

E-Government

电子政务建设

——专业技术人员读本

朱 炎 主编

Guide to Technical People in E-Government

北京出版社

电子政务建设

——专业技术人员读本

朱 炎 主编

北京出版社

图书在版编目(CIP)数据

电子政务建设: 专业技术人员读本 / 朱炎主编. —北京:
北京出版社, 2009. 6

ISBN 978-7-200-07756-8

I. 电… II. 朱… III. 电子政务—技术培训—教材
IV. D035.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 071010 号

电子政务建设

——专业技术人员读本

DIANZI ZHENGWU JIANSHE

朱 炎 主编

*

北 京 出 版 社 出 版

(北京北三环中路 6 号)

邮政编码:100120

网 址: www.bph.com.cn

北京出版社出版集团总发行

新 华 书 店 经 销

北京顺诚彩色印刷有限公司印刷

*

787×1092 16 开本 18.875 印张 223 千字

2009 年 3 月第 1 版 2009 年 3 月第 1 次印刷

印数 1—2 000

ISBN 978-7-200-07756-8/D·495

定价:28.00 元

质量监督电话: 010-58572393

编 委 会

主 编	朱 炎		
副 主 编	王立平	侯义斌	张宇航
编 委	石宇良	童腾飞	何涇沙
	朱 青	孙春霄	曾 明
	车文富	洪国琿	蔡建平
编写组长	石宇良		
成 员	姚伟力	张 建	阎长顺
	邵 勇	王茂光	

序

加强电子政务建设，对于落实科学发展观，落实国务院批复的北京市总体规划提出的国家首都、国际城市、文化名城、宜居城市的定位，落实“数字北京”规划，调整经济结构，实现产业升级，建设科技北京、人文北京和绿色北京，具有重要意义。党的十七大报告在论述发展社会主义民主政治时，明确提出要“推进决策科学化、民主化，完善决策信息和智力支持系统”，增强决策透明度和公众参与度，要“推行电子政务，强化社会管理和公共服务”。

本书主要针对的是党政机关从事电子政务建设管理和运行维护的专业技术人员，也可作为其他从事信息化建设管理的相关人员了解电子政务建设使用。本书共分为四篇：政策法规篇、发展战略篇、平台技术篇和管理体系篇。撰写宗旨是以《2006—2020年国家信息化发展战略》为指导，着眼《北京市信息化促进条例》、《北京市提高全民信息能力行动纲要》、《首都信息社会发展战略》和《北京市“十一五”时期国民经济与社会信息化发展规划》的落实，贯彻落实科学发展观，以提高电子政务建设和运维水平、增强电子政务应用绩效为重点，整体提高承担党政机关信息化专业队伍电子政务建设管理和服务能力。

本书的编写得到北京市北京工业大学软件学院的大力协助，在此表示感谢。

限于资料来源和编者水平，书中错误或不妥之处在所难免，希望读者给予批评指正。

朱 炎

2009年3月

内容摘要

本书主要针对的是党政机关从事电子政务建设管理的专业技术人员，也可作为其他从事信息化建设和管理的相关人员了解电子政务建设使用。本书共分为四篇：政策法规篇、发展战略篇、平台技术篇和管理体系篇。

第一篇政策法规篇，从国家信息化法规、北京市信息化政策和信息化的规章制度三个方面，阐明规章制度制定的缘由、目的和内容，有所侧重地进行解释和分析。第一章解读国家信息化主要政策法规，详细解释了《中华人民共和国电子签名法》、《中华人民共和国政府信息公开条例》、《关于加强信息资源开发利用工作的若干意见》；第二章解读北京市信息化主要政策法规和规范性文件，详细解读了《北京市信息化促进条例》、《关于加强政务信息资源共享工作的若干意见》、《北京市公共服务网络与信息系统安全管理规定》。

第二篇发展战略篇，阐述了国家信息化发展战略和北京市信息化发展战略，阐明了工业化和信息化融合的发展战略。其中，第三章介绍了国家信息化的含义和战略目标及战略重点；第四章详细阐述了有针对性地分析北京实现信息化社会的战略目标和内容；第五章讲述了工业化和信息化融合的战略，分析其战略的内涵，描绘了工业化和信息化融合的工作框架，指出工业化和信息化融合的目标和方向。

第三篇平台技术篇，首先阐述了国家电子政务框架的构成要素及具体内容，深入分析了北京市电子政务总体框架及其具体内容；概要地讲述了网络技术发展、网络分类、相关技术和互联网及其在电子政务中的发展应用情况，分析了北京市电子政务系统的发展和应用情况，阐述了信息安全问题、技术、安全产品、安全保障体系

及安全管理过程。第六章分析了国家电子政务框架和北京市电子政务总体框架；第七章详细阐述了网络技术，包括计算机网络的发展历史、计算机网络的组成和分类、计算机网络的功能及应用、Internet 的形成特点及技术架构、互联网的接入方式、有线电子政务和无线电子政务的发展；第八章简要概述电子政务应用系统的发展状况，并针对北京市电子政务应用系统的建设和应用情况，阐述了城市管理、公共服务、社会管理和党政事务领域内电子政务的应用情况；第九章讲述了信息安全问题，阐述了信息安全中的技术，对安全产品进行了分类描述，并分析了信息安全保障体系和安全管理过程。

第四篇管理体系篇，全面介绍了电子政务全流程所涉及的六个阶段：项目规划和立项管理，项目实施、验收和维护管理，绩效评价体系。第十章项目规划和立项管理部分介绍了项目规划的流程和管理内容，需求分析的内容和需求管理的原则，项目立项和审批的流程和关键点；第十一章项目验收和维护管理部分介绍了项目实施过程中项目建设信息和合同管理、项目实施进度管理和变更管理，项目验收工作的流程，运营维护管理的知识体系和维护流程；第十二章绩效评价体系描述了电子政务绩效考核的流程和评价体系；第十三章信息化规章制度从信息化规划和项目管理的角度阐述了信息化建设方面的信息化规章制度。

本书可作为培养北京市党政机关信息化建设专业人才的教科书。

在信息化建设过程中所涉及的规范和法规较多，涉及的知识内容广泛，本书无法一一列举。所以建议读者在读到每一部分时能够联系自己的工作经验，系统思考，把所学知识应用到工作中去。

编 者

2009 年 5 月

目 录

第一篇 政策法规篇 / 1

第一章 国家主要信息化政策法规 / 3

- 1.1 电子签名法 / 3
 - 1.1.1 背景 / 4
 - 1.1.2 重要意义 / 5
 - 1.1.3 重点解析 / 8
- 1.2 政府信息公开条例 / 13
 - 1.2.1 背景 / 14
 - 1.2.2 重要意义 / 16
 - 1.2.3 重点解析 / 20
- 1.3 加强信息资源开发利用 / 26
 - 1.3.1 背景 / 26
 - 1.3.2 重要意义 / 28
 - 1.3.3 重点解析 / 29

第二章 北京市主要信息化政策法规 / 39

- 2.1 北京市信息化促进条例 / 39
 - 2.1.1 立法过程 / 40
 - 2.1.2 重要意义 / 42
 - 2.1.3 重点解析 / 43
- 2.2 公共服务网络与信息系统安全管理规定 / 50
 - 2.2.1 背景 / 50
 - 2.2.2 重要意义 / 51
 - 2.2.3 重点解读 / 53
- 2.3 加强政务信息资源共享工作的若干意见 / 54
 - 2.3.1 背景 / 55
 - 2.3.2 重要意义 / 56

2.3.3 重点解读 / 60

第二篇 发展战略篇 / 65

第三章 国家信息化战略规划 / 67

- 3.1 信息化与电子政务发展趋势 / 67
 - 3.1.1 信息时代的技术基础 / 67
 - 3.1.2 电子政务与政府管理创新的互动 / 68
- 3.2 国家信息化发展战略 / 76
 - 3.2.1 国家信息化体系 / 76
 - 3.2.2 国家信息化发展战略 / 78
- 3.3 国家“十一五”信息化规划解读 / 83
 - 3.3.1 编制背景 / 84
 - 3.3.2 国际国内形势 / 84
 - 3.3.3 “十一五”时期信息化发展的指导思想 / 87
 - 3.3.4 “十一五”时期我国信息化发展的主要目标 / 88
 - 3.3.5 “十一五”时期我国信息化发展的主要任务 / 89
 - 3.3.6 “十一五”时期如何做大做强信息产业 / 92
 - 3.3.7 “十一五”时期, 如何为信息化发展创造更好的基础条件 / 93
 - 3.3.8 如何保障“十一五”信息化发展目标和主要任务的实现 / 93
 - 3.3.9 “十一五”时期, 政策措施的主要内容 / 94

第四章 北京市信息化战略规划 / 96

- 4.1 首都信息社会发展战略 / 96
 - 4.1.1 编制背景 / 96
 - 4.1.2 编制过程 / 99
 - 4.1.3 主要内容 / 100

- 4.1.4 电子政务战略任务 / 102
- 4.2 北京“十一五”信息化规划解读 / 104
 - 4.2.1 编制背景 / 104
 - 4.2.2 编制过程 / 105
 - 4.2.3 规划体系 / 106
 - 4.2.4 主要内容 / 108
 - 4.2.5 规划实施情况 / 110

第五章 工业与信息化融合战略 / 118

- 5.1 工业与信息化融合的内涵 / 118
 - 5.1.1 工业是国民经济的主导 / 119
 - 5.1.2 工业与信息化融合是科学的发展方式 / 121
 - 5.1.3 工业与信息化融合的工作框架 / 123
- 5.2 工业与信息化融合的目标和方向 / 125
 - 5.2.1 信息技术与工业设计和制造技术的融合 / 125
 - 5.2.2 信息技术与传统工业的融合 / 126
 - 5.2.3 信息技术与商业和服务业的融合 / 127
 - 5.2.4 信息化与企业经营管理的融合 / 127
 - 5.2.5 信息化与资源和能源供给体系的融合 / 128
- 5.3 工业与信息化融合之路 / 129
 - 5.3.1 我国工业化发展面临的巨大挑战 / 129
 - 5.3.2 我国工业化进程的措施 / 131
 - 5.3.3 信息化与现代企业管理变革 / 134

第三篇 平台技术篇 / 137

第六章 电子政务总体框架 / 139

- 6.1 国家电子政务总体框架 / 139
 - 6.1.1 总体目标与要求 / 139

- 6.1.2 总体框架的构成 / 140
- 6.1.3 服务与应用系统 / 140
- 6.1.4 信息资源 / 142
- 6.1.5 基础设施 / 143
- 6.1.6 法律法规与标准化体系 / 145
- 6.1.7 管理体制 / 145
- 6.2 北京市电子政务总体框架 / 146
 - 6.2.1 电子政务技术总体框架模型 / 147
 - 6.2.2 网络层 / 149
 - 6.2.3 信息资源层 / 150
 - 6.2.4 应用基础支撑平台层 / 151
 - 6.2.5 应用层 / 152
 - 6.2.6 门户层 / 153
 - 6.2.7 信息安全保障 / 153

第七章 网络技术 / 158

- 7.1 网络技术概述 / 158
 - 7.1.1 计算机网络的发展 / 159
 - 7.1.2 计算机网络的分类 / 161
 - 7.1.3 计算机网络技术 / 164
 - 7.1.4 计算机网络功能和应用 / 166
 - 7.1.5 互联网 / 169
 - 7.1.6 网络接入技术 / 178
- 7.2 电子政务网络 / 185
 - 7.2.1 国家电子政务网络 / 187
 - 7.2.2 北京市电子政务有线网络 / 187
- 7.3 无线电子政务网络 / 189
 - 7.3.1 无线电子政务概述 / 189

- 7.3.2 无线接入技术 / 191
- 7.3.3 移动电子政务典型案例 / 195

第八章 应用系统 / 199

- 8.1 电子政务在城市管理中的应用举例 / 199
- 8.2 电子政务在公共服务中的应用案例 / 203
- 8.3 电子政务在社会管理领域中的应用案例 / 204
- 8.4 电子政务在党政事务领域中的应用案例 / 205

第九章 信息安全 / 207

- 9.1 信息安全概述 / 207
 - 9.1.1 网络安全问题的产生 / 208
 - 9.1.2 网络安全成为信息时代人类共同面临的挑战 / 209
 - 9.1.3 我国网络安全问题日益突出 / 210
 - 9.1.4 制约提高我国网络安全防范能力的因素 / 211
 - 9.1.5 解决我国网络安全问题的思考 / 213
- 9.2 信息安全技术 / 214
- 9.3 信息安全产品 / 218
 - 9.3.1 基础安全设备 / 218
 - 9.3.2 终端安全设备 / 219
 - 9.3.3 网络安全设备 / 219
 - 9.3.4 系统安全设备 / 220
- 9.4 信息安全保障体系 / 221
 - 9.4.1 技术和运行 / 222
 - 9.4.2 安全服务 / 224
 - 9.4.3 保障体系建设原则 / 224
- 9.5 信息安全管理过程 / 225
 - 9.5.1 建立信息安全管理框架 / 225
 - 9.5.2 信息安全评估 / 227

- 9.5.3 进行信息安全控制 / 228
- 9.5.4 进行信息安全监控与审计 / 229
- 9.5.5 进行信息安全事件管理与响应 / 229
- 9.5.6 信息安全管理评审 / 230

第四篇 管理体系篇 / 231

第十章 项目规划和立项管理 / 233

- 10.1 项目规划 / 233
 - 10.1.1 市级部门工作流程与程序 / 233
 - 10.1.2 区县工作流程与程序 / 235
 - 10.1.3 行业信息化规划及其他规划管理流程与程序 / 237
- 10.2 需求管理 / 238
 - 10.2.1 电子政务需求分析 / 239
 - 10.2.2 需求管理 / 241
- 10.3 项目立项和审批 / 241
 - 10.3.1 项目申报 / 241
 - 10.3.2 获批项目实施前的工作 / 245

第十一章 项目实施和维护管理 / 247

- 11.1 项目实施 / 247
 - 11.1.1 开发方项目实施过程 / 248
 - 11.1.2 建设方项目实施过程 / 249
- 11.2 项目验收 / 250
 - 11.2.1 系统初验工作流程与程序 / 250
 - 11.2.2 系统试运行工作流程与程序 / 252
 - 11.2.3 竣工验收及后续工作流程与程序 / 253
 - 11.2.4 系统投入使用工作流程与程序 / 256
- 11.3 运行维护 / 257

11.3.1 运维管理知识体系 / 259

11.3.2 流程体系框架 / 260

11.3.3 组织框架 / 261

11.3.4 技术框架 / 263

11.3.5 运维管理目标 / 263

第十二章 项目绩效评价 / 265

12.1 项目绩效考评 / 265

12.1.1 考评的原则和依据 / 265

12.1.2 考评的内容和方法 / 266

12.1.3 考评的工作流程 / 266

12.2 考评指标体系 / 269

12.3 考评结果的应用 / 270

第十三章 信息化规章制度 / 271

13.1 信息化规划管理 / 271

13.1.1 《北京市信息化发展规划管理办法（试行）》 / 271

13.1.2 信息化规划或行动纲要 / 275

13.2 信息化项目管理 / 276

13.2.1 《北京市市级信息系统升级改造项目管理
办法（试行）》解读 / 278

13.2.2 《关于规范电子政务项目外包的若干
意见（试行）》 / 280

13.2.3 《北京市电子政务项目验收规范（试行）》 / 283

第一篇 政策法规篇

信息化法规体系是指围绕信息化诸多要素，按照立法的要求，结合实际情况，通过一定立法策略，有针对性地构建起存在内在联系的法律、法规、规章和规范性文件体系。

信息技术应用层立法：重点在应用促进，如《互联网信息服务管理规定》、《互联网电子公告服务管理规定》、《广东省电子交易条例》、《海南省政务信息化管理办法》、《上海市社会保障卡管理办法》。

应用支撑层立法：重点在促进信息公开、资源共享、身份认证，如《海南省数字证书认证管理试行办法》、《北京市行政机关归集和公布企业信用信息管理办法》。

信息基础设施层立法：重点在规范互联互通，鼓励促进产业发展，如《电信条例》、《高楼高塔高山设置无线寻呼发射基站管理规定》、《软件产品管理办法》、《北京市政务与公共服务信息化工程建设管理办法》。

发达国家普遍重视信息化法规的作用。如美国国会通过了 Clinger-Cohen 法案。该法案授权联邦信息主管（Chief Information Officer，简称 CIO）委员会负责开发、维护和推进这样的信息技术体系架构；作为工作的一部分，CIO 委员会首先发布了联邦企业架构框架（即 FEAF）。日本通过《高度信息网络社会形成基本法》，提出通过规定制定政策措施的基本思路和基本方针，通过明确国家和地方政府的责任，通过建立战略总部以促进达至一个高度信息网络的社会，以及通过制定优先政策计划以便形成一个高度信息网络社会，从而使我国适应因为信息和电信技术的采用而引发的世界社会经济结构的快速和剧烈变化产生的紧迫性，促进为形成一个高度信息网络社会而迅速地和强有力地制定政策。韩国制定的《信息化促进基本法》，目的是一致地和有效地

协调政府机构在信息化基础设施规划建设方面的行动，如国家信息化政策制定，信息化促进策略，基础信息通信行业培育，信息通信基础设施升级，以及信息化促进资金的投入和管理。

我国信息化法规发展的指导原则是，加快推进信息化法制建设，妥善处理相关法律法规制定、修改、废止之间的关系，制定和完善信息基础设施、电子商务、电子政务、信息安全、政府信息公开、个人信息保护等方面的法律法规，创造信息化发展的良好法制环境。根据信息技术应用的需要，适时修订和完善知识产权、未成年人保护、电子证据等方面的法律法规。加强信息化法制建设中的国际交流与合作，积极参与相关国际规则的研究和制定。

国家“十一五”信息化规划提出要加快信息化法律、法规和标准体系建设。制定电信法、信息安全条例以及电子支付、个人信息保护、电子政务等方面的法律法规，适时修订和完善保守国家秘密法、消费者权益保护法以及商用密码管理、电子证据等方面的法律法规。深入贯彻实施电子签名、知识产权保护、政府信息公开等法律法规，加大执法力度，保障信息化健康有序发展。加大信息化相关重大标准制定过程中的协调和指导力度，加快推广自主标准的应用，充分发挥企业和行业协会的作用，积极开展电子政务、电子商务、信息安全等应用领域的标准体系建设，研究制定一批基础性、关键性的标准。

信息化政策法规是开展信息化建设和电子政务建设的法律保障，也是指导信息化工作的基本原则。正确地理解和掌握信息化的规章制度才能够更好地把握工作内容和标准，有效地开展信息化工作。本篇我们从国家信息化法规、北京市信息化政策和信息化的规章制度三个方面阐明国家和北京市有关信息化与电子政务建设的主要的政策、规章制度制定的缘由、目的和内容，有所侧重地进行解释和分析。本篇内容分两章：第一章国家信息化主要政策法规，重点选择《中华人民共和国电子签名法》、《中华人民共和国政府信息公开条例》、《关于加强信息资源开发利用工作的若干意见》等进行解读；第二章概述了北京市主要信息化政策法规，重点解读了《北京市信息化促进条例》、《关于加强政务信息资源共享工作的若干意见》和《北京市公共服务网络与信息系统安全管理规定》等。

第一章 国家主要信息化政策法规

国家信息化政策阐明了信息化工作的规划、原则、任务、策略和措施，是从事信息化工作的主要指导思想，正确理解和把握信息化政策、法规的要义有助于有效地开展信息化工作。本章重点选择与电子政务建设关系较为密切的《中华人民共和国电子签名法》（以下简称《电子签名法》）、《中华人民共和国政府信息公开条例》（以下简称《政府信息公开条例》）和信息化资源开发利用三方面的法律和政策，旨在阐述推动信息化发展所执行的主要政策法规，深入分析政策法规制定的意义、原则和目的、具体措施。要求掌握和了解《电子签名法》、《政府信息公开条例》、信息化资源开发利用的重要内容、原则、工作内容和具体措施。

1.1 电子签名法

2004年8月28日，《电子签名法》在十届全国人大常委会第十一次会议上表决通过，这标志着我国首部“真正意义上的信息化法律”已正式诞生。

电子签名指数据电文中以电子形式所含、所附用于识别签名人身份并表明签名人认可其中内容的数据。通俗点说，电子签名就是通过密码技术对电子文档的电子形式的签名，并非是书面签名的数字图像化，它类似于手写签名或印章，也可以说它就是电子印章。

《电子签名法》的出台，正可谓恰逢其时。目前，我国电子交易活动越来越频繁。与此同时，涉及网络活动的案件现在也呈现日渐