

国家自然科学基金资助(70471037)

陕西省自然科学基金资助(2004G02)

电子政务导论

INTRODUCTION TO E-GOVERNMENT

覃正 主编
QINZHENG



西安交通大学出版社
XI'AN JIAOTONG UNIVERSITY PRESS

国家自然科学基金资助(70471037)

陕西省自然科学基金资助(2004G02)

电子政务导论

INTRODUCTION TO E-GOVERNMENT

覃正 主编

QINZHENG

D035-39
Q1



西安交通大学出版社

XI'AN JIAOTONG UNIVERSITY PRESS

内容简介

本书主要介绍了电子政务的基本理论、电子政务系统的关键技术、电子政务系统建设案例和电子政府行政绩效等四个方面的内容,重点介绍了国内外电子政务理论及实践的新发展、新成果和三个政府部门电子政务系统建设的实际案例。本书适用于管理类专业的研究生教育(包括 MPA, MBA), 同时也可作为政府公务员的培训教材。

图书在版编目(CIP)数据

电子政务导论/覃正主编. —西安:西安交通大学出版社, 2005. 4
ISBN 7-5605-1941-5

I. 电... II. 覃... III. 电子政务 IV. D035.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 000077 号

书 名	电子政务导论
主 编	覃正
出版发行	西安交通大学出版社
地 址	西安市兴庆南路 25 号(邮编:710049)
电 话	(029)82668357 82667874(发行部) (029)82668315 82669096(总编办)
印 刷	西安东江印务有限公司
字 数	264 千字
开 本	727 mm×960mm 1/16
印 张	14.375
版 次	2005 年 4 月第 1 版 2005 年 4 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 7-5605-1941-5/F·121
定 价	18.00 元

版权所有 侵权必究

前 言

电子政务是对现有专统政府形态的一种改造,其实质是构造适应信息时代要求的政府结构和政务活动方式。20 世纪 90 年代以来,随着信息技术特别是互联网技术的迅猛发展和广泛应用,电子政务已经成为一种世界性的潮流。联合国教科文组织 2000 年对 62 个国家(23 个发达国家,39 个发展中国家)进行的调查显示:89%的国家都不同程度地着手推进电子政务的发展,并将其列为国家级的重点研究事项。

目前,中国正处于电子政务快速发展的阶段。1993 年,国家正式启动了“三金工程”,即金桥工程、金关工程和金卡工程。1999 年,40 多个部委(办、局)的信息主管部门共同倡议发起了“政府上网工程”。2002 年 7 月,国家信息化领导小组提出了“十五”期间我国电子政务建设的总体目标。但是,与美国、加拿大和新加坡等在发展电子政务上处于世界领先水平的国家相比,我国还存在着明显的差距。

本书立足于吸收和总结国内外电子政务的研究成果和实践经验,探索适合我国国情的电子政务发展思路和解决方案,旨在为推进我国电子政务系统的建设和人才培养提供参考。本书介绍了电子政务的基础理论、关键技术、建设案例和行政绩效四个方面的内容,并且提出了在理论研究、技术实现等方面需要进一步解决的新问题。本书适用于管理类专业的研究生教育(包括 MPA, MBA),也可以作为政府公务员的培训教材。

本书由西安交通大学管理学院、上海财经大学博士生导师覃正教授担任主编,负责全书纲目和统稿,参编人员有:韩刚(第 1, 2, 4, 6 章)、王立华(第 5 章)、姚公安(第 7 章)、卢致杰(第 3 章)、井然哲(第 4 章)。电子政务的理论研究和实践目前尚处于探索阶段,还没有形成统一和成熟的理论体系。编写此书是作者在电子政务教学和科研上的一次尝试,书中难免会存在一些值得商榷的地方,恳请读者提出宝贵意见。编写过程中,作者参考了百余篇国内外学者电子政务方面的研究成果,在此,对他们表示感谢。

作 者

2005 年 3 月

目 录

第1章 电子政务概述	(1)
1.1 电子政务的涵义	(1)
1.1.1 电子政务与电子政府	(1)
1.1.2 电子政务与电子商务	(3)
1.1.3 电子政务与电子社区	(4)
1.2 电子政务的形成、发展与研究现状	(6)
1.2.1 电子政务的形成与发展	(6)
1.2.2 电子政务研究的现状与面临的课题	(8)
1.3 电子政务实现模式和内容	(13)
1.3.1 电子政务的实现模式	(13)
1.3.2 电子政务的内容	(14)
思考题	(17)
第2章 基于电子政务的政府管理创新	(18)
2.1 电子政务与政府管理创新	(18)
2.1.1 政府管理面临的挑战	(18)
2.1.2 政府管理创新的价值取向	(20)
2.1.3 无边界政府与无缝隙政府	(21)
2.2 政府职能与管理模式创新	(24)
2.2.1 服务型政府	(24)
2.2.2 “一站式”政府	(25)
2.2.3 电子政府的知识管理	(27)
2.3 政府组织创新与政务流程再造	(29)
2.3.1 电子政府的组织形态	(29)
2.3.2 政务流程优化与再造	(30)
2.3.3 电子政务的服务链管理	(32)
思考题	(33)
第3章 电子政务系统与关键技术	(35)
3.1 电子政务系统的技术基础	(35)

3.1.1	计算机网络基础知识	(35)
3.1.2	局域网应用技术基础	(39)
3.1.3	因特网技术基础	(45)
3.1.4	网络安全技术基础	(48)
3.2	电子政务系统的技术分析	(56)
3.2.1	电子政务系统的技术应用背景	(56)
3.2.2	电子政务系统的技术应用分析	(57)
3.2.3	电子政务系统的实施进程及电子政务服务链	(60)
3.2.4	典型电子政务系统的技术方案	(60)
3.2.5	电子政务系统的技术支持与外包服务	(62)
3.2.6	国家电子政务技术规划框架	(63)
	思考题	(64)
第4章	电子政务系统的开发与管理	(65)
4.1	电子政务系统开发的需求设计	(65)
4.1.1	需求设计的内涵	(65)
4.1.2	需求设计的过程	(66)
4.2	电子政务系统软件开发的项目管理	(69)
4.2.1	软件开发项目管理的内涵	(69)
4.2.2	软件开发项目管理的组织模式	(70)
4.2.3	软件开发项目管理的原则	(70)
4.2.4	人员组织与管理	(71)
4.2.5	电子政务开发项目生命周期	(72)
4.3	电子政务系统的建设与运营模式	(73)
4.3.1	电子政务建设的两种基本模式	(73)
4.3.2	外包模式的运用	(75)
4.4	电子政务系统的风险管理	(77)
4.4.1	电子政务系统的风险分析	(77)
4.4.2	电子政务系统的风险控制	(78)
	思考题	(80)
第5章	全球电子政务及政府信息化建设	(81)
5.1	国外电子政务的发展状况	(81)
5.1.1	欧美地区电子政务的发展状况	(81)
5.1.2	亚太地区电子政务的发展状况	(87)

5.2 我国电子政务的建设与发展	(91)
5.2.1 发展我国电子政务的意义	(91)
5.2.2 我国电子政务建设的现状和问题	(92)
5.2.3 我国电子政务发展的对策	(95)
思考题	(96)
第6章 电子政务系统建设案例	(97)
6.1 某市政府采购中心电子政务系统	(97)
6.1.1 项目建设背景与系统需求	(97)
6.1.2 国内主要政府采购网站比较分析	(98)
6.1.3 系统目标与设计原则	(106)
6.1.4 系统的功能构成	(108)
6.1.5 系统功能的实现	(111)
6.2 某省评审信息网	(117)
6.2.1 建设方案的分析与介绍	(117)
6.2.2 评审信息网的构成和功能	(120)
6.2.3 项目实施与网站管理	(130)
6.3 某高新区管委会内部协同办公系统建设	(133)
6.3.1 数字园区概述	(133)
6.3.2 系统建设的目标与内容	(135)
6.3.3 系统的设计要求	(136)
6.3.4 内部协同办公系统建设的总体要求	(150)
6.3.5 项目招标与实施要求	(150)
6.4 附录1~5:某高新区管委会内部办公系统建设招标的相关文件	(156)
附录1:招标公告	(156)
附录2:投标人须知	(156)
附录3:商务要求	(163)
附录4:应用平台对协同办公系统的要求	(167)
附录5:数字档案管理系统对协同办公系统的要求	(169)
第7章 电子政务的行政绩效	(171)
7.1 电子政务的行政效率	(171)
7.1.1 行政效率的涵义	(171)
7.1.2 实施电子政务提高行政效率	(172)
7.2 电子政务的行政成本	(178)

7.2.1	行政成本问题简介	(178)
7.2.2	传统政务的行政成本	(180)
7.2.3	电子政务的行政成本	(183)
	思考题	(189)
附录	国家电子政务标准化指南及 6 项电子政务相关标准目录	(190)
附录 1:	《国家电子政务标准化指南》目录	(191)
附录 2:	《六项电子政务相关标准》目录(征求意见稿)	(204)
参考文献		(216)

第1章 电子政务概述

20世纪90年代初,在世界各国积极倡导的“信息高速公路”的5个应用领域中,电子政务被列在第一位。到90年代末期,电子政务已经成为全球公共管理领域的热点,成为各国、各级政府首要的战略决策问题之一。电子政务实质上是对现有的、工业时代的政府形态的一种改造,即利用信息技术和其它相关技术来构造更适合信息时代的政府结构和运行方式。实现政府的职能结构、运行方式和政务流程的全面变革和创新,既是发展电子政务的必然要求,又是政府信息化建设的必然结果。发展电子政务能在很大程度上提高政府执政的效率与绩效,无疑也有利于加强知识经济时代政府执政的基础。

1.1 电子政务的涵义

1.1.1 电子政务与电子政府

1. 电子政务的定义

电子政务和电子政府两种表述都译自于“Electronic Government”概念,简称“E-Government”或“E-gov”。电子政务是一个处于快速发展变化之中的新生事物,因而人们对电子政务的概念还没有形成统一的理解和认识。

世界经济发展与合作组织(OECD)认为:“电子政务是指政府将新的信息和通信技术(ICT)运用到政府的全部职能中,特别是利用互联网及相关技术的网络化潜能来改造政府的结构和运作。”

世界银行(World Bank)给出的定义是:“电子政务是指政府机构使用信息技术,改造政府与公众、企业、其他政府机构的关系。”该定义还进一步解释说:“政府运用信息技术可以达到下列目标:更好地向公众提供公共服务、改进政府与产业界的互动关系、公众可以更方便地获得信息从而增加国民权利、实现更有效的政府管理。”“通过构建电子政府可以实现:减少政府腐败、提高政府透明度、增加政府收入和节约政府开支。”

《电子政务蓝皮书:中国电子政务发展报告》中使用的定义是:“电子政务是一个政府部门使用信息网络技术——特别是互联网——向公民、企事业单位、其他政府机构提供政府信息和服务的动态过程。”

以上是3种具有代表性的观点。综观众多的电子政务概念的理解和定义,各自的侧重点有所不同,但基本的内涵是一致的。电子政务的基本内涵至少应该包括以下几个方面:

(1) 电子政务的主体包括政府、企事业单位、市民、政府公务员、社会中介组织等,其中政府是核心主体。

(2) 电子政务的实现手段是把信息技术运用到政府的全部职能之中,具有虚拟化和“无纸化”的特征。

(3) 电子政务的实施过程是通过政府之间、政府与企事业单位、政府与公众在互联网上的互动完成的,具有网络化、互动性和开放性的特征。

(4) 电子政务的目标是通过提高政务活动的透明度和非政府主体的参与度实现更加有效的政府管理,为社会提供更好的公共服务,具有低成本、高效率的特征。

(5) 电子政务的实质是把工业化时代的政府形态,改造为适应虚拟的、全球性的、以知识为基础的数字经济的政府结构和运行方式,同时也适应社会的根本转变。

2. 电子政务与电子政府的区别

电子政务和电子政府是两个密切相关而又有所区别的概念。

从二者的指向上看,电子政府强调政府机构本身及其管理手段的电子化、信息化,是政府的一种管理形态,更多地表现为一种静态的概念;电子政务指政府事务实施过程的电子化和网络化,强调的是变革政府职能及其实现过程,具有突出的动态特征。

从主体上看,电子政府的主体就是政府自身,其主体具有惟一性和虚拟性;电子政务的主体除虚拟政府外,还包括与虚拟政府发生业务关系的其他虚拟组织与个人。

从构成要素上看,电子政府包括:虚拟电子政府主体,良好的网络设施,安全可靠的基础设施,适用的网络应用软件系统。电子政务包括:政府公务员、社会组织和公众等主体因素,网络化、电子化的技术因素,法制化、标准化的环境因素,公开化、民主化的监督机制。

可以看出,电子政务概念包含的内容更为丰富,在一定程度上能够涵盖电子政府概念。建设电子政府是实施电子政务的前提和基础,实现电子政务则是建设电子政府的动力和目标。

除电子政府以外,与电子政务相似或相关的常见的概念还有:数字政府(Digital Government),虚拟政府(Virtual Government),在线政府(Government Online),政府信息化,政府上网等等。这些概念虽然强调的重点略有不同,但其基本指向是一致的,即政府事务在互联网条件下的信息化。

1.1.2 电子政务与电子商务

“政务”和“商务”都是现代社会活动的基本内容,存在着千丝万缕的天然联系。电子商务时代和电子政务时代的到来,彻底改变了传统“政务”和“商务”活动的面貌,二者的共同发展必然成为人类社会发展的巨大推动力。

1. 电子商务的涵义

电子商务(E-Commerce 或 E-Business)是指交易主体利用计算机网络(主要是因特网)等现代技术手段,进行产品、服务和信息的买卖和交换的过程。电子商务的内涵主要包括以下几个方面:

- (1) 电子商务是一种采用先进信息技术的买卖方式。
- (2) 电子商务实质上形成了一个能够跨越时空、提供实时服务的虚拟的市场交换场所。

(3) 电子商务绝不仅仅是企业前台的商务电子化,而是包括后台在内的整个运作系统的全面信息化,以及企业整体流程的优化与重组。

电子商务的运作完全依赖于信息网络、金融网络和物流网络的紧密结合。电子商务应用系统与传统交易过程的区别在于,电子商务的交易过程是以信息流的处理为主体,以信息流带动物流、资金流进行交易的过程。

2. 电子政务与电子商务的区别与联系

电子政务与电子商务是两个不同的概念,具有不同的性质、目标与活动内容。

从性质上讲,电子政务是一种管理与服务活动,电子商务是一种交易与经济活动。现代政务既是一种管理活动,又是一种服务活动。电子政务是利用以网络为主的电子化手段来开展政务,这只是工作方式和手段的变化,不会改变政务活动的本质属性。电子商务是采用电子方式进行商品交换活动,虽然活动手段发生了变化,但其商务活动的性质并未改变。

从目标来看,电子政务是通过电子方式提高政府管理和服务的质量、效率及社会效益。电子商务是通过电子方式提高市场交换的效率和交易主体的经济效益。

从活动内容来看,一方面,二者有一些性质大致相同的活动内容,如通过网络搜集和发布信息、利用计算机处理信息、机构内部的办公自动化等;另一方面,二者的活动内容又具有明显的差异性,比如网络营销、网上商务谈判、网上采购、电子商务实物配送等,就是电子商务特有的活动内容。

同时,电子政务与电子商务又具有不可分割的天然联系,二者依赖于共同的信息基础设施和社会环境,可以相互促进、协调发展。

二者都依赖于共同的信息基础设施和社会环境。包括局域网、城域网、广域网和因特网在内的计算机网络是电子政务和电子商务共同的信息基础设施。高上网

率是开展电子政务和电子商务的必要条件。只有绝大多数企事业单位和家庭都上了网,才能完全实现电子政务或者基本上实现电子政务,同样,电子商务就会越普及,市场就会越大。同时,二者的发展和运行都需要有良好的法律环境。

政府和企业都是二者的活动主体。电子税务、电子支付、政府网上采购等活动,既涉及电子政务,又涉及到电子商务。电子商务中的 B2G 模式和电子政务中的 G2B 模式,实际上反映的是网络环境下政府与企业的互动关系,是一个问题的两个方面。

二者的发展能够相互促进、共同发展。政府内网的建立及其与因特网的互联、家庭和个人上网率的提高、电子社区建设的加快,无疑都有利于企业电子商务的开展。发展电子商务过程中建成的信息基础设施,为起步较晚的电子政务奠定了较好的硬件基础。电子商务要求政府管理电子化、网络化,而电子政务的开展又有利于政府对电子商务进行有效的监督。

1.1.3 电子政务与电子社区

电子政务和电子商务使政府和企事业单位成为合格的电子空间(Cyber space)的行为主体,而电子社区将解决个人及家庭的电子公民(Cybercitizenship)资格问题。所以,仅有电子政务和电子商务还不能构建一个完整的电子空间,电子社区同样是不可或缺的。

1. 电子社区—信息化的下一个热点

世界经济发展与合作组织(OECD)的雷尔·米勒博士在《电子空间:下一个前沿领域》一文中写到:“没有多少人怀疑,在未来 20 年,因特网会和今天的电话和电线网络一样必不可少,成为普及工具。许多评论家也预计数字化万维网会成为电子空间的主人和下一个最前沿的领域。”电子空间构建中的一项非常重要的工作就是建设电子社区(Electronic Communities)。罗芭·本杰明(Robba L. Benjamin)是因特网策略和市场推广方面的咨询专家,她在《电子社区:没有比之更佳》一文中说:“尽管我们已经进入数字化时代,然而能否真正刻画出电子空间,并不在于各种技术规范,而在于对社区建构的理解。在电子空间中,我们或许可以超越地理、文化、经济以及政治的界限,更加自由频繁地与人交往,但我们又何曾与人真正交往?”她认为,电子社区是现实社区的补充而不是取代,电子社区的出现实际上会推动现实社区的进一步发展,因为在电子空间中人们有更多的机会接触,可以更多地面对面的交谈,无论是为了商业目的还是仅仅为了娱乐。电子空间放大了社区中的正面因素,并减少了负面作用。

一些批评家并不赞成在电子空间中创建社区,他们认为电子空间在一定程度上破坏了“真实的世界”——用一个无聊的、电子模拟物来代替它,那是不够真实

的,不够个性化的,缺乏人性的。最为典型的是马克·斯劳克(Mark Slouka)写的一本书《世界战争:电子空间和高科技对现实宣战》,文中写到“显而易见,随着近期计算机的发展引发几项高科技的过程,人们已经看到了它们对现实的冲击。”他担心现实世界会变成一个流星逝去,人们会越来越倾向于“模拟”,今天一个8岁的小孩不再“探险”于本地农庄的池塘,不再去捉公园里的蟋蟀,而可以在计算机上探索世界。

电子社区离我们并不遥远,虽然现在人们只能做一些局部的尝试和试验,只能构想它的轮廓,无法去刻画它的更多的具体的细节,但是建设电子社区是一个必然的趋势,是信息化的下一个热点。

2. 电子社区的构成

电子社区由三部分构成,由低层到高层依次为:基础设施、实时通讯、满足需求。

基础设施包括:实现通讯、协作所需的宽带;相互连接、互动操作技术、硬件和软件;确保稳定性的各项服务,即网络和协议的集成、网络管理服务和应用集成服务。

所谓“实时通讯”是指能够方便地实现双向广播式通讯、娱乐、信息查询、传输和分析的基于软件的客户终端和服务器系统。

所谓“满足需求”是指把前两个组成部分个性化、客户化,重点从技术转向了社区需要,提供必要的社区服务。

3. 电子政务与电子社区的关系

电子政务与电子社区的关系是显而易见的。首先,电子政务和电子社区都是未来电子空间的有机组成部分,建立在同样的技术基础和制度基础之上,是同一空间不同领域实现信息化的具体表现。尽管它们起步有早有晚,现实的发展水平不尽相同,而且存在明显的地域间差异,但都是全球信息化浪潮的组成部分,是不可逆转的大趋势。

其次,在电子空间环境下,政府和公众之间的沟通与互动将主要通过电子政务和电子社区来实现。电子社区需要政府的管理和监督,更是电子政务的一个重要的服务对象和需求主体。相应地,建设电子社区为开展电子政务,特别是为实现G2C模式的电子政务创造了良好的条件,二者是相辅相成、相互促进的关系。

最后,从技术层面上讲,电子政务系统与电子社区系统之间要实现互连互通和资源共享,实现在网上对“电子公民”身份的识别和认证等等。

1.2 电子政务的形成、发展与研究现状

1.2.1 电子政务的形成与发展

1. 电子政务的成因

关于电子政务的产生原因,以下几个方面需要引起我们的高度关注:

(1) 政府转型的背景。20 世纪 80 年代,在世界范围内,各国都在推动改革,改革是一种全球的现象,改革的重点之一是政府改革。80 年代初期,英国首相撒切尔夫人和美国总统里根一起推动了“放松管制”的改革。90 年代克林顿政府上台以后推动了新一轮的政府改革,他们在改革政府的过程中发现电子政务可能是一种非常好的形式。

(2) 互联网的发展。互联网有几个非常重要的特点,电子政务在某种意义上要回到互联网的本质特征上来:多中心,而不是一个中心;开放式,资源共享;既允许差异又允许统一。通过互联网来行使政府的功能,可以实现二者的结合。

(3) 电子商务的驱动。电子商务是电子政务的一个原动力。电子商务的迅猛发展对政府提出了新的要求,政府必须做出反应。

(4) 全球化的竞争。在全球化时代,从各个国家的中央政府到地方政府都在展开激烈的竞争,电子政务建设有利于创造一个更好的投资环境,更是全面提升政府自身竞争力的重要方面。

2. 电子政务的发展阶段

目前,国际上对于电子政务的发展阶段有多种划分方法,这里介绍两种具有代表性的观点:

(1) 欧委会的四阶段规划。欧委会将公共服务电子化的发展分为四个阶段:

第一阶段,网上公布信息(posting of information online)。政府仅在网站上发布公共服务的信息,该阶段也是公共服务电子化最普遍的形式。在美国,联邦和地方政府约有 57% 停留在这一阶段,通过网站发布与政府相关的各种静态信息,如法规、指南、手册、联络方式等。

第二阶段,单向沟通(one-way interaction)。在该阶段,政府除了在网上发布与政府服务项目有关的动态信息外,还向公民提供更便利的服务。比如,公民可以从网站上下载政府的各类表格,如报税表。但沟通仅仅是单向的,公民在此阶段无法将填写完毕的表格通过网络传输到相关的部门。

第三阶段,双向互动(two-way interaction)。在此阶段,政府能够与公民在网上双向互动。比如,公民在此阶段不仅可以从网上下载政府的各类表格填写,还

可以将填写完毕的表格通过网络传输到相关部门。政府可以根据需要,随时就某事项或议题,在网络上征询公民的意见,使公民更好地参与政府的管理与决策。公民或企业也可以就感兴趣的事项,向政府提出咨询或建议。

第四阶段,全方位的网上处理事务(full online transaction, including payment)。在此阶段,政府的公共服务出现全方位的电子化特征。比如,公民不仅通过网络传输表格,还可以直接在网络上完成交税、交费等事项。政府通过网络提供各项公共服务,公民也完全通过网络与政府联系。

(2) 联合国与美国行政学会(UN/ASPA)的五阶段论。研究表明,电子政务的国家间差异是巨大的,因为电子政务由新技术驱动,因而其进程是连续的,并且每天都会改进,所以没有固定的发展时间表或可套用的框架。但是,为了提供一般的发展模式,联合国与美国行政学会还是为电子政务的发展规划了五个阶段:

第一阶段,开始出现网站。一国拥有一个或几个官方网站,为公民提供静态的信息,作为公共事务的服务工具。

第二阶段,拥有改善的网站。政府网页增多,信息也更加动态,用户有更多获取信息方式的选择。

第三阶段,存在互动的网站。出现更多的用户与公共服务提供者能够正式沟通的网站,例如能够从网上下载表格、通过网络提交表格。

第四阶段,实现网上处理。用户能够便利地根据其需求获取服务,在网上实现政务处理。如网上交税、交纳政策费用。

第五阶段,全方位的政务整合。通过“一站式”的门户网站实现政府网上服务的全面整合。

上述电子政务发展阶段的划分,在三个层面上的思路是基本一致的。首先,反映了网络建设从简单到复杂的过程。开始是静态、单向的信息公布,逐步发展为动态、双向的信息交流。其次,反映了政府和公众相互关系的变化。开始政府是改革主体和运作中心,逐步向以公民为中心过渡,构建公民导向的网上政府。最后,反映了政府运用电子政务程度的变化。开始政府将网络作为附加的手段,进而运用网络实现内部的信息流程,进行政务的整合,最后实现虚拟化的政府。

我们认为,下述的五阶段划分法比较全面,更适合中国的国情:

第一阶段,网络呈现。首先是部门在统一的标准下建设各自的局域网,实现各个机构内部的信息资源共享,建成政府内部的信息流程。在此过程中,政府在网站上提供的信息也逐步增多,更加及时和全面。但此阶段公民获取的电子服务,仍然以政府为中心。

第二阶段,公民与政府交互。此阶段包括了公民与政府的单向和双向互动,公民能够在政府网站上搜索和下载所需的文件、资料、申请表格等信息,并且能够通

过网络即时传递给各部门。但此阶段公民仍然需要在网络上访问多个部门网站,由原本跑多个部门转变为在网站上访问多个网站,原先存在的职能交叉问题尚未得到解决。

第三阶段,垂直整合。此阶段政府机构内部进行整合,一般以部门为单位,运用电子政务的信息技术,遵照公民的需求,改革政府机构内部存在的层级矛盾和体制不顺等问题。

第四阶段,水平整合。此阶段政府机构之间进行整合,需要运用中央政府的权威,利用机构改革的契机,清理跨部门的职能交叉问题,实现政务一体化。

第五阶段,虚拟政府。此阶段为公民提供以公民为中心,“一站式”和无缝隙的公共服务。公民能够在网站上方便地实现所有与政府打交道的事务;对于公民而言,政府在此阶段才真正由原本的物理实体转变为网络站点,由原本的分散结构转变为一体化的网络门户,由原本的管理主体转变为服务中心。

1.2.2 电子政务研究的现状与面临的课题

1. 国外电子政务研究的现状和主要成果

由于发展电子政务的战略地位,各国政府和相关学术研究机构都给予此项工作以极大的关注,并取得了一批有价值的研究成果。在这些成果中,影响最大的首先是一些国际组织、政府机构、研究和咨询机构发表的研究报告:

(1) 美国布朗大学公共政策研究中心(Center for Public Policy of Brown University)分别于2002年9月和2003年9月发布了“Global E - Government, 2002”和“Global E - Government, 2003”研究报告。该课题由该中心主任 Darrel M. West 主持,对全球的主要政府网站进行了跟踪评测。

(2) 美国白宫预算与管理办公室(Office of Management and Budget, OMB)于2002年2月和2003年4月公布了两份“E - Government Strategy”报告,它们是集研究和政策建议于一体的重要文件,内容涉及到美国电子政务的远景、战略、管理和项目等层面的问题。

(3) 美国爱森哲公司(Accenture)分别于2002年4月和8月发表了“E - Government leadership: Realizing Vision”和“E - Government leadership: Engaging the Customer”报告。报告根据电子政务的总体成熟度,将24个政府划分成4个类别:充满创新精神的领先者(Innovative leader),有远见的挑战者(Visionary Challengers),表现出色的新兴力量(Emerging Performers),平台建设者(Platform Builders)。该公司又于2003年4月发表了“The New E - Government Equation: Ease, Engagement, Privacy and Protection”报告。

(4) 联合国经济与社会事务部(Department of Economic and Social Affairs,

UN)于2003年10月发表了“World Public Sector Report 2003: E-Government at the Crossroads”。

(5) 世界经济发展与合作组织(OECD)2003年度的电子政务研究报告“The E-Government Imperative”。

以上研究报告能够反映全球范围内电子政务理论与实践的发展动态,已经成为电子政务研究领域的重要参考文献。

国外对电子政务的研究大多集中在关于政府职能定位,电子政务运作方式、发展模式的探讨,以及对实施电子政务中的信息资源、管理、组织、技术、政策法规等具体问题的研究。下面是国外电子政务研究的热点领域及其主要成果:

(1) 对电子政务发展阶段的研究

具有代表性的观点是:

Karen 和 Jungwoo 提出电子政务四阶段发展模式:信息编排分类(Cataloguing),在线处理(Transaction),纵向集成(Vertical-integration),横向集成(Horizontal-integration)。

欧委会将公共服务电子化的发展分为4个阶段:网上公布信息(Posting of information online),单向沟通(One-way interaction),双向互动(Two-way interaction),全方位的网上处理事务(Full online transaction)。

著名的资讯公司(IDC)的四阶段规划:公布信息(Publish),互动沟通(Interact),网上处理(Transact),整合政务(Intergrate)。

联合国与美国行政学会(UN/ASPA)的五阶段论:开始出现网站,拥有改善的网站,存在互动的网站,实现网上处理,全方位的政务整合。

Clay GWescott 在其报告“E-Government in the Asia-Pacific Region”中,针对亚太地区的情况提出了电子政务的六阶段理论:建设电子邮件系统和局域网(Setting up an e-mail system and internal network),实现跨部门的信息交流和公众获取信息(Enabling inter-organizational and public access to information),允许双向的信息沟通(Allowing two-way communication),允许价值交易(Allowing exchange of value),数字民主(Digital Democracy),跨部门合作的政府(Joined-up Government)。

(2) 对电子政务应用模式的研究

具有代表性的观点的是:

美国白宫预算与管理办公室(OMB)在其2002年2月公布的“E-Government Strategy”报告中提出了电子政务的四大组成部分:政府对公众的电子政务(Government to Citizen, G2C),政府对企业的电子政务(Government to Business, G2B),政府对政府的电子政务(Government to Government, G2G),政府的效率