

公共部门电子政务

Public Department's E-government Theory and Practice

理论与实践

主 编 曾 伟 蒲明强
副主编 张 节 蔡楚元



中国地质大学出版社

ZHONGGUO DIZHI DAXUE CHUBANSHE

本书出版受到中国地质大学政法学院学术著作出版经费资助

公共部门电子政务理论与实践

Public Department's E-government Theory and Practice

主 编 曾 伟 蒲明强
副主编 张 节 蔡楚元



中国地质大学出版社
ZHONGGUO DIZHI DAXUE CHUBANSHE

图书在版编目(CIP)数据

公共部门电子政务理论与实践/曾伟,蒲明强主编,张节,蔡楚元副主编. —武汉:中国地质大学出版社,2008.12

ISBN 978-7-5625-2321-5

I.公…

II.①曾…②蒲…③张…④蔡…

III.电子政务-研究-中国

IV.D630.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 209352 号

公共部门电子政务理论与实践

曾 伟 蒲明强 主编
张 节 蔡楚元 副主编

责任编辑:王文生.

责任校对:陆慧琴

出版发行:中国地质大学出版社(武汉市洪山区鲁磨路 388 号)

邮政编码:430074

电话:(027)67883511

传真:67883580

E-mail:cbb@cug.edu.cn

经 销:全国新华书店

<http://www.cugp.cn>

开本:787 毫米×1092 毫米 1/16

字数:320 千字 印张:12.375

版次:2008 年 12 月第 1 版

印次:2008 年 12 月第 1 次印刷

印刷:武汉教文印刷厂

印数:1—600 册

ISBN 978-7-5625-2321-5

定价:25.00 元

如有印装质量问题请与印刷厂联系调换

前言

自 20 世纪 70 年代以来,以微机的普及和信息处理计算机化为标志的“微机革命”,使人类处理信息的效率和质量普遍明显提高。在要求信息交流与共享的需求推动下,以全球信息网络普及和全球信息共享为标志的“全球信息网络化革命”开始蓬勃兴起。2005 年在第 60 届联合国大会上通过决议,宣布每年的 5 月 17 日为“世界信息社会日”,这标志着人类社会正由高度的工业化时代迈向信息化时代,向信息社会的新纪元大步迈进。

贝尔(Daniel Bell)在 1973 年所撰的专著《后工业社会的来临:对社会预测的一项探索》中,提出了“后工业社会”这一名词,这就是今天的“信息社会”。1988 年马丁(William J. Martin)在《信息社会(Information Society)》中明确指出:信息社会是一种生活质量、社会变迁、经济发展均大量依赖信息及其利用的社会,信息是信息社会的重要特征和最有价值的主要资源,人们的访友、购物、会议、娱乐等许多事情都可以通过网络信息沟通进行。信息技术在给人们带来便利和实惠的同时,也深刻地改变了人们的生产、生活和思维方式,改变了人们对政府的态度和期望。为公民和企业提供方便、快捷、个性化的服务,是信息时代人们对政府的基本理念。因此,西方各国政府相继利用信息技术杠杆,改进政府的组织机构和运作流程,改进政府的服务质量和效率,掀起了电子政务和政府再造的热潮。

从世界范围来看,推进政府部门办公自动化、网络化、电子化、全面信息共享已是大势所趋。近年来,西方各国为增强其国际竞争优势,及时提出了具有战略意义的电子政府发展计划。电子政府就是:运用信息及通信技术,打破传统行政机关的物理组织界限,整合和贯通政府部门的流程,构造一个基于 Internet 的电子化网络政府,使得人们可以在不同的场所,利用不同的渠道,随时随地获得政府的信息及服务,而无需再经过传统的层层申报和审核的作业流程;在政府部门之间及政府与社会之间也是通过各种电子化渠道进行沟通,并依据人们的需求,可以使用的形式、要求的时间及地点,给人们提供各种不同的服务选择。可见,发展电子服务,并非将原有的传统政府服务简单网上移植,并非简单地实现政府办公自动化和电子化;而是需要利用信息技术对传统政府服务方式和内容的再造和创新。为公众和社会提供便捷的电子服务,是电子政府的核心,也是政府的主要职能之一,并随着信息化的发展和时代的变革,这一职能将越来越成为政府的主要职能。

政府管理模式,是指由政府职能、政府组织结构和运行方式决定的政府管理制度和具体管理方式的总称。在政府管理模式的内容中,最重要的是政府管理方式,它是政府管理国家和社会事务的具体手段,是一种政府管理模式区别于另一种政府管理模式的最主要的特征。政府管理模式创新是政府公共管理和服务的永恒主题,是一个不断进行的过程。

美国著名政治学家、行政学家 B·盖伊·彼得斯博士在《政府未来的治理模式》一书中,从各国政府的革新主张和主要发达国家的政府改革实践中,梳理归纳出未来政府的四种管理模式,即市场式政府、参与式政府、弹性化政府和解制型政府。这四种政府治理模式,可以通过电子政务得到实现。电子政务是信息时代的政府管理新模式,其实质上就是将工业化模型的大政府(主要表现为集中管理、分层结构、在物理经济中运行)转变为新型的管理体系,以适应虚

拟的、全球性的、以知识为基础的网络经济,其核心内容是政府再造。电子政务并不是单纯地把信息技术应用于政府和公共事务的处理问题,也不是简单地增进行政效率的问题,而是政府面对信息技术所带来的新的社会范式的挑战,如何扩大社会参与、实现民主政治,如何进行政府的再造、促进政府的转型,如何建立适应信息社会需要的新的政府治理范式、促进善治、实现善政的问题。

目前,各国普遍采取政务公开、门户网站等实现政府部门之间的信息整合,通过提供信息搜索引擎、工作流引擎、政务协同、数据挖掘等技术,努力使政府的信息资源流动起来,提高信息资源的使用效率,发挥信息的价值,促进政府、企业、公众之间的互动与交流。我国政府门户网站建设,已经成为电子政务发展的一种很重要的基本形式。用户通过一个门户网站就可以进入政府的所有部门,或者进入任何一个由政府向用户提供的服务项目。对于那些要几个政府部门同时介入才能完成的事务处理,这种门户网站极为方便。同时,为实现公民能在任何时间、任何地点,以多种渠道获取所期望的服务的目标,我国电子政务建设将以整合政府的管理和服务职能为出发点,打破部门分割的制约,超越时间、空间的界限,全方位地向社会提供优质、规范、透明、符合国际标准的和管理服务,构建公务、政务、商务、事务的一体化管理和“一站式”服务的运行平台。通过基于互联网信息技术的应用,通过电子政务的建设,增强政府对公众、其他机构和实体的信息与服务,实现政府管理的转型,达到效率、效能、服务质量的改进。

本书的作者们和工作的单位——中国地质大学政法学院公共管理系,也是伴随着信息化的不断发展而一同成长。中国地质大学政法学院公共管理系行政管理专业,起步于20世纪80年代,前身是思想政治教育师资班。1992年行政管理本科招生,2001年公共事业管理本科招生。1998年开始挂靠“管理科学与工程”硕士点招收“公共政策”研究生,2003年批准设立行政管理硕士点,2005年批准设立公共管理一级学科硕士点,2007年批准建立公共管理MPA硕士点。目前,政法学院下设公共管理系、法学系和思想政治教育系;拥有思想政治教育专业博士点;拥有3个一级学科硕士授权专业(公共管理、马克思主义理论、科学技术史)和4个二级学科硕士点(科学技术哲学、宪法与行政法学、环境与资源保护法学、科学社会主义与国际共产主义运动);另有行政管理、公共事业管理、法学和思想政治教育4个本科专业;并设有环境与资源保护法研究所、公共管理研究所、公共经济研究所、科学技术与社会发展研究所和思想政治教育研究所5个研究所。

本书正是这支治学严谨、教学经验丰富、科研势力强劲、团结协作的师资队伍集体智慧的结晶,是结合我们多年开设的《行政管理学》、《办公自动化》等课程和实验室建设,结合我们开发的《行政管理学》、《比较政治制度》、《地方政府学》、《人事行政学》、《行政组织学》等多媒体课件以及《电子政务理论与实践》等多功能软件,集大家教学实践精华和现代信息技术核心编写而成的一部力作。

本书秉着与时俱进、科学客观、新颖适用的原则,坚持理论和实践相结合。既注重宏观的理论阐释和概念把握,又注重微观的技术开发和软件运用;既注重对政府部门电子办公的研究,也强调政府对外部企业、公民的服务研究。视野开阔,从政府部门扩大到公共管理部门,从电子政务扩大到电子商务、电子企业、电子公民服务等。在撰写过程中力图较全面地反映我国目前公共部门电子政务研究的新进展和实践中的新特点。

全书共8章,从理论和实践角度分为上下两篇。上篇主要从理论角度介绍了电子政务的兴起和基本内涵;分析了电子政务在中外的发展历程、基本特征和发展趋势;突出强调了电子

政务对公共部门的组织结构、业务流程、信息传输和管理方式带来的全新挑战和变革空间;指出了电子政务在公共部门的具体应用所具备的计算机网络技术、信息处理和数据库技术以及安全技术等技术应用基础。下篇则从实践角度阐明了电子政务在公共部门内部办公和对外服务方面的具体应用。就内部办公而言,主要展示了电子政务在内部沟通和公文处理、档案管理、培训管理、业绩评价和政策法规检索查询方面的应用前景;在对外服务方面,则详细论述了电子政务在模拟教学系统的设计、登陆和功能;在企业的资产、税务、采购招标、电子证照管理方面的服务管理;在公民的社会保障、信息、就业服务和劳动技能培训方面的服务管理和应用方法。

在本书的写作过程中,参考了国内外相关著作和研究成果,在此对各位作者的辛勤劳动表示敬意和感谢。同时在本书的出版过程中,得到了中国地质大学政法学院领导和公共管理系老师的热情支持和帮助,在此向他们给予的无私帮助和奉献表示衷心的感谢。

作者

2008年12月1日

目 录

第一章 电子政务的产生和兴起	(1)
第一节 信息社会的来临	(1)
第二节 新公共管理思想	(7)
第三节 西方政府再造运动	(10)
第二章 电子政务的基本概念	(15)
第一节 电子政务的概念、组成和效益	(15)
第二节 电子政务的内涵	(19)
第三节 电子政务相关概念辨析	(23)
第四节 电子政务的体系框架和基本内容	(27)
第三章 电子政务环境下政府管理模式创新	(33)
第一节 电子政务与政府管理模式	(33)
第二节 电子政务推动政府职能创新	(37)
第三节 电子政务推动政府组织创新	(40)
第四节 电子政务推动政府运行方式创新	(45)
第四章 公共部门电子政务的技术应用基础	(49)
第一节 公共部门电子政务的计算机网络技术	(49)
第二节 公共部门电子政务的信息处理技术	(56)
第三节 公共部门电子政务的数据库技术	(63)
第四节 公共部门电子政务的安全技术	(68)
第五章 公共部门电子政务模拟教学系统概述	(80)
第一节 电子政务模拟教学系统的设计	(80)
第二节 电子政务模拟教学系统的安装与卸载	(83)
第三节 公共部门内部的电子政务子系统	(87)
第四节 公共部门与企业之间的电子政务子系统	(91)
第五节 公共部门与公民之间的电子政务子系统	(95)
第六章 公共部门内部电子政务系统的操作应用	(100)
第一节 电子办公系统的基本操作	(100)
第二节 电子档案管理系统的基本操作	(102)
第三节 电子培训管理系统的基本操作	(109)
第四节 业绩评价系统的基本操作	(115)
第五节 电子法规政策检索系统的基本操作	(124)
第七章 公共部门与企业间电子政务系统的操作应用	(128)

第一节	国有资产管理系统的 basic 操作.....	(128)
第二节	电子采购与招标系统的 basic 操作.....	(136)
第三节	电子证照办理系统的 basic 操作.....	(146)
第四节	电子税务系统的 basic 操作.....	(153)
第八章	公共部门与公民间电子政务系统的操作应用.....	(160)
第一节	公民社会保障管理系统的 basic 操作.....	(160)
第二节	信息咨询服务系统的 basic 操作.....	(165)
第三节	公民就业服务系统的 basic 操作.....	(168)
第四节	公民电子证件服务系统的 basic 操作.....	(176)
附 录		(185)
后 记		(190)

第一章 电子政务的产生和兴起

在人类的历史进程中,信息技术对人类社会带来的冲击最为巨大,影响最为深刻。自 20 世纪 70 年代以来,随着信息技术在人们日常工作、学习和生活中普遍而深入的应用,人类加快了向信息时代迈进的步伐。信息技术在商业领域所取得的成功,特别是它为人们带来的便利和实惠,改变了人们对政府的态度和期望,同时政府自身也在经济全球化的过程中面临空前的挑战。为了摆脱各种危机,以英国和美国为代表的西方政府先后在全球掀起了新公共管理和政府再造的改革热潮。在此过程中,电子政务这一信息时代的政府治理范式得到了孕育、兴起和发展。世界各国政府都开始着手利用信息技术杠杆来促进传统政府向以公民为中心的效率和效能政府转变。通过本章的学习,使学生充分认识电子政务产生和兴起的必然性,理解电子政务产生的背景、缘由和肩负的使命。

第一节 信息社会的来临

在人类的历史长河里,每一次技术革命都为人类社会向更高层次的进化打下了深刻的烙印,都给人类展示自己的聪明才智提供了广阔的舞台。如今,信息和通信技术越来越无孔不入、无所不在、无所不能,计算机和互联网已经与老百姓的日常工作、学习及生活息息相关。由于计算机与网络技术的普遍应用,人类社会发生了重大的变革:地理的距离已不再是人与人之间的屏障,时间的不同步也不是活动的终结,互联网使人类不受时间与空间的限制,人类社会正由高度的工业化时代迈向信息化时代。2005 年在第 60 届联合国大会上通过了一项决议,宣布每年的 5 月 17 日为“世界信息社会日”,这标志着人类社会正向信息社会的新纪元大步迈进。

一、信息通讯技术对人类社会的影响

信息通讯技术是信息技术和通讯技术的总称。信息技术是以提供信息为主要目标的信息系统的技术层面,包括硬件、数据库、软件网络和其他设备。通讯技术指一个将人们联系到一个小组、社区或文化的共享的标志和手段。将通讯一词应用于信息技术的目的是构建一个利用信息技术的网络(由于信息技术是信息系统的核心内容,同时信息技术同通讯技术密不可分,因此,本书如无特殊说明,信息技术也指信息通讯技术)。

信息通讯技术在信息社会的形成和发展中扮演了关键角色,它正在深刻地改变社会的形态、经济增长方式、人们的生活方式和思维方式,对社会生活各个方面都产生着巨大的影响。

1. 对社会变革的影响

信息技术的快速发展,使我们所处的时代发生了深刻的变化,已经从以物质能量为主的生产力转换到以信息知识和技术为主的生产力,从工业经济转换到知识经济,从读写为主的时代转换到视听为主的时代,即虚拟时代、数字时代。虚拟,就其本身来说,是数字化方式的构成,它首先是人类中介系统的革命。人类第一次中介系统的革命,是语言符号系统的发明,它创造

了人类思维空间和符号空间,导致了人类文明的长足发展。而虚拟则是在思维空间中发生的革命,它在思维空间中又创造出了虚拟空间、数字空间、视听空间和网络世界,使不可能的可能,在人类历史上第一次成为一种真实性。虚拟这场中介革命,使人类由以前的语言符号文明进入到更高级的数字文明。其次,虚拟性激发了人们的创造能力的巨大发展。对于虚拟而言,现实只是许多可能性中的一种,在虚拟空间中,还有别的可能性,虚拟使现实中的不可能在虚拟空间中复活、再生、创造发展,从而使人的潜能得到充分的发挥,因此在信息科学技术的影响下,虚拟时代、数字时代即将到来。

2. 对经济增长方式的影响

在工业社会中,经济发展的主要方式是靠资源投入的方式来实现,工业化加工资源的方式是一种高消耗、高污染的实现方式,这种方式必然会引起自然资源的日益枯竭、工业污染的加剧、环境退化的失控。而信息技术的出现,为各国摆脱高投入、高消耗、高污染的经济 development 方式提供了技术可能。信息的普遍应用开创了经济增长的新方式,即依靠科技进步,而不是高消耗、高投入来促进经济增长。在互联网的联系和沟通下,各种信息传播的速度将加快,企业和个人对网络信息的依赖程度也将不断加深,信息需求程度相对较大的部门将成为未来社会中创造高附加值的行业,并通过他们带动相关知识产业的进步和发展,甚至带动全社会的经济结构的优化调整,推动社会经济的全面进步。信息技术的发展也将会推动与信息相关产业的进步与发展,如生物技术和电子技术等;而一些新材料、新能源的开发和利用技术也都将在这一过程中获得巨大发展,从而促使科技作为人类社会第一生产力的地位显得更为突出,甚至可能会让科学技术逐渐上升为一种独立的力量进入物质生产过程,并成为决定生产力大小的决定性要素。

3. 对政府管理方式的影响

计算机技术将开辟电子化管理的新时代。通过计算机和网络,将会给政府部门的管理工作带来新的方式和方法。未来电子化的政府管理模式会得以实现,上到高级政府职能部门,下到地方各级政府部门都可以通过网络,以电子方式来履行管理的职能。可以建立专门的政府管理的电子系统,发布管理通告,颁布新的政策法律和相关政府新闻;各级政府和部门可以从自身的管理方向出发,建立起电子数据库,为政策的出台和查询提供有效的帮助。通过这些网络,有关部门可以及时了解相关的信息和基层群众反映的情况,从而比较及时地做出政策的调整;通过电脑网络的发展,可以使政府中职能不清的管理工作更加清晰,也能增强政府对社会普通群众的透明度,使政府的行为更能受群众监督,保证社会的稳定。另外,还可以通过网络投票方式决定相关政策的出台和重大决议的推出,提高公民参政议政的积极性,保证政府与群众的有效联系。

4. 对人类思维方式的影响

思维方式是一定时代人们的理性认识方式,是按一定结构、方法和程序把思维诸要素结合起来的相对稳定的思维运行形式。思维主体、思维客体和思维中介系统三者社会历史地结合,构成特定时代的思维方式。在大机器生产为主的工业社会,思维主体以个人为主、以人脑为主,思维客体受思维主体及社会关系的影响,主要以现实世界为主,思维中介主要由工业技术中介系统和工业文明所产生的各种物化的思维工具构成,这标志着工业社会时人类的思维方式的发展状况和水平。随着信息技术在全社会的深入,思维主体则由个人为主发展到以群体

为主、以人脑为主发展到以人一机系统为主,思维客体由现实性为主进入到虚拟为主,思维中介系统由工业技术中介系统和工业文明所产生的各种物化的思维工具构成,转变为网络技术中介系统和信息技术所产生的各种物化的思维工具构成,从而实现思维方式由现实性转换到虚拟性思维。

5. 对人们生活方式的影响

由于信息化建立了一个规模庞大、四通八达的网络通讯系统,从而信息作为最有效、最有价值的资源,改变了传统的生活方式。首先,通过网络体系,人类的思想广泛交流、渗透并互相影响,这将有利于人们按照共同利益协调行为。其次,网络技术的发展,使人们的工作方式发生了很大的变化,由以前的按时定点上班变为可以在家上班,通过网络体系处理各种资料和信息。最后,人们的访友、购物、会议、娱乐等许多事情都可能通过网络进行;在不远的将来,人们还可能通过住网络住宅、使用网络冰箱、乘坐网络汽车等,进入科技家庭的生活模式,体验科技带给人们的便利。信息技术的日新月异将会给社会生活的方方面面带来了巨大的影响,人们对计算机和互联网的利用必将会渗透到社会生产和生活的各个角落,信息技术在推动人类社会向更现代化的方向发展的同时,必将加速信息社会的到来。

由此可见,计算机及网络的发展将会对人类社会产生积极的影响,引起社会的生产和生活的革命性变化,推动人类文明向更高的阶段发展。

二、信息化的内涵和特征

自 20 世纪 70 年代开始,西方学者就开始了“信息社会”的研究。信息社会是“信息化”的社会,即“信息化”对人类社会产生巨大影响的社会。因此,要想正确地认识和理解信息社会,首先必须深刻地理解“信息化”的内涵。

信息化(Informationization)的概念是于 20 世纪 60 年代末由日本人最先提出的,并作为此后 20 多年的日本政府的重要政策内容。所谓信息化,是指以信息为主要资源、以信息技术为支撑、以信息处理为主要生产方式的过程。这里的信息一般是指我们所说的消息、情报、指令、数据、信号等有关周围环境的知识。“信息化”概念的提出标志着人类在新技术革命中又一次质的飞跃,短短的几十年间,信息化浪潮席卷全球,它是信息革命的产物,是知识与技术进步积累的结果。世界各国都将加速信息化进程视为新型发展战略,发达国家希望通过信息化战略保持自己的科技领先地位和实现经济的快速增长;发展中国家则渴望通过推进信息化进程,用信息化促进现代化,加速本国经济社会发展,缩小同发达国家在科技与经济社会发展上的差距。

1. 信息化的内涵

(1) 信息化是一种过程,是指随着人们受教育程度的提高而引起的知识信息的生产率的提高过程,其本质就是知识化。

(2) 信息化就是在政治、经济、文化和社会生活的各个领域普遍地采用信息技术。

(3) 信息化是指经济发展从以物质和能源为基础向以信息为基础的转变过程。

(4) 信息化是指从事信息处理的部门以及各部门的信息活动(包括信息的生产、传输、交换和利用)的作用在国民经济中相对扩大,并最终超过农业、工业、服务业的过程。

(5) 信息化是指信息产业高度发达并且在国民经济中占优势地位的动态过程,它体现了由

物质产品起主导作用向信息产品起主导作用的根本性转变。

(6)信息化是利用现代信息技术实现比较充分的信息资源共享,以解决社会和经济发展中出现的各种问题。

2. 信息化的特征

(1)智能化。知识的生产成为主要的生产形式,知识成了创造财富的主要资源。这种资源可以共享,可以倍增,可以“无限制地”创造。这一过程中,知识取代资本,人力资源比货币资本更为重要。

(2)电子化。光电和网络代替工业时代的机械化生产,人类创造财富的方式不再是工厂化的机器作业。有人称之为“柔性生产”。

(3)全球化。信息技术正在取消时间和距离的概念,信息技术及发展大大加速了全球化的进程。随着互联网的发展和全球通信卫星网的建立,国家概念将受到冲击,各网络之间可以不考虑地理上的联系而重新组合在一起。

(4)非群体化。在信息时代,信息和信息交换遍及各个地方,人们的活动更加个性化。信息交换除了社会之间、群体之间进行外,个人之间的信息交换日益增加,以至将成为主流。

(5)综合性。信息化在技术层面上指的是多种技术综合的产物。它整合了半导体技术、信息传输技术、多媒体技术、数据库技术和数据压缩技术等;在更高的层次上它是政治、经济、社会、文化等诸多领域的整合。人们普遍用协同(Synergy)一词来表达信息时代的这种综合性。

(6)竞争性。信息化与工业化的进程不同的一个突出特点是,信息化是通过市场和竞争推动的。政府引导、企业投资、市场竞争是信息化发展的基本路径。

(7)渗透性。信息化使社会各个领域发生全面而深刻的变革,它同时深刻影响物质文明和精神文明,已成为经济发展的主要牵引力。信息化使经济 and 文化的相互交流与渗透日益广泛和加强。

(8)开放性。创新是高新技术产业的灵魂,是企业竞争取胜的法宝。参与竞争,在竞争中创新,在创新中取胜。开放不仅是指社会开放,更重要的是心灵的开放。开放是创新的心灵开放,开放是创新的源泉。

简而言之,信息化的特征概括起来表现为四个方面:虚拟性、全球性、交互性与开放性。

三、信息社会的特征

对于信息社会最早提出前瞻见解首推贝尔(Daniel Bell),在1973年所撰的专著《后工业社会的来临:对社会预测的一项探索》中,他提出的“后工业社会”这一名词,这就是今天的“信息社会”。1988年马丁(William J. Martin)在其著作《信息社会(Information Society)》中给出了信息社会的明确定义:信息社会是一种生活质量、社会变迁、经济发展均大量依赖信息及其利用的社会。因此,信息是信息社会的重要特征。

根据贝尔的描述,工业社会与后工业社会的区别主要体现在以下五个方面。

(1)工业社会的经济部门以制造业为主,是以第二产业即工业为主的社会,经济的支柱是对于能源和机械的使用,其生产对象是有形的物质产品。后工业社会是以第三产业、第四产业为主的社会,是以知识、信息的生产、传输、加工、处理为主要价值来源的社会,其主要资源是无形的知识和信息。

(2)工业社会的主要职业是熟练工人和工程师,后工业社会的主要职业是专业性、技术性

和科学研究性的职业。

(3)工业社会的主要技术是机械技术,后工业社会的主要技术是信息技术。

(4)工业社会使用的主要是经验性的方法和试验性的方法,后工业社会使用的主要是抽象理论方法,如模型方法、模拟方法、决策论、系统论等。

(5)工业社会以经济增长为轴心,后工业社会以理论知识为轴心,主要社会机构是大学、研究所、研究公司,人及其所掌握的知识、技术、信息成为社会的主要资源。

贝尔运用社会预测的方法,从五个层面描述后工业社会的全貌:①经济层面:从生产商品的经济转为服务业经济;②职业分布:专业与技术人员阶级处于主导地位;③轴心原则:理论知识的首要性,是社会革新与制定政策的源泉;④未来取向:控制技术发展,对技术进行鉴定与评价;⑤制定政策:新智能(Intellectual Technologies)技术产生。

贝尔对于后工业社会的阐述已成为最有影响的说法,他所提出的“后工业社会”主要是对未来社会发展的某种预测。然而,在20世纪80年代以后,它已经成为一种活生生的现实。

随着社会信息化程度的日益发展和深入,人们对信息社会的描述不断赋予新的内容。20世纪80年代人们头脑中浮现的是以自动化技术为主的社会,如工厂自动化、办公自动化、家庭自动化、计算机辅助制造、计算机辅助设计等。20世纪90年代以来,随着多媒体技术和互联网的发展,人们又更深入更全面地认识信息社会的诸多特征。尽管学术界对构成一个信息社会的基本标准还存在争议,但是,对于一个真正的信息社会大致上应该满足的条件存在着一定的共识,即:①计算机技术的进步;②电脑的普及使有能力通过电脑获得、处理信息的人数增加;③网络技术的成熟使信息传输变得快速、廉价,并能够提供信息交流与共享的可靠平台;④信息处理是政治、经济、文化、社会交往的主要内容;⑤信息产业(或知识经济)在GDP中所占的份额超过50%,知识成为推动生产力提高的主要因素,而信息则成为财富的主要来源。

四、数字鸿沟现象

对于信息社会所展现的美好前景,人们梦寐以求。但是在建设信息社会的道路上,公平的信息使用机会,是人类进入信息社会时首先会遭遇到的重要课题及挑战。近年来,数字鸿沟问题引起国际社会的广泛关注,消除数字鸿沟的呼声在全球日益高涨。

“数字鸿沟(Digital Divide)”一词,创造于20世纪90年代中期,是美国政府论辩应否通过1996年电讯传播法案,管制信息基础建设中出现的新兴市场力量而提出的。“数字鸿沟”又称为信息鸿沟。美国商务部把数字鸿沟概括为:“在所有的国家,总有一些人拥有社会提供的最好的信息技术。他们有最强大的计算机、最好的电话服务、最快的网络服务,也受到了这方面的最好的教育。另外有一部分人,他们出于各种原因不能接入最新的或最好的计算机、最可靠的电话服务或最快最方便的网络服务。这两部分人之间的差别,就是所谓的数字鸿沟。”

数字鸿沟的真正内涵,可解读为由于信息技术的资源分配不均,以及其所造成对于信息技术运用的不平等,导致国与国、族群与族群、甚至个人与个人间产生“拥有(Have)”与“未拥有(Have-Not)”信息技术资源的情形逐渐增加。也就是说,数字鸿沟系因地理区隔、族群、经济状况、性别,以及技术、知识和能力在使用互联网等信息技术资源应用上差异所造成的差距,数字鸿沟的产生可视为因信息技术的发展与普及化所造成的一种现象。

客观上,信息技术将人们区分成为两种不同的群体——“信息富者”(Information Rich)和“信息贫者”(Information Poor)。所谓的“信息富者”,是指那些在教育程度上与在取得与各种

信息的通道上较具优势的人,例如图书馆与家用计算机。所谓的“信息贫者”,是指那些在教育程度及在取得各种信息的通道上,都处于劣势的人,他们在经济上同时也是处于贫穷的状况中。当新信息技术引进后,对于这两种群体都会产生利益,但是它带给信息富者的利益要比信息贫者大得多,因为信息富者在各方面的条件都比较具优势,因而能够更快地主宰此项新的技术。新的信息技术的引进,除了能够让那些信息富者变得更富有之外,虽然也可以使得信息贫者更为富裕,但是由于信息富者会更迅速地增加其财富,因此会造成信息差距的程度日益扩大。

调查显示,在信息技术普及化的今日,全球仍有 33% 的公民选择不使用互联网,其主要原因包括无连接网络的需要(40%)、缺乏计算机(33%)、无兴趣(25%)、缺乏应有的相关知识(25%),以及互联网涉及的成本花费过高(16%)等。因此,我们可以把形成数字鸿沟的原因概括为以下五个层面。

(1)访问渠道。这是最基本的数字鸿沟,主要是个人或家庭计算机拥有率及互联网访问渠道。

(2)计算机使用能力。在讨论数字鸿沟时,计算机使用能力的重要性常被计算机及网络访问渠道所掩盖。试想:如果每个家庭、小区都连上互联网,数字鸿沟的问题是否就解决了呢?计算机使用能力是许多工作的前提条件,不论工作场所中的谋职,或是家用计算机的运用,必须具备一些基本的计算机能力。计算机使用能力包括软件的操作能力、简单的故障排除、上网和软件运行环境设置等。

(3)信息能力。信息时代是信息爆炸的时代,意味着信息的获取和有效使用。信息能力绝非限于上网而已。它是取得原始信息,并转换成有用知识的能力。尤其当网络上充斥着大量的信息,几乎任何人都可以在网络上搜寻信息数据的时代,区分信息的好坏与价值更具挑战性。信息能力包括信息的获取、信息的搜寻、信息的取舍等。

(4)网络内容。适合的网络内容和网络技术渠道同等重要,越来越多研究显示,在线内容并不符合低收入者及传统弱势团体的需求。一项针对贫民及少数民族的在线信息需求的深度访谈报告发现,网络内容相关的障碍,是弱势群体提高生活水平必需缴纳的通行费。

(5)个人的偏好。主要体现在人们对于信息技术和网络的兴趣和主观接受程度,以及由此产生的使用动机和意愿。

由此可见,数字鸿沟是一个整合性的问题,涉及到经济、人口、政治、传播、教育及许多其他社会科学,没有任何单一领域可以提供完整答案。缩小乃至消除数字鸿沟问题,需要全社会的共同努力,而政府在此过程中,具有责无旁贷的义务和责任。

案例 1-1:行动起来,创建公平的信息社会

国际电联将 2015 年定为实现消除“数字鸿沟”目标的标志年。具体目标为:届时将用信息技术把所有村庄连接起来,在每一个社区都设立信息连接站;用信息技术把大学、中学、小学都连接起来,实现中小学课程联网;用信息技术把科研中心连接起来;用信息技术把图书馆、文化中心、博物馆、邮局和档案馆连接起来;用信息技术把健身中心和医院连接起来;用信息技术把中央和地方政府机关连接起来,建立网站和提供电子邮箱地址;保证让所有人口都能享受电视和广播;鼓励使用各种语言提供网上信息;努力做到让世界半数以上的居民能够使用信息技术。

第二节 新公共管理思想

信息社会要求人们要以更高的层次去面对新的生活和环境,同时不断地改变思想和行为,要求政治生活以及社会意识形态与之相适应。当西方发达国家占主导地位的经济形态已经从制造业转变为知识经济的时候,其建立在工业社会基础上的官僚制已经不再适应新形势和新条件了。20世纪80年代中后期,为迎接全球化、信息化、国际竞争加剧的挑战,以及摆脱财政危机和提高政府效率,西方各国相继掀起了政府改革的热潮。其基本取向是以采用企业管理理论、方法及技术,引入市场竞争机制,强调顾客导向以及提高服务质量为特征的“新公共管理(New Public Management, NPM)”。这场改革也常常被人们描述为一场政府追求“三E(Economy, Efficiency, Effectiveness,即经济、效率和效能)”目标的管理改革运动,它使支配了20世纪大部分时光的传统的公共行政模式向新公共管理模式转变,即形成政府治理的新模式。

一、新公共管理思想的起源

新公共管理是英国现代行政改革的代表产品。一般认为,新公共管理的一些理念在20世纪初期就已产生,但作为一个大规模的变革模式,新公共管理迟至20世纪80年代才兴起于英国、美国、澳大利亚和新西兰,并逐步扩展到西方各国乃至全世界。正如著名公共管理学者胡德(C. Hood)所说,新公共管理并不是由英国单独发展起来的,而是20世纪70年代中期以后公共管理领域中出现的一种显著的国际性趋势。而代表这一股潮流、全面推动行政改革的既有君主立宪制国家,也有民主共和制国家;既有单一制国家,也有联邦制国家;在政府制度上,既有内阁制政府,也有总统制政府;在市场体制上,既有自由型市场经济,也有政府导向型经济;高举改革旗帜的,既有右翼政党,也有左翼政党。

案例1-2:西方发达国家的新公共管理计划

1979年,撒切尔夫夫人上台后,英国保守党推行了西欧最激进的政府改革计划。它具有三种基本要素:①根源于管理主义或新泰勒主义的理念;②采用企业部门的管理实务和技术;③新公共管理是一种手段,企图将官僚的、权威式的管理风格转换成有效率的、响应性的以及顾客导向的新治理范式。

英国新公共管理的发展包含两项主要的方向:一是管理主义,另一项是新制度经济学。管理主义强调实时服务、专业管理、明确标准及绩效测量、产出结果管理、金钱价值的重视和顾客服务等原则。管理主义的落实,出现在1979年。由于管理主义的落实,在1979—1982年间,政府大约节省了1700万英镑及16000个职务,而到1988年,节省了超过10亿英镑。而新制度经济学的实践,是更为激进的管理改革风潮,其强调诱因结构与公共服务提供之结合、官僚体制之分化、签约外包(Contracting Out)、准市场操作、顾客选择和竞争机制。随后,在英国行政革新中,所出现的《质量竞赛白皮书》及《公民宪章白皮书》均是以新制度经济学为基础的改革。

美国的“新公共管理”改革尽管不像英国那样,有明确的起点和目标,但似乎开始得更早,并且带有更明显的管理主义或“新泰勒主义”倾向。里根政府大规模削减政府机构和收缩公共服务范围,当时负责推行改革的格鲁斯(Grace)委员会的基本职责是将私营部门成功的管理方

法(“最好的实践”)引入公共部门管理领域之中,以提高政府效率。克林顿政府在《从过程到结果:创造一个少花钱多办事的政府》报告(简称《戈尔报告》)中指出,当代迅速变化着的世界、闪电般的信息技术,全球性竞争和需求式的顾客,使得庞大、自上而下的官僚体制已经失效。

新西兰、澳大利亚与英国一起被人们视为新公共管理改革最为迅速、系统、全面和激进的国家。特别是新西兰,它因改革的深度、广度、持续时间和成效而被许多西方国家奉为典范。按照波斯顿(J. Boston)在《转变着的新西兰公共服务》一文中的说法,新西兰的公共部门管理改革有三个基本趋向:①政府已使许多由公共组织履行的功能商业化;②只要可能就将商业活动与非商业活动分开,并将交易活动转移到公共公司;③人力资源管理政策上的变化,尤其是引入合同制、绩效工资制和新的责任机制。

二、新公共管理思想的特征和内容

新公共管理是由企业管理途径(又称“B途径”)衍生出的公共管理理念。所谓企业管理途径,就是为取得绩效而强调企业管理的理论、方法及技术在公共部门中的运用,它重视吸取私营部门管理的新经验(例如授权式参与、顾客导向、绩效标准、质量管理等)。它有不同的名称,如公共管理主义(或管理主义)、企业型政府、后官僚体制模式、市场导向的公共行政等。新公共管理既是解决西方社会现实问题的产物,也是公共管理响应信息时代要求的产物,它体现了国家与社会、政府与市场关系的新格局,反映了政府职能定位发生根本转变的趋势。新公共管理的核心思想是:把私营部门的管理手段和市场激励结构引入公共部门和公共服务之中,其目标不只是在公共行政内部做技术上的专业化努力,也不只是对公共部门进行改革,而主要是让公共部门从转换机制入手,从根本上改变政府与社会的关系,最终以新的公共管理模式取代传统的官僚制模式。

经济合作与发展组织(OECD)关于发达国家政府改革的研究报告,对新公共管理的主要内涵作了总结归纳。OECD强调政府在社会公共事物管理中的角色应该重新定位,政府应该“再造”而实现以下转变:由划桨政府向掌舵政府转变;由权力政府向责任政府转变;由审批政府向服务政府转变;由指挥政府向协调政府转变;由无限政府向有限政府转变。

1. 新公共管理思想的特征

(1)从效率、效能及服务质量的观点来看,新公共管理注重“结果”。

(2)高度集权的层级制组织结构被分权管理的大环境所取代,即资源的分配及提供服务的对象更接近原定目标,并向顾客及其他利益团体提供回馈的空间。

(3)以多种不同的方式弹性监督公共法规,产生更具成本效益的政策结果。

(4)强调“效率”是政府提供服务的重点。

(5)加强政府内部核心领导人员的策略能力,在面对外在环境冲击时,能以最少成本、主动、有弹性地做出响应。

2. 新公共管理的核心内容

(1)引入私营部门成功的管理手段和竞争机制。与传统公共行政排斥私营部门管理方式不同,新公共管理强调政府广泛采用私营部门成功的管理手段,如成本—效率分析,全面质量管理,目标管理等,同时引入竞争机制,取消公共服务供给的垄断性,采取政府业务合同出租、竞争性招标等。政府应根据服务内容和性质的不同,采取相应的供给方式。新公共管理认为,

应让更多的私营部门参与公共服务的供给。与传统公共行政热衷于扩展政府干预、扩大公共部门的规模不同,新公共管理主张对某些公共部门实行私有化,让更多的私营部门参与公共服务的供给,即通过扩大对私营市场的利用,替代政府公共部门。

(2)以顾客为导向。新公共管理改变了传统公共行政模式下的政府与社会之间的关系,重新对政府职能及其与社会的关系进行定位。政府不再是高高在上、自我服务的官僚机构,政府公务人员应该是负有责任的“公共企业经理和管理人员”,市政管理者应将自己定位为企业主或者 CEO。社会公众是向政府提供税收的纳税人和享受政府服务的“顾客”或“客户”,政府服务应以顾客为导向,应增强对社会公众需要的响应力。

(3)注重结果与产出。传统的公共行政强调公共机构必须按照一系列正式规则和一整套固定程序工作,投入其人力、物力、财力,这容易导致公共机构僵化、反应慢、效率低。新公共管理则转而注重工作结果和产出,即明确规定公共机构应达到的工作目标,对其最终工作结果予以测量,并对达到甚至超额完成预期目标的机构及其人员实行奖励。

(4)改善公共部门的工作。在传统科层制组织结构中,权力集中,上级发号施令,下级依令而行。第一线人员往往缺乏自行处置的权力,难以适应快速多变的外部环境。新公共管理则主张通过授权来改进公共部门的工作。

(5)绩效目标控制。新公共管理反对传统公共行政重遵守既定法律法规、轻绩效测定和评估的做法,主张放松严格的行政规制,实行严明的绩效目标控制,即确定组织、个人的具体目标,并根据绩效目标对完成情况进行测量和评估,从而追求“经济、效率和效益”目标。新公共管理运动更重视运用成本效益分析的方法对政府项目进行测评,在强调社会公共利益的同时,加强对政府预算投入的计算和控制。

(6)文官与政务官之间密切互动。在看待文官与政务官的关系上,新公共管理明显改变了传统公共行政的做法。传统公共行政强调政治与行政的分离,强调文官(包括高级文官)保持政治中立和匿名原则。新公共管理则正视行政所具有的浓厚的政治色彩,强调文官与政务官之间存在着密切的互动和渗透关系,特别是对部分高级文官应实行政治任命,让他们参与政策的制定过程,并承担相应的责任,以保持他们的政治敏感性。

(7)重视公共人力资源管理。与传统公共行政模式下僵硬的人事管理体制不同,新公共管理重视人力资源管理,注意提高在人员录用、任期、工资及其他人事管理环节上的灵活性,如以短期合同制代替常任制,实行不以固定职位而以工作实绩为依据的绩效工资制。

三、新公共管理范式

虽然也有一些学者对新公共管理提出了一些批评,认为新公共管理过分注重政府的市场化,简单地、夸大地把私营部门的管理原则和方法移植到行政管理中来。但不可否认的是,新公共管理在西方政府再造过程中已经产生了深远的影响,新公共管理思想已逐步成为公共管理的新范式,其特点可以概括如下。

(1)一种更加富有战略性或结构导向型的决策方法(强调效率、结果和服务质量)。

(2)分权式管理环境取代了高度集中的等级组织结构,这使资源分配和服务派送更加接近供应本身,由此可以得到更多相关的信息和来自客户及其他利益团体的反馈。

(3)可以更为灵活地探索代替直接供应公共产品的方法,从而提供成本节约的政策。

(4)关注权威与责任的对应,以此作为提高绩效的关键环节,这包括强调明确的绩效合同