



电子政务发展概况

编写组



中共中央党校出版社

电子政务发展概况

编 写 组

中共中央党校出版社

· 北 京 ·

责任编辑 王 琪
封面设计 孙超英
版式设计 李 灵
责任校对 王巧艳
责任印制 宋二顺

图书在版编目 (CIP) 数据

电子政务发展概况/《电子政务发展概况》编写组编.
北京: 中共中央党校出版社, 2005. 11
中央党校函授教材
ISBN 7-5035-3345-5

I. 电… II. 电… III. 电子政务—党校—函授教
育—教材 IV. D035. 1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 135894 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805816 (发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

北京市宇海印刷厂印刷

2005 年 11 月第 1 版 2005 年 11 月第 1 次印刷

开本: 850 毫米×1168 毫米 1/32 印张: 10.125

字数: 260 千字 定价: 13.50 元

属印装质量问题印厂负责调换

说 明

为使广大干部适应信息化与电子政务发展的需要，提高党政机关的信息化管理水平和推进电子政务能力，中央党校函授学院与国务院信息化工作办公室综合组共同开办信息化与电子政务专业本科班。为了使学员对国内外电子政务的发展动态和趋势有一个比较系统的了解和认识，编辑出版了《电子政务发展概况》一书。

本书内容主要按电子政务的相关知识分为三大部分。为编写本书，特成立了编委会、专家指导组和编写组。编委会主任曲维枝，成员有陈小筑、徐愈、秦海、赵小凡、王渝次、刁石京、吕诚昭、辛仁周、董宝青、赵泽良、虞兆峰、赵国际。专家指导组组长周宏仁，副组长赵国俊，成员有王安耕、高新民、陈拂晓、汪玉凯、于跃、谢力民、杨天行、陈玉龙、杨健和章晓杭。编写组织工作由信息产业部电子科学技术情报研究所具体承担，编写组组长石怀成，副组长毕开春，参加撰写的有信息产业部电子科学技术情报研究所邱惠君、黄鹏、杨彩花、杨志维、林涛、徐云飞、郭利、李德升、蔡光普，中国计算机世界出版服务公司宋乐永以及北京信息科技大学佟岩。

电子政务的理论和实践还有待于进一步沉淀、探索和总结，而且由于编者水平和时间所限，本书难免有不足之处，还请各位读者批评指正。

中共中央党校出版社

中共中央党校函授学院

2005年10月

目 录

第一章 电子政务概述	(1)
第一节 电子政务的兴起	(1)
第二节 电子政务的基本概念	(4)
第三节 电子政务的意义与作用	(15)
第二章 国外电子政务发展概貌	(20)
第一节 美 国	(21)
第二节 欧 盟	(30)
第三节 加拿大	(43)
第四节 日 本	(49)
第五节 韩 国	(55)
第六节 新加坡	(62)
第七节 印 度	(70)
第三章 国外电子政务发展的基本经验	(89)
第一节 建立统一的领导与协调推进体系	(89)
第二节 及时制定电子政务发展战略规划	(91)
第三节 加强法律法规和标准化建设	(95)
第四节 加强跨部门协同政务	(96)
第五节 强调信息安全保障工作	(99)
第六节 推进电子政务建设的市场化	(107)
第七节 注重培训和优秀案例推广应用	(111)
第八节 规范政府网站建设	(114)

第九节 建立公共接入点	(116)
第四章 国外电子政务发展趋势与面临的挑战	(138)
第一节 国外电子政务发展趋势	(138)
第二节 国外电子政务面临的挑战	(152)
第五章 我国电子政务的起步与实践	(165)
第一节 发展历程	(165)
第二节 公共服务建设	(171)
第三节 重点业务应用系统建设	(183)
第四节 政务信息资源开发利用	(197)
第五节 信息安全保障工作	(210)
第六节 法律法规和标准化建设	(215)
第七节 当前电子政务建设存在的主要问题	(224)
第六章 我国电子政务发展趋势与思路	(252)
第一节 我国电子政务发展趋势	(252)
第二节 我国电子政务发展的措施与方法	(256)
第三节 我国电子政务发展过程中值得注意的问题	(264)
参考文献	(314)

第一章 电子政务概述

学习重点

- 电子政务的兴起
- 电子政务的含义
- 电子政务的主要特征
- 电子政务的基本模式
- 电子政务的发展阶段
- 电子政务的意义和作用

电子政务是互联网技术发展的必然产物，是政府信息化建设的新内容。近年来，电子政务已经成为许多国家信息化建设的重要领域。

第一节 电子政务的兴起

从世界范围来看，政府信息化建设最早可以追溯到 20 世纪 50 年代计算机在政府部门的应用。20 世纪 70 年代，随着计算机的大量应用，很多国家开始推行行政事务的计算机化。20 世纪 90 年代初期，美国克林顿政府为减少预算赤字、增加经济活力，首次提出了借助信息技术实现“电子政府”（e-Government）的概念。美国在网络通信、计算机、半导体、软件、军事电子等领域居领先地位，造就了美国经济持续高速增长的奇迹。但美国并未满足于已经取得的成绩，而是更加重视推进信息技术的广泛应用。美国率先提出“电子政府”的战略意图

非常明确，就是继续占有信息技术和信息产业的制高点，并充分利用信息技术推动政府管理创新，从而进一步带动经济增长，扩大信息战略优势。

此后，世界上很多国家纷纷根据本国的实际情况制定了各自的电子政务发展规划和目标，将电子政务建设作为信息化建设的一大重点领域。实施电子政务，以信息化的手段来提高政府的行政管理水平、行政效能和科学决策的水平，从而更加有效地为企业和公众服务，已成为摆在各国政府面前的一项紧要工作。

概括起来，电子政务之所以能够迅速在众多的国家中得到推广，动因主要有三点：

一是政府管理的创新。政府管理创新是电子政务建设的内在动力。第二次世界大战结束后，各国为了促进经济发展，加强了政府的宏观干预，取得了一定的成效。但是到了 20 世纪 80 年代初期，各国普遍出现了通货膨胀加剧、失业率上升、国际收支恶化、财政赤字增加的情况，于是各国政府开始反思：这种政府的干预是否仍然有效？应该如何解决这些问题？因此，20 世纪 80 年代，各国开始推动政府改革，如英国推动电信的非国有化、放松管制的改革；美国则从里根政府时期就开始放松对金融、交通和电信的管制，鼓励竞争。20 世纪 90 年代，美国克林顿政府上台以后，又推动了新一轮的政府改革，以提高政府的工作效率和服务水平，减少预算赤字，增加经济活力。英国启动“政府现代化”计划，目标是去除陈腐教条、改掉官僚作风、改进政府决策方式以及对企业和社会公众需求的响应方式、改善公共服务等。借助先进的信息技术实施电子政务，一方面将为政府内部业务带来潜在利益，优化决策过程，提高行政效益；另一方面，可以克服政府在管理和提供服务方面所存在的弊端，节约政府管理成本，使政府从传统的官僚主义体制中解脱出来。电子政务已经成为新一轮政府管理改革的重要标志之一。

二是信息技术的发展和应用。信息技术的进步影响着世界很多国家的经济、社会和政治等领域。信息技术已经成为先进生产力的主要标志，并成为推动全球经济结构调整的重要力量。20 世纪中期以来，以微电子、计算机、软件、通信和网络技术为代表的信息技术迅猛发展，并且已经渗透到各行各业。尤其是 20 世纪 90 年代以后，互联网的发展异军突起，互联网的普及和广泛应用将人类社会带入互联网时代，使人们在应用信息技术的观念上又产生了一次新的飞跃。各种各样的计算机系统和应用系统通过互联网形成一个整体，使人们在任何时间、任何地点都能通过互联网获取信息和服务，改变了人们工作、生活、学习和交流的方式。政府可以通过互联网向企业和公众提供信息和服务，改进了政府、企业和公众三者之间的互动关系；同时，也使公众和企业对政府提供管理和服务的形式和内容提出了新的要求，期望以更加便捷的方式获取更加满足自身需求的服务。此外，电子商务发展非常迅速，信息技术不仅能够提高企业的运作效率、降低企业的运作成本，而且能够更好地满足客户需求，创造更大的价值。政府作为最大的信息拥有者和信息技术用户，应该借鉴企业界信息技术应用的实践经验，有效地利用信息技术，提高行政效率和公共服务水平，建立更加勤政、廉政、精简和高效的政府。

三是全球化竞争的加剧。在经济全球化和全球信息化的大背景下，世界各国在资金、人才等方面的竞争日益激烈。提高政府管理和服务水平，创造良好的投资环境，是各国在全球竞争中赢得优势的一个重要因素。电子政务的发展，不仅可以提高政府工作效率和增强政府决策的科学性与透明度，而且有利于信息公开和形成一个公平竞争的良好环境。一个电子化的政府成为提升国家或地区竞争力，争得经济和社会发展“先机”的关键。另外，电子政务的开展，必然扩大政府对信息技术产品和服务的需求，从而带动经济的发展，增强国家的竞争实力。

第二节 电子政务的基本概念

在我国，有人将“e-Government”译为“电子政府”，有人则将其译为“电子政务”。实际上，这涉及到外来语的中国化以及基于不同国情的定位问题。2001年12月，国家信息化领导小组第一次会议指出：“中央各部门和各级政府都要高度重视电子政务建设工作。”至此，“电子政务”这一概念在我国开始普遍运用。

我国为什么称其为“电子政务”？归纳起来主要有四点原因：一是在我国的体制中，党、政府、人大和政协等几套班子都是从事政务工作的，只是分工不同，如果称为“电子政府”，势必要另行定义或说明，称为“电子政务”就没有混淆的问题了。二是在英文中，名词可以做动词用，“e-Government”可以理解为政府工作的电子化、网络化。但在中文里，“政府”这个名词不能做动词用，对于非专业人士，特别是对百姓大众，很容易误会是否成立一个叫做“电子政府”的新机构，而“电子政务”就不会有此误会。三是“e-Commerce”翻译成“电子商务”，并已被大众所广泛接受，“e-Government”翻译成“电子政务”具有对应性，好记好用。四是“电子政务”可理解为“e-Government”的翻译，因此，从中文翻译为英文时，仍可翻译为“e-Government”，不会造成国际交流时的理解障碍。所以，本书统一采用“电子政务”的说法。

一、电子政务的含义

虽然，目前国内外对电子政务含义的认识还没有完全统一，但相信随着电子政务的不断推进和研究的不断深入，电子政务的含义将更加明确。

（一）国外对电子政务的认识

除了“e-Government”外，与“电子政务”有关的英文词汇还有“e-Governance”（可直译为“电子治理”）、“digital government”（可直译为“数字政府”）和“government online”（可直译为“政府在线”）等。

虽然国外对“电子政务”含义的表述不同，但概括起来主要有三个共同点：一是都指出了电子政务建设的手段，即应用现代信息技术；二是大部分明确了电子政务建设的实质，即对政府业务进行改革、优化和重组；三是都确定了电子政务建设的目标，虽然角度不同，但都无外乎改善公众生活质量、提高政府服务水平和工作效率、节约行政成本和时间、提高政府透明度等。

联合国对“电子政务”含义的界定不断发展，从其发布的全球电子政务年度调查报告中可见一斑。联合国经济和社会事务部于2002年5月公布的《电子政务对比分析：评估联合国成员国电子政务进展情况》的定义为：从广义上讲，“电子政务”是指信息技术在公共管理部门的应用；从狭义上讲，“电子政务”是指通过网络平台向公众和企业提供政府信息和服务。2003年11月公布的《2003年全球公共部门报告：处在十字路口的电子政务》则将“电子政务”界定为：运用信息技术改善政府的内外关系。2004年11月公布的《2004年全球电子政务准备度报告：提高接入机会》又将“电子政务”的定义调整为：政府利用信息技术为公众和企业提供信息和基本公共服务。

世界经济与合作发展组织（OECD）的定义是：“电子政务”是指政府将新的信息技术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的潜能来改革政府的结构和运作。

世界银行的定义是：“电子政务”是指政府机构运用信息技术……以此改变与公众、企业及其他政府内部之间的关系。这些技术的运用可以达到许多不同的目的，包括实现政府对公众服务更有效的传递；增进与企业、行业之间的交互性；公众和企业对

信息更广泛的获取；政府更为有效的管理。

美国于2002年12月颁布的《电子政务法》对“电子政务”的定义是：电子政务是为了更好地为企业、公众、其他政府部门和机构提供政府信息和服务，为了改进政府的运作（包括效益、效率、服务质量及改革），应用互联网和其他信息技术的过程。布什总统认为，电子政务不单是将政府表格和信息上网，而是使政府更好地利用信息技术为企业和公众提供更加有效的服务，将政府决策时间从几个星期或几个月缩短到几个小时或几天。

加拿大《政府在线战略》指出，“电子政务”建设的目标是利用信息技术，使加拿大人能够在任何时间、任何地点、用任何一种官方语言获取“以用户为中心”的、整合的服务。

日本《电子政务构筑计划》指出，构筑“电子政务”就是通过行政领域内灵活运用信息技术改进相应的业务和制度，达到提高国民生活便利性、实现行政运营的简便化、高效化以及提高政府可信度、透明度等目标的建设行为。

韩国《电子政务法》的定义是，“电子政务”是指通过灵活应用信息技术，实现行政服务的电子化，从而使行政机构能够有效提供机构间的行政服务和面向企业及公众的服务。

新加坡政府认为，“电子政务”是指应用技术提高政府服务的接入和提供水平，从而使所有公众和企业都能从中受益。

印度政府在《国家电子政务计划》中的定义是：“电子政务”是指政府为了建设一个精简、公正、负责、高效和透明的政府，将信息技术应用到政府行使职责的过程。

（二）我国对电子政务的认识

关于如何定义“电子政务”，我国政府及信息化领域的专家、学者在不同时期从不同的角度进行了界定，有的侧重从信息技术应用角度界定，有的侧重从政府改革角度界定，有的则从管理和

服务集成的角度界定。

《中国电子政务》的定义是，“电子政务”是指政府机构利用现代网络通信与计算机技术，将政府管理和服务职能进行精简、优化、整合、重组后，在互联网络上实现，以打破时间、空间以及条块分割的制约，从而加强对政府业务运作的有效监管，提高政府的运作效率，并为企业和公众提供高效、优质、廉洁的一体化管理和服务^①。

《电子政务基础与应用》一书的定义是，“电子政务”是指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来实现有机地集成，并通过政府组织结构和 workflows 的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^②。

《十六大报告辅导读本》对“电子政务”的定义进行了较为全面的解释，即：“电子政务”主要是指利用信息网络技术和其他相关技术构造更加适合时代要求的政府结构和运行方式。电子政务建设的主要目的是，促进政务信息资源的开发利用和共享，提高行政效率和决策水平，改善公共服务质量和增加服务内容，增加办事执法的透明度，加强政府有效监管，建立政府与人民直接沟通的渠道，推动国民经济和社会信息化发展^③。

本书认为，所谓“电子政务”，是指各级政务部门利用现代信息技术，开展办公决策、业务处理、公共服务等政务活动，提高工作效率、管理能力和服务水平的过程。

可见，电子政务是经济全球化时代和网络时代政府行政的一

① 季金奎主编：《中国电子政务》，中共中央党校出版社 2002 年版。

② 姚国章主编：《电子政务基础与应用》，北京大学出版社 2002 年版。

③ 《十六大报告辅导读本》，人民出版社 2002 年版。

种新方式，它是以信息技术为依托，在优化政府管理职能过程中，逐步为广大人民群众提供网络化公共服务。电子政务包含三要素：一是网络（物理层次），这是电子政务建设的手段；二是政府管理职能优化（逻辑层次），电子政务的实质就是管理方式由管理型转变为服务型，管理重心由注重程序转变为注重绩效，政府组织结构由垂直网络转变为水平网络，从而提高行政能力，适应全球竞争需要；三是服务企业和公众（概念层次），这是电子政务建设的目标，企业和公众的需求拉动电子政务建设，促进政府管理发生实质性转变。

二、电子政务的主要特征

基于互联网和以服务为出发点是电子政务的基本特征。由于电子政务是通过信息化的新型生产方式进行的政务结构变革的演化过程，因此还具有创新性、全局性和渐进性特征。

1. 创新性。在“电子”和“政务”的关系上，“电子”是为政务改革服务的，而不是“政务”为“电子”服务。“电子”是手段，而优化政府的管理职能，创新政府管理方式，实现政府与公众、企业的良性互动是目的。

2. 全局性。在局部和整体的关系上，电子政务是一项全局性的创新工程，它是以各部门的管理信息系统建设为基础的，但并不等同于这些管理信息系统自然扩展的总和。电子政务是站在国家的、全局的立场，从总体上优化管理流程，通过横向的业务联动和信息共享实现部门间的协调决策，推动管理结构扁平化的改革进程，而不是以部门信息化的立场看待国家电子政务，不是部门信息化的必然结果。

3. 渐进性。电子政务的建设是个边建设、边调整、边发挥作用、边完善的渐进的过程，是在不断适应外部环境的进程中，网络建设、职能优化、服务公众和企业三者之间相互补充、相互渗透、相互改造、逐步成熟的长期任务，在理念上没有终点。没

有一劳永逸的战略规划，只有在不同发展阶段根据国情及时调整战略，才能实现整体推进、协调发展。

三、电子政务的基本模式

电子政务的基本模式主要是从用户群体的角度进行划分的。不同国家对电子政务的基本模式也有一些不同的理解。具体来说，联合国、印度等将电子政务基本模式界定为三类，即政府与公众（Government to Citizen，简称 GTC^①）、政府与企业（Government to Business，简称 GTB）和政府与政府（Government to Government，简称 GTG）。美国将电子政务基本模式确定为四类：政府与公众（GTC）、政府与企业（GTB）、政府与政府（GTG）以及提高政府内部效率和有效性（Internal Efficiency and Effectiveness，简称 IEE）。新加坡电子政务基本模式包括三类，政府与公众（GTC）、政府与企业（GTB）和政府与公务员（Government to Employee，简称 GTE）。

可见，国外比较常见的划分方法是将电子政务基本模式界定为三类，即 GTC、GTB 和 GTG。而且，对于前两种模式（即 GTC 和 GTB），各国的理解是一致的，只是对于第三种模式（即 GTG）有一些不同的认识。通常所说的 GTG，既包括政府部门之间的互动和交流也包括政府与公务员之间的互动和交流，但有的国家（如新加坡）更加重视“政府与公务员”（GTE），有的国家（如美国）则将“提高政府内部效率和有效性”（IEE）单独作为一种模式。

本书重点对由电子政务三大主体（政府、公众和企业）构成的三种基本模式进行介绍，他们之间的相互关系可用图 1—1 表示。

① 简称中的“T”有时因取英文谐音也可用“2”表示。

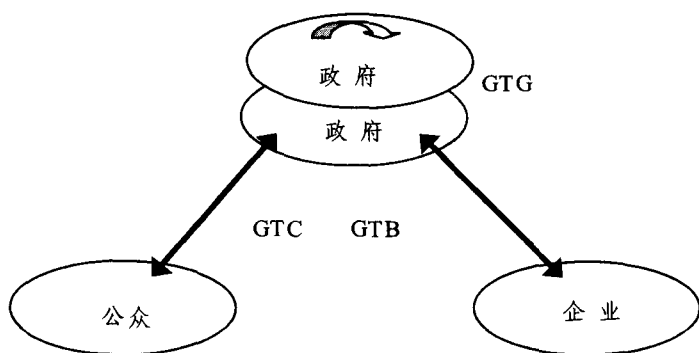


图 1—1 电子政务的基本模式

(一) 政府与公众 (GTC)

政府与公众的电子政务是指政府与公众的互动，可以以公众从出生到死亡的生命历程中所需服务为依据，提供完整的面向公众的服务内容。具体而言，可以将一个人的生命周期分为出生、儿童、教育培训、生活、就业、兵役、纳税、婚姻、住房、医疗、保险、出国、退休养老、死亡等多个方面，其中较为典型的应用有：

1. 就业服务。通过电话、互联网或其他渠道向公众提供工作机会和就业培训，促进就业，如开设网上人才市场或劳务市场，提供与就业有关的工作职位数据库和求职数据库中的信息，为求职者提供网上就业培训和就业形势分析等。

2. 电子医疗服务。通过政府网站提供医疗保险政策信息、医药信息、执业医师信息等，为公众提供全面的医疗服务。公众可通过网络查询自己的医疗保险个人账户余额和当地公共医疗账户的情况，查询国家新审批的药物的成分、功效、试验数据、使用方法及其他详细数据，查询当地医院的级别和执业医师的资格情况以选择合适的医生和医院等。

3. 社会保险网络服务。通过电子化的方式建立覆盖地区

甚至国家的社会保险网络，使公众可以通过互联网及时、全面地了解自己的养老、失业、工伤、医疗等社会保险账户的明细情况，这有利于加快社会保障体系的建立和普及。通过互联网公布最低收入家庭补助，增加透明度，还可以通过互联网办理有关的社会保险理赔手续等。

4. 电子证件服务。允许公众通过互联网办理结婚证、离婚证、出生证、死亡证明等相关证件。

5. 电子税务。允许公众通过电子报税系统申报个人所得税、财产税等。

（二）政府与企业（GTB）

政府与企业的电子政务是指政府与企业的互动。政府应致力于为企业提供良好的外部环境，营造安全、有序、合理的电子商务环境，引导和促进当地企业的良好发展，按照生命周期序列中各个阶段为企业提供各种政府服务，符合需求导向的要求。因此，可以以企业从开业到停业注销的生命周期中所需服务为依据，提供完整的面向企业的服务内容。从政府服务角度来看，企业生命周期主要包括：公司启动、寻址落户、纳税、银行、财务、统计、雇佣、环保、进出口、技术更新、供应链、停业等。较为典型的应用有：

1. 电子采购与招标。通过网络公布政府采购与招标信息，向企业提供有关政府采购政策和程序的信息，使政府采购更加透明，减少徇私舞弊和暗箱操作，降低企业的交易成本，节约政府采购支出。

2. 电子税务。使企业通过政府税务网络系统，在企业办公室就能完成税务登记、税务申报、税款划拨、查询税收公报、了解税收政策等业务，既方便了企业，也减少了政府的开支。

3. 电子证照办理。让企业通过互联网申请办理各种证件和执照，缩短办证周期，减轻企业负担，如企业营业执照的申请、受理、审核、发放、年检、登记项目变更、核销等工作都可以通