



21

世纪高等继续教育精品教材

电子政务

DIANZI ZHENGWU

刘文富 编著



21

世纪高等继续教育精品教材

电子政务

DIANZI ZHENGWU

刘文富 编著



中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

电子政务/刘文富编著
北京: 中国人民大学出版社, 2009
21 世纪高等继续教育精品教材
ISBN 978-7-300-11477-4

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 213088 号

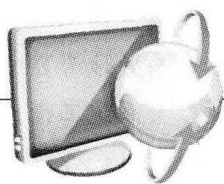
21 世纪高等继续教育精品教材

电子政务

刘文富 编著

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	北京鑫丰华彩印有限公司	版 次	2010 年 1 月第 1 版
规 格	185 mm×260 mm 16 开本	印 次	2010 年 1 月第 1 次印刷
印 张	14.25	定 价	26.00 元
字 数	276 000		

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换



序

当今世界，科技飞速发展，综合国力竞争日趋激烈，信息化正在逐步成为推动经济发展的强大动力，国家信息化水平已成为衡量一国综合国力和国际竞争力的重要指标，一个信息化的政府则是提高国家信息化水平的关键因素。党的十六大报告提出：“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。”2008年，党的十七大报告又指出“必须始终保持清醒头脑，全面认识工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展的新形势新任务”，并提出“推行电子政务，强化社会管理和公共服务”。这为我国电子政务的建设与发展指明了方向，也为探索电子政务的理论与实践提出了崭新的课题。

电子政务是快速发展的现代电子信息技术与政府改革相结合的产物。其主要特点是，应用现代信息技术推进政务改革，改造、优化和完善政府的业务流程，不断提高政府的工作效率和综合决策的协调性，在政府与社会公众之间建立快速便捷的良性互动关系。

作为国家信息化的重要组成部分，电子政务不仅有利于转变政府职能、规范政府行为、实现政务公开、提高政务运转效率和政府服务质量与水平，而且对带动整个国民经济和社会的信息化、实现跳跃式发展具有重要意义。

党的十七大召开后，我国电子政务的发展面临着前所未有的机遇，为电子政务建设在更大范围、更深层次的普及与提高奠定了坚实的基础，开辟了广阔的空间。但建设这项宏伟的系统工程依然任重而道远，需要我们不断总结经验，分步实施，稳步推进。“电子政务”课程就是在这种背景下开设的。

“电子政务”课程的开设，目的在于使学生全面了解电子政务的基本知识，培养学生的理论思维能力，提升学生对电子政务管理问题的敏感性，提高学生的管理理论素养、研究能力和实践能力，引导、激发和增强学生的科学精神、创新精神和进取精神。

本教材的主要任务是：使学生全面了解电子政务的起源、形成和发展的

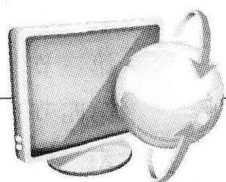


进程，认清电子政务发展的客观规律。电子政务的实质是政府利用信息和通信技术，更好地履行其职能，更有效地为公民和社会提供公共服务。电子政务工程是一项顺应信息化社会发展要求的社会系统工程。实施电子政务工程，不仅是转变政府职能、树立政府形象的迫切要求，也是推进开放、密切与世界交往的迫切要求。

希望本教材对电子政务知识的宣传普及以及电子政务的推广应用起到积极的促进作用。

刘文富

2010 年初



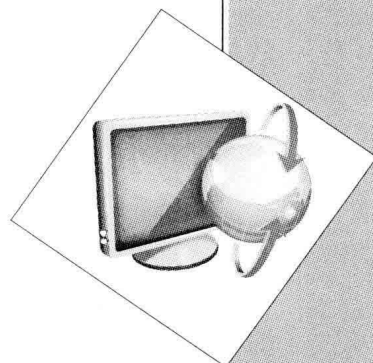
目 录

第一篇 电子政务的理论与基础	1
第一章 电子政务的基本概念	3
第一节 电子政务的含义及内容/3	
第二节 电子政务的功能/8	
第三节 电子政务的发展趋势/11	
第二章 电子政务的技术基础	14
第一节 因特网的形成及特点/14	
第二节 网络技术对社会发展的影响/21	
第三节 网络技术对政府管理的影响/26	
第三章 电子政务的理论预设	32
第一节 虚拟社会的兴起和发展/32	
第二节 网络社会的基本特征/35	
第三节 网络时代的社会特质/37	
第四节 虚拟社区的政治参与/41	
第四章 电子政务的政治基础	44
第一节 网络政治概述/45	
第二节 网络政治的功能/47	
第三节 网络政治的主要范畴/49	
第五章 电子政务的经济基础	53
第一节 网络经济的基本特征/53	
第二节 网络经济对社会的影响/55	
第三节 网络经济对电子政务的影响/59	
第四节 政府在电子商务中的作用/61	
第二篇 电子政务的应用与实践	65
第六章 电子政务与电子政府	67
第一节 电子政府兴起的背景/67	



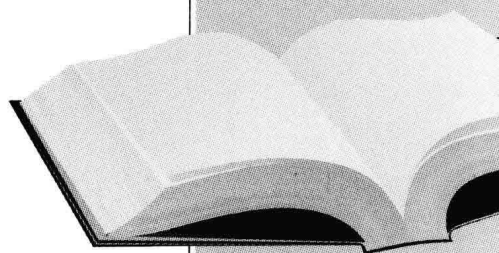
第二节 电子政府的含义/70	
第三节 电子政府的特点与目的/74	
第四节 电子政府的发展方向和面临的问题/75	
第七章 电子政务与政府组织	80
第一节 网络时代的组织结构/80	
第二节 网络时代的权力结构/84	
第三节 政府组织运行的发展趋势/87	
第八章 电子政务与政府决策	91
第一节 网络技术对行政决策的积极作用/91	
第二节 网络技术对行政决策的不利影响/95	
第三节 网络时代行政决策应注意的问题/96	
第九章 电子政务与政府人员	100
第一节 网络技术对行政人员的影响/100	
第二节 政府信息化的人才需求/101	
第三节 网络时代的公务员建设/103	
第十章 电子政务与政府公文	106
第一节 网络时代的行政公文/106	
第二节 网络时代的公文处理/108	
第三节 网络时代的电子档案/109	
第三篇 电子政务的体系与结构	113
第十一章 电子政务的结构体系	115
第一节 电子政务系统的体系/115	
第二节 构建电子政务系统的基本原则/117	
第三节 电子政务系统结构/119	
第十二章 电子政务的标准制定	127
第一节 电子政务建设标准化趋势/127	
第二节 电子政务标准的内容/129	
第三节 制定电子政务标准的建议/131	
第十三章 电子政务的信息处理	135
第一节 实施政府信息化的必要性/135	
第二节 政府信息化的内容与功能/140	
第三节 实施政府信息化的思路/144	
第四节 实施政府信息化的建议/148	

第十四章 电子政务的方案设计	151
第一节 电子政务系统的建设方案/151	
第二节 电子政务系统建设的主要内容/152	
第三节 电子政务系统建设的关键问题/154	
第十五章 电子政务的环境建设	157
第一节 电子政务建设的软环境问题/157	
第二节 电子政务软环境建设的重点/160	
第三节 理性推进电子政务建设进程/162	
第四篇 电子政务的建设与管理	165
第十六章 网络时代的政府管理	167
第一节 网络技术对行政管理的影响/167	
第二节 网络时代的政府管理改革/170	
第三节 网络时代政府管理的发展趋势/174	
第十七章 电子政务的安全保障	177
第一节 电子政务的安全隐患/177	
第二节 电子政务的安全体系/178	
第三节 电子政务的安全管理/180	
第十八章 电子政务的法制建设	183
第一节 电子政务立法的必要性和紧迫性/183	
第二节 电子政务法制建设的特点、原则和内容/186	
第三节 电子政务法制建设应注意的问题/188	
第十九章 国外电子政务的发展	190
第一节 国外电子政务的发展/190	
第二节 部分国家电子政务的发展/193	
第三节 国外电子政务的作用和启示/199	
第二十章 中国特色的电子政务	203
第一节 我国电子政务建设的现状/203	
第二节 我国电子政务建设存在的问题/208	
第三节 我国电子政务建设的对策与思考/209	
第四节 电子政务网站建设指南/213	
参考资料	217



第一篇

电子政务的理论基础





第一章 电子政务的基本概念

学习目标

- ① 了解电子政务的含义，明确政务的广义与狭义之分；
- ② 了解电子政务的结构；
- ③ 掌握电子政务的系统；
- ④ 了解电子政务信息系统的主要特点；
- ⑤ 了解电子政务的功能。

基本概念

电子政务 电子政务信息系统 电子政务的功能

导 言

放眼当今世界，网络化浪潮正以汹涌澎湃之势席卷全球。建立起适应网络时代要求的涉及经济、政治、法律、道德文化体系等各方面的管理制度的任务，也已被提上日程。电子政务不仅是一个新的概念，而且是一种新的政府管理模式，能在信息时代发挥新型的管理职能。它的建构与技术有关，但不局限于技术领域。理想的电子政务必然以提高政府透明度为主导取向，以改善公共服务为基本目标。它的兴起既是网络技术进步的必然结果，更是政府再造的理性选择。

第一节 电子政务的含义及内容

对于电子政务这一时刻处于发展变化之中的全新事物来说，要想明确其内涵和外延并不是一件易事。电子政务不是一个相对固定的单一事物，而是一个包罗万象的范畴，而且其内涵和外延还在不断地发生变化。电子政务的应用主要是围绕政府部门内部、政



府部门和企业、政府部门与公民之间这三条主线而展开。

一、电子政务的含义

所谓电子政务，就是应用现代化的电子网络技术和管理理论，对传统政务进行持续不断的革新和改善，以实现高效率治理和服务的政府结构和运行方式。

电子政务是借助电子网络技术而进行的政务活动。由于电子政务是网络技术与政务活动的交集，所以它的内涵和外延在很大程度上取决于我们对于电子网络技术和政务活动所下的定义。

电子政务（E-government）一词是相对于传统政务（Government）和电子商务（E-commerce）而言的，是快速发展的现代网络技术与政府改革相结合的产物。

所谓政务，是指与政权有关的公共事务。它除了包括政府行政机关的行政事务以外，还包括立法司法部门、政党、社会团体以及其他各种公共组织的管理事务，如检务、审务、社区事务等。

政务有广义和狭义之分。其中，广义的政务泛指各类行政管理活动，而狭义的政务则专指政府部门的管理和服务活动。目前大家在探讨电子政务建设的时候，更多地是指政府部门的信息化建设，但实际上党委、人大、政协、军队系统和企事业单位等同样有行政管理活动，而且这些活动同样可以借助网络技术来进行。所以，网络技术在公共管理中的应用，实际上要远远超出政府系统的范围。利用先进的网络技术来提高办公效率，并不是政府部门的专利。为了方便分析，本书中采用狭义的政务概念，即政务专门指政府部门的管理和服务活动。

与“政务”一样，并非所有的网络技术与政务活动相结合，都能被称为电子政务。例如，政府部门通过传真来传递信息，就不能算是电子政务，因为传真机在这里充其量只是一个传递信息的途径和手段，而不能对政务活动的内容和开展方式产生根本性的影响。电子政务真正作为一个独立的概念出现，是在网络技术相对成熟和普及之后。只有在网络技术普及之后，大量政务信息的实时共享和双向交流在技术上才成为可能，从而使传统的政务开展方式发生根本性的改变。从这个意义上说，电子政务的物质基础是网络技术。

二、电子政务的内容

根据上述的狭义电子政务定义，电子政务主要包括三个组成部分：一是政府部门之间通过计算机网络而进行的信息共享和实时通信；二是政府部门与企业之间的电子化和网络化办公；三是政府部门通过网络与民众之间进行的双向信息交流。一个完整的电子政务系统，应当是上述三类系统的有机结合。

因此，从电子政务的服务对象看，电子政务主要包括以下三个方面：政府内电子政

务 (Government to Government, G2G); 政府对企业电子政务 (Government to Business, G2B); 政府对公民电子政务 (Government to Citizen, G2C)。

(一) G2G

G2G 是上下级政府、不同地方政府、不同政府部门之间的电子政务。G2G 主要包括以下内容:

(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。

(2) 电子公文系统: 在保证信息安全的前提下在政府上下级、部门之间传送有关的政府公文, 如报告、请示、批复、公告、通知、通报等, 使政务信息十分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、审判机关的审判案例、检察机关的检察案例等, 通过共享信息提高司法工作的效率和司法人员的综合能力。

(4) 电子财政管理系统: 向各级国家权力机关、审计部门和相关机构提供分级、分部门历年的政府财政预算及其执行情况, 包括从明细到汇总的财政收入、开支、拨付款数据以及相关的文字说明和图表, 便于有关领导和部门及时掌握和监控财政状况。

(5) 电子办公系统: 通过电子网络完成职务机关工作人员大多数的一般性重复工作, 节约时间和费用, 提高工作效率, 如工作人员通过网络申请出差、请假、复制文件、使用办公设施和设备、下载政府机关经常使用的各种表格、报销出差费用等。

(6) 电子培训系统: 向政府工作人员提供各种综合性和专业性的网络教育课程, 特别是适应信息时代对政府的要求、提升员工与网络技术水平的专业培训, 员工可以通过网络随时随地注册参加培训课程、接受培训、参加考试等。

(7) 业绩评价系统: 按照设定的任务目标、工作标准和完成情况对政府各部门业绩进行科学的测量和评估, 等等。

(二) G2B

G2B 是政府部门与企业之间的电子化和网络化办公, 是政府通过电子网络系统进行电子采购与招标, 精简管理业务流程, 提高办事效率, 快捷迅速地为企业提供各种信息服务, 减轻企业负担, 促进企业发展。G2B 主要包括以下内容:

(1) 电子采购与招标: 通过网络公布政府采购与招标信息, 为企业特别是中小企业参与政府采购提供必要的帮助, 向它们提供政府采购的有关政策和程序, 使政府采购成为阳光作业, 减少徇私舞弊和暗箱操作, 降低企业的交易成本, 节约政府采购支出。

(2) 电子税务: 使企业通过政府税务网络系统, 在家里或企业办公室里就能完成税务登记、税务申报、税款划拨、查询税收公报、了解税收政策等业务, 既方便了企业,



也减少了政府的开支。

(3) 电子证照办理：让企业通过因特网申请办理各种证件和执照，缩短办证周期，减轻企业负担。如企业营业执照的申请、受理、审核、发放、年检、登记项目变更、核销，统计证、土地和房产证、建筑许可证、环境评估报告等证件、执照，各种审批事项等，均可在网上办理。

(4) 信息咨询服务：政府将拥有的各种数据库信息对企业开放，方便企业利用，如政府向企业开放法律法规和规章政策数据库、政府经济白皮书、国际贸易统计资料等信息。

(5) 中小企业电子服务：政府利用宏观管理优势，为中小企业提高国际竞争力和知名度提供各种帮助，包括为中小企业提供统一政府网站入口；利用集合优势，帮助中小企业同电子商务供应商争取有利的能够负担的电子商务应用解决方案，等等。

(三) G2C

G2C 是电子政务的重要内容，是通过电子网络系统为公民提供各种服务，主要包括：

(1) 教育培训服务：如通过建立全国性的教育平台，资助所有的学校和图书馆接入互联网和政府教育平台；政府出资购买教育资源再提供给学校和学生；重点加强网络技术能力方面的教育和培训，以适应信息时代的挑战。

(2) 就业服务：通过电话、互联网或其他媒体向公民提供工作机会和就业培训，促进就业，如开设网上人才市场或劳动市场，提供与就业有关的工作职位缺口数据库和求职数据库信息，在就业管理劳动部门所在地或其他公共场所建立网站入口，为没有计算机的公民提供接入互联网寻找工作职位的机会，为求职者提供网上就业培训、就业形势分析、就业方向指导等。

(3) 电子医疗服务：通过政府网站提供医疗保险政策信息、医药信息、执业医师信息。为公民提供全面的医疗服务。公民可通过网络查询自己的医疗保险个人账户余额和当地公共医疗账户的情况；查询国家新审批的药物的成分、功效、试验数据、使用方法及其他详细数据，提高自我保健的能力；查询当地医院的级别和执业医师的资格情况，选择合适的医生和医院。

(4) 社会保险网络服务：通过电子网络建立覆盖地区甚至国家的社会保险网络，使公民可以通过网络及时全面地了解自己的养老、失业、工伤、医疗等社会保险账户的明细情况，有利于促进社会保障体系的建立和普及；通过网络公布最低收入家庭补助，增加透明度；还可以通过网络直接办理有关的社会保险理赔手续。

(5) 公民信息服务：为公民提供方便、快捷、费用低廉的接入法律法规和规章政策数据库的渠道；通过网络提供被选举人的背景资料，促进公民对被选举人的了解；通过在线评论和意见反馈了解公民对政府工作的意见，改进政府工作。

(6) 交通管理服务：通过建立电子交通网站提供对交通工具和司机的管理与服务。

(7) 电子证件服务：允许居民通过网络办理结婚证、离婚证、出生证、死亡证明等有关证书。

(8) 公民电子税务：允许公民个人通过电子报税系统申报个人所得税、财产税等个人税务。

三、电子政务与其他几个概念的异同

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、政府—公民电子商务、政府—企业电子商务等。这些提法从不同的角度揭示了电子政务的概念与特征。

(一) 办公自动化与电子政务

所谓办公自动化，主要是指利用现代化的办公设备、计算机技术和通信技术来代替办公人员的手工作业，从而大幅度地提高办公效率。办公自动化设备早在 20 世纪 80 年代就已经在我国普及应用，而电子政务系统的大规模应用基本上是 20 世纪 90 年代中期以后的事情。具体地说，电子政务和办公自动化在以下几个方面存在明显的差异：

(1) 应用定位不同。电子政务侧重于政府部门内部以及跨部门、系统和地区的应用，而办公自动化的应用重点一般是在部门内部，并且集中于办公人员的个人层面。

(2) 应用主体不同。办公自动化广泛地应用于几乎所有的党政机关和企事业单位，而电子政务顾名思义，其应用主体主要是各级政府部门。

(3) 系统用户不同。办公自动化的系统用户多为办公人员，而电子政务由于一般是互动式进行的，因此其系统用户的范围要广得多，除了政府部门的工作人员之外，还包括与这些部门相关的企业和公众等。

虽然电子政务和办公自动化在应用定位、应用主体、系统用户以及功能、系统管理模式等方面均存在较大的差异，但是它们之间仍然有着十分密切的关系。由于电子政务实现了打破部门界限的联网办公和互动式作业，因此可以把电子政务看作是办公自动化系统在范围和功能上的对外延伸，是面向全社会的政府办公自动化。

(二) 政府上网与电子政务

还有一个极易与电子政务相混淆的概念，那就是“政府上网”。这个词来源于 1999 年启动的“政府上网工程”。同年 1 月，中国电信联合 40 多家部委（办、局）的信息主管部门，共同倡议发起了“政府上网工程”。这项工程的主旨是推动各级政府部门开通自己的网站，并推出政务公开、领导人电子信箱、电子报税等服务，从而为政府系统的信息化建设打下了坚实的基础。“政府上网工程”取得了巨大的成功。在短短的一年时间内，全国各级政府部门申请的 gov.cn 域名就达到 2 400 余个，而且还开发了大量成功的网上应用项目。正是由于“政府上网工程”取得了如此大的成功，所以人们后来经



常用“政府上网”来指代我国的电子政务建设。

然而,严格地说,“政府上网”与电子政务建设并不是同一个概念。如果取“政府上网工程”的原意,那么“政府上网”的重点还是在于通过开通政府网站来推动政府部门与民众之间的电子政务活动。而完整意义上的电子政务则是一个更为宽泛的概念,还包括了政府部门内部以及部门之间的电子政务活动。所以,除非我们把“政府上网”的含义进行适当的扩展,把政府部门内部和部门之间的联网办公也包括进来,否则“政府上网”与电子政务之间不能简单地画等号。

(三) 传统政务与电子政务

如果以高成本、低效率为粗放的标志,那么传统政务实际上是一种粗放管理方式。传统政务的高成本表现在,进行同样程度的社会组织,所需的管理者人数多,管理费用高。行政人员规模、行政费用规模是衡量管理费用的重要指标。管理的粗放突出表现在官僚主义现象上,官僚主义是一种典型的高成本、低效率的管理方式。

官僚主义可不可以通过缩编来解决呢?正如专家所说,“小政府”不一定是合理规模政府和强政府,有些机构小是小了,但不能承担应承担的职责。单纯缩编而效率不变,可能会导致社会管理的削弱。单纯的小政府与直接政务的区别在于,单纯的小政府以牺牲效能为代价,而直接政务借助先进生产力来解放管理能力,它在降低管理成本的同时提高管理效率。

治本之策,在电子政务,即追求管理范围加大、任务加大后,可以不需要追加过多管理费用的办法。这也就是政务边际成本递减的办法。

第二节 电子政务的功能

电子政务的功能主要体现在:进一步促进政务信息公开,建设透明政府;改变公共管理模式,建设服务政府;进一步密切政府与公民关系,建设民主政府;进一步降低行政运作成本,建设高效政府。

一、进一步促进政务信息公开,建设透明政府

电子政务的一项重要功能就是促进政务信息公开,这也是当今世界各国建设透明政府的必然要求,建设透明政府的首要条件就是实现政府信息公开和政府行为公开。

电子政务要求政务信息公开,凡是法律规定需要向公众公布的政务信息都必须上网向公众公开,这大大提高了政府办事的透明性,可以防止信息被少数人截留专用或有选择地发布;可以防止信息被更改、掩盖。

电子政务有利于整合政务信息资源,推动政府信息资源对社会的开放,发挥其巨大的社会效益和经济效益。目前我国政府部门掌握着大部分有价值的信息资源,又是政策的制定者,相对于公众,它处于信息掌握的强势地位。由于政府信息公开的渠道和方式尚未完善,许多信息未能充分发挥作用,这是对全社会资源的浪费。电子政务实现政府信息公开,可以使这些数据和资料得以充分共享,降低信息的收集、传播成本,发挥其社会效益和经济效益,促进经济的发展。

电子政务的公开性还要求政府行为公开,无论是政府决策还是申报、审批等都不能实行暗箱操作,必须按规定程序通过电子流程来进行,并接受网民的监督;可以建立一个相对严格的制度,减少办事人员面对面的接触,这样“门难进,脸难看”的事情会大大减少,同时政府的廉政建设将得到加强。

二、改变公共管理模式,建设服务政府

网络环境下电子政务的管理模式,是以公众的需求为出发点、以公共服务的满意度为最终目标的,因此电子政务的实施就是将“以公众为中心”的服务模式具体化,把转变执政理念、提高服务意识贯穿到每一个为民众服务的环节,从而达到提高公众服务质量、建设服务政府的目的。

管理社会公共事务是政府的一项重要职能。电子政务将建设贴近民众、服务民众、关怀民众的便民政府,为民众提供高效便捷的公共服务。为此,应该做到以下几点:

首先,政府应主动收集、了解公众的生活信息、活动习惯及对政府的服务需求,建立与公众行为方式相适应的互动联系,提供高效的政府公共服务。

其次,用“一站式”、“一门式”无间断服务来代替上下班的办公机关,便于公众不受部门和时空限制地了解各种信息。通过政府网络,人们可以自己选择所需要的服务方式和服务种类,充分享受政府通过电子政务方式为人们提供的全天候、零距离的各种公共服务,遇到特殊困难还可以向政府有关部门提出特殊申请寻求帮助。

最后,要做好公共服务,最重要的是要树立以人为本的理念,从服务对象的需求出发,选择技术、整合资源、梳理流程、考核效益。如果是为居民服务的,就要以居民为中心;如果为企业服务,就要以企业为中心。这也是国际上发展电子政务的一个普遍经验。

三、进一步密切政府与公民关系,建设民主政府

推进电子政务有助于政府的科学决策、广泛征求公众意见、建立与公众的互动关系,从而推动民主政府建设。

决策是公共管理的核心内容,从其程序上来说需要经过拟制方案、分析论证、优选方案等多个环节。政府在制定政策、作出重大决策过程中,可以通过网络让公众参