



普通高等教育精品规划教材

高等学校公共事业管理专业创新规划教材

电子政务概论

AN INTRODUCTION OF ELECTRONIC GOVERNMENT

主编 徐双敏



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

高等学校公共事业管理专业创新规划教材

电子政务概论

AN INTRODUCTION OF ELECTRONIC GOVERNMENT

主 编 徐双敏

副 主 编 田 进



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

电子政务概论/徐双敏主编. —武汉: 武汉大学出版社, 2009. 8
普通高等教育精品规划教材
高等学校公共事业管理专业创新规划教材
ISBN 978-7-307-07125-4

I. 电… II. 徐… 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(2009)第 113919 号

责任编辑:舒 刚 责任校对:王 建 版式设计:马 佳

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 湖北恒泰印务有限公司

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 19 字数: 326 千字 插页: 2

版次: 2009 年 8 月第 1 版 2009 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-07125-4/D · 918 定价: 28.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。



高等学校公共事业管理专业创新规划教材编审委员会

委员 (按姓氏笔画排序)

- 车丽萍 上海理工大学管理学院教授
- 刘圣中 南昌大学公共管理学系教授
- 刘汉一 江西农业大学人文与公共管理学院教授、院长
- 刘小干 井冈山大学政法学院教授、院长
- 陈谨祥 江西师范大学法政学院教授
- 朱春奎 复旦大学国际关系与公共事务学院教授
- 李晓红 华东交通大学人文学院教授、副院长
- 李秀忠 山东师范大学政法学院教授、院长
- 李 敏 湛江师范学院公共管理系教授
- 李程伟 中国政法大学政治与公共管理学院教授、副院长
- 林修果 福建师范大学公共管理学院教授、副院长
- 张 光 南开大学周恩来政府管理学院教授
- 肖华锋 南昌航空大学文法学院教授、院长
- 聂平平 江西师范大学法政学院教授
- 唐兴霖 上海交通大学国际与公共事务学院教授
- 徐双敏 中南财经政法大学公共管理学院教授
- 黄德林 中国地质大学政法学院教授、副院长
- 黄建伟 江西农业大学人文与公共管理学院副教授
- 梁 莹 南京大学公共管理学院副教授
- 章海鸥 浙江工业大学教授
- 傅广宛 华中师范大学管理学院教授
- 舒 放 中国人民大学公共管理学院教授
- 谢 媛 上海理工大学管理学院副教授
- 熊时升 江西师范大学法政学院教授、副院长
- 廖晓明 南昌大学公共管理学系教授

前言

世界范围内的电子政务是信息化和全球化的产物，在其发展的过程中又得到了来自新公共管理运动的极大推力。今天电子政务已经成为各国政府的一种基本工作形式，它对政府改革所带来的深刻影响还在继续显现。我国的电子政务兴起之初，就受到党和政府的高度重视，被列入国家信息化建设的重点任务。实践表明，电子政务的建设不仅极大地提高了政府的工作效率，改进了公共服务，促进了政务公开，而且有力地促进了政府职能转变和机构改革。电子政务在世界各国以及在我国国内各级政府、政府各部门的迅猛发展，使得国内越来越多学校的行政管理专业开设了《电子政务》课程。也正是在这样的学科建设背景下，我们在为本科生、硕士生开设《电子政务》课程的基础上，编写了这本《电子政务概论》，这既是对我们教学体会的展示，也是为求教于各位同行专家，当然，还是为满足我们本科教学所需。

在编写这本教材中，我们力求反映国内外最新的学术研究成果，力求结合本国的改革实际，力求基本概念的准确、一致。在内容编排上，力求科学合理。我们看到当前已有的电子政务教材多数“文理分途”，即或者偏“电子”，或者偏“政务”，这当然也是电子政务本身的特点造成的。电子政务横跨了信息、电子、计算机、网络、管理、行政、法律等多个学科的内容，编著者基于自己的学科特长自然容易有所侧重。而我们在编写本教材时目的是比较明确的，这就是：为学习行政管理专业的学生提供一本既能够了解电子政务基本原理，又能够客观、全面地了解我国电子政务发展全貌的本科教材。

我们认为，电子政务的主要研究内容可以按照其实际应用的结构分为硬件设施、应用模式、法律和标准，以及中国的电子政务几个大的部分。基于这样的认识，我们把全书分为九章。其中第一章是概述，研究电子政务的基本概念，并从整体上概述基本应用模式及发展电子政务的总体框架；第二章研究电

电子政务兴起的背景, 及各国电子政务发展的经验; 第三章及第四章是研究电子政务的基础设施以及信息安全保障; 第五章及第六章研究电子政务的内网和外网; 第七章研究电子政务的相关法律法规; 第八章研究电子政务的标准体系; 第九章专门研究中国的电子政务发展。这样九章内容环环紧扣, 形成一个整体, 既避免因过于侧重信息技术, 使文科学生学习困难, 也避免出现因过于侧重行政改革的论述, 学生学完了仍然不了解电子政务技术功能的情况。同时, 为方便师生使用本教材, 我们还制作了全套的教学辅助资料。这些资料包括: 在每章后面都附有“本章小结”、“关键术语”、“思考题”、“案例”, 在教材最后还有两个附录: “参考网站”、“参考文献”。

我们把本教材的使用对象主要定位为高等院校行政管理专业及相关专业的本科学生, 当然对实际从事行政管理的工作者, 以及相关的理论工作者也会有参考和使用价值。

本教材由徐双敏教授担任主编, 负责提出并拟定编写大纲, 组织协调全部编写工作, 最后统稿、改写、定稿。田进任副主编, 参与编写大纲的拟定, 协助编写组织工作。具体参加教材各章编写的是: 第一章(徐双敏)、第二章(杜治洲)、第三章(田进、黄东阳)、第四章(唐国华)、第五章(郑娟)、第六章(徐可)、第七章(谭安富)、第八章、第九章(田进), 罗重谱承担了案例的整理工作。

本教材在编写过程中, 参阅了大量有关著作和文献, 使用了大量的案例, 恕不在此逐一列举, 仅对各位作者一并致以真诚的谢意。同时, 我们对出版本书的武汉大学出版社, 特别是舒刚主任表示由衷的感谢。

《电子政务概论》编委会

2009年7月

目 录

第1章 电子政务概述	1
1.1 电子政务的基本概念	1
1.1.1 电子政务的含义	1
1.1.2 与电子政务相关的其他概念	6
1.1.3 电子政务的主要功能及发展意义	9
1.2 电子政务的基本应用模式	12
1.2.1 电子政务应用模式概况	12
1.2.2 政府对政府的应用模式	13
1.2.3 政府对企业的应用模式	16
1.2.4 政府对公民的应用模式	17
1.3 电子政务的总体框架	18
1.3.1 电子政务总体框架的构成	18
1.3.2 服务与应用系统	19
1.3.3 信息资源	20
1.3.4 基础设施	21
1.3.5 法律法规与标准化体系	22
1.3.6 管理体制	23
1.4 电子政务概论的学习意义和方法	23
1.4.1 电子政务概论的学习意义	23
1.4.2 电子政务概论的主要学习方法	24
本章小结	25
关键术语	26

练习与思考题	26
案例	26
第2章 电子政务在世界范围的发展	29
2.1 电子政务兴起的背景	29
2.1.1 全球化的发展	29
2.1.2 信息技术的发展	31
2.1.3 电子商务的发展	32
2.1.4 新公共管理运动的兴起	32
2.2 部分国家电子政务发展的特色与经验	33
2.2.1 法制先行的美国	34
2.2.2 “以公众为中心”的英国	37
2.2.3 为公民提供“不间断服务”的新加坡	40
2.2.4 不断实施“新改革战略”的日本	43
2.2.5 以三个“面向”为发展思路的澳大利亚	45
2.3 电子政务的发展规律和趋势	47
2.3.1 电子政务发展的一般规律	47
2.3.2 电子政务发展的新理论	49
2.3.3 电子政务发展的技术趋势	50
2.3.4 电子政务发展的人才趋势	52
本章小结	53
关键术语	53
练习与思考题	53
案例	54
第3章 电子政务的基础设施	56
3.1 基础设施概述	56
3.1.1 电子政务基础设施的含义	57
3.1.2 电子政务基础设施的特点	60
3.1.3 完善电子政务基础设施的意义	61
3.2 政务内网及政务外网	63

3.2.1	电子政务基础网络的结构模型	63
3.2.2	电子政务内网和外网的技术构造	65
3.2.3	电子政务内外网的隔离	68
3.3	政务信息资源目录	70
3.3.1	政务信息资源的概念和特性	71
3.3.2	政务信息资源的元数据	73
3.3.3	电子政务信息资源目录体系	74
3.4	政务信息交换体系	76
3.4.1	电子政务信息交换原理	77
3.4.2	基于异构数据库的信息交换技术	79
3.4.3	架构面向服务的电子政务信息交换平台	82
	本章小结	85
	关键术语	85
	练习与思考题	85
	案例	86
第4章	电子政务信息安全保障	89
4.1	信息安全及安全保障概述	89
4.1.1	信息安全的内涵	89
4.1.2	信息安全保障措施	94
4.1.3	信息安全保障体系架构	96
4.2	信息安全技术保障体系	96
4.2.1	电子政务安全风险分析	97
4.2.2	物理层面保障	99
4.2.3	网络层面保障	100
4.2.4	系统及应用层面保障	104
4.3	信息安全运行管理体系	108
4.3.1	人员管理	108
4.3.2	技术管理	109
4.3.3	制度管理	112
4.4	信息安全保障社会服务体系	113

4.4.1	外包管理服务	113
4.4.2	教育培训服务	114
4.4.3	测评认证服务	115
4.5	信息安全基础设施支撑体系	117
4.5.1	PKI 认证平台保障	118
4.5.2	法律法规保障	121
4.5.3	安全标准保障	122
	本章小结	123
	关键术语	123
	练习与思考题	123
	案例	124
第5章	政府内部应用系统	126
5.1	政府内部应用系统概述	126
5.1.1	政府内部应用系统及其地位	126
5.1.2	政府内部应用系统功能特性	128
5.1.3	政府内部应用系统基本构成	130
5.2	内部办公系统	131
5.2.1	公文处理系统	131
5.2.2	信息资源管理系统	134
5.2.3	决策支持系统	136
5.3	政务协同系统	140
5.3.1	政务协同系统的内涵	140
5.3.2	政务流程再造	141
5.3.3	workflow 管理系统	145
5.4	电子监察系统	149
5.4.1	行政审批电子监察系统	149
5.4.2	政府采购电子监察系统	152
5.4.3	信访办理电子监察系统	153
	本章小结	154
	关键术语	155

练习与思考题	155
案例	155
第6章 政府公共服务系统	158
6.1 公共服务系统概述	158
6.1.1 公共服务系统及其地位	158
6.1.2 公共服务系统的功能及内容	160
6.1.3 政府门户网站的建设和发展	163
6.2 政务公开系统	167
6.2.1 政务公开系统的基本功能	167
6.2.2 政府信息采编	168
6.2.3 政府信息审核	169
6.2.4 政府信息发布与管理	170
6.3 信息交换系统	170
6.3.1 信息交换系统的基本功能	171
6.3.2 网上审批	172
6.3.3 网上办税	175
6.3.4 网上政务咨询	177
6.4 电子治理系统	179
6.4.1 电子治理系统的基本功能	179
6.4.2 限时办结	182
6.4.3 电子监察	185
本章小结	186
关键术语	186
练习与思考题	186
案例	187
第7章 电子政务的法律法规体系	189
7.1 电子政务的法律法规体系概述	189
7.1.1 电子政务法律法规体系的构成	189
7.1.2 电子政务法律法规体系的特征	191

7.1.3	电子政务法律法规体系建设意义	193
7.2	电子政务的基本法律法规	196
7.2.1	规范电子政务行为及电子政务标准化的法律法规	196
7.2.2	规范政府信息公开、信息共享和信息安全的法律法规	200
7.2.3	规范信息知识产权的法律法规	203
7.2.4	规范电子商务的法律法规	204
7.3	我国电子政务法律法规体系及其完善	206
7.3.1	我国电子政务法律法规体系建设的沿革	206
7.3.2	我国电子政务法律法规体系建设的现状	209
7.3.3	我国电子政务法律法规体系的完善	212
	本章小结	216
	关键术语	216
	练习与思考题	216
	案例	217
第8章	电子政务的标准体系	219
8.1	电子政务标准体系概述	219
8.1.1	标准化与电子政务标准化	219
8.1.2	电子政务标准体系的结构	221
8.1.3	电子政务标准体系的意义	223
8.2	电子政务应用标准	224
8.2.1	数据元标准	224
8.2.2	编码标准	227
8.2.3	电子公文标准	229
8.2.4	业务建模标准	232
8.3	电子政务的应用支撑标准	236
8.3.1	信息交换标准	236
8.3.2	置标语言标准	238
8.3.3	数据处理标准	239
8.3.4	支撑服务标准	241
8.4	网络基础设施标准	242

8.4.1	网络建设规范	242
8.4.2	网络维护管理标准	245
8.4.3	信息安全标准	249
8.5	电子政务管理标准	251
8.5.1	软件工程管理	251
8.5.2	监理与验收管理	253
8.5.3	系统测试与评估管理	255
8.5.4	电子政务项目审计管理	256
	本章小结	257
	关键术语	257
	练习与思考题	257
	案例	258
第9章	电子政务在我国的发展	260
9.1	我国发展电子政务的基本条件	260
9.1.1	经济社会的转型	260
9.1.2	政府职能的转变	262
9.1.3	现代化建设的成就	264
9.2	我国电子政务建设的历程	265
9.2.1	电子政务建设的筹备阶段	265
9.2.2	电子政务建设的启动阶段	266
9.2.3	电子政务的全面建设阶段	268
9.3	我国电子政务建设的显著成就	270
9.3.1	信息基础设施建设的成就	270
9.3.2	政府内部应用系统建设的成就	271
9.3.3	政府公共服务系统建设的成就	274
9.3.4	电子政务建设对行政改革的促进	275
9.4	我国电子政务发展的战略前景	278
9.4.1	我国电子政务发展战略的主要目标	278
9.4.2	我国电子政务发展的基本原则	280
9.4.3	我国电子政务发展的主要措施	281

9.4.4 我国电子政务发展的战略平台——国家信息化战略	282
本章小结	284
关键术语	285
练习与思考题	285
案例	285
参考文献	288

第1章 电子政务概述

电子政务是信息技术与行政管理在管理理念和技术方法等多个层面融合的产物。从20世纪90年代初美国提出“信息高速公路”建设至今，电子政务的概念和技术已经越来越快、越来越广地从发达国家进入世界所有国家，并且正在从一种政务工具向一种政务模式、政务路径发展。

改革开放以来，中国信息技术得到了飞速的发展，与此同时，电子政务也已经悄悄进入我们生活的每一个领域，电子政务在改变政府部门工作方式的同时，也在逐步改变着政府部门工作人员的观念，它甚至提供了体制改革的巨大动力。

电子政务是时代的产物，也是改革的产物，是人类历史发展的标志性成果。

1.1 电子政务的基本概念

电子政务是信息时代的产物。对新兴的、发展迅速的信息技术的理解和实践的不同，导致了人们对电子政务概念理解的差异。对我国来说，电子政务是一个外来概念，对外来语言理解的差异更是增加了我们对这个概念的理解分歧。尽管至今我们还不能消除这些理解上的分歧，但它并不影响我们认识发展电子政务的重要意义。

1.1.1 电子政务的含义

电子政务即“Electronic Government”或“Government On-

line”（简称为“E-Government”或“E-gov”）。由于“E-Government”的概念最早出现在美国，当这个概念进入中国后，在对它的翻译和理解方面一直存在一些分歧。有学者认为“government”在英文中是“政府”的意思，而中文“政务”则应该译为“government affairs”。另外，也有学者主张将“电子政务”译为“E-Governance”或“E-Governing”。本书采用“电子政务”即“E-Government”、“Electronic Government”的观点。

1. 对电子政务含义的不同理解

“E-Government”的概念最早是由美国前总统克林顿提出的。1993年1月，克林顿在就职演说中提出，他的目标是将美国联邦政府改造为一个“少纸的”政府，一个利用信息技术提高政府绩效的和改造政府内部业务过程的“电子政府”（E-Government）。同年，在戈尔所领导的全国绩效评估委员会（National Performance Review, NPR）的报告中，正式使用了“E-Government”的概念。^①此后，随着克林顿政府对电子政务建设的极力推进，越来越多的人了解并接受了这个概念。

人们是在对电子政务的实际运用过程中，不断明确并深化对其内涵和外延的认识和理解的。从不同国家、不同国际组织对电子政务的不同定义中，我们可以清楚地看到这个认识过程。世界银行（World Bank, WB）认为，电子政务是指政府机构运用信息技术以此改变与居民、企业及其他政府内部之间的关系。亚洲开发银行（Asia Development Bank, ADB）认为，电子政务是通过使用信息技术，促进更高效、更节省的政府管理，更便利的政府服务，更多的公众能够获得信息，政府对公众更加负责。经济合作与发展组织（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）则认为，电子政务是政府部门在政府职能的各个领域采用信息技术，特别是互联网和相关技术，有可能改变政府的组织结构和管理方法。联合国（the United Nations, U.N.）认为，电子政府是政府的一项永久性的承诺，通过对服务、信息与知识的高效便捷、成本核算的传递，来增进公共部门与个体公民之间的关系。^②

^① Green, Richard T. and Hubbell Lawrence. On Governance and Reinventing Government, in Wamsley, Gary L. and Wolf, James F., eds., Refunding Democratic Public Administration, Sage Publications, Inc., 1996, pp. 38-62.

^② 余益民：《电子政务技术与设计》，机械工业出版社2007年版，第11页。

显然，正是因为不同组织对电子政务的运用范围不同、成熟程度也不同，它们的定义才不同。我们可以看到，上述定义有的停留在提高行政工作效率方面，如亚洲开发银行；有的则认为还可以提高公众满意度，如世界银行和联合国；而经济合作与发展组织则更进一步指出，电子政务“有可能改变政府的组织结构和管理方法”。不过它们都无一例外地认为政府工作与信息技术的联系是电子政务的核心含义。

20世纪90年代中期前后，随着网络技术在发达国家的普及，电子政务的运用从行政领域扩展到了立法机关的选举，比如法国等在议会选举期间运用网络实现了议员与选民的网上交流、网上投票选举，以至于一些西方人士认为，网络的应用掀起了电子民主化的革新浪潮。于是对电子政务的理解又有了广义和狭义之分。如日本学者说：“所谓狭义的电子政府是指：以高效、信息公开和提高服务质量为目标，在政府行政部门间，以及政府行政部门与国民、企业等民间部门间开展的信息化和网络化，它导致了政府行政部门中业务和组织方式的根本性变革。而广义的电子政府，在欧美国家中已初现端倪，相信在不久的将来会得以推广，它包含了‘电子民主化的实现’这一层意思，即实现政治家与行政，以及政治家与市民、企业之间更趋紧密的交流。”^①可见，这里的广义和狭义主要是指对“政府”的理解，即广义政府是包括立法、行政、司法在内的；而狭义政府则仅指行政部门。

“E-Government”的概念进入中国时，西方新公共管理运动的理论和实务也正在被介绍到中国。把电子政务放到西方新公共管理运动的大背景中去理解，使我们比较容易领会电子政务不是简单的“电子”加“政务”这种政务技术和手段的革新，电子政务将通过政务技术的改变，建立一种新型的政务管理模式和政府管理体制。另外，中国的政治体制根本不同于任何其他国家，对我们来说，电子政务中的政府肯定是广义的，即是包括党、人大、政府、政协这四大权力（准权力）序列的。在此基础上，国内一些学者也提出了对电子政务理解的广义、中义、狭义三种观点。不过他们的划分依据不是对政府概念的理解，而是对政务概念覆盖面的理解。广义的电子政务就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，也适应社会的根本转变。中义的电子政务是运用信息以及通信

^① [日] 白井均等：《电子政府》，陈云等译，上海人民出版社2004年版，第15~16页。