

WANGLUOYUSHEHUICONGSHU

# 网络与 政府管理

Network & Administration

WANGLUOYUSHEHUICONGSHU

金太军 等 / 编著

贵州人民出版社

网络与社会丛书



# 网络与政府管理

金太军 等 编著

贵州人民出版社

(本项目获贵州省新闻出版局出版基金资助)

**图书在版编目(CIP)数据**

网络与政府管理/金太军著. —贵阳:贵州人民出版社, 2002. 10

(网络与社会丛书)

ISBN 7-221-06056-8

I. 网... II. 金... III. 因特网—应用—国家行政机关—行政管理—研究—中国 IV. D630.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 078322 号

## 网络与政府管理

金太军 张方华 施从美 窦振斌 著

---

出 版	贵州人民出版社(贵阳市中华北路 289 号)
责任编辑	程亦赤
封面设计	熊 锋
经 销	新华书店
印 刷	贵阳宝莲印务有限责任公司印刷
规 格	850 × 1168mm
开 本	32
印 张	11.5
字 数	270(千字)
版 别	2002 年 10 月第 1 版
版 次	2002 年 10 月第 1 次印刷
印 数	0001 - 2000 册

---

书 号 ISBN 7-221-06056-8/Z·162 定 价 19.00 元

## 序

在人类历史进程中,人类通过技术这个中介改造着自然和社会,技术本身又反过来影响人类的社会活动方式和个人生活方式。不过,技术的后果是多方面的,它既带来了社会繁荣和个人自由,也造成过不幸与痛苦。特别是工业革命以后,技术似乎每天都在实现突破。由此带来的影响是,人类历史发展急剧加速,社会生活日趋复杂。在这种条件下,通过把握技术变化的特征来透视人类历史变化的规律就显得尤为必要。

今天,我们面临着一个新的历史时期,技术以迅雷不及掩耳之势快速突破,它急剧地更新人类的生活方式和认识,并带来巨大的风险和不确定性。按照某些理论家的说法,它使我们生活在巨大的漩涡之中丧失了方向感。这些技术,我们可以随口报出许多,诸如“纳米技术”、“克隆技术”、“信息高速公路”,等等。

在这些被称之为时代尖端的技术中,有一种非常特别,这就是网络。这种被专家们称之为信息和通信技术的东西,不仅其技术更新和普及速度很快,社会影响的广度和深度很大,而且与其他技术相比,它似乎仅仅是一种福音——因为在一般人看来,它没有什么“负作用”。或许正是由于这个原因,人们自60年代以来似乎对它就抱有一种近似崇拜的态度,把它视为推动未来人类社会发展的主要动力之一。我们都已经熟悉约翰·奈斯比特的“大趋势”、阿尔温·托夫勒的“第三次浪潮”、麦克卢汉的“地

球村”、比尔·盖茨的“数位神经时代”、尼葛洛庞帝的“数字化生存”这些术语，也熟悉“电子商务”、“知识经济”、“数字经济”、“全球化”、“全球信息社会”、“网络社会”、“虚拟社会”、“比特世界”、“电子人”等等字眼，而这些无不与信息通信技术直接相关。这些术语的流行直接暗示着这样的信息：我们的社会已经处在一种深刻的剧变之中，而这种剧变与我们的日常生活将息息相关。这使我们不得不认真地对待这些问题。

专家们可能会从自己的专业前提出发来把握这些变化，从而坚持一种确定不变的立场。但是对于大多数人来说，他们的认识都是从直接感悟出发的。例如，他们不会每天都去研究市场的供求关系的变化，而是通过自己与店员或菜贩们的讨价还价，或者通过同事和朋友的介绍来把握价格的变化。对于网络也是如此，股市中“网络板块”股票涨了，他们便会买；计算机、上网费便宜了，他们开始考虑购一台电脑上网。因此，他们对网络专家提供的数字和有关结论并没有多少敏感性，诸如 2001 年全球“网民”将超过 4 个亿、电子商务模式“BtoB”将比“BtoC”更有市场前景、信息与通信技术在美 GDP 增长的贡献率将达到 30%、中国“入世”以后广电基础传输系统仍然实行国家垄断，等等。但是，人们却肯定需要了解一个事实：随着人类步入网络时代，技术进步必将不断对整个人类社会的政治、经济、思想、文化乃至日常生活产生复杂而深刻的影响。

贵州人民出版社出版这一套介绍网络社会的丛书是一个很好的创意，它不仅选择了一个崭新的视角，而更为重要的是，它选择了一个特殊的出版时机。众所周知，关于网络经济，我们今天面临着对它重新评估的问题。因为仅仅就在昨天，不少网站还在以最显眼的方式和最诱人的语调问：“今天你上网了吗？”它们把上网比作每日三餐，似乎一天不上就“饿”得慌。而今天，媒

体们在它们最显著的位置以最醒目的标题对不同的网站问：“今天你破产了吗？”似乎网络经济已经走向了末日。媒体的这种态度无可厚非，因为它本来就是直接围绕社会生活现象的波动而起伏的。但是，这对于我们认识网络社会以及它对我国政治、经济、文化甚至百姓们日常生活的影响并没有提供太多的东西，甚至还造成了一些障碍。

网络社会可能离我们的生活确实还比较远，因为中国尚处在不发达国家的位置，但我们并不能因此就忽视对它的认识。中国目前拥有世界上最为发达的三大基础通信网络之一和最为发达的有线电视网络，拥有世界上最多的无线通信用户和全球最大的市场潜力。在全球化条件下，中国的信息与通讯基础设施发展迅速，相关产业和经济运行方式日新月异，与世界的关系也越来越紧密。这一切，必将使中国融入全球网络社会的进展大大加速，从而快步走进网络时代。正因此，我国政府也一直重视这个方面的问题，专家学者们的研究也亦步亦趋地紧跟世界潮流。

可以说，能否在未来全球网络社会中占据一个重要的位置是中华民族振兴和繁荣的标志，而这一点取决于我们今天的认识和选择。网络经济的当前挫折不应该成为人类沮丧的理由，而正好是人们反思过去操作失误和从根本上理解网络社会的一个良好契机。因为，这种挫折在最直接意义上也是人们认识欠缺和选择失误的后果。例如，早就有西方学者对充斥媒体的“信息崇拜”作过评论。他们强调：不负责任的未来学是一个庸俗的社会科学、星期日副刊通俗文学和预言的笨拙的混血儿。其特点是轻松地愉快地描述未来世界，并把这种广告宣传抬高到学术研究的水平；“通篇充斥着迎合时好的言语、荒唐可笑的陈词滥调和骇人听闻的大惊小怪，华而不实和诱人预言比比皆是。”当

然,我们现在的问题不是简单地采取某种批判的立场,而是需要保持足够的清醒。只有这样,在新的一波网络高潮来临之际,我们才能够从容应对。应该说,这便是这套丛书立意高明的地方。

网络社会是一个大的课题,它也需要不同的人来关心。这套丛书各个论著所讨论的问题可能并不全面,它也不可能适合所有人的口味,但是我们相信,它将进一步促进人们对网络社会的思考。在当前社会经济转型之际,我们需要从不同的角度来考虑问题,从不同的思考中汲取有益于自己的东西。只有这样,我们才能对整个社会健康成长作出自己的贡献。

张一兵

2001年8月于南京大学

## 目 录

<b>第一章 网络时代政府管理新范式</b> .....	(1)
一 政府管理与网络政府 .....	(2)
政府与政府管理 .....	(2)
政府管理信息化和信息系统 .....	(3)
网络政府的兴起 .....	(11)
二 网络时代政府管理的机遇与挑战 .....	(26)
网络政府对传统政府管理体制的冲击 .....	(26)
网络时代对政府管理提出的新要求 .....	(30)
发达国家网络政府的发展动向 .....	(46)
<b>第二章 网络时代的政府组织结构</b> .....	(52)
一 政府组织的一般原理 .....	(52)
政府组织的涵义、特点和要素 .....	(52)
政府组织体系中的层级和部门 .....	(56)
政府组织管理的原则 .....	(60)
二 网络时代政府组织的特点 .....	(72)
扁平化的组织结构形态 .....	(73)
小型化的组织规模 .....	(77)
分权化的组织权力结构 .....	(80)
矩阵式的组织信息结构 .....	(83)
民主化的组织管理方式 .....	(86)



虚拟化的政府办公形态 .....	(88)
知识和学习型的政府组织价值取向 .....	(89)
<b>第三章 网络时代的政府管理职能 .....</b>	<b>(92)</b>
一 政府管理职能的一般原理 .....	(92)
政府职能的概念和意义 .....	(93)
政府职能的特点 .....	(99)
政府职能的确定 .....	(102)
政府职能的构成 .....	(110)
二 政府上网与政府职能转变 .....	(114)
政府上网对政府转变职能的促进作用 .....	(114)
网络时代政府职能转变的趋势 .....	(119)
三 政府的网络管理职能 .....	(122)
我国政府上网及履行网络职能方面的成就 .....	(125)
我国政府上网及履行网络职能方面存在的问题 .....	(131)
政府履行网络管理职能的对策思路 .....	(146)
<b>第四章 网络时代的政府管理方式 .....</b>	<b>(170)</b>
一 网络技术变革行政组织决策方式 .....	(170)
网络技术深刻影响着行政决策 .....	(170)
网络技术对行政决策的积影响 .....	(173)
网络技术对行政决策的不利影响 .....	(179)
二 网络技术推动组织领导方式的转型 .....	(182)
实现以人为本的管理 .....	(183)
培养驾驭信息的能力 .....	(190)
重视行政组织文化建设 .....	(194)
注重创新管理 .....	(202)
<b>第五章 网络与政府管理人员 .....</b>	<b>(210)</b>
一 网络时代与人的发展 .....	(210)

网络成为人的发展有力的技术工具 .....	(210)
网络时代人的价值实现 .....	(215)
网络时代开辟人的生存与发展的新空间 .....	(219)
二 网络技术发展使政府管理人员受到挑战 .....	(223)
网络人际关系冲击行政人际关系 .....	(223)
政府管理人员的工作方式的变化 .....	(230)
三 促进政府管理人员的全面发展 .....	(235)
充分认识网络政府管理的科学理念 .....	(235)
全面锻造政府管理人员的综合能力 .....	(243)
努力提高政府管理人员的网络技术水平 .....	(248)
四 网络时代的政府人力资源管理 .....	(251)
对传统人事管理思想的再冲击 .....	(252)
人力资源得到最充分的利用和开发 .....	(254)
人力资源管理与新型组织的整合 .....	(256)
人力资源管理方式发生变革 .....	(257)
知识管理和学习型组织应运而生 .....	(260)
<b>第六章 网络时代政府管理伦理</b> .....	(264)
一 网络时代政府管理伦理问题的凸显 .....	(264)
挑战的来临 .....	(264)
二 网络时代政府管理的伦理解读 .....	(280)
问题根源与新理念 .....	(280)
三 网络时代政府管理伦理的建设 .....	(286)
内容与方法 .....	(286)
<b>第七章 政府网络管理的法治化</b> .....	(302)
一 网络政府管理法治的特征与内容 .....	(302)
政府网络管理法治的特征与意义 .....	(303)
政府网络管理法治的主要内容 .....	(307)

二 网络立法的适时跟进 .....	(331)
网络立法的现状分析 .....	(331)
坚持网络发展与管理相结合 .....	(335)
健全与完善网络立法 .....	(336)
应用信息技术规范网络 .....	(340)
三 电子商务的法制建设 .....	(345)
现实的呼唤 .....	(345)
主要参考文献和网址 .....	(352)
后记 .....	(358)

# 第一章

## 网络时代政府管理新范式

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,那么发轫于二战之后、初步形成于 20 世纪 90 年代的全球规模性信息时代在短短 10 年间创造的生产力,恐怕将令经济学家和历史学家不得不为伟大的工业革命而叹息了。初见端倪的知识经济及信息经济的辉煌得益于微电子技术、计算机技术、IT、互联网及电子商务,然而作为人类社会上层建筑的国家政府部门如果全面实现政务电子化、网络化,由传统政府形式转型为网络政府(电子政府),无疑会使社会生产力在 21 世纪的信息时代中如虎添翼,迅猛地创造出更加伟大的人类辉煌。

如何运用因特网技术构建电子政府,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。

在信息化程度较高的发达国家正不遗余力地开展电子政务和构建网络政府的今天,在国人对信息社会、数字经济、信息技术、新经济等时髦词汇以及电子商务这种崭新商务交易形式开始耳熟能详并逐渐接受之际,我们着实感受到了在中国全面推行电子政务、建设网络政府的紧迫性。网络政府与传统的政府

管理有什么不同？网络政府的内涵究竟为何？它的组织结构、职能、管理方式有什么特征？如何加强网络政府的伦理和法制建设，等等。对这些问题本书将一一进行讨论。

## 一 政府管理与网络政府

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网络政府就是这一革命不断深化的产物和重要组成部分。

### 政府与政府管理

顾名思义，政府管理就是政府从事的管理。因此，要弄清政府管理，首先必须对政府的概念作一界定。

政府这一词语，在使用中最常见的有两种含义。其一是广义上的，即指一个国家内行使国家权力的全部组织体系，如英国《大众百科全书》的定义：“由政治单元在其管辖的范围内制定规则和进行资源分配的机构，主要包括国家立法机关、行政机关和司法机关。政府的功能 1) 立法；2) 司法；3) 执行、行政管理。”<sup>①</sup> 其二是狭义上的，专指一个国家政权体系中依法享有行政权力的组织体系。《美国百科全书》是这样界定的：“政府一词适应于管理团体和国家的机构及其活动。通常它指的是诸如英国或日本这些民族国家或其分支如省、市地方政府的组织机构及法定

---

<sup>①</sup> 转引自辛向阳：《新政府论》，中国工人出版社，1994年版，第3页。

程序。就这一方面而言,政府对已经确认为某一民族国家中成员的事务进行管理。由此可见,政府就是一个国家或社会的代理机构。”<sup>①</sup> 比如在我国,根据宪法,国家权力机关行使立法权,人民法院行使审判权,人民检察院行使检察权,人民政府行使行政权。这里区别于国家立法、司法机关的国家行政机关,即狭义所指的政府。本书所说的政府主要是指这后一种含义上的政府。

由此我们可以把政府管理(行政管理)定义为:政府管理是国家行政机关依法行使国家权力,管理国家各项事务的活动。这一定义包括以下两层涵义:

——政府管理主要是国家行政机关的行为,是国家活动的一个组成部分,它的主要内容是行使国家权力,从事国家管理,在现代社会,一切行政活动均以法律为依据,即依法行政。

——政府管理是一种管理活动,它具有管理的一般要素和特点,如决策组织、协调、控制等。因此,行政管理与一般管理包括政府以外的其他国家机关和企事业单位的管理在某些原理、原则和方法上是相通的。但政府管理又不同于一般管理,只有通过国家行政机关依法对国家各种事务所进行的管理,才是政府管理。

上述可见,政府管理从外延上讲是国家行政机关,即各级政府的活动。从内涵上看,是指依法行使国家权力,从事国家管理的活动。

## 政府管理信息化和信息系统

在 20 世纪 70~80 年代,人们开始提出办公自动化,利用信

---

<sup>①</sup> 转引自徐争游等编:《中央政府的职能和组织结构》,华夏出版社,1994 年版,上册,第 203 页。

息和通信技术,处理办公室内部业务,主要偏重于文件的制作、传送和贮存。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,重点是支持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,又出现了电子化政府或网络化的政府管理这一趋势

### 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和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、生产工具而外,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突显出来。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(负荷),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 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. 智力人口因素

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。以美国为例,目前因信息直接与间接有关的部门在国内生产总值中所占的比重已达 80%,1996 年国内生产总值增



幅中约有 1/3 来自以数字化和网络化为特征的信息产业。因而在就业人员中,蓝领职工占全体职工的比重在 90 年代初已下降到 20%,预计到 21 世纪初这一比重为 10%;非专业的白领职工占全体职工的比重在这差不多 15 年左右的时间内,也将从 40% 减少到 20%~30%,而专业性白领职工即知识型人员,从 90 年代初的 40% 迅速上升到 60%~70%。后一类人员包括研究开发人员、设计人员、信息咨询人员、经理、教授、科学家,以及其他各种专业知识的智力劳动者。这一阶层不仅人数比重巨大,而且其工作方式、生活方式、包括思维方式都具有高度信息化的特征。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. 公众要求

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,在因特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,路径更加快捷而方便。同时,在因特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,让所有公民在因特网上参与公共决策。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过到的水平,否则公共管理将无法操作。