

高等院校公共管理类专业系列教材

电子政务

基础、框架与趋向（第2版）

陈德权 编著

The Electronic
Government Affairs

清华大学出版社
北京



内 容 简 介

本书融合近些年数字政府建设和“互联网+政务服务”成果，包括电子政务核心的业务，共有十章，分别是电子政务基础概论、运行过程、技术体系与安全管理、网站建设与政务评价、政务服务网、电子监察与在线政民互动、法规政策建设、电子政务文化、智慧城市与智慧社区、电子政务趋向。另外，三个附录包括电子政务课程实训、实验手册和课堂 panel 演训流程、要素与组织实施三部分内容。

本教材内容新颖，充分考虑了电子政务教学体系、发展脉络以及一线教师教学和政府培训等需求，能够满足公共事业管理和行政管理等专业学生学习需要，也能够满足公务员学习电子政务知识的需要。

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。

版权所有，侵权必究。举报：010-62782989，beiqinquan@tup.tsinghua.edu.cn。

图书在版编目 (CIP) 数据

电子政务：基础、框架与趋向 / 陈德权编著 . — 2 版 . — 北京：清华大学出版社，2023.5
高等院校公共管理类专业系列教材
ISBN 978-7-302-63356-3

I . ①电… II . ①陈… III . ①电子政务—高等学校—教材 IV . ① D035-39

中国国家版本馆 CIP 数据核字 (2023) 第 064260 号

责任编辑：施 猛 张 敏

封面设计：常雪影

版式设计：方加青

责任校对：马遥遥

责任印制：沈 露

出版发行：清华大学出版社

网 址：<http://www.tup.com.cn>，<http://www.wqbook.com>

地 址：北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编：100084

社 总 机：010-83470000 邮 购：010-62786544

投稿与读者服务：010-62776969，c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈：010-62772015，zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 装 者：三河市天利华印刷装订有限公司

经 销：全国新华书店

开 本：185mm×260mm 印 张：19.5 字 数：426 千字

版 次：2016 年 2 月第 1 版 2023 年 6 月第 2 版 印 次：2023 年 6 月第 1 次印刷

定 价：59.00 元

产品编号：097703-01



前 言

《电子政务：基础、框架与趋向》教材出版发行已经7年了，其间有万余名读者选购，并给出较为中肯的评价，有许多读者认为教材比较系统地涵盖了电子政务领域的主要内容，编写体例适合教学应用，可以满足学生和社会读者自学了解电子政务概貌等。对此评论，编者自感书中尚有很多不足和亟待改进之处。因此，从教材面世之际，即开始着手收集“十三五”期间电子政务领域的诸多学术成就和实践成功案例，特别是在东北大学研究生院、教务处、文法学院的支持下，通过积极申报国家、省市优质教材，多次参与相关学术讨论，与同界编写心得交流，一部更为系统、完整和翔实的电子政务教材架构、内容和要点逐步清晰起来，经过与多位感兴趣和擅长不同电子政务领域教学、科研和实践的人士沟通、商讨、互促，《电子政务：基础、框架与趋向(第2版)》定稿。

我国在“十三五”期间电子政务领域的发展是空前的，是具象的，实现了诸多真正意义上的突破，如电子政务真正体现出系统集成优势，数据得到充分共享，办公效率空前提高，特别是在疫情肆虐情况下，实现了在线化、一站式行政审批、行政服务，最大限度降低了疫情等不确定因素影响，确保国家和社会平稳有序运行。电子政务开通三级政务服务网，极大推动了国家行政机构改革进程，推动了放管服的落地和有效执行，更成为优化营商环境和突显服务型政府建设成效的重要标志。电子政务正从单一的政务服务活动开始转向全面的虚拟数字政府建设。我国从20世纪90年代初开始的电子政务建设和探索，历经曲折发展终于在“十三五”期间逐步达成从目标愿景向应用实践的具体转变，并且成为推进政府创新和维系网络信息技术发展的重点。面对“十四五”期间我国经济社会的发展需求，电子政务也面临创新发展和突破瓶颈的抉择问题。各种新技术、新应用可能给电子政务带来更多的不确定性，广大市民也从被动接受应用电子服务开始转向借助政府网络平台积极参与网络问政和政民互动。电子政务已经成为维系政府、市民和其他组织间的重要纽带，更是在非常时期确保政府运行和发挥服务职能不可替代的“韧性”桥梁。

编者从2004年开始研究和从事电子政务教学工作，对象是公共管理专业(行政管理 and 公共事业管理本科生、网络教育行政管理本科生)以及MPA(当时的课程名称还是“计算机信息基础”)，当时主要选用赵国俊、姚国章、徐晓林等老师编著的教材，教学内容主要就“电子”部分展开。2006年底，全国MPA“电子政务”教学工作会议在华中科技大学召开，标志着MPA电子政务教学重点转向“政务”。这是一个重要的转变，体现出不同时代和任务需求背景下，电子政务研究重点和指向的改变，是电子政务不断进步和更趋符合社

II / 电子政务：基础、框架与趋向（第2版）

会需求的创新发展。在之后的教学科研中，编者得到国内电子政务领域诸多前辈和友人的指导点拨，不断开辟电子政务方面的新认知、新视野，如有幸成为吉林大学张锐昕老师教材编写组成员，承担电子政务法规政策部分的编写；参加清华大学孟庆国老师的数字治理学术研讨会，阐释关于电子政务文化治理方面的研究成果；在东北大学召开电子政务专题研讨会上，众多学界同仁莅临指导；等等。

借此诸多有利因素，编者“电子政务”课程不断结出累累硕果，先后获得东北大学研究生教育科研计划课程建设入选教材、东北大学百种优质教材、东北大学教改优秀课程及优质慕课。清华大学出版社编辑多次鼓励编者立足高校专业教学和党政培训需要，推陈出新再版教材，更好地满足教学需要。基于上述种种思考和条件激励，经过大量的讨论、文献收集、征询意见，逐渐形成本版教材的编辑特色：一是作为基本教材，满足公共管理类专业本科生、研究生的学习需要；二是具有独特的教材体系，突出公共管理类专业教材特色；三是浓缩概括当前学术界关于电子政务研究的最新成果；四是给选用教材的老师提供最大便利化，如数字教材、数字案例、课程PPT版课件和课后练习题参与答案等。

需要再次强调的是，本教材来自一线教师的多年积累和授课感受，本教材的再版也是为了更好地服务一线授课教师，使其讲好基础知识，提升实务应用以及提升课堂的教学质量。教材在章节后附录部分，增设了三个附录：一是课堂实训，即帮助老师如何指导学生上好这门课，指导学生参与互动，提高课堂知识讲授效果；二是实验手册，在充分结合实验课程特点和电子政务实验要求基础上，为大家提供了电子政务实验手册，引导教师结合具体课程实验，有目的和侧重点地提高课堂实验效果；三是课堂panel演训流程、要素与组织实施，更好地提高课堂教学实效，课堂panel是东北大学教学改革重点立项项目，经过三年实践，基本厘清课堂panel的体系和教学要点，供广大师生实践体验。

本教材尽管是再版教材，经过一系列的整合借鉴，融会贯通，博采众长，但依然存在一些不足。本教材力求在理论和应用之间做好衔接，既可满足本科生、研究生的学习需要，也能满足MPA深入理解电子政务需要，但这确实容易顾此失彼；教材编写做了很多内容之间的融合汇编，目的是突出电子政务当前的变化和未来趋势，但一些内容可能存在理解与实践偏差，需要经过教学应用来发现问题，以期待下次再版时进行纠偏。

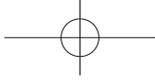
此外，教材再版编写中难免存在一些疏漏，敬祈各位专家学者和广大读者批评指正。反馈邮箱：wkservice@vip.163.com。

陈德权

2023年2月

目 录

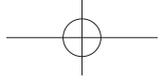
第一章 电子政务基础概论	1
第一节 电子政务概念	2
一、电子政务定义	2
二、电子政务特点	5
第二节 电子政务体系	7
一、电子政务框架	7
二、电子政务模式	11
三、电子政务价值	14
第三节 电子政务发展历程	16
一、电子政务缘起	16
二、外国电子政务发展	18
三、中国电子政务历程	21
第四节 电子政务支撑理论	27
一、新公共管理理论	27
二、政府业务流程再造理论	28
三、客户关系管理理论	30
四、管理信息系统理论	31
第二章 电子政务运行过程	33
第一节 电子政务运行主体	34
一、政府	35
二、企业	39
三、公众	41
四、社会组织	43
第二节 电子政务运行平台	45
一、政务内网	45
二、政务外网	51



IV / 电子政务：基础、框架与趋向（第2版）

第三节 电子政务运行环境	55
一、经济与社会环境	55
二、文化与舆情环境	57
三、技术与安全环境	59
第三章 电子政务技术体系与安全管理	63
第一节 电子政务技术体系	64
一、电子政务通用技术	64
二、电子政务技术创新与趋势	73
第二节 电子政务安全概述	78
一、电子政务安全概念	78
二、电子政务安全的现实意义	80
三、电子政务面临的安全风险	81
第三节 电子政务安全工程	82
一、安全信息技术体系	82
二、法律法规标准体系	90
三、安全管理组织体系	92
第四章 政府网站建设与政务评价	97
第一节 政府网站概述	98
一、政府网站概念	98
二、政府网站的目标	100
三、政府网站的种类与功能	101
第二节 政府网站建设	106
一、政府网站建设的程序与逻辑	106
二、政府网站的关键点设计	108
三、网页的设计与优化	110
第三节 政府网站运行管理	115
一、网站运行维护	115
二、网站运行保障	116
第四节 政府网站评价	117
一、政府网站评价的要点与原则	117
二、政府网站评价的内容与指标体系	119
第五节 政府网站的创新发展与保障	126
一、政府网站的创新发展	126

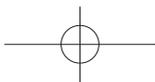
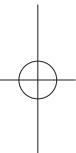
二、政府网站的安全防护·····	127
三、政府网站发展的机制保障·····	129
第五章 政务服务网·····	133
第一节 政务服务网概述·····	134
一、政务服务网内涵·····	134
二、政务服务网职能·····	136
三、政务服务网特征·····	136
四、政务服务网价值·····	138
第二节 政务服务网的建设与发展·····	140
一、政务服务网建设背景与内容·····	140
二、政务服务网的发展阶段与实践困境·····	142
第三节 政务服务网综合设计与绩效评价·····	144
一、政务服务网综合设计·····	144
二、政务服务网绩效评价·····	149
第六章 电子监察与在线政民互动·····	154
第一节 电子监察概述·····	155
一、电子监察内涵与外延·····	155
二、电子监察的特点和功能·····	157
三、电子监察领域与作用·····	159
第二节 电子监察的构建和现状·····	161
一、电子监察的构建·····	161
二、电子监察的困境·····	162
三、电子监察的问题和对策·····	163
第三节 在线政民互动·····	166
一、在线政民互动含义·····	166
二、在线政民互动历程·····	167
三、在线政民互动意义·····	168
四、政府网站政民互动方式比较·····	168
五、推进政民互动的策略·····	173
第七章 电子政务法规政策建设·····	175
第一节 电子政务法规政策概述·····	177
一、一般性法律、法规与政策概述·····	177



VI / 电子政务：基础、框架与趋向（第2版）

二、电子政务法规政策体系·····	179
第二节 电子政务法规政策比较与启示·····	183
一、国外电子政务法规政策概况·····	183
二、国外电子政务法规政策比较·····	185
三、国外电子政务法规政策启示·····	192
第三节 中国电子政务法规政策建设·····	194
一、中国电子政务法规政策概况·····	194
二、中国电子政务主要法规政策介评·····	196
三、中国电子政务法规政策发展·····	205
第八章 电子政务文化·····	208
第一节 电子政务文化概述·····	209
一、电子政务文化的含义·····	209
二、电子政务文化的特征·····	210
三、电子政务文化的生成背景·····	210
四、电子政务文化的建设意义·····	211
第二节 电子政务文化框架与环境·····	213
一、电子政务文化的结构·····	213
二、电子政务文化的内容与价值·····	218
三、电子政务文化建设的环境·····	221
第三节 电子政务文化建设的现状、困境及治理·····	223
一、电子政务文化建设的现状·····	223
二、电子政务文化建设的困境·····	224
三、电子政务文化建设的治理·····	226
第九章 智慧城市与智慧社区·····	230
第一节 智慧城市的界定与发展·····	231
一、智慧城市的定义与特征·····	231
二、智慧城市的兴起与发展·····	232
第二节 城市大脑·····	239
一、城市大脑的定义与特征·····	239
二、我国城市大脑建设·····	240
第三节 智慧社区的定义与实践·····	244
一、智慧社区的界定与特征·····	244

二、智慧社区的建设及影响·····	245
第四节 智慧社区的发展·····	248
一、智慧社区建设困境·····	248
二、智慧社区创新发展·····	249
第十章 电子政务趋向·····	252
第一节 移动政务·····	253
一、移动政务的界定与特征·····	253
二、移动政务的发展与挑战·····	256
第二节 智能政务·····	261
一、智能政务的界定与特征·····	261
二、智能政务对传统电子政务的升华·····	263
第三节 数字政府·····	263
一、数字政府的界定与特征·····	263
二、数字政府的内容与比较·····	266
第四节 数字公民·····	275
一、数字公民界定与特征·····	275
二、电子政务与数字公民身份·····	276
附录·····	280
附录A 电子政务课程实训·····	280
附录B 电子政务实验手册·····	282
附录C 课堂panel演训流程、要素与组织实施·····	287
后记·····	292
参考文献·····	294



第一章

电子政务基础概论

引例：联合国报告中的我国电子政务镜像

1. 我国电子政务发展指数全球排名第43位

联合国经济和社会事务部在2022年9月28日发布的《2022年联合国电子政务调查报告》显示，全球电子政务发展指数(government development index, EGDI)平均为0.6102，比2020年调查时的0.5988有所提升。在联合国193个会员国中，共有60个国家的电子政务发展指数达到“非常高水平”，比2020年调查时多了3个国家。其中，中国的电子政务发展指数为0.8119，为“非常高水平”(0.75~1)，全球排名第43位，是该报告自发布以来排名最高的一次，比起2020年的第45位，提高了2名。

从地区来看，欧洲的电子政务发展指数最高，达到0.8305；其次是亚洲和美洲，分别为0.6493和0.6438；大洋洲和非洲的电子政务发展指数最低，分别为0.5081和0.4054。从国别来看，电子政务水平排名前三的国家分别是丹麦、芬兰和韩国，之后依次为新西兰、瑞典、冰岛、澳大利亚、爱沙尼亚、荷兰和美国等国。

本次电子政务调查主要从在线服务、电信基础设施、人力资源三个维度对193个会员国的电子政务发展水平进行评估。在这三个主要指标中，我国在“在线服务”指数上的得分很高，为0.8876，全球排名第9位；在“电信基础设施”指数上的得分为0.8050，在“人力资源”指数上的得分为0.7429。

除了国家层面的排名，报告还根据地区分布和人口数量，从全球选取了193个城市，对其在线服务指数进行评测与排名。上海作为中国城市的代表，在全球193个城市中排名第10，地方在线服务指数(local online service index, LOSI)进入第一梯队。地方在线服务指数包括组织架构、内容提供、服务提供、参与互动和技术5个维度上的86项指标，上海在“服务提供”和“技术”维度上并列第4。

2. 我国政府数据开放指数保持在第一梯队

政府数据开放指数(open government data index, OGD)包含政策、平台和影响三个维度共26个指标。我国2022年该指数得分0.8873，延续2020年水平，保持在第一梯队。

资料来源：中国电子政务网。

经验启示

联合国电子政务排名并不绝对代表一个国家电子政务的发展水平，但随着评价指标愈发客观、全面，特别是对于连续跟踪一个国家的电子政务建设水平和能力，从纵向上观察连续多年的指标变化，还是具有一定说服力的。我国电子政务在在线服务、电信基础设施以及人力资源上的建设成效已经显现，若干指标甚至排在世界前列。这既坚定了我国电子政务建设的决心，也让我们看到发展差距，为未来前进指明了方向，选准了目标。电子政务竞争已经在路上。

本章知识结构

电子政务概念主要包括定义和特点。尽管各国电子政务体系受到多种因素制约，但差别并不大，这里主要从电子政务框架、模式与价值三方面进行阐释。外国电子政务发展经历了多个阶段，具有若干可借鉴之处；中国电子政务历程比较曲折，但目标比较清晰，经过不懈努力，如今我国电子政务已经处在世界前列，特别是电子服务能力和效率已经超越很多发达国家。基于新公共管理理论、流程再造理论、客户关系理论和管理信息系统理论建构起来的电子政务既反映出一定的建设背景，更表明其具有美好的未来。第一章知识结构如图1.1所示。

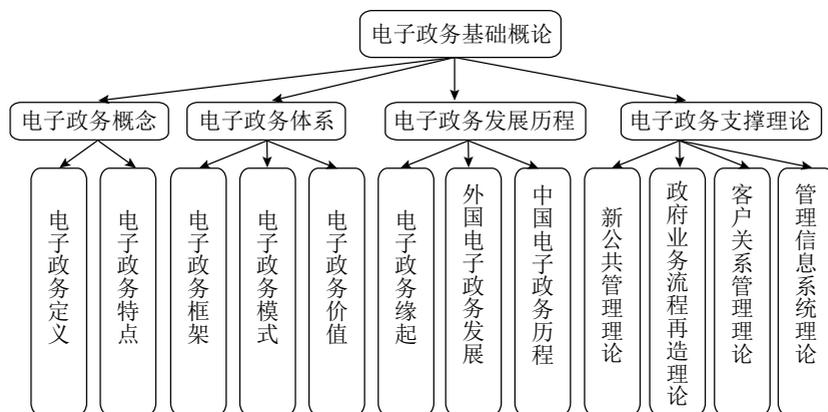


图1.1 第一章知识结构

第一节

电子政务概念

一、电子政务定义

“电子政务”的英文原词是“electronic-government”，字面意思是借助信息技术

完成政务活动。“电子”就是信息和通信技术的统称(information and communications technology, ICT)，“政务”则是政府履行职责的具体行政行为和相应事务。电子政务并非“电子”和“政务”的简单组合，而是具有深刻的时代背景和复杂的融合创新，也就具有了更为全新的定义。

信息技术是一个外延广泛的概念，不仅包括通常所指的计算机技术，还包括其他一切有关信息获取、传输、处理与控制、存储、显示、应用等方面的技术。现代信息技术包含4个层次：一是基础技术，有关元件、器件的制造技术，如微电子技术、光电子技术、光子技术、分子技术等；二是信息系统技术，即有关信息的获取、传输、处理、控制设备和系统技术，如传感技术、遥感技术、移动通信、数据通信、卫星通信、计算机硬件技术、计算机软件技术、计算机网络技术、数控技术等；三是信息应用技术，即信息管理、控制、决策技术，如管理信息系统(management information system, MIS)、计算机集成制造系统(computer integrated manufacturing system, CIMS)等；四是信息安全技术及有关信息保护技术，如加密技术、防火墙技术、病毒防治技术等。

广义的政务活动一般是指“国家行政事务或国家政治事务”。狭义的政务活动则专指国家行政机关为了贯彻执行宪法和法律规定的组织活动和管理职责，包括组织领导和管理经济工作，教育、科学、文化、卫生、体育和对外事务工作，国防建设事业、民族事务、城乡建设等工作。中国的政务活动由国务院及其领导下的各级人民政府负责组织和管理。国务院即中央人民政府是国家最高行政机关，统一指挥和领导全国的政务。国务院设立若干部和委员会，分管国务院某一方面的政务。地方各级人民政府负责组织与管理行政区域内的政务。一般来说，我国的政务活动是广义的范畴，即除了包括政府行政机关的行政事务以外，还包括立法、司法部门、政党、社会团体以及其他多种公共组织管理的事务等。

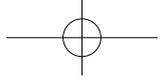
国际组织和一些国家对电子政务定义有不同的理解和界定，如下所述。

联合国经济和社会理事会把电子政务理解为：政府通过信息通信技术手段的密集性和战略性应用组织公共管理的方式，旨在提高效率、增强政府的透明度、改善财政约束、改进公共政策的质量，建立良好的政府之间，政府与社会、社区，以及政府与公民之间的关系，提高公共服务的质量，赢得广泛的社会参与。

世界银行认为电子政务主要关注的是政府机构使用信息技术(比如万维网、互联网和移动计算)，赋予政府部门以独特的能力，转变其与公民、企业、政府部门之间的关系。

新西兰官方认为电子政务是一种方法——政府使用新技术来让人们更加方便地访问政府信息和服务，改善服务质量，让人们有更多机会参与民主制度及其过程。

英国官方则强调现代通信技术在电子政务中的作用，认为利用信息和通信技术(ICT)可以改善政府的“执行功能”，包括公共服务的效率和效果。电子政务使得政府在公民和商业界面前更加透明，允许他们访问政府生成的更多信息；促进公民和政府之间、国家政府之间关系的基本转变，其含义就是政府的民主过程和结构变革。



4 / 电子政务：基础、框架与趋向（第2版）

日本官方认为电子政务包括狭义和广义两部分：狭义电子政务是指以高效、信息公开和提高服务质量为目标，在政府行政部门间，以及政府行政部门与国民、企业等民间部门开展的信息化和网络化，它导致了政府行政部门中业务和组织方式的根本性变革；广义电子政务包含了“电子民主化的实现”，即实现政治家与行政，以及政治家与市民、企业之间更趋紧密的交流。

美国学者波恩汉姆(G. M. Bonham)和赛福特(J. W. Seifert)等人通过描述不同人的行为方式来揭示电子政务的内涵，如公民通过政府所提供的信息获取创业、就业信息；或者通过政府网站获得政府所提供的服务；或者在不同的政府机构之间创造共享性的数据库，以便在面对公民咨询的时候能够自动地提供政府服务。虽然不同的人在电子政务活动中的行为方式不同，但是共性的一点是，电子政务整合了政府的服务体系和服务手段，是政府服务形态在通信信息技术革命情况下的自然演化和延伸。

瑞典学者Ake GrÖnlund归纳提炼出欧洲电子政务的三种观点：一是从经济学的角度看，电子政务代表使用信息和通信技术(ICT)来支持政府和公共行政部门的工作，并为商业界和公民提供更好和更加有效的服务；提高政府行政管理的效率和开放程度；节省纳税人的资金。二是从公共行政学的角度看，电子政务并不仅仅通过因特网提供服务。在未来几年中，更加巨大的挑战是管理本身的变革，一种完整意义上的变革——行政和社会权力的组织和使用方法都会发生巨大的变化。三是从政治学的角度看，所谓电子政务不是与“电子政府”同时经常提出来的类似“数据转售”和“数字化民主”这样的术语。然而，任何一个这样的术语都没有注意到利用因特网来简化管理的原则。实际上，数字化民主是“电子行政”，而不是电子政务。也就是说，利用因特网来简化选举过程(而不是政府)。

中国部分学者也尝试给出了电子政务的基本定义。张锐昕认为，电子政务就是各级政府部门以信息网络为平台，综合运用信息技术，在对传统政务进行持续不断的革新和改善的基础上，实现政府组织结构和 workflows 的优化重组，将政府的管理和服务职能进行整合，超越时间、空间的界限，打破部门分隔的制约，全方位地向社会提供优质、规范、透明、符合国际标准的管理和服务，实现公务、政务、商务、事务的一体化管理和运行。

孟庆国认为，电子政务是指政府机构运用现代网络通信技术与计算机技术，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。

以上中外学者和组织关于电子政务的界定，可以概括为以下4个方面。

基于狭义理解电子政务，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，提供各种公共服务。

基于广义理解电子政务，电子政务是包括各级行政机系统的工作信息化，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党委党务工作的信息化。

基于管理集成理解电子政务，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工作流程的优化重组，对传统
政务进行持续不断地改进，以实现高效率的政府管理和服

基于纯粹技术应用理解电子政务，电子政务是基于网络技术、数据库技术、全文信息
检索技术、地理信息系统技术、遥感系统技术、全球定位系统技术、数据仓库和数据挖掘
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
的政务信息管理系统。

本书将电子政务的定义概括为，政府等公共部门应用现代信息技术，将管理和服
务通过网络技术进行集成，在计算机网络上实现组织结构和 workflows 的优化重组，向
社会提供优质且全方位的、规范透明的、标准化的管理和服，不断推进政府等公共组
织与社会群体间的互动互促，政务公信力显著提升。具体阐释如下：一是电子政务处
理的是与公共权力行使相关的业务，或者为了提供高效的公共服务而需快速处理公
共部门的内部事务，这决定了电子政务有着非常广泛的内容；二是电子政务必须借
助现代信息通信技术和新兴网络信息技术，不断应用新技术解决政务技术瓶颈，优
化政务服务流程，同时也激励新型信息基础设施和人工智能广泛应用；三是电子政
务并不是将传统的政府管理和运作简单地搬上互联网，而是要对现有的政府组织结
构、运作模式、行政流程进行重组和再造，使其更有利于信息技术和网络技术的实
践。

电子政务在提高政府信息公开，决策透明，促进公众参与政府活动，关注政府行政
效率，利用网络监督政府及其官员廉洁自律方面，具有重要的政治意义，有利于推
动我国公民更好地履行自身的政治权利，维护自身合法权益。

二、电子政务特点

不同于传统政务，电子政务在虚拟化、信息化和网络化的环境中运行。现代计算
机技术、网络通信技术等的广泛应用，把政务事务处理变得更加有效、公开和透明，
政府应用电子政务可以为企业、公众提供更好的服务，也为企业与公众参与政务活
动提供了更便利的条件。电子政务的双向多维服务能力以及企业、公众参与政务活
动的需求，使得电子政务具有了以下几个特点。

(一) 政务系统高度集成

电子政务是以改革政务流程为基础的人机结合的信息系统，不仅需要现代信息技
术，更需要政府工作人员、社会公众、企业的参与和互动。我国传统行政体制和政
务运行机制因为受到政治、经济、社会、文化等因素影响，政务活动分散，政务数
据各自独立，政府管理和服职能非常低效，远远不能满足现代市场经济的需求，
迫切要求打破传统政府管理组织形式，破除行政壁垒，打通不同部门组织间的障
碍，实现数据流通无阻，各个部门



6 / 电子政务：基础、框架与趋向（第2版）

紧密关联，并且在透明和封闭的系统中完成行政管理和服务活动。这无疑要求电子政务从技术到管理实现高度系统集成，构建起面向现代政府治理的高度集成电子政务框架。

（二）内网、外网平台支撑

电子政务运行离不开必要的网络信息平台。首先，构建起政务内网，即通常所说的办公自动化系统，通过串联起政府各个部门，实现政务数据内部的开放共享，提高政府部门间的运行效率，这也是未来开通政务外网的基础和前提。经过多年发展，我国已经在政府内部构建起相互连通的密集网络，支撑政务活动。其次，构建起政务外网。政务外网是基于互联网发展起来的，通过政府网站和服务专网，政府把企业、社会公众以及其他组织方便、快捷、低成本地连通起来，实现不受时间、地点和方式的互联互通。政务内外网组成政府内部办公和外部服务的两个平台，成为政府履职的基础保障。

（三）安全基石愈发重要

电子政务是实体政府的虚拟化运行，平台搭建、网络技术、数据信息以及运行主客体都要求以稳定、安全为前提。如果说电子政务最初要解决有和无的问题，那么发展到一定阶段则要确保公共数据安全和个人隐私保密等关键问题。物理空间中的政府是国家管理机构，拥有着社会经济、政治和军事等多方面的安全维护体系和网络。同样，虚拟政府以及电子政务是实体政府在网络空间的映射，也必然带有国家安全、政府安全以及服务对象安全等诸多安全诉求，如政府的公共数据安全、网络信息技术安全、公众隐私保护等。安全是电子政务最为重要的基石，电子政务的安全支撑体系不仅包括通过技术手段保证网络安全和信息安全，还包括安全管理制度建设和对政府工作人员安全意识的培养和树立等内容。

（四）行为主体多向，沟通能力更强

电子政务行为主体主要包括四类，即政府(包括工作人员)、企业、社会组织和公众。四类行为主体基于电子政务平台开展多向度、多层次的横纵沟通，形成多种政务模式，建构起信息互动、政民互动、民民互动等现代沟通体系。政府内部各部门之间基于政务平台开展政务业务活动，开展实时审批、数据共享，是无纸化办公的关键。其他行为主体基于电子政务安全稳定的平台以及电子政务推动的网络基础设施建设，各类电子商务、电子社区发展日新月异，极大丰富了不同主体间的交流和业务延伸。电子商务快速发展推动的数字经济、数字产业已经成为各国综合国力较量的重要领域；电子社区更成为疫情暴发后缓解社区人群焦虑，增进社区居民团结的重要手段。

（五）服务模式更趋友好

电子政务依托先进的平台体系和稳定可靠的技术结构设计，为各类客户提供24小时全天候和“足不出户”的服务，实现低能耗绿色办公，降低对传统办公资源的依赖和行政成本支出，缓解社会公共空间、公共资源日趋紧张问题，促成碳达峰、碳中和的实现。此

外,我国老龄化矛盾日渐突出,数字适老化被提上日程,电子政务不断通过技术创新、人工智能等引入,一方面确保数字服务人群不断扩大,适用性更胜一筹;另一方面通过大数据分析等技术,为特殊人群留出适宜的服务窗口和办事模式,全面实现电子政务让人民生活更美好的愿景目标。

第二节

电子政务体系

一、电子政务框架

电子政务整体存在和运行于虚拟空间,但支撑其运转的行为主体和相应资源存在于现实物理空间中,而且受到相关制度、传统、资源条件等制约。政府推行电子政务首先要构建起与政府部门运转匹配的支撑体系,即改革和重塑原有政府体系,建立与网络信息技术运行相适应的新的运行架构。目前看来,电子政务确实在很大程度上重塑了传统政务业务流程,但主体框架依然要与现实政府体系匹配和协调,主动匹配现实政府机构。

(一) 电子政务体系的层次结构

政府各级部门组成了一个条块结合的网状立体交叉结构。它既有横向的、按行业划分的不同职能政务部门;又有纵向的、按权力等级划分的不同业务层级部门。以我国为例,如图1.2所示,从政务层次和政务部门看,电子政务体系横向分为4个层面:国家层面电子政务系统、省(市)层面电子政务系统、地(市)层面电子政务系统和县(市)层面电子政务系统。横向的电子政务系统主要侧重同一层面上各政务部门和业务系统之间的行政管理与协作。

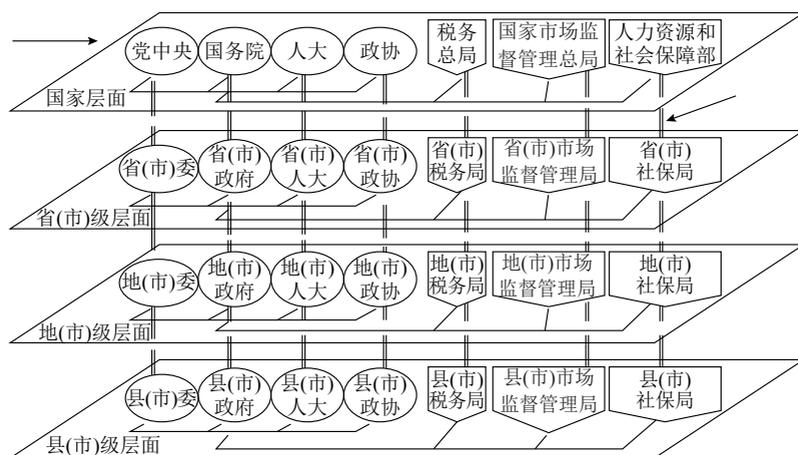


图1.2 电子政务体系的层次结构

资料来源:张锐昕,等.电子政府与电子政务[M].北京:中国人民大学出版社,2011:175.



8 / 电子政务：基础、框架与趋向（第2版）

纵向各政务部门按业务层次序列构成电子政务系统，如党中央—省(市)委—地(市)委—县(市)委，国务院—省(市)政府—地(市)政府—县(市)政府，税务总局—省(市)税务局—地(市)税务局—县(市)税务局等。纵向的电子政务系统主要侧重同一种业务中的各级政务部门和业务系统之间的业务处理。电子政务体系的每一个横向的块块和纵向的条条之间既相互独立，又相互联系，条块之间的关系是由现实政府法制明确的，是相当复杂的。

例如，一个市政府下面的公安系统，不仅隶属于地方政府，还要向更高一级甚至中央的公安部门负责，同时又和地方的市场监督、税务、政法等其他部门有着直接或者间接的联系，只建立一个政府的纵向信息化的结构会相对简单，但如果要建立一个包括所有办事机构的政府信息化框架就比较困难。更何况市政府包括公安、市场监督、税务、财政、司法、民政等系统，面临的是要将所有政府的横向和纵向部门以一个统一的结构链接，复杂程度难以想象。因此，要构建科学清晰的电子政务体系的层次结构，要先在现实政府复杂的条块结构之间厘清基于技术体系的业务流程架构。

(二) 电子政务体系的功能结构

电子政务体系的功能结构是基于电子政务框架和业务模式体现出来的社会价值和功用。电子政务是一个集“信息通信平台、协同办公平台 and 数据处理平台”的交互网络，实现信息交流、信息全方位互动、各级政务部门以及同级各政务部门之间的业务协同、共享信息资源的体系。电子政务功能有不同划分标准，从政府信息平台角度划分，其基本功能构成包括5个部分：数据通信网络、电子支付、电子记录、电子文件以及电子签名；从电子政务系统宏观功能角度，可以将电子政务体系的功能构成分为政府内部办公自动化系统、政府间协同办公系统、政府职能服务系统、政府公共服务系统、政府公共信息库系统；从电子政务具体功能的角度来看，电子政务体系的功能构成包括信息发布子系统、公共服务子系统、公共信息子系统、政策法规子系统、企业服务子系统、税务核查子系统、政府采购子系统、收文管理子系统、发文管理子系统、档案管理子系统、公文流转子系统、公文交换子系统、会议管理子系统、报表管理子系统、机要管理子系统、决策支持子系统、资产管理子系统、人事管理子系统、劳动保障子系统、文化管理子系统、资源管理子系统、农贸管理子系统、地籍管理子系统等，如图1.3所示。

(三) 电子政务体系的逻辑结构

电子政务体系的逻辑结构是系统各部件在构成系统整体时的逻辑关系，是在一定的软硬件基础平台支撑下，基于具体电子政务业务逻辑和系统关系构成的电子政务业务体系。由于电子政务体系具有多样性，因而电子政务逻辑关系也会有不同的结构。

以内部办公活动为主导的系统，重点是业务流程的合理化和信息流的合理化，它是一种动态的电子政务逻辑结构，是围绕政务部门的业务运转(例如政府决策、公文流转、项目审批等)，并以实现职能的合理性和运行效率为依据构建的，构建的重点在于功能和功

能之间的前后衔接、实时或同步的关系。图1.4是以公文流转为核心而构建的电子政务体系的逻辑结构。

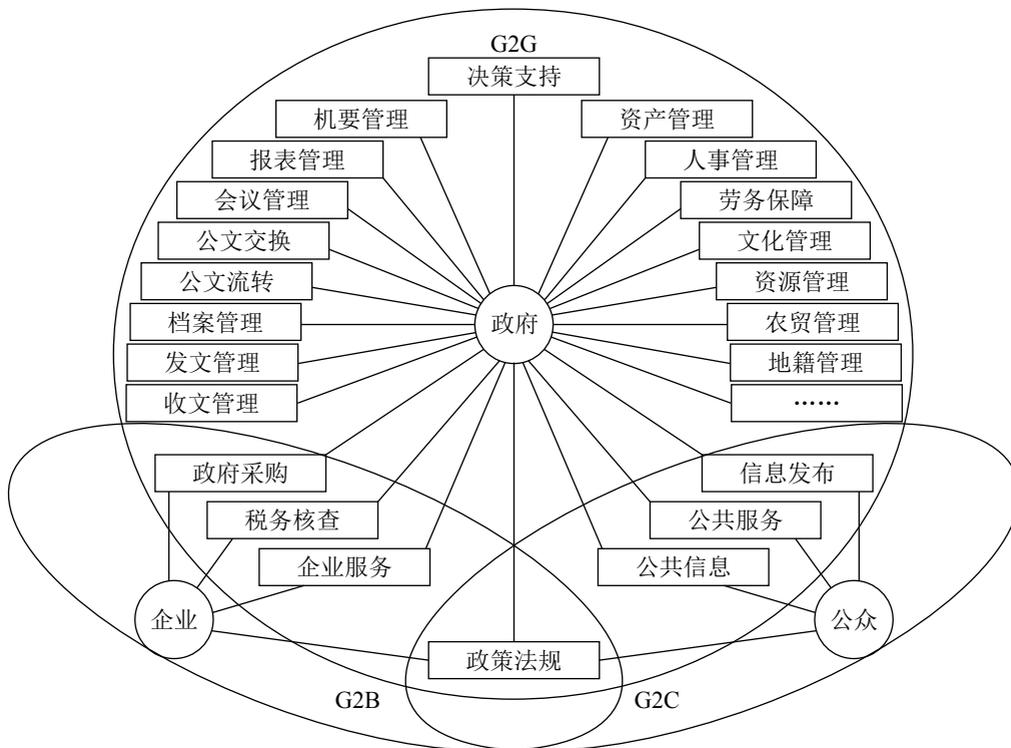


图1.3 电子政务体系的功能结构

资料来源：张锐昕，等. 电子政府与电子政务[M]. 北京：中国人民大学出版社，2011：175.

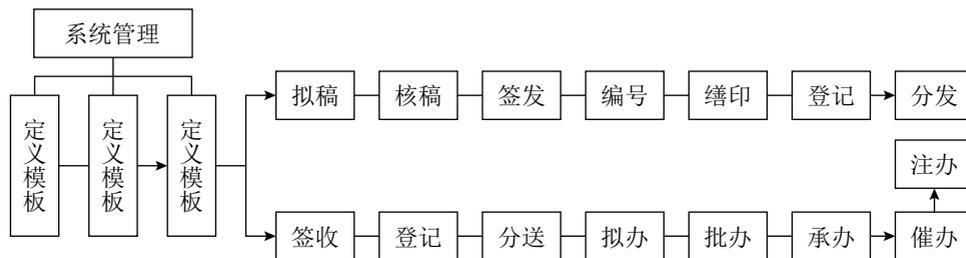


图1.4 以公文流转为核心而构建的电子政务体系的逻辑结构

资料来源：张锐昕，等. 电子政府与电子政务[M]. 北京：中国人民大学出版社，2011：46.

电子政务逻辑结构还可依据技术构件的相互服务和支撑关系构建。依据系统的各个部分对系统的作用和各个部分之间的作用关系，可以构建出电子政务体系的静态逻辑结构，如图1.5所示。

10 / 电子政务：基础、框架与趋向（第2版）

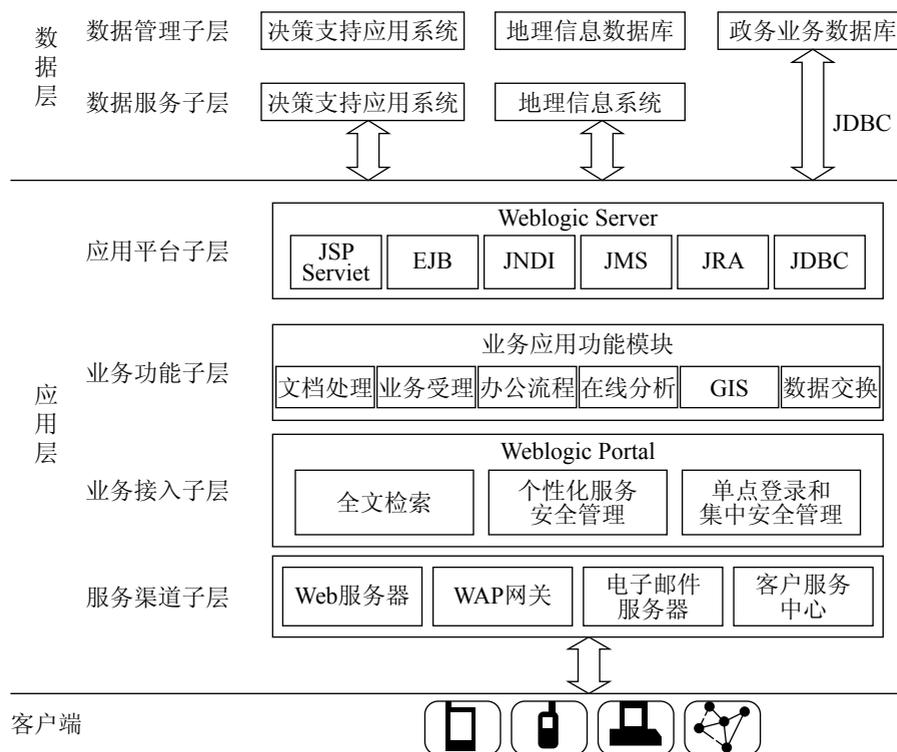


图1.5 电子政务体系的静态逻辑结构

资料来源：张锐昕，等. 电子政府与电子政务[M]. 北京：中国人民大学出版社，2011：48.

该系统的顶层为数据层，表现为各类数据库以及数据调用管理和服务；中间层则是应用层，通过中间件技术构建起系统汇聚接入、业务定义、业务运行和业务管理的体系结构；最外层是客户端，构建局域网链接各类应用，通过各种手段接入服务，建立良好的用户界面等。

(四) 电子政务体系的网络结构

电子政务体系运行过程是双向多维的三个紧密关联的层面：一是政务机构及其工作人员从网络上获取信息，包括机构内部的工作信息和从机构外部获取的业务信息；二是将政务机构的信息放到网络上，供社会了解和使用，即政务公开；三是政务在网络上与社会公众的互动业务处理。

从政府部门日常办公和履责过程看，电子政务网络划分为政务内网和政务外网以及两者之间的关联互动。政务内网就是处理政府部门内部事务和内部化的外部事务，构建的政府部门内部局域网和政府间信息交流网；政务外网就是政府为管理国家事务和社会公共事务而建立的政务服务网。政府内部信息交换在政务内网上运行，政务公开和网上交互等办公内容在政务外网与互联网上运行。政务内网和政务外网之间物理隔离，但同时电子政务体系又能将外网信息采集到内网。《中国电子政务建设指导意见》明确指出，为适应业务

发展和安全保密的要求，电子政务网络由政务内网和政务外网构成，两网之间实行物理隔离，政务外网与互联网之间逻辑隔离，同时加快建设和整合统一的网络平台。电子政务体系的网络结构如图1.6所示。

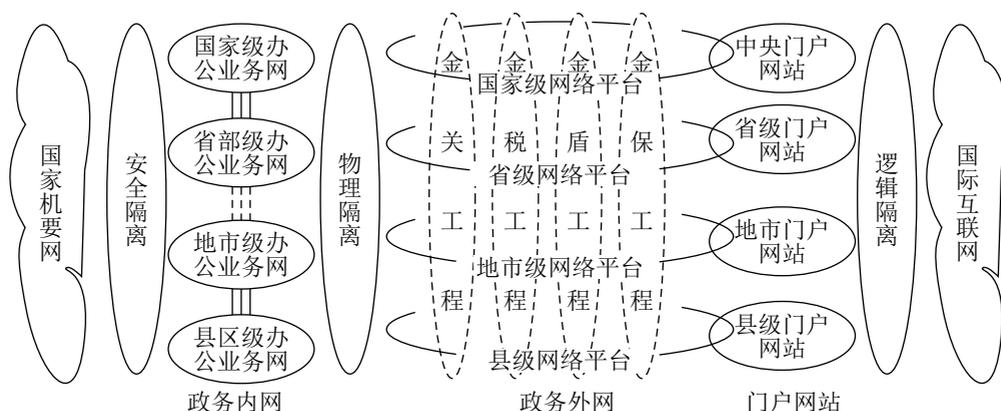


图1.6 电子政务体系的网络结构

资料来源：张锐昕，等. 电子政府与电子政务[M]. 北京：中国人民大学出版社，2011：179.

二、电子政务模式

根据电子政务参与主体之间的身份特点，以及地位位次关系，基于对象的差异，可以将电子政务区分为5种基本模式：G2G、G2B、G2C、G2E、G2S。其中，政府在对五对关系范畴中，居于管理和服务者本位，其他主体则通过电子政务平台，在信息获取、监督政府以及业务诉求等方面，都具有了更多的主动权和便捷渠道。

（一）G2G模式

G2G(government to government)模式是指通过政府办公自动化系统以及政务服务网的建设，高效率地实现了政府与政府之间的信息互动、信息共享以及资源整合，各类政府参与主体之间依照行政法律法规和组织法等要求，在上下级政府、不同地方政府、不同政府部门之间，开展相关电子政务业务。从世界各国电子政务的实践状况来看，具体业务应用主要体现在以下几个方面。

(1) 电子法规政策系统，即向所有政府部门和工作人员提供相关的现行有效的各项法律、法规、规章、行政命令和政策规范，使政府机关和工作人员做到有法可依、有法必依。

(2) 电子公文系统，即在保证信息安全的前提下，在政府上下级、部门之间传送有关的政府公文，如报告、请示、批复、公告、通知、通报等，提高政府公文处理速度。

(3) 电子司法档案系统，即政府司法部门共享司法信息，改善司法工作效率和提高司



12 / 电子政务：基础、框架与趋向（第2版）

法人员的综合能力，如公安局的刑事犯罪记录、审判机关的审判案例、检察机关的检查案例等。

(4) 电子财务管理系统，即向各级国家机关、审计部门和相关机构提供分级、分部门的历年政府财政预算及其执行情况，及时掌握和监控财政情况。

(5) 横向网络协调管理系统，即通过网络在政府不同部门及不同地区政府部门之间进行横向协调来实现政府的有效管理，减少部门间、地区间相互扯皮的现象，提高决策准确性和作业效率。

(6) 城市网络管理系统，即对城市供水、供电、供气、供暖等城市关键部门实行网络化控制和监管；对城市交通、公安、消防、环保等部门实行网络统一调度与监管，提高管理的效率与水平；对各种突发事件和灾难实施网络一体化管理与跟踪，提高城市的应变能力。

(7) 业绩评价系统，即按照设定的任务目标、工作标准和完成情况对政府各部门的业绩进行科学测量与评估。

(二) G2B模式

G2B(government to business)模式是指政府通过电子网络系统精简管理业务流程，快捷地为企业提供各种行政审批服务和良好的营商环境。这些业务主要在政务外网运行，包括以下内容。

(1) 电子采购与招标，即政府通过网络发布采购与招标信息，为企业特别是中小企业参与政府采购提供有关政策和程序，减少舞弊和暗箱操作，降低企业交易成本，节约政府采购支出。

(2) 电子税务，即企业通过政府税务网络系统(金税工程)了解税收政策、完成税务登记、税务申报等业务，提高税务征缴与管理效率。

(3) 电子证照办理，即企业通过互联网申请办理各种证件和执照，提高办证效率，降低企业负担，如企业营业执照申请、受理、审核、发放、年检、登记项目变更、核销等。

(4) 信息咨询服务，即政府通过在电子政务网站建立法律、法规、政策、统计资料等数据库的形式，供企业查询与应用。

(三) G2C模式

G2C(government to citizen)模式是指通过政务网络平台，以在线服务等形式为公众提供更加便捷的服务。G2C模式包括以下内容。

(1) 教育培训服务，包括建立全国性教育平台，帮助各类学校和图书馆接入互联网和政府教育平台，为公众服务；政府出资购买教育资源，通过网络向学校、学生及其他社会公众提供。

(2) 就业服务，即通过互联网向公民提供就业培训、就业信息、择业平台，如搭建网

上人才市场，建立就业岗位数据库和求职数据库；在就业服务部门为公众提供互联网接入服务；为求职者提供网上就业培训、就业指导等。

(3) 电子医疗服务，即公民可以通过网络查询医疗保险个人账户余额和当地公共医疗账户的情况，查询药品数据；查询医院及医务人员信息等。

(4) 社会保险网络服务，即通过网络直接办理社会保险相关手续；公民通过网络及时全面地了解自己的养老、失业、工伤、医疗等社会保险账户的明细情况；通过网络公布最低收入家庭补助。

(5) 公民信息服务，即公众在电子政务网站查询法律、法规、政策等信息；通过网络了解选举事宜；通过网络反馈和评价政府工作。

(6) 交通管理服务，即通过建立电子交通网站，对交通运营、交通工具和司机进行管理并提供服务。

(7) 公民电子税务，即公民个人通过电子报税系统申报个人所得税、财产税等个人税务。

(8) 电子证件服务，即公民通过网络办理结婚证、离婚证、出生证、身份证、死亡证明等有关证书。

(四) G2E模式

G2E(government to employee)模式是指政府对政府公职人员或政府雇员依法进行内部管理和提供服务的一种电子政务模式。G2E模式主要包括以下内容。

(1) 电子办公系统，即通过网络完成政府工作人员的一些办公事务，如常用表格传递、设备设施申请、费用报销等。

(2) 电子培训系统，即基于网络平台对政府工作人员提供各种综合性和专业性的培训课程，建设学习型政府，提高政府工作人员业务能力。

(3) 绩效考核系统，即利用网络平台，按照设定的岗位任务、岗位标准和工作完成情况对政府工作人员进行业绩评估。

(五) G2S模式

G2S(government to society)模式是指政府对各类社会组织提供在线审批、监管和服务的一种电子政务模式。G2S模式主要包括以下内容。

(1) 注册登记，即政府相关部门利用网络办公平台完成对各类社会组织的资格审核、成立批准、注册登记服务等工作内容。

(2) 服务外包，即利用政府网络平台，发布相关政府服务外包信息，筛选符合条件的社会组织为服务承包商，并通过网络对其业务进行指导。

(3) 运行监管，即政府监管部门利用网络信息技术，监督规范各类社会组织的运行，确保社会组织在相应规范之下有序高效运行。



14 / 电子政务：基础、框架与趋向（第2版）

(4) 信息反馈，即社会组织可以作为重要的民意汇集中枢，将各类社会问题，包括政府管理和服务问题反映给相关部门；相关部门则可将处理意见通过社会组织反映给民众，保障政府与民众的有效沟通。

(5) 绩效评估，即各类社会组织作为外部评估主体参与电子政务建设、发展的评估，弥补其他评估主体的局限性，客观评估电子政务绩效。

三、电子政务价值

（一）整合信息资源，提高政府工作效率

电子政务是一系列复杂现代信息通信技术的集成平台，通过技术手段，可以及时、快速地处理大量、复杂的政务信息，节省传统政务活动时间，从而大大提高工作效率。这些技术手段主要表现为以下几个方面。

1. 通过信息资源共享提升效率

政府不同部门之间共享政务信息数据库，各部门在办公中快捷地进行相关信息的收集、处理和传递，工作效率显著提升。

2. 通过精简机构提高效率

通过电子政务系统的互联互通，实现各级政府之间信息以近乎为零的成本进行传递，减少了传统上下级信息传递的中间层，以及人为原因导致的信息传递不及时、信息失真等困扰，极大提高了行政办事效率。

3. 通过服务整合提高效率

电子政务平台可以将政府的各个业务部门整合成一个虚拟的、一体化的平台，公众只需要通过互联网就可以办理相应的业务，不必受到空间的影响，从而提高业务办理的效率。

4. 通过时间整合提高效率

除了一些特殊的业务外，电子政务基本上克服了时间的局限，只要可以接入互联网，公众便可以在任何时间通过电子政务平台办理业务，克服了传统政府部门八小时内办公的局限。

（二）变革政府服务方式，提高政府服务质量

改进政府服务方式，提高政府服务质量是政府改革发展的重要目标。传统政务服务方式已经难以满足时代和社会快速发展的需求，电子政务就是政府服务创新的最好体现。变革政府服务方式的好处直接表现为以下几点。

1. 有利于提高政府服务的满意度

电子政务平台使得政府能够根据公众个性化、多样化的服务需求，提供有针对性的专业化服务，服务需求者不再需要了解复杂的政府流程和职能关系，即可获得相应的政府服

务，有利于提高公众对政府服务的满意度。

2. 有利于降低政府服务的成本

公众可以通过网络直接办理事务，不仅节省了时间，也降低了成本；同时，依托于网络的自助式服务模式，还能够减少传统政务模式下所需工作人员的数量，降低人员成本。

由于政府通过网络向社会提供了多种形式的信息资源服务，降低了个人和组织获取信息服务的成本，减轻了公众为此需要付出的经济和时间负担，政府服务质量显著改善，政民关系好转。

(三) 汇集民意，建设服务型政府

我国已经明确要构建高效、透明、廉洁的服务型政府，而公众参与是重中之重。电子政务在建设服务型政府上主要起到以下作用。

1. 提高政府决策水平

公众对政府决策的参与是提高政府决策水平的重要途径。电子政务条件下，政府与公众之间可以进行更直接、更畅通的交流，政府能够及时了解社情民意，促进决策的民主化和科学化；政府可以利用电子政务平台获取更全面、准确的信息，减少决策盲目性；电子政务提高了信息收集、处理与交流的效率，将会有效缩短决策所需时间，提高决策的时效性。

2. 加快转变政府职能

在传统模式下，政府往往更重视社会管理，对提供公共服务重视不够；或者由于受限于技术手段，无力提供更多的社会公共服务。在电子政务模式下，不仅可以增强政府的服务意识，也从技术上为政府扩大社会公共服务、改善社会公共服务品质创造了条件，有利于促进政府职能的转变与服务型政府的建设。

(四) 发挥示范带动效应，促进国家信息化建设

政府作为社会结构中的一个重要中枢，具有高度权威性和强大影响力，政府信息化建设会发挥出强大的示范带动作用。企业和社会公众在接受电子政务带来的公共服务的同时，其自身必然会与政府联动，实现自身的信息化建设。

政府是国家信息资源的最大拥有者和使用者，电子政务是信息产生和应用的中心环节。电子政务的发展其实就是整个国家信息资源的不断丰富，国家信息化就有了取之不尽、用之不竭的动力来源。

电子政务建设会有大量的政策性资金投入中国IT行业的发展中，使中国IT行业获得健康发展所需要的实际支持，给IT行业创造发展的市场机会。IT行业的健康发展能够有效提高电子政务的发展水平，从而推动国家信息化建设，两者相得益彰。

第三节

电子政务发展历程

一、电子政务缘起

电子政务在世界范围内兴起并成为21世纪的主要行政模式。电子政务在信息技术、政府管理危机以及复杂的国际政治经济等因素推动下不断发展。

（一）信息技术日趋成熟，使用更加便捷

电子计算机是信息技术的重要载体，对于信息技术的应用和发展具有重要意义。自世界上第一台计算机于1946年在美国宾夕法尼亚大学诞生以来，其发展日臻成熟，呈现微型化、网络化、智能化的发展趋势和特点。计算机的发展主要经历了以下4个过程。

第一代计算机——电子管数字计算机。在这个阶段，计算机以体积大、功耗高、可靠性差、速度慢、价格昂贵为主要特点。在硬件方面，逻辑元件采用电子管，主存储器采用汞延迟线、磁鼓、磁芯；外存储器采用磁带。在软件方面，采用机器语言和汇编语言。主要应用于军事领域。

第二代计算机——晶体管数字计算机。在这个阶段，计算机体积缩小，功耗降低，可靠性提高，速度提高，性能比第一代计算机明显提高。在硬件方面，逻辑元件采用晶体管，主存储器采用磁芯，外存储器采用磁盘。在软件方面，采用以批处理为主的操作系统、高级语言及其编译程序。开始进入工业控制领域。

第三代计算机——中、小规模集成电路数字计算机。在这个阶段，计算机速度更快，可靠性显著提高，价格进一步下降，产品向通用化、系列化、标准化方向发展。在硬件方面，逻辑元件采用中、小集成电路，主存储器仍采用磁芯。在软件方面，采用分时操作系统以及结构化、规模化程序设计方法。应用领域开始涉及文字处理和图形图像处理领域。

第四代计算机——大规模集成电路计算机。在这个阶段，计算机发展进入微型计算机时代，个人计算机(personal computer, PC)进入人们的视野，应用领域从科学计算、事务管理、过程控制逐步走入普通家庭。在硬件方面，逻辑元件采用大规模和超大规模集成电路。在软件方面，出现了数据库管理系统、网络管理系统和面向对象的语言等。

1993年4月30日，欧洲核子研究组织宣布万维网(world wide web, 简称www)免费开放，大量计算机用户开始使用万维网。万维网可以让Web客户端(常用浏览器)访问浏览Web服务器上的页面。在这个系统中，每个有用的事物，称为一样“资源”，并且由一个全局“统一资源标识符”(uniform resource identifier, URI)标识；这些资源通过超文本传输协议(hypertext transfer protocol, HTP)传送给用户，而后者通过点击链接来获得资源。信息技术开始得到全面推广并进入高速发展时期。

进入21世纪，信息技术已经迎来更大规模创新突破，在新材料、新工艺、新设计的促

进下，信息技术正以前所未有的速度迅猛发展，进入人工智能时代。

(二) 政府管理遭遇瓶颈，亟须探索新型政府运行模式

进入20世纪60年代，西方社会各种弊端和危机逐步显现，传统官僚制运作下的西方政府机构膨胀，人浮于事，效率低下，运作成本上升，财政开支加大，政府公共物品供给能力薄弱且无法满足不断增强的公共需求。失业、公共安全、环境污染、社会保障等矛盾日益暴露并呈现加剧的趋势，居民正常生活受到严重影响，人们对政府持普遍质疑态度。尽管在20世纪七八十年代西方也曾涌现各种新的思潮和自救型理论，但都难以平衡政府巨额开支和税源萎缩带来的巨大政府公共信任危机。

新公共管理理论和新公共服务理论指出了20世纪70—80年代政府管理体制的弊端，认为政府不需要大包大揽各类社会事务，要减少职能部门和人员，降低社会事务的干预，把主要精力和任务集中到“掌舵”上，逐步恢复市场的经济功能和社会发展调节职能。实际上，这些理论指导下的西方政府改革运动，并没有立刻带来财政赤字的降低以及社会福利的增加，因为必要的政府职能还是需要足够的人员才能维持，高质量的服务更离不开专业的人员支撑。换句话说，从政府职员提供服务满足公众需求的传统模式，并不能实质大幅降低政府职员或者雇员，也就难以降低政府的财政支出，进而难以控制财政赤字规模。

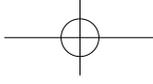
其实，20世纪50—70年代的政府业务过程(业务流)的“计算机化”，以及20世纪80年代中期的“业务过程重新设计”，政府办公自动化系统(office automation system, OAS)和政府信息管理系统(management information system, MIS)已经逐步彰显计算机技术和互联网在推进政府形态和结构变革中具有的创新价值。经过信息化“改造”的政府业务和服务过程，已经给传统管理体制进行自我突破带来新的曙光。

20世纪80年代到90年代初，尽管政务危机仍有加剧的趋向，但在各种管理理论相对成熟、技术发展基本稳定、相关领域试验成效令人满意的多种利好激励下，电子政务逐渐开启对现有的、工业时代的政府形态进行改造的时机渐趋成熟，即利用信息技术和其他相关技术来构造更适合信息时代的政府结构和运行方式。

(三) 全球经济一体化进程，各国更加紧密连接起来

进入20世纪90年代末期，各国经济社会联系更加紧密，世界经济成为一体化，各国贸易和交流促使世界不再有距离和空间差距。经济全球化使得各国连接更加紧密，先进国家通过互联网建构紧密的经贸信息交流网络，发展中国家要想奋起直追，也必然选择互联网。因为只有进入网络世界，才有可能获得经济发展、社会进步和融入世界的机遇。

20世纪末，各国几乎全部应用互联互通的网络，包括电子政务在内的网络体系。电子政务成为各国彼此了解，吸引经贸资源，投资贸易的关键。电子政务展示了一个国家和地区的经济政策、贸易政策以及各种激励措施，跨国公司和投资者首先通过电子政务分析进入某国市场的机遇和需要规避的风险，任何一个国家都暴露和展示在网络世界中，地球从



此成为“村落”，各国成为互联网世界中不再孤独的村民。

二、外国电子政务发展

电子政务在各国的发展呈现不均衡状态。美国等发达国家起步较早，信息技术发达，电子政务建设是全球的标杆；欧盟和日韩等国紧随其后。各国电子政务发展各具特色，都具有一定的典型性和示范性。

（一）起步阶段：20世纪80年代初到90年代末

1. 美国开启电子政务建设序幕

自20世纪80年代起，美国不断受到预算赤字的拖累，由前副总统戈尔领导的全国绩效评估委员会通过对行政过程与效率、行政措施与政府服务的品质进行充分探讨，提出了《创造成本更少、运转更好的政府》及《运用信息技术改造政府》两份报告，试图借助先进的信息技术克服美国政府在线管理和提供服务方面存在的弊端。前一份报告试图通过运用信息技术让政府得到民众的依赖；后一份报告是利用信息技术来革新政府，提出了电子政府的概念，以提升传统政府的生产力和效率。1994年12月，美国政府信息技术服务小组提出《政府信息技术服务的远景》报告，认为美国政府改革更重要的是通过运用信息工程技术改进政府的公共服务，重塑政府形象。随后，美国于1996年、1998年分别通过了《联邦信息技术管理条例》《政府文书销毁法》等法律法规，逐步实现了政府部门内部办公自动化以及在线信息发布，美国电子政务建设同时也开启了世界电子政务建设的序幕，对全球电子政务发展起到示范性、引导性作用。

2. 英国率先打起欧洲电子政务旗帜

1994年，时任英国首相约翰·梅杰发布名为《政府信息服务计划》的政令，适时提出“电子政府”的计划。英国政府以电子政务发展为先导，在互联网上开通了“英国政府信息中心”，主要为公众提供政府部门、学术机构和企业的网络地址，由此拉开了英国政府电子政务建设的序幕。1996年，英国政府发布《直接政府计划》。1999年以后，英国政府根据有关法律法规要求，又先后拟定并发布了《政府现代化》白皮书、《21世纪政府电子政务》和《电子政务协同框架》，提出到2008年政府所有服务项目都要上网，建立起“虚拟政府”，实现24小时在线服务。

3. 新加坡吹响亚洲电子政务建设号角

1981—1985年，新加坡实施公务员计算机化计划，为各级公务员普遍配备计算机，进行信息技术培训，并在各个政府机构发展了250多套计算机管理信息系统，推进政府机构办公自动化。1986—1991年，新加坡实施国家信息技术计划，建成连接23个政府主要部门的计算机网络，实现了这些部门的数据共享，并在政府和企业之间开展电子数据交换(electronic data interchange, EDI)。1992年，新加坡在公务员办公计算机化和国家信

息技术计划成功实施的基础上,制订并实施了在10—15年内将新加坡建成“智慧岛”的“IT2000”计划,提出要使IT渗入经济和社会生活的每个角落,使新加坡公民可以在任何时候、任何地点获得IT服务。1996年,新加坡宣布建设覆盖全国的高速宽带多媒体网络(Singapore ONE),并于1998年投入全面运行。

4. 加拿大后来居上的电子政务建设

1999年,加拿大政府正式颁布国家电子战略“政府在线”计划。政府在线的目标是到2004年保障端到端的电子交易安全。政府在线是一个庞大的系统工程,它不仅仅是一个信息技术项目,还涉及政府管理的革新以及行政管理的调整。它的服务范围广,其中大量的业务集中在信息服务、申请事务和办理经济技术促进项目等三个方面。陆续实施的电子政务项目为联邦政府政务现代化提供了强大的动力,它简化了政府机构并提升了政务处理的能力。在联合国相关组织公布的世界电子政务建设排名中,加拿大政务网站和电子服务连续多年走在发达国家前列。

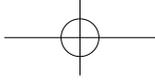
(二) 发展阶段: 21世纪初

1. 美国继续稳步领跑全球电子政务

2000年9月,美国政府门户网站建立,旨在为公众提供更多参与政府治理的机会。2002年和2003年先后,小布什政府出台了《电子政务战略》《电子政务法》,加强政府对电子政务的统一管理。2009年,奥巴马政府加大了对宽带信息网络架构的资金投入力度,建立recovery.gov和date.gov两个政府网站,专门用于联邦政府的数据公开和信息披露。2012年6月,奥巴马签署命令,要求所有美国联邦政府部门向社会开放“政府应用程序接口”(application programming interfaces, API)。2013年1月29日,美国政府管理和预算办公室(office of management and budget, OMB)发布了FEAF2.0版本,为战略、业务、技术和信息提供了标准化的分类与编目方法,促进机构间对服务和应用的分享与再利用。

2. 英国打造电子政务升级版“智慧政府”

2000年9月,英国政府推出了“英国线上计划(UK-Online)”,目标是把英国打造成为世界第一的国家。英国政府向居民和企业提供电子化服务,并整合不同部门的服务,建立虚拟“公共办公室”,依靠电子政府建设使公共行政服务迈向千家万户。2007年初,英国政府关闭了90%的政府网站,将原有政府各部门的网站由951个减至26个,旨在为人们提供更加快捷的统一的信息查询服务。2009年12月,英国首相布朗发表题为“智慧政府”的演讲,正式开启了英国的“智慧政府”战略。2010年1月,英国政府开通了Data.gov.uk网站,三年时间网站人均访问页面数就增长了285%,总访问量比美国data.gov网站还要高。从2012年10月起,英国中央政府各部委网站全部取消,包括首相办公室在内的英国24个中央部门从此只有一个统一门户网站,331个公共机构也陆续向这一网站迁移,实现网上“集合办公”。



20 / 电子政务：基础、框架与趋向（第2版）

3. 新加坡创建“融合、定制”型电子政务

新加坡通过实施“信息通信21世纪蓝图”(2000—2003)和“联系新加坡”(2003—2006)等计划，全部开放了通信市场，政府所有部门完成业务系统的建设。自2006年开始，新加坡启动了具有重要战略意义的“智慧国2015”计划的实施，期望通过该计划来提升新加坡在未来10年中的竞争实力和创新能力，利用无处不在的信息通信技术将新加坡打造成一个智慧的国家、一个全球化的城市。

4. 韩国塑造全球领先者电子政务

2003年12月，韩国政府对《2006电子韩国展望》进行了调整，制定了新的《2007宽带IT韩国展望》。2009年，韩国政府又公布了《云计算全面振兴计划》，要求政府率先引进并提供云计算服务，优先在气象局等部门推进云计算服务和应用。韩国电子政务运行效率和服务能力一直位居全球前列。2012年，韩国政府发布了《泛政府云计算促进信息化战略》，提出从2013年开始，中央政府部门重新制作或更换信息系统时，应全面使用云计算技术，以合理分配IT资源，节省系统构建和运营费用。

(三) 飞跃阶段：21世纪10年代以后

1. 美国着力向构建数字政府冲刺

2016年，美国循证决策委员会成立，探讨政府如何更好地利用其数据为未来的政府决策提供信息。2017年和2018年，《基于证据的政策制定基础法》获国会批准，并于2019年1月由总统签署成为法律。

2017年，特朗普政府成立美国科技委员会，由创新技术办公室牵头负责建设移动数字政府。该时期美国国会、国税局、农业部等多部门机构均提供iOS与Android版本的手机应用程序，极大方便了用户随时随地了解政府政务信息。2020年11月，美国国际开发署正式发布《数字战略2020—2024》，旨在为数字政府下一阶段发展提供新方向。

2. 英国政府打造数字政务平台

英国政府先后发布《数字经济战略(2015—2018)》与《政府转型战略(2017—2020)》，重点打造线上身份认证、支付与通知三大数字政务平台。英国数字政府建设目标的首要任务是发展数字经济，帮助传统企业利用数字技术进行升级转型，为英国数字化强国战略奠定基础。2019年，英国数字政府发布《数字服务标准》新版，这意味着英国数字政府建设更趋于成熟。

英国政府在《政府转型战略》中指出，保证公众、企业可多次使用政府数字服务与工具。在《政府转型战略》执行后期，英国继续推进跨政府平台建设，不断采用数字技术确保民众最大限度使用政府政务办公平台。据统计，2017年，英国政府门户网站的访问量高达1500万人次。英国的数字政府战略划定了政府和来自公共、私营和志愿部门的合作伙伴如何进行合作，帮助尽可能多的人能够使用互联网并从互联网中受益，并确保公民应用数

字产品对政府的可访问性。

3. 新加坡构建智慧岛国

2014年,新加坡“智慧国2025”的10年计划正在开启,成为“智能国2015”计划的升级版。“这是全球第一个智慧国家蓝图,新加坡有望建成世界首个智慧国。”“智慧”在强调信息技术广泛应用的同时,更加注重以数据共享的方式,尽力发挥人的主观能动性,以实现更为科学的决策。

智慧国计划的理念核心可以用三个C来概括:连接(connect)、收集(collect)和理解(comprehend)。智慧国平台的第一个阶段以“连接”和“收集”为核心,于2015年完成,而“理解”则是智慧国2025数字政府建设的重中之重。

新加坡实施智慧国的手段主要有六大战略项目,包括国家数字身份、电子支付、智能传感器平台、智慧城市移动、政务服务数字平台、移动端政府部门服务。

4. 韩国实施“数字新政”计划

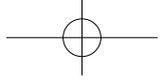
近年来,第四次工业革命带来的新变化和新需求在韩国备受关注;再加上后疫情时代,韩国有创造数字经济新引擎的需求。在两者共同作用下,“数字新政”成为韩国政府重要着力点。

为了整合中央政府机构的信息,韩国政府于2019年成立国家信息资源服务中心。该部门负责与45个中央政府机构相连的1230个电子政务服务的运营和管理,并控制着约45 000个政府信息来源。

国家信息资源服务中心是世界上第一个泛政府服务中心,负责集成和管理中央政府机构的数据和信息。国家信息资源服务中心可以整合以前由各政府部门分散管理的信息资源,再集中到一个部门管理,旨在解决信息系统孤立运行的问题,包括信息资源利用率低下,信息和通信技术投资重复,信息技术专业知识匮乏以及广泛的安全隐患。

三、中国电子政务历程

中国电子政务发展要综合考虑多种因素,而不仅仅是技术和政府提高效率的问题,中国在推进电子政务过程中要着重考虑自身的国情,比如信息基础产业如何带动?网络和国家安全如何保证?社会公众利益如何兼顾?因此,我国电子政务从初期阶段的计算机技术应用到办公自动化(系统),以及到1999年组建“国家信息化领导小组”和实施“政府上网工程”,都是在摸索中前行的。进入21世纪初期,我国在网络基础设施体系基本组建完毕情况下,电子政务安全问题尤为突出,包括软硬件设施设备安全以及网络内容安全、网络文化安全等。在这些问题基本得到解决或者危害相对降到最低的基础上,我国开始着手电子政务的普遍推广和应用,特别在“十三五”时期,我国电子政务取得了长足进步。在推动政府转型和服务社会发展方面,特别是在抗击疫情中,电子政务发挥出巨大作用,提升了政府的公信力。



22 / 电子政务：基础、框架与趋向（第2版）

（一）政府信息化起步期(20世纪80年代初—90年代末)

我国计算机事业发展其实并不落后于西方国家，在20世纪50年代，随着一批爱国科学家陆续回国，也带回来了当时世界上前沿的计算机技术，并在当时情况下，制造组装出新中国第一台电子管计算机。在20世纪60年代，计算机还参与了若干重点科研攻关项目的计算工作，为国民安全和国民经济发展做出一定贡献，尤为重要的是培育出一批科研和教育人才，为进入20世纪80年代计算机事业的蓬勃发展奠定了最为重要的基础。

改革开放以来，我国加强了与美国、日本等国家在计算机领域的技术合作和人才培养合作。20世纪80年代初，我国科技体制改革面向经济主战场，一批科研机构 and 科研工作者把计算机技术和产品陆续推向国民经济和社会生活各个领域。我国在各个部门引进计算机设备，并自主开发若干新的产品和应用软件，20世纪80年代出现了计算机培训热、学习热，并且逐步席卷全国。但这段时期计算机的应用和推广主要在政府部门和商业领域，社会普通公众接触计算机的机会依旧比较少。1984年，邓小平同志到上海考察，强调指出我国计算机事业要“从娃娃抓起”，扎实打好人才基础。

1993年，我国正式提出建设社会主义市场经济，加快推进改革开放事业。为推进我国政府更好地服务市场建设，服务快速发展的国际经济贸易，我国开启了国民经济信息化的起步工程——“三金工程”，即金桥工程、金关工程和金卡工程，这是在我国主要行业部门推进政府信息化的探索，是为未来构建中国“电子政务”进行的有益尝试。

1994年5月，国务院组建国家信息化专家组，为国家信息化建设提供决策咨询服务。1994年，中国第一次全功能接入国际互联网。1996年4月16日，国务院办公厅发出《关于成立国务院信息化工作领导小组的通知》，将原国家经济信息化联席会议办公室改为国务院信息化工作领导小组办公室。1997年4月，国务院信息化工作领导小组首次工作会议上通过了《国家信息化“九五”规划和2010年远景目标》，提出了信息化建设的方针，即“统筹计划，国家主导；统一标准，联合建设；互联互通，资源共享”。该方针无论在当时还是目前结合发展情况来看，都是正确且积极的。1998年3月，国务院信息化工作领导小组办公室并入信息产业部，成立了信息产业部信息化推进司(国家信息化办公室)，负责推进国民经济和社会服务信息化工作。1998年5月，我国首个地方政府门户网站“青岛政务信息公众网”开通。1998年7月，“首都之窗”开通。1998年9月，首个跨部委级的大型电子政务平台——“国家口岸专网”正式开通，对随后的政府信息化建设起到了极大的示范作用。

这一时期，我国尚未正式提出电子政务的概念，仅以政府信息化作为“办公自动化(系统)”建设和应用的代名词。毕竟，这段时期主要是在政府内部推动应用计算机办公，并未面向社会公众开展公共服务，更没有体现到公共管理和公共服务的改革上，总体处在电子政务的起步期。

1999年1月22日，朱镕基总理推动实施“政府上网工程”，并由李岚清副总理兼任国

家信息化工作领导小组组长，同时启动行业用户上网，实现网络环境下的信息共享和多种社会功能，标志着我国政府信息化开始进入一个全新时代。随着“千年虫”困扰的顺利解决，2000年10月，党的十五届五中全会指出：“信息化是当今世界经济和社会发展的总趋势，也是我国产业优化升级和实现工业化、现代化的关键环节。要把推进国民经济和社会信息化放在优先位置。”

(二) 电子政务建设期(21世纪初)

2001年8月，中共中央、国务院决定重新组建国家信息化领导小组，设立“国家信息化工作领导小组办公室”作为办事机构。2002年8月17日，中共中央办公厅、国务院办公厅联合下发《国家信息化领导小组关于我国电子政务建设指导意见》，将“政府先行，带动国民经济和社会发展信息化”确立为我国信息化建设的发展战略，提出了电子政务的指导思想、目标、原则、框架、未来的发展重点等，为我国电子政务的进一步发展指明了方向。这也与我国加入世界贸易组织确立的贸易保护原则有关系。

2002年11月，中国共产党第十六次全国代表大会进一步明确“信息化带动工业化”“大力加强电子政务建设”的方针，提出电子政务发展的目标和要求。我国电子政务开始致力于为公众提供服务和提升政府部门自身效率，实现了形式的多样化、内容的丰富化。电子政务的基础设施建设基本完成，进入了以资源整合、内容建设、应用深化为主的快速发展时期。

2003年1月27日，国务院通过了《电子政务标准化指南》。2004年8月28日，第十届全国人大常委会第十一次会议表决正式通过了我国第一部真正的信息化法律《中华人民共和国电子签名法》。2005年4月25日，中共中央办公厅、国务院办公厅联合下发《关于进一步推行政务公开的意见》。2005年9月15日，《电子政务安全等级保护实施指南》发布。2005年11月3日，国家信息化领导小组会议审议并原则通过了《国家信息化发展战略(2006—2020年)》，提出“紧紧围绕提高治国理政能力，推行电子政务”和“紧紧围绕构建和谐社会，推进社会信息化”的思想。

2006年1月1日，“中华人民共和国中央人民政府门户网站”正式开通。2006年3月24日，国家信息化领导小组正式发布《国家电子政务总体框架》。2006年5月20日，中共中央办公厅、国务院办公厅联合转发《国家信息化领导小组关于推进国家电子政务网络建设的意见》。2007年10月，在党的十七大报告中提出“健全政府职责体系，完善公共服务体系，推行电子政务，强化社会管理和公共服务”，首次将“电子政务”的作用定义为“加快行政管理体制改革，建设服务型政府”的重要手段。

2008年5月1日，《中华人民共和国政府信息公开条例》正式实施，保障公民、法人和其他组织依法获取政府信息，提高政府工作的透明度，提出了政府信息“以公开为原则，不公开为例外”的要求。2009年4月14日，国家发改委、财政部联合发布《关于加快推进国家电子政务外网建设工作的通知》，要求到2010年年底，基本建成从中央到地方统一的



24 / 电子政务：基础、框架与趋向（第2版）

国家政务外网，横向要连接各级党委、人大、政府、政协、法院、检察院等各级政务部门，纵向要覆盖中央、省、地(市)、县。

2010年10月27日，《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》发布，提出要全面提高信息化水平，推动信息化和工业化深度融合，加快经济社会各领域信息化；加强重要信息系统建设；强化地理、人口、金融、税收、统计等基础信息资源开发利用；实现电信网、广播电视网、互联网“三网融合”；构建宽带、融合、安全的下一代国家信息基础设施；以信息共享、互联互通为重点，大力推进国家电子政务网络建设，整合提升政府公共服务和管理能力，确保基础信息网络和重要信息系统安全。

（三）电子政务业务成熟期(21世纪10年代)

2011年12月12日，我国工业和信息化部发布《国家电子政务“十二五”规划》，将其作为推动国家电子政务发展的指导性文件。该规划指出，大力推进国家电子政务发展是国家“十二五”的重要任务，是政务部门提升履行职责能力和水平的重要途径，也是深化行政管理体制改革和建设人民满意的服务型政府的战略举措；提出电子政务的发展方向和应用重点为加快推动重要政务应用发展，加强保障和改善民生应用，加强创新社会管理应用，强化政务信息资源开发利用，建设完善电子政务公共平台，提高政府信息系统的信息安全保障能力。

2012年7月6日，国家发展和改革委员会、公安部、财政部、国家保密局、国家电子政务内网建设和管理协调领导小组办公室联合发出了《关于进一步加强国家电子政务网络建设和应用工作的通知》，该通知明确了国家电子政务网络由国家电子政务内网和国家电子政务外网组成，应按照统一规划、分级负责的原则进行建设。国家电子政务网络建设目标是：到“十二五”期末，形成统一完整、安全可靠、管理规范、保障有力的国家电子政务网络，基本满足政务应用需要。

2013年2月16日，国务院发展改革委发布《国家发展改革委关于加强和完善国家电子政务工程建设管理的意见》，要求电子政务项目建设思路实现三个转变、坚持三个原则，强化电子政务项目“一把手”负责制，统筹推进电子政务共建项目的建设，充分重视电子政务项目的需求分析，大力推进跨部门信息共享，加强电子政务项目的质量管理，保障电子政务项目安全可控，推动电子政务项目建设改革创新。

2014年11月26日，国务院办公厅发布《关于促进电子政务协调发展的指导意见》，要求进一步推动政府系统电子政务科学、可持续发展，逐步建立与政府履职相适应的电子政务体系，有效服务于创新政府、廉洁政府、法治政府建设，不断提升信息化条件下政府治理能力。

2015年1月30日，国家发展改革委、中央编办、财政部联合发布《关于开展国家电子政务工程项目绩效评价工作的意见》，提出要进一步规范国家电子政务工程项目的建设和管理，提高项目建设应用效能，提升政府投资决策水平和投资效益，将开展国家电子政务

工程项目绩效评价工作，重点对电子政务项目建成后所达到的建设目标和应用效果进行评价，保障电子政务项目绩效评价工作的规范性、科学性、有效性。

2015年3月11日，国务院办公厅正式发布《关于开展第一次全国政府网站普查的通知》，指出要推进全国政府网站信息内容建设有关工作，提高政府网站信息发布、互动交流、便民服务水平，全面提升各级政府网站的权威性和影响力，维护政府公信力。

2016年3月，李克强总理在政府工作报告中提出要大力发展“互联网+政务服务”，“要让数据多跑腿，群众少跑路”。2016年9月，国务院颁布实施《国务院关于加快推进“互联网+政务服务”工作的指导意见》，指出推进“互联网+政务服务”是贯彻落实党中央、国务院决策部署，把简政放权、放管结合、优化服务改革推向纵深的关键环节，对加快转变政府职能，提高政府服务效率和透明度，便利群众办事创业，进一步激发市场活力和社会创造力具有重要意义。

2016年10月9日，习近平总书记在主持中央政治局第三十六次集体学习时再次强调，加快推进网络信息技术自主创新，加快数字经济对经济发展的推动，加快提高网络管理水平，加快增强网络空间安全防御能力，加快用网络信息技术推进社会治理，加快提升我国对网络空间的国际话语权和规则制定权，朝着建设网络强国目标不懈努力。2016年11月7日，先后经过三次审议的《中华人民共和国网络安全法》在十二届全国人大常委会第二十四次会议上获高票通过。《中华人民共和国网络安全法》的制定颁布，是党的十八大以来我国互联网治理模式转变和治理能力提升的一个缩影。党的十八届五中全会，描绘出互联网发展的未来构想：实施网络强国战略，实施“互联网+”行动计划，实施国家大数据战略。

在2017年党的十九大报告中，习近平总书记8次提及了互联网、数字中国、智慧社会的概念。大数据、人工智能、共享经济作为新词首次出现在党的报告中。2017年1月，武汉使用虚拟“电子身份证”的居民人数已突破40万。“电子身份证”可为线上政务服务平台、线下政务服务窗口，以及旅店、网吧、物流寄递等需要实名制的应用场景，提供实名、实人的身份认证服务，办事群众不必再靠出示身份证原件证明“我是我”。2017年5月21日，浙江省《政务办事“最多跑一次”工作规范》正式发布实施，是全国首个“一窗受理、集成服务”省级地方标准。到2017年，全国至少已有13个省份成立了21家地市级的大数据管理机构，其主要职责是实施大数据战略、规划和政策措施，推动大数据研究和应用工作。2017年，我国电子政务市场的规模超过了2700亿元，同比增长16%，电子政务已经成为拉动我国电子信息产业快速发展的重要领域之一。

这段时期，我国电子政务的发展超出了建设初期主要集中在基础设施建设以及政府内部应用的局限，特别在党的十八届三中全会之后，在大数据、云计算、人工智能等新技术推动下，我国网络安全能力、电子政务基础设施进一步完善，解决了很多“卡脖子”的关键问题。同时，这段时期，我国经济和政治体制不断加快改革步伐，电子政务相关管理制

度、建设标准也愈加科学规范，为改进政府工作，提高工作效率，完善社会公共服务，促进社会文明进步与经济发展提供了有利条件。

（四）创新发展“一网通办”期(21世纪10年代末—20年代)

2018年，我国开始全面深化管理体制改革，各个系统严格按照顶层设计，重新搭建组合业务流程，理顺管理体制和运行机制，电子政务迎来创新发展的重大时机。为深入推进“放管服”改革，全面提升政务服务规范化、便利化水平，更好为企业和群众提供全流程一体化在线服务，推动政府治理现代化，国务院制定并出台《关于加快推进全国一体化在线政务服务平台建设的指导意见》。一体化在线政务服务平台着力解决企业和群众关心的热点难点问题，推动政务服务从政府供给导向向群众需求导向转变，从“线下跑”向“网上办”、“分头办”向“协同办”转变，全面推进“一网通办”，为优化营商环境、便利企业和群众办事、激发市场活力和社会创造力、建设人民满意的服务型政府提供有力支撑。

2019—2020年，我国在基本建成的国家政务服务平台上线运行基础上，进一步推动实现了各省(区、市)和国务院有关部门政务服务平台与国家政务服务平台的无缝对接；同时基本建立起全国一体化在线政务服务平台标准规范体系、安全保障体系和运营管理体系，国务院部门垂直业务办理系统为地方政务服务需求提供数据共享服务的水平显著提升，基本满足地方政务需求，我国基本建成了全国一体化在线政务服务平台框架。这是继2018年我国全面机构改革后，线上政府做出的积极调整和应对，从根本上奠定了政府线上数据共享和利用的线下结构基础，为真正实现“一网式”办公模式打下坚实的制度基础。

党的十九届四中全会《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》明确提出推进数字政府建设。各地区、各部门也认真贯彻落实党中央、国务院的统一部署，高度重视并探索推动数字政府改革建设，如广东推出了数字政府改革措施，浙江、湖北、安徽、山东、广西等省区陆续推出了数字政府建设指导文件及规划，把推进数字政府建设作为引领数字化时代政府改革与治理能力建设的着力点和突破口，推动政府治理能力不断提升，建设成效正逐步显现。

“十四五”规划纲要第五篇“加快数字化发展，建设数字中国”提出，要推进网络强国建设，加快建设数字经济、数字社会、数字政府，以数字化转型整体驱动生产方式、生活方式和治理方式变革。2021年11月，李克强总理主持召开国务院常务会议，会议指出，“十四五”时期，要面向更好满足企业需求和群众期盼，抓住推动政务信息共享、提升在线政务服务效率等关键环节，推进数字政府建设，加快转变政府职能，促进市场公平竞争。

“十四五”规划纲要和党的二十大进一步明确了我国电子政务建设的方向和主要任务：要为解决数据时代政府治理能力现代化服务，也要为建设社会主义现代化强国服务。电子政务建设日益被纳入数字政府建设规划，数字政府、数字经济日趋成为现代社会治理

的关键词。电子政务成为数字政府建设诸多系统中的一个体系，国家通过数字政府和数字经济整体规划和驱动，电子政务发展环境和能力也必将得到显著提升，电子政务“飞入寻常百姓家”指日可待。

第四节

电子政务支撑理论

一、新公共管理理论

(一) 新公共管理理论的内容

新公共管理(new public management, NPM)是20世纪80年代以来兴盛于英、美等西方国家的一种新的公共行政理论和管理模式，也是近年来西方规模空前的行政改革的主要指导思想之一。它以现代经济学为理论基础，主张在政府的等公共部门广泛采用私营部门成功的管理方法和竞争机制，重视公共服务的产出，强调文官对社会公众的响应力和政治敏锐性，倡导在人员录用、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。新公共管理的内容可概括为如下几个方面。

1. 以顾客为导向，奉行顾客至上的全新价值理念

新公共管理完全改变了传统模式下政府与公众之间的关系，政府不再是发号施令的权威官僚机构，而是以人为本的服务提供者，政府公共行政不再是“管治行政”，而是“服务行政”。公民是享受公共服务的“顾客”，政府以顾客需求为导向，尊崇顾客主权，坚持服务取向。

2. 治道变革，政府职能由“划桨”转为“掌舵”

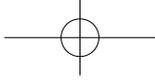
新公共管理主张政府在公共行政中应该只是制定政策而不是执行政策，政府应该把管理和具体操作分开。至于掌舵的主要途径，新公共管理认为要通过重新塑造市场，不停地向私营部门施加各种可行和有利的影响让其“划桨”的方式进行。

3. 公共管理中引入竞争机制

传统公共行政力图建立等级森严的强势政府，强调扩张政府的行政干预。新公共管理则主张政府管理应广泛引入市场竞争机制，通过市场测试，让更多的私营部门参与公共服务的提供，提高服务供给的质量和效率，实现成本的节省。

4. 重视效率追求

追求效率是公共行政的出发点和落脚点。新公共管理实施明确的绩效目标控制，更关注每个项目的结果，广泛采用私营部门成功的管理手段和经验，如重视人力资源管理，强调成本—效率分析、全面质量管理，强调降低成本、提高效率等。



28 / 电子政务：基础、框架与趋向（第2版）

5. 改造公务员制度

新公共管理主张对公务员制度的一些重要原则和核心特征进行瓦解，通过推行临时雇佣制、合同用人制等新制度，打破传统的文官法“常任文官无大错不得辞退免职”的规定，废弃公务员价值中立原则。

6. 创建有事业心和有预见的政府

新公共管理认为“政府必须以收费来筹款，通过创造新的收入来源以保证未来的收入”。新公共管理认为社会更需要预防，即解决问题而不是提供服务。为此，政府应该把更多的工作放在预防上。

（二）新公共管理理论对电子政务的影响

1. 将用户为导向作为电子政务的基本原则

电子政务发展的核心动力来自公众的需求，而非政府部门内部，这体现了新公共管理的顾客导向。各国政府的电子政务规划一般都以建立一个有效率、有统合力的、与国民具有和谐关系的、以理想的服务满足国民需求的电子政务体系为基本目标。

2. 将公共部门重组贯穿电子政务发展

基于电子政务而重构的公共部门结构趋于扁平化，管理层次减少，组织结构上层的信息能够畅通传达到中下层，中下层反馈的信息也能迅速地、无障碍地向上传递，不同层级之间的信息流动更加顺畅，传递过程中的信息损耗得以减少，失真得以避免。

3. 将追求公共利益作为电子政务发展目标

电子政务把公共利益作为目的而不是副产品。电子政务就是基于共同利益和共同责任，寻求解决问题的高效方法。政府的作用在于促使公民基于电子政务得到无约束的服务。

二、政府业务流程再造理论

（一）政府业务流程再造的内容

政府业务流程再造是指在引入现代企业业务流程再造理念和方法的基础上，以“公众需求”为核心，对政府部门原有组织机构、服务流程进行全面、彻底的重组，形成政府组织内部决策、执行、监督的有机联系和互动，以适应政府部门外部环境的变化，谋求组织绩效的显著提高，使公共产品或服务更能取得社会公众的认可和满意。政府业务流程再造的内容可概括为如下几个方面。

1. 政府业务流程再造是对传统社会管理和公共服务方式的改革与创新

政府业务流程再造是以政府为主体的政府部门在反思传统行政组织业务流程弊端的基础上，运用网络信息技术，摒弃以任务分工与计划控制为中心的工作流程设计观念，打破政府部门内部传统的职责分工与层级界限，实现由计划性、串联性、部门分散性、文件式

工作方式向动态化、并联化、部门集成化、电子化工作方式的转变，建立以问题诊断为前提，以解决问题为宗旨的服务流程模式。这无疑是政府部门迫于外部环境变化和公信力下降而进行的一场自我变革。

2. 政府业务流程再造体现了以“公共需求为导向”的核心理念

传统的行政组织流程是围绕“职能”与“计划”展开，对公众的诉求缺乏了解和回应。而流程再造的宗旨是改“职能导向”为“需求导向”，以最大限度地满足公众的需求为核心，在了解公众需求的基础上，从成本、质量、服务和速度等方面改善工作业绩，以提升公众对公共服务品质的满意度，提高政府部门的公信力，实现政府流程再造的价值追求。

3. 政府业务流程再造是多向互动的系统工程

政府业务流程再造既非工作流程的简化或重组，也非单纯依靠信息技术实现部门的整合或联动，而是对政府部门的行政理念、发展目标、行为准则、治理模式、制约机制的整体再造。它涉及政府部门内部机构之间、政府部门之间、政府与社会组织之间、政府与社会公众之间的沟通与互动，必然会带来政府部门在组织结构、决策程序、运行机制、评估体系、激励机制等方面的显著变化。因此政府流程再造绝非在原有流程上的修修补补，而是一场彻底、深刻、持续的内部革命。

(二) 政府业务流程再造理论对电子政务的影响

1. 政府业务流程再造是电子政务实施的重要理论基础

电子政务的目的是打破政府机关各职能部门固有的工作模式，提高效率，节约成本，增加透明度，减少或避免政府失灵，更好地满足社会的需要。政府业务流程再造是对政府进行彻底变革，是在政府结构上为电子政务建设铺平结构障碍和制度障碍；同时，也只有彻底地改造了政府业务流程，实现政府业务的整合，才能真正意义上实现政府电子化。

2. 电子政务是政府业务流程再造的重要条件

电子政务的推行，不仅使政府职能从管理型向服务型转变，也适应了降低成本和提高效率的要求，并且基于网络平台可以以更低的成本在政府与社会公众之间进行信息的交流和沟通，建立起长期、便捷的互动关系，提高公众满意度。

3. 电子政务与政府业务流程再造具有并行伴生关系

当前，无论是企业的电子商务还是政府的电子政务，都普遍存在收益少、投入却不断增多的问题，这称为投资无底的IT“黑洞”。其根本原因恰恰是没有把电子政务与政府业务流程再造同步实施，造成网络信息技术应有的功能在政府实体运行中遭遇种种堵塞和障碍，未能实现以公众满意为目标，以事务为中心，跨越职能部门界限的办公模式。

4. 电子政务下政府业务流程再造是提高信息管理效率和综合运用效益的关键

政府业务流程再造能够最大化实现信息的综合管理与运用，便捷地提取、传递、存储和利用信息资源；也能建立信息的共享与互动传递机制，提高政策决策参与的广泛性、执



行的透明度；能使信息迅速传导与回应，提高对危机事件的快速反应与及时处理。即要求政府行政流程务必根据电子政务运作的内在机理进行有目的、有组织的再造，以尽快实现电子政务环境下政府业务流程的理想化状态。

三、客户关系管理理论

（一）客户关系管理理论的内容

客户关系管理是指企业通过了解和深加工客户信息，并强化跟踪服务、信息分析能力，使他们能够协同建立和维护一系列与客户以及商业伙伴之间卓有成效的“一对一关系”，从而使企业得以提供更快捷和周到的优质服务，提高客户满意度，吸引和保持更多的客户，从而增加营业额，并通过信息共享和优化商业流程有效地降低企业经营成本。客户关系管理理论可概括为如下几个方面。

1. 客户关系管理的根本目的是发现、培育并保留住“真正的顾客”

客户关系管理的真正目的是发现、培育和保留住“真正的顾客”，即企业忠诚客户，实现企业与客户的“双赢”。“双赢”是客户关系存在和发展的基础，“供方”提供优良的服务、优质的产品，“需方”回报合适的价格，供需双方发展长期稳定互惠互利的关系。

2. 客户关系管理是企业与客户的一种博弈

当今，企业间的竞争已经折射到企业运作的整条供应链，确保供应链上供应商、生产商、代理商、销售商、最终用户之间信息的沟通至关重要。企业若想在這種环境中获得利润，必须寻求一种新的平衡点，一种全局平衡，即在信息完全与信息不完全的条件下，企业与客户之间需求的平衡，这恰是在企业与客户之间的一种博弈。

3. 客户关系管理是基于客户知识管理体系

客户关系管理的实质就是企业基于客户知识的获取、存储、传递、转化、整合、创造等管理过程。客户关系管理要系统地加强客户知识管理，有效地获取、发展和维系有利于客户组合的知识与经验，尽可能地获得最大价值。客户关系管理将企业“客户”“知识”和“管理”共处于一个循环体系中，企业运用这个循环体系中的客户知识，从客户关系中求得最大收益。

（二）客户关系管理理论对电子政务的影响

首先，电子政务是以提高公众服务质量为中心的，通过在线提供“无缝隙服务”，提升公众的获得感和在线满意度。

其次，提供标准化服务。电子政务以公开和无差别的方式，通过线上线下为公众提供一致的信息、同样的服务。这样，不仅有效降低政府成本，还能提高政府透明度，赢得社会信赖。

最后，提供个性化服务。政府利用现代网络通信和信息技术可以更加便捷地收集、整

理、分析大量的公众数据信息，从而更科学地对社会公众进行细分，为他们提供个性化服务创造了条件。

四、管理信息系统理论

(一) 管理信息系统理论的内容

管理信息系统(management information system, MIS)是一个以人为主导,利用计算机硬件、软件、网络通信设备以及其他办公设备,进行信息的收集、传输、加工、储存、更新、拓展和维护的系统。完善的管理信息系统具有以下4个标准:确定的信息需求、信息的可采集与可加工、可以通过程序为管理人员提供信息、可以对信息进行管理。信息是管理上的一项极为重要的资源,管理工作的成败取决于能否做出有效的决策,而决策的正确程度在很大程度上取决于信息的质量。

(二) 管理信息系统理论对电子政务的影响

首先,电子政务建设的一项重要任务是通过各种渠道收集民意信息并对其进行筛选、整合、分析。从管理层面上看,目前的条块模式使各级政府和职能部门在数据信息的组织与管理方面不得不面对日益凸现出来的诸多矛盾和困难,如许多政府部门在长期的OA系统建设中,都有一套基于自身业务的数据库系统,存放着大量的、满足本部门需要的业务数据,最终形成了数据信息由部门独占的现象;政府组织机构的二维模式使得许多部门的领导担心自己拥有的数据被共享后,业务将趋向透明,自己或部门获得的利益和权力将受到削弱。从信息技术层面上看,信息集成的目的是给用户提供一个集中、统一的视图,并确保模块之间的互操作性,以提高模块的重用度。

其次,管理信息系统的建设状况对实现电子政务安全具有重要意义。信息安全系统是应用支撑平台的重要组成部分,旨在为电子政务的应用层提供统一的安全服务和安全保障。电子政务活动中所涉及的各种信息往往会涉及个人隐私甚至国家机密。加强管理信息系统数据传输、存储、拓展和维护工作能够切实保障各类信息的安全,对于实现电子政务安全意义重大。

本章小结

电子政务已经从一般的技术变革和应用成长为具有较为系统的理论体系、较为完备的知识结构和较为扎实的实践基础的一门学科。电子政务理论主要包括电子政务定义、特征、功能等,也包括电子政务运行模式、发展历程等,而最重要的是必须深入理解和领会与电子政务出现和发展密切相关的若干管理理论。电子政务的定义有多种理解,国内外差别也比较大,但若干共性还是比较一致的,如“电子”为基础,“政务”为核心,“安

全”为保障等。电子政务相较传统政务具有鲜明的特征，这也是电子政务能够迅速发展起来的重要原因。电子政务体系是多维的，主要基于物理实体政府的管理体制和运行机制，掌握电子政务体系也就清楚了电子政务与物理空间政府为何存在紧密的关联关系。电子政务的中外发展路径受到本国政治经济和社会发育程度影响，有着更为复杂的背景因素制约，如安全问题、公民的信息素养问题等。不能寻求千篇一律的电子政务发展模式，但却可以通过比较互鉴，掌握电子政务发展动态和趋势。电子政务的理论基础比较多元，包括新公共管理、政府业务流程再造、客户关系管理以及管理信息系统等理论。



📖 关键名词

电子政务 电子政务体系 电子政务模式 电子政务历程 新公共管理理论
客户关系管理理论 政府业务流程再造 管理信息系统 服务效率 公平正义

💡 思考题

1. 如何理解电子政务的多种定义？
2. 电子政务具有哪些特点和价值？
3. 概述我国电子政务的发展阶段。
4. 概括国外电子政务发展阶段及其要点。
5. 新公共管理理论对电子政务有哪些影响？
6. 业务流程再造理论对电子政务有哪些促进？
7. 概述电子政务体系的不同特点和局限。