

公共管理硕士(MPA)教材系列

电子政务

樊 博\编著

上海交通大学出版社

内 容 提 要

本书内容主要包括电子政务的基本概念,电子政务的管理模式,电子政务的应用信息系统,电子政务的技术基础,电子政务的流程再造,电子政务的绩效评估,电子政务的安全策略以及中国电子政务建设实践及案例。

本书从公共管理视角来审视与总结电子政务的理论与实践,具有较强的针对性和实用性,既可作为 MPA 及各种电子政务培训的教材,也可供公务员在从事电子政务建设实践的过程中参考和借鉴。

图书在版编目 (C I P) 数据

电子政务 / 樊博编著. — 上海: 上海交通大学出版社, 2006
(公共管理硕士(MPA)教材系列)
ISBN 7-313-04377-5

I. 电... II. 樊... III. 电子政务 - 研究生 - 教材
IV. D035.1-39

中国版本图书馆CIP数据核字(2006)第029874号

电子政务

樊 博 编著

上海交通大学出版社出版发行

(上海市番禺路 877 号 邮政编码 200030)

电话: 64071208 出版人: 张天蔚

常熟市文化印刷有限公司印刷 全国新华书店经销

开本: 787mm × 960mm 1/16 印张: 18.25 字数: 340 千字

2006 年 6 月第 1 版 2006 年 6 月第 1 次印刷

印数: 1 - 3 050

ISBN 7-313-04377-5/F · 624 定价: 28.00 元

版权所有 侵权必究

丛书编委会名单

主 任 胡 伟

成 员 (按姓氏笔画为序)

王 郁	吕晓波	陈占彪	陈 尧	胡 近
胡惠林	顾建光	莫 童	郭俊华	萧功秦
章晓懿	谢 地	谢 岳	翟 新	魏 陆

总 序

呈现在读者面前的,是以上海交通大学国际与公共事务学院的师资力量为基础组织编写的公共管理硕士(MPA)教材系列,也是本学院为我国的公共管理教育的发展和人才培养所尽的一份绵薄之力。

公共管理硕士(MPA)教育在中国还是一个新生事物,但在西方国家已经有大半个世纪的历史。1924年,美国锡拉丘兹大学马克斯韦尔公民与公共事务学院首开MPA教育之先河,公共管理研究生教育在欧美一些发达国家中逐渐扩展开来,后又在世界范围得到发展。我国于1998年开始论证举办MPA专业学位的问题,1999年5月经国务院学位委员会第17次会议批准设立MPA学位并于2001年进行了首届招生。时至今日,我国的MPA与MBA(工商管理硕士)并驾齐驱,成为我国政府管理和经济管理实际部门中高级人才培养的两大支柱。

上海交通大学是全国首批举办MPA学位教育的单位之一。从2003年起,上海交通大学的MPA项目由新建的国际与公共事务学院承办。国际与公共事务学院的建立,为MPA项目建构了一个宽广的体制平台和学术平台,使上海交通大学MPA的发展进入到了一个新的阶段。依托交大百年积累的学术底蕴和上海得天独厚的区位优势,学院以“学术立院、学生为本”为宗旨,以雄厚的研究人员和师资队伍为基础,以国际化办学为导向,开展与国际名牌大学的实质性战略合作关系,旨在MPA相关教学和研究领域形成国内强大的人才高地。

上海交通大学的公共管理学科虽然总体上十分年轻,但由于公共管理学科在我国是一个崭新的领域,各校无论研究的基础和历史如何,应该说基本上都处在同一个起跑线上。尽管一些实力雄厚的综合性大学具有较强的社会科学的基础和底蕴,但从目前我国综合性大学相关专业(如行政管理)和MPA教育的情况看,教学和研究都还比较薄弱,特别是与美国等发达国家相比还有很大的差距。以哈佛大学肯尼迪政治学院为例,公共管理和公共政策的主要教学和研究领域包括商业与政府、犯罪与司法、环境与自然资源、医疗保险政策、人力资源与劳动及教育、住房与城市发展和交通、国际安全与政治经济和机构、国际贸易与金融、非营利部门、政治与经济发展、新闻出版与政治和公共政策、科学技术与公共政策等,能够开出的MPA相关课程多达二、三百门,这是国内任何一个名牌大学所望尘莫及的。从这个意义上说,目前我国发展公共管理学科以及MPA教育,基本上都是从零开始。而像上海交通大学这样的传统以理工为导向的院校则较少背上我国传

统文科教育和发展模式的包袱,且具有文理渗透的优势,较容易直接瞄准国际一流水平进行赶超和创新。因此,本公共管理创新团队完全可以发挥“后发优势”,做到后来居上。

有鉴于此,上海交通大学 MPA 教育和公共管理学科建设的基本战略是采取超常规、跨越式的发展模式,充分利用“后发优势”,在一个全新的起点上实现本学科的创新和发展。我们发展 MPA 教育的理念是:零基设计、文理交融、国际接轨、面向实际。具体说,我们将面向我国经济和社会发展的实际需要,按照“零基”(zero-base)的理念制定全新的 MPA 课程体系和学科布局,依靠上海交通大学雄厚的工科优势进行公共管理学科的文理渗透,同时实施国际化战略带动 MPA 的教育水平。

由于中国的 MPA 教育历史很短,国情不同,各院校办学的背景差别也很大,目前的 MPA 教育还处在尝试的阶段,应当鼓励各种不同模式的选择和竞争。另一方面,MPA 教育也有其内在的本质和逻辑,需要遵循一些共同的规律。基于中国 MPA 教育的背景,结合国际上的经验,我认为 MPA 教育(包括学科建设、课程体系、学术研究、教材编写等)应当处理好以下五大关系:

第一,职业性(professional)教育与学术性(academic)研究的关系。MPA 作为一种专业学位(professional degree),具有职业化教育的性质,不同于一般的学院式教育,与各类学术性研究生学位(academic degree,包括公共管理类专业)的教学方法有较大的不同,它比较注重案例分析、研讨、模拟训练及社会调查等,旨在培养和训练学员的公共管理实际能力。但是良好的职业性教育需要坚实的学术底蕴。为什么国内外的有影响的 MPA 通常都是由一流的大学来办的,为什么一般的职业学校无力举办 MPA,其原因就在于只有好的大学才具有好的学术氛围,才能打造好的 MPA。从国际经验看,公共管理以及 MPA 的学科基础是政治学和经济学。以哈佛大学为例,MPA 项目由肯尼迪政治学院承办,其政治学和经济学都很强。我国的 MPA 教育,也离不开政治学和经济学学科支撑。

第二,“公共”(public)与“管理”(administration)的关系。以西方国家为代表的国际公共管理的主流,是强调效率、工具理性、专业化和领导型领导,这种“管理”导向的公共行政,相对忽视了公共管理当中“公共”的一面,是一种缺乏“公共”的“管理”。而公共管理之所以成为公共管理,其重要的一点就在于其“公共性”(publicness)。因此,公共管理理论建构的核心,就是要克服“公共”与“管理”的“二元化”(dualism)倾向,在“公共”与“管理”之间寻求一种平衡。中国目前面临的是“公共”与“管理”同时匮乏的状况。因此既需要加强对“管理”问题的教学和研究,也需要加强对“公共”问题的教学和研究,并使两者有机统一。因此,我们的 MPA 教育也必须兼顾“公共”与“管理”两个方面,不可厚此薄彼,把 MPA 办成

了 MBA。

第三,公共行政(public administration)与公共管理(public management)的关系。近年来诸如“治理”、“管理主义”、“后官僚(科层)范式”、“以企业家精神再造政府”、“公共行政的仿企业化”等理念在世界范围内纷纷兴起,公共管理理论也出现了“范式转型”,即由“公共行政”向“公共管理”的转变。这个问题就涉及到了如何处理好我国传统的“公共行政”(或行政管理)与新兴的“公共管理”的关系。诚然,公共管理不能脱离公共行政核心价值。但另一方面,我国传统的行政学的领域和方法都比较狭窄,没有涉及到诸如公共经济、社会保障、环境政策、非政府部门等广泛的问题,也缺少定量分析的方法。因此,我们 MPA 教育在防止有“公共”无“管理”和有“管理”无“公共”两种倾向的前提下,必须走出我国传统行政学的藩篱,按照“零基设计”形成更为全面也更为专业化的公共管理教育体系。

第四,国际化与本土化的关系。MPA 教育乃至整个公共管理学科在我国十分年轻,学习和借鉴国外先进的经验必不可少。国际化战略是我们实现 MPA 教育超常规、跨越式的发展和迅速提升公共管理研究水平的一个重要杠杆。目前我国公共管理的理论和 MPA 的教育模式,基本都是由海外特别是西方引进的,国际学术界的确也形成了相对比较成熟的理论、方法、概念和范式,值得我们予以借鉴。同时,西方有些理论不是很适合中国的国情,必须在吸收借鉴国外公共管理之精华的同时结合中国的实际进行研究和创新,在国际化的基础上实现本土化。因此,国际与公共事务学院积极推进国际化办学,在 MPA 教育上尽可能与国际接轨,同时也注重形成自己的特色,打造交大自己的 MPA 品牌。

第五,理论与实际的关系。公共管理是一门实践性、应用性很强的学科,切忌理论脱离实际,闭门造车,隔靴搔痒。当前我国 MPA 教育的兴起正是反映了新的历史条件下政府和社会管理的现代化、科学化、专业化的趋势和方向。同时,MPA 教育以及对现实问题的研究必须有坚实的学理基础,必须遵循科学的研究方法和严格的学术规范,必须以公共管理的基本原理、基本方法、基本理论为导向。只有把规范性与经验性、学术性与应用性、科学性与实践性有机统一起来,才能优化公共管理领域的研究和教学,也才能从根本上提升 MPA 的教育质量,从而为公共管理的实践者提供科学、可靠和有用的知识。

按照上述战略、理念和思路,上海交通大学的 MPA 逐步形成了自己的特色。其一是与政府部门达成密切合作关系,特别是着重于对各级政府部门优秀青年后备干部的培养,取得了良好的效果;其二是开展社会化办学,充分利用社会资源特别是政府资源来办 MPA,邀请高层次的政府官员和专家学者前来授课;其三是实施国际化战略,与国际名牌大学达成战略伙伴关系,有效利用国际教育资源举办 MPA;其四是初步形成了比较合理和完备的专业化的课程体系。目前,我们围绕

MPA 的学科建设又推出了这套系列教材,这是我们为发展和完善上海交通大学 MPA 教育所作的进一步努力。

借此机会,我要感谢参加这套系列教材编写工作的全体专家学者,同时还要特别感谢上海交通大学出版社的领导和编辑,正是他们特有的职业敏感和敬业精神,才促成了这套教材的面世。这套教材涉及面比较广,不仅涵盖了 MPA 的一些核心课程,而且还反映了上海交通大学 MPA 教育的一些特色和优势。严格地讲,这一系列教材并不是传统意义上的“编写教材”,而是包含了学者们的智慧与创作,既有理论性的研究,也有实践性的研究;既有规范性的研究,也有实证性的研究,文风也各有千秋,相得益彰。在教材的整体安排上我们力求把握 MPA 教育的需求,把 MPA 领域中最具价值的理论和经验介绍给读者。所有教材既反映了国际上的前沿理论,又面向中国的公共管理实践,积极探索中国运用新公共管理的理论与实证方法,对中国公共管理中的相关问题作出了比较系统、深入、细致的剖析,并且提出了适合国情的建议。但愿这些教材能够受到读者的欢迎,并为我国 MPA 教育的发展特别是教材建设作出我们应有的贡献。同时,MPA 的教材建设也是一个长期的艰苦的过程,目前这些教材只是一些初步的尝试,其中必然存在这样或那样的不成熟之处,真诚欢迎广大师生提出批评和建议,以使我们能够不断对这些教材加以完善,并使之真正形成交大的品牌、中国的品牌。

21 世纪,一个新型的群体——MPA 群体正在中国崛起,他们既是 MPA 专业学位的学习者,也是未来中国的管理精英和中流砥柱。让我们共同努力,为中国的 MPA 教育事业添砖加瓦,为实现中华民族的伟大复兴培养更多高素质的公共管理人才。这是中国 MPA 教育的神圣使命,也是上海交通大学国际与公共事务学院不懈追求的目标。

胡 伟

2004 年夏于上海交通大学国际与公共事务学院

前 言

世界各国在提倡和推进信息化战略中都把电子政务列在电子商务、远程教育、远程医疗、电子娱乐等五大战略的首位。从世界范围来看,推进政府部门办公自动化、网络化、电子化已是大势所趋。我国政府自“三金”工程和“政府上网”工程实施以来,也不断加大电子政务系统的推进力度,一些重要政务信息系统越来越在各级政府的管理中扮演重要作用。电子政务的实施和推进是一项艰巨而复杂的系统工程和任务,首先应该从认识电子政务建设对于提高国民经济总体素质、提高现代化管理水平、加强政府监管、提高行政效率重要性的角度,深入理解和掌握电子政务的基本概念、模式和方法。为此目的,国内很多高校开始设置电子政务专业,开设有关电子政务的课程,加大对各级人员的教育和培养。上海交通大学国际与公共事务学院作为全国公共管理硕士(MPA)指导委员会信息类课程建设的牵头单位,从1999年就开始各类课程的设计和规划,并陆续开设了多门有关课程。本书的有关内容就是在这些课程的教学积累中,不断提高、凝练而成的。

本书内容主要包括电子政务基础概念、电子政务的治理理念、电子政务的应用信息系统、电子政务的技术基础、电子政务的绩效评估、电子政务的流程再造、电子政务的安全策略以及中国电子政务建设实践及案例等几方面内容。通过系统的学习,能够深刻理解认识电子政务是各国政府创新和公共管理实践的发展方向,提高各级公务员电子政务水平、掌握基本的工作方法,并在实际应用能力和工作效率方面有较大的提高。本教材是站在政府和公众立场上,从公共管理视角来审视与总结电子政务的理论与实践,因此具有很强的针对性和实用性,既可作为MPA及各种电子政务课程班的培训教材,又可供公务员在从事电子政务建设实践的过程中参考和借鉴。

在本书的编写过程中,得到了很多老师和同学的帮助,在这里,要特别感谢上海交通大学国际与公共事务学院胡伟老师、胡近老师、俞正梁老师、顾建光老师、章晓懿老师的帮助;感谢陈永国老师以及MPA办公室的李振全老师、徐放老师、陆洁敏老师、郁敏老师对电子政务课程的帮助和支持;感谢清华大学孟庆国老师、陈容、林志刚对本书写作的帮助;感谢北京市信息化办公室、上海市信息化委员会、扬州市信息化办公室、江都市信息中心的相关同志给予的资料支持和案例支持。

目 录

第 1 章 电子政务的概念和发展	1
1.1 电子政务的基本概念	1
1.2 电子政务的管理创新	8
1.3 电子政务的工作模式	11
1.4 国外电子政务的发展实践	18
第 2 章 电子政务的治理理念	25
2.1 新公共管理理论	25
2.2 客户导向的电子政务	27
2.3 GRP 理念的电子政务	33
2.4 绩效驱动的电子政务	38
2.5 eMPA 模式的电子政务	41
第 3 章 电子政务的信息系统	44
3.1 信息系统	44
3.2 电子政务的事务处理信息系统	56
3.3 政务智能系统	77
第 4 章 电子政务的技术基础	104
4.1 计算机网络	104
4.2 数据库技术	124
4.3 协同工作技术	137
4.4 网格技术	144
第 5 章 电子政务的绩效评价	150
5.1 电子政务绩效的概念	150
5.2 电子政务的绩效评价	153
5.3 电子政务的绩效模型	157

5.4 电子政务绩效的指标	160
第6章 电子政务的业务流程	180
6.1 流程的概述	180
6.2 政府流程再造	186
6.3 绩效驱动政府流程再造	192
6.4 电子政务流程绩效评估的保障机制	201
第7章 电子政务安全保障体系	214
7.1 电子政务的安全需求	214
7.2 电子政务安全保障体系框架	216
7.3 电子政务安全技术保障体系	217
7.4 电子政务安全运行管理体系	225
7.5 电子政务安全服务体系	228
7.6 电子政务安全基础设施	230
附录1 系列金字工程	241
附录2 两网四库	262
附录3 门户网站	265
附录4 北京市电子政务目标与技术总体框架	269
参考文献	275

第1章 电子政务的概念和发展

1.1 电子政务的基本概念

信息化以世界为舞台,导致了信息、技术、资本、人才等生产要素更为激烈的国际竞争。一个信息化的政府已经成为一个国家或地区在全球竞争中的一个关键要素。推进政府信息化,积极发展电子政务,构建电子政府已经成为一个不可逆转的世界潮流。电子政务是一场伟大的革命,它的实质就是将工业化模型的大政府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。

1.1.1 电子政务的概念

1. 政府信息化的背景

政府是社会信息资源的最大拥有者、生产者、使用者和传送者,政府所拥有的信息资源占整个社会信息资源的80%,对社会信息资源的开发与利用起着主导作用。

随着技术进步的加快,互联网的出现和迅速发展,一个全球性的信息社会正在逐步形成,推进政府部门政务工作的自动化、网络化、电子化,已是大势所趋。信息网络技术的发展使得政府机构拥有、生产、使用与传送信息的方式都发生了深刻的变化。电子政务是信息社会政府治理的核心模式,以信息技术应用为基础的电子政务已被国际社会公认为一种提升公共管理的最有效方式。

2. 电子政务的概念

电子政务是近几年伴随互联网、电子商务等新生事务而出现的新概念,它是由英文 E-Government 翻译而来的,但 E-Government 的字面意思应为“电子政府”,但后来可能主要是为了与“电子商务”相对应,大家习惯用“电子政务”来代替“电子政府”这一原意了。国内外关于“电子政务”的定义有很多,但总结起来主要是从五个角度来对其进行定义。

(1) 电子政务是现代电子信息技术与政府改革相结合的产物。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。

(2) 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”,电子政务应是基于互联网络、符合互联网络经济的特征、并且面向社会公众的政府办公自动化系统。

(3) 电子政务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。

(4) 电子政务是利用信息技术以一种更好、更方便、更低成本、更直接面向服务对象的方式提供公共服务,它不但会影响政府机构同公众、企业和其他政府机构的业务方式,而且还会影响到政府内部的业务流程和工作人员。

(5) 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,使其在信息技术的支持下,加强对政府业务运作的监管,使其更加高效地运行,并实现政府为公众提供更加优质服务的目的。

综上所述,电子政务是指政府机构运用现代网络通信技术与计算机技术,将政府管理和服务职能通过精简、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,提高政府的科学决策能力,为社会公众提供高效、优质、廉洁的一体化管理和服务。

1.1.2 电子政务与传统政务

按照现代行政学理论,政务是指各级政府的业务、事务、会务等具体政府工作,通过这些具体政务,政府得以履行其对社会、公众所承担的各项公共行政管理和服务职能。

电子政务的基本内涵是运用信息及通信技术打破行政机关的组织界限,构建一个电子化的虚拟机关,使得人们可以从不同的渠道获取政府的信息及服务,而不是传统的经过层层关卡书面审核的作业方式;而政府机关之间及政府与社会各界之间的信息互通也是经由各种电子化渠道进行。具体地说,电子政务与传统政务的区别有以下四点:

(1) 办公手段不同。信息资源的数字化和信息交换的网络化是电子政务与传统政务最显著的区别。传统政务办公模式依赖于纸质文件作为信息传递的介质,办公手段落后,效率低。人们到政府部门办事,要到各管辖部门的所在地,如果涉及到不同的部门,更是费时费力。信息时代因特网在发挥政府职能和实施政府管理方面均能起到非常积极的作用。政府通过计算机存储介质或网络发布的信息,

远比以往通过纸质介质发布的信息容量大、速度快、形式灵活。

(2) 行政业务流程不同。实现行政业务流程的集约化、标准化和高效化是电子政务的核心,是与传统政务的重要区别。传统政务的机构设置是金字塔型的垂直机构,决策与执行层之间信息沟通的速度较慢,费用较多,信息失真率较高,往往使行政意志在执行与贯彻的过程中发生不同程度的偏离,从而影响了政府行政职能的有效发挥,也造成了机构臃肿膨胀、行政流程复杂、办事效能降低等不良后果。电子政务的构建是以社会服务为驱动力,在互联网上实现跨组织部门的流程重组,形成扁平的网络结构,如图1-1所示。

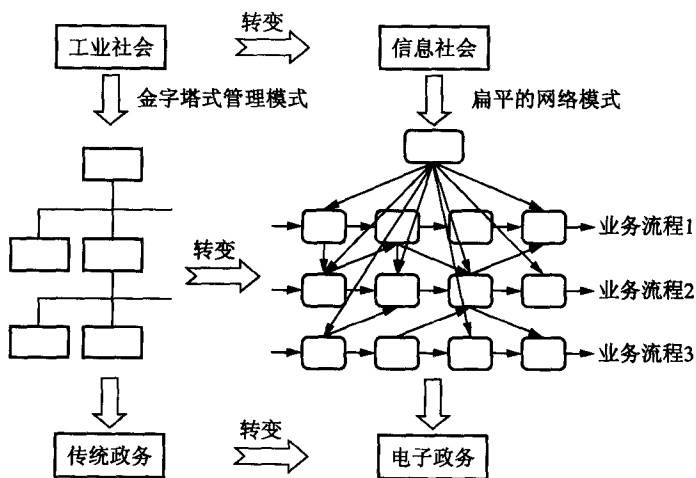


图 1-1 传统政务与电子政务的业务流程比较

(3) 与公众沟通方式不同。直接与公众沟通是实施电子政务的目的之一,也是与传统政务的又一重要区别。传统政务容易疏远政府与公众的关系,也容易使中间环节缺乏有力的民主监督,以致发生腐败现象。而电子政务的根本意义和最终目标是政府对公众的需求反应更快捷,更直接地为公众服务。

(4) 政府决策方式不同。传统政务与电子政务决策方式的比较可以概括成见表1-1。

表 1-1 传统政务与电子政务决策方式比较表

对比项目	传统政务	电子政务
政府机构的存在形式	物理实体存在	网络虚拟化
政务办理方式	面对面	跨越地理限制
政务办理时间	指定的工作时间	7天×24小时

(续表)

对比项目	传统政务	电子政务
政府组织结构	金字塔型垂直机构	网络型扁平辐射结构
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	网络会议等
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
政府决策方式	决策依靠经验判断	信息化决策支持工具

1.1.3 电子政务的特点

1. 电子政务是信息技术在政务中的全面应用,是社会发展对政府的基本要求

信息技术的发展尤其是网络技术的高速快捷打破时空的限制,使政府在信息的产生和传播、管理的模式和手段等方面发生深刻的变化。一方面,政府在某些领域具有更强的信息获取与控制能力,从而拓展了政府职能的作用域,提升其对社会和国民经济的控制力。另一方面,政府在信息获取和控制方面的垄断优势也将被打破,而要面临来自各个层面的竞争,导致某些职能受到压缩甚至流失。这两个方面的作用将给政府的管理方式和行政手段带来革命性的变化。

2. 电子政务是一种全新的政府行政管理理念

电子政务不是传统政务与信息技术的简单叠加,不是用先进的信息技术去适应落后的传统政务模式,而是借助信息技术对传统政务进行革命性的改造。在过去几十年里,企业从信息化建设中获得的巨大经济效益和社会效益不胜枚举。但政府部门的信息化与赢利组织的目的是不同的,企业把追求利润作为一切活动的根本目标,而政府是公共行政管理组织,政府信息化的目的是更好地为公民服务。然而,政府的信息化建设需要借鉴企业信息化经验。因为企业的活力、企业的创新、企业的凝聚力都是政府缺少的,如果政府能够借鉴企业信息化成功的经验,将会使自身更加有效率、充满活力。从这个角度讲,电子政务应该“以企业精神改造政府”。

3. 电子政务是一个不断发展整合的动态过程

电子政务不是一个一蹴而就的结果,而是一个持续不断建设和发展的动态过程,是一个运用技术手段改革政府管理模式的不探索、积累和发展,而又螺旋式上升的实践过程。一方面,信息技术在不断发展,这决定着电子政务建设具有很强的阶段性、时效性和动态性;另一方面,随着管理改革不断深入,组织建设的不断加强,管理改革的不断深入,业务体系不断优化,决定电子政务的建设与行政管理需求间具有一定的适应性差异。

4. 电子政务核心是在信息资源支撑下的科学管理

信息化建设的主体是管理本身,利用信息技术提供的实时性、共享性和公正性,明确和优化政府的各项管理流程,达到降低业务成本、提高工作效率、改善公共管理及其服务质量的目标。电子政务的核心是管理创新,信息化是强化管理的必由之路。因此,在电子政务建设中管理平台的建设十分重要:完善管理制度,规范管理方法,改进管理手段,提升管理质量,提高管理效率,实现管理方法对信息技术发展的适应性。同时,保证各类资源的合理使用,合理利用物质资源的潜在效用,深入挖掘信息资源的内在价值,充分发挥人力资源的真实能量,实现资源调配有效,逐步建立起科学的管理体系。

5. 电子政务是国家信息化的龙头

信息化建设事关国家的核心竞争力,我国在失去工业化先机的前提下,能否抓住信息化的后发优势,是举国关注的焦点。进入21世纪,信息化特别是政府部门的信息化已越来越显示出对国民经济发展的倍增器作用。政府部门掌握的信息量占全社会信息总量的80%以上,是信息化进程的先导,所以必然要求电子政务先行:

一方面,电子政务是科技创新的核心内容,其技术渗透作用对生产力要素、生产方式创新影响最为深刻。它为企业、行业或领域信息化提供良好地配套环境,提高社会公众对信息化的认知程度,实现信息增值效应。

另一方面,作为国家和管理主体,政府在完成企业、行业相关的运作和服务方面必然要实现数据交换和服务模式对接,社会公众能从电子政务中体会办事的便利,从而进一步体现政府服务的宗旨。

1.1.4 电子政务的概念辨析

电子政务的概念自出现至今已有数年的历史,但到目前为止,人们对它的理

解和认识还不是很全面,下面列出容易与之混淆的一些相关概念。

1. 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、计算机技术和通信技术来代替办公人员的手工作业,从而大幅度地提高办公效率。

电子政务与办公自动化的区别:

(1) 应用定位不同:电子政务侧重于政府部门内部以及跨部门、系统和地区的应用,而办公自动化系统的应用重点一般是在部门内部,并且集中于办公人员的个人层面。

(2) 应用主体不同:办公自动化系统广泛地应用于几乎所有的党政机关和企事业单位,而电子政务的应用主体主要是各级政府机关部门。

(3) 系统用户不同:办公自动化的用户多为办公人员,而电子政务一般是互动进行的,其系统用户范围要广得多,除了政府工作人员外,还包括与这些部门相关的企业和公众。

· 电子政务与办公自动化的联系:办公自动化是电子政务的重要基础条件和重要组成部分。电子政务可以实现打破部门界限的联网办公和互动式应用,因此,也可以把电子政务看作办公自动化系统在范围和功能上的对外延伸。

到目前为止,全国各地大部分政府机关都已实现了不同程度的办公自动化应用,但办公自动化的总体应用水平并不高,基本还停留在利用电脑代替人工这一层次,没有摆脱信息封闭、缺乏实时交互等局限性,只是在政府办公方面发挥其应有的作用。

2. 电子政务与政府上网

政府上网是指政府及其相关部门利用互联网,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,并实现部分公共服务事项的网上办理和查询等功能。目前,全国绝大多数县、市级以上政府都设有站点,并通过网站向社会发布信息。但多数还停留在信息发布、信息交流的水平。

联系:电子政务与政府上网都是政府信息化的重要内容,对外部公众的服务项目,最终都必须通过政府建立的对外服务网站进行,政府网站是政府向社会提供服务的窗口,电子政务离不开政府上网,政府上网是电子政务建设中的一个重要内容。

区别:电子政务的含义要比政府上网宽泛得多,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。

3. 电子政务与电子商务

电子商务就是以电子方式进行交易。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。电子商务的主要模式有 B2C(企业与消费者)、B2B(企业与企业)和 B2G(企业与政府),其核心内容是建立以客户为中心的交流和服务体系。

电子政务和电子商务的区别:

(1) 实施主体不同:这是电子商务和电子政务的最根本区别。电子政务的实施主体是以服务为宗旨的政府部门;而电子商务的实施主体是以赢利为目的的经济实体。尽管两者都是以客户为中心的主要特征,但实质上,前者是以最大限度满足用户的需求为目标,后者则是以最大限度吸引用户为目标。

(2) 主导思想不同:电子政务的重点是寻求信息技术与管理变革的有机互动,意在借助信息技术实现管理机制和服务模式的优化和变革;电子商务重点在于寻求信息技术和企业经营模式之间的有机结合,旨在借助信息技术增强企业与商务环境的作用方式,拓展企业与客户间的交互通道。

(3) 应用定位不同:电子政务的应用要点在于政府部门内部、跨部门和社会公众的管理和服务一体化,主要目标是提高政府内部的管理效率,并提高针对社会公众的服务水平。因此,没有政府部门的全面信息化很难实现真正的电子政务;而电子商务的应用重点是企业的外部环境,主要目标是追求市场利润的最大化,因此电子商务与企业内部环境的相关性和依赖性相对较弱。

(4) 系统用户不同:电子政务的应用群体是国家工作人员和所有社会公众,而电子商务的用户是对企业商务感兴趣的用户。两者的用户需求和本质目标不同。

电子政务和电子商务的联系:

电子商务和电子政务具有一定的相似性,政府部门内部、政府部门之间以及政府部门与社会公众之间可以借鉴电子商务的 B2B、B2C 和 B2G 模式。电子政务可以借鉴电子商务的某些思想、方法和部分支撑技术,如安全技术、发布技术。电子政务建设是国家信息化的龙头,可以为企业提供信息配套环境,带动电子商务的发展。

4. 电子政务与电子治理

电子治理的英文表述是 E-Governance,是指利用信息通信技术来实现更好的政府治理。这一看似简单的概念实际上超越了“电子政务”的范畴,根据世界银行正式报告的描述,电子治理是借助于信息通信技术的应用,要致力于改变公民与政府发生联系的方式、公民与公民之间相互的关系以及政府与公民之间的关系。