

中国电子政务

系列丛书之基础篇

电子政务

基础知识读本



电子工业出版社

PUBLISHING HOUSE OF ELECTRONICS INDUSTRY
<http://www.phei.com.cn>

组编 信息产业部计算机技术培训中心
本册主编 汪玉凯

中国电子政务系列丛书之基础篇

电子政务基础知识读本

组编 信息产业部计算机技术培训中心

本册主编 汪玉凯

电子工业出版社

Publishing House of Electronics Industry

北京·BEIJING

内 容 简 介

在知识经济初现端倪的时代,伴随着信息技术、网络技术的飞速发展,信息化成为世界各国普遍关注的一个焦点。建立电子政府,推动电子政务的发展,成为一种世界性潮流。本书从公共管理角度介绍电子政务的相关知识,分析了经济全球化对政府管理的影响以及电子政务发展的必然趋势;中国电子政务发展的历程、现状及存在的问题;国外电子政务发展的现状及趋势;中国电子政务建设的指导思想、目标、原则及未来的发展战略等。另外,书中对中国发展电子政务的风险,如信息安全、策略选择等问题提出了一些新的见解。本书是为广大党政干部、国家公务人员及计算机从业人员提供的学习电子政务基础知识的书籍,适合作为电子政务培训用书和自学用书。

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究。

图书在版编目(CIP)数据

电子政务基础知识读本/信息产业部计算机技术培训中心 组编;汪玉凯主编. —北京:电子工业出版社,2002.8

(中国电子政务系列丛书)

ISBN 7-5053-7902-X

I. 电… II. ①信…②汪… III. 因特网—应用—国家行政机关—工作—中国 IV. D630.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 058629 号

责任编辑:龚兰方 邓小瑜

印 刷:北京华正印刷厂

出版发行:电子工业出版社 <http://www.phei.com.cn>

北京市海淀区万寿路 173 信箱 邮编 100036

经 销:各地新华书店

开 本:850×1168 1/32 印张:10.5 字数:253 千字

版 次:2002 年 8 月第 1 版 2002 年 8 月第 1 次印刷

印 数:18000 册 定价:29.80 元

凡购买电子工业出版社的图书,如有缺损问题,请向购买书店调换。若书店售缺,请与本社发行部联系。联系电话:(010)68279077

封面题词：曾培炎

中国电子政务

中国电子政务系列丛书编委会

主 任：王文元

副主任：李勇，周良洛，陈肇雄，怀进鹏

委 员：（以姓氏笔划为序）

马福华 马慕周 王志刚 王浦劬 王智玉

艾亚民 卢增荣 曲成义 齐晓飞 孙世军

李伍强 张学栋 何德全 陈力工 陈立波

陈毕伍 陈宇红 陈 俊 陈 倚 杨晓东

周海斐 赵大斌 胡晓惠 胡铨亮 徐颂陶

高松敏 高晓平 顾宝华 唐 敏 崔 辉

谢庆奎

推进电子政务要培训先行

(代 序)

在人类迈向信息社会的今天，信息作为推进国民经济与社会发展的基础性资源和战略性生产要素，在经济发展和国家安全方面发挥着越来越重要的作用。信息化是现代化的重要内涵。推进社会信息化是我国近十年的迫切任务。

政府的信息化在社会和经济的信息化中居于重要地位。从一定意义上说，它是信息化建设的“龙头”。因此，实行政务电子化，建设电子政府，是我国发展战略中的一项重大举措。

任何一项社会性的新技术推广和普及，都要理论先行，做好思想动员和知识传播工作。《中国电子政务》丛书，正是为了配合电子政府建设而开展的在舆论、思想和知识方面的准备和支持。培训先行是一项艰苦细致的工作，扎实推进电子政务，政府主管部门、学界和业界担负着重要的任务。

这套丛书共三篇，即上篇——基础篇：电子政务基础知识读本、电子政务行政与社会管理、电子政务实用技术读本；中篇——建设篇：电子政务建设的规划与实施、电子政务信息共享与管理、电子政务安全互操作；下篇——实务篇：中央政府的电子政务实务、地方政府

的电子政务实务。不仅涉及电子政务的建设目标、策略与途径，还包括了具体的技术支持和适用指导，是一套系统介绍电子政务知识的丛书。

参加本丛书策划和写作的是电子政务方面的专家学者，包括行政管理学界、计算机和信息技术学界，行业和主管部门的专家。内容是从我国具体国情出发，同时广泛借鉴国际的先进经验，以简明扼要的语言，通俗易懂的案例，向广大读者介绍电子政务的有关原理和技术知识，为电子政务的建设提供指导和服务。

王 文 九

2002 年 7 月 20 日

前 言

20 世纪 90 年代以来，伴随着信息技术、网络技术的飞速发展，信息化成为各国普遍关注的一个焦点。在国家信息化体系建设中，政府信息化又成为整个信息化中的关键。中国已明确提出要用政府信息化带动整个社会的信息化，并把政府信息化作为整个信息化的龙头。但政府信息化是一个漫长的过程，不可能一蹴而就。

目前，在我国理论界和实际工作部门，对于究竟什么是电子政务、电子政府以及它们与政府信息化之间的关系等，看法也并不统一。在我们看来，电子政务实际上就是指一个个具体政务工作的信息化，这种信息化既可以指政府内部处理各种政务的信息化，也可以指政府对社会、公众提供的“一站式服务”或“在线服务”。只有政府内外的大多数政务工作普遍实现了信息化，才意味着电子政府的建成。由此可以看出，从电子政务到电子政府，实际上就是政府信息化过程不断由低级向高级阶段发展变化的过程，也可以说是政府信息化的过程。

建立电子网络政府，推动电子政务的发展，是一种世界性潮流，也是电子信息技术应用到政府管理的必然趋势。在经济全球化和信息技术飞速发展的历史条件下，国外，特别是西方发达国家不仅高度重视政府治理的变革，运用信息技术改造传统的政府管理方式，而且

在许多方面都表现出惊人的相似之处。比如，在电子化政府建设方面，虽然各国的侧重点有所不同，但在改革现有的行政程序，运用信息手段，建立政府与公民社会的互动，提供更加快捷、方便的公共服务，实现“一站式”不受时空限制的服务，体现行政民主以及实现政府机关内部的办公自动化和资源共享，提高办事效率和透明度等方面，则是十分相似的。这说明，运用电子政务这种手段，改造传统的政府治理模式，不仅可以大大提高政府管理的效率，满足民众对政府提供公共服务的各种新的要求，而且在适应知识经济时代的到来，提升本国的竞争力方面，也已显示出强大的威力。

我国的“信息高速公路”建设虽然起步较晚，信息技术和网络技术在企业、社会组织以及公民个人家庭的运用相对滞后，但目前的发展势头很猛，整体看已取得了重要进展。

从我国推动政府信息化和发展电子政务的方针和政策看，国家制定的一些政策已经发挥了重要指导作用。1992年，国务院办公厅提出建设全国行政首脑机关办公决策服务系统的目标和具体实施方案，并在全国政府系统推行办公自动化。1999年实行了“政府上网年”，到目前为止，全国绝大多数县以上政府都建立起自己的门户网站，向社会发布信息，有的已经开始提供简单的在线服务。特别是以“金”字头为代表的部门、行业的信息化建设，如“金税工程”、“金关工程”、“金桥工程”、“金卡工程”等都取得了重大成效，在政府的管理与服务中已经显示出信息手段的巨大作用。

从国内外电子政务发展的实践来看，电子政务的核心首先不是“电子”，而是“政务”。因为，尽管在网络状态的政府管理中电子技术发挥着非常重要的作用，但是电子政务建设首先要取决于政务的重新整合，如果把物理形态下的政府管理简单地实现信息化，不对政府的组织结构、行政业务流程进行必要的重构和改造，这样的电子政务对改善传统的政府管理肯定是非常有限的。可见，发展电子政务，建设电子化政府，在技术支持、信息安全的前提下，关键是如何对传统政府管理的机制、运行模式进行整合。

《电子政务基础知识读本》从公共管理角度介绍电子政务的相关知识。书中比较详细地介绍和分析了经济全球化对政府管理的影响以及电子政务发展的必然趋势；中国电子政务发展的历程、现状以及存在的问题；国外电子政务发展的现状及趋势；电子政务的相关概念、范畴，以及电子政务发展对政府管理所产生的影响；电子政务与传统政务的差异；中国电子政务建设的指导思想、目标、原则、未来的发展战略。另外，书中对中国发展电子政务的风险，如信息安全、策略选择等也提出一些新的见解。

由于作者水平有限，书中的错误和不足在所难免，诚望广大读者不吝赐教。

本书的编写分工如下，第1章：李导龄；第2章：汪玉凯、李导龄；第3章：王一杰；第4章：肖立辉；第5章：孟令梅；第6章：胡仙芝、侯琰霖；第7章：徐迅。

全书由汪玉凯最后统一修改、定稿。

汪玉凯

2002 年 6 月

(本书主编现任中国电子政务示范工程总体专家组成员、国家行政学院公共管理教研部教授、北京大学博士生导师)

目 录

第 1 章 经济全球化与电子政务	1
本章重点	3
1.1 信息时代与经济全球化	4
1.1.1 信息与信息时代	4
1.1.2 信息时代对经济全球化的影响	13
1.2 信息化对政府管理的影响	17
1.2.1 信息化带动工业化发展	17
1.2.2 第三次信息浪潮推动政府管理变革	18
1.2.3 全球化经济对政府管理的影响	19
1.3 中国推进电子政务的必然性	21
1.3.1 中国传统政府管理的主要弊端	21
1.3.2 加入世界贸易组织对政府管理的挑战	24
1.3.3 加快电子政务建设的意义	31
参考文献	38
第 2 章 中国电子政务的发展	39
本章重点	41
2.1 中国电子政务发展的历程	42
2.1.1 从办公自动化到电子政务建设	42
2.1.2 政府上网工程	44
2.1.3 电子政务应用示范工程	47
2.1.4 中国推进政府信息化所取得的成就	48
2.2 中国电子政务建设的特征、政策和目标	50
2.2.1 中国政府信息化建设的特征	50
2.2.2 中国政府信息化的目标	52
2.2.3 我国电子政务建设的指导思想、原则与任务	54
2.2.4 电子政务示范工程	59

参考文献	61
第3章 全球电子政务建设概况	63
本章重点	65
3.1 全球推动电子政务的情况	66
3.1.1 美国	67
3.1.2 欧盟成员国	69
3.1.3 亚洲国家和地区	69
3.1.4 各国对电子政务的认知	70
3.2 全球未来电子化政府的发展趋势	72
3.2.1 政府服务上网	72
3.2.2 智能卡应用	72
3.2.3 知识经济发展	72
3.2.4 消除数位落差	73
3.2.5 迈向知识化管理	73
3.3 全球电子政务建设的典范:新加坡	73
3.3.1 建设背景	73
3.3.2 主要目标与任务	76
3.3.3 推动工作	78
3.4 让公众更快捷更方便地了解政府:美国	79
3.4.1 建设背景	79
3.4.2 第一政府网站	82
3.4.3 美国电子化政府的应用重点	84
3.5 在五年内使每个家庭都能上网:英国	88
3.5.1 建设情况	88
3.5.2 远景与目标	91
3.5.3 推动现状	94
3.6 挑战传统,积极接受:法国	96
3.6.1 建设背景	96
3.6.2 政府信息化措施	97
3.7 全力追赶信息时代前进的步伐:德国	98

3.7.1	建设背景	98
3.7.2	政府措施	100
3.8	为所有国人提供个人发展、社会整合的新机会： 澳大利亚	100
3.8.1	建设情况	100
3.8.2	信息化的筹划与推动	102
3.9	成为世界上主要的、具有竞争力的知识社会： 加拿大	106
3.9.1	建设背景	106
3.9.2	电子信息基本架构	108
3.10	全面进入办公电子化、无纸化时代：日本	110
3.10.1	信息化建设情况	110
3.10.2	推进计划与目标	111
3.10.3	行政资讯共同行动计划	113
3.11	建设绿色硅岛，积极发展知识经济： 中国台湾地区	115
3.11.1	电子化政府推动方案	115
3.11.2	具体措施	116
第4章	电子政务基础知识	119
本章重点		121
4.1	电子政务的概念及意义	122
4.1.1	电子政务的相关概念	123
4.1.2	电子政务的意义	129
4.1.3	电子政务与电子政府的关系	132
4.1.4	建立电子政府的制度平台	133
4.1.5	虚拟空间的政府角色	135
4.2	电子政务的类别与应用	138
4.2.1	电子政务的类别	138
4.2.2	电子政务的应用	143
4.3	电子政务的结构与评价	150

4.3.1	电子政务系统的网络结构	150
4.3.2	电子政务的构建过程	155
4.3.3	评价电子政务系统成熟程度的 八项指标体系	157
4.4	电子政务的原则与价值取向	158
4.4.1	发展电子政务的一般原则	158
4.4.2	发展电子政务系统的基本原则	160
4.4.3	电子政务的价值取向	162
4.4.4	电子政务的发展方向	164
	参考文献	165
第5章	电子政务对传统管理的影响	167
	本章重点	169
5.1	电子政务——行政管理的新革命	170
5.1.1	电子政务治理的特征	171
5.1.2	电子政务对传统行政的影响与冲击	172
5.2	电子网络状态下的行政组织	179
5.2.1	行政组织的一般结构	179
5.2.2	管理幅度与管理层次	180
5.2.3	金字塔型层级结构与扁平网络化结构	185
5.2.4	集权与分权	188
5.2.5	组织信息结构	189
5.2.6	组织动力结构	191
5.3	电子政务与行政决策	192
5.3.1	行政决策的科学内涵	192
5.3.2	电子政务下的行政决策	195
5.4	电子政务与行政文化	199
5.4.1	行政文化的科学内涵	199
5.4.2	电子政务下的行政文化重塑	200
5.5	网络民主	203
5.5.1	网络民主的科学内涵	204

5.5.2	网络民主的形式	205
5.5.3	网络民主的意义	210
5.5.4	网络民主的局限	213
参考文献		216
第6章 中国电子政务建设的基础和关键		219
本章重点		221
6.1	电子政务建设的核心技术问题	222
6.1.1	计算机技术和网络技术——电子政务建设的物质基础	222
6.1.2	支持电子政务的信息网络技术	222
6.2	电子政务建设的信息安全	233
6.2.1	信息安全是电子政务建设的前提条件	233
6.2.2	信息安全现状对电子政务建设的制约作用	235
6.3	电子政务的安全战略	240
6.3.1	确立信息安全的战略目标和任务	241
6.3.2	加强国家信息安全机构及职能	241
6.3.3	高度重视信息安全基础研究和人才培养	241
6.3.4	推动信息安全产业的发展	242
6.3.5	加快信息安全立法	242
6.3.6	加大信息安全投入	243
6.4	电子政务的安全技术	243
6.4.1	安全技术的相关概念	244
6.4.2	注重长期安全规划	247
6.5	电子政务的安全保密制度	249
6.5.1	电子政务安全的概念和特点	249
6.5.2	树立电子政务主体的安全意识	250
6.5.3	建立健全信息安全管理制度的管理	250
6.6	电子政务建设的人力资源开发	268
6.6.1	电子政务发展对人才的需求	268
6.6.2	公务员的信息技术培训	269

6.6.3 适应电子政务发展的人才战略·····	276
参考文献·····	280
第7章 中国电子政务建设战略与对策 ·····	281
本章重点·····	283
7.1 中国电子政务建设的目标选择·····	284
7.1.1 我国政府信息主管部门提出的电子政务 建设目标·····	284
7.1.2 我国电子政务的公共管理目标选择·····	287
7.1.3 我国电子政务的功能目标选择·····	290
7.2 我国电子政务建设的途径·····	291
7.2.1 政府网站的几种经营模式·····	291
7.2.2 我国电子政务建设的途径选择·····	293
7.3 中国电子政务建设的问题分析·····	295
7.3.1 对电子政务的重要性和发展趋势没有足够 的认识·····	296
7.3.2 电子政务的发展缺乏统一规划·····	297
7.3.3 电子政务的信息服务功能欠缺·····	299
7.3.4 有关电子政务的立法滞后·····	302
7.3.5 电子政务安全问题面临着潜在挑战·····	302
7.3.6 某些地方在建设电子政务系统时存在着攀比 之风,违背了推行电子政务的初衷·····	303
7.3.7 电子政务的内容需充实,政府上网工程有待 深入·····	304
7.4 我国电子政务发展的对策和措施·····	304
7.4.1 电子政务重点应用领域的选择·····	305
7.4.2 采取配套的对策和措施·····	306
参考文献·····	318
后 记 ·····	319