

21

面向21世纪**电子政务**专业核心课程系列教材
全国高等院校电子政务联编教材

E-Government and Government Management

电子政务 与政府管理

金太军 主 编
叶常林 副主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

面向 21 世纪电子政务专业核心课程系列教材

全国高等院校电子政务联编教材

电子政务与政府管理

E-Government and Government Management

金太军 主 编

叶常林 副主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

内 容 提 要

本书在吸收国内外电子政务理论最新研究成果的基础上,以电子政务在我国的迅速发展和政府再造为背景,较为系统地考察和分析了方兴未艾的电子政务发展环境中政府组织机构、政府信息资源管理与服务、政府决策、政府业务流程再造、政府人力资源管理、政府财务管理、政府行政监督、行政文化和政府形象塑造等内容。

本书可作为高等学校、行政学院和党校行政管理、公共事业管理等公共管理类专业教材,也可作为MPA教学和政府公务员的培训教材。

图书在版编目(CIP)数据

电子政务与政府管理/金太军主编. —北京:北京大学出版社, 2006.6

(面向 21 世纪电子政务专业核心课程系列教材)

ISBN 7-301-10593-2

I. 电… II. 金… III. 电子政务—中国—高等学校—教材 IV. TPD630.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 022860 号

书 名: 电子政务与政府管理

著作责任者: 金太军 主编

责任编辑: 黄庆生 孙宝玉

标准书号: ISBN 7-301-10593-2/TP·0881

出版者: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62765013

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn>

电子信箱: xxjs@pup.pku.edu.cn

印刷者: 河北涿县鑫华书刊印刷厂

发 行 者: 北京大学出版社

经 销 者: 新华书店

787 毫米×1092 毫米 16 开本 11 印张 270 千字

2006 年 6 月第 1 版 2006 年 6 月第 1 次印刷

定 价: 19.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话: 010-62752024; 电子邮箱: fd@pup.pku.edu.cn

总策划

姚国章

策划编辑

黄庆生

编著人员

金太军	南京师范大学
叶常林	安徽工业大学
赵 晖	南京师范大学
王光忠	北京 大 学
饶常林	中国人民大学
窦振斌	南京航空航天大学
纪丽萍	南京师范大学
汪 崎	南京师范大学
牛天秀	南京师范大学

前 言

进入 20 世纪 90 年代，整个世界都面临着与信息技术进步相适应的社会转型，传统的政府管理当然也不例外。以微电子技术、计算机技术、IT、互联网为标志的信息技术使政府行政的社会环境发生了巨大的变化，作为社会上层建筑核心和公共管理主体的政府面临着前所未有的压力和挑战。

传统的政府管理模式是工业化时代的产物，是与比较稳定的社会结构相适应的管理方式。政府公务员像螺钉一样被固定在某个岗位上，政府部门整体的运作缺乏弹性，对理性和规范的追求甚至超越了政府工作目标本身。零散而孤立的管理职能、基于人力的文书和档案处理以及复杂的事件呈报和处理程序，使得系统不断增大而效率却不断降低。在传统政府管理面临困境之时，人们发现电子政务是政府管理改革和创新最重要的推进器，是政府管理的一种全新模式。

电子政务的建构与信息技术有关，但其核心不是技术，而是借助技术来实现政府的再造。电子政务可以成为技术创新与政府管理创新相结合的典范，是传统政府管理模式的一场深刻变革。电子政务的本质就是改变传统的政府管理方式，及时把政府的决策、服务内容、工作程序和办事方式向社会公布，为公众提供公开透明、高效便捷的公共服务，并自觉接受社会监督。浪潮软件总裁丁兆迎曾直言不讳地表示，电子政务的核心不是电子，而是政务，电子只是为政务提供支撑和服务。提高电子政务水平的关键不在于技术，而在于对政府行为、公共管理行为的研究和改进。施雨农先生也认为，在电子政务建设中，最大的难点在于政务改造。实施电子政务工程，不可能将现有的政府管理、运作的框架简单地搬到网络上，或者按照传统的政府管理方式，将电子手段加诸其中，而是要按照市场经济和电子政务的要求，对现行的政府管理职能、组织以及行政流程进行全方位的调整 and 改革。

面对电子政务发展的新的行政环境，如何进行政府管理成为当前我国公务人员所无法回避的课题和必须具备的知识结构，由此，学习电子政务条件下的政府管理理论与技能就显得特别重要和紧迫。在很大程度上，本书正是适应这一需要的产物，全书包括电子政务背景下新型政府组织机构与业务流程再造理论；政府信息资源管理与政府信息服务理论；政府决策、执行、监管理论；政府行政文化与形象塑造理论，人、财、物的管理理论等内容。

本书适合作高等学校、行政学院和党校行政管理 and 公共事业管理等公共管理类专业教材，也可作为 MPA 和政府公务员的培训教材。希望本书的出版有利于推进电子政务的理论研究和实践发展，同时对提高政府等公共部门的管理水平和管理技能也能有所裨益。

本书在编写过程中参阅了国内外学者的大量优秀论著 and 研究成果，作者已在每页的脚注或参考文献中做了标注，以表示对各位论著作者 and 相关媒体的尊重。在此真诚地向各位论著作者 and 相关媒体表示感谢。若仍有标注遗漏之处，敬请原作者原谅，并请及时与出版社联系，待本书再版时予以补正。

本书由若干教授、博士 and 长期从事相关教学工作的教师合作撰写完成，是集体智慧的体

现。具体分工如下：金太军（第1、2章），叶常林（第5、10章），赵晖、牛天秀（第6章），王光忠（第9章），饶常林（第8章），窦振斌（第4章），纪丽萍（第3章），汪崎（第7章）。全书由金太军、叶常林主持编写，并负责统稿和定稿。赵蕾、李瑞华为本书的写作做了大量的工作，在此谨向他们表示衷心的感谢。

为了便于教学，作者制作了与教材配套的课件，欢迎使用本教材的教师与出版社联系。

由于编者水平有限，加之时间紧迫，书中一定还存在许多不足之处，希望使用本教材的老师与同学批评指正，以便再版时修订。

编者

2005年7月

目 录

第 1 章 概论	1
1.1 政府管理信息化和信息系统.....	1
1.1.1 政府管理信息化的必然性.....	1
1.1.2 现代信息技术发展的特点.....	3
1.1.3 现代信息技术的主要内容.....	3
1.1.4 电子政务的产生.....	5
1.2 电子政务产生的重大意义.....	6
1.3 电子政务对政府管理提出的新要求.....	10
1.3.1 进一步实现政务公开化、民主化.....	10
1.3.2 提升政府工作质量.....	11
1.3.3 调整政府工作方式.....	13
1.3.4 降低政府管理成本, 提高效率.....	13
1.3.5 转换政府管理的内容.....	16
1.3.6 提升对政府廉政形象的认同.....	16
1.3.7 提高政府官员的素质.....	17
1.3.8 健全信息管理制度.....	17
1.4 思考题.....	18
第 2 章 电子政务与政府组织机构	20
2.1 政府组织的一般原理.....	20
2.1.1 政府组织的涵义、特点和要素.....	20
2.1.2 政府组织体系中的层级和部门.....	22
2.1.3 政府组织管理的原则.....	24
2.2 电子政务背景下政府组织的特点.....	30
2.2.1 扁平化的组织结构形态.....	30
2.2.2 小型化的组织规模.....	32
2.2.3 分权化的组织权力结构.....	33
2.2.4 矩阵式的组织信息结构.....	34
2.2.5 民主化的组织管理方式.....	36
2.2.6 虚拟化的政府办公形态.....	37
2.2.7 知识和学习型的政府组织价值取向.....	37
2.3 思考题.....	38
第 3 章 政府信息资源管理与服务	39
3.1 政府信息技术应用的管理.....	39
3.1.1 政府对网络信息技术应用管理的内容.....	39

3.1.2	政府信息技术应用管理的策略.....	40
3.2	政府信息资源的管理与挖掘.....	41
3.2.1	政府信息资源的主要内容.....	42
3.2.2	政府信息资源的作用.....	42
3.2.3	政府信息资源管理与挖掘的有利条件与不利因素.....	43
3.2.4	政府信息资源管理与挖掘的策略.....	45
3.3	政府信息服务.....	47
3.3.1	政府信息服务的功能.....	47
3.3.2	政府信息服务面临的困境.....	49
3.3.3	走出困境的策略选择.....	50
3.4	思考题.....	51
第4章	电子政务与政府决策.....	52
4.1	管理信息系统与决策.....	52
4.1.1	管理信息系统的构成.....	52
4.1.2	管理信息系统的特点.....	53
4.1.3	决策和决策过程.....	53
4.2	决策的科学化与决策支持系统.....	55
4.2.1	决策科学化的发展趋势.....	55
4.2.2	决策支持系统的功能和基本结构.....	56
4.3	电子政务中的决策支持系统.....	59
4.3.1	决策支持系统的应用.....	60
4.3.2	电子政务决策支持系统的设计与研发.....	61
4.4	思考题.....	63
第5章	电子政务与政府业务流程再造.....	64
5.1	业务流程再造概述.....	64
5.1.1	业务流程再造的提出背景.....	64
5.1.2	业务流程再造的内涵和特征.....	65
5.1.3	业务流程再造的实施框架.....	67
5.1.4	业务流程再造的发展.....	68
5.2	政府业务流程再造.....	69
5.2.1	政府业务流程再造.....	69
5.2.2	实施政府业务流程再造的必然性.....	70
5.2.3	政府业务流程再造的指导思想、原则、目标.....	72
5.3	电子政务与政务流程再造.....	73
5.3.1	电子政务与政府业务流程再造的关系.....	73
5.3.2	电子政务条件下政府业务流程再造的模式选择.....	74
5.4	政府业务流程的再造(GPR).....	78
5.4.1	再造工作流程的基本思路.....	78
5.4.2	政府业务流程再造的实施策略.....	80
5.4.3	再造政府业务流程七步骤.....	81

5.5 思考题.....	82
第6章 电子政务与政府人力资源管理.....	83
6.1 电子政务对政府人力资源管理的影响.....	83
6.1.1 对政府人力资源管理的理解.....	83
6.1.2 电子政务对政府人力资源管理的影响.....	85
6.2 政府电子化人力资源管理的构建.....	88
6.2.1 人力资源规划管理.....	88
6.2.2 人才的招聘录用.....	90
6.2.3 政府电子化人力资源的开发与培训.....	92
6.2.4 政府电子化人力资源维持.....	94
6.3 政府电子化人力资源管理的实践探索.....	95
6.3.1 政府电子化人力资源管理可能带来的一系列社会问题.....	95
6.3.2 探索政府电子化人力资源管理的发展路径.....	97
6.4 思考题.....	99
第7章 电子政务与政府财务管理.....	100
7.1 政府财务管理基础.....	100
7.1.1 政府财务活动.....	100
7.1.2 政府财务管理.....	101
7.1.3 电子政务对政府财务管理的新要求.....	104
7.2 电子政务下的财政管理.....	105
7.2.1 传统财政管理的困境.....	105
7.2.2 财政管理电子政务的功能与意义.....	106
7.2.3 财政管理电子政务的系统框架.....	106
7.3 电子政务下的政府内部财务管理.....	109
7.3.1 财政财务一体化.....	110
7.3.2 财务管理电子政务.....	110
7.4 思考题.....	111
第8章 电子政务与政府行政监督.....	112
8.1 传统政府行政监督.....	112
8.1.1 行政监督的概念和特征.....	112
8.1.2 行政外部的监督.....	113
8.1.3 行政内部的监督.....	116
8.1.4 传统行政监督机制中存在的问题.....	117
8.2 政府行政监督网络化.....	118
8.2.1 电子政务对行政监督的影响.....	118
8.2.2 政府行政监督网络化的必然性.....	121
8.2.3 推行政务公开, 强化行政监督.....	122
8.3 思考题.....	123
第9章 电子政务与行政文化.....	124
9.1 行政文化的一般理论.....	124

9.1.1 行政文化的概念、构成与特征	124
9.1.2 行政文化的功能与作用	127
9.2 行政文化的现实分析	127
9.2.1 世界行政文化发展态势	128
9.3 电子政务与行政文化的互动	129
9.3.1 实施电子政务是行政文化变革的契机	129
9.3.2 行政文化革新是发展电子政务的前提	133
9.4 电子政务背景下行政文化的革新	134
9.4.1 培育电子行政文化的力量分析: 政府与民众的不同角色	135
9.4.2 培育电子行政文化的内在要求: 渐进性、本土性与持续性	136
9.4.3 电子行政文化的基本要义: 创新与参与	138
9.5 思考题	139
第 10 章 电子政务与政府形象塑造	141
10.1 政府形象概述	141
10.1.1 政府形象的涵义	141
10.1.2 政府形象的特点	143
10.1.3 政府形象的基本类型	144
10.1.4 影响政府形象的因素	147
10.1.5 政府形象塑造的意义	149
10.2 电子政务与政府形象	151
10.2.1 电子政务对政府形象塑造的影响	151
10.2.2 实施电子政务政府形象的内容	153
10.2.3 实施电子政务政府形象新特点	156
10.3 新型政府形象建构	157
10.3.1 实施电子政务的政府形象塑造战略	157
10.3.2 塑造新型政府形象的措施	159
10.4 思考题	161
参考文献	162

第 1 章 概 论

现代政府管理所面对的社会环境系统，是一个正在从工业化时代走向“信息时代”的变化中的环境系统。“信息时代”的来临正在引起一场管理革命，当然也包括政府管理的革命。从政府办公自动化到政府管理信息系统再到电子政务就是这一革命不断深化的产物和重要组成部分。

在信息时代，人们越来越关注使用信息技术和全新的管理观念来提高公共机构和政府的业务水平。将信息技术与政府政务工作结合，充分利用网络和各种新技术让公众和机构更方便地得到政府信息和服务，并向公众、合作伙伴、供应商以及公共机构工作人员提供公共服务，这就构成了电子政务（E-Government Affairs）。电子政务在中国已经不再是一个遥远的概念，各级政府部门运用先进的信息技术手段，将政府可公开的信息面向社会、企业、公众发布，并使政府的服务工作网络化。健康发展的电子政务，将有利于树立中国各级政府各部门在网上的形象，提高政府工作的透明度，有利于勤政、廉政建设；极大地丰富网上中文信息资源；拉动 IT 行业的需求并带来巨大的商业机会，为我国信息产业的健康发展形成一个良好的“生态环境”，这些对于推进社会信息化进程具有十分重大而深远的意义。

1.1 政府管理信息化和信息系统

20 世纪下半叶以来，以计算机、软件、微电子和网络为核心的信息技术飞速发展，计算机与通信技术交叉融合，将人类社会带进了前所未有的信息化时代。当然，信息化时代本身也经历了一个发展过程。20 世纪七八十年代，人们开始提出办公自动化，利用信息和通讯技术，处理办公室内部业务，主要偏重于文件的制作、传送和储存。从 20 世纪 80 年代以后，管理信息系统又成为人们关注的焦点，管理信息系统是适应管理者决策和有效履行职能的需要而建立的信息加工和处理系统，重点是支援政府决策和满足政府管理职能，以及政府对适时、准确、相关信息的需求。从 20 世纪 90 年代以后，随着国际互联网技术的发展和在政府管理中的应用，又出现了电子政务这一趋势。

1.1.1 政府管理信息化的必然性

从人类生活基础性资源的要素构成的角度观察，人类历史已经历了以直接利用自然资源为主的农业时代、以加工利用自然资源为主的工业时代，现在正在走向利用信息资源为主的“信息时代”。在正在来临的“信息时代”，除了各种自然资源、生产工具以外，信息作为一种重要的资源和财富，构成人类生活的基础性要素，影响着社会的运转。客观世界的构成有三大要素，即物质、能量、信息。没有物质的世界是虚无的世界，没有能量的世界是黑暗的世界，而没有信息的世界是混乱的世界。信息，作为客观事物各种运动变化状

态及其规律的表征,与物质、能量一起,共同构成了客观世界的丰富图景。人类对客观世界的认识从物质实体开始,近代转向能量研究,20世纪下半叶则进而深入到信息。在现代社会中,科学技术及社会经济的飞跃发展,文化知识的快速增长,使信息日益成为人们认识的重要对象和战略资源。社会各种竞争的胜负在决定性的程度上取决于对信息的掌握。信息作为资源的基础价值正日益凸显出来。所以说,一个新的“信息时代”正在来临。

由于“信息社会”的来临,社会生活的内容和运行规则都将发生变化,因而各种管理活动都将发生适应性转换。这一适应性转换包括政府的公共管理在内。而从政府管理这一特殊领域来说,这种适应性转换集中表现为政府管理的信息化,即在管理中强调利用信息资源、信息方法和现代信息技术手段,形成高度有序化的政府管理信息系统,向社会高效率的输出管理信息,保障整个社会生活的有序化和最优化。政府管理这一趋势主要是由以下因素决定的。

(1) 社会生活的高度复杂化使政府公共管理必须采取信息化方法。越是生产力水平低下的社会中,社会生活的内容越是单调、划一,因而公共管理所面对的事务也就简单、稳定和同态反复,管理的运行表现为直接面对管理对象的操作。但是,在“信息时代”,这是一个人类生活高度丰富的时代,是“信息大爆炸”的时代。据联合国教科文组织统计,全世界现有重要报纸8000余种,发行4~5亿份;无线电台发报机2~3万台,收报机10万台;电视发射机2~3万部,电视接收机4~5亿台;杂志5~6万种,专利30多万件,世界年平均总信息量为72亿字符,比20世纪60年代增长了6倍。在这样一种“信息大爆炸”的环境下,公共管理无法通过传统的直接面对管理对象的方式来操作,而必须通过信息方法来操作。信息是客观事物运动变化状态及其规律的表征,在管理中,也是各种管理对象变化状态及其规律的表征。政府公共管理在这种环境下,只有选择信息化操作方法,才能适应“信息大爆炸”的管理要求。

(2) 由于产业结构的高新技术化而使智力劳动阶层在总人口中的比例迅速上升,这一阶层的工作、生活方式必然要求政府管理的信息化。所以,政府公共管理面对这一新的社会成员结构,必须采取信息化管理的思路,这是无可回避的选择。

(3) 由于社会的“信息大爆炸”特点和现代信息技术的普及,社会公众的政治参与要求和政治参与程度迅速提高,因而必然要求政府公共管理的迅速信息化。回顾人类社会的历史,造纸术和印刷术的发明曾使社会公众对政治的了解发生了巨大进步,因而甚至可以说是促进西方近代民主制产生的一个重要技术因素。而当代信息技术的普及,似乎使每个愿意了解政治的公众都能了解到最重要的政治信息。仍以美国为例,在互联网上可以随时浏览任何一个候选人的每一次演讲,可以查到他的得票数,可以查到自己所关心的关于候选人的各种情况,这比起报纸、广播、电视来,内容更加详尽而丰富,路径更加快捷且方便。同时,在互联网上可以了解到议员们的辩论、投票,也可以通过电子方式的投票和虚拟的市政会议,让所有公民在互联网上参与公共决策。在这种公民政治参与的技术背景下,政府公共管理毫无疑问必须信息化,而且要在信息化的发展水平上高于社会已经达到的水平,否则公共管理将无法操作。

(4) 要在当代社会成本效益核算的标准下,保证政府管理的高效率,就必须实现政府管理的信息化。比如公务旅行,这历来是政府管理中的一笔巨大开支。随着现代信息技术的使用,信息流通迅速实现网络化,不仅流通快捷,而且信息量巨大。日本三井物业的信

息网与世界上 130 个大城市和本国 50 个城市相连, 每天获取情报 8 万份以上, 每份情报都能在 5 分钟内传至信息网的处理中心, 经处理后供领导层决策使用。而一些发达国家的政府情报网络则远比这一企业的网络发达而巨大。仅此一项, 即使不计算因信息的快捷和全面而带来的巨大管理效益, 仅节省公务旅行的开支就是一笔巨大的费用节约。所以, 现代信息技术在政府管理中的普及已呈日新月异之势, 我国的政府管理在这方面的建设必须奋起直追。

1.1.2 现代信息技术发展的特点

现代信息技术是建立在现代科学基础上的信息获取、传递、处理、存储的技术, 是当代高技术的前导。现代信息技术以微电子技术为基础, 包括通信技术、自动化技术、微电子技术、光电子技术、光导技术、计算机技术和人工智能技术等所构成的一个高新技术群。建立在这个高新技术群基础上的现代信息技术, 呈现出数字化、网络化、自动化、多样化的特点。

(1) 数字化。所谓数字化, 即在通信系统中用数字信号取代模拟信号, 使传输和交换的速度大大加快, 同时失真不致积累, 便于存储、加工处理及计算机自动控制。

(2) 网络化。所谓网络化, 即把各种电信设备、线路同计算机相连接, 使信息传输同信息处理相结合, 构成通信网络。这种网络化趋势现在正蓬勃兴起, 一些发达国家正大力发展综合业务数字网络, 这是一种利用数字传输、数字交换并为用户提供多种业务(尤其是非话业务)的通信网, 可把办公室或家庭的电话、电视、电传、计算机等终端设备同本地、全国、全球、通信网接通, 为用户提供电话、电报、数据、图像等电信服务。使用这种网络系统, 各类资源的利用率高、管理简化、用户使用方便、经济性好、便于加密, 可加速信息的传输、流通、交换过程。

(3) 自动化。所谓自动化, 即通信与计算机结合, 运用计算机控制通信设备和用户终端设备, 促使信息传输实行自动管理。这不仅将大大提高信息传输的效率, 降低服务成本, 而且大大方便系统上的用户。

(4) 多样化。所谓多样化, 即通信业务除传统的电话、电报、传真以外, 还增加用户电报、电子邮件、可视图文及数据业务、移动电话、无线电寻呼以及可视电话、电话会议系统等各种业务。这些业务的多样化开发, 大大加速了社会生活各个领域里的相互沟通, 创造出难以估量的社会效益, 当然也包括各个方面的管理效益。

1.1.3 现代信息技术的主要内容

现代信息技术是一个由多种技术构成的高新技术群。但从其最主要的方面说, 有三个最基本的内容, 即微电子技术、计算机技术和通信技术。其中, 微电子技术是整个技术群的硬技术基础, 建立在微电子技术及软件技术基础上的电子计算机则是现代社会的“大脑”, 而由程控交换机、大容量光纤、通信卫星及其他现代化通信装备交织而成覆盖全球的电信网络就是现代社会的“神经系统”。关于微电子技术和电子计算机技术, 因其具有更基础性, 这里不作更多介绍。本书从应用的角度介绍现代通信技术的主要内容。

1. 现代新信息业务

由于现代通讯技术的应用,许多高效率的现代信息业务被开发出来。现在流行的现代信息业务有以下几种。

(1) 电子信箱。其正式名称为文电处理系统。电子信箱的用户只要拥有一台计算机,同时向电信部门申请一个或几个信箱名,并在自己的终端设备如传真机或可视图文终端上加装一部调制解调器,就能在任何地点、任何时间在输入口令或密码后,通过电信网络进入电子邮件系统,“打开”电子信箱,取出或发出电子“信函”。

(2) 电子货币。即通过现代通信网络,借助计算机来实行金融部门与客户之间的业务往来。

(3) 可视电话与会议电视电话。在通电话的同时能看到对方图像的通信方式,就是可视电话。可视电话系统的拓展即构成会议电视电话。通过摄像机、显示设备和通信网络来传递和显示“与会者”的声音和图像,就形成一个会议电视系统。

(4) 可视图文信息系统。这一系统把用户终端通过现有的公用电信网络与图文信息中心计算机的数据库连接起来,进行数据通信,向公众开放信息服务,使信息资源在最大范围内实现共享。这种业务手段也是实现办公自动化和家庭自动化的重要工具。

(5) 图文电视广播系统——“电视报刊”。图文电视广播系统,是利用电视广播网传递图文信息的系统。这一系统把各种图文信息通过计算机编辑成一页一页的图文电视画面,再通过电视网把这些画面播送出去。用户可以通过电视接收机阅看,也可以有选择地存储,以备重复使用。

2. 现代通信网络及其趋势

现代通信网络是信息社会的基础设施,毫无疑问也是政府管理所必须依托的基础设施。前述所有现代通信业务都必须依托现代通信网络来实现。

现代通信网络的构成包括终端设备、传输设备和交换设备。通信终端设备包括电视机、传真机、用户电报机(电传机)、数据终端和图像终端等;传输设备包括电缆、光缆组成的有线传输设备,和微波收、发机及通信卫星等组成的无线通信传输设备;交换设备是实现用户设备中信息交换、接续的装置,如电话交换机、电报交换机等。现代通信网络覆盖全球,使整个人类生活的相互联系有了更加密切的依托。许多国家的政府在公共管理中充分利用这一通信网络的功能,大大提高了管理效率。

现代通信网络现在仍在迅速发展之中。美国的“信息高速公路”计划可以说是这一发展趋势的代表。“信息高速公路”具有大容量的多媒体数据库,高性能的计算机及控制显示和操作系统,以及覆盖全国的光缆网。实施这一计划的目的是,能够大大加快信息传输速度,减少信息流通过程中的阻塞现象,充分发挥信息的作用。世界上许多国家也都在发展这种现代通信网络。我国的“863计划”通信主题所提的“宽带化、智能化、个人化的综合业务数字网(BIP-ISDN)”技术,也正是反映了现代通信网络技术发展的新趋势。

在现代通信网络发展趋势中,建立综合业务数字网(ISDN)和宽带综合业务数字网(B-ISDN)是现代通信网的必然趋势。宽带综合业务数字网能使用户以每秒150兆位的速率传输数据。而到21世纪初,将建成每秒传输1000兆位数据的信息网。同时,现代通信

网络还将进一步朝智能化、综合化、个人化方向发展。通过智能化设计,使信息网在各种条件下以最优化的方式管理和传递信息,使信息网具备许多新颖的高级功能。综合化的趋势表明如下几点。

(1) 各方面高新技术的综合利用,实现网络总体功能最优。

(2) 各种业务综合服务,使不同业务的终端之间实现互通。

(3) 各种网络逐步走向综合,达到优势互补。个人化趋势表明,现代通信网络能保证处于移动状态的个人在任何时候、任何场合都可以进行任何形式的通信,为各种信息流转的要求提供最优服务。

1.1.4 电子政务的产生

电子信息技术、现代办公自动化技术,尤其是网络技术的广泛普及与应用,将我们带入了网络时代,现在所有的文字、声音、影像都可以转化成数字信息,并突破时空限制,经由网络在瞬间就能为全球所共享。网络已经延伸到社会的每一个角落。如果说以蒸汽机为代表的工业革命近两百年来所创造的生产力,超过了革命前所有世纪人类生产力的总和,那么以互联网技术为标志的全球性信息技术革命在短短二十多年间创造的生产力,恐怕将令工业革命无法望其项背。网络技术不仅向人类展现了第一生产力的巨大威力,极大地促进了经济大发展,成为推动世界经济发展和进步的主导力量,而且还将深层次地诱发生产关系的调整乃至上层建筑的变革。

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。如何运用互联网技术构建电子政务,以电子化、自动化手段提高行政效能和行政管理水平,从而更科学更有效地为企业、公众和整体经济、社会服务,在当今信息时代已成为各国政府越来越紧迫的一项工作。网络技术带来的影响不仅表现在经济上,而且在社会政治生活等领域也引发前所未有的革命。它改变了传统的社会信息交往系统中的概念、观念、内容和形式,改变了我们的生产、生活、思维和政治活动等方式,同样也极大地影响了政府的结构和职能,改变政府的日常工作方式。互联网络使政府可以实现信息化管理,信息的收集、储存、处理、传递将变得更加方便快捷和经济,政府的行政管理效率将大大提高。网络化给人们带来的最大好处是实现全体社会成员信息共享,公众通过网络和各种信息媒体可以获得原本只有政府才能提供的服务,从而打破了政府对信息的某种意义上的特权。这必然导致政府管理方式的巨大变化。

联合国经济社会事务部把推进发展中国家政府信息化作为今后几年的工作重点,希望通过信息技术的应用改进政府组织,重组公共管理,最终实现办公自动化和信息资源的共享。而在世界各国积极倡导的“信息高速公路”的诸多应用领域中,“电子政务”名列第一位。全球建设电子政务热潮的兴起有其丰富的技术背景和现实背景,回顾和考察这一背景,有助于我们深入了解电子政务产生的必然性和发展规律,提高建设电子政务的自觉性和主动性。

首先,计算机、信息技术和互联网的不断发展,为电子政务提供了技术条件和适宜的平台环境。从某种意义上说,电子政务的出现是计算机和通信技术以及互联网发展到一定阶段的产物。其次,为了提高国际竞争力,各国政府都在想尽办法精简政府机构、提高工作效率。电子政务的建设、互联网的应用恰恰满足了政府的这一要求。政府政策的发布可

以利用互联网,这使信息的存储、管理、检索、查询更为方便,信息传递更为快捷。最后,电子政务热潮的兴起与IT厂商的推动是分不开的。IT厂商提倡建设电子政务是为了实现其信息产品拓展市场容量的目的。这是因为政府部门有应用信息产品的需求和可能,同时也有支付的能力。自从1993年前美国副总统戈尔在国家竞争力的评论中首次提出要实现政府信息化、重组美国政府以来,世界范围内的电子政务热潮一浪高过一浪。美国目前已有超过2500个州政府部门建立了互联网网站。在过去的几年内地方政府建立的网站更是不计其数。在整个世界电子政务热的推动下,中国政府也逐渐认识到推动电子政务的重大意义。迄今为止,已有超过300个政府网站开始对社会发布信息,提供服务。政府承担着大量的社会、经济、文化的管理和提供服务功能,尤其在调节市场经济运行方面有着很大的作用。随着全球信息化的进一步发展,政府信息化程度的高低将直接影响到政府竞争力的强弱,并成为衡量各国发展水平的一个标准。许多发达国家都在力促政府上网,抢占网上制高点。虽然它们采取的措施各异,但目标都是运用信息技术尤其是互联网技术发展更有效率、服务更直接的电子政务。

1.2 电子政务产生的重大意义

电子政务的实质就是政务信息化。

以信息、网络技术为基础的网络经济和社会已成为现代经济与社会的重要特征。作为控制与主导社会发展的政府,由于承担着大量的社会公共事务管理和服务的职能,更迫切需要与Internet接轨,以适应网络经济与网络社会的宏观控制、社会管理与公共服务等施政职能。从某种意义上讲,政府是我们这个社会最大的信息处理组织,政府治理的过程便是信息的收集、加工与处理的过程。政府职能的履行都依赖于适时、准确、相关的信息。政府是公共利益的代表,它必须了解公众的需求;政府是导航者,需要了解环境的变迁,从而做出正确的战略选择;政府是市场失灵的矫正者,而政府对市场失灵的矫正的前提是掌握较完备的信息;政府是社会问题的管制者,而这又依赖于对社会问题信息的分析、判断和把握。可以说,信息及信息网络,是现代政府的神经系统,没有这个系统,政府管理就不可避免地会陷入到混乱之中。这就要求政府必须积极主动地充分利用网络技术,来实现政府职能的转变和行政效率的提高,并引导网络在服务于政治、经济、文化、商务贸易、日常交流等活动中健康稳定地发展。通过Internet这种快捷、廉价、生动形象的信息手段,让大众迅速了解政府机构的组成、职能和办事章程,了解各项政策法规,增加办事执法的透明度,并自觉接受公众的监督。同时,政府通过Internet与公众进行信息交流,听取人们的意见与心声,从而使政府更好地为公众服务。

具体说,电子政务的必要性主要表现在以下几方面。

(1) 电子政务是国民经济信息化建设的重要组成部分,是经济社会网络化发展的客观需要。目前,世界各国都在把经济信息化作为21世纪国家发展的重大战略目标,其中一个重要方面就是政府的信息化、网络化建设。近年来,网络经济的飞速发展,不仅成为经济发展的火车头,而且在经济总量中所占的份额越来越大,在网络经济的带动下,中国的信

息产业已成为第一支柱产业。特别是网络与传统产业的结合,给传统产业带来了新的活力,传统的产业结构被打破,传统的运营模式正在发生着改变,电子商务的兴起,原有物流系统和商业结构因网络的发展而发生改变。网络在经济生活中成为比资本更重要的一种经济发展因素。网络在改变经济生活的同时,也改变着人们的工作方式、学习方式、生活方式等,如家庭办公、现代化远程网络教育、电子邮件、网上聊天、网上查阅资料、网上写作、网上征婚等。网络文化与民族文化在网络中的快速传递与交融,也在改变着人们的思想、文化观念。可以说,社会正因网络的发展而日新月异地改变着。如今,信息的传递和信息的公开达到了一个前所未有的程度,可以说,经济基础和社会形态的改变,一些经济行为和个人生活行为的网上发生,客观上都要求政府必须充分利用网络技术实现对社会的管理与服务。也只有使用网络,才能从中探索出行之有效的管理网络与传统社会相结合的新的社会的模式及方法。公益、商业网站的建设 and 业务开展,电子商务和生活网络化的发展都离不开政府对网络发展的指导、协调与规划。

(2) 电子政务是政府机构改革的需要。全球始自 20 世纪 70 年代的行政管理改革和实践证明,精简高效的政府是一个国家经济发展的基础、经济成功的保证。政府机构改革的成功依赖于当时的社会经济基础和先进技术手段的运用。现代政府对社会的管理和服 务已不是建立在宗教或血缘关系基础之上,而是在尽量掌握社会历史及动态信息的基础上通过制定法律和政策来实现其职能。传统政府的组织结构,建立的是金字塔式的层级结构。信息传递和决策的做出及执行就是在这金字塔的层级间做出,并实现对社会的宏观控制、微观管理及社会公益服务,这是一种垂直式的管理方式,这种结构占用了大量的人力、物力、财力、内耗大、效率低,各国政府也在尝试中不断变革,都未找到行之有效的路子,反而随着社会经济总量的不断增加,商业贸易的扩大,社会交往、国际交流的日益频繁,政府机构不是变简,而是越来越庞大。20 世纪 90 年代以来,中国政府进行了三次机构改革,前两次都是出现了精简后又膨胀的怪现象。为什么越改越大,从一定意义上讲,在没有新的技术来保障政府提高效率、转变职能的前提下,这是社会发展的必然。近一个世纪以来,社会经济、政治、文化、教育、科研的飞速发展,人类在这 100 年中所创造的财富比过去几千年创造的总和还要多,社会结构空前复杂、经济规模空前庞大、文化高度发达、信息量成爆炸性增长。政府要做到有效行政,维护社会各个方面的发展,就只能采用增设机构、增加人员来解决。这其中就有信息传递和处理技术的局限所带来的影响。网络最大的优点就是信息传递的高效、准确与及时。网络技术的成熟与信息处理技术的高度发达,为政府进行机构改革、转变职能、提高行政效率提供了技术条件。政府的网络化可以使社会信息及时、准确地传达到政府机构的每一个层面,政府的指令也可以直接下达到指定的地方,许多的问题就可以直接解决。同时,利用网络所进行的信息反馈及有目的的信息高效采集,能够做到面广、速度快、效率高,可以有效提高政府的宏观控制和决策水平。

(3) 电子政务是建立廉政、高效、公平、务实政府的需要。政府的廉政、高效、公平、务实与否决定着社会经济成败。政府在管理国家和社会的过程中,其效能受到技术条件的制约,新技术和新手段的运用能有效地提高政府的廉洁程度、提高办事效率,网络的发展从客观上对政府的工作提出了挑战,为政府工作创新开拓了空间。网络的高效、快速、透明、成本低廉为政府实现其职能转变,适应新经济发展提供了可能,当代政府要真正做到廉政、高效、公平、务实就必须充分利用网络技术。