

21世纪公共管理系列教材

Public
Administration
Public
Management

电子政府 概论

张锐昕 主编



中国人民大学出版社

21 世纪公共管理系列教材

电子政府概论

张锐昕 主编

中国人民大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

电子政府概论/张锐昕主编.
北京:中国人民大学出版社,2004
(21世纪公共管理系列教材)

ISBN 7-300-04875-7/D·1017

I. 电…

II. 张…

III. 电子政务-高等学校-教材

IV. D035.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 015735 号

21 世纪公共管理系列教材

电子政府概论

张锐昕 主编

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号 邮政编码 100080

电 话 010-62511242(总编室) 010-62511239(出版部)

010-82501766(邮购部) 010-62514148(门市部)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京密兴印刷厂

开 本 787×965 毫米 1/16 版 次 2004 年 5 月第 1 版

印 张 19.5 印 次 2004 年 5 月第 1 次印刷

字 数 356 000 定 价 22.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

21 世纪公共管理系列教材专家指导小组成员

(以姓氏笔画为序)

王 名：(清华大学教授)

王乐夫：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会主任委员，中山大学教授)

王浦劬：(教育部高等学校政治学学科教学指导委员会副主任委员，北京大学教授)

王惠岩：(教育部文科社会科学专家咨询委员会委员，吉林大学教授)

邓大松：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，武汉大学教授)

毛寿龙：(中国人民大学教授)

曲福田：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，南京农业大学教授)

朱立言：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位指导委员会委员、秘书长，中国人民大学教授)

张永桃：(教育部高等学校政治学学科教学指导委员会主任委员，南京大学教授)

张成福：(中国人民大学教授)

陈庆云：(北京大学教授)

陈振明：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位指导委员会委员，厦门大学教授)

郑功成：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，中国人民大学教授)

周志忍：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，北京大学教授)

竺乾威：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，复旦大学教授)

娄成武：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，东北大学教授)

夏书章：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位指导委员会顾问，中山大学教授)

高培勇：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，中国人民大学教授)

董克用：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，中国人民大学教授)

薛 澜：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，清华大学教授)



出版说明

现代意义上的公共行政与公共管理的研究和教育开始于20世纪初的西方。时至今日，随着公共管理职业化的发展，公共行政和公共管理的研究和教育事业在西方发达国家方兴未艾。从20世纪80年代开始，适应公共管理改革与发展和培养公共管理人才的需要，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20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）专业学位研究生教育的启动，以及高校公共管理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教学与研究的一个充满生机活力和具有远大发展前景的学科。

为了适应新形势发展的需要，更好地研究、指导、管理高等学校公共管理的教学科研工作，2001年4月，教育部公共管理类学科教学指导委员会成立，并于2001年12月在广州召开了第一届全委会。参会委员就学科发展方向、课程设置问题进行了充分的讨论，很多委员认为应根据新形势下学科发展的需要，对目前公共管理类的课程设置进行调整，按计划年内拿出调整方案。目前，公共管理本科教育发展很快，编写反映本学科最新研究成果、与时俱进的、具有创新性的、高质量的本科教材迫在眉睫。

在教育部公共管理类学科教学指导委员会的指导、支持下，在对很多院校的公共管理类本科专业课程设置进行调研和对一些院校的课程设置情况、设置方向



进行座谈的基础上,结合现有的教育部关于公共管理类本科四个方向(行政管理、公共事业管理、劳动与社会保障、土地资源管理)的课程设置情况,中国人民大学出版社组织全国著名专家,计划从2003年上半年开始,在2年内,陆续出版21世纪公共管理系列本科教材和教育部“十五”规划教材。

本套教材涉及公共基础课、专业基础课和选修课三部分的20多门课程。本套教材立足本科教学的需要,从本科教育的特点出发,从公共管理和公共行政教育的特点出发,在教材编写和内容安排上,强调基础知识、基本理论、基本技能;同时,也尽可能地体现创新性、前沿性的特点。

参加本套教材编写的有中国人民大学、北京大学、清华大学、复旦大学、中山大学、厦门大学、武汉大学、吉林大学、东北大学、西北大学等国内十几所著名大学的具有丰富教学和科研经验的教授专家,我们期望通过这种强强联合、优势互补、资源共享的方式,出版高质量的、权威性的精品教材。此外,为了保证教材的质量,更好地反映公共管理本科教学的特点,中国人民大学出版社邀请有关专家成立了21世纪公共管理系列教材专家指导小组。

公共管理的实践是不断变化和发展的,变革与发展是当代世界范围内公共管理的主题。随着公共管理实践的不断发展和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。这就要求公共管理教育以及相关的教材在方方面面都应该不断地更新。我们还会根据变化了的环境和要求,对教材的编写工作以及教材本身作适当调整。望广大读者不断反馈信息,对这套教材提出批评、建议,以便于我们不断修订、完善。

中国人民大学出版社

2003年5月



前言

随着人类进入信息社会，特别是各国加强电子政府建设之后，现代行政管理活动范围日益拓展，行政信息量迅速增长，信息化进程逐步加快，政府已成为整个国家乃至世界各种信息流的交汇点和最大的信息处理站，行政管理的环境和对象正变得日趋错综复杂。面对实践中遇到的各种新情况、新问题，以及电子政务这一新的行政管理实践中无法预知的太多变量和未知数，原有的行政管理体系已逐渐显现了难以灵活应对新环境和有效解决新问题的无奈与困惑，而政府又必须努力保持自身的先进性并且进行科学管理，这必然要求政府管理始终符合现代条件下政府管理的客观规律，严格遵守科学的管理程序和制度，运用科学的管理方法和手段，以达到科学高效，这就使得应用先进的科学技术辅助行政管理的需求表现得比以往任何时候都更加强烈，到了不应用先进的科学技术就无法维持行政管理先进性和权威性，并阻碍其发展完善的程度。于是，有关充分利用一切先进的科学技术成果来辅助政府管理，以提高其质量、水平和效率的学术探讨和实践探索，就逐渐地被人们所重视，并吸引着越来越多的行政管理学者、管理技术专家和其他具有不同知识背景和学术专长的研究者们投身其中，这些都推动着行政管理学的繁荣和发展。尤其是当政府上网成为世界各国政府的一致取向，电子政府构建带动电子政务建设高潮迭起之后，应用信息技术为行政管理所用，不仅为辅助政府管理实践提供了有效的管理工具和治理模式，而且为发展和完善行政管理学理论奠定了方法论基础与技术保障。可以说，电子政府是完善政府管理手



段,开发政府管理资源,提升政府管理能力,带动国家信息化建设,进而增强国家综合实力的必由之路,尽管在其构建过程中将遭遇诸多难题和风险,但是,信息技术对行政管理科学化、民主化、现代化、法治化和信息化发展的巨大的作用体现,以及互联网和电子政务的政治、经济、社会、文化等价值的充分彰显,使电子政府构建成为现代政府管理适应时代发展潮流的必然选择,成为行政管理学理论发展的主要动力和重要内容。

电子政府是一种新的管理模式,是互联网革命带来的新的行政实践。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”。1993年,美国前副总统戈尔发起了一场名为“国家绩效考察”(National Performance Review)的运动,用以检视美国政府在管理和提供服务方面所存在的弊端。在这场运动中,构建电子政府被作为一个重要的改革方向提出来。之后,世界各国纷纷提出适合自己国情的信息高速公路计划,也相继提出了构建电子政府的计划。总的来说,各国有关电子政府的计划的重心更多地是放在利用信息技术来改造政府的服务方式上,计划包括整合政府各部门的信息资源,实现跨部门的联网办公等内容。而我国是从1999年1月启动“政府上网工程”时起,开始着手构建电子政府的,2002年还把“推行电子政务”写进了党的十六大报告中。

各国政府信息化实践证明,推行电子政务并构建电子政府,在不断地打破原有的行政体制的稳定与平衡,促使政府管理的发展与变革中,已经显示了巨大的、不可抗拒的革命性力量,是世界各国政府积极应对信息社会和知识经济挑战的重要举措之一,是大势所趋,并已被普遍提升至国家战略高度。电子政府构建正在深刻地影响并改变着政府管理的图景,并从两个层面影响公共行政的走向:一是政务实施方式的变化,即实现政务信息化;二是公共行政内涵的变化。从目前电子政务的拓展情况和未来电子政府的发展趋势看,构建电子政府和实施电子政务对行政管理发展的意义不仅仅表现在为管理实践提供先进的工具和实现途径方面,更重要的是它将引发行政价值观、行政环境、行政权力体系以及行政组织结构等一系列深层次的变革。政府应以政府上网为突破口,以电子政务建设为切入点,以政府信息化建设需求为动力,以政府上网应承担的责任为依据,以中国政府上网的策略选择为参照,转变政府管理职能、工作方式、工作作风,进而改革行政管理体制,从而促进公共管理理论的发展和创新。可见,有关电子政府问题的研究具有重要的理论价值和实践意义。也正因为如此,把电子政府和电子政务问题研究逐渐地从实践层次上升到理论层面,既是行政管理实践发展的需要,也是行政管理理论创新的要求,它必将开拓行政管理的新的研究领域,发展和充实行政管理学理论体系。



我国的电子政务实践目前主要存在以下问题：已开发的各个项目的成功经验与失败教训未得到有效、及时的总结与推广，致使各地政府部门的电子政务建设大多处于边建设、边摸索的阶段，未能在更大范围内通过传播实现其最大的社会效益和经济效益；大量的经验及教训集中于项目的直接参与者，其中大多是一线的技术人员和项目专家，相关的理论研究队伍力量比较薄弱。对政府来说，可以通过电子政务来实现转变职能和提高服务效率，但当前对电子政务的研究多限于市场分析层面和泛泛的宏观层面，并未深及体制改革和实施环节；对一些具有前瞻性的技术及产品的深入分析也非常少，理论与实践严重不对称，并已成为当前亟待解决的一个突出问题。这些问题以及理论上的盲区，需要引起政府、行政管理学者和信息技术专家的高度重视，以便引导专业化的研究力量介入，对大量一线和一手资料进行系统性的收集与整理，将研究层次推向深入。

正是基于理论需求和实践需要的考虑，中国人民大学出版社组织全国十所大学和中共中央党校、国家行政学院、北京行政学院等单位从事公共管理和电子政务教学和科研工作的专家学者合作编写了这本《电子政府概论》，希望能在电子政府理论体系构建与高等院校的电子政府教材建设方面做些有益的尝试。全书共分12章。第1章分析电子政府提出的背景；第2章探讨电子政府的概念和角色定位；第3章介绍电子政府的功能及业务模型；第4章阐述电子政府的商务活动，分析政府对电子商务的管理；第5章介绍全球电子政府发展的模式、目标和经验；第6章介绍我国电子政务建设的任务与规划；第7章系统概述电子政府的支撑技术；第8章分析构建电子政府所需的基础建设；第9章探讨电子政府的技术安全框架；第10章阐述电子政府的法律法规建设；第11章论述电子政府与政府创新；第12章详细阐释电子政府建设的两个实际案例。

由于我国的电子政务建设刚刚起步，电子政府构建还在进行之中，加之我们的研究还有待深入，因此，书中的不足与疏漏在所难免，恳请读者们不吝赐教。

主编

2004年1月



目 录

第 1 章 电子政府提出的背景.....	1
1.1 政府管理信息化和信息系统	1
1.2 电子政府构建的必要性	7
本章小节	12
关键术语	12
复习思考题	12
第 2 章 电子政府的概念和角色定位	13
2.1 电子政府及其相关概念.....	14
2.2 电子政府的角色定位.....	31
2.3 电子政府的构建步骤.....	34
本章小节	38
关键术语	38
复习思考题	39
第 3 章 电子政府的功能及业务模型	40
3.1 电子政府的功能与应用.....	41
3.2 电子政府的业务模型.....	52



3.3 我国电子政务的典型应用	58
本章小节	64
关键术语	64
复习思考题	64
第4章 电子政府的商务活动	65
4.1 电子商务	65
4.2 电子政府的政府采购	69
4.3 政府对电子商务的管理	84
本章小节	91
关键术语	91
复习思考题	91
第5章 全球电子政府发展的模式、目标和经验	92
5.1 全球电子政府发展的模式	92
5.2 全球电子政府发展的目标和经验	106
本章小节	111
关键术语	111
复习思考题	111
第6章 我国电子政务建设的任务与规划	112
6.1 电子政务建设的目标和任务	113
6.2 电子政务的总体规划	120
本章小节	130
关键术语	130
复习思考题	130
第7章 电子政府的支撑技术	131
7.1 计算机技术	131
7.2 计算机网络技术	135
7.3 电子政府应用技术	142
7.4 电子政府服务技术	149
7.5 电子政府集成技术	153

7.6 电子政府智能管理技术	157
7.7 电子政府安全技术	162
本章小节	175
关键术语	175
复习思考题	176
 第 8 章 电子政府的基础建设	 177
8.1 网络建设——构建电子政府的基础条件	178
8.2 政府改革——实现电子政务的必要前提	188
本章小节	201
关键术语	201
复习思考题	201
 第 9 章 电子政府的技术安全框架	 202
9.1 电子政府的安全理念	203
9.2 电子政府安全的技术机制	208
9.3 电子政府的技术安全体系设计	218
9.4 电子政务的内外网安全体系建设	223
本章小节	226
关键术语	226
复习思考题	227
 第 10 章 电子政府的法律法规建设	 228
10.1 电子政务的法律体系	229
10.2 电子签名法	235
10.3 计算机犯罪的法律防范	240
本章小节	246
关键术语	247
复习思考题	247
 第 11 章 电子政务与政府创新	 248
11.1 电子政务与政府创新的互动关系	249
11.2 电子政务是构建服务型政府的工具	255



11.3 重塑政府的业务流程·····	257
11.4 改变政府的组织结构和管理体制·····	263
11.5 电子政务能够改变政府工作方式·····	267
11.6 提高工作效率, 转变工作作风·····	272
本章小节·····	275
关键术语·····	276
复习思考题·····	276
 第 12 章 电子政府建设案例 ·····	277
案例 1 韩国网上行政服务 ·····	277
案例 2 集中审批办理与政府行政支持 ·····	289
本章小节·····	293
关键术语·····	294
复习思考题·····	294
 参考文献·····	296
后记·····	298

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，是一个正在从工业化时代走向信息时代的变化中的环境系统。信息时代的来临正在引起一场管理革命，当然也包括政府管理的革命。从政府办公自动化应用、政府上网到电子政府构建就是这一革命不断深化的产物和重要组成部分。

重点问题

- 政府管理信息化的必然性
- 现代信息技术发展的特点
- 电子政府构建的必要性

1.1 政府管理信息化和信息系统

20 世纪下半叶以来，以计算机、微电子和通信技术为核心的信息技术飞速发展，计算机与通信技术交叉融合，将人类社会带进了前所未有的信息化时代。



信息化时代本身也经历了一个发展过程。70—80 年代,人们开始提出办公自动化,利用计算机和通信技术,处理办公室内部业务,主要偏重于文件的制作、传送和储存。从 80 年代开始,管理信息系统又成为人们关注的焦点。管理信息系统是适应管理者决策和有效履行职能的需要而建立的信息加工和处理系统,重点是支持政府决策,满足政府管理职能以及政府对及时、准确、相关信息的需求。从 90 年代以后,随着国际互联网技术的发展和其在政府管理中的应用,又出现了网络化政府即电子政府这一趋势。

1.1.1 政府管理信息化的必然性

从人类生活基础性资源要素构成的角度观察,人类已经历了以直接利用自然资源为主的农业时代和以加工、利用自然资源为主的工业时代,现在正在走向以利用信息资源为主的“信息时代”。在正在来临的信息时代,除了各种自然资源、生产工具,信息作为一种重要的资源和财富,构成了人类生活的基础性要素,影响着社会的运转。客观世界的构成有三大要素,即物质、能量、信息。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。信息作为客观事物各种运动变化状态及其规律的表征,与物质、能量一起,共同构成了客观世界的丰富图景。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 世纪下半叶则进而深入到信息领域。在现代社会中,科学技术及社会经济的飞跃发展,文化知识的快速增长,使信息日益成为人们认识的重要对象和战略资源。社会各种竞争的胜负在某种程度上取决于对信息的掌握。信息作为资源的基础价值正日益凸显出来。

由于“信息社会”的来临,社会生活的内容和运行规则都将发生变化,因而各种管理活动都将发生适应性转变。这一适应性转变包括政府的公共管理在内。而对政府管理这一特殊领域来说,这种适应性转变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、信息化方法和现代信息技术手段,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管理信息(负熵),保障整个社会生活的有序化和最优化。政府管理这一趋势主要是由以下因素决定的。

(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,社会生活的内容越单调,因而公共管理所面对的事务也就简单、稳定和同态反复,管理的运行表现为直接面对管理对象的操作。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。据联合国教科文组织 2002 年统计,全世界的重要报纸有 8 000 余种,发行 4 亿~5 亿份;无线电台发报机 2 万~3 万台,收报机 10 万台;电视发射机 2 万~3 万部,电视接收



机4亿~5亿台;杂志5万~6万种,专利30多万件,世界年平均总信息量为72亿字符,比20世纪60年代增长了6倍。在这样一种“信息大爆炸”的环境下,公共管理无法通过传统的、直接面对管理对象的方式来操作,而必须通过信息化方法来操作。信息是客观事物运动变化状态及其规律的表征,在管理中,也是各种管理对象变化状态及其规律的表征。政府公共管理在这种环境下,只有选择信息化操作方法,才能适应“信息大爆炸”的管理要求。

(2) 由于产业结构的高新技术化而使智力劳动阶层在总人口中的比例迅速上升,这一阶层的工作、生活方式必然要求政府管理的信息化。以目前的美国为例,直接或间接与信息有关的部门在国内生产总值中所占的比重已达80%,1996年,国内生产总值增幅中约有1/3来自以数字化和网络化为特征的信息产业。在就业人员中,蓝领职工占全体职工的比重在20世纪90年代初已下降到20%,21世纪初这一比重约为10%;非专业的白领职工占全体职工的比重将从40%减少到20%~30%,而专业性白领职工即知识型人员,从90年代初的40%迅速上升到60%~70%。后一类人员包括研究开发人员、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巨大,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。所以,政府公共管理面对这一新的社会成员结构,必须采取信息化管理的思路,这是无可回避的选择。

(3) 由于社会的“信息大爆炸”特点和现代信息技术的普及,社会公众的政治参与要求和政治参与程度迅速提高,因而必然要求政府公共管理的迅速信息化。回顾人类社会的历史,造纸术和印刷术的发明曾使社会公众对政治了解的程度得到提高,因而甚至可以说是促进西方近代民主制产生的一个重要技术因素。而当代信息技术的普及,似乎使每个愿意了解政治的公众都能了解到最重要的政治信息。仍以美国为例,在因特网上可以随时浏览任何一个候选人的每一次演讲,可以查到他的得票数,可以查到自己所关心的候选人的各种情况,这比起报纸、广播、电视来,内容更加详尽而丰富,路径更加快捷而方便。同时,在因特网上可以了解到议员们的辩论、投票,也可以通过电子方式的投票和虚拟的市政会议,让所有公民在因特网上参与公共决策。在这种公民政治参与的技术背景下,政府公共管理毫无疑问必须实现信息化,而且要在信息化的发展水平上高于社会已经达到的水平,否则公共管理将无法运作。

(4) 要在当代社会成本效益核算的标准下,保证政府管理的高效率,就必须实现政府管理的信息化。比如公务旅行,这历来是政府管理中的一笔巨大开支。随着现代信息技术的使用,信息流通迅速实现网络化,不仅流通快捷,而且信息



量巨大。日本三井物业的信息网与世界上 130 个大城市和本国 50 个城市相连, 每天获取情报 8 万份以上, 每份情报都能在 5 分钟内传至信息网的处理中心, 经处理后供领导层决策使用。而一些发达国家的政府情报网络则远比这一企业的网络发达而巨大。仅此一项, 即使不计算因信息的快捷和全面而带来的巨大管理效益, 仅节省公务旅行的开支就是一笔巨大的费用。所以, 现代信息技术在政府管理中的普及已呈日新月异之势, 我国的政府管理在这方面的建设必须奋起直追。

(5) 目前, 因特网上只有不足千分之一的信息是中文信息, 这与汉字在世界上拥有最多使用者的情况是极不相称的。长期以来, 我国政府部门掌握着社会资源中的 80% 有价值的信息以及 3 000 多个信息数据库, 但其中大部分信息资源没有得到充分开发和有效利用, 大部分数据库也都还是死库, 没有在市场流动中发挥出应有的增值作用。这种尴尬局面导致国家的信息市场长期处于混沌状态, 垃圾信息、失真信息随处可见, 政府部门的职能无法正常行使, 企业与个人也无法通过正规渠道获取所需要的各项信息与服务, 从而给整个社会的经济效益带来巨大的损失。随着市场经济体制改革的逐步深入, 信息部门不仅要保证硬件设备的更新与改造, 还要在信息录入、信息更新、信息深加工以及信息加工后的增值等方面加大投资力度, 以确保政府部门办公的灵活、高效、快捷。正是在这样的国际背景和国内环境中, 我国政府最终下定决心要借助信息技术构建电子政府, 实施电子政务。

1.1.2 现代信息技术发展的特点

现代信息技术是建立在现代科学基础上的信息获取、传递、处理、存储的技术, 是当代高新技术的前导。它以微电子技术为基础, 包括通信技术、自动化技术、光电子技术、光导技术、计算机技术和人工智能技术等所构成的高新技术群。

从现代信息技术构成的最主要的方面说, 有三个最基本的内容, 即微电子技术、计算机技术和通信技术。其中, 微电子技术是整个技术群的硬技术基础, 建立在微电子技术及软件技术基础上的电子计算机则是现代社会的“大脑”, 由程控交换机、大容量光纤、通信卫星及其他现代化通信装备交织而形成的覆盖全球的电信网络就是现代社会的“神经系统”, 而从现代信息技术应用的角度讲, 现代信息技术应用的主要内容有电子信箱、电子货币、可视电话与会议电视电话、可视图文信息系统和图文电视广播系统——“电视报刊”等。

现代信息技术发展呈现出数字化、网络化、自动化和多样化的特点。

(1) 数字化。所谓数字化, 即在通信系统中用数字信号取代模拟信号, 使传