

# 新时期我国电子政务的特点与趋势研究

邵德奇

(国家科技部信息中心,北京 100862)

**摘要:** 本文回顾了我国电子政务的发展历史,分析了我国电子政务在不同发展阶段的重点和特点,通过对影响我国电子政务发展因素的分析,提出了我国电子政务未来的发展趋势。

**关键词:** 电子政务;发展阶段;趋势分析

**中图分类号:** C931.9 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1674-1544.2008.03.009

## China's E-government Study on the Characteristics and Trends in the New Era

Shao Deqi

(Information Centre of Ministry of Science and Technology, Beijing 100862)

**Abstract:** This paper reviews China's e-government development history, analyzes China's e-government priorities and characteristics at different stages. By analyzing the impact of e-government factors, Put forward China's future development trend of e-government.

**Keywords:** e-government, development stage, trend analysis

“十一五”电子政务建设目标指出,电子政务关键要促进5个转变:从电子政务重建设、轻应用向注重深化应用转变;从信息网络分散建设向资源整合利用转变;从信息系统独立运行向互联互通的资源共享转变;从信息管理偏重自我服务向注重公共服务转变;从信息网站自建自管向发挥社会力量转变<sup>[1]</sup>。服务型政府的建设,政府职能的转变,对电子政务建设也提出了新的要求。如何又好又快地发展我国电子政务,如何通过电子政务来促进我国政府管理创新,成为新时期电子政务研究的重要课题。

### 1 电子政务的发展阶段

电子政务一般经历5个发展阶段:信息发布,即政府信息上网,用户查看政府信息;简单互动,即允许用户通过政府网站下载表格,向政府官员发送电子邮件;双向互动,即用户可填报和提交表格,接入数据库等;事务处理,即政府网站可实现在线处理事务,包括在任何合适的时候实现支付;整合服务,即将电子服务与政府内部流程整合在一起。消除政府部门间服务无法衔接的

第一作者简介:邵德奇(1965-),男,安徽全椒人,高级工程师,主要研究方向是电子政务、政府网站的规划设计和建设。

收稿日期:2008年5月5日。

壁垒,整个政府结构发生显著变化。用户在使用电子政务服务的过程中会认为所有政府机构是一个整体,政府各部门、各机构独立办公的印象将渐渐模糊。例如,美国电子政务经历了5个阶段模型:第一阶段是政府在网上发布信息,如提供在线指导、管理规定、在线说明、详细表格和信息类视频等政务网站;第二阶段是政府各机构为大众化的服务提供可下载的电子表格;第三阶段是电子政务可支持端到端的交易处理,包括通过互联网提交专利申请,获得关于学生贷款的信息或询问移民签证申请办理的情况等;第四阶段是整合交易与一站式门户,此阶段的任务是协调不同的政务系统,减少重复冗余和低效,同时提供安全和隐私保护;第五阶段是真正政府转型所需的变革管理和流程重组。随着政府为用户建立起一站式门户把交易合并起来,管理业务流程和资源变成一个跨政府的主题。管理电子政务计划打破了政府边界,要求一套新的领导技能和业务结构,政府服务被看作一个整体政府结构的组件,正在出现的技术将使跨系统的更大的协调成为可能<sup>[2]</sup>。

## 2 我国电子政务的发展历程和特点

我国电子政务起步较晚,与发达国家相比还有较大差距,参照上述发展阶段理论,我国电子政务已经实现了信息发布和简单互动,正在向双向互动和事务处理发展。回顾我国电子政务的发展历程,主要经历了4个发展阶段。一是办公自动化阶段(20世纪80年代)。早在上个世纪80年代,我国政府已意识到信息革命带来的挑战和机遇,各级政府部门已开始尝试利用计算机技术辅助一些最基础的政务活动,如文字处理、数据存储等,这就是所谓的“办公自动化”(OA)发展阶段。这一阶段主要是利用计算机代替部分手工劳动,提高政府文字、报表处理等工作的效率。二是“金字工程”实施阶段(20世纪90年代初期)。1993年,我国政府成立“国家经济信息化联席会议”,确立了“实施信息化工程,以信息化带动产业发展”的指导思想,正式启动“金卡”、“金桥”、

“金关”等重大信息工程,这些工程都是由中央政府直接领导,以加强信息化基础建设为重点,以保证国民经济重点领域的数据传输和信息共享为主要目的。随后,国家又启动了“金审工程”、“金盾工程”等新的“金字工程”。这一系列“金字工程”的启动,标志着中国政府与国民经济信息化的序幕正式拉开。三是政府上网阶段(20世纪90年代中后期)。1999年,由原国家经贸委经济信息中心和中国电信牵头,联合40多个国家部委(办、局)信息主管部门,倡议发起了“政府上网工程”。其主要目的是推动各级政府部门通过网络向社会提供各种公共信息资源,并逐步应用网络实现政府的相关职能,为实现电子政务打下坚实的基础。在这项宏伟工程的推动下,我国政府信息化建设取得了实质性的进展。通过“政府上网工程”的推动,绝大多数的国家部委(办、局)与地市级政府都在互联网上建立了自己的网站。四是电子政务的实质性应用阶段(至今)。进入21世纪,我国电子政务的发展进入了理性发展阶段。在这一阶段,把发展电子政务与转变政府职能、机构改革、依法行政以及中国加入WTO后政府与国际接轨的现实需要结合起来。与此同时,电子政务的发展也进入了整体规划、逐步推进、有序实施的阶段。变技术主导的状态为业务主导,真正体现电子政务的作用与价值<sup>[3]</sup>。

通过以上分析可以看出,我国电子政务建设经历了内部建设和外部建设两个过程。电子政务内部建设包括公文电子化、办公自动化、行政管理网络化、网上协同办公等,对应上述的我国电子政务发展第一和第二发展阶段;电子政务外部建设包括网上信息发布、网上单向互动、网上双向互动、在线事务处理等,对应上述的我国电子政务发展第三和第四发展阶段。内部建设和外部建设相互联系、相互促进。内部建设是对外服务的基础和支撑,而对外服务的深入开展又促进了内部业务管理的整合。

## 3 当前我国电子政务发展面临的机遇和挑战

目前,我国电子政务发展到一个关键时期,

面临较大的发展机遇。一是我国政府高度重视并积极推动。中办发[2006]18号文件(《中共中央办公厅、国务院办公厅关于转发〈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〉的通知》)对电子政务网络进行了统一规划和顶层设计,明确提出了建设国家政务内网和政务外网的任务,进一步细化了电子政务网络建设的原则和目标。2007年4月5日,国务院颁发了《中华人民共和国政府信息公开条例》(以下简称《条例》),并于今年5月1日正式实施。《条例》在政府信息公开的范围、方式、程序、监督和保障等方面做了具体规定,并将政府网站作为主要渠道向社会公开政府信息。二是全国政府网站的体系已经基本形成。2006年初,中央政府网站的正式推出,进一步推动了我国政府网站的建设,促进了我国政府网站服务能力的快速提升。截止到2007年年底,我国各级政府网站的拥有率已经高达86.2%,其中国务院各部门、省级政府、地市级政府基本上有了自己的网站,初步形成了从中央到地方覆盖全国的各级政府网站体系。

但是,我国电子政务在发展的过程中也暴露出一些突出问题。一是缺乏统一标准,信息资源共享程度低,“信息孤岛”现象严重。我国电子政务起步晚,发展快,由于缺乏统一标准,在数据库、应用系统的建设上,很少考虑同其他部门的互联互通、协同办公,而是自成体系、互相封闭,这给我国的电子政务发展带来了严重的阻碍。二是电子政务发展不平衡现象严重。我国电子政务各地发展水平差距较大,主要表现在地区差别、城乡差别和行业差别上。东部沿海等经济发达地区、北京等大城市电子政务的发展较快,水平较高,经济欠发达地区存在较大的“数字鸿沟”;金融、税务、海关等行业电子政务的发展水平较高,但条块分割。三是电子政务缺乏整体规划,重复和无序建设严重。由于我国电子政务建设没有一个统一的国家标准,缺乏统一的整体规划,在硬件建设、软件开发、网络建设等各方面都形成了各自为政的局面,各部门、各地方都独立开发、独立投资和建设自己的管理信息系统,因此重复性建设很多。四是网络安全、信息安全面临十分严峻的考验。近年来,政府网站被国内外黑客袭击,内容被篡改,信息失密、泄密

等现象较为突出,政府部门整体安全防范技术水平低下,对引进的信息技术和设备缺乏保护,信息安全所依赖的管理、技术等基础信息产业薄弱,严重依赖国外<sup>[4]</sup>。

## 4 电子政务的发展趋势分析

### 4.1 政府管理创新将成为电子政务建设的巨大推动力量

我国服务型政府的建设,对政府管理创新提出了新的更高要求,给电子政务的建设带来了新的机遇。一是政府改革的潮流将继续为电子政务提供持续、强有力的推动力。温家宝总理在十七大政府工作报告中指出,当前和今后一个时期,要以转变政府职能为核心,规范行政权力,调整和优化政府组织结构与职责分工,改进政府管理与服务方式,大力推进政务公开,加快电子政务和政府网站建设,提升公务员队伍素质,全面提高行政效能,增强政府执行力和公信力。对电子政务提出了很高的要求,同时也对电子政务建设指明了方向,将进一步促进我国的电子政务发展;二是经济和社会发展全球化和信息化的趋势,越来越要求我国政府服务满足全天候、跨地理空间、快速、便捷的要求,对我国电子政务构成强有力的发展需求;三是我国政府公务员和公众技术能力的不断提高对电子政务形成重要的需求拉动。

### 4.2 资源整合将成为电子政务建设的重要内容

目前,我国电子政务应用发展的主要瓶颈是地方之间、部门之间不能协同共享应用系统和信息资源,形成了若干“信息孤岛”。为了消除障碍,实现信息资源的共享和开发利用,整合信息资源已经成为我国电子政务建设的当务之急。首先是政府管理结构的整合,体现为政府管理体制的变革和政府职能的转变。以用户需求为中心,打破政府机关行政划分,重新组织工作流程,为用户提供个性化的、一站式的政府服务。其次是政府服务的整合。一是服务项目的整合。要求各级政

府网站都对政府的服务项目进行梳理和整合,建立网上“办事大厅”,为公众提供集中服务。二是服务渠道的整合,包括单一渠道本身的整合和多种渠道之间的交互连接。单一渠道本身的整合是将众多政府网站提供的服务合并到少数几个综合服务网站上,这样做既可以减少重复建设,降低成本,更重要的是能够为公众提供更多便利;多种渠道之间交互连接是根据用户的需求将各部门的功能和服务集成起来,然后通过多种渠道无缝地提供给用户<sup>[5]</sup>。三是电子政务技术手段和产品的整合,体现为建立统一的、标准化的资源整合平台<sup>[6]</sup>。随着我国服务型政府建设的不断推进,资源整合将变得越来越重要和紧迫。

#### 4.3 政府门户网站将成为电子政务的重要窗口

我国互联网用户发展很快,2007年底已经达到2.1亿户,作为电子政务的重要组成部分,政府门户网站已经成为公众了解政府信息、获得政府服务、监督政府行为的重要窗口。同时,功能齐全、服务优良的政府门户网站也是在网络空间中实现服务型政府职能的最佳媒介,是政府向社会提供各项服务的重要渠道。其建设水平直接反映了服务型政府建设的优劣程度。近年来,我国政府门户网站在推进政务公开,转变政府职能,服务社会公众等方面发挥着越来越重要的作用。特别是在公共服务方面,政府门户网站提供全天候的政府服务,建立了畅通的公众交流渠道,很多公共服务项目已实现网上办理,公民对政府网站的信赖度和依赖度越来越高。随着服务型政府建设的深入推进,公众社会需求的日益增加,政府门户网站将发挥更大的作用。

#### 4.4 信息安全将是电子政务建设的重中之重

电子政务信息网络上有着相当多的政府公文

在流转,其中不乏重要信息,内部网络上有着大量机密的数据和信息,直接涉及政府的核心政务,关系到政府部门、各大系统乃至整个国家的利益,有的甚至涉及国家安全。如果电子政务信息安全得不到保障,电子政务的便利与效率则难以保证,必将严重威胁着国家的利益。由此可见,电子政务信息安全是制约电子政务建设与发展的首要问题和核心问题。为了保障我国电子政务系统的安全运行,第一要强化电子政务环境下公务员的信息安全意识,维护电子政务信息安全的主动性。第二要建立电子政务信息安全管理机构,严格内部安全管理机制,完善“网上警察”队伍建设,加大监视和打击网络犯罪活动的力度,确保网络信息的安全。第三要完善我国信息安全基础设施,提高系统安全防御能力。第四要倾力扶持我国信息安全产业的发展,摆脱信息安全技术、产品受制于他国的威胁。第五要完善我国的网络信息安全法律体系,使电子政务信息安全管理走上法制化轨道。

#### 参考文献

- [1] 杨冰之,郑爱军,等.基于政府网站群的电子政务发展策略探讨[R].网站(群)规划、评测与咨询白皮书,2008:55-64.
- [2] 汪向东.电子政务发展阶段的其他有代表性观点[J].中国信息界.2006(11):27-29.
- [3] 裴斐.论电子政务发展阶段及对策研究[DB/OL]. [2008-06-01].<http://zxx.neu.edu.cn/html/c11/>.
- [4] 赵程鹏,陈忠伟.中国电子政务的现状与发展趋势[J].当代经济,2006(6):103-104.
- [5] 兰科.世界电子政务发展趋势预测[J].信息化建设,2008(4):47-50.
- [6] 陈哲.电子政务资源整合对策初探[J].信息化建设,2007(7):3.