



普通高等教育“十一五”  
国家级规划教材



21 世纪高等学校  
经济管理类规划教材

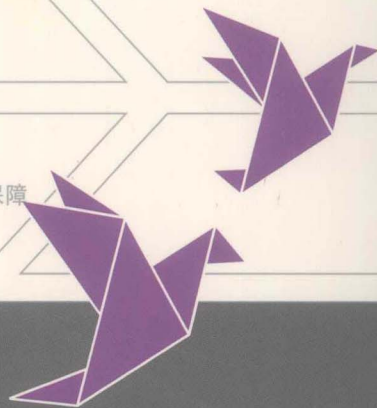
高校系列

**E-GOVERNMENT**

# 电子政务导论 (第2版)

+ 张基温 张展为 史林娟 编著

论述现代行政理念以及与电子政务之间的关系  
介绍电子政务建设中的 3 个基本环节和 4 个重要保障  
概述我国电子政务建设情况



ECONOMICS  
AND  
MANAGEMENT



人民邮电出版社  
POSTS & TELECOM PRESS



普通高等教育“十一五”  
国家级规划教材

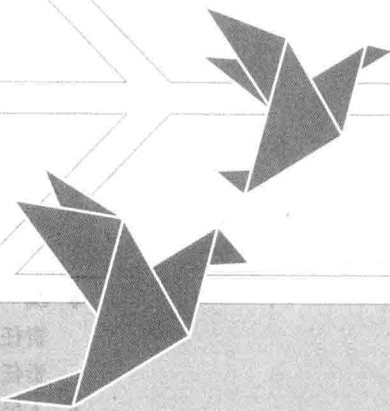


21 世纪高等学校  
经济管理类规划教材  
高校系列

E-GOVERNMENT

# 电子政务导论 (第2版)

+ 张基温 张展为 史林娟 编著



人民邮电出版社

北京

## 图书在版编目 (C I P) 数据

电子政务导论 : 第2版 / 张基温, 张展为, 史林娟  
编著. -- 2版. -- 北京 : 人民邮电出版社, 2014. 3  
21世纪高等学校经济管理类规划教材  
ISBN 978-7-115-33719-1

I. ①电… II. ①张… ②张… ③史… 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 (2014) 第015999号

## 内 容 提 要

本书是一本关于电子政务的入门教材。全书共分 8 章: 第 1~3 章论述现代行政理念以及电子政务与现代行政理念之间的关系, 介绍了世界有关国家电子政务建设概况和我国电子政务建设的基本框架; 第 4~7 章介绍电子政务建设中的 3 个基本环节和 4 个重要保障: 3 个基本建设环节是网站设计 (第 4 章)、电子政务信息资源管理 (第 5 章) 和电子政务内部公务处理 (第 6 章); 4 个重要保障是网络基础设施保障、信息安全保障、法律与法规保障 (第 7 章); 第 8 章介绍我国电子政务建设的指导原则, 以及顶层设计、工程管理与监理的有关知识和方法。

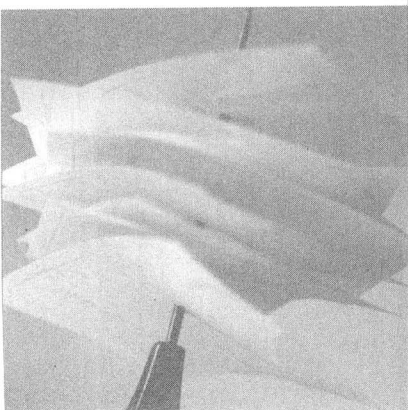
本书内容丰富, 概念清晰, 贴近电子政务工作实际, 具有较强的指导性, 可以作为电子政务专业以及计算机、信息管理与信息系统、行政管理等专业的“电子政务导论”课程教材, 也可以作为公务员的电子政务培训教材, 并可供政府信息化管理和技术人员参考。

- 
- ◆ 编 著 张基温 张展为 史林娟  
责任编辑 李海涛  
责任印制 彭志环 焦志炜
- ◆ 人民邮电出版社出版发行 北京市丰台区成寿寺路 11 号  
邮编 100164 电子邮件 315@ptpress.com.cn  
网址 <http://www.ptpress.com.cn>  
三河市海波印务有限公司印刷
- ◆ 开本: 787×1092 1/16  
印张: 18.75 2014 年 3 月第 2 版  
字数: 469 千字 2014 年 3 月河北第 1 次印刷
- 

定价: 45.00 元

读者服务热线: (010)81055256 印装质量热线: (010)81055316  
反盗版热线: (010)81055315

# 第2版前言 Foreword



本书第一版已经出版6年了。这6年间，随着行政理念的不断完善、电子政务理论的日臻成熟，我国电子政务建设进入稳步发展阶段。在这个阶段，我国电子政务发生了如下一些变化：

- 政府行政理念从经济建设开始转向公共服务；
- 电子政务的3个核心功能（信息公开、在线服务和公众参与）进一步确立；
- 政府网站评估体系完善，评估标准不断向核心功能集中，并进行了与时俱进的调整；
- 电子政务技术不断发展，移动通信、云计算、大数据技术为电子政务的发展带来更大活力和效率；
- 电子政务相关法律和标准相继出台；
- 电子政务建设与管理成熟，开始重视顶层设计。

这些虽然不能成为本书修订的颠覆性原因，但考虑到6年间，本书已经得到与电子政务相关领域的广泛认可。从对于广大读者负责的角度，为了使读者能对我国电子政务有一个全面和与时俱进的认识，本人决定进行一次修订，并增加第8章，讨论电子政务建设中的一些重要问题。修订的依据就是上述这些变化。

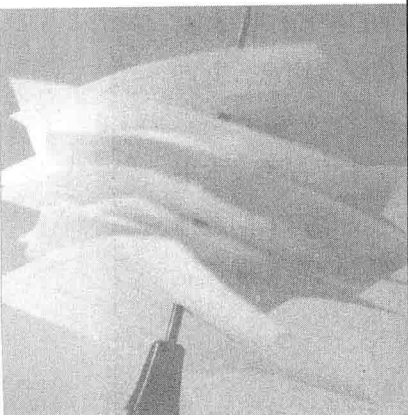
张基温、张展为、史林娟参加了这次修订，张秋菊、张展赫、陈觉、张友明、方晓、廖伟国等参加了一些工作。在修订中，还得到工业和信息化部计算机与微电子发展研究中心张建元先生的帮助。在此对于他们的辛勤劳动表示衷心感谢。需要说明的是，本书在编写过程中，引用和参考了大量资料，虽然本人想尽可能地在参考文献中列出它们的来源，但有些因为本人疏忽，有些因为难以明确的资料却无法一一列出，在此谨向它们的作者致歉，并致以谢意。

虽然电子政务已经进入一个相对稳定的时期，但是电子政务还在发展，此外由于本人的认识和知识水平有限，书中难免还有许多不足，希望读者和有关专家不吝指正。

张基温

2013年8月8日于小海之畔

# 第1版前言 Foreword



人们一直认为，政府是国家政权机构中的行政机关，但随着国家的发展和社会政治、经济生活的日益复杂，政府的职能将不断扩大，问题也不断突显。信息化为行政改革推波助澜，形成了一个“电子政务”大潮。这个大潮将改善政府的形象，提高政府的效能。与此同时，有关电子政务的人才问题也就凸显出来，因此许多本科院校开设了电子政务专业，有关专业也在开设“电子政务导论”课程。本书定位是电子政务专业基础课教材，以及计算机专业、信息管理与信息系统专业、行政管理专业等相关专业开设的“电子政务导论”课程的教材。

电子政务，核心是政务，是信息时代的政务。因此，本书把现代行政理念作为主线和核心。这是本书前两章的任务。第1章通过介绍古代政府、传统政府形象以及电子政务与传统政府的形象差异，给学习者一个政府的简单概念和电子政务的初步印象。第2章集中介绍现代行政理念的有关概念、电子政务与现代行政理念的关系以及电子政务的绩效评估。通过这两章，可以从行政理念的角度奠定电子政务的基本概念。

电子政务是一个新事物，需要世界各国互相借鉴。第3章首先介绍在电子政务建设方面走在前面的几个国家的情况，接着介绍国外几个电子政务评估体系，最后介绍中国电子政务建设状况和中国电子政务总体框架，目的是将前两章的概念具体化，并作为向后面几章的过渡。

电子政务的学习要最后联系到如何进行电子政务建设上来。本书后4章介绍电子政务建设中4方面的问题。第4章介绍作为电子政务主要服务渠道的电子政务网站建设的有关内容；第5章介绍作为电子政务关键的电子政务信息资源建设中的有关内容；第6章介绍电子政务内部公务处理中的有关内容；第7章介绍电子政务建设中的有关保障，包括网络基础设施保障、信息安全保障、法律和法规保障、工程保障。在介绍这些内容时，只从一般公务员需要的角度介绍有关知识，而没有过多涉及技术细节。

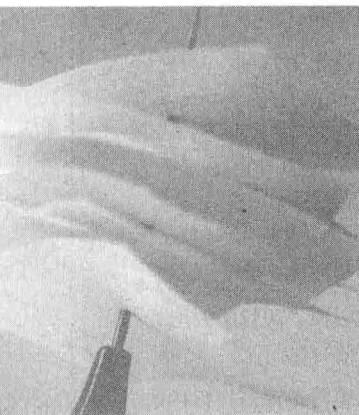
本书曾作为公务员培训教材在无锡等城市使用，效果良好。在书稿修改过程中，张展为博士完成了有关法律、法规部分内容的改写，此外张展赫、张祖培、戴璐、罗拥军、裴浩、张小刚、叶茜、杜精益也参加了部分内容的编写工作。在本书的编写中，还参考了一些著作和网站内容。在此，谨向为本书提供了帮助的各位深表谢意，并向没有感谢到的文章作者表示歉意。

电子政务还在不断发展之中，许多方面还在探索。同时，本人的才识有限，本书也一定会存在不少错误。可以说，本书仅仅是一个框架或示范，希望使用本书的教师和读者，还要参考有关最新资料，以弥补本书的不足，并希望把发现的问题和建议无保留地转告本人或出版社，以便能把本书修改得更好。

张基温

2007年6月

# 目 录 Contents



## 第1章 电子政务印象

### 1.1 政府形象 / 1

#### 1.1.1 传统政府形象 / 1

#### 1.1.2 政务大厅与电子政务大厅 / 2

#### 1.1.3 电子政务门户网站 / 4

#### 1.1.4 一位网民心目中的电子政务形象 / 5

#### 1.1.5 电子政务与传统政务的形象差异 / 6

### 1.2 电子政务的应用模式 / 8

#### 1.2.1 G2G / 8

#### 1.2.2 G2B / 9

#### 1.2.3 G2C / 9

#### 1.2.4 G2E / 10

### 1.3 电子政务的有关术语 / 10

#### 1.3.1 电子政务发展中使用过的术语 / 10

#### 1.3.2 有关电子政务结构的几个术语 / 12

#### 习题 / 14

## 第2章 电子政务与现代政府

### 2.1 世界各国的政府行政体制改革状况 / 17

#### 2.1.1 行政体制改革的基本内容 / 17

#### 2.1.2 美国历史上的政府行政职能变革 / 18

#### 2.1.3 20世纪70年代开始的世界性“政府再造”运动 / 20

#### 2.1.4 发达国家行政体制改革的一些趋势 / 21

#### 2.1.5 现代行政理念 / 21

### 2.2 中国的行政体制改革 / 24

#### 2.2.1 中国行政机构改革 / 24

#### 2.2.2 中国政府的转型发展 / 25

#### 2.2.3 公共服务型政府模型 / 27

#### 2.2.4 中国国家基本公共服务体系 / 28

### 2.3 电子政务与现代行政 / 30

#### 2.3.1 推进电子政务有助于实现现代行政理念 / 30

#### 2.3.2 电子政务提升政府的驾驭能力 / 31

#### 2.3.3 电子政务提升政府竞争力 / 33

2.3.4 实施电子政务推动行政体制改革 / 33

2.3.5 推行电子政务提升公务员的整体  
素质和能力 / 34

习题 / 36

### 第3章 世界电子政务进展

#### 3.1 发达国家电子政务建设典型案例 / 39

3.1.1 加拿大电子政务 / 39

3.1.2 新加坡电子政务 / 42

3.1.3 美国电子政务 / 43

3.1.4 澳大利亚电子政务 / 46

3.1.5 英国电子政务 / 48

3.1.6 德国电子政务 / 51

3.1.7 日本电子政务 / 52

3.1.8 韩国电子政务 / 55

3.1.9 国外电子政务建设的基本经验 / 57

#### 3.2 电子政务绩效评估 / 60

3.2.1 电子政务绩效评估及其要素 / 60

3.2.2 国外对电子政务评价实践 / 61

3.2.3 国际电子政务评估体系小结 / 68

#### 3.3 中国电子政务进展 / 69

3.3.1 中国电子政务发展概况 / 69

3.3.2 中国电子政务发展状况的国际评价 / 72

习题 / 73

### 第4章 电子政务网站设计

#### 4.1 Web原理 / 76

4.1.1 C/S与B/S工作模式 / 76

4.1.2 超链接与超文本标记语言 / 78

4.1.3 网站与网页 / 79

4.1.4 服务器 / 81

4.1.5 域名申请 / 81

#### 4.2 政务网站的三大核心功能 / 82

4.2.1 政务信息公开 / 82

4.2.2 在线服务 / 85

4.2.3 公众参与 / 86

#### 4.3 政府网站建设 / 88

4.3.1 政府网站总体架构 / 88

4.3.2 网站的栏目设计 / 90

4.3.3 网站的目录结构设计 / 91

4.3.4 网站的链接结构设计 / 92

4.3.5 网站的整体风格设计 / 93

4.3.6 网页版式设计 / 95

#### 4.4 中国政府网站评估体系 / 95

4.4.1 中国政府网站评估概述 / 95

4.4.2 中国软件测评中心的“2012服务型  
政府网站评估模型” / 97

4.4.3 2012年国务院部委网站评估指标体系  
与评估结果分析 / 99

4.4.4 2012年地方政府网站评估指标体系  
与评估结果分析 / 104

4.4.5 2012年工程建设领域专项评估指标体系  
与评估结果分析 / 109

习题 / 110

### 第5章 政务信息资源开发利用

#### 5.1 政务信息资源概述 / 112

5.1.1 政务信息资源的概念 / 112

5.1.2 政务信息资源与政府行政效果 / 113

5.1.3 政务信息资源的共享与再利用 / 114

#### 5.2 政务信息采集 / 115

5.2.1 政务信息源及其分类 / 115

5.2.2 政务信息采集渠道 / 116

#### 5.3 政务信息资源的组织与存储 / 117

5.3.1 对象、属性与对象类 / 117

5.3.2 政务数据 / 117

5.3.3 政务数据元 / 118

5.3.4 文件与数据库 / 122

5.3.5 电子政务信息资源的存储 / 125

#### 5.4 政务信息资源整序 / 126

5.4.1 政务信息编码 / 126

5.4.2 政务信息资源分类与分类标引 / 129

5.4.3 主题标引与主题词表 / 132

5.4.4 电子文本置标与XML / 133

- 5.4.5 元数据 / 135
- 5.4.6 电子政务信息资源目录体系 / 138
- 5.5 电子政务数据中心 / 140
  - 5.5.1 电子政务数据中心的早期结构 / 140
  - 5.5.2 电子政务数据交换中心 / 142
  - 5.5.3 大数据时代的数据中心 / 143
- 附录A 政府信息公开目录系统实施指引  
(试行)(2009年1月15日) / 148
  - 第一部分 政府信息公开目录  
系统的构成与功能 / 148
  - 第二部分 政府公开信息核心元数据 / 150
  - 第三部分 政府公开信息的分类 / 152
  - 第四部分 政府公开信息目录展现形式 / 153
  - 附件1 核心元数据属性对照表 / 155
  - 附件2 主题分类类目表 / 156
  - 附件3 关键词参考表 / 158
- 习题 / 162

## 第6章 政府内部公务处理

- 6.1 电子政务事务处理 / 164
  - 6.1.1 信访服务 / 164
  - 6.1.2 行政审批 / 168
  - 6.1.3 公文处理 / 173
  - 6.1.4 会议管理 / 175
  - 6.1.5 政府采购 / 181
  - 6.1.6 税收管理 / 183
  - 6.1.7 社会保障服务 / 185
  - 6.1.8 日程管理与流程监管 / 188
  - 6.1.9 集成办公自动化平台与  
第一代办公自动化系统 / 189
- 6.2 政务流程管理 / 191
  - 6.2.1 从职能管理到流程管理 / 191
  - 6.2.2 BPR与政务流程再造 / 191
  - 6.2.3 工作流技术 / 194
- 6.3 电子政务行政决策 / 195
  - 6.3.1 行政决策 / 195
  - 6.3.2 数据仓库与数据挖掘 / 198
  - 6.3.3 决策支持系统 / 202

## 6.4 知识管理和内容管理 / 204

- 6.4.1 知识管理 / 204
- 6.4.2 内容管理 / 206
- 习题 / 206

## 第7章 电子政务保障体系

- 7.1 电子政务的网络基础设施 / 209
  - 7.1.1 计算机网络及其分类 / 209
  - 7.1.2 计算机网络几何结构 / 211
  - 7.1.3 计算机网络体系结构 / 214
- 7.2 电子政务信息安全保障 / 215
  - 7.2.1 电子政务信息安全威胁 / 216
  - 7.2.2 电子政务信息安全防御技术 / 217
  - 7.2.3 信息系统安全事件响应 / 221
  - 7.2.4 数据加密与数据隐藏 / 225
  - 7.2.5 电子身份认证 / 229
  - 7.2.6 访问控制 / 231
  - 7.2.7 电子报文认证——数字签名 / 231
- 7.3 电子政务相关法律与法规 / 233
  - 7.3.1 信息安全的法律保障 / 233
  - 7.3.2 知识产权保护 / 234
  - 7.3.3 信息化与电子政务促进法 / 234
- 7.4 电子政务标准体系 / 236
  - 7.4.1 电子政务标准体系的概念 / 236
  - 7.4.2 中国电子政务标准体系建设框架 / 237
  - 7.4.3 中国电子政务标准化建设阶段成果 / 239
- 习题 / 242

## 第8章 电子政务建设

- 8.1 电子政务建设项目规划与顶层设计 / 246
  - 8.1.1 电子政务建设项目规划概述 / 246
  - 8.1.2 电子政务顶层设计 / 248
  - 8.1.3 基于云计算的电子政务公共平台  
顶层设计 / 250
- 附录B 国家电子政务总体  
框架——国信〔2006〕2号 / 251
  - 一、总体要求与目标 / 252

二、总体框架的构成 / 252

三、服务与应用系统 / 252

四、信息资源 / 253

五、基础设施 / 254

六、法律法规与标准化体系 / 255

七、管理体制 / 255

**附录C 基于云计算的电子政务  
公共平台顶层设计指南 / 255**

一、设计目的 / 256

二、设计方向 / 256

三、设计目标 / 256

四、设计原则 / 256

五、设计内容及重点 / 257

**8.2 电子政务工程招投标 / 260**

8.2.1 招投标及其特点 / 260

8.2.2 招标方式与组织形式 / 260

8.2.3 招标的一般程序 / 261

8.2.4 电子政务工程招标的范围 / 262

8.2.5 编制招标文件 / 262

**8.3 电子政务建设项目管理与监理 / 264**

8.3.1 项目管理的概念和内容 / 264

8.3.2 项目管理的表述方式 / 264

8.3.3 电子政务建设项目管理模式 / 266

8.3.4 电子政务工程监理 / 267

**附录D 国家电子政务工程建设项目管理  
暂行办法 (2008年8月13日) / 267**

第一章 总则 / 267

第二章 申报和审批管理 / 268

第三章 建设管理 / 269

第四章 资金管理 / 269

第五章 监督管理 / 270

第六章 验收评价管理 / 270

第七章 运行管理 / 271

第八章 法律责任 / 271

第九章 附则 / 271

**附件1: 国家电子政务工程建设项目  
项目建议书编制要求 (提纲) / 271**

**附件2: 国家电子政务工程建设项目  
可行性研究报告编制要求  
(提纲) / 273**

**附件3: 国家电子政务工程建设项目  
初步设计方案和投资概算编  
制要求 (提纲) / 275**

**附件4: 国家电子政务工程建设项目  
验收大纲 (提纲) / 277**

**附录E 国家电子政务“十二五”规划  
(2011年12月12日) / 278**

前言 / 278

一、发展成绩和形势 / 278

二、指导思想和发展方针 / 279

三、发展目标 / 280

四、发展方向和应用重点 / 280

五、保障措施 / 284

附录: 指标及测算说明 / 285

习题 / 287

**参考文献 / 289**

“政务”有广义与狭义两种含义。广义的“政务”具有两个方面的含义：一个方面是“关于政治方面的事务”；另一个方面是指“国家的各类行政管理活动”或“公共事务管理工作”。狭义的“政务”只指后者。所以，政府就是处理公共事务的社会机构。

本章从政府形象说起，首先让读者建立对于电子政务初步印象，然后介绍电子政务的3种基本应用模式，最后介绍电子政务的有关术语。

## 1.1

### 政府形象

政府形象是公众对政府客观存在的知觉、看法、情感与评价，它具体反映社会公众对政府的认同感和信任度，是评价政府凝聚力和感召力的一杆秤和尺度，是政府推行政策、实现既定目标时可利用的重要资源，是关系到政权稳固性的重要方面。

政府的类型很多，形象各异。这里，仅将政府形象分为两类：传统政府形象和电子政务形象。

#### 1.1.1 传统政府形象

这里所说的传统政府是指未在电子政务模式下工作的政府。传统政府基本上都是采用官僚制。官僚制的重要特点是金字塔式的等级制。在中国古代，官僚的等级制十分严重，“官大一级压死人”就是对这种等级制的写照。

在中国古代，官僚形象渗透在官僚们的衣食住行、言谈举止等各方面。例如，不同级别的官僚具有不同的官帽和服饰，出行有不同的仪仗等。

中国古代官僚的办公场所称为官衙门。官衙也是中国古代官僚的基本形象之一。官衙有如下几个重要的标志物：

- 士兵守卫、石狮助威；
- 惊堂木；
- 威武衙役；
- 明镜高悬。

#### 小资料：官僚制

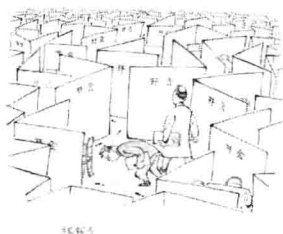
在政治学（或行政管理学）中，又将官僚制分为中国式官僚制和由德国社会学家马克思·韦伯（Max Weber）提出的西方官僚制（bureaucracy）。二者产生的背景以及涉及的概念有所不同。

中国式官僚制，产生于古代的一统专制国家。从战国开始，随着各诸侯国国内中央集权制的建立，是一种围绕“统治”并基于君主以及特权享有者的任意支配下的官僚等级制。在

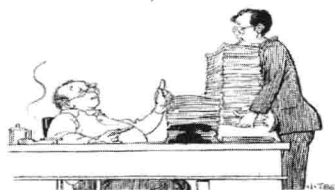
中国古代，把在衙署办事的官吏称为官僚，官僚的等级强调人的身份的不同。

西方官僚制是围绕“管理”并基于社会分工和按章办事的科层制。它区分了政治活动、行政管理、立法和司法。立法机关是民意机关，体现的是人民的意志，为国家的发展确定方向，制订规则。司法机关是实施法律的国家机关。议会是政治决策机关，行政是管理机关。从事政治活动的人员（如议员）则被称为“政客”，从事行政管理的人员才被称为“官僚”（或“文官”）。西方官僚制有如下一些特点：①强调等级；②专业分工；③按章办事和非人性化；④业务处理和传递的文件化；⑤职业化。

到了近代，尽管各国的政治体制、国情民风各有不同，但几乎无例外地采取了官僚制的政府组织体制，这种体制的一些弊端也不断暴露出来。图 1.1 用夸张的手法展示了其中几种情况。



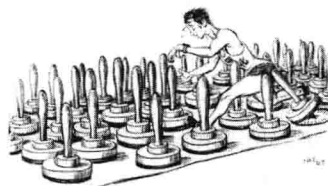
(a) 找领导  
(作者：方成)



(b) 汇报  
(作者：丁聪)



(c) 请示  
(作者：丁聪)



(d) 障碍赛  
(作者：丁聪)



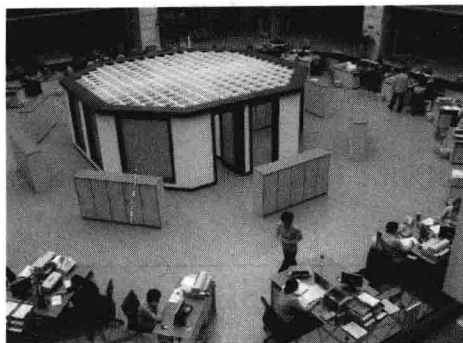
(e) 机构  
(作者：李育峰)

图 1.1 揭露官僚制政府弊端的几幅漫画

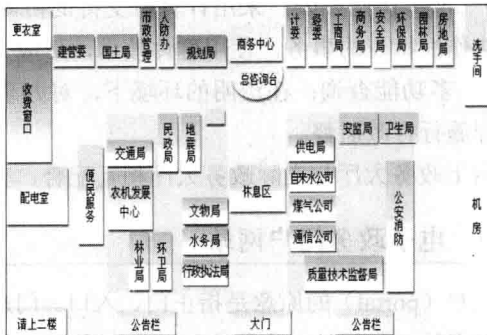
### 1.1.2 政务大厅与电子政务大厅

我国从 20 世纪 90 年代中期开始，进行了两个方面的改革：一方面是清理行政许可、行政审批事项，即分清哪些是政府应该管的，哪些是政府不应该管的，坚决推进政府“瘦身”；另一方面是建立“一表式”“一站式”“一条龙式”的办公服务机构——政务大厅，即把政府机构中有关对外审批的部分，集中到一个建筑物内，以减少办事者在不同地点的政府机构之间来回奔波，也便于部门之间的协调，大大提高了办事效率。图 1.2 (a) 所示为一个政务大厅内办公的状况，图

1.2 (b) 所示为一个政务大厅的布局。



(a) 在政务大厅内办事



(b) 政务大厅内的布局

图 1.2 政务大厅

各级政府的政务大厅还积极开展多种形式的便民服务，将办理事项、申请书格式文本和办理结果全部公开、公示，并配备了办公用具、饮水机、手机充电站、休息区等便民设施。

进入 21 世纪后，由于计算机网络在政府部门深入应用，各地先后开通了政务大厅网站，提供网上下载表格、网上申请、文件查询等服务，有的网站还提供语音电话查询系统和手机短信通知等先进的信息服务。这种形式通常称为电子政务大厅或网上政务大厅。图 1.3 所示为成都市政府的电子政务大厅首页。



图 1.3 成都市政府的电子政务大厅首页

电子政务大厅一般具有三大功能。

- 信息发布：将行政审批和公共事务的办事程序进行全方位、系统地展示，实现政务

公开。

- 网上协同办公：采用计算机支持的协同工作等现代技术，对具有群体性、交互性、分布性和协作性特点的事务，使用群件技术，形成一个有机的程序化处理过程，提高办事效率。

- 多功能查询：在透明的环境下，对办事过程进行实时跟踪、查询，对政府工作人员的办事过程施行行政监督。

网上政务大厅与实际政务大厅相互配合，真正做到为民、便民。

### 1.1.3 电子政务门户网站

门户（portal）的原意是指正门、入口。门户网站是随着网络信息急剧膨胀，网站数量快速增长而出现的一种网站。它集中了一些相关网站的窗口或目录，提供搜索引擎，通过它可以快速进入其他的网站，享受到有关网站提供的信息或服务，所以又称为入口网站、网络导航。

图 1.4 所示为“中国上海”门户网站。它就像是上海市政府的一个缩影——或称为一个虚拟的上海市政府，向公众展示了该政府所提供的所有服务和信息。

一般说来，政府门户网站包括如下一些板块。

#### （1）向民众提供信息的板块

- 城市基本数据，即政府管辖行政区（城市）概况，如地理环境、风土人情、名人大事、土特地产、现代风貌、历史变迁、基本设施、企业产业、科技文教、重要数据等；

- 城市以及相关新闻、消息等；
- 有关法律、政策、法规、政府公告等；
- 按照信息公开原则要求应当公开的其他信息。

#### （2）为公众、企业或机关提供服务的板块

- 网上办公、办事通道；
- 投资指南；
- 交通、气象、旅游导航；
- 便民服务、办事指南；
- 友好链接；
- 地图。

#### 小资料：门户网站的类型制

在互联网上，门户网站多种多样，例如有教育类门户网站、休闲娱乐门户网站、网上营销门户网站、行业门户网站、教育培训门户网站等。它们与政府门户网站的区别主要在 3 个方面。

（1）服务对象不同：政府门户网站是一种以全体公众为服务对象的网站，而其他的网站都有其特定的服务群体——用户（客户）群。

（2）营运目的不同：政府门户网站是非营利性的网站，是政府为民服务的窗口，而其他网站多数是有一定商业目的的网站，是营利性的，或有某种补偿要求的网站。

（3）服务内容不同：政府门户网站的服务内容是与社会公众利益密切相关的，而其他门户网站是围绕某个中心主题的。



图 1.4 “中国上海”——上海市人民政府门户网站

### (3) 为公众提供参与政府事务的渠道的板块

- 民众反映意见的通道;
- 民众对于政府工作进行监督的通道;
- 民众与政府机构进行咨询的通道;
- 民众与有关领导互动的通道;
- 为民众之间互相就热点问题或专题讨论提供场所的板块。

这些服务,可以让民众“不出门,知天下事,办需要事”,大大方便了民众,缩短了政府与民众之间的距离。

#### 1.1.4 一位网民心目中的电子政务形象

一位网民在互联网发帖,谈了自己对于电子政务的印象。

- 电子政务是国民经济和社会信息化的“牛鼻子”。政府是信息资源的最大拥有者和应用者,

因此电子政务也就成为国民经济和社会信息化的中心环节，发展电子政务可有力地推进国民经济和社会信息化的进程。

- 电子政务是转变政府职能的“助推器”。政府工作千头万绪，但最根本的有两项：一是推行政令，二是为社会公众服务。发展电子政务，可有效地增强政府的公仆意识，更好地为纳税人服务。

- 电子政务是传递政令的“千里马”。长期以来，政府政令的传递速度慢，现实情况和问题往往需要较长的时间才能反馈回来，应变能力较差。电子政务可通过网络传递，提高政令推行的时效性，提高政府的工作效率。

- 电子政务是反腐倡廉的“好帮手”。电子政务可对行使权力的过程进行监督，提高透明度，杜绝暗箱操作，防止以权谋私，促进政务公开和廉政建设。

- 电子政务是政府与群众之间的“连心桥”。电子政务可使政府及时了解到社情民意，集中群众智慧，促进决策的民主化和科学化，同时也有利于改进工作作风，密切与群众的联系。

- 电子政务是节约行政开支的“好管家”。电子政务可通过虚拟办公、电子邮件交换和远程连线会议等方式，克服文山会海和公文旅行等现象，节约了人力、财力。

- 电子政务是政府信息资源的聚集库和开发中心。电子政务系统积累了大量的信息资源，经过筛选、分类、整理和归纳，可转换为政府工作的参考依据。经过整合的信息，有助于资源共享，便于社会和企业利用，增强政府的指导和服务功能，发挥信息资源的社会效益和经济效益。

### 1.1.5 电子政务与传统政务的形象差异

#### 1. 办公手段不同

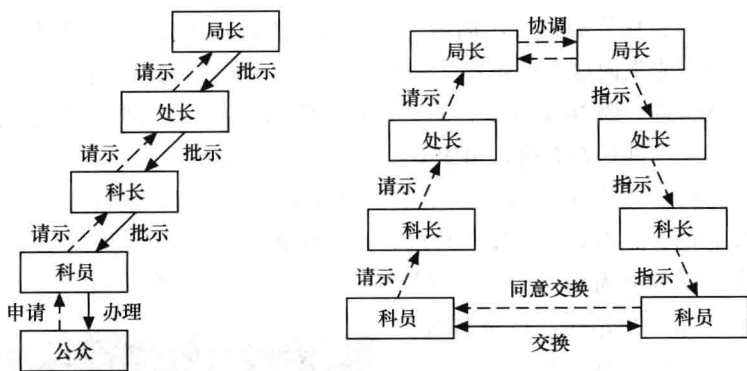
电子政务与传统政务在办公手段上的不同主要表现在如下3个方面：

- 信息资源的数字化；
- 信息交换的网络化；
- 信息处理计算机化。

传统政务办公以纸质文件作为信息传递的介质。人们查阅某些信息，需要翻阅大量文件、档案，少则几分钟，多则几天；进行文件传送时，利用传统的手段，通过收发机构，收集、包装、运输、分发，效率极低。实现电子政务后，信息数字化，处理计算机化，要查阅一个信息，只要输入关键词，几秒钟便有结果；文件的交换和传输网络化，向任何地方传输文件也都只需要几秒钟，使人们可以随时传递、交换和共享各种信息资源，加快了信息交换的速度，提高了信息利用的频率，使信息资源的开发利用渗透到经济和社会生活的各个领域，推动了经济和社会的发展。

#### 2. 行政业务流程不同

图 1.5 所示为传统政务的办事流程和信息交换流程。可以看出，由于传统政务的科层结构和分工细化，造成其机构臃肿膨胀，要办一件比较复杂、超出办事人员（科员）职权范围的事情，要层层向上请示，再层层向下批示才能办理；要在不同部门之间交换信息，需要层层向上请示，进行高层协调，再层层向下指示，才能交换。由于业务流程长而复杂，再加上手工操作，办事成本高而效率低，造成信息失真的概率较高，使行政意志在执行与贯彻的过程中会发生不同程度的偏离。



(a) 一个较复杂问题的办事流程

(b) 两个不同局的科员间的信息交换流程

图 1.5 传统政务办事流程和信息交换流程

电子政务的业务流程就很不一样,如图 1.6 所示,公众、所有办事人员以及领导都在一个信息网络上工作,使政府机构趋向扁平化,形成一个扁平化的结构。

政府机构扁平化结构的特点如下。

① 政府内部的领导层与执行层之间、各职能部门之间直接对话,减少了行政层次,办事流程缩短,极大地提高了政府的行政效率,降低了成本,大大提高了信息传递的准确率和利用率,也减轻了政府部门人员的管理劳动强度。

② 在信息系统面前人人平等,知识真正替代权力成为决策的主要根据,政府从权力中心向信息中心转移。

③ 各部门间交流与沟通渠道增加,政府的反应能力和团队精神增强。

④ 领导民主作风增强,权力结构趋向分散。

⑤ 取消了组织与外界环境间严格的界限,为政府职能转变扫除了组织结构上的障碍。

此外,电子政务不仅可以使公众用单击鼠标代替跑腿,还通过一站式、一表式服务,大大提高了政务效率。例如,上海市的政府网站在提升政府效能等方面,发挥了明显作用。过去进行公务员招考,外地考生先后要来上海 5 次;现在通过电子政务处理,考生只要到上海参加笔试、面试与体检即可。以前市民要询问有关财税的问题,得到回复平均需要 21.23 个工作日,如今通过“上海财税”网站进行网上提问,得到回答的时间平均是 2.94 个工作日。

### 3. 与公众沟通方式不同

直接与公众沟通,加大民众的参与,是各国行政体制改革的一个基本方向。传统政务的科层结构、分工细化和工作的职业化,容易使中间环节缺乏有力的民主监督,以致发生腐败现象。电子政务的扁平化结构,缩小了政府与民众之间的距离;现代信息技术,为政府与民众的沟通提供了高效手段,使普通公众也可以在网上与政府领导人直接进行信息交流,反映大众呼声,促进政府职能转变,更便于发扬民主,也使政府与公众之间的关系更加和谐。

例如,杭州市的政府网站,参照现实中政府的构架,把各部门、各区县市,直至街道乡镇和社区的信息层层链接起来,加大了政务信息的公开度、透明度。同时,政府网站上设立的“12345

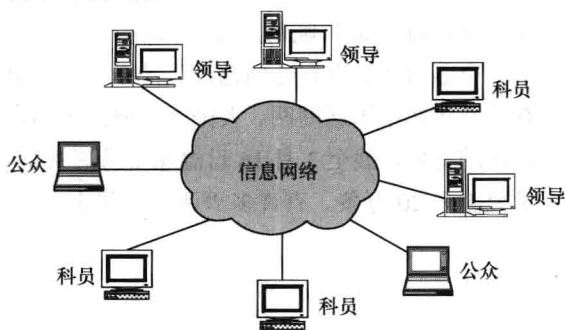


图 1.6 电子政务的业务结构