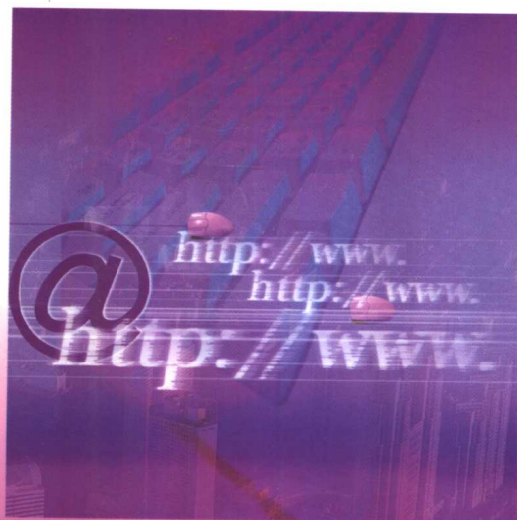


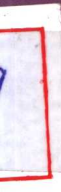
电子政务

干部培训读本

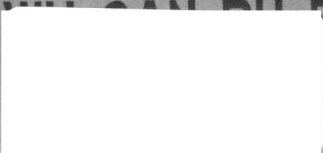
赵廷超 张 浩 主编



中共中央党校出版社



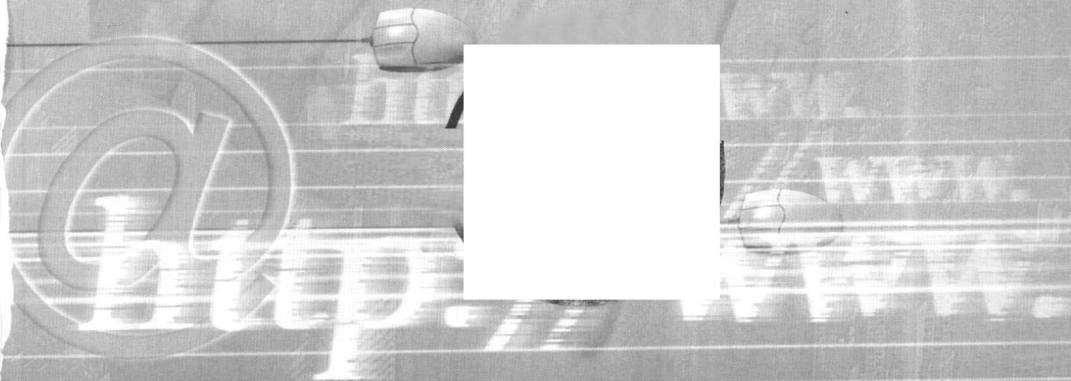
DIAN ZI ZHENG WU GAN BU PEI XUN DU BEN



D035-39
Z320

电子政务 干部培训读本

赵廷超 张 浩 主编



590662

中共中央党校出版社

DIAN ZI ZHENG WU GAN BU PEI XUN DU BEN

责任编辑 曲 炜 龙润霞
封面设计 翟永莲
版式设计 任志珍
责任校对 徐秀英
责任印制 张志军

图书在版编目 (CIP) 数据

电子政务干部培训读本/赵廷超, 张浩主编. —北京:
中共中央党校出版社, 2002.9
(电子政务系列丛书)
ISBN 7-5035-2565-7

I. 电… II. ①赵…②张… III. 因特网-应用-国家
行政机关-工作-干部教育-学习参考资料 IV. D035-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 066796 号

中共中央党校出版社出版发行
社址: 北京市海淀区大有庄 100 号
电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805816 (发行部)
邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net
新华书店经销
北京四季青印刷厂印刷 河北三河会来装订厂装订
2002 年 9 月第 1 版 2002 年 9 月第 1 次印刷
开本: 880 毫米×1230 毫米 A5 印张: 4.375
字数: 114 千字 印数: 1—5000 册
定价: 10.50 元

目 录

第一章 电子政务基本概念	(1)
第一节 电子政务的内涵.....	(1)
第二节 电子政务的需求和作用.....	(4)
第三节 与电子政务有关的几个概念.....	(6)
第四节 电子政务系统的基本组成和分类.....	(9)
第二章 电子政务与信息时代的政府管理	(15)
第一节 电子政务与政府职能转变.....	(15)
第二节 电子政务与政府运行机制转变.....	(17)
第三节 电子政务与政府管理绩效的提高.....	(19)
第四节 电子政务与廉政建设.....	(22)
第五节 电子政务与政务公开.....	(25)
第六节 电子政务与民主建设.....	(26)
第三章 电子政务实施原则和建设方案	(35)
第一节 电子政务实施原则.....	(35)
第二节 电子政务系统建设方案.....	(36)
第三节 如何选择电子政务系统集成商.....	(41)
第四章 电子政务关键技术	(44)
第一节 信息安全技术.....	(44)
第二节 数据仓库技术.....	(50)
第三节 工作流与工作流管理.....	(54)
第四节 GIS 技术.....	(56)

第五章 国外电子政务现状与发展趋势	(61)
第一节 美国电子政务建设.....	(62)
第二节 加拿大电子政务建设.....	(66)
第三节 法国电子政务建设.....	(68)
第四节 英国电子政务建设.....	(69)
第五节 德国电子政务建设.....	(70)
第六节 日本电子政务建设.....	(73)
第七节 韩国电子政务建设.....	(75)
第八节 新加坡电子政务建设.....	(77)
第六章 中国电子政务的发展与对策	(80)
第一节 中国电子政务的发展历史.....	(80)
第二节 中国电子政务实施过程中存在的问题 与矛盾.....	(83)
第三节 中国电子政务的目标和应用领域.....	(89)
第四节 中国电子政务应用系统功能规划.....	(94)
第五节 中国电子政务的具体实施策略.....	(97)
第七章 国内电子政务规划与实施案例	(101)
第一节 广东省及广州市电子政务规划与实施.....	(101)
第二节 南海电子政务应用示范工程.....	(120)
第三节 北京电子政务建设与应用.....	(126)
第四节 上海电子政务建设与应用.....	(130)
后 记	(135)

第一章

电子政务基本概念

我们先来看看有关电子政务的新名词：电子政府、电子政务、网络化政府、数字政府、政府上网、办公自动化、无纸化办公、政务信息化、三网一库……与此关联，还有很多英文名词，如：E - Government、Government Online、E - Governor、E - Government Affairs、G2G、G2B、G2C、OA、MIS 等等。这些名词的内涵是什么？它们之间的区别又是什么？这将是我们在第一章中要阐释的内容。

第一节 电子政务的内涵

一、什么是电子政务

电子政务的英文是 E - Governor 或 E - Government Affairs。

“政务”在《现代汉语词典》中的解释是“关于政治方面的事务，也指国家的管理工作”。“电子政务”简单地来讲就是指运用电子化手段所实施的国家管理工作。具体来说，电子政务指各级政府机构的政务处理电子化，包括内部核心政务电子化、信息公布与发布电子化、信息传递与交换电子化、公众服务电子化等。

电子政务，实质上就是政府机构应用现代信息和通信技术，将管理和服务通过网络技术进行集成，在网络上实现政府组织结构和 workflows 的优化重组，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、符合国际水准的管理和

服务。

这个定义包含三个方面的信息：

第一，电子政务必须借助于电子信息和数字网络技术，离不开信息基础设施和相关软件技术的发展；

第二，电子政务处理的是与政权有关的公开事务，除了包括政府机关的行政事务以外，还包括立法、司法部门以及其他一些公共组织的管理事务等；

第三，电子政务并不是简单地将传统的政府管理事务原封不动地搬到网络上，而是要对其进行组织结构的重组和业务流程的再造。电子政务与传统政务之间有着显著的区别。

二、电子政务与传统政务的区别

从具体操作上看，传统政务实际上是一种高成本、低效率的粗放管理方式；电子政务则通过先进生产力来解放管理能力，可以降低管理成本，提高管理效率。

传统政务容易疏远政府与群众的关系，也容易使中间环节发生腐败和“肠梗阻”；电子政务的最终目标是政府对群众的要求进行更快捷的反应，更直接地为人民服务。

与传统政务相比，电子政务可以对行使权力的过程进行监督，防止以权谋私，促进政务公开和廉政建设。

从工作方式看，传统政务管理大多以开会研究、逐级下达、层层上报为主，耗费了大量行政经费；电子政务通过虚拟办公、电子邮件交换、远程连线会议，克服了“文山会海”、“公文旅行”等现象，节约了大量人力、财力。

从工作模式看，电子政务与传统政务相比，工作模式发生了巨大改变。电子政务利用现代信息技术加强全局管理，精简和优化政务流程，科学决策，并以此推动社会经济文化的发展。同时实行电子政务更关键的是带来管理和工作的传统观念的改变。电子政务利用现代信息技术，实现政府的公共事务管理职能，使政务处理更加

集约、快捷。

三、什么是电子政府

电子政府与电子政务既有区别，又有联系。

电子政府最重要的内涵是运用信息及通信技术打破行政机关的组织界限，建构一个电子化的虚拟机关，使得人们可以从不同的渠道取用政府的信息及服务，而不是传统的要经过层层关卡书面审核的作业方式。人们可以利用不同的形式、非特定的时间及地点，与政府进行沟通。

电子政府，实质上就是把工业化模型的大政府——特点是集中管理、分层结构、在物理经济中运行——变为新型的管理体系，以适应虚拟的、全球性的、以知识为基础的信息经济，同时也适应社会的根本转变。

电子政府名称直译自英文单词 Electronic Government（简称 E-Government，有的也称 Government Online，即政府在线），原是指利用网络技术来构建一个“虚拟政府”，从而使民众能够随时随地享受各类政府服务。

总的来说，电子政府更多的是放在利用信息技术来改造政府服务的提供方式，即政府部门与民众之间的电子政务上。

在探讨电子政府这一概念的时候，一般偏重于政府服务的电子化，而很少涉及几乎同等重要的部门内部和部门之间的电子政务活动。这种倾向之所以出现，主要是政府作为一个整体出现，经常是与社会相对而言的。在这种情况下，人们更多地从民众接受服务的角度来探讨电子政府，也就是很自然的结果。

电子政府和电子政务并不是同一个概念。电子政府构想集中于政府与民众之间的电子政务。电子政务则同时包含了政府部门内部、政府部门之间以及政府与民众之间的电子政务，不但其范围更广，而且内容也要比电子政府丰富得多。

第二节 电子政务的需求和作用

一、电子政务的需求

1. 信息技术的推动。

如果说以蒸汽机为代表的工业革命近两百年来所创造的生产力，超过了在此之前的所有世纪人类生产力的总和，那么发轫于二战之后、初步形成于 20 世纪 90 年代的全球规模性信息时代在短短十几年间创造的生产力，则更令人们惊叹。

初见端倪的信息经济的辉煌得益于微电子技术、计算机技术、信息技术、互联网及电子商务，作为人类社会上层建筑的国家政府部门如果全面实行政务电子化，由传统政府形式转型为电子政府，无疑会使社会生产力在 21 世纪的信息时代中如虎添翼，创造出更加伟大的人类辉煌。

如何运用因特网技术构建电子政府，实践电子政务，以电子化、自动化手段提高行政效能和行政管理水平，从而更科学更有效地为经济、社会发展服务，在当今信息时代已成为各国政府越来越紧迫的一项工作。

2. 社会资源的有效利用。

随着改革的深入，越来越多的公民、法人和其他组织迫切希望在网上获取政府信息，享受政府服务。同时作为有重要价值的国家资源，政府信息属公共所有，政府有必要也有责任向公众提供具有权威性和指导性的电子信息服务。

政府是社会信息资源的最大拥有者，同时也是信息资源的最大使用者。从我国现阶段的情况看，政府的信息资源最多，占总信息资源的 80%。因此，政府应当在信息资源开发利用方面先行一步。不仅政府内部需要信息交流，也需要让社会公众及时了解政府的信息。这种大信息量的访问和共享需要一个可靠和稳定的网络环境。

建立社会主义市场经济体制，就是要使市场机制对资源配置发挥

基础性作用,使经济活动遵循价值规律的要求,适应供求关系的变化。市场行情瞬息万变,稍纵即逝,信息比以往任何时候都显得重要。无论是经济结构的调整优化,还是经济全球化的发展;无论是高新技术产业的开拓,还是把农业推向市场,都离不开信息的引导。而先进信息技术的应用,可以大大改善政府的信息采集、加工、传递和利用的方式,使政府在履行职责时,具有良好、充分的技术支持手段,以适应国内经济和社会的发展,适应日益激烈的国际竞争和错综复杂的政治经济环境,更加有效地为公众服务。

3. 信息时代民主政治的需求。

民主社会以信息公开为前提,电子政务是现代民主政治的必然要求。信息是理性沟通的基础,而理性的沟通又是民主的前提。信息技术为民主的发展提供了物质技术基础,并将把民主推向更高的层次。

在我国,知晓并监督政府的决策是人民当家做主的重要途径,其中最有效、最快捷的方式就是政府行为过程透明并在广泛的范围内公开,从而吸引社会公众的关注与参与。

实施电子政务,政府能大大拓宽社会公众行使民主权利和参政议政的渠道,在法律允许的范围内,将公众关心的热点、难点、重点问题以及涉及公众利益的问题广而告之,使公众有更多的机会了解政府在做什么、在怎么做,并可以及时地以多种方式表达自己的意见,参与决策过程,获得政府具体、个性化的信息服务。

实施电子政务,可以利用信息技术提高政府的运行效率,使政府的决策建立在及时、准确、可靠的信息基础之上,更好地为社会服务。

二、电子政务的作用

概括地说,推动电子政务的发展,可以带来以下五方面的好处:

1. 可以提高政府的办事效率。依靠电子政务信息系统,一个精简的政府可以办更多的公务,行政管理的电子化和网络化可以取代很多过去由人工处理的烦琐劳动。

2. 有利于提高政府的服务质量。实施电子政务以后, 政府部门的信息发布和很多公务处理转移到网上进行, 给企业和公众带来了许多便利, 如企业的申报、审批等转移到网上进行, 可以大大降低企业的运营成本, 加快企业的决策速度, 这又从另一个方面促进了经济的繁荣。

3. 有利于增加政府工作的透明度。在网上发布政府信息、公开办公流程等, 保护了公众的知情权、参与权和监督权; 政务的公开又拉近了公众和政府的关系, 有利于提高公众对政府的信任。

4. 有利于政府的廉政建设。电子政务规范办事流程, 公开办事规则, 加强了和公众的交互。通过现代化的电子政务手段, 那些容易滋生腐败的“暗箱操作”将大大减少, 这将有利于促进政府部门的廉政建设。

5. 提高了行政监管的有效性。20 世纪 90 年代中期, 我国开始建设的“金关工程”、“金税工程”等, 从近几年的实施看, 大大加强了政府部门对经济监管的力度。“金关工程”和“金税工程”的实施大大减少了偷税、漏税和出口套汇等, 增加了国家的财政收入; 公安部门的网上追逃也取得了显著的社会效益。

第三节 与电子政务有关的几个概念

一、政府上网工程

“政府上网”这个词来源于 1999 年启动的“政府上网工程”。1999 年 1 月, 中国电信联合 40 多家部委(办、局)的信息主管部门, 共同倡议发起了政府上网工程。这项工程的主旨是推动各级政府部门开通自己的互联网站, 并推出政务公开、领导人电子信箱、电子报税等服务, 从而为政府系统的信息化建设打下了坚实的基础。

“政府上网工程”取得了巨大的成功。在短短的几年时间内, 全国各级政府部门申请的 gov.cn 域名就达到 3000 余个, 而且还开发出了大量成功的网上应用项目。

所谓“政府上网”，是指各级各地政府部门利用 Internet/Intranet 等计算机通信技术，在因特网上建立正式站点，推动我国政府办公自动化与政府网上便民服务，在网络上实现政府在政治、经济、社会、生活等诸多领域中的管理和 Service 职能。政府上网，也就是政府职能上网，在网上成立一个虚拟的政府，使得大多数在网下实施的政府职能工作，在网上基本也都可以实现。

政府上网以后，可以在网上向所有公众公开政府部门的名称、职能、机构组成、办事章程，文件、资料、档案等，凡是可以公开的，也尽可能上网，在网上建立起政府与公众之间相互交流的桥梁，为公众与政府部门打交道提供方便，并从网上行使对政府的民主监督权利。同时，公众也可从网上完成如交税、项目审批等与政府有关的各项工作。在政府内部，各部门之间也可以通过 Internet 互相联系，各级领导也可以在网上向各部门做出各项指示，指导各部门机构的工作。

“政府上网”与电子政务建设并不是同一个概念。如果取“政府上网工程”的原意，那么“政府上网”的重点还是在于通过开通政府网站来推动政府部门与民众之间的电子政务活动。“政府上网”的目的是建立“电子政府”。

二、办公自动化

所谓办公自动化，主要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，从而大幅度地提高办公效率。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，而电子政务系统的大规模应用基本上是 90 年代中期以后的事情。

具体地说，电子政务和办公自动化系统在以下几个方面存在明显的差异：

(1) 应用定位不同。电子政务侧重于政府部门内部以及跨部门、系统和地区的应用，而办公自动化系统的应用重点一般是在部

门内部，并且集中于办公人员的个人层面。

(2) 应用主体不同。办公自动化广泛地应用于几乎所有的党政机关和企事业单位，而电子政务，顾名思义，其应用主体主要是各级政府部门。

(3) 系统用户不同。办公自动化系统的用户多为办公人员，而电子政务由于一般是互动式进行的，因此其系统用户的范围要广得多，除了政府部门的工作人员之外，还包括与这些部门相关的企业和公众等。

虽然电子政务和办公自动化在应用定位、应用主体、功能、系统管理模式等方面均存在较大的差异，但是它们之间仍然有着十分密切的关系。由于电子政务实现了打破部门界线的联网办公和互动式作业，因此可以把电子政务看做是办公自动化系统在范围和功能上的对外延伸，是面向全社会的政府办公自动化。

三、“三网一库”

我国根据国情和政府工作的特点，建立了以“三网一库”为基本架构的电子政务系统：即政府机关内部的办公业务网；与内网有条件互联，以及实现地区级政府涉密信息共享的办公业务资源网；以因特网为依托的政府公众信息网；政府系统共建共享的电子信息资源库。

“三网一库”工程的实现将降低工作者的工作强度；信息的共享、快速传递将实现无纸化办公，节省人力、物力与财力，而且可以确保高质量、高效率地完成工作。

各级政府机关内部办公业务网：基本实现中央、省、市、县多级政府文电、信息、督察、会务、值班、接待等主要办公业务的数字化、信息化和网络化。具体实施起来，内网将实现六个主要功能，一是办公自动化，二是文档管理，三是领导辅助决策，四是视频点播，五是数据安全与恢复，六是网络安全。

各级政府局网互联公共网：实现政府部门内部网之间的互联和

资源共享。例如，通过电子邮件系统的互通互联，实现专网内政府工作人员间的邮件传递，有效地沟通信息传递渠道；通过公文交换平台，实现省、市、县三级纵向以及政府与部门间横向传递。

政府公共信息外部网：及时发布公共信息，如政府机构设置、工作职责、政策规定、招商引资、工作进度、政务信息，提供便民服务等。将政府内部办公职能面向公众延伸，逐步开展网上申报、审批、注册、年检、采购、招标、纳税、招商、举报、信访、服务等，提高工作透明度，树立政府的良好形象。

信息资源数据库：负责政府办公业务信息资源共享，使政府行政管理、应急指挥和快速反应的能力进一步提高，高效率、高质量地宏观管理和科学决策。在政府信息资源开发利用方面，资源数据库的功能体现在建立政府信息资源管理体制，建立政府信息公开和面向社会服务制度，制定政府信息资源管理政策，信息采集、交换、公告、信息网络建设实施标准，信息库建设规范，建设一批能对主要的政府业务工作和重大决策提供支持的数据库群，保证政府信息在政府机构内部实现畅通流转、充分共享。

第四节 电子政务系统的基本组成和分类

一、基本系统的组成

我们所说的电子政务，主要是指将计算机网络技术（尤其是互联网技术）应用于政务领域，其基本系统的组成为：

1. 网上信息发布。

这是比较容易实现的，即政府部门在互联网上建立政府网站，从1999年开始，全国实施了“政府上网工程”。

2. 部门内部办公自动化。

这是电子政务的基础，但这绝不是简单地将传统的办公模式搬到网上，而必须对政府业务进行重组。

3. 网上交互式办公。

用安全认证等技术做保证,具有可靠性、保密性和不可抵赖性等特点,政府在网上办事,比网下办事的效率要高得多。当然还包括政府的网上咨询(电子信箱、解答室)。

4. 各部门资源共享、协同工作。

即在各部门资源共享的基础上,实现:(1)多部门网上联合办公,在企业和居民看来,整个政府是一个高效、便捷的大部门,办事程序统一入口、统一出口;(2)信息资源可以供社会共享,推动社会和经济的发展。

二、电子政务系统分类

电子政务的内容非常广泛。从服务对象来看,电子政务主要包括这样几个方面:政府间的电子政务(Government to Government, G2G);政府对企业的电子政务(Government to Business, G2B);政府对公民的电子政务(Government to Citizen, G2C)。

1. G2G。

G2G是上下级政府、不同地方政府、不同政府部门之间的电子政务。G2G主要包括以下内容:

(1) 电子法规政策系统。向所有政府部门和工作人员提供相关的现行有效的各项法律、法规、规章、行政命令和政策规范,使所有政府机关和工作人员真正做到有法可依,有法必依。

(2) 电子公文系统。在保证信息安全的前提下,在政府上下级、部门之间传送有关的政府公文,如报告、请示、批复、公告、通知、通报等等,使政务信息十分快捷地在政府间和政府内流转,提高政府公文处理速度。

(3) 电子司法档案系统。在政府司法机关之间共享司法信息,如公安机关的刑事犯罪记录、审判机关的审判案例、检察机关的检察案例等,通过共享信息,改善司法工作效率和提高司法人员的综合能力。

(4) 电子财政管理系统。向各级国家权力机关、审计部门和相

关机构提供分级、分部门历年的政府财政预算及其执行情况,包括从明细到汇总的财政收入、开支、拨付款数据以及相关的文字说明和图表,便于有关领导和部门及时掌握和监控财政状况。

(5) 电子办公系统。通过电子网络完成机关工作人员的许多事务性的工作,节约时间和费用,提高工作效率,如工作人员通过网络申请出差、请假、复制文件、使用办公设施和设备、下载政府机关经常使用的各种表格、报销出差费用等。

(6) 电子培训系统。对政府工作人员提供各种综合性和专业性的网络教育课程,特别是适应信息时代对政府的要求,加强对员工进行与信息技术有关的专业培训,员工可以通过网络随时随地注册参加培训的课程、接受培训、参加考试等。

(7) 业绩评价系统。按照设定的任务目标、工作标准和完成情况对政府各部门业绩进行科学的测量和评估。

2. G2B。

G2B 是指政府通过电子网络系统进行电子采购与招标,精简管理业务流程,快捷地为企业提供各种信息服务。G2B 主要包括:

(1) 电子采购与招标。通过网络公布政府采购与招标信息,为企业特别是中小企业参与政府采购提供必要的帮助,向它们提供政府采购的有关政策和程序,使政府采购成为阳光作业,减少徇私舞弊和暗箱操作,降低企业的交易成本,节约政府采购支出。

(2) 电子税务。使企业通过政府税务网络系统,在家里或企业办公室就能完成税务登记、税务申报、税款划拨、查询税收公报、了解税收政策等业务,既方便了企业,也减少了政府的开支。

(3) 电子证照办理。让企业通过因特网申请办理各种证件和执照,缩短办证周期,减轻企业负担,如企业营业执照的申请、受理、审核、发放、年检、登记项目变更、核销,统计证、土地和房产证、建筑许可证、环境评估报告等证件、执照和审批事项的办理。

(4) 信息咨询服务。政府将拥有的各种数据库信息如法律、法规、规章、政策、数据库,政府经济白皮书,国际贸易统计资料等

对企业开放，方便企业利用。

(5) 为中小企业提供服务。政府利用宏观管理优势和集合优势，为提高中小企业国际竞争力和知名度提供各种帮助。包括为中小企业提供统一政府网站入口，帮助中小企业争取更多的进出口机会等。

3. G2C。

G2C是指政府通过电子网络系统为公民提供的各种服务。G2C主要包括：

(1) 教育培训服务。建立全国性的教育平台，并资助所有的学校和图书馆接入互联网和政府教育平台；政府出资购买教育资源，然后向学校和学生提供；重点加强对信息技术能力的教育和培训，以适应信息时代的挑战。

(2) 就业服务。通过互联网向公民提供工作机会和就业培训，促进就业。如开设网上人才市场或劳动市场，提供与就业有关的工作职位缺口数据库和求职数据库信息；在就业管理和劳动部门所在地或其他公共场所建立网站入口，为没有计算机的公民提供接入互联网寻找工作职位的机会；为求职者提供网上就业培训、就业形势分析，指导就业方向。

(3) 电子医疗服务。通过政府网站提供医疗保险政策信息、医药信息、执业医师信息，为公民提供全面的医疗服务，公民可通过网络查询自己的医疗保险个人账户余额和当地公共医疗账户的情况；查询国家新审批的药物的成分、功效、试验数据、使用方法及其他详细数据，提高自我保健的能力；查询当地医院的级别和执业医师的资格情况，选择合适的医院和医生。

(4) 社会保险网络服务。通过电子网络建立覆盖地区甚至国家的社会保险网络，使公民通过网络及时全面地了解自己的养老、失业、工伤、医疗等社会保险账户的明细情况，有利于社会保障体系的建立和普及；通过网络公布最低收入家庭补助，增加透明度；还可以通过网络直接办理有关的社会保险理赔手续。