电子政务概论

北京市信息化工作办公室
北京行政学院
中国科学院软件研究所电子政务研究中心
清华大学继续教育学院
组编

清华大学出版社
北京

需要全本请访问 www.ertongbook.com

内 容 简 介

本书由电子政务专家和实际工作者执笔，系统且全面地介绍了电子政务的概念、功能、技术、建设过程以及电子政务和政府创新的关系等，并对我国电子政务建设的未来发展趋势进行了展望。全书内容丰富、资料翔实，是一本学习和掌握电子政务知识、提高应用能力的不可或缺的实用教材。

本书主要用于国家公务员开展电子政务知识培训，作为行政学院（党校）等各级、各类教育培训机构的专门教材。同时，还可作为关心电子政务的企事业等单位各级领导干部的读物，从事电子政务系统建设相关人员的参考书，满足社会不同人员对电子政务理论学习和研究的需要。

版权所有，翻印必究。
本书封面贴有清华大学出版社激光防伪标签，无标签者不得销售。

图书在版编目（CIP）数据

电子政务概论/北京市信息化工作办公室等组编. —北京：清华大学出版社，2003.4
ISBN 7-302-06395-8

Ⅰ.电… Ⅱ.北… Ⅲ.电子政务—概论 Ⅳ.D035.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2003）第 018828 号

出 版 者：清华大学出版社（北京清华大学学研大厦，邮编：100084）
http://www.tup.tsinghua.edu.cn
http://www.tup.com.cn
责任编辑：帅志清
印 刷 者：北京市清华园胶印厂
发 行 者：新华书店总店北京发行所
开　　本：787×1092　1/16　**印张**：12　**字数**：294 千字
版　　次：2003 年 4 月第 1 版　2003 年 6 月第 2 次印刷
书　　号：ISBN 7-302-06395-8/TP·4822
印　　数：5001～7000
定　　价：18.00 元

推行电子政务　促进政务创新

（代序）

信息技术是当今世界最先进的生产力要素。信息技术的迅猛发展和普及应用，使电子政务的发展成为现实。根据联合国教科文组织的调查，将近90%的国家都在大力发展电子政务，并将其列为国家级的政治日程与战略部署。党的十六大将“推行电子政务”写入报告中，并强调进一步转变政府职能，改进管理方式，提高行政效率，降低行政成本，形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。

电子政务之所以受到各国政府的青睐，一方面是因为计算机网络技术所引发的新的产业革命——信息技术革命，已成为当今世界社会经济发展的重要推动力，创造和形成了巨大的生产力；另一方面，也因为政府是整个社会中最大的信息资源拥有者，是信息技术最大的用户。通过电子政务的建设和发展，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，代表了先进生产力的要求；由此带来的服务型政府文化、勤政廉政文化，代表了先进文化的前进方向；以满足最广大人民群众需求为导向的高效运作的电子政务体系，体现了最广大人民群众的根本利益。总而言之，推行电子政务是实践“三个代表”重要思想和提升我国政府竞争力的重要举措之一。

进入新世纪以来，电子政务建设一直是我国社会各阶层广泛关注的“热点”问题之一。政府公务员、专家学者、新闻媒体，乃至广大公众，都在关心电子政务的建设发展。各级政府更是将电子政务作为促进政府管理体制改革与政府职能转变，提高行政效率与勤政廉政的重要手段之一。党的十六大报告之所以号召“推行电子政务”，是因为电子政务建设对于推进我国各级政府的政务改革，利用现代信息技术规范、优化和创新政府业务流程，在政府与公众之间建立起良好的互动关系，提高政府工作效率与综合管理能力，具有举足轻重的意义。众所周知，随着网络时代的到来，传统的“金字塔式”的政府管理模式必然要让位于网络模式。电子政务使许多传统政务模式难以做到的事情可以实现，推行电子政务是一项事关全局的、系统的体制创新工程。

在党中央、国务院的领导下，改革开放二十多年来，特别是近几年来，全国各地的信息化建设取得了巨大的成就，尤其是首都北京的信息化水平居于全国前列，已经达到中等发达国家水平。北京市第九次党代会报告提出，北京必须

以信息化为先导，把信息化作为覆盖现代化建设全局的战略举措，加快信息产业发展，加强“数字北京”、“数字奥运”工程建设，保持首都信息化在全国的领先地位，加快北京现代化国际大都市的建设进程，实现首都城市发展的新跨越。《北京市人民政府关于加快政务信息化建设的意见》明确提出：“实施电子政务工程是建设数字北京的一项重要内容。”目前北京市国家机关均在“首都之窗”上建立了自己的网站，并初步形成了市、区、街道三级网络，构成了全国最大的地区网站群，在网上公开政府部门的办事制度、办事程序、政策法规，成为政府与广大市民沟通的新渠道。

从整体上看，我国电子政务发展仍处于初级阶段。我们必须认识到，实现由传统政务模式到电子政务的转变，决不是花钱买些设备和软件就算是电子政务了。事实上，电子政务建设的关键是“政务”，核心是政务改革。推进政府管理体制、观念、方式与手段的转换，使政府职能真正转变到宏观调控、社会服务、公共管理、规则制定、依法行政和有效监管上来，彻底摆脱“被动反应管理模式”，代之以“前瞻式管理模式”，这是一项与社会主义市场经济体制建设相互渗透，与人民群众利益息息相关，涉及各行业和各部门的庞大系统工程。

电子政务建设已成为一个需要专门知识和系统培训的崭新领域。由于我国社会经济与教育发展水平的制约，在一定程度上存在着“数字鸿沟”，一些政府部门及领导干部对电子政务的应用和发展缺乏认知。因此，普及电子政务知识、加强电子政务培训，特别是针对各级领导干部和广大公务员的关于电子政务的专门业务培训，是我国电子政务建设取得成功的重要保障。

《电子政务概论》这本教材，对于方兴未艾的我国电子政务建设和发展而言，无疑具有雪中送炭的作用。总的来看，本教材体现了以下特点：一是系统性，全面系统地涵盖了电子政务的主要知识领域；二是权威性，编者均为从事电子政务理论研究与从事实际工作第一线的人员，他们本着精益求精的原则，反复论证，先后几易其稿；三是前沿性，本书较好地反映了电子政务发展的最新理论观点与实践成果，不仅从技术应用角度，而且更重要的是从政府管理改革创新的角度，把计算机网络技术作为政府重塑业务流程和管理创新的载体，充分体现了电子政务建设“三分电子、七分政务”的理念；四是指导性，本书以政府业务流程为主线，立足本国本地实际情况，对于帮助各级政府部门及其管理者跨越“数字鸿沟”，掌握计算机网络技术，推动政府部门进一步转变职能，改进管理与服务方式，进而建立起廉洁、勤政、务实、高效的服务型政府，具有重要指导性，是一本不可多得的教材。希望各级公务员，特别是领导干部认真学习，努力掌握电子政务的基础知识及实施电子政务所需要的基本技能。

如同所有教科书一样，该书不足之处在所难免，希望编委会的同志们能够不断改进和提高。衷心希望本书能够成为电子政务建设和发展的重要推动力量，能够成为国家公务员学习和实践电子政务、提高自身信息技术水平的教材。衷心祝愿我国电子政务继续蓬勃发展！

2002 年 12 月 9 日

需要全本请访问 www.ertongbook.com

编　委　会

顾　　问：周宏仁

主　　任：林文漪

常务副主任：华平澜　朱　炎

副 主 任：白　新　胡东成　彭兴业　阎冠和　陈信祥
　　李　磊

委　　员：（按姓氏笔画为序）
　　白　新　甘向阳　华平澜　朱　炎　曲成义
　　刘小燕　邢汝晶　李　磊　李立明　严济昌
　　陈信祥　吴钢华　林文漪　张英逊　张国鸣
　　张燕燕　胡东成　胡小宁　阎冠和　彭兴业
　　程文浩　蒋达峰　董宝清　董志明

主　　编：华平澜　彭兴业　胡东成　李　磊

副 主 编：白　新　陈信祥　严济昌　程文浩
　　刘小燕　李立明

主　　审：阎冠和

副 主 审：曲成义

前　言

推行电子政务，开创电子政务建设的新局面，这是党的十六大对政务信息化提出的要求，也是新的时代赋予国家公务员的重要职责。正是在全党和全国各族人民深入贯彻党的十六大精神的形势下，由北京市信息化工作办公室牵头组织，北京行政学院、中国科学院软件研究所电子政务研究中心、清华大学继续教育学院、首都信息发展股份有限公司等单位参加编写，由中共北京市委副书记、中共北京市委党校校长、北京行政学院院长龙新民作序的《电子政务概论》这本国家公务员培训教材出版发行了。这是推动广大公务员深入学习信息技术与电子政务知识，提高干部队伍素质的一项很有意义的基础性工作，将会对我国的电子政务建设起到积极的推动作用。

本书由六章构成。第一章重点阐述了电子政务的概念、意义和发展历程；第二章介绍了政府运用信息技术，实施电子政务的重要功能和基本模式；第三章全面论述了电子政务与政府创新的关系，特别对政务流程的规范、优化和创新做了详尽的讲解；第四章对电子政务系统所涉及的计算机网络软硬件平台、网络模型和应用系统、安全体系等关键技术进行了介绍；第五章针对电子政务系统建设与管理所涉及的规划、电子政务需求设计等问题进行了阐述；第六章对电子政务的发展趋势和特点进行了分析和展望，并提出了电子政务面临的主要问题及解决的办法。

参加本书编写的执笔人员（按姓氏笔画为序）：孔华威、白新、甘向阳、华平澜、李磊、刘小燕、李立明、邢汝晶、李英奎、陈信祥、吴刚、张国鸣、胡小宁、贺铃、卿伟杰、梅绍祖、彭兴业、蒋达峰、程文浩、董宝清、谢铁铮。在本书的编写过程中我们得到了北京市人民政府研究室、北京市市政管理委员会、中关村科技园区管委会、北京电子信息应用教育培训中心、21 世纪空间技术应用股份有限公司等单位的大力协助；参考了许多同行的著作及有关专家学者的研究成果，在此一并表示诚挚的谢意。

如同所有教科书一样，本书不足之处在所难免。书中不当或疏漏之处，敬请各位同仁及广大读者批评指正。今后我们将在已有研究成果的基础上，充分吸取各位同仁及广大读者意见，不断改进和提高，努力把教材的编写工作做得更好，把教材的质量进一步提高，为推进我国电子政务建设做出应有贡献。

编委会

2002 年 12 月

目　录

第一章　电子政务概述 …… 1
第一节　电子政务的含义 …… 1
一、政务的概念 …… 1
二、传统政务的特点 …… 2
三、电子政务的概念 …… 4
四、电子政务与传统政务的区别 …… 6
第二节　实施电子政务的意义 …… 8
一、加快电子政务建设步伐，应对加入世界贸易组织后的挑战 …… 8
二、加快政务信息化，带动国民经济和社会信息化发展 …… 9
三、电子政务是实践“三个代表”思想的重要手段 …… 10
第三节　电子政务的基本模式 …… 11
一、政府对政府 …… 12
二、政府对企业 …… 12
三、政府对公众 …… 13
四、政府对公务员 …… 13
第四节　电子政务的技术沿革 …… 13
一、办公自动化 …… 14
二、管理信息系统 …… 15
三、决策支持系统 …… 17
四、电子政务系统 …… 17
第五节　国际电子政务的发展 …… 18
一、美国 …… 18
二、加拿大 …… 19
三、新加坡 …… 20
四、英国 …… 21
五、日本 …… 22
六、印度 …… 22
第六节　我国电子政务的发展 …… 23
一、我国电子政务的发展过程 …… 23
二、我国电子政务建设的指导思想和原则 …… 24
三、我国电子政务建设的主要任务 …… 24
四、中央政府重点业务系统建设 …… 26
五、地方政府的电子政务建设 …… 27
小结 …… 36

思考题 …… 36

第二章 电子政务的功能和基本模式 …… 38
第一节 电子政务的功能 …… 38
一、增强政府监管力度,维护市场经济秩序 …… 38
二、整合决策依据,实现决策支持 …… 38
三、实施信息发布,提供丰富信息 …… 39
四、加强沟通互动,有利服务公众 …… 39
五、降低行政成本 提高办公效率 …… 40
六、发挥主导作用,带动国家信息化建设 …… 40
第二节 电子政务的基本模式 …… 41
一、政务内外网的工作模式 …… 41
二、以服务为取向的工作模式 …… 46
三、以业务为取向的工作模式 …… 48
四、电子政务对政府业务的要求 …… 50
小结 …… 52
思考题 …… 53

第三章 电子政务与政府创新 …… 54
第一节 政府创新 …… 54
一、政府创新的含义 …… 55
二、转轨时期我国政府的职能 …… 57
三、行政改革的几个趋势 …… 59
第二节 电子政务与政府创新的关系 …… 60
一、实施电子政务是推动政府创新的关键 …… 60
二、实施电子政务是政府创新的重要方面 …… 61
三、政府创新是电子政务顺利实施的条件和保证 …… 62
四、我国的政府创新 …… 63
五、参考案例:美国政府创新 …… 68
第三节 政务流程优化与再造 …… 69
一、政务流程优化与再造的含义 …… 70
二、政务流程优化与再造的基本思想和原则 …… 73
三、政务流程优化与再造的基本步骤 …… 74
四、流程规范、再造的案例 …… 77
小结 …… 82
思考题 …… 83

第四章 电子政务系统与关键技术 …… 84
第一节 电子政务的系统结构 …… 84
一、电子政务系统基本结构 …… 84
二、电子政务系统的网络层次结构 …… 86
第二节 电子政务的网络模型 …… 88

一、政务内网和局域网 …… 89
二、政务外网和互联网 …… 90
三、政府信息资源管理中心 …… 91
第三节 电子政务系统的硬件与网络平台 …… 92
一、客户机和服务器 …… 92
二、网络传输介质和网络连接设备 …… 94
三、数据存储与备份 …… 97
第四节 电子政务系统的软件平台 …… 99
一、网络协议 …… 99
二、操作系统 …… 101
三、网络服务系统 …… 102
四、网络管理系统 …… 103
五、数据库管理系统 …… 104
六、中间件 …… 105
七、桌面应用软件 …… 106
第五节 电子政务的应用系统技术 …… 106
一、网络应用体系结构 …… 107
二、数据仓库 …… 109
三、数据库中的知识发现 …… 109
四、XML 技术 …… 110
五、办公自动化技术 …… 111
六、空间信息工程技术 …… 112
第六节 电子政务的信息资源管理技术 …… 112
一、信息资源管理的含义 …… 113
二、信息资源的规划 …… 113
三、信息资源管理的基础标准 …… 114
四、信息资源的元数据管理 …… 115
第七节 电子政务安全体系 …… 116
一、电子政务面临的安全威胁 …… 117
二、安全策略和措施 …… 117
三、安全技术 …… 120
四、信息安全基础设施 …… 127
小结 …… 129
思考题 …… 130

第五章 电子政务系统的建设与管理 …… 131
第一节 电子政务系统的规划 …… 131
一、编制电子政务系统规划应注意的问题 …… 131
二、电子政务系统规划的基本内容 …… 132
第二节 电子政务系统的建设 …… 136
一、电子政务系统建设的原则 …… 137

二、电子政务系统建设的框架 …… 138
三、电子政务系统建设的方法 …… 141
第三节 电子政务系统建设的管理 …… 142
一、电子政务需求设计 …… 143
二、电子政务系统建设的项目管理 …… 149
三、电子政务系统建设的监理 …… 151
四、电子政务系统建设的检验和评估 …… 152
五、电子政务系统运行的管理和维护 …… 156
第四节 电子政务系统的实践 …… 156
一、国家金税工程 …… 156
二、国家金关工程 …… 158
三、北京市统计局和国家统计局信息系统 …… 160
小结 …… 163
思考题 …… 163

第六章 电子政务的发展与未来 …… 164
第一节 电子政务发展趋势综述 …… 164
一、电子政务的发展趋势 …… 164
二、电子政务系统的发展趋势 …… 165
第二节 电子政务理论的发展趋势 …… 166
一、电子政务理论研究的课题 …… 166
二、电子政务理论研究的途径和方法 …… 167
第三节 电子政务技术的发展趋势 …… 168
一、集群与电子政务网格技术 …… 168
二、人机交互技术 …… 169
第四节 电子政务建设面临的问题及解决方法 …… 170
一、观念上的误区 …… 170
二、技术层面的问题 …… 171
三、法律法规尚不完善 …… 172
四、“数字鸿沟”问题 …… 173
五、政务信息化教育普及不够 …… 174
小结 …… 174
思考题 …… 175

参考文献 …… 176

后记 …… 177

需要全本请访问 www.ertongbook.com

第一章　电子政务概述

20世纪90年代初，被誉为“未来学家”的美国学者尼葛洛庞帝（Nicholas Negroponte）在《数字化生存》一书中，敏锐地预见到信息技术将会给政府机构带来巨大的变革。在随后的十几年中，信息技术与政府业务的紧密结合使尼葛洛庞帝的预言变成了现实。目前，电子政务已经在许多国家得到实践。新西兰的公民坐在家中通过电子政务系统缴税；印度的公民通过田边路旁的电子政务专用设备查询农产品价格；我国一些地区的企业可以通过互联网进行企业工商注册。

电子政务正在逐步发展成为一个具有巨大潜力的产业。自1998年起，美国华盛顿每年都召开年度电子政务大会和博览会，而且每年都有数百家政府机构和企业前去展示其在电子政务方面的研究成果和产品。虽然我国的电子政务起步比较晚，但是在短短几年中也已经取得了令人瞩目的成绩。

电子政务是现代信息技术与行政管理等多个学科相融合的产物，它不仅是计算机和网络技术的新的应用方式，而且更是一场划时代的变革，因此具有深远的历史意义。本章将分别阐述电子政务的概念、意义和发展历程。

第一节　电子政务的含义

电子政务（Electronic Government，简称e-government或e-gov）是一个综合性的概念，它在发展的各个阶段和不同的应用环境下会有不同的表现形式。在我国电子政务还是一个新生事物，其本身正处于快速的发展变化之中，所以大家对于电子政务的概念也有不同的理解。本节将结合政务的概念，以发展的角度来阐述电子政务的概念。

一、政务的概念

电子政务是政务的一种形式。所以，要想准确地理解电子政务的概念，首先必须明确什么是政务。广义的政务包括各类行政管理活动，而狭义的政务则专指政府部门的管理和服务活动。下面在讨论政务这一概念的时候，更多的是指狭义的政务。

从古典经济学开始，政府就被视为一个企业实体。从政府作为一个政策执行者的角度来看，政府的业务和一个企业的业务表面上看似乎并没有什么本质的区别。站在政府以外的角度看，政府业务的目的就是向社会提供各种资源和服务。与众多的企业一样，政府也面临着降低成本、提高效率的问题。从工作的终极目的来看，企业以利润最大化为最终目的，而政府追求的则是国家在可持续发展的前提下实现综合国力的最大化。

但是，政府与企业所面对的业务对象毕竟有着本质的区别，从而使政务活动具有一定的

特性。政府是社会的上层建筑,它需要协调社会各个部门的工作,调整社会资源的再分配。虽然企业也会面对具有不同利益目标的部门之间的协调问题,但是其业务和政府业务的复杂程度不可同日而语。政府所面对的是整个社会的方方面面,是一个涉及到很多不确定因素的复杂的庞大系统。业务对象的这种特殊性,使政府业务具有内在的复杂性和系统性。

政府机构和企业的业务还有一个区别,就在于与公众沟通力度的要求不同。对于一个企业来说,盈利是第一目标,可以通过盈利水平来验证领导决策的正确性。而政府机构的服务对象是公众,要在多个目标下做到最优选择。正如美国著名学者菲力克斯·A·尼格罗(felix A.Nigro)在其编著的《公共行政学》中指出:"政府工作的困难在于,它不仅要干得很好,而且必须让公众相信它干得很好。换句话说,能力和表现力都是必要的,我认为,同时具备这两点是很困难的。"在我国,公众对于政府工作的认同也是必不可少的,因为这不是一个形式上的问题,而是涉及到社会的整体向心力的问题。只有具有这种公众认同感的政府,才能得到最多公众的信任和支持。

二、传统政务的特点

目前我国大部分政府机构所采用的政务处理模式是传统的政务模式,它具有"层级结构"、"流程繁琐"、"成本高昂"和"信息容易失真失效"四个特点。

1. 层级结构

传统的处理政务的模式是一种层级结构。层级结构的产生有其深层次的必然性。美国管理学家和社会科学家赫伯特·A·西蒙(Herbert A.Simon)提出的有限性理论,可以帮助我们理解层级结构的产生根源。他认为个人所能直接管理的人数有限,超过了限度就需要产生层级。他给出的限度是7~13个人。传统政务发展遵循这个规律,并最终形成了层级结构。如图1-1所示,每个子单位有一个父单位,子单位对惟一的父单位负责;业务流程严格地按照图中箭头所指的方向纵向进行。这种业务流程决定了政府部门内部的信息横向流动比较困难。

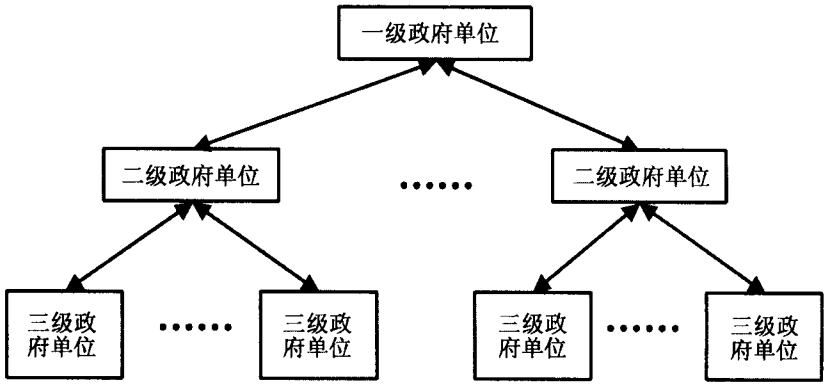

图1-1 传统政务的层级结构

2. 流程繁琐

层级结构虽然具有稳定的优势,但不可避免地形成了繁琐的流程,从而造成结构化的效

率低下。比如，在传统的政务模式下，办理某业务需要得到一级政府单位 A1、二级政府单位 B1 和 B2 这三个部门的审批。由于在传统模式下同级单位之间无法沟通，下级对上级的信息沟通也仅限于内部反馈，所以这样的流程就需要用户全程推动，如图 1-2 所示。由图可见，用户需要先同 B2 部门打交道，并取得其审批许可，然后还要到 B1、A1 部门办理手续，最终才能获得批准。而且，由于很多政府部门的业务流程并没有对公众公开，因此用户在办理过程中可能要做很多无用功，虽然需要交涉的单位可能只有三家，但是跑的路却往往几倍于此。除此之外，在传统的政务模式下，流程的随意性很强，规范程度较低，更增加了公众办事的难度。

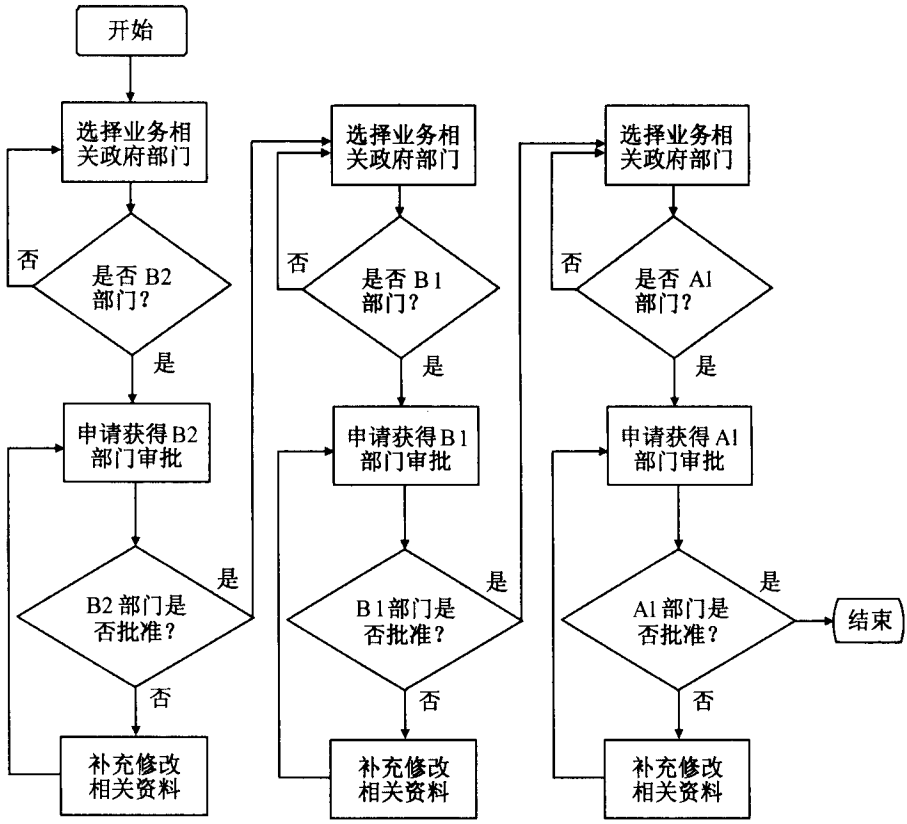

图 1-2　用户推动的传统业务流程

可见，在传统模式的政府业务流程下，一个只涉及到三个部门的简单业务处理就有可能衍生出如图 1-2 所示的复杂操作流程。而现实中的政府业务经常会牵涉到十几个或更多的部门，需要盖几十甚至上百个图章。在这种情况下，层级化的政务模型所带来的冗繁操作往往几个月都不能处理完毕。不仅对外如此，即使是对于政府部门自身，繁琐的办公流程也是制约其效率提高的一个瓶颈。

除了流程繁琐之外，在传统的办公模式下，业务流程经常是不规范、不透明的，这就为少数公职人员搞“暗箱”操作、以权谋私提供了便利。

3. 成本高昂

传统政务模式的成本符合古典经济学的边际成本递增规律。也就是说，政府管理的规

模越大,新增加的单位管理成本就越高。这是因为政府行政管理的工作量越大,在沟通和执行方面耗费的资源就越多,而且还是一种非线性的增长。这种情况在很多政府部门都有发生,这不但提高了行政管理费用,而且也变相地增加了整个社会的生产成本。

4. 信息容易失真失效

层级化结构不但导致了繁琐冗长的操作流程,而且还使政府系统内部的信息容易失真失效。政府的结构模式可以大致划分为两类,即"金字塔式"和"扁平式"。传统政务下的管理模式可以归入"金字塔式",其特点是管理层次多,但管理的跨度小。在"金字塔式"系统中,虽然指令性信息源具有较高的"势能",但是信息的传导时间较长,所以容易消耗与失真;同时,信息回馈与反应的速度也较慢,容易造成信息的失效,这都是传统政务方式的固有缺陷。

三、电子政务的概念

所谓电子政务,是指国家机关在政务活动中全面应用现代信息技术进行管理和办公,以及为社会公众提供服务。电子政务作为电子信息技术和政务的结合,其重心在"政务"而不是"电子"。电子信息技术主要是政务活动的实现手段,当然它也能够对政务活动产生直接的影响,所以"政务"与"电子"之间是相互促进的关系。

需要注意的是,这里所说的政务活动并不仅仅局限于政府系统的政务活动,而是泛指党委、政府、人大、政协四大系统的政务活动。其他三个系统与政府一样,都面临着如何利用信息技术来提高工作效率,加强系统内部沟通和与外部的信息交流等问题,所以广义的电子政务同样包括党委、人大、政协这些系统的信息化建设,这是我国电子政务建设的一大特色。

当然,政府在电子政务建设中承担着主要的责任,它既是电子政务建设的参与者,也是其建设者和推动者,所以实际上具有三重职能。为了叙述方便,我们将主要探讨政府系统的电子政务建设。

具体地说,电子政务建设包括三方面的内容:政府部门内部的网络化办公,政府部门之间通过网络进行的协同办公和信息共享,以及政府通过网络实现与公众的沟通和互动。

要想准确地理解电子政务的概念,就必须把握其根本出发点。电子政务建设的主要目的,是促进政府信息资源的开发利用和共享,提高行政效率和决策水平,改善公共服务质量和增加服务内容,增加办事执法的透明度,加强政府有效监管,建立政府与人民直接沟通的渠道,推动国民经济和社会信息化发展。电子政务建设不是简单地将政府原有的职能和业务流程电子化或网络化,而是政府行政方式和组织结构的优化重组,必须与转变政府职能和机构改革紧密结合起来。

要达到上述目的,政府需要做四方面的工作:一是政府部门要在互联网上及时发布政务信息,供公众了解和使用;二是政府要通过互联网来互动处理公众需要办理的事务,倾听公众的呼声,同时对公众的要求、意见和建议做出及时的回应;三是政府机构内部要实现自动化和网络化办公,从而大幅度地提高办公效率;四是公务员要通过网络来获得政府内部的工作信息以及外部的相关信息,从而为日常政务的处理和领导决策提供参考。

下面将围绕"电子政务是电子化的政务"、"电子政务是一项重要的政府创新"、"电子政务是政府和公众互动的高速公路"这三个方面,对电子政务的概念进行深度的诠释。这三个

方面实际上是层层递进的关系：从最基础也是最表面化的“电子化政务”发展到“政府结构的优化和流程的重组”，进而通过电子政务实现“政府和公众之间实时和双向的沟通”，这不仅是电子政务本身从初期到成熟的过程，而且也是电子政务这一概念逐步深化的过程。

（一）电子政务是电子化的政务

电子政务这个概念源出于美国。1992 年底，克林顿在当选美国总统时提出，他的政府将是一个“电子政府”。1993 年，美国前副总统戈尔在国家绩效评估活动中提出要实现政府信息化，重组美国政府。电子政府的概念由此产生。

20 世纪 90 年代中期，互联网的应用在全球开始普及之后，政府上网、实施电子政务的热潮很快席卷世界各国，一浪高过一浪。与此同时，电子政府的概念也随之得到充实和发展。随着全球信息化的发展趋势，政府的信息化程度直接影响政府的竞争力，并成为衡量各国发展水平的一个标准。所有发达国家都在推进政府上网，发展中国家在推行电子政务方面也不甘落后，紧跟这个新的历史潮流。虽然各国在发展电子政府方面所采取的方针和政策各异，但是其根本目标一致，那就是通过运用信息技术尤其是互联网技术来建立一个效率更高、服务更为快捷方便的政府系统。

美国电子政府建设的重点，放在政府通过互联网来为公众提供更为方便快捷的信息和服务，这是因为美国政府的信息化建设已经走过了很长路程，办公自动化和部门之间的内网建设已经比较完备，所以可以把重点放在对外服务方面。由于我国的信息化水平较低，政府部门内部以及部门之间的信息化建设不但本身十分重要，而且还是实现对公众服务的前提条件，因此具有至关重要的意义。电子政务建设包含的三项内容同时进行，这是我国电子政务建设的另一大特色。

（二）电子政务是一项重要的政府创新

我们之所以称电子政务是一项重要的政府创新，是因为电子政务不仅能够将原有的政务流程电子化，而且还可以导致政府结构的调整以及业务流程的重组，从而实现资源的最优化配置。

业务流程重组（Business Process Reengineering）简称 BPR。业务流程重组理论的鼻祖美国迈克尔·哈默（Michael Hammer）博士对 BPR 给出的经典定义为：“用现代信息技术的能力彻底地重新设计我们的业务过程，以极大地改进工作效率。”

在大工业时代，流行的分工理论一直把重心放在个体工作效率的提升上，而忽视了整个流程的优化，从而导致了僵化的本位主义和“见树不见林”的缺点。专业分工导致了“金字塔式”的层级结构，使政府管理层次重叠、冗员多、成本高、浪费大，容易形成官僚主义盛行的机构。而流程重组，则彻底抛弃了在细枝末节问题上修修补补的做法，直接定位于对整个机构的管理结构进行改革，所以特别适合于结构复杂、流程繁琐的政府机构。

政府业务流程重组的最终目标，是实现政府部门结构和流程的优化。由于传统的层级结构存在种种问题，所以当前的政府业务流程重组的目标，就是使原来的层级结构趋向扁平化，从而减少信息的传递时间，降低信息失效和失真的几率，同时降低管理和控制的成本。

目前，很多国家的电子政务建设都直接推动了政府业务流程的重组，并且取得了良好的效果。虽然业务流程重组和信息化建设之间并没有必然的因果联系，但信息化建设实际上

经常起到业务重组的催化剂的作用。如果政府在建设信息系统之前没有考虑到业务流程重组的问题，也未能根据电子政务的特点对内部组织结构和业务流程进行相应的调整，那么电子政务系统的潜力就无法充分地释放出来。

电子政务的建设和实施，不仅能改进政府的工作方式和手段，也为我们改变传统政务流程不规范、效率低下的状况创造了宝贵的机遇。在推进电子政务建设时，应当开阔眼界，统筹规划，缜密扎实地从根本做起，充分利用当前以信息技术改进工作手段的时机，认真审视、清理原有的政府业务流程，予以规范，加以优化，实现创新。政府业务流程的规范、优化和创新，是深化行政管理体制改革的重要环节，是建设社会主义政治文明的微观体现和具体实践。本书中提到的“政务流程再造”属于政府业务流程创新的范畴。无论是规范、优化，还是创新，都只是业务流程重组的不同形式，目标都是确立、健全与社会主义市场经济体制相适应，符合现代政府职能要求的规范的政府业务，建立起相应的流程，这是我国现阶段政治体制改革的必然要求，也是我国电子政务建设的重点和特点所在。

除了规范、优化和创新政府业务流程之外，电子政务建设具有推进政府廉政建设、防止腐败的作用。在政府业务流程重组之后，公务员的权限表现为对于电子政务系统资源的权限，公务员的工作将会有明确的电子记录，所以电子政务建设可以显著增强政府的监管能力，有效防止和抑制腐败现象的发生。

（三）电子政务是政府和公众互动的“高速公路”

电子政务所带来的变革并不局限于政府机构内部。对于公众来说，电子政务能够为其生活带来便利，显著提高其工作效率，同时还能为社会带来整体性的变革。随着电子政务建设的深入，政府可以利用多种沟通手段为公众提供高质量的信息和服务，公众也可以利用电子政务系统来了解和监督政府的业务，政府和公众之间的透明度会越来越高，这对于发扬民主、保障公民的合法权益、加强群众监督等都会产生深远的影响。

电子政务建设能够帮助政府提高服务质量，借助计算机和网络技术为公众提供更全面、更高效的服务，更好地协调社会生产和城市管理，比如说，现在普遍推行的“一站式”办公，就是在电子政务建设的背景下蓬勃发展起来的一种利民办公形式。现在，借助电子政务所集成的计算机技术，政府可以建立虚拟的网上办公点，不必将物理办公地点集中在一起就可以实现“一站式”服务。在“一站式”的网上政务“服务大厅”，人们可以在不知道自己是与哪个政府部门打交道的情况下将事情办妥。另外，电子政务系统还可以将政府部门所收集的社会各方面的信息进行归纳整理，并在此基础上为公众提供宝贵的信息资料。

随着电子政务的不断发展，政府与公众之间的沟通将会更加广泛和深入。政府可以通过电子政务系统实时地向社会各界发布各种信息，公众则可以通过政府开放的公共电子邮件信箱提出自己的看法、批评和建议，从而有利于推动公民参政议政，参与政府经济与社会发展的各种决策活动，促进社会主义民主政治的建设。所以说，电子政务不仅是一项技术上的变革，更是一项影响到社会方方面面的、具有深远意义的宏伟工程。

四、电子政务与传统政务的区别

从上面的论述中可以看出，电子政务与传统政务相比，具有很多显著的区别，可以将这

需要全本请访问 www.ertongbook.com