



普通高等教育精品规划教材

高等学校电子政务系列教材

电子政务原理、建设与应用

主编 颜海

副主编 赵冲 朱晓伟

E-GOVERNMENT: PRINCIPLE, CONSTRUCTION AND APPLICATIONS



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社



普通高等教育精品规划教材

高等学校电子政务系列教材

电子政务原理、建设与应用

主编 颜海

副主编 赵冲 朱晓伟



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

电子政务原理、建设与应用/颜海主编;赵冲,朱晓伟副主编. —武汉:
武汉大学出版社,2010.11

普通高等教育精品规划教材

高等学校电子政务系列教材

ISBN 978-7-307-08330-1

I. 电… II. ①颜… ②赵… ③朱… III. 电子政务—研究
IV. D035.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 221149 号

责任编辑:詹蜜 责任校对:黄添生 版式设计:詹锦玲

出版发行:武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.whu.edu.cn)

印刷:湖北民政印刷厂

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 30.5 字数: 528 千字 插页: 1

版次: 2010 年 11 月第 1 版 2010 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-08330-1/D · 1053 定价: 40.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

前 言

《电子政务原理、建设与应用》是一本面向电子政务类专业的系列核心教材。尽管有关电子政务方面的著作不乏其数，然而要想全面、系统地学习和了解电子政务的理论、建设和发展，则十分不易。基于此，作者选报了《电子政务原理、建设与应用》编写选题，得到了武汉大学出版社的批准。为了成功地完成本书的编写任务，作者带领几名研究生查阅了大量的文献资料并经反复商讨确定了编写提纲，力求为读者呈现一个全新、全程和全方位的电子政务三维景象，实现既丰富读者电子政务理论知识，又掌握电子政务实际应用的多重目标。

本书在结构上采取了三单元复合编写的方式，首先通过对电子政务基本原理的介绍，为电子政务的建设和应用奠定厚实理论基础；其次通过对电子政务建设中的重大宏观问题以及重要的具体问题的阐述，让读者把握电子政务建设的大方向和根本目标，同时又能明确电子政务建设中的重点和难点；最后通过介绍电子政务在各领域的实际应用，深刻领会电子政务建设的目的和价值所在，激发建设和使用电子政务的强大动力，推进政府信息化和社会信息化的发展。

本书由颜海负责拟定结构体系、组稿和统稿，并担任第一至第五章的编写。其余各章分别由赵冲、朱晓伟、汲宇华和朱群俊编写。

本书的出版得到了武汉大学信息管理学院王新才副院长、档案与政务信息学系朱玉媛教授、周耀林教授以及我的博士生导师胡昌平教授的悉心指导和大力支持，武汉大学出版社詹蜜编辑为本书的立项和出版全力相助，付出了辛勤的劳动，在此一并向他们致以真诚的感谢！

此外，本书还引用和参考了许多作者的研究成果，限于篇幅不能一一列出，在此也向这些作者表示深深的谢意！

电子政务是政府信息化的必然要求和必经过程，是信息技术和信息革命

的产物，是一个富有活力和创新力的新兴领域，虽然编者尽了很大努力，但由于时间、水平、能力所限，书中的错误不当之处一定不少，恳请广大读者及同仁批评指正！

颜 海

2010 年 8 月于武汉大学

目 录

1	电子政务概论	1
1.1	电子政务概念	1
1.2	电子政务的特征与功能	10
1.3	电子政务与政府管理创新	14
2	电子政务总论	35
2.1	电子政务产生背景	35
2.2	电子政务发展战略	40
2.3	电子政务现状与发展	65
3	电子政务本论	101
3.1	电子政务的工作模式	101
3.2	电子政务实施模式	110
3.3	电子政务技术模式	120
3.4	电子政务规划与标准	130
4	电子政务建设的意义、指导思想、目标与任务	147
4.1	电子政务建设的意义	147
4.2	电子政务建设的指导思想与原则	165
4.3	电子政务建设的目标和任务	166
5	电子政务建设的原则与模式	171
5.1	电子政务建设的原则	171
5.2	电子政务建设的模式	188
6	电子政务建设的规划与管理	205

6.1	电子政务建设的规划	205
6.2	电子政务建设的管理	219
7	电子政务建设的技术与规范	246
7.1	电子政务建设技术	246
7.2	电子政务建设标准	264
7.3	电子政务建设的制度	268
8	电子政务应用系统	285
8.1	电子政务应用系统总体设计	286
8.2	电子政务信息处理系统	299
8.3	电子政务信息技术系统	303
8.4	电子政务的应用集成	314
9	政府机关内部电子化公务处理系统	326
9.1	政府内部电子化公务处理系统概述	326
9.2	政府内部电子化公务处理系统结构	332
9.3	政府机关内部电子化公务处理系统应用	338
10	政府电子化公共服务系统	357
10.1	政府电子化公共服务概述	357
10.2	政府电子化公共服务系统构建	367
10.3	电子化公共服务的应用及发展	383
11	政务信息资源管理系统	396
11.1	政务信息管理	396
11.2	政务信息的组织	404
11.3	政务信息管理系统的功能与构建	409
12	政府决策支持系统	416
12.1	决策支持系统概述	416
12.2	政府决策支持系统应用	428
12.3	政府的知识管理与决策支持	439

13	“一站式”电子政务服务系统	450
13.1	“一站式”服务的产生与发展	450
13.2	“一站式”服务的含义与功能	453
13.3	“一站式”服务系统的架构	456
13.4	“一站式”服务系统的应用	467
参考文献		480

1 电子政务概论

本章主要内容：

- 电子政务的含义及理解要点
- 电子政务与相关概念的辨析
- 电子政务的特点与功能
- 电子政务与传统政务的区别

本章学习要求：

- 理解电子政务的含义及要点
- 把握电子政务相关概念间的区别与联系
- 掌握电子政务的特点与功能
- 了解电子政务与传统政务的区别

1.1 电子政务概念

电子政务是快速发展的现代电子信息技术与政府改革相结合的产物，是政府信息化建设的主要内容。

1.1.1 电子政务内涵

(1) 政务的含义

所谓政务，简单的理解就是政府部门需要办理的各项事务。《现代汉语词典》对“政务”的解释是：“关于政治方面的事务，也指国家的管理工作。”可以看出：“政务”的含义既包括“有关政治方面的事务”，也包括“国家的各类行政管理活动，即专指政府部门的管理和服务活动”。电子政务中的“政务”的含义侧重于后者。

在我国，“政务”的概念有广义和狭义之分。广义的“政务”泛指各类行政管理事务，包括政党、政府、人大、政协、军队等系统所从事的行政管

理活动，如党务、税务、检务、军务、社区事务等；狭义的“政务”则是专指政府部门所开展的行政管理和社会服务活动。在我国，对“政务”的理解基本是从广义的角度出发的。

（2）电子政务的含义

电子政务（Electronic Government，缩写为 E-Gov）是 20 世纪 90 年代伴随着互联网的发展和应用而产生的一个新术语。如果简单地从字面上理解，电子政务就是借助电子信息技术而进行的政务活动，是指各级政府部门运用先进的信息技术手段，将政府可公开的信息面向社会、面向企业、面向公众发布，并使政府的服务工作网络化。它实质上是构建一个电子政府，利用信息技术和通信技术，有效地实现行政、服务及内部管理等功能。

目前，关于电子政务的科学定义还没有统一的描述，以下是国内外几种典型的表述：

国外对电子政务的界定

2002 年 5 月联合国经济和社会事务部公布《电子政务对比分析：评估联合国成员国电子政务进展情况》的定义为：广义上电子政务是指信息技术在公共管理部门的应用；狭义上电子政务是指通过网络平台向公众和企业提供政府信息和服务。

2003 年 11 月公布《2003 年全球公共部门报告：处在十字路口的电子政务》的定义为：运用信息技术改善政府的内外部关系。

2004 年 11 月公布《2004 年全球电子政务准备度报告：提高接入机会》的定义为：政府利用信息技术为公众和企业提供信息和基本公共服务。

世界经合组织的定义是：电子政务是指政府将新的信息技术运用到政府的全部职能中，特别是利用互联网及相关技术的网络化潜能来改革政府的结构和运作。

美国 2002 年 12 月颁布的《电子政务法》的定义是：电子政务是为了更好地为企业、公众、其他政府部门和机构提供政府信息和服务，为了改进政府的运作（包括效益、效率、服务质量和改革），应用互联网和其他信息技术的过程。

新加坡政府认为：电子政务是指应用技术提高政府服务的接入和提供水平，从而使所有公众和企业都能从中受益。

以上几种定义的主要共同点：

指出了电子政务建设的手段——应用现代信息技术；

明确了电子政务建设的实质——对政府业务进行改革、优化和重组；

确定了电子政务建设的目标——改善公众生活质量、提高政府服务水平和工作效率，节约行政成本、提高政府透明度等。

我国对电子政务的界定

《中国电子政务》的定义：电子政务是指政府机构利用现代网络通信与计算机技术，将政府管理和服务职能进行精简、优化、组合后，在互联网上实现，以打破时间、空间以及条块分割的制约，从而加强对政府业务运作的有效监管，提高政府的运作效率，并为企业和公众提供高效、优质、廉洁的一体化管理和服务。

《电子政务基础与应用》一书的定义：电子政务是指政府机构为了适应经济全球化和信息网络化的需要，自觉应用现代信息技术，将政务处理与政府服务的各项职能通过网络来实现有机地集成，并通过政府组织结构和工作流程的持续不断地优化与创新，以实现提高政府管理效率、精简政府管理机构、降低政府管理成本、改进政府服务水平等目标。

《“十六大”报告辅导读本》一书的定义：电子政务主要是指利用信息网络技术和其他相关技术构造更加适合时代要求的政府结构和运行方式，其主要目的是，促进政务信息资源开发、利用和共享，提高行政效率和决策水平，改善公共服务质量和增加服务内容，增加办事执法的透明度，加强政府有效监管，建立政府和人民直接沟通的渠道，推动国民经济和社会信息化发展。

《电子政务规则与案例解析》一书的定义：电子政务是指各级政务部门利用现代信息技术，开展办公决策、业务处理和公共服务等政务活动，提高工作效率、管理能力和服务水平的过程。

从上述电子政务的含义可以看出：一方面，电子政务必须借助于现代信息与通信技术；另一方面，电子政务是对传统政务改革和业务重组的前提下实现的高效率、高透明、方便快捷的新型政府管理与服务体系。总结以上说法，电子政务可以定义为：政府部门运用现代管理思想对传统“政务”进行改革和业务流程重组，充分利用信息和通信技术，将政府的管理和服务通过网络技术进行集成，实现超越时间、空间与部门分隔的限制，全方位地向社会提供优质、规范、透明和符合国际水准的管理和服务。

(3) 电子政务的理解要点

为了更好地理解电子政务的概念，需要把握以下要点：

①电子政务的主体是政府机关。政府机关从广义上理解涵盖了所有政府机构、部门，如：党的机关、国家行政机关、立法机关、司法机关以及其他

一些公共组织管理活动的开展和事务的处理。而狭义的政府机关通常专指国家权力的执行机关，即国家行政机关。在我国，电子政务主体通常定位于前者。但是在电子政务的实施和建设过程中，非政府部门的参与也是必不可少的，也就是说，在电子政务发展到一定阶段，特别是互动阶段，其主体是可以转换的。

②电子政务的核心或者说客体是政务，而电子仅仅是手段。电子政务的实现离不开网络平台，必须借助于信息技术的支持，而且有赖于信息经常设施、信息系统及相关软硬件技术的发展，但毕竟技术只是辅助手段而非“主角”。电子政务的重点是“政务”，是管理，是服务。从根本上说，电子政务是政府管理方式的革命，也是改变行政流程的一场革命。这意味着政府要突破传统的理念、职能及控制、运作模式，促进政府管理职能的转变和与国际接轨，打破“金字塔”式的层级机构设置和管理体制上的“条块分割”，消除机构、部门之间以及与公众之间的沟通障碍，改造传统、落后的办公、办文方式。电子政务不仅是政府事务或政府内部的电子化，更重要的是借助信息技术、通信技术，实现政府可公开信息资源共享和动态更新，使得公众可以通过不同的渠道获取政府的信息与服务。

③电子政务的实现条件既包括硬件基础条件，也包括软件政策法规保障。

④电子政务的目的是要实现“办公网络化、政务公开化、管理一体化、决策科学化、经济信息化和社会发展现代化”的综合目标。

⑤电子政务体系包括物理层、逻辑层和概念层三个层次，如图 1-1 所示。

1.1.2 电子政务与相关概念的辨析

电子政务实质上就是政府部门的信息化，它同其他行业的信息化一样具有很强的过程性，这种过程性反映在对电子政务的概念和理解方面具有一定的阶段性。电子政务既对政府部门信息化建设发展中的其他概念具有继承性，同时，它与这些概念也有一定的区别。

(1) 电子政务与办公自动化

办公自动化（Office Automation, OA）是指利用现代化的办公设备、计算机技术和通信技术来代替办公人员的手工作业，从而大幅度提高办公效率。办公自动化设备早在 20 世纪 80 年代就已经开始在我国普及应用，在概念上更容易被接受；而电子政务系统的大规模应用基本上是在 20 世纪 90 年代中期以后。

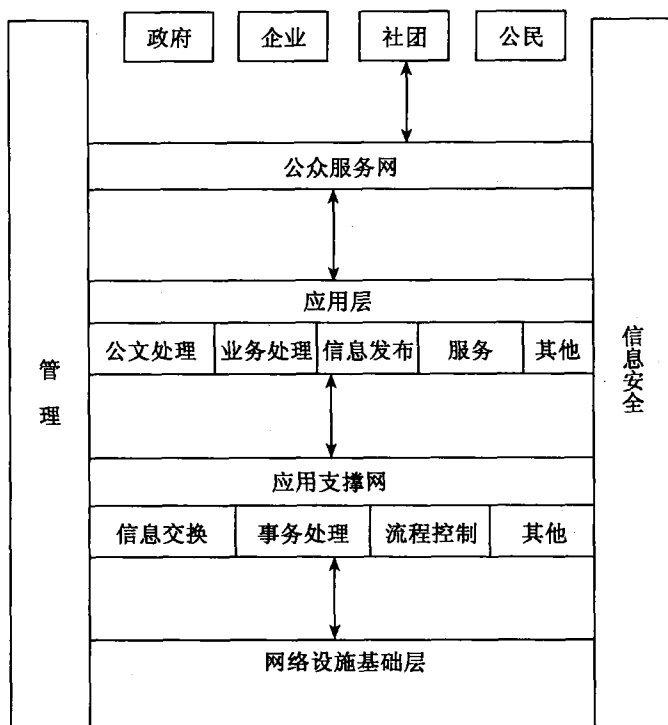


图 1-1 电子政务体系结构

电子政务与办公自动化是相互联系的，它们在运用网络技术方面具有相同性。电子政务的出现与应用不是对办公自动化的替代和否定，办公自动化是电子政务的基础，电子政务是办公自动化的发展；电子政务打破了部门界限，实现了网络化办公和互动式作业，是信息时代“面向全社会的政府全方位办公自动化”。可以把电子政务看做是办公自动化在范围和功能上的对外延伸。因此，现在研究办公自动化，并不只是局限于提高政府内部、单个应用系统内部的自动化技术水平，也不只是为了解决本部门、本系统的业务需求而应用技术，而是要实现跨部门、跨系统的网络化协同办公环境，填平部门、系统之间的鸿沟，实现部门之间、系统之间的无缝对接，实现对社会的无缝式服务。

电子政务和办公自动化之间存在差异，主要表现如下：

①应用的主体范围不同。办公自动化的应用范围一般是在政府机关内

部，并且集中于办公人员的个人层面；而电子政务的应用范围不仅包括政府部门内部，还包括政府部门之间、不同地区政府之间的应用、互动与共享，包括政府与公民、法人和其他组织之间的应用与互动。可见，电子政务的应用主体更广泛，内容也更复杂，如图 1-2 所示。

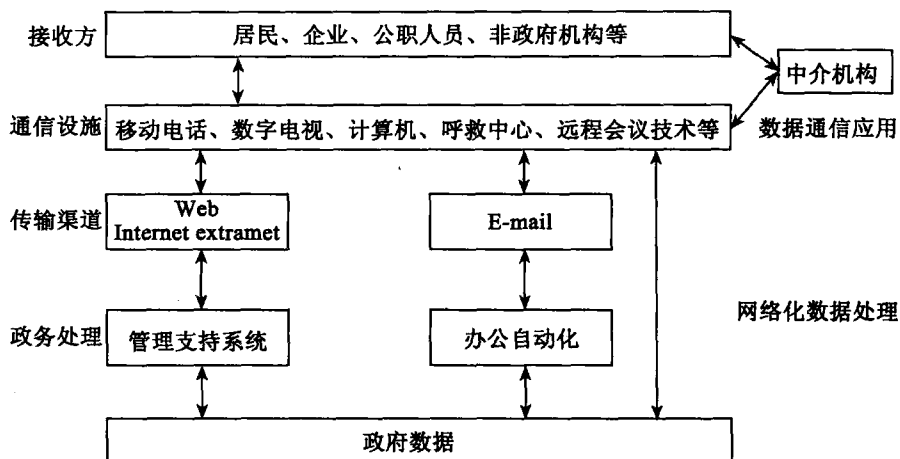


图 1-2 电子政务的应用主体及其信息传递关系

②管理理念与实现目的不同。办公自动化只着眼于政府机关内部各个环节的管理，着眼于提高政府机关自身的办事效率，体现的是政府内部管理。但电子政务不只是用来提高政府行政组织的办事效率，而且更注重运用网络技术来服务于公民、法人和其他组织，更注重如何方便公众获取政府的信息及其服务，方便公众对政府公共部门进行监督，实现政务公开。因此，办公自动化应用的目的是提高政府机构内部各个环节的管理效率；而电子政务实施的目的不仅是实现政府机关办事的高效率、高质量，同时也是实现资源共享、决策民主、政务公开、高效优质、改善服务的目标。

③应用的内容和实现流程不同。办公自动化的用户多为办公人员，服务对象是政府机关自身，应用的内容是政府机关内部的电子化和网络化办公，实现的流程基本上是模拟原来的业务流程。电子政务是以 EDI 和互联网为基础，用户的范围广泛，包括了政府机关及其所属工作人员、非政府公共机构、企业和公民。电子政务是基于互联网的政府信息与业务处理而形成的政府资源整合、企业资源整合、社会资源整合和社会服务整合，其实现的流程

是建筑在政务流程再造的基础之上的。

(2) 电子政务与电子政府

电子政府译自英文 Electronic Government, 其原意是指利用网络技术来构建一个“虚拟政府”, 即跨越时间、地点、部门的全天候的政府服务体, 从而使公众能够随时随地地享受政府的各类服务。这个“虚拟政府”担当着某些政府角色, 代表着其现实政府在从事一定的管理和提供服务, 是现实政务部分内容在虚拟空间影射的结果。电子政府构想集中于政府与公众之间的电子政务; 而一个完整的电子政务的概念则同时包含了政府部门内部、政府部门之间以及政府与公众之间的所有政务业务的电子化, 不但其范围更广, 而且内容也比电子政府丰富得多。

电子政府可以理解成现有政府机构在开展电子政务过程中, 对现有政府组织结构和 workflows 进行优化重组之后所重新构造成的新的政府管理形态, 这种形态会随着电子政务过程的深化而不断变化; 而电子政务则更强调电子政府的建设过程, 是从政府业务角度上讲的, 是政府机构应用电子信息化和网络通信手段, 将管理与服务通过网络技术进行集成, 在互联网上实现政府组织结构和 workflows 的优化, 突破时间、空间和部门分割的限制, 全方位地向社会提供优质、规范、透明、符合国际水准的管理和服务。

此外, 电子政府的提法对于社会理解政府信息化、政府机构的改革是有现实意义的。电子政府是电子政务发展的目标。政府在开展电子政务过程中, 进行组织结构和 workflows 的优化和重组, 克服部门分隔和时空的限制, 最终实现网上办公。这也就是电子政府的本义, 它对于提高政府办事效率, 改善决策质量, 增加办公透明度, 乃至最终转换政府职能, 调整政府角色, 更好地为社会服务, 都有很大的推动作用。

(3) 电子政务与政府上网

政府上网 (Government Connecting to Internet) 一词是从 1999 年我国启动“政府上网工程”开始的。“政府上网工程”是指 1999 年 2 月由中国电信联合国家 40 多个部委(办、局)的信息部门共同倡议发起的, 旨在鼓励和带动各政府部门上网的一项政府信息化建设的基础性工程。这项工程是为了推动各级政府部门建设开通自己的网站, 架起政府与公众之间的桥梁, 逐步开展网上申报、许可、政务公开、领导人电子信箱、电子报税等多项服务, 推动政务公开的民主化进程和政府机关的信息化进程, 从而为政府系统的信息化建设打下坚实的基础。事实证明, 这项工程取得了很大的成绩, 为推动我国政府部门和社会的信息化建设起了积极的作用。

“政府上网工程”虽然在推进政府信息化方面具有积极作用，但在这个过程中也存在许多问题。相当多的政府网站仅仅局限于把一些法律、法规、政策、条文等从纸质上搬到网上，公开的信息数量少，质量也不高，网上信息更新很不及时，网页之间链接渠道少；有些政府网站只重视网页介绍、宣传等静态功能，而对政府部门的信息没有动态的反映，也缺乏和用户的交流沟通手段，政府与上网公众之间缺乏互动性、回应性。因此，“政府上网工程”与电子政务并不是同一个概念，它只是处于电子政务发展的初级阶段或一个组成部分。电子政务是一个含义更为宽泛的概念，它要体现政府部门之间、政府与企业之间、政府与公众之间、政府与其所属工作人员之间互动性和共享性的特征。

需要说明的是，政府网站（特别是各级政府门户网站）是电子政务的表现形式和载体。但是，并不是说开通一个网站、铺设好局域网、购买相应的硬件设备就算是电子政务的建设，还必须进行网站的维护、信息资料的更新、空间和功能的拓展，更要注重发挥它长期的社会效应，实现政府网站之间的互动连通、政府与公众之间的网上互动。

（4）电子政务与电子商务

电子商务是指企业通过以互联网为核心的信息技术，进行并完成各种商业交易活动与相关服务活动的总称，其目标是为了加强企业与供应商和顾客之间的联系、加快资金周转速度、降低综合成本、减少产品流通时间、树立企业形象、提高企业知名度、加快对消费者的响应速度、提高顾客的满意程度、增强市场竞争力。由此可见，各种模式的电子商务活动其核心内容都是应用电子手段为“商务”服务。

因此，电子政务与电子商务之间有着密切的联系。电子政务本身是与社会经济发展密切相关的，电子政务和电子商务的有机结合是构成信息社会网络经济的重要支撑。同时，从技术实施方式来看，电子商务和电子政务都必须依靠网络信息技术来实现企业之间、企业与政府之间、企业与社会公众之间、政府部门内部、政府与政府之间以及政府与社会公众之间的互动交流。企业与政府部门之间的业务往来包括企业向政府纳税、政府对企业的管理、政府采购等，这些业务对政府来说是电子政务，对企业来说则是电子商务。

电子政务与电子商务之间的区别主要体现在以下三个方面：

①实施主体不同。电子政务的实施主体是政府公共部门；电子商务的实施主体是企业经济实体。尽管两者都具有以客户为中心、强调顾客服务的特征，但实质上，电子政务是以最大限度满足用户的需要为目标，电子商务则

是以最大限度地吸引用户为目标。这表现电子政务属于公共管理领域的范畴,电子商务则属于私营领域管理的范畴。

②应用目的不同。电子政务的着眼点是寻求网络信息技术与管理变革的有机互动,其目的是为了借助网络信息技术手段及其渗透作用来实现管理机制、服务方式和业务流程的优化和再造,着眼于社会效益的提升;电子商务的着眼点在于寻求网络信息技术与企业经营模式之间的有机结合。旨在借助网络信息技术增强企业与其商务环境的作用方式,拓展企业与客户之间的交互通道,以实现理想的经济效益和追求最大利润为目的。

③应用范围不同。电子政务的应用范围在于政府部门内部、政府部门之间、各级政府之间、政府和社会公众之间的管理与服务一体化,主要目标是对外部公众提供便捷、优质的服务,并提高政府的管理效率和效能。电子政务是政府部门信息化的全面展示,没有政府部门的全面信息化,就没有真正的电子政务。电子商务应用范围的重点是企业外部环境,主要目标是追求市场最大化、利润的最高化。因此,电子商务是企业信息化中的商务信息化,它与企业内部环境的相关性和依赖性相对较弱。

从社会信息化建设来说,电子政务建设可以与电子商务建设有机结合起来。电子政务可以借鉴相对成熟的电子商务中的某些思想、方法和技术;电子政务建设可以推动信息产业的发展,为电子商务的发展创造良好的环境。

(5) 电子政务与政府信息化

所谓信息化是指现代信息技术革命所引起的,使人类社会从工业经济时代向信息经济和知识经济时代转型的一种社会经济过程。它包括信息技术的产业化、传统产业的信息化、基础实施的信息化、生活方式的信息化等多个方面。在经济和社会的信息化进程中,政府部门起着至关重要的作用,一方面是因为信息化是一项复杂的系统工程,只有政府的积极参与和率先垂范,才能使信息化工程落到实处,产生效益;另一方面,因为政府部门掌握着全社会主要的信息资源,是信息资源和信息市场的基本控制者,没有政府信息资源的有效释放,经济与社会的信息化也只能是无源之水,无本之木。所以,推行经济与社会的信息化必须由政府信息化开始,政府信息化是先导,企业信息化是基础,家庭信息化是方向。政府信息化是一个相对宽泛的概念,具体包括办公自动化、信息网络化、管理与服务电子化等多个方面。政府信息化与电子政务的关系是相辅相成的,电子政务是政府信息化的主要表现形式,而政府信息化又是电子政务实施的必要条件。可以说,政府信息化与电子政务是相互作用、同步推进的。