

D I A N Z I Z H E N G W U

教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材

电子政务

侯卫真 主编

中央广播电视大学出版社

教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材

电 子 政 务

侯卫真 主编

中央广播电视大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

电子政务 / 侯卫真主编. —北京: 中央广播电视大学出版社, 2005.1

教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材

ISBN 7-304-02964-1

I. 电… II. 侯… III. 电子政务—电视大学—教材
IV. D035.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 010659 号

版权所有, 翻印必究。

教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材

电 子 政 务

侯卫真 主编

出版·发行: 中央广播电视大学出版社

电话: 发行部: 010-68519502 总编室: 010-68182524

网址: <http://www.crtvup.com.cn>

地址: 北京市海淀区西四环中路 45 号

邮编: 100039

经销: 新华书店北京发行所

策划编辑: 来继文

责任编辑: 马浩楠

印刷: 北京宏伟双华印刷有限公司 印数: 0001~5000

版本: 2004 年 12 月第 1 版 2005 年 2 月第 1 次印刷

开本: B5 印张: 18 字数: 321 千字

书号: ISBN 7-304-02964-1/TP·251

定价: 24.00 元

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)



主编简介

侯卫真，1962年出生，管理学硕士。2001年11月起在中国人民大学任教，中国人民大学电子政务研究中心常务副主任，副教授，受聘为中国人民大学MPA核心课程《信息技术及其应用》的主讲教授。全国哲学社会科学规划办公室特聘专家，国家中小企业科技基金会特聘技术评审专家。主编和参加编写了若干电子政务领域的书籍，如主编人事部公务员培训教材《公务员信息化与电子政务读本》、《电子政务》、国家公务员初任培训教材《电子政务：崭新的政府工作方式》、《电子政务系统建设与管理》，参加编写了高等院校信息管理与信息系统专业核心教材《电子政务》等。

策划编辑 / 来继文
责任编辑 / 马浩楠
封面设计 / 马增千

电子政务课程组

课程组组长 郭宏扬

主 编 侯卫真

编写成员 侯卫真 刘越男

主持教师 郭宏扬

前 言

计算机技术、网络技术和通讯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。建设电子政务，成为各国政府进入信息社会的必然选择和基本国策。

信息技术对社会的影响，不是局部的和对人类能力的部分补足、提高和代替，与蒸汽机在人类社会发 展进程中的作用相仿，它正在改变人类社会的生产和生活方式。人们只要坐在家里，就可以从世界的各个角落获得或者向世界各个角落发出信息；通过网络与不同的人打交道，交流思想，进行交易，瞬时完成，跨越了空间和时间的限制。人类似乎比历史上任何时代都更加彼此靠近，但也因此而更加彼此疏远；因为人类不用面对面就可以实现社会交流、交往、交易的功能。

由于技术发展和应用的倍增效应，人类创造信息、处理信息的能力和速度，远远超过了任何时代。社会的各色交易活动日益快捷和方便。由于人类可以获得从宏观到微观、从静止到动态的更加全面细致的信息，对物质世界的控制能力空前提高，也提升了对物质世界的改造能力。信息处理能力的提高，信息传播的便利，信息制造者的普及化，使人类成为信息资源富矿中的贫穷者；人们越来越强烈地感觉到：在丰富的信息面前束手无策，在变化更迭迅速的信息面前感到眩晕和疲惫。

人类越来越深入地生活在虚拟环境之中，但比任何时候都需要真实。我们必须用非常复杂的技术和规则来确认：和你交流的人是谁？甚至是不是真实的人！多媒体的信息环境，使我们能比亲临实境获得更直观的信息，但电子信息的易变性、易于加工性和对真实的模拟逼真性，又使人们对信息的可靠性、真实性产生了更多的担忧。我们还必须使用诸多技术协议、技术标准，创建严密的过程控制机制、复杂的算法和各类精密的硬件等，以保障我们获得的信息是真实、可靠、完整和可用的。

当然,政府作为信息化社会的重要组成部分,面对的远远不止是这些信息环境巨大变化的挑战。为适应信息化社会运行方式,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。电子政务的建设,就是这种支撑平台转换的基本概念。

政府运作支撑平台的转换,不仅仅是指政务活动的计算机化、网络化的技术平台转化,更为重要的是政府制度、运行规则的平台转化;而这些制度、运行规则本身就有一个在信息技术环境下自适应的变化过程,这种转化既要继承原有制度和政务运行规则,又要建立新秩序。转化的困难是显而易见的。电子政务系统的规划、设计和管理的任务,不仅要提出应用技术搭建技术平台的规则、方法和程序,更为重要的、也更具挑战性的是,要把技术的组装和应用引向建设新型政务平台,提出建设政务新环境、新平台的路线图和基本理念。

本书作为电子政务系统建设的一部教材,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,而是一部尽可能全面、系统地总结近年来国内外电子政府建设实践经验,融合理论分析和概括、技术与方法讲解的深入浅出的教科书。因此,本书的适应范围非常广泛:既可以使该领域的研究者从中了解电子政务系统建设的体系性知识和一些引发思考的有益线索;也适用于政府机关和其他机构的电子政务规划、设计、管理的实际参与者,使之从中获得启发,得到解决实际问题的线索。当然,本书的基本功用还是提供给信息管理、行政管理、公共事业管理和相关专业的学生作为教材使用;通过学习本书以提升其政府信息化方面的专业化能力和素养。

本书共设九章内容:第一章是电子政务的概述,概括阐述了电子政务的概念,介绍了电子政务的基本模式和构成要素,以及电子政务的发展动因。第二章研究了电子政务运营理念和管理模式。第三章介绍了电子政务系统的基本性质和结构,以及电子政务系统规划、设计与实施过程。第四章介绍了政府机关内部公务处理的电子化的基本原理与实现途径。第五章阐明了政府公共服务电子化的含义、特点和种类,分析了我国政府公共服务电子化的应用和发展策略。第六章介绍了政务信息资源建设的原则、模式和方法。第七章主要介绍了如何根据电子政务的安全需要和安全目标,建立安全管理体系,实施对电子政务的安全管理。第八章介绍了电子政务法制建设的内容。第九章主要介绍了各国电子政务发展的状况、基本经验和我国电子政务发展的基础条件、战略与策略。

侯卫真负责统筹全书，并编写了除第五章外的内容；第五章由刘越男编写。此外，缪菡、徐珂、刘瑜等参加了本书部分资料的收集、整理工作。

电子政务系统建设是一项全新事业，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，作为一部教材，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！

侯卫真

2004.12.3

目 录

第一章 电子政务概述	(1)
第一节 电子政务概述	(2)
一、电子政务的概念内涵	(2)
二、电子政务的相关概念	(5)
第二节 电子政务的基本模式及构成	(7)
一、政府电子化全局模式	(7)
二、政府内部效率模式	(15)
三、政府间协同管理模式	(17)
四、电子政务的公共服务模式	(19)
第三节 电子政务发展的基本动因	(21)
一、内在动力——建设高效的政府	(22)
二、社会动力——满足信息化、民主化的需求	(22)
三、技术动力——信息技术的应用与普及	(23)
第二章 电子政务运营理念与政府管理模式	(27)
第一节 电子政务运营理念	(28)
一、民主理念	(28)
二、法制理念	(30)
三、公平理念	(30)
四、科学理念	(31)
五、责任理念	(31)
六、服务理念	(32)
七、效能理念	(33)

八、系统理念	(35)
九、创新理念	(35)
十、安全理念	(37)
第二节 电子政务对政府管理的影响	(38)
一、电子政务对政府管理环境的影响	(38)
二、电子政务对政府管理职能发展的影响	(39)
三、电子政务对政府组织结构型式的影响	(41)
四、电子政务对政府组织规模的影响	(42)
五、电子政务对政府公务员的影响	(42)
第三节 电子政务与政府管理模式	(43)
一、电子政务环境下政府管理在控制方式方面的特征	(44)
二、电子政务环境下政府管理在关系模式方面的特征	(46)
三、电子政务环境下政府管理在管理类型方面的特征	(46)
四、电子政务环境下政府管理在服务方式方面的特征	(46)
五、电子政务环境下政府管理在办公模式方面的特征	(47)
第三章 电子政务系统及其规划与设计	(51)
第一节 电子政务系统的基本性质与基本结构	(52)
一、电子政务系统的基本性质	(52)
二、电子政务系统的基本结构	(56)
第二节 电子政务系统规划	(63)
一、电子政务系统规划的基本概念	(63)
二、电子政务系统规划的基本规则	(64)
第三节 电子政务系统的设计与实施	(69)
一、电子政务系统设计的基本要求	(69)
二、电子政务系统设计与实施过程	(72)
第四章 政府内部公务处理的电子化	(79)
第一节 政府内部公务处理电子化的意义	(80)
一、政府内部公务处理电子化及其地位	(80)
二、电子化公务处理是对政府办公自动化的发展	(83)

第二节 政府内部电子化公务处理系统	(85)
一、电子化公务处理系统的目标	(85)
二、电子化公务处理系统的功能特性	(86)
三、电子化公务处理系统的基本类型	(89)
第三节 电子化公务处理系统的应用	(91)
一、公文处理	(91)
二、视频会议	(95)
三、事务处理	(98)
四、日程管理	(100)
五、流程监控	(101)
六、档案管理	(102)
七、信息服务	(103)
八、决策支持	(103)
九、信息资源管理	(107)
十、知识管理	(110)
第五章 政府公共服务的电子化	(118)
第一节 政府公共服务电子化概述	(119)
一、政府公共服务电子化	(119)
二、政府电子化公共服务的特点	(121)
第二节 政府电子化公共服务的种类	(124)
一、按服务对象划分	(124)
二、按职能划分	(125)
三、按照具体行政行为划分	(126)
四、按服务方式划分	(127)
第三节 政府电子化公共服务系统的应用	(129)
一、公共服务系统应用的重要窗口——政府门户网站	(130)
二、政府公共服务系统应用中存在的问题	(132)
第四节 政府公共服务电子化的策略	(135)
一、加强公共服务电子化制度体系的建设与执行	(135)
二、提高认识,营造良好的政府服务文化	(136)
三、加强政府门户网站的建设并提高网站的有效性	(139)

四、加强多方合作,注重电子化公共服务资源建设	(139)
五、正视并致力于解决“数字鸿沟”问题	(141)
六、加强对公共服务系统的评估	(141)
第六章 电子政务与政务信息资源建设	(147)
第一节 政务信息资源概述	(148)
一、政务信息资源的含义	(148)
二、政务信息资源的特点	(148)
三、政务信息资源的内容构成	(149)
第二节 政务信息资源建设的原则与模式	(151)
一、政务信息资源建设的原则	(151)
二、政务信息资源建设的模式	(152)
第三节 政务信息资源建设的流程	(153)
一、政务信息资源规划	(153)
二、政务信息资源采集	(154)
三、政务信息整序	(156)
四、政务信息资源的公开	(161)
第四节 政务信息资源库建设	(162)
一、政务信息资源库的类型	(162)
二、政务信息资源库建设的措施	(163)
第七章 电子政务安全管理	(169)
第一节 电子政务的安全需求	(170)
一、电子政务的安全问题及内容	(170)
二、电子政务的安全需求	(173)
三、电子政务实现的安全目标	(174)
四、电子政务的安全管理体系	(176)
第二节 电子政务安全基础设施	(177)
一、PKI 平台	(178)
二、电子政务安全法规	(180)
三、电子政务安全标准	(181)

第三节 电子政务安全管理	(183)
一、电子政务的安全策略	(183)
二、电子政务运行安全管理	(184)
三、信息安全的社会服务管理	(189)
第四节 电子政务安全保障技术	(192)
一、电子政务安全技术	(192)
二、电子政务安全防范技术	(194)
第八章 电子政务与法制	(201)
第一节 电子政务法制环境	(202)
一、电子政务发展面临的法制问题	(202)
二、电子政务的法制环境与法制要求	(203)
第二节 其他国家及地区的电子政务法制建设	(206)
一、美 国	(207)
二、欧 盟	(209)
三、韩 国	(210)
四、新加坡	(211)
第三节 我国的电子政务法制建设	(212)
一、《行政许可法》	(213)
二、《电子签名法》	(213)
三、政府信息公开的相关法规	(214)
四、信息产权保护方面的相关法规	(215)
五、信息安全方面的立法	(215)
第九章 电子政务的发展	(219)
第一节 各国家与地区电子政务的发展	(220)
一、美 国	(220)
二、加拿大	(226)
三、英 国	(228)
四、德 国	(229)
五、日 本	(231)
六、韩 国	(233)

第二节 我国电子政务的发展	(235)
一、发展历程	(235)
二、存在的问题	(236)
三、发展措施	(238)
第三节 电子政务发展基础与发展战略	(239)
一、电子政务发展的相关基础	(239)
二、电子政务的发展战略	(253)
三、中国电子政务发展的策略	(261)
参考书目	(272)
后 记	(274)

第一章

电子政务概述

教学目的与要求

1. 从信息化发展的全面性和深刻性角度理解电子政务及其相关概念。
2. 对电子政务的基本模式及其构成要素有比较清楚的了解。

内容提要

电子政务的概念是随着社会信息化的发展而提出的。对电子政务概念要从三个方面理解：电子政务是建立在现代信息技术基础上的，电子政务是政府管理方式变革的产物，电子政务是政府职能不断优化的信息化过程。本章还介绍了电子政务的基本模式、构成要素和发展动因。

第一节 电子政务概述

一、电子政务的概念内涵

电子政务具有丰富的内涵,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。经过多年的发展,人们逐渐对电子政务的内涵有了一些较为明确的认识。根据我国电子政务建设的实践经验,我们把电子政务的概念概括为: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。

对于上述概念可以从下面三个角度来认识:电子政务是建立在现代信息技术基础上的;电子政务是政府管理方式的变革;电子政务是政府职能优化的信息化过程。

(一) 电子政务建立在现代信息技术基础之上

电子政务是以现代的计算机技术、网络和通讯技术为基本技术基础的。现代计算机技术、网络和通讯技术以前的政府技术应用,主要解决的是人的体力的节约、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重大不同点。举例来说,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 年代初期推动的“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。

电子政务技术最重要的内涵有下述几点。

第一,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线提供了技术基础: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机制,缩短和优化政府工作流程、办事程序。

第二,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