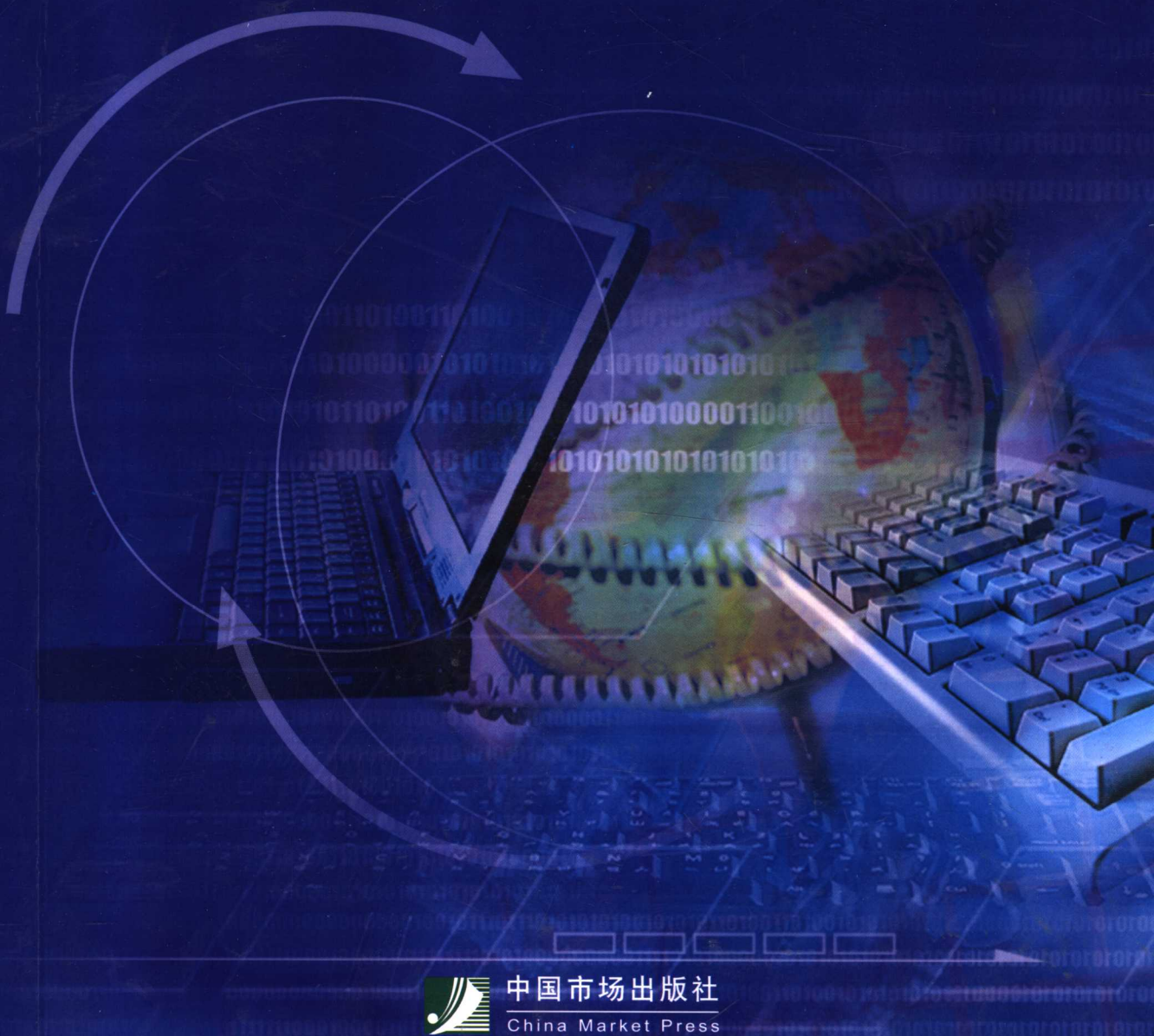


DIANZI ZHENGWU GONGCHENG SHIWU GAILUN

电子政务工程实务概论

宁家骏 刘增明 周强 戈文杰 汪育明 张丛峰 编著



中国市场出版社
China Market Press

电子政务工程实务概论

宁家骏 刘增明 周 强 编著
戈文杰 汪育明 张丛峰



中国市场出版社
China Market Press

图书在版编目 (CIP) 数据

电子政务工程实务概论/宁家骏等编著. —北京: 中国市场出版社, 2006.10

ISBN 7-5092-0081-4

I. 电… II. 宁… III. 电子政务 IV. D035.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 089296 号

书 名: 电子政务工程实务概论

编 著 者: 宁家骏等

责任编辑: 于小花

出版发行: 中国市场出版社

地 址: 北京市西城区月坛北小街 2 号院 3 号楼 (100837)

电 话: 编辑部 (010) 68033042 读者服务部 (010) 68022950

发行部 (010) 68021338 68020340 68053489

68024335 68033577 68033539

经 销: 新华书店

印 刷: 河北省高碑店市鑫宏源印刷厂

规 格: 787×1092 毫米 1/16 16 印张 390 千字

版 本: 2006 年 10 月第 1 版

印 次: 2006 年 10 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-5092-0081-4/D·6

定 价: 65.00 元

简介

基于理论研究和电子政务工程实务的需要,我们组织了参与多项国家重点电子政务工程的一批专家和工程技术人员,合作编写了这本《电子政务工程实务概论》,尝试着对近年来在电子政务工程实践中的经验加以总结,希望能对电子政务工程的实践具有一定的参考价值,并为推动我国各地区、各部门电子政务建设提供有益的借鉴。本书是基于国家若干电子政务重点工程前期工作和后期建设实践的成果与经验总结,特别是依据了国家信息中心近年来参与的若干重大项目的工作成果。这些项目大都属于已经列入了中办发〔2002〕17号文件中规定的重大任务。本书试图总结和归纳电子政务工程项目总体规划、系统设计、建设实施和运行维护的原理与方法,并在总结和归纳电子政务工程建设经验的基础上,对电子政务工程项目的前期、建设阶段的总体设计与技术实现进行了全面而深刻的阐述,涵盖了电子政务工程的战略规划、系统分析、系统集成、应用开发、信息安全、标准规范等方面的内容,内容相当丰富而全面,可以成为从事电子政务工程实务工作的案头指南和工具书。本书是国内从事电子政务工程规划设计、系统集成、管理维护和应用开发的各类人员的权威培训教材和经典参考专著,也可供计划实施电子政务的单位在总体规划时作为重要参考资料。

参加本书编写的作者都亲身参与了一批国家重点电子政务工程的实践和建设,其中宁家骏同志负责全书的统筹设计,并负责编写第1章和第2章;刘增明同志负责编写第3章、第4章和第5章;周强同志负责编写第7章和第11章;戈文杰同志负责编写第6章和第8章;汪育明同志负责编写第10章和附录;张丛峰同志负责编写第9章。全书分为正文(共计11章)和附录两个部分。

电子政务之所以能够得到全世界诸多国家的响应并成为发展潮流,主要是源于世界范围的政府转型和改革的强烈需求。通过电子政务,逐步简化政府管理的行政流程,提升公共服务能力,优化政府组织结构,消减财务支出,将政府的决策和执行功能分离,加强对政府的绩效评估,提高政府管理的透明度是广大群众翘首以盼的愿景。面对电子政务工程建设加快推进的新形势,本书的出版能够融电子政务的理论、技术和实践于一体,比较准确地把握了我国电子政务总体设计与技术实现的关键内容,对电子政务工程建设具有较强的指导性。

本书的另外一个显著特点就是内容丰富、全面、翔实,结构合理,论述清晰,具有很强的实用性和可操作性,具有很高的实践指导意义。相信相关人员阅读完本书后,可以全面加深对电子政务工程建设的认识和理解,更好地开展电子政务工程的总体设计与技术实现,系统科学地规划和实施所在政府部门的电子政务工程。相信本书的出版能够为推进电子政务发展,特别是工程建设提供有益的借鉴和参考。

前言

随着人类进入信息社会,现代行政管理活动范围日益拓展,政务信息量迅速增长,信息化进程逐步加快,政府已成为整个国家乃至世界各种信息流的交汇点和最大的信息处理站,行政管理的环境和对象正变得日趋错综复杂。面对实践中遇到的各种新情况、新问题,各国政府和专家学者通过实践和探索,提出了建设电子政务的创新理念,来应对行政管理实践中无法预知的太多变量和未知数,解决原有的行政管理体系已逐渐显现的难以灵活应对新环境和有效解决新问题的种种困惑,以努力保持各级政府的科学管理,适应新形势和发展生产的客观要求。这就必然要求政府管理始终符合现代条件下政府管理的客观规律,严格遵守科学的管理程序和制度,运用科学的管理方法和手段,以达到科学高效,这就使得应用先进的信息技术辅助行政管理的需求表现得比以往任何时候都更加强烈,以至于到了不应用先进的信息技术就难以维持行政管理先进性和权威性,并有可能阻碍其发展完善的程度。于是,有关充分利用先进的信息技术成果来辅助政府管理,以提高其质量、水平和效率的理论研究和工程实践,就逐渐地被人们所重视,成为推动电子政务建设的内在驱动力。电子政务是指在现代计算机、网络通信等技术支撑下,政府机构日常办公、信息收集与发布、公共管理等事务在数字化、网络化的环境下进行的国家行政管理形式。它包含多方面的内容,例如政府办公自动化、政府部门间的信息共建共享、政府实时信息发布、各级政府间的远程视频会议、公民网上查询政府信息、电子化民意调查和社会经济统计等。电子政务是政府部门利用信息技术实现高效、透明、规范的电子化和网络化的内部办公、协同办公和对外服务的整个过程。电子政务的概念即是指政府机构在其管理和服务职能中运用现代信息技术,实现政府组织结构和 workflows 的重组优化,超越时间、空间和部门分隔的制约,建成一个精简、高效、廉洁、公平的政府运作模式。**因此电子政务的核心是政务,是政务流程的梳理和优化,其核心不在技术。**电子政务的形式之一——政府上网已经成为世界各国政府的一致取向,构建电子政务、应用信息技术为行政管理所用,不仅为辅助政府管理实践提供了有效的管理工具和治理模式,而且为发展和完善行政管理学理论奠定了方法论基础与技术保障。尽管电子政务建设过程并不平坦,也不都是一帆风顺,但是,信息技术对行政管理科学化、民主化、现代化、法制化和信息化发展的巨大作用体现,使电子政务建设已经成为现代政府管理适应时代发展潮流的必然选择,成为行政管理学理论发展的主要动力和重要内容。可以说,电子政务逐步成为完善政府管理手段,开发政府管理资源,提升政府管理能力,带动国家信息化建设,进而增强国家综合实力的必由之路。

电子政务是一种新的管理模式,是互联网革命带来的新的行政实践。它的提出源于1993年9月美国倡导实施的“信息高速公路计划”。1993年,时任美国副总统的戈尔发起了一场名为“国家绩效考察”(National Performance Review)的运动,用以检视美国政府在

管理和提供服务方面所存在的弊端。在这场运动中,电子政务建设被作为一个重要的改革方向提出来。之后,世界各国纷纷提出适合自己国情的信息高速公路计划,也相继提出了建设电子政务的计划。总的来说,各国有关电子政务的计划的重心更多地放在利用信息技术来改造政府的服务方式上。计划包括整合政府各部门的信息资源,实现跨部门的联网办公等内容。各国政府信息化实践证明,推行电子政务,在不断地打破原有的行政体制的稳定与平衡,促使政府管理的发展与变革中,已经显示出了巨大的、不可抗拒的革命性力量,是世界各国政府积极应对信息社会和知识经济挑战的重要举措之一,是大势所趋,并已被普遍提升至国家战略高度。电子政务建设正在深刻地影响并改变着政府管理的图景,并从两个层面影响公共行政的走向:一是政务实施方式的变化,即实现政务信息化;二是公共行政内涵的变化。从目前电子政务的拓展情况和未来的发展趋势看,实施电子政务对行政管理发展的意义不仅仅表现在为管理实践提供先进的工具和实现途径方面,更重要的是它将引发行政价值观、行政环境、行政权力体系以及行政组织结构等一系列深层次的变革。

我国的电子政务起步于 20 世纪 80 年代末期,按照不同时期的发展特点,可以分为四个不同的阶段:办公自动化阶段、“三金工程”阶段、政府上网阶段、电子政务阶段。到 20 世纪 90 年代末期,由于信息网络技术的快速发展和信息基础设施的不断完善,电子政务的发展进入快车道,很快突破了部门和地域限制,向交互性和网络化方向发展。经过近几年的不懈努力,电子政务逐步成为中国信息化的龙头和全国各级政府工作中的重要内容。目前,电子政务开始向政府部门之间、政府与企业、政府与公众之间信息互动的更高层次发展,如专业化的政府服务网站日益增多,服务内容更加丰富,功能也不断增强,互动性得到了很大提高。我国电子政务建设取得了一定的进展,但电子政务建设在不同地区、不同部门发展很不平衡,迄今为止,依然存在着许多问题,阻碍着中国电子政务的建设与发展。

我国电子政务建设是深化改革、扩大开放的必然要求,是加入世界贸易组织的必然要求,是提高国家信息化水平的必然要求,是发展信息产业、拉动内需的必然要求。

(1) 电子政务建设是中国深化改革、扩大开放的必然要求。经过二十多年的改革开放,中国已经发生了很大的变化,人民生活总体上已经进入了小康阶段。在新时期下,对政府的服务和管理都提出了新的要求,政府执政的重点应该放在创造良好的经济社会发展环境上。因此,国民经济和社会发展本身要求政府行政与时俱进。

(2) 电子政务建设是中国加入世界贸易组织(WTO)的必然要求。国务院发展研究中心陈锡文研究员经过研究发现:加入 WTO 真正受到冲击最大的实际上并不是产业,而是政府管理本身,包括对政府管理体制、管理方法、管理机制等的冲击。世界贸易组织要求提高行政的透明度,要求依法行政、高效行政。目前我国的执法机构已经把政府履行对 WTO 的承诺纳入一个执法和监管的范围。因此,加入 WTO 要求政府转变职能客观上也成为中国加快电子政务建设的另外一个非常重要的动力。中国承诺接受 WTO 的国际规则,按国际惯例办事,第一要建立公正、公平、透明的法制体系,法律法规应该透明,上网公布;第二要改变政府的灰色管理和黑箱操作;第三要完善信息披露制度,普遍共享公共信息;第四要提高政府的谈判能力,保护本国的经济利益;第五要精兵简政,降低政府的服务成本;第六要充分利用电子网络,发展电子政务。这是加入世界贸易组织后外部给政府

创造的机遇以及对政府的压力。

(3) 电子政务建设是中国提高国家信息化水平的必然要求。目前中国的国家信息化水平还不够高,存在诸多问题。例如政府网站发展速度相当快,但真正通过网络实现网上办公的网站还较少,开展在线咨询和受理投诉的网站也不多,政府网络建设存在“重网络建设、轻内容服务”的现象。另外,由于网站建设规范标准不一,信息资源无法共享,结果造成了较大的投资浪费。因此,引导电子政务健康发展的客观需要也要求加快推动国家统一的电子政务建设,通过电子政务建设带动其他领域的信息化建设。

(4) 电子政务建设是发展信息产业、拉动内需的必然要求。近几年中国信息产业的发展速度相当快,在国民经济中所占的比重不断上升,在出口中所占的比重也不断上升。从某种意义上讲,信息产业是整个国民经济的一个新的支柱产业。另外,政府通过外包工程,建立比较规范的服务模式,可以扩大内需,拉动经济增长。

电子政务提供的机会是:第一,目前政府在监管方面还存在不少漏洞,利用电子政务这一工具来提高政府在税务、海关等领域中的监管已取得了相当成效。第二,推进政府工作勤政、廉政。电子政务能有效地推进政务工作的公开与透明,有利于“公开、公平、公正”,这将在很大程度上抑制腐败,增加社会对政府的信任,有利于社会的稳定。第三,推行电子政务将有利于改善政府对社会的服务,建立服务型政府,提高中国政府在国际上的开放形象,更好地适应加入 WTO 之后的新形势。通过改善政府对社会的信息公开与增强服务,来提高服务办事效率,使社会满意,进而提高居民的生活质量与社会协调的程度。第四,通过大力发展电子政务,将会带动 IT 产业的发展,带动电子商务,进而拉动国民经济的发展。

党的十六大提出要“大力推进信息化”、“推进电子政务”。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。加强这项工作,对于应对加入世界贸易组织后的挑战,加快政府职能转变,提高行政素质和效率,增强政府监管和服务能力,促进社会监督实施信息化带动工业化发展的战略,具有十分重要的意义。推动信息化和电子政务建设,工程建设的实务也是一个十分重要的问题。为了认真贯彻落实党的十六大精神,进步提高各级干部在推进国民经济和社会信息化建设中的领导水平,强化各级干部运用信息技术与资源的能力,带动整个社会信息化健康、有序的发展,根据《中共中央办公厅、国务院办公厅关于转发〈国家信息化领导小组关于我国电子政务建设指导意见〉的通知》(中办发〔2002〕17号)的精神,组织开展电子政务工程实务的建设和研究工作。

最近国家信息化领导小组在北京召开了全国电子政务工作座谈会。国家信息化领导小组组长温家宝总理在批示中指出:“**加快电子政务建设,推进行政管理体制改革,提高政府工作效率和公共服务水平,为公众参与经济社会活动创造条件。**”

国家信息化领导小组常务副组长黄菊副总理在批示中指出:“**加强电子政务建设,对促进各级政府机构自身改革和建设、增强政府行政管理能力、提高行政运行效率、改进公共服务水平等,都具有重要意义。目前这项工作取得很大进展,成效初步显现。各地区、各部门都要认真贯彻中央关于推进电子政务的方针政策和各项部署,加强协调,扎实工作,积极推进,保障安全,促进电子政务与国民经济和社会事业协调发展。**”

国务院副总理、国家信息化领导小组副组长曾培炎出席了这次座谈会并在大会上作了重要讲话。曾培炎说,改革开放以来特别是“十五”期间,我国电子政务建设取得明显成效。各级党委、人大、政府和政协高度重视并积极推动电子政务的发展,随着信息网络基础设施不断完善,应用系统建设步伐加快,电子政务在加强管理、转变职能、提高效率、方便群众等方面发挥了积极作用。当前,电子政务发展还面临一些体制机制问题,必须引起高度重视,采取有效措施,切实加以解决。

曾培炎指出,要按照全面落实科学发展观的要求,深入贯彻中央关于电子政务建设的一系列决策和部署,努力走出一条有中国特色的电子政务发展道路。“十一五”时期,电子政务建设的主要目标是:到2010年,基本建成覆盖全国的统一的电子政务网络,初步建立信息资源公开和共享机制。政府门户网站成为政府信息公开的重要渠道,50%以上的行政许可项目能够实现在线处理。电子政务要在提高公共服务水平和监管能力、降低行政成本等方面发挥更大的作用。

曾培炎强调,实现上述目标,关键是促进五个转变:一是要从电子政务重建设、轻应用向注重深化应用转变;二是要从信息网络分散建设向资源整合利用转变;三是要从信息系统独立运行向互联互通和资源共享转变;四是要从信息管理偏重自我服务向注重公共服务转变;五是要从信息网站自建自管向发挥社会力量转变。

曾培炎要求,当前和今后一个时期,推进电子政务建设要着力抓好七项工作,一是深化电子政务应用,进一步扩大政务公开的范围和内容,及时准确地发布政务信息。二是推动应用系统互联互通,充分发挥电子政务效能。三是推进信息共享和业务协同,提高电子政务应用水平。四是建立全国统一的电子政务网络,统筹规划,整合资源。五是做好信息安全保障工作,贯彻“积极预防、综合防范”的方针。六是完善法律法规体系,加强人才培养。七是建立有利于电子政务合理建设、科学管理、有效运行及维护的良性运行机制。

曾培炎最后强调,各地区、各部门要深刻认识发展电子政务的重要性和紧迫性,树立全局观念,加强领导,大力协同,精心组织,认真贯彻中央关于电子政务工作的各项部署,促进电子政务健康发展。

“十一五”时期将围绕构建和谐社会的总体要求,大力开发利用信息资源,深入推行电子政务,强化社会管理,改善公共服务,全面提升社会事业各领域信息化水平。通过扎实推进电子政务,围绕提高治国理政能力,统筹协调、合理布局、因地制宜、分步实施。整合政府网络资源,构建统一的电子政务网络,推动部门间信息共享和业务协同。加强基础数据资源、政务信息资源建设。完善重点业务系统,稳步推进经济调节、市场监管、社会管理、公共服务等领域的政务系统建设,提高行政效率,推动政府管理创新。不断完善政府门户网站,推进政务公开,改善公共服务,加快服务型政府建设。

“十一五”时期我国电子政务建设的主要特点包括如下几个方面:

1. 信息化与电子政务工程要进一步以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,全面贯彻落实科学发展观,紧紧围绕全面建设小康社会的战略目标,按照构建社会主义和谐社会和建设创新型国家的要求,坚持从现代化建设全局的高度认识信息化,坚持以改革开放推进信息化,坚持以转变经济增长方式为主线发展信息化,承前启后,突出重点,有计划、分步骤实施国家信息化发展战略,充分发挥后发优势,走中国特色的信息化发展道路,为迈向信息社会奠定坚实的基础。更加强调从实际出发,要突出重点,分类指导,分

层推进,分步实施,注重实效。

2. 按照国家信息化战略方针和国家电子政务总体框架,“十一五”期间,电子政务建设的基本原则是:

- 更加注重统筹规划和资源共享。要充分发挥社会主义制度的优越性,加强领导,深化改革,统筹规划,合理布局。要克服本位主义,打破条块分割,实现互联互通、资源整合。树立信息资源是重要战略资源的观念,以大力开发利用政务信息为重点,不断促进信息资源的共享。

- 更加注重需求主导和实用高效。要以实际需求为主导推进信息化建设。要立足经济实用,避免盲目建设、重复建设和铺张浪费,充分提高资源利用率和投入产出比,走低成本、高效益的信息化发展道路。

- 更加注重自主创新和安全可控。要始终把信息安全摆在信息化发展的突出位置,坚持积极防御、综合防范的方针,以安全保发展,在发展中求安全,以自主创新应对信息安全的新挑战。

- 更加注重为民服务,以解决经济社会发展中的重大问题和广大群众最关心的关键需求为目标,以深化应用为要点,不断促进电子政务与为民服务的紧密融合,使电子政务成为改进政府工作作风、反腐倡廉、释放和缓解群众诉求压力、提高政府运行效率、改善公共服务、传播先进文化的有效途径。

通过电子政务建设,将使广大干部加深对推进信息化和电子政务工作重大战略意义的认识,明确责任,理清建设思路,提高推进电子政务工作的水平和实际应用能力,不断适应信息化与电子政务的需要,为国家整体推进信息化建设和实施电子政务奠定基础。为了做好上述工作,开展培训工作,普及电子政务基本知识,规范电子政务工程建设与管理至关重要。

考虑到当前加快电子政务建设及其实施工作的需要,本书作者能够依靠自己参与一些重点电子政务工程的经验,在各地区、各部门前期工作的基础上,对有关内容进行了汇集和整理,其目的在于推进电子政务建设的实施工作。我认为,电子政务建设的成败,首先在于顶层设计、总体规划和总体方案的科学和正确,同时也在于具体工程的精心设计、精心组织和精心实施,各地区、各部门的实践经验与挫折教训也充分证明了这一点,因此要根据实际情况,研究制定开展电子政务实施的计划和具体方案,并对实施情况尽心考核与评估。这就是本书编者的一点希冀和愿望。我希望本书的出版能有助于我国电子政务工程的组织实施,确保电子政务建设发挥更好的效果。

杜 链

2006年7月

目 录

第 1 章 绪论	(1)
1.1 引言	(1)
1.2 构建我国电子政务总体框架的重要性	(2)
1.3 构建我国电子政务总体框架的指导思想和原则	(3)
1.4 我国电子政务建设总体框架的主要构成	(5)
1.5 落实电子政务的推进措施	(8)
1.6 加强电子政务工程实务的理论研究	(9)
第 2 章 构建我国电子政务总体框架的基本思路	(13)
2.1 我国电子政务建设的总体要求与目标	(14)
2.2 科学地设计我国电子政务建设的总体框架	(15)
2.3 把服务作为我国电子政务建设的主旨	(15)
2.4 把信息资源开发利用作为我国电子政务建设的主线	(16)
2.5 统筹规划,注重资源共享,扎实抓好基础设施建设	(17)
2.6 加强法制建设	(18)
2.7 重视管理体制创新	(19)
第 3 章 各地电子政务建设基本情况	(20)
3.1 概况	(20)
3.1.1 政府门户网站功能有所加强,服务能力得到提升	(20)
3.1.2 业务应用系统建设取得了显著成绩	(21)
3.1.3 部分省区市法规建设力度有所加强	(21)
3.1.4 各地电子政务建设资金投入力度较大	(23)
3.1.5 电子政务工程建设带动了国内信息产业的发展	(23)
3.2 当前我国各地电子政务建设存在的问题与对策	(29)
3.3 当前我国各地电子政务建设的政策建议	(30)
第 4 章 我国电子政务总体框架的基本构成	(32)
4.1 网络平台建设	(32)
4.1.1 网络结构	(32)
4.1.2 建设任务	(33)

4.2	业务系统建设	(34)
4.3	政务信息资源建设	(35)
4.3.1	建设国家政务数据中心	(35)
4.3.2	建设基础政务信息资源库	(35)
4.3.3	各个职能领域的信息资源建设	(36)
4.3.4	部门及地方政务信息资源建设试点工作	(36)
4.4	电子政务安全体系建设	(36)
4.4.1	研究制定安全体系框架	(36)
4.4.2	信息安全基础设施建设	(37)
4.4.3	安全技术和产品开发	(37)
4.4.4	制定电子政务安全标准与规范	(37)
4.5	标准体系建设	(37)
4.5.1	电子政务标准体系的构架	(38)
4.5.2	建设任务	(38)
4.6	培训	(40)
4.7	法规和制度建设	(40)
4.7.1	管理模式	(40)
4.7.2	法制建设	(40)

第5章	电子政务网络平台的建设	(42)
5.1	政务网络建设理念	(42)
5.1.1	重在创新	(42)
5.1.2	服务为本	(43)
5.1.3	聚焦应用	(43)
5.1.4	等级保护	(44)
5.2	政务网络建设进展	(44)
5.2.1	政策导向	(44)
5.2.2	中央各部委政务专网建设现状	(45)
5.2.3	地方政府网络平台现状	(46)
5.2.4	存在的主要问题	(50)
5.3	政务网络平台发展模式	(51)
5.3.1	利用公共电信运营商的传输线路，构建政务网络平台	(51)
5.3.2	采用互联网虚拟专网的方式组建政务网络	(51)
5.3.3	加强与电信运营商的深度合作	(52)
5.4	政务网络平台业务应用	(52)
5.4.1	门户网站建设和管理	(52)
5.4.2	政务信息资源开发和利用	(53)
5.4.3	重要业务应用系统	(53)
5.5	提升政务网络平台管理与服务能力	(54)

5.5.1	完善运维管理机构	(54)
5.5.2	创新管理与服务体制	(55)
5.6	政务网络平台发展趋势	(55)
5.6.1	走向统一和融合	(55)
5.6.2	服务各级政府网站	(56)
5.6.3	重点建设政务信息资源交换中心	(56)
5.6.4	支持政务协同和业务流程优化	(56)
5.7	关于国家电子政务网络所使用的网络地址及域名 系统总体规划的一种设想	(57)
5.7.1	地址规划原则	(57)
5.7.2	国家电子政务网络地址规划的基本思路	(57)
5.7.3	国家电子政务网络域名规划的基本思路	(57)
5.7.4	国家电子政务内网域名服务器设置的构想	(59)
5.7.5	国家电子政务外网域名服务器设置的构想	(59)
5.7.6	国家电子政务网络域名的使用规则	(59)
5.8	国家政务外网一期工程第一阶段概要	(59)
5.8.1	项目总体目标和建设原则	(60)
5.8.2	项目的建设目标和建设规模	(61)
5.8.3	项目的主要技术经济指标	(62)
5.8.4	细化了数据交换中心原型设计	(65)
5.8.5	初步建立了运维机构和服务模式	(70)
第 6 章	电子政务重点应用系统的建设	(74)
6.1	电子政务功能与应用系统的关系	(75)
6.1.1	电子政务的功能概述	(75)
6.1.2	电子政务的功能设置	(76)
6.2	电子政务的应用领域	(79)
6.3	我国电子政务的典型应用	(81)
6.3.1	起步：“三金工程”建设	(81)
6.3.2	发展：系列“金”字工程推出	(82)
6.3.3	“十五”期间启动了一批新的重点工程建设	(85)
第 7 章	加快政务信息资源的开发利用	(88)
7.1	我国信息资源开发利用取得了显著进展	(88)
7.2	我国信息资源开发利用任重道远	(89)
7.3	加快政务信息资源开发与共享，大力促进部门间信息共享和应用	(90)
7.4	以门户网站开发为契机，加快政务信息资源开发、共享与应用的建议	(91)

第 8 章 电子政务安全保障体系的建设	(93)
8.1 背景	(93)
8.1.1 指导思想和建设原则	(93)
8.1.2 目标和策略	(94)
8.1.3 推进措施	(94)
8.2 信息安全风险评估	(94)
8.2.1 信息安全风险评估工作的基本内容和原则	(95)
8.2.2 信息安全风险评估工作的基本要求	(95)
8.3 信息安全等级保护	(95)
8.3.1 概念	(95)
8.3.2 基本方法	(96)
8.3.3 系统分域保护框架	(98)
8.4 网络安全防护体系	(98)
8.4.1 内容	(98)
8.4.2 安全措施	(99)
8.5 应急响应和灾难恢复	(101)
8.5.1 灾难恢复规划的管理	(102)
8.5.2 灾难恢复需求的分析	(102)
8.5.3 灾难恢复策略的制定	(102)
8.5.4 灾难恢复策略的实现	(103)
8.5.5 灾难恢复预案的制定、落实和管理	(104)
8.6 信任体系	(105)
8.6.1 PKI 体系	(105)
8.6.2 国外电子政务 PKI 应用状况	(106)
8.6.3 我国网络信任体系建设的基本任务和存在的问题	(107)
8.6.4 电子签名法的颁布标志着我国网络信任体系建设 纳入了法制化轨道	(108)
8.6.5 统筹规划, 积极推进我国电子政务网络信任体系建设	(108)
8.6.6 建设与形成国家电子政务网络信任体系的基本构想	(109)
8.6.7 电子政务一期工程网络信任体系建设的构想	(110)
8.6.8 国家电子政务外网工程建设网络信任体系的设计实例	(111)
第 9 章 电子政务工程建设与标准化	(116)
9.1 标准化在电子政务建设中的作用	(116)
9.2 我国电子政务标准化的管理机制	(117)
9.3 我国电子政务标准化体系已逐步形成	(118)
9.4 我国电子政务标准化工作取得阶段性成果	(120)

第 10 章 电子政务工程招标文件的编制与招标	(124)
10.1 电子政务工程招投标概述	(124)
10.2 招投标组织与原则	(125)
10.3 招投标工作一般流程	(126)
10.3.1 招标	(127)
10.3.2 投标	(127)
10.3.3 开标	(127)
10.3.4 评标	(128)
10.3.5 定标	(129)
10.4 招标文件的编写	(129)
10.4.1 标书的分类	(129)
10.4.2 编制标书的基本原则	(129)
10.4.3 标书的主要内容	(130)
10.4.4 投标文件格式	(132)
10.5 评标方法的制定	(132)
10.5.1 最低投标报价法	(132)
10.5.2 综合评分法	(134)
第 11 章 我国电子政务发展的法律框架研究	(137)
11.1 国外电子政务的立法现状与特点	(138)
11.1.1 美国电子政务的法律法规	(139)
11.1.2 日本电子政务的法律法规	(139)
11.1.3 国外电子政务立法的一般特点	(140)
11.2 我国电子政务的立法现状与问题	(143)
11.3 切实提高对加快电子政务的法律框架建设的认识	(146)
11.4 研究我国电子政务的法律框架的基本思路	(147)
11.4.1 明确电子政务的基本属性及其法律需求	(148)
11.4.2 电子政务法律框架的逻辑架构	(153)
11.5 我国电子政务法律框架的构建	(154)
11.6 电子政务外包工程项目的法律实务	(156)
附 录 电子政务建设实用文档	(158)
附录一：电子政务项目建议书格式范例	(158)
附录二：电子政务可行性研究报告格式范例	(161)
附录三：电子政务项目初步设计格式范例	(165)
附录四：电子政务项目系统集成招标文件范例	(169)
附录五：电子政务项目系统集成合同条款范例	(181)
附录六：投标文件附件要求格式范例	(186)
附件 1 投标书	(186)

附件 2 开标一览表	(187)
附件 3 投标报价明细表	(188)
附件 4 技术参数偏离表	(189)
附件 5 商务条款偏离表 (格式)	(189)
附件 6 关于投标人为本项目提供货物的资格证明文件	(190)
附件 7 授权书	(194)
附件 8 售后服务承诺书	(194)
附件 9 投标优惠声明	(194)
附录七: 投标文件附件要求的技术方案与要求格式范例	(194)
一、工程描述	(194)
二、主要设备基本要求 (以网络设备为例)	(194)
三、其他设备与软件基本要求	(202)
四、系统集成	(220)
附录八: 电子政务项目有关名词解释	(226)
附录九: 电子政务项目软件项目费用构成	(226)
附录十: 电子政务项目费用取费依据	(227)
附录十一: 电子政务软件项目经费概算	(231)
参考文献	(236)
后 记	(237)

第1章

绪论

1.1 引言

世界经济实践的实践证明,一个国家经济腾飞,综合国力增强,无不是发展科技、重视教育的结果。科技以其巨大的力量改变着世界的现在和未来。因此,近年来许多国家在政府信息化的基础上,积极推进电子政务建设。电子政务已经成为许多国家追求的目标和关注的焦点。

电子政务是指公共管理部门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,在网络上实现组织结构和工作流程的优化重组,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、透明的公共服务。实施电子政务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“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。发展电子政务有利于政府转变职能,提高办事效率;促进信息化建设,为社会公众提供优质服务。

我国电子政务从20世纪80年代发展至今,已经取得了长足进步。根据第十五次互联网研究报告显示,截至2005年初,政府网站数量达到了1万以上,89%以上的地市级政府在网上设立了办事窗口,政府部门的信息化工作取得重大进展,不少部门正在或准备启动本系统的网络建设,一批国家级的重大信息化工程取得阶段性成果。经过多年努力,各级政府部门的计算机信息系统和网络普及率越来越高,内部局域网络的建设速度逐步加快,规模逐步扩大。全国许多地区政府部门建立了办公自动化系统,实现日常办公事务的网络化处理;政府业务上网,向社会公众提供服务效益明显,已有一些政府部门如工商行政管理部门、税务部门等在网开展网上工商、网上税务等公众服务;政府信息上网发布有关政府部门的职能、政策、法规和办事指南等信息,不仅增加了政府工作的透明度,而且提高了政府部门的工作效率。前期的政府信息化建设已经为中国电子政务的全面发展锻炼和储备了大量的人才资源;社会信息化水平迅速提高,网民的年龄结构呈多样化,学历层次有所下降,职业分布越来越广泛;具有自主知识产权的安全保障技术和软件技术,为电子政务的发展提供了安全保障和有效的技术支撑。这一切预示着我国电子政务列车已经

驶出站台开始加速前进。但是必须看到,我国电子政务建设起步较晚,整体上仍处于初始阶段,与世界主要发达国家相比还有很大差距。

推行电子政务是国家信息化工作的重点,是深化行政管理体制改革的重要措施,是支持各级党委、人大、政府、政协、法院、检察院履行职能的有效手段。《中共中央办公厅国务院办公厅关于转发〈国家信息化领导小组关于我国电子政务建设指导意见〉的通知》(中办发〔2002〕17号)(以下简称17号文件)下发以来,经过各地区各部门共同努力,重点业务系统的应用进展顺利,统一电子政务网络不断推进,基础信息库和标准化体系建设开始起步,信息安全保障能力不断增强。但从总体上看,我国电子政务仍处于初级发展阶段,还存在一些亟待解决的问题,主要是:信息资源共享机制尚未建立;建设和应用发展不平衡,应用系统的潜能没有得到充分发挥,公共服务效率低;法律法规和标准化工作滞后,安全保障能力有待进一步提高;电子政务建设、管理、运行体制不完善,创新能力不强。要采取切实有效的措施,认真解决这些问题。“十一五”是承前启后的重要时期,我国电子政务建设将进入以深化应用为显著特征的新的发展阶段。

必须看到,我国电子政务建设中还存在着一些不容忽视的问题:

一是对电子政务的认识还存在误区,对电子政务的重要性和发展趋势缺乏足够认识,把电子政务仅仅当作政府部门的计算机化,没有把传统的政务工具同网络服务结合起来,提供全方位服务,直接影响了电子政务建设的整体推进。要更新观念,充分认识政府管理信息化在我国经济发展中的重要意义,充分认识电子政务对提高国家竞争力的重大作用。

二是在政策方面缺乏整体规划和统一标准,公务人员信息知识和运用信息工作的水平较低,电子政务的立法严重滞后,信息的更新速度慢,根本无法保证广大公众及时、准确地了解政府部门的最新方向,“数字鸿沟”这一世界性问题在我国表现得更加突出。

三是电子政务建设中存在信息共享难、资源整合难、条块协调难、流程规范难等方面的问题。这些问题和困难不能回避,但并非不可逾越。我们必须以积极的态度和实事求是的精神去迎接挑战,理顺关系,克服困难,加快电子政务进程。

四是创新能力不强。我国电子政务建设必须下大力气,攻克难关,有所突破,坚持创新,通过理念创新、体制创新、机制创新、技术创新和集成创新,逐步探索符合我国国情的电子政务建设创新模式。

1.2 构建我国电子政务总体框架的重要性

为了明确我国电子政务的性质和内涵,规划国家电子政务体系的总体结构以及发展战略,提出有效的电子政务建设管理体系,以避免投资建设中的战略性风险,减少电子政务建设中的各种不确定性,更好地发挥电子政务建设的效用,依据国内外的经验和教训,笔者认为,确有必要依据中国国情,在我国电子政务建设实践经验的基础上,通过顶层设计的逐步深化,研究制定我国电子政务体系的总体框架。在此基础上,进一步形成经政府权威部门审定批准的电子政务文件——电子政务总体规划,作为国家电子政务建设的基本依据。

研究确定符合国情的电子政务总体框架,来源于对我国电子政务的性质和内涵的正确