

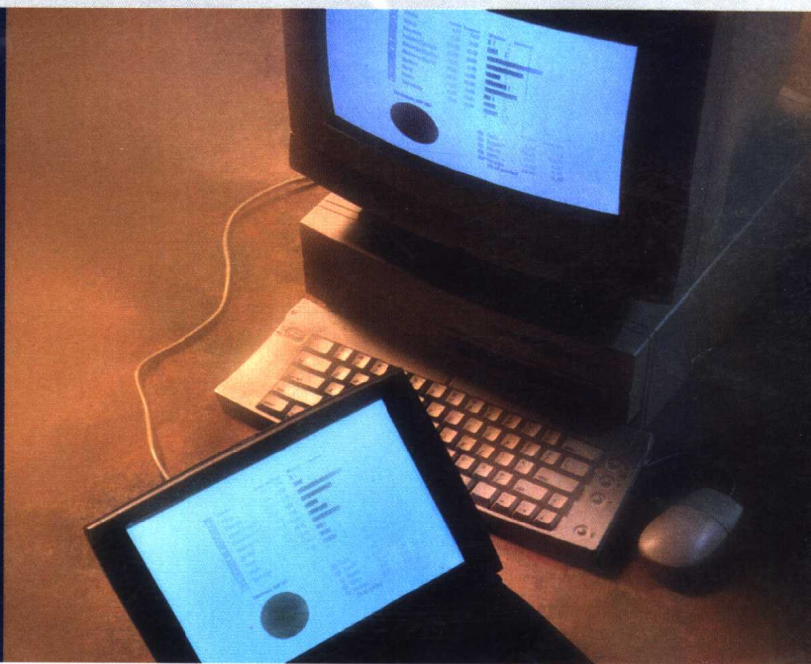
各级公务员培训适用

信息技术 与电子政务(实用版)

——用信息技术提高政府效率

本册执行主编 王浣尘

- 权威专家学者参与 宣传有关政策方针
- 兼收各种思路观点 收集典型经验案例
- 涵盖各种相关技术 观念方法操作并重
- 考虑各种培训需求 任务驱动注重实效
- 先进完备综合配套 体系开放兼顾全面



北方交通大学出版社
<http://press.njtu.edu.cn>

信息技术与电子政务系列丛书

各级公务员培训适用

信息技术与电子政务 (实用版)

——用信息技术提高政府效率

本册执行主编 王浣尘

北方交通大学出版社

· 北京 ·

内 容 提 要

本书是国家信息化培训教材之一,根据中共中央组织部、国家人事部、国务院信息化办公室的有关公务员电子政务培训精神编写。中国科学院软件研究所电子商务技术研究中心和上海交通大学好易一康达电子政务研究所承担本书的组织编写任务,本书的主要读者是国内各级政府机关的一般公务员。

全书共分为6章,内容包括电子政务概述、电子政务中的信息技术、公文处理和文档管理、用演示文稿发布政务信息、政务信息的网上发布、电子政务系统的建设与实施。

本书不仅向读者介绍了电子政务的基础理论、基本常识、基本观念、基本操作,还介绍了我国发展电子政务的政策、法规、前景和需要解决的各种观念和技术等问题,并收集了若干典型案例。

图书在版编目(CIP)数据

信息技术与电子政务(实用版)/王浣尘主编. —北京:
北方交通大学出版社,2003.1

(信息技术与电子政务系列丛书)

ISBN 7-81082-091-5

I. 信... II. 王... III. 计算机网络-计算机应用
-行政管理-公务员-技术培训-教材 IV. D035-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 083832 号

责任编辑:许 远

特邀编辑:刘 茜

印 刷 者:北京黄坎印刷厂

出版发行:北方交通大学出版社

电话:010-51686045,62237564

北京市西直门外高粱桥斜街 44 号

邮编:100044

经 销:各地新华书店

开 本:787×1092 1/16 印张 19.25 字数:460 千字

版 次:2003 年 1 月第 1 版 2003 年 1 月第 1 次印刷

印 数:6000 册

定价:32.00 元

本书编委会名单

名誉顾问

成思危

顾 问

周宏仁

乌家培

贺寿昌

王众托

刘 平

怀进鹏

邓寿鹏

陈明义

翁史烈

李三立

陈 俊

严隽琪

王钦敏

李京文

郭重俊

主 编

王浣尘

副 主 编

洪京一

李 武

许 远

徐小路

李 桃

王经涛

谭鲁涛

刘 力

编 委

吴汉民

郑建树

李 桃

山栋明

汪有涛

王娟花

穆 昕

徐建平

康 庄

李 英

吴 伟

田志友

李 征

李冀平

郑雁深

黄采金

王晓华

王 艳

陈 波

I

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3 975.9万户。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就在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

务所包括的内容与程序,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和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、上海交通大学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以及CIO培训教育的需要,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

II

编写说明

一、教材编写思想的初衷

人类已经进入 21 世纪,以计算机技术、通信技术和微电子技术为主要内容的信息技术已经成为当今的支柱产业。为了加快我国社会信息化的进程,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划》中指出,“大力推进国民经济和社会信息化……以信息化带动工业化,发挥后发优势,实现社会生产力的跨越式发展”。

电子政务建设已经成为带动整个社会信息化的基本策略和措施之一。2001 年底,我国确定全面启动国家电子政务建设工程。

首先,推广电子政务是我国政府职能改革、加强对政府行政行为的监管、实行依法行政、政务公开,改善政府形象,落实“三个代表”的需要。

其次,我国加入世界贸易组织(WTO)以后,对公务员的决策能力提出了更高的要求,决策复杂性增加、难度加大,这就要求各级公务员能充分利用现代信息技术,全面、及时地掌握信息,做出迅速和正确的反应。

此外,由于各地的电子政务系统建设已经从试点阶段进入推广阶段,迫切要求各级公务员掌握电子政务的基础知识、基本认识、内容与任务、思路与方法,并培养一定的与工作相适应的信息技术素养和能力。

为了进一步提高各级公务员在推进国民经济和社会信息化过程中的领导水平,推动电子政务顺利、有序地发展,强化各级公务员掌握运用信息技术的能力,提高工作效率,中共中央在《2001—2005 年全国干部培训教育规划》(中发 2001[4]号文件)中要求对公务员进行计算机培训。朱镕基总理指出:“政府信息化先行,带动社会信息化”,胡锦涛同志也特别指出:“要对现有的公务员、专业技术干部进行培训”。

同时,电子政务的推广实施离不开广大高等学校、科研机构、信息技术专业公司的科研应用专业人员的积极参与。并且,在即将到来的电子政务建设高潮中,需要大量的电子政务的系

统建设、资源建设、管理维护等方面的技术人才。因此,及时地向有关科技人员介绍电子政务建设的知识和管理知识是非常适时的。更重要的是,电子政务的建设离不开全社会信息环境的改善和公民信息素养的提高,所以向社会大众普及有关电子政务的基础知识,使广大群众了解通过信息网络与政府部门沟通的方法,是“电子政务”为民造福、方便群众的关键。

正是基于上述的考虑,我们感到非常有必要组织编写一批适合广大公务员培训、工程技术与管理人员学习、大学生和广大群众了解电子政务有关知识的丛书。

二、教材的编写组织与思想

为了完成教材编写任务,经过有关领导同意,成立了《信息技术与电子政务》系列丛书规划专家委员会,由国家信息中心、国家行政学院、中共中央党校、中国科学院、上海交通大学以及其他政府部门和其他方方面面的专家共同参加教材的建设。在编写过程中,本书作者专程向国务院信息化工作办公室专家咨询委员会副主任、联合国社会与经济事务部高级顾问周宏仁请教,并得到了周先生的指导与帮助。

经过调查研究,确定了《信息技术与电子政务》系列丛书的编写指导思想:

1. 中立与兼收并蓄

由于电子政务涉及到政府改革这个敏感话题,且在目前存在许多针锋相对的观点,本丛书在编写时注意组织不同观点的专家牵头,以便于各抒己见,成系统的阐明不同的观点。我们本着畅所欲言、兼收并蓄的原则,既正面引导,树立信心;又站在中立的立场对不同的观点给予阐明,揭露其中冲突之处。

2. 先进完备与兼顾全面

本系列丛书在编写时,注重吸收电子政务建设与培训过程中各种成功的经验,及时反映有关技术和管理领域的最新发展趋势,努力做到先进性和完备性相结合。本教材在编写时既考虑了公务电子政务培训的需要;也考虑了有关高等学校的MPA和行政学院相关专业的需要;同时还考虑了电子政务技术系统建设、资源建设、管理维护等人员的需要。

3. 突出主体与区别对待

(1) 教材的主要适用对象是公务员。由于公务员队伍数量庞大,他们对培训的需求呈现多样化的特点。所以,在设计本教材时,我们注意到公务员的工作、学习矛盾突出,学习的时间紧、任务重的实际情况。专家们认为:宜以信息系统建设的方法论为主线,结合案例教学、辅以技术层面的知识传授。

此外,我们在教材编写时,还根据以下的具体情况,采取区别对待的原则,分别编写不同的教材:

- 发达地区和中西部地区的社会信息化水平的不同;
- 公务员的学历状况和信息技术应用水平的现状差距巨大;
- 各地的电子政务系统不尽相同,公务员面临的政务信息流、业务信息流也不同,所以对信息技术应用和操作能力的需求不同。

(2) 其次,我们还考虑到从事与电子政务有关的工程人员、管理人员的需求和高等学校的MPA专业和各级行政学院教学对于教材的需求,并结合即将推出的政府和企业的CIO(首席信息官)认证制度,考虑此方面的教材建设。

(3) 再次,考虑根据社会大众对电子政务的知情权,应注重电子政务系统用户普及有关知识。所以,我们针对社会大众编写了普及电子政务知识的教材,便于广大群众了解使用信息工具和政府打交道的方法。

另外,我们采取了多种教材的形式,例如:主题式教材、渐进式教材、讲座型教材、技术型教材、短训教材、高校教材等,以便适应不同读者需求。

4. 讲求实效与学以致用

(1) 讲求实效。教材要围绕着培训达到的目的来考虑,对于培训的主体广大公务员来讲,培训的目的在于:使其具有超前的观念、一定的理论认识、够用的实际操作技能、继续学习的能力和办法。

(2) 学以致用。教材的对象决定了教材的写法,所以我们根据专家的建议,在教材的写法上采用了如下的原则:

——任务驱动、案例教学

——急用先学、即学即用

——突出重点、注重实效

——技术与管理并重:既需要宣传政策、描绘电子政务应用的美好前景、倡导先进的管理方法,从政府的功能、职能上考虑教材编写;又要注重具体技术层面的知识传授,做到“有政策、有理论、有案例、有操作”。

5. 开放性和综合配套原则

(1) 在教材建设的过程中,既通过专家委员会,吸收各方面专家的意见,组织编写统一、规范、配套的教材;同时还注意发挥各地电子政务系统的用户和管理者的优势,出版地方特色、行业特色的电子政务培训教材,让基层用书单位有更多选择,构建开放性的教材体系。

(2) 在文字教材开发的同时,我们还积极开发各种音像、电子出版物,收集优秀教师的教学讲义和演示文稿,配合培训使用;同时,配合开发配套的网络课程,以便于利用网络的现代远程教育手段,开展公务员的培训。

本丛书是国内第一套完整地、全面地向社会各界,尤其是广大公务员介绍国家信息化建设的基本情况和相关技术、管理、经验、案例的教材。该丛书首批出版七本,由中共中央党校出版社和北方交通大学出版社分别承担出版任务。

(1) 《中国电子政务——领导干部知识读本》

读者对象:领导干部。

出版单位:中共中央党校出版社

(2) 《信息技术与电子政务(普及版)——公民与电子政务》

读者对象:广大公民。

(3)《信息技术与电子政务(简明版)——信息时代的电子政府》

读者对象:一般公务员。

(4)《信息技术与电子政务(实用版)——用信息技术提高政府效率》

读者对象:一般公务员。

(5)《信息技术与电子政务(技术版)——技术实现和建设管理》

读者对象:专业技术干部、相关专业管理人员、工程技术人员、高校相关专业学生。

(6)《信息技术与电子政务(管理版)——信息主管(CIO)与电子政务》

读者对象:各类信息主管(CIO)。

(7)《信息技术与电子政务(管理版)——MPA与电子政务》

读者对象:MPA、行政管理学院的师生、各级公务员。

上述(2)~(7)均由北方交通大学出版社出版。

以后,还将根据需要推出信息技术与电子政务(专题版)的其他相关教材。

《信息技术与电子政务系列丛书》编委会

2003年1月

第 1 章 电子政务概述

1.1 电子政务的概念	1
1.1.1 什么是电子政务	2
1.1.2 电子政务与传统政务的区别	2
1.1.3 电子政务与办公自动化	3
1.1.4 电子政务与政府上网	4
1.1.5 电子政务与电子政府	5
1.2 电子政务与政府信息化	6
1.2.1 国家信息化发展现状	6
1.2.2 电子政务与政府信息化	7
1.2.3 我国政府信息化建设概况	8
1.2.4 我国政府信息化建设中存在的问题	9
1.2.5 中美政府信息化发展比较	10
1.2.6 电子政务与政府行政变革	12
1.3 电子政务系统的功能	13
1.3.1 政务信息的发布	14
1.3.2 政务信息的交流	14
1.4 电子政务的实施方案	17
1.4.1 电子政务的关键技术及实施原则	18
1.4.2 电子政务系统的建设方案内容	19
1.4.3 电子政务建设的关键问题	20
1.5 电子政务的发展	22
1.5.1 电子政务的发展步骤	23
1.5.2 国外电子政务的发展概况	23
1.5.3 我国电子政务的发展概况	25
1.5.4 电子政务面临的问题及对策	27

第 2 章 电子政务中的信息技术

2.1 信息与信息技术	33
2.1.1 什么是信息	33
2.1.2 信息的形态	34
2.1.3 信息技术	34
2.2 计算机基础常识	35
2.2.1 计算机的分类	35
2.2.2 计算机硬件	36
2.2.3 计算机软件	39
2.2.4 计算机的应用领域	41
2.3 计算机网络技术	42
2.3.1 计算机网络的概念和分类	42
2.3.2 数据通信基础	45
2.3.3 网络协议	47
2.3.4 Internet	50
2.3.5 Intranet 和 Extranet	52
2.4 数据库技术简介	53
2.4.1 数据库与数据库系统	53
2.4.2 数据库系统的概念模型	55
2.4.3 关系数据库方法	56
2.4.4 基于 Web 的数据库系统	58
2.4.5 数据库的新发展—数据仓库技术	59
2.5 信息处理技术简介	60
2.5.1 管理信息系统	60
2.5.2 决策支持系统	62
2.5.3 地理信息技术	66
2.6 信息安全技术简介	68
2.6.1 信息安全的地位和作用	68
2.6.2 信息安全技术概述	69

2.6.3 Internet 安全与防火墙	72	3.8.1 插入图片	137
2.6.4 计算机病毒及其防治	76	3.8.2 图片的调整和编辑	138
2.7 信息技术在政务中的应用	79	3.8.3 表格的制作	142
2.7.1 网络技术的应用	79	3.8.4 表格的调整	145
2.7.2 信息管理技术的应用	80	3.8.5 表格和文本的转换	149
2.7.3 信息安全技术的应用	81	3.9 管理文件、整理资料	151
第 3 章 公文处理和文档管理		3.9.1 文件的概念	151
3.1 操作系统和办公软件	83	3.9.2 我的电脑	153
3.1.1 操作系统	83	3.9.3 资源管理器	155
3.1.2 办公软件	84	3.9.4 文件的基本操作	158
3.2 启动系统、运行程序	85	3.9.5 文件的高级操作	165
3.2.1 启动 Windows 98	85	3.9.6 磁盘操作	169
3.2.2 鼠标的使用方法	86	第 4 章 用演示文稿发布政务信息	
3.2.3 桌面元素的基本操作	87	4.1 认识软件、启动程序	173
3.2.4 启动和退出应用程序	90	4.1.1 演示文稿的基本概念	173
3.2.5 退出 Windows 98	92	4.1.2 PowerPoint 2000 的启动与退出	174
3.3 创建文档、输入文字	93	4.1.3 PowerPoint 2000 的用户界面	175
3.3.1 认识 Word	93	4.2 创建文稿、制作幻灯	179
3.3.2 新建文档	97	4.2.1 创建演示文稿	179
3.3.3 输入文字	97	4.2.2 制作简单的幻灯	183
3.3.4 保存文档	104	4.2.3 演示文稿文件的保存	189
3.3.5 了解 Word 的视图模式	106	4.2.4 关闭演示文稿文件	190
3.4 调阅文档、编辑修改	108	4.3 插入对象、设置特效	190
3.4.1 打开已有的文档	108	4.3.1 打开一个演示文稿	190
3.4.2 Word 编辑的基本操作	109	4.3.2 插入对象	191
3.4.3 编辑字符	121	4.3.3 编辑、修饰对象	195
3.4.4 查找和替换操作	112	4.3.4 插入声音、影像等多媒体信息	197
3.4.5 文本的移动、复制、剪切、粘帖	114	4.3.5 建立超级链接	200
3.4.6 “撤消”和“恢复”命令	114	4.4 剪辑文稿、套用模板	202
3.4.7 插入文档	115	4.4.1 添加新幻灯片	202
3.5 排版修饰、套用模板	116	4.4.2 幻灯片的复制和移动	203
3.5.1 字符格式的设置	116	4.4.3 模板的概念	205
3.5.2 段落格式的设置	120	4.4.4 设置幻灯片的背景	205
3.5.3 页面的编排	128	4.4.5 配色方案	207
3.5.4 存储和使用模板	131	4.4.6 模板的应用	210
3.6 效果预览、打印输出	132	4.4.7 创建模板	210
3.6.1 打印预览	132	4.5 放映文稿、分发资料	211
3.6.2 打印文档	133	4.5.1 幻灯片放映	211
3.7 检查审阅、校对批注	134	4.5.2 加入动画效果	215
3.7.1 修订	134	4.5.3 设置幻灯片之间切换时的效果	218
3.7.2 批注	135	4.5.4 建立动作按钮	219
3.8 处理图片、插入表格	137	4.5.5 打包文稿	220

4.5.6 演示文稿的页面设置	220	5.3.5 邮件收发的若干技巧	252
4.5.7 打印	222	5.4 网上会议、互动交流	258
第 5 章 政务信息的网上发布			
5.1 认识网络、准备上网	223	5.4.1 Microsoft NetMeeting 软件	258
5.1.1 WWW 概述	223	5.4.2 演示文稿网上播放	259
5.1.2 IP 地址与域名系统	225	5.4.3 使用 Microsoft NetMeeting 召开网络会议	262
5.1.3 上网前的准备工作	227	5.4.4 使用 NetMeeting 传送文件	263
5.1.4 连入 Internet 的方法	229	5.4.5 使用 NetMeeting 共享应用程序	264
5.2 上网浏览、搜索信息	231	5.4.6 NetMeeting 的其他功能	265
5.2.1 使用 IE 5.0 上网浏览	231	第 6 章 电子政务系统的建设与实施	
5.2.2 网页的浏览与收藏	233	6.1 系统规划、设计开发	267
5.2.3 历史记录查看	234	6.2 系统运行	270
5.2.4 网页的保存	235	6.2.1 电子政务应用系统的需求分析	271
5.2.5 文件的下载	237	6.2.2 电子政务应用系统的总体设计	273
5.2.6 网上信息搜索	238	6.2.3 电子政务应用系统的编程与测试	275
5.3 建立信箱、收发邮件	240	6.3 系统运行	277
5.3.1 电子邮件简介	240	6.4 电子政务系统方案实例	279
5.3.2 常用的邮件收发软件	242	6.4.1 英国政府的 E-Government Gateway	279
5.3.3 用“在线邮局”收发电子邮件	243	6.4.2 中国海关的 H2000	281
5.3.4 通过 Outlook Express 收发邮件	243	6.4.3 上海徐汇区的电子政府方案	286

1

第 1 章 电子政务概述

20 世纪 90 年代以来,伴随着信息技术,特别是网络技术的飞速发展,信息化已成为各国普遍关注的一个焦点。

在国家信息化体系建设中,政府信息化又成为整个信息化中的关键。建立电子网络政府、推动电子政务的发展,是一种世界性潮流,也是电子信息技术应用到政府管理的必然趋势。我国的“信息高速公路”建设虽然起步较晚,信息技术、网络技术在企业、社会组织以及公民个人家庭的运用相对滞后,但目前的发展势头很猛,整体看已取得了重要进展。进入 2002 年,政府信息化又以“电子政务”这样一个更高层次的新面目出现,被认为是全社会信息化的最主要推动力量,并引发了从学界、业界一直到政府高层对此的颇多讨论。

本章主要从电子政务的概念、电子政务与政府信息化、电子政务的系统功能、电子政务的实施方案以及电子政务发展状况五个角度对电子政务的基本情况进行介绍。

1.1

电子政务的概念

全球性的信息化、网络化进程正在改变着人们的生活方式,Internet 技术的应用以及电子商务的爆炸性增长在工作、娱乐乃至日常生活的各个层面带来了深刻的影响。各级政府机构作为经济、文化和社会活动的参与者、管理者和服务者,直接面临着这些迅速的变化。一方面政府肩负着从制定法律法规到调控管理的责任,另一方面政府面向企业和社会的服务职能也面临着改变。随着政府机构内部信息系统的逐步发展和完善,各级政府部门将“拥有”大量宝贵的信息资源,具备了对外提供信息和应用服务的条件。个人、企业和社会对获取政府有关政策法规、各类统计信息、社会保障信息等的快捷和透明程度的要求日益提高,对政府部门的办事效率、服务水平等也提出越来越高的要求。同时,政府部门的监督职能也需日益强化。此外,在改革开放的今天,政府部门如果在对外宣传、招商引资方面充分利用起网络信息技术优势,将会带来十分可观的经济效益和社会效益。可以说,政府机构的信息化应用

水平在相当程度上影响着社会经济发展和社会信息化进程。从世界范围来看，推进政府部门办公自动化、网络化、电子化和全球信息化已是大势所趋，电子政务正是在这种大趋势下产生和发展起来的。

1.1.1 什么是电子政务

电子政务是经济与社会信息化的先决条件。一个国家的信息化需要来自多方面力量的推动，其中，政府作为国家组成及信息流的“中心节点”，在社会信息化的进程中起着责无旁贷而又无可替代的作用。

关于电子政务，国内外存在多种多样的说法，如电子政府、数字政府、网络政府、政府信息化等。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。广义地讲，电子政务应是基于网络的符合 Internet 标准的并且是面向社会的政府办公自动化系统。具体地讲，电子政务的服务对象包括本机关内部，也包括其他机关、企业以及社会公众；其能够处理的信息内容包括机关内部信息、可在一定范围交流的信息及能够公开发布的信息；它能够进行信息发布，受理各类申请、投诉、建议和要求，不仅能接受和发布信息，还能交互地处理信息。因此，能否实现电子政务，很大程度上取决于能否实现政府行政、办公过程中的工作流及嵌入其中的信息流的自动化。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。

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和数字网络技术，离不开信息基础设施和相关软件技术的发展；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。

1.1.2 电子政务与传统政务的区别

电子政府与传统政府之间有着显著的区别（见表 1-1）。

传统政务，遵循政务边际成本递增法则。社会化任务越重，管理范围越大，相应的管理成本越高。而电子政务，遵循的是政务边际成本递减法则。政务边际成本递减是指社会管理的中间成本，在社会管理范围扩大中相对减少。不管中间环节是增是减，只要总的中间成本相对缩小了，则认为“直接化”了。

管理层这个中间环节，有两方面的作用。其积极的方面，是进行社会化组织，使社会的组织化程度提高，离开了中间管理者，社会将因此降低组织的复杂度，向农业社会倒退。社会若还要保持复杂度不变，就会陷入混乱或无效。但另一方面，社会通过中间环节进行管理，是要付出代价的，包括正面的管理费用和负面的贪污腐败。如果以高成本、低效率为粗放的

标志,那么说,传统政务实际上是一种粗放管理方式。传统政务的高成本表现在,进行同样程度的社会组织,所需的管理者人数多、管理费用高。行政人员规模、行政费用规模是管理费用的重要指标。

表 1-1 传统政府与电子政府的比较

传统政府	电子政府
实体性	虚拟性
地域性	超地域性
集中管理	分权管理
政府实体性管理	系统程序性管理
垂直化分层次结构	扁平化辐射结构
在传统经济中运行	适应新经济发展

表 1-2 给出中国传统政务的边际成本递增现象。

表 1-2 我国从政人口占总人口的比重 (%)

参 照 年 份	从政人口占总人口的比重(%)	行政管理费用占财政总支出的比重(%)
1980	0.496	5.43
1985	0.68	6.51
1995	0.848	9.83
1996	0.878	13.11

通过应用计算机和计算机网络技术实现电子政务,可减轻繁重的社会化任务、加大管理范围、降低相对的管理成本。

通过表 1-1 可以看出,实施电子政务是必然的。建立制度的成本与它节省的成本比哪个更大,决定制度的稳定性。加快电子政务的制度建设,其成本就变得并非不可以接受了。事实上,实现电子政务有利于稳定,是一种建设性的改革。

电子政务将促进政府部门与社会各界的沟通,让公众能迅速了解政府机构的组成、职能和办事章程及各项政策法规,提高办事执法的透明度,并自觉接受公众监督,便于廉政建设;电子政务将加强政府与公众的信息交流,便于听取公众的意见与心声,从而更好地为公众服务;电子政务也将对电子商务的普及和应用产生重要的示范效应,带动信息业和服务业的发展,对国民经济发展起到直接的促进作用;电子政务还有利于降低办公费用,提高政府工作效率;更可以使世界了解中国,加强与世界的交流,向世界传播中国的政策和文化,从而树立中国政府在世界上的良好形象。

1.1.3 电子政务与办公自动化

随着信息技术的发展,政府信息化的概念在不断演化,政府信息化所包括的内容也在不断扩展。20 世纪 70~80 年代,人们提出了办公自动化(OA, Office Automation)的概念,即利用计算机技术来处理办公室的内部业务,主要是文件资料的制作、传送和储存。电子政务

与一般的办公自动化系统的主要区别在于应用定位各有所侧重，电子政务侧重于政府内部部门之间（如某部委的各局间）、跨部门（如教育与卫生）、以及政府部门与企业或个人模式的应用，而办公自动化系统则更多的把重点放在一个政府部门内部（如某个部的机关）或一个系统内部（如全国的税务机关）。两者的这种关系如图 1-1 所示：

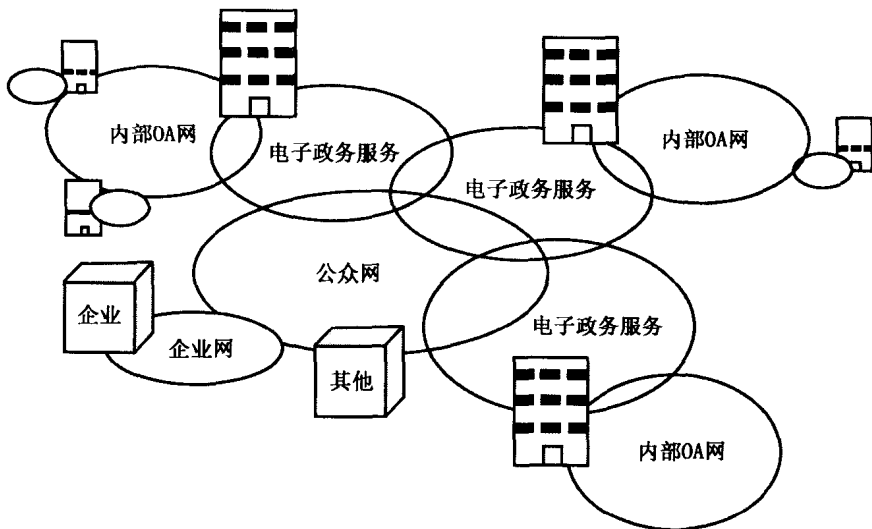


图 1-1 电子政务与办公自动化的关系

在系统用户方面，办公自动化系统与电子政务系统也有区别。办公自动化系统的用户一般绝大多数为政府部门的内部用户；而电子政务的主要用户则是政府部门以外的用户，如其他部门的用户、企业用户和社会公众。用户对象的不同决定了两者的应用环境、功能设置、操作模式、系统管理模式等方面的区别。但两者也有着紧密的联系，可以把电子政务看做办公自动化系统在范围和功能上的延伸，即“面向社会的政府办公自动化”，参与该应用的角色由政府职员扩展为全社会的各类用户角色。

1.1.4 电子政务与政府上网

1999 年初，由中国电信、国家经贸委信息中心联合 48 个部委（办、局）信息主管部门倡议发起的“政府上网工程”宣布正式启动，主站点 <http://www.gov.cninfo.net> 和导向站点 <http://www.gov.cn> 也正式开通。该工程得到各级政府部门、企事业单位和新闻媒体广泛响应，迄今为止，“政府上网工程”发起单位已增至 60 多家。

《政府上网工程白皮书》指出，政府上网是指各级政府部门利用 Internet/Intranet 等计算机通信技术，在 Internet 上建立正式站点，推动我国政府办公自动化与政府网上便民服务，在网络上实现政府在政治、经济、社会、生活等诸多领域中的管理和服务职能。政府网站