

电子政府

设计、应用和管理

Electronic Government:
Design, Applications & Management

Åke Grönlund 等著
陈君 白大勇 等译



清华大学出版社

电子政府：设计、应用和管理

Åke Grönlund 等著

陈 君 白大勇 等译

清华大学出版社

北 京

Simplified Chinese edition copyright © 2005 by IDEA GROUP PUBLISHING and TSINGHUA
UNIVERSITY PRESS

Original English language title from Proprietor's edition of the Work

Original English language title: Electronic Government: Design, Applications & Management, 1st edition
by Åke Grönlund, Copyright © 2002

EISBN: 1-930708-19-x

All Rights Reserved.

Published by arrangement with the original publisher, Idea Group Publishing, publishing as Idea Group Publishing.

This edition is authorized for sale only in the People's Republic of China (excluding the Special Administrative Region of Hong Kong and Macao).

本书中文简体翻译版由 Idea Group Publishing 授权给清华大学出版社在中国境内（不包括中国香港、澳门特别行政区）出版发行。

北京市版权局著作权合同登记号 图字: 01-2003-2246

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

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签, 无标签者不得销售。

本书防伪标签采用特殊防伪技术, 用户可通过在图案表面涂抹清水, 图案消失, 水干后图案复现; 或将表面膜揭下, 放在白纸上用彩笔涂抹, 图案在白纸上再现的方法识别真伪。

图书在版编目 (CIP) 数据

电子政府: 设计、应用和管理 / (瑞典) 格罗伦德 (Grönlund, Å.) 等著; 陈君, 白大勇等译. —北京: 清华大学出版社, 2006. 2

书名原文: Electronic Government: Design, Applications & Management

ISBN 7-302-11969-4

I. 电… II. ①格… ②陈… ③白… III. 电子政府—研究 IV. D035.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 118208 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: 冯志强

文稿编辑: 林晴佳

印 刷 者: 北京市世界知识印刷厂

装 订 者: 北京市密云县京文制本装订厂

发 行 者: 新华书店总店北京发行所

开 本: 185 × 260 印 张: 21.5 字 数: 532 千字

版 次: 2006 年 2 月第 1 版 2006 年 2 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-302-11969-4/TP · 7752

印 数: 1 ~ 3000

定 价: 43.00 元

译者的话

近年来,电子商务和电子政务概念已经逐渐为国人所理解和接受,而电子政府的概念似乎还比较陌生。但是,电子政府已经在西方发达国家开始使用,并且在很大程度上影响了政府的职能、提高了政府的效率。本书给您阐述一个全新的概念,展现一个电子政府在西方发达国家的探索和使用过程,介绍了电子政府的背景,说明了当前的发展状况,而且提出了将来可能成为电子政府研究重点的问题。本书作者来自全世界的多个国家,这对于全面地阐述电子政府的概念是非常重要的,他们还提供了各种看问题的角度,从中可以了解新颖的看法和认识。

发达国家从事电子政府研究的机构很多,比较知名的有:IBM 的电子政府协会(Institute for Electronic Government), Albany 大学的技术和管理中心(Center for Technology in Government), EU 信息社会技术和政府在线(Information Society Technologies and Government Online), Manchester(曼切斯特)大学的发展政策和管理学院(Institute for Development Policy and Management),等等。从事电子政府研究的目标是帮助公民更好地行使公民权力,加速民主化进程,反对官僚和腐败,公开政务,提高政务工作效率。

“政府”一词涵盖了管理国家的多个方面,包括从政府的形式、政策管理到日常运转。“电子政府”的定义也涵盖了所有这些领域,它不仅包含提高政府运转效率的目标,还包括提供质量更好的服务和在民主过程中提高公民的参与程度和参与质量。

本书讨论了电子政府的实施过程中所出现的问题,这些问题有些是电子商务和电子政务等信息技术系统在实现和使用中已经存在了很长时间的老问题,如出错的可能性和产生风险(例如安全和保密)等。还有一些是电子政府实施时新产生的,例如:涉及社会网络文化和正式民主之间的权力和文化问题;不断增加的国际立法和本地自主决策之间的关系;目前电子化服务基础结构中本地、地区、国家、国际、行业和非政府部门起到的作用的不一致;信任条款的基础结构、支持决策机制的不同方法、支持公民查找和使用电子公共服务、参与民主过程和群体网络的 IT 工具的不同,等等。

本书由陈君老师、白大勇老师翻译,司大鹏博士帮助做了很多助理工作。陈河南、王雷、贺军、贺民、戴军、戴文雅、龚亚萍、李志云、王春桥、霍丽娜、侯佳仪、李济鹏、陈安南、李晓春、韦笑、孟丽艳、潘华、马鑫、余春、纪红、王淼、吴建伟、高志贵、彭文莉、蒋静、黄虹、陈冬、廖明武、郭涛等人在本书的查错、修改等方面也做了大量的工作,在此表示感谢!

致 谢

许多人为本书做出了贡献。首先，感谢每章的作者，共有 28 位，他们不仅圆满地完成了各章的写作，而且还审阅了其他章节的内容，并阐述了对电子政府的设想，而这正是本书的基础。我在 Democrit (IT 和民主进程) 研究规划部门的同事，特别是 Agneta Ranerup，也为此提供了巨大的帮助，他们在我写作本书的 6 个月的时间内，对许多不同观念和问题进行了解答。

特别感谢西班牙 Zaragoza 大学的 Fernando Galindo，他为我提供了一个机会，使我可以避免瑞典多雨的 11 月份，而享受 Zaragoza 充满阳光的日子，使本书的写作过程更加有趣，而且也提高了写作效率。

感谢 Manicka Åström、Thomas Persson 和 Lars Rönnbäck，他们对手稿进行了最后的润色。

感谢 STINT (Swedish Foundation for International Cooperation in Research and Higher Education, 瑞典研究和高等教育国际合作基金会) 和瑞典 Umeå 大学信息系的帮助，因为我在这里工作了很长时间。信息系的工作人员以及信息系拥有的信息学科不同领域的众多专家，使这里成为一个充满激情而且富有吸引力的工作场所。

Åke Grönlund

目 录

第 1 章 概述	1
1.1 电子政府展望	2
1.1.1 无所不在的信息技术	3
1.1.2 组织变化	4
1.2 设计	6
1.2.1 电子政府——效率、服务质量和民主	6
1.2.2 后现代决策	7
1.2.3 法律和知识对于电子政府的重要性	8
1.2.4 因特网投票：在选举过程中使用技术	8
1.2.5 政府门户设计的框架：政府、公民和门户	9
1.3 应用	10
1.3.1 电子政府信任提供者	10
1.3.2 在管理决策过程中使用法律专家系统	11
1.3.3 美国国防部的基于代理和基于 Web 的就业市场	12
1.3.4 Enschede 虚拟公共柜台：Ole 2000——案例研究	12
1.3.5 支持参与民主的技术	13
1.3.6 电子化民主和群体网络：政治前景、技术机会和社会现实	14
1.4 管理	14
1.4.1 地方政府中的战略知识管理	14
1.4.2 临时变动管理：用群件实现的新工作框架	15
1.4.3 瑞典的电子政府：集中、自助式服务和竞争	16
1.4.4 加拿大的电子政府：在线服务或者公共服务更新	16
1.4.5 瑞士的电子政府：2001—2005 优先级——电子化投票和联邦门户	17
1.5 尾注	18
1.6 参考资料	18

第 1 部分 设计

第 2 章 电子政府：效率、服务质量和民主	19
2.1 设计	20
2.1.1 电子政府概述	20
2.1.2 电子政府的概念	20
2.1.3 欧盟创制权活动	21
2.1.4 G8、在线政府和 DotForce	22
2.1.5 电子政府：合理性、服务和民主	23

2.2 应用	25
2.2.1 自助式服务和组织重构	25
2.2.2 公-私之间的协调	26
2.2.3 媒介	27
2.2.4 EzGov	27
2.2.5 公民参与的新形式	28
2.3 管理	30
2.3.1 电子政府问题	32
2.3.2 政府的作用	37
2.4 结论	38
2.5 尾注	38
2.6 参考资料	39
第3章 后现代决策	45
3.1 现代决策和行动的理想面临人们的怀疑，怀疑其持续有效性	45
3.2 应用过程中出现新困难，而一些旧困难似乎变得易于解决	46
3.3 当技术条件发生变化时，民主过程的问题和可能性	47
3.4 时间因素：灵活许诺，连续决策和交互	49
3.5 无条件命令	50
3.6 尾注	52
第4章 法律和知识对于电子政府的重要性	53
4.1 电子政府的范围不断扩展	53
4.2 管理行为的特殊本质	54
4.2.1 公共议程的广泛性	54
4.2.2 法律的作用	54
4.2.3 知识	55
4.3 管理过程的基本模型	55
4.3.1 管理决策过程中的步骤	55
4.3.2 过程模型的局限性	56
4.3.3 过程类型	56
4.3.4 清晰的过程	57
4.3.5 个性化决策	57
4.3.6 协商过程	57
4.3.7 政策制订领域中的弱结构化过程	58
4.4 作为管理行为为基础的知识	58
4.4.1 什么是知识	58
4.4.2 作为知识网络的管理	59
4.4.3 公共管理的知识和特别案例	59
4.5 电子政府未来的挑战：合作环境中的知识和决策	60

4.5.1 结构化过程的信息 and 知识方面	61
4.5.2 案例中的决策	62
4.5.3 利用不同资源进行协商	63
4.5.4 民主讨论	63
4.6 结论注释	64
4.7 参考资料	65
第 5 章 因特网投票：在选举过程中应用技术	67
5.1 导言	67
5.2 因特网投票定义	68
5.3 对因特网投票的安全威胁	70
5.3.1 攻击选票的传输过程	71
5.3.2 电脑黑客攻击选票-搜集服务器	71
5.3.3 攻击投票客户平台	72
5.3.4 怀有恶意的内部人员的攻击	73
5.3.5 有特权的攻击	74
5.3.6 低技术攻击	74
5.3.7 扮演投票人	75
5.4 远程因特网投票的加密协议	75
5.5 社会-政治方面的考虑	77
5.5.1 数字分界线	78
5.5.2 参与程度的提高	79
5.5.3 投票的象征主义行动	79
5.5.4 选举过程的公共控制	80
5.5.5 对代表民主的影响	80
5.6 将来的趋势	81
5.7 结论	82
5.8 参考资料	83
第 6 章 政府门户设计的框架：政府、公民和门户的角度	86
6.1 概述	86
6.2 背景	87
6.2.1 电子政府的本质	87
6.2.2 门户和电子政府	90
6.3 政府门户的设计框架	92
6.4 加拿大政府 Youth cluster（年轻人群）项目	94
6.4.1 项目背景	94
6.4.2 项目历史	96
6.4.3 成功因素	96
6.4.4 战略考虑、机会和挑战	98

6.5 Youth Cluster 案例研究的分析	99
6.6 结论	100
6.7 尾注	101
6.8 参考资料	101

第 2 部分 应用

第 7 章 电子政府信任提供者	103
7.1 信任、电子贸易和电子政府	103
7.1.1 信任	103
7.1.2 因特网和信任问题的解决方案：当前情形	103
7.1.3 电子政府	104
7.1.4 电子贸易	105
7.1.5 因特网、电子贸易和电子政府	106
7.1.6 信任和法律安全	106
7.2 在电子政府中使用因特网	107
7.3 因特网的缺陷	108
7.3.1 起点——什么是因特网	108
7.3.2 技术问题	109
7.3.3 存在风险的法律原则	111
7.3.4 解决方案	112
7.4 电子政府的合法解决方案	114
7.4.1 名称	114
7.4.2 政府机构使用的通信通道的安全性	115
7.4.3 数字签名	116
7.4.4 欧洲数字签名条例	117
7.4.5 欧洲条例	118
7.4.6 司法管辖	119
7.5 信任提供者	120
公共信任提供者	121
7.6 FESTE 网络	122
7.6.1 目标	122
7.6.2 背景	122
7.6.3 成果	122
7.7 AGACE 图章	123
7.7.1 目标	123
7.7.2 背景	123
7.7.3 成果	124
7.8 结论	124
7.9 尾注	125

第 8 章 使用法律专家系统进行行政决策	128
8.1 导言	128
8.2 荷兰的 General Assistance (一般援助)	129
8.2.1 General Assistance 的组织和最近的发展	130
8.2.2 正式法规的发展	130
8.2.3 管理问题	130
8.2.4 法规和现有问题之间的联系	131
8.3 作为可能解决方案的专家系统支持: tessec	131
8.3.1 Tessec 专家系统	132
8.3.2 作为决策支持系统评价 Tessec	133
8.4 管理实践中的专家系统: MR-Systems	134
8.4.1 采纳和接受 MR 系统	134
8.4.2 MR 系统和裁判质量	135
8.5 专家系统是否的确令人满意: 批判	135
8.5.1 法律上的反对: 法律决策过程不仅是应用规则	136
8.5.2 社会学反对意见: 福利管理不仅是法律决策	136
8.5.3 丧失基础	137
8.6 在 General Assistance 中使用专家系统的原因	138
8.6.1 法规的量、复杂度和完整性	138
8.6.2 变化的职业状态	139
8.6.3 详细审查和控制	139
8.7 结论: 经验以及专家系统支持是否会有未来	140
8.8 法律专家系统的新起点	141
8.9 参考资料	141
第 9 章 基于代理机构和 Web 的美国国防部就业市场	144
9.1 公共部门中的代理技术	144
9.2 当前求职方法的问题	145
9.3 劳动力市场经济	146
9.3.1 基于市场的劳动力市场	146
9.3.2 分层劳动力市场	148
9.3.3 双方匹配市场	149
9.4 智能代理技术	150
9.4.1 现有代理技术	151
9.4.2 Personnel Mall	153
9.4.3 Personnel Mall 的公认优点和局限	158
9.5 研究设计	159
9.5.1 详细设计任务	159
9.5.2 研究对象	161

9.5.3	试验过程	161
9.5.4	Personnel Mall 任务	161
9.5.5	双方匹配算法任务	161
9.5.6	相关变量	162
9.6	分析和结果	162
9.6.1	人类试验者的表现	162
9.6.2	Personnel Mall 和算法表现	163
9.7	结论和将来的研究	165
9.8	附录 A——集成招聘市场和代理设计	166
9.9	附录 B——试验指导	168
9.9.1	概述	168
9.9.2	指导	168
9.9.3	需要填充的职位空缺	169
9.9.4	水手和偏好	169
9.9.5	水手分配的特定顺序	169
9.10	参考资料	170
第 10 章	Enschede 虚拟公共服务平台：Ole 2000 - A 案例研究	175
10.1	引言	175
10.1.1	问题	175
10.1.2	解决方案	176
10.1.3	OL2000 工程	177
10.2	Enschede 典型实验工程：Ole 2000	179
10.3	Ole 2000 体系	180
10.3.1	门诊系统	181
10.3.2	秘书系统	181
10.3.3	专家系统	182
10.3.4	公告系统	182
10.4	工程开发	183
10.4.1	门诊系统开发	184
10.4.2	专家系统开发	184
10.4.3	公告系统开发	185
10.5	从 Ole 2000 到 Ole 21	185
10.6	经验教训	186
10.6.1	资金	186
10.6.2	机构协作	187
10.6.3	复杂性和技术	188
10.6.4	流程再造	188
10.6.5	法律障碍	189

10.6.6 政治支持	189
10.7 前景展望	190
10.8 尾注	190
10.9 参考资料	191
第 11 章 对共享民主的技术支持	193
11.1 导言	193
11.2 背景	194
11.3 设计问题	197
11.4 市民作为生产者而不是消费者	198
11.5 公众共享的指导性范例	200
11.5.1 电子游说	202
11.5.2 电子咨询	204
11.5.3 犯罪和问题	206
11.6 评估的重要性	209
11.7 结论	210
11.8 参考资料	210
第 12 章 电子民主与社区网络：政治视角、技术机遇与社会现实	214
12.1 导言	214
12.2 电子民主政治	215
12.2.1 公共信息访问	215
12.2.2 开放式参与讨论	215
12.3 社区网络	217
12.4 技术机遇	218
12.4.1 共享信息	219
12.4.2 交换信息	221
12.4.3 共享 Web	222
12.5 讨论	224
12.5.1 公共信息访问	224
12.5.2 开放讨论共享	224
12.6 社区网络	225
12.7 结论	226
12.8 参考资料	226

第 3 部分 管理

第 13 章 地方政府的战略性知识管理	231
13.1 导言	231
13.1.1 有关知识管理研究的评论	231
13.1.2 本章目的	232

13.2 处于不断变化的世界中的地方政府	232
13.2.1 关注环境变化	233
13.2.2 充当制度协调者的地方政府	233
13.2.3 地方政府引导潮流的调整战略	234
13.3 应用知识	236
13.3.1 知识的概念	236
13.3.2 有关知识的观念演变	237
13.3.3 为什么需要知识	238
13.4 战略认知和知识过程	239
13.4.1 认知过程	239
13.4.2 战略知识过程的实施	240
13.4.3 认知和知识战略	241
13.5 组织类型及结构	242
13.5.1 基于知识的组织拓扑结构	242
13.5.2 组织结构的设计	243
13.5.3 地方政府中知识管理的综合	244
13.6 基于知识的战略管理经验结论	245
13.6.1 芬兰高科技城市的战略	246
13.6.2 偏远地区的现实—Himanka 的情况	248
13.6.3 管理者对信息需求的观点	249
13.7 新观点：电子政府的知识管理	250
13.7.1 向电子政府的方向发展	251
13.7.2 地方级电子政府中的知识过程	252
13.7.3 地方政府中基于计算机的信息系统	253
13.8 小结	254
13.9 参考资料	254
第 14 章 突发变化管理：群件的新工作形式	259
14.1 引言	259
14.2 背景	260
14.2.1 公共部门	260
14.2.2 个案	260
14.2.3 群件系统	261
14.2.4 方法	261
14.2.5 计算机支持的协作工作	262
14.2.6 突发变化管理模型	263
14.2.7 3 种变化类型的特点	264
14.2.8 关键的启动条件	264
14.3 突发变化管理	265

14.3.1	预计的变化	265
14.3.2	基于机会的变化	266
14.3.3	突发变化	266
14.3.4	市政府中的变化过程	267
14.3.5	市政府中的合作	268
14.3.6	突发变化管理理论	269
14.3.7	计划在突发变化管理中的作用	270
14.3.8	突发变化管理——从计划到行动	271
14.4	将来的问题	273
14.5	小结	273
14.6	致谢	274
14.7	参考资料	274
第 15 章	瑞典的电子政府：中央集权、自助和竞争机制	277
15.1	政府机构、地区政策及商业发展	277
15.2	目标和研究的问题	278
	假设	278
15.3	方法及界定	279
	关键概念	280
15.4	实例——劳动力市场部	281
15.4.1	AMV 的计算机化	281
15.4.2	20 世纪 90 年代的新术语	283
15.4.3	Västerbotten 的 AMV	283
15.4.4	内部工作方式的变化	284
15.4.5	客户会面和客户服务	285
15.4.6	货物、信息及人员流动上的变化	287
15.4.7	城市和落后地区的区别	289
15.5	总结：集中化还是分散化	289
15.6	结论	290
15.6.1	第一阶段：接近 1985 年之前	290
15.6.2	第二阶段：1985—1995 年	291
15.6.3	第三阶段：大约 1995 年之后	291
15.6.4	回顾假设及发现	291
15.7	致谢	293
15.8	尾注	293
15.9	参考资料	293
第 16 章	加拿大的电子政府：在线服务还是服务更新	295
16.1	导言	295
16.2	明确的挑战——管理及政府	296

16.3 合作	297
16.4 人员	299
16.5 加拿大的电子政府——设想与现实	300
16.5.1 能力	301
16.5.2 文化	302
16.5.3 素质	303
16.6 前景	304
未来之路	304
16.7 结论	305
16.8 尾注	306
16.9 致谢	306
16.10 参考资料	306
第 17 章 瑞士的电子政府：2001—2005 近期事宜——电子选举及联合门户	310
17.1 瑞士的直接民主制度	310
17.1.1 联邦一级	310
17.1.2 州一级	311
17.1.3 公社一级	312
17.1.4 瑞士的直接民主是如何真正得到实行的	312
17.1.5 外国人	313
17.1.6 女人	313
17.2 瑞士的电子民主制度：向电子投票发展	313
17.2.1 非常有利的条件	313
17.2.2 瑞士的个人投票方式	314
17.2.3 瑞士的电子投票	314
17.2.4 里程碑	315
17.2.5 瑞士实行电子投票的可能后果	316
17.2.6 信任及安全	316
17.3 瑞士的管理出口： http://www.ch.ch	317
17.3.1 里程碑和目标	317
17.3.2 联邦、州和公社之间的合作	317
17.3.3 在联邦国家实现管理门户的困难	318
17.4 结论	318
17.5 尾注	319
17.6 参考资料	321
作者简介	323

第 1 章 概 述

Åke Grönlund
瑞典 Umeå 大学

电子政府 (eGov), 有时被称为电子化管理, 已经不再是实施者的概念, 其概念已逐渐引起了研究人员的注意。这方面的会议越来越多, 研究范围从单个研究人员和项目到研究协会, 这些研究协会有的属于行业协会, 例如 IBM 的电子政府协会 (Institute for Electronic Government)¹, 有一些是大学的附属机构, 例如 Albany 大学的技术和管理中心 (Center for Technology in Government)²。类似 EU 信息社会技术和政府在线 (Information Society Technologies and Government Online) 这样的研究和开发协会, 其重点放在为政府制定政策和可转移的 IT (信息技术) 上。重点放在政策和发展上的研究所, 则正在逐渐把注意力转移到 IT 的使用上, 例如 Manchester (曼切斯特) 大学的发展政策和管理学院 (Institute for Development Policy and Management)³。许多国家和政府都在这个领域建立了“特别工作组”, 而且大量使用诸如“电子化管理资源”标题的网页提供电子化服务⁴。

很难估算当今世界人们为实现电子政府付出了多少努力。与这个领域相关的许多东西都使用不同的名称。在 Web 上可用的资料很少, 而且, 即使可以找到这种资料, 这些资料也经常是用英语以外的其他语言编写的, 因此它仅适用于特定的国家, 而不适于世界上的其他人阅读。尽管如此, 下面的两个数字也说明了一些问题, Adobe pdf 搜索程序⁵找到 23 308 个包含“Electronic Government (电子政府)”这个词语的 pdf 文档, 而 AltaVista 搜索程序找到了 44 979 个 html 文档 (2001 年 3 月 30 日)。一个有趣的现象就是, 不仅研究重点开始转移到发展中国家, 而且政策文档和应用实例也越来越多地来自北美、欧洲和澳大利亚/新西兰以外的国家, 例如印度、马来西亚和墨西哥。电子政府起源于美国和欧洲, 正逐渐成为世界范围内人们关注的重点。

电子政府一般意味着更多地使用信息技术, 但更重要的是, 要在公共部门中有更多使用信息技术的策略。历史已经说明, 人们在无策略的情况下滥用信息技术 (Grönlund, 2000; Norris, 1999), 到现在为止, 信息技术的使用范围极其广泛, 方法极其多样, 以至于迫切需要利用策略来得到某种投资回报。迄今为止, 电子化服务的建立通常都增加了成本 (G8, 1999; West, 2000), 工作过程没有发生变化, 并没有通过改善后勤来降低成本, 或者提供更好的服务。

电子政府是在两个相关但截然不同的领域内所发生的变化。首先, 随着信息技术用于自动化、合作以及政府机构之间的整合, 电子政府也将改变政府内部的运转过程。其次, 电子政府还是决策过程中的辅助工具。虽然这样的信息技术使用方法已经存在了二十多年, 当前这个领域的兴盛很大程度上源于这样的事实: 因为因特网上提供越来越多的信息和服务, 所以, 现在外部运转过程也发生了变化。这意味着, 政府机构开始尝试根据这样的假

设来组织其运转过程，即公民和公司会在很大程度上在自助式服务的基础上管理他们与公共部门之间的关系（参见 Wiberg 和 Grönlund 编写的第 15 章）。

虽然，现在让人们提供除了零星的研究结果以外的其他结果还为时过早，但人们仍然有足够的理由去研究电子政府的概念。对在公共部门更加广泛和更加系统地使用信息技术这个问题而言，人们已经进行了许多讨论和试验。虽然许多问题是以其他名义研究的，但我认为，因为必须在某种环境下研究问题，所以把电子政府当作一个研究领域是有很多理由的。我们将在后面介绍其中的一些问题，但简而言之，主要原因就是研究电子政府并不是商业行为。许多现有研究领域都可能适合电子政府，例如 MIS（管理信息系统，Management Information Systems）、IS（信息系统，Information Systems）和 CSCW（计算机支持的合作工作，Computer Supported Cooperative Work），但迄今为止，这些领域并没有将观点、概念和历史组织起来，构成民主政府，并立即应用于电子政府。

“政府”一词覆盖了管理国家的多个方面，包括政府的形式、政策管理到日常运转。电子政府的定义一般覆盖了所有这些领域，所以，大多数定义（但不是全部）通常不仅包含提高运转效率的目标，而且还包括提供质量更好的服务和在民主过程中提高公民的参与质量。

本书介绍了电子政府的背景，说明了当前的发展状况，而且提出了将来可能成为电子政府研究重点的问题。本书作者来自全世界的多个国家，这对于全面地解释电子政府的概念是非常重要的，他们还提供了各种看问题的角度，从中可以了解新颖的看法和认识。

1.1 电子政府展望

为了把来自不同学科以及不同的有关电子政府主题的研究综合到一起，需要有人根据公共部门模型定义环境。简单地讲，在国家差别没有造成影响的一般层次上，民主政府的组织如图 1-1 所示。

在许多情况下，过多简化的民主系统观点比较普及。在那种观点看来，模型的关系是直接的：公民选举官员，然后官员在包含制度和规则的行政系统中工作。官员的工作是以命令的形式传达给盲目服从的行政部门，这些行政部门执行决策，对行政决策没有任何影响。

实际上，正如图 1-1 所试图说明的那样，系统要复杂得多。人们通常承认这种情况，即行政部门通过学习在复杂情况下做出决策所需要的专业技能就可以影响政策（Snellen, 2001; Watson 等, 1999）。公民可以以多种方式参与，而不仅仅是参加投票，例如，他们可以用多种方法组织起来，也可以游说。本书并不深入讨论这个问题的各个方面，也不讨论各种不同民主的系统。我们仅仅需要知道存在一些关系，而且系统中的每个节点都通过一些关系影响其他各方，所有节点都以复杂的模式相互关联。这些关系的细节总是处于讨论当中，而且边界不断在发生细微的变化。然而，由于几个原因，包括全球化、经济约束、变化的人口总数以及信息技术的发展，目前这些关系在许多国家内发生了深刻的变化。可以从两个方面简单而有效地描述这种变化：