



IT 培训认证系列教程 (Classroom in a book)



电子政务教程

北京希望电子出版社 总策划
中科希望技术培训学校 主 编
阮俊杰 编 著

红 旗 出 版 社



北京希望电子出版社
Beijing Hope Electronic Press
www.bhp.com.cn



IT 培训认证系列教程 (Classroom in a book)



电子政务教程

北京希望电子出版社 总策划
中科希望技术培训学校 主 编
阮俊杰 编 著

红旗出版社



北京希望电子出版社
Beijing Hope Electronic Press
www.bhp.com.cn

图书在版编目 (CIP) 数据

电子政务教程 / 阮俊杰编著. —北京: 红旗出版社,
2005.4
ISBN 7-5051-1103-5

I. 电... II. 阮... III. 电子政务—教材
IV.D035.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 120469 号

内 容 简 介

本书分为应用篇、技术篇、管理篇三篇。应用篇包括电子政务概述、桌面操作系统、办公软件、办公自动化系统、Internet 访问软件; 技术篇包括电子政务的总体技术架构、网络基础设施、服务器操作系统、数据库、资源整合技术、服务整合技术、安全整合技术、电子政务典型应用系统; 管理篇包括政府 CIO、电子政务工程管理、工程质量管理概述、工程建设的其他管理。最后是本书的主要参考文献。

需要本书或技术支持的读者, 请与北京中关村 083 信箱 (邮编: 100080) 发行部联系, 电话:
010-82702660, 62978181 (总机) 传真: 010-82702698 E-mail: tbd@bhp.com.cn。

系 列 名	IT 培训认证系列教程 (Classroom in a Book)			
书 名	电子政务教程			
编 者	中科希望技术培训学校主编 阮俊杰编著			
责 任 编 辑	王楠楠 雷锋			
出 版 发 行	红旗出版社 北京希望电子出版社			
地 址	红旗出版社 北京市沙滩北街 2 号 (100727) 北京希望电子出版社 北京市海淀区上地 3 街 9 号金隅嘉华大厦 C 座 610			
经 销	各地新华书店 软件连锁店			
排 版	希望图书输出中心			
文 本 印 刷 者	保定列电印刷厂			
开 本 / 规 格	787 毫米×1092 毫米	1/16	20.625 印张	471 千字
版 次 / 印 次	2005 年 4 月第 1 版	2005 年 4 月第 1 次印刷		
印 数	0001-5000 册			
书 号	ISBN 7-5051-1103-5			
定 价	28.00 元			

中 科 希 望
知识与技能培训考试
教材编写委员会名单

主 任：陆卫民 金志农

副 主 任：杨 波 奚 晰 唐伟中

委 员：（按姓氏笔画排序）

王大印	孔长征	朱诗兵	全 卫	刘 庆
刘鉴君	许亚平	阮俊杰	李 磊	李泽江
杨大飞	杨如林	肖松岭	何春玲	何新华
张 拓	张发海	陈玉仑	陈海北	陈绿春
武天宇	范二朋	欧阳宇	赵爱民	赵婉琪
赵景亮	胡 柳	晏海华	栾大成	郭万军
郭平平	谢启英	曾春平	魏建华	

本书执笔人：阮俊杰

前 言

以前，作者一直为曾参与过数亿元以上的大项目而引以为豪，以至于刚刚接触电子政务项目时，就像目前很多技术人员的看法一样，认为不过是办公自动化类应用，无论在业务和技术上应该比较简单。不料事与愿违，在尔后的工作中可谓充满了彷徨、探索和徘徊，处处遇到新技术、新业务和新方法的挑战。终于有一天蓦然回首，想起当初对电子政务的了解与认识，显得是多么的幼稚和可笑。

电子政务建设是任何 IT 项目都无法比拟的庞大社会工程。电子政务服务于政府、企业和社会公众，其中仅政府公务员即达数千万，用户数量首屈一指。电子政务涉及到国家的政治、经济和社会的方方面面，仅其中的十二个“金”字号工程的业务需求，没有哪个企业、更没有哪个个人能够全面掌握。电子政务的网络及其他通信基础设置覆盖了全国大江南北的每一个角落，属于天字第一号的网络工程。电子政务推进了“电子化政府”和“政府流程再造”，在重要性方面没有哪一个 IT 项目能够与之相提并论。总之，作者以往参与的 IT 项目，与整个电子政务系统比起来，不过是沧海一粟。

电子政务的建设团队调动了国家的管理、科研和技术力量以及社会技术实体的力量，无论在层次、水平和专业技能等方面都令其他 IT 项目望洋兴叹。电子政务的管理团队以国务院总理挂帅，逐级形成了金字塔形的严密管理体系。在技术上，有院士、专家组成的智囊团队，有高等院校、研究所的博导、高工、海归技术人员组成的标准化、技术方案、工程设计团队，有 IBM、HP、Oracle、CISCO、联想等 IT 巨头企业的产品或系统集成专家，水平之高、能力之强在 IT 的建设史上可谓空前绝后。

电子政务对 IT 系统的安全性提出了更高的要求，从某种角度上说，政府的安全等同于国家安全。从技术角度，电子政务系统的安全性涉及到网络、系统、应用和管理的各个层次，在应用方面，电子政务的安全涉及到其在政府内网、外网和 Internet 网上挂接的大量应用，更增加了保证系统安全的难度。因此，从总体上实现较强的系统安全等级，本身就是一项浩大的系统工程。

在各级政府的大力推进、组织和领导下，我国的电子政务建设取得了丰硕的成果，以“两网一站四库十二金”为核心的应用系统已经走向实用并发挥了巨大的社会 and 经济效益，而且正不断地趋于完善。目前，为了消除应用系统及部门间的信息孤岛、强化系统安全，国家信息化领导小组及时调整战略，提出了“统一规划、加强领导，需求主导、突出重点，整合资源、拉动产业，统一标准、保障安全”的电子政务建设原则，为电子政务建设在技术方面的标准化、平台化、安全化、产业化发展，以及在应用方面的服务于政府、服务于企业和服务于公众的发展指明了方向。

作为一名学习型、开放型的技术人员，作者很愿意对以往学习、交流、开发和研究的成果加以总结，并奉献给广大的电子政务建设者和爱好者。

在此对北京希望电子出版社表示感谢，是希望的图书赋予了我知识和技能，始终伴随我的成长，又先后两次给予我与广大读者进行交流的机会；感谢我的夫人李晓安教授，多年来承担了几几乎所有的家务；感谢北京市信息中心主任王元京先生、军事科学院邓穗先生，以及所有精诚合作并给予我指导的专家与同行，愿他们一帆风顺，心想事成，取得更大的进步。

作 者

目 录

应 用 篇

第1章 电子政务概述.....	2
1.1 政务概述.....	2
1.1.1 政府的组织.....	3
1.1.2 政府的职能.....	4
1.1.3 国家税收和政府采购.....	5
1.1.4 依法行政.....	6
1.1.5 政府的绩效.....	7
1.1.6 政府的形象.....	9
1.2 电子政务.....	10
1.2.1 电子政务与e-社会.....	11
1.2.2 电子政务的目标.....	12
1.2.3 电子政务的基本内容.....	15
1.2.4 电子政务的发展.....	16
1.2.5 电子政务的效益分析.....	18
1.2.6 国外电子政务建设.....	20
1.2.7 电子政务系统的技术特点.....	21
1.3 电子政务的系统建设.....	21
1.3.1 电子政务建设的一般原则.....	21
1.3.2 电子政务建设的组织领导.....	22
1.3.3 电子政务建设的宏观过程.....	24
1.3.4 电子政务建设的团队.....	24
1.4 电子政务时代的公务员.....	26
第2章 桌面操作系统.....	27
2.1 操作系统简介.....	27
2.1.1 信息处理原理.....	27
2.1.2 操作系统的基本功能.....	28
2.1.3 操作系统安装、卸载和复原.....	28
2.1.4 操作系统的界面.....	29
2.2 目录与资源管理.....	29
2.2.1 目录简介.....	29
2.2.2 目录与资源管理.....	30
2.2.3 文件夹的属性及操作.....	31
2.2.4 文件的属性及其操作.....	33
2.3 应用程序.....	33

2.3.1 应用程序的基本类型.....	34
2.3.2 应用程序的维护与使用.....	35
2.3.3 应用程序的控制界面.....	36
2.3.4 Windows 的内置应用程序.....	38
2.4 设备管理.....	38
2.4.1 设备安装.....	38
2.4.2 设备管理.....	39
2.5 系统管理.....	40
第3章 办公软件.....	41
3.1 字处理软件 MS Word.....	41
3.1.1 文档的构成要素.....	41
3.1.2 MS Word 的窗口界面.....	42
3.1.3 Word 的文档模板.....	43
3.1.4 Word 的文档制作.....	45
3.1.5 Word 的输出方式.....	47
3.2 电子幻灯软件 MS PowerPoint.....	48
3.2.1 MS PowerPoint 的窗口界面.....	48
3.2.2 幻灯片的制作.....	49
3.2.3 幻灯片的放映.....	52
3.2.4 讲义文稿的制作.....	53
3.3 电子表格软件 MS Excel.....	54
3.3.1 表格的构成要素.....	54
3.3.2 MS Excel 的界面及基本操作.....	55
3.3.3 表格制作.....	56
3.4 网站开发软件 MS FrontPage.....	60
第4章 办公自动化系统.....	65
4.1 现代办公管理.....	65
4.1.1 组织管理.....	65
4.1.2 公文管理.....	65
4.1.3 行政管理.....	66
4.1.4 人事管理.....	66
4.1.5 日常管理.....	67
4.2 办公自动化系统概述.....	67
4.2.1 办公自动化系统的原理.....	67
4.2.2 办公自动化系统的基本功能.....	68
4.2.3 办公自动化系统的发展.....	69

4.3 办公自动化系统的使用	69
4.3.1 系统界面	70
4.3.2 发文处理	70
4.3.3 收文处理	71
第5章 Internet 访问软件	73
5.1 IE 浏览器及网上资源访问	73
5.1.1 浏览器界面	73
5.1.2 搜索引擎	74
5.1.3 网页操作	75
5.1.4 表单输入	75
5.1.5 聊天室、BBS、手机短信及 ICQ	76
5.2 IE 浏览器及文件传输	77
5.3 Outlook Express 及邮件管理	78
5.3.1 Outlook Express 的窗口界面	79
5.3.2 邮箱配置	80
5.3.3 创建及发送邮件	81
5.3.4 邮件管理	82
技 术 篇	
第6章 电子政务的总体技术架构	86
6.1 电子政务的功能模型	86
6.2 安全支撑平台	87
6.2.1 电子政务安全服务模型	87
6.2.2 网络基础设施及其安全结构	88
6.2.3 国家信息安全基础设施	88
6.2.4 电子政务的信任与授权 服务管理体系	88
6.3 应用支撑平台	89
6.3.1 统一接入平台	89
6.3.2 统一政务门户	89
6.3.3 统一的 Web 服务平台	90
6.3.4 统一的信息交换平台	91
6.3.5 统一的消息处理平台	92
6.4 一站式服务的应用框架	93
6.4.1 一站式服务架构的组成	93
6.4.2 单点登录	94
6.4.3 统一资源管理	95
6.4.4 工作流引擎	95
6.4.5 信息采集、发布与报送服务	96
6.4.6 公文一体化系统	97

6.4.7 服务代理	98
6.5 电子政务标准化	99
6.5.1 标准化的意义	99
6.5.2 电子政务标准化体系框架	99
6.5.3 六项电子政务基础标准	101
第7章 网络基础设施	102
7.1 局域网	102
7.1.1 以太网	102
7.1.2 令牌环网	106
7.1.3 令牌总线	106
7.1.4 FDDI	107
7.2 城域网	107
7.2.1 城域网的特点	107
7.2.2 自组城域网	107
7.2.3 租用骨干网	108
7.2.4 租用城域网	109
7.2.5 分布式网点的接入	109
7.2.6 综合布线工程	109
7.3 广域网	110
7.3.1 骨干网	110
7.3.2 路由策略	110
7.3.3 IP 地址分配	111
7.3.4 虚拟专用网	111
7.4 国际互联网	112
7.4.1 Internet 骨干网	112
7.4.2 Internet 接入	113
7.4.3 Internet 管理	113
7.4.4 Internet 服务	114
7.5 接入网及公共数据网	114
7.5.1 电话网 PSTN	114
7.5.2 数字数据网 DDN	115
7.5.3 ISDN	115
7.5.4 X.25 网	116
7.5.5 帧中继网	117
7.5.6 无线网	118
7.5.7 无线个人网	118
7.5.8 卫星网	119
7.5.9 移动通信网	119
7.6 标准应用协议	120
7.6.1 DoD 与 OSI/RM 比较	120

7.6.2	文件传送协议	120
7.6.3	终端仿真协议	121
7.6.4	简单邮件协议	121
7.6.5	域名系统	121
7.6.6	简单网络管理协议	121
7.6.7	HTTP 超文本传输协议	121
7.7	网络服务质量	122
7.7.1	QoS 的基本要求	122
7.7.2	应用识别与分类	122
7.7.3	服务模型	123
7.7.4	QoS 的实现技术	123
7.8	网络管理	124
7.8.1	网络管理功能	124
7.8.2	网络管理协议	124
7.8.3	网络管理工具	124
7.8.4	网络管理的新技术	125
7.9	下一代互联网	125
7.9.1	下一代互联网的核心-IPv6	126
7.9.2	强大的网络层安全机制	127
7.9.3	更高的服务质量保证	128
7.9.4	支持真正的移动通信	129
7.9.5	IPv4 与 IPv6 的共存	130
7.9.6	我国下一代互联网的战略规划	130
7.10	电子政务的网络平台	131
7.10.1	电子政务的网络组成	131
7.10.2	电子政务网络体系结构	132
7.10.3	电子政务的网络平台	133
7.10.4	电子政务网络标准	135
第 8 章	服务器操作系统	137
8.1	Windows 操作系统	137
8.1.1	Windows 家族	137
8.1.2	Windows 2000 的管理功能	137
8.2	UNIX 操作系统	140
8.2.1	UNIX 起源及分支	140
8.2.2	UNIX 操作系统的主要功能	141
8.2.3	UNIX 图形用户界面	142
8.3	Linux 操作系统	143
8.3.1	Linux 的起源与发展	143
8.3.2	Linux 操作系统的应用模式	143
8.3.3	Linux 操作系统与电子政务	144

第 9 章	数据库	146
9.1	数据库管理系统综述	146
9.1.1	小型数据库	146
9.1.2	企业级关系数据库的通用功能	147
9.2	Oracle 数据库	148
9.3	Sybase 数据库	149
9.4	Informix 数据库	150
9.5	DB2 数据库	151
9.6	SQL Server 数据库	152
第 10 章	资源整合技术	154
10.1	XML	154
10.1.1	标记语言及 XML	154
10.1.2	XML 采用的字符编码标准	156
10.1.3	XML 的基本语法结构	157
10.1.4	DTD、Namespace 和 XML Schema	159
10.1.5	CSS 与 XSLT	161
10.1.6	XBasic、XPath、XLink、 XPointer 和 XQuery	162
10.1.7	DOM 和 SAX	164
10.1.8	XML 在电子政务中的应用	165
10.2	元数据	166
10.2.1	元数据技术框架	166
10.2.2	元数据的结构及定义	169
10.2.3	元数据的标准	171
10.2.4	资源描述框架协议 RDF	174
10.2.5	元数据的管理及服务功能	175
10.3	轻目录访问协议 LDAP	176
10.3.1	X.500 目录服务标准	176
10.3.2	LDAP 目录服务模式 及信息模型	177
10.3.3	LDAP 的命名方式	178
10.3.4	LDAP 的功能模型	179
10.3.5	LDAP 在电子政务中的应用	180
10.4	内容管理 CMS	181
10.4.1	内容管理的基本概念	181
10.4.2	内容管理系统的服务模式	182
10.4.3	内容管理系统的基本功能结构	183
10.4.4	内容管理与知识管理	185
10.5	数据仓库及 BI 技术	185

10.5.1 数据仓库与数据集市.....	185	12.3.4 时间戳服务协议 TSP.....	229
10.5.2 BI 的分析功能.....	186	12.3.5 委托证书 PC.....	229
10.5.3 BI 技术在电子政务中的应用.....	187	12.3.6 简单证书认证协议 SCVP.....	229
第 11 章 服务整合技术.....	188	12.4 授权基础设施 PMI.....	230
11.1 分布式计算标准.....	188	12.4.1 PMI 的体系结构.....	230
11.1.1 DCE.....	188	12.4.2 X.509 属性证书.....	231
11.1.2 CORBA.....	189	12.4.3 PMI 的授权模型.....	232
11.1.3 DTP.....	191	12.4.4 基于属性证书的访问控制.....	233
11.2 分布式计算平台.....	192	12.4.5 PMI 的优势.....	233
11.2.1 Windows 2000 DNA.....	192	12.5 基本信任服务.....	234
11.2.2 Windows.Net.....	194	12.5.1 网络信任域模型.....	234
11.2.3 J2EE.....	195	12.5.2 身份认证模型.....	235
11.3 Web 服务.....	198	12.5.3 可信接入.....	238
11.3.1 Web 服务的体系结构.....	199	12.5.4 可信传输.....	240
11.3.2 简单对象访问协议 SOAP.....	200	12.5.5 可信管理.....	240
11.3.3 Web 服务描述语言 WSDL.....	203	12.5.6 可信应用.....	240
11.3.4 统一服务发现协议 UDDI.....	207	12.5.7 分布式审计模型.....	241
11.3.5 Web 服务流程描述语言 WSFL.....	210	12.6 安全管理.....	242
11.3.6 Web 服务平台及电子政务.....	211	12.6.1 电子政务信息安全标准化.....	242
11.4 其他系统整合技术.....	212	12.6.2 安全管理制度.....	243
11.4.1 中间件技术.....	212	第 13 章 电子政务典型应用系统.....	244
11.4.2 企业门户技术.....	214	13.1 城市空间信息整合服务平台.....	244
11.4.3 P2P 技术.....	215	13.1.1 城市空间信息的整合需求.....	244
11.4.4 网格计算技术.....	217	13.1.2 GIS 技术发展简介.....	245
第 12 章 安全整合技术.....	218	13.1.3 GPS 技术简介.....	246
12.1 安全综述.....	218	13.1.4 WebGIS 简介.....	246
12.1.1 安全目标.....	218	13.1.5 城市空间信息整合服务 平台的体系结构.....	248
12.1.2 安全威胁.....	218	13.2 社会医疗保险系统.....	250
12.1.3 安全策略.....	220	13.2.1 业务综述.....	250
12.1.4 安全体系.....	220	13.2.2 功能需求.....	251
12.1.5 安全等级.....	222	13.2.3 网络结构.....	253
12.2 信息加密技术.....	223	13.2.4 社保中心分系统.....	254
12.2.1 密码算法.....	223	13.2.5 医保中心分系统.....	255
12.2.2 加密方式.....	224	13.2.6 医院端分系统.....	256
12.2.3 数字签名及应用.....	224	13.3 紧急救助系统.....	257
12.2.4 XML 安全技术.....	225	13.3.1 系统概述.....	257
12.3 公钥基础设施 PKI.....	227	13.3.2 呼叫中心技术简介.....	258
12.3.1 PKI 基本组成及功能.....	227	13.3.3 数字集群通信技术简介.....	260
12.3.2 数字证书的内容、托管及保护.....	228	13.3.4 紧急救助系统的功能实现.....	261
12.3.3 连线证书状态查询协议 OCSP.....	229		

13.4 城市应急联动系统	263
13.4.1 需求概述	263
13.4.2 突发事件应对的有关方法	264
13.4.3 应急指挥的有关方法	266
13.4.4 系统体系结构	267
管 理 篇	
第14章 政府 CIO	270
14.1 政府 CIO 的角色定义	270
14.1.1 组织管理需要 CIO	270
14.1.2 政府 CIO 的素质要求	271
14.1.3 政府 CIO 的地位和作用	271
14.2 政府 CIO 的管理活动	272
14.2.1 政府信息化实体的组织架构	272
14.2.2 CIO 与外部资源	273
14.2.3 管理制度与组织文化	274
14.2.4 信息资源管理	275
14.3 政府 CIO 与工程外包	277
14.3.1 外包的利弊分析	277
14.3.2 外包的类型和范围	278
14.3.3 外包的管理方式	279
第15章 电子政务工程管理	280
15.1 过程管理	280
15.1.1 RUP 参考模型	280
15.1.2 电子政务工程管理指南	281
15.2 电子政务工程监理	282
15.2.1 建设工程监理	282
15.2.2 信息工程监理	283
15.2.3 电子政务监理规范	284
15.3 工程建设的基本内容	285
15.3.1 设备选型	285
15.3.2 环境准备	286
15.3.3 编码	286
15.3.4 测试	287
15.3.5 说明书	291
15.3.6 培训	292
15.3.7 数据准备	292
15.3.8 试运行	293
15.3.9 并行运行	293

15.4 软件工程设计及规范	293
15.4.1 面向对象技术	293
15.4.2 统一建模语言 UML	294
15.4.3 设计模式	296
15.4.4 Struts Framework	297
第16章 工程质量管理概述	298
16.1 产品质量概论	298
16.1.1 产品质量、标准及认证	298
16.1.2 质量保证体系及认证	298
16.1.3 质量义务、责任与监督	301
16.2 软件质量	301
16.2.1 软件质量简述	301
16.2.2 软件质量危机	302
16.2.3 危机因素分析	302
16.2.4 软件质量体系和软件过程的认证	303
16.3 CMM	303
16.3.1 CMM 概述	303
16.3.2 CMM 建议的项目组织	306
16.3.3 关键过程域 KPA	307
16.3.4 过程改进 SPI	309
16.3.5 软件过程评估	310
16.3.6 CMMI	311
第17章 工程建设的其他管理	312
17.1 计划管理	312
17.1.1 任务划分	312
17.1.2 工作量估算	312
17.1.3 人员与工作量的关系	312
17.1.4 进度规划	313
17.1.5 资源规划及计划评审	313
17.1.6 计划的管理	313
17.2 风险管理	314
17.2.1 风险的识别与评估	314
17.2.2 风险对策	315
17.2.3 风险管理计划	315
17.3 变更管理	315
17.3.1 变更的控制	316
17.3.2 变更的实施	317
主要参考文献	318

应用篇

应用篇

第1章 电子政务概述

1.1 政务概述

通常所说的“政务”，实际上指的是“行政管理事务”，是以政府机关为主体，对国家事务、社会公共事务以及政府机关内部事务所从事的管理活动。

“行政管理”并不是一个新生事物，自从国家形成之日起就已诞生。目前《行政管理学》已成为“管理学”门下的一个成熟学科，是政府各级公务员的必修课之一。

与一般管理学相类似，行政管理学从行政组织管理、行政活动管理、内部人事及财务管理、行政监督和绩效考核、行政保障等领域建立自己的学科体系。但其内涵却与一般管理学具有本质的区别，集中体现在行政管理事务的“公共性”方面：

- 行政权力的公共性。行政行为是以国家法律、法规所赋予的权力为基础的、由国家强制力（如警察、军队、监狱等）作为保证的管理活动，具有权威性、强制性和法制性的鲜明特点。
- 管理对象的公共性。行政管理的基本职能是对社会公共事务进行管理，包括全国性公共事务、地区性公共事务和社区性公共事务等多个层次。
- 管理宗旨的公益性。公共行政谋取的不是某个阶层、集团或部门的利益，而是全社会的整体利益，从而决定了其独特的服务性、非营利性和全局性的特点，也决定了行政管理的公众参与性等特点。
- 管理责任的公共性。公共行政应该向社会公众和公民承担责任，因此必须坚持公平、公正、公开的原则，接受社会公众、上级主管部门及司法机构的检查、审计、监督和评判。因此，公共行政又体现了管理的社会性、民主性和法制性的特点。

与自然科学和其他人文科学相比，行政管理学具有鲜明的学科特点：

- 强烈的实践性。行政管理学是一门更接近实践和现实的应用科学，在学习过程中需要结合实践，在实践过程中更强调具体问题具体分析，而行政管理作为执行国家意志的工具，本身又具有浓厚的政治色彩。
- 对象的复杂性。行政管理体系本身就是一个十分复杂的巨系统，而且这个系统无时无刻不处于发展变化之中。其管理对象涉及到政治、经济、外交、军事、环境、人口等领域的诸多实体，而各领域无不具有独特的行业特点、运行规律和内外部环境，如何保证这些行业稳定发展、相互协调，任务是非常复杂而艰巨的。
- 知识的综合性。行政管理的对象是国家事务、社会公共事物和政府内部事物，不可避免地需要运用经济学、财政学、法学、社会学、行为学、统计学等有关知识，因此行政管理学是一门综合性的交叉学科。

作为电子政务系统的相关人员，包括公务员、系统管理员、高层决策者，以及系统开发的技术人员，都应该掌握一定的行政管理学知识，才能做到有的放矢。本节将对行政管理的一些基础知识进行介绍。



1.1.1 政府的组织

关于政府的定义,从广义上来说覆盖了所有的国家机构,即立法、司法和行政机构的总和。而狭义政府则仅包括国家权力的执行机关,在我国按领导与服从的关系分为中央人民政府(国务院)、地方各级人民政府(自治区、省、市、区、县、乡镇等)以及按“一国两制”构想设立的特别行政区政府(香港、澳门特别行政区)。

各级政府的内部按照分工协作关系,又划分为不同的部门或机构:

- 首脑机构。它是一级政府中领导统辖全局的最高决策中枢,其主要任务是制定方针政策,进行长远规划,统一领导、监督和协调其他机构的工作。
- 职能机构。在首脑机构的直接领导下,组织和管理某一专门行政事务的部门或机构,负责执行本级政府首脑机构和上级主管部门的决策,向上级机关汇报现状,提出意见和建议,指导业务相同的下属机构。政府的级别不同,其职能机构的名称亦各异,如国务院的职能机构大多称之为“部”,而相应的省级机构一般称为“局”。
- 办公机构。是协助政府首脑机构进行综合协调并办理日常事务的机构,负责处理内部的日常事务和沟通首脑机构与职能机构之间的关系,在我国各级政府内一般称为办公厅或办公室。
- 直属机构。政府内部负责某一专业性业务的机构,如我国国务院下设的国家税务总局、海关总署等直属机构。
- 派出机构。是政府在辖区内部或外部所设立的代表机构,其职能一般较为单一,其权力是派出机构的延伸,如外交部派驻国外的领事馆、省级政府派驻其他省份的办事处等。
- 咨询参谋机构。负责为政府出谋划策、提供咨询建议,在我国多表现为政府直属的政策研究室、发展研究所等。

政府各机构内部按专业的不同,又划分出不同的“局”、“处”、“室”、“科”、“股”等单位,从而形成了部门内部紧密的管理体系。

为便于公务的管理和执行,不同层次政府的各机构、部门之间,按照职能目标原则、完整统一原则、精干高效原则和适应发展原则,建立行政组织结构、章程,形成了复杂的横向、纵向的领导和指导关系,主要表现为如下的几种方式:

- 直线式。即以中央人民政府为核心,统一指挥、逐级控制,各级首脑机构的主管人员对所属的一切事务全面负责。这种组织结构多适合于政务比较单一、内部分工简单、程序化较强和管理层次较低的组织。
- 职能式。在政府首脑的统一领导下,各部门在其业务范围内有权向下级发布指示和命令。这种组织结构虽然能够适应日趋细致的社会分工和管理日益复杂的生产技术,但却存在“政出多门”、管理重叠等缺点。
- 直线职能式。综合了直线式和职能式的优点,职能部门在政府首脑的授权下可向下级发布命令和指示,同时对首脑机构的决策和指示提供参谋意见。
- 矩阵式。在这种组织方式中,为完成重大任务而设置了一系列纵向的项目管理体系,如我国的防汛、SARS、禽流感指挥部等,这个体系与横向的职能部门形成一

个交叉和重叠的矩阵。其优点是便于协调各职能部门的关系,有利于资源的优化利用,缺点是增加了管理的复杂性。

各级政府的部门和机构,按其职能设置必要的岗位。一般包括主管一名,根据情况设置副主管一到多名,公务员若干。其中主管全面负责本部门的事务和管理,副主管的职责包括多项:其一是参与主管主持的重大问题的讨论与决策,其二是协助主管管理某一方面的事务,其三是当主管离岗时,代行主管职责。

1.1.2 政府的职能

政府的职能反映的是社会的需要,是政府为了社会稳定和不断发展,在社会各个领域所承担的职责和所发挥的功能,包括政府活动的范围和方式等。随着社会的进步,政府的职能也在不断地转变,归根结缔在于适应生产力的发展与进步。正确地确定、充分地发挥、深入地优化政府的职能,对于政府的组织、政府的效能和社会的发展都是至关重要的,是我国政治体制改革的关键。从宏观上来说,政府的职能主要划分为:

- 国家事务管理职能。其一是国防职能,领导、建设国家武装力量,维护国家的独立、主权和领土完整;其二是治安职能,领导、管理国家司法、检查及公安机关,维护社会的稳定和长治久安;其三是外交职能,主要负责处理国际关系、国际交往和履行国际义务等方面的事务。
- 社会公共事务管理职能。其一是公共服务职能,管理市政、交通、能源、卫生、娱乐等公共基础设施,向公众提供紧急救助、信息咨询、环境保护等公共服务;其二是社会保障职能,通过社会保险、福利、救济等多种机制,解决公众的生、老、病、死、伤残、失业、基本生活保障等问题;其三是科教管理职能,管理科研、教育、文化、卫生、体育、广播、电视、出版等公益事业,促进社会的发展,满足人民群众文化生活要求,提高社会文明程度。
- 社会经济管理职能。其一是国有资产管理职能,任免国有企业的管理者,保证国有资产保值、增值和收益的合理分配;其二是宏观调控和行业管理职能,通过制定经济和社会发展战略、方针和产业政策,控制总量平衡,规划和调整产业布局。运用利率、税率、汇率等经济杠杆和价格政策,调整和引导企业行为;其三是建立、完善市场体系职能,统筹规划、协调和管理生产资料市场、劳务市场、金融市场、技术转让市场、信息市场,发布市场信息,检查、监督和制止违法经营和不正当竞争。
- 人口控制职能。实施计划生育是我国的基本国策,政府需要通过制定政策、法规、条例等,以达到限制人口数量,提高人口素质和生活水平的目标。

在行政管理过程中,政府及其职能部门需要采取一系列合理、有序、制度化的措施、步骤和活动,以充分、高效、科学地发挥政府的职能。一般来说,包括如下措施与活动:

- 信息处理。政府需要经常性地对经济信息、行业信息、人口信息、环境信息等信息进行采集、汇总和统计,才能准确地把握社会现状,使得计划、规划和决策有的放矢。
- 计划与规划。计划与规划是所有管理活动的灵魂,通过深入的调研和科学的论证确定未来一个时期的目标以及实现目标的战略、步骤、任务和资源配置。计划与

规划对于实现政府的职能同样是十分重要的,如我国发布、推行的多个五年计划等。

- 决策与指挥。决策是在多个可行方案中优选其一的活动,指挥则是向下属机构和人员下达命令、规定任务、检查执行结果的过程。决策与指挥是政府履行其职能过程中最为普遍的活动。
- 控制。为了保证规划、计划和决策的有效实现,需要有贯穿于整个实施过程的强有力的控制机制,以预防、检查和纠正过程中的错误、偏差和失误,保证人尽其责、物尽其用、事如所愿。

1.1.3 国家税收和政府采购

财务行政是政府的一项重要职能,负责为国家聚财、理财、用财,对国家财政收支和分配进行组织、调配、控制和监督。国家以编制、审批财政预算的方式确定年度的财政收支计划,以年度结算的方法对预算的执行情况进行综合的反映、体现和考核。为了保证财政预算、结算及其执行过程中的严肃性、准确性、合理性,政府审计部门负责对有关环节进行检查、审核和监督管理。

税收是国家财政收入的主要来源,是政府运用国家权利强制向公民和法人无偿征收的实物或货币,以筹集满足社会公共需要的资金和政府机关运作的经费。目前我国实行的是国际上流行的分税制,即分设国家与地方两套税收和管理机构,中央税和共享税由国家税务机关负责征收,地方税由地方税务机构负责征收。

税收具有强制性、无偿性和固定性的特征,国家以税收制度规范政府的税收活动和行为,税收制度的主要构成要素包括:

- 纳税人。即税法规定的直接负有纳税义务的人,法律上称为课税主体,包括自然人和法人两种类型。
- 征税对象。亦称为课税对象,即税法规定征税的目的物。
- 税率。即应纳税额与征税对象之间的比例。
- 纳税环节。确定商品在生产、流通、消费过程中缴纳税款的环节,既可以在一个环节征税,亦可以在两个或多个环节上征税。
- 纳税期限。即纳税人向国家缴纳税款的最后时间期限。
- 减税和免税。规定减、免税的条件或环境。
- 法律责任。对不履行纳税义务或违反税法的纳税人,规定其应负的法律后果。

随着改革的不断深入,税收越来越成为国家财政收入的最主要来源,然而在国家财政预算的框架内,财政支出却种类繁多,包括基本建设支出、国有企业改造支出、科技教育支出、国防费用、行政管理费用,等等。在政府对财政资金使用的过程中,政府采购行为及其规范受到了国家、WTO等国际组织的普遍重视。

政府采购是政府为了实现其职能及为公共利益而使用公共资金获得货物、工程和服务的行为,是市场经济条件下国家对公共资金进行管理和使用的重要手段。财务行政的“取之于民、用之于民”的宗旨决定了政府采购过程具有非营利性、公开性和政策性的特征,政府采购行为包括如下关键要素:

- 采购机关。为了保证政府采购行为的专业性、技术性和合法性,目前我国在各级

政府正逐步建立集中的采购机关，实施统一采购。

- 供应商。即向采购方提供货物、服务或工程的法人、组织或个人，包括国内供应商和国外供应商两种类型。
- 采购的目标。保障政府采购的经济性、有效性和时效性，即以最有利的价格在规定的时间内获得质量合乎要求的货物、服务或工程。
- 采购的方式。包括公开招标、邀请招标、竞争性谈判、询价、单一采购等多种方式，对于大型的重要政府采购项目，国际上普遍采用公开招标的方法。
- 采购的过程管理。包括采购合同管理、变更管理、验收管理、使用维护管理等多种管理活动。
- 采购监督及法律责任。政府采购应体现公开、公正、透明和公平竞争的原则，各方当事人及其行为均应接受国家财政部门、审计部门以及司法部门的检查、监督与评判，对于弄虚作假、以次充好、相互串通、中饱私囊等不正当或违法行为，给采购机关或供应商造成损失的，应承担经济、行政、纪律或法律责任。

1.1.4 依法行政

党的十六大报告对政府建设和政治体制改革作了深刻的论述，明确提出推进依法行政、确保法律严格实施的要求。推行依法行政，要求各级行政机关及其工作人员在行使行政权力过程中，必须做到主体合法、职权法定、程序规范、权利救济、接受监督，全面提高行政法治化水平。

依法行政的内涵，其一表现在对行政权利的规范和控制，防止滥用权利，保证行政过程的合法、合理；其二表现在为行政权利提供法律保障，使行政权力更加具有权威性和约束力；其三表现为法律高于一切，权利非有法律根据而不存在，超越职权的行政行为视为无效，违反法律的滥用职权将受到追究。建立国家的依法行政体系，是一项艰巨的系统工程，具有多样性、复杂性和变动性的特征。依法行政主要包括如下内容：

- 行政立法。行政立法是依法行政的前提和条件，根据我国“宪法”和“立法法”，由国务院负责制定行政法规，国务院各部委负责制定行政规章，省、市政府负责制定地方性法规和规章。
- 行政执法。即政府依据行政法和其他法律法规依法施政，行使行政权力，履行政府职能。
- 行政程序。规范行政过程的方式、方法和步骤，促进行政过程的民主化、公开化、协调化，提高行政效率。
- 行政裁量。指政府在实施行政行为的过程中，在法律、法规所确定的原则、目的、精神、范围和幅度内，根据客观情况，通过主观的合理判断而作出的灵活选择的权力。行政裁量体现了法律严肃性和执行灵活性的特点，是提高行政效能所必需的权限。
- 行政复议。指公民、法人或其他组织认为行政机关的具体行政行为侵犯其合法权益，依法向上级行政机关或者法律、法规规定的其他机关提出申诉，由受理行政机关对行政主体的行政行为的合法性和适当性进行审查，并作出裁决的一种行政司法行为。