

秦中广 / 著

城市电子政务 公共服务系统

PUBLIC SERVICE SYSTEM
FOR URBAN E-GOVERNMENT

广东省出版集团
广东经济出版社

城市电子政务公共服务系统

Public Service System for Urban E-Government

秦中广 著

广东省出版集团
广东经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市电子政务公共服务系统 / 秦中广著. —广州: 广东经济出版社,
2004.10

ISBN 7-80677-853-5

I. 城… II. 秦… III. 电子政务-管理信息系统 IV. D035.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 099639 号

出版 发行	广东经济出版社 (广州市环市东路水荫路 11 号 5 楼)
经销	广东新华发行集团
印刷	广东科普印刷厂 (广州市广花四路棠新西街 69 号)
开本	787 毫米×1092 毫米 1/16
印张	6.25
字数	105 000 字
版次	2004 年 10 月第 1 版
印次	2004 年 10 月第 1 次
印数	1~1 000 册
书号	ISBN 7-80677-853-5 / D·87
定价	15.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与承印厂联系调换。

发行部地址: 广州市合群一马路 111 号省图批 107 号

电话: [020] 83780718 83790316 邮政编码: 510100

邮购地址: 广州市东湖西路永胜中沙省食品大楼 6 邮编: 510100

(广东经世图书发行中心) 电话: (020) 83781210

本社网址: www.sun-book.com

·版权所有 翻印必究·

前 言

当开始投身于电子政务建设的时候，因刚接触此类工程项目，很希望能找到合适的书籍进行学习。但是遍寻书市和网站，无法找到合适的书籍。大多数电子政务书籍大多是从基本概念和基本操作出发的介绍性书籍，也有一些书籍从一些宏观行政方面进行论述。且大多数电子政务书籍跟具体的工程实践结合得不够紧密，主要是因为电子政务建设是国内新兴建设项目，基本上还处于概念发展阶段，具体的实践操作刚刚零星出现，而且大多数还是“摸着石头过河”。同时，在从事电子政务建设中，也发现甲方（政府技术部门）与乙方（系统承建商和集成商）的关注角度不同，而关于甲方如何建设规划的书籍也难觅其芳踪。当时，就很希望有从甲方角度出发，能对电子政务建设体系论述完整清晰，且能真正指导实践的较深入的工程类方面的书籍。

近年来，先后参与了多个电子政务项目的建设，涉及到电子政务的规划、设计、实施和运营方面建设，也实践了大量的具体的电子政务网络、数据和应用等项目建设，积累了一些经验和心得体会。此时重新想起刚入门电子政务建设的艰难，觉得可以分享自己的经验和体会，把自己在做电子政务建设的理解、理论和实践与大家共勉，能使大家在进行电子政务建设的时候少走一些弯路。这促成了该书籍的形成。我希望该本书籍的定位是工程类的较深入的书籍，而不是停留在概念性的介绍；能从甲方角度出发来论述电子政务建设的整个生命周期；且在该书论述到的方面也是在电子政务实践中经常碰到的。由于自己从事的项目都是市级项目，因此本书籍也主要是从市级的角度进行论述。另由于电子政务建设是庞大复杂的，无法面面俱到，而公共服务是电子政务建设的关键和灵魂，所以本书籍选取了公共服务作为论述的重点。

在本书中,对城市电子政务公共服务的规划、设计、实施和运营的整个生命周期做了比较完整和清晰的论述。在规划方面,明确提出了电子政务公共服务要提供多种电子服务方式并进的一体化的、智能的、主动的服务。在设计上,提出公共服务要建设组件中心和 UDDI 中心,采用 WEB SERVICE、J2EE、XML 技术架构,实现功能集成和应用资源共享。在实施上,提出了外包和自建相结合的方式,充分整合政府资源和社会化资源。在运营方面,提出了电子政务公共服务需要走市场化道路,电子政务建设也要实现营销、增值和服务细分。本书的一个突出特点就是在城市电子政务公共服务建设中提出多个新思路和新措施,这些新思路和措施也已经在实践中开始运作。

本书也是国内第一本关于电子政务公共服务建设的书籍。本书可作为政府技术部门人员的中高级培训教材;也可作为电子政务建设参与者的参考书籍;还可作为电子政务方向的本科生及研究生的教科书或参考书。

限于时间与水平,以及电子政务建设的纷繁复杂,本书对电子政务公共服务建设只是起到抛砖引玉的作用。错漏之处,敬请批评指正。

笔者

2004 年 6 月于广州

目 录

第一章 概述	(1)
1.1 城市电子政务公共服务系统的含义	(3)
1.2 城市电子政务公共服务系统的主要特点	(4)
1.3 电子政务公共服务的主要服务方式	(6)
1.4 电子政务公共服务的国内外发展	(7)
1.4.1 电子政务公共服务的国内发展	(7)
1.4.2 电子政务公共服务的国外发展	(8)
1.5 实施城市电子政务公共服务系统的意义	(9)
1.6 参考文献	(10)
第二章 城市电子政务服务分析	(13)
2.1 公众享受的基本服务	(15)
2.2 企业享受的基本服务	(18)
2.3 政府部门支撑基本服务	(18)
2.4 政府部门的服务关联	(20)
2.5 政府服务的完善	(22)
2.6 参考文献	(23)
第三章 城市电子政务公共服务技术基础	(25)
3.1 城市电子政务公共服务系统架构	(27)
3.1.1 电子政务标准技术参考模型	(27)
3.1.2 城市电子政务公共服务系统架构	(28)
3.2 城市电子政务公共服务网络资源基础	(30)
3.2.1 城市电子政务网络	(31)
3.2.2 通信网络	(32)
3.2.3 广播电视网络	(33)

3.3	城市电子政务公共服务数据资源基础	(34)
3.3.1	基础数据资源	(34)
3.3.2	服务数据资源	(35)
3.4	城市电子政务公共服务系统应用资源基础	(36)
3.5	参考文献	(38)
第四章	城市电子政务公共服务系统总体设计	(41)
4.1	建设目标	(43)
4.2	建设原则	(44)
4.3	技术路线	(45)
4.4	城市电子政务公共服务系统总体结构和设计	(46)
4.4.1	门户层	(48)
4.4.2	应用层	(50)
4.4.3	应用支撑层	(52)
4.4.4	数据支撑层	(55)
4.4.5	基础设施层	(58)
4.4.6	安全支撑层	(59)
4.4.7	管理和规范层	(60)
4.5	城市电子政务公共服务系统关联	(60)
4.5.1	横向关联	(61)
4.5.2	纵向关联	(62)
4.5	参考文献	(62)
第五章	电子政务公共服务系统实施	(65)
5.1	实施模式	(67)
5.1.1	常见的电子政务实施模式	(67)
5.1.2	城市电子政务公共服务系统的实施模式	(68)
5.2	实施步骤	(70)
5.2.1	实施原则	(70)
5.2.2	城市电子政务公共服务系统的实施步骤	(70)
5.3	实施管理	(73)

5.3.1	实施各方	(73)
5.3.2	沟通管理	(75)
5.3.3	人员管理	(75)
5.3.4	培训管理	(77)
5.3.5	质量管理	(78)
5.3.6	进度管理	(79)
5.3.7	成本管理	(81)
5.3.8	文档管理	(82)
5.4	参考文献	(82)
第六章	城市电子政务公共服务系统运营	(85)
6.1	运营策略	(87)
6.2	运营管理	(88)
6.2.1	服务对象细化管理	(88)
6.2.2	价格管理	(89)
6.2.3	营销管理	(89)
6.3	参考文献	(90)

第一章

概 述

- 1.1 城市电子政务公共服务系统的含义
- 1.2 城市电子政务公共服务系统的主要特点
- 1.3 城市电子政务公共服务的主要服务方式
- 1.4 城市电子政务公共服务的国内外发展
- 1.5 实施城市电子政务公共服务系统的意义
- 1.6 参考文献

随着美国首次提出构建“电子政府”的计划后，电子政务在全世界范围内全面地展开。根据联合国教科文组织进行的调查，大约 80% 的国家都在不同程度上推动电子政务的发展，并将其列为国家的重要事项^[20]。各国政府都把发展电子政务视为改善政府管理水平，提高服务质量，提高政府工作效率和效益，进而增强国家综合竞争力的有利手段。我国的电子政务发展则随着 1999 年“政府上网工程”正式启动和国务院信息办 17 号文件，开始进入实际操作阶段。各级政府和各个部门认识到电子政务建设的重要性和紧迫性，从思想观念、管理方式和系统建设方面积极采取有力措施，加快实施电子政务工作。而公共服务系统作为我国电子政务建设的重要系统，则随着我国电子政务建设的深入而逐渐浮出水面。一方面，各级政府部门拥有大量的宝贵的服务资源，另外一方面，公众和社会对获取政府服务的要求也在日益提高。而目前大多数的政务都以市级为单位而展开，因此城市电子政务公共服务系统建设的重要性和迫切性则因它的实际性和广泛性而日益受到重视。

本章主要阐述城市电子政务公共服务系统的含义、主要特征和主要内容，并介绍主要电子化服务方式和目前国内外城市电子政务公共服务系统建设的发展，最后指出该系统建设的重要意义。

1.1 城市电子政务公共服务系统的含义

城市电子政务公共服务系统，简单地说，就是当前城市范围内为公众提供电子政务服务的支撑平台和运营平台。它是城市电子政务服务的统一电子窗口和门户，也是城市电子政务统一综合的政府业务、运营和管理的平台。具体来说，城市电子政务公共服务通过多种电子化服务手段，如 WEB 网站、呼叫中心，短信中心，WAP 网站等，整合和统一内部政府服务业务、数据、管理和运营资源，适当利用社会资源，利用公共服务系统平台支撑和电子化门户向公众提供全天候、全方位的政府服务。它是城市政府、社会和公众之间服务系统的有机集合。城市电子化服务系统利用现代信息技术，将服务超越时间、空间、人员和资源的限制，提供优质、规范、透明的服务。

城市电子政务公共服务系统的内涵主要包括三个方面：

✱ 为公众提供综合服务。

对公众来说，通过城市电子政务公共服务系统，无需知道城市内部的政府流程、具体的办理人、办理地点和办公时间，无需通过层层关卡和书面审核的

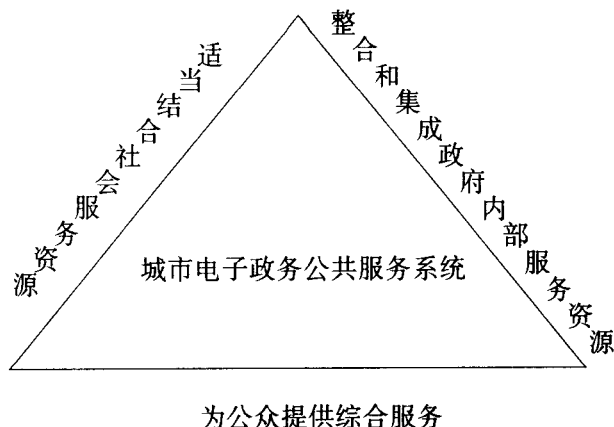


图 1-1 城市电子政务公共服务系统的内涵

作业方式，只要通过城市电子政务公共服务系统的电子门户就可以享受到随时随地和多种途径的“一站式”甚至“一体化”的电子化服务，而且能根据自身需求选择相应的服务，从而实现个性化和信息化服务。

✧ 整合和集成政府内部服务资源。

对政府来说，利用城市电子政务公共服务系统，打破行政机关的组织界限，整合、统一利用和有机集成内部的服务资源、行政资源和管理资源，重整、规范和优化内部服务流程、业务规范和服务质量，构建电子化系统，实现电子化渠道沟通，促使政府工作不断的优化和创新，达到提高政府管理效率，精简政府管理机构，降低政府管理成本，改进政府服务水平等目标。

✧ 适当结合社会服务资源。

对社会服务资源来说，依托电子政务公共服务系统能扩大服务范围，为政务服务做有益的补充，实现服务资源的共享和利用。

1.2 城市电子政务公共服务系统的主要特点

城市电子政务公共服务系统作为新型的电子政务系统，它具有以下特点：

✧ 电子沟通服务。城市电子政务公共服务系统作为一种新型的电子政务系统，最突出的特点是电子服务，公众可以通过多种电子手段享受到服务，而无需面对面的实体沟通和采用书面服务。例如公众可以通过 INTERNET 和政

府服务网站得到想要的信息和申请业务，而无需到业务办理大厅或部门进行面对面的服务。

※ 随时随地任何装置服务。由于实现了电子服务，因此城市电子政务公共服务系统的服务时间不受一般政府部门上班时间的限制，而可以在公众任何方便的时间都可享受到服务。而且可以不受政府部门和业务机构办事地点的限制，公众可以在家里、在大街上、在旅途中都可利用手机、电话、PDA、电脑或是多媒体终端装置就可以享受到服务。

※ 综合服务。通过城市电子政务公共服务系统的综合服务网站、短信中心、呼叫中心，公众可以享受到综合服务，可以在政府服务网站、呼叫中心就享受到多个部门的服务，而无需东奔西跑，到各个分散的政府部门进行办理业务与获取信息。

※ 扁平化辐射管理结构。为实现以上 3 个特点，在管理结构上要实现扁平化辐射管理，改变过去各个政府部门垂直化分层管理。

※ 集成技术路线。为了实现综合服务、资源共享和交换，必须把目前各政府部门的内部各种资源进行集成，集成网络资源、数据资源、应用资源和服务资源。

表 1-1 电子政务公共服务与传统政府服务对比

	城市电子政务公共服务	传统的政府服务
外在表现特征	电子沟通服务	实体沟通和纸质服务
	随时随地任何装置服务	8 小时、固定位置和固定装置服务
	综合服务(一站式服务和一体化服务)	分散服务
内在驱动	扁平化辐射管理结构	垂直化分层结构
	集成技术路线	互成孤岛

1.3 电子政务公共服务的主要服务方式

电子政务公共服务的电子化服务方式，主要是实现何时（Anytime），何地（Anywhere）和任何装置（Any device）的电子化服务，实现普遍服务，保证社会公众能方便、简单地享受到政府电子化服务，而且能根据自己的喜好和水平挑选服务方式。因此主要的服务方式有以下：

※ WEB 服务：由于 WEB 服务能实现实时服务，同时提供丰富的交互内容，基本上能全部实现电子政务公共服务对公众、企业的服务，也能实现对政府工作人员和政府工作部门的服务。同时，考虑到安全性和服务对象的不同，因此 WEB 服务系统可分为外部 WEB 服务（主要是针对公众和企业）和内部 WEB 服务（主要是针对政府工作人员和政府工作部门）。

※ 呼叫中心服务：电话服务是一个适合中国国情的重要服务方式。一方面，电话、手机覆盖率比较高，而且操作比较简单，接受程度高，另一方面，通过使用人工服务和自动服务两种方式，能对不同的服务要求，不同的业务应用进行响应。

※ 短信服务：目前随着我国手机用户的攀升，短信应用的扩展。短信也成了目前日益重要的服务方式。使公众和企业可以通过短信查询到最新通告、申办结果、账户信息等。而政府工作人员和政府部门则可以通过短信实现会议通知，通告等。

※ WAP 服务：是一种新型的服务方式，主要是依靠 GRPS/CDMA/PHS 以及将来的 3G 网络把服务传送到 PDA 和智能手机，实现方便服务。随着 PDA 用户和智能手机用户的日益增加，WAP 服务也成了以后电子化服务的不可忽视的服务方式。公众和企业可以不仅查询到最新的信息，申办结果，帐户信息等，还可以进行表格下载，简单业务的申办等。而政府工作人员和政府部门则可以实现移动办公。

※ 自助多媒体终端服务：自助多媒体终端集成触摸屏、电脑，查询机、POS 机、圈存机，IC 卡读写器，微型票据打印机等设备，实现了街头办事处

的功能，是传统柜台服务的新型延伸。可以很方便公众和企业进行查询、申办业务，打电话和上网。

※ 广播服务：虽然是传统服务方式，但是对于政府服务、政策法规的宣传，信息发布和政府对公众和企业的投诉意见的反馈具有重要的意义。在中国的大部分地区，特别是农村或是信息化程度不高的地区实现电子政务公共服务具有重要的意义。

※ 电视服务：虽然是传统的服务方式，除了信息发布、宣传以外，还能实现培训服务，沟通服务等，为实现电子政务公共服务提供重要的补充。

在以上多种电子服务方式中，还可能出现各种电子服务方式组合进行服务。如呼叫中心与电视服务、网站服务组合，再如短信服务与广播服务进行组合等，共同构建多样化、全方位的电子政务公共服务。

1.4 电子政务公共服务的国内外发展

1.4.1 电子政务公共服务的国内发展

目前，由于电子政务的发展在国内兴起的时间还不长，国内电子政务公共服务还是处于起步阶段。国内的电子政务公共服务内容方面，大部分还是停留在信息发布方面——主要是相关的政策法规、办事指南、最新信息，有少部分实现了办事表格的下载，还有一些专项业务实现了网上申办，如工商登记等。但主要是只是面向公众和企业服务，电子政务公共服务的后台还没真正整合，基本上都是零散服务。在服务方式方面，则是主要还是实现 WEB 网站方式。而且在建设运营方面，还是利用政府本身技术部门力量进行建设。

其中国内电子政务公共服务比较突出的有香港的 ESD 生活易网站。该网站把政府的机构按各机构提供的电子服务按人的生命之旅把政府电子服务进行分类，使公众和企业能方便的查询和使用到政府服务。已经有 65% 以上的公共服务提供了电子服务选择，可以为市民提供 100 多项的公共电子服务。这些电子服务能够保证市民每周 7 天，每天 24 小时通过 INTERNET 和其他电子方式获得政府不同部门的服务。^[20]

而广州市的电子政务公共服务则是开始发展多种服务方式,通过短信、声讯、网站和多媒体自助终端等电子服务方式,逐渐为市民和企业提供方便快捷的电子服务。而且也建立起多个网上服务系统,如工商行政、税务等行业系统。目前正在进行统一服务平台和共享服务资源的整合工作。

北京市的电子政务公共服务发展则以首都之窗网站为核心,逐步界面集成各项已有的面向企业和社会的网上行政审批、行政监管项目。重点建设一批关系到国计民生、城市管理和社会稳定的信息化应用项目;在政府内部的各部门之间推进信息的共享和交换,制定相应的政策和管理制度。^[16]

上海市的城市电子政务发展以社保卡为依托,开展一卡通的服务,有9个政府部门的数据库联网,公众可以持卡到9个部门办理市民服务项目。而且社区服务网络为市民提供能够实用快捷的网络电话资源及服务。^[16]

1.4.2 电子政务公共服务的国外发展

而在国外,电子政务发展已经有十几年的历史,因此在服务内容、服务方式以及后台的整合方面都有比较大的发展,电子政务公共服务成了各国政府改善政府服务质量,提高政府工作效率的有效途径。

美国的电子政务公共服务重点放在网站建设,注重建立高质量的政府门户网站,提供完善的网络设施方便公众和企业上网享受服务,建立丰富的网站内容。电子政务公共服务方面主要是注重信息公开,即政策法规,最新动态,办事指南,提供各种网上服务;而且为作好对外公众服务,作好内部办公电子化和提供安全可靠的安全保障。同时,也鼓励私营企业参与电子在政务公共服务的建设。同时,制定一系列的法规,如《政府信息公开法》、《个人隐私权保护法》、《美国联邦信息资源管理法》和《政府纸张消除法案》,为公共服务发展提供保障和规范。^[16]

英国自1994年进行“政府信息服务”的实验计划,1996年11月公布“Government. Direct”计划,提出新形态的公共服务符合未来社会的需求,并在“Green Paper”中以电子形式传送政府服务给社会大众^[16]。电子政务公共服务发展则重在实现普遍服务,因此采用多种服务方式,利用互联网、手机、数字电视、电话咨询中心等实现方式,尽可能为不同的用户提供最大的方便。而且在网站建设方面也方便公众不需了解政府部门的职能划分而可得到全方位的服务。

新加坡的电子政务公共服务方面通过建立强大的“电子公民中心”,使公

众和企业享受到一站式服务和 7×24 小时服务，打破传统政府服务时间和空间的界限，为公众和企业带来最大限度的便利。该中心的站点内容包括政府各个部门机构名称、政府公告、事件焦点、政府在线服务，政府服务一览，用户反馈和站点搜索。

1.5 实施城市电子政务公共服务系统的意义

通过实施电子政务公共服务，并不是简单地把政府服务电子化，而是利用新型的电子服务手段，改变政府职能，政府从行政管理型向公共服务型发展，具有重要的意义，具体主要包括以下几个方面：

✧ 有利于公众享受到随时随地的高质量综合服务。

通过电子服务手段，整合集成政府服务资源，使公众更直接、准确和迅速了解政务信息和进行事务处理，而且使公众享受到 7×24 小时的服务，同时突破物理局限，能使服务走出办理大厅；使服务对象享受到统一、规范的高质快捷的服务。而且服务范围大大增大，服务质量大大提高，公众能够享受到综合服务，避免过去办理多项业务要辗转多次多个部门的问题。而且通过电子服务手段，更加有利于政府与公众的双向信息交流和沟通，便于政府人员听取公众的意见、建议与心声，从而更好地为公众服务，提高政府的社会回应力。

✧ 有利于提高政府办事效率。

通过采用电子手段，减少大量的手工输入和书面数据传输的时间；而且利用统一的电子政府公共服务平台，集成政府内部资源，利用电子手段进行部门之间的资源共享和沟通，提高工作效率，减少中间消耗。通过电子手段进行监督，使政府部门达到更好的透明度和更具责任心。

✧ 有利于节约资源和成本。

由于过去各种传统服务手段、服务资源在一定程度上只为一个部门服务，不仅重复建设，造成场地、设备和投资浪费，同时也使人手增多，管理复杂。而采用电子政务公共服务系统，在统一的服务门户和服务平台上提供多个政府部门的服务，有利于减少重复投资，节约成本，降低管理成本。

✧ 有利于实现政府职能的转变。