

当代中国电子政务理论发展 与实践探索研究

饶守艳 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

当代中国电子政务理论发展 与实践探索研究

饶守艳 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

当代中国电子政务理论发展与实践探索研究/饶守艳著.
—北京: 经济科学出版社, 2017.5
ISBN 978-7-5141-8056-5

I. ①当… II. ①饶… III. ①电子政务-研究-中国
IV. ①D630.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 117835 号

责任编辑: 于海汛 李 林
责任校对: 杨 海
责任印制: 潘泽新

当代中国电子政务理论发展与实践探索研究

饶守艳 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010-88191217 发行部电话: 010-88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http://jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京汉德鼎印刷有限公司印刷

三河市华玉装订厂装订

710×1000 16 开 17.25 印张 290000 字

2017 年 5 月第 1 版 2017 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5141-8056-5 定价: 48.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010-88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010-88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

序 言

电子政务是全球信息化方兴未艾的产物。我国电子政务的建设与发展不仅极大地提高了政府的工作效率、公共服务水平、促进了政务公开,而且有力地促进了政府职能转变、机构改革和政务流程重组。同时,这个新兴领域的发展也引起了众多政府官员、相关管理者和学者专家的深度关注。

该书是饶守艳博士归国后的力作,也是近年来国内专家对电子政务理论发展和实践问题研究的代表作之一。作者借鉴了联合国及世界若干国家在电子政务方面的成功经验,深刻分析了电子政务不同发展阶段的主要特点和显著的特征;对于我国电子政务发展历程及阶段进行了剖析。特别是对“十二五”期间电子政务主要进展、实现目标、总体评价,针对性地解析了存在的问题;同时,还通过对电子政务的治理理念、理论基础研究,探讨了电子政务环境下政府流程变革和政务流程优化的路径选择和对策措施。

该书的作者指出,我国电子政务发展要以“互联网+”为依托,加强顶层设计与统筹协调,以促进信息资源开放共享等来提升政府综合管理服务水平的对策。我以为,这是作者基于对电子政务实践深入考察所得出的真知灼见。“互联网+政务服务”,以互联网思维促进信息技术

与政府管理深度融合，无疑会推动经济发展提质增效和转型升级。依托制度重构和信息化的双轮驱动，运用互联网技术对政务服务进行流程优化，通过权力公开、业务运行、监督防控与信息化深度融合，有助于强化决策、运行、监督、反馈等运行流程的刚性约束和网上公开，让权力行使处处留痕，尽处阳光之下。依托“互联网+”开展政府管理制度创新，深化简政放权改革，规范行政权力透明运行，推动权力“瘦身”，促进政府效能“健身”，实现权责清单制度，从而卓有成效地规范行政审批行为的流程监管。

该书还从电子政务绩效评估理论、原则、模式、指标体系构建等分析了我国电子政务的效能，并对电子政务发展现状趋势、如何协调发展、政府管理创新、网上政务服务等方面进行了深入地探讨和分析。进而，从理论与实践相结合的角度，探索符合“互联网+”时代要求的电子政务发展路径，以推动政府综合治理能力现代化。这是作者很有针对性的见解。

“他山之石，可以攻玉。”我期待众多与电子政务相关的官员、管理者、专家学者都能仔细研读《当代中国电子政务理论发展与实践探索研究》这本著作。希望同行们能从中受益，同时亦期待饶守艳博士有更多的新作问世。

柳佳伟

于青城山麓

2017年4月26日

前 言

党和国家高度重视网络安全和信息化工作，宣示了网络强国的战略目标。李克强总理提出“大力推行‘互联网+政务服务’工作”。加快推进电子政务发展，实现互联网与政府治理的深度融合，是全面深化改革、转变政府职能、推进“放、管、服”的重要内容与抓手，是夺取全面建成小康社会伟大胜利的必然要求。

本书梳理了近年来国内外对电子政务理论发展和实践探索的研究成果，借鉴了联合国及其他国家在电子政务方面的成功经验，深刻分析了电子政务不同发展阶段的主要特点和显著特征；对于我国电子政务发展历程及阶段进行了剖析，回顾总结了中华人民共和国成立以来电子政务在我国的发展演变，特别是“十二五”时期主要进展、实现目标、总体评价，针对性地解析存在的问题；通过电子政务的治理理念、理论基础研究，探讨了电子政务环境下政府流程变革和政务流程优化的路径选择和对策措施；借助“互联网+”、移动互联网、大数据等信息技术，实现“互联网+”政务深度融合，建设智慧政府、智慧政务，实现当代中国从电子政务到智慧政务的升华发展，并从电子政务绩效评估理论、原则、模式、指标体系构建等方面分析了我国电子政务的效能。

随着物联网、云计算与云存储以及大数据技术的飞

速发展,在信息化、全球化与城市化三大重塑现代社会力量的推动下,“智慧城市”作为新一代知识社会创新环境下的高级城市管理形态应运而生。本书结合我国创建智慧城市发展特征、主要应用形式、地方探索实践进行了相关研究。依据国家“十三五”发展规划分析“互联网+”时代电子政务发展趋势,通过政府信息开发资源、开放数据共享、促进电子政务全面转型,搭建政务微信、政务云,推动政府管理创新,实现政府治理现代化。

推进电子政务持续发展是提高我国各级政府履职能力、加快建设服务型政府的重要举措。但现阶段的电子政务发展存在建设、共享、协同力度不足的问题。推进电子政务的统筹建设应当坚持注重顶层设计、资源挖掘、机制创新、结合实际的原则,提高政策、理论与实践、经济的可行性。同时,以组织领导与制度设计、全项目管理、资金保障、安全保密为抓手,积极保障电子政务的统筹建设。

本书对电子政务发展现状和趋势、电子政务协调发展、政府管理创新、网上政务服务等方面进行探讨和分析,从理论与实践角度,探索符合“互联网+”时代要求的电子政务发展路径,推动政府治理能力现代化。未来,我国电子政务发展要以“互联网+”为依托,加强顶层设计与统筹协调,促进信息资源开放共享,提升政府管理服务水平。



第一章

电子政务发展的现状与问题	(1)
一、电子政务的概念和内涵	(1)
二、电子政务的特点	(2)
三、电子政务的主要应用形式	(3)
四、我国电子政务发展现状	(4)
五、“十二五”我国电子政务的进展回顾和展望	(6)
六、我国电子政务建设的主要特点	(18)
七、电子政务建设的核心问题	(20)
八、电子政务基础设施建设现状	(21)

第二章

我国电子政务的类型、发展模式及存在问题	(23)
一、G2G——政府对政府的电子政务	(23)
二、G2B——政府对企业的电子政务	(25)
三、G2C——政府对公众的电子政务	(26)
四、我国电子政务的发展模式	(28)
五、我国电子政务发展存在的问题分析	(30)

第三章

我国电子政务的治理理念	(33)
一、我国电子政务的主要治理理念	(33)

二、客户导向理念的电子政务	(36)
---------------------	--------

第四章

从电子政务到智能政务的理论发展	(39)
-----------------------	--------

一、电子政务促进政府管理创新	(39)
二、电子政务发展的理论基础	(48)

第五章

电子政务环境下的政府流程变革	(65)
----------------------	--------

一、政府流程再造	(65)
二、工作流程管理系统与电子政务的关系	(65)
三、再造障碍与路径选择	(66)

第六章

建设具有中国特色的创建跨部门流程型政府	(85)
---------------------------	--------

一、政府跨部门服务特点	(85)
二、创建跨部门流程型政府	(86)
三、流程型政府的建立	(86)
四、政府流程再造的 S/A 结构方法	(87)
五、我国实施政府流程再造的意义	(90)

第七章

电子政务助推政务流程再造	(93)
--------------------	--------

一、政务过程再造是电子政务建设的核心环节	(93)
二、电子政务助推政务过程再造	(94)
三、政务过程再造的内涵和意义	(94)
四、政务过程再造的原则和方法	(96)
五、政务过程再造基本框架	(98)
六、政务过程的流程再造	(101)
七、政务流程再造困境	(103)
八、政务流程再造措施	(105)

第八章

基于流程优化的政府绩效管理体系研究 (108)

- 一、基于流程优化的绩效管理体系特点 (108)
- 二、基于流程优化的政府绩效管理体系建立 (109)

第九章

我国电子政务发展到智慧政务的理论探索 (120)

- 一、大数据是智慧政务的技术基础 (120)
- 二、智慧城市建设是智慧政务的现实基础 (121)
- 三、国家宏观政策引导是智慧政务的制度基础 (121)
- 四、智慧政务的理论支撑 (122)
- 五、智慧政务的理论内涵 (124)

第十章

我国电子政务发展到智慧政务的实践探索 (128)

- 一、智慧政务建设的背景 (128)
- 二、智慧政务的特点 (128)
- 三、智慧政务的形成与发展 (129)
- 四、智慧政务建设的意义及其发展方向 (133)
- 五、当前智慧政务中存在的问题及其对策 (136)

第十一章

智慧城市 (142)

- 一、智慧城市的概念界定及内涵 (142)
- 二、智慧城市的特征 (151)
- 三、我国智慧城市建设的研究现状及发展趋势 (156)
- 四、智慧城市发展的地方探索 (162)
- 五、智慧政府将成为智慧城市的重要内容 (168)

第十二章

智慧政务应用：“互联网+政务”的移动政务 (173)

- 一、电子政务快速发展 (174)

二、“互联网+政务”新阶段	(175)
三、“互联网+政务”深度融合	(177)
四、“互联网+政务服务”是政府自我革新的中国途径	(178)
五、“互联网+政务”的山西实践	(179)
六、代表性案例：“支付宝+政务服务”	(180)

第十三章

“互联网+”背景下提升智慧政务的实现路径	(182)
一、智慧政务的内涵和特征	(182)
二、智慧政务建设的关键问题	(185)
三、政府信息资源开发利用需要从四个方面整体推进	(189)
四、我国“十三五”时期智慧政务“转型创新”路径研究	(194)

第十四章

电子政务的绩效评估研究	(208)
一、电子政务的绩效评估理论研究	(208)
二、国内外电子政务绩效研究	(215)
三、电子政务的绩效评估	(234)

第十五章

推进“互联网+”与智慧政务的融合发展	(247)
一、“互联网+”时代电子政务重大变化	(247)
二、“互联网+”时代电子政务发展趋势	(249)
三、以“互联网+”促进电子政务全面转型	(251)
四、“互联网+政务服务”让人民更有获得感	(254)
五、推进政府数据开放与共享	(256)
六、政务微信：共建“互联网+政务服务”新格局	(258)
七、“互联网+政务服务”大提速：2020年建成全国体系	(259)

第十六章

结论	(260)
----------	-------

参考文献	(262)
------------	-------

第一章 电子政务发展的现状与问题

一个国家的信息化水平的高低，已经成为这个国家竞争优势的显著标志之一。想要在未来世界的发展中始终保持竞争的优势，想要在激烈的角逐中胜出，各国政府都在积极主动地去了解、适应并发展本国的信息经济，努力推动本国社会和国民经济信息化的步伐。而在此过程中，政府自身的信息化则处在一个关键性的位置上，这一切也刚好是由于政府本身的主导地位和特殊角色所决定的。我国先后提出了“实施网络强国战略”“互联网+战略”“实施国家大数据战略”；国务院大力推进行政审批制度改革，加快推进电子政务建设；英国开启大数据时代，政府将大数据作为为了“新经济增长点”。

一、电子政务的概念和内涵

政务有狭义和广义之分，广义的政务是指各种行政管理活动，而狭义的政务则专指政府部门的管理与服务活动。电子政务，又称为电子政府、数字政府、网络政府、政府信息化等，电子政务是指政府机构运用现代计算机和网络技术，将其管理和服职能转移到网络上去完成，同时实现政府组织结构和 workflows 的重组优化，超越时间、空间和部门分隔的制约，向全社会提供高效优质、规范透明和全方位的管理与服务。在探讨电子政务建设的时候，更多地是指政府部门的信息化建设，但实际上党委、人大、政协、军队系统和企事业单位等同样有一定的行政管理活动，而且这些活动同样能够借助电子信息技术来进行。电子信息技术在公共管理中的应用，远远超出政府系统的范围。而电子政务的内涵包含三个方面的信息；第一，电子政务必须借助于电子信息和数字网络技术，离不开信息基础设施和相关软件技术的发展；第二，电子政务处理的是公开事务，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,如检查、审计、社区事务等;第三,电子政务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,电子政府不是现实政府的一一对应,而是利用网络将现实政府透明化,使人们更为直观地了解政府的工作状况,更为深入地参与到政府的工作中,更好地行使自己拥有的权利。因此,电子政府与传统政府之间有着显著的区别,与以往的办公自动化也有很大的区别。

二、电子政务的特点

与传统的政府行为和功能相比较,电子政务具有一些突出的特点:

第一,服务对象的虚拟化。网络经济和信息社会的发展,导致现代社会生活中出现了许多新的社会经济主体或网络上虚拟的法行为者,如:虚拟企业、虚拟银行、虚拟学校、虚拟社区、虚拟市场等,它们构成了电子政务调控和管理的主要对象。当然,在电子政务调控和管理的对象中也包含着实体性的社会经济主体,但是,从未来的发展来看,随着网络经济和信息化社会的进一步发展以及由于对实体性的社会经济生活的巨大引导效应的日益突出,电子政务的管理和调控对象必将越来越多地转向各种各样的虚拟化的社会经济主体。

第二,服务手段的信息化。电子政务的出现和快速发展,使得政府对社会经济生活的调控和管理手段开始向信息化的方向迈进。在电子政务的运作环境下,政府调控和管理社会经济生活的各种主要手段如市场调节、计划调节和行政管理等,都将依赖于电子信息网络对各种经济和社会发

展信息的收集、分析和处理上,并通过电子信息网络来发布政府的反馈信息。在这种情况下,政府可以更为快捷、准确地调控和影响不同社会经济主体的利益和决策,并最终更好地实现其调控和管理目标。因此,在未来的政府工作中就不可避免地要有赖于电子政务这一信息化的手段来实现。

第三,组织结构的扁平化。电子政务的实施,是在以计算机网络化为中心的现代信息通信技术的基础上发展而来的,从而使得政府可以通过电子网络直接与企业、公众和各种社会组织进行沟通,这不仅极大地提高了政府对大量复杂信息进行快捷而及时地收集、分析和处理的能力,而且也

大大地缩减了政府组织结构中进行信息处理和传输过程中各种不必要的层次和环节,扩大了政府组织管理的幅度,提高了政府组织管理的力度,有效地推动了政府组织结构逐渐从金字塔向扁平化组织结构的转变。

第四,管理权力的基层化。电子政务在推动政府组织结构扁平化的同时,也提出了政府权力下放的要求,即要求将权力下放到基层部门。这主要是因为:一方面,基层部门最了解情况,能够及时、准确地提供政府需要的信息;另一方面,政府组织结构的扁平化又使得基层部门和上级部门的差别缩小,在这种情况下,就必须将权力下放给基层部门,使其有职有权。只有这样,政府才能针对实际情况开展工作,才能真正做到从实际出发。对此,有学者指出,电子政府将导致一种所谓“第三者政府”的模式,这种模式将让政府和企业部门各有所长。政府筹集资源,通过民主的程序确定社会发展的优先目标,企业部门则组织产品和劳务的生产。

第五,信息收集的跨网络化。政府对社会经济生活的调控和管理需要同各个行业和部门打交道,电子政务的实行就为政府运作的这种要求提供了条件。由于电子政务既能够将政府的内部组织联结起来,又能够将政府同外部的各种可以将数字化形式体现的社会经济主体联结起来,从而实现政府在调控和管理社会经济生活上的跨网络化。比如,电子政务可将政府的网络同生产者、消费者、学校、媒体、医院乃至其他国家的网络联结起来,进而能够为国民经济和公共事业提供跨行业、跨地区、跨领域乃至跨国家的服务,成为各界交流的纽带,更好地为社会经济的发展提供机会。

三、电子政务的主要应用形式

电子政务作为各级政府机构政务处理的电子化,主要包括政务电子化、信息公布与发布电子化、信息传递与交换电子化、公众服务电子化等。政府职能宣传:公布政府职能、机构设置、办事程序、新闻发布等;政府公文系统:公文制作及管理电脑化作业,并透过网络进行公文交换,随时随地取得政府资料;政府事务协作:建立政府整体性的电子邮递系统,并提供电子目录服务,以增进政府之间及政府与社会各部门之间的沟通效率;网上信息查询:建立各种资料库,可以使人们通过网络等方便的方式获取。

网上便民服务：政府部门和各职能局在网上设立投诉热线，及时帮助市民解决问题；电子报税：在网络上或其他渠道上提供电子化表格，提供人们从网络上足不出户报税、网上报关：企业直接在網上申报进出口货物，实现无纸化报关；网上采购及招标：在电子商务的安全环境下，推动政府部门以电子化方式与供应商连线进行采购交易及支付处理作业；网上福利支付：运用电子资料交换、磁卡、智能卡等技术，处理政府各种社会福利作业，直接将政府的各种社会福利支付交付受益人；网上身份认证：以一张智能卡集合个人的医疗资料、个人身份证、工作状况、个人信用、个人经历、收入及缴税情况、公积金、养老保险、房产资料、指纹等身份识别信息，通过网络实现政府部门的各项便民服务程序。

电子政务是经济与社会信息化的先决条件，是指公共管理部门全面运用现代信息技术、通信技术和管理理论，将管理和服务通过网络技术进行集成，实现组织结构和业务流程的优化重组，超越时间、空间与部门分隔的限制，全方位地实施对社会的管理职能，是一种全新的管理方式，能够向社会提供优质、规范、透明的公共服务。全国各地电子政务建设风生水起。推进电子政务是政府顺应经济战略转型，加强自身建设，强化其社会管理和公共服务职能的必由之路。然而，目前电子政务发展普遍遇到资源共享难、业务协同难、互联互通难的“三难”问题。当前，我国正处于移动互联网发展的初期、两化融合政策实施处于攻坚阶段，电子政务领域将发挥越来越多的力量。

四、我国电子政务发展现状

我国的信息化建设应从1982年国家提出应对新技术革命的挑战算起。2008年国务院进行了机构改革，之后全国各级地方政府也相继开展了政府机构改革，一大批新的领导干部走上了电子政务管理岗位。2011年许多地方开展了“十二五”电子政务规划工作，微博成为政民沟通新的渠道。

（一）初步发展阶段的特征表现

1. 信息化的政策、法律环境尚待完善

电子商务发展环境尚不完善，社会信用体系尚未建立，电子商务的发

展所需要的政策、法律环境尚不完善。当某一方面问题成堆、社会反映强烈时,才采取诸如大检查、大评比等方式谋求改进,从而造成了很多问题。

2. 我国电子政务发展的多层次性和不平衡性

由于我国各地的发展水平差距较大,地区信息化指数高低相差极大。城乡之间、沿海和内地之间的差距仍有继续扩大的趋势。

3. 我国电子政务的目标和出发点更具多样性

由于我国正处在市场经济体制的建立过程中,政府对经济特别是对企业的管理方式要进行彻底的改变,这些变化必然影响到政府政务的活动,因此我国电子政务的发展目标更深层次的问题是如何进一步促进政务活动的变革。

(二) 中国电子政务的发展状况

从20世纪90年代开始,政府信息化的建设就开始围绕“通”进行,而现今正逐渐过渡到“云”的建设。1972年周恩来总理批示“要积极推广电子计算机应用”,1973年国家计委向国务院报送了筹建电子计算机中心的报告,拉开了我国政府综合经济管理部门应用计算机的序幕,并于1979年第三次全国人口普查中运用计算机对400亿字符的数据进行了处理。1983年国务院批准国家计委组建经济信息管理办公室,负责规划和方案的制定并开展了指标体系和统一编码等基础性工作。1987年国家经济信息中心正式成立。“七五”期间国务院先后批准经济、金融、铁道、电力、民航、统计、财税、海关、气象、灾害防御等十多个国家级信息系统的建设。1993年国务院正式布置“三金”工程建设。“三金”是指“金桥”、“金关”和“金卡”,分别代表信息网络、海关报关和银行卡。1999年40多个部委(办、局)的信息主管部门发起了政府上网工程。

2000年国务院办公厅《关于进一步推进全国政府系统办公自动化建设和应用工作的通知》首次提出“三网一库”的建设目标;《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》明确了“以信息化带动工业化”的战略方针。2001年国家信息化领导小组重新组建,成立常设办事机构——国务院信息化工作办公室。2002年,国务院信息化领导

小组审议通过了《关于我国电子政务建设的指导意见》，提出“两网、一站、四库、十二金”的建设目标。同年，国务院办公厅和科技部共同组织实施了国家十五重大科技专项——电子政务试点示范工程。

2004 年国家信息化领导小组讨论通过了《关于加强信息资源开发利用工作的若干意见》，标志着我国信息资源开发利用进入新的发展阶段。同年，全国人大通过了《电子签名法》《电子政务主题词表编制规划》等标准；2006 年 3 月国务院信息化工作办公室下发了《国家电子政务总体框架》；2006 年 5 月中共中央办公厅印发了《2006~2020 年国家信息化发展战略》，从网络的连通、数据的整合，到云的出现与整合，政府信息化的建设是一个漫长而又快速发展的过程，正迈向新的里程碑。2007 年国家信息化领导小组讨论通过了《国民经济和社会发展信息化“十一五”规划》。同年，国务院公布了《中华人民共和国政府信息公开条例》；国家发展和改革委员会公布的《国家电子政务工程建设项目管理暂行办法》正式实施。我国电子政务建设在国家信息化领导小组的正确领导下，在正确的方针、政策指导下取得了显著成就。在经历办公自动化阶段、“三金工程”实施阶段、“政府上网”阶段、电子政务阶段后，逐步向全方位的“数字政府”迈进。

五、“十二五”我国电子政务的进展回顾和展望

“十二五”期间，中国电子政务建设稳步推进，在各个领域都取得了一些进展。2015 年既是“十二五”的收官之年，也是迈向“十三五”的筹备之年，回顾“十二五”时期中国电子政务建设进展，总结成绩、分析问题，对于谋划国家“十三五”电子政务发展具有十分重要的意义。

（一）“十二五”中国电子政务发展目标解析

“十二五”期间，有三份规划文件提到了电子政务发展的目标。2011 年 3 月，第十一届全国人大第四次会议通过了《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》，在第十三章第二节中对国家电子政务提出了任务要求。2011 年 12 月工业和信息化部印发了《国家电子政务“十二五”规划》，2012 年 5 月国家发展改革委印发了《“十二五”国家政务信息化工