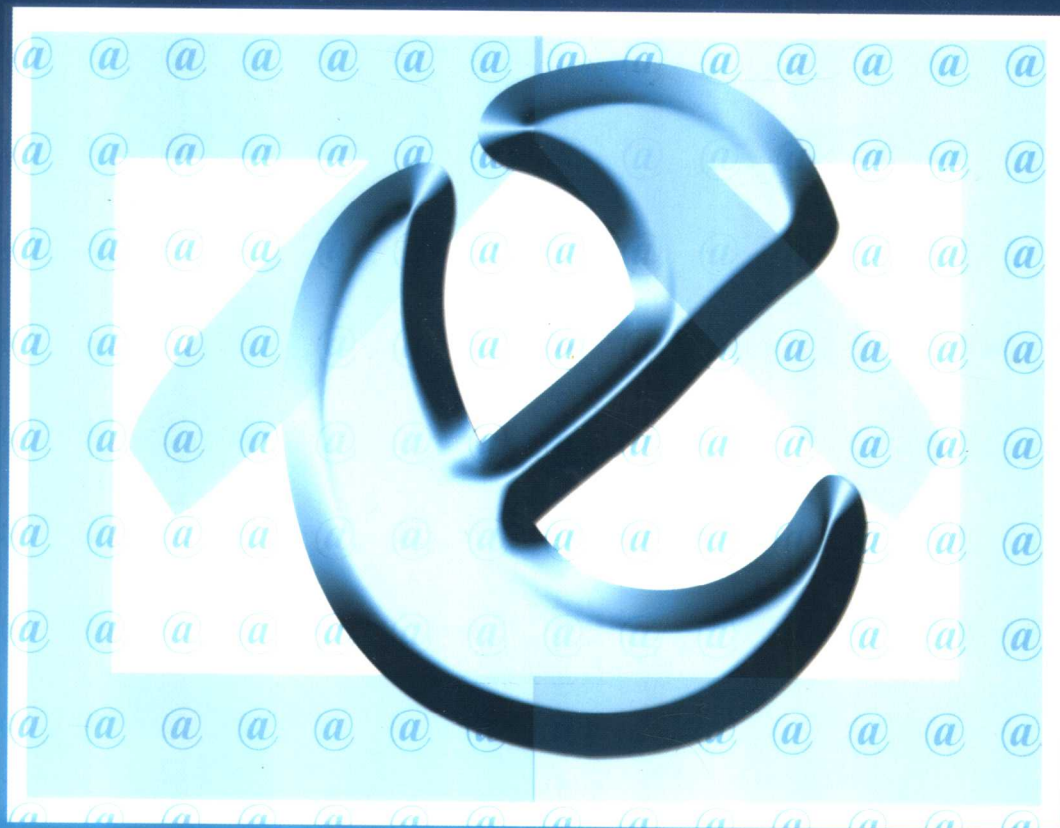


21世纪信息化建设重点项目

电子政务 实践、前沿与案例

吴吉义 主 编
周峻松 殷建民 薛增强 副主编
陈新忠 主 审



中国电力出版社
www.infopower.com.cn

21世纪信息化建设重点项目

电子政务 实践、前沿与案例

吴吉义 主 编
周峻松 殷建民 薛增强 副主编
陈新忠 主 审



中国电力出版社

www.infopower.com.cn

内容提要

本书由 10 余位具有一流理论知识水平和丰富电子政务实践经验的教授、副教授、高级工程师、系统分析师合作完成。在编写过程中特别注重电子政务理论与政府信息化工程实践的结合,在介绍电子政务基本理论的基础上,对我国电子政务的发展过程进行了总结回顾,研究了我国电子政务建设和发展的现状、问题、对策及发展趋势,反映了国内电子政务发展的最前沿问题;总结了我国中央政府和地方各级政府在电子政务建设方面的实践经验,主要涉及“十八金工程”,同时本书从电子政务第一线汇集了 10 个涉及电子政务的发展、应用、规划与技术等各个层面的典型案例,以记录和反映国内当前电子政务建设和发展的总体状况。

本书适合软件工程、电子政务、电子商务、MPA、MBA、公共管理等相关专业高校师生使用,可供各级政府开展电子政务实务培训时使用,也可作为高等院校电子政务领域的教学与研究的参考书籍,对从事电子政务信息系统开发和设计工作的技术人员也具有极高的参考价值。

图书在版编目(CIP)数据

电子政务实践、前沿与案例 / 吴吉义主编. —北京: 中国电力出版社, 2007.6

ISBN 978-7-5083-5643-3

I. 电… II. 吴… III. 电子政务 IV.D035.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 065386 号

书 名: 电子政务实践、前沿与案例

出版发行: 中国电力出版社

地 址: 北京市三里河路 6 号

邮政编码: 100044

电 话: (010) 68362602

传 真: (010) 68316497, 88383619

服务电话: (010) 88515918 (总机)

传 真: (010) 88518169

E-mail: infopower@cepp.com.cn

印 刷: 航远印刷有限公司

开本尺寸: 185×260

印 张: 14.75

字 数: 358 千字

书 号: ISBN 978-7-5083-5643-3

版 次: 2007 年 6 月北京第 1 版

印 次: 2007 年 6 月第 1 次印刷

印 数: 0001—4000 册

定 价: 23.00 元

敬告读者

本书封面贴有防伪标签, 加热后中心图案消失

本书如有印装质量问题, 我社发行部负责退换

版 权 专 有 翻 印 必 究

前 言

信息技术的飞速发展极大地丰富和改善了人们的生产、学习和生活方式。与此同时,政府信息化作为国家信息化的前沿阵地,在提高政府行政质量和效率以及科学决策及宏观调控能力上也初显威力,电子政务已经成为各级政府推动行政创新、政务公开、反腐倡廉、展示亲民形象的具体举措。建立电子网络政府,推动电子政务的发展,是一种世界性潮流。

全书分为基础理论篇、总论篇、前沿动态篇、实践篇、案例篇和附录六大部分。

基础理论篇介绍了电子政务的概念和定义,电子政务的产生与发展以及电子政务的意义等。

总论篇从我国电子政务的现状和存在的问题出发,提出了应对策略,并分析了国际和国内电子政务的发展趋势。

前沿动态篇全面反映了国内电子政务发展的最前沿问题,涉及电子政务项目管理与绩效评价体系的建立、政府信息资源管理与元数据标准化、政府信息资源检索方法研究、乡镇电子政务建设与发展规划以及移动电子政务的发展研究等主题。

实践篇在对国内电子政务系统建设总体状况进行了分析和总结的基础上,详细介绍了“金宏工程”、“金税工程”、“金关工程”、“金财工程”、“金卡工程”、“金审工程”、“金盾工程”、“金保工程”、“金农工程”、“金水工程”、“金质工程”等国家电子政务建设主要工程。为了全面反映国内电子政务建设全貌,还增加了“金旅工程”、“金卫工程”、“金土工程”、“金信工程”、“金贸工程”和“金智工程”等工程,累计“十八金工程”。

案例篇汇集了10个涉及电子政务的发展、应用、规划与技术等各个层面的典型案例,以记录和反映了“十五”期间中国电子政务建设和发展的状况。

全书由吴吉义、周峻松、殷建民、薛增强、史隆、陈江鸿、刘兴、许大堂、王功明和吴小军等合作完成。

第1章由薛增强编写;第2章由周峻松编写;第3章由吴吉义、殷建民、许大堂和王功明合作编写;第4章由吴吉义、殷建民、史隆、王功明、许大堂和吴小军合作编写,第5章由吴吉义、周峻松、陈江鸿、史隆、刘兴和王功明合作编写,附录由吴吉义完成。全书由吴吉义统稿。

本书适合作为高等院校软件工程、电子政务、电子商务、MPA、MBA、公共管理等相关专业教材,也可供各级政府开展电子政务实务培训时使用,还可作为高等院校电子政务领域的教学与研究参考书籍,对从事电子政务信息系统开发和设计工作的技术人员也具有极高的参考价值。

最后,对本书“案例篇”中涉及的项目建设单位和案例提供单位表示感谢。由于电子政务发展迅速,加之时间仓促,书中疏漏之处在所难免,敬请广大读者批评指正,以共同促进我国电子政务的发展。



二〇〇七年春

目 录

前 言

第 1 章 基础理论篇	1
1.1 电子政务的概念与定义	1
1.2 电子政务的产生与发展	4
1.3 电子政务的意义	9
1.4 本章小结	11
思考题	11
第 2 章 总论篇	12
2.1 我国电子政务的现状、问题与对策	12
2.2 国际电子政务发展趋势	18
2.3 我国电子政务的发展趋势和展望	25
2.4 本章小结	28
思考题	29
第 3 章 前沿动态篇	30
3.1 电子政务项目管理与绩效评价体系	30
3.2 电子政务标准化与政务信息资源管理	35
3.3 政府信息资源管理与检索方法	42
3.4 乡镇电子政务建设与发展规划	50
3.5 移动电子政务发展研究	59
3.6 本章小结	70
思考题	71
第 4 章 实践篇	72
4.1 系统建设总体状况	72
4.2 “金宏工程”	73
4.3 “金税工程”	76
4.4 “金关工程”	83
4.5 “金财工程”	85
4.6 “金卡工程”	91
4.7 “金审工程”	97
4.8 “金盾工程”	100
4.9 “金保工程”	104
4.10 “金农工程”	111
4.11 “金水工程”	116
4.12 “金质工程”	123

4.13 “金旅工程”	127
4.14 “金卫工程”	132
4.15 “金土工程”	137
4.16 “金信工程”	141
4.17 “金贸工程”	142
4.18 “金智工程”	146
4.19 本章小结	149
思考题	149
第5章 案例篇	150
5.1 北京市最低生活保障管理服务信息系统	150
5.2 北京市政府内网门户平台	156
5.3 太极突发公共卫生事件应急指挥与决策系统	162
5.4 上海浦东知识产权服务平台	166
5.5 北京市东城区万米单元网格化城市管理新模式	171
5.6 深圳市市民中心行政服务大厅信息化工程	178
5.7 国家税务总局财务管理软件	188
5.8 河北省电子政务信息资源规划试点项目	198
5.9 北京市房山区城关街道电子政务系统案例	202
5.10 杭州市“金质工程”一期项目	210
附录	215
附录 A 国家信息化领导小组关于我国电子政务建设指导意见	215
附录 B 2006~2020 年国家信息化发展战略	217
参考文献	227

第1章 基础理论篇

自 20 世纪 90 年代初以来,伴随着以互联网为核心的现代信息通信技术的快速发展和广泛应用,信息化大潮正以不可阻挡之势席卷着全球的每一个角落,人类社会生存与发展的各个领域正经历着前所未有的冲击和洗礼。政府作为人类社会治理体系基本组成部分的公共组织,在面临现代信息通信技术严峻挑战的同时,也迎来了一个全新的发展时期——以互联网在政府管理与服务中的普遍应用为主要表现形式的电子政务时代。放眼全球,电子政务正在信息化大潮的涌动下蓬勃发展,在改进和优化政府组织、重组公共管理、提升政府管理效率、提高政府服务能力和水平等方面,正体现出越来越强大的优势。在我国,电子政务发展的序幕业已拉开,一场影响深远、意义重大、波及面广泛的电子政务革命正在扑面而来。

1.1 电子政务的概念与定义

1.1.1 基础概念

电子政务是政府部门以现代信息通信技术为基础,通过改革政府组织结构和政务工作流程,使“电子”与“政务”有机融合的过程。为便于理解电子政务概念,有必要了解以下一些相关的概念。

1. 信息通信技术

随着科学技术的不断进步和人类社会自身的快速发展,“信息”已逐步成为与衣、食、住、行相提并论的基本需求,为越来越多的人所必需。在信息已成为现代社会不可或缺的基本要素的同时,信息技术和通信技术也正成为推动社会进步和繁荣的核心力量。在最近几年,伴随着信息技术和通信技术的快速发展和相互融合,“信息通信技术”这一新概念变得越来越流行,在学习和研究电子政务的相关问题时,必须对这一概念有一个比较全面的了解。

信息技术(Information Technology, IT)。从广义上讲,泛指扩展人的信息功能的各种技术。从信息活动的角度来认识,信息技术是关于信息的产生、发送、传输、接收、交换、识别、控制等应用技术的总称,以实现信息的获取、传递、存储、处理、显示和分配等功能。信息技术包含的内容十分广泛,从大的方面来看,可分为感测与识别技术、信息传递技术、信息处理和再生技术、信息控制和显示技术。信息技术是一个动态的概念,在不同的历史阶段,从不同的角度去认识,它的内涵和外延都是不同的。现代信息技术主要是指从 20 世纪 70 年代以来,随着计算机技术、微电子技术和通信技术的迅速发展,围绕着信息的产生、收集、存储、处理、检索和传递形成的以信息资源的开发和利用为主要目的的高技术群。

通信是指信息的传递活动,书信来往、电话、电报、传真、移动电话等都是常用的通信方式。通信过程的实现需要有三个最基本的要素:一是信息的发送者(称作信源),二是信息的载体和传播媒介(称作信道),三是信息的接收者(称作信宿)。通信技术的快速发展在信息传

递方面变得越来越方便、快捷，同时也变得更加多样化和个性化了，但通信的基本功能并没有发生根本变化，改变的只是通信的手段以及信息的载体和传播媒介。这里所讨论的通信主要是指通过电波、光波等现代通信手段，依托专门的通信网络实现的双向交流式的通信方式，通信技术也就是指实现这类通信的相关现代技术。

“信息通信技术”是信息技术和通信技术的总称，它是从英文“Information and Communications Technology”翻译而来，简称“ICT”。尽管 ICT 这一概念在国际、国内的正式报告和媒体中频频亮相，但到目前为止，还很难找到一个关于它的权威定义。一般认为，ICT 是现代信息技术和现代通信技术的集成应用和融合发展，以实现更高水平的信息传递和通信交流。目前，人们正在使用的 ICT 的设备主要有无线电收音机、电视机、固定电话、移动电话、个人电脑和互联网六大类。从中可以看出，ICT 也是一个演进中的概念，处在一个由简单到复杂，从低级到高级的发展过程之中。从 ICT 发展的过程来看，已经经历了从模拟到数字、从低速到高速、从窄带到宽带、从语音到数据、从简单终端到多媒体终端等多方面的变化。

ICT 目前虽然还是一个比较笼统的概念，但它已确实成为关系到个人、国家，甚至全人类发展的重要力量。信息通信技术既是人类进步和发展的产物，也是实现人类可持续发展的革命性力量。在电子政务这项系统而复杂的社会工程中，以互联网和多媒体为核心的现代信息通信技术已成为关键的技术基础。

2. 政府

政府（Government）是指国家权力机关的执行机关，即国家行政机关。按一般的理解，政府是一种机构和组织，是为社会中的各种组织和个人提供政府管理事务的客观存在。按照管辖权力的不同，可分为中央政府和地方各级政府，不同的政府机构各自承担着不同的职能。

3. 政务

政务（Government Affairs）是指关于政治方面的事务，泛指国家和地方政府的管理工作。在我国，“政务”的概念可从广义和狭义两个角度来理解，广义的“政务”泛指各类行政管理事务，包括政党、政府、人大、政协、军队等系统所从事的行政管理活动；狭义的“政务”则是专指政府部门所开展的行政管理和社会服务活动。本书对“政务”的理解基本是从广义的角度出发的，我国电子政务的实际实施也是在广义的范围内进行的。

1.1.2 电子政务的定义

电子政务是近几年出现的新概念，它是由英文 E-Government 翻译而来，而 E-Government 的字面意思应为“电子政府”，在国内，可能是为了与“电子商务”概念相对应，大家已习惯用“电子政务”这一提法替代“电子政府”这一原意，所以，本书所提的“电子政务”就是国际上的“电子政府”——E-Government 的概念。关于 E-Government 这一概念，国际上有较多定义，在此介绍其中几种。

1. 联合国对电子政务的定义

联合国在《世界公共部门报告（2003）：处在十字路口的电子政务》中对电子政务的定义为：电子政务是指政府部门应用信息通信技术来改变政府内部和外部之间的关系。信息通信技术在政府事务中的应用政府部门的基本职能，而是将其执行能力上升到了更高的层次。

联合国报告对电子政务的定义说明，ICT 作为电子政务的技术手段，是通过在政府事务中的作用来发挥其价值的，它使政府的执行能力提高到了一个新的层次。

2. 世界银行对电子政务的定义

世界银行于 2001 年在一份名为《电子政务与世界银行》的报告中对电子政务作出的定义为：电子政务是指拥有或运行着信息通信技术系统的政府部门，利用这一系统来改变政府与公民、私营部门以及其他政府部门的关系，目的是为了促进公民的自我实现，提高政府服务的传递能力，加强政府的责任性，增强政务处理的透明度或提高政府的效率。

世界银行的定义说明，电子政务是政府利用信息通信技术系统改变政府与公民、私营部门和其他政府部门之间的关系，目的也是为了提高政府的管理与服务能力。

3. OECD 对电子政务的定义

OECD（经济合作与发展组织）对电子政务的发展十分关注，在近几年发布了很多个关于电子政务发展的正式报告，积极推进电子政务在成员国的应用和发展。OECD 较早地给出了关于电子政务的定义：电子政务是指以信息通信技术的应用，特别是互联网作为工具来获得更佳的政府。

OECD 对电子政务的定义虽然简洁，但含义丰富，突出了互联网作为一种技术在电子政务发展中的重要作用。

从以上多个国际组织对电子政务的定义可以看出，电子政务是指政府部门通过以互联网为主要标志的信息通信技术在政府事务中的应用，来改变政府内部与外部之间的关系，使政府的效率和服务能力等各个方面的水平得到全面的提高，创造出更加优秀的政府。

1.1.3 电子政务概念的内涵

电子政务可以理解为政府部门应用现代信息通信技术，将政府管理与服务的各项职能实现有机集成，并通过政府组织结构和工作流程持续不断的优化与创新，以实现提高政府管理效率、精简政府管理机构、降低政府管理成本、改进政府服务水平等目标。可见电子政务这一概念包括以下几个方面。

1. 以信息通信技术作为技术基础

电子政务不同于用电话、传真方式处理政府事务，必须通过以互联网为主要形式的现代信息通信技术的应用才能实现，它的发展离不开现代信息基础设施和相关软件、硬件技术的发展。

2. “电子”与“政务”的有机融合

电子政务并不是政府事务和信息通信技术的简单组合，而是通过信息通信技术的应用，使得传统政务活动中难以做到的信息实时共享和双向交互等新的政务实现方式成为可能，使政务处理的效率、水平、透明度和满意度等方面都能得到极大提高。“电子”仅仅是手段、工具和载体，而改善政务才是根本的目的，如果过分追求“电子”的先进性，而忽视了“政务”的根本需要，只能使电子政务走入歧途。

3. 必须与政府改革和流程重组紧密结合

电子政务不能停留在信息通信技术的应用这一层次，更不是让先进的信息通信技术去适应落后的政府组织结构和政务工作流程，而是要通过信息通信技术与政府机构改革和工作流程重组的紧密结合，使电子政务发挥出真正的优势。只有达到改善和创新政务管理的根本目标，才是真正有意义的电子政务。

1.2 电子政务的产生与发展

电子政务是在特定的历史条件下出现的，它的产生和发展是与信息通信技术的不断进步、政府自身改革与发展的逐步深入以及社会需求的日渐成熟等诸多因素紧密联系的。

1.2.1 电子政务的产生

众所周知，美国是全球信息通信技术发展与应用最为发达的国家，也是电子政务的发源地。早在 1993 年，当时的美国副总统戈尔所领导的全国绩效评估委员会便针对行政过程与效率、行政措施与政府服务的品质进行了重新的探讨，提出了“运用信息技术再造政府”的思想，并提出了“E-Government”这一概念。1994 年，美国政府又制定了《政府科技服务远景》，为电子政务的深入发展确立了新的目标。由于实现了电子政务，美国政府在削减机构和人员、减少政府开支、废除冗余的行政法规方面均取得了较大的成果。

在初尝成果后，克林顿政府更坚定了推行电子政务的决心。1999 年 12 月，克林顿总统向各行政部门和机构签发了关于“电子政府”的备忘录。该备忘录引发了许多行动，诸如使国家的制度和事务能够在网上得到，确保商业机密和个人隐私得到保护，给残疾人提供接入服务等。目前在国际上具有重大影响的向公众提供政府信息和服务的“一站式”门户网站——美国第一政府网也是在备忘录签署后正式开始创建的。由此可见，美国政府既是电子政务理念的倡导者，也是电子政务实践的率先垂范者，同时还是电子政务行动的最早受益者。

在克林顿政府的积极倡导下，美国的电子政务建设取得了卓有成效的进展，使政府更富效率，运作成本更低，彻底扫除了美国政府的官僚作风，重塑了美国政府的新形象，并在世界范围内产生了积极的影响，引导世界各国掀起了发展电子政务的热潮。

1.2.2 电子政务的发展动力

电子政务之所以在最近几年能够在全世界范围得到快速发展，这与多种因素紧密相关，主要表现在以下几个方面。

1. 信息通信技术的快速发展为电子政务的发展奠定了技术基础

上世纪 90 年代至今，是信息通信技术发展最快的时期，特别是互联网在各行各业的广泛应用引发了一场意义深远的信息革命。信息通信技术不但为电子政务发展提供了强劲的技术支撑，而且为电子政务的发展提供了极其广阔的用户基础，两者的紧密结合使得电子政务既成为可能，又成为必要。纵观全球，信息通信技术的普及与应用事实上已成为电子政务发展的快速推进器，世界各国在取得互联网应用快速发展的同时，也为电子政务的深入发展打下了坚实的基础。

2. 政府自身改革与发展的需要是电子政务发展的根本原因

政府作为社会公共事务的管理主体，如何以更高的效率、更优的质量和更低的成本履行其自身的职能，提供其相应的服务，始终是各级政府部门追求的目标。加快电子政务的发展与应用可以说是实现这一目标的一种极为有效的途径，因为电子政务借助信息通信技术的应用可以让公众更方便地参与政府事务，可以突破政府部门之间各种有形的壁垒，可以更大程度地开发和利用政府的各种信息资源，可以构建起更加透明、高效、廉洁和人性化的全新政府，这正是

政府自身改革与发展的根本方向和目标。所以,电子政务与政府深化机构改革、转变政府职能、提高施政效率、优化政府服务等目标不谋而合,从而得到世界各国政府部门的大力支持和推动。各国政府发表的有关发展电子政务的报告都在不同的层面表示,发展电子政务就是政府自身改革与发展的需要。

3. 社会需求的牵引对电子政务发展具有不可忽视的推动作用

经济的发展、社会的进步是每一个国家的公民、企业和各种社会团体都期望实现的目标。随着社会信息化的快速发展,无论是普通百姓还是各种经济实体和社会团体,都希望政府职能与信息化发展的潮流相适应。在全社会的信息化进程中,政府部门既是社会信息资源的最大拥有者,也是社会信息化最强有力的指挥者和组织者,因为只有政府部门才具有调配、开发和利用信息资源的权威和管理职能。也正因如此,在世界各国积极倡导的“信息高速公路”的五个领域中,电子政务名列前茅,成为各国政府的重要奋斗目标。从公众对政治民主的需求来看,随着人类文明程度的提高、物质条件的改善,对政治民主有着更高、更迫切的需求,人民群众要求参政议政,要求政府实施民主化管理的呼声日益高涨。而电子政务在实现政务公开、政府信息共享、决策参与度和透明度提高等方面有着极为明显的优势,很大程度上能够满足全社会对政治民主的发展需求。

1.2.3 影响电子政务发展的主要因素

从电子政务的发展历程来看,影响电子政务发展水平和层次的因素很多,主要集中在以下几个方面。

1. 信息通信技术的发展和应用状况

电子政务的发展是建立在现代信息通信技术基础之上的,一个国家或地区电子政务的发展水平与信息通信技术的发展和应用状况紧密相关。在政府内部,信息通信技术的基础设施、基本装备是开展电子政务的重要条件;在政府外部,公众要使用信息通信技术来获得电子政务的各种服务,同样需要具备必要的条件。因此,电子政务和信息通信技术的发展和应用是相互作用、共同推进的。

衡量信息通信技术发展与应用程度的重要指标是互联网用户数、计算机普及率和互联网带宽等,从近几年的发展情况来看,这些方面的发展在不断加快,这为电子政务的健康、快速、有序发展创造了良好的条件。

2. 政府信息资源整合和利用程度

信息资源是一个国家和地区国民经济与社会发展的重要战略资源,谁拥有了丰富的信息资源,谁在信息资源开发和利用方面就占据优势,谁也就能在激烈的国际、国内竞争中获得主动权。政府是全社会信息资源的主要生产者、拥有者和使用者,在实施电子政务的过程中,如何实现信息资源的有效整合,建立起科学、高效的信息资源采集、处理、交换、共享和服务机制,使政府、公民和社会各界能够充分共享政府雄厚的信息资源优势,这不仅是电子政务发展的基本目标,也是决定电子政务发展水平的重要指标。

在传统的条件下,由于受到管理体制的束缚和技术条件的限制,政府信息资源分散管理,独立运作,形成数不胜数的信息“孤岛”,既造成了政府信息资源的浪费,又造成社会信息资源的供应不足,政府信息资源的价值没有得到真正体现。因此,在发展电子政务的过程中,各级政府部门必须充分认识到政府信息资源整合和利用的重要性,把它看作发展电子政务的一项

基础性、根本性的工作。

3. 政府人力资源状况

电子政务的发展主体是政府,政府是一个国家和地区电子政务发展中的决定性力量。目前制约政府电子政务发展的一个重要因素是政府人力资源状况的限制,因为电子政务的实施既要有一批懂技术又熟悉政府业务的开发型技术人才,还要让现有的政府公务人员能在比较短的时间内掌握利用现代信息技术开展电子政务业务的技能,这是当今世界各国和地区政府机构普遍面临的一项严峻挑战。不少政府公务人员或由于对电子政务的认识不到位,或由于担心自身的利益受损,在对待发展电子政务问题上持消极抵触的态度,因而成为电子政务发展的重要障碍,不能不予以重视和尽力去克服,因为没有政府公务人员响应的电子政务发展必然走向形式主义的死胡同。改变政府人力资源状况是一个长期的过程,既要加快专门人才的培养,又要通过培训、宣传、考核等多种方式来提高政府人力资源的能力和水平。

4. 电子政务相关法律

电子政务在取得快速发展的同时,也带来了比较复杂的法律问题,比如政府信息资源的公开、政府电子文档的管理、公民隐私的保护、政府信息的安全等许多方面都将会面临新的挑战。因此,世界各国在推进电子政务发展的同时,也把促进电子政务的法律建设作为一项重要工作。从世界范围来看,具有完备的电子政务立法的国家还不多,局部的相关立法已比较多见,比如电子签名法、个人隐私保护法等已在很多国家正式出台。在世界电子政务发展中处于领先地位的美国政府于2002年12月17日正式签署了《2002年电子政务法案》,该法案几乎涉及信息技术管理和规划的每一个方面,对电子政务的相关法律问题作了全面而又细致的规定,为电子政务发展提供了充分的保障和支持。

有关电子政务的立法是一项牵涉面广、程序复杂、任务艰巨的工作,已成为电子政务发展过程中既十分重要又极为紧迫的议题。

5. 电子政务组织与管理

电子政务的开发、实施与应用是一个长期而又复杂的过程,牵涉到发展规划的制定,资金、技术、人才等资源条件的保障,系统的管理与维护以及具体的应用与服务等很多环节和程序,在整个发展、成熟的过程中,针对电子政务的组织与管理起着极为重要的作用。组织管理得好,可以起到事半功倍的效果;组织管理得不好,就会掉进失败的泥潭。从国际范围电子政务发展状况来看,由于电子政务的组织和管理没有到位,使得电子政务项目造成浪费或达不到预期目标的情况还占有比较大的比例。

电子政务从本质上来看还是“三分技术,七分管理”,对电子政务实施有效的组织和管理具有十分重要的意义,相关的政府部门必须对此高度重视,要从组织保障、人员配备、制度制订和监督考核等多方面入手,使组织和管理真正落到实处。

1.2.4 电子政务的发展阶段

电子政务发展的历史并不长,各国尚没有统一的发展模式,在具体的发展阶段上也存在着多种不同的意见。目前,国外对电子政务发展阶段的分类从三阶段到六阶段都有,而且基本上都能自成体系,在此将较有代表性的观点列举如下。

1. 电子政务发展三阶段论

世界银行信息发展项目组提供的《发展中国家电子政务手册》中,将电子政务发展分成以

下三个阶段。公开发布(Publish)阶段,是指利用信息通信技术扩大政府信息的传播面,它是电子政务的最初发展阶段。交互(Interact)阶段,是在政府信息公开发布的基础上,进一步利用信息通信技术扩大公众在政府事务中的参与面。在线事务处理(Transact)阶段,是电子政务发展的高级阶段,在这一阶段,公众所需要的政府服务可直接通过在线的方式得到满足。

2. 电子政务发展四阶段论

欧盟委员会在《欧洲电子政务成熟度》报告中将电子政务分成“TITI”四阶段的模式。传播(Transmit)阶段,主要是指政府信息通过网络进行传播的阶段。交互(Interact)阶段,是指利用互联网实现政府和公众双方的交互,公众不再是被动地接受政府静态的网上信息发布,而是可以利用互联网与政府进行双向的交互,使政府服务进入到一个新的阶段。在线事务处理(Transact)阶段,是在前两个阶段基础上的进一步发展,也是体现电子政务价值的重要阶段,在这一阶段政府的相关政务活动都能通过网络来实现。集成(Integrate)阶段,是电子政务发展的最高阶段,在该阶段,社会公众能真正通过网络获得他们所需要的各种政府信息,可在线办理各种政府事务,并可通过一个集成式的政府服务平台得到全方位的政府服务支持。

3. 电子政务发展五阶段论

联合国公共经济与公共管理部在《电子政务测度:全球透视》报告中,对电子政务的发展进行了如下五个阶段的划分。网上初现(Emerging Presence)阶段,是指政府的相关信息开始在网出现,该阶段政府提供信息的特点是“政府有什么就提供什么”。增强出现(Enhanced Presence)阶段,是在“网上初现”这一阶段基本实现后,进一步强化政府信息服务的功能,为公众提供更专业的信息服务;与在“网上初现”阶段政府提供信息显著不同的是,在这一阶段,政府要按“公众需要什么,政府就提供什么”的思路进行信息提供。交互出现(Interactive Presence)阶段,政府与公众可以进行双向、动态的信息交互,比如公众可以通过网络下载各种政府文件、表格,也可以直接通过网络提交表格,同时还可以对政府的相关决策进行在线评论等。在线处理出现(Transactional Presence)阶段,是通过电子政务系统直接在网上办理相关的事务,实现在线式的事务处理,为公众和政府部门创造更大的价值,它是电子政务较高形式的发展阶段。网络化评估阶段属于政府电子化治理的阶段,在这一阶段,公众可以通过网络对政府的决策和相关事务进行更深层次的参与和评估,政府也可以对其服务对象进行更有针对性的管理和服务,使得政府的治理与服务能力跃上一个新台阶。

4. 电子政务发展六阶段论

在亚洲开发银行提供的由克莱·韦斯科特(Clay C. Wescott)博士撰写的《亚太地区电子政务发展》报告中,结合亚太地区电子政务发展的特点,把电子政务分成六个阶段。构建电子邮件系统和内部网络阶段,是开展电子政务活动的起始阶段,主要是在政府内部利用电子邮件方式进行通信,并通过内部网络共享政府内部的信息,实现网络化办公。让政府部门间和公众获得政府信息阶段,在这个阶段既要通过网络实现政府部门之间的信息交流和沟通,又要让公众能方便快捷地从政府网站得到所需要的各类政府信息。允许双向沟通阶段,是政府与公众之间借助互联网、电话呼叫中心等多种手段实现双向互动的信息交互,这是公众利用信息通信技术参与政府事务的重要阶段。允许价值交换阶段,是指政府与公众之间开始利用网络进行各种相关政府事务的处理,比如政府在网上进行电子化的采购,让企业利用网络实现电子报税,为公众提供电子化的社会福利服务等;这一阶段的一个显著特征是政府与公众之间除了利用网络实现信息的传递外,还实现了资金的电子化转移。数字化民主阶段是利用信息通信技术促进公

众更好地参与和管理政府事务，更全面地发挥政府民主的阶段。集合政府阶段是电子政务发展的最高阶段，在这一阶段，不同政府部门的信息和服务通过政府一站式的门户网站或者智能卡集成在一起，公民以及其他的利益相关者不再需要了解不同政府部门的具体职责就可以得到集成式的、无缝隙的政府服务；在这一阶段，政府与公众之间将形成一种新型的、紧密的、超越时空界限的特殊联系，使传统的政府机构产生真正意义上的转型。

从以上各种对电子政务发展阶段不同的划分可以看出，电子政务的发展并没有固定的模式，而且国际上对电子政务发展阶段的研究也处在逐步成熟的阶段。无论是“三阶段论”，还是“六阶段论”，基本都是从政府在网上“露面”开始，逐步深化，直到政府“消失”为止，即政府变得越来越无形了，公众不再关心政府的地理位置在哪里、领导人是谁、具体的职能是什么，而是关注公众需要的政府信息和服务怎么获得，怎样方便快捷地通过网络办理政府事宜、表达对政府的意见和建议、行使民主权利等。究竟要把电子政务分成几个阶段实际上并不重要，关键是要结合政务活动的特点和公众的需要，有计划、有步骤，从低级到高级有序地推进，使电子政务在各个阶段都发挥出应有的价值。

1.2.5 电子政务的业务内容

电子政务的业务内容非常广泛，从服务对象来看，电子政务的业务内容主要包括三个方面：政府间（G to G）的电子政务、政府对企业（G to B）的电子政务以及政府对公民（G to C）的电子政务。

1. G to G 电子政务

G to G 电子政务是指政府内部、政府上下级之间、不同地区和不同职能部门之间实现的电子政务活动。G to G 电子政务的首要目标是要促进中央政府和地方政府围绕社会公众的需求更好地协同工作。G to G 电子政务作为政府间电子政务的应用，对打破传统条件下部门与部门之间的壁垒，促进政府之间的沟通与合作，构筑起新型的、基于网络的政府间的合作关系有着重要的意义。G to G 电子政务的表现形式有很多种，主要的应用有：政府内部电子办公系统及电子法规政策系统、电子公文处理系统、电子司法档案系统、电子财政管理系统、纵向业务管理系统及横向业务管理系统等。

2. G to B 电子政务

G to B 电子政务是指政府与企业之间通过互联网建立起一种数字化的业务联系，以建立一种新型的政府与企业的关系。G to B 电子政务的目标是要减轻企业的负担，为企业提供一站式的获取政府信息的平台，使企业能通过电子商务的手段与政府进行数字化的沟通。目前，国内外 G to B 电子政务主要的应用有：政府电子采购和招标、电子税务、电子工商管理、电子外经贸管理、中小企业电子服务、信息咨询服务等。

3. G to C 电子政务

G to C 电子政务是指政府部门通过互联网向公民提供在线获得政府信息和服务的电子政务模式。通过这种电子政务模式，公民可以方便、快捷地从电子政务系统中得到所需要的各类信息和服务。G to C 电子政务模式的应用使得政府提供的信息和服务不再以政府部门为中心，而转变为以公民的需求为中心，对增进公民对政府的满意度和信任度有着重要的作用。根据美国电子政务的发展要求，公民通过互联网在政府网站获取信息和服务时，必须在鼠标点击三次之内即能获得相应的信息或服务，可见这样的电子政务应用对公民来说有着重要的价值。G to

C 电子政务的表现形式十分广泛, 主要的应用包括: 电子身份认证、电子社会保障服务、电子医疗服务、电子就业服务、电子教育培训服务及公民信息服务等。

1.3 电子政务的意义

电子政务的实施将彻底转变传统的政府管理工作模式, 使政府机构、政府公务员、公民、企业和其他各种社会组织构筑起一种全新的网络联系, 实现公务、政务、商务、事务的一体化管理和运行的目标。因此, 电子政务的意义也体现在多个方面, 主要表现在以下三个方面。

1. 提高资源利用效率, 改进政府服务质量

推行电子政务可以提高资源利用效率, 降低管理成本, 改进政府服务的效率和质量。

(1) 降低了机构与人员费用, 减少了传统办公设备的开支。电子政务的发展和应用, 使政府中间层次的机构和人员失去存在价值; 自动化、智能化作业, 将使一个人可以做更多的工作, 因此将可以精简机构与人员, 从而导致政府规模的缩小。电子政务使政府的许多工作领域将可以实现虚拟办公、无纸办公, 这将减少办公楼宇的建设和维修费用。因此, 政府用于工作人员场所、办公设备、工作人员的工资福利等财政开支的总费用将减少。

(2) 降低公务处理成本, 办事更加便捷和高效。利用网络可以进行跨部门或跨地区的公文电子化处理, 同时降低官僚主义带来的低效率, 使办事更加便捷高效, 这样不仅提高了办事效率, 而且大大降低了管理和服务的成本。

(3) 政府内外资源连为一体, 人力资源得到最充分的利用和开发。实行电子政务后, 网络把全国或全地区的政府连接在一起办公, 把行政系统与外界社会系统的信息紧密地联系在一起, 实现全社会的信息资源共享, 减少了有形资源的重复建设和浪费, 大大降低了管理活动和社会活动的成本。社会将注重以人为本的管理风格, 有利于充分调动工作人员的主动性、积极性和创造性, 使人的潜能得到全面的挖掘, 工作效率也将得到最大限度的提高。

(4) 公共服务具有可选择性、跨时空性、公正性。实行电子政务后, 政府的各项服务可以通过电子化方式做到“一站式服务”、“7×24 式”的全天候服务, 可以使公众随时随地与政府机构发生各种业务联系。由于政府服务的自动化、程序化, 将使具备资格和条件者在网络面前会受到一视同仁的待遇。

2. 改变信息沟通方式, 促进政府管理现代化

电子政务在应用现代通信技术的同时, 也在不断应用与之适应的现代管理思想和方法, 使政府管理系统建立在与外界的互动基础上, 促进政府管理的现代化。

(1) 管理设施、管理方式和管理人员的现代化。随着电子政务的发展, 计算机设备和现代通信设备将成为政府管理的重要硬件, 管理越来越呈现数字化和模型化的特点。管理者会越来越强调办事效率, 并不断运用新的管理方法和管理措施。实施电子政务将越来越要求多技能的管理人员, 这将大大提高人员素质, 同时, 作为管理主体的行政人员需要不断地提高自身的素质, 并使之具有更强的创新精神、自律性、自我管理能力和参与意识。实行电子政务后, 智能化、网络化将使得许多工作项目转由计算机自动操作, 使行政人员从体力操作型向知识智能型转变, 从而有可能转向其他富有意义的创造性工作上去。

(2) 政府内部人际关系的模式发生变化。电子政务分散了领导者的权威, 领导者与被领导者之间、上级与下属之间更多的是以对话式的方式进行协同工作。人们相互之间面对面的交往

将越来越被间接的交往所代替,减少了政府机关内部各种不良人际关系的产生。分权、参与式、信息共享、公开交流的政府工作环境,使管理人员可以有更多的自主权,政府工作人员以平等、信任与合作为基础进行工作。

(3) 政府信息沟通向网络化、交互化方向发展。在电子政务的政府结构形态下,形成了纵横交错的交互式信息沟通网络,在这种信息结构中,没有明确的信息中心,信息不再按照行政隶属关系传递,等级权威在信息传递中不再起决定作用。政府系统内部鼓励不同层级间的政府部门建立合作伙伴关系,加强政府之间的横向协调和交叉性联系,而且更注重对外在环境的反应和协调一致。政府与外界的信息交流与沟通是开放性的、多层次的、交互式的,信息不再单独为政府系统服务,同时政府系统也可以更好地利用外部信息资源。政府的决策和管理活动将更加关注民意,注重政务公开和公众参与,政府管理与社会整体系统形成一种互动的关系。

3. 改变政府结构和决策方式,推动政府领导方式的转型

推行电子政务无疑会极大地改变政府结构和政府决策方式,推动政府领导方式的转型,具体表现在如下几个方面。

(1) 决策权分化,中间层次缩减,政府规模逐步减小。传统政府的管理体制是官僚制,是权力按职能和职位分工和分层,以规则为管理主体的管理方式和组织体系。与官僚制相对应的是,政府的组织结构表现为金字塔型,从最高管理层到最基层的管理人员之间形成了一个等级森严的金字塔型的组织体系。金字塔型的组织结构在政府职能的履行和政府职能的发挥方面存在比较明显的缺陷,如政府内部信息沟通缺乏效率、无法适应外部环境的变化、政府跨部门之间合作的低效率、束缚人的主动性和创造性、政府管理成本长期居高不下等。实行电子政务后,将对现有的金字塔型层级结构进行再造,政府结构形态由金字塔型层级结构向扁平网络化结构发展。政府在权力结构上趋向更多的分权和权力下放,让下属或下级拥有更大的管理自主权,减少或者取消政府中间管理层次,压平政府结构。推行网络化的政府结构形式,可以大幅度缩小政府的规模。

(2) 改进决策者的有限理性,促进决策的科学化、民主化。电子政务的发展,使管理者在任何时候都可得到适当的信息,这就改善了决策者的有限理性,大大提高了决策的科学性和合理性。电子政务使决策工具和方法的运用变得简单、可操作,从而大大改进了决策的科学性和效率。另一方面,电子政务的实行使得政府内部层层参与决策、人人参与决策,智囊团和专家人员的意见可以及时得到反映,决策的民主化程度大大提高。电子政务使公众参与获得了前所未有的发展,社会公众和有关社会组织利用便利的互联网可以自由地发表自己的见解和看法,也可以及时反馈自己的要求。

(3) 政府领导方式由控制型向参与型和自主型转变,实现以人为本的管理。控制性的领导方式形成于工业社会的管理体制,在信息社会,随着电子政务的发展,政府的理念不断革新、政府的职能不断转变,随着政府工作人员教育程度的提高、知识和能力的增加、自主意识的觉醒及自我实现愿望的增强,参与型和自主型的领导方式将会替代控制型的领导方式。政府工作人员将更多地依据自己对公众需求或管理实践的判断,发表见解或采取行动。电子政务使政府管理更多地建立在知识和能力之上,采取以人为本的领导方式,重视知识和人才作用的发挥。

(4) 重视政府行政文化建设,注重创新管理。政府行政文化是指政府机构在一定的政治、经济和文化环境下开展行政活动所必须具备的行政精神、行政价值和行政心理的总和,也是政府机关及其工作人员应该具备和遵守的理想信念、价值观念、道德标准、行为模式、工作态度、

生活方式及人际关系等各种准则与规范的总称。政府行政文化虽然以一种无形的表现形式存在,但它对政府机构和政府工作人员的影响是极其明显的,某种程度上可以看成是组织活力和生命力的体现。在传统的条件下,政府的行政文化常常体现为消极被动、死板教条、缺乏活力等特征。实行电子政务后,政府领导者的主要职能之一就是塑造良好的政府行政文化,使得其得到真正的激活,并引导其不断发展。

发展电子政务给政府工作带来了许多前所未有的挑战,必然会遇到各种现实的或潜在的阻力,只有通过体制创新、管理创新、行政文化创新等多种创新理论的应用与发展,才能使电子政务发展进入一个新境界。电子政务既呼唤创新,又反过来推动创新,丰富政府创新的内容和形式,使政府创新进入到一个全新的阶段。面对不断变化的管理环境和多样化的管理需求,创新将成为未来领导方式的主旋律。

1.4 本章小结

电子政务是指政府部门通过以互联网为主要标志的信息通信技术在政府事务中的应用,以改变政府内部与外部之间的关系,使政府的效率和服务能力等各个方面的水平得到全面的提高,创造出更加优秀的政府。电子政务概念包括:①以信息通信技术作为技术基础;②“电子”与“政务”的有机融合;③与政府改革和流程重组紧密结合等方面内涵

电子政务是在特定的历史条件下出现的,它的产生与发展是与信息通信技术的不断进步、政府自身改革与发展的逐步深入以及社会需求的日渐成熟等多种因素紧密联系起来的。从电子政务的发展历程来看,影响电子政务发展水平和层次的因素很多,主要集中在:①信息通信技术的发展和应用状况;②政府信息资源整合和利用程度;③政府人力资源状况;④电子政务相关法律;⑤电子政务组织与管理等方面。电子政务发展的历史并不长,各国尚没有统一的发展模式,在具体的发展阶段上也存在着多种不同的意见。目前,国外对电子政务发展阶段从三阶段到六阶段都有,而且基本都自成体系。

电子政务的业务内容非常广泛,从服务对象来看,电子政务的业务内容主要包括三个方面:政府间的电子政务、政府对企业的电子政务和政府对公民的电子政务。电子政务的意义主要表现在:①提高资源利用效率,改进政府服务质量;②改变信息沟通方式,促进政府管理现代化;③改变政府结构和决策方式,推动政府领导方式的转型等方面。

思 考 题

1. 什么是电子政务,电子政务概念包括那几个方面内涵?
2. 电子政务发展的动力是什么?
3. 影响电子政务发展的主要因素包括哪些?
4. 发展电子政务的意义主要体现在哪几个方面?
5. 从提高资源利用效率,改进政府服务质量角度分析发展电子政务的意义?
6. 发展电子政务在改变政府结构和政府决策方式方面有什么作用?