




高等院校公共管理教材新系



电子政务教程

史达 主编



 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

高等院校公共管理教材新系

电子政务教程

史达 主编

 **东北财经大学出版社**
Dongbei University of Finance & Economics Press

大连

© 史达 2008

图书在版编目 (CIP) 数据

电子政务教程 / 史达主编. — 大连 : 东北财经大学出版社, 2008. 8

(高等院校公共管理教材新系)

ISBN 978 - 7 - 81122 - 446 - 7

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 122957 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

总编室: (0411) 84710523

营销部: (0411) 84710711

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连天正华延彩色印刷有限公司印刷 东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 148mm × 210mm

字数: 389 千字

印张: 13 1/2

2008 年 8 月第 1 版

2008 年 8 月第 1 次印刷

责任编辑: 于印辉

责任校对: 刘咏宁 何 群

封面设计: 张智波

版式设计: 钟福建

ISBN 978 - 7 - 81122 - 446 - 7

定价: 26.00 元

高等院校公共管理教材新系编委会

顾 问

艾洪德 马国强 李东阳 夏春玉 朱立言
王彩波 竺乾威 杨燕绥

主 编 张军涛

执行主编 赵建国

编 委 (按姓氏笔画排序)

于洪平 王雅莉 王维国 王 玮 丛春霞
冯云廷 刘丽霞 刘晓梅 毕乐强 吕 丹
张向达 李 敏 杨 刚 苗丽静 赵秋成
徐雪梅 夏 敬 郭劲光 靳继东 谢志平

总 序

随着我国社会主义市场经济体制的不断完善和国民经济建设的日益发展，公共管理体制改革已被摆上了重要的议事日程。有识之士清醒地意识到，我国公共管理体制的落后是制约我国现代化进程的重要因素。因此，建立适应社会主义市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的公共管理体系，培养高素质、专业化公共管理队伍也就成为燃眉之急。

在我国，公共管理是一个新学科。许多大学为适应社会发展对于专业化公共管理人才的需要，设置了公共管理专业，致力于培养政府及其他社会组织的高级管理人才。事实上，由于“管理主义”的发展，公共管理硕士（Master of Public Administration, MPA）教育在西方国家如火如荼，尤其是MPA教育已有几十年的历史，早已成为培养公共管理专业人才的最重要途径。在国际上，取得了公共管理硕士、公共事务硕士（Master of Public Affairs）和公共政策硕士（Master of Public Policy）学位，就等于是获得了进入公共管理领域的一个“准入证”以及事业成功的基本条件。我国于2001年10月进行了首批24所院校的MPA试点招生，2004年3月进行了第二批23所院校MPA试点招生。目前，MPA教育的发展形势良好，而公共管理硕士学位现在与工商管理硕士学位、法律硕士学位在一些发达国家被视为文科高层次职业研究生教育的三大支柱。所有迹象表明，公共管理领域将是21世纪我国社会各界关注的一个热点。东北财经大学组织编写的这套公共管理教材正是在这样的背景下推出的。

目前，在国内虽然已有一些公共管理方面的教材出版问世，但是，鲜有将公共管理理论与现代经济学、管理学理论结合起来并运用通俗的语言，面向广大读者全面、系统、详细地阐述公共管理的主要组成部分

及运行规律的教材。东北财经大学作为全国第一所试办 MPA 教育的财经院校,在经济、管理学科方面优势突出,这套公共管理教材试图在这方面有所突破。

这套公共管理教材的主要特色体现在以下三个方面:(1) 前瞻性。力求对国内外公共管理学界的最新成果给予足够的关注,尽量把公共管理领域最前沿的研究成果推介给读者,既保留国外公共管理学之精华,又具备“本土化”的特点,内容较为系统、新颖、通俗和规范。(2) 融合性。力求突破一些同类教材单纯从政治学角度研究公共管理的狭隘视角,而将政治学与经济学、管理学、社会学理论融为一炉,尽可能体现基于经济学、管理学知识进行公共管理的特色。(3) 适用性。除了对一般性的公共管理理论进行阐述分析外,力求最大限度地与中国国情结合起来,以指导中国公共管理的体制改革和公共事业的发展。

这套公共管理教材的选题力求涵盖公共管理的主要领域,不同题材之间既有一定的联系和呼应,又相对独立。这套公共管理教材为高等财经类院校公共管理专业本科教学的必用教材,也可以作为 MPA 教育各专业的参考教材,还可以作为各级政府部门公务员公共管理知识的培训教材。

高等院校公共管理教材新系编写组

前 言

早在 1985 年,美国全美公共事务与公共管理学院联合会(NASPAA, National Association of School of Public Affairs and Administration)^①就提出,MPA 课程必须讲授计算机技能。NASPAA 认为,信息技术这一主题应纳入所有课程,而不仅仅是单独列为一门课程或者一门课程中的一部分。因此,信息技术这一主题不仅与某一特定领域(如政府部门的信息中心)的公务员有关,而且与公共管理领域的所有从业人员都息息相关。

诺思罗普(2003)认为^②,计算机应用基本技能中包括六项基本技能:字处理、电子数据表、图形处理、数据库管理、电子邮件、互联网和地理信息系统。这些技能中的大部分对于一名大学本科生而言已经不是问题了,但是技术本身是千变万化的,许多新的技术不断涌现,比如博客、RSS 技术等,因此,如何充分利用信息技术来转变政府职能,实现政府目标,并为公众、企业和社会提供更好的服务,是一件非常值得研究的事情。本书就是以互联网为代表的新一代信息技术为背景,讨论政府在新技术环境下的一些新现象、新问题和新发展。

本书共分十二章。第一章电子政务概述,主要介绍电子政务的基本概念、特征和模式等内容,并将电子政务与传统政务、政府信息化等概念进行比较分析。在第一章的最后,提出了本书的写作框架。第二章电子政务中的信息技术,介绍了地理信息系统、数据仓库等技术的含义,以及这些技术在政务活动中的应用。第三章互联网络和互联网的经济特征。第四章网络、政府组织和国际经济环境。这两章从经济学的角度,

^① <http://www.naspaa.org/>。

^② [美] G. 戴维·加森等:《公共部门信息技术:政策与管理》,刘五一译,8~10页,北京,清华大学出版社,2005。

探讨了政府在互联网环境中的经济特征，以及在新的国际经济环境中政府所遇到的与信息技术相关的政策问题。第五章宽带网络和无线互联，介绍了电子政务所处的宽带网络环境，以及无线互联对政府工作的影响。第六章电子政务网站建设，电子政务网站并不是电子政务活动的全部内容，但它是电子政务活动的重要组成部分，本章从网站的分类开始，介绍了网站规划、网上公众调查、搜索引擎以及 RSS、博客、许可电子邮件等在政务活动中的应用。第七章电子政务安全，从硬件、软件、网络安全以及管理等方面阐述了电子政务面临的安全问题和防范措施。第八章信息技术与政府管理创新，从政务流程、组织结构和管理模式三个方面讨论了信息技术对政府管理创新的影响。第九章信息孤岛与政府资源整合，讨论如何利用信息技术将政府资源进行有效的整合，以便为公众提供更好的服务。第十章电子政务系统的建设与管理，从系统建设的角度讨论了电子政务信息系统的设计、建设和管理等方面的问题。第十一章电子政务的评估体系与指标，介绍并评析了国内外常见的电子政务评估指标。第十二章电子政务活动的法律环境，讨论了知识产权保护、隐私权保护以及政务信息公开条例等与电子政务息息相关的法律问题。

本书由史达教授主编。各章的写作分工如下：第一章、第三章至第六章由史达完成；第二章由张铎完成；第七章由曲庆完成；第八章由史达、郝银花完成；第九章由史达、张萍完成；第十章由吕成成完成；第十一章由盖印完成；第十二章由史达、刘媛完成。

编著者

目 录

第一章 电子政务概述	1
第一节 电子政务的基本概念.....	1
第二节 电子政务的基本特征.....	3
第三节 电子政务的基本模式.....	5
第四节 电子政务与相关概念的比较.....	10
第五节 电子政务的发展阶段.....	19
第六节 我国电子政务的发展历程与问题.....	24
第七节 我国电子政务的体系结构.....	35
第八节 本书的研究框架和主要内容.....	37
本章小结.....	39
思考与练习.....	39
第二章 电子政务中的信息技术	40
第一节 地理信息系统技术在电子政务中的应用.....	40
第二节 网格技术在电子政务中的应用.....	53
第三节 呼叫中心及其在电子政务中的应用.....	61
第四节 数据仓库技术在电子政务中的应用.....	72
第五节 计算机辅助信息采集与调查.....	83
本章小结.....	89
思考与练习.....	90
第三章 互联网络和互联网的经济特征	91
第一节 计算机网络概述.....	91
第二节 计算机网络的组成单元.....	92
第三节 网络拓扑结构.....	94

第四节	HTML 语言	97
第五节	互联网环境的经济特征	99
第六节	互联网环境中政府面临的新的经济学问题	105
	本章小结	110
	思考与练习	110
第四章	网络、政府组织与国际经济环境	112
第一节	互联网环境下自由贸易和贸易保护的政策取向	112
第二节	网络经济对税收概念和税收原则的挑战	122
第三节	从物流、信息流和资金流看电子商务对关税的影响	130
第四节	电子商务的归类与关税征收	133
	本章小结	138
	思考与练习	138
第五章	宽带网络和无线互联	139
第一节	宽带网络的概念与应用	139
第二节	互联网的接入方式	141
第三节	接入网运营商	149
第四节	无线互联	153
	本章小结	168
	思考与练习	169
第六章	电子政务网站建设	170
第一节	网站的分类	170
第二节	网站规划设计	173
第三节	政府网站与网上公众调查	181
第四节	搜索引擎	193
第五节	计算机检索基本方法	196
第六节	互联网技术在电子政务网站中的应用	203
第七节	政府网站访问情况测评	220
	本章小结	224
	思考与练习	224
第七章	电子政务安全	225

第一节 电子政务安全范畴	226
第二节 物理安全	228
第三节 系统安全	231
第四节 信息安全	254
第五节 管理安全	263
第六节 与安全有关的法规和标准	265
本章小结	267
思考与练习	268
第八章 信息技术与政府管理创新	269
第一节 政府创新与信息技术	269
第二节 电子政务推动政府管理创新的内容	273
第三节 信息技术与政府组织模式转型	279
第四节 信息技术与政府流程再造	287
本章小结	298
思考与练习	298
第九章 信息孤岛与政府资源整合	299
第一节 信息孤岛的含义	299
第二节 电子政务中信息孤岛现象形成的原因	303
第三节 信息孤岛对政府的影响	306
第四节 信息孤岛的解决方案	307
第五节 信息孤岛与囚徒困境：经济学视角的审视	312
第六节 电子政务与信息资源整合	315
本章小结	323
思考与练习	323
第十章 电子政务系统的建设与管理	324
第一节 电子政务系统的需求设计	324
第二节 电子政务系统建设的目标	330
第三节 电子政务总体规划内容	331
第四节 电子政务信息系统的项目管理	336
第五节 电子政务系统的项目监理	345

本章小结	351
思考与练习	352
第十一章 电子政务的评估体系与指标	353
第一节 电子政务评估的必要性	353
第二节 国外电子政务评估指标评析	356
第三节 国内电子政务评估指标评析	362
本章小结	370
思考与练习	370
第十二章 电子政务活动的法律环境	371
第一节 互联网背景下的法律环境	371
第二节 互联网与知识产权保护	381
第三节 电子交易的法律规范	390
第四节 网络安全的法律规范	402
第五节 网络广告的法律问题	405
第六节 网络隐私权问题	408
第七节 政府信息公开条例	415
本章小结	419
思考与练习	419

第一章 电子政务概述

【学习目标】 正确理解电子政务的基本概念；掌握电子政务的基本特征；掌握电子政务的基本模式；掌握电子政务与传统政务、电子政务、办公自动化和政府上网的区别；了解美国、联合国对电子政务发展阶段的划分；掌握我国电子政务发展路线图；了解我国电子政务的发展历史和问题；了解电子政务网络拓扑和电子政务系统的总体结构。

第一节 电子政务的基本概念

电子政务是伴随着互联网、电子商务等新事物而出现的新概念，由英文“e-government”翻译而来。电子政务首先由美国于1993年倡导并提出，其目的是使政府机构在履行管理和服务职能中运用现代信息技术，建成精简、高效、廉洁和公平的政府运作模式。

关于电子政务，国内外有多种多样的提法，如电子政府、计算机化政府、政府信息化、数字政府、网络政府、在线政府等。这些提法从不同的角度揭示了电子政务的概念与特征。

世界银行认为，电子政务是指利用信息通讯技术（ICT，information and communication technology）来改进政府部门的效率、效力、透明度和受托责任。世界银行认为，从狭义上看，电子政务是指市民服务的网络化；从广义上看，电子政务是指政府通过技术化转型，以实现降低成本，促进经济发展，增加政府透明度，改善公众服务和公共管理，为信息化社会的建设创造便利条件的目的^①。

^① www.worldbank.org/egov/。

电子政务审计工作小组认为,电子政务不是一个技术解决方案,而是建立在信息技术基础之上的政府活动的持续性变革^①。

Silcock (2001)^②认为,电子政务是指利用信息技术来加强对政府的无障碍访问和政府更好地为公众、企业及政府员工提供良好的政府服务,并使他们从中受益。电子政务可以创造一个新的公共服务模式,所有的公共管理组织和机构都可以为公众提供现代化、整合的公共服务。

K R Sriram 和 K Srinivasan (2004)^③认为,电子政务是政府将政府服务电子化(主要通过互联网)地传递给公众和居民,同时也为政府部门的员工提供服务。

按照互联网实验室(chinalabs.com)^④对电子政务的定义,电子政务是政府机构利用现代信息技术,实现高效、透明、规范的电子化内部办公,协同办公和对外服务的过程。完整的电子政务系统应该包括功能层、监管层、效益层三个部分。功能层包括电子化内部办公和电子化协同办公;监管层包括上级监管、同级监管和人民监督三个维度;效益层是指电子政务具有良好的经济效益,可以通过投资乘数效应带动经济发展,降低企业和政府的运营成本。

从上述定义可以看出,人们从不同的角度给出了各自不同的认识,但是这些不同的定义都具有以下几点共性:

1. 电子政务必须利用现代计算机通讯技术和互联网络技术。互联网最大的特点就在于其资源共享性、开放性和低运行成本。而“条块分割”的政府管理体制与电子政务的统一性、开放性、交互性和规模经济等自然特性是相互冲突的。

需要指出的是,信息通讯技术不仅包括互联网,政府为公众提供服务的方式应当是多渠道、多路径的。一方面,电子政务并不是用互

① Audit Task Force for Auditing E-Government, 12th Meeting of the INTOSAI Standing Committee on IT Audit, pp. 5-10. 2003.

② Silcock, R., What is e-government, Hansard Society for Parliamentary Government, Parliamentary Affairs, vol. 54, pp. 88-101. 2001.

③ Sriram, K R. and Srinivasan, K., E-Governance Risk Assessment Alignment of Business Needs and IT Requirements, INTOSAI Standing Committee on IT Audit 4th IT Performance Auditing Seminar, pp. 2-3. 2004.

④ www.chinalabs.com.

联网来取代传统的政府与公众间的沟通模式（比如面谈、电话等）；另一方面，政府也可以利用除互联网之外的其他一些信息技术为公众提供服务。这些技术包括：电话（包括政府呼叫中心、自动语音响应服务、传真等）、自动信息亭（kiosks）、移动通讯设备（手机、PDA）等。

2. 电子政务中政务处理与政府服务的各项职能上网，并不是简单地将传统的政府管理的事务原封不动地搬到互联网中，而是对其进行组织结构的重组和业务流程的再造，是全面应用现代信息技术、网络技术以及办公自动化技术为社会和民众提供公共服务的一种全新的管理方式。

“电子”是手段、工具和载体，“政务”是目的，电子政务需要正确处理手段与目的的关系。只有通过信息技术的运用来实现改善和创新政务管理的根本目标，才能算作真正意义上的电子政务。

3. 电子政务不仅仅与政府有关，它是一项涉及全社会的复杂的系统工程，还与社会、经济、文化等其他问题密不可分。它不仅需要在政务活动中广泛采用现代计算机技术、网络技术和通信技术，更需要法律、法规的保护和支持，需要公民的广泛参与和认同。

第二节 电子政务的基本特征

随着信息通讯技术的发展和人们认识的不断深入，电子政务的概念应当是动态发展和变化的，但是，不论电子政务的定义如何界定，其本质特征应当是不变的。因此，正确认识电子政务的基本特征对于理解电子政务有着十分重要的意义。一般而言，电子政务具有以下几方面的基本特征：

1. 阶段性

电子政务经历了一个从低级到高级不断发展和完善的过程。从国外电子政务发展历程以及我国电子政务发展的实践来看，电子政务都经历了由不成熟的、简单的电子政务向成熟的、复杂的电子政务发展的历程。

2. 民主性

电子政务所带来的政府的分权管理和与公众的互动使政府的民主性进一步得到提高。在信息时代,通过对传统的科层制进行再造,从而创建一种新型的网络化的扁平的政府组织结构形式。这种组织结构为政府权力的分散、政府工作的民主创造了条件。互动参与既是民主政府中公民表达利益的途径,又是政府工作不断完善的保证。戴维·奥斯本和特德·盖布勒在《改革政府》中写道:“民主政府是为他们的民众服务而存在的……使公益服务者对他们顾客需求做出灵活反映的最好办法,是把资源放在顾客手中让他们自由挑选。”^① 电子政府为彻底转变政府的职能,即从主要执行监管职能的政府,转变到主要提供包括信息服务在内的各种服务的政府提供了平台。

3. 有限性

有限性是指电子政务内容的有限性。电子政务作为在传统政务基础上发展起来的一种新的政府治理模式,有其特定的活动范围和形式,它不是无限的,而是有限的。一方面,现实政治生活中政务的极端复杂性决定了电子政务难于涵盖所有传统政务的内容;另一方面,也有许多行政事务不需要通过网络来处理,也就是说建构起一个完全的“虚拟政府”或“网络政府”是不现实的,因此,应该是有限的电子政务内容同无限的非电子政务内容的结合。电子政务并不是对传统政务形式的取代,而是一种渠道的补充和政务活动在互联网领域的延伸。

4. 透明性

实行电子政务,能够提高行政透明度,方便公众监督。电子政务的实行将使更多的政府在制定政策、做出重大决策过程中,可以通过网络听取公众意见和建议。公众也可以通过信息网络,了解政府工作进程和工作业绩,监督政府行政,增加政府工作的透明度,促进廉政建设。

5. 公众导向性

电子政务应当以社会公众的需求为出发点。满足公众需求是电子政务的终极工作目标,同时也是推进电子政务工作进行和发展的根本动

^① [美]戴维·奥斯本、特德·盖布勒:《改革政府:企业精神如何改革着公共部门》,东方编译所编译,上海,上海译文出版社,1996。

力。通过建立信息化的公众意愿调查、公众需求跟踪、提供社会咨询等制度,利用电子邮件、网络论坛服务等手段,解决公众所需解决的问题。通过多种途径开辟和不断扩大顾客接受服务的可选择空间,同时强化广大社会公众的主人翁意识。

第三节 电子政务的基本模式

从电子政务的服务对象来说,电子政务主要包括政府间的电子政务(government to government, G2G)、政府对企业的电子政务(government to business, G2B)和政府公众的电子政务(government to citizen, G2C)三大类。

一、政府间的电子政务

政府间的电子政务是上下级政府、不同地方政府、政府不同部门之间的电子政务,包括电子法规政策系统、电子公文系统、电子司法档案系统、电子财政管理系统、电子办公系统、电子培训系统、业绩评价系统等。政府间的电子政务主要是通过办公自动化和现代通讯、网络技术,实现政府与政府之间、政府各部门之间的信息传递和数据传输,使政府的纵向体系和横向体系之间实现互联互通,资源共享。

1. 电子法规政策系统

对所有政府部门和工作人员提供相关的现行有效的各项法律、法规、规章、行政命令和政策规范,使所有政府机关和工作人员真正做到有法可依,有法必依。

2. 电子公文系统

在保证信息安全的前提下,在政府上下级、部门之间传送有关政府公文,如报告、请示、批复、公告、通知、通报等,使政务信息能够快捷地在政府间和政府内流转,提高政府公文处理速度。

3. 电子司法档案系统

在政府司法机关之间共享司法信息,如公安机关的刑事犯罪记录、