



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

21世纪公共管理系列教材

电子政务教程

第二版

赵国俊◎主编

 中国人民大学出版社

普通高等教育“十一五”国家级规划教材
21世纪公共管理系列教材

电子政务教程（第二版）

赵国俊 主 编

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

电子政务教程 (第二版) / 赵国俊主编.
北京: 中国人民大学出版社, 2010
(21 世纪公共管理系列教材)
普通高等教育“十一五”国家级规划教材
ISBN 978-7-300-12452-0

- I. ①电…
II. ①赵…
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 (2010) 第 139384 号

普通高等教育“十一五”国家级规划教材
21 世纪公共管理系列教材
电子政务教程 (第二版)
赵国俊 主编
Dianzi Zhengwu Jiaocheng

出版发行	中国人民大学出版社	邮政编码	100080
社 址	北京中关村大街 31 号		
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	三河汇鑫印务有限公司		
规 格	170mm×228mm 16 开本	版 次	2004 年 3 月第 1 版 2010 年 8 月第 2 版
印 张	20.75	印 次	2010 年 8 月第 1 次印刷
印 数	372 000	定 价	29.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换



出版说明

现代意义上的公共行政与公共管理的研究和教育开始于20世纪初的西方。时至今日，随着公共管理职业化的发展，公共行政和公共管理的研究和教育事业在西方发达国家方兴未艾。从20世纪80年代开始，适应公共管理改革与发展和培养公共管理人才的需要，我国的公共行政与公共管理研究和教育，在经历了发展的挫折之后，开始了恢复和重建的工作。经过20多年的发展，特别是公共管理一级学科的设置和我国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育的启动，以及高校公共管理本科专业的大量开设，公共管理已成为当代中国社会科学和管理科学领域教学与研究的一个充满生机活力和具有远大发展前景的学科。

为了适应新形势发展的需要，更好地研究、指导、管理高等学校公共管理的教学科研工作，2001年4月，教育部公共管理类学科教学指导委员会成立，并于2001年12月在广州召开了第一届全委会。参会委员就学科发展方向、课程设置问题进行了充分的讨论，很多委员认为应根据新形势下学科发展的需要，对目前公共管理类的课程设置进行调整，按计划年内拿出调整方案。目前，公共管理本科教育发展很快，编写反映本学科最新研究成果、与时俱进的、具有创新性的、高质量的本科教材迫在眉睫。

在教育部公共管理类学科教学指导委员会的指导、支持下，在对很多院校的公共管理类本科专业课程设置进行调研和对一些院校的课程设置情况、设置方向进行座谈的基础上，结合现有的教育部关于公共管理类本科四个方向（行政管

理、公共事业管理、劳动与社会保障、土地资源管理)的课程设置情况,中国人民大学出版社组织全国著名专家,计划从2003年上半年开始,在2年内,陆续出版21世纪公共管理系列本科教材和教育部“十五”规划教材。

本套教材涉及公共基础课、专业基础课和选修课三部分的20多门课程。本套教材立足本科教学的需要,从本科教育的特点出发,从公共管理和公共行政教育的特点出发,在教材编写和内容安排上,强调基础知识、基本理论、基本技能;同时,也尽可能地体现创新性、前沿性的特点。

参加本套教材编写的有中国人民大学、北京大学、清华大学、复旦大学、中山大学、厦门大学、武汉大学、吉林大学、东北大学、西北大学等国内十几所著名大学的具有丰富教学和科研经验的教授专家,我们期望通过这种强强联合、优势互补、资源共享的方式,出版高质量的、权威性的精品教材。此外,为了保证教材的质量,更好地反映公共管理本科教学的特点,中国人民大学出版社邀请有关专家成立了21世纪公共管理系列教材专家指导小组。

公共管理的实践是不断变化和发展的,变革与发展是当代世界范围内公共管理的主题。随着公共管理实践不断发展,公共管理学科研究的范围、主题和内容也在不断地发展和变化。这就要求公共管理教育以及相关的教材在方方面面都应该不断地更新。我们还会根据变化了的环境和要求,对教材的编写工作以及教材本身作适当调整。望广大读者不断反馈信息,对这套教材提出批评、建议,以便于我们不断修订、完善。

中国人民大学出版社

2003年5月



修订说明

转眼之间，本书出版已经5年多了，而这5年恰恰也是电子政务变化发展最快、最大的5年。5年前我们的一些认识，有的经受住了时间的检验，有的则被实践证明是不准确，甚至是错误的。其实，自这部书出版以后，我们就不断发现了书中的一些问题，包括一部分不成熟、不规范、不正确的认识，一部分资料也已经失去时效。为了纠正错漏，补充新知识和新材料，反映电子政务发展的最新成果，以有利于教与学，现在我们对本书进行了修订。

修订本力求对电子政务发展的实际状况反映得更加准确一些，使我们对电子政务发展的规律性，特别是对中国电子政务发展的特殊规律和要求展现得更加接近真实和尽可能全面。因此，主要的修订工作是吸取了近年来国内外电子政务研究中的一部分新成果。

根据近年来本书主要读者的意见，以及我们在高等学校教学实践中的体会，修订本补充了一部分全新的内容，也对全书的结构安排作出了比较大的调整，初衷是力求使本书更加符合人们系统学习电子政务知识的一般规律，尽可能符合高等学校专业教育的规律性。

本书编写的人员也进行了调整，主要是增补了两位在教学一线从事电子政务相关教学工作的高等学校教师，个别同志则因工作调整或者其他原因没有再参加编写修订工作。侯卫真、王丹、解素芳、李传军、沈鸿梅、迪莉娅、赵国俊、张璋、武玉英分别参与编写了有关章节，赵国俊统纂了全书。



本书虽经修订，但限于我们的水平，以及依旧处于活跃发展期的电子政务几乎每时每刻都在发生着的巨大的变化，因此难免有这样或者那样的缺点和错误，恳望读者谅解，更恳望读者批评指正。

作者

2009年11月



目 录

第 1 章 电子政务概要	1
1.1 电子政务的内涵	1
1.2 电子政务的实质	6
1.3 电子政务的社会背景	9
1.4 电子政务的基本模式.....	17
1.5 国外电子政务的发展.....	33
本章小结.....	52
关键术语.....	52
复习思考题.....	52
阅读书目.....	53
第 2 章 中国电子政务及其发展历程	54
2.1 中国电子政务的发展历程.....	54
2.2 中国电子政务的基本功能.....	56
2.3 中国电子政务的效益.....	60
2.4 中国电子政务的总体框架.....	65
本章小结.....	72
关键术语.....	73



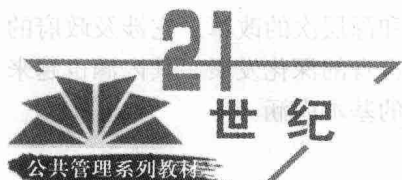
复习思考题	73
阅读书目	73
第3章 电子政务与政府管理模式的变革	74
3.1 电子政务对政府管理模式的影响	74
3.2 电子政务条件下政府管理的特征	79
3.3 电子政务促进或引发的政府管理模式变革	85
本章小结	88
关键术语	88
复习思考题	88
阅读书目	89
第4章 电子政务的运营理念	90
4.1 电子政务运营理念的基本内容	90
4.2 电子政务运营理念对传统政府管理的挑战	99
本章小结	103
关键术语	103
复习思考题	103
阅读书目	103
第5章 政府内部的电子化公务处理	105
5.1 政府通用事务处理的电子化——办公自动化	106
5.2 政府通用管理活动的电子化	112
5.3 政府业务处理与管理活动的电子化	125
5.4 政府专用公务处理系统与通用公务处理系统的集成	131
本章小结	132
关键术语	132
复习思考题	133
阅读书目	133
第6章 政府电子化公共服务	134
6.1 电子化公共服务及其作用	135
6.2 电子化公共服务的种类	138

6.3	我国政府目前实际提供的电子化公共服务	142
6.4	政府电子化公共服务提供的主要方式	144
6.5	政府电子化公共服务的发展	152
	本章小结	164
	关键术语	164
	复习思考题	164
	阅读书目及网站	165
第7章	政府信息资源开发利用与管理	166
7.1	政府信息资源及其价值	166
7.2	政府信息资源开发利用与管理与电子政务的关系	171
7.3	政府信息资源的建设	172
7.4	政府信息资源的开发利用	179
7.5	政府信息资源管理	190
	本章小结	194
	关键术语	194
	复习思考题	194
	阅读书目	195
第8章	电子政务安全管理	196
8.1	电子政务的安全需求	196
8.2	电子政务安全管理	199
8.3	电子政务安全管理实施	203
8.4	安全保障技术	209
	本章小结	211
	关键术语	211
	复习思考题	211
	阅读书目	211
第9章	电子政务法制建设	213
9.1	全球电子政务发展所面临的法制困境	213
9.2	电子政务的发展要求有更加优化的法制环境	216
9.3	世界各主要国家和地区的电子政务法制建设	217



9.4	我国电子政务的法制建设情况	224
9.5	我国电子政务法制建设的发展	227
	本章小结	230
	关键术语	230
	复习思考题	230
	阅读书目	230
第 10 章	政府流程的设计与优化	232
10.1	政府流程	232
10.2	政府流程与电子政务	237
10.3	政府流程设计的原则与方法步骤	243
10.4	政府流程优化的方法技巧	246
10.5	政府管理常用流程图的绘制	251
	本章小结	258
	关键术语	259
	复习思考题	259
	阅读书目	260
第 11 章	中国电子政务发展战略	262
11.1	中国电子政务发展战略的理论和平台	263
11.2	中国电子政务发展战略的出发点与体系框架	274
11.3	中国电子政务发展战略的实施	278
	本章小结	286
	关键术语	286
	复习思考题	286
	阅读书目	287
第 12 章	中国电子政务的发展基础	288
12.1	电子政务的法律政策基础	289
12.2	电子政务的管理基础	291
12.3	电子政务的信息资源基础	301
12.4	电子政务的信息基础设施	304
12.5	电子政务的技术基础	306

本章小结	308
关键术语	308
复习思考题	308
阅读书目	309
参考文献	310
后 记	312



电子政务概要

学习重点

- 电子政务的基本内涵；
- 电子政务的社会背景；
- 电子政务的基本模式；
- 世界主要国家和地区电子政务发展的基本经验。

加快电子政务建设，推进行政管理体制改革的，提高政府工作效率和公共服务水平，为公众参与经济社会活动创造条件。

——温家宝总理在 2006 年 6 月 12 日全国电子政务工作座谈会上所作的批示

1.1 电子政务的内涵

电子政务已经成为社会信息化的一个重要组成部分，它是政府适应信息社会发展的客观选择。电子政务不仅仅是在政府活动中引入某项信息技术和设施，或者以特定的方式、方法改善政府工作的某些过程及其业务环节，实际上，电子政



务是政府为适应信息社会的发展而进行的全方位和深层次的改革。它涉及政府的结构和施政等方方面面的变革和发展，并且随着自身的深化发展，其内涵也越来越丰富和复杂。首先，让我们了解一下电子政务的基本内涵。

1.1.1 电子政务的含义

随着电子政务的不断推进和相关科学研究的不断深入，基于不同的视角，人们对电子政务形成了多元化认识。

有人侧重从信息技术应用的角度认识电子政务。他们认为，电子政务是基于网络或其他现代信息技术手段的应用，实现政务活动的数字化、自动化和网络化，以改善政务活动的效率水平。如一种代表性的论点即认为：电子政务是“运用信息技术使信息自由流动以打破传统纸张和物质的界限的系统”^①。

有人侧重从互联网对政务方式变革的角度认识电子政务。他们认为，电子政务是政府在互联网上建设政府网站，并通过政府网站改善政府与社会之间的联系方式和服务方式。政府通过互联网可以公开政务、发布信息，开展网上行政审批、提供网上服务项目和网络化社会管理等活动。如一种代表性的论点即认为：电子政务就是“通过运用信息技术以建设高效的通道，提高政府服务提供能力，以更好地服务于公众、商业机构和公务人员”^②。

还有人侧重从改革政务方式、进行政务重组的角度认识电子政务。他们认为，电子政务就是应用现代信息技术改进传统的政府职能活动方式，通过对社会管理和公共服务方式的信息化过程，改善政府的管理和服务，变革传统政务关系中业已存在的 G to G、G to B、G to C 等联系方式和运行结构，以支持高效率的政府运行。如一种代表性的论点即认为：电子政务是使得基于纸质文件的业务过程实现自动化或计算机化，从而创造政府新型领导方式、新型商议和战略决策方式、新型业务办理方式、新型与公民和社区交流的模式，以及组织并提供信息的新途径。^③

有人侧重从网络化的整体型政府的角度认识电子政务。他们认为，电子政务是基于网络技术等现代信息技术的政府运作方式。网络化的重要特征是广泛联系

① 见 <http://www.cddc.vt.edu/digitalgov/gov-publications.html>, accessed on September 18, 2002.

② Deloitte and Touche, “At the Dawn of e-Government: The Citizen as Customer”. <http://www.publicnet.co.uk/publicnet/fe000620.htm>, accessed on January 9, 2003.

③ Rogers W'O Okot-Uma, “Electronic Governance: Re-inventing Good Governance”, Commonwealth Secretariat, London, p. 5; <http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/Okot-Uma.pdf>; Internet; accessed on August 14, 2002.



性以及由此引起的平面化,网络技术应用这一特征,使电子政务的发展经历了由政府各自建设网站到进行政府网站整合,建设电子政务门户网站的过程。政务门户网站的建设应用促进了面向社会的政府组织结构和 workflows 的优化重组和业务集成,继而发展成超越时间和空间障碍,打破部门之间的分隔,具有资源应用统一、服务方式统一、管理一体化和网络支撑平台统一等特征的整体型政府。基于电子政务这样的发展历程,有人认为,电子政务就是整体型的、数字化的政府新形态。新加坡政府就是从这样的角度认识电子政务的,它在“智慧国 2015 蓝图(2007—2015)”中提出“3I 策略”(创新、整合与国际化),并提出“多个部门、一个政府”的口号,同时,它正在实施的一项重要计划也被命名为“整合政府 2010 计划(2007—2010)”^①

也有人侧重从社会信息化各领域全面融合发展的角度认识电子政务。他们认为,电子政务不仅仅包含政府运行过程信息化,还包含政府决策管理领域的信息化;不仅仅包括政务业务流程的信息化,还包括政府服务过程的信息化;不仅仅是政府的行政过程的信息化,还是民主决策过程的信息化;不仅仅要在政府活动范畴内进行信息化,还要推动信息技术的广泛化应用,使电子政务与社会信息化相融合,发展社会信息化。瑞典学者阿克·格朗兰德就曾经指出:“电子政务是政府社会管理的新方式,而不仅仅是一个在确定的范围内集中提供服务的信息系统。”^②

1.1.2 电子政务及其相关概念

在电子政务发展过程中,人们根据各自的实践基础形成和使用了很多与电子政务相关度很高的概念或者提法,如“电子政府”、“数字政府”、“政府上网”、“政府信息化”、“政府办公自动化”、“政府办公信息系统”等。为了能确立一个所研究问题的概念基础,我们有必要初步界定一下这些概念或者提法。

1. “电子政府”与“电子政务”

“电子政府”的概念来源于对国外相关词语的翻译,即 electronic government。而“电子政务”一词,是基于我国的国情和相应的工作范畴而使用的词汇。在我国普遍使用“电子政务”一词的主要原因如下:

(1) “电子政务”一词的应用范畴具有更高的涵盖性,符合我国的国情实际。

^① 参见王元放:《新加坡电子政务成功经验及对我国的启示》,载《电子政务》,2007(11),89页。

^② [瑞典]阿克·格朗兰德:《何为外部——探索电子政务领域》,2005年夏威夷第38次系统科学国际会议材料。



在我国的政治体制中，党的领导机构、政府部门、人民代表大会和政治协商会议的工作，以及人民法院和检察院的工作都是政务活动，只有使用“电子政务”一词，才能将这些机构及其活动都涵盖进来。因此，在“电子政务”中使用“政务”一词，规避了“政府”一词特指行政机构及其活动的特指性，将党的领导机构、政府部门、人大、政协、法院、检察院等政务机构及其活动都涵盖其间，准确反映了我国的实际情况和特点。在“电子政务”这一大的概念下，还有“电子党务”、“电子人大”、“电子政协”、“电子法院”、“电子检察院”等称谓，这些概念都是电子政务的下位概念。

(2) “电子政务”一词与“电子商务”一词相对应，易于使用。在“电子政务”一词被普遍认识之前，e-business、e-commerce 已经统一翻译成“电子商务”，并已经得到了社会和专业领域的普遍认同。而“电子政务”和“电子商务”在构词方式上具有相同性，一政一商，易于为大众广泛接受，好记好用。

此外，e-gov 翻译成电子政务具有对应性。在英文中，名词可以用作动词，e-gov 可以理解为政府工作的电子化、信息化。但在中文中，“政府”这个名词不能作动词用，对于非专业人士特别是大众，很容易误解为成立了一个“电子政府”的新机构。

2. “数字政府”与“电子政务”

从字面上看，“数字政府”是对英文词组“digital government”的直译，意指数字化的政府。数字化是信息化的特征之一。数字化更强调载体方式是数字化的，而非模拟化或传统型的，其运行的技术是由数字化方式构成和支撑的。因此，“数字政府”的概念更多地强调了电子政务与传统政府和技术运行方式上的不同特征，即以数字化的方式替代传统的模拟方式，特别是政府中的信息因素及其处理方式更是如此。

“数字政府”概念由于过于强调这一社会事物非本质的技术特征，因此，不易被广大社会公众理解和接受。在网络平台上，由众多信息技术基础设施支撑的，由数字技术方式构建起来的所谓“虚拟政府”，既不好理解，又无法触摸，这对电子政务融入社会，为社会提供更为广泛和优质的服务是十分不利的。因此，“电子”这一更具有“物质感”的概念成为普遍易于接受的概念。

3. “政府办公自动化”与“电子政务”

“办公自动化”（office automation, OA）。美国麻省理工学院季斯曼教授从提高数据处理效能的角度将 OA 界定为：“所谓办公自动化，就是将计算机技术、通信技术、系统科学及行为科学应用于传统的数据处理技术难以处理、数据量庞



大且结构不明确的包括非数值型信息的办公事务上的一项综合技术。”^①之后有人建议“为了充分反映信息社会和网络环境下现代办公自动化的时代特征，为了适应经济全球化和信息网络化对办公自动化的需求，建议将‘办公自动化’（office automation, OA）改为‘办公信息系统’（office information system, OIS）”。“办公信息系统是以计算机科学、信息科学、地理空间科学、管理科学、行为科学和网络通讯技术等现代科学技术为支撑，以提高专项和综合业务管理和辅助决策的水平为目的的综合性人机信息系统。”^②

总体来说，“政府办公自动化”、“政府信息系统”可以看做是政府信息化或电子政务的一个有机组成部分。“办公自动化”或“办公信息系统”主要是解决政务过程与流程问题的信息化方式，可以提供自动化处理政务信息的技术功能，可以认为是政务活动的技术应用方式和技术组织方式。“政府办公自动化”无论是在概念的范畴上，对政务活动提供的功能上，还是在技术组织方式上，都与“电子政务”有所区别。这种区别，目前至少已经为专业人士所理解和认可。

4. “政府信息化”与“电子政务”

“政府信息化”也是经常被提及的一个概念。这一概念所包含的意义与“电子政务”的概念范畴有所交叉，主要强调了政务的信息化过程，是指政府开展信息化建设，并推进电子政务发展。在这两个词的语义关系上，“政府信息化”强调的是过程，而“电子政务”是其结果。因此，在研究或实践电子政务建设活动时，常常使用“政府信息化”一词，而潜在地把“电子政务”当作建设活动的范畴或概念空间。

此外，在国外，“政府在线”（government on line）一词也经常被使用，这一概念主要是指政府在网络上构建或实行政务活动，其技术支撑平台是基于互联网的，业务实现的方式即所谓“虚拟政府”。

1.1.3 有关电子政务的几种定义

目前，国际国内还没有形成具有高度权威性的电子政务的定义，但如下几个具有代表性的定义，对我们比较充分地认识电子政务的基本属性具有较高的价值。

^① 转引自孙淑杨：《办公自动化原理及应用》，3页，北京，中国人民大学出版社，1999。

^② 王健主编：《电子时代机构核心信息资源管理——OA环境中的文件、档案一体化管理战略》，4页，北京，中国档案出版社，2003。