



全国普通高等院校公共管理类
核心课程“十二五”规划精品教材

总主编：孙 健

电子政务概论

An Introduction to Electronic Government

主 编 李栗燕

副主编 徐华伟



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>



全国普通高等院校公共管理类
核心课程“十二五”规划精品教材

总主编：孙 健

电子政务概论

An Introduction to Electronic Government

主 编◎李栗燕

副主编◎徐华伟



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>

中国·武汉

内 容 提 要

自 20 世纪 70 年代末以来,现代信息技术逐步影响到人类社会的方方面面,各国政府逐渐认识到现代信息技术对于国家发展的重要性,因而纷纷将信息技术引入自身的管理过程中,以此提高政府公共管理的绩效水平,电子政务也就成为各国信息化进程中最为重要的环节之一。本书尝试从政治学、公共管理学、法学、计算机科学、信息科学、传播学等学科角度对电子政务予以阐述,主要内容包括电子政务的发展历程、电子政务的各项制度建设、电子政务的平台建设等,使读者能够从宏观到微观对电子政务的建设有所认识和理解。

本书可作为高等院校行政管理专业、公共事业管理专业、社会工作专业及相关专业的本科及以上层次教材使用,对于实际从事电子政务相关工作的理论工作者或实务操作者也具有一定的参考和使用价值。

图书在版编目(CIP)数据

电子政务概论/李栗燕 主编. —武汉:华中科技大学出版社,2013.3
ISBN 978-7-5609-8564-0

I. 电… II. 李… III. 电子政务—高等学校—教材 IV. D035.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 290711 号

电子政务概论

李栗燕 主编

策划编辑:周小方

责任编辑:曹 红

封面设计:李 嫚

责任校对:周 娟

责任监印:张正林

出版发行:华中科技大学出版社(中国·武汉)

武昌喻家山 邮编:430074 电话:(027)81321915

录 排:武汉正风天下文化发展有限公司

印 刷:湖北新华印务有限公司

开 本:787mm×1092mm 1/16

印 张:20.75 插页:2

字 数:503 千字

版 次:2013 年 3 月第 1 版第 1 次印刷

定 价:38.00 元



本书若有印装质量问题,请向出版社营销中心调换
全国免费服务热线:400-6679-118 竭诚为您服务
版权所有 侵权必究

丛书总序

General preface

20 世纪 70 年代末 80 年代初,一些西方发达国家先后进行了一场声势浩大的、被学术界称之为新公共管理运动的政府改革实践。与之相应,学者们对这种影响广泛的政府改革实践进行了理论上的系统阐释,并总结出了全新的公共行政新范式——新公共管理范式。新公共管理范式以公共选择理论、管理主义以及私营部门管理方法等为理论基础,强调“再造政府”、“政府重塑”,其核心思想是主张运用市场手段和企业管理方法来改造现代政府。

在以管理主义与市场化为导向的政府改革运动中,英国率先竖起了“重塑政府”的大旗。1980 年,撒切尔政府推行以缩小政府规模和进行“财政管理创新”为中心的改革,其后的梅杰政府、布莱尔政府继续推进政府改革,进一步发挥市场化作用;新西兰则在 1988 年实施了以“政府部门法案”为蓝本的政府改革;加拿大在 1989 年成立“管理发展中心”,并于次年发表题为“加拿大公共服务 2000”的政府改革指导性纲领;美国于 1993 年成立“国家绩效评估委员会”,用来指导政府改革,后于 1998 年更名为“重塑政府国家伙伴委员会”。这些改革的重要特征就是发挥市场机制在公共服务领域中的作用,积极借鉴私营管理的技术和方法,提升政府的管理水平和公共服务能力。

新公共管理凸显了以“经济、效率、效益”为核心的价值导向,在相当程度上改善了西方国家政府公共行政水平,促进了经济与社会发展,满足了民众更多的公共服务需求,更好地适应了后工业化时代公共行政实践中对公共管理绩效的需求,为其他一些国家进行行政体制改革、推动以政府为核心的公共部门提升公共服务水平等发挥了重要的作用。

改革开放 30 余年来,随着我国市场经济的日臻完善,要求政府改革的呼声与实践从未停息,尤其是在党中央、国务院高度重视加强与创新社会管理的时代背景下,如何构建具有中国特色的公共管理体制,既是实务界所关注的一个重大课题,也是急需学术界予以回答的一个重要命题。

最近 10 余年来,因应社会对公共管理类专业学生需求的持续升温,有志于攻读公共管理专业的学生愈来愈多,有人甚至认为公共管理学科已成了当下中国社会科学中的显学。与这种现实相辉映,我国学术界也形成了大量的公共管理学术研究成果,发表或出版了大量高质量的学术论文、专著、译著、教材。然而,纵观现有的公共管理类教材,一个突出的特点是共性有余、个性不足,尤其是存在着对于不同层次院校教材使用针对性不强的明显问题。

由西北师范大学孙健教授任总主编,汇集华南理工大学、南京航空航天大学、大连海事大学、华南师范大学、甘肃农业大学、首都经贸大学、中国劳动关系学院、北京电子科技

学院、河西学院等10余所大学长期在教学一线从事公共管理类专业教学实践的专家、学者组成的编写团队,根据已有公共管理理论成果,结合国内外公共管理实践,被华中科技大学出版社确定为“全国普通高等院校公共管理类核心课程‘十二五’规划精品教材”,并即将由该出版社发行的该套教材,遵循了理论联系实际,科学性与思想性、艺术性相结合,强化理论创新等原则,凸显了以下几个方面的鲜明特色:

其一是实现了西方理论引进与本土化改造的有机结合。彼得·德鲁克说:管理首先是一种文化。公共行政大师罗伯特·达尔在《行政学的三个问题》中也强调:从某一个国家的行政环境归纳出来的概论,不能够立刻予以普遍化,或被应用到另一个不同环境的行政管理上去。一个理论是否适用于另一个不同的场合,必须先把那个特殊场合加以研究之后才可以判定。这意味着在公共管理问题上并没有放之四海而皆准的公共管理之道,只有和具体的国情相结合,公共管理理论才会体现出其应有的实践价值。该套教材在吸收、借鉴西方国家比较成熟的公共管理概念、方法、案例、理论时,并没有忘记“取其精华、弃其糟粕”的治学原则,而是紧密结合中国国情,凸显了本土化的鲜明特色。

其二是重视案例分析。公共管理是一门应用性极强的社会科学,实践性强是该学科的显著特色。该套教材在编写中引用了大量极具代表性的公共管理案例,对于培养学生独立分析问题、解决问题、动手操作的能力,强化专业理论学习,积累公共管理实务经验,培养扎实的专业实践能力不可或缺,大有裨益。

其三是注重启迪学生公共管理智慧。公共管理既是一门科学,也是一门艺术,公共管理的艺术性意味着公共管理者在公共管理实践中既需要深厚的公共管理理论做指导,更需要基于现实公共管理实践需要,充分发挥其公共管理智慧。该套教材关切公共管理最新学术成果,密切结合现实社会热点,注重联系公共管理实际,强调在给學生传授公共管理理论知识时,注重启迪学生公共管理智慧。

其四是创新色彩浓厚。公共管理是一门不断发展、不断完善的学科,这种学科发展现实,客观上要求其教材编写也要与时俱进,不断创新与完善。该套教材在编写中,既有理论方面的系统介绍,又有案例方面的深入分析;既有高度概括章节内容的名言警句,又有增加公共管理知识、启迪公共管理智慧的延伸阅读。这种教材编写风格在内容、形式上都具有鲜明的创新特色。

该套教材的编写者大部分是在我国公共管理学界已崭露头角的中青年专家、学者,他们是推动我国公共管理学科发展的一支重要骨干力量。真诚希望该套教材的出版发行,能够引起公共管理学界与读者朋友的广泛关注,也非常期待该套教材的编写者们继续努力,与学界其他同仁一道为我国公共管理学科的良好发展作出更大贡献。

中国人民大学公共管理学院教授,博士生导师

朱之珏

2013年2月

前言

Preface

电子政务是现代信息技术和政府管理观念融合的产物,如今,它已成为各国政府积极探索推进的一项工程,并成为衡量国家竞争力水平的标志之一,它对政府管理带来的深刻影响一直持续不断。电子政务在我国兴起之初,便受到党和政府的高度重视。2002年7月,国家信息化领导小组召开的第二次会议审议通过了《国民经济和社会发展第十个五年计划信息化重点专项规划》、《关于我国电子政务建设的指导意见》和《振兴软件产业行动纲要》。会议明确了电子政务在我国信息化建设中的重要地位,决定通过政府先行带动国民经济和社会发展的信息化,由此揭开了我国大规模推进和发展电子政务的帷幕。此后,在党的十六大、十七大报告中相继强调了电子政务对于转变政府职能、改进管理方式、提高行政效率、降低行政成本的重要作用。因而,电子政务的本质是“重塑政府”的一场体制创新工程。

我国电子政务建设顺应了时代发展的需要,在这十年间取得了举世瞩目的成就。同时,它的迅速发展也引起了国家对电子政务方面人才的急剧需求。电子政务目前已经成为公共管理学科的一个重要分支,涉及多个学科知识,为使读者对这一领域有较为系统的了解,我们编写了这本教材。本书共分十章,分别阐述了电子政务的源起、国外电子政务的发展、我国电子政务发展概述、电子政务与政府创新、电子政务公务系统的构建、电子政务网站建设、电子政务法制建设、电子政务信息安全建设、电子政务绩效评估和电子政务工程项目管理等内容。

本书与国内同类教材相比,具有以下特点:

(1) 框架结构清晰,重点突出。前三章以电子政务发展历程为描述逻辑,第四到第六章分别从电子政务宏观建设和内外网的微观建设角度进行阐述,后四章则对电子政务建设中的重点内容给予关注。

(2) 内容力求完整,层次分明。电子政务表面上可以拆分为“电子”、“政务”两部分,因此,我们以“技术”和“管理”两个层面作内容起始,随着相互的发展将其进行融合,体现了电子政务的发展逻辑。

(3) 数据引用较新,紧跟发展。随着“服务型政府”理念的深入人心,以及现代信息技术的飞速发展,电子政务建设日新月异,这不仅体现为理论上的创新,也表现在实际的运行操作中。我们紧跟电子政务的发展方向,收集了尽可能新的数据材料,整理后用于书中,以使读者对电子政务的发展前沿有所了解。

本教材由李栗燕副教授担任主编,负责提出并拟定编写大纲,组织协调该书的编写工作,承担了两章的撰写工作。徐华伟任副主编,参与编写大纲,承担了四章的编写工作,最

后统稿、定稿。各章的编写人员是：李粟燕（南京航空航天大学人文与社会科学学院）编写第一章、第三章；徐华伟（南京航空航天大学人文与社会科学学院）编写第二章、第五章、第六章、第八章；洪德山（西北师范大学）编写第七章、第十章；王晓庆（南京航空航天大学人文与社会科学学院）编写第四章；张钟勤（南京航空航天大学人文与社会科学学院）编写第九章。

在编写过程中，我们参阅了许多学者的理论研究成果和大量优秀文献，南京奥派软件公司为书中所涉技术及实践教学提供了有益观点，在此，向所有给予我们帮助的同人们表示感谢和敬意。同时，由于我们水平有限，书中不妥之处在所难免，希望同行专家和广大读者批评指正。

编者

2013年1月于金陵

目 录

Contents

第一章 电子政务的源起

第一节 电子政务源起的背景	/001
一、现代信息技术的飞速发展	/002
二、新公共管理运动的兴起	/003
第二节 电子政务的定义	/005
一、国内外对电子政务的典型定义	/005
二、电子政务的内涵	/007
第三节 与电子政务相关的几个概念	/008
一、电子政务与电子政府	/009
二、电子政务与办公自动化	/010
三、电子政务与政府上网	/011
四、电子政务与电子商务	/011
五、电子政务与电子政务	/012
第四节 电子政务的价值	/012
一、深化民主政治建设	/013
二、转变政府工作模式	/013
三、提高政府工作效率	/014
四、创造社会价值	/015
【复习思考题】	/015
【经典案例】	/015

第二章 国外电子政务的发展

第一节 国外电子政务发展现状与趋势	/018
一、现代信息技术的新发展	/018
二、国外电子政务发展现状	/022
三、国外电子政务发展趋势	/025
第二节 美国电子政务的发展	/026

一、战略规划	/026
二、管理体制	/029
三、法制建设	/031
四、网站建设	/032
第三节 加拿大电子政务的发展	/035
一、加拿大电子政务发展概况	/035
二、“政府在线”战略	/036
三、电子政务建设模式	/038
四、经验总结	/039
第四节 英国电子政务的发展	/040
一、英国电子政务发展概况	/040
二、ICT 战略	/042
第五节 韩国电子政务的发展	/045
一、韩国电子政务发展概况	/045
二、云计算全面振兴计划	/047
三、经验总结	/048
【复习思考题】	/049
【经典案例】	/049

第三章 我国电子政务发展概述

第一节 我国电子政务发展历程	/051
一、信息化初始阶段	/051
二、政府内部办公自动化阶段	/052
三、骨干部门电子化阶段	/053
四、政府全面上网工程阶段	/056
五、电子政务深化应用阶段	/057
第二节 我国电子政务的战略规划	/059
一、我国电子政务的战略地位	/060
二、我国电子政务的战略使命	/061
三、我国电子政务的系统规划	/061
第三节 我国电子政务的总体框架	/063
一、总体要求与目标	/063
二、总体框架的构成	/064
三、总体框架的实施策略	/064
第四节 电子政务建设模式	/068
一、电子政务建设的两种基本模式	/068
二、两种建设模式的比较	/069
三、外包模式成功的关键因素	/070
第五节 我国电子政务的成就与不足	/072

一、电子政务的主要成就	/072
二、电子政务建设存在的主要问题	/074
【复习思考题】	/076
【经典案例】	/076

第四章 电子政务与政府创新

第一节 电子政务下的政府管理理念创新	/078
一、政府管理理念创新指向服务型政府构建	/078
二、服务型政府建构的原则	/081
三、电子政务与政府业务流程再造	/083
第二节 电子政务下的政府运行机制创新	/085
一、政府决策的科学化与民主化	/085
二、政务公开与监督机制优化	/087
第三节 电子政务下的行政体制创新	/088
一、现阶段我国政府组织形态创新的目标	/088
二、电子政务背景下的我国政府机制改革	/091
第四节 电子政务背景下的我国行政体制改革	/093
一、电子政务促进政府职能转变	/093
二、电子政务背景下政府职能定位	/094
三、政企分开、政资分离是政府职能转变的关键	/094
四、改革行政审批制度是政府职能转变的重要内容	/096
第五节 电子政务下的公务员队伍建设创新	/097
一、电子政务对政府工作方式的改变	/097
二、电子政务对公务员的影响	/098
三、电子政务背景下的公务员制度改革	/100
【复习思考题】	/102
【经典案例】	/102

第五章 电子政务公务系统的构建

第一节 电子政务的网络结构	/104
一、“三网一库”	/104
二、政务内网和政务外网	/106
第二节 政务流程	/108
一、政务流程的特性	/108
二、政务流程的功能	/109
三、政务流程的优化	/110
四、政务流程设计的原则及程序	/111
五、政务流程优化的基本方法	/113

六、政务流程图	/115
第三节 政务信息资源	/116
一、政务信息资源元数据	/116
二、政务信息资源目录体系	/118
三、政务信息资源共享	/119
四、政务信息管理人员	/120
第四节 政府电子化公务处理系统	/121
一、通用电子政务办公系统	/122
二、政务协同办公系统	/124
三、行政审批电子监察系统	/126
【复习思考题】	/128
【经典案例】	/128

第六章 电子政务网站建设

第一节 电子政务网站概述	/130
一、电子政务网站的概念	/130
二、电子政务网站的定位	/131
三、电子政务网站功能模型	/132
四、电子政务网站建设原则	/133
五、电子政务网站建设内容	/134
第二节 电子政务网站的规划与实施	/135
一、电子政务网站规划的含义	/135
二、电子政务网站规划的层次和类型	/136
三、电子政务网站规划的内容	/137
四、电子政务网站的实施	/139
五、电子政务网站的管理	/142
第三节 电子政务网站的设计与建设	/143
一、电子政务网站的设计理念	/143
二、影响电子政务网站设计风格的因素	/146
三、电子政务网站的开发技术	/147
第四节 电子政务网站的评估	/151
一、电子政务网站评估方式	/151
二、电子政务网站评估指标体系	/152
【复习思考题】	/180
【经典案例】	/181

第七章 电子政务法制建设

第一节 电子政务法律制度体系结构	/182
一、电子政务法	/182

二、电子政务法体系构建标准	/183
三、电子政务立法的特点	/184
四、电子政务法体系的结构	/185
第二节 电子政务立法的基本原则	/187
一、共有原则	/187
二、特有原则	/189
第三节 国外电子政务法律体系建设概况	/190
一、美国	/191
二、欧盟	/194
三、日本	/196
四、其他国家	/197
第四节 我国的电子政务法制体系建设	/199
一、电子签名法	/200
二、政府信息公开立法	/205
三、行政许可法	/208
四、个人隐私保护法规	/210
五、信息安全方面的立法	/211
六、知识产权保护法规	/212
七、有关电子商务的法律法规	/212
第五节 计算机网络犯罪与法律防范	/213
一、计算机网络犯罪的主要形式	/213
二、计算机网络犯罪的成因	/215
三、计算机网络犯罪特征	/216
四、计算机网络犯罪的法律防范	/217
【复习思考题】	/219
【经典案例】	/219

第八章 电子政务信息安全建设

第一节 电子政务安全概述	/221
一、计算机安全	/221
二、互联网安全	/223
三、信息管理安全	/224
四、影响电子政务信息安全的因素	/225
五、电子政务信息安全保障体系建构	/226
第二节 电子政务信息安全保障的主要技术	/227
一、物理层面的安全保障	/228
二、数据加密技术	/229
三、隔离技术	/230
四、防火墙技术	/231

五、交换机、路由器安全策略配置	/233
六、防病毒技术	/234
七、入侵检测技术	/236
八、漏洞扫描技术	/237
九、安全认证技术	/238
第三节 电子政务信息安全管理	/240
一、制度管理	/240
二、机构和人员管理	/240
三、风险管理	/242
四、运维管理	/243
五、监督检查管理	/244
第四节 电子政务安全支撑基础平台	/246
一、PKI 运行原理	/247
二、PKI 的构成	/247
三、安全支撑基础平台设计	/248
【复习思考题】	/249
【经典案例】	/249

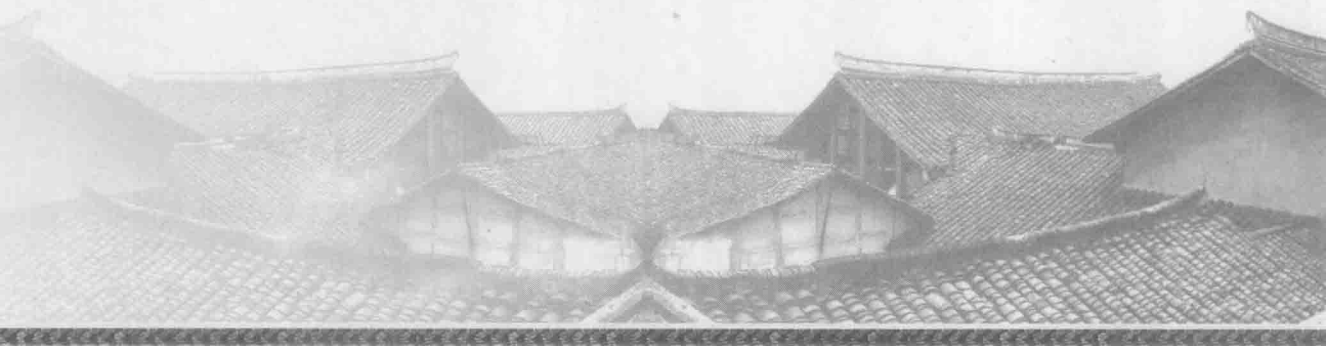
第九章 电子政务绩效评估

第一节 网络时代的政府管理及其绩效评估	/251
一、网络时代的基本特征	/252
二、网络时代政府管理的基本趋势	/253
三、网络背景下的政府绩效评估	/254
第二节 电子政务绩效评估及其在我国的发展	/254
一、电子政务绩效评估的定义	/254
二、电子政务绩效评估的基本要求	/255
三、电子政务绩效评估的作用	/255
四、我国电子政务绩效评估发展现状	/256
五、我国电子政务绩效评估存在的问题	/257
六、我国电子政务绩效评估存在问题的原因分析	/258
第三节 我国发展电子政务绩效评估的理论探讨	/259
一、社会主义市场经济与政府理念的变迁	/259
二、坚持电子政务绩效评估,促进服务型政府建设	/261
三、电子政务绩效评估制度建设	/264
第四节 我国实现电子政务绩效评估的实践研究	/266
一、我国电子政务绩效评估的基础支撑	/266
二、电子政务绩效评估管理体系建设	/269
三、电子政务绩效评估的指标体系探讨	/272
四、主流电子政务绩效评估模型概述	/272

五、电子政务网站评估模式的实证研究:以浙江省宁波市为例	/274
【复习思考题】	/282
【经典案例】	/282

第十章 电子政务工程项目管理

第一节 电子政务工程项目管理概述	/285
一、项目管理	/285
二、电子政务工程建设	/288
三、电子政务工程项目管理的必要性	/289
四、电子政务工程项目的特点	/290
五、电子政务工程项目管理内容	/291
六、电子政务工程项目管理过程	/294
七、电子政务建设项目的审计管理	/296
第二节 电子政务工程监理	/298
一、电子政务工程监理内涵	/298
二、电子政务工程监理的重要性	/298
三、电子政务工程监理的工作流程	/299
四、电子政务监理的内容	/300
五、电子政务工程实施过程中的监理要点	/303
第三节 电子政务工程建设与标准化	/303
一、电子政务标准的重要性	/304
二、电子政务标准体系制定的基本要求	/304
三、电子政务标准的分类	/305
四、电子政务标准体系内容	/306
第四节 电子政务工程的招标与投标	/307
一、招标阶段	/307
二、投标阶段	/307
三、开标、评标和中标阶段	/308
四、商务谈判和合同签订阶段	/309
五、招标的方式	/309
六、招标的原则	/309
【复习思考题】	/310
【经典案例】	/310
参考文献	/314



第一章

电子政务的源起



困难与其说在于提出各种新思想,不如说在于摆脱旧思想的束缚。

——凯恩斯

第一节 电子政务源起的背景

尽管世界上第一台计算机在 1946 年、互联网的前身阿帕网在 1969 年就诞生于美国,然而以计算机和互联网为代表的现代信息技术被运用到重塑政府的计划当中却是几十年后的事情了。对于政府而言,采纳新技术总是需要通过一段时间的观察之后才会做出的举动,因为做出恰当的决策远比快速做出决策更加重要。因此,直到 1993 年,深受戴维·奥斯本、特德·盖布勒两位作者合作出版的《改革政府》一书影响的克林顿,才将现代信息技术与新公共管理思想融合在一起,在其成为美国第 42 任总统之后,宣称将积极利用现代信息技术重塑政府,并宣布新一届政府将是一个电子政府。自此,“电子政府”这个词开始进入大众视野,美国政府随即成为世界上最早将现代信息技术引入政府管理领域并开展电子政务建设的国家。随后,克林顿政府又提出 NII(national information infrastructures)计划,即美国国家信息基础设施计划,引领了国际信息化建设的风潮,各国政府争先恐后地开始投入到电子政务的建设进程之中。

一、现代信息技术的飞速发展

只要我们相信历史性的记载,所有已知的社会都是以信息和知识为基础并将其作为权力、财富和意图的源泉。^①因此,信息技术的发展对于人类生活具有重大意义。尽管第一台电子计算机的诞生是为了提高炮弹弹道运算的精确性,阿帕网的建造是美国为了避免苏联对其国家核心的打击,但随着战争阴云的消散,计算机与网络技术的发展引发了信息技术革命,现代信息技术应运而生。现代信息技术的概念形成于20世纪70年代,它是指以先进的微电子技术和数字处理技术为基础的信息与通信技术。^②判断一项信息技术是否属于现代信息技术,主要依据两个标准:一是要以数字技术为基础;二是要基于微处理技术。计算机与互联网是现代信息技术的典型代表。

计算机是一种不需要人工直接干预,能够对各种数字信息进行算术和逻辑运算的快速电子设备,它的基本组成部分包括运算器、控制器、存储器和输入输出设备,具有以下特点。

(1) 运算速度快。如今计算机的运算速度已达到每秒万亿次,个人微机也可达到每秒亿次以上,这使得大量复杂枯燥的科学计算问题得以解决。比如:卫星轨道的计算、24小时天气预报的计算等,过去人工计算需要几年、几十年,而现在用计算机只需几天甚至几分钟就可完成。

(2) 计算精确度高。目前,一般计算机可以有十几位甚至几十位(二进制)有效数字,计算精度可由千分之几到百万分之几,这在之前的时代是不可想象的事情。正由于计算机的这一特点,才使得科学技术的发展特别是尖端科学技术的发展日新月异。

(3) 有逻辑判断能力。随着微处理芯片的功能日益强大,加之计算机存储容量的不断增大,计算机不仅能进行计算,而且能够做到对各种信息(如语言、文字、图形、图像、音乐等)通过编码技术进行算术运算和逻辑运算,甚至进行推理和证明。

(4) 有自动控制能力。计算机在设计初期就遵循了程序控制的原则,因此,计算机的所有操作是根据人们事先编好的程序指令控制进行的。用户根据客观流程事先设计好运行步骤与程序,计算机就会严格地按程序规定的步骤操作,整个执行过程不需人工干预。

计算机的这些特点使得它能够代替人类完成多种工作,被人们寄予了很高的期望。尽管计算机初期体积庞大,主要用于科学运算,但随着电子技术的发展,计算机不仅性能得到迅速提升,体积也日渐变小。到20世纪70年代产生了可供个人使用的微型计算机,微型计算机的问世和发展把计算机技术推向了社会,从此,计算机的性能正如摩尔定律所描述的“微处理器的处理能力大约每18个月翻一番”,而其成本却像贝尔定律所言的“如果保持计算能力不变,微处理器的价格和体积每18个月减少一半”,这使得计算机不仅广泛应用到国民经济和国防建设的各个领域,而且在人们的日常生活中也发挥着不可缺少的作用,尤其是它所具备的将客观世界数字信息化的潜力会帮助我们更容易地存储和传输人类信息。

可以说计算机使得每个人处理信息的能力得到了增强,但它并没有真正地改变人类

^① [美]曼纽尔·卡斯特.网络社会——跨文化的视角[M].北京:社会科学文献出版社,2009:7.

^② 周宏仁.信息化论[M].北京:人民出版社,2009:4.

的整体生活,而当有一种技术把分散在世界各地的计算机联结起来的时候,真正的信息革命才发生,这就是互联网。互联网是当地的、国家的、全球的信息和传播技术以相对开放的标准和协议以及较低的进入门槛形成的一对一、一对多、多对多、多对一的网络之网络。^① 互联网的发展正如吉尔德定律所描述的“带宽的增长比计算能力的增长至少要快三倍”,即使从1969年互联网的雏形阿帕网算起,至今还不到50年的时间,它已经把“地球村”的概念变成了现实,人们把互联网称为信息高速公路是不无道理的。

互联网的基本属性是开放性与互动性。奠定互联网的TCP/IP(传输控制协议/网间互联协议)协议使得网络对于任何用户都是开放的、平等的,不管他们自身使用什么样的软硬件系统,只要遵守TCP/IP协议标准,就可以相互通信。此外,由于TCP/IP协议是一种自由开放的标准,能够在技术进步和不断的实践中继续完善,从而为互联网未来的发展敞开最大可能性。^② 而互联网与广播、电视等传统媒体有着本质的不同,它改变了传统媒体单向传播信息的性质,促成一种集信息制作者、信息传播者、信息消费者于一体的系统,从而体现出互联网的互动性。互联网的这两个基本物理属性所带来的便是“去中心化”和“多元化”的信息传送,这无疑对于民主政治建设将产生非常重要且有益的作用。

根据一般的经验分析,作为信息生产者、收集者和整理者的政府掌握着一个社会80%以上的信息,而且具有较高的可信度。^③ 因此,现代信息技术的飞速发展势必会对政府产生影响,“信息革命不仅正在重构某些治国理政的过程,而且,也正在改变政治力量的特征和分配”。^④ 但影响的大小并不单纯由技术来决定,况且现代信息技术的应用与推广本身也要在特定的政治、经济、社会、文化等因素错综复杂的影响下才会实现。

二、新公共管理运动的兴起

第二次世界大战后,普遍采用凯恩斯主义主张的西方各国政府逐渐陷入了“政府失灵”的境地,一方面,政府对社会、市场所承担的管理任务越来越多,成为“万能政府”;另一方面,政府内部官僚机构膨胀,效率低下,财政支出日益扩大,政府管理受到前所未有的挑战。到20世纪70年代,石油危机的爆发使民众对于政府计划的有效性产生了严重质疑,加重了政府管理危机,从而引发了一场声势浩大的波及世界范围的行政改革浪潮,这场行政改革浪潮后来被学者们称为一场“重塑政府”、“再造公共部门”的“新公共管理运动”。新公共管理运动强调将市场原则应用于公共政策和公共管理,它最先开始于英国前首相撒切尔夫人的“新自由经济政策”,该政策坚持以市场私有化代替行政执行功能的基本原则,推行非国有化、民营化和解除管制的政策。其他国家也相继开展了类似的改革运动,例如,丹麦的“公共部门现代化计划”、希腊的“1985—1995行政现代化计划”、葡萄牙的“公共选择计划”等等。

理论界同样对这场改革运动给予了热情关注,许多学者从学术研究的角度对这场新的改革运动进行分析,提出了一种全新的管理理论。尽管学者们的理论名称各有不同,比

① [英]安德鲁·查德威克.互联网政治学:国家、公民与新传播技术[M].任孟山,译.北京:华夏出版社,2010:9.

② 李永刚.我们的防火墙——网络时代的表达与监管[M].桂林:广西师范大学出版社,2009:19.

③ 王长胜.中国电子政务发展报告(2010)[M].北京:社会科学文献出版社,2010:21.

④ 周宏仁.信息化论[M].北京:人民出版社,2009:51.