

电子政务

教程

——
理论·实务·案例

吴爱明 编著

电子政务教程

——理论·实务·案例

吴爱明 编著



首都经济贸易大学出版社

·北 京·

图书在版编目(CIP)数据

电子政务教程:理论·实务·案例/吴爱明编著. —北京:首都经济贸易大学出版社, 2004. 1

ISBN 7-5638-1087-0

I. 电… II. 吴… III. 电子政务—教材 IV. D035.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 102522 号

电子政务教程——理论·实务·案例

吴爱明 编著

出版发行 首都经济贸易大学出版社

地 址 北京市朝阳区红庙(邮编 100026)

电 话 (010)65976483 65065761 65071505(传真)

E-mail publish @ cueb. edu. cn

经 销 全国新华书店

照 排 首都经济贸易大学出版社激光照排服务部

印 刷 北京泰锐印刷有限责任公司

开 本 787 毫米×980 毫米 1/16

字 数 403 千字

印 张 21

版 次 2004 年 1 月第 1 版第 1 次印刷

印 数 1~4 000

书 号 ISBN 7-5638-1087-0/F·622

定 价 27.00 元

图书印装若有质量问题,本社负责调换

版权所有 侵权必究

前 言

我国在 20 世纪 80 年代开始办公自动化建设,90 年代进行了“金”字系列工程建设,1999 年实施“中国政府上网工程”,到 2002 年正式过渡到电子政务建设,中共中央因此提出和制定了“以电子政务带动国民经济信息化,以信息化带动工业化”的基本策略,电子政务飞速发展。

国家信息化领导小组作出专门决定,把电子政务建设作为推动中国信息化的切入点,通过建设电子政务,促进政府职能的转变,提高政府的监管水平和服务水平,拉动产业的增长。

在“十五”规划中,提出了电子政务建设的原则和主要任务,准备重点建设和整合政府的内网和外网平台,建设中央政府的综合门户网站,加快推进人口、机构、资源和宏观经济 4 个数据库和金关、金税、金卡、金财、金质、金保、金农、金水等 12 个业务系统的建设,力争用几年时间,初步形成中国电子政务的基础框架,以便更好地履行政府的公共职能,适应国民经济和社会发展的需要,全面提高政府的施政能力。

国外的电子政务,是政府再造的一项重要策略。我国电子政务的建设,也不只是用电子手段履行政府的现存功能,本质是利用信息技术推动政府职能的转变和政府的改革。

正是基于对电子政务的以上认识,首都经济贸易大学出版社组织撰写了《电子政务教程》一书。本书名为教程,实际上是对电子政务发展进行全面总结和探索的一部著作。本书除了对电子政务研究的理论进行了概括外,还对电子政务在国外的发展状况与研究进展进行了综合分析。更重要的是,本书详细总结了我国电子政务及与电子政务相关的信息化和互联网的发展历程,尤其是对我国电子政务在不同发展阶段的重点和我国电子政务的规划建设进行了深入的分析,并用典型案例剖析的方式展现了电子政务在我国的具体实践状况。

在该书的写作和出版过程中,李广乾、何滨、张贞德、唐钧、钟敏敏、李学余等分别提供了部分初稿,同时还得到了首都经济贸易大学出版社的大力支持,在此表示衷心感谢。

吴爱明

2003 年 8 月于北京

目 录

第一章 电子政务概述	1
第一节 电子政务的含义	1
第二节 电子政务的业务内容	8
第三节 电子政务的发展阶段	13
第四节 与电子政务相关的概念	19
第五节 与电子政务相关的实践问题	22
第六节 电子政务的评估体系	32
第七节 电子政务对政府管理的影响	43
第二章 中国信息化的发展	52
第一节 中国信息化发展历程	52
第二节 目前我国的信息化水平	55
第三节 中国信息产业发展状况	63
第四节 中国政府信息化的现状和发展	72
第五节 中国企业信息化与家庭信息化	77
第六节 我国信息安全的现状与发展	84
第七节 我国信息资源建设的现状与发展	90
第八节 中国信息化发展思路	97
第三章 中国互联网的发展	100
第一节 中国互联网的发展历程与现状	100
第二节 我国域名管理和基础网络建设	106

电子政务教程

第三节 我国网站介绍与分析·····	115
第四节 对 CNNIC 报告的综合分析·····	126
第五节 中国互联网的将来·····	129
第四章 中国电子政务的发展·····	133
第一节 中国电子政务的提出·····	133
第二节 中国电子政务的发展阶段·····	136
第三节 中国电子政务的现状与问题·····	147
第四节 中国电子政务的机制·····	151
第五节 中国电子政务建设的宏观效益与应用市场分析·····	155
第五章 中国的金字工程·····	158
第一节 三金工程的建设·····	158
第二节 多金工程的发展·····	168
第三节 金字工程的意义、问题和未来发展趋势·····	193
第六章 中国政府上网工程·····	197
第一节 中国政府上网工程的背景·····	197
第二节 中国政府上网工程实施方案·····	201
第三节 中国政府上网的基本情况·····	203
第四节 中国政府上网工程问题分析·····	207
第五节 中国政府上网工程的发展·····	212
第七章 中国电子政务的规划与实施·····	218
第一节 电子政务系统的规划·····	218
第二节 中国电子政务建设规划·····	223
第三节 中国电子政务的实施·····	229
第八章 中国电子政务系统的基本框架·····	238
第一节 我国电子政务系统的总体框架·····	238

电子政务教程

第二节 我国电子政务内网平台·····	244
第三节 我国政务专用网平台·····	252
第四节 我国政务外网平台·····	255
第五节 我国政府信息资源数据库·····	260
 第九章 国外电子政务的发展·····	267
第一节 美国的电子政务·····	267
第二节 亚洲国家的电子政务·····	271
第三节 国外电子政务研究·····	275
第四节 国外电子政务的建设经验·····	282
 第十章 中国电子政务典型案例·····	296
第一节 北京市的电子政务·····	296
第二节 南海区的电子政务·····	311
第三节 香港数码政府·····	322
 主要参考文献·····	327

第一章 电子政务概述

第一节 电子政务的含义

目前,国内外关于电子政务的说法各种各样,如电子政府、政府信息化、数字政府、网络政府等,这些提法都只是从某个角度说明了电子政务的概念与特征。例如,《中国电子政务领导干部读本》^①从狭义和广义两个方面来定义电子政务,认为:狭义上的电子政务就是平常所说的政务工作电子化,即政府在公共管理和服务等政务工作当中,全面应用现代信息技术,特别是互联网技术进行办公、管理,为社会提供各种公共服务;广义上的电子政务既包括各级行政管理机关以及其他公共部门的政务工作信息化,也包括各级党委党务工作的信息化。《电子政务实用技术读本》^②则简单地认为电子政务就是利用信息技术特别是网络技术进行政务活动。《电子政务导论》^③一书则认为,电子政务就是应用现代电子信息技术和理论,对传统政务进行持续不断的变革和改善,以实现高效率的政府管理和服务。总的来看,这些定义都只是从信息技术与政府行政管理的某些方面来定义电子政务,并没有从电子政务的实质内容出发来全面地概括电子政务的真正内涵。

严格来说,所谓电子政务,就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。

电子政务的这个定义包含3个方面的信息:第一,电子政务必须借助电子信息和网络技术,离不开信息基础设施、相关软件技术以及相应的各类人力资源;第二,电子政务处理的是与政权有关的公开事务,除了包括政府机关的行政事务以外,还包括立法、司法部门以及其他一些公共组织的管理事务,如检察、审判、社区事务等;第三,电子政务

① 编写组.中国电子政务领导干部读本.北京:中共中央党校出版社,2002。

② 胡晓惠等.电子政务实用技术读本.北京:电子工业出版社,2002。

③ 焦宝文.电子政务导论.北京:中国财政经济出版社,2002。

并不是简单地将传统的政府管理事务原封不动地搬到互联网上,而是要对其进行组织结构的重组和业务流程的再造,电子政务不是现实政务的一一对应。可以说,这3方面的信息包含了电子政务全面深刻的内涵,是我们理解电子政务的基本出发点,是判断国家电子政务战略及其实施效果的关键。

一、电子政务的基础是信息技术

电子政务的基础是信息技术,这在一般人看来似乎不值得加以特别地强调,但是实际上,这一点无论是对国家电子政务发展规划还是对具体某个政府机构的电子政务工程建设及其效果来说都非常重要。

(一) 信息基础设施与“数字鸿沟”

实施电子政务离不开一定的技术条件,没有相应的硬件和软件基础根本无法实现。实际上,电子政务之所以在美国首先得到发展并在全球迅速推广开来,也跟美国从20世纪80年代开始大力发展数字信息技术及其应用有着密切的关系。世界上许多领先的信息技术以及制造企业都在美国,像执世界软件产业牛耳的微软公司,目前仍然占据计算机心脏——中央处理器市场绝大多数份额的Intel公司,以及世界主要的网络设备供应商思科公司等。目前,美国借助于国家信息高速公路计划,已经基本建立起覆盖全国的信息设施网络,为开展电子商务和电子政务奠定了坚实的基础条件。

值得注意的是,实施电子政务并不局限于计算机网络,有线电视网络、呼叫中心网络以及触摸屏等亦是不可缺少的辅助工具,特别是对计算机网络条件比较落后的发展中国家来说,利用业已普及的有线电视网络开展数字信息网络服务就显得非常重要,“三网融合”在当前仍然有其现实的必要性。

与此密切相关的引起极大关注的一个问题就是“数字鸿沟”的存在及其对国民经济与社会信息化的巨大障碍。所谓“数字鸿沟”,就是以互联网为代表的信息网络技术及其应用在世界各国或者一国之内不同地区之间和不同社会阶层之间的不均衡发展。它意味着互联网普及落后的国家或地区在新的全球“信息革命”中面临着“知识贫困”和“信息贫困”的问题,缺乏参与和发展的能力。

从全球来看,利用信息技术和知识创造价值的“新经济”依然是一种“富国现象”,发达国家已经登上这场网络信息革命的头班车,利用自己的“信息优势”和“知识优势”进一步创造了“竞争优势”,信息技术对于经济增长的贡献已经在部分国家得到了证实。尽管绝大部分发展中国家不是信息技术开发的领先国,但是由于信息技术对于经济增长的贡献在于信息技术的使用而不是信息技术产品的生产,所以,发展中国家同样也可以利用信息技术促进发展。

中国作为发展中国家的一员已经成为这场信息革命的“数字穷国”,处于“数字鸿沟”的另一端,不仅面临着与世界互联网普及水平的巨大差距,同时还面临着巨大的内部差距,即地区间的“数字鸿沟”和城乡间的“数字鸿沟”,这是信息时代对我国发展的新挑战。具体来说,我国面临的“数字鸿沟”主要表现在这样3个方面:从中国与世界的比较来说,中国已经成为“数字贫困”国家;从国内各地区的比较来看,东部地区有一定的发展,而中西部地区基本上成为了“数字赤贫”地区;从城乡的比较来看,农村地区完全成为了“数字边缘化”地区。

1. 中国与世界的差距。从全球的发展来看,我们可以根据互联网普及水平把世界各国分为如下几种类型:①领先型,即信息与通讯技术的优先受益国家和主要受益国家,例如美国。②积极采用型,即较早受益国家和主要受益国家,例如除美国以外的OECD国家。③追赶型,即较晚受益国家或很快成为重要受益国家,但仍有相当部分非受益国家,例如中等收入国家。④落伍型,即少数受益国家和大部分非受益国家,例如亚洲除日本、“四小龙”之外的其他国家。⑤边缘化型,即非受益国家,例如非洲以南的撒哈拉国家。这种分类反映了全球信息资源和知识资源分布的不平衡,以及信息技术发展在世界各国的不平衡,构成了信息时代新的贫富差距。根据这种分类,中国已经成为这场“数字革命”的落伍者,成为世界网络革命的“数字贫困”国家。

根据有关统计,尽管中国人口占世界总人口的21.15%,但是仅仅拥有世界互联网主机数的0.13%以及互联网用户数量的6.11%,互联网的发展水平不仅大大低于美国和日本等发达国家,同时也大大低于世界发展的平均水平。目前,中国的万人口互联网主机数极低,仅为1.30台,低于所有大洲的平均水平,甚至仅为非洲的1/3,世界的平均水平也达到了206.90台;中国的万人口互联网用户数也很低,目前仅为271.35户,为世界平均水平的一半,仅为美国的4%;从每台互联网主机负担的互联网用户数来看,中国的数值最高,为208.37户,而美国为2.27户,世界平均水平为4.54户。因此,中国已成为世界互联网资源使用最紧张的地区,如果以该指标来衡量一国互联网用户使用的平均成本,中国也是互联网使用成本最高的国家之一。

根据世界银行的统计分析,从发展的态势来看,中国与美国和世界平均水平的差距将越来越大,因此,中国必须采取旨在缩小“数字鸿沟”的国家战略。

2. 中国国内各地区的差距。中国是一个地区互联网普及水平极不平衡的国家,东部地区是互联网普及的领先地区,互联网用户的普及水平是全国平均水平的1.97倍,而中部地区和西部地区分别是全国平均水平的0.45倍和0.32倍,表现出明显的地区发展不平衡。如果以万人口域名数来衡量地区间的“数字鸿沟”,其差距就更为明显,东部地区相当于中西部地区的8倍。根据中国互联网信息中心(CNNIC)的统计结果计算,北京2000年1月万人口域名数是全国平均水平的23倍,而其人均收入水平1999年为

全国平均水平的 2.45 倍;上海的这两个数字则分别为 8.9 和 3.9;北京、上海、广东、浙江、福建这 5 个地区的域名数占了全国总数的 64%,而其人口仅占全国总人口的 14%,其平均万人口域名数是全国平均水平的 4.6 倍,人均 GDP 为全国平均水平的 1.9 倍。这些数据表明,网络发展的地区差距要大大高于经济发展水平的地区差距。

3. 中国国内城乡之间的差距。尽管我国网络用户的增长率较高,但是网络普及和应用的生长主要发生在城市,城市普及率为农村普及率的 740 倍,网络用户中只有 0.3% 的用户是农民。广大农民完全处于“数字鸿沟”的另一端,成为网络革命中的“数字贫困”人口。此外,我们也可以看出,城乡间的“数字鸿沟”也是解释中国与世界以及中国各地区间“数字鸿沟”的重要原因。在计算除了农村人口以外的网络发展水平时我们发现,尽管城市中的万人口互联网主机数为 3.52 台,但还是处于较低水平,低于非洲的 3.96 台;而城市万人口互联网用户数则为 735.57 人,超过了亚洲、非洲和南美。此外,如果排除农村人口,中国各地区的万人口互联网主机数的相对差异系数则由 259.06% 下降到 192.56%,地区互联网发展差距有着显著的下降,但是仍大大高于经济发展水平的地区差距。

造成城乡间“数字鸿沟”的根本原因是信息基础设施和收入水平的差距。从收入水平的比较来看,城乡居民人均可支配收入存在着较大的差距。2000 年,城乡居民之间的可支配收入相差 2.79 倍,农村居民信息消费能力较低。从信息基础设施的比较来看,尽管 20 世纪 90 年代以来中国的电信业发展速度较快,但是这种发展是极不平衡的,城乡之间的信息差距十分悬殊,且呈现逐步扩大的趋势:1990 年,城市电话渗透率为 1.78%,而农村仅为 0.17%,相差 1.61 个百分点;到 2000 年,城市电话渗透率为 20.31%,而农村仅为 6.40%,相差 13.91 个百分点,明显高于城乡居民收入差距。信息基础设施落后也成为农村地区从传统农业社会向现代社会转变的根本障碍。

新的“数字鸿沟”将扩大城乡居民之间的发展差距,这也反映了城乡居民获得信息公共服务机会的严重不平等性,近 9 亿农村人口基本被排斥在信息化之外,成为信息时代的边缘化人群,这极不利于农业现代化、农村产业结构调整以及农民收入的增加。从某种意义上讲,加快加强农业与农村的信息化建设将是中国信息化建设的核心和长期战略,应该使信息技术投入成为农业发展和农村基础设施建设的新内容。

(二) 信息技术的业务应用及其普及

以信息技术为代表的当代高新技术是电子政务存在并发展的基础和首要标志。事实上,电子政务正是全球网络化的产物,也就是说,电子政务并不是内生的,而是由于外部技术环境的发展才得以出现的,它是政府应用高新技术的结果,同时也是政府自身主动把握时代机遇,及时实现全方位“再造”的必然选择。

1. 现代信息技术提高了信息的价值。由于信息技术的发展和运用,政府和公众获

得信息的方式、范围和对信息的控制、使用都有了很大变化,从而极大地改变了信息的价值。信息技术作用于信息并提高其价值是因为:

(1)信息技术的运用使信息加工的速度大大加快,从而可以在同样的时间里在更深层次上探求更多的决策选择方案。

(2)信息技术的运用可以把更多的信息和用户连接起来,从而使信息更丰富、更完整,使组织更具有竞争优势。

(3)信息技术的广泛运用可以极大地促进人类的知识交流。

(4)信息技术的运用,促进了信息的共享程度,而信息的共享程度则极大地扩展了信息的价值。

(5)信息技术的广泛使用,可以从整体上改变组织,这是因为它提高了一个组织解释和处理信息的能力,促使组织成为一个学习型的组织。

2. 现代信息技术对政府的作用。当以上这些变化作用于政府时,政府作为公共管理者必须考虑如下问题:①如何应用现代信息技术快速处理大量信息,以简化行政管理过程,缩短行政作业时间;②如何应用现代信息技术快速处理大量信息,以发挥最大的效用,提高决策的理性程度;③如何应用现代信息技术快速处理大量信息,以协助决策者进行问题分析、方案制订、结果判断与风险管理;④如何应用现代信息技术提高政府的服务品质;⑤如何应用现代信息技术来加强组织的竞争优势,使组织结构合理化;⑥如何应用现代信息技术来提高公共服务的生产力;⑦如何应用现代信息技术来加强与公民的沟通及互动关系。

可见,信息技术对政府管理带来的影响是广泛而深远的,在构建电子政务的过程中,信息技术的作用无疑是基础性的。

(三) 高素质的公共人力资源

电子政务要求将人本身看做资源,而且可以对这种资源持续不断地开发和有效使用。在影响政府治理水平和效率的诸多要素中,公共部门的人力资源是一个十分重要的因素,因为人力资源是其他生产力要素的掌握者和使用者,与其他生产力要素相比,人力资源拥有毋庸置疑的主动性和能动性,他们身上拥有的和潜在可以开发的知识和技能,能够使他们适应不同种类工作的需要,顺利完成组织的工作任务。

“现代化的实质是人的现代化”,可以说,人的现代化是社会现代化的起点和终点。电子政务的实施是对政府工作人员的一个挑战,对他们的思想观念、行为倾向、知识结构、知识应用能力等都提出了很高的要求。在信息社会,通过互联网这个通道,每天都有大量的信息涌向政府,如果政府工作人员没有一定的知识存量而且不具备处理问题的综合能力,那么不管是问题的数量还是复杂程度都超出了他们所能应对的限度,“反应失败”势必会发生。大量这种情况的发生最终会削弱政府的合法性基础,抵消新

的技术手段带来的便利,甚至造成社会的动荡。因此,电子政务的顺利实施有赖于高素质的公共人力资源,这就要求政府公务员必须更新传统观念、勇于开拓创新、养成良好的学习习惯,积极调整自己的知识结构,主动适应环境的变化,提高对知识的综合应用能力。

对于组织而言,要形成高素质的公共人力资源,必须建立更新机制,这种机制主要通过两种途径来实现:一是人员的更新,二是知识的更新。

二、电子政务是处理与政权有关的公开事务

正如前面所提到的,电子政务中的“政务”主要是指政府机关的行政管理与服务,但是,就我国特殊情况而言,“政务”所涵盖的内容要复杂得多,不仅包括党委、人大、政府、政协、司法 5 大班子的业务内容,还包括一些代行社会管理职能的非政府机构所执行的业务内容,像包含各类服务形式的社区服务、一些事业单位的业务内容以及由原来行业管理机关所分离出来的行业协会的业务内容等。因此,中国特色的电子政务所包括的内容要比西方国家所涵盖的范围广得多。

尽管如此,政府行政机关的业务内容仍然是电子政务的主题,也是当前电子政务建设的主要内容。因此,认识政府行政机关的职能对于我们了解电子政务行政管理的主要含义很有必要。

我们知道,政府是由诸个职能部门组成的、国家权力机关的执行机关,它集中代表了公共利益,依法行使权力,其基本职能有以下 3 个方面:

首先,服务职能。政府是为公众服务的,服务职能的体现首先是要让人们知道政府的部门是干什么的,也就是政务必须公开,并且要知道是怎么干的、依据是什么、干得怎么样,也就是说必须发布政务信息,这是对公众或纳税人负责的表现,也是取得公众信赖的措施。

其次,管理职能。政府在经济事务上只能当裁判员,而不能既当裁判员又当运动员。在市场经济中,政府的职能是创造公平竞争的环境,制订各种规章、制度、标准等,维护公平、公正的经济与社会秩序,组织办理各种必要的审批、备案、检验检疫、海关等各类具体业务。

最后,保障职能。政府要保护国家安全,开展外交工作,维护社会安定,保障人们享有教育、环保、医疗卫生、文化教育等权利,应付重大危机和自然灾害等。

政府的这些职能在信息网络环境下仍然如此,政府行政管理机关在电子政务条件下仍然必须按照这些职能进行行政管理,只是与传统的政府行政管理相比,具体的内容和方式已经发生了很大的变化。从概念上来讲,所谓电子政务的行政管理就是国家行

政机关及其官员以互联网为管理手段,通过在互联网上建立虚拟政府而实施的对国家事务、社会事务和机关内部工作进行的计划、组织、指挥、协调和控制等一系列管理活动。它主要包含以下几层含义:

第一,国家行政机关是主体。国家行政管理职能是由国家行政机关具体履行的,国家立法机关、司法机关及其他党派和企事业单位均不能履行行政职能,它们只能在法律允许的范围内开展立法、司法和内部管理活动。

第二,国家事务和社会公共事务是客体。国家行政机关开展的管理活动牵涉方方面面,但只有对国家事务和社会公共事务进行的管理才能称为行政管理。

第三,依法行政是核心。现代国家管理的基本特征是法制管理,行政管理的核心便是依法行政。首先,行政管理的重要任务之一是贯彻执行国家权力机关制定的各种法律;其次,行政机关必须依法设立、依法行使权力并按照法定程序对国家事务和社会公共事务进行有效管理;再次,行政机关所开展的各种活动都必须置于法律监督之下,严禁各种违法违纪行为的发生,一旦发生将依法予以严惩。

第四,有效配置行政权力和资源,提高行政管理效率是目的。行政管理活动通过对国家行政权力的合理配置,使行政机关能从宏观上运用行政干预手段调节资源配置,调动人、财、物等一切有效资源为经济和社会发展服务,以提高行政管理效率。

三、电子政务是一场革命

电子政务并不是简单地将传统政府管理移植到互联网上,而是人类为了适应新技术变革所采取的生产关系与上层建筑的调整,这一点是电子政务的核心,也是判断一个电子政务工程是否成功的关键所在。之所以说电子政务是一场革命,其根本原因就在于此。

传统的政府机构是一个典型的机械式的组织,这种组织机构的特征大致可以概括为:环境的开放性差,比较封闭;过分强调明确的、相互孤立的职能和部门分工;组织权力结构集中;权力来源于职位;上下级之间等级森严,管理层级多;规则、手续具体而繁琐;决策权集中于高层;强调纵向的指挥服从,横向的沟通和协调较少。

这样的组织设计固然有其优点,但在现代社会,其缺陷日益明显。例如:机构缺乏弹性,无法适应环境变化;层级太多影响行政效率;机关规模缺乏标准;机关官多兵少,不成比例;规矩多造成例行公事,缺乏主见,职能部门之间囿于本位观念,互不协调,甚至相互掣肘;权力集中造成缺乏民主参与;机关存在“多做多错,少做少错,不做不错”的风气;官员偏重对上级负责,忽视公众意见;机关运作中抓权、扩权现象屡见不鲜。

由于信息流程的改进和社会变革的要求,政府内部组织结构必须完成整体性的改

革。实施电子政务的政府机构不应该是机械式组织,作为弹性的和有机式的组织,其特征大致包括:

(1)对环境具有开放性,建立一种具有弹性、回应力的公共组织,并发展一种将大众视为顾客、消费者的公共服务导向。

(2)实行政策制定与执行的分离,强调战略的管理。

(3)改变组织机构,使组织结构扁平化,减少管理的层次和环节。

(4)改变组织内部集权的结构,向下级授予权能,使其承担责任。

(5)以制度性的对话、知识和专门技能作为权力的来源。

(6)减少不必要的繁文缛节。

(7)重视决策中公众的参与。

(8)网状形的沟通与联系。

(9)借由团队精神而非命令与服从达到整合与控制。

(10)建立跨部门和跨功能的组织。

学者林顿曾提出建立无缝隙的政府(Seamless Government),这种政府是弹性的、整合的、灵活的、没有繁文缛节的、节约时间的、跨功能的,也就是公众在任何时间和任何地点都能得到服务的政府。彼得斯主张建立参与性与对话性国家(Participatory or Dialectic State)。许多学者主张建立学习型组织,也有人主张建立后官僚组织(Post-Bureaucracy)。

因此,一个政府通过网络和通信技术在实现部分职能的数字化和虚拟化的同时,还必须在现实政府工作中规范程序、简化手续、公开办事过程和结果、调整组织结构和转变职能。

第二节 电子政务的业务内容

电子政务的内容非常广泛。从服务对象来看,电子政务主要包括3个方面:政府间的电子政务(Government-Government, G2G)、政府对企业的电子政务(Government-Business, G2B)、政府对公民的电子政务(Government-Citizen, G2C)。

一、政府间的电子政务

政府间的电子政务是指上下级政府、不同地方政府、不同政府部门之间的电子政务。政府间的电子政务主要包括以下内容:

电子法规政策系统。它对所有政府部门和工作人员提供相关的现行有效的各项法律、法规、规章、行政命令和政策规范,使所有政府机关和工作人员真正做到有法可依、有法必依。

电子公文系统。它是在保证信息安全的前提下在政府上下级、部门之间传送有关的政府公文,如报告、请示、批复、公告、通知、通报等,使政务信息十分快捷地在政府之间和政府内部流转,提高政府公文处理速度。

电子司法档案系统。它是指在政府司法机关之间共享司法信息,如公安机关的刑事犯罪记录、审判机关的审判案例、检察机关的检察案例等,通过共享信息改善司法工作效率和提高司法人员的综合能力。

电子财政管理系统。它向各级国家权力机关、审计部门和相关机构提供分级、分部门的历年的政府财政预算及其执行情况,包括从明细到汇总的财政收入、开支、拨付款数据以及相关的文字说明和图表,便于有关领导和部门及时掌握和监控财政状况。

电子办公系统。它通过电子网络完成机关工作人员的许多事务性工作,节约时间和费用,提高工作效率,如工作人员通过网络申请出差、请假、文件复制、使用办公设施和设备、下载政府机关经常使用的各种表格、报销出差费用等。

电子培训系统。它对政府工作人员提供各种综合性和专业性的网络教育课程,特别是适应信息时代对政府的要求,加强对员工与信息技术有关的专业培训。员工可以通过网络随时随地注册参加培训、接受培训、参加考试等。

业绩评价系统。它按照设定的任务目标、工作标准和完成情况,对政府各部门业绩进行科学的测量和评估。

二、政府对企业的电子政务

政府对企业的电子政务是指政府通过电子网络系统进行电子采购与招标,精简管理业务流程,快捷迅速地为企业提供各种信息服务。政府对企业的电子政务主要包括以下内容:

电子采购与招标。它是指通过网络公布政府采购与招标信息,为企业特别是中小企业参与政府采购提供必要的帮助,向他们提供政府采购的有关政策和程序,降低企业的交易成本,节约政府采购支出。

电子税务。它是使企业通过政府税务网络系统,在家里或企业办公室就能完成税务登记、税务申报、税款划拨、查询税收公报、了解税收政策等业务,既方便了企业,也减少了政府的开支。

电子证照办理。它是让企业通过互联网申请办理各种证件和执照,缩短办证周期,

减轻企业负担,如企业营业执照的申请、受理、审核、发放、年检,登记项目变更、核销,统计证、土地和房产证、建筑许可证、环境评估报告等证件、执照审批事项的办理。

信息咨询服务。它是指政府将拥有的各种数据库信息对企业开放,方便企业利用,如法律、法规、规章、政策数据库,政府经济白皮书,国际贸易统计资料等信息。

中小企业电子服务。它是指政府利用宏观管理优势和集合优势,为提高中小企业国际竞争力和知名度提供各种帮助,包括为中小企业提供统一政府网站入口,帮助中小企业同电子商务供应商争取有利的、能够负担的电子商务应用解决方案等。

三、政府对公民的电子政务

政府对公民的电子政务是指政府通过电子网络系统为公民提供的各种服务。政府对公民的电子政务主要包括以下内容:

教育培训服务。它包括:建立全国性的教育平台,并资助所有的学校和图书馆接入互联网和政府教育平台;政府出资购买教育资源然后提供给学校和学生;重点加强对信息技术能力的教育和培训,以适应信息时代的要求。

就业服务。它是指通过电话、互联网或其他媒体向公民提供工作机会和就业培训,促进就业,如:开设网上人才市场或劳动市场,提供与就业有关的工作职位缺口数据库和求职数据库信息;在就业管理和劳动部门所在地或其他公共场所建立网站入口,为没有计算机的公民提供接入互联网寻找工作职位的机会;为求职者提供网上就业培训、就业形势分析、指导就业方向等服务。

电子医疗服务。它是通过政府网站提供医疗保险政策信息、医药信息、执业医师信息,为公民提供全面的医疗服务,具体包括:公民可通过网络查询自己的医疗保险个人账户余额和当地公共医疗账户的情况;查询国家新审批的药物的成分、功效、试验数据、使用方法及其他详细数据,提高自我保健的能力;查询当地医院的级别和执业医师的资格情况,选择合适的医生和医院等。

社会保险网络服务。它是指通过电子网络建立覆盖地区甚至国家的社会保险网络,使公民通过网络及时全面地了解自己的养老、失业、工伤、医疗等社会保险账户的明细情况,有利于社会保障体系的建立和普及。它还包括通过网络公布最低收入家庭补助,增加透明度。另外,公民还可以通过网络直接办理有关的社会保险理赔手续。

公民信息服务。它包括:使公民得以方便、容易、费用低廉地接入政府法律、法规、规章数据库;通过网络提供被选举人背景资料,促进公民对被选举人的了解;通过在线评论和意见反馈了解公民对政府工作的意见,改进政府工作等。