



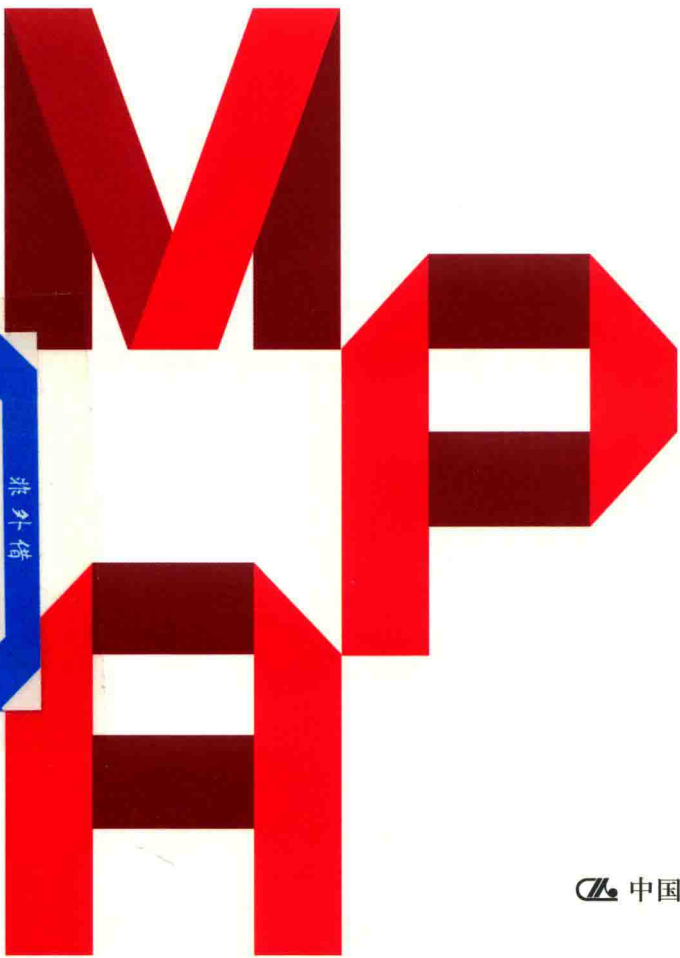
公共管理硕士（MPA）系列教材

电子政务 理论与方法

（第四版）

金江军 / 编著

E-GOVERNMENT
THEORY AND METHODS



非外借

 中国人民大学出版社

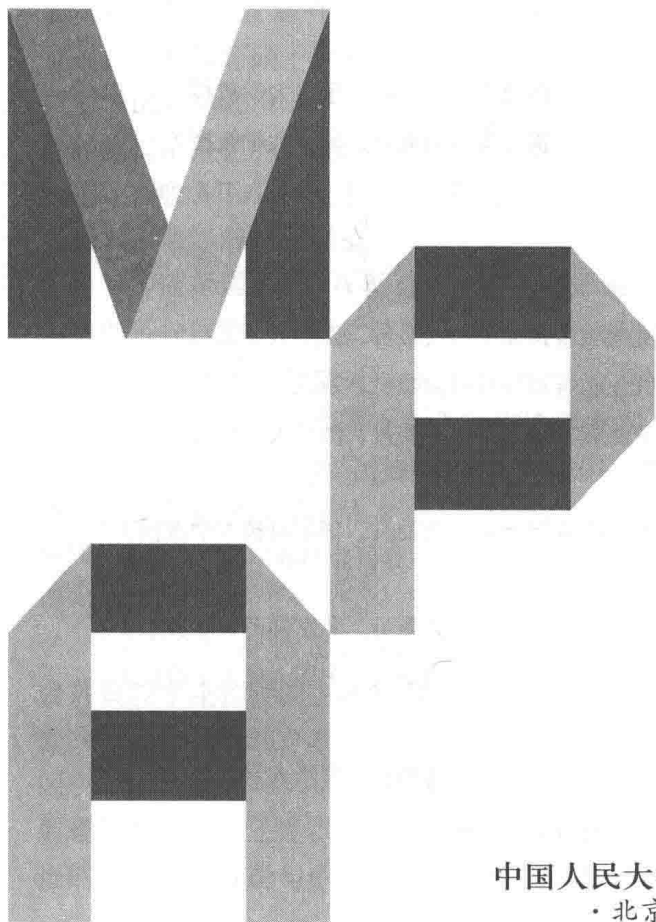


公共管理硕士 (MPA) 系列教材

电子政务 理论与方法

(第四版)

金江军 / 编著



GOVERNMENT
THEORY AND METHODS

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

电子政务理论与方法/金江军编著. —4 版. —北京: 中国人民大学出版社, 2017. 10
公共管理硕士 (MPA) 系列教材
ISBN 978-7-300-23896-8

I. ①电… II. ①金… III. ①电子政务-研究生-教材 IV. ①D035. 1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 010290 号

公共管理硕士 (MPA) 系列教材
电子政务理论与方法 (第四版)

金江军 编著

Dianzi Zhengwu Lilun yu Fangfa

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

电 话 010-62511242 (总编室)

010-82501766 (邮购部)

010-62515195 (发行公司)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京昌联印刷有限公司

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

印 张 22.5

字 数 516 000

邮政编码 100080

010-62511770 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

版 次 2005 年 3 月第 1 版

2017 年 10 月第 4 版

印 次 2017 年 10 月第 1 次印刷

定 价 45.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换



公共管理硕士（MPA）系列教材

编审委员会

顾问：夏书章（中山大学教授）

编委：（以姓氏笔画为序）

王浦劬（全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员，北京大学教授）

毛寿龙（中国人民大学教授）

皮纯协（中国人民大学教授）

朱立言（中国人民大学教授）

许光建（中国人民大学教授）

孙涛（全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员，南开大学教授）

张成福（中国人民大学教授）

张德信（国家行政学院教授）

陈庆云（北京大学教授）

陈振明（全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员，厦门大学教授）

竺乾威（全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员，复旦大学教授）

周光辉（吉林大学教授）

周志忍（北京大学教授）

胡伟（上海交通大学教授）

姜晓萍（全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员，四川大学教授）

娄成武（全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员，东北大学教授）

姚先国（全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员，浙江大学教授）

顾建光（上海交通大学教授）

徐晓林（全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员，华中科技大学教授）

高培勇（中国社会科学院教授）

唐任伍（全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员，北京师范大学教授）

董克用（全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员，中国人民大学教授）

谭跃进（国防科学技术大学教授）

薛澜（全国公共管理专业学位研究生教育指导委员会委员，清华大学教授）

出版说明



公共管理硕士（Master of Public Administration, MPA）专业学位研究生教育是以公共管理学科及其他相关学科为基础的研究生教育项目，其目的是为政府部门及非政府公共机构培养高层次的应用型专门人才。

我国的MPA教育始于1999年。1999年5月，国务院学位委员会第17次会议审议通过了《公共管理硕士（MPA）专业学位设置方案》；2001年10月，我国进行首次MPA招生考试；2002年3月，首批MPA研究生正式入学。经过十多年的发展，我国的MPA培养院校从最初的24所发展到2014年的200余所；截至2015年7月，全国MPA培养院校累计招收MPA研究生15万余人，授予MPA学位8万余人，MPA教育成为我国公共部门人才培养的重要渠道。

为了满足国内MPA教育对教材和教学参考资料的需要，不断探索和回应公共管理实践中的各种问题，同时反映国内外公共管理研究的最新成果，自2001年起，中国人民大学出版社组织有关专家编写“公共管理硕士（MPA）系列教材”。本套教材涵盖国务院学位办确定的《公共管理硕士专业学位培养方案（试行稿）》（2000年发布）和《公共管理硕士专业学位研究生指导性培养方案》（2012年发布）中规定的各门MPA核心课程教材，也包括公共管理各领域的专业方向必修课程教材及部分选修课程教材。本套教材不仅适合MPA学生使用，同时也可供公共管理学科的研究生及各级行政管理人员作为参考和培训资料使用。

“公共管理硕士（MPA）系列教材”力求体现如下特色：第一，系统完整，基本涵盖公共管理专业教育的主要知识领域；第二，反映国内外公共管理研究领域的最新成果，为公共管理领域的教育者、学生、实际工作者提供该领域的最新信息、资料及多视角思考空间；第三，反映MPA专业教育的特点，重视应用性，注重能力的培养，教材中除讲授一般理论知识外，还提供丰富的案例分析素材；第四，将中国传统的行政管理思想、国外先进的公共管理理论与中国政府的管理实践紧密地结合起来，理论联系实际。

在“公共管理硕士（MPA）系列教材”策划出版之初，中国人民大学出版社邀请国内公共管理领域有关专家成立了阵容强大的教材编审委员会。同时，本着将国内公共管理领域有影响的学校和有影响的学者都吸收进来以博采众家之长的原则，我们广邀全国各地公共管理知名学者，使得本套教材的作者突破了一个学校和一个区域的界限。参与本套教材编写工作的有中国人民大学、北京大学、清华大学、复旦大学、中山大学、厦门大学、南开大学、上海交通大学、北京师范大学、华中科技大学、国防科学技术大学、国家行政学院、中国社会科学院等国内知名高校及科研院所的学者，他们都是公共管理教育领域的专家，具有丰富的教学经验，同时又注重公共管理实践，能够较好地将理论和实践结合起来。

自2001年首本教材出版以来，“公共管理硕士（MPA）系列教材”受到了国内公共管理学界的广泛好评，被誉为“与中国MPA共同成长”的一套高质量的MPA教材。国内众多高校将本套教材选为MPA相关课程教材，“十二五”初期，本套教材的累计销量突破百万册，成为广受读者欢迎的MPA教材品牌。

随着公共管理教育和实践的不断发展，公共管理学科的研究和教育也在不断发展与完善，这就要求MPA教材也要不断修订和更新。在国内公共管理学界的热情支持下，我们编写的这套教材取得了一定的成绩。今后，还请广大读者，特别是在教学一线的MPA任课教师继续给我们反馈意见，对这套教材提出批评和建议，以帮助我们不断对相关教材进行修订和完善，实现这套教材“服务中国MPA教育事业，与中国MPA共同成长”的目标。

中国人民大学出版社

第四版前言



自 2005 年《电子政务理论与方法》第一版面世以来，已经过去 12 个年头。12 年来，《电子政务理论与方法》得到了许多具有公共管理硕士（MPA）学位授予权的高校相关专业师生的厚爱，也得到了许多电子政务研究领域专家学者的帮助。12 年来，越来越多的政府官员已经逐渐意识到推行电子政务的重要性，全国各地电子政务建设如火如荼。12 年来，电子政务已经从传统电子政务发展到智慧政府、“互联网+政务”，推动公共管理走向公共治理。

自 2013 年出版《电子政务理论与方法》第三版以来，物联网、云计算、移动互联网和大数据等新一代信息技术逐渐在政府部门得到应用，“互联网+政务”逐渐兴起。四年多来，作者主持或参与了一些政府部门委托的信息化规划和政策研究课题，曾赴浙江、广东、内蒙古、宁夏、新疆、青海、贵州、上海、黑龙江等多个省份进行实地调研，曾为许多政府部门讲授电子政务方面的培训课程。这使得本次的修订工作有充分的理论酝酿和实践依据。

本次修订基本保持《电子政务理论与方法》第三版的体系框架，同时力求反映电子政务领域的新理论、新方法、新技术、新政策、新案例、新趋势以及作者的最新研究成果。本次修订进一步丰富了政府信息学，反映了国内外电子政务最新进展，增加了“整体政府”、“互联网+政务”、大数据等方面的内容。同时，删除了一些比较陈旧的内容，更新了一些数据，补充了一些案例，修订了“电子政务”课程教学大纲。

本次修订得到了中共中央党校省部班、厅局班和县委书记班许多学员的帮助和支持，许多政府部门对我们组织开展的电子政务调研工作给予了大力支持，一些电子政务领域的专家学者、高校电子政务相关专业师生和 MPA 学员对本次修订提出了宝贵建议，在此一并表示感谢。

电子政务是一个不断发展的事物，涉及政府工作的方方面面。作者才疏学浅，纰漏和错误在所难免，恳请广大读者批评指正，以便再版时修改和完善。

金江军

2017年2月24日

第三版前言



实践证明，推行电子政务，对于提高行政效能、提升公共服务水平、加强和创新社会管理、推进行政体制改革、建设服务型政府，都具有十分重要的意义。

2007年9月，国务院学位委员会办公室同意全国公共管理硕士（MPA）专业学位指导委员会将公共管理硕士原核心课程“信息技术及应用”调整为“电子政务”。具有公共管理硕士学位授予权的高校，应成为培养电子政务高层次人才的“摇篮”。本书是在2005年出版的《电子政务高级教程》、2009年出版的《电子政务理论与方法》基础上的再次修订。本书之前的两个版本已被国内多所大学、地方党校和行政学院作为“电子政务”课程的教材。

近年来，物联网、云计算、移动互联网等技术快速发展，“微博”成为政民互动的新方式，中央政府更加注重保障和改善民生，这都将对电子政务产生深刻的影响。2009年以来，本书作者主持或参与了一些电子政务工程项目和软课题，有一些新的研究心得。本次修订力求反映三年多来电子政务领域的新理论、新方法、新技术。

本书首先阐述了电子政务的内涵、意义以及对行政管理的影响，分析了主要发达国家及我国的电子政务发展情况。然后从信息基础设施、重大工程项目、政府门户网站与网站群三大方面论述了电子政务的建设内容，探讨了电子政务顶层设计与战略规划，阐述了电子政务信息共享和业务协同。接着分析了电子政务建设模式与运维方法，从区域、部门、项目、系统、领域等层次提出了电子政务发展水平和绩效评估方法，从组织机构、立法与管理体制、资金投入、人才队伍、标准规范等方面提出了电子政务保障措施。最后论述了如何利用信息化手段提高城市管理水平、建设服务型政府，如何将企业管理理论方法应用到电子政务领域，如何推进“智慧城市”“智慧政府”建设。

本次修订得到了国家信息化专家咨询委员会政策规划与电子政务专业委员会副主任高新民、国家信息化专家咨询委员会委员曲成义、国家行政学院李习彬教授等专家学者的指导，也得到了一些政府信息化主管部门领导的支持，而且一些“电子政务”任课老师和

MPA 学员也对本次修订提出了宝贵的建议，中国人民大学出版社政治与公共管理出版分社的编辑们为本书的出版做了大量工作，在此一并表示衷心感谢。

由于本次修订时间紧，作者学识有限，纰漏和错误在所难免，恳请读者批评指正，以便再版时进一步修改、完善。

金江军

2013 年 1 月于北大燕园

第二版前言



国家信息化领导小组在 2002 年决定，把电子政务建设作为今后一个时期我国信息化工作的重点，政府先行，带动国民经济和社会发展信息化。党的十七大提出“推行电子政务，强化社会管理和公共服务”。开展电子政务，对于加快政府职能转变、提高行政质量和效率、增强政府监管和服务能力，具有十分重要的意义。

目前我国电子政务建设面临人才短缺问题。广大高校，特别是有公共管理硕士(MPA)学位授予权的高校，应该承担起为我国电子政务建设输送高水平人才的责任。2007 年 9 月 22 日，国务院学位委员会办公室同意全国公共管理硕士(MPA)专业学位指导委员会将公共管理硕士原核心课程“信息技术及应用”调整为“电子政务”。

应中国人民大学出版社公共管理出版分社朱海燕女士之约，本书作者对原中国人民大学出版社 MPA 系列教材之一《电子政务高级教程》进行修订，并更名为《电子政务理论与方法》，以作为全国高校 MPA 核心课程“电子政务”的教材或参考书。

本次修订吸纳了来自北京大学、清华大学、浙江大学、南京大学、复旦大学、上海交通大学、中国人民大学、武汉大学、中山大学、厦门大学、吉林大学等高校的一些师生对《电子政务高级教程》提出的改进意见。考虑到许多 MPA 学员是政府部门的在职人员，为了更好地指导各级政府的电子政务实践，本次修订进一步增强了内容的实用性。具体修订如下：

(1) 将原第 1 章关于政府首席信息官(CIO)的内容调整到第 8 章的第 3 节和第 10 章的第 4 节，后面章节的顺序随之调整。“电子政务的基本模式”一节在文字上进行了修改，增加了第 5 节阐述电子政务的学科建设问题。

(2) “电子政务与政府创新”由第 3 章调整为第 2 章，删除了关于电子政府采购以及一个典型敏捷政府系统内容，增加了政府信息公开目录、敏捷型政府概述和城市应急系统建设方法，各节在文字上做了一定的修改。

(3) “信息时代的政府管理”由第 4 章调整为第 3 章，信息时代的经济管理、信息时

代的公共安全管理、信息时代的社会保障管理增加了一些最新内容,对信息时代的城市环境管理进行了重写。

(4)“信息时代的公共服务”由第5章调整为第4章,增加了电子政务服务架构,阐述了用信息化手段沟通民意的方法。

(5)“协同政务与政务智能”由第6章调整为第5章,增加了政务信息资源整合方法,删除了协同政务的技术基础、政务智能的技术基础等内容。

(6)原“第7章 电子政务安全体系”调整为“第6章 电子政务信息安全体系”,精简了信息安全技术、信息安全基础设施两节的文字,增加了“政府信息安全风险评估”一节。

(7)原“第8章 电子政务标准体系”调整为“第7章 电子政务标准规范体系”,在“电子政务标准化现状”一节增加了一些最新进展情况,删除了技术标准和工程标准两小节。

(8)将原“第10章 电子政务规划与建设”调整为“第9章 电子政务规划与设计”,删除了“电子政务规划与实施方案”“各级电子政务规划实例”两节,第4节“电子政务建设模式”挪到“第11章 电子政务建设与评估”,增加了电子政务规划问题及建议、电子政务规划编制方法、电子政务顶层设计方法等内容。

(9)将原“第11章 电子政务组织管理”调整为“第10章 电子政务组织与管理”,修改了电子政务是“一把手”工程、电子政务的组织机构、电子政务的管理制度三节,删除了非政府组织在电子政务建设中的作用一节,增加了政府信息中心的转型问题。

(10)将原“第12章 电子政务项目实施”调整为“第11章 电子政务建设与评估”,将电子政务项目管理、电子政务项目监理挪到了“第10章 电子政务组织与管理”,文字上进行了修改,增加了电子政务建设 BOT 模式和 BOO 模式以及“电子政务产品采购方法”“电子政务评估方法”两节。

(11)“政府信息资源开发利用”由第13章调整为第12章,第4节合并到第1节,政府数据基础设施部分单独成节,增加了“政府信息采集与更新体系”“政府信息资源目录与交换体系”两节。

(12)将原“第14章 电子政务技术及其应用”调整为“第13章 信息技术及其在电子政务中的应用”,删除了虚拟存储技术及其在电子政务中的应用,增加了云计算、RFID 技术、SOA 技术及其在电子政务中的应用。

(13)“中国电子政务现状与对策”由第15章调整为第14章,删除了地方政府电子政务模式一节内容,增加了中国电子政务存在的问题、中国电子政务对策分析、中国电子政务发展趋势三节内容,修改了中国电子政务现状分析相关内容。

(14)增加了“第15章 国外电子政务经验与启示”,介绍了美国、英国、澳大利亚、日本、新加坡的电子政务建设经验与启示。

(15)“第16章 电子政务典型案例分析”删除了北京市企业信用信息系统、贵州省国土资源厅电子政务、杭州市政府门户网站、乐山市财政核算中心网4个案例,增加了杭州市企业基础信息交换、广州市白云区出租屋管理信息化、商务部门门户网站3个案例。

此外,对于第一版中的一些概念、用语、句子和段落进行了修改,删除和增加了一些

图表，补充了一些电子政务相关领域的最新进展。

本次修订得到工业和信息化部、人力资源和社会保障部、国家发改委、中共中央党校、国家行政学院、国务院发展研究中心、国务院参事室、中国社会科学院、中国科学院、国际欧亚科学院、中国行政管理学会等单位的一些领导、专家的帮助和支持，在此表示感谢。

由于修订时间紧，作者学识有限，纰漏在所难免，恳请读者们批评指正。

作者

2008年9月10日于北大燕园

第一版前言



电子政务建设是国民经济和社会信息化的重要内容。中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长吴邦国同志指出，推进信息化是提高政府监管能力、工作效率和公共服务水平的迫切要求。加强电子政务建设有利于促进政府职能转变，有利于增强管理手段的科学性和有效性，有利于提高办事效率，有利于加强勤政廉政建设。

目前，电子政务已经成为我国信息化的主导领域，各个地方、各级政府部门都在开展声势浩大的电子政务建设。随着电子政务的深入发展，同时具备电子政务理论、技术、管理与工程知识和技能和政府 CIO 等电子政务复合型人才的培养日益显得迫切，本书为此提供了政府 CIO 等电子政务高级人才应该掌握的知识体系。

本书首先分析了政府 CIO 的由来、职责、地位、素质要求和培养方式，论述了电子政务的发展阶段、重要意义、基本模式和理论模型，从西方政府再造运动和新公共管理理论引出了电子政务与政府体制改革、政府管理创新的关系，并着重阐述了政府资源规划和政务流程再造，提出建立以政务公开为主要内容的阳光型政府和以政府危机管理为主要内容的敏捷政府。

然后，本书从宏观经济、财政、税务、工商等四个经济管理领域，人口计划生育、社会治安、社会保障等三个社会管理领域，规划、土地、环境等三个城市管理领域深入阐述了信息时代政府管理问题，从执政为民引出了电子政务在建设服务型政府方面的作用，指出了客户关系管理思想在电子政务中的应用，从协同商务和商务智能引出了协同政务与政务智能这两种电子政务高级形式，并分析了它们的技术基础。

接着，本书从安全技术、安全管理和安全基础设施等三个方面论述了电子政务安全体系；分析了电子政务标准问题并提出了一些对策，并从技术、业务、工程等三个方面建立了电子政务标准体系；指出了电子政务面临人才短缺问题，设计了电子政务人才培养体系；阐述了政府信息化战略以及电子政务规划与实施方案编写方法，并给出了具体实例，讨论了三种电子政务建设模式；论述了电子政务组织机构和管理制度，指出了非政府组织

在电子政务建设中的重要作用；分析了电子政务项目实施的若干问题，包括项目咨询、项目管理、项目监理、项目审计等。

最后，本书阐述了政府信息资源开发利用的意义和方法，以及如何建设政府数据基础设施，如何开展政府信息资源管理；介绍了空间信息技术、虚拟存储技术、Web 服务技术、网格技术及其在电子政务中的应用，分析电子政务现状并提出了对策，提出了欠发达地区开展电子政务建设的方法，还对若干电子政务典型案例进行了分析。

本书吸收了许多专家学者的观点，并得到不少电子政务专家的热心帮助和指导，特别是国家信息化专家咨询委员会、中国信息协会电子政务专业委员会、中国信息化推进联盟等社会团体的知名专家。北京市政府信息中心主任王元京、北京大学数字中国研究院的承继成教授、国务院信息化工作办公室的董宝青处长、北京大学电子政务研究院的商维庆主任等对本书进行了审阅并提出了修改建议；北京大学的屈红刚、吴焕萍、丛威青、吴自兴、吕广宪、王占刚、戴婉薇等研究生参与了本书部分资料的收集、整理工作；清华大学的袁茜对本书进行了细致的校对，在此一并对他们表示衷心感谢。对于书中的不足之处，恳请广大读者批评指正。欢迎广大读者对本书提出宝贵意见，以便再版时进行修正。

金江军

北京大学静思斋

2005年1月

目 录



第 1 章 绪论	1
1.1 电子政务及其相关概念	1
1.2 电子政务的发展背景	5
1.3 电子政务的意义与影响	8
1.4 发展政府信息学	14
本章小结	17
关键术语	18
复习思考题	18
第 2 章 国外电子政务进展与启示	19
2.1 美国	19
2.2 加拿大	22
2.3 欧盟	25
2.4 澳大利亚	31
2.5 亚洲国家	32
本章小结	37
关键术语	37
复习思考题	37
第 3 章 中国电子政务发展现状与对策	38
3.1 中国电子政务发展历程	38
3.2 中国电子政务发展现状	40
3.3 中国电子政务发展经验	43
3.4 中国电子政务发展问题	44

3.5 中国电子政务发展趋势	45
3.6 中国电子政务发展对策	45
本章小结	47
关键术语	47
复习思考题	48
第4章 电子政务信息基础设施	49
4.1 电子政务网络基础设施	49
4.2 电子政务数据基础设施	51
4.3 电子政务信息安全基础设施	58
4.4 云计算与政府云	68
本章小结	74
关键术语	75
复习思考题	75
第5章 电子政务重大工程项目	76
5.1 经济调节类	76
5.2 市场监管类	83
5.3 社会管理类	87
5.4 公共服务类	90
本章小结	95
关键术语	95
复习思考题	96
第6章 政府门户网站与网站群	97
6.1 政府门户网站概述	97
6.2 国内政府门户网站建设情况	99
6.3 国外政府网站最佳实践	103
6.4 典型案例: 商务部网站	106
6.5 政府网站群	107
本章小结	112
关键术语	112
复习思考题	112
第7章 电子政务顶层设计与战略规划	113
7.1 国外电子政务顶层设计概览	113
7.2 中国电子政务总体框架	123
7.3 地方电子政务总体框架设计方法	128