

 Q.M 学习型组织研修丛书

电子政务管理

DIANZI ZHENGWU GUANLI

周菁 主编

提要

- 信息化生产力是迄今人类最先进的生产力
- 它要求要有先进的生产关系和上层建筑与之相适应

研究出版社

电子政务管理

DIANZI ZHENGWU GUANLI

周菁 主编

图书在版编目 (CIP) 数据

电子政务管理 / 周菁主编.

北京: 研究出版社, 2010.12

ISBN 978-7-80168-610-7

I. ①电… II. ①周… III. ①电子政务—管理 IV. ①D035.1-39

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第227081号

出版发行 研究出版社

北京1746信箱 (100017)

电话: 010-63097521 (总编室) 010-58815837 (发行部)

010-64045699 (编辑部) 010-64045067 (发行部)

网址: www.yjcb.com E-mail: yjcbfxb@126.com

经 销 新华书店

印 刷 北京中创彩色印刷有限公司

版 次 2010年12月第1版 2010年12月第1次印刷

规 格 787毫米×1024毫米 1/16

印 张 14

字 数 230千字

书 号 ISBN 978-7-80168-610-7

定 价 30.00元

前言

纵观当今世界，高科技日新月异，新知识方兴未艾，知识总量呈几何级数增长，可谓瞬息万变。近 50 年来人类社会所创造的知识比过去 3000 年的总和还要多。作为领导干部，如何应对目前多变的信息世界及信息爆炸带来的公共危机、信任危机和自身面对的庞大压力是亟待解决的重要课题。

我们国家历来讲究读书修身、从政立德。传统文化中，读书、修身、立德不仅是立身之本，更是从政之基。古人讲，治天下者先治己，治己者先治心。治心养性，一个直接、有效的方法就是读书。同理得证：读书学习亦是领导干部加强党性修养、坚定理想信念、提升精神境界的一个重要途径。

孔子曰：“工欲善其事，必先利其器。”领导干部在党内和社会上处于重要位置，具有强大的行为导向和风气引领作用。领导干部既要做读书的自觉实践者，又要做学习型政党、学习型社会建设的积极倡导者，身体力行、率先垂范，并知行合一、付诸实践。当下，我们的各级领导干部承担着执政兴国、执政为民的重要职责，肩负着为官一任、造福一方的重要使命。因此，读书学习是领导干部胜任领导工作的必然要求。领导干部如果不加强读书学习，知识就会老化，思想就会僵化，能力就会退化，就难以担当领导职责，就会贻误党和国家的事业。

新的历史时期，领导干部若要不断提高自己、完善自己，经受住各种考验，就得坚持在读书学习中坚定理想信念、提高政治素养、锤炼道德操守、提升思想境界，坚持在读书学习中把握人生道理、领悟人生真谛、体会人生价值、实践人生追求。所以，读书是新形势下做一名称职的领导干部的内在要求和必经之路！

然而，建构合理的知识结构绝非读书数量的简单叠加，就像运动健将

的体魄不是蛋白质与脂肪的综合一样，他需要科学的、合理的“营养搭配”，要遵循知识整体性、层次性、比例性及动态性的原则。基于这些原则，研究出版社出版了一套《学习型组织系列教程》系列，从知识的种类、内容的广度及深度做了科学的遴选。入选的内容都是与领导工作相关度较高的基础知识，是领导干部的知识结构中不可或缺的构件。因此，《学习型组织系列教程》应是一套“温故”并“知新”又系统规范的现代实用知识丛书。

这套《学习型组织系列教程》，包括《从政要论》《科技发展简史》《世界国体政体要览》《世界经济与国际贸易》《影响人类文明的主要学说导论》《中国法律知识释要》《电子政务管理》《现代金融理论与实务》《现代经济学理论》《中国历史文化通览》《逻辑思维训练》《领导干部压力缓解与心理健康调适》。内容涉及当下的理论热点、公共危机、地方经济、领导艺术等方方面面。从帮助领导干部提高理论水平，认清当前形势，综合提升施政的实践能力来说，此套丛书可视为重要的参考读物。



CONTENTS

第一章	信息化与电子政务概述	(1)
第一节	信息化概述	(1)
第二节	电子政务概述	(20)
第二章	国内外电子政务发展状况	(30)
第一节	国外电子政务	(30)
第二节	中国电子政务	(49)
第三章	电子政务与政府管理	(75)
第一节	电子政务与政府组织结构	(75)
第二节	电子政务下的政府管理方式	(83)
第三节	电子政务对政府服务效率和服务质量的改进	(92)
第四节	电子政务对政府工作人员的影响与要求	(94)
第五节	电子政务与政府管理创新的关系	(98)
第四章	电子政务的运作方式	(102)
第一节	电子政务的网络结构	(102)
第二节	电子政务的业务模式	(107)
第三节	电子政务的信息管理	(110)
第四节	政务信息发布	(114)
第五节	网上办公	(116)

第六节	电子政府采购	(119)
第五章	电子政务的建设与管理	(125)
第一节	我国电子政务建设的指导思想	(125)
第二节	电子政务建设的开发过程	(128)
第六章	电子政务的主要技术	(138)
第一节	电子政务主要技术概况	(138)
第二节	电子政务网络技术基础	(144)
第三节	电子政务技术平台	(155)
第四节	电子政务技术应用	(166)
第七章	电子政务法律法规体系建设	(173)
第一节	国外电子政务法律法规	(173)
第二节	中国电子政务法律法规建设的现状与问题	(180)
第三节	中国电子政务法律法规体系的构建	(185)
第八章	电子政务的安全	(192)
第一节	电子政务安全问题	(192)
第二节	电子政务安全体系与安全技术	(197)

第一章

信息化与电子政务概述

第一节 信息化概述

在 21 世纪初,人类正走进以信息技术为核心的知识经济时代,信息资源已成为与材料和能源同等重要的战略资源;信息技术已广泛渗透到经济和社会的各个领域,推动人类社会生产力达到一个崭新的高度。信息化关系到经济、社会、文化、政治和国家安全,已成为推进国民经济和社会发展的助力器和未来发展的战略制高点;信息产业已发展为世界范围内的朝阳产业和新的经济增长点;信息化水平是衡量一个国家和地区的国际竞争力、现代化程度、综合国力和经济成长能力的重要标志。因此,世界各国都把加快信息化建设作为国家的发展战略。美国率先提出了“信息高速公路”的建设计划和“数字地球”的概念,从而引发了新一轮经济的快速增长。欧洲发达国家和亚洲发展中国家也不甘落后,纷纷提出自己的国家信息化战略。

面对发达国家迅速占领信息化这一制高点的挑战,我国已经做出了自觉的积极反应。党和国家的领导同志把信息化作为当今社会和经济现代化的重要标志。我国政府不失时机地提出国民经济和社会信息化的战略任务。与发达国家建设信息社会的目标不同,我国在推进信息化的实践中,结合中国的具体国情,初步确立了具有中国特色的信息化道路,其最大的特征就是以信息化带动工业化,发挥后发优势,实现社会生产力的跨越式发展。

一、信息化的概念与实质

信息化是 20 世纪 60 年代末由日本最先提出的。这一概念的提出和付诸实

实践基于当时日本学术界和产业界对经济发展阶段和日本社会问题的基本判断。直到1977年,法国的西蒙·诺拉和阿兰敏克在为法国政府撰写的经济发展报告《社会的信息化》中,使用了法文单词 Informatisation,这一单词的英译“Informatization”就是我们通常所说的信息化。

由于各国经济发展水平的差异,人们研究方法和时代的不同,对“信息化”含义的理解也有着较大差别。20世纪80年代中期,中国学者开始关注信息化问题并探讨了“信息化”概念的涵义。这些定义都是从不同侧面、不同角度、不同层次对信息化的概念及本质进行概括。

1. 信息化的概念

信息化是指培育、发展以智能化工具为代表的新的生产力并使之造福于社会的历史过程。智能工具一般必须具备信息获取、信息传递、信息处理、信息再生和信息利用的功能。

(1) 信息化的内涵

①信息网络体系:它是大量信息资源、各种专用信息系统及其公用通信网络和信息平台的总称。

②信息产业基础:即信息科学技术的研究、开发、信息装备的制造,软件开发与利用,各类信息系统的集成及信息服务。

③社会支持环境:即现代工农业生产,以及管理体制、政策法律、规章制度、文化教育、道德观念等生产关系和上层建筑。

④效用积累过程:即劳动者素质、国家的现代化水平和人们生活质量不断得到提高,精神文明和物质文明不断获得进步。

信息化按照涉及的范围可以分为区域信息化、领域信息化、行业信息化。按照涉及的部门可以分为:城市信息化、政府信息化、企业信息化、教育信息化等。

(2) 信息化的特点

信息化作为一个复杂的社会过程,有着十分突出的特点。

①信息化有着高度的广泛性

信息化包括着大量知识的应用和传播,而知识的应用和传播的损耗不像物质产品那样大,知识以因特网、多媒体等为信息载体得以迅速而广泛的传播。同时,信息技术已经应用到各行各业,包括生产制造、产品设计、

办公室业务、家庭生活、医疗、教育、交通通讯、商业、科研、娱乐、保安、金融、气象、资源勘探、军事、大众传播等多方面。

②信息化有着高度的传导性

信息产业已经成为一个主导产业，有着很强的带动性，除产业内部发展微电子、半导体、激光、超导等产业的发展外，在产业外部还带动了一批如新材料、新能源、机器制造、海洋、航天航空等产业的发展。并且，利用信息技术对传统产业进行改造，使其重现活力。美国作为信息化程度最高的国家，其经济从 1991 年以后连续十年增长，被称为“新经济”现象，这样的结果正是依靠信息技术为基础的高技术产业的迅速发展，并利用其对传统产业进行改造的结果。

③信息化的资金投入高

在信息产业领域，技术开发和产品制造的难度日益加大，相关的研发费用非常巨大，单个公司的力量难以支持庞大的资金投入。

④信息化对知识创新和人才要求比较高

信息化不仅对研发人员的知识水平和知识技能要求高，而且相关信息知识的更新也在加速，对人员的知识更新和适应能力有了更高的要求。目前，信息技术的更新速度是每三年扩充一倍，信息技术专利每年新增 30 余万件，科研资料的有效寿命平均只有 5 年。

从以上特点可以看出，信息社会对人们的挑战是显而易见的，但是挑战越大，机会也就越大，充分掌握信息化带来的机遇正是每一个有责任心的中国人所期待的。

2. 信息化与经济、管理和社会变革

信息化的浪潮汹涌澎湃，正在席卷整个世界，它渗透到人类社会生活的各个方面，促进经济、管理和社会的急剧变革和加速发展。

(1) 信息化对经济变革的作用

信息化对经济发展具有倍增作用，可以促进工作效率和经济效率的提高，促进经济结构的调整和优化，是推动经济跨越式发展的重要途径。

①信息化推动经济变革

信息化推动经济，主要表现在信息产业化、产业信息化和经济信息化。

信息产业化是指由分散的信息活动演变成整体的信息产业的过程，是

社会信息活动逐步走向产业化、规模化道路的必经阶段。主要表现为信息产品商品化、信息机构企业化、信息服务产业化。

产业信息化是指行业大量采用信息技术和充分开发利用信息资源从而提高劳动生产率和产业效益的过程。产业信息化主要表现为生产过程自动化、经营管理智能化、商业贸易电子化。

经济信息化是在信息产业化和产业信息化的基础上发展起来的。经济信息化是信息产业化和产业信息化的互补共进过程。经济信息化主要表现为信息经济所创造的价值在国民生产总值中所占的比重逐步上升直至占据主导地位。

②信息化催生知识经济

目前,人们越来越认识到信息技术在推动经济发展中的巨大作用,世界正向知识经济时代发展的观念已被人们普遍接受。

知识经济实质上是由技术和制度的重大创新和全球化推动的经济结构调整所导致的生产率提高,以及以微观经济和宏观经济良性互动为条件的经济增长方式,是以知识为主要生产要素,以规模效益递增为特征、以享受互联网和信息技术的外部性为条件、以电子商务为主要手段而存在的崭新的高效的经济形态,核心是商品知识化和市场网络化,并由此对传统经济产生多方面的深刻影响。

③信息化引发效率革命

新经济最重要的一面并不是通过信息技术的应用,将传统产业纷纷向高科技产业的转移,而是提高经济各部门的生产效率。其中以降低成本最为明显。

信息技术的广泛应用,不仅可以增大传统产业的科技含量、改进工作方式、提高工作效率、增加品种、改进质量、降低能耗、减少污染,而且能够在最大范围内配置和整合技术创新资源,提高技术创新能力。发达国家的实践经验表明,应用信息技术整合商务活动中的信息流、资金流和物流,开展电子商务,能够扩大交易范围、优化交易过程、降低交易成本和减少交易时间。

④信息化促进经济结构的调整和优化

根据产业结构理论,一个国家的工业化演化过程就是产业结构的高级

化过程,是新兴产业发展并在经济结构中所占比重不断上升的过程。信息产业是当今新兴产业的代表之一,信息产业的发展和在经济结构中比重的提高,是产业结构升级和工业化向高级阶段演变的重要体现。

因此,大力推进信息化,将进一步促进经济结构的调整和优化,推动经济增长方式从粗放型向集约型转变,显著地提高国民经济的整体发展水平。

(2) 信息化对管理变革的作用

信息化的推进正在引发一场人类社会前所未有的,在社会、组织、文化、环境等诸多方面的深刻变革,社会管理体系的内涵和外延也在不断发生变化,特别是信息技术在组织中的广泛应用,使得社会组织管理正在面临前所未有的巨大挑战。在这种环境下,改变传统的管理观念与方法的讨论已越来越为人们所关注。

信息化对管理变革的推动作用主要表现在以下几个方面:

①促进组织结构的扁平化

信息技术在组织中的广泛应用,正在促进组织结构的变革,其中,组织结构的扁平化是最主要的趋势之一。相对金字塔形组织结构而言,扁平化组织中间层次减少,上下信息传输较迅速而准确,从而有利于组织较快地根据环境变化做出反应和决策。可以减少官僚主义,较符合当代管理的需要。

②信息变为重要的管理资源

信息技术的应用,使得组织的管理资源也发生明显的变化,在对人、财、物管理的同时,更加注重对信息的管理,使信息管理成了管理的重要内容。信息管理知识是有关获取、组织、管理、传播和利用信息资源的流程、方法和技能的知识。信息管理实质上是对信息采集、传播、组织、检索、分析和利用的过程,也就是信息从分散到集中、从无序到有序、从存储到传播和利用的过程。

③管理者的角色调整和定位

现在的管理者每天都要接受、处理来自各种渠道的大量信息,如各种参考资料、报告、新闻与背景材料、电话等,同时,管理者每天都在传递各种信息,如指令、文件等。管理者处于神经中枢的中心地位。管理者在

信息管理过程中,扮演监管者和传播者双重角色。在信息化进程中,管理者如何利用好信息技术进行管理已显得至关重要。

(3) 信息化对社会变革的作用

信息化不仅使整个经济领域发生根本性的革命,而且对政治、社会、科技、军事、生活各个方面无不产生重大的影响,导致社会形态发生变革。信息化对社会变革的影响主要表现在以下几个方面:

①城市模式受到挑战

城市化是工业文明的标志,其特点是人口和经济功能越来越集中化,同时也是信息资源的主要聚集地。随着信息化的发展和信息基础结构的改善,城市的中心和辐射作用开始扩大。人们通过网络进行购物、理财、医疗、学习、娱乐,还可以通过网络享受到政府、企业等部门提供的服务等。信息化逐步渗透到人们日常生活的各个方面,网络跨越时空的信息交互性功能对传统的生活方式产生了强烈的冲击。

②家庭生活与工作可以进行融合

随着信息技术深入到家庭,使家庭成为信息交流和办公的场所,一些人在家里打开计算机就开始了一天的工作。

③终身学习成为可能和必须

随着互联网的普及应用,大量的教育资源网络化和数字化,网络教育使人们终身受教育成为可能,同时,由于经济、科技、社会的不断进步,客观上要求人们必须不断地进行知识更新,以适应社会变化的要求。因此,信息社会是一个学习型的社会,尊重知识、终身学习将成为社会的时尚。

④职业结构发生变化

信息技术产业、信息内容产业以及信息服务业的快速发展,促使社会职业结构由劳动密集型向知识密集型转移,从事与信息技术相关职业的人数迅速增加,从而引发职业结构发生变化,“蓝领”和“白领”的差别将会逐渐减少,产生了称之为“灰领”阶层的专门从事数据管理的人员和从事数字化制造的高级技师,他们更多地面对的是计算机屏幕和智能化设备。

⑤娱乐方式越来越依赖网络

看新闻、看电影、游戏、聊天等都可以借助网络实现,网络、计算机、数字电视和各类信息终端越来越成为人们娱乐休闲的主要方式。随着

信息化的逐渐深入,在人类历史上形成一种新的文化——信息文化。

⑥电子社区将成为全球信息化的新热点

以居民家庭为核心的社区是构成社会的最重要的基础单元组织之一,也是信息社会的“根”之所在。在网络化数字世界中,现实社会存在的所有东西都是以虚拟的方式存在,因此,网络居民可以跨越时间和空间的有形障碍,组成一个虚拟的社区。电子社区与传统社区的不同在于它具有虚拟、交互、开放和全球性等特征。互联网将人类文化从物质层面上用数字化的信息紧密联系在一起,形成了一个全球范围内新的网络文化圈,而电子社区又将成为其中重要的组成部分。

3. 信息化的实质和目的

信息化就是在经济和社会活动中,通过普遍采用信息技术和电子信息装备,更有效地开发和利用信息资源,推动经济发展和社会进步,使由于利用了信息资源而创造的劳动价值在国民生产总值中的比重逐步上升直至占主导地位的过程。

信息化是社会先进生产力的表现,是社会先进文化的重要表征。

(1) 信息化的实质

中共中央五届五中全会关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议指出:信息化是当今世界经济和社会发展的的大趋势,也是我国产业优化升级和实现工业化、现代化的关键环节。要把推进国民经济和社会信息化放在优先位置。全会特别指出:大力推进国民经济和社会信息化,是覆盖现代化建设全局的战略举措。以信息化带动工业化,发挥后发优势,实现社会生产力的跨越式发展。

这一段话高度概括了信息化的实质:

信息化是战略性举措;信息化覆盖了四个现代化;信息化的地位是实现工业化、四个现代化的关键环节,要把推进国民经济和社会信息化放在优先位置。

信息化的实质是信息技术在经济社会各领域的广泛应用,是信息成为资源的被开发、利用和积累的过程,已成为当今世界经济社会发展的大趋势。

发达国家和许多发展中国家,都把加快推进信息化作为经济和社会发

展的战略任务。大力推进信息化，是坚持以人为本，落实全面、协调、可持续发展的科学发展观的一项重要任务，对于全面建设小康社会、加快推进工业化和现代化建设具有重要意义。

（2）信息化的目的

信息化的目的是以信息化带动工业化，发挥后发优势，实现生产力的跨越式发展。

二、国外信息化的发展与经验

信息化不仅对我国是一项新的事业，对国外发达国家来说，其出现的时间也并不长，但是，发达国家信息化走在了世界各国的前面，这些国家固然是依靠强大的经济技术支持，不过在信息化过程中其先进的管理经验和发展模式仍然值得我国去借鉴。

1. 国外信息化发展的现状

下面将分别对美国、日本和德国如何发展信息化作简单介绍，并从中探讨对我国发展信息化的启示。

（1）美国

美国之所以成为世界信息化的领头羊，不仅得益于其强大的国民经济背景，还得益于政府对信息化的引导与推动作用。尽管美国实行的是高度自由的市场经济，但是，自20世纪70年代末期以来，美国政府开始从战略上积极引导科技的发展，将科技作为其发展经济的基础，并把信息技术的扩散作为提高国家竞争力的关键，出台了一系列战略计划，使美国成为世界上制定国家信息产业战略最早，颁布国家信息产业政策最多的国家。主要举措有：通过立法、制度改革、示范项目、投资和制定标准来建立国家信息基础设施、研究和开发（Research & Development, R&D）以及技术转换项目确定战略方向，确定优先资助项目和有利于技术扩散的项目；建立激励机制，鼓励私营企业参与R&D项目；推动信息技术在教育、贸易等产业部门的应用等等。正是由于政府的鼓励与支持，20世纪80年代以来美国对信息产业的投资年均增长20%以上。

美国的科技园区在美国经济中的地位早已举足轻重，成为美国经济增长的原动力。“硅谷”更代表着全球科技发展的潮流，这些高科技园区也是

美国政府信息产业政策的组成部分,在规划建设高科技园区中,政府的直接支持对高科技园区的发展功不可没,如营造优越的宏观环境;统一规划和布局,不仅考虑环境保护,而且将工业区、商业区、生活区和娱乐区大体分开,建筑物价格也趋于一致,既减少从业者的麻烦,也有利于园区的长期发展;对高科技企业制定财政金融等方面的优惠措施,吸引大量人才和资本;政企合作过程中保持清廉、优质和高效的服务作风。技术的领先对美国在信息化能力排名保持第一起了决定性的作用。

另外,美国政府为风险投资活动在美国的蓬勃发展立下了汗马功劳。发展信息化需要巨额资金,风险也大,政府为风险投资和孵化器提供了多方面的保障,从法律和组织上,确立了风险投资的基本制度,1971年建立了NASDAQ,为高科技企业的发展提供了一个更为广阔的融资平台,完善了风险投资企业的退出机制,并制定了其他针对风险投资的优惠政策。

(2) 日本

日本在发展信息化过程中有其突出的特点,即在经济运行机制方面,是在政府宏观政策的指导下,以家电制造业为切入点,通过消化先进信息技术,推进信息技术应用来带动信息产业发展,由此成为了后起资本主义国家追赶先驱国家的典型,为仅次于美国的第二大信息产业国。日本的信息产业之所以能在短时期内迅速腾飞,很重要的一点就是政府对信息产业的扶植和正确导向。其核心有以下四个方面:

①政府的全盘统筹措施

从20世纪50年代开始,日本政府先后制定了一系列振兴信息产业的政策,从1980年明确提出了“科技立国”的口号后,1986年通过“科技政策大纲”,1992年推出新的“科技政策大纲”,并通过“支撑21世纪日本未来的技术报告”,1998年公布的“信息通信产业技术战略”以及目前启动的“新纪元工程”等,无不把信息产业作为其经济发展的重点。在战略引导下,日本政府又制定了一系列信息产业法律法规,并成立了专门的机构加强对信息产业的组织领导,并且在税收、信贷和财政补贴方面支持日本信息产业。

②重视对技术的吸收和应用

日本的科研体制中,最基本的是政府专门研究机构、企业研究机构和

大学 3 部分,分别侧重于应用研究、开发研究和基础研究,形成“官、产、学”合作,据统计,从 1982 年到 1992 年的 10 年间,日本研制的新产品约 70% 是官、产、学联合攻关的成果,而这些成果迅速形成了产业规模。这种模式一方面使企业高校的研究同政府的产业技术发展方向统一起来,另一方面加强了高校与企业界的联系,对科技成果的转化应用起到了良好的推动作用。

③ 注重发展前瞻性产业

1994 年日本政府为加强信息化的宏观领导,设立了“高度信息化社会推进本部”,在推进信息产业发展的过程中,实施了全面推进与重点突出相结合的发展战略,把电子商务作为信息产业和信息化工作的重点。电子商务将政府、企业以及贸易活动中的所有环节连接到网络信息系统上,扩大了日本企业的贸易机会、降低了贸易成本,简化了贸易流程,提高了贸易效率,增强了企业的市场竞争力,带来了贸易方式的全新改变,对日本这样的“外需主导型”的国家扩大贸易,增加贸易利润有着重要作用,成为了日本青睐的前瞻性产业。

④ 高度重视人才教育

长期以来,为充实科技队伍,日本政府不断改革和完善高等教育体制,每年增加硕士、博士研究生人数和经费支持。近年新建了一批以政府研究机构为核心的具有一流研究设施和良好环境,并能吸引国外一流人才的研究中心。

(3) 德国

德国政府非常重视信息技术应用,并利用经济、法律、行政等手段促进信息技术在经济和社会中的推广应用。在以往的市场经济观念中,认为政府不应过多地干预经济,尽可能由市场机制调控经济发展。但德国政府排除争论,以指导性的行政计划力促信息技术应用。1999 年德国政府制定了“德国 21 世纪的信息社会”的行动计划,简称“D21”,D21 计划有三个基本目标:一是发展传输速度更高的互联网基础设施,二是实施“全民享有互联网”项目,三是帮助平时接触不到网络的弱势群体也能够上网。德国政府通过同企业界合作调动了更多的资金来建设信息基础设施,并使德国成为互联网费用最低的国家之一。政府同时开办各种 IT 培训,培养大量