

电子政务应用基础

Application Base Of E-Government

杨羽 贺盛瑜 主编

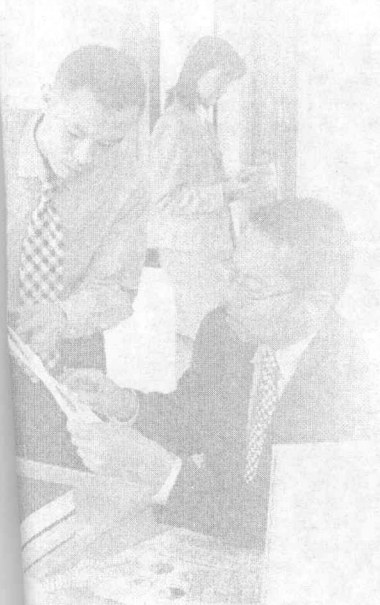


电子科技大学出版社

电子政务应用基础

APPLICATION BASE OF E-GOVERNMENT

杨羽 贺盛瑜 主编



电子科技大学出版社

内 容 提 要

《电子政务应用基础》是一本面向电子政务实践应用的基础性教材。全书以电子政务体系框架为主线,结合国内外电子政务建设和发展实际,从法律体系、网络体系、安全体系、资源体系、标准化体系、应用体系等六个方面,全面细致地阐述了电子政务在政府利用信息技术和通信技术实现其行政、服务、管理功能的过程中,对政府职能和政府运作的影响,以及实现电子政务的技术方案和制度保障。全书紧密结合党中央、国务院对我国电子政务建设的指导方针和政策,总结了我国电子政务建设的实践历史和经验,为广大党政干部、公务员以及大中专学生进一步认识和参与我国电子政务的建设,提供了有益的帮助。

图书在版编目(CIP)数据

电子政务应用基础 / 杨羽, 贺盛瑜主编. —成都: 电子科技大学出版社, 2003. 8
ISBN 7-81094-189-5

I. 电... II. ①杨...②贺... III. 电子政务
IV. D035.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 060338 号

电子政务应用基础

杨 羽 贺盛瑜 主编

出 版: 电子科技大学出版社(成都建设北路二段四号 邮编: 610054)
责任编辑: 周清芳
发 行: 新华书店经销
印 刷: 新都华兴印务有限责任公司
开 本: 787mm×1092mm 1/16 印张 19.5 字数 480 千字
版 次: 2003 年 8 月第一版
印 次: 2005 年 8 月第二次印刷
书 号: ISBN 7-81094-189-5/F·18
印 数: 5001—6000 册
定 价: 28.60 元

■ 版权所有 侵权必究 ■

- ◆ 邮购本书请与本社发行科联系。电话: (028) 83201635 邮编: 610054
- ◆ 本书如有缺页、破损、装订错误, 请寄回印刷厂调换。

从 20 世纪 50 年代以来,信息技术从一般电子产品、集成电路、个人计算机到互联网,经过了四次浪潮,形成了一轮技术革命,成为当代技术创新最为耀眼的亮点。

历史上每一轮技术革命,都会对经济和社会产生变革性的影响,以蒸汽机为代表的工业革命为例,其特征是:生产方式由有组织的大工业代替了传统的手工业,并拓展了许多新的工业领域;社会组织形式从农村转向城市;贸易方式形成了以资本市场为主要标志的市场交易形式。可以预期,以信息技术为主要代表的此次技术革命,必然会引发新的经济发展和社会变革。

信息技术的创新和进步已经对经济增长产生了积极作用。随着人们对信息的认识、获取、储存、传输、处理和应用能力的提高,信息资源成为了十分重要的战略资源,信息知识成为了不可或缺的生产要素,信息技术的应用至少在三个方面直接创造了生产价值,即:制造各类信息载体;进行信息加工生产;利用信息和技术提供服务。从而,在客观上形成了信息产品制造业、软件业和信息服务业,构建了信息产业的基础。信息产业已成为经济发展的主导产业,在我国,信息产业已成为第一支柱产业,总产值已超过 10 000 亿元,产业增加值占国内生产总值的 7%。

技术创新对经济增长的作用,是依赖于市场需求的。若技术创新能力不足,滞后于市场需求,对经济增长的作用将大打折扣;若技术超越了市场需求,必然会导致由技术引发的经济泡沫。互联网经济的挫折,足以说明信息技术创新和进步同样需要把握市场需求,引导市场需求。加强信息技术的推广应用、扩散传播是积极引导市场需求的方式,将大大提高技术创新对经济增长的贡献。

当前,信息化浪潮席卷全球,我国政府抓住机遇,积极应对,把国民经济和社会信息化放到了优先位置,实施以信息化带动工业化,工业化促进信息化。并致力于把信息技术广泛应用于社会各个领域,鲜明地突出了应用这个核心。

电子政务是信息技术在政务管理和服务中的应用,其行为主体是各级政府,其手段是信息技术,其内容是管理和服务的优化,其作用至少应该包括三个方面:其一是作为政府行为,对社会信息化应用推进具有明显的示范带动作用;其二是促进政府职能转变,更新管理方式和管理手段,提高管理水平;其三是作为政府购买这一经济手段,可发挥对经济增长的直接作用。

电子政务应用对经济发展和社会变革都具有十分重要的作用,但是,电子政务建设的过程具有长期性和艰巨性,不可能一蹴而就。究其原因,是电子政务建设与政府职能的转变、机构体制的改革、管理服务的优化互相关联,尤其是实施电子政务,必须突破传统的思维定式,打破业已形成的利益格局和对信息资源的垄断。

序言

电子政务建设是一项实践性和系统性很强的庞大工程。这是因为各级政府存在有服务管理职能的差异，政府内设机构间也存在有基础管理水平、技术支持能力和经济承受能力的差异，因此，实施电子政务没有现存可照搬的经验，需要结合实际，务求实效，在实践中不断总结和完善。

电子政务的系统性从宏观上讲需要系统规划，并实现不同职能、不同责任、不同信息公开度的各级政府和部门间，不同需要的政府与公众及企业间的信息交互；从电子政务工程角度讲，一个较为完备的、可操作的电子政务建设工程，是由其网络体系建设、安全体系建设、信息资源体系建设、标准体系建设和应用体系建设等子系统有机构架的，并构成电子政务的建设事项和重要构件。

大量的实践，反复证明：电子政务的基础在于网络体系建设，即构建一个满足应用的网络平台，实现互连互通，避免低水平的重复浪费；电子政务的保障在于安全建设，即构建合理的安全界面，实现不同需要的安全策略和手段；电子政务的关键在于信息资源体系建设，即有效开发利用信息资源，实现共享机制，促进应用效益的最大化；电子政务的规范在于标准体系建设，即实现技术、政策、法规环境的优化；政务的核心在于应用体系建设，即形成完备的服务功能，实现互动机制，体现使用价值。

总之，实施电子政务，可以预见到一个开放的政府——因为它拥有公开、全面的信息披露机制和公众交互能力；一个有效率的政府——因为它拥有更加便利的服务和快捷的反应能力；一个廉洁的政府——因为它拥有公平和透明的政策、操作和监督环境。

及时总结各地电子政务实践和理论探索成果，将有益于电子政务的推进，有益于科学地、系统地形成一个新的研究领域和一门学科。本书在总结各地电子政务经验的基础上，力图阐明电子政务的概念、电子政务的作用，并按电子政务体系建设的脉络，阐述电子政务的应用和建设。本书还提供了一些国家和地区的电子政务建设案例，供读者参考。

本书由十一章和附录组成，分三个模块，第一模块电子政务基础知识（第1章、第2章、第3章），第二模块电子政务系统（第4章、第5章、第6章、第7章、第8章、第9章），第三模块电子政务实施（第10章、第11章、附录A、附录B、附录C）。

电子政务基础知识部分。从政治、经济和技术角度，阐明了电子政务与传统政务的关系、电子政务的发展特点和对社会政治经济生活的影响，以及研究电子政务应具备的信息技术知识。

电子政务系统部分。根据电子政务系统体系框架的模型，介绍了我国电子政务体系相关领域的应用关系，并从电子政务法规及标准体系、电子政务网络体系、电子政务应用体系、电子政务安全保障体系、电子政务信息资源，介绍了我国电子政务建设的基本任务和问题，

序言

以及相关的应用技术。

电子政务实施部分。根据国家信息化领导小组关于我国电子政务建设指导意见,从实施战略和实施目标上阐明了我国电子政务建设的基本内容,并选择了上海、南海、成都三个有地域特点的省、市级城市的实施情况,展示了我国电子政务工程建设的基本情况。本书附录 A,收集了国内外电子政务建设的基本资料;附录 B,收集了国内外有关的标准化组织;附录 C,收集了我国电子政务已经实施的应用系统;这些均可作为参考资料或选讲内容。

本书作者不仅长期从事电子商务、管理信息系统教学与科研,也从事过大量信息技术教育和培训工作。具体分工是:序言由杨羽执笔,第 1 章、第 2 章、附录 A 由贺盛瑜编写,第 6 章、第 7 章、第 10 章、第 11 章和附录 C 由赵卓宁编写,第 4 章、第 5 章、第 8 章、附录 B 由明小波编写,第 9 章由朱萍编写,第 3 章为集体合编。全书由成都信息办主任杨羽研究员、成都信息工程学院电子商务系副主任贺盛瑜副教授担任主审和统稿。在编写过程中,得到了成都信息工程学院院长段廷扬教授、成都市信息办覃晓春处长的支持和审阅,在此致以谢意。

与国外相比,我国电子政务工作的特殊性在于:电子政务的全面推进恰好与政府职能转变的过程同步进行。一方面可以发挥电子政务本身及其建设过程对政府职能转变和业务流程调整的促进或帮助作用,另一方面也给电子政务系统的设计、建设和实施提出了很高的要求,大大增加了事情的复杂性。因此本书所涉及的很多内容仍处在正在发展和变化之中。

由于编写时间仓促,书中错误在所难免,诚请广大教师和读者批评指正。

编者

二〇〇三年六月

第 1 章 电子政务概述.....	1
1.1 电子政务.....	1
1.1.1 电子政务的基本概念.....	1
1.1.2 电子政务与电子技术的关系.....	1
1.1.3 电子政务与传统政务的比较.....	2
1.2 电子政府.....	3
1.2.1 电子政府的概念.....	3
1.2.2 电子政府与电子政务的关系.....	3
1.3 电子政务系统.....	4
1.3.1 电子政务系统的概念及其特点.....	4
1.3.2 电子政务系统体系框架.....	5
1.4 电子政务业务模型.....	8
1.4.1 电子政务的行为主体.....	8
1.4.2 电子政务业务模型及其内涵.....	8
1.5 电子政务的发展.....	12
1.5.1 电子政务的发展阶段.....	12
1.5.2 电子政务发展的特点.....	13
第 2 章 电子政务的作用和影响.....	15
2.1 社会变革中的电子政务.....	15
2.1.1 电子政务与信息化.....	15
2.1.2 电子政务与政府形态变革.....	16
2.2 电子政务技术对政府的影响.....	17
2.2.1 对政府工作的影响.....	17
2.2.2 对政府工作人员的影响.....	18
2.2.3 对工作程序和制度的影响.....	19
2.2.4 对政府工作环境的影响.....	20
2.3 电子政务与政府建设.....	20
2.3.1 政务公开.....	20
2.3.2 廉政建设.....	21
2.3.3 民主建设.....	23
2.4 电子政务与经济发展.....	26
2.4.1 改善政府对国民经济的宏观调控能力.....	26
2.4.2 面向中小企业提供高效率的政府服务.....	27

目录

2.4.3	给诸多产业的发展带来无限商机	27
2.4.4	带动国家信息基础设施建设和人才培养	28
2.5	电子政务与社会组织和公民	29
2.5.1	改善社区的服务和管理	29
2.5.2	提供参与民主化进程的有效手段	29
2.5.3	缩小数字鸿沟	30
第3章	信息技术基础知识	31
3.1	Internet 基础知识	31
3.1.1	Internet 基本概念	31
3.1.2	Internet 的通信基础	32
3.1.3	Internet 的基本服务功能	34
3.2	计算机网络基础知识	39
3.2.1	计算机网络	39
3.2.2	网络协议基础	41
3.2.3	数据通信系统	45
3.2.4	网络互联设备	46
3.3	数据库基础知识	49
3.3.1	数据库技术的产生与发展	49
3.3.2	数据库的相关概念	50
3.3.3	Web 数据库技术	56
3.4	管理信息系统基础知识	60
3.4.1	管理信息系统的概念	60
3.4.2	管理信息系统的开发方法	61
3.4.3	管理信息系统的开发步骤	68
第4章	电子政务法律法规体系	70
4.1	电子政务法律法规体系	70
4.1.1	法律法规的相关概念	70
4.1.2	当前电子政务面临的突出法律问题	71
4.1.3	建立和完善电子政务法律法规的意义	72
4.1.4	电子政务法律法规体系	73
4.1.5	电子政务法律法规的作用	73
4.1.6	世界电子政务法律法规建设状况	74
4.2	我国电子政务法律法规体系	75
4.2.1	我国电子政务法律法规体系现状	75

4.2.2	电子政务部分相关法律法规简介	76
4.2.3	我国现有电子政务法律法规的基本特点	77
4.2.4	构建我国电子政务法律法规体系的途径	78
4.3	当前我国电子政务立法工作的新进展	78
4.3.1	《政府信息公开条例》与《政府信息公开法》	79
4.3.2	《电子签章条例》	80
4.3.3	《电信法》	81
4.4	电子政务法规研究热点	81
4.4.1	立法方面存在的问题	81
4.4.2	今后立法研究热点	82
第 5 章	电子政务标准化体系	85
5.1	电子政务标准化概述	85
5.1.1	标准化的相关概念	85
5.1.2	电子政务标准化的概念	87
5.1.3	我国电子政务标准化工作	89
5.2	电子政务标准化体系框架*	91
5.2.1	电子政务标准化技术参考模型	91
5.2.2	电子政务标准体系框架	92
5.3	电子政务标准化体系简介	93
5.3.1	电子政务总体标准	93
5.3.2	电子政务应用标准	94
5.3.3	电子政务应用支撑标准	95
5.3.4	电子政务网络基础设施标准	98
5.3.5	电子政务信息安全标准	99
5.3.6	电子政务管理标准	101
第 6 章	电子政务网络体系	104
6.1	电子政务网络体系结构概述	104
6.1.1	基本网络模型	104
6.1.2	电子政务网络的技术环境构成	106
6.1.3	网络环境下的电子政务	108
6.2	网络硬件平台及其建设	110
6.2.1	电子政务网络硬件平台的建设原则	110
6.2.2	主机平台建设	111
6.2.3	网络平台建设	112

目录

6.3	电子政务网络软件平台建设	114
6.3.1	电子政务网络的技术实现	114
6.3.2	软件平台建设的原则	115
6.3.3	软件平台建设的技术路线	115
6.3.4	网络操作系统平台	116
6.4	电子政务网络的系统集成	117
6.4.1	系统集成必要性	117
6.4.2	电子政务网络集成	118
6.4.3	选择电子政务系统集成商	119
6.5	电子政务网络环境下的政务协作实现	120
6.5.1	电子政务协同工作技术	120
6.5.2	电子政务群件协作技术	122
6.5.3	电子政务工作流技术	126
第7章	电子政务应用体系	129
7.1	电子政务应用概述	129
7.1.1	电子政务应用和发展	129
7.1.2	电子政务的应用体系结构	131
7.1.3	电子政务应用系统	134
7.2	政务流程再造	137
7.2.1	政务流程的无缝集成和整合	137
7.2.2	政务流程再造的基本原则和步骤	139
7.3	面向内网的电子政务应用	141
7.3.1	办公自动化系统	141
7.3.2	电子政务信息系统	144
7.3.3	电子政务应用集成技术	147
7.4	面向外网的电子政务应用	150
7.4.1	政府“一站式”服务	150
7.4.2	政府门户网站	152
第8章	电子政务安全保障体系	159
8.1	信息安全概述	159
8.1.1	信息安全的相关概念	159
8.1.2	信息安全威胁和保护	159
8.2	电子政务中的信息安全	161
8.2.1	电子政务信息安全	161

8.2.2	我国电子政务信息安全的状况	162
8.3	电子政务安全保障体系	162
8.3.1	安全法律与政策	163
8.3.2	安全组织与管理	165
8.3.3	安全标准与规范	166
8.3.4	安全保障与服务	167
8.3.5	安全技术与产品	169
8.3.6	安全基础设施	169
8.4	电子政务安全技术	170
8.4.1	物理隔离技术	170
8.4.2	防火墙技术	171
8.4.3	加密技术	171
8.4.4	密钥管理体系	172
8.4.5	入侵检测技术	174
第9章	电子政务信息资源	175
9.1	政府信息资源及其整合	175
9.1.1	政府信息资源概述	175
9.1.2	政府信息资源管理的发展	178
9.1.3	政府信息资源整合	180
9.2	电子政务信息资源开发	183
9.2.1	开发的目的是条件	183
9.2.2	开发的保障措施	185
9.2.3	开发的内容	187
9.3	电子政务信息资源处理技术	189
9.3.1	电子政务信息资源交换	189
9.3.2	决策支持系统	192
9.3.3	知识管理系统	195
第10章	电子政务实施和建设	199
10.1	实施的指导思想、原则和策略	199
10.1.1	实施电子政务的意义	199
10.1.2	我国电子政务建设的指导思想和原则	200
10.1.3	电子政务系统实施的策略	201
10.2	电子政务的战略规划	207
10.2.1	电子政务建设的战略规划	207

目录

10.2.2 电子政务建设战略规划的内容	208
10.3 电子政务实施方案	213
10.3.1 电子政务实施方案的概念	213
10.3.2 电子政务实施方案指导原则	214
10.3.3 电子政务方案制定步骤	216
10.4 建设目标、任务和措施	216
10.4.1 电子政务建设的目标	216
10.4.2 电子政务建设的主要任务	217
10.4.3 我国电子政务建设的客观制约因素	218
10.4.4 加快电子政务建设的主要措施	219
第 11 章 电子政务应用案例	221
11.1 上海市电子政务应用	221
11.1.1 上海市电子政务应用发展	221
11.1.2 “中国上海”门户网站	222
11.1.3 社会保障卡	223
11.1.4 大通关	225
11.1.5 社会信用体系	225
11.1.6 电子政务相关立法	225
11.1.7 数字城市	226
11.2 南海市电子政务应用	227
11.2.1 南海市概况	227
11.2.2 南海市电子政务建设的特色	229
11.2.3 南海市电子政务的建设	230
11.2.4 南海市电子政务建设的经验	234
11.3 成都市电子政务应用	236
11.3.1 成都“数字化城市”建设	236
11.3.2 电子政务网络平台建设	237
11.3.3 成都市电子政务应用	239
附录 A	243
A.1 世界电子政务建设概述	243
A.2 美国电子政务建设概况	245
A.3 加拿大电子政务建设概况	249
A.4 新加坡电子政务建设概况	254
A.5 中国香港电子政务建设概况	256

A.6 英国电子政务建设概况	261
A.7 澳大利亚电子政务建设概况	263
A.8 日本电子政务建设概况	264
A.9 德国电子政务建设概况	265
附录 B	267
B.1 国内有关的标准化组织	267
B.1.1 全国信息技术标准化技术委员会	267
B.1.2 全国信息安全标准化技术委员会	267
B.1.3 全国电子业务标准化技术委员会	267
B.1.4 全国金融标准化技术委员会	267
B.2 国际上有关的标准化组织	267
B.2.1 ISO 和 IEC	268
B.2.2 国际电信联盟 (ITU) 和 ITU-TITU	268
B.2.3 IEEE (电气与电子工程师协会)	268
B.2.4 IAB (互连网络组织机构)	269
B.2.5 UN/ECE/CEFACT	269
B.2.6 国际 WEB 联盟 (W3C)	269
B.2.7 美国信息技术标准化组织	269
附录 C	270
C.1 我国电子政务的建设	270
C.1.1 基本情况	270
C.1.2 整体建设状况	272
C.2 “金税”工程	274
C.2.1 “金税”工程背景	274
C.2.2 “金税”工程的组成	274
C.2.3 “金税”工程的进展情况	276
C.2.4 “金税”工程三期建设	277
C.3 “金财”工程	278
C.4 “金贸”工程	279
C.4.1 “金贸”工程的主要任务和工作目标	279
C.4.2 实施“金贸”工程的步骤和要求	280
C.5 “金关”工程	280
C.5.1 “金关”工程主干网建设	281
C.5.2 “金关”工程四个应用系统	281

目录

C.5.3 “金关”工程标准体系	282
C.5.4 “金关”工程安全体系	282
C.6 “金审”工程	283
C.6.1 “金审”工程建设背景	283
C.6.2 “金审”工程建设的意义	283
C.6.3 “金审”工程建设的目标和任务	283
C.6.4 “金审”工程建设情况	284
C.6.5 “金审”工程的进展情况	284
C.7 “金卡”工程	285
C.8 “金农”工程	286
C.8.1 “金农”工程建设背景	286
C.8.2 “金农”工程建设原则	286
C.8.3 “金农”工程建设目标	287
C.8.4 “金农”工程建设机构	287
C.8.5 “金农”工程建设情况	287
C.9 “金盾”工程	288
C.9.1 “金盾”工程建设背景	288
C.9.2 “金盾”工程建设内容	289
C.9.3 “金盾”工程建设情况	289
C.10 “金桥”工程	290
C.10.1 “金桥”工程建设背景	290
C.10.2 “金桥”工程建设项目	290
C.10.3 “金桥”工程建设情况	291
C.11 “金旅”工程	292
C.11.1 “金旅”工程的目标和建设方针	292
C.11.2 管理业务网的主要任务和功能建设	293
C.11.3 建设国家级旅游电子商务网	293
C.11.4 加强组织领导,保障“金旅”工程全面实施	294
C.12 “金智”工程	294
C.13 “金卫”工程	295
参考文献	297



第1章 电子政务概述

1.1 电子政务

1.1.1 电子政务的基本概念

政务在《现代汉语词典》中的解释是“关于政治方面的事务，也指国家的管理工作”。显然，电子政务应是信息化在政务中的实施，直观地表现在各级政府机构的政务处理电子化，包括内部核心政务电子化、信息公布与发布电子化、信息传递与交换电子化、公众服务电子化等。

从概念上讲，大都认为电子政务（Electronic Government Affair 简称 EGA）是政府机构运用现代网络通信与计算机技术，将经过精简、重组、优化整合后的管理和服务职能转移到网络上，超越时间、空间及部门分隔的制约，为社会公众及自身提供一体化高效、优质、廉洁的管理和服务。这个定义包含三个方面的信息：第一，电子政务必须借助于电子信息和数字网络技术，依托于信息基础设施和相关软件技术的发展；第二，电子政务处理的是与政权有关的公开事务，除了包括政府机关的行政事务以外，还包括立法、司法部门以及其他一些公共组织的管理事务；第三，电子政务并不是简单地将传统的政府管理事务原封不动地搬到互联网上，而是要对其进行组织结构的重组和业务流程的再造。

由于我国政体的不同，电子政务的概念是指运用电子化手段实施国家管理事务。其范畴更广，除政府之外，还应包括党委、人大、政协、司法机构等有关事业单位和群团组织。当然，政府承担着大量的管理和服务，因此，政府的信息化始终是电子政务的重点。

1.1.2 电子政务与电子技术的关系

电子政务不是传统政务和电子技术的简单叠加，不是用电子技术去适应传统政务模式，而是借助电子信息技术对传统政务进行革命性的改造，以更好地实现政府为公众服务的宗旨。

电子政务是快速发展的现代电子信息技术与政府改革相结合的产物。电子信息技术特别是网络技术的高速快捷、互连互通的特点使得政府信息的产生和传播、政府管理的手段和方式发生了深刻的变化。政府在某些领域具有更强的信息获得与控制能力，从而提高政府的监管质量，更有效地实现对社会的服务；同时，政府信息的有序公开，使某些政府职能实施减少环节，提高效率。所以，电子信息技术与政务活动有机结合，才是电子政务的实质。

电子政务是一个持续不断地运用技术手段改革政府管理模式和政府管理手段的长期实践。它不是一个最终的结果，而是一个动态的过程，电子政务的实践在各国还处于不断的迅速发展过程中，电子政务本身也还处在发展之中，不可能一蹴而就，需要用系统工程的方法对政府管理流程不断进行改进和完善。事实证明，即使在电子政务发展最快的国家，能够做

到实现双向互动或事务处理的电子政务项目还只在 30%左右。因此,电子政务是一项政府管理创新和实践的过程,其发展还有一段漫长的路要走。

1.1.3 电子政务与传统政务的比较

1. 传统政务遵循政务边际成本递增规律

传统政务的缺陷,一是容易疏远政府与群众的关系;二是容易使中间环节发生梗阻。在传统政务的条件下,社会化任务越重,管理范围越大,相应的管理成本越高,遵循政务边际成本递增规律。按照西蒙的“有限理性”说,工业社会里,个人能直接管理的人数,在 6 到 7 人之间;超过这个限度就需要分层。管理层这个中间环节,可能提高效率,也要消耗资源。提高效率与消耗资源的比率,我们称之为管理成本,或中间费用。管理成本包括理性的管理费用和非理性的管理费用(浪费和腐败)。

管理的中间环节,有两方面的作用。从积极的方面讲,是进行社会化组织,使社会的组织化程度提高,离了中间管理者,社会因此而降低组织的复杂度,等同于农业社会组织形态。用落后的社会组织形式管理复杂的社会事务,必然会导致混乱或无效。另一方面,社会通过中间环节进行管理,是要付出代价的,包括正面的管理费用和负面的贪污腐败。戴维·奥斯本等在《改革政府》中指出:“官僚和官僚机制感兴趣的是争取更多的经费和更大的权力”,帕金森定律所揭示的官场病,实质是政府机构自我扩张、追求自我利益的结果。

2. 电子政务遵循的是政务边际成本递减规律

在工业时代,公众与政府迂回沟通;在信息时代,公众将与政府“直接沟通”。直接沟通,并非不要中间环节,正如直接经济不等于直销一样。信息社会意义上的直接沟通,不在于有没有中间环节,而是指政务边际成本递减。正如直接经济不在于有没有中间环节,而在于边际成本递减一样。政务边际成本递减是指社会管理的中间成本,在社会管理范围扩大中相对减少。不管中间环节是增是减,只要总的中间成本相对缩小了,就是“直接化”。

电子政务则通过先进生产力来解放管理能力,它在降低管理成本的同时,又在提高管理效率。电子政务遵循的是政务边际成本递减规律。即在社会化任务加重,管理范围变大,相对的管理成本降低。这表现在:

(1) 通过政务信息化,可以有效地遏制腐败现象,促进廉洁、公正和文明行政。

按照科斯理论,建立制度的成本与它节省的成本比哪个更大,决定制度的稳定性。电子政务的处理方式是以社会的需求为中心的,政府以“向社会提供高效、优质的政府管理与服务”作为出发点,帮助企业、社会组织和公众办理各种经济与社会事务,协调各种关系,共同推进经济与社会的发展与进步。与传统政务相比,电子政务更有利于稳定,因此是一种建设性的改革。

(2) 从工作方式比较传统政务与电子政务。

传统政务管理大多以集会形式、上传下达为主,耗费了大量行政经费;电子政务通过虚拟办公、电子邮件交换、远程连线会议,克服了“文山会海”、“公文旅行”等现象,节约了大量人力、财力。

(3) 从工作模式比较传统政务与电子政务。





电子政务与传统政务相比,工作模式发生了巨大改变。电子政务利用现代信息技术加强全局管理,精简和优化政务流程,科学决策,并以此推动社会经济文化的发展。其关键在管理与工作观念的改变。电子政务利用现代信息技术,实现政府的公共事务管理职能。传统政务与电子政务的比较如表 1-1 所示。

表 1-1 传统政务与电子政务比较

比较项目	传统政务	电子政务
政府机构存在形式	物理实体存在	网络虚拟化存在
政务办理方式	面对面	跨越地理限制
政务办理时间	严格时间限制	每周七天,每天 24 小时
政务组织结构	金字塔型垂直结构	网络型扁平化结构
政府管理方式	集中管理	分权管理
政务生效标志	公章等	数字签名等
政务处理程序	前后串行作业	协同并行作业
政府工作重心	以管理、审批为中心	以服务、指导为中心
政府主要议事方式	会议等	网络讨论
政府决策参与范围	主要集中在政府内部	政府内部与外部相统一

1.2 电子政府

1.2.1 电子政府的概念

1993 年,美国前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提供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出来。在以后的几年中,英国、日本等发达国家也相继提出了构建电子政府的计划。西方的“电子政府”计划包括整合政府各部门的信息资源,实现跨部门的联网办公等内容,但总的来说,这些计划的重心更多的是放在利用信息技术来改造政府服务方式。

电子政府(Electronic Government 简称 E-Government)是指利用网络技术构建一个“虚拟政府”,从而使公众能够随时随地享受各类政府服务。

1.2.2 电子政府与电子政务的关系

电子政府是电子政务建设的重要内容。它需要建立一个具有互动功能,较完备服务的网站,在实施政府网络化的同时,对现有的政府组织机构和工作流程进行优化重组并重新构成新的政府管理平台,具有工程实体的概念。随着信息革命的发展和信息时代的来临,政府管理正由金字塔式层次化模式走向扁平化网络化模式;政府组织形态也由传统的树状结构演化为网状结构;政府事务管理由多层次、多部门,向一个“智能的”、以“客户”为中心的事务服务方向转变。这个转变体现了电子政府的实质,即是把工业化模型的大政府——即集中管