

E-GOVERNMENT

信息技术与电子
政务系列教材

各级党政干部、公务员培训适用

中国电子政务

领导干部知识读本

信息产业部指定“国家信息化培训教材”

中共中央党校出版社

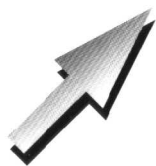
信息技术与电子
政务系列教材

信息产业部指定“国家信息化培训教材”

中国电子政务

领导干部知识读本

信息产业部信息化推进司
中科院软件所电子商务技术研究中心



中共中央党校出版社

ZHONGGUODIANZIZHENGWU
LINGDAO GANBU
IDUBEN

责任编辑 王 君
封面设计 李法明
版式设计 冯 力
责任校对 王巧艳 王京京
责任印制 张志军

图书在版编目 (CIP) 数据

中国电子政务领导干部知识读本/本书编写组编著.
北京:中共中央党校出版社, 2002.10
ISBN 7-5035-2561-4

I. 中… II. 本… III. 因特网-应用-国家行政机关
-工作-中国 IV. D630.1—39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 064416 号

中共中央党校出版社出版发行
社址:北京市海淀区大有庄 100 号
电话:(010) 62805800 (办公室) (010) 62805816 (发行部)
邮编:100091 网址:www.dxcbs.net

新华书店经销

北京新华印刷厂印刷装订

2002 年 10 月第 1 版 2003 年 2 月第 3 次印刷
开本:880 毫米×1230 毫米 A5 印张:10.625
字数:295 千字 印数:10001—15000 册
定价:25.00 元

信息技术与电子政务系列教材

总 序

信息技术和网络经济作为先进的生产力，推动着国民经济和社会的信息化，是新经济的重要组成部分。江泽民同志指出，“实现四个现代化哪一化也离不开信息化”。我国政府高度重视信息化建设，大力推进社会信息化；以信息化带动工业化，使我国信息产业取得了连续 10 年的增长，到今年 6 月，全国电话用户总数达到 3.75 亿户；其中固定电话用户 1.99 亿户，移动电话用户 1.76 亿户。全国电话普及率达到 30.2 部/百人；互联网拨号及专线用户达到 3975.9 万户。可以说，信息产业已经成为我国的第一支柱产业。

通称为电子政务的政府信息化，是当代信息化的重要的领域之一。政府信息化不仅对提高工作效率、实行政务公开、推进廉政建设、改进政府服务等方面都具有重要的意义，而且是在建立和完善社会主义市场经济、保障社会的公正与公平、增强国家竞争力、应对经济全球化挑战的重大战略措施。

朱镕基总理指出：“为了适应国际形势和我国经济建设与社会发展的需要，我国必须加快电子政务的发展”。在电子政务被列为中国信息化建设的重点任务后，国务院已经组织了上百位专家对国家电子政务进行研究，形成了一套电子政务发展战略框架，一是建立内网和外网两个统一的电子政务平台，二是建设和推进十二项重点工程，三是信息资源建设。据报道，电子政务建设将由中央和地方分担投资，同时不排除采用外包机制。仅中央政府层面的电子政务建设投资至少 10 亿元以上。如果扩大到省市，甚至是社区，电子政务建设的投资将更为庞大。

但是也应看到，电子政务在我国的实施还是一项艰巨而复杂的任务。正如朱镕基总理所指出的：“实现由传统政务到电子政务的转变，是一个复杂的系统工程，我们必须积极、认真对待，做好规划，逐步实施。要强调利用信息化手段加强政府的有效管理，使政府的各项监管工作更加严密、有效，服务更加便捷、高效，把各级政府建设成为廉洁、勤政、务实、高效的政府”。

电子政务的实施，除了要解决信息收集、过程建模、系统集成、安全保密等技术问题外，最主要的是政府职能要做相应的转变，一是要公开公共信息。要尽量公开政府部门掌握的、目前尚处于封闭状态的大量公共信息，使其充分发挥作用。二是要规范业务流程。要明确每项业务所包括的内容及程序，减少政府工作人员办事的随意性。三是要加强相互沟通。要通过网络实现纵向及横向的信息共享及同步更新，防止各个部门成为信息孤岛。四是要讲求实用有效。要在认真做好系统分析及设计的基础上分步实施，并在实践中总结经验，逐步完善，切忌贪大求全，匆忙决策。在发挥政府这只“看得见的手”的主导作用的同时，还应注意发挥市场这只“看不见的手”的作用。

电子政务的建设及应用是否能够取得成功，除了要充分发挥专业技术人员的作用之外，还离不开广大政府工作人员的理解、支持和参与。各级政府的工作人员一方面要在“三个代表”思想的指导下，树立权力来自人民、用权服务人民的观念，严格依法行政。另一方面则要努力学习与信息技术与电子政务有关的基础知识，并掌握实施电子政务所需的基本技术。

在国务院信息化领导小组先后召开的两次工作会议中，都将培训工作作为一个主要的议题。为了广泛深入地开展培训工作，编写一套适用的教材就成为当务之急。我很高兴地看到这一套由中国科学院、信息产业部、国家信息中心等有关部门的领导和专家合作编写的《信息技术与电子政务系列教材》。它的体系比较完整，但在结构上又具有开放性。不仅考虑到各类公务员培训及公共管理硕士(MPA)教育的需求，并能满足与电子政务有关的专业人员的需

要，还可供对电子政务感兴趣的读者阅读及参考。书中对于一些目前由于理论上不够成熟或缺乏实践经验、一时尚有分歧意见的问题，也按照“百家争鸣、兼收并蓄”的原则进行了适当的处理。我衷心希望这套系列丛书的出版能够为推动我国电子政务事业的发展发挥积极的作用。

成思危

2002年9月29日

序 言

以“三个代表”重要思想为指导 全面推进中国电子政务建设

中央党校副校长 王伟光

世纪之交，江泽民总书记从我国现代化建设的战略全局出发，科学地提出了“三个代表”重要思想，这是对我们党的全部历史经验和新鲜经验的新总结，是对我们党的性质、宗旨和根本任务的新概括，是对马克思主义建党学说，对马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论的新发展，是新形势下对党建工作和党的全局工作提出的新要求。“三个代表”是紧密联系、相互依存的统一整体，同时又有各自特定的内涵和要求，而代表最广大人民的根本利益是“三个代表”的核心内容，也是代表先进社会生产力和先进文化的根本落脚点。

党要领导中国人民完成建设有中国特色社会主义这一史无前例的伟大事业，不可避免地要遇到许多新情况、新矛盾、新问题，没有与时俱进、开拓创新的精神，就不可能保持党的先进性。因此，全党必须全面按照“三个代表”的要求，在继承和发扬党的优良传统的同时，善于用改革的精神在新的实践中进行新的探索和创造，与时俱进，不断解决时代新课题，从而使党主动适应新形势，敢于接受新挑战，善于解决新问题，勇于经受新考验，不断增强党的执政水平和领导能力。

世界经济全球化的发展、高科技信息化的发展，既为我们党带领人民开创社会主义现代化建设新局面提供了难得的机遇，又使我们党

面临严峻的挑战。以信息化带动工业化,推动实现社会主义现代化,这是实现中华民族伟大复兴的正确的战略选择,是全面落实“三个代表”要求的重要措施。2001年3月,全国人大通过的《国民经济和社会发展十五计划纲要》,明确提出了以信息化带动工业化、以电子政务带动国家信息化的基本策略。2001年8月,党中央、国务院成立了国家信息化领导小组,并在2001年12月召开了第一次会议,提出了推进中国信息化建设必须遵循的五大方针。会议强调了电子政务建设,提出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,明确把电子政务作为首要的工作来抓。朱总理在会上指出:“要高度重视,加强统筹协调,坚持面向市场,防止重复建设,扎实推进中国信息化建设。”这次会议确定2002年国家信息化的重点是电子政务建设,由中央牵头自上而下推广。电子政务已经成为政府信息化建设的重要工程。

2001年11月,国家科学技术部“十五”科技攻关计划重点项目——“中国电子政务应用示范工程”在京通过专家论证,目前电子政务试点示范工程已经成为全国政府系统政务信息化建设工作的重要组成部分。总体来说,通过示范工程的建设旨在推动全国的电子政务建设,建立和拓宽行政管理与民众沟通、服务的窗口和渠道,促进政府行政管理体制的创新和行政流程的重构,规范行政行为,制约行政权力的滥用,减少行政过程的腐败机会,加强对市场经济和社会的有效调控与管理,奠定现代化的行政管理体制基础,探索适合我国实际情况的电子政务建设模式。

中国电子政务建设是落实江泽民总书记的“三个代表”重要思想的实际行动,有利于加快国民经济信息化进程,有利于高新技术产业化,有利于提高国家综合竞争实力。由国内著名信息化专家、电子政务示范工程专家组成员、相关学者共同撰写的、中央党校出版社出版的《中国电子政务领导干部知识读本》,对我国信息化建设的发展历程、发展思路、电子政务系统构成、电子政务建设策略和指导原则等进行了广泛和深入的研究与介绍,对电子政务建设有着一定的现实指导意义和参考价值。

目 录

《信息技术与电子政务系列教材》总 序	成思危(1)
--------------------------	----------

序 言	王伟光(1)
-----------	----------

第 1 章 电子政务基础理论

第 1 讲 基本概念	(2)
------------------	-------

一、电子政务概念	(2)
----------------	-------

二、电子政务的特点	(6)
-----------------	-------

三、电子政务概念的认知辨析	(10)
---------------------	--------

四、实施电子政务的意义	(14)
-------------------	--------

第 2 讲 电子政务与行政改革	(18)
-----------------------	--------

一、国外政府行政体制改革的发展趋向	(18)
-------------------------	--------

二、电子政务是信息技术发展与政府改 革结合的必然结果	(20)
-------------------------------------	--------

三、电子政务需要政府管理创新	(21)
----------------------	--------

第 3 讲 电子政务与信息化	(25)
----------------------	--------

一、电子政务与政府信息化	(25)
--------------------	--------

二、电子政务与办公自动化	(26)
--------------------	--------

三、电子政务与政府上网	(30)
-------------------	--------

四、电子政务与电子商务	(32)
-------------------	--------

第 4 讲 全球电子政务透视	(40)
----------------------	--------

一、美国的电子政务	(40)
-----------------	--------

二、加拿大的电子政务	(43)
------------------	--------

三、英国的电子政务·····	(44)
四、法国的电子政务·····	(45)
五、日本的电子政务·····	(46)
六、各国电子政务的发展重点·····	(48)
七、国外电子政务建设的特点·····	(48)

第2章 中国电子政务建设实践

第5讲 中国信息化进程的回顾·····	(53)
第6讲 中国信息化重大工程·····	(58)
一、金卡工程·····	(58)
二、金税工程·····	(60)
三、金关工程·····	(63)
四、教育信息化·····	(66)
五、电子政务试点示范工程·····	(69)
第7讲 中国电子政务建设的若干问题·····	(77)
一、时代意义·····	(77)
二、中国电子政务建设的有利条件·····	(82)
三、中国电子政务建设需要关注的问题·····	(86)
四、中国电子政务建设的目标选择·····	(88)
五、中国电子政务建设发展现状·····	(92)
第8讲 建设管理体制和下阶段任务·····	(94)
一、中国电子政务建设的管理体制·····	(94)
二、中国电子政务建设下阶段任务·····	(94)

第3章 中国电子政务的体系结构

第9讲 中国电子政务的总体结构·····	(98)
一、中国电子政务的总体结构·····	(98)
二、中国电子政务总体结构的特点·····	(104)

第 10 讲	从“三网一库”到“政务内外网”结构	(108)
一、	“三网一库”及其演变	(108)
二、	从“三网一库”到“政务内外网”结构 的基本体系	(111)
第 11 讲	应用体系结构	(116)
一、	电子政务应用的三个发展阶段	(116)
二、	统一授权、授信的电子政务应用支撑平台	(117)
三、	电子政务的业务应用系统	(120)
第 12 讲	网络基础设施	(126)
一、	中国电子政务网络基础设施	(126)
二、	网络基础设施的构成	(128)
三、	网络体系的结构	(131)
第 13 讲	安全支撑体系	(134)
一、	安全风险分析	(134)
二、	电子政务的安全	(136)
三、	电子政务的信息安全基础设施	(138)
四、	场地和设备的安全	(144)
五、	电子政务的安全管理	(146)
第 14 讲	标准化体系	(148)
一、	电子政务标准化	(148)
二、	电子政务标准技术参考模型	(148)
三、	电子政务标准体系	(150)
四、	以标准化为纽带建设中国电子政务系统	(151)

第 4 章 电子政务的建设与管理

第 15 讲	系统开发方法简介	(154)
一、	结构化生命周期法	(154)
二、	原型法的系统开发	(157)
三、	面向对象的系统开发方法	(159)

第 16 讲 建设策略和指导原则简述	(164)
一、实施策略	(164)
二、确定系统性能的指导原则	(175)
第 17 讲 战略规划与建设过程	(181)
一、电子政务建设的一般过程	(181)
二、电子政务建设的战略规划	(182)
三、电子政务建设战略规划的内容	(184)
第 18 讲 电子政务建设的项目管理	(198)

第 5 章 电子政务系统的评价

第 19 讲 系统评价方法	(202)
一、系统评价	(202)
二、项目建设的系统评价	(205)
三、系统评价的常用方法	(206)
第 20 讲 信息系统建设的系统评价	(212)
一、信息系统建设系统评价的意义	(212)
二、评价工作的组织	(213)
三、信息系统建设系统评价指标的选择	(215)
四、信息系统建设系统评价指标体系示例	(219)
第 21 讲 电子政务系统评价指标体系初探	(221)
一、考虑的主要因素和思路	(221)
二、具体的指标体系初探	(223)

第 6 章 电子政务与法律法规

第 22 讲 国际相关法律法规现状与特点	(228)
一、各国解决网络信息安全问题的政策及举措	(228)
二、各国相关政策法规的现状与特点	(229)
三、中国相关政策法规发展现状与特点	(231)

第 23 讲 中国部分相关法律法规简介	(234)
一、信息管理的政策法规	(234)
二、信息化标准的政策法规	(236)
三、信息安全与保密的政策法规	(238)
四、网站域名方面的政策	(240)
第 24 讲 当前研究热点	(242)
一、立法方面存在的问题	(242)
二、今后立法研究热点	(243)

第 7 章 关键技术和典型解决方案

第 25 讲 网络技术基础	(249)
一、网络基础知识	(249)
二、互联网络基础知识	(250)
三、下一代高速互联网	(254)
四、宽带城域网建设	(255)
五、虚拟专用网 (VPN)	(257)
第 26 讲 电子政务的安全技术基础	(260)
一、电子政务系统的技术安全框架	(260)
二、电子政务安全技术	(263)
第 27 讲 Web 服务相关技术与一站式服务	(270)
一、Web 服务 (Web Service)	(270)
二、相关技术	(273)
三、一站式服务框架	(276)
第 28 讲 其他相关技术简介	(278)
一、Linux 操作系统、开放源码	(278)
二、数据库技术	(279)
三、数据仓库	(281)
四、决策支持系统	(284)
五、基于数据仓库的决策支持系统	(287)

第 29 讲 电子政务典型解决方案解析	(288)
一、系统目标和应用需求	(288)
二、系统解决方案	(290)
三、应用实例	(303)
附录 常用网址参考	(306)
参考文献	(321)
后 记	(323)

第1章

电子政务基础理论

随着国际经济一体化和区域性政治、经济合作组织的发展,世界政治、经济格局的变化,对提高国家综合竞争实力和各国行政管理现代化提出了新的要求。同时,伴随 20 世纪 90 年代信息技术迅猛发展,特别是互联网技术在全球的应用普及,初步形成了全球范围内的数字化生存与竞争环境。为满足新的环境下行政管理现代化的发展需求,在国际竞争中占据有利地位,所有工业化国家已将电子政务列入了政治日程,并成为世界社会信息化最重要的领域之一。根据联合国教科文组织在 2000 年对 62 个国家(39 个发展中国家、23 个发达国家)所进行的调查,89% 的国家都在不同程度上着手推动电子政务的发展,并将其列为国家级的行动计划或重要建设项目。

电子政务的发展之所以受到世界各国政治家的重视,从提高国际竞争能力对行政管理改革和现代化的要求看,一方面由于政府是全社会中最大的信息拥有者、处理者和用户,承担着社会管理和服务的职能,决定着社会管理服务的效率,将信息技术有效地融入政府行政业务,可以增强各级政府的决策水平,提高行政效率和质量,有利于建立一个更加精简、廉洁、高效、有竞争力的政府;另一方面互联网络发展为政府提供了能够更好地为居民、企业等服务对象服务的环境和沟通渠道,有利于行政管理体制的改革,使管理和服务对象更多、更好地参与社会公共事业的决策,政府也可以更好地洞察民意,共同促进全社会政治、经济和社会的进步与发展。

第 1 讲

基 本 概 念

一、电子政务概念

1. 关于电子政务概念的各种认识

目前,在我国与电子政务有关的词汇有“电子政务”、“电子政府”和“政务信息化”等等,电子政务的含义仍然处在不断地发展之中。

我国信息化领域的专家、学者对于什么是电子政务主要有以下一些观点:

(1) 认为电子政务是相对于传统政务而言的,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。据此他们指出,电子政务就是应用现代化的电子信息技术和理论,对传统政务进行持续不断地革新和改善,以实现高效率的政府管理和服务。

(2) 认为电子政务是一个综合的信息系统,它既不同于传统的办公自动化,也不同于简单的“政府上网”(即政府信息网上发布),广义地讲,电子政务应是基于互联网络、符合互联网经济的特征、并且面向社会公众的政府办公自动化系统。

(3) 认为电子政务就是政府机构应用现代信息和通讯技术,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工作流程的优化重组,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。

(4) 认为电子政务就是利用信息技术以一种更好、更方便、更低成本、更直接面向服务对象的方式提供公共服务,它不但会影响政府机构同公众、企业和其他政府机构的业务方式,而且还会影响到政府内部的业务流程和工作人员。

(5) 认为电子政务就是电子政府。电子政府是国外比较流行的一个概念,有时也称“电子化政府”或“电子网络政府”、“计算机化政府”、“数字政府”等。电子政府是相对于传统政府而言的,其核心是通过在传统政府中应用现代信息技术、网络技术和通讯技术,使政府的存在形式发生重大变化,从而形成一个现实性与网络虚拟化相结合的跨平台的政府,从某种意义上说,电子政府就是电子化网络政府。

2. 电子政务的概念

上述关于电子政务概念的认识,从不同视角对电子政务的含义做出了简要概括,这些观念从根本上说存在着许多相同之处。

从我国现行行政管理的宏观调控、依法行政、政策咨询和公众服务四个职能来看,电子政务狭义上简单来说就是平常所说的政务工作电子化,即指政府在公共管理和服务等政务工作中,全面应用现代信息技术,特别是互联网技术进行办公、管理和开展为社会提供各种公共服务的一种治理方式。广义上来说,中国电子政务的范围既包括各级行政机关系统的政务工作信息化,如国家权力机关、司法机关、政协以及其他公共部门的政务工作信息化,也包括各级党委党务工作的信息化,这是我国的政治体制所决定的,如图1—1所示。

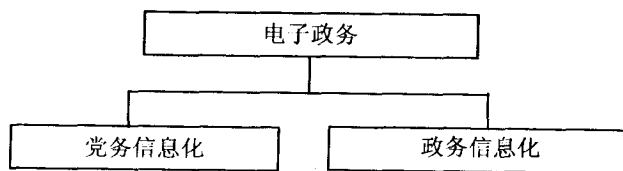


图 1—1 电子政务与党务、政务信息化

从更深的层次上来看,电子政务实质上是对现有的、工业时代的政府形态的一种改造,即利用信息技术和其他相关技术来构造更适合以互联网为主要特征的信息时代的政府结构和运行方式,如图