

公共管理系列教材

电子政务 (第2版)

蔡立辉 于刚强 编著

Public
Administration
Series

清华大学出版社



C14058722

公共管理系列教材

D035.1-39
68-2

电子政务 (第2版)



蔡立辉 于刚强 编著

Public
Administration
Series



北航

C1745468

D035.1-39
68-2

清华大学出版社
北京

内 容 简 介

本书基于先进的公共管理理念和网络信息技术,在理论层面上,全面系统地梳理了电子政务基本理论及其蕴含的理念,科学地构建了电子政务的知识与学科体系;在实践层面上,跟踪国际电子政务和信息技术发展前沿,以分析解决中国电子政务建设与应用中的问题为落脚点,从电子政务的基本理论与国别研究、电子政务建设、应用和管理等方面全面总结和阐述了电子政务的发展历程,分析和总结了电子政务从建设规划到绩效评估各个建设与应用环节的规律。注重理论的前沿性、知识的系统性、解决方案的可操作性和对实践的指导性,注重理论结合实际,强化能力训练和案例教学,是本书的鲜明特点。

本书可作为公共管理专业主干课教材。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

电子政务/蔡立辉,于刚强编著.--2版.--北京:清华大学出版社,2014

(公共管理系列教材)

ISBN 978-7-302-37470-1

I. ①电… II. ①蔡… ②于… 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(2014)第167318号

责任编辑:周菁

封面设计:傅瑞学

责任校对:宋玉莲

责任印制:沈露

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦A座 邮 编:100084

社总机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质量反馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印装者:北京国马印刷厂

经 销:全国新华书店

开 本:185mm×230mm 印 张:32.25 插 页:1 字 数:559千字

版 次:2009年9月第1版 2014年8月第2版 印 次:2014年8月第1次印刷

印 数:1~4000

定 价:42.00元

产品编号:053664-01

014058722

公共管理系列教材丛书编委会

主 任：薛 澜
委 员：朱立言 娄成武 唐 伟
张康之 姚先国 刘俊生

FOREWORD

电子政务是政府公共部门运用网络通讯等电子技术使政府事务数字化、信息化,并通过网络管理公共事务和提供公共服务的一种新型的政府组织形式和公共事务管理机制。它以公众为导向、以改善政府的公共服务为核心价值。推进电子政务建设的过程是一个计算机网络技术应用与新的政府管理理念、服务范式、价值目标有机结合对政府行政组织进行调整和改进的过程。电子政务是政务信息化的重要内容,也是公共管理学的重要课题。推行电子政务是一种世界性潮流,是网络信息技术应用到公共管理的必然趋势。

本书全面系统地梳理了电子政务基本理论及其蕴含的理念,科学地构建了电子政务的知识与学科体系;跟踪国际电子政务发展前沿,以分析解决中国电子政务建设与应用中的问题为落脚点,全面分析和总结了电子政务的建设规律;在理论和实践方面作了最大融合,强化能力训练和案例教学,可作为公共管理专业主干课教材。

《电子政务》修订版重新安排了全书结构,主要分为四个部分,即基本原理与国别电子政务、电子政务建设、电子政务应用、电子政务管理。

第一部分:基本原理与国别电子政务。主要介绍了电子政务的基本原理,美国、英国等西方发达国家和中国的电子政务发展状况。第一章,导论,主要介绍了电子政务的基本概念、特点以及相关概念的辨析,分析了电子政务产生的背景、发展过程和阶段,电子政务的研究对象和研究方法。第二章,

电子政务的基本原理,首先深入分析了电子政务的基本理念,然后全面介绍了电子政务的运行模式和内容,最后阐述了电子政务的“5E”功能和改革功能。第三章,西方发达国家的电子政务,先按照国别介绍了美国和英国电子政务的发展过程、建设和应用的内容,然后通过归纳总结了发达国家电子政务建设与应用的特点。第四章,中国电子政务,主要介绍了中国电子政务建设的发展阶段、总体框架、建设与应用评估、以及深入建设的策略选择。

第二部分:电子政务建设。主要介绍了电子政务的规划、基础设施与环境建设、信息资源与数据库建设、技术支撑体系建设。第五章,电子政务规划,主要介绍了电子政务规划的基本含义、分类和意义,电子政务建设规划的方法与流程,电子政务建设规划的内容,电子政务建设规划的效力与实施。第六章,电子政务基础设施与环境建设,首先介绍了电子政务基础设施与环境的基本内涵和特征,然后从“硬”环境和“软”环境两个角度分别介绍了电子政务基础设施和环境的基本内容。第七章,电子政务信息资源与数据库建设,主要介绍了政务信息资源与数据库的基本内涵,政务信息资源管理的内容、政务信息资源数据库建设的内容,以及电子政务信息资源开发利用。第八章,电子政务技术支撑体系建设,主要介绍了支撑电子政务建设与现代信息技术、信息资源管理技术、应用系统开发技术和政务安全技术。

第三部分:电子政务应用。主要介绍了基于电子政务的电子化管理与服务、行政业务流程再造和电子政务应用系统等内容,具体而言:第九章,基于电子政务的电子化管理与服务,主要介绍了电子化管理与服务的内涵和特征,电子化管理与政府服务创新,电子化管理与服务的组织形式以及应用内容。第十章,行政业务流程再造,主要介绍了企业流程再造、政府流程再造理论以及原则,电子政务与政府流程再造的关联性,以及电子政务与政府流程再造的实现。第十一章,电子政务应用系统,主要介绍了电子政务应用系统的特性与总体结构、电子政务应用系统的设计、电子政务应用系统的集成整合以及“一站式”电子政务应用系统。

第四部分:电子政务管理。主要介绍了电子政务外包及其项目管理、电子政务绩效评估等内容。第十二章,电子政务外包及其项目管理,主要介绍了电子政务外包的基本内涵和特征、外包方式、外包步骤、外包风险与控制,以及电子政务项目管理。第十三章,电子政务绩效评估,主要介绍了电子政务绩效评估的含义、背景和意义,以及电子政务绩效评估主体、评估的内容及指标体系、评估的程序与方法,电子政务绩效评估的发展与完善。

目录

CONTENTS

第1章 导论	1
1.1 电子政务概述	1
1.1.1 电子政务的概念	1
1.1.2 电子政务的特点	4
1.1.3 电子政务与其他相关概念的比较	13
1.2 电子政务的产生	17
1.2.1 电子政务产生的知识背景	18
1.2.2 电子政务产生的社会背景	21
1.2.3 电子政务的发展过程与阶段	24
1.3 电子政务的研究对象与研究方法	28
1.3.1 电子政务的研究对象	28
1.3.2 电子政务的研究方法	31
术语	34
复习思考题	34
第2章 电子政务基本原理	35
2.1 电子政务的基本理念	35
2.1.1 网络信息技术无法自动产生作用的 理念	36
2.1.2 政务先行的理念	38
2.1.3 以公众为中心的服务理念	41
2.2 电子政务的运行模式与内容	42

2.2.1	电子政务的运行模式	43
2.2.2	电子政务的内容	50
2.3	电子政务的功能	55
2.3.1	电子政务的“5E”功能	55
2.3.2	电子政务的改革功能	59
	关键术语	64
	复习思考题	64
第3章	发达国家电子政务	65
3.1	美国电子政务	66
3.1.1	美国的电子政务建设	66
3.1.2	美国电子政务的运行模式及其内容	71
3.1.3	美国电子政务的发展战略与发展趋势	71
3.1.4	美国电子政务的特点	76
3.2	英国电子政务	80
3.2.1	英国的电子政务建设	80
3.2.2	英国电子政务建设的指导原则与政策措施	82
3.2.3	英国在线:提供电子化政府服务	84
3.2.4	英国电子政务的建设内容与特点	87
3.3	发达国家电子政务建设与应用的特点	90
3.3.1	蕴含了共同的基本理念	90
3.3.2	注重营造电子政务建设和应用的社会环境	92
3.3.3	注重电子政务建设与公共管理改革有机结合	94
3.3.4	以改善政府的社会服务作为电子政务的核心价值	95
3.3.5	遵循循序渐进、分步实施的建设规律	96
3.3.6	国际电子政务的发展趋势	97
	关键术语	102
	复习思考题	102
第4章	中国电子政务	103
4.1	中国电子政务建设的发展阶段	103
4.1.1	办公自动化阶段	104

4.1.2	“金字工程”实施阶段	104
4.1.3	政府上网阶段	105
4.1.4	电子政务全面应用阶段	106
4.2	中国电子政务建设的总体框架	108
4.2.1	总体要求与目标	109
4.2.2	总体框架的构成	109
4.2.3	电子政务建设的主要任务	115
4.3	中国电子政务建设与应用评估	116
4.3.1	中国电子政务网站与应用系统评估	116
4.3.2	中国电子政务建设与应用的特点	118
4.3.3	中国电子政务建设取得的成绩	121
4.3.4	中国电子政务建设与应用存在的问题	125
4.4	中国电子政务建设的策略选择	131
4.4.1	中国电子政务建设的基本需求	131
4.4.2	电子政务建设进程中的政府行为模式选择	132
4.4.3	电子政务应用领域的选择	134
4.4.4	电子政务应用层级的功能定位与选择	135
4.4.5	提高电子政务绩效的措施选择	137
	关键术语	140
	复习思考题	140
第5章	电子政务建设规划	141
5.1	电子政务建设规划概述	142
5.1.1	电子政务建设规划的含义	142
5.1.2	电子政务建设规划的分类	143
5.1.3	电子政务建设规划的意义	145
5.2	电子政务建设规划的方法与流程	147
5.2.1	电子政务建设规划方法	147
5.2.2	电子政务建设规划流程	154
5.3	电子政务建设规划的内容	156
5.3.1	发展现状及面临形势	156
5.3.2	电子政务建设的指导思想与原则	158

101	5.3.3 电子政务建设的总体目标与任务	162
201	5.3.4 电子政务建设规划的实施方案	164
301	5.3.5 电子政务建设规划的保障措施	166
301	5.4 电子政务建设规划的效力与实施	168
401	5.4.1 电子政务建设规划的效力	169
501	5.4.2 电子政务建设规划的实施	170
711	关键术语	176
811	复习思考题	176
	第6章 电子政务基础设施与环境	177
181	6.1 电子政务基础设施与环境概述	177
201	6.1.1 电子政务基础设施与环境的基本内涵	177
181	6.1.2 电子政务基础设施与环境的基本特征	179
181	6.2 电子政务基础设施	182
301	6.2.1 网络基础设施	182
401	6.2.2 电子政务平台	185
381	6.2.3 政府门户网站	189
481	6.3 电子政务环境	194
1011	6.3.1 理念观念	194
1011	6.3.2 法律法规	198
1141	6.3.3 标准规范	203
	6.3.4 人才队伍	209
301	关键术语	214
311	复习思考题	214
	第7章 电子政务信息资源与数据库建设	215
411	7.1 电子政务信息资源与数据库概述	215
411	7.1.1 政务信息资源管理概述	215
321	7.1.2 数据库概述	227
301	7.2 电子政务信息资源管理的内容	231
301	7.2.1 政务信息资源管理体制	231
321	7.2.2 政务信息资源采集管理	233

7.2.3	政务信息资源分级分类	235
7.2.4	政务信息资源公开	237
7.2.5	政务信息资源交换共享	240
7.3	电子政务信息资源数据库建设	245
7.3.1	政务信息资源的组织	245
7.3.2	政务信息数据库的构建目标及原则	246
7.3.3	政务信息数据库的建设内容	248
7.4	电子政务信息资源开发利用	254
7.4.1	政务信息资源开发利用概述	254
7.4.2	政务信息资源法制建设	259
	关键术语	264
	复习思考题	264
第8章	电子政务技术支撑体系建设	265
8.1	现代信息技术	265
8.1.1	Web 技术	265
8.1.2	政务智能技术	268
8.1.3	网格技术	271
8.2	信息资源管理技术	275
8.2.1	信息系统	275
8.2.2	电子政务信息技术系统	279
8.3	电子政务业务应用系统的开发技术	288
8.3.1	办公自动化系统	288
8.3.2	政府业务的应用集成	290
8.3.3	工作流技术	291
8.4	电子政务安全技术	294
8.4.1	电子政务安全问题概述	294
8.4.2	电子政务安全技术	296
	关键术语	305
	复习思考题	305
第9章	基于电子政务的电子化管理与服务	307
9.1	电子化管理与服务的内涵与特征	307

9.1.1	电子化管理的内涵与特征	307
9.1.2	政府公共服务的电子化	310
9.2	电子化管理与政府服务创新	313
9.2.1	电子化管理的构成要素	313
9.2.2	以电子化管理促进政府服务创新	317
9.3	电子化管理与服务的组织形式:虚拟政府	320
9.3.1	行政组织网络化的发展趋势	320
9.3.2	虚拟政府	327
9.4	电子化管理与服务的应用内容	332
9.4.1	公共服务系统的重要窗口——网上办事大厅	332
9.4.2	面向政府的电子化管理与服务	334
9.4.3	面向企业的电子化管理与服务	338
9.4.4	面向公民的电子化管理与服务	341
9.4.5	面向城市的电子化管理与服务:智慧城市建设	346
	关键术语	353
	复习思考题	353
第10章	行政业务流程再造	354
10.1	从企业流程再造到政府流程再造	355
10.1.1	企业流程再造	355
10.1.2	政府流程再造	363
10.2	电子政务与政府流程再造的关联性	369
10.2.1	电子政务为政府流程再造提供了手段与实现平台	370
10.2.2	政府流程再造是电子政务的重要基础与内容	372
10.3	电子政务与政府流程再造的实现	374
10.3.1	传统政府流程的审视	375
10.3.2	政府流程再造的实施	378
	关键术语	384
	复习思考题	384
第11章	电子政务应用系统	385
11.1	电子政务应用系统的特性与总体结构	385

11.1.1	电子政务应用系统的特性	386
11.1.2	电子政务应用系统的总体结构	387
11.2	电子政务应用系统的设计	390
11.2.1	电子政务应用系统的设计与建设	390
11.2.2	电子政务应用系统的内容	396
11.3	电子政务应用系统的集成整合	401
11.3.1	电子政务应用集成的含义与功能	401
11.3.2	电子政务应用集成的内容	404
11.3.3	电子政务应用集成的解决方案	406
11.4	“一站式”电子政务应用系统	409
11.4.1	“一站式”电子政务应用系统的架构	409
11.4.2	“一站式”电子政务框架平台的功能	415
11.4.3	“一站式”电子政务应用系统的实现流程	417
	关键术语	419
	复习思考题	419
第 12 章	电子政务外包及其项目管理	421
12.1	电子政务外包概述	421
12.1.1	电子政务外包的概念	421
12.1.2	电子政务外包的特征	425
12.1.3	电子政务外包的方式	427
12.2	电子政务外包的步骤	435
12.2.1	外包决策	436
12.2.2	招标与外包服务商的选择	436
12.3	电子政务外包的风险与控制	437
12.3.1	电子政务外包存在的主要风险	437
12.3.2	控制电子政务外包风险的策略	441
12.4	电子政务项目管理	446
12.4.1	电子政务项目管理的概念	446
12.4.2	电子政务项目管理内容	447
12.4.3	电子政务项目监理	448
12.4.4	电子政务项目验收	451

关键术语	454
复习思考题	454
第 13 章 电子政务绩效评估	455
13.1 电子政务绩效评估概述	455
13.1.1 电子政务绩效评估的含义	455
13.1.2 电子政务绩效评估实施的背景	458
13.1.3 电子政务绩效评估实施的意义	460
13.2 电子政务绩效评估主体	462
13.2.1 电子政务绩效评估主体的构成	462
13.2.2 我国电子政务绩效评估主体构成	465
13.3 电子政务绩效评估的内容及指标体系	467
13.3.1 电子政务绩效评估的内容	467
13.3.2 电子政务绩效评估指标体系的构建	469
13.4 电子政务绩效评估的程序与方法	476
13.4.1 电子政务绩效评估的程序	476
13.4.2 电子政务绩效评估的方法	479
13.5 电子政务绩效评估的发展与完善	485
13.5.1 美国电子政务绩效评估实施的经验和启示	485
13.5.2 中国电子政务绩效评估的发展与完善	491
关键术语	497
复习思考题	497
参考文献	498
后记	501

第1章

导论

CHAPTER 1

信息化是当今世界发展的大趋势,是推动经济与社会变革的重要力量。建设信息高速公路、规划建设信息网络、实现在线办事和在线服务,以及运用网络信息技术的力量来推动公共管理改革,已成为世界各国的共识。政务信息化是信息化的重要组成部分,电子政务作为政务信息化的重要内容,是信息高速公路的首要应用领域,也是公共管理学的重要课题。推行电子政务是一种世界性潮流,是网络信息技术应用到公共管理的必然趋势。各个国家都希望借着架构完善的电子政务网络体系来提高整体竞争力和公共服务水平。

重点问题

- 电子政务的含义、特点
- 电子政务的价值
- 电子政务与传统政务的区别
- 电子政务的产生、发展与应用基础
- 电子政务的研究对象
- 电子政务的知识体系与研究方法

1.1 电子政务概述

1.1.1 电子政务的概念

电子政务(E-government)最早由美国前总统克林顿提出来。1993年9月,克林顿总统提出了“国家资讯基础建设”(National Information Infrastructure, NII)和构筑

以顾客为导向的电子化政府、走向在线服务的政府发展目标。^① 针对“电子政务”的概念,国内外学者有诸多不同提法,如“电子政府”、“网络政府”、“数字政府”等,至今仍未形成确切的、统一的电子政务概念。由于人们都从不同角度来揭示电子政务的内涵,所以形成了电子政务概念的多元化。

(1) 侧重于从改革政务活动工作方式的角度认识电子政务,认为电子政务实质上就是将工业化模型的大政府(主要表现为集中管理、分层结构、在物理经济中运行)转变为新型的管理体系,以适应虚拟的、全球性的、以知识为基础的网络经济,是政府部门业务工作的数据化、网络化、可视化、智能化,是政府管理信息化的通俗化表达,是一项观念创新、体制创新和技术创新相结合、事关公共管理现代化和行政体制改革全局的庞大的系统工程。^②

(2) 侧重于从管理和服务集成的角度认识电子政务,认为电子政务是以计算机及网络技术为基本手段进行公共事务的管理与公共服务的提供,使信息技术在公共部门的应用从简单的取代手工劳动、提高办公自动化技术水平发展到优化业务流程和服务范式的新层次。^③

(3) 侧重于从技术角度认识电子政务,认为电子政务是基于互联网、符合网络经济特征并面向社会公众的政府办公自动化系统。^④

综合上述电子政务概念,我们认为,理解电子政务的概念必须把握两个方面:一是公共部门职能履行,即管理公共事务、提供公共服务;二是实现手段,即网络信息技术运用。因此,电子政务的本质规定性就是:第一,电子政务具有利用网络信息技术有效实现社会公共事务管理、公共部门内部事务管理与公共服务提供等功能,在公共部门、社会与公众之间进行应用服务;第二,电子政务是一个基于信息系统、信息资源、信息网络和法律支持的、跨部门的网络化协同办公环境;第三,电子政务是为了将基于工业化模型和官僚体制的组织结构转化为以知识经济为基础的、具有效率和责任的组织结构,有利于促进公共管理改革、职能重组和业务流程优化。为此,电子政务概念可以表述为:电子政务是指国家公共部门为了提高公共事务管理效能和公共服务水平,通过运用网络信息技术与开发信息资源、重组组织结构、创新公共管理模

① National Performance Review (NPR). Washington D. C. 1993. (<http://www.npr.gov/library/reports/it.html>).

② 张清浦,等. 政府地理信息系统[M]. 北京: 科学出版社,2003: 13.

③ 季金奎,等. 中国电子政务领导干部知识读本[M]. 北京: 中共中央党校出版社,2002: 2.

④ 季金奎,等. 中国电子政务领导干部知识读本[M]. 北京: 中共中央党校出版社,2002: 2.

式、优化业务流程有机结合的方式,为公共事务管理和公共服务提供的新型管理模式与运行机制。

网络信息技术应用与公共管理改革有机结合所形成的新型组织结构形式、业务流程、网络化协同办公和在线服务就构成了电子政务的完整内涵。电子政务概念包括以下四个方面的含义。

第一,电子政务的主体是国家公共部门,尤其是政府部门,电子政务涉及和处理的是与国家公共权力行使有关的公共事务——国家公共事务、公共部门自身事务、社会公共事务,涉及公共服务的提供。因此,为了高效处理公共事务和提供公共服务,电子政务需要改变运行机制而进行组织结构重组、业务流程优化,需要打破部门分割而进行跨部门、跨领域、跨行业之间的资源共享、业务与服务集成整合。电子政务有着比电子商务更为广泛的内容。

第二,电子政务是在现代公共管理理念指导下,主要以电子数据交换(EDI)和互联网为基础,借助网络、计算机和通信等技术进行公共事务管理与公共服务供给,以实现业务流程优化、组织结构重组、部门间关系改善和公共服务水平的提高。因此,网络信息技术是电子政务的物质基础,电子政务离不开信息化基础设施及其相关软、硬件技术的发展。

第三,电子政务不是网络信息技术和政务的简单组合,不是简单地将公共事务处理原封不动地搬到网络上,更不是要运用计算机技术去模拟旧的办事方式;而是要将计算机网络技术与新的公共管理理念、服务范式、公共管理价值与目标有机结合,对组织结构、运行方式、业务流程进行优化重组,构建一种新型的管理组织形式和运行机制。因此,电子政务通过信息技术的应用,形成了工作流和信息流,使政务活动中信息实时共享和双向交互成为可能;打破了部门分割、条块分割,使跨部门业务协同成为可能;实现了业务在线办理和在线服务,从而为公众在任何地点、任何时间提供多种形式的电子化公共服务成为可能,提高了政务处理的透明度和公众的满意度。

第四,当代电子政务建设不能只停留在技术应用这个层面,而必须注重组织结构的调整、跨部门业务与信息的集成整合、业务流程的优化和公共管理理念的转变。只有组织和管理体制的发展与电子政务的统一性、开放性和交互性特征相一致,网络信息技术才能真正发挥优势,才能实现以政务信息化加强部门之间的协作互动和资源共享,并推动和加速整个国家和社会的信息化发展。

总之,电子政务是公共部门在网络环境下运用网络信息技术履行职能、处理业务、提供公共服务和实现公共管理目标的新型管理方式,是电子的政务,是“电子”与