

公共管理系列教材

电子政务

蔡立辉 编著

清华大学出版社



公共管理系列教材

电子政务

蔡立辉 编著

Public
Administration
Series

清华大学出版社
北京

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。
版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

电子政务/蔡立辉编著. —北京:清华大学出版社,2009.9
(公共管理系列教材)
ISBN 978-7-302-20918-8

I. 电… II. 蔡… 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 156228 号

责任编辑:周菁
责任校对:宋玉莲
责任印制:杨艳

出版发行:清华大学出版社
http://www.tup.com.cn
社总机:010-62770175
投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn
质量反馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

地址:北京清华大学学研大厦 A 座
邮编:100084
邮购:010-62786544

印装者:北京国马印刷厂
经销:全国新华书店
开本:185×230 印张:29.25 插页:1 字数:537千字
版次:2009年9月第1版 印次:2009年9月第1次印刷
印数:1~5000
定价:38.00元

本书如存在文字不清、漏印、缺页、倒页、脱页等印装质量问题,请与清华大学出版社出版部联系
调换。联系电话:(010)62770177 转 3103 产品编号:031875-01

公共管理系列教材丛书编委会

主 任：薛 澜
委 员：朱立言 娄成武 唐 伟
张康之 姚先国 刘俊生

CONTENTS

第1章 导 论	1
1.1 电子政务概述	1
1.1.1 电子政务的概念	1
1.1.2 电子政务的特点	4
1.1.3 电子政务与其他相关概念的比较	14
1.2 电子政务的产生	19
1.2.1 电子政务产生的知识背景	19
1.2.2 电子政务产生的社会背景	22
1.2.3 电子政务的发展过程与阶段	25
1.3 电子政务的研究对象与研究方法	29
1.3.1 电子政务的研究对象	29
1.3.2 电子政务的研究方法	33
第2章 电子政务基本原理	36
2.1 电子政务的基本理念	36
2.1.1 网络信息技术无法自动产生作用 的理念	36
2.1.2 政务先行的理念	39
2.1.3 以公众为中心的服务理念	42
2.2 电子政务的运行模式与内容	43
2.2.1 电子政务的运行模式	44
2.2.2 电子政务的内容	51

2.3	电子政务的功能	58
2.3.1	电子政务的“5E”功能	58
2.3.2	电子政务的改革功能	63
第3章	发达国家电子政务	70
3.1	美国电子政务	71
3.1.1	美国的电子政务建设	71
3.1.2	美国电子政务的运行模式及其内容	75
3.1.3	美国电子政务的发展战略与发展趋势	76
3.1.4	美国电子政务的特点	80
3.2	英国电子政务	84
3.2.1	英国的电子政务建设	84
3.2.2	英国电子政务建设的指导原则与政策措施	86
3.2.3	英国在线:提供电子化政府服务	88
3.2.4	英国电子政务的建设内容与特点	91
3.3	发达国家电子政务建设与应用的特点	94
3.3.1	蕴涵了共同的基本理念	94
3.3.2	注重营造电子政务建设和应用的社会环境	96
3.3.3	注重电子政务建设与公共管理改革有机结合	98
3.3.4	以改善政府的社会服务作为电子政务的核心价值	99
3.3.5	遵循循序渐进、分步实施的建设规律	101
3.3.6	国际电子政务的发展趋势	101
第4章	中国电子政务	107
4.1	中国电子政务建设的发展阶段	107
4.1.1	办公自动化阶段	107
4.1.2	“金字工程”实施阶段	108
4.1.3	政府上网阶段	109
4.1.4	电子政务全面应用阶段	110
4.2	中国电子政务建设的总体框架	112
4.2.1	总体要求与目标	113
4.2.2	总体框架的构成	113

4.2.3	电子政务建设的主要任务	119
4.3	中国电子政务建设与应用评估	120
4.3.1	中国电子政务网站与应用系统评估	120
4.3.2	中国电子政务建设与应用的特点	122
4.3.3	中国电子政务建设取得的成绩	125
4.3.4	中国电子政务建设与应用中存在的问题	130
4.4	中国电子政务建设的策略选择	139
4.4.1	中国电子政务建设的基本需求	139
4.4.2	电子政务建设进程中的政府行为模式选择	141
4.4.3	电子政务应用领域的选择	142
4.4.4	电子政务应用层级的功能定位与选择	144
4.4.5	提高电子政务绩效的措施选择	145
第5章	基于电子政务的电子化管理	149
5.1	电子化管理的内涵与特征	149
5.1.1	电子化管理的内涵	149
5.1.2	电子化管理的特征	151
5.2	电子化管理的构成与政府管理创新	153
5.2.1	电子化管理的构成要素	153
5.2.2	以电子化管理促进政府管理创新	158
5.3	电子化管理的应用内容	161
5.3.1	电子化管理的实施模式	161
5.3.2	电子化管理的应用内容	166
5.4	电子化管理的组织形式:虚拟政府	171
5.4.1	行政组织网络化的发展趋势	171
5.4.2	虚拟政府	179
第6章	电子政务应用系统	186
6.1	电子政务应用系统的特性与总体结构	186
6.1.1	电子政务应用系统的特性	187
6.1.2	电子政务应用系统的总体结构	188
6.2	电子政务应用系统的设计	193

6.2.1	电子政务应用系统的设计与建设	193
6.2.2	电子政务应用系统的内容	200
6.3	电子政务应用系统的集成整合	205
6.3.1	电子政务应用集成的含义与功能	206
6.3.2	电子政务应用集成的内容	209
6.3.3	电子政务应用集成的解决方案	210
6.4	“一站式”电子政务应用系统	214
6.4.1	“一站式”电子政务应用系统的架构	214
6.4.2	“一站式”电子政务框架平台的功能	220
6.4.3	“一站式”电子政务应用系统的实现流程	222
第7章	政府流程再造	225
7.1	从企业流程再造到政府流程再造	226
7.1.1	企业流程再造	226
7.1.2	政府流程再造及原则	236
7.2	电子政务与政府流程再造的关联性	242
7.2.1	电子政务为政府流程再造提供了手段与实现平台	243
7.2.2	政府流程再造是电子政务的重要基础与内容	246
7.3	电子政务与政府流程再造的实现	249
7.3.1	传统政府流程的审视	250
7.3.2	政府流程再造的实施	253
第8章	政务信息资源管理	261
8.1	政务信息资源管理概述	261
8.1.1	政务信息资源管理的含义	261
8.1.2	政务信息资源管理的产生发展及其研究视角	269
8.1.3	政务信息资源管理标准化	272
8.2	政务信息资源管理的内容	276
8.2.1	政务信息资源管理体制	276
8.2.2	政务信息资源采集管理	278
8.2.3	政务信息存储	280
8.2.4	政务信息资源分级分类	282

8.2.5	政务信息资源公开	284
8.2.6	政务信息资源交换共享	287
8.3	政务信息资源开发利用	292
8.3.1	政务信息资源开发利用概述	292
8.3.2	政务信息资源法制建设	297
第 9 章	电子政务的技术支撑体系	303
9.1	数据库技术	303
9.1.1	数据库技术的含义	303
9.1.2	数据仓库	305
9.1.3	电子政务数据挖掘技术	308
9.2	信息资源管理技术	310
9.2.1	信息系统	310
9.2.2	电子政务信息技术系统	315
9.3	电子政务业务应用系统的开发技术	325
9.3.1	办公自动化系统	325
9.3.2	政府业务的应用集成	328
9.3.3	workflow 技术	330
9.4	电子政务安全技术	332
9.4.1	电子政务安全问题概述	332
9.4.2	电子政务安全技术	335
第 10 章	电子政务建设规划	346
10.1	电子政务建设规划概述	347
10.1.1	电子政务建设规划的含义	347
10.1.2	电子政务建设规划的分类	348
10.1.3	电子政务建设规划的层次	350
10.1.4	电子政务建设规划的意义	351
10.2	电子政务建设规划的内容	353
10.2.1	电子政务建设的指导思想与原则	354
10.2.2	电子政务建设的总体目标与任务	355
10.2.3	电子政务建设规划的实施方	358

10.2.4	电子政务建设规划的保障措施	359
10.3	电子政务建设规划的方法	362
10.3.1	现代管理方法	362
10.3.2	业务系统计划方法	363
10.3.3	关键成功因子分析法	365
10.3.4	目的—手段分析法	367
10.4	电子政务建设规划的效力与实施	368
10.4.1	电子政务建设规划的效力	368
10.4.2	电子政务建设规划的实施	369
第 11 章	电子政务外包	376
11.1	电子政务外包概述	376
11.1.1	外包	376
11.1.2	电子政务外包	379
11.1.3	电子政务外包的主要特征	381
11.1.4	电子政务外包发展概况	383
11.2	电子政务外包的方式	387
11.2.1	按外包目的分类	389
11.2.2	按外包层次分类	390
11.2.3	按外包融资形式分类	393
11.2.4	其他分类方式	396
11.3	电子政务外包的步骤	397
11.3.1	外包决策	397
11.3.2	招标与外包服务商的选择	398
11.3.3	外包商的管理	399
11.4	电子政务外包的风险与控制	401
11.4.1	电子政务外包存在的主要风险	401
11.4.2	中国控制电子政务外包风险的策略	406
第 12 章	电子政务绩效评估	411
12.1	电子政务绩效评估概述	411
12.1.1	电子政务绩效评估的含义	411

12.1.2	电子政务绩效评估实施的背景	414
12.1.3	电子政务绩效评估实施的意义	416
12.2	电子政务绩效评估主体	418
12.2.1	电子政务绩效评估主体的构成	418
12.2.2	我国电子政务绩效评估主体构成	421
12.3	电子政务绩效评估的内容及指标体系	423
12.3.1	电子政务绩效评估的内容	423
12.3.2	电子政务绩效评估指标体系的构建	425
12.4	电子政务绩效评估的程序与方法	432
12.4.1	电子政务绩效评估的程序	432
12.4.2	电子政务绩效评估的方法	435
12.5	电子政务绩效评估的发展与完善	441
12.5.1	美国电子政务绩效评估实施的经验和启示	441
12.5.2	中国电子政务绩效评估的发展与完善	447
参考文献		453
后记		456

第 1 章

导 论

CHAPTER 1

信息化是当今世界发展的大趋势,是推动经济与社会变革的重要力量。政务信息化是信息化的重要组成部分,电子政务作为政务信息化的重要内容,是信息技术应用领域,也是公共管理学的重要课题。

重点问题

- 电子政务的含义、特点
- 电子政务的价值
- 电子政务与传统政务的区别
- 电子政务的产生、发展与应用基础
- 电子政务的研究对象
- 电子政务的知识体系与研究方法

1.1 电子政务概述

1.1.1 电子政务的概念

电子政务(E-government)最早由美国前总统克林顿提出来。1993年9月,克林顿总统提出了“国家资讯基础建设”(National Information Infrastructure, NII)和构筑以顾客为导向的电子化政府、走向在线服务的政府发展目标。^①

电子政务概念问世以后,国内外出现了许多与电子政务相关的提法,如电子政

^① National Performance Review (NPR). Washington D. C. 1993. (<http://www.npr.gov/library/reports/it.html>)

府、网络政府、数字政府等。但至今还没有形成确切的、统一的电子政务概念。

(1) 侧重于从改革政务活动工作方式的角度认识电子政务的人士,认为电子政务实质上就是将工业化模型的大政府(主要表现为集中管理、分层结构、在物理经济中运行)转变为新型的管理体系,以适应虚拟的、全球性的、以知识为基础的网络经济,是政府部门业务工作的数据化、网络化、可视化、智能化,是政府管理信息化的通俗化表达,是一项观念创新、体制创新和技术创新相结合、事关公共管理现代化和行政体制改革全局的庞大的系统工程。^①

(2) 侧重于从管理和服务集成的角度认识电子政务的人士,认为电子政务是以计算机及网络技术为基本手段进行公共事务的管理与公共服务的提供,使信息技术在公共部门的应用从简单的取代手工劳动、提高办公自动化技术水平发展到优化业务流程和服务范式的新层次。^②

(3) 侧重于从技术角度认识电子政务的人士,认为电子政务是基于互联网、符合网络经济特征并面向社会公众的政府办公自动化系统。^③

综合上述电子政务概念,我们认为,理解电子政务概念必须把握两个方面:一是公共部门职能履行,即管理公共事务、提供公共服务;二是实现手段,即网络信息技术运用。因此,电子政务的本质规定性就是:第一,电子政务是一个利用网络信息技术有效实现社会公共事务管理、公共部门内部事务管理与公共服务提供等功能,在公共部门、社会与公众之间进行应用服务;第二,电子政务是一个基于信息系统、信息资源、信息网络和法律支持的、跨部门的网络化协同办公环境;第三,电子政务是为了将基于工业化模型和官僚体制的组织结构转化为以知识经济为基础的、具有效率和责任的组织结构,有利于促进公共管理改革、职能重组和业务流程优化。为此,电子政务概念可以表述为:电子政务是指国家公共部门为了提高公共事务管理效能和公共服务水平,通过运用网络信息技术与开发信息资源、重组组织结构、创新公共管理模式、优化业务流程有机结合的方式,为公共事务管理和公共服务提供的新型管理模式与运行机制。

网络信息技术应用与公共管理改革有机结合所形成的新型组织结构形式、业务流程、网络化协同办公和在线服务就构成了电子政务的完整内涵。电子政务的建设过程就是公共管理改革与网络信息技术运用相互结合、互相促进的过程。电子政务概念包括了以下四个方面的含义:

① 张清浦等. 政府地理信息系统. 北京:科学出版社,2003. 13

② 季金奎等. 中国电子政务领导干部知识读本. 北京:中共中央党校出版社,2002. 2

③ 季金奎等. 中国电子政务领导干部知识读本. 北京:中共中央党校出版社,2002. 2

第一,电子政务的主体是国家公共部门,尤其是政府部门,电子政务涉及和处理的是与国家公共权力行使有关的公共事务——国家公共事务、公共部门自身事务、社会公共事务,涉及公共服务的提供。因此,为了高效处理公共事务和提供公共服务,电子政务需要改变运行机制而进行组织结构重组、业务流程优化,需要打破部门分割而进行跨部门、跨领域、跨行业之间的资源共享、业务与服务集成整合。电子政务有着比电子商务更为广泛的内容。

第二,电子政务是在现代公共管理理念指导下,主要以电子数据交换(electronic data interchange, EDI)和互联网为基础,借助网络技术、计算机技术和通信技术等进行公共事务管理与公共服务提供,实现业务流程优化、组织结构重组、部门间关系的改善和公共服务水平的提高。因此,网络信息技术是电子政务的物质基础,电子政务离不开信息化基础设施及其相关软、硬件技术的发展。

第三,电子政务不是网络信息技术和政务的简单组合,不是简单地将公共事务处理原封不动地搬到网络上,更不是要运用计算机技术去模拟旧的办事方式;而是要将计算机网络技术与新的公共管理理念、服务范式、公共管理价值与目标有机结合,对组织结构、运行方式、业务流程进行优化重组,构建一种新型的管理组织形式和运行机制。技术固化的不是旧的体制和办事方式,技术是对新的公共管理理念和改进后的服务范式、组织结构、业务流程的实现。否则,技术的应用只会起到相反的效果,加剧旧体制的不良作用。因此,电子政务通过信息技术的应用,形成了工作流、信息流,使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;打破了部门分割、条块分割,使跨部门业务协同成为可能;实现了业务在线办理和在线服务,从而使在任何地点、任何时间为公众提供多种形式的电子化公共服务成为可能,提高了政务处理的透明度和公众的满意度。

第四,当代电子政务建设不能只停留在技术应用这个层面,而必须注重组织结构的调整、跨部门业务与信息的集成整合、业务流程的优化和公共管理理念的转变。只有组织和管理体制的发展与电子政务的统一性、开放性和交互性特征相一致,网络信息技术才能真正发挥优势,才能实现以政务信息化加强部门之间的协作互动和资源共享,并推动和加速整个国家和社会的信息化发展。

总之,电子政务是公共部门运用网络信息技术在网络环境下履行职能、处理业务、提供公共服务和实现公共管理目标的新型管理方式,是“电子”与“政务”的统一体。“电子”是载体、是手段,“政务”是根本、是核心。因此,电子政务建设应从业务处理的实际出发和用户需求出发,利用网络信息技术来改善政务处理工作、提高公共服务水平和管理效能,实现公共管理创新。

1.1.2 电子政务的特点

1. 电子政务的价值

电子政务的价值主要表现为电子政务自身所固有的价值和应用价值两个方面。电子政务自身所固有的价值是指电子政务在融合了先进科学技术和公共管理理念以后所表现出的透明度、公共治理能力以及公共部门与公众之间的互动合作。这种自身所固有的价值主要表现为电子政务应用的实用性和可用性。

电子政务的应用价值具体表现为提高管理效能与提高服务质量两个方面；提高管理效能是电子政务的基本价值，提高公共服务质量是电子政务的终极价值。从应用与发展的过程来看，电子政务的应用价值经历了三种形态：一是追求管理效率和办公自动化水平的提高；二是追求管理效率与提高服务质量并重；三是追求从根本上改善公共服务。因此，根据应用主体及其需求的不同，电子政务的应用价值，相对于公众而言，就是要有利于他们更加便捷地获取政务信息与服务，降低他们的办事成本和提高办事效率；相对于公共部门而言，就是要有利于公共部门通过技术手段促使公共管理行为规范化、办公网络化、政务公开化和决策科学化，就是要将工业化时期形成的“金字塔”式的组织结构通过网络扁平化，使公共管理与服务从简单的手工劳动发展到管理模式创新和服务方式优化的新层次。

(1) 公共部门应用电子政务的价值。电子政务有利于实现公共部门系统内部的办公自动化，实现公共部门之间的资源共享，实现公共部门业务的网上办理并形成了网络环境下的公共事务处理流，实现业务协同和部门间无缝，从而为公共部门实现公共管理目标和提高公共服务质量提供了有力的支撑。具体应用价值主要体现在：运用网络信息技术优化业务流程、重组组织结构、改进管理行为方式和服务提供方式、实现资源共享与业务协同，使公共部门的许多业务从以纸张为基础变为基于无纸化的电子文件；使公共部门与公众的“接口”从办公室或柜台或窗口扩展到网络上；使过去只能在物理空间里行使的职能，通过电子化的方式延伸出去，将原来需要大量的人力来处理的公共事务，在数字化设备和虚拟空间中轻松、自动地进行。公共管理方式和服务提供方式的这种变化，为公众及时了解各种公共服务信息和获取电子化服务提供了有利条件，从根本上转变了公共管理理念、改变了以往公共管理与公共服务提供手段落后的问题，极大地提高了公共管理效能和降低了成本。同时，还可以规范公共管理行为、克服官僚主义等弊端，从而保证公共管理与公共服务的公正性、公平性。

因此，对于公共部门来说，推行电子政务就是要通过网络来管理公共事务和提供

公共服务,包括:一是实行政务公开,实现网上信息交换、信息发布和信息服务;二是实行网上办公,包括网上审批等;三是实行网上监管;四是实现资源共享和跨部门业务协同。

(2) 社会公众应用电子政务的价值。对于社会公众,电子政务应用价值体现在:为公众获取公共服务提供更加便利的条件,为实现公众的知情权、话语权、享受权、投诉权等民主权利提供有效的渠道和途径。在传统公共管理模式下,公众常常处于一种被动的状态:比如,要办理一件事情,要跑很多路,经过很多部门和环节,花费大量的时间和精力,即使如此还不一定能顺利办成。另外,公众对公共部门提供的服务,没有选择的余地,更谈不上个性化的服务。

在电子政务服务模式,跨部门之间、跨业务系统之间,实现了信息交换与资源共享,部门之间的界限被打破,涉及同一个业务流程运作的相关部门组合起来,进行跨部门的网络化协同办公。这样,公众只需要从一个多功能的入口或站点就可以获得公共部门的各种政务信息和服务。公众能够通过网络迅速获取公共部门的机构组成、职能、办事流程、各项政策法规和公共服务项目等政务信息,能够通过网络直接表达自己的意志、提出对公共服务的要求和履行义务;公共部门也能够通过网络来公布信息、直接获得公众对服务种类与服务质量和各种反馈信息、处理公众提出的各种要求、管理公共事务和提供服务;网络还能依据公众的要求提供各种不同的服务选择,提供个性化的电子服务。由此形成了一个高效运行的网络服务体系,实现了公共部门与公众之间交互式的信息传输和“一站式”不受时空限制的在线服务。

电子政务作为一种新型的公共管理形式,是信息时代网络信息技术和公共管理方式革命的结果。它不仅意味着政务信息的透明化和公开化,而且意味着政府要通过网络和虚拟办公环境来管理其管辖的公共事务,使大量频繁的公共事务管理和日常行政事务都按照业务流程在网络上实施,打破层级制信息传递方式,实现业务流程优化和资源共享,公共部门可以借助互联网强大的信息收集、传递和处理功能,来增强收集信息、传递信息和处理信息的能力,增强协调和管理的效能,从根本上把公共事务管理从封闭的行政系统中拓展出来,使跨部门之间的业务处理实现集成整合、互动共享和网络化协同办公。

因此,从社会公众角度分析,电子政务的应用价值就在于改善服务模式,从根本上扭转传统公共管理模式下公众对公共部门提供的服务常常处于一种被动状态的局面。具体做到:一方面,公共部门通过网络把各类公共服务的种类、服务内容、办事流程、办事方式等向公众予以公布;另一方面,公共部门通过网络提供“一站到底式”和

7×24小时式的服务,使过去必须要到多个部门去办理的事情在网上可以不受时间和空间的限制轻松办理,使公众在足不出户的情况下就可以获得满意的公共服务。特别是网上行政许可系统的应用,大大减少了行政许可的时间,“一站式”的许可服务消除了公共部门和申请人的重复劳动,从而使公共部门与公众之间的交流互动变得十分容易。电子政务满足公众的个性化需求,更加贴近用户,大大降低了公众的办事成本,提高了公众的办事效率。

(3) 电子政务管理与服务价值的统一。从根本上改善公共服务是电子政务的终极价值。电子政务最终发展目标及其效益来自公共部门对社会的电子化服务。为公众提供一体化的电子化服务是电子政务最根本的应用。服务是电子政务的第一要务,也是电子政务建设的发展方向。管理与服务本来就是公共部门的两项根本职能,是一个问题的两个方面,只不过根据不同发展阶段和面临的不同社会问题而有所侧重。电子政务服务价值的实现程度反映了电子政务发展完善的程度,电子政务服务价值的实现程度与电子政务发展的历史阶段相联系、与电子政务建设和应用的基础条件相联系,是一个分步实施、逐步发展的过程。

从国际电子政务的发展实践来看,西方国家把从根本上改善公共服务作为电子政务的核心价值。西方国家认为电子政务是利用现代科学技术来改进公共服务方式和拓展服务内容,是以一种更加便捷、面向公众和颇具效益的方式提供公共服务。^①西方国家把电子化服务作为电子政务绩效的重要衡量指标,认为,在电子政务建设的战略中,如果缺乏为公众服务和衡量服务的指标,电子政务的建设就将是失败的。为了实现电子政务的公共服务价值,西方国家提出了运用网络信息技术不是只为了追求自动化技术水平的提高,而是为了提高公众的办事效率和改善绩效;不是只为了解决本部门的业务需求,而是要能够加强与其他部门的协作,实现跨部门业务协同和资源共享等电子政务建设与应用要求。

例如,美国提出了要按照公众的方便来组织政务信息的提供,并提出要建立全国性的电子福利支付系统,发展整合性的电子化信息服务以及跨部门的申请、纳税处理系统和电子邮递系统等。英国提出要建立起政府的信息服务中心,提供单一窗口式服务,发展数字签章、认证、数码电视等。法国提出开放政府信息,通过网络为社会提供各种窗口式服务。

西方国家强调电子政务建设是为了更好地改善公共服务,从注重公共管理效能

^① [美]道格拉斯·霍姆斯(Douglas Holmes),詹俊峰,李怀璋等译.电子政务.北京:机械工业出版社,2003.7