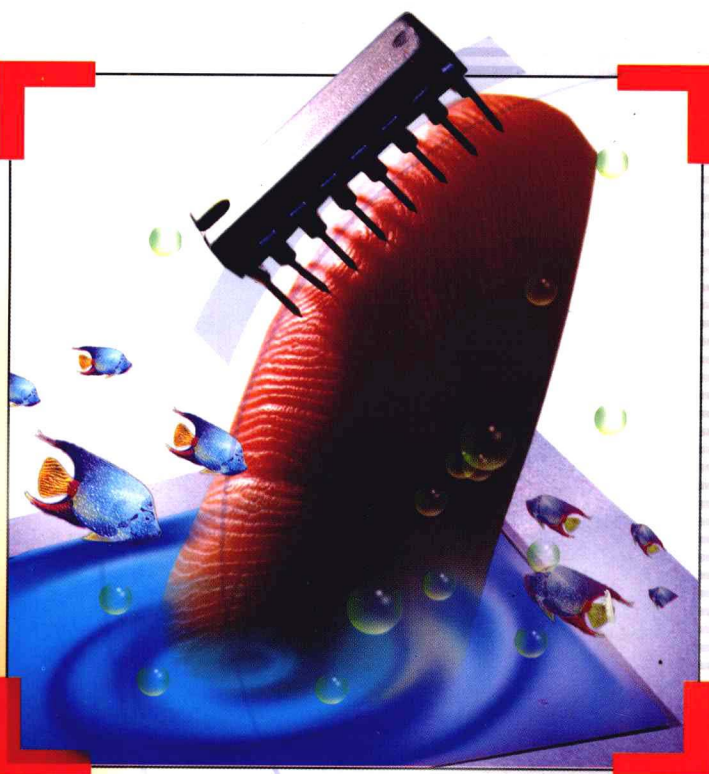


面向 21 世纪高等院校
非计算机专业通用教材

电子政务教程

姚乐野 李重九 赵英 黄春毅 纪希禹 © 编著



- 讲解电子政务的概念、发展状况和系统组成
- 介绍电子政务的具体实施方案和安全管理
- 解析政府机关网站的建设与管理
- 实战政府内部网 Intranet 和 Extranet
- 多媒体光盘实例示范与教学

Dianzi Zhengwu
AOCHENG

 浦东电子出版社
PeP Pudong ePress

电子政务教程

姚乐野 李重九 赵英 黄春毅 纪希禹 编著

江苏工业学院图书馆
藏书章



浦东电子出版社
PeP Pudong ePress

内 容 简 介

电子政务建设是我国国民经济和社会发展信息化建设的重要组成部分，也是国家“十五”规划圈定的重点内容。本教程主要内容包括：电子政务与电子政府概述，国外电子政务与政府信息化建设现状，电子政务的系统构成、安全体系、安全管理，电子政务的实施方案，政府公共信息网建设，政府内部网的建设与管理，电子政务在政府各部门中的应用等。

光盘中收录了有关电子政务的网址，如部分省市政府部门、信息部门等的网址，还制作了每一章的 PDF 文件，以便读者网上共享和阅读。

本教程填补了目前国内高等院校相关专业电子政务教材的空白，可作为高校公共事业管理、行政管理、信息管理、档案学、文秘等专业的教材，也可供政府部门和事业单位培训公务员和有关工作人员使用。

- 书 名：**电子政务教程
- 文本著作者：**姚乐野 李重九 赵 英 黄春毅 纪希禹
- CD 制作者：**海搏多媒体制作中心
- 责任编辑：**董继菡
- 出 版 者：**浦东电子出版社
- 地 址：**上海浦东郭守敬路 498 号上海浦东软件园内 201203
电话：021-38954510, 38953321, 38953323（发行部）
- 发 行 者：**浦东电子出版社成都发行部
电话：028-85410679 85410306（传真） 邮编：610064
成都市望江路 29 号（四川大学内）
- 经 销：**各地新华书店、软件连锁店
- 排 版：**四川中外科技文化交流中心排版制作中心
- CD 生产者：**湖南省远景光电实业有限公司
- 文本印刷者：**四川省科学技术情报研究所印刷厂
- 开本 / 规格：**787×1092 毫米 16 开本 14.75 印张 210 千字
- 版次 / 印次：**2003 年 3 月第一版 2003 年 3 月第一次印刷
- 印 数：**0001—4000 册
- 本 版 号：**ISBN 7—900366—03—2
- 定 价：**22.00 元（盘配书）

技术支持热线：(028) 85412516

说明：本光盘配套图书如有缺页、倒页、脱页、自然破损，本社成都发行部负责调换。

前 言

电子政务是相对于电子商务而提出的新概念，目前关于电子政务的定义，国内学术界尚无一致的意见，国外称为电子政府（EG，Electronic Government），其核心内容是指在政府内部行政电子化与自动化的基础上，利用现代计算机和通信技术，建构一个虚拟政府，即跨时间、地点、部门的全天候的政府服务体系。

2001年11月11日江泽民总书记在考察广东南海市信息化建设时强调，信息化建设在国民经济和社会发展中具有十分重要的作用，各级领导干部要高度重视信息化建设，大力推进国民经济和社会信息化。电子政务建设是我国国民经济和社会发展信息化建设的重要组成部分，先进信息技术的应用，可以大大改善政府的信息收集、交换和发布方式，显著提高政府工作的效率和决策质量，使政府在行使其职能时，具有良好、充分的信息保证和技术支持手段，以适应国民经济和社会的发展，适应国际竞争和复杂的政治经济环境，更加有效地为公众服务，同时也使政府能够更好地得到公众的监督，促进勤政、廉政建设。

目前，国际社会正在大力推进政府部门办公自动化、网络化、电子化和信息共享，以利用 Internet 技术增强政府效率和提高政府威信。联合国经济社会事务部把推进发展中国家的政府信息化作为近年的重点，希望通过信息技术和应用改进政府组织，重组公共管理，最终实现办公自动化和信息资源的共享。而在世界各国积极倡导的“信息高速公路”的五个应用领域中，“电子政府”被列为第一位（其他四个领域分别是电子商务、远程教育、远程医疗和电子娱乐）。因此，搞好电子政务，加快政府信息化建设是一项十分紧迫而重要的工作。

为了借鉴发达国家电子政务建设的先进经验，探索符合我国国情的发展电子政务的思路，及时、科学、系统地反映电子政务研究领域的最新成果，同时为高等院校公共事业管理、行政管理、信息管理、档案学等相关专业的学生以及政府公务员提供一本较为系统、全面的电子政务教材，我们编写了这本《电子政务教程》。

本教程是四川大学公共管理学院 5 位教师共同研究的成果。全书共分为 10 章，由 5 位作者分章撰写，各章作者文责自负，其具体分工如下：姚乐野撰写前言及第 1、2 章，李重九撰写第 5、6、8、9 章，赵英撰写第 4、7 章，黄春毅撰

前 言

写第 3 章，纪希禹撰写第 10 章。全书由姚乐野、李重九负责提纲的拟订，并由姚乐野负责全书各章节统筹协调和部分修改工作。需要说明的是，李重九同志于 2002 年 5 月不幸英年早逝，其撰写的有关章节只完成了初稿，未能进行修改和校订，这是我们诸位同仁倍感遗憾的事情，书中的有关内容完全忠实于李重九同志的原稿，谨此说明。

光盘中收录了有关电子政务的网址，如部分省市政府部门、信息部门等的网址，还制作了每一章的 PDF 文件，以便读者网上共享和阅读。

由于作者水平有限，本教程疏漏失当之处在所难免，欢迎广大同仁和各位读者批评指正。

编 者

目 录

第 1 章 电子政务概述	1
1.1 电子政务的概念与功能.....	1
1.1.1 电子政务的概念.....	1
1.1.2 电子政务的功能与发展阶段.....	1
1.2 我国电子政务建设的现状与存在的问题.....	2
1.2.1 我国电子政务建设的现状.....	2
1.2.2 我国电子政务建设存在的问题.....	3
1.3 发展我国电子政务的背景和意义.....	4
1.3.1 发展我国电子政务的背景.....	4
1.3.2 实施电子政务的意义.....	5
1.4 我国电子政务的建设原则与建设目标.....	5
1.4.1 我国电子政务的建设原则.....	5
1.4.2 我国电子政务的建设目标.....	6
1.5 现阶段发展我国电子政务的对策.....	6
1.5.1 搞好政府“三网一库”建设,进一步推进政务信息化.....	6
1.5.2 加强法制和安全保障体系建设.....	6
1.5.3 把发展电子政务与坚持体制创新和机制创新相结合.....	7
1.5.4 加强人员培训和信息技术知识普及工作.....	7
1.6 思考题.....	7
第 2 章 国外电子政务及政府信息化建设概述	8
2.1 美国电子政务建设的进程.....	8
2.2 英国电子政务建设的现状.....	10
2.3 新加坡为构建电子政府而不懈努力.....	12
2.3.1 新加坡电子政务的简要概况.....	12
2.3.2 建设目标与任务.....	12
2.4 日本全面进入办公电子化、无纸化时代.....	13
2.4.1 日本电子政务建设的目标.....	14
2.4.2 推动电子政务建设的行动计划纲要.....	15
2.5 澳大利亚的电子政府策略.....	16
2.5.1 制定促进各机关使用中的行政信息系统相互连接的策略.....	17
2.5.2 推动政府机关电子资料流通.....	17
2.5.3 推动协助中小企业信息科技的使用.....	18
2.5.4 制定今后信息及通信科技在政府中应用发展的建设蓝图.....	18
2.6 其它欧美国家电子政务建设的概况.....	19
2.6.1 加拿大的信息政府化.....	19
2.6.2 德国全力追赶信息时代前进的步伐.....	21
2.6.3 法国对电子政务积极接受.....	21
2.7 美、英等国电子政务和政府信息化建设的特点.....	21
2.8 思考题.....	23
第 3 章 电子政务的技术基础	24
3.1 Internet、Intranet 和 Extranet 的发展.....	24
3.1.1 Internet 的概述.....	24
3.1.2 Internet 在中国的发展.....	24
3.1.3 Internet 提供的应用服务.....	25
3.1.4 Intranet.....	26
3.1.5 Extranet.....	27

3.2	互联网接入技术.....	27
3.2.1	拨号网络.....	27
3.2.2	ISDN.....	28
3.2.3	DSL.....	28
3.2.4	Cable Modem.....	29
3.2.5	光纤网.....	29
3.2.6	无线互联.....	29
3.2.7	低轨卫星网.....	30
3.3	TCP/IP 协议.....	30
3.3.1	TCP/IP 体系结构.....	30
3.3.2	IP 地址.....	31
3.3.3	域名.....	32
3.3.4	URL.....	32
3.4	Web 语言与服务.....	33
3.4.1	Web 结构.....	33
3.4.2	Web 语言.....	33
3.4.3	Web 与数据库.....	37
3.4.4	Web 与数据库连接技术.....	39
3.4.5	Web 服务.....	45
3.5	思考题.....	46
第 4 章	电子政务的系统组成.....	47
4.1	电子政务工程建设的目的、原则和策略.....	47
4.2	电子政务建设的目标.....	48
4.2.1	政府上网工程建设.....	48
4.2.2	政府内部公共网络信息服务系统.....	49
4.2.3	政府专业信息系统建设.....	49
4.2.4	电子政务系统的信息安全保障体系.....	50
4.2.5	规范、法规体系建设.....	50
4.3	电子政务建设、运行相关的规范.....	50
4.3.1	网络互连规范.....	50
4.3.2	信息交换与共享规范.....	50
4.3.3	系统建设评估规范.....	50
4.3.4	信息系统安全规范.....	51
4.4	网络平台的建设.....	51
4.4.1	网络平台的功能.....	51
4.4.2	网络平台的基本构架.....	52
4.5	电子政务应用系统建设.....	52
4.5.1	电子政务应用系统概述.....	52
4.5.2	电子政务内部应用系统.....	53
4.5.3	电子政务公众服务门户.....	53
4.5.4	专业应用系统.....	54
4.5.5	应用系统建设中的关键技术.....	54
4.5.6	电子政务应用系统的实施建议.....	54
4.5.7	应用系统的评估.....	55
4.6	电子政务信息系统安全保障体系.....	55
4.6.1	电子政务信息系统安全目标.....	55
4.6.2	电子政务信息系统安全现状分析.....	55
4.6.3	电子政务信息系统安全建设原则.....	56
4.7	思考题.....	57
第 5 章	电子政务的安全体系.....	58

5.1	电子政务安全问题.....	58
5.1.1	信息安全的基本概念.....	58
5.1.2	信息安全的基本内容.....	60
5.1.3	网络安全体系框架.....	62
5.1.4	计算机网络安全.....	66
5.1.5	商务交易安全.....	67
5.1.6	电子政务安全体系结构.....	68
5.2	安全技术.....	69
5.2.1	加密技术.....	70
5.2.2	数字签名.....	74
5.2.3	数字时间戳.....	77
5.2.4	数字凭证 (Digital Certificate, digital ID).....	77
5.2.5	身份识别技术.....	78
5.3	防火墙技术.....	79
5.3.1	防火墙及其功能.....	79
5.3.2	防火墙的实现技术.....	79
5.3.3	防火墙的设计.....	80
5.3.4	防火墙的体系结构.....	81
5.3.5	防火墙的局限和安全业务.....	82
5.4	虚拟专用网技术.....	82
5.4.1	虚拟专用网及其功能.....	83
5.4.2	虚拟专用网的分类.....	83
5.4.3	虚拟专用网的工作原理.....	85
5.4.4	虚拟专用网安全协议.....	85
5.5	Internet 上的安全协议.....	87
5.5.1	SET 协议.....	87
5.5.2	SSL 安全协议.....	90
5.5.3	电子邮件的安全协议.....	92
5.5.4	其他安全协议.....	96
5.6	认证机构.....	96
5.6.1	认证机构概念.....	96
5.6.2	CA 系统构成.....	97
5.6.3	证书的树形验证结构.....	98
5.6.4	认证机构的建立.....	98
5.7	思考题.....	100
第 6 章	电子政务的安全管理.....	101
6.1	机构与人事管理.....	101
6.1.1	安全组织管理.....	101
6.1.2	安全人员管理.....	102
6.2	技术安全管理.....	103
6.2.1	软件管理.....	103
6.2.2	设备管理.....	104
6.2.3	介质管理.....	105
6.2.4	信息资产管理.....	106
6.2.5	技术文档管理.....	108
6.2.6	传输线路.....	109
6.2.7	应急.....	109
6.2.8	安全审计跟踪.....	110
6.2.9	公共网络连接管理.....	110
6.3	场地设施安全管理.....	110

6.3.1	场地设施的安全管理分类.....	110
6.3.2	场地与设施安全管理要求.....	111
6.3.3	出入控制.....	111
6.3.4	电磁波防护.....	111
6.3.5	磁场防护.....	111
6.4	交易安全的法律保护.....	112
6.4.1	我国涉及交易安全的若干法律、法规.....	112
6.4.2	我国涉及网络安全的行政法规.....	112
6.4.3	电子政务法律体系的建设.....	113
6.5	思考题.....	114
第 7 章	电子政务的实施方案.....	115
7.1	概述.....	115
7.2	电子政务内网升级实施方案.....	115
7.2.1	现状分析.....	115
7.2.2	存在的问题.....	117
7.2.3	党政网网络升级方案设计.....	117
7.2.4	党政网服务器升级方案.....	120
7.2.5	成都市党政网应用系统.....	121
7.3	电子政务外网建设实施方案.....	122
7.3.1	概述.....	122
7.3.2	网络支撑设施的基本要求.....	122
7.3.3	成都互联网络交换中心 (IXC) 的建设.....	123
7.3.4	政府 IDC 的建设.....	124
7.3.5	政府门户网站建设.....	125
7.4	电子政务应用系统开发实施方案.....	127
7.4.1	成都市工商公众服务信息系统.....	128
7.4.2	成都市公安公众服务信息系统.....	130
7.4.3	成都市检察院公众服务信息系统.....	132
7.4.4	成都市社保信息公众服务系统.....	133
7.4.5	成都市科技管理公众服务信息系统.....	135
7.4.6	成都市旅游公众服务信息系统.....	136
7.5	电子政务建设、运行规范实施方案.....	137
7.6	电子政务建设风险、策略及保障措施.....	139
7.6.1	建设风险分析.....	139
7.6.2	保障措施.....	140
7.7	结语.....	141
7.8	思考题.....	142
第 8 章	政府机关网站建设.....	143
8.1	政府网络系统设计.....	143
8.1.1	需求分析.....	143
8.1.2	网络总体设计.....	145
8.1.3	网络详细设计.....	146
8.2	政府网站系统平台设置.....	146
8.2.1	操作系统的发展与分类.....	147
8.2.2	Windows NT Server 简介.....	151
8.2.3	UNIX 操作系统的网络功能.....	153
8.3	政府网址与 IP 地址.....	154
8.3.1	申请 IP 地址.....	154
8.3.2	获取域名.....	154
8.4	政府网站的建立与美化.....	156

8.4.1	网站的建立	156
8.4.2	网站的建立目标	157
8.5	政府网页的完善和电子政务的实现	159
8.6	思考题	161
第9章	政府内部网	162
9.1	Intranet	162
9.1.1	概念	162
9.1.2	Intranet 的应用	164
9.1.3	Intranet 的优势与不足	164
9.1.4	建设、使用和管理 Intranet 的主要挑战	167
9.2	政府部门 Intranet 的规划和建设	167
9.2.1	Intranet 的总体计划	167
9.2.2	Intranet 的技术问题	168
9.2.3	Intranet 范例	171
9.2.4	Intranet 上信息的准备	171
9.2.5	Intranet 的具体实施计划	172
9.3	Intranet 的管理与使用	173
9.3.1	总体联机原则	174
9.3.2	Intranet 的使用原则	175
9.3.3	Intranet 内容提供的原则	176
9.3.4	Internet 的使用原则	176
9.4	政府部门的 Intranet 与 Extranet	177
9.5	内联网的主要组成部分	178
9.5.1	信息仓库——数据库	178
9.5.2	信息发布系统: 网站服务器及浏览器	178
9.5.3	内部邮局——电子邮件服务器	179
9.5.4	档案管理中心——文件服务器与打印服务器	180
9.5.5	保安系统——防火墙	181
9.5.6	“外交部门”——与因特网的连接部分	181
9.6	内联网在政府各部门的作用	184
9.6.1	对于信息部门的作用	184
9.6.2	对于行政部门的作用	185
9.6.3	对于决策部门的作用	187
9.7	思考题	188
第10章	电子政务系统案例分析	189
10.1	海淀园数字园区电子政务系统	189
10.1.1	建设原则	189
10.1.2	基本构成	189
10.1.3	管理特征	190
10.2	中科软大电子政务综合处理平台解决方案	190
10.2.1	系统架构	190
10.2.2	系统功能	191
10.2.3	系统特点	192
10.3	电子税务应用系统	192
10.3.1	北京市地方税务局网上纳税服务系统	192
10.3.2	上海投资 500 万美元建网上报税系统	193
10.4	社保管理系统	193
10.4.1	浙江省社会保险管理信息系统	193
10.4.2	阳泉市社会保障管理信息系统	193
10.4.3	广东省社会保障信息系统	194

10.4.4	社会保险管理信息系统核心平台	194
10.4.5	辽宁社保网络系统	194
10.5	网上招标采购系统	195
10.5.1	易通网上招标采购系统 (MeBS)	195
10.5.2	海南省药品集中招标采购交易电子商务系统	195
10.6	信访工作计算机管理系统	196
10.6.1	国家信访局信访工作计算机管理系统	196
10.6.2	深圳市规划国土局开始使用电子信访	196
10.6.3	天津“市长电子信箱”	196
10.7	工商行政管理系统	196
10.7.1	北京工商行政管理系统	196
10.7.2	江苏省工商局信息管理系统	197
10.7.3	北京推行电子政务进行企业办照网上审批	198
10.8	人事管理系统	199
10.8.1	国家人事部推出“电子政务”服务	199
10.8.2	易优 TM 人事管理系统	200
10.8.3	朗新企业劳动人事管理系统	200
10.9	思考题	201

第 1 章 电子政务概述

1.1 电子政务的概念与功能

1.1.1 电子政务的概念

电子政务是相对于电子商务而提出的新概念,目前关于电子政务的定义,国内学术界尚无一致的意见,国外称为电子政府(EG, Electronic Government),其核心内容是指在政府内部行政电子化与自动化的基础上,利用现代计算机和通信技术,建构一个虚拟政府,即跨时间、地点、部门的全天候的政府服务体系。因此,电子政府又称为虚拟政府。上海市提出的电子政府概念是在 Internet 上实现电子政府的工作,可以使自然人、法人从电子化的渠道最大限度地获得政府的信息与服务,通过技术手段使政府事务处理信息化、规范化、网络化。我们认为:电子政务是基于网络的符合 Internet 技术标准的面向政府机关内部、其它政府机构、企业以及社会公众的信息服务和信息处理系统。

具体地说,电子政务的服务对象包括本机关内部,也包括其它机关、团体、企业和社会公众;其能够处理的内容包括政府机关内部信息、可在一定范围内交流的信息和可以公开发布的信息;其处理方法包括机关内部处理流程模拟、协作、信息发布,受理各类申请、投诉、建议和要求。既有信息的发布和接收也有交互式的处理。由此可见,电子政务是一个综合的信息系统,它既不同于传统的办公自动化(OA),也不同于简单的“上网”(即建立 Web 站点发布信息)。

电子政务应用与一般的办公自动化系统的主要区别在于应用定位各有所侧重,电子政务侧重于政府内部部门之间(如部委的各局间)、跨部门(如教育与卫生)、以及政府部门与企业或个人模式的应用,而办公自动化系统则更多的把重点放在一个政府部门内(如某个部的机关)或一个系统内部(如全国的税务机关)。

在系统用户方面,办公自动化系统与电子政务系统也有区别。办公自动化系统的用户一般绝大多数为政府部门的内部用户;而电子政务的主要用户则是政府部门以外的用户,如其它部门的用户、企业用户和社会公众。用户对象的不同决定了两者的应用环境、功能设置、操作模式、系统管理模式等方面的区别。但两者也有着紧密的联系,可以把电子政务看作办公自动化系统在范围和功能上的延伸,即“面向社会的政府办公自动化”,参与该应用的角色由政府职员扩展为全社会的各类用户角色。

1.1.2 电子政务的功能与发展阶段

一个完整的电子政务系统应该包括政府对政府(Government to Government)、政府对企业(Government to Enterprise)、政府对商业(Government to Business)、政府对公民(Government to Citizens)等方面。它大致具有或支持以下几项功能:

- (远程、分布式)信息采集汇总、信息资源管理(电子资料库、档案管理)、信息安

全管理。

- 政府办公自动化：电子邮递、电子公文、政府决策分析支持、报表汇总统计分析。
- 外部公共网站：电子商务、电子采购及招标、电子福利支付、电子税务；网站规划、设计、维护、网上发布、检索、反馈；用户授权、计费、新系统与已有系统接口。

目前，电子政务建设在英、美等许多发达国家已进入了相对成熟的发展期。一般说来，国外电子政务建设可以清晰地分为四个阶段。

第一个阶段，政府各部门和机构通过政府网站发布和公告政府信息，以便利公民和法人。目前世界上不少政府已经达到了这一阶段。成百上千个这样的“单向式联系”网站已经开通并运作了。

第二个阶段，这些网站演变成“双向沟通”的工具，允许公民在网上向政府提供自己的信息——如住址的变更等，而不再用电话、写信或跑腿的方式。现在这种网站也有不少，尽管还只是大量依靠电子邮件联系。

第三个阶段，人们可以在政府网站上从事一些正式的、可以计量的价值交换活动。例如，更新执照、支付罚款和网上报名。现在世界上有上千个这样的网站，大多数由州政府或地方政府运营，在中央政府层级运作的还很少。其中一些更精细的网站版本还可以引导申请人主张某项权利或登记退税。这类网站用一些基本的基于网络的自我服务取代了以前由公务人员从事的工作，同时需要网下渠道的配合。这些网站开始对旧有的政府工作方式和流程发起了挑战。

第四阶段，就是一个综合的政府门户网站的建立，它把政府的所有服务功能全部整合在一起，并以公民和法人的特殊需求和活动为依据提供通向这些服务的路径，而不再是按照政府的部门和机构划分来提供服务。世界各国许多政府都已经计划向这种门户网站发展，但是到目前为止全世界只有极少的这样的政府门户网站不是地方性的，如我国北京市中关村科技园区“海淀园数字园区”，澳大利亚维多利亚州政府 MAXI 网站，新加坡的“电子公民中心”（e-Citizen Center）等。

1.2 我国电子政务建设的现状与存在的问题

1.2.1 我国电子政务建设的现状

1993年，国务院信息化工作领导小组拟定了《国家信息化“九五”规划和2010年远景目标（纲要）》，国务院要求当时的电子部与有关部委大力协调，抓好几项重大的信息工程，这些工程分别被命名为“金桥”工程、“金卡”工程和“金关”工程。其中，“金桥”工程属于国家信息化的基础设施工程，“金卡”、“金关”等其它工程则属于应用系统工程。“三金”工程的提出和实施，形成一股强大的信息化浪潮，对政府、企业和家庭都产生了强烈的影响，国家各有关部委，对信息化建设要求迫切，积极性很高，先后提出和实施了一系列“金”字号系统信息工程，如“金税”工程、“金农”工程、“金企”工程、“金智”工程、“金宏”工程和“金信”工程，由此拉开了建设我国电子政务的序幕。

1999年1月，以国家48个部委倡议开展政府上网工程为契机，被誉为我国的“政府上

网年”。三年过去了，政府上网工程在政务及公共管理方面取得了很大成绩，目前建立建成了法规库、市志/县志、政府动态新闻、领导电子信箱、交通实时监控、网上报关、打击走私、电子报税、政府网上招标等，参加政府上网工程的部委达 70 余家，网页日更新量超过 200 页，申请.gov 域名达 2400 个。我国各级政府部门网络化建设已经取得了长足的进步，涌现出一大批内容丰富、服务优良的政府站点。如何利用互联网进一步改善政府部门的管理和服务，进行政府职能的转变，是当前电子政务建设的一个重要目标。

在从 2001 年开始的“十五”计划中，建设电子政务系统，构筑政府网络平台，形成连接中央到地方的信息系统，实现政府网上信息交换、信息发布、信息服务，已成为中国信息化建设圈定的十大重点领域之一。2001 年 3 月，北京、上海、福建、广东等数十家政府提出了相应的电子政务计划。

北京作为中国最早实施电子政务工程的地区，到 2000 年底，已初步建成了公用信息平台 and 政务信息网络，包括企业、人口、税收、统计、车辆、人才、市政管理等一批信息数据库的建设也初具规模。北京市的 123 个机关、单位也都在首都公用信息平台上建立了自己的网站，各级政府机关办公自动化程度获得明显提高，全市 40 多个委办局和 16 个区县机关都建成了内部办公网络，中关村科技园区海淀园开始实现网上办公、办事，电视电话会议网络也已基本覆盖了全市。

2001 年 9 月 28 日，“中国上海”政府门户网站正式投入试运行，这是上海市政务信息化建设的一个重要标志，也是上海“十五”期间政务信息化建设的一个新起点。“中国上海”网站(www.shanghai.gov.cn)有利于提高政府工作的透明度是上海市政府在互联网上建设的政府门户网站，也是市政府各部门和区县发布信息发布的总平台和政府对外窗口。其主要功能是对外宣传、政务公开、咨询服务和网上办事。

北京市提出的政务信息化工作，即建设“电子政府”的具体目标是，到 2002 年底初步实现政府面向企业和市民的审批、管理和服务业务上网进行，政府内部初步实现电子化和网络化办公。到 2005 年底建成体系完整、结构合理、高速宽带、互连互通的电子政务网络系统，最终建成北京市政务系统共建共享的信息资源库，全面开展网上交互式办公。具体措施包括：改革政府管理模式，提高工作效率和质量，优化政府的业务工作流程；继续完善首都公用信息平台，加快建设高速宽带政务网络系统；大力整合政务信息资源，建设和改造一批政务数据库，推动政府信息资源对社会的开放；集中财力，多渠道筹措资金，加大政务信息建设资金的投入，加大信息化标准和信息安全的工作力度等。

1.2.2 我国电子政务建设存在的问题

总的说来，我国的电子政务建设尚处于起步和探索阶段，与世界先进水平存在着差距，目前还有很多理论和实践问题没有得到很好的解决，还存在着许多需要解决的问题。这些问题主要表现在以下几方面：一是缺乏统一的建设原则。无论是中央政府，还是地方政府，都尚未建立起电子政务的建设体制、运行机制，还存在不少误区和盲区；各地区、各部门各行其是，各搞一套，重复建设的现象比较严重。二是缺乏相应的管理制度和法律支持。电子政务建设必须有新型的管理制度和相应的法律、法规作保障，目前政府及有关机构正在加紧这方面的立法，但还处于起步阶段。三是信息安全问题。这是电子政务建设过程中面临一个不可避免而且十分紧迫、重要的问题。很多单位在公共信息网和内部办公自动化网之间，没有

从物理上完全隔开,这样就会在信息安全性和保密性上存在隐患。四是与政府的业务工作缺乏有机的联系。无论是办公自动化,还是政府上网,都是政府业务工作的手段,而不是目的,离开了业务部门的参与,也就无所谓“电子政务”了,因此,必须将电子政务建设与政府的业务工作很好地结合起来,先要将政府部门的业务工作计算机化、网络化。

另外,我国的政府网站也存在一些问题。主要有:域名和内容不规范,各级政府部门网站域名的形式繁杂混乱,有的政府部门用非政府域名,政府域名有的用英文全称、英文缩写,也有的用拼音全称、拼音缩写,有的加上了所属行政区划的缩写,而有的则以连线表示,同一类机关从域名上看不出任何关联,即使是上下级单位域名也缺乏衔接和统一。内容不规范,有的政府网站过于随便,过于商业化,给人的感觉并不是一个政府网站应有的风格;有的政府网站内容非常有限,一般只有概况、单位简介、招商引资信息等一类信息,有的只是简单的公文内容,而很多数据库并没有在网上公布,从而造成资源共享困难。有的政府网站信息更新不及时,或信息不能定时发布,影响人们对“政府上网”的信心。易用性不够,例如大部分网站没有内容检索,没有充分利用多媒体手段传播视频、音频信息。一些政府网站尚处于“形象工程”阶段,没有实际应用,网站交互性不够强,“政府职能”的网上实现仍然只是停留在口头上。

1.3 发展我国电子政务的背景和意义

1.3.1 发展我国电子政务的背景

国际背景。随着技术进步的加快,尤其是国际互联网的出现和迅速发展,一个全球性的信息社会正在逐步形成,推进政府部门政务工作的自动化、网络化、电子化已是大势所趋。联合国经济社会事务部把推进发展中国家政府信息化作为近几年的工作重点。在世界各国积极倡导的“信息高速公路”的五个领域中,“电子政府”被列在第一位,可见政府信息化是社会信息化的基础。在这方面,一些发达国家已先行一步,近年来,欧美日等发达国家为提高国际竞争优势,相继推出国家信息基础建设,并规划、构建“电子政府”,作为提高政府效率及为公众服务的重点,建立一个以反映人民需求为导向的规范化服务型政府,以更有效率的行政流程,为人民提供更广泛、更便捷、更友好的信息和服务。

国内背景。我国国民经济信息化已经起步,信息化发展的物质基础条件已经基本具备,而政府的信息化建设是国民经济信息化建设的重要组成部分。一方面,政府是电子信息技术最大使用者,政府、企业、家庭是经济行为的三个主体,信息化应该从政府的信息化开始。政府信息化是先导,企业信息化是基础,家庭信息化是方向。另一方面,政府是信息资源的最大拥有者。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。

从政治经济学来讲,政府是上层建筑,要为经济发展服务,服务对象是广大人民群众。政府的内部政务活动与事务处理的改革也是为了提高服务质量、更好地服务于社会。目前我国政府部门的管理观念正在逐步发生变化,其职能正从管理型转向管理服务型,如何更好地

发挥政府部门宏观管理、综合协调的职能,如何更加有效地向公众提供服务,提高工作效率、打破信息盲区、加强廉政建设已成为当前各级政府部门普遍关注和亟待解决的问题。国家“十五”计划纲要要求“政府行政管理要积极运用数字化、网络化技术,加快信息化进程”。各级政府、行政管理部门都面临着利用信息技术推动政务工作科学化、高效率的新局面。如何选择、运用一套有效的电子政务平台、如何培养一支高素质的政务队伍,已提到各级政府、行政部门的议事日程中。

1.3.2 实施电子政务的意义

2001年11月11日江泽民总书记在考察广东南海市信息化建设时强调,信息化建设在国民经济和社会发展中具有十分重要的作用,各级领导干部要高度重视信息化建设,大力推进国民经济和社会信息化。我国各级政府机关在社会经济文化生活中不仅扮演着管理者和协调员的重要角色,而且其为企业和社会服务的职能在这场信息革命的大潮中日益明显和重要起来。一方面,各级政府部门拥有大量宝贵的信息资源;另一方面,个人、企业和社会对获取政府有关政策法规、各类统计信息、社会保障信息等的快捷和透明程度的要求日益提高,对政府部门的办事效率、服务水平等提出越来越高的要求,对政府部门职能的监督也需日益强化。此外,在改革开放的今天,政府部门如果在对外宣传,招商引资方面充分利用起网络信息技术优势,将会带来十分可观的经济效益和社会效益。可以说,政府机构的信息化应用水平在相当程度上影响着社会发展和社会信息化进程。

首先,实施电子政务不仅有利于政府部门为公众提供信息服务,政府部门内部以及政府部门之间实现信息资源共享,提高办公效率,有利于政府职能的转变;而且有利于提高政府工作的透明度,有利于勤政、廉政建设。电子政府的建立将打破传统的政府办公管理方式,其工作机制、工作方式方法、工作思路都有很大改变。电子政务实现后,可以加快信息传递速度,使上传下达更加迅速。政府部门可以通过信息网络,发布政府的文件、公告、通知等,使得公众迅速地得到政府信息;另一方面,通过采用安全可靠的加密技术,也可以将政府内部的信息在网上传输,下级政府机构或其它组织也可以通过网络迅速地向上级机构或组织传递或反馈信息,这样不仅能迅速地传递信息,减少传送时间,保证信息的时效性,保证信息的全面与准确,并且可以大大降低信息的传递成本,节省大量的人力、物力和财力。政府通过电子化,直接与人民群众沟通,收集群众意见,传达政府信息,政府可以直接获得来自公众的大量反馈信息,其管理模式变管理型为服务管理型。同时有利于提高行政人员素质,大幅度提高政府工作人员信息化水平。

其次,政府带头推动信息化将大大推进国民经济和社会信息化的进程。通过政府的电子政务建设,实现政府信息资源的市场价值,极大地丰富网上信息资源,拉动IT产业的需求并带来巨大的商业机会,为我国信息产业的健康发展形成一个良好的“生态环境”。电子政务在实现“以信息化促进工业化、现代化”的发展战略中具有重要意义。

1.4 我国电子政务的建设原则与建设目标

1.4.1 我国电子政务的建设原则

发展电子政务,首先要根据我国的国情和我国社会信息化建设的现状,确定我国电子政

务的建设模式和建设目标。我们认为我国电子政务的建设应遵循如下的原则：(1) 电子政务的建设要符合信息化带动工业化、现代化的战略，符合市场经济体制的基本要求，符合 WTO 的基本规则；(2) 电子政务的建设要充分考虑政府职能的转变，把政府改革与建立公共行政管理相结合，在网络环境下实现政府的服务职能、管理职能和保障职能；(3) 采用符合政府需求和信息技术产业化的运行机制，投资力度要与系统建设、运行、维护相一致；(4) 要做好政府各组织机构条块之间的协调工作，变分散式管理为集中领导模式，统一规划，分步实施；(5) 要构建统一的安全电子政务平台，实现网络互连、互通、资源共享，保证系统安全可靠（防止机密政务信息外泄），提高数据质量以及数据的及时性、准确性、一致性；(6) 注意先进性和实用性相结合。

1.4.2 我国电子政务的建设目标

我国电子政务的建设要达到如下的目标：(1) 在互联网上提供政府的公共信息服务，具体地说就是政务公开和信息发布。职能、法规、程序、时限等，凡是要行使的一切职责，包括处罚原则，必须彻底公开。同时，政务信息应每天发布、更新。(2) 提高政府效率，降低政务成本，提升政府的服务形象。具体地说，一是实现网上办公，在网上开展审批、申报备案、年检、注册和无纸化办公；二是与其它相关部门互连互通、实现网上数据资源共享；三是在网上进行政府的电子采购和交易；四是网上监管，建立投诉举报机制，查处打击违法行为，建立信誉查询系统。(3) 为政府的日常运转、宏观调控、中长期规划等提供决策支持，提高政府的决策水平和竞争能力。(4) 使政府信息化带动全社会信息化，以信息化带动工业化和现代化，发挥后发优势，实现社会生产力的跨越式发展。

1.5 现阶段发展我国电子政务的对策

1.5.1 搞好政府“三网一库”建设，进一步推进政务信息化

政府“三网一库”，即内网（办公业务网）、专网（办公业务资源网）、外网（政府公共信息网）和资源数据库。“三网一库”的框架是我国政府通过吸收国外在电子政务领域的最新研究成果和对我国当前电子政务建设的深入研究，提出的一套三位一体的电子政务理论框架。“三网一库”将是我国政府的行政决策、指挥系统，是国民经济与社会发展重要信息上传和国家行政决策下达的中枢系统之一，具有很强的规范性和指导性，是有机构成社会信息化体系的“纲”。因此，目前发展我国电子政务的当务之急，就是要进一步推动政务信息化建设，加快和完善“三网一库”建设，并在此基础上，建立多地方、多部门协同运行的综合业务应用系统，使行政决策系统和行政业务系统有机整合，促进业务优化，推动机构改革，从而最终迈向电子政府。

1.5.2 加强法制和安全保障体系建设

安全保密是电子政务建设的关键。如何协调各个部门及时将信息交给政府网站上网，政府信息哪些应该上网、哪些不应该上网，如何处理电子政务的开放性与保密性之间的关系，外界侵犯政府网站犯罪定性等涉及法律和制度建设的问题，是现阶段我们必须解决的问题。