



全国普通高等院校公共管理类专业核心课程实验实训系列精品教程



政务管理 实验实训教程



刘劲宇 韩莹莹 主编

Experimental Training Course
of Government Management



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>



全国普通高等院校公共管理类专业核心课程实验实训系列精品教程

政务管理 实验实训教程

主 编：刘劲宇（华南师范大学）

韩莹莹（华南理工大学）

副主编：颜海娜（华南师范大学）

熊 枫（广东财经大学）

张 惠（华南师范大学）

刘晓洋（广州大学）

丁 宇（广东警官学院）

魏红征（东莞理工学院）



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>

中国 武汉



内 容 提 要

本教材围绕政务管理相关的理论知识与实践技能,设计了政务管理基础、体验政务网站系统、政务信息服务考察、电子政务系统案例研究、政务网站与绩效评估和政务流程优化设计等6个模块的实验。这些模块从验证性实验逐步过渡到综合性、设计性实验,由浅及深,模拟了电子政务环境中政务管理的主要内容与一般过程,有助于提升学生的认知能力和操作能力。本教材适合公共管理、政治学等大类专业本专科生使用,对学习和研究政务管理的人士而言,也是一本理想的入门教材和参考用书。

图书在版编目(CIP)数据

政务管理实验实训教程/刘劲宇,韩莹莹主编. —武汉:华中科技大学出版社,2016.4
全国普通高等院校公共管理类专业核心课程实验实训系列精品课程
ISBN 978-7-5680-1360-4

I. ①政… II. ①刘… ②韩… III. ①电子政务-高等学校-教材 IV. ①D035.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 265514 号

政务管理实验实训教程

刘劲宇 韩莹莹 主编

Zhengwu Guanli Shiyān Shìxùn Jiāochéng

策划编辑:周小方

责任编辑:苏克超

封面设计:原色设计

责任校对:张琳

责任监印:周治超

出版发行:华中科技大学出版社(中国·武汉)

武昌喻家山 邮编:430074 电话:(027)81321913

录 排:华中科技大学惠友文印中心

印 刷:武汉科源印刷设计有限公司

开 本:787mm×1092mm 1/16

印 张:12.5 插页:2

字 数:295千字

版 次:2016年4月第1版第1次印刷

定 价:29.80元



本书若有印装质量问题,请向出版社营销中心调换
全国免费服务热线:400-6679-118 竭诚为您服务
版权所有 侵权必究

编 委 会

学术顾问:

朱立言(中国人民大学公共管理学院组织与人力资源研究所所长,教授、博士生导师
全国MPA教育指导委员会前秘书长)

朱正威(西安交通大学公共政策与管理学院执行院长兼党委书记,教授、博士生导师)

张再生(天津大学劳动与社会保障研究所所长,教授、博士生导师)

蔡立辉(中山大学政治与公共事务管理学院院长助理,教授、博士生导师)

谢 舜(广西大学社会科学与管理学院院长,教授、博士生导师)

刘旭涛(国家行政学院公共管理教研部副主任,教授)

孙 健(西北师范大学社会发展与公共管理学院副院长,教授、博士生导师)

李家福(中国人民大学公共管理学院党委书记,教授、博士生导师)

总主编:

胡晓东(中国劳动关系学院公共管理系副教授、博士)

编 委: (排名不分先后)

刘俊生(中国政法大学政治与公共管理学院教授)

谢 明(中国人民大学公共管理学院教授)

汪大海(北京师范大学管理学院教授)

高鹏怀(中央民族大学公共管理学院教授)

张 强(华南师范大学政治与行政学院教授)

高慧军(中国传媒大学经济与管理学院副教授)

陈宏彩(浙江省委党校公共管理教研部副教授)

辛传海(对外经济贸易大学公共管理学院副教授)

饶常林(华中师范大学公共管理学院副教授)

刘兰华(华东师范大学政治学系)

潘 娜(首都经济贸易大学城市经济与公共管理学院)

李永康(云南财经大学公共管理学院)

李国梁(广西大学社会科学与管理学院)

总序

General Prologue

在我国,公共管理学作为一门学科、一个专业正在蓬勃发展,自1997年教育部学科目录调整后,其正式成为管理学门类下的一级学科,当时包含行政管理、社会医学与卫生事业管理、教育经济与管理、社会保障、土地资源管理等5个二级学科,并且在教学层次上逐步提升。在本科专业发展方面,从1984年我们国家才开始设立行政管理专业,1985年有7所大学的学生从大学二年级转入行政管理专业,直到1987年,国家才正式批准7所大学招生。但到2009年,据教育部统计^①,公共管理相关本科专业迅速扩张,已经从行政管理专业的一枝独秀发展到包括行政管理、公共事业管理、劳动与社会保障、土地资源管理、公共关系学、公共政策学、城市管理、文化产业管理、公共安全管理等17个本科专业,这些专业成为高校最普及的专业,其中,设行政管理专业的321所,设公共事业管理专业的472所,设劳动与社会保障专业的143所,设土地资源管理专业的82所。在研究生教育与高层次人才培养方面,自1986年武汉大学率先招收行政管理方向研究生,1988年中国人民大学首次设立行政管理硕士学位点以来,现在,全国高校拥有公共管理学科一级硕士点已达56个,近百所高校开展了公共管理硕士(MPA)学位教育,有博士点的学校达到26所,有一级学科的学校达13个,并已有7所大学拥有公共管理博士后流动站。可见,公共管理学科经过近20年的发展,成绩斐然。但我们仍然应该清醒地认识到,在公共管理专业教学中,普遍存在着公共管理的知识理论性很强、操作性稍差的问题,这个问题已被许多学界同仁提出,姜成武教授也曾撰文^②指出,“目前,我国公共管理学界关注于理论的规范研究,而忽视了应用研究,这与学科自身的特性相违背,也与腾飞发展的中国市场经济不相适应”。

在我国大学本科教育中,重知识性、理论性,轻操作性、实践性的教学模式,不仅在公共管理学科教育中有所体现,在其他许多学科中也都有不同程度的表现。因此,我国在2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要》中提出:高等教育要重点扩大应用型、复合型、技能型人才培养规模,加强实验室、校内外实习基地、课程教材等基本建设。强化实践教学环节,更新人才培养观念,创新人才培养模式,建立科学、多样的评价标准。《教育部高等教育司2011年的工作要点》指出:“着力创新人才培养模式,着力培养学生创新创业和实践能力,大力培养应用型人才、复合型人才和拔尖创新人才。”2012年,教育部又提

① 中华人民共和国教育部高等教育司. 中国普通高等学校本科专业设置[M]. 北京:首都师范大学出版社, 2009.

② 姜成武. 我国当前公共管理学科发展的若干问题探讨[J]. 中国大学教学, 2010(5).



出要加大高等院校人文社科类专业学生的实践学分比例(从5%加大到25%)。由此可见,我国从国家层面开始逐渐重视大学生应用型人才的培养,而传统的本科人才的培养体系偏重于基础知识教学和理论体系的完整性,忽视应用能力的构建。应用型人才培养的重要特征就是应用能力的培养,而应用能力的关键要素就是学生的实践能力和职业素养。应用型人才培养体系应该围绕对应用型人才知识、能力、素质协调发展的要求,以应用能力培养为主线,构建实验与实践教学体系,做到理论与实践并重。实验、实践教学相对于理论教学,独立而不孤立、联系而不依赖。实验教学主要包括学生在校的实验、实训;实践教学主要包括学生校外的见习、实习。两种教学体系在提高学生实践能力方面不可偏废。

值此契机,由中国劳动关系学院公共管理系副教授胡晓东博士任丛书主编的全国普通高等院校公共管理专业核心课程实验实训系列精品教程,汇集了中国人民大学、北京师范大学、中国政法大学、中央民族大学、中山大学、西安交通大学、天津大学、广西大学、国家行政学院、西北师范大学、华南师范大学、中国劳动关系学院、首都经济贸易大学、云南财经大学等20余所大学长期在教学一线从事公共管理专业教学,并有丰富的公共管理实践经验的专家、学者的智慧,由他们组建的编写团队,根据已有公共管理理论,结合公共管理教学特点,基于公共管理实践过程,编写了公共管理系列实验实训教材。他们旨在通过设计与开发实验实训教学体系、实验实训教学方案、实验实训教学大纲、实验实训系列教材、实验实训配套软件来培养公共管理专业的应用型人才。本系列教材被华中科技大学出版社确定为“全国普通高等院校公共管理类专业核心课程实验实训系列精品教程”,并即将由该社出版发行。该系列教材属于我国公共管理学科体系中的创新,在未来的公共管理实验实训教学中必将起到提升教师和学生公共管理能力的作用。该系列教材的特色有以下几个方面。

第一,能够弥补传统灌输式教学方式的不足,缩小了教学情境与实际生活情境之间的差距。在传统的教学方式中,最普遍的做法是老师把本专业的理论知识系统直接教授于学生,这样的教学过程是迅速的,但缺乏学生的主动参与,不能充分激发学生的学习热情。实验实训教学则可以扭转一些传统教学的弊端,在参与实验实训的讨论中,一方面缩小了理论知识与现实生活的差距,使学生身临其境,激发学生对该课程学习的激情,巩固所学的理论知识;另一方面,实验实训教学中学到的知识是内化了的,能够帮助学生理解现实中所出现的两难问题,掌握对现实问题进行分析 and 反思的方式。

第二,实验实训教学有利于学生综合能力的培养。实验实训教学对学生和教师的能力都有较高的要求,从而可以从多方面提高学生的综合素质。通过本系列公共管理实验实训教程的训练,使学生了解和掌握公共管理相关知识的流程、设计和操作,掌握已经确立起来的最基本、最可靠的实验方法,学会基本的实验设计,具备相当的实验技能及科研能力,并对公共管理前沿性的研究课题和方法、技术有所了解;通过实验实训教学,培养学生的实验意识和动手能力,为他们专业素养的提升奠定坚实的基础。

第三,实验实训教学可推动我国公共管理学科的发展。公共管理理论的产生与发展本身就是大量实践活动的结晶。我国的公共管理学科起步较晚,需要对现有的理论进行丰富、充实和本土化。实验实训教学中对实验实训内容的筛选、补充与讨论,更加充实了学科内理论素材的积累,实践活动的多样性、复杂性以及动态性对公共管理理论都提出了

新的要求。尤其是我国正面临着经济与社会双重转型的关键时期,大量管理实践中出现的问题需要理论的解释与支持;同时,实验实训教学需要关注现实,从现实中获取大量鲜活的素材。这样理论与现实的相互促进,能够带来我国公共管理学科的进一步发展和完善。

公共管理实验实训教学是理论教学的深化和补充,具有较强的实践性,是一门重要的技术基础课。实验实训的课程安排主要分为三个步骤:首先,教师讲解相关理论知识和实验要求,说明实验中应该注意的问题;然后,学生操作实验相关工具进行实验,实验结束后学生完成实验报告;最后,教师对实验报告进行批改,并点评。公共管理实验实训系列教材以2012年重新修订的高等学校公共管理类专业核心课程目录为基础,覆盖公共管理相关课程,主要包括《管理学实验实训教程》、《公共部门人力资源管理实验实训教程》、《公共政策学实验实训教程》、《公共经济学实验实训教程》、《行政管理学实验实训教程》、《公共事业管理学实验实训教程》、《土地资源管理学实验实训教程》、《社会保障学实验实训教程》、《卫生事业管理学实验实训教程》、《教育行政学实验实训教程》、《公共危机管理实验实训教程》、《公务员能力实验实训教程》、《公共管理案例分析实验实训教程》、《政府与公务员绩效管理实验实训教程》等。

该套公共管理实验实训系列教材为我国公共管理教材界的一支新秀,在促进我国公共管理教学的同时,也为我国公共管理学科发展起到了补充作用。该系列教材的大部分编写者都为我国公共管理学界已崭露头角的中青年专家、学者,他们既有深厚的理论基础,又具备相当的实践经验,必将推动我国公共管理学科的发展。真诚希望该套教材的出版发行,能够引起公共管理学界与读者朋友的广泛关注,为本系列教材多提宝贵意见,以便更好地为我国的公共管理学科发展作出更大的贡献。

中国人民大学公共管理学院教授、博士生导师



2014年6月

前言

Preface

电子政务实验教学从提出至今,大约经过了三个发展阶段。最初,在实验教学资源不足的条件下,师生们主要利用相关学科的实验系统来开展实训,以掌握信息系统操作等方面的技能为重点。在课程体系初创时期,解决技能训练不足问题显得十分重要。但这些实验系统不是面向电子政务课程开发的,往往适用性较差。

随着教育部以及各学校对文科实验教学的重视,大量资源被投入到电子政务实验实训教学系统开发中。各种出版研发机构开发了众多模拟教学系统,并逐步在各高校推广应用,丰富了电子政务实验教学手段,为师生们提供了更多的实训机会。但是,我们也感觉到教学往往赶不上实践的发展。现实中,电子政务系统不断推陈出新。例如,政务微信、微博不断涌现,而企图模拟现实过程的出版研发总是跟不上实践的发展。因此,电子政务教学实验面临着系统操作复杂、数据老旧、学生兴趣不高等问题,亟待解决。

对此,我们认为电子政务实验教学将向新的阶段发展,即注重管理应用,超越以信息技术操作为主的阶段。信息技术发展再快,信息系统更新换代再快,但蕴含于其中的管理理念、思路、操作方法将在一定时期内保持相对稳定。同时,互联网上丰富的政务网站、政务信息资源、管理应用软件系统都可以是我们的实验教学资源。充分利用网络资源,或许可以做到低成本,而且更加贴近实际。由此,我们萌发了编著一部不依赖于成套实验教学软件的《政务管理实验实训教程》的想法。

从萌发想法到整理思路、整编素材、形成讲义和指导书、投入教学试验、修订直至定稿,漫长的编著过程主要在于需要结合教学实践来不断修改完善教程的各项内容,而学生们提交上来的一份份实验报告让我们感到付出是值得的。感谢华南师范大学“文科类实验教材(讲义、指导书)建设”项目的支持,感谢华中科技大学出版社将本书列入规划教材,同时也感谢华南理工大学研究生黄怡茵同学、南方医科大学研究生黄博彦同学以及华南师范大学政治与行

政学院李秋晓、邝丽欣、罗铭杰、赵鹏丽等同学为本书付出的辛勤劳动。本教程编著过程中参考了许多学者、一线公务员的思路和成果,在这里一并表示感谢。教程中难免存在一些不足之处,敬请提出宝贵意见。联系人邮箱:liujinyu@sina.com。

编 者

2016 年 1 月

目录

Contents

第一模块 政务管理基础 / 1

第一节 设问 / 1

第二节 导读 / 1

第三节 实验设计 / 21

第四节 实验报告 / 23

第五节 实验答案 / 25

第二模块 体验政务网站系统 / 27

第一节 设问 / 27

第二节 导读 / 27

第三节 实验设计 / 46

第四节 实验报告 / 47

第五节 实验答案 / 49

第三模块 政务信息服务考察 / 52

第一节 设问 / 52

第二节 导读 / 52

第三节 实验设计 / 70

第四节 实验报告 / 71

第五节 实验答案 / 73

第四模块 电子政务系统案例研究 / 75

第一节 设问 / 75

第二节 导读 / 75

第三节 实验设计 / 106

第四节 实验报告 / 109

第五节 实验答案 / 111

第五模块 政务网站与绩效评估 / 118

第一节 设问 / 118

第二节 导读 / 118

第三节 实验设计 / 144



第四节 实验报告 / 145

第五节 实验答案 / 147

第六模块 政务流程优化设计 / 157

第一节 设问 / 157

第二节 导读 / 157

第三节 实验设计 / 176

第四节 实验报告 / 179

第五节 实验答案 / 181

参考文献 / 187

CHAPTER 1

第一模块



政务管理基础

第一节 设 问

1. 政务指什么?
2. 政府职能与其组织结构有什么关系?
3. 实施电子政务对行政审批有怎样的影响?

第二节 导 读

一、政务与电子政务

政务一般指政府的事务性工作,泛指国家的管理工作、行政事务等。这里的政务具有两层含义:一是指政府各部门依据法律规范赋予的权力与义务,为实现其职能而需要处理的事务;二是指处理上述事务的活动及其过程。随着计算机系统在政务部门的普及,越来越多的网站系统、管理信息系统运用于政府的日常管理事务之中,改变着传统政务的形态。这种以信息技术为基础的全新政务形态被称为“电子政务”。



（一）电子政务的概念

电子政务指的是政府组织机构运用现代信息与通信技术,超越时空和部门分隔的制约,拓展其管理和服务职能,同时将其转移到网络,通过优化内部结构,提升公共管理与服务的质量与水平。对电子政务的理解包括以下几个方面的内容。

第一,电子政务建立在一定的技术基础之上,包括计算机软件、硬件、网络通信等在内的信息设备和技术是电子政务的基础。电子政务系统是电子政务的具体表现,也是政府管理与服务的载体。

第二,电子政务实施的主体是政府机关。从主体出发,有两种关于电子政务的认识:一是广义的电子政务,涵盖立法、司法、政党等组织以及政府相关的所有事业部门,包括行政执法部门、公共事业单位、监督管理系统等;二是狭义的电子政务,是指政府各职能部门直接管理的社会日常事务。

第三,电子政务并不是简单地将传统的政府管理事务原封不动地搬到互联网上,而是要用信息技术打破部门之间的职能界限,优化组织结构,整合和贯通政务流程,把先进的信息技术与政务管理制度同步镶嵌于电子政务系统内,通过技术与制度的紧密结合来改善公共服务质量、提升政务管理效能。

第四,随着社会的发展与变迁,新事物的不断涌现,电子政务应运而生。就目前而言,政务系统内出现的新事物包括网络信息、网络空间等,新问题包括促进信息民主、颁布信息法规、解决信息贫富、实施信息教育、守护信息边疆、化解信息冲突等等。因此,电子政务需要不断实现对自身的创新,去应对这些新事物。

第五,从“电子”与“政务”二者的关系看,电子政务的基础是作为手段、工具和载体的“电子”;其核心是“政务”,是政府机构对社会、团体、组织、公民的服务与管理活动。

（二）我国电子政务的发展历程

回顾我国电子政务的发展历程,有近 30 年的历史,经历了起步、试点、推广、制度建设、深化应用等几个阶段。

1. 起步阶段

我国电子政务发展的起步阶段是指 20 世纪 80 年代中期至 90 年代初这段时期。这是我国电子政务的萌芽阶段。该阶段的主要建设内容是政府办公自动化系统。

所谓办公自动化,是指在办公领域里引入机械(电子)设备,引入设备操作技能,引入流程化、程序化管理措施,部分或全部替代办公人员的业务活动,从而提升处理办公信息和办公事务的效率与质量。我们知道处理办公事务往往意味着要处理大量的文书资料,例如,起草文件、通知,办理业务文本,并将各种文件存档、提供查询等等。为了提高处理效率,人们发明了各种办公设备,如复印机、传真机、计算机等,其实质就是对文件进行电子化转换,提高复制、存储、传递文件的效率。大量的现代信息技术与信息设备被应用到办公室工作中,产生了办公自动化(OA)概念。当然,大量引入电子设备也会大幅提升管理成本,那么,怎样才能实现成本与效益的平衡呢?这就需要对人员素质、组织体系、职能与业务等多方面进行全方位的变革。因此,办公自动化不仅仅是指对信息技术与设备

的应用,更需要创新管理理念,对组织管理进行更深入的变革。

我国政府机关办公自动化系统建设可以追溯到 1985 年开展的“海内工程”。这项工程的目标是在党中央和国务院所在地率先开展办公自动化建设,包括搭建硬件基础环境,政务信息进入局域网运行,利用 OA 系统辅助决策等内容。随后,一些强势部门,例如公安、海关等,开展了业务信息化建设试点工作。它们开始利用计算机网络系统进行信息服务和辅助管理,部分工作可以通过网络系统进行规范化处理,有些信息可在网上根据授权实现有限共享。

至 20 世纪 90 年代初,我国的办公自动化建设取得了较大进展,但也存在一些不足。例如,在广域网数据交换、涉密信息运行、少数机构的办公自动化软件应用等方面还存在一定的纰漏和缺陷。更重要的是,办公自动化技术应用并没有触及政府管理模式变革的问题。相反,一些购置了大量办公设备的政务机构,为理解与运用新技术,以及保持设备的正常运行,招聘了大量专业技术人员,建立起专业的技术部门。这样不仅增加了管理成本,而且引起了人员的结构性膨胀。这些新问题要在发展中找寻解决办法。

2. 试点阶段

试点阶段主要是指 20 世纪 90 年代初到 90 年代末之间。在政务办公自动化系统建设的基础上,我国的政务部门开始有计划、有步骤地建立政务应用系统。为推动信息化基础建设走向深入,立足于重点行业及部门的基础数据建设和业务系统建设,国家推行了“金字工程”。其中,最早开展的“三金工程”包括:“金桥工程”,即国家经济贸易信息网络工程;“金卡工程”,又称电子货币工程;“金关工程”,即国家外贸企业信息系统联网项目,推广电子数据交换技术(EDI),以及无纸贸易的外贸信息管理工程项目建设。“三金工程”的顺利实施,为后续的一系列“金字工程”奠定了良好的基础,同时也起到了很好的示范作用。

3. 推广阶段

推广阶段是指 1998 年到 2002 年末这段时期。该阶段的显著特征是“政府上网”,是一个从“政府信息上网”的政务信息门户网站向“政府服务上网”的应用系统发展的过程。

1998 年,伴随着社会信息化浪潮的涌现,我国第一个严格意义上的政府网站“青岛政务信息公众网”面世。这使社会公众第一次对电子政务有了直观的感受,并逐渐引起上级领导部门的重视。2001 年,国务院办公厅《全国政府系统政务信息化建设 2001—2005 年规划纲要》(国办发〔2001〕25 号,以下简称《纲要》),对我国政府系统政务信息化的指导思想、方针、政策等做出了明确规定。《纲要》提出了“三网一库”的概念。“三网”分别指:各地区、各部门的办公业务网,简称“内网”;以国务院办公厅为枢纽的全国政府办公业务资源网,简称“专网”;面向社会的政府公众信息网,简称“外网”。“一库”是指政府系统共建共享的“信息资源数据库”。《纲要》提出,全国政府系统要用 3 至 5 年的时间,初步建立以“三网一库”为基本架构的政府系统政务信息化框架。2002 年 7 月,国家信息化领导小组在《关于我国电子政务建设指导意见》中决定把电子政务建设作为今后一个时期我国信息化工作的重点,提出了我国电子政务建设的指导思想和原则,以及“十五”期间的主要目标和任务等。随后,党的十六大明确提出了全面建设小康社会和新型工业化道路的目标,强调以信息化带动工业化,其中电子政务建设成为重要内容之一。至此,在全国范围内推行



电子政务的总体框架初步形成。

通过政府上网工程,大量政务信息在政府网站上公布,方便了公众对相关政策信息的查询与利用。同时,部分政府部门尝试将一些管理和服务事项置于网络平台上,部分业务环节实现在线办理,突破了传统的行政空间与行政方式,大大方便了企业和公民,取得了较好的社会效益。在政府部门内部,各部门间的沟通联络也得到优化,对行政效率的提高起到了不可忽视的推动作用。

4. 制度建设阶段

制度建设阶段主要是指2003年至2010年末这段时期。在此期间,随着“政府上网工程”的推行,我国电子政务体系逐渐明确,一批法律规范相继颁布实施,主要有《行政许可法》(2003)、《电子签名法》(2004),以及配套的《电子认证服务管理办法》(2005)和《政府信息公开条例》(2007)等。这些法律规范的陆续出台为电子政务发展营造了良好的制度环境。

2003年被称为“中国电子政务年”。国务院信息化工作办公室宣布,按照“十五”期间全国电子政务建设指导意见,进一步加快建设政务平台,整合信息资源,统一平台,统一标准,电子政务建设工作将主要围绕“两网一站四库十二金”重点展开。“两网”,是指政务内网和政务外网;“一站”,是指政府门户网站;“四库”,即建立人口、法人单位、空间地理和自然资源、宏观经济四个基础数据库;“十二金”涉及办公业务资源系统、金关、金税、金融监管(含金卡)、宏观经济管理、金财、金盾、金审、社会保障(金保)、金农、金水、金质等十二个政府业务系统。从“三网一库”再到“两网一站四库十二金”,逐步覆盖了我国电子政务急需建设的各个方面,涉及信息资源开发、信息基础设施建设与整合、业务信息系统应用等领域。它们各有特点,却相互渗透和交融,初步构成我国电子政务建设的基本框架。

2004年7月,国家信息化领导小组第四次会议提出,扎实推进电子政务建设,把行政管理体制改革与电子政务建设结合起来,推进政府职能转变;加快网络平台建设,实现资源共享;加强电子政务规划,逐步建成电子政务体系的基本框架。8月,《电子签名法》正式出台。

2005年9月,国务院信息化工作办公室颁布《电子政务信息安全等级保护实施指南(试行)》。信息安全等级保护是对政务信息及其载体按照重要性等级分级别进行保护的一种工作制度。该指南的颁布,为政务部门实施信息安全管理提供了更明确的操作依据。

2006年1月,中央政府门户网站(<http://www.gov.cn>)开通,主要强调经济调节、市场监管、社会管理和公共服务能力提升等。同年,国务院信息化工作办公室印发《国家电子政务总体框架》,国务院印发《2006—2020年国家信息化发展战略》,这些文件明确了我国政务信息化与电子政务发展的指导思想、战略方针、目标、重点、行动计划及保障措施。

2007年4月,《中华人民共和国政府信息公开条例》公布,规定各级人民政府应当加强对政府信息公开工作的组织领导,建立健全本行政机构的政府信息公开工作制度。该条例的颁布使得电子政务在推进政府信息公开方面有了法律依据。

2008年9月,国家发改委下发《关于进一步加强国家电子政务工程建设项目管理工作的通知》,强调在电子政务实施中需要重点关注项目管理、运行管理和外包管理。2008年12月,中国政府网已率先开始使用“中国政府网·政务”专用中文域名。中国政府网专

用中文域名的开通,标志着我国政府网站域名的规范工作又迈上了一个新的台阶,对于进一步加强政府网站建设管理工作具有十分重要的意义。

2009年4月,工业和信息化部发布《关于印发〈政府网站发展评估核心指标体系(试行)〉的通知》,特别强调鼓励有经验、有实力、有信用的评估机构开展政府网站评估活动,并向社会公开发布评估结果。同年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》,指出国家外网的建设目标是:力争到2010年底,基本建成从中央到地方统一的国家政务外网,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,满足各级政务部门社会管理和公共服务需要。

在我国电子政务发展的制度建设期,伴随着各项法律法规、制度标准的不断健全,国家电子政务进入了一个快速发展时期,电子政务在改善公共服务、加强社会管理、强化综合监管、完善宏观调控等方面发挥了重要作用,促进了政府职能转变,已成为提升党的执政能力和建设服务型政府不可或缺的有效手段。

5. 深化应用阶段

深化应用阶段主要指进入“十二五”以来这个时期。2011年是“十二五”规划的第一年,在电子政务领域又被称为“政务微博元年”。这一年新浪政务微博总数达到了2万个,其中有35个省部级以上政府机构、14名省部级以上政府官员相继开通微博。腾讯微博上则有1.8万余个政务机构以及公务员开通微博,其中副厅级以上级别的机构和官员开通的微博数量接近300个。在政务微信方面,截至2014年底,全国政务微信开通的总量达到40924个,呈现出从“发布信息”向“提供服务”升级,从“查询进度”向“在线办理”升级等发展趋势。这种利用微博、微信平台为社会公众提供便捷的在线服务的模式,又被称为电子政务2.0模式,即“微政务”。大量的政务部门和政府官员开通微博、微信,发挥了“微政务”在社会管理创新、政府信息公开、新闻舆论引导、倾听民众呼声、树立政府形象、群众政治参与等方面的积极作用,与政务网站等平台形成了良好的优势互补态势。

在政务网站建设方面,截至2013年底,我国副省级以上、地市级政府的政务网站覆盖率达到100%,县级地方政府的政务网站覆盖率达到80%以上。中央部委的主要业务信息化覆盖率已经达到80%以上,省级政务部门主要业务信息化覆盖率达到70%以上。^①国家基础教育资源库、就业监测系统、区域卫生信息平台 and 电子健康档案、国家药品电子监管平台、肉菜流通追溯体系、婴幼儿配方乳粉、原料乳粉电子追溯系统等等,一大批关乎民生的电子政务应用系统投入使用,不仅方便了广大群众,更提升了各级各类政务部门社会管理与公共服务的质量与水平,受到社会公众的广泛好评。应当承认,“十二五”以来取得的成绩,与之前几个阶段的积累密不可分。同时也必须认识到,我国电子政务建设虽取得了较大的进展,但仍面临着统筹协调不够、技术服务能力不足、基层电子政务建设滞后等突出问题。

伴随着新一轮国务院机构改革的完成,“十二五”期间主要是围绕完善推进机制,提升解决经济社会关键问题能力,推进基础设施建设,加强政务信息资源建设、管理和利用,以

^① 洪毅,杜平.中国电子政务发展报告(2014):数字化时代的政府管理[M].北京:社会科学出版社,2014:3.



及增强电子政务可持续发展能力等几个方面推进我国电子政务建设与发展。具体而言,首先要加强电子政务的顶层设计,在注重体制机制和政策制度创新,推动“跨部门、跨区域、跨平台”信息共享和业务协同的同时,着力改变应用发展水平不高和政务信息资源开发利用不足等现状。其次,加大解决行业与地方间条块矛盾突出、信息共享和业务协同难以推进等问题的力度,以信息化带动和促进民生领域发展为纽带,重点解决社保、医疗、教育、养老、就业、公共安全、食品药品安全、社区服务、家政服务等九大领域突出问题,推进电子政务的发展,改善我国社会建设和管理的现状。

二、政府职能

职能泛指特定的人员或组织所具有的职责和功能。政府职能就是指政府具有的职责和功能,是国家行政机关依法对国家和社会公共事务进行管理时应承担的基本职责和所具有的功能,也称行政职能。通常所说的政府职能部门就是具体承担上述国家和社会公共事务的组织机构。政府职能可分为基本职能和运行职能两种类型。

(一) 政府的基本职能

政府的基本职能包括政治职能、经济职能、文化职能、社会职能。

1. 政治职能

政府的政治职能主要体现在:政府作为政治秩序和社会秩序的维持者;政府作为社会发展的决策者和公共政策的制定者;政府作为社会利益的调节者以及作为政治一体化的工具等方面。它包括军事保卫、外交、治安以及民主政治建设等内容。

(1) 军事保卫职能是指政府具有维护国家独立和主权完整、国防安全、防御外来侵略的职能。

(2) 外交职能是指政府通过外交活动,促进本国与世界其他国家开展正常的政治、经济往来,建立友好关系,反对强权政治,维护世界和平等方面的职能。

(3) 治安职能是指政府具有维持国家内部社会秩序,镇压叛国行为和危害社会安全的活动,保障人民的政治权利和生命财产安全,以及维护宪法和法律尊严的职能。

(4) 民主政治建设职能是指政府具有推进国家政权完善和民主政治发展的职能。

2. 经济职能

政府的经济职能是指政府为国家经济的发展,对社会经济生活进行管理的职能。政府的经济职能主要体现在政府对市场的培育作用,对经济活动的调节和干预作用,作为经济活动的协调者和仲裁人等方面。在社会主义市场经济体制中,我国政府的经济职能主要包括宏观调控、提供公共产品和服务、市场监管等内容。

(1) 宏观调控职能是指政府利用财政、税收、货币等政策,对国民经济运行进行间接的、整体性的调控。

(2) 提供公共产品和服务职能是指政府通过政府管理、制定产业政策、计划指导、就业规划等方式对国民经济实行间接控制,同时调动社会组织、中介组织和企业的积极性,鼓励它们与政府共同承担提供公共产品和服务职能。

(3) 市场监管职能是指政府为确保市场运行畅通、保证公平竞争和公平交易、维护企