



教育部职业教育与成人教育司推荐教材
电子政务应用教学用书

政府门户网站

■ 赵天希 甘立明 主 编



 高等教育出版社

教育部职业教育与成人教育司推荐教材
电子政务应用教学用书

政府门户网站

赵天希 甘立明 主 编
黄通勤 戴凤弟 主 审

高等教育出版社

内容简介

本书是教育部职业教育与成人教育司推荐教材,是电子政务应用专业主干课程教材之一。

本书系统地介绍了政府信息门户的基本概念、业务流程、操作步骤和操作方法。从三个假设出发,即假设不懂网站开发语言、假设不懂数据库语言、假设不懂 Web Server 语言,引导读者快速开发一个复杂、动态的专业网站。

本书主要内容有:政务网站基础知识、政务网站建设技术、政务网站规划设计、网站内容管理系统、政务网站建设实务、网站模板及应用组件、政务网站内容维护。

本书采用的基本概念、基本原理是近几年形成的,采用的应用软件是最新开发的通用软件。教学内容采用模块化的组织方法,以知识单元为依据构建模块,使其具有相对的独立性。在内容上深入浅出,循序渐进,通俗易懂。

本书适合电子政务及相关专业的学生使用,也可供广大公务员及有关电子政务研究人员、政务软件开发人员参考。

图书在版编目(CIP)数据

政府门户网站/赵天希,甘立明主编. —北京:高等教育出版社, 2006.1

ISBN 7-04-018013-8

I. 政... II. ①赵...②甘... III. 国家行政机关-互连网络-网站-高等学校:技术学校-教材
IV. TD393.409.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 145477 号

策划编辑 李 波

责任编辑 李 刚

封面设计 张申申

版式设计 王艳红

责任校对 杨雪莲

责任印制 孔 源

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 100011

总 机 010-58581000

经 销 蓝色畅想图书发行有限公司

印 刷 北京明月印务有限责任公司

开 本 787×1092 1/16

印 张 12

字 数 290 000

购书热线 010-58581118

免费咨询 800-810-0598

网 址 <http://www.hep.edu.cn>

<http://www.hep.com.cn>

网上订购 <http://www.landrac.com>

<http://www.landrac.com.cn>

畅想教育 <http://www.widedu.com>

版 次 2006 年 1 月第 1 版

印 次 2006 年 1 月第 1 次印刷

定 价 21.60 元(含光盘)

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 18013-00

出版说明

党的十六大提出要“大力推进信息化”、“推行电子政务”,在《关于我国电子政务建设的指导意见》中指出,加强电子政务建设,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,实现信息化,带动工业化的发展战略,具有十分重要的意义。为了贯彻《国务院关于推进职业教育改革与发展的决定》的精神,促进职业教育更好地适应社会主义现代化建设对生产、服务一线技能型人才的需要,高等教育出版社组织从事政务研究的专家、政务软件开发专家和职业院校从事政务教学的一线教师共同编制了一套《职业院校电子政务专业人才培养培训指导方案》,并依据此方案编写了一套“电子政务应用”专业核心课程教材。

本套教材定位在职业教育和培训上,旨在培养与我国社会主义现代化建设要求相适应,德智体美等全面发展,具有综合职业能力,面向各级党政军机关、公共服务部门及各类具有电子政务应用的企事业单位中,从事电子政务应用部门的人员。

本套教材根据职业教育的特点,按照职业教育本身所固有的规律,在借鉴国内外成功经验的基础上,建立具有鲜明职业教育特点的课程体系。本套教材主要有以下特点:

1. 突出行政事务管理与信息技术相互渗透,使学习者具有较熟练地运用现代信息技术手段管理国家和企业行政事务的综合能力。

2. 内容浅显。本套教材除可作为职业学校“电子政务应用”专业教学用书外,也可作为各级、各地区公务人员电子政务培训教材,因此本套教材编写时考虑了缺乏计算机基础知识的人员进行学习的需要。

3. 采用项目教学法组织教材,通过项目的活动过程培养学习者的分析问题能力、团队精神、法律意识和沟通能力。项目相对较小,使学习者对单个项目的学习过程不会太长,以减少学习的难度,提高学习兴趣。

4. 精心组织教材开发队伍。邀请教育专家、计算机专家、企业人士、职教教师共同参与项目开发。

5. 采用分层教学的方法,在实训指导、作业编排上体现一定的梯度,以适应不同类别,不同能力学习者的需要。

6. 理论与实际相结合的教学解决方案。本套教材由高等教育出版社和用友政务软件有限公司联合开发,具有很强的实用性。

7. 配套完备的教学解决方案。为了帮助广大教师理解电子政务应用的教学思想,在教材出版的同时,我们将通过“中等职业教育教学资源网”(http://sv.hep.com.cn)提供《职业院校电子政务专业人才培养培训指导方案》。对于实践性强的课程,书后还配有光盘,以帮助广大师生更好学习和理解教学内容。

通过以上方式,高等教育出版社将为职业院校师生提供精良的教学服务,有不完备的地方也欢迎广大的职业院校的师生给予批评指正。

高等教育出版社

2006年1月

前 言

信息化带动工业化是国家的发展战略,我国的电子政务工作正在以前所未有的速度展开,发展政府网上办公事业,实现政务公开和政务互动,需要大量专业技术人员。职业院校陆续开设电子政务应用专业,急需配套教材。本书就是作为该专业的主干教材编写的。

电子政务应用专业是一个实践性非常强的综合应用专业,政务网站的建设涉及政务知识、网页制作、数据库管理、程序开发等诸多方面的知识。本书从三个假设出发,即假设不懂网站开发语言、假设不懂数据库语言、假设不懂程序设计语言,引导读者快速开发一个复杂、动态的专业网站。

本书在系统介绍政务网站基本知识、建设技术、规划设计方法的基础上,以实际应用的政府信息门户软件为手段,以政务网站的模拟案例为主线,详细讲解了政务网站的建设流程,网站站点、栏目、频道、模板的定义方法,以及网站资源、应用组件、网站内容的日常管理和维护知识。

本书内容深入浅出,循序渐进,通俗易懂。所采用的基本概念、基本原理是近几年形成的,充分体现了新知识、新技术。通用化与可操作性相结合,基本概念、基本原理与软件的具体应用相结合。教学内容采用模块化的组织方法,以知识单元为依据进行构建,具有相对独立性,可以根据需要选择。

本书除适合职业院校电子政务应用专业的学生使用之外,也可作为广大公务员的培训教材,还可供电子政务研究人员、软件开发人员在工作中参考。学习本课程需要文化与政治基础知识、公共管理和新闻写作基础知识以及计算机和电子政务基础知识。

本书配套光盘中附有模拟案例数据、流媒体课件和相关材料。在实际教学过程中最好有配套的电子政务实验室,且以学生上机实训为主,老师讲解为辅,并适当安排一些互动活动。

本书由赵天希、甘立明担任主编。甘立明编写第1章至第3章及附录A;赵天希编写第4章至第7章及附录B。

本书由教育部聘请黄通勤、戴凤弟老师担任主审,在此对两位老师的中肯建议表示感谢。本书在编写过程中得到了北京用友政务公司严绍业总经理、太原用友政务公司朱治宇总经理的大力支持,得到了李波老师的精心指导,在此一并致谢。

由于编者水平有限,难免存在不足和错误之处,敬请读者批评指正。

编 者

2005年11月

目 录

第 1 章 政务网站基础知识	1	2.5.1 什么是 ASP	44
1.1 网站概述	1	2.5.2 ASP 的特点	45
1.1.1 Internet 概述	1	2.5.3 在 ASP 中使用脚本语言	45
1.1.2 网站基础知识	2	2.5.4 一个简单的例子	45
1.2 电子政务概述	5	2.6 网页制作工具简介	47
1.2.1 电子政务及相关概念	5	2.6.1 Frontpage 简介	47
1.2.2 电子政务的发展	9	2.6.2 Dreamweaver 简介	48
1.2.3 我国政务网站的问题	12	2.7 网站的 Web 服务器平台	50
1.2.4 电子政务的基本内容	14	2.7.1 IIS 的安装	50
1.2.5 建设电子政务的意义	16	2.7.2 Web 站点的设置	50
1.3 政务网站的作用与分类	18	2.7.3 效果测试	52
1.3.1 政务网站概念	18	小 结	53
1.3.2 政务网站的作用	19	习 题	53
1.3.3 政务网站的分类	19	第 3 章 政务网站规划设计	54
1.3.4 政务网站的功能	20	3.1 政务网站的定位	55
小 结	21	3.1.1 政府网站定位含义	55
习 题	21	3.1.2 政务网站的发展定位	56
第 2 章 政务网站建设技术	23	3.1.3 政务网站定位的原则	57
2.1 计算机基础知识	23	3.1.4 政务网站定位的约束因素	57
2.1.1 概述	23	3.2 网站的色彩与风格	58
2.1.2 微型计算机	26	3.2.1 色彩	58
2.2 计算机网络基础知识	28	3.2.2 风格	63
2.2.1 计算机网络概述	28	3.3 栏目与布局	67
2.2.2 计算机网络的分类	29	3.3.1 政务网站最基本的栏目内容	67
2.2.3 计算机网络协议	30	3.3.2 门户网站的栏目内容	68
2.2.4 互联网的常见服务	32	3.3.3 栏目建设的步骤	69
2.3 数据库管理系统初步	33	3.4 网站互动功能	71
2.3.1 数据与数据处理	33	3.4.1 提供互动功能	71
2.3.2 数据库系统的组成	33	3.4.2 应注意的问题	72
2.3.3 数据库系统的特点	34	3.5 网站建设方式	73
2.3.4 常见数据库产品简介	35	小 结	74
2.4 网页标记语言初步	37	习 题	74
2.4.1 概述	37	第 4 章 网站内容管理系统	76
2.4.2 HTML 概述	38	4.1 软件简介	76
2.5 动态网页制作技术初步	44	4.1.1 软件功能	76

4.1.2 运行环境	77	第6章 模板定义与应用	125
4.1.3 系统特点	78	6.1 网站模板的管理	125
4.2 软件安装	79	6.2 首页模板的定义	128
4.2.1 数据库准备	79	6.2.1 创建首页模板	128
4.2.2 软件安装	79	6.2.2 从文件导入模板内容	129
4.3 基本操作	83	6.2.3 插入一级菜单	130
4.3.1 启动应用服务器	83	6.2.4 插入频道	133
4.3.2 登录系统界面	83	6.2.5 插入包含模板	135
4.3.3 功能菜单结构	85	6.2.6 保存首面模板	136
4.4 系统设置	87	6.2.7 预览首页模板	137
4.4.1 功能定义	87	6.3 索引模板的定义	138
4.4.2 角色定义	88	6.3.1 创建索引模板	138
4.4.3 用户定义与授权	90	6.3.2 配合菜单的索引模板	139
4.4.4 修改密码	92	6.3.3 用于链接的索引模板	139
4.5 在线帮助	94	6.4 记录模板的定义	149
小 结	94	6.5 包含模板的定义	152
习 题	94	6.5.1 创建包含模板	152
第5章 政务网站建设实务	96	6.5.2 应用包含模板	153
5.1 建站准备	96	小 结	156
5.1.1 建站流程	96	习 题	156
5.1.2 基本概念	97	第7章 应用组件和内容管理	157
5.1.3 模板原型	98	7.1 组件用户的管理	157
5.2 站点定义	101	7.2 应用组件的管理	159
5.2.1 管理站点	102	7.2.1 公告管理	159
5.2.2 创建站点	102	7.2.2 调查管理	160
5.2.3 查询站点	104	7.2.3 留言板管理	161
5.2.4 删除站点	104	7.2.4 在线消息管理	163
5.3 栏目定义	106	7.2.5 在线问答管理	164
5.3.1 管理栏目	107	7.3 网站内容管理与维护	164
5.3.2 创建栏目	108	7.3.1 内容管理	164
5.3.3 移动栏目	112	7.3.2 信息采集	167
5.4 频道定义	114	7.3.3 信息编辑	167
5.4.1 管理频道	114	7.3.4 信息审核	168
5.4.2 创建频道	116	7.3.5 信息发布	170
5.4.3 查询频道	119	小 结	174
5.5 资源管理	120	习 题	174
5.5.1 创建目录	120	附录A HTML 语言速查表	175
5.5.2 上传资源	121	附录B 政务网站建设实例	180
小 结	123	参考文献	181
习 题	124		

第 1 章

政务网站基础知识

本章主要阐述与政务网站相关的网站知识、电子政务相关知识、政务网站的作用与分类、国内外政务网站发展等知识。

学习目标

重点掌握政务网站的概念、作用、分类及功能。

1.1 网站概述

1.1.1 Internet 概述

Internet 飞速发展,它越来越成为人们生活中的一部分,人们亲切地把它叫做信息高速公路。那么,什么是 Internet 呢? Internet 是一个全球性的计算机互连网络,中文名称为“国际互联网”、“因特网”、“网际网”或“信息高速公路”等,它是将不同地区规模大小不一的网络互相连接而成的。对于 Internet 中各种各样的信息,所有人都可以通过网络的连接来共享和使用。

Internet 是一个很庞大的网络。在我们的现实生活中,有三种网络,第一种是电话网。第二种是由同轴电缆组成的有线电视网,最后的一种就是互联网了。这三种网络并不是严格地被区分开,随着通信技术的快速发展,它们将越来越密地联系在一起。这就是通常所说的“三网合一”了。通俗地说,互联网是将彼此孤立的一个一个小网络(局域网)连接在一起。在互联网的发展初期,因为最初的局域网在硬件和软件(包括通信协议)方面没有统一的标准,所以当人们想把它们连在一起时,才发现它们彼此很难通信。在这种情况下,国际上出现了一个国际标准组织,它专门负责制定标准。而这些标准主要参考一些影响力比较大的计算机公司过去已经研制成功的通信协议标准,把它们作为该国际标准中的一部分。这种国际标准逐渐被越来越多的计算机公司所接受,互联网也就获得了更大的发展,所连接的地域范围越来越大。

因此我们可以理解为:Internet 是将以往相互独立的、散落在各个地方的单独的计算机或相对独立的计算机局域网,借助已经有相当规模的电信网络,通过一定的通信协议实现更高层次的互联。在这个互联网络中,一些超级的服务器通过高速的主干网络(光缆、微波和卫星)相连,而一些较小规模的网络则通过众多的支干与这些巨型服务器连接。这些连接包括物理连接和软件连接。所谓物理连接是指各主机之间利用常规电话线、高速数据线、卫星、微波或光纤等各种通

信手段互相连接。那么软件连接是什么呢？是全球网络中的计算机使用同一种语言进行交流。换句话说,就是使用相同的通信协议或者叫做通信规则。Internet 的基础通信协议是 TCP/IP 协议。

然而把 Internet 看作是一个计算机网络,或者是一群相互连接的计算机网络都是不全面的。可以这样理解,计算机网络只是简单的转载信息的媒体,而 Internet 的优越性和实用性则在于信息本身。因此,Internet 不仅是一个计算机网络,更重要的是它是一个庞大的、实用的、可共享的信息源。同样也可以把 Internet 当作一个社会来理解。世界各地的人们可以用 Internet 通信和共享信息资源;可以送出或接收电子邮件;可以与别人建立联系并互相索取信息;可以在网上发布公告或广告;可以参加各种专题小组讨论;可以免费享用大量的信息源和软件资源。信息的共享与使用促使各种各样的 Internet 服务的产生,如:电子邮件(E-mail)、文件传输(FTP)、电子公告(BBS)、网页浏览(WWW)、远程登陆(Telnet)、新闻组(Usenet)、IP 电话、在线聊天、电子商务(E-commerce)等。对 Internet 来说,另一个重要的因素是人。Internet 是第一个全球论坛,也是第一个全球性图书馆。任何人在任何时间、任何地点都可以加入进来,Internet 永远向你敞开大门,Internet 永远不会拒绝你。

Internet 是由一些志愿者组成的民间组织进行管理,主要有:因特网协会(Internet Society—ISOC)负责技术管理和指导工作;因特网组织委员会(Internet Architecture Board—IAB)负责制定标准和分配资源(如 IP 地址);因特网工程任务组(Internet Engineering Task Force—IETF)负责讨论因特网的运作和技术问题。

Internet 由计算机硬件、软件和协议组成。计算机硬件包括服务器、个人计算机、工作站、有线连接介质、无线连接介质、路由器、交换机和集线器等。计算机软件包括网络操作系统、数据库管理系统、各种各样的应用软件以及网络协议(如 TCP/IP)。

1.1.2 网站基础知识

1. 网站

网站(Web Site)是因特网上人们传递、共享信息的地方。这个地方是一个虚拟的场所,只存在于网络空间。同时网站又是信息资源的组合体,它为访问者提供各种各样的文本、图形、声音、动画和视频等信息资源。人们通过网站来访问这些资源。网站是用户日常工作、学习和生活休闲的一个工具、一种手段。网站的出现,部分或者全部取代了以往需要在具体场所来进行的工作,它承担起了传统服务、职业部门的相应功能,并利用计算机的快速准确的特点加以改进和优化。

2. 网站的标识

在互联网上有很多的网站。为了能够在众多的网站中找到自己要找的网站,就必须对网站进行命名。网站的名字有两种形式:一种是用数字格式表示的 IP 地址,这是网站在网络中的唯一标识(地址)(关于 IP 地址的具体介绍请参考第 2 章相关章节),如 61.139.8.11 表示天府热线的网站地址;另一种就是我们经常使用的域名。

IP 地址是互联网上网站的唯一标识。但是由于 IP 地址通常表示为一串用点分开的数字(如:61.139.2.69),这种形式不好记,于是采用了另外一种方式——域名(Domain Name)来标识各网站。域名具有便于记忆的特点,但是由于网站的唯一标识是 IP 地址,所以在用域名访问网

站时,会通过域名服务系统 DNS(Domain Name System)把域名转换为 IP 地址,然后再根据 IP 地址去访问网站。

域名是由一串用点分隔的名字组成的,通常包含组织名,而且始终包括两到三个字母的后缀,以指明组织的类型或该域所在的国家或地区。例如 microsoft.com 其中 microsoft 是组织名,com 是 commercial 的缩写,代表商业组织。在美国使用的其他后缀包括 gov(政府)、edu(教育机构)、org(组织,一般指非盈利组织)以及 net(通用;有时是商用,有时不是)。在美国以外的国家,两个字的后缀表示该域所在的国家或地区,例如 uk(英国)、de(德国)、jp(日本)。www.chengdu.gov.cn 表示中国政府部门中的成都市政府的网页服务器地址。

域名的结构呈现为树状,如图 1-1 所示:

顶级域名如表 1-1 所示:

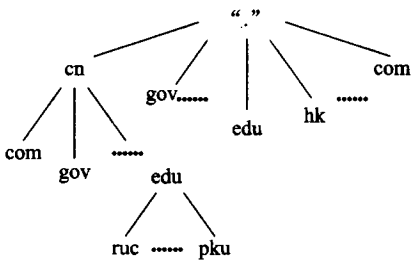


图 1-1 域名的结构

表 1-1 顶级域名类型

. edu	教育机构
. mil	军事部门
. int	国际组织
. org	非盈利性组织
. com	商业性机构
. net	从事 Internet 服务的机构
. gov	政府部门
. x x	国家代码,如 ca 加拿大、cn 中国、de 德国、fr 法国、uk 英国、jp 日本、us 美国

本书着重介绍政务网站的建设,其域名中一般都包含了.gov,除了美国的政务网站直接采用.gov 作为顶级域名外,其他国家一般都采用国家代码为顶级域名,把.gov 作为二级域名。

3. 网站的种类

(1) 按照其拥有者或建设者的情况可以分为个人网站和机构网站。机构网站又可按照机构性质分为商业性机构网站、从事 Internet 服务的机构网站、非盈利性组织网站、政府部门网站、国际组织网站、军事部门网站和教育机构网站等。

政务网站就是指政府部门在 Internet 上提供信息和服务的站点,它拥有独立的域名。

(2) 按照网站提供的服务可以分为以下 5 种站点

① Web 站点 Web 站点又称 WWW 站点,是最普遍的一种网站,几乎成了网站的代名词。它以超文本(Hypertext)方式将信息资源提供给用户。Web 服务器的域名一般以 WWW 开头,如 www.tyfo.com。

超文本是将文档中不同的部分通过关键词的方式建立链接,即利用超文本标记语言将关键词标识为一个超文本链接(Hypertext link),用户点击此链接,就可以跳转到链接所指的文档,如

图 1-2 所示。超级链接不仅可以指向其他的信息资源,如网页、jpg 文档、mp3 文档等,还可以指向其他网络服务,如下载文件、回复邮件、加入新闻组以及参与 BBS 讨论等。

Web 网站的基本单元是含有超级链接的网页。网页又分为静态网页和动态网页。客户端用来阅读网页的软件是浏览器。

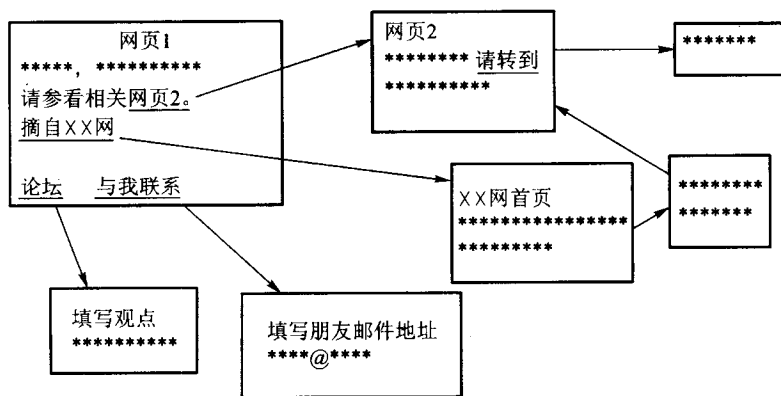


图 1-2 超级链接示意图

网页地址 URL 是 Uniform Resource Location 的缩写,译为“统一资源定位符”。通俗地说,URL 是 Internet 上用来描述信息资源位置的字符串,主要用在各种 WWW 客户端程序和服务器程序上。采用 URL 可以用一种统一的格式来描述各种信息资源,包括文件、服务器的地址和目录等。URL 的格式由下列 3 部分组成:“协议://主机 IP 地址(或域名)/目录和文件名”。

第 1 部分是协议类型(或称为服务方式);第 2 部分是存有该资源的主机 IP 地址(或域名)(有时也包括端口号);第 3 部分是主机资源的具体地址,如目录和文件名等。

第 1 部分和第 2 部分之间用“://”符号隔开,第 2 部分和第 3 部分用“/”符号隔开。第 1 部分和第 2 部分是不可缺少的,第 3 部分有时可以省略。

URL 示例:用 URL 表示文件时,服务器方式用 file 表示,后面要有主机 IP 地址、文件的存取路径(即目录)和文件名等信息。有时可以省略目录和文件名,但“/”符号不能省略。

例 1:file://ftp.linkwan.com/pub/files/foobar.txt 代表存放在主机 ftp.linkwan.com 上的 pub/files/目录下的一个文件,文件名是 foobar.txt。

例 2:ftp://ftp.linkwan.com/pub 代表主机 ftp.linkwan.com 上的目录/pub。

例 3:file://ftp.linkwan.com/代表主机 ftp.linkwan.com 上的根目录。

主页(Home Page):主页是网站的缺省页面(URL 中网页路径名为空),主页是网站的虚拟门面,为用户展示网站包括哪些信息内容,类似于书本或杂志的封面和目录。

② 邮件站点 邮件站点提供邮件的收发服务,邮件网站的域名一般以 mail 开头。专门用于邮件服务的服务器端软件如 Microsoft Exchange、Winmail Server 以及 Sendmail 等,客户端软件有 Foxmail、Microsoft Outlook 以及 Microsoft Outlook Express 等。

③ 文件传输站点 FTP(File Transfer Protocol)文件传输协议主要提供两个方向的文件传输服务:文件上传和文件下载。文件上传(Upload)是指用户将有关的文件复制到文件传输服务器中的过程;文件下载(Download)是指用户将文件传输服务器中的文件复制到本地的过程。

文件传输网站的域名一般以 FTP 开头。

FTP 服务器端软件有 Serv - U、WFTPD 以及 Microsoft Exchange 等,客户端软件有 FlashGet 等。用户还可以通过输入命令来访问 FTP 站点的资源。

④ BBS 站点 BBS 站点提供电子公告板服务。早期的 BBS,用户只能通过输入命令进入,现在也推出一些专门用于 BBS 的图形化软件。BBS 服务器端软件有 FireBird BBS、FreeBBS 和 PowerBBS 等,客户端软件有 C - Term、NetTerm 等。

⑤ 新闻组站点 新闻组(Usenet)站点负责向用户提供新闻投递服务。新闻组服务器端软件有 News Server、Dnews 及 Microsoft Exchange 等,客户端软件有 News Reactor、Free Agent、Microsoft Outlook Express 等。

提供一种以上服务的网站称为综合性网站。一般的综合性网站的服务项目都集成在 WWW 服务之中。

1.2 电子政务概述

电子政务发展至今已经有 10 多年的历史。发展到今天,电子政务已经成为现在的热点之一。世界各国各级政府的电子政务进程取得了很大的进步,涌现出大量的成功案例,电子政府的雏形已经具备。

1.2.1 电子政务及相关概念

1. 电子政务

(1) 有关概念

① 政府(Government) 按照现代行政学理论,政府的最基本职能是对社会、公众行使公共行政管理。

② 政务(Government affair) 是指各级政府的业务、事务及会务等具体政府工作,通过这些具体政务,政府得以履行其对社会、公众所承担的各项公共行政管理和服务职能。

③ 电子政务(Electronic Government Affair) 是政府机构以开发和管理为切入点,应用现代信息和通信技术,将政务信息资源通过网络技术进行集成,在互联网上实现政府组织结构、业务流程和工作方式的优化重组,改善工作效率和提高廉洁程度,超越时间和空间及部门之间的分隔限制,向社会提供优质和全方位的、规范而透明的、符合国际水准的管理和服务。

这个定义包含几个方面的含义:

- 与行政管理有关的公共事务是电子政务的处理对象。
- 电子政务必须借助于计算机网络技术,离不开信息基础设施和相关软件技术的支撑。
- 电子政务的重点是增强政府的调控能力、改进决策质量、降低行政成本、改善工作效率和提高廉洁程度。
- 电子政务要对传统的政府管理事务进行组织结构的重组、业务流程的再造和工作方式的改进。
- 电子政务的目标是更好地提供公共服务。

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。

政务有广义和狭义之分。其中,广义的政务泛指各类行政管理活动,而狭义的政务则专指政府部门的和管理和服务活动。电子政务建设的时候,更多的是指政府部门的信息化建设,但实际上党委、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来进行。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,应当把这些新的交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来提高办公效率并不是政府部门的专利,因此,在密切注视政府系统信息化建设的时候,还应当关注信息技术在其他管理领域更为广泛的应用。为了方便分析,我们将采用狭义的政务概念,即政务专门指政府部门的和管理和服务活动。

与“政务”一样,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,政府部门通过传真来传递信息,就不能算是电子政务,因为电话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。

(2) 电子政务的组成

根据上述的狭义电子政务定义,电子政务主要包括 3 个组成部分。

- ① 政府部门内部的电子化和网络化办公。
- ② 政府部门之间通过计算机网络而进行的信息共享和实时通信。
- ③ 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,目前各级政府部门所广泛使用的办公自动化系统,属于第 1 类电子政务的范畴;国家最近建设完成的“三金”工程和电子口岸执法系统是第 2 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、网上招聘和接受网上投诉等,则属于第 3 类电子政务的范畴。一个完整的电子政务系统,应当是上述 3 类系统的有机结合。

2. 办公自动化

办公自动化(OA, Office Automation)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。从电子政务发展历程上看,世界各国无一例外都经历了从办公自动化到电子政务的发展历程。在中国,办公自动化始于 20 世纪 80 年代末,到了 21 世纪初,电子政务建设才全面展开。政府部门逐步建立的由各种现代化办公设备组成的政务信息处理系统为办公业务处理迁移到网上进行奠定了基础。

实际上,电子政务和办公自动化存在明显的差异:政府机关内部办公自动化系统的应用群体限于政府内部的行政工作人员,一般采用客户端/服务器技术实现,而电子政务的应用群体除了政府内部的行政工作人员以外,广大企业和普通公众也是其重要的服务对象,一般采用浏览器/服务器的技术实现;电子政务侧重于政府部门内部以及政府部门之间、政府与企业 and 政府与公众的政务信息处理,而办公自动化一般限于政府部门内部,并且集中于办公人员的个人层面;办公自动化广泛地应用于几乎所有的党政机关和法人单位,而电子政务的应用主体主要是各级政府

部门。虽然电子政务和办公自动化在功能定位、应用主体和系统管理模式等方面均存在较大的差异,但是它们之间仍然有着十分密切的联系。由于电子政务实现了打破政府部门界限的联网办公和交互,因此可以把电子政务看作是办公自动化在范围和功能上的对外延伸。相对于无纸化办公、网络化办公而言,电子政务建设所涵盖的内容更加广泛,系统的功能更加强大,对国家的政治经济建设的推动和促进作用更为明显。

可以认为,电子政务就是办公自动化系统从内部网(Intranet)延伸到政府机构之间的外部网(Extranet),再延伸到公众网(Internet)的过程。随着网络技术的快速发展,这样的延伸正在全国的各级政府机构中逐步进行,一方面是全国范围内各级政府部门内部办公自动化系统的建成,如公文传递、报表汇总和会议管理等功能的实现,另一方面则是各级政务网站的迅速建立和不断完善。

虽然电子政务是办公自动化系统的应用深度和应用广度方面的不断延伸,但是,电子政务更深刻的意义在于:在社会信息化、生活网络化和经济全球化的背景下,各级政府必须以自身的信息化发展来适应社会的信息化发展。电子政务就是将政府的信息发布、管理、服务和沟通功能向Internet上迁移,同时也结合政府行政管理流程的改变,构建和优化政府的内部管理系统、决策支持系统,并为政府信息管理、服务水平的提高提供强大的技术支持。

为什么互联网出现之前的OA、管理信息系统(MIS)不能称为电子政务,而基于互联网的政务应用被称为电子政务呢?这是因为互联网带来的电子政务应用更具有革命性,将会极大地影响政务工作的模式,创造前所未有的政府工作形态。从这一点上来说,不论是OA还是MIS,都是局部性的,它们处于政府机构内部,并不涉及政府与社会的交往关系。而互联网技术的影响是全面的,整个范围的,互联网创造了政府与居民、政府与企业全新的联系方式。互联网这种新的社会连接工具造成了政府对社会服务职能重组的新机会,这是电子政务的技术起因。此外,电子政务之所以不同于办公自动化,本质在于电子政务对政府管理、政府事务的电子化转移是对原有状态的改造和超越。

3. 电子政府

电子政府(e-Government)是指利用现代信息技术构建的一个“虚拟政府”,使民众能够随时随地地享受政府的各类服务。1993年,戈尔发起了“国家绩效评价行动”,用以检查美国政府在管理和提供服务方面所存在的弊端,并提出相应的改革建议。在此次行动中,构建“电子政府”作为一项改革举措被提出。之后的几年,英国、日本等国也相继提出了构建“电子政府”的计划。

所谓电子政府,是指政府有效利用现代信息技术,通过不同的信息基础设施,在适当的时间和地点,以适当的方式,为政府、企业、社会团体和公众提供信息服务。也就是说,电子政府实际上是一个跨越时间、地点和部门边界的全天候的政府服务体系。电子政府的目标是将现代信息技术整合到政府管理中去,保证政府信息的公开性和可获取性,建立政府与公众、政府与企业之间的互动交流机制。通过信息技术在行政业务流程中的全面渗入,电子政府改变了传统的政府组织形式,使行政程序简单化和规范化。电子政府包括政府行政管理信息化和服务信息化两个方面的内容。传统政府与电子政府的比较见表1-2。

实际上,“电子政府”和“电子政务”并不是同一个概念。“电子政府”构想集中于政府与公众、企业之间的电子政务,电子政务包含了政府部门内部、政府部门之间以及政府与公众、企业之间的电子政务,涉及范围比较广,而且内容也比“电子政府”丰富得多。

建立电子政府是电子政务发展的目标之一。电子政府的提法对于社会理解政府信息化、政府机构改革是有现实意义的。政府在开展电子政务的过程中,进行组织结构和 workflows 的优化和重组,克服过去部门分隔和时空限制,最终实现网上办公,这就是电子政府的本义。它对于提高政府办事效率和透明度,改善决策质量,乃至最终调整政府职能,更好地为社会服务等众多方面都有深刻的推动作用。

表 1-2 传统政府与电子政府的比较

	传统政府	电子政府
政务信息形式	物理的	电子的
办事空间	受到地域限制	不受地域限制
办事时间	受到时间限制	一般不受时间限制
办事效率	较低	很高
办事透明程度	低	较高
交互性	差	好

4. 政府上网

“政府上网”这个词主要来源于电信总局和中央国家相关部委信息主管机构于 1999 年启动的“政府上网工程”;于 1999 年策划发起和统一规划部署,使我国政府各级各部门在 163/169 网上建立正式站点并提供信息共享和便民服务的应用项目。不过,“政府上网”与电子政务不是同一个概念。“政府上网”的重要任务是建设政务网站,推动政府部门与公众之间的信息交流;而电子政务则是一个更为广泛的概念,它还包括政府部门内部以及政府部门之间所有的政务往来,因此,政府上网只是电子政务建设的一个组成部分。

5. 政府信息化

我们认为,“政府信息化”与“电子政务”是两个不同范畴的概念。办公自动化和政府上网都是政府信息化行为,电子政务是在政府信息化达到一定程度后政府部门开展工作的方式。政府信息化是相对于企业信息化、家庭信息化来说的,而电子政务是相对于电子商务、智能家居来说的。一般情况下,政府信息化是指政府部门内部的信息化建设。

6. 政务网站

电子政务网络由政务内网和政务外网构成,两网之间物理隔离,政务外网与互联网之间逻辑隔离。

政务外网是政府的业务专网,主要运行政务部门面向社会的专业性服务业务和不需要在内网上运行的业务。因此,政务外网不能处理、存储国家秘密信息,是非涉密网。政务内网属于涉密网,主要运行国家秘密信息和“密”与“非密”区分不清的信息。

政务网站是政府对公众和企业信息服务和政务服务的入口网站。通过电子政务网站,一方面,政府可以为公众和企业提供及时、丰富的政务信息,提供公众和企业所需要的政务服务;另一方面,公众和企业可以随时随地查阅政府公布的各种政策信息,享受政府的各种服务,包括各种申报,甚至参政议政。可以这样说,政务网站,就是政府“对外宣传的窗口、对外合作的窗口、为人民服务的窗口和接受人民监督的窗口”。

政务网站有外网网站和内网网站之分。外网网站主要为社会提供公共服务。内网网站主要是为政府各部门的公务人员提供服务。

1.2.2 电子政务的发展

随着电子化浪潮的来临,各国政府都开始把利用信息技术改进传统管理方式看作是新世纪政府变革的重大机遇和挑战。由于西方发达国家的信息化基础比较好,再加上其政治体制的特点,因此美、欧等国的电子政务起步较早、发展较快,而其他国家则不甘落后。

从发展历程来看,国内外电子政务的发展大致经历了4个阶段:

第一阶段(起步阶段):政府在网站上发布信息,主要通过网站发布与政府有关的各种静态信息,如法规、指南等。

第二阶段(政府与用户单向互动阶段):政府除了在网上发布与政府服务项目有关的动态信息之外,还向用户提供某种形式的服务。

第三阶段(政府与用户双向互动阶段):政府根据需要随时就某个公共项目在网站上征求居民的意见,居民在政务网站下载有关表格等。

第四阶段(网上事务处理阶段):居民或企业在网上就能完成整个“办事”过程。

1. 国外电子政务的发展

(1) 美国电子政务发展状况

美国是电子政务的主要倡导者和提出者,自1993年开始发展电子政务以来,美国凭借其强大的经济实力、科技实力,一直处于全球电子政务建设的领导者行列,在电子政务建设和管理的发展战略、规划方面都处于领先地位。根据世界权威评估机构埃森哲(Accenture)的评估,美国的电子政务成熟度在2001、2002、2003年均排名第3位。

1993年美国前总统克林顿和副总统戈尔在其任期内首倡电子政务,建立了“信息基础设施任务推进计划(Information Infrastructure Task Force)”,主张构成“电子政府”。戈尔在后来的总统竞选中,将电子政务当作自己拉选民最具号召力的口号之一。

1995年和1996年,克林顿政府先后出台《政府纸张消除法案》和“重塑政府计划”,要求各部门呈交的表格必须使用电子方式,美国应尽可能在2003年10月以前实现政府办公的无纸化作业,联邦机构最迟在2003年全部实现上网,使美国民众能够及时获得联邦政府的各种信息。

2000年9月,美国政府开通“第一政府”网站(www.firstgov.gov)。这是个超大型电子网站,在同一个政务网站内可完成竞标合同和向政府申请贷款等业务。美国政府的网上交易也已经展开,在全国范围内实现了网上购买政府债券、网上缴纳税款以及邮票、硬币买卖等。

现在美国政府的网站能够提供包括办公室电话、办公地址、在线报刊、在线数据库以及外部网站链接、外语翻译、个人隐私政策、广告、安全特性、免费电话和技术服务等在内的27种功能。

根据美国 Council of Excellence in Government 的调查报告,93%的被调查政府机构拥有网站,向用户(公民、企业、非营利机构)提供政府文件、选举信息、意见投诉、医疗保健、社会福利、执照申请等公共服务和网上办公信息。3/4被调查个人访问过政府站点,大多数对政务网站的界面和内容感到满意。2003年1月,有大约一半社会和政府的事务交互通过互联网完成,2002年有7100万美国公民使用过政务网站,在2003年2月大约有1/3的全球互联网用户访问过美国联邦政务网站,并且在大多数情况下,联邦政务网站的资源都是免费向公民提供的。由于实现