

电子政务

发展中的问题与对策

Issues in E-Government

Development and the Solution

王谦 / 编著



西南交通大学出版社

[Http://press.swjtu.edu.cn](http://press.swjtu.edu.cn)

西南交通大学“211”基金资助

电子政务发展中的问题与对策

王 谦 编著

西南交通大学出版社

• 成 都 •

图书在版编目 (C I P) 数据

电子政务发展中的问题与对策 / 王谦编著. —成都:
西南交通大学出版社, 2010.2

ISBN 978-7-5643-0599-4

I. ①电… II. ①王… III. ① 电子政务—中国—高等
学校—教材 IV. ①D630.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 027503 号

Dianzi Zhengwu Fazhan zhong de Wenti yu Duice
电子政务发展中的问题与对策

王 谦 编著

责任编辑	臧玉兰
封面设计	墨创文化
出版发行	西南交通大学出版社 (成都二环路北一段 111 号)
发行部电话	028-87600564 87600533
邮 编	610031
网 址	http://press.swjtu.edu.cn
印 刷	四川森林印务有限责任公司
成品尺寸	185 mm×230 mm
印 张	17
字 数	367 千字
版 次	2010 年 2 月第 1 版
印 次	2010 年 2 月第 1 次
书 号	ISBN 978-7-5643-0599-4
定 价	32.00 元

图书如有印装质量问题 本社负责退换
版权所有 盗版必究 举报电话: 028-87600562

前 言

现代信息技术的迅猛发展,特别是互联网技术日益深入的普及和应用,使得电子政务的发展成为当今信息化最重要的领域之一。根据联合国教科文组织的调查,当前,绝大多数国家都在不同程度上推动电子政务的发展,并将其列为国家级的重要事项。

电子政务的发展既是我国现代化进程中不可缺少的一环,也是我国信息化总体发展的关键。积极运用现代科技手段,加快电子政务建设,既是适应国民经济和社会信息化发展的迫切要求,也是我国科技发展和社会进步的一个崭新的机遇。

自中办、国办 2002 年 17 号文件颁发实施以来,我国电子政务进入了快速发展时期,国家和地方积极探索电子政务建设模式和服务途径,并在相关领域取得了可喜的成绩。经过近十年的发展,我国的电子政务已经由最初的政府信息化和大规模建设阶段全面转变为深化应用阶段,并得到了党中央国务院的高度重视。2007 年 10 月,在胡锦涛总书记的十七大报告中,“信息化”贯穿全篇,共有 10 处表述与信息化密切相关。报告中特别提到了“健全政府职责体系,完善公共服务体系,推行电子政务,强化社会管理和公共服务”,首次将“电子政务”的作用定义为“加快行政管理体制改革,建设服务型政府”的重要手段。我们欣喜地看到,电子政务的各项“潜能”正在被充分地挖掘,开发出了许多全新的应用系统,信息化手段也开始与电信、生物、自动化控制等其他高新技术相结合,衍生出许多全新的应用模式,同时,政府也探索出许多政企合作的全新建设模式。另外,电子政务的各项“软环境”,如法律、法规、制度、标准、人才培养等逐步在完善,管理日益制度化、规范化,社会公众也更为积极地融入电子政务的建设和应用当中,并从中受益。

我国电子政务发展到今天所取得的长足进步和可喜成绩,是对我们每一个从事电子政务相关工作和教学研究的人员最好的褒奖和安慰。但是欣喜之余我们也应该清醒地认识到,电子政务在我国的发展仅有十余年的时间,其建设水平与发达国家相比尚有较大差距,而且我国正处于行政体制改革的进程当中,电子政务建设和应用中许多一直未被解决的旧有问题伴随着体制改革的日益深化而被放大,许多新生问题在改革进程中不断暴露出来。这些问题都成为阻碍我国电子政务进一步发展和提升的羁绊。发现并梳理我国电子政务发展中存在的问题,并探索有针对性的对策建议,为我国电子政务建设建言献策,是从事电子政务研究的人员责无旁贷的责任。正是基于这种考虑,我们编著了这本《电子政务发展中的问题与对策》。

本书立足于电子政务发展中存在的问题,以行政体制改革作为大背景,以系统论的

基本思想作为问题的划分思路，详细论述了电子政务发展中的十二大领域的问题。

在章节设置上，本书共分十三章，第一章是全书的总领和纲要，详细论述了电子政务与行政体制改革的关系，基于电子政务对政府体制层次进行了划分，详细阐述了各层次间的关系，并对全书的系统框架及基本思想进行了介绍。从第二章开始，本书详细阐释电子政务发展中存在的问题。第二章分别从政府领导、普通官员、合作者及服务对象的角度分析了他们各自对电子政务的建设和应用存在的错误认知；第三章探讨了现阶段电子政务规划制定中存在的问题；第四章从元数据和政务数据源切入，阐述了电子政务建设中数据层存在的问题，并从中挖掘导致“异构现象”、“业务流程再造困难重重”、“信息孤岛”的基层原因，并创造性地提出了“元政务”这一全新概念；第五章系统论述了需求分析在电子政务建设中的重要作用，并阐述了现阶段电子政务需求分析中存在的问题。第六章在第二章政务数据源和元政务问题进一步深化的基础上对基于电子政务的政务流程再造过程中存在的诸多问题进行了全面而细致的分析描述；第七章系统列举并论述了政府门户网站建设中存在的相关问题；第八章详细介绍了智能决策支持系统在辅助政府决策中的重要作用，具体论述了电子政务智能决策支持系统开发和应用中存在的诸多问题；第九章对电子政务绩效评估中暴露出的问题进行了介绍；第十章运用生命周期理论对电子政务服务外包这一全新合作建设模式中存在的问题进行了划分和阐述；第十一章电子政务融资问题主要依据电子政务建设和运行资金来源中存在的问题进行了细致的探讨；第十二章从常规安全问题和非常规安全问题角度对影响电子政务运行安全的主要因素及应急体系建设中存在的问题进行了全面分析；第十三章着眼于电子政务发展的外部环境保障，分析了电子政务标准化、政策法规和人才保障等方面存在的主要问题。

在内容安排上，每章大体可以分为三或四个部分内容。第一部分引例是为所要讨论问题撰写的小案例，通过阅读引例读者能迅速了解该章所探讨的问题在我国电子政务实际建设中的具体表现，起到激发读者兴趣的作用，同时也方便教师的引导教学，这些小案例皆为原创案例。第二部分主要介绍该章所涉及的知识在国内外政府和学术界中的应用和研究现状，便于读者对该领域的发展现状有大体了解，从而从对比中找出我国现阶段电子政务发展中存在的不足。第三、四部分或对该章所阐述问题的划分思路进行说明，对所涉及的一些基本概念做简单介绍，或对问题以及对策作阐述。在多数章节中，第三部分皆为本书的核心部分，依据划分思路罗列和介绍了电子政务发展中所存在问题及其具体表现，并基于问题提出相应的对策建议。

“电子政务三分技术，七分管理”、“电子政务的核心是政务，而不是电子”已经在电子政务建设中达成了充分的共识，尽管笔者不完全赞同这种观点（事实上，E与G是相互影响、相互促进的，我们已经不能否认E的发展作用已经大大超越技术本身的作用，它改变了我们的学习、研究、工作和生活习惯与管理模式），但在本书的写作上仍然是以G为主。为此，本书在内容安排上，以较多的篇幅讨论与电子政务相关的政府管理中存

在的问题,虽然也讨论了一些技术问题,但没有具体介绍技术细节。在分析具体问题时,我们始终将电子政务与行政体制改革相结合这一基本思想贯穿全书。因为,“行政体制改革是电子政务建设的前提,电子政务只是要对已有的传统业务流程实现自动化处理,且更要对改革后的行政体制进行固化。”如果离开了行政体制改革孤立地谈电子政务就如同无源之水,没有任何意义了。

由于本书是一本以问题为导向的“问题集”,“发现问题”是本书写作过程中的主要任务。在“挖掘问题”的过程中,我们带着一种近乎“吹毛求疵”的态度尽可能地寻找电子政务发展中存在的问题,因为只有先尽可能地搜索问题、发现问题方能有效地解决问题,我们认为这一份“吹毛求疵”是有必要的。但电子政务是一项复杂的系统工程,受作者水平和认知上的限制,所发掘问题肯定无法穷尽电子政务发展中存在的所有问题,也许书中的个别问题并不成其为问题,或者一些问题已经得到了妥善的解决,但本书仅仅是作为我和我的团队近十年来阅读和学习电子政务相关理论的一点不成熟的心得体会,其目的仅仅在于引发读者的思考。书中所提出的对策建议也只是按照我们的理解从宏观上给出一个解决思路,仅供读者参考,具体的解决方案还需电子政务的建设人员和相关专家学者进行更深入的研究和探索。

本书可以作为高等院校公共管理、电子政务、政治学与行政学和信息管理等相关专业、研究方向的研究生、高年级本科生的教材,也可供 MPA 教学使用。同时本书也面向从事电子政务的教学、研究和政府从业人员。由于本书观点新颖,阐述透彻,系统全面地介绍了电子政务发展中存在的主要问题,且每章还附有一个小案例,因此既可作为各级政府开展电子政务培训的专用教材,也可以作为政府公务员的自学和参考书籍。

本书成书之际正值我从西南交通大学调入四川大学之时,对于培育了我近三十二年的西南交大,我有太多的眷恋,那里承载着我青年和壮年的许多回忆;对于我打拼多年的西南交大公共管理学院,我有太多的不舍,那里铭刻着我曾经的努力,留下我许多的心血。在此,我由衷地感谢西南交通大学对我的培养,感谢西南交通大学公共管理学院对我工作的支持,同时也要由衷感谢四川大学罗中枢教授、姜晓萍教授、徐开来教授等对我的信任,并为我提供了一个更高、更好的学习和工作平台。

在本书的编著过程中,我的学生做了大量的资料收集、录入和校对工作,也提出了很多好的建议,那一幕幕激烈的辩论和智慧的商讨仍历历在目。在此,由衷感谢西南交通大学公共管理学院电子政务团队,感谢我的学生为本书付出的辛勤劳动,同时也要感谢始终鼓励和帮助我的朋友与同事,感谢我的家人(80岁的母亲、理解支持我的夫人、在国外的儿子和在身边的可爱的女儿等)对我的支持。

本书的出版,得到了西南交通大学出版基金的鼎力支持,并得到了西南交通大学出版社的大力支持与帮助。在编著过程中,我们大量参考和借鉴了国内外有关电子政务书籍、文献内容以及有关专家学者的观点,在此一并致以衷心的感谢。

电子政务建设是一项不断变化发展的创新工程，也是一项由多学科领域交叉而形成的复杂而庞大的系统工程，许多理论问题还需进一步探索，许多实践经验还有待逐步总结，由于作者水平有限，加之时间仓促，因此本书中不足之处在所难免，竭诚希望广大读者提出宝贵意见。我们期望本书能起到抛砖引玉的作用，带动更多的行政管理理论和实践工作者投身于政府信息化建设的宏伟事业之中，为国家信息化建设作出贡献；同时我们也为能够涉足这一伟大而有意义的事业而感到无上的光荣和自豪。

最后，再次感谢我的 EG 团队、学生与家人！再次特别感谢姜晓萍教授和姚先国教授！

王 谦

2010 年元月 21 日于西南交大

目 录

第一章 系统框架	(1)
一、电子政务与行政体制改革	(1)
二、基于电子政务的政府体制层次及各层次关系	(2)
三、本书系统框架及思想	(5)
第二章 观念认知	(9)
一、引 例	(9)
二、观念问题现状	(13)
三、国外先进观念借鉴	(18)
四、观念中存在的主要问题	(20)
第三章 规划制定	(32)
一、引 例	(32)
二、规划现状	(35)
三、规划中存在的主要问题	(40)
第四章 政务数据源和元政务	(53)
一、引 例	(53)
二、国内外电子政务元数据建设及研究现状	(56)
三、我国电子政务元数据和数据源建设中存在的问题	(60)
第五章 需求分析	(73)
一、引 例	(73)
二、国内外需求分析研究现状	(76)
三、需求分析存在的主要问题及对策建议	(79)
第六章 政务流程再造	(89)
一、引 例	(89)
二、国内外研究现状	(93)
三、政务流程再造中存在的问题	(100)

第七章 网站建设	(113)
一、引 例	(113)
二、国内外政府门户网站建设现状	(115)
三、我国政府门户网站建设存在的主要问题	(120)
第八章 智能决策	(127)
一、引 例	(127)
二、智能决策问题基本概念及发展现状	(130)
三、政府智能决策中存在的主要问题	(134)
第九章 绩效评估	(144)
一、引 例	(144)
二、绩效评估的含义和主要内容	(148)
三、国内外绩效评估现状	(149)
四、绩效评估中存在的主要问题	(154)
第十章 服务外包	(160)
一、引 例	(160)
二、外包现状	(163)
三、外包中存在的主要问题	(166)
第十一章 项目融资	(182)
一、引 例	(182)
二、融资问题现状及相关模式	(185)
三、融资中存在的主要问题	(191)
第十二章 安全应急	(203)
一、引 例	(203)
二、电子政务安全的概念与主要内容	(205)
三、国内外电子政务安全现状	(207)
四、我国电子政务安全存在的主要问题	(211)
第十三章 环境保障	(221)

一、引 例	(221)
二、环境保障问题研究现状	(224)
三、电子政务环境保障存在的问题	(244)
参考文献	(253)

第一章 系统框架

从胡锦涛总书记的十七大报告中我们可以深切感受到，无论是实现社会经济可持续发展构建和谐社会，还是推进社会主义民主政治，都迫切需要信息的强大支撑。电子政务在其中更是具有特殊使命。

早在 2002 年 8 月，党中央就做出英明决策，把电子政务建设作为今后一个时期我国信息化工作的重点，以政府先行来带动国民经济和社会发展信息化。党的十七大又对我国电子政务发展提出了更高的要求归结起来就是，电子政务必须能够支撑和服务于我国行政体制改革和政府管理创新。这是我国电子政务面临的最新的挑战。

一、电子政务与行政体制改革

伴随电子政务的不断发展，在新技术、新理念的不断作用下，传统的按职能划分的政治体制越来越不能适应市场经济的统一性、协调性；为了提高行政效率、降低行政成本以及加强公众对政府的信任度，基于电子政务的政务流程再造就成为必然趋势。电子政务建设是我国行政体制改革的重要内容之一，而基于电子政务的政务流程再造将为我国政府组织结构的改造提供新的契机。

电子政务的政务流程再造最基本目的是整合政府业务数据资源。在这一渐进的过程中，其所要达到的最终目的则是对政府组织结构的再造以转变政府职能。电子政务作为信息化时代政府变革的重要工具具有时代性，其出现和发展离不开新公共管理各种理论、理念的渗透。电子政务与行政体制改革相辅相成、互相促进，一方面，电子政务的推进需要行政体制改革来为其清除障碍，以便电子政务的深化；另一方面，新时期行政体制改革必须将电子政务相关思想、理论及技术作为支撑，以便政府在行政体制改革后能适应不断发展变化的社会，有

效地对电子政务实施政府行政体制改革,使政府的管理、政务的信息化真正与世界接轨。通过电子政务的建设,在重新定位政府职能,梳理政府业务,进行流程再造和组织再造的基础上,达到政府部门之间的信息共享和协同,实现政府信息资源利用的最大化,降低行政成本,精简政府结构,提高公共服务的水平的目的。

行政体制改革是电子政务建设的前提,电子政务不只是一要对已有的传统业务流程实现自动化处理,而且更要对改革后的行政体制进行固化。电子政务是实现行政改革、推进行政现代化的载体,没有电子化的手段,就难以实现流程的优化,跨部门的互动与共享。行政体制改革并不可能在短时间内完成,我们在建设电子政务的过程中,能够比较直接地帮助政府在体制改革中找出病因,改善促进政府工作。因此,体制改革和电子政务实施是相辅相成的。

电子政务是政府管理方式的革命,它不仅仅是政府管理工具的创新,而且也是政府在电子政务的发展推动下建立电子政府,提高工作效率和生产力,精简机构和人员,降低管理成本,改变政府管理结构和方式,调整行政部门和组织机构,改革组织再造层,重塑政府业务的流程。这种从管理工具的创新到管理结构改善以及管理方式的变革,必将极大地改变现有政府的管理观念,最终将不可避免地建构出适合信息时代社会发展所需要的政府组织形态。实施电子政务,可以提高政府工作的透明度,推进廉政、勤政建设,使政府利用信息化手段更好地为公众服务。更为重要的是,这场由新的管理手段所带来的管理方式上的革命将最终改变我们久已习惯的政府管理环境。

二、基于电子政务的政府体制层次及各层次关系

本书是基于电子政务来谈政府的行政体制改革,虽然每一章节的内容各不相同,但其中心都是探讨如何更好地服务于政府的行政体制改革。笔者认为,基于电子政务的政府体制层次主要包括:体制层、组织层、业务层和数据层。体制层和组织层是高级层次,对业务层和数据层起指导作用;业务层和数据层是基础层,对体制层和组织层起支撑作用,两者是相辅相成的关系。基于这种关系,基于电子政务的政府行政体制改革也可以分为自下而上的改革和自上而下的改革(如图 1-1)。

(一) 数据层与业务层对组织层和体制层的影响

数据层与业务层对其他层次而言,是整个电子政务大系统中属于十分重要的基础层。我

们将这两层看做电子政务系统的“基石”并不为过。笔者引用一个比喻可以形象地表达下面两层与上面两层之间的关系，并通过这一比喻阐述数据层与业务层对组织层和体制层的重要影响。

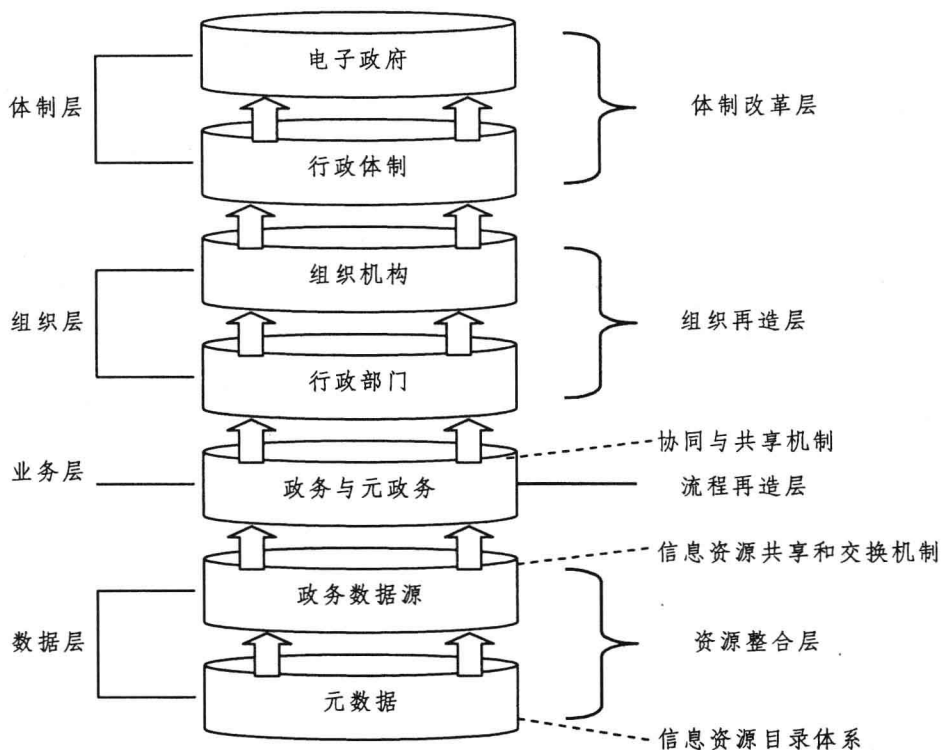


图 1-1 基于电子政务的政府体制层次

在生物学中，“嫁接移植”技术已经被应用得十分广泛，发展亦十分成熟。传统农学中嫁接技术被大量应用在苗木嫁接中，虽然应用近代科学方法研究嫁接的历史还不足一百年，但发展却十分迅速。嫁接过程中有砧木和接穗两大部分。在这里，笔者将下两层比喻为砧木，上两层则比喻为接穗。

最底下的数据层和政府业务层两个层级属于长期稳定状态，上面两个层级由于国内外系列因素，如国际上信息化浪潮的席卷，我国电子政务的发展和新公共管理思想的传播渗透以及我国行政体制的改革等。它们在一定时期内都有出现变动的可能性。在图 1-1 中，“砧木”对“接穗”最大的影响有两点：

1. 电子政务支撑下的政府体制变革与传统体制变革的不同，前者更具优势

传统政府体制变革，从上层的体制到组织机构部门的设置一直到底层整个架构，是完全

一体的。这也就如同一株完整的树苗,若上层出现变动并需要重构时,只能将整株苗木连根挖起,然后选择合适的苗木重新栽种。这样虽然彻底,但是周期长、成本高,对体制创伤大,同时对国家社会的正常化状态也有很大影响,不利于稳定。

电子政务为政府体制变革作支撑,则是将嫁接理论引入到政治体制改革中。这样最大的好处是,缩短变革周期,节约成本,相对简易。而要达到这一目的,就要引入后面章节中论述到的政务数据源和政府业务元两个概念。政务数据源作为电子政务基础性资源,在整个电子政务人机系统中起到基石作用。电子政务数据源及其构成的政务数据库是与作为电子政务顶端的规划系统遥遥相望的基层系统。这就好比人的大脑和双脚,没有大脑,整个人就无意义;但没有双脚,大脑亦无从指挥。

因此,信息化时代的电子政务支撑下的体制变革有传统体制变革所不具有的优势。在电子政务领域中,政务数据源和政府业务元将作为基础性资源长期存在,即使国家处于社会转型期需要进行政治体制变动也不会影响其作为基石的基础性作用。它们的存在就相当于我们前面提到的嫁接理论中的砧木,其组织结构的变动则相当于改变接穗。如此,就可以避免传统体制变革过程中周期长、成本高,对体制创伤大等一系列弊端,从而出现一种高效、简易的组合嫁接式的体制变动模式。

在生物学中影响嫁接成活的主要因素是接穗和砧木的亲合力。所谓亲合力,就是接穗和砧木在内部组织结构上,在生理和遗传上彼此相同或相近,从而能互相结合在一起的能力。在电子政务领域中也同样需要注意这种亲合力。这一领域如何把握好砧木与接穗的亲合力主要靠元政务的作用,它是连接电子政务数据源和上层部门组织结构的重要纽带,向下规定一条业务流程所需要的一系列政务数据,向上则决定部门组织结构的设立,其重要性不言而喻。

2. 对体制层和组织层的间接影响作用

对体制层和组织层的间接影响体现在,作为基石的下两层一旦构建完整,就可以实行自下而上的渐进式改革,避免现在主流的自下而上式改革所遇到的状况,即改革往往从高层协调开始慢慢向下推进;但由于涉及的利益面过于广泛,阻力庞大而最终可能搁浅或不了了之。而数据层与业务层一旦构建,由于其稳定性、便捷性的优势,会对组织层和体制层改革产生间接的影响,最终促进其变革的实现。

(二) 组织层和体制层对数据层与业务层的影响

这里我们继续沿用上面提到的比喻,将组织层和体制层对数据层与业务层的影响阐述如下:作为基础的砧木一旦选定(可能是多种类型的砧木),那接下来最重要的是看接穗的类型。接穗决定了哪一种砧木是最合适的,也决定了将来所要收获的果实类型。也就是说,接穗对砧木有直接的决定作用。组织层和体制层对数据层与业务层的影响是直接的,而且具有

十分重要的指导意义。

在基于电子政务的政府体制层次中，体制层与组织层属于宏观方面的层次，而业务层与数据层则属于微观方面的层次。而从电子政务视角上分析的政府体制层次可知，国家的体制以及组织结构决定了行政业务由哪个部门承担、数据由哪个部门来搜集管理。举例来说，对于垂直式的组织结构，每一行政层次都有相应的行政职能，它们管理不同的业务和数据；而对于扁平式的组织结构，其业务分别由各个部门来管理，数据也由专门的部门来负责，部门之间的权责分配更加明晰、更易于管理。

笔者认为，体制层与组织层对于业务层与数据层影响主要表现在这样几个方面。首先，决定了部门的权利和责任。只有明确了宏观方面的体制、组织结构才能对政府体制层基础部分的业务进行分配，如分配相应的权利和责任，分配数据的管理。其次，体制层与组织层的变化对业务层和数据层起到了直接的影响，关系业务的重新分配，数据管理的划分。比如我国大部制改革，将几个部门合并为一个部门，这样各部门的业务和数据也将面临重组。最后，体制层与组织层以业务层与数据层为基石，业务和数据为组织和体制提供信息，使组织结构随着实践的发展做出合理的调整、不断完善。

所以说，基于电子政务的政府体制中的各层次便构成了一个有机结合的系统：系统中业务层与数据层处于基础地位，而体制层与组织层则处于宏观指导的地位；二者相辅相成，互相依赖。明确这个系统中各层次的构成和地位，可以使我們更好地认识和解决电子政务发展过程中出现的问题，对促进整个电子政务系统的完善将是十分重要的。

三、本书系统框架及思想

（一）系统框架

本书的撰写旨在，为基于电子政务的我国的行政体制改革和政府管理创新提供一个基本框架，并依据这一框架提出我国电子政务发展过程中存在的一些问题。在笔者看来，可以将电子政务看成是一个大的系统，这个系统包括内部和外部两部分。内部系统主要为与政府上下级部门（纵向）和平级部门（横向—协同）相关的基础数据（共享）、业务、组织结构和行政体制。外部系统主要为参与到电子政务系统规划、建设、评估、融资等各个环节的外部实体（企业、第三方和个人）和影响电子政务系统规划、建设、评估、融资等各个环节的外部观念、政策法规、标准、人才等外部虚体，如图 1-2 所示。

在内部系统的研究当中,笔者主要从数据层、业务层、组织层和体制层谈论了我国电子政务存在的问题。主要包括:政务数据源和元政务问题,流程再造问题。需要说明的是,组织层和体制层是高级层次,他们受基础层次(数据层和业务层)的支撑和影响,一旦基础层次发生改变,上面的两个层次就会跟着改变,而且这种改变不是受电子政务的直接“操纵”的,因此本书对上面两个层次未做太深的解读。另外,在内部系统存在的问题中,有些是关系到系统能否正常运转的问题,如安全应急问题;有些是系统的最终服务形式问题(包括对外服务、门户网站和对内服务、智能决策等),如网站建设问题和智能决策问题。

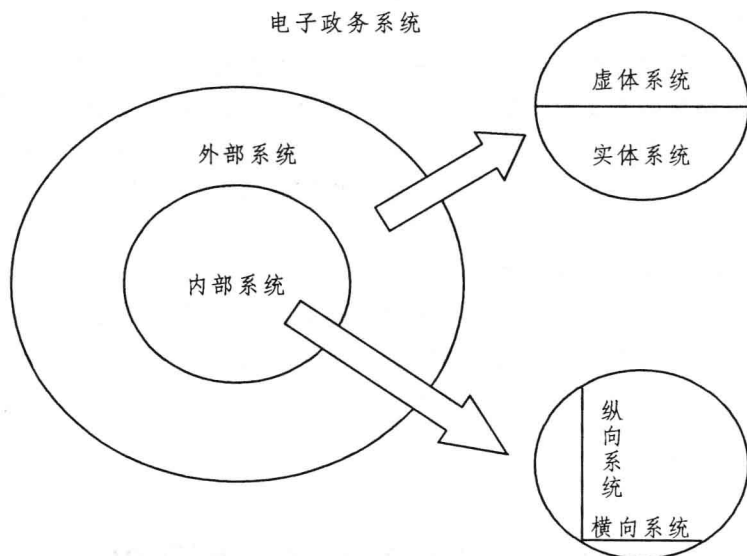


图 1-2 电子政务系统图

在外部系统的研究当中,笔者主要从观念、规划和环境保障三个方面谈了我国电子政务存在的问题。主要包括:观念认知问题,规划制定问题和环境保障问题。此外,在外部系统存在的问题中,有些问题是涉及外部实体(企业、第三方和个人)参与的问题,如服务外包问题,项目融资问题。

此外,本书还介绍了内部实体(政府相关部门)和外部实体(企业、第三方和个人)都参与的问题,如需求分析问题和绩效评估问题。

(二) 基于系统观念的我国电子政务存在的主要问题

电子政务是一项事关行政体制改革的系统工程,其涉及面广,组织和协调难度大。在电子政务不断向前发展的过程中,人们逐渐意识到以地方甚至是部门为单位展开的电子政务建

设存在着许多的问题，这些问题迫使电子政务的发展进入了瓶颈期。

自下而上的电子政务发展形式在其建设的前期是无可争议的，但是当电子政务发展到一定阶段的时候，这些缺乏统一规划和统一标准指导的电子政务会因建设模式各不相同出现互相不能兼容的状况。不同的政府和部门之间的信息网络自成体系，不能实现信息的共享，导致信息孤岛的现象日益严重。这不仅降低了电子政务的效率，还导致重复建设和浪费资源等后果。

问题表现：

一方面，数据层的元数据缺乏统一的标准，异构现象普遍存在；业务层缺乏协同共享机制，使得业务流程再造困难重重；组织层缺乏强有力的推动机构来对电子政务的发展作统一的领导；体制层则对电子政务的整体发展缺乏统一的规划（国家至今都没有完善的电子政务标准和法律保障体系）。这些问题在电子政务的发展中日益凸现，引起了国家的重视。

另一方面，电子政务的建设者的观念没有随着电子政务的发展而变化，大多还停留在建设初期那种把电子政务当“技术工作”和当政绩工程来做的观念中。他们只是单纯地把电子政务当作是一种用现代信息化技术来提高行政效率的方式，而没把电子政务当成改变政府行政管理模式的一种改革，没有把其与当前的行政体制改革切实联系起来；这就使电子政务的建设一直受到传统管理方式的制约，那种仅以职能划分为基础政府部门的分割，给信息共享和沟通协调带来极大的困难。各封闭性的部门只对自己的部门负责，只专注做自己的电子政务和流程再造，这样只能提高本部门的效率，而对于整体的电子政务效率却是无效的。

此外，电子政务的发展还与其外部系统（包括外部虚体系统和外部实体系统）息息相关。目前虚体系统中的问题突出表现为，缺乏相关的法律法规来保障电子政务战略的实施，缺乏统一的标准来支撑其战略规划的制定，且没有形成有效的舆论监督和人才引进与培养机制等。而实体系统存在的主要问题是，公众、企业及第三方在电子政务中的参与度较低，如需求分析，绩效评估，服务外包和融资等。

在党的十七大的政治报告中，明确指出建设服务型政府是我国未来行政体制改革的目标，即电子政务必须更多地应用于社会、服务大众、服务企业。这个目标需要各方面去努力实现。因为目前的电子政务在制定和规划的过程中缺乏与公众和企业的有效沟通，导致电子政务公共服务水平不高。

对策建议：针对这些问题本书给出了一些建议，仅供读者参考。

首先，国家要制定统一的电子政务规划和标准来指导电子政务的统一发展，也就是要坚持“统一机构、统一规划、统一网络、统一软件、分级负责”的体制。先由党和政府对信息化建设做出统一规划，并采取一定的措施来保证其能够得到贯彻实施；之后再设立专门的机构来指导电子政务系统的建设，包括制定全国统一的电子政务标准，以此保证电子政务系统能够互联互通，资源共享。

其次，把电子政务与国家的行政体制改革结合起来。一方面，行政体制改革可以改变传