



21世纪**电子政务**专业核心课程系列教材  
全国高等院校电子政务联编教材



# 电子政务 原理与案例

Principles and Case Studies of  
e-Government

姚国章 宋晓群◎编著



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

21 世纪电子政务专业核心课程系列教材  
全国高等院校电子政务联编教材

# 电子政务原理与案例

Principles and Case Studies of e-Government

姚国章 宋晓群 编著



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

## 内 容 提 要

本书主要讨论了电子政务的基础概念、实现过程、典型应用、电子政务管理以及电子政务发展案例等问题,是关于电子政务的基础性、总论性和前瞻性的读物。全书从介绍电子政务的基础概念入手,系统地分析了电子政务的发展模式和发展阶段;对电子政务实现过程中的规划与标准、电子政务实施、电子政务监督与评估等问题作了较为全面的阐述;对政府电子化公共服务、政府电子化采购和电子税务等电子政务的重点应用作了专门的探讨;对工商行政管理、教育、农业、公安、审计和国土资源等典型政府部门的电子政务发展状况作了基本的介绍;对移动政务也作了较为深入的探讨;对与电子政务发展紧密相关的“政府信息公开与信息资源整合”以及“电子政务与政府转型”等深层次问题作了较为深入细致的分析,最后对主要发达国家的电子政务发展案例进行了全面细致的剖析。

本书适合用作高等院校、党校、行政学院以及自学考试电子政务相关课程的专业教材,也可用作政府公务员的培训教材,对相关企业的管理和技术人员同样具有参考价值。

### 图书在版编目(CIP)数据

电子政务原理与案例/姚国章,宋晓群编著. —北京:北京大学出版社,2011.1  
(21世纪电子政务专业核心课程系列教材 全国高等院校电子政务联编教材)  
ISBN 978-7-301-18076-1

I. ①电… II. ①姚…②宋… 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(2010)第 220816 号

书 名: 电子政务原理与案例

著作责任者: 姚国章 宋晓群 编著

策 划 编 辑: 周 伟

责 任 编 辑: 周 伟

标 准 书 号: ISBN 978-7-301-18076-1/TP · 1136

出 版 发 行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

电 子 信 箱: [zyjy@pup.cn](mailto:zyjy@pup.cn)

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62754934 出版部 62754962

印 刷 者: 北京鑫海金澳胶印有限公司

经 销 者: 新华书店

787 毫米×1092 毫米 16 开本 22.75 印张 554 千字

2011 年 1 月第 1 版 2011 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 41.00 元

---

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话: (010)62752024 电子信箱: [fd@pup.pku.edu.cn](mailto:fd@pup.pku.edu.cn)

# 前 言

放眼全球,以信息通信技术作为主要推动力的信息化浪潮正在席卷世界的每一个角落,对人类社会的进步和繁荣产生着重大而有深远的影响。作为当今政府信息化最主要的表现形式,电子政务不仅成为政府自身改革和发展的强大动力,而且也当仁不让地成为引领经济与社会信息化发展的重要驱动轮。

在我国,电子政务从概念提出,到理论研究,再到实践推进,所走过的历程并不长,但所取得的成就是有目共睹的,特别是在 2002 年 7 月国家信息化领导小组召开的第二次会议审议通过的《关于我国电子政务建设的指导意见》(后由中共中央办公厅、国务院办公厅联合发文,文号为“中办发[2002]17 号”,俗称“17 号文”)提出“把电子政务建设作为今后一个时期我国信息化工作的重点,政府先行,带动国民经济和社会发展信息化”以来,我国的电子政务发展更是进入到一个前所未有的新阶段,掀起了全面建设和广泛应用的高潮。在过去不到十年的时间里,我国电子政务走过了发达国家数十年的发展历程,在政府网络基础设施、政府核心业务支撑、政府门户网站、公共信息资源开发、电子化服务体系建设等方面都取得了令世人惊羡的成绩,电子政务在政府经济调节、市场监管、社会管理和公共服务各项能力的提升方面发挥出了无可替代的作用。毋庸置疑,作为世界最大的发展中国家,我国正处在经济快速增长、社会快速转型的特殊时期,对电子政务的需求极其旺盛,我国的电子政务必将会伴随着技术的进步、经济的增长、社会的发展和政治体制改革的深入而焕发出越来越旺盛的生命力,在促进政府职能转变、政府服务能力提高、政府作风改进、政府机构精简和政府工作效率提升等许多方面都将发挥越来越显著的作用。因此,学习电子政务、研究电子政务、实践电子政务,在今后比较长的时间内,将会是我国各地各级政府机构、教学科研机构以及社会各界共同面临的一项重要任务。

为了给我国的各类读者提供更多、更好的适合我国国情的电子政务读物,笔者进行了长期而又艰苦的探索,呈现在读者面前的本书是在 2005 年出版的《电子政务原理》的基础上修订完成的。《电子政务原理》在历经五年的市场洗礼中得到了广大读者的厚爱,电子科技大学的于永斌老师、华中师范大学的邹瑾老师、海南大学王青山老师、湖南农业大学戴小鹏老师、大连理工大学丁锋老师和浙江广播电视大学薛增强老师等许许多多热心而又负责的老师,不但在百忙之中一起和我们分享本课程的教学心得,而且还提出了有关教材建设的真知灼见,为本书的成稿提供了不可多得的帮助和支持。

本书作为高等院校电子政务专业系列教材中的其中一种,主要讨论了电子政务的基础概念、实现过程、典型应用、电子政务管理以及电子政务发展案例等问题,是关于电子政务的基础性、总论性和前瞻性的读物。全书从介绍电子政务的基础概念入手,系统地分析了电子政务的发展模式和发展阶段;对电子政务实现过程中的规划与标准、电子政务实施、电子政务监理与评估等问题作了较为全面的阐述;对政府电子化公共服务、政府

电子化采购和电子税务等电子政务的重点应用作了专门的探讨;对工商行政管理、教育、农业、公安、审计和国土资源等典型政府部门的电子政务发展状况作了基本的介绍;对移动政务也作了较为深入的探讨;对与电子政务发展紧密相关的“政府信息公开与信息资源整合”以及“电子政务与政府转型”等深层次问题作了较为深入细致的分析,最后对主要发达国家及其香港特区的电子政务发展案例进行了全面细致的剖析。本书适合用作高等院校、党校、行政学院以及自学考试电子政务相关课程的专业教材,也可用作政府公务员的培训教材,对相关企业的管理和技术人员同样具有参考价值。

本书的成稿得益于许多师长和亲朋好友的无私帮助,江苏省人民政府办公厅电子政务办公室胥家鸣主任长期以来一直为我们的研究提供指导,并贡献了很多的学识和经验;江苏省经济与信息化委员会张坊副主任、信息中心邱晓鸣主任以及信息化推进处王丹中处长为相关的研究和本书的成稿都提供了精心的指导和帮助;中国科学院《电子政务》杂志社的张建辉副社长、编辑部宋文好主任长期来关心和支持我们的研究工作,并提供了很多专业性的指导。研究生同学王莉、丁玉洁、赵晨、康琪、康洪青、丁慧、王星、朱建国和昂玉洋等为本书的成稿提供了资料翻译整理和初稿撰写等工作;本科同学韩玲华、王柱国等同学进行了书稿的校阅和整理工作。北京大学出版社社长助理黄庆生先生、编辑周伟老师长期来为我们研究工作的开展以及书稿的出版做出了卓有成效的努力,可以说没有他们一如既往的大力支持和热情鼓励,我们要有所作为几乎是很难想象的。在此向各位为我们的研究和本书的成稿做出各种贡献的各位师长和亲朋好友致以最诚挚的谢意。

在写作本书的过程中,笔者参阅了大量国内外优秀的文献,主要参考文献目录已在相关位置进行了标注,在此向相关文献的原作者和版权所有单位表示崇高的敬意。书中所参考的有些参考文献或由于作者不详,或由于出处不明确等原因,没能进行详细标注,敬请原作者谅解,不当之处请多加包涵。

由于笔者水平有限,加之时间精力的限制,书中必然存在很多缺点、错误,恳请各位读者批评指正,也敬请各位专家、学者多提宝贵意见。

姚国章 宋晓群

2010年11月

# 目 录

|                          |       |
|--------------------------|-------|
| <b>第 1 章 电子政务基础</b>      | (1)   |
| 1.1 信息通信技术概述             | (2)   |
| 1.2 电子政务的概念与定义           | (6)   |
| 1.3 电子政务的产生与发展           | (15)  |
| 1.4 电子政务的价值分析            | (19)  |
| 1.5 全球电子政务发展             | (23)  |
| <b>第 2 章 电子政务发展模式与阶段</b> | (26)  |
| 2.1 电子政务发展模式             | (26)  |
| 2.2 电子政务发展阶段             | (34)  |
| <b>第 3 章 电子政务规划与标准</b>   | (42)  |
| 3.1 电子政务规划概述             | (42)  |
| 3.2 电子政务标准概述             | (49)  |
| <b>第 4 章 电子政务实施</b>      | (68)  |
| 4.1 电子政务实施概述             | (68)  |
| 4.2 电子政务的实施过程            | (71)  |
| 4.3 电子政务技术选择             | (73)  |
| 4.4 电子政务实施的组织与领导         | (76)  |
| <b>第 5 章 电子政务监督与评估</b>   | (87)  |
| 5.1 电子政务监督基础             | (87)  |
| 5.2 电子政务监督实施             | (92)  |
| 5.3 海淀区电子政务网工程监理实例       | (94)  |
| 5.4 电子政务评估的概念与范围         | (98)  |
| 5.5 电子政务国际评估标准           | (99)  |
| 5.6 我国电子政务评估的主要内容        | (108) |
| <b>第 6 章 政府电子化公共服务</b>   | (111) |
| 6.1 政府公共服务概述             | (111) |
| 6.2 政府电子化公共服务基础          | (117) |
| 6.3 政府电子化公共服务的模式         | (126) |
| 6.4 电子化公共服务国际经验          | (129) |

|                                 |              |
|---------------------------------|--------------|
| 6.5 我国电子化公共服务发展策略 .....         | (134)        |
| <b>第7章 政府电子化采购 .....</b>        | <b>(138)</b> |
| 7.1 政府采购概述 .....                | (138)        |
| 7.2 政府电子化采购基础 .....             | (146)        |
| 7.3 政府电子化采购管理 .....             | (153)        |
| 7.4 韩国政府电子化采购发展案例 .....         | (158)        |
| <b>第8章 电子税务 .....</b>           | <b>(173)</b> |
| 8.1 电子税务基础 .....                | (173)        |
| 8.2 G to B 电子税务 .....           | (176)        |
| 8.3 G to G 电子税务 .....           | (183)        |
| 8.4 G to E 电子税务 .....           | (188)        |
| 8.5 国际电子税务发展 .....              | (192)        |
| 8.6 我国电子税务发展 .....              | (199)        |
| <b>第9章 典型政府部门电子政务发展 .....</b>   | <b>(204)</b> |
| 9.1 工商行政管理电子政务 .....            | (204)        |
| 9.2 教育电子政务 .....                | (213)        |
| 9.3 农业电子政务 .....                | (216)        |
| 9.4 公安电子政务 .....                | (224)        |
| 9.5 审计电子政务 .....                | (226)        |
| 9.6 国土资源电子政务 .....              | (230)        |
| <b>第10章 移动政务 .....</b>          | <b>(235)</b> |
| 10.1 移动政务相关技术 .....             | (235)        |
| 10.2 移动政务概述 .....               | (241)        |
| 10.3 移动政务主要应用 .....             | (244)        |
| 10.4 移动政务发展展望 .....             | (249)        |
| 10.5 爱沙尼亚移动政务发展案例 .....         | (253)        |
| 10.6 新加坡移动政务发展案例 .....          | (257)        |
| <b>第11章 政府信息公开与信息资源整合 .....</b> | <b>(265)</b> |
| 11.1 政府信息公开概述 .....             | (265)        |
| 11.2 政府信息资源整合概述 .....           | (277)        |
| 11.3 政府信息资源整合的主要思路 .....        | (282)        |
| <b>第12章 电子政务与政府转型 .....</b>     | <b>(287)</b> |
| 12.1 电子政务对政府的影响与要求 .....        | (287)        |

|               |                            |              |
|---------------|----------------------------|--------------|
| 12.2          | 适应电子政务发展的政府转型 .....        | (291)        |
| 12.3          | 电子政务与政府流程重组 .....          | (298)        |
| <b>第 13 章</b> | <b>国家和地区电子政务发展案例 .....</b> | <b>(304)</b> |
| 13.1          | 全球电子政务发展现状与趋势 .....        | (304)        |
| 13.2          | 美国电子政务发展案例 .....           | (306)        |
| 13.3          | 加拿大电子政务发展案例 .....          | (311)        |
| 13.4          | 韩国电子政务发展案例 .....           | (321)        |
| 13.5          | 新加坡电子政务发展案例 .....          | (340)        |
| <b>参考文献</b>   | <b>.....</b>               | <b>(352)</b> |



## 电子政务基础

自 20 世纪 90 年代初以来,伴随着以互联网为主要表现形式的信息通信技术的快速发展和广泛应用,人类社会生存与发展的各个领域正经历着前所未有的冲击和洗礼,信息化大潮正以不可阻挡之势席卷着全球的每一个角落。信息通信技术对提升经济发展水平、创新产业形态和推动社会转型发挥出越来越重要的作用,已成为经济增长的“倍增器”、发展方式的“转换器”和产业升级的“助推器”。信息化作为充分应用信息通信技术、开发利用信息资源、促进信息交流和知识共享、提高经济增长质量和推动经济社会发展转型的动态历史过程,正以其所具有的高度的创新性、广泛的渗透性、神奇的倍增性和普遍的带动性成为覆盖我国国民经济和社会发展战略全局的战略任务。

政府,作为人类社会治理体系基本组成部分的公共组织,既是社会信息资源的最大生产者和拥有者,也是社会信息产品的主要使用者和主导传播者,在面临信息通信技术严峻挑战的同时,也迎来了一个全新的发展时期——以信息通信技术在政府管理与服务中的普遍应用为主要表现形式的电子政务时代。放眼全球,电子政务正在信息化大潮的涌动下蓬勃发展,其在改进和优化政府组织、重组公共管理、提升政府管理的效率、提高政府服务的能力和水平等方面正焕发出越来越强盛的生命力。在我国,经过较长时期的积累和发展,当前全方位、多层次推进电子政务发展的条件已经成熟,电子政务正在成为落实科学发展观、促进和谐社会建设和全面推动小康社会建设的战略举措,对我国经济社会又好又快的发展正发挥着越来越重要的作用。

国际、国内的发展实践已经证实,电子政务是与信息时代相适应的政府管理形态,是政府行政管理现代化的核心内容。对我国各地各级政府而言,推进电子政务建设是加强政府监管、转变政府职能的有效途径;是创新政府管理方式,提高政府工作效率的重要手段;是实施政府信息公开,提高政府服务水平的必然选择。可以说,深入推进我国电子政务又好又快的发展已成为当前以及今后比较长的历史时期我国经济社会发展所面临的一项迫切任务。

顾名思义,电子政务包含“电子”和“政务”两层含义,而这里的“电子”一般是指现代

信息通信技术,所以,学习电子政务有必要先从了解信息通信技术的含义开始。

## 1.1 信息通信技术概述

随着科学技术的不断进步和人类社会自身的快速发展,“信息”已逐步成为与衣、食、住、行相提并论的基本需求,为越来越多的人所必需。在信息已成为现代社会不可或缺的基本要素的同时,信息通信技术也正成为推动社会进步和繁荣的核心力量。

### 1.1.1 信息通信技术的概念

进入 21 世纪以来,伴随着信息技术和通信技术的快速发展和相互融合,“信息通信技术”这一新概念变得越来越普及,在国际上的一些正式场合和报告中,这一提法用得越来越多,在学习和研究电子政务的相关问题时必须对这一概念有一个比较全面的了解。

#### 1.1.1.1 信息技术

信息技术的英文是“Information Technology”,简称为“IT”。从广义上讲,信息技术泛指扩展人的信息功能的各种技术。从信息活动的角度来认识,信息技术是关于信息的产生、发送、传输、接受、交换、识别和控制等应用技术的总称,目的是用以实现信息的获取、传递、存储、处理、显示和分配等功能。现代信息技术主要是指从 20 世纪 70 年代以来,随着计算机技术、微电子技术和通信技术的迅猛发展,围绕着信息的产生、收集、存储、处理、检索和传递形成的以信息资源的开发和利用为主要目的的高技术群。

信息技术包含的内容十分广泛,从大的方面来看,可分成以下四类。

一是感测与识别技术。这类技术包括信息识别、信息提取、信息检测等技术,主要是用来扩展人感知信息的能力。如计算机语音与图像识别就属于这类技术。

二是信息传递技术。这类技术是指实现信息传递和分发等功能的各类技术,目的是实现信息的快速、可靠、安全和准确的传递。

三是信息处理和再生技术。这类技术主要实现对信息的编码、压缩、加密、再生等处理,使信息产品更能适应特定的需要,更好地发挥它的实际价值。

四是信息控制和显示技术。这类技术主要实现对信息的有效控制和正确的显示等目的,是信息处理过程的最后一个环节。

从信息产业的角度来理解,信息技术所覆盖的范围同样十分广泛,主要包括微电子技术、新型元器件技术、计算机硬件技术、计算机软件技术、系统集成技术、光盘技术、传感技术、机器人技术、高清晰度电视技术、数字影像技术等,其中微电子技术、计算机软硬件技术占比较高的比重。

从以上可以看出,信息技术是一个动态的概念,在不同的历史阶段,从不同的角度去认识,它的内涵与外延都是不同的。

### 1.1.1.2 通信技术

简单地说,通信(Communications)是指信息的传递活动。书信来往、电话、电报、传真、移动电话、电子邮件、手机短信、QQ、MSN等都是常见的通信方式。一般而言,通信过程的实现需要三个最基本的要素:一是信息的发送者(称作信源);二是信息的载体和传播媒介(称作信道);三是信息的接收者(称作信宿)。图1-1为通信系统基本原理图。

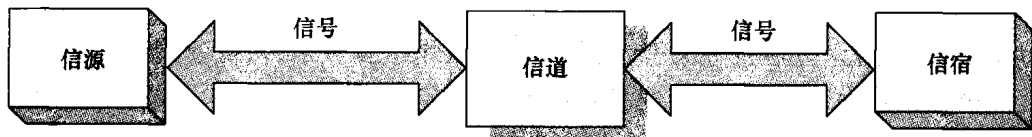


图 1-1 通信系统基本原理图

通信技术的快速发展在信息传递方面变得越来越方便、快捷,也变得更加多样化和个性化了,但通信的基本功能并没有发生根本的变化,改变的只是通信的手段以及信息的载体和传播媒介。本书所讨论的通信主要是指通过电波、光波等现代通信手段,依托专门的通信网络(主要指电信网、互联网)实现的双向交流式的通信方式,通信技术也是指实现这类通信相关的现代技术。通信网络是实现通信业务的基础设施,也是实现电子政务业务运行的基本载体。按照不同的标准,通信网络可分成不同的种类。按照业务的种类划分,可分为电话网、数据通信网、图像通信网、传真通信网和电报网等;按照传输媒介的不同划分,可分为电缆通信网、光缆通信网、卫星通信网、光纤通信网和低轨道卫星移动通信网等;按照服务区域的不同划分,可分为本地电信网、农村电信网、长途电信网、移动通信网和国际电信网等;按照传输信息信号形式的不同划分,可分为模拟通信网、数字通信网以及数字模拟混合通信网。在当今世界,通信领域的发展真可谓日新月异、精彩纷呈,通信为经济的发展、科技的进步和社会的繁荣起到了不可低估的作用。

从全球范围来看,通信技术是一项牵涉面广、关联性强、发展速度快的重要技术,无论是世界各国和地区的政府机构,还是数量众多的通信企业,对此都寄予厚望,期待从中赢得更多、更好的发展机会。

### 1.1.1.3 信息通信技术

“信息通信技术”是信息技术和通信技术的总称,是从英文“Information and Communications Technologies”<sup>①</sup>翻译而来,英文的简称为“ICTs”,中文的简称为“信通技术”。尽管“信息通信技术”这一概念在国际、国内的正式报告和媒体中频频亮相,但到目前为止,还很难找到一个权威的定义。一般认为,信息通信技术是指现代信息技术和现代通信技术的集成应用和融合发展,以实现更高水平的信息传递和通信交流的目的。

按照国际电信联盟(International Telecommunication Union, ITU)<sup>②</sup>2003年发布的

<sup>①</sup> 或写成单数形式“Information and Communication Technology”。

<sup>②</sup> 国际电信联盟源于由法国、德国、俄国、意大利和奥地利等二十多个国家在1865年5月17日在法国巴黎签订《国际电报公约》后宣告成立的国际电报联盟。随着电话和无线电的广泛应用,国际电报联盟于1932年改名为国际电信联盟。在1968年第23届行政理事会上正式确定每年的5月17日为“世界电信日”,在每年的电信日都有一个特定的主题。

《世界电信发展报告》<sup>①</sup>的解释,目前,人们正在使用的信息通信技术的设备主要有无线电收音机、电视机、固定电话、移动电话、个人电脑和互联网六大类,前三类被称作“老三件”,后三类被称作“新三件”。大多数的发展中国家基本上还处在“老三件”为主的阶段,而大部分发达国家已进入到了“新三件”唱主角的时期。从中可以看出,信息通信技术也是一个演进中的概念,处在一个由简单到复杂、从低级到高级的发展过程之中。从总体来看,我国已基本进入到了“新三件”占主导的阶段,移动电话、个人电脑和互联网已经全面融入经济社会发展的方方面面。

从信息通信技术发展过程来看,已经经历了从模拟到数字、从低速到高速、从窄带到宽带、从语音到数据、从简单终端到多媒体终端等多方面的变化。未来的发展方向会出现两个基本特点:一是在终端设计上将会更加强调“以用户为本”的设计理念,使终端设备能做到便携、多功能、高速运行,能适应多种不同应用的需要,并且易于连接、操作简便、价格合理;二是从信息通信技术行业的发展角度来看,各类相关企业必须适应当前以及未来市场的发展需要,把建设具有高容量、高速率、高可靠性、高适应性和高覆盖率等特征的现代化网络作为根本使命,为满足更高层次的信息和通信需求提供高水准的服务。

从以上的分析可以看出,信息通信技术虽然是一个比较笼统的概念,但它已确确实实成为关系到小到个人、大到国家,甚至关系到全人类发展的重要力量,对人类社会的进步和繁荣充当着生力军的角色。

### 1.1.2 信息通信技术的使命

信息通信技术既是人类进步与发展的产物,也是实现人类可持续发展的革命性力量。在未来的发展征程中,信息通信技术在赢得自身快速发展的同时,还将承载越来越重要的使命。

#### 1.1.2.1 信息通信技术在实现“千年发展目标”中的使命

2000年9月6日—8日,联合国各成员国的元首和政府首脑汇聚在联合国总部,通过了事关全球未来发展大局的《千年发展目标》<sup>②</sup>,这份涉及全球和平、安全与裁军,发展与消除贫穷,保护我们的共同环境,人权、民主和善政等多个方面重大问题的宣言,为联合国及其一百九十余个成员国共同面对未来的挑战、战胜人类自身发展过程中的各种困难明确了目标和方向,特别是为那些数量还占大多数的发展中国家和转型期经济国家应对经济全球化的挑战,抓住信息网络化的发展机遇提供了重要的指导作用。《千年发展目标》是宏伟远大的,也是任重而道远的。实际上,《千年发展目标》的实现很大程度上将依赖于信息通信技术在世界各国的广泛应用。表1-1列出了《千年发展目标》与信息通信技术作用之间的相互关系。

<sup>①</sup> 参见:ITU World Telecommunication Development Report 2003. [http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/wtdr\\_03/material/WTDR2003Sum\\_e.pdf](http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/wtdr_03/material/WTDR2003Sum_e.pdf).

<sup>②</sup> 中文版参见 <http://www.un.org/chinese/millenniumgoals>.

表 1-1 ICTs 与联合国千年发展目标<sup>①</sup>

| 千年发展目标                                                                                      | ICTs 发挥的作用                                                                                                                                                                |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ☆在 1990—2015 年间使生活极端贫困人口的比例减少一半                                                             | ★加强市场信息引入,为贫困的农民和商人降低交易成本<br>★提高发展中国家企业的效率、竞争和市场准入<br>★增强发展中国家参与全球经济和利用成本要素方面相对优势(尤其是熟练劳动力)的能力                                                                            |
| ☆在 1990—2015 年间将婴幼儿的死亡率减少 2/3<br>☆在 1990—2015 年间将产妇的死亡率减少 3/4<br>☆到 2015 年为所有需要生殖健康服务的人提供服务 | ★加强医疗工作者的基本训练和在职培训<br>★加强对于疾病和饥荒的监控和信息共享;加强对农村患者提供专家支持和远程诊断服务<br>★利用本地语言,以本地人乐于接受的内容加强生殖健康信息服务,包括艾滋病防护信息等                                                                 |
| ☆到 2005 年实施可持续发展的国家政策<br>☆到 2015 年扭转环境资源的损失                                                 | ★遥感技术和通信网络可以实现高效监控、资源管理并降低环境风险<br>★在农业、公共卫生和水资源管理、矿产等领域增强可持续发展政策的服务意识<br>★增强透明度,控制环境的滥用和加强环境的管制<br>加强政策制定者、执行者和宣传机构之间的知识交流和联网                                             |
| ☆到 2005 年在性别平等方面取得进步,在初等和中等教育中消除性别歧视,改善妇女地位<br>☆到 2015 年让所有(联合国成员国)的孩子接受初等教育                | ★利用 ICTs 和远程培训以及将教师与同事连接起来的网络,提供更丰富的教育资源<br>★通过 ICTs 的应用提高教育管理部门和相关机构的管理水平和效率<br>★通过 ICTs 扩大高质量教育资源的可用性<br>★利用 ICTs 专门为贫困女童和成年女性传送教育节目<br>★通过 ICTs 传送各种信息和节目,提高公众对男女平等的认识 |

在经济全球化迅速发展以及信息通信技术快速普及的今天,世界各国的人们日益意识到,没有良好的信息获取手段,就无法彻底战胜贫穷、文盲、疾病等。所以,信息通信技术在人类生活中起着至关重要的作用,担负着历史赋予的重大使命。

### 1.1.2.2 信息通信技术在促进人类可持续发展中的使命

2004 年 5 月 17 日是第 36 个“世界电信日”,这个世界电信日的主题是“信息通信技术:实现可持续发展的途径”。可持续发展是指既满足当代人的需求,又不对后代人满足需求能力构成危害的发展。之所以提出这样一个主题,是因为世界各国和人民已经意识到,传统的大规模的工业发展开始暴露出生态环境持续恶化、自然资源严重短缺等一系列的问题,对人类社会的生存和发展带来了越来越明显的威胁,决不能等闲视之。依靠信息通信技术的广泛应用,实现经济增长方式开始向保护环境、节约资源、促进可持续发展的内涵集约型方向转变不但是可能的,而且也是极为必须的。所以,国际电信联盟把这一思想确定为 2004 年世界电信日的主题就是希望在全球范围内引起更多的关注和重视。

正如时任国际电信联盟秘书长的内海善雄在世界通信日的发言中所言,信息通信技术本身或许不能解决温饱问题,不能消除贫困,不能降低儿童死亡率,但是它在促进经济

<sup>①</sup> 参见:雷震洲谈《信息通信技术与可持续发展》。http://it.sohu.com/2004/05/12/22/article220102247.shtml.

增长和社会平等方面发挥着日益重要的推动作用；它有助于提高农业生产效率、增加品种、拓宽销售渠道；它为那些急需医疗服务但身处缺医少药地区的人们带来了享受基本医疗服务的可能性；它还可以超越时空界限，帮助教育工作者将知识传播到世界的天涯海角；它可以促成更多小企业的诞生，促使世界上最为贫困和闭塞地区的工匠联合起来，融入自己国家乃至世界的主流市场；信息技术能够使我们摆脱薄弱基础设施的羁绊，缩短通往市场的漫漫征途，让商品销售渠道从此畅通无阻；信息通信技术也是改善管理方法的极为有效的手段，对提高企业的经营管理能力和效率有着重要的作用；它可以让迄今为止一直与世隔绝，或深居简出和缄默无言的人们借此摆脱性别和地域的束缚，真正做到畅所欲言……可以毫不夸张地说，信息通信技术在人类社会可持续发展中同样承担着艰巨、光荣并且是不可替代的使命。

正如国际电信联盟的倡议，信息通信技术在经济、社会和文化领域能够极大地造福于民，而且在解决诸多重大社会、政治和经济问题方面都具有重要意义，因此，它应该成为世界各国一切发展战略的核心所在。当然，信息通信技术在人类可持续发展中的作用才得到初步的显现，还有更漫长、更艰难的路要走。

## 1.2 电子政务的概念与定义

自从1946年世界上首台计算机在美国问世以来，世界各国的政府部门与以计算机为主要标志的信息技术应用就结下了不解之缘。长期以来，政府部门既是社会信息资源的最大拥有者和处理者，也是信息技术的最大使用者。在经历了主机阶段、个人电脑加局域网阶段以及互联网阶段的技术变迁后，政府的政务处理活动迎来了新的发展阶段——电子政务时代<sup>①</sup>。电子政务的出现既是信息通信技术进步的产物，也是政府自身改革与发展的必然结果。

### 1.2.1 几个基础概念

在讨论“电子政务”这一概念之前，首先介绍几个相关的基础概念。

#### 1.2.1.1 政府

众所周知，政府(Government)是指国家权力机关的执行机关，即国家行政机关。按照一般的理解，政府是一种机构和组织，是为社会各种组织和个人提供政府管理事务的客观存在。按照管辖权力的不同，政府可分为中央政府和地方各级政府，不同的政府机构各自承担着不同的职能。

<sup>①</sup> 参见：周宏仁. E-Government in Administrative Reform. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CAFRAD/UNPAN006861.pdf>.

### 1.2.1.2 政务

政务(Government Affairs)是指关于政治方面的事务,泛指国家和地方政府的管理工作。在我国,“政务”的概念可以从广义和狭义两个角度来理解:广义的“政务”泛指各类行政管理事务,包括政党、政府、人大、政协、军队等系统所从事的行政管理活动,如党务、税务、检务、军务、社区事务等;狭义的“政务”则是专指政府部门所开展的行政管理和公共服务活动。在我国,对“政务”的理解基本是从广义的角度出发的,电子政务的实际实施也是在广义的范围进行的。

### 1.2.1.3 政府治理

“政府治理”(Governance)一词源于拉丁文和古希腊语,原意是统治、控制和操纵,长期以来用在与国家的公共事务相关的管理活动和政治活动中,泛指政府治理的一系列的行为和过程。在西方国家,有很多的政治学家和经济学家对政府治理作了大量的研究,形成了颇为丰富的理论,如在政府与市场、政府与社会、公与私之间的界定与权限划分等都属于政府治理需要考虑的范畴。

## 1.2.2 “电子政务”的不同定义

需要说明的是,“电子政务”是近几年伴随着互联网、电子商务等新生事物而出现的新概念,它是由英文“e-Government”翻译而来,而“e-Government”的字面意思应为“电子政府”,在国内,早几年这一概念也曾被翻译成“电子政府”,但后来可能主要是为了与“电子商务”概念相对应,大家习惯用“电子政务”这一提法替代“电子政府”这一原意了。所以,国内所提的“电子政务”实际上就是国际上的“电子政府”——e-Government的概念。关于“e-Government”这一概念,国际上有很多比较正式的定义,在此介绍主要的几种。

### 1.2.2.1 联合国对“电子政务”的定义

联合国在多个关于电子政务的正式报告中都有对电子政务专门的定义,在《世界公共部门报告(2003):处在十字路口的电子政务》<sup>①</sup>中定义,电子政务是指政府部门应用信息通信技术来改变政府内部和外部之间的关系。通过信息通信技术在政府事务中的应用,政府部门并没有改变它在保持其有用性、合法性、透明度和责任心等方面的功能和义务,改变的是社会对政府执行能力的期望值,从各个方面来看,将上升到更高的层次。

联合国报告对“电子政务”的定义说明,信息通信技术作为电子政务的技术手段,是通过在政府事务中的作用来发挥它的价值的,使政府的执行能力提高到一个新的层次。

<sup>①</sup> 参见: World Public Sector Report 2003 E-Government at the Crossroads. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan012733.pdf>.

### 1.2.2.2 世界银行对“电子政务”的定义

世界银行在一份名为“电子政务与世界银行”的报告<sup>①</sup>中就对电子政务做出了明确的定义：电子政务是指拥有或运行着信息通信技术系统的政府部门，利用这一系统以改变政府与公民、私营部门以及其他政府部门的关系，目的是为了促进公民的自我实现，提高政府服务的传递能力，加强政府的责任心，增强政务处理的透明度和提高政府的效率。

世界银行的定义说明，电子政务是政府利用信息通信技术系统改变政府与公民、私人部门和其他政府部门之间的关系，目的也是为了提高政府的管理与服务的能力。

### 1.2.2.3 经济合作与发展组织对“电子政务”的定义

经济合作与发展组织(Organisation for Economic Co-operation and Development, OCED)对电子政务的发展十分关注，在近几年发布了很多个关于电子政务发展的正式报告，积极推进电子政务在成员国的应用与发展。经济合作与发展组织较早地推出了关于“电子政务”的统一定义：电子政务是指以信息通信技术的应用，特别是互联网作为工具来获得更为有效的政府<sup>②</sup>。

经济合作与发展组织对电子政务的定义虽然简洁，但含义丰富，突出了互联网作为一种技术工具在电子政务发展中的重要作用。

### 1.2.2.4 有关企业对“电子政务”的定义

国际上有不少的企业十分关注电子政务的发展，并进行了不少有价值的研究，如世界著名的市场研究公司美国 Gartner 公司把电子政务定义为“通过网络能动化的运作，信息和通信技术的应用来改变公共部门内部和外部的关系，以优化政府服务的传递，选民的参与以及政府的治理。”<sup>③</sup>

世界著名的软件公司微软和 Oracle 公司与国际政策太平洋理事会等机构合作研究发表的一篇《发展中世界电子政务路线图》<sup>④</sup>的报告中对电子政务作了如下定义：“广义而言，电子政务是指应用信息通信技术促进政府部门具有更高的效率和更强的效能，让公众更容易获得政府的服务，更大限度地实现信息公开，并使政府对公民更负责任。电子政务应该包括通过互联网、电话、社区活动(自助或人工服务)、无限设备或者其他通信系统完成。”

总结以上多个国际组织和企业对电子政务的定义，我们认为，电子政务是指政府部门通过以互联网为主要标志的信息通信技术在政府事务中的广泛应用，以改变政府内部与外部之间的关系，使政府的效率、效力和服务能力等各个方面的水平得到全面的提高，创造出更为卓越的政府。

① 参见：“Electronic Government and Governance: Lessons for Argentina”. <http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/AntiCorEgovSeminar/Argentina%20Paper%20on%20E-Government.doc>.

② 参见：“OECD e-Government Studies: The e-Government Imperative”. <http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/E-GovernmentImperative.pdf>.

③ 参见：“Assessing eGovernment Readiness”. <http://www.mtwcorp.com/psd/pdfs/extracts/AssessingGovernment.pdf>.

④ 参见：“Roadmap for E-government in the Developing World”. <http://www.pacificcouncil.org/pdfs/e-gov.paper.f.pdf>.



### 1.2.3 电子政务概念的内涵

从经济全球化和信息网络化这个大背景来看,电子政务可以理解为政府部门应用信息通信技术,将政务处理与政府服务的各项职能实现有机集成,并通过政府组织结构和 workflows 持续不断的优化与创新,以实现提高政府管理效率、精简政府管理机构、降低政府管理成本、改进政府服务水平等目标。因此,电子政务这一概念至少包括以下四个方面的内涵。

#### 1.2.3.1 以信息通信技术作为技术基础

电子政务不同于用电话、传真方式等传统的手段处理政府事务,必须通过以互联网为主要表现形式的信息通信技术的应用才能实现,它的发展离不开信息化基础设施和相关软硬件技术的发展。

#### 1.2.3.2 “电子”与“政务”的有机融合

电子政务并不是政府事务和信息通信技术的简单组合,而是通过信息通信技术的应用,使得传统政务活动中难以做到的信息实时共享和双向交互等新的政务实现方式成为可能,使政务处理的效率、水平、透明度和满意度等各方面都能得到极大提高。

#### 1.2.3.3 必须与政府改革和流程重组紧密结合

电子政务不能停留在信息通信技术的应用这一层次,更重要的是要通过信息通信技术与电子政务发展相适应的政府机构改革和 workflows 重组紧密结合起来,使电子政务发挥出真正的优势来。否则的话,让先进的信息通信技术去适应落后的政府组织结构和政务 workflows,只能是隔靴搔痒,于事无补。

#### 1.2.3.4 “政务”是根本,“电子”是手段

从电子政务的不同定义都可以看出这样一个共同点,“电子”是手段、工具和载体,而改善政务才是根本的目的。所以说,只有达到改善和创新政务管理的根本目标,才能算是真正有意义的电子政务。如果过分追求“电子”的先进性,而忽视了“政务”的根本需要,那么只能使电子政务误入歧途,贻害无穷。

#### 1.2.3.5 电子政务与传统政务的区别

传统政务的处理方式是以政府机构和职能为中心的,企业、社会组织和公众要通过政府部门办理相关事务,必须首先了解各个政府部门的基本职能、权限和具体分工,然后按照先后顺序分别到不同的部门办理。因为业务流程复杂,审批环节众多,议事程序漫长,使得政府的服务对象苦不堪言。如有的地方盖一栋大楼需要盖上数百个公章,开设一个外资企业需要等上一两年都成了司空见惯的事情。这样不但浪费了大量的社会资源,也大大损害了政府的形象,使得政府与企业、政府与公众的矛盾日益加深,而且为政府的腐败行为留下了巨大的空间。