



清华大学公共管理系列教材

电子政务理论与实践

孟庆国 樊 博◎编著

清华大学出版社

清华大学公共管理系列教材

电子政务理论与实践

孟庆国 樊 博 编著

清华大学出版社
北 京

内 容 简 介

本书的有关内容是作者在多年的公共管理信息类课程教学内容的基础上凝练而成的,主要涉及电子政务的基础概念、电子政务的管理模式、电子政务的事务处理信息系统、政务智能系统、电子政务的业务流程、电子政务的绩效评估、电子政务的安全策略以及中国电子政务发展基础和框架及相关案例等方面。旨在让读者认识电子政务在推进政府改革和创新中的重要作用,掌握电子政务的基本概念、模式、流程及绩效方面的基本知识,并在实践中灵活运用电子政务的基本工作方法。

本书具有很强的针对性和实用性,既可作为 MPA 及各种电子政务课程班的培训教材,又可供政府工作人员在从事电子政务建设实践的过程中参考和借鉴。

版权所有,翻印必究。举报电话:010-62782989 13501256678 13801310933

图书在版编目(CIP)数据

电子政务理论与实践/孟庆国,樊博编著. —北京:清华大学出版社,2006.3

(清华大学公共管理系列教材)

ISBN 7-302-12557-0

I. 电… II. ①孟…②樊… III. 电子政务 IV. D035.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 010852 号

出 版 者: 清华大学出版社 地 址: 北京清华大学学研大厦

<http://www.tup.com.cn> 邮 编: 100084

社 总 机: 010-62770175 客户服务: 010-62776969

组稿编辑: 周 菁

文稿编辑: 王荣静

印 刷 者: 北京嘉实印刷有限公司

装 订 者: 三河市李旗庄少明装订厂

发 行 者: 新华书店总店北京发行所

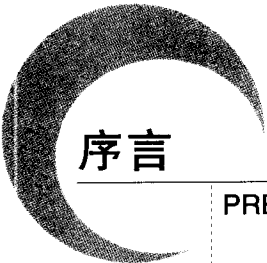
开 本: 185×260 印张: 11.75 插页: 1 字数: 261 千字

版 次: 2006 年 3 月第 1 版 2006 年 3 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-302-12557-0/G·669

印 数: 1~5000

定 价: 22.00 元



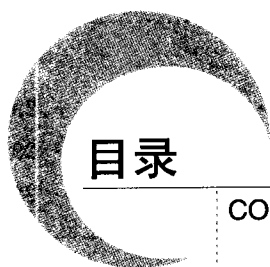
序言

PREFACE

世界各国在提倡和推进信息化战略中都把电子政务列在电子商务、远程教育、远程医疗、电子娱乐这五大战略之首。从世界范围来看,推进政府部门办公自动化、网络化、电子化已是大势所趋。我国政府自三金工程和^①政府上网工程实施以来,也在不断加大电子政务系统的推进力度,一些重要政务信息系统在各级政府管理中越来越重要。电子政务的实施和推进是一项艰巨而复杂的系统工程。首先应该从认识电子政务建设对于提高国民经济总体素质、提高现代化管理水平、加强政府监管、提高行政效率的重要性的角度,掌握并深入理解电子政务的基本概念、方法和模式。因此,国内很多高校开始设置电子政务专业,开设有关电子政务方面的课程,加强对各级人员的教育和培养。清华大学公共管理学院和上海交通大学国际与公共事务学院作为全国公共管理硕士(MPA)指导委员会信息类课程建设的牵头单位,从1999年就开始电子政务及信息技术类课程的设计和规划,并陆续开设了多门有关课程。本书的内容就是在这些课程的教学积累中,通过不断提高,最后凝练而成的。

本书主要包括电子政务的基础概念、管理模式、事务处理信息系统、政务智能系统、业务流程、绩效评估、安全策略、政府信息资源管理以及中国电子政务发展基础、框架及相关案例等方面的内容。通过系统的学习,读者能够认识并深刻理解电子政务的概念及其在政府创新和公共管理实践中的地位和发展方向,提高自身应用电子政务系统的水平和能力。本书具有很强的针对性和实用性,既可作为MPA及各种电子政务课程的培训教材,又可供政府工作人员在从事电子政务建设实践的过程中参考和借鉴。

^① “三金工程”指金桥工程、金关工程和金卡工程。



目录

CONTENTS

第 1 章 电子政务的概念与发展	1
1.1 电子政务的基本概念	1
1.1.1 电子政务的定义	1
1.1.2 电子政务与传统政府	2
1.2 电子政务与政府管理创新	3
1.2.1 转变政府职能	3
1.2.2 提高政府的决策品质	4
1.2.3 增强政府的反应能力	5
1.2.4 增加政府管理的透明度	6
1.3 电子政务的发展实践	7
1.3.1 国外电子政务发展特点	7
1.3.2 典型国家的发展实践	8
1.3.3 未来的发展趋势	11
第 2 章 电子政务的管理模式	15
2.1 电子政务的指导思想	15
2.2 服务导向的电子政务	15
2.2.1 客户导向的服务型政府	15
2.2.2 客户关系管理理论	16
2.2.3 客户关系管理系统	16
2.2.4 CRM 与电子政务	18
2.3 绩效驱动的电子政务	20
2.3.1 政府绩效与政府绩效评估	20
2.3.2 政府信息化与绩效评估	21
2.3.3 电子政务与绩效评估	21
2.4 电子政务的工作模式	22
2.4.1 电子政务的行为主体	22

2.4.2 电子政务的互动模式	23
第3章 电子政务的事务处理信息系统	29
3.1 外部事务处理信息系统	29
3.1.1 网上信息发布阶段	29
3.1.2 网上受理应用阶段	29
3.1.3 网上互动应用阶段	32
3.1.4 在线事务处理阶段	33
3.2 内部事务处理信息系统	33
3.2.1 个人办公自动化	33
3.2.2 群体办公的自动化	34
第4章 政务智能系统	39
4.1 决策支持系统	39
4.1.1 决策的定义	39
4.1.2 决策支持系统	39
4.1.3 决策支持系统的系统结构	40
4.2 智能决策支持系统	42
4.2.1 智能决策支持系统的结构	43
4.3 新型决策支持系统	44
4.3.1 数据仓库	44
4.3.2 联机分析处理	45
4.3.3 数据挖掘	46
4.4 地理信息系统	47
4.4.1 地理信息系统的定义	47
4.4.2 地理信息系统的查询分析功能	47
4.4.3 GIS与公共管理	49
4.5 政务智能系统	49
第5章 电子政务的业务流程	51
5.1 基本概念和定义	51
5.1.1 业务流程	51
5.1.2 政府流程	52
5.1.3 电子政务和流程重组	54
5.2 流程重组的背景和含义	60
5.2.1 信息时代的环境不确定性	60
5.2.2 知识分工下的政务整合与协同	62
5.3 电子政务流程重组的模式	68

5.4 流程优化的思路与组织实施策略	70
5.4.1 流程识别	70
5.4.2 流程重组的切入点	71
5.4.3 流程重组的过程	72
第6章 电子政务绩效评估	77
6.1 电子政务绩效	77
6.1.1 电子政务绩效的内容	77
6.1.2 电子政务绩效评估的原则	78
6.2 绩效模型	80
6.2.1 过程构架	80
6.2.2 应用领域	80
6.3 电子政务绩效的指标	82
6.3.1 指标选择的标准	82
6.3.2 常用的参考性指标	82
6.3.3 指标验证	85
第7章 电子政务信息资源管理	87
7.1 信息资源管理	87
7.1.1 信息资源管理的概念	87
7.1.2 信息资源管理的原则	89
7.1.3 信息资源管理的过程	90
7.2 政府信息资源	90
7.2.1 政府信息资源的来源	91
7.2.2 政府信息资源的类型	91
7.2.3 政府信息资源的管理	92
7.2.4 政府信息资源的管理工具	93
7.2.5 政府信息资源的目录体系和交换体系	94
7.3 政府信息资源建设的现状分析	97
7.3.1 美国政府信息资源开发经验	97
7.3.2 我国政府信息资源建设的现状与对策	98
第8章 电子政务安全保障体系	99
8.1 电子政务的安全需求	99
8.1.1 信息安全概念的演变	99
8.1.2 电子政务的安全环境	99
8.1.3 电子政务的安全需求	99
8.1.4 电子政务信息安全域的划分	100

8.2	电子政务安全保障体系框架	101
8.3	电子政务安全技术保障体系	102
8.3.1	数据加密技术与数字签名	102
8.3.2	电子政务的安全防护技术	104
8.4	电子政务安全运行管理体系	108
8.4.1	电子政务安全行政管理	108
8.4.2	电子政务安全技术管理	108
8.4.3	电子政务安全风险管埋	108
8.5	电子政务安全社会服务体系	110
8.6	电子政务安全基础设施	111
8.6.1	公钥基础设施(PKI)平台	112
8.6.2	特权基础设施(PMI)	113
8.6.3	电子政务安全法规建设	114
8.6.4	电子政务安全标准建设	114
第9章	中国电子政务的发展基础	115
9.1	信息基础结构状况	115
9.1.1	通信信息网络设施	115
9.1.2	信息资源开发与利用	116
9.1.3	信息系统及应用	117
9.2	信息化人力资源	118
9.3	信息能力与信息化水平	118
第10章	中国电子政务的基本框架	121
10.1	系列金字工程	121
10.1.1	金桥工程	122
10.1.2	金关工程	123
10.1.3	金税工程	125
10.1.4	金盾工程	126
10.1.5	金保工程	128
10.1.6	金卡工程	130
10.1.7	金宏工程	130
10.1.8	金财工程	131
10.1.9	金农工程	132
10.1.10	金水工程	134
10.1.11	金审工程	137
10.1.12	金质工程	139
10.2	两网四库	140

10.2.1 “三网一库”	140
10.2.2 “三网一库”到“两网四库”	142
10.3 一站	143
10.3.1 政府上网工程的实施背景	143
10.3.2 政府上网工程的实施步骤及规划	144
10.3.3 政府上网工程的实施概况	145
第 11 章 在线处理系统案例	147
11.1 杭州市投资项目网上审批平台	147
11.2 外经贸部进出口许可证管理系统	152
第 12 章 业务及办公信息系统案例	158
12.1 公安刑事案件综合信息管理系统	158
12.2 中国口岸电子执法系统	163
第 13 章 政务智能系统应用案例	168
13.1 江西省防汛指挥决策支持系统	168
13.2 北京市应急指挥决策支持系统	171
参考文献	177

电子政务的概念与发展

1.1 电子政务的基本概念

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的技术变革而采取的生产关系与上层建筑的调整。这种调整使政府以一种新的形态和模式面向公众。

1.1.1 电子政务的定义

1. 政府信息化的背景

在当前网络化、信息化、全球经济一体化的趋势中,政府信息化作为国家信息化的基础,直接影响国家的竞争力和社会经济的发展进程。信息技术的应用在未来的政治、经济和军事方面逐渐成为主导力量。因此,对政府信息化的理解应该跳出技术层面的认知,将信息化与国家竞争力、结构调整和体制创新统一起来。

在未来的世界中,谁在收集、处理、加工和传播信息上拥有更强的能力,谁就有条件获得竞争优势。一个国家的信息化发展水平直接关系到该国在未来世界经济和政治格局中的地位。

2. 电子政务的定义

电子政务是近几年伴随着互联网、电子商务等新生事物的产生出现的新概念,它是由英文 E-Government 翻译而来的,但 E-Government 的字面意思应为“电子政府”,但后来可能主要是为了与“电子商务”相对应,大家习惯用“电子政务”来代替“电子政府”这一原意了。

国内外关于电子政务的定义有很多,但总结起来主要是从四个角度来对其进行定义。

从狭义的角度:电子政务就是政务工作电子化,即政府在公共管理和服务等政务工作中,全面应用现代信息技术,特别是互联网技术、计算机技术进行管理,并提供各种公共服务。

从广义的角度:电子政务是指包括各级行政机关系统的政务工作信息化,如国家权力机关、司法机关、政协及其他公共部门的政务工作信息化以及各级党委党务工作的信息化。

从管理的角度:电子政务就是政府机构应用现代信息技术,将管理和服务通过网络技术进行集成,在互联网上实现政务组织结构和 workflows 的优化重组,对传统政务进行持续不断地革新,以实现高效率的政府管理和服务。

从技术的角度:电子政务是基于网络技术、数据库技术、全文信息检索技术、GIS 技术、RS 技术、GPS 技术、数据仓库和数据挖掘技术、空间数据挖掘技术、空间决策技术、数据通信技术、标准化技术、信息安全技术和信息共享技术等政务信息管理系统。

3. 电子政务的内涵

电子政务是指政府机构运用现代网络通讯技术与计算机技术,将政府的管理和服务职能通过精简、优化、整合、重组后在互联网上实现,以打破时间、空间以及条块分割的制约,从而加强对政府业务运作的有效监管,提高政府的科学决策能力。并为社会公众提供高效、优质、廉洁的一体化管理和服务。

电子政务的建设是与政府改革、工作流程重组、科学决策紧密结合的,即利用先进信息技术来推进政府组织机构的改革、优化政府业务流程、提高决策制定的科学性。电子政务是一场伟大的革命,它的实质就是转变工业化模型的大政府的管理体系,以适应虚拟的、全球性的、以知识为基础的数字经济。

1.1.2 电子政务与传统政府

1. 传统政府

传统政府的组织结构是政府自上而下地统一划分管理层次和管理幅度,政府内部有一个金字塔形的部门结构,高层政府垄断信息,而底层政府和公众只能掌握有限的局部信息。在这种组织结构中,管理层次和管理幅度成反比。管理层次越多,管理幅度越小;管理层次越少,管理幅度越大。上层管理者对下层进行监督和控制,下层向上层请示、申诉并执行命令。每个组织均按自下而上的层级结构形成一个指挥系统,即一级管一级。上级的意思通过中间层到下层,不需要上级时时刻刻一竿子插到底去管理每一个人。下级的反馈信息也不能很好地及时被上层了解。因此,组织内部是相对封闭的、不自主的、互动性不强的,且它的信息交流结构会导致失真。因为一个组织在一定时期内处理信息的能力是有限的,流经各个等级结构的信息,往往因其中地位较高者的意愿和敏感,以及因地位低下者的屈从而被歪曲。

传统政府的组织结构是高度集权的、层级制的、垂直的金字塔结构。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政府部门办理。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。例如有的地方盖一栋大楼需要盖上数百个公章,开设一个企业要等上半年、一年的时间。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,也为政府官员的腐败行为留下了巨大的空间。

2. 电子政务

电子政务作为区别于传统政府的一种组织形态,它充分运用了现代信息和通信技术,打破了传统政府的组织界限,在互联网上构建了一种新型的信息传播模式,从而形成了一种完全开放的矩阵式的组织结构。矩阵式组织结构是一种实现横向联系的有力模式。信息可以通过网络进行快速流动和传递,形成纵横交错、四通八达,甚至是超越国界、超越时空界限的信息流。电子政务将使集权式的管理体系过渡到交互式、网络化的扁平管理体系,一改过去

单一的信息传递渠道,成为全方位、多层次、多形式、多途径、跨越时空的信息传递渠道,上层管理者与下层在信息获得的范围、数量、时差上的区别在不断缩小。信息传递渠道除由上到下的垂直传递渠道外,还有同一层级的各个管理机构 and 人员之间的横向传递渠道,不仅高层管理者可及时获得全局性信息,而且处于不同层次、不同部门管理岗位上的工作人员也能及时获得全局信息。

在网上只有主动的参与者,不存在过去意义上的“受众”。信息在一切个体间平等地流动,金字塔式的权力模式被打破,公众参政的基本方式之一就是上网。政府机构不再是注重硬性管理,按科层官僚制原则构建“管理体系”,而是按系统整体原则构建的、有限刚性和有限柔性相济的、能对生态环境及时做出反应的有机体,它是一种灵敏快速的决策系统和高效能、高质量的政府管理系统。电子政务所具有的这种发散式的网络传播途径,使中央政府的政令能够畅通无阻地送达权力底层;反之,基层的反馈信息也能迅速地向上传递。同级政府、部门之间不再被地理边界或大门围墙所阻隔,传统的垂直组织层级信息传递功能被网络所替代。

电子政务以公众的需求为中心的,流程式的虚拟政府,是一种扁平的网络化结构。政府以“向社会提供高效、优质的政府管理与服务”作为出发点。企业、社会组织和公众申请的各种经济与社会事务,政府的受理窗口和受理流程要严格地依据既定的时间约定和规则约定进行相关处理。申办人可以随时查询事务处理的状态,监督政府的工作行为和绩效。高层领导者可以以高级的权限和身份来对网络的工作流程进行管理、控制和监督。

在传统政府向电子政务转变的过程中,需要充分运用现代信息和通信技术,在网络上形成强势信息流,建立一个虚实结合、安全可靠、容量大、功能强、24 小时全天候的信息管理系统,让公众即时了解政府机构的组成、职能和办事规程。随着电子政务的建立和完善,政府通过网上与公众进行互动沟通,听取公众的意见与心声,不断地调整政府的行为,将促进政府行政的公开化、民主化、效率化。

1.2 电子政务与政府管理创新

1.2.1 转变政府职能

政府职能是行政系统在社会经济中所承担的职责。转变与更新政府职能是行政系统适应环境变化的基本方式。面对以信息技术为载体、以市场化为动力的全球化浪潮的冲击,以及以知识创新为内核、以产业信息化为重要特征的知识经济的挑战,电子政务的创建与推动,为政府职能由管理型向服务型的转变提供了重要的物质设备与技术支持。但更重要的是,它使管理型政府转变为服务型政府成为必然。电子政务的特质就在于它是服务型政府,即透过电子媒体创新政府的管理和服务。电子政务希望达成这样一种理想的服务形态,即公民没有走进政府机关即可获取丰富的信息;公民只需在单一机关办事,任何问题皆可随问随答,所办事情立等可取;若公民申办事情涉及多个机关,政府机关可在一处办理,全程服务;公民无需进入政府机关,即可经过电脑连续申办。未来政府服务将朝着“单一窗口”、“跨机关”、“24 小时”、“自助式”服务方式的方向发展。换言之,电子政务要求政府创新其服务

的方式,使政府服务快捷、方便,畅通,更为直接和公平,具有更高的附加值。

在信息化社会中,与电子政务相关的行为主体主要有三个,即政府、企(事)业单位和居民。而政府的业务活动也主要是紧紧围绕着这三个行为主体展开,即包括政府与政府之间的互动;政府与企、事业单位,尤其是与企业的互动;以及政府与居民的互动。

1.2.2 提高政府的决策品质

政府决策是政府面对需要解决的一些社会重大问题做出某种政策或行动的选择。政府决策最初多是经验决策。随着资本主义的萌芽和工业经济时代的到来,社会化大生产迅速发展,社会各生产部门之间的分工和协作日益显著,商品交换和信息流通渐趋频繁,人类社会进入了市场经济的新天地。这时候的社会生产表现出了规模庞大、结构复杂、功能综合、因素众多、变化多端、影响巨大等特点。生产、消费、流通三大领域的关系越来越错综复杂,牵一发而动全身。在这种情况下,一个决策的失误势必会引起连锁反应,造成整个社会生产的混乱。这样,依靠个人的素养和经验进行过程简单、信息量很小的经验决策已无法适应工业经济社会的要求。

因此,按照决策的科学理论和健全的科学程序,运用现代科学的决策方法进行决策的活动出现在政府决策中,这就是现代科学决策。工业经济时代的科学决策方法经过了调查研究、科学预测、智囊协助、决断理论和试验等多个步骤,它实现了决策的科学化、程序化和民主化。知识经济时代的电子政务决策不仅与工业经济时代的政府决策有共同特点,而且更鲜明地表现出了知识和信息在政府决策中有不可磨灭的作用,使政府的决策更加科学化。“决策科学化”是一个有着明确内涵的概念,它要求决策过程建立在制度的基础上,经过科学的程序,广泛发扬民主,大量收集信息,充分研究论证,采用集体决策的方式,利用现代化的技术手段,把静态的典型研究与动态的系统分析结合起来,把定性分析与定量分析结合起来,以期最大限度地提高决策精度。

在知识经济时代,电子政务要想做出科学决策,必须具备以下条件:决策者要具有更广博的知识和高质量的信息;信息成为政府决策的基础;信息革命给政府改革提供了新机会。

在以市场经济为主导的信息时代的政府决策,应当民主化、科学化和集约化。特别是经济发展与经济建设百年大计项目的重大决策,不但需要有一定的民主程序、专家论证、集纳多方意见,更需要有相关学科的信息作为依据或参照。以社会科学为例,它不仅可以提供市场当前需求与未来走向信息、人口资源状况信息等,还可以用哲学、文化学、思维科学的理论充实决策者的头脑,优化他们的智能。国外发达国家的政府或大财团,为使自己的决策科学化与效益优化,都建有服务性的参谋机构,如美国的兰德公司就属于此类机构。应当建立起决策民主化的程序和决策科学化的机制,随着政府机构改革的深化,那种权力高度集中的“全能”政府将会转化,将从包揽社会、企业、市场、个人事务的“全包”中解脱出来,变为“大市场”、“小政府”的格局,将为政府科学决策打下良好的基础。

综上所述,我们可以将电子政务比喻为一座高效、有序运转的“信息处理器”,政府管理的过程便是收集、加工、处理信息的过程,而这些准确、适时、相关的信息经过以上程序的处理转化成类别清晰、内容准确的数据,储存在“信息处理器”的智能化内存中,当政府履行职能、制定政策时,相关的信息数据便准确上传、启用,使政府科学判断、理性决策、正确行动,

全面服务于社会和公众。

1.2.3 增强政府的反应能力

数字化信息技术革命加快了现代社会生产、生活的节奏,市场瞬息万变,市民的需求和社会生活朝多元化方向发展,这在客观上要求政府能及时、准确地做出回应,迅速灵活地调整战略、策略。而传统政府金字塔式的管理模式由于层级多、决策权高度集中,且存在难以完全克服的官僚主义作风和不负责现象,使这种结构模式从获得信息到做出决策再到调整政府的组织行为需要较长的周期,其结果往往是在迅速变化的环境面前显得机械、迟钝、呆滞,坐失良机,影响政府形象。而网络信息在传递时不受时空阻碍的互动方式,使人们在认知世界方面获得了前所未有的、痛快淋漓的感觉,它将极大地提高人们参与政府管理的兴趣。一个连线的、一拨即通的政府,每一项议案都可引来大量电子邮件,因特网将成为市民与政府对话的主要途径。可见,电子政务的建立大大提高了政府的反应能力和社会回应力。

政府能力是指政府能否成功地适应环境挑战的程度。具体地说,政府能力是指建立政府行政领导部门和政府行政机构,并使它们拥有制定政策和在社会中执行政策,特别是维护公共秩序和维护其自身合法性的能力。政府上网为提升政府能力创造了良机。一方面,政府上网提高了公共行政的工作效率,行政工作人员有更充裕的时间、充沛的精力,提高自身的素质,提高管理技术,更加准确地认识控制环境,制定更加理性的政策,实施更加有效。这样,不但加强了行政机关的自身建设,有利于政府机构运作,而且提升了对社会事务的管理能力。另一方面,凭借电子政务,政府部门能够加强政府与政府、政府与社会、政府与公民之间的沟通、交流,获取大量的政治、经济、社会、文化等方面的信息,发布各界需要(除国家机密和个人隐私之外)的信息,增加公民对政府的认同和支持,维护政府在公民中的权威性和合法性,极大地提高政府的回应能力。同时,政府上网能促进民主政治的发展。公民参政议政是宪法赋予每个公民的权力,也是每个公民的责任。随着经济的发展和社会的进步,公民文化素质的不断提高,公民的民主意识也在逐渐增强,参与国家和社会事务管理的愿望也越来越强烈,由被动参与转变为主动参与,参与的人群由少数转变为多数,参与的范围也由窄渐宽。从公民的角度看,参政议政的内容表现为知情、参与、监督等权利。通过网络,公民有更多的机会、更方便快捷的方式了解政府在做什么,怎么做,与政府及时沟通,反映他们的心声,使政府的决策更加理性,提高政府决策的质量,实现对政府更加有效的监督。从政府的角度看,可以凭借电子政务发布政府公告,提供市政、公共事业、工商、环卫、人文、检察、医疗卫生等方面的行政信息,增加公共行政的透明度,增强政府的服务职能。

政府的反应能力主要体现在对来自基层、民众的信息反馈速度的快慢。对一个管理机构而言,其信息结构是搜集、处理、储存、传递信息的渠道和方式。在传统组织结构下,信息结构是纵向层式的,整个信息的搜集、处理、储存、传递是树形的,顶点只有一个,越到基层,发散叉越多。所以这种方式收集信息有一个漫长的过程,对信息的反馈自然很慢。网络技术使职能结构与外界的信息交流是开放性的、多层次的、交互式的。信息的收集和处理是分散式的,形成多个信息中心,信息的传递渠道纵横交错。这便于各个职能机构更好地利用外

部信息资源,而且,信息的反馈速度也很快。

电子政务数字化网络技术的运用大大提高了信息的保真率,从而改变了政府现行信息传递模式与组织结构:社区或市民借助网络多种渠道将信息直接传至决策层,使信息传递渠道多元化;中间层级功能的消退,导致现代城市组织结构向中空化方向发展。两大变化的实质在于中间层级信息传递功能被网络替代,这就消除了信息与决策层之间的人为阻滞,使信息传递更加准确、及时,避免了信息传递失真。其次,网络拓展了决策信息源,改变了决策者的有限理性。

在 21 世纪,互联网将各终端用户发展为潜在的决策信息源,他们的意愿、要求可随时在网络上发送。由于网络终端交互联系,其意愿表达会引发网上信息聚集,即某种意愿的表达可能带动其他用户就相关问题发表见解,表达意愿,从而把恰当的信息提供给政府的领导者,避免信息不完全产生的有限理性。上网以后政府的信息采集就方便多了。国际国内、上下左右的材料就可以通过互联网信手拈来。大至国际冲突,小至一个村委会的情况,都可以通过互联网及时获取事件真相和国际舆论动向。

凭借网络,政府可以建立政府组织之间、政府与企业、政府与社会、政府与公民之间便利的网络沟通及快捷的反馈机制,从而可以打破时间、空间层级确立的制约,便于倾听社会各界的需求和呼声,传达政府施政的意图、方针,促进民主政治的发展。

电子政务的建立对政府工作人员素质也提出了更高的要求,将促进干部的年轻化、知识化与专业化。工作人员素质直接关系到政府反应能力的强弱,他们必须掌握丰富的相关专业理论知识,具备敏锐的观察、判断和分析问题能力和信息化运作的水平。

1.2.4 增加政府管理的透明度

政府作为我们社会的管理者,同时,也是我们社会最大的信息源,掌握着几乎全部的公共信息资源,若能充分利用此资源,实现政府信息流通和共享,必然有助于国家的整体发展。电子政务建立了一个政府与社会、企业、公众进行平等的信息交流与资源共享和交互服务的平台,电子政务信息设施与互联网联接,并提供开放的入口。政府信息化也使政府以外的企业、社会组织和个人能够通过政府提供的信息服务,即时地获取这些资源并实现增值利用,从而有利于国家和社会的整体发展。例如,通过互联网,政府可对当地信息产业的主要力量实施引导和组织,实现政府信息资源的市场价值,引导和形成新的消费热点和经济增长点,从而带动相关产业群的发展。政府信息化还为建立市场导向型企业提供宏观环境。信息系统的开放性和服务性,可以消除对市场的行政分割和寻租行为,提高政府的经济调控效率与水平,这将极大地推动政府职能转换和我国经济转轨的进程。可靠高效的政府信息网络,将政府的服务快速、方便、廉价地传给公众,扩大公共信息传播。政府信息具有权威性、宏观性、系统性和科学性,可以减少市场不良信息的“噪音”给企业市场决策造成的困扰,帮助企业进行恰当的预期和决策,减少不必要的经济波动。同时,一个能方便与公众沟通的“电子政务”,可以及时接受社会各领域的反馈意见,提高工作效率、决策质量和办公的透明度。

信息公开是民主政治的基础,也是开放政府的根本要求。在传统的政府机构对外办公活动中,社会公众由于不能随时随地了解政府的办公程序与有关政策,常常“跑断腿”,

怨声载道；政府工作人员为了应付公众不断重复提出的问题，常常“磨破嘴”，产生厌倦情绪。甚至由于信息流通不畅而为腐败现象的产生滋生机会。互联网的运用，使政府可以向公众公开办事程序，提高政府工作效率，促进廉政建设。政府在網上设置网站和主页，可以在网上公开政府部门的名称、职能、组织结构和办事章程等信息，依其性质向社会、组织、企业公开提供非保密政府信息的检索。以便公众迅速了解，增加了办事的透明度。同时，可以设立友好的访问界面及丰富的站点，接受社会各界的意见，自觉接受公众的监督，做到政务公开。

从现代政治学和行政管理学的角度看，政务公开的首要目的是明晰行政权力的作用界线，最终减少政治腐败事件的出现几率。当我们采取政府上网的高科技手段推行政务公开以后，公仆与主人的位置就一下子真的明朗起来了。招生、招工、提干、进出口配额、办理证照、税费收缴和减免、收费管理和使用、职称评定、用地审批、征地补偿、城市规划、退伍转业军人安置、建设工程管理、固定资产投资项目审批、罚没款收缴和管理使用、邮电资费、电价管理、生育证审批和发放、计划外生育管理费征收和使用、扶贫救灾款物分配、农民负担、乡镇财务等等，以前感觉“神秘莫测”的事项均被赤裸裸地挂到了网上晾晒、风干、缩水，人们开始实实在在地感到公仆的本职乃是服务，其手中的权力更多的是责任和义务。感到许多部门和各级公职人员已不再扮演高高在上的管理者角度，而是转向了愿意进行换位思考，替办事者着想的服务者角色。

电子政务在网上建立起政府与公众之间沟通的桥梁，便于发挥民众的主观能动性，在网上行使自己对政府的民主监督权利。政府通过网络对民众来信和意见做出及时的反应，提高了工作效率，减少了腐败的产生，树立起了政府在公众中的威信。同时，还可以就一些问题开展网上调查，作为政府各部门工作的参考。“政府上网”的互动性，不但使公众了解政府的目标、计划、政府亦可随时了解公众的意见和要求，从而减少政府决策的盲目性、主观性，同时，也可以提高公众对政府决策的理解度和支持率，增强政府与公众的交流。

在进入信息化社会的高级发展阶段后，随着社会资源的无缝隙整合程度的不断加强，滋生腐败的土壤会越来越少，这是电子政务追求的重要目标之一。

1.3 电子政务的发展实践

1.3.1 国外电子政务发展特点

从电子政务在全球的发展来看，在政府推动下，电子政务在各国都呈现阶段式发展。大多数国家电子政务的发展起步时间大致相同，各国发展电子政务的目的大都集中在简化政府管理流程、提高政府工作效率、树立政府形象等方面。电子政务的出发点基本上都是以满足本国人民对政府在经济事务管理和社会服务等方面的要求为主。从国外当前的情况来看，电子政务的发展有下面几个比较重要的特点。

1. 领导人的政治意愿与具体实现的结合

电子政务是政府管理方式的革命，它不仅意味着具有生产力性质的政府管理工具的创

新,政府利用现代信息技术和网络环境可以提高办公室工作效率和生产力,精简机构,降低管理成本。同时,这种新的生产力工具的使用将不断改变政府的管理结构和管理方式。这就意味着电子政务的发展必将引发传统官僚由于数字鸿沟而产生的对新事物的恐惧,以及基于传统观念与习惯的抵制,传统官僚体制的利益部门化所形成的“信息孤岛”也将顽强抵制信息共享。事实上,电子政务发展较好较快的国家大都最初源于国家或政府领导人敏锐的洞察力、强烈的政治意愿和有利的领导。越来越多的国家政府领导人已经认识到电子政务是治理国家不可缺少的工具,而电子政务具有向公民提供真正切实有效的服务才能得到公众的广泛支持的功能。这些领导人认识到了电子政务对于国家生存和发展的重要性,从政治上确定了电子政务的目标并勾画了未来的蓝图;同时,也落实了相应的实施部门和所需的资源。其中,特别重要的是明确地定义电子政务的目标,以及通过做哪些事情或完成哪些项目来达到这些目标。电子政务不是一个概念,也不是一种技术,而是一个庞大的系统工程。它需要洞察力、政治意愿和踏踏实实地组织实施。

2. 以用户为中心,引进“客户关系管理”技术

将公众视为政府的“客户”,一切以客户为中心。这是 21 世纪政府管理创新的基本理念。“客户关系管理”是近年来在企业界非常流行的一种通过改进与客户进行信息互动交流的技术,来掌握客户消费习惯和行为方式,并以此留住客户,达到扩大市场占有率的目的。现在,这种技术也开始运用于电子政务之中,帮助政府管理与其“客户”,即企业和居民的关系。因为,政府比任何企业或单位的“客户”都多,将“客户关系管理”引入电子政务之中,可以体现以用户为中心,按照用户的意向来设计政府的电子政务系统,这样可以帮助政府了解“客户”个性化需求,更好地实施服务,从而建立新的、良好的政府与企业、政府与公民的关系。

3. 门户网站成为主要趋势

政府门户网站已经成为电子政务发展的一种基本形式,即通过一个门户网站可以进入政府的所有部门,或者可以进入任何一个由政府向用户所提供的服务项目。对于那些需要几个政府部门同时介入才能完成的事务处理,这种门户网站对用户来说极为方便。

1.3.2 典型国家的发展实践

1. 美国

美国的电子化政府建设是与其行政改革紧密联系在一起的。这场改革始于 20 世纪 80 年代初,当时提出了“重塑政府”的口号。1993 年克林顿政府加快了行政改革的步伐,设立由副总统戈尔领导的全国绩效评估委员会。该委员会在大量调查的基础上提出了《创建经济高效的政府》和《运用信息技术改造政府》两份报告,试图借助信息技术提高政府管理的绩效,节约行政成本。更进一步,美国国家基础信息设施小组(NII)于 1994 年制定了《政府资讯科技服务的远景》,推动了电子化政府的建设。该小组认为政府改革不仅仅是人事精简、政府财政赤字缩减,而且必须运用信息技术彻底重塑政府对民众服务的职能。因此,该小组提出的目标是要建立一个以民众需求为导向的“电子政务”,提供更有效率的、更易使用的服务,以及更多获取政府服务的机会与渠道。

美国的信息化工作是由联邦政府统一发起和组织的。为了加强对政府信息化工作的领