



iCourse · 教材

国家精品资源共享课教材

电子政务

徐晓林 杨兰蓉 编著

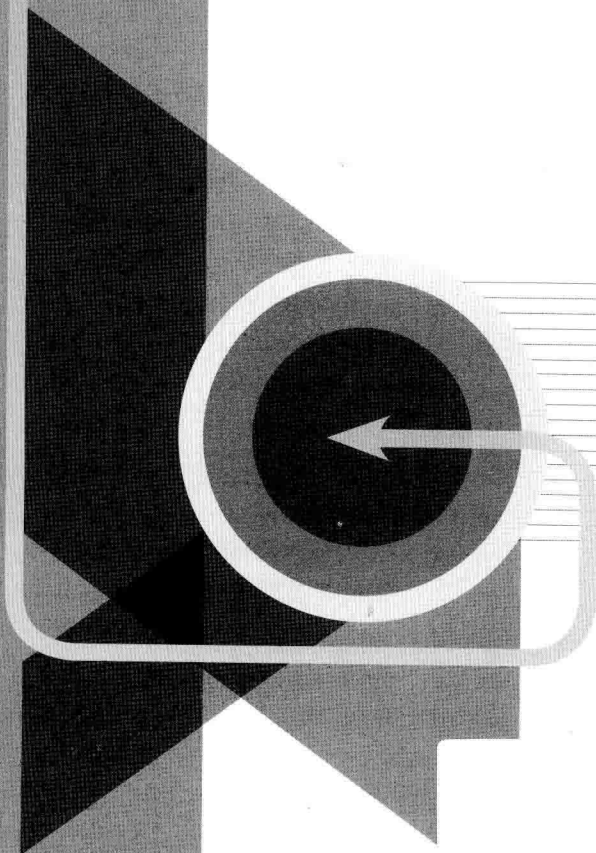
高等教育出版社

se·教材

资源共享课教材

电子政务

徐晓林 杨兰蓉 编著



DIANZI ZHENGWU

高等教育出版社·北京

内容简介

本书是国家精品资源共享课配套教材,书中嵌有二维码以关联在线视频、案例和习题等资源。

本书注重反映国内外电子政务最新的理论与实践发展情况,突出电子政务建设与实施的原理与机制,适当介绍技术性知识和理论,从而增强了可读性;同时,增加了案例讨论等资料,章后附有在线测评以检验学习效果,以增强其教学适用性。

全书共9章,具体包括:社会信息化、电子政务概述、电子政务与社会治理、国外电子政务的发展、国内电子政务的发展、电子政务的建设与管理、电子政务与网络舆情、电子政务绩效评估、电子政务案例等,从而全面介绍电子政务的理论与实践。

本书内容丰富,通俗易懂,实用性强,既可作为公共管理类专业的教学用书,也可供政府各级公务员培训使用及有关人员阅读。

图书在版编目(CIP)数据

电子政务/徐晓林,杨兰蓉编著. --北京:高等教育出版社,2016.6

iCourse. 教材

ISBN 978-7-04-045499-4

I. ①电… II. ①徐… ②杨… III. ①电子政务-高等学校-教材 IV. ①D035.1-39

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第103178号

策划编辑 牛杰	责任编辑 牛杰	封面设计 赵阳	版式设计 杜微言
插图绘制 杜晓丹	责任校对 刘娟娟	责任印制 赵义民	

出版发行 高等教育出版社
社址 北京市西城区德外大街4号
邮政编码 100120
印刷 北京市白帆印务有限公司
开本 787 mm×960 mm 1/16
印张 16.75
字数 300千字
购书热线 010-58581118
咨询电话 400-810-0598

网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.hepmall.com.cn>
<http://www.hepmall.com>
<http://www.hepmall.cn>
版 次 2016年6月第1版
印 次 2016年6月第1次印刷
定 价 33.00元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换
版权所有 侵权必究
物 料 号 45499-00

高等学校公共管理类专业精品开放课程系列教材

编写委员会

编委会主任：娄成武

编委会副主任：邓大松 陈振明 徐晓林 孙 萍

编委会委员（按姓氏拼音排序）：

蔡立辉	陈 光	陈振明	邓大松	邓泽宏
杜宝贵	冯淑怡	教军章	李 丹	娄成武
孙 萍	孙 荣	吴春华	吴 群	徐晓林
殷 俊	张安录	张 雷	张 琪	张锐昕
赵 曼	祝小宁			

总 序

公共管理学科，是一门具有较强实践性特征的社会科学。改革开放以来，公共管理学科建设取得了重大成就，培养了一大批具有现代管理理念和公共管理精神、掌握公共管理技能和方法的人才，为推进我国的行政体制改革、促进国民经济社会发展做出了重要贡献。党的十八大报告指出：“必须更加尊重市场规律、更好发挥政府作用。”党的十八届三中全会决定强调：“科学的宏观调控，有效的政府治理，是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。”这既为中国公共管理实践的发展提供了巨大的空间，也对公共管理的教学与研究提出了更高的要求，中国公共管理学科的建设与发展面临前所未有的历史机遇。面对新形势、新常态，如何在公共管理教育中体现中国立场、中国观点、中国表达，反映我国公共管理学科建设的成果与水平，反映改革开放以来人才培养质量的提升，是公共管理教育工作者必须解决的重大课题。

人才培养的关键环节离不开优质的教学资源配套辅助。在“互联网+”时代，开放、互动、参与成为了教学资源配置新的主题。2012年起，以“高等学校本科教学质量与教学改革工程”的深入贯彻和落实为契机，上千门精品资源共享课和视频公开课的上线、开放，为推动优质课程资源的广泛传播和共享、深化教学改革提供了丰富的蓝本。互联网使我们突破了原有的教学时空限制，赋予学生个性化学习的自主权，使得更多社会学习者可以免费接受优质高等教育，促进教育公平成为可能。可以预见，互联网重塑教学的内容、方法、模式的时代已经到来，新的教学管理体制的改革正在进行。

在这一背景下，应全国广大师生要求，在高等教育出版社的组织协调下，

我们联合编写了“国家精品开放课程”系列教材，包括国家精品资源共享课配套教材和视频公开课配套教材，还将引入精品在线开放课程（MOOC）配套教材。所有编者希望通过移动互联的新方式，将纸质教材与网络资源联系起来，从而及时共享优质教学成果，推进教学改革与教学成果传播。

本系列教材的选题全部来自于2012年以来转型升级为“国家精品开放课程”并在“爱课程”（www.icourses.cn）上线的课程，由课程主持人负责编写，集中展现了我国公共管理类专业课程建设的风貌与水平。这批课程前期由主讲人精心准备、中间有课程专家严格把关，后期经过了严格的编辑审核以及严谨的技术剪辑，并配有案例、习题解答、延伸阅读等辅学资源，具有很好的基础。这一系列教材的建设，也将是与课程相互促进、检验的过程。经过了网络的检验、反馈、回归，我们也从学习者的反馈中提炼出了教材编写的重点，由此判断、摸索下一轮课程建设的方向。

经过充分研讨、征求相关专家的意见，本系列教材力求体现以下特点：

第一，坚持以辩证唯物主义和历史唯物主义为指导，立足国情，回应现实，体现中国立场、中国观点、中国表达，传播中国公共管理学界的声音。

第二，与精品开放课程高度一致，深度嵌套，互相促进，鼓励读者借助信息技术平台，真正共享优质课程资源。

第三，提核心、讲要义，深入浅出，图文并茂，用精练、通俗易懂的方式实现知识的传播。

第四，注重学以致用。所有教材通过二维码关联在线案例、本章习题等项目，鼓励学习者使用互联网资源，检验学习效果。

国家精品开放课程系列教材的建设是一项复杂的系统工程，也是一次新的尝试。在这一过程中，难免有疏漏或不妥之处，敬请广大读者批评指正。

姜成武

2016年1月

前言

电子政务理论涉及信息技术、公共管理等多学科,不同的学科在阐述电子政务相关知识时有不同的角度和侧重点。从公共管理的角度介绍与剖析当前世界各国最新的电子政务理论研究与实践成果是本书的编写宗旨。在编写过程中,我们充分借鉴和总结了国内外丰富的电子政务理论与实践成果,结合编者多年的研究心得,力图为读者呈现出一个较为完整的电子政务理论框架。

本书是国家精品资源共享课“电子政务”的配套教材,全书共九章,系统地介绍了电子政务的基本概念、电子政务与政府改革、电子政务的建设与管理、电子政务与网络舆情和电子政务绩效管理等内容,并对国内外电子政务应用现状及相关实例作了简要介绍。

本书结合电子政务的最新发展情况,引入了理论和实践方面的新内容。为更好地适应本专业学生的学习需要,扩大本书的使用范围,编者调整了教材的难度,弱化了技术性较强的章节,同时按照通顺连贯、通俗易懂的原则进一步加工修改文字,增强本书的可读性。

本书内容丰富,通俗易懂,实用性强,既是行政管理和相关专业的教学用书,也可供政府各级公务员培训使用及有关人员阅读。

编写过程中,本书参考了大量文献和资料,谨向有关作者表示感谢。感谢陈世英、郜颖颖、翟释晓等在整理资料、编辑排版、校对文字方面的辛苦付出。由于学识所限,书中错误和缺漏难免,在此,我们诚挚地希望各方面专家和广大读者批评指正。

编者

2016年1月于喻园

目 录

- • • 001 第一章 社会信息化网络
001 引例
003 第一节 信息化时代的来临
009 第二节 网络化带来的革命
014 第三节 中国网络化的建设和发展
020 第四节 网络化时代政府职能的转变
023 本章习题
023 案例讨论

- • • 025 第二章 电子政务概述
025 引例
027 第一节 电子政务的概念及产生背景
031 第二节 电子政务的业务模型及发展阶段
035 第三节 电子政府与传统政府
037 第四节 电子政务系统与办公自动化系统
039 第五节 电子政务成熟度评价的四个基本维度
047 本章习题
047 案例讨论

- • • 049 第三章 电子政务与社会治理
 - 049 引例
 - 051 第一节 电子政务与政府管理创新
 - 069 第二节 电子政务与政府业务流程再造
 - 076 第三节 数字治理与城市政府善治
 - 087 第四节 电子政务对社会组织和公民的影响
 - 090 本章习题
 - 090 案例讨论

- • • 093 第四章 国外电子政务的发展
 - 093 引例
 - 095 第一节 美国电子政务的发展
 - 100 第二节 加拿大电子政务的发展
 - 103 第三节 英国电子政务的发展
 - 107 第四节 澳大利亚电子政务的发展
 - 110 第五节 新加坡电子政务的发展
 - 114 第六节 国外电子政务发展的主要特点和趋势
 - 125 本章习题
 - 126 案例讨论

- • • 127 第五章 国内电子政务的发展
 - 127 引例
 - 129 第一节 中国电子政务发展概况
 - 142 第二节 中国电子政务的结构
 - 151 第三节 中国电子政务的技术架构
 - 156 第四节 中国电子政务战略规划
 - 159 本章习题
 - 159 案例讨论

- • • 161 第六章 电子政务的建设与管理
 - 161 引例

	163	第一节	电子政务系统规划
	170	第二节	电子政务系统的开发与实施
	179	第三节	电子政务系统建设中的项目管理
	185		本章习题
	186		案例讨论
• • •	187	第七章	电子政务与网络舆情
	187		引例
	188	第一节	网络舆情
	199	第二节	网络舆情与互联网政治
	206	第三节	政务微博
	209	第四节	政务微信
	211		本章习题
	211		案例讨论
• • •	213	第八章	电子政务绩效评估
	213		引例
	214	第一节	电子政务绩效评估概述
	216	第二节	国外电子政务绩效评估体系
	221	第三节	中国电子政务绩效评估体系
	232		本章习题
	232		案例讨论
• • •	235	第九章	电子政务案例
	235	第一节	贵州省“云上贵州”智能交通云实施案例
	239	第二节	上海市政务微信“上海发布”探析
	243	第三节	广东省南海市的电子政务系统
	249		本章习题
• • •	251		参考文献

第一章

社会信息化

引例

英国国民卫生服务体系

在伦敦奥运会开幕式上，巨大的“NHS”标志出现在开幕式主会场中心，这正是英国政府引以为豪的国民卫生服务体系（National Health Service，以下简称 NHS）的英文缩写。事实上，在构建英国全国医疗系统的过程中，英国电信在其中发挥了至关重要的作用。

英国电信已将医疗信息化提升到了战略高度，针对该业务专门设立了医疗服务部门 BT Health Service，从总体战略规划以及市场拓展层面予以把控。针对 NHS 项目，英国电信专门成立了 NHS 业务运营中心。

英国电信在 NHS 项目中主要做了三件事情：在网络层，建立了快速、安全的国家宽带网络 N3；在支撑层，建立了全国电子病历数据库和邮件系统，即国家病历中心 Spine；在应用层，建立了综合性地方病历应用程序和 IT 系统，即地区服务中心 LSP。

换句话说，英国电信所做的是建设一整套基础设施，给医疗体系提供最有效的工作方式。例如，一个老妇人得了一种病，过去一

个星期大概要花 2 000 英镑，而现在由于有了整合的医疗系统，她在社区或者在家就能得到医疗服务，成本大大降低，约从 2 000 英镑降低到 500 英镑。

所有这些都建立在整个信息系统的基础之上。我们要知道病人的要求，据此设计系统，同时注意让系统所涉及的方方面面都能更好地协作。这样的信息系统更像是一个医疗生态系统，而不仅仅局限于运营商专长的网络层面。我们还要着重发展网络上的应用，比如视频会议、移动医疗等远程医疗应用。在构建全国医疗系统的过程中，英国电信体会最深的是，要把所有关于医疗体系和医疗服务的领域结合与整合起来，打造一个医疗信息化生态系统。

本章导读

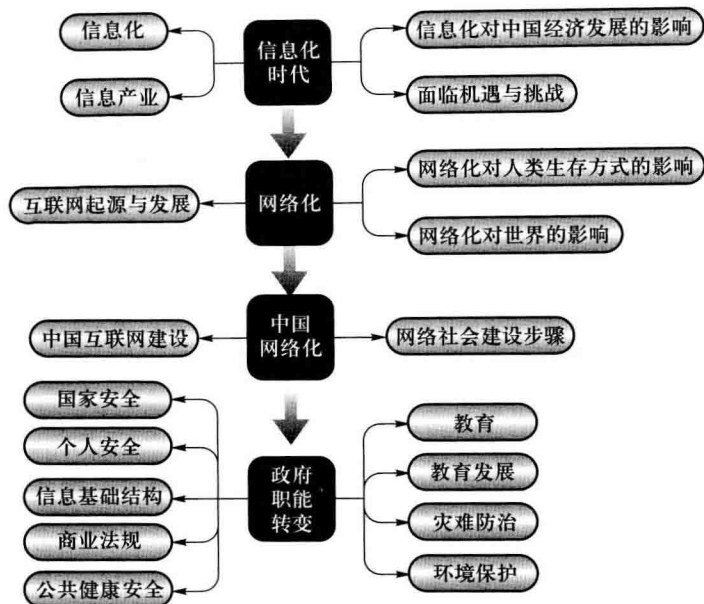
21 世纪，科学技术以无比的威力和惊人的速度深刻地影响着人类社会生活的各个方面。信息化和全球化的浪潮席卷全球，将人类带入一个崭新的时代——信息化时代。当前，信息化对经济社会发展影响深远，广泛应用、高度渗透的信息技术孕育着新的突破。全球经济一体化趋势显著，作为加速这一趋势的信息网络、信息产业发展日新月异，从而导致各行业产业结构乃至整个社会的管理体系发生急剧变革。

教学视频

本章教学视频可参见：爱课程网→资源共享课→电子政务/徐晓林→第一章→“社会信息化”。



本章知识结构图



第一节 信息化时代的来临

一、信息与信息产业

(一) 信息及其特征

在中国古代、西方社会的早期，信息通常被理解为消息的同义词，信息等于消息，两者互相代用。与这种理解有联系的另一种理解，就是把信息看做情报。然而，用信息科学的观点，把信息仅仅理解为消息或情报并不十分确切。这是因为，消息的概念只与人们之间的通信、交流相联系，信息是消息的内核，其含义要比消息或情报广泛、深刻得多。

信息是客观世界各种事物特征和变化的反映，以及这些特征和变化经过人的大脑加工后的再现。信息具有四个显著特征：

1. 信息的普遍性和无限性

信息普遍存在于自然界和人类社会的各个领域之中,只要事物存在、有变化、有差异,就有信息。同时,事物是无限多样的,在无限的时间长河中,事物的发展变化更是无限的,因此,信息也是无限的。不论是过去、现在还是将来都存在信息;客观世界不仅存在我们已经认识和掌握的信息,还存在大量我们没有认识和掌握的信息。

2. 信息的永恒性

客观世界某个物种会消失,某种能源会用尽,但信息不会消失和穷尽。

3. 信息的可传递性和共享性

信息无论在空间还是在时间上都具有传递性。信息在空间上的传递称为通信;信息在时间上的传递称为信息存储。信息可以在时空中转移,知识的积累、交流和传播,就说明了这一点。物资和能源在运输时,发出点发出物资和能源,其本身的数量就要减少,遵守质量守恒或能量守恒定律。信息传递则不同,信源发出信息后,其自身信息并不减少,而且同一信源可供给多个信宿(信息接收者)。一个物化的产品,因受时空条件的限制,不可能同时被多人共享。而一般情况下,信息可以同时被多人共享,这种共享较少受客观条件的限制,这就是信息的共享性。

4. 载体的可变换性

信息是事物运动的状态和方式,而不是事物本身,因此,一方面,它只有借助某种符号才能表现出来,而这些符号又必须依附于某种物体上;另一方面,同一信息的载体是可以变换的。例如,某一信息可以用语言符号表述,这个语言符号既可以是汉语,也可以是英语或其他语言。而这些语言既可以载荷于声波、电磁波,也可以转换成相应的文字载荷于纸张上。脱离这些具体的符号及其物质载体,信息及其传递是不可想象的,而信息载体以及信息本身形式的变换,是信息处理的主要内容。

(二) 信息技术与信息产业

信息技术是指完成信息的获取、传递、加工、再生和利用等功能的技术。信息技术正在加速知识的编码化并刺激知识经济的增长。在农业、工业、科学技术、国防以及社会生活各个方面应用现代信息技术,深入开发和广泛利用信息资源,能够极大地提高社会劳动生产力,从而加速实现农业、工业、科学技术和国防现代化的进程。

信息产业是指那些从事开发和利用信息技术的产业,其产品包括硬件和软件产品。根据我国的现状,信息产业的构成包括信息设备制造、信息生产加工、信息服务、信息软件研制开发四部分。信息产业自 20 世纪 40 年代兴起,

70年代得到高速发展,90年代成为全球发展速度最快、从业人数最多、规模扩大最迅速、创造财富最多的产业,是全球新的经济增长点。跨入21世纪以来,信息产业持续快速发展,对经济增长贡献度稳步上升。截止到2015年规模以上电子信息产业企业个数6.08万家,其中电子信息制造企业1.99万家,软件和信息技术服务业企业4.09万家。2015年全年完成销售收入总规模达到15.4万亿元,同比增长10.4%。规模以上电子信息制造业增加值增长10.5%,在全国41个工业行业中增速居第5位。从经济发展看,信息化、信息产业的发展关系到一个国家、一个地区的基础设施建设、技术创新程度、社会各行业和各领域的管理水平;从社会进步看,信息化、信息产业的发展改变着我们现有的生产方式、工作方式、生活方式、市场发展水平、经济开放程度,甚至影响着人们的思维方式,对国家和地方政府决策乃至社会结构都将产生重大影响。

二、信息化的含义

自20世纪70年代以来,世界经济迎来了以信息技术、新材料技术、新能源技术、空间技术、海洋开发和生物工程等兴起为标志的第三次技术革命。这些技术的广泛应用,推动着世界经济从工业化向信息化转化。而20世纪80年代计算机技术和90年代网络技术的迅猛发展,更是掀起了一浪高过一浪的信息化热潮。21世纪以来,社会发展的信息化、网络化热潮更是扑面而来。正是这场方兴未艾的信息化热潮,揭开了人类从工业社会迈向信息化社会的序幕。

信息化,是指信息在收集、加工、传递、积累、利用整体上作为一种资源的质和量,比其他资源(指物质资源和能量资源)的作用大,表现为经济生活的形态变化、社会结构的变动、产业结构的变动。即信息化是指社会经济的发展,从以物质与能量为中心,向以信息与知识为中心转变的过程。在这个过程中,不断地采用现代信息技术装备国民经济各部门和社会领域,从而极大地提高社会劳动生产率,广泛开发资源并实现资源最广泛的共享,以尽快发展经济、提高人们生活的质量。科技界的专家认为,信息化主要在三个方面相互联系:一是信息技术本身的发展及其产业化;二是基于信息技术的信息产业(包括信息设备制造业、信息传输业和信息服务业)的发展;三是信息技术手段在经济和社会领域中的广泛应用。

信息化就是将我们生活的物理世界通过正向同态映射将其变换为数字世

界。同时,利用逆变换将数字世界映射至物理世界,成为我们认识和改造物理世界的工具。在正向同态映射过程中,我们利用的是信息技术产业和信息内容产业。在由数字世界向物理世界的逆变换中,我们依赖的是信息服务产业。其中,信息技术产业包括微电子、计算机、通信与软件业;信息内容产业指制造和生产供网上传输、检索和使用的信息产业;信息服务产业主要指网络信息服务提供业和信息咨询服务业。

换言之,信息化是指信息的开发、生产、传播、利用和在国家社会生活中的作用不断增强的过程。

对于信息化,目前主要有三种提法:一是国民经济信息化;二是社会信息化;三是国家信息化。

国民经济信息化,即从经济基础的层面上考虑信息化问题,指的是信息产业和信息技术在国民经济中的地位日益突出,并逐渐对经济增长发挥主导作用的过程。经济信息化集中体现为经济增长模式向知识密集型转化,产业结构的重心向经济效益和增长质量较高的信息产业转移。当然,就整体而言,无论发展到何种程度,信息化都不可能全部代替物质生产和劳务生产,信息资源都不可能全部代替物质资源,但信息化可以使物质与劳务生产活动(包括投入和产出的全过程)得到改进。

社会信息化,更多地关注信息化在社会发展、人民生活和上层建筑领域里的进展。社会信息化主要指信息技术和装备在科学、教育、文化、卫生、体育、人口、环保、社会保障、社会管理、政治、军事、国防等领域里的应用以及在居民家庭生活中的作用。

国家信息化,突出了国家和政府在信息化过程中的作用。国家信息化有四层含义:一是实现四个现代化离不开信息化,信息化要服务于四个现代化;二是国家要统一规划、统一组织信息化建设;三是各个领域要广泛应用现代信息技术,深入开发与利用信息资源;四是信息化是一个不断发展的过程。信息化当前的主要任务是在国家统一规划下,在农业、工业、科学技术、国防及社会生活各个方面,广泛推广、应用信息技术,深入开发、广泛利用信息资源,推进政府上网、企业上网、家庭上网、学校上网,改造传统产业,改变生产方式,降低消耗,提高劳动生产率和劳动者素质,加速我国现代化的进程。

三、信息化对政府的影响

从信息化的含义我们可以看出,无论是国民经济信息化还是经济和社会信

息化抑或国家信息化，政府部门都起着至关重要的作用。因此，推行社会信息化必须由政府开始。

随着信息技术的发展，政府信息化的概念不断演化，政府信息化所包括的内容也在不断扩展。

(1) 20 世纪七八十年代，人们提出了办公自动化（Office Automation, OA）的概念，即利用计算机技术来处理办公室的内部业务，主要是文件资料的制作、传送和贮存。

(2) 80 年代后，管理信息系统（Management Information System, MIS）成为人们关注的焦点。它是为满足管理者需要而建立起来的信息加工和处理系统，重点是支持决策和满足管理者对实时、准确、相关信息的需求。

(3) 90 年代后，随着国际互联网技术的发展及其在政府管理中的应用，人们又提出电子政务（Electronic Government, EG）的概念。它主要指在政府内部行政电子化与自动化的基础上，利用现代计算机和通信技术，建立起网络化的政府信息系统，并通过不同的信息服务设施（如电话、网络和公共计算机站等），为企业、社会组织和公民，在其更方便的时间、地点及方式下，提供政府信息和其他公共服务。

(4) 2000 年以后，世界各国电子政务稳步展开，成为转变政府职能、提高行政效率、推进政务公开的有效手段。各级政务部门利用信息技术，扩大信息公开，促进信息资源共享，推进政务协同，提高了行政效率，改善了公共服务，有效推动了政府职能转变。

发展至今日，政府信息化包括政府的“内”和“外”两个部分，“管理”与“服务”两大职能。

“内”是指政府内部的信息化，也就是办公自动化系统（OA）、管理信息系统（MIS）。这些系统往往是为了解决政府某个部门内部管理的问题，提高内部管理效率。“外”是指政府对外的职能部分，大部分的政府部门总是有若干对外的管理或者服务职能，比如工商局管企业的登记注册，建委局管房地产建筑项目的规划等。一个市级政府，通常有数十个委办局，有数百项甚至几千项的审批职能，这些职能随着中国加入世界贸易组织（WTO），一部分被取消或者精简。但如何把那些必要的政府管理职能通过优化整合，转移到网络上来完成，使政府对企业、对社会的管理效率大幅度提高，极大地方便社会公众和企业，已经成为世界各国政府共同探讨和积极实践的问题，也是当前政府信息化建设的主要内容。

“管理”是政府职能的重要部分。在中国，长期以来，政府工作为民着想，但实施起来往往在各方面管得很细，出现很多不如意的地方。“管”变成