



文章题目 英国电子政务发展对我国的启示

发表日期 2007-4-2 20:34:56

内 容

国务院信息化工作办公室赴英国电子政务管理与应用高级培训班

为借鉴国际有益经验，务实推动我国电子政务工作，在国家外专局的大力支持下，国务院信息化工作办公室于2006年11月30至12月20日，组织14个中央部委和4个省市负责电子政务工作的司处级干部和有关人员，赴英国就电子政务管理与应用进行学习培训。培训内容主要是：电子政务发展战略，电子政务法律法规，电子政务规划、政策和框架，电子政务应用系统绩效评估体系，电子政务应用系统设计与相关标准，电子政务元数据标准，政务信息资源目录体系和交换体系，政务信息资源登记管理与开发利用，电子政务建设项目外包以及系统维护。同时，走访了英国贸工部、伦敦Brent和 Wandsworth区政府、Leicestershire郡政府、Derby市政府以及从事政府网站内容管理软件开发的Jadu公司，与政府官员、信息主管、技术人员，进行了深入细致的探讨，从不同角度了解了英国电子政务发展情况。学习期间，培训班全体学员结合各自工作，就所关注的问题与授课讲师和单位进行了深入交流，发言提问踊跃，显现了团队成员良好的业务素质 and 敬业精神；培训班还利用课余时间以小组为单位组织讨论和座谈，畅谈学习体会，相互取长补短，表现了认真负责的学习态度和互帮互学的团队精神。学员们普遍认为通过此次培训，比较系统地了解了英国电子政务建设的进展情况、发展理念和推广思路，增长了知识，开阔了思路，获得许多启示，对今后的工作有很好的借鉴和参考价值。

### 一、英国电子政务建设的主要进展

以计算机、通讯、网络 and 软件技术为代表的信息技术是人类社会有史以来发展最快、渗透力最强、应用最广泛的高新技术。与蒸汽机技术的发明与应用将人类社会由农业社会带入工业社会一样，信息技术的出现 and 广泛应用将使整个人类社会由农业社会、工业社会转向以信息和知识经济为特征的信息社会。20世纪80年代以来，世界信息技术和信息化快速发展，给世界各国经济社会发展，以及各国政府如何在信息化条件下更好地发挥作用都带来了巨大的机遇和挑战。英国是“工业革命”的发源地，但从20世纪后半叶起，逐渐由强盛走向衰落。20世纪90年代以来，英国政府顺应世界信息技术发展趋势，紧紧抓住信息化发展的新机遇，强调要使英国经济发展取得成功，提高综合国力，必须进行一场“数字化革命”，在促进国民经济信息化的同时，在政府行政管理的各个领域推广应用信息技术，推行电子政务，建设高效、灵敏、透明的政府。经过10多年的努力，英国电子政务建设成效显著。在2005年埃森哲公司发布的《客户服务领先者：新的预期，新的实践》中，英国电子政务服务成熟度排名第12，属于“追随者”的行列。根据联合国《2005年全球电子政务准备度报告》，在参评的191个联合国成员国中，英国的“电子政务准备指数”排名第四位，连续第三年位列前五。英国电子政务建设的进展主要体现在下列六个方面：

#### （一）政府门户网站内容丰富

英国政府门户网站创建于2000年12月，经过近五年的努力，现在的“Directgov（政府直通车）”（www.directgov.uk）是英国中央政府门户网站建设的第三阶段。第一阶段是“government.direct”，相当于一个公共部门网站的目录列表；第二阶段是“UK Online”，它是按照公众的“生命周期”提供服务。现在的“Directgov”与前二者的最大不同在于，它不是用链接将用户指向别的网站，而是尽力直接解决用户的问题，充分体现“以人为本，服务于民”的理念，力求通过门户网站，使公民无需了解复杂的政府组织机构与职责分工，就可以方便地获得政府的服务。“Directgov”不仅将上千个政府网站连接起来，而且把政府相关业务按公众需求进行整合，使公众能够全天候获得部门的在线信息和服务。目前，英国政府门户网站深受公众青睐，保持较高的访问量，每月访问量超过1300万人次。

#### （二）公共服务成效显著

为向广大公众和企业提供便捷易得的服务，英国在电子政务建设中制定并实施了2001—2006年“地方电子政务国家项目”，确立了医疗、教育、福利和个人税收四个优先发展领域和22个“地方电子政务国家项目”，提出了经中央、地方政府共同协商确认的面向公众和企业的700服务项目。到2006年12月，22个“地方电子政务国家项目”全部完成，100%的地方政府实现了服务电子化，几乎所有的服务项目全部实现在线服务。据英国社区与地方政府部提供的资料显示，目前电子化服务的实现比例已达到98%，公众对政府服务的总体满意度为75%，一些服务（学校申请、汽车登记、公司服务等）使用率很高。例如，65%的家长通过在线服务为孩子申请学校。借助“英国在线”的互动式服务，英国在通过数字电视提供政府服务方面居世界领先地位。另据欧盟2006年公布的第六次《公共服务在线可接入性》统计，截止到2006年4月，英国“在线成熟度”指数为89，在被调查的28个欧洲国家中居第六位；“完全在线比例”指数为71，居第四位。

### （三）法律法规和标准化日趋健全

近年来，英国政府相继颁布一系列促进电子政务发展的法律法规，法律环境日益完善。影响较大的法律法规包括：《数据保护法》（1998年）、《信息自由法》（2000年）、《电信法》（2000年）、《电子签名条例》（2002年）、《通信法》（2003年）和《公共部门信息再利用条例》（2005年）等。在电子政务标准化建设方面，英国政府提出了“接入系统”、“业务电子化”和“互操作性”三大模块，并针对这三大模块先后出台了一系列技术框架政策和标准。“接入系统”方面的有《政府网站指导标准》；“业务电子化”方面主要涉及第三方服务提供、安全性、认证以及隐私保护与数据共享等领域；“互操作性”方面主要有《电子政务互操作框架》（e-GIF），在网络的互联互通、数据集成、信息访问以及内容管理上支持跨部门协同，采用XML作为数据交换的关键标准，为政府信息建立专门元数据。目前英国所有跨部门的系统都执行e-GIF规范。

### （四）基础设施建设比较完善

在利用较为完善的网络基础设施的同时，英国政府还在互联网接入和安全认证等方面，努力为电子政务发展和应用创造条件。政府安全内网（GSI）于1998年4月正式开通，为政府各部门提供互联网接入，并为政府部门间的数据传输提供安全保障；2004年2月进行了升级，对用户实行分级接入，以改善服务、降低成本。政府网关（Government Gateway）于2001年2月投入使用，它是一个安全认证和服务传输引擎，用于整合跨部门的电子政务服务。该平台分为企业、公众、机构三个入口，通过对用户发放数字证书或用户识别号的形式提供注册认证服务。知识管理网络（KN）于2000年建成，它作为政府部门间的电子交流工具，可提供部门间知识共享、政府部门在线合作的环境。

### （五）政务信息资源开发利用比较充分

在信息公开方面，英国于2000年批准通过了《信息自由法》，2005年7月所有条款付诸实施。该法赋予公众获知相关信息的法定权利，并提出成立信息监督办公室保障法律的顺利实施。该法适用于苏格兰以外的所有公共部门（苏格兰地区有专门的《信息自由法》2002年）。同时，英国政府还十分重视对政务信息资源的综合管理和有序利用，先后开发了《泛政府词典》（Pan-Government Thesaurus）、《政务信息资源分类列表》（GCL）、《公共部门综合词汇表》（IPSV）以及信息资产登记系统（IAR），前三者主要是规范政府已公开的信息资源，IAR主要是针对政府未公开信息资源的登记管理。

在政务信息资源再利用方面，为充分实现政务信息资源的价值最大化，加强对政务信息资源再利用的管理，英国政府按照欧盟《信息资源再利用指令（2003/98）》的要求，先后成立了专门机构和出台专门立法。2005年5月，英国成立了公共部门信息办公室（OPSI），负责协调公共部门信息再利用的推进工作。2005年7月，《信息资源再利用条例》正式生效，该条例共21个条文，对涉及公共部门信息再利用的问题制定了一套基本的规则，着重对政务信息资源再利用的申请、批准条件和方式、救济程序等作了规定，该条例的实施对于保障英国政务信息资源再利用工作的顺利开展提供了法律保障。

## 二、英国电子政务建设的主要做法和特点

英国电子政务建设之所以能够取得显著的效果并位居世界前列，主要是由于英国政府在推行电子政务的各个领域都采取了比较得力健全的措施。

### （一）组织机构和实施机制比较健全

为推进电子政务发展，1999年英国政府就在内阁办公室（Cabinet Office）成立了电子专员（e-Envoy）办公室，2004年5月成立“电子政务小组”（e-government unit），电子政务小组由政府首席信息官（Government CIO）担任行政首长。这一专职机构致力于在各政府部门之间进行组织和协调，以满足客户的需求作为出发点，领导和组织各政府部门向社会提供高效、集成的政府公共服务，并负电子政务建设绩效评估。2006年，电子政务小组改为转型政府组，仍然是负责电子政务方面的事务。在推动地方电子政务发展方面，副首相办公室专门负责地方电子政务发展战略的制定和协调，电子政务小组、地方电子政务国家项目组、改革发展局等部门负责对地方电子政务建设给予全面的支持；地方政府有专门的电子政务建设和推动小组。可以说，目前英国电子政务建设已经形成了一套比较完善的组织机构和推进机制。

### （二）重视战略规划制定

英国政府在不同时期都制定了促进电子政务发展的规划和指导性文件。1999年3月，英国出台了《政府现代化白皮书》，提出“到2008年，政府所有服务项目实现在线提供、所有公共服务实现全天候24小时在线提供和实现全民使用互联网”的总目标。随后，又将全面实现电子政务目标的时间从2008年提前到2005年。2000年4月，英国政府公布了《电子政务：信息时代公共服务战略框架》，集中体现了电子政务发展的主要任务，重点是向公众和企业提供更好的服务，更高效地使用政务信息资源。2005年11月，英国政府公布了《以技术推动政府变革》战略，标志着英国电子政务建设新阶段的到来。2006年4月，英国政府又颁布了《以技术推动政府变革》实施计划》。新战略及其实施计划继续以公众需求为核心，提供高效服务，重点建设“变革型政府”。与此同时，英国政府还围绕电子政务建设，先后发布了《渠道框架：新经济中的政务服务提供》、《电子政务互操作框架》、《电子政务元数据标准》、《安全框架》、《电子采购规定》等政策文件，几乎涵盖电子政务建设的所有领域。这些政策文件与发展规划相配套，不仅具有连续性和阶段性，而且还与欧盟政策基本保持一致。

### （三）推动跨部门合作和信息共享

英国政府采取多种形式促进部门间合作，2004年成立的电子政务小组，其主要职责包括加强部门间合作、建设通用基础设施、增进政府利用信息技术的信心等16项。2005年，英国专门成立了“信息总委员会”，专门致力于在各政府部门之间进行组织和协调，以满足客户的需求作为出发点，领导和组织各政府部门向社会提供高效、经济、集成的公共服务。最近，英国政府又提出“转型政府”概念。为给市

民提供更全面的服务，英国政府加强各部门之间的协调，打破部门界限，推动公共部门和组织建立全新的合作模式，广泛吸收私人部门参加，促进在电子政务建设方面的合作。英国政府利用政府网关将政府服务的功能集中起来，统一提供认证和信息交换功能，实现跨部门的信息共享，对政府信息资源及政府电子政务活动进行统一管理，减少重复建设，确保信息安全。

#### （四）支持地方电子政务建设

英国政府认为地方政府是服务公众的最前端，必须高度重视地方电子政务建设。2002年11月，副首相办公室公布《地方电子政务发展国家战略》，对英国地方电子政务的发展进行了规划，并出台相关政策指导地方电子政务发展。同时还建设了专门的地方电子政务网站。英国中央政府有关部门结合地方政府的职能，将各级政府为市民所能提供的服务项目进行整理，梳理出700项服务内容，并对这些服务项目的内涵进行统一定义，要求各地方政府对这些服务项目实现100%的在线服务。为促进这一目标的实现，中央和地方财政共同出资设立22项工程，由地方政府牵头实施。同时还建立了ESD工具箱，为促进地方政府之间的信息沟通搭建平台。这些措施既调动了地方政府的积极性，又降低了开发应用成本，有力地推进了地方电子政务发展。

#### （五）把改进服务作为电子政务建设的目标

英国政府始终把向用户提供便捷、高质量的服务，使公众与政府方便地沟通，作为电子政务建设目标。为了实现这一目标，英国政府从改善服务出发，不断探索和实践满足用户需求的方法与途径。无论是“搭建平台、实现互操作”，还是“依靠技术、完善网站功能”，以及“转型政府、流程再造”，根本目的都是为了不断增强电子政务的实用性，最终实现便民服务的目标。英国政府提出了“一站式”（one stop shops）服务模式，政府门户网站主页按顾客需求进行设计和改版。在2005年对“Directgov”的改版中，重点就是减少了用户获取信息的点击次数，目标是使用户在5次点击之内就能获得最新的政府部门信息和服务（目前只需点击2次即可实现个人所得税和汽车税等项目的查询）。在能够提供的网上服务中，内容全面、详实，给我们所有参加培训的人员留下深刻印象。比如，市民可以通过网上请求修理家中坏损的电源插头，网上有各种插头的图片，保证了修理人员能够全面了解报修插头的情况，以提供准确服务。对于少数民族语言群体以及残障人士还提供语音服务等专门的在线服务。

### 三、英国电子政务建设对我们的启示

通过20天在英国的学习培训，团组成员普遍感到，英国电子政务发展历程给我们带来许多新的启示。尽管我国与英国的国情不同，在经济基础、行政管理体制、国民素质等方面存在着巨大差异，但在电子政务建设中遇到的一些问题是相同或相似的。我们可以借鉴英国的一些有益经验和做法，结合我国国情，完善政策措施，改善发展环境，推动我国电子政务健康发展。

第一，形成强有力的领导机构是推行电子政务的关键。推行电子政务涉及方方面面，是一项复杂的系统工程，是一项长期艰巨的工作，需要有一个强有力的、职责明确的领导机构，负责电子政务建设战略规划制定、重大问题决策等。在我国，虽然成立了国家信息化领导小组及其办事机构（国务院信息化工作办公室），许多地方也有相应的电子政务和信息化管理机构，但职能交叉、职责不明确和职权不落实等问题尚未得到根本解决。我们应借鉴英国的做法，建立一套完善的电子政务建设领导机构，明确其职责，加强领导，理顺有关部门的关系，不断增强推行电子政务的合力。

第二，加强法律法规和标准化建设是推行电子政务的基础。英国在推行电子政务过程中十分重视法律法规建设，目前已形成了比较完善的电子政务法律法规体系，在政务信息开发利用、数据保护、网络基础设施建设等方面，都基本上做到了有法可依，有章可循。在电子政务标准化方面，英国既有根据本国情况制定的国家标准，也有与欧盟相关指令一致的标准。与网络基础设施和应用系统建设相比，我国在电子政务法律法规和标准化建设方面欠帐更多、与英国的差距更大。目前，我国虽然有一些相关的法律法规和标准，但还远远不能满足电子政务发展的需要，特别是有关跨部门信息共享、交换、互操作等方面的法律法规和标准几乎是空白，严重制约了电子政务的快速发展。当前应重点围绕政府信息公开与交换、基础设施、应用系统等建设与管理，加快法律法规和标准化建设步伐，逐步形成有利于电子政务健康发展的法律法规和标准化体系。

第三，加强人员培训是推动电子政务建设和应用的重要保证。推行电子政务，涉及信息技术应用、系统开发和重大问题协调与决策等方面，必须始终把加强人员培训放到突出位置。从英国的情况看，电子政务建设中的人员培训对象主要包括三种：一是管理人员，即政府机构中负责电子政务建设重大问题的决策人员和高级管理人员；二是技术人员，即政府机构中负责电子政务建设项目实施、系统开发与运行维护的IT技术人员；三是使用人员，即政府机构中所有使用电子政务系统的各级工作人员及政府服务对象。我国经济社会发展水平比较低，各级公务员和城乡居民文化素质不高，推行电子政务更应当高度重视对各类人员的培训。要在加强各级公务员培训的同时，广泛利用各类教育和培训资源和手段，努力提高城乡居民的电子政务应用技能。否则，电子政务系统建设得再好，服务对象不会使用，也无法达到电子政务建设的目的。同时，要加强对信息化教育培训市场的管理，包括培训机构的管理以及相应培训活动的管理，保障培训的效果和质量。


第四，电子政务建设要重视发挥中央和地方两个积极性。英国国土面积24万多平方公里，人口不足6000万，人均GDP超过2万英镑，是世界经济强国，但在电子政务建设中注重发挥中央和地方两个积极性。在加强全国电子政务建设整体规划的同时，对地方的电子政务建设采取了一些鼓励政策和措施，调动和发挥地方政府的积极性。我国地域辽阔、人口众多、区域经济社会发展不平衡，电子政务建设应该高度重视中央和地方的积极性。按照中央与地方的事权划分，中央政府应主要在法规与标准化建设、规划与政策制定、工作协调和绩效考核等方面发挥作用，对不同地区的电子政务建设应分类指导，区别对待，研究制定支持欠发达地区电子政务发展的政策措施。各地方要按照国家的统一规划和部署，支持国家重点电子政务工程建设，积极采用国家标准规范，根据本地实际，组织和实施本地区电子政务建设，面向公众开展公共服务。

第五，加强绩效评估是保障电子政务建设取得实效的重要手段。英国电子政务建设取得成效的重要原因，是建立了一套比较完善的绩效评价体系，并把绩效评价结果作为中央政府拨付电子政务建设资金的重要参考指标。这样既有利于调动各地方、各部门推行电子政务的积极性、主动性，又有利于促使电子政务建设取得预期效果。目前，我国在电子政务建设项目的论证和立项方面已有比较系统的管理办法，而在建设项目的绩效评价方面十分欠缺。建议借鉴英国做法，结合我国国情，加强建设项目全过程绩效

评价，建立健全电子政务建设绩效评价体系，并将绩效评价结果作为各级财政拨付电子政务建设资金的重要参考指标，促使各地区、各部门树立正确的政绩观，加强电子政务建设项目管理，提高建设资金的使用效益。

第六，要正确认识和对待电子政务建设中出现的问题。推行电子政务是一项全新的事业，各国国情不同，都没有固定的模式可以照搬，在探索和实践中出现一些失误和问题是难免的。英国的各项法律制度比较健全，市场经济体制也相当完善，虽然电子政务建设取得了显著成绩，但也走过弯路，在不少方面也存在一些问题。例如，英国护照办公室的护照发放系统项目，因对业务流程梳理不清而失败；投资70亿英镑建设的国民公费医疗项目，因在信息共享中对保护个人隐私问题考虑不周目前处于停滞状态。我国电子政务建设取得了长足的发展，也存在重复建设、不少建设项目效果不理想等问题。这是前进和发展中出现的问题，我们既不能对这些问题掉以轻心，任其蔓延；也不能因噎废食，裹足不前。要认真分析这些问题产生的原因，总结教训，汲取国内外在项目设立、实施等方面的经验教训，研究制定改进措施，使我国电子政务建设减少损失，少走弯路，更好更快地发展。

---

 [回到目录](#)

- 
- |                        |                                 |                    |
|------------------------|---------------------------------|--------------------|
| <a href="#">▲ 上篇文章</a> | <a href="#">电子民主及其在伦敦的实践</a>    | 2007-4-22 20:22:12 |
| <a href="#">▼ 下篇文章</a> | <a href="#">英国大刀阔斧精简政府网站的启示</a> | 2007-1-29 12:58:10 |
-