

MyDEC[®] 专业教育机构

信息产业IT职业技术培训指定教材

政务管理与电子应用

EA 实用教程

Electronic Government
Affairs System

本书可作为本科、专科、高职高专院校计算机职业技能教育课程的教学用书

总策划 MyDEC专业教育机构
审 定 信息产业部电子行业职业技能鉴定指导中心
主 编 马万里
副主编 毕 莹 许晓丽



中国青年出版社

中国青年电子出版社

<http://www.21books.com> <http://www.cqchina.com>

信息产业 IT 职业技术培训指定教材

政务管理与电子应用 实用教程

马万里 主 编

许晓丽 毕 莹 副主编



中国青年出版社
中国青年电子出版社

<http://www.21books.com> <http://www.cqchina.com>

本书由中国青年出版社独家出版。未经出版者书面许可，任何单位和个人不得以任何形式复制或传播本书的部分或全部内容。

图书在版编目(CIP)数据

政务管理与电子应用实用教程 / 马万里，许晓丽，毕莹编. —北京：中国青年出版社，2006

ISBN 7-5006-7033-8

I.政... II.①马...②许...③毕... III.电子政务—教材 IV.D035.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 091606 号

书 名：政务管理与电子应用实用教程

主 编：马万里

副 主 编：许晓丽 毕 莹

出版发行：中国青年出版社

地址：北京市东四十二条 21 号 邮政编码：100708

电话：(010) 84015588 传真：(010) 64053266

印 刷：中国农业出版社印刷厂

开 本：787×1092 1/16 **印 张：**23.5

版 次：2006 年 9 月北京第 1 版

印 次：2006 年 9 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 7-5006-7033-8/TP·599

定 价：36.00 元

政务管理与电子应用实用教程编委会名单

主 任：王耀光

副 主 任：李雅玲 蒋红兵 周明

主 编：马万里

副 主 编：许晓丽 毕 莹

委 员：曹 丽 祝 丹 王 乾 迟呈英

李良俊 丛迎九 张会平 邓文新

刘 镇 王 虹 张 伟 郭 明

杨振宇 折如义 谭 军 时秀波

张润梅 李贺江 邱伟江 孙振华

黄伟文 梁 凯

前 言

随着国际信息高速公路计划的实施和国家信息技术基础设施建设速度的加快,计算机和网络技术已广泛应用于国民经济的各个领域。计算机和网络技术的迅猛发展迅速推动了党政管理工作的信息化进程。现代化的管理模式令人耳目一新,大大提高了办公效率和管理水平。

电子政务是指公共管理组织在政务活动中,全面应用现代信息技术、网络技术以及办公自动化技术等进行办公、管理和为社会提供各种公共服务的一种管理方式,它是以互联网为核心的信息技术在政府管理与服务中的深层次应用的背景下出现的。它的实施对转变政府职能、改进政府作风、提高政府工作效率、节约政府管理成本及提升政府服务能力等方面都起着直接的推动作用,对我国各级政府来说,加入电子政务的推广与应用无疑具有更加紧迫的现实意义和实际价值。

随着我国加入 WTO,政府部门正经历着与国际接轨的重大变革,这也是我国电子政务发展的一个新的契机。许多从事政府部门信息化或试图了解电子政务的人对电子政务是管理问题还是技术问题一直是争论不休。实际上,电子政务既是管理问题,也是技术问题,而且是管理和技术的有机结合。两者不可分离和偏废,因此让管理人员了解实现管理目标的技术手段;让技术人员了解技术手段所能达到的管理目标,才是信息时代对国家公务人员提出的信息素质的基本要求。

本书是从技术和管理结合的角度出发,讲解了电子政务的基本理论和关键技术,力求做到既能让管理人员了解信息技术在电子政府中的支撑和拉动作用;又能让技术人员领会管理思想对电子政务的驱动和激发作用。

本书为信息产业 IT 职业技术培训指定教材,重点面向所有参加信息产业 IT 职业技术培训的人员,同时也适合大中专院校相关专业师生以及对电子政务应用技能有不同程度培训需求的人员阅读学习。

参加本书编写的有:王常吉、文东海、徐津、徐永俊、刘子威、樊凯、董洪峰、刘锦源、刘在强、姜中华、杨建红、王庆华、乔磊、刘巍、张硕等。由于时间仓促加之水平有限,书中难免会有差错及不足之处,敬请广大专家和读者给予批评指正。

最后,祝广大读者学有所成、学习愉快!

编 者

2006年7月

目 录

第1章 电子政务概述

1.1 政务概述	1
1.1.1 政府组织	1
1.1.2 政府职能	2
1.1.3 国家税收和政府采购	3
1.1.4 政府绩效	4
1.2 电子政务	5
1.2.1 电子政务概念	5
1.2.2 电子政务分类	7
1.2.3 电子政务特点	11
1.2.4 电子政务实施意义	12
1.3 电子政务兴起的背景	16
1.3.1 信息技术的发展	17
1.3.2 社会信息化要求改变政府的治理方式	17
1.3.3 电子政务是信息社会对政府治理的要求	18
1.3.4 市场利益促进电子政务快速发展	18
1.4 电子政务建设	19
1.4.1 电子政务建设指导思想和实施原则	19
1.4.2 我国电子政务建设主要目标和任务	20
1.4.3 加快电子政务建设主要措施	21
1.4.4 电子政务实施的关键	22
1.4.5 电子政务建设主要内容	24
1.5 电子政务发展概况	25
1.5.1 电子政务发展过程	25
1.5.2 国外电子政务发展概况与评析	26
1.5.3 我国电子政务发展概况	31
1.5.4 我国电子政务面临的问题	34
1.5.5 我国电子政务发展相应的对策	37
1.6 电子政务发展对政府管理的影响	41
1.6.1 政府管理在电子政务发展中面临	

挑战

1.6.2 政府管理理念的改变	42
1.6.3 政府组织结构的变化	43
1.6.4 权力结构调整	43
1.6.5 政府职能转变	44
1.6.6 电子政务对公务人员的影响	45
1.7 电子政务对社会变革的影响	46
1.7.1 电子政务对经济发展的影响	46
1.7.2 电子政务对社会组织和个人 的影响	48
1.8 小结	50
1.9 习题	51

第2章 电子政务与办公自动化

2.1 办公自动化系统概述	52
2.1.1 办公自动化系统的定义与原理	52
2.1.2 办公自动化系统的发展	55
2.1.3 办公自动化系统的基本功能	56
2.1.4 办公自动化系统的开发实施	59
2.2 电子政务与办公自动化	60
2.2.1 电子政务与办公自动化系统 的区别与联系	60
2.2.2 电子政务中办公自动化系统 的建设	61
2.3 常用办公软件	65
2.3.1 字处理软件 MS Word	66
2.3.2 幻灯片制作软件 MS PowerPoint	75
2.3.3 电子表格软件 MS Excel	81
2.3.4 数据库软件 MS Access	87
2.3.5 办公自动化系统的使用	94
2.4 小结	97
2.5 习题	97
第3章 电子政务环境下的政府管理	
3.1 政府管理的特点与电子政务	98
3.1.1 开放性与电子政务	98

3.1.2 网状性与电子政务	99	4.4.1 电子商务税收征管	165
3.1.3 内部管理规范性与电子政务	101	4.4.2 网上税务管理平台	168
3.1.4 政府管理过程性与电子政务	101	4.4.3 网上报税业务流程	169
3.2 电子政务信息采集与存储	102	4.5 电子商务与电子政务的关系	170
3.2.1 电子政务信息采集原则	102	4.5.1 电子商务对政府的益处	170
3.2.2 电子政务信息源	103	4.5.2 电子政务对企业的益处	171
3.2.3 电子政务信息采集途径	106	4.5.3 共同实现电子政务和电子商务 的益处	172
3.2.4 电子政务信息采集方法	108	4.5.4 电子政务与电子商务接口	174
3.2.5 电子政务信息存储方法	114	4.5.5 电子政务对电子商务的保障和 促进	176
3.3 电子政务环境下的政府内部管理	117	4.6 政府对电子商务的管理	179
3.3.1 电子政务环境下的人力资源 管理	117	4.6.1 电子政务下的财政管理	179
3.3.2 电子政务环境下的档案管理	123	4.6.2 电子政务下金融管理	180
3.3.3 电子政务环境下的办公管理	126	4.6.3 电子政务下的审计管理	182
3.3.4 电子政务环境下的政府财务 管理	129	4.6.4 电子政务下的税收管理	185
3.4 政府的网络服务	132	4.6.5 电子政务下的海关管理	188
3.4.1 政府的互联网服务	132	4.6.6 电子政务下的工商行政管理	190
3.4.2 政务网站建设原则	133	4.7 小结	191
3.4.3 网页制作工具介绍 FrontPage	135	4.8 习题	192
3.4.4 政府网上业务的发展趋势	140	第5章 计算机系统与网络基础知识及应用	
3.5 电子政务时代的公务员	142	5.1 计算机系统基础知识	193
3.6 小结	143	5.1.1 计算机系统的基本组成及工作 原理	193
3.7 习题	143	5.1.2 Windows XP 操作系统介绍	199
第4章 电子政务与电子商务		5.1.3 Linux 操作系统介绍	201
4.1 电子商务	144	5.2 计算机网络基础知识	206
4.1.1 电子商务的概念	145	5.2.1 网络基本概念	206
4.1.2 电子商务的发展	145	5.2.2 局域网	207
4.1.3 电子商务的特点及分类	147	5.2.3 广域网	209
4.1.4 电子商务的一般框架	152	5.3 Internet 基础知识	211
4.2 政府网上采购	153	5.3.1 Internet 的历史和发展	211
4.2.1 政府采购制度	153	5.3.2 Internet 常见概念	212
4.2.2 政府采购制度的保障	155	5.3.3 Internet 的工作原理	216
4.3 网上政府的商务活动	157	5.3.4 Internet 提供的主要服务	216
4.3.1 电子商务支付机制	157	5.4 超文本标记语言 HTML	217
4.3.2 商务网站的利用	162	5.4.1 HTML 简介	217
4.3.3 政务网上经贸信息服务	164	5.4.2 HTML 标记语法和文档结构	218
4.4 网上税务	165		

5.4.3 HTML 的不足	220	6.4.5 访问控制	284
5.5 电子政务规范语言	220	6.4.6 数字签名	285
5.5.1 XML 简介	220	6.5 电子政务安全防范系统	287
5.5.2 XML 有关术语	221	6.5.1 病毒防御	287
5.5.3 XML 与 HTML 比较	223	6.5.2 防火墙	294
5.5.4 XML 的优点	223	6.5.3 入侵检测系统	299
5.5.5 中国电子政务规范语言 cngXML	224	6.6 电子政务安全基础设施	301
5.6 常见的网络应用	226	6.6.1 公钥基础设施 PKI	302
5.6.1 WWW 的使用	226	6.6.2 授权管理基础设施 PMI	307
5.6.2 FTP 的使用 (文件传输)	229	6.6.3 电子政务安全法规建设	311
5.6.3 Telnet 的使用 (远程登录)	232	6.6.4 电子政务安全标准建设	314
5.6.4 Foxmail 的使用 (收发邮件)	235	6.7 小结	314
5.6.5 BBS 的使用	242	6.8 习题	315
5.6.6 网络传真的使用	243	第 7 章 电子政务典型应用系统	
5.6.7 NetMeeting 的使用	246	7.1 城市空间信息整合服务平台	316
5.6.8 IP 电话的使用	249	7.1.1 城市空间信息整合需求	316
5.7 小结	252	7.1.2 GIS 技术发展简介	317
5.8 习题	253	7.1.3 GPS 技术简介	318
第 6 章 电子政务信息安全		7.1.4 WebGIS 简介	319
6.1 电子政务系统安全问题	254	7.1.5 城市空间信息整合服务平台 体系结构	321
6.1.1 电子政务安全需求	255	7.2 社会医疗保险系统	323
6.1.2 电子政务安全重要性	260	7.2.1 业务综述	323
6.1.3 电子政务信息系统安全策略	260	7.2.2 功能需求	324
6.2 电子政务安全运行管理体系	263	7.2.3 网络结构	325
6.2.1 电子政务安全行政管理	263	7.2.4 社保中心分系统	326
6.2.2 电子政务安全技术管理	264	7.2.5 医保中心分系统	327
6.2.3 电子政务安全风险管埋	266	7.2.6 医院端分系统	328
6.3 信息安全社会服务体系	266	7.3 紧急救助系统	329
6.3.1 信息安全管理服务	266	7.3.1 系统概述	329
6.3.2 信息安全测评认证	266	7.3.2 呼叫中心技术简介	330
6.3.3 信息系统安全应急响应服务	267	7.3.3 数字集群通信技术简介	332
6.3.4 信息安全教育培训	268	7.3.4 紧急救助系统功能实现	334
6.4 电子政务安全核心技术	269	7.4 城市应急联动系统	335
6.4.1 数据加密	269	7.4.1 需求概述	335
6.4.2 信息隐藏	277	7.4.2 突发事件应对有关方法	336
6.4.3 身份认证	281	7.4.3 应急指挥有关方法	338
6.4.4 消息认证	283	7.4.4 系统体系结构	340

7.5 小结	341	8.2.2 国内电子政务法律法规发展 状况	347
7.6 习题	341	8.3 我国电子政务相关法律介绍	350
第8章 电子政务的法律法规		8.3.1 计算机信息系统的安全与保密	350
8.1 电子政务信息环境相关法律	342	8.3.2 互联网的安全与保密	357
8.1.1 信息法律与电子政务	342	8.3.3 保密密码与设备的管理	362
8.1.2 电子政务与信息法律的作用 关系	344	8.3.4 电子签名法	364
8.2 电子政务法律法规发展状况	345	8.4 小结	368
8.2.1 国外电子政务法律法规发展 状况	345	8.5 习题	368

第1章 电子政务概述

本章重点:

- 电子政务的概念及分类
- 电子政务建设的必然趋势
- 电子政务的实施原则和实施关键
- 我国发展电子政务面临的问题及对策
- 电子政务对政府管理的影响

本章介绍了传统政务下政府的组织、政府的职能、国家税收、政府采购以及政府的绩效。在此基础上介绍了电子政务的基本概念，电子政务兴起的原因，电子政务的建设及电子政务的发展。在理解了电子政务的相关概念之后，阐述了电子政务对政府管理，社会经济发展，电子政务对社会组织与个人等各方面的影响。

1.1 政务概述

1.1.1 政府组织

关于政府的定义，从广义上来说覆盖了所有的国家机构，即立法、司法和行政机构的总和。而狭义的政府则仅包括国家权力的执行机关，在我国分为中央人民政府、地方各级人民政府、以及按“一国两制”构想设立的特别行政区政府（香港、澳门特别行政区）。

各级政府的内部按照分工协作关系，又划分为不同的部门或机构：

- 首脑机构。是一级政府中领导统辖全局的最高决策中枢，其主要任务是制定方针政策，进行长远规划，统一领导、监督和协调其他机构的工作。
- 职能机构。在首脑机构的直接领导下，组织和管理某一专门行政事务的部门或机构，负责执行本级政府首脑机构和上级主管部门的决策，向上级机关汇报现状，提出意见和建议，指导业务相同的下属机构。政府的级别不同，其职能机构的名称亦各异，如国务院的职能机构大多称之为“部”，而相应的省级机构一般称为“厅/局”。
- 办公机构。是协助政府首脑机构进行综合协调并办理日常事务的机构，负责处理内部的日常事务和沟通首脑机构与职能机构之间的关系，在我国各级政府内一般称为“办公厅”或“办公室”。
- 直属机构。政府内部负责某一专业性业务的机构，如我国国务院下设的国家税务总局、海关总署等直属机构。
- 派出机构。是政府在辖区内部或外部所设立的代表机构，其职能一般较为单一，其权力是派出机构的延伸，如外交部派驻国外的领事馆、省级政府派驻其他省份

的办事处等。

- 咨询参谋机构。负责为政府出谋划策、提供咨询建议，在我国多表现为政府直属的政策研究室、发展研究所等。

政府各机构内部按专业的不同，又划分出不同的“局”、“处”、“室”、“科”、“股”等单位，从而形成了部门内部紧密的管理体系。

为便于公务的管理和执行，不同层次政府的各机构、部门之间，按照职能目标原则、完整统一原则、精干高效原则和适应发展原则，建立行政组织结构、章程，形成了复杂的横向、纵向的领导和指导关系，主要表现为如下的几种方式：

- 直线式。以中央政府为核心，统一指挥、逐级控制，各级首脑机构的主管人员对所属的一切事务全面负责。这种组织结构多适合于政务比较单一、内部分工简单、程序化较强和管理层次较低的组织。
- 职能式。在政府首脑的统一领导下，各部门在其业务范围内有权向下级发布指示和命令。这种组织结构虽然能够适应日趋细致的社会分工和管理日益复杂的生产技术，但却存在“政出多门”、管理重叠等缺点。
- 直线职能式。综合了直线式和职能式的优点，职能部门在政府首脑的授权下可向下级发布命令和指示，同时对首脑机构的决策和指示提供参谋意见。
- 矩阵式。在这种组织方式中，为完成重大任务而设置了一系列纵向的项目管理体系，如我国的防汛、SARS、禽流感指挥部等，这个体系与横向的职能部门形成一个交叉和重叠的矩阵。其优点是便于协调各职能部门的关系，有利于资源的优化利用；缺点是增加了管理的复杂性。

各级政府的部门和机构，按其职能设置必要的岗位。一般包括主管一名，根据情况设置副主管一到多名，公务员若干。主管全面负责本部门的事务和管理，副主管的职责包括多项：其一是参与主管主持的重大问题的讨论与决策，其二是协助主管管理某一方面的事务，其三是当主管离岗时，代行主管职责。

1.1.2 政府职能

政府是与国家立法机关、司法机关相区别的国家行政机关，是最主要的行政组织或公共行政组织。政府职能是指国家行政机关根据经济建设和社会发展的需要，在行使行政权利的过程中所承担的职责和功能。

政府职能并不完全等同于公共行政职能。一方面公共行政的职能并不是完全由政府履行的，甚至不是完全由国家公共组织来履行，现代的发达国家越来越多地将一部分社会公共事务由私人管理，而且所占比重越来越大，像铁路、交通运输、民航、银行、医院等等明显地关系到国计民生的行业或领域都是由私人管理经营的；另一方面，政府是构成国家政权的政治实体，它还具有重要的政府职能，甚至在某些情况下，还具有一定程度的立法职能或司法职能。

政府的属性决定了政府的基本职能，政府职能的特性决定了政府具体职能。依据政府的阶级性和社会性，政府具有阶级统治和社会管理两种基本职能，这是与国家职能、国家公共组织职能直接联系在一起的。在现代社会，这两种基本职能互相渗透，政府的阶级统治职能已经包含某些社会管理职能，社会管理职能中也包含了某些阶级统治职能的内容。

不仅如此,政府这两种基本职能是发展变化的,是有主次之分的,社会发展的总趋势是:社会管理职能占有越来越重要,越来越突出的地位。

政府职能包括对外和对内职能。对外职能的总体要求是维护国家主权、领土的完整和统一,抵御、反对外来侵略干涉,加强各国间友好关系和交流。政府的对外职能具体可分为下列两种:

- 防卫职能。国家安全和国际事务管理、保卫国家安全、巩固国防是政府对外职能的主要方面。重要职责之一是维护国家的独立主权和领土完整,采取各种具体措施和具体行动加强国防科技研究和国防建设事业的发展及全国武装力量的领导和建设,维护国家的机密和安全,反对外来的侵略和颠覆,巩固国防、守卫边疆,保证国家利益不受侵犯。
- 外交职能。外交事务管理,其中一项主要事务是具体处理国际关系,国际交流及履行国际义务等方面的工作。

政府的对内职能大体可分为下列5种:

- 军事职能。军事事务和管理的职能,包括与全国武装力量的建立,维持管理、布防、调动、活动有关的一切事务。
- 治安职能。监察和公安事务管理的职能指挥等,包括司法行政、公安、监察等方面的工作,它们的作用和影响涉及公共事务管理的所有领域。
- 经济职能。经济事务管理的职能,涉及与生产、流通、交通等社会生产过程中的各个环节有关的经济活动和管理活动。
- 文教职能。文教事务管理的职能,涉及科技、教育、文化、卫生、体育、广播、电视、出版等各个方面,经济事务的管理和文教事务管理是人类社会和人类文明发展的两大支柱。前者主要涉及物质文明的进步和发展,后者则主要涉及精神文明的进步和发展,两者是相辅相成的,互相促进的。
- 保障职能。社会保障和社会福利事务管理的职能,建立一定的社会保障和社会福利制度是政府的重要职责之一。社会保障和福利制度一般包括退休、失业、职业伤害等各种社会保险制度、工作时间和休假制度、就业和劳动条件、环保制度、退休制度、社会救助制度、社会优抚制度、劳动报酬和社会福利制度等等。

1.1.3 国家税收和政府采购

财务行政是政府的一项重要职能,负责为国家聚财、理财、用财,对国家财政收支和分配进行组织、调配、控制和监督。国家以编制、审批财政预算的方式确定年度的财政收支计划,以年度结算的方法对预算的执行情况进行综合的反映、体现和考核。为了保证财政预算、结算及其执行过程中的严肃性、准确性、合理性,政府审计部门负责对有关环节进行检查、审核和监督管理。

税收是国家财政收入的主要来源,是政府运用国家权利强制向公民和法人无偿征收的实物或货币,以筹集满足社会公共需要的资金和政府机关运作的经费。目前我国实行的是国际上流行的“分税制”,分设国家与地方两套税收和管理机构,中央税和共享税由国家税务机关负责征收,地方税由地方税务机构负责征收。

税收具有强制性、无偿性和固定性的特征,国家以税收制度规范政府的税收活动和行

为，税收制度的主要构成要素包括：

- 纳税人。税法规定的直接负有纳税义务的人，法律上称为课税主体，包括自然人和法人两种类型。
- 征税对象。也称为课税对象，税法规定征税的目的物。
- 税率。纳税额与征税对象之间的比例。
- 纳税环节。确定商品在生产、流通、消费过程中缴纳税款的环节，既可以在一个环节征税，也可以在两个或多个环节上征税。
- 纳税期限。纳税人向国家缴纳税款的最后时间期限。
- 减税和免税。规定减、免税的条件或环境。
- 法律责任。对不履行纳税义务或违反税法的纳税人，规定其应承担的法律责任。

随着改革的不断深入，税收越来越成为国家财政收入的最主要来源，然而在国家财政预算的框架内，财政支出却种类繁多，包括基本建设支出、国有企业改造支出、科技教育支出、国防费用、行政管理费用等等。政府对财政资金使用的过程中，政府采购行为及其规范受到了国家、WTO 等国际组织的普遍重视。

政府采购是政府为实现其职能、为公共利益而使用公共资金获得货物、工程和服务的行为，是市场经济条件下国家对公共资金进行管理和使用的重要手段。财务行政的“取之于民、用之于民”的宗旨决定了政府采购过程具有非营利性、公开性和政策性的特征，政府采购行为包括以下关键要素：

- 采购机关。为了保证政府采购行为的专业性、技术性和合法性，目前我国在各级政府正逐步建立集中的采购机关，实施统一采购。
- 供应商。向采购方提供货物、服务或工程的法人、组织或个人，包括国内供应商和国外供应商两种类型。
- 采购目标。保障政府采购的经济性、有效性和时效性，以最有利的价格在规定的时间内获得质量合乎要求的货物、服务或工程。
- 采购方式。包括公开招标、邀请招标、竞争性谈判、询价、单一采购等多种方式，对于大型的重要政府采购项目，国际上普遍采用公开招标的方法。
- 采购过程管理。包括采购合同管理、变更管理、验收管理、使用维护管理等多种管理活动。
- 采购监督及法律责任。政府采购应体现公开、公正、透明和公平竞争的原则，各方面当事人及其行为均应接受国家财政部门、审计部门以及司法部门的检查、监督与评判，对于弄虚作假、以次充好、相互串通、中饱私囊等不正当或违法行为，给采购机关或供应商造成损失的，应承担经济、行政、纪律或法律责任。

1.1.4 政府绩效

绩效即成绩、成效。政府绩效是政府在进行公共管理和提供公共服务的过程中所取得的业绩、成就和影响等。它不单纯是一个政绩层面的概念，还包括政府成本、政府效率、政治稳定、社会进步、发展预期的含义在内。

政府绩效主要包括 3 个方面：

- 经济绩效。经济绩效表现在经济持续发展上，国民经济不仅仅在量上扩张，而且

在结构合理的前提下有质的提升,良好的经济绩效还包括经济可持续发展程度较高、政府能供应推进经济与社会协调发展的宏观经济政策。

- 社会绩效。社会绩效是经济发展基础上的社会全面进步,社会全面进步内涵丰富:包括人们的生活水平和生活质量的普遍改善和提高;社会公共产品供应及时到位,社会治安状况良好,人们安居乐业;生活和谐有序,社会群体、民族之间和谐协调,没有明显的对抗和尖锐的冲突。
- 政治绩效。在市场经济条件下,政治绩效最经常的表现是制度安排和制度创新。市场经济的游戏规则和社会秩序的供应是一种政府制度安排,是政府核心能力之一,政府制度安排的能力越强,政治绩效就越容易体现。

政府绩效体系中,经济绩效是政府绩效的主要内涵和外表现,在整个体系中发挥着基础作用。没有经济绩效,社会绩效和政治绩效就会缺乏物质基础和物质支撑,社会绩效和政治绩效也不会长久持续。社会绩效是政府绩效体系中的价值目标,没有社会绩效,经济绩效就没有实现的意义和价值,政治绩效会失去社会基础。政治绩效是整个政府绩效的中枢和核心,实现经济绩效和社会绩效需要政治绩效作为法律和制度的保证和保障。

政府绩效体现在政府行政管理每一个层面和领域,既不是政府短期投入的回报,也不是政府终端产品的累积,而应该是较长时期经济发展、社会进步、政治文明的总成果。

政府绩效不仅包括经济、社会、政治三个具体方面,还分为微观、宏观两个层面。

宏观层面的政府绩效以特定的政府为关注对象,涉及整个政府活动的成绩和效果,具体体现为政治的民主与稳定,经济的健康稳定发展,人们生活水平和生活质量的持续提高,社会公正与公平、国家安全和秩序的改善。宏观层面政府绩效取决于政府管理活动的各个主要方面,包括政府素质、政府能力、政府职能、政府行为方式、政府决策的质量等等。

政府在微观层面的绩效由个人绩效和组织绩效构成。个人绩效包括个人的工作表现、工作成绩、工作态度,以及专业知识、熟练程度。组织绩效是以特定的政府机构或公共部门为关注对象,体现为这些单位的工作成就或效果,具体以效率、效益、服务质量等来衡量。目前,具体评估指标的可度量性、最为有效和具有可操作性的还是政府微观层面的绩效评估,各国所开展的也都是这方面的评估(如对政府经济职能部门或具体经济政策的评估、政府公务员的业绩评估等)。

1.2 电子政务

1.2.1 电子政务概念

随着电子政务浪潮的蓬勃兴起,越来越多的政府认识到只有接受全新信息技术和管理理念的洗礼,才能在全球经济一体化逐步形成的今天有所作为。而如何根据实际情况引入电子政务,实现传统计划经济向信息经济时代的政府转型,成为所有政府目前面临的一个首要问题。

电子政务是借助电子信息技术而进行的政务活动。由于电子政务是电子信息技术与政

务活动的交集，所以它的内涵和外延在很大程度上取决于我们对于电子信息技术和政务活动所下的定义。

政务有广义和狭义之分，广义政务泛指各类行政管理活动，而狭义政务则专门指政府部门的和管理和服务活动。目前大家在探讨电子政务建设的时候，主要是指政府部门的信息化建设，实际上党委、人大、政协、军队系统和企事业单位等同样有一定的行政管理活动，而且这些活动同样可以借助电子信息技术来进行。所以，电子信息技术在公共管理中的应用，实际上要远远超出政府系统的范围。

为了避免同狭义电子政务概念产生冲突，我们把这些新的交集分别命名为电子党务、电子政协、电子人大等。利用先进的信息技术来提高办公效率，并不是政府部门的专利。我们在密切注视政府系统信息化建设的时候，还应当关注信息技术在其他管理领域更为广泛的应用。广义电子政务与狭义电子政务之间的关系，如图 1-1 所示。



图 1-1 广义电子政务与狭义电子政务的关系

本书中我们将采用狭义的政务概念，政务专门指政府部门的和管理和服务活动。电子政务的直接含义就是政府机构运用现代网络通讯与计算机技术，将其内部和外部的管理和服

务职能通过精简、优化、整合、重组后到网上实现，打破时间、空间以及部门分隔的制约，为社会公众以及自身提供一体化的高效、优质、廉洁的管理和服务。

在实施稳定、健康地发展社会经济目标的过程中，政府的作用是建立健全法制法规、对经济运行进行宏观调控、对社会发展提供保障，政务活动的核心是为社会发展和经济建设提供服务。电子政务的目标应该是政府向社会提供服务过程中的“手段”上的保障，电子政务是一种“以电子为手段、以服务为核心”的活动。并非所有的电子信息技术与政务活动相结合，都能被称为电子政务。例如，政府部门通过传真/电话来传递信息，就不能算是电子政务。传真/电话在这里只是一个传递信息的途径和手段，而不能对政务活动的内容和开展方式产生根本性的影响。

电子政务真正作为一个独立的概念出现，是在计算机网络技术相对成熟和普及之后。只有在网络技术出现之后，大量政务信息的实时共享和双向交流在技术上才成为可能，从而使传统的政务开展方式发生根本性的改变。从这个意义上说，电子政务的物质基础是计算机网络技术。

从政府政务活动的特点出发，电子政务的服务对象是以国内的企业、公众为主，但在对外开放的条件下，电子政务的服务对象还应面向全球。电子政务的服务内容是涉及有关政策信息的发布与咨询、面向公众提供的管理和服

实施电子政务可以转变政府部门的工作模式,提高办公效率,加强监督功能,改变政府在公众心目中的形象等。

1.2.2 电子政务分类

根据电子政务的目标及其服务对象的不同,一般将其分为4个类别:政府间电子政务(Government-Government, G2G)、政府对企业电子政务(Government-Business, G2B)、政府对公民电子政务(Government-Citizen, G2C)以及政府与政府公务员电子政务(Government-Employee, G2E)。

1. 政府间电子政务

政府间电子政务是上下级政府、不同地方政府、不同政府部门之间的电子政务。政府间电子政务主要包括以下内容:

(1) 电子法规政策系统

颁布和实施各项政策法规是各级政府部门的一项重要工作,由于政策法规的牵涉面广、信息量大、时效性强,制定、发布、执行各种政策法规历来是政务活动的重要内容。

通过电子化方式传递不同政府部门的各项法律、法规、规章、行政命令和政策规范,使所有政府机关和工作人员真正做到有法可依,有法必依,具有十分明显的速度和管理成本优势,既可做到政务公开,又可实现政府公务人员和老百姓之间“信息对称”。

目前,众多政府机构的网站都开设了不同形式的政策、法规的宣传窗口,起到了较好的作用。

(2) 电子公文系统

公文处理是政府部门的基本职能,传统的公文处理方式是依靠纸张作为载体,借助盖章、签字等形式实现公文的传递与处理。这种公文处理方式不但浪费资源,而且因为周期长、效率低,常常会出现因公文“长途旅行”而影响政府决策的效率。

电子公文系统借助网络技术的应用,使传统的政府间的报告、请示、批复、公告、通知、通报等在保证信息安全的前提下通过数字化的方式在不同的政府部门间实现瞬时传递,大大提高了公文处理的效率,彻底改变传统的、司空见惯的“公文长途旅行”现象。

(3) 电子司法档案系统

长期以来,公安机关破案难、司法机关执法难的问题一直没有得到很好的解决。一方面是因为我国目前还没有建立起全国统一、完整的档案管理系统,给执法带来一定的难度(如有关公民个人和企业的信用管理系统基本还是一个空白);另一方面,不同地区、不同政府机构缺乏实时、有效的信息沟通也是一个重要的原因。

通过电子化的手段,在政府司法机关之间共享司法信息(如公安机关的刑事犯罪记录、审判机关的审判案例、检察机关检察案例等),必将会大大促进司法工作的开展,在改善司法工作效率的同时,对提高司法工作人员的能力和水平也将大有裨益。

(4) 电子财政管理系统

分配和使用财政资金、实现政府不同部门之间的资金流转以及对财政资金使用的监控是政府管理的重要内容,也是政府财政、审计等部门的基本工作。传统的财务管理系统因为财务信息的封闭和独立给政府的财务管理带来了一定的难度,也为滋生腐败提供了条件。

建立在网络基础上的电子财务管理系统可以向政府主管部门、审计部门和相关机构提供分级分部门、分时段的政府财政预算及其执行情况报告,从明细到汇总的财政收入、开支、拨付款数据以及相关的文字说明和图表,便于有关领导和部门及时掌握和监控财政状况,将使政府的财务管理工作水平跃上一个新台阶。

(5) 电子办公系统

通过电子网络完成机关工作人员一般性重复工作,节约时间和费用,提高工作效率(如工作人员通过网络申请出差、请假、文件复制、使用办公设施和设备、下载政府机关经常使用的各种表格,报销出差费用等)。

(6) 电子培训系统

加入 WTO 给我国政府管理工作带来了前所未有的挑战,如何尽快提高政府管理水平,实现与国际接轨已成为各级政府领导的一个紧迫问题。提高政府管理水平的关键在于政府公务员水平的提高,而提高公务员水平的根本途径必须通过各种形式的培训来实现。

长期以来,我国的各级政府管理部门对员工培训的重视程度明显不足,一方面是因为经费有限,另一方面是因为传统的培训必须要求员工在同一时间、集中在同一地点进行,对日常工作的影响大,而且组织培训有较大的困难。

应用网络技术实现电子化培训克服了传统培训的缺点,既大大降低了培训的成本,又提高了培训的针对性和灵活性。电子化培训借助网络交互的方式帮助员工通过网络随时随地注册,参加各类培训课程、接受培训、参加考试等,这将会给政府管理人员的学习与进修提供一条理想的通道。

(7) 业绩评价系统

利用网络技术构建业绩考评体系,既可以对业绩考评的各项指标进行量化考核,又可通过网络实现远程考评,与此同时还可实现员工之间的横向比较以及不同时期的纵向比较,使考评方式更加科学、公平与公正。网络业绩考评系统可按照设定的任务目标、工作标准和完成情况对政府各部门以及每一个公务员的业绩进行科学的测量和公正的评估,以达到良好的激励与约束的效果。

2. 政府对企业电子政务

政府对企业电子政务是指政府通过电子网络系统进行电子采购与招标,精简管理业务流程,提高办事效率,快捷迅速地为企业提供各种信息服务,减轻企业负担,促进企业发展。政府对企业电子政务主要包括以下内容:

(1) 电子采购与招标

政府采购是一项牵涉面十分广泛的系统工程,利用电子采购和电子招投标系统,对提高政府采购的效率和透明度,树立政府公开、公正、公平的形象,促进国民经济的发展起着十分重要的作用。政府电子采购主要是通过向全球范围发布政府采购商品和服务的各种信息,为国内外企业提供平等的机会,特别是广大中小企业可以借此参与政府采购,可赢得更多发展机会。

电子招投标系统在一些政府大型工程建设方面已有了很多的应用。对减少徇私舞弊和暗箱操作有着重要意义,同时还可减少政府和企业的招投标成本,缩短招投标时间。

政府电子采购对杜绝传统政府采购中的腐败行为同样具有重要的意义,电子采购使原