

电子政务

徐晓林 杨锐 主编



华中科技大学出版社



21 世纪公共管理类系列规划教材

电子政务

主 编 徐晓林 杨 锐

华中科技大学出版社
中国·武汉

图书在版编目(CIP)数据

电子政务/徐晓林 杨 锐 主编. —武汉:华中科技大学出版社,2009 年 11 月
ISBN 978-7-5609-5619-0

I. 电… II. ①徐… ②杨… III. 电子-政务-高等学校-教材 IV. D035.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 149678 号

电子政务

徐晓林 杨 锐 主编

策划编辑:周小方

封面设计:潘 群

责任编辑:苏克超

责任监印:周治超

责任校对:张 琳

出版发行:华中科技大学出版社(中国·武汉)

武昌喻家山 邮编:430074 电话:(027)87557437

录 排:华中科技大学惠友文印中心

印 刷:湖北新华印务有限公司

开本:787 mm×960 mm 1/16

印张:22 插页:2

字数:319 000

版次:2009 年 11 月第 1 版

印次:2009 年 11 月第 1 次印刷

定价:32.80 元

ISBN 978-7-5609-5619-0/D·115

(本书若有印装质量问题,请向出版社发行部调换)

内容提要

Abstract

电子政务理论是一个交叉领域,其相关知识涉及信息技术、公共管理等多学科,不同的学科在阐述电子政务知识和原理时有不同的角度和侧重点。

从公共管理的角度,介绍与剖析当前世界各国最新的电子政务理论研究和实践成果是编写本书的根本宗旨。在编写过程中,我们始终坚持电子政务的国际化基本特征,在充分借鉴和总结国内外丰富的电子政务理论和实践成果的基础上,结合编者多年的研究心得,力图为读者呈现出一个较为完整的电子政务管理框架。全书以理论为纲、行动为本,详细阐述电子政务管理中涉及的重要理论、思想和方法,并通过丰富的案例使它们具体化和形象化,增强可读性和启发性。

依据“业务重组、流程再造、信息共享、组织虚拟是电子政务的4个基本特征”这一思想,全书分为9章,分别用于阐述与上述4个特征相关的内容,包括信息社会的政府管理创新、电子政务的基本概念、电子政务的发展理论、电子政务应用系统关键技术、电子政务环境下政府管理模式创新、政府信息资源管理、电子政务环境下的政府流程变革、电子政务与公共服务以及电子政务绩效评估等。

本书结构合理、逻辑清晰、案例翔实、时代感强,适合公共管理学科各专业的学生以及MPA研究生作为教材使用,也适合公务员、CIO作为学习资料和培训教材。

《领导科学与艺术》、《社会保障概论》、《电子政务》、《行政法》、《公共部门人力资源管理》、《公共政策分析》、《公共管理学》、《政治学》、《公共经济学》、《定量分析方法》作为“21世纪公共管理类系列规划教材”第一批书目的出版,是在MPA专业教育取得长足发展和公共管理类学科获得进一步深入拓展的基础上应运而生的。

一、编写原则

“21世纪公共管理类系列规划教材”在编写上主要遵循以下原则。

第一,科学性与思想性相结合的原则。科学性是思想性的基础,思想性是科学性的灵魂。教材编写坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,贯彻科学发展观,以正确的观点、方法揭示事物的本质规律,建立科学的知识体系,形成正确的概念。

第二,理论联系实际的原则。教材编写注重联系学生的生活经验,已有的知识、能力、志趣、品德的实际,联系理论知识在实际工作和社会生活中的实际,联系本学科最新学术成果的实际,通过理论知识的学习和专题研究,培养学生独立分析问题和解决问题的能力。

第三,创新性原则。教材注意吸收国内外最新理论研究与实践成果,特别是我国公共管理教育的理论研究与实践的经验和教训,力求在编写上有所突破、有所发展,进而形成特色。

二、特色定位

“21世纪公共管理类系列规划教材”的特色定位主要涵盖了以下方面。

1) 国际化与本土化的平衡,注重本土化。吸收和借鉴国

□ 际上比较成熟的理论、方法、概念、范式、案例,切忌照本宣科、拿来就用,脱离中国具体国情和社会现实;要与中国的国情和实际情况密切结合,体现本土化特色,这样才能发现问题、解决问题,有所启发、有所创新。

□ 2) 全面加强案例分析。公共管理学科需要坚实的学术底蕴作为基础,但它更是实践性与应用性很强的学科。只有通过大量典型的、成熟的案例进行分析、研讨、模拟训练,才能拓展学生的眼界,积累学生的经验,培养学生独立分析问题、解决问题、动手操作的能力。

□ 3) 寻求编写内容上的突破与创新。结合当前已经出版的公共管理系列教材存在的不足之处,结合当前学生在学习和实践中存在的困难以及亟须解决的问题,积极寻求内容上的突破与创新。

“21 世纪公共管理类系列规划教材”的读者对象定位于公共管理硕士研究生层次、MPA 研究生,同时可供公共管理类学科或专业高年级本科生阅读参考,也可供公务员培训或供相关专业本科生使用。

□ “21 世纪公共管理类系列规划教材”的出版除了得到主编及参编此套教材的重点院校及单位的大力支持与帮助外,以下院校及单位的领导、老师对我们的工作不仅给予了较大的支持与帮助,也提出了中肯的建议与意见。它们是以汉语拼音为序):

安徽大学管理学院

东北大学文法学院

国防科学技术大学人文与管理学院

贵州大学管理学院

湖北大学政法与公共管理学院 MPA 教育中心

合肥工业大学管理学院 MPA 中心

湖南大学政治与公共管理学院

武汉理工大学经济学院

华南理工大学政治与公共管理学院
湖南师范大学公共管理学院行政管理学系
暨南大学管理学院行政管理系
兰州大学管理学院
南京农业大学科研处、人文学院
内蒙古大学公共管理学院
清华大学公共管理学院
四川大学公共管理学院行政管理系
山西财经大学公共管理学院
山西大学政治与公共管理学院
苏州大学公共管理学院
新疆大学 MPA 教育中心
湘潭大学管理学院
中国科学技术大学管理学院 MPA 中心
中国政法大学法学院行政法研究所
浙江理工大学法政学院公共管理系
浙江师范大学 MPA 教育中心
中南大学政治与行政管理学院

谨向以上这些院校单位领导、老师表示最诚挚的谢意！

需要说明的是，伴随着社会的发展和进步，信息变化日新月异，MPA 专业教育和公共管理各学科专业知识点也将发生相应的变化，为保持“21 世纪公共管理类系列规划教材”更长久的生命力，希望广大高等院校教师、学生和读者能关心和支持本套规划教材的发展，及时向每种教材的编写者提出使用本套教材过程中发现的问题和修改建议，以便我们及时修订、完善。

“21 世纪公共管理类系列规划教材”编委会

2008 年 10 月

目录

Contents

第一章 信息社会的政府管理创新/1

第一节 信息社会的来临/1

第二节 新公共管理改革/9

第三节 西方政府再造运动/14

第四节 电子政务的兴起和发展/21

本章重要概念/29

本章思考题/30

本章推荐阅读书目/30

第二章 电子政务的基本概念/31

第一节 电子政务的概念、组成和效益/31

第二节 电子政务的本质/38

第三节 电子政务相关概念辨析/43

第四节 电子政务的体系框架和基本内容/49

本章重要概念/61

本章思考题/61

本章推荐阅读书目/61

第三章 电子政务的发展理论/62

第一节 电子政务发展的一般模式/62

第二节 电子政务的发展障碍与发展阶段/70

第三节 信息技术的价值及其实现/80

第四节 政府 CIO 制度与 IT 外包/88

本章重要概念/101

本章思考题/101

本章推荐阅读书目/102

第四章 电子政务应用系统关键技术概述/103

第一节 电子政务应用系统技术基础/103

第二节 电子政务协同工作技术/112

第三节 电子政务智能决策技术/120

第四节 电子政务安全技术/132

□ 本章重要概念/147

本章思考题/147

本章推荐阅读书目/147

第五章 电子政务环境下的政府管理模式创新/148

第一节 电子政务与政府管理模式/148

第二节 电子政务推动政府职能创新/154

第三节 电子政务推动政府组织创新/160

第四节 电子政务推动政府运行创新/167

本章重要概念/175

本章思考题/175

本章推荐阅读书目/175

第六章 政府信息资源管理/176

第一节 政府信息资源概述/176

第二节 政府信息资源管理/185

第三节 政府信息资源整合/194

第四节 电子政务中的知识管理/201

本章重要概念/211

本章思考题/212

本章推荐阅读书目/212

第七章 电子政务环境下的政府流程变革/213

第一节 政府流程与电子政务/213

第二节 政府流程再造/221

第三节 政府流程再造的实施/230

第四节 政府流程优化/240

本章重要概念/255

本章思考题/256

本章推荐阅读书目/256

第八章 电子政务公共服务/257

第一节 电子政务与公共服务/257

第二节 客户关系管理思想在电子政务中的应用/266



第三节 电子政务一站式服务/272

第四节 政府门户网站/279

本章重要概念/292

本章思考题/292

本章推荐阅读书目/292

第九章 电子政务绩效评估/293

第一节 电子政务绩效评估概述/293

第二节 当前主流电子政务评估模式/301

第三节 电子政务绩效评估的依据和内容/310

第四节 电子政务绩效评估的方法和工具/318

本章重要概念/333

本章思考题/333

本章推荐阅读书目/334



主要参考文献/335

后记/341



■ 第一章

信息社会的政府管理创新

——本章导言——

在人类社会发展的历史进程中,信息技术对人类社会带来的冲击最为巨大,影响最为深刻。随着信息技术在生产和生活中普遍而深入的应用,人类加快了向信息社会迈进的步伐。在此过程中,为了摆脱传统政府面临的财政危机、信任危机和管理危机,以英国和美国为代表的西方政府先后在全球掀起了新公共管理和政府再造的改革热潮。电子政务作为一种理念和改革措施在政府的管理变革和创新中得到了孕育、兴起和发展。本章重点介绍电子政务产生的背景、缘由及其目的,揭示政府发展电子政务的历史必然性。

■ 第一节 信息社会的来临

在人类社会发展的历史长河里,每一次技术革命都为人类社会向更高层次发展打下了深刻的烙印,都给人类展示自己的聪明才智提供了广阔的舞台。如今,信息和通信技术越来越无孔不入、无所不在、无所不能,计算机和互联网已经与老百姓的日常工作、学习及生活息息相关。由于计算机与网络技术的普遍应用,人类社会发生了重大的变革,地理的距离已不再是人与人之间的屏障,时间的不同步也不是活动的终结,因特网使人类不受时间与空间的限制,人类社会正由高度的工业化时代迈向信息化时代。2005年,第60届联合国大会通过决议:每年的5月17日为“世界信息社会日”。这标志着人类社会正向信息社会的新纪元大步迈进。

■ 一、信息技术对人类社会的影响

信息通信技术是信息技术和通信技术的总称。信息技术是以提供信息为主要目标的信息系统的技术,包括硬件、数据库、软件网络和其他设备。



通信技术是指将人们联系到一个小组、社区或文化的共享的标志和手段。将通信一词应用于信息技术的目的是构建一个利用信息技术的网络^①。信息技术在信息社会的形成和发展中扮演着关键角色,它正在深刻地改变人类社会的思维方式、经济增长方式、管理方式和生活方式。总而言之,信息技术将对社会生活的各个方面产生重大的影响和冲击,将会引起社会生产和生活的革命性变化,推动人类文明向更高阶段发展。

■ (一) 对思维方式的影响

思维主体、思维客体和思维中介系统三者相结合,构成特定时代的思维方式。在以大机器生产为主的工业社会,思维主体以个人和人脑为主,思维客体受思维主体及社会关系的影响,主要以现实世界为主。思维中介主要由工业技术中介系统和工业文明所产生的各种物化的思维工具构成。随着信息技术在全社会范围内的广泛应用,思维主体由以个人为主发展到以群体为主,以人脑为主发展到以人-机系统为主,思维客体由现实性为主进入以虚拟为主,思维中介系统转变为网络技术中介系统和信息技术所产生的各种物化的思维工具构成,从而实现思维方式由现实性思维转换为虚拟性思维。它在思维空间中又创造出了虚拟空间、数字空间、视听空间和网络世界,使不可能的可能在人类历史上第一次成为一种真实性。虚拟性激发了人们创造能力的巨大发展,现实只是许多可能性中的一种,在虚拟空间中,还有别的可能性,虚拟使现实中的不可能在虚拟空间中复活、再生、创造性发展,从而使人的潜能得到充分发挥。

■ (二) 对经济增长方式的影响

在工业社会中,经济发展的主要方式是靠资源投入来实现的。工业化加工资源的方式是一种高消耗、高污染的实现方式,这种方式必然会引起自然资源的日益枯竭、工业污染的加剧、环境退化的失控。而信息技术的出现,为各国摆脱高投入、高消耗、高污染的经济发展方式提供了技术可能。信息技术的普遍应用开创了经济增长的新方式,即依靠科技进步而不是高消耗、高投入来促进经济增长。在互联网的联系和沟通下,各种信息传播的速度将加快,企业和个人对网络信息的依赖程度也将不断加深,信息需求程度相对较大的部门将成为未来社会中创造高附加值的行业,并通过他们带动相关知识产业的进步和发展,甚至带动全社会经济结构的优化调整,推动社会经济的全面进步。信息技术的发展也将推动与信息相关产业的进步与

^① 由于信息技术是信息系统的核心内容,同时信息技术同通信技术密不可分,因此,本书如无特殊说明,信息技术也指信息通信技术。



发展,如生物技术和电子技术等,而一些新材料、新能源的开发和利用技术也都将在这一过程中获得较大发展,从而促使科技作为人类社会第一生产力的地位显得更为突出,甚至可能会让科学技术逐渐上升为一种独立的力量而进入物质生产过程,并成为决定生产力水平的决定性要素。

■ (三) 对管理方式的影响

计算机技术将开辟电子化管理的新时代,计算机和网络的广泛应用,将会给社会组织的管理工作带来新的方式和方法。以政府为例,未来电子化的政府管理模式将得以广泛实现。上到高级政府职能部门,下到地方各级政府部门都可以通过网络,以电子方式来履行管理职能。可以建立专门的政府管理的电子系统,发布管理通告,颁布新的法律法规和相关政策。各级政府和部门可以从自身的管理方向出发,建立起电子数据库,为政策的出台和查询提供有效帮助。通过网络,有关部门可以及时了解相关信息和基层群众反映的情况,从而比较及时地作出政策调整。通过电脑网络的发展,可以使政府中职能不清的管理工作更加清晰,也能增强政府管理对于社会普通群众的透明度,使政府行为更好地接受群众监督,保障社会稳定。另外,还可以通过网络投票的方式决定相关政策的出台和重大决议的推出,提高公民参政议政的积极性,保证政府与群众的有效联系。

■ (四) 对生活方式的影响

由于信息化建立了一个规模庞大、四通八达的网络通信系统,从而信息作为最有效、最有价值的资源,改变了传统的生活方式。首先,通过网络体系,人类的思想得以广泛交流、渗透并互相影响,这将有利于人们按照共同利益协调行为。其次,网络技术的发展,使人们的工作方式发生了很大的变化,由以前的按时定点上班变为可以在家上班,通过网络处理各种资料和信息。最后,人们的访友、购物、会议、娱乐等许多事情都可以通过网络进行;在不远的将来,人们还可能通过住网络住宅、用网络冰箱、乘网络汽车等,进入科技家庭的生活模式,体验科技带给人们的便利。

信息技术的日新月异给社会生产和生活的方方面面带来了巨大的影响,人们对信息技术的利用必将渗透到社会生产和生活的各个角落。信息技术在推动人类社会向更现代化的方向发展的同时,加速了信息化社会的到来。

■ 二、信息化的内涵和特征

自 20 世纪 70 年代开始,西方学者就开始了“信息社会”的研究。信息社会是“信息化”的社会,即“信息化”对人类社会产生巨大影响的社



会。因此,要想正确地认识和理解信息社会,首先必须深刻地理解“信息化”的内涵。

信息化(informationization)的概念是 20 世纪 60 年代末由日本人最先提出的,并作为此后 20 多年日本政府的重要政策内容。所谓信息化是指以信息为主要资源、以信息技术为支撑、以信息处理为主要生产方式的过程。这里的信息一般是指消息、情报、指令、数据、信号等有关周围环境的知识。“信息化”概念的提出标志着人类在新技术革命中又一次质的飞跃,短短几十年间,信息化浪潮席卷全球,它是信息革命的产物,是知识与技术进步积累的结果。世界各国都将加速信息化进程视为新型发展战略:发达国家希望通过信息化战略保持自己的科技领先地位和实现经济的快速增长;发展中国家则渴望通过推进信息化进程,用信息化促进现代化,加速本国经济社会发展,缩小同发达国家在科技与经济发展上的差距。

关于“信息化”的内涵,有代表性的观点主要有以下几种。

观点一:信息化是一种过程,是指随着人们受教育程度的提高而引起的知识信息的生产率的提高过程,其本质就是知识化。

观点二:信息化就是在政治、经济、文化和社会生活的各个领域普遍采用信息技术。

观点三:信息化是指经济发展从以物质和能源为基础向以信息为基础转变的过程。

观点四:信息化是指从事信息处理的部门以及各部门的信息活动(包括信息的生产、传输、交换和利用)的作用在国民经济中相对扩大,并最终超过农业、工业、服务业的过程。

观点五:信息化是指信息产业高度发达并且在国民经济中占优势地位的动态过程,它体现了由物质产品起主导作用向信息产品起主导作用的根本性转变。

观点六:信息化是指利用现代信息技术实现比较充分的信息资源共享,以解决社会和经济发展中出现的各种问题。

根据信息化的丰富内涵,人们将信息化的特征归纳为“四化”和“四性”。

□ 1. 信息化的“四化”

1) 智能化

知识的生产成为主要的生产形式,知识成了创造财富的主要资源。这种资源可以共享,可以倍增,可以“无限制地”创造。在这一过程中,知识取代资本,人力资源比货币资本更为重要。



2) 电子化

光电和网络代替工业时代的机械化生产,人类创造财富的方式不再是工厂化的机器作业。有人称之为“柔性生产”。

3) 全球化

信息技术正在淡化时间和距离的概念,信息技术及发展大大加速了全球化的进程。随着因特网的发展和全球通信卫星网的建立,国家概念将受到冲击,各网络之间可以不考虑地理上的联系而重新组合在一起。

4) 非群体化

在信息时代,信息和信息交换遍及世界各个角落,人们的活动更加个性化。信息交换除了在社会之间、群体之间进行外,个人之间的信息交换日益增加,以至将成为主流。

□ 2. 信息化的“四性”

1) 综合性

信息化在技术层面上指的是多种技术综合的产物。它整合了半导体技术、信息传输技术、多媒体技术、数据库技术和数据压缩技术等;在更高层次上,它是政治、经济、社会、文化等诸多领域的整合。人们普遍用“synergy”(协同)一词来表达信息时代的这种综合性。

2) 竞争性

信息化与工业化的进程不同的一个突出特点是,信息化是通过市场和竞争推动的。政府引导、企业投资、市场竞争是信息化发展的基本路径。

3) 渗透性

信息化使社会各个领域发生全面而深刻的变革,它同时深刻影响物质文明和精神文明,已成为经济发展的主要牵引力。信息化使经济和文化的相互交流与渗透日益广泛而加强。

4) 开放性

创新是高新技术产业的灵魂,是企业竞争制胜的法宝。参与竞争,在竞争中创新,在创新中取胜。开放不仅是指社会开放,更重要的是心灵的开放。开放是创新的心灵开放,开放是创新的源泉。

■ 三、信息社会的特征

对于信息社会最早提出前瞻见解的首推贝尔(Bell),他在1973年所撰的专著《后工业社会的来临:对社会预测的一项探索》中提出“后工业社会”这一名词,它就是今天人们认为的“信息社会”。根据贝尔的描述,工业社会与后工业社会的主要区别体现在以下几个方面。

(1) 工业社会的经济部门以制造业为主,是以第二产业即工业为主的社



会,经济的支柱是对于能源和机械的使用,其生产对象是有形的物质产品。后工业社会是以第三产业、第四产业为主的社会,是以知识、信息的生产、传输、加工、处理为主要价值来源的社会,其主要资源是无形的知识和信息。

(2) 工业社会的主要职业是熟练工人和工程师,后工业社会的主要职业是专业性、技术性和科学研究性的职业。

(3) 工业社会的主要技术是机械技术,后工业社会的主要技术是信息技术。

(4) 工业社会使用的主要是经验性的方法和试验性的方法;后工业社会使用的主要是抽象理论方法,如模型方法、模拟方法、决策论、系统论等。

(5) 工业社会以经济增长为轴心。后工业社会以理论知识为轴心,主要社会机构是大学、研究所、研究公司,人及其所掌握的知识、技术、信息成为社会的主要资源。

贝尔运用社会预测的方法,从以下 5 个层面描述后工业社会的全貌。
①经济层面:从生产商品的经济转为服务业经济。
②职业分布:专业与技术人员阶层处于主导地位。
③轴心原则:理论知识的首要性,是社会革新与制定政策的源泉。
④未来取向:控制技术发展,对技术进行鉴定与评价。
⑤制定政策:新智能技术(intellectual technologies)产生。

贝尔对后工业社会的阐述已成为最有影响的说法。他所提出的“后工业社会”主要是对未来社会发展的某种预测。然而,在 20 世纪 80 年代以后,它已经成为一种活生生的现实。

1988 年,马丁在其著作《信息社会》中给出了信息社会的明确定义:信息社会是一种生活质量、社会变迁、经济发展均大量依赖信息及其利用的社会。因此,信息是信息社会的重要特征。随着社会信息化程度的日益发展和深入,人们对信息社会的描述不断赋予新的内容。20 世纪 80 年代,人们头脑中浮现的是以自动化技术为主的社会,如工厂自动化、办公自动化、家庭自动化,计算机辅助制造、计算机辅助设计等。20 世纪 90 年代以来,随着多媒体技术和互联网的发展,人们开始更深入、全面地认识信息社会的诸多特征。英国信息专家摩尔(Moore)通过长期对信息社会的观察而发现下列重要特征。
①信息密集型组织的形成。社会组织机构利用信息与相关科技来提升工作效率与从事革新,同时致力于产品与服务的质量改良而增进效能与竞争力。各组织机构进行重新组织以增进价值与国民所得。
②信息机构的角色日益重要。信息社会已发展出许多信息机构并将其纳入经济体系中,这些重要信息产业包括信息服务业、信息传递业、信息处理业 3 部分。
③社会重视信息的利用。社会大众重视信息使用,致力于提升信息利用水



平,并且注重知识产权保护、个人隐私保护以及利用信息权利的保护。④学习社会的到来。为迎接信息社会,公民认识到知识是重要的资产并且需要终生学习。

尽管学术界对构成一个信息社会的基本标准还存在争议,但是,对于一个真正的信息社会大致应该满足的条件存在着一定的共识:

- (1) 信息技术的进步;
- (2) 计算机的普及使有能力通过计算机获得和处理信息的人数增加;
- (3) 网络技术的成熟使信息传输变得快速、廉价,并能够提供信息交流与共享的可靠平台;
- (4) 信息处理是政治、经济、文化、社会交往的主要内容;
- (5) 信息产业(或知识经济)在 GDP 中所占的份额超过 50%,知识成为推动生产力提高的主要因素,而信息则成为财富的主要来源。

■ 四、数字鸿沟

信息技术对人类的影响是相当怪异的,它一方面打造了全球信息社会,另一方面却又造成数字鸿沟。对于信息社会所展现的美好前景,人们梦寐以求,但公平的信息使用机会也是人们必须应对和解决的重要课题与挑战。



案例 1-1

行动起来,创建公平的信息社会

国际电信联盟将 2015 年定为实现消除“数字鸿沟”目标的标志年。具体目标为:届时将用信息技术把所有村庄连接起来,在每一个社区都设立信息连接站;用信息技术把大学、中学、小学都连接起来,实现中小学课程联网;用信息技术把科研中心连接起来;用信息技术把图书馆、文化中心、博物馆、邮局和档案馆连接起来;用信息技术把健身中心和医院连接起来;用信息技术把中央和地方政府机关连接起来,建立网站和提供电子邮箱地址;保证让所有人口都能享受电视和广播;鼓励使用各种语言提供网上信息;努力做到让世界半数以上的居民能够使用信息技术。

(参见:新华网,2005-05)



思考与提示

试阐述消除“数字鸿沟”的目标和途径。