

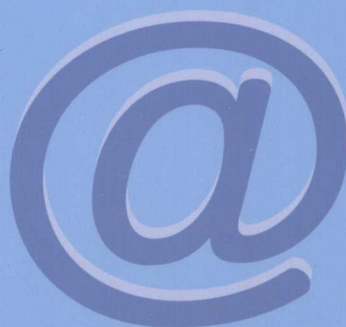
电子政务管理

(第二版)

李传军◎编著



高等院校行政管理专业
主干课程教材



对外经济贸易大学出版社

University of International Business and Economics Press

014033753

D035.1-39
53-2

高等院校公共行政管理专业主干课程教材

电子政府管理

(第二版)

李传军 编著



(第二版) 电子政府管理

李传军 编著

责任编辑：李传军

北京航空航天大学出版社
地址：北京市海淀区学院路10号
邮编：100024
电话：010-64493138
网址：<http://www.buaapress.com>
E-mail: buaap@126.com

北京航空航天大学出版社
地址：北京市海淀区学院路10号
邮编：100024
电话：010-64493138
网址：<http://www.buaapress.com>
E-mail: buaap@126.com

对外经济贸易大学出版社
中国·北京



北航

C1722134

D035.1-39

53-2

01033723

图书在版编目 (CIP) 数据

电子政府管理 / 李传军编著. —2 版. —北京:
对外经济贸易大学出版社, 2014
高等院校公共行政管理专业主干课程教材
ISBN 978-7-5663-0954-9

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 015569 号

© 2014 年 对外经济贸易大学出版社出版发行

版权所有 翻印必究

电子政府管理 (第二版)

李传军 编著

责任编辑: 郭华良 张俊娟

对外经济贸易大学出版社

北京市朝阳区惠新东街 10 号 邮政编码: 100029

邮购电话: 010-64492338 发行部电话: 010-64492342

网址: <http://www.uibep.com> E-mail: uibep@126.com

山东省沂南县汇丰印刷有限公司印装 新华书店北京发行所发行

成品尺寸: 185mm × 260mm 17.5 印张 405 千字

2014 年 1 月北京第 2 版 2014 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5663-0954-9

印数: 0 001 - 3 000 册 定价: 32.00 元

作者简介

李传军，1971年生，安徽淮北人。曾先后就读于中国人民大学哲学系和行政管理学系，并获法学学士学位、管理学硕士学位、管理学博士学位。现为中国人民大学公共管理学院行政管理专业副教授、硕士生导师，研究方向为公共行政理论、行政伦理、电子政务。出版专著有《管理主义的终结——服务型政府兴起的历史与逻辑》、《服务行政与服务型政府》、《公共组织学》、《电子政府管理》、《电子政府与服务型政府》、《公共管理伦理学》、《行政伦理学》等，主编、副主编教材有《公共行政学》、《行政伦理学教程》、《一般管理学》、《电子政务》、《行政伦理学》等5部，发表学术论文70多篇。主持课题有“水利部政务公开制度建设研究”、“电子政府与服务型政府”、“985 公共政策与公共管理案例”、“电子公共服务研究”、“昌平区加强与创新社会管理战略研究”子课题“流动人口管理研究”等，并参与“行政管理教学案例库”、“信息时代的政府管理”、“行政学学科体系建设研究”等国家级、省部级课题的研究和写作。2000年获中国人民大学优秀教学成果一等奖，2001年获北京市教育成果（高等教育）一等奖。2008年获中国人民大学优秀教学成果一等奖、北京市教育成果奖（高等教育）二等奖。2012年获中国人民大学优秀教学成果二等奖。

总 序

“行政管理专业系列教材”是为行政管理专业和相关专业的大学本科生编写的，同时，也可作为党政干部培训参考之用。其目的是培养学生能够掌握一定的公共行政的理论知识，具有现代科学管理的理念，从而在实践中能够高屋建瓴地分析和处理公共事务。

编写本系列教材，参考了国内多年开设行政管理专业的二十几所著名大学所设课程，并且也结合了我国公共行政实践所需要的知识结构。虽然力求内容尽量做到包容周全，但也难免晨之昏蒙掩朝阳孕彩之虞；虽然尽量做到对公共行政学的基本概念、基本知识和基本理论进行穷本溯源，究旨通宗，不以一己之见的标新立异而舍弃众多学者之灼见，但因学寡难周，亦难做到洞微鉴本；虽然力求做到文约义丰，文质理诣，但因作为总主编的鄙人根质靡鉴，亦难免失之洋洋洒洒，言不及义；虽然力求做到语言准确、鲜明、生动，但亦难免欧化难懂之嫌。此外，每章前有学习要点，后附习题及参考书目，以供学生深入研究之用；重点章后有案例，以使学生学以致用，加深理解。

各个学科的主编是从国内十几所大学挑选的，以学有造诣的中青年学者为主。这些主编绝大多数获得了行政学博士学位或硕士学位，都学有所长，学术专精，在其研究领域都有所建树。

此系列教材的编写全赖对外经济贸易大学出版社刘红同志的大力推动和精心组织，刘传志等同志做了大量工作，在此谨志谢忱。

教材编写过程中，陈虎博士对编写提出了许多很好的建议，赛明明博士帮我收集有关资料，北京人民武警学院的刘耀毅老师帮助我与编者、作者进行了细琐繁杂的联系工作。对于他们为编辑这套教材所付出的心血，我在此亦深表谢意。

齐明山谨识

2008年1月20日于北京方庄

P R E F A C E (第二版) 前言

本书自2008年出版以来,已经过去了近五年的时间。在此期间,电子政府管理在理论和实践上都获得了突飞猛进的发展,物联网技术、云计算技术、政务微博、移动电子政务等正在掀起新一轮的电子政府管理创新的浪潮,各级各类教学机构,包括党校、行政学院、在职研究生班、MPA、普通高校相关院系均开设了电子政府管理相关课程。本书受到了上述教学机构师生的欢迎。一些热心的读者给我反馈了意见并提出了宝贵的建议。同时,我自己在教学和科研中也积累了一些新的素材,并不断进行理论思考。正是基于以上情况,作者对本书做了如下修订:

1. 对本书的有关内容进行了增补和更新,以反映电子政府管理的最新发展。
2. 调整了书后的两个附录,替换为《国家电子政务“十二五”规划》。
3. 对文字加以精炼,以求言简意赅,便于学生理解和记忆。

修订教材是一个精益求精的过程,因此,虽经修订,本书可能还会存在不妥之处,敬请专家和读者批评指正。

本书在写作过程中参考和借鉴了公共管理学界有关专家、学者的研究成果,在此特向他们表示诚挚的敬意和感谢。张铠麟、陈阳、孙廷儒、白旭阳、任晓娟、康永琦、张淑敏、李怀阳等参与了本书的修订工作,在此谨致谢意。同时,还要感谢对外经济贸易大学出版社的编辑们。

李传军

2013年8月于中国人民大学

PREFACE (第一版) 前言

随着信息技术的发展,特别是互联网在全球的广泛应用,电子政府已经成为世界许多国家和地区政府追求的目标和关注的焦点,成为衡量一个国家综合国力的象征。

政府作为国家经济活动的参与者和管理者,其管理水平和服务功能的强化、发展对企业、社会产生极大的推动作用。但是,传统政府管理模式是工业化时代的产物,是与比较稳定的社会结构相适应的管理方式。在这种政府管理模式中,行政人员像螺钉一样被固定在某个岗位上,政府部门整体的运作缺乏弹性,对理性和规范的追求甚至超越了政府工作目标本身。零散而孤立的管理职能、基于人力的文书和档案处理以及复杂的事件呈报和处理程序,使得系统不断增大而效率却不断降低。在传统政府管理面临困境之时,人们发现电子政府是政府管理改革和创新最重要的推进器,是政府管理的一种全新模式。

建设电子政府的目的就在于以信息技术为基本手段,面向政府机构的业务模式、管理模式和服务方式的优化和扩展,将信息技术在政府机构的应用从简单的取代手工劳动提高到工作方式优化、政府模式转型的新层次,实现政府工作方式的改革和创新,提高政府服务水平、工作效率和竞争力,促进社会经济的进步。

对于我国来说,建设电子政府是一项十分紧迫而重要的任务。我国的电子政府建设得到党和国家的高度重视,并成为国家信息化建设的中心环节,建设电子政府已经成为我国政治体制改革、行政管理体制改革和政府管理现代化进程中的重要战略安排。

建设电子政府,不可能将现有的政府管理、运作框架简单地搬到网络上,或者按照传统的政府管理方式,将电子手段加诸其中,电子政府的建构与信息技术有关,但其核心不是技术,而是借助技术来实现政府的再造,即按照市场经济和电子政府的要求,对现行的政府管理职能、组织以及行政流程进行全方位的调整 and 改革。电子政府的本质就是改变传统的政府管理方式,及时把政府的决策、服务内容、工作程序和办事方式向社会公布,为公众提供公开透明、高效便捷的公共服务,并自觉接受社会监督。我们相信,电子政府可以成为技术创新与政府创新相结合的典范,是传统政府管理模式的一场深刻变革。

电子政府已经成为信息化事业极为重要的组成部分,成为涉及范围广阔、门类众多的新兴学科领域。对电子政府的解读有不同的视角,如技术的、法律的、政治的、公共政策的、管理的等。本书从管理的角度来认识电子政府,在章节和内容安排上尽可能体现这一特色。本书立足于吸收和总结国内外电子政府的研究成果和实践经验,探索适合我国国情的电子政府发展思路和电子政府管理模式,旨在为推进我国电子政府建设和人才培养提供参考。

本书是高等院校公共行政管理专业主干课程教材之一。全书共9章,比较系统地介

绍了电子政府管理概述、电子政府发展概况、电子政府管理创新、电子政府系统构建、电子政府网站管理、政府电子文件管理、电子政府安全管理、电子政府应用模式、电子政府法制建设等内容。

本书结构清晰、内容全面、深入浅出、可读性强,除适合公共行政管理专业本科生和研究生(包括MPA)使用外,也可作为公务员的培训教材。

本书在写作过程中借鉴和参考了国内外许多专家学者的观点,并引用了一些相关的资料,作者尽可能在参考文献中列出,但难免挂一漏万。在此,谨向那些提供了有益观点和理论的学者表示感谢,并敬请谅解。

电子政府是一个发展迅速的新生事物,相关的各个领域都是全新的知识,由于作者水平所限,使得本书内容难以准确反映和把握电子政府的整体与全貌。其中疏忽、谬误之处,恳请各位读者、专家、同行指正。

作者诚挚地感谢中国人民大学公共管理学院的齐明山教授,正是他对我信任与他对系列丛书的卓有成效的组织工作,使本书得以如期出版。对外经济贸易大学出版社的编辑们在本书的出版过程中也付出了艰辛的努力,在此谨表诚挚的谢意。

李传军

2008年1月28日于韩国首尔

Lichuanjun@mparuc.edu.cn

C O N T E N T S 目录

第一章 电子政府管理概述	(1)
第一节 电子政府的基本概念	(1)
第二节 电子政府的基础	(10)
第三节 电子政府管理的理念	(19)
第二章 电子政府发展概况	(29)
第一节 电子政府的发展战略	(29)
第二节 国外电子政府的发展	(32)
第三节 中国电子政府的发展	(51)
第三章 电子政府管理创新	(65)
第一节 电子政府兴起的时代背景	(65)
第二节 电子政府与政府创新的关系	(73)
第三节 电子政府与政府管理模式	(78)
第四节 电子政府与政府业务流程再造	(85)
第四章 电子政府系统构建	(95)
第一节 电子政府的系统规划	(95)
第二节 电子政府的基本框架	(102)
第三节 电子政府的管理结构	(111)
第四节 电子政府的建设模式	(115)
第五章 电子政府网站管理	(123)
第一节 政府网站概述	(123)
第二节 政府网站的规划和分析	(130)
第三节 政府网站的设计与开发	(138)
第四节 政府网站的测试、发布与维护	(145)
第六章 政府电子文件管理	(151)
第一节 政府电子文件概述	(151)
第二节 政府电子文件管理概述	(156)
第三节 政府电子文件的形成与运转	(163)

第四节 政府电子文件的归档与整理	(167)
第五节 政府电子文件的开发利用	(172)
第七章 电子政府安全管理	(177)
第一节 电子政府安全管理概述	(177)
第二节 电子政府安全的技术保障	(187)
第三节 电子政府安全基础设施	(196)
第八章 电子政府应用模式	(203)
第一节 电子政府应用模式概述	(203)
第二节 电子办公管理	(209)
第三节 电子化人力资源管理	(213)
第四节 电子化政府采购	(217)
第五节 政府电子公共服务	(222)
第九章 电子政府法制建设	(231)
第一节 电子政府法制建设概述	(231)
第二节 电子政府法律体系	(236)
第三节 计算机网络犯罪的法律防范	(247)
附录	(253)
参考文献	(262)

第一章

电子政府管理概述

学习要点

- ▶ 电子政府与电子政务的区别和联系
- ▶ 电子政府的法律政策基础
- ▶ 电子政府的管理基础
- ▶ 电子政府管理理念的基本内容
- ▶ 电子政府管理理念的时代特征
- ▶ 电子政府管理理念对传统政府管理的挑战

重点概念

电子政府 电子政务 办公自动化 政府信息化 电子商务

第一节 电子政府的基本概念

1993年,美国全国绩效评估委员会(National Performance Review, NPR)向克林顿总统提交了一份名为《运用信息技术改造政府》的报告。这是政府报告中首次使用“电子政府”(Electronic Government)这个词,其后很多国家都提出了构建“电子政府”的宏伟计划。目前,电子政府在世界范围的发展方兴未艾,而在中国也是势头强劲。作为一个新生事物和一个新的研究领域,电子政府有诸多相关或相近的概念,如办公自动化、政府上网、政府信息化、电子商务、电子政务等。就电子政府这个概念本身而言,尚存在不同的说法。从名称上,存在着诸如以下几种相近的称谓:“电子化政府”、“数字政府”、“连线政府”、“网络政府”、“在线(on-line)政府”、“虚拟政府”、“电子政务”、“电子政府”等等。这些说法之间,常常无明确区分,甚至常常是混为一谈的。有的学者从信息化的角度上,认为“电子政府”(或电子政务)是“政府工作信息化建设下的一个子概念”,也有认为“电子政府”(或电子政务)一般也可通俗地称为“政府上网”,也就是政府职能上网,在网上建立一个虚拟政府(Virtual Government),等等。辨析这些基本概念对于电子政府研究的进一步深入有着重要的理

论意义,对于确保电子政府建设的正确方向则有着重要的实践价值。

一、办公自动化

办公自动化(Office Automation, OA),一般说来,是指以先进的电子技术为手段的系统工程,具体地说,就是指用电子计算机或数据处理系统来处理办公室的各种事务,是一个服务于办公人员的“人一机”系统。20世纪60年代以来,社会信息化程度逐渐提高,传统的办公方式与急剧增长的信息需求量发生了尖锐的矛盾,传统的办公方式与社会、经济发展速度不相适应。美国、日本等工业发达国家纷纷采取相应的对策,加强办公自动化系统的建设和发展。美国是最早建设办公自动化系统的国家。

从信息学的角度来看,办公自动化主要承担信息采集与记录、信息传输、信息存储和检索的任务,通过与有关部门联网,形成办公自动化系统,使各个部分的功能有机地配合和协调,连续地运转,发挥整体功能。办公自动化系统由三个功能层次构成,从低到高,对应于组织机构的三个层级:第一,事务层办公自动化。支持办公部门分散的事务处理的办公自动化。第二,管理层办公自动化。管理层办公自动化除具有办公事务处理的功能外,还具有办公业务处理和管理的功能。第三,决策支持层的办公自动化。决策支持层的办公自动化,除具有办公事务处理功能和管理功能外还具有决策支持功能。

办公自动化设备,尤其是电子计算机,在机关管理中有着广阔的应用前景。以往,机关工作人员总是把大量的精力花费在收发文的处理,会务工作,档案、资料的收集、整理及日常事务的管理上,人们渴望从这些既重要又繁琐的事务中解脱出来,电子计算机应用于机关管理,能大大地减轻机关工作人员的劳动强度,提高工作质量和工作效率。

电子政务与办公自动化系统并不等同。早在20世纪80年代,办公自动化系统就已经开始在我国普及应用,而电子政务的大规模应用基本上是20世纪90年代中期以后的事情。具体地说,办公自动化系统和电子政务在以下几个方面存在明显的区别:

(1) 应用定位不同。办公自动化系统建设主要是为了满足内部办公需要,应用的重点一般是在部门内部,并且集中于办公人员的个人层面,可以在一个相对封闭的环境中运行;而电子政务涉及的范围既包括政府部门内部,也包括跨部门以及跨系统和跨地区的应用,这一系统必须是开放的、互动的。

(2) 应用主体不同。办公自动化系统不仅广泛应用于几乎所有的党政机关,同时也应用于各社会团体组织、各企业、事业单位;而电子政务,顾名思义,其应用主体主要是各级政府部门。

(3) 系统用户不同。办公自动化系统的用户多为办公人员;而电子政务由于一般是互动式的,因此,其系统用户的范围要广得多,除了政府部门的工作人员之外,还包括与这些部门打交道的企业和公众等,面向的是全社会。

(4) 应用目的不同。办公自动化系统应用主要是为了促进办公人员的办公手段先进化,从而使得在一件事情的处理上速度更快、效率更高、质量更好;而电子政务应用除了要满足政府机关的办公自动化要求(实现行政机关办事的高效率、高质量)之外,

还要通过信息网络,向企业和公众提供所需的政务信息,实现资源共享、决策民主、政务公开、信息互动、高效优质和改善服务方式等目的,逐步构建电子政府。

虽然电子政务和办公自动化系统存在较大差异,但是二者之间仍然有着十分密切的关系。由于电子政务能够实现打破部门界限的联网办公和互动式作业,因此,有人提出,可以把电子政务看作各级政府部门的办公自动化系统在范围和功能上的对外延伸,是面向全社会的政府办公自动化系统。政府办公自动化作为电子政务框架的基础之一,其能否成功应用将影响整个电子政务工程建设的成败。

二、政府上网

在我国,“政府上网”的概念是较为普及的。一般认为,政府上网即政府为了适应科技和社会发展的需要,运用包括计算机技术、通信技术和网络技术在内的信息技术,实现办公自动化和资源共享,在互联网上建立一个虚拟政府,以更好地向公众提供快捷、便利的公共服务的过程。

这个定义指出了政府上网的主体是政府。关于政府,有广义和狭义的理解。狭义的政府仅指行政机关。广义的政府是国家公共权力机关,包括立法机关、行政机关和司法机关。在中国的政治背景下,尽管中国共产党的机关不是国家机关,但是由于中国共产党要实现政治领导、思想领导和组织领导,与国家机关的关系极其密切,因而,也有人将中国共产党的机关视为准国家公共权力机关。而且,《中华人民共和国公务员法》也将中国共产党各级机关工作人员列入公务员的范围。这样一来,政府上网的主体应是包括中国共产党各级机关在内的国家公共权力机关。

政府上网的前提是改革行政管理体制和转变行政管理职能。传统的行政管理体制是以集权为特征的。传统的行政管理体制与两种社会治理模式紧密相联,这两种社会治理模式分别是统治型社会治理模式和管理型社会治理模式。在统治型社会治理模式下,行政管理并不是一个独立的体系,君主集政治、法律、行政、军事等诸权于一身,“一切皆决于上”,决策带有较多的经验主义的色彩。在管理型社会治理模式下,行政管理体制是以官僚制为核心的。毫无疑问,官僚制也是一个集权的体制,上级发号施令,下级被动执行。在集权型体制下,出于管理秩序的考虑,信息的流动完全是由上级控制的。因而,并不存在政务公开和被管理者参与治理的必要。传统的行政职能主要是政治统治和社会管制。政治统治和社会管制就是要限制信息的流动,搞信息封锁。在中国封建社会,非议朝政是大逆不道的,甚至在一些时代,还大兴“文字狱”。姑且不讲当时尚无政府上网的技术条件,即便有,统治阶层也会对政府上网严加管制,网络只会是管理的工具,而不可能是服务的手段。而在新型社会治理模式——服务型社会治理模式下,行政职能更多地体现为公众服务,公民是社会的主人,必须倡导以人为本,公众有知情权,政务公开不是可不可以公开,而是必须公开。现代服务行政要求除涉及国家机密等特殊情况下,必须依照法定的程序进行政务公开。相应地,政府上网就应尽可能全面地在网上公开政府部门的名称、职能、机构组成、办事章程及相关文件、资料、档案;也应尽可能多地在网上为公众提供诸如交税、项目审批等以前必须与政府面对面才能完成的耗费时间和精力的那部分职能。现在,很多地方建立的“政务服务中心”就是行政

职能转变的重要成果。

“政府上网”的概念与“政府上网工程”密切相关。1999年1月,中国电信公司联合40多家部委(办、局)的信息主管部门,共同倡议发起了政府上网工程。这项工程的主旨是推动各级政府部门开通自己的互联网站,并推出政务公开、领导人电子信箱、电子报税等服务,从而为政府系统的信息化建设打下了坚实的基础。“政府上网工程”取得了巨大的成功。在短短的一年时间内,全国各级政府部门申请的gov.cn域名就达到2400余个,而且还开发出了大量成功的网上应用项目。正是由于“政府上网工程”取得了如此大的成功,所以人们后来经常用“政府上网”来指代我国的电子政务建设。

然而,严格地说,“政府上网”与电子政务建设并不是同一个概念。如果取“政府上网工程”的原意,那么“政府上网”的重点还是在于通过开通政府网站来推动政府部门与民众之间的电子政务活动。而完整意义上的电子政务则是一个更为宽泛的概念,还包括了政府部门内部以及部门之间的电子政务活动。所以,除非我们把“政府上网”的含义进行适当的扩展,把政府部门内部和部门之间的联网办公也包括进来,否则“政府上网”与电子政务之间不能简单地画等号。

政府上网必须以科学的管理理论为指导,把科学的思维方法、知识体系和先进的技术成果整合到网上政府的实现和运作体系当中;在不断地对政府管理体制、职能和方式进行适应性变革,对拟上网政务实行简化,对政务信息实现数字化,对上网职能实现电子化和对服务途径实现网络化的过程中,合理规划网上管理流程,提高网上管理效能,构造有效的网上政府。

三、政府信息化

(一) 信息化的内涵

狭义的信息化是指社会生产工具的信息化,即在经济和社会活动中,由普遍实行手工劳动和机械化操作向基于现代信息技术的智能工具转变的过程。但是,由于社会生产工具、社会生产力和社会经济形态的信息化,必然导致社会整体的信息化,因此,导出广义的信息化概念。广义的信息化是指在经济和社会活动中,通过普遍采用基于信息技术的智力工具,深入开发和有效利用信息资源,从而大大提高社会整体生产和活动能力,使由于利用了信息资源而创造的劳动价值在国民生产总值中的比重逐步上升,直至占据主导地位。

完整的信息化内涵包括:

- (1) 信息网络体系,它是大量信息资源、各种专用信息系统及其公用通信网络和信息平台的总称;
- (2) 信息产业基础,即信息科学技术的研究、开发,信息装备的制造,软件开发与利用,各类信息系统的集成及信息服务;
- (3) 社会支持环境,即现代工农业生产,以及管理体制、政策法律、规章制度、文化教育、道德观念等生产关系和上层建筑;
- (4) 效用积累过程,即劳动者素质、国家的现代化水平和人们生活质量不断得到提高,精神文明和物质文明不断获得进步。

（二）政府信息化

政府信息化是指政府运用信息技术手段改造政府的过程，从而能够大大提高政府管理的有效性，满足社会及公众对政府公共管理和公共服务的期望，促进社会经济发展。政府信息化是国家信息化的龙头，因为政府是信息流的一个“中心节点”，信息和网络系统将成为未来政府的神经系统。政府治理的过程就是信息处理过程，政府信息化既是国家信息化的一个主要方面，又是国家信息化的主导力量，对推动国家信息化进行起到至关重要的、不可替代的推动、引导和示范作用。主要表现在以下几个方面：

（1）信息资源的开发、利用是信息化的核心。政府是国家信息资源的最大拥有者，是信息市场中极其重要的供给方，也是最重要的信息需求部门。只有政务信息公开，才能打破政府的信息垄断，丰富社会信息资源，活跃信息市场，带动国家信息化的发展。推行电子政务将促使各级政府带头整合当地的信息资源，极大地丰富网上中文信息资源，使之发挥应有的社会效益和经济效益，为信息化奠定基础。

（2）信息产业是信息化的重要基石。政府信息化可以拉动 IT 行业需求，带来巨大商机，为我国信息产业的健康发展营造良好的“生态环境”。此外，政府信息化是企业信息化的基础。随着企业信息化进程的加速，政府机构在与企业相关的管理和服务方面，也必定要实现数据交换和服务模式的对接。同时，政府还要担负起引导、规范、监管和服务的责任，制定好宏观政策、法律法规、技术标准和各种规范，创造信息化所需求的良好外部环境。

（3）政府信息化的核心是电子政务工程建设。推行电子政务是政府信息化和行政体制改革的必然选择。电子政务并不是照搬传统的手工政务处理模式，而是在坚持“以需求为导向，以应用促发展”的原则下，在技术创新的同时，对传统的管理体制、管理观念、管理方式和管理手段进行革新，切实实现政府职能向宏观调控、社会服务、公共管理和市场监督方面的转变，有针对性地开展各项系统建设和应用开发工程，并通过成果应用不断地推进系统建设的深入发展。

国家信息化是一个涉及面广的系统工程，只有承担社会管理角色的政府部门才有足够的权威去引导和调控社会资源，统一规划和指挥各部门信息化工程，清理调整不利于信息化的有关政策规定，出台相关的优惠政策，通过筛选，向企业和社会推荐管理软件及其典型应用企业，推动软件工程化及项目管理体制和运作机制规范化，制定相关的法律法规，提供资金支持，帮助解决信息化建设中出现的种种问题等。另外，政府信息化向公众展示了高新技术的应用，让社会更大程度地享受到信息网络的便利，这将有助于推进社会信息化的进程。可见，推行电子政务，以政府信息化带动国家信息化，是我国推进信息化建设的一项战略。

四、电子商务

电子商务是通过电子方式而不是面对面方式完成的交易，是利用现有的计算机硬件设备、软件和网络基础设施，通过一定的协议连接起来的电子网络环境进行各种各样商务活动的方式。其实，早在互联网技术被大量采用之前，一些企业就已经采用了电子方式来进行数据、表格等信息的交换，如广为流行的电子数据交换（Electronic Data

Interchange, EDI)。EDI 是将贸易、生产、运输、保险、金融和海关等事务文件,通过电子邮箱按各有关部门或公司企业之间的标准格式进行数据交换,并按国际统一的语法规则对报文进行处理,是一种利用计算机进行事务处理的新业务。随着互联网技术的发展,个人电脑互联性的增强,电子商务将会越来越成为主流的商务活动方式。

电子商务是一个不断发展的概念,电子商务的先驱 IBM 公司于 1996 年提出了 Electronic Commerce (E-Commerce) 的概念,到了 1997 年,该公司又提出了 Electronic Business (E-Business) 的概念。但我国在引进这些概念的时候都翻译成电子商务,很多人对这两者的概念产生了混淆。事实上这两个概念及内容是有区别的,E-Commerce 应翻译成电子商业,有人将 E-Commerce 称为狭义的电子商务,将 E-Business 称为广义的电子商务。E-Commerce 是指实现整个贸易过程中各阶段贸易活动的电子化。E-Business 是利用网络实现所有商务活动业务流程的电子化。E-Commerce 集中于电子交易,强调企业与外部的交易与合作,而 E-Business 则把涵盖范围扩大了很多。广义上指使用各种电子工具从事商务或活动。狭义上仅指利用 Internet 从事商务或活动。

中国电子商务近年来发展迅速,以淘宝、京东、当当等为代表的电子商务应用迅速普及,网络消费持续增长,电子商务对传统服务业和传统流通业的影响和带动作用日益增强。2012 年,中国电子商务交易总额达到 8.1 万亿元,同比增长 31.7%,增速约为当年国内生产总值增幅的 4.1 倍。目前,中国大批传统零售企业和品牌制造业已经通过第三方平台或自建平台开展电子商务,纯电商企业也日益重视物流服务。未来,中国线上线下市场随着进一步融合将逐渐成熟,电子商务与传统产业紧密结合的全新商务模式正在加速形成。

电子商务可提供网上交易和管理等全过程的服务,具有如下功能:

(1) 广告宣传。电子商务可凭借企业的 Web 服务器和客户的浏览,在 Internet 上发布各类商业信息。客户可借助网上的检索工具迅速地找到所需商品信息,而商家可利用网上主页 (Home Page) 和电子邮件 (E-mail) 在全球范围内做广告宣传。与以往各类广告相比,网上的广告成本最为低廉,而给顾客的信息量却最为丰富。

(2) 咨询洽谈。电子商务可借助非实时的电子邮件 (E-mail),新闻组 (News Group) 和实时的讨论组 (Chat) 来了解市场和商品信息、洽谈交易事务,如有进一步的需求,还可用网上的白板会议 (White Board Conference) 来交流即时的图形信息。网上的咨询和洽谈能超越人们面对面洽谈的限制、提供多种方便的异地交谈形式。

(3) 网上订购。电子商务可借助 Web 中的邮件交互传送实现网上的订购。网上的订购通常都是在产品介绍的面页上提供十分友好的订购提示信息和订购交互格式框。当客户填完订购单后,通常系统会回复确认信息单来保证订购信息的收悉。订购信息也可采用加密的方式使客户和商家的商业信息不会泄漏。

(4) 网上支付。电子商务要成为一个完整的过程,网上支付是重要的环节。客户和商家之间可采用信用卡账号进行支付。在网上直接采用电子支付手段可节省交易中很多人员的开销。网上支付将需要更为可靠的信息传输安全性控制以防止欺骗、窃听、冒用等非法行为。

(5) 电子账户。网上的支付必须要有电子金融来支持,即银行或信用卡公司及保

险公司等金融单位要为金融服务提供网上操作的服务。而电子账户管理是其基本的组成部分。信用卡号或银行账号都是电子账户的一种标志。而其可信度需配以必要技术措施来保证。如数字证书、数字签名、加密等手段的应用提供了电子账户操作的安全性。

(6) 服务传递。对于已付了款的客户应将其订购的货物尽快地传递到他们的手中。而有些货物在本地,有些货物在异地,电子邮件将能在网络中进行物流的调配。而最适合在网上直接传递的货物是信息产品。如软件、电子读物、信息服务等。它能直接从电子仓库中将货物发到用户端。

(7) 意见征询。电子商务能十分方便地采用网页上的“选择”、“填空”等格式文件来收集用户对销售服务的反馈意见。这样,能使企业的市场运营形成一个封闭的回路。客户的反馈意见不仅能提高售后服务的水平,更使企业获得改进产品、发现市场的商业机会。

(8) 交易管理。整个交易的管理将涉及人、财、物多个方面,企业和企业、企业和客户及企业内部等各方面的协调和管理。因此,交易管理是涉及商务活动全过程的管理。

电子商务和电子政务有着共同的建设理念,那就是通过互联网向客户提供效率更高、成本更低的产品和服务。电子商务的广泛实施一方面可以帮助政府提高宏观监控能力,另一方面也是电子政务建设的一大推动力。电子政务对传统政府进行的信息化改造则为电子商务的正确、有效运行提供了有力保障。因此,电子商务和电子政务是相辅相成的。

五、电子政务

电子政务(Electronic Government Affair)是借助电子信息技术而进行的政务活动。由于电子政务是电子信息技术与政务活动的交集,所以它的内涵和外延在很大程度上取决于我们对于电子信息技术和政务活动所下的定义。

政务有广义和狭义之分。广义的政务泛指各类公共管理活动,而狭义的政务则专指政府部门的管理和服务活动。目前,大家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、军队系统和事业单位等同样有一定的公共管理活动,而且,这些活动同样可以借助电子信息技术来进行。所以,电子信息技术在公共管理中的应用,实际上要远远超出政府系统的范围。由此可见,利用先进的信息技术来提高办公效率,并不是政府部门的专利。因此,我们在密切注视政府系统信息化建设的时候,还应当关注信息技术在其他管理领域更为广泛的应用。

如果我们并不从组织学的角度来研究电子政务,而仅把电子政务视为一种管理过程或管理手段的话,实际上没有必要对电子政务的相关领域做繁琐的划分,可以把凡涉及公共管理活动的电子化均称为电子政务。这样做,可能在概念上不太严谨,但是从我国电子政府建设的实践来看,大“电子政务”的概念更有助于打破部门封锁、各自为战的局面,更方便公众参与,更有利于全面实现电子政府的功能。

电子政务真正作为一个独立的概念出现,是在计算机网络技术相对成熟和普及之