# 电子政务与政府管理创新

来源：网络 作者：梦里寻梅 更新时间：2024-08-07

*\" 20世纪80年代初，西方一些国家开始了包括管理创新在内的政府创新运动。进入90年代后，以互联网为代表的信息科技的发展对政府创新起到了催化作用。与此同时，基于互联网的电子政务与政府管理创新呈现了强大的互动态势。 一、政府职能膨胀引起的财政...*

\" 20世纪80年代初，西方一些国家开始了包括管理创新在内的政府创新运动。进入90年代后，以互联网为代表的信息科技的发展对政府创新起到了催化作用。与此同时，基于互联网的电子政务与政府管理创新呈现了强大的互动态势。

一、政府职能膨胀引起的财政危机是西方国家开始对政府管理进行创新的直接动因。

西方国家政府职能的大规模扩张始于20世纪30年代中期。自罗斯福新政开始，美国一反过去“自由放任”的经济政策，赋予政府广泛的社会经济的管理职能。欧洲40年代后期出现所谓福利国家，政府代替民间力量成为社会福利的主要供给者。伴随着政府职能的大规模扩张，政府规模也急剧膨胀，政府开支特别是社会福利开支占国民收入的比重急剧上升，政府财政负担也越来越重，并在经济衰退的70年代形成了严重的财政危机。巨额财政赤字和超负荷的社会经济管理职能使人们对政府的功能和运行方式的合理性和有效性产生了怀疑。在这种情况下，政府不再是解决问题的途径，而成了问题本身。

二、互联网时代的来临使人类社会发生了历史性的变化，民族国家传统的政府管理不得不创新以适应新的社会需求。

在刚刚过去的20世纪，以互联网为代表的信息科技得到了前所未有的发展。今天已没有人怀疑，互联网是20世纪最伟大的发明之一。互联网具有的开放、平等、全球共享、交互、信息量巨大和传播快等特点，使它作为一种革命性的力量改变着人类的生产方式和生活方式，极大地提高了社会生产力，加快了全球化进程，引起社会结构的深刻变化。在这种情况下，整个世界都面临着与信息技术进步相适应的社会转型，传统的政府管理当然也不例外。互联网的冲击使政府行政的社会环境发生了变化，政府管理面临着历史上从未有过的来自多方位的压力，创新已成为唯一的出路。

1、互联网使信息在全社会的共享程度空前提高，传统的政府管理面临全新挑战，金字塔式的纵向政府管理结构受到冲击。

自古以来，信息资源的占有只是少数人的权力。但今天的互联网使地球上的人们不分等级地获得了最广泛意义上的信息知情权，这是人类文明的重大进步。互联网对政治、经济和社会生活的渗透加快了知识、思想和文化的传播速度，并极大地提高了信息在全社会的共享程度，普通公民借助互联网可以彻底摆脱信息的闭塞。当地球上大多数人都可以轻易而平等地获取信息和交流信息时，这个世界显然已与过去大不相同了。从政府的角度看，如果今天的普通公民获取社会信息的程度和速度可以与政府管理者们一样，那么传统的政府管理方式显然已经力不从心了；如果广大公众都已上网，政治家们就不可能超脱于网络之外了。

在传统的工业社会中，政府决策往往采用垂直的方式进行，决策信息从上往下流动。决策最高层很难了解最底层的基本情况，而政府管理的中间层则缺少横向沟通。诸如政出多门等弊端由此而生。互联网降低了中间管理层次的中转作用，公众可以通过网络对政府高层的决策直接发表意见，政府高层可以直接获得这些反馈；政府部门之间经由网络加强了联系，其决策意向也可以上网让公众进行讨论和选择。我们可以看到，在基于互联网的横向传播信息的冲击下，传统的高度集中的金字塔式纵向政府管理结构转向新的扁平化的结构，政府的权力也趋于分散化。

2、全球化的经济要求每一个政府都必须作出有效而灵活的反应。

在全球经济一体化的大环境下，民族国家的政府在管理方式等方面进行旨在提高效能的改革是必需的。世界银行曾指出，对不能适应这种变化从而跟上时代步伐的政府进行改革已经成为世界性课题。

3、程序繁琐、效率低下的传统政府管理方式无法适应互联网时代的需要。

传统的政府管理方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。政府公务员像镙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。这样的政府显然难以应付互联网时代的复杂局面，公众对政府的失望情绪逐渐增大。在这种特殊的背景下，政府如果想继续发挥作用和影响就不得不跟上潮流，不能固守传统的领地。

三、我国政府管理创新面临历史机遇。

总体上看，我国面临着与西方各国政府管理创新大体相同或相似的社会历史条件。首先，当英美等西方国家开始市场化取向的行政改革时，我国进行了市场化取向的经济体制改革和进展相对缓慢的行政体制改革，初步确定了社会主义市场经济的框架，发展市场经济的总体要求和方向是一致的；第二，经过20多年的改革和对外开放，我国已不可逆转地融入全球化进程之中，并通过加入世界贸易体系开始自觉地参与全球化的国际分工和市场竞争；第三，尽管程度不同，我国同样面临互联网时代经济和社会结构、社会意识和公民需求等各个方面的深刻变化以及由此而给政府管理带来的严峻挑战。

正是由于这些大致相同或相似的社会历史条件，决定着我国行政体制改革与当代西方行政改革必然存在着相同和相似的一面，即不仅改革的基本取向大致相同，改革的总方向和总目标也是基本一致的，即建立一种适应市场经济发展要求、符合全球化竞争和信息化社会需要的政府管理模式。也正是在这个意义上，当代西方的行政改革浪潮对我国的政府管理创新具有先导的意义。

当然，与西方各国相比，我国的行政体制改革也面临着一些不同的前提条件。首先，我国的社会制度和政治体制不同，这是最重要的前提条件；其次，我国仍处在由计划经济体制向市场经济体制转型的过程之中，市场经济的发展程度不高，与西方高度成熟的市场经济有本质区别；第三，我国有自己独特而深厚的行政文化传统，行政文化的现代化本身就是一个十分艰巨复杂的过程；第四，我国信息化的总体水平不高而且发展很不平衡。

上述因素决定了我国的政府管理创新不可能完全采用西方国家的模式，而要探索既符合中国国情又适应世界发展潮流的政府管理模式。应该特别指出的是，我国信息化程度较高的城市极有必要先行一步，通过发展电子政务催化政府管理创新，同时为全国各级政府做出示范。我们知道，在互联网普及率还很低的情况下实施电子政务或电子商务显然不现实。但北京、上海等信息化程度相对较高的城市则宜未雨绸缪，把电子政务建设和应用与政府管理创新有机地结合起来，这将从战略发展上抢占先机，为该地区全面提升竞争力打下坚实基础。

四、电子政务是当前政府管理创新的最有效途径。

在传统政府管理面临困境之时，人们发现电子政务是政府管理改革和创新最重要的促进器。互联网的普及一方面使政府面临更大的压力，另一方面也为政府管理创新提供了更多的可能性。电子政务是政府再造的理性选择和信息技术进步相结合的必然产物。

所谓电子政务是指利用信息网络技术和其它相关技术构造的政府结构和运行方式。通俗地说，电子政务就是通过互联网建立政府网站组成虚拟政府，其重要内涵就是通过信息网络技术的应用和整合信息资源打破政府部门之间和政府与社会之间的界限，使得公众可以方便快捷地通过政府网站获取政府的信息和服务。电子政务的建构与技术有关，但其核心不是技术，而是借助技术来实现政府的再造。正是在这个意义上，电子政务可以成为技术创新与政府管理创新相结合的典范，为政府管理方式带来深刻的变革。

1、与传统政府相比，电子政务可以优化政府工作流程，使政府机构设置更为精简合理，从而解决职\" 能交叉、审批过多等问题。

2、与传统政府相比，电子政务可以使政府运作公开透明。这可以在很大程度上遏制黑箱操作、人治大于法治等现象。公众增加了参政议政的机会，对政府的监督也更有效。

3、与传统政府相比，电子政务可使政府信息资源利用更充分、更合理。电子政务使得政府各类信息资源数据库互联共享成为可能，也使得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、与传统政府相比，电子政务可以有效地提升政府监管能力。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和及时响应，大大增强监管者的核对、监管能力。

5、与传统政府相比，电子政务将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、与传统政府相比，电子政务将使政府办事效率更高，管理成本更低。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。

五、它山之石可攻玉——从国外经验看如何有效地推动电子政务。

在全球信息化的趋势之下，电子政务的发展程度直接影响政府的竞争力，成为衡量各国发展水平的一个指标。为此，许多国家都在力促电子政务，积极抢占互联网的制高点。虽然他们采取的措施各异，但目标都是运用信息技术特别是互联网技术重塑一个更有效率、服务水平更高、服务体系更完善、公众更满意的政府。

据ACCENTURE公司对22个国家的调查显示，在网络服务和电子政务成熟度方面，加拿大自2001年以来已连续三年名列第一。紧随其后的是新加坡、美国、丹麦、澳大利亚等国。调查的指标包括电子政务服务水平、政府的客户关系管理、在线提供服务的广度和复杂度等等。这些国家实施电子政务的经验颇有可借鉴之处，特别是在以下十个方面：1、在国家层面上有切实可行的发展战略。

2、政府高层领导重视，有统一的领导与协调推进体制。

在加拿大，实施电子政务是以政府最高领导人的公开宣布为根据，同时建立一个中央权力机构专门负责电子政务方面的工作，这个机构可绕过个别部委或部门而直接向上汇报工作。美国电子政务建设由总统管理委员会统一指导，管理与预算办公室负责电子政务的执行和协调推进，该办公室主任是总统内阁成员。美加等国的政府部门和地方政府都设置了首席信息官负责电子政务建设，并组成首席信息官委员会，定期召开联席会议，协调开展电子政务的有关事项。

3、采取有力措施解决政府信息公开和跨部门信息资源共享问题。

一般认为，政府是最大的信息创制者、采集者、使用者和发布者。国外成功实施电子政务的国家无不重视政府信息的公开，在法律中明确规定获取政府信息是公众的一项权利。如美国的《信息自由法》，欧盟的《公众获取欧盟议会、理事会和委员会文件的法令》，英国的《政府信息公开条例》，加拿大的《信息公开法》以及澳大利亚的《信息自由法》等。

在传统的政府体制下，政府信息资源的开放共享与部门所有之间矛盾十分突出。信息资源共享背后隐藏的是利益驱动。在信息资源的整合过程中，不可避免地会触动现有的权力结构和既定的利益格局。现实的社会需求是通过电子政务冲破部门条块分割的结构并打破这种利益格局。

有鉴于此，一些国家采取了有力措施促进政府信息资源的跨部门共享，以提高政府工作效率，避免重复建设和减轻公众负担。英国政府在政府信息资源统筹方面，采取措施对政府职能进行重组，加大跨部门的合作，并将相关业务按公众的需求组合起来，推出了跨部门信息共享系统。欧盟则实施了公共部门数据交换项目。

4、优化政府业务流程。

国外电子政务建设的实践表明，缺乏对政府业务流程的优化是成功实施电子政务的主要障碍之一。规范和优化政府业务流程就是对传统的以行政职能为中心的行政流程进行规范和重组，充分考虑公众的需求和满意度。优化后的政府业务流程有两个基本特征：一是面向公众，以公众满意为目标；二是以事务为中心，跨越部门和职能界限。

5、突出服务宗旨，以公众需求确定应用项目。

在确定前台应用项目时，首先要调查公众和企业的需求，把公众和企业最关心而且容易实现的、具有示范效应的项目确定为优先开展的在线服务项目，以提高项目的成功率。在后台整合过程中，需要加强政府各部门之间的协作。加拿大在电子政务建设过程中始终遵循为公众服务的宗旨，通过民意调查确定需要建设的在线服务项目，并在此后继续通过民意调查对在线服务项目不断改进和完善。

加拿大电子政务门户网站的设计充分考虑公众的需求，针对三个客户群体提供三个主要的入口，一个是公民入口，一个是企业入口，一个是非加拿大人和国际客户入口。

6、重视政府门户网站建设。

政府门户网站是电子政务发展的主要形式，在电子政务的实施过程中，及时制定有关政府门户网站建设和管理的政策并付诸实施十分重要。政府门户网站是政府在线服务的主要渠道，它强调对各个部门提供的信息和服务进行整合，并通过统一的平台提供给公众，提供“一站式”服务。从国外的实践看，大多数国家都努力建设和完善国家级的综合门户网站。美国下大力量建设了“第一政府”网站，公众通过它能够获取各级政府的在线信息资源，可快速搜索到多达2700万个政府网页。该网站承诺，点击三次即可获得所需服务。

我国的政府上网工程在1999年启动后，到目前国家各部委和各级地方政府大都建立了网站，尽管总体而言网站的成熟度不够高，但为国家全面实施电子政务打下了良好的基础。目前我国建立中央政府门户网站已是当务之急，国家应强力推动并组织资源下力量规划、建设和管理中央政府门户网站，其重大意义不言而喻。

7、重视电子政务建设的绩效评估。

要明确地对电子政务实施的效果进行定义并衡量工作进展。英国负责电子政务的专员和大臣要向首相提交月度和年度进展报告。美国推出了“电子政务计分卡”，根据电子政务服务的便捷性、用户数量、风险和收益等评估标准，将各部门的电子政务建设水平从高到低划分为绿、黄、红三个等级，绿级表示符合所有评估标准，黄级表示满足部分标准，红级表明存在严重缺陷。

8、重视对公务员特别是中高级公务员进行培训，通过培训提高政府工作人员实施电子政务需要的能力。

提高公务员在开展电子政务建设方面的素质，强化他们运用信息技术和信息资源的能力，这是带动电子政务健康有序发展的一项重要措施。应特别强调的是，政府的中高级官员应做为重点培训对象。

9、强调电子政务必须为公众提供实在的利益，以人为本、公民至上。

电\" 子政务是提供全天侯服务的政府，必须能够做到全年任何一天24小时都不会中断；必须重视用户是否愿意采纳网上服务；应简化服务的递送，减少重复作业，并以纳税人所付出的最低成本达到服务的最高水准；必须具备能处理成套交易的能力以降低费用。

10、重视信息安全和隐私权保护。

构建信息安全保障体系是一项复杂的系统工程，我们这里强调的只是电子政务应用中的信息安全和隐私权保护问题。显而易见，公众只有对电子政务网络和系统感到放心，觉得个人信息不会因系统故障丢失，不会被网络黑客窃取，不会因管理不善被他人轻易获得，其隐私权可以得到有效保护，这样他才会积极利用信息化手段接受政府的服务。

为使电子政务的实施安全可靠，加拿大政府已投资10亿加元建设电子政务的“安全渠道”。这个项目成功实施后将使该国电子政务的安全度有相当程度的提升，公众将会更信任政府的在线服务。当然，公务员在政府内部通过网络开展业务时也需要安全的身份认证。美国和加拿大已推出了《隐私法》，日本通过了《行政机关持有的个人信息保护法》。

电子政务发展较快的国家已经实施了《数字签名法》，但该法的后面必须有强大的信息安全技术和服务作为支撑，如美国政府专项拨款1亿美元用于开发数字签名技术。

六、以国家颁布和强力推行行政许可法为契机，加快我国电子政务建设，从而有效推动政府管理创新。

历史发展到今天，中国政府必须走依法行政、建设法治政府之路，这是我国行政许可法蕴含的基本精神。这个法治政府的基本框架是：政府职能是有限的；政府管理方式是规则导向型的；政府运作是透明的；政府是高效、便民的；政府是讲诚信的；政府应当是责任政府。我们在前面已对电子政务的功能有了很多论述，不难看出，在实现上述六个目标的过程中，电子政务可以发挥其无可替代的作用。《中华人民共和国行政许可法》第33条明确提出行政机关应当推行电子政务。我们知道，政府运作公开透明和高效便民是行政许可法的明确要求，也是政府管理创新的重要目标，而电子政务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。当公众可以在电子政务的环境下通过网络监督政府行为时，非诚信的和不负责任的政府是无法立足的。

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn