

公务员

电子政务概论



GongWuYuan
DianZiZhengWuGaiLun

主 编：朱 颖
韩益鹏
全 良
主 审：吕洁华

黑龙江教育出版社
HeiLongJiangJiaoYuChuBanShe

公务员电子政务概论

朱 颖 韩益鹏 全 良 主 编
吕洁华 主 审

黑龙江教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

公务员电子政务概论 / 朱颖, 韩益鹏, 全良主编.
—哈尔滨: 黑龙江教育出版社, 2010. 7
ISBN 978 - 7 - 5316 - 5573 - 2

I. ①公… II. ①朱…②韩…③全… III. ①电子政
务—中国—公务员—教材 IV. ①D630.1 - 39

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 134299 号

公务员电子政务概论

Gongwuyuan Dianzi Zhengwu Gailun

朱颖 韩益鹏 全良 主编

责任编辑 徐永进

封面设计 周磊

责任校对 夏为

出版发行 黑龙江教育出版社

(哈尔滨市南岗区花园街 158 号)

印刷 哈尔滨太平洋彩印有限公司

开本 880 × 1230 毫米 1/32

印张 7

字数 170 千

版次 2010 年 7 月第 1 版

印次 2010 年 7 月第 1 次印刷

书号 ISBN 978 - 7 - 5316 - 5573 - 2

定价 36.00 元

黑龙江教育出版社网址: www.hljep.com.cn

如需订购图书, 请与我社发行中心联系。联系电话: 0451 - 82529593 82534665

如有印装质量问题, 请与我社联系调换。联系电话: 0451 - 82529347

如发现盗版图书, 请向我社举报。举报电话: 0451 - 82560814

编 委 会

主 审:吕洁华(东北林业大学)

主 编:朱 颖 韩益鹏 全 良(东北林业大学)

参编人员:常 悦(东北林业大学)

刘淑兰(漳州师范学院)

宋萍香(漳州师范学院)

李 沫(黑龙江大学)

李 微(东北林业大学)

霍春龙(兰州大学)

杨芙蓉(东北林业大学)

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”。

公务员作为电子政务服务的中坚力量,他们素质的高低,直接影响着电子政务实施的效果,关系电子政务发展水平的高低。然而,由于公共部门是一个相对封闭的、财政资源上具有硬约束的系统,人才流动较慢,致使公共部门成为信息人才的“低地”。有很多公务员并没有受过正规的信息化技能培训,远远不能适应办公自动化和信息技术新发展的要求。本教材内容注重理论与实践的结合,语言简洁,比较系统地介绍电子政务建设与发展中形成的基本理论,实践经验,实用技术和典型案例等。

本书由东北林业大学、兰州大学、黑龙江大学、漳州师范学院的教师编写而成。具体分工情况如下:朱颖(第

一章);李微(第二章,第三章第二节,第三节,第五章第四节,第五节,第九章);常悦(第三章第一节);全良(第四章);韩益鹏(第五章第一节,第六章第一节);李沫(第五章第二节);霍春龙(第五章第三节);杨芙蓉(第六章第二节);宋萍香(第七章);刘淑兰(第八章)。由东北林业大学经济管理学院博士生导师吕洁华教授主审。

本书在编写过程中参考了大量的互联网的资料,因时间仓促,未能一一列出,在此表示感谢!

主 编

2010年6月

目 录

第一章 电子政务的基本概念	(1)
第一节 电子政务的概念和特点	(1)
一、电子政务的概念	(1)
二、电子政务的特点	(7)
第二节 其他相关概念	(8)
一、政府信息化	(8)
二、电子政府	(10)
三、办公自动化	(12)
四、政府上网	(14)
五、电子商务	(16)
第二章 电子政务的框架结构	(18)
第一节 电子政务的基本结构	(18)
一、电子政务与传统政务的区别	(18)
二、电子政务的扁平化结构	(21)
第二节 电子政务的网络结构	(23)
一、政务内网及其工作模式	(25)
二、政务外网及其工作模式	(28)
三、政务内、外网的工作关系	(33)

第三章 办公自动化	(36)
第一节 办公自动化概述	(36)
一、办公自动化的定义	(37)
二、办公自动化的分类	(39)
三、办公自动化的发展历程及趋势	(40)
第二节 电子政务与办公自动化的关系	(42)
一、电子政务与办公自动化的相同点	(43)
二、电子政务与办公自动化的关系	(45)
第三节 政府办公自动化的管理	(47)
一、政府办公自动化存在的问题	(47)
二、政府办公自动化的发展对策	(48)
三、建设政府网络办公平台系统	(50)
四、政府网络办公自动化平台建设的步骤	(58)
第四章 电子政务的功能与工作模式	(62)
第一节 电子政务的系统组成和功能	(62)
一、电子政务的系统组成	(62)
二、电子政务的功能	(64)
第二节 电子政务系统的构成要素	(67)
一、技术要素	(67)
二、信息要素	(67)
三、职能要素	(68)
四、制度规则要素	(68)
五、人员要素	(69)
第三节 电子政务的业务领域	(69)
一、政府部门间的电子政务(G2G)	(70)
二、政府与公务人员间的电子政务(G2E)	(75)
三、政府与企业间的电子政务(G2B)	(76)

四、政府与公众间的电子政务(G2C)	(79)
第五章 电子政务的工作形式	(83)
第一节 办公自动化与流程梳理	(83)
一、为电子政务服务的办公自动化系统	(84)
二、流程梳理	(86)
第二节 信息交流与政务资源共享	(89)
一、信息交流	(89)
二、政务资源共享	(91)
第三节 政府机关不同职能部门的协同办公	(93)
一、协同办公的目的和形式	(93)
二、协同办公的方案制订	(94)
第四节 政务信息的对外发布	(95)
一、政务信息发布的方式	(95)
二、政务信息发布的内容及控制	(96)
第五节 在线政务处理	(100)
一、在线政务处理的意义	(100)
二、在线政务处理的方式及内容	(101)
三、网上行政审批	(102)
四、在线政务处理的注意事项	(103)
第六章 电子政务的基础建设	(105)
第一节 电子政务网络设施建设	(106)
一、“三网一库”的基本框架	(106)
二、从“三网一库”向“政务内外网”转变	(109)
三、网络基础设施	(110)
第二节 政府门户网站建设	(113)
一、政府门户网站	(113)
二、政府门户网站的功能	(116)

三、政府门户网站	的类型	(117)
四、政府门户网站	的建设思路	(118)
五、政府门户网站	的构建框架	(119)
第七章	电子政务在中国的探索	(121)
第一节	中国电子政务的概况	(121)
一、中国电子政务	发展的背景	(121)
二、中国电子政务	发展阶段	(123)
第二节	中国电子政务发展的现状和存在的问题	(128)
一、中国电子政务	的发展现状	(128)
二、中国电子政务	建设存在的问题	(132)
第三节	中国电子政务建设的发展趋势	(140)
一、国外电子政务	的发展趋势	(140)
二、中国电子政务	的发展趋势	(143)
第四节	中国电子政务建设的模式选择	(147)
一、电子政务建设	模式选择	(148)
二、电子政务运行	模式选择	(149)
三、电子政务技术	模式选择	(149)
第八章	国外电子政务透视	(153)
第一节	国外电电子政务概况	(153)
一、国外电子政务	的发展阶段	(153)
二、国外电子政务	的发展特点	(155)
第二节	世界主要发达国家的电子政务	(157)
一、北美洲主要	发达国家的电子政务	(157)
二、欧洲主要发	达国家的电子政务	(162)
三、亚洲主要发	达国家的电子政务	(166)
第三节	国外电子政务的经验及启示	(173)
一、我国电子政	务现状及其与国外差距	(174)

二、国外电子政务建设的经验	(175)
三、国外电子政务对我国的启示	(179)
第九章 电子政务实务模拟操作——网上审批	(185)
第一节 网上行政审批概述	(185)
一、传统的公众事务处理	(186)
二、网上办公	(187)
三、“一站式”服务	(189)
第二节 操作实例	(189)
一、行政审批系统功能	(189)
二、实战演练	(190)
三、业务办理	(195)
参考文献	(206)

第一章 电子政务的基本概念

学习目标:电子政务是一个新事物,全世界都在探索信息技术对政府管理和新经济带来的变革;电子政务也是一个发展中的概念,其涵义随着信息技术的发展和我們对其认知程度的加深在不断拓展。学生应理解电子政务的涵义,并能与其他相关概念相区别。

重点难点:

- 电子政务的涵义;
- 政府信息化的涵义;
- 办公自动化与电子政务的区别;
- 电子政务与电子商务的区别。

第一节 电子政务的概念和特点

一、电子政务的概念

电子政务是信息技术发展的必然产物。1993年,美国总统克林顿宣布利用信息技术改造政府,克林顿提出这个概念之初,其重心主要是放在利用信息技术来改造政府服务的提供方式,即政府通过电子网络系统为公民提供各种服务。各国纷纷投入人力、

物力,大力发展电子政务,现在它已经成为治国不可或缺的工具。根据联合国教科文组织的调查,89%的国家都在不同程度上着手推动电子政务的发展,并将其列为国家级的重要事项。无论发达国家或是发展中国家,都将电子政务视为政府必须优先予以关注的重要议题之一。电子政务作为信息时代的一个新生事物,帮助政府应对政治、经济、社会、军事、文化等各个领域所面临的挑战,其作用已经为世界各国所公认。“以电子政务求发展”,正在成为一个全球性的趋势。随着实践探索的深入,整合政府各部门的信息资源、实现跨部门的联合办公等内容逐渐得到重视,政府部门内部的电子化和网络化办公、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等也被纳入到电子政务的内涵中来。实际上,电子政务起源于20世纪七八十年代的办公自动化(Office Automation, OA)。企业家们都热衷于如何利用计算机技术进行办公文件的处理、存储和传输等操作,以提高工作效率、降低办公成本。20世纪80年代之后,控制处理取代事务处理成为人们关注的焦点,管理信息系统在大量处理信息的基础上引入决策机制,应用数学模型进行优化处理,大量应用以微型机为主的计算机网络,采用数据库达到资源共享的目的。80年代中后期,管理信息系统成为政府部门应用的主流,电子政务的内涵深化成为增强政府管理的数据处理能力和解决复杂问题的决策能力。20世纪90年代之后,互联网技术深入发展并在政府管理中广泛应用,美国等发达国家开始全面建设国家电子政务工程。

1998年10月,中国电信策划出台政府上网工程实施方案,并提出实施政府上网工程优惠政策和其他配套措施,与政府上网相关的话题第一次引起社会各界的广泛关注。1999年后,我国学者开始广泛关注电子政务发展。2001年全国人大通过的《国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》中,明确了“以信息化带动工业

化”的主张,并在部分城市开始电子政务示范工程。2002年,国家信息化领导小组决定把加快电子政务建设作为中国信息化工作的突破口和当年的工作重点。中国电子政务建设以及学界对电子政务的研讨都随之达到了高潮。“电子政务”一词在中国出现较晚。目前,有不同的提法,如“电子政府”、“电子化政府”、“数字政府”、“网络政府”、“在线政府”、“虚拟政府”等等。在发达国家,越来越多的政府官员与技术专家们采用 e - government 或者 e - governor 来代表政府信息化。2001年6月在华盛顿由世界银行组织的全球电子政务会议上,用得最多的词是 e - gov,既代表电子政务也代表电子政府。从电子政务的概念引入我国开始,首先被关注的是电子政务和电子政府的涵义以及国外发达国家电子政府的发展情况。

理论界对电子政务内涵的理解多种多样,并没有统一的定义。为了深入理解和认识实施电子政务正在或将要给政府管理带来的各种显性的和潜在的影响,研究其内涵是很有必要的。西方学者认为,电子政府的构建过程就是把工业化模型的大政府转变为新型的管理体系,以适应虚拟的、全球性的以知识为基础的数字经济,同时也适应社会的根本转变。这种新型的管理体系则以大量频繁的行政管理和日常事务都通过设定好的程序在网上实施,而将大量决策权下放给团体和个人为核心。从本质上讲,电子政务就是建立在信息技术基础上新的政府运作过程,是对现有的、工业时代的政府形态的一种改造,即利用先进的管理思想、信息技术及其他相关技术来构造更适合信息时代的政府结构和运行方式,是现代网络信息技术在政府管理与服务各个环节的全面应用。打破了以政府的机构和职能为中心的传统的政府运作过程,而是以用户为中心,以用户的需求为出发点,把企业和公众真正作为客户,对其进行管理和服务。但是,电子政务的关键是

政务,而不是电子。因其是信息技术和政务相结合的产物,我们可以从信息技术和政务两个方面来分析它的涵义。信息技术是能够扩展人的信息器官功能的一类技术。我们可以理解为,信息技术是能完成信息的获取、传递、加工、再生和使用等功能的一类技术。信息技术的应用不仅使政府具有了更强的信息获得能力和社会控制能力,拓展了政府的职能范围,而且随着政府对信息的垄断优势被打破,电子政务的物质基础是计算机网络技术。一般而言,电子政务是借助信息技术,以计算机网络为平台而进行的政务活动。它不仅意味着政府信息的进一步透明和公开化,而且意味着政府要通过网络来管理其管辖的公共管理事务。此外,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。学者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。然而,党委、人大、政协、司法、军队和企事业单位等同样有一定的行政管理活动,也可以借助信息技术来进行。所以,电子政务的应用,实际上要远远超出政府系统的范围。

准确地说,所谓电子政务(e - Government),是国家各级政府部门综合运用现代信息网络与信息技术,将其管理和服 务职能通过精简、优化、整合、重组后在互联网上实现,超越时间、空间与部门分隔的制约,为社会公众提供高效、优质、廉洁的一体化管理和服务,实现公务、政务、商务、事务的一体化管理与运行。它包含三个方面的内容:第一,电子政务必须借助于信息技术,离不开信息基础设施和相关软件技术的支持;第二,电子政务处理的是与政权有关的公开事务,除了包括政府机关的行政事务以外,还包括立法、司法部门以及其他一些公共组织的管理事务,如党务、检务、审务、社区事务等;第三,电子政务将传统的政府管理事务进行组织结构的重组和业务流程的再造后,在互联网上实现其职

能,不是现实政务的一一对应。因此,电子政务与传统政务之间有着显著的区别。在我国,电子政务既包括各级政府部门电子政务,也包括执政党以及国家权力机关、司法机关、政协等机构的电子政务。从这个意义上说,电子政务在中国特定的管理体制下,有着更为广泛的含义。

事实上,电子政务也是一个发展中的概念,其涵义随着信息技术的发展和我們对其认知程度的加深在不断拓展。国内外关于“电子政务”的定义有很多,下面是一些常见定义。

电子政务是指国家机关在政务活动中,全面应用现代信息技术进行办公、管理和为社会提供公共服务的一种全新的管理方式。

电子政务是基于计算机网络进行的政务活动,包括政府部门内部的电子化、网络化的政务活动,政府部门之间通过网络进行的政务活动,政府部门与社会和公众之间通过网络进行的政务活动。即在網上成立一个虚拟政府,在互联网上实现政府的职能工作。

电子政务是应用现代信息技术手段,对传统政务进行持续不断地革新和改善,以实现政府管理与服务高效率的有效载体。

电子政务是现代电子信息技术与政府改革相结合的产物。就是应用现代化的电子信息技术和管理理论,对传统政务进行持续不断地革新和改善,以实现高效率的政府管理和服务。

电子政务是一个综合的信息系统,它既不同于传统的办公自动化,也不同于简单的“政府上网”,是基于互联网络、符合互联网经济的特征、并且面向社会公众的政府办公自动化系统。

此外,有学者认为,电子政务其实就是各级政府机构的政务处理电子化,主要包括政务电子化、信息公布与发布电子化、信息传递与交换电子化、公众服务电子化等等。还有学者将电子政务

理解为办公自动化的高级发展阶段。实际上,这些提法都从不同的角度揭示了电子政务的概念与特征,但是每种提法对电子政务的理解却不尽相同,甚至还有较大的差别。政府所提供的大部分服务都属于“物质性”的服务,比如道路维修、公共安全、环境保护等等。无论信息技术再怎么高速发展,政府提供服务的基本方式是不会改变的。电子政务并非一个固定的单一的概念,它的内涵和外延仍在不断变化。在此列出多种定义有助于我们多方面地理解电子政务。

实际上,电子政务最重要的内涵是政府机构运用信息以及通信技术,打破行政机关的组织界限,构建一个电子化的虚拟机关,将其管理和服务职能转移到网络上去完成,同时实现政府组织结构和 workflows 的重组优化,使得人们可以从不同的渠道获取政府的信息及服务,而不是传统的经过层层关卡书面审核的作业方式;而政府机关之间及政府与社会各界之间也是经由各种电子化渠道进行相互沟通,并依据人们的需求、人们可以获取的形式、人们要求的时间及地点等,向人们提供各种不同的服务选择,并实现政府为公众提供更加优质服务的目的。正确理解电子政务的本质是十分重要的。

电子政务的发展引发了政府管理变革,推动了当代全球政府管理逐步从工业社会的传统模式向信息社会新的政府管理模式的转变。电子政务并不只是解决政府办事的有效性和效率问题也不仅仅是解决政府如何向居民、向企业提供更好的、更简便的服务的问题。

国内外电子政务实践的成功实例表明,电子政务是推动经济与社会发展的一个新的机遇,也是实现跨越式发展的一个手段,电子政务实际上为国家和地区的经济与社会发展提供了一种新的模式、一条新的道路。