

图书情报与信息管理的教材

电子政务实验教程

AN EXPERIMENTAL INSTRUCTION
TO E-GOVERNMENT

主编 王新才



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书情报与信息管理实验教材

电子政务实验教程

AN EXPERIMENTAL INSTRUCTION
TO E-GOVERNMENT

主 编 王新才

编著者 王新才 苏桂凤 李海涛 侯 炜 傅 玲



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

电子政务实验教程/王新才主编. —武汉: 武汉大学出版社, 2008. 6

图书情报与信息管理实验教材

ISBN 978-7-307-06244-3

I. 电… II. 王… III. 电子政务—高等学校—教材 IV. D035.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 067892 号

责任编辑: 叶玲利 责任校对: 程小宜 版式设计: 马 佳

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: wdp4@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 湖北恒泰印务有限公司

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 6.5 字数: 125 千字 插页: 1

版次: 2008 年 6 月第 1 版 2008 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-06244-3/D · 807 定价: 12.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

内 容 提 要

本书分为预备知识和实验操作两个部分。第一部分主要介绍了电子政务的基本概念和发展状况,以及电子政务系统的开发设计流程,使读者能够对电子政务和电子政务系统有初步的认识,为电子政务实验的开展做准备;第二部分通过在一个较为典型的电子政务实验室中进行的七个实验,讲述了电子政务实践活动的具体操作,使读者对电子政务的办公功能和服务功能产生更深入、更全面的认识。本书预备知识部分内容丰富,知识性强;实验操作部分操作简单,实用性强。通过本书的学习,读者可以提高学习、应用、研究和开发电子政务的能力。

本书可作为高等院校电子政务相关课程的教学实验教材,亦可作为政府公务员的培训实验教材,对开发电子政务系统的技术人员也具有参考价值。

前 言

“电子政务”一词实际上由三个词合成，即电子、政府与事务，其含义简单地说就是政府利用现代信息技术开展的服务。电子政务的重点并不在技术层面，技术仅仅只是一个工具。政府利用现代信息技术可以降低成本，提高效率，从而满足大众的需求，进而改善与大众的关系。但并不是说，政府只要利用了现代信息技术就可以达到这一目的。如何低耗高效，如何塑造一个服务型政府，还需要政府进一步加强制度建设，大力改革。现代信息技术，主要包括计算机技术和通信技术，尤其是互联网技术。在我国，目前网络的触角已由城市向广大的乡村延伸。据腾讯网 2008 年 4 月 23 日的报道，我国网民人数已达 2.21 亿，超过美国的网民数，居全球首位。据 CNNIC 第 21 次调查，我国互联网平均普及率为 16%，低于全球 19.1% 的水平，不过北京和上海的互联网普及率较高，已经分别达到 46.6% 和 45.8%。互联网逐步向各层次的居民扩散，低收入人群开始越来越多地接受互联网，农村上网人群增长较快。随着网络的普及，网民的增加，广大民众必然越来越多地要求政府利用互联网开展更加便捷的服务。自 2008 年 5 月 1 日起，《中华人民共和国政府信息公开条例》开始实施，电子政务越来越与民众生活息息相关，越来越受到民众关注。

我国各高校很早就开始关注电子政务的发展，纷纷开设相关课程。不过通常文科院系更关注政务，而理科院系则更注重技术。编者从 2002 年开始在我院档案与政务信息学系开设电子政务概论课程，多年来主要偏重理论上的讲授。如何在文科学生中普及电子政务的基本技术知识是一个值得考虑的问题。本实验教材主要涉及政务网络、政务信息处理与政府服务三个实务层面。信息技术的发展日新月异，作为一门本科概论课程，要全面深入地介绍这些技术是不可能的。本教材只是在基本知识的普及上做了一点尝试。

本实验教材由王新才主编，具体编撰分工如下：第一、二章，王新才、傅玲、李海涛；第三章，侯炜；第四、五、六章，苏桂凤。全书由王新才和苏桂凤统稿。

编 者

2008 年 5 月

目 录

前 言	1
-----	---

第一篇 预 备 知 识

1 电子政务概论	3
1.1 电子政务基本概念	3
1.2 电子政务的主要内容	5
1.3 电子政务的发展历程	6
2 各国电子政务建设现状及发展趋势	8
2.1 中国电子政务建设现状及发展趋势	8
2.2 美国电子政务建设现状及发展趋势	12
2.3 新加坡电子政务建设现状及发展趋势	15
2.4 其他国家电子政务建设现状及发展趋势	18
3 电子政务系统设计开发	21
3.1 电子政务系统设计概述	21
3.2 电子政务系统分析	24
3.3 电子政务系统设计	29
3.4 电子政务系统的技术实现	37
3.5 电子政务系统运行与维护	46

第二篇 实 验 操 作

4 电子政务网概览	51
4.1 实验 1:政务外网服务概览	51
4.2 实验 2:政务内网办公概览	55
5 政务信息处理	60
5.1 实验 3:日程安排	60

5.2	实验 4:发文管理.....	64
5.3	实验 5:收文管理.....	75
6	政府信息资源服务	82
6.1	实验 6:政务信息公开.....	82
6.2	实验 7:政务在线办理服务.....	89
	参考文献	98

第一篇

预备知识

1 电子政务概论

1.1 电子政务基本概念

1.1.1 政府与政务

政府是国家政权机构中的行政机关。政府一般设国防、外交、公安、司法、财政、工业、农业、商业、交通运输、科技、文化、教育、体育、卫生、环境保护等职能机构，分别管理国家各方面的行政事务。我国政府的职权由各级人民代表大会赋予。

政府要进行政治统治并管理社会公共事务，这是政府因法律赋予职权而应承担的职责和义务。政府依法在国家的政治、经济以及其他社会事务方面从事管理和服务工作。政务就是政府所从事的事务。

1.1.2 电子政府与电子政务

从字面上讲，电子政府是利用现代信息技术从事管理和服务的政府；而电子政务是政府利用现代信息技术所进行的管理与服务。但从词源上讲，电子政务是从 Electronic Government 翻译而来的。而 Electronic Government 实际上也就是电子政府。现代信息技术主要用于构建网络平台，利用这个平台，政府可以发布信息、提供服务以及处理与公民、企业及其他政府部门的事务，目的在于节约成本、提高效率、改进服务、促进善治。或者说，从事电子政务是为了实现电子政府，而实现电子政府能够更好地从事电子政务。

1.1.3 电子政务与电子商务

电子商务是指企业利用现代信息技术尤其是互联网技术从事的商务活动，目的在于降低生产和经营成本，改进服务，提高经营管理效率。

电子政务与电子商务两者的不同之处主要在于：电子政务的主体是政府职能部门，而电子商务的主体是从事商务活动的企业、单位与个人。两者的相同之处在于都是利用相关技术从事降低成本、改进服务、提高效率的活动。

1.1.4 现代信息技术

现代信息技术是指能扩展、延伸人类信息器官的技术的总和，主要包括感测

技术、通信技术、计算机技术和控制技术。与电子政务相关的核心信息技术主要是通信技术与计算机技术，尤其是计算机技术与通信技术的结合导致了网络的产生。而互联网的普及使得世界各地与网络联通的计算机连接成为一个整体，实现了高速信息处理与高速信息传输的有机结合。

1.1.5 政府信息化

政府信息化是政府利用现代信息技术建设现代政府、改进服务、提高效率的一个过程。随着现代科学技术与社会生活的发展变化，传统政府的管理模式已很难适应新形势的要求。政府必须因应形势，利用计算机技术与网络通信技术，将管理和服务进行集成，对政府需要的和拥有的信息资源进行开发和管理，来改进政府的组织结构、业务流程和工作方式，降低成本，提高政府的工作效率、决策质量、调控能力、廉洁程度，为大众提供全方位的超越时间、空间与部门分隔限制的优质、规范、透明的管理和服务。因此可以说电子政务是实现政府信息化的一种手段。通过在政务活动中不断地扩大电子政务的范围，可以逐步推动政府信息化水平由低向高发展。政府大力发展电子政务就是要实现工业时代政府（即传统政府）向信息时代政府（即现代政府）的转变。

从内容上看，政府信息化主要包括三个组成部分：一是政府部门内部的信息化和网络化办公；二是政府部门之间通过计算机网络而进行的信息共享和实时通信；三是政府部门通过网络与企业 and 大众之间进行的双向信息互动。

1.1.6 政府上网

政府上网主要指的是政府通过互联网来实现部分业务的网上办公和网上便民服务。政府上网工程 1998 年由中国电信发起，最初的目的是推动各级政府部门建设互联网站，并推出政务公开、领导人电子信箱、电子报税等服务，从而为政府信息化打下基础。因此，政府上网与电子政务并不是同一概念，政府上网只是为电子政务的实施创造了条件，是电子政务实现的前提与基础。与电子政务相比，政府上网只是机械地将信息搬到网上，其功能仅仅在于提高政府办公效率、提升政府形象等。政府上网的内容不丰富，服务项目较少，缺少动态信息交互，信息维护更新困难，应用局限性大。

1.1.7 办公自动化

办公自动化（Office Automation，简称 OA），是随着计算机技术的发展而出现的一种新型办公形式，并随着网络通信技术的发展而在内容上有了进一步延伸。它主要是借助数据处理系统对各种办公活动的集成，包括对文本、图像、音频和视频的处理和通信。

传统的办公自动化只注重单个部门自身的事务处理，而电子政务环境下的办公自动化利用网络将多个政府部门联系起来，提高部门间的沟通质量，从而改进

整个大环境的组织结构，使其扁平化，以便各个部门在信息共享的基础上进行有效的协同合作，从根本上提高政府组织的整体工作效率。

办公自动化并不能等同于电子政务，两者在应用定位、应用主体、系统用户、实现目的等方面都存在较大差异。但两者又密切联系，可以把电子政务看成是各级政务部门的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系统。^①

1.2 电子政务的主要内容

美国政府门户网站——“第一政府（firstgov）”自2000年9月开通以来，经过两次大规模的结构改造更新后，现在网站首页简洁、布局明了，其中主体内容按照用户对象的不同被分为四个部分：面向公众（G2C）、面向企业（G2B）、面向联邦雇员（G2E）和面向政府（G2G）。由此形成了电子政务的四种模式，即G2G、G2B、G2C和G2E。电子政务的主要内容就由这四种模式构成。

1.2.1 G2G

G2G（Government to Government），是信息时代政府转型过程中保留了传统政府痕迹的模式，是政府内部以及政府之间的电子政务。前者包括政府机关内部职员之间和部门之间的政务处理以及组织结构的管理；后者是指不同政府机关之间的协作事务活动，主要包括政府内部网络办公系统、电子法规、政策系统、电子公文系统、电子司法档案系统、电子财政管理系统、电子培训系统、垂直网络化管理系统、横向网络协调管理系统、网络业绩评价系统、城市网络管理系统十个方面，亦即传统的政府与政府间的大部分政务活动都可以通过网络技术的应用高效率、低成本地实现。

1.2.2 G2B

G2B（Government to Business），是指政府与企业之间的电子政务模式。包括政府作为消费者通过网络向企业采购和政务主体为企业提供各项电子服务。前者与电子商务有很大的相似点，都是通过网络平台实现买卖，其特点是价格透明、效率高、竞争性强、节约成本、不受时空限制；后者包括企业网上工商、网上税务和信息咨询服务等。网上税务既提高了政府办事效率，提高了税务管理水平，降低了税收成本，又方便了纳税人，使纳税人能够利用生产经营的间隙，通过联网计算机轻松实现纳税申报和完税过程，网上税务真正做到了政府与企业的双赢。

^① 江源富等主编：电子政务，国家行政学院出版社，2005。p50

1.2.3 G2C

G2C (Government to Citizen), 与 G2B 一样也是政府对外公共服务的模式, 只是对象为广大的社会公民。G2C 电子政务所包含的内容十分广泛, 主要的应用包括: 公众信息服务、电子身份认证、电子税务、电子社会保障服务、电子民主管理、电子医疗服务、电子就业服务、电子教育、培训服务、电子交通管理等。G2C 电子政务不仅向公民公开政府信息, 让公民及时了解政府的最新政策法规, 也通过网络将传统的服务电子化, 提供一站式方便快捷的服务, 节约了公民的办事成本, 提高了生活质量, 还为公民提供了一个参与政治、与政府互动的民主性平台。在 Web 2.0 时代, G2C 更注重面向公民的个性化服务, 让公民充分体验到政府网站的民本思想, 提高用户体验, 这样才能真正实现电子政务的价值。

1.2.4 G2E

G2E (Government to Employee), 是指政府 (Government) 与政府职员 (Employee) 之间的电子政务。G2E 是政府机构通过网络技术实现内部电子化管理的重要形式, 主要通过 Internet 技术建立起政府部门的有效办公和职员管理体系, 以提高政府工作效率和职员管理水平和服务质量, 可以说, G2E 是 G2B 和 G2C 电子政务模式的基础。

1.3 电子政务的发展历程

自从 1993 年克林顿政府提出“电子政务”这一概念以来, 电子政务的发展大致经历了四个阶段: 政府信息上网初级阶段、单向在线服务阶段、双向在线互动阶段和无缝集成阶段。

1.3.1 政府信息上网初级阶段

随着网络的发展, 政府也认识到网络的优势, 将政府内部的信息, 例如将有关法律、法规、办事指南、工作手册、政府机构的组成、职责和联络方法等信息, 从传统媒体 (报纸、电视、广播) 转移到网络媒体, 便于政府部门和公众随时查询。这样, 公民可以不受时间和空间的限制, 非常快捷、方便地获取比传统媒体更加丰富的政府信息。通过各种网络链接, 也可以挖掘自己的潜在信息需求。但是这一阶段的电子政务并不关心用户的需求, 仅仅以政府自身工作为中心, 机械地将信息搬到网上, 无法提高信息资源的利用率以及政府网站的用户体验。

1.3.2 单向在线服务阶段

随着信息服务研究的不断发展, 政府逐渐认识到用户需求研究的必要性。政

府开始有目的地组织信息上网,并提供一些最初级的面向用户的单向服务。例如表格下载,即用户需要填写表格时,政府就将表格文件放在网上供用户下载使用。这样,只是简单地将表格放在网上,为用户节省宝贵的取表时间和相关费用,但并没有做到直接从网上回收用户反馈信息。

在这一时期,电子政务真正进入了转型的实质阶段,从以“管理”为主过渡到以“服务”为主,通过网络来满足用户需求,大大节约了办事成本,提高了工作效率,扩大了政府信息服务的范畴。但缺少双向互动机制,政务主体无法全面地了解用户需求,这给电子政务的发展带来了障碍。

1.3.3 双向在线互动阶段

与单向在线服务相比较,这一阶段更加注重用户需求的研究。政府通过研究用户需求,在网上发布信息、提供服务后,用户可以在体验服务后反馈一些需求的相关信息,不断改善面向用户的服务质量。这样,就在网上完成了一个信息的交互过程,使政府和公众之间形成了一种互相促进的关系,最终目的是提高用户体验的满意度。这个阶段还涉及政府与公众的网上对话,因此,双方身份的确认也是十分重要的,其中,政府网站的身份在建站初期经过有关部门审核即可,公众和企业的身份在政府网站上的身份确认却相对比较复杂,要将网络中的虚拟身份与实际身份统一起来,需要运用相关技术和法律手段的支持才能解决这一问题。

1.3.4 无缝集成阶段

这一阶段的特点是,各个部门之间不存在条块分割现象,联系畅通,协作高效,所有政府信息资源都能够在部门之间实现最大化的共享,资源利用率达到最高,政府组织运行成本趋于零,能够提供满足个性化要求的信息服务,及时响应用户的各种需求,最大限度地提升用户体验。

政府是社会主要的信息生产者、利用者和传播者,掌握的信息量占社会总信息的80%,电子政务的发展直接关系到整个社会信息化建设的进展。党的“十六大”报告上明确提出:深化行政管理体制改革,要“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”。我国应该顺应时代发展的需要,以电子政务的无缝集成阶段为目标大力推进信息化进程。

2 各国电子政务建设现状及发展趋势

本章主要介绍了中国、美国、新加坡、加拿大等几个电子政务发展独具特色国家的电子政务建设现状以及发展趋势，重在总结各国电子政务建设中的经验，理清各国电子政务发展轨迹，以便我们更好地把握世界电子政务的发展趋势。读者通过本章的学习，可以基本了解当今世界电子政务的发展现状和趋势，掌握我国电子政务发展的背景知识，为本书其余章节的实验内容的展开做好相应的理论准备。

20 世纪 90 年代以来，世界各国政府纷纷将电子政务列为信息化建设的重点，随着信息技术的成熟与普及，随着各国政府不断完善服务型政府角色的行政体制改革的深入，各国电子政务建设都取得了长足的发展。如构建本国电子政务建设的标准框架、搭建政府网站平台、加强政府与公众和社会组织广泛关系等内容都成为各国电子政务实施的重点。特别是进入 21 世纪后，在已有的建设成果上，各国已初步形成了适合本国国情的电子政务标准框架，并呈现出循序渐进的发展轨迹。目前，各国政府将电子政务建设重点放在政府业务流程再造、政府网站便民服务等方面，努力推行更为务实的电子政务发展战略。

2.1 中国电子政务建设现状及发展趋势

2.1.1 中国电子政务建设现状

我国电子政务建设从 20 世纪 80 年代开始起步，经过 90 年代的以政府上网工程为代表的有选择的重点发展，进入 21 世纪后，成为信息化建设的重点发展领域。2002 年 8 月，中共中央办公厅和国务院办公厅转发了《国家信息化领导小组关于我国电子政务建设指导意见》（中办发〔2002〕17 号文件），从此，我国电子政务建设步入了一个新的发展阶段，各级政府机关加强了信息化意识，也提高了对电子政务工作的重视程度和指导力度。2003 年，政府提出的“两网、一站、四库、十二金”电子政务工程形成了我国电子政务建设的基础架构。^①2006 年，在国务院颁布的《2006—2020 年信息化发展战略》的九大战略中，我

^① 刘进源. 我国电子政务建设的现状及发展对策. 社会发展论坛, 2004 (12)

国把电子政务建设作为信息化发展的第二重点。同年政府制定的“十一五”电子政务总体规划，发布了中国电子政务总体框架标准。2007年党的“十七大”报告中将我国信息化建设提升到与工业化、城镇化、市场化、国际化同等发展的战略高度，强调“信息化与工业化融合”，明确了信息化的战略地位，并突出在信息化建设中“推行电子政务，强化社会管理和公共服务”，从而为我国电子政务的新一轮发展指明了方向。

30多年来，我国的电子政务建设已取得了较为显著的成就。随着信息基础设施的完善与信息技术的不断进步，国内各级政府职能部门之间的网络基础建设已经粗具规模，部门、地域之间政府职能部门的网上协作不断加强。政府网站服务向着“人性化”方向迈进，在实现了信息发布、信息共享等基本服务外，一些地域的政府网站整合业务流程，简化办事程序，具备了较为强大的互动交流功能。以北京、上海市为例，北京市是我国最早开展电子政务工程建设的城市之一，依托初期建成的公共信息网络平台，不断充实与完善政府政务系统信息资源库。截至目前，北京市政府门户网站——首都之窗（如图2-1所示），已经实现了模块完整、布局合理、网上办事和及时结果反馈的电子政务网络系统。



图 2-1 北京市政府门户网站——首都在线 (www.beijing.gov.cn)

上海市政府网站（如图2-2所示）提供的服务与国际接轨，更加突出个性化定制功能，如通过用户实名申请的电子信箱，定期发送用户定制的个性化信息。同时，不断更新政府公共在线服务，为用户提供办理各类业务的服务。在互动渠道的选择上，除保留下载、网络留言板等传统的互动途径外，还充分借助 Web 2.0 环境下的新媒体技术，革新传统的互动方式。

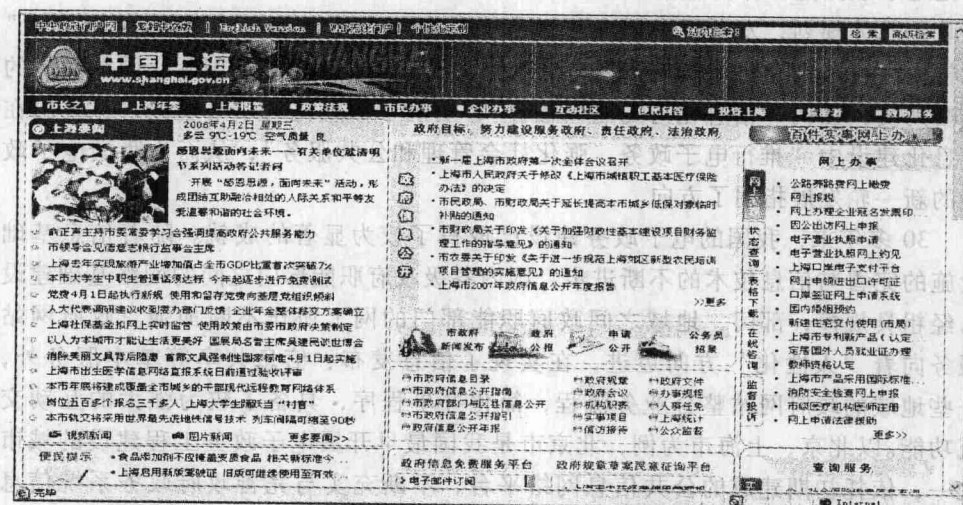


图 2-2 上海市政府门户网站 (www.shanghai.gov.cn)

同时,中央与地方不断完善与地域或机构相适应的相关信息法律、法规,如2003年和2004年广州、深圳、上海、杭州等市先后出台了地方政府信息公开条例、规定、办法,2007年国务院颁布了《中华人民共和国政府信息公开条例》(2008年5月1日起实施)。当然,在近30年的建设中,我国电子政务的发展仍存在着诸如信息条块化管理模式与公众对电子政务“一站式”服务需求的矛盾、信息孤岛以及数字鸿沟等一系列问题,亟待在今后的发展中解决。此外,政府对于中老年以及广大农民等信息弱势群体的电子政务服务尚缺少足够的关注,惠及全民的电子政务服务仍需完善。^①

2.1.2 中国电子政务发展趋势

我国政府目前提出的构建和谐社会的目标,旨在促进政府在国民经济增长、社会分配以及社会价值理念等方面的和谐发展,从而必将对中国的公共政策的制定产生深远的影响。因此,在和谐社会的大背景下,促进电子政务和谐发展将成为我国电子政务发展的主要趋势。具体表现如下:

2.1.2.1 行政体制改革的深化将为电子政务建设提供新的契机

随着中国经济体制改革的深入,行政体制改革的重要性逐步凸显。加大政府体制改革的力度,将有力地改善我国电子政务建设的体制、政策环境,并为其发展提供新的契机,具体表现为:第一,行政程序透明化、程序化,将有效地限制

^① 谢明.我国电子政务建设中存在的问题及其分析.档案学通讯,2003(3)