

应用型人才培养规划教材 · 经济管理系列

电子政务理论与应用

第2版

吕晓阳 周胜安 丁旭 蒋华梅◎编著



清华大学出版社

应用型人才培养规划教材 · 经济管理系列

电子政务理论与应用

第2版

吕晓阳 周胜安 丁旭 蒋华梅◎编著



清华大学出版社
北京

内 容 简 介

本书内容主要涉及电子政务基本知识、中国电子政务发展与创新、电子政务公共服务体系、政府流程的设计与优化、电子政务网络与系统平台、电子政务信息资源管理、电子政务绩效评估、电子政务的法制建设、电子政务标准化与电子政务安全等方面的理论与应用,并以模拟的“海濱市统计局电子政务模拟平台安装与配置”作为实训环境,围绕电子政务系统与应用设计了9个子项目,每个子项目下设若干任务,共计27个实训任务,体现了理论与实践相结合的理念,使读者在学习相关理论的同时能进行适当的实践操作。

本书可作为本科院校、高职高专院校行政管理专业、电子政务专业及其他相关专业学习电子政务理论的教学参考书,也可作为电子政务应用系统培训教材。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

电子政务理论与应用/吕晓阳等编著. —2版. —北京:清华大学出版社,2015

应用型人才培养规划教材·经济管理系列

ISBN 978-7-302-41557-2

I. ①电… II. ①吕… III. ①电子政务-高等学校-教材 IV. ①D035.1-39

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第216743号

责任编辑:杜春杰

封面设计:刘超

版式设计:魏远

责任校对:王云

责任印制:王静怡

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦A座 邮 编:100084

社总机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质量反馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

课 件 下 载: <http://www.tup.com.cn>, 010-62788951-223

印 刷 者:北京富博印刷有限公司

装 订 者:北京市密云县京文制本装订厂

经 销:全国新华书店

开 本:185mm×230mm 印 张:19.75 字 数:429千字

版 次:2010年8月第1版 2015年12月第2版 印 次:2015年12月第1次印刷

印 数:1~3000

定 价:38.00元

第2版前言

计算机网络技术与通信技术的发展与应用极大地推进了人类社会的发展,导致了信息化时代的来临。全球信息化浪潮一浪高过一浪,我国的信息化建设更是后发制人、形势喜人,其中政府信息化起到了“领头羊”的作用,电子政务带来的各种电子服务已成为政府向社会提供服务的重要手段,政府工作人员掌握电子政务的各种方法与应用技术已成为一种共识。加强电子政务相关技术的培训与操作,为政府培养合格的既懂“政务”管理又会“电子”操作的复合应用型人才是各类高等院校管理相关专业义不容辞的任务。

本书编写的指导思想是:面向已初步掌握计算机操作技能的各类院校管理专业的学生,结合电子政务理论的学习,较系统地进行电子政务网站应用、管理、OA系统、流程、审批、安全等方面的实训,通过实训掌握相关的基本操作技能,成为能文能武的通才。

本书在选材上避繁就简,并充分考虑到各类院校管理专业的特点,突出理论的实用性和可操作性,易读易懂,易于操作。全书分为10章,第1章学习电子政务基本知识,第2章介绍中国电子政务发展与创新,第3章学习电子政务公共服务体系,第4章学习政府流程的设计与优化,第5章学习电子政务网络与系统平台,第6章介绍电子政务信息资源管理,第7章介绍电子政务绩效评估,第8章介绍电子政务的法制建设,第9章介绍电子政务标准化与电子政务安全,第10章设计了9个实训子项目,每个子项目下设若干任务,共计27个实训任务,其中有8个实训任务可在模拟的“海濱市统计局电子政务模拟平台安装与配置”上完成。

本书由吕晓阳制定编写大纲、统筹全书的编写,并对初稿进行审阅及修改。其中第5、6、7、10章由吕晓阳执笔,第1、2章由蒋华梅执笔,第3、4章由周胜安执笔,第8、9章由丁旭执笔。吕晓阳主审全书。

在组织本书写作和出版过程中,得到了广州求迅计算机科技有限公司的大力支持;朱承武工程师在模拟“海濱市统计局电子政务模拟平台安装与配置”上对书中的工作流程进行了认真的调试,使得书中介绍的所有内外流程都能正常运行。

为配合本课程的实训操作,书中所用到的“海濱市统计局电子政务模拟平台安装与配置”已推出了便于师生使用的教学演示版,我们将为选用本教材的学校提供优惠版用于教学,欢迎以学校为单位通过电子邮件与我们联系(Luxy@scnu.edu.cn)。

本书的编写过程中，参考了目前我国很多优秀的同类教材，并引用了一些最新的优秀研究成果，在此一并表示感谢。

由于电子政务的发展日新月异，加上写作和出版时间紧迫以及作者水平所限，在选材和文字上难免会出现错漏之处，恳请读者批评指正。

编 者

2015年4月

目 录

第 1 章 电子政务基本知识	1
1.1 基本概念	1
1.1.1 电子政务的内涵	1
1.1.2 与电子政务有关的几个概念	4
1.2 电子政务的产生与发展基础	6
1.2.1 电子政务的产生背景	6
1.2.2 电子政务的发展基础	9
1.3 电子政务的功能与模式	11
1.3.1 电子政务的功能	11
1.3.2 电子政务的模式	14
1.3.3 我国政府实施电子政务建设的意义	17
1.4 电子政务的应用与服务	19
1.4.1 电子政务的应用	19
1.4.2 电子政务的服务	20
1.5 国外电子政务的现状和发展趋势	21
1.5.1 美国电子政务建设	22
1.5.2 英国电子政务建设	24
1.5.3 日本电子政务建设	25
1.5.4 新加坡电子政务建设	27
1.5.5 韩国电子政务建设	28
1.5.6 未来各国电子政府的发展趋势	29
本章小结	30
思考题	31
第 2 章 中国电子政务发展与创新	32
2.1 中国电子政务发展回顾	32
2.1.1 办公自动化阶段	32
2.1.2 金字工程建设阶段	33
2.1.3 “政府上网”阶段	33
2.1.4 电子政务建设阶段	34

2.2	中国电子政务发展规划	36
2.2.1	“十五”发展目标与规划	36
2.2.2	“十一五”发展目标与规划	39
2.2.3	“十二五”发展目标与规划	42
2.2.4	“十三五”发展趋势	45
2.3	金字工程	46
2.3.1	“三金”工程	46
2.3.2	“十二金”工程	51
2.3.3	“两网四库一站”建设	54
2.4	电子政务在我国国家信息化中的地位	55
2.4.1	我国国家信息化的发展	55
2.4.2	电子政务在我国国家信息化发展中的地位	56
2.5	移动电子政务	57
2.5.1	移动电子政务的新发展	57
2.5.2	国内外应用现状	58
2.5.3	应用案例	60
	本章小结	63
	思考题	63
第3章	电子政务公共服务体系	64
3.1	政府管理模式特征	64
3.1.1	传统政府管理模式特征	64
3.1.2	传统政府管理模式的弊端	65
3.1.3	电子政务环境下的政府管理模式特征	67
3.2	电子政务运营理念	68
3.2.1	电子政务运营理念的基本内容	68
3.2.2	电子政务对政府管理模式的影响	71
3.3	服务导向的电子政务	74
3.3.1	电子政务的 CRM 策略	74
3.3.2	“服务导向”的电子政务建设途径	76
3.4	绩效驱动的电子政务	77
3.4.1	绩效管理的理念	77
3.4.2	绩效管理的手段	78
3.4.3	绩效驱动电子政务与服务型政府建设	78
3.5	政府“一站式”服务	79

3.5.1	“一站式”服务概述	79
3.5.2	“一站式”电子政务办公服务系统框架	81
	本章小结	82
	思考题	83
第4章	政府流程的设计与优化	84
4.1	政府流程概念	84
4.2	政府业务流程的特性与种类	85
4.2.1	政府业务流程的特性	85
4.2.2	政府业务流程的种类	86
4.3	电子政务流程重组	87
4.3.1	流程重组的背景	87
4.3.2	流程重组的含义	88
4.3.3	流程重组的模式	89
4.4	政务流程重组对行政改革的影响	90
4.4.1	工作方式的改革	90
4.4.2	组织结构的改革	91
4.4.3	政府职能与功能的重塑与转型	91
4.5	政府流程优化的方法技巧	91
4.5.1	流程优化前的准备工作	92
4.5.2	流程优化中认识改进必要性的方法技巧	92
4.5.3	流程优化中观察分析问题的方法技巧	92
4.5.4	流程优化中解决问题的基本方法	93
4.5.5	流程优化案例分析	94
4.6	政府流程图的绘制	96
4.6.1	流程图的功能与种类	96
4.6.2	流程图绘制步骤	100
4.6.3	流程图绘制要点	101
4.6.4	流程图的常用符号标记	101
4.7	Microsoft Visio 软件的使用	102
4.7.1	Visio 软件系统介绍	102
4.7.2	Visio 绘图基本步骤	103
4.7.3	应用案例	107
	本章小结	108
	思考题	108

第5章 电子政务网络与系统平台	109
5.1 电子政务网络	109
5.1.1 电子政务系统的总体结构	109
5.1.2 电子政务网络的结构	111
5.2 政务内网	113
5.2.1 政务内网物理平台	113
5.2.2 政务内网软件平台	115
5.2.3 办公自动化系统	117
5.2.4 决策支持系统	126
5.3 政务外网	128
5.3.1 虚拟专用网技术	129
5.3.2 政务外网的构成与功能	130
5.3.3 政务外网网络平台	131
5.3.4 省级政务外网案例	135
5.4 政府门户网站	136
5.4.1 政府门户网站的构成与功能	137
5.4.2 政府门户网站的建设与规划	138
5.4.3 网上办事大厅	141
5.4.4 市民个人网页	143
5.5 网上行政审批	146
5.5.1 传统行政审批流程	146
5.5.2 网上行政审批流程	149
5.5.3 网上审批操作案例	151
本章小结	156
思考题	157
第6章 电子政务信息资源管理	158
6.1 政务信息概述	158
6.1.1 政务信息的定义	158
6.1.2 政务信息的种类与分级	161
6.1.3 政务信息管理	163
6.2 政务信息公开	165
6.2.1 政府信息公开的定义	165
6.2.2 政府信息公开的意义	166
6.2.3 政府信息公开的原则、范围与方法	167

6.2.4 政府网站的信息公开管理	171
6.3 政务信息共享	183
6.3.1 政务信息共享的内涵	183
6.3.2 政府信息资源的目录体系	184
6.3.3 政府信息资源的交换体系	185
6.3.4 案例:北京市政务信息资源共享交换体系	188
6.4 政务信息资源库建设	190
6.4.1 政务信息资源库建设的目标与原则	190
6.4.2 政务信息资源库建设的内容	191
本章小结	192
思考题	193
第7章 电子政务绩效评估	194
7.1 电子政务绩效评估概述	194
7.1.1 绩效评估的意义	194
7.1.2 绩效评估的内容与原则	196
7.1.3 我国开展电子政务绩效评估进展	197
7.2 电子政务绩效评估模式	203
7.2.1 以政府网站为主模式	203
7.2.2 以基础设施为主模式	204
7.2.3 兼顾软硬件的指标体系模式	204
7.2.4 以全社会的网络绩效为主模式	205
7.2.5 提出基本评估准则模式	205
7.3 我国政府门户网站的评估	206
7.3.1 指标体系的概念	206
7.3.2 政府门户网站评估指标体系	207
7.3.3 评估的实施	216
本章小结	218
思考题	218
第8章 电子政务的法制建设	219
8.1 电子政务立法的必要性和紧迫性	219
8.1.1 互联网所面临的法制困境	219
8.1.2 电子政务与法制的关系	220
8.2 世界各主要国家和地区的电子政务法制建设	221

8.2.1	美国	221
8.2.2	欧盟	222
8.2.3	日本	223
8.2.4	新加坡	223
8.3	我国电子政务法制建设情况	224
8.3.1	我国电子政务法律规范发展历史	224
8.3.2	我国电子政务法律规范发展现状分析	226
8.3.3	我国电子政务相关法律改进措施	227
8.4	中华人民共和国政府信息公开条例	228
8.4.1	制定《条例》的目的	228
8.4.2	《条例》出台的意义	229
8.4.3	《条例》确立的主要制度	229
	本章小结	232
	思考题	232
第9章	电子政务标准化与电子政务安全	233
9.1	电子政务标准化的重要意义	233
9.1.1	统一电子政务标准的必要性	233
9.1.2	统一电子政务标准的重要性	234
9.1.3	统一电子政务标准的迫切性	235
9.2	电子政务标准化指南	236
9.2.1	总则	236
9.2.2	工程建设	239
9.2.3	网络建设	239
9.2.4	信息共享	241
9.2.5	支撑技术	242
9.2.6	信息安全	243
9.3	电子政务安全	243
9.3.1	电子政务的安全隐患	243
9.3.2	电子政务的安全基础设施	246
9.3.3	电子政务系统的安全要求	248
9.3.4	电子政务安全的综合考虑	249
9.3.5	电子政务系统的安全保障体系模型	249
9.3.6	电子政务的安全技术	250
9.3.7	电子政务的安全管理	253

本章小结	255
思考题	256
第 10 章 电子政务实训	257
项目 1 政府信息化与政务网站应用	257
一、实训目的	257
二、实训任务	257
三、问题思考	263
项目 2 电子政务外网平台操作	263
一、实训目的	263
二、实训任务	264
三、问题思考	265
项目 3 信息公开与发布	265
一、实训目的	265
二、实训任务	265
三、问题思考	267
项目 4 办公自动化系统	267
一、实训目的	267
二、实训任务	267
三、问题思考	270
项目 5 网上行政审批	270
一、实训目的	270
二、实训任务	270
三、问题思考	272
项目 6 流程图的绘制	272
一、实训目的	272
二、实训任务	272
三、问题思考	274
项目 7 政府流程设计	275
一、实训目的	275
二、实训任务	275
三、问题思考	277
项目 8 政府网站评估	277
一、实训目的	277
二、实训任务	277

三、问题思考	280
项目 9 电子政务系统安全	280
一、实训目的	280
二、实训任务	281
三、问题思考	285
附录 A Lotus Notes 的安装与配置	286
A.1 安装 Lotus Domino 服务器	286
A.2 配置 Lotus Domino 服务器	288
A.3 安装与配置 Lotus Notes	292
附录 B 海濱市统计局电子政务模拟平台安装与配置	294
B.1 统计局内设机构及人员配置	294
B.2 电子政务平台软件安装与设置	296
B.3 安装 FTP 服务器	300
参考文献	302

第 1 章 电子政务基本知识

【学习要求】

- ◆ 了解电子政务产生的社会背景；
- ◆ 了解电子政务发展基础；
- ◆ 了解电子政务的主要应用与服务；
- ◆ 熟悉电子政务的定义、内涵，电子政务的基本运作模式；
- ◆ 了解国外电子政务的发展情况与发展趋势。

当人类社会进入 20 世纪 90 年代，信息化的浪潮席卷全球。面对全球信息化以及 Internet 迅猛发展的冲击，如何才能改革信息社会的政府管理模式？如何才能提高政府的服务质量和国家的竞争力？如何才能适应全球经济一体化趋势的发展？这一系列的严峻形势迫使各国政府寻求解决问题的长远方案。正是在这种历史背景下，电子政务诞生了，它一诞生就显示了强大的生命力，成为当今世界许多国家追求政府改革创新的方向和实施建设的目标。

1.1 基本概念

电子政务是现代信息技术与行政管理等多个学科相融合的产物，代表了信息社会政府管理的正确方向，有着不可替代的功能和效益。

1.1.1 电子政务的内涵

由于各国实施电子政务建设的浪潮方兴未艾，电子政务正逐步发展成为一个具有巨大潜力的产业，电子政务的内涵也变得越来越丰富。

1. 电子政务的定义

政务是指政府的事务性工作，泛指行政事务。

电子政务（Electronic Government affairs, E-G），简单地讲，是指运用电子化手段所实施的国家管理工作。

自 20 世纪 90 年代电子政务产生以来，关于电子政务的定义有很多，并且随着实践的发展而不断更新。

联合国经济及社会理事会(ECOSOC)将电子政务定义为,政府通过信息通信技术手段的密集性和战略性应用组织公共管理的方式,旨在提供效率、增强政府的透明度、改善财政约束、改进公共政策的质量和决策的科学性,建立良好的政府之间、政府与社会、社区以及政府与公民之间的关系,提高公共服务的质量,且赢得广泛的社会参与度。

世界银行(World Bank, WB)则认为电子政务主要关注的是政府机构使用信息技术(如万维网、互联网和移动计算),赋予政府部门以独特的能力,转变其与公民、企业、政府部门之间的关系。这些技术可以服务于不同的目的:向公民提供更加有效的政府服务、改进政府与企业和产业界的关系、通过利用信息更好地履行公民权,以及增加政府管理效能。因此而产生的收益可以减少腐败、提供透明度、促进政府服务更加便利化、增加政府收益或减少政府运行成本。

据美国锡拉丘兹大学市民社会与公共事务教授波恩汉姆(G. Matthew Bonham)和美国国会图书馆研究员赛福特(Jeffery W. Seifert)等人对发达国家电子政务的研究综述,电子政务对于不同的人来说意味着不同的事物,它可以通过行为进行阐述,如公民通过政府所提供的信息获取创业、就业信息,或者通过政府网站获得政府所提供的服务;或者在不同的政府机构之间创造共享性的数据库,以便在面对公民咨询的时候能够自动地提供政府服务。这种行为方式的描述,意味着电子政务对于不同的受益者而言是不同的,从共性上来看,它整合的是政府服务体系和服务手段,是政府服务形态在通信信息技术革命情况下的自然演化和延伸。

综上所述,我们可以将电子政务定义为:政府机构应用现代信息、通信和计算机等技术手段,将管理和服务两项职能通过网络技术进行集成,在互联网上实现政府组织结构和工作流程的优化重组,超越时间、空间和部门之间的分隔限制,建成一个精简、高效、廉洁、公平的政府运作模式,向社会提供优质和全方位的、规范而透明的、符合国际水准的管理与服务。

2. 电子政务的主要特点

电子政务具有以下主要特点。

(1) 优化政府工作流程

电子政务使政府机构设置更为精简合理,从而解决政府职能交叉、审批过多等问题。

(2) 使政府运作公开透明

电子政务可以在很大程度上遏制“黑箱操作”“人治大于法治”等现象,使公众增加了参政、议政的机会,对政府的监督也更有效。

(3) 政府信息资源利用更充分、更合理

电子政务使政府各类信息资源数据库互联共享成为可能,也使这些资源得到统筹管理和综合利用,从而避免资源闲置、浪费和重复建设。通过电子政务共享的信息资源更易存

储、检索和传播,共享的范围和数量也更大,可以更有效地支持政府的决策。

(4) 有效提升政府监管能力

电子政务通过网络能够实现快速和大规模的远程数据采集和分析,从而可以实现跨区域信息的集中管理与及时响应,大大增强监管者的核对和监管能力。

(5) 使政府服务功能增强

电子政务将推动传统的政府由管理型向服务型转变,政府职能由管理控制转向宏观指导。

(6) 政府提高办事效率,降低管理成本

网上办公提高了办事效率,节约了政府办公费用的开支。政府通过网络可以直接与公众沟通,及时收集公众的意见,提高了政府的反馈速度,降低了政府的管理成本。

3. 电子政务与传统政务的区别

电子政务的处理方式是以公众的需求为中心,政府以“向社会提供高效、优质的政府管理与服务”作为出发点,帮助企业、社会组织和公众办理各种经济与社会事务,协调各种关系,共同推进经济与社会的发展、进步。

传统政务的处理方式是以政府机构和职能为中心,企业、社会组织和公众要通过政府部门办理相关事务,必须首先了解各个政府部门的基本职能、权限和具体分工,然后按照先后顺序分别到不同的部门办理。办事业务流程复杂,审批环节众多,议事程序漫长。

电子政务是在计算机、现代网络通信等技术的支持下,政府机构日常办公、信息收集与发布、公共管理等事务在数字化、网络化的环境下进行的国家行政管理形式。所以电子政务与传统政务有着很大的区别。

电子政务与传统政务的区别主要有如下三个方面。

(1) 办公手段不同

信息资源的数字化和信息交换的网络化是电子政务与传统政务最显著的区别。

传统政务办公模式依赖于纸质文件作为信息传递的介质,办公手段落后,效率低。人们到政府部门办事,要到各管辖部门的所在地,如果涉及不同的部门,更是费时费力。

信息时代互联网在发挥政府职能和实施政府管理方面均能起到非常积极的作用。政府通过计算机存储介质或网络发布的信息,远比以往通过纸质介质发布的信息容量大、速度快、形式灵活。

(2) 行政业务流程不同

实现行政业务流程的集约化、标准化和高效化是电子政务的核心,是与传统政务的重要区别。

传统政务的机构设置是管理层次多,决策与执行层之间信息沟通的速度较慢,费用较多,信息失真率较高。往往使行政意志在执行与贯彻的过程中发生不同程度的偏离,从而

影响了政府行政职能的有效发挥，也造成了机构臃肿膨胀、办事业务流程复杂、审批环节众多、议事程序漫长等不良后果。

电子政务的发展使信息传递高效、快捷，使政府扭转机构膨胀的局面成为可能。政府可以根据自身的需要，适度地减少管理层次，拓宽管理幅度。这不但能保证信息传递的高速度、低成本，大大提高信息传递的准确率和利用率，还可以使政府行政流程尽量优化、标准化，使大量常规性、例行性的事务电子化，这既可以减轻政府部门人员的管理劳动强度，又可以使政府内部的领导层与执行层之间、各职能部门之间直接对话，从而极大地提高政府的行政效率。因此，电子政务的实施将从根本上改变传统政府的运作方式，使现代政府办公更加高效、快捷、方便。

（3）与公众沟通方式不同

直接与公众沟通是实施电子政务的目的之一，也是与传统政务的又一重要区别。

传统政务容易疏远政府与公众的关系，也容易使中间环节缺乏有力的民主监督，以致发生腐败现象。

电子政务的根本意义和最终目标是政府对公众的需求反应更快捷，更直接地为人民服务。政府通过互联网可以让公众迅速了解政府机构的组成、职能、办事章程和各项政策法规，提高办事效率和执法的透明度，促进勤政廉政建设；同时，普通公众也可以在网上与政府领导人直接进行信息交流，反映大众呼声，促进政府职能转变，更便于发扬民主，从根本上改变了政府与公众的沟通方式。

电子政务与传统政务的区别具体概括，如表 1-1 所示。

表 1-1 电子政务与传统政务的区别

事务处理方式	传统政务	电子政务
政府机构存在形式	物理实体存在	网络虚拟化存在
政务办理时间	严格时间限制	7×24 小时方式
政府组织结构	金字塔型垂直分结构	网络型扁平化辐射结构
政务办理方式	面对面	跨越地理限制
政府管理方式	集中管理	分权管理
政府生效标志	公章等	数字签名
政务处理程序	前后串行作业	协同并行作业
政府工作重心	以管理、审批为中心	以服务、指导为中心
政府主要议事方式	会议等	网络会议、讨论等
政府决策参与范围	主要集中在政府内部	政府内部与外部相统一

1.1.2 与电子政务有关的几个概念

不同的国家和不同的地区都有其不同的发展过程和实际国情。因此，对于“电子政务”