

主编 施绍祥

信息立交桥

政府信息引导论

- 信息引导与政府职能转换
- 信息引导与经济体制转轨
- 信息引导与领导科学决策
- 信息引导与市场经济走向
- 信息引导与企业经营决策

江苏人民出版社

97
593
52

信息立交桥

—
政府信息引导论

主编 施绍祥

江苏人民出版社



书 名 信息立交桥
编 著 者 施绍祥
责任编辑 花 蕾
出版发行 江苏人民出版社
地 址 南京中央路 165 号
邮政编码 210009
经 销 江苏省新华书店
印 刷 者 江浦县第二印刷厂
开 本 850×1168 毫米 1/32
印 张 10.5 插页 2
印 数 1—6000 册
字 数 223 千字
版 次 1997 年 1 月第 1 版第 1 次印刷
标准书号 ISBN 7—214—01834—9/F·377
定 价 16.80 元
(江苏人民版图书凡印装错误可向承印厂调换)

《信息立交桥》

编辑委员会

顾问

彭冲

主编

施绍祥

编委

(按姓氏笔划为序)

包玉娥 李 恕 林 涛 施绍祥

赵建华 姚其立 徐应生 薛 谦

撰稿人

(按姓氏笔划为序)

王安顺 包玉娥 朱勤虎 孙 健

吴国章 李 恕 李水林 林 涛

施绍祥 赵建华 姚其立 胡际春

徐应生 徐兴林 黄宏亮 薛 谦

序

党的十四大明确提出,要围绕社会主义市场经济体制的建立,加快政府职能的转变。今后政府的职能主要是统筹规划、掌握政策、信息引导、组织协调、提供服务和检查监督。信息引导是政府一项新的职能。对信息引导这一新的政府职能进行研究,不仅是一个重大的理论课题,也是一个重要的实践问题。

随着社会主义市场经济体制的逐步建立和政府职能的逐步转变,政府信息引导职能正付诸实施。如何有效地实施政府信息引导,有许多新情况、新问题迫切需要研究解决。各级行政领导在实际工作中深入思考,理清工作思路,采取切实措施,并不断进行总结和探索,是十分必要的;在总结政府信息引导实践经验的同时,从理论的高度,深入进行研究和求索,对其进行系统、全面的理论概括,也是不可缺少的。

本书编著者适应转变政府职能和发展社会主义市场经济的新形势,在总结近几年政府实施信息引导实践

经验的基础上,对有效地实施政府信息引导职能进行了深入思考和比较系统、全面的阐述,并对政府系统信息工作如何适应政府实施信息引导的要求,进行了深入研究,提出了中肯的见解。尽管这些研究是初步的,但对推进政府职能转变和实施政府信息引导是不无益处的。各级行政领导和政府系统信息工作者从中会受到启迪,汲取营养。当然,对信息引导这一新的政府职能的理论研究,还需要在实践中不断丰富内涵,使之充实、完善、提高。相信本书对理论工作者和实际工作者深入研究和探索政府信息引导职能这个历史性的新课题,能起到积极的推动作用。



1996年11月11日

目 录

第一章 政府信息引导的提出及其意义 ···	(1)
第一节 政府信息的历史演化 ·····	(1)
一、政府信息的萌芽·····	(1)
二、中国历代政府信息工作·····	(3)
三、我国现代的政府信息工作·····	(8)
第二节 政府信息引导提出的宏观背景 ·····	(15)
一、全球范围内信息量剧增·····	(15)
二、世界信息化浪潮对我国的影响·····	(17)
三、政府信息引导职能的提出·····	(18)
第三节 政府信息引导提出的重大意义 ·····	(19)
一、信息引导是当今信息化社会发展的必然要求···	(19)
二、信息引导是发展社会主义市场经济的迫切需要	
·····	(20)
三、信息引导是政府进行宏观调控的有效手段·····	(21)
 第二章 政府信息引导的概念 ·····	(22)
第一节 政府信息引导的基本内涵 ·····	(23)

一、信息引导是政府转换职能的一项重要内容	(23)
二、信息引导是政府对经济和社会实行宏观调控的 一种重要手段	(26)
三、信息引导是指导和管理经济社会的一种政府行 为	(27)
第二节 政府信息引导的主要特征	(29)
一、社会性	(29)
二、宏观间接性	(30)
三、导向性	(32)
四、时代性	(33)
五、互补性	(34)
第三节 政府信息引导的基本要求	(35)
一、政府信息引导工作的基本原则	(35)
二、政府信息引导的基本要求	(38)
三、信息论、系统论和控制论基本原理在政府信息引 导中的应用	(42)
 第三章 政府信息引导的功能和作用	 (45)
第一节 政府信息引导的主要功能	(45)
一、政府信息引导是政府的一项新的基本职能	(45)
二、政府信息引导功能形成的理论基石	(47)
三、政府信息引导的主要功能	(49)
第二节 信息引导在政府行为中的独特作用	(52)
一、政府行为的性质及其特点	(53)

二、信息引导与其他政府行为的关系	(56)
三、信息引导在政府行为中的独特作用	(59)
第三节 政府信息引导在宏观经济调控中的作 用	(63)
一、政府宏观经济调控的内容及其实现形式	(64)
二、政府信息引导是宏观经济调控的需要	(67)
三、政府信息引导在宏观经济调控中的作用	(70)
 第四章 政府信息引导的运行模式	(74)
第一节 政府信息引导的对象和范围	(74)
一、政府信息引导的对象	(74)
二、政府信息引导的范围	(75)
三、政府信息引导的内容	(81)
第二节 政府信息引导的运行原则	(84)
一、政府信息引导运行原则的内容	(84)
二、政府信息引导运行原则的作用	(90)
第三节 政府信息引导的途径和方式	(91)
一、政府直接发布信息	(91)
二、信息网络沟通	(93)
三、信息市场传递	(96)
四、大众媒介传播	(97)
 第五章 政府信息引导的运行机制	(99)
第一节 政府信息引导的组织机构	(99)

一、组织构成	(100)
二、组织行为	(103)
三、组织机构	(105)
第二节 政府信息引导的管理机制	(109)
一、管理的基本任务	(110)
二、管理的内容	(112)
三、管理的方式	(114)
第三节 政府信息引导的激励机制	(116)
一、激励机制的理论基础	(117)
二、政府信息引导中的激励职能	(119)
三、激励的手段	(121)

第六章 政府信息资源的开发和利用

第一节 开辟信息源	(127)
一、政府信息源开发的重要性	(127)
二、政府信息源的分类与构成	(131)
三、政府信息资源开发的基本原则	(135)
四、政府信息资源开发的工作模式与方法	(138)
第二节 开发高层次信息	(142)
一、高层次信息的提出	(142)
二、高层次信息的内涵与特点	(144)
三、获取高层次信息的主要方法	(146)
四、高层次信息开发的修养与技巧	(149)
第三节 提高政府信息资源的利用价值	(151)

- 一、提高信息利用价值的基本取向 (151)
- 二、搞好政府信息的分层次服务 (153)
- 三、重视做好信息的转化、利用工作..... (155)

第七章 政府信息引导的组织实施..... (157)

- 第一节 政府信息引导的实施条件 (157)
 - 一、政府信息引导的组织保障 (157)
 - 二、政府信息引导的物质基础 (159)
 - 三、政府信息引导的社会环境 (161)
- 第二节 政府信息引导的实施过程 (163)
 - 一、政府信息引导过程的主要特点 (163)
 - 二、政府信息引导过程的动态结构 (166)
 - 三、政府信息引导过程结构的特点 (171)
- 第三节 政府信息引导的实施效果 (173)
 - 一、政府信息引导的评价内容 (173)
 - 二、政府信息引导的评价方法 (176)
 - 三、政府信息引导效果的影响问题 (178)

第八章 政府信息引导与政务信息工作 ... (182)

- 第一节 政务信息工作与政府信息引导的关系
..... (182)
 - 一、政务信息工作与政府信息引导的相互关系 (182)
 - 二、政务信息工作与政府信息引导的区别 (186)
- 第二节 政府信息引导对政务信息工作的

要求	(187)
一、现代领导和信息部门要高度重视政务信息工作···	(187)
二、实施政府信息引导需要大量有效信息	(189)
三、不断提高政务信息工作的社会化程度	(194)
四、不断提高政务信息对政府信息引导的参与度 ···	(197)
第三节 政务信息工作如何适应政府信息	
引导	(202)
一、建立健全网状信息系统	(202)
二、加强政务信息工作队伍建设	(205)
三、加强政务信息工作制度建设	(211)
四、加强政务信息工作手段建设	(214)

第九章 政府办公部门在信息引导中的作用

.....	(218)
第一节 政府办公部门的地位和作用	(218)
一、政府办公部门的性质和特点	(218)
二、政府办公部门在政府工作中的地位和作用	(221)
三、政府办公部门在政府信息引导中的主要功能和	
任务	(228)
第二节 政府办公部门的信息主渠道作用	
.....	(235)
一、政务信息渠道的概念及作用	(235)
二、政务信息渠道的基本特点及组织结构	(238)
三、强化信息主渠道作用的主要措施	(245)

第三节 信息主渠道与信息多渠道的关系	(248)
一、信息多渠道的主要构成及其特点	(248)
二、信息主渠道与信息多渠道的相互关系	(250)
三、寻求信息主渠道与多渠道的结合点	(252)

第十章 政府信息系统现代化建设..... (255)

第一节 政府信息系统现代化建设的必要性...	(255)
一、政府信息系统现代化建设是适应新技术革命及信 息产业革命的迫切需要	(256)
二、政府信息系统现代化建设是政府科学管理和决策 的重要组成部分	(258)
三、建立现代化的政府信息系统是实现政府信息引导 的重要条件	(261)
第二节 政府信息系统现代化建设的主要 内容	(264)
一、提高信息人员的现代化素质	(265)
二、建立快速、高效的信息引导运行体系	(267)
三、实现信息系计算机化	(270)
第三节 实现政府信息系统现代化的基本 要求	(272)
一、政府高度重视	(273)
二、科学制订规划	(275)
三、合理安排投入	(278)

第十一章 外国政府信息引导	(282)
第一节 外国政府信息引导概述	(282)
一、信息引导是西方发达国家政府进行管理和调控的 一种重要手段	(283)
二、西方发达国家政府信息引导的对象和范围	(286)
三、西方发达国家政府实施信息引导的方式和途径...	(287)
四、西方发达国家政府实施信息引导的特点及其功能	(292)
第二节 日本政府的信息引导	(296)
一、日本政府内部信息机构的设置及其对信息工作的 重视	(296)
二、日本政府实施信息引导的主要方式	(302)
三、日本政府实施信息引导的主要特点	(307)
第三节 美国政府的信息引导	(310)
一、信息引导在美国的出现及其运用	(310)
二、美国政府实施信息引导的两种主要方式	(313)
三、美国政府实施信息引导的主要特点	(317)
 后 记.....	(319)

第一章 政府信息引导的提出及其意义

政府信息引导是伴随着我国改革开放的大潮和由计划经济体制向社会主义市场经济体制转变过程应运而生的一项新的政府职能。它的提出,有着深刻的社会背景:信息化的到来,信息成为社会生活的重要元素和环节;社会主义市场经济体制的建立,对国民经济和社会发展的调控方式正在发生根本性变革;政府职能的转变,传统的行政手段日趋减弱,经济手段、法手段律、信息手段日渐成为政府管理经济和社会的主要手段。

第一节 政府信息的历史演化

一、政府信息的萌芽

政府信息萌芽于氏族公社,形成于国家产生之后。在原始氏族公社时期,氏族部落首领为了组织生产活动,管理公共事务,需要了解民意,发布指令,传达通知,并依靠传统和习惯方式,把氏族部落的全体成员维系在一起。在管理公共事务,组织生产活动的过程中,逐步形成了定向、有序的信息流。这种有组织传递的信息,不同于原始人群在共同劳动和共享成果的群居生活中相互自发传递的信息。这种由氏族部落首领统一指挥,有组织地

传递的信息,便是政府信息的萌芽。据《大戴记·保传》、《淮南子·主术》、崔豹《古今注》和《后汉书·杨震传》记载,尧在位时,曾于庭前设置“进善旌”(即一面旗帜),让百姓站于旗下向他提出对政事的建议、评论。一时,进善言治理天下者甚多。当时,洪水成灾,鲧治水不力,历时多年,劳民伤财而水患依旧,民众怨言四起。于是,尧命舜巡视天下,审视臣下的忠伪,体察民情。舜了解到许多情况,回来后将百姓的处境和怨言告诉了尧。尧考虑后,命舜在土阶前竖立了一根木柱,让百姓在上面书写意见,指出自己的过失,以修明政治,称为“诽谤之木”。此木一立,民众纷纷评论官员,书写政治之得失,控诉共工、灌兜、三苗、鲧等“四凶”的暴行。尧根据百姓的反映,惩办了“四凶”,天下称快。舜继位后,每天去“进善旌”下、“诽谤木”前倾听和阅读民众的意见,了解各方面的情况,并采取措施清除社会弊端。后来,由于事务日繁,他抽不出时间每天去“进善旌”下、“诽谤木”前,于是,便命人在庭前设置了一面“敢谏之鼓”,凡民众反映情况,进言陈事,只要击几下鼓,舜就接见他们,听取意见。这“进善旌”、“诽谤木”和“敢谏之鼓”,堪称我国政府信息活动萌芽的一种表现形式。舜在位时设立九官以治天下,其中有纳言一官,命龙(人名)担任这个可谓我国最早设立的传递信息的官员。不论白天晚上,需要时就宣布他的指令,并忠实地向他汇报民情,不让说坏话、做坏事而使百姓遭难的人胡作非为。《史记·五帝本纪》孔安国注:“纳言,喉言之官也,听下言纳于上,受上言宣于下,必信也。”可见,纳言者是调查了解民情,向舜汇报,供舜决策,并传达舜命令,起上通下达作用的传递信息的官员。

由此可见,在氏族公社时期,虽还没有国家和政府,但已有

了管理机构——部落联盟。部落联盟的首领为了了解民情，推行政令，在后期已设立官职，专门进行信息的上通下达工作。我们可以把这一时期看作是以后政府信息工作的萌芽时期。

二、中国历代政府信息工作

人类社会进入奴隶制社会以后，出现了国家和政府。国家最初是由许多地处四方的氏族部落合并而成的，政府机构也是由氏族部落联盟演化而成的，但它所管辖的公共事务比氏族部落联盟在范围上要大得多，也复杂得多，管理难度也大得多。政府实施统治、进行公共事务管理过程中，需要在更大的范围内、更广的领域中传达政令，协调行动，交流情况，记载活动等等。这就从客观上要求有一种与政府行政管理活动相适应的传达和协调方式，从而逐步产生和形成了真正意义上的政府信息工作。政府信息工作是政府管理的必然产物。政府信息工作是政府行政管理活动的一个重要组成部分，是国家行政机关正常运转的不可缺少的中枢部件。中国的历史资料虽然对“政府信息工作”这一名词并无专门记载，但是，历代王朝从事政府信息工作的历史痕迹却到处可以觅见。不管哪个朝代，统治者为了维护统治阶级的利益及其统治地位，都运用不同的方式，通过不同的政府机构、官员来从事政府信息工作。每一朝代的政府信息工作都在继承中发展，经过漫长岁月的演化，才逐渐发展成为当代的政府信息工作。

我国最早的夏朝，中央已设辅相“三正”（牧正、车正、庖正），地方设“牧主”。中央统辖地方，地方分区域管辖，形成了上下层层相辖的行政管理体制。在中央由专职官员出纳帝命，上传下