

公共管理硕士(MPA)系列教材

电子政务高级教程

金江军 潘懋 编著

 中国人民大学出版社

公共管理硕士（MPA）系列教材

电子政务高级教程

金江军 潘 懋 编著

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

电子政务高级教程/金江军, 潘懋编著.
北京: 中国人民大学出版社, 2005
(公共管理硕士 (MPA) 系列教材)
ISBN 7-300-06292-X

- I. 电…
- II. ①金… ②潘…
- III. 电子政务-研究生-教材
- IV. D035.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 009730 号

公共管理硕士 (MPA) 系列教材
电子政务高级教程
金江军 潘 懋 编著

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	三河市汇鑫印务有限公司		
开 本	720×965 毫米 1/16	版 次	2005 年 3 月第 1 版
印 张	23.5	印 次	2005 年 3 月第 1 次印刷
字 数	426 000	定 价	28.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

《公共管理硕士（MPA）系列教材》

编审委员会

顾问 夏书章：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会顾问，中山大学教授

总主编 纪宝成：中国人民大学校长、教授，全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会副主任委员

副总主编 王乐夫：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会副主任委员，中山大学教授

编委 （以姓氏笔画为序）

王浦劬：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，北京大学教授

毛寿龙：中国人民大学教授

皮纯协：中国人民大学教授

许光建：中国人民大学教授

朱立言：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员、秘书长，中国人民大学教授

张成福：中国人民大学教授

张德信：国家行政学院教授

陈庆云：北京大学教授

陈振明：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，厦门大学教授

- 季明明：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，国家行政学院研究员
- 竺乾威：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，复旦大学教授
- 周光辉：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，吉林大学教授
- 周志忍：北京大学教授
- 胡 伟：上海交通大学教授
- 娄成武：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，东北大学教授
- 姚先国：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，浙江大学教授
- 顾建光：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员，上海交通大学教授
- 高培勇：中国人民大学教授
- 董克用：中国人民大学教授
- 谭跃进：国防科技大学教授
- 薛 澜：全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员、副秘书长，清华大学教授

《公共管理硕士（MPA）系列教材》

总 序

纪宝成

公共管理是以政府为核心的公共部门运用管理学、政治学、经济学、法学、社会学、系统科学等多学科理论与方法对国家和公共组织进行有效治理的管理活动。公共管理学是运用管理学、政治学、经济学等多学科理论与方法研究公共组织，尤其是政府组织的管理活动及其规律的学科体系。它是一个科际整合的交叉学科群，是以解决公共问题为导向的应用科学。

中国作为一个统一的国家有几千年的历史，在政府管理领域有着丰富的经验，这些经验对世界很多国家都产生过重要影响。从这个意义上说，中国是公共管理理论与实践的发源地之一。

现代公共行政与公共管理的研究和教育于 20 世纪初在西方兴起，迄今有上百年的历史。我国从 20 世纪 80 年代开始公共行政与公共管理研究和教育的恢复和重建，自此以后公共行政与公共管理的研究和教育得到长足发展。

根据新形势下社会公共管理现代化、科学化、专业化的要求，为建立适应社会主义市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的公共管理体系，完善国家公共事务和行政管理干部培训制度，建设高素质的专业化国家公共事务和行政管理干部队伍，1999 年 5 月国务院学位委员会第 17 次会议审议通过了《公共管理硕士（MPA）专业学位设置方案》，并决定于 2001 年 10 月在我国首次进行 MPA 招生考试，2002 年 3 月 MPA 学员正式入学。

为了提高我国公共管理硕士（MPA）专业学位教育水平，保证公共管理硕士专业学位教育工作的健康、顺利发展，国务院学位委员会、教育部和人事部于 2001 年 2 月成立了全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会。MPA 专业学位教育指导委员会的教材工作小组就教材建设问题专门进行了讨论。

80 年代以后我国出版了一些公共行政与公共管理的教材，这些教材在公共

行政与公共管理专业人才培养方面发挥了重要作用，但仍存在一些缺陷，即教材相对比较分散，不系统，没有一个完整的知识体系，联系实际不够。

公共管理是一个不断成长和发展的学科，公共管理实践尚在不断发展中，因而公共管理教育也处在探索和发展阶段。为适应公共管理硕士（MPA）教育对教材和教学参考资料的需要，不断探索回应公共管理实践中的问题，反映国内外公共行政与公共管理研究的最新成果，中国人民大学出版社组织有关专家编写了这套公共管理硕士（MPA）系列教材。本套教材包括按照国务院学位办确定的《公共管理硕士专业学位培养方案》的要求而编写的9门核心课程教材，也包括公共管理各领域、各新兴学科的方向性必修课程教材及部分选修课程教材。

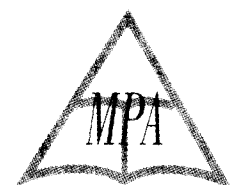
本套教材力求体现如下特色：第一，系统完整，基本涵盖了公共行政与公共管理专业教育的主要知识领域；第二，反映国内外公共行政与公共管理研究领域的最新成果，为公共行政与公共管理领域的教育者、学生、实际工作者提供了本领域的最新信息、资料及多视角思考空间；第三，反映公共行政与公共管理硕士（MPA）专业教育的特点，重视应用性，注重能力的培养，为此在教材中除讲授一般理论知识外，还加有大量案例分析；第四，将中国传统的行政管理思想、国外先进的公共行政与公共管理理论与中国现实管理实践紧密结合，理论联系实际。

本套教材除适合MPA学生使用外，也适合公共管理学科的研究生及各级行政管理人员作为培训参考资料使用。

参与本套教材编写的有中国人民大学、北京大学、清华大学、复旦大学、中山大学、厦门大学、上海交通大学、国防科技大学等十几所大学的老师，他们都是公共行政与公共管理教育领域的专家，他们在公共行政与公共管理教育领域积累了丰富的经验，同时又比较注重社会实践，使理论与实践相结合。本套教材的作者来自全国各地，突破了一个学校、一个区域的界限，我们的指导思想是尽量把公共行政与公共管理领域有影响的学校和有影响的老师都吸收进来，博采众家之长。为此，中国人民大学出版社邀请有关专家成立了公共管理硕士（MPA）系列教材编委会。

随着公共行政与公共管理教育和实践不断发展，公共行政与公共管理学科的研究和教育也在不断发展和完善，这就要求教材也要不断更新内容。我们编写的这套教材只是一个初步的探索和尝试，还望广大读者对这套教材提出批评建议，以便于我们不断修订、完善。

2001年9月



公共管理硕士(MPA)系列教材

前 言

电子政务建设是国民经济和社会信息化的重要内容。中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长吴邦国同志指出,推进信息化是提高政府监管能力、工作效率和公共服务水平的迫切要求。加强电子政务建设有利于促进政府职能转变,有利于增强管理手段的科学性和有效性,有利于提高办事效率,有利于加强勤政廉政建设。

目前,电子政务已经成为我国信息化的主导领域,各个地方、各级政府部门都在开展声势浩大的电子政务建设。随着电子政务的深入发展,同时具备电子政务理论、技术、管理和工程知识和技能的政府 CIO 等电子政务复合型人才的培养日益显得迫切,本书为此提供了政府 CIO 等电子政务高级人才应该掌握的知识体系。

本书首先分析了政府 CIO 的由来、职责、地位、素质要求和培养方式,论述了电子政务的发展阶段、重要意义、基本模式和理论模型,从西方政府再造运动和新公共管理理论引出了电子政务与政府体制改革、政府管理创新的关系,并着重阐述了政府资源规划和政务流程再造,提出建立以政务公开为主要内容的阳光型政府和以政府危机管理为主要内容的敏捷政府。

然后,本书从宏观经济、财政、税务、工商等四个经济管理领域,人口计划生育、社会治安、社会保障等三个社会管理领域,规划、土地、环境等三个城市管理领域深入阐述了信息时代政府管理问题,从执政为民引出了电子政务在建设

服务型政府方面的作用，指出了客户关系管理思想在电子政务中的应用，从协同商务和商务智能引出了协同政务与政务智能这两种电子政务高级形式，并分析了它们的技术基础。

接着，本书从安全技术、安全管理和安全基础设施等三个方面论述了电子政务安全体系；分析了电子政务标准问题并提出了一些对策，并从技术、业务、工程等三个方面建立了电子政务标准体系；指出了电子政务面临人才短缺问题，设计了电子政务人才培养体系；阐述了政府信息化战略以及电子政务规划与实施方案编写方法，并给出了具体实例，讨论了三种电子政务建设模式；论述了电子政务组织机构和管理制度，指出了非政府组织在电子政务建设中的重要作用；分析了电子政务项目实施的若干问题，包括项目咨询、项目管理、项目监理、项目审计等。

最后，本书阐述了政府信息资源开发利用的意义和方法，以及如何建设政府数据基础设施，如何开展政府信息资源管理；介绍了空间信息技术、虚拟存储技术、Web 服务技术、网格技术及其在电子政务中的应用，分析电子政务现状并提出了对策，提出了欠发达地区开展电子政务建设的方法，还对若干电子政务典型案例进行了分析。

本书吸收了许多专家学者的观点，并得到不少电子政务专家的热心帮助和指导，特别是国家信息化专家咨询委员会、中国信息协会电子政务专业委员会、中国信息化推进联盟等社会团体的知名专家。北京市政府信息中心主任王元京、北京大学数字中国研究院的承继成教授、国务院信息化工作办公室的董宝青处长、北京大学电子政务研究院的商维庆主任等对本书进行了审阅并提出了修改建议；北京大学的屈红刚、吴焕萍、丛威青、吴自兴、吕广宪、王占刚、戴婉薇等研究生参与了本书部分资料的收集、整理工作；清华大学的袁茜对本书进行了细致的校对，在此一并对他们表示衷心感谢。对于书中的不足之处，恳请广大读者批评指正。欢迎广大读者对本书提出宝贵意见，以便再版时进行修正。

金江军

北京大学静思斋

2005 年 1 月



公共管理硕士(MPA)系列教材

目 录

第 1 章 绪论	1
1.1 政府 CIO 及其由来	2
1.2 政府 CIO 的职责与地位	4
1.3 政府 CIO 的素质要求	7
1.4 政府 CIO 的培养体系	8
第 2 章 电子政务的基础理论	11
2.1 电子政务及其发展阶段	11
2.2 开展电子政务的重要意义	14
2.3 电子政务的基本模式	16
2.4 电子政务的理论模型	19
第 3 章 电子政务与政府创新	24
3.1 政府再造与新公共管理	25
3.2 电子政务与政府改革	30
3.3 电子政务与阳光型政府	39
3.4 危机管理下的敏捷政府	47

第 4 章 信息时代的政府管理	61
4.1 信息时代的经济管理	62
4.2 信息时代的社会管理	71
4.3 信息时代的城市管理	81
第 5 章 信息时代的公共服务	97
5.1 公共服务理论概览	98
5.2 政府公共服务手段	106
5.3 客户关系管理在公共服务中的应用	118
5.4 通过电子政务完善公共服务的典型案例	122
第 6 章 协同政务与政务智能	128
6.1 协同商务与协同政务	129
6.2 协同政务的技术基础	133
6.3 商务智能与政务智能	141
6.4 政务智能的技术基础	146
第 7 章 电子政务安全体系	158
7.1 电子政务“安全第一”	159
7.2 电子政务安全技术	161
7.3 电子政务安全管理	170
7.4 电子政务信息安全基础设施	174
第 8 章 电子政务标准体系	183
8.1 电子政务标准化问题与对策	184
8.2 我国电子政务标准现状	185
8.3 电子政务标准体系	187
第 9 章 电子政务人才培养	196
9.1 电子政务面临人才短缺	197
9.2 公务员电子政务培训	199
9.3 电子政务人才培养的知识体系	201

第 10 章 电子政务发展战略、规划与建设	204
10.1 政府信息化战略	205
10.2 电子政务规划与实施方案	212
10.3 各级电子政务规划实例	213
10.4 电子政务建设模式	220
第 11 章 电子政务组织管理	228
11.1 电子政务是“一把手”工程	229
11.2 电子政务的组织机构	229
11.3 电子政务的管理制度	233
11.4 非政府组织在电子政务建设中的作用	235
第 12 章 电子政务项目实施	238
12.1 电子政务项目咨询	239
12.2 电子政务项目管理	243
12.3 电子政务项目监理	263
12.4 电子政务项目审计	268
第 13 章 政府信息资源开发利用	272
13.1 政府信息资源与政府竞争力	273
13.2 政府数据基础设施	276
13.3 政府信息资源管理	282
13.4 政府信息资源开发利用的基本思路	285
第 14 章 电子政务技术及其应用	289
14.1 空间信息技术及其在电子政务中的应用	290
14.2 虚拟存储技术及其在电子政务中的应用	292
14.3 移动通信技术及其在电子政务中的应用	297
14.4 网格计算技术及其在电子政务中的应用	302
第 15 章 中国电子政务现状与对策	306
15.1 中国电子政务建设现状分析	307
15.2 地方政府电子政务模式	307

15.3 欠发达地区电子政务建设之路.....	323
第 16 章 电子政务典型案例分析	332
16.1 北京市企业信用信息系统.....	332
16.2 贵州省国土资源厅电子政务.....	337
16.3 杭州市政府门户网站.....	342
16.4 南京市地税局电子政务.....	346
16.5 乐山市财政核算中心网.....	352
参考书目	357



绪 论

发达国家的经验表明, CIO 在组织推进信息化的过程中起到了举足轻重的作用, 这对于建立合理的组织结构, 以便有效地推进我国的信息化建设, 有着积极的借鉴作用。近年来, 我国一些建立了现代企业制度的企业, 尤其是实行了 CEO 制度的企业, 也在试行着自己的 CIO 制度, 并取得了积极的效果。但在政府部门, CIO 的职位设立和相应制度的建立尚处于探讨阶段。为了全面推进电子政务建设, 建议将 CIO 制度或 CIO 理念尽快在政府部门加以推行。

重点问题

- 政府 CIO 制度的发展
- 政府 CIO 的职责
- 政府 CIO 在政府部门中的地位
- 政府 CIO 应该具备的素质
- 如何培养政府 CIO

1.1 政府 CIO 及其由来

政府部门首席信息主管 (chief information officer), 即政府 CIO, 是一个在政府部门中负责信息技术系统 (包含计算机系统和通讯系统) 战略策划、规划、协调和实施的官员, 他们通过谋划和指导信息技术资源的最佳利用来支持政府部门的目標。政府 CIO 在政府部门的最高领导层占有一席之地, 在“一把手”的领导下, 参与政府部门的战略决策。

在电子政务建设中, 除了政府部门“一把手”的重视之外, 还要有既懂政府业务又懂技术的人担任信息主管来辅助政府部门“一把手”领导电子政务建设。信息主管只有给政府部门“一把手”提供明明白白的解决方案, 才能够把电子政务建立在比较科学的基础之上。因此, 要从既懂政府业务又懂信息技术、有创新精神的业务骨干和技术骨干中选拔专职 CIO, 使政府部门“一把手”拥有具有专业知识和丰富经验的、合格的、得力的电子政务建设助手。

CIO 职位产生于 20 世纪 80 年代中期的美国。在美国, 自计算机投入工业应用以来, 经过 20 余年的发展, 信息技术在一些企业中已逐渐演变为核心技术。在汲取 MIS 实践大面积失败教训的基础上, 出现了战略信息系统, 信息技术投资的存量和增量都有大幅度增加, 企业对投资回报的期望值也同比增加。随着信息技术应用的扩展及信息功能的集成, 企业内部的信息机构开始扩大, 在某些企业, 信息技术部门甚至发展为规模最大的部门。企业信息化已成为企业总体战略的重要组成部分, 成为特定阶段企业发展的必然趋势, 任何企业都无法绕开或回避这个趋势, 惟一正确的做法是抓住机遇, 主动出击, 争取实现跨越式发展。在这样的背景下, 承担战略信息管理职责的 CIO 应运而生, 它是一个组织的信息管理发展到战略信息管理阶段时的必然产物。

事实上, CIO 也有一个逐步演变的过程。20 世纪 80 年代, CIO 实际上就是信息经理 (information manager), 是主要负责技术和技术管理的中层管理者, 常常是纯粹的技术人才; 从 90 年代至今, CIO 的地位相当于副总裁, 是负责业务战略与信息战略的调配的高层决策者, 应是经验丰富的复合型人才; 随着国民经济和社会信息化的不断深入, 可以预言, 到 21 世纪 20 年代前后, CIO 将与 CEO 合二为一, 有关信息技术的决策已成为一个组织最重要的决策, 而 CEO 也多为信息技术战略管理方面的专家。

美国政府 CIO 的产生是与信息资源管理密切相关的, 其源头可追溯到 1980

年。1980 年依据《文书削减法》，在美国政府部门或机构设置了“高级文书削减和信息管理官员”，这一职位已具备了 CIO 的某些特性。1984 年，格雷斯委员会在调查的基础上建议在不同级别的政府部门包括总统办公室设立 CIO 职位。1995 年美国国会通过的《信息技术管理改革法》明确授权在政府部门设立负责信息技术的 CIO。《信息技术管理改革法》授权在管理与预算处（OMB）下设立一个美国 CIO 办公室，由总统任命的 CIO 出任办公室主任，并且提议联邦机构设立 CIO，其主要职责包括提供信息政策方面的建议、制定信息资源管理规划、评测信息技术采办计划等。1996 年，美国国会又通过了《信息技术管理改革法（修订案）》，明确规定每个联邦机构都要设立 CIO 职位，负责本部门或本地区的政府信息资源管理、信息化项目监督和评估、信息系统运行维护等工作。并规定了 CIO 的地位，即 CIO 是一个高层官员。该修订案还要求建立一个 CIO 委员会，以便定期地指导和协调执行机构中与信息技术和信息资源管理有关的活动。此外，美国各州政府也都相应地有首席信息官，一般由该州第一副手担任，并由该州州长任命。

2001 年 7 月，根据布什总统提出的《电子政务扩展计划》，美国管理与预算办公室主任要求成立一个临时性的电子政务特别工作组，以确定国家优先发展的电子政务项目。电子政务特别工作组负责实施跨机构的电子政务项目，扫清联邦政府成为“以客户为中心”的电子政府所遇到的障碍，建立一体化的电子政务技术框架。工作组成员由联邦政府各个部门的高级官员组成。为了保证国家优先发展的电子政务项目的顺利实施，管理与预算办公室设立了领域管理办公室，该办公室设置了分管政府对政府（G2G）电子政务、政府对企业（G2B）电子政务、政府对公众（G2C）电子政务、内部效率与效能（IEE）等四个领域的管理人员，他们分别由四个领域的管理指导委员会提供帮助和指导，其中管理指导委员会由 CIO 委员会、首席财政官（CFO）委员会、政府采购执行官委员会、政府人力资源委员会的代表组成。

2002 年 6 月，为了有效地解决重复建设问题，提高政府办事效率，管理与预算办公室设立了联邦组织结构项目管理办公室，由管理与预算办公室首席技术官（CTO）领导，从整体上规范联邦政府业务流程和功能模块，并且提供技术支持。

2003 年 4 月，为了进一步加强对电子政务建设的领导，根据布什总统签署的《电子政务法案》，管理与预算办公室设立了电子政务办公室，具体负责监督电子政务建设项目的进展情况。电子政务办公室主任由布什总统任命，向管理与预算办公室主任汇报工作情况。

美国 CIO 委员会常设机构包括优秀案例和投资规划委员会、框架委员会、IT 从业人员委员会。美国 CIO 委员会成员主要包括电子政务办公室主任、信息与法律事务办公室主任、联邦政府各个部门的 CIO、中央情报局 CIO、各个军种的 CIO、由 CIO 委员会主席指定的其他官员。现任 CIO 委员会主席是管理与预算办公室主任信息技术与电子政务的副主任。

目前中国的国家公务员编制中还没有 CIO 这个编制，只有科技司司长、信息处处长、信息中心主任、信息化工作办公室主任等职位。

1.2 政府 CIO 的职责与地位

政府 CIO 与企业 CIO 的职责有所不同。企业 CIO 最艰巨的任务是实现信息技术战略与业务战略的整合，而政府 CIO 的主要职责则是实现信息技术战略与政府管理和公共服务过程的整合。政府 CIO 在优化政府部门的业务流程和完善政府部门的信息技术结构以及实现政府部门内部信息资源的有效利用和广泛共享方面起到领导和监督作用，在政府信息资源管理和知识管理方面也具有领导作用。

1996 年，美国政府的《信息技术管理改革法（修订案）》对联邦机构 CIO 的职责做了如下规定：

- （1）通过建议等方式来确保信息技术能够依据机构首脑制定的优先顺序得到采办，信息资源能够依照同样的优先顺序实现管理；
- （2）为机构发展、维护和运行设计一个完好的集成化信息结构；
- （3）促进所有主要的信息资源管理过程（包括工作过程改进）的有效而高效地设计和操作。

一般地，政府 CIO 的具体职责大致包括如下几个方面：

- （1）组织制定政府部门电子政务发展战略，参与制定部门的总体工作部署；
- （2）组织制定政府部门电子政务规划和实施方案；
- （3）提出政府部门电子政务建设投资建议，参与电子政务项目投资决策，负责硬件设备、软件系统的采购工作；
- （4）负责政府信息资源管理与政府知识管理；
- （5）负责政府部门信息技术人才招聘和公务员信息技术应用技能培训；
- （6）负责政府 IT 部门的日常管理；
- （7）负责政府部门电子政务建设项目的全程管理。