



网络时代的

中国地方政府管理

陈文权 主编

重庆出版社

网络时代的 中国地方政府管理

国家社会科学基金项目

陈文权 主



重庆出版社

图书在版编目(CIP)数据

网络时代的中国地方政府管理/陈文权主编. —重庆:重庆出版社, 2002
ISBN 7-5366-5784-6

I. 网... II. 陈... III. 地方政府—行政管理—研究—中国 IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 031533 号

▲ 网络时代的中国地方政府管理

陈文权 主编

责任编辑 曾海龙

封面设计 吴庆渝

技术设计 聂丹英

重庆出版社出版、发行

(重庆长江二路 205 号)

新华书店经销

四川外语学院印刷厂印刷

开本 850 × 1168 1/32 印张 13.5

字数 330 千 插页 2

2002 年 5 月第 1 版第 1 次印刷

印数 1—2050

ISBN 7-5366-5784-6/D·277

定价:22.00 元

序

重庆市人民政府常务副市长 重庆行政学院院长 王鸿举

以信息技术为特征的科学技术革命浪潮席卷全球。虽有潮高潮低,但这是一个一往无前的大趋势。电子网络已经延伸到社会的每一角落,人类已进入了电子网络时代。电子网络技术给政府管理现代化、规范化带来了千载难逢的机遇,同时也提出了严峻的挑战。为了适应电子网络时代的需要,世界各国都在积极倡导建设包括电子政府、电子商务、远程教育、远程医疗和电子娱乐等应用领域的“信息高速公路”。各国在建设“信息高速公路”计划中,电子政府被列在第一位,以求加快推进政府信息化建设,带动整个社会的信息化。因此,推进政府办公自动化、网络化、电子化以及广泛的信息共享已是大势所趋。发展中国家政府信息化更为迫切,把它视作“重新洗牌”的一次机遇,通过运用信息技术有利于改进政府管理,加快办公自动化,提高政府工作效率,实现信息资源共享,使政府能够为社会提供更广泛、更便捷的信息和服务,力图以此缩短与发达国家间的差距。

自从1999年我国推行“政府上网”工程以来,经过近三年的发展,地方政府机关中的绝大多数不但拥有内部办公局域网,而且在国际互联网上建立了自己的网站。“政府上网”为我国地方政府的管理带来了一系列影响和新变化,比如在社会主义市场经济条件下政府角色如何重新定位;政府组织机构如何提高自身的反应能

力和工作效率;在知识经济条件下政府如何更好地开发和利用包括行政人才在内的各种人才资源;如何提高政府制定公共政策的质量;如何提升政府对内对外沟通信息的效率,扩大公民参政议政渠道,推进政府决策的民主化、科学化进程;政府如何向公民提供更快捷和更方便的服务等等,这些问题都需要深入研究。

针对电子网络时代政府管理面临的新问题,我市一批长期从事行政管理学、计算机理论研究的中青年学者和从事政府管理实践工作的中青年领导干部,在重庆市人民政府办公厅和重庆行政学院的支持下,开拓思路,大胆探索,经过近两年的调查研究,完成了国家社会科学基金研究项目《网络时代的中国地方政府管理》课题的研究。这本书就是该课题的研究成果,也是国内现阶段比较系统和全面研究、探索电子网络时代改进地方政府管理方面的专著。该书具有较系统的理论性,较强的针对性、实用性。尽管本书还有未尽如人意之处,某些问题也还有待深入研究和探讨,但它无疑对推动地方政府的信息化建设和政府管理现代化具有重要的参考价值,也是地方政府机关公务员知识更新的重要参考书籍。

课题组的同志们做了一件有意义的研究工作,希望我们的理论工作者和实践工作者继续探索,对新科学技术革命条件下的政府管理现代化、科学化、规范化等问题开展更加深入的研究,为提高地方政府管理水平和行政效率提供理论指导,以便更好地适应新形势新要求,促进各地区的经济和社会发展。

2001年12月6日

目 录

序.....	王鸿举(1)
第一章 网络与网络时代.....	(1)
第一节 网络发展的历史进程.....	(1)
一、因特网的产生和发展	(1)
二、因特网在中国的发展	(6)
第二节 网络技术及运用形式.....	(9)
一、网络技术及特征	(9)
二、网络运用形式	(11)
第三节 因特网对人类社会发展的影响	(17)
一、引发人类经济活动变革	(18)
二、对政治活动方式的作用	(28)
三、对人类工作和生活方式的改变	(33)
第二章 中国政府上网工程	(40)
第一节 电子政府建设	(40)
一、电子政府概述	(40)
二、发达国家的电子政府建设	(43)
第二节 中国政府上网工程	(53)
一、中国政府上网工程	(54)
二、地方政府上网概况	(59)
附录:中国政府上网资料统计表.....	(66)

一、中国政府上网工程大事记	(66)
二、关于政府类中文域名的领取和注册	(71)
三、中国地方政府网站精粹	(73)
第三章 “政府上网”与政府管理理论变革	(78)
第一节 政府管理概述	(78)
一、政府管理概念的界定	(78)
二、政府管理与企业管理的联系和区别	(79)
三、政府管理与政治管理的联系和区别	(81)
第二节 政府管理理论的历史发展	(83)
一、传统的政府管理理论	(83)
二、当代的政府管理理论	(85)
三、“新公共管理”理论评价	(91)
四、“政府治理”理论评价	(95)
第三节 网络时代的我国政府管理理念变革与创新	(102)
一、政府管理创新理念	(103)
二、人本主义的管理理念	(104)
三、政府服务理念	(106)
四、公众参与理念	(108)
五、政府责任理念	(109)
六、精干高效理念	(110)
七、市场经济理念	(111)
八、网络式管理理念	(112)
第四章 “政府上网”与地方政府职能转变	(114)
第一节 政府职能概述	(114)
一、政府职能的涵义和特征	(114)
二、我国地方政府的主要职能	(118)
三、国外政府职能转变的基本情况	(119)
第二节 我国地方政府职能转变	(125)

一、地方政府职能转变的必要性	(125)
二、地方政府职能转变的历史回顾	(127)
三、政府职能转变的主要内容	(130)
第三节 重塑网络时代的地方政府职能	(132)
一、重塑网络时代地方政府职能的基本原则	(132)
二、重塑网络时代地方政府职能的目标	(135)
第五章 “政府上网”与地方政府机构改革	(140)
第一节 政府机构概述	(140)
一、政府机构的含义	(140)
二、政府机构的类型	(142)
三、政府机构的结构	(144)
第二节 网络时代的地方政府组织结构发展趋势	(147)
一、政府组织结构形态将向扁平网络化结构发展	(147)
二、政府组织规模和人员逐步减小	(150)
三、政府组织权力结构趋向更多的分权	(152)
四、政府组织信息结构由纵横向网络化方向发展	(153)
五、政府组织内部要求更多的技术系统支持	(155)
第三节 新时期我国的地方政府机构改革	(156)
一、我国地方政府机构改革概述	(156)
二、地方政府机构改革的指导思想	(158)
三、地方政府机构改革的基本原则	(160)
四、地方政府机构改革的主要内容	(162)
第四节 新时期我国地方行政区划体制改革	(166)
一、国家行政区划的概述	(166)
二、我国地方行政区划体制改革探索	(172)
第六章 “政府上网”与地方政府决策科学化	(177)
第一节 政府决策概述	(177)

一、政府决策的涵义和特点	(177)
二、政府决策的类型	(179)
三、政府决策的程序	(181)
第二节 网络时代地方政府决策科学化的必要性	(185)
一、地方政府决策科学化是实现新世纪战略目标的客观 要求	(185)
二、地方政府决策科学化是社会主义民主政治的本质 要求	(186)
三、地方政府决策科学化是改革开放的客观要求	(187)
四、地方政府决策科学化是加强机关廉政建设的 需要	(188)
五、地方政府决策科学化是减少个人决策失误的 有效手段	(188)
第三节 网络时代地方政府决策科学化的运行机制	(190)
一、地方政府决策科学化的信息咨询机制	(190)
二、地方政府决策科学化的民主参与机制	(196)
三、 地方政府决策科学化的法治保障机制	(199)
第七章 “政府上网”与提高地方政府效率	(202)
第一节 行政效率概述	(202)
一、行政效率的涵义	(202)
二、影响行政效率的一般因素	(206)
第二节 我国地方政府工作效率评价	(209)
一、我国地方政府工作效率相对较低	(209)
二、我国地方政府工作效率低的原因	(211)
第三节 网络时代提高政府工作效率的途径	(214)
一、创新行政管理理念	(214)
二、创新制度和体制	(215)
三、创新行政运行机制	(216)

四、创新行政方法和手段	(218)
第八章 “政府上网”与地方政府人才资源开发	(220)
第一节 政府人才资源开发概述	(220)
一、政府人才资源开发涵义	(220)
二、政府人才资源开发与管理的特征	(223)
第二节 我国地方政府人才资源开发必要性	(226)
一、迎接国际人才资源争夺的一项重大举措	(226)
二、实现我国新世纪发展战略目标的迫切需要	(227)
三、我国政府人事改革与发展的内在要求	(229)
第三节 我国地方政府人才资源开发战略	(232)
一、我国地方政府人才资源开发规划	(232)
二、我国地方政府人才资源开发的主要任务	(233)
三、我国地方政府人才资源开发的措施	(234)
第四节 我国地方政府行政人才资源开发	(242)
一、地方政府行政人才资源开发的目标	(243)
二、地方政府行政人才资源开发的对策	(247)
第九章 “政府上网”与规范地方政府政务管理	(254)
第一节 政务管理规范性的概述	(254)
一、政务管理规范性的涵义	(254)
二、政务管理规范性的基本要求	(255)
第二节 规范我国地方政府管理的必要性	(259)
一、规范地方政府管理是网络时代的要求	(259)
二、规范地方政府管理是依法行政的要求	(260)
三、规范地方政府管理是民主行政的要求	(261)
四、规范地方政府管理是加入 WTO 的要求	(263)
五、规范地方政府管理是改善经济发展环境的要求	(264)
第三节 网络时代地方政府管理规范制定与实施	(264)
一、网络时代地方政府管理规范制定和实施的机遇和	

挑战	(265)
二、网络时代地方政府管理规范制定和实施的原则 ...	(269)
第十章 “政府上网”与地方政府行政民主化	(273)
第一节 行政民主化的涵义和特征	(273)
一、行政民主化的涵义	(273)
二、行政民主化的特征	(274)
第二节 我国地方政府行政民主化的进程	(278)
一、地方政府行政民主化的历史回顾	(278)
二、地方政府行政民主化进程的经验和教训	(281)
第三节 网络时代地方政府民主化的新途径	(286)
一、地方政府管理政务公开	(286)
二、拓宽公民参政议政渠道	(288)
三、行政参与方式多样化	(289)
四、行政观念民主化	(290)
第十一章 “政府上网”与地方政府体制改革	(293)
第一节 政府体制改革概述	(293)
一、政府体制改革的涵义及必要性	(293)
二、政府体制改革的主要内容	(296)
第二节 我国地方政府体制改革的经验	(299)
一、解放思想是进行地方政府体制改革的前提	(299)
二、地方政府体制改革的动力需内外结合	(300)
三、转变职能是地方政府体制改革的核心	(302)
四、试点是推进地方政府体制改革的基础	(303)
五、合理分流是地方政府体制改革顺利进行的保证 ...	(304)
六、各项改革配套才能保证地方政府体制改革 不出现反复	(305)
七、地方政府体制改革要以理论创新为先导	(306)
八、依据社会 and 经济发展水平进行渐进式改革	(306)

第三节 网络时代地方政府体制改革与发展	(307)
一、行政机构设置将由繁到简	(308)
二、行政权力结构将成网状式	(309)
三、行政决策结构由单向式转变为交互式	(310)
四、政府工作方式由集中走向分权民主方式	(311)
五、对政府公务人员的素质提出更高的要求	(312)
第十二章 “政府上网”与地方政府机关管理	(314)
第一节 政府机关管理概述	(314)
一、政府机关管理的涵义和特点	(314)
二、政府机关管理的功能和作用	(316)
三、政府机关的管理原则	(318)
第二节 网络时代地方政府机关管理科学化	(319)
一、地方政府机关管理科学化的必要性	(319)
二、地方政府机关管理科学化的内容	(320)
第三节 地方政府机关办公自动化	(322)
一、地方政府机关办公自动化模式	(322)
二、地方政府机关办公自动化的发展	(325)
第十三章 “政府上网”与政府信息资源管理	(330)
第一节 政府信息资源管理概述	(330)
一、政府信息资源的涵义与特点	(330)
二、政府信息资源管理	(333)
第二节 国外政府信息资源管理	(337)
一、政府信息资源管理组织机构	(337)
二、政府信息资源管理职责	(339)
三、政府信息资源管理规划和计划	(341)
四、政府信息资源管理立法	(342)
第三节 我国政府信息资源管理	(344)
一、政府信息资源管理的目标与主要任务	(345)

二、我国地方政府的信息资源管理	(347)
第十四章 “政府上网”与政府信息安全	(358)
第一节 政府信息安全概述	(359)
一、信息安全问题由来	(359)
二、信息控制权——因特网的争夺焦点	(360)
三、网络不安全的原因	(362)
第二节 政府网络安全管理的重要性	(364)
一、网络安全对国家政治经济文化的影响	(364)
二、我国地方政府网络安全管理的重要性	(367)
第三节 地方政府网络安全技术和措施	(368)
一、技术对策	(368)
二、管理对策	(375)
三、法律对策	(378)
四、安全展望	(380)
第十五章 “政府上网”与地方政府对电子商务的管理	(382)
第一节 电子商务的概念	(382)
一、电子商务的定义和特点	(382)
二、电子商务的功能和分类	(386)
三、我国电子商务发展状况	(391)
第二节 地方政府对电子商务的管理	(395)
一、加强宣传和引导	(395)
二、加强宏观规划和指导	(398)
三、加强基础设施建设	(401)
四、加强电子商务标准制定	(404)
五、加强电子商务法制建设	(405)
六、加强电子商务人才培养	(407)
七、电子政务的示范带动	(408)
参考文献	(411)

一、参考著作	(411)
二、主要参考论文	(414)
后记	(416)

第一章 网络与网络时代

2001 年 4 月 19 日中华人民共和国国务院总理朱镕基向在北京举行的“网络经济与经济治理国际研讨会”发了贺信,贺信中说,人类已经进入新的世纪。众所周知,电子计算机及互联网的迅速发展是人类在 20 世纪的重大成就之一。在新的世纪,信息技术特别是网络技术的飞速发展,必将进一步对世界经济发展的各个领域产生广泛、巨大而又深远的影响。人类将在 21 世纪进入信息社会。

第一节 网络发展的历史进程

一、因特网的产生和发展

Internet 是人类历史发展中的一个伟大的里程碑,它是未来信息高速公路的雏形,通过它,人类正进入一个前所未有的信息化社会。它正在向全世界各大洲延伸和扩散,不断增添新的网络成员,已经成为世界上覆盖面最广、规模最大、信息资源最丰富的计算机信息网络。

从某种意义上说,Internet 可以说是冷战的产物,它的由来可以追溯到 20 世纪 60 年代初。当时,美国国防部为了保证美国本土防卫力量和海外防御武装在受到前苏联第一次核打击以后仍然

具有一定的生存和反击能力,认为有必要设计出一种分散的指挥系统;它由一个个分散的指挥点组成,当部分指挥点被摧毁后,其他点仍能正常工作,并且在这些点之间能够绕过那些已被摧毁的指挥点而继续保持联系。为了对这一构思进行验证,1969年,美国国防部国防高级研究计划署(DOD/DARPA)资助建立了一个名为 ARPANET(即“阿帕网”)的网络,这个网络把加利福尼亚大学、斯坦福大学,以及位于盐湖城的犹它州州立大学的计算机主机联接起来,位于各个结点的大型计算机采用分组交换技术,通过专门的通信交换机和专门的通信线路相互连接。这个阿帕网就是 Internet 最早的雏形。

技术上的创新以及技术标准的制定是决定因特网得以顺利发展的重要因素。从技术创新的角度了解因特网,就不可避免地要提及其发展过程中出现的几个重要事件。

网络的主要功能是交换信息,而采取什么样的信息交换方式则是网络早期研究人员面临的首要问题。1961年,MIT的克兰洛克(Kleinrock)教授在其发表的一篇论文中提出了包交换思想,并在理论上证明了包交换技术(packet switching)相对于电路交换技术在网络信息交换方面更具可行性。不久,包交换技术就获得了大多数研究人员的认同,当时 ARPANET 采用的就是这种信息交换技术。包交换思想的确立在因特网的发展史上是第一个具有里程碑意义的事件,因为包交换技术使得网络上的信息传输不仅在技术上更为便捷,而且还在经济上更为可行。

到1972年,ARPANET网上的网点数已经达到40个,这40个网点彼此之间可以发送小文本文件(当时称这种文件为电子邮件,也就是我们现在的 E-mail)和利用“文件传输协议”发送大文本文件,包括数据文件(即现在 Internet 的 FTP),同时也发现了通过把一台电脑模拟成另一台远程电脑的一个终端而使用远程电脑上资源的方法,这种方法被称为 Telnet。由此可看到 E-mail、FTP 和 Tel-

net 是 Internet 上较早出现的重要工具,目前,在 Internet 上,E-mail 和 FTP 仍然有广泛的应用。

网络在类型上有多种,诸如卫星传输网络、地面无线电传输网络等等。信息的传输在同样类型的网络内部不存在任何问题,而要在不同类型的网络之间进行信息传输却会在技术上存在很大困难。1972 年,全世界电脑业和通讯业的专家学者在美国华盛顿举行了第一届国际计算机通信会议,就在不同的计算机网络之间进行通信并达成协议。会议决定成立 Internet 工作组,负责建立一种能保证计算机之间进行通信的标准规范即“通信协议”。1973 年,美国国防部也开始研究如何实现各种不同网络之间的互联问题。为了解决这个问题,DARPA 研究人员卡恩(Kahn)提出了开放式网络架构思想,并根据这一思想设计出沿用至今的 TCP/IP 传输协议标准。

在 TCP/IP 中,“网络”是一个高度抽象的概念,即任何一个能传输数据分组的通信系统都可以被视为网络。这样,只要采用包交换技术,任何类型的数据传输网络都可相互对接。由于兼容性是技术上一个重要的特征,因而标准的制定对于因特网的顺利发展具有重要的意义。同时,TCP/IP 标准中的开放性理念也是网络能够发展成为如今的“万网之网”——Internet 一个决定性因素。

至 1974 年,IP(Internet 协议)和 TCP(传输控制协议)问世,合称 TCP/IP 协议。这两个协议定义了一种在电脑网络间传送报文(文件或命令)的方法。随后,美国国防部决定向全世界无条件地免费提供 TCP/IP,即向全世界公布解决电脑网络之间通信的核心技术。TCP/IP 协议的核心技术的公开最终导致了 Internet 的大发展。

到 1980 年,世界上既有使用 TCP/IP 协议的美国军方的 ARPANET 网,也有很多使用其他通信协议的各种网络。为了将这些网络连接起来,美国人温顿·瑟夫(Vinton Cerf)提出一个想法:在