

# 第 1 章 电子政务基本知识

## 【学习要求】

- ◆ 了解电子政务产生的社会背景；
- ◆ 了解电子政务发展基础；
- ◆ 了解电子政务的主要应用与服务；
- ◆ 熟悉电子政务的定义、内涵，电子政务的基本运作模式；
- ◆ 了解国外电子政务的发展情况与发展趋势。

当人类社会进入 20 世纪 90 年代，信息化的浪潮席卷全球。面对全球信息化以及 Internet 迅猛发展的冲击，如何才能改革信息社会的政府管理模式？如何才能提高政府的服务质量和国家的竞争力？如何才能适应全球经济一体化趋势的发展？这一系列的严峻形势迫使各国政府寻求解决问题的长远方案。正是在这种历史背景下，电子政务诞生了，它一诞生就显示了强大的生命力，成为当今世界许多国家追求政府改革创新的方向和实施建设的目标。

## 1.1 基本概念

电子政务是现代信息技术与行政管理等多个学科相融合的产物，代表了信息社会政府管理的正确方向，有着不可替代的功能和效益。

### 1.1.1 电子政务的内涵

由于各国实施电子政务建设的浪潮方兴未艾，电子政务正逐步发展成为一个具有巨大潜力的产业，电子政务的内涵也变得越来越丰富。

#### 1. 电子政务的定义

政务是指政府的事务性工作，泛指行政事务。

电子政务（Electronic Government affairs, E-G），简单地讲，是指运用电子化手段所实施的国家管理工作。

自 20 世纪 90 年代电子政务产生以来，关于电子政务的定义有很多，并且随着实践的发展而不断更新。

联合国经济及社会理事会（ECOSOC）将电子政务定义为，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，旨在提供效率、增强政府的透明度、改善财政约束、改进公共政策的质量和决策的科学性，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，且赢得广泛的社会参与度。

世界银行（World Bank, WB）则认为电子政务主要关注的是政府机构使用信息技术（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。这些技术可以服务于不同的目的：向公民提供更加有效的政府服务、改进政府与企业 and 产业界的关系、通过利用信息更好地履行公民权，以及增加政府管理效能。因而产生的收益可以减少腐败、提供透明度、促进政府服务更加便利化、增加政府收益或减少政府运行成本。

据美国锡拉丘兹大学市民社会与公共事务教授波恩汉姆（G. Matthew Bonham）和美国国会图书馆研究员赛福特（Jeffery W. Seifert）等人对发达国家电子政务的研究综述，电子政务对于不同的人来说意味着不同的事物，它可以通过行为进行阐述，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。这种行为方式的描述，意味着电子政务对于不同的受益者而言是不同的，从共性上来看，它整合的是政府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。

综上所述，我们可以将电子政务定义为：政府机构应用现代信息、通信和计算机等技术手段，将管理和服务两项职能通过网络技术进行集成，在互联网上实现政府组织结构和 workflows 的优化重组，超越时间、空间和部门之间的分隔限制，建成一个精简、高效、廉洁、公平的政府运作模式，向社会提供优质和全方位的、规范而透明的、符合国际水准的管理与服务。

## 2. 电子政务的主要特点

电子政务具有以下主要特点。

### （1）优化政府工作流程

电子政务使政府机构设置更为精简合理，从而解决政府职能交叉、审批过多等问题。

### （2）使政府运作公开透明

电子政务可以在很大程度上遏制“黑箱操作”“人治大于法治”等现象，使公众增加了参政、议政的机会，对政府的监督也更有效。

### （3）政府信息资源利用更充分、更合理

电子政务使政府各类信息资源数据库互联共享成为可能，也使这些资源得到统筹管理和综合利用，从而避免资源闲置、浪费和重复建设。通过电子政务共享的信息资源更易存

储、检索和传播,共享的范围和数量也更大,可以更有效地支持政府的决策。

#### (4) 有效提升政府监管能力

电子政务通过网络能够实现快速和大规模的远程数据采集和分析,从而可以实现跨地域信息的集中管理与及时响应,大大增强监管者的核对和监管能力。

#### (5) 使政府服务功能增强

电子政务将推动传统的政府由管理型向服务型转变,政府职能由管理控制转向宏观指导。

#### (6) 政府提高办事效率,降低管理成本

网上办公提高了办事效率,节约了政府办公费用的开支。政府通过网络可以直接与公众沟通,及时收集公众的意见,提高了政府的反馈速度,降低了政府的管理成本。

### 3. 电子政务与传统政务的区别

电子政务的处理方式是以公众的需求为中心,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,帮助企业、社会组织和公众办理各种经济与社会事务,协调各种关系,共同推进经济与社会的发展、进步。

传统政务的处理方式是以政府机构和职能为中心,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部门办理。办事业务流程复杂,审批环节众多,议事程序漫长。

电子政务是在计算机、现代网络通信等技术的支持下,政府机构日常办公、信息收集与发布、公共管理等事务在数字化、网络化的环境下进行的国家行政管理形式。所以电子政务与传统政务有着很大的区别。

电子政务与传统政务的区别主要有如下三个方面。

#### (1) 办公手段不同

信息资源的数字化和信息交换的网络化是电子政务与传统政务最显著的区别。

传统政务办公模式依赖于纸质文件作为信息传递的介质,办公手段落后,效率低。人们到政府部门办事,要到各管辖部门的所在地,如果涉及不同的部门,更是费时费力。

信息时代互联网在发挥政府职能和实施政府管理方面均能起到非常积极的作用。政府通过计算机存储介质或网络发布的信息,远比以往通过纸质介质发布的信息容量大、速度快、形式灵活。

#### (2) 行政业务流程不同

实现行政业务流程的集约化、标准化和高效化是电子政务的核心,是与传统政务的重要区别。

传统政务的机构设置是管理层次多,决策与执行层之间信息沟通的速度较慢,费用较多,信息失真率较高。往往使行政意志在执行与贯彻的过程中发生不同程度的偏离,从而

影响了政府行政职能的有效发挥，也造成了机构臃肿膨胀、办事业务流程复杂、审批环节众多、议事程序漫长等不良后果。

电子政务的发展使信息传递高效、快捷，使政府扭转机构膨胀的局面成为可能。政府可以根据自身的需要，适度地减少管理层次，拓宽管理幅度。这不但能保证信息传递的高速度、低成本，大大提高信息传递的准确率和利用率，还可以使政府行政流程尽量优化、标准化，使大量常规性、例行性的事务电子化，这既可以减轻政府部门人员的管理劳动强度，又可以使政府内部的领导层与执行层之间、各职能部门之间直接对话，从而极大地提高政府的行政效率。因此，电子政务的实施将从根本上改变传统政府的运作方式，使现代政府办公更加高效、快捷、方便。

### （3）与公众沟通方式不同

直接与公众沟通是实施电子政务的目的之一，也是与传统政务的又一重要区别。

传统政务容易疏远政府与公众的关系，也容易使中间环节缺乏有力的民主监督，以致发生腐败现象。

电子政务的根本意义和最终目标是政府对公众的需求反应更快捷，更直接地为人民服务。政府通过互联网可以让公众迅速了解政府机构的组成、职能、办事章程和各项政策法规，提高办事效率和执法的透明度，促进勤廉政建设；同时，普通公众也可以在网上与政府领导人直接进行信息交流，反映大众呼声，促进政府职能转变，更便于发扬民主，从根本上改变了政府与公众的沟通方式。

电子政务与传统政务的区别具体概括，如表 1-1 所示。

表 1-1 电子政务与传统政务的区别

事务处理方式	传统政务	电子政务
政府机构存在形式	物理实体存在	网络虚拟化存在
政务办理时间	严格时间限制	7×24 小时方式
政府组织结构	金字塔型垂直分结构	网络型扁平化辐射结构
政务办理方式	面对面	跨越地理限制
政府管理方式	集中管理	分权管理
政府生效标志	公章等	数字签名
政务处理程序	前后串行作业	协同并行作业
政府工作重心	以管理、审批为中心	以服务、指导为中心
政府主要议事方式	会议等	网络会议、讨论等
政府决策参与范围	主要集中在政府内部	政府内部与外部相统一

## 1.1.2 与电子政务有关的几个概念

不同的国家和不同的地区都有其不同的发展过程和实际国情。因此，对于“电子政务”

的概念也有不同的提法。以下结合我国政府管理的实际和国家信息化的发展情况，介绍与电子政务有关的几个概念。

## 1. 政府上网

“政府上网”这个词来源于1999年启动的“政府上网工程”。1999年1月22日，中国电信联合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，从而为构建一个高效率的电子化政府打下坚实的基础。

随着“政府上网工程”的实施，已经有越来越多的各级政府部门以崭新的形象出现在网上，出现在公众面前。它不仅促进了政府部门提高办公效率，密切政府与百姓的关系，促进勤政、廉政和决策科学化、民主化，而且大大丰富了网上中文资源，推动我国信息化的进程，对促进我国政治、经济、文化等各方面的发展都产生了重大而深远的影响。

## 2. 办公自动化

办公自动化（Office Automation, OA）是信息革命的产物，是信息化社会最重要的标志之一，也是社会信息化的重要技术保证。

一般地说，办公自动化是指利用先进的科学技术，尽可能充分地利用信息资源，提高生产、工作率和质量，辅助决策，求取更好的经济效益。它的基本特征是以计算机网络为通信平台，采用计算机和各种现代化的办公设备去生产、处理、存储、传递各种文档和信息。

办公自动化将人、计算机和信息三者结合为一个办公体系，构成一个服务于办公业务的人机信息处理系统。通过使用先进的机器设备和技术，办公人员可以充分利用各种办公信息资源，从而提高办公效率，使办公业务从事务层次进入管理层，进而辅助决策层，将办公和管理提高到一个崭新的水平。

办公自动化并不能简单等同于计算机技术。它是以管理科学为前提，以行为科学为主导，以系统科学为理论基础，把科学社会学、人机工程学、系统工程学、决策学等多门社会科学与技术科学结合在一起，综合运用计算机技术、通信技术和自动化技术来研究如何实现各项办公业务的自动化的一门新兴的相互交叉、相互渗透的科学。

从发展历程上看，世界各国无一例外都经历了从办公自动化到电子政务的发展历程。在我国，办公自动化始于20世纪80年代末。当时，主要是利用信息通信技术处理办公室内部业务，偏重于文件的制作、传输和储存。到了20世纪90年代中期，政府系统信息化建设全面展开，这一阶段发展的重点是实现办公自动化、信息数字化和传递网络化。通过这“三化”，在政府各部门逐步建立了由各种现代化办公设备与办公人员所组成的完整的人机信息处理系统，使“办文”“办会”“办公”等办公业务迁移到网上来，初步实现了政府内部信息的网上共享和交流，大大地提高了办公效率和办公质量。

如果按阶段划分政府的信息化历程，那么电子政务就是政府信息化发展的第3个阶段。

电子政务是一个以 Internet/Intranet 网络为基础平台的全新的政府办公模式。可以认为，电子政务是内部办公自动化系统的应用深度和应用广度的延伸。但是，其更深刻的意义在于：在经济发展信息化、网络化和全球化的背景下，政府必须以自身的信息化发展来适应社会的信息化发展。电子政务就是将政府的信息发布、管理、服务、沟通功能向国际互联网上迁移，同时也结合政府管理流程的改变，构建和优化政府的内部管理系统、决策支持系统，并且为政府信息管理、服务水平的提高提供强大的技术支持和咨询支持。

### 3. 电子政府

电子政府（Electronic Government, EG）是指在政府内部采用电子化和自动化技术的基础上，利用现代信息技术和网络技术，建立起网络化的政府信息系统，并利用这个系统为政府机构、社会组织和公民提供方便、高效的政府服务和政务信息。

电子政府实质上是工业化模型的大政府（特点是集中管理、分层结构、在物理经济中运行）转变为适应以知识经济为基础，同时适应社会不断发展变化的虚拟政府（新型公共行政管理模式）。其功能是：（1）通过政府业务信息化，精简机构和简化办事程序，大幅度提高效率；（2）为公众、为社会提供优质服务；（3）以政府信息化推动社会信息化。

电子政府是电子政务的外在表现，电子政务是电子政府的实际内容，实际上是同一事物的两个不同的提法。目前在我国得到更多认可的是“电子政务”的提法，主要原因是，在我国的体制中，党、政府、人大和政协四套班子都是从事政务工作，只是分工不同，如果称为“电子政府”，往往会引起误会，称为电子政务可以涵盖四套班子的工作。

## 1.2 电子政务的产生与发展基础

全球信息化浪潮正在推动人类大步迈入信息时代，电子政务的出现和产生是信息网络技术发展与政府改革结合的必然结果。

人类社会进步的历史就是不断创造和利用科学技术的历史，社会发展的历史充分表明，科学技术革命对人类生产和生活方式都产生了重大影响，电子政务的出现和发展是信息社会发展的直接产物。20世纪90年代“信息高速公路”的兴起，一场新的信息化浪潮迅速席卷全球。这场新的信息革命就是以数字化、多媒体集成和互联网络等技术综合而成的第二次信息化浪潮，网络技术是其标志。电子政务就是在以网络技术为核心的信息技术发展的基础上所产生的政府管理的改革。

### 1.2.1 电子政务的产生背景

电子政务作为一种新型的政府管理形式，是信息时代网络信息技术和政府管理形式革

命的结果，是一场政府管理领域的革命性变化。从西方发达国家的经验看，电子政务作为一场行政革命，是政府再造的同义语。在政府再造理论的影响下，美英等西方国家纷纷进行了行政改革和政府信息化建设计划，力图运用现代信息技术建立电子化政府，推进以公众为中心的电子政务建设和政府改革。

电子政务（E-Government）这一概念最早是由时任美国总统克林顿提出来的。1993年9月，克林顿总统提出“国家资讯基础建设”和构筑以顾客为导向的电子化政府、走向在线服务的政府发展目标。此后，英国、奥地利、加拿大、荷兰、芬兰等国家以及欧盟等国际组织也积极进行了电子政务的建设，并迅速蔓延到发展中国家。从此，国内外出现了许多关于电子政务含义的提法，如电子政务、网络政府、计算机化政府、政府信息化等，从不同角度揭示了电子政务的特征。

我国电子政务建设最早可追溯到20世纪80年代的政府机构办公自动化（OA）工程。在OA实施的过程中，政府内部建立了各种信息办公网络。进入20世纪90年代后逐渐达到高峰。1993年12月，中央政府主导以政府信息化为特征的系统工程——“三金工程”（金桥、金关、金卡）正式启动。“三金工程”是我国国民经济信息化的起步工程，也是我国电子政务的雏形，它的提出对个人、企业和政府产生了巨大的影响，并取得了很大的收益。自2000年10月以来，国家“十五”计划明确规定“以信息化带动工业化”，几年中《关于我国电子政务建设指导意见》《关于加强信息安全保障工作的意见》等政策相继出台。到2002年的“中办发17号”文件中提出的“十二金”工程，我国进入了重点以提高行政监管能力为目标的电子政务建设阶段。

## 1. 国外电子政务的产生背景

国外电子政务发展有其特定的背景，这背景涵盖了很多内容，概括起来有以下五点。

### （1）政府在管理过程中出现了严重信任危机

西方国家在“二战”以后，随着社会经济发展，政府虽然千方百计给民众提供更多的服务，但是社会对政府的要求越来越高。国民希望政府能够提供更多高质量的公共服务，还要求政府的机构要精干，但是政府往往在民众这种要求面前力不从心，这样老百姓和政府之间产生一种不信任感。推动政府改革和政府信息化，在很大程度上是为了改善政府和民众中间产生的矛盾。

### （2）政府在管理过程中出现了严重的财政危机

西方国家“二战”以后绝大多数都走向了福利主义国家的道路，政府为社会成员承担了过多的责任。例如，给社会成员提供的保险越来越多，承担的福利越来越多，而福利带有刚性，只能上，不能下。由于经济发展是有周期性的，当经济不景气的时候，福利又不能减少，政府只能追加预算，增加财政赤字，所以发达国家政府普遍背上了赤字的包袱，出现了财政危机。

### （3）全球经济一体化对政府提出了更高的要求

随着 20 世纪 70 年代全球经济一体化的进展，各国政府为了提高自身的竞争力，都想进行改革，增加本国经济在国际社会的竞争力。

### （4）官僚制的政府形态暴露出越来越多的问题

西方国家的官僚制政府出现了管理危机，效率低下，自我服务意识严重，对民众的需求漠不关心，所以也导致了民众的不满。

### （5）信息技术的快速发展，为构建信息化的政府提供了可能

信息技术的快速发展给政府信息化提供了一种技术上的支持，使西方发达国家能够大刀阔斧地进行政府改革，推动政府信息化的建设和发展。

在这样一个发展大背景下，绝大多数国家（包括发展中国家），在发达国家政府信息化的影响下，都在不遗余力地推动本国的信息化建设和发展。

## 2. 中国电子政务的产生背景

与国外电子政务建设的情况相比，中国电子政务的发展既有相似之处，也有其特殊的背景。总的来说，实施电子政务是中国政府领导人民建设有中国特色的社会主义强国，实现四个现代化的必然要求。

### （1）电子政务建设是中国深化改革、扩大开放的必然要求

经过三十多年的改革开放，中国的政治地位和经济实力已经发生了很大的变化。在新时期下，对政府的服务和管理都提出了新的要求，政府执政的重点必须放在创造良好的经济和社会发展环境上。因此，国民经济和社会发展本身要求政府的行政与时俱进，为社会和公民提供更优质、更全面的服务与管理。

### （2）电子政务建设是中国加入世界贸易组织（WTO）后的必然要求

中国加入 WTO 后受到冲击最大的不是产业，而是政府管理本身，包括对政府管理体制、管理方法、管理机制等的冲击。世界贸易组织要求提高行政的透明度，依法行政、高效行政。因此，加入 WTO 要求政府转变职能，客观上也成为中国加快电子政务建设的另外一个非常重要的动力。

中国加入 WTO 后就要必须按国际惯例办事，承诺接受 WTO 的国际规则。

- ① 建立公正、公平、透明的法制体系，法律法规应该透明，上网公布。
- ② 改变政府的灰色管理和黑箱操作。
- ③ 完善信息披露制度，普遍共享公共信息。
- ④ 提高政府的谈判能力，保护本国的经济利益。
- ⑤ 精兵简政，降低政府的服务成本。
- ⑥ 充分利用电子网络，发展电子政务。

这也是加入世界贸易组织后，外部给中国政府创造的机遇和带来的压力。

(3) 电子政务建设是中国提高国家信息化水平的必然要求

目前,中国的国家信息化水平还很低,而且存在诸多问题。以政府信息化为例,国内的信息网络化建设虽然已取得了长足进步,但是仍存在很多问题和安全隐患。政府网络建设存在“重网络建设、轻内容服务”的现象;另外,由于网站建设规范标准不一,信息资源无法共享,结果造成了较大的投资浪费。因此,引导电子政务健康发展的客观需要也要求加快推动国家统一的电子政务建设,通过电子政务建设带动和提高各领域的信息化建设。

(4) 电子政务建设是发展信息产业、拉动内需的必然要求

近年来中国信息产业的发展速度相当快,在国民经济中所占的比重不断上升,在出口中所占的比重也不断上升。从某种意义上讲,信息产业是整个国民经济的一个新的支柱性产业。另外,政府通过外包工程,建立比较规范的服务模式,可以扩大内需,拉动经济增长。

## 1.2.2 电子政务的发展基础

电子政务的产生有其历史背景,电子政务的发展也需要坚实的发展基础,基础牢固,发展就迅速、就有后劲。电子政务是一座壮美的大厦,支撑这座大厦的基础离不开法律政策、管理、信息资源、信息基础设施以及以电子信息技术为核心的技术基础。

### 1. 法律政策基础

重视电子政务必须先创造良好的电子政务政策法律环境入手,电子政务的启动、发展、普及等一系列活动都需要科学、合理、有力、有益的政策环境激励和法律法规规范。法律政策基础是电子政务赖以生存和健康发展的基本条件。

法律政策基础薄弱毫无疑问将制约电子政务的发展。因无法可依,在电子政务环境下,政府相应的行政行为缺乏法律政策依据和保障;因无法可依,所以造成社会公众的权益失去法律保障,政府合法性遭到质疑,在社会公众对政府管理是否公开、公正心存疑问,甚至不满的情况下,政府将在事实上失去合法性;因无法可依,使电子政务建设过程中出现严重的无序现象。大多数行政机关电子政务还仅仅停留在“说”而不是真正“做”的层面上,大部分已经构建电子政务系统的行政机关,并没有在实质上实现电子政务。

总的来看,目前我国电子政务方面的法律法规和政策建设还严重滞后电子政务事业的发展,政府及相关机构还需要加强相关法律政策的制定与建设,以保障电子政务的健康发展。

### 2. 管理基础

电子政务是政府管理的革命性变革,其本质是政府管理的创新。如果没有一个全新的、优化的管理基础,电子政务就是空中楼阁。电子政务不是电子技术手段与传统政务的简单

相加，其关键在于优化管理、加强信息技术。

首先，要树立反映时代发展要求的全新管理理念。电子政务是一场政府管理的革命，要完成这场革命首先需要完成一次管理理念的革命，树立全新的管理理念。这些理念包括法治理念、民主理念、公平理念、科学理念、责任理念、服务理念、效能理念、系统理念、创新理念、安全理念、文化理念、形象理念等十二个方面。这些理念有着崭新的时代特征，是对传统政府管理环境、管理职能、管理组织、管理人员的挑战。

其次，要熟悉并正确运用新的管理方式。电子政务推动政务管理方式发生变化：将主要依靠间接控制的管理转变为更加依赖直接控制的管理，将结果控制的管理转变为以过程控制为主、结果控制为辅的管理。

这些变化表现为以下几方面。

(1) 政府组织结构形式将从典型的正金字塔结构逐渐趋于扁平化。

(2) 政府部门间、政府与社会公众间关系模式将呈现信息传递通畅无阻、相互了解、相互信任的特点。

(3) 服务型管理将成为主要的政府管理形式，管制型管理将居于次要地位。

(4) 政府服务方式将化“静”为“动”，变“被动”为“主动”。

(5) 政府办公将出现“一网式”“一表式”新模式。

第三，就是要全面实施管理的规范化。包括管理的制度化、管理的程序化和管理的标准化。电子政务需要按“规矩”办事，需要制度的保障，电子政务需要管理的程序化来实施，电子政务的有效运作需要标准化。

### 3. 信息资源基础

电子政务的实质是对信息资源在深度和广度上的开发利用，如果没有丰富、坚实的信息资源基础，电子政务就会成为无源之水、无本之木，从而失去自身存在的价值。

电子政务所需要的信息资源基础应当具有如下特征。

(1) 信息源丰富、稳定、可靠，分布大致均衡。

(2) 信息内容的质量确有保证，信息冗余度适当。

(3) 信息资源状况易于得到社会各有关方面的了解，易于得到有效的利用。

(4) 信息服务系统发达完善，信息的获取、利用快捷便利、成本低。

(5) 保护各种社会组织和公民个人享有的信息获取权。

(6) 信息资源可以在尽可能大的空间和人员范围内实现共享。

(7) 使各种社会组织和个人可以依托既有信息创造和生产新信息的机制，并得到保持和持续改进。

### 4. 信息基础设施

电子政务的推动与发展离不开国家乃至全世界的信息基础设施（National Information

Infrastructure)。信息基础设施并非是一个整体的单一网络，而是包容了众多的组成部分。其中包括公共机关所有的，也包括私人所拥有的高速的、互动宽带与非宽带网络、人造卫星、陆地与无线电缆等网络系统。或者说，电子政务的基础设施是一个综合提供硬件、软件与技术，以供给人与人之间、人与机之间的一系列服务与信息资源之间的联系，由通信网络、计算机、信息数据库、消费电子器件等组成的无缝隙网络，用户可以随时随地通过这一网络获取巨大容量的信息和其他服务。为此，如何促进一个国家的信息基础设施建设，是发展电子政府的基础。

美国在促进信息基础设施建设中，首先制订了推进信息基础设施管理规划和目标的综合性文件，即《国家信息基础设施行动议程》。该法特别强调了突破部门和地区界限，共建信息社会基础设施的规定，为美国跨入信息发展的快车道奠定了建设的基础。

近几年来，我国也加快了信息基础设施建设，电信网络、有线电视网络、计算机网络三网合一建设也已经进入实施阶段，为电子政务的进一步发展打下了良好的基础。

## 5. 技术基础

电子政务的建设与发展需要大量应用电子信息技术，没有技术基础也就没有电子政务的存在条件。一个国家的电子政务完全建立在技术大国垄断性技术产品的基础上，就意味着这个政府将成为事实上的“不设防”政府。一旦有不测风云，政府的信息系统就可能顷刻瘫痪或者被他人暗中控制，整个国家不战而败甚至不战而亡就成为必然的结局。因此，为给我国电子政务构筑一个坚实可靠的技术基础，就要靠我们自己不断创新的技术进步；在电子政务建设的过程中，既要坚持发展自己的技术，同时也应有效地利用他人的技术，才能使我国电子政务的实施建设得到健康、迅速的发展。

# 1.3 电子政务的功能与模式

电子政务之所以能够在世界许多国家得到迅速发展，主要在于它具有不可替代的特殊功能与模式。它能借助现代信息技术的力量，全面提高政府行政管理的效率和政府公共服务的水平。

## 1.3.1 电子政务的功能

在我国，电子政务的功能主要表现在以下几个方面。

### 1. 促进政府的职能转变

党的十六大政治报告中在谈到深化行政管理体制改革时明确指出：“进一步转变政府职

能，改进管理方式，推行电子政务，提高行政效率，降低行政成本，形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。”

作为国家管理部门，我国政府的职能正从管理型转向管理服务型，承担着大量的公众事务的服务和管理职能，其本身开展电子政务建设，有助于政府管理的现代化。一方面，电子政务可以为政府职能转变提供计算机和现代办公设备等行之有效的工具支持，使政府更有能力完成这种转变；另一方面，电子政务通过互联网为政府的职能转变提供了环境条件，在网上建立起政府与公众之间相互交流的桥梁，既有利于政府为社会提供服务，也有利于公众从网上行使对政府的民主监督权利。

建立政府与人民群众直接沟通的渠道，为社会提供更广泛、更便捷的信息与服务，实现政府办公电子化、自动化、网络化。通过互联网这种快捷、廉价的通信手段，政府可以让公众迅速了解政府机构的组成、职能和办事章程，以及各项政策法规，增加办事、执法的透明度，并自觉接受公众的监督。同时，政府也可以在网上与公众进行信息交流，听取公众的意见、建议与心声，以适应未来信息网络化社会对政府的需要，提高工作效率和政府透明度。

## 2. 提高政府的办事效率和决策能力

高效能的政府是经济和社会发展的基础。电子政务为建立高效能政府提供了良好契机，它可以有效地利用政府内部和外部资源，提高资源的利用效率。政府网站把一定区域内乃至全国的行政机关连接在一起，从而使信息、知识、人力及创新的方法、管理制度、管理方法、管理理念等各种资源真正得到共享，提高了各种资源的利用效率，大大降低政府的行政成本。

在政府内部，各级领导可以在网上及时了解、指导和监督各部门的工作，并做出各项指示，这将带来办公模式与行政观念上的一次革命。在政府各部门之间可以通过网络实现信息资源的共建、共享联系，既提高办事效率、质量和标准，又节省政府开支，大大提高了政府的办事效率和决策能力。

## 3. 节约社会资源，为社会提供优质服务

在电子政务中，政府机关的各种数据、文件、档案、社会经济数据都以数字形式存储于网络服务器中，可通过计算机检索机制快速查询、即用即调。而其中的经济和社会信息数据更是花费了大量的人力、财力收集的宝贵资源。

在传统政府管理模式下，社会公众组织和个人在获取政府提供的信息服务时常常处于一种被动的状态。或者说获取一个信息，要费很多周折，花费大量时间和精力，而且也不一定能得到。政府网站从根本上扭转了这一局面，通过政府网站公开向社会及时、准确地传递信息，为企事业单位和群众及时了解政府信息提供了有利条件，使政府的信息资源能够得到更好的利用，大大节约了社会资源。

在电子政务中，服务是宗旨，应用是关键，信息资源开发和利用是主线，基础设施是支撑，法律法规、标准化体系、管理体制是保障。电子政务通过部门精简和数据整合，将分属政府不同部门的业务受理网点集成到一个统一的政务平台上，向企业和个人提供一站式“在线服务”，这样既改善了政府的公共服务，又提高了公共服务的水平和质量，同时还可以保证公共服务的公正性，真正做到一视同仁。政府还可以通过网络，提供“一站到底式服务”和“7×24小时”包括咨询、申报、交费、注册、审批、报关、投诉在内的一整套服务项目。在过去必须要到许多部门办理的事情，可以在政府提供的网络平台中轻松完成，使公众能够真正享受到公开、公平、公正、便利的公共服务，更有助于提升政府的公众形象。

#### 4. 促进政府政务公开和廉政建设

政务公开是政治体制改革的重要一环。在实行政务公开的过程中，电子政务既是重要的载体，也是政府管理模式的内在基础。

政府网站对政务信息的公开，促使公民更多地参与政府的行政决策过程。对围绕社会公众和企事业单位最关心、最直接、最现实的利益问题，以公开为原则，以不公开为例外；编制政府信息公开目录，及时、准确地向社会公开行政决策的程序和结果，提高政府的透明度和办事效率；拓宽群众参政议政的渠道，保证人民群众依法行使选举权、知情权、参与权、监督权。通过政务公开，公民有机会了解政府在做什么、怎么做，并可以用多种方式及时表达自己的意见和提供建议。网络将成为公民政治参与的重要渠道，提高了公民的参政、议政意识和社会责任感。

政府网站对政务信息的公开，使政府部门的机构设置、职能权限、办事程序等为人民群众所周知，实现政府相关信息和业务处理流程的公开化。政务公开可以加强政府和社会公众对各权利机关运行的监督，在一定程度上防止政府官员利用信息垄断进行暗箱操作。同时防范下级政府工作人员违背上级领导决策肆意妄为，从而切实保证政府决策得到顺利的贯彻执行。通过赋予人民群众以获得政府信息的权利，可以使公众对政府部门权力的制衡手段更为丰富，从而减少政府部门进行“权力寻租”的机会。一定程度上使权利展现在“阳光”之下，公众可以更加直接、方便地监督政府的行政事务，促进了政府反腐倡廉建设。

#### 5. 密切联系群众，构建和谐社会

电子政务一方面可以让更多的老百姓通过方便、快捷的网络信息及时、迅速地掌握政府信息和动态；另一方面，政府也可以获悉人民群众迫切需要了解的一些社会热点和难点问题，尽快地掌握事实真相，及时沟通情况，化解公众的疑虑和误会，让人民群众在第一时间明白政府在处理这些热点、难点问题时的政策和方法及结果，最大限度地赢得人民群众的支持和理解。电子政务加强了政府与人民群众之间的密切联系，形成政府与公民同心

协力，共同携手构建和谐社会的新局面。

### 1.3.2 电子政务的模式

电子政务所包含的内容极为广泛，几乎可以包括传统政务活动的各个方面。

与电子政务活动有关的行为主体有四个：政府、政府雇员、企事业单位和社会公众，政务活动主要围绕这四个行为主体展开。由此，产生了电子政务的四种模式，即 G2G 模式、G2E 模式、G2B 模式和 G2C 模式。四种模式是一种互动关系，政府部门是以两种身份来参与电子政务建设的，它既是电子政务平台的使用者，也是建设的组织者，这两种身份相辅相成，互相促进。

#### 1. 政府间的电子政务（Government to Government, G2G）

G2G 模式是上下级政府、不同地方政府、不同政府部门之间的电子政务。它的主要目的是要打破机关组织部门的垄断和封锁，加速政府内信息的流转和处理，克服政府各部门相互推诿、扯皮现象，提高政府内部的行政效率。主要包括以下内容。

##### （1）电子法规政策系统

对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，使所有政府机关和工作人员真正做到有法可依，有法必依。

##### （2）电子公文系统

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，使政务信息十分快捷地在政府间和政府内流转，提高政府公文处理速度。

##### （3）电子司法档案系统

在政府司法机关之间共享司法信息。如公安机关的刑事犯罪记录、审判机关的审判案例、检察机关的检察案例等，通过共享信息改善司法工作效率和提高司法人员综合能力。

##### （4）电子财政管理系统

向各级国家权力机关、审计部门和相关机构提供分级、分部门历年的政府财政预算及其执行情况，包括从明细到汇总的财政收入、开支、拨付款数据以及相关的文字说明和图表，便于有关领导和部门及时掌握和监控财政状况。

##### （5）电子办公系统

通过电子网络完成机关工作人员的许多事务性的工作，以达到节约时间和费用，提高工作效率。如工作人员通过网络申请出差、请假、文件复制、使用办公设施和设备、下载政府机关经常使用的各种表格、报销出差费用等。

##### （6）电子培训系统

对政府工作人员提供各种综合性和专业性的网络教育课程，特别是适应信息时代对政

府的要求，加强对员工与信息技术有关的专业培训。政府工作人员可以通过网络随时随地注册参加培训课程、接受培训、参加考试等。

#### (7) 业绩评价系统

按照设定的任务目标、工作标准和完成情况，对政府各部门业绩进行科学的测量和评估。

#### (8) 垂直化网络管理系统

适合于一些垂直管理的公共部门，通过组建本系统的内部网络，形成自上而下的、垂直型的网络化管理系统，以实现统一决策、信息适时共享，有效提高系统的决策水平和反应速度。

#### (9) 横向网络协调管理系统

通过网络在一个部门内部的各业务处室之间、不同部门之间、不同地方的各公共部门之间进行横向协调来整体实现公共管理，形成跨部门的网络化协同办公环境。

### 2. 政府对公务员的电子政务 (Government to Employee, G2E)

G2E 模式是政府机构通过网络技术实现内部电子化管理的重要形式，也是 G2G、G2B 和 G2C 电子政务模式的基础。G2E 电子政务主要是利用 Intranet 建立起有效的行政办公和公务员管理体系，提高政府工作效率和公务员管理水平服务。具体的应用主要有以下几种。

#### (1) 公务员日常管理

利用电子化手段实现政府公务员的日常管理，对降低管理成本、提高管理效率具有重要意义。如利用网络进行日常考勤、出差审批、差旅费异地报销等，既可以为公务员带来很多便利，又可节省领导的时间和精力，还可有效降低行政成本。

#### (2) 电子人事管理

政府公务员的人事管理是政府机构自身管理的重要内容。应用网络技术实现电子化人事管理已成为一种新的形式和趋势，已经在不少政府机构和企业实践。电子化人事管理包括电子化的招聘、电子化的学习、电子化的沟通等内容。电子化人事管理的发展将使传统的、以纸面档案管理为中心的人事管理方式产生一场新的革命，对提高政府人事管理的水平和效率，降低管理成本起到极为重要的作用。

### 3. 对企业的电子政务 (Government to Business, G2B)

G2B 模式是指政府通过电子网络系统进行电子采购与招标，精简管理业务流程，方便、快捷、迅速地为企业提供各种信息服务，减轻企业负担，促进企业发展。G2B 主要包括以下内容。

#### (1) 电子采购与招标

通过网络公布政府采购与招标信息，为企业特别是中小企业参与政府采购提供必要的帮助，向他们提供政府采购的有关政策和程序，使政府采购成为阳光作业，减少徇私舞弊

和暗箱操作，降低企业的交易成本，节约政府采购支出。

#### （2）电子税务

使企业通过政府税务网络系统，在家里或企业办公室就能完成税务登记、税务申报、税款划拨、查询税收公报、了解税收政策等业务，既方便了企业，也减少了政府的开支。

#### （3）电子证照办理

让企业通过互联网申请办理各种证件和执照，缩短办证周期，减轻企业负担，如企业营业执照的申请、受理、审核、发放、年检、登记项目变更、核销、统计证、土地和房产证、建筑许可证、环境评估报告等证件、执照和审批事项的处理。

#### （4）信息咨询服务

政府将拥有的各种数据库信息对企业开放，方便企业利用。如法律法规规章政策数据库、政府经济白皮书、国际贸易统计资料等信息。

#### （5）中小企业电子服务

政府利用宏观管理优势和集合优势，为提高中小企业国际竞争力和知名度提供各种帮助。包括为中小企业提供统一政府网站入口，帮助中小企业同电子商务供应商争取有利的、能够负担的电子商务应用解决方案等。

政府对企业的管理服务以及监督的网络化，有利于营造公平的竞争环境，减少暗箱操作以及权钱交易，通过获取政府公开的各种信息资源，企业也可避免发展的盲目性，比较容易地找到更多的商机。

电子政务不仅为电子商务提供基础支撑和环境保障，而且通过 G2B 模式的电子政务为电子商务提供业务的需求，实现电子政务与电子商务的互动推进。

### 4. 政府对公民的电子政务（Government to Citizen, G2C）

G2C 模式是指政府通过电子网络系统为公民提供的各种服务，提高政府政务活动的透明性，有利于公民的民主参与和有效监督，促使公务员的廉洁自律。G2C 主要包括以下内容。

#### （1）教育培训服务

建立全国性的教育平台，并资助所有的学校和图书馆接入互联网和政府教育平台；政府出资购买教育资源然后对学校和学生提供；重点加强对信息技术能力的教育和培训，以适应信息时代的挑战。

#### （2）就业服务

通过电话、互联网或其他媒体向公民提供工作机会和就业培训，以促进就业。如开设网上人才市场或劳动力市场，提供与就业有关的工作职位缺口数据库和求职数据库信息；在就业管理和劳动部门所在地或其他公共场所建立网站入口，为没有计算机的公民提供接入互联网寻找工作职位的机会；为求职者提供网上就业培训，就业形势分析，指导就业方向。

### （3）电子医疗服务

通过政府网站提供医疗保险政策信息、医药信息、执业医师信息，为公民提供全面的医疗服务。公民可通过网络查询自己的医疗保险个人账户余额和当地公共医疗账户的情况；查询国家新审批的药物的成分、功效、试验数据、使用方法及其他详细数据，提高自我保健的能力；查询当地医院的级别和执业医师的资格情况，选择合适的医生和医院。

### （4）社会保险网络服务

通过电子网络建立覆盖地区甚至国家的社会保险网络，使公民通过网络及时、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，有利于加深社会保障体系的建立和普及；通过网络公布最低收入家庭补助，增加透明度；还可以通过网络直接办理有关的社会保险理赔手续。

### （5）公民信息服务

使公民得以方便、容易、费用低廉地接入政府法律法规规章数据库；通过网络提供被选举人背景资料，促进公民对被选举人的了解；通过在线评论和意见反馈，了解公民对政府工作的意见，并以此改进政府工作。

### （6）交通管理服务

通过建立电子交通网站提供对交通工具和司机的管理与服务。

### （7）公民电子税务

允许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

允许居民通过政府网站办理结婚证、离婚证、出生证、死亡证明等有关证书。

目前，主要的专业电子政务系统有网上税务系统、网上工商系统、网上社会保险系统、网上海关系统、网上商检系统、网上采购与招标系统、网上信息咨询服务系统和网上办证系统等。

## 1.3.3 我国政府实施电子政务建设的意义

随着信息技术广泛应用和互联网的迅猛发展，国民经济和社会信息化水平的高低已经成为衡量一个国家综合实力的重要标志。

政府作为信息资源的最大拥有者，理应成为信息社会的中心节点。电子政务成为推动国家信息化发展的重要力量，建设电子政府，开展电子政务无疑具有重要的理论价值和实践意义。其意义主要表现在以下几个方面。

（1）推动政府信息化，有利于应对加入世界贸易组织后对政府管理提出的挑战。

（2）通过推动政府信息化构建电子网络政府，可以提高政府决策的科学性、及时性和有效性。

(3) 通过推动政府信息化构建电子网络政府，可以真正提高公共服务的质量，提高政府的服务水平，增强政府的服务能力，使政府管理从管理管制向服务方式转化，政府提供的服务能不能是高质量的，是公众满意的，成为一个非常重要的考核指标。

(4) 通过推动政府信息化构建电子网络政府，可以实现资源共享，降低政府的行政管理成本。

### 1. 电子政务建设是转变政府职能的重大举措

电子政务要突破工业社会政务的管理模式，刻不容缓地转变政府职能和加快政府机构改革。其新型管理模式可以对政府各职能部门的工作程序进行优化和重组，实现各职能部门在同一个网络平台上的协调工作。企业通过“一站式”的报表，即可自动实现统计、财政、税务等部门的报表上报，简化了办事流程和工作量。建立起以信息服务为起点的“电子政务门户”和完善的后台办公业务系统，还能够实现“电子政务门户”与后台办公业务系统的纵向互通，从而完成跨政府部门的相关业务的横向耦合。

### 2. 电子政务有利于提高政府管理能力

电子政务以一种全新的方式扩大和提高了政府的政治领导资源与社会动员力，同时，也促进了政府对社会信息资源的有效管理与合理配置。电子政务使政府与公民的沟通渠道更加畅通，为公众提供了更多的参与国家管理事物的手段和途径。同时使政府决策的透明度增加，解决了各个管理部门政令不一、文件冲突、互不通气的问题。通过电子政务还可以加强政府部门间相互支持，加强政府职能部门间的协同与互动，从而强化政府监管的有效性。

### 3. 电子政务有利于政府体制改革

电子政务有利于精简行政机构，规范政府行为，加强廉政建设。电子政务可以使中央政府及时、全面地掌握各地方的情况，使地方政府吸纳和反馈信息的能力同步增强。这有利于政府集中一批靠信息和专业知识进行决策的干部，建立起高效精干的政府公务员队伍，减少政府管理的中间层次。电子政务被视为廉政建设的有力“推手”，是因为电子政务要求政务工作讲原则、讲规则、有章可循，有效地防范行政部门的不正之风，避免“暗箱操作”造成的腐败现象，使政府部门与一般公民成为双赢的受益者。

### 4. 电子政务能有效地带动企业信息化以推动社会信息化

与电子政务相关的行为主体除了政府本身外，还包括企业和公民个人。政府上网能够快捷地为企业提供各种信息服务，如电子采购与招标、电子税务、电子证照办理、信息咨询服务等，有利于为企业构造良好的投资和市场环境，维护公平的竞争秩序。电子政务还可为公民提供相关的服务，包括教育培训、就业指导、社会保险、公民信息、交通管理、

电子证件和个人电子税务等诸多方面。所以说，电子政务可以推动社会、企业与家庭信息化的建设步伐。

### 5. 电子政务可以开启与国际合作的新领域

电子政务在对外经济往来过程中，是维护国家经济利益最大化的不可或缺的基本手段之一。实现电子政务，是适应经济全球化和中国加入世界贸易组织后的大势所趋。电子政务还为我国更好地适应世界贸易组织规则，并在政府管理体制、运行机制和法律法规各方面与国际惯例接轨提供了便利。电子政务更为加强我国与国际社会各方面进行广泛合作，开启了方便之门。

## 1.4 电子政务的应用与服务

如何运用 Internet 技术构建电子政府，实践电子政务，以电子化、自动化手段提高行政效能和行政管理水平，从而更科学、更有效地为企业、公众和整体经济、社会服务，在当今信息时代已成为各国政府越来越紧迫的一项工作。

### 1.4.1 电子政务的应用

电子信息技术在政府工作中的应用是作为国民经济信息化的目标提出来的。为适应全球建设信息高速公路的潮流，中国正式启动了国民经济信息化的起步工程，旨在推动各级政府部门为社会服务的公众信息资源汇集和应用上网。在“政府上网工程”的推动下，我国各级政府网站建设数据迅速增加，网页内容日益丰富，在政策传递、网上服务等电子政务方面都有了一定的进展。如地方政府通过互联网发布政务通告，提供政府职能部门服务电话，提供各种办事程序以及问题解答，进行在线“一站式”服务；外经贸部门通过互联网办理进出口资格申请，申报出口退税，三资企业审批；人事部门进行网上公务员考试录用，劳动人事政策公开；国家有关部门通过公开征集公众对国民经济五年计划的建议等。

目前，电子政务的应用主要集中在以下五个领域。

#### 1. 政府为社会提供的应用服务及信息发布

- (1) 通过政府网站发布信息，提供查询。
- (2) 面向社会的各类信访、建议、反馈以及数据收集和统计系统。
- (3) 面向社会的各类项目申报、申请。
- (4) 相关文件、法规的发布、查询。
- (5) 各类公共服务性业务的信息发布和实施，如工商管理、税务管理、保险管理、城

建管理等。

## 2. 政府部门之间的应用

(1) 各级政府间的信息共享、公文信息审核、传递系统；各级政府间的多媒体信息应用平台，如视频会议、多媒体数据交换等。

(2) 同级政府间的信息共享、公文传递、信息交换。

## 3. 政府部门内部各类应用系统

(1) 政府内部的公文流转、审核、处理系统。

(2) 政府内部各类专项业务管理系统，如日程安排、会议管理、机关事务管理等。

(3) 政府内部面向不同管理层的统计、分析系统。

## 4. 涉及政府部门内部各类核心数据的应用系统

(1) 机要、秘密文件及相关管理系统。

(2) 领导事务管理系统，如日程安排、个人信息。

(3) 涉及大事件的决策分析、决策处理系统。

(4) 涉及国家重大事务的数据分析、处理系统。

## 5. 政府电子化采购，即政府电子商务的运用

### 1.4.2 电子政务的服务

电子政务的总体目标是要创建管理服务型政府，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，为企业和社会公众提供高效、优质、廉洁的一体化管理和服务。

世界上很多国家，尤其是西方发达国家把电子政务建设重点着眼在面向居民的服务、面向企业的服务上，把公共服务作为电子政务建设的主要出发点和归宿，企业和公民通过政府网站可以享受政府提供的各项公共服务。

我国的电子政务建设历时 20 年，政府网站建设取得了很大的进展。以政府网站的普及程度为例：调查显示，2008 年，中央部委政府网站的普及率达到 96.1%，省市级政府网站普及率达到 100%，地市级政府网站普及率达到 99.1%。不少地方政府建设了网上审批、网上办事、网上监察等公共服务平台，与公众生活密切相关的服务内容不断涌现。截至 2014 年 12 月，以域名 gov.cn 注册的政府网站数量达 57 024 个，而各级政府及组织机构网站数量已逾 8 万个。政府网站的普及，不仅有效地促进了政府信息公开，提高了政府在公众心目中的形象。同时，依托电子政务平台推进的政务公开与公共服务，也取得了显著成效。

尽管我国电子政务服务正在发展中，目前我国电子政务的整体应用水平还比较低，还未能充分体现出电子政务的快速、便捷、公开、透明的优势，更没有完全实现电子政务的

公共服务目标。

在我国要实现“把公共服务作为电子政务建设的主要出发点和归宿”的目标，还必须做好以下几个方面的工作。

### 1. 以便民服务为重心，深化电子政务的建设和推广

将政府上网工程的工作重点由信息公开转移到政务服务，通过发展政府门户网站来体现电子政务的“服务于民”的本质要求。重点加强与民生相关的服务项目建设，提升综合服务能力与服务水平。

### 2. 政府网站应该提高对互联网舆论的引导能力

近年来，由网络热议引发的社会热点事件、重大事件越来越多，同时公众也更加愿意通过互联网发表言论、表达心声。作为政府“电子窗口”的政府网站应当充分发挥权威引导作用，及时、主动地引导网络舆论方向。

### 3. 力推政务公开、监管公开，打造“效率政府”与“阳光政府”

围绕“公共服务”为重点，通过建设电子政务服务平台，实现与经济发展、社会管理、市场监管和公共服务相关的政务信息在线公开。政务服务的在线处理，能够优化行政事项办理流程，压缩办事时限，极大地方便办事群众，全面提升政府行政效能；同时，利用网络办理事务的市民面对的电子政府是“一站式”结构服务，采用这种方式办事，只认规则、不分亲疏、不分等级，真正实现人人平等，还可以防止人情因素的干扰和腐败的滋生。

### 4. 向基层延伸，做好乡、镇、村便民服务网络建设

我国大部分城市和发达地区的电子政务建设得到了较快的普及和推广，政务公开与公共服务的领域不断拓展、内容不断丰富，使得这些地区的人民群众可以享受到更加方便快捷的公共服务，使其知情权、参与权、表达权和监督权能较有效的落实。但是，对于偏远地区，更基层的乡、镇、村，电子政务建设才刚刚起步，政府应该进一步丰富基层政务公开与公共服务内容，把电子政务应用进一步向基层延伸，让交通不便及经济落后地区的居民也能享受到电子政务为他们提供便捷和实惠的服务，以及参政、议政的权利。

## 1.5 国外电子政务的现状和发展趋势

近年来，世界各国都在积极进行电子政府的建设，这已经成为国际公共行政管理改革的新趋势。有关资料证明，国外电子政务是从政府信息化的建设逐步发展起来的。国外政府信息化的进程大致经历了如下两个发展阶段。

### 1. 办公室自动化阶段（20世纪70年代中期至20世纪80年代中期）

这一阶段政府信息化的方向就是推动政府内部事务性工作处理的电脑化。其主要特点是：利用各种信息处理设备和信息技术，使办公室的作业形态由传统的人工作业转换为运用现代化的行政设备；通过信息设备、应用软件，建立各式资料库，为决策与行政事务提供支撑。办公室自动化比较偏重文件的制作、传送和储存。

### 2. 建立公共管理信息系统阶段（20世纪80年代中期至20世纪90年代中期）

从公共管理信息系统的角度来看，政府信息化更强调增强政府管理的数据处理能力和解决复杂决策问题的能力。其主要特点是：建立由人员、设备和程序所构成的一种新型管理体系，以适应公共管理者决策和有效履行管理职能。20世纪80年代中后期，公共管理信息系统和局域网已经成为政府部门应用的主流。

在完成政府信息化建设以后，国外开始推进电子政府（电子政务）的实施。20世纪90年代初期，美国、欧盟、澳大利亚等一些发达国家开始全面着手建设国家电子政务工程。利用互联网将政府的信息系统在技术上和功能上向政府外部延伸，在建设过程中逐步提出了电子政府的概念，并将电子政务的建设重点定位在公共服务方面。

据研究分析，国外电子政务发展大致可分为以下五个阶段。

- （1）简单的信息发布。
- （2）政府与用户的单向互动。
- （3）政府与用户的双向互动。
- （4）网上事务处理。
- （5）无缝集成。

目前，大部分国家仍处于第2阶段和第3阶段，只有少数国家进入了网上事务处理阶段，并且世界上还没有任何一个国家迈入第5阶段。

根据联合国经济与社会理事会提供的数据：1996年，全球只有不到50个政府部门建立了自己的网站；2002年，全球开通了5万个政府网站；到2005年，有179个国家启动了电子政府建设工程，占联合国成员总数的94%；至今，除极少数国家外，全世界绝大多数国家都已经开始了电子政务的建设。从《2014年联合国电子政务调查报告》获悉：2014年，193个联合国成员国首次全部拥有自己的政府网站。由此可见，电子政务已经迅速列入绝大多数国家的政治日程。下面以美国、英国、日本、新加坡和韩国为例介绍国外电子政务的建设与应用情况。

#### 1.5.1 美国电子政务建设

美国是全球电子政务的发源地，也是世界公认的电子政务发展较为领先的国家。20世

纪80年代初,美国就开始推行政府改革,并提出“重塑政府”的口号。经过多年的实践证明,美国2003年发布的“电子政务战略”对引领全美电子政务健康、快速发展起到了重要而又积极的作用。至今为止,美国的“电子政务战略”仍然作为其电子政务发展的基本纲领,继续驱动着美国电子政务前进的历史车轮。

## 1. 概况

克林顿政府早在1993年提出了“政府再造”,其实质是利用信息技术对政府进行重组。1994年,美国“政府信息技术服务组”建立了一个以民众需求为导向的“电子政府”,开辟了政府服务的新渠道。之后,美国国会先后通过了《信息技术改革法》《政府文书工作缩减法》,促进政府部门基本上实现全部服务电子化。同时,美国政府还开通了“第一政府”网站,加速了政府对公民需要的反馈,克林顿政府20世纪90年代还以立法的形式明确了电子政府办公室的管理职能。2000年9月,美国政府开通超大型的“第一政府”电子网站。2002年年底,布什总统签署《电子政府法》,建立了“电子政府专项基金”,并成立了专门的协调机构——总统管理委员会。经过多年实践,美国政府在法律、组织机构、资金渠道及思想意识上,形成了电子政府全面的信息资源体系和较为完整的电子政府管理体系,使美国的电子政务真正走上了正轨。目前,美国的政府网站建设已经相对完善和成熟。美国联邦政府一级机构已全部上网,州一级政府也全部上网,几乎所有县市都已建有自己的站点。

在《2010年联合国电子政务调查报告》《2012年联合国电子政务调查报告》《2014年联合国电子政务调查报告》中,美国的排名依次为第2名、第5名和第7名。

## 2. 应用

美国的政府网站内容非常丰富,目前美国政府正在将一个个独立的网站连起来,做到网网相连,以便进行更加有效的管理和利用。美国佛瑞斯特研究公司发表的一项研究报告表明:到2006年,美国各级政府已从互联网上收取15%的各种税费,同时从网上接受3.3亿份来自企业或公众的各种申请和报告,各级政府也在网上推出1.4万种网上申请项目,为公民提供完善的服务。

目前,信息技术在美国政府部门中主要应用在以下方面。

### (1) 政务公开

美国各级政府都广泛利用功能强大的政府网站向社会公开大量政务信息,大部分与民众相关的政府事务,公众都能及时通过政府网站获得详尽的信息。

### (2) 提供网上服务

美国的政府网站大都在首页头版位置设有网上服务栏目,用于为民众提供各种查询、申请、交费、注册、申请许可等服务。由于这些栏目充分发挥了网络的优势,将分属政府各部门的业务集中在一起,并与相应的网上支付系统配套使用,因而具有了“单一窗口”、

“一站式”、“24 小时”和“自助式”等特点，体现了网上虚拟政府的发展方向，极大地方便了民众办事。

### （3）实现资源共享

各级政府通过政府网站，向大众提供政府所拥有的公用资料库信息资源，从而实现公共信息资源的加值利用。各种社会经济统计指标、地区经济发展状况、旅游资源状况、网上图书馆、网上地图也在政府网站提供的服务之列。

### （4）内部办公电子化

由于美国的各级政府处理各种事务都是严格按照相应的法律法规办事，所以其政府部门没有层层下发的带有强制力的政府文件，机关内部的办公事务主要依靠电子邮件来传递信息；同时，传统的纸质文件、书面签名方式仍然在处理一些重要事务时使用。政府机关内部办公软件主要包括文档处理软件和在网络安全认证基础上的电子邮件系统，以及各种专门业务处理软件。会议通知、信息传达、政策宣传、法规颁布、意见调查等，都以电子邮件方式处理，以加快信息的流通。

### （5）提供安全保障

美国的各级政府部门，其内部办公都建有专门的内网，内网、外网与互联网之间有严密的隔离措施，有的还是物理隔离。政府机关工作人员的保密安全意识很强，为内部办公网络的各种数据提供安全保障。

## 1.5.2 英国电子政务建设

英国的电子政府建设从 20 世纪 90 年代初开始，其主导思想是：（1）建立“以公众为中心”的政府；（2）加强跨部门合作，以更好地满足公众需求；（3）通过实施电子政府，提高政府工作效率并改进服务方式。

### 1. 概况

1994 年开始进行“政府信息服务”试验，英国政府先在互联网上建立“英国政府信息中心”，为用户提供政府、学术机构、企业等网址查询。2005 年开始为每个市民提供使用互联网的方式，为此，政府责成每个部门和机构制定自己的电子政务策略，与有能力的技术公司建立伙伴关系，电子政务发展走向成熟。

在《2010 年联合国电子政务调查报告》《2012 年联合国电子政务调查报告》《2014 年联合国电子政务调查报告》中，英国的排名依次为第 4 名、第 3 名和第 8 名。

### 2. 应用

英国在电子政务的应用主要有以下几个方面。

### (1) “平民化”保障全民上网

英国电子政府建设的原则如下。

- ① 提供更多服务方式供民众选择。
- ② 获取公众信任。
- ③ 提供全天候快捷服务。
- ④ 提高行政效率并快速回应公众的需求。
- ⑤ 使政府资源配置合理化，减少政府支出并简化系统。
- ⑥ 使信息公开制度化，提高国家竞争力与政府开放性。
- ⑦ 维护电子政府的安全性和可靠性。

为此，英国政府建立了电子政府评估体系。政府内阁办公室下设电子专员办公室，电子专员每月向首相汇报电子政府的整体发展情况；电子专员办公室每年递交国家电子政务进展年度报告。“平民化”是英国电子政府建设的一大特点。为实现全民上网目标，英国政府大力加强信息技术教育和基础设施建设，保证公民在家庭、工作单位和社区都能上网。早在2002年底，英国所有中小学就接入互联网，有效地推动了英国年轻一代掌握信息技术。

为使各阶层的人都能便捷上网，英国政府建立了“英国在线中心”，不仅为没有上网条件的人们提供上网服务，还为他们提供电脑技能培训和终身电子教育。这些中心遍布于商业街、大学、社区中心和公共图书馆等人群密集的场所。英国同时还建立了国家学习网，将学校、博物馆和图书馆等许多机构连接到一起，向人们提供互联网教育。

### (2) 合并政府网站，便民查询

目前，英国地方政府服务项目全部上网，中央政府绝大多数公共服务项目24小时在线。为进一步提高电子政府质量，英国政府2007年初决定关闭90%的政府网站，将原有政府各部门的951个网站减至26个。现在，英国政府的信息主要通过“政府直通车”和“商业连接”两个网站提供，使公众查找政府信息的过程大大简化。此举还可为英国政府每年节约近900万英镑的开支。

## 1.5.3 日本电子政务建设

日本政府长期以来一直非常重视发展电子政务，重视战略计划的制订。《IT新改革战略》就是日本政府在完成了《e-Japan战略II》建设目标后提出的最新信息化建设计划，是日本政府2006—2010年间信息化建设的基本纲领。

### 1. 概况

从1993年开始集中推进电子政府建设，日本电子政务建设获得了飞速发展，取得了显著的成果。如构筑了中央和地方互联的政府内部网络平台，建成了统一的政府门户网站，搭建了多个支撑系统，基础环境比较完善等，这些成果最终表现在日本政府已经具备了向

用户提供高质量的电子政务公共服务的能力。到2004年3月，日本中央政府能够向用户提供的在线申请申报手续已经达到了适宜在线进行申请申报的全部手续的96%。

2006年1月正式出台的《IT新改革战略》，提出了日本信息化建设下一步的基本理念、目标和政策等，电子政务是其中重要的一部分。它既强调提出了电子政府现实可行的建设目标与具体政策，也强调对政策执行情况进行评估。

在《2010年联合国电子政务调查报告》《2012年联合国电子政务调查报告》《2014年联合国电子政务调查报告》中，日本的排名依次为第17名、第18名和第6名。

## 2. 建设

为了实现“建成世界上最便利、效率最高的电子化政府”的总体目标，《IT新改革战略》提出了如下十三项具体的实行政策。

(1) 促进在线利用率，计划2010年达到在线利用率50%以上。

(2) 研究与所得税、营业税电子申报相关的制度及改善该制度执行力度的方案，设计普及电子化手段缴税或手续费的方案。

(3) 以用户为导向，通过采用附件电子化、省略或废除附件、废除手续本身等方式对相关手续进行梳理或改进，改变以书面文件为媒介进行业务处理的传统思想，实现工作人员的意识变革。

(4) 促进居民基本账户网络系统的应用，实现各种行政手续的精简。把各府省和地方公共团体的连接系统整合到综合行政网（LGWAN），从而推进标准化统一的系统的应用。

(5) 所有地方政府应完成公共机构个人认证申请系统的配置。

(6) 中央、地方公共团体应努力推进信息系统数据的标准化，并应努力促进各系统之间的连接和协作，以促进各种行政手续的一站化或各种公共服务的协同办理。

(7) 在医疗、看护、年金等公共领域推进采用IC系统提供安全、迅速且可靠的服务。

(8) 各府省应在首席信息官下设立新的综合管理机构——项目管理办公室（PMO），该办公室在首席信息官辅佐官的建言和协助下，全面负责府省内信息系统规划、开发、应用、评价等业务，并编制出可灵活执行上述业务的预算方案，战略性、规划性地进行信息系统采购。

(9) 设立电子政务评价委员会（暂称），负责对各府省业务、系统最优化工作进行严格的审查和评价（包括费用效果比），从而实现有关负责府省间业务、系统的协作，顺利、有效地实施开发及应用工作。

(10) 在更新或维护各府省信息系统时，在符合下述三项标准时方可实施。

- ① 有利于行政、财政改革。
- ② 以最优化计划等制订完善行动计划为基础。
- ③ 能够提高便利程度。并且，可以外包的业务应尽量外包。

(11) 制订完成信息系统采购相关指南, 努力增加有相应技术能力的企业参与竞争的机会。

(12) 以推进高层次、高安全性的电子政府为方向, 研究今后应开发的技术, 并以该研究结果为基础, 通过政府与民间协作推进必要的技术开发。

(13) 参照政府的有关措施, 促进独立行政法人业务和系统的高效化、合理化。

## 1.5.4 新加坡电子政务建设

在电子政务发展方面, 新加坡政府把建设“以公众为中心的电子化政府”作为重点, 通过长期卓有成效的努力, 取得了世界领先的发展成果, 为全球电子政务发展树立了成功的典范。

### 1. 概况

从20世纪80年代初开始, 新加坡就走上了政府和企业电子化的历程。

作为世界领先的电子化政府的缔造者和亚太地区重要的电子商务中心, 电子政府已经成为新加坡政府所实施的“从传统城市国家发展为‘智慧国’”的政府战略的核心内容, 并与电子商务、电子社会以及电子经济协调发展, 共同塑造起这一新兴城市国家的独特魅力, 为世界各国推崇与瞩目。在埃森哲电子政府报告2007全球排名中, 新加坡名列首位, 并入选“全球三大领先电子政府(2000—2005)”; 在美国布朗大学“2007电子政府报告”中, 新加坡位居全球第二; 在日本早稻田大学“国际电子政府排名2009”中, 新加坡名列第一。毋庸置疑, 新加坡电子政府的发展已经成为亚洲国家的楷模, 为这个城市型国家带来了勃勃生机。

在《2010年联合国电子政务调查报告》《2012年联合国电子政务调查报告》《2014年联合国电子政务调查报告》中, 新加坡的排名依次为第11名、第10名和第3名。

### 2. 建设

新加坡政府实施的电子政务建设主要有以下几个方面。

#### (1) “一站式”网上办公

1999年, 新加坡的电子政府开始出现整合趋势。公民或企业在办理网上业务时, 不必再登录各个政府站点, 分别办完各种相关手续, 而是按照业务流程, 一步步地在一个单一的网站上完成所有这些相关业务手续, 实现了“一站式”网上办公。

#### (2) 以公民为中心

新加坡政府的“首席信息官”是新加坡资讯通信发展管理局(IDA, 简称新加坡资信局)。新加坡资信局的宗旨是“以公民为中心”, 让各个政府部门的服务无缝、集成地结合起来, 为公民提供服务。新加坡资信局利用技术和新的商业模式来提升内部流程和内外互动的效

率来实现电子政府。在现实中，根据公民的需要调整流程，而不是让公民围着政府的流程转。

### （3）三维虚拟社区

新加坡电子政务系统中的“电子公民中心”是一个三维虚拟社区。“电子公民中心”始建于1999年4月，其目的是将政府机构所有能以电子方式提供的服务整合在一起，并以一揽子的方式轻松便捷地提供给全体新加坡公民。“电子公民中心”将一个人“从摇篮到坟墓”的人生过程划分为诸多阶段，在每一个阶段里，都可以得到相应的政府服务，政府部门就是公民人生旅途中的一个“驿站”。目前，在“电子公民”网站里，新加坡政府可为公民提供1 000多项电子服务，使居民服务项目实现电子化。

## 1.5.5 韩国电子政务建设

韩国政府在电子政务项目上取得了巨大的成就，得益于政府上层对电子政务的支持，对电子政务规划清晰的责任界定和世界上最发达的通信网络结构。韩国电子政务处于世界领先水平。

### 1. 概况

韩国政府早在1996年就专门制定了《信息化促进基本法》，到2000年6月，共制定或修改了107项有关信息化方面的法律法规。1999年3月，韩国政府公布了“韩国21世纪信息化计划”并专门设置了数额巨大的“信息技术促进基金”，到2003年要基本实现“电子政府”建设目标。

韩国政府从2007年开始制定的电子政务发展方向是建立一个“无处不在”的电子政务，用计算机化环境提供周到的服务，强化公民与政府之间的信赖关系，而且强化政府政策的基盘。

《2008年联合国电子政务调查报告》，从电子政务状况和公民参与程度两方面对联合国192个会员国进行了综合评估和对比，韩国排名第六，是前十名中唯一的亚洲国家，作为电子政务起步较晚的亚洲国家来说，这样的成绩不能不让人刮目相看。而在《2010年联合国电子政务调查报告》《2012年联合国电子政务调查报告》《2014年联合国电子政务调查报告》中，韩国因专注电子政务创新并一直发挥其领导作用，连续三次位居全球电子政务发展排行榜的首位。

### 2. 建设

韩国政府实施的电子政务建设主要有以下几个方面。

#### （1）G4C项目

G4C是Government for Citizens的简称，即面向公民的政府。它能为公民提供在线服务

请求，旨在通过一个统一的网络窗口向公民提供更简单、更方便、更快捷的申请服务支持。

#### (2) G4B 项目

G4B 是 Government for Businesses 的简称，即政府面向企业的服务，能为企业提供一站式的政府服务。它旨在通过为企业构建一个代表政府的门户系统，向企业提供各类相关的政府服务和支持。

#### (3) 所有行政手续均可网上完成

不管向任何政府机构申办事宜，还是申请人居住于任何地方，通过韩国电子申报门户网站都可以进行电子申报、电子审批、电子交付。

#### (4) 建立“MOBILE 政府”，将电子政府扩展到无线互联网

韩国信息通信部 2002 年 2 月 18 日宣布，为了搞活无线互联网和提高国民的电子政府利用率，决定把有线为基础的电子政府扩大到无线互联网。这样，普通人也能够享受利用手机处理信访以及行政服务业务的“MOBILE 政府”（即“移动政府”）的服务。

#### (5) 韩国公众积极参与，企业界全力支持

在韩国电子政务建设中，一方面韩国政府实行“国货优先”战略考虑，另一方面韩国 IT 业的发达在于电子政务建设获得韩国现代、三星、LG 等著名国内 IT 厂商的大力支持，三星 SDS 在韩国成功实施了约 50% 的电子政务系统项目。同时为了使电子政务深入人心，韩国政府还委任“东方神起”组合为韩国电子政府的宣传大使。

#### (6) 覆盖面极广的全民培训

韩国政府把提升公务员和社会公众的电子应用技能培训作为提高电子政务应用水平的一项重要工作。在公务员培训方面。韩国政府认为合格的管理人员不仅要能管人、管业务，还要懂得如何通过应用信息技术提高管理能力。为此，韩国政府开展了大规模的公务员培训，强化 IT 综合管理能力。除此之外，韩国政府对社会上的各类人员也有培训计划。

## 1.5.6 未来各国电子政府的发展趋势

随着政府改革的深入和信息技术的发展，世界各国电子政府发展呈现出以下几个方面的趋势。

### 1. 服务型电子政府

由“管理型政府”向“服务型政府”转变已成为 21 世纪世界各国政府改革的大趋势，建设以公众为中心、以公众需求为导向、以公众满意度为评价标准的服务型电子政府，是未来电子政府发展的主要趋势。服务型电子政府注重在信息技术基础上，通过政府组织结构的重组和业务流程再造，整合政府信息和服务资源，构建公共服务体系，提升服务能力，提供以公众为导向的一站式服务。

## 2. 参与型电子政府

随着公民参与意识的逐步增强，拓宽和深化电子参与的渠道，提升政府的回应能力及民主、科学决策意识和水平，迈向与民协商，共同治理，政府与公众双向互动的参与型电子政府，是未来电子政府发展的主要趋势。除了门户网站留言板、民意调查、在线投票等公众参与形式外，电子政府发达国家开始充分借助新一代互联网 Web 2.0、移动网络等技术，不断拓宽公众电子参与渠道。

## 3. 全球化与合作化电子政府

世界经济全球化与一体化的发展，推动了各国政府治理的全球化与合作化。未来各国的政府治理，需要通过电子政府与世界其他国家政府进行广泛联系和紧密合作，需要整合除政府资源外的所有社会资源。因此，全球化与合作化电子政府已成为各国未来电子政府发展的主要趋势。

## 4. 绿色电子政府

能源紧缺与环境污染问题是未来各国政府治理面临的一大挑战。构建低碳、绿色运行的电子政府，是未来各国电子政府发展的主要趋势。云计算技术的发展为解决电子政府建设过程中的重复建设和能源消耗问题提供了有效途径。电子政府发达国家，如美国、韩国等都提出了发展绿色电子政府的云计算战略。

## 5. 智能电子政府

为了应对全球城市发展面临的人口膨胀、交通拥挤、环境污染、资源紧缺等重大问题，满足公众日益个性化的服务需求，实现政府主动服务模式，增强社会管理的精准化、智能化水平，提高政府应对突发事件的能力，基于数据仓库、数据挖掘、知识管理、物联网、决策支持系统等智能技术，发展智慧城市、智能电子政府已成为未来各国电子政府发展的主要趋势。电子政府发达国家已将智能电子政府作为未来电子政府发展的主要目标。如新加坡政府提出的“智慧国 2015”规划、韩国政府提出的 Smart Korea（智能韩国）规划。

## 6. 移动电子政府

随着移动网络技术、移动终端的飞速发展，越来越多的公众开始使用智能手机、iPad 等便携式移动终端获取政府服务。因此，将部分电子政府服务功能从固定网络转移到移动网络，发展无处不在的移动电子政府，是未来各国电子政府发展的主要趋势。



## 本章小结

通过本章的学习，可以了解电子政务产生的背景、发展基础，了解国外电子政务的发

展情况与发展趋势，熟悉电子政务的定义、内涵，电子政务的基本运作模式、应用和服务，充分认识到电子政务建设既是政府管理职能改革与创新的基本方向，也是带动国民经济与社会信息化快速发展的根本力量。只有大力推进电子政务的建设和应用，中国才能在新一轮的世界经济竞争中占据主动，才能为人类社会的进步与繁荣做出更大的贡献。



### 思考题

1. 电子政务的基本定义及其主要特点是什么？
2. 电子政务与电子政府的区别和联系是什么？
3. 电子政务的发展基础包括哪些方面？
4. 简述电子政务的基本模式。
5. 如何理解实施电子政务的重要意义？
6. 电子政务主要应用在哪些领域？
7. 未来电子政务的发展有哪些趋势？
8. 何为“数字隔离”？何为“数字鸿沟”？请谈谈你对消除“数字鸿沟”的看法。