

通讯通信企业管理与执法全书

电子政务 (三)

郭雅 主编

吉林摄影出版社

图书在版编目(CIP)数据

通讯通信企业管理与执法全书/郭雅主编.—长春：吉林摄影出版社，2004

ISBN 7-80606-737-X

I. 通… II. 郭… III. 电信—邮电企业—市场竞争—中国
IV. F632.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 112282 号

出版发行：吉林摄影出版社

(长春市人民大街 124 号 130021)

责任编辑：李乡壮

经销：全国各地新华书店

印刷：北京施园印刷厂

版次：2004 年 8 月第 1 版

书号：ISBN 7-80606-737-X / F · 297

定价：912.00 元 (本卷定价：16.00 元)

目 录

| | |
|-----------------------------------|----|
| ◎加快电子政务建设广州下月试行“无纸”办公 | 1 |
| ◎加快电子政务建设“数字广州”呼之欲出 | 2 |
| ◎成都电子政务建设启示：从服务出发 | 4 |
| ◎电子政务遭遇发展瓶颈三把火融化市场坚冰..... | 7 |
| ◎灾难备份：为电子政务上保险..... | 11 |
| ◎效率和服务：北京市民点评电子政务 | 15 |
| ◎电子政务水平高下一看效率二看服务 | 19 |
| ◎电子政务：选择家常菜还是宫廷菜..... | 25 |
| ◎政府门户网站：电子政务的“晴雨表” | 30 |
| ◎办公自动化系统引领电子政务建设之路..... | 39 |
| ◎电子政务建设应避免误区..... | 41 |
| ◎国土资源部积极推进电子政务建设..... | 42 |
| ◎电子政务中的政府与企业..... | 43 |
| ◎电子政务之 IT 产业生态哪些应用正受追捧..... | 47 |
| ◎国外电子政务案例分析 | 56 |
| ◎实施电子政务需破解三个矛盾..... | 69 |
| ◎电子政务重在“务” | 71 |
| ◎电子政务法规标准再提速研发目标剑指国际化 | 74 |
| ◎规范电子政务建设行政许可管理系统 7 月 1 日出台 | 78 |

| | |
|-------------------------------------|-----|
| ◎移动电子政务全力推进政府效能建设 | 81 |
| ◎提高行政效率再造行政流程电子政务助推 “责任政府” | 85 |
| ◎商务部发展电子政务商务喜获成效..... | 86 |
| ◎湘潭市电子政务建设又上新台阶 | 90 |
| ◎关于开展建设事业电子政务建设工作的通知..... | 91 |
| ◎中国电子政务实践教学系统在中央党校开通..... | 94 |
| ◎“电子”给企业“政务”归政府 | 99 |
| ◎资金不是绝对问题电子政务该跨过形象工程了 | 100 |
| ◎国土资源部电子政务建设全面启动..... | 105 |
| ◎电子政务规范化广东电子政务将统一标准 | 106 |
| ◎电子政务领导先行 | 110 |
| ◎电子政务中的社会信用体系建设 | 114 |
| ◎超越泡沫与迷雾：电子政务细分 | 118 |
| ◎评论：还电子政务本色降低成本和服务公众..... | 154 |
| ◎电子政务：将在线互动引入政府部门 | 157 |
| ◎共谋教育电子政务两大热点板块对撞 | 161 |
| ◎分析：电子政务管理体制亟待改革..... | 165 |
| ◎电子政务显 400 亿元商机标准制定迫在眉睫..... | 169 |
| ◎《电子政务标准化指南》初审通过..... | 172 |
| ◎龙城视点：电子政务脚步声 | 176 |

| | |
|---------------------------|-----|
| ◎电子政务——仍有很长的路要走 | 179 |
| ◎我国电子政务建设面临挑战 | 182 |
| ◎电子政务深入人心注意与青少年互动影响 | 187 |

◎ 加快电子政务建设广州下月试行“无纸”办公

“进入信息化社会，确实有必要对传统的方式进行反思”。广东省财政厅副厅长郑振涛年初在回答省人大代表袁古洁有关“网络这么普及，省政府公报的免费发送经费预算为何还需 550 万元？”的询问时这样说。看来，官员们的反思很快就落实到了政务中。

经过几个月的试运行，广州市电子公文与信息交换系统拟于 9 月 1 日正式启用，届时，43 个政府部门将率先享受电子政务的便捷。这是记者昨天从广州市政府有关部门获悉的。

广州市政府办公厅的公务员陈先生告诉记者，他们所经手的呈批件“办文”环节已基本实现了电子操作，但“发文”环节仍需通过书面文件进行交换。

他向记者演示了目前的操作情况：当呈批件从市属的各部门、各区县送来后，他首先要将其转化为电子文档，接下来就可以在政务内部网上层层呈报（此环节可到达秘书长级别），各级领导均可在电子公文上进行批示。但因为技术原因，领导批示后的发文仍需通过书面文件进行交换。

广州市政府政务信息中心的负责人告诉记者，电子公文与信息交换系统计划分三个阶段推广，第一阶

段是 43 个政府组成部门，第二阶段就要延伸进区县，而第三阶段可能要考虑人大、政协等其他的党政班子加入其中。

据统计，广州市政府的交换站一年总交换量有 70 多万件，其中 20 多万件属公文，公文件中又是广州本市内的占多数。电子交换系统启用后，至少每年这 20 余万件公文可实现“无纸化”。

◎ 加快电子政务建设“数字广州”呼之欲出

电子政务应用两年后覆盖所有街道

两年后广州市区的居民尽可享受“电子政务”方便快捷的良好服务——昨天召开的广州市社区信息化建设工作会提出，分两批推广实施电子政务社区应用系统，到 2006 年底前覆盖全市 125 条行政街。

在探索中不断完善的广州电子政务社区应用系统，目前已应用于部分街道。实践证明，针对基层街道、居委会面临的“三大问题”，该应用系统祭出三大法宝来对症下药，收效甚佳，让街道满意、居民满意。

法宝一：社区综合业务系统提供一站式服务，力克群众“办事难”问题。

群众到街道办事，大小涉及计生、劳动、残联等 20 多项业务。以前，街道要分类开十多个窗口

才能满足需求。如今有了这套系统，设几个综合办事窗口即可“搞掂”。在越秀区六榕街，面向群众的 23 项业务不仅实现了一站式受理服务，还可通过社区网站或短信将办理结果通知居民。六榕街不少居民上街道办事之前，还会先上社区网站了解办事程序，如点击“我失业啦”，可知办失业登记要备齐哪些资料；点击“我的孩子快出生啦”，可知办准生证的相关手续。

法宝二：社区管理软件省时又省力，力克基层干部“上报烦”的问题。

街道、居委会工作人员编制有限，还要疲于应付上级诸多部门各种各样的检查、摸查和评比，不胜其烦。如今有了电脑数据库来帮忙，几分钟就可完成以往耗时数日的工作量，工作重心自然可以转移到向居民提供急需的服务上来。

法宝三：社区综合应用平台整合资源，力克基层“系统乱”的问题。

按照部署，电子政务社区应用系统明年在 60 条街实施，到 2006 年底前覆盖全市 125 条街。镇、村的信息化建设也将试点推进。与此相配套，到 2006 年底还要实现如下几项目标：所有街道办事处、镇政府和社区服务中心的工作人员人均电脑 1 台；全市社

区居委会人均电脑 0.5 台；城区宽带入户率达 85%；城区家庭拥有电脑达 85%；城区家庭上网率达 65%。这一个个数据表明，一个便捷、透明的“数字广州”呼之欲出……

◎ 成都电子政务建设启示：从服务出发

毕业了！李鹭回到故乡成都，进了一家报社。通过成都市政务大厅，小鹭很快办好了户口迁移的所有手续，高高兴兴的报到上班了。在成都，像小鹭这样选择在政务大厅办事的人已越来越多。记者在成都采访时了解到，目前成都市政务大厅的当场办结率已经超过 65%。甚至一些原来必须看现场的审批工作，也可以通过远程提交资料来解决。这一切归功于成都市电子政务建设的成果。

电子政务在国内已走过了 10 余载春秋，各级政府的积极推进使国内电子政务建设取得了相当的进展。但能够像成都这样实实在在提升了工作效率、节省了市民时间的却不是太多。从总体上来看，我国电子政务建设仍存在一些亟须解决的问题，其中最受关注的是电子政务建设完成后，却没有达到理想中充分发挥政府职能、大力促进经济发展的效果，问题究竟出在哪里呢？要想解决这个问题，我们不妨回到问题的源头：电子政务的重心在“电子”还是“政务”？

或者更明确地说，电子政务为谁服务？

这个问题看似简单，却在很长时间内被忽视。“有不少人只追求设备是否进口，带宽又有多少千兆等等，为什么没有效果？因为它没有需求，没有生命力！”一位西部电子政务建设的负责人一语道破。

解读上面这段话，不难看出只关心设备先进性，而不关心实际需求，等于把电子政务的重心放在“电子”而不是“政务”上。实际上，电子是为政务提供支撑和服务的，电子政务应该顺应政府职能发展的趋势，从公众需求角度入手梳理电子政务建设思路。

经过 20 多年的改革，我国政府的治理模式已开始由“管制型政府”向“管理服务型政府”的转变。与此相适应，我国电子政务的发展，其整体功能也应该定位在构建一个“管理服务型”的体系，一方面加强政府对社会、市场，特别是对自身的管理，实现政府的公共管理职能；另一方面，以向社会提供优质、高效、快捷的公共服务为重点，实现政府的公共服务职能。

近期备受媒体和公众关注的成都电子政务就是基于这个指导思想建立的。例如政务大厅在全国很多城市都有，但成都政务大厅的建设思路却非常独特，以“为百姓服务”为原则，政务大厅整合了各个部门，

真正实现并联功能，即市民在政务大厅内就能完成整个审批流程，大大提高了大厅的实用性和办事效率。

据介绍，目前“成都市网上政务大厅”已将45个部门、3261项流程说明、1120条办事依据说明公布上网，并提供表格下载和部分项目预省批等服务。未来还将进一步完善和加强搜索功能。

“应用牵引”淘汰“技术驱动”

解决了“为谁服务”的核心问题，我们可以回到电子政务的基础建设部分。原来长期在网络建设中存在应用为先还是技术为先的问题就迎刃而解了。目前，从需求出发、以应用为引导力量的建网原则，得到各地区政府和其中电子政务负责人的广泛认同

这一思路在成都电子政务基础建设中得到了始终的贯彻。“例如选择设备和解决方案提供商，以及和厂商之间的合作，我们一直是遵循着这个原则，不但要看产品、服务怎么样，也要看厂商的思路是否和我们一致。”一位负责人这样表示。

华为3Com公司正是在这样严格的筛选中脱颖而出。在对业务需求深入分析的基础上，华为3Com公司在总体设计上采用业务与网络分层构建、逐层保护的指导原则，先后完成了成都市电子政务外网平台、成都市政务服务中心和多个应用系统的搭建工作。值

值得一提的是，建成后的电子政务服务中心，实现了国内首创的省市二级政府同址办公，利用信息化网络技术，将省、市两级政务业务高效、安全、可靠的相互融合。目前，53个省级部门的623项行政审批均已纳入其中进行集中受理，大幅度提升了政府服务效率，按时办结率达到100%，当场办结率提高到68%，受到广大市民及工商企业的一致好评。

从发展思路到具体建设的各个环节，成都电子政务建设都为我们提供了经典的范例，同时也证明了为公众服务的角度出发会取得显著的成果。电子政务建设完成后，成都政府门户网站访问量达366万人次，同比增长100%，2003年成都经济增长更突破了13%；吸收信息产业资金投入达50亿元。相信在成功的信息化基础上，成都的区域经济发展和文化建设会实现进一步的腾飞，而其他地区的电子政务建设也会从中吸取有益的经验和方法。

◎ 电子政务遭遇发展瓶颈三把火融化市场坚冰

第三届电子政务技术与应用大会上周闭幕，与会企业和政府官员都认为电子政务的市场巨大。此前，有数据显示，2004年电子政务市场规模将达到400亿元，其中用于软件和信息服务的投资将超过140亿

元。因此，2004年也被叫做“电子政务年”。

经过几年的发展，电子政务的基础设施、网络平台建设都已完备，在一些垂直行业的应用已经初显成效。但长期缺乏系统的规划，导致跨行业、跨部门的行政公共服务项目较少，并且缺乏实际有效的服务，电子政务已经沦为某些IT厂商炒作的概念。

再加上部分政府部门缺乏服务观念、办事效率低，投入巨资的“电子政务工程”变成了政绩工程和形象工程。大多数政府的网站还只是“摆设”；甚至有些还保留着网站刚建立时的信息，沟通上级和百姓的桥梁的“局长信箱”、“市长信箱”也已经无人认领，造成了“浪费大于效益”的局面。

目前，我国的电子政务走入了重电子轻政务、重建设轻整合、重概念轻应用的误区，这也导致了软件业出现投机的“一单式”公司，从而招致媒体的广泛质疑。

《行政许可法》带来新契机

电子政务什么时候才能进入一个良性的发展阶段？正在参加第三届电子政务技术与应用大会的金山电子政务事业部总经理王羽认为，今年下半年到明年将会是这些做电子政务软件企业的洗牌时间。“经过这一轮的洗牌，做电子政务的软件企业将会更加规

范。”王羽认为，《行政许可法》的实施将给电子政务带来新的契机。

业内的大多数人也都表达了相似的观点。他们认为，依托《行政许可法》标准，构建统一政务流程将越来越重要。政府对信息公开的重视也非常有利于电子政务的实施。例如某人要申请一个网吧的营业执照，可能需要文化部、公安部、信息产业部、工商等各个部门的审批。而在一个完善的电子政务系统里，申请者只需要提交申请，就能在线查询申请的审批过程，甚至可以知道申请在哪个部门，由谁在办理。当然，整个审批过程必须在法律规定的时间内完成。否则，申请人可以投诉。

有了法律上的约束，政府部门的办事效率就有了保证。而电子政务则可以帮助政府实现这个目标。

公文格式标准亟待统一

我国目前还没有制定出统一的电子政务实施标准及管理办法。这就造成有些地方投入 3000 多万，却没能达到预期的效果。

在产品方面，为了消除信息孤岛，更需要一个统一的政务平台。目前，各个企业都有一些安全公文和电子印章系统。这些系统据说可以解决不同格式的文件传阅、公文信息的安全可控、内容完整、不可抵赖

等问题，但这些系统没有一个统一的标准。

比如说文件阅读的标准。此前，Adobe 公司推崇.pdf 格式，并在大多数部委得到应用。证监会、各个报社也采用了这个标准。金山号召打破格式垄断，实现公文格式大同，以彻底解决信息孤岛问题。他们还希望提供符合国家标准的 XML 解析器，以解析所有符合国家公文格式标准的 XML 文件。

电子政务需要软件联盟

由于缺乏统一的标准，加上一些其他因素，目前电子政务市场有不少“一单式”企业，这不利于产业的发展。

金山的王羽认为，制定一个统一的标准，需要软件企业的联盟。金山就一直与自己的“竞争对手”在制定一些标准——与永中、中文 2000 等企业合作致力于中文格式标准的制定；与 IBM、Intel、中科红旗合作开发跨平台办公软件；与新太科技、京华网络、科友公司合作建立“办公软件标准联盟”；与 IBM、中兴通讯、GDCA、GDLC 等合作成立“Linux 产业联盟”；与各地科技局、信息中心及本地软件公司合作进行电子政务项目建设。但这种联盟目前还太少，还不足以影响电子政务软件业的格局。

推动国家标准的制定也需要产业联盟。由于一家

企业的声音还比较微弱，制定出来的所谓“标准”得不到认可，而推动国家制定相应的标准也不能由一家企业去完成。因此，无论是制定标准的需要还是与政府的公关，都需要软件企业联盟。

今年夏天，IT圈的“口水战”大多发生在软件领域。因此，有人表示了对国内软件业的悲观，认为他们“不务正业”，没有把精力放到做好这个产业上。电子政务这块蛋糕虽然很大，国内企业也占有一定的先机和优势。如果国内企业不去推动它的健康发展，只顾“投机”和“赚钱”，迟早会被市场抛弃。

◎ 灾难备份，为电子政务上保险

如果停机时间在两天内，金融业一般所受损失为日营业额的50%；如果两星期内无法恢复信息系统，75%的公司将业务停顿，43%的公司将再也无法开业；没有实施灾难备份措施的公司，其中的60%将在灾难后2~3年间破产。2002年深交所事件、2002年及2003年首都机场离港系统故障等都是典型案件。这是国务院信息化工作办公室熊四皓处长日前在谈及中国电子政务安全时援引的例子。

在日前结束的第三届中国电子政务技术与应用大会上，国务院和北京市部分信息安全专家呼吁，做好灾难备份，是保障电子政务在社会紧急状态下继续

健康有序运行必不可少的应对举措。“做好灾难备份，决不单单是信息安全本身引发的需求，而是信息化发展进程中，国家应对全球化国际竞争大环境的需要，政府基于国家社会城市公共管理的需要，也是信息生态与社会可持续发展的需要。”北京市信息安全测评中心主任孟亚平说。

熊四皓解释，所谓灾难备份，是指利用技术、管理手段以及相关资源，确保已有的关键数据和关键业务在灾难发生后在确定的时间内可以恢复和继续运营的过程。“灾难备份所防范的‘灾难’，包罗万象，包括地震、火灾、水灾等自然灾害，以及战争、恐怖袭击、网络攻击、设备系统故障和人为破坏等无法预料的突发事件，可谓‘天灾人祸无所不包’。”熊四皓说。“诸如地震、火灾等天灾人祸，是永远无法彻底避免的。一系列已发生的突发事件表明，如果没有一定的应急响应能力，突发事件将给我们社会或生活带来灾难性的后果；加强灾难备份和应急响应建设，就可以有效减少灾难所带来的社会成本和压力。它是应对紧急事件、保护信息的相应的防范、化解与控制措施，是保障业务连续性的重要环节，灾难备份中心与数据中心不一样。”熊处长说。

北京市信息安全测评中心主任孟亚平认为，最高