



普通高等教育“十一五”国家级规划教材



新编21世纪公共管理系列教材

电子政务教程

第三版

E-Government: An Introduction

赵国俊 主编

普通高等教育“十一五”国家级规划教材



新编21世纪公共管理系列教材

电子政务教程

第三版

E-Government: An Introduction

赵国俊 主编

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

电子政务教程/赵国俊主编. —3 版. —北京: 中国人民大学出版社, 2015. 3
新编 21 世纪公共管理系列教材 普通高等教育“十一五”国家级规划教材
ISBN 978-7-300-20735-3

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 022106 号

普通高等教育“十一五”国家级规划教材
新编 21 世纪公共管理系列教材

电子政务教程 (第三版)

赵国俊 主编

Dianzi Zhengwu Jiaocheng

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 三河市汇鑫印务有限公司

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

印 张 17

字 数 388 000

邮政编码 100080

010-62511770 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

版 次 2004 年 3 月第 1 版

2015 年 3 月第 3 版

印 次 2015 年 3 月第 1 次印刷

定 价 35.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

作者简介

赵国俊 中国人民大学信息资源管理学院教授、博士研究生导师，国务院政府特殊津贴获得者。兼任国家电子业务标准化技术委员会委员、国家电子文件管理专家委员会委员、北京市信息化专家咨询委员会委员、中国人民大学信息资源管理学院学术委员会主任；曾任中国人民大学信息资源管理学院院长、中国人民大学电子政务研究中心主任。主要研究领域为电子政务、信息资源管理、机关管理等。主编和参与编写的主要教材和专著包括：《电子政务》《机关管理的原理与方法》《效能政府》《教学质量管理体系的构建与运行：教育培训机构全面质量管理》《中国电子文件管理：问题与对策》《公文写作与处理》《公文写作教程》《公文处理基础》《文件工作的科学管理》等。近年来，发表论文 20 余篇，主持包括国家社会科学研究基金重大项目在内的省部级以上科研项目 8 项。获得省部级以上教学研究成果奖 6 项、科学研究成果奖 5 项，以及北京市优秀教师、北京市高等学校教学名师、全国师德先进个人等多项荣誉称号。

内容简介

本书为普通高等教育“十一五”国家级规划教材，全面、系统地介绍了电子政务的基本原理与一般方法。全书在对电子政务的基本概念和中国电子政务的发展历程进行简要阐述的基础上，论述了电子政务与政府管理模式变革的关系，进而介绍了电子政务的运营理念、电子化公务处理、电子化公共服务、政府信息资源管理等内容，并分析了电子政务安全管理、电子政务法制建设、政府流程的设计与优化等电子政务实践过程中的焦点问题，最后，还对中国电子政务的发展战略和发展基础进行了较为深入的研究和探讨。

本次修订重写了第 6 章“政府电子化公共服务”、第 9 章“电子政务法制建设”及第 1 章的部分内容，并对其他章节的内容进行了相应的修订，以反映电子政务发展的最新成果。

本书可作为电子政务、行政管理、公共事业管理、信息管理与信息系统、信息资源管理、档案学、公共管理硕士（MPA）及相关专业电子政务课程教材，也可作为公务员系统学习电子政务知识的培训用书，对于电子政务系统开发与管理人员同样具有一定的参考价值。

出版说明



现代意义上的公共行政与公共管理研究和教育始于 20 世纪初的西方。时至今日，随着公共管理职业化的发展，公共行政与公共管理的研究和教育事业在西方发达国家方兴未艾。自 20 世纪 80 年代起，为了适应政府改革与公共管理人才培养的需要，我国的公共行政与公共管理研究和教育在经历了发展的挫折之后，开始了恢复和重建的工作。经过多年的发展，特别是公共管理一级学科的设置和我国公共管理硕士（MPA）教育的启动以及高校公共管理类本科专业的大量开设，公共管理已成为当代中国社会科学和管理科学领域的一个充满生机活力、具有远大发展前景的学科。

为了满足广大高校公共管理类专业的教学需要，在历届教育部高等学校公共管理类学科专业教学指导委员会的指导和支持下，中国人民大学出版社自 1999 年起，陆续出版了“21 世纪公共行政系列教材”、“21 世纪公共管理系列教材”、“21 世纪公共事业管理系列教材”、“公共管理系列教材”、“公共管理核心课程系列教材”、“21 世纪劳动与社会保障系列教材”、“21 世纪土地资源管理系列教材”、“21 世纪城市规划与管理系列教材”等多个本科系列教材。这些教材被国内高校公共管理类专业广泛选用，并得到了公共管理学界的支持和认可，数十种教材被评为“十五”、“十一五”、“十二五”国家级规划教材，普通高等教育精品教材，以及各省市精品教材，为我国公共管理学科发展和人才培养作出了积极的贡献。

我国高等教育改革的进一步深化，以及新技术和新媒体的不断发展，对高校教材提出了更高的要求。为了回应这种要求，我们在广泛调研的基础上，拟对上述系列教材进行整合和提升，推出“新编 21 世纪公共管理系列教材”，以满足国内高校公共管理一级学科下设的行政管理、公共事业管理、劳动与社会保障、土地资源管理、城市管理、海关管理、交通管理、海事管理、公共关系学等本科专业的教学需要。

“新编 21 世纪公共管理系列教材”将秉承中国人民大学出版社“出教材学术精品，育

人文社科英才”的宗旨，从本科教育的特点出发，从公共管理教育的特点出发，为广大高校公共管理类专业师生提供一套高质量的本科教材。在教材编写和内容安排上，“新编 21 世纪公共管理系列教材”强调基础知识、基本理论和基本技能，同时，也尽可能地体现创新性和前沿性，反映相关领域理论与实践的最新发展情况。

“新编 21 世纪公共管理系列教材”由中国人民大学、中山大学、北京大学、清华大学、复旦大学、厦门大学、武汉大学、浙江大学、吉林大学、东北大学、北京师范大学、山东大学、四川大学、西北大学等数十所国内著名大学的知名学者领衔著述，我们期望通过这种强强联合、优势互补、资源共享的方式，为国内公共管理学界奉上一套体现系统性、权威性、通用性，并兼具创新性、前沿性、启发性的精品教材。

公共管理的实践是不断发展和变化的。随着公共管理实践的不断发展，公共管理学科研究的范围、主题和内容也在不断地发展和变化。我们将紧跟公共管理学科的发展，与所有作者一起，不断对本套教材进行修订和完善。望广大读者给我们反馈信息，对本套教材提出批评和建议，以使我们能够在所有读者和作者的帮助下，与中国公共管理学科共同成长。

中国人民大学出版社

前言



电子政务已经成为国家信息化事业的重要组成部分，发展电子政务成为我国政府管理改革的重要战略任务。为了帮助读者特别是各级国家公务员了解电子政务的一般原理与一般方法，我们编撰了本书。

转眼之间，本书初版面世已经近 11 年的时间了。自这部书出版以后，我们就不断发现书中的一些问题，包括一部分不成熟、不规范、不正确的认识，一部分资料也已经失去时效。为了纠正错漏，补充新知识和新材料，反映电子政务发展的最新成果，以有利于教与学，现在我们对本书再一次进行修订。

修订本力求对电子政务发展的实际状况反映得更加准确一些，使我们对电子政务发展的规律性，特别是对中国电子政务发展的特殊规律和要求展现得更加接近真实和尽可能全面。因此，主要的修订工作是吸收了近年来国内外电子政务研究中的一部分新成果。

根据近年来本书主要读者的意见，以及我们在高等学校教学实践中的体会，修订本补充了一部分全新的内容，初衷是力求使本书更加符合人们系统学习电子政务知识的一般规律，尽可能符合高等学校专业教育的规律性。

本书分为 12 章，分别从电子政务概要、中国电子政务及其发展历程、电子政务与政府管理模式的变革、电子政务的运营理念、政府内部的电子化公务处理、政府电子化公共服务、政府信息资源开发利用与管理、电子政务安全管理、电子政务法制建设、政府流程的设计与优化、中国电子政务发展战略、中国电子政务的发展基础等方面，介绍了电子政务的基本原理与基本方法。

本书编写的人员也进行了调整。侯卫真、王丹、解素芳、李传军、牛力、任明、迪莉娅、赵国俊、张璋、武玉英分别参与编写了有关章节，赵国俊统纂了全书。

限于我们的水平，本书难免有这样或者那样的缺点和错误，恳望读者批评指正。

编者

2015 年 1 月

目 录



第 1 章 电子政务概要	1
1.1 电子政务的内涵	1
1.2 电子政务的实质	5
1.3 电子政务的社会背景	7
1.4 电子政务的基本模式	14
1.5 国外电子政务的发展	27
本章小结	40
关键术语	41
复习思考题	41
阅读资料	41
第 2 章 中国电子政务及其发展历程	43
2.1 中国电子政务的发展历程	43
2.2 中国电子政务的基本功能	44
2.3 中国电子政务的效益	48
2.4 中国电子政务的总体框架	52
本章小结	57
关键术语	57
复习思考题	58
阅读资料	58
第 3 章 电子政务与政府管理模式的变革	59
3.1 电子政务对政府管理模式的影响	59
3.2 电子政务条件下政府管理的特征	63
3.3 电子政务促进或引发的政府管理模式变革	68

本章小结	70
关键术语	70
复习思考题	70
阅读资料	70
第 4 章 电子政务的运营理念	72
4.1 电子政务运营理念的基本内容	72
4.2 电子政务运营理念对传统政府管理的挑战	79
本章小结	82
关键术语	82
复习思考题	82
阅读资料	82
第 5 章 政府内部的电子化公务处理	84
5.1 政府通用事务处理的电子化——办公自动化	84
5.2 政府通用管理活动的电子化	89
5.3 政府业务处理与管理活动的电子化	100
5.4 政府专用公务处理系统与通用公务处理系统的集成	104
本章小结	105
关键术语	105
复习思考题	106
阅读资料	106
第 6 章 政府电子化公共服务	107
6.1 政府电子化公共服务概述	107
6.2 电子化公共服务种类的划分	113
6.3 目前我国政府为公众提供的电子化公共服务	119
6.4 政府电子化公共服务的发展	125
本章小结	132
关键术语	132
复习思考题	133
阅读资料	133
第 7 章 政府信息资源开发利用与管理	134
7.1 政府信息资源及其价值	134
7.2 政府信息资源开发利用与管理 and 电子政务的关系	138
7.3 政府信息资源的建设	139
7.4 政府信息资源的开发利用	144
7.5 政府信息资源管理	153
本章小结	156
关键术语	156
复习思考题	156

阅读资料	157
第 8 章 电子政务安全管理	158
8.1 电子政务的安全需求	158
8.2 电子政务安全管理	160
8.3 电子政务安全管理实施	163
8.4 电子政务安全保障技术	168
本章小结	169
关键术语	170
复习思考题	170
阅读资料	170
第 9 章 电子政务法制建设	171
9.1 电子政务法制概述	171
9.2 国际电子政务法制建设概况	174
9.3 我国电子政务法制建设的进展	181
9.4 我国电子政务法制建设中亟待解决的重要问题	187
本章小结	191
关键术语	191
复习思考题	191
阅读资料	192
第 10 章 政府流程的设计与优化	193
10.1 政府流程	193
10.2 政府流程与电子政务	197
10.3 政府流程设计的原则与方法步骤	202
10.4 政府流程优化的方法技巧	204
10.5 政府管理常用流程图的绘制	208
本章小结	214
关键术语	214
复习思考题	215
阅读资料	216
第 11 章 中国电子政务发展战略	217
11.1 中国电子政务发展战略的理论和平台	217
11.2 中国电子政务发展战略的出发点与体系框架	226
11.3 中国电子政务发展战略的实施	228
本章小结	234
关键术语	234
复习思考题	234
阅读资料	235

第 12 章 中国电子政务的发展基础	236
12.1 电子政务的法律政策基础	236
12.2 电子政务的管理基础	238
12.3 电子政务的信息资源基础	246
12.4 电子政务的信息基础设施	248
12.5 电子政务的技术基础	250
本章小结	251
关键术语	251
复习思考题	252
阅读资料	252
 参考文献	 253

第 1 章

电子政务概要



学习重点

- 电子政务的基本内涵；
- 电子政务的社会背景；
- 电子政务的基本模式；
- 世界主要国家和地区电子政务发展的基本经验。

加快电子政务建设，推进行政管理体制变革，提高政府工作效率和公共服务水平，为公众参与经济社会活动创造条件。

——温家宝总理在 2006 年 6 月 12 日全国电子政务工作座谈会上所作的批示

1.1 电子政务的内涵

电子政务已经成为社会信息化的一个重要组成部分，它是政府适应信息社会发展的客观选择。电子政务不仅仅是在政府活动中引入某项信息技术和设施，或者以特定的方式、方法改善政府工作的某些过程及其业务环节，实际上，电子政务是政府为适应信息社会的发展而进行的全方位和深层次的改革。它涉及政府的结构和施政等方方面面的变革和发展，并且随着自身的深化发展，其内涵也越来越丰富和复杂。首先，让我们了解一下电子政务的基本内涵。

1.1.1 电子政务的含义

随着电子政务的不断推进和相关科学研究的不断深入，基于不同的视角，人们对电子



政务形成了多元化认识。

有人侧重从信息技术应用的角度认识电子政务。他们认为,电子政务是基于网络或其他现代信息技术手段的应用,实现政务活动的数字化、自动化和网络化,以改善政务活动的效率水平。如一种代表性的论点即认为:电子政务是“运用信息技术使信息自由流动以打破传统纸张和物质的界限的系统”^①。

有人侧重从互联网对政务方式变革的角度认识电子政务。他们认为,电子政务是政府在互联网上建设政府网站,并通过政府网站改善政府与社会之间的联系方式和服务方式。政府通过互联网可以公开政务、发布信息,开展网上行政审批、提供网上服务项目和网络化社会管理等活动。如一种代表性的论点即认为:电子政务就是“通过运用信息技术以建设高效的通道,提高政府服务提供能力,以更好地服务于公众、商业机构和公务人员”^②。

还有人侧重从改革政务方式、进行政务重组的角度认识电子政务。他们认为,电子政务就是应用现代信息技术改进传统的政府职能活动方式,通过对社会管理和公共服务方式的信息化过程,改善政府的管理和服务,变革传统政务关系中业已存在的 G to G、G to B、G to C 等联系方式和运行结构,以支持高效率的政府运行。如一种代表性的论点即认为:电子政务是使得基于纸质文件的业务过程实现自动化或计算机化,从而创造政府新型领导方式、新型商议和战略决策方式、新型业务办理方式、新型与公民和社区交流的模式,以及组织并提供信息的新途径。^③

有人侧重从网络化的整体型政府的角度认识电子政务。他们认为,电子政务是基于网络技术等现代信息技术的政府运作方式。网络化的重要特征是广泛联系性以及由此引起的平面化,网络技术应用这一特征,使电子政务的发展经历了由政府各自建设网站到进行政府网站整合,建设电子政务门户网站的过程。政务门户网站的建设应用促进了面向社会的政府组织结构和 workflows 的优化重组和业务集成,继而发展成超越时间和空间障碍,打破部门之间的分隔,具有资源应用统一、服务方式统一、管理一体化和网络支撑平台统一等特征的整体型政府。基于电子政务这样的发展历程,有人认为,电子政务就是整体型的、数字化的政府新形态。新加坡政府就是从这样的角度认识电子政务的,它在“智慧国 2015 蓝图(2007—2015)”中提出“3I 策略”(创新、整合与国际化),并提出“多个部门、一个政府”的口号,同时,它正在实施的一项重要计划也被命名为“整合政府 2010 计划(2007—2010)”^④。

也有人侧重从社会信息化各领域全面融合发展的角度认识电子政务。他们认为,电子政务不仅仅包含政府运行过程的信息化,还包含政府决策管理领域的信息化;不仅仅包括政务业务流程的信息化,还包括政府服务过程的信息化;不仅仅是政府的行政过程的信息

① <http://www.cddc.vt.edu/digitalgov/gov-publications.html>, accessed on September 18, 2002.

② Deloitte and Touche, “At the Dawn of e-Government: The Citizen as Customer”, <http://www.publicnet.co.uk/publicnet/fe000620.htm>, accessed on January 9, 2003.

③ Rogers W'O Okot-Uma, “Electronic Governance: Re-inventing Good Governance”, Commonwealth Secretariat, London, p. 5; <http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/Okot-Uma.pdf>, Internet, accessed on August 14, 2002.

④ 参见王元放:《新加坡电子政务成功经验及对我国的启示》,载《电子政务》,2007(11)。



化, 还是民主决策过程的信息化; 不仅仅要在政府活动范畴内进行信息化, 还要推动电子政务与社会信息化相融合, 发展社会信息化。瑞典学者阿克·格朗兰德就曾经指出: “电子政务是政府社会管理的新方式, 而不仅仅是一个在确定的范围内集中提供服务的信息系统。”^①

1.1.2 电子政务及其相关概念

在电子政务发展过程中, 人们根据各自的实践基础提出和使用了很多与电子政务相关度很高的概念或者提法, 如“电子政府”、“数字政府”、“政府上网”、“政府信息化”、“政府办公自动化”、“政府办公信息系统”等。为了能确立一个所研究问题的概念基础, 我们有必要界定一下这些概念或者提法。

1. “电子政府”与“电子政务”

“电子政府”的概念来源于对国外相关词语的翻译, 如 electronic government 或 electronic governance。而在我国一般对应使用“电子政务”一词, 主要原因如下:

(1) “电子政务”一词的适用范畴符合我国的国情实际。在我国的政治体制中, 党的领导机构、政府部门、人民代表大会和政治协商会议以及人民法院和检察院的工作都可以称作政务活动, 只有使用“电子政务”一词, 才能将这些机构及其活动全面涵盖进来。因此, 在“电子政务”中使用“政务”一词, 规避了“政府”一词对行政机构及其活动的特指性, 将党的领导机构、政府部门、人大、政协、法院、检察院等政务机构及其活动都涵盖其间, 反映了我国的实际情况。在“电子政务”这一大的概念下, 还有“电子党务”、“电子人大”、“电子政协”、“电子法院”、“电子检察”等称谓, 这些概念都可以作为电子政务的下位概念。

(2) “电子政务”与“电子商务”相对应, 易于使用。在“电子政务”一词被普遍认识之前, e-business、e-commerce 已经统一翻译成“电子商务”, 并已经得到了社会和专业领域的普遍认同。而“电子政务”和“电子商务”在构词方式上具有相同性, 一政一商, 易于为大众广泛接受, 好记好用。

2. “数字政府”与“电子政务”

从字面上看, “数字政府”是对英文词组“digital government”的直译, 意指数字化的政府。数字化是信息化的特征之一。数字化更强调载体方式是数字化的, 而非模拟化或传统型的, 其运行的技术是由数字化方式构成和支撑的。因此, “数字政府”的概念突出强调了电子政务与传统政府的技术运行方式上的不同特征, 即以数字化的方式替代传统的模拟方式, 特别是政府中的信息因素及其处理方式更是如此。

“数字政府”概念由于不易被广大社会公众理解和接受, 不利于电子政务融入社会, 为社会提供更为广泛和优质的服务。因此, “电子”这一更具有“物质感”的概念成为普遍易于接受的概念。

3. “办公自动化”与“电子政务”

美国麻省理工学院季斯曼教授从提高数据处理效能的角度将“办公自动化”(office

^① [瑞典] 阿克·格朗兰德:《何为外部——探索电子政务领域》, 2005年夏威夷第38次系统科学国际会议材料。



automation, OA) 界定为:“所谓办公自动化,就是将计算机技术、通信技术、系统科学及行为科学应用于传统的数据处理技术难以处理、数据量庞大且结构不明确的包括非数值型信息的办公事务上的一项综合技术。”^①之后有人建议“为了充分反映信息社会和网络环境下现代办公自动化的时代特征,为了适应经济全球化和信息化对办公自动化的需求,建议将‘办公自动化’(office automation, OA)改为‘办公信息系统’(office information system, OIS)”。“办公信息系统是以计算机科学、信息科学、地理空间科学、管理科学、行为科学和网络通信技术等现代科学技术为支撑,以提高专项和综合业务管理和辅助决策的水平为目的的综合性人机信息系统。”^②

总体来说,“办公自动化”、“办公信息系统”可以看作政府信息化或电子政务的一个有机组成部分。“办公自动化”或“办公信息系统”主要是解决政务过程与流程问题的信息化方式,可以提供自动化处理政务信息的技术功能,可以认为是政务活动的技术应用方式和技术组织方式。“办公自动化”无论是在概念的范畴上,对政务活动提供的功能上,还是在技术组织方式上,都与“电子政务”有所区别。这种区别,目前至少已经为专业人士所理解和认可。

4. “政府信息化”与“电子政务”

“政府信息化”也是经常被提及的一个概念。这一概念所包含的意义与“电子政务”的概念范畴有所交叉,主要强调了政务的信息化过程,是指政府开展信息化建设,并推进电子政务发展。在这两个词的语义关系上,“政府信息化”强调的是过程,而“电子政务”是其结果。因此,在研究或实践电子政务建设活动时,常常使用“政府信息化”一词,而潜在地把“电子政务”当作建设活动的范畴或概念空间。

此外,在国外,“政府在线”(government on line)一词也经常被使用,这一概念主要是指政府在网络上构建或实施政务活动,其技术支撑平台是基于互联网的,业务实现的方式即所谓“虚拟政府”。

1.1.3 有关电子政务的几种定义

目前,国际国内还没有形成具有高度权威性的电子政务的定义,但如下几个具有代表性的定义,对我们认识电子政务的基本属性具有一定的价值。

1. 维基百科提供的定义

电子政务(也称为电子政府、数字政府、网上政府等)是政府运用互联网技术与公民、企业和其他社会成员交换信息,提供服务和办理业务的平台。电子政务是包括立法机关、司法机关或者行政机构在内的各类政务机构提高内部效率、提供公共服务和履行民主政治过程的方式。

2. 欧盟提供的定义

电子政务是在公共行政中应用信息技术变革组织和创新技能,目的是改进公共服务、

^① 转引自孙淑杨:《办公自动化原理及应用》,3页,北京,中国人民大学出版社,1999。

^② 王健主编:《电子时代机构核心信息资源管理——OA环境中的文件、档案一体化管理战略》,4页,北京,中国档案出版社,2003。

民主进程，增强对公共政策的支持。

3. 纽约州立大学的定义

电子政务是通过应用信息技术，支持政府的运行，联结公民，提供政府服务。

4. 本书定义

为了给读者的学习提供方便，同时形成共同讨论研究问题的概念基础，本书尝试这样定义电子政务：电子政务是指各种公务机构通过广泛应用现代信息技术，推动政务活动方式的变革，提高行政效率，发展民主决策进程，向社会提供优质、规范、透明的管理与服务的过程与结果。

需要说明的是，为了行文的方便，本书不对政府与其他政务机构作细致的区分，除个别特殊情况外，基本上将“政务机构”统称为“政府”。这主要是因为，就我国目前的实际状况而言，开展电子政务的主体部分是政府部门，也就是各级行政机关。本书讨论的重点问题就是这一层面上的电子政务问题。同时，在广泛的意义上，政府泛指国家政权机构。在我国，中国共产党领导机关、各级人民政府及其部门、全国和地方各级人民代表大会、全国和地方各级政治协商会议、各级人民法院和检察院等机构，都是国家政权机构的重要组成部分，因此，在非严格意义上通常都可以统称为“政府”。

1.2 电子政务的实质

电子政务是由现代信息技术应用的不断普及引发的一场政务活动的变革。电子政务既是社会信息化进程的有机组成部分，又是通过广泛应用信息技术、转变职能、改革政府体制机制形成的一种新的政府管理形态，这就是电子政务的实质。

1.2.1 电子政务覆盖政务活动的全过程

电子政务不是某类或者某个政府机关内部系统的建设，也不仅仅是建设政务网站，而是政务领域整体信息化。电子政务覆盖政务活动的全过程。

从政府治理结构的角度看，政府的治理结构是由政治决策、行政执行和社会需求形成及实现三个环节构成的。^① 电子政务的范围涉及上述三个部分的所有方面。

党的十七大报告提出：“推进决策科学化、民主化，完善决策信息和智力支持系统，增强决策透明度和公众参与度，制定与群众利益密切相关的法律法规和公共政策原则上要公开听取意见。”这非常明确地指明了政治决策领域电子政务的建设意义和建设重点。

在政策执行与行政运行领域，政府要实现管理方式的转变：政府的行政行为由控制结果、暗箱操作、权力主导的方式向过程管理、规则透明和服务主导的方向转变；行政管理结构由间接的、多层次的信息联系结构向直接的、虚拟无隔离的、多方位的信息联系方式转变；工作流程由过程间断的、不同步的、离散的模式向自动连续的、实时协同的和共享信息的方式转变。

^① 参见 [瑞典] 阿克·格朗兰德等：《电子政务——设计、应用和管理》，北京，清华大学出版社，2006。

政府要由管制型向服务型转变,由资源的分配者转变为资源的保护者、协调者和服务者;政府管理要由注重自我效率的评估转变到更加注重社会服务质量;政府要由信息的垄断者向信息的积极提供者转变,充分发挥信息资源的效用,提升整个社会的信息化水平,促进政治民主和社会公平。

电子政务的范围要涵盖社会需求的形成和实现领域,要延伸到社会信息化领域,与社会信息化相融合。电子政务的内容不仅要通过信息化的政府服务体系延伸到社会公众和法人,还要把社会公益、社会福利、社会保障等社会事业纳入范畴。同时,电子政务还是社会公益团体、非政府组织、社区组织等信息化社会运行方式的有力支持力量、参与者和利益相关方。电子政务是使整个社会能分享信息化机遇和成果的主导力量。

1.2.2 电子政务是政务活动全面信息化的过程和结果

当今社会,信息技术高度发展,已经逐步成为新的社会技术基础。社会各个领域普遍用信息化来改造自身的活动方式,提高运行效率,创造新的机遇,取得新的发展。信息技术也为政府及公共机构改革发展提供了新的可能性。

信息化带来了信息处理平台的变革,政府信息的载体由纸质载体转变成数字载体,使得政府信息处理能力获得极大提高。由此,政府的信息聚合能力得以增强,更有利于信息的集成和向知识转化。信息的颗粒度得以降低,信息处理的灵活性、重用性得到极大提高,政府活动能充分地开发利用信息资源。信息化还极大地提高了信息的空间跨越能力,扩展了政府信息的可传递性、共享性,提升了政府职能之间的协作能力。信息化还增强了政府事务的描述能力,超文本、多媒体等新型信息形态为政府表达信息成果提供了更加丰富的手段。

运用信息技术形成的自动化能力,将提高政府处理业务的效率水平。自动化促进政府业务流程中的业务要素、人员要素、规则要素、信息要素和技术要素有机结合起来,通过科学、合理的定制,系统自动运转,使政府业务处理更加简化、准确、效率、便捷。自动化不仅可以提高政府活动中大量存在的结构性强、处理规则明确和可重复的业务活动的效率水平,还可以极大地提高那些需要协调、商讨的非结构化业务的信息支持能力。

网络化为提高政府活动的集约化管理和服务能力提供了充分的扩展空间。网络化为构建政府运行的统一平台提供基础条件,彻底改变了传统的政府职能分工与协同的技术基础。网络化彻底改变了政府向社会提供、发布、交付信息与服务的方式,政府网站成为更加紧密地联结政府与社会之间的重要桥梁。网络化也彻底改变了政府数据、信息和知识的收集、处理和应用的方式,使大规模的数据集中管理、应用成为可能,分布式的信息管理和应用方式也可以成为选择;政府机构之间的信息共享、业务协作和知识共建、共享也成为提高政府整体效率水平的基本途径。

电子政务的实质,是一种全新的政府管理形态。它是把建立在工业化基础上的大政府模式,即以全面集中管制、多层结构、职能分割以及广泛控制社会资源等特征为主的模式,转变为以更具有职能整体性、社会管理和服务虚拟性、信息资源利用效率高、高度开放和透明等为特征的数字化政府模式。