

新编高等院校信息管理与信息系统专业核心教材

电子政务

Electronic Government

赵国俊 主编



电子工业出版社

PUBLISHING HOUSE OF ELECTRONICS INDUSTRY

<http://www.phei.com.cn>

新编高等院校信息管理与信息系统专业核心教材

电子政务

Electronic Government

赵国俊 主编

电子工业出版社

Publishing House of Electronics Industry

北京·BEIJING

内 容 简 介

本书是为高等院校信息管理与信息系统专业编写的基础教材, 主要介绍电子政务的原理与方法。全书分 9 章, 主要内容包括: 电子政务概要, 电子政务的运营理念与管理方式, 政府机关公务处理的电子化, 政府公共服务的电子化, 电子政务的技术基础, 政府流程的设计与优化, 电子政务系统的安全保障, 电子政务系统及其规划设计与实施, 中国电子政务的发展基础与发展战略等。

本书还可作为高等院校公共事业管理、行政管理、计算机应用技术、档案学等专业的教材, 也可作为国家公务员培训用书, 对电子政务系统的开发和管理人员同样具有一定的参考价值。

未经许可, 不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。
版权所有, 侵权必究。

图书在版编目(CIP)数据

电子政务/赵国俊主编. —北京: 电子工业出版社, 2003.9
新编高等院校信息管理与信息系统专业核心教材
ISBN 7-5053-9184-4

I. 电… II. 赵… III. 电子政务—高等学校—教材 IV. D035.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 085075 号

责任编辑: 凌 毅

印 刷: 北京燕山世兴印刷厂

出版发行: 电子工业出版社 <http://www.phei.com.cn>

北京市海淀区万寿路 173 信箱 邮编 100036

经 销: 各地新华书店

开 本: 787×980 1/16 印张: 18 字数: 400 千字

版 次: 2003 年 9 月第 1 版 2003 年 9 月第 1 次印刷

印 数: 5 000 册 定价: 24.00 元

凡购买电子工业出版社的图书, 如有缺损问题, 请向购买书店调换。若书店售缺, 请与本社发行部联系。联系电话: (010) 68279077。质量投诉请发邮件至 zltz@phei.com.cn, 盗版侵权举报请发邮件至 dbqq@phei.com.cn。

总序

Z O N G X U

20世纪70年代,当强大的信息化巨潮还蕴藏在大洋深处,我们的陆地只有一阵微风吹来之时,有识之士们就开始推动信息化专业人才的培养计划,为迎接即将到来的信息化巨潮扩军备战。他们一方面推动着信息技术的普及;一方面根据不同领域的需求,从不同的角度创办了不同类型的信息化专业,这就是管理信息系统专业、经济信息管理专业、科技信息管理专业、医学信息管理专业、林业信息管理专业、农业信息管理专业……。实际上,这些专业培养目标可以概括为:为各行业、各部门培养以CIO为目标的信息化专门人才。从这一点上看,这些专业的课程设置应当具有相当大的共同性。1996年,出于多种考虑,教育部将这些专业合并为一个——信息管理与信息系统专业。

以CIO为目标的信息化专门人才是一类管理人才。但是他们所管理的主要对象是信息。这样的知识需求,将信息管理与信息系统专业定位于管理学科,与信息学、经济学、法学等学科交叉。这样的学科特点,给课程建设和教材建设带来不少困难。近30年来,尽管我们与许多的同行已经进行了不懈的努力,把信息管理与信息系统专业的课程建设和教材建设向前推进了一大步,但是仍然不尽人意,许多课程和教材还没有体现信息管理专业的特色和需要。在多次有关的研讨会上,大家一致呼吁编写一套真正体现信息管理与信息系统专业特色的教材。

新编和出版一套专业教材是要冒风险的,而编写和出版一套以瞬息万变的信息和信息技术为管理对象的专业教材就要冒更大的风险。国内信息业界著名的出版商——电子工业出版社,以超人的胆略愿意同我们一道承担这一风险,组织编写出版一套新的信息管理与信息系统专业核心教材。这套教材冠以“新编”二字,是试图在其体系上能比已有教材更体现信息专业的特色,同时在内容上要能反映最新信息技术的进步以及最新信息管理思想和方法。

目前,国内开设信息管理与信息系统专业的高等院校已经超过200所。这样一个数字一方面表明信息化已经深入人心,信息化队伍的规模正在急速扩大,信息化队伍的素质正在不断提高;另一方面,也给我们增加了巨大的压力,使我们深感责任重大。好在国内本领域的三位知名学者——黄梯云、陈禹、马费成以及其他一批著名专家和

后起之秀愿意与我们共担风险，鼓舞了我们挑起这副重担的勇气。同时，我们也把这套教材的不断精化寄希望于广大的同仁，愿我们把这套教材越改越好，永改永新。

新编高等院校信息管理与信息系统

专业核心教材编委会

2002年5月

前 言

Q I A N Y A N

近些年来，电子政务已经成为世界许多国家和地区政府追求的目标和关注的焦点。我国的电子政务同样得到党和国家的高度重视，并成为国家信息化建设的中心环节，发展电子政务已经成为我国政治体制改革、行政管理体制改革和政府管理现代化进程中的重要战略安排。江泽民同志 2002 年 11 月 8 日在中国共产党第十六次全国代表大会上所做的题为《全面建设小康社会开创中国特色社会主义事业新局面》的报告中就明确指出：深化行政管理体制改革，要“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。”

电子政务是指高效、开放的政府凭借计算机技术、现代通信技术等高新技术在安全可靠的网络平台上行使管理职能、开展政务活动。电子政务的本质是政府管理的一场革命性变革，是事关政治体制改革与行政管理体制改革大局的体制创新工程。它的建设和发展反映了现代政府管理的客观发展要求，反映了信息社会发展的规律和特点，因而具有强烈的时代特征。顺应时代发展的需要和要求，大力推动电子政务的健康发展是我国政府的必然选择。

今天，电子政务已经成为信息化事业极为重要的组成部分，已经成为涉及范围广阔、由多门类学科知识支持的新兴学科领域。为了帮助读者了解和掌握电子政务的基本原理与方法，我们编写了这本教材。

本书分 9 章，分别讨论了电子政务概要，电子政务的运营理念与管理方式，政府机关公务处理的电子化，政府公共服务的电子化，电子政务的技术基础，政府流程的设计与优化，电子政务系统的安全保障，电子政务系统及其规划设计与实施，中国电子政务的发展基础与发展战略等内容。

“电子政务三分技术，七分管理”、“电子政务的核心是政务，而不是电子”已经成为世界各国在电子政务建设中达成的共识。为此，本书在内容安排上，以很大的篇幅讨论与电子政务相关的政府管理问题，虽然也讨论一些技术问题，但没有具体介绍技术细节。

参加本书编写工作的主要是中国人民大学政务信息管理系的教师，王健、王丹、李传军、王立清、刘越男、于丽娟、钱毅、赵国俊、侯卫真、褚峻、张璋、武月英分别参与了本书的有关章节，赵国俊统筹了全书。

电子政务是一个尚处于高速增长期的新鲜事物，对于它的内在规律性我们应当说还知之不多。甚至有人说，我们目前对电子政务客观规律性的认识可能还远远达不到“冰山一角”的程度。我们觉得这种说法确有一定的道理。在电子政务方面，许多东西还需要我们持续不断地进行长期探索，本书充其量只能算是在这不懈探索长河中的一朵小小浪花而已。由于作者的水平有限，本书肯定存在不少错漏，恳望专家和广大读者批评指正。

编著者
2003年8月



目 录

第 1 章 电子政务概述	(1)
1.1 电子政务的内涵	(2)
1.1.1 对电子政务的多重视角	(2)
1.1.2 电子政务及其相关概念	(2)
1.1.3 电子政务的实质	(4)
1.2 电子政务的动因	(5)
1.2.1 建设高效的政府	(6)
1.2.2 信息化、民主化的需求与发展趋势	(6)
1.2.3 信息技术的应用与普及	(7)
1.3 电子政务的基本应用模式	(8)
1.3.1 G2G——政府对政府的电子政务	(8)
1.3.2 G2B——政府对企业的电子政务	(8)
1.3.3 G2C——政府对公民的电子政务	(9)
1.4 电子政务的功能	(9)
1.4.1 电子政务可以有力地促进政府的职能转变	(10)
1.4.2 电子政务可以促进政府提高办事效率	(10)
1.4.3 电子政务可以有力地促进整个国家的信息化建设	(10)
1.4.4 电子政务可以为社会公众提供更多优质的公共服务	(11)
1.4.5 电子政务可以促进政务公开和廉政建设的发展	(11)
1.5 电子政务的效益	(12)
1.5.1 降低政府管理成本	(12)
1.5.2 密切政府与社会公众的关系	(12)
1.5.3 推进社会主义民主化进程	(13)
1.5.4 带动基础设施建设和 IT 业的发展	(13)
1.5.5 提高行政监管的有效性	(14)
1.6 中国电子政务的主要任务	(14)
1.7 中国开展电子政务的指导原则	(16)

1.8	中国电子政务的基本进程	(17)
1.8.1	“办公自动化”(OA)——20世纪80年代至90年代中期	(18)
1.8.2	“三金工程”——始于20世纪90年代初期	(19)
1.8.3	“政府上网工程”——始于20世纪90年代末期	(20)
1.8.4	“三网一库”——始于21世纪初期	(20)
1.9	国外电子政务的发展与启示	(22)
1.9.1	美国	(22)
1.9.2	加拿大	(26)
1.9.3	英国	(27)
1.9.4	德国	(29)
1.9.5	日本	(30)
1.9.6	韩国	(32)
	思考题	(33)
第2章	电子政务的运营理念与政府管理方式	(35)
2.1	电子政务运营理念的基本内容	(36)
2.1.1	民主理念	(36)
2.1.2	法治理念	(38)
2.1.3	公平理念	(39)
2.1.4	科学理念	(39)
2.1.5	责任理念	(40)
2.1.6	服务理念	(40)
2.1.7	效能理念	(41)
2.1.8	系统理念	(42)
2.1.9	创新理念	(43)
2.1.10	安全理念	(44)
2.2	电子政务给政府管理带来的变化与挑战	(45)
2.2.1	电子政务给政府管理环境带来的变化	(45)
2.2.2	电子政务给政府管理职能发展带来的变化	(46)
2.2.3	电子政务给政府组织结构形式带来的变化	(47)
2.2.4	电子政务给政府组织规模带来的变化	(48)
2.2.5	电子政务给政府机关工作人员带来的变化	(49)
2.3	电子政务环境下的政府管理方式及其特征	(49)
2.3.1	电子政务环境下政府管理在控制方式方面的特征	(50)

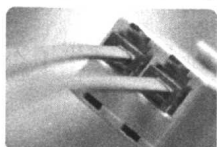
2.3.2	电子政务环境下政府管理在关系模式方面的特征	(51)
2.3.3	电子政务环境下政府管理在管理类型方面的特征	(52)
2.3.4	电子政务环境下政府管理在服务方式方面的特征	(52)
2.3.5	电子政务环境下政府管理在办公模式方面的特征	(52)
	思考题	(53)
第3章	电子政务的基础与核心：政府机关内部公务处理的电子化	(55)
3.1	政府机关内部公务处理电子化是电子政务的核心与基础	(56)
3.1.1	政府机关内部公务处理电子化及其地位	(56)
3.1.2	电子化公务处理是对政府办公自动化的发展	(59)
3.2	政府机关电子化公务处理系统	(60)
3.2.1	电子化公务处理系统的目标	(60)
3.2.2	电子化公务处理系统的功能特性要求	(61)
3.2.3	电子化公务处理系统的基本类型	(64)
3.3	电子化公务处理系统的应用	(65)
3.3.1	公文处理	(65)
3.3.2	视频会议	(69)
3.3.3	事务处理	(71)
3.3.4	日程管理	(73)
3.3.5	流程监控	(74)
3.3.6	档案管理	(75)
3.3.7	信息服务	(76)
3.3.8	决策支持	(76)
3.3.9	信息资源管理	(80)
3.3.10	知识管理	(82)
	思考题	(86)
第4章	电子政务的本质：政府公共服务的电子化	(87)
4.1	政府公共服务及其电子化	(88)
4.1.1	政府公共服务电子化及其与电子政务的关系	(88)
4.1.2	电子化公共服务的特点	(89)
4.1.3	推动公共服务电子化的积极意义	(91)
4.2	电子化公共服务的种类	(93)
4.2.1	按服务对象划分	(93)
4.2.2	按职能领域划分	(94)

4.2.3	按具体行政行为划分	(95)
4.2.4	按服务提供方式划分	(96)
4.3	公共服务系统	(97)
4.3.1	公共服务系统的功能	(97)
4.3.2	公共服务系统的设计与开发原则	(98)
4.3.3	公共服务系统的内容	(99)
4.3.4	公共服务系统的重要窗口——政府门户网站	(100)
4.4	电子化公共服务的发展	(101)
4.4.1	电子化公共服务的发展趋向	(101)
4.4.2	积极促进我国电子化公共服务的发展	(105)
	思考题	(110)
第5章	电子政务的技术基础	(111)
5.1	电子政务的技术构成	(112)
5.1.1	技术构成概述	(112)
5.1.2	操作系统	(112)
5.1.3	服务器	(117)
5.1.4	客户端	(120)
5.2	网络与通信技术	(124)
5.2.1	网络概述	(124)
5.2.2	网络的构成与网络类型	(127)
5.2.3	局域网	(130)
5.2.4	广域网	(136)
5.3	数据库技术与应用	(140)
5.3.1	政府信息资源库概述	(140)
5.3.2	数据库概述	(142)
5.4	电子政务部分核心技术	(144)
5.4.1	网络和信息安全技术	(144)
5.4.2	工作流与工作流管理	(146)
5.4.3	智能办公技术	(148)
	思考题	(151)
第6章	电子政务的重要管理基础：政府流程的设计与优化	(153)
6.1	政府流程与电子政务	(154)
6.1.1	传统职能管理模式遭遇挑战	(154)

6.1.2	流程管理模式的特点	(154)
6.1.3	政府流程的功能	(156)
6.1.4	电子政务与政府流程	(157)
6.1.5	流程管理模式在电子政务环境中的应用	(158)
6.2	政府流程的特性与主要类型	(159)
6.2.1	政府流程及其特性	(159)
6.2.2	政府流程的类型	(161)
6.3	政府流程设计要则	(162)
6.3.1	政府流程设计的基本规则	(162)
6.3.2	政府流程设计的主要任务	(164)
6.3.3	政府流程设计的程序	(165)
6.4	政府流程的优化	(165)
6.4.1	流程优化前的准备工作	(166)
6.4.2	流程优化中认识改进必要性的方法技巧	(166)
6.4.3	流程优化中观察分析问题的方法技巧	(167)
6.4.4	流程优化中解决问题的基本方法	(168)
6.5	政府管理常用流程图	(169)
6.5.1	流程图的功能与种类	(170)
6.5.2	流程图绘制步骤	(174)
6.5.3	流程图绘制要点	(174)
6.5.4	流程图的常用符号标记	(175)
	思考题	(176)
第7章	电子政务系统的安全保障	(179)
7.1	电子政务系统的安全问题	(180)
7.1.1	电子政务的安全威胁	(180)
7.1.2	电子政务的安全需求	(180)
7.1.3	电子政务安全的重要性	(181)
7.1.4	电子政务的安全管理	(182)
7.2	电子政务安全技术保障体系	(182)
7.2.1	电子政务安全核心技术	(183)
7.2.2	电子政务安全防范系统	(185)
7.3	电子政务安全运行管理体系	(189)
7.3.1	电子政务安全行政管理	(189)

7.3.2	电子政务安全技术管理	(191)
7.3.3	电子政务安全风险管 理	(193)
7.4	信息安全社会服务体系	(194)
7.4.1	信息安全管理服务	(194)
7.4.2	信息安全测评认证	(195)
7.4.3	信息系统安全应急响应服务	(197)
7.4.4	信息安全教育培训	(198)
7.5	电子政务安全基础设施建设	(199)
7.5.1	PKI 平台	(199)
7.5.2	电子政务安全法规建设	(202)
7.5.3	电子政务安全标准建设	(203)
	思考题	(204)
第 8 章	电子政务系统及其规划设计与实施	(205)
8.1	电子政务系统的基本性质与基本结构	(206)
8.1.1	电子政务系统的基本性质	(206)
8.1.2	电子政务系统的基本结构	(210)
8.2	电子政务系统规划	(216)
8.2.1	电子政务系统规划的基本概念	(216)
8.2.2	电子政务系统规划的基本规则	(218)
8.3	电子政务系统的设计与实施	(223)
8.3.1	电子政务系统设计的基本要求	(223)
8.3.2	电子政务系统设计与实施过程	(226)
	思考题	(229)
第 9 章	中国电子政务的发展基础与发展战略	(231)
9.1	电子政务发展的法律政策基础	(232)
9.2	电子政务发展的管理基础	(234)
9.2.1	树立反映时代发展要求的全新的管理理念	(235)
9.2.2	熟悉并正确运用新的管理方式	(235)
9.2.3	全面实施管理的规范化	(236)
9.3	电子政务发展的信息资源基础	(240)
9.4	电子政务发展的信息基础设施	(243)
9.5	电子政务发展的技术基础	(244)
9.6	电子政务发展战略的基本模式	(246)

9.6.1	以电子行政 (E-Administration) 为核心的战略模式	(246)
9.6.2	以电子服务 (E-Service) 为核心的战略模式	(248)
9.6.3	以电子社会 (E-Society) 为核心的战略模式	(249)
9.7	电子政务在国家信息化战略中的重要地位	(250)
9.8	中国电子政务发展战略的出发点与体系框架	(251)
9.8.1	带动信息产业化: 我国电子政务发展战略的现实出发点	(251)
9.8.2	电子政务发展战略体系	(254)
9.9	中国电子政务发展战略的实施	(255)
9.9.1	电子政务实施的阶段策略	(255)
9.9.2	中国电子政务发展的阶段目标与主要措施	(260)
9.9.3	中国电子政务发展战略的实施原则	(261)
9.9.4	中国电子政务发展战略的制度安排	(262)
	思考题	(264)
	参考文献	(267)



第 1 章

电子政务概述

■ 电子政务之所以成为当今世界许多国家追求的目标和关注的焦点，主要是因其代表了信息社会政府管理的正确方向，因其有着不可替代的功能和效益。

■ 电子政务有着特定的实施对象和应用领域，有着特有的发展规律，经过一个时期的初步发展，电子政务已经形成了 G2G, G2B, G2C 三种基本应用模式。

■ 中国的电子政务已经起步，在过去十多年的时间里，走过了一条有一定特色的发展道路。

■ “他山之石，可以攻玉”，世界部分国家电子政务的发展经验值得我们认真分析、借鉴。

本章旨在帮助学习者建立有关电子政务的基本概念，主要包括：

- 电子政务的内涵、动因以及电子政务的基本应用模式；
- 电子政务的功能与效益；
- 中国电子政务的主要任务、指导原则；
- 中国电子政务的基本发展脉络；
- 国外电子政务的发展与启示。

1.1 电子政务的内涵

目前,电子政务已经成为许多国家追求的目标和关注的焦点。在我们走进电子政务的时候,首先需要了解电子政务。随着电子政务的不断推进和相关科学研究的不断深入,基于不同的视角,人们对电子政务形成了多元化认识。

1.1.1 对电子政务的多重视角

人们从不同的角度出发,对电子政务产生了不同的认识。

1. 侧重从技术角度认识电子政务

电子政务是基于互联网,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。^[6]

电子政务是指政府部门通过互联网公开政务、发布信息,开展网上办公和网上监管。^①

2. 侧重从改革政务活动工作方式的角度认识电子政务

电子政务就是应用现代化的信息技术和管理理论,对传统政务进行持续不断的革新和改善,以实现高效率的政府管理和服务。^①

3. 侧重从管理和服务集成的角度认识电子政务

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,超越时间和空间及部门之间分隔的限制,全方位向社会提供优质、规范、透明、符合国际水准的管理与服务。^①

1.1.2 电子政务及其相关概念

不同国家、不同地区和不同领域的人们还使用着与电子政务相关度很高的概念或者提法,如“电子政府”、“数字政府”、“政府上网”、“政府办公自动化”、“政府办公信息系统”等,它们与电子政务既有联系又有区别。

^① 参见 <http://www.cctv.com/news/china/20020526/470.html> - 8.12k (2002-05-26 23:5)。

1. “电子政府”、“数字政府”

“电子政府”(Electronic Government, 简称 E-government 或 E-gov)、“数字政府”(Digital Government)与“电子政务”一词最容易混淆,甚至被等同。实际上,这涉及到外来语的“中国化”以及基于不同国情的定位问题。很多人将英文的 E-Government 译为“电子政府”(将 Government 视为名词),也有人认为 E-Government 就是指“电子政务”(将 Government 视为动词)。目前,在中国得到更多认可的是“电子政务”的提法,并且得到了国家信息化领导小组的首肯。原因如下^①:

① 我国的体制中,党、政府、人大和政协四套班子都是从事政务工作的,但人们并不统称它们为政府,如果使用“电子政府”的提法,势必要另行定义或说明,需要反反复复去解释和说明,使人们了解这里的“政府”是广义的,应包括党、政府、人大、政协等等。称为“电子政务”就没有这类问题了。

② 在英文中,名词可以用做动词,E-gov 可以理解为政府工作的电子化、网络化。但在中文中,“政府”这个名词不能做动词用,对于非专业人士,特别是对大众,很容易误会是否成立了一个“电子政府”的新机构。

③ 电子政务和电子商务在许多方面有着共同点。E-Business、E-Commerce 已经统一翻译成电子商务并已被大众广泛接受,E-gov 翻译成电子政务具有对应性,好记好用。

④ 电子政务可理解为 E-gov 的中文翻译,因此,从中文翻译为英文时,仍可翻译为 E-gov,不会造成国际交流时的理解障碍。

此外,无论称做“电子政府”还是“数字政府”,包括国外有时使用的“政府在线”(Government on Line)一词,通常被理解为利用网络技术构建一个区别于传统的实体政府机构的网上“虚拟政府”,通过网络搭桥,政府得以为民众提供打破时空界限、部门界限的高效服务。与我国电子政务的定位有所不同的是,由于国外的 E-gov 的基础较好,已完成了内部事务电子化甚至网络化的进程,所以提及 E-gov 时,更侧重于政府与社会民众之间的有效沟通与服务。在这种情况下,对公众而言,好似打交道的是一个可以“触摸”的“政府”(尽管存在于虚拟的计算机空间)。难怪翻译、理解时,常将 E-gov 形象化地称做“电子政府”。但对我国而言,完整的电子政务概念则包含了政府部门内部、政府部门之间以及政府部门与社会公众之间的交互性沟通,范围更广泛,内容更丰富。

2. “政府办公自动化”、“政府办公信息系统”

美国麻省理工学院季斯曼教授从提高数据处理效能的角度将“办公自动化”(Office

^① 参见国家信息化专家咨询委员会委员王安耕先生的论述:“王安耕:电子政务与电子政府”,
<http://industry.ccidnet.com>。