



普通高等教育“十一五”国家级规划教材
国家级精品课程教材



新编21世纪公共管理系列教材

电子政府 与电子政务

第二版

E-Government and
Electronic Administration

张锐昕 主编

普通高等教育“十一五”国家级规划教材
国家级精品课程教材



新编21世纪公共管理系列教材

电子政府 与电子政务

第二版

E-Government and
Electronic Administration

张锐昕 主编

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

电子政府与电子政务/张锐昕主编. —2 版. —北京: 中国人民大学出版社, 2016. 8
新编 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 国家级精品课程教材
ISBN 978-7-300-23109-9

I. ①电… II. ①张… 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 (2016) 第 163732 号

普通高等教育“十一五”国家级规划教材
国家级精品课程教材
新编 21 世纪公共管理系列教材
电子政府与电子政务 (第二版)
张锐昕 主编
Dianzi Zhengfu yu Dianzi Zhengwu

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)		010-62511770 (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	版 次	2011 年 1 月第 1 版
印 刷	北京七色印务有限公司		2016 年 8 月第 2 版
规 格	185 mm×260 mm 16 开本	印 次	2016 年 8 月第 1 次印刷
印 张	23.5	定 价	42.00 元
字 数	531 000		

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

教学支持说明

(教学课件)

中国人民大学出版社政治与公共管理出版分社秉承“出教材学术精品，育人文社科英才”的出版宗旨，多年来，出版了大批高质量的公共管理、教育学、政治学、政治理论公共课教材和学术著作。

我们为本教材制作了相应的 PPT 教学课件，任何一位采用本书作为授课教材的教师均可免费获得该课件。为了确保该课件仅为授课教师获得，烦请您填写如下材料，并将相关信息通过 E-mail 发送给我们，我们将在收到相关信息后通过 E-mail 给您发送该课件。欢迎您加入我们的 QQ 群（全国政管教师交流群，群号为 236159213），或登录我分社官方网站（www.crup.com.cn/gggl），注册成为 VIP 会员，以获得更好的服务。

我们的联系方式：

地址：(100872) 北京市中关村大街甲 59 号文化大厦 1202 室

中国人民大学出版社政治与公共管理出版分社

电话：(010) 82502724 62514775 (传真)

E-mail: ggglcbfs@vip.163.com

QQ 群：236159213

兹证明_____大学/学院_____院/系_____专业_____
学年第_____学期开设的_____课程，采用中国人民大学出版社出版的
_____（书名、作者）作为本课程教材。授课
教师为_____，授课班级共_____个、学生_____人。授课教师需要与本书
配套的教学课件。

联系人：_____

通信地址：_____

邮 编：_____

电 话：_____

E-mail: _____

系/院主任：_____（签字）

（系/院办公室章）

_____年_____月_____日

主 编 简 介

张锐昕 我国知名电子政务专家，吉林大学行政学院教授、博士生导师、电子政府与绩效管理方向学科带头人、公共管理实验中心主任、电子政务研究所所长，澳门理工学院社会经济与公共政策研究所访问教授；兼任国际行政科学学会中国专家委员会委员、东部地区公共行政组织电子政务研究中心专家指导委员会委员、《亚洲公共行政评论》编委、《国际行政科学评论（中文版）》学术委员会委员、《电子政务》学术委员会委员、《智慧城市》编委会副主任等职。长期从事电子政务、绩效管理等领域的教学和研究工作。在相关研究领域出版专著和教材十多部，其中，《电子政府与电子政务》一书被评为普通高等教育“十一五”国家级规划教材；发表论文 130 余篇；承担省部级以上科研项目近 20 项。研究成果多次获奖，同时也是国家宝钢优秀教师奖、吉林省教学名师奖、长春市有突出贡献专家称号获得者。

内 容 简 介

《电子政府与电子政务》一书由吉林大学张锐昕教授主编，清华大学、北京大学、吉林大学、华中科技大学、南开大学、山东大学、东北大学、华南理工大学、大连理工大学、中国人事科学研究院等 17 所高校和科研单位的专家学者合作编写，系普通高等教育“十一五”国家级规划教材，同时也是国家级精品课程“电子政府与电子政务”的配套教材。

本书构建了独特的电子政务教材框架，分上下两篇系统阐述了电子政府与电子政务的理论、方法、技术与实践。上篇“电子政府的理论框架”分析了电子政府提出的背景与动因，梳理了电子政府的概念体系，并系统阐述了电子政府的理论基础、技术基础和政府基础；下篇“电子政务的实践发展”则结合中国及全球电子政务实践的发展状况，系统阐述了电子政务的结构模型、信息安全体系及法律、法规和政策等内容，并对全球电子政务发展的模式和经验及中国电子政务建设的目标和策略进行了分析和总结，最后还安排了两个电子政务建设的典型案例。

本书适合作为高校电子政务及相关课程的教材，同时也是政府机关及企事业单位工作人员系统学习电子政府与电子政务理论和知识的理想参考书。

出版说明



现代意义上的公共行政与公共管理研究和教育始于 20 世纪初的西方。时至今日，随着公共管理职业化的发展，公共行政与公共管理的研究和教育事业在西方发达国家方兴未艾。自 20 世纪 80 年代起，为了适应政府改革与公共管理人才培养的需要，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）教育的启动以及高校公共管理类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的一个充满生机活力、具有远大发展前景的学科。

为了满足广大高校公共管理类专业的教学需要，在历届教育部高等学校公共管理类学科专业教学指导委员会的指导和支持下，中国人民大学出版社自 1999 年起，陆续出版了“21 世纪公共行政系列教材”“21 世纪公共管理系列教材”“21 世纪公共事业管理系列教材”“公共管理系列教材”“公共管理核心课程系列教材”“21 世纪劳动与社会保障系列教材”“21 世纪土地资源管理系列教材”“21 世纪城市规划与管理系列教材”等多个本科系列教材。这些教材被国内高校公共管理类专业广泛选用，并得到了公共管理学界的支持和认可，数十种教材被评为“十五”“十一五”“十二五”国家级规划教材，普通高等教育精品教材，以及各省市精品教材，为我国公共管理学科发展和人才培养做出了积极的贡献。

我国高等教育改革的进一步深化，以及新技术和新媒体的不断发展，对高校教材提出了更高的要求。为了回应这种要求，我们在广泛调研的基础上，拟对上述系列教材进行整合和提升，推出“新编 21 世纪公共管理系列教材”，以满足国内高校公共管理一级学科下设的行政管理、公共事业管理、劳动与社会保障、土地资源管理、城市管理、海关管理、交通管理、海事管理、公共关系学等本科专业的教学需要。

“新编 21 世纪公共管理系列教材”将秉承中国人民大学出版社“出教材学术精品，育

人文社科英才”的宗旨，从本科教育的特点出发，从公共管理教育的特点出发，为广大高校公共管理类专业师生提供一套高质量的本科教材。在教材编写和内容安排上，“新编 21 世纪公共管理系列教材”强调基础知识、基本理论和基本技能，同时，也尽可能地体现创新性和前沿性，反映相关领域理论与实践的最新发展情况。

“新编 21 世纪公共管理系列教材”由中国人民大学、中山大学、北京大学、清华大学、复旦大学、厦门大学、武汉大学、浙江大学、吉林大学、东北大学、北京师范大学、山东大学、四川大学、西北大学等数十所国内著名大学的知名学者领衔著述，我们期望通过这种强强联合、优势互补、资源共享的方式，为国内公共管理学界奉上一套体现系统性、权威性、通用性，并兼具创新性、前沿性、启发性的精品教材。

公共管理的实践是不断发展和变化的。随着公共管理实践的不断发展，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。我们将紧跟公共管理学科的发展，与所有作者一起，不断对本套教材进行修订和完善。望广大读者给我们反馈信息，对本套教材提出批评和建议，以使我们能够在所有读者和作者的帮助下，与中国公共管理学科共同成长。

中国人民大学出版社

前 言



电子政府（electronic government）构建是信息技术带来的新的政府管理实践。它的提出，源于1993年9月美国倡导实施的“信息高速公路计划”。当时的美国副总统戈尔发起了一场名为“国家绩效考察”的运动，用以检视美国政府在管理和服务方面存在的弊端，在这场运动中，构建电子政府作为一个重要的改革方向被提了出来。此后，其他国家纷纷跟进，各自提出了适合本国国情的信息高速公路计划和构建电子政府规划，使电子政府成为各国政府争相采用的一种新的管理模式。电子政府现在已经成为政府结构的一个新的组成部分，并向着囊括现实政府和虚拟政府的大的“电子政府”方向发展。这样的大的“电子政府”实现之日，就是各级政府被信息技术应用全面改变之时，那时，冠以“e”的政府将只被简单地视为“超越电子的”“有效的”或“高效率的”政府的象征，而“电子政府”将有可能被重新称为“政府”。

电子政务（electronic administration）是信息技术在政务部门应用的结果，即信息技术与政务活动有机结合的产物，其内涵是指各级政务部门以信息网络为平台，综合运用信息技术，在对传统政务进行持续不断的革新和改善的基础上，实现组织结构和工作流程的重组优化，将其管理和服务职能进行集成，超越时间、空间的界限，打破部门分割的制约，全方位地向社会提供优质、规范、透明、符合国际标准的管理和服务，实现公务、政务、商务、事务的电子化、网络化、一体化管理和运行。其中政务部门包括政府、执政党、国家权力机关、司法机关、政协等，所以，只有政府的电子政务才是 e-government affairs。

电子政府和电子政务是两个不同的概念，本教材以此为名，就是要明确地表达编者的观点——应该对电子政府和电子政务作严格的区分，反对目前学术界和实践界一些人对两者不加区别地使用的做法。

本教材为普通高等教育“十一五”国家级规划教材，由吉林大学行政学院电子政务系

博士生导师、澳门理工学院访问教授张锐昕主编,由具有丰富科研和教学经验的教授参与各章的写作,写作阵容强大。按写作章节顺序排列,参与的作者来自国内 17 所高校和科研单位,分别是苏州大学、吉林大学、澳门理工学院、清华大学、北京大学、华东理工大学、中国人事科学研究院、山东大学、大连民族大学、大连理工大学、吉林建筑大学、南开大学、东北大学、华南理工大学、深圳大学、辽宁省委党校、华中科技大学。

本教材分为上下篇两个部分。上篇是“电子政府的理论框架”,分为五章:“第 1 章 电子政府提出的背景及动因”“第 2 章 电子政府的概念体系”“第 3 章 电子政府的理论基础”“第 4 章 电子政府的技术基础”“第 5 章 电子政府的政府基础”。下篇是“电子政务的实践发展”,共有七章:“第 6 章 电子政务的结构模型”“第 7 章 电子政务中的电子商务”“第 8 章 电子政务信息安全体系”“第 9 章 电子政务法律、法规和政策”“第 10 章 全球电子政务发展模式和经验”“第 11 章 中国电子政务建设目标和策略”“第 12 章 电子政务建设典型案例”。其超越张锐昕教授主编的《电子政府概论》之处在于对电子政府理论框架的修改、补充以及对国外最新研究成果的大量引介。其中,“电子政府的理论基础”“电子政府的政府基础”“电子政务法律、法规和政策”这三章内容都是专为本教材创作的,其系统性和创新性与同类教材相比较强。此外,“电子政府的概念体系”一章尽可能地分析与评价了国内外不同的学术观点和认识成果,相信会对读者深刻认知电子政府及其相关概念很有裨益。

本教材的编写还得益于以下人士的工作:

首先,国内外学者们有关电子政府构建和电子政务建设的研究成果为本教材的编写提供了参考。虽然编者对他们的观点并非一致认同,甚至对其中的有些观点持反对意见,但我们对所有在电子政府发展中做出重要贡献的学者充满敬意,他们的名字被写在了每章的注释和参考文献中。

其次,《电子政府概论》和《电子政府与电子政务》前版所有作者的前期努力为本教材再版奠定了基础。

由于时间仓促,加之编者水平有限,教材中的不足与疏漏之处在所难免,恳请读者们不吝赐教,以便我们在再版时做进一步的修正。

编者

目 录



上篇 电子政府的理论框架

第 1 章 电子政府提出的背景及动因	3
1.1 电子政府提出的背景	4
1.2 电子政府提出的动因	8
本章小结	11
关键术语	11
复习思考题	11
参考文献	11
第 2 章 电子政府的概念体系	12
2.1 办公自动化	13
2.2 政府上网	15
2.3 电子政府	19
2.4 电子政务	27
本章小结	34
关键术语	35
复习思考题	35
参考文献	35
第 3 章 电子政府的理论基础	37
3.1 新公共管理	37
3.2 新公共服务	41
3.3 协同政府	46

3.4 管理信息系统	51
本章小结	56
关键术语	56
复习思考题	56
参考文献	57
第4章 电子政府的技术基础	59
4.1 计算机技术	59
4.2 计算机网络技术	63
4.3 电子政务信息管理技术	69
4.4 电子政务应用技术	73
4.5 电子政务服务技术	79
4.6 电子政务集成技术	83
4.7 电子政务智能管理技术	87
4.8 电子政务安全技术	91
4.9 移动互联技术	103
本章小结	113
关键术语	113
复习思考题	113
参考文献	114
第5章 电子政府的政府基础	115
5.1 电子政府的政府基础的概念和属性	115
5.2 电子政府的政府基础的基本模式	125
5.3 电子政府的政府基础的起始条件	130
5.4 电子政府的政府基础的建构途径	133
本章小结	139
关键术语	140
复习思考题	140
参考文献	140

下篇 电子政务的实践发展

第6章 电子政务的结构模型	145
6.1 电子政务的功能	145
6.2 电子政务的体系结构	149
6.3 电子政务的业务模型	154
6.4 电子政务的工作形式	161
本章小结	166
关键术语	166

复习思考题	166
参考文献	167
第 7 章 电子政务中的电子商务	168
7.1 电子商务的概念和特征	168
7.2 电子政务中的政府采购	174
7.3 政府对电子商务的管理服务	184
本章小结	189
关键术语	189
复习思考题	189
参考文献	189
第 8 章 电子政务信息安全体系	191
8.1 电子政务信息安全的需求	192
8.2 电子政务信息安全的策略	196
8.3 电子政务技术安全体系设计	202
8.4 电子政务信息安全整体解决方案	213
本章小结	218
关键术语	218
复习思考题	218
参考文献	219
第 9 章 电子政务法律、法规和政策	220
9.1 电子政务法律、法规和政策概述	221
9.2 国外电子政务法律、法规和政策建设状况与经验	228
9.3 中国电子政务法律、法规和政策建设与完善	243
本章小结	250
关键术语	250
复习思考题	251
参考文献	251
第 10 章 全球电子政务发展模式和经验	252
10.1 全球电子政务发展概况	253
10.2 全球电子政务发展分类	258
10.3 全球电子政务发展的模式和特点	277
10.4 全球电子政务发展的趋势和经验	280
本章小结	285
关键术语	285
复习思考题	286
参考文献	286
第 11 章 中国电子政务建设目标和策略	288
11.1 中国信息化的战略方针和目标、重点	288

11.2	中国政务信息化发展规划	293
11.3	中国电子政务发展规划	302
11.4	中国电子政务建设的总体框架和策略选择	309
11.5	中国电子政务典型工程	315
	本章小结	327
	关键术语	328
	复习思考题	328
	参考文献	328
第 12 章	电子政务建设典型案例	330
12.1	吉林省政务大厅	330
12.2	武汉市智慧城市	339
	本章小结	352
	复习思考题	352
	参考文献	352
后 记	354

上 篇

电子政府的理论框架





本章重点问题

- 电子政府提出的背景
- 电子政府提出的动因
- 信息技术的构成

要灵敏回应和有效治理伴随全球化与信息化而至的复杂治理生态，就必须对传统公共行政理念与模式进行修正、扬弃和重塑，实现公共管理理念、运行原理和实现机制的相适转变。当然，这种修正、扬弃和重塑难以一蹴而就，它既涉及不同理论和理念的撞击与博弈，又涉及极其复杂的制度变迁。从学理分析的视角看，无论是政府理念的撞击和博弈，还是政府治理模式的再造^①，无论是复杂的制度变迁，还是简单的制度创新，都将是一个极其漫长的过程。而对政府管理这一特殊领域来说，这种相适转变（或者说变革路径）集中表现为政府管理的信息化，即在管理中强调利用信息资源、信息化方法和信息技术手段，形成高度有序化的政府管理信息系统，向社会高效率地输出信息服务，保障整个社会生活的有序化和最优化。本章阐释电子政府提出的背景，进而厘清电子政府建设的内在动因，其主要涉及四个方面：政府信息化建设、适应社会网络化发展的需要；政府树立全新形象、构建服务型政府的需要；政府转变自身职能、进行机构改革的需要；政府提升自身竞争力、顺应国际形势发展的需要。

^① 参见金太军：《从行政区行政到区域公共管理——政府治理形态嬗变的博弈分析》，载《中国社会科学》，2007（6）。

1.1 电子政府提出的背景

现代政府管理所面对的社会环境系统,处在从工业社会向信息社会变迁的过程中,正在经历一场深刻的管理革命,当然也包括政府管理的革命。而从政府办公自动化应用、政府上网、电子政务建设到电子政府构建这一系列前进历程就是这一革命不断深化的结果,也是这场革命内容的重要组成部分。

1.1.1 信息时代的来临为电子政府的构建提供机遇

人类对客观世界的认识从物质实体开始,近代转向能量研究,20世纪下半叶则深入信息领域。从人类生活基础性资源的要素构成的角度观察,人类历史已经历了以直接利用自然资源为主的农业社会和以加工利用自然资源为主的工业社会,现在正在走向以利用信息资源为主的信息社会。在我们走进信息社会之前所处的这个信息时代中,除了各种自然资源和生工具以外,信息作为一种重要的资源和财富,已成为人类生活的基础性要素,影响着社会的联系和运转。如今,人们已经认同,客观世界是由三大要素——物质、能量和信息构成的,它们缺一不可,因为没有物质的世界是虚无的世界,没有能量的世界是黑暗的世界,而没有信息的世界是混乱的世界。信息作为客观事物的各种运动变化状态及其规律的表征,与物质、能量一起构成了客观世界的丰富图景。

在现代社会中,科学技术及社会经济的飞跃发展和文化知识的快速增长,使信息日益成为人们需要认识的重要对象和战略资源,信息的基础价值正日益凸显出来。为此,各国争先恐后投入信息化建设中,并把政府信息化尤其是电子政府建设作为切入点和龙头,意图以此推动政府管理的变革,进而带动整个社会信息化的发展,使国家在全球信息化的潮流中立于不败之地。

(1) 社会生活的高度复杂化使政府公共管理必须采取信息化方法。越是生产力水平低下的社会,它的社会生活内容越单调,公共管理所面对的事务也就越简单、稳定和同态反复,管理的运行通常表现为直接面对管理对象进行操作。但是,信息时代是一个人类生活高度丰富的时代,是“信息大爆炸”的时代。在这样一种“信息大爆炸”的环境下,公共管理通过传统的、直接面对管理对象的方式来操作已无法胜任工作,所以,必须借助先进的信息化方法,以适应“信息大爆炸”引发的新的管理要求。

(2) 产业结构的高新技术化使智力劳动阶层在总人口中的比重迅速上升,这一阶层的比重的增加对政府信息化提出了新的要求。以美国为例,信息产业是其主要支柱产业。信息经济在美国催生了新的创业力量,引发了值得注意的新公司和就业机会的增加。美国产业结构的变化也带来整个国家就业结构的相应变化,即在就业人员中,蓝领职工占全体职工的比重呈现逐年下降趋势。专业性白领职工,即知识型人员占全体职工的比重呈现逐年上升趋势,这一类人主要包括研究开发人员、设计人员、信息咨询人员、经理、教授、科学家以及其他各种专业知识的脑力劳动者。这一阶层不仅人数比重大,而且其工作方式、生活方式乃至思维方式都具有高度信息化的特征。显然,随着我国产业结构的逐步升