

党政干部电子政务
培训教材

吴江·主编

电子政务理论与实践

DIANZI ZHENGWU LILUN YU SHIJIAN

国家行政学院电子政务研究中心 编著

党建读物出版社

电子政务理论与实践

DIANZI ZHENGWU LILUN YU SHIJIAN

国家行政学院电子政务研究中心 编著

吴 江 · 主编

张锐昕 顾平安 江源富 · 副主编

党建读物出版社

图书在版编目(CIP)数据

电子政务理论与实践/国家行政学院电子政务研究中心编著;吴江
主编. —北京:党建读物出版社,2003.7

ISBN 7-80098-631-4

I. 电… II. ①国…②吴… III. 电子政务-中国-干部教育-学
习参考资料 IV. D630.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 052171 号

责任编辑:哲 闻 封面设计:欣 然

党建读物出版社出版发行

(北京万寿路西街甲 7 号 邮编:100036 电话:010-68219430)

新华书店经销 北京京科印刷有限公司印刷

890×1240 毫米 32 开本 8.5 印张 224 千字

2003 年 7 月第 1 版 2003 年 7 月第 1 次印刷

印数:1—5000

ISBN 7-80098-631-4/D·506 定价:20.00 元

本社版图书如有印装错误可随时退换(电话:010-68278452)

序 言

王 选 *

20 世纪 90 年代以来,在信息化浪潮的推动下,各国电子政务建设迅速发展,为实现政府管理现代化,提高国家综合国力和国际竞争力,作出了重要贡献。当前,我国正处在一个前所未有的历史机遇期,信息化正在逐步成为推动社会进步和经济发展的强大动力。电子政务建设是我国信息化工作的重点,将带动国民经济和社会发展信息化。党的十六大提出要“大力推进信息化”和“推行电子政务”。加快这项工作,对于应对加入世界贸易组织后的挑战,加快政府职能转变,提高行政质量和效率,增强政府监管和服务能力,促进社会监督,实施信息化带动工业化的发展战略,具有十分重要的意义。

电子政务建设的核心是“政务”,其本质就是通过现代信息技术推进政府改革,不断提高政府的工作效率和综合管理能力,在政府与社会公众之间建立迅速便捷的良性互动关系,通过推进政府管理体制、观念、方式与手段的转

* 王选同志系政协第十届全国委员会副主席,中国科学院院士、中国工程院院士。

变,将政府职能真正转变到宏观调控、市场监管、社会管理和公共服务上来。从整体上看,我国电子政务发展仍然处于初始阶段,因此,全面推行电子政务是一项事关社会主义现代化建设全局的、系统的创新工程,具有综合性、复杂性、长期性的特征。我们要以时代和战略的眼光,高度重视这项工作,切实加强领导,实行正确的决策,加快电子政务的进程,通过政府信息化带动整个社会信息化的发展。

今天,电子政务建设已经成为一个既需要管理知识和经验,也需要专业技术知识的崭新领域。领导干部要适应信息化和电子政务的发展,就要了解信息技术的最新成果和趋势,掌握电子政务的基本理论和应用技术,提高推进电子政务工作的能力。但是,受我国社会经济与教育发展水平的限制,以及信息技术自身的特点影响,一些政府部门的公务员和党政领导干部对电子政务建设还缺乏应有的认识和基本的了解。因此,抓紧开展电子政务方面的干部培训,特别是对各级领导干部的培训,是确保我国电子政务建设顺利进行并取得成功的重要保障和前提条件。

党建读物出版社出版的这套《党政干部电子政务培训教材》,是由国家行政学院电子政务研究中心在其承担的国家软科学重点研究项目“未来十年我国电子政务发展趋势及对策研究”课题成果基础上编写的。这套教材本着注重实用、兼顾理论的要求,针对干部培训的特点,紧扣我国电子政务建设的实践,比较系统地介绍了电子政务建设与发展中所形成的基本理论、应用案例和实用技术,是政府公务

员和各级领导干部学习电子政务基本知识的指导性教材。我衷心希望这套教材的出版能够为促进我国电子政务事业的发展起到积极的作用。

2003 年 6 月

目 录

第一章 政府信息化与电子政务	1
第一节 国家信息化与政府信息化	1
一、信息化内涵	2
二、国家信息化战略决策	3
三、政府信息化带动国家信息化	7
第二节 政府信息化建设历程	10
一、办公自动化阶段	10
二、政府上网阶段	11
三、电子政务建设阶段	12
第三节 电子政务的概念和特点	13
一、电子政务的概念	13
二、电子政务的基本内容	18
三、电子政务的特点	21
思考题	23
第二章 我国电子政务建设目标与规划	24
第一节 电子政务建设目标和任务	24
一、我国电子政务建设的指导思想和原则	24
二、我国电子政务建设的主要目标	25
三、我国电子政务建设的主要任务	26
第二节 我国电子政务总体框架与发展模型	28
一、我国电子政务总体框架	28
二、电子政务发展模型	32
第三节 电子政务建设的可行性分析	41

一、电子政务建设的政治可行性分析	42
二、电子政务建设的经济可行性分析	46
三、电子政务建设的技术可行性分析	48
第四节 电子政务环境	51
一、信息基础设施建设	51
二、数据库建设与应用	52
三、政府管理信息系统开发和应用	54
四、政府管理流程的规范与优化	54
五、公众与公务员的信息意识和技能	55
六、法律法规的调整	56
七、信息技术提供及其服务	57
思考题	58
第三章 电子政务与政府管理创新	59
第一节 电子政务的角色定位	59
一、电子政务依附于现实政府	60
二、电子政务为现实政府提供网络环境	60
三、电子政务构架政府与公众间的桥梁	62
第二节 电子政务有利于转变政府职能	63
一、强化公共服务职能	64
二、重塑政府业务流程	66
三、注意克服政府上网带来的消极影响	68
第三节 电子政务有利于行政体制创新	69
一、政府组织结构向网络化结构转变	69
二、行政权力结构由高度集权体制向合理 分权体制变迁	73
第四节 电子政务有利于改进政府工作方式	75
一、构建以“客户”为中心的管理模式	76
二、改进政府领导和决策方式	77
三、促进政府工作方式变化	79

四、研究管理方式变化带来的新问题	80
第五节 电子政务有利于转变政府工作作风	82
一、消除官僚主义,保持清正廉洁	83
二、发扬民主作风,密切联系群众	84
三、增强服务意识,培养务实作风	84
四、强化对政府管理的监督	85
第六节 电子政务有利于提高工作效率	86
一、开辟提高行政效率新途径	86
二、提供降低行政成本的工具	87
思考题	89
第四章 电子政务基础设施建设	90
第一节 电子政务网络建设	90
一、“三网一库”	90
二、从“三网一库”向“政务内外网”转变	93
三、网络基础设施	95
第二节 电子政务数据库建设	99
一、我国电子政务数据库建设现状	99
二、以信息资源管理为支撑,加强数据库 建设	100
三、建设国家基础信息系统	101
第三节 电子政务门户网站建设	104
一、门户网站发展的三个阶段	104
二、政府门户网站设计类型	105
三、政府职能模块化	106
四、电子政务一体化平台	107
第四节 电子政务典型应用	109
一、金桥工程	110
二、金关工程	111
三、金税工程	113

4 电子政务理论与实践

四、金盾工程	117
五、金信工程	118
六、金质工程	119
七、金卡工程	121
思考题	122
第五章 电子政务法律与制度建设	124
第一节 电子政务法律体系	124
一、电子政务法律体系框架	124
二、电子政务基础性法律	126
三、个人数据保护法	129
第二节 电子签名法	132
一、电子签名法律模式	133
二、电子签名具体法律制度	135
第三节 计算机犯罪的法律防范	139
一、计算机犯罪类型与特点	139
二、对计算机犯罪的防治措施	143
思考题	146
第六章 电子政务信息安全	147
第一节 电子政务信息安全需求与策略	147
一、电子政务信息安全的基本需求	148
二、电子政务信息安全威胁	149
三、电子政务信息安全策略	152
第二节 电子政务信息安全整体解决方案	157
一、电子政务信息安全整体解决方案的制 定	157
二、电子政务信息技术安全解决方案	162
第三节 我国电子政务信息安全管理组织	166
一、机构格局	166
二、方针政策	168

三、管理原则	171
思考题	172
第七章 电子政务管理	173
第一节 电子政务系统规划与项目管理	173
一、电子政务需求分析	173
二、电子政务系统规划	175
三、电子政务项目管理	176
第二节 电子政务标准	180
一、电子政务标准体系构成	180
二、电子政务标准制定原则	182
第三节 电子政务评估	184
一、电子政务应用评估的作用	184
二、电子政务评估的内容	185
思考题	187
第八章 国外电子政务建设与发展	188
第一节 国外电子政务发展基本特征	188
一、电子政务发展特征	188
二、国外电子政务发展的基本特点	189
第二节 发达国家电子政务发展情况	192
一、加拿大	192
二、美国	195
三、英国	199
四、澳大利亚	204
五、新加坡	208
第三节 国外电子政务建设经验和发展趋势	213
一、国外电子政务建设经验	213
二、未来电子政务发展趋势	219
思考题	221

附录

中共中央组织部 人事部 国务院信息化工 作办公室关于开展信息化与电子政务培训 的通知 (2003 年 1 月 16 日).....	222
领导电子政务建设的十个问题 (2002 年 4 月)	224

参考文献	255
-------------------	-----

后记	257
-----------------	-----

第一章

政府信息化与电子政务

进入 21 世纪,以信息技术和信息产业发展水平为主要特征的各国综合国力的竞争日趋激烈,信息化程度成为一个国家或地区现代化水平和综合实力的重要标志。面对这一严峻挑战和历史机遇,世界各国都把加快信息化建设作为国家发展战略。我国也十分重视信息化建设,适时提出了国家信息化发展战略,政府信息化也逐步地由办公自动化系统建设过渡到电子政务实施,走上了中国特色的信息化发展之路。当前,大力推进信息化,是摆在党和政府面前的一项重要重要的历史使命。我们必须牢牢把握信息化这个战略重点,深入发掘信息化的内涵,努力探索信息化的发展规律,深入理解国家信息化、政府信息化与电子政务之间的相互关系和促进作用,通过推行电子政务,推动国家信息化发展,不断把社会主义现代化建设推向前进。

第一节 国家信息化与政府信息化

我国目前面临的首要任务是积极推进现代化建设。现代化对信息化的本质要求有五点:一是要求信息技术开发和应用赶上世界先进水平。这是现代化的首要本质要求。二是要求信息产业在国民生产总值中的比重达到 50% 以上。三是要求信息资源得到充分高效的开发利用。四是要求经济和社会信息流通网络化。五是要求绝大多数企业实现信息化。

一、信息化内涵

人类社会的发展经历过农业革命和工业革命,目前的知识经济和信息化是第三次革命。农业革命经历了 5000—10000 年的历史,拉开了人类制造工具利用物质资源的序幕,使人类由游牧社会进入农业社会,这一进程是“农业化”。工业革命发生于 1763—1970 年间,这时的人类开始认识能量资源,出现了蒸汽机、汽车、飞机、轮船和电的发明,电话、电视、精密仪器、仪表、机床、机械设备等被广泛应用于生产生活中,社会生产力迅速成长,人类开始了改造和征服自然的进程,这就是“工业化”。信息革命发端于 20 世纪中叶,带来了计算机、因特网、信息高速公路、航空航天技术、海洋生物工程、新能源、新材料、纳米技术等在生产生活中的广泛应用,人类开始逐渐懂得有效地利用信息资源以促进人与自然的高度和谐,推动生产力的迅速发展,这就是“信息化”进程。一个国家的社会生活极大程度地实现了信息化,便可视其进入了信息社会。目前,有些国家已经开始进入信息社会,而更多的国家正在向信息社会过渡。

与农业化、工业化一样,信息化也是一个动态变化的过程,这“三化”的最基本特征分别是在全社会范围内采用和推广当时被视为最先进的人力工具、动力工具和智力工具。因此,狭义的信息化是指社会生产工具的信息化,即在经济和社会活动中,普遍实现手工劳动和机械化操作向基于现代信息技术的智能工具操作转变的过程。但是,由于社会生产工具、社会生产力和社会经济形态的信息化,必然导致社会整体的信息化,由此产生了广义的信息化概念。广义的信息化是指在经济和社会活动中,通过普遍采用基于信息技术的智力工具,深入开发和有效利用信息资源,从而大大提高社会整体生产和活动能力,使由于利用了信息资源而创造的劳动价值在国民生产总值中的比重逐步上升直至占据主导地位的过程。我国的《国民经济和社会发展第十个五年计划信息化重点专项规划》指出,“信息化是以信息技术广泛应用为主导,信息资源为核心,信息网络为基础,信

信息产业为支撑,信息人才为依托,法规、政策、标准为保障的综合体系”,从而准确、清晰地表述了当前和未来一段时期我国信息化建设的主要内容,以及应用、资源、网络、产业、人才、法规政策标准在信息化体系中的位置及相互之间的关系。

对于信息化,目前主要有三种提法,一是国民经济信息化;二是经济和社会信息化;三是国家信息化。其中,国民经济信息化是从经济基础的层面上考虑信息化问题,指的是信息技术和信息产业在国民经济中的作用日益突出,并逐渐对经济增长发挥主导作用的过程。经济和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,其中经济信息化包括信息产业的发展和信息技术的产业化;社会信息化则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应用。国家信息化则突出了国家和政府在信息化过程中的作用,指的是在国家统一规划和组织下,在农业、工业、科学技术、国防及社会生活各个方面应用现代信息技术,深入开发、广泛利用信息资源,加速实现国家现代化的进程。以下侧重从国家信息化角度探讨信息化问题。

信息化的根本目的是实现社会生产力的跨越式发展。所谓跨越式发展,其含义一是以比较短的时间和比较小的代价实现与发达国家已走过的历程相同的目标;二是跨过先进国家经历过而发展中国家不必重复的历史阶段,达到变落后为先进的目的。跨越式发展已成为当今发展中国家加快发展的重要方式之一。如今,我国已具备了以信息化带动工业化,实现社会生产力跨越式发展的条件和与这种发展相适应的经济实力,也拥有必须的人才资源,只要我们制定出正确的战略决策,建立起相应的管理体制和运行机制,我国就一定能够很好地推进信息化,更快地实现四个现代化。

二、国家信息化战略决策

信息化战略在很大程度上决定着国家信息化建设的成败。在宏

观层面,信息化建设需要一个明确的战略;在微观层面,则应当有一套完整的规划,从而能够对整个国家的信息化建设进行统一的部署和安排。

为加速推进国家信息化进程,在结合我国具体国情和总结世界各国信息化实践经验的基础上,党中央和国务院从全面建设小康社会发展全局出发,陆续提出了以下一系列信息化建设的方针和任务。

1993年,党和国家领导人高瞻远瞩,及时地提出了“金卡”、“金关”、“金桥”等一系列重大信息化工程,拉开了我国信息化建设的序幕。

1995年9月,党的十四届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》提出“加快国民经济信息化进程”,使信息化和工业化结合起来,大大加快了信息化发展的步伐,推动了产业结构调整、升级,带动了国民经济增长,取得了令世人瞩目的进展。

2000年9月,党的十五届五中全会审议并通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》,明确提出“大力推进国民经济和社会信息化,是覆盖现代化建设全局的战略举措,以信息化带动工业化,发挥后发优势,实现社会生产力的跨越式发展”,由此第一次把信息化提高到全局性战略地位。

2001年8月,中共中央、国务院决定重新组建国家信息化领导小组,以进一步加强对推进我国信息化建设和维护国家信息安全工作的领导。一方面,我国信息化领导体制的加强,表明信息化是一项繁杂的社会化系统工程,涉及社会的各个方面和各个层次,需要政府的推动。另一方面,从信息化的成功经验来看,信息化需要采取“一把手原则”,政府要有一个强有力的领导班子,以加强统筹协调力度,尤其是把思想创新、制度创新和体制创新与信息技术广泛应用结合起来,进一步解放生产力,保证各项工作顺利进行。此外,在我国最高决策层,集体决定信息化的发展方针、策略和主要任务,标志着我国推进信息化的成熟思路和坚定信念,对我国信息化建设和发展,具

有深远的历史意义。

2001年12月,在国家信息化领导小组第一次会议上,朱镕基总理指出,要高度重视,加强统筹协调,坚持面向市场,防止重复建设,扎扎实实推进我国信息化建设。这次会议提出了推进国家信息化必须遵循的五项方针:第一,坚持面向市场,需求主导。不能为了信息化而搞信息化,要按照国民经济和社会发展的客观需要推进信息化;要用市场的办法发展信息化;不能搞没有效益的信息化,更不能搞“花架子”。第二,政府先行,带动信息化发展。政府信息化建设要与政府职能转变相结合,提高办事效率和管理水平,促进政务公开和廉政建设,特别要针对群众最关心的问题应用信息技术,增强为民办事的透明度和公正性。政府的信息化建设要从中央政府抓起,进一步加快和完善“金关”、“金税”、“金卡”、“金盾”等工程的建设。第三,信息化建设要与产业结构调整相结合。运用信息技术改造和提升传统产业,以信息化带动工业化和现代化。加快企业信息化建设,不仅可以大幅度提高企业的经济效益和竞争力,而且能为信息产业创造巨大的市场,也是电子商务发展的基础。第四,既要培育竞争机制,又要加强统筹协调,努力为信息化发展创造良好的环境;要按照互联互通、资源共享的原则,杜绝各种网络和系统的重复建设,防止一哄而起。第五,既要重视对外开放与合作,又要加强自主科研开发。在对外开放与合作中逐步增强我国信息产业的国际竞争力。同时,要按照“有所为、有所不为”的原则,集中力量抓住关系国家安全和对产业发展有重大影响的核心技术,加大研究开发力度,推进产业发展。这些方针都有明确的任务指向,如政府先行,要求政府信息化建设要与政府职能转变相结合,提高办事效率和管理水平,促进政务公开和廉政建设,特别要针对群众最关心的问题应用信息技术,增强为民办事的透明度和公正性。

2002年7月,国家信息化领导小组第二次会议审议通过了《国民经济和社会信息化重点专项规划》和《我国电子政务建设指导意见》,讨论了振兴软件产业问题。会议强调,要适应时代进步和世界