

公务员电子政务 必修教程

张锐昕 等 编著



清华大学出版社

公务员电子政务 必修教程

—— 电子政务应用案例 ——



公务员电子政务 必修教程

张锐昕 等 编著

清华大学出版社
北京

内 容 简 介

本书分3篇,共16章。在理论篇中,分析了电子政务建设的战略地位、理论价值和实践意义,详尽阐述了电子政务的内涵、处延、特点以及电子政务的功能和结构模型、电子政务的工作形式、关于电子政务建设的法律法规和政策问题、电子政务建设中的安全保障体系;在实践篇中,介绍了全球电子政务的发展状况和成功经验及启示;在实务篇中,全面介绍了电子政务的相关技术,客观分析了包括环境、制度、安全措施和组织管理等电子政务运行保障体系,电子政务系统建设步骤,电子政务评估及其制度建设,最后列举了我国电子政务应用的几个典型案例。

本书可以作为广大公务员学习电子政务的培训教材,也可作为高等院校行政管理、政治学与行政学等专业学生学习电子政务的教材。

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

公务员电子政务必修教程/张锐昕等编著. —北京:清华大学出版社,2008.11

ISBN 978-7-302-18562-8

I. 公… II. 张… III. 电子政务—中国—教材 IV. D630.1-39

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第142259号

责任编辑:丁 岭 李玮琪

责任校对:白 蕾

责任印制:王秀菊

出版发行:清华大学出版社

地 址:北京清华大学学研大厦A座

<http://www.tup.com.cn>

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

印 刷 者:北京市清华园胶印厂

装 订 者:北京鑫海金澳胶印有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:185×260 印 张:25 字 数:603千字

版 次:2008年11月第1版 印 次:2008年11月第1次印刷

印 数:1~3000

定 价:39.00元

本书如存在文字不清、漏印、缺页、倒页、脱页等印装质量问题,请与清华大学出版社出版部联系调换。联系电话:(010)62770177 转 3103 产品编号:030996-01

前言

2002年7月,中共中央办公厅、国务院办公厅转发了《国家信息化领导小组关于我国电子政务建设指导意见》(中办发〔2002〕17号),提出“要加强公务员信息化培训和考核,制定公务员信息技术知识与技能的培训标准和培训计划,编制培训教材,切实有效地开展公务员的电子政务知识与技能培训”。2003年2月,中共中央组织部、人事部、国务院信息化工作办公室又联合下发了《关于开展信息化与电子政务培训的通知》(组通字〔2003〕1号),对组织开展信息化与电子政务干部培训的指导思想、培训内容、培训重点、培训机构、培训形式以及培训的组织落实等提出具体指导意见。根据上述要求,为满足各级领导干部及国家公务员培训的需求,从事公共管理和电子政务教学、科研和实践工作的专家学者们合作编写了《公务员电子政务培训教程》。这本《公务员电子政务必修教程》是其修订后的新版本。

推行电子政务是当今世界各国政府为促进本国经济和社会发展而实行的行政改革的重要内容,是我国党中央、国务院大力推进国民经济和社会信息化建设而采取的一项战略举措,是党的十六大对行政管理体制改革提出的一项基本要求,对于我国加快政府职能转变,提高行政管理的质量和效率,增强政府监管和服务能力,促进社会监督,实施信息化带动工业化的发展战略等,都具有十分重要的意义。推行电子政务,通过运用信息技术和网络手段,在政府与社会公众和企业之间建立良性互动关系,可以提高政府工作的透明度,使人民群众方便快捷地对政府工作提出意见,参与重大问题的决策,行使当家做主的权利,促进民主行政的深入;推行电子政务,将实行网络传输、网上办公、在线服务;创新和规范政府行政行为,推行电子政务,能够有效地减少政府机构设置,将人力从繁重的手工操作中解放出来,对促进政府职能转变和深化行政管理体制改革起到积极的作用;推行电子政务,开发利用政府掌握的信息资源,将为国民经济和社会信息化发展创造良好的条件;推行电子政务,实行政务公开,做到政府的管理和决策透明化、规范化、法治化,将有助于树立我国政府在国际上的良好形象,以适应经济全球化发展的需要。

胡锦涛总书记在党的十七大报告中关于“加快行政管理体制改革,建设

服务型政府”；“健全政府职能体系，完善公共服务体系，推行电子政务，强化社会管理和公共服务”的指示，为我国电子政务发展进一步指明了目标和方向。

我国电子政务建设起步于 20 世纪 80 年代的办公自动化系统建设。当时，在国务院办公厅的统一指导下，政府机关内部开始运用办公自动化设备，借助现代设备代替传统的办公手段，大幅度地提高了办事效率和工作质量。特别是《国务院办公厅关于建设全国政府行政首脑机关办公决策服务系统的通知》（国办发〔1992〕25 号）下发后，办公自动化建设取得长足进步。从 1993 年开始，为提高行业部门监管水平，我国实施金关、金卡、金税等一批大型信息化建设工程，形成并积累了大量宝贵的地区性和全国性的行业管理业务数据资源，推动了广域网络的建设和发展。20 世纪 90 年代末，在国家实施“政府上网工程”的推动下，电子政务建设进入新的发展阶段，以“三网一库”为基本架构的政府系统政务信息化框架基本形成，应用领域逐步扩大，应用水平显著提高。目前，全国电子政务建设正按照国家信息化领导小组的统一部署，以“两网”、“一站”、“四库”、“十二金工程”建设为重点，向着更高的目标稳步推进。

电子政务建设是一项人机结合、十分复杂的系统工程。电子政务建设不只是信息技术在政务领域的推广应用，也不是简单地现将政府职能和业务流程电子化或网络化的过程，而是通过将以计算机技术、网络技术、通信技术为核心的现代信息技术与政府工作进行有机结合，进一步优化政务流程，推动政府职能创新，提升政府服务能力和监管水平，提高行政效率，促进政府决策科学化、民主化。既然电子政务要建设的是人机结合的系统，人是起主导作用的，是决定性因素，只有全面提高人的素质，电子政务的效能才能得以充分发挥。由于电子政务建设是一个新的领域，政府机关相当一部分工作人员对这项工作还不够熟悉，加之受自身业务素质、计算机技能、知识水平所限，有些工作人员还不能尽快适应电子政务建设的要求。因此，加强培训，通过培训使政府工作人员尽快学习、掌握电子政务相关知识，了解国家关于电子政务建设的政策与任务，提高实际操作能力已成为当务之急。而对于高等院校的大学生来说，培养他们成为既懂得管理理论方法又掌握信息技术的、适应政府信息化需求的人才也是非常重要和迫切的。为此，很多高校在行政管理专业设立了电子政务方向，多层次地培养电子政务人才，还有一些高校的相关专业开设了电子政务类课程，着重培养能够在国家机关、企事业单位等公务领域从事电子政务研究、管理、技术操作和系统维护工作的复合型人才。

本书分 3 篇，共 16 章。在理论篇中，第 1 章分析了电子政务建设的战略地位、理论价值和实践意义，第 2 章详尽阐述了电子政务的内涵、外延和特点，第 3 章介绍了电子政务的功能和结构模型，第 4 章分析了电子政务的工作形式，第 5 章探讨了关于电子政务建设的法律法规和政策问题，第 6 章分析了电子政务建设中的安全保障体系；在实践篇中，第 7 章对全球电子政务的发展状况进行了概述，第 8 章概要介绍了新加坡、加拿大、美国等电子政务发达型国家的电子政务建设情况，第 9 章概要叙述了瑞典、澳大利亚、英国等

一些电子政务发展型国家的电子政务建设情况,第10章介绍了全球电子政务建设的成功经验和启示,第11章概括了我国电子政务建设的发展状况;在实务篇中,第12章全面介绍了电子政务的相关技术,第13章客观分析了包括环境、制度、安全措施和组织管理等在内的电子政务的运行保障体系,第14章详细阐述了电子政务系统的建设步骤,第15章重点强调了电子政务的绩效评估及其制度建设,第16章编写了我国电子政务应用的几个典型案例。

本教程是站在政府和公众立场上,从行政管理视角来审视与总结电子政务的理论与实践,因此具有很强的针对性和实用性。教程在理论体系阐释上,力求系统完整;在实践经验总结上,力求客观公正;在实务内容选取上,力求实用有效。本教程可以作为广大公务员学习电子政务的培训教材,也可作为高等院校行政管理、政治学与行政学等专业学生学习电子政务的教材。

电子政务建设是一项创新工程,许多理论问题还需要进一步探索,许多实践经验还有待逐步总结,我们希望本教程能起到抛砖引玉的作用,带动更多的行政管理理论工作者和实践工作者投身于政府信息化建设的宏伟事业之中,为国家信息化建设做出贡献。

编 者

2008年6月

读者意见反馈

亲爱的读者：

感谢您一直以来对清华版计算机教材的支持和爱护。为了今后为您提供更优秀的教材，请您抽出宝贵的时间来填写下面的意见反馈表，以便我们更好地对本教材做进一步改进。同时如果您在使用本教材的过程中遇到了什么问题，或者有什么好的建议，也请您来信告诉我们。

地址：北京市海淀区双清路学研大厦 A 座 602 室 计算机与信息分社营销室 收

邮编：100084

电子邮箱：jsjc@tup.tsinghua.edu.cn

电话：010-62770175-4608/4409

邮购电话：010-62786544

教材名称：公务员电子政务必修教程

ISBN 978-7-302-18562-8

个人资料

姓名：_____ 年龄：_____ 所在院校/专业：_____

文化程度：_____ 通信地址：_____

联系电话：_____ 电子信箱：_____

您使用本书是作为：☐指定教材 ☐选用教材 ☐辅导教材 ☐自学教材

您对本书封面设计的满意度：

☐很满意 ☐满意 ☐一般 ☐不满意 改进建议_____

您对本书印刷质量的满意度：

☐很满意 ☐满意 ☐一般 ☐不满意 改进建议_____

您对本书的总体满意度：

从语言质量角度看 ☐很满意 ☐满意 ☐一般 ☐不满意

从科技含量角度看 ☐很满意 ☐满意 ☐一般 ☐不满意

本书最令您满意的是：

☐指导明确 ☐内容充实 ☐讲解详尽 ☐实例丰富

您认为本书在哪些地方应进行修改？（可附页）

您希望本书在哪些方面进行改进？（可附页）

电子教案支持

敬爱的教师：

为了配合本课程的教学需要，本教材配有配套的电子教案(素材)，有需求的教师可以与我们联系，我们将向使用本教材进行教学的教师免费赠送电子教案(素材)，希望有助于教学活动的开展。相关信息请拨打电话 010-62776969 或发送电子邮件至 jsjc@tup.tsinghua.edu.cn 咨询，也可以到清华大学出版社主页(<http://www.tup.com.cn> 或 <http://www.tup.tsinghua.edu.cn>)上查询。

理 论 篇

第 1 章 电子政务建设的意义	3
1.1 电子政务建设的战略地位	3
1.1.1 “以信息化带动工业化”的战略	4
1.1.2 “政府先行,带动信息化发展”的方针	8
1.1.3 推行电子政务,实现政府信息化	10
1.2 电子政务的理论价值	12
1.2.1 电子政务对改善行政环境的价值	12
1.2.2 电子政务对变革行政价值观的价值	13
1.2.3 电子政务对行政权力结构变迁的价值	14
1.2.4 电子政务对行政组织结构重组的价值	17
1.3 电子政务的实践意义	18
1.3.1 电子政务对重塑政府业务流程的意义	18
1.3.2 电子政务对促进政府工作方式转变的意义	19
1.3.3 电子政务对提高行政效率的意义	20
1.3.4 电子政务对促进科学决策和民主决策的意义	21
本章小结	22
关键术语	22
思考题	23
第 2 章 电子政务的基本概念	24
2.1 电子政务的内涵	24
2.1.1 电子政务的内涵界定	24
2.1.2 电子政务的相关概念及区别	26
2.2 电子政务的外延	29
2.2.1 电子政务的组成部分	29
2.2.2 电子政务的应用形式	30
2.2.3 电子政务的服务领域	33
2.3 电子政务的特点	35
2.3.1 电子政务的一般特征	35

2.3.2 电子政务发展的难点	37
本章小结	38
关键术语	38
思考题	39
第3章 电子政务的功能和结构模型	40
3.1 电子政务的功能设计	40
3.1.1 电子政务的功能定位	41
3.1.2 电子政务的功能内容	42
3.2 电子政务的体系结构	45
3.3 电子政务的业务模型	50
3.3.1 电子政务的宏观模型	50
3.3.2 电子政务的参考模型	52
3.3.3 电子政务的信息模型	55
本章小结	55
关键术语	56
思考题	56
第4章 电子政务的工作形式	57
4.1 政府机关内部的办公自动化	57
4.1.1 政府机关内部的办公自动化系统的作用	57
4.1.2 政府机关内部的办公自动化系统的功能	58
4.2 政府机关间的政务信息资源整合与共享	59
4.2.1 政务信息资源整合	59
4.2.2 政务信息资源共享	60
4.3 政府机关不同职能部门的协同办公	62
4.3.1 协同办公的目的和形式	62
4.3.2 协同办公的方案制定	63
4.4 政务信息的对外发布	63
4.4.1 政务信息网上对外发布的作用	63
4.4.2 政务信息对外发布的内容	64
4.4.3 政务信息发布的控制	65
4.4.4 政务信息发布的监管	65
4.5 在线政务处理	66
4.5.1 在线政务处理的作用	66
4.5.2 在线政务处理的内容	67
4.5.3 网上行政审批	68
4.6 工作形式改善的主要途径——政务流程再造	69
4.6.1 政务流程再造的指导思想	70
4.6.2 政务流程再造的原则	70

4.6.3 政务流程再造的基本步骤	71
本章小结	72
关键术语	72
思考题	72
第5章 电子政务的法律法规和政策	73
5.1 电子政务的法律法规建设	73
5.1.1 电子政务的法律体系	73
5.1.2 国际相关法律法规现状及特点	74
5.1.3 我国相关法律法规现状与特点	75
5.1.4 部分相关法律法规简介	77
5.1.5 电子政务立法的研究方向	86
5.2 电子政务的政策设计	88
5.2.1 制定完善的电子政务政策的含义	88
5.2.2 我国电子政务相关政策	89
本章小结	94
关键术语	94
思考题	94
第6章 电子政务安全保障体系	95
6.1 电子政务信息安全的需求	95
6.1.1 电子政务信息安全的基本需求	95
6.1.2 电子政务信息安全的主要威胁	96
6.2 电子政务安全的策略	98
6.3 电子政务安全架构	108
6.3.1 电子政务安全框架结构	108
6.3.2 电子政务安全框架模型	110
6.3.3 电子政务授权服务模型	112
6.4 信息安全标准及法律法规	113
本章小结	115
关键术语	115
思考题	115

实 践 篇

第7章 全球电子政务发展的概述	119
7.1 电子政务在全球的发展	119
7.1.1 电子政务在全球发展的特征	119
7.1.2 电子政务在全球发展的现状描述	120
7.1.3 电子政务在全球发展的重点领域	122

7.2 全球电子政务发展的特点	124
7.3 全球电子政务发展的趋势	127
本章小结	130
关键术语	130
思考题	130
第8章 电子政务发达型国家的建设概况	131
8.1 新加坡的电子政务建设	131
8.1.1 新加坡电子政务发展概况	131
8.1.2 新加坡电子政务建设特点	134
8.2 加拿大的电子政务建设	135
8.2.1 加拿大电子政务发展概况	136
8.2.2 加拿大电子政务建设特点	137
8.3 美国的电子政务建设	138
8.3.1 美国电子政务发展概况	138
8.3.2 美国电子政务建设特点	140
本章小结	141
关键术语	141
思考题	141
第9章 电子政务发展型国家的建设概况	142
9.1 瑞典的电子政务建设	142
9.1.1 瑞典电子政务的发展概况	143
9.1.2 瑞典电子政务建设的特点	147
9.2 澳大利亚的电子政务建设	148
9.2.1 澳大利亚电子政务的发展概况	149
9.2.2 澳大利亚电子政务建设的特点	151
9.3 英国的电子政务建设	152
9.3.1 英国电子政务的发展概况	153
9.3.2 英国电子政务建设的特点	154
本章小结	157
关键术语	157
思考题	157
第10章 全球电子政务建设的经验和启示	158
10.1 电子政务建设面临的问题	158
10.2 电子政务建设的解决方案	161
10.2.1 解决方案的基本目标	161
10.2.2 解决方案的设计原则	162
10.2.3 解决方案的特性	163

10.2.4 解决方案的内容设计	164
10.2.5 典型的电子政务解决方案	165
10.3 电子政务建设的经验	167
10.4 电子政务建设的启示	170
本章小结	175
关键术语	175
思考题	175
第 11 章 我国电子政务建设的发展概况	176
11.1 我国电子政务的发展历程	176
11.1.1 办公自动化系统建设	176
11.1.2 专业领域信息化	177
11.1.3 政府上网工程建设	178
11.1.4 电子政务建设	179
11.2 我国电子政务建设的指导思想和原则	180
11.3 我国电子政务建设的主要目标和任务	181
11.4 我国电子政务建设的主要措施和内容	183
本章小结	190
关键术语	190
思考题	191

实 务 篇

第 12 章 电子政务的相关技术概述	195
12.1 计算机技术	195
12.1.1 计算机硬件	195
12.1.2 计算机软件	198
12.2 计算机网络技术	198
12.2.1 Internet 技术	199
12.2.2 Intranet 技术与 Extranet 技术	202
12.3 电子政务应用技术	204
12.3.1 数据库技术	204
12.3.2 多媒体文档管理技术	205
12.3.3 中间件技术	207
12.3.4 工作流技术	209
12.3.5 办公软件	211
12.4 电子政务服务技术	214
12.4.1 Web 技术	215
12.4.2 XML 标准及相关技术	216
12.5 电子政务集成技术	217

12.5.1	集成方式	218
12.5.2	电子政务集成技术	218
12.6	电子政务智能管理技术	220
12.6.1	数据仓库	220
12.6.2	OLAP 技术	222
12.6.3	数据挖掘技术	224
12.7	电子政务安全技术	225
12.7.1	防火墙	225
12.7.2	CA 认证系统和公钥基础设施	227
12.7.3	访问控制	229
12.7.4	VPN 技术	231
12.7.5	入侵检测技术	232
12.7.6	防病毒技术	233
	本章小结	235
	关键术语	235
	思考题	236
第 13 章	电子政务的运行保障	237
13.1	电子政务的环境建设	237
13.2	电子政务的制度建设	244
13.2.1	电子政务管理制度的基本概念和制定原则	244
13.2.2	电子政务管理制度的制定	245
13.2.3	政务信息资源目录体系与交换体系相关标准	249
13.3	电子政务的组织管理	249
13.3.1	管理职能的设计	250
13.3.2	电子政务项目组织	251
13.3.3	管理机构的设计	252
13.3.4	运行机制的设计	253
13.3.5	健全政府信息资源管理体制	254
	本章小结	255
	关键术语	255
	思考题	255
第 14 章	电子政务系统建设的步骤	256
14.1	电子政务系统建设的准备工作	256
14.2	电子政务系统的需求分析	258
14.3	电子政务系统的规划与设计	259
14.3.1	电子政务系统的规划步骤	259
14.3.2	电子政务系统的设计	261
14.3.3	电子政务系统方案的论证	264

14.3.4 电子政务系统的立项与资金建设	265
14.4 电子政务系统的实施	265
14.5 电子政务系统的监理	267
14.6 电子政务系统的审计	270
14.6.1 电子政务系统审计的相关概念	270
14.6.2 电子政务系统审计的对象、内容与步骤	271
14.6.3 电子政务系统的监理与审计的区别	272
本章小结	273
关键术语	274
思考题	274
第 15 章 电子政务绩效评估及其制度建设	275
15.1 电子政务绩效评估的概念及指标体系构成	275
15.1.1 电子政务绩效评估的概念	275
15.1.2 电子政务绩效评估指标体系构成	276
15.2 国外电子政务绩效评估体系的特点和启示	281
15.2.1 国外电子政务绩效评估体系的特点	281
15.2.2 国外电子政务绩效评估体系的启示	285
15.3 我国政府网站绩效评估指标体系的确立	287
15.3.1 我国政府网站绩效评估指标体系的发展状况	287
15.3.2 政府门户网站评估指标体系的内容	290
15.4 电子政务绩效评估制度建设	296
15.4.1 电子政务绩效评估制度建立的动因	296
15.4.2 电子政务绩效评估制度建设的目标和重点	302
本章小结	306
关键术语	306
思考题	307
第 16 章 我国电子政务应用的典型案例	308
16.1 国家“金”字工程	308
16.1.1 金桥工程	308
16.1.2 金关工程	310
16.1.3 金卡工程	312
16.1.4 金税工程	313
16.1.5 金智工程	314
16.1.6 金财工程	316
16.1.7 金审工程	317
16.1.8 金农工程	318
16.1.9 金水工程	319
16.1.10 金盾工程	320

16.2	北京市电子政务网上审批工程	321
16.2.1	北京市电子政务网上审批工程建设的历程	322
16.2.2	北京市电子政务网上审批工程建设的原则和任务	323
16.2.3	北京市电子政务网上审批二期工程的基本框架	324
16.2.4	北京市电子政务网上审批工程建设的应用成效	330
16.3	上海社保卡中心市民服务信息系统	332
16.3.1	上海社保卡中心市民服务信息系统建设的历程	332
16.3.2	上海社保卡中心市民服务信息系统建设的原则和任务	334
16.3.3	上海社保卡中心市民服务信息系统的解决方案	335
16.3.4	上海社保卡中心市民服务信息系统的应用成效	338
16.4	青岛政务网	339
16.4.1	青岛政务网建设的历程	340
16.4.2	青岛政务网的建设原则和任务	342
16.4.3	青岛政务网的解决方案	346
16.4.4	青岛政务网的应用成效	350
16.5	吉林省政府电子政务服务窗口	352
16.5.1	吉林省政府政务大厅	353
16.5.2	吉林省政府门户网站	360
	本章小结	370
	关键术语	370
	思考题	371
	参考文献	372
	后记	382

理 论 篇