


公共管理硕士(MPA)系列教材

电子政务理论与方法

金江军 潘 懋 编著

 中国人民大学出版社

公共管理硕士 (MPA) 系列教材

电子政务理论与方法

金江军 潘懋 编著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

电子政务理论与方法/金江军, 潘懋编著.

北京: 中国人民大学出版社, 2009. 2

(公共管理硕士 (MPA) 系列教材)

ISBN 978-7-300-10283-2

I. 电…

II. ①金… ②潘…

III. 电子政务-研究生-教材

IV. D035. 1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 016276 号

公共管理硕士 (MPA) 系列教材

电子政务理论与方法

金江军 潘懋 编著

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)

010-62511398 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京鑫霸印务有限公司

规 格 170 mm×228 mm 16 开本

版 次 2009 年 2 月第 1 版

印 张 21.25

印 次 2009 年 2 月第 1 次印刷

字 数 383 000

定 价 32.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

《公共管理硕士（MPA）系列教材》

编审委员会

顾问 夏书章：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会顾问，中山大学教授

总主编 纪宝成：中国人民大学校长、教授，全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会副主任委员

副总主编 王乐夫：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会副主任委员，中山大学教授

编委（以姓氏笔画为序）

王浦劬：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，北京大学教授

毛寿龙：中国人民大学教授

皮纯协：中国人民大学教授

许光建：中国人民大学教授

朱立言：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员、秘书长，中国人民大学教授

张成福：中国人民大学教授

张德信：国家行政学院教授

陈庆云：北京大学教授

陈振明：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指

导委员会委员，厦门大学教授

季明明：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，国家行政学院研究员

竺乾威：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，复旦大学教授

周光辉：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，吉林大学教授

周志忍：北京大学教授

胡 伟：上海交通大学教授

娄成武：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，东北大学教授

姚先国：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，浙江大学教授

顾建光：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，上海交通大学教授

高培勇：中国人民大学教授

董克用：中国人民大学教授

谭跃进：国防科技大学教授

薛 澜：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员、副秘书长，清华大学教授

《公共管理硕士(MPA) 系列教材》

总 序

纪宝成

公共管理是以政府为核心的公共部门运用管理学、政治学、经济学、法学、社会学、系统科学等多学科理论与方法对国家和公共组织进行有效治理的管理活动。公共管理学是运用管理学、政治学、经济学等多学科理论与方法研究公共组织,尤其是政府组织的管理活动及其规律的学科体系。它是一个科技整合的交叉学科群,是以解决公共问题为导向的应用科学。

中国作为一个统一的国家有几千年的历史,在政府管理领域有着丰富的经验,这些经验对世界很多国家都产生过重要影响。从这个意义上说,中国是公共管理理论与实践的发源地之一。

现代公共行政与公共管理的研究和教育于20世纪初在西方兴起,迄今有上百年的历史。我国从20世纪80年代开始公共行政与公共管理研究和教育的恢复和重建,自此以后公共行政与公共管理的研究和教育得到长足发展。

根据新形势下社会公共管理现代化、科学化、专业化的要求,为建立适应社会主义市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的公共管理体系,完善国家公共事务和行政管理干部培训制度,建设高素质的专业化国家公共事务和行政管理干部队伍,1999年5月国务院学位委员会第17次会议审议通过了《公共管理硕士(MPA)专业学位设置方案》,并决定于2001年10月在我国首次进行MPA招生考试,2002年3月MPA学员正式入学。

为了提高我国公共管理硕士(MPA)专业学位教育水平,保证公共管理硕士专业学位教育工作的健康、顺利发展,国务院学位委员会、教育部和人事部于2001年2月成立了全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会。MPA专业学位教育指导委员会的教材工作小组就教材建设问题专门进行了讨论。

80年代以后我国出版了一些公共行政与公共管理的教材,这些教材在公共行政与公共管理专业人才培养方面发挥了重要作用,但仍存在一些缺陷,即教材

相对比较分散，不系统，没有一个完整的知识体系，联系实际不够。

公共管理是一个不断成长和发展的学科，公共管理实践尚在不断发展中，因而公共管理教育也处在探索和发展阶段。为适应公共管理硕士（MPA）教育对教材和教学参考资料的需要，不断探索回应公共管理实践中的问题，反映国内外公共行政与公共管理研究的最新成果，中国人民大学出版社组织有关专家编写了这套公共管理硕士（MPA）系列教材。本套教材包括按照国务院学位办确定的《公共管理硕士专业学位培养方案》的要求而编写的9门核心课程教材，也包括公共管理各领域、各新兴学科的方向性必修课程教材及部分选修课程教材。

本套教材力求体现如下特色：第一，系统完整，基本涵盖了公共行政与公共管理专业教育的主要知识领域；第二，反映国内外公共行政与公共管理研究领域的最新成果，为公共行政与公共管理领域的教育者、学生、实际工作者提供了本领域的最新信息、资料及多视角思考空间；第三，反映公共行政与公共管理硕士（MPA）专业教育的特点，重视应用性，注重能力的培养，为此在教材中除讲授一般理论知识外，还加有大量案例分析；第四，将中国传统的行政管理思想、国外先进的公共行政与公共管理理论与中国现实管理实践紧密结合，理论联系实际。

本套教材除适合MPA学生使用外，也适合公共管理学科的研究生及各级行政管理人员作为培训参考资料使用。

参与本套教材编写的有中国人民大学、北京大学、清华大学、复旦大学、中山大学、厦门大学、上海交通大学、国防科技大学等十几所大学的老师，他们都是公共行政与公共管理教育领域的专家，他们在公共行政与公共管理教育领域积累了丰富的经验，同时又比较注重社会实践，使理论与实践相结合。本套教材的作者来自全国各地，突破了一个学校、一个区域的界限，我们的指导思想是尽量把公共行政与公共管理领域有影响的学校和有影响的老师都吸收进来，博采众家之长。为此，中国人民大学出版社邀请有关专家成立了公共管理硕士（MPA）系列教材编委会。

随着公共行政与公共管理教育和实践的不断发展和完善，公共行政与公共管理学科的研究和教育也在不断发展和完善，这就要求教材也要不断更新内容。我们编写的这套教材只是一个初步的探索和尝试，还望广大读者对这套教材提出批评建议，以便于我们不断修订、完善。

2001年9月



公共管理硕士(MPA)系列教材

前 言

国家信息化领导小组在 2002 年决定,把电子政务建设作为今后一个时期我国信息化工作的重点,政府先行,带动国民经济和社会发展信息化。党的十七大提出“推行电子政务,强化社会管理和公共服务”。开展电子政务,对于加快政府职能转变,提高行政质量和效率,增强政府监管和服务能力,具有十分重要的意义。

目前我国电子政务建设面临人才短缺问题。广大高校,特别是有公共管理硕士(MPA)学位授予权的高校,应该承担起为我国电子政务建设输送高水平人才的责任。2007年9月22日,国务院学位委员会办公室同意全国公共管理硕士(MPA)专业学位指导委员会将公共管理硕士(MPA)原核心课程“信息技术及应用”调整为“电子政务”。

应中国人民大学出版社公共管理出版分社朱海燕女士之约,对原中国人民大学出版社 MPA 系列教材之一《电子政务高级教程》进行修订,并更名为《电子政务理论与方法》,以作为全国高校 MPA 核心课程“电子政务”的教材或参考书。

本次修订吸纳了来自北京大学、清华大学、浙江大学、南京大学、复旦大学、上海交通大学、中国人民大学、武汉大学、中山大学、厦门大学、吉林大学等高校的一些师生对《电子政务高级教程》提出的改进意见。考虑到许多 MPA

是政府部门的在职人员，为了更好地指导各级政府的电子政务实践，本次修订进一步增强了内容的实用性。具体修订如下：

(1) 将原第1章关于政府首席信息官(CIO)的内容调整到第8章的第3节和第10章的第4节，后面章节的顺序随之调整。“电子政务的基本模式”一节在文字上进行了修改，增加了第5节阐述电子政务的学科建设问题。

(2) “电子政务与政府创新”由第3章调整为第2章，删除了关于电子政府采购以及一个典型敏捷政府系统内容，增加了政府信息公开目录、敏捷型政府概述和城市应急系统建设方法，各节在文字上做了一定的修改。

(3) “信息时代的政府管理”由第4章调整为第3章，信息时代的经济管理、信息时代的公共安全管理、信息时代的社会保障管理增加了一些最新内容，对信息时代的城市环境管理进行了重写。

(4) “信息时代的公共服务”由第5章调整为第4章，增加了电子政务服务架构，阐述了用信息化手段沟通民意的办法。

(5) “协同政务与政务智能”由第6章调整为第5章，增加了政务信息资源整合方法，删除了协同政务的技术基础、政务智能的技术基础等内容。

(6) 原“第7章 电子政务安全体系”调整为“第6章 电子政务信息安全体系”，精简了信息安全技术、信息安全基础设施两节的文字，增加了“政府信息安全风险评估”一节。

(7) 原“第8章 电子政务标准体系”调整为“第7章 电子政务标准规范体系”，在“电子政务标准化现状”一节增加了一些最新进展情况，删除了技术标准 and 工程标准两小节。

(8) 将原“第10章 电子政务规划与建设”调整为“第9章 电子政务规划与设计”，删除了“电子政务规划与实施方案”、“各级电子政务规划实例”两节，第4节“电子政务建设模式”挪到“第11章 电子政务建设与评估”，增加了电子政务规划问题及建议、电子政务规划编制方法、电子政务顶层设计方法。

(9) 将原“第11章 电子政务组织管理”调整为“第10章 电子政务组织与管理”，修改了电子政务是“一把手”工程、电子政务的组织机构、电子政务的管理制度三节，删除了非政府组织在电子政务建设中的作用一节，增加了政府信息中心的转型问题。

(10) 将原“第12章 电子政务项目实施”调整为“第11章 电子政务建设与评估”，将电子政务项目管理、电子政务项目监理挪到了“第10章 电子政务组织与管理”，文字上进行了修改，增加了电子政务建设BOT模式和BOO模式以及“电子政务产品采购方法”、“电子政务评估方法”两节。

(11) “政府信息资源开发利用”由第13章调整为第12章，第4节合并到第1节，政府数据基础设施部分单独成节，增加了“政府信息采集与更新体系”、“政府信息资源目录与交换体系”两节。

(12) 将原“第14章电子政务技术及其应用”调整为“第13章信息技术及其在电子政务中的应用”，删除了虚拟存储技术及其在电子政务中的应用，增加了云计算、RFID技术、SOA技术及其在电子政务中的应用。

(13) “中国电子政务现状与对策”由第15章调整为第14章，删除了地方政府电子政务模式一节内容，增加了中国电子政务存在的问题、中国电子政务对策分析、中国电子政务发展趋势三节内容，修改了中国电子政务现状分析相关内容。

(14) 增加了“第15章国外电子政务经验与启示”，介绍了美国、英国、澳大利亚、日本、新加坡的电子政务建设经验与启示。

(15) “第16章电子政务典型案例分析”删除了北京市企业信用信息系统、贵州省国土资源厅电子政务、杭州市政府门户网站、乐山市财政核算中心网4个案例，增加了杭州市企业基础信息交换、广州市白云区出租屋管理信息化、商务部门门户网站3个案例。

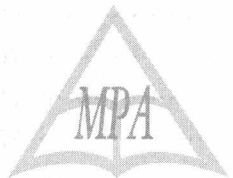
此外，对于第一版中的一些概念、用语、句子和段落进行了修改，修改、删除和增加了一些图表，补充了一些电子政务相关领域的最新进展。

本次修订得到工业和信息化部、人力资源和社会保障部、国家发改委、中共中央党校、国家行政学院、国务院发展研究中心、国务院参事室、中国社科院、中国科学院、国际欧亚科学院、中国行政管理学会等单位的一些领导、专家的帮助和支持，在此表示感谢。

由于修订时间紧，学识有限，纰漏在所难免，恳请读者们批评指正。

作者

2008年9月10日于北大燕园



公共管理硕士(MPA)系列教材

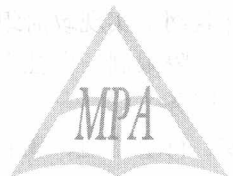
目 录

第 1 章 绪论	1
1.1 电子政务及其发展阶段	1
1.2 开展电子政务的重要意义	6
1.3 电子政务模式	8
1.4 电子政务模型.....	10
1.5 电子政务的学科建设.....	13
第 2 章 电子政务与政府创新	18
2.1 信息化推动政府变革.....	19
2.2 政府资源规划与政务流程再造.....	22
2.3 电子政务与阳光型政府.....	26
2.4 电子政务与敏捷型政府.....	31
第 3 章 信息时代的政府管理	37
3.1 信息时代的经济管理.....	38
3.2 信息时代的社会管理.....	46
3.3 信息时代的城市管理.....	56

第 4 章 信息时代的公共服务	69
4.1 新公共服务理论和服务型政府	70
4.2 电子政务服务架构	72
4.3 政府公共服务手段	75
4.4 客户关系管理在公共服务中的应用	87
4.5 用信息化手段沟通民意	89
第 5 章 协同政务与政务智能	95
5.1 协同商务与协同政务	95
5.2 政务信息资源整合方法	99
5.3 商务智能与政务智能	102
第 6 章 电子政务信息安全体系	107
6.1 电子政务“安全第一”	107
6.2 常用信息安全技术	109
6.3 政府信息安全管理	111
6.4 政府信息安全风险评估	116
第 7 章 电子政务标准规范体系	120
7.1 电子政务标准化现状	120
7.2 电子政务标准化体系建设	123
7.3 加强政务标准化工作	124
第 8 章 电子政务人才培养体系	128
8.1 政府部门面临信息化人才短缺	128
8.2 电子政务人才培养体系	131
8.3 政府 CIO 培养方式	132
8.4 公务员的信息化培训	134
第 9 章 电子政务规划与设计	138
9.1 电子政务发展战略	138
9.2 电子政务规划现状分析	152
9.3 电子政务规划编制方法	153

9.4	电子政务顶层设计方法	159
第 10 章	电子政务组织与管理	171
10.1	电子政务是“一把手”工程	171
10.2	电子政务的组织机构	174
10.3	电子政务的管理制度	183
10.4	政府 CIO 制度	188
10.5	电子政务社会化服务体系	190
第 11 章	电子政务建设与评估	202
11.1	电子政务建设模式	203
11.2	电子政务项目管理	210
11.3	电子政务产品采购方法	215
11.4	电子政务评估方法	220
第 12 章	政府信息资源开发利用	228
12.1	政府信息资源开发利用概述	229
12.2	政府数据基础设施建设	234
12.3	政府信息采集与更新体系	237
12.4	政府信息资源组织与管理	238
12.5	政务信息资源目录与交换体系	242
第 13 章	信息技术及其在电子政务中的应用	246
13.1	空间信息技术及其在电子政务中的应用	247
13.2	移动通信技术及其在电子政务中的应用	250
13.3	高性能计算技术及其在电子政务中的应用	251
13.4	RFID 技术及其在电子政务中的应用	255
13.5	SOA 技术及其在电子政务中的应用	257
第 14 章	中国电子政务现状与对策	261
14.1	中国电子政务现状分析	261
14.2	中国电子政务存在的问题	263
14.3	中国电子政务对策分析	266

14.4	中国电子政务发展趋势	268
14.5	欠发达地区电子政务之路	272
第 15 章	国外电子政务经验与启示	280
15.1	美国电子政务经验与启示	281
15.2	英国电子政务经验与启示	285
15.3	澳大利亚电子政务经验与启示	288
15.4	日本电子政务经验与启示	291
15.5	新加坡电子政务经验与启示	292
第 16 章	电子政务典型案例分析	297
16.1	南京市地税局电子政务	297
16.2	杭州市企业基础信息交换	303
16.3	广州市白云区出租屋管理信息化	307
16.4	商务部门门户网站	310
	参考文献	315
	附录	321



绪 论

电子政务是快速发展的现代电子信息技术与政府管理和公共服务相互结合的必然产物,是一种新的政府工作模式。随着信息技术的不断进步和信息技术在政府部门应用的不断深入,目前电子政务不断从初级阶段向高级阶段发展。开展电子政务必将促进经济发展和社会进步,提高政府的综合竞争力。为了更好地指导电子政务实践活动,必须建立和完善政府信息学。

重点问题

电子政务的内涵是什么?它与政府上网等概念有什么区别?它能够发挥哪些作用?它有哪些主要模式?它的网络模型和业务模型分别是什么样的?如何完善政府信息学?

1.1 电子政务及其发展阶段

1.1.1 电子政务概述

目前电子政务(Electronic Governance, E-Governance)尚无统一的定义,许多专家从不同角度给出了不同的定义。有的认为电子政务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的分隔限制，向社会提供优质和全方位的、规范而透明的、符合国际水准的管理和服务。

要给电子政务下一个确切的定义，必须先理解公共行政、行政管理、政府管理、公共管理等含义。

长期以来，我国学界主流观点是把“公共行政”（Public Administration）简称行政，指政府依法对国家事务、自身事务和社会公共事务进行的管理活动。麦克斯韦尔学院副院长梅戈特博士认为，20世纪80年代前后的西方行政改革使得公共管理主体的划分很难有明确的界限，所有为公共利益服务的人员都是公共管理的主体。

人们今天所讲的公共管理，与名义上称之为“行政管理”而实际上却为“政府管理”的管理有所不同，公共管理的主体不仅有政府，而且还包括社会中那些追求为公共利益服务的第三部门。北京大学陈庆云教授认为，公共管理是政府与非政府公共组织在运用所拥有的公共权力处理社会公共事务的过程中，维护、增进与分配公共利益，以及向民众提供所需的公共产品（服务）所进行的管理活动。

可见，政府管理与公共管理是两个不同的模式。公共管理是包括政府管理在内的全社会开放式管理体系。政府管理是公共管理的主角，但社会公共事务管理还需若干配角，如非政府公共组织。就我国而言，从计划经济走向市场经济，政府管理也必然要求走向公共管理。

从某种意义上说，我们可以把侧重现代信息技术与行政管理（或政府管理）结合的传统电子政务称为“电子政务”，而把侧重现代信息技术与公共管理结合的现代电子政务称为“电子公务”。电子政务是政府部门广泛采用计算机、互联网、移动通信等现代信息技术开展行政管理，利用信息化手段向企业、事业单位、社会团体和社会公众提供所需的公共产品或服务。电子公务则是政府部门和非政府公共组织广泛采用计算机、互联网、移动通信等现代信息技术开展公共管理，利用信息化手段向企业、事业单位、社会团体和社会公众提供所需的公共产品或服务。

显然，电子公务除了包括政府部门自身的信息化，还包括非政府公共组织的信息化。在我国，目前非政府公共组织的发展还处于起步阶段，但随着经济社会的转型，非政府公共组织的作用将日益重要。我国行政事业单位的改革、改制、重组正在进行，新兴的行业协会不断出现，他们也必然要利用现代信息技术手段向企业和公众提供所需的公共产品或服务。

从更广泛的意义上说，政务是指与国家政权有关的所有公共性事务。在我国，它除了政府机关的行政事务以外，还包括党委、人大、政协、军委等方面的事务。

因此，电子党务、电子人大、电子政协、电子军务都可以纳入电子政务的范畴。

值得指出的是，尽管早在 20 世纪 80 年代政府部门就已经采用办公自动化(OA)、管理信息系统(MIS)等手段进行政务处理，但电子政务的概念却出现在互联网之后，这是由于互联网打破了时间、空间的限制，使传统政务工作产生了重大变革。

电子政务的体系结构包括支撑环境层、基础设施层、信息资源层、业务应用层、对外服务层，如图 1—1 所示。支撑环境层包括政策法规、标准规范、组织机构、人才队伍、管理制度和信息安全，这些是电子政务得以正常运转的基础。基础设施层包括网络链路、路由器、交换机、服务器、PC、外设等各种网络及硬件设备。信息资源层包括四大基础数据库和各种专题数据库。业务应用层包括政府部门内部应用的各种专业信息系统。对外服务层包括为企业、事业单位、社会团体和社会公众提供服务的各种终端，如政府网站、手机、触摸屏、呼叫中心等。

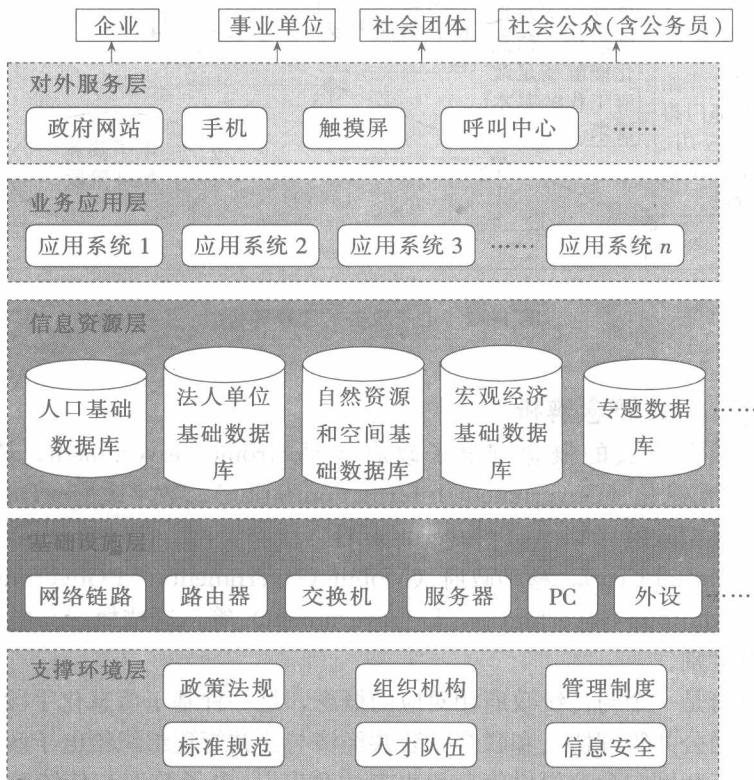


图 1—1 电子政务的体系结构