

21世纪高等院校电子商务教育系列教材

电子政务

杨兴凯 主编

E-Government

FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

39

21 世纪高等院校电子商务教育系列教材

东北财经大学
0105 杨兴凯

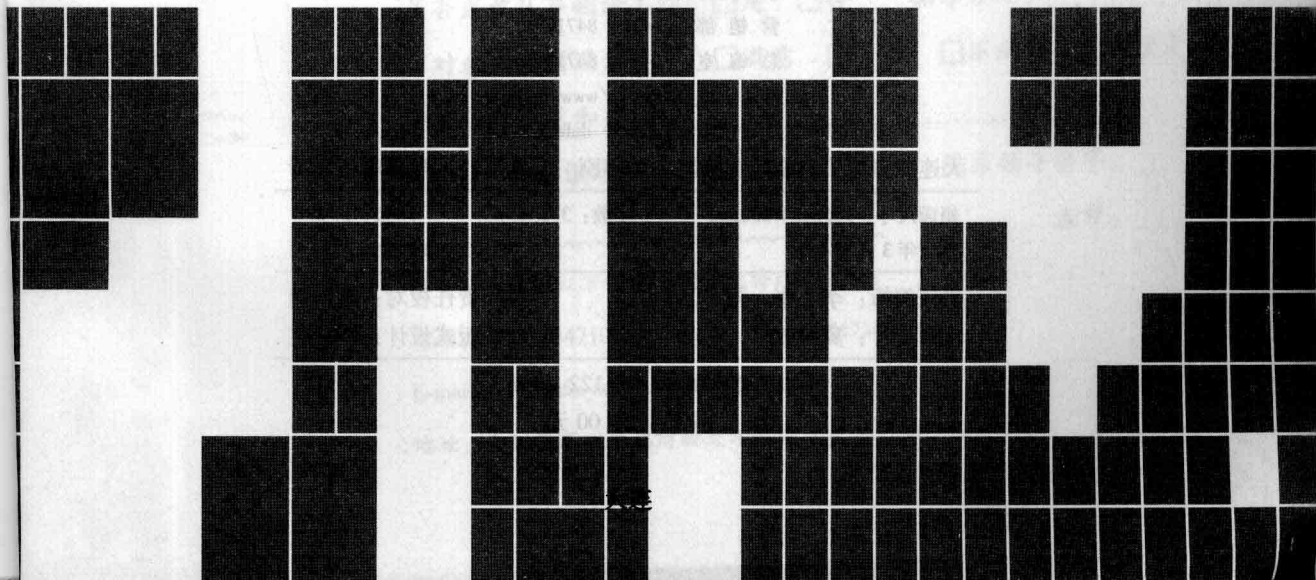
D035.1-39
Y303

电子政务

杨兴凯 主编

E-Government

FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press



© 杨兴凯 2010

图书在版编目 (CIP) 数据

电子政务 / 杨兴凯主编. — 大连 : 东北财经大学出版社, 2010. 3
(21 世纪高等院校电子商务教育系列教材)
ISBN 978 - 7 - 81122 - 891 - 5

I. 电… II. 杨… 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 (2010) 第 011348 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

教学支持: (0411) 84710309

营 销 部: (0411) 84710711

总 编 室: (0411) 84710523

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连北方博信印刷包装有限公司印刷 东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 186mm × 230mm

字数: 371 千字

印张: 17 3/4

2010 年 3 月第 1 版

2010 年 3 月第 1 次印刷

责任编辑: 李 彬 刘亨达

责任校对: 赵 楠

封面设计: 冀贵收

版式设计: 钟福建

ISBN 978 - 7 - 81122 - 891 - 5

定价: 28.00 元

前言

人类社会正进入高速发展的信息化时代，信息革命不仅加速了经济的全球化，而且使电子政务成为各国政府追求的目标和关注的焦点。电子政务正在提高着政府管理效率和质量，改进政府的服务能力和水平。政府深层次、多角度地发展电子政务已经在各国政府机构中达成共识，以发展电子政务为核心内容的政府革命正在悄悄地进行着。

电子政务涉及面广、系统复杂，是由多学科知识支持的新兴学科。因此，不能单纯地把电子政务看成是政府与电子的简单结合。实际上，电子政务的核心是政府，而不是技术，技术只是手段，关键还是电子政务的理论与认识。

本书以电子政务总体结构为主线，介绍了电子政务的理论、技术、建设和管理，注意收集每一个关于电子政务发展的新政策和动向，力求内容新颖、系统全面。本书分为4个部分，共10章。本书的具体结构为：第一部分介绍了电子政务系统的基本概念和理论，即第1~2章，具体内容包括电子政务的基本概念、总体结构以及电子政务与政府创新的关系；第二部分介绍了电子政务总体结构的各组成部分，即第3~7章，具体内容包括电子政务网络基础设施、电子政务业务应用体系、电子政务的公共监管与服务体系、电子政务的安全体系、电子政务标准保障体系；第三部分介绍了电子政务系统项目建设相关内容，即第8~10章，具体内容包括电子政务现代信息技术、电子政务系统建设与管理、电子政务监理、审计与评价、电子政务相关法律。

本书适用于电子商务专业、公共管理专业、信息管理专业的本科生和研究生的教学，也可作为MPA和公务员的教学用书或参考书。

本书由杨兴凯整体策划和统稿。本书共分为10章，具体分工如下：第1、2、3、5、10章由杨兴凯撰写；第4、7章由周跃锋撰写；第6、8、9章由刘宏撰写。周跃锋教授审阅了全书，并提出了宝贵的意见。研究生黄芬、李玲

玲、侯顺亚、王振兴和杨曼为本书做了校对工作。

本书是在东北财经大学出版社的支持、帮助和鼓励下完成的。本书在写作过程中参阅了大量的专著、教材、论文、报告及网上的资料，由于篇幅有限，未能一一列出。在此，向各位作者表示敬意和诚挚的感谢。

电子政务是一项复杂的系统工程，也是一个动态发展和不断建设的过程。信息技术的迅猛发展和行政管理的改革创新时刻影响着电子政务的实施模型和发展进程。尽管我们付出了艰苦的努力，但由于学识有限，时间紧迫，本书肯定在许多方面存在不足，恳请同行指正，并与我联系（电子邮箱：xkyang@sina.com）。我十分希望能和国内同行携手将我国的电子政务建设推向一个新的高度和水平。

杨兴凯
2009年7月

目录

第1章 电子政务概述	1
学习目标	1
主要解决的问题	1
1.1 电子政务产生的背景	2
1.2 电子政务的相关概念	3
1.3 电子政务的总体框架	8
1.4 电子政务的应用模式	10
1.5 电子政务的发展状况	13
1.6 我国电子政务现状分析	19
1.7 电子政务的发展趋势	22
本章小结	26
复习思考题	27
技能实训题	27
第2章 电子政务与政府创新	28
学习目标	28
主要解决的问题	28
2.1 电子政务对政府管理模式的影响	29
2.2 适应电子政务发展的政府创新	31
2.3 政务流程优化与再造	34
2.4 虚拟政府	38
本章小结	41
复习思考题	41
技能实训题	41

第3章 网络基础设施支撑体系	42
学习目标	42
主要解决的问题	42
3.1 电子政务的网络结构	43
3.2 电子政务的网络平台	46
3.3 电子政务的软件平台	54
3.4 数据库技术	60
3.5 中间件技术	64
本章小结	69
复习思考题	70
技能实训题	70
第4章 电子政务业务应用体系	71
学习目标	71
主要解决的问题	71
4.1 行政办公管理	72
4.2 人力资源管理	77
4.3 电子政务环境下的信息管理	81
4.4 电子政务环境下的决策支持	91
4.5 城市应急联动管理	95
4.6 移动电子政务	99
本章小结	107
复习思考题	108
技能实训题	108
第5章 电子政务公共服务体系	109
学习目标	109
主要解决的问题	109
5.1 政府公共服务的电子化	110
5.2 政府“一站式”服务	117
5.3 政府电子化采购	122
5.4 一站式行政审批	124
5.5 政府信息公开	132
5.6 政府电子化监管	135
本章小结	138
复习思考题	139
技能实训题	139

第6章 电子政务安全保障体系	140
学习目标	140
主要解决的问题	140
6.1 电子政务安全概述	141
6.2 电子政务安全技术保障体系	147
6.3 电子政务安全运行管理体系	156
6.4 电子政务安全基础服务保障体系	160
6.5 电子政务安全实施策略	165
本章小结	167
复习思考题	168
技能实训题	168
第7章 电子政务标准支撑体系	169
学习目标	169
主要解决的问题	169
7.1 电子政务标准体系概述	170
7.2 我国电子政务标准体系	171
7.3 我国电子政务标准的主要内容	176
7.4 我国电子政务标准发展现状与建设对策	178
本章小结	182
复习思考题	182
技能实训题	182
第8章 电子政务的现代信息技术	183
学习目标	183
主要解决的问题	183
8.1 Web 技术	184
8.2 政务智能	192
8.3 地理信息技术	203
8.4 workflow 技术	208
8.5 网格技术	212
本章小结	216
复习思考题	217
技能实训题	218
第9章 电子政务建设与管理	219
学习目标	219

主要解决的问题·····	219
9.1 电子政务规划·····	220
9.2 电子政务建设过程·····	227
9.3 电子政务的项目管理·····	240
9.4 电子政务的监理与审计·····	247
本章小结·····	256
复习思考题·····	257
技能实训题·····	257
第10章 电子政务的法律制度·····	258
学习目标·····	258
主要解决的问题·····	258
10.1 电子政务法律制度建设的基本原则·····	259
10.2 电子政务法的体系·····	260
10.3 国外电子政务立法的现状·····	261
10.4 我国电子政务立法现状·····	265
本章小结·····	270
复习思考题·····	271
技能实训题·····	271
主要参考文献·····	272

电子政务概述

学习目标

电子政务建设是推动国家信息化的龙头工程，是政府深化行政管理体制改革的主要动力和重要内容，它是政府实现管理现代化的必由之路。通过本章的学习，了解电子政务产生的背景；理解电子政务的含义；理解实施电子政务的意义；掌握电子政务的总体框架；掌握电子政务的应用模式；了解电子政务的发展状况及发展趋势。

◆ 主要解决的问题

- 电子政务的概念；
- 电子政务的功能；
- 电子政务的总体框架；
- 电子政务的应用模式；
- 我国电子政务的发展阶段、存在的问题及解决措施。

第

1

章

学习目标

主要解决的问题

- 1.1 电子政务产生的背景
- 1.2 电子政务的相关概念
- 1.3 电子政务的总体框架
- 1.4 电子政务的应用模式
- 1.5 电子政务的发展状况
- 1.6 我国电子政务现状分析
- 1.7 电子政务的发展趋势

本章小结

复习思考题

技能实训题

全球性的信息化、网络化进程正在改变着人们的生活方式。政府，作为人类社会治理体系基本组成部分的公共组织，既是社会信息资源的最大生产者和拥有者，也是社会信息产品的领先使用者和主要传播者，在面临严峻的现代信息通信技术挑战的同时，也迎来了一个全新的发展时期——电子政务时代。本章将分别阐述电子政务的背景、意义、概念、模式、原则、内容、功能和发展状况。电子政务在改进和优化政府组织、重组公共管理、提升政府管理的效率、提高政府服务的能力和水平等方面，正焕发着越来越旺盛的生命力。

1.1 电子政务产生的背景

在当前网络化、信息化、全球经济一体化的趋势中，政府信息化作为国家信息化的基础，直接影响国家的竞争力和社会经济的发展进程，信息技术的应用在未来的政治、经济和军事方面逐渐成为主导力量。

1.1.1 国家信息化

国家信息化是指在国家统一规划和组织下，在农业、工业、科学技术、国防及社会生活各个方面应用现代信息技术，深入开发、广泛利用信息资源，加速实现国家现代化进程。国家信息化可以理解为政府信息化、社会信息化和国民经济信息化的集合。

(1) 政府信息化。

政府信息化是指政府有效利用现代信息和通讯技术，通过不同的信息服务设施，对政府的业务流程、组织结构、人员素质等方面进行优化、改造的过程。政府信息化是一个不断发展变化的过程。

(2) 社会信息化。

社会信息化是指人们的社会生活及与之密切相关的社会服务、社会管理的信息化，主要包括社会生活信息化、社会服务信息化和社会管理信息化三个方面的内容。

(3) 国民经济信息化。

国民经济信息化是指充分运用现代信息技术，开发和利用信息资源、改造传统产业结构、提高经济增长质量、推动经济社会发展转型的进程。企业是国民经济的细胞，企业信息化是国民经济信息化的重点。

在国家信息化体系建设中，政府信息化是整个信息化中的关键，是优先发展的领域。

1.1.2 电子政务产生的原因

电子政务的产生有其深刻的背景，主要是技术因素和社会因素两个方面的原因。

(1) 技术因素。

计算机技术、互联网技术和通讯技术的飞速发展,促进了电子商务的产生和发展。电子商务的发展与成熟为电子政务的运作模式提供了技术上的支持。

(2) 社会因素。

在社会信息化不断推进的过程中,各级政府的办公自动化需求也在不断升级。“无笔记办公”、“无纸办公”、“电子政府”等口号的提出基本概括了当今政府办公自动化工程的内涵与发展方向。但是,随着应用的进一步普及和范围的不断扩大,原有的各种办公自动化系统越来越难以适应网络时代政府办公的高标准要求,电子政务系统就是在这种情况下应运而生的。

1.2 电子政务的相关概念

1.2.1 电子政务的概念

所谓电子政务,是指借助电子信息技术而进行的政务活动。电子政务真正作为一个独立的概念出现,是在计算机网络技术相对成熟并普及之后,大量政务信息的共享和双向交流在技术上的实现,使传统的政府开始发生根本性的改变,从这个意义上说,电子政务的物质基础是计算机网络技术。

1) 电子政务的定义

电子政务(E-government, E-governance, E-gov)是近年来伴随着互联网、电子商务等新生事物出现的新概念,国际上有很多比较正式的定义,如联合国、世界银行、经济合作与发展组织和 Gartner 公司等给出的定义。

本书认为,政务有广义和狭义之分。其中,广义的政务泛指各类公共管理活动;狭义的政务则专指政府部门的管理和服务活动。因此,电子政务也可以分为广义电子政务和狭义电子政务。

就我国而言,广义的电子政务,是指运用信息技术和通信技术实现中国共产党的组织、国家权力机关、国家行政机关、国家立法机关、国家司法机关以及其他一切公共管理活动的开展和事务处理。我们也可以把这些更具体的公共管理活动称为电子党务、电子人大、电子政协、电子政府、电子司法等。另外,对于军队和学校等部门的建设,我们称为电子军务和电子校务。

狭义的电子政务是政府在其管理和服务职能中运用现代信息和通信技术,实现政府组织结构和 workflows 的重组优化,超越时间、空间和部门分隔的制约,全方位地向社会提供优质、规范、透明的服务,是政府管理手段的变革。

图 1—1 表明了广义电子政务与狭义电子政务之间的关系。

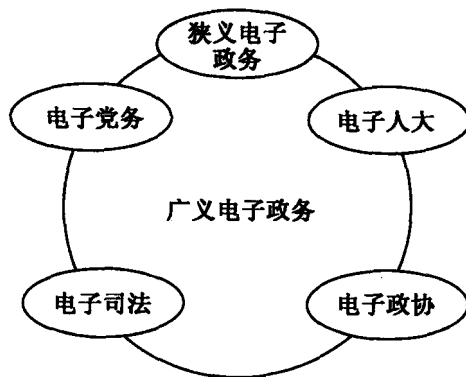


图 1—1 广义电子政务与狭义电子政务

2) 电子政务的内涵

从上述定义可以看出，电子政务本身包括三个方面的内涵：

(1) 政府机构各部门实现行政自动化、网络化和信息化，帮助提高政府在行政、管理和服务方面的效率，积极推动机构精简和程序简化等新的业务流程和管理模式。

(2) 利用政府内建立的网络、信息资源和现代化手段，为社会公众提供多种方式、任何地点、任何时间的 (Anyhow、Anywhere、Anytime) 3A 优质服务。

(3) 以政府的信息化加强政府部门的协作，改进政府运行方式，并推动和加速整个国家和社会的信息化发展。

3) 电子政务的实践意义

实施电子政务对公共行政实践的意义，通常表现得较为直接和充分。

(1) 电子政务对重组政府业务流程的意义。

电子政务并不是简单地将传统的政府管理事务原封不动地搬到网络上，而是在政府业务流程优化和重组的基础上，以一种创新的方法和程序去完成原有的业务功能。电子政务的发展将打破政府部门的职能分割，为政府业务流程的重组和优化提供全新的平台。具体表现为：第一，政府流程应该有清晰可辨的输入和输出，输入在流程中增值后转化为输出；第二，重组政府业务流程由串联转为并联；第三，实现业务流与信息流的高度重合。

(2) 电子政务对促进政府工作方式转变的意义。

随着电子政务工程的逐步实施，政府将逐步实现办公手段的自动化、业务工作的程序化和管理的科学化，这些都将促进政府工作方式发生重大转变。具体表现为：第一，从体力操作型向知识智能型转变；第二，从职能分工型向综合协调型转变；第三，从被动型向主动型转变；第四，电子政务要求有更多的团队合作。

(3) 电子政务对提高行政效率的意义。

行政效率作为公共行政绩效评估体系中的一个重要衡量标准，一直是现代公共行政的

核心价值理念和追求的主要目标。电子政务对提高行政效率的意义具体表现为：第一，电子政务的实施可以帮助测定行政效率；第二，电子政务的实施提供了降低行政成本的工具；第三，电子政务将提高效率的重点放在提高公共服务质量上。

(4) 电子政务对促进科学决策和民主决策的意义。

行政决策历来都被视为政府实施公共管理的重要途径和维护公共利益的主要手段。电子政务的实施将有利于行政决策向着合理、规范、高效的方向发展，从而加快决策科学化和民主化的发展。具体表现为：第一，提高了政府的理性决策能力和质量，提升了决策的科学化水平；第二，强化了对行政决策执行的监督，降低了决策执行变形的发生率；第三，收缩了行政决策的范围，在一定程度上实现了“小政府、大社会”的价值追求；第四，打破了决策的“暗箱操作”，提高了决策制定的透明度和决策程序的规范性。

4) 电子政务与传统政务的区别

传统政务的处理方式是以政府机构和职能为中心的，企业、社会组织和公众要通过政府部门办理相关事务。业务流程复杂、审批环节众多、议事程序漫长、效率低下，严重影响政府形象，也为腐败行为留下了巨大的空间。

电子政务的处理方式是以公众为中心的，政府以“向社会提供高效、优质的政府管理与服务”为出发点，帮助企业、社会组织和公众办理各种经济与社会事务。电子政府与传统政府的政务比较见表1—1。

表1—1 电子政府与传统政府的政务比较

对比项目	传统政府	电子政府
政务机构存在形式	物理存在的	网络虚拟化的
政务办理方式	面对面	不受地域限制
政务办事时间	受时间限制	一般不受时间限制
政府组织结构	金字塔形垂直结构	网络型扁平化结构
政府管理方式	集中管理	分权管理
政务生效标志	公章等	数字签名
政务处理程序	串行作业	协同并行
政务工作重心	管理、审批为主	服务、指导为主
政府主要议事方式	会议等	网络讨论、视频会议等
政府决策参与范围	政府内部	政府内外部相统一
办事透明度	较低	较高
交互性	差	好
政府管理成本	边际成本递增的规律	边际成本递减的规律

传统政府主要采用粗放型的管理模式，遵循边际成本递增的规律，即管理的社会化任

务越重,管理的服务范围越大,则相应的单位管理成本就越高(见图1—2)。

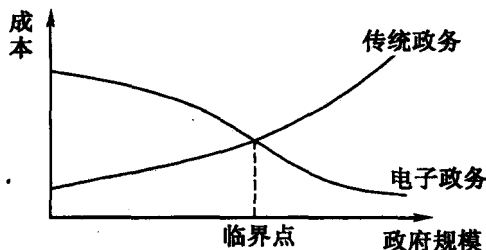


图1—2 传统政务与电子政务成本对比示意图

实施了电子政务的政府则遵循了边际成本递减规律,即随着政务服务量的增加,投入的信息化建设成本可以在更广的用户范围内加以均摊,因此单位管理成本下降。

1.2.2 电子政务与相关概念的辨析

1) 电子政务与电子政府

(1) 电子政府概念。

虽然“电子政务”与“电子政府”来自于同一个英文组合词“E-Government”,但“电子政府”这个概念,是有其特定含义的。电子政府是与传统的政府机构相对而言的,是现有的政府机构在开展电子政务的过程中,对现有的政府组织结构和工作流程进行优化重组之后所重新构造的新的政府管理组织。

(2) 电子政府与电子政务的区别与联系。

“电子政府”构想集中于政府与公众、政府与企业之间的电子政务,电子政务包含了政府部门内部、政府部门之间以及政府与公众、政府与企业之间的电子政务,涉及范围比较广,而且内容也比“电子政府”丰富得多。建设电子政府是电子政务发展的目标之一。

电子政务的实施必须依靠电子政府来完成,而构建电子政府的根本目的也就是为了更好地实施电子政务。

2) 电子政务与政府上网

政府上网来源于1999年底启动的“政府上网工程”。1999年1月,中国电信联合40多家部委办的信息主管部门,共同倡议发起这个工程。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,从而为政府全面信息化建设打下了坚实的基础。

严格地说,“政府上网”与电子政务建设并不是同一个概念。“政府上网”的重点在于通过开通政府网站来推动政府部门与公众之间的电子政务活动。而电子政务则是一个更宽泛的概念,除含有“政府上网”的职能外,还包括政府部门内部以及部门之间的政务活动。因此,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,“政

府上网”只是电子政务的一个组成部分。

3) 电子政务与电子商务

从20世纪90年代中期以来,电子商务在全球范围内得到了迅猛的发展,对人类社会的经济发展和社会进步起到了重要的推动作用。一般来说,电子商务是企业通过信息技术在企业生产经营活动中的广泛应用,达到有效降低生产经营成本、显著提高经营管理效率、成功开拓国内外市场、大幅度增进客户满意度等多方面的目的,进而提高企业适应市场、满足市场和开创市场的能力。

(1) 电子政务与电子商务的支撑体系是“同构”的。

开展电子政务的前提是政府实现信息化,开展电子商务的前提是企业实现信息化。电子政务与电子商务的相似性比较如表1—2所示。

表1—2 电子政务与电子商务的相似性比较

对比项	电子政务	电子商务
资源优化配置	政府资源规划 (GRP)	商务资源规划 (ERP)
业务流程重组及改造	政务流程再造 (GPR)	商务流程再造 (BPR)
客户关系管理	政府关系管理 (GRM)	客户关系管理 (CRM)
物资采购供货管理	政府供应链管理 (GSCM)	企业供应链管理 (ESCM)
信息门户网站	政府信息门户 (GIP)	企业信息门户 (EIP)
跨部门合作	协同政务 (CG)	协同商务 (CC)

(2) 电子政务与电子商务之间的区别。

- 主体不同:电子商务的主体是企业,而电子政务的主体是政府;
- 目的不同:电子商务的主要目的是为了追求企业理想的经济效益,而发展电子政务的主要目的是为了更好地实现政府自身的职能。

(3) 电子政务与电子商务之间的联系。

- 电子商务与电子政务都必须依靠信息技术来实现;
- 电子商务与电子政务的根本目的是一致的,都是为了推动经济与社会的快速发展;
- 企业与政府之间通过信息技术的业务往来,对企业而言是电子商务,对政府而言则是电子政务,如政府向企业采购。

4) 电子政务与办公自动化

办公自动化是建立在计算机、数据库、局域网等技术基础上,主要是利用这些信息技术辅助行文、汇总数据和报表及进行机关内部管理业务的协调,旨在利用计算机的信息存储和加工处理能力、局域网的通讯能力,提高政府机关的内部工作效率。电子政务是在办公自动化的基础上,利用互联网的广域、快速、便捷的通信能力,实现跨部门、跨层级、跨地区政府机构的信息共享和业务集成,并与社会广泛地互动,以求提高政府服务的质量和对社会需求响应的速度。表1—3是电子政务与办公自动化的比较。

表 1—3

电子政务与办公自动化的比较

对比项	办公自动化	电子政务
业务范围	政府内部	政府与社会互动
使用者	政府公务人员	政府、公民、企业
行政目标	提高效率	改进服务、提高绩效
信息技术基础	计算机、数据库、局域网	计算机、数据库、互联网

1.3 电子政务的总体框架

我国电子政务系统的总体框架如图 1—3 所示, 由网络基础设施支撑体系、业务应用系统、公共监管与服务系统、标准化支撑体系、安全支撑体系五部分组成。

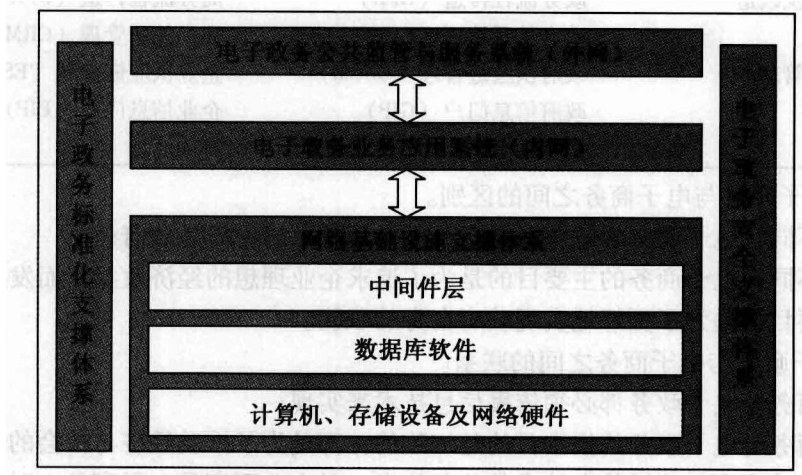


图 1—3 我国电子政务的总体结构

1) 网络基础设施支撑体系

网络基础设施支撑体系是整个电子政务的硬件和软件基础, 为各类应用提供基础模块支撑和信息交换传输集成服务, 主要包括以下四部分内容。

- ①硬件。硬件包括各种个人计算机、服务器、网络设备、通信线路、存储设备等。
- ②操作系统。操作系统是整个电子政务系统安全的一个重要基石, 是各类软件的基础, 常用的有 UNIX、Windows 和 Linux 等。在某些敏感性环节, 应大力扶持有自主知识产权的国产操作系统。

- ③数据库软件。数据库软件用来存储数据及对数据进行管理, 常见的数据库软件有