

高等学校法学实验教学系列教材



Dianzi Zhengwu  
Shiyan Jiaocheng

# 电子政务 实验教程

杨丹 裘铮 / 主编

 北京  
大学出版社  
UNIVERSITY PRESS

Dianzi Zhengwu Shiyan Jiaocheng

# 电子政务 实验教程



杨丹 裘铮 / 主编



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

## 图书在版编目(CIP)数据

电子政务实验教程/杨丹,裘铮主编. —北京:北京大学出版社,2012.4  
(高等学校法学实验教学系列教材)

ISBN 978 - 7 - 301 - 20118 - 3

I. ①电… II. ①杨… ②裘… 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(2012)第 010927 号

书 名: 电子政务实验教程

著作责任者: 杨 丹 裘 铮 主编

责任编辑: 刘秀芹 丁传斌 王业龙

标准书号: ISBN 978 - 7 - 301 - 20118 - 3/C · 0735

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

电子邮箱: [law@pup.pku.edu.cn](mailto:law@pup.pku.edu.cn)

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

出版部 62754962

印 刷 者: 北京富生印刷厂

经 销 者: 新华书店

730 毫米 × 980 毫米 16 开本 14 印张 229 千字

2012 年 4 月第 1 版 2012 年 4 月第 1 次印刷

定 价: 28.00 元

---

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

举报电话: 010 - 62752024 电子邮箱: [fd@pup.pku.edu.cn](mailto:fd@pup.pku.edu.cn)

# 前 言

随着以全球互联网技术为代表的新一代信息技术的迅速发展,人类社会正步入一个崭新的网络时代。政府部门作为国家经济活动的参与者和管理者,其管理水平和服务功能的强化、发展,将对企业、社会产生极大的推动作用。电子政务的目的正是以网络技术为基本手段,面向政府机构的业务模式、管理模式和服务方式的优化和扩展,将信息技术在政府机构的应用从简单地取代手工劳动提高到工作方式优化的新层次。

国家信息化领导小组从我国的实际情况出发,明确提出电子政务要先行,以电子政务建设带动社会信息化和国民经济信息化。因此,加强电子政务的人力资源培育,引导相关专业的学生了解、掌握电子政务的知识与技能,已成为当前高校急需解决的课题。值此之际,华东政法大学将电子政务实验教材建设项目纳入建设上海市法学、政治学教育高地及法学实验教学示范中心的工程中,可以说是非常及时和必要的。其作用与意义体现为:

首先,系统、科学的电子政务实验教材,是培养理论知识与实践能力兼备、适应社会发展需要的高素质法政人才,贯彻高校育人目标与特色的重要保证。国内多所高校已经完成了基础实验室的建设,并面向学生进行了基础实验教学,投入了一定的资金对实验室的软、硬件系统和设备进行升级和扩充。教材的编写会使电子政务实验教学更加规范、有序,为实验教学的更好开展提供依据和参考,有助于实现相关专业学生对电子政务系统的技术基础、运行原理、工作流程以及政务创新等知识的系统掌握。

其次,电子政务实验教材建设,是改善高校传统教学手段和教学方法的必要措施。现在普遍使用的多媒体课件的教学方式虽然新颖、直观,但毕竟还是一种单向度的知识传授,缺少教师与学生之间的信息反馈和互动的过程。电子政务实验教材将促进实验教学的全面系统展开,可以弥补上述教学方法的不足,加强实践教学的直观性、操作性,强化实践教学效果。同时,学生在实验教

材的指导下,可以自行使用实验室现有资源,促进学生自学能力的培养和实验资源的充分利用,对学生综合素质的培养有良好的促进作用。

再次,电子政务实验教材建设,是充分利用高校现有实验资源、完善实验教学体系的有力推手之一。目前,不少高校与电子政务实验相关的硬件设备和软件资源已基本具备,但具体的实验教学讲义还缺乏科学完备的系统规划。电子政务实验教材建设将充分利用现有教学研究方面的优势,使理论与实践紧密结合,实现电子政务理论教学和实践教学的系统融合,用理论研究成果指导电子政务的实践与创新,推动实现电子政务理论研究和实践教学的新突破。

本教程分为三编,共分十章,力求突出层次性,以满足不同专业学生的差异化需求。

第一编为电子政务的理论基础,简明扼要地介绍电子政务的基本概念、系统模式和电子政务系统的建设与管理。本部分为电子政务实验的顺利进行奠定了知识基础。而每项实验的前期知识准备材料则有针对性地安排在各实验章节中的“实验知识准备”部分。

第二编为电子政务基础应用实验,主要安排以验证性实验为主的实验,包括政府网站服务浏览和政务流程优化两项,期望以此加深学生对于电子政务实验课程的感性认识和实践理解。

第三编为电子政务综合操作实验,内容主要以综合性实验为主,包括政府信息门户、政府公文传输、政府办公自动化、政府行政审批管理、招标采购管理、国有资产管理六个模块。学生通过自行组队,扮演不同的角色,在电子政务模拟软件系统中开展各种政务活动,体验政府部门与各相关单位之间的业务联系和 workflows,达到融会贯通专业课程的目的。

本教程由杨丹拟定大纲,第二章和第三章由裘铮编写,其余章节由杨丹编写。各章节初稿完成后,由裘铮进行统稿,再由杨丹修订并定稿。

在此,要特别感谢南京奥派信息技术有限责任公司。本教程在编写过程中使用和借鉴了该公司提供的电子政务实验操作平台系统以及相关操作手册。另外,本教程在编写过程中参考了诸多文献资料,限于篇幅,未能一一列出。在此,向这些文献的作者表示由衷的感谢。由于电子政务实验教学尚在探索阶段,加之编者水平有限,本教程难免存在不足之处,敬请批评指正。

编者

2012年3月

# 目 录

## 第一编 理论基础

- 第一章 电子政务基本概念及系统模式 /3
  - 第一节 电子政务的基本概念 /3
  - 第二节 “一站式”电子政务服务管理 /10
  - 第三节 电子政务系统模式及框架 /22
- 第二章 电子政务系统建设与管理 /37
  - 第一节 电子政务系统建设规划 /37
  - 第二节 电子政务系统建设项目管理 /42

## 第二编 基础应用实验

- 第三章 政府网站服务浏览 /51
  - 【实验目的】 /51
  - 【实验知识准备】 /51
  - 【实验内容与操作步骤】 /56
- 第四章 政务流程优化 /71
  - 【实验目的】 /71
  - 【实验知识准备】 /71
  - 【实验内容与操作步骤】 /78

### 第三编 电子政务综合操作实验

#### 第五章 政府信息门户 /83

【实验目的】 /83

【实验知识准备】 /83

【实验内容与操作步骤】 /85

#### 第六章 政府公文传输 /101

【实验目的】 /101

【实验知识准备】 /101

【实验内容与操作步骤】 /105

#### 第七章 政府办公自动化 /123

【实验目的】 /123

【实验知识准备】 /124

【实验内容与操作步骤】 /130

#### 第八章 政府行政审批管理 /165

【实验目的】 /165

【实验知识准备】 /165

【实验内容与操作步骤】 /167

#### 第九章 招标采购管理 /188

【实验目的】 /188

【实验知识准备】 /188

【实验内容与操作步骤】 /192

#### 第十章 国有资产管理 /207

【实验目的】 /207

【实验知识准备】 /207

【实验内容与操作步骤】 /210

#### 主要参考文献 /217

# 第一编 理论基础





# 第一章 电子政务基本概念及系统模式

## 第一节 电子政务的基本概念

随着以全球互联网技术为代表的新一代信息技术的迅速发展,人类社会正步入一个崭新的网络时代。政府部门作为国家经济活动的参与者和管理者,其管理水平和服务功能的强化、发展将对企业、社会产生极大的推动作用。电子政务的目的正是以网络技术为基本手段,面向政府机构的业务模式、管理模式和服务方式的优化和扩展,将信息技术在政府机构的应用从简单的取代手工劳动提高到工作方式优化的新层次。

### 一、电子政务的由来

当信息时代到来,信息经济成为人类社会的主导经济,信息成为经济管理乃至整个国家和社会管理的主控手段的时候,掌握这种手段的管理部门及其整个管理工作体系就要发生相应的变革,以使之得以具备掌握、运用这种信息化手段的条件,并能够承担相应的信息化管理的职责。这一变革反映到国家政权部门及其工作系统,就是建立信息化的政府和信息化的政务工作体系,电子政务就应运而生了。

对于电子政务产生的原因,要用马克思历史唯物主义观来分析。电子政务是当代先进的生产力手段在政府管理工作上的应用。政府管理工作从管理对象上涉及经济基础,从工作性质上又涉及上层建筑。运用先进的生产力手段改进上层建筑的政府管理工作,以使其适应因生产力发展所引发的经济基础的变化,这是现代化管理理论所要解决的根本性问题。在新的时代来临、信息技术和信息经济以突飞猛进的趋势推进人类社会发展的今天,将代表先进生产力的

信息网络、技术手段应用于政府管理就成为必然选择。作为国家管理主体的政府,之所以要将网络手段引入政务系统,用之施行管理,最根本的原因还在于信息网络存在的显著管理效应,即管理者能够通过网络及时获取、掌握大量的智能化信息而用之实行科学决策和科学化管理。作为经济、文化和社会活动的参与者、组织者和服务者,各级政府机构直接面对信息经济飞速发展对其提出的要求,其面向企业和社会的管理和服务职能必然要相应地发生向以信息化为主要工作内容的转变。从其本身拥有大量的内部信息资源和需要大量的市场、企业、社会的外部信息出发,各级政府机构也具备了使自身参与到社会信息化行列和实现自我信息化的客观条件和主观愿望。

从电子政务的生成过程看,它是信息经济全球化、网络化发展的产物,是信息技术应用从经济基础领域向上层建筑领域扩展的必然结果。电子政务生成的经济技术基础是国际互联网的形成和发展。国际互联网起源于1969年美国的军事指挥系统对以多个分散点构成的网络的应用。在此基础上,美国国家科学基金会从1984年起建设了多个超级网络中心和高速网,用于国防科研和各类学术研究。1991年,美国政府指定三家大公司组成了商用互联网协会,使商业机构进入网络,开拓了该网的商业用途,从而带来了互联网发展史上的飞跃。1993年,美国政府又依据NH计划,在全球范围掀起了信息高速公路热,使国际互联网在全世界迅速扩展,并进入了成熟与提高的阶段。以网上交易为主体的电子商务,随着信息高速公路在全球的扩展快速发展起来,成为推动网络经济发展的一种强劲动力。伴随着电子商务概念和内涵的多次扩充、内容的不断丰富和发展,其重心已从最初的对现实经济世界里的商务逻辑的模拟,转而指向构建整个“一揽子”的网络经济环境,它的发展推动着更为深刻的经济方式的演进。电子商务将网络作为一个无地域限制的大市场,不仅依靠它的号召力来吸引厂商,而且吸引相关服务组织和机构。当它依靠市场的力量来吸引政府并将其触角伸向政务领域的时候,就为电子政务的产生和成长创造了先决条件。

电子商务能够推进电子政务生成和发展的主要原因在于:首先,电子商务为电子政务营造了使之能够产生、成长的网络经济环境,为其形成与发展提供了强大的社会网络化经济基础和技术支持。电子政务网络从政府部门伸向社会的广大空间完全可以利用电子商务早已铺好的轨道。电子政务建设和运作所需的信息技术硬件、软件基本上可以从电子商务已形成的一套成熟的系统中取得。其次,电子商务是电子政务生成的启动源体与发展的加速器。电子商务

在其利用已有网络吸引相关服务组织与机构介入网络经济的过程中,必然将政府部门和政务系统作为商务电子化运作中的重要需方和供方以及商务环境条件的提供方吸引、驱动其参与进来。电子商务在把工业社会的迂回商务变成信息社会的直接商务,使商业交易的供需双方及其他有关方直接见面进行交易或提供相关服务的过程中,为广大居民直接与政府见面,进而直接提出要政府提供服务的需求创造了条件,同时也就将政府推到了直面居民、直面社会进行电子化服务的前沿。这就形成了促进电子政务生成与发展的市场推动力和社会推动力。电子政务信息应用系统的生成过程,也证明了电子政务系统是由电子商务系统演进而来的事实。电子政务最初只是电子商务应用体系中专门面向政府机构的一套网络化信息应用参与模型和应用系统。当这个模型和系统真正应用到政府机构和脱离电子商务而单独运作的时候,另一个与电子商务既紧密联系又独立存在、自我运作的大范围的上层建筑信息化空间就展现在了人们面前。这样,这个在全球范围内由政府自身首先启动的,从电子计算机交互网络到世界信息高速公路,再到遍布全球各个角落的电子商务的、人类历史空前规模的电子化、网络化发展进程所展示的活动,又带着更高层次的内涵回到了政府本身所在的领域,由此开拓了又一个广大的信息化领域,这就是我们今天所说的电子政务。

## 二、电子政务建设的战略地位

党的“十六大”明确提出,要“进一步转变政府职能,改进管理方式,推行电子政务”。国家信息化领导小组从我国的实际情况出发,明确提出电子政务要先行,以电子政务建设带动社会信息化和国民经济信息化。因此,电子政务建设成为推动国家信息化的龙头工程,成为政府深化行政管理体制改革的主要动力和重要内容,也成为政府实现管理现代化的必由之路。信息化建设要从电子政务入手,以政府信息化带动信息化发展,“以信息化带动工业化”,这些都显示了电子政务建设的战略地位和意义。

### 1. “以信息化带动工业化”的战略

我国推进信息化必须走中国特色的发展道路。因为发达国家是在实现工业化的基础上进入信息化发展阶段的,而我国是发展中国家,工业化任务尚未完成,继续完成工业化仍然是我国现代化进程中艰巨的历史性任务。同时,我国又面临实现信息化的任务,没有信息化就没有现代化。这就要求我们必须充

分利用新的历史机遇,把工业化和信息化结合起来,以信息化带动工业化,发挥后发优势,实现生产力的跨越式发展。

## 2. “政府先行,带动信息化发展”的方针

电子政务是政府信息化建设的核心,是国家信息化先行建设的重点,是国家信息化水平的重要标志和国内信息产业与服务业发展的关键动力。信息化建设要以政府信息化建设先行,主要原因如下:第一,政府作为国家信息流的“中心环节”,其信息和网络系统将成为未来政府的“神经系统”;第二,政府作为国家信息资源的最大拥有者,掌握着全社会 80% 以上的信息资源,是信息市场中重要的供给方;第三,政府信息化向公众展示高新技术的应用,将有助于切实推进社会信息化过程。

电子政务建设对国家信息化有巨大的拉动作用,这主要表现在直接和间接两个方面:直接的拉动作用主要表现为带动信息产业的良性发展;间接的拉动作用主要体现在通过行政事务处理的网络化,带动企业信息化与家庭和社区的信息化。

## 三、电子政务的基本概念

关于电子政务,国内外有多种多样的提法,如电子政府、计算机化政府、政府信息化、数字政府、网络政府等。这些提法从不同的角度揭示了电子政务的概念与特征。

电子政务(Electronic Government)一词是相对于传统政务(Government)和电子商务(Electronic Commerce)而言的,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。

所谓电子政务,就是应用现代电子信息技术和管理理论,对传统政务进行持续不断的革新和改善,以实现高效率的政府管理和服务。

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。

狭义的政务专指政府部门的管理和服务活动。目前大家在探讨电子政务的时候,更多的是指政府部门的信息化建设。但实际上,就我国而言,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。为了避免同狭义的电子政务概念产生冲突,我们应当把这些新的子集分别命名为“电子党务”、“电子政协”、“电子人大”等。利用先进的信息技术提高办公效率,并不是政府部门的专利。因此,我们在密切注视政府系统信息化建设的同时,还应当关注信息技术在其他管理领域更为广泛的应用。

图 1-1 表明了广义电子政务与狭义电子政务之间的关系。

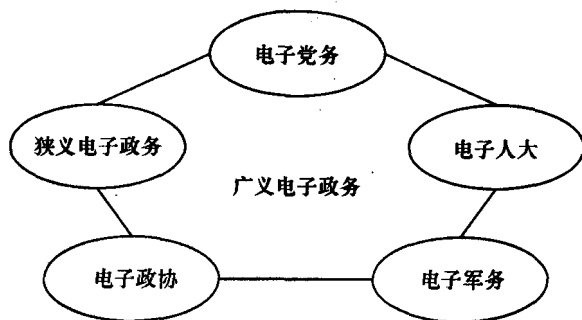


图 1-1 广义电子政务与狭义电子政务

为方便分析,我们将采用狭义的政务概念,即政府部门的管理和服务活动。

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,政府部门通过传真传递信息,就不能算是电子政务,因为传真在这里充其量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。

电子政务主要包括三个组成部分:一是政府部门内部的电子化和网络化办公;二是政府部门之间通过计算机网络进行的信息共享和实时通信;三是政府部门通过网络与民众之间进行的双向信息交流。

具体地说,目前我国各级政府部门所广泛使用的办公自动化系统,属于第一类电子政务的范畴;国家“三金”工程和电子口岸执法系统是第二类电子政务的典型例子;政府部门通过自己的互联网站发布政务信息,以及进行网上招标、网上招聘,接受网上投诉等,则属于第三类电子政务的范畴。

电子政务系统是基于网络的符合 Internet 技术标准的面向政府机关内部、

其他政府机构、企业以及社会公众的信息服务和信息处理系统。它是一个利用信息和通信技术,有效地实现行政、服务及内部管理的功能,在政府、社会和公众之间建立有机服务系统的集合。

一个完整的电子政务系统,应当是上述这三类系统的有机结合。图 1-2 显示了一个完整的电子政务系统的基本结构。

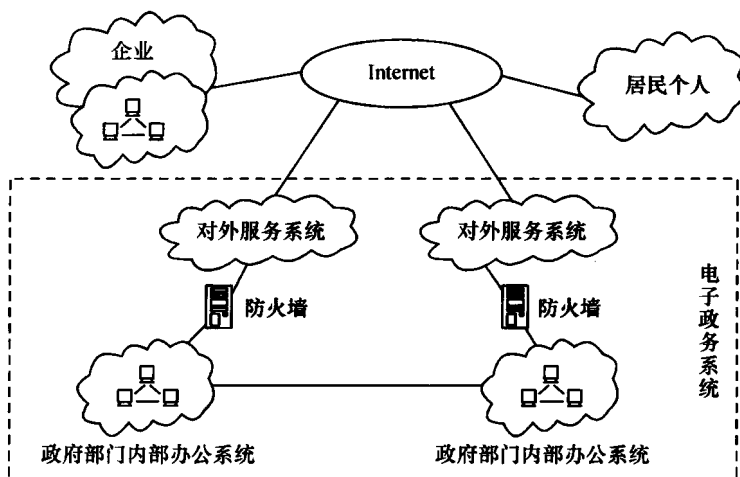


图 1-2 电子政务系统基本结构

电子政务系统的目的就是以网络技术为基本手段,优化和扩展政府机构的业务模式、管理模式和服务方式,将信息技术在政府机构的应用从简单的取代手工劳动,提高到工作方式优化的新层次。

总体来说,电子政务系统的目的有三个:一是政府机构各部门实现办公自动化、网络化和信息化,帮助提高政府在行政、服务和管理方面的效率,积极推动精简机构和简化程序等工作。二是利用政府内建立的网络、信息资源和现代化手段,为公众社会提供优质的多元化服务。三是以政府的信息化发展推动、加速整个社会的信息化发展。

#### 四、电子政务的实质

从电子政务的定义可以看出,电子政务是具有广泛适用性的一个概念。电子政务的实质包括:

##### 1. 电子政务是现代电子信息技术在政府工作中的全面应用

电子信息技术特别是网络技术的高速快捷、全球联通的特点使得政府信息

的生产和传播、政府管理的手段和方式发生了深刻的变化。政府在某些领域具有更强的信息获得与控制能力,从而拓宽政府职能领域,更有效地实现对社会的控制;同时,政府在信息获得和控制方面的垄断优势也将被打破,面临来自社会各个层面的竞争,导致某些政府职能的压缩和流失。这将给政府管理方式带来革命性的变化。

## 2. 电子政务是一种全新的政府管理观念

电子政务不是传统政务和电子技术的简单叠加,不是用电子技术去适应落后的传统政务模式,而是借助电子信息技术对传统政务进行革命性的改造,以更好地实现政府为公众服务的宗旨。

## 3. 电子政务是一个动态的过程

电子政务不是一个结果,而是一个动态的过程,是一项持续不断地运用技术手段改革政府管理模式和政府管理手段的实践。电子政务不可能一蹴而就,需要用系统工程的方法对政府管理流程不断进行改进和完善。

## 五、电子政务的功能

政府电子政务的功能就是通过借助现代信息技术的力量,提高政府管理效率,全面提高政府公共服务水平的能力。电子政务之所以能够在世界范围内迅速发展,主要在于它具有不可代替的特殊功能。按照由内向外的发展特点,电子政务功能可归纳为以下四个方面。

### 1. 提高工作效率,降低办公成本

(1) 电子政务以网络技术为基础,以优化政府业务模式、管理模式和服务方式的手段,将信息技术应用于政府机构,提高了工作效率,减少了部门层次,实现了跨越时间、空间的限制,大大降低了管理成本,节约了大量的人力和物力资源。

(2) 电子政务的实施,解放了管理能力,提高了管理的功效,机关工作人员可以从复杂的劳动中解放出来,去从事开拓性的工作,提高了机关工作的效率并开拓了其空间,使政府部门有更多的时间为公众服务。

### 2. 加快部门整合,堵塞监管漏洞

由于各部门的信息发布、社会服务都可以在同一个计算机系统中完成,原来各部门分开办公就完全没有必要,很多部门的工作可以由一个部门承担,促进了各部门的整合,为政府精简机构提供了技术保证。同时,由于政府各部门



的政策、规定公开化,从根本上防止了长期以来难以解决的“暗箱操作”弊病,从而堵塞了腐败的漏洞。

### 3. 提高服务水平,便于公众监督

(1) 电子政务的推出,可以推动政府服务向“一站式”、“跨机关”、“零距离”、“自助式”服务的方向发展。人们无须进入政府机关,在家中就能实现与政府的沟通。由于电子政务为政府提供了一种全新的为公众服务的方式,长期以来难以达成的“上情下达,下情上达”的愿望,通过电子政务能够得以实现。

(2) 通过政府网站,让公众了解政府正在做什么,下一步将要怎样做,这不仅可以让方便公众,提高政府部门的办事效率,而且可以防止人情因素干扰,监督政府更好地为群众服务。

### 4. 带动社会信息化发展

电子政务建设不仅为公众提供了方便快捷的服务,而且还直接推动其他领域的信息化建设。这种推动作用表现在以下三个方面:

(1) 目前,我国电子商务取得了长足的进展,但也存在一些自身难以克服的困难,如网上支付、CA 认证、数字签名、法律地位等,这些问题只有通过电子政务才能解决。电子政务的发展,将为电子商务的发展打开广阔的发展前景。

(2) 电子政务系统的发展和完善使一些以传统方式经营、运作的企业和个人感到与社会交流非常不便,为了跟上社会发展的步伐,他们必须与电子政务接轨。也即,电子政务的发展推动了全国信息化的发展。

(3) 由于电子政务系统规模庞大,需要解决各个单位之间的信息沟通问题,为此,需要政府规范各系统和各部门的互通互联,需要建立标准化协议和保证信息安全。一个统一完善的政府信息化系统的建设,必然带动我国信息产业的发展。

## 第二节 “一站式”电子政务服务管理

电子政务是一种新型的政府组织形式和公共事务管理机制,是互联网与政府创新融合的产物。在信息时代,政府政务工作的优劣已经在无形中置于社会的广泛监督之下。因此,利用信息技术优化社会管理工作中的决策行为,尽可能广泛地提升政府对社会的服务功能,为公民创造公平公正的生存环境,并为最大多数人谋利益,树立良好的政府形象,已经成为世界上许多具有人类理性