

电子政务基础

秦晓东 徐燕 编著



贵州科技出版社



E

-Government base book

电子政务基础

秦晓东 徐燕 编著

贵州科技出版社

· 贵 阳 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

电子政务基础 / 秦晓东, 徐燕编著. — 贵阳: 贵州科技出版社, 2003. 7

ISBN 7-80662-260-8

I. 电 ... II. ①秦 ... ②徐 ... III. 电子政务—基本知识 IV. D035. 1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 047180 号

贵州科技出版社出版发行

(贵阳市中华北路289号 邮政编码: 550004)

出版人: 丁 聪

贵州煤田彩印厂印刷 贵州省新华书店经销

850mm×1168mm 32开本 6.375印张 169千字

2003年7月第1版 2003年7月第1次印刷

印数: 1~3 000 定价: 18.00元

序

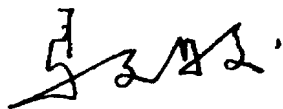
进入 21 世纪，人类以前所未有的速度迈入信息化社会。信息化已成为当今世界发展的大趋势，更是我国产业优化和实现工业化、现代化的关键环节，是实现社会生产力超常规跨越式发展的强大推动力。

电子政务是信息化的重要组成部分，是提高行政管理效能的重要工具和手段，在全面推进国民经济和社会信息化的今天，电子政务所起的特殊作用将愈益彰显。

电子政务已成为当前政务建设的重中之重。江泽民同志在中国共产党第十六次全国代表大会上强调指出：进一步转变政府职能，改进管理方式，推进电子政务，提高行政效率，降低行政成本，形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。中共中央办公厅和国务院办公厅在《国家信息化领导小组关于我国电子政务建设指导意见》中也明确指出：把电子政务建设作为今后一个时期我国信息化工作的重点，政府先行，带动国民经济和社会发展信息化。

我国正处于电子政务建设的发展时期，各级政府在建设中都不同程度积累了经验，在很多地区电子政务正发挥着不可替代的作用，对于深化行政管理体制改革，提高政府绩效产生了重大的

积极的影响。掌握、钻研有关电子政务方面的知识，已是建设和运用好电子政务的当务之急。《电子政务基础》一书正是为了适应电子政务建设需要，使公务员进一步学习、掌握、钻研信息技术和电子政务的相关知识，不断提高信息技术水平，在政务活动中运用信息技术，使政府机关行政管理、应急指挥、快速反应能力和决策效率得到提高，高质量、高效率地为政府提供宏观管理和科学决策服务的一本工具书。作为分管科技教育的副省长，能目睹我省青年科技工作者在全国范围内率先编著既属高科技范畴，又有广泛适用性、基础性的《电子政务基础》，深感欣慰，故乐于为之序。



2002年9月18日



第一章 电子政务概述.....1

第一节 电子政务——信息时代发展的必然.....1

第二节 电子政务的概念.....5

第三节 发达国家的电子政务.....7

第四节 我国电子政务的发展.....13

第二章 我国电子政务的主要任务18

第一节 电子政务建设的原则.....20

第二节 电子政务的网络平台.....21

第三节 电子政务的重点业务系统.....25

第四节 电子政务信息资源建设.....26

第五节 电子政务建设的基础性工作.....27

第三章 政务信息资源建设.....29

第一节 政务信息资源的基本概念.....29

第二节 政务信息资源的采集.....37

第三节 政务信息资源的加工处理.....40

第四节 政务信息资源库的建设.....43

第四章 电子政务业务应用系统 50

- 第一节 电子政务业务系统的发展阶段 50
- 第二节 电子政务的业务应用系统分类 51
- 第三节 电子政务的业务应用系统 56
- 第四节 重点业务系统介绍 58

第五章 网上办公应用系统 63

- 第一节 办公自动化系统 63
- 第二节 网上交互式审批系统 74
- 第三节 电子公文交换系统 79

第六章 电子政务网络与信息安全 83

- 第一节 电子政务安全体系 84
- 第二节 电子政务网络安全 89
- 第三节 信息安全管理 91
- 第四节 电子政务安全技术 95

第七章 电子政务建设的一般程序 104

- 第一节 电子政务规划编制 104
- 第二节 电子政务系统的建设实施 106
- 第三节 电子政务建设项目的管理 113
- 第四节 电子政务系统建设后的维护和管理 114

第八章 电子政务培训 117

第一节 电子政务培训的意义和要求.....117

第二节 电子政务培训的内容.....120

第三节 电子政务的培训方式.....122

第九章 电子政务保障措施.....124

第一节 电子政务的组织领导.....124

第二节 电子政务的组织实施.....126

第三节 电子政务的资金保障.....127

附录.....129

电子政务相关词语解释.....129

电子政务相关政策法规.....135

电子政务规划纲要选编.....152

国内电子政务网站域名.....192

后记.....196

参考文献.....197

第一章 电子政务概述

第一节 电子政务——信息时代发展的必然

一、我国政府高度重视信息化建设

以计算机、通信、网络技术为代表的信息技术革命正在全球兴起，人类正进入以信息化为代表的新经济时代。信息化是 21 世纪世界经济和社会发展的的大趋势，是产业升级和实现工业化、现代化的关键环节，是实现社会生产力超常规跨越式发展的强大推动力。加快信息化建设，是我们面临的历史机遇，也是我国现代化建设的迫切需要。信息化对加快改革、提高人民生活水平、提高国民经济的整体素质正产生深刻的影响，它关系到政治、经济、社会、文化和国家安全的全局，是一个国家未来发展的战略制高点；信息化的发展程度和水平已经成为衡量一个国家和地区的国际竞争力、现代化程度、综合国力和经济增长能力的重要标志。

党中央、国务院一贯高度重视信息化工作。1984 年 9 月，我国改革开放的总设计师邓小平同志为《经济参考报》题词：“开发信息资源，服务四化建设”。1991 年，江泽民同志也明确指出：“四个现代化，哪一化也离不开信息化。”党的十五届五中全会提出：“大力推进国民经济和社会信息化，是覆盖现代化建设全局的战略举措。以信息化带动工业化，发挥后发优势，实现社会生产力的跨越式发展。”充分说明了信息化建设在国民经济和社会发展中具有十分重要的作用。因此，我们要大力推进国民经济和社会信息化。

2001年12月26日,国务院总理、国家信息化领导小组组长朱镕基同志主持国家信息化领导小组第一次会议时强调,要高度重视,加强统筹协调,坚持面向市场,防止重复建设,扎扎实实推进我国信息化建设。2002年7月,国务院副总理、国家信息化领导小组副组长吴邦国同志在全国信息化工作电视电话会议上提出,推进国民经济和社会信息化,事关我国现代化建设的全局和第三步战略目标的实现,体现了江泽民总书记“三个代表”重要思想的要求,是党中央高瞻远瞩,总揽全局,面向新世纪作出的重要战略决策。吴邦国同志强调:推进国民经济和社会信息化,关键在应用,重点在落实,成败在领导。一要高度重视,加强领导;二要以需求为导向,务求实效;三要统筹规划,突出重点,防止重复建设;四要重视基础建设;五要高度重视网络与安全,采取技术手段,加强日常管理,严厉打击各类信息网络违法犯罪活动,切实保障信息内容与网络安全。各地区和部门要认真贯彻落实中央关于加快推进信息化的战略部署,抓住发展机遇,利用技术成果,大力推进国民经济和社会信息化,用务实的精神,做扎实的工作,努力开创信息化工作的新局面。

目前,我国正处于国民经济和社会信息化发展的初期。信息化为我国实现跨越式发展提供了可能,使中华民族面临难得的发展机遇;全球信息化加速发展,国际竞争日趋激烈,也使我国面对越来越严峻的挑战。

二、电子政务的意义

在全球信息化迅速发展的背景下,以电子政务为代表的政府管理服务职能实现数字化、网络化、无纸化,正在一些国家尤其是发达国家中快速发展。电子政务已成为公共行政管理体制改革的重要方法和目标,它是政府管理方式的一场革命,既要求政府能够高效、公开、透明,而且更意味着政府要通过网络来处理相

关的公共行政管理事务。随着我国加入世界贸易组织（WTO），政府公共行政管理会面临多方面的影响和挑战，电子政务既是政府改革的目标，又是一种作为政府公共改革的技术支撑。利用现代电子手段创造一种新的领导方式，用电子手段创新和规范政府行政行为，这对于我们迎接 WTO 挑战是至关重要的。政府必须按照世贸组织的规则办事，政府的管理职能将转变为依照法律规定进行宏观调控和为市场服务，而电子政务的建设将大大提高我国政府宏观调控和市场服务的质量。

2002 年 2 月 27 日，朱镕基总理在国家科技教育领导小组举办的科技知识讲座上强调，推进电子政务建设，对于提高国民经济总体素质，提高现代化管理水平，加强政府监管，提高行政效率，开展反腐倡廉等，都具有重要意义。他进一步地指出：“随着信息技术在世界范围内的迅猛发展，特别是互联网技术的普及应用，电子政务的发展正在成为当代信息化的最重要的领域之一。为了适应国际形势和我国经济建设与社会发展的需要，我国必须加快电子政务的发展。实行电子政务政府要先行，中央各部门要做好本部门的规划与实施步骤。发展电子政务要与转变政府职能相结合，要加快行政审批制度改革，为实行电子政务创造条件。实现由传统政务到电子政务的转变，是一个复杂的系统工程，因此，必须积极、认真对待，做好规划，逐步实施。要强调利用信息化手段加强政府的有效管理，使政府的各项监管工作更加严密、有效，服务更加便捷、高效，把各级政府建设成为廉洁、勤政、务实、高效的政府。”2002 年 11 月 8 日，江泽民同志在中国共产党第十六次全国代表大会上作的题为《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面》的报告中明确提出：“进一步转变政府职能，改进管理方式，推行电子政务，提高行政效率，降低行政成本，形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。”

在社会发展的过程中，政府占据了主导地位，信息化的建设，政府要先行一步，在当前无疑有着深刻的现实意义。电子政务是国民经济和社会信息化的基础和龙头，它具有很强的带动作用，电子政务程度的高低将直接影响政府管理服务的质量。其重要意义主要体现在以下几个方面：

1. 政府部门实现电子化和网络化办公。就要求政府机关普遍利用电子技术、网络技术，实现办公业务和信息的传输，提高公文、信息的运转效率和政府机关公务员的科技素质，整合政府职能，规范行政行为，使政府机关行政管理、应急指挥、快速反应能力和决策效率进一步提高，能高质量、高效率地为政府提供宏观管理和科学决策服务。

2. 政务信息资源能有效利用。公务人员积极利用多媒体技术、数据库技术，建立政府机关办公业务和辅助领导科学决策需求的电子信息资源库，提高政府决策的科学性、准确性和及时性，促进政府宏观决策水平的提高。

3. 政务信息资源的共享。政府高层决策需要的很多信息都掌握在政府各工作部门，要发挥这些信息的辅助决策作用，就必须建立一套体系完善、标准统一、内容适时、流程规范的信息共享机制，打破部门间的条块分割和部门封锁，将信息孤岛联接起来，真正实现信息的共享。

4. 政府通过网络与公众建立一种新型的互动关系。以互联网技术为依托建立面向公众的政府信息网，推行政务公开，办事程序公开，提高政府办事的透明度，促进法制建设，加强社会对政府行政和执法的监督，改善政府与公众的关系，促进廉政建设，使政府施政方式有实质性的改变，全面构建民主开放的现代政府。

5. 电子政务的建设会推动国民经济和社会信息化的发展。政府带头大力建设电子政务，必将有力地推动企业信息化、家庭信

息化和社会信息化的发展。

政府管理的现代化必须依靠信息化来推动和实现，用信息化思路 and 手段来改造和提升传统行政管理模式，最终实现电子政府，以适应信息技术的进步和信息社会的要求。率先实现政务领域的信息化，将会极大地带动国民经济和社会发展的信息化进程。

当前，我国已经进入全面建设小康社会、加快推进现代化发展的新阶段。在新形势下，大力发展信息化特别是电子政务，对于深化行政管理体制改革，提高政府绩效具有重大意义。

第二节 电子政务的概念

一、什么是电子政务

20 世纪 70 年代，美国人提出了办公自动化（Office Automation,OA）的概念，利用信息技术和通讯技术，处理办公室业务，主要应用在信息的加工、存储和传输方面。20 世纪 80 年代以后，管理信息系统又成为人们关注的焦点，管理信息系统是适应管理者决策和有效履行职能的需要而建立的信息加工和处理系统，重点是支撑和满足政府管理职能，以及政府对适时、准确、相关的信息的需求。20 世纪 90 年代以来，随着信息技术和因特网技术的飞速发展，人们又提出了电子政府和电子政务的概念，主要是利用现代信息技术实现政府办公业务的电子化和自动化，通过网络实现信息的快速传递和共享；进一步增强政府对社会、经济、文化管理和服务的功能，并使政府能扮演好“管理者”、“服务者”、“消费者”三重角色，真正适应信息经济时代的要求。

从信息化的内涵来讲，信息化又可分为政府信息化、产业信息化、社会公共领域信息化和家庭信息化。针对建立电子政府这项任务，我国提出了要实现电子政务的目标。所谓“政务”，就是指“政府行政事务”，“政务”是电子政务的主体，而“电子”则是实现主体的手段和形式。所谓电子政务，就是政府部门通过运用现代电子和网络技术，实现政府组织和工作流程的优化，建立高效、公开、科学、规范的现代行政管理体系。同时，也可以理解为政府行政事务管理方式、内容和手段的电子化、网络化和现代化。

二、电子政务的内涵

电子政务最重要的内涵就是运用电子技术和网络技术，打破政府部门的组织界限，使得人们可以从不同的渠道获取政府的信息及享受政府提供的各种服务，而不是传统的要经过繁琐程序、层层关卡审核的工作方式；政府间及政府与社会各界之间也是经由各种电子化渠道进行沟通，并根据公众的需求、公众可以使用的形式、公众要求的时间及地点，提供公众各种不同的服务选择。

电子政务的应用主要包括以下几个方面：

1. 政府职能公告。公布政府职能、机构设置、办事程序、新闻发布等。
2. 网上信息查询。建立各种信息资源库，使公众能方便地从网上获取。
3. 网上便民服务。党政领导机关及政府各职能部门在网上开设便民服务信箱和投诉热线，及时帮助公众解决问题。
4. 电子商务。在以电子签章（CA）及公开密钥等技术构建的信息安全环境下，推动政府机关之间、政府与企业之间以电子资料交换技术（EDI）进行通信及交易处理。

5. 网上采购及招标。在电子商务的安全环境下,推动政府部门以电子化方式与供应商进行采购、交易及支付处理。

6. 电子税务。通过提供电子化表格,可以使纳税人足不出户在网上直接报税和交税。

7. 电子邮递。政府通过建立统一的电子邮件系统,实现网上电子邮件传送,起到加强政府之间、政府部门之间及政府与社会之间的沟通作用。

8. 电子报关。企业可以在网上直接申报进出口货物,完成无纸化报关业务。

9. 电子公文。利用计算机完成公文制作并实现科学管理,同时在网上进行公文传递,使政府相关部门能方便地获取所需的政府信息。

10. 网上福利支付。运用电子资料交换、智能卡、磁卡等技术,实现政府各种社会福利的电子支付。

11. 电子身份认证。将公民的个人身份证、个人信用、养老保险、医疗信息、工作档案及指纹等身份识别信息集成一张个人IC智能卡,通过网络可以方便地获取各种服务,真正实现个人“一卡通”。

第三节 发达国家的电子政务

从全球范围来看,政府信息化已是大势所趋。联合国经济社会事务部把推进发展中国家电子政府作为一个重点,希望通过信息技术的应用改进政府组织、重组公共管理,最终实现办公自动化和信息资源的共享。近年来,随着信息技术的快速发展,世界各主要发达、发展中国家纷纷启动电子政务工程,把利用信息技术改进传统管理方式看做是新世纪政府变革的重大机遇和挑战。

美国和欧洲等发达国家积极倡导并推进信息高速公路计划，在信息高速公路计划中，电子政务、电子商务、远程教育、远程医疗和电子娱乐是其中很重要的部分，而电子政务又是这 5 个应用领域中的首要应用者。据粗略统计，政府部门掌握着 80% 的有效社会信息资源。传统情况下，普通公民获取的信息主要来自报纸、电视、新闻杂志以及各种可以被普知的文件中，绝大多数的信息被封锁在政府的上层机关。这些都与整个世界的民主化、政府的开放化潮流不相适合。另外，在全球化的世界趋势下，信息的封存也是极不利于经济的发展。为了改变这种状况，近年来，美欧等发达国家为提高其国际竞争优势，更主要的是为了改变政府在公众心目中的形象，以政府投资为主，相继推出国家信息基础设施建设，并用网络构建“电子政府”，作为提升政府效率及便民服务的重点，以建立一个反映人民需求为导向的政府，并以更有效的行政流程，为人们提供更广泛的、更便捷的信息及服务。

一、美国

在实施电子政务的众多发达国家当中，美国是起步较早、发展最为迅速的国家，目前美国的电子政务已进入扩建和推广实施阶段。美国前总统克林顿和副总统戈尔在其任期内曾积极倡导和推动电子政府建设，戈尔在后来的总统竞选中，将电子政府作为自己最具号召力的竞选口号之一。

1993 年 9 月美国提出建立国家信息基础设施 (NII)；1994 年 12 月，美国政府信息技术服务小组出台《政府信息技术服务的远景报告》，提出“利用信息技术协助政府与公众间的沟通”，建立电子化政府，向公众提供更有效率、更方便的服务。

1995 年至 1996 年，克林顿政府出台的《政府纸张消除法案》，要求政府部门必须使用电子表格，逐步实现政府部门的无纸化办公；联邦机构最迟在 2003 年实现全部上网，使民众能方

便地获取政府掌握的信息。

2000 年 9 月, 美国政府建成一个大型电子网站——“第一政府网站”(www.firstgov.gov), 目的在于加速政府对公民需要的反馈, 减少“橡皮图章”和中间工作环节, 让美国公众能更方便、更快捷地了解政府, 并能在一个政府网站内“一站式”实现公民向政府申请贷款、完成竞标合同、网上付税等服务; “第一政府网站”内容丰富, 分类齐全, 一方面收集并完成了全美国几十个州及各县、市的有关材料及网站链接, 而另一方面又按经济、商业、农业、食品、艺术、文化等行业进行分类, 使公民能方便地查询其中的内容和相关的网站。美国政府也开始在网上进行如购买政府债券、网上缴纳税款以及邮票、硬币买卖等商务活动。美国政府积极推动电子政务的另一个重要原因在于提升美国的政府运行系统, 使政府的行政管理更富效率, 运作成本更低, 并努力改变美国政府部门的官僚作风。布什政府在 2001 年 4 月公布的 2002 预算草案称, 布什总统计划在未来 5 年中建立一个 1 亿美元的“电子政府基金”, 希望建立一个“充满活力, 但又有限”的政府, 在推动各州和地方政府提高工作效率的同时, 使公民有能力以一种更及时和更有效的方式和联邦政府机构进行交流。

2001 年“9·11”事件后, 美国 IT 业遭受了沉重的打击, 布什政府为了促进经济复苏, 把建设电子政务作为刺激国内 IT 业增长的手段之一。

2002 年美国在信息技术方面的投资达到 48 亿美元, 2003 年预计将达到 52 亿美元, 在这些投资中将有很大一部分用于电子政务建设。1992 年至 1996 年间, 美国由于推进了电子政务, 政府员工人数减少了 24 万, 关闭了近 2 000 个办公室, 节约了大量开支。