



文章题目 刘鹤：在全国电子政务建设地方工作座谈会上的讲话（全文）

发表日期 2003-11-3 17:31:00

内 容

同志们：

自去年8月国家信息化领导小组重新组建以来，先后召开了两次会议。去年12月25日，国家信息化领导小组第一次会议决定，将推进电子政务建设作为今后一个时期我国信息化工作的重点。朱镕基总理明确指出，“政府信息化先行，带动整个信息化发展。”今年7月3日，领导小组第二次会议审议通过了《国民经济和社会信息化重点专项规划》和《我国电子政务建设指导意见》（以下简称《指导意见》）。会上，镕基、锦涛、岚清、关根、邦国等中央领导同志对推进电子政务建设，建立勤政、廉洁、务实、高效的政府作出了重要指示。《指导意见》以中办发[2002]17号文件下发。7月26日，邦国副总理在全国信息化工作电视电话会议上发表了重要讲话，对全国信息化工作和电子政务建设提出了明确要求；曾培炎同志就全国信息化工作和今后一段时期电子政务建设的任务做了总体部署。8月29日，国务院信息办与国家计委联合召开了电子政务建设部门工作会议，具体部署了电子政务重点建设任务，明确了分工，对项目建议美和可行性研究报告提出了具体的要求。今天，我们召开电子政务建设地方工作座谈会，宗旨是以“三个代表”，重要思想为指导，认真学习和贯彻落实中办发17号文件，交流各地信息化工作和电子政务建设的经验，提出下一步工作的要求，积极稳健地推进地方电子政务建设。参加本次会议的有来自全国47个省、自治区、直辖市、计划单列城市、副省级省会城市以及新疆生产建设兵团信息化、电子政务和基本建设工作等主管部门的负责同志，中办、国办、国家计委、信息产业部和国家保密局等部门也派有关负责同志参加了会议。培炎同志对这次会议十分关怀和重视，多次作了重要指示，要求一定要认真开好这次会议。下面，我先讲三点意见，供大家讨。

一、 深刻领会推进电子政务建设的重大意义

党中央、国务院高度重视推进电子政务建设工作。最近，中办发17号文件对我国电子政务建设的指导思想、发展原则、目标和重点任务等方面进一步提出了明确的要求。推进电子政务建设是在我国加入世界贸易组织，经济和社会发展进入新阶段的大背景下提出的，具有很重要的意义。

第一，推进电子政务建设是实践“三个代表”重要思想和落实江总书记“5.31”讲话精神的体现。大家知道，信息技术不断发展，已经成为先进生产力的主要标志；信息化已经对当今政治、经济、文化等领域产生了革命性的影响，并成为推动世界经济结构调整的重要力量。江总书记在“5.31”，讲话中指出，“二十一世纪头一、二十年，对我国来说，是必须紧紧抓住并且可以大有作为的重要战略机遇期。”“在新世纪新阶段，发展要有新思路，改革要有新突破，开放要有新局面。”对我国来说，以信息化带动工业化，加快国民经济结构的战略性调整，实现社会生产力的跨越式发展，是“发展要有新思路”的重要体现，是发展、改革、开放的聚焦点。推进电子政务建设，则是加快国民经济和社会信息化的重要切入点。我们一定要从“三个代表”的高度，加深对推进信息化和电子政务建设的认识，增强工作的自觉性。

第二，电子政务建设是提高政府监管能力、工作效率和公共服务水平的迫切要求。加强政府管理和促进公共服务，是建设电子政务的两个重要方面，两者相辅相成，互为条件，相互促进。从我国电子政务建设的实际情况出发，面对社会经济结构转型的特点，当前要特别重视加强政府监管、维护社会稳定，同时，要努力为企业和居民提供更好的服务。我们已明显地感觉到，随着社会经济进入新的发展阶段，国际化水平进一步提高，城市化进程日益加快，市场机制的基础性作用不断增强，社会分工不断深化，经济成份进一步多元化，人口、生态、环境的压力也在加大。面对新的社会经济发展环境，传统的管理手段，已经很难适应力口快社会经济发展和全面建设小康社会的需要，这就要求政府工作与时俱进，率先推广和应用先进的信息技术，引入新的管理方式和方法，适应新形势的需要。

第三，适应经济全球化和加入世界贸易组织后的新形势，也必须推进电子政务建设。我国加入世界贸易组织的根本目的，就是要在更大范围、更广领域、更高层次上参与国际经济技术合作和竞争，拓展经济发展空间，全面提高对外开放水平，加快现代化建设。推进电子政务建设，有利于更好地适应世界贸易组织规则，在政府管理体制、运行机制和法律法规等方面更好地与国际惯例和标准接轨，更好地发挥政府的公共职能。特别需要强调指出的是，加入世界贸易组织后，要进一步提高政府工作的透明度和广大人民群众对政务的参与度，按照“非歧视原则”、“透明原则”和“法制统一”原则，建设良好的法制环境和投资环境，这也要求加快电子政务建设。

第四，推进电子政务建设是拉动经济发展和信息产业的重要机遇。扩大内需是我国经济发展的一项长期的战略任务，政府需求是内需的重要组成部分，推动电子政务建设有利于扩大内需，拉动我国信息产业发展。我们要积极地创造条件，规范招投标和政府采购行为，不断完善市场秩序，拉动国内信息产业的

发展。要通过这一过程，实现自主知识权利的比选，增强核心竞争力，在设备制造、软件、系统集成和服务等领域，培育一批具有国际竞争力的企业集团。

总之，加快电子政务建设，对于加强宏观调控，提高政府监管能力，保证政令畅通，实现资源共享，增加行政透明度，加强社会监督，降低成本，提高效率，提供优质服务 and 促进勤政廉政，建设统一的社会主义市场体系等都具有重要作用。各地一定要认真学习“三个代表”的重要思想，积极稳妥地推进本地区电子政务建设。

二、理清思路、明确任务，贯彻落实17号文件精神

20世纪80年代以来，我国各级政府部门开始应用信息技术，在办公自动化和政务管理信息系统等方面做了大量工作。90年代中期以来，启动了一批“金”字系列的政府重点信息化应用工程，以金关、金税等工程为代表，取得了显著成绩。地方电子政务建设也从实际出发，积极探索，涌现了一大批应用水平较高、社会经济效果比较好的典型，在社会经济发展、城市管理、为民服务等方面积累了不少好的经验。总的来看，电子政务建设正在从上到下逐步延伸，应用水平不断提高，覆盖面逐步扩大。与此同时，各级地方政府，特别是基层政府，在加快为民服务等方面提出了新的要求，并不断向上反馈，推动着新的业务流程的产生。尽管取得了很大成绩，但我国电子政务的发展与政务工作的需求相比，还有较大的差距，一些制约因素日益突出，主要体现在以下几个方面：

一是电子政务建设目标不够清晰，电子与政务存在脱节现象，没有与政务工作的需求紧密结合起来；二是缺乏统一规划，平台建设各自为政，标准不统一，没有互联互通，安全可靠性能差；三是重大业务系统应用水平不高，跨部门业务系统协同性差；四是数据库建设滞后，信息共享基础薄弱；五是法规、标准、培训等基础工作跟不上网络和应用发展的需求；此外，有些地方和部门对电子政务的重视程度仍然不够，工作力度亟待进一步加强。17号文件正是针对这些问题和制约因素，根据需求和基础条件，提出了我国电子政务建设的主要任务以及保证其健康发展的一系列措施。下面我就落实17号文件提出的任务，提几点要求。

(一) 关于电子政务统一网络平台

17号文件要求建设技术先进、边界清晰、结构合理、安全可靠的网络平台，并明确规定，加快建设政务内网和政务外网两个平台和政府门户网站，一期工程先建设连接各中央政务部门和47个副省级以上地方政务部门的网络平台。按17号文件要求，政务内网平台是副省级以上政府的办公业务网络，将主要为领导决策和指挥提供信息支持和技术服务，并承担公文、应急、值班、邮件、会议等办公业务，是涉密网。根据中央领导同志的指示，内网的范围要适度，要有实用价值，发挥作用，保障安全，要根据国家有关规定进行科学管理。政务外网平台主要承担政府部门之间的非涉密的信息交换和业务互动，以及政府部门面向企业和公民的监管和服务业务，将逐步成为各部门开展业务的网络平台。由于基础条件需要逐步完善，外网建设和各个业务系统的整合将是一个渐进的过程。政府门户网站要整合各级政府的信息资源，逐步成为政府信息服务的枢纽、接受社会监督的窗口、以及推进政务业务流程优化的重要动力。在电子政务建设部门会议上，已经对中央网络平台和门户网站建设作了部署，下面我想对地方网络平台的建设提出以下四点要求：

一要严格按照17号文件的要求设计或调整各地的网络结构，政务内网与外网之间要物理隔离，政务外网与互联网之间要逻辑隔离。

二要合理界定内网的范围，按17号文件要求，内网只连接到47个副省级以上地方的党委、人大、政府和政协机构及有关职能部门。各地建设的电子政务网络要与中央要求建设的内网物理隔离，要从实际出发，充分考虑成本与效率、安全与发展的要求，体现不同级别政府部门的职责和服务特点，量力而行，避免内网盲目扩大化的倾向。

三要认真协调和处理外网平台建设中，部门与地方的关系。原则上，各个部门要通过中央网络平台连接到地方网络平台，通过地方网络平台，再连接到各自业务相关的地方部门，在部门工作会议上，已明确要求各个部门暂停新建或扩展纵向网。请各地要注意协调地方网络平台与部门纵向网之间的关系，按17号文件的要求实现对接。很多地方同志反映，有些部门的纵向网建设仍在继续，我们将加强协调工作。

四要做好网络平台建设的统一规划工作。目前，各地正按文件要求，规划或调整网络建设方案，网络方案一经地方政府审定，请上报国务院信息办备案。

这次电子政务建设的关键环节是统一网络、统一标准，它关系到电子政务建设的全局，希望大家按照17号文件的要求，扎扎实实地做好这项工作。统一网络平台建设会遇到不少新问题，我们要按17号文件提出的原则，在实践中逐步探索新办法，解决新问题。我们要下大力气防止一哄而上、搞“政绩工程”、刮“网络风”，要从政务实际需求出发，合理选择技术方案，充分利用现有的资源，少花钱，多办事，办实事。

(二) 关于业务系统

17号文件要求加快12个业务系统的建设，这12个业务系统的安排，是根据国家信息化领导小组关于电子政务建设优先顺序的要求，按照加强政府监管、提高政府效率、推进政府高效服务的顺序，经过反复讨论后确定的。12个系统大体分为3个层次，即顶层、支持层和基础层。办公业务资源系统和宏观经济管理系统，是我国电子政务结构的顶层，将对决策和稳定经济环境起到核心作用；金税、金关、金财、金融监管、金审等5个业务系统的建设是围绕政府收支的主线设计的，只有大力加强这些系统，才有可能保证增加政府收入，提高公共支出的效率和确保合理性，提高政府监管能力；金盾、社会保障、金农、金水和金质等5个业务系统，是电子政务的基础层，这些系统将对保障良好的社会秩序和增强国民经济和社会发展的稳定性打下基础。根据17号文件的要求，我们对这12个重点业务系统建设分别落实了牵头单位，明确了任务和要求。

17号文件确定的是中央重点推进的业务系统，对地方业务系统建设，我们有三点要求：一要高度重视并

密切配合这12个业务系统的建设，这些系统由中央部门牵头，但大量工作要各地配合，协调推进。二要按照统一部署，注意协调各个业务系统之间互联互通，进一步提高效率和效益。随着电子政务的推进，各个系统之间的协同工作势在必行，其汇集点将主要在特大城市和副省级以上的城市，希望各地同志能积极主动地做好协调和服务工作。三要根据本地的实际需求和基础，有重点地选择和推进本地急需的业务系统建设，要优先选择符合改革和政府职能转变方向的业务，对政府履行公共管理职能有关键作用的业务，以及对经济和社会发展有重大影响的业务。我们看到，不少省市已经先行一步，在这次会议上，我们专门安排了这方面的交流，以期推动这项工作。

(三)关于信息资源建设

我国政府的数据库建设已经走过了很长一段时间，但从电子政务发展的现状看，信息资源开发利用一直滞后于网络和业务系统的发展，远远不能满足需求，基础数据库建设和政府信息资源开发利用相关的基础工作也十分薄弱。17号文件确定信息资源建设任务的思路就是抓基础工作，抓全局性、战略性的重点数据库。基础工作主要是目录体系和交换体系的建设，逐步解决政务信息是什么、有什么、在哪儿、谁能得到、以什么方式得到等政务信息资源开发利用最基本的问题，它实质上是政务信息资源的导航系统。重点数据库部署了人口、法人单位、自然资源和空间地理以及宏观经济等4个数据库，从最基础的环节入手，通过政府投资，形成共享的数据资源基础，以点带面，点面结合，为政务信息资源的开发利用创造条件。这四个数据库的建设，已经落实了实施单位，两个体系的建设也在抓紧工作。各地要把信息资源建设作为推进电子政务的一个核心内容。经验证明，通过业务系统产生的数据才稳定持久，准确可靠，各地要结合业务系统的建设，从满足管理决策和为公众服务的需求出发，建设质量高、有特色的数据库，并在标准、制度、网络、工具等方面做好基础性工作。与此同时，要积极配合国家有关部门，做好基础数据库的建设工作。基础数据库由中央统一组织实施，但大量工作要依靠各地。数据的准确性、及时性、唯一性是保证数据库质量的关键环节，这也取决于地方同志的支持和配合。

(四)关于基础性工作

在国家信息化领导小组第二次会议上，中央领导同志反复强调，基础工作要先行。17号文件对安全、标准、培训和法制等四个方面的基础性工作都做了安排。根据17号文件要求，我们会同有关部门正在制定电子政务信息系统和网络的安全等级标准，安全管理制度和相应的建设、管理、认证等法规或制度，信任体系、地址和域名的总体规划，抓紧安排安全技术和产品的研究开发工作。IP地址规划已经成为当前网络建设的关键问题，我们将组织力量，加快工作进度，力争在10月底以前完成；电子政务标准化指南和急需的标准正在编制之中；中组部、人事部和信息办一起，正在拟定培训计划，着手编写培训教材，明确培训机构，首先要抓好各省市主管信息化工作的领导同志的培训；《电子签章条例》和《政府信息公开条例》正在征求意见，这两个法规如不尽快出台，会严重影响电子政务的进程，要抓紧工作，力争尽快报国务院法制办，下阶段，还将推动信息立法框架体系的研究，组织《个人数据保护法》、《政府信息登记制度》、《政务网络安全管理办法》、《网上政府信息管理办法》和其他有关信息安全的法律法规的研究和起草工作；为了加强和协调电子政务建设项目的管理，落实项目建设和运行维护资金，正与有关部门配合，有关程序、规定和要求也将陆续出台。以上基础工作有些需要国家集中统一抓，有些则由地方承担更多的责任。有关网络安全的标准和法规、涉及全局性的法律法规、电子政务网络的信任体系和IP地址分配，全局性的标准，培训的大纲和教材，需要集中统一。在推进这些工作时，我们将充分征求各地的意见，并尽可能吸收地方同志参加。实际上，各项基础工作，都必须以实践为基础，各地电子政务建设的进度和水平各不一样，我们希望有条件的地区先行一步，积累和创造经验，并通过规范的程序，使之提取到国家的法规和标准中来。培训和教育等基础工作，要以地方为主开展。电子政务“三分技术，七分管理”，在管理背后，则是观念、意识和技能在起作用，我们必须加强教育和培训，深化对电子政务的认识，提高广大干部的思想水平和应用技能，使这项工作具有扎实的基础。

三、因地制宜、扎实工作 积极推进地方电子政务建设

在我国目前的五级政务体系中，各级地方政府直接承担着社会管理和为民服务的重要任务，是我国电子政务承上启下的纽带，也是我国电子政务建设创新和开拓的重要力量。地方政府的电子政务建设是我国电子政务体系的重要组成部分，关系我国电子政务建设整体的质量和水平。应该看到，我国是在人均800多美元的基础上推进电子政务建设的，东、中、西部经济和社会发展很不平衡，不同层次政府的公共管理职能，电子政务建设的需求以及相关的观念、制度、技术和人才等基础条件也有很大的差异，我们必须深刻领会17号文件精神，按统一要求，从实际出发，因地制宜，积极探索，结合省情、市情，实事求是地推进电子政务建设。在电子政务建设的推进过程中，要特别注意做好以下几个方面的工作：

第一，要加强领导，统筹规划。各地要对网络平台、业务系统、数据库建设等进行统一规划。在各地信息化领导小组的统一指挥下，加强领导。电子政务建设涉及公共管理的各个方面，既要充分发挥各个方面的积极性，又要集中统一，做好协调工作。

第二，要明确思路、需求导向、创新求实。总的说来，17号文件确定了我国电子政务总体框架，未来几年的主要任务。各地在执行中央统一要求的前提下，要根据实际情况，积极探索、大胆创新、明确思路，确定具体的目标和实施方案。就全国而言，统一平台、建设业务系统和数据库、完善相应的基础条件至关重要，按“监管、效率和服务”的先后顺序排列业务系统建设也是非常正确的。对此，我们要坚决贯彻和执行，但对于不同的地区和不同级别的政府而言，则要从实际需要出发，突出各自的特点，确定各自的优先顺序，解决实际的问题。在这个前提下，地方政府要高度重视研究电子政务的需求问题，鼓励积极探索，努力创新，讲求实效，要重视吸收和借鉴以往的经验教训，认真分析自己的条件，精心选择自己的发展重点，要特别注意服务导向，通过为民服务，创造良好的投资环境，带动政府业务流程重组。那些经济条件好，信息化有一定基础的地方，要加快步伐，创造经验；经济欠发达的地区，要重视抓住信息化的机遇，加快电子政务建设，推动经济和社会发展。同时，一定要坚持需求导向，注重实效，防止盲目性，防止简单复制，防止重复建设，防止一哄而上。

第三，要坚持政府导向与市场作用相结合。电子政务建设，一定要发挥好政府和市场两个方面的作用。

市场能做的事，政府就不要去做。该下级政府做的，上级政府就不要做。电子政务建设任务很重，一方面要充分发挥政府的导向作用，在规划、投资、项目管理、需求分析、重大建设任务的协调等方面，为电子政务的推进创造良好的发展环境和基础条件；另一方面，由政府包下来的做法是不切实际的，也不符合市场机制的要求。各地在电子政务建设中，探索政府导向与市场作用结合，取得了不少经验。在今后电子政务建设过程中，既要总结和推广这些成功的经验，也要不断尝试用新的方法解决所面临的新问题。当前，我们要重视研究三个方面的经验：一是政府建设项目外包和运行维护托管的经验；二是建设项目资金来源多样化和国际化的经验；三是在国家法律和政策允许下的有偿服务经验。总之，电子政务建设要与政府职能转变和市场取向的改革密切结合起来，把政府导向与发挥市场机制的作用密切结合起来。这样做，有利于降低成本、提高效率，形成规范的制度，也有利于拉动产业的发展。

第四，规范和推进试点工作。电子政务建设是一项复杂的系统工程，涉及面广、建设周期长，并面对政府职能转变不断深化、技术进步快、东中西部发展很不平衡等特定环境，各地一定要从实际出发，通过试点，取得经验，小步快跑，逐步推广。在这方面，国内外都积累了比较丰富的经验。试点工作一定要有高起点，要有前瞻性，要充分考虑试点结合，以及试点可能产生的社会示范效应。17号文件要求国务院信息办组织电子政务建设的试点与示范工作。按17号文件的要求，围绕电子政务建设重点任务，近期要重点抓好五个方面的试点：一是不同业务系统相互整合的试点，特别是选择几个条件比较成熟的城市，推进关、税、银、商和国库系统的互联互通；二是在信息化基础条件比较扎实的地区，推进电子政务建设外包机制的试点；三是在建设统一的网络平台，门户网站、外网和内网的互动关系上，选择一些试点，研究怎样在三者之间建立互动关系，如何通过外部需求改进政府业务流程，进一步优化管理程序，促进职能转变；四是利用信息技术消除“数字鸿沟”，方面抓一些成功的典型经验；五是根据“务求实效”的原则，开展电子政务绩效评估的试点。希望各地在总结前一段工作经验的基础上，有目的、有步骤地抓好试点工作，不断创造好的经验，并向国务院信息办推荐好的典型和经验。

第五，积极探索信息化的管理体制，加强电子政务的统一领导和综合协调。各地的经验都证明，信息化工作是一项复杂和艰巨的系统工程，首要的问题不是技术问题，而是领导和协调，是“一把手”工程，电子政务建设的成功必须坚持强有力的、集中统一的领导。由于电子政务工作涉及到方方面面，必须做好统筹协调的工作，要及时了解和掌握工作情况，要避免政出多门和多头领导。近年来，不少地区在这方面积累了较好的经验，希望各地按照中央的统一要求，从电子政务的实际需要出发，进一步研究和探讨这方面的经验，要注意把经验积累和制度创新、组织创新密切结合起来，使我国的电子政务建设建立在强有力的组织保障基础上。


第六，建设电子政务要与政府职能转变密切结合。电子政务建设是推动政府职能转变的重大举措。随着社会主义市场经济体制的建立和完善，转变政府职能已经刻不容缓。电子政务建设不只是信息技术在政务领域的推广和应用，也不只是简单地将现有职能和业务流程电子化或网络化，而是实现政府职能转变的重大创新，它本质上是一次改革。要通过电子政务建设进一步优化政务流程，克服影响生产力发展的体制性障碍，更好地发展先进的生产力。各地要立足当前，面向未来，按照政府职能转变的要求推动这项工作。

除了以上几个方面，还希望各地抓紧落实电子政务建设的资金来源，包括建设资金和运行维护资金，要根据国家关于基本建设项目管理的要求，切实抓好项目管理工作。17号文件明确提出，地方电子政务系统的建设资金和运行经费，由地方政府负担，对确有困难的地区，中央财政给予一定的补助，我们正在与国家计委密切配合，尽快加以落实。

上面，我们对网络平台建设提出了4点要求，对业务系统提出了3点要求、对信息资源建设和基础工作分别提出了要求，在这里又提出了6项要求，请大家遵照执行。

同志们，电子政务建设是一件国家大事，也是一件新生事物，也充满了困难和挑战。最近，中央领导同志在国家信息化专家咨询委员会的一份简报上做了非常重要的批示，指出，电子政务最大的阻力，可能就是来自政府部门本身，政府的人员可能是推动电子政务的动力，也可能是阻力。我们推动电子政务建设，一定要树立改革的观念，大力加强政府公务人员的培训和教育，要按信息化的思路，而不是封闭的小农经济思路推动电子政务建设。电子政务建设任务重、责任大、要求高，做好这项工作，取决于领导的决策和支持，也取决于我们执行层的观念和水平。我们一定要转变观念，以“三个代表”的重要思想为指导，认真贯彻和落实17号文件精神，扎实工作，务求实效，勇于开拓，大胆创新，齐心协力，稳步前进，努力完成党中央、国务院交给我们的重大任务，迎接党的十六大胜利召开！

http://www.cj.gov.cn/di_spl_ay.asp?newsid=2226

 [回到目录](#)

[▲ 上篇文章](#)

[“金保工程”面临的问题和建议](#)

2004-3-17 21:46:13

[▼ 下篇文章](#)

[加强规划 突出重点 ——全面推进江苏信息化进程](#)

2003-11-3 17:29:00