



“十二五”普通高等教育本科国家级规划教材
新编高等学校公共管理专业精品教材

电子政务概论

(第三版)

徐双敏 主 编
田 进 副主编



科学出版社



“十二五”普通高等教育本科国家级规划教材
新编高等学校公共管理专业精品教材

电子政务概论

(第三版)

徐双敏 主 编
田 进 副主编

科学出版社

北 京

内 容 简 介

电子政务是政务机构运用现代信息技术,打破原有组织机构界限,优化原有工作流程,办理公务、管理政务、提供公共服务的一种模式。本书在充分反映国内外最新相关理论研究成果,充分反映中国电子政务建设实际的基础上,系统研究了电子政务的基本概念,电子政务兴起的背景,各国电子政务发展的经验,以及电子政务的基础设施、信息安全保障,电子政务的内网和外网,电子政务相关的法律法规、标准体系,最后还专门研究了中国的电子政务发展等问题。

本书适合高等院校行政管理专业及相关专业的硕士生、本科学学生学习使用,对实际从事行政管理的工作者,以及相关的理论工作者也有使用和参考意义。

图书在版编目(CIP)数据

电子政务概论/徐双敏主编. —3版. —北京:科学出版社,2016

“十二五”普通高等教育本科国家级规划教材.新编高等学校公共管理专业精品教材

ISBN 978-7-03-046646-4

I. ①电… II. ①徐… III. ①电子政务-高等学校-教材 IV. ①D035.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 300809 号

责任编辑:陈 亮 王京苏/责任校对:贾如想

责任印制:霍 兵/封面设计:蓝正设计

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

新科印刷有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2012 年 3 月第 二 版 开本:787×1092 1/16

2016 年 2 月第 三 版 印张:14 3/4

2016 年 2 月第四次印刷 字数:347 000

定价:29.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

作者简介

徐双敏，管理学博士，中南财经政法大学公共管理学院教授、博士生导师。国家级特色专业、省级特色专业“行政管理专业”负责人，省级精品资源共享课“行政管理学”课程负责人。主要从事政治学、公共管理学领域的教学与研究。从教 30 多年间，主持省级教学研究项目并获得省级高等学校教学成果奖，主编出版《行政管理学》《公共事业管理概论》等 4 部教材，曾 6 次获得湖北省政府和湖北省教育主管部门授予的荣誉称号。主要学术兼职：中国行政体制改革研究会理事，中国政治学会理事，中国行政管理学会理事，湖北省行政管理学会副会长。

田进，法学博士，中南财经政法大学公共管理学院副教授、硕士生导师，公共管理实验室主任，行政管理教研室主任。主要从事电子政务理论与实践、城市管理等课程的教学与研究。曾主持省部级以上课题 4 项，参与国家级重点课题 5 项。出版个人专著 1 部，参编教材 6 部，在《中国行政管理》《财政研究》等刊物上发表学术论文十余篇。

第三版前言

《电子政务概论》是2009年8月出版的第一版，现在不过6年就两次再版，主要原因有三：一是信息技术自身的高速发展。在这短短的几年时间里，6年前还是比较新、比较时尚的技术手段，现在已经逐渐退出历史舞台，如PDA、微博，以及和这些技术手段联系在一起的政务微博等，现在已经被政府机构的微信公众号、二维码等新技术所替代。二是我国电子政务的快速发展。6年前，讲到电子政务，我们还可以政府的“金”字工程为荣，但是到了2015年年初，国务院办公厅已经在新颁布的《关于促进电子政务协调发展的指导意见》中，明确提出要用5年左右时间，让“电子政务在国家治理体系和治理能力现代化建设中发挥重要作用”。而且为实现在我国发展电子政务的顶层设计，以及应对前所未有的网络安全严峻形势，2014年2月，我国成立了由习近平任组长，李克强、刘云山任副组长的中共中央网络安全和信息化领导小组办公室（又称国家互联网信息办公室），近两年国家密集出台有关促进电子政务发展的指导性、规范性文件，极大地促进了电子政务的普及和发展。三是在2014年，本书入选第二批“十二五”普通高等教育本科国家级规划教材，这是对我们的工作极大的鼓励和鞭策，我们理应用更高的标准打造这部教材。

所有这些都促使我们产生修订教材的想法。也正是基于上述三个方面的原因，本次修订的主要内容是：第一，运用最新的资料进一步完善第2章和第9章的内容，即增加了有关世界范围电子政务发展的现状和趋势的内容。同时运用最新资料，重新改写了有关我国电子政务发展的战略前景。第二，更新了全部案例。我们希望这些精心选择编制的案例可以更清晰地反映电子政务的发展现实。第三，校对、更新了教材中的一些观点和概念，包括参考文献、参考网站，以及附录的中英文术语对照表。由于从第二版开始，本书就用附录形式增加了专业术语的中英文对照表，所以，读者可以很方便地在附录里查找到与电子政务相关的术语。另外，根据内容的修订，我们也修改了相关的PPT内容，方便任课教师和读者使用。

第三版仍由徐双敏主编，田进副主编。徐双敏提出并拟定修订大纲，组织协调全部修订工作，最后统稿。田进参与修订大纲的拟定，协助组织工作。具体承担各章修订的是：徐双敏修订第1、2、6、7章，同时负责案例收集、专业术语中英文对照表的整理工作；田进修订第3、4、5、8、9章；杨磊承担了全部案例的改写工作，参考文献和拓展阅读书目的修订，以及PPT的修订等工作。

在本次再版过程中，我们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，我们对出版本书的科学出版社，特别是王京苏编辑表示由衷的感谢。

徐双敏

2016年1月于武汉

第二版前言

本书在 2009 年 8 月问世后,得到全国各兄弟院校师生及广大读者的厚爱,在同类教材不断出版的情况下,本书还可以在很短的时间里重印。考虑到近年来信息技术的飞速发展,以及我国电子政务实践的迅速发展和完善,教材需要跟上时代的步伐,需要反映我国政府实务的要点,因此我们对本书进行了修订。本次修订的内容主要是:第一,补充、完善了各章相关内容。例如,运用最新的资料重新总结了国外电子政务发展的成功经验,重新归纳了世界范围里电子政务发展的规律和趋势。在政府内部办公系统中,增加了现在已经十分普及的视频会议方面的内容;在电子治理系统中,增加了网络舆情监控方面的内容;从更为专业的角度,论述我国电子政务法律法规体系的完善。第二,校对、更新了书中所使用的资料和数据。书中尽量使用权威机构公布的各种最新数据,同时对各种专业概念进行了校对,删除、替换了一些已经被淘汰的概念。第三,对案例和参考文献进行了重新审定。本次修订将原来单纯的“参考文献”修订为全新的“参考文献和拓展阅读”;同时,用一些更合适的案例替换了某些已不适用的案例。第四,在附录中增加了专业术语的中英文对照表。考虑到信息技术领域的专业术语都是从英文翻译而来,而不同版本的译文有所不同,为了方便读者的学习和阅读,我们特别在附录中增加了专业术语的中英文对照表。第五,增加了本书全部内容的 PPT,方便师生使用。

本书第二版仍由徐双敏主编,田进副主编。徐双敏提出并拟定修订大纲,组织协调全部修订工作,最后统稿。田进参与修订大纲的拟定,协助组织工作。具体参加各章修订的是:徐双敏修订第 1 章;张伟改写第 2 章;田进修订第 3、4、8、9 章;向华丽、徐双敏修订第 5、6 章;肖金林修订第 7 章;张敏承担了案例收集、专业术语中英文对照表的整理,以及 PPT 的制作等工作。

在本教材的修订过程中,我们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,我们对出版本书的科学出版社,特别是王京苏编辑表示由衷的感谢。

徐双敏

2012 年 1 月于武汉

第一版前言

世界范围里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,将其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们国内各级政府、政府各部门的迅猛发展势头,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6年的基础上,编写了这本《电子政务概论》,既是对我们的教学体会的展示,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。

在编写这本教材的过程中,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,那就是: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。所以本书的具体内容安排是:全书共分9章,其中第1章是概述,研究电子政务的基本概念,以及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2章是对电子政务兴起的背景,以及各国电子政务发展经验的借鉴;第3章及第4章是研究电子政务的基础设施以及信息安全保障;第5章及第6章研究电子政务的内网和外网;第7章研究电子政务的相关法律法规;第8章研究电子政务的标准体系;第9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,既避免过于侧重信息技术,使文科学生学习困难,也避免出现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”,在教材最后还附有“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意义。

本教材由徐双敏担任主编,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,协助组织工作。具体参加教材各章编写的是:第1章(徐双敏),第2章(杜治洲),第3章(田进、黄东阳),第4章(唐国

华），第5章（郑娟），第6章（徐可），第7章（谭富安），第8章、第9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。

徐双敏

2009年3月于武汉

目 录

第1章

电子政务概述	1
1.1 电子政务的基本概念	1
1.2 电子政务的基本应用模式	10
1.3 电子政务的总体框架	14
1.4 电子政务概论的学习意义和方法	18
本章小结	20
关键术语	20
练习与思考题	20
案例 中国特色政府网站评估，关注政府网站运行绩效	20

第2章

电子政务在世界范围的发展	23
2.1 电子政务兴起的背景	23
2.2 国外电子政务发展的现状与成功经验	26
2.3 电子政务的发展规律和趋势	32
本章小结	37
关键术语	37
练习与思考题	38
案例 全球电子政务调查报告：域外经验和中国实践	38

第3章

电子政务的基础设施	40
3.1 电子政务基础设施概述	40
3.2 政务内网及政务外网	45
3.3 政务信息资源目录	50
3.4 政务信息交换体系	54
本章小结	60
关键术语	61
练习与思考题	61
案例 贵州省打牢信息基础设施基石 按下政务发展快捷键	61

第4章

电子政务信息安全保障	63
4.1 信息安全及安全保障概述	63
4.2 电子政务信息安全风险评估体系	66
4.3 电子政务信息安全技术	74
4.4 信息安全运行管理体系	80
4.5 信息安全保障社会服务体系	83
本章小结	85
关键术语	86
练习与思考题	86
案例 国家网络安全新挑战：电子政务运行也存在风险？	86

第5章

政府内部应用系统	88
5.1 政府内部应用系统概述	88
5.2 内部办公系统	92
5.3 协同政务系统	99
5.4 电子监察系统	106
本章小结	110
关键术语	110
练习与思考题	110
案例 政府应争当大数据时代的排头兵	110

第6章

政府公共服务系统	112
6.1 公共服务系统概述	112
6.2 政务公开系统	118

6.3	信息交换系统	121
6.4	电子治理系统	127
	本章小结	134
	关键术语	134
	练习与思考题	134
	案例 让群众少跑腿 让数据多跑路	134

第7章

	电子政务的法律法规体系	137
7.1	电子政务的法律法规体系概述	137
7.2	电子政务的基本法律法规	142
7.3	中国电子政务法律法规体系及其完善	149
	本章小结	157
	关键术语	157
	练习与思考题	158
	案例 最高法院亮剑网络侵权事件	158

第8章

	电子政务的标准体系	160
8.1	电子政务标准体系概述	160
8.2	电子政务应用标准	163
8.3	电子政务的应用支撑标准	171
8.4	网络基础设施标准	176
8.5	电子政务管理标准	183
	本章小结	186
	关键术语	187
	练习与思考题	187
	案例 国家用5年左右时间建成统一的电子政务网络	187

第9章

	电子政务在中国的发展	190
9.1	中国发展电子政务的基本条件	190
9.2	中国电子政务建设的历程	194
9.3	中国电子政务建设的显著成就	197
9.4	中国电子政务发展的战略前景	203
	本章小结	212
	关键术语	213
	练习与思考题	213

案例 “互联网+”顶层设计出炉，催生经济社会新格局·····	213
参考文献和拓展阅读·····	215
参考网站·····	217
附录·····	218



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，我国信息技术得到了飞速发展，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 (简称 e-government 或 e-gov) 或 government online。由于“e-government”的概念最早出现在美国，所以当这个概念进入中国后，国内学者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”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和改造政府内部业务过程的“电子政府”(e-government)。同年,在时任副总统戈尔所领导的国家绩效评估委员会(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、越来越多的国家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、不同国际组织中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改变其与居民、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,使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,进而有可能改变政府的组织结构和管理方法。联合国(United Nations, UN)认为,电子政府是政府的一项永久性的承诺,它通过对服务、信息与知识的高效便捷传递,来增进公共部门与个人公民之间的关系^②。

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立法机关的选举,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。于是学者们对电子政务的理解又有了广义和狭义之分。例如,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。”^③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;

① Green R T, Hubbell L. On governance and reinventing government. In: Wamsley G L, Wolf J F. Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc., 1996: 38-62.

② 余益民:《电子政务技术与设计》,机械工业出版社,2007年,第11页。

③ 白井均、程野敬子、石井恭一等:《电子政府》,陈云、蒋昌建译,上海人民出版社,2004年,第15、16页。

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,便于我们领会,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,而是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,中国的政治体制不同于任何国家,对我们来说,电子政务中的政府肯定是广义的,是包括党委、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,认为广义的电子政务就是把工业化模型的大政府转变为新的管理体系,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。狭义的电子政务指各级政府机构的政务处理电子化^①。

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,只是至今还没有对其形成统一的认识,正如赵国俊指出的,现在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活动工作方式,还有的侧重于管理和服务集成的角度^②。

2. 电子政务的定义

上述对电子政务的不同理解,对我们认识电子政务这个概念有重要的启示。在充分借鉴各种观点的基础上,我们认为,所谓电子政务,就是政务机构运用现代信息技术,打破原有组织机构界限,优化原有工作流程,办理公务、管理政务、提供公共服务的一种模式。

在理解这个概念时需要注意以下几点。

(1) 电子政务的实施主体是“政务机构”。在我们国家,可以被称为政务机构的就是被列入行政编制的机构,即政务机构不仅包括党委、人大、政府、政协等序列的机构,还包括一些特殊的、列入行政编制的人民团体,如工会、青年团、中华全国妇女联合会(简称妇联)、中国残疾人联合会(简称残联)等。

(2) 电子政务实现的前提是现代电子信息技术的运用,这也是电子政务区别于传统政务的根本依据。现代电子信息技术的核心就是计算机技术和网络技术,以及现代通信技术。

(3) 电子政务的重点在“政务”,“电子”只是技术手段,是为“政务”所用的。电子政务中“电子”技术能力发挥的程度和速度,完全取决于使用这个技术的主体。也就是说“政务”主体的观念、改革意愿,才是决定电子政务推进的速度和程度的根本因素。电子信息技术的特性决定了这种技术手段的运用最终将会引发一场管理的革命。

(4) 电子政务可以处理事务的内容涉及整个社会,即其不仅可以处理政府机构内部、政府机构之间的所有事务,也可以被广泛应用于政府对企业、政府对公众个人的全部

① 杨路明、胡宏力、杨竹青等:《电子政务》,电子工业出版社,2007年,第3页。

② 赵国俊:《电子政务》,电子工业出版社,2003年,第2页。

事务。

(5) 电子政务不是某种固定的工作模式,而是一种受到技术进步和工作需求的不断推动,在实施中不断完善、发展的进程。从一个时间断面看,电子政务是一种工作模式;但是从一段时间看,电子政务就是政府自身不断改革创新的一个过程。这种改革创新的动力来自科技进步,也来自政府必须回应的公众新的需求。电子政务发展的动力不竭,电子政务发展的过程就不会完结。

3. 电子政务的特征

电子政务具有虚拟、开放和透明三个特征。这三个特征又是密切联系的。

(1) 虚拟。这是指电子政务条件下,所有的政务机构采取了虚拟形态,从而所有的政务过程也都采取了虚拟形态。以计算机、网络及通信技术为主要载体形式的电子政务虚拟了所有政务机构,从而也就彻底改变了传统政务机构的面对面办公方式。电子政务条件下,不论是政务机构的公务员,还是需要办事的公民个人或企业,他们都只需面对电脑、手机等终端屏幕,借助网络就可以顺利沟通,办成要办的事。而且电脑的巨大信息存储和处理能力,网络的实时、大容量的信息传输能力,还可以将社会信息资源的充分共享变成现实。

(2) 开放。这是指电子政务条件下,虚拟的政务机构可以超越时空限制,将政务机构的“大门”全时段、全天候地向世界所有联通网络地方的公众开放,甚至接办公务。任何一个公民,不论其身处何处,只要有可以联通网络的电脑、手机,就可以随时随地访问任何地方的任何政务机构。不论他是查询信息、咨询政策、办理事务,还是了解当地的历史文化、民情民俗、旅游景区,都可以通过网络来完成,甚至包括查询政要的个人信息、监督政务,无所不能。开放是电子政务的一个重要的特征,这个特征大大缩短了政府与公民之间的距离,公民在享受便捷、高效服务的同时,也会给予政府更多的信任和支持。

(3) 透明。这是指电子政务为政府信息公开,以及公众监督提供必要的技术支持,从而使得实行了电子政务的机构变得公开、透明。在电子政务条件下,政府机构设置、人员编制、政策法规、办事流程、工作进度等,政务机构及其工作的过程全部上网,彻底打破了政府机构的神秘性,在保证公众知情权的同时,也接受公众的实时监督。透明是电子政务的重要特征,这个特征使电子政务成为政务公开、廉政建设的重要工具。

电子政务的这三个特征是密切联系、互相依存的。其中虚拟是核心,因为虚拟,所以才开放和透明。需要特别指出的是,电子政务特征是固有的,但是这些特征是否明显,或者说,能否在电子政务中充分发挥信息技术的功能,完全取决于实施电子政务主体的主观意愿。

1.1.2 与电子政务相关的其他概念

电子政务的概念从进入中国的那一天起,就与电子政府、办公自动化、网络政府、数字政府、电子商务等概念联系在一起,为了更清楚地认识电子政务,有必要梳理一下它与几个相关概念的关系。出于篇幅的考虑,我们着重研究电子政府、办公自动化、电

子商务、移动政务这四个概念。

1. 电子政务与电子政府

电子政务与电子政府是两个形式上十分相像、内容上也相差不大的概念，所以，它们是相关性最高的概念。从中文的词义上看，电子政务与电子政府的区别是明显的，前者是动词，后者是名词，两者不能画等号。但是就英文来说，“government”则既可以作名词，也可以作动词，所以电子政务与电子政府是没有区别的。正因为如此，对“e-government”这个外来语的理解，在国内从一开始就存在分歧，其中最主要的观点有两种。

一种观点认为“电子政务”等同于“电子政府”，两者只是翻译的不同，没有实质的区别。例如，李习斌说：“我国称为电子政务，而国外一般称为电子政府，这是由我国特殊的政治体制决定的。”因为我国的政府总是广义政府，而西方则一般是狭义政府^①。田景熙和洪琢也认为：“‘电子政务’有许多不同的表达，如‘电子政府’、‘政府上网’、‘政府信息化’、‘网络政府’、‘政府办公自动化’等等。”^②

另一种观点则认为“电子政务”不等于“电子政府”。这种观点又可以细分为以下几种：一是认为它们是不同的发展阶段，即“电子政务”是“电子政府”发展的初级阶段，“电子政府”是成熟阶段，也是“电子政务”建设的最终目标。例如，金江军和潘懋指出：“‘电子政府’和‘电子政务’并不是同一个概念。”“建立电子政府是电子政务的目标之一。”^③梁仕伦和刘新飞也认为：“电子政务不同于电子政府，电子政府是电子政务发展的目标和结果。”^④二是认为“电子政务”与“电子政府”是包含和被包含的关系。不过这里又有分歧，即有的学者认为是“电子政务”包含“电子政府”。例如，赵国俊认为，由于我国的“政府”都是广义政府，即在我国体制中，党委、政府、人大和政协四套班子都从事政务工作，而西方国家的政府一般只是狭义政府的概念，即“政府”仅指国家行政机构。所以，我国电子政务的实际内涵要比西方的电子政府宽泛^⑤。而另一些学者则相反，认为是“电子政府”包含“电子政务”。例如，国家经济贸易委员会办公厅电子政务课题组编写的教材中说：“电子政府的运行，是以一系列电子政务的实现为前提的，如果没有大量政务的发展为基础，就不可能有真正的电子政府。”所以“电子政务与电子政府，是点和面的关系”^⑥。

上述学术分歧至今仍存在，没有定论，这对于一个新学科的建设过程而言是正常的，也是有利于学术发展的。我们将这些不同的观点综述于此，也是为读者们提供参考。

在学者们继续自己的学术研究的同时，我国政府主管部门原国家信息化领导小组已经明确将“e-government”译为“电子政务”。现在党和政府的正式文件中也普遍使用了“电子政务”的概念。原国家信息化领导小组采用这一称谓的理由主要有以下几种。

① 李习斌：《电子政务与政府管理创新》，科学出版社，2004年，第3页。

② 田景熙、洪琢：《电子政务系统规划与设计》，人民邮电出版社，2005年，第1、2页。

③ 金江军、潘懋：《电子政务导论》，北京大学出版社，2003年，第15页。

④ 梁仕伦、刘新飞：《电子政务》，机械工业出版社，2005年，第16页。

⑤ 赵国俊：《电子政务》，电子工业出版社，2003年，第3页。

⑥ 国家经济贸易委员会办公厅电子政务课题组：《电子政务实用读本》，中共中央党校出版社，2002年，第20页。