

· 电子时代丛书 ·

DIANZIZHENGWU DE

电子政务的 理论与实践

王润理 著

郑州大学出版社

LILUN YU SHIJIAXIAN

· 电子时代丛书 ·

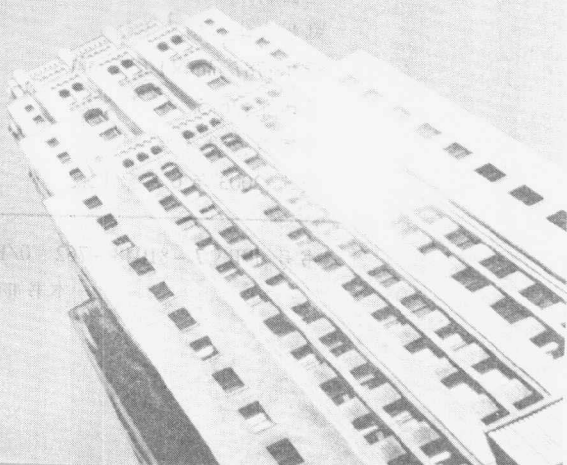
ELECTRONIC GOVERNANCE

电子政务的 理论与实践

王润理 著

郑州大学出版社

LILUN YU SHIJIAN



图书在版编目(CIP)数据

电子政务的理论与实践/王润理著. —郑州:郑州
大学出版社,2003.6
(电子时代丛书)
ISBN 7-81048-762-0

I. 电… II. 王… III. 电子政务
IV. D035.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 047815 号

郑州大学出版社出版发行

郑州市大学路 40 号

出版人:谷振清

全国新华书店经销

郑州文华印刷厂印制

开本:787 mm × 1 092 mm

总印张:36.5

总字数:759 千字

版次:2003 年 6 月第 1 版

邮政编码:450052

发行部电话:0371-6966070

1/18

印次:2003 年 6 月第 1 次印刷

书号:ISBN 7-81048-762-0/F·21

总定价:60.00 元(全 3 册)

本书如有印装质量问题,由承印厂负责调换



编委会名单

顾 问：乌家培 杨承训
主 编：王润理
副主编：陈广宇 姚 芝 曹天顺
编 委：臧振春 张学义 李观虎
张亚东 牛建军 刘文化
韩荣州 王海红

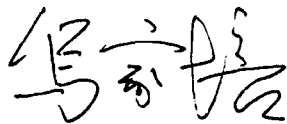
总序

国民经济和社会信息化是当今世界发展中不可抗拒的强大潮流。它对人类的生产、生活、工作、学习以及思维,已经产生了、正在产生着并将进一步产生重大而深刻的影响。这构成了以信息通信技术(ICT)的发展与应用为特征的电子时代丰富多彩的内容。

政府、企业、社区是国民经济和社会活动的三大主体,它们随着工业时代向着电子时代的转变,必然会通过政府信息化、企业信息化、社区信息化的相应途径,实现互有紧密联系的电子政务、电子商务、电子社区,从而为数字世界树立了三个支柱。

目前,在发展中国家,人们对电子政务、电子商务、电子社区虽有了解,但因其实践刚开始不久,知之有限,亟待学习和掌握更多的相关知识。我国人民在党的十六大和十届全国人大一次会议之后,为加快社会主义现代化建设而奔向全面小康,也需要电子政务、电子商务、电子社区方面的知识。

王润理等同志编写的《电子时代丛书》,紧扣着上述需求,分别从电子政务、电子商务、电子社区这三个方面,详细地描述了国民经济和社会信息化在国内外的发 展情景,并对一些理论和实际问题作了可贵的探索。丛书的书目数量不多,但其内容系统、说理充分、结构严谨、文笔流畅,理论上有创意,应用问题亦有参考价值。尤其是把电子政务、电子商务、电子社区捆绑在一起作为电子时代的三个支柱以整套丛书的形式奉献给读者,可谓是本丛书的一大特色。这些,就足以赢得广大读者对这套丛书的青睐了。



2003 年 3 月 18 日于北京

前 言

《电子政务的理论与实践》是《电子时代丛书》的开首之作。其内容共分五大部分。第一部分展现电子政务产生的时代背景,阐明了推进电子政务的科学依据。第二部分阐释电子政务的内在要求和结构模式,包括电子政务的基本概念、内在涵义、本质要求、网络架构、业务体系、运行机制、管理模式及其主客体间的关系,顺及国家电子政务体系结构布局。第三部分写如何推进我国电子政务的建设,在分析我国电子政务发展与发达国家间差距的基础上,提出并阐明了推进我国电子政务建设的战略思考,包括战略目标、战略步骤、指导原则和战略措施,并就推进政府上网工程和开发利用信息资源进行了论述。第四部分较详尽地阐释电子政务的应用,就如何进行政务信息处理、办公自动化应用、电子化人财物管理、决策支持系统应用、政府在线经济管理、政府在线面向公众服务以及有关电子化专用手段运用等内容具体作了诠释、描述。第五部分从技术、安全、人员素质、管理和法制建设等方面阐述了如何保障电子政务的建设和运营。这五部分内容紧密贯穿在一起,形成了一个较为完整的电子政务理论体系和可供实际应用、操作的技能性系统知识。由于本书内容涉及当代最新的信息经济理论,其中许多问题都要在政府信息化这个新生事物本身发展中不断进行总结和探索,不断提高认识,因而需请读者就此多提出宝贵意见。

在本书撰写、出版及整个《电子时代丛书》筹划的过程中,一直得到我国著名信息经济学家乌家培教授的指导和支持,在此谨对他表示衷心感谢。同时感谢著名经济学家杨承训教授所给予的帮助。

另外要说明的是,该书的成著是在各位编委的积极配合下完成的,其中张学义编委参与了全书内容的研究和核稿工作,王海红编委撰写了第四篇 20 章与第五篇 27 章的内容。

作者

2003 年 3 月



目 录

基础篇——时代呼唤电子政务

1 信息时代的召唤	(3)
1.1 信息时代的来临	(3)
1.2 全球网络正在改变世界	(4)
1.3 时代召唤政府重塑	(7)
2 经济全球化的呼唤	(9)
2.1 经济全球化席卷世界	(9)
2.2 “入世”带来的机遇和挑战	(11)
2.3 政府的信息化应对战略抉择	(13)
3 科学化管理发展的要求	(15)
3.1 信息革命对管理变革的影响	(15)
3.2 21 世纪管理的发展趋势	(16)
3.3 实施信息化管理是管理科学化发展的必然要求	(18)
4 党政部门实践“三个代表”的有效途径	(20)
4.1 有利于使党政部门坚持与时俱进	(20)
4.2 有利于实现政权组织、政务工作与先进文化的统一	(21)
4.3 有利于使党政部门坚持执政为民	(21)
4.4 有利于发展社会主义民主政治和反腐倡廉	(22)
4.5 有利于促进建设高素质的公务员队伍	(22)



内容篇——电子政务的内涵和结构模式

5 什么是电子政务	(27)
5.1 以信息为主控手段的管理过程的形成	(27)
5.2 电子政务的由来	(28)
5.3 电子政务的概念	(30)
5.4 电子政务和电子政府	(31)
6 电子政务的内在涵义	(34)
6.1 办公手段电子化、网络化	(34)
6.2 管理要素资源信息化、数字化	(35)
6.3 形成信息资源共享和能够不断实现管理优化重组的系统化功能	(35)
6.4 决策过程智能化、科学化	(36)
6.5 形成反应灵敏、能够进行高效控制的信息化工作系统	(37)
6.6 与社会形成信息沟通并能够快速回应民众的需求	(38)
6.7 形成信息化管理体制和创新机制	(38)
7 电子政务的本质要求	(40)
7.1 以信息化手段革新、规范政府行为	(40)
7.2 以信息化方式重构和强化政府职能	(41)
7.3 实施“小政府,大服务”	(43)
7.4 促成政务公开化、民主化、法制化	(44)
8 电子政务的网络架构	(47)
8.1 电子政务网络应具有的物理性能	(47)
8.2 电子政务网络应体现的社会特征	(48)
8.3 电子政务网络的逻辑模式结构	(50)
8.4 电子政务网络的功能结构(三网一库)	(52)
9 宏观经济管理信息化业务体系	(55)
9.1 宏观经济管理信息化业务体系总体结构	(55)
9.2 宏观经济监测信息系统	(57)
9.3 宏观经济预测信息系统	(57)
9.4 宏观经济决策支持信息系统	(58)
9.5 宏观经济调节、控制信息系统	(59)



10 电子政务的运行机制和管理模式	(60)
10.1 网络化的扁平组织结构	(60)
10.2 负反馈的闭环控制方式	(61)
10.3 自组织化、交互式的运作方式	(62)
10.4 以工作绩效与公众需求为动力的双向驱动机制	(64)
10.5 回应型(解科层化)的管理模式	(65)
11 电子政务的主体和客体	(67)
11.1 主体在信息化体系中所扮演的多重角色	(67)
11.2 主体与客体的互动	(68)
11.3 客体对主体的驱动——“客户为中心”	(70)
12 国家电子政务体系结构布局	(71)
12.1 国家电子政务体系的层次化结构	(71)
12.2 国家电子政务顶层核心决策辅助体系	(72)
12.3 省级电子政务系统的重要作用及其特征	(75)
12.4 县(市)级电子政务系统的功能及其特征	(76)

建设篇——推进我国电子政务建设

13 我国电子政务发展的进程	(81)
13.1 我国电子政务发展的历史轨迹	(81)
13.2 我国电子政务建设的现状	(82)
14 我国电子政务与发达国家的比较	(84)
14.1 信息技术装备方面的差距	(84)
14.2 网络化程度上的差距	(85)
14.3 信息资源开发利用上的差距	(85)
14.4 信息应用方面的差距	(86)
14.5 政府职能转变情况的比较	(87)
14.6 理顺管理体制方面的差异	(88)
14.7 人员信息化素质方面的差距	(89)
15 我国电子政务建设的战略步骤和指导原则	(91)
15.1 战略目标	(91)
15.2 战略步骤	(91)
15.3 推进我国电子政务建设的指导原则	(93)



16 推进我国电子政务建设的有关战略措施	(96)
16.1 顶层设计,统一平台,统一规范	(96)
16.2 技术领域开发和应用领域开发并举,重在应用领域开发	(97)
16.3 注重解决好信息共享和相应的安全保密问题	(98)
16.4 化改结合,综合治理	(99)
16.5 把提高人员的信息化素质作为一项根本性工作来抓	(99)
16.6 营造有利于实现信息化的良好环境保障体系	(100)
17 推进政府上网工程	(101)
17.1 信息基础设施建设	(101)
17.2 政府网络系统建设	(102)
17.3 政府网站的建设	(103)
17.4 政府网页的制作和完善	(104)
17.5 电子政务运作的实现	(106)
18 开发利用信息资源	(108)
18.1 信息资源开发利用是电子政务建设的核心内容	(108)
18.2 经济信息源体系的建设和利用	(109)
18.3 数据库建设	(114)
18.4 信息的加工增值及其向知识产品转化	(115)
18.5 发挥市场机制在促进信息资源开发利用方面的作用	(116)
18.6 推进信息服务产业化发展	(118)
19 将电子政务建设作为一场革命	(120)
19.1 电子政务是一场深刻的革命	(120)
19.2 以对待革命的方式推进电子政务	(121)

应用篇——电子政务的应用

20 电子政务的信息处理	(127)
20.1 政务信息的收集	(127)
20.2 政务信息的整理加工	(128)
20.3 政务信息的传递	(129)
20.4 政务信息的存贮	(130)
21 办公自动化应用	(133)
21.1 政府办公自动化系统应具有的基本功能	(133)



21.2	电子公文处理	(134)
21.3	网上行政审批	(136)
21.4	电子邮件在政务工作中的运用	(138)
22	电子化人、财、物管理	(140)
22.1	网络人事管理	(140)
22.2	网上人员培训	(142)
22.3	网上财务管理(会计电算化)	(143)
22.4	政府电子采购	(144)
23	电子政务决策支持系统的应用	(147)
23.1	决策支持系统的基本结构和运行过程	(147)
23.2	智能化手段在决策支持系统中的运用	(148)
23.3	电子政务决策支持系统的应用	(149)
23.4	群体决策支持系统和电子会议系统	(152)
24	政府在线经济管理与相关服务	(154)
24.1	政府在线经济管理	(154)
24.2	政府在线经济预测、预警	(156)
24.3	政府在线面向市场的管理与服务	(158)
24.4	政府在线对企业的引导与服务	(160)
25	政府在线面向公众的服务	(163)
25.1	政府形象的塑造	(163)
25.2	政府与公众的沟通暨网络信访	(164)
25.3	政府面向公众的网上服务	(166)
25.4	实施网上行政公开化和民主监督	(168)
26	有关电子化专用手段在电子政务中的运用	(171)
26.1	电子认证技术在电子政务中的运用	(171)
26.2	从虚拟现实到生成现实、改造现实	(173)
26.3	有效发挥电子孵化器的作用	(176)

保障篇——电子政务的保障体系

27	电子政务的技术保障	(181)
27.1	宽带城域网所形成的基础条件与技术保障	(181)
27.2	系统运营中的技术保障	(182)



27.3	系统软件的保障	(185)
28	电子政务的安全保障	(188)
28.1	电子政务系统安全风险分析	(188)
28.2	电子政务系统的安全要求	(189)
28.3	建立电子政务安全保障体系	(190)
29	电子政务人员素质保障	(194)
29.1	信息化环境对人员素质的特殊要求	(194)
29.2	电子政务工作对公务员素质的要求	(196)
29.3	现代公务员的行为规范及其培养、使用	(199)
30	电子政务的管理保障	(203)
30.1	强化以“前验控制”为特征的规则管理	(203)
30.2	加强实施“后验控制”的回应型管理	(205)
30.3	建立多维结构的电子政务管理保障体系	(206)
31	电子政务的法制保障	(210)
31.1	对信息资源开发利用和信息产权的法律保护	(210)
31.2	对信息系统建设与运营维护的法制保障	(213)
31.3	对信息技术规则和信息安全的法制保障	(214)
31.4	搞好信息法规体系建设应注意解决的问题	(216)
	主要参考文献	(219)



基础篇

时代呼唤电子政务

推进电子政务,是信息时代的要求,是实施科学化管理的需要。政府信息化在整个国家信息化过程中处于核心地位,搞好其建设是有效推进国民经济和社会信息化的关键,这是由政府管理对信息的深切依赖性和政府在推动国家信息化中的主导地位所决定的。面对当今世界经济全球化和网络化的发展趋势,要抓住新世纪世界大变革这一在人类文明发展中最重要、最难得的机遇,加快我国经济发展和实现中华民族的伟大复兴,用信息化重塑我们的政府就是必然的战略抉择。尤其是在我国加入 WTO 后政府管理面临首当其冲的挑战和冲击的情况下,推进电子政务更加成为当务之急。从上层建筑领域的建设上讲,推进电子政务为党政部门实践“三个代表”的要求开辟了有效的途径。围绕这个中心议题展开的本篇内容,展现了电子政务所产生的时代背景和社会背景,阐明了推进电子政务的重要意义和科学依据。



1 信息时代的召唤

1.1 信息时代的来临

世界信息革命的浪潮,从 20 世纪中叶发生以来,逐年愈来愈猛烈地冲击着全球,特别是从 90 年代中期开始出现的国际互联网飞速发展的态势,将信息革命的浪潮推到了空前的高峰,由此引发了人类社会由工业化社会向信息化社会的急剧演变,致使世纪之交信息社会的曙光在地球的许多角落升起。当人们欢鼓舞地从沧桑巨变的 20 世纪跨入更加辉煌的 21 世纪的门坎时,不由抬头惊呼世界发生变化之巨大——信息时代已悄然来临!

信息时代是在人类社会发展的长河中,与农业时代、工业时代相对应,而又在工业时代的基础上向前发展了的一种全新的社会经济时代。如果说,延续了数千年的农业时代是直接依靠劳动力作为劳动手段的劳力经济时代,始于 18 世纪 60 年代第一次工业革命的工业时代是以动力资源作为经济发展最主要的因素的物质型经济时代的话,那么,信息时代则是以信息和知识作为经济发展的主导要素和决定性因素的知识型经济时代。

我们说信息时代已经到来,这是首先因为:当今时代,信息和知识已构成经济发展和人们社会生活的最重要的资源和财富;信息、知识、智力及其被物化后形成的信息技术和产品已成为社会生产力的核心经济要素;以信息技术为核心所形成的信息产业,成为现代产业群中的支柱产业。看看当今世界的现实可知,随着知识经济条件下经济方式发生的根本变革,信息服务业和信息设施制造业近年来以超常的高速发展,致使信息产业迅速成为许多国家的国民经济的主导产业。当前,在发达国家信息产业创造的价值占国民生产总值的比重已高达 45% ~ 70%,超过了工业创造的价值;新兴的工业化国家信息产业所占比重约达 30% ~ 45%;许多发展中国家信息产业所占的比重也在逐年提高。随着信息产业的发展,从事信息经济活动的劳动者队伍也在迅速扩大,发达国家的信息活动劳动者在所有就业工作者中所占的比例已经超过了一半以上,新兴工业化国家和一些发展中国家的信息活动劳动者队伍也已占 1/3 以上。



信息时代的到来,又体现在信息经济当今对整个人类社会经济结构和社会结构所形成的巨大影响,成为现代经济增长的主要因素和社会发展的决定性力量。信息经济的发展,促进了先进信息技术和多种高科技在各类产业和广大企业的广泛采用,并以其最先进的经济运作方式,对传统的生产过程和流通过程进行根本改造,从而推进了整个经济结构的优化调整和经济增长方式的根本性转变,使整个国民经济步入良性循环和科学化、现代化发展的新阶段;同时,推进了经济体制与政治体制的改革、转变,促进了社会结构的变革。信息经济在整个国民经济发展中起着倍增器的作用,在整个人类社会的变革中发挥着催化剂的作用。

信息时代的到来,还体现在信息作为一种坚强的基石所构筑的新型的信息化社会,呈现出一种新的社会形态和秩序,使人们的生活方式和社会文化活动发生着巨大变化。信息使一切活动的速率加快,社会经济生活多元化、分散化,每个人对社会的参与和了解明显增加,构成社会的各种单元将更加开放,人与人、单位与单位、地方与地方、国家与国家间的界限由过去那种传统的隔绝与分离,将变为更多的联系与沟通。信息经济的发展,大大推进了经济社会化和社会信息化的发展。信息经济的普及将整个世界联为一体,为个人和组织之间在更大范围的自由活动创造了条件,促进人类活动(包括个人活动和组织机构的活动)向全球化的扩展。信息经济的发展大大提高了人们的经济生活水平和文化生活水平,并促进人们的工作方式发生根本性变化和在工作效率上极大提高,推进企业、政府、各类社会组织的重组、改革,推进整个社会组织重构,以及对人们的思想意识、价值观念、道德理念都形成了深刻的影响和改变,从而大大推进了人类社会的繁荣与进步。

由此可以讲,我们现在迎来的信息时代,是以信息为社会发展的基本动力,以信息技术为实现信息社会特征的手段,以信息经济为维系社会存在与发展的主导经济。以信息文化改变着人类教育、生活和工作方式及价值观念和时空观念的新兴的社会时代,是经济高度市场化、社会化,社会高度信息化、现代化的人类社会新的发展阶段。在新的世纪到来的今天,我们考虑、处理一切问题,都要立足于这个新的时代的大前提,不能脱离这个时代的大环境。

1.2 全球网络正在改变世界

网络化是信息时代的主要特征之一。信息技术和信息经济的快速发展推进了全球网络化的进程,而国际互联网的开通及其超人想像的发展势头,对当代经济和社会发展产生了不可估量的影响。全球网络的创始者是当代经济最发达的美国。1993年9月美国率先提出了建立信息高速公路,即建立在互联网基础



上的交互式的多媒体传输系统。日、英、法、德等发达国家紧随美国之后大力发展互联网和推进国际互联网上网工程。接着,网络化的热潮在全世界所有发达国家、新兴工业国家和许多发展中国家相继发生,致使信息高速公路和国际万维网迅速覆盖全球。有人将 1995 年称作国际互联网大爆炸的一年。这一年,不论财经、教育、政治、军事,甚至休闲和犯罪,所有事件的发生都无不与国际互联网有关。国际互联网从其问世以来始终以几何级数激增。到 2000 年末,全球互联网的用户已超过 3 亿,在互联网储存的资料至少有 5500 亿页,预计到 2005 年全球互联网用户可超过 10 亿。人们从全球网络的飞速发展及其发生的巨大影响,真正感到了信息时代的到来和信息经济所爆发出的超常威力。

人类社会经济信息网络的发展自 20 世纪中叶始,迄今已经经过了三个历史阶段。第一阶段是微观主体经济网络形成阶段,始于 20 世纪 50 年代中期,主要局限在大企业集团内部,其信息与网络开始只被用作行政协调的依据和手段,之后随着网络技术的进步和管理科学的发展,信息网络在经营管理和辅助自动化生产、设计方面得到了有效的应用。第二阶段是微观主体经济网络扩张阶段。这个阶段从 20 世纪 60 年代末、70 年代初开始,信息网络突破了单个企业内部或企业集团的范围,扩展到企业与企业、企业与消费者之间的经济活动,覆盖到了广大的市场,网络不仅使产业间的壁垒减少,从而拓宽了企业横向发展的空间,而且由于信息处理和网络技术的快速发展及其在企业生产、营销和经营管理全过程的系统化应用,大大促进了纵向一体化的发展及经济效益、市场竞争力的提高,同时还推进了企业结构和经营方式的转变。第三阶段是社会信息网络融合阶段。这是 80 年代末发端于发达国家的全新的经济网络发展阶段。当时,随着网络技术的高度发达和信息网络对全球社会各主要产业和经济部门覆盖率的不断扩大,各产业部门开始打破彼此分工的界限,相互介入,建立起一种新型的竞争协同关系。国际互联网向社会的扩展促使信息、知识、技术、人才、资本等经营资源实现跨时空的结合,从而产生复合经济效应,致使社会经济生活中出现了较强的“融业化”倾向。如果说,微观主体网络形成阶段是人类社会网络经济的萌芽阶段,微观主体网络扩张阶段是网络经济的初期形成阶段,那么,社会网络融合阶段则是网络经济的发展阶段,是在真正的宏观意义上形成了网络经济。

现代全球化网络就是在社会信息融合型网络的形成和发展的基础上向全世界扩展的必然产物。全球网络的产生有三方面技术经济基础支撑:一是数字化革命,即完全以重新安排 1 和 0 这两个数字组合为基础,一切经济信息都以这两个数字的不同组合精确表达、迅速传递;二是全球电话网络主干线对光导纤维的使用,使信息传输容量和传播速度发生革命性变化;三是计算机技术的发展及其成本的大幅下降。因微电子技术发展过程遵循“微宇宙法则”(指内部结构集元