

@电子政务与

政府管理创新

IAN ZI ZHENG WU YU ZHENG FU GUAN LI CHUANG XIN

胡志军 盛华根 等著



中共中央党校出版社

The Central Party School Publishing House

图书在版编目 (CIP) 数据

电子政务与政府管理创新/胡志军等著. —北京: 中共中央党校出版社, 2007. 12

ISBN 978-7-5035-3841-4

I. 电… II. 胡… III. 电子政务 IV. D035.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 184778 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) 62805818 (发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

北京鑫海金澳胶印有限公司印装

2007 年 12 月第 1 版 2007 年 12 月第 1 次印刷

开本: 880 毫米×1230 毫米 A5 印张: 9.5

字数: 256 千字

定价: 20.00 元

序 言

随着信息社会的到来，政府信息化的作用愈来愈突出，电子政务是实现政府信息化的重要途径。世界各国政府都在积极推进电子政务。

我国电子政务建设的历史可以追溯到上个世纪 80 年代中期，至今大体上经历了三个重要的发展阶段：即 80 年代的起步阶段，90 年代的重点推进阶段和进入新世纪后的加速发展阶段。90 年代后期，特别是进入 21 世纪后，伴随因特网的迅速发展和政府职能转变的力度加大，我国电子政务建设进入了全面规划、整体发展的新阶段。目前，电子政务已经成为我国各级政府进行管理创新的重要着力点和抓手。在党和国家的高度重视下，我国电子政务建设取得了很大成绩，为提高行政效率和增加政府工作透明度发挥了重要作用，但在取得成绩和进展的同时，一些深层次的问题也逐步显现出来。比如，有些地方还没有真正认识到电子政务建设对政府管理创新的意义，也有许多政府部门领导头脑中还存在着重“电子”，轻“政务”的观念，还存在一些信息孤岛问题、数字鸿沟问题。诸如此类的问题的根源就在于，没有把握电子政务与政府管理创新之间的内在联系，没有认识到电子政务与政府管理之间的关系是一种相互作用、相互影响的互动关系，在学术研究中表现为深入研究电子政务与政府管理创新之间的关系的成果较少。

本书正好提出了一个新的研究视角——电子政务与政府管理创新契合，将当今政府管理创新理论研究置于电子政务广泛应用这一大背景下，一方面探讨政府管理创新视角下的电子政务理

论,分析政府管理创新中电子政务的体系结构、运行模式等;另一方面研究电子政务条件下政府管理创新理论,考察电子政务条件下政府管理体制、方式和创新机制等。因此,这本书的选题具有重要的理论意义和实践意义。既有助于加深对电子政务内涵和意义的理解,进一步认识电子政务在政府管理创新中的重要地位;又有助于我们掌握政府管理模式的发展趋势,发现政府管理中存在的问题,通过政府管理的创新推动电子政务不断向前发展。

电子政务与政府管理创新研究是涉及社会政治、经济、文化等的系统工程。涉及政府(G)、企业(B)和公众(C)三个实体,与之相应的电子政务有三种模式:G2G、G2B、G2C。电子政务是由业务系统、电子政务公众服务系统和保障体系三个系统组成;政府管理创新包括政务是由业务系统、电子政务公众服务系统和保障体系三个系统组成;政府管理创新包括管理理念、管理模式和方式以及管理技术等一系列创新活动。

本书首先较全面地分析了信息技术条件下电子政务与政府管理创新的背景和内涵。传统政府组织和管理模式面临的挑战是电子政务条件下政府管理创新的现实背景,社会信息化对政府管理方式变革是电子政务条件下政府管理创新的内在诉求。电子政务条件下的政府管理创新,就是探索和建立较为合理的政府管理模式,以适应新环境的变化和新现实的挑战,确保国家权力更好地服务于民众,使社会资源得到最优化配置,从而促进整个国家和社会持续、稳定、快速、协调地发展,实现对国家和社会的有效治理。

本书的最大特点是对电子政务和政府管理创新进行系统考察,结合现阶段社会主义和谐社会建设和江苏“两个率先”的实践,运用规范研究和实证研究相结合的方法重点研究电子政务社会管理创新研究、电子政务行政管理创新研究和电子政务企业管

理创新研究三个层面的问题。

电子政务条件下政府社会管理创新的路径选择包括：推进社会管理观念创新，积极创建服务型政府；改革传统社会管理手段，提高政府社会管理能力，提高社会管理主体的技术水平；推行积极的社会政策，健全社会保障和社会适应体系；适度发展社会组织，提高公民参与意识，培育社会管理多元化主体；强化社会管理职能，积极推进社会结构调整。

电子政务条件下行政管理创新的方向，重点应放在四个方面：政府职能从管理型到服务型转变；组织结构从金字塔结构到扁平结构革新；权力结构由集中到分散调整；信息流动机制由不对称向对称转变。要求我们全面摒弃那些已经陈旧过时的管理理念，树立起反映时代要求的全新理念，按照市场经济原则重塑政府管理体制，重新整合、优化政府职能机构，细分、重组、优化现有政府行政流程，不断对政府结构、决策方式、运行方式、管理和服务模式、工作流程进行相应的改进和调整，建立与先进的信息技术手段相适应的组织机构与工作流程，从根本上提高政府管理的水平。

电子政务对行政软环境的影响引发了政府企业管理观念的变革。电子政务给政府企业管理职能带来的变革主要包括：促进了政府企业管理职能转变；改变着政府企业管理职能实现的主要方式；降低了政府企业管理职能实现的成本。本书借鉴电子商务的相关理论，对政府企业管理微观层面进行了理论创新，将客户关系管理（CRM）和供应链管理（SCM）应用于电子政务企业管理创新中，从电子采购与招投标、电子税务、电子工商等领域分析了电子政务中的企业管理理论、方法、模式、程序。

本书最具原创意义的是：研究内容上，提出了电子政务与政府管理创新契合的观点，在理论上拓展了电子政务与政府管理创新研究的范围，为国内相关研究打开了新的视窗；研究方法上，

强调了规范研究的重要性，选择电子政务建设进度不同的部门，以电子政务的效益评价为标准，研究电子政府对政府管理创新的影响，以新公共管理理论为方向，对社会管理、企业管理、行政管理三个领域的政府管理创新进行规范分析，以期对国内电子政务的建设和政府管理创新的领域和方向有一定的指导作用。

本书的内容丰富、全面、翔实，结构合理，论述清晰，具有很强的实用性和可操作性，具有很高的实践指导意义。相信相关人员阅读完本书后，可以全面加深对电子政务建设和政府管理创新的认识和理解，更好地开展电子政务工程的总体设计与技术实现，系统科学地规划和推进政府管理创新。

我们相信，《电子政务与政府管理创新论稿》一书的出版，必将受到我国各级政府、部门的 CIO 们以及电子政务相关领域科技人员的欢迎，并且对我国电子政务的建设和政府管理创新起到积极的推动作用。

目 录

序 言	(1)
第一章 导 言	(1)
一 研究背景和缘起	(1)
(一) 国内外电子政务发展探源	(1)
(二) 政府管理创新的理论和实践评述	(5)
二 基于电子政务的政府管理创新若干问题的提出	(8)
三 研究视角、理论框架和方法	(14)
(一) 研究视角：电子政务与政府管理创新契合 ...	(14)
(二) 本研究的理论框架	(17)
(三) 研究方法：规范研究和实证研究相结合	(18)
四 研究的理论价值和现实意义	(19)
第二章 政府管理创新视角下电子政务理论探讨	(24)
一 电子政务产生背景分析	(24)
二 电子政务的内涵辨析	(27)
(一) 不同视阈下电子政务的内涵	(27)
(二) 当代电子政务的特点	(31)
三 电子政务框架体系的构建	(33)
(一) 电子政务的技术框架	(33)
(二) 电子政务的网络架构	(34)
四 电子政务外延的界定	(34)
(一) 政府与政府之间的电子政务	(35)
(二) 政府与企业之间的电子政务	(37)

(三) 政府与社会公众之间的电子政务	(37)
五 电子政务与传统政务的比较	(38)
(一) 电子政务与传统政务内涵的差异	(38)
(二) 电子政务的优势和特征	(40)
六 电子政务对政府管理创新的影响	(42)
(一) 电子政务对工作效率、工作成本的影响	(43)
(二) 电子政务可以克服官僚主义	(44)
(三) 电子政务影响政府管理观念	(45)
(四) 电子政务影响政府信息的应用和开放	(46)
 第三章 电子政务条件下政府管理创新理论构建	(48)
一 政府管理创新的界定	(48)
(一) 政府创新的内涵和外延	(48)
(二) 政府管理创新	(50)
二 电子政务是实现政府管理创新的形式和途径	(53)
(一) 电子政务与政府管理创新的关系	(54)
(二) 电子政务对政府管理创新的影响	(55)
三 电子政务推动政府管理创新的内容	(63)
(一) 电子政务对政府业务流程的创新	(63)
(二) 电子政务对政府组织结构创新	(65)
(三) 电子政务对政府管理模式的创新	(69)
(四) 电子政务对政府工作效率的创新	(71)
(五) 电子政务对政府工作作风的创新	(72)
 第四章 电子政务条件下社会管理创新	(75)
一 社会管理内涵与外延的演变	(75)
(一) 传统意义上的社会管理	(75)
(二) 电子政务条件下的社会管理及其特征	(77)

二	电子政务条件下社会管理创新动因分析	(81)
	(一) 技术发展与社会管理的互动关系分析	(81)
	(二) 电子政务对于社会管理创新的意义	(84)
	(三) 社会管理体制创新的内外部动力	(85)
三	电子政务社会管理创新的领域和方向	(96)
	(一) 社会管理创新的主体范围	(96)
	(二) 电子政务条件下社会管理创新体系及其 研究取向	(99)
	(三) 我国政府社会管理创新的路径选择	(102)
第五章	电子政务与社会管理创新规范研究	(119)
一	社会管理的基本理念创新	(119)
	(一) 国内外学术界对政府与社会关系的不同 理解	(119)
	(二) 电子政务与社会管理理念再造	(122)
二	电子政务条件下社会管理创新的基本特征	(125)
	(一) 社会管理创新必须符合社会目标	(125)
	(二) 社会管理创新的社会系统性要求	(127)
	(三) 社会管理创新必须具有持续性要求	(128)
三	电子政务条件下社会管理创新的基本目标	(129)
	(一) 社会管理创新的内涵	(129)
	(二) 社会管理创新的基本目标	(130)
四	电子政务条件下社会管理创新体系的思考	(132)
	(一) 社会管理创新体系需要处理好的两对关系 ...	(132)
	(二) 政府社会管理创新的自主性和行为规范的 创新	(135)
	(三) 政府社会管理创新体系的构建	(138)

五	电子政务与社会管理创新实证研究：以英国为例	(141)
	(一) 背景描述	(141)
	(二) 电子政务与社会管理创新思路	(143)
	(三) 社会管理活动中电子政务的应用领域	(144)
	(四) 案例评析	(148)
第六章	电子政务条件下行政管理创新	(149)
一	当代行政管理创新研究评析	(149)
	(一) 新公共行政学	(150)
	(二) 公共选择理论	(151)
	(三) 重塑政府理论	(153)
	(四) 新公共管理理论	(156)
二	电子政务对行政管理创新的作用	(159)
	(一) 提高政府和社会资源利用效率，降低行政管理成本	(159)
	(二) 信息技术得到充分应用，根本改变了行政管理方式	(161)
	(三) 开放行政管理系统，方便民众参政议政	(162)
	(四) 变革行政决策方式，促使决策科学民主	(163)
	(五) 优化政府组织结构，加速管理模式转变	(165)
三	电子政务条件下行政管理创新的方向	(166)
	(一) 政府职能转变：从管理型到服务型	(166)
	(二) 组织结构革新：从金字塔结构到扁平结构	(168)
	(三) 权力结构调整：由集中到分散	(169)
	(四) 信息流动机制转变：由不对称到对称	(171)
四	电子政务与行政管理契合路径探讨	(172)
	(一) 电子政务条件下行政管理创新问题分析	(173)

(二) 政府管理创新与电子政务的契合路径	(178)
第七章 电子政务与行政管理创新规范研究	(182)
一 研究的意义	(182)
二 电子政务条件下行政管理创新的价值取向	(186)
(一) 确立电子政务价值取向的意义	(186)
(二) 我国电子政务价值定位	(188)
三 电子政务条件下政府管理创新规范	(194)
(一) 行政行为简约化	(194)
(二) 行政行为标准化	(196)
(三) 行政行为统一化	(197)
(四) 行政行为公开化	(197)
(五) 行政行为法制化	(198)
四 案例分析:南京市地税局局长绩效考核系统	(199)
(一) 项目实施的背景简介	(199)
(二) 项目设计理念	(200)
(三) 设计原则	(201)
(四) 系统范围	(202)
(五) 需求理解	(202)
(六) 系统设计关键点	(208)
(七) 网络平台设计	(215)
第八章 电子政务条件下企业管理创新	(218)
一 电子政务中的企业管理创新理论	(218)
(一) 电子政务中的企业管理创新理论探索	(218)
(二) 电子政务中的企业管理理论应用	(227)
二 电子政务中企业管理的应用范式及功能作用	(235)
(一) 电子政务条件下的电子采购、招投标与	

传统政府采购方式的利弊分析与比较	(238)
(二) 电子政务环境下电子税务的主要形式 及实施意义	(245)
(三) 电子政务条件下电子工商管理对传统 工商行政管理职能的创新	(251)
第九章 电子政务与企业管理创新规范研究	(259)
一 协同政务对政府企业管理职能的创新	(259)
(一) 协同政务对于电子政务的意义	(259)
(二) 协同政务的突出特点	(261)
(三) 开展协同政务的具体举措	(262)
二 协同政务与政府企业管理创新模式	(263)
(一) 业务应用门户网站建设	(264)
(二) “一站式”政务服务	(268)
(三) 网上联合审批	(271)
三 协同政务在政府对企业管理中的应用实例	(274)
(一) 北京海淀模式	(274)
(二) 上海模式	(280)
主要参考文献	(284)
后 记	(292)

第一章 导 言

一 研究背景和缘起

世纪之交的行政管理和政治学领域有两件事颇为引人注目，一是信息通讯技术的广泛应用导致电子政务在各国政府管理领域的兴起，另一是以新公共管理理论为导向，各国普遍开展政府改革运动。从学界现有成果看，这两个领域的研究，国内学者大多是分开进行的，电子政务研究多着重信息通信技术的应用，与当前经济社会发展的现实和政府改革联系较少；政府管理创新的理论研究比较深入，与新技术尤其是信息技术结合起来的应用研究相对来说比较薄弱。随着我国的经济体制改革向纵深发展，政府管理再向前推进一个层次是今后我们必须关注的问题，政府管理体制创新因此成为下一轮改革攻坚的主要方向。党的十六大指出，“进一步转变政府职能，改进管理方式，推行电子政务，提高行政效率，降低行政成本，形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。”可以预见，电子政务与政府管理创新的交叉研究将成为政治学和行政学领域新的学术生长点。

（一）国内外电子政务发展探源

随着高新技术的广泛应用，互联网的迅速发展，一个全球性的信息社会正在逐步形成。在此背景下，由于政府改革的迫切需要，推动政府部门政务工作自动化、电子化、网络化，信息高速化、便捷化成为世界各国竞争的焦点，由此，以应用信

息技术为主要特点，以建设服务型政府为主要目的的电子政务应运而生。

电子政务产生的外部原因是信息通信技术发展的促进，内部原因则是政府面临新的经济社会形势自身改革的迫切需要。从其发展的历史看，最早可溯源至 20 世纪 90 年代的美国政府改革，1990 年代中期，以美国为首的西方经济强国相继将建设信息社会作为国家跨世纪的发展战略，在这一战略中，电子政务是各国政府信息化的主要方式和运营手段。1993 年，以美国副总统戈尔为主席的专门委员会发表了《创造经济高效的政府》和《运用信息技术改革政府》的报告，该委员会于 2001 年完成了美国电子政务发展规划，在此规划的指引下，2003 年前后，美国联邦机构基本全部实现了电子政务，政府行政效率得以大幅度提高；日本政府于 2000 年 3 月向国会提交了《电子签名与认证法案》，提出到 2003 年实现电子政务，完全采用电子化手段处理各种行政事务，同时日本将社会信息化的成败、IT 产业的兴衰与经济竞争力的强弱紧密联系，订下了信息化立国的目标，力争在五年内发展成为世界上最先进的 IT 国家；英国通过电子政务的实施，已经有 40% 的政府服务可以通过互联网提供给公众，到 2004 年，有 41% 的英国公众主要通过政府机构的网站享受政府服务；欧盟委员会在 1999 年制订“电子欧洲”计划时指出：欧盟亟待解决的问题很多，最主要的是要使教育适应数字时代的要求，降低上网费用，建立电子商务规范，提供高速网络服务；新加坡的电子政务可为公众提供 200 项以上的服务，公众可从“电子公民中心”站点轻松获取医疗保健、商务、法律法规、交通、家庭、住房、就业等各项网上信息和服务；韩国政府认为，21 世纪是知识和信息决定国际竞争力的时代，信息化、网络化不仅仅是一个选择的问题，而是决定国家兴衰存亡的根本大计，围绕“使韩国成为世界十大信息强国”的目标，提出了“21 世纪网络韩国”

的实施计划。可以认为 2003 年前后,西方主要发达国家和一些新兴发展中国家已经建成了比较完备的电子政务体系,电子政务在这些国家政府管理中初见成效。

在世界性电子政务建设潮流的推动下,中国作为新兴的经济大国,随着经济改革的深入,政府管理中的一些深层次矛盾凸现,与世界经济社会发展潮流相适应的政府管理体制创新势在必行。20 世纪 80 年代中叶,我国政府审时度势,紧跟时代步伐,社会信息化和电子政务的建设全面展开(见表 1.1)。

与发达国家相比,我国的电子政务理论尚不完备,政策研究及应用等还处于探索阶段,具体实践中,不同地区、不同部门、城乡之间电子政务发展很不均衡。总体看来,到目前为止,我国电子政务发展已经经历了三个阶段^①,经济比较发达、信息基础设施良好的东部地区已经历了前两个阶段,正向第三阶段过渡。电子政务的高级阶段是建立数字城市,构建电子政府,即建立空间化、网络化、智能化和可视化的技术系统支持的电子政府,上海、深圳、广州、天津等沿海开放城市纷纷提出建设数字化城市目标。由于经济发展不平衡,我国西部一些地区,电子政务第一阶段的任务尚未完成。

① 第一个阶段是办公自动化阶段。20 世纪 80 年代,为了处理政府的内部资料和内部业务,如资料的整理、表格的打印,信息的传送和存储,人们实施了办公自动化 OA (Office Automation);第二个阶段是电子政务基础工程设施建设和政府上网工程启动阶段。在办公自动化阶段后期,为了帮助管理人员决策和管理,使决策者获得更充分、准确、及时的数据,从系统角度解决管理问题,从零散、直观的解决孤立问题提高到系统观察、系统数据处理及解决问题,人们提出了管理信息系统 MIS (Management Information System);第三个阶段为构建电子政府和全面实施电子政务阶段。90 年代后期,随着 Internet 技术和电子技术的发展以及政府改革的需要,人们提出了电子政务 EG (Electronic Government)。

表 1.1 我国社会信息化和电子政务建设进程

年份	发展进程
1985 年	政府提出了“海内工程” ^①
1987 年	国务院开了“全国政府办公自动化工作会议暨全国政府办公厅系统软件交流会”
1988 年	国务院成立“全国政府办公厅系统办公自动化工作协调小组”
1992 年	国务院办公厅发出《关于进一步加强全国行政首脑机关办公决策服务系统建设的通知》，确定了政务信息化的目标、策略和任务
1993 年	国务院成立了国家经济信息化联席会议；启动“三金工程”；国务院拟定了《国家信息化“九五”规划和 2010 年远景目标（纲要）》
1994 年	国务院办公厅组织成立了全国政府系统办公自动化协作网，建立了理事会和咨询组
1995 年	十四届五中全会发出“加快国民经济信息化进程”的号召
1996 年	国务院信息化领导小组成立并召开第一次会议
1997 年	全国信息化工作会议提出信息化建设指导方针及八项原则 ^②
1998 年	国务院信息化领导小组第三次全体会议召开
1999 年	国家信息化办公室改名为国家信息化推进工作办公室；40 多个部委联合发起“政府上网工程”；2000 年国务院办公厅发出《关于进一步推进全国行政系统办公自动化建设和运用工作的通知》；电子政务被列为国家“十五”计划重要内容
2001 年	成立国家信息化领导小组，并召开了第一次会议 ^③ ，提出了推进中国信息化建设须遵循五大方针；国务院办公厅制定了全国政务系统信息化建设的 5 年规划
2002 年	国家信息化领导小组会议讨论通过了《国民经济和社会信息化专项规划》、《关于我国电子政务建设的指导意见》，电子政务被确定为先行

① “海内工程”是指在中央政府开展办公自动化建设，以逐步实现决策与政府行政管理信息网络化。

② 信息化建设指导方针是：“统筹计划，国家主导，统一标准，联合建设，互联互通，资源共享”。八项原则是坚持市场牵引、政府调控，政企分开、有序竞争，维护主权、保证安全，军民兼顾、专通结合，产用结合、自主发展，重视引进、强化创新，讲求实效、因地制宜，以法治业、加强管理。

③ 在这次会议上，当时任国家信息化领导小组组长的朱镕基提出推进中国信息化建设须遵循五大方针，具体内容为：第一，坚持面向市场，按照国民经济和社会发展的客观需要推进信息化；第二，政府的信息化建设要从中央政府抓起，进一步加快和完善“金关”、“金税”、“金卡”、“金盾”等工程的建设；第三，信息化建设要与产业结构调整相结合，以信息化带动工业化和现代化；第四，要杜绝各种网络和系统的重复建设，防止一哄而起；第五，集中力量抓住关系国家安全和对产业发展有重大影响的核心技术，加大研究开发力度，推进产业发展。

续表

	建设的重点；国务院信息化工作办公室和国家标准化委员会主持研究制定了《电子政务标准体系》和《电子政务标准化指南第一部分》的第一版，我国电子政务标准化工作正式启动
2003 年	国家信息化领导小组第三次会议召开，讨论了《关于加强信息安全保障工作的意见》
2004 年	国务院办公厅召开的全国政府系统政务信息化工作会议；8 月《中华人民共和国电子签名法（草案）》颁布实施，为电子政务发展提供了强有力的保障
2005 年	《国务院办公厅关于做好中央政府门户网站内容保障工作的意见》出台
2006 年	国家信息化领导小组明确提出在“十一五”时期电子政务建设的主要目标，要求到 2010 年，基本建成覆盖全国的统一的电子政务网络，初步建立起信息资源公开和共享机制

（二）政府管理创新的理论和实践评述

政府管理是政治学和行政学中的基本范畴，基本含义是指有效运用国家权力，有效配置政府各种资源，协调与管理政府内部与外部的各种关系活动的集合。具体而言，政府管理主要是政府通过组织、计划、控制等一系列行政过程，向全社会提供公共产品或服务，以实现国家的职能和目标的的活动，其实质是政府运用公共权力，制定并实施公共政策，有效配置社会公共资源，实现社会公共利益。

20 世纪 90 年代，经济全球化趋势进一步加强，国际竞争日益剧烈，世界经济结构调整大势所趋，世界经济发展的不稳定性增强，经济安全问题日趋严重。从 21 世纪初世界形势发展看，政治多元化、经济全球化的格局更加明显，国家间以科技进步为基础的综合国力竞争更加激烈，当代政治经济和社会的发展对各国政府管理能力和效率提出了新的挑战。因此，政府管理面临的国际国内环境和任务发生了深刻变化，传统政府管理方式难以为继，政府管理创新成为时代的诉求。

政府管理创新问题研究始于 20 世纪中叶，首先对其进行系统研究的是一些西方国家学者，其中美国政治学家盖伊·彼得斯