

DIANZI ZHENGWU JIAOCHENG

GONGWUYUAN

公务员

电子政务教程

GONGWUYUAN DIANZI ZHENGWU JIAOCHENG

吴爱明/主编

DIANZI ZHENGWU

中国人事出版社

公务员电子政务教程

吴爱明 主编

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

公务员电子政务教程/吴爱明主编. —北京: 中国人事出版社,
2003.7

ISBN 7-80189-033-7

I. 国... II. 吴... III. 电子政务-公务员-技术培训-教材 IV. D630.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 054536 号

中国人事出版社出版

(邮编: 100101 北京朝阳区育慧里 5 号)

新华书店经销

北京海洋印刷厂印刷

2003 年 7 月第 1 版 2003 年 7 月第 1 次印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 11.75

字数: 285 千字 印数: 1—5000 册

定价: 25.00 元

主 编：吴爱明

撰稿人（以姓氏笔画为序）：

王 谦	付光勇	刘金玉	任春艳
李广乾	李学余	吴爱明	何 滨
张贞德	孟成林	钟敏敏	唐 均
袁向前	夏宏图	董晓宇	

发展电子政务 迎接政府管理新的时代

当今社会正处于信息社会，信息化大潮席卷全球，网络已经延伸到社会的每一个角落；信息社会使政府管理面临新的机遇和挑战。为了适应信息社会的需要，世界各国都在积极倡导主要包括电子政务、电子商务、远程教育、远程医疗和电子娱乐 5 个应用领域的“信息高速公路”。在“信息高速公路”计划中，电子政务被列在第一位。也就是说，政府信息化是社会信息化的基础，推进政府信息化，推进政府的办公自动化、网络化、电子化和全面信息共享已是全球大势所趋。联合国经济社会事务部专门把推进发展中国家政府信息化作为其重要工作之一，希望通过信息技术的应用来改进政府管理，提高政府效率，重塑政府形象，最终实现办公自动化和信息资源全社会共享，使政府能够提供更广泛、更便捷的信息和服务。

信息化时代的政府最重要的内涵有两点：一是运用信息及通信技术打破政府的界限，使得人们可以从多种渠道取用政府的信息和获得政府的服务，而不是采用传统的需要经过层层关卡进行书面审核的作业方式。二是政府之间和政府与社会之间通过各种电子化渠道进行相互沟通，政府可以根据管理对象的需求、管理对象可以使用的形式、管理对象要求的时间和地点，向管理对象提供各种不同的服务选择。总的来讲，在信息化时代，大量频繁政府管理事务可以通过设定好的程序在网上实施。凡是在网上

可以实现的政府职能,除一些特殊情况之外,基本上都可以在网络上实现。

电子信息技术、现代办公自动化技术尤其是网络技术在政府的广泛普及与应用,使得政府传统的办公地点、办公时间、组织结构、规章制度、服务方式发生了根本性的改变。管理和服务打破了时间和空间的限制,公平、公正、高效、民主的政府管理正在逐步变为现实。

2001年底,为了顺应全球化的进程和加快信息产业与经济建设的发展,我国提出了“以信息化建设带动工业化建设”的基本国策。中国共产党十六大报告提出,“进一步转变政府职能,改进管理方式,推行电子政务,提高行政效率,降低行政成本,形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。”

自2002年以后,我国电子政务开始向更高层次发展,许多地方政府都将国民经济和社会信息化作为“十五”规划的重要内容,专业化的政府服务网站日益增多,服务内容更加丰富,功能不断增强,互动性得到很大提高,电子政务建设取得了非常大的进展。

《公务员电子政务教程》根据信息化发展和全球化趋势,围绕电子政务建设的进展情况,依据“三个代表”思想和我国关于电子政务的有关规定,结合我国电子政务培训的实际需要,简明扼要地阐述了电子政务的发展背景、电子政务的基本理论、电子政务对政府管理的影响、电子政务的主要技术、电子政务的系统框架、电子政务的规划实施、中国电子政务的发展、国外电子政务的发展与研究等内容。《公务员电子政务教程》适合于各级各类公务员和其他人员与种类的电子政务培训,也可作为了解和研究电子政务的读本。

在尚未结束的战胜非典型性肺炎疾病的斗争中,我们看到电

电子政务作为一种有效的管理手段发挥了极其重要的作用。在正在到来的信息社会，我们每个人都将不得不面对运用电子政务的新政府形态——电子政府。学习、研究和建设电子政务，将极大地推动政府改革，促进社会发展。让我们做好准备，共同迎接政府管理新时代的到来。

吴爱明

2003 年 5 月

第一章	电子政务概述	(1)
第一节	电子政务概念与内涵	(1)
第二节	电子政务的业务内容	(10)
第三节	与电子政务相关的概念	(14)
第四节	与电子政务相关的实践问题	(19)
第二章	电子政务的发展背景	(33)
第一节	新技术革命: 预言和现实	(33)
第二节	信息社会的到来	(39)
第三节	知识经济的发展	(46)
第四节	网络信息技术发展的冲击	(48)
第五节	政府改革浪潮	(53)
第三章	电子政务与政府管理	(58)
第一节	政府的信息管理与信息服务	(58)
第二节	电子政务与政府组织结构	(66)
第三节	电子政务下的政府管理方式	(75)
第四节	电子政务下的权力流程	(86)
第五节	电子政务对政府服务效率和服务质量的改进	(92)
第六节	电子政务对政府工作人员的影响	(94)

第四章 中国电子政务的发展	(99)
第一节 中国电子政务的提出.....	(99)
第二节 中国电子政务的发展阶段.....	(103)
第三节 中国电子政务的机制.....	(123)
第五章 中国电子政务系统的基本框架	(131)
第一节 我国电子政务系统的总体框架.....	(131)
第二节 我国电子政务内网平台.....	(137)
第三节 我国政府专用网平台.....	(148)
第四节 我国政务外网平台.....	(152)
第五节 我国政府信息资源数据库.....	(157)
第六章 电子政务的主要技术	(170)
第一节 电子政务主要技术概况.....	(170)
第二节 电子政务网络技术基础.....	(177)
第三节 电子政务技术平台.....	(190)
第四节 电子政务技术应用.....	(204)
第五节 电子政务技术安全体系.....	(211)
第七章 电子政务的规划与实施	(223)
第一节 电子政务系统的规划.....	(223)
第二节 中国电子政务建设规划.....	(229)
第三节 电子政务的实施.....	(239)
第八章 国外电子政务的发展	(246)
第一节 美洲国家的电子政务.....	(246)
第二节 欧洲国家的电子政务.....	(258)

第三节	亚洲国家的电子政务·····	(284)
第四节	大洋洲和非洲国家的电子政务·····	(296)
第九章	国外电子政务研究·····	(304)
第一节	国外电子政务研究概述·····	(304)
第二节	国外电子政务的发展阶段研究·····	(312)
第三节	爱森哲的全球电子政务研究·····	(317)
第四节	世界市场研究中心与布朗大学对电子政务的研究 ·····	(328)
第五节	联合国与美国行政学会对电子政务的研究·····	(339)
第六节	国外电子政务的建设经验·····	(341)

第一章 电子政务概述

“电子政务”的出现是相对于传统政务和电子商务而言的，它是快速发展的现代电子信息技术与政府改革相结合的产物。人类社会进入信息时代后，信息化浪潮使人类生活和工作方式发生巨变，大大提升了人类工作效率和生活品质。信息化已成为当今世界科技、经济与社会发展的大趋势，信息化程度的高低已成为衡量一个国家综合国力的重要标志，关系到经济、社会、文化、政治和国家安全，是一个国家未来发展的战略制高点。政府是社会信息资源的最大拥有者和应用者，全面实现信息共享已成为世界各国在信息化进程中的共识。在世界各国积极提倡的“信息高速公路”五个应用领域中，“电子政务”列为第一位，其次才是电子商务、远程教育、远程医疗及电子娱乐。只有“政府”这辆机车开进了“信息高速公路”，才能有力地促进国民经济和社会信息化的进程，才能说我们进入了信息时代。

第一节 电子政务概念与内涵

目前国内外关于电子政务的说法各种各样，如电子政府、政府信息化、数字政府、网络政府等。这些提法都只是从某个角度说明了电子政务的概念与特征。

严格来说，所谓电子政务，就是政府机构应用现代信息和通信技术，将管理和服务通过网络技术进行集成，在互联网上实现

政府组织结构和 workflows 的优化重组,超越时间、空间与部门分隔的限制,全方位地向社会提供优质、规范、透明、符合国际水准的管理和服务。

电子政务的这个定义包含三个方面的信息:第一,电子政务必须借助于电子信息 and 数字网络技术,离不开信息基础设施和相关软件技术的发展及其相应的各类人力资源;第二,电子政务处理的是与政权有关的公开事务,除了包括政府机关的行政事务以外,还包括立法、司法部门以及其他一些公共组织的管理事务,如检务、审务、社区事务等;第三,电子政务并不是简单地将传统的政府管理事务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,电子政府不是现实政府的一一对应。

通过对电子政务的定义以及上面三方面信息的分析,我们就可以对电子政务进行进一步的认识。可以说,这三方面的信息包含了电子政务的全面深刻的内涵,是我们理解电子政务的基本出发点,是判断国家电子政务战略及其实施效果的关键。

一、电子政务的基础是信息技术

第一方面的信息比较直观,在一般人看来似乎不值得加以特别地强调,但是实际上,这一点无论是对国家电子政务发展规划还是对具体的某个政府机构的电子政务工程建设及其效果来说,都非常重要。具体来说,这一方面主要包含下列三个方面的内容:

(一) 信息基础设施与“数字鸿沟”

实施电子政务离不开一定的技术条件,没有一定的硬件和软件基础是根本不行的。实际上,电子政务之所以在美国首先得到发展并在全球迅速推广开来,也跟美国从上个世纪 80 年代开始大力发展数字信息技术及其应用有着密切的关系。世界上几乎所有的信息技术以及制造企业都在美国,像执世界软件产业牛耳的

微软公司、目前仍然占据计算机心脏——中央处理器市场的绝大多数份额的 Intel 公司以及世界主要的网络设备供应商思科公司等。目前,美国借助于国家信息高速公路计划,在全国已经基本建立起覆盖全国的信息设施网络,为美国开展电子商务和电子政务奠定了坚实的基础条件。

值得注意的是,实施电子政务并不局限于计算机网络,有线电视网络、呼叫中心网络以及触摸屏等亦是不可缺少的辅助工具,特别是对计算机网络条件比较落后的发展中国家来说,利用业已普及的有线电视网络开展数字信息网络服务就显得非常重要,“三网融合”在当前仍然有其现实的必要性。

与此密切相关的、一个引起极大关注的问题就是“数字鸿沟”的存在及其对国民经济与社会信息化的巨大障碍。所谓“数字鸿沟”,也就是以互联网为代表的信息网络技术及其应用在世界各国以及一国之内不同地区之间和不同社会阶层之间的不均衡的发展。它意味着在互联网普及的过程中,落后的国家或地区在新的全球“信息革命”中面临着“知识贫困”和“信息贫困”,缺乏参与和发展的能力。

从全球来看,利用信息技术和知识创造价值的“新经济”依然是一种“富国现象”,发达国家已经登上这场网络信息革命的头班车,利用自己的“信息优势”和“知识优势”进一步创造了“竞争优势”。信息技术对于经济增长的贡献已经在部分国家得到了实现,但在各发达国家的实现是不同的,并因此拉大了美国与欧洲等地的差距,其重要原因是美国大量应用信息和通信技术。因此,尽管绝大部分发展中国家不是信息技术开发的领先国,但是由于信息技术对于经济增长的贡献在于信息技术的使用而不是信息技术产品的生产,所以,发展中国家同样也可以利用信息技术促进发展。

中国作为发展中国家的一员已经成为这场信息革命的“数字

穷国”，处于“数字鸿沟”的另一端，不仅面临着与世界互联网普及水平的巨大差距，同时还面临着巨大的内部差距：地区间的“数字鸿沟”和城乡间的“数字鸿沟”，这是信息时代我国发展的新挑战。具体来说，我国面临的“数字鸿沟”主要表现在这样三个方面：从中国与世界的比较来说，中国已经成为“数字贫困”国家；从国内各地区的比较来看，东部地区有一定的发展，而中西部地区基本上成为了“数字赤贫”地区；从城乡的比较来看，农村地区完全成为了“数字边缘化”地区。

（二）信息技术的业务应用及其普及

以信息技术为代表的当代高新技术是电子政府存在发展的基础和首要标志。事实上，电子政府正是全球网络化的产物。也就是说，电子政府并不是内生的，而是由于外部技术环境的发展才得以可能出现的，它是政府应用高新技术的结果，同时也是政府自身主动把握时代机遇，及时实现全方位“再造”的过程。由于信息技术的发展和运用，政府和公众获得信息的方式、范围和对信息的控制、使用都有了很大变化。现代信息技术的发展极大地改变了信息的价值。信息技术作用于信息并提高其价值是因为：

（1）信息技术的运用使信息加工的速度大大加快。从而可以在同样的时间里在更深层次上探求更多的决策选择方案。

（2）信息技术的运用可以把更多的信息和用户连接起来，从而使信息更丰富、更完整，使组织更具有竞争优势。

（3）信息技术的广泛运用可以极大促进人类的知识交流。

（4）信息技术的运用，促进了信息的共享程度，而信息的共享程度则极大地扩展了信息的价值。

（5）信息技术的广泛使用，可以从整体上改变组织，这是因为它提高了一个组织解释和处理信息的能力，从而促使组织成为一个学习型的组织。

当以上这些变化作用于政府时，政府作为公共管理者必须考

虑以下问题:

- (1) 如何应用现代信息技术快速处理大量信息, 以简化行政管理, 缩短行政作业时间;
- (2) 如何应用现代信息技术快速处理大量信息, 发挥最大的效用, 提高决策的理性程度;
- (3) 如何应用现代信息技术快速处理大量信息, 以协助决策者进行问题分析、方案制订、结果判断与风险管理;
- (4) 如何应用现代信息技术, 提高政府的服务品质;
- (5) 如何应用现代信息技术来加强组织的竞争优势, 使组织结构合理化;
- (6) 如何应用现代信息技术来提高公共服务的生产力;
- (7) 如何应用现代信息技术来加强和公民的沟通与互动关系。

可见, 信息技术对政府管理带来的影响是广泛而深远的, 在建构电子政府的过程中, 信息技术的作用无疑是基础性的。

(三) 高素质的公共人力资源

电子政府要求在人力资源管理中将人本身看作资源, 而且可以持续不断地开发和有效使用。在影响政府治理水平和效率的诸多要素中, 公共部门的人力资源是一个十分重要的因素。因为人力资源是其他生产力要素的掌握者和使用者, 与其他生产力要素相比, 人力资源拥有毋庸置疑的主动性和能动性。他们身上拥有的和潜在可以开发的知识和技能, 能够使他们适应不同种类工作的需要, 顺利完成组织的工作任务。

“现代化的实质是人的现代化”, 人的现代化是社会现代化的起点和终点。电子政府的实施是对政府工作人员的一个挑战, 对他们的思想观念、行为倾向、知识结构、知识应用能力等都提出了很高的要求。在信息社会, 通过互联网这个容量超大的通道, 每天都会有大量的信息涌向政府。如果政府工作人员没有一定的

知识存量而且不具备处理问题的综合能力,那么不管是问题的数量还是复杂程度都超出了他们所能应对的限度,“反应失败”势必会发生。大量的“反应失败”最终会削弱政府的合法性基础,抵消新的技术手段带来的便利,甚至造成社会的动荡。因此,电子政府的顺利实施有赖于高素质的公共人力资源,这就要求政府公务员必须更新传统观念,勇于开拓创新,养成良好的学习习惯,积极调整自己的知识结构,主动适应环境的变化,提高对知识的综合应用能力,成为“集成型行政人才”。

对于组织而言,要形成高素质的公共人力资源,必须建立更新机制。这种机制主要通过两种途径来实现。一是人员的更新,二是知识的更新。

二、电子政务是处理与政权有关的公开事务

正如前面所提到的,“电子政务”中的“政务”主要是指政府机关的行政管理与服务,但是,就我国特殊情况而言,“政务”所涵盖的内容要复杂得多,不仅包括党委、政府、人大、政协、纪检、等五大班子的业务内容,还包括一些代行社会管理职能的非政府机构所执行的业务内容,像包含各类服务形式的社区服务、一些事业单位的业务内容以及由原来行业管理机关所分离出来的行业协会的业务内容等。因此,中国特色的电子政务所包括的内容要比西方国家所涵盖的范围广得多。

尽管如此,政府行政机关的业务内容仍然是电子政务的主题,也是当前电子政务建设的主要内容。因此,认识政府行政机关的职能对于我们了解电子政务行政管理的主要含义很有必要。

我们知道,政府是由各个职能部门组成的,是集中代表公共利益、依法行使权力的部门,其基本职能有以下三个方面:

一是服务职能。政府是为公众利益服务的,政府的各部门就是为公众和企业办事的。服务职能的体现首先是要让人们知道这个是个干什么的,也就是政务必须公开,并且要知道是怎么干的,

依据是什么,干得怎么样。也就是说必须发布政务信息。这是对公众或纳税人负责的表现,也是让公众信赖的表现。

二是管理职能。政府在经济事务上只能当裁判员,而不是既当裁判员又当运动员。在市场经济中,政府的职能是创造公平竞争的环境,解决各种必要的审批、备案、检验检疫、海关等各类具体业务,制定各种标准,维护公平、公正的经济与社会秩序。

三是保障职能。保护国家安全,开展外交工作,维护社会安定,保障人们享有教育、环保、医疗卫生、文化教育等权利,应付重大危机和自然灾害等。当人民的这些需要出现问题的时候,政府将无处不在。

政府的这些职能在信息网络环境下仍然如此,政府行政管理机关在电子政务条件下仍然必须按照这些职能来行使行政管理,只是与传统的政府行政管理相比,具体的内容和方式已经发生了很大的变化。从概念上来讲,所谓电子政务的行政管理就是国家行政机关及其公务员以互联网为管理手段,通过在互联网上建立虚拟政府而实施的对国家事务、社会事务和机关内部规律过程当中进行的计划、组织、指挥、协调和控制等的系列管理活动。它主要包含以下几层含义:

1. 国家行政机关是主体。国家行政管理职能是由国家行政机关具体履行的,是国家机关中及其重要的组成部分,而国家立法机关、司法机关及其他党派和企事业单位均不能履行行政职能,它们只能在法律允许的范围内开展立法、司法和内部管理活动。

2. 国家事务和社会公共事务是客体。国家行政机关开展的管理活动牵涉到方方面面,但只有对国家事务和社会公共事务进行管理才能称为行政管理。

3. 依法行政是核心。现代国家管理的基本特征是法制管理,行政管理的核心便是依法行政。首先,行政管理的重要任务之一