



电子 政务概论

张 晨 主 编
叶战备 副主编

MPA

《公共管理》系列教材

SPM

南方出版传媒
广东人民出版社



项目编号：2015-2-043

M
PA

张晨◎主编
叶战备◎副主编

《公共管理》系列教材

电子政务概论

SPM
南方出版传媒
广东人民出版社
· 广州 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

电子政务概论 / 张晨主编, 叶战备副主编. —广州:
广东人民出版社, 2016. 6

ISBN 978 - 7 - 218 - 11121 - 6


I. ①电… II. ①张… ②叶… III. ①电子政务—
概论 IV. ①D035 - 39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 188655 号

DIAN ZI ZHENG WU GAI LUN

电子政务概论

张晨 主编 叶战备 副主编

 版权所有 翻印必究

出版人: 曾莹

责任编辑: 余小华 钱丰

责任技编: 周杰

封面设计: 奔流文化

出版发行: 广东人民出版社

地址: 广州市大沙头四马路 10 号 (邮政编码: 510102)

电话: (020) 83798714 (总编室)

传真: (020) 83780199

网址: <http://www.gdpph.com>

印刷: 珠海市鹏腾宇印务有限公司

开本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印张: 25.5 插页: 2 字数: 390 千

版次: 2016 年 6 月第 1 版 2016 年 6 月第 1 次印刷

定价: 38.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与出版社 (020 - 83795749) 联系调换。

售书热线: (020) 83790604 83791487 邮购: (020) 83781421

| 目 录 |

第一章 导论 / 1

- 第一节 电子政务的发展背景 / 3
 - 一、信息化社会的兴起 / 3
 - 二、公共管理理论的新发展 / 6
- 第二节 电子政务的概念体系 / 10
 - 一、办公自动化 / 10
 - 二、政府上网 / 11
 - 三、数字政府 / 12
 - 四、电子政务 / 13
- 第三节 电子政务的价值意义 / 18
 - 一、提升政府绩效 / 18
 - 二、推动政府改革 / 19
 - 三、改善政民互动 / 20
 - 四、引领社会进步 / 21

第二章 境外电子政务的进展 / 25

- 第一节 美国 / 27
 - 一、美国的电子政务建设 / 27
 - 二、美国电子政务的发展战略与趋势 / 28
 - 三、美国电子政务的特点 / 31
- 第二节 欧盟 / 34
 - 一、欧盟电子政务的建设 / 34

	二、欧盟电子政务的政策制定与实施机制 / 37
	三、欧盟电子政务的特点 / 39
第三节	英国 / 41
	一、英国电子政务的建设 / 41
	二、英国电子政务的基本原则和具体措施 / 43
	三、英国电子政务的特点 / 47
第四节	澳大利亚 / 49
	一、澳大利亚的电子政务建设 / 49
	二、澳大利亚电子政务的典型案例和重点工程 / 51
	三、澳大利亚电子政务的特点 / 53
第五节	亚洲国家与地区 / 56
	一、日本电子政务建设 / 56
	二、新加坡的电子政务建设 / 57
	三、韩国电子政务建设 / 59
	四、香港电子政务建设 / 60

第三章

中国电子政务的发展：现状与问题 / 65

第一节	中国电子政务发展的阶段与历程 / 67
	一、办公自动化阶段 / 67
	二、金字工程建设阶段 / 69
	三、“政府上网”阶段 / 71
	四、电子政务建设阶段 / 73
第二节	中国电子政务发展的战略与规划 / 74
	一、“十五”发展目标与规划 / 74
	二、“十一五”发展目标与规划 / 76
	三、“十二五”发展目标与规划 / 77
	四、“十三五”发展设想 / 81
第三节	中国电子政务发展的成就与不足 / 81
	一、电子政务的主要成就 / 81

二、电子政务建设存在的主要问题 / 85

第四章

电子政务体系结构 / 95

第一节 电子政务的网络结构 / 97

一、“三网一库” / 98

二、国家层面的电子政务网络格局 / 100

三、地方电子政务网络格局 / 105

第二节 电子政务的功能结构 / 109

一、G-G / 111

二、G-E / 112

三、G-B / 114

四、G-C / 116

第五章

电子政务与政府管理创新 / 125

第一节 信息化时代的政府职能转变 / 127

一、政府职能转变概述 / 127

二、信息时代的政府经济职能 / 129

三、信息时代的政府社会管理职能 / 132

四、信息时代的政府公共服务职能 / 136

第二节 电子政务与政府结构变革 / 138

一、政府结构概述 / 138

二、政府运营：从现实到虚拟 / 139

三、行政层级：从垂直到扁平 / 140

四、信息沟通：从单向到交互 / 141

五、政策执行：从串联到并联 / 143

第三节 电子政务与政府过程重塑 / 144

一、政府过程概述 / 144

- 二、政府决策 / 146
- 三、政府行政 / 153
- 四、政策反馈 / 154

第六章

电子政务的建设与评估 / 159

- 第一节 电子政务系统的规划与管理 / 161
 - 一、电子政务系统规划 / 162
 - 二、电子政务的项目管理 / 173
- 第二节 电子政务的保障 / 177
 - 一、电子政务的法制保障 / 177
 - 二、电子政务的安全保障 / 182
- 第三节 电子政务绩效评估 / 186
 - 一、电子政务绩效评估概述 / 186
 - 二、电子政务绩效评估主体 / 188
 - 三、电子政务绩效评估指标体系的构建 / 190
 - 四、电子政务绩效评估的方法和程序 / 204
 - 五、电子政务绩效评估的发展完善 / 208

第七章

政府门户网站 / 215

- 第一节 政府门户网站概述 / 217
 - 一、政府门户网站的概念与定位 / 217
 - 二、政府门户网站功能模块 / 220
 - 三、政府门户网站的内容设计 / 222
- 第二节 政府门户网站建设与运营 / 224
 - 一、政府门户网站规划 / 225
 - 二、政府门户网站建设 / 227
 - 三、政府门户网站运营 / 230

四、政府门户网站评估 / 231	
第三节 国外政府网站建设的案例与启示 / 233	
一、美国政府网站：以服务能力为导向的一站式模式 / 233	
二、加拿大政府网站：公众服务价值链的基本模式 / 235	
三、新加坡政府网站：高校信息管理的整合模式 / 236	
第八章	
城市管理信息化 / 241	
第一节 GIS 公共平台与“数字城市” / 243	
一、空间信息技术及其在城市管理中的应用 / 243	
二、城市地下空间管理信息化 / 245	
三、城市流动人口管理信息化 / 246	
第二节 “数字城管”与社会治理网格化 / 249	
一、网格化城市管理（数字城管） / 249	
二、城市应急管理信息化（城市应急联动系统） / 251	
三、城市公共服务信息化（“一卡通”） / 253	
第三节 “智慧城市” / 256	
一、“智慧城市”的由来与内涵 / 256	
二、物联网技术及其在电子政务中的应用 / 259	
三、从商务智能到政务智能 / 262	
四、知识管理及其在电子政务中的应用 / 265	
第九章	
“一站式”服务与无缝隙政府 / 271	
第一节 理论基础 / 273	
一、新公共服务理论 / 273	
二、服务型政府 / 277	
第二节 “一站式”服务与网上行政审批 / 280	
一、系统构成 / 280	

	二、系统内容 / 281
	三、建设内容 / 288
第三节	政务流程再造与“无缝隙政府” / 294
	一、政务流程再造概述 / 294
	二、电子政务与政务流程再造 / 295
	三、“无缝隙政府”的实现 / 298
第十章	
	“网络问政”与网络舆情治理 / 303
第一节 互联网政治 / 305	
	一、互联网的政治功能 / 306
	二、“网络问政”与网络民主 / 308
	三、网络监督与网络反腐 / 316
第二节 网络舆情 / 321	
	一、网络舆情的内涵与实质 / 321
	二、网络舆情的传播机制 / 323
	三、网络群体性事件 / 326
	四、网络舆情引导与治理 / 331
第三节 政务网络新平台 / 332	
	一、政务论坛 / 332
	二、政务博客 / 334
	三、政务微博 / 337
	四、政务微信 / 341
	五、移动电子政务 / 345
第十一章	
	电子政务发展的未来与展望 / 351
第一节 国外电子政务新动向 / 353	
	一、国外电子政务发展类型 / 353

∴∴

第一章

导
论

信息技术的发展给现代社会带来了日新月异、目不暇接的变化。信息化社会程度不断加深，公共管理理论也随之有了新的发展——电子政务应运而生。电子政务自其诞生以来，理论上的构建从未停息，实践上的探索也不曾止步。学界对相关概念的解释需要体系化的归纳与整理，以此定位电子政务的理论支点，电子政务的理论意义也需要更为体系化的阐述，以更好地指导实践、推广理论、造福社会。因此，本章主要介绍电子政务的发展背景与价值意义，同时，对电子政务的概念本身进行辨析和体系化归纳。

第一节 电子政务的发展背景

一、信息化社会的兴起

人类对客观世界的认识领域从认识实体物质领域开始，近代开始转入能量领域，20 世纪下半叶则深入到了知识信息领域。从人类生活基础性资源的构成要素的观察角度出发，人类历史历经了直接和间接利用自然资源的工农业社会，正在迈入超越时空限制的信息时代。客观世界是由物质、能量及信息三大要素构成，三者不可或缺，缺失物质的世界是虚无的世界，缺失能量的世界是黑暗的世界，缺失信息的世界则是混乱不堪的世界，三要素共同构成了客观世界的壮丽图景。随着科学技术及社会经济的跨越性发展和文化知识的爆炸性增长，信息的基础性价值与战略资源地位为越来越多的人所认知，并在很大程度上成为社会竞争成败的决定性因素。为了更好地适应“信息时代”的来临，政府作为引导和治理社会运转和发展方向的中枢，有必要大量引入信息技术，实现自身的信息化和业务管理与服务的电子化，以此推动社会信息化的发展，使国家在全球信息化的浪潮中保持其自身地位并提高全球竞争能力。

1. 信息技术革命

当前人类经历了以计算为核心的第一次信息技术革命及以互联网为核心的第二次信息技术革命，即将迎来以云计算和物联网为核心的第三次信息技术。网络技术的普及和运用，使人们进入网络信息时代。

从 1946 年 2 月 15 日起，世界上第一台电子计算机 ENIAC 在宾夕法尼亚大学产生以来，计算机技术一直保持着跳跃式的发展模式。以电子器件为标志，计算机的发展历程可以划分为四个时段：1946 年至 1957 年，使用电子管作为主要器件的第一代计算机；1958 年至 1963 年，以使用晶体管为主要电子器件的第二代计算机；1964 年至 1971 年，以使用小、中规模集成电路为主要器件的第三代计算机；1972 年以后，以使用

大、超大规模集成电路为主要电子器件的第四代计算机。伴随着计算机的更新换代，计算机的性能、体积、运速、自动化及应用领域都取得了跨越性的发展，最终应用于经济和社会各个领域，成为人们生活、工作不可或缺的一部分。

互联网源于由 ARPA 提供经费，联合计算机公司和大学共同研制而发展起来的 ARPAnet 网络。1983 年，ARPAnet 分裂为两部分，ARPAnet 和纯军事用的 MILNET。同时，局域网和广域网的产生和发展对互联网的进一步发展起了重要的作用。其中最引人注目的是美国国家科学基金会 NSF (National Science Foundation) 建立的 NSFNet。NSF 在全美国建立了按地区划分的计算机广域网并将这些地区网络和超级计算机中心互联起来。1989 年，Timberners 和欧洲离子物理实验室的科学家们提出了一个分类互联网信息的协议 (World Wide Web)。

NSFNet 于 1990 年 6 月彻底取代了 ARPAnet 而成为 Internet 的主干网。1994 年，Andreessen 同他的 Mosaic 团队组建公司，开发了第一个商用浏览器。之后，随着电脑的普及和信息技术的发展，互联网迅速商业化，以其独特的魅力和爆炸式的传播速度，成为人们生活的一部分。

2. 信息社会的认识

信息化概念的提出，最早是 1959 年美国社会学家 D. 贝尔提出的“后工业化社会”概念。概念的真正提出则是由日本人在 20 世纪 60 年代末提出。“信息社会”一词源于日本学者梅棹忠夫最早提出的“情报社会”。而真正对信息社会做出一个定性概括的则是美国的约翰·奈斯比特。他在 1982 年出版的《大趋势——改变我们生活的十个新方向》一书中，首先用“信息社会”描绘了未来社会，并且用大量的信息产业、信息技术的事实来证明它。但至今为止，“信息社会”的理论研究还没有形成一个独立、完整的体系。

信息化是指信息为主要的社会资源，以信息技术为主要依托，以信息的处理、交换、资源共享、再生产为主要方式的过程，体现了国民经济由主要依托物质和能源向以信息产品为基础的转变过程。信息化的提出是人类技术革命的又一次质的飞越，督促世界各国推进信息化的进程，并把信息化作为长期的新兴发展战略。

苏联学者 H. 莫伊谢耶夫 (H. Moysheyev) 将信息社会简单地概括为信息技术的发展同自然界、社会和人的高度契合的社会。信息经济学家马丁 (W. J. Martin) 对信息社会的界定是: 信息化社会是一个生活质量、社会变化和经济发展越来越多地依赖于信息及其开发利用的社会。在这个社会里, 人类生活的标准、工作和休闲的方式、教育系统和市场都明显地被信息知识的进步所影响。1988 年马丁在其著作《信息社会》中对信息社会的定义是: 信息社会是一种生活质量、社会变迁、经济发展等大量依靠信息及其利用程度的社会。我国学者吴爱明对信息社会的定义为: 信息社会是以信息为社会发展的基本动力, 以信息技术为实现信息社会特征的手段, 以信息经济为维系社会存在和发展的主导经济, 以信息文化改变着人类教育、生活和工作方式及价值观念和时空观念的新兴社会形态。

3. 信息时代人类社会的转变为电子政务的推行提供了可能

信息时代社会生活的高度复杂化。生产力低下的农业时代, 政府管理面对的社会事务单调、稳定和同态反复, 管理的模式通常为面对面的直接管理。当人类社会进入工业化时代, 尤其是后工业化时代, 人类物质和精神生活变得丰富多彩, 进入了“信息大爆炸”的时代。随着市场经济体制的建立, 市场经济带来的不仅是资源配置的多元化, 以及由此带来的调控机制的复杂化, 而且市场经济体制必然导致社会结构的多元化和利益群体的分化。换言之, 我们在市场经济时代要面对的是比过去复杂得多的资源配置体制和社会结构。大众消费社会的来临, 新的消费品、消费方式和消费理念导致人们生活方式和价值观念的变化与分化, 其多样性与复杂性显而易见。更重要的是, 大众消费社会是与多样化和选择权紧密联系在一起。城市是一个更复杂的社会, 无论是城市生活还是社会结构都如此。在城市化过程中, 我们社会的治理结构也不得不从面对相对简单的乡村社会为主, 转变为面对复杂多元的城市社会为主。在这种复杂的情况下, 政府传统、面对面的直接管理模式已经无法胜任日常工作, 因而必须借助先进的网络信息技术, 如电子政务的推广, 以适应人类社会高度复杂化引发的新的管理需求。

信息时代社会公众参政议政的意愿强烈且能力提升。随着信息技术

的普及，社会的“信息大爆炸”，使政府垄断社会资源和信息的时代成为过去，越来越多的社会公众开始关注起自身权利的行使。得益于网络的普及，关心政治和自身权益的网民可以了解到绝大部分实时的政治信息。美国总统贝拉克·侯赛因·奥巴马两次竞选总统期间，美国民众可以通过网络随时浏览奥巴马及其竞争对手麦凯恩和罗姆尼等候选人的政治主张、得票数及竞选经费等内容，这相对于电视、广播和报纸等媒体而言，内容更加详尽，方式更加便捷。奥巴马能够成功当选和连任总统，互联网和新媒体在其中起到不可忽视的力量，因而他被称为“网络总统”。策划者在奥巴马竞选官网首页中内置社交网络工具“My. BarackObama.com”，并提供多样化的内容选择使得草根阶层通过更有意义的方式加入到选举进程中，更多的议题被讨论，同时也更能体验到在当地参与竞选活动的经历。针对候选者拥有论坛和留言板，然而这些互动的板块所起的互动作用却很难达到的现象，RightNow公司首创性地帮助奥巴马设计了“奥巴马答复中心”。网民可以通过分类和关键词对于经常被提及的问题的答案进行查阅，也可以再次提交没有解答的问题。竞选团队有针对性地将搜索率最高的关键词和问题根据地区分类，从而了解不同地区选民关注的中心，进而投放有针对性的广告及宣传信息。正是网络信息技术的发展为民众参政提供了网络平台，人们才能通过电子投票等方式，参与公共决策的制定和改进。在这种公民政治参与高度热情的背景下，政府电子政务的推行就变得势在必行。

信息时代的到来使得国与国之间的竞争，不仅体现在经济、政治和军事等常规性方面，政府本身的管理能力也成为国际竞争的重要标准之一。就传统的人力资源组织方式而言，80%的人事官员的工作时间用于重复性工作，只有20%的人用于人力资源活动。为了提高竞争能力，政府不得不想方设法精简机构，裁撤冗员，提高工作效率。但单纯的机构人员的精简对日趋复杂的社会管理效率提升是有限的，电子政务的推广，互联网的大规模普及恰恰满足了政府的需求，政府利用信息技术，更为便捷高效的对信息进行存储、检索、查询和管理。

二、公共管理理论的新发展

依托网络信息应用技术，电子政务成为一种新的政府治理范式，而

电子政务的建设仍需要理论支撑，适应与之相关的管理活动和服务内容。以韦伯为代表的官僚层级制行政模式是各国政府管理实践的主导模式。层级制把制定严格的规章制度，建立高度集权的运作模式，人员管理的非人格化等作为政府主要的优势特征。随着信息化、后工业化时代的来临，社会和公民对政府的效能和责任提出了更高的要求，但这正是官僚制所无法切实贯彻的问题。为了解决这一问题，西方学者提出了一系列公共管理理论，以支撑政府改革，适应信息社会的时代要求。

新公共管理是以现代经济学和私营企业管理理论和方法作为自己的基础，衍生出的公共管理理论。新公共管理理论认为，那些已经和正在为私营部门所成功地运用着的管理方法，如绩效管理、目标管理、人力资源开发等并非为私营部门所独有，公有部门完全可以借鉴并引入到政府的管理中，主张在公有部门引入私营部门成功的管理方法和竞争机制，重视服务的结果与产出，强调文官与政务官的互动，关注社会公众的响应力和政治敏锐性，重视公共人力资源管理，在人员录用、任期、工资及其他人事行政环节上实行更加灵活、富有成效的管理。比较有代表性的是美国学者戴维·奥斯本和特德·盖布勒的企业家政府理论，在他们的著作《改革政府——企业界精神如何改革着公共部门》中将“新公共管理”看做单一的模式概念，并指出“新公共管理”模式包含以下十大基本原则或基本内容：

(1) 起催化作用的政府：掌舵而不是划桨。政府对公共问题的解决应集中精力“掌好舵”而非“划好桨”，即提供宏观指导，以便居高临下，用政策吸引竞争者，保持灵活性应对多变的环境，全身心地扮演好自己的角色。作者引用著名管理学家彼得·德鲁克在其1968年的名著《不连续的时代》中的话解释：“任何想把治理和‘实干’大规模地联系起来的行为只会严重削弱政府决策的能力。政府决策机构去‘划桨’的做法也意味着‘干’蠢事。决策机构并不具备那样的能力，从根本上说那也不是它应做的事。”

(2) 社区拥有的政府：授权而不是服务。政府将管理权、控制权由政府组织转移到社区，即通过参与式民主的方式，授权于公民，让他们自己解决自己的问题，实现自我管理、自我服务、自我创新。奥斯本认为，在一个民众自治的国家里，依靠专家来解决问题，让警察、医生、