第六章 基于政府网站的公共服务	杨冰之 黄 澜 郑爱军 / 045
第七章 近年来我国电子政务服务外包的实践与进展	张勇进 / 054

服务导向的电子政务绩效评价

第八章 绩效评估引导电子政务转型的途径和策略	孙立明 / 064
------------------------------	-----------



第九章 我国电子政务绩效评估进展	杨道玲 芦艳荣 / 074
第十章 服务导向的电子政务绩效评估模型	于施洋 杨道玲 / 082
第十一章 电子政务绩效评估的管理框架	于施洋 杨道玲 / 089
第十二章 电子政务绩效评估实证研究：以淮南为例	何留进等 / 097

重大工程篇

2006 ~ 2007 年电子政务外网建设概况	国家信息中心 宁家骏 / 109
2006 ~ 2007 年自然资源和地理空间基础信息库建设概况	国家地理空间信息协调委员会办公室 / 115
2006 ~ 2007 年法人单位基础信息库建设概况	全国组织机构代码管理中心 袁 岚 / 118
2006 ~ 2007 年宏观经济数据库建设概况	国家统计局计算中心 郭淑敏 / 122
2006 ~ 2007 年宏观经济管理信息系统建设概况	国家信息中心 宁家骏 / 126
2006 ~ 2007 年“金财”工程建设概况	财政部信息网络中心 徐 丰 王金辉 / 132
2006 ~ 2007 年银行业监管信息系统建设概况	中国银行业监督管理委员会 / 137
2006 ~ 2007 年“金卡”工程建设概况	国家金卡工程协调领导小组办公室 张 琪 / 141
2006 ~ 2007 年“金盾”工程建设概况	公安部信息通信局 / 149
2006 ~ 2007 年全国最低生活保障信息系统建设概况	民政部信息中心 俞建良 / 152
2006 ~ 2007 年“金保”工程建设概况	劳动和社会保障部信息中心 赵锡铭 张加会 李 娜 / 154

2006 ~ 2007 年“金水”工程建设概况	水利部水利信息中心 黄藏青 于 钊 / 158
2006 ~ 2007 年“金质”工程建设概况	国家质检总局信息中心 高建华 王连印 徐 磊 张燕平 / 162
2006 ~ 2007 年“金土”工程建设概况	国土资源部信息化工作办公室 王广华 李晓波 申胜利 / 164
2006 ~ 2007 年气象卫星发射与利用工程建设概况	国家卫星气象中心 冯小虎 / 168
2006 ~ 2007 年“金信”工程建设概况	国家工商总局经济信息中心 岳文艳 / 172
2006 ~ 2007 年国家公共卫生信息系统建设概况	卫生部统计信息中心 王才有 / 175
2006 ~ 2007 年“金智”工程建设概况	清华大学网络中心 刘 莹 / 179
2006 ~ 2007 年全国文化信息资源共享工程建设概况	文化部全国文化信息资源建设管理中心 / 184
2006 ~ 2007 年“金旅”工程建设概况	国家旅游局信息中心 信宏业 / 191
2006 ~ 2007 年中国下一代互联网示范工程 (CNGI) 建设概况	清华大学网络中心 刘 莹 / 194

案例分析

案例 1 开拓创新电子政务 促进构建服务型政府	马四栋 王兆旭 宋 争 孙爱琍 / 199
案例 2 云南省政府网站公共服务建设的经验	云南省电子政务网络管理中心 / 207

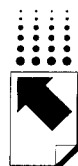


案例 3 利用绩效评估提升政府网站公共服务能力	
.....	北京国脉互联政府网站评测中心 / 217
案例 4 县域电子政务的一个范例	舞钢市网络中心 / 229
案例 5 应用为本 融合为道	中兴通讯 / 237

附 录

2007 年中国电子政务大事记	/ 244
后 记	/ 262

CONTENTS



General Report

- Chapter 1 Building a Service-Oriented Government by Developing
E-government / 001
- Chapter 2 Review the Development of China E-Government
in 2007 and Prospect of 2008 / 009

E-Government and Building Service-Oriented Government

- Chapter 3 E-Government and Enhancing the Public Service Capacity / 023
- Chapter 4 Considerations on Promoting Service-Oriented
Government by E-Government / 031
- Chapter 5 Government Information Opening to Public
and Building a Service-Oriented government / 038
- Chapter 6 Research on Public Service Based on Governmental Webs / 045
- Chapter 7 Practice and Progress on Government Service Outsourcing / 054



Study on Service-oriented E-government Performance Evaluation

Chapter 8	Approach and Strategy of E-government Transformation by Performance Evaluation	/ 064
Chapter 9	The Progress of E-government Performance Evaluation in China	/ 074
Chapter 10	Service-oriented E-government Performance Evaluation Model	/ 082
Chapter 11	Management Framework for E-government Performance Evaluation	/ 089
Chapter 12	Empirical Study on E-government Performance Evaluation: the Case of Huai Nan 2007	/ 097

National E-Government Projects

E-government Extranet Project, 2006-2007	/ 109
Natural Resources and Geographic Space Database, 2006-2007	/ 115
National Corporate Bodies Database, 2006-2007	/ 118
Macro Economic Database, 2006-2007	/ 122
Macro Economic Management Information System, 2006-2007	/ 126
“Jin Cai” Project, 2006-2007	/ 132
Banking Supervision Information System, 2006-2007	/ 137
“Jin Ka” Project, 2006-2007	/ 141
“Jin Dun ” Project, 2006-2007	/ 149
National Basic Subsistence Information System, 2006-2007	/ 152