

领导政务通

主编

扶刚

执行主编

彭绪庶

卷四



綫裝書局

领导政务通

Lingdaozhengwutong

第四卷 政务操作

主 编：扶 刚

执行主编：彭绪庶

副主编：杨 齐

线装书局

卷首语

中国共产党第十七次全国代表大会，是在我国改革发展关键阶段召开的一次十分重要的大会。大会的主题是：高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，继续解放思想，坚持改革开放，推动科学发展，促进社会和谐，为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗。

在新世纪新形势新情况下，党的各级领导干部如何提高自身素质，增强执政能力，提高服务水平，做到为“官”一任、造福一方，无论是对我们党的建设，还是对领导干部个人的成长，都是一个重大的课题。

为“官”从政，是崇高的事业，是神圣的职责，是“高难度”的职业，也是一门内涵丰富的科学。在经济全球化趋势加快，国际政治格局向多极化发展，我国改革开放不断深入和扩展，社会生产力加速发展，经济体制发生深刻变革，社会结构和人们的思想观念发生深刻变化的今天，各级领导干部要做好“官”、从好政，就要以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，不断加强思想品德修养，努力学习新知识，积累新经验，增长新本领，提高综合素质，掌握科学的领导方式和领导方法，增强化解矛盾、应对复杂局面和处理各种紧急情况的能力，进一步增强执政能力，以适应新形势的需要。

为“官”从政，不是一件容易的事。“官”不是哪个人都能当的，更不是哪一个人都能当好的。各级领导干部要进一步增强忧患意识，始终保持开拓进取的锐气；要进一步增强公仆意识，始终牢记全心全意为人民服务的宗旨；要进一步增强节俭意识，始终发扬艰苦奋斗的精神，团结带领广大群众不断夺取改革开放和社会主义现代化建设的新胜利。全党同志要坚决维护党的集中统一，自觉遵守党的政治纪律，始终同党中央保持一致，坚决维护中央权威，切实保证政令畅通。



第四卷 政务操作

总 目 录

第一编 电子政务与信息化

第一章 信息化与政府治理	(2)
一、中国发展电子政务的意义与政府管理创新	(2)
二、从电子政务到电子政府	(9)
三、电子政府建设与中国行政体制改革	(16)
四、政府在推进信息化进程中的作用	(18)
第二章 电子政务发展模式	(22)
一、中国电子政务的目标与支撑条件	(22)
二、电子网络政府的模式	(28)
三、中国电子政务的发展模式	(30)
四、“服务导向型”电子政务与中国公共服务模式转型	(34)
五、电子政务的应用	(37)
第三章 中国电子政务建设	(45)
一、电子政务建设	(45)
二、中国电子政务的功能定位与政府治理创新	(56)
三、中国电子政务建设要防止“五大误区”	(64)
四、中国电子政务的效益分析与实施策略	(67)
五、《行政许可法》与电子政务建设	(71)



第二编 依法行政原则

第一章 全面推进依法行政的指导思想和目标	(76)
一、全面推进依法行政的指导思想	(76)
二、全面推进依法行政的目标	(80)
第二章 依法行政的基本原则和基本要求	(89)
一、依法行政的基本原则	(89)
二、依法行政的基本要求	(93)
第三章 理顺行政执法体制	(102)
一、深化行政执法体制改革	(102)
二、严格按照法定程序行使权力、履行职责	(104)
三、健全行政执法案卷评查制度	(106)
四、建立健全行政执法主体资格制度	(106)
五、推行行政执法责任制	(107)
第四章 完善行政监督制度和机制	(110)
一、自觉接受人大监督和政协的民主监督	(110)
二、接受人民法院的监督	(116)
三、加强对规章和规范性文件的监督	(120)
四、加强行政复议工作	(123)
五、完善并严格执行行政赔偿和补偿制度	(126)
六、创新层级监督新机制	(131)
七、加强专门监督	(132)
八、强化社会监督	(136)

第三编 政务公开与行业之风

第一章 政务公开论	(150)
一、政务公开是历史发展的必然	(151)
二、政务公开是社会进步的标志	(157)
三、政务公开的指导思想	(161)



四、政务公开的基本内容	(170)
五、政务公开应注意的几个问题	(174)
第二章 政务公开与行风评议	(180)
一、目的的统一性	(180)
二、内容的交叉性	(181)
三、地位的差异性	(182)
四、联系的紧密性	(182)
第三章 政务公开方法概述	(184)
一、政务公开的基本程序	(185)
二、政务公开的基本形式	(186)
三、政务公开的基本措施	(187)
四、政务公开的基本要素	(187)
第四章 政务公开的社会监督	(193)
一、通过公示政务事项,奠定评议基础	(193)
二、通过宣传政务公开,形成评议氛围	(194)
三、通过评议,实施对政务公开的监督	(195)
四、通过评议,检验政务公开的效果和质量	(196)

第四编 政府采购实务

第一章 概述	(200)
一、政府采购的概念	(200)
二、政府采购的主体和客体	(200)
三、政府采购的实施范围	(201)
四、政府采购的特点	(202)
五、政府采购的原则	(203)
六、政府采购的意义和作用	(204)
第二章 采购预算与采购计划	(205)
一、政府采购目录	(205)
二、政府采购预算	(207)
三、政府采购计划	(209)



第三章 政府采购的方式	(211)
一、集中采购	(211)
二、分散采购	(211)
三、集中采购与分散采购相结合的方式	(212)
第四章 招标采购	(213)
一、招标采购的类型	(213)
二、招标采购的程序	(213)
第五章 政府采购合同管理	(219)
一、采购合同条款的制定	(219)
二、采购合同的签订	(221)
第六章 采购合同的履行和监管	(223)
一、政府采购合同的履行	(223)
二、对合同履行情况的监管	(224)

第五编 招标投标操作

第一章 招标投标主体	(228)
一、招标投标活动的参加者	(228)
二、主体资格审查制度	(233)
第二章 招标	(244)
一、招标的种类和招标方式	(244)
二、招标的准备工作	(249)
三、招标公告与投标邀请书	(252)
四、资格预审	(254)
五、招标文件	(256)
六、招标的公证	(265)
第三章 投标	(279)
一、投标前的准备	(279)
二、编制和送达投标文件	(283)
三、投标作为一项要约的法律问题	(285)



四、投标截止时间与投标有效期	(287)
五、投标人的担保	(290)
第四章 开标与评标	(293)
一、开标制度	(293)
二、评标委员会独立评标度	(295)
三、评标准备和投标文件的审查	(299)
四、评标与授予合同标准	(301)
五、确定中标人	(306)
第五章 中标通知与招标采购合同	(308)
一、中标通知	(308)
二、招标采购合同的成立、生效与履行	(310)
第六章 法律责任	(314)
一、招标投标过程中的缔约过失责任	(314)
二、招标投标过程中的不正当竞争行为	(318)
三、招标投标法律责任	(323)

第六编 行政审批制度

第一章 行政审批与行政审批制度	(340)
一、行政审批的概念及其含义	(340)
二、行政审批机关的概念和行政审批的适用范围	(341)
三、行政审批的分类及各类审批的特点	(342)
四、行政审批制度的概念及含义	(344)
五、当前我国行政审批制度改革的范围和行政审批的名称	(345)
六、自然人、法人或者其他组织对行政机关实施行政审批享有的权利,其 合法权益因行政机关实施行政审批违法而受到损害时的法律救济措施	(346)
七、行政审批事项收取费用的条件	(347)
八、行政审批的功能	(348)
第二章 行政审批制度改革	(349)
一、当前我国行政审批存在的突出问题	(349)
二、针对当前行政审批制度中存在的问题,我国政府采取的主要措施	(350)



三、行政审批制度改革的重要意义	(352)
四、行政审批制度改革的目标	(353)
五、行政审批制度改革工作的重点	(354)
六、在行政审批制度改革工作中,中介组织、行业自律的作用;目前 中介组织、行业自律存在的问题及解决途径	(355)
七、取消的行政审批事项应当如何管理及当前存在的某些错误认识	(357)
八、行政审批制度改革工作应当遵循的原则	(358)
第三章 关于行政审批制度改革的原则	(359)
一、合法原则	(359)
二、合理原则	(361)
三、效能原则	(369)
四、责任原则	(377)
五、监督原则	(381)
第四章 全面理解、正确贯彻行政审批制度改革五项原则 ...	(384)
一、全面理解和正确贯彻行政审批制度改革五项原则的重要意义	(384)
二、正确认识行政审批制度改革五项原则之间的关系	(385)
三、在清理行政审批事项时,发现有的审批事项法律依据不足,但是 符合合理原则,应当如何处理	(385)
四、在清理行政审批事项时,发现行政审批事项是法律或者是行政法规 设定的,符合合法原则,但不符合合理原则,应当如何处理	(386)
五、有些行政审批事项的设置既合法又合理,但不符合效能原则,或者 不符合责任原则、监督原则,应当如何处理	(386)

第七编 突发事件与危机管理

第一章 危机概说	(408)
一、危机的含义、类型及功能	(408)
二、危机的起源	(411)
三、危机结构及其变化	(416)
第二章 危机问题研究	(422)
一、危机问题透视	(422)
二、政府如何面对政治社会危机问题	(424)
三、政府处理社会危机应注意的几个问题	(426)



第三章 做好危机管理	(429)
一、危机管理的性质和结构	(429)
二、危机管理基本原则	(432)
三、危机管理战略	(435)
第四章 依法处理危机	(437)
一、危机状态的法律规范	(437)
二、危机与危机管理权	(441)
三、危机与危机对抗	(443)
四、危机状态下公民失权	(445)
第五章 应对危机的一般程序方法	(446)
一、突发性危机事件与常例	(446)
二、从容应对危机	(450)
三、处理危机的基本原则和方法	(453)
四、危机防范	(471)
附录一：我国现有主要突发公共事件应急处理立法	(483)
附录二：中华人民共和国就业促进法 (2007年8月30日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过)	(546)
附录三：中华人民共和国劳动合同法 (2007年6月29日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过)	(555)
附录四：中华人民共和国城乡规划法 (2007年10月28日第十届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议通过)	(569)
附录五：中华人民共和国节约能源法 (1997年11月1日第八届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过 2007年10月28日第十届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议修订)	(581)
附录六：中华人民共和国行政许可法 (2003年8月27日第十届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过)	(592)

第 1 编

1

电子政务与信息化

导语

电子政府,也称电子化政府或电子网络政府,它是一个实在与虚拟(数字化)相结合的跨平台政府。电子政府绝不仅仅是一个新的概念,而是将政府管理建立在信息技术、办公自动化技术和网络技术基础之上的一种全新的政府治理模式。

20世纪90年代以来,随着经济全球化步伐的加快,知识经济时代的到来,西方国家的信息技术和网络技术在社会组织、企业组织以及公民个人家庭中得到了广泛应用。为了适应信息社会发展的要求,美国、英国、日本等发达国家纷纷加快“信息高速公路”建设,推动电子政府的构建,并取得了重要进展。

中国的“信息高速公路”建设虽然起步较晚,信息技术、网络技术在企业、社会组织以及公民个人家庭的运用相对滞后,但目前的发展势头很猛,因此,推动政府信息化,加快电子化政府建设的步伐,对中国用信息技术改造传统的政府治理将产生深远的影响。





第一章 信息化与政府治理

一、中国发展电子政务的意义与政府管理创新

在了解了中国电子政务的发展，以及电子政务的基本理念、价值后，需要结合中国的实际，来讨论中国发展电子政务的意义，也就是说我们为什么要加快电子政务发展的步伐？为什么各级党政机构都要把政府信息化、电子政务放到比较重要的位置？

（一）推动电子政务发展对中国政府治理的意义

从国际社会来看，推行电子网络政府，推动政府信息化，首先是为了提高本国政府的管理能力和服务能力，政府能力提升后，就能提升国家在国际社会中的竞争能力。从这个意义上讲，推动电子政务、推动政府信息化意义重大。具体来讲，在中国目前条件下，加快政府信息化的步伐，加快构建电子网络政府，至少有六个方面的意义。

1. 通过推动政府信息化，构建电子网络政府，有利于迎接加入世贸组织后对政府管理提出的挑战

加入世贸组织给中国的经济社会发展带来了很大机遇，使我国整个经济社会，特别是经济，更好地与世界经济融为一体。但是同时也应该看到，加入世贸组织以后，确实对于我们的政府管理提出了一系列严峻的挑战，这些挑战，表现在以下几点：

首先，加入世贸组织以后，对我们政府制定的公共政策提出了严峻的挑战。过去在我们加入世贸组织以前，在公共政策的制定方面，完全可以考虑中国特色，可以不过多地顾及国际贸易组织的一些规则。但是加入世贸组织以后，就不能再这样行事了，政府在制定公共政策的时候，包括制定法律、行政性法规，要充分考虑到世贸组织的规则。也就是说，制定的法律法规不能违反世贸组织的基本规则。所以对我们政府管理的影响是深远的。加入世贸组织以后，我们首先抓紧对过去已经制



定的法律法规的修订,凡是与世贸组织规则相违背的,不吻合的,我们都要去掉,或者要修改,有的甚至要废除。对于未来我们制定公共政策,包括制定法律、法规,必须按照世贸组织的规则来进行,这是加入世贸组织以后,对我们政府管理的第一大挑战。

其次,加入世贸组织以后,对我们政府管理的公共服务也提出了很大挑战。过去中国政府,在提供公共服务时,基本是政府垄断,比如铁路、邮电、民航、电讯、电力、金融、保险,这些领域在加入世贸组织以前,大体是政府垄断的领域。加入世贸组织以后,要逐步开放服务贸易,过去我们开放了技术贸易、货物贸易,但是在服务贸易领域采取了比较谨慎的态度,加入世贸组织以后再不开放就不行了,要按照承诺的时间表逐步开放这些领域,政府在公共服务领域要逐步开放,不仅向内资开放,还要向外资开放,这对于过去长期垄断的这些领域来讲,应该说提出的挑战是很严峻的。加入世贸组织前后,我们加快了相关垄断领域的改革重组步伐,比如电力,发电和输电分开,电讯南北分开,金融加快了商业银行改革的步伐等等,这些都是我们应对入世在公共服务领域所采取的举措。

第三,就是对我们的就业,入世后的竞争带来了很大的压力。大家一个共同看法是,中国加入世贸组织以后,从长远来讲伴随着大量的外资进入中国,给我们带来很多就业的机会,但是就短期来看,因为大量的外资引入中国以后,有可能在加入世贸组织初期,我们的国有企业在竞争过程中处于劣势,这样就有可能导致更多的国有企业职工下岗,有可能加剧我们就业形势的紧张。目前我们政府管理中一个很重要的问题,就是就业压力很大,成为整个经济社会生活中最突出的问题。如果说很多国有企业的职工在入世初期还要下岗的话,这将给我们就业形势压力更大;与此同时,伴随外资的进入,在优秀人才的增长方面,我们也面临强大的压力。

第四,加入世贸组织以后,对政府管理的方式提出了很多挑战,比如过去大量行政手段的应用,公开性、透明度比较低,审批的范围很大,审批很繁琐,审批制的自由裁量权较大等等,都是政府管理方式方面存在的问题。这些问题和我们加入世贸组织所做出的承诺的差距是比较大的,能不能依法行政,能不能提高政府管理的透明度,能不能减少行政手段的应用,能不能减少过多的干预,已成为我们改变政府管理方式,应对入世非常重要的问题。通过构建政府信息化,推动电子政务,改变政府管理方案,提高政府管理的透明度、公开性,提高政府管理的效率等,可以使政府管理存在的问题得到更多解决,这对提升我们政府管理水平和服务能力,使政府管理适应加入世贸组织带来的一系列挑战,意义重大。

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、有效性

在政府决策方面,我们过去存在大量的决策失误,造成大量的重复建设,造成巨额的国家财政资金浪费。如果能把决策失误造成的损失减少,一年可以节约大量的资金。所以推动政府信息化,特别对高层政府机构构建一个决策支持系统,虽然



它不能完全代替决策，但是它可以降低决策的风险，提高决策的科学性、及时性、有效性，可以减少大量的重复建设，减少大量的财政资金浪费，这对政府管理的意义非常重大。

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，现在政府管理正在朝一个由管理管制向服务的方向转化，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。如何才能够提高政府的公共服务水平、公共服务的能力呢？改善的途径是多种多样的，但是通过推动电子政务建设，推动政府信息化，给企业、公众在网上提供“一站式”的服务，在线服务，不仅可以大大地减少政府的办事时间，而且能够提高它的公开性、透明度，这对改善政府的公共服务，改善政府和公众的关系，提升政府的形象，意义非常重大。

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

电子政务的最高境界可以概括为互联互通，资源共享，信息安全，在线服务。互联互通并不是说所有的政府部门上下左右都要互联互通，而是说在公共管理活动中，政府部门上下左右之间需要互联互通的，能够实现互联互通，需要资源共享的，能够实现资源共享，这样就可以减少很多信息采集成本。如人口数据，一个权威部门采集的人口数据，能够跟其他政府部门所共享，那么其他部门，就不需要再花更多的人力、资金、物力去采集人口数据，用一个共享的人口资源数据，节约很多资金，也节约很多时间，所以说实现了互联互通，实现了资源共享。从政府管理的发展来讲，确实能够降低政府管理成本，而电子网络政府，政府信息化，在这方面是大有可为的，通过对信息的有效管理、有效处理，提高信息资源的共享程度，可以给国家节约大量的管理资金。

5. 通过推动政府信息化，构建电子网络政府，能够提高公务人员的整体素质

公务人员只有提高计算机应用水平，增强政府信息化、电子政务的支持，开阔视野，改变观念，才能适应电子网络政府对公务人员的基本要求，如果不具备这些基本素养，如计算机办公软件不会操作，计算机的基本技能都没有，就很难适应公务人员岗位要求，就要被淘汰。所以，通过构建很多电子政务的应用系统，不仅仅改变政府官员的观念，增加知识，而且可以大大提高信息化技能，包括计算机的技能，这对提高我们队伍的整体素质有益，对公务人员整体素质影响深远。

6. 通过推动政府信息化，构建电子网络政府，能够拉动中国 IT 产业的发展，特别是拉动中国应用性软件产业的发展

推动信息产业的发展有很多渠道，通过政务信息化能够拉动中国 IT 产业的发展，这也是一个非常重要的途径，特别是带动我们应用软件产业的发展，因为搞电子政务好多应用性软件是不能够完全依赖国外的，需要靠我们的 IT 企业，所以说推动政府信息化不仅可以拉动 IT 产业的发展，更重要的可以带动中国应用性软件产业的发展。



（二）中国电子政务发展中存在的主要问题

我们在分析中国政府信息化，构建电子网络政府的意义这个问题时，可以看到中国在政府信息化的过程中，在电子政务建设中，还存在一些比较突出的问题，这些问题可以概括为两大方面，一方面是客观方面的问题，另一方面是主观方面的问题。

客观方面主要存在四个方面的问题。第一，行政管理的复杂性，行政体系的复杂性决定了电子政务应用体系构建的复杂性；第二，过去这些年，我们在政府信息化的发展过程中，总体上看，没有制定好总体规划，标准化问题也没有得到高度的关注；第三，整个社会信息化的水平比较低，在一定意义上也制约了中国政府信息化的发展；第四，我们的信息安全、政务信息安全的一些问题还没有得到解决。尤其值得注意的是，电子政务的构建，电子政务应用系统的构建，绝不能过于简单，它是一个非常复杂的系统。为什么电子政务的应用系统有它自身的复杂性呢？关键是政务管理本身是一个非常复杂的过程，每一级政府都设了很多部门，这些部门各有各的分工，各有各的职权，各自行使各自的权力，但是他们又绝不是孤立的一个系统，需要左右配合、上下联动，这是政务管理、政务信息化和电子商务企业运作的重大差别。就不同的国家来讲，一个政府设多少个部门，全世界没有统一标准，部门设置的多少，服从于管理指导思想。比如英国、美国，大体是一个叫做自由市场经济，这个自由市场经济政府管理的模式就和我国不完全一样。政府总体管理得比较间接，很少直接管理，而且各个政府部门的设置也比较粗放，不像我国机构设置得那么多，那么细化。举个例子，比如美国的农业部大致相当于我国的三个部：农业部、水利部、林业部；美国的运输部相当于我国的三个部：交通部、铁道部、国家民航总局。我国是一种细化的机构设置，国外是一种比较粗放的设置，大部制的管理。我国设置得比较细，政府和政府部门之间的职能就可能要交叉，就会影响职能的履行、权力的行使，这给构建应用性软件，构建电子政务应用系统带来了困难。政务的边界不清楚，职能交叉，那么构建系统，应用软件就可能带来麻烦，而我们应用软件的开发是很清晰的，不能模糊，不能说这次多行使一点权力，下一次少行使一点，模糊不行，在软件开发中必须清晰。所以，我们部门设置比较多，部门之间的职能容易交叉，权力行使容易交叉，那么构建这个系统应该说是一个非常复杂的过程。

再比如，政务的实现，如在网上办一件事情，可能不是一个部门来审批，要好几个部门都审批这件事情。如在网上注册一个企业，不仅关系到工商部门，还关系到税务部门，要发税务执照，还关系到银行部门，要验资，这同时涉及工商部门、税务部门、金融部门，那么这几个部门能不能在网上互联互通，就决定企业注册能不能在网上办理，这就是一个政务活动、一个政务工作信息化可能要涉及好几个部门，要求这些部门在网上能够互联互通、协同办公，并联审批。如果不能实现这样一种功能，就无法在网上给公众提供信息服务。所以，行政管理体系的复杂性决定了电子政务应用系统构建的复杂性。社会信息化水平比较低，也会影响到电子政务



系统的构建和应用。比如美国上网的人数很多，利用网络获取信息的人很多，计算机普及率也比我国高得多，而我国计算机普及率比较低，直接利用网络的人数也比较少。到2003年6月底，中国12.6亿人口，直接利用网络的人数大体是6200万，即占总人口不到5%，而在美国2.8亿人口，直接利用网络的人数是1.59亿，即有59%的人都在利用网络，它的社会信息化水平比我们要高得多。所以社会信息化水平的高低，直接影响一个国家政务信息化的水平，我们提出用政务信息化带动社会信息化，拉动信息产业的发展。

第五，我们的法制建设整体滞后，电子政务、电子网络政府的发展，政府信息化的发展，要求必须有一个法制配套的基础，即电子网络政府必须有一个好的外部环境，这个环境由很多因素构成，其中一个非常重要的因素，就是法制建设要及时跟进。

比如信息公开，如果国家没有信息公开条例，或者没有信息公开法，那么构建电子网络政府，哪些信息需要公开，哪些信息可以不公开，就无法可依了，就有很大的人为性，给官员的主观意志提供了很大的空间。国外都有信息公开法、信息披露条例，该公开的不公开，是违反法律的，国外叫阳光方案。我们国家到目前为止还没有制定一部信息披露、信息公开方面的法规。前不久广州市政府制定了一个全国第一家地方政府制定的信息公开条例。从国家来讲，正在抓紧有关信息公开条例的制定，最终可能要上升到国家的信息公开法。如果没有法律支撑的话，电子政务的构建，几乎是寸步难行的，因为构建了系统后，要在网络上公布信息，就有一个法律依据的问题。

再如电子签名、电子签章，现在在物理形态下，这个公章动不动都可以假冒，被别人刻一个假章子使用。将来，我们构建的电子网络政府，构建的电子政务，要通过虚拟化的章子出现，就是网络上要出现签章，签名，领导的个人签名，要出现公章，那么网络上的章子能不能是一个真实的，能不能是一个没有被篡改过的，能不能保证公章的完整性，保证它的不可抵赖性，成为一个非常关键的问题。这涉及两个问题，首先，不仅要解决网络章子的法律依据问题，盖好的网络章子要有法律效力，一旦出现纠纷后，网络上盖的签名和签章有法律效力。其次，能不能不被假冒。这些都是电子政务建设，或者说政府信息化的法制环境，不解决相应的立法，电子政务、政府信息化推进到一定程度就很难再继续进行了，从这个意义上讲，加强电子政务的立法，政府信息化的法制建设，使政府信息化有一个好的法律环境，也是电子政务发展中必须认真解决的一个问题。

主观方面，也有一些问题值得关注。通过电子政务的发展我们看到，在主观方面大体上可以概括三个问题。第一，我们整个公务员队伍，现在涉及540多万人，加上党群机构共有800万人。这么多人都需要从观念上、思想上来接受电子政务这种治理方式，要接受政府信息化带来的政府管理上的变化。如果从观念上、理念上不接受，那么对推动政务信息化就会造成大的障碍。第二，传统政务运作管理的过程和惯性。不管国外也好，中国也好，整个是传统政府的管理模式，这种管理运行



手段已经延续了很多年，数百年的历史，要通过信息化、电子政务的构建来改变传统政务的运作，改变多年的管理方式，是有相当的难度。第三，我们公务人员整体队伍的素质不高，特别是信息化、信息技能方面的技能整体上比较差。水平比较低，这对政务信息化的推进，电子网络政府的构建是非常大的问题。因为，系统构建得再好，软件开发得再适用，如果没有训练有素的公务人员来掌握、使用和应用的话，也是没有用的，从这个意义上讲人的因素是第一位的，是最重要的。

（三）要在政府管理创新中推动电子政务的发展

在构建电子政务，推动政府信息化时，一定要和政府管理创新、行政体制改革紧密结合起来，如果没有这样的紧密结合，就可能构建一些失败的系统。如何才能使政府信息化、电子政务的建设和政府管理创新紧密结合起来呢？这里面有几个观点值得关注。

第一，作为广大公务人员来讲，要树立一种新的政府管理观念。

这种新的政府管理理念、观念，主要表现在三个层面上。首先，政府对社会的管理服务，政府对社会承担的责任是有限度的，叫有限责任政府的行为理念。政府对社会不承担无限责任，对社会承担的是一种有限责任，不能够像计划体制下，政府扮演一种全能政府的角色，政府管理的事项无所不包。要改变这种全能政府的观念，政府对社会承担责任是有限度的，这是一种新的观念。其次，要坚持政府管理创新，就要坚持由管制、管理走向服务的新观念，在计划体制下，政府对社会更强调它的管制、管理，而淡化服务；在市场经济条件下，计划体制下的管制色彩几乎不大存在了，现在主要是两种职能：管理职能、服务职能。管理、服务两者之间，更强调服务。政府要强调对纳税人服务，对社会公众，对企业提供永久的服务，树立一种新的服务理念。再次，要逐步树立成本效益理念，投入产出理念，政府管理虽然是一种公共管理，不以盈利为目的，花的是纳税人交的钱，即使如此，政府管理、公共管理仍然应该强调投入产出，强调成本效益。也就是说，公共管理、政府管理、公共服务绝不是可以不讲成本，最大限度地降低管理的成本，降低管理服务的投入，是一种新的管理，也是国外经过 20 多年的政府改革，在全世界掀起的一种比较新的管理理念。我们要把政府管理创新和电子政务的构建、政府信息化紧密结合起来，对广大公务人员来讲，接受这种新的管理理念，是非常重要的。

第二，我们把电子政务的推进，政府信息化系统的构建与政府管理创新相结合，深化行政体制改革，最终建立起中国的公共行政体制。

合理的政府职能定位，比如中央政府、省市政府、县区政府，直到乡镇政府，这些不同层级的政府，职能的实现形式是有差异的，所以建立公共行政体制，首先要有一个合理的政府职能的定位，这是非常重要的。这和政府管理创新也是息息相关的，在这个中间，要解决好政府职能的合理定位，构建好公共行政体制，最突出的要解决好三种关系。

一是要解决好政府与市场的关系。从整体上来讲，要减少政府对市场的干预，降低市场的门槛，也就是说市场能够解决的问题，尽量要让市场来解决，政府要最