

# 电子政务教程

第三版

赵国俊 主编



---

# 第1章 电子政务概要

---

E-Government: An Introduction



## 学习重点

- 1 电子政务的基本内涵
- 2 电子政务的社会背景
- 3 电子政务的基本模式
- 4 世界主要国家和地区电子政务发展的基本经验

## 1.1 电子政务的内涵

电子政务已经成为社会信息化的一个重要组成部分，它是政府适应信息社会发展的客观选择。电子政务不仅仅是在政府活动中引入某项信息技术和设施，或者以特定的方式、方法改善政府工作的某些过程及其业务环节，实际上，电子政务是政府为适应信息社会的发展而进行的全方位和深层次的改革。它涉及政府的结构和施政等方方面面的变革和发展，并且随着自身的深化发展，其内涵也越来越丰富和复杂。首先，让我们了解一下电子政务的基本内涵。

### 1.1.1 电子政务的含义

随着电子政务的不断推进和相关科学研究的不断深入，基于不同的视角，人们对电子政务形成了多元化认识。

有人侧重从信息技术应用的角度认识电子政务。他们认为，电子政务是基于网络或其他现代信息技术手段的应用，实现政务活动的数字化、自动化和网络化，以改善政务活动的效率水平。如一种代表性的论点即认为：电子政务是“运用信息技术使信息自由流动以打破传统纸张和物质的界限的系统”。

### 1.1.1 电子政务的含义

有人侧重从互联网对政务方式变革的角度认识电子政务。他们认为，电子政务是政府在互联网上建设政府网站，并通过政府网站改善政府与社会之间的联系方式和服务方式。政府通过互联网可以公开政务、发布信息，开展网上行政审批、提供网上服务项目和网络化社会管理等活动。如一种代表性的论点即认为：电子政务就是“通过运用信息技术以建设高效的通道，提高政府服务提供能力，以更好地服务于公众、商业机构和公务人员”。

### 1.1.1 电子政务的含义

还有人侧重从改革政务方式、进行政务重组的角度认识电子政务。他们认为，电子政务就是应用现代信息技术改进传统的政府职能活动方式，通过对社会管理和公共服务方式的信息化过程，改善政府的管理和服务，变革传统政务关系中业已存在的G to G、G to B、G to C等联系方式和运行结构，以支持高效率的政府运行。如一种代表性的论点即认为：电子政务是使得基于纸质文件的业务过程实现自动化或计算机化，从而创造政府新型领导方式、新型商议和战略决策方式、新型业务办理方式、新型与公民和社区交流的模式，以及组织并提供信息的新途径。

### 1.1.1 电子政务的含义

有人侧重从网络化的整体型政府的角度认识电子政务。他们认为，电子政务是基于网络技术现代信息技术的政府运作方式。网络化的重要特征是广泛联系性以及由此引起的平面化，网络技术应用这一特征，使电子政务的发展经历了由政府各自建设网站到进行政府网站整合，建设电子政务门户网站的过程。政务门户网站的建设应用促进了面向社会的政府组织结构和 workflows 的优化重组和业务集成，继而发展成超越时间和空间障碍，打破部门之间的分隔，具有资源应用统一、服务方式统一、管理一体化和网络支撑平台统一等特征的整体型政府。



### 1.1.1 电子政务的含义

有人认为，电子政务就是整体型的、数字化的政府新形态。新加坡政府就是从这样的角度认识电子政务的，它在“智慧国2015蓝图(2007—2015)”中提出“3I 策略”(创新、整合与国际化)，并提出“多个部门、一个政府”的口号，同时，它正在实施的一项重要计划也被命名为“整合政府2010 计划(2007—2010)”。

### 1.1.1 电子政务的含义

也有人侧重从社会信息化各领域全面融合发展的角度认识电子政务。

他们认为，电子政务不仅仅包含政府运行过程的信息化，还包含政府决策管理领域的信息化；不仅仅包括政务业务流程的信息化，还包括政府服务过程的信息化；不仅仅是政府的行政过程的信息化，还是民主决策过程的信息化；不仅仅要在政府活动范畴内进行信息化，还要推动电子政务与社会信息化相融合，发展社会信息化。瑞典学者阿克▲格朗兰德就曾经指出：“电子政务是政府社会管理的新方式，而不仅仅是一个在确定的范围内集中提供服务的信息系统。”

## 1.1.2 电子政务及其相关概念

在电子政务发展过程中，人们根据各自的实践基础提出和使用了很多与电子政务相关度很高的概念或者提法，如“电子政府”、“数字政府”、“政府上网”、“政府信息化”、“政府办公自动化”、“政府办公信息系统”等。为了能确立一个所研究问题的概念基础，我们有必要界定一下这些概念或者提法。

## 1.1.2 电子政务及其相关概念

### 1. “电子政府”与“电子政务”

“电子政府”的概念来源于对国外相关词语的翻译，如electronic government或electronic governance。而在我国一般对应使用“电子政务”一词，主要原因如下：

(1) “电子政务”一词的适用范畴符合我国的国情实际。

(2) “电子政务”与“电子商务”相对应，易于使用。

## 1.1.2 电子政务及其相关概念

### 2. “数字政府”与“电子政务”

从字面上看，“数字政府”是对英文词组“digital government”的直译，意指数字化的政府。数字化是信息化的特征之一。数字化更强调载体方式是数字化的，而非模拟化或传统型的，其运行的技术是由数字化方式构成和支撑的。因此，“数字政府”的概念突出强调了电子政务与传统政府在技术运行方式上的不同特征，即以数字化的方式替代传统的模拟方式，特别是政府中的信息因素及其处理方式更是如此。

“数字政府”概念由于不易被广大社会公众理解和接受，不利于电子政务融入社会，为社会提供更为广泛和优质的服务。因此，“电子”这一更具有“物质感”的概念成为普遍易于接受的概念。

## 1.1.2 电子政务及其相关概念

### 3. “办公自动化”与“电子政务”

美国麻省理工学院季斯曼教授从提高数据处理效能的角度将“办公自动化” (office automation, OA) 界定为：“所谓办公自动化，就是将计算机技术、通信技术、系统科学及行为科学应用于传统的数据处理技术难以处理、数据量庞大且结构不明确的包括非数值型信息的办公事务上的一项综合技术。”之后有人建议“为了充分反映信息社会和网络环境下现代办公自动化的时代特征，为了适应经济全球化和信息网络化对办公自动化的需求，建议将‘办公自动化’ (office automation, OA) 改为‘办公信息系统’ (office information system, OIS)”。 “办公信息系统是以计算机科学、信息科学、地理空间科学、管理科学、行为科学和网络通信技术等现代科学技术为支撑，以提高专项和综合业务管理和辅助决策的水平为目的的综合性人机信息系统。”

## 1.1.2 电子政务及其相关概念

### 3. “办公自动化”与“电子政务”

总体来说，“办公自动化”、“办公信息系统”可以看作政府信息化或电子政务的一个有机组成部分。“办公自动化”或“办公信息系统”主要是解决政务过程与流程问题的信息化方式，可以提供自动化处理政务信息的技术功能，可以认为是政务活动的技术应用方式和技术组织方式。“办公自动化”无论是在概念的范畴上，对政务活动提供的功能上，还是在技术组织方式上，都与“电子政务”有所区别。这种区别，目前至少已经为专业人士所理解和认可。

## 1.1.2 电子政务及其相关概念

### 4 “政府信息化”与“电子政务”

“政府信息化”也是经常被提及的一个概念。这一概念所包含的意义与“电子政务”的概念范畴有所交叉，主要强调了政务的信息化过程，是指政府开展信息化建设，并推进电子政务发展。在这两个词的语义关系上，“政府信息化”强调的是过程，而“电子政务”是其结果。因此，在研究或实践电子政务建设活动时，常常使用“政府信息化”一词，而潜在地把“电子政务”当作建设活动的范畴或概念空间。

此外，在国外，“政府在线”（government on line）一词也经常被使用，这一概念主要是指政府在网络上构建或实施政务活动，其技术支撑平台是基于互联网的，业务实现的方式即所谓“虚拟政府”。



### 1.1.3 有关电子政务的几种定义

目前，国际国内还没有形成具有高度权威性的电子政务的定义，但如下几个具有代表性的定义，对我们认识电子政务的基本属性具有一定的价值。

#### 1. 维基百科提供的定义

电子政务(也称为电子政府、数字政府、网上政府等)是政府运用互联网技术与公民、企业和其他社会成员交换信息，提供服务和办理业务的平台。电子政务是包括立法机关、司法机关或者行政机构在内的各类政务机构提高内部效率、提供公共服务和履行民主政治过程的方式。

### 1.1.3 有关电子政务的几种定义

#### 2. 欧盟提供的定义

煉电子政务是在公共行政中应用信息技术变革组织和创新技能，目的是改进公共服务、民主进程，增强对公共政策的支持。1 维基百科提供的定义

#### 3. 纽约州立大学的定义

煉电子政务是通过应用信息技术，支持政府的运行，联结公民，提供政府服务。

### 1.1.3 有关电子政务的几种定义

#### 4. 本书定义

为了给读者的学习提供方便，同时形成共同讨论研究问题的概念基础，本书尝试这样定义电子政务：电子政务是指各种公务机构通过广泛应用现代信息技术，推动政务活动方式的变革，提高行政效率，发展民主决策进程，向社会提供优质、规范、透明的管理与服务的过程与结果。

## 1.2 电子政务的实质

电子政务是由现代信息技术应用的不断普及引发的一场政务活动的变革。电子政务既是社会信息化进程的有机组成部分，又是通过广泛应用信息技术、转变职能、改革政府体制机制形成的一种新的政府管理形态，这就是电子政务的实质。

1. 电子政务覆盖政务活动的全过程
2. 电子政务是政务活动全面信息化的过程和结果
3. 电子政务是推动政务方式变革的信息化过程

## 1.3 电子政务的社会背景

电子政务是伴随着现代信息技术的迅猛发展和在社会上的普遍应用而发展起来的一场社会变革运动，它的产生、发展有着深刻的社会背景。

1. 技术的革命性进步构成电子政务形成、发展的技术背景
2. 政府改革运动是电子政务的政府发展背景
3. 社会信息化是电子政务最重要的社会环境背景

## 1.4 电子政务的基本模式

### 1.4.1 形成电子政务模式的基础结构

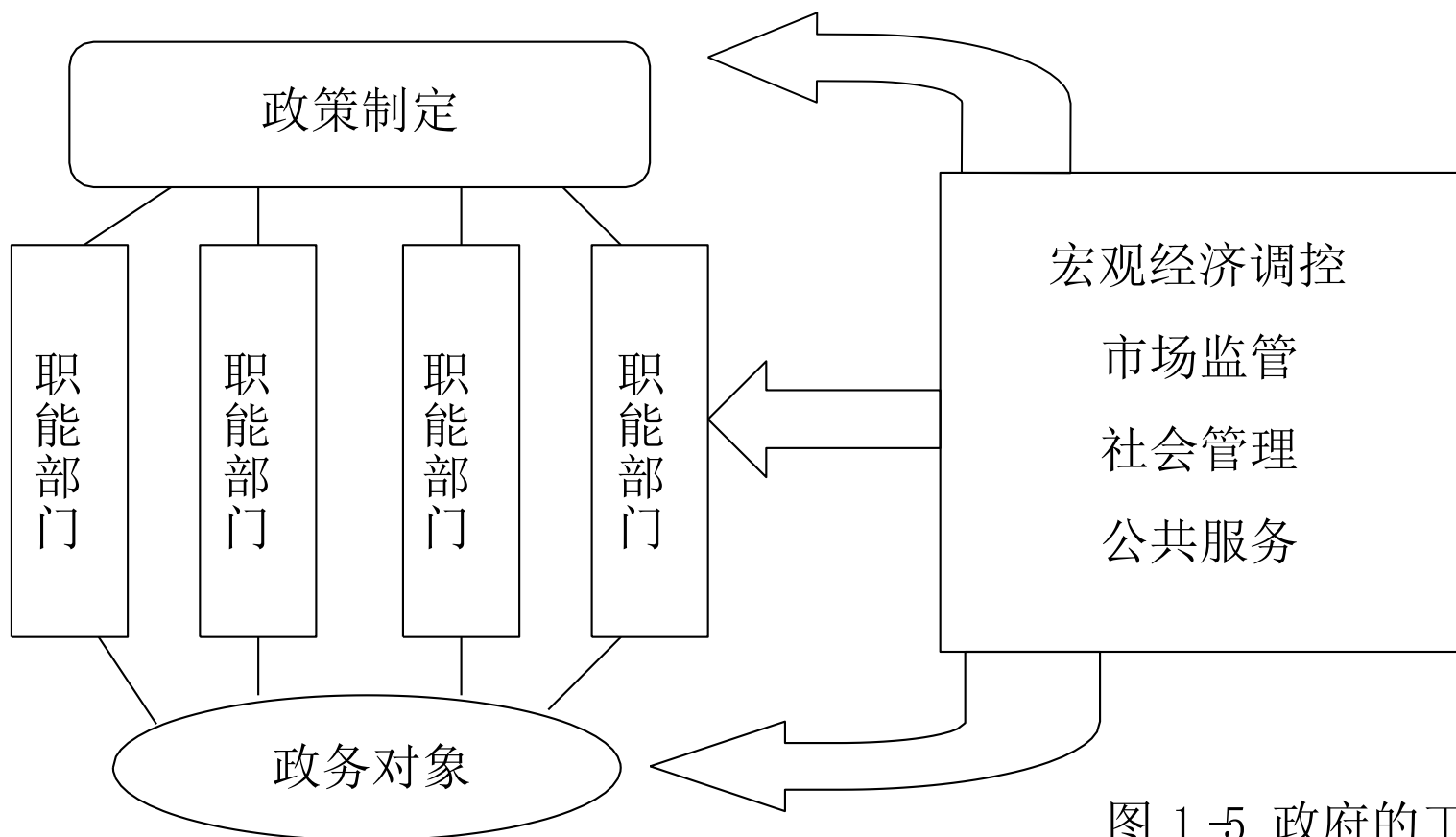


图 1-5 政府的工作结构

## 1.4 电子政务的基本模式

### 1.4.1 形成电子政务模式的基础结构

电子政务经过在世界范围内近20年的探索和发展，形成了诸多不同的模式。但总体来说，电子政务模式的形成与两个方面的结构和需要有直接的关系。其一是政府履行职能的业务结构和性质，其二是信息化的发展为政府履行职能提供了新型的方式。

### 1.4.1 形成电子政务模式的基础结构

政府履行社会管理和公共服务的职责，在内容本质上具有二元性。一方面是提供具体的和实质性的服务，或者按照法律规定和政策执行某项具体的政策；另一方面是面向全社会的公共利益进行复杂的选择和决策。

基于上述两种不同的政府工作模式，电子政务也呈现两类模式趋向。一类是以提高政府处理各类事务和服务对象需要的能力的模式。另一类是需要广泛协商的决策过程。

电子政务的基本模式还取决于信息化为电子政务提供的基础技术条件和方式。我们将信息化的基本技术方式归纳为四类：数字化、自动化、网络化和知识化。



## 1.4.2 电子政务模式的形成与发展

电子政务伴随着信息技术的发展，经历了孕育、发展和不断成熟的发展过程，电子政务模式同样经历了从不成熟到比较成熟的发展历程。本书将电子政务的发展模式按照事物发展的一般过程划分为孕育期、导入期、发展期、成型期、拓展应用期等五个基本发展阶段。

## 1.4.2 电子政务模式的形成与发展

### 1. 孕育期

提炼主要是指在政务活动的某些环节引入信息技术，或者是通过信息技术的应用改善政务活动的某些工作过程和环节。我国早在20世纪80年代初，就开始在政府工作过程中引进办公自动化的概念，开始了政府信息化的进程。新加坡政府在当时也制定了《行政事务计算机化进程》

[Civil Service Computerization Program(1980—1999)]，新加坡政府的信息重点放在通过有效利用信息通信技术来改善公共行政方面，主要内容是通过实现工作职能的自动化和减少文书工作量，提高内部运行效率。

## 1.4.2 电子政务模式的形成与发展

### 1. 孕育期

电子政务在孕育期的**主要特征**是：各国政府都在不断积蓄信息技术应用的成果，以求提高行政过程的效率水平。在行政管理的理论和实践上，由于信息技术的不断引入和信息技术社会应用环境的逐渐形成，传统行政管理方式的适应性问题日益突出，新行政运动、政府绩效运动和组织再造理论开始兴起，政府处在探寻基于新技术条件上的新型政府工作方式的过程中。

## 1.4.2 电子政务模式的形成与发展

### 2. 导入期

炼提出了电子政务的概念，系统地导入全新的政务活动模式，是本阶段的主要特征。美国是最早提出电子政务概念的国家，1993年2月，当时的美国总统克林顿下令成立信息基础设施特别工作组，以整合国家信息基础设施，服务于整个社会建立新型的信息服务方式的需要。同时，美国政府将实施电子政务列为政府改革的基本举措，1993年在一系列报告中提出了电子政务的概念，强调利用信息技术来“革新”政府，并通过实现电子政务来提升政府的生产力和效率。1994年，美国政府信息技术服务小组提交了题为《政府信息技术服务前景》的报告，提出实施以顾客为导向的电子政务，为民众提供更多的获得政府服务的机会与途径，以此作为美国电子政务的基本模式。1996年美国政府启动“重塑政府计划”，1997年美国又提出了“走近美国”计划，这两个计划的制订和实施成为美国电子政务进入导入期的标志。

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/167020016033006063>