

 中国书籍文库 | 汇集优秀原创学术论著  
China Books Library | 推动科研成果转化交流

# 电子政府与服务型政府

DianZi ZhengFu Yu FuWuXing ZhengFu

李传军 著

 中国书籍出版社  
China Book Press

# 电子政府与服务型政府

DianZi ZhengFu Yu FuWuXing ZhengFu

李传军 著



图书在版编目(CIP)数据

电子政府与服务型政府/李传军著. —北京:中国书籍出版社,2012.9

ISBN 978 - 7 - 5068 - 3107 - 9

I. ①电… II. ①李… III. ①电子政务—研究  
②国家行政机关—行政管理—研究 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 209184 号

责任编辑/ 李国永

责任印制/ 孙马飞 张智勇

封面设计/ 中联学林

出版发行/ 中国书籍出版社

地 址: 北京市丰台区三路居路 97 号(邮编:100073)

电 话: (010)52257143(总编室) (010)52257153(发行部)

电子邮箱: chinabp@vip.sina.com

经 销/ 全国新华书店

印 刷/ 北京天正元印务有限公司

开 本/ 710 毫米×1000 毫米 1/16

印 张/ 16

字 数/ 288 千字

版 次/ 2013 年 1 月第 1 版 2013 年 1 月第 1 次印刷

书 号/ ISBN 978 - 7 - 5068 - 3107 - 9

定 价/ 48.00 元

版权所有 翻印必究

# 前 言

随着信息技术的发展，特别是互联网在全球的广泛应用，电子政府已经成为世界许多国家和地区政府追求的目标和关注的焦点，成为衡量一个国家综合国力的象征。

建设电子政府的目的在于以信息技术为基本手段，面向政府机构的业务模式、管理模式和服务方式的优化和扩展，将信息技术在政府机构的应用从简单的取代手工劳动提高到工作方式优化、政府模式转型的新层次，实现政府工作方式的改革和创新，提高政府服务水平、工作效率和竞争力，促进社会经济的进步。

对我国来说，建设电子政府是一项十分紧迫而重要的任务。我国的电子政府建设得到党和国家的高度重视，并成为国家信息化建设的中心环节，建设电子政府已经成为我国政治体制改革、行政管理体制改革和政府管理现代化进程中的重要战略安排。

建设电子政府，不可能将现有的政府管理、运作框架简单地搬到网络上，或者按照传统的政府管理方式，将电子手段加诸其中。电子政府的建构与信息技术有关，但其核心不是技术，而是借助技术来实现政府的再造，即按照市场经济和电子政府的要求，对现行的政府管理职能、组织以及行政流程进行全方位的调整 and 改革。电子政府的本质就是改变传统的政府管理方式，及时把政府的决策、服务内容、工作程序和办事方式向社会公布，为公众提供公开透明、高效便捷的公共服务，并自觉

接受社会监督。我们相信，电子政府可以成为技术创新与政府创新相结合的典范，是传统政府管理模式的一场深刻变革。

近年来，随着公共管理学界一批学者前瞻性的研究，“服务型政府”逐渐成为一个热点问题。尤其是从2004年2月21日，温家宝总理在中央党校省部级主要领导干部“树立和落实科学发展观”专题研究班结业式上正式提出“建设服务型政府”以来，全国各地的政府都纷纷积极行动，开展了一场旨在建立“服务型政府”的行政改革运动。

可以说，在当代中国，电子政府和服务型政府无论在实务界还是在学术界，都是热门话题。但是，二者是何关系？虽然也有一些学者对这一问题进行了探讨，但是到目前为止，尚无一本著作对此进行系统分析。

本书的立意就在于厘清电子政府与服务型政府的关系，将服务型政府建设视为我国政府管理模式发展的方向，而电子政府建设则是服务型政府建设的重要途径。就当前来说，电子政府建设与服务型政府建设的结合点就是电子公共服务。为何作者持这一观点？这是因为，如果没有一个明确的方向和具体的内容，电子政府建设难免成为一哄而上的“形象工程”，而服务型政府建设同样会落入“纯理念”的窠臼。

本书立足于吸收和总结国内外电子政府和服务型政府的研究成果和实践经验，以电子公共服务作为电子政府与服务型政府的结合点，探索适合我国国情的电子政府发展思路和电子政府管理模式，旨在为推进我国电子政府建设和服务型政府建设提供参考。本书全面系统地介绍了电子政府和服务型政府的理论与实践，主要内容包括电子政府与服务型政府概述、电子政府发展与服务型政府建设、电子政府与政府创新、公共服务与电子公共服务、电子公共服务的应用模式等。本书结构清晰、内容全面、深入浅出、可读性强，除适合公共管理专业本科生和研究生（包括MPA）使用外，也可为公共管理实务界提供参考。

本书在写作过程中借鉴和参考了国内外许多专家学者的观点，并引用了一些相关的资料，作者尽可能在注释和参考文献中对重要的引用有

所标注，但难免有所遗漏。在此，谨向那些提供了有益观点和理论的学者表示感谢，并敬请谅解。

电子政府是一个发展迅速的新生事物，对于它的技术与应用发展，相关的各个领域都是全新的知识。“服务型政府”也是近几年才出现的概念，而且仍在发展之中，到目前为止，我们不能宣称已经建成了服务型政府。可以说，电子政府和服务型政府都是“正在进行时”。同时，由于作者水平有限，使得本书内容难以准确反映和把握电子政府与服务型政府的整体与全貌。其中疏忽、谬误之处，恳请各位读者、专家、同行指正。

作 者

# 目 录

---

## CONTENTS

<b>第一章 电子政府与服务型政府概述</b> .....	1
第一节 电子政府的基本概念和研究综述	/ 1
第二节 服务型政府的概念、内容与特征	/ 20
第三节 电子政府与服务型政府的契合	/ 34
<b>第二章 电子政府发展与服务型政府建设</b> .....	48
第一节 电子政府的发展战略	/ 48
第二节 国外电子政府发展概况	/ 53
第三节 我国电子政府发展概况	/ 63
第四节 我国服务型政府建设的实践	/ 79
<b>第三章 电子政府与政府创新</b> .....	88
第一节 电子政府兴起的时代背景	/ 88
第二节 电子政府与政府创新的关系	/ 100
第三节 电子政府与政府管理模式	/ 108
第四节 电子政府与政府业务流程再造	/ 122

<b>第四章 公共服务与电子公共服务</b> .....	134
第一节 公共服务概述	/ 134
第二节 电子公共服务	/ 152
<b>第五章 电子公共服务的应用模式</b> .....	179
第一节 电子政府的应用模式	/ 179
第二节 电子政府“一站式”服务	/ 191
第三节 政府电子化采购	/ 205
第四节 电子税务	/ 213
第五节 电子工商行政管理	/ 220
第六节 行政审批系统	/ 225
<b>参考文献</b> .....	236



# 第一章 电子政府与服务型政府概述

## 第一节 电子政府的基本概念和研究综述

### 一、电子政府的基本概念

1993年，美国全国绩效评估委员会（National Performance Review, NPR）向克林顿总统提交了一份名为《运用信息技术改造政府》的报告。这是政府报告中首次使用“电子政府”（Electronic Government）这个词，其后很多国家都提出了构建“电子政府”的宏伟计划。目前，电子政府在世界范围的发展方兴未艾，而在中国也是势头强劲。作为一个新生事物和一个新的研究领域，电子政府有诸多相关或相近的概念，如办公自动化、政府上网、政府信息化、电子商务、电子政务等。首先就电子政府这个概念本身而言，尚存在不同的说法。从名称上，存在着诸如以下几种相近的称谓：“电子化政府”、“数字政府”、“连线政府”、“网络政府”、“在线政府”、“虚拟政府”、“电子政务”、“电子政府”等等。在这些说法之间，常常区分得不是那么明确，甚至常常是混为一谈的。有的学者从信息化的角度上，认为“电子政府”（或电子政务）是“政府工作信息化建设下的一个子概念”，也有认为“电子政府”（或电子政务）一般也可通俗地称为“政府上网”，也就是政府职

能上网，在网上建立一个虚拟政府（Virtual Government），等等。辨析这些基本概念对于电子政府研究的进一步深入有着重要的理论意义，对于确保电子政府建设的正确方向则有着重要的实践价值。

### （一）办公自动化

办公自动化（Office Automation, OA），一般说来，是指以先进的电子技术为手段的系统工程，具体说，就是指用电子计算机或数据处理系统来处理办公室的各种事务，是一个服务于办公人员的“人一机”系统。20世纪60年代以来，社会信息化程度逐渐提高，传统的办公方式与急剧增长的信息需求量发生了尖锐的矛盾，传统的办公方式与社会、经济发展速度不相适应。美国、日本等工业发达国家纷纷采取相应的对策，加强自动化办公系统的建设和发展。美国是最早建设办公自动化系统的国家。

从信息学的角度来看，办公自动化主要承担信息采集与记录、信息传输、信息存储和检索的任务，通过与有关部门联网，形成办公自动化系统，使各个部分的功能有机地配合和协调，连续地运转，发挥整体功能。办公自动化系统由三个功能层次构成，从低到高，对应于组织机构的三个层级：第一，事务层办公自动化。支持办公部门分散的事务处理的办公自动化。第二，管理层办公自动化。管理层办公自动化除具有办公事务处理的功能外，还具有办公业务处理和管理的功能。第三，决策支持层的办公自动化。决策支持层的办公自动化，除具有办公事务处理功能和管理功能外还具有决策支持功能。

电子政务与办公自动化系统并不等同。早在20世纪80年代，办公自动化系统就已经开始在我国普及应用，而电子政务的大规模应用基本上是20世纪90年代中期以后的事情。具体地说，办公自动化系统和电子政务在以下几个方面存在明显的区别：

1. 应用定位不同。办公自动化系统建设主要是为了满足内部办公需要，应用的重点一般是在部门内部，并且集中于办公人员的个人层面，可以在一个相对封闭的环境中运行；而电子政务涉及的范围既包括

政府部门内部，也包括跨部门以及跨系统和跨地区的应用，这一系统必须是开放的、互动的。

2. 应用主体不同。办公自动化系统不仅广泛应用于几乎所有的党政机关，同时也应用于各社会团体组织、各企业、事业单位；而电子政务，顾名思义，其应用主体主要是各级政府部门。

3. 系统用户不同。办公自动化系统的用户多为办公人员；而电子政务由于一般是互动式的，因此，其系统用户的范围要广得多，除了政府部门的工作人员之外，还包括与这些部门打交道的企业和公众等，面向的是全社会。

4. 应用目的不同。办公自动化系统应用主要是为了促进办公人员的办公手段先进化，从而使得在一件事情的处理上速度更快、效率更高、质量更好；而电子政务应用除了要满足政府机关的办公自动化要求（实现行政机关办事的高效率、高质量）之外，还要通过信息网络，向企业和公众提供所需的政务信息，实现资源共享、决策民主、政务公开、信息互动、高效优质和改善服务方式等目的，逐步构建电子政府。

虽然电子政务和办公自动化系统存在较大差异，但是二者之间仍然有着十分密切的关系。由于电子政务能够实现打破部门界限的联网办公和互动式作业，因此，有人提出，可以把电子政务看作各级政府部门的办公自动化系统在范围和功能上的对外延伸，是面向全社会的政府办公自动化系统。政府办公自动化作为电子政务框架的基础之一，其能否成功应用将影响整个电子政务工程建设的成败。

## （二）政府上网

在我国，“政府上网”的概念是较为普及的。一般认为，政府上网即政府为了适应科技和社会发展的需要，运用包括计算机技术、通信技术和网络技术在内的信息技术，实现办公自动化和资源共享，在互联网上建立一个虚拟政府，以更好地向公众提供快捷、便利的公共服务的过程。

这个定义指出了政府上网的主体是政府。关于政府，有广义和狭义

的理解。狭义的政府仅指行政机关。广义的政府是国家公共权力机关，包括立法机关、行政机关和司法机关。在中国的政治背景下，中国共产党尽管不是国家机关，但是由于中国共产党要实现政治领导、思想领导和组织领导，与国家机关的关系极其密切，因而，也有人将中国共产党的机关视为准国家公共权力机关。而且，《中华人民共和国公务员法》也将中国共产党各级机关工作人员列入公务员的范围。这样一来，政府上网的主体应是包括中国共产党各级机关在内的国家公共权力机关。

严格地说，“政府上网”与电子政务建设并不是同一个概念。“政府上网”的重点在于通过开通政府网站来推动政府部门与民众之间的电子政务活动。而完整意义上的电子政务则是一个更为宽泛的概念，还包括了政府部门内部以及部门之间的电子政务活动。所以，除非我们把“政府上网”的含义进行适当的扩展，把政府部门内部和部门之间的联网办公也包括进来，否则“政府上网”与电子政务之间不能简单地画等号。

政府上网必须以科学的管理理论为指导，把科学的思维方法、知识体系和先进的技术成果整合到网上政府的实现和运作体系当中；在不断地对政府管理体制、职能和方式进行适应性变革，对拟上网政务实行简化，对政务信息实现数字化，对上网职能实现电子化和对服务途径实现网络化的过程中，合理规划网上管理流程，提高网上管理效能，构造有效的网上政府。

### （三）政府信息化

狭义的信息化是指社会生产工具的信息化，即在经济和社会活动中，由普遍实行手工劳动和机械化操作向基于现代信息技术的智能工具转变的过程。但是，由于社会生产工具、社会生产力和社会经济形态的信息化，必然导致社会整体的信息化，因此导出广义的信息化概念。广义的信息化是指在经济和社会活动中，通过普遍采用基于信息技术的智力工具，深入开发和有效利用信息资源，从而大大提高社会整体生产和活动能力，使由于利用了信息资源而创造的劳动价值在国民生产总值中

的比重逐步上升，直至占据主导地位。

我国《国民经济和社会发展第十个五年计划信息化重点专项规划》指出，“信息化是以信息技术广泛应用为主导，信息资源为核心，信息网络为基础，信息产业为支撑，信息人才为依托，法规、政策、标准为保障的综合体系”。该定义准确、清晰地表述了当前的未来一段时期我国信息化建设的主要内容，以及信息应用、资源、网络、信息、产业、人才、法规政策标准在信息化体系中的位置和它们相互之间的关系。

政府信息化是指政府运用信息技术手段改造政府的过程，从而能够大大提高政府管理的有效性，满足社会及公众对政府公共管理和公共服务的期望，促进社会经济发展。政府信息化是国家信息化的龙头，因为政府是信息流的一个“中心节点”，信息和网络系统将成为未来政府的神经系统。政府治理的过程就是信息处理过程，政府信息化既是国家信息化的一个主要方面，又是国家信息化的主导力量，对推动国家信息化进行起到至关重要的、不可替代的推动、引导和示范作用。

国家信息化是一个涉及面广的系统工程，只有承担社会管理角色的政府部门才有足够的权威去引导和调控社会资源，统一规划和指挥各部门信息化工程，清理调整不利于信息化的有关政策规定，出台相关的优惠政策，通过筛选，向企业和社会推荐管理软件及其典型应用企业，推动软件工程化及项目管理体制和运作机制规范化，制定相关的法律法规，提供资金支持，帮助解决信息化建设中出现的种种问题等。另外，政府信息化向公众展示了高新技术的应用，让社会更大程度地享受到信息网络的便利，这将有助于推进社会信息化的进程。可见，推行电子政务，以政府信息化带动国家信息化，是我国推进信息化建设的一项战略。

#### （四）电子商务

电子商务是通过电子方式而不是面对面方式完成的交易，是利用现有的计算机硬件设备、软件和网络基础设施，通过一定的协议连接起来的电子网络环境进行各种各样商务活动的方式。其实，早在互联网技术

被大量采用之前，一些企业就已经采用了电子方式来进行数据、表格等信息的交换，如广为流行的电子数据交换（Electronic Data Interchange, EDI）。EDI是将贸易、生产、运输、保险、金融和海关等事务文件通过电子邮箱按各有关部门或公司企业之间的标准格式进行数据交换，并按国际统一的语法规则对报文进行处理，是一种利用计算机进行事务处理的新业务。随着互联网技术的发展，个人电脑互联性的增强，电子商务将会越来越成为主流的商务活动方式。

惠普公司、IBM公司、Oracle公司等IT行业的巨子，迎合时代发展的需要，自20世纪90年代中期就利用其本身的优势，率先在其世界各地的分支机构系统之间组建一个巨大的全球企业内部网络环境，从而形成一个统一的营销网络环境和技术支持环境。惠普可以在全球同时发布其新产品，可以极其方便地调整在全球各地的销售策略，每天有100多万封邮件在其内部网上运行，各种文件的传达都通过电子邮件系统，做到当天送达、当天处理。如需技术支持，在全球各地都可以通过惠普的在线服务，圆满地解决各种问题。

电子商务可提供网上交易和管理等全过程的服务，因此它具有广告宣传、咨询洽谈、网上订购、网上支付、电子账户、服务传递、意见征询、交易管理等各项功能。

电子商务和电子政务有着共同的建设理念，那就是通过互联网向客户提供效率更高、成本更低的产品和服务。电子商务的广泛实施一方面可以帮助政府提高宏观监控能力，另一方面也是电子政务建设的一大推动力。电子政务对传统政府进行的信息化改造则为电子商务的正确、有效运行提供了有力保障。因此，电子商务和电子政务是相辅相成的。

#### （五）电子政务

电子政务是借助电子信息技术而进行的政务活动。由于电子政务是电子信息技术与政务活动的交集，所以它的内涵和外延在很大程度上取决于我们对于电子信息技术和政务活动所下的定义。

政务有广义和狭义之分。其中，广义的政务泛指各类公共管理活

动，而狭义的政务则专指政府部门的管理和服务活动。目前大家在探讨电子政务建设的时候，更多地是指政府部门的信息化建设，但实际上党委、人大、政协、军队系统和事业单位等同样有一定的公共管理活动，而且这些活动同样可以借助电子信息技术来进行。所以，电子信息技术在公共管理中的应用，实际上要远远超出政府系统的范围。由此可见，利用先进的信息技术来提高办公效率，并不是政府部门的专利。因此，我们在密切注视政府系统信息化建设的时候，还应当关注信息技术在其他管理领域更为广泛的应用。

如果我们并不从组织学的角度来研究电子政务，而仅把电子政务视为一种管理过程或管理手段的话，实际上没有必要对电子政务的相关领域作繁琐的划分，可以把凡涉及公共管理活动的电子化均称为电子政务。这样做，可能在概念上不太严谨，但是从我国电子政府建设的实践来看，大“电子政务”的概念更有助于打破部门封锁、各自为战的局面，更方便公众参与，更有利于全面实现电子政府的功能。

电子政务真正作为一个独立的概念出现，是在计算机网络技术相对成熟和普及之后。只有在网络技术出现之后，大量政务信息的实时共享和双向交流在技术上才成为可能，从而使传统的政务开展方式发生根本性的改变。从这个意义上说，电子政务的物质基础是计算机网络技术。

#### （六）电子政府

电子政府（Electronic Government, E-government），简单地说，就是指利用网络技术来构建一个“虚拟政府”，从而使公众能够方便快捷地享受各类政府服务。

电子政府是现有政府在开展电子政务的过程中，对现有的政府组织结构和 workflows 进行优化重组之后所重新构造的新的政府管理形态；而电子政务，则是从政府业务角度上讲的，是政府机构应用电子信息化和网络通讯手段，将管理与服务通过网络技术进行集成，在互联网上实现政府组织结构和 workflows 的优化，突破时间、空间和部门分隔的限制，全方位地向社会提供优质、规范、透明、符合国际水准的管理和服务。

电子政府是一个实体概念，主要是建立一个功能完善的网站，着重点在政府网络化；而电子政务则是一个程序概念，主要是通过电子手段完成行政目的，着重点在政务。

判定其核心内容，电子政务主要是从近期发展而言的，是指政府行政管理方式或手段相对于传统政府的变革，即从根本上改变传统的政府行为方式，使政府运作和管理业务计算机化、网络化、信息化，从而将大幅提高政府效率。简言之，电子政务的重点在于“政务”，即政务的电子化；电子政务不涉及或者只在很小的程度上触及政府的体系、制度、组织和结构等。<sup>①</sup> 电子政务首先是政务，政务是电子政务的主体、内容，即政府日常管理事务、政府行政事务，以及政府在处理各种各样政务的过程中所不得不涉及的有关政府内部工作流程、体制形式、权力关系以及官员间所形成的公务性和私人性的关系模式，其次是电子化、网络化和信息化的基础设施和手段，即电子政务不同于普通政务的地方在于电子政务所赖以存在和运行的环境是虚拟化、信息化和网络化的。由于任何一项政务最终必定会产生一定的、真实的、物质化的输出结果，因此电子政务的本质在于：通过使用电子和信息手段，扩大了政府活动的领域，使政府活动从原先单一的实体环境延续到另外的虚拟环境，从而增加了政府行政的空间和资源，使政府行政输出从原先直接的实体输出增加为实体输出和虚拟输出两个通道。

与之相对应，电子政府的重点则明确在于“政府”的电子化，意味着政府体系建构在电子化基础上，意味着政府组织、结构相对于传统政府体制的变革<sup>②</sup>，甚至触及整个政治体系的革新。电子政府就是在实现政府政务电子化的基础上，并主要由于政务过程电子化、网络化的影响和推动，促使政府机制和体系重组，而形成的适应电子化、信息化需求的政府结构形态，实现“政府再造”（Reinventing Government）。电子政府的核心内容是建构一个虚拟状态的政府及其部门结构体系，即：一

---

① 陶文昭：《电子政府研究》，商务印书馆 2005 年版。

② 陶文昭：《电子政府研究》，商务印书馆 2005 年版。



个突破时间、空间限制、24 小时在线的、主要存在于电子环境中的、依赖信息技术手段的、虚拟的、高效率的政府。因此，电子政府又称为虚拟政府。

由此看来，电子政府比电子政务内涵更丰富，外延更广大。电子政务是电子政府的重要组成部分。从发展来看，构建一个成熟的电子政府体系，其坚实基础必然是成熟电子政务。政府电子化的必由之路是政务电子化，电子政务是电子政府发展过程中的一个重要环节，是构建比较完全意义上的电子政府的基础。电子政府是电子政务建设和发展的方向或目标。<sup>①</sup>

目前，对电子政府有许多不同的定义。不同的国家、不同的研究机构对电子政府有着不同的解释。例如，经济合作与发展组织（OECD）认为：“电子政府是指政府将新的信息和通信技术（ICTs）运用到政府的全部职能中，特别是利用互联网及相关技术的网络化潜能来改革政府的结构和运作。”世界银行给出的电子政府的定义较为详细：“电子政府是指政府机构使用信息技术（广域网、互联网、移动通信），改造政府与公众、企业、其他政府机构的关系。这些技术可以服务于下列目标：更好地向公众提供公共服务、改进政府与产业界的互动关系、通过使公众更方便地获得信息来增加公民权利、实现更有效率的政府管理。通过电子政府的构建，政府可以实现：减少政府腐败、提高政府透明度、增加政府收入和节约开支。”<sup>②</sup>

综合以上观点，我们将电子政府定义为：电子政府是适应信息社会的新型政府治理模式，是以信息技术促进组织结构优化和业务流程再造，旨在更好地实施管理和提供服务的虚拟政府。电子政府是未来政府管理和服务的基本方式和必要工具，是行政信息快捷的传播途径和发布平台。它的实现形式是基于互联网的办公自动化系统，实质是把管理行政模式的集中管理、分层结构、在实体运行中的大政府，通过互联网转

---

① 陶文昭：《电子政府研究》，商务印书馆 2005 年版。

② 转引自苏新宁等：《电子政务理论》，国防工业出版社 2003 年版。