



高等院校规划教材

周贺来 主 编

电子政务

注重学科体系的完整性，兼顾考研学生需要
强调理论与实践相结合，注重培养专业技能



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

21 世纪高等院校规划教材

电子政务

周贺来 主 编

中国水利水电出版社

内 容 提 要

为适应电子政务建设实践和理论授课的需要,我们总结了近几年电子政务的教学和实践经验,组织编写了本教材。

本教材共 11 章,分为 5 大部分:原理篇、内容篇、实现篇、管理篇和发展篇,其中第 1~2 章为原理篇,主要介绍电子政务的基本理论知识(含义、特点、内容、模式、功能和效益),电子政务对政府管理模式的影响及电子政务环境下政府管理理念的变革;第 3~5 章为内容篇,主要介绍电子政务的核心内容,包括政府机关内部业务处理电子化,电子政务中的行政管理事务以及政府公共服务的电子化;第 6~7 章为实现篇,主要介绍了电子政务实现的技术基础以及电子政务系统的规划与建设;第 8~10 章为管理篇,主要介绍了电子政务的环境建设、安全管理以及政务流程再造等管理问题;第 11 章为发展篇,主要介绍了国内外电子政务的发展现状、存在的问题以及解决的战略对策。

本教材是为各大专院校及各类干部培训院校电子商务、信息管理、计算机软件、行政管理、公共管理、公关文秘、工商管理、档案学等相关专业的学生、学员编写的一本集电子政务基础理论与应用技术为一体的综合性教材。它既可作为这些专业课程的教学用书,也可作为公务员进行办公自动化、信息技术和电子政务知识学习的培训用书,同时对于一些从事电子政务信息系统开发的专业技术人员来说,也是一本很好的辅助读物。

本书电子教案可以从中国水利水电出版社网站上免费下载,网址为: <http://www.waterpub.com.cn/softdown/>。

图书在版编目(CIP)数据

电子政务 / 周贺来主编. —北京:中国水利水电出版社,
2007
21 世纪高等院校规划教材
ISBN 978-7-5084-4930-2

I. 电… II. 周… 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(2007)第 134383 号

书 名	电子政务
作 者	周贺来 主编
出版 发行	中国水利水电出版社(北京市三里河路 6 号 100044) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: mchannel@263.net (万水) sales@waterpub.com.cn 电话: (010) 63202266 (总机)、68331835 (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	北京市天竺颖华印刷厂
规 格	787mm×1092mm 16 开本 20.5 印张 496 千字
版 次	2007 年 9 月第 1 版 2007 年 9 月第 1 次印刷
印 数	0001—4000 册
定 价	30.00 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

序

随着计算机科学与技术的飞速发展,计算机的应用已经渗透到国民经济与人们生活的各个角落,正在日益改变着传统的人类工作方式和生活方式。在我国高等教育逐步实现大众化后,越来越多的高等院校会面向国民经济发展的第一线,为行业、企业培养各级各类高级应用型专门人才。为了大力推广计算机应用技术,更好地适应当前我国高等教育的跨越式发展,满足我国高等院校从精英教育向大众化教育的转变,符合社会对高等院校应用型人才培养的各类要求,我们成立了“21世纪高等院校规划教材编委会”,在明确了高等院校应用型人才培养模式、培养目标、教学内容和课程体系的框架下,组织编写了本套“21世纪高等院校规划教材”。

众所周知,教材建设作为保证和提高教学质量的重要支柱及基础,作为体现教学内容和教学方法的知识载体,在当前培养应用型人才中的作用是显而易见的。探索和建设适应新世纪我国高等院校应用型人才培养体系需要的配套教材已经成为当前我国高等院校教学改革和教材建设工作面临的紧迫任务。因此,编委会经过大量的前期调研和策划,在广泛了解各高等院校的教学现状、市场需求,探讨课程设置、研究课程体系的基础上,组织一批具备较高的学术水平、丰富的教学经验、较强的工程实践能力的学术带头人、科研人员和主要从事该课程教学的骨干教师编写出一批有特色、适用性强的计算机类公共基础课、技术基础课、专业及应用技术课的教材以及相应的教学辅导书,以满足目前高等院校应用型人才的需要。本套教材消化和吸收了多年来已有的应用型人才培养的探索与实践成果,紧密结合经济全球化时代高等院校应用型人才培养工作的实际需要,努力实践,大胆创新。教材编写采用整体规划、分步实施、滚动立项的方式,分期分批地启动编写计划,编写大纲的确定以及教材风格的定位均经过编委会多次认真讨论,以确保该套教材的高质量和实用性。

教材编委会分析研究了应用型人才与研究型人才在培养目标、课程体系和内容编排上的区别,分别提出了3个层面上的要求:在专业基础类课程层面上,既要保持学科体系的完整性,使学生打下较为扎实的专业基础,为后续课程的学习做好铺垫,更要突出应用特色,理论联系实际,并与工程实践相结合,适当压缩过多过深的公式推导与原理性分析,兼顾考研学生的需要,以原理和公式结论的应用为突破口,注重它们的应用环境和方法;在程序设计类课程层面上,把握程序设计方法和思路,注重程序设计实践训练,引入典型的程序设计案例,将程序设计类课程的学习融入案例的研究和解决过程中,以学生实际编程解决问题的能力为突破口,注重程序设计的实现;在专业技术应用层面上,积极引入工程案例,以培养学生解决工程实际问题的能力为突破口,加大实践教学内容的比重,增加新技术、新知识、新工艺的内容。

本套规划教材的编写原则是:

在编写中重视基础,循序渐进,内容精炼,重点突出,融入学科方法论内容和科学理念,反映计算机技术发展要求,倡导理论联系实际和科学的思想方法,体现一级学科知识组织的层次结构。主要表现在:以计算机学科的科学体系为依托,明确目标定位,分类组织实施,兼容互补;理论与实践并重,强调理论与实践相结合,突出学科发展特点,体现

学科发展的内在规律；教材内容循序渐进，保证学术深度，减少知识重复，前后相互呼应，内容编排合理，整体结构完整；采取自顶向下设计方法，内涵发展优先，突出学科方法论，强调知识体系可扩展的原则。

本套规划教材的主要特点是：

(1) 面向应用型高等院校，在保证学科体系完整的基础上不过度强调理论的深度和难度，注重应用型人才的专业技能和工程实用技术的培养。在课程体系方面打破传统的研究型人才培养体系，根据社会经济发展对行业、企业的工程技术需要，建立新的课程体系，并在教材中反映出来。

(2) 教材的理论知识包括了高等院校学生必须具备的科学、工程、技术等方面的要求，知识点不要求大而全，但一定要讲透，使学生真正掌握。同时注重理论知识与实践相结合，使学生通过实践深化对理论的理解，学会并掌握理论方法的实际运用。

(3) 在教材中加大能力训练部分的比重，使学生比较熟练地应用计算机知识和技术解决实际问题，既注重培养学生分析问题的能力，也注重培养学生思考问题、解决问题的能力。

(4) 教材采用“任务驱动”的编写方式，以实际问题引出相关原理和概念，在讲述实例的过程中将本章的知识点融入，通过分析归纳，介绍解决工程实际问题的思想和方法，然后进行概括总结，使教材内容层次清晰，脉络分明，可读性、可操作性强。同时，引入案例教学和启发式教学方法，便于激发学习兴趣。

(5) 教材在内容编排上，力求由浅入深，循序渐进，举一反三，突出重点，通俗易懂。采用模块化结构，兼顾不同层次的需求，在具体授课时可根据各校的教学计划在内容上适当加以取舍。此外还注重了配套教材的编写，如课程学习辅导、实验指导、综合实训、课程设计指导等，注重多媒体的教学方式以及配套课件的制作。

(6) 大部分教材配有电子教案，以使教材向多元化、多媒体化发展，满足广大教师进行多媒体教学的需要。电子教案用 PowerPoint 制作，教师可根据授课情况任意修改。相关教案的具体情况请到中国水利水电出版社网站 www.waterpub.com.cn 下载。此外还提供相关教材中所有程序的源代码，方便教师直接切换到系统环境中教学，提高教学效果。

总之，本套规划教材凝聚了众多长期在教学、科研一线工作的教师及科研人员的教学科研经验和智慧，内容新颖，结构完整，概念清晰，深入浅出，通俗易懂，可读性、可操作性和实用性强。本套规划教材适用于应用型高等院校各专业，也可作为本科院校举办的应用技术专业的课程教材，此外还可作为职业技术学院和民办高校、成人教育的教材以及从事工程应用的技术人员的自学参考资料。

我们感谢该套规划教材的各位作者为教材的出版所做出的贡献，也感谢中国水利水电出版社为选题、立项、编审所做出的努力。我们相信，随着我国高等教育的不断发展和高校教学改革的不深入，具有示范性并适应应用型人才培养的精品课程教材必将进一步促进我国高等院校教学质量的提高。

我们期待广大读者对本套规划教材提出宝贵意见，以便进一步修订，使该套规划教材不断完善。

21 世纪高等院校规划教材编委会

2004 年 8 月

前 言

近年来,在党中央、国务院的积极推动下,我国电子政务系统建设在各级政府部门全面展开。电子政务的建设是一个复杂的系统工程,需要有坚实的技术理论和大量的专业人才作为支撑。目前,全国各高校电子商务、信息管理、行政管理、公共管理、公关文秘、工商管理、档案学等相关专业纷纷开设电子政务课程。为了适应该课程授课的需要,我们总结了近几年来电子政务的教学研究和实践经验,组织编写了本教材。

本教材共11章,分5大部分:原理篇、内容篇、实现篇、管理篇和发展篇,其中第1~2章为原理篇,主要介绍电子政务的基本理论知识,具体内容包括电子政务的含义与特点、电子政务与传统政务的区别、电子政务的基本内容和主要模式、电子政务的功能和效益、电子政务对政府管理模式的影响及对政府管理理念的变革;第3~5章为内容篇,主要介绍电子政务的核心内容,具体介绍了政府机关内部业务处理电子化、电子政务中的行政管理事务以及政府公共服务的电子化;第6~7章为实现篇,主要介绍了电子政务实现的技术基础以及电子政务系统的规划与建设;第8~10章为管理篇,主要介绍了电子政务的环境建设、安全管理以及政务流程优化等管理问题;第11章为发展篇,主要介绍了国内外电子政务的发展现状以及存在的问题,重点介绍了我国电子政务发展的战略对策。

本教材既有理论讲解又有实际案例介绍,既介绍国内电子政务的实际现状,又包括国外发达国家电子政务的发展趋势,编写中力争突出以下特点:

- (1) 内容体系结构尽量完整,能够反应当前电子政务发展的实际情况。
- (2) 理论讲解要突出理论内容的通俗性、前瞻性、时代性和发展性。
- (3) 全书保证内容通俗易懂,语言精炼,图例清晰,重点突出。

本书由周贺来制定大纲,并负责统稿和定稿工作,各章参编情况如下:贾琳琳编写第1章,丁玉国、朱颜萍编写第2章,赵一丁编写第3章,胡伟、李会玲编写第4章,蔡中民、李芳春编写第5章,牧笛、范慧敏编写第6章,李国英编写第7章,杨安杰编写第8章,周贺来编写第9章和第10章,王永政、李志民编写第11章,单珊整理了附录部分。

本书是为各高等院校电子商务、信息管理、行政管理、公共管理、公关文秘、工商管理、档案学等相关专业的学生、学员编写的一本集电子政务基础理论与应用技术为一体的综合性教材。它既可作为这些专业课程的教学用书,也可作为公务员进行办公自动化、信息技术和电子政务知识学习的培训用书,同时对于一些从事电子政务信息系统开发的专业技术人员来说,也是一本很好的辅助读物。

在本书编写过程中,参考了许多资料,我们大都在参考文献中进行了罗列,对于有些确实无法查到来源的可能会没有提及,在此对他们表示衷心地感谢。

由于与电子政务相关的内容不断拓展,理论界和政府部门关于电子政务的系统研究还刚刚起步,再加上编者的水平有限,所以本书在内容或结构体系上难免有不当之处,敬请读者批评指正,我们一定在再版时进行修订补充,使本书日臻完善。

编 者
2007年6月

目 录

序

前言

第 1 章 电子政务概述	1
1.1 电子政务的基本概念	1
1.1.1 电子政务的含义	1
1.1.2 电子政务与传统政务的区别	3
1.1.3 电子政务与相关概念的辨析	5
1.2 电子政务的功能与特点	9
1.2.1 电子政务的基本功能	9
1.2.2 电子政务的特点	12
1.3 电子政务的应用模式	13
1.3.1 电子政务的组成部分	13
1.3.2 电子政务的基本模式	14
1.3.3 电子政务的主要应用	18
1.4 电子政务的建设内容	19
1.4.1 电子政务中政府作为“服务者”角色的建设内容	19
1.4.2 电子政务中政府作为“管理者”角色的建设内容	20
1.4.3 电子政务中政府作为“消费者”角色的建设内容	21
本章小结	22
复习思考题	22
第 2 章 电子政务与政府管理创新	24
2.1 实施电子政务的价值与效益	24
2.1.1 实施电子政务的受益用户群	24
2.1.2 实施电子政务的 5E 价值	24
2.1.3 实施电子政务的整体效益	25
2.2 电子政务对政府管理模式的影响	26
2.2.1 电子政务给政府管理环境所带来的变化	26
2.2.2 电子政务对政府机关工作人员所带来的变化	27
2.2.3 电子政务对政府决策方式所带来的变化	28
2.2.4 电子政务对政府行政方法所带来的变化	28
2.2.5 电子政务给政府管理职能发展所带来的变化	29
2.2.6 电子政务对行政机构组织所带来的变化	30
2.3 电子政务环境下政府管理理念的变革	31
2.3.1 变革电子政务环境下的政府管理模式	31

2.3.2	调整政府与公众的关系以便建立服务型政府	33
2.3.3	建立“以客户为中心”的政府服务理念	34
2.3.4	重建新形势下的政府组织结构形式	35
本章小结		38
复习思考题		38
第3章	政府机关内部公务处理电子化	39
3.1	政府机关内部公务处理电子化概述	39
3.1.1	政府机关内部公务电子化处理的重要地位	39
3.1.2	政府机关内部电子化公务处理系统含义与类型	39
3.1.3	政府机关内部电子化处理系统的功能目标	40
3.2	电子政务环境下政府内部管理的内容	41
3.2.1	电子政务环境下的公文处理	41
3.2.2	电子政务环境下的会议管理	42
3.2.3	电子政务环境下的日程管理	45
3.2.4	电子政务环境下的流程监控	45
3.2.5	电子政务环境下的后勤事务管理	46
3.2.6	电子政务环境下的档案管理	47
3.2.7	电子政务环境下的人力资源管理	47
3.2.8	电子政务环境下的个人事务处理	50
3.3	政府办公信息系统	51
3.3.1	办公信息系统的含义	51
3.3.2	办公信息系统的构成要素	51
3.3.3	办公信息系统的主要功能	52
3.3.4	政府办公信息系统应用实例	53
3.4	政府决策支持系统	57
3.4.1	决策支持系统的含义与功能	57
3.4.2	决策支持系统的组成结构	59
3.4.3	群体决策支持系统的含义与类型	59
3.4.4	电子政务中决策支持系统的应用	62
3.5	政府知识管理系统	63
3.5.1	知识管理的基本概念	63
3.5.2	政府知识管理的必要性及其应用策略	65
3.5.3	我国政府知识管理中存在的问题和解决对策	66
本章小结		66
复习思考题		66
第4章	政府行政管理电子化	68
4.1	政府行政管理电子化概述	68
4.1.1	政府行政管理电子化的含义	68
4.1.2	政府行政管理电子化的构成要素	69

4.1.3	政府行政管理电子化的基本特征.....	71
4.1.4	政府行政管理电子化的交流方式.....	71
4.2	我国行政管理电子化的运行模式.....	72
4.2.1	实施政府行政管理电子化的可行性.....	72
4.2.2	我国实施政府行政管理电子化的重要作用.....	74
4.2.3	当前我国电子政务行政管理体制的确立.....	75
4.3	政府行政管理电子化的应用实例.....	77
4.3.1	政府部门公开采购的电子化.....	77
4.3.2	税务部门行政管理的电子化.....	80
4.3.3	工商部门行政管理的电子化.....	83
	本章小结	85
	复习思考题	85
第 5 章	政府公共服务电子化	87
5.1	政府公共服务电子化概述.....	87
5.1.1	政府公共服务电子化的含义.....	87
5.1.2	政府公共服务电子化的必然性.....	87
5.1.3	公共服务电子化与电子政务的关系.....	88
5.1.4	电子化公共服务与传统政府公共服务的比较.....	89
5.2	电子化公共服务的类型.....	91
5.2.1	按服务对象划分	91
5.2.2	按行政职能领域划分	92
5.2.3	按具体行政行为划分	93
5.2.4	按电子政务的发展阶段划分.....	94
5.2.5	按服务提供方式划分	94
5.3	公共服务电子化的功能与目标.....	96
5.3.1	公共服务电子化的功能	96
5.3.2	电子化公共服务的目标	97
5.4	公共服务电子化的实现方式.....	100
5.4.1	电子化的公共服务系统	100
5.4.2	基于政府门户网站的窗口作业模式.....	102
5.4.3	中华人民共和国中央人民政府门户网站实例分析.....	103
5.5	基于协同理念的“一站式”电子政务服务系统.....	108
5.5.1	“一站式”电子政务服务的含义与功能.....	108
5.5.2	“一站式”电子政务服务系统的框架结构.....	111
5.5.3	“一站式”电子政务服务系统的功能举例	113
5.6	我国公共服务电子化现状、问题及其对策.....	116
5.6.1	我国政府目前所提供的电子服务简介.....	116
5.6.2	当前公共服务电子化存在的问题.....	117
5.6.3	提高我国公共服务电子化的对策.....	118

本章小结	122
复习思考题	122
第6章 电子政务实现的技术支持	123
6.1 电子政务中的网络构建技术	123
6.1.1 计算机网络概述	123
6.1.2 电子政务“内外网”结构及其隔离关系	125
6.1.3 基于 Intranet 的政务内网及其作用	126
6.1.4 基于 Extranet 的政府外网及其作用	127
6.2 电子政务中的数据处理技术	127
6.2.1 数据处理与数据组织的相关知识	128
6.2.2 电子政务中的数据组织	129
6.2.3 电子政务中的数据仓库技术	130
6.2.4 电子政务中的数据挖掘技术	133
6.3 电子政务中的网站建设技术	134
6.3.1 电子政务网站的含义与作用	134
6.3.2 电子政务网站的类型划分	135
6.3.3 电子政务网站的内容与特点	136
6.3.4 电子政务网站建设的基本过程	138
6.3.5 电子政务网站的管理与维护	139
6.4 电子政务中的协同办公技术	140
6.4.1 协同办公的基本知识	140
6.4.2 电子政务中协同办公的迫切需求	143
6.4.3 电子政务中协同办公系统的功能要求	144
6.5 地理信息系统在电子政务中的应用	145
6.5.1 地理信息系统的含义	145
6.5.2 地理信息系统的基本功能	145
6.5.3 地理信息系统在电子政务中的典型应用	146
6.6 电子政务中其他相关技术的应用	147
6.6.1 移动办公技术及其应用	147
6.6.2 人机交互技术及其应用	149
6.6.3 网络计算技术及其应用	150
本章小结	151
复习思考题	151
第7章 电子政务系统的规划与建设	152
7.1 电子政务系统的含义与需求分析	152
7.1.1 信息系统和管理信息系统的基本知识	152
7.1.2 电子政务系统的含义及其逻辑结构	154
7.1.3 电子政务系统的基本组成部分	155
7.2 电子政务系统建设概述	156

7.2.1	电子政务系统建设的生命周期模型.....	156
7.2.2	电子政务系统建设的原则.....	157
7.2.3	电子政务系统建设的主要内容.....	158
7.2.4	电子政务系统的建设方案.....	158
7.3	电子政务系统建设的总体规划.....	159
7.3.1	电子政务系统总体规划的含义与特点.....	159
7.3.2	电子政务系统总体规划的目标与内容.....	160
7.3.3	电子政务系统总体规划的工作步骤.....	161
7.3.4	电子政务系统总体规划的主要误区.....	163
7.4	电子政务系统的需求分析.....	164
7.4.1	电子政务系统需求分析的必要性.....	164
7.4.2	电子政务系统的建设目标分析.....	164
7.4.3	电子政务系统的功能需求分析.....	165
7.5	电子政务系统的设计与实施.....	166
7.5.1	电子政务系统设计的原则.....	166
7.5.2	电子政务系统设计的内容.....	166
7.5.3	电子政务系统的实施.....	169
7.6	电子政务系统开发的项目管理.....	172
7.6.1	电子政务项目管理概述.....	172
7.6.2	电子政务系统开发项目管理的必要性.....	173
7.6.3	电子政务系统开发项目管理的内容.....	174
7.7	电子政务系统的评价、审计与监理.....	177
7.7.1	电子政务系统的评价.....	177
7.7.2	电子政务系统的监理.....	180
7.7.3	电子政务系统的审计.....	182
	本章小结.....	182
	复习思考题.....	183
第8章	电子政务建设的环境问题.....	184
8.1	电子政务信息资源环境.....	184
8.1.1	电子政务信息资源概述.....	184
8.1.2	电子政务信息资源开发的任务与目标.....	188
8.1.3	电子政务信息资源开发中存在的问题.....	189
8.1.4	加强电子政务信息资源开发的对策.....	190
8.2	电子政务的标准化工作.....	193
8.2.1	电子政务标准化管理的含义与作用.....	193
8.2.2	加强电子政务标准化管理的必要性.....	194
8.2.3	我国电子政务标准化发展现状与建设对策.....	195
8.3	电子政务中的人才队伍建设.....	198
8.3.1	加强电子政务人才建设的必要性.....	198

8.3.2	电子政务环境下政府工作人员的素质要求.....	199
8.3.3	电子政务条件下公务员的培养和使用.....	201
8.4	电子政务的法律环境	203
8.4.1	完善电子政务法律环境的必要性.....	203
8.4.2	我国电子政务的立法现状及其典型法规介绍.....	205
8.4.3	我国电子政务立法存在的问题及其解决对策.....	208
	本章小结	212
	复习思考题	212
第9章	电子政务系统的安全管理.....	213
9.1	电子政务系统的安全问题概述.....	213
9.1.1	电子政务系统的安全需求分析.....	213
9.1.2	电子政务安全的概念与内容.....	214
9.1.3	电子政务安全威胁的产生原因.....	215
9.1.4	电子政务安全保障体系的构成.....	217
9.1.5	电子政务安全的基本要素.....	217
9.1.6	电子政务安全面临的各种挑战.....	218
9.2	电子政务系统安全的技术保障体系.....	219
9.2.1	电子政务系统的安全策略.....	220
9.2.2	电子政务安全保障体系框架.....	220
9.2.3	电子政务系统的技术安全防范措施.....	222
9.3	电子政务系统安全管理体系.....	223
9.3.1	建立电子政务安全管理体系的必要性.....	223
9.3.2	电子政务安全管理体系的主要内容.....	224
9.4	电子政务安全的社会服务体系.....	224
9.4.1	电子政务安全服务体系概述.....	225
9.4.2	电子政务安全服务体系的运营方式.....	226
9.4.3	接受政府管理与监督是网络安全服务发展的必然趋势.....	227
	本章小结	228
	复习思考题	228
第10章	电子政务与政府业务流程再造.....	229
10.1	政府业务流程概述	229
10.1.1	政府业务流程的含义	229
10.1.2	政府业务流程的特性	230
10.1.3	政府业务流程的类型	230
10.1.4	政府业务流程的功能	231
10.2	政府业务流程设计的原则与步骤.....	232
10.2.1	政府业务流程设计的基本原则.....	232
10.2.2	政府业务流程设计的主要任务.....	233
10.2.3	政府业务流程设计的方法步骤.....	234

10.2.4	政府管理流程图及其绘制方法.....	234
10.3	电子政务环境下的政府业务流程再造.....	237
10.3.1	传统政府业务流程的特性与缺陷.....	237
10.3.2	电子政务对政府业务流程带来的影响和变化.....	239
10.3.3	电子政务环境下政务流程再造的含义.....	240
10.3.4	政府业务流程再造的指导思想和基本原则.....	241
10.4	政府业务流程再造的运作实践.....	242
10.4.1	政府业务流程再造的基本内容.....	242
10.4.2	政府业务流程再造的主要方式.....	244
10.4.3	政府业务流程再造的基本程序.....	245
10.4.4	政府业务流程再造应该注意的问题.....	247
10.4.5	政府业务流程再造的应用实例.....	248
10.5	政府业务流程的优化.....	250
10.5.1	政府业务流程优化的含义.....	250
10.5.2	政府业务流程优化的前期工作.....	250
10.5.3	政府业务流程优化中解决问题的方法.....	252
	本章小结.....	254
	复习思考题.....	254
第 11 章	电子政务的发展与展望.....	255
11.1	电子政务的产生与发展.....	255
11.1.1	电子政务概念的出现.....	255
11.1.2	电子政务的产生动因.....	256
11.1.3	电子政务的发展阶段.....	257
11.1.4	电子政务的实施模式.....	260
11.2	国外电子政务发展现状与趋势.....	262
11.2.1	国外电子政务发展的基本情况.....	262
11.2.2	电子政务发展靠前国家的简介.....	265
11.2.3	国外电子政务建设的基本经验.....	270
11.2.4	国外电子政务的发展趋势.....	273
11.3	我国电子政务建设现状与问题.....	274
11.3.1	我国电子政务的发展过程.....	274
11.3.2	我国电子政务的发展特点.....	276
11.3.3	我国电子政务建设的成就.....	279
11.3.4	我国电子政务建设存在的问题.....	280
11.4	我国电子政务发展的对策与措施.....	281
11.4.1	我国电子政务发展的战略选择.....	281
11.4.2	我国电子政务发展的政策体系.....	284
11.4.3	我国电子政务发展的战略对策.....	285
11.4.4	我国电子政务建设的实施策略.....	288

本章小结	291
复习思考题	291
附录 A 中华人民共和国电子签名法	293
附录 B 中华人民共和国政府信息公开条例	298
附录 C 2007 年国家电子政务总体框架（摘要）	303
附录 D 商务部电子政务项目建设管理办法	307
附录 E 云南省电子政务管理办法	310
参考文献	313

第1章 电子政务概述

本章知识点

- 电子政务的含义及其理解
- 电子政务与传统政务的区别
- 电子政务与相关概念的辨析
- 电子政务的基本组成部分
- 电子政务的四种应用模式
- 电子政务的功能与特点
- 电子政务的主要建设内容

1.1 电子政务的基本概念

电子政务是相对于传统政务而言的，它是快速发展的现代电子信息技术与政府改革相结合的产物，是政府信息化建设的主要内容。本节首先阐述电子政务的含义，然后说明它与传统政务的不同之处，最后将电子政务和与之相关的概念进行了辨析。

1.1.1 电子政务的含义

1. 政务的含义

所谓政务，简单地理解就是政府部门需要办理的各项事务。在《现代汉语词典》中对“政务”一词的解释是：“关于政治方面的事务，也指国家的管理工作”。可以看出，其含义有两个，一是指“关于政治方面的事务”；二是指“国家的各类行政管理活动，即专指政府部门的管理和服务活动”。电子政务中“政务”的含义侧重于后者。

以我国为例，“政务”的概念可从广义和狭义两个角度来理解：广义的“政务”泛指各类行政管理事务，包括政党、政府、人大、政协、军队等系统所从事的行政管理活动。如党务、税务、检务、军务、社区事务等；狭义的“政务”则是专指政府部门所开展的行政管理和社会服务活动。在我国，对“政务”的理解基本是从广义的角度出发的。

2. 电子政务的概念

电子政务（Electronic Government，缩写为 E-Gov）是近几年来伴随着互联网的发展和运用而产生的一个新术语。如果简单地从字面上理解，电子政务就是借助电子信息技术而进行的政务活动，是指各级政府部门运用先进的信息技术手段，将政府可公开的信息面向社会、面向企业、面向公众发布，并使政府的服务工作网络化。它实质上是构建一个电子政府，利用信息技术和通信技术，有效地实现行政、服务及内部管理等功能。

目前，关于电子政务的科学概念还没有统一的描述，以下是国内外几种典型的定义：

- 电子政务就是通过在网建立政府网站而构建的虚拟政府，它的实质是把工业化模型

的大政府——即集中管理、分层结构、在物理经济中运行的传统政府，通过互联网转变为新型的管理体系，以适应虚拟的、全球性的、以知识为基础的数字经济，同时也适应社会运行的根本转变，这种新型的管理体系就是电子政务。

- 电子政务就是政府机构应用现代信息和通信技术，将政府的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、空间与部门分割的限制，全方位地向社会提供优质、规范、透明和符合国际水准的政府管理和服务。
- 电子政务就是政府在国民经济和社会信息化的背景下，以提高政府办公效率、改善投资环境和决策为目标，将政府的信息发布、管理、服务和沟通功能向互联网上迁移的系统解决方案。
- 电子政务要求政府部门运用网络 and 现代通信技术，打破行政机关的组织界限，构建出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和服务，而不是传统的要经过层层关卡和书面审核的作业方式；而政府机关间及政府与社会各界之间也是由各种电子化渠道进行相互沟通，并依据人们的需求、人们可以使用的形式、人们要求的时间及地点，向公众提供各种不同的服务方式。
- 电子政务就是政府为了提高对企业的管理与服务水平，简化、优化企业办事程序，利用先进的科技手段，在政府原有办公事务的基础上，以互联网为工作平台，将日常管理与服务项目转移到网上来实施，实现政府管理模式的网络化。它改变了传统的办公模式，简化、优化了办事流程，摆脱了传统办公模式受时间、地点和部门分工的限制，实现了高效率、高透明、方便快捷的“一网式”、“一表式”办公。

从上述电子政务的含义可以看出：一方面，电子政务必须借助于现代信息与通信技术；另一方面，电子政务是在对传统“政务”改革和业务流程重组的前提下实现的高效率、高透明、方便快捷的新型政府管理与服务体系。总结以上说法，电子政务的概念可以定义为：政府部门运用现代管理思想对传统“政务”进行改革和业务流程重组，充分利用信息和通信技术，将政府的管理和服务通过网络技术进行集成，实现超越时间、空间与部门分隔的限制，全方位地向社会提供优质、规范、透明和符合国际水准的管理和服务。

从上述定义可以看出，电子政务本身包括三个方面的内涵：一是政府机构各部门实现行政自动化、网络化和信息化，帮助提高政府在行政、管理和服务方面的效率，积极推动机构精简和程序简化等新的业务流程和管理模式；二是利用政府内建立的网络、信息资源和现代化手段，为社会公众提供多种方式、任何地点、任何时间（Anyhow、Anywhere、Anytime）的 3A 优质服务；三是以政府的信息化加强政府部门的协作，并推动和加速整个国家和社会的信息化发展。

3. 理解电子政务概念需要注意的几个问题

为了更好地理解电子政务的概念，需注意以下几个关键问题。

（1）“电子政务”中的“政务”是核心，“电子”是手段。国内外电子政务建设实践充分表明：“电子政务”中的关键是“政务”，而非“电子”，电子仅仅是手段。因为电子政务是一场改革，在某些方面甚至是一场革命。没有强有力的政治领导，个人和集体利益就无法触动，利益冲突就无法协调，标准规范无法统一，系统无法一体化，资源无法共享，重复建设就无法避免。那种把电子政务建设当作仅仅是技术人员的事，认为有了人力和物力，事情就可以办成

的认识和做法是达不到预期目的的,或者说根本就不会成功的。

(2) 电子政务不只是政府业务的全面“无纸化”。实施电子政务可以实现政府工作的“少纸化”,从而降低政府业务的运行成本。这是电子政务建设众多目标之一,电子政务建设还有诸如加强对政务的监管、实现政务流程的优化、提高企业和公众的满意度等重要目标。此外,我国特殊的国情(农村人口众多)决定了人人上网在我国存在巨大的困难,这就是所谓的“数字鸿沟”问题。因此,在我国实现政务业务全面“无纸化”是不符合实际的,只能是“少纸化”。

(3) 电子政务不只是政府现有业务的电子化与网络化。目前,在电子政务中存在两种错误认识。第一种错误认识是:电子政务就是把现行政府职能进行电子化与网络化,用计算机信息系统来模仿传统的手工政务处理模式(这就等于固化和强化了现有政府结构,从而不利于政务业务流程的优化和改造)。第二种错误认识是:电子政务就是政府上网,只要把政府的政策、法规和条例搬上网络就万事大吉了。

上述两种认识都只注重信息手段而忽视了政府业务流程的改进,没有把政府信息化与政府职能转变有机结合起来,而电子政务建设的核心是对政务流程通过电子化、网络化手段实现现代化。其实,电子政务并不是简单地把政府信息搬到网上,也不仅仅是以计算机代替人工来处理政府事务,而是利用以互联网为核心的信息技术,彻底转变传统的政府运作模式,使政府机构、公务员、公众、企事业单位和其他社会组织构筑起一种全新的网络联系,实现公务、政务、商务及其他相关事务的一体化管理与运行,实现“办公网络化、政务公开化、管理一体化、决策科学化、经济信息化和社会发展现代化”的综合目标。

(4) 电子政务不是包治百病的“灵丹妙药”。电子政务是当前我国政府信息化的主要方面,但它不是万能的,不可能解决所有的问题。一方面由于部分政府业务本身的特点及受到信息技术发展水平的制约,有些政府部门的业务还不可能做到完全电子化;另一方面电子政务不可能解决政府在以往工作过程中存在的所有问题。因此,更加重要的是在所有政府工作人员中牢固树立为人民服务的观念,完善各种法规制度,在此基础上的电子政务建设才能实现预定的目标。

1.1.2 电子政务与传统政务的区别

电子政务与传统政务相比,有许多显著的区别,主要体现在以下几个方面。

(1) 从组织结构上看,传统政务管理方式实际上是一种层级结构的管理模式;电子政务则通过先进生产力来提高管理能力,形成网络型扁平化结构的管理模式。

(2) 从办公手段上看,信息资源的数字化和信息交换的网络化是二者的显著区别。

(3) 从与公众沟通的方式上来看,传统政务的政府与公众的联系中间环节多;电子政务则能够做到政府对公众的要求进行快捷的反应,直接为公众服务。另外,与传统政务相比,电子政务可以对行使管理的过程进行快速有效的监督。

(4) 从工作方式看,传统政务管理大多以开会研究、逐级下达和层层上报为主;电子政务通过虚拟办公、电子邮件交换和远程连线会议等手段进行管理工作。

(5) 从工作模式看,电子政务与传统政务相比,工作模式发生了改变。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,实现政府的公共事务管理职能,使政务处理更加集约、快捷。表 1-1 所示总结了传统政务与电子政务的区别。