



新编公共管理教学丛书

电子政务

DIANZI
ZHENGWU

■ 主编 王崧



西南师范大学出版社
国家一级出版社 全国百佳图书出版单位



新编公共管理教学丛书

■ 主 编 王 崧

副主编 欧书阳 邓旭升 许冰杨

电子政务

DIANZI
ZHENGWU

D035.1-39

113



西南师范大学出版社
国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

电子政务 / 王崧主编. -- 重庆: 西南师范大学出版社, 2014.08

ISBN 978-7-5621-7076-1

I. ①电… II. ①王… 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(2014)第216343号

电子政务

主 编: 王 崧

副 主 编: 欧书阳 邓旭升 许冰杨

责任编辑: 杜珍辉

封面设计: 李建卫

出版发行: 西南师范大学出版社

网址: www.xscbs.com

地址: 重庆市北碚区天生路2号

邮编: 400715

经 销: 全国新华书店

印 刷: 重庆美惠彩色印刷有限公司

开 本: 787×1092 1/16

印 张: 15.75

字 数: 410千字

版 次: 2014年9月第1版

印 次: 2014年9月第1次

书 号: ISBN 978-7-5621-7076-1

定 价: 32.00元

新编公共管理教学丛书

编 委 会

总主编 陈 跃 吴 江

编 委 亢 犁 邹顺康 王 斌 王作军 葛天博

魏大明 岳 跃 王 崧 彭朝荣 王德新

王 琦 张雪峰 诸彦含

■ 总 序 // ZONGXU

党的十八届三中全会把全面深化改革的总目标确定为完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。这就意味着国家的管理制度、管理模式以及运行机制都将发展根本性变化，与此相适应，国家公共部门与社会组织的管理人员素质和能力也将面临新的要求。为了适应改革发展的新变化，培养和造就一大批适应经济社会发展需要的，特别是国家治理体系和治理能力现代化发展要求的合格建设者，我们组织编写了这套“新编公共管理教学丛书”。

该丛书以公共管理的主干课程为依据，以理论应用和实践运行为指向，构建了以《公共管理学》、《公共政策学》、《政府经济学》、《管理学原理》、《行政管理学》、《电子政务》、《行政伦理学》、《人力资源管理》、《公务员制度》、《领导科学》、《地方政府管理》、《社会科学研究方法》等为主体的结构体系，以期顺应法治政府和服务型政府的发展要求，探索和构建公共管理本科教学新体系。

该丛书是由一批高校长期从事公共管理教学和研究工作的中青年学者编写完成的，他们立足于自己的理论研究成果与教学经验的总结，在合理地吸收国内外学者研究成果的基础上形成了独具特色的教学研究成果。其特色和优势在于：一是突出重点，独成体系。丛书教材编写中，十分重视把握本学科的学术前沿问题，突出学科重点，并以重点问题为主线，以学科发展规律为依据，构建独具特色的教材体系。二是立足国情，关注现实。丛书教材编写中，把立足

国情作为出发点,并以中国 60 多年的发展,特别是改革开放 30 多年发展的基本国情为基础,总结公共管理理论与实践发展的成果,揭示中国公共管理理论与实践发展的规律,彰显公共管理发展的中国特色。与此同时,以强烈的问题意识关注公共管理改革发展中的现实问题,探索其原因,提出相应的对策建议,使教材具有较强的现实感和针对性。三是放眼世界,时代意识。丛书教材编写中,坚持世界眼光,全球思维,力求最大限度地吸收和借鉴国外有关公共管理的最新研究成果,并把这些成果与时代发展的特色相结合,以现时代的眼光、现时代的思维来分析和认识世界范围内的公共管理中理论和实践的发展问题,使教材内容具有强烈的时代感和世界性。

该丛书主要适用于高等院校公共管理专业的本科生教学和学习之用,也适用于继续教育,网络教育本、专科学生教学和学习之用,还可作为公共管理部门领导和工作人员学习参考之用。

该丛书在组织编写过程中,编者吸收和借鉴了国内外学者的一些研究成果,得到西南师范大学出版社、西南大学图书馆、西南大学信息中心以及西南大学政治与公共管理学院等单位的大力支持和帮助,西南大学政治与公共管理学院的部分研究生参与了大量的文献收集和整理工作,对此,一并表示衷心感谢!

该丛书作为公共管理学本科教学的主要教材,期望加强与国内高校的交流与合作,以进一步推动公共管理教学的改革与创新,促进公共管理教材建设的新发展。

由于编者水平所限,丛书中难免有疏漏和欠妥之处,敬请广大读者批评指正。

丛书编委会

2014 年 9 月于西南大学绩鏞楼

■ 目 录 ■

第一章 电子政务理论	1
第一节 电子政务的发展背景	2
一、社会信息化的推进	2
二、转型社会的政府改革	6
三、电子政务的兴起	9
第二节 电子政务基本理论	11
一、电子政务的内涵	11
二、电子政务的基本理念	15
三、电子政务的功能	17
四、电子政务的发展阶段	20
五、电子政务的知识体系	24
第二章 电子政务基础	31
第一节 电子政务技术基础	32
一、信息通信技术的功能	32
二、电子政务的技术构成	34
三、电子政务网络基础设施	40
第二节 电子政务信息资源	43

一、电子政务信息资源及其价值	43
二、电子政务信息资源的管理	46
三、电子政务信息资源的开发利用	54
第三节 电子政务人力资源	57
一、国民信息素质	57
二、电子政务人才培养	59
三、政府CIO制度	61
 第三章 电子政务系统	69
第一节 电子政务系统的总体结构	70
一、电子政务的总体模型	70
二、电子政务的体系结构	73
三、电子政务总体框架与顶层设计	76
第二节 电子政务系统建设	80
一、电子政务系统规划	80
二、电子政务系统分析	84
三、电子政务系统设计	87
四、电子政务系统实施与维护	90
第三节 电子政务项目管理	93
一、电子政务项目管理基础	93
二、电子政务项目管理的实施	95
三、电子政务项目的建设模式	101
 第四章 电子政务应用	107
第一节 政府内部电子化公务处理	108
一、办公自动化	108
二、政府内部业务处理与管理活动的电子化	110
第二节 政府电子化公共服务	117
一、政府网站	117

二、政府电子化公共服务	121
三、跨部门整合应用	127
第三节 电子民主	133
一、信息通信技术与民主	133
二、电子民主的内涵与模式	135
三、电子民主的具体实践	138
第五章 电子政务保障	143
第一节 电子政务法制	144
一、电子政务的法制化	144
二、电子政务的法制框架	146
三、电子政务的法制建设	149
第二节 电子政务标准	151
一、电子政务的标准化	151
二、电子政务标准的制订与实施	155
第三节 电子政务安全	158
一、电子政务的安全需求	159
二、电子政务安全技术保障体系	163
三、电子政务安全运行管理体系	168
四、电子政务安全基础设施体系	171
五、电子政务安全社会服务体系	174
第六章 电子政务管理	179
第一节 电子政务发展战略	180
一、电子政务发展战略及其模式	180
二、电子政务发展战略的选择	183
三、电子政务发展战略的实施	188
第二节 电子政务管理体制	191

一、电子政务组织管理体系	191
二、电子政务管理体制与机制	195
第三节 电子政务绩效评估	197
一、电子政务绩效评估及其体系	197
二、电子政务绩效评估模型	200
三、电子政务绩效评估的发展与完善	203

第七章 电子政务发展 211

第一节 电子政务的实践探索 212

一、全球电子政务的发展现状	212
二、国外电子政务的实践与启示	214
三、中国电子政务的发展成就	220
四、中国电子政务的问题与对策	223

第二节 电子政务的未来发展 225

一、新技术的发展与应用前景	226
二、从电子政务到“智慧政府”	229
三、信息社会的政府模式	230

第三节 电子政务的理论研究与发展趋向 232

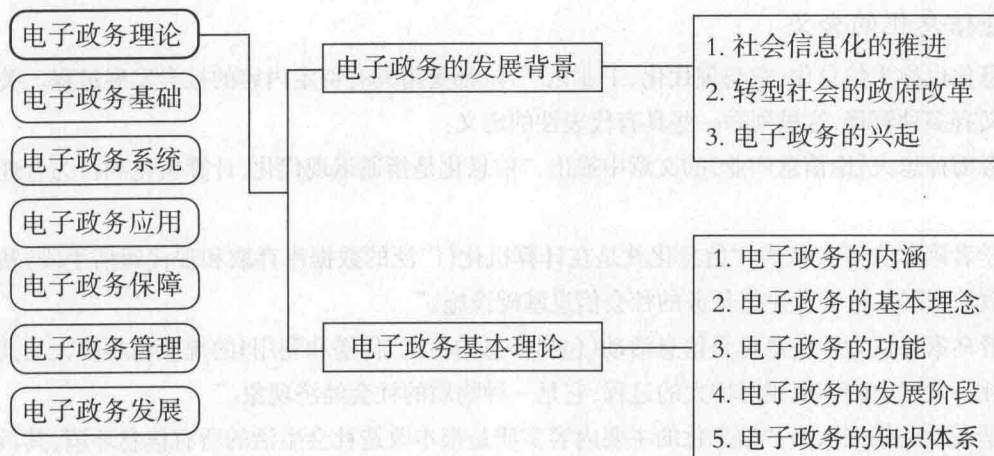
一、电子政务理论研究述评	233
二、电子政务研究的发展趋向	234

第一章 电子政务理论

» 学习目标

- 了解电子政务兴起的背景
- 理解电子政务的内涵
- 理解电子政务的基本理念
- 理性认识电子政务的功能
- 了解电子政务的发展阶段
- 理解电子政务知识体系

» 知识结构



» 引入

电子政务情结

“1994年我任瑞典首相时,向当时的美国总统克林顿发去了两国政府首脑间的第一封电子邮件,而克林顿也通过互联网给我做了回复。这件事成了当时全世界的头条新闻。紧随斯德哥尔摩的首相办公室,白宫也制作了一个网页,瑞典和美国一起成为全球政府中应用新技术的先锋。”瑞典前首相卡尔·比尔特在2002年6月第三届亚太地区城市信息化论坛上讲述着他的电子政务情结,“我来中国上海参加亚太论坛这样的盛会原来需要填写签证申请,必须去中国领事馆领取有关申请书,而现在,我只要从中国大使馆的网页上下载相关表格,方便又快捷。同样的便捷发生在世界许多国家:人们可直接从网上获取会议文件,许多企业可以在网上缴税……从斯德哥尔摩和白宫之间那封具有历史意义的电子邮件发送到今天,只相隔短短八年。”

思考:我们已经走进了电子政务时代,那么电子政务是什么呢?我们如何迎接它的到来呢?

第一节 电子政务的发展背景

电子政务兴起于美国的重塑政府运动。电子政务不是重塑政府的目标,而是作为实现目标的重要内容。美国电子政务的成功实践,具有强烈的示范作用,而后在全球范围内形成了建设电子政务的热潮。电子政务在世界范围内兴起,一方面是信息化推进的必然要求,另一方面也是政府改革的理性选择。

一、社会信息化的推进

1. 社会信息化的含义

社会信息化也称为信息化,它与现代化、工业化一样,都是指具有特定内容的社会发展过程。关于信息化的含义有多种解释,这里列举一些具有代表性的定义:

日本学者梅棹忠夫《论信息产业》的文章中提出:“信息化是指通讯现代化、计算机化和行为合理化的总称。”

前苏联学者阿尔古等人认为:“信息化就是在计算机化(广泛的数据库存取和现代通信手段)基础上建立适应政治、经济、社会及生态任务的社会信息基础设施。”

我国学者乌家培认为:“信息化是信息活动(包括信息的生产、传播和利用)的规模相对扩大及其在国民经济和社会发展中的作用相对增大的过程,它是一种物质的社会经济现象。”

前苏联学者拉基托夫认为:“信息化的主要内容实质是根本改造社会生活的所有信息环境,其目的是优化任何一个有社会意义的活动结果。信息化不是单纯的技术过程,而是以计算机革命为基础的社会—技术过程。”

我国《2006—2020年国家信息化发展战略》中指出:“信息化是充分利用信息技术,开发利用信息资源,促进信息交流和知识共享,提高经济增长质量,推动经济社会发展转型的历史进程。”

经济学家林毅夫等指出:“所谓信息化,是指建立在IT产业发展与IT在社会经济各部门扩散的基础之上,运用IT改造传统的经济、社会结构的过程。”

徐晓日在《电子政务概论》一书中把信息化概括为:“信息化就是在现代信息科技发展的推动下,由工业化社会或其他发展阶段上的社会向以信息产业为主导和信息媒介高度普及的社会演进的过程。”

通过总结国内外学者对社会信息化概念的认识,大致可以归结为三类观点:

第一类从信息化的结构来理解信息化。社会信息化是由社会不同领域、层级、地区、部门等构成的一个社会发展体系,它包括政府信息化、企业信息化、国家信息化、家庭信息化、农村信息化、城市信息化、教育信息化、经济信息化等多种具体形态。总体而言,社会信息化由技术层面的“硬信息化”和社会层面的“软信息化”结合构成。“硬信息化”是指适应政治、经济、文化活动的需要,以信息基础设施建设为标志,在社会领域全面推广应用信息技术,为社会发展提供技术基础和支持力量;“软信息化”是指为大规模生产、存储、传播和创新知识,以信息管理和服务为标志,实现信息资源和社会活动深度融合,从根本上改造社会生活的信息环境和发展环境。

第二类从信息化的结果来理解信息化。社会信息化是相对于工业化而言的一种新的经济与社会格局以及文化发展阶段,它是信息社会最根本的标志。所谓社会信息化就是对社会以材料、能源等物质为基础的发展态势向以信息、材料、能源等为基础的发展态势转变的一种描述和表征。

第三类从信息化的过程来理解信息化。“化”是指一种进程、一种趋向,也是指一种特定的力量,比如技术、观念、文化、自然现象等所引起的持续改造的状态。从工业社会或者其他社会形态向信息社会过渡的进程中,最深刻的变化就是社会信息化。社会信息化正在推动社会各领域的变革,正在把人类社会引向更高级的社会形态。信息化的发展进程,就是从已有社会形态向信息社会过渡和转变的历史过程。

从内容上看,完整的信息化包括信息网络体系、信息产业基础、社会支持环境和效用积累过程。信息网络体系是大量信息资源、各种专用信息系统及其公用通信网络和信息平台的总称;信息产业基础是指信息科学技术的研究与开发、信息装备的制造、软件开发与利用、各类信息系统的集成及信息服务;社会支持环境即现代工农业生产以及管理体制、政策法律、规章制度、文化教育、道德观念等生产关系和上层建筑;效用积累过程包括劳动者素质、国家现代化水平、人民生活质量不断提高,以及精神文明和物质文明建设不断进步等。从社会信息化的内涵上分析,信息化表现为五个明显的特点:信息处理技术的数字化、网络化和智能化;信息化具有高渗透性和发展的普遍性;信息化过程具有长期性和艰巨性;信息化的潜能实质上是创新与变革的能力;信息化的社会效应总体上是乐观的和积极的。

2. 社会信息化的功能

(1) 信息化对经济变革的作用

第一,信息化促进经济结构的调整和优化。根据产业结构理论,一个国家的工业化演化过程就是产业结构的高级化过程,是新兴产业发展并在经济结构中所占比重不断上升的过程。信息产业是当今新兴产业的代表之一,信息产业的发展和在经济结构中比重的提高,是产业结构升级和工业化向高级阶段演变的重要体现。

第二,信息化推动经济变革。信息化推动经济变革,主要表现在信息化、产业信息化和经济信息化。信息化是指由分散的信息活动演变成整体的信息产业的过程,是社会信息活动逐步走向产业化、规模化道路的必经阶段,主要表现为信息产品商品化、信息机构企业化、信息服务产业化。产业信息化是指行业大量采用信息技术和充分开发利用信息资源从而提高劳动生产率和产业效益的过程。产业信息化主要表现为生产过程自动化、经营管理智能化、商业贸易电子化。经济信息化是在信

息产业化和产业信息化的基础上发展起来的。经济信息化是信息产业化和产业信息化的互补共进过程。经济信息化主要表现为信息经济所创造的价值在国民生产总值中所占的比重逐步上升直至占据主导地位。

第三,信息化引发效率革命。新经济最重要的一面并不是通过信息技术的应用,将传统产业纷纷向高科技产业转移,而是提高经济各部门的生产效率,其中以降低成本最为明显。信息技术的广泛应用,不仅可以增大传统产业的科技含量、改进工作方式、提高工作效率、增加品种、改进质量、降低能耗、减少污染,而且能够在最大范围内配置和整合技术创新资源,提高技术创新能力。发达国家的实践经验表明,应用信息技术整合商务活动中的信息流、资金流和物流,开展电子商务,能够扩大交易范围、优化交易过程、降低交易成本和减少交易时间。

第四,信息化催生知识经济。人们越来越认识到信息技术在推动经济发展中的巨大作用,世界正向知识经济时代发展的观念已被人们普遍接受。知识经济实质上是由技术和制度的重大创新和全球化推动的经济结构调整所导致的生产率提高,以及以微观经济和宏观经济良性互动为条件的经济增长方式,是以知识为主要生产要素、以规模效益递增为特征、以享受互联网和信息技术的外部性为条件、以电子商务为主要手段而存在的崭新且高效的经济形态,核心是商品知识化和市场网络化,并由此对传统经济产生多方面的深刻影响。

(2) 信息化对社会变革的影响

第一,城市模式受到挑战,家庭生活与工作可以进行融合。

城市是工业文明的标志,其特点是人口和经济功能越来越集中化,同时也是信息资源的主要聚集地。随着信息化的发展和信息基础结构的改善,城市的中心和辐射作用开始扩大。人们通过网络进行购物、理财、医疗、学习、娱乐,还可以通过网络享受政府、企业等部门提供的服务等。信息化逐步渗透到人们日常生活的各个方面,网络跨越时空的信息交互性功能对传统的生活方式产生了强烈的冲击。随着信息技术深入家庭,家庭成为信息交流和办公的场所,一些人在家里打开计算机就开始了一天的工作。

第二,终身学习成为可能和必须,职业结构发生变化。

随着互联网的普及应用,大量的教育资源网络化和数字化,网络教育使人们终身受教育成为可能。同时,由于经济、科技、社会的不断进步,客观上要求人们必须不断地进行知识更新,以适应社会变化的要求。因此,信息社会是一个学习型的社会,尊重知识、终身学习将成为社会的时尚。

信息技术产业、信息内容产业以及信息服务业的快速发展,促使社会职业结构由劳动密集型向知识密集型转移,从事与信息技术相关的职业人数迅速增加,从而引发职业结构发生变化,“蓝领”和“白领”的差别将会逐渐缩小,并产生了称之为“灰领”阶层的专门从事数据管理的人员和从事数字化制造的高级技师,他们更多面对的是计算机屏幕和智能化设备。

第三,电子社区将成为全球信息化的新热点,娱乐方式越来越依赖网络。

以居民家庭为核心的社区是构成社会的最重要的基础单元组织之一,也是信息社会的“根”之所在。在网络化数字世界中,现实社会存在的所有东西都是以虚拟的方式存在的,因此,网络居民可以跨越时间和空间的有形障碍,组成一个虚拟的社区。电子社区与传统社区的不同在于它具有虚拟、交互、开放和全球性等特征。在互联网中,人类文化在物质层面上被数字化的信息紧密联系在一起,形成了一个全球范围内新的网络文化圈,而电子社区又将成为其中重要的组成部分。

看新闻、看电影、游戏、聊天等都可以借助网络来实现,网络、计算机、数字电视和各类信息终端越来越成为人们娱乐休闲的主要方式。随着信息化的逐渐深入,人类历史上形成了一种新的文化——信息文化。

(3) 信息化对管理变革的影响

信息化的推进正在引发一场人类社会前所未有的社会、组织、文化、环境等诸多方面的深刻变革,社会管理体系的内涵和外延也在不断发生变化,特别是信息技术在组织中的广泛应用,使得社会组织管理正在面临前所未有的巨大挑战。信息化对管理变革的推动作用主要表现在以下几个方面:

第一,促进组织结构的扁平化。信息技术在组织中的广泛应用,正在促进组织结构的变革,其中,组织结构的扁平化是最主要的趋势之一。相对金字塔型组织结构而言,扁平化组织中间层次减少,上下信息传输较迅速而准确,从而有利于组织较快地根据环境变化做出反应和决策,可以减少官僚主义,较符合当代管理的需要。

第二,信息变为重要的管理资源。信息技术的应用,使得组织的管理资源也发生明显的变化,在对人、财、物管理的同时,更加注重对信息的管理,信息管理成了管理的重要内容。信息管理知识是有关获取、组织、管理、传播和利用信息资源的流程、方法和技能的知识。信息管理实质上是对信息采集、传播、组织、检索、分析和利用的过程,也就是信息从分散到集中、从无序到有序、从存储到传播和利用的过程。

第三,管理者的角色调整和定位。现在的管理者每天都要接收、处理来自各种渠道的大量信息,如各种参考资料、报告、新闻与背景材料、电话等,同时,管理者每天都在传递各种信息,如指令、文件等。管理者处于神经中枢的地位。管理者在信息管理过程中,扮演监管者和传播者的双重角色。在信息化进程中,管理者如何利用好信息技术进行管理显得至关重要。

3. 社会信息化要求新的政府形态

政府本身是一个社会系统,它与外部环境之间存在着一种相互依存的关系。信息化改变着社会的经济、政治和文化结构,这种变化意味着政府公共治理的环境正在发生着变化,政府为了适应环境的变化,必须进行回应性变革与调整。从经济层面看,社会信息化使社会经济的重心从以资本为重心转向以知识为重心,经济结构、产业结构、就业结构以及人力资源结构都在发生着改变。从政治层面看,金字塔结构的官僚制组织正在互联网分布式结构的融入中向扁平化方向发展,权力结构从集中化走向去中心化,信息权力的斗争将围绕着信息资源展开,跨越地区和国家间的合作成为必需,互联治理成为发展趋势。从文化的层面来看,由于信息环境多元化,网络时代的文化结构从中心文化转向多元文化。在工业社会,人们注重效率、追求物质享受,用世俗的、理性的态度来思考和安排自己的生活,而在信息社会,人们更注重精神,更注重情感,更崇尚冒险。显然,面对这些正在发生的改变,客观上提出了政府变革的要求。

在信息化的环境里,政府是不能置之度外的。政府部门通过实施办公自动化,降低了时间成本和人力成本,公务处理的速度和质量都得到了提高。通过信息通信技术的应用,可以实现传统政府无法实现的内容,政府部门之间以及政府与公众之间的信息沟通和互动成为现实,政府的服务水平得到提高。借助网络,政府能够及时全面地了解社会经济发展状况,使政府对经济的宏观调控能力得到改善。信息处理能力的提高,将使政府所掌握的巨大信息资源得到开发和利用,产生巨大的经济和社会效益。

阅读材料 如何理解政府信息化?

实现政府信息化,实际上为政府管理导入了一个全新的观念。政府信息化的内涵可以这样理解:

(1)信息技术应用化。政府主动应用信息技术,改造或重组政府的业务流程,将管理与服务推向更高的层次。

(2)信息设备装备化。各级政府普遍采用电子信息装备,建设先进的信息基础设施。

(3)信息内容数字化。政府组织开发数字资源,把信息规范化、数据库化。

(4)信息服务完善化。通过信息服务将信息设备、信息技术、信息内容组成一个整体,获得政府所提供的整合性的信息及服务。

(5)政府形态信息化。对现有政府形态进行信息化的改造,逐步建立一个崭新的电子政府新模式。

二、转型社会的政府改革

1. 政府改革与社会转型

政府是处理社会公共事务、解决公共问题、提供公共服务、维护公共价值、行使公共权力、承担公共责任的社会组织。政府存在的前提是公共需要的存在,只要有公共需要,就需要有实现公共需要的公共部门。政府是主要的也是典型的公共部门。公共性是政府的一般属性。在阶级社会,阶级性成为政府属性的组成部分。不管是基于政治性目标还是基于社会性目标,政府只有不断实现其职能,才能获得合法性和合理性。所谓政府职能,就是指政府应该做什么。能不能实现其职能,在于政府能力。政府职能与政府能力密切相关,其中职能是前提、是方向,能力是基础、是保障,两者缺一不可。随着社会的发展,对政府职能与政府能力会不断提出新的要求,政府发展与演进的历史,就是其职能不断调整,能力不断增强的历史。政府的改革与发展也是围绕如何定位职能和如何增强能力这两个方面展开的。政府作为一个动态系统,总是源源不断地从社会大系统中汲取社会发展的文明成果,并使之融入政府系统之中,使政府的能力不断增强,政府的职能更好地实现。

人类社会已经经历了从农业社会向工业社会的转型,现在正经历着从工业社会向信息社会转型。这是基于技术革命所引起的社会革命对社会演进阶段所进行的概括。一种社会形态取代另一种社会形态,虽然具有历史发展的继承性,但新的社会形态较之以往的社会形态已经发生了质的变化。这种变化体现在经济结构、政治结构和文化结构上,同时也反映在思维方式和生活行为方式上。社会转型意味着原有的模式将逐步被打破,新的模式逐步建立起来。社会转型对于政府而言,一方面是行政环境发生改变,另一方面政府必须在改变着的环境面前做出适应性调整。

从目前全球发展的态势来看,全球化意味着世界各国的联系更加紧密,经济、政治与文化的碰撞与融合更加频繁;信息化作为特征显著的社会现象,网络化、数字化、智能化正渗透在社会领域的方方面面,深刻改变着人类社会的基本面貌;知识经济将取代工业经济,知识的创新、生产、利用将成为经济体系的重心,经济结构、就业结构正在发生改变;民主法治成为政治领域的普遍共识,厉行法治和保障人权是国家治理的基本方略和要求;价值多元化意味着主体选择的多样性,满足个性化需求成为私营部门和公共部门必须接受的现实。这些变化,对政府职能和政府能力提出了更高的要求,也为政府职能

的实现和政府能力的提高提供了条件,未来的政府形态就是诸多变化的因素的共同形塑。

对于中国而言,尽管发展进程不同,但是中国与其他国家处在同一时空坐标上,人类社会从工业社会向信息社会演进的基本趋势也是中国社会发展的基本方向。因此,中国社会处在从工业社会向信息社会转型的进程中。但是,由于历史背景与现实的国情,中国社会还处在从传统社会向现代社会转型的过程中,因此中国是一个双重转型的社会。双重转型是中国政府改革必须立足的基本时代背景,同时也意味着中国公共治理的复杂性和艰巨性。

2. 西方国家的新公共管理改革

20世纪80年代,西方各国为顺应全球化、信息化的潮流,为应对国际竞争的挑战、摆脱财政危机和提高政府效率,相继掀起了政府改革的热潮,其基本取向是采用企业管理的理论、方法和技术,引入市场竞争机制,强调顾客导向以及提高服务质量。这场改革被称为政府追求“3E”(Economy, Efficiency, Effectiveness,即经济、效率和效能)目标的新公共管理改革运动。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由转换机制入手,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。

(1) 新公共管理的特征

根据经济合作与发展组织的描述,新公共管理有以下特征:

第一,从效率、效能及服务质量的观点来看,新公共管理注重“结果”;

第二,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;

第三,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;

第四,强调“效率”是政府提供服务的重点;

第五,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,能以最少的成本,主动、有弹性地做出响应。

(2) 新公共管理的核心内容

第一,引入私营部门成功的管理手段和竞争机制;

第二,以顾客为导向;

第三,注重结果与产出;

第四,改善公共部门的工作;

第五,绩效目标控制;

第六,文官与政务官之间密切互动;

第七,重视公共人力资源管理。

阅读材料 英国公共服务外包

英国是新公共管理改革最早的国家之一,外包是公共服务改革常用的方式。

街道卫生清理和垃圾回收处理是英国政府将公共服务外包的领域之一。

2010年卡梅伦政府执政后,英国更加重视国家福利和政府服务外包工作,启动了“小政府、大社会”计划。根据这一计划,涉及环保、教育、医疗、交通等数十个领域的公共服务将采取政府