

我国电子政务发展综述

李 鸣

(华中科技大学公共管理学院,湖北 武汉 430074)

摘 要:以时间为序,对我国电子政务的发展过程、发展阶段进行了梳理与研究,分析了我国电子政务发展的成效与不足,并展望了我国电子政务未来发展的主要方向。

关键词:电子政务;业务整合;信息资源;信息安全

中图分类号:D035;C931.6

文献标识码:A

doi:10.3969/j.issn.1674-2869.2010.04.012

0 引 言

电子政务通常是指政府机构在其管理和服务职能中运用现代信息技术,实现政府组织结构和业务流程的重组优化,超越时间、空间和部门分隔的制约,建成一个精简、高效、廉洁、公平的政府运作模式。电子政务模型可简单概括为两方面:一是政府部门内部利用先进的网络信息技术实现办公自动化、管理信息化、决策科学化;二是政府部门与社会各界利用网络信息平台充分进行信息共享与服务、加强群众监督、提高办事效率及促进政务公开等等。联合国经济社会理事会从1999年开始,连续两年都把通过信息化改进发展中国家的政府组织、重组公共管理、最终实现信息资源的共享作为其工作重点。在世界各国积极提倡的“信息高速公路”的5个应用领域中,“电子政府”(e-government)也一直被发展中国家列为第一位^[1]。我国的电子政务起步较晚,但21世纪后得到迅速的发展。笔者力图对我国电子政务发展概况作简要的陈述并对发展前景作初步探讨。

1 我国电子政务发展概况

我国电子政务的发展可以分为3个阶段,一是20世纪80年代初期缓慢发展,二是20世纪90年代快速发展,三是2000年以后迅速发展。

1.1 起步阶段

20世纪80年代末期,中央和地方党政机关所开展的办公自动化(OA)工程,建立了各种纵向和横向内部信息办公网络,为利用计算机和通信网络技术奠定了基础。中国电子政务的提出源于1985年的“海内工程”。当时的建设目标为:在中

央政府开展办公自动化建设,逐步实现决策与政府行政管理的信息网络化。

1.2 推进阶段

20世纪90年代初,由我国40多家部委(局、办)信息主管部门共同倡议发起“政府上网工程”,旨在推动各级政府部门为社会服务的公众信息资源汇集和应用上网。随后我国政府站点迅速增加,网页内容日益丰富,在政策传递、网上服务等电子政务方面都有了一定的进展。1993年底中央政府启动了以中央政府为主导的、以政府信息化为特征的系统工程“三金工程”,即金桥工程、金关工程和金卡工程,重点是建设信息化的基础设施,为重点行业 and 部门传输数据和信息。20世纪90年代末期,由于信息网络技术的快速发展和信息基础设施的不断完善,电子政务的发展进入快车道,突破了部门和地域限制,向交互性和互联网方向发展。1998年4月,青岛市在互联网上建立了我国第一个严格意义上的政府网站“青岛政务信息公众网”。1999年5月,gov.cn下注册的政府域名猛增至1470个。

1.3 高速发展阶段

2000年以后我国电子政务迅速发展,截止到2001年1月底,以gov.cn为结尾注册的域名总数达到4722个,占国内域名总数的4%;已经建成的WWW下的政府网站达3200多个,70%以上的地市级政府在网上设立了办事窗口。2002年,中共中央办公厅下发了17号文件,17号文件是我国电子政务建设的纲领性文件,这一年江泽民总书记在十六大报告中明确提出:“深化行政管理体制改革,进一步转变政府职能,改进管理方式,推行电子政务,提高行政效率,降低行政成本,形成行为规范、运转协

收稿日期:2009-12-26

作者简介:李 鸣(1980-),女,湖北武汉人,工程师,硕士。研究方向:电子政务。

调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制”。

2003年7月,中共中央政治局常委、国务院总理、国家信息化领导小组组长温家宝主持会议并作重要讲话,会议讨论了《关于加强信息安全保障工作的意见》,2003年的电子政务建设主要是围绕“两网一站四库十二金”重点展开。“两网”是政务内网和政务外网;“一站”指政府一个门户网站;“四库”是人口、法人单位、空间地理和自然资源、宏观经济4个基础数据库;“十二金”是重点推进办公业务资源系统等12个业务系统。“两网一站四库十二金”覆盖了我国电子政务急需建设的各个方面,涉及信息资源开发、信息基础设施建设与整合、信息技术应用等领域,其特点各异而又相互渗透和交融,初步构成了我国电子政务建设的基本框架^[2]。

2004年我国电子政务的建设围绕“加快推进电子政务示范工程建设”等4项任务全面推进。2004年的电子政务建设重点已经从网络建设转向业务管理和公众服务,无纸化办公越来越普及,政府网站成为公众关注热点。例如,税务信息化重点工程“金税三期”启动,公安部组织实施的“金盾工程”在四川公安厅正式实施,福建省总投资约7000万元建成“一纵三横”电子政务网平台等等。2004年4月底,联合国发布成员国电子政务测评结果,中国在191个成员国中,“2003年电子化政府完备程度”(E-Government Readiness)排名第74位,国家信息化领导小组第四次会议召开,温家宝总理作重要指示,国务院信息化工作办公室和国家标准化委员会成立了“国家电子政务标准总体组”,并由其编写了《国家电子政务标准化指南》;同时信息产业部推行电子政务项目监理制度,对一些重要的项目实施监理。

2005年,也是电子政务建设的转折点,更多的政府和IT服务商脱掉了“虚热”外衣,不再一味追求信息化速度,而把“务实”放在首位,电子政务建设到了“用大脑指挥前行”的阶段,对政府信息化资源整合开始有一个全面、整体的认识,改变过去单纯从某个具体应用出发考虑问题的方法。深圳市民中心和北京市财政局政务平台是电子政务建设史上具有两个代表性的案例。深圳市民中心被市民誉为“没有围墙的政府”,原来需要两三天才能跑完的事情,现在只需2~3个小时就能办妥。北京市财政局则对预算、采购、国库支付、非税收入、综合办公等核心业务流程进行了梳理和整合,对各业务数据进行了标准化处理,大大提高了工作效率。

2006年,是“十一五”规划的开局之年,可以称得上是电子政务的“政策年”。我国电子政务的一系列大政方针如《国家电子政务总体框架》、《国家信息化领导小组关于推进国家电子政务网络建设的意见》、《国家电子政务建设“十一五”规划》等相继出台,第一次全国电子政务工作座谈会、第三届中国电子政务论坛、第三届亚太公共服务高峰论坛、中国信息化推进大会等相继召开。2006年最重要的一件事情,是10月1日正式开通“中华人民共和国中央人民政府门户网站”(www.gov.cn)。我国政府在打造阳光政府、透明政府、亲民政府方面做了大量卓有成效的工作。

2007年,我国电子政务发展的基本特征大体可以归纳为5个方面:一是电子政务建设的战略部署已经完成;二是电子政务建设的战略目标、战略任务越来越明确;三是电子政务建设的整体思路越来越清晰;四是对电子政务建设规律的认识越来越深刻;五是电子政务建设的成效也越来越突出。

2008年,开始实施的《政府信息公开条例》,对于各种政府信息的公开,提出了系统而明确的要求。汶川大地震给我们带来了严重的灾害,同时也考验着政府信息公开制度的及时性与有效性,在救援方面,中国政府对国际社会作出了迅速而良好的顺应,在信息公开方面得到了国际社会的好评。这一年,胡锦涛主席开通“网络民意直通车”,中国最高领导人首次同网民在线交流变成了现实。而奥运会的成功举办,无疑进一步标志着中国与世界良好的接触与互动,中国的信息化建设让中国告诉世界,也让世界再一次铭记中国。

2009年,中国政府在电子政务方面做了很多工作,特别值得一提的是,由中国社会科学院信息化研究中心与国脉互联政府网站评测研究中心联合主办的“2009中国政府网站绩效评估暨第四届中国特色政府网站评选发布会”在北京隆重召开。全国共有来自农业部、民政部、国家林业局、公安部、证监会、江西、青岛、贵阳、北京、重庆、内蒙古、绍兴等21个部委、25个省的350余位政府网站代表出席,国内著名电子政务专家、电子政务技术厂商及各主流媒体代表约100多人参加了会议。

2 我国电子政务取得的成效与不足

2.1 我国电子政务取得的阶段性成果

2.1.1 丰富了政府职能的实现形式 电子政务为实现由传统政府的管理职能向现代政府的管理与服务职能转变提供了新的技术手段,使政府

能以各种现代手段实现政府职能。

2.1.2 初步建设了基础网络和内部应用 当前各类政府机构 IT 应用基础设施建设已经相当完备,网络建设在“政府上网工程”的推动下已获得长足进展,大部分政府职能部门如税务、工商、海关、公安等都已建成了覆盖全系统的专网。

从具体应用效果看,政府内部通过网络化沟通和信息共享,办公效率大有提高。

2.1.3 促进了我国软件业的发展 电子政务的特殊性为民族软件企业的发展提供了一个难得的机遇。目前,联想、北大方正等国内主要 IT 企业都在纷纷推出各自的电子政务解决方案,与各级政府 and 部门合作,积极地推进有中国特色的电子政务办公系统的发展与完善^[3]。

2.2 我国电子政务在建设中的问题

2.2.1 基层政府电子政务建设缺乏长远规划

一些基层政府对电子政务认识不深,一是重项目、轻规划,把电子政务等同于工程建设,独立、分散地开展项目建设,既不利于发挥效用,又不利于整体规划;二是重技术、轻业务。信息技术是要为业务工作服务的,不能认为高科技无所不能,对信息技术产生过分的依赖性,要逐步增强对业务工作的认识能力、梳理能力、整合能力和重构能力,才能从长远出发,展开谋划。

2.2.2 保障电子政务发展的法律、法规还不完善

我国的电子政务法律规范建设明显滞后于电子政务的发展,所以与电子政务建设有关的法律、法规的立法过程有必要适当加快,如电子文件法、电子版权法、数据保护法、电子交易法等法律上认可的数字签名技术标准、认证授权管理等都需要加快立法或制定相应的行政法规,明确法律地位和效力,保护公民的隐私,加强电子政务的安全立法,开发电子政务标准化应用系统模块。

2.2.3 与电子政务有关的国家标准有待细化

2002 年 5 月,国家标准化管理委员会和国务院信息化工作办公室联合发布了《电子政务标准化指南》总则部分,与之相关的电子政务工程管理、网络建设、信息共享、支撑技术、信息安全等方面的技术要求、标准和管理规定还需要进一步的制定和完善^[4]。

2.2.4 严格的的安全管理制度有待建立 电子政务的信息化处理是动态的、双向的,信息的安全保障体系要求很高,既要能够防范和化解黑客攻击、病毒爆发、非法用户入侵、机密信息泄露、重要数据丢失等造成的危机和隐患,还要做好服务公众的工作,为此需要推行强有力的安全管理规范,

建立严格的安全管理制度,完善安全保障体系。

2.2.5 管理体制机制有待理顺 目前,从中央到地方,从上层到基层,各级党政信息化建设和管理部门分设在每个层次上多数是两套班子、两套人马、两个机关,各自为政,自成系统;在网络建设上也很自然地形成了“各自为政,党政分建、多网并存”的局面,形成两套信息技术工作机构、两套网络。对此,中共中央办公厅下发的[2002]17号文件明确指出,“电子政务建设必须按照国家信息化领导小组的统一部署,制定总体规划。各级党政主要领导同志要亲自抓,防止各自为政。^[5]”电子政务全面发展阶段的主要任务是跨系统、跨部门的建设,打破领域界限,突破部门利益。我们应当正视无法回避的“烟囱”现象,从体制上着手打通“烟囱”,避免新的“烟囱”再起。改变纵向分割式、自成体系式,小而全、大而全的发展模式,开创一体化、系统化、统筹规划、协调发展的模式是必然选择^[6]。

3 我国电子政务发展方向展望

结合发展概况、现状研究及实际工作经验,笔者认为,我国电子政务发展方向主要有以下几个方面:

3.1 实现电子政务内网顶层互联互通互信

目前,党委、人大、政府、政协、法院、检察院六大班子的政务内网没有实现互联互通,为解决该问题,中共中央办公厅下发的[2006]18号文件中明确规定,“中央办公厅会同国务院办公厅负责统筹协调政务内网中党委、人大、政府、政协、法院、检察院业务网络顶层互联互通平台的建设和管理,指导和管理政务内网的交换体系建设,研究起草政务内网相关管理办法。”随着网络互联互通,还需建立全网分级的信任体系,实现六大班子之间的互信^[7]。

3.2 建立基础信息资源库以及共享交换平台

首先应整合信息资源,建立人口、法人单位、空间地理和自然资源、宏观经济数据库等基础信息资源库。其次,要建立资源共享交换平台,政务信息资源目录体系与交换体系是国家电子政务总体框架中的重要组成部分,是电子政务的基础设施之一^[8]。政务信息资源目录体系与交换体系在支持电子政务应用时是一个有机整体,都是以政务信息资源为基础,依托国家统一的电子政务网络,采用不同的技术架构分别实现不同的服务功能,提供目录服务和信息交换服务,实现部门间信息共享和业务协同的支撑,作为基础设施与电子

政务的业务应用相对独立。

3.3 研究保障电子政务安全的关键技术

在当前复杂的国内外环境中,研究保障电子政务安全的关键技术尤为重要,应从物理安全、网络安全、应用安全、运行安全等多方面、全方位研究相关技术,保障电子政务内网、外网相对安全。

3.4 成为推动政府机构深化改革的技术力量

电子政务发展的高级阶段应该是技术与业务融为一体。由于业务应用不断深化,推动业务流程整合和重塑,改变原有政府办公、办事流程,从而带来相关机构的改革^[9]。

4 结 语

十七大报告中将“信息化”与“工业化、城镇化、市场化、国际化”四化并列,充分体现了我党对当今时代特征的清醒认识和准确把握,也是科学发展观与时俱进的重要体现。报告明确提出要“推行电子政务,强化社会管理和公共服务”,这表明电子政务作为信息化事业的重要领域,迎来了发展的大好机遇,可以预期,不久的将来我国电子政务将在经济社会发展中发挥更大的作用。

参考文献:

- [1] 徐晓林,杨兰蓉.电子政务导论[M].北京:科学技术出版社,2002:23-90.
- [2] 章证,陈俊英,王昱.电子政务导论[M].北京:高等教育出版社,2005:35.
- [3] 宋军.中国电子政务建设存在的问题与解决对策[J].理论探索,2003(3):10.
- [4] 芦苇.电子政务中的政府管理模式变革研究[D].西安:西北大学,2006.
- [5] 李蕾.电子政务环境下政府管理方式创新研究[D].贵阳:贵州大学,2006.
- [6] 王辉,朱慧涛.我国电子政务建设中的障碍与对策[J].安徽大学学报:哲学与社会科学版,2003(4):32.
- [7] 中国电子政务年鉴编委会.中国电子政务年鉴[M].北京:人民邮电出版社,2003:32.
- [8] 朱虹,许承光,罗宁.试论电子政府协同公共服务思想[J].武汉工程大学学报,2009(11):53-56.
- [9] 王长胜.中国电子政务发展报告[M].北京:社会科学出版社,2006:11-16.

A comprehensive review on development of E-government in China

LI Ming

(School of Public Management, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan 430074, China)

Abstract: According to the sequence of time, the process and stage of development of e-government in China is combed and studied, the achievement and deficiency of e-government in China is analyzed, and the prospect on important developing direction of e-government in China is brought out.

Key words: e-government; business combination; information resource; information security

本文编辑:吴晏佩