



文章题目 英国、瑞典电子政务和政府网站建设特点及启示

发表日期 2006-7-5 8:49:43

内 容

作者：冯波声 陈新忠 潘朝红 出处：信息化建设杂志 日期：2006-4-11

在世界各国的电子政务建设中，英国虽然起步晚于美国，却大有后来居上之势，目前已成为世界上公认的走在前列的国家，其最为突出的特点是，通过互联网为公众提供各种服务。瑞典则是目前世界上信息技术社会化程度最高的国家，在PC基础设施、Internet的使用、电子商务、人均投入和IT教育等23个指标的综合评比中，曾超过美国和其他50多个发达国家，名列世界第一。英国和瑞典在电子政务和电子政府（即政府网站）建设、发展方面的理念和做法值得我们研究和参考。

一、主要做法和特点

（一）建立强有力的领导机构。虽然英国是一个联邦制国家，但在电子政务的建设和发展问题上，他们建立了强有力的机构，做到了在全国范围内实现统一、协调的领导。英国首相任命了电子大臣（e-Minister），全面领导和协调国家信息化工作，并由两名官员（内阁办公室大臣、电子商务和竞争力大臣）协助其分管电子政务和电子商务。联邦政府各部门也相应地设立电子大臣一职，由联邦政府核心部门的电子大臣组成电子大臣委员会，该委员会为电子大臣提供决策支持。同时，在内阁办公室下设电子特使（e-Envoy）办公室（下设若干工作组）专职负责国家信息化工作。电子特使与电子大臣一起，每月向首相汇报有关信息化工作的进展情况，并于年底递交信息化进展年度报告。由联邦政府各部门、授权的行政机构和地方政府指定的高级官员组成国家信息化协调委员会（e-Champions），协助电子大臣和电子特使协调国家信息化工作。

瑞典于1997年开始，由司法部统一负责建设、运行和维护政府门户网站项目，从方案设计到总体建设，再到运营维护，全部都是由司法部负责。后来逐渐发展成为三个层次：项目总体设计由司法部负责；具体管理、运营和维护由非政府组织，如各种委员会承担；设备采购、技术开发和技术服务完全采用政府采购、项目外包和专业公司托管的市场运作机制。

（二）制定统一的指导标准。为规范电子政务建设，英国政府颁布了一系列导则，规定了政府部门在信息化工作中所应遵循的共同原则。如建立了一个各部门通用的身份确认方法；出台了有关安全的导则，要求各部门在进行电子政务建设时都应满足这些安全功能；以及关于网站设计的导则，目的在于使政府用一致的方法在网上提供信息及服务，使政府网站能在管理和设计上达到最佳。

同样，瑞典的电子政务各项服务应用，由于政出一门、标准统一，从一开始就形成了一个政府、企业和居民联网互动的发展态势。如政府门户网站，实行“一站式”服务，即企业和居民只要进入一个政府门户网站，就可以方便地访问国家各部委、市政机构和各地区的政府网站，获得相应的政府信息；实行“统一式”管理，由司法部制定统一标准和格式，其他各部委、地区均按统一标准和格式独立制作自己部门和地区的网页并与主站链接；实行“协议式”信息共享，各建库单位通过签定协议，共享各类数据库。此外，还制定电子政务信息安全标准，以解决各部门之间信息传递的保密和安全问题。统一的电子政务指导标准有效地促进了瑞典中央政府和地方政府、政府各部门间的合作与信息共享，规范了国家各部委及各级政府网站的上网信息。

（三）提供便捷的“政府入口”服务。英国政府从2001年7月开始试行“政府入口”服务，并承诺到2005年所有公众都能从政府网站中获得所需的公共服务。“政府入口”是将政府部门的后台系统与前端应用系统，如政府网站、政府门户网站等有机连接起来的中间件。它提供统一认证、单点登陆，使公民能访问到他访问的网站和信息，以及实现在线服务，从而体现信息和服务的共享。目前英国公众已经从网上获得住房、医疗、出境旅游、政策新闻、退税、职业介绍、车辆管理等众多的政府网上服务。在试行“政府入口”服务的同时，英国政府还启动了政府网关计划。该网关把公民网站、商业和部门网站与政府各组成单位的办公室系统等安全地连接在一起，提供每年365天和每天24小时的“无缝”服务。当公民所要的在线服务需要与银行、税务等发生交互时，通过政府统一网关就可以完成数据交换。

瑞典电子政务是按照网上信息发布、网上信息服务、网上电子交易和按项目进行功能整合四个步骤逐步实施的。这四个步骤的核心是信息共享。首先是各级政府部门按照统一的标准进行网上信息发布；门户网站只起引导居民到哪个网站去找信息，怎样找信息的作用。其次是网上信息服务。瑞典对各政府网站有三个强制性要求，一是企业或居民只要向一个公共部门提供信息后，就不得要求其再向其他任何公共部门提供信息；二是企业和居民只要进入一个政府网站就可以进入所有政府公开网站，得到所有政府公开信息；三是政府网站不仅要提供信息服务，还要帮助企业 and 居民解决实际问题，如就业、奖学金、税务申报，以及各种福利。第三是实现网上交易。企业和居民可以在任意地点完成与政府以及银行、保险公司等部门的业务联系。第四是以电子政务项目为龙头的政府功能整合。瑞典实施了一些跨部门的电子政务项目，这样，不仅避免了重复建设和重复采购，更使政府各部门从分立服务逐渐走向业务的协同和功能的整合。

（四）发展广泛的电子民主。电子民主是伴随电子政务发展的一个必然产物。它的前提是保障所有人得到电子政府的服务。为缩小数字鸿沟，英国政府加强信息技术教育和基础设施建设，保证公民在家、工作单位，以及在社区都能接入互联网；同时开展ICT培训及建立电子终身教育系统，帮助人们掌握互联网技术，以及通过大力发展地方在线内容以增加更多人使用互联网。电子民主还体现在通过政府网

站这个载体，吸引公民参政议政，与政府进行实时互动交流。英国内阁颁布法令，宣布公民可以在网上对政府文件进行咨询并提出意见。同时许多政府部门在门户网站上都建立了相关部门的政策讨论专区，公民可以就感兴趣的专题进入不同的论坛。此外，英国政府还在一些地区试行电子投票。

瑞典是个地形狭长的国家，人口分布很不均匀，北部地区居民稀少，南部地区人口密度很大。瑞典政府提出到2005年所有的居民都能够使用宽带的计划。他们认为，虽然在北部地区实行宽带计划费时费力，但是，电子政务要达到的目标之一，就是要发扬民主，要让瑞典的每个公民都能够享受到电子政务给他们生活带来的好处。目前瑞典在宽带的家庭租用率方面名列世界前茅。

(五) 建立领先的知识管理系统。英国政府是全世界第一个实现了所有政府部门内部、部门与部门之间在同一个交互系统上进行协同工作、知识共享的政府，创建了全世界最为领先的知识管理系统。该系统是英国各政府部门内部信息、知识交流的一个内域网。知识管理系统从根本上改变了政府传统的事务流程与处理方式，提高了工作效率和管理效率，从而最终实现政府职能转变。知识管理系统的构建分为四期进行。第一期工程侧重于知识网络系统的发布，初步实现了政府各部门通过政府安全内域网，以浏览器或其他客户端的方式实现数据检索和查阅。二期工程主要侧重于政府部门在知识网络系统的相互交流，为跨部门协同工作提供基础。第三期侧重于知识网络的管理，加强各部门间的协同工作。第四期主要是推动各部门、机构开始利用知识网络这个平台充分实现自己的目标。目前这一系统的四期工程都已经完工。

二、对我们的几点启示

由于国情和电子政务建设所处的阶段不同，我省与英国、瑞典在电子政务和政府网站的建设和运行方面尚存在一定的差距，但从他们的做法和经验中，我们可以得到不少的启示。

(一) 建立合作共享机制。电子政务是以各部门管理信息系统的建设为基础，但不等同于这些管理信息系统扩展的总和。电子政务的理念是全局性的创新理念，是以国家的立场观察各部门信息化需求，从总体上优化管理流程，并推动部门之间互联互通的过程；而不是以部门信息化的立场看待国家电子政务。如果对电子政务的认识起点不统一，势必造成一些部门和地区对电子政务的全局性、整体性、创新性缺乏认识，把电子政务等同于本部门和地区信息系统建设的延伸，容易出现划地为营、自成体系的倾向，不能正确认识互联互通的好处。在电子政务应用系统的建设中，提高政务信息资源的共享度也是一个重点和难点。一些同志认为，部门信息是部门资源。结果大家都陷入局部利益的圈子，相互封锁，致使电子政务不能发挥最佳的效用。所以我们一定要提高认识，转变封闭、保守的观念，树立开放、合作、共享、共赢的理念，打破部门间、条块间的界限和封锁，实现网络资源、信息资源的共享。

(二) 强化规划整合功能。电子政务不是一个简单的应用系统的开发建设，而是一个复杂、长期、与多方面相关联的系统工程，是为适应国内外环境的变动，从全局的高度组织网络建设、职能优化、服务公众三位一体、同步运行的改革实践。从英国、瑞典的电子政务建设来看，全局性的规划和整合很重要。目前我国电子政务的总体规划尚未落实到工程实施的层次，尚未从工程的总体结构上确立各分系统和数据库的目标、约束和联接，容易出现一些部门和地区片面强调建设方案的独立性，从而平行推进、贪大求全。因此在编制省“十一五”电子政务建设规划中，要防止这种倾向，强调统一规划，整合资源，整体推进，提倡以核心业务和资源整合为主线，跨部门联合共建，按主题、按问题规划应用项目，不提倡按部门、按单位规划应用项目，以发挥电子政务和政府门户网站的整体效益。另外，对已经建设的各类电子政务应用系统进行有效的整合，虽已是这两年来人们普遍达成的共识，但在实践中存在很大的阻力。这种阻力不仅来源于体制方面的障碍，也有管理、技术层面的问题。要在逐步破解体制障碍的同时，采用一些新的电子政务总体解决方案。省政府门户网站要以整合资源，尤其是跨部门、跨区域资源为重，通过门户建设，促进跨部门、跨区域的电子政务应用，切实发挥“门户”的功能，为社会公众提供“一站式”、“一窗式”的信息和服务。

(三) 加强规范标准建设。“统筹规划、统一标准”已成为国内外电子政务建设的共识。标准化与规范化，是保证“统筹”和“统一”所必须的技术手段。目前，我国电子政务标准体系还只是一个框架。从总体框架的“横向”来看，标准体系已经涵盖了整个电子政务建设的方方面面。但从“纵向”来看，应用类标准体系中的每个项目都仅仅完成了“元标准”的定义。由于缺乏共享资源的统一定义可供借鉴，各部门从不同角度对相同对象进行自主定义，因此极需出台具体标准进行规范。标准体系的建设是一项极其艰巨的系统工程，不仅要投入大量的人力资源，还需要建立一套严密、有力的组织和工作制度，以及一个开放的支撑平台来推进，但与我们已经付出和正在付出的成本相比，其价值突出。为此，我们要加强电子政务和政府网站的标准化、规范化建设，将已经出台的规范和标准在实践中不断推进和完善。

(四) 推进相关法规出台。从国外的实践看，电子政务的建设与发展，除了各类应用系统的构建、政务的整合等管理和技术因素外，还必须有配套的外部法制环境。当前，我国有关电子政务的法律法规整体滞后，如信息公开、电子签章等基本的法律法规还没有出台，这在一定程度上给资源的共享带来障碍，也制约着应用系统的使用和推广。如省政府门户网站需要相关政府部门的协同共建，其基础是信息公开和信息资源共享体系。如果有相关的法律明确各政府部门信息公开和信息资源共享的内容、方式和责任，政府门户网站就可以更好地发挥整合的作用，使信息公开的广度更广，深度更深。

(五) 树立“用户中心”意识。电子政务的本质是要通过技术应用实现制度和管理的创新，优化服务，提高效率。政府门户网站是电子政务面向公众的主要窗口，但目前存在的最大问题是“政府中心”痕迹严重，“用户中心”意识不强。虽然绝大多数政府都建立了政府门户网站，但大都各自为政，给公众获取政务信息带来诸多不便。同时由于对用户需要了解不多、不深，使得在内容和功能的设计上，不够贴近百姓需求。这些，都影响了电子政务和政府网站的实际运行绩效。因此，我们要坚持“以人为本、以服务对象为中心”，把用户需求作为省政府门户网站建设的出发点和落脚点，提高电子政务公共服务的用户满意度，提高公众对政府服务的信任度，这也是电子政务的生命力所在。

(作者单位：浙江省政府办公厅)

[回到目录](#)

[上篇文章](#)

[欧洲电子政务正惠及全民](#)

2006-12-14 14:40:27

[下篇文章](#)

[英国政府部门网站建设特点、经验及启示](#)

2006-7-5 8:48:09

