

电子政务与信息技术丛书

电子政务基础与应用

DIAN ZI ZHENG WU JI CHU YU YING YONG

姚国章 编著

北京大学出版社
<http://cbs.pku.edu.cn>

电子政务基础与应用

姚国章 编著

北京大学出版社

北 京

内 容 提 要

本书包括电子政务基础与电子政务应用两部分内容。电子政务基础部分系统地阐述了电子政务的基本理论问题,详细地介绍了国际、国内电子政务的发展状况,全面地论述了电子政务发展中的政府改革与创新问题,深入地探讨了电子政务与数字鸿沟的相关问题,并对数字化城市的理论与发展问题进行了深刻细致的分析;电子政务应用部分重点对政府电子化采购、政府电子化服务、电子税务、电子工商行政管理的相关理论与实践问题进行了全面深入的探讨,并对外经贸电子政务、审计电子政务、公安电子政务、农业电子政务和水利电子政务在我国的发展状况作了一定程度的介绍。

本书适合国家公务员、MPA 及 MBA、党校与行政学院、公共管理及电子商务等高等院校相关专业师生使用,对相关企业的管理和技术人员同样具有参考价值,也可作为相应层次培训班的教材。

图书在版编目(CIP)数据

电子政务基础与应用/姚国章编著. —北京:北京大学出版社, 2002.12
ISBN 7-301-06066-1

I. 电… II. 姚… III. 电子—政务—高等学校—教材 IV. F252

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 039936 号

书 名: 电子政务基础与应用

著作责任者: 姚国章

责任编辑: 王登峰

标准书号: ISBN 7-301-06066-1/TP·0700

出版者: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区中关村北京大学校内 100871

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

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn>

电子信箱: xxjs@pup.pku.edu.cn

印 刷 者: 河北省滦县滦兴书刊印刷厂

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 14 印张 355 千字

2002 年 12 月第 1 版 2002 年 12 月第 1 次印刷

定 价: 19.00 元

前 言

电子政务是以互联网为核心的信息技术在政府管理与服务中的深层次应用的背景下出现的,它的实施对转变政府职能、改进政府作风、精简政府机构、提高政府工作效率、节省政府管理成本、提升政府服务能力等方面都起着直接的推动作用。对加入 WTO 不久的我国各级政府来说,加快电子政务的推广与应用无疑具有更加紧迫的现实意义和实际价值。

相对于电子政务的实际发展而言,有关电子政务的理论研究似乎显得有些滞后,在一定程度上制约了电子政务的深层次发展。作者在一年前编写《电子商务案例》“电子政务理论与案例”部分时就曾考虑对电子政务的相关问题作深层次、多角度的研究。后来,这一想法得到了北京大学出版社和不少专家学者的大力支持。于是,专门分析与研究电子政务的系列丛书在各位同仁辛勤耕耘一年后终于问世了。《电子政务基础与应用》是系列丛书的一种,是作者在对电子政务的发展进行长时间密切关注和深入思考的基础上写成的,特别是在最近一年多的时间内,作者几乎把所有可以利用的时间都用在了有关电子政务的学习、研究和思考上了。

《电子政务基础与应用》分成电子政务基础与电子政务应用两部分。电子政务基础部分包括前六章,分别是电子政务导论、国际电子政务发展、中国电子政务发展、电子政务发展中的政府改革与创新、电子政务与数字鸿沟和数字化城市;电子政务应用部分包括政府电子化采购、政府电子化服务、电子税务、电子工商行政管理以及相关领域电子政务发展。电子政务基础部分系统地阐述了电子政务的基本理论问题,详细地介绍了国际、国内电子政务的发展状况,全面地论述了电子政务发展中的政府改革与创新问题,深入地探讨了电子政务与数字鸿沟的相关问题,并对数字化城市的理论与发展问题进行了深刻细致的分析;电子政务应用部分重点对政府电子化采购、政府电子化服务、电子税务、电子工商行政管理的相关理论与实践问题进行了全面深入的探讨,并对外经贸电子政务、审计电子政务、公安电子政务、农业电子政务和水利电子政务在我国的发展状况作了一定程度的介绍。本书适合国家公务员、MPA 及 MBA、党校与行政学院、公共管理及电子商务等高等院校相关专业师生使用,对相关企业的管理和技术人员同样具有参考价值,也可作为相应层次培训班的教材。

本书的成稿得益于许多师长和亲朋好友的无私帮助。笔者的博士导师丁秋林教授为本书的写作提供了具体的指导和有力的支持;陈兵博士、黄卫东副教授、甘利人教授、王立松博士、伍琳瑜老师等都与笔者进行了良好的合作与支持。王秀明女士,这位在税务系统工作的国家公务员不但为本书的成稿提供了许多有价值的政府背景资料,而且作为本书的第一位读者提出了不少有益的建议,可以说,本书的成稿同样包含着她的辛勤汗水。在此一并向各位致以最衷心的谢意。

在选择了电子商务和电子政务作为自己研究方向的四、五年间,笔者深切地感受到这一领域的迅猛发展。尽管笔者竭尽全力,最大限度地希望能为读者提供有特色、有价值的读物,但确实限于笔者的能力、精力和水平,很难做到尽善尽美,敬请各位读者多多包涵。

在写作本书的过程中，笔者参阅了大量国内外优秀文献，主要参考文献目录已在相关章节进行了标注，在此向相关文献的作者和版权所有单位表示最诚挚的谢意。书中所参考的有些参考文献或由于作者不详，或由于出处不明确等原因，没能进行详细标注，敬请原作者谅解。

由于编者水平有限，加上时间仓促，书中必然存在很多缺点、错误，恳请各位读者批评指正，也敬请各位专家、学者多提宝贵意见。

姚国章 (yaogz@vip.sina.com)

2002年11月1日

目 录

第1章 电子政务导论	1
1.1 电子政务的基本含义	1
1.1.1 “政府”与“政务”的含义	1
1.1.2 “电子政务”的概念	2
1.1.3 电子政务与其他概念的比较	3
1.1.4 电子政务与传统政务的区别	5
1.2 电子政务的主要模式	5
1.2.1 G to G 模式	5
1.2.2 G to B 电子政务	8
1.2.3 G to C 电子政务	10
1.2.4 G to E 电子政务	11
1.3 实施电子政务的战略意义	12
1.4 电子政务实施	16
1.3.1 电子政务的实施阶段	16
1.3.2 实施电子政务应注意的问题	17
1.4 本章主要参考文献	20
第2章 国际电子政务发展	21
2.1 美国电子政务发展	21
2.1.1 美国电子政务发展历程	21
2.1.2 完善的基础设施建设和良好的群众基础	22
2.1.3 上下齐动, 稳步推进	22
2.1.4 逐步完善的法律法规和组织机构	22
2.1.5 高质量的电子政务网站	23
2.1.6 注重实用, 创新发展	24
2.1.7 鼓励私营企业参与	24
2.2 英国电子政务发展	25
2.2.1 制定全国统一的电子政务发展指导原则	25
2.2.2 不断完善组织结构和政策措施	25
2.2.3 积极推进家庭上网计划	26
2.2.4 致力消除“数字鸿沟”	26
2.2.5 完善周到的电子化服务	26
2.3 法国电子政务的发展	27
2.3.1 政府机构的高度重视	28
2.3.2 不断优化政府网站设计	28

2.4 德国电子政务的发展	29
2.4.1 启动“全体上网”计划	29
2.4.2 加强公务员培训	30
2.4.3 提供法律支持	30
2.5 加拿大电子政务发展	30
2.5.1 大力推动信息化基础设施建设	30
2.5.2 卓有成效的“政府在线”服务	31
2.6 日本电子政务发展	32
2.6.1 电子政务计划持续推进	32
2.6.2 基础设施建设方兴未艾	33
2.6.3 以电子政务促进政府改革	33
2.7 新加坡电子政务发展状况	33
2.7.1 政府主导，统一行动	34
2.7.2 设立专职机构，明确政府职能	34
2.7.3 独具特色的电子公民中心	35
2.7.4 不断完善的法律、法规	36
2.8 韩国电子政务发展状况	36
2.8.1 政府主导，立法先行	36
2.8.2 科学规划，稳步推进	37
2.8.3 不断改善信息化发展环境	37
2.8.4 “G4C 工程”深得人心	38
2.9 本章主要参考文献	39
2.10 主要参考网站	39
第3章 中国电子政务发展	40
3.1 中国电子政务发展历程	40
3.1.1 办公自动化阶段	40
3.1.2 “金字工程”实施阶段	40
3.1.3 政府上网阶段	41
3.1.4 电子政务实质性应用阶段	42
3.2 中国电子政务发展现状	42
3.2.1 中央政府高度重视，目标和任务明确	43
3.2.2 电子政务发展环境正在逐步改善	44
3.2.3 政府网站与网络建设有了新的起色	44
3.2.4 电子政务的应用水平不断提高	45
3.2.5 政府职能与机构改革正在逐步推进	47
3.2.6 一批民族软件企业开始崛起	47
3.3 中国电子政务发展存在的主要问题	48
3.3.1 政府公务员与社会公众对电子政务的认识不足	49
3.3.2 电子政务发展缺乏整体性规划和统一性标准	49
3.3.3 政府管理体制变革远未到位	50

3.3.4 电子政务整体应用水平还较低.....	50
3.3.5 政府公务员的素质亟待提高.....	50
3.3.6 电子政务立法滞后	51
3.3.7 对电子政务安全问题缺乏正确认识.....	51
3.4 促进我国电子政务发展的主要措施.....	52
3.4.1 转变观念、提高认识, 创造有利于电子政务发展的良好环境	52
3.4.2 制定切实可行的电子政务发展规划和组织机构	52
3.4.3 创新思路, 突破电子政务发展中的资金与技术瓶颈	53
3.4.4 加强电子政务安全管理.....	53
3.4.5 以发展电子政务推动政府改革的深入.....	54
3.5 本章主要参考文献	54
第4章 电子政务发展中的政府改革与创新	55
4.1 电子政务对政府管理的新要求.....	55
4.1.1 抵制官僚主义	55
4.1.2 力求精简高效	56
4.1.3 走向透明和开放	56
4.1.4 注重服务	57
4.1.5 推动创新	57
4.2 电子政务发展中的政府改革.....	57
4.2.1 革新政府观念	57
4.2.2 改革政府审批制度	59
4.2.3 切实转变政府职能	62
4.2.4 重组政府业务流程	62
4.2.5 加强公众参与	64
4.3 电子政务发展中的政府创新.....	66
4.3.1 电子政务发展中的政府管理创新	66
4.3.2 电子政务发展中的政府制度创新	68
4.4 本章主要参考文献	70
第5章 电子政务与数字鸿沟	71
5.1 对数字鸿沟的一般分析.....	71
5.1.1 数字鸿沟的含义	71
5.1.2 数字鸿沟的成因	73
5.1.3 数字鸿沟的评估	74
5.1.4 对数字鸿沟的发展预期.....	75
5.2 全球数字鸿沟发展状况.....	76
5.2.1 国际间数字鸿沟总体状况.....	76
5.2.2 部分国家数字鸿沟状况.....	78
5.3 国际社会为缩小数字鸿沟所作的努力.....	79
5.3.1 西方八国集团	79

5.3.2 亚太经济合作会议	80
5.3.3 美国	81
5.3.4 英国和法国	81
5.3.5 俄罗斯	82
5.4 中国数字鸿沟发展状况	83
5.4.1 中国与世界之间的数字鸿沟	83
5.4.2 中国地区间的数字鸿沟	85
5.4.3 中国城乡间的数字鸿沟	88
5.4.4 中国个人间的数字鸿沟	89
5.5 我国各级政府应对数字鸿沟的策略	90
5.5.1 转变观念, 提高对数字鸿沟的认识	91
5.5.2 制定切实可行的行动计划	91
5.5.3 促进信息资源的开放与共享	92
5.5.4 加快信息化基础设施建设	93
5.5.5 普及信息技术基础教育	93
5.5.6 鼓励企业参与信息技术领域的竞争	94
5.5.7 关注弱势群体的信息需求	95
5.5.8 加强核心技术的研究与开发	95
5.6 本章主要参考文献	96
第6章 数字化城市	98
6.1 数字化城市的内涵	98
6.1.1 对“城市”与“城市信息化”的理解	98
6.1.2 数字化城市的含义	99
6.1.3 “数字化城市”提出的背景	100
6.2 数字化城市的组成	101
6.2.1 数字化城市的基础设施	101
6.2.2 数字化城市的基本应用	102
6.3 数字化城市建设	105
6.3.1 建设数字化城市的主要意义	105
6.3.2 数字化城市建设原则	106
6.3.3 数字化城市建设目标	108
6.3.4 数字化城市建设阶段	110
6.4 数字化城市国内外发展	110
6.4.1 国际数字化城市发展概况	110
6.4.2 我国数字化城市发展概况	112
6.4.3 “数字化北京”计划	113
6.4.4 “数字化南京”计划	114
6.4.5 “数字化大连”计划	117
6.5 数字化社区	118
6.5.1 数字化社区的概念	118

6.5.2 数字化社区的特点	119
6.5.3 数字化社区的功能	121
6.6 本章主要参考文献	122
第7章 政府电子化采购	124
7.1 政府采购概述	124
7.1.1 政府采购的概念与特征	124
7.1.2 政府采购的方式	125
7.1.3 政府采购的原则	127
7.1.4 政府采购的程序	128
7.2 政府电子化采购的含义与流程	131
7.2.1 政府电子化采购的含义	131
7.2.2 政府电子化采购的流程	131
7.3 政府电子化采购的价值分析	133
7.3.1 传统政府采购方式的弊端	133
7.3.2 政府电子化采购的优势	134
7.3.3 政府电子化采购的政治意义	136
7.4 政府电子化采购系统	138
7.4.1 采购中心内部 OA 系统	138
7.4.2 电子支付系统	138
7.4.3 电子化采购招投标系统	139
7.4.4 政府采购网站系统	140
7.5 政府电子化采购的管理	141
7.5.1 供应商网员管理	141
7.5.2 定标管理	143
7.5.3 监督管理	144
7.5.4 对意外情况的处理	144
7.6 本章主要参考文献	145
第8章 政府电子化服务	146
8.1 对政府服务的理解	146
8.1.1 服务的内涵	146
8.1.2 服务的基本特性	147
8.1.3 政府服务的特点	148
8.2 政府电子化服务的内涵与价值	149
8.2.1 政府电子化服务的含义	149
8.2.2 政府电子化服务的特点	149
8.2.3 政府电子化服务与传统服务的流程比较	150
8.2.4 政府电子化服务的价值	152
8.3 政府电子化服务的主要内容	153
8.3.1 电子化公民服务	153

8.3.2 电子化企业服务	154
8.3.3 电子化教育服务	154
8.3.4 电子化交通运输服务	154
8.3.5 电子化就业服务	155
8.3.6 电子化旅游服务	155
8.3.7 电子化新闻资讯服务	155
8.3.8 电子化福利服务	156
8.3.9 电子化邮政服务	156
8.3.10 电子化民主建设服务	157
8.4 政府电子化服务实施中的问题	158
8.4.1 政府电子化服务的实施目标	158
8.4.2 政府电子化服务的实施原则	159
8.4.3 政府电子化服务的评价	160
8.5 政府电子化服务的策略	161
8.5.1 满足需求, 超越期望	161
8.5.2 集成应用, 职能重组	162
8.5.3 提高政府服务网站的有效性	162
8.5.4 营造良好的政府服务文化	163
8.5.5 全面创新服务观念与机制	163
8.6 本章主要参考文献	164
第9章 电子税务	165
9.1 电子税务基础	165
9.1.1 电子税务的含义	165
9.1.2 电子税务的主要形式	166
9.1.3 实施电子税务的意义	167
9.2 电子报税	168
9.2.1 电子报税的方式	169
9.2.2 电子报税的特点	170
9.2.3 电子报税系统解决方案	171
9.3 电子稽查	173
9.3.1 电子邮件举报	173
9.3.2 税务网站直接举报	174
9.3.3 典型案件网上公示	175
9.4 电子商务与税收征管	176
9.4.1 电子商务引发的主要税收问题	177
9.4.2 我国对电子商务税收征管的基本原则	179
9.4.3 实施电子商务税收征管的主要思路	180
9.5 本章主要参考文献	181
第10章 电子工商行政管理	182
10.1 电子工商行政管理的内容	182

10.1.1 电子化政策、法规与咨询服务.....	182
10.1.2 网上注册登记管理与服务.....	183
10.1.3 网上年检.....	184
10.1.4 企业经营行为网上监督.....	185
10.1.5 网上打假、维权服务.....	185
10.1.6 网上并联审批.....	186
10.1.7 电子证照管理.....	186
10.2 电子工商行政管理的建设与发展.....	187
10.2.1 电子工商行政管理建设的目标.....	187
10.2.2 电子工商行政管理的信息化基础设施建设.....	188
10.2.3 电子工商行政管理的信息资源建设.....	189
10.2.4 电子工商行政管理的业务应用系统建设.....	189
10.3 对电子商务的工商行政管理.....	190
10.3.1 对电子商务网站的工商行政管理.....	190
10.3.2 对网络广告的工商行政管理.....	191
10.3.3 电子商务交易活动中消费者权益的保护.....	192
10.3.4 对利用电子邮件发送商业信息行为的监管.....	193
10.4 本章主要参考文献.....	194
第 11 章 相关领域电子政务应用与发展.....	195
11.1 外经贸电子政务.....	195
11.1.1 外经贸电子政务的指导思想、发展原则和目标.....	195
11.1.2 外经贸电子政务的实施进展.....	196
11.1.3 外经贸电子政务的发展对策.....	198
11.2 审计电子政务.....	198
11.2.1 审计电子政务的目标.....	199
11.2.2 审计电子政务的发展规划.....	199
11.2.3 网络审计.....	200
11.3 公安电子政务.....	201
11.3.1 公安电子政务的目标.....	201
11.3.2 公安电子政务的建设内容.....	202
11.4 农业电子政务.....	203
11.4.1 农业电子政务的建设内容.....	203
11.4.2 农业电子政务的实施进展.....	204
11.4.3 农业电子政务的发展重点.....	206
11.5 水利电子政务.....	207
11.5.1 水利电子政务的目标和指导思想.....	208
11.5.2 水利电子政务的建设原则.....	208
11.5.3 水利电子政务发展的三大任务.....	209
11.5.4 推进水利电子政务发展的政策与措施.....	210
11.6 本章主要参考文献.....	211

第 1 章 电子政务导论

以网络为核心的信息技术在人类社会的发展进程中正起着越来越重要的作用，无论是个人还是组织无一不受到网络大潮的冲击。政府——作为社会信息资源的最大拥有者、生产者、使用者和传递者，正面临着一场前所未有的洗礼。如何通过信息技术的应用改进政府组织，重组公共管理，提高政府管理的效率和水平，迎接经济全球化和信息网络化的挑战，已成为世界各国和地区的政府机构普遍关心的问题。毋庸置疑，实施电子政务既是政府管理改革与创新的基本方向，更是带动国民经济与社会信息化快速发展的根本力量。

对于加入 WTO 后的中国各级政府而言，大力推进电子政务已成为政府职能转变和社会发展的一项迫切任务。只有大胆的创新和务实的行动，才能顺应历史潮流，才能在新一轮世界经济竞争中占据主动，才能为人类社会的进步与繁荣作出更大的贡献。

1.1 电子政务的基本含义

长期以来，世界各国的政府部门一直是信息技术的主要使用者，也是信息产品的最大消费者。可以说，政府是推动信息技术快速发展的基本力量，它对社会信息资源的开发与利用起着主导作用。在汹涌而来的网络经济大潮中，政府一方面要引领世界的潮流，把握人类社会前进的方向，另一方面，政府自身的发展也正面临着革命性的转变，其中最重要、也是最迫切的问题便是从“传统政务”向“电子政务”转型。因此，近年来有关电子政务的理论研究和实践应用引起了世界各国政府和社会各界的广泛兴趣，对电子政务的讨论正方兴未艾。当然，对一些基本概念的理解还存在不少的争议，本书的讨论也从对一些基本概念的理解开始。

1.1.1 “政府”与“政务”的含义

众所周知，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，是为社会各种组织和个人提供政府管理事务的客观存在。按管辖权力的不同，政府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。

政务（Government Affairs）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，如党务、税务、检务、军务、社区事务等等；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。在我国，对“政务”的理解基本是从广义的角度出发的，电子政务的实际实施

也是在广义的范围进行的。

1.1.2 “电子政务”的概念

“电子政务”是近几年伴随着互联网、电子商务等新事物而出现的新概念，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”，只不过为了与“电子商务”概念相对应，国内的媒体基本上都用了“电子政务”这一名称。与“电子政务”相类似的概念除了“电子政府”外，还有数字政府、网络政府、政府信息化等。

目前，关于“电子政务”的确切含义还没有统一认识，国内学者较有代表性的观点有以下几种：

- 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、空间与部门分割的限制，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。
- 电子政务就是用以网络技术为核心的信息技术对传统政务活动进行持续不断的创新和优化，以实现高效率、高质量、低成本的政府管理和服务职能。
- 电子政务就是政府在国民经济和社会信息化的背景下，以提高政府办公效率，改善决策和投资环境为目标，将政府的信息发布、管理、服务、沟通功能向互联网上迁移的系统解决方案。
- 电子政务就是通过在网上建立政府网站而构建的虚拟政府，它的实质是把工业化模型的大政府——即集中管理、分层结构、在物理经济中运行的传统政府，通过互联网转变为新型的管理体系，以适应虚拟的、全球性的、以知识为基础的数字经济，同时也适应社会运行的根本转变，这种新型的管理体系就是电子政府。
- 电子政务就是一个利用信息和通信技术，在公共计算机网络上有效地实现行政、服务及内部管理等功能，在政府、社会和公众之间建立有机服务系统的集合。
- 电子政务要求政府部门运用网络 and 现代通信技术，打破行政机关的组织界限，构建出一个电子化的虚拟机关，使得人们可以从不同的渠道取用政府的信息及服务，而不是传统的要经过层层关卡和书面审核的作业方式；而政府机关间及政府与社会各界之间也是经由各种电子化渠道进行相互沟通，并依据人们的需求、人们可以使用的形式、人们要求的时间及地点，向公众提供各种不同的服务方式选择。

综合不同的观点，我们可以认为，电子政务是政府机构为了适应经济全球化和信息网络化的需要，自觉应用现代信息技术，将政务处理与政府服务的各项职能通过网络实现有机集成，并通过政府组织结构和 workflows 持续不断地优化与创新，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。这一定义至少包含了四个方面的涵义：

第一，电子政务不同于用电话、传真方式处理政府事务，必须通过包括网络技术、计算机技术和通信技术等现代信息技术的应用才能实现，电子政务离不开信息基础设施和相关软、硬件技术的发展；

第二，电子政务并不是政府信息和网络技术的简单组合，而是通过网络技术的应用，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成为可能，使政务处理的透明度和满意度得到极大提高；

第三，电子政务不能停留在技术的应用这一层次，更重要的是通过与电子政务发展相适应的政府机构改革和工作流程重组，使电子政务发挥出真正的优势来；

第四，必须正确处理“电子”（指以网络为核心的信息技术）与“政务”的关系，“电子”是手段、工具和载体，而政务才是目的，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。所以，开展电子政务不是赶时髦，不能为了搞电子政务而去搞电子政务，而应从自身的实际出发，切切实实利用相应的信息技术改善政务处理与政府服务的水平和效率，使电子政务产生实实在在的作用。

“E-Government”这一概念最早是由美国前总统克林顿提出的。他之所以提出这一概念，一方面是为了适应新经济的发展，政府必须改变其职能和运作方式；另一方面，作为一名锐意改革的总统，希望通过实施电子政府，以减少“橡皮图章”，加速政府对国民需要的回应，让美国人能更快捷、更方便地了解政府，并能以电子化形式实现公民或企事业单位向政府申请贷款、竞标合同、交税等政府职能，使政府更富效率，运作成本更低，彻底扫除美国政府的官僚作风，重塑美国政府的新形象。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。小布什政府上台后，美国的电子政务发展又进入了一个新的时期，为世界其他国家的政府提供了可资借鉴的经验。

1.1.3 电子政务与其他概念的比较

“电子政务”是近年来新出现的一个概念，人们对它的理解和认识还有待进一步深入，与它相关和容易混淆的概念主要有以下一些：

1. 政府上网

在我国，“政府上网”的概念是伴随着“政府上网工程”的实施而开始逐步为人们接受的。1999年2月，由中国电信联合国家40多家部委（办、局）的信息部门，共同倡议发起了政府上网工程。这一工程的最初目的是推动各级政府部门建设互联网站，并推出政务公开、领导人电子信箱、电子报税等服务，从而为政府信息化建设打下坚实的基础。应该说，政府上网工程经过数年的努力，对推进我国政府和社会的信息化进程起到了积极的作用。但不难发现，中国电信作为一家已经走向市场化运作的企业，它在领导和推动我国政府的信息化大业的过程中必然具有一定的局限性。所以，政府上网工程进展到现在，基本上还停留在政府部门在网上发布信息这一层次，真正实现交互的、动态的、取代传统政务处理方式的“电子政务”活动还十分少见，也就是说，真正实现“政府职能上网”的政府部门还非常有限。所以说，“政府上网”与电子政务并不是同一个概念，政府上网只是电子政务的初级阶段，它为电子政务活动的实施创造了条件，是电子政务实现的前提与基础。

2. 政府信息化

所谓信息化是指现代信息技术革命所引起的，使人类社会从工业经济时代向信息经济和知识经济时代转型的一种社会经济过程。它包括信息技术的产业化、传统产业的信息化、基础设施的信息化、生活方式的信息化等多个方面。在经济和社会的信息化进程中，政府部门起着至关重要的作用，一方面是因为信息化是一项复杂的系统工程，只有政府的积极参与和率先垂范，才能使信息化工程落到实处，产生效益；另一方面，因为政府部门掌握着全社会80%以上的信息资源，是信息资源和信息市场的基本控制者，没有政府信息资源的有效

释放, 经济与社会的信息化也只能是无源之水, 无本之木。所以, 推行经济与社会的信息化必须由政府信息化开始, 政府信息化是先导, 企业信息化是基础, 家庭信息化是方向。

政府信息化是一个相对宽泛的概念, 具体包括办公自动化、信息网络化、管理电子化等多个方面。政府信息化与电子政务的关系是相辅相成的, 电子政务是政府信息化的主要表现形式, 而政府信息化又是电子政务实施的必要条件。可以说, 政府信息化与电子政务是相互作用、同步推进的。

3. 电子政府

虽然电子政务与电子政府来自于同一个英文组合词“E-Government (Electronic Government)”, 但现在看来, 两者之间还是有一定的区别的。“电子政府”是与传统的政府机构相对而言的, 是现有的政府机构在开展电子政务的过程中, 对现有的政府组织结构和工作流程进行优化重组之后所重新构造成的新的政府管理组织, 它的外在表现形式可以是虚拟化的政府网站, 但支撑网站运作的必须是精简的机构、高效的团队和电子化的业务运作; 而“电子政务”主要是指政府部门利用网络技术所完成的相关政务活动, 它将政府管理与服务通过网络技术的应用实现有机集成, 实现政府组织结构和工作流程的优化组合, 打破时间、空间和传统政府部门“各自为政”的局限性, 全方位地向社会提供优质、高效、规范、透明、符合国际水准的政府管理和服务。所以说, 电子政务的实施必须依靠电子政府来完成, 而构建电子政府的根本目的也就为了更好地实施电子政务。

4. 电子商务

从 20 世纪 90 年代中期以来, 电子商务在全球范围内得到了迅猛的发展, 为人类社会的经济发展和社会进步起到了重要的推动作用。一般说来, 电子商务是企业通过以因特网为核心的信息技术在企业生产经营活动中的广泛应用, 达到有效降低生产经营成本、显著提高经营管理效率、成功开拓国内外市场、大幅度增进客户满意度等多方面的目的, 进而提高企业适应市场、满足市场和开创市场的能力。换句话说, 电子商务就是应用“电子”手段为“商务”服务, 使商务活动的运作方式和实现结果产生根本性的变化。从中可以看出, 电子政务与电子商务之间的区别与联系:

- (1) 电子商务的主体是企业, 而电子政务的主体是政府;
- (2) 电子商务的目的是追求理想的经济效益, 而电子政务主要着眼于社会效益的提升;
- (3) 电子商务与电子政务都必须依靠以网络为核心的信息技术来实现;
- (4) 电子商务与电子政务的根本目的是一致的: 都是为了推动经济与社会的快速发展;
- (5) 企业与政府之间的有些业务往来, 如企业向政府纳税、政府向企业采购, 对政府来说属于电子政务, 而对企业来说则属于电子商务。

5. 办公自动化

有不少人简单地认为, 办公自动化 (简称 OA) 就是电子政务, 一些国外的 IT 厂商为了推广自己的软、硬件产品, 也把办公自动化与电子政务混为一谈, 这是一种误解。实际上, 办公自动化比我们今天所谈的电子政务发展要早得多。在发达国家, 20 世纪 60、70 年代, 政府部门基本都已实现办公自动化。在我国, 办公自动化从 80 年代开始就有不少政府部门实现了办公自动化, 如利用计算机实现文件处理。进入 90 年代后, 政府部门办公自动化随着金税、金关工程的实施得到了迅速的发展。到目前为止, 许多政府机关都已实现了不同程

度的办公自动化应用。但办公自动化基本还是停留在利用计算机技术代替人工这一层次，没有摆脱信息封闭、缺乏实时交互等局限性，离政府机构重组和政务活动优化的要求还很远。所以说，办公自动化只是电子政务的低级阶段，与真正意义的电子政务还有很大的差距。

1.1.4 电子政务与传统政务的区别

传统政务的处理方式是以政府机构和职能为中心的，企业、社会组织和公众要通过政府部门办理相关事务必须首先了解各个政府部门的基本职能、权限和具体分工，然后按照先后顺序到一个个不同的部门办理。因为业务流程复杂，审批环节众多，议事程序漫长，使得老百姓苦不堪言。比如有的地方盖一栋大楼需要盖上千个公章，开设一个外资企业需要等上一年、两年都成了司空见惯的事，这样不但浪费了大量的社会资源，也大大损害了政府的形象，使得政府与企业、政府与公众的矛盾日益加深，而且为政府的腐败行为留下了巨大的空间。

电子政务的处理方式是以社会的需求为中心的，政府以“向社会提供高效、优质的政府管理与服务”作为出发点，帮助企业、社会组织和公众办理各种经济与社会事务，协调各种关系，共同推进经济与社会的发展与进步。传统政务与电子政务的比较如表 1-1 所示。

表 1-1 传统政务与电子政务比较

	传 统 政 务	电 子 政 务
政府机构存在形式	物理实体存在	网络虚拟化存在
政务办理方式	面对面	跨越地理限制
政务办理时间	严格时间限制	7×24 方式 ^①
政府组织结构	金字塔型垂直结构	网络型扁平化结构
政府管理方式	集中管理	分权管理
政务生效标志	公章等	数字签名等
政务处理程序	前后串行作业	协同并行作业
政府工作重心	以管理、审批为中心	以服务、指导为中心
政府主要议事方式	会议等	网络讨论等
政府决策参与范围	主要集中在政府内部	政府内部与外部相统一

1.2 电子政务的主要模式

电子政务所包含的内容极为广泛，几乎可以包括传统政务活动的各个方面。根据近年来国际电子政务的发展和我国电子政务的实践，目前，电子政务的主要模式有 G to G 模式、G to B 模式、G to C 模式和 G to E 模式等四种。

1.2.1 G to G 模式

G to G 电子政务即政府（Government）与政府（Government）之间的电子政务，又称作 G2G，它是指政府内部、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

① 每周 7 天，每天 24 小时。