



LGDR

广东省普通高等院校人文社会科学重点研究基地
汕头大学地方政府发展研究所

21世纪地方政府发展系列丛书

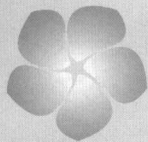
Series of Local Government Development
in the 21st Century

李平等著

地方电子政务研究

Study on Local Electronic
Government

中国社会科学出版社



LGDR

广东省普通高等院校人文社会科学重点研究基地
汕头大学地方政府发展研究所

21世纪地方政府发展系列丛书

Series of Local Government Development
in the 21st Century

李 平 等著

地方电子政务研究

Study on Local Electronic
Government

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

地方电子政务研究 / 李平等著. —北京: 中国社会科学出版社, 2007. 7

(21 世纪地方政府发展研究丛书)

ISBN 978-7-5004-6278-1

I. 地… II. 李… III. 地方政府 - 电子政务 - 研究 - 中国 IV. D630. 1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 098483 号

策划编辑 冯春风

责任校对 郭娟

封面设计 王华

版式设计 王炳图

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010—84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京君升印刷厂 装 订 广增装订厂

版 次 2007 年 7 月第 1 版 印 次 2007 年 7 月第 1 次印刷

开 本 710×980 1/16

印 张 21.25 插 页 2

字 数 260 千字

定 价 34.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

以科学发展观为指导
谱写地方政府新篇章

书贺“21世纪地方政府系列丛书”出版

王乐夫

2005年6月于汕头大学

21 世纪地方政府发展系列丛书

编 委 会

顾 问 王乐夫

主 编 李 平

编 委 (按姓氏笔画为序)

王乐夫 邓剑光 李 平 李家才

杜钢建 金太军 陈家祯 陈瑞莲

范耀登 侯保疆 胡象明 郭剑鸣

秦国柱 徐鲁航 黄 燕 萨支辉

阎志刚 蔡立辉 谭康林 魏红英

总 序

呈现在读者面前的是《21 世纪地方政府发展系列丛书》，她是作为汕头大学地方政府发展研究所的首期成果，展示给学术界、政府管理界及其他关注此领域的读者朋友的。

改革开放以来，我国的社会政治生活、经济生活、人们的思想观念都发生了翻天覆地的变化，政治学、行政管理学也成了人文社会科学的显学。“地方政府发展”研究地方政府与地方社会公共事务管理和发展问题，是政治学、行政管理学重要的分支学科。据不完全统计，近 10 多年来，出版了地方政府研究的相关专著数十部、论文几百篇，其中有的产生了相当重要的学术影响。但是，我们也注意到，已有的研究成果主要是从地方政府职能、机构、体制与行为等方面立论的。而且，多是静态的描述性研究，在许多领域尚处于薄弱状态。在一定程度上讲，理论的研究滞后于快速变革的时代，滞后于丰富发展的社会实践。而离开了对丰富的现实生活的观察与思考，我们的政治学、行政管理学就缺乏学术生命力。我们认识到，政治学与行政管理学的研究，要想得到社会认同，就必须能够回答当前社会主义建设实践中提出的理论与实践问题，提供当前中国现实政治与行政管理问题的最佳方案。

中共中央关于进一步繁荣发展哲学社会科学的意见指出：哲学社会科学工作，迫切需要深入研究回答重大理论和实际问题，不断推进理论创新。要坚持理论联系实际，一切从实际出发，以

总序

实践为检验真理的唯一标准。贴近实际、贴近生活、贴近群众。加强哲学社会科学基础研究和应用对策研究,把基础研究和应用对策研究紧密结合起来。党委和政府要经常向哲学社会科学提出一些需要研究的重大问题,注意把哲学社会科学优秀成果运用于各项决策中,运用于解决改革发展稳定的突出问题中,使哲学社会科学界成为党和政府工作的“思想库”和“智囊团”。

有鉴于此,汕头大学地方政府发展研究所推出《21世纪地方政府发展系列丛书》,从社会平衡理论和科学发展观视角对政府生态与领导力研究、宪政架构下的地方政府模式研究、地方公共政策研究、地方行政文化研究、地方电子政务研究、地方公共财政发展研究、地方政府与社会保障、地方政府危机管理、城市社区管理、中心城市与大学发展、法治政府视野下的行政行为研究、地方政府绩效评估等领域的问题进行系统深入的研究,撰成系列专著。

本丛书的特点是:

1. 内容新颖。丛书紧扣时代脉搏,将现代地方政府发展面临的现实、前沿性问题纳入研究领域,积极面对并反映现代管理的最新方向和理论动态。有着眼于现实的应急事件管理研究,有立足于现代信息技术发展的电子政务研究,也有借鉴最新理论动态的政府生态与领导力研究,还有反映常规管理的新颖角度的研究。

2. 研究方法独特。在广泛采用经济分析法、政治分析法、历史研究方法等传统研究方法的同时,注重实证研究法、新制度主义研究法、结构—功能主义方法、博弈理论方法的应用,尤其是进行了生态学方法、治理与善治的分析方法、国家—公民的分析方法的尝试。

3. 结构体系严谨。丛书结构主要由两个部分构成:(1)宏观管理部分,由政府生态与领导力研究、宪政架构下的地方政府

模式研究、地方公共政策研究、地方行政文化研究、法治政府视野下的行政行为研究五本专著组成；（2）项目管理部分，由地方电子政务研究、地方公共财政发展研究、地方政府与社会保障、地方政府危机管理、城市社区管理、中心城市与大学发展、地方政府绩效评估等七本专著组成。

《21 世纪地方政府发展系列丛书》是汕头大学公共管理学科建设重点项目之一，邀请中山大学等国内著名的专家、学者及本校教师通力合作完成，是一项集体研究成果。地方政府发展作为政治学、行政管理学重要的分支学科，在我国的研究还不很成熟，期盼我们的研究成果能起到相应的作用。

由于主客观条件的限制，书中难免存在诸多疏漏甚至错误，祈望专家学者和广大读者不吝赐教，予以批评指正。

《21 世纪地方政府发展系列丛书》得到汕头大学领导和李嘉诚基金会的大力支持，在此，谨致以衷心的感谢。

最后，作为丛书的主编，我感谢中国社会科学出版社领导和第二编辑室主任冯春风老师的支持与指导，他们为丛书的顺利出版倾注了心血。我还要感谢每一位提供帮助的同志和朋友。

李平

2006 年 2 月于汕头大学桑浦山下

序

在推进电子政务建设的过程中，必须高度注重电子政务立法，甚至将立法至于优先位置，从而为本国电子政务的健康、快速、有序发展提供一个良好的法制环境和合法基础。

在现代法治国家，法律是政府开展一切活动的依据。因此，在推进电子政务建设的过程中，各国普遍重视立法工作。特别是一些发达国家，更是立法先行，总是根据电子政务发展不同阶段的需要，预先进行相关的立法工作，从而为推动本国电子政务的有序发展创造良好的法制环境，为促进和规范电子政务建设提供一个制度框架。

电子政务不只是利用现代科技手段实现政府办公自动化，还是利用现代信息技术对政府形态及其开展的业务的全面改造（正因为如此，与我们所说的“电子政务”相对应的英文是“E-Government”，即“电子政府”，而不只是“电子政务”），涉及政府结构、政府运作模式、政府业务流程、政府管理和服务于企业和社会的方式和手段等多方面的改变。因此，与电子政务相关的立法涉及很多方面，范围广泛。从一些电子政务发展水平较高的国家已有的实践来看，它们为促进电子政务的发展而制定或者修改了很多法律法规。

从其内容涉及的领域而言，这些与电子政务相关的法律法规主要包括：（1）改善通讯基础设施的法律法规，如美国 1996 年制定的《电信法案》、韩国 1992 年 2 月制定并于 2000 年 1 月修

序 订的《信息通信网络利用促进法》、日本出台的《关于特定公共电信系统开发关联技术研究开发推进的相关法律》、新加坡 1996 年的《新加坡广播管理法》等；（2）促进电子商务的有关法律法规，如新加坡 1998 年 7 月出台的《电子交易法》，日本制定了《关于电子消费者合同以及电子承诺通知的民法特例的法律》，相继修改了《不正当竞争防止法》、《商业登记法》、《证券交易法以及金融期货交易法》、《关于访问销售等法律（关于特定商业交易的法律以及分期付款销售法的法律）》、《公证人法》等一系列法律法规；（3）针对政府机构相关行为的法律法规，如各国制定的《政府信息公开法》、美国 1996 年开始实施的《信息技术管理改革法案》；（4）保护个人隐私以及网络安全的法律法规，这一类法律法规的数量最多，如日本的《通讯监视法》和《不正当接入禁止法》、德国 1997 年出台的《网络服务提供者责任法》与《数字签名法》、英国 2000 年出台的《通信监控权法》、美国 1986 年制定并于 2000 年修订的《计算机反欺诈与滥用法》等等；（5）专门为推进电子政务发展而制定的综合性和部门性的法律法规，如美国、韩国等国家都制定了《电子政务法》。根据这些法律法规与电子政务发展与建设的关系，我一直主张将电子政务法分为三类。

1. 为电子政务发展创造适当环境的基础性法律法规。这又可分为两个子类。一是偏重于信息技术发展和应用的法律法规。这类法律法规不是专门针对电子政务的，但与电子政务的发展密切相关。如美国 1996 年制定的《电信法案》、德国 1997 年的《信息服务和通讯服务法》、澳大利亚的《信息技术和管理框架政策》、俄罗斯于 1995 年 2 月颁布的《关于信息、信息化和信息安全法》、法国 2001 年的《信息社会法》（草案）、日本 2000 年 11 月颁布并于 2001 年 1 月开始实施的《形成高度信息通讯网络社会基本法（IT 基本法）》和《关于电子签名及认证业务的法

律》等；还有一些国际性的法律文件，如西方八国首脑会议在2000年7月通过的《全球信息社会冲绳宪章》、东盟国家领导人签署的《“电子东盟”框架协定》。二是偏重于政府行为的法律法规，如很多国家制定的《政府信息公开法》、美国1996年出台的《电子信息自由法修正案》。

2. 发展电子政务的核心性法律法规。即专门就电子政务发展制定的总体性、纲领性的法律法规。如美国于2002年出台的《电子政府法》（E-Government Act of 2002），1998年通过的《政府纸质文书消除法》（Government Paperwork Elimination Act of 1998，缩写为GPEA），韩国2001年2月通过并自2001年7月1日生效的《关于实现电子政府促进行政业务等电子化的法律（电子政府法）》等。

3. 涉及电子政务发展不同领域或部门的专门性法律法规。由于电子政务涉及的部门和领域非常多，因此这类法律法规也非常多。而且，因各国在电子政务发展中优先关注的领域不同，各国所制定的法律法规也不同。如美国克林顿担任总统期间签署的《电子签名法案》、1998年通过的《因特网税务自由法案》和《数字著作权法》、2003年11月由布什总统签署的《反垃圾邮件法案》，欧盟于1996年2月颁布的《欧洲议会和欧盟理事会关于数据库法律保护的指令》，日本的《个人信息保护法律》，等等。在专门性法律法规之中，数量最多的要属为保护信息安全而制定的法律。

除上述三类法律法规之外，各国还对相关领域原有的一些法律法规进行了修订或增删，使之与电子政务的实施相适应。如很多国家都在《刑法》中增加了针对网络犯罪的条款，修订了行政法、程序法的部分内容。有的国家对民法、商法等做了修订。

对于中国的电子政务法治建设来说，一些发达国家的经验是值得重视的。其中，日本电子政务的法律体系的形成和发展可能

序 最值得关注。

日本的电子政务建设起步不是很早,但近几年发展迅速,取得了较大的成效。从20世纪90年代末以来,日本政府为推进电子政务的发展,制定和实施了范围广泛的法律法规,初步形成了一个与电子政务发展相关的法律体系。下表列出了日本政府制定和实施的与电子政务相关的主要法律法规。

法律的名称以及制定日期和施行日期	法律内容
《关于保护行政机关保留的利用电子计算机处理的个人信息法律》1989年10月施行	旨在确保行政管理正常而顺利地实施,保护个人的权利和利益。该法律以国家行政机关等为主要对象,对个人信息的收集和利用、安全性和正确性保障等做了规定。
《行政程序法》1994年10月施行	关于行政程序的基本法。其中并没有规定电子化行政的程序。其基本理念是“实现公正、透明的行政程序”,而这一理念在电子政府和电子申请中也将成为核心思想。
《关于使用电子计算机制作的国税有关账簿文件的保存方法等之特例的法律》1998年7月施行	收上税金固然重要,但也不能忽视相关帐簿文件的保存工作。因此,为了减轻纳税人的负担,该法律要求以电子数据替代纸张文件进行保存。
《关于公开行政机关所保留的信息的法律》 《关于相关法律法规的调整等的法律》1999年5月制定 2001年1月施行	国民有权了解有关行政信息,而政府则有义务将行政信息公之于众。因此,应该推动信息公开。为了以低成本、迅速地应对信息公开请求,就必须在灵活运用网络的同时对信息进行电子化管理。
《部分修改住民基本台账法的法律》1999年8月制定 2002年8月施行	以居民代码为基础,制作居民信息全国网络,并对有需求者发行居民基本台账卡。为了调动广大国民的使用积极性,有必要建立个人信息保护制度。

续表

法律的名称以及制定日期和施行日期	法律内容
《关于为犯罪搜查而进行通信监听的法律》1999年8月制定, 2000年8月15日施行	为打击组织犯罪而制定的法律。由于国民不信任警察, 对其业务的有效性提出质疑等原因, 对该法律的反对声依然不断。
《关于禁止不正当接入等的法律》1999年8月制定, 2000年2月施行	将不正当侵入限制接近的系统的行为视为犯罪行为而取缔的法律。
《关于部分修改商业登记法等法律》2000年4月制定, 2001年4月之前施行	包括企业电子认证制度、电子公证、以电子化的方式确定日期等。
《关于电子签名以及认证业务的法律》2000年5月制定, 2001年4月施行	规定电子签名的法律效力。
《建立高度信息通讯网络社会的基本法 (IT 基本法)》2000年11月制定, 2001年1月施行	作为国家战略, 为了促进适应信息技术革命的“高度信息通讯社会”的建立, 规定了基本理念、方针以及重点计划。基本方针包括: 高度信息通讯网络、信息教育、电子商务、电子政府、保密、研究开发等。
《书面交付义务化法的一揽子法修改法案》2000年11月制定, 2001年4月施行	该法案是为了促进电子商务而进行的规制改革、制度反省中的一部分。38部法律被列为其对象。其中: · 企业与消费者之间的法律18部; · 企业与企业之间的法律3部; · 机构之间关系的法律9部; · 其他8部。
《关于商法的修改》2000年9月, 法务省民事局《部分修改商法等法律案纲要中期试案》《部分修改商法等法律案》《伴随着施行部分修改商法等法律而出现的调整相关法律的法律案》2001年11月制定	随着电脑和网络普及以及信息技术革命的进展, 应该大幅修改公司法。要公开计算文件的因特网登陆地址、实现公司关系文件的电子化和股东大会召集通知的电子化、利用电视会议系统召开股东大会等。

序

续表

法律的名称以及制定日期和施行日期	法律内容
《根据书面法而进行的访问销售法的部分修改》2001年制定	规定以电子化方法进行通信销售中的广告表示事项或先付款式的通信销售中的承诺通知时的具体方法
《关于部分修改不正当竞争防止法的法律案》2001年制定	该法律规定,在“不正当竞争”的类型中,增加为达到不正当目的而取得域名的行为。除此之外,进一步完善有关防止外国公务员贿赂的措施。
《有关电子消费者合同以及电子承诺通知的与民法特例有关的法律的施行》2001年制定,2001年12月25日施行	该法律规定:在电子商务中, (1)因消费者的操作失误而导致的错误,作为民法第95条中规定的特例措施,可以主张合同无效(但有例外)。 (2)以电子邮件或传真等异地当事人所签合同成立的时间作为民法第526条等(以发出承诺通知视为合同成立)的特例措施,以承诺通知到达之时视为合同成立时间。
《关于限制特定电子通信劳务提供者之损害赔偿赔偿责任以及公布发信者信息的法律案》2001年11月制定	规定了限制特定电子通信劳务提供者之损害赔偿赔偿责任以及要求公布发信者的信息。主要针对在告示栏或网页上毁坏名誉或侵害著作权的行为。
《关于部分修改有关特定商务法律施行规则的省令》2002年1月修改。2002年2月1日施行	为了解决垃圾电子邮件,修改了特定商务法规则,规定通信销售业者等以电子邮件的形式发送商业广告时,除了注明地址、电话号码外,有义务在信件名称栏里注明[!广告!].正文中也应明确表示其为广告。
《关于保护个人信息的信息》2003年5月30日制定,同日,除了部分条款外开始施行	关于保护和利用个人信息的基本法。特别是明确了民间部门所保留的个人信息的处理方法。

续表

法律的名称以及制定日期和施行日期	法律内容
《在行政程序等中,与信息通信技术之应用有关的法律》2002年12月制定,《伴随着施行而调整有关法律的法律》2003年2月3日施行(除了部分内容外)	为了实现在网上可以办理所有行政程序,规定共同事项的法律。
《伴随着施行在行政程序等中与信息通信技术之应用有关的法律而出现的相关法律之调整》2002年12月6日制定,12月13日公布	随着行政程序的在线化进程,该法律追加了从居民基本台账网络提供本人确认信息的事务。追加了NPQ设立认证、不动产登记、发放普通护照、支付保障年金和国民年金、汽车登记等程序。
《经济产业省所管的法令中与〈在行政程序法中与信息通信技术之应用有关的法律〉相关的施行规则》2003年3月31日修改	规定了电子申请等的式样、电子签名、电子证明书的应用。电子化的处分通知、应用电子化记录方法制作公文等内容。
《关于与电子签名有关的地方公共团体的认证业务的法律》2002年12月制定。2年内,以政令的形式规定施行日期	创设认证居民的电子签名的公共个人认证服务的法律。
《关于保护行政机关保留的个人信息法律》2003年5月23日制定	考虑到行政机关的信息化进展,以实现行政的正常、顺利的实施以及个人权益的保护为目的的法律。涉及个人信息的正确处理、文件簿的制作以及公开、个人信息的公告、修改、利用、停止制度等。在新法案中追加了《关于行政机关的职员等的罚则》(最高可处以2年以下有期徒刑或100万元以下的罚款)。

序

续表

法律的名称以及制定日期和施行日期	法律内容
《关于利用电子化记录或投票机进行地方公共团体议会议员或议长的投票方法等特例的法律（概要、条文、施行令、规则等）》 2001 年 12 月制定，2002 年 2 月 1 日施行	以简化投票、开票业务，实现选举系统的现代化、提高选举人之方便为目的制定的法律。根据条例，可以进行利用电子机器的投票和开票。

美国是世界上最先提出建立电子政府的国家，也是到目前为止全球电子政务发展水平最高的国家之一。据联合国 2003 年进行的“全球电子政府调查”，美国的电子政府准备度指数（E-government Readiness Index）达到 0.927，在全球排第一位。作为一个法律体系比较完善的国家，美国在推动电子政务的发展过程中，无论是联邦政府还是各州政府，都十分重视法律法规的作用，在 20 世纪 90 年代中期以后，根据电子政务发展不同阶段的需要，高密度地制定和实施了一系列法律法规。到目前为止，美国同日本一样，初步形成了电子政务相关法律体系的基本框架。下面，以出台时间的先后为序，列出美国联邦政府出台的与电子政务相关的主要法律法规：

《计算机反欺诈与滥用法》，1986 年制定并于 2000 年修订；

《电信法案》，1996 年制定；

《电子信息自由法修正案》，1996 年出台；

《信息技术管理改革法案》，1996 年出台；

《联邦征购改革法案》，1996 年出台，此法案与《信息技术管理改革法案》合称为《克林格—科恩法案》（Clinger - Cohen Act）；

《电子签名法案》，1998 年出台；

《因特网税务自由法案》，1998 年出台；

《数字著作权法》，1998 年出台；

《政府纸质文书消除法》，1998 年出台；

《2002 年电子政府法》（E - Government Act of 2002）；

《2002 年电子政府法实施指南》（Implementation Guidance for the E - Government Act of 2002）；由联邦政府管理和预算办公室于 2002 年编制；

《反垃圾邮件法案》，2003 年 11 月由布什总统签署。

此外，1993 年出台的《政府绩效结果法案》（Government Performance Results Act of 1993）和 1994 年出台的《联邦征购改进法案》的第五条（Federal Acquisition Streamlining Act of 1994, Title V）也被认为是与电子政务发展相关的法律，因为这两个法案将联邦政府各部门的电子政务建设项目与其工作绩效和取得的成果联系起来，对各部门的电子政务建设特别是硬件购买和更新加强了管理和制约。

上述美国电子政务法律法规中以下三个主要法律对于中国电子政务立法来说，尤其值得借鉴。

（1）《2002 年电子政府法》。该法案规定在联邦政府的管理和预算办公室设立联邦首席信息官职位，并提出了范围广泛的措施，要求联邦政府各部门应用基于因特网的信息技术，降低行政成本，提高工作绩效，为公民获得政府信息和服务提供更广泛、更方便、更快捷的渠道，从而促进电子政府服务和业务过程的管理和改进。

（2）《政府纸质文书消除法》。该法案要求联邦政府机构允许公民和法人单位以电子文本的形式向其提交有关信息或与其发生交易业务，在 2003 年 10 月 21 日之前，所有政府机构必须采用电子文本。该法案旨在帮助公民直接获得联邦政府现有的信息，得到政府的一站式服务，同时促进政府机构为公民提供质量