



普通高等教育“十一五”国家级规划教材  
国家级精品课程教材

21世纪公共管理系列教材

# 电子政府与电子政务

张锐昕◎主编

 中国人民大学出版社

普通高等教育“十一五”国家级规划教材  
国家级精品课程教材  
21世纪公共管理系列教材

# 电子政府与电子政务

张锐昕 主编

中国人民大学出版社

·北京·

**图书在版编目 (CIP) 数据**

电子政府与电子政务/张锐昕主编. —北京: 中国人民大学出版社, 2010  
(21 世纪公共管理系列教材)

普通高等教育“十一五”国家级规划教材

ISBN 978-7-300-13228-0

I. ①电… II. ①张… III. ①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 (2010) 第 257034 号

普通高等教育“十一五”国家级规划教材

国家级精品课程教材

21 世纪公共管理系列教材

**电子政府与电子政务**

张锐昕 主编

Dianzi Zhengfu yu Dianzi Zhengwu

---

<b>出版发行</b>	中国人民大学出版社		
<b>社 址</b>	北京中关村大街 31 号	<b>邮政编码</b>	100080
<b>电 话</b>	010-62511242 (总编室)		010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
<b>网 址</b>	<a href="http://www.crup.com.cn">http://www.crup.com.cn</a> <a href="http://www.ttrnet.com">http://www.ttrnet.com</a> (人大教研网)		
<b>经 销</b>	新华书店		
<b>印 刷</b>	北京雅艺彩印有限公司		
<b>规 格</b>	170 mm×228 mm 16 开本	<b>版 次</b>	2011 年 1 月第 1 版
<b>印 张</b>	27	<b>印 次</b>	2011 年 1 月第 1 次印刷
<b>字 数</b>	472 000	<b>定 价</b>	39.00 元

---

**版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换**

## 21 世纪公共管理系列教材专家指导小组成员

(以姓氏笔画为序)

王 名：(清华大学教授)

王浦劬：(教育部高等学校政治学学科教学指导委员会副主任委员，北京大学教授)

王乐夫：(中山大学教授)

王惠岩：(吉林大学教授)

邓大松：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，武汉大学教授)

毛寿龙：(中国人民大学教授)

曲福田：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，南京农业大学教授)

朱立言：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会委员、秘书长，中国人民大学教授)

张永桃：(教育部高等学校政治学学科教学指导委员会主任委员，南京大学教授)

张成福：(中国人民大学教授)

陈庆云：(北京大学教授)

陈振明：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，厦门大学教授)

郑功成：(中国人民大学教授)

周志忍：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，北京大学教授)

竺乾威：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，复旦大学教授)

娄成武：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会主任委员，东北大学教授)

夏书章：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会顾问，中山大学教授)

高培勇：(中国社会科学院财政与贸易经济研究所研究员，中国社会科学院研究生院教授)

董克用：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，中国人民大学教授)

薛 澜：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会副主任委员，清华大学教授)



## 出版说明

现代意义上的公共行政与公共管理的研究和教育开始于20世纪初的西方。时至今日，随着公共管理职业化的发展，公共行政和公共管理的研究和教育事业在西方发达国家方兴未艾。从20世纪80年代开始，适应公共管理改革与发展和培养公共管理人才的需要，我国的公共行政与公共管理研究和教育，在经历了发展的挫折之后，开始了恢复和重建的工作。经过20多年的发展，特别是公共管理一级学科的设置和我国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育的启动，以及高校公共管理本科专业的大量开设，公共管理已成为当代中国社会科学和管理科学领域教学与研究的一个充满生机活力和具有远大发展前景的学科。

为了适应新形势发展的需要，更好地研究、指导、管理高等学校公共管理的教学科研工作，2001年4月，教育部公共管理类学科教学指导委员会成立，并于2001年12月在广州召开了第一届全委会。参会委员就学科发展方向、课程设置问题进行了充分的讨论，很多委员认为应根据新形势下学科发展的需要，对目前公共管理类的课程设置进行调整，按计划年内拿出调整方案。目前，公共管理本科教育发展很快，编写反映本学科最新研究成果、与时俱进的、具有创新性的、高质量的本科教材迫在眉睫。

在教育部公共管理类学科教学指导委员会的指导、支持下，在对很多院校的公共管理类本科专业课程设置进行调研和对一些院校的课程设置情况、设置方向

进行座谈的基础上,结合现有的教育部关于公共管理类本科四个方向(行政管理、公共事业管理、劳动与社会保障、土地资源管理)的课程设置情况,中国人民大学出版社组织全国著名专家,计划从2003年上半年开始,在2年内,陆续出版21世纪公共管理系列本科教材和教育部“十五”规划教材。

本套教材涉及公共基础课、专业基础课和选修课三部分的20多门课程。本套教材立足本科教学的需要,从本科教育的特点出发,从公共管理和公共行政教育的特点出发,在教材编写和内容安排上,强调基础知识、基本理论、基本技能;同时,也尽可能地体现创新性、前沿性的特点。

参加本套教材编写的有中国人民大学、北京大学、清华大学、复旦大学、中山大学、厦门大学、武汉大学、吉林大学、东北大学、西北大学等国内十几所著名大学的具有丰富教学和科研经验的教授专家,我们期望通过这种强强联合、优势互补、资源共享的方式,出版高质量的、权威性的精品教材。此外,为了保证教材的质量,更好地反映公共管理本科教学的特点,中国人民大学出版社邀请有关专家成立了21世纪公共管理系列教材专家指导小组。

公共管理的实践是不断变化和发展的,变革与发展是当代世界范围内公共管理的主题。随着公共管理实践的不断发展,公共管理学科研究的范围、主题和内容也在不断地发展和变化。这就要求公共管理教育以及相关的教材在方方面面都应该不断地更新。我们还会根据变化了的环境和要求,对教材的编写工作以及教材本身作适当调整。望广大读者不断反馈信息,对这套教材提出批评、建议,以便于我们不断修订、完善。

中国人民大学出版社

2003年5月



## 前 言

电子政府（electronic government）构建是信息技术带来的新的政府管理实践。它的提出，源于1993年9月美国倡导实施的“信息高速公路计划”。当时的美国副总统戈尔发起了一场名为“国家绩效考察”的运动，用以检视美国政府在管理和服务方面所存在的弊端，在这场运动中，构建电子政府被作为一个重要的改革方向提了出来。此后，其他国家纷纷跟进，各自提出了适合本国国情的信息高速公路计划和构建电子政府规划，使电子政府成为各国政府争相采用的一种新的管理模式，现在已经成为政府结构的一个新的组成部分，并向着囊括现实政府和虚拟政府的大的“电子政府”方向发展。这样的大的“电子政府”实现之日，就是各级政府被信息技术应用全面改变之时，那时，冠以“e”的政府将只被简单地视为“超越电子的”、“有效的”或“高效率的”政府的象征，而“电子政府”将有可能被重新称为“政府”。

电子政务（electronic administration）是信息技术在政务部门应用的结果，即信息技术与政务活动有机结合的产物，其内涵是指各级政务部门以信息网络为平台，综合运用信息技术，在对传统政务进行持续不断的革新和改善的基础上，实现组织结构和 workflows 的重组优化，将其管理和 service 职能进行集成，超越时间、空间的界限，打破部门分隔的制约，全方位地向社会提供优质、规范、透明、符合国际标准的管理和 service，实现公务、政务、商务、事务的电子

化、网络化、一体化管理和运行。其中的政务部门包括政府、执政党、国家权力机关、司法机关、政协等，所以，只有政府的电子政务才是 e-government affairs。

电子政府和电子政务是两个不同的概念，本教程以此为名，就是要明确地表达编者的观点——应该对电子政府和电子政务作严格的区分，反对目前学术界和实践界一些人对两者不加区别地使用的做法。

本教材为普通高等教育“十一五”国家级规划教材，由吉林大学行政学院电子政务系博士生导师张锐昕教授主编，由具有丰富科研和教学经验的教授参与各章的写作，组成了强大的写作阵容。按写作章节顺序排列，参与的作者来自国内 12 所高校和科研单位，分别是苏州大学、吉林大学、清华大学、北京大学、山东大学、大连民族学院、大连理工大学、南开大学、东北大学、深圳大学、中国人事科学研究院和华东理工大学。

本教材分为上下篇两个部分。上篇是电子政府的理论框架，分为五章：“第 1 章 电子政府提出的背景及动因”、“第 2 章 电子政府的概念体系”、“第 3 章 电子政府的理论基础”、“第 4 章 电子政府的技术基础”、“第 5 章 电子政府的政府基础”。下篇是电子政务的实践发展，共有七章：“第 6 章 电子政务的结构模型”、“第 7 章 电子政务中的电子商务”、“第 8 章 电子政务信息安全体系”、“第 9 章 电子政务法律法规和政策”、“第 10 章 全球电子政务发展模式和经验”、“第 11 章 我国电子政务建设目标和策略”、“第 12 章 电子政务建设典型案例”。其超越张锐昕教授主编的《电子政府概论》之处，在于对电子政府理论框架的修改、补充以及对国外最新研究成果的大量引介。其中，清华大学孟庆国教授的“电子政府的理论基础”、吉林大学杨国栋和张锐昕教授的“电子政府的政府基础”、东北大学陈德权教授的“电子政务法律法规和政策”这三章内容都是专为本教材创作，其系统性和创新性与同类教材相比较强。此外，“电子政府的概念体系”一章尽可能地分析与评价了国内外的不同学术观点和认识成果，相信会对读者深刻认知电子政府及其相关概念有所裨益。

本教材的编写还得益于以下人士的工作：

首先，国内外学者有关电子政府构建和电子政务建设的研究成果为本教材编写提供了参考。虽然编者对他们的观点并未一致认同，甚至对其中的有些观点持反对意见，但我们对所有在电子政府发展中作出重要贡献的人们充满敬意，他们的名字被写在了每章的注释和参考文献中，

其次，《电子政府概论》所有作者的前期努力为本教材的编写提供了基础。其中几位教授由于工作繁忙虽然未能参与本次写作，但依然给予了热忱的支持和



无私的帮助，使我们深受感动。

由于时间仓促，加之编者水平有限，教材中的不足与疏漏之处一定存在，恳请读者们不吝赐教，以便我们在再版时做进一步的修正。

**编者**

2010年8月



# 目 录

---

## 上篇 电子政府的理论框架

<b>第 1 章 电子政府提出的背景及动因</b> .....	3
1.1 电子政府提出的背景 .....	4
1.2 电子政府提出的动因 .....	9
本章小结 .....	13
关键术语 .....	13
复习思考题 .....	13
参考文献 .....	13
<b>第 2 章 电子政府的概念体系</b> .....	14
2.1 办公自动化.....	15
2.2 政府上网.....	18
2.3 电子政府.....	23
2.4 电子政务.....	34
本章小结 .....	42

关键术语 .....	43
复习思考题 .....	43
参考文献 .....	44
<b>第3章 电子政府的理论基础 .....</b>	<b>46</b>
3.1 新公共管理 .....	47
3.2 新公共服务 .....	51
3.3 协同政府 .....	57
3.4 管理信息系统 .....	65
本章小结 .....	70
关键术语 .....	71
复习思考题 .....	71
参考文献 .....	71
<b>第4章 电子政府的技术基础 .....</b>	<b>73</b>
4.1 计算机技术 .....	73
4.2 计算机网络技术 .....	78
4.3 政务信息管理技术 .....	85
4.4 电子政务应用技术 .....	91
4.5 电子政务服务技术 .....	102
4.6 电子政务集成技术 .....	108
4.7 电子政务智能管理技术 .....	112
4.8 电子政务安全技术 .....	118
本章小结 .....	133
关键术语 .....	133
复习思考题 .....	133
参考文献 .....	134
<b>第5章 电子政府的政府基础 .....</b>	<b>135</b>
5.1 政府基础的基本模式 .....	136
5.2 政府基础的起始条件 .....	148
5.3 政府基础的建构途径 .....	156
本章小结 .....	163

关键术语	164
复习思考题	164
参考文献	165

## 下篇 电子政务的实践发展

<b>第 6 章 电子政务的结构模型</b>	169
6.1 电子政务的功能	170
6.2 电子政务的体系结构	175
6.3 电子政务的业务模型	180
6.4 电子政务的工作形式	188
本章小结	194
关键术语	195
复习思考题	195
参考文献	195
<b>第 7 章 电子政务中的电子商务</b>	197
7.1 电子商务的内涵、特征和分类	198
7.2 电子政务中的政府采购	205
7.3 政府对电子商务的管理服务	219
本章小结	224
关键术语	225
复习思考题	225
参考文献	225
<b>第 8 章 电子政务信息安全体系</b>	227
8.1 电子政务信息安全的需求	228
8.2 电子政务信息安全的策略	233
8.3 电子政务技术安全体系设计	240
8.4 电子政务信息安全整体解决方案	255
本章小结	261
关键术语	261
复习思考题	262

参考文献	262
<b>第 9 章 电子政务法律法规和政策</b>	263
9.1 电子政务法规政策概述	264
9.2 国外电子政务法规政策建设状况与经验	274
9.3 中国电子政务法规政策建设与完善	294
本章小结	305
关键术语	306
复习思考题	306
参考文献	306
<b>第 10 章 全球电子政务发展模式和经验</b>	308
10.1 全球电子政务发展概况	309
10.2 全球电子政务发展分类	314
10.3 全球电子政务发展的模式和特点	338
10.4 全球电子政务发展的趋势和经验	341
本章小结	348
关键术语	348
复习思考题	349
参考文献	349
<b>第 11 章 我国电子政务建设目标和策略</b>	350
11.1 我国电子政务建设目标和任务	351
11.2 我国电子政务发展规划与实施	358
11.3 我国电子政务典型工程	368
本章小结	382
关键术语	382
复习思考题	382
参考文献	383
<b>第 12 章 电子政务建设典型案例</b>	385
12.1 上海市卢湾区城市网格化管理	386
12.2 吉林省政务大厅相对集中行政审批模式	395

本章小结.....	404
复习思考题.....	404
参考文献.....	406
后记.....	408

上 篇

# 电子政府的理论框架







# 第 1 章

## 电子政府提出的背景及动因

### 本章重点问题

- 电子政府提出的背景
- 电子政府提出的动因
- 信息技术的构成

要灵敏反应和有效治理伴随全球化与信息化而至的复杂治理生态，就必须对传统公共行政理念与模式进行修正、扬弃和重塑，实现公共管理理念、运行原理和实现机制的相适转变。当然，这种修正、扬弃和重塑难以一蹴而就，它既涉及不同理论和理念的撞击与博弈，又涉及极其复杂的制度变迁。从学理分析的视角看，无论是政府理念的撞击和博弈，还是政府治理模式的再造；无论是复杂的制度变迁，还是简单的制度创新，都将是一个极其漫长的过程。而对政府管理这一特殊领域来说，这种相适转变（或者说变革路径）集中表现为政府管理的信息化，即在管理中强调利用信息资源、信息化方法和信息技术手段，形成高度有序化的政府管理信息系统，向社会高效率地输出信息服务，保障整个社会生活的有序化和最优化。本章阐释电子政府提出的背景，进而厘清电子政府建设的内在动