



E-government in China:

2002-2012

中国电子政务十年

(2002~2012年)

杜 平 / 主 编 于施洋 / 副主编



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

E-government in China:
2002-2012

中国电子政务十年

(2002~2012年)

杜 平 / 主 编 于施洋 / 副主编

图书在版编目 (CIP) 数据

中国电子政务十年 : 2002 ~ 2012 / 杜平主编 . — 北京 :
社会科学文献出版社, 2012.11
ISBN 978-7-5097-3788-0

I. ①中… II. ①杜… III. ①电子政务 - 概况 -
中国 - 2002 ~ 2012 IV. ① D630.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 218070 号

中国电子政务十年 (2002 ~ 2012 年)

主 编 / 杜 平
副 主 编 / 于施洋

出 版 人 / 谢寿光
出 版 者 / 社会科学文献出版社
地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦
邮政编码 / 100029

责任部门 / 皮书出版中心 (010) 59367127
电子信箱 / pishubu@ssap.cn
项目统筹 / 邓泳红 桂 芳
经 销 / 社会科学文献出版社营销中心 (010) 59367081 59367089
读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京鹏润伟业印刷有限公司
开 本 / 787mm × 1092mm 1/16
版 次 / 2012 年 11 月第 1 版
印 次 / 2012 年 11 月第 1 次印刷
书 号 / ISBN 978-7-5097-3788-0
定 价 / 128.00 元

印 张 / 32.5
字 数 / 480 千字

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换
 版权所有 翻印必究

编 委 会

顾 问 周宏仁 高新民 王长胜

主 编 杜 平

副主编 于施洋

编 委 (按姓氏笔画排序)

王建冬 王璟璇 孙立明 孙 宇

张勇进 芦艳荣 杨道玲 郑 磊

主编简介

杜平，研究员，国家信息中心常务副主任兼国家电子政务外网管理中心常务副主任。兼任国家行政学院电子政务专家委员会副主任、中国人力资源开发研究会副会长、中国信息协会副会长，以及中国可持续发展研究会常务理事、中国地理学会理事、中国区域经济学会常务理事。先后在国家发展和改革委员会有关司局和事业单位出任过副处长、处长、代所长、所长、司长、主任等行政职务。主要负责和参与有关区域经济发展、国土开发、生态与环境保护、可持续发展、西部大开发等领域的国家规划制定、国家战略研究和相关政策制定以及国家发改委干部教育培训和引进国外智力等方面的管理工作。先后主持过“中国环境与计划综合决策机制研究综合报告”“‘十五’期间我国地区经济协调发展战略研究”“跨世纪我国可持续发展战略研究”等国家部委级课题数十项。主编《西土取金：西部大开发的政策背景与商业机遇》《西部大开发战略决策若干问题》等多部学术性著作。

副主编简介

于施洋，博士，副研究员，国家信息中心网络政府研究中心副主任、信息化研究部主任助理。主要从事电子政务与政府管理创新、信息化发展战略研究。发表论文数十篇，出版专著《电子政务绩效管理》。

序

2002年2月27日，我应邀在国家科技教育领导小组举办的科技知识讲座上，作了题为“电子政务全球透视与我国电子政务的发展”的报告。时任国务院总理朱镕基、国务院副总理李岚清、在京的国务院领导同志以及国务院各部门负责同志出席了讲座。讲座结束后，朱镕基总理指示在更大的范围内再举办一次讲座。为此，2002年5月10日，在中央国家机关工委、科技部、国务院信息化工作办公室、国家科技教育领导小组办公室在人民大会堂联合举办的科技知识讲座上，我再一次作了这个报告。中央国家机关各部门、中央直属机关各部门、军队系统和北京市有关部门的负责人和部分机关工作人员，近3000人听取了讲座。新华社的新闻稿评论说：报告简明扼要、深入浅出、引人入胜、十分精彩。听课者全神贯注、认真听讲，全场鸦雀无声。中央对于发展电子政务极为重视，下决心切实推进电子政务特别是中央国家机关的电子政务建设，由此揭开了中国大规模发展电子政务的序幕。

（一）

2002年7月，国家信息化领导小组召开的第二次会议审议通过了《关于我国电子政务建设的指导意见》。国家信息化领导小组决定，把电子政务建设作为今后一个时期我国信息化工作的重点，“政府先行，带动国民经济和社会发展信息化”。电子政务因此成为中国信息化推进的战略重点之一。

近十年来，各级政府电子政务年度投资规模持续增长，从 2001 年的 292 亿元增加到 2010 年的 986 亿元，年均增长率近 24%，十年累计投入约 6000 亿元。地方政府成为我国电子政务投入的主力。以 2006 年为例，地方财政投入的比例达到 86.85%，年增长率达 14.4%，远高于当年中央财政投入 4.7% 的增长率。长三角、珠三角和京津地区政府信息化投入增长明显，三地电子政务投资总和占全国电子政务投资的 75% 以上。

我国电子政务的十年发展，取得了极为显著的经济和社会效益。十年前，我在上述报告中，建议将“增加岁入”作为电子政务工程项目的第一优先。我国“金税”工程的实施，充分说明了电子政务不是“只烧钱”的项目，反之，可以增加政府收入。“金税”工程一期投入 25 亿元，当年带来的税收增加即为 250 亿元。我国增值税的征收率，由 2000 年的 61% 提高到现在的 86% 以上，国税系统的税收成本则由 5% 以上降至 3% 左右，每年节约税收成本上百亿元。2009 年全年我国税收总计 63104 亿元，其中由“金税”工程建设带来的税收收入增加占 20% 以上，约为 1.2 万亿元。近十年来，“金税”工程为国家财政增加的税收额至少在 7 万亿元以上。我国电子政务诸多工程中，仅“金税”工程一项增加的政府收入，就是十年间电子政务政府投入的 11 倍。电子政务是“好得很”，还是“糟得很”，答案非常明显。

十年来，我国电子政务的发展由小到大，逐步追赶并缩短了与世界先进国家的差距，加速了政府经济调节、市场监管、社会管理和公共服务各项能力的提升，大大加快了我国经济社会发展的步伐。在政府网络基础设施、政府核心业务支撑、政府门户网站与公共服务、公共信息资源开发等方面都取得了令人振奋的成绩。中国用了不到十年的时间，走完了发达国家几十年走过的路程。

近十年中国各领域的信息化迅猛发展，证明了中央政府关于“政府先行，带动国民经济和社会发展信息化”的战略方针是正确的、智慧的、成功的。十年来，适应我国经济、社会高速发展的实际需求，中国的国民经济和社会信息化已经取得了巨大的进展，为我国“三农”问题的解决、经济发展方式的转变、产业结构的调整等等，都作出了重大的贡献。

电子政务网络的建设，促进了国家信息基础设施的建设和发展。电子政务促进了中国信息产业的发展，在计算和通信领域，我国已经出现了相当一批在国际上有影响的重要企业。电子政务对提高全民信息素质有巨大的影响，推动了全社会信息化意识和信息化素质的提高。

“政府先行”战略是成功的，对于中国经济社会发展的影响是长久的、历史性的、意义深远的。

(二)

十年来，中国电子政务的发展主要表现在以下几个方面。

1. 部门和地方政府核心业务基本实现了信息化

自 2002 年以来，中央投资建设了“金财”“金审”“金盾”“金保”“金质”“金土”“金农”等 40 多项重大电子政务工程项目。中央政府各部委办公业务信息化覆盖率从 2001 年的不到 10%，提高到了现在的 100%。海关、税务、公安、国土、金融监管、社会保障等有“金”字工程支撑的重点领域核心业务信息化覆盖率近 90%，有的部委如公安部、科技部等已达到 100%。从总体来看，中央部委核心业务信息化覆盖率约为 50% 左右。

对部分重大电子政务工程项目建设情况的统计分析表明，18 个国家级重大电子政务工程项目共建设信息系统 70 多个，支撑的政府核心业务超过 100 项。其中，许多项目已经在政府宏观调控、市场监管、社会管理和公共服务方面发挥了不可替代的作用。关系国计民生的重大政府行政事务都在不同程度上得到了电子政务的支撑，政务部门履行职能已经越来越离不开电子政务。

北京、上海、江苏、浙江、广东等省市行政许可项目网络化处理率普遍达到 90% 以上，有的省市已经接近 100%。东部发达地区，省、市级政务部门核心业务信息化覆盖率较高，普遍在 80% 以上，区县达到 50%。相比之下，中西部省、市级政务部门核心业务信息化覆盖率接近 50%；多数中西部地区区县电子政务业务系统处在起步阶段，覆盖率较低，大

概在 30% 左右。

2. 政府信息资源开发利用和共享

2010 年工信部对中央近 40 个部委的电子政务调查显示，绝大多数部委的核心业务都有数据库支撑，核心业务数据库覆盖率总体在 80% 以上。我国已经建成了一批重要的基础信息库。公安部建成了覆盖 13 亿人口的国家人口数据库。国家统计局建成了统计信息库。国家工商总局建成了完整的企业法人数据库。民政部和中编办初步建设了社团和事业单位信息库。国家自然资源和空间地理基础信息库也在加紧建设。金融、财政、税收、质检、社保、教育、国土等关键领域也都建成了一大批信息库。

政府间信息共享和业务协同初步取得成效。在综合治税、人口管理、公共服务、应急管理等方面，大大提高了行政效率和服务水平。税务总局、人民银行和财政部，扩大了税银横向联网电子缴税系统应用范围；公安部和人民银行共同建设了人口信息联网核查系统；国土资源部与银监会建立银行与国土资源部门信息查询机制；海关总署与多部门协调推进“通关单联网核查”等。

值得重视的是，重要业务应用呈现数据大集中的趋势。很多中央部委通过重点工程项目建设形成了以“中央和省两级集中”为主要模式的信息资源管理模式，政务业务信息采集、加工、利用和再利用等环节都得到不同程度加强。集约化建设模式不仅提高了监管效率和系统部署速度，还为信息共享和业务协同奠定了基础。

3. 电子政务网络建设

电子政务网络已经覆盖所有的省、自治区、直辖市、90% 以上的市和 80% 以上的县。中央国家机关各单位都建成了局域网，多数单位建设了本系统专用网络，重要业务信息系统实现了从中央到地方的联网运行。2007 年，国家电子政务外网平台投入运行。截至目前，外网已连接 78 个中央政务部门，31 个省（区、市）和新疆生产建设兵团，311 个市（地、州、盟）和 1918 个县（市、区、旗），地市级和区县级覆盖率分别达到 93.4% 和 67.2%，连接到政务外网的各级政务部门总数达到 24400 多个，

成为我国覆盖面最广、连接部门最多、规模最大的政务公用网络。在地方政府方面，北京和上海已基本形成全市基础网络平台，各区县的统一政务网络平台也已建成并接入市政务外网平台，覆盖市、区、街道三级的电子政务基础网络初步成形。河北省构建了全省统一的电子政务网络平台，电子政务网络横向连通所有省直部门，纵向贯穿省、市、县三级。广东省建立了全省统一的电子政务网络，基本上覆盖到县级单位。黑龙江、河北、青海、内蒙古、广东、陕西等省份均基本建成省、市、县三级电子政务网络。

4. 政府网站与公共服务

近年来，我国各级政府相继在互联网上建立网站，探索和实现电子政务服务功能的网络化，推进政府在线服务的拓展和深入。2006年，中央政府门户网站正式开通运行，四级政府网站体系形成。目前中央和省级政府网站普及率已达到100%，地市级达到99.1%，区县级超过85%。

政府网上公共服务体系逐步形成。目前各级各类政府网站普遍具备了信息公开、网上办事和政民互动三大服务功能，政府网上公共服务体系的框架已逐步形成，为公众和企业提供一站式服务办理。网上信访、领导信箱、在线访谈、行风热线等网上互动栏目普遍建立，政府网站的服务水平逐步提高。各级行政服务大厅、政府呼叫中心、公共信息亭、市民卡等普遍应用。移动政务应用也开始起步。与此同时，全国各类农村信息服务站总计逾100万个，覆盖率超过70%。

5. 电子政务发展环境不断改善

21世纪初的十年是我国电子政务相关政策法规出台较为密集的时期。先后出台了17号文件和电子政务总体框架，对我国电子政务建设的整体推进和全面应用发挥了关键性作用。颁布了电子签名法、政府信息公开条例，制定了国家电子政务建设项目管理办法，出台了信息安全保障、信息资源开发利用等一系列指导性文件。100%的中央部门都制定了关于电子政务和信息化的文件、制度和规范等；50%以上的省级政府出台了信息化条例和管理办法。工程管理的科学性和规范性不断提高，监督和制约能力逐步增强。

国家标准委员会开展了电子政务标准化总体规划和标准体系研究，正式发布了 8 个国家标准，完成了 25 个国家标准草案，建立了电子政务标准化工作服务平台。按照国家关于电子政务建设的标准规范，各部门根据自身需求，也建立了一系列行业或部门的标准规范。

在人才队伍建设方面，中央级电子政务工程项目的信息化队伍总人数近 2 万人。一支信息化管理队伍基本形成。公务员整体素质和信息技能大幅提高，电子政务专业人才培养队伍不断壮大，电子政务持续健康发展的保障能力显著增强。

(三)

对于影响中国电子政务发展的因素和未来十年中国电子政务的发展，我们可以作如下展望。

1. 我国电子政务发展的主要经验

第一，我国电子政务推进的主要经验，最重要的一点就是一定要从我国经济社会发展的实际需要出发，从解决我国经济社会发展所面临的紧迫问题出发，而不是从信息化或电子政务的概念出发，不是照搬国外的经验和做法。质言之，不是为电子政务而发展电子政务，而是为适应中国经济社会发展的需要、中国公共行政管理的现代化的需要而发展电子政务。

第二，一定要关注重点难点问题。无论在中国电子政务建设的早期、中期还是后期，无论中国是发展中国家还是成为了发达国家，这都是指导中国电子政务发展的一条基本原则。在任何时候，电子政务的建设项目都必须聚焦于政府业务活动中最紧迫的需求、最困难的问题，而不是一些听起来很美好，但是眼下却难以看到重大实际效益的、口号式的项目或系统。

第三，要善用 80/20 定律。在电子政务的推进中，仍然需要强调“80/20 定律”的应用。不能因为经济条件好了，经验丰富了，就大手大脚起来。按照“80/20 定律”，我国现阶段信息化建设应该尽量做到

以 20% 的努力去获取 80% 的效益，而不再是以 80% 的努力去争取剩余的 20% 的效益。不贪大、不求全，只求效益最好、最大。电子政务是否要做到政府业务的“全流程、全覆盖、无缝链接”，要具体情况具体分析，不一定要追求 100% 完美。

第四，坚持电子政务的效益原则。电子政务作为政府现代化和公共行政改革的主要方向，其重要意义是毋庸置疑的，是信息时代世界各国的一个共识。忽视这一点，一定会造成国家和政府现代化发展战略的严重失误，带来巨大的损失。但是，无论电子政务多么重要，在任何情况下“效益”也必须是我们坚持的原则。政府的现代化和信息化以及公共行政的改革，是电子政务在一段历史时期内长期追逐的目标；然而，却不能因为电子政务长期的重要性，就忽视电子政务的短期效益。

第五，致力于提高政府的信息能力。政府是最大的公共信息的采集者、处理者和拥有者，发达国家如此，发展中国家也是如此。只要政府客观存在，这种情况就不会改变。政府信息能力（信息采集能力、信息处理能力、信息利用能力、信息传播能力）如何，对于一个政府能否有效地履行其职能有着决定性的影响；政府信息能力也因此成为一个“有能”而不是“无能”的政府所必须具备的一种基本能力。发展政府信息化也好，推进电子政务也好，说到底，都是推进政府信息能力的建设，只是随着技术的进步，这种信息能力的建设被赋予了不同的内涵。

2. 值得关注的问题

其一，我国地区差距、数字鸿沟有所扩大。对 2002 ~ 2009 年全国 31 个省、自治区和直辖市的信息化水平指数进行的测度表明，这一期间，我国整体信息化水平得到了很大的提高，全国信息化水平指数从 0.6487 增长到 1.5458，高于同一时期 GDP 年均增长率（10.99%），累计增长率达 138.28%。与此同时，我国区域之间的数字鸿沟指数却在 2002 ~ 2009 年间大幅上升，由 0.21 增长到 0.57，年平均增长率为 15.05%，累计增长率达到 166.78%。

这说明中国信息化的发展是很不平衡的，经济发达地区赶超国际先

进水平的步伐很快，而一些经济欠发达的地区，信息化水平虽然也在提高，也在进步，但速度相对缓慢。未来十年，国家信息化和电子政务的发展都必须给予我国欠发达地区更大的关注。

其二，近年来，我国在国际信息化发展测评指数中的排名下滑。

在国际电信联盟《衡量全球信息社会发展水平报告》的“信息通信技术发展指数（IDI）”中，我国排名从2002年的第90名上升至2007年的第73名，之后逐年呈下滑状态，2008年的排名比2007年后退6个位置，位列第79名，并在2012年下降到第80名。

在联合国经济与社会事务部《全球电子政务调查报告》发布的“电子政务发展指数（EGDI）”中，我国2003年排名第74位，2004年上升到第67位，2005年达到顶峰——第57位，之后就一直呈下滑态势，2008年仅位列第65名，2012年下降到第78名。

在世界经济论坛《全球信息技术报告》发布的“网络化准备指数（NRI）”中，我国的排名自2007年开始逐年上升，从最初的第57名一直上升到2011年的第36名，提高了21名。但是，就每次上升的幅度来看，由2009年上升11名降到了2010年上升9名，再降到2011年仅上升1名，呈现出上升乏力的态势。

我国在信息化国际排名中“先上升，后下滑”以及“上升乏力”的态势说明，近年来，发达国家在信息化的竞争中步伐加快，而我国则由于政策等方面的原因，放慢了发展步伐，处于一种相对滞后的状态。信息化仍然是新世纪的主要时代特征；仍然是全球范围内推动经济和社会变革的主要力量；仍然是国家竞争力的战略重点和制高点。信息化的国际竞争，犹如逆水行舟，不进则退。

3. 电子政务发展的重点方向

我国电子政务的发展，毫无疑问必须坚持过去十年中国电子政务的成功经验，从中国经济社会发展的紧迫需求出发。对于发展的重点方向可以有如下的考虑。

第一，要加快向在线事务处理发展。各级政府网站的服务功能要加快由简单的信息公开向网上办事、在线事务处理转变。为此，必须加快

政府信息系统一体化的步伐，整合政府各职能部门所辖的在线业务资源，以提供更为便捷的公共服务，并将其扩大到包括城镇居民、企事业单位、农村人口和外籍人员在内的几乎所有群体。政府需要继续加强网上行政审批职能，不断增加网上审批项目，快速、高效地完成各种繁琐的行政审批手续。

同时，要加快建设中国政府门户网站。从面向企业和居民的公共服务来看，目前我国还缺乏一个统一的中央政府门户网站。虽然我们已经开发了一些可以代表中国政府的网站，但是，这些网站基本上是政府传媒性质的，以政府信息公开为主，并不具有在线办事、公共服务的功能，因此，不能算是中国政府的门户网站。电子政务发展到今天，仍然没有一个这样的网站的国家已不多见。实际上，没有这样一个网站，无论对于中国的老百姓，还是对于海外华人或外国人，都很不方便。这个问题解决之后，中国电子政务的国际排名一定会大幅跃升。

第二，加快建设政府决策信息系统。在过去十年电子政务系统建设的过程中，中央和地方各级政府已经开发和积累了海量的数字信息资源。这些信息资源的潜能还远远没有得到充分释放。进一步开发利用这些信息资源，为各级领导机关和决策部门服务，显著地提高政府的决策能力，是今后一个时期中国电子政务发展的重要方向之一。决策信息系统可以帮助领导人提高决策的信息性、科学性和自主性，帮助决策者实现“宏观管理的微观化”。为此，也需要加快现有各类政府信息系统的整合。当前，决策信息系统的主要内容可涵盖经济运行、社会发展和应急管理三个方面。

第三，电子政务促进公民参与。电子政务网络和政府门户网站的建设，为促进政府与公民的互动，方便居民参与公共管理，发展社会主义民主政治创造了很好的条件，提供了新的手段和机会。近年来，随着中国互联网的快速发展、网民人数的急剧增加，以及中央和地方各级政府的重视，电子民主在中国有了很大的发展。政府网络和网站在中国的政治生活中开始扮演越来越重要的角色。互联网和电子政务的发展，为为政者创造了史无前例的掌握“民之所欲”与“民之所恶”的条件，为推

进民主政治的发展创造了有利的条件。

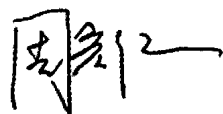
电子政务还可以协助推动我国社会主义民主政治的发展。政府出台政策和举措之前可以广泛征求、准确把握民意；出台之后可以根据获得的执行情况反馈，适时地进行再调整。政府治国理政的过程就由一个开环的、政府下达指令的过程变为一个闭环的、民众不断反馈的过程，成为一个公民与政府互动、公民参与治国理政的过程。因此，电子政务应该以发展社会主义民主政治为己任，不断探索和形成一种适合中国国情的、公民积极表达和参与、政府重视和吸纳民意的规范化和制度化的体制和机制。

第四，加快社会领域管理信息化的发展。过去十年间，我国电子政务的推进，在经济领域关注较多、投入较大，而对于社会领域，特别是充分利用信息化提供的各种手段，协助解决与老百姓切身利益相关的就业、医疗、社保、教育、住房等民生问题，则显得力度不够。事实上，这些与老百姓切身利益相关的问题和矛盾，利用信息化手段可以在很大程度上较快地得到缓解，只是我们的很多干部对此还缺乏足够的认识而已。社会领域电子政务的发展不仅对维护社会稳定、促进社会和谐意义重大，而且，可以刺激信息化新兴产业的发展、创造很多的就业岗位、产生巨大的经济效益。

“十二五”期间，我国有必要充分利用市场力量，建设四个重大的、全国一体化的社会信息系统，即社会保障系统、医疗卫生管理系统、就业服务信息系统、重要食品和药品管理系统，以求从根本上改善我国社会建设和管理的现状。当务之急是要抓好社会领域重大系统的顶层设计。

第五，完善电子政务的管理体制。目前，缺乏一个明晰的、有效的国家电子政务管理体制，已经成为妨碍我国电子政务健康发展的最重要的问题之一。在法律法规、标准规范、政府网络等建设中，都出现了一些全局性的困难及问题；电子政务建设中许多需要跨部门协同和协调的问题，目前也难以解决。信息化和电子政务都是“新生事物”，人们对于这个问题的认识，一定会有一个过程。为此，我们需要继续努力，使有关部门能够认识并及早解决这个问题。

常言道，“十年树木”。经过十年的发展，可以说，中国电子政务这棵大树已经长成，开始为政府和老百姓提供“庇荫”的享受和服务。我相信，所有为中国电子政务发展付出过艰辛劳动的人，都会感到由衷的高兴和自豪。未来十年，与中国经济社会和现代化的发展相适应，电子政务这棵大树无疑还将继续成长，根深叶茂，承担新的、更为重要的使命，在中国的和平崛起过程中扮演更为重要的角色。值此《中国电子政务十年（2002～2012年）》成书之际，谨以本文作为中国电子政务十年发展历程的一个记录，并感谢所有为此书的编辑出版作出贡献的作者、编辑和工作人员。不当之处，恳请读者不吝赐正。



2012年4月1日于北京

目录

CONTENTS

序·····	周宏仁 / 1
--------	---------

上篇 实践篇

第一章 十年发展总体回顾·····	3
一 中国电子政务十年建设进展·····	3
二 中国电子政务十年发展成效·····	19
三 中国电子政务十年政策走向·····	28
第二章 电子政务管理体制机制·····	32
一 我国电子政务管理体制机制沿革及启示·····	32
二 当前电子政务管理体制机制存在的主要问题·····	40
三 加快完善电子政务管理体制机制是形势发展的迫切需要·····	43
四 完善我国电子政务管理体制机制的建议·····	46
第三章 电子政务与建设服务型政府·····	50
一 推进电子政务，构建透明政府·····	50
二 推进电子政务，创新社会管理·····	59
三 推进电子政务，改善公共服务·····	69