



对外经济贸易大学
远程教育系列教材

电子政务

E-governance

张旭霞 编著

对外经济贸易大学出版社



对外经济贸易大学
远程教育系列教材

电子政务

E-governance

张旭霞 编著

对外经济贸易大学出版社

内 容 简 介

在当今世界各国积极倡导的“信息高速公路”计划中,电子政务被列在第一位。电子政务是一项系统而复杂的社会工程,融入了政府管理理念、系统研发和维护技术等理论与实践。确切地说,电子政务是指高效、开放的政府凭借计算机、现代通讯等高新技术,在安全可靠的网络平台上全方位行使管理职能,开展政务活动。本书共分八章,系统地介绍了电子政务的基本理论和方法,以及国内外电子政务发展的典型案例。

(京)新登字 182 号

图书在版编目(CIP)数据

电子政务/张旭霞编著. —北京:对外经济贸易大学出版社, 2006

(对外经济贸易大学远程教育系列教材)

ISBN 7-81078-764-0

I. 电... II. 张... III. 电子政务-高等教育: 远距离教育-教材 IV. D035.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 128537 号

© 2006 年 对外经济贸易大学出版社出版发行

版权所有 翻印必究

电 子 政 务

E-governance

张旭霞 编著

责任编辑:李文娟 徐海艳

对外经济贸易大学出版社

北京市朝阳区惠新东街 10 号 邮政编码: 100029

邮购电话: 010-64492338 发行部电话: 010-64492342

网址: <http://www.uibep.com> E-mail: uibep@126.com

唐山市润丰印务有限公司印装 新华书店北京发行所发行

成品尺寸: 185mm × 230mm 17.375 印张 368 千字

2006 年 11 月北京第 1 版 2006 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 7-81078-764-0

印数: 0 001 - 5 000 册 定价: 29.00 元

编审委员会名单

名誉主任 刘 亚

主 任 谢毅斌

副 主 任 仇鸿伟 李福德

委 员 (按姓氏笔划排列)

王立非 王丽娟 王淑霞 刘 军

刘传志 张凤茹 张新民 沈四宝

沈素萍 吴 军 邹亚生 陈 进

杨言洪 杨晓军 冷柏军 李柱国

李家强 郑俊田 胡苏薇 赵忠秀

赵雪梅 曹淑艳 韩 风 彭秀军

总 序

中国远程教育的发展经历了三代：第一代是函授教育；第二代是广播电视教育；20世纪90年代，随着现代信息技术的发展，以网络为基础的第三代现代远程教育应运而生。到目前为止，教育部批准开展现代远程教育试点的高校共67所。对外经济贸易大学远程教育学院（简称“贸大远程”）是在中国加入WTO后的第一年，于2002年3月正式成立的。

现代远程教育作为新生事物，对传统的教学模式、学习习惯、获取新知的途径等产生了巨大的冲击。如何在网络时代打造学习型社会，构筑终身教育体系，是当今时代的重大课题，现代远程教育试点高校为此进行了许多卓有成效的探索。在网络教育的具体实践中，贸大远程始终坚持依托学校的整体优势和特色，坚持知识的内在逻辑性与职业、行业的市场需求的统一，坚持开展面向广大在职人员的现代远程教育，逐步形成了独具我校特色的“7+1”学习模式（即网络课堂、网上答疑、课程光盘、教材资料、适量面授、网上串讲、成绩检测，以及第二课堂活动），为学生个性化学习提供了广阔的空间。自2003年起，贸大远程连续三年蝉联新浪网、择校网、搜狐网和《中国电脑教育报》联合评出的全国“十佳网络教育学院（机构）”称号。值得一提的是，“国际贸易实务”课程荣获国家级奖项，“商务英语”等七门课程荣获北京市优秀教材一等奖和精品课程称号，另有十余门课程在全国性的远程教育课程展示会上获得大奖。

几年来丰富的现代远程教育实践和教学经验积累，为我们出版成龙配套的贸大远程系列教材奠定了坚实的基础。目前，普通高等学校的现有教材并不完全适合远程教学，市面上真正用于现代远程教育的成规模的网络教材还不多见，与网络课件相配套的系列教材更是寥寥无几，因此为接受远程教育的广大莘莘学子专

门设计符合他们需要的教材已成为现代远程教育发展的迫切需求。

基于以上原因, 贸大远程按照学校一级教学管理体制, 本着为社会、为学生服务的宗旨, 致力于教学质量的保证和提高, 特组织了国际经济与贸易学院、金融学院、国际商学院、英语学院、公共管理学院等学院的优秀教师, 以目前开设的两个学历层次的七个专业为依据, 以现有的导学课件为基础, 编写了这套远程教育系列教材。本套教材共分为外语、经济贸易、工商管理、法律、金融与会计、行政管理、综合七大系列, 全面覆盖两个学历层次七个专业的上百门课程。为了打造贸大远程优质教材品牌, 我们与清华大学出版社和对外经济贸易大学出版社达成协议, 计划三年之内全部出齐。

本套教材在策划编写过程中, 严格遵循现代远程教育人才培养的模式与教学客观规律, 充分考虑到远程学生在职和成人继续教育业余学习的实际情况, 专门为远程学生量身定制而成, 具有较强的针对性、实用性和可操作性。本套教材的编写具有如下特点:

一、在教材体系和章节的安排上, 严格遵循循序渐进、由浅入深的教学规律; 在对内容深度的把握上, 考虑远程教育教学对象的培养要求和接受基础, 其专业深度比本科有所降低, 基础面相对拓宽, 不是盲目将内容加深、加多, 而是做到深浅适中、难易适度。

二、在每章开篇给出明确的学习目标与重点难点提示, 涵盖了教学大纲的重点或主要内容。相对于传统的学校教育, 远程教育更倚重于学生的自学能力和自控能力。明确的教学目标有利于学生带着任务有目的地学习。同时, 教材中充分考虑到了学生学习时可能遇到的问题, 给他们以提示和建议。由于本套教材的作者都是经过挑选的具有长期教学经验的优秀教师, 且大多数作者都来自远程教学的第一线, 是远程网络课件的主讲老师, 能够为学生提供比较丰富的、切中要害的问题解答, 从而使远程学生在学习时少走弯路。

三、在章后和书后分别设置“同步测练与解析”和“综合测练与解析”栏目, 涵盖了本章及本书的重要知识点, 并给出了详尽的参考答案, 对难题还进行分析点评, 列出解题思路与要点, 更加方便学生自学。测验是检验教学目标是否达到的有效手段。由于远程学生是在虚拟的网络课堂上课, 远离教师, 处于相对独立的学习环境; 教师不能通过直接交流, 了解学生对学习内容的掌握情况; 学生也由于与教师、同学之间的分离, 无法判断自己的学习状况。针对这种情况, 我们在教材中设置了大量自测自练题目。旨在通过这种自测自练方式, 积极引导学生及时消化和吸收所学知识, 不断加深对教材内容的理解, 阶段性检查学习效果, 全面复习和掌握所学知识, 综合评判自己对知识的掌握程度, 巩固最终学习成果。

四、考虑到有些专业课程具有较强的社会实践性, 在教材的编写上也力争做到理论联系实际, 注重案例的引入。尽可能安排一个或多个案例, 并进行详细的分析讲解。旨在通过案例教学, 对课程重点难点进行深化分析和实操训练, 加强学生对知识点的理解和记

忆，强化学生分析问题、解决问题的能力以及动手操作能力。

在本套教材的编写与出版过程中，我们得到了众多业界专家学者的真诚理解与支持，得到了清华大学出版社与对外经济贸易大学出版社的通力合作，在此向他们一并致以衷心的感谢。在前所未有的战略机遇期和“十一五”期间，相信本套教材的出版，必将是全国远程教育界一件很有意义的事情。衷心祝愿现代远程教育在建立学习型社会、构筑终身教育体系的进程中，在推动中国教育事业向现代化大教育形态的历史转变中，迈出更大更坚实的脚步。

对外经济贸易大学远程教育学院院长

谢毅斌

2006年7月于北京

前言

电子政务是一项系统而复杂的社会工程，融入了政府管理理念、系统研发和维护技术等理论与实践。在当今世界各国积极倡导的“信息高速公路”计划中，电子政务被列在第一位，其次是电子商务、远程教育、远程医疗和电子娱乐等。联合国经济社会事务部专门把推进发展中国家政府信息化作为其重要工作之一，希望通过信息技术的应用来改进政府管理、提高政府效率、重塑政府形象，最终实现办公自动化和信息资源全社会共享，使政府能够向社会提供更广泛、更便捷的信息和服务。

确切地说，电子政务是指高效、开放的政府凭借计算机技术、现代通讯技术等高新技术在安全可靠的网络平台上全方位行使管理职能，开展政务活动。电子政务最重要的内涵包括两个方面：一是运用信息及通信技术打破政府的界限，使得人们可以从多种渠道取用政府的信息和获得政府的服务，而不是采用传统的需要经过层层关卡进行书面审核的作业方式；二是政府相互之间和政府与社会之间通过各种电子化渠道进行相互沟通，政府可以根据管理对象的需求，向其提供各种不同的服务选择。

目前，国内有关电子政务方面的教材层出不穷。本教材立足于网络课程讲解及电子脚本，系统地介绍电子政务的基本理论知识，共分八章内容，包括：电子政务概论；国外电子政务的发展；中国电子政务的发展；电子政务的应用领域和流程管理；电子政务的发展基础和运营理念；电子政务的发展战略和基本框架；电子政务的安全体系和标准体系；以及电子政务的项目实施和法制建设。本教材通过系统地介绍电子政务的相关理论和方法，希望读者能够对国内外电子政务的发展有个大致的了解，加深对电子政务相关问题的理解和思考。

本教材参阅了大量的相关书籍，在参考文献中均已列出，在此向这些作者表示衷心的感谢！此外，特别值得一提的是我在中国人民大学就读期间的任课教师赵国俊和吴爱明，他们所授课程及著述给予我很大影

响，他们的音容笑貌至今历历在目，谨向他们致以万分的谢意！

电子政务的发展日新月异。尽管这几年相关的论著不断涌现，却总给人以不尽完善的印象。本教材的编写也难免存在缺陷，在此恳请读者赐予宝贵的意见。

张旭霞
2006年8月



目 录

第一章 电子政务概论	1
第一节 电子政务的概念.....	2
第二节 电子政务的概况	10
同步测练与解析	32
第二章 国外电子政务的发展	35
第一节 国外电子政务概况	36
第二节 各主要国家的电子政务	42
第三节 国外电子政务推行的经验和启示	56
同步测练与解析	67
第三章 中国电子政务的发展	71
第一节 中国电子政务概况	72
第二节 中国电子政务的机制	81
第三节 中国的政府上网工程	85
同步测练与解析	97
第四章 电子政务的应用领域和流程管理	101
第一节 电子政务的应用领域.....	102
第二节 电子政务的流程管理.....	111
同步测练与解析.....	129
第五章 电子政务的发展基础和运营理念	133
第一节 电子政务的发展基础.....	134
第二节 电子政务的运营理念.....	142
同步测练与解析.....	152

第六章 电子政务的发展战略和基本框架	157
第一节 中国电子政务的发展战略.....	158
第二节 中国电子政务系统的基本框架.....	174
第三节 “三网一库”架构	177
同步测练与解析.....	188
第七章 电子政务的安全体系和标准体系	191
第一节 电子政务的安全体系.....	192
第二节 电子政务的标准体系.....	206
同步测练与解析.....	214
第八章 电子政务的项目实施和法制建设	217
第一节 电子政务的项目实施.....	218
第二节 电子政务的法制建设.....	231
同步测练与解析.....	242
综合测练与解析	245
综合测练与解析（一）	245
综合测练与解析（二）	251
综合测练与解析（三）	256
参考文献	261



CONTENTS

Chapter 1 E-gov Outline	1
1.1 Conception of E-gov	2
1.2 E-gov Outline	10
Exercises & Answers	32
 Chapter 2 Development of Oversea E-gov	 35
2.1 Oversea E-gov Outline	36
2.2 E-gov of Main Countries	42
2.3 Experience and Inspiration of Oversea E-gov	56
Exercises & Answers	67
 Chapter 3 Development of Chinese E-gov	 71
3.1 Chinese E-gov Outline	72
3.2 Mechanism of Chinese E-gov	81
3.3 Chinese Government Online Project	85
Exercises & Answers	97
 Chapter 4 Application Fields and Flow Management of E-gov ...	 101
4.1 Application Fields of E-gov	102
4.2 Flow Management of E-gov	111
Exercises & Answers	129
 Chapter 5 Development Foundations and Operation	
Ideas of E-gov	133
5.1 Development Foundations of E-gov	134
5.2 Operation Ideas of E-gov	142
Exercises & Answers	152

Chapter 6 Development Stratagem and Basic Frame of E-gov	157
6.1 Development Stratagem of Chinese E-gov	158
6.2 Basic Frame of Chinese E-gov	174
6.3 Frame of “Three Networks and One Database”	177
Exercises & Answers	188
Chapter 7 Security System and Criterion System of E-gov	191
7.1 Security System of E-gov	192
7.2 Criterion System of E-gov	206
Exercises & Answers	214
Chapter 8 Project Implement and Legal System Construction of E-gov	217
8.1 Project Implement of E-gov	218
8.2 Legal System Construction of E-gov	231
Exercises & Answers	242
Comprehensive Test & Analysis	245
Comprehensive Tests & Answers I	245
Comprehensive Tests & Answers II	251
Comprehensive Tests & Answers III	256
References	261

C 第一章

CHAPTER ONE

电子政务概论

学习目标

通过本章学习,掌握与电子政务相关的一系列概念,电子政务的内涵和实质,推行电子政务的意义。明确中国互联网实验室评估电子政务效果的四个维度及其具体要素。了解电子政务的系统结构,电子政务建设的外包模式和 ASP 模式,国际电子政务评估的三个典型体系。

重点难点提示

- 电子政务的内涵和实质;
- 引发电子政务全球性风暴的因素有哪些;
- 电子政务的发展经历了哪些阶段;
- 电子政务的业务内容;
- 电子政务资金筹措的五种模式,市场化资金筹措面临怎样的阻力;
- 中国互联网实验室评估电子政务效果的四个维度及其具体要素。

第一节 电子政务的概念

一、相关概念

与电子政务有着直接或间接关系的一些概念很容易造成人们的混淆,使人们对电子政务产生误解。因此,有必要首先对与电子政务相关的一些概念加以区分,澄清人们对电子政务的模糊认识。

(一) 办公自动化

美国麻省理工学院季斯曼教授从提高数据处理效能的角度将“办公自动化”(Office Automation, OA)界定为:“所谓办公自动化就是将计算机技术、通信技术、系统科学及行为科学应用于传统的数据处理技术难以处理、数据量庞大且结构不明确的包括非数值型信息的办公事务上的一项综合技术。”

简单地说,办公自动化就是办公信息处理的自动化,主要指利用现代办公设备、计算机技术、通信技术和互联网技术等来协助处理信息,从而大幅度地提高办公效率和办公质量。我国在20世纪80年代中期开始在一些政府部门开展办公自动化业务。而电子政务则是20世纪90年代初期由当时的美国政府提出的,在我国则是最近几年才流行起来的一个新兴概念。因此,两者之间既有联系,又有区别。

从本质上来看,电子政务并不是对OA(包括OIS)的否定和替代,而是与其紧密相关的。办公自动化是电子政务的基础,电子政务是办公自动化的延续,是网络时代更广义的政府办公自动化,并拓展为“面向社会的政府全方位办公自动化”。电子政务的实现必须依托于高效的OA平台。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。

办公自动化与电子政务的区别主要体现在以下几个方面:

其一,应用定位不同。办公自动化系统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。而电子政务侧重于政府部门内部以及跨部门、跨系统和跨地区的应用。

其二,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。

其三,系统用户不同。办公自动化系统的用户多为办公人员,而电子政务一般是以互动方式进行的,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。

（二）电子政府

最容易和电子政务在概念上产生混淆的是“电子政府”（Electronic Government, E-government）。国内外学者对这两个概念的解读存在很大的差异。在国外，用得较多的是“电子政府”。从目前来看，国外学者对“电子政府”的认识与我们对电子政务的认识很相似，认为只要是通过互联网开展行政管理业务就属于电子政府的范畴，但国外学者对政府机构的业务流程重组和组织结构改变以及各政府机构之间的业务协调强调不够。

在我国学者看来，电子政务即政府行政管理机构通过互联网开展各类政府行政管理业务，与此同时，为了开展这些网络政务，有必要对政府业务流程进行不断的重组，现有的政府组织结构也必须逐步地作出相应的调整与改变，以适应网络经济与管理的需要。而“电子政府”则是与现有的有形政府相对应的一种全新的政府结构形态，是电子政务发展到高度成熟的状态，是行政管理与服务的业务流程以及政府组织结构都已经作出充分的重组与调整，完全适应网络环境的需要之后的全新的政府组织结构形态。一旦实现“电子政府”，人类现有的按照工业化时代所设计的各种分工明确的政府组织管理结构将不再存在，取而代之的是扁平的、高度一体化的政府组织结构。显然，从现有的电子政务状况来说，我们尚未达到这种程度。因此，电子政务是“电子政府”发展的基本过程，而电子政府是电子政务发展的最高阶段，是电子政务发展的最终目标。

目前，在中国得到更多认可的是“电子政务”的提法，并且得到了国家信息化领导小组的首肯。其原因在于以下几点：

其一，我国的体制中，党、政府、人民代表大会和政治协商会议四套班子都是从事政务工作的，只是分工不同。如果称为“电子政府”，势必要另行定义或说明，必须指出这里的“政府”一词是广义的，不仅包括行政机关，还包括党委、人民代表大会、政治协商会议等等，而称为电子政务就不存在这样的问题了。

其二，在英文中，名词可以用做动词，E-gov 可以理解为政府工作的电子化、网络化。但在中文中，“政府”这个名词不能做动词用，很容易让人产生误会，以为成立了一个“电子政府”的新机构。

其三，电子政务和电子商务从本质上来说是相同的，只是主体不同，由此带来一些不同的特点。E-business、E-commerce 已经统一翻译为电子商务并已被大众所接受，E-gov 翻译成电子政务具有对应性，不会造成国际交流时的理解障碍。

（三）政府上网

“政府上网”（Government Online）是我国四十余个国家部委的信息中心于1999年发起的推动政府信息化的一次有益尝试，其主要目的是推动各级政府开通网站，架起政府与公众的桥梁，在开展政府形象建设的同时，逐步开展网上申报、审批等项工作，推动政务公开的民主化进程和政府机关的信息化进程。虽然“政府上网”在一些机关流于形式，仅限于将机构名称、职能“贴”在网上，但毕竟迈开了政府机关借助于因特网门户向公

众敞开大门的关键一步。

“政府上网”是电子政务建设的一个组成部分，却不是全部内涵。完整意义上的电子政务是一个更为宽泛的概念，它还包括政府机关内部以及各机关之间、机关与社会之间更广阔的运作范畴，意味着政府在网络环境中采用全新的管理理念和新型的工作模式，实时互动，高效地行使职能、履行职责。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上等号。

从电子政务的发展阶段来看，“政府上网”工程基本上处于电子政务发展的初级阶段，业务内容只有简单的单向信息发布，缺乏互动性。与此同时，“政府上网”也没有强调政府行政管理业务流程与政府组织机构的改造与重组。从实际效果来看，“政府上网”的效果并不是很理想，许多政府网站的信息长期得不到更新，基本上处于一种无人管理的状态。不过，“政府上网”却为以后的电子政务发展奠定了技术和舆论基础。

（四）金字工程

自美国提出信息高速公路计划之后，世界各国掀起了建设信息高速公路的热潮，我国政府有关部门也迅速作出反应，金字工程就在这样的背景下应运而生。所谓“金”字工程（Gold-lettered Project），是中国政府为推进国民经济信息化而提出的一系列计算机联网、应用工程。首批列入“金字工程”的项目有：金桥、金关、金卡、金税、金农、金企、金智、金宏、金信、金卫等12项，以后又陆续增加了其他项目。“金”字工程项目由国家主持，得到了党和国家领导人的关心和支持，在我国政府信息化和电子政务的建设中占有举足轻重的地位。

“金字工程”的初衷是强化行业监管，提高某些行业的管理水平。但是，从实施效果来看，这实际上是在建立各行业的专用网络，强化现有的条块分割的行政管理体制，在实际管理中会强化传统体制条件下“条块分割”的弊端。从许多地方政府的反映来看，这种弊端确实也比较严重，亟待改进。从电子政务的特性来看，“金字工程”的思路与服务型电子行政以及一体化的管理与服务理念不一致。因此，今后我国电子政务建设应该从电子政务的自身规律出发，逐步改变现在的这种按照传统思路发展电子政务的做法。

（五）数字城市

“数字城市”（Digital City）包括信息化的方方面面，是城市信息化的一种明确说法，即通过宽带城域网、宽带接入网、地理信息系统等基础设施平台，整合城市的各种信息资源，建立电子商务、电子政务、科技信息网、劳动和社会保障信息系统、交通网络信息系统等，通过发展信息家电、网上教育、远程医疗，建设信息化社区，最终实现城市国民经济和社会生活的全面信息化，因此，电子政务是“数字城市”的重要内容。

数字城市是电子政务发展的最高形态，在这个状态下，国家信息高速公路已经建成，国民经济与社会信息化的任务已经完成，政府为适应信息社会发展的需要而对业务流程以