

21st

面向 21 世纪电子政务专业核心课程系列教材
全国高等院校电子政务联编教材

Construction and Management of E-Government Affair

电子政务

建设与管理

刘邦凡 编著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

面向 21 世纪电子政务专业核心课程系列教材

全国高等院校电子政务联编教材

电子政务建设与管理

Construction and Management of E-Government Affair

刘邦凡 编著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

内 容 提 要

本书包括绪论在内共 14 章。内容主要涉及电子政务建设与管理的基本概念、电子政务建设原则、电子政务建设的管理体制与方法、电子政务的建设模式、电子政务建设的规划管理、电子政务建设的技术设计、电子政务的建设成本与项目预算、电子政务建设的项目招标与投标、电子政务建设的项目监理、电子政务基础平台建设、电子政务网络设备的选用与管理、电子政务建设的制度、中央电子政务建设与管理、地方电子政务建设与管理等。

阅读本书,能帮助读者基本掌握我国现阶段电子政务建设与管理的基础知识、基本技能和主要方法。该书适宜高等院校电子政务专业和相关专业作为教材使用,也适宜爱好电子政务的读者阅读。

图书在版编目(CIP)数据

电子政务建设与管理/刘邦凡编著. —北京:北京大学出版社, 2005.6
(面向 21 世纪电子政务专业核心课程系列教材)
ISBN 7-301-08839-6

I. 电… II. 刘… III. 电子政务—高等学校—教材 IV. D035.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 031079 号

书 名: 电子政务建设与管理

著作责任者: 刘邦凡 编著

责任编辑: 黄庆生 桂春

标准书号: ISBN 7-301-08839-6/D · 1136

出版者: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62765013

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn>

电子信箱: xxjs@pup.pku.edu.cn

印刷者: 北京大学印刷厂

发 行 者: 北京大学出版社

经 销 者: 新华书店

787 毫米×1092 毫米 16 开本 13.75 印张 328 千字

2005 年 6 月第 1 版 2005 年 6 月第 1 次印刷

定 价: 24.00 元

前 言

近几年来,关于电子政务理论与实践的研究为学术界广泛关注,不仅发表了大量研究论文、实践报告,而且出版了不少著作,但这些著作大多是从总体上或整体上论述的电子政务理论与实践的,少有专业化、课程化的著作。我国一些高校已经开设“电子政务”的本科专业,需要专业化和课程化的著作作为教材。本书正是围绕电子政务一个重要方面——“建设与管理”而编写的专著性质的教材。

所谓电子政务建设,不外就是指建立起“电子政务”这一新事业或新设施的过程以及已经建立起的“电子政务”事业或设施。电子政务建设的基本理念是“三分电子,七分政务”,重心与重点在于“政务”建设,即公共行政学关心的学术领域,同时也不能忽略“电子”的建设,即信息科学所关心的技术领域。

所谓的“管理”概念,更应该是“管制和服务”。在理想化的“管理”中,“管制”是管理的理性化和法制化成分,而“服务”是管理的人性化和非理性成分;“管制”在管理中比重不超过三分之一,而“服务”却应该在三分之二以上。因此,管理的着重点在于“服务”,而不是管制。所谓电子政务管理,不过就是针对电子政务的管制与服务而已。

围绕以上两个基本理念,本书从宏观和微观的层面都展开了讨论,同时也讨论了电子政务建设的管理问题。

课题研究,需要注意研究方法的选择和使用。本书除了应用通常所使用的方法(如文献检索、联系实践等)之外,特别注重文化诠释与历史概括研究方法的应用。作者一直认为,文化诠释与历史概括是社会科学研究的主要和重要研究方法,这不仅在于一切社会科学知识都是历史的和文化的,只有从文化和历史的维度解读和理解知识,才能从本质上把握知识的特定内涵与外延,而且在于社会科学研究的价值归属更以获得思想解放为宗旨,只有从文化与历史的层面考察知识,才能从思想上把握知识之理、获得思想解放。因此,本书对一些概念的解释,不囿于他人的观点,而是注重文化诠释与历史分析。这也许是本书的一个特点。

教材不同于阐发个人思想的专著,本书也大量吸收了一些著作和论文的观点,力求使读者通过该书的阅读能总体上把握我国电子政务建设与管理方面的知识、理论与方法。当然由于作者水平有限、时间仓促,不论是文献引用、语言文辞上,还是在知识概括、观点阐发上,难免还有错误存在,敬请读者批评指出,定在本书再版时修正。

作 者

2005年5月

目 录

绪论.....	1
0.1 电子政务与电子政务建设.....	1
0.1.1 什么是电子政务.....	1
0.1.2 “电子政务”是什么.....	2
0.1.3 什么是电子政务建设.....	3
0.2 电子政务管理的内涵与外延.....	5
0.2.1 什么是电子政务管理.....	5
0.2.2 电子政务管理管理什么.....	6
0.3 电子政务的研究方法.....	9
0.4 电子政务建设与管理价值.....	11
第1章 电子政务建设原则.....	14
1.1 应用原则.....	14
1.2 方向原则.....	15
1.2.1 宏观方向原则.....	15
1.2.2 微观方向原则.....	17
1.3 经济原则.....	18
1.4 效益原则.....	19
1.5 规划、实施、监理三结合原则.....	20
1.6 标准、开放、安全三前提原则.....	22
1.7 系统原则.....	23
1.7.1 电子政务是一个不同于传统政务的政务系统.....	23
1.7.2 电子政务是一个信息系统.....	25
第2章 电子政务建设的管理体制与方法.....	27
2.1 电子政务建设管理体制.....	27
2.1.1 电子政务的本质是利用现代通信技术的政务创新.....	27
2.1.2 因地制宜地确立电子政务管理体制.....	28
2.1.3 我国电子政务管理体制的基本结构.....	28
2.1.4 明确管理机构职能.....	28
2.2 电子政务建设管理方法.....	29
2.2.1 管理的三阶段.....	29
2.2.2 电子政务“三好三差”.....	29
2.2.3 转变的核心是转轨.....	30
2.3 电子政务建设项目的组织与管理.....	30

第3章 电子政务的建设模式	34
3.1 电子政务建设模式的概念与分类	34
3.1.1 什么是模式	34
3.1.2 如何设计模式	34
3.1.3 模式的价值与思想	35
3.1.4 电子政务建设模式的选择	35
3.1.5 电子政务建设模式的类型	37
3.2 电子政务建设的项目模式	37
3.2.1 自建模式	37
3.2.2 外包模式	38
3.3 电子政务建设的管理模式	40
3.3.1 电子政务建设的目标模式	40
3.3.2 “双棱柱”发展模式	42
3.3.3 企业型的新加坡模式	42
3.3.4 地方模式	44
第4章 电子政务建设的规划管理	47
4.1 电子政务建设的整体规划	47
4.1.1 国家层面电子政务建设规划的设计	47
4.1.2 地区性、行业性或地方电子政务建设整体规划	50
4.2 电子政务建设的阶段规划	51
4.3 电子政务建设的项目规划	52
4.3.1 电子政务建设项目规划的重要性	52
4.3.2 项目规划的设计步骤	52
4.3.3 电子政务建设项目规划的管理	54
4.4 电子政务建设的项目管理	56
4.4.1 项目管理的重要性	56
4.4.2 我国电子政务项目管理有待加强	57
4.4.3 国外电子政务项目建设经验	57
4.4.4 电子政务建设项目管理的四大要素	58
第5章 电子政务建设的技术设计	59
5.1 信息开发技术设计	59
5.1.1 概论	59
5.1.2 电子政务系统软件设计原则	60
5.1.3 电子政务的解决方案	61
5.1.4 上网方式的选择	62
5.2 电子政务安全技术设计	63
5.2.1 概论	63
5.2.2 防火墙技术	64
5.2.3 防水墙技术	65
5.3 电子政务顶层设计	66

5.3.1 什么是电子政务顶层设计	66
5.3.2 电子政务顶层设计的对象	66
5.3.3 电子政务顶层设计出发点	67
5.3.4 电子政务顶层设计的作用	68
5.4 电子政务操作平台设计	69
5.4.1 办公操作平台的设计	69
5.4.2 网站建设的初步设计	73
5.4.3 网站设计	75
5.4.4 邮箱使用	75
5.4.5 网络会议的设计	76
5.4.6 文件传输 (FTP)	76
5.4.7 网络与网页下载	76
第6章 电子政务的建设成本与项目预算	78
6.1 电子政务建设成本	78
6.2 电子政务建设经费的筹集	78
6.3 电子政务项目经费的预算	81
6.3.1 预算的基本知识	81
6.3.2 项目预算的基本知识	82
6.3.3 电子政务项目预算的基本原则	83
6.3.4 电子政务项目预算的基本方法	85
第7章 电子政务建设的项目招标与投标	87
7.1 有关招投标的基本知识	87
7.2 招标前的基本准备	87
7.2.1 招标前的项目确定	87
7.2.2 招标文件的编写	88
7.3 电子政务建设项目招标书例	89
7.4 电子政务建设项目的投标	90
7.4.1 投标书的编制	90
7.4.2 投标取胜的技巧	92
7.5 电子政务建设项目招标管理与评标	95
7.5.1 电子政务建设项目招标管理	95
7.5.2 电子政务建设项目评招	96
第8章 电子政务建设的项目监理	99
8.1 什么是项目监理	99
8.2 电子政务工程项目监理制度	99
8.2.1 建立电子政务工程项目监理制度	99
8.2.2 电子政务工程项目监理制度的框架	102
8.2.3 电子政务工程项目监理法律制度	102
8.3 电子政务项目工程的监理	103
8.3.1 电子政务工程监理与项目管理	103

8.3.2	监理工作的依据	104
8.3.3	监理工作的内容	104
8.3.4	监理工作对象与领域	106
8.3.5	电子政务工程项目监理的特殊性	107
8.3.6	监理工作的管理与规范	108
第9章	电子政务基础平台建设	110
9.1	什么是电子政务基础平台	110
9.2	电子政务主机平台建设	111
9.2.1	实体主机平台建设	111
9.2.2	虚拟主机平台建设	111
9.3	电子政务网络平台建设	112
9.4	电子政务智能大厦建设	114
9.4.1	智能大厦与综合布线	114
9.4.2	电子政务机房建设	116
9.5	政府门户网站建设	117
9.5.1	什么是政府门户网站	117
9.5.2	政府网站建设的基本原则和步骤	119
9.5.3	国外政府门户网站建设	121
9.5.4	我国政府门户网站建设	123
9.5.5	我国政府门户网站的评价指标	125
9.6	电子政务软件平台建设	126
9.6.1	软件平台的相关概念	126
9.6.2	软件的开发与管理	127
9.7	电子政务资源库建设	128
9.7.1	电子政务资源库的内涵	128
9.7.2	建设电子政务资源库的价值	128
9.7.3	电子政务资源库的建设方略	130
第10章	电子政务网络设备的选用与管理	133
10.1	网络服务器的选购与管理	133
10.1.1	什么是网络服务器	133
10.1.2	网络服务器分类	133
10.1.3	网络服务器选用	134
10.2	网络工作站的选购与管理	134
10.3	网卡的选购与管理	135
10.4	集线器的选购与管理	136
10.4.1	什么是集线器	136
10.4.2	集线器类型	137
10.4.3	局域网集线器选择	137
10.5	交换机的选购与管理	139
10.5.1	网络交换机	139

10.5.2 交换机类型	140
10.5.3 交换机选用	144
10.6 路由器的选购与管理	145
10.6.1 什么是路由器	145
10.6.2 路由器分类	146
10.6.3 路由器的选用	147
10.7 中继器和网桥的选购与管理	148
10.7.1 中继器的概念与选用	148
10.7.2 网桥的概念与选用	149
10.8 防火墙的选购与管理	151
10.8.1 防火墙的特征	151
10.8.2 防火墙类型	151
10.8.3 防火墙选用	153
10.9 其他网络设备的选购与管理	154
10.9.1 Modem	154
10.9.2 综合布线设备	156
10.9.3 UPS	157
第 11 章 电子政务建设的制度	158
11.1 电子政务建设的政治制度	158
11.1.1 政治对电子政务的推动	158
11.1.2 网络政治与电子政务	159
11.1.3 我国政治制度与电子政务发展	162
11.2 电子政务建设的技术制度	162
11.2.1 我国电子政务建设技术制度的背景	162
11.2.2 我国电子政务建设技术制度的机构	163
11.2.3 我国电子政务建设技术制度建设过程	164
11.2.4 我国电子政务建设技术制度的框架	165
11.3 电子政务建设的政府制度	166
11.3.1 政府管理制度	166
11.3.2 电子政务人员培养制度	167
11.3.3 基础环境建设制度	167
11.3.4 电子政务运行安全制度	168
11.3.5 信息普及制度	169
11.4 电子政务建设的法律制度	169
11.4.1 概论	169
11.4.2 电子政务法律制度建设的基本原则	170
11.4.3 电子政务法的体系	171
11.4.4 我国电子政务立法现状	173

第 12 章 中央电子政务建设与管理	175
12.1 中央政府概论	175
12.1.1 政府与中央政府	175
12.1.2 我国国家机构概论	175
12.1.3 中国中央行政机关机构设置	178
12.2 中央政府门户网站建设	179
12.2.1 中央政府门户网站建设的重要意义	179
12.2.2 中央政府门户网站的建​​设原则	179
12.2.3 中央国家机关门户网站运行情况	180
12.3 政府上网工程建设与管理	181
12.3.1 什么是政府上网工程	181
12.3.2 政府上网工程的启动	182
12.3.3 政府上网的意义	183
12.3.4 政府上网工程的主要内容	183
12.3.5 政府上网工程的实施	184
12.4 金字工程建设与管理	186
第 13 章 地方电子政务建设与管理	188
13.1 地方政府概论	188
13.1.1 什么是地方政府	188
13.1.2 地方政府的特点	189
13.1.3 地方政府的类型	189
13.1.4 我国地方行政区域的结构和框架	190
13.2 地方电子政务建设总体思路	192
13.2.1 目标明确而适用	192
13.2.2 正确把握需求与应用的关系	192
13.2.3 讲求建设策略	193
13.2.4 注重“第三方专业服务”	194
13.2.5 克服软件建设弊端	195
13.3 省级电子政务建设与管理	197
13.3.1 我国省级政府网站建设现状	197
13.3.2 省级电子政务外网建设	204
13.3.3 省级电子政务建设经验	206
13.4 地、县电子政务建设与管理	206
13.4.1 地、县电子政务建设与管理概况	206
13.4.2 地、县电子政务建设经验	208
13.5 基层电子政务建设与管理	208
后记	210

绪 论

0.1 电子政务与电子政务建设

0.1.1 什么是电子政务

电子政务于 20 世纪 90 年代兴起。1993 年美国克林顿政府提出“电子政务”概念；2002 年 12 月 17 日，美国总统布什签署了“2002 电子政务法案”；2003 年 4 月 17 日成立的白宫电子政务办公室公布了实现领导人电子政务管理议程《电子政务战略》白皮书；2004 年 1 月 CDT（中央时区）与美国技术委员会举办了关于机读隐私政策的论坛。随着电子政务实践的展开，电子政务理论逐步形成，这一理论涉及到信息学、计算机科学等自然科学领域和管理学、政治学、经济学、社会学、法学与伦理学等社会科学领域，更受到公共管理学界的关注。目前，从事电子政务理论与实践研究的专家、学者正致力于将其发展为电子政务学。

关于“电子政务”的概念，目前有多种说法。例如：电子政府、网络政府、政府信息化管理等。真正的电子政务绝不是简单的“政府上网工程”，更不是为数不多的网页型网站系统。“电子政务”一词是相对于传统政务和电子商务而言的。原国务院总理朱镕基 2002 年 3 月 5 日在《政府工作报告》中说：“加快政府管理信息化建设，推广电子政务，提高工作效率和监管有效性。”这是我国政府首次对“电子政务”概念的认可，从而逐渐使人们对这一概念有了比较明晰的认识。

简单地讲，电子政务就是指政府机构的政务处理电子化，即运用电子化手段实施的政府管理或公共管理工作，应该是 Electronic Government Affair^① 或 Electronic Governmental Affairs，简写为 E-Government Affair。

严格地说，所谓电子政务，就是政府机构应用现代信息和通信技术，将管理和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工作流程的优化重组，超越时间和空间及部门之间的分隔限制，向社会提供优质的和全方位的、规范而透明的、符合国际水准的管理和服务。

如果更细致的理解电子政务的概念，还可以有广义、中义与狭义之分^②。

（1）广义的电子政务是指一个国家的各级政府机关或有关机构以电子化的手段处理各类政府事务，以及其他组织与组织、机关与机关、机构与机构之间的管理事务的交互处理，

① 有些书上“电子政务”的英文是 Electronic Governance 或 E-governance，我们以为不妥。对于 E-Business、E-Commerce 二词，通常人们翻译为“电子商务”，尽管现在汉语的“电子政务”一词最初来源于美语的 E-Government 一词，但在我国电子政务实践中，E-Government 不能代表我国现行的“电子政务”概念。另外，英文 E-governance 更应该对应于汉语的“电子治理”一词。

② 主要参考：姜策群. 电子政务与电子商务的关系. 华中师范大学学报（人文社会科学版），2002.2.54-59.

包括:

- ① 政府机构及其工作人员通过电子方式或从网上获取信息;
- ② 政府信息资源形式的数字化、管理的自动化和发布的网络化;
- ③ 政府机关内部办公自动化(含电子公文管理、会议与领导活动管理自动化、机关事务管理自动化、决策支持系统的应用);
- ④ 政务的网上交互式处理(含网上公文传递,网上项目申请、审批和注册,网络会议,电子福利支付,电子税务,公民参与公共决策,网上选举,网上民意调查,公务员网上招聘,网上公共事业服务等);
- ⑤ 政府网上采购;
- ⑥ 组织(机关、机构)管理事务的交互式处理。

广义的电子政务不仅包括电子政府主要工作内容,而且也包括企业之间、社会组织之间的政务处理。

(2) 中义的电子政务是指采用电子方式进行的政府管理工作,主要包括政府机关内部办公自动化和政务的网上交互式处理。但由于现代政府的管理越来越依赖于信息资源的开发与利用,政府信息发布也是政府管理中必不可少的工作,因此,中义的电子政务还可以包括政府部门以电子方式获取、管理和发布信息。

(3) 狭义的电子政务仅仅指在计算机网络上进行的政府管理活动,即在计算机网络上进行的政务交互式处理。

0.1.2 “电子政务”是什么

电子政务是一个系统工程,应该符合三个基本条件:

(1) 电子政务是必须借助于电子信息化硬件系统、数字网络技术和相关软件技术的综合服务系统。

① 硬件部分:包括内部局域网、外部互联网、系统通信系统和专用线路等。

② 软件部分:大型数据库管理系统、信息传输平台、权限管理平台、文件形成和审批上传系统、新闻发布系统、服务管理系统、政策法规发布系统、用户服务和管理系统、人事及档案管理系统、福利及住房公积金管理系统等等数十个系统。

(2) 电子政务是处理与政府有关的公开事务,内部事务的综合系统。包括政府机关内部的行政事务以外,还包括立法、司法部门以及其他一些公共组织的管理事务,如检务、审务、社区事务等。

(3) 电子政务是新型的、先进的、革命性的政务管理系统。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塑和业务流程的再造。因此,电子政府在管理方面与传统政府管理之间有显著的区别。

进一步分析“电子政务”的概念,需要特别注意以下几点。如前所述,电子政务对我们来说还是一项崭新的事业,因此无论在认识上还是实践中都难免存在一些误区,需要我们理清思路,准确把握。

① “电子政务”中的“政务”是核心,“电子”是手段。国内外电子政务建设实践充分表明:“电子政务”中的关键是“政务”,而非“电子”,电子仅仅是手段。因为,电子政务是一场改革,在某些方面甚至是一场革命。没有强有力的政治领导,个人和集体利益就

无法触动，利益冲突就无法协调，标准规范无法统一，系统无法一体化，资源无法共享，重复建设就无法避免。那种把电子政务建设仅仅当作是技术人员的事，认为给了钱、物、人，开发一个信息系统，事情就可以办成的认识和做法是达不到预期目的或者说根本就不会成功的。

② 电子政务不仅仅是政府业务的全面“无纸化”。实施电子政务可以实现政府工作的“少纸化”，从而降低政府业务运行的成本。这是电子政务建设众多目标之一，电子政务建设还有诸如加强对政务的监管、政务流程的优化、提高企业和公众的满意度等重要的目标。此外，我国特殊的国情（农村人口众多）决定了人人上网在我国存在巨大的困难，这就是所谓的“数字鸿沟”问题。因此，在我国实现政务业务全面“无纸化”是不符合实际的，只能是“少纸化”。

③ 电子政务不只是政府现有业务的电子化、网络化。目前，在电子政务中存在以下两种认识：电子政务就是把现行政府职能进行电子化、网络化，用计算机信息系统去模仿传统的手工政务处理模式，这就等于固化和强化了现有政府结构，从而不利于政府业务流程的优化和改造。电子政务就是政府上网，只要把政府的政策、法规和条例搬上网络就万事大吉了。上述两种认识都没有把政府信息化与政府职能转变有机结合起来，只注重信息手段而忽视了政府业务流程的改进，而电子政务建设的核心是对政务流程通过电子化、网络化手段实现现代化。

④ 电子政务不是包治百病的“灵丹妙药”。电子政务是当前我国政府信息化的主要方面，但它不是万能的，不可能解决所有的问题。一方面由于部分政府业务的特点和来自信息技术发展水平的制约，有些政府部门的业务还不可能做到完全电子化；另一方面电子政务不可能解决政府在以往工作过程中存在的所有问题。因此，更加重要的是在所有政府工作人员中牢固树立为人民服务的观念，完善各种法规制度，在此基础上的电子政务建设才能实现预定的目标。

通常，容易与电子政务相混淆的概念主要有电子政府（E-Government）、办公自动化（Office Automation 或 OA）、政府上网、政府信息化、电子商务（E-Business 或 E-Commerce）、电子社区（E-Community）和电子治理（E-Governance）。我们可以用一个简单的图示来表示几个概念之间的关系，见图 0-1。

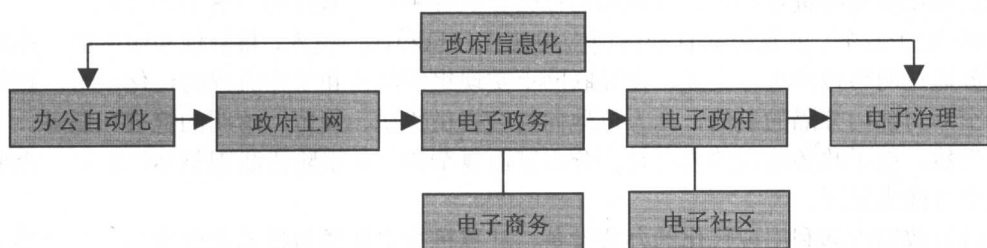


图 0-1 电子政务相关概念的关系

0.1.3 什么是电子政务建设

什么是建设？“建设”一词在古汉语中就有，其义是“设置”、“创立”，《汉书·叙传

下》说：“建设藩屏，以强守圉”，或是“陈设”、“布置”，《礼记·祭义》曰：“建设朝事”。只不过，古汉语中“建设”一词的使用，远没有现今汉语使用之频繁。而使用这样之频繁，与社会发展和西方文化输入有密切关系。现今汉语词典中对“建设”一词的解释是：作为动词，指“创立新事业或增加新设施”；作为名词，指“创立的新事业或增加的新设施”。这样的解释英文词语“build”和“construct”意义相通。“build”和“construct”都可以是动词也可以是名词，“build”的含义主要是“To form by combining materials or parts, construct”（通过组合材料或部分构筑而成；建造）、“To increase or strengthen by adding gradually to”（增加，加强逐步增加，逐步加强）；“construct”的含义主要是“To form by assembling or combining parts, build”（建造通过装配或组合部件而构成；建造）。

由此，所谓电子政务建设，不外就是指建立起“电子政务”这一新事业或新设施的过程以及建立起的“电子政务”事业或设施。

电子政务建设的基本理念是“三分电子，七分政务”，重心与重点在于“政务”建设，即公共行政学关心的学术领域，同时也不能忽略“电子”的建设，即信息科学所关心的技术领域。

基于目前我国电子政务建设状况，电子政务建设应该从三个角度来突破。

（1）技术角度：

- ① 电子政务是建立在计算机应用基础之上的，运行在网络环境下的政府事务处理流；
- ② 电子政务是政府利用国内、国际互联网对公民信息传递和提供服务；
- ③ 电子政务是基于现代信息科学技术和通讯技术的适时应用。

（2）行政视角：

① 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。

② 电子政务是政府机关采用现代信息技术，开发应用信息资源，调动人力资源信息潜能，建立与之相适应的组织模式、管理方式和工作流程，推进政务管理现代化建设，并为公众提供贴近式优质服务的过程。

（3）社会视角：

① 电子政务是指公共管理组织在政务活动中，全面应用现代信息技术、网络技术以及办公自动化技术等进行办公、管理和为社会提供各种公共服务的一种治理方式。

② 电子政务，就是公共管理部门应用现代信息和通信技术，将管理和服务的一项项具体业务通过网络技术进行集成，在互联网上实现组织结构和 workflows 的优化重组，超越时间、空间与部门分隔的制约，全方位地向社会提供优质、规范、透明的管理和服务。

当然，电子政务建设的内容是十分丰富而复杂的，从现阶段我国整体情况看，主要注重三个方面来展开。

（1）政府内部利用现代化的办公设备、计算机技术和通讯技术来代替办公人员手工作业的办公自动化。

（2）开通政府网站发布信息、提供一站式“在线服务”，推动政府与社会政务活动的政府上网。

（3）实现政府机构内部以及机构之间联网办公，进而形成以信息和技术为依托，以实现完善的政府服务为目标的“虚拟政府”（virtual government）即电子政府。

（4）实现包括电子民主、电子投票和在线参与政治活动在内的、涉及政府、公民参与、

政党组织、国会和司法的电子治理。因此,电子政务建设,总体上是一个运用信息技术手段改造政府、提升管理的有效性以满足社会和公众,促进社会经济发

0.2 电子政务管理的内涵与外延

0.2.1 什么是电子政务管理

什么是管理?这正如有人^①所说:“关于管理的讨论从来不会停留在一个结论上面,而是会不断延伸,它是一个开放的体系,将来还会有一系列内容。因为无论我们现在领会了多少,关于管理的探讨也将永无止境。”因此,对于“管理”概念的讨论也是难以得出公论或共论的。我们在这里不妨从文化的角度来对“管理”概念作一个最基本的认知。

不但“管理”概念在中国古代文献中没有,而且就是“管理”一词,在中国古代典籍也很少出现。在我国古代文献中“管”与“理”多是分别出现的。

古文的“管”实为“箎”,其义首先是指叫“箎”这种乐器(《诗·商颂·那》有:“嘈嘈管声。”),后泛指细长的圆筒形物体。后逐渐引申为“钥匙”(《左传·僖公三十二年》:“郑人使我掌其北门之管”。),枢要(《荀子·儒效》:“圣人也者,道之管也”。),管理、管辖(韩愈《清河郡公房公墓碣铭》:“管有岭外十三州之地”。),过问、顾及(黄庚《江村》诗:“十分秋色无人管”。),保证、包管(《西游记》第四十九回:“管你不费事。”)关涉(《红楼梦》第二十八回:“凭他谁叫我裁,也不管二爷的事。”)等意思。事实上,现代汉语的“管”字,其含义与古文“管”字含义相差不多,只不过更多时候与“理”联系起来而已。

“理”在古汉语中,有多义:治玉(亦引申为“治疗”),玉石的纹路(引申为“物的纹理或事的条理”)、道理、名分、吏、顺(赞许)、答(顾)、温习等。现今汉语的“理”在古义上增加了多种含义:管理、办理、治理、整理等,同时还指宋明理学的“理”、科学中的“理”(学科的理性)。

管理的英文词是“administer”,被解释为“to manage; to have charge of; to serve out; to give or apply in a formal way; to mete out; to dispense; to minister; to impose, offer, or tender”。对应的汉语词义有“管理”、“给予”、“给与”、“执行”、“掌管”、“处理”、“指导”、“分配”、“照料”、“治理”、“看护”、“照料”、“施行”、“实施”等。

由此,从语言文化的角度看,“管理”一词有“负责”、“管辖”、“处理”、“保管”、“料理”、“照管”等义,是指人们对一定范围内的人员及事务进行安排和处理,以期达到预定目标的活动。简单的说,所谓管理就是对人与物的照管与梳理,使之合乎自然(社会的、政治的、经济的、文化的等等)。

同时,我们认为现今所谓的“管理”概念,更应该是“管制”加“服务”。那么,什么是管制?什么是服务?

“管制”是我国法律条文中一个概念,“管制”是由人民法院判决,对犯罪分子不予

① 玛格丽塔·斯通(李钊平译),什么是管理,电子工业出版社,2004。

关押，在一定期限内限制其一定自由，交由公安机关管束和监督的一种刑罚方法。管制是我国刑法规定的五种主刑之一，是主刑中最轻的刑罚。我们在这里取用这一概念，并不是直接使用其义，而喻用其义：管束和监督的进行，都需要以一定的制度为前提或假设，都有时间的预定（有开始、有结束）但不是永远，都具有一定强制性但不是统治和镇压只是轻微的处罚。总之，管理，是对被管理者的行为或行动的一种强制导向与监督，是对被管理者行动不满意的处罚，如果被管理者的行动已经达到令人满意的程度，那么也就不再需要管理。

“服务”的英译是 service, service 的词源是 servus (slave), servus (slave) 是“奴隶”的意思，可见所谓“服务”，如果夸张的说，就是“做奴隶”，就是“为他人工作、劳动，而自己无所得”。因此，“服务”可以理解为不以索取为前提、不图回报的为他人（个体或集体）工作的行为。服务，更确切地说是一个由服务的辅助设施、载体、显性服务及隐性服务四方面组成的“服务包”（service package）。在“服务包”中，服务的辅助设施表示服务的物质条件的支持，即政府提供或生产服务的物理环境；服务的载体表示服务的中心内容，服务本身就是这个载体的附属品；显性服务表示可以显现出来的服务内容及其表现出来的给“消费者”带来的利益；隐性服务表示隐藏在“消费者”潜意识中的对服务主体的认可和对服务的感受，这直接关系到“消费者”对于服务的反馈和评价。政府提供服务的同时，也就是“服务包”中的各要素共同运作的过程。每个要素都与服务的质量息息相关。

在理想化的“管理”中，“管制”是管理的理性化和法制化成分，而“服务”是管理的人性化和非理性成分；“管制”在管理中比重不超过 30%，而“服务”却应该在 70% 以上。因此，管理的着重点在于“服务”，而不是管制。由此，所谓电子政务管理，不过就是针对电子政务的管制与服务而已。

0.2.2 电子政务管理管理什么

电子政务管理管理什么呢？

管理的基本要素是管理者、管理对象，以及保证管理在管理对象中发生作用的手段、技术、方法和物质载体（可以概括为“管理载体”）。管理是一个体系，是管理者、被管理者、相应的物质载体，以及管理手段、技术和方法构成的组织系统。事实上，我国现今在针对电子政务管理问题上，还存在众多问题，集中反映在没有解决电子政务的管理体制问题，即没有一个针对管理者、管理对象和管理载体的明确界定和运行机制。

目前国内电子政务管理体制存在四种形式：一是成立各种形式的领导小组及办公室（临时机构）；二是成立专职机构，如信息办、信息产业厅（局）、省市信息中心；三是落实到一政府部门机构来负责，如科技局、计委；四是由各级办公厅（室）处室管理。

这些管理机构的设置都在很大程度上推进了电子政务的发展，但是这并不完全符合现阶段电子政务发展的要求，其中主要的问题就是：这些机构定位是否合理？作用职能是否到位？

产生这些主要原因，首先是政出多门，多个机构步调不一致。前两年，地方根据上级有关机构意见，下文通知各市（区）县政府一律停建缓建政务信息化建设项目，但是同期上级有关部门又要求各地抓紧建设，这使地方政府无所适从。其次是临时机构规格很高，但主管日常工作的可能就是一个处级机构，临时机构又不是正式行政机构，政府目

标考核也不明确,这导致实际协调、推进的效果很不理想。新设立的很多专职机构由于起步规格不高,实际上都是挂在一个政府部门,对现阶段电子政务全局性工作的作用往往不能到位。办公厅(室)系统的机构往往行政职能不到位,也不能发挥应有的作用。因此,电子政务管理体制问题到了急需解决的地步,需要以现行中国政府的管理体制为前提,适时建立合理的电子政务管理体制,设置相应的管理机构。由此,应该明确以下四个问题:

(1) 认清电子政务本质。尽管人们对于电子政务的定义很多,但这样观点已经为绝大多数人所认可:电子政务中的关键是“政务”,而不是“电子”,在电子政务中,“政务”是主体、是内容、是灵魂,而“电子”是手段,是为革新和改进政务服务的。在现行体制里,各级、各部门的办公厅(室)是行政的枢纽,电子政务的管理机构应该设置在这里。

(2) 因时因地确定管理体制。电子政务管理体制是由电子政务应用发展阶段决定的,而决定电子政务发展阶段的主要因素有:行政、经济、社会、技术等。在行政方面,由于我国是从计划经济体制下发展过来的,计划经济体制的烙印还随处可见,如政府各部门之间职能交叉、审批过多、行政流程不合理、政府决策科学性差、对政府行为缺乏监督等等。在这样的情况下,要迅速实现电子政务要求的“一站式”、“一体化”服务确实还存在很大困难。而电子政务是透明的,为公民提供服务是必须的。我国还处于社会主义初级阶段,在部分地区,为民服务意识还不够,电子政务仅仅作为形象工程。因此造成的结果是,电子政府步履艰难,很多应用形式与内容不符:网上处理事务本身应该增加透明度、公平性,但由于现在办事讲关系,在网上的只是形式,实际操作却是在网下。在社会方面,我国的互联网用户虽然以指数级增长,但是互联网普及率仅在个位数。这表明我国的电子政务还不可能大范围地为普通市民所接受。

(3) 现阶段需要的管理体制。一级政府的电子政务管理体制包括:协调小组、管理职能机构、咨询机构、各部门的专职机构、参与的企业这些组成部分。

① 需要一个电子政务协调小组,协调小组实际体现领导建设电子政务的意图,各级领导如果不能对管理现状具有深刻的洞察力和理解,就不能在较高的层次、开阔的视野里对管理现状开展批判性、建设性反思,就只能仅仅停留在工具层面,电子政务的潜力将无从发挥,电子政务的意义会大打折扣。各级领导要站在建设社会主义政治文明的高度、站在实现“执政为民”宗旨的层面上,有政府管理的标准和绩效意识,并落实在具体制度中。

② 电子政务管理机构应该是各级政府办公厅(室)领导兼任的行政机构。这样,责权才能与现在面临的信息资源整合,与为社会提供各类服务相对应,因其行政范围涉及一级政府的各项政务,也可以使技术与政务有效的结合。如果机构负责人不是办公厅(室)领导,那跨越部门工作就只有通过协调小组来实现,但往往这是一个临时机构,因此就可能事倍功半,以至不能实施到位。

③ 实施机构可以是各部门的信息中心或者服务外包企业。由于政府往往没有真正的权威专家,因此在立项、开发和合作方式、规划进程及费用等方面缺乏科学的论证咨询,这是需要我们在实施过程中始终注意的问题。

(4) 定位管理机构职能。电子政务管理机构主要是负责解决、协调电子政务建设中的重大问题,督促检查工作,并建立科学的审议和评估机制。它首先要处理好与市场的关系;其次要协调好电子政务管理机构在垂直方面的关系;最后是人员,管理机构、实施机构迫切需要两栖人才,既懂政务又懂技术。目前公务员队伍的素质还不够高,这已经成为制约我国电子政务发展的“瓶颈”。电子政务很大程度上是应用,人员的情况决定了电子政务推