

新时期党员干部丛书

电子政府案例读本

王 谦 主编

 中国人民大学出版社

新时期党员干部丛书

电子政府案例读本

王 谦 主编

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

电子政府案例读本/王谦主编. —北京: 中国人民大学出版社, 2014. 9
(新时期党员干部丛书)
ISBN 978-7-300-20105-4

I. ①电… II. ①王… III. ①电子政务-干部教育-学习参考资料 IV. ① D035.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 225136 号

新时期党员干部丛书

电子政府案例读本

王 谦 主编

Dianzi zhengfu Anli Duben

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

电 话 010-62511242 (总编室)

010-82501766 (邮购部)

010-62515195 (发行公司)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 涿州市星河印刷有限公司

规 格 170 mm×240 mm 16 开本

印 张 17.25

字 数 224 000

邮政编码 100080

010-62511770 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

版 次 2014 年 10 月第 1 版

印 次 2014 年 10 月第 1 次印刷

定 价 32.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

序 言

人类历史上经历过的不以人的意志为转移的革命仅三次：农业革命、工业革命和信息革命。它们是躲也躲不过、逃也逃不掉的革命，今天躲过去明天你就紧跟着别人学去，今天逃掉明天你就会被淘汰。这三次革命有一个共同的特点，即都是由技术的变革所引发的一场彻底的、翻天覆地的社会革命。农业革命是由农耕技术的革命所引发的，它带给人类的是土地集中、牲畜集中、聚落出现等，政治上带来的是“皇权治理”。工业革命是由科学技术（蒸汽机、发电机等）的发展所引发的，它带给人类的是产业集中、人口集中、城市出现、科学管理等，政治上带来的是“社会治理”。而现代信息革命是由信息技术的发展所引发的，它带给人类的不仅仅是科技和产业的继续革命，也是信息集中、资源整合的革命，更是席卷现代组织（尤其是政府）管理理念、理论、模式、方法的一场以管理变革（变结果管理为过程管理、变平均管理为个性化特色化管理、变分散管理为集中管理、变日常事务管理为科学智慧管理等）为核心的社会革命，政治上带来的是真正的“公民治理”。前两次革命在政治上本质上都是“精英治理”，而信息革命则要建立一线感知网、搭建整合平台与公众信息通道，让精英们能够真正基于公众的呼声进行管理和预决策。

伴随着信息技术日新月异的进步，以感知做基础、传输做保障、云计算做大脑的物联网作为信息技术的第三次革命已经悄然到来，各个国家也希望能够紧紧抓住这一次信息技术革命的先机，以获取新的发展动力，为此许多国家制定了基于物联网的国家发展战略。我国前总理温家宝也提出了要建设以物联网为基础的“感知中国”的宏伟目标，党的十八大和十八届三中全会更是将“信息化”放在了“新四化”（工业化、信息化、城镇化和农业现代化）的第二位，习近平总书记更是担任了中央网络安全和信息化领导小组组长，充分表明了党和国家领导人对新一轮信息革命在全面深化体制改革中重要性的高度重视和认同。同时，随着物联网发展的日渐成熟及其在各个领域的广泛应用前景，电子政务也在向电子治理迈进，社会的各行各业也进入了行业大洗牌、资源整合的“跨界竞争”状态。这将会为我国政府部门的管理带来新的机遇和挑战，因此我国政府既要积极主动地把握机会，激励基于物联网的技术创新，准确定位政府部门在物联网时代的职能，加强政府管理模式的改革和创新力度，又要冷静地看待物联网对我国政府管理带来的影响，在物联网管理模式的前提下推进体制创新，努力促使技术管理、管理创新、体制创新三者的有效互动，“三位一体”并驾齐驱，为我国新时期建设服务型政府以及构建和谐社会推波助澜。

信息化在政府管理中的应用已经经历了两个阶段，即数字管理和信息管理阶段，正在向智慧管理阶段迈进。政府管理也逐步迈进四维管理阶段，即现实政府的三维管理和逐渐形成并完善的虚拟政府管理。虚拟政府管理实际上就是将可以被数字化信息化的政府管理业务与决策放在网络虚拟空间进行管理的新型政府管理形态。它与现实政府管理并行，我们称它为电子政府。随着信息化和政府管理的不断进步和创新，电子政府已从数字政府、信息政府进入了智慧政府的管理形态。这也是现在提倡的电子治理的基础和实质之所在。

本书旨在例举在这三个阶段我国的一些典型的案例（发展很快，未必是最好的），以启发和转变领导干部在信息革命方面的观念和认知，在我们的培训中了解到许多专家和领导对信息革命的认知仅仅是技术革命，这对政府管理创新的推动是极其不利的，甚至会造成极大的伤害和浪费。我们在编写本书的过程中，数字政府部分的案例比比皆是，而信息政府就整体实践而言太难找了，都是部分的、局部的，最后一部分相对好写一点主要是缘于作者的国家社会科学基金后期资助项目成果——《物联网与政府管理创新》即将在四川大学出版社出版，我们的团队已经做了四年多的前期研究和准备工作。

本书的出版得益于作者及其 EG 政务团队的研究生们的共同努力，感谢四川大学公共管理学院 2011 级、2012 级和以代佳欣为代表的 2013 级行政管理专业的研究生们。

由于时间和精力有限，书中肯定会有不尽如人意之处，还望各位学者、行家斧正。

目 录

第一讲 总论	1
第一节 电子政府的基本内涵	1
第二节 发展电子政府的重大意义	6
第三节 我国电子政府发展现状与展望	9
第四节 电子政府发展新机遇：物联网时代到来	11
第二讲 数字政府	13
第一节 数字政府的内涵	13
第二节 数字政府的成绩与不足	14
第三节 标志性事件	19
案例 2—1 从唐山大地震到汶川大地震 ——数字政府时代的政府应急管理	19
案例 2—2 信息孤岛——“金”字工程背后的问题	28
案例 2—3 数字政府时代的城市流动人口管理 ——以深圳市数字化流动人口与出租屋管理为例	38

案例 2—4 “数字政府” 助力跨越 “数字鸿沟”	
——上海所作的努力	49
案例 2—5 数字政府背景下的公共服务提供	
——广州市民网页案例	58
第三讲 信息政府	68
第一节 信息政府相关概念	68
第二节 信息政府的内涵	70
第三节 信息政府的成绩与不足	71
第四节 标志性事件	73
案例 3—1 上海：不断深化电子政务信息共享和业务协同	75
案例 3—2 信息公开、阳光透明	
——从 “哈尔滨水危机” 到 “钓鱼岛事件” 处理	81
案例 3—3 让 “共享” 和 “协同” 提供更好的服务	89
案例 3—4 建设太湖流域水环境信息共享平台	99
案例 3—5 俞正声书记听取网友意见——政府决策依据新来源	110
案例 3—6 从 “数字政府” 看 “信息政府” 如何告别 “信息孤岛”	
——山东枣庄监狱电子政务案例	121
第四讲 智慧政府	131
第一节 智慧政府	132
第二节 物联网时代的电子政务	135
第三节 标志性事件	136
案例 4—1 打造智慧社区 引领未来生活	
——上海陆家嘴探索 “智慧社区”	137
案例 4—2 厦门 “政务云” 建设——电子政务 “云中漫步”	145
案例 4—3 株洲：污染之城的 “蝶变” 之路	156

案例 4—4 江苏省“智慧医疗”建设——解决居民就医问题	167
案例 4—5 杭州城市“智慧交通”解决交通拥堵问题	177
案例 4—6 成都“微”平台开创政民互动新时代	190
第五讲 国外经验	198
第一节 相关概念界定	198
第二节 国外电子政务发展脉络	201
第三节 国外电子政务重大事件	202
第四节 国内外最新电子政务发展状况	205
第五节 电子政府的发展趋势	210
案例 5—1 从美国联邦顶层设计和第一任 CIO 看美国电子政务	212
案例 5—2 新加坡：整合型电子政府	229
案例 5—3 英国：从《通信数据法案（草案）》 看监控与隐私的平衡	238
案例 5—4 E 战场：政府网站安全＝国家安全	252
案例 5—5 韩国：电子化政府采购杜绝政府采购黑洞	259

第一讲 总 论

.....

第一节 电子政府的基本内涵

一、电子政府相关概念

目前，有关电子政府的新名词层出不穷：电子政务、数字政府、政府上网和政务信息化，还有很多英文名词如 e-government、government online、e-government affairs、management information system (MIS) 等。现就“电子政府”与“电子政务”、“电子政府”与“数字政府”以及“智能”与“智慧”等概念作如下简单解释。

1. “电子政府”与“电子政务”

“电子政务”是由英文 e-government 翻译而来，其字面意思应该是“电子政府”，在国内，这一概念最初被翻译成“电子政府”，但后来可能是为了与“电子商务”这一概念相对应，大家习惯用“电子政务”替代“电子政府”。所以，国内所提的“电子政务”实际上就是国际上的“电子政府”。^① 但从深

① 参见姚国章、宋晓群：《电子政务原理与案例》，7 页，北京，北京大学出版社，2011。

层次看,“电子政府”与“电子政务”并不是同一个概念。“电子政府”的外在表现形式可以是虚拟化的政府网站,但支撑网站运作的必然是精简的政府机构、高效的政府工作团队和电子化的政府业务流程。因此,“电子政务”的实施必须依靠“电子政府”来完成,构建“电子政府”的根本目的也是为了更好地实现“电子政务”。^①“电子政府”只是集中于政府与民众之间的“电子政务”。“电子政务”则同时包含了政府部门内部、政府部门之间以及政府与民众之间的电子政务,不但范围更广,而且内容也比“电子政府”丰富得多。与本书使用的“电子政务”概念也有很大的不同。

2. “电子政府”与“数字政府”

关于“电子政府”的来源,据美国著名学者简·E·芳汀(Jane E. Fountain)教授解释,早期学术界多以“数字政府”为题,因为美国国家科学基金会(NSF)设有专门的“数字政府计划”,为数字政府方面的许多重大研究项目提供资金,而接受这个计划资金支持的所有项目全都被冠名为“数字政府”项目,这是“数字政府”流行的来历。^②美国学术界最初多使用“数字政府”,但现在的学者更倾向于使用“电子政府”这一术语。而且,大多数学者采取不对“电子政府”和“数字政府”做区分的态度,而将两者交替使用。本书使用的“电子政府”与“数字政府”的概念有些不同。

3. “智能”与“智慧”

“智能”与“智慧”是两个完全不同的概念。智慧是智能的综合表现,智能最多是具备智慧的能力而已。只有智能储备(硬件、人员等)的政府叫作“智能政府”。若将智能充分地激发出来为政府管理所用,那才是“智慧政府”。

^① 参见姚国章、宋晓群:《电子政务原理与案例》,14页,北京,北京大学出版社,2011。

^② 参见张锐昕:《电子政府内涵的演进及其界定》,载《社会科学辑刊》,2011(5)。

事实上，在政府信息化的提出以及建设和实施过程中出现过很多的相关名词，这些都不重要，重要的是把“电子政务”和“电子政府”两个概念弄明白，这两个都是政府信息化中的重要概念。

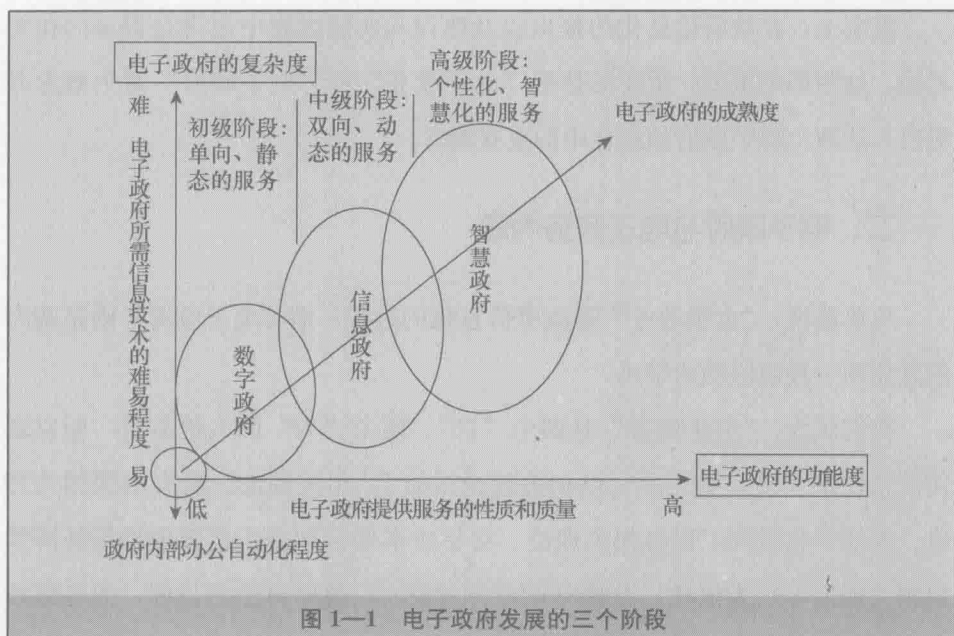
二、电子政府与电子政务内涵

简单地说，“电子政务”是政府信息化的过程，而“电子政府”则是政府信息化的一种阶段性的结果。

我们认为：“电子政务”是四个“以”、两个“为”的人机系统，即以现代信息技术（IT）为工具，以相关理论（如 IT 相关理论、政府治理相关理论、系统学和系统工程学相关理论、交易成本理论和委托代理理论等经济管理相关理论等）为依托，以政府管理为对象，以政府善治为目标，为各级政府决策者提供操作、管理和决策依据的，为政府内部（上下级和同级）与政府外部（企业、社会、公民）等各类服务者提供良好服务的人机系统。在这套系统支撑下的政府信息化办公形态叫作“电子政府”。现实中，电子政府将与现实政府长期共存，同为政府的两种办公形态。

在我们国家，政府信息化在政府的倡导下高速发展，但不得不遗憾地说，政府的信息化现状不容乐观。首先是观念问题，其次是认知问题，再次是新型或者说是创新管理模式的应用问题，最后也最重要的是体制机制、法律法规、标准人才等信息化发展环境的制约与打破或者说创新问题，这些问题严重地制约着政府信息化的健康发展。本书将根据政府信息化的发展形态，将“电子政府”划分为三个阶段：初级阶段为“数字政府”，中级阶段为“信息政府”，高级阶段为“智慧政府”（见图 1—1）。

第一阶段是“数字政府”，即建成政府官方网站，以静态方式发布政府信息，这一阶段的电子政府与公众之间还没有形成提供服务的互动机制，公众



仅能在线阅读政府的公文、法律文本以及相关信息，是单项交流的电子政府阶段。它的主要特点是政务数据电子化、政务网络化和基本政府业务信息化。数字政府能为全部事务处理、操作层和部分管理层提供数据支持，同时为部分管理层提供少量的决策依据。

第二阶段是“信息政府”，即除了发布越来越全面的政务信息外，政府机构开始将一些具有互动性特征的服务放在网站上，公众可以在网站反馈意见、制定服务和完成部分交易。它的主要特点是以数据共享和政务协同的全方位信息支撑各级政府的决策。政务数据通过合理的顶层设计后，可以变为综合信息，为政府相关部门提供决策支撑。注意我们指的是全面的、有意识的、有规划的政府信息，而不是部分的和无意识的政府信息。这一阶段的电子政府已经开始从静态的信息发布向动态的在线服务转变。信息政府能为全部政务处理、管理层和部分决策层提供决策依据。

第三阶段是“智慧政府”，在物联网技术的支持下，完全能够达到提供可操作性、整体性在线服务的“智慧”的网络政府形态。它的主要特点是政务基础数据的感知性、实时和准确的传递性、专业处理性、资源整合性以及高效应用性为一体的人工智能般的智慧型政府。将完全动态的、互动的高级特性整合进政府网站，为公众提供个性化和智慧化的服务。智慧政府能为决策层提供各种个性化、专业化的决策方案或决策模型。

由此可见，这三种政府形态是在不同信息技术的支持下，具备不同功能和服务特点的电子政府形态。需要强调的是，这三者之间是渐进发展、梯次推进、分而不开的关系，在技术支持、服务特点、主要功能以及实施目的等方面存在明显差异（见表 1—1）。事实上，我们国家电子政府的发展刚刚走完“数字政府”阶段，步入“信息政府”阶段。随着信息革命的推进、信息技术的高速发展以及政府各项改革的深入推进，目前正准备将电子政府跨越发展为“智慧政府”。

表 1—1 三个阶段电子政府的区别

	数字政府	信息政府	智慧政府
技术支持	数据编码、存储、处理、传输技术	数据审计、处理、分析等技术	物联网、云计算等技术
服务特点	单向、静态的服务	双向、动态的服务	个性化、智慧化的服务
主要功能	为全部事务处理、操作层和部分管理层提供数据支持	为全部政务处理、管理层和部分决策层提供决策依据	为决策层提供各种个性化、专业化的决策方案或决策模型
实施目的	创造一个高效、精简、透明、公开的新型政府	为公众提供一站式、一体化的在线服务	全方位、无缝隙的智慧化服务

十七大报告中将“信息化”与“工业化、城镇化、市场化、国际化”并列，这充分体现了党对当代时代特征的清醒认识和准确把握，也是科学发展观与时俱进的重要体现。十七大报告明确提出要“大力推进工业化与信息化

融合”，推进公共服务与信息化融合发展，“推行电子政务，强化社会管理和公共服务”，这表明电子政务作为信息化事业的重要领域，迎来了发展的大好机遇，数字政府、信息政府和智慧政府这三个虚拟政府将作为电子政府的发展路径，与现实政府紧密相连。可以预期，不久的将来我国电子政务将在经济社会发展中发挥更大的作用。

第二节 发展电子政府的重大意义

电子政府对传统的政府组织结构和运作方式产生了巨大的影响和冲击。

一、信息结构的变化

在等级制的金字塔形的组织结构下，信息结构是纵向式的。整个信息的收集、处理、贮存和传递形如一棵大树，有一个顶点，每一层都是一个信息收集平台，每一个岗位或职位都是信息收集点，越到底层，信息点越多。信息呈水平分散状态，并按专业化原则分类存储在不同部门，信息点之间的联系也与职位等级相一致，注重行政隶属关系的垂直式信息联系。这种信息结构的优点在于结构简单，信息关系清晰，并符合官僚制的等级权威。缺陷在于，信息割据造成信息不完整，信息层层传递迟缓、堵塞，流通不畅，也容易造成信息失真、扭曲、中断。计算机和网络技术的应用，使信息点和信息中心的联系不仅有不同层级之间的纵向联系，还有不同部门之间的横向联系，更有不同层级、不同隶属关系的斜向联系，信息的交互不仅跨专业、跨职能，甚至跨部门、跨区域，纵横交织的信息网使各政府机构和部门之间的信息交互变得更快、更具有实时性和准确性。

二、政府机构形态和规模的变化

约翰·奈斯比特在《大趋势——改变我们生活的十个新方向》中预言：“我们过去创造等级制、金字塔式的管理制度，现在由计算机记录，我们可以把机构改组为水平式。”根据当今最具影响力的社会思想家、世界著名未来学家托夫勒的观点：知识和信息的分配必然影响权力的分配^①，信息对组织结构的变化起着支配作用。传统官僚等级制与集权式的政府形态来源于层级式的信息结构，信息交流和处理的横向化则能促成政府机构的扁平化。在网络信息时代，扩大管理幅度，减少管理层次，压平组织结构，推动组织结构从传统的科层制向扁平化网络转变，重视横向的沟通协作，增强组织的反应能力，是现代通信技术对传统组织结构的创新。同时，在电子政务所提供的人机结合的工作平台下，大量例行性和常规性的事务工作交由专门的计算机处理软件数字化、自动化、数学化、模型化和计算机化，使行政人员从简单的例行事务中解放出来，“让机器劳动，让人思考”，解决非程序化、非例行性的复杂工作，既提高了人力资源的利用率，又减少了不必要的机构、环节和程序，使大幅缩小政府机构的规模成为可能。

三、决策方式的变革

按决策的复杂程度，决策可分为程序化决策和非程序化决策。在信息时代，行政管理环境日益复杂，非常规化、非程序化决策不断增多，难度和风险都在增大，使分散决策权成为必要，而知识和信息的分散性决定了权威的分散性，进而使决策权分化。行政人员不再是严格的等级制中的一个螺丝钉，而是网络中的知识贡献者、参与者和决策点，这真正实现了西蒙的观点，人

① 参见〔美〕阿尔温·托夫勒：《权力的转移》，北京，中共中央党校出版社，1991。

人参与决策，每一个层次都参与决策，增加了决策的民主性和科学性。传统政府的管理由于缺乏实时的数据，只能凭借人的主观推测和经验进行管理和决策。西蒙认为，在不能获取足够信息的情况下，人的决策只能是有限理性的，也无法获取最优的决策方案。而在计算机网络技术平台下，行政人员在任何时候都能获得恰当的信息，这将改善决策的有限理性，可根据信息确定尽可能多的决策方案，并利用网络技术对方案进行系统分析和论证，择优选取，同时，还可以根据动态信息随时不断调整和修正方案，对非程序化决策也提供强有力的信息支撑，使决策的科学性和合理性极大地提高。

四、工作方式的变革

数字化信息技术的发展，重新定义了政府的行政方式，办公桌可以放到任何能够触及网络的地方，钢筋水泥的办公大楼不再那么重要，从空间和时间上看，数字化信息技术改变了过去集中在一个办公大楼，一周五天、一天八小时的工作制。政府信息数字化以后，将以“无纸化”和“少纸化”来开展业务，政府官员和公务人员处理公务将不受时空限制。无论在家、在办公室、在车上还是出差在外，都可以随时随地使用便携计算机，通过有线或无线网络通信，登录到自己的办公站点，处理事务。公众能直接在网上传下载和处理事项，不必穿梭于政府部门之间，个人、企业、组织足不出户，无须与公务人员面对面，即可在任何时间、任何地点通过网络与数字政府连接，享受政府提供的各种在线服务。政府与公众之间信息交换方式产生了革命性的变革，也使公务人员的工作方式发生了时代性的改变。

五、行政成本和行政效率的变化

首先，政府信息数字化以后以“无纸化”或“少纸化”的形式来开展业务，如虚拟办公、“无纸化”办公的出现，政府间跨部门、跨区域的电子作