



中国人民大学“211工程”建设成果
信息资源管理丛书

电子政务的建设与发展

DIANZI ZHENGWU DE JIANSHE
YU FAZHAN

● 侯卫真 著

信息资源管理丛书

电子政务的建设与发展

侯卫真 著

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

电子政务的建设与发展/侯卫真著.
北京:中国人民大学出版社, 2006
(信息资源管理丛书)
ISBN 7-300-07164-3

I. 电…
II. 侯…
III. 电子政务-中国
IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 016837 号

信息资源管理丛书

电子政务的建设与发展

侯卫真 著

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号 邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室) 010-62511239 (出版部)

010-82501766 (邮购部) 010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司) 010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>
<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京雅艺印刷有限公司

开 本 890×1240 毫米 1/32

印 张 11.125

字 数 256 000

版 次 2006 年 3 月第 1 版

印 次 2006 年 3 月第 1 次印刷

定 价 25.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换



侯卫真，男，副教授。研究方向为电子政务、信息技术应用。2001年11月调入中国人民大学信息资源管理学院，从事电子政务的教学和研究工作，担任电子政务教研室主任，教授的课程有《政务系统规划与设计》、《信息技术的系统应用与管理》、《电子政务》、《现代管理导论》、《计算机硬件基础》等；同时担任中国人民大学电子政务研究中心常务副主任，曾出色完成过电子政务系统的规划、设计工作，并担任过多项省部级课题研究的项目负责人。

曾经担任的社会职务有：人事部全国公务员电子政务培训主讲教授，并承担过相应教材的主编和撰写工作；全国哲学社会科学规划办公室特聘电子政务项目评审专家；国家中小企业科技基金会特聘技术评审专家。

前 言

计算机技术、网络技术和通信技术等现代信息技术的高度发展和普遍应用,把人类带入信息化社会。政府是信息化社会的重要组成部分。为适应信息化社会,继续履行并改进政府职能,世界各国政府都以积极的姿态、迅速的行动,努力使政务活动由传统的支撑平台转移到以现代信息技术为物质基础的新型支撑平台,建设电子政务,已成为各国政府进入信息社会的必然选择和基本国策。

我国在新时期提出了要以信息化带动工业化,走新型工业化道路的发展战略。电子政务的建设和发展是我国信息化发展战略的重要组成部分。从发展的角度看,我国的电子政务发展大致经历了五个发展阶段,取得了较大的进步。

以办公自动化为主要内容的发展阶段:早在 20 世纪 80 年代,我国政府机关就开始了办公自动化的建设。1992 年,为了推进政府机关的自动化程度,在政府机关普及推广计算机的使用,国务院办公厅下发文件《国务院办公厅关于建设全国政府行政首脑机关办公决策服务系统的通知》[1992 (25)]。在该文件的指导下,政府机关信息化建设取得了长足的进展。

以“三金工程”建设为主要内容的阶段:1993 年年底,为适应全球建设信息高速公路的潮流,中国正式启动了国民经济信息化的起步工程——“三金工程”,即金桥工程、金关工程和金卡工

程。这标志着我国“金”字工程的正式启动。“金”字工程的建设,对我国政府业务领域信息化的发展起到了积极的推动作用。

以政府上网工程为主要内容的阶段:1998年4月,青岛市在互联网上建立了我国第一个严格意义上的政府网站“青岛政府信息公众网”。1999年1月,40多个部委的信息主管部门共同倡议发起了“政府上网工程”,其目标是在1999年实现60%以上的部委和各级政府部门上网,在2000年实现80%以上的部委和各级政府部门上网。政府上网工程密切了政府与社会之间的联系,政府网站作为政府服务社会的门户,为政府实现向服务型转变正发挥着越来越大的作用。

以国家规划、全面建设为主要特征的阶段:2001年,国务院办公厅制定了全国政府系统政务信息化建设的5年计划,即《全国政府系统信息化建设2001—2005年规划纲要》[国办发(2001)25号]。对我国政府信息化的指导思想、方针、政策等做出明确的规定。2002年7月3日,国家信息化领导小组召开第二次会议,会议讨论通过了《国民经济和社会信息化专项规划》、《关于我国电子政务建设的指导意见》两部纲领性文件。会议提出了“十五”期间我国电子政务建设的基本目标,提出了电子政务建设的总体任务,从而使我国的电子政务建设走入国家全面规划、建设的新阶段。

以信息资源开发利用为核心内容的阶段:为落实科学发展观、推动我国经济社会全面发展,推动政府转变职能,更好地履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职责,在电子政务建设中突出信息资源开发利用这一核心内容,是电子政务建设的必然选择,也是今后我国电子政务建设发展的重点。

我国的电子政务发展的历程,是人们对政府信息化以至社会

信息化认识不断提高的过程。从把电子政务看成是政府业务的自动化,简单理解成“政府上网”,建设基于网络的政府平台,到重视开发利用政府信息资源,转变政府职能,建设和谐社会、以人为本理念的新型政府的转变,表明我国的电子政务发展的观念已经逐步成熟起来。电子政务的不断发展,使我们在电子政务方面的研究视界也变得宽广,认识也逐步深化。本书的研究重点也反映了电子政务的发展,作者并未把研究重点放在电子政务的技术应用和总体技术构架方面,而是更多地投注在政府借助信息化实现职能转变、政务的信息化服务体系建设、政府的信息资源开发利用等方面。强调电子政务中的政务发展的主导性和信息技术的从属性,按照政务发展的需求去应用信息技术,构建电子政务体系,是本书的核心思想所在。

本书作为电子政务方面的一部专著,力求尽可能全面、系统地总结近年来国内外电子政务建设的实践经验,并希望能融合各种相关的理论研究成果,对电子政务涉及的信息技术与方法,也结合政务发展需要,做了必要的研究和介绍。但由于作者的研究水平和范围的局限,本书不可能担当起对电子政务这一新事物全面深入研究、探索的角色,只能是代表一家之言的书籍。希望本书能给该领域的研究者提供一些引发思考的有益线索,为电子政务的实践者提供解决实际问题的一些理论素材。

电子政务是一项全新事业,对电子政务的认识和了解也在不断的深化过程中,本书必定会有相当多的疏漏和错失源于此因。同时由于本书作者的学识和能力的局限,肯定会暴露出诸多内容的缺失和不足。谨谢赐教!

此外,本书大量参考、借鉴和引用了众多同行的优秀著作、论文、方案、报告、实例、言论等,在此也谨表谢意!

目 录

第一章 对电子政务的理论描述	1
第一节 电子政务概念的内涵	2
第二节 电子政务的基本模式及构成	9
第二章 电子政务的发展研究	31
第一节 国外电子政务的发展	31
第二节 我国电子政务的发展	52
第三节 电子政务发展基础与发展战略、策略	59
第三章 电子政务与政府管理改革	101
第一节 电子政务发展需要建立新理念	101
第二节 电子政务对行政改革的影响因素分析	114
第三节 电子政务与政府管理模式	121
第四章 电子政务系统及其规划与设计	127
第一节 电子政务系统的基本性质与基本结构	127
第二节 电子政务系统规划	139
第三节 电子政务系统的设计实现	149
第五章 信息化提高政府内部工作效率	159
第一节 信息化提高政府工作效率	159
第二节 政府内部信息化建设	163
第三节 公务处理信息化的诸方面	171
第六章 政府公共服务电子化	195
第一节 什么是政府公共服务电子化	195

第二节	各类政府电子化公共服务	203
第三节	政府公共服务电子化的问题与策略	210
第七章	电子政务与政务信息资源建设	225
第一节	政务信息资源概述	225
第二节	政务信息资源建设的原则与模式	230
第三节	政务信息资源建设	233
第八章	电子政务与法制	257
第一节	电子政务法制环境	257
第二节	国外电子政务法制建设	264
第三节	我国电子政务法制建设	271
第九章	电子政务安全管理	279
第一节	电子政务的安全概述	279
第二节	电子政务安全基础设施	288
第三节	电子政务安全管理	296
第四节	电子政务安全保障技术	306
第十章	电子政务标准化	313
第一节	我国电子政务的发展与标准化	313
第二节	电子政务标准的主要内容及问题分析	324
第三节	电子政务标准化的基本策略	336
后 记		346

电子政务概念是随着社会信息化的发展而提出的，电子政务意味着政府工作方式的变革，这种变革体现在：第一，支持政府活动的技术基础发生变革，电子政务是建立在现代信息技术基础上的；第二，电子政务不仅是信息技术作为工具在政府工作中的应用，而是政府在信息技术提供的新方式基础上，政府管理方式的变革；第三，电子政务不是一蹴而就的，是政府职能不断优化的信息化进程。

电子政务的理念直接体现为其基本运行模式。这些模式包括：政府全局模式、政府效能模式、政府间协同管理模式和政府公共服务模式。政府信息化整合模式是电子政务区别于传统政务的重要工作模式，该模式借助于信息化手段实现政府资源和政府行政行为的整合。政府效能模式是指以提高政府运行效能为主要目的信息技术应用模式。政府间协同管理模式可以简单理解为政府对政府的信息化运行模式，即通过信息技术手段建立政府间的协同化管理机制。政府公共服务模式，是指政府依靠信息技术手段建立的政府新型服务主体和服务对象关系的总和。

第一节 电子政务概念的内涵

一、电子政务的定义表述

电子政务的概念具有丰富的内涵,但由于它在不同国家的实践重点有所不同,因此,它的概念内涵也有所不同。经过了多年的电子政务的发展,人们逐渐对电子政务概念的内涵有了一些比较明确的认识。根据我国电子政务建设的实践经验,我们把电子政务的定义表述为:

电子政务是指运用计算机、网络和通信等现代信息技术手段,实现政府组织结构和工作流程的优化重组,超越时间、空间和部门分隔的限制,建成一个精简、高效、廉洁、公平的政府运作模式,以便全方位地向社会提供优质、规范、透明、符合国际水准的管理与服务。

对于上述定义表述可以从下面的三个方面来理解:一是电子政务是建立在现代信息技术基础上的;二是电子政务是政府管理方式的变革;三是电子政务是政府职能优化的信息化过程。

(一) 电子政务是建立在现代信息技术基础上的

电子政务是以现代的计算机技术、网络和通信技术为基本技术基础的。现代计算机技术、网络和通信技术以前的政府技术应用,主要解决人的体力的节约、能力的扩展或技能的延伸,而现代信息技术的重点在人类思维能力和思维素材——信息的处理能力的扩展和延伸。这是电子政务的基础技术与以往政务技术应用的_{最大}不同点。比如:第二次世界大战后在发达国家开始的,以

及我国在 20 世纪 80 年代初推动的“办公自动化”运动,其核心内容是用自动化的技术代替办公室中人的体力劳动,补充和扩展人的功能不足,如对传真机、复印机、打印机、电话等技术的应用。

电子政务对信息技术的需求包含下述几个基本点:

一是现代计算机技术、通信技术和网络技术,为打破政府机关之间、政府机关内部的物理界限提供了技术基础。由于信息流动、交换效率的提高,政府的职能将会被简化、政府的分工将会被适当归并、管理层次将会减少、组织机构将会更精简;由于网络技术的发展使时空界限模糊,政府机构之间更容易建立起相互协同的机制,缩短和优化政府工作流程、办事程序。

二是政府与社会之间经由各种电子化渠道建立简单的和一致的相互沟通渠道,使得社会公众可以方便地根据需要获取政府信息和服务。政府可以根据服务对象的需求、服务对象可以使用的形式、服务对象要求的时间及地点,向服务对象提供各种不同选择的服务。社会公众可以从不同的渠道利用政府的信息和获得政府的服务,而不需要经过层层关卡进行多个机构、多种方式、多种书面形式的重重审核。

三是建立在现代信息技术基础上的电子政务与传统政务相比是趋于智能化的。电子政务的智能化是由低到高多个层次构架而成的:

统一通信平台、高速通信网络的建立,为政府及服务对象之间异构平台的信息传递提供了条件,这为智能化提供了基础;在统一平台上和通过高速通信网络衍生出的各类政务应用和信息服务,在某种程度上具备了智能化的形式。

以建立布局合理的、范围适当的、分类科学的和充分结构化的信息资源管理体系为基础,形成政府决策和政府行为的智能化

体系，以及以满足行政决策需求和公众生活需求为导向的政府服务个性化，政府与社会互动化，才是电子政务要实现的基本目标。

电子政务技术的实施，实际上就是把建立在工业化基础上的大政府——集中管制、多层结构、物质资源控制为主的模式，转变为网络式联系的、直接面向社会的，以信息智能化、知识化管理和服务为主导的数字化政府。

（二）电子政务是政府运行方式变革的产物

社会的高度发展，信息化社会的来临，已使整个社会运行所需决策和相关信息的数量越来越大、越来越复杂，政府也越来越无法负担前所未有的、艰巨复杂的公共决策和信息处理职责。面对这样的局面，现代政府一方面要充分借助社会力量和社会的自身调节能力来实现社会自身的管理，也就是小政府、大社会；另一方面，政府要通过引入现代管理思想和方法驾驭现代信息技术手段，并适应信息化社会的新规律和新特点，提高自身的执政能力。

第一，电子政务的发展要回应下述政府管理思想的转变：

一是政府要把自身由管制型向服务型转变。

二是政府要由资源的分配者向资源的保护者、调控者和服务者转变。

三是政府管理要由只讲求行政效率，转变为更加注重行政效能，从自我效率的评估转变到更加注重社会服务质量。

四是政府要由信息的垄断者向信息的积极提供者转变，充分发挥信息资源的效用，提升整个社会的自我调节能力，促进政治民主和社会公平。

第二，电子政务的发展要回应政府管理方式的转变：

一是政府的行政行为由控制结果、暗箱操作、权力主导的方式向过程管理、规则透明和服务主导的方向转变。

二是行政管理结构由间接和多层次的信息联系机制向直接的、虚拟无隔离的、多方位的信息联系机制转变。

三是工作流程由过程间断的、异步的、离散的模式向自动连续的、实时协同的和共享信息的方式转变。

第三，电子政务是趋向综合、虚拟的政务方式。

信息化已经解决和正在解决的一个基本问题是：信息由分散到集中、由无关到关联、由独享到共享。以 WWW 机制为核心的信息关联的相关标准和协议的产生和应用的不断发展，已经使国家及社会活动越来越趋向一体化。电子政府的基本意义就在于它在某种程度上使国家管理职责趋向综合性和虚拟性。

电子政务没有也不会模糊立法、司法和行政等国家职能的界限，也不能因为政府对社会公众和企业的服务越来越直接而使政府职能等同于企业和一般社会机构。但是，由于有高速宽带网络、统一的信息交换标准和政府行政规则、网络化的公共信息资源库和各类政府数据库等基础设施的存在，国家各种职能间的信息关联会更加紧密，相互之间在时间和空间上的界限会逐渐被消除，使得政府在行使管理国家的职权时，能够实现统一和协同，从而有利于构建综合的、虚拟的政府，以有利于服务社会的方式运行。

第四，电子政务是建立在社会信息化基础上的，从基础设施的应用上，电子政务是运行在国家和城市的整体信息平台 and 通信网络之上的，政府与社会之间在时间、空间上的物理分隔在理论上已经不复存在；从履行社会管理和服务的职能角度上，无论是社会保险劳动保障、社会信用和服务、地理数据和服务，以至于电子社区、电子商务等，政府与社会的信息关联性在很大程度上

消除了信息的不对称。虚拟型的政府形式是电子政务的主导方式。

（三）电子政务是政府职能不断优化的信息化过程

电子政务是经过政府职能转变、结构调整和优化业务流程的政府信息化过程，因而电子政务不是一蹴而就的运动，而是一个不断完善政府能力的过程；电子政务也不是将传统的政府事务简单地、原封不动地搬到互联网上，而是要对其进行组织结构的重组和业务流程的再造。从一定意义上说，它是对传统政府的一场深刻的革命。

同两个世纪前的工业革命一样，信息技术革命对任何一个政府的影响绝不仅仅局限于技术手段的更新换代。在信息化基础上的电子政府，必然是在新技术影响下，与社会经济变革相适应的基础上的政府。它不同于工业社会体制下的政府，电子政务是更加开放，与公众的联系更加密切，更强调对社会服务和公众参与的政府方式。它是决策更具有科学合理性，社会公众对政府行为和政治家的监督更具体直接的政府方式。

总之，电子政务是一个不断适应信息社会的发展，把现代信息技术同政府管理思想革新相结合的政府建设发展的过程。

二、电子政务概念辨析

提起“电子政务”，人们总会联想到一些相关概念，比如：“电子政府”、“政府上网”、“办公自动化”、“办公信息系统”等。这些比较相近、易于混淆的概念与电子政务的概念既有联系又有区别。

（一）电子政府与电子政务

“电子政府”一词经常与“电子政务”混同使用。这涉及外来

语的“中国化”以及基于不同国情的定位问题。“电子政府”一词，直译自英语 Electronic Government，其原意是指利用网络技术构建一个“虚拟政府”，从而使民众能够随时随地地享受各类政府服务。1993年，美国前副总统戈尔发起了一场名为“国家绩效考察”（National Performance Review）的运动，用以检查美国政府在管理和提供服务方面所存在的弊端，并提出相应改革的建议。在这场运动中，构建“电子政府”被作为一个重要的改革方向提出来。不少人将 Electronic Government 译为“电子政府”，不大符合中国国情。

一是我国政治体制中，党委、政府、人大和政协四套班子都是从事政务工作的，只是分工不同。如果称为“电子政府”，势必要另行定义或说明此“政府”是广义的，应包括党委、政府、人大、政协等。然而称为“电子政务”则不易产生混淆。

二是在英语中，名词可以用做动词，E-gov 可以理解为政府工作的电子化、网络化。但在中文中，“政府”这个名词不能做动词用，对于非专业人士，特别是对大众，很容易误会是否成立了一个“电子政府”的新机构。

三是电子政务和电子商务从本质上来说是同样的，只是主体不同，以及由此带来一些不同的特点而已。E-business、E-commerce 已经统一翻译成电子商务并已被大众广泛接受，E-gov 翻译成电子政务具有对应性，好记好用。

此外，无论称作“电子政府”还是国外有时使用的“政府在线”（Government on Line）一词，通常被理解为利用网络技术构建一个区别于传统的实体政府机构的网上“虚拟政府”，通过网络方式，政府为民众提供打破时空界限和部门界限的高效服务。这与我国电子政务的定位有所不同。由于国外的 E-gov 的基础较好，已完成了内部事务电子化甚至网络化的进程，所以提及 E-gov 时，更侧

重于政府与社会民众之间的有效沟通与服务；对公众而言，好像打交道的是一个可以“触摸”的“政府”。而我国电子政务的概念，则同时包含了政府部门内部、政府部门之间以及政府与民众之间的政务活动，不仅范围更广泛，而且内容也要比“电子政府”丰富。

（二）办公自动化与电子政务

“办公自动化”（Office Automation，简称 OA），在早期是人们利用信息技术，将组织中的事务活动实现自动化的产物。随着信息技术的发展，办公自动化的内容也在不断地扩充和发展。所谓“办公自动化”，主要是指利用现代化的办公设备、计算机技术和通信技术来代替办公人员的手工作业，从而大幅度地提高办公效率。

具体地说，电子政务和办公自动化两个概念在以下几个方面存在明显的差异：

一是两者应用定位不同。办公自动化的应用重点一般是在部门内部，是指通过信息技术手段实现工作活动及其流程的自动化。由于重点是自动化，所以表现出的特征常常是办公人员个人处理数据或事务的自动化。电子政务的着眼点则是政府整体业务范畴的信息化，通过信息技术手段进行行政决策，建立政府部门的业务协同，直接服务于社会。

二是两者应用主体不同。办公自动化广泛地应用于几乎所有的机构，包括企事业单位。而电子政务，其应用主体主要是各级各类政府部门。

三是两者系统用户不同。办公自动化的系统用户大多为内部工作人员。而电子政务的系统用户的范围要广泛得多，除了政府部门的工作人员之外，还包括与这些政府部门相关的企业和公众等。

虽然办公自动化和电子政务在应用定位、应用主体、功能、