

第五章 信息革命 推动社会扁平化

第一节 信息技术助燃管理革命

信息技术不仅向人类展现了“新技术生产力”的巨大威力，极大地促进了经济的发展，成为推动世界经济发展和社会进步的一个主导力量，而且诱发人类思维模式乃至社会结构的变革。由信息技术引发的新文明的诞生，是当今经济政治文化社会生活中最大的事件。特别是国际互联网在世界各国的广泛普及，使人类步入全球化的、便捷高效的赛博空间。这场数字革命在给人类社会带来巨大进步和效率的同时，也对人类现存的制度和规则提出新的挑战，传统的组织结构和方式正向着灵活、高效、人性化的方向发展。管理观在农业社会就有，但鉴于土地和劳动生产要素将其生产者固于确定的范围，农业管理观便相应地只表现为经验型的家族式传播，如师傅带徒弟就是最为常见的管理关系，并未形成系统的理念描述。到了工业社会，现代管理观才形成，而知识社会相对于工业社会，其管理面临新的挑战：知识将成为生产力的主要特征，知识和智力开发是未来经济发展的动力源；知识将改变未来社会人们劳动的含义和结构，知识的管理与经营是发展的主体；知识和学习把人们联系在一起，增加人与人之间的相互依赖，增强人与社会、人与自然的联系，而不是简单的工业理性；人将是知识社会的主体，终身学习将成为人的自我完善、自我发展的必然要求，教育与知识经济是发展的核心；构建学习型社会是迈向知识社会的必然环节。

管理的目标是为了提高效率。企业管理以提高利润为直接目的，公共管理致力于实现社会整体的高效率。决策是管理的中心环节，管

理决策的依据便是信息，但在经济运行日趋复杂的社会里，却普遍存在信息失真与信息传导障碍，它导致了大量的管理失误；另外，面对信息爆炸的压力，组织结构也变得纷繁复杂。随着信息时代的到来，计算机和互联网得到普遍运用，信息的获取、加工和整理更为便捷，管理的组织构架也因“信息化”而“扁平化”。

一、信息技术引发管理的扁平化

以信息为基础的第三次工业革命在宏观管理层面上动摇并改变了原有的经济、政治和社会运行模式，客观环境发生了重大变化。首先，社会利益和价值观多元化。人们在思想上的共识在逐步分解，统一的、普遍认可的标准在不断模糊，继续沿用统一的标准来约束或衡量社会成员的观念和行为变得越来越困难。第二，随着超级信息符号经济的出现，知识日益为更广泛的社会公众所享用；与此同时，等级制控制力量不断受到削弱，一些大公司超越国家主权观念的限制，成为全球性的跨国集团，国家主权和地区利益正在彼此消长。第三，社会要素日益多元化。由于知识的转移、信息源的分散，社会不断地由单向度向多向度，由一元价值向多元价值，由同质特征向异质特征方向发展，社会大一统的蓝本在不断地为迅速发展的信息力量所改写。

信息革命使得科技得到前所未有的关注，以大工厂制造工业时代的管理思想和观念为指导的经典的立体科层制模式受到以知识经济为时代特征的信息社会管理范式的严峻挑战。许多国家在面对社会治理、公众信任等危机时都开始试图探求其管理模式的原因。

管理的内容是资源配置。资源配置的最终目标是实现人、财、物、时间、空间等要素的“最优”组合。“最优”配置的依据是信息，最大限度地获取最充分的信息是管理的核心问题。不同类型的管理者在决策时所普遍面对的最大障碍便是信息失真与信息传导障碍。对于企业，其交易活动的平台根本无法达到完全竞争的状态，“不完全竞争市场”导致“不完全信息”，加之垄断行为的加剧，“信息不

对称”在现代市场经济中愈发严重，于是，企业的决策无法避免产生资源浪费、效率损失的后果；对于以政府为代表的公共部门，资源社会配置，公共秩序维护，不同利益协调等职能的履行不仅以效率为目标，更要兼顾公平，由此，获取广泛而充分的信息以进行有效管理更加迫切。

除去理论上的分析，管理领域中的各种案例也向我们表明，因管理决策失误而给组织带来重大损失的原因源于两点：一是由于“信息失真”，管理者费力搜寻的信息并非真实的现实信息亦或信息所反映的情形已成为“昨日黄花”，人们由此而付出的成本无法在决策中体现价值；二是由于信息传导障碍致使完备的信息在低效传导中大打折扣，管理决策一开始就处于“信息不完全”状态。

为了最大限度地搜寻、加工、整理各类复杂的信息，人们不得不把相当多的注意力放在构建高效组织上。于是，随着经济的飞速发展，各类组织从架构到规模发生急剧的变革，立体科层式的传统管理模式受到公私部门的一致挑战。

计算机和互联网的普遍运用使得信息的获取更加便捷，这率先引发了现代管理理念的革命，表现在信息获取上，即对组织生存和发展至关重要的信息，其获取的途径、方法和效果等发生了质的飞跃。现代社会的信息流正通过笼罩全球的 Internet 以每秒 30 万公里的速度汹涌地传送到各个计算机终端，人们处理信息已不再依靠人脑和手工作业，而代之以速度惊人的电脑。于是，组织管理效率的提高立即呈现出运用传统模式时所无法比拟的成效。近一个世纪以来，企业采用的组织架构在经历了直线型、平面型乃至三维、四维复杂多变的发展之后，又开始向简洁的模式回归，即信息时代的组织架构正在朝“扁平化”的方向发展。

所谓“扁平化”，就是指各类组织的中间层被大量削减，因为信息的传递和加工不再需要中间层去承上启下，通过光缆和计算机终端，组织的高层便完全可以与基层部门乃至某个成员进行信息沟通、交流；进而组织的控制也相应地更具成效。尽管组织的层次被削减，

但管理的幅度却大大提升，这样既降低了部门之间和组织成员之间的“摩擦成本”，又减少了信息的沉淀，由此形成的组织架构简洁化必然大大削减产生于组织内部的各种“信息干扰”，提高沟通的速度和质量。

在以往等级森严的科层制组织架构中，庞大的中间管理层实际上是信息通讯技术落后的产物，组织上情下达、下情上呈的情况完全取决于中间层运作，高层和基层缺乏直接的沟通与协调。另外，大量中间层的存在不仅减缓信息传递的速度，还极易造成信息的过滤、堵塞、失真或扭曲。现代网络信息技术促成并加强操作执行层与高层决策的直接沟通，网络替代了传统模式中的中间层角色，组织架构“中空化”成为组织发展的必然趋势，即纵向层次缩短，横向层次加宽，组织架构整体扁平化。

扁平化结构下，组织与外部环境的交流是开放的，并没有严格的界限；组织权力结构分散，并以知识、信息作为基础；组织内部的领导风格是民主的、参与式的，决策是分散的，决策的方法也是参与式的，组织管理计划表现为弹性、灵活和变化的特征。一句话，扁平组织架构强调信息共享，重视横向联系——沟通和协作，重视权力分散、自我管理和民主管理，强调人力资源开发。

二、组织架构创新，流程再造成为时尚

组织架构是随着社会的进步而不断发展变化的，在工业经济时代形成的“金字塔”式组织架构，在过去近400年工业化历程中，一定程度上适应了较为稳定的市场环境，促进了社会的发展。然而，随着科技的发展和社会的进步，不仅组织外部环境发生重大变化，而且组织内部各种因素的变化同样加剧了现有组织结构对环境的不适应。信息时代的到来使组织架构面临全面创新，以企业管理领域为例，科技的发展形成了买方市场，并正在向个性化需求发展，企业对消费者信息提出迫切需求；产品生命周期越来越短，产品需要不断创新；企业主观能动性和创造性的发挥，成为企业活力的关键，客观上需要一

套有效的激励机制。由此，各方面的变化都要求企业组织架构进行调整。

美国学者迈克尔·哈默的“流程再造”思想是20世纪90年代新管理思想的代表。哈默认为对企业管理流程进行“再造”是十分必要的，要“从根本上反思业务流程，对之进行彻底的重新设计，以便在成本、质量、服务和速度等当代至关重要的绩效标准上取得戏剧性的改善。”“流程再造”的实施首先应建立以企业最高领导为首的“再造”委员会，并由其决定“再造”的总体设想和协调工作，然后根据企业的业务流程，删繁就简，减少管理层，打破部门界限，把企业的组织形态由等级架构改为扁平结构，突出业务第一线并强调管理的服务和协调功能。“流程再造”的核心理念便是以企业的主要业务为核心，以效率为标准对整个业务流程的合理性进行全方位的分析，运用信息技术如企业局域网解决再造中的信息障碍，以此提高信息数量和质量从而提高工作效率。

这股企业再造的热潮，其必然依赖雄厚技术基础——信息共享和网络技术。一旦实现信息网络对企业方方面面的覆盖，各岗位将大大节省指令、数据、报表等信息在各部门和作业流程之间的流转延误；同时，管理机构和人员的减少，使得传统的金字塔式的管理结构转变为平行的工作组，管理人员的职能也由监督控制转变为指导和激励，整个工作氛围便较之传统有所不同；再者，通过网络，每个职工能够在自己的岗位上了解全局，关心全局，参与管理和决策，民主程度也能大大提升。

在以政府为主体的公共管理领域，在公共选择、委托代理人、成本交易等经济学理论以及管理主义的影响下，传统行政模式受到新公共管理模式的强烈冲击。首先，大量下放决策和执行权力，主张将大的机构分解成若干个小部门，使决策和执行分离，如英国成立“法定机构”专司执行职能，新西兰甚至在政府内部组建公司实体；其次打破金字塔式僵化的组织结构，建立层级尽可能少的平板式结构，以利与外界的沟通；三是用功绩制代替级别工资制，力求彻底改变因

终身雇佣而助长公务员惰性的状况；四是将政府服务的受益者和公众定义为消费者、顾客，向他们做出承诺，明确服务目标，如英国的“公民宪章运动”、加拿大的“2000年公共服务计划”；五是组建一些临时性的机构，如工作小组、特别委员会、项目小组，在人事上以短期或临时雇佣为主，任务完成后解散；六是政府的某些功能卸载；最后是去除繁文缛节，主张相信公务员的责任和能力，给予其决策的权力，有效发挥其主观能动性。

政府机构内部的分权改革最为集中地体现扁平化管理趋势。分权与授权既涉及到中央与地方的关系，又涉及到中央政府部门内部的上下级关系，政府部门内部成为当代西方国家行政改革的热点。英国的“下一步行动方案”和新西兰的政府内部公司化改革都是比较激进的改革措施，二者的共同之处是把内部具有执行和服务功能的中下层组织改编成具有独立性质的单位，实行经理负责制（首席执行官制），经理被赋予了机构、编制、人事和财务等方面的极大自主权。这一改革实现了上下级关系由直接隶属到合同关系的转变，上级对下级的控制从着眼于工作过程发展为着眼于工作结果，充分体现了决策与执行分离、分权制度化的趋势。在英国，这种具有独立性质的单位被称之为“执行机构”，英国的第一个执行局是1988年8月1日创立的车辆检查局，最大的执行局为社会保障部的福利救济局，雇佣64000名公务员。执行机构的迅速增加成为行政改革的突破口，有的学者把这一改革称为诺斯科特——屈维廉报告以来公务员制度的最大的改革^①。

从世界范围看，政府信息化始终是与政府的再造相联系，而且是政府再造的一个重要内容和工具。信息化在促进政府行政的现代化、民主化、公开化、效率化方面起着十分重要的作用。现代信息和通讯技术的发展，对政府管理理念，政府治理结构，政府程序和工作流程，政府政策和政策制定都发生了重大的冲击。信息化在促进政府反应力，提升政府沟通效率，提高决策水平，精简人力和有效运用人

^① 周志忍：《当代国外行政改革比较研究》，国家行政学院出版社1999年版，第110页。

力资源,节约政府开支与经费,扩大公民参与,创新政府服务等方面均显示了其比较优势。电子政府的形成与发展将使传统政府的运行机制和组织结构模式发生质的改变,从而积极地影响组织的行为。在把层级节制的官僚机构转变成为无缝隙组织的过程中,需要寻求一种新的思维方式和一整套不同的组织原则,即“再造”(Reengineering),这是实现组织转变的强有力工具。“再造”就是在诸如全面质量管理等创新力不能及的情况下,挑战那些建立官僚机构的观念,从根本上对整个体系进行重新设计,围绕过程和结果而不是职能或者部门展开工作,从而使组织充满新的活力。在经济发达国家,政府再造运动(简称政府再造),就是文官体系以“技术理性”为基石,借鉴已经成功的案例经验,引进竞争的市场机制以及有效的变迁策略,促成行政组织的整体转型;借助新公共管理理论,重新建构行政文化、权责归属、公务人力、奖惩制度,以及目标任务等层面,期望能大幅提高政府部门的效率、效能、革新能力、适应能力、治理能力。在理论建构方面,行政论者将政府再造的影响比作为1789年的法国大革命,不同的是,法国大革命中要求的是“自由、平等、博爱”,在政府再造中则是“流程再造”、“充分授权”以及“企业精神”。对于政府而言,组织流程再造思想是一个新鲜事物,迄今为止,公共管理学者们尚未发展出一整套完善的政府流程再造理论框架,有的学者甚至对政府采用流程再造模式的可能性提出了质疑。总的来说,流程再造理论为政府改革提供了一条充满光明前景的途径,从而也成为20世纪90年代以来欧美发达国家政府改革的核心指导理念。最近几年,各国政府提出的较为重要的再造方案包括:新西兰的“行政文化重塑运动”、“迈向公元2010”,英国的“续阶计划”、“效率小组”、“服务品质竞争”、“公民宪章”,德国的“新领航行政模式”、“行政弹性工时”,荷兰的“行政自动化”,法国的“行政现代化政策”,瑞士与奥地利的“新公共管理运动”,美国的“全国绩效评鉴委员会”、“励革实验室”,澳大利亚的“文官改革法”,加拿大的“2005年新制文官”等。

政府再造虽被视为各国文官体制的改革标志，甚至是巩固政权合法性与正当性的政治图腾，但是绝大多数推行政府再造的国家，实际上迄今仍然缺乏清晰完整的远景蓝图。如文官制度相关的改革措施，多半在改造过程中渐次修整、逐步调适。因此，政府再造的论证应兼具“描述性”与“指令性”两项特质。

耶鲁大学的行政论者 P·莱特在 1997 年的著作《革新潮流》中，曾以历史分析的途径，评估美国联邦政府自 1945 年至 1995 年的政府革新，指出：政府再造的内涵与行政革新、政府部门革新、文官革新以及政府革新等措施，虽然大致相近，却又不尽相同；政府再造的主要目的不在于“交换”，而在于“转换”。换言之，政府再造是透过市场机制，改变政府组织自视为“理所当然、习焉不察”的深层结构，而非仅止于“改善行政资源的互换与管理”的浮层表象。政府再造的内涵基本上是以市场经济和新公共管理理论为基础，借用成功的企业经验与经营技术，重新建构行政文化、公务员队伍、奖惩制度、目标任务等层面，并且按照规定标准，汲取成效卓越的案例经验，以期激活文官体系，大幅提高其效率效能、适应能力、革新能力以及治理能力，促成行政组织彻底转型，实现政府的公共目的，有效扩大公共利益。

政府再造论及其相关措施，本质上属于“政治及社会实验”。在政府再造的成效之中，不乏文官体系改革的成功事例。“再造”不同于一般意义上的“改革”、“重组”或“精简”，就是因为它涉及的层次太深，即改变整个体制的 DNA。公共部门 DNA 最基本的要素就是体制目标、激励机制、责任机制和权力结构以及组织文化，各国政府无一例外，他们都是复杂的政府体制背后潜伏着的、使公共组织按其所需方式进行运作的一些根本的杠杆作用，这些杠杆作用早就存在并影响着政府体制的思维与行为模式。现代信息技术使组织管理深刻变革：信息化渗透到组织管理的各个阶层；创新成为管理的主旋律；知识是最主要的资源；人才是最重要的资本；教育培训成为高效的投资手段；“没有管理的管理”是未来管理的最高境界。

三、建立学习型组织，迎接知识爆炸

查尔斯·萨维奇博士在《第五代管理》一书中认为，传统的组织管理中，我们只利用了组织潜在知识的5%~15%，相对于其他潜力趋于枯竭的资源，组织管理资源将会成为今后竞争的焦点。佛睿斯在20世纪60年代的《企业的新设计》（1965年）中提出学习型组织的概念，运用系统动力学原理构想出学习型组织的基本框架，认为学习型组织是一种具有层次扁平化、组织信息化、系统开放化的新型组织结构。学习型组织是组织创新理论、人本管理理论与学习理论的综合运用的结果，是适应20世纪90年代企业组织从传统的制造业向知识经济时代的新组织变革的需要而产生的，是管理学从系统和动态的高度解决组织问题的前沿理论。

1990年，彼德·圣吉出版了《第五项修炼》一书，构建了学习型组织的蓝图，提出了完整的学习型组织理论，并详细论述了建立学习型组织的五项修炼。通过五项修炼，培养弥漫于整个组织的学习气氛，进而形成一种符合人性的、有机的、扁平化的组织，即学习型组织。这种学习型组织将会在未来的企业竞争中发挥明显的优势，从而成为21世纪各类组织的主导管理模式。在大量实证研究的基础上，圣吉还建立了可操作性的学习型组织模型，他认为，学习型组织是一个具有不断创新性、适应性和进步性的组织；在学习型组织中，成员不断突破能力的上限、创造真心向往的结构，培养全新的、前瞻而开阔的思考方式，进而全力实现共同目标。

学习型组织包括以下要素：（1）组织成员拥有一个共同的愿景。组织的共同愿景（Shared Vision）来源于员工个人的愿景而又高于个人的愿景，它是组织中所有员工共同愿望的景象，是他们的共同理想，能使不同个性的人凝聚在一起朝着组织共同的目标前进，是学习的原动力和长期目标所在。（2）组织中有一种激励自我超越的文化和制度。学习型组织的设计要在满足共同愿景目标的全体下，充分考虑成员的不断成长和成员职业生涯发展的组织空间及文化营养需要。

从上述意义上讲，学习型组织的学习是建立自我价值和生命意义实现的学习，让员工的生命意义在学习组织中得到的表现。(3) 学习型组织有一套不断吸收新信息、改善成员心智模式的新陈代谢的机制。心智模式是存在于人们大脑中的许多设想、信念或图象，通俗地就是心理素质和思维方式。组织的老化根源于心智模式的固化，创新型组织应当是一个不断改善心智模式的组织。防止组织老化的最重要的组织措施，就在保证组织系统开放性的前提下建立有效的新陈代谢机制。(4) 学习型组织能够满足团队学习和激发群体智慧，提高组织凝聚力和竞争力。所谓的团队学习，它服从于组织目标和组织效率，是互动中共同提高的学习，是围绕工作目标展开的讨论性、针对性的学习，是建立在知识共享、信息共享、成果共享基础上的学习；团队学习追求的是 $1+1>2$ 的团队效应。学习型组织既具有系统思考的导向功能，也具有系统整合的功能，如何将激发出的个体和团体的智慧与积极性整合到组织的系统目标上来，是建立学习型组织的核心所在，也是学习型组织取得成效的表现所在。要提高系统的整合功能，在组织架构上有一个系统流程再造的问题，在学习上有一个学会系统思考的问题。

学习型组织由多个创造性团队组成，强调“团队学习”，能够保持员工家庭与事业的平衡。组织边界将被重新界定，组织成员拥有一个共同的愿景、“基层为主”的扁平式结构；领导者被赋予新的角色——设计师、仆人和教练；在组织内部实行自我管理。

建立学习型组织两大基本条件——组织的变革与学习的创新。在互动中进行，满足学习型组织发挥作用的组织结构是一种扁平的、开放的、富有弹性的结构。哈默和钱辟还为学习型组织的“显著改善”制定了一个目标：周转期缩短 70%，成本降低 40%，顾客满意度和企业收益提高 40%，市场份额增长 25%。据有关资料介绍，通过抽样统计，在最早进行再造的企业中，有 70% 达到了这个目标。这充分说明了建立学习型组织适应知识经济时代的要求，不仅在理论上而且在实践中都显示出其巨大的优势。

学习型组织管理，通过培养弥漫于整个组织的学习气氛，强调不断学习、全过程学习、全员学习、终身学习，并且要以学习激发创新思维、创新方法、创新实践、创新效率，从而适应不断变化的新情况。

第二节 电子商务催生企业管理创新

紧跟知识经济时代的现代管理方式在许多企业领导者心目中已逐渐明晰，一种“扁平化、网络化”的现代管理模式正逐步发展起来。特别在高新技术企业中，这种现代企业管理模式正在发挥着越来越重要的作用，成为推动知识经济时代企业发展的动力源。

一、新的实践推动企业管理不断创新

知识经济的来临和网络技术的发展，给传统企业管理理论带来了挑战，进而产生了以电子商务的新的商业形态存在的企业边界、企业组织结构、企业生产运作管理模式，也衍生了一系列问题，这些问题的产生和研究，推进了企业管理理论的创新和企业运行实践的创新。

知识经济时代的企业管埋对应于后现代的企业管埋理论，这些理论主要有企业再造理论、企业战略管理理论、学习型组织理论等，它们顺应知识经济的特点涌现出来，成为企业全方位创新的重要指导。

“企业再造 (Reengineering)”是当今世界企业管理的前沿问题。企业再造理论的基本内涵是：信息技术是企业再造的前提，只有利用信息技术对原有流程进行重新设计，才是企业再造的正确思路；利用信息技术实现信息的一次处理与共享使用机制，协调分散与集中的矛盾，将顺序作业、平行作业改造为同步工程；组织结构从层级式向扁平式转变，压缩管理层级，缩短高层管理者与员工、顾客的距离，更好地获取意见和需求，及时调整经营决策，克服层次过多、效率较低的弊端；运营机制以流程为主，以顾客为导向，突出全局最优。

企业战略管理是知识经济条件下影响较大的理论。在企业面临新的经营环境的条件下，企业战略管理理论呈现如下特点和发展趋势：制定企业战略的竞争空间在扩展，企业必须从全球的角度、从跨行业的角度、从无边界的范围内来考虑配置自身的资源，以获得最佳的管理整合效果；不过多考虑战略目标是否与企业所拥有的资源相匹配，企业不再简单地平均分配资源，而是要创造性地通过各种途径来整合资源，通过与知识的组合来克服资源的限制，从而为顾客多创造价值；制定战略的主体趋于多元化，每一个个体因信息传播方式的网络化而成为整个网络系统中的信息传播的节点，高层主管不再居于信息传播的中心，普通员工可以有更多的机会参与企业战略制定，他们具有决策参与者与决策执行者的双重身份。

学习型组织理论强调：在新的经济背景下，企业要持续发展，必须增强企业的整体能力，提高整体素质。也就是说，企业的发展不能再只靠像福特、斯隆、沃森等伟大领导者那样一夫当关，运筹帷幄，指挥全局，未来真正出色的企业将是能够设法使各阶层人员全心投入并有能力不断学习的组织。学习型组织的基本理念，不仅有助于企业的改革和发展，而且对其他组织的创新与发展也有启示。在知识经济条件下，人们可以运用学习型组织的基本理念，去开发各自所置身的组织创造未来的潜能，反省当前存在于整个社会中的种种学习障碍，思考如何使整个社会早日向学习型社会迈进。或许，这才是学习型组织所产生的更深远的影响。

各种理论的出现，都顺应了知识经济时代对创新的要求。对企业来说，只有创新才能实现企业的生存和发展，可以说，企业管理的目标就是实现顺利创新。实践中，为实现这一目标，企业需要构筑适应知识经济时代的全新的企业文化，即开放的气氛、高效的组织结构、密切合作的团队精神和有效的综合协调，这就形成了知识经济时代的现代管理模式——扁平化管理模式。

（一）开放的气氛

面对外部日益开放的环境，一个公司就是一个共同体，它是每个

雇员实现理想的平台。上级主管的任务就是服务，在已有合理决策所确定的方向上，为雇员自由完成工作提供便利，传统的上下级关系被平等互助的关系所取代。以硅谷企业为代表的“弹性管理”，便使员工的潜能得到了充分的发挥。人们把工作与生活已经完美地融合在一起，即使一顿饭的功夫就可产生一个思想火花，促成一个工作小组的诞生。人们普遍推崇新思想、鼓励探奇，最大限度地允许失败。

开放社会中激烈的竞争也使得企业内部关系呈现开放性特征。现代多技能的知识型雇员，追求的已不仅仅是工资和利润，还追求对自身能力和个性的肯定。现代企业的员工希望能被给予最广泛的支持而非被动地接受命令。因此，对其的管理要更加体现“人性化”，即尊重专业地位和个性，为他们创造一个平等、开放的工作气氛，这也是为企业创新提供自由空间。

（二）高效的组织架构

知识经济带来的最直接后果就是信息的广泛传播，全球各领域都呈现出显著的信息化特征，信息化引发组织结构的变革。

传统的生产模式是一种典型的线性格局，即产品从研制、开发、生产、销售到售后服务都依从严格的顺序。而信息化将彻底改变该格局，新型的生产模式是以知识为中心的互相联系的网络状结构，企业成为收集整理并运用各种信息的中心。如此模式产生集成化成效，也就是企业生产从寻找生产系统中存在的问题开始，将市场分析、产品设计、产品制造、营销管理、售后服务的全部活动融入信息采集、传递和加工处理的过程中最终形成的产品便是信息的物化表现。

具体的企业网络化建设已表现为 Internet、Intranet 和 Extranet 三种类型。企业依托网络技术可以在全球范围内快速、廉价地获取和发布信息，从而使企业间的垂直联合效益向横向柔性效益转变。另外，网络的虚拟化又通过信息的流通促成虚拟企业的产生，即为企业间的联合提供更加便捷的合作组织方式，某些活跃在各自专业领域并拥有卓越技术的企业利用现代信息技术彼此连成网络，更有效地向市场提

供商品和服务，完成单个企业难以承担的市场功能；同时，不受强制的资本关系限制，在应对市场变动和顾客需求变化上更有优势，充分体现了扩大资源利用范围这一现代管理思想，拓展了企业组织的边界。

（三）密切合作的团队精神

团结一致、密切合作的团队精神已成为知识经济时代现代管理模式下的企业文化的重要组成部分，在西方教育、科研等领域更是备受推崇。企业管理中对团队精神的重视，直接的成效便是提高全局观念，团结协作以确保实现资源共享。团队精神的培养是一项长期工程，要从扭转个人理念入手。现代企业的员工不应仍停留在传统意义上的横向多技能，即过分强调专业化、只具备一个层次面上的多种能力，而应培养起管理能力、协作能力、沟通能力、领导能力等专门技能以外的能力，让其充分领会自身在组织中的责任感，自觉地形成与企业“同生死、共患难”的意识。

（四）有效的综合协调

由于部门之间有明确的任务和一定的资源支配权，管理的核心职能便是在确定组织发展方向后，综合协调资源配置和部门之间关系。因此，迎合知识化、信息化的时代发展要求，管理者除了要具备现代管理知识外，还要树立扁平、开放、网络化、全球化的思维方式。在综合协调中，管理者应力求通过积极协调与沟通，解决组织结构与企业发展的不匹配之处，解决网络中信息流通不畅之处，解决部门结合后效能低下的问题，解决不同利益主体间的矛盾与冲突。

综上，“扁平化”的现代管理模式与传统管理模式有着本质的不同，主要体现在组织结构、部门设置、运行状态、领导方式、个人追求、管理范围、资源内容、人际关系和组织协调关系等几个方面（见表5-1）。随着理论不断丰富和实践的有效探索，扁平化的管理模式也会不断完善以适应日益加速的信息化浪潮。我们可以看到，在中国企业迈向国际大市场的时候，企业领导者放弃既得利益和权力，积极采取现代管理方式已成为必然趋势。

表 5-1 传统管理模式与现代管理模式的比较

项目	组织结构	部门设置	运行状态	领导方式	个人动机	管理范围	资源内容	人际关系	协调方式
传统管理模式	塔式	行政职能部门	有限流动	命令控制	工资利润	内部	资本	独立	上下
现代管理模式	开放网络化	专业技术部	动态自由流动	指导激励	成就感价值实现	内部外部竞争	人才信息	合作交流	平等直接

资料来源：张振峰：“知识经济时代与扁平化开放式管理模式”，《决策借鉴》，2000年第1期。

二、信息时代的中国企业需要管理创新

信息时代的来临给中国企业带来了巨大冲击，尤其是进入 20 世纪 90 年代以来，企业竞争的环境发生了巨大变化。成倍增长的信息、急剧更新的技术、瞬息万变的市场、对企业的创新和应变能力提出了比以往高得多的要求，引发了企业运行机制和管理结构新一轮的变革。譬如，管理结构从宝塔式转向扁平化，组织联络形式从物理网转向虚拟网。对于这些新的管理模式的出现，仅仅从企业运行环境的变化上寻找原因是不足的，新的管理模式需要新的技术手段支撑，而新的技术手段的问世，又往往会催生新的管理模式。

（一）信息时代的企业管理模式特点

信息时代的企业从管理到经营都将发生质的变化，特别是企业的管理方式与过去相比较，更有了明显的不同，其特点主要体现在生产要素与生产方式的信息化。

1. 生产要素信息化的管理模式。生产要素信息化主要有两个方面的内容：一是知识信息本身作为新的科技要素投入到生产过程，使生产过程发生了根本变化；二是随着知识信息不断渗透，劳动、资本、能源、原材料等传统生产要素也发生了根本性的变化。

信息以其潜在性、可塑性和共享性的特征展现出其作为生产要素所发挥出来的巨大威力。由于潜在性，信息具有了潜在的生产力，即如果信息能够得到最大程度的挖掘和运用，它的潜能就能得到最大程度的发挥，从而产生强大的生产力。由于可塑性意味着信息可以重复使用而不会影响它的价值，因此信息可以在不同的部门、不同的条件

下通过不同的形式发挥它的作用，使信息资源达到最合理的运用，极大地提高生产效率；由于共享性，信息一旦成为现实生产力，就能以无成本或低成本的方式迅速扩展和传播，产生连锁反应，带动生产力的迅速提高，从而推动整个产业和国民经济的飞速发展。生产要素信息化使经济增长表现出一种“可持续发展”的方式，这与信息经济的特点是相符合的，即在完成现在经济发展目标的同时，以损害将来发展的可能性为代价，在尽力延长现有资源可利用时间的同时减轻对生态环境的破坏。

2. 生产方式信息化的管理模式。由于信息的作用，生产方式经历着深刻的变革，出现了全面的信息化趋势。具体地说，就是生产操作自动化、生产模式灵活化、生产规模小单元化、生产分工系统化和生产流程无缝隙。数控机床、机器人、CAD、CAM、CAPP 的出现，使信息时代的生产操作自动集成。信息时代的消费者注重个性，追求商品“仅为我一个人而做”的境界，这一点在服装工业中尤为明显。大多著名的时装品牌对每一大类的时装均会做不同的细节处理，使其在具备共同流行特性的同时张扬个性。这样自然会带来制做成本上的上升，但如果采用先进的计算机控制技术进行人体测量和面料裁剪、缝合，并按购买者的要求加以个性化处理，便可以迅速、准确而且便宜地制作出适合个人形态与爱好的服装，这种做法同样可以在其他生产领域通过电脑化的控制设计出灵活的制造系统，将不同的需求、不同的规格或样式等信息以数字编码的方式输入计算机控制系统，进而变成批生产为成套生产。随着信息越来越成为主导性的生产因素以及劳动对象的逐渐信息化，信息普遍的共享性和可传播性更加突显，相隔遥远的两个生产者可以分享来自同一信息源的信息，也可以对同一份信息同时进行加工和处理。信息的生产者不再有需要分摊的巨额固定成本，中小型的信息企业也不会再被行业巨头压得喘不过气来，由于在经营方面的灵活性，他们反倒会使大公司处于尴尬境地。软件业巨人微软公司面对网景公司在网络浏览器市场上的强有力竞争，不得已使出“捆绑销售”的恶性竞争手段，使自己暴露在反托拉斯法的

枪口之下；与之相对应的是，大量的中小软件公司在市场上空前活跃，通常他们只要开发出一项成功的软件，就可以迅速积累起令人惊叹的财富，其类似天文数字的利润率是大公司所不敢想象的。

（二）中国企业管理的改革与创新

企业管理创新的世界潮流不可避免。即使把握住信息时代企业管理创新的方向和趋势，中国企业管理的创新也无法一步实现。由于长期以来实行宏观层面上的计划经济体制，微观领域上的企业管理与政府管理模式类似，即实行以高控制、多层次、重等级为核心特征的官僚科层模式；如此传统模式所带来的直接后果便是部门繁多而且重叠、机构臃肿、人浮于事、项目审批手续繁琐、部门之间相互扯皮等；这种不合理的企业组织架构对企业发展产生严重的消极影响。随着信息、知识、技术的突飞猛进，中国传统的企业管理模式进行改革可重点着眼于三个方面：企业管理信息化、企业结构扁平化、企业管理人本化。

1. 管理信息化是企业管理现代化的基础。尽快实现管理信息化是知识经济时代的要求，是中国企业管理创新的重要内容，是企业管理现代化的基础；它反映了当代企业管理的发展趋势，更在管理观念和方式上与传统的企业管理有着明显不同。一个国家企业管理的信息化程度是这个国家现代化水平的重要标志之一。实现管理信息化，必须有一个能为信息交流和知识共享提供方便的、强大的基础网络，这个过程必然改变人们的生产方式和生活方式，必然影响社会生活的各个方面。对于企业来说，现代信息技术及其设施拥有和利用的程序，即信息化程序已成为评价企业综合竞争力的一个重要尺度，随着网络信息技术在中国的迅速发展，企业管理信息化进程不断加快。但不可否认，由于我们的基础较差，工业化、城市化进程还未完成，特别是企业之间以及地区之间的发展程度存在巨大差异，造成整体上管理信息化的程度相当低。企业信息化建设绝对不仅仅是一个单纯的技术进步问题，每一个技术项目可以说都是与管理分不开的，其中都蕴含着管理的创新。中国的不少企业也取得了可喜的成果，但总体而言，整

个国家的企业管理信息化仍然任重道远。

2. 企业结构扁平化是现代企业运行的基本要求。扁平网络化的企业组织结构可以使中间管理层大幅缩减，管理高层和基层之间易于直接交流和沟通，企业决策的质量必然显著提高。现代化的信息技术和人类文化素质的提高为中国企业实现扁平网络化组织结构提供了重要的客观条件。一方面，计算机网络的普遍建立可加大企业的信息传送量，使得中层管理者传递信息和命令的功能被有效取代；另一方面，受过专业技术训练并拥有丰富工作经验的下属员工在工作中无需太多的直接监督，而一个有着现代管理知识和较高文化素质的管理者也有能力指挥更多的下属开展更宽跨度的管理工作。

3. 以人为本是企业管理现代化的核心理念。企业管理从根本的意义上说，就是对人的管理，即调动人对企业物质资源的配置和赢利能力的主动性、积极性和创造性，企业管理必然也应该是人本管理，以及对人本管理的演绎和具体化。随着知识经济的到来，获得具体的和抽象的物质资源越来越容易，而企业发展更取决于对第一资源拥有的质和量。因此，从前瞻的眼光来看，与以往传统人事管理有别的人本管理，将是人事管理发展的新方向。现代企业越来越重视对组织人力资源的开发和管理，改革中国原有的任命、控制型用人制度，始终要将提高员工素质摆在首位。在人员引进上必须摒弃“近亲繁殖”的做法，充分发挥市场竞争的优势选拔优秀人才“为我所用”；在业绩评定上采用科学的绩效评估办法，真正做到奖罚分明；在建立健全激励机制上，既要重视物质激励的显著作用，也不可忽视精神激励的重要作用，特别要对员工的未来职业发展进行合理规划，重视对其潜能的开发和素质、技能的培训，为企业本身储备充足的人才。

第三节 电子政务推动政府管理创新

在网络经济时代，各国政府都面临角色转换的新课题，尤其是政

府部门在协助本国国民和各行业把握互联网经济的潜能方面，发挥着越来越重要的作用。科技飞跃发展正不断改变着世界，政府也需要配合这些转变，积极建设和发展电子政务，以使公众与商业机构可以更为便捷地与政府接触、沟通和交流。

一、信息技术使政府管理虚拟化

电子政务的兴起源于信息技术的发展，以及社会发展对政府公共管理事务的需求。从本质上来讲，电子政务是以计算机网络和现代通信技术为助推器、以机构重组和管理方式变革的管理创新之径为左右翼、以构建“社会本位”的服务型政府为目标的政府管理改革。这是自20世纪60年代新公共行政学诞生以来，服务型政府建设的一次重大飞跃。电子政务在其中扮演的角色不单单是工具和手段，它还以特有的方法论和价值论不断地丰富着服务型政府的内涵，信息技术正在对政府管理进行全方位的渗透。

（一）电子政务是信息技术与政府管理的契合点

电子政务是一种全新的政府管理手段，它采用了最适合信息时代发展的网络技术对陈旧的政府管理模式进行全方位改造。因此，分析电子政务的基本特征，可以从有别于以往的技术条件、运作模式以及运行效果入手。

1. 以互联网为基础设施。20世纪90年代以后，互联网技术的发展和普及应用，促使人们应用信息技术的观念又发生了一次新的飞跃。在互联网的信息技术环境中，人们在任何时间、任何地点，获取任何信息或与任何人进行数字通信都不再是一个难题，过去几十年间构建和开发的各种政府信息系统开始利用互联网向企业和居民延伸。政府作为信息提供者，可以在网上兑现公共服务，此外，互联网还为推进政府、企业与居民三者之间的互动提供了便捷的技术平台。互联网的使用，促成了信息时代对工业时期政府形态的改造，这次改造过程就是电子政务的形成和发展的过程。政府掌握了社会70%以上的信息，是最大的信息拥有者和处理者，能否有效地运用信息技术，直

接关系到人民的利益、社会的进步和国家的综合竞争能力。以互联网为基础设施构造的电子政务，在信息使用和处理方面具有巨大的潜力和优越性。作为政府部门内部、政府与外界的信息交换平台，互联网所具备的广域性、实时性、互动性、低成本等特点正好与政府的改革目标一致，有助于建立一个更加勤政、廉政、精简和有竞争力的政府，这也是电子政务的题中应有之义。

2. 以“客户为中心”的政府管理模式。就内涵而言，电子政务更强调政府服务功能的发挥和完善，包括政府对企业和对居民的服务以及政府各部门之间的相互服务，其中企业和居民是政府最重要的服务对象，可以说，为公众服务是电子政务的旨趣和精神层面的追求。在互联网为政府、企业、居民三者之间的互动提供设备和条件的前提下，这种目标不再遥不可及。当然，技术是中性的东西，并非有了技术就有了一切。政府在科学地应用技术的基础上，还应该寻求理念的更新，以此为引导切实转变政府的管理模式。从世界各国开展电子政务建设的经验和发展趋势来看，信息时代建立以顾客为中心的政府门户网站——“一站式服务”的政府管理模式，已经成为世界各国政府的共识。政府结构、政府职能只有在电子政务的重新组织和整合以后，才能够更好地践行“以民为本”的原则。

3. 政府管理的有限虚拟。电子政务推进的结果是，政府通过组织结构和 workflows 的优化和重组，克服过去部门分隔和时空的限制，实现网上办公。电子政务最重要的内涵是运用信息及通信技术打破行政机关的组织界限，构建一个电子化的虚拟政府，使得人们可以从不同的渠道获取政府的信息及服务，政府机关之间及政府与社会各界之间也是经由各种电子化渠道进行相互沟通，并依据人们的需求，可以使用的形式，要求的时间及地点，提供各种不同的服务选择。从政府自身管理的逻辑来看，完全虚拟的电子政府是不可能的。电子政务说到底还只是一种行政行为和手段的改造，它无法脱离政府的架构和行政程序而孤立存在。这里既有技术方面的安全因素，也有政府管理特殊性的因素。网络可以完成政府大量的规范化、程序化的管理工作，

但是，面对那些不断涌现出的大量的非规范化、非程序化的管理工作，人机对话式的管理模式是无法完全替代的。一个成熟形态的电子政府也必然是一个有限虚拟、虚实并举的电子政府。另一方面，从技术安全方面来说，政府管理的虚拟化也必然是有限的。

（二）电子政务完善了服务型政府的管理理念

电子政务以行政服务为核心价值，与服务型政府的公共管理理念有一个深层的契合点，这是它作为方法论所体现出来的深刻内涵。电子政务是政府改革的重大工程，是实现政府职能转变和管理方式改进的重要理论前提，是创建服务型政府的有效路径。

传统的管制性政府管理理念是建立在社会分工基础之上的理念主张，政府担当的是统治者和管理者的角色，政府组织结构呈现等级森严的科层制金字塔构型，以权力结构纵向分配为政府管理的理论基础。这种传统的管理模式必然催生“政府中心”的“官本位”、“权力本位”管理理念，“政府中心”的管理理念走向极端，必定会损害民主社会的政治文明，背弃政府为社会、为公民服务的政治宣言。

新型的、以服务为宗旨的政府崇尚的是“以公民为中心”的价值观，奉行“公民本位”、“社会本位”的管理理念。政府管理理念需要有相适应的政府形态去实践：在电子政务的引导下，政府的组织形态正在由传统的、金字塔式的垂直结构向错综复杂的、扁平的网状结构转变。政府机构的重组以满足公众需求为目标，以业务的自然流程为导向，能够最大限度地提高政府公共服务的效率和质量。电子政务使公民与政府的平等交流成为可能：一方面，实施电子政务的政府客观上要求各职能部门向企业和公民提供全面准确的信息，增加政府管理的透明度，促进民众的民主参与；另一方面，在决策的制定和实施过程当中，要认真地对待和考虑外部信息，在整合和处理信息时，做到处处为公众着想。政府不再自视甚高，而是围着公众转，权力本位和特权意识在电子政务中失去了生存环境。在这种管理模式下，公民的主人公地位和政府的服务角色同时得到强化，公民与政府之间的

关系得到完善，既提高了公民参与公共事务的积极性，也增强了公民对政府的信任度。这不但有利于推进民主政治建设，还相当程度地增益了政府管理社会的能力，因为获得人民支持是解决社会矛盾最重要的润滑剂。有了这样和谐的社会发展环境，政府在处理重大公共事务时，就可以充分地利用非政府组织力量，使各种问题得到更加有效的解决。

可以说，电子政务作为一种全新的政府管理手段，非常到位地实践了信息时代政府管理的科学理念，这对政府改革能否顺利推进有着至关重要的影响。

（三）电子政务是政府转型的重要推动力量

服务型政府是多方面建设共同努力的结果。在这项政府转型的宏伟工程中，电子政务并非一场“走秀”，并非可有可无，它扮演着相当重要的角色。

1. 电子政务为服务型政府职能转变提供了先进的技术支持。以计算机网络和现代通信为代表的信息技术已经深刻影响了当今人类生活的方方面面。在人们渴望更多地参与社会管理，在社会生活中表达自己的意愿，以一名国家公民的身份更好地履行自己的义务时，作为一种先行的或同步发展的人类文明成果，信息技术应该以满足人们自我完善的愿望为自己的不懈追求，因为人民是社会的主体，人的全面发展是社会进步的必由之径。在政府管理的领域内，电子政务就是信息技术的应用形态。电子政务的推行为服务型政府实现“服务公众”的公共管理职能提供了有力的技术支持，进一步推动正在进行的政府职能转变。

2. 电子政务的不断深入有利于政府实现业务流程再造。电子政务的核心理念是提供有效的公共服务和公共产品，要实现这样的发展目标，就必须对传统的政府业务流程进行再造。信息化社会的发展速度比以往任何历史阶段的发展更为惊人，过去适合农业社会和工业社会的政府工作流程已经不再适用，如果一味放任，将严重阻滞现代社会的发展。政府作为社会管理者，应该对此保持足够的敏感，流程再

造事不宜迟。然而，解铃还须系铃人，化解矛盾的关键还在于信息手段的利用，电子政务的系统建设有利于政府工作流程由生硬的直线序列向柔性的并列式转变，以极大提高政府的工作时效。

3. 电子政务的推行有利于传统管制型政府文化向新的服务型政府文化转变。文化问题，说到底是一个观念问题，属于认识领域。然而改革无非是新观念引导的革除旧制旧统的人类行为，政府管理创新、职能转变同样应该先从观念入手。技术性支持是电子政务对新型政府建设最直接的贡献，但在这层意义之后，在先进的网络基础设施和恰当的应用管理以及科学的业务流程基础之上，政府文化也会在电子政务逐步深入发展的过程当中被加以适当地改造，两者在旨趣上的一致性和形态上的同构性都有助于官僚机构组织中所形成的适应管制型政府需要的行政管理文化向适应服务型政府需要的行政服务文化转变。

二、信息化再造政府架构与流程

电子政务使政府管理实现从传统到现代的过渡，革新政府管理理念，转变政府职能，实现政府转型。电子政务的推行和应用，实现了政府业务流程的再造、组织机构的重组、管理方式的变革和行政效率的提高，而这几个方面在政府管理创新课题中又是互为助力、互相推动的。

（一）业务流程的重塑

传统的政府机构条块分割，职能包罗万象，传统的政务流程复杂且分散；由于以前的技术不能实现整个业务条块的联网，整个业务数据流不得不按地理位置和人力分配被分割在多个部门，从一个部门转到另一个部门，增加了交接环节和复杂程度。一个合理的政务流程应该有清晰可辨的输入与输出，输入在流程中增值后转化为输出。业务流程的优化是在一定的政治环境下，立足于现有流程，对政务流程进行审视和再思考，在原有流程的基础上通过对原有流程的清理、简化和整合，获得政务作业水平的显著提高。清理是指消除原有流程中非

增值的环节，即消除那些对满足公众需求没有贡献的活动；整理是对清理后的非增值流程予以简化，并对这些分解开的流程进行整合，使整个流程更加顺畅。将原来不得不交给更多人完成的任务，通过信息技术手段交给更少的人去完成，从而降低出现交接差错的机会，消除过多的等待。

重塑政府业务流程不是以人为的线性序列而是按流程的自然先后次序进行整合，通过技术革新，将可能的业务流程由串联转为并联。在我们的传统流程中，有很多人人为的硬性的直线顺序，比如，按传统做法，第一个步骤未完成前，下一个步骤就不能开始，但是实际上这并非总是必要的。负责第一步的工作人员收集的信息对第二、第三个步骤也许并无作用，也许它们合起来对第四、第五步才有贡献；按照流程的自然顺序，不同的步骤可以同时进行，这可以大大加快工作的速度。

建立电子政务业务模型的过程，就是对工业时代政府的所有业务活动从逻辑上进行梳理和加工的过程，其目的是要弄清政府的功能与业务流之间的关系，以及政府各个业务流之间的逻辑依存关系。无论是中央政府各部门还是地方政府，只有和业务流重合的信息流才是准确可靠和可持续的。根据轻重缓急将政府职能中带有不变性的业务流一个一个地信息化，是实现政府重构、避免强化和固化原有政府结构的一种基本方法。

（二）政府架构的重组

将政府组织看成是受社会、经济、文化环境影响的生态系统，是当代政府发展理论的一个基本观点。与农业社会相适应的政府组织是融合型政府，与工业社会相适应的政府组织是传统的官僚制政府，而与信息社会相适应的政府组织形态毫无疑问将是电子政务发展的产物。

1. 政府纵向架构扁平化。现有的政府组织形态是工业革命的产物，与工业化的行政管理需要和经济发展环境相适应，已经存在了200多年。在这样的组织结构中，政府作为一个整体呈现为包含了三

个层级的金字塔结构。这三个层级分别是：战略层，即决策部门，位于金字塔的顶部；战术层，即管理部门，位于金字塔的中部；操作层，即执行部门，位于金字塔的底部。每一个层级履行不同的职能，对数据和信息有着不同程度的需求和控制力。在这种科层化的管理结构中，每一个层级的工作人员都只对他们的顶头上司负责。在操作层上采集到的信息沿着纵向的指令系统渐次向上流动而到达金字塔的顶端。战略层利用这些信息作出有关的决策之后，决策部门的指令再沿着纵向的指令系统层层传达并逐级予以实现。在一些复杂的政府部门中，层级之中还有层级，官吏系统显得繁冗复杂。

现代信息技术使操作执行层与决策层直接沟通，金字塔式的管理结构就没有存在的必要。首先，现代信息技术使得政府管理获取信息变得更加容易。利用数据库和计算机网络，在同一个业务过程或业务流中的不同的工作人员可以在不同地点、不同城市、甚至不同的国家，分享和处理信息，完成各自不同的职责，实现信息源头的一次性捕获与业务流程中的信息共享。其次，信息可以迅速地获取意味着业务活动的控制和协调可以在决策的较低的层次上，即在更接近于实际活动的层次上来完成；信息也可以方便地横向处理，而不需要通过纵向地一层一层传递。第三，“知识库”可以扩大工作人员的“能力”，几乎任何人经过授权都可以做决策；只要信息充分，权责明确，不一定要通过金字塔式的组织结构层层上报审批。第四，管理者和其下属都可以利用信息技术手段随时了解对方的状态和意图，无需消耗过多的精力和时间；一个管理者能够同时指导更多的下属人员，从而增加了管理幅度，使得一个行政组织要完成与过去同样的工作量所需要的行政人员大为减少，行政组织更加精干高效。

2. 政府横向架构的整合。传统的组织机构多数按职能部门划分，这样的组织结构便于控制和计划，但部门间沟通不畅，往往阻滞了信息的传播和问题的解决。随着政府管理服务范围的扩大，专业部门日益增多，导致机构膨胀臃肿，不但造成财政的浪费，还使政府机构整体机能趋于退化，效率低下。

电子政务的发展，特别是政府业务流程的重塑，将对原有的组织结构造成冲击，使原本讲求分层负责、部门壁垒分明的传统组织结构，被横向整合的新组织形态所取代。

电子政务的价值之一就是通过电子化工具和手段建立跨部门、跨层级的直接连接渠道，使原来无法直接连接和沟通的行为者能够实时、直接连接和沟通。基于网络的电子政务系统，是一个跨机构的、一体化的、支持前台（门户网站）和后台（包括内部管理信息系统、电子办公系统、数据库、安全平台和业务平台以及决策支持系统等）无缝集成的智能化综合系统。这种智能化的电子政务系统由“一个技术平台，四个资源整合”构成有机整体，一个平台是指数字化、网络化、信息化的技术集成平台，四个整合是指政府资源整合、企业资源整合、社会资源整合及社会服务整合。跨部门的平台整合，使得政府内部突破部门之间与地区之间的纵横限制，解决电子政务应用系统现存的大量“信息孤岛”问题，实现资源共享与政府跨部门协同应用，提供一个能实现不同业务系统、不同类型数据进行有效转换和交流的统一的交换共享平台，从而打破中间层之间的界限，构建灵活的、以需求、任务、项目为核心的政府虚拟组织结构。

三、电子政务的国际实践

西方发达国家在雄厚的经济基础和全民高素质的基础上，用短短几年就建立起了电子政务的成熟发展模式，并不仅仅局限于利用信息技术在政务领域的应用来提高效率、降低成本等显性目标，还不断地把信息技术与政务改革紧密结合起来、相互促进，以迎接电子政府时代的到来。发达国家积累的丰富且行之有效的经验，对于优化中国电子政务的运行机制和管理模式无疑是非常有借鉴意义的。综合来看，发达国家在电子政务运行机制和管理模式方面主要有以下几个特点：

1. 把“以公众为中心”作为发展电子政务的根本出发点和落脚点。世界各国普遍把政府信息化建设的指导思想定位在建立以民众为

导向的电子政府、为民众提供更多获得政府服务的机会与途径上，同时，还把公众的满意度作为衡量电子政务建设成效的最重要检验标准，并贯穿于电子政务建设的各个环节，以不断修正电子政务建设的方向。其中，美国的电子政务建设从一开始就确立了政府对公众（G to C）的服务模式，美国联邦政府网站——“第一政府网”的设计理念完全以公众的需求为中心，并且不断提高对公众提供网上服务的质量和效率。英国提出，到2005年，政府所有服务项目都要实现在线提供，做到所有公共服务实现全天候24小时在线提供，实现全民使用互联网。加拿大所有的政府网上服务，都是在对用户进行广泛的市场调研基础上推出的，以确保最大程度地满足公众的需求，因而加拿大的政府网站日益受到人们的欢迎，超过3/4的加拿大人相信互联网会提升他们从政府那里得到的服务。新加坡电子政务系统中的“电子公民中心”提供了公民从出生到死亡需要的所有政府信息和服务，如医疗保健、商务、交通、住房等，政府网站完全是以公民的不同时期需求为设计主线的。

2. 充分运用电子政务建设契机深化公共部门改革。世界各主要发达国家均把电子政务建设作为政府深化改革、提高效能的重要契机，希望能利用信息技术这一崭新手段，变革政府传统的管理模式，解决政府传统官僚机构的臃肿、低效率等顽症，建立一个更具有竞争力、更能适应时代要求的政府新形象。同时，各国政府也普遍认识到，信息技术只有与政务有机地结合为一体，才能真正体现出信息技术的生命力，电子政务的实施才真正有其存在的意义。政府信息化不是简单地将政府现有业务电子化、由“柜台式”服务转为“网上”服务，而是意味着政府职能的重组、原有业务流程的重塑以及工作方式方法的变革。美国前副总统戈尔曾提出，要实施真正的电子政务，不仅需要理念上的革新，更需要政府组织形式的再造；他认为那种主张“新技术只要即插即用，就可使政府效率迅速提高”的说法是荒谬的，如果不改造旧的官僚机构，只是安装一些硬件设备是不行的。英国的电子政务建设不仅借助信息技术来增强政府机制的效率和有效

性，改善政府与公民和企业的关系，还在不断探索利用新技术的力量创新政府管理模式，推动民主的进程——民主的广度和深度。

3. 建立完善的电子政务管理体系。纵观国外电子政务建设的成功经验，最具有共性的特点之一就是都建立了比较完善的电子政务管理体系。其中主要包括以下几个部分：一是有比较详细的电子政务建设规范的基本框架，这个框架不仅设定了电子政务的发展方向和目标，更具体规定了电子政务建设的实施步骤和相关标准，这就对电子政务建设实施了规范化管理。世界各国往往都非常重视对电子政务标准化框架的制定，并在实践中不断给予修正和补充。同时，这个框架对电子政务建设实践也非常具有指导意义，而不只是纸上谈兵、流于形式。例如，美国建立了联邦电子政务体系架构（Federal Enterprise Architecture, FEA），详细描述了联邦政府与公民互动的过程、政府履行的各种职能与各类业务，以及关键的业务流程，并建立了一组标准化的核心技术模块，以推动解决方案的实施，同时收集和分析整个联邦政府的业务和数据体系结构的有关信息，以便确定新的电子政务计划，剔除重复建设项目。二是有相对完善的组织结构作保障，这个组织结构是分层次、相互紧密衔接的。在英国，由首相任命电子大臣（e-Minister），负责全面领导和协调国家信息化工作，并由两名官员（内阁办公室大臣、电子商务和竞争力大臣）协助其分管电子政务和电子商务。联邦政府各部门都相应设立电子大臣一职，并由联邦政府若干核心部门的电子大臣组成电子大臣委员会，该委员会为电子大臣提供决策支持。同时，在内阁办公室下设电子特使办公室，专职负责电子政务建设的领导工作，电子特使办公室又下设若干工作组，由这些承担不同职责的工作组负责管理具体的电子政务项目。三是制定各种电子政务的法律法规，以法制化、规范化的方法管理电子政务建设。世界各国普遍都制定了专门的电子政务法律法规，如美国的《文牍精简法》、《电子政府法》，日本的《电子签名与认证法》，新加坡的《电子交易法》等。

4. 引入市场化机制参与电子政务建设。电子政务建设项目不仅

耗资巨大，而且应用的信息技术复杂程度高、更新速度快，这就使得政府出于自身资金和技术的局限性等方面的考虑要引入社会力量，来共同进行电子政务项目的建设和运营，即充分利用外包方式。事实上，从美国等先发国家政府部门的电子政务发展来看，其建设、运行、维护都是委托市场化的专业公司为其提供产品和服务，政府工作人员只承担行政管理职能，进行信息加工分析，提出对公众服务的项目要求等。目前，电子政务建设项目外包已经成为先发国家政府和企业在信息化过程中提高效率、精简机构、减少开支、专业化服务的一个重要发展方向。当前，电子政务项目外包已经成为英美等先发国家电子政务建设的主流模式，并且合作的政府和企业双方都能从中达到预期的目标，并获得良好效益。当然，先发国家电子政务建设外包的成功并非一蹴而就，而是以其系统的理念背景、较为完善的法规环境和几十年其他公共服务项目外包的成功实践为基础的。

四、电子政务在中国

中国政府信息化工作正式起步于1993年，其标志是中国“金”字系列工程的启动。1993年12月，在全球信息革命浪潮的推动下，国务院成立了国民经济信息化联席会议，确立了推进信息化工程、实施以信息化带动产业发展的指导思想，同时决定启动“三金工程”，即金桥工程、金关工程和金卡工程。由此拉开了中国国民经济信息化的序幕。“三金工程”是中国中央政府主导的以政府信息化为特征的系统工程，是中国政府信息化的雏形。

1996年1月，国务院成立了国务院信息化领导小组，统一领导和组织协调全国的信息化工作，提出了中国信息化“统筹规划，国家主导；统一标准，联合建设；互联互通，资源共享”的24字指导方针，明确了中国信息化建设的奋斗目标。第一步，到2000年，形成一定规模和初步的国家信息化体系；第二步，到2010年，建立起健全的、具有相当规模的、先进的国家信息化体系。此后，中国的信息化工作从解决应急性的热点问题步入到为经济和社会发展全面进步

服务的轨道。

1999年1月，40多个部委的信息主管部门共同倡议发起了“政府上网工程”。通过启动“政府上网工程”及相关的一系列工程，实现中国迈入“网络社会”，提供政府信息资源共享和应用项目，政府站点与政府的办公自动化连通，与政府各部门的职能紧密结合，使政府站点演变为便民服务的窗口，实现人们足不出户完成与政府部门的办事程序。

2000年10月，中国的“十五”规划把推进国民经济和社会信息化放在优先位置，并将信息化确立为中国产业优化升级和实现工业化、现代化的关键环节，确立了“以信息化带动工业化”的战略方针。中国电子政务由此进入了以网络应用为基础的快速发展阶段。

电子政务建设是一个宏大的系统工程，具有战略性、长期性、整体性的特点。早期启动的“金”字工程已经在发挥作用，其他“金”字工程也已陆续启动。政府办公自动化、管理信息化的水平不断提高，适应政府机关办公业务和辅助领导科学决策需求的电子信息资源建设初具规模。但是，总的说来，和世界主要发达国家相比，中国的电子政务尚处于起步和探索阶段。

当前，中国电子政务建设的指导思想是：以“三个代表”重要思想为指导，适应改革开放对政务工作的要求，以提高行政管理水平和更好地为人民服务为目标，以需求为导向，以应用促发展，通过积极推广和应用信息技术，增强政府工作的科学性、协调性和民主性，全面提高依法行政能力，加快建设透明、高效、勤政、廉政的政府，促进国民经济持续快速健康发展和社会全面进步。

电子政务建设的主要目标是：标准统一、功能完善、安全可靠的政务信息网络平台发挥支持作用；重点业务系统建设取得显著成效；基础性、战略性政务信息库建设取得重大进展，信息资源共享程度明显提高；初步形成电子政务安全保障体系和培训体系，与电子政务相关的法规和标准付诸实施。这些工作完成后，中央和各级地方政务部

门的公共服务能力、决策能力、管理能力和应急处理能力将得到较大加强，电子政务体系框架初步形成，从而为下一个五年计划期间的电子政务发展奠定坚实的基础。

五、推动电子政务标准化，实现信息共享

电子政务的标准化是电子政务建设的基础。“十五”期间，中国电子政务建设的一个主要目标就是形成标准统一、功能完善、安全可靠的政务信息网络平台。无论是网络统一平台还是资源共享，都需要标准。多年来，中国各级政府、部门在信息化建设中各建系统、各自为政，缺乏统一的规划和标准的状况，形成许多低水平的“信息孤岛”，给国家造成极大的浪费。“信息孤岛”使得大量的信息资源不能充分发挥应有的作用，效率低下已经成为阻碍中国信息化建设进一步发展的最大障碍。因此，连通各个隔绝的系统，把分散的资源整合起来，是中国下一步信息化建设的中心课题。其实在整个电子政务建设的各个层面上，大量的标准已经存在，需要中央政府进一步地明确和贯彻实施。国内外信息化的实践经验证明，信息化建设必须有标准化的支持，尤其要发挥标准化的导向作用，以确保其技术上的协调一致和整体效能的实现。标准化是电子政务建设的基础性工作，它将各个业务环节有机地连接起来，并为彼此间的协同工作提供技术准则。通过标准化的协调和优化功能，保证电子政务建设少走弯路，提高效率，确保系统的安全可靠。统一标准是互联互通、信息共享、业务协同的基础。

电子政务需要突出解决的是信息资源共享问题，把该共享的信息完全共享，电子政务才会更有效。总的来说，就地市以上的政府而言，中国的电子政务建设已经渡过了初级阶段，基本的硬件条件、数据库等基础都已经建立起来了。作为一个完整的概念，电子政务系统是由“一个技术平台，四个资源整合”构成的有机整体。一个平台是指数字化、网络化、信息化的技术集成平台，四个整合是指政府资源整合、企业资源整合、社会资源整合及社会服务整合。电子政务系

统突破了传统工业社会的政府办公模式，建立了适应网络社会的“一站式”、“一表式”的新模式，是网络信息技术为政府带来的传统管理模式上的变革。

现阶段还要加快解决信息共享和交换的问题。围绕电子政务相关的三大行为主体，即政府部门及其工作人员、企事业单位及其他社会组织与社会公众，形成了七类电子政务应用模式，它们是：第一，集成信息门户与应用门户，提供一站式整合服务；第二，政府内部资源共享与交换，即突破部门之间与地区之间的纵横限制，解决电子政务应用系统现存的大量“信息孤岛”问题，实现政府跨部门协同应用，提供一个能实现不同业务系统、不同类型数据进行有效转换和交流的统一的交换共享平台；第三，智能化分析与辅助决策；第四，信息安全保障与监管；第五，政府与企业之间电子商务服务；第六，政务公开与民主监督；第七，个性化电子社区服务。

六、开放兼容，实现无缝隙对接

电子政务是一个长期的应用过程，随着政府机构职能改革，电子政务系统本身需要不断地调整，这是电子政务任何系统建设必须考虑的问题。在电子政务被列为中国信息化建设的重点任务后，国务院组织了上百位专家对国家电子政务进行研究，形成了一套电子政务发展战略框架。

按照“十五”期间全国电子政务建设指导意见，中国电子政务建设工作将主要围绕“两网一站四库十二金”重点展开。“一站”是政府门户网站；“两网”是指政务内网和政务外网；“四库”即建立人口、法人单位、空间地理和自然资源、宏观经济等四个基础数据库；“十二金”则是要重点推进办公业务资源系统等12个业务系统。这12个重点业务系统又可以分为三类，一类是对加强监管、提高效率 and 推进公共服务起到核心作用的办公业务资源系统、宏观经济管理系统建设；第二类是增强政府收入能力、保证公共支出合理性的金税、金关、金财、金融监管（含金卡）、金审等5个业务系统建设；

第三类是保障社会秩序、为国民经济和社会发展打下坚实基础的金盾、社会保障、金农、金水、金质等5个业务系统建设。“两网一站四库十二金”覆盖了中国电子政务急需建设的各个方面，涉及信息资源开发、信息基础设施建设与整合、信息技术应用等领域，特点各异，又相互渗透和交融，将初步构成中国电子政务建设的基本框架。

电子政务建设是投资大、历时长、涉及面广的系统工程。面对众多的硬件商、系统软件商、数据库厂商、应用软件商，全面的开放性、普遍的兼容性、可扩展性和可维护性已成为衡量电子政务系统的重要标准。

电子政务系统的开放性主要体现在对异构平台的适应方面。平台包括网络平台和数据库平台两大类。网络平台开放性要好，应能对多种协议都提供支持；在数据库平台方面，电子政务应用系统应能够支持对多种异构数据库的访问。从应用角度看，电子政务的开放性表现为不同政府部门相互间的信息按预定规则开放以及政府内部各部门、企业和社会公众之间的信息开放。

兼容性表现在新的电子政务系统应该向下兼容。中国政府部门已经开发应用了大量的政务系统，如金卡、金关、金税、金盾等，这些系统还正处在不断的发展过程中，大部分系统已经被证明是行之有效的电子政务应用系统，新建设的电子政务系统应对原有系统能够向下兼容。

可扩充性包括网络的可扩展性和应用系统功能的可扩展性等，如人员增加和政府部门职能增加，会引起对电子政务系统的扩展要求。在网络设计时要充分考虑到将来网络扩展的可行性，预留适当的接口；在应用系统功能上，应尽可能模块化。

可维护性可以通过增加系统的伸缩性和可重用性来解决。在电子政务建设过程中，应结合分布式应用的网络特点，在开发过程中通过多层C/S体系，实现应用在网络中的灵活配置，将业务逻辑独立出来单独进行部署，从而实现方便的维护。

七、权衡安全与成本

电子政务的安全问题备受人们关注。安全问题是电子政务的首要问题，政务系统的安全与否决定了政府机构的业务能否正常开展和执行。电子政务的安全风险主要来自于物理风险、无意错误风险、有意破坏风险、管理风险和其他风险，由此可以归纳出，电子政务的安全主要有物理安全、网络安全、信息传输安全、信息存储安全、信息访问安全、制度安全、人员安全、有关防病毒方面的安全和电子政务系统的身份认证等。

电子政务的安全问题确实重要，但在建设电子政务系统时，仍应本着“实用第一、量入为出”的原则，并在实施之前进行认真细致的需求分析，以确定最适合的、安全的软硬件配置方案。超出安全保密管理要求的建设不但没有必要，而且会造成资金上的浪费。要加强核心技术的自主研发，尽快使之产品化和产业化，尤其是操作系统技术和微处理芯片技术，无论对国家信息安全基础设施还是对政务信息安全保障系统，都是至关重要的。

以 PKI/CA（公钥基础设施/数字证书）系统建设为例，当前几乎所有的规划和方案，甚至是县、区级都在规划建设这样的系统。虽然 PKI/CA 是基于互联网应用的最新和最先进的安全系统，但它针对最基础的安全目的，是在互联网环境中为用户建立如同手迹、印鉴那样的可信任、不可抵赖的功能，主要是身份认证和电子签章。它绝不是信息安全的全部内容，而是原有信息安全技术在互联网环境上应用的重要组成部分。就其最基本的要求而言，是拥有最广的信任范围，即用户的数字证书能够随处可用，如现实生活中的手迹、印章那样。盲目建设 PKI/CA，各自所发证书互不认证，恰恰破坏了 PKI/CA 最基本的应用需求，不但会造成巨额资金浪费，还可能形成网络割据，造成数字鸿沟。

必须清醒地认识到，建立中国电子政务 PKI/CA 体系事关全局，应严格按照国家有关主管部门的统一部署，有序建设。国家信息化办

公室已就此做出明确规定：由国家密码主管部门牵头，会同有关部门成立国家 PKI 协调管理委员会，指导电子政务 PKI 信任体系——国家电子政务根 CA 和桥 CA 建设。因此，各级地方和部门应在国家根 CA 的体系下，按照国家的统一部署有序开展这项建设。

解决电子政务中的安全问题，关键在于建立完善的安全管理体系。在技术方面，电子政务的安全支撑体系由从网络系统层到应用层的多项安全要素构成，具体包括：统一的安全策略、统一的数字证书及支撑平台、统一的数据资源访问控制机制、统一的网络安全措施、统一的系统冗余措施和统一的数据备份和应急方案。其中较为重要的模块有：位于数据链路层及网络层的信道加密及管理模块，网络防火墙、访问代理、攻击检测等模块，数字证书应用管理系统，身份认证、访问控制应用支撑平台，系统监控、日志分析、系统管理模块和 Web 监控、在线保护模块。在管理方面，可以通过安全评估、安全政策、安全标准、安全审计等四个环节来加以规范化并进而实现有效的管理。在服务方面，主要是构建外部服务体系，包括相关法律支撑体系、安全咨询服务体系、应急响应体系、安全培训体系等。相关法律是从法制角度对政府信息化及其安全问题做出严格的规定；咨询服务体系是由第三方为政府机构提供技术解决方案、安全技术分析等；应急响应措施是在政务信息系统发生异常或遭到破坏时提供尽快解决问题、恢复正常的方法手段；安全培训体系主要包括安全意识与安全理念培训、安全基础知识培训、安全管理培训和专业安全技能培训等。

第四节 信息普遍服务孕育新型社会模式

信息化、知识化是社会发展过程中的神经中枢。任何现代化的实现，都离不开信息化、知识化，更离不开信息知识的社会普遍服务体系。目前，中国正处于多元复合转型期，其所呈现出的多元复合特征

客观上加剧了中国现代化进程的复杂性；构建市场型政府、构建信息知识社会普遍服务体系是贯穿始终的重要环节。

一、普遍提供信息知识，提高公共服务水平

在信息社会中，全社会的信息化是整个社会发展的基本平台。及时抓住世界信息技术革命和信息化发展所带来的机遇，大力推进国民经济和社会的信息化，是中国加快实现工业化和现代化的必然选择，是促进社会生产力跨越发展，增强国力的关键环节，也是维护国家安全的必要条件。当前，科技竞争已经成为国际综合国力竞争的一个焦点，谁在知识和科技创新方面占据了优势，谁就在发展上掌握了主动。从上个世纪中叶开始，世界新科技革命和它所带来的科学技术的重大发现、发明及其广泛应用，就推动世界范围内生产力、生产方式、生活方式和经济社会发生了前所未有的深刻巨变，同时也引起了全球生产要素流动和产业转移加快，利益格局、经济格局和安全格局都发生了改变。进入21世纪以后，世界新科技革命发展的势头更加迅猛，正在孕育着新的重大突破，信息技术将进一步成为推动经济增长和知识传播应用进程的重要引擎，基础研究的重大突破将进一步为人类认知客观规律、推动技术和经济发展提供新的前景。在世界新科技革命的推动下，知识在经济社会中发展的作用日益突出，国民财富的增长和人类生活的改善越来越有赖于知识的积累和创新。信息化建设对于推动中国整个创新体系的建设意义重大。

（一）推进行政体制改革，增加政府公共服务的制度供给

信息知识社会普遍服务体系的构建必然要求深化行政体制改革，重新设计和确定政府的职能定位、组织结构和行政流程，将政府配置资源的重点转向为民众提供充足优质的公共产品和服务，进一步缩小政府规模，放宽政府规制，切实解决电子政府要求的协调一致的服务流程与政府内部条块分割的组织结构之间的矛盾，建立和完善与市场经济体制相契合的现代政府行政体制，为基础产业普遍服务体系建设奠定坚实的制度基础。同时，需要适时构建信息知识社会普遍服务体

系的相关法律法规体系，消除法律法规上的盲区和误区，如制定和颁布确立信息知识普遍服务的法定地位、确立信息知识社会普遍服务体系建设的责任和方式等，并对现有的法律法规进行相应的调整和修改，以便为信息社会普遍服务体系和其他公共服务等确立完备的“游戏规则”。

（二）促进政府职能由管制职能向服务职能转化

政府管理是现代化社会的一种政治管理活动，是社会发展的不可或缺的一项重要工作。在中国的传统政治体制下，政府行政一般被视为管制行政，是一种自上而下的治民活动，整个管理体系以政府为中心，政府以社会“主人”的身份高高在上地依靠强制命令，对一切社会组织和公民个人的思想和行动进行严格规定，社会、企业和公民个人的权利被无情地剥夺。信息知识社会普遍服务体系的建立将使得中国政府职能由管制型向服务型转化。政府可利用电子政府方式完善自身的服务职能，为社会提供平等、公平的资源，包括政治、经济、文化、社会等一切公共领域的过去、现在、将来的知识和信息。作为公共权力的行使者，中国政府不再是治民或为民作主，而要慢慢转变成为民服务，让人民自己作主。因为网络上没有中心，每个权利主体都是平等的，都有权共享公共政治资源，政府可以通过网络为社会提供快捷、周到的服务，如企业登记、养老金发放等，都可通过电子文件来完成，公民不再需要直接面对那些官僚习气浓重的官员们，而只需要用鼠标点击政府网站来完成，充分享受政府更具体、更个性化的服务。中国政府上网活动也将杜绝传统管理中由于强调分工所造成的部门的条块分割和官僚主义，克服信息不对称现象，使信息的分配和流动渐趋合理，并使信息资源得到合理有效的利用，从而优化社会资源配置，提高国民经济运行的质量和效益。

（三）扩大信息服务对象的覆盖面

主要以互联网站点为服务窗口的各种组织是面向全社会的，是为包括企业和个人在内的所有客户服务的，而不只为少数客户服务。如果不能在社会上普及互联网的使用，就会造成信息的“富有者”和

“贫穷者”，使信息化失去广泛的社会基础。而事实上，社会上最需要获取服务的人往往就是那些缺乏上网条件或能力的人。因此，在推广信息社会普遍服务的过程中，应首先普及互联网的使用，使不同地区、不同社会阶层、不同受教育背景以及不同性别和年龄的人群都尽可能跨越数字鸿沟，进而成为信息知识社会普遍服务体系的服务对象。在这一方面，政府应筹划必要的宣传推广方案，有针对性地开展上网培训活动，普及通过互联网接受信息知识社会普遍服务的知识和技能；提供多样化的上网方式，如网络终端可以是个人电脑、手机、数字电视或电脑触摸屏等；提供可供选择的公共上网地点，如邮局、商场、机场、车站、码头、酒店、公共图书馆、职业介绍所、社区活动中心和公共信息亭等；采取一定的激励措施，鼓励企业和个人在获取政府服务时运用上网这种新方法，如可免费访问电子政府网站，对电子政府客户在回应时间上给予优先待遇以及对网上办税者给予象征性优惠等；应制定适当的扶持措施，重点向低收入者提供免费上网的条件，向低收入家庭提供购买上网电脑的優惠等。当然，在电子政府的规划、建设和应用中，必须充分考虑一般民众使用互联网的情况，使电子政府具有简便、实用、耐用和低进入成本的服务功能，并使电子政府以其独到的有效服务能力为民众所普遍接受。

（四）政府服务供给手段的多样化、主动化

政府的主要职能之一是提供公共服务，信息技术是一种激发工具，不仅改善了政府服务的质与量，更作为一种应用技术，大大改变了传统政府服务供给的方式和手段。如传统的政府服务供给手段单一、部门之间较为独立，公众需经由各部门相应的物理渠道才能接近该部门，所以政府部门相比较而言处于静态，服务供给形式较为被动，需要强迫公众主动认识和寻找各部门以获取自己所需服务。而信息社会普遍服务体系实现后，对电子服务供给的形式和手段进行了创新和再造。首先，各部门之间已经不再独立，而是经过重组形成了信息互动网络。其次，服务供给方式也不再独立而是得到了整合，所有的政府服务均通过单一的政府入口面向公众。第三，服务供给手段多

样化，除了政府部门在线供给以外，还可以通过 web 改造传统的物理渠道，形成基于 web 的政府物理渠道，有些政府服务还可以通过私人或者非政府组织进行价值增值后间接提供给公众。因而，公众可以根据其所需选择获取政府服务的不同渠道。第四，电子服务的供给体现了以民众为中心的理念，使得政府服务能够根据公众的需求及时得到调整，并且整合了所有服务，实现了一天 24 小时服务和“一站到底”服务，公众服务将是可选择的和跨时空的。

二、降低政府运行成本

信息技术使得政府已不再是信息的垄断者，相反政府成为了人们的信息交流平台，民众的心声非常容易形成共识。

（一）促进电子政务的飞速发展

电子政务是信息技术与现代管理体制的有机融合，是全方位提高政府工作效率、降低办公成本的革命，它的出发点和归宿乃是改进和革新政务。通过运用计算机网络技术手段，加快推进政府在管理体制、管理观念、管理方式和管理手段方面的转变，切实实现政府职能向宏观调控、社会服务、公共管理和市场监督的转换。电子政务作为一项涉及到国家机关、地方政府、企事业单位、普通公民等各类用户的广泛应用服务，将极大地改进政务流程、降低政府运行成本。这也是实现政府改革同电子政务同步进行、实现高效率政府管理和服务的根本。

（二）推进政府向善治发展，减少阻力

在现代政府治理中，只有让公众充分参与到政治生活中，疏通公众参政议政的渠道，使政府的施政真正体现最广大公众的根本利益，才能获得人民对政府发自内心的服从、遵守、认同和支持。而这种政府与公众的和谐关系，将大大减少因公众不信任政府而产生冷漠甚至抵触情绪所导致的政府社会管理成本。因此，政府实行民主、扩大公众政治参与、提高政治透明度，是降低社会管理成本的根本途径。信息社会普遍服务体系是对民主政治理念的倡导。首先，信息知识社会

普遍服务体系有助于消除信息鸿沟，为公民政治参与提供良好的信息环境。传统政府掌握着最大量的公共信息资源，处于绝对的信息强势，而普通公民则处于信息弱势，正是这种信息不对称造成了传统政府的运作和决策过程在很大程度上对公众而言是不认知的，这也就造成了公众对政府的冷漠。信息知识社会普遍服务体系的建立，大大提高了信息的提供、获取和处理的能力和速度，同时也保证了信息的真实性，使公众随时掌握政府信息，并为其有效地参政提供了良好的基础。其次，信息知识社会普遍服务体系提供了政治参与的便捷渠道。信息知识社会普遍服务体系使得政府和公民之间通过各种电子渠道和网络平台连接起来，极大地方便了政治参与。人们可以通过 BBS 发表政务言论，通过电子邮件加强与决策者的政治沟通，通过参加“网络听证会”来监督政府决策。信息社会普遍服务体系还对政治参与有一个独特的网络技术优势。网络的虚拟性将减少人们实际参与政治的不安全感，使人们可以抛开种种现实的顾虑真实地表达自己的意见和意志。而且，网络的界面互动性使得公民与政府的交流更加直接和有效。可以说，信息知识社会普遍服务体系使人民真正感受到政府是自己的政府，自己已融入到政府的治理过程中，政府的施政就是实现自己利益的过程，它将建立起一种更加合作、和谐的政府与公众的关系，从而使政府向善治发展。这将使政府管理社会更加“如鱼得水”，政府的社会管理成本降低便是民主政治的逻辑结果。

（三）推进政府决策由集中决策向民主决策转化

在中国传统行政体制下，组织内部层层授权，下级对上级严格负责，只有处在金字塔顶端的人才能掌握足够的信息而作出熟悉情况的决定，作为行政下级和社会公众则既无了解行政信息的权利，更无参与决策的权利，决策权在一定程度上变成了特权。由于靠经验决策和决策信息不完备导致的决策失误非常多见，给国家和人民造成了不同程度的损失。在信息时代到来的时候，情况则不一样了。“如果把大众传播的传统媒介比作一只信息沙漏，那么新的传播技术结构就将是一种散布型的信息交流结构，可以把这种结构比作信息交流的一种矩

阵、一张经纬交错的渔网或四通八达的蛛网。”^① 信息知识社会普遍服务体系所具有的发散式的网络传播途径能提供最畅通的参与渠道。原有的行政信息要经过繁琐的行政流程才能输往决策层，新的电子政务形式突破了传统政府的界限。这样一来，中央政府的政令能够畅通无阻地抵达权力底层，基层的反馈也能迅速地向上传递，同级政府之间不再被地理边界和人为的“本位”观念所阻隔，政府内部实现了统一高效的指挥和管理，同时很容易倾听到不同的意见。传统的垂直科层组织中的中间层级信息传递功能逐渐被网络所替代，这就消除了信息源与决策层之间的人为阻隔，使信息传递迅速、及时，有利于避免在信息传递过程中多层过滤引起的信息失真。同时，公民通过网络也有更多的机会了解政府在做什么，在怎么做，并可以通过多种方式，如电子民意调查、电子公民投票、电子选举、电子邮件等，进行利益表达以及影响政府的利益综合。信息知识社会普遍服务体系将极大丰富政府决策的信息来源，有力推动政府决策的科学化进程，进一步加强政府与群众之间的联系，有力推动政府决策民主的进程，全民参与决策成为可能，政府决策过程将更加透明，政府决策成本将全面降低。

三、普及信息知识服务，降低社会交易成本

社会发展的不同阶段有不同的社会阶层结构。在中国传统农业社会，阶层结构呈现“葫芦型”，即农民（手工业者、小商小贩）占总人口的绝大多数，地主、官僚等只占很小的比例。以往的总体小康社会是一个“金字塔型”的社会，它的中间阶层比传统农业社会大一些，但它仍是一个高低水平差异较大、发展不平衡的小康。依据基尼系数测算，更多的财富聚集在少数人手里，二元经济现象严重，城乡差距相当大，由于并非所有人都能达到小康水平，所以它仍未达到理想的社会结构类型。全面小康社会，是一个“橄榄型”的社会，即

^① [美] 马克·利维：“信息传播与交流的未来发展”，《新闻与传播研究》，1997年第1期。

中间阶层社会，它的阶层基础是中间阶层；也就是说，建立全面小康社会一方面要遏止“富者越富，穷者越穷”的马太效应，另一方面要扩大中间阶层的份额，提高中等收入人口的比重，只有大多数人进入中间阶层，才能实现全面和谐社会的目标。未来社会的主导型经济将是信息产业及其相关行业。社会信息化将会促进信息产业及其相关行业的发展，创造更多的信息产业就业机会，造就新型的中间阶层；而且，这种拥有信息知识及其技术的中间阶层，将成为未来的最大阶层，它将成为中国和谐社会的阶层基础，同时它将为和谐社会的实现发挥重要作用，如在政治上起社会稳定作用，在经济上起消费推动作用，在文化上起传播促进作用等。知识型人才将是信息社会的主体，他们是信息的创造者、享用者，他们是信息技术发展的关键因素，是实现信息化最重要的条件，同时也是建设和谐社会的主体。在未来的信息化社会中，知识人才将主导社会信息化的进程，左右社会的发展。

（一）信息知识服务是密切政府与公众关系的粘合剂

信息知识社会普遍服务体系的建设正是将“代表人民群众根本利益”的思想贯彻到政府的日常工作之中，信息知识社会普遍服务体系“以民为本”、“全心全意为人民服务”。它不只是简单地将政府的管理职能复制到网上进行，而是要通过运用网络手段，配合与推动政府体制改革，打破传统的以部门职能为中心的官本位模式，通过优化整合公务流程以及建立信息的共享机制，构建一个“以百姓和企业的需求为出发点、以方便用户办事为目的、以用户为中心”的为用户服务的新型政府管理模式，以“一网式”、“一表制”、“开放式”和“交互式”等特点来充分体现“立党为公、执政为民”的原则，实现全社会的无边界、无差距的信息社会服务。因此，信息社会普遍服务体系能够改善服务质量，提升政府形象，密切政府与公众关系。通过实施电子政务，政府变被动服务为主动服务，可以为企业和公众提供方便、快捷、高效的服务，使政府由多层次、多部门的“管理型”政府向智能化、透明、低成本运行的“管理服务型”政府转变，

满足新经济条件下公众和企业对政府的新要求。

（二）信息知识服务促进公众之间充分利用网络的互动性

一些在网站上能够实施的手续，就尽量使其在网络平台上实现，让公众相互之间提供的各种服务比以前更快捷，对彼此意见和需求的反应速度大大提高。信息知识社会普遍服务体系具有外向型信息服务功能，可以利用高效可靠的信息网络，将信息快速、方便、廉价、准确地传递给社会公众，减轻公众为获取这些信息所需要付出的经济和时间负担。通过这种方式实现公众之间双向、直接的沟通和互动，能够有效地促进政府部门改善服务质量，密切与公众的联系。

（三）信息知识服务能够带来信息知识的全社会共享

信息知识社会普遍服务体系必然会通过政府信息化，带动家庭上网、企业上网，真正实现社会信息化。从更深层次看，它还有利于推进产业结构调整和转型升级，促进社会进步和经济发展。政府管理和服务的网络化操作，能有效地实现政府信息资源的市场价值，引导和形成新的消费热点和经济增长点，带动相关产业群的发展。正如有些专家所指出的，没有信息化，就没有全面的企业信息化；没有电子政务，就没有真正的电子商务和企业信息化。而这一切都是信息知识社会普遍服务体系的应有之义。在这个意义上，信息知识社会普遍服务体系将成为社会信息化水平的重要标志和国内信息产业、服务业发展的关键动力。

（四）信息知识服务能够增强社会组织之间服务的有效性

在社会全面信息化体系中，仅仅将以客户需求为中心作为一种原则和宗旨是远远不够的，还必须根据客户需求确立高度规范化的质量管理标准和信息管理体系，以增强彼此之间服务的有效性。其中，可以借鉴国际通行的 ISO9000 标准，将在企业中得到广泛应用的 ISO 质量体系导入各自服务系统，建立科学化、程序化的服务质量管理方式，切实做到过程控制、预防为主和持续改进，实现行政化服务流程的标准化和规范化，使信息化服务在一个新的更高的质量平台上更有效率地运行，提高民众之间的满意度，以更为经济的方式实现民众所

需要的各项公共服务质量。与此同时，还可以将客户关系管理（CRM）这种成熟的以客户需求为中心的现代企业经营管理模式导入电子政府服务系统，通过信息网络技术收集、管理、分析和利用电子政府在服务过程中与客户交往的信息和数据，使政府能够更深入地分析客户行为、了解客户需求，提高其可接近程度，创新与整合多样化的服务提供渠道，以及细分客户群体、提供个性化服务等，从而实现客户之间需求的良性互动，降低彼此之间的交易成本，增强社会和国家的竞争力。