



高等院校“十一五”规划教材

电子政务与 办公自动化

主 编 徐长安 纪兆华



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

高等院校“十一五”规划教材

电子政务与办公自动化

主 编 徐长安 纪兆华

副主编 刘丽媛 何建平 郑爱军 王大鹏



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

内 容 提 要

今天电子政务已经成为信息化事业极为重要的组成部分, 已经成为涉及范围广阔、由多门学科知识支持的新兴学科领域。本书分电子政务篇和办公自动化篇两部分, 电子政务篇包括电子政务概论、电子政务及其发展、电子政务与信息时代的政府管理、医院信息化、政府门户网站的建设与维护、电子政务实务、有关我国电子政务的一些政策文件等; 办公自动化篇包括使用电脑从零开始、学习键盘操作与汉字输入、中文操作系统 Windows XP、Windows XP 的基本操作、Word 2003 的基本操作等。本书是全面了解电子政务和使用电子政务的必选教材。

本书既可作为高等院校计算机及相关专业的教材, 也可作为广大党员干部和政府相关人员掌握电子政务必备技能的学习教程。

图书在版编目 (CIP) 数据

电子政务与办公自动化 / 徐长安, 纪兆华主编. —北京:
中国水利水电出版社, 2009

高等院校“十一五”规划教材

ISBN 978-7-5084-6440-4

I. 电… II. ①徐…②纪… III. ①电子政务—高等学校—
教材②办公室—自动化—高等学校—教材 IV. D035.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 050973 号

责任编辑: 李 炎 加工编辑: 陈 蕾 封面设计: 李 佳

书 名	高等院校“十一五”规划教材 电子政务与办公自动化
作 者	主 编 徐长安 纪兆华 副主编 刘丽媛 何建平 郑爱军 王大鹏
出版 发行	中国水利水电出版社 (北京市海淀区玉渊潭南路 1 号 D 座 100038) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: mchannel@263.net (万水) sales@waterpub.com.cn 电话: (010) 68367658 (营销中心)、82562819 (万水)
经 售	全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	北京万水电子信息有限公司
印 刷	北京蓝空印刷厂
规 格	184mm×260mm 16 开本 20 印张 493 千字
版 次	2009 年 4 月第 1 版 2009 年 4 月第 1 次印刷
印 数	0001—3100 册
定 价	34.00 元

凡购买我社图书, 如有缺页、倒页、脱页的, 本社营销中心负责调换

版权所有·侵权必究

编委会

主 任：张铁网

副主任：杨长斌 牟钟伟 照日格图 姜天虎

顾 问：兰 惠 张佰成

成 员：徐长安 纪兆华 王世武 刘 钊

周培青 张大伟 白树立 照日格图

周振林 朱玉斌 梁学武 邵 柳

序

跨入 21 世纪之后,人类将迈入一个全球信息化的新时代,信息技术将成为最具潜能的生产力。信息化水平标志着一个国家、一个地区的现代化水平,也是一个国家综合国力的具体表现。面对新的挑战,我国正全面推进国家信息技术基础设施的建设,推动工业、农业、国防、科学技术及社会生活各个方面应用现代信息技术,深入开发和广泛利用信息资源,加速实现国家现代化的进程。在这关键时刻,党和政府决策部门的领导和工作人员积极响应党中央的号召,学科学、用科学,率先掌握和运用信息技术,提高驾驭信息的能力,应是当务之急。

信息化是信息在国民经济和社会发展中不断增长的一个进程,是现代社会文明和进步的重要标志,是世界高新技术革命的时代特征,信息产业作为国民经济的基础产业、先导产业和支柱产业,对国民经济、人民生活和社会进步正在发挥着越来越重要的作用。21 世纪初是信息产业发展的关键时期,随着信息产业和信息技术的快速发展以及激烈的市场竞争,给我们带来了难得的发展机遇和严峻的挑战,加快发展内蒙古地区信息产业,推进我区国民经济和社会信息化进程,是我区国民经济和社会发展的紧迫任务。

信息化程度的高低已成为一个国家现代化水平的重要标志。网络技术的飞速发展给我国带来前所未有的机遇和挑战。需要强调的是网络对于政府不仅是一种通信手段,更是一座沟通政府与社会各界的桥梁。为了适应世界政务发展潮流,一项宏大的“电子政务工程”正在我国中央及各地区政府部门之间实施。

“十一五”时期是全面建设小康社会的重要时期,也是推进信息化工作的关键时期。党中央、国务院根据我国经济社会发展的需求,顺应信息化发展的趋势,制定出台了《2006-2020 年国家信息化发展战略》,提出了今后十五年我国信息化发展的指导思想、基本方针、战略目标和重点工作,为今后一个时期国家信息化工作指明了方向。

电子政务,也就是政府办公信息化、网络化、自动化、现代化、专业化。是人们对信息技术运用于政府而构建的新政府型态的形象称谓,其实质是政府利用信息和通信技术,更好地履行其职能,更有效地为公民和社会提供公共服务。

电子政务工程是一项顺应信息化社会发展要求的社会系统工程。实施电子政务工程,不仅是转变政府职能,树立政府网上形象的迫切要求,也是推进开放,密切与世界经济交往的迫切要求。

随着信息技术的飞速发展,电子政务越来越得到各级政府的重视,可以预见,电子政务将在人们未来的生活中发挥更重要的作用。本书旨在向大众介绍电子政务的基础知识。

《电子政务与办公自动化》一书是根据党政干部/公务员学习、应用计算机技术的迫切需求,由长期从事机关办公自动化工作,计算机技术普及工作和计算机教学工作的同志共同编纂的。本教材具有系统、实用、通俗的特点,易学易懂,并且经过了多年的课堂检验,既可作为党政干部/公务员培训的教材,又可作为日常办公中计算机应用的工具书。我相信《电子政务与办公自动化》一书能够成为广大党政干部/公务员的“好伙伴”。

内蒙古自治区人民政府信息化工作办公室副主任
兰惠

前 言

计算机技术、网络技术和通讯技术等现代信息技术的高度发展和普遍应用,把人类带入信息化社会。建设电子政务,成为各国政府进入信息社会的必然选择和基本国策。中国已明确提出要用政府信息化带动整个社会的信息化,并把政府信息化作为整个信息化的龙头。但政府信息化是一个漫长的过程,不可能一蹴而就。

党的十六大提出要“大力推进信息化”、“推行电子政务”。信息化是当今世界科技、经济与社会发展的重要趋势,是我国加快实现工业化和现代化的必然选择。大力推进国民经济和社会信息化,是覆盖现代化建设全局的战略举措。电子政务建设是今后一个时期我国信息化工作的重点。推动信息化和电子政务建设,培训要先行。

今天电子政务已经成为信息化事业极为重要的组成部分,已经成为涉及范围广阔、由多门学科知识支持的新兴学科领域。为使广大干部适应信息电子政务发展的需要,提高党政机关的信息化管理水平和推进电子政务能力,让广大党员干部和有关人员深入了解电子政务的内涵,提高对电子政务建设重要性的认识,增强电子政务建设的紧迫感以及掌握日常的办公处理,我们编写了《电子政务与办公自动化》这本教材。

本书分电子政务篇和办公自动化篇两部分,徐长安负责统筹全书,并负责编写第1、3、5、6、7、8、9章的内容和第17、18、19章,第11、12、13、14、15章由纪兆华编写,同时参与第6章的编写,第4章由刘丽媛编写,第2章由何建平编写,第10章由郑爱军编写,第16章由王大鹏编写。高曼鹭、于静红、李成杰、姜一林、赵洁茹等也参加了本书一些章节的编写工作。

在本书的编写过程中得到了内蒙古自治区信息办领导、各盟市信息办领导及相关单位的大力支持和帮助,在此一并表示感谢。感谢兴安盟委办公室、各旗县市委办政府办、兴安盟委组织部、兴安盟委党校、盟农牧场管理局、兴安盟委档案局、德伯斯镇政府、兴安职业技术学院的领导对本书的支持。感谢大连理工大学沈玉波教授对本书的支持。

电子政务系统建设是一项全新事业,对电子政务的认识和了解也在不断的深化过程中,本书必定会有相当的疏漏和错失源于此因;同时由于作者的常识和能力的局限,肯定会暴露出诸多内容的缺失和不足,谨谢赐教!

编写人员简介

徐长安:兴安盟委党校讲师,现正在攻读大连理工大学在职研究生计算数学专业,中国计算机学会会员,互联网应用工程师,局域网工程师,获得专业技术人才知识更新工程(653工程)培训证书,全国计算机专业人才证书,国家信息安全技术资格认证,希赛顾问,中国信息化学会会员,兴安盟档案学会会员,先后参与教材编写10部和发表论文60余篇。

纪兆华:兴安职业技术学院副教授,吉林大学计算机学院在读博士,中国计算机学会高级会员,内蒙古计算机学会理事,兴安盟科协常委。

刘丽媛:(乌兰浩特市妇幼保健所主任医师) 何建平:(内蒙古信息化办公室)

郑爱军:(兴安职业技术学院讲师)

王大鹏:(兴安盟行政公署网络中心)

作 者

2009年4月

目 录

序 前言

第一篇 电子政务篇

第 1 章 电子政务概论	1	2.1.6 要搞有中国特色的电子政务.....	26
1.1 电子政务概念的产生	1	2.2 中国电子政务策略与进程	26
1.2 电子政务理念的发展	3	2.2.1 中国电子政务起步阶段.....	26
1.3 中国电子政务的走势分析	4	2.2.2 电子政务的内部互动应用阶段.....	28
1.4 提高电子政务建设效益的策略	5	2.2.3 电子政务受理应用阶段.....	29
1.4.1 技术结构视角	5	2.2.4 电子政务互动应用阶段.....	29
1.4.2 业务层次视角	6	2.2.5 电子政务应用纵向整合阶段.....	31
1.4.3 推动电子政务建设繁荣视角.....	6	2.2.6 电子政务应用横向整合阶段.....	31
1.5 对电子政务四大难题的讨论	6	2.3 我国电子政务的体系结构	32
1.5.1 政务信息开放	6	2.3.1 总体结构	33
1.5.2 政府部门信息共享	7	2.3.2 网络结构	34
1.5.3 信息安全与保密	7	2.3.3 应用体系结构	36
1.5.4 为领导层服务的政务系统的有效性.....	8	2.3.4 安全体系结构	37
1.6 回归信息化建设的理念	8	2.3.5 标准体系结构	38
1.6.1 目标意识	8	2.4 怎么搞电子政务	40
1.6.2 机会意识	9	2.4.1 电子政务的基本内容	40
1.6.3 激励工程	9	2.4.2 电子政务的网络模型	41
1.6.4 积累机制	9	2.4.3 几个关键问题	41
案例：电子政务建设框架	9	2.5 目前我国搞得比较好的电子政务案例—— 中国科学院电子政务系统.....	42
德伯斯镇电子政务发展	18	2.5.1 项目背景、建设原则与总体要求.....	42
第 2 章 电子政务及其发展	22	2.5.2 建设目标与任务	42
2.1 为什么要搞电子政务	22	2.5.3 实施方案	44
2.1.1 什么叫电子政务（包括政府政务和 企业政务）	22	2.5.4 技术实现方案	45
2.1.2 美国的电子政务：良好的信息化基础 与实用的电子政务	22	2.6 电子政务建设中存在的几个问题	48
2.1.3 加拿大的电子政务：建设整合性的 电子政务架构	24	第 3 章 电子政务与信息时代的政府管理	49
2.1.4 英国的电子政务	24	3.1 电子政务与政府职能转变	49
2.1.5 日本的电子政务	25	3.1.1 WTO 与政府职能的转变.....	49
		3.1.2 电子政务是政府职能转变的 “助推器”	49

3.2 电子政务与政府运行机制转变	50	5.1.2 功能定位	72
3.2.1 新形势下的政府运行机制	50	5.1.3 政府门户网站概念	72
3.2.2 电子政务时代的政府组织模式变革...	51	5.2 信息公开内容的组织	73
3.3 电子政务与政府管理绩效提高	51	5.2.1 信息分类	73
3.3.1 电子政务提高管理绩效	52	5.2.2 内容来源组织模式	74
3.3.2 电子政务降低管理行政成本	52	5.2.3 子网站模式的一种技术规范	74
3.4 电子政务与廉政建设	53	5.2.4 网站内容管理平台和技术规范 的实现	76
3.4.1 公共管理与腐败	53	5.3 网上办事内容的组织	77
3.4.2 电子政务与反腐倡廉	53	5.3.1 办事项目分类	77
3.4.3 廉政建设的最佳实践	54	5.3.2 网上办事的前后台关系	78
3.5 电子政务与政务公开	55	5.3.3 网上办事的技术实现	79
3.6 电子政务与民主建设	56	5.4 互动交流的组织	80
3.6.1 电子政务与参政议政	56	5.4.1 互动交流分类	80
3.6.2 电子政务与民主决策	57	5.4.2 互动交流的一种技术实现	80
3.6.3 电子政务与社会回应力	59	5.5 政府网站网页布局	81
第4章 医院信息化	62	5.5.1 政府网站的标识	81
4.1 医院信息系统的基本概念	62	5.5.2 主图片和导航条	81
4.1.1 医院信息系统的定义	62	5.5.3 人性化的信息展示	82
4.1.2 HIS 是现代化医院运行必备的 基础技术环境	62	5.5.4 色彩的运用	82
4.1.3 建设数字化医院的总体设计中需要 把握好以下几个方面	62	5.5.5 注重政府网站站名和域名的设计	82
4.2 我国医院信息化发展现状	63	5.6 政府网站绩效的评估	82
4.2.1 我国医院信息化发展现状	63	5.7 政府网站的现状和发展方向	83
4.2.2 我国医院信息系统阶段	65	5.7.1 政务信息公开	83
4.2.3 我国医院信息化建设特点	65	5.7.2 网上办事	83
4.2.4 医院信息化考虑因素	65	5.7.3 互动交流能力将不断提高	84
4.2.5 我国医院信息化建设所面临的问题...	66	5.7.4 网站技术将进一步提升	85
4.3 21 世纪中国医院信息化及其对策	66	第6章 电子政务实务	86
4.3.1 医院信息化的总体目标	67	6.1 前言	86
4.3.2 当前医院信息化的热点	67	6.2 如何做好电子政务建设规划	86
4.3.3 医院信息化的对策	68	6.3 电子政务的管理	88
4.3.4 当前医院信息化的一些措施	69	6.4 信息资源管理实务	89
4.3.5 中国医院信息化市场前景广阔	69	6.5 领导责任	91
4.4 实现医院信息化带来的好处	70	6.6 政府的 CIO 作用	91
4.5 医院信息化建设的体会	70	6.7 电子政务项目管理要点	91
第5章 政府门户网站的建设与维护	72	6.7.1 项目、项目管理和项目生命周期	91
5.1 政府网站的功能定位和意义	72	6.7.2 项目管理的 5 个过程组	92
5.1.1 政府网站的定义	72	6.7.3 项目的组织体系	93
		6.7.4 项目管理知识体系（见图 6-2）	93

6.7.5 项目管理的 9 个知识领域	93	8.1 内蒙古自治区电子政务总体规划	121
6.7.6 电子政务项目管理现状	94	8.2 内蒙古自治区信息化“十一五”规划.....	124
6.7.7 电子政务项目管理特点和要点.....	94	第 9 章 档案信息化	133
6.8 电子政务监理要点	94	9.1 进一步认识档案信息化建设的重要意义.	133
6.8.1 国家关于信息系统工程监理的文件、 规范等	94	9.2 档案及其信息化	134
6.8.2 为什么要监理	94	9.3 档案信息化建设的必要性	134
6.8.3 信息化工程监理规范技术参考模型 (见图 6-4)	95	9.4 档案信息化建设的含义、内容、特点和 基本原则.....	135
6.8.4 监理流程。	95	9.4.1 档案信息化建设的含义.....	135
6.8.5 监理工作特点	99	9.4.2 档案信息化建设内容	136
6.8.6 电子政务项目监理的两点考虑.....	99	9.4.3 档案信息化的特点	136
第 7 章 有关我国电子政务的一些政策文件	100	9.4.4 档案信息化建设应遵循的基本原则.	137
7.1 2006~2020 年国家信息化发展战略	100	9.5 档案信息化建设的主要任务	137
7.2 关于我国电子政务建设的指导意见	109	9.6 机关档案室信息化建设	139
7.3 国家电子政务总体框架	111	9.7 档案信息化的应用系统建设	141
7.4 政府信息公开条例	115	9.8 档案信息化资源建设	142
第 8 章 内蒙古自治区电子政务总体规划及 十一五规划	121	9.8.1 数字信息数据的构成形式.....	142
		9.8.2 数字信息数据的来源和采集范围.....	143

第二篇 办公自动化

第 10 章 使用电脑从零开始	145	10.4.4 计算机中的数据与编码.....	157
10.1 了解电脑	145	10.5 多媒体计算机	160
10.1.1 电脑的组成	145	10.5.1 多媒体的基本概念	160
10.1.2 电脑的类型	148	10.5.2 多媒体计算机系统	160
10.1.3 电脑的作用	148	10.5.3 多媒体计算机的应用.....	160
10.2 微型计算机系统的基本组成	149	10.6 计算机的安全与病毒	161
10.2.1 微型计算机系统的基本组成.....	149	10.6.1 计算机的安全操作	161
10.2.2 计算机硬件五大功能部分.....	150	10.6.2 计算机病毒及其防治.....	161
10.2.3 微型计算机系统的基本软件组成...	150	10.6.3 计算机病毒的检测与清除.....	162
10.2.4 计算机的性能指标	151	第 11 章 学习键盘操作与汉字输入	163
10.3 计算机的发展	152	11.1 熟悉计算机键盘	163
10.3.1 计算机的诞生	152	11.2 指法练习	164
10.3.2 计算机的发展历程	152	11.3 拼音输入法练习	166
10.3.3 计算机的发展趋势	153	11.3.1 全拼输入法	166
10.4 计算机中信息的表示	153	11.3.2 双拼输入法	166
10.4.1 进位计数制	153	11.3.3 智能 ABC	167
10.4.2 常用的进位计数制	154	11.3.4 微软拼音输入法.....	167
10.4.3 不同进位计数制之间的转换.....	156	11.4 五笔字型输入法练习	168

11.4.1 基本知识	168	14.1.1 Word 2003 的启动	201
11.4.2 基本字根及其键位	169	14.1.2 Word 2003 的工作窗口	201
11.4.3 拆分汉字的方法与技巧	170	14.1.3 创建与打开 Word 文档	202
11.4.4 简码输入	174	14.1.4 保存 Word 文档与退出	204
11.4.5 词语输入	174	14.2 编辑 Word 文档	206
11.5 二笔输入法	175	14.2.1 输入与删除文本	206
11.5.1 二笔输入法简介	175	14.2.2 选择文本	207
11.5.2 有关概念与规定	175	14.2.3 移动和复制文本	208
11.5.3 二笔输入法的键盘设置	175	14.2.4 撤消和恢复操作	210
11.5.4 二笔输入法的编码原则	176	14.2.5 插入特殊符号	210
11.5.5 简码输入	176	14.2.6 查找文本与替换内容	211
11.5.6 词语输入	176	第 15 章 Word 2003 高级操作	213
11.5.7 自造词	176	15.1 格式化文档	213
第 12 章 中文操作系统 Windows XP	177	15.1.1 格式化段落中的文本	213
12.1 Windows XP 的概述	177	15.1.2 设置文档段落样式	214
12.1.1 Windows XP 的安装	177	15.1.3 调整文档页面的结构	217
12.1.2 Windows XP 的启动	178	15.2 图文混排	221
12.1.3 Windows XP 的退出	178	15.2.1 插入图片	221
12.2 Windows XP 的基本常识	178	15.2.2 插入文本框	223
12.2.1 鼠标	178	15.2.3 插入艺术字	224
12.2.2 桌面	179	15.3 制作表格	225
12.2.3 任务栏	181	15.3.1 创建表格	226
12.2.4 窗口	182	15.3.2 编辑表格	227
12.2.5 Windows XP 的菜单	184	15.3.3 格式化表格	229
12.2.6 对话框	184	15.3.4 对表格数据进行计算或排序	230
12.2.7 快捷方式的建立	185	15.4 打印与预览	231
12.2.8 Windows XP 的帮助系统	185	15.4.1 打印预览	231
第 13 章 Windows XP 的基本操作	187	15.4.2 设置显示比例	232
13.1 Windows XP 的资源管理器	187	15.4.3 单页显示和多页显示	232
13.1.1 文件与文件夹	187	15.4.4 打印文档	233
13.1.2 启动资源管理器	187	第 16 章 Excel 2003 基础操作	237
13.2 Windows XP 的基本操作	188	16.1 Excel 2003 基本操作	237
13.2.1 文件操作	188	16.1.1 Excel 2003 的功能、特点、启动和退出	237
13.2.2 回收站	190	16.1.2 了解 Excel 的窗口布局	238
13.2.3 启动和安装应用程序	190	16.1.3 新建一个工作表	240
13.2.4 控制面板	191	16.1.4 使用函数计算工作表中的统计数据	244
13.2.5 磁盘管理	196	16.1.5 工作表的保存与管理	246
第 14 章 Word 2003 基础操作	201		
14.1 熟悉 Word 2003 的工作环境	201		

16.2 数据的输入与编辑	248	18.2.3 “视图”菜单	276
16.2.1 可输入的数据类型	248	18.2.4 “插入”菜单	277
16.2.2 在单元格中输入规律的数据	248	18.2.5 “格式”菜单	289
16.2.3 插入空白单元格、整行和整列	250	18.2.6 幻灯片放映	290
16.2.4 复制数据和公式	252	第 19 章 Internet 操作基础	294
16.2.5 删除数据	253	19.1 网络概述	294
第 17 章 Excel 2003 高级操作	255	19.1.1 网络概述	294
17.1 灵活使用公式与函数	255	19.1.2 局域网	295
17.1.1 直接输入计算公式	255	19.1.3 广域网	296
17.1.2 使用函数完成数值计算	256	19.2 Internet 的基本常识	297
17.2 数据的排序与筛选	258	19.2.1 Internet 与日常生活	297
17.2.1 数据的排序	259	19.2.2 IE 浏览器	299
17.2.2 筛选数据	260	19.3 电子邮件	300
17.3 将工作表的数据图形化	261	19.3.1 什么是电子邮件	300
17.3.1 图表的基础知识	261	19.3.2 申请电子邮箱	301
17.3.2 创建图表	262	19.3.3 登录电子邮箱	302
17.4 工作表的预览与打印	265	19.3.4 接收电子邮件	303
17.4.1 打印预览	265	19.3.5 发送电子邮件	304
17.4.2 工作表的打印	266	19.4 文件传输	305
第 18 章 PowerPoint 2003 操作	268	19.4.1 如何下载文章	305
18.1 PowerPoint 2003 基础知识	268	19.4.2 使用下载工具	305
18.2 PowerPoint 2003 的基本操作	270	19.5 网上搜索	306
18.2.1 “文件”菜单	270	19.5.1 使用搜索引擎	306
18.2.2 “编辑”菜单	274	19.5.2 使用网站内部的搜索功能	307

第一篇 电子政务篇

第 1 章 电子政务概论

1.1 电子政务概念的产生

信息技术应用对于政府不是新话题。互联网的前身 ARPA 网就是出自美国国防部，20 世纪 70 年代，管理信息技术（MIS）就开始在政府中应用，80 年代，内容更广泛的办公自动化（OA）取代了 MIS 的位置，成为政府信息技术应用的主要代名词。但是，这些应用并没有进入政府议事的战略层次。那么，是什么因素使得“电子政务”成为世纪之交各国政府讨论的一个热门话题，被政府作为一项战略层的问题来对待？

重大的变化、重大的事件需要有重大的理由。电子政务的重大理由便是 20 世纪末出现的以互联网为代表的现代信息技术革命。这场革命已经产生了并将继续产生着巨大的社会影响。

网络与各种信息设施已经向全球的普通居民普及，人类正向“每人都有手机、每人都能上网”的目标迅速靠近，现代信息技术的普及为社会、经济的新发展提供了太多的新机会。

信息技术的普及引起社会信息资源分布的巨大变化，已有的信息优势与信息不对称局面受到巨大的冲击，社会正在建立新的信息格局。无论对个人、企业还是政府，这都将是一个重大变化，政府与企业必须要研究新的信息环境下的发展战略。

推动政府重视信息化战略的另一重大背景是全球竞争的压力。20 世纪全球经济大发展的重大结果是把经济推上经济全球化与知识经济时代，经济全球化的结果使得各国政府处在全球竞争的地位。WTO 本是全球贸易的协定，如今却成为对政府效率的一场竞赛，在知识、人才、创造力成为推动经济发展的最重要的资源面前，“以人为本”，“服务型政府”成为创造下一步国家竞争力的关键点。这种严峻的政府竞争环境加上互联网带来的机会与挑战，成为各国政府重视电子政务战略的主要原因。

电子政务与以往的信息技术在政府中应用最大的不同在于：

（1）受技术水平的限制，以往信息技术的政务应用是机构内部的局部型的应用，这些应用与社会本来没有必然关系。拥有互联网等新技术以及这些技术的广泛普及，使电子政务的信息技术应用具有社会性，尤其是在政府与公众、政府与企业之间有着巨大的效益空间，电子政务正在成为改进政府与社会关系的有力武器。

（2）过去的信息技术应用被限制在政府局部业务的效率提高上，电子政务则将信息技术应用视为推动政府改革的重要工具。一方面，新的信息技术环境带来政府改革的新便利，另一方面，政府面对经济全球化、知识经济与社会信息资源新格局带来的新挑战，面对前所未有的竞争压力而必须去改革。电子政务是政府改革的产物。“着眼于全局的政务信息技术应用”、“与政府改革的紧密联系”成为电子政务区别于以往的政府信息技术应用的两大特点，成为理

解电子政务概念的关键。应该说,新技术的机会加上政府竞争的压力使得电子政务得以在全球流行。

1. 什么是电子政务

“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”。那么“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,在网上实现政论组织结构和 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。

电子政务这个定义包含三方面的信息:

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行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。

2. 电子政务与传统政务的区别

电子政务与传统政务有很大的区别。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,它可以降低管理成本、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将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,电脑面前人人平等,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。

电子政务的英文有 e-governor、e-Government Affairs 两种表达方式。

3. 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。人们可以使用不同的形式、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，还称 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。

电子政府总的来说，更多地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之上。

我们在探讨电子政府这一概念的时候，同样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”这个词本身就有实体的含义，而且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，人们更多地是从民众接受服务的角度来探讨电子政府，也是很自然的结果。

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，不但范围更广，而且内容也比电子政府丰富得多。

1.2 电子政务理念的发展

电子政务已成为全球近 200 个国家的共同行为。不同国家对电子政务的理解和战略各有不同，电子政务的业务依据服务方向不同通常被分为：政府对公民（G2C）、政府对企业（G2B）、政府对政府（G2G）与政府内部（G2E 或 IEE）四种模式。

各国在选择发展重点上有何不同？是什么因素在影响一个国家的电子政务理念？

简单而论某种电子政务理念正确与否是不适当的，一种理念的出现反映了特定环境下人们（或政府）解决其所面对问题的方法，关键是研究电子政务理念与哪些因素相关。联合国 UNDPEDA 与美国公共管理协会（ASPA）在 2002 年发布的对联合国 190 个成员国的电子政务的进展与方法进行调查的报告，给我们提供了一些基本的启示。

报告将电子政务的发展水平分为五级：萌芽阶段、增长阶段、交互阶段、办公阶段与高级阶段。其在对各国的网站水平打分时，考察的内容主要是以政府对公众服务的内容为主。这一调查反映出联合国对电子政务的基本看法，以及各国对电子政务看法并不一致的倾向。从资料中至少可以看出几点趋势：

- （1）各国都在重视电子政务，意味着政府受到越来越多的改革压力。
- （2）一个国家的电子政务重点及推动电子政务的理念与该国的经济发展水平密切相关。
- （3）成熟的工业化国家会越来越多地强调为公众服务的重要性。
- （4）发展中国家、新兴经济国家则会更多地强调为企业服务。
- （5）电子政务应用技术的成熟不可能超过一个国家信息技术社会化的水平。

此外，报告指出，对一个国家的电子政务政策影响最大的是该国的经济发展水平。一个国家的电子政府计划应与该国的社会、政治或经济结构密切相关，比较高效的计划应能反映出该国的通信技术、人力资源和用户的能力。优先考虑对企业部门的在线服务成为一些新兴经济国家的一项执行策略，而这不利于提供以公众为中心的服务。

报告表明，经济发达的国家，如北美和欧盟国家普遍强调以公众为中心的服务优先度，

特别是具有提供社会服务传统的北欧国家最为突出。这些国家能够将以公众为中心的服务摆在首位,反映出在经济发展水平上已处于“创新导向”的位置。国家竞争力理论权威迈克尔·波特将一国的经济发展分为四个阶段:生产要素导向阶段、投资导向阶段、创新导向阶段和富裕阶段。处于创新导向与富裕发展阶段的国家将人力资源——人的知识、才干与创造性视为国家竞争力的最重要的资源,只有推行以人为本的政策才能推动社会的不断发展。这些国家的电子政务政策反映了高度的人本主义的理念。

新兴经济国家特别是南美的国家倾向于牺牲公众服务,优先考虑向企业提供服务,认为“对企业服务要比向个人提供服务更容易见效”。这些国家的做法反映出政府在财政上受到的压力,也反映出该类国家在经济上还处于较低的发展阶段,即生产要素导向和投资导向阶段,该国的经济结构还难以使人力资源发挥更大的作用。一个国家的人均 GDP 水平反映出该国人力资源的时间机会价值,人均 GDP 水平越高的国家越可能重视对人的服务。电子政务政策的选择在很大程度上受该国经济结构发展水平制约。

1.3 中国电子政务的走势分析

中国大规模的电子政务建设开始于 2001 年底,即国家信息化领导小组第一次会议召开,同期成立新的国务院信息化领导小组办公室。2002 年 7 月中办发(2002)17 号文件提出一站、两网、四库、十二金的电子政务建设计划。17 号文件反映了中国电子政务建设在“十五”期间的战略优先顺序,首先是以改善监管、提高政府办事效率,其次才是改善政府对社会的服务。首期安排的工程主要以条条为主(中央部委系统),基本按 IEE、G2G、G2B、G2C 的顺序。

中国电子政务按优先顺序起步与当时中国的信息化基础环境密不可分,影响中国信息化战略的起始条件是:起点低(信息化技术应用才开始)、地区发展不平衡(东部发达地区与中西部落后地区经济差异很大)、粗放型经济正处于向知识经济转型的过程之中。2001 年中国的网民只占人口的 2.6%,2002 年底也只达到 4.6%的网络普及率,中国政府在“十五”初期还没有条件谈论电子政务的公众服务,首先要面对的是政府管理信息化的补课问题。

发达国家的电子政务是在政府信息化应用普及之后开始的,自然会以更多的精力进行政府为公众服务的应用创新。中国电子政务是在政府信息化应用普及之前开始,首要的任务是政府重要部门的信息化补课,监管是补课的重点。“十五”期间电子政务的典型成果是金税工程,1999 年到 2005 年税收由 5973 亿提升到 30866 亿元,增长 6 倍,收税成本由 1993 年的 5%下降到目前的 4%,收税率由 50%提升到 67%。税务工作的大发展与全国经济高速发展(9%)有关,与全体税务工作者的努力有关,投资几十亿的金税工程更是功不可没。

“十五”期间政府的“条条”管理信息化建设取得很多成绩,除了税务系统外,海关、公安、社会保障等很多部门的管理效率都有了很大提高,取得突出进展的业务主要是便于规范化操作的政府业务,越是工作压力大的部门成效越好。在与香港合作的 CEPA 计划中,开放广东居民到香港的“自由行”,为公安部门的出入境管理带来极大的工作量,相应的电子政务开发为政府办事效率的提升做出重要贡献。

“十五”期间中国电子政务的成果还表现在政府网站的普及。目前部级、省级、地市级、县级政府的网站普及率分别达到 96.1%、90.3%、94.9%、77.7%,网站的数量、质量有很大的提升,上海、北京等大城市的政府网站在信息开放、连线服务上达到较好的水平。代表国家的

中国政府网站正式开通并受到全球的好评。各部委、各地方政府的网站质量得以迅速提高在一定程度上是得益于网站的评比,网站是一个便于评比的门面项目,容易引起各地方政府的重视。

“十五”期间向企业、向公众服务的电子政务项目的建设主要是由发达地区的地方政府推动,其内容包括政府信息公开、网上审批、网上纳税、协同办公、政府应急管理等,这些业务在17号文中没有重点计划而是由地方政府(块块)来推动。条条与块块的重点不同反映出中国政府的管理结构特点:中央与地方财政的分灶吃饭,地区之间的经济发展竞争,以及自上而下的人事管理制度。这三个特点对中央政府的电子政务发展计划产生很大的影响,17号文件主要是中央政府的建设计划,以条条为重点是合理的。

随着全国经济的发展与全国各地信息基础设施的完善,以及政府部门信息化技术应用的普及,电子政务建设的重点向以公众为中心的方向倾斜是必然的趋势。2006年至2020年的国家信息化发展战略建议中,电子政务建设的优先顺序已改为:公众服务、政府效率、改善监管。在国家进一步发展的整体战略中,建立和谐社会与转变经济增长方式成为最重要的发展目标,信息化的长远发展战略必须围绕此目标推进。未来的政府发展规划中必将大幅度增加公共服务的投资,推动和谐社会的建设与启动内需,政府将努力推进以人为本的战略,推动知识经济与自主创新能力的提升。为适应国家发展的总体战略,政府改革成为重要的环节,电子政务将成为推动政府向服务型政府改革的重要工具,服务理念将成为未来十五年中国电子政务建设理念的

1.4 提高电子政务建设效益的策略

电子政务建设是一项新事物,对于中国这样缺乏现代管理经验与知识的发展中国家,电子政务建设初期的低效率、浪费与高失败率将难以避免。电子政务建设的效益提高是一个知识化的过程,必须加快这一学习过程,加快知识的积累,提高电子政务建设效益。

探求改进电子政务效益,从不同的层次视角研究问题会提出不同层次的改进策略,观察的视角越具体,其改进的措施见效也越快;策略越缺少普遍性,观察的视角越抽象,善于提出表象背后的深层问题会使政策建议有更广泛、持久的效用。

对于电子政务项目中碰到的表层问题,如技术问题、合作问题、经费问题、领导重视问题不再赘述,本文重点将放在更深层次的策略讨论上。

1.4.1 技术结构视角

将视角放到诸多的电子政策案例上,从技术上看哪一类型的信息技术应用容易成功,研究易于成功项目的技术规律,有利于管理者从技术上扬长避短,提高成功率。

从技术视角看,业务结构化、逻辑化的程度是影响成功率的重要因素。目前成功的电子政务应用项目大都是面向操作层面的,如税务工作人员、银行现场人员、政府规范化业务的办事人员等。业务处理的方法能够清晰地用形式逻辑语言描述。不能用明确的形式逻辑语言描述的业务如决策支持系统、战略研究系统很难成功,这些业务应用实际上依赖于人的高级技能,信息技术很难模拟,电子政务应当以结构化的业务为主才能扬长避短。

另一影响应用成功率的关键因素是成功目标的清晰程度,目标的可测量性是项目成功的关键因素,永远不要去做目标含糊的电子政务项目。计算机只能胜任非黑即白的业务,讲得清

楚才去做是提升电子政务项目成功率的重要措施。

1.4.2 业务层次视角

电子政务项目开发所建立的是一项长久的、借助于信息技术优势的政务服务业务。它的成功是该项政务业务的长久有效的运行，技术上的成功开发并不能保证业务的长久生存与效益。第二层次的问题是什么样的电子政务业务才具有长久生命力，怎样选择与创造有长久生命力的电子政务业务项目。

电子政务项目的生命力与该项业务本身的重要性密切相关，如果一项业务对一个机构是生死攸关，它的电子政务建设必定成功，因为业务本身的重要性会产生重大的推动成功的动机。压力越大才越可能成功。

电子政务业务的长久可持续一定要有长久的、强大的动力机制，不要侥幸小动力能够拉动大项目，短期的动力无法支持长久的项目。在做业务可行性分析时要认真研究该业务带来的真实效益，评估这种效益究竟能产生多大、多久的推动力。缺乏长久支持动机的项目即使是“一把手项目”也无法持续，它们的寿命超不过一届任期。

选择有着长久动力的项目是提升电子政务成功率的一项关键，这种动力来自业务本身成功的真实贡献，只有选好这一条件满足的业务才能进一步研究其内部的激励机制，使之能够有不断改进的活力。

1.4.3 推动电子政务建设繁荣视角

选择好的电子政务项目是提高电子政务成功率的关键，绝大多数电子政务建设的不成功都有着先天的原因。为什么会有许多不合理的电子政务项目工程得以提出、通过和执行？怎样才能提高立项、审核、监督的质量？这是一个电子政务立项、执行、监督机制改进的问题。

目前国内电子政务的立项是由政府部门提出的，立项者同时是项目的执行者，这样的机制是导致立项质量下降的重要原因，导致立项本身带有部门的利益，极易出现短期行为的现象。

立项者与执行者分离才有利于对方案质量进行有效评审，大型电子政务项目由人大立项由政府执行，有利于减少部门利益对项目质量的影响，并且有利于建立有效的监督机制保证项目成功。电子政务项目建设的全过程（除了保密的项目外）都应对公众全程公示，通过改善外部监督机制提升项目的执行效果。立项与执行的分离亦有利于双方提升各自的业务水平。

提高电子政务的成功率可作的改进很多，思考的问题很多，本文主要强调处于不同层次的管理人员要研究本层次的问题，提出本层次的策略改进建议，对电子政务建设做出符合身份的贡献。

1.5 对电子政务四大难题的讨论

1.5.1 政务信息公开

政府信息向公众开放是电子政务建设的一项重点战略目标，是对政府改革最有力的推动措施之一。政务信息的公开化是建设廉政、透明政府的基本措施，也是取得公众信任、建立政府威信的重要手段。一些地区的政府信息化建设还没有把信息公开摆在首要的战略位置上，有