

党政机关工作人员
专业技术人员

电子政务培训教材

电子政务基础

汪玉凯 赵国俊 主编

1

北京中软电子出版社

电子政务基础

主编：汪玉凯 / 赵国俊

副主编：王新培 / 杨新义 / 李明浩

北京中软电子出版社

版权所有 翻版必究

书 名: 电子政务基础

作 者: 汪玉凯 赵国俊等

责任编辑: 高伟红

装帧设计: 博 今

出版发行: 北京中软电子出版社

地 址: 北京市海淀区学院南路 55 号中软大厦 B 座 5 层

电 话: 010-62147079

传 真: 010-51527258

经 销: 各地新华书店、软件连锁店

文本印刷: 北京天宇星印刷厂

光盘生产: 北京安贝视频技术中心

开本规格: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16 开本 13 印张 292 千字

版次印次: 2002 年 4 月第一版 2002 年 4 月第一次印刷

印 数: 00001-10000 册

本 版 号: ISBN 7-900057-10-2

定 价: 30.00 元 (含配套书、1CD)

说 明: 凡我社配套图书若有自然破损、缺页、脱页, 本社负责调换

本书由中软股份电子政务研究中心组织编写

电子政务类教材编委会名单

主 任：唐 敏

副主任：王新培 王 震 郭先晨 张大明

委 员：汪玉凯 赵国俊 杨新义 贾舒颖

李明浩 陈 苏 蔡裕东 王晓彤

闫堂锋 张宇明 刘 鹏 黄 磊

胡卫华

加快电子政务建设 提高政府工作现代化水平

随着信息技术在世界范围内的迅猛发展，特别是互联网技术的普及应用，电子政务的发展正在成为当代信息化的最重要的领域之一。为了适应国际形势和我国经济建设与社会发展的需要，我国必须加快电子政务的发展。实行电子政务，政府要先行，中央各部门要做好本部门的规划与实施步骤。发展电子政务要与转变政府职能相结合，要加快行政审批制度改革，为实行电子政务创造条件。实现由传统政务到电子政务的转变，是一个复杂的系统工程，我们必须积极、认真对待，做好规划，逐步实施。要强调利用信息化手段加强政府的有效管理，使政府的各项监管工作更加严密、有效，服务更加便捷、高效，把各级政府建设成为廉洁、勤政、务实、高效的政府。

——摘自2002年2月27日朱镕基总理在国家科教领导小组举办的科技知识讲座上的讲话

目 录

第一章 政府信息化与电子政务	1
第一节 电子政务基础知识	4
第二节 中国电子政务的主要成就	12
第三节 中国发展电子政务的目标及体制条件	17
第四节 中国电子政务实施的策略选择	21
案例(1)北京《海淀区实现“一网式”电子政务》	22
案例(2)《公共服务行政流程的再造》 ——深圳市保安区规划土地局保安分局为分析对象	27
第二章 国外电子政务发展现状	30
第一节 国外电子政务发展的背景	32
第二节 国外政府改革的主要内容	33
第三节 国外电子政务的发展状况	34
第三章 电子政务的应用	40
第一节 电子政务的功能结构	41
第二节 办公自动化	43
第三节 政府间以及政府部门间的电子政务应用	46
第四节 政府为企业和社会(公众)提供的电子化公共服务	47
第五节 电子政务与电子商务	52
第六节 电子社区	58
案例(1)上海财税——网上预登记、网上报税系统	59
案例(2)政府网上12345(市长公开电话)系统	69
案例(3)政府网上招商引资系统	78
案例(4)企业网上注册	84
第四章 电子政务的技术基础	91
第一节 政府信息化的技术发展	92
第二节 计算机技术	94

第三节 通信技术	100
第四节 网络技术	104
第五节 网络工具	109
第五章 电子政务的管理基础	116
第一节 电子政务需要全新的管理理念	117
第二节 电子政务需要新的政府管理方式	121
第三节 电子政务需要管理的规范化	125
阅读材料(1) 电子政务系统建设的几点思考 ——北京市市政管理委员会信息化工作领导小组	131
阅读材料(2) 大力推进企业信息化建设带动各项工作创新和升级(节选) 吴邦国	134
第六章 电子政务系统的规划与实施	143
第一节 电子政务战略规划	144
第二节 电子政务实施方案的制定	150
第三节 电子政务系统的设计与实施	153
阅读材料(1) 陕西电子政务工程2001—2005年发展规划纲要	159
阅读材料(2) 访谈:建电子政府须解决三个问题	167
第七章 电子政务系统的安全管理	169
第一节 电子政务系统安全问题概述	170
第二节 电子政务系统安全管理的基本原则	173
第三节 电子政务系统安全保障体系的构建	177
第四节 电子政务系统安全管理制度的建设	180
第五节 电子政务系统安全管理的主要措施	182
阅读材料(1) 我国2001年网站被黑情况及国内网络安全状况分析报告	188
阅读材料(2) 构建首都信息安全保障体系,为“数字北京”建设保驾护航 ——北京市政府专家顾问团信息化顾问 曲成义	194
阅读材料(3) 中美“黑客大战”敲响网络安全警钟 中美黑客战后评:我们网络安全吗?	195

第一章 政府信息化与电子政务

内容概要

电子政务是政府信息化中的重要组成部分，整个政府信息化的过程，就是电子政务不断发展完善的过程。本章主要围绕电子政务的基础知识、中国电子政务的应用、发展、成就以及存在的问题，未来中国电子政务发展的目标、趋势以及发展电子政务的体制条件等，进行较为详细的阐述；同时比较深入地分析了中国在加入世贸组织新的历史条件下，发展电子政务的意义等。

背景事件 1

——1998年，国家宣布实施“政府上网工程”，开展以来，中央机关和国务院有关部门在因特网已建立站点52个，各级政府部门申请gov.cn域名已达2400多个，80%以上的部委和各级政府机关完成或正在进行政务办公的信息化改造。

背景事件 2

——广东省建立了由省府秘书长主持的全省政府系统信息化建设工作联席会议制度，制定了《广东省政府系统政务信息化建设2001—2005年规划》。《规划》指出：广东省政府系统政务信息化建设工作的总体目标是：全省用五年时间，其中珠江三角洲等发达地区用三年时间，实施电子政务工程，推进内部办公自动化、公文交换无纸化、管理决策网络化、公共服务电子化，实现全省政府系统全面信息化。

背景事件 3

——北京政府政务将逐步实行电子化

加入WTO的需要以及提高政府办公效率的要求，给中国各级政府充分利用信息技术、发展和实践电子政务，提供了良好的契机和条件。

北京正在全面构建电子政府，这将使政府部门全部实现电子化和网络化的高效办公，面向市民和企业的审批、管理及服务也将在网上进行。北京市信息化办公室的有关负责人日前公布了北京电子政府建设的时间表：2002年本市将实现

政府部门的交互性网上办公,2005年将建成互联互通的电子政务网络系统,在网上办理审批事项。

在日前召开的北京国际电子政务实施策略研讨会上,北京市信息办系统建设处处长张英逊介绍说,北京的信息化建设首先要实现政务信息化,全面构建北京的电子政府,建成体系完整、结构合理、高速宽带、互联互通的政府网络系统。目前北京电子政务的建设规划已进入实质性阶段,已经建立了首都公用信息平台、信息数据库,建立了市委、市政府领导办公决策系统,为各级政府建立了自己的网站,18个区县的高速宽带政务网络今年底将建成。

电子政务的实施及解决方案,已经引起世界各国政府的高度重视,加入WTO的需要以及提高政府办公效率的要求,给中国各级政府充分利用信息技术、发展和实践电子政务,提供了良好的契机和条件。

截至目前,北京已经有84%的政府部门建立了自己的局域网,有80%的政府部门实现了人均一台计算机的水平,有80%以上的政府部门建立了科技、工商、财经等专业应用系统。北京新建了电子政务的安全认证系统,这将取代传统的印章、签名、介绍信的作用,实现企(事)业单位的身份认证。北京的政府采购办公系统也已经建立,能够实现网上采购。以GPS技术为依托的空间数据基础设施工程,将提供北京的数字地图,目前航拍刚刚结束,1:500的地图绘制正在进行。参照数字地图的遥感照片,北京市规划局查处了不少违章建筑,合理规划了北京的绿化带。为了更好的服务市民,北京以医疗保险为突破口,建立了市民卡工程,已经发放了2万多张卡,并录入了280万市民的基本信息,今年还建立了全市社区服务网络系统。

据悉,今后北京电子政务建设的工作重点将放在完善公用信息平台、加大信息安全建设和整合信息资源等10个方面。(千龙新闻网)

背景事件4

——上海“电子政府”开门办公

——网上坐堂 在线办公

晨报讯 验证营业执照副本,上网!参加工商局年检,上网!马年第一个工作周,“中国上海”政府网站为市民送上一份好礼;235种办事表格等你下载,4个在线政务受理窗口全天候开放,16个委办局网上坐堂,有问必答。新年期间,一个电子政府呼之欲出。

据新民晚报报道,信息化正为政府转变职能、便民服务插上双翅。今年,上海市区县和市级机关将全部实现电脑联网办公,加快开通高效率、低成本的视频会议系统。半数以上的办事项目将能够在线办理,无需企业、市民来回跑;在增强政府透明度、落实百姓“知情权”上,100%的政务公开内容将上网。为帮助

老百姓亲近“电子政府”，诸多政府部门网站设计了人性化页面、一键式操作。

“电子政府”的实施，为沟通政府与民情两条“高速路”：一条“速递”政府对社会需求的快速响应，一条“飞驰”社会对政府的实时反馈。今年内，“中国上海”网站将与各部门“子站”相连接，构筑更完善的政府公众网络系统。同时，总计800多条、50万字的“便民信息问答”也将同老百姓网上见面，内容涉及日常生活的各个方面。

（载《晨报》2002年2月21日，第三版）

背景事件5

——深圳市2002年信息化建设要迈四大步

晶报讯（记者余彦君）记者昨日从市信息办了解到，今年我市信息化建设将分四步进行，这四步分别是：

——基础设施，即进一步完善宽带网络信息基础设施，使宽带传输网和接入网达到国际先进水平；

——电子政务，即在现有的电子政务网络平台上，对各部门的政务信息资源进行整合和开发利用，提高深圳电子政务的整体水平；

——以电子政务带动深圳电子商务的发展，包括综合服务平台的建设和以电子商务为核心的营销系统；

——建立企业信息网络，用信息技术完成企业技术改造，实现产品升级换代，建立以生产控制为核心的自动化系统和以财务成本核算为核心的企业管理系统。

在信息化应用方面，今年重点要完成的是电子报税和电子报关系统的建设与使用。据介绍，深圳地税系统网上报税系统是国家税务总局惟一个“863”项目，该系统将以国税系统的增值税电子报税系统为基础，并于2004年底前实现深圳国税、地税的90%纳税用户使用电子报税进行纳税申报。电子报关系统则是在现有的电子报关、运输电子数据交换系统基础上，结合CA认证中心、银行等部门，合理调配社会现有资源，建立完善的物流配送信息系统，从而更好地为经济建设服务。

此外，信息办还将会同社保局、劳动局、民政局等有关部门，对除户籍以外的其它市民个人信息进行集中管理，使市民的社会保障系统更全面高效。公安信息系统方面，则是利用现有的城域网资源，以公安业务为基础，建立公安综合信息系统，使公安业务信息高度集成和综合利用，实现“数字警察”。

第一节 电子政务基础知识

一、电子政务及其相关概念

电子政务是在政府信息化的过程中,人们提出的一个被广泛应用的概念。但究竟什么是电子政务,人们在实践中又有许多不同的理解。比如,有人认为,电子政务(e-government)是相对于传统政务(government)而言的,它是快速发展的现代电子信息技术与政府改革相结合的产物。据此他们指出,电子政务就是应用现代化的电子信息技术和管理理论,对传统政务进行持续不断地革新和改善,以实现高效率的政府管理和服务。¹也有的认为,电子政务是一个综合的信息系统,它既不同于传统的办公自动化,也不同于简单的“政府上网”(即网上信息发布)。广义地讲,电子政务应是基于网络的符合 Internet 标准的并且面向社会的政府办公自动化系统。²还有的认为,电子政务就是政府机构应用现代信息和通讯技术,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、空间与部门分隔的限制,全方位地向社会提供优质、规范、透明、符合国际水准的管理和服务。³上述有关电子政务的解释,虽然从不同视角对电子政务做出了概括,但似乎还有值得探讨的余地。我们认为,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、管理和社会提供各种公共服务的一种治理方式。电子政务实际上就是平常我们所说的政务工作信息化。在中国,电子政务的范围既包括各级行政机关系统的政务工作信息化,也包括执政党以及国家权力机关、司法机关、政协以及其他公共部门的政务工作信息化。

电子政务的上述概念,至少应包括以下三层含义:首先,电子政务必须借助现代信息技术、数字网络技术和办公自动化技术,同时也离不开信息基础设施和相关软件技术的发展;其次,电子政务处理的是与公共权力行使相关的公共事务,或者为了提供高效的公共服务而快速处理公共部门内部的事务,这决定电子政务有着广泛的内容;第三,电子政务并不是将传统的政府管理和运作简单地搬上互联网,而是要对现有的政府组织结构、运行方式、行政流程进行重组和再造,使其更有利于信息技术、网络技术的应用。

1. 电子政务与政府信息化

政府信息化,是人们在日常工作中经常使用的一个概念,它是相对于国民经济信息化、社会信息化、企业信息化等来使用的。从 1999 年开始,联合国经济社会理事会连续两年都把通过信息化改造发展中国家的政府组织、重组公共管理、最终实现信息资源的共享作为其工作的重点,并在世界各国积极倡导“信息高速公路”建设的五个领域中,将推动政府

信息化、建设电子政府一直列为第一位。^[4]可见,政府信息化是指为了适应信息时代的到来,运用信息技术、通讯技术、网络技术以及办公自动化技术等现代信息手段,对传统的政府管理和公共服务进行改造,从而大大提升政府管理的有效性,满足社会以及公众对政府公共管理和公共服务的期望,促进社会经济的发展。

从人们对政府信息化的认识来看,政府信息化概念的内涵,也经历了一个发展变化的过程。在20世纪80年代前后,人们首先提出了办公自动化这一概念,这实际上是政府信息化的早期表述,其核心是要用计算机技术处理办公室的内部业务,如文件资料的制作、传送和储存等;80年代以后,随着管理信息系统的出现,信息的加工处理系统成为人们关注的焦点,这时的政府信息化,实际上就是运用信息加工和信息处理技术改善政府的决策和满足管理者的需求;90年代后,随着国际互联网技术的迅速发展以及在政府公共管理中的应用,电子政务、电子政府等一些新的概念也很快产生,其含义是指在政府内部办公自动化的基础上,利用计算机技术、通讯技术和网络技术,建立起网络化的政府信息系统,并通过不同的信息服务设施如网络、电脑以及电话等工具,为企业、社会乃至公民个人提供政府信息和其他公共服务,并且打破了传统政府管理受到时间、空间限制的界限,改变了政府管理的方式。政府信息化内涵的上述演变过程,清楚地告诉我们,政府信息化本身就是一个动态的过程,政府信息化概念,也将随着政府信息化的不断推进,其内涵也会不断发展。

电子政务与政府信息化有着密切的联系。如果说,政府信息化强调的是过程,也就是说,作为凌驾在社会之上的权威公共部门,政府在整个信息化的过程中,其本身就是一个重要的领域,并要率先实现信息化,那么,电子政务则是实现政府信息化的具体途径。也就是说,通过在政务活动中不断扩大电子化政务的范围,逐步推动政府信息化水平由低向高发展。从这意义上说,政府信息化的过程,就是不断推进具体政务工作电子化的过程,也可以说,电子政务是实现政府信息化的一种手段。

2. 电子政务与电子政府

电子政府是国外比较流行的一个概念,有时也称“电子化政府”或“电子网络政府”、“计算机化政府”、“数字政府”、“联机政府”等。我们认为,电子政府是相对于传统政府而言的。它的核心是通过在传统政府中应用现代信息技术、网络技术和通讯技术,使政府的存在形式发生重大变化,从而出现了一个实在与虚拟(数字化)相结合的跨平台网络政府。从这意义上说,电子政府就是电子化网络政府。

电子政府决不仅仅是一个新的概念,而是将政府管理与服务建立在现代信息技术、办公自动化技术和网络技术基础之上的一种全新的政府范式。电子政府与传统政府的最大区别,就在于它所具有的虚拟性。也就是说,与传统的实体政府相比,电子政府在传统的实体政府之外,又存在着一个不受时间和空间限制的、对社会和公众不断提供各种在线服务的虚拟政府。电子政府的这种虚拟性,决定了电子政府的出现,将预示着政府治理的一场深刻革命。因此有人认为,电子政府的这种虚拟性将意味着:大量频繁的行政管理和日常

事务都通过设定好的程度在网上实施,大量决策权下放给团体和个人,政府重新确立其职能。随着信息基础设施建设的开展和深化,电子政府的轮廓也日益清晰,其所包含的内容有:完备的网络时代的法律体系、新型的立法和选举机制、新型的行政管理和司法体系。总之,电子政府代替传统政府,意味着系统程序式管理将取代政府实体管理。⁵当然,就人们的理解而言,电子政府可以有广义和狭义之分。广义的电子政府,应该包括所有国家机构在内;而狭义的电子政府则主要包括直接承担管理国家公共事务、社会事务的各级行政机关。

建立电子政府的过程,实质上就是把工业化模式的大政府,即以集中管理、分层结构、在物理经济中运行的工业化模式大政府的特征,变为新型的管理体系,以适应虚拟的、全球的、以知识经济为基础的数字经济,同时也适应社会的根本转变。

电子政务与电子政府的联系在于,电子政府的建设,是通过一系列电子政务的实现为前提的,如果没有大量政务工作的信息化,电子政府是不可能建成的。从这个意义上说,电子政府的建设必须以电子政务的发展为基础。电子政务与电子政府的区别在于,电子政务是指一个一个具体政务工作的信息化,而电子政府则指整个政府管理的信息化。在实践中,有的政府机构在某些领域或某几个政务方面实现信息化,并不意味着就建立起了电子政府。但只要建立起了电子政府,其主要的政务工作必然实现了信息化。由此我们可以看出,电子政府的建设是一个漫长的过程,不可能一蹴而就。只有政府管理的绝大多数政务工作实现了信息化,如政府内部的办公自动化、政府间的信息传递、沟通的网络化以及政府对社会、公众提供的主要公共服务实现了不受时空限制的在线服务,以及政府管理中的资源实现高度共享等,才标志着电子政府的最终建立。

3. 电子政务与办公自动化

办公自动化是指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的手工作业,从而大幅度提高办公效率的一种管理手段。办公自动化设备早在20世纪80年代就在世界范围内得到广泛应用,目前这一管理手段正随着电子商务、电子政务的迅猛发展,在公共部门、企业以及其他机构乃至个人得到进一步提升,并向无纸化、数字化的方向发展。电子政务与办公自动化有着密切的关系。办公自动化强调的是政府内部在各类政务工作的处理方面要运用先进的设备,并借助这些设备,大幅度提高办事效率,提高政务工作的质量。而电子政务有着更广泛的内容,它不仅强调政府的内部办公要实现信息化,更重要的是政府向社会、企业乃至公众提供的各种公共服务,也要实现信息化,在某种意义上,后者的重要性比政府内部信息化,更为重要。当然,办公自动化是电子政务的基础条件之一,也就是说,在政府内部,电子政务的目标是要通过办公自动化来实现的,离开了办公自动化,政府内部的电子政务也就失去了基础。

4. 电子政务与政府上网

政府上网是1999年中国推动的“政府上网工程”形成的一个概念。政府上网的基本含

义在于，政府及其相关部门利用因特网，建立自己的门户网站，向公众发布信息，实现与企业、公众的信息沟通、交流，并提供一站式“在线服务”，实现公共服务事项的网上办理。目前我国的绝大多数政府网站还处于初始阶段，一些办的比较好的网站，有的已经开始进行一些网上政务的办理，但多数还停留在信息发布、信息交流的水平。随着电子政务的发展，政府的网站将发挥更大的作用。

电子政务与政府上网也有一定的联系与区别。从二者之间的联系看，不管是电子政务还是政府上网，都是政府信息化的重要内容，某些电子化的公共服务项目，必须通过政府网站才能进行，离开政府网站，政府就不可能向社会提供一个单一的窗口。二者的区别在于，电子政务的含义要宽泛的多。除了政府向社会提供的公共服务事项外，政府与政府之间、政府部门与部门之间的交流、信息传递等，也都属于电子政务的范畴。这说明这两个概念并不能等同。

二、电子政务的应用

电子政务有着广泛的应用领域，可以说涉及到政府管理的各个方面。按照电子政务的应用结构，我们可以把电子政务的应用，分为六大类别。

第一类：政府为社会提供的应用服务及信息发布。这方面主要包括：

通过政府网站发布信息，提供查询；

面向社会的各类信访、建议、反馈以及数据收集和统计系统；

面向社会的各类项目申报、申请；

相关文件、法规的发布、查询；

各类公共服务性业务的信息发布和实施，如工商管理、税务管理、保险管理、城建管理等。

第二类：政府部门之间的应用。这方面主要包括：

各级政府间的公文信息审核、传递系统；

各级政府间的多媒体信息应用平台，如视频会议、多媒体数据交换等；

同级政府间的公文传递、信息交换。

第三类：政府部门内部的各类应用系统。这方面主要包括：

政府内部的公文流转、审核、处理系统；

政府内部的各类专项业务管理系统，如日程安排、会议管理、机关事务管理等；

政府内部面向不同管理层的统计、分析系统。

第四类：涉及政府部门内部的各类核心数据的应用系统。在部分主要包括：

机要、秘密文件及相关管理系统；

领导事务管理系统，如日程安排、个人信息；

涉及重大事件的决策分析、决策处理系统；

涉及国家重大事务的数据分析、处理系统。

第五类 电子商务在政府管理中的应用，如政府电子化采购等。

第六类 电子社区，即城市社区管理中信息手段的应用。

三、中国推动政府信息化以及发展电子政务的基本政策

随着信息技术的不断发展，我国对推进电子政务、加快政府信息化建设高度重视。早在1992年，国务院办公厅就提出建设全国行政首脑机关办公决策服务系统的目标和具体实施方案，并在全国政府系统推行办公自动化。2001年，国务院办公厅又制定了全国政府系统政务信息化建设的5年规划，对我国政府信息化的指导思想、方针、政策等作出了明确规定。

按照这个发展规划，我国在政府信息化的建设方面的方针、政策主要集中在以下四个方面：

第一，总体目标。

根据我国的国情，大体用3—5年的时间建设以“三网一库”为基本架构的政府系统的政务信息化枢纽框架。这三网一库是指：政府机关内部的办公业务网；国务院办公厅与各地区、各部门连接的办公业务资源网；以因特网为依托的政府公众信息网；政府系统共建共享的电子信息资源库。

第二，指导原则。

按照国务院制定的有关方针和政策，我国推动政府信息化的指导原则是：“以需求为导向，以应用促发展，统一规划，协同发展，资源共享，安全保密”。所谓“以需求为导向，以应用促发展”，是指要以需求作为动力，以应用推动政府信息化的发展。这就要求各级政府在政务信息化的建设中要善于捕捉和发掘政府机关办公业务和领导科学决策的需求，有针对性地开展各项系统建设和应用开发工作，并通过系统应用的成果不断推进系统建设的深入发展。

所谓统一规划，协同建设，是指政府信息化建设必须在国务院的统一规划指导下，由各地区、各部门遵循统一的规范和标准协同建设，共同发展，以便使这项涉及面广、技术和资金密集的系统工程，更好地发挥整体效益。

所谓资源共享，安全保密，是指在政务信息化的建设中，各地区、各部门要按照系统建设的要求，从政务信息化的全局出发，打破条块分割，主动提供相关信息，实现资源共享。同时，要严格遵照国家的有关安全保密的法规，采取有效措施，确保国家秘密的安全。

第三，主要任务。

按照国务院制定的5年发展规划，我国政务信息化的任务主要集中在以下7个领域：一是大力推进政府业务的应用建设。具体包括政府机关内部的应用系统建设、公文、信息无纸化传输系统、多媒体应用系统以及办公决策服务系统。二是加强政府办公业务网和办公业务资源网网络建设。三是筹建办公业务资源网及政府公众信息网政府网站。四是建立和

完善共享信息资源库。五是做好计算机网络安全保密工作。六是加强对公务员的培训工作。七是抓好与系统建设和应用相关的法规工作。

第四、保障措施。

为了有效推动政务信息化,国务院还就有关的保障措施作出了一系列具体规定。这些规定主要包括:做好组织领导工作;加强组织实施工作;确保建设经费的落实等。

四、电子政务在公共管理中的地位和作用

20世纪90年代以来,伴随着信息技术,特别是网络技术的飞速发展,信息化成为各国普遍关注的一个焦点。在国家信息化体系建设中,政府信息化又成为整个信息化中的关键。在新的历史条件下,推动政府信息化,发展电子政务成为影响我国在国际社会中竞争力的一个重要方面。

1. 发展电子政务,可以应对“入世”带来的挑战。我们知道,加入世贸组织,对像我国这样的发展中国家来说,无疑会带来重要的发展机遇,但对它带来的冲击,也不可忽视。我们以为,在所有受冲击的领域,对政府管理所形成的挑战,恐怕是最为严峻的。

首先,加入世贸组织,对政府公共政策的制定会产生深刻的影响。因为入世后,不仅我国的产品、服务市场、资源配置必将国际化,而且国家的经济政策也势必朝国际化的方向发展。这就是说,一方面,我国政府制定的经济政策要按照国际惯例使本国国内经济政策透明化,并与世贸组织成员国经济政策协调一致;另一方面,即使我国以发展中国家的身份加入世贸组织,其国内经济政策也必须遵守世贸组织成员国共同认可的基本原则和约定。这就意味着,我国传统的公共政策制定的一些方式方法很难继续维系,而必须作相应的调整和改革。

其次,加入世贸组织后,对政府的公共服务也提出了前所未有的挑战。因为入世后,除了企业与企业、人才与人才的竞争将更加激烈外,在这种竞争的背后,实际上还有一个政府管理之间的竞争问题。而政府管理的竞争主要表现在政府提供的公共服务方面。这就是说,我们的政府服务不但要体现出办事高效、廉洁以及具备较高的透明度,而且在保护本国国民的利益等方面还必须要有新的举措。这同时意味着,我们的传统政府治理方式,在很多方面已不能适应形势发展变化的需要,必须有根本性的转变,否则就很难在激烈的国际竞争环境中站稳脚跟。

面对入世的挑战,我国的政府治理无疑需要进行一系列改革。其中,加快政府信息化建设的步伐,就是一个重大举措。

2. 发展电子政务,可以大大提高公共政策制定的科学性和有效性。我们知道,公共政策的制定,是通过一系列行政决策实现的,而决策的科学性、及时性、有效性,不仅是公共政策制定的基础,也是政府实行有效管理的前提和条件。过去我们在行政决策方面之所以会出现这样或那样的问题,一个重要原因,就是对信息的搜集和掌握不全面,或有片面性。电子政府的建立以及网络技术的运用,将会对行政决策产生深刻的影响。

首先,可以促进决策的科学化和民主化。因为电子政府建立后,将会有专门的决策支持系统,通过这个系统,一方面政府可以及时获取大量准确的信息,使决策的许多方法如统计方法、系统分析方法、可行性论证、群体讨论等变得简单化、可操作化,从而可以大大提高行政决策的科学性;另一方面通过网络,可以使广大民众随时了解政府的决策过程,并及时向党和政府提出自己的建议和看法,从而大大提高行政决策的透明度和公众参与的积极性,提高决策的民主化程度。

其次,行政决策支持系统的建立和网络技术的应用,还可以大大提高行政决策的及时性和有效性。在传统的政府管理活动中,决策和执行是严格分开的。当一项决策在执行过程中发生了问题之后,通过层层上报,才能反映到决策机关那里。而电子政府的建立,则可使行政执行中的问题很快地通过网络反映到决策机关,从而对执行中的问题及时作出反映,提高行政决策的及时性和有效性。

3. 发展电子政务,可以改善政府的公共服务,提高服务质量。众所周知,公共服务是政府的一项重要职能,也是政府向社会提供公共产品的一种最基本的手段。以往我国政府在提供公共服务的主要缺陷,不仅表现在提供公共服务的数量少、质量低、技术服务手段落后,更重要的是由政府独家垄断,公众没有选择性,处于被动地位。这种状况与加入世贸组织后政府必须开放公共服务,将形成尖锐的冲突。而电子网络政府的建立,必将在公共服务领域必将产生一场深刻的革命。

首先,政府可以通过网络,向社会及时、准确地传递信息,可以大大提高政府提供服务的效率,克服官僚主义等弊端。因为电子网络政府的建立,不仅可以减少机构和中间管理层次,减少政府的公职人员,降低政府提供公共服务的人力、物力、资金成本,有利于提高行政效率,而且还有利于政府克服长期存在的官僚主义作风,这无疑会提高政府在公共服务开放以后的竞争力。

其次,从接受服务的社会公众来看,电子网络政府的建立,为他们获取政府提供的各种服务提供了更加便利的条件。比如,在过去,公众要办理一件事情,要跑很多路、进很多政府部门,花费大量的时间和精力,即使如此,还不一定能顺利办成。因此,老百姓把这种现象称之为“门难进、事难办、脸难看”。而电子网络政府的建立,则可以从根本上扭转这种局面。一方面,通过网络政府,可以把政府承担的各类公共服务的内容、程序、办事的方法等向行政区域内的所有单位、个人予以公布,使广大群众作到心中有数;另一方面政府可以通过网络,提供“一站到底式”和24小时的服务,这就使过去必须要到多个部门去办理的事情,在政府提供的网络窗口,很轻松地就可以得到办理,而且还不受时间和空间的限制,使企事业单位、公民个人有可能在足不出户的情况下,就可以获得服务。

4. 发展电子化政务,可以实现资源共享,大大降低行政成本。有效地利用政府内部和外部资源,提高资源的利用效率,对改进政府治理,降低行政管理成本具有十分重要的意义。以往,我们的政府治理中,之所以出现管理成本过高,行政效率低下等问题,一个重要原因就是不能充分的利用各种资源,造成严重的人力、物力和财力的浪费。在新的历史条件下,伴随着信息社会的到来,以及知识经济的出现,信息资源的重要性也更加突出地