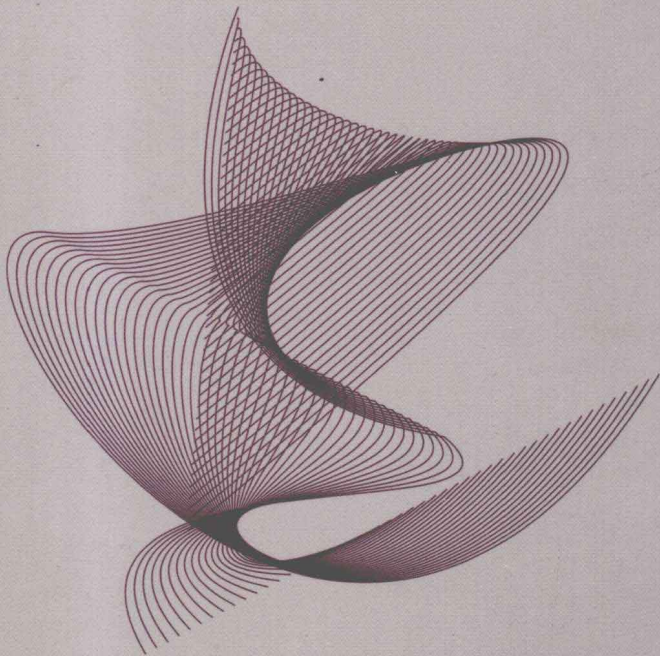




普通高等教育“十一五”国家级规划教材

“信息化与信息社会”系列丛书之  
高等学校信息管理与信息系统专业系列教材

# 电子政务



张鹏翥 主编 樊博 副主编



电子工业出版社

PUBLISHING HOUSE OF ELECTRONICS INDUSTRY

<http://www.phei.com.cn>

普通高等教育“十一五”国家级规划教材

“信息化与信息社会”系列丛书之

高等学校信息管理与信息系统专业系列教材

# 电子政务

张鹏翥 主编    樊 博 副主编

电子工业出版社

Publishing House of Electronics Industry

北京·BEIJING

## 内 容 简 介

为了适应电子政务的发展和各高校电子商务、信息管理与信息系统等专业的教学需要,本书从我国的政府职能和电子政务用户需求切入,系统地介绍了电子政务建设的基础理论与方法。全书共分为9章:政府职能和电子政务、电子政务需求分析方法、电子政务信息资源管理与利用方法、电子政务流程管理理论与方法、电子政务系统建模方法、电子政务安全管理理论与方法、电子政务项目建设管理、电子政务绩效评估理论与方法、电子政务的标准和法律法规建设。

本书可作为高等院校信息管理与信息系统、公共管理、电子商务等专业的本科生、研究生教材,也可作为电子政务建设和管理的相关单位、人员的参考用书。

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究。

### 图书在版编目(CIP)数据

电子政务/张鹏寰主编. —北京:电子工业出版社, 2011.6

(“信息化与信息社会”系列丛书. 高等学校信息管理与信息系统专业系列教材)

普通高等教育“十一五”国家级规划教材

ISBN 978-7-121-13723-5

I. ① 电… II. ① 张… III. ① 电子政务—高等学校—教材 IV. ① D035.1-39

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第101651号

策划编辑:刘宪兰

责任编辑:徐云鹏 特约编辑:张燕虹

印 刷:

装 订:北京中新伟业印刷有限公司

出版发行:电子工业出版社

北京市海淀区万寿路173信箱 邮编 100036

开 本: ~~387x~~1092 1/16 印张:17 字数:380千字

印 次:2011年6月第1次印刷

印 数:4000册 定价:29.80元

凡所购买电子工业出版社图书有缺损问题,请向购买书店调换。若书店售缺,请与本社发行部联系,联系及邮购电话:(010)88254888。

质量投诉请发邮件至 [zltz@phei.com.cn](mailto:zltz@phei.com.cn), 盗版侵权举报请发邮件至 [dbqq@phei.com.cn](mailto:dbqq@phei.com.cn)。

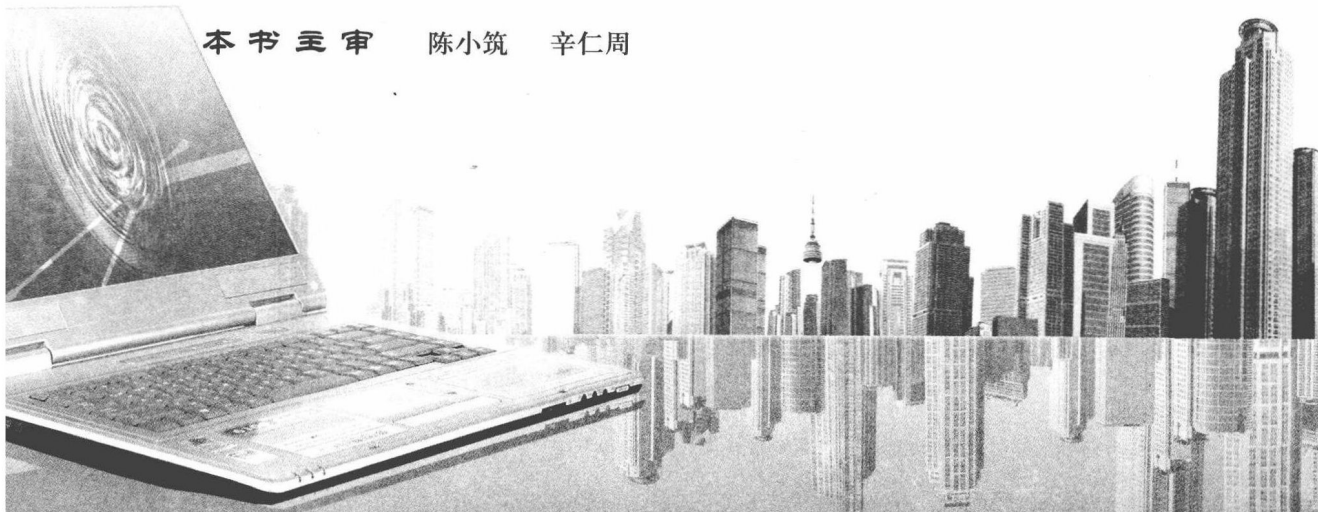
服务热线:(010)88258888。

## “信息化与信息社会”系列丛书编委会名单

<b>编委会主任</b>	曲维枝
<b>编委会 副主任</b>	周宏仁 张尧学 徐 愈
<b>编委会委员</b>	何德全 邬贺铨 高新民 高世辑 张复良 刘希俭 刘小英 李国杰 陈小筑 秦 海 赵小凡 赵泽良 文宏武 陈国青 李一军 李 琪 冯登国
<b>编委会秘书</b>	杨春艳 刘宪兰 刘 博 等

## 高等学校信息管理专业系列教材编委会名单

<b>专业编委会 顾问</b>	(以汉字拼音为序) 陈 静 陈玉龙 杜 链 冯惠玲 高新民 黄梯云 刘希俭 许善达 王安耕 汪玉凯 王众托 邬贺铨 杨国勋 赵小凡 周汉华 周宏仁 朱森第
<b>专业编委会 主任</b>	陈国青 李一军
<b>专业编委会 委员</b>	(以汉字拼音为序) 陈国青 陈 禹 胡祥培 黄丽华 李 东 李一军 马费成 王刊良 杨善林
<b>专业编委会 秘书</b>	闫相斌 卫 强
<b>本书主审</b>	陈小筑 辛仁周





# 总 序

信息化是世界经济和社会发展的必然趋势。近年来，在党中央、国务院的高度重视和正确领导下，我国信息化建设取得了积极进展，信息技术对提升工业技术水平、创新产业形态、推动经济社会发展发挥了重要作用。信息技术已成为经济增长的“倍增器”、发展方式的“转换器”、产业升级的“助推器”。

作为国家信息化领导小组的决策咨询机构，国家信息化专家咨询委员会一直在按照党中央、国务院领导同志的要求就信息化前瞻性、全局性和战略性的问题进行调查研究，提出政策建议和咨询意见。在做这些工作的过程中，我们愈发认识到，信息技术和信息化所具有的知识密集的特点，决定了人力资本将成为国家在信息时代的核心竞争力，大量培养符合中国信息化发展需要的人才已成为国家信息化发展的一个紧迫需求，成为我国应对当前严峻经济形势，推动经济发展方式转变，提高在信息时代参与国际竞争比较优势的关键。2006年5月，我国公布《2006—2010年国家信息化发展战略》，提出“提高国民信息技术应用能力，造就信息化人才队伍”是国家信息化推进的重点任务之一，并要求构建以学校教育为基础的信息化人才培养体系。

为了促进上述目标的实现，国家信息化专家咨询委员会一直致力于通过讲座、论坛、出版等各种方式推动信息化知识的宣传、教育和培训。2007年，国家信息化专家咨询委员会联合教育部、原国务院信息化工作办公室成立了“信息化与信息社会”系列丛书编委会，共同推动“信息化与信息社会”系列丛书的组织编写工作。编写该系列丛书的目的，是力图结合我国信息化发展的实际和需求，针对国家信息化人才教育和培养工作，有效梳理信息化的基本概念和知识体系，通过高校教师、信息化专家、学者与政府官员之间的相互交流和借鉴，充实我国信息化实践中的成功案例，进一步完善我国信息化教学的框架体系，提高我国信息化图书的理论和实践水平。毫无疑问，从国家信息化长远发展的角度来看，这是一项带有全局性、前瞻性和基础性的工作，是贯彻落实国家信息化发展战略的一个重要举措，对于推动国家的信息化人才教育和培养工作，加强我国信息化人才队伍的建设具有重要意义。

考虑当前国家信息化人才培养的需求、各个专业和不同教育层次（博士生、硕士生、本科生）的需要，以及教材开发的难度和编写进度时间等问题，“信息化与信息社会”系列丛书编委会采取了集中全国优秀学者和教师、分期分批出版高质量的信息化教育丛书

的方式,根据当前高校专业课程设置情况,先开发“信息管理与信息系统”、“电子商务”、“信息安全”三个本科专业高等学校系列教材,然后再根据我国信息化和高等学校相关专业发展的情况陆续开发其他专业和类别的图书。

对于新编的三套系列教材(以下简称系列教材),我们寄予了很大希望,也提出了基本要求,包括信息化的基本概念一定要准确、清晰,既要符合中国国情,又要与国际接轨;教材内容既要符合本科生课程设置的要求,又要紧跟技术发展的前沿,及时地把新技术、新趋势、新成果反映在教材中;教材还必须体现理论与实践的结合,要注意选取具有中国特色的成功案例和信息技术产品的应用实例,突出案例教学,力求生动活泼,达到帮助学生学以致用目的,等等。

为力争出版一批精品教材,“信息化与信息社会”系列丛书编委会采用了多种手段和措施保证系列教材的质量。首先,在确定每本教材的第一作者的过程中引入了竞争机制,通过广泛征集、自我推荐和网上公示等形式,吸收优秀教师、企业人才和知名专家参与写作;其次,将国家信息化专家咨询委员会有关专家纳入到各个专业编委会中,通过召开研讨会和广泛征求意见等多种方式,吸纳国家信息化一线专家、工作者的意见和建议;再次,要求各专业编委会对教材大纲、内容等进行严格的审核,并对每一本教材配有一至两位审稿专家。

如今,我们很高兴地看到,在教育部和原国务院信息化工作办公室的支持下,通过许多高校教师、专家学者及电子工业出版社的辛勤努力和付出,“信息化与信息社会”系列丛书中的三套系列教材即将陆续和读者见面。

我们衷心期望,系列教材的出版和使用能对我国信息化相应专业领域的教育发展和教学水平的提高有所裨益,对推动我国信息化的人才培养有所贡献。同时,我们也借系列教材开始陆续出版的机会,向所有为系列教材的组织、构思、写作、审核、编辑、出版等做出贡献的专家学者、老师和工作人员表达我们最真诚的谢意!

应该看到,组织高校教师、专家学者、政府官员以及出版部门共同合作,编写尚处于发展动态之中的新兴学科的高等学校教材,还是一个初步的尝试。其中,固然有许多经验可以总结,也难免会出现这样那样的缺点和问题。我们衷心地希望使用系列教材的教师和学生能够不吝赐教,帮助我们不断地提高系列教材的质量。

**曲作波**

2008年12月15日



## 序 言

日新月异的技术发展及应用变迁不断给信息系统的建设者与管理者带来新的机遇和挑战。例如，以 Web 2.0 为代表的社会性网络应用的发展深层次地改变了人们的社会交往行为以及协作式知识创造的形式，进而被引入企业经营活动中，创造出内部 Wiki (Internal Wiki)、预测市场 (Prediction Market) 等被称为“Enterprise 2.0”的新型应用，为企业知识管理和决策分析提供了更为丰富而强大的手段；以“云计算”(Cloud Computing) 为代表的软件和平台服务技术，将 IT 外包潮流推向了一个新的阶段，像电力资源一样便捷易用的 IT 基础设施和计算能力已成为可能；以数据挖掘为代表的商务智能技术，使得信息资源的开发与利用在战略决策、运作管理、精准营销、个性化服务等各个领域发挥出难以想象的巨大威力。对于不断推陈出新的信息技术与信息系统应用的把握和驾驭能力，已成为现代企业及其他社会组织生存发展的关键要素。

根据 2008 年中国互联网络信息中心 (CNNIC) 发布的《第 23 次中国互联网络发展状况统计报告》显示，我国的互联网用户数量已超过 2.98 亿人，互联网普及率达到 22.6%，网民规模全球第一。与 2000 年相比，我国互联网用户的数量增长了 12 倍。换句话说，在过去的 8 年间，有 2.7 亿中国人开始使用互联网。可以说，这样的增长速度是世界上任何其他国家所无法比拟的，并且可以预期，在今后的数年中，这种令人瞩目的增长速度仍将持续，甚至进一步加快。伴随着改革开放的不断深入，互联网的快速渗透推动着中国经济、社会环境大步迈向信息时代。从而，我国“信息化”进程的重心，也从企业生产活动的自动化，转向了全球化、个性化、虚拟化、智能化、社会化环境下的业务创新与管理提升。

长期以来，信息化建设一直是我国国家战略的重要组成部分，也是国家创新体系的重要平台。近年来，国家在中长期发展规划以及一系列与发展战略相关的文件中充分强调了信息化、网络文化和电子商务的重要性，指出信息化是当今世界发展的大趋势，是推动经济社会发展和变革的重要力量。《2006—2020 年国家信息化发展战略》提出要能“适应转变经济增长方式、全面建设小康社会的需要，更新发展理念，破解发展难题，创新发展模式”，这充分体现出信息化在我国经济、社会转型过程中的深远影响，同时也是对新时期信息化建设和人才培养的新要求。

在这样的形势下，信息管理与信息系统领域的专业人才，只有依靠开阔的视野和前瞻性的思维，才有可能在这迅猛的发展历程中紧跟时代的脚步，并抓住机遇做出开拓性

的贡献。另外，信息时代的经营、管理人才以及知识经济环境下各行各业的专业人才，也需要拥有对信息技术发展及其影响力的全面认识和充分的领悟，才能在各自的领域之中把握先机。

因此，信息管理与信息系统的专业教育也面临着持续更新、不断完善的迫切要求。我国信息系统相关专业的教育已经历了较长时间的发展，形成了较为完善的体系，其成效也已初步显现，为我国信息化建设培养了一大批骨干人才。但我们仍然应该清醒地意识到，作为一个快速更迭、动态演进的学科，信息管理与信息系统专业教育必须以综合的视角和发展的眼光不断对自身进行调整和丰富。本系列教材的编撰，就是希望能够通过更为系统化的逻辑体系和更具前瞻性的内容组织，帮助信息管理与信息系统相关领域的学生以及实践者更好地掌握现代信息系统建设与应用的基础知识和基本技能，同时了解技术发展的前沿和行业的最新动态，形成对新现象、新机遇、新挑战的敏锐洞察力。

本系列教材旨在体系设计上较全面地覆盖新时期信息管理与信息系统专业教育的各个知识层面，既包括宏观视角上对信息化相关知识的综合介绍，也包括对信息技术及信息系统应用发展前沿的深入剖析，同时也提供了对信息管理与信息系统建设各项核心任务的系统讲解。此外还对一些重要的信息系统应用形式进行重点讨论。本系列教材主题涵盖信息化概论、信息与知识管理、信息资源开发与管理、管理信息系统、商务智能原理与方法、决策支持系统、信息系统分析与设计、信息组织与检索、电子政务、电子商务、管理系统模拟、信息系统项目管理、信息系统运行与维护、信息系统安全等内容。在编写中注意把握领域知识上的“基础、主流与发展”的关系，体现“管理与技术并重”的领域特征。我们希望，这套系列教材能够成为相关专业学生循序渐进了解和掌握信息管理与信息系统专业知识的系统性学习材料，同时成为知识经济环境下从业人员及管理者的有益参考资料。

作为普通高等教育“十一五”国家级规划教材，本系列教材的编写工作得到了多方面的帮助和支持。在此，我们感谢国家信息化专家咨询委员会及高等学校信息管理与信息系统系列教材编委会专家们对教材体系设计的指导和建议；感谢教材编写者的大量投入以及所在各单位的大力支持；感谢参与本系列教材研讨和编审的各位专家、学者的真知灼见。同时，我们对电子工业出版社在本系列教材编辑和出版过程中所做的各项工作深表谢意。

由于时间和水平有限，本系列教材难免存在不足之处，恳请广大读者批评指正。

高等学校信息管理与信息系统  
专业系列教材编委会

2009年1月





## 前 言

信息通信技术和公共管理学科的发展和建设,为政府公共管理的质量和决策的科学性、民主性提供了技术支持,使得电子政务系统建设和管理成为目前的学术研究和实践工作的重点之一。

电子政务不仅仅是一个技术问题,更是一个管理问题,需要从这两个方面给予系统的论述和研究。因此,本教材组以自然科学基金项目(70533030)的研究成果为支撑,集政务决策与信息系统建设为一体,编写了针对电子政务的需求规划、资源管理、流程再造、系统建模、安全管理等全生命周期研究的电子政务教材。

本书由上海交通大学张鹏翥任主编、樊博任副主编。参与本书各章节的编著者如下。

- 第1章 政府职能和电子政务(朱琳、宋媚)。
- 第2章 电子政务需求分析方法(唐协平)。
- 第3章 电子政务信息资源管理与利用方法(范静)。
- 第4章 电子政务的流程管理理论及方法(樊博)。
- 第5章 电子政务系统建模方法(吴琼雷、邓莎莎)。
- 第6章 电子政务安全管理理论和方法(范静)。
- 第7章 电子政务项目建设管理(朱琳)。
- 第8章 电子政务的绩效评估理论与方法(樊博)。
- 第9章 电子政务的标准和法律法规建设(郭金兰)。

在本书编著的过程中,得到了上海市长宁区相关政府部门和单位的支持、配合以及电子工业出版社相关编辑的大力协助,在此表示感谢。同时,还感谢上海交大信息管理与信息系统专业研究生宋媚、朱剑锋在本书的校稿、排版过程中付出的辛勤劳动。本书参考了一些专家学者的著作和研究成果,在此一并表示诚挚的谢意。

由于编者水平有限,书中如有错误或不妥之处,请予以批评指正。

张鹏翥 樊 博  
2011年3月于上海交大



# 目 录

<b>第 1 章 政府职能和电子政务</b> .....	1
1.1 政府的职责和功能 .....	2
1.1.1 政府职能 .....	2
1.1.2 中国特色政府治理结构 .....	5
1.2 信息技术与政府管理变革 .....	9
1.2.1 信息技术与政府职能定位变革 .....	9
1.2.2 信息技术与政府组织结构变革 .....	11
1.2.3 信息技术与政府业务流程再造 .....	13
1.3 电子政务的概念及辨析 .....	15
1.3.1 电子政务的定义 .....	15
1.3.2 电子政务与办公自动化系统 .....	16
1.3.3 电子政务与政府门户网站 .....	18
1.4 电子政务的发展状况和问题 .....	19
1.4.1 国际电子政务的推进过程和效果 .....	19
1.4.2 国际电子政务的发展成熟度模型及其测评 .....	22
1.4.3 我国电子政务的发展现状判断 .....	24
1.4.4 我国电子政务发展的有利条件及挑战 .....	26
本章小结 .....	29
<b>第 2 章 电子政务需求分析方法</b> .....	31
2.1 电子政务需求分析理论基础 .....	32
2.1.1 从用户向客户或消费者的转变 .....	32
2.1.2 利益相关者理论 .....	33
2.1.3 顾客需求识别理论 .....	35
2.1.4 电子政务的用户类型 (G2G、G2B、G2C) .....	36
2.1.5 电子政务需求识别方法 .....	37
2.2 G2B 的电子政务需求分析 .....	39
2.2.1 企业生命周期 .....	39

2.2.2	影响企业电子政务需求的因素	40
2.2.3	企业电子政务需求内容	41
2.3	G2C 的电子政务需求分析	42
2.3.1	公民生命周期	42
2.3.2	影响公民电子政务需求的因素	42
2.3.3	公民电子政务需求内容	43
2.4	案例：上海市长宁区仙霞街道电子政务最终用户需求分析	43
2.4.1	需求分析说明	44
2.4.2	常规信息分析	46
2.4.3	被访对象整体电子政务需求分析	49
2.4.4	不同人群性质对电子政务需求的影响	54
	本章小结	55
<b>第 3 章</b>	<b>电子政务信息资源管理与利用方法</b>	<b>57</b>
3.1	政府信息资源管理基础理论	58
3.1.1	政府信息资源内涵与特点	58
3.1.2	电子政务信息资源的类型	59
3.1.3	政府信息资源管理的发展进程	59
3.2	政府信息资源的公开	60
3.2.1	政府信息资源公开原则	60
3.2.2	政府信息资源公开的范围	61
3.2.3	政府信息资源公开的方式	61
3.3	政府信息资源的共享	61
3.3.1	政府信息资源共享的原则	62
3.3.2	政府信息资源的共享建模理论	62
3.4	电子政务信息资源管理体系	72
3.4.1	政务信息资源目录体系	72
3.4.2	政务信息资源交换体系	74
3.5	电子政务信息资源的开发利用方式	77
3.5.1	政务信息资源公益性开发的方式	78
3.5.2	政务信息资源市场化开发的方式	79
3.6	案例：上海市长宁区城市网格化管理	80
3.6.1	背景	80
3.6.2	城市网格化管理模式	81
3.6.3	城市网格化管理流程	82

本章小结	83
<b>第 4 章 电子政务的流程管理理论及方法</b>	<b>85</b>
4.1 流程的概述	86
4.1.1 业务流程	86
4.1.2 流程管理	87
4.1.3 电子政府流程	88
4.1.4 电子政务业务流程优化再造的缘起	91
4.2 政府流程再造	91
4.2.1 政府流程再造的定义	92
4.2.2 政府业务流程再造的基本原则	92
4.2.3 政府业务流程再造的模式	93
4.2.4 政府业务流程再造的具体过程	94
4.3 案例：电子政务环境下的信访业务流程再造	98
4.3.1 某市信访业务流程及其功能描述	98
4.3.2 业务流程再造的模式	103
4.3.3 信件办理业务流程优化的效果	104
本章小结	105
<b>第 5 章 电子政务系统建模方法</b>	<b>107</b>
5.1 电子政务的顶层设计方法	109
5.1.1 顶层设计的概念	109
5.1.2 顶层设计的内容	111
5.1.3 电子政务的顶层设计的“业务线战略”	111
5.1.4 国外顶层设计模型	114
5.1.5 我国电子政务顶层设计发展	124
5.2 电子政务系统功能建模方法	133
5.2.1 功能建模方法介绍	133
5.2.2 IDEF0 功能建模实例	135
5.2.3 电子政务系统功能模型使用	137
5.3 电子政务系统逻辑建模方法	139
5.3.1 逻辑模型的定义	139
5.3.2 逻辑结构表达方法	140
5.3.3 电子政务系统逻辑模型的使用	143
5.4 电子政务系统中的决策支持建模方法	146
5.4.1 电子政务系统中的在线决策支持建模方法	146

5.4.2 电子政务系统中的群体研讨建模方法	150
5.5 案例：“大通关”系统模型	153
本章小结	156
<b>第6章 电子政务安全管理理论和方法</b>	<b>159</b>
6.1 电子政务安全概述	160
6.1.1 电子政务安全的定义	160
6.1.2 电子政务安全的目标	160
6.1.3 电子政务威胁的类型	161
6.1.4 电子政务安全的时间动态性	161
6.2 电子政务安全技术体系	164
6.2.1 电子政务安全技术	165
6.2.2 电子政务安全协议	171
6.2.3 电子政务安全认证	173
6.3 电子政务安全管理体系	175
6.3.1 电子政务安全组织机构	175
6.3.2 电子政务安全管理政策	176
6.3.3 电子政务安全意识培训制度	176
6.4 电子政务安全风险评估	177
6.5 案例：上海市医疗保险信息系统的安全管理体系	178
本章小结	180
<b>第7章 电子政务项目建设管理</b>	<b>183</b>
7.1 电子政务项目生命周期	184
7.2 电子政务项目目标与项目建设参与主体	184
7.2.1 电子政务项目建设的目标	184
7.2.2 电子政务项目建设的参与主体	184
7.3 项目的设计和申报审批	185
7.3.1 需求分析	185
7.3.2 项目申报审批	187
7.4 采购招标	189
7.4.1 采购管理	189
7.4.2 招标管理	192
7.4.3 合同管理	194
7.5 项目执行管理	195
7.5.1 项目风险管理	195

7.5.2	项目质量管理	197
7.5.3	项目变更控制	199
7.5.4	项目监理	199
7.5.5	项目审计管理	201
7.6	项目验收与评估	203
7.6.1	初步验收	203
7.6.2	竣工验收	204
7.6.3	运行评估	204
7.7	案例：“数字武夷”	205
	本章小结	208
<b>第8章</b>	<b>电子政务的绩效评估理论与方法</b>	<b>209</b>
8.1	电子政务绩效的概念	210
8.1.1	政府绩效	210
8.1.2	电子政务绩效	211
8.1.3	政府绩效与电子政务绩效	212
8.2	电子政务绩效评估	213
8.2.1	电子政务绩效评估的定义	213
8.2.2	电子政务绩效评估的作用	214
8.2.3	电子政务绩效评估的原则	215
8.2.4	电子政务绩效评估的现状	216
8.3	电子政务绩效评估的实施框架	217
8.3.1	绩效评估的实施主体	218
8.3.2	绩效评估的实施对象	218
8.3.3	绩效评估的实施过程	219
8.4	案例：电子政务绩效评估指标体系	219
	本章小结	226
<b>第9章</b>	<b>电子政务的标准和法律法规建设</b>	<b>227</b>
9.1	电子政务的标准建设	228
9.1.1	标准的含义及作用	228
9.1.2	我国标准的产生	229
9.2	电子政务标准的制定、推广与验证	232
9.2.1	我国电子政务标准的级别与种类选择	233
9.2.2	基于激励理论的电子政务标准制定与管理机制	233
9.3	电子政务法律法规建设	235

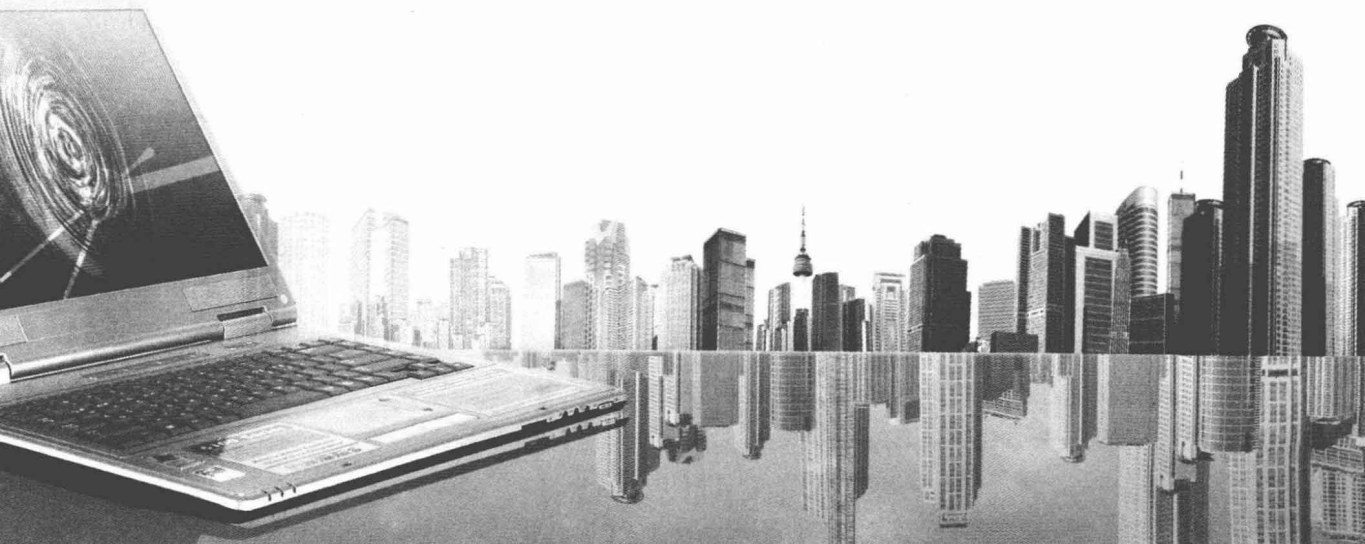
9.3.1 国外电子政务法律法规建设 .....	235
9.3.2 国内电子政务法律法规建设 .....	236
9.4 电子政务法律法规建设展望 .....	236
9.4.1 关于数字文件和数字签名的法律 .....	237
9.4.2 关于信息公开、信息共享的法律 .....	237
本章小结 .....	239
<b>附录 A 附件</b> .....	<b>241</b>
A1 附件一：国家电子政务工程建设项目建议书编制要求 .....	242
A2 附件二：国家电子政务工程建设项目可行性研究报告编制要求 .....	244
A3 附件三：国家电子政务工程建设项目初步设计方案和投资概算编制要求 .....	246
<b>参考文献</b> .....	<b>249</b>

# 第 1 章

# 政府职能和电子政务

## 内容提要

通过本章学习，希望能够明确政府职能和电子政务的发展。本章内容分为政府的职责和职能、信息技术与政府管理变革、电子政务的概念及辨析、电子政务的发展状况和问题四个部分。其中，重点是掌握政府职能属性，辨析电子政务的概念，认识信息技术发展和政府管理变革关系，学习定量化测度电子政务发展状况方法。





政府作为国家行政机关，依法对国家和社会行使公共行政权，提供广泛的公共服务。政府的本质含义和职能特点决定了其在电子政务建设中起主导作用。

## 1.1 政府的职责和功能

我国以党政结构系统为主导，中共组织、行政机关、人大、政协等机构多位一体，采用以中共组织为核心的中国政府决策与执行机制。

### 1.1.1 政府职能

#### 1. 政府职能的属性

政府职能也称行政职能，是国家行政机关依法对国家和社会公共事务进行管理时应承担的职责和所具有的功能。政府职能反映着公共行政的基本内容和活动方向，是公共行政的本质表现。

##### 1) 政府职能产生的背景

公共产品的特性导致了对其供给的稀缺，因而只能依靠政府出面组织生产和供应才有可能得以解决，这是政府职能的基本依据。与公共利益和需求直接相关的公共产品是指公共享有的消费品，如国防、大型基础设施等。公共产品的基本特征是消费的非竞争性和非排他性。非竞争性是指一个消费者对一种公共产品的消费不影响其他消费者对该产品的消费和使用；非排他性是指公众的任何一员都不能被排除在对该公共产品的消费之外，都可以享受这种产品。

##### 2) 政府职能的属性

(1) 公共性。政府职能涉及国家大量日常公共事务的处理，根本目的是为所有社会群体和阶层提供普遍的、公平的、高质量的公共服务。

(2) 法定性。政府职能的法定性是指政府的一切活动都要在宪法和法律的范围内进行，宪法和法律规定了一国政府职能的边界，使公共行政有法可循。

(3) 执行性。政府作为贯彻和执行国家意志的机关，其职能具有明显的执行性。

(4) 强制性。政府职能的强制性是指其以国家强制力为后盾，任何其他人不得阻碍政府职能的正常行使。

(5) 动态性。政府职能始终是变化的，这取决于市场经济条件下政府与市场关系的动态性、政府与社会关系的力量对比以及政府与自然界的系统演变。

(6) 扩张性。政府职能的扩张性是指随着现代社会中公共事务、公共问题日益增多且日益复杂，公众需求的日益个性化、多样化，政府承担了越来越多的职能，并逐渐扩展到社会各层面。

##### 3) 政府职能在公共行政中的重要地位

政府职能在公共行政中的重要地位主要表现为：