

E-Government Application and Management

电子政务 应用与管理

主编◎陈亚辉 蒲 非



江西人民出版社
Jiangxi People's Publishing House
全国百佳出版社

项目资助:

电子科技大学中山学院教学质量工程项目

(编号: JC201502)

电子政务 应用与管理

E-Government Application and Management

主编◎陈亚辉 蒲 非



江西人民出版社

Jiangxi People's Publishing House

全国百佳出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

电子政务应用与管理 / 陈亚辉, 蒲非主编. —南昌:

江西人民出版社, 2017.4

ISBN 978-7-210-09332-9

I. ①电… II. ①陈… ②蒲… III. ①电子政务

IV. ① D035-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 073230 号

电子政务应用与管理

陈亚辉 蒲非◎主编

责任编辑 蒲 浩

装帧设计 同异文化传媒

出版发行 江西人民出版社

社 址 南昌市三经路 47 号附 1 号 (邮编 330006)

承 印 南昌市红星印刷有限公司

开 本 787 毫米 × 1092 毫米 1/16 印张 22

版 次 2017 年 4 月第 1 版第 1 次印刷

字 数 430 千字

书 号 ISBN 978-7-210-09332-9

定 价 36.00 元



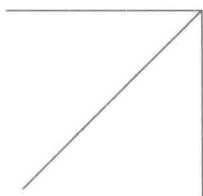
赣版权登字—01—2017—308

版权所有, 侵权必究

发 行 部 0791-86898815

编 辑 部 0791-86899010 E-mail taxue888@foxmail.com

赣人版图书凡属印刷、装订错误, 请随时向承印厂调换



目 录

CONTENTS

第1章 电子政务概述	001
1.1 电子政务概念与内涵	002
1.1.1 电子政务的定义	002
1.1.2 电子政务的内涵	003
1.1.3 电子政务的相关概念	004
1.2 发展电子政务的意义	006
1.2.1 促进政府管理创新	006
1.2.2 改善政府公共服务	007
1.2.3 塑造政府良好形象	008
1.2.4 推动社会管理创新	009
1.2.5 促进政府廉政建设	009
1.3 电子政务产生的背景	010
1.3.1 政府转型的背景	011
1.3.2 互联网的发展	011
1.3.3 电子商务驱动	011
1.3.4 全球化竞争	012
1.4 电子政务的服务体系与工作模式	012
1.4.1 电子政务的前后台服务体系	012
1.4.2 电子政务的工作模式	013

第2章 电子政务发展状况	019
2.1 发达国家电子政务发展	020
2.1.1 美国电子政务发展	020
2.1.2 加拿大电子政务发展	023
2.1.3 新加坡电子政务发展	026
2.1.4 国外电子政务发展特点与经验借鉴	029
2.2 我国电子政务发展	031
2.2.1 我国电子政务发展历程	031
2.2.2 重点工程介绍	033
2.2.3 我国电子政务发展的趋势分析	037
第3章 电子政务技术基础	040
3.1 计算机网络技术	041
3.1.1 计算机网络的基本知识	041
3.1.2 计算机网络的协议	042
3.1.3 WEB技术	045
3.1.4 计算机网络的连接设备	047
3.2 数据库技术	048
3.2.1 数据库技术概述	048
3.2.2 数据仓库	050
3.2.3 数据挖掘与决策分析	052
3.3 基础设施建设	053
3.3.1 电子政务基础设施概述	053
3.3.2 政务内网及政务外网	055
3.3.3 政务信息资源目录体系与交换体系	056
3.4 其他电子政务技术	058
3.4.1 工作流技术	058
3.4.2 中间件技术	060
3.4.3 网络安全技术	063
3.4.4 云计算技术	067

第4章 电子政务公共服务	072
4.1 电子政务公共服务概述	073
4.1.1 电子政务公共服务的概念	073
4.1.2 电子政务公共服务功能定位	075
4.1.3 电子政务公共服务的理念	077
4.1.4 电子政务公共服务体系内容	082
4.1.5 电子政务公共服务的实现	084
4.2 政府门户网站	089
4.2.1 政府门户网站概述	089
4.2.2 信息构建	093
4.2.3 内容实现	097
4.3 “一站式”服务	100
4.3.1 “一站式”服务概述	100
4.3.2 国外“一站式”政府服务机构建设	102
4.3.3 “一站式”服务的形式	106
4.3.4 “一站式”服务应用	112
第5章 政府内部电子政务	120
5.1 政府内部办公系统	121
5.1.1 政府内部办公系统概述	121
5.1.2 政府内部办公系统功能	123
5.2 政府信息资源共享	124
5.2.1 政府信息资源共享的相关概念	124
5.2.2 政府信息资源共享的方法	127
5.2.3 政府信息资源共享的机制	128
5.3 协同政务	130
5.3.1 协同政务的内涵	130
5.3.2 协同政务的特点与内容	132
5.3.3 协同政务的实现路径	134

第6章 电子治理	138
6.1 电子治理概述	139
6.1.1 电子治理的内涵	139
6.1.2 电子治理的模式	141
6.1.3 电子治理的特点	141
6.1.4 电子治理的内容	143
6.1.5 电子治理的路径选择	145
6.2 网络问政	146
6.2.1 网络问政的内涵	146
6.2.2 网络问政的现实意义	146
6.2.3 网络问政的特点与发展	147
6.2.4 我国网络问政的基本形式	149
6.3 网络监督	151
6.3.1 网络监督的内涵	151
6.3.2 网络监督的价值意义	152
6.3.3 网络监督的特点与模式	154
6.3.4 网络监督机制分析	155
第7章 政府CIO制度	160
7.1 政府CIO内涵	161
7.1.1 政府CIO的概念	161
7.1.2 政府CIO的特点	163
7.1.3 政府CIO的素质要求	164
7.1.4 政府CIO的主要职责	166
7.2 国外政府CIO管理体制	166
7.2.1 美国政府CIO管理体制	166
7.2.2 英国政府CIO管理体制	169
7.2.3 加拿大政府CIO管理体制	170
7.2.4 新加坡政府CIO管理体制	171
7.3 我国政府CIO制度建设的现状	171

7.3.1 我国政府对CIO制度的探索与实践	171
7.3.2 电子政务组织机构中的政府CIO角色	172
7.3.3 我国政府CIO制度建设存在的问题	174
7.3.4 我国政府CIO制度建设的必要性分析	177
7.3.5 我国政府CIO制度建设构想	178
第8章 电子政务项目管理	183
8.1 项目管理相关的理论	184
8.1.1 项目及项目管理的概念	184
8.1.2 项目管理的内容	184
8.1.3 项目管理的过程	186
8.1.4 我国项目管理的知识体系	186
8.2 电子政务项目管理模式	188
8.2.1 电子政务项目的特点	188
8.2.2 电子政务项目管理的周期	188
8.2.3 电子政务项目管理的过程	189
8.2.4 电子政务项目管理的方法	192
8.3 电子政务项目外包	201
8.3.1 电子政务项目外包的含义与发展	201
8.3.2 电子政务项目外包的模式	204
8.3.3 电子政务外包业务与模式的匹配	207
8.3.4 电子政务项目外包的实施	209
8.3.5 电子政务项目外包的风险和控制	211
第9章 政府流程再造	218
9.1 政府流程再造的内涵	220
9.1.1 政府流程再造的定义	220
9.1.2 政府流程再造的特性	223
9.1.3 政府流程再造的内涵	223
9.1.4 政府流程再造的类型	226

9.1.5 电子政务与政府流程再造的关系	227
9.2 政府流程再造的实现	229
9.2.1 政府流程再造的基本原则	229
9.2.2 政府流程再造的路径选择	230
9.2.3 政府流程再造的步骤	231
9.2.4 电子政府流程再造的实施策略	234
9.3 政府流程再造的模式与技术工具	236
9.3.1 政府流程再造的模式分析	236
9.3.2 政府流程再造的技术工具	239
第10章 电子政务绩效评估	245
10.1 电子政务绩效评估概述	246
10.1.1 电子政务绩效评估的定义	246
10.1.2 电子政务绩效评估的基本要素	247
10.1.3 电子政务绩效评估的内容和步骤	249
10.1.4 电子政务绩效评估的意义	250
10.2 国内外电子政务绩效评估发展	250
10.2.1 国外电子政务绩效评估方法	251
10.2.2 国内电子政务绩效评估体系建设	260
10.2.3 电子政务绩效评估指标体系的类型分析	263
10.3 电子政务绩效评估指标体系构建	264
10.3.1 建立电子政务绩效评估体系的原则	264
10.3.2 电子政务绩效评估指标设计举例	265
10.3.3 地方服务型政府网站绩效评估实践	269
第11章 电子政务法律体系	274
11.1 发达国家电子政务法律体系概述	275
11.1.1 发达国家电子政务法律现状	275
11.1.2 中美电子政务立法比较	281
11.1.3 美国电子政务政策法规对我国的启示	283

11.2 我国电子政务法律体系概述	285
11.2.1 我国电子政务法律现状	285
11.2.2 我国电子政务法律面临的问题	287
11.3 我国电子政务法律体系建设	291
11.3.1 我国电子政务法律法规体系构建概述	291
11.3.2 我国电子政务法律法规体系建设成果	291
11.4 我国电子政务法律的发展与出路	292
11.4.1 构建我国电子政务法律体系的设想	292
11.4.2 完善电子政务法律体系的方法	297
 第12章 电子政务安全	 302
12.1 电子政务安全概述	303
12.1.1 电子政务安全现状	303
12.1.2 电子政务安全分类	307
12.1.3 电子政务安全范畴	311
12.2 电子政务安全保障体系	315
12.2.1 电子政务安全技术保障	315
12.2.2 电子政务安全基础设施	320
12.2.3 电子政务安全法规和安全标准	322
12.3 电子政务安全管理	325
12.3.1 电子政务安全管理概述	325
12.3.2 电子政务安全管理的策略与措施	328
12.3.3 完善电子政务安全管理体系	330
 参考文献	 336
 后 记	 341

第1章

电子政务概述

学习目标

了解：电子政务产生的背景，发展电子政务的意义

理解：电子政务的基本概念与内涵

掌握：电子政务与电子政府、电子政务与电子商务、电子政务与办公自动化、电子政务与电子社区的区别

熟练掌握：电子政务的服务体系与工作模式

教学要求

本章简单介绍了电子政务产生的背景，对于电子政务与一些容易混淆的概念进行了比较分析，要求学生掌握电子政务的概念与内涵，并对电子政务发展的意义以及它的服务体系和工作模式有所了解。

◎ 引例 ◎

1993年，克林顿政府在建立“国家绩效评估委员会”（National Performance Review, NPR）时提出：应用先进的信息网络技术克服美国政府在管理和提供服务方面所存在的弊端，构建“电子政府”成为政府改革的一个重要方向。1994年12月，美国“政府信息技术服务小组”（Government Information Technology Services, GITS）强调利用信息技术协助政府与客户间的互动，建立以客户为导向的电子政务。^①

^① 马连杰、郑钟弼：《信息化和电子政务发展的战略定位：中国 and 美国的比较分析》，《科学学与科学技术管理》，2006年第10期。

2006年,国家信息化领导小组正式下发了《国家电子政务总体框架》这一意义深远的文件,并为此专门召开了全国电子政务工作会议。时任国务院副总理的曾培炎代表国家信息化领导小组到会发表重要讲话,详细阐述了该文件精神,部署了“十一五”期间电子政务工作。曾培炎指出:“这是国家电子政务的骨架,有了这个骨架,全国电子政务体系就能竖立起来。框架从战略高度明确了电子政务发展的思路、目标和重点,为加快我国电子政务建设打下了重要基础。”^①

1.1 电子政务概念与内涵

1.1.1 电子政务的定义

电子政务是随着互联网、电子商务的发展而出现的新概念,是指借助电子信息技术而进行的政务活动。

国内外存在着多种关于电子政务的提法,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:电子政务的基本特征就是借助电子信息技术等现代信息技术手段而开展各种政务活动。

关于电子政务的定义,一些学者认为它有广义和狭义之分。其中杨兴凯认为:广义的电子政务,就我国而言,是指运用信息技术和通信技术实现中国共产党的组织、国家权力机关、国家行政机关、国家立法机关、国家司法机关以及其他一切公共管理机构的管理活动和事务处理。狭义的电子政务,指的是政府在其管理和服务职能中运用现代信息和通信技术,实现政府组织结构和 workflows 的重组优化,超越时间、空间和部门分割的制约,全方位地向社会提供优质、规范、透明的服务,是政府管理手段的变革。^②

更有学者将电子政务的定义分解为广义、中义和狭义。徐双敏认为,广义的电子政务,是把工业化模型的大政府转变为新型的管理体系,以适应虚拟的、全球性的、以知识为基础的数字经济,同时,也适用社会的根本转变。中义的电子政务,是指运用信息以及通信技术打破行政机关的组织界限,构建一个电子化的虚拟机关;同时也在政府机关之间以及政府与社会各界之间建立各种电子化沟通渠道。狭义的电子政务,

^① 《计算机世界报》,2007年1月29日,B5版。

^② 杨兴凯:《电子政务》,东北财经大学出版社2010年版,第3页。

是指各级政府机构的政务处理电子化。

当然更多的学者并没有将电子政务划分为广义、狭义的概念。赵国俊指出,目前国内对电子政务的认识有的侧重于技术角度,有的侧重于改革政务的活动工作方式,还有的侧重于管理和服务集成的角度。^①

综上所述,电子政务是指运用计算机、网络和通信等现代信息技术手段,实现政府组织结构和 workflows 的优化重组,超越时间、空间和部门分隔的限制,建成一个精简、高效、廉洁、公平的政府运作模式,以便全方位地向社会提供优质、规范、透明、符合国际水准的管理与服务。

1.1.2 电子政务的内涵

电子政务的发展过程,就是公共管理改革与网络信息技术运用相互融合、相互促进的过程。电子政务的内涵可以从以下几个方面来理解:

第一,电子政务的主体是国家公共部门,不仅包括党委、人大、政府、政协等机构,还包括一些特殊的列入行政编制的社会团体,如工会、青年团、妇联、残联等。

第二,电子政务的重点是“政务”。电子政务是在现代公共管理理念的指导下,运用信息技术、计算机技术、网络技术等进行公共事务管理和公共服务,通过业务流程优化、组织机构重组、改善部门间合作来提高公共服务水平。因此,“信息化”只是手段,电子政务的核心是政务、管理、服务及政务流程再造与创新。从根本上讲,电子政务是政府管理方式的革新。因此,电子政务建设应该从业务处理的实际和用户需求出发,不断改善电子政务的效果、提高公共服务水平和管理效能,实现公共管理创新。

第三,电子政务实现的前提是现代电子信息技术的运用。现代电子信息技术的核心是计算机技术、网络技术和现代通信技术。电子政务离不开信息化基础设施及其相关软、硬件技术的发展。

第四,电子政务的范畴涵盖政府机构内、外的管理和服务工作。电子政务处理的内容不仅包括政府机构内部、政府机构之间的所有事务,也包括政府机构面向社会公众的公共服务。为此,电子政务要求在提高政府机构内部管理绩效的基础上,借助高新技术和网络平台,全方位、高效地开展政府机关自身以及面向社会的管理服务工作。

第五,电子政务的实施是一个不断发展、完善的过程。从电子政务的发展过程来看,电子政务是政府自身不断改革创新的一个过程,其发展动力不仅来自于科技的进

^① 徐双敏:《电子政务概论》,武汉大学出版社2009年版,第3—4页。

步,也来自于政府为满足公众民主化的新需求而进行的自身改革和发展。电子政务的发展是一个动态的过程,是一个持续不断地运用信息技术手段,改革政府管理模式和政府管理手段的实践过程。

1.1.3 电子政务的相关概念

1. 电子政府

根据世界银行的定义,电子政府主要关注的是政府机构使用现代信息技术,赋予政府部门以独特的能力,转变其与公民、企业、政府部门之间的关系。电子政府实际上是一个利用现代信息技术建立的跨越时间、地点、部门边界的全天候的“虚拟政府”。

从定义而言,电子政务与电子政府有很大的相似性,不管在形式上还是内容上都十分相似,但是电子政务不等于电子政府。电子政府的重点明确在于政府的电子化,意味着电子政府组织结构相对于传统政府的变革甚至触及整个政府体系的变革。电子政务即政务的电子化,重点在于“政务”。建设电子政府是实施电子政务的前提和基础,而构建电子政府的根本目的是为了更好地实施电子政务。

知识链接

“电子政府”这个名称直译自英文单词 Electronic Government,简称 E-Government,其原意是利用网络技术来构建一个“虚拟政府”,从而使民众能够随时地享受各类政府服务。1993年,美国前副总统戈尔受克林顿委托,研究如何才能重塑美国的政府系统,使它的运行变得更为合理和高效,同时使其能够为民众提供更为便捷的服务,戈尔还为此发起了一场名为“国家绩效评估”(National Performance Review)的运动。^①

2. 电子商务

电子商务是指交易主体利用计算机网络等现代技术手段,进行产品、服务和信息的买卖和交换的过程。

电子政务与电子商务的区别主要包括:一是主体不同。电子政务的主体是政府,而电子商务的主体是企业。二是服务的群体和内容不同。电子政务是面向政府以及公共管理组织,以公共服务需求为出发点,利用电子手段实施公共管理,向企业与公众提供国家政策法规咨询、网上行政服务和一系列的公共管理服务;而电子商务

^① 覃正、李艳红、黄晓嘉:《中美电子政务发展报告》,科学出版社2008年版,第2页。

面向企业以及社会营利组织或个体,其宗旨是利用电子手段实施商业管理。三是目的不同。电子政务的根本目的是通过电子方式提高政府管理和服务的质量、效率以及社会效益,而电子商务的最终目的是通过电子方式提高交易事务的效率和交易主体的经济效益。

但是电子政务和电子商务具有不可分割的天然联系,二者都依赖于共同的信息基础设施与社会环境,所用的许多相关信息技术和安全策略是相同的,二者的支撑体系结构是相仿的,可以相互促进、协调发展。

3. 办公自动化

办公自动化是指利用现代化的办公设备、计算机技术和通信技术来代替办公人员的手工作业,旨在利用计算机的信息存储和加工处理能力,以及局域网的通信能力,提高政府机关内部的工作效率。

世界各国电子政务的发展都经历了从办公自动化到电子政务的发展历程。办公自动化与电子政务的区别主要包括:一是使用的群体不同。办公自动化主要的使用者是政府的公务人员,而电子政务的使用群体包括政府公务人员还有广大的企业和公众。二是使用的目的不同。办公自动化的目标是提高效率,而电子政务的目标是提高政府信息管理和服务水平、提高绩效,以及政府职能的转变。三是在业务范围上不同。办公自动化一般限于政府内部的业务层面,而电子政务的业务范围包括政府部门内部,政府部门之间及政府与企业、政府与公众的政务处理。

4. 电子社区

电子社区是指以社区服务中心为主,联合政府部门、社区服务提供商、银行金融机构和物业管理公司等相关单位,以网络平台、语音平台和平面资讯为载体,以政务服务、商务服务、金融服务、物业服务和资讯服务等为内容,整合各方资源,面向社区居民提供属地化服务的综合服务体系。

电子社区的服务对象是社区居民,服务范围、涉及的地域没有电子政务广泛。但电子社区提供的服务却包括政务、商务、金融、物业、资讯等方面的服务,服务内容比电子政务要广泛。

电子社区的发展需要政府的管理和监督,是电子政务一个重要的服务对象和需求主体,同时电子社区的发展也为电子政务特别是G2C(Government to Citizen)模式的电子政务创造了良好的条件,二者相辅相成、互相促进。

小思考:

想想我们身边电子政府、电子商务、办公自动化和电子社区的具体应用?

1.2 发展电子政务的意义

推动电子政务,从整个国际社会来看,一个国家推动政府信息化,首先是为了提高本国政府的管理能力和服务能力,政府能力提升后,就能提升国家在国际社会中的竞争能力。从这个意义上讲,推动电子政务、推动政府信息化意义重大。就中国目前条件下,加快政府信息化的步伐,加快构建电子网络政府,有以下几方面的意义:

1.2.1 促进政府管理创新

1. 有利于树立“以人为本”的服务理念

电子政务是信息技术与政务的有机组合,其推行的实质是对传统政府管理体制和管理方式的深层次变革,旨在使政府以服务公众为中心。电子政务的推行,为政府职能由管理型向服务型转变提供了坚实的物质基础和技术支持。在电子政务状态下,“领导就是服务”、“管理就是服务”的口号将不再仅仅停留在口头与文字上,政府与公众的信息共享将成为现实。政府的各项服务都可以通过电子化方式进行,公众可以通过网络平等地选择自己需要、偏好的服务种类和服务方式,所有的服务均可通过单一的政府入口面向公众。

2. 切实转变政府职能

政府职能问题是政府管理的核心问题。随着信息社会的来临,政府行政职能社会化的进程明显加快。电子政务的开展将重新确定政府、企业、社会组织三者的边界,促进政府职能从管理一切向管理与服务并重的方向发展。电子政务将结合新时期我国政府的职能——经济调节、市场监管、社会管理、公共服务而展开。

3. 促使行政组织重构

行政组织是行政职能的载体,随着行政职能转变而变化。电子政务的实施将促使行政组织重构,具体表现在以下两个方面:一方面,行政组织结构由垂直型向扁平型转变;另一方面,行政组织由重分工向重整合转变。

4. 促进政务行政流程优化

电子政务的实施不是单纯地将原来手工完成任务交给计算机系统自动化完成,同时还需要对行政流程进行优化和必要的再造。电子政务的发展将打破政府部门的职能分割,为政府业务流程再造提供平台。具体表现为:第一,政府流程应该有清晰可辨的输入和输出,输入在流程中增值后转化为输出;第二,再造业务流程将串联转化为并联;第三,实现业务流和信息流的高度融合。

1.2.2 改善政府公共服务

1. 提高政府工作效率

先进的信息技术对行政效率的提高,是以往任何技术都无法比拟的,尤其为政府内部事务处理效率的提高提供了许多新方法和新途径。

首先,推行电子政务有利于加快信息传递速度,提高政府利用信息的效率。政府应用信息技术,加快了信息传递速度,使上传下达更加迅速。政府部门可以通过信息网络,发布政府的文件、公告、通知等,使得公众迅速获取政府信息。另一方面,通过安全可靠的加密技术,可以将政府内部的信息在网上传输,下级政府机构或其他组织可以通过网络迅速地向上级机构或组织传送或反馈信息。与传统的邮寄、专人传递、传真等信息传递手段相比,信息网络的优势是很明显的,它不仅能迅速地传递信息,减少传送时间,保证信息的时效性,保证信息的全面与准确,并且可以大大降低信息的传递成本,节省大量的人力、物力和财力。电子政务建设将克服各种物流阻碍,杜绝传统组织形态和物质构成中强调分工所造成的部门分割和官僚主义,使信息的分配和流动渐趋合理,使社会平等地获取信息资源。

其次,电子政务建设能减少大量人为的内耗。电子政务建设将逐步实现办公手段的自动化、业务流程的规范化 and 管理的程序化等,精简冗余的机构和不必要的中间环节,节约办公费用,提高工作质量,将政府的业务活动从体力操作型向知识智能型转变。通过电子采购和招标、电子化的经费审批与管理,弥补了传统管理的漏洞,使政府能够以较低的成本和较高的效率提供应有的公共产品和服务。

最后,电子政务建设有利于简化行政运作环节和程序。由于电子政务建设对政府的组织结构产生很大影响,可以缩减甚至取消中间管理层,这无疑将大大简化行政运作的环节和程序,特别是有些原本属于中间管理层环节的将被取消,或者被计算机程序所取代。以公众反映意见为例,在传统的方式下,公众反映意见和建议,一般需要经过信访部门的全部环节,再经过层层批示到具体职能部门,最后将办理结果反馈给提意见者,在这一过程中经过了许多环节和程序。如果通过信息网络,公众可以用交互的方式,直接将意见、建议反映到有关职能部门,并且可以与职能部门一起共同落实解决。

2. 提高政府管理人员的素质

电子政务在政府管理职能、管理方式和管理行为等方面与传统政务有很大不同,对国家公务员的综合素质,尤其是现在比较欠缺而又急需的管理和科技素质的复合性需求也会不断增高。因此,面对新的机遇和挑战,公务员必须注重自身的继续教育和