

电子政务系列教材

电子政务 教程

赵国俊 主编

 中国人民大学出版社



Includes
CD-Rom

电子政务系列教材

电子政务

教程

赵国俊 主编



中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

电子政务教程/赵国俊主编.
北京:中国人民大学出版社, 2004
(电子政务系列教材)

ISBN 7-300-05328-9/F · 1644

I. 电…
II. 赵…
III. 电子政务-教材
IV. D 035.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 007148 号

电子政务系列教材
电子政务教程
赵国俊 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)

010-62515351 (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 河北涿州星河印刷厂

开 本 787×965 毫米 1/16

版 次 2004 年 3 月第 1 版

印 张 18.25 插页 1

印 次 2004 年 3 月第 1 次印刷

字 数 312 000

定 价 29.00 元 (含光盘)

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

电子政务系列教材编委会

主 编：冯惠玲

编 委（以姓氏笔画为序）：

汪玉凯 李明浩 杨 建
陈 禹 周晓英 赵国俊
侯卫真

总 序

计算机网络的出现，将表面积为 5.1 亿平方公里的地球连成了小小的村落，我们将人类向这个村落迁徙的过程称为信息化。在信息化进程中，人类开辟了另外一个没有疆域的新型空间——（网络空间）（cyberspace），这个只存在于网络之中的虚拟空间却为各个国家、地区、组织、个人提供着实实在在的信息和服务，并彻底改变了人类存储、传递、获取信息和服务的方式。作为管理国家事务和社会事务，为所有社会成员提供服务的政府组织，在这场变化中面临着巨大的冲击。据互联网协会统计，全球网民数量在 2002 年 9 月已经达到 8.4 亿，约占世界人口的八分之一，这表明政府的服务对象——社会组织和公民的工作方式和生活方式正在逐渐改变，他们已经或即将具备通过网络与政府打交道的能力和要求。面对这种改变，各国政府的惟一选择是顺应技术进步，运用网络及相关信息技术，改进工作流程和服务手段，带动体制改革和管理创新，提升内部管理水平，提高为社会组织和公民的服务质量，改善形象，甚至实现“再造”。

电子政务正是在这种背景下应运而生。由于电子政务的进度、成效、质量不仅事关政府自身改革，更关系到国民经济和社会信息化建设能否健康高速发展，因而迅速引起各国政府的高度关注，我国更是旗帜鲜明地提出“电子政务是信息化的龙头”，从试点示范工程走向大范围铺开。据统计，近年来我国在电子政务方面的投入以每年约 30% 的速度递增，许多政府要员、学者、信息产业界人士投入电子政务的研究、开发与实施中。在各方共同努力下，以三网（政务内网、政务外网、互联网），五库（人口、法人单位、空间地理、自然资源和宏观经济数据库），十二个业务系统（办公业务资源系统、宏观经济管理、金关、金税、金财、金卡、金审、金盾、社会保障、金农、金水和金质）为核心内容的中国电子政务战略框架已经建立，网上工商、税务、采购等在线办公项目如雨后春笋般涌现，市长信箱、百姓论坛等一些互动栏目逐渐兴旺，政府文件的实时公开也不再是新闻。与此同时，我们也看到有些政务信息系统项目半途搁浅，有些项目虽然建成并投入运行却事倍功半，还有一些建成的项目则被弃置不用或少人问津。

这样的现实告诉我们：仅有投入、热情和少数精英的努力还不足以使我们从容面对电子政务及其发展需求，加深对电子政务的全面理解，提高与电子政务相关的全体社会成员的基本素质才是根本。

电子政务是一项巨大而复杂的社会工程，融入了政府管理理念、系统研发和维护技术等理论与实践，就其涉及的知识领域而言，大体可以分为三个层面：政府治理理论、系统管理理论和系统支撑技术。中国人民大学出版社推出的这套“电子政务系统教材”定位于系统管理理论层，面向实行电子政务机关、单位的信息化主管人员（CIO）和系统管理员，以及公共管理硕士（MPA）学员，高等学校本科信息管理与信息系统、计算机应用技术、行政管理等专业的在校学生，计算机软件企业的电子政务系统研究人员。本系列教材由《电子政务教程》、《政务信息管理基础》、《电子政务系统规划、设计和管理》、《政府网站的构建与运作》、《电子政务安全技术保障》、《政务数据库系统》、《政府电子文件管理》等7本相互关联的教材组成。作者们力求全面介绍国内外电子政务有关理论和方法的最新动态的技术成果，突出电子政务范畴的管理要点和特点，注意信息技术与政府业务的紧密结合，特别注重从政府业务管理者和信息管理者的角度考虑电子政务中的技术和管理问题。

说到技术和管理，这里不妨用读者熟悉的太极双鱼图来比喻，图中黑白双鱼我中有你，你中有我，但是各自又有相对独立的自己，它形象地表达了两个不同的事物彼此作用、相互协调、共同发展的深刻哲理。电子政务这个新事物可以看成是“电子”和“政务”两个事物互动、集成、渗透的产物，它既不是手工环境下政务活动的数字翻版，也不是对其彻底否定，全盘推翻。它是一种转型，一种再造，一种扬弃，一种升华。我们必须准确、辩证地认识和把握它的实质、特征和着力点，特别是其中技术和管理的关系。一方面，我们不能轻视技术，认为它只是简单的工具，因为工具的使用也会改变使用者和使用过程，计算机高速、并行的计算能力，通信网络跨时空共享资源的长处都将逐渐打造出过去不曾有过的政府办公模式；另一方面，我们也不能过分夸大技术的作用，忽视现代管理理念、管理方法的导向和功能定位作用。对于电子政务而言，技术只有在政府管理的应用中才有生命力，信息技术界人士普遍认同的一句话足以说明这个问题——“三分技术、七分管理”。这也是本系列教材以电子政务中的管理问题作为立足点的缘由和初衷。

本系列教材的写作风格定位于注重实用，深入浅出，保持平实和简明。作者





在理论与实践的结合点上充分追求所述理论的应用价值,每一本教材尽可能使用案例分析、参阅资料等辅之以原理阐述,每一章后开列阅读书目。我们认为,在我国电子政务实践还不够充分,理论还不够成熟的情况下,给读者多一些原始资料和间接经验,有利于加深对电子政务有关问题的理解和思考,有利于减少实践中的弯路和低水平重复,有利于推进我国电子政务的进程,也有利于为构建我国电子政务理论体系奠定基础。

面对电子政务这一理论和实践的新课题,从管理角度编写系列教材是我们进行的一次尝试和探索。参与编写本系列教材的有中国人民大学政务信息管理系统、行政管理学系以及北京大学、清华大学、中国科学院、南京大学、南京航空航天大学信息管理系等相关单位教师与科研人员。在电子政务平台上,政府办公的提供方和接受方都需要改变既有观念和习惯,更新知识,提高能力,适应新的环境和规则。我们希望这套系列教材能够为此提供一些基本原理、准则、思路和方案。为了实现这一目标,作者们在写作期间,收集、分析、归纳了大量的零散素材,进行了广泛的调研,提出了很多见解和观点,其间召集了数次集体讨论,并几经修改书稿。但是,作者们深知,在电子政务领域中还有许多未知的、或者知之不多、不深、不详、不确切的东西,这套教材中肯定有不少遗漏、不当或错误之处,我们诚恳欢迎来自读者的批评、补充和指正。因为学术之道,贵在独立,贵在发展,需要探索,也需要争鸣和切磋;还因为生活在网络时代的作者和读者对新知识有着同样的渴求,沟通又是那样的方便与快捷。

冯惠玲

二〇〇三年八月

目 录

第1章 电子政务概要	(1)
1.1 电子政务的内涵	(2)
1.2 电子政务的实质	(5)
1.3 电子政务的社会背景	(7)
1.4 电子政务的基本模式	(9)
1.5 国外电子政务的发展	(11)
本章小结	(26)
关键术语	(26)
思考与练习题	(27)
阅读材料	(27)
阅读书目	(31)
第2章 发展中的中国电子政务	(32)
2.1 中国电子政务的发展脉络	(33)
2.2 中国电子政务的基本功能	(39)
2.3 中国电子政务的效益	(43)
2.4 中国电子政务的发展目标	(48)
2.5 中国电子政务的主要任务	(50)
2.6 中国电子政务的指导原则	(51)
2.7 中国电子政务的实施策略	(52)
本章小结	(55)
关键术语	(55)
思考与练习题	(55)
阅读材料	(56)
阅读书目	(58)



第3章 电子政务的主要应用	(59)
3.1 办公自动化系统	(60)
3.2 政府门户网站	(66)
3.3 公众服务系统	(71)
3.4 信息资源管理系统	(75)
3.5 决策支持系统	(79)
3.6 专家系统	(84)
3.7 知识管理	(85)
本章小结	(90)
关键术语	(90)
思考与练习题	(91)
案例分析	(91)
阅读书目	(93)
第4章 政府电子服务	(94)
4.1 政府电子服务及其作用	(95)
4.2 电子服务的种类	(98)
4.3 我国政府目前实际提供的电子服务	(103)
4.4 电子服务的发展	(106)
本章小结	(116)
关键术语	(117)
思考与练习题	(117)
阅读材料	(117)
阅读书目	(119)
第5章 电子政务的运营理念	(121)
5.1 电子政务运营理念的基本内容	(122)
5.2 电子政务运营理念对传统政府管理的挑战	(129)
本章小结	(133)
关键术语	(134)
思考与练习题	(134)
阅读材料	(134)
阅读书目	(136)



第 6 章 电子政务与政府管理模式	(137)
6.1 电子政务对政府管理模式的影响	(138)
6.2 电子政务环境中政府管理模式的特征	(142)
6.3 政府管理模式的变革	(147)
本章小结	(149)
关键术语	(150)
思考与练习题	(150)
阅读材料	(150)
阅读书目	(156)
第 7 章 中国电子政务发展战略	(157)
7.1 中国电子政务发展战略的理论和平台	(158)
7.2 中国电子政务发展战略的出发点与体系框架	(169)
7.3 中国电子政务发展战略的实施	(174)
本章小结	(185)
关键术语	(185)
思考与练习题	(185)
阅读材料	(186)
阅读书目	(191)
第 8 章 中国电子政务的发展基础	(193)
8.1 电子政务的法律政策基础	(194)
8.2 电子政务的管理基础	(197)
8.3 电子政务的信息资源基础	(207)
8.4 电子政务的信息基础设施	(210)
8.5 电子政务的技术基础	(212)
本章小结	(214)
关键术语	(214)
思考与练习题	(215)
案例分析	(215)
阅读材料	(216)
阅读书目	(225)



第9章 政府流程的设计与优化	(226)
9.1 流程管理与电子政务	(227)
9.2 政府流程的特性与种类	(234)
9.3 政府流程设计的原则与方法步骤	(237)
9.4 政府流程优化的方法技巧	(241)
9.5 政府管理常用流程图的绘制	(246)
本章小结	(254)
关键术语	(254)
思考与练习题	(255)
案例分析	(256)
阅读书目	(257)
第10章 电子政务法制建设	(258)
10.1 全球电子政务发展所面临的法制困境	(259)
10.2 电子政务的发展要求有更加优化的法制环境	(262)
10.3 世界各主要国家和地区的电子政务法制建设	(263)
10.4 我国电子政务法制建设情况	(268)
10.5 我国电子政务法制建设的发展	(270)
本章小结	(274)
关键术语	(274)
思考与练习题	(274)
阅读材料	(275)
阅读书目	(278)
参考文献	(279)
后记	(281)

电子政务概要

DIAN ZI ZHENG WU XI TONG GUI HUA, SHE JI YU GUAN LI

1.1 电子政务的内涵

1.2 电子政务的实质

1.3 电子政务的社会背景

1.4 电子政务的基本模式

1.5 国外电子政务的发展





学习重点

- 电子政务的内涵及电子政务产生的社会背景;
- 电子政务的基本运作模式;
- 国外电子政务发展进程与特点。

进一步转变政府职能,改进管理方式,推行电子政务,提高行政效率,降低行政成本,形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。

——十六大报告

1.1 电子政务的内涵

近年来,电子政务已经成为许多国家追求的目标和关注的焦点。江泽民同志在中共十六大报告中谈到今后的奋斗目标时强调今后要“进一步转变政府职能,改进管理方式,推行电子政务”,为我国电子政务的发展指明了方向。目前,从政府官员到社会公众、从企业老总到新闻媒体,“电子政务”一词的点击率居高不下,反映了人们对电子政务的热情与期盼。但总体来说,我们还十分缺乏对电子政务全面、深层的认识。电子政务的内涵究竟是什么?引发电子政务全球性风暴的因素有哪些?电子政务的实施通常采用哪些基本的运作模式?

随着电子政务的不断推进和研究的不断深入,基于不同的视角,人们产生了对电子政务的多元化认识。

(1) 侧重从技术角度认识电子政务。电子政务是基于互联网络、符合互联网经济的特征并且面向社会公众的政府办公自动化系统。^①

电子政务是指政府部门通过互联网公开政务、发布信息,开展网上办公和网上监管。^②

^① 参见季金奎等:《中国电子政务领导干部知识读本》,2页,北京,中共中央党校出版社,2002。

^② 同上。



(2) 侧重从改革政务活动工作方式的角度认识电子政务。电子政务就是应用现代化的信息技术和管理理论对传统政务进行持续不断的革新和改善,以实现高效率的政府管理和服务。^①

(3) 侧重从管理和服务集成的角度认识电子政务。电子政务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,在互联网上实现政府组织结构和工作流程的优化重组,超越时间和空间及部门之间分隔的限制,全方位向社会提供优质、规范、透明、符合国际水准的管理与服务。^②

提起电子政务,国内外还有一些其他相关提法。如:“电子政府”、“数字政府”、“政府上网”、“政府办公自动化”、“政府办公信息系统”等,实际上,这些提法与电子政务既有联系又有区别。

(1) “电子政府”、“数字政府”与电子政务的联系和区别。“电子政府”(electronic government, E-government 或 E-gov)、“数字政府”(digital government)与“电子政务”一词最容易混淆,甚至被视为等同。实际上,这涉及到外来语的中国化以及基于不同国情的定位问题。很多人将英文的 E-government 译为“电子政府”(将 government 视为名词),也有人认为 E-government 就是指“电子政务”(将 government 视为动词)。目前,在中国得到更多认可的是“电子政务”的提法,并且得到了国家信息化领导小组的首肯。原因如下^③:

第一,我国的体制中,党、政府、人大和政协四套班子都是从事政务工作的,只是分工不同。如果称为“电子政府”,势必要另行定义或说明,必须指出这里的“政府”一词是广义的,不仅包括行政机关,还包括党委、人大、政协等等,而称为电子政务就不存在这样的问题了。

第二,在英文中,名词可以用做动词, E-gov 可以理解为政府工作的电子化、网络化。但在中文中,“政府”这个名词不能做动词用,对于非专业人士,特别是对大众,很容易误会是否成立了一个“电子政府”的新机构。

第三,电子政务和电子商务从本质上来说是不同的,只是主体不同,以及由此带来一些不同特点而已。E-business、E-commerce 已经统一翻译为电子商务并已被大众所接受, E-gov 翻译成电子政务具有对应性,好记好用。

① 参见季金奎等:《中国电子政务领导干部知识读本》,2页。

② 同上。

③ 参见王安耕:《电子政务与电子政府》, <http://industry.ccidnet.com>。



第四,电子政务可理解为 E-gov 的翻译,因此,从中文翻译为英文时,仍可翻译为 E-gov,不会造成国际交流时的理解障碍。

此外,无论称作“电子政府”还是“数字政府”,包括国外有时使用的“政府在线”(government on line)一词,通常被理解为利用网络技术构建一个区别于传统的实体政府机构的网上“虚拟政府”,通过网络搭桥,政府得以为民众提供打破时空界限、部门界限的高效服务。与我国电子政务的定位有所不同的是,由于国外的 E-gov 的基础较好,已完成了内部事务电子化甚至网络化的进程,所以提及 E-gov 时,更侧重于政府与社会民众之间的有效沟通与服务。在这种情况下,对公众而言,与之打交道的好似一个可以“触摸”的“政府”(尽管存在于虚拟的计算机空间)。难怪翻译、理解时,常将 E-gov 形象化地称作“电子政府”。但对我国而言,完整的电子政务概念则包含了政府部门内部、政府部门之间以及政府部门与社会公众之间的交互性沟通,范围更广,内容更丰富,电子政务建设的任务更加艰巨。

(2)“政府办公自动化”、“政府办公信息系统”与电子政务的联系和区别。“办公自动化”(office automation, OA)。美国麻省理工学院季斯曼教授从提高数据处理效能的角度将 OA 界定为:“所谓办公自动化就是将计算机技术、通信技术、系统科学及行为科学应用于传统的数据处理技术难以处理、数据量庞大且结构不明确的包括非数值型信息的办公事务上的一项综合技术。”^①之后有人建议“为了充分反映信息社会和网络环境下现代办公自动化的时代特征,为了适应经济全球化和信息网络化对办公自动化的需求,建议将‘办公自动化’(office automation, OA)改为‘办公信息系统’(office information system, OIS)。”“办公信息系统是以计算机科学、信息科学、地理空间科学、管理科学、行为科学和网络通讯技术等现代科学技术为支撑、以提高专项和综合业务管理和辅助决策的水平为目的的综合性人机信息系统。”^②总体说来,“政府办公自动化”、“政府办公信息系统”更加注重的是政府部门内部的管理、服务以及辅助决策的功能。

① 引自孙淑杨:《办公自动化原理及应用》,3页,北京,中国人民大学出版社,1999。

② 王健主编:《电子时代机构核心信息资源管理——OA环境中的文件、档案一体化管理战略》,4页,北京,中国档案出版社,2003。



1.2 电子政务的实质

在 OIS 能否取代 OA 的争议尚未见分晓之际,伴随着各国政府大力推进信息化的步伐,“电子政务”(E-governance, E-government, E-govern, E-gov)一词愈加振聋发聩。但究其实质,电子政务并不是对 OA(包括 OIS)的否定和替代,而是与其紧密相关,电子政务的实现必须依托于高效的 OA 平台,区别在于电子政务的出发点更多的是站在政府的角度,在应用侧重点、用户群体以及应用技术等方面有所差异。办公自动化是电子政务的基础,目前这一点已成共识;在此基础上还应进一步认识到,电子政务是办公自动化的延续;也可以说,电子政务是网络时代更广义的政府办公自动化,并拓展为“面向社会的政府全方位办公自动化”^①。

谈及网络,有人认为政府机关建立了自己的网站或在因特网上建立站点,便意味着实现了电子政务;也有人将“政府上网”等同于“电子政务”。实际上,这些认识是不全面的。1999 年我国启动的“政府上网工程”,其主要目的是推动各级政府开通网站,架起政府与公众的桥梁,在开展政府形象建设的同时,逐步开展网上申报、审批等工作,推动政务公开的民主化进程和政府机关的信息化进程。虽然“政府上网”在一些机关流于形式,仅限于将机构名称、职能“贴”在网上,但毕竟迈开了政府机关借助于因特网门户向公众敞开大门的关键一步。“政府上网”是电子政务建设的一个组成部分,而非全部内涵。政府上网的主要目的是通过开通政府网站,加强与民众的沟通,强化政府的社会服务功能;而完整意义上的电子政务还包括政府机关内部以及各机关之间、机关与社会之间更广阔的运作范畴,意味着政府在网络环境中采用全新的管理理念和新型的工作模式,实时互动,高效地行使职能、履行职责。

应当如何从根本上认识电子政务呢?

首先,在《现代汉语词典》中,“政务”一词的含义有两个:一是指“关于政治方面的事务”;二是指“国家的管理工作”。电子政务更加侧重于后者的含义。

其次,对“电子政务”一词而言,从字面上看通常被“直观”地理解为政府

^① 王健主编:《电子时代机构核心信息资源管理——OA 环境中的文件、档案一体化管理战略》,4 页。



机构借助电子化手段、网络技术开展国家的管理工作。确切地说，电子政务是指高效、开放的政府凭借计算机技术、现代通讯技术等高新技术在安全可靠的网络平台上全方位行使管理职能，开展政务活动。电子政务的内涵应该从以下三个方面全面理解：

第一，电子政务的主体是政府机关。政府机关从广义上理解涵盖了所有政府机构、部门，如：党的机关、国家行政机关、立法机关、司法机关等，也就是说，广义上的电子政务既包括政府机关行使行政职能，也包括立法、司法机关以及其他一些公共组织管理活动的开展和事务的处理；而狭义的政府机关（也是目前我国电子政务的主要实施机关）通常专指国家权力的执行机关，即国家行政机关。本书对电子政务主体的定位是前者。当然，在电子政务发展到一定阶段，特别是互动阶段，主体在一定条件下也可转化为客体。

第二，电子政务的范畴涵盖政府机关内、外的管理与服务工作。电子政务不同于早期的“办公自动化”概念，“办公自动化”注重的是政府机构内部的管理；当然电子政务也不仅仅是指政府机关面向公众的社会服务，也不宜将“电子政务”视为政府“公开信息”、“对外服务”^①的专用术语或同义词。实质上，电子政务是上述两个领域的集大成。电子政务要求在提高政府机关内部管理绩效的基础上，借助高新技术和网络平台，全方位、高效地开展政府机关自身、机关之间以及面向政府机关与其他社会组织和公众的管理与服务工作。

第三，电子政务的重点是“政务”而非“电子”。电子政务的实现离不开网络平台，必须借助于信息技术的支持，而且有赖于信息基础设施、信息系统及相关软硬件技术的发展，但毕竟技术只是辅助手段而非“主角”。电子政务的重点是“政务”，是管理，是服务。从根本上说，电子政务是政府管理方式的革命，也是改变行政流程的一场革命。这意味着政府要突破传统的理念、职能及控制、运作模式，促进政府管理职能的转变和与世界的接轨，打破“金字塔”式的层层机构设置和管理体制上的“条块分割”，消除机构、部门之间以及与公众之间的沟通障碍，改造传统、落后的办公、办文方式。电子政务不仅是政府事务或政府内部的电子化，更重要的是借助信息技术、通信技术，实现政府可公开信息资源共享和动态更新，使得公众可以通过不同的渠道获取政府的信息与服务。

① 指政府机关以外的企业、其他社会组织或公民个人等。