

电子政务在

中国

理念、战略与过程

汪玉凯／著

国家行政学院出版社

DIANZI ZHENGWU ZAI ZHONGGUO



电子政务在中国

——理念、战略与过程

汪玉凯 著

国家行政学院出版社

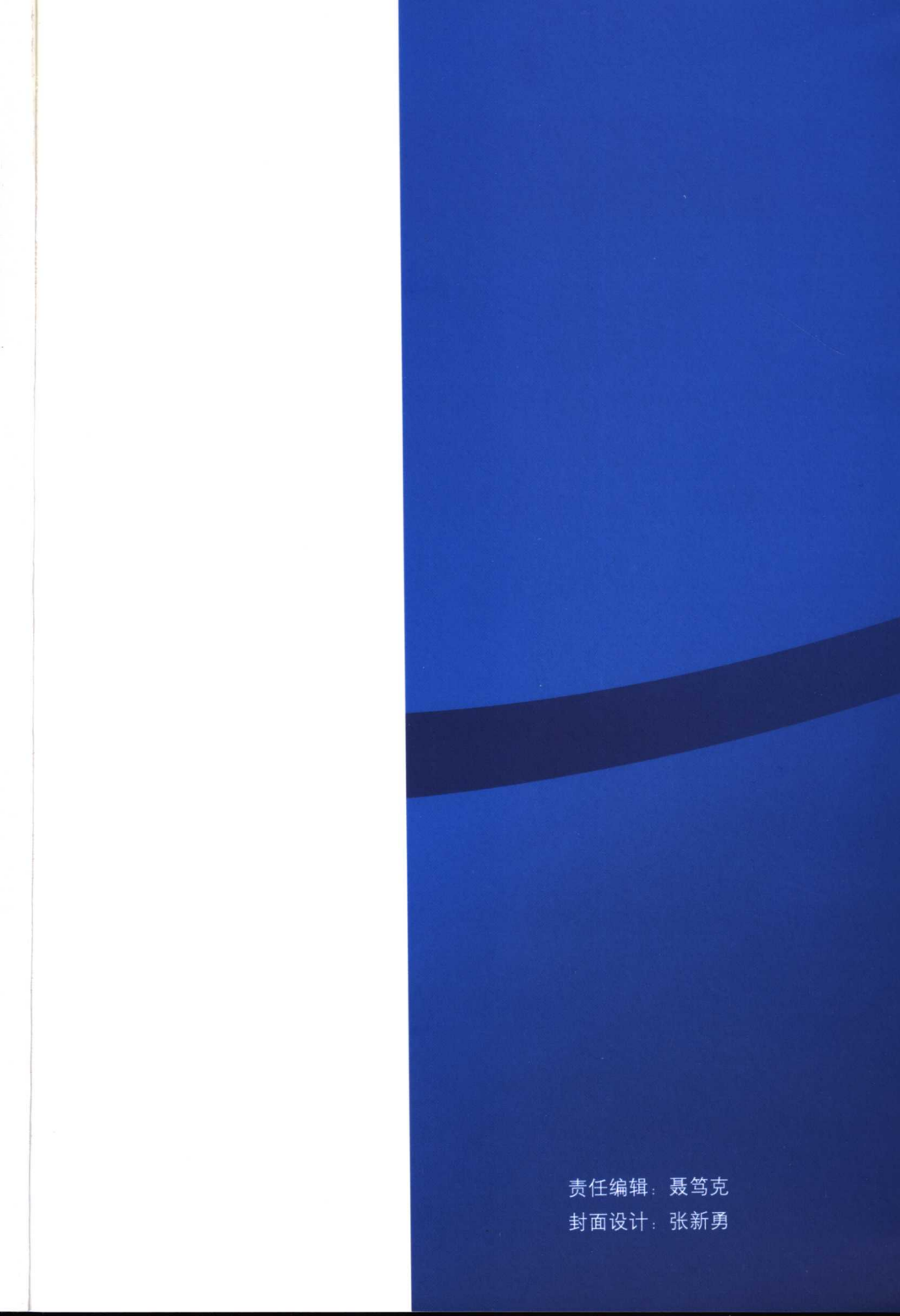
图书在版编目(CIP)数据

电子政务在中国:理念、战略与过程/汪玉凯著.
北京:国家行政学院出版社,2006
ISBN 7-80140-497-1

I. 电… II. 汪… III. 电子政务-中国
IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 055089 号

书 名 电子政务在中国:理念、战略与过程
作 者 汪玉凯
责任编辑 聂笃克
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
电 话 (010)68920640 68929037
经 销 新华书店
印 刷 北京怀柔红螺福利印刷厂
版 次 2006 年 7 月北京第 1 版
印 次 2006 年 7 月北京第 1 次印刷
开 本 880 毫米×1230 毫米 32 开
印 张 8.5
字 数 208 千字
书 号 ISBN 7-80140-497-1/D·228
定 价 18.00 元



责任编辑：聂笃克

封面设计：张新勇

作者简介

汪玉凯，教授、博士生导师。现任国家信息化专家咨询委员会委员，国务院电子政务示范工程总体专家组成员，国家行政学院公共管理教研部教授，北京大学政府管理学院、大连理工大学管理学院博士生导师。

另外还兼任：中组部等多家中央部委培训中心客座教授，武汉大学等多所高校公共管理学院兼职教授，北京、厦门等多家地方政府顾问，美国思科公司电子政务专家俱乐部专家等。享受国务院津贴，有突出贡献专家。

近年来致力于公共管理、中国政府改革以及电子政务方面的研究。出版各类著作 20 余部，主要有《中国行政体制改革 20 年》、《公共管理》、《电子政务基础》、《公共管理与非政府公共组织》等。发表论文 300 余篇，多次获奖。曾在中央电视台《央视论坛》、《焦点访谈》、《百家讲坛》、《法治

在线》、中央人民广播电台等重要媒体制作有关节目，或进行专题讲演。2005年4月19日香港《凤凰卫视》在《风范大国民》栏目中专门介绍了其主要学术观点及影响。

多次赴欧美等国进行学术交流与考察，主持过多项国内外研究课题或咨询课题。参与由国务院办公厅、科技部组织实施的“电子政务示范工程”总体方案的制定。主持指定国内多家城市电子政务总体规划项目，主持完成国家十五重大科技公关项目“中国电子政务法律法规环研究”、“中国电子政务发展战略研究”等课题。主要业绩被收入《中国新一代思想家自白》等多部辞书。

自序

从上个世纪 90 年代互联网技术出现以来, 信息网络技术的飞速发展和广泛应用, 对人类的生存状态、生活方式乃至思维理念等, 都产生了深刻的影响。这种影响最终可能导致什么样的结果, 我认为即使是一个伟大的预言家, 也很难做出准确的判断。一个简单的例子是, 对一个现代人来说, 如果你的工作、学习乃至日常的生活离开信息技术和网络技术带来的种种方便, 让你重新回到数十年前没有手机、没有网络、甚至电话也只能是极少数人才可以使用的生活状态, 你将会是什么样的感觉? 说难以想象, 不可思议, 我以为都不为过。这正像一个没有经历过“三年困难”和“文革”的年轻人难以想象饥饿和动乱一样, 人也许只有亲身经历了, 感受了, 才能体验到某些特定价值的可贵。

信息技术的发展, 同样也深刻地影响了人类的公共治理活动。上世纪 90 年代, 当局域网发展到互联网后, 政府利用互联网, 在虚拟世界中构建起一个公开透明的政府门户, 为社会提供网上服务。由此人们发现, 信息网络技术的应用真正打破了原来只限于政府内部传递信息、分析加工提炼信息的状

态，而将服务的视角延伸向社会。这无疑是一个历史性变革。所以有人断言，电子政务的出现及电子政务应用系统的广泛应用，意味着传统的政府管理活动必将经历一场深刻的革命，它不仅会改变政府提供管理和公共服务的手段和方式，打破时间和空间的限制，为公众、社会提供“一站式”、“一网式”的不间断服务，降低行政成本，提高效率，更重要的是，它具有极高的公开性和透明度，为公众获取政府信息，参与政务管理活动，提供了前所未有的技术支持。这对改善政府与公民之间的关系，推动社会民主政治的发展，必将产生深远的影响，这一点我深信不疑。

中国政务信息化，整体上比发达国家起步要晚。但上世纪的最后十年，中国在这方面的步伐明显加快。这不仅体现在大规模的基础网络设施建设，以及以“金”字头为代表的部门、行业的政务信息化建设，如金融、海关、税务等，整体推进力度大，效果明显，更重要的是体现在人们对包括电子政务在内的国家信息化战略有了比较清晰的认识。这里特别需要提及的是，我们国家的最高领导层，对信息化逐步形成了一种比较明确的战略思路，这一思路对推动我国包括电子政务在内的整个信息化建设，都起到了重要的指导作用。按照我的理解，这一战略思路可以用三句话来表达：“四个现代化”哪一化也离不开信息化，信息化要服务于“四个现代化”；要用信息化带动工业化，走一条中国式的发展工业的道路；要用政府信息化带动企业信息化和社会信息化，拉动中国的信息产业、特别是应用性软件产业的发展。上述战略，从另一个层面反映出了电子政务在整个信息化格局中的重要作用。近几年来，我国的电子政务建设普遍受到重视，电子政务建设发展的势头强劲，我想与我国最高领导层的这种理念、认知和价值判断是分不开的。

就我个人而言,大体是在 1999 年全国“政府上网年”开始关注政府电子政务的。这一年我国许多政府及部门都建起了政府的门户网站。之后不久,我承担了一个地方政府电子政务建设的行政管理方案设计的课题,从而进入这个在我看来富有挑战性的领域。原因很简单,因为对信息技术我是门外汉,过去主要从事政府管理的教学和研究,虽然与电子政务有一定的关系,但毕竟是“缺腿”的。这些年来,我利用在北京大学和大连理工大学招收博士研究生的机会,招收了一些直接从事电子政务研究的博士研究生,先后承担了两个有关电子政务的国家科技攻关研究项目,并为多个地方政府制定电子政务总体规划,在从事理论研究的同时,直接参与一些电子政务建设的实践。特别值得一提的是,从 2002 年 8 月至 2005 年 12 月,我参与了由国务院办公厅、科技部组织实施的电子政务应用试点示范工程,使我有机会在国家电子政务的建设实践中,了解、学习和研究电子政务。

电子政务应用示范工程,被纳入国家“十五”重大科技专项。直接参与示范的单位有 16 家之多,包括国务院办公厅、国家发改委、商务部、科技部、劳动与社会保障部、国资委、海关总署、国家税务总局、国家工商总局 9 个部委和北京、上海、浙江、深圳、青岛、四川绵阳、广东南海等 7 个地方政府。如此大的跨部门、跨地区的应用示范是过去少见的。为了加强对应用示范工程的组织和领导,有关方面设立了领导小组,组建了办公室,同时还成立了由 8 人组成的总体专家组。我有幸作为行政管理专家进入这个专家组,有机会向国内信息化领域的知名专家学习。

电子政务应用试点示范工程的直接意义在于,通过贯彻顶层设计的理念,制定了供 16 个试点单位共同遵循的总体技术方案,最

大限度地避免了电子政务建设的盲目性。方案按照“依托一个公共体系、构建两个平台（安全支撑平台和应用支持平台）、重点推进三种类型的典型应用（决策支持和应急指挥、协同办公、面向社会的公共服务）”的总体架构，顺利实现了国务院办公厅与各试点单位在两个平台上的互联互通，并从高层政府机构的决策支持、应急指挥，部门之间的协同政务，以及基层政府机构的对外公共服务等方面，取得了重要的进展。与此同时，应用示范工程还在关键技术研发、国产化、人才培养、组织管理等方面，取得了重要成果。2005年12月11日，科技部高技术司在中南海国务院第五会议室组织召开了项目验收会。在这个会议上，当由国内权威电子政务专家组成的项目验收专家委员会，宣布正式通过验收，并对此项工程总体给予较高评价时，我的内心感到无比的欣慰；是的，毕竟这是一个由众多人员参与的大型科研合作项目，它的成败都会产生很大的影响！

收入本书的绝大多数文章、讲演、采访等，都是我这几年来参与国家电子政务建设实践或理论研究的一些所思所得。全书主要分为四个部分：第一部分主要是从理论上对信息化与政府管理进行一些探讨和研究；第二部分主要结合我国电子政务建设的实践，对中国电子政务的发展模式、战略等进行一些研究和讨论；第三部分是对中国这些年来电子政务建设的经验所进行的一些总结；第四部分是几年来国内一些主要媒体对我的一些采访，反映了我对中国电子政务建设一些实际问题的看法。

在本书出版之际，我要真诚地感谢这些年来关心我的前辈、同行、同事以及许许多多IT界、管理学界的专家、学者，特别是国务院办公厅、国信办、科技部高技术司、高技术中心以及美国斯科

公司电子政务专家俱乐部的有关领导、专家，他们在很多方面都给了我许多帮助和关心；我也要感谢国家行政学院的有关领导和同事、国家行政学院出版社的领导和编辑，当然我也要感谢我的家人，没有他们的支持、鼓励、帮助、关心，我是很难在这个领域不断进取的。

另外需要说明的一点是，由于本书是一本编纂性的书，因此有些内容在不同的地方会有某些重复，体例也不很一致，再加上电子政务本身就是一个新的领域，我的观点、看法很多可能是挂一漏万，错讹之处在所难免，还望广大读者不吝赐教！

汪玉凯

2006年7月

目 录

自 序	(1)
-----------	-------

理论篇 信息化与政府治理

电子政务的理念	(3)
电子政务：政府治理的一场深刻革命	(11)
中外电子政府的发展	(21)
中国发展电子政务的意义与政府管理创新	(34)
从电子政务到电子政府	(46)
电子政府建设与中国行政体制改革	(58)
政府在推进信息化进程中的作用	(61)

运筹篇 中国电子政务发展模式及战略

中国电子政务的目标与支撑条件	(69)
电子网络政府的模式	(79)
中国电子政务的发展模式	(83)

“服务导向型”电子政务与中国公共服务模式转型·····	(90)
电子政务的应用·····	(96)

实践篇 中国电子政务建设

电子政务建设·····	(109)
中国电子政务的功能定位与政府治理创新·····	(127)
中国电子政务建设要防止“五大误区”·····	(141)
中国电子政务的效益分析与实施策略·····	(145)
《行政许可法》与电子政务建设·····	(152)
政府门户网站评估·····	(155)
国务院电子政务应用示范工程研究报告及政策建议·····	(159)
2004：中国电子政务发展十大趋势·····	(172)
2005：中国电子政务发展十大趋势·····	(181)
2006：中国电子政务发展展望·····	(186)
分析：中国政府网受到世界关注排名飙升·····	(190)

解惑篇 媒体访谈集

电子政务，规划要先行·····	(195)
电子政务的目标模式：“服务导向型”·····	(199)
建设“服务导向型”电子政务体系，推动政府 治理创新·····	(202)
中国地方政府应建管理、服务型电子政务·····	(205)
火热的情怀，冷静的选择·····	(207)
电子政务在中国：理顺关系，把握分寸·····	(210)
发展中国的电子政务应注意化繁为简·····	(213)

让政府网站活起来·····	(216)
电子政务不可盲目建设·····	(227)
一哄而起，电子政务建设有过滥势头·····	(230)
热点聚焦：电子签名为何立法？·····	(232)
政府信息公开条例会带来什么？·····	(238)
电子政务需要顶层设计·····	(247)
中国政府网：政府与公众互动的平台·····	(251)

理论篇

信息化与政府治理

电子政务的理念

了解、学习电子政务，首先必须从电子政务的相关概念、范畴，特别要从电子政务的理念、价值入手。因为在多数情况下，影响电子政务发展的，首先不是技术，而是人们对于政务信息化本身的价值判断和理解。这不是说电子政务中的技术不重要，而是说对于广大公务人员来说，首先必须了解电子政务最核心价值层面的东西，才能真正理解电子政务的真谛。

一、四个基本概念

了解学习电子政务首先要掌握四个概念，第一是信息化，第二是电子政务，第三是电子政府，或者叫电子网络政府，这是国际社会广泛应用的概念，第四是政府信息化。

第一，信息化。信息化是指在国家统一规划和组织下，在农业、工业、科学技术、国防以及社会生活各个方面，应用现代信息技术，深入开发、广泛利用信息资源，加速实现国家现代化的进程。这个概念反映出四层基本意思，第一层含义就是中央，包括主要领导多次讲到的四个现代化，哪个“化”也离不开信息化，也就是说信息化渗透到其他现代化领域，信息化要服务于四个现代化。第二层含义是国家政府对信息化必须统一规划，统一组织，才能使信息化建设不至于偏离方向。第三层含义，各个领域信息化的最基本要求是要广泛应用现代信息技术，不管是农业、科技、国防、文化，哪一个方面信息化都必须广泛应用信息技术，深入开发利用信