

高校人文学术成果文库

教育部高等学校社会科学发展研究中心

WangLuo ShiDai ZhengFu ZhiNeng
ZhuanBian WenTi YanJiu

.....

网络时代政府职能 转变问题研究

张锐昕 杨国栋◎等著



中国书籍出版社
China Book Press

高校人文学术成果文库

教育部高等学校社会科学发展研究中心

WangLuo ShiDai ZhengFu ZhiNeng
ZhuanBian WenTi YanJiu

网络时代政府职能 转变问题研究

张锐昕 杨国栋◎等著



中国书籍出版社
China Book Press

图书在版编目(CIP)数据

网络时代政府职能转变问题研究/张锐昕,杨国栋等著. —北京:
中国书籍出版社,2013.4

ISBN 978-7-5068-3451-3

I. ①网… II. ①张…②杨… III. ①互联网络—应用—政府
职能—研究—中国 IV. ①D630.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 076959 号

责任编辑/李国永

责任印制/孙马飞 张智勇

封面设计/中联学林

出版发行/中国书籍出版社

地 址:北京市丰台区三路居路 97 号(邮编:100073)

电 话:(010)52257143(总编室) (010)52257153(发行部)

电子邮箱:chinabp@vip.sina.com

经 销/全国新华书店

印 刷/北京天正元印务有限公司

开 本/710 毫米×1000 毫米 1/16

印 张/13.5

字 数/207 千字

版 次/2013 年 7 月第 1 版 2013 年 7 月第 1 次印刷

书 号/ISBN 978-7-5068-3451-3

定 价/39.00 元

版权所有 翻印必究

序

自20世纪90年代开始,围绕信息技术而发生的一些具有历史意义的事件改变了人类社会生活的图景。网络的快速发展和广泛应用,使人类社会的各个领域经历了前所未有的冲击。以互联网为基础,网络经济成为最具活力的经济形式,网络文化构成当代文化的有机组成部分,由此带来的信息的全球流动以及人与人之间、组织与组织之间的交流方式和协调机制的变化,使承担社会管理和公共服务之责的各国政府面临巨大挑战,政府管理变革成为必然选择。

在政府管理变革浪潮的推动之下,政府职能转变必然成为各国政府的首要选题。既然网络时代的政府职能转变问题已然成为任何一个试图获得或保持竞争优势、发展活力和创新能力的政府所重点关注并努力实践的重要选题,它理当成为行政管理学者的研究课题。然而,国内在这方面的研究成果并不很多。这部《网络时代政府职能转变问题研究》的及时推出,使我们欣喜地看到理论界在这一领域的研究进展,也从中领略到了许多新的学术创见和有价值的解决方案。

本书是张锐昕教授承担的国家社科基金项目的最终研究报告,它以电子政务建设为出发点,以政府职能转变为切入点,从电子政务建设与政府管理变革的关系的角度,揭示了网络时代政府职能转变的发展规律,探讨了网络时代政府职能转变的发展取向与实现策略。可以说,全书从理论立意到实证分析,内容新颖,结构清晰,论证严谨,见解独到,尤其是书中有关电子政府的内涵演进、电子政务建设与政府职能转变的逻辑关联、电子政府构建的政府基础方面的研究成果,无疑是目前国内做得最好的,读来令人耳目一新。可以预见,电子政府

理论将有可能引领中国电子政务建设促成政府管理发生体制性和结构性的变革。所以我有感而发,对本书的贡献作出如下推介和评价。

《网络时代政府职能转变问题研究》是为服务于电子政府构建和政府管理变革之目的而写的。关于电子政府构建与政府管理变革的关系,是公共管理领域的一个热门话题。尽管绝大多数学者都欣然接受电子政府构建与政府管理变革之间有着密切关联这一观点,但大部分的阐释都集中在电子政务能够促进政府管理变革之上,对于政府管理变革究竟应如何为电子政务发展创造条件、铺平道路却极少提及,这种研究上的单向性,使电子政府的理论体系不够完整,也导致了电子政府构建和政府管理变革的实践操作难以获得理论上的指导和支撑。据此,作者提出“政府管理变革既是电子政府构建健康发展迫切需要解决的‘瓶颈’问题,又是电子政务建设有序发展必需的前提保障,是电子政府构建的初衷,也是它一直追求的目标和获得成功的依靠”,这一论述脱离了以往关于两者关系单向化的桎梏,也建立了网络时代政府职能转变研究问题的方法论基础。

《网络时代政府职能转变问题研究》是一部系统论述网络时代政府职能转变理论的基础之作。该书对政府职能转变的重要性地位、带动性作用、困难性挑战,以及政府职能电子化的潜规制效应、战略性地位和变革性价值进行了全面的阐述,对网络时代政府职能转变的基础性问题——信息技术与政府管理的关系,进行了清晰的解答,进而将电子政务建设与政府职能转变的关系提升至一种依赖关系和双向互动作用,成为探讨网络时代政府职能转变趋势、方法和措施等问题的新的逻辑支点。

《网络时代政府职能转变问题研究》以新的视角和借鉴的眼光,研究了全球领先的西方国家政府职能转变的历史进程、发展趋势和经验启示。可以说,西方国家政府职能转变业已取得的成果,不仅对于我们加深对网络时代政府职能转变的规律的认识具有重要的借鉴意义,而且对于进一步完善我国关于网络时代的公共管理理论体系和政府改革实践具有重要的指导价值。该方面研究成果对于我国以国际化的视野和开放的态度了解和借鉴西方发达国家的经验,进而对其深入理解、系统把握和本土化实践来说意义重大。

《网络时代政府职能转变问题研究》对电子政务建设与政府职能转变之间

的逻辑关联进行了学理分析,为它们之间的融合互动和协同并进提供了理论依据和方法指导。在此基础上,作者总结出网络时代政府职能转变的十大取向,并基于电子政府构建与政府管理改革的关系,提出了电子政府构建的政府基础的概念,以及相应的实现策略;同时,也探讨了政府管理实践中具有针对性、可操作性的网络技术方案,进而从理论到实践,从抽象到具体,构建了完整的网络时代政府职能转变的理论体系。这种分析方法,也为研究网络时代的各种复杂的政治和行政问题开拓了新的思维方式。

《网络时代政府职能转变问题研究》还对一些典型城市政府门户网站上的职能运行情况进行了评估和分析,使我们了解和掌握了政府在电子政务建设和政府职能转变方面做出的努力和其绩效状况,这些成果的取得得益于吉林大学行政学院电子政务研究所近年来在电子政务绩效评估领域的研究积淀以及其一直承担吉林省全省政府互联网站评估工作的实践经验。

张锐昕教授是活跃在国际行政科学界的著名电子政务专家,也是致力于为中国政府提供电子政务解决方案的资深咨询专家,这种兼有国际学术视野和国内问题导向的学者在电子政务领域堪称青年领军人物。她所领导的研究团队自上个世纪80年代以研究政府管理办公自动化起步,本世纪开始潜心研究电子政府理论与实践。我与张锐昕教授有过很多次合作,深刻体会到其研究团队实力的雄厚。其团队成员具有国际视野,文理交叉,知识结构互补,素质能力突出,合作精神超群,在国内电子政府研究领域独树一帜,成果显著。作为与这个研究团队合作多年的我,在合作中深深感受到了这个团队成员体现出来的勤奋拼搏的研究精神和刻苦踏实的工作态度,所以,我知道这样一部专著的写就必定又是呕心沥血之作,为此,我为本书的出版表示由衷的祝贺。

国际行政科学学会副主席

中国人事科学研究院院长

吴江

2012年7月17日

目 录

CONTENTS

引 言	1
第一章 网络时代西方国家政府职能转变的经验借鉴	28
第一节 西方国家政府职能转变的动因分析	29
第二节 西方国家政府职能转变的内容	34
第三节 西方国家政府职能转变的具体措施	37
第四节 西方国家政府职能转变对我国的启示	46
第二章 我国电子政务建设与政府职能转变	51
第一节 电子政务建设与政府职能转变的逻辑关联	52
第二节 我国电子政务建设中政府职能转变面临的挑战	63
第三节 电子政务建设对政府职能转变的影响	70
第四节 电子政务建设对政府职能转变的需求	75
第三章 网络时代政府职能转变的十大取向和实现策略	79
第一节 网络时代政府职能转变的十大取向	79

第二节 网络时代政府职能转变的实现策略 88

第三节 网络时代政府职能实现的网络技术方案 110

第四章 政府门户网站职能运行状况评估 125

第一节 标杆城市政府门户网站职能运行状况评述 126

第二节 政府门户网站职能运行绩效评估指标体系 139

第三节 十城市政府门户网站职能运行绩效评估结果分析 177

参考文献 189

后 记 196

引言

面对网络时代的挑战,各国政府采取的一致行动是进行电子政府构建。实际上,电子政府构建的有序进行(包括其内容——电子政务建设的良性发展)应该建筑在信息技术应用和政府管理变革这两者的融合、互动、同步的基础之上。其中,信息技术应用是电子政府构建的技术依托和环境保障^①,而政府管理变革则是电子政府构建的内在需求和发展条件,即它既是电子政府构建健康发展迫切需要解决的“瓶颈”问题,又是电子政务建设有序发展必需的前提保障,是电子政府构建的初衷,也是它一直追求的目标和获得成功的依靠。正因如此,身处不可能回避网络环境的网络时代,又必须把电子政务建设提升至国家战略高度的政府,就应该采取积极、主动、包容、开放的姿态,勇于接受信息技术带来的新挑战,妥善地处理好电子政府构建与政府管理变革之间的关系、电子政务建设与政府职能转变之间的关系,并充分利用它们彼此之间的作用关系与互动效力,协调、有序地引领电子政府构建和政府管理变革共同发展。

基于为电子政府构建和政府管理变革服务之目的,本研究报告选取这两者的核心内容——政府职能转变问题作为研究主题。在对电子政府、电子政务和政府职能转变的涵义作出合理界定的基础上,以电子政务建设为出发点,对网络时代西方国家政府职能转变的具体做法进行归纳分析,对电子政务建设与政

^① 信息技术进步促动政府上网,而“政府上网为行政环境增添了新的要素—网络,构成了一种新的行政环境—网络环境”,见张锐昕:《政府上网对实现“三转变一提高”的作用和影响》,中国行政管理学会编:《行政改革的新探索—中国行政管理学会 99 年会论文集》,人民出版社 2000 年版,第 110 页。

府职能转变之间的逻辑关系进行学理分析,对当前电子政务建设给我国政府职能转变带来的挑战、电子政务建设对政府职能转变的影响和需求进行剖析;之后,探索性地总结出网络时代政府职能转变的十大取向,对政府管理改革创新和电子政府构建同步进行的共同的实践基础条件——电子政府构建的政府基础进行了探讨,创新性地提出了电子政府构建的政府基础的建构策略,并结合典型案例对微观层面的网络技术方案进行了研究;最后,研析了全球管理与科技咨询公司爱森哲的电子政务评估体系和联合国电子政务调研评估体系,解读了两者的评估报告,并评析了2011年中国软件评测中心地方政府网站绩效评估指标体系及5个评估对象的职能运行状况,在分析借鉴它们的合理要素的基础上,结合中国政府网站职能运作情况,设计出基于职能的政府门户网站绩效评估指标体系,再选取10个地市级城市的政府门户网站作为评估对象,针对评估结果进行具体分析,提出相应的发展建议。

这项研究的目的是提高政府对网络时代电子政务建设的作用和意义的认识,重视利用电子政务建设与政府职能转变之间的依赖关系与互动作用,明确科学、合理、渐进的规划和安排电子政务建设的内容,会有助于促进政府职能转变;使政府理解到积极、主动、自觉地转变政府职能,是为电子政务建设提供适宜环境和基础条件,从而实现通过政府采取强有力的政治推动,打破传统官僚体制和管理模式的束缚,来寻求政务流程的优化、相关业务的整合、组织结构的调整,进而实现机构和人员的精简,逐渐地实现政府管理的适应性变革的目的,取得柔性化、渐进性变革的效果。

一、关注本课题研究的原因

我们之所以关注网络时代中政府职能转变问题研究,除了其本身所具有的前沿性和创新性的特性(这是我们申报国家社会科学规划基金项目并获准立项的一个重要原因)之外,还缘于以下几点原因。

1. 政府职能转变的重要性地位

当前我国正处于经济体制转型的特殊历史时期,社会主义市场经济体制的建立与发展,客观上带动了政府体制的改革,而政府改革中的核心和根本问题

是切实转变政府职能。因为在整个行政管理链条中,职能是第一位的,反映了政府活动的基本方向、根本任务和主要作用^①。所以说,政府职能转变是政府改革必须首先选择的方面和关键因素。“改革政府总是以增强政府能力,转变政府职能为目标的。”^②2002年,党的十六大报告在论述政治建设和政府体制改革^③时指出,要“进一步转变政府职能,改进管理方式,推进电子政务,提高行政效率,降低行政成本,形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制”^④,并确定我国政府的职能主要为“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”^⑤。2003年,党的十六届三中全会提出“完善社会主义市场经济体制”就必须“健全国家宏观调控,完善政府社会管理和公共服务职能”^⑥。2005年,温家宝总理在十届人大三次会议所作的政府工作报告中提出要“加快转变政府职能。进一步推进政企分开、政资分开、政事分开。坚决把政府不该管的事交给企业、社会组织和中介机构。政府应该管的事情一定要管好。在继续抓好经济调节、市场监管的同时,更加注重社会管理和公共服务,把财力物力等公共资源更多地向社会管理和公共服务倾斜,把领导精力更多地放在促进社会事业发展和建设和谐社会上。”^⑦2006年,温家宝总理在十届人大四次会议所作的《政府工作报告》中又提出“我们要加快推进行政管理体制改革,进一步转变政府职能。继续推进政企分开,减少和规范行政许可和行政审批。坚决把不该由政府管理的事交给市场、企业、社会组织和中介机构。切实转变政府管理经济方式,

① 参见金太军:《政府职能梳理与重构》,广东人民出版社2002年版,第1页。

② 姚克利:《积极应对经济全球化的挑战》,《大连干部学刊》2001年版,第2页。

③ 我国政府体制改革始自1982年的政府机构改革。在1988年政府进行第二次机构改革的时候,就提出了转变政府职能的目标。1992年,我国正式确立要建立市场经济体制,所以1993年的政府机构改革的核心目标转变为如何转变政府职能。从1998年开始,转变政府职能已成为我国政府改革的最主要内容。随着市场经济体制的确立和完善,加入世贸组织后融入世界的现实性需求,以及行政环境的巨大变化,要求我国政府自身进行深入的变革,而要改变现有的政府管理体制和管理方式,必须首先转变政府职能。

④ 引自江泽民代表第十五届中央委员会向党的十六大所作的报告《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面》,2002年11月14日。

⑤ “完善政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的职能”,同上文。

⑥ 引自党的十六届三中全会审议通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》,2003年10月14日。

⑦ 《十届人大三次会议开幕,温家宝总理做政府工作报告》,2005年3月5日, http://www.chinadaily.com.cn/gb/focus/2005~03/05/content_422041.htm。

加强社会管理和公共服务职能。”^①可见,经历了一个阶段的发展过程,我国政府已经认识到政府职能转变是政府体制改革的关键所在,推行电子政务是促进我国政府职能转变,进而促进政府体制改革的重要载体和手段。在这样的背景之下,在网络时代中,政府职能转变究竟应如何适应电子政务建设的需求,电子政务建设能怎样促进政府职能转变,就成为关系到我国政府体制改革成败的一个重大而关键的现实问题。

2. 政府职能转变的带动性作用

政府职能转变涉及众多的内容,在整个政府管理变革中处于核心的地位,起着决定性的作用。在改革开放以前,我国政府在行使职能过程中具有两个方面的重要特征,即高度集权和计划管理。针对全能主义政府体制的这两大弊病,我国在1988年国务院机构改革中首次明确提出“转变政府职能”这一思想。可以说,1988年以前的政府转变职能是与权力下放同步的,是在计划经济框架内的局部调整,并未触动计划经济体制。1988年以后,尤其是1992年党的十四大提出建立社会主义市场经济体制的宏伟目标以来,政府职能转变立足于全面突破计划经济的樊篱。1998年九届人大一次会议《关于国务院机构改革方案》中明确地把政府职能定为三项:宏观调控、社会管理和公共服务,开始对政府职能进行科学定位。这之后,中国各级政府就围绕着权力下放、转变职能这些行政改革的重点,对行政管理体制、组织机构、管理方式、人事制度等进行了不断深入的改革。2002年11月14日中国共产党第十六次全国代表大会报告《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面》中提出要“完善政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的职能”。2004年政府在实施宏观调控过程中频频采取行政手段,显示出政府职能转变的迫切性;《国务院关于投资体制改革的决定》与《行政许可法》正式出台和实施,从两个本质的方向突破了计划经济所带来的影响。2007年10月15日中国共产党第十七次全国代表大会报告《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》指出,要“着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能,形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制。”2008年2月27日中国共

^① 引自《十届四次会议温家宝总理的〈政府工作报告〉——二〇〇六年三月五日在第十届全国人民代表大会第四次会议上》,《人民日报》2006年3月16日,第1版。

产党第十七届中央委员会第二次全体会议通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》进一步强调指出:“深化行政管理体制改革要以政府职能转变为核心。加快推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开,把不该由政府管理的事项转移出去,把该由政府管理的事项切实管好”,还提出要改善经济调节,严格市场监管,加强社会管理,更加注重公共服务。这一系列方针政策的出台,使得政府改革成为不可逆转的趋势和潮流。

当前我国政府职能转变的方向,是从一个适应于计划经济的政府转变为一个适应于社会主义市场经济的政府。加快政府职能转变是建立社会主义市场经济体制必须认真抓好的几个相互联系的重要环节之一,同时也是政府改革的关键因素,因为职能的合理配置是行政体制的基础,机构设置必须服从于管理职能的需要,政府管理的各个环节都是与职能联系在一起的,而且职能是前提、基础,决定着政府管理的其他环节。我国政府近年来一直把这些方面作为行政改革的重点和突破口,它们也确实是行政改革必须首先选择的方面。实践证明,只有明确政府职能,才能合理设置机构、核定编制,理顺关系,提高行政管理的效率,从而促进行政体制改革的全面开展。可见,政府职能转变是政府改革的关键因素,对其他方面的变革起着带动性作用。任何国家的政府变革都必须以转变政府职能为基本前提。

随着我国电子政务建设自中央向地方各级政府的纵向拓展,以及政府部门之间的更多横向联通,电子政务建设中的“瓶颈”问题凸显出来,使人们越来越深刻地认识到,政府职能的电子化和网络化的实现不是单纯的技术问题,它直接涉及政府职能转变的问题,还势必会引发政府运行方式和组织结构等方面的深刻变革。为此,我国应以电子政务建设为契机,把网络时代政府职能转变作为政府改革的重点和突破口,进而带动其他方面的变革,全面推进我国的政府改革进程。

3. 政府职能转变的困难性挑战

公共行政的典范革命^①的核心问题是通过转变政府职能,实现不同社会历史条件下关于公共行政的理论假设。然而,尽管各国都把政府职能转变作为其

① 典范革命 paradigm revolution: 典范又称典则、范式、典则规范,典范革命亦称范式转换 (paradigm shift)。

政府改革的重要内容,但是,他们所做的关于职能转变的种种努力并没有达到令人满意的效果,政府改革面临重重困境,推进艰难。比较而言,在电子政府框架被提出以前,政府的典范革命及其引发的职能转变还没有引进技术手段,其复杂性相对小些。如今,随着新技术革命,尤其是信息技术的飞速发展,政府开始逐渐重视科学技术及其手段在管理决策中的运用,并提高了对它们在政府发展和创新中所起的推动作用的认识;伴随经济全球化的不断深入,在此背景下的政府职能调整的目标要充分反映市场要求,通过提高政府管理与服务的效率,使本国市场更具国际竞争力。可见,技术环境与政治、经济、文化等各种环境交叉融合,使行政环境变得日趋复杂,各国政府均面对前所未有的新情况和新挑战,增加了政府职能转变的困难性。

隆国强同志曾总结出与其他国家相比我国政府职能转变任务艰巨的四点原因。第一,我国政府职能转变相对滞后,政府管理体制改革滞后于经济体制改革的总体进展;政府职能的转变滞后于政府机构改革。第二,我国是一个从计划经济向市场经济体制转轨的国家,虽然市场经济的总体框架初步建立,但市场取向的改革任务远未完成。同时,加入世贸组织后,市场的快速开放,将不可避免地带来短期的冲击,客观上要求政府在市场开放过程中统筹规划,完善社会保障体制,顺利完成市场开放带来的结构性调整。第三,政府职能转变是行政体制改革中难度最大的部分。我国的行政体制改革已经取得了明显的进展。但是,政府职能的定位还需要从根本上得到明确。第四,我国是一个发展中大国,特殊的国情要求我国政府职能的转变,既要兼顾不同地区、不同部门的发展要求,又要兼顾参与国际经济分工与建设国内统一大市场的要求^①。时至今日,这些问题仍未得到彻底解决。此外,目前一些政府部门出现的利益集团化和非公共机构化倾向,导致体制性腐败加剧,还有行政权力不受制约,依法行政的统一性和透明度不高等状况,使政府不得不反省,“其实转变职能最大的障碍来自政府自身”^②。

① 国务院发展研究中心课题组:《政府职能转变的国际经验与启示》,《经济日报》2002年8月5日,引自 <http://www.china.org.cn/chinese/OP-c/183412.htm>。

② 黄庆杰:《20世纪90年代以来政府职能转变述评》,《北京行政学院学报》2003年第1期,第36页。

4. 政府职能电子化的潜规制效应

电子政务建设的重要任务是在网络^①上实现政府的各项职能。政府职能电子化的过程,实质上就是以职能为重心整合业务和再造流程的过程。在这一过程中,由于职能与流程的相互依存和难以剥离,职能电子化实现最终是变职能为流程,即以流程为重心来设计电子政务系统^②。于是,流程电子化的实现过程,就成为用科学的法规、制度和程序来规范和制约职能行使的过程,这个具有革命性的政府数字化重建过程,无形中为职能行使制定了潜在的技术规制,约束职能只能按指定程序设计的步骤运作,严格守则,不可人为地省略和超越任何步骤。其益处在于避免了职能运作的随意性,增强了职能运作的理性,从而体现出行政职能行使的严谨的顺序性、公正性和独立性^③,是保证政府实现精简、统一、效能目标的必要条件。正是基于这一点,各国政府寄希望于通过信息技术及其产品在政府职能行使过程中的广泛应用,以及信息技术、互联网与政府职能的深度结合基础上所形成的这种潜规制效应,来达到限制职能扩张、制约职能行使、监督职能运作、变革行政体制的目的,从而为政府改革提供内部驱动力和外部推动力。更主要的,这种潜规制还同时促进政府职能、行政方式、工作作风等发生“悄悄的革命”^④,帮助政府顺应全球化背景下的信息化发展潮流,抓住电子政务建设机遇,因势利导,加快政府改革步伐。

5. 电子政务建设的战略性地位

继重塑政府运动之后,电子政务建设引发的新一轮的世界性的政府治理革命很快就引起了世界各国的广泛关注,无论是发达国家还是发展中国家,为顺应时代发展的潮流,都一致认同应把推进信息化作为增强本国综合国力和国际竞争力的重要举措,并将其提升至国家战略高度。我国政府也确立了“大力推进信息化,以信息化带动工业化,以工业化促进信息化,走新型工业化道路”的

① 网络是指政务内网(包括核心机密网)和政务外网(即公众信息网)。

② 此处观点是受到姜奇平同志的一些观点的启发,参见姜奇平:《政务如何应用技术从“电子政务为什么没有ERP”看电子政务产业化》,电子政务工程服务网,2002~12~03。

③ 缺点也是有的,例如,在职能流程设计中,为使其牵涉到的相关部门和人员协同工作,需要确立全面、系统的协调管理机制,为此所需付出的协调成本会很高,这一障碍因素的凸显对政府提出了为电子政府构建提供政府基础的需求。

④ 广东:《转变政府职能,电子政务建设成果斐然》,《广州日报》,2004年11月2日。

国家发展战略。对我国来说,推进信息化是加快实现工业化和现代化的必然选择,是覆盖现代化建设全局的战略举措,是实现社会生产力跨越式发展的重要措施,也是提高国际竞争力和综合国力的迫切要求。在国家信息化体系建设中,政府信息化是整个信息化实现的关键,是优先发展的领域。而电子政务是政府信息化建设的重要内容,覆盖了信息技术、信息内容、信息服务等产业领域,又与改革、开放、发展等当代中国重大问题密切相关,具有重要的战略地位。为此,党的十六大明确提出,要“进一步转变政府职能,改进管理方式,推行电子政务”,党的十七大又明确提出,要“健全政府职责体系,完善公共服务体系,推行电子政务,强化社会管理和公共服务。”而国家信息化领导小组从我国实际情况出发,明确提出电子政务要先行,以电子政务建设带动国民经济和社会信息化。由此,电子政务成为推动国家信息化建设的“龙头”工程,成为政府深化行政管理体制改革的主要动力和重要内容,也成为政府实现管理现代化的必由之路。我国提出的信息化建设要从电子政务入手,以政府信息化带动信息化发展和“以信息化带动工业化”等战略方针,都充分表明了电子政务的重要战略地位。

6. 电子政务建设的变革性价值

各国政府之所以广泛关注电子政务建设是缘于它的变革性价值。我们知道,电子政务意味着现代信息技术在政府管理与服务的各个环节上的全面应用,但它并不是信息技术与政务的简单组合,也不是用信息技术去适应封闭、僵化的传统行政体制,而是表现为运用信息技术持续不断地改革政府管理模式与管理手段的动态过程。电子政务的应用,直接表现为手段和工具,间接表现为变革性效果,而其建设成功的内在要求是政府的思想观念、职能、组织结构、管理与服务方式等的转变和与网络环境相适应的新的政府管理模式的产生和建立,为此,电子政务建设必然需要突破观念、行为、方式、思想和体制障碍。可见,电子政务建设的实质是对传统政府管理体制和管理方式的深层次变革,其成功运作的前提是政府管理创新和组织再造。如果认识不到这些,不仅难以发挥电子政务的组织创新潜力,而且会增加对未来政府组织和管理进行变革和创新的难度。

电子政务建设和政府职能转变之间是相互依赖、相互促进的关系。政府应

以电子政务建设为切入点,借助信息技术和政务活动紧密结合的有利契机,促进政府职能转变,再通过政府职能转变,为电子政务建设的良性发展和实效取得提供保障条件。这将使政府最终有可能避免改革可能带来的较大的动荡,而以柔性化的、渐进性的改革方式来达到政府改革的目的。

二、对电子政府与电子政务涵义的理解

1. 电子政府的涵义^①

电子政府构建是互联网和信息革命带来的新的行政实践。它的提出源于1993年美国倡导实施的“信息高速公路计划”。当时的美国副总统戈尔发起了一场名为“国家绩效考察”的运动,用以检视美国政府在管理和服务提供方面所存在的弊端,在这场运动中,构建电子政府被作为一个重要的改革方向提了出来。此后,其他国家纷纷跟进,各自提出了适合自己国情的信息高速公路计划和构建电子政府规划,使电子政府成为各国政府争相采用的一种新的管理模式,并且现在“已经成为政府结构的一个新的组成部分。”^②由于电子政府构建是一项涉及各级政府和全体公民的极其复杂的社会化的系统工程,迫切需要各级政府统一思想、统一认识和统一行动,也需要争取全社会的积极认同和倾力参与,为此,对电子政府的涵义作出科学的界定和合理的解释不仅十分必要也特别紧要,因为它既是构建电子政府理论体系的逻辑起点,也涉及到国家电子政务工程建设甚至整个信息化建设的观念、认识、体制和策略等一系列关键问题的解决,况且当前电子政府涵义界定的片面多样、模糊混乱的状况不能再继续下去了。

(1) “电子政府”与“数字政府”

在美国,与政府常常使用“电子政府”相比,学术界早期的很多著作倾向于使用“数字政府”,但是,现在的大多数学者采取不对“电子政府”和“数字政府”做区分的态度,而将两者交替使用。至于早期学术著作为什么多以“数字政府”

^① 张锐昕:《电子政府内涵的演进及其界定》,《社会科学辑刊》2011年第5期,第48~51页。

^② Donald F. Norris, Current issues and trends in e-government research, Hershey, PA: Idea Group Pub., 2007, p. 6.