



王 平 著

城市信息化与政府治理模式的创新

全球化与信息化背景下的“电子政府”建设研究

*Chengshi Linxihua Yu
Zhengfu Zhili Moshi De Chuangxin*

*Quanqiuhua Yu Linxihua Beijing Xia De
Dianzi Zhengfu Jianshe Yanjiu*

学林出版社

本书获同济大学哲学社会科学创新基地项目资助

城市信息化与政府治理模式的创新

全球化与信息化背景下的“电子政府”建设研究

王 平 著

学林出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市信息化与政府治理模式的创新:全球化与信息化背景下的
“电子政府”建设研究/王平著. —上海:学林出版社,2006.6

ISBN 7-80730-197-X

I. 城… II. 王… III. 电子政务-研究-上海市 IV. D675.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 066817 号

城市信息化与政府治理模式的创新

全球化与信息化背景下的“电子政府”建设研究



作 者——王 平

策 划——大地文化

特约编辑——刘大立

责任编辑——张建一

封面设计——范峤青

出 版——上海世纪出版股份有限公司

学林出版社

上海钦州南路81号3楼

电话:64515005 传真:64515005

发 行——学林图书发行部

上海钦州南路81号1楼

电话:64515012 传真:64844088

印 刷——上海望新印刷厂

开 本——889×1194 1/32

印 张——7.375

字 数——215 千

版 次——2006年6月第1版

2006年6月第1次印刷

书 号——ISBN 7-80730-197-X/C·6

定 价——20.80 元

序 言

王平副教授的《城市信息化与政府治理模式的创新——全球化与信息化背景下的“电子政府”建设研究》，以中国城市政府的电子政务建设与“网上上海”为切入点，力图探究在全球化、信息化背景下，中国城市政府治理的基本理念、城市治理模式的创新以及“电子政府”建设对政府管理体制和城市发展的作用与影响，借以为中国城市政府治理模式的转型和民主政治建设的新发展提供一定的理论支持。这个选题具有较强的现实关照性。

20 世纪 70—80 年代信息技术的发展，特别是网络技术的发展，正在改变着人类社会几千年来形成的信息传递方式、人际沟通方式和社会管理方式，并已深刻地影响着人类社会生活方式和政府管理方式的变革。

进入 21 世纪后，信息化程度的高低已成为衡量一个国家综合国力的重要标志，也成为衡量一个城市（尤其是国际大都市）的综合实力的重要标志。随着城市“电子政府”的建设，公众共享信息平等权利已成为世界各国民主政治发展的趋势。

信息时代的民主政治建设，其重心正在从强政府的政治统治走向小政府的公共治理，从善政走向善治，这一发展趋势对各国现存的政府管理体制，尤其是发展中国家的政府管理体制，提出了严峻的挑战。联合国经济社会事务部从 1999 年开始，连续两年的工作重点都是通过信息化改进发展中国家的政府组织，重组公共管理，最终实现信息资源的共享。世界各国现在积极提倡“信息高速公路”；“电子政府”被列为首位发展领域。^① 对“电子政府”治理模式的研究，现在不仅成为政府部门的关注重点，也成为行政学、政

① 其他四个领域分别是电子商务、远程教育、远程医疗、电子娱乐。

治学、比较政治学、管理学、经济学、信息技术科学等学科的专家学者们研究的热点。

中国加入 WTO 以后,经济快步融入世界经济体系,实现了持续高速发展;但是为了遵守和履行加入 WTO 的各项承诺,中国政府也在对自身的管理体制进行相应的调整,以满足 WTO 各项规则的要求,政府管理体制的“入世”,任务更为艰巨。

上海作为中国改革开放的排头兵,最大的国际大都市,同样面临着“入世”后政府治理环境的变化和政府管理方式的转型。20 世纪 90 年代以来,上海市政府加快了从传统的政府管理方式向现代公共治理方式转变的进程,上海城市信息化建设和“电子政府”的发展为上海城市政府管理模式的转型和创新提供了强大的动力和技术支持。

按照十六大的精神,我国新一轮行政管理体制改革的目标是:进一步转变政府职能,改进管理方式,推进电子政务,提高行政效率,降低行政成本,形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。值得注意的是,有关电子政务建设是第一次被作为改革的重要组成部分纳入到目标体系中的。

政府信息化建设中的一个突出问题是政府信息化建设与行政管理体制改革的关系问题——即“电子”与“政务”的关系。这对关系的本质是电子政务发展中的技术与体制的关系问题。这两者的核心或者难点,并不是电子技术,而是政务,或者与此密切相关的体制、制度层面的问题。到目前为止,实现政府信息化的技术基本上可以得到保证,也趋于成熟;而政务方面问题的解决,则要复杂得多。既然体制问题才是电子政务发展中的关键,这就意味着政府信息化的建设必须把克服政府管理中的体制、制度方面的障碍,放在重要的地位,并为政府信息化不断创造有利的体制条件或提供体制保障。

本书比较了发达国家城市“电子政府”建设的经验与教训,在理论上较深入地探讨了上海市政府信息化建设和“电子政府”发展的现状,以及其对上海城市政府管理模式转型和创新的影

响。本书对国内外学者有关政府治理、“电子政府”的理论研究成果的梳理,以及对我国城市政府尤其是对上海市“电子政府”建设提出的一些有价值的建议,具有值得重视的理论研究价值与现实参考价值。

同济大学哲学社会科学创新基地首席教授

周敏凯 博士

2006年3月4日

于上海锦秋书斋

目 录

绪论	1
----------	---

上篇 城市信息化与政府治理的新模式

第一章 信息时代与“数字城市”的涌现	15
第一节 信息时代的来临	15
第二节 城市信息化与“数字城市”	21
第三节 “数字城市”与城市治理	31
第二章 信息社会政府治理的新模式——“电子政府”	37
第一节 解读“电子政府”	37
第二节 “电子政府”——政府治理的新模式	47
第三章 当代公共行政对“电子政府”的实际呼唤与 理论回应	82
第一节 当代公共行政的技术创新需求	82
第二节 当代公共行政对“电子政府”的呼唤	84
第三节 公共行政学对“电子政府”的理论回应	90

中篇 发达国家“电子政府”与上海市 “电子政府”建设比较

第四章 发达国家的“电子政府”建设	103
第一节 发达国家信息化水平与“电子政府”治理 状况概述	103

第二节	发达国家“电子政府”治理的个案分析	105
第三节	发达国家“电子政府”治理的主要经验	117
第五章	上海市“电子政府”建设	123
第一节	我国信息化水平与“电子政府”发展现状	123
第二节	上海信息化建设与城市发展目标	136
第三节	上海“电子政府”建设的标志性工程	150
第四节	上海“电子政府”建设的个案分析 ——“网上人事局”	159

下篇 “电子政府”治理的发展 趋势与理论思考

第六章	“电子政府”治理的发展趋势与理论思考	175
第一节	“电子政府”治理的发展趋势	175
第二节	关于“电子政府”治理的理论思考	183
结束语		214
参考文献		220
后记		227

绪 论

一、研究意义

信息技术的发展,特别是网络技术的发展,正在改变着人们几千年来形成的信息传递方式、人际间的沟通方式和社会管理的组织方式,并深刻地影响着社会生活和政府运作的方式。信息化程度的高低已成为衡量一个国家综合国力的重要标志,全面实现信息共享已成为世界各国的共识。随着信息时代的来临、全球化进程的加快,人类的政治生活正在发生根本性的变革,其中最引人注目的变化之一,便是政治过程的重心正在从统治走向治理,从善政走向善治,从强政府的统治走向小政府的治理,从民族国家为主的统治走向全球合作的治理,这对各国政府构成了严峻的挑战。

为了应对信息化时代的社会变迁和治理需要,一种新的政府治理模式——“电子政府”(E-government)便应运而生。联合国经济社会事务部从 1999 年开始,连续两年都把通过信息化改进发展中国家的政府组织,重组公共管理,最终实现信息资源的共享作为其工作重点。在世界各国积极提倡的“信息高速公路”五个应用领域中,“电子政府”被列为第一位(其他四个领域分别是电子商务、远程教育、远程医疗、电子娱乐)。所以,“电子政府”治理模式不仅成为政治家和政治组织关注的重点,也是行政学、政治学、经济学、信息技术科学等学科的专家学者们近年来研究的热点论题。

我国政府同样面临信息化、全球化的巨大挑战。加入 WTO 以后,中国经济正在逐步融入经济全球化发展的轨道,并将进一步面临国内和国际两个市场、两种资源并存的局面。上海这个特大型城市的政府管理系统正面临着新的治理环境和新的治理任务。为了遵守和履行加入 WTO 的各项承诺,政府必须率先对自身的管理体制进行调整,以适应 WTO 各项原则的要求,比如法治、公

平、公正、透明行政等要求。同时经过二十多年的改革开放,国内统一的社会主义市场经济体制逐步完善,经济发展出现了前所未有的良好态势,各种社会主体和市场主体的行政参与意识大大增强,对政府的管理提出了更高的要求。

在这种新的历史条件下,上海市政府加快了从传统型的政府行政管理向现代型的公共管理转变的进程,正确处理政府与市场、政府与企业、政府与社会之间的关系,充分发挥各种主体在经济和社会发展中的功能,提高政府的公共治理水平,最终履行好经济调节、市场监管、社会管理与公共服务四方面的职能,实现现代政府管理的价值目标和行为模式,提供更多符合市场、社会需要的公共物品。而城市信息化建设和“电子政府”的发展为上海政府治理模式的转型和创新提供了强大的动力和技术支持。

本书的研究具有双重目的和意义:一是研究上海的“电子政府”,从这个“网上上海”的形象入手,探究其内在的治理理念及其对上海政府改革、市政管理和城市发展的作用与影响;二是研究全球化、信息化背景下,上海在城市治理模式方面的创新,为中国政府治理模式的转型和民主政治建设提供理论支持。

二、研究方法

本书主要采取了理论分析与个案分析相结合的研究方法,是因为对“电子政府”的研究,进行纯理论探讨的意义有限。虽然“电子政府”具有深刻的理论背景,其发展也离不开政府理论、公共行政与公共管理学以及信息科学的理论指导,而且在“电子政府”建设中产生的问题往往需要从理论上寻求答案,但是,“电子政府”是各国政府改革过程中运用信息技术再造政府的产物,它的实践性、应用性非常突出。所以,研究“电子政府”,必须选取具体的案例为分析对象,把理论分析与个案分析结合起来,对“电子政府”本身的治理理念、组织结构、运行机制等进行实证考察,并能对“电子政府”建设提出可操作性的意见,才有助于促进上海及中国的“电子政府”健康发展,进而推动中国的民主政治建设。

对于个案分析来说,案例的选择非常重要。选择发达国家“电子政府”的成功范例作为分析对象,有两个理由:一是当今世界各国政府改革的目的在于探索与经济社会发展的全球化、信息化、网络化趋势相适应的政府治理新模式。发达国家的经济全球化、信息网络化水平较高,它们更有摆脱工业社会的传统政府管理模式的紧迫性和积极性,在它们的“电子政府”建设中,可能蕴含着更多的有关未来社会政府治理模式雏形的信息。选取这样的案例具有一定的学术价值。二是发达国家的经济社会发展情况更能暴露出传统政府管理模式的弊病,它们建设“电子政府”的成功经验,对于那些处于较低发展水平的国家和地区的政府来说,具有极大的示范效应和借鉴功能。选取这样的案例,具有较大的现实意义。在发达国家的“电子政府”中,本文重点介绍了美国“电子政府”和新加坡“电子政府”,是因为这两个案例代表了目前“电子政府”建设的最高水平,而且它们各具特色、各有所长。其他发达国家,如加拿大、英国、日本等国的“电子政府”建设情况在本文中也有提及。

选择上海的“电子政府”建设作为案例进行分析,是由于上海在

水平,但它们分别代表了上海“电子政府”建设中至为重要的三个方面。

此外,本书还采取了虚拟与现实相结合的研究方法,既考虑到基于互联网技术的虚拟政府——“电子政府”及其理论对现实政府的影响,又考虑到现实政府由于实施“电子政务”而产生的一系列新变化,并将虚拟政府和现实政府结合起来进行考察、分析、归纳和提高。

三、研究动态及本书的创新点

(一) 国外政府治理领域的研究现状

现有的政府治理研究在范围和深度上都达到了相当的水平。从国外的研究情况看,20世纪70年代的主题是重新界定政府与市场的关系,提倡公共服务的民营化、市场化;80年代的主题是突破官僚制,增加科层组织运行的有效性,提出了“重塑政府”的口号;90年代的主题是政府机构的运行和公共事务管理中政府与社会的分工,打出了“善治”的旗帜。因而,国外学者在政府治理的理论方面,提出了许多新理论:行政生态理论、公共选择理论、企业家政府理论、委托人/代理人理论、知识管理理论、政策科学理论等;在政府治理的模式选择方面,提出了“市场式政府”、“解制型政府”、“参与式政府”、“虚拟治理”、“弹性治理”等新观点。纵观各种理论和观点,可归纳出实现政府“善治”的一些基本要素:合法性、透明性、责任性、有效性、回应性、公正性等等。

从20世纪90年代以来,研究“治理”的文献不断涌现,学术界和实践领域的许多人都把治理看作可以有效地达到某种目的的系统机制,这种系统机制带有很大的包容性,能够把所有的相关利益者协调进来,达成有利于各方的共同目标。从这个意义上讲,治理不仅存在于各种性质的社会组织(公共组织、私人组织和非政府组织),而且存在于各种层次和不同管辖范围的组织中(从社区到地方政府、国家和国际组织,乃至全球性组织)。由于把治理理解为某种系统机制,所以许多定义实际上是描述性的,通过列举治理过程涉及到的因素、形成的关系来勾画治理结构和过程。这种结构

主义的理解和描述性的界定虽然有利于人们更生动地把握“治理”这个新概念所反映的新的社会政治现实,但也可能产生误导,使人们只重视治理的结构框架,而忽视了治理的实际运行机制和依靠的技术手段,并且产生某种盲目的乐观,认为只要建立一套合理的系统机制,就能达到理想的结果,这有可能遮盖了治理变革的根本目的,即提高治理的绩效,改善相关利益者的福利。实际上,治理不仅力图描述一种更加网络化的政治形态,也指各种治理系统在复杂的环境下协调政策和解决问题的能力。进一步说,治理不过是一个中性的概念,是否能够有利于共同目标的达到,推动人类的发展,则依赖于治理的质量。

(二) 国外“电子政府”领域的研究现状

国外对“电子政府”的研究是建立在 20 世纪 50 年代末至 60 年代对信息政策的研究基础之上的。从研究的历史轨迹来看,其研究重点在两个方面:一是重视科学情报等基础研究,尤其是以研究、制定旨在发展处理信息方法的政策为主;二是重视信息政策体系的研究,尤其是以研究信息政策的相互关系和相互影响为主。

目前,世界各国政府和众多专家学者对“电子政府”的定义仍然没有达成共识,但不管对“电子政府”的理解如何,它代表了一种新的理念,即信息技术对政府管理必然产生深刻影响。同时,政府管理本身的发展进程离不开信息技术的支持,并能够为应用软件的开发和信息技术的进步提供社会动力。然而,这两者相互作用会达到什么样的程度?比如在“电子政府”这个概念上,是信息技术仅仅作为技术工具而对政府的治理活动诸环节产生不同程度的影响?还是信息技术作为一个革命性的手段,将重新整合政府的组织机构、行为方式及其借助的社会资源?当前各国政府和专家学者对此存在两种看法:一种看法是,信息技术对政府管理的作用是“影响”,政府管理对信息技术应该是“接纳”和“应用”;另一种看法是,对于传统的官僚体制而言,“电子政府”不仅是一种全新的概念,而且将是一种全新的治理模式,“电子政府”的核心也不是技术,而是借助技术来实现政府治理模式的创新。

信息技术与政府管理本来分属两个不同的领域,各自遵循自身的发展逻辑,但这并不排除它们各自作为独立的系统而发生交互作用与影响。信息技术把政府管理作为其应用和服务的对象之一,而政府管理则将信息技术视为达到自身“善治”目标的一种工具和手段。信息技术的发展需要投入大量资金,耗费成本,但它的应用同时也有可能节省其应用领域的运作成本,从而带来经济上的效益,还能产生间接的社会效益。如果在政府管理领域要应用其产出,必然要在信息化方面先行投入,然后才有可能获得治理方面的收益,如提高政府的效率、为社会服务的质量及政治民主化的水平。在对这两者关系的判断上,欧洲学者提出,即使信息技术真正在政府管理当中实际应用,它对于政府的效率、服务及民主标准这三方面的产出所产生的作用可能也只是功能性的、间接的。因为相对于信息技术的影响而言,政府管理自身的发展逻辑和制度变迁,对于政府管理活动的三个产出的影响更为直接和必然。在对政府管理变革的推动力方面,信息技术是外因,政府管理的制度变迁是内因。只有在信息技术对政府管理的制度变迁产生作用,从而对政府的效率、服务及民主化水平带来决定性影响的情况下,才能说它为政府管理本身的变革提供了前提,才谈得上信息技术与政府管理产生融合,才可能在信息化时代的治理过程中,重新确定政府管理模式的真正涵义。

美国学者也认为,从技术和政治结合的角度去理解的“电子政府”,是一个正在呈现的新领域。由于这个新的领域尚未成熟,其发展可能导致两个相互冲突的结果。积极的方面在于,“电子政府”的发展为改善政府治理提供了新的机会,如改进效率、提供新的服务、增加公民的政治参与,而且其本身也可以作为国家的信息基础设施而存在。另外,“电子政府”作为发展公共管理、提供投资需求和承担新责任的长期驱动力,对于驾驭新近出现的技术是必要的。另一方面,“电子政府”建设本身也给政府提出了新的挑战,由于计算机接入方面存在差异,可能影响到公民的政治参与,从而导致代表性方面的不平等。这些情况由于政府内部各部门和不同

政府之间的各种联系而复杂化了。不仅如此,新的情况还同原先存在的如何改进政府的问题缠绕在一起,那些问题与技术很少关联,如政府的权限、适当处理信息的程序、建设和维护基础设施、提供服务及公民的权利等。面对各种各样的新旧问题本身,“电子政府”在显然无法马上做出有效回答的情况下,宁可更多地关注这些新旧问题之间的相关性。

总之,“电子政府”是作为一种最终的目标模式来发展,或者仅仅是信息化时代治理过程中改善政府管理的一种技术手段,国外学者们还未有定论。

(三) 国内对政府治理和“电子政府”的研究动态

从国内的研究情况看,我们对公共行政与公共管理和“电子政府”的研究,最近几年才起步,但很多学者也做出了自己的贡献和努力。在公共行政的理论研究方面,国家行政学院、中国人民大学的学者编著和翻译了一系列西方行政改革研究丛书、公共管理经典著作,推动了我国在这方面的研究。目前国内的研究水平基本处于引进国外的理论观点,对公共行政的发展、政府治理模式的变迁进行理论分析的阶段上。在“电子政府”的研究方面,主要是从两个层面进行:一是理论上对“电子政府”的宏观分析,如“电子政府”的角色定位、政治和管理价值、对政府改革的积极作用等;二是实践中对“电子政务”的技术指导,如“电子政务”的工作形式、实施基础、应用平台、建设案例等。

尽管在政府治理的理论研究上,我们与国外的研究水平存在较大差距,但在“电子政府”的实践方面,与发达国家的差距要小一些,因为全球的“电子政府”在总体上仍处于发展初期。自1993年美国克林顿政府最先提出了“运用信息技术再造政府”的主张,率先实施“电子政务”以来,世界上大多数国家的“电子政府”建设是从20世纪90年代中后期起步的,旨在提高政府的工作效率,更好地满足公民对政府的政治经济事务、社会公共服务等方面的参与和监督要求。我国也于1998年11月启动“政府上网工程”,1999年被定为“政府上网年”。实施“电子政务”的时间才短短几年,开

展政府在线服务的环境又相当复杂,但已经取得了很大进展。据2002年埃森哲国际咨询公司对全球“电子政府”发展状况的调查,我国“电子政府”的总体成熟度为23%,居世界第20位。^①该公司乐观地认为,我国的“电子政府”建设是从政府部门的办公自动化总体水平较低的情况下起步的,完全有机会超过其他经费负担沉重、基础设施陈旧的政府。可喜的是,上海的“电子政府”建设居于全国领先水平。

综合上述,国内外学者对政府治理、“电子政府”的理论研究,成果颇丰,尤其在政府治理研究方面,提出了多种未来的政府治理理论和模式,但是,对“电子政府”的研究基本上处于宏观的、技术的层面,与政府治理理论结合研究不多。本文结合我国政府机构改革的实践,从上海“电子政府”建设入手,探寻全球化背景下城市信息化与政府治理方式变革之间的互动关系,并且以个案分析的方法把政府治理与“电子政府”结合起来研究,试图从“电子政府”——政府治理的新模式入手,探究其内在的政府治理理念和制度创新,这也是一次开拓性的尝试。

四、本书的框架结构

(一) 基本概念

1. 城市信息化:“城市信息化”是一个相对较为笼统的概念,出现的时间也比较长。一般认为,城市信息化是指城市综合应用计算机与互联网等现代信息技术,通过改善信息基础设施,提高其在经济、政治、科技、社会、文化、信息服务等各方面的功能,以更好地体现“以人为本”的城市发展理念,增强城市的竞争实力和发展动力。

2. 政府治理模式:由政府治理理念、治理结构和运作方式及过程所构成的三位一体的有机框架或网络(有的著作中也称之为“政府治理范式”)。

^① 埃森哲公司:《中国电子政府的现状——构建未来发展的平台》(2002),
<http://www.accenture.com>。

3. 政府治理模式创新：政府通过重新界定“政府——社会——公民”之间的相互关系，确立新的政府治理理念，并据此重新认识和确定政府所承担的角色，调整政府的组织结构和权力运行机制，确定相应的运作方式及过程，不断寻求成功的或最有效的管理现代市场经济、调控社会运行的政府行政模式。

（二）政府治理体系的构架

一般而言，政府治理涉及七个层次：第一层次，也是最低层次，涉及政府管理人员、治理手段、治理的方式方法。第二层次，涉及运行机制，以管理制度为核心。第三层次，涉及政府机构和岗位设置、人员编制。第四层次是整体治理框架下的一些具体体制，如领导体制、决策体制、决策执行体制、监督体制、政府管理绩效评估体制等等，统称行政体制。第五层次是社会总的治理结构，包括政治体制，经济体制，文化、教育、科技、社会保障等方面的体制。人类社会从有历史记载到今天，社会治理结构的核心是政治体制。第六层次，政府治理哲学层次，涉及政府治理的理念、目标和基本原则等。第七层次，社会基础，是作为社会主体的人（包括管理者和被管理者）的基本属性及相互关系，还涉及关于社会发展或演变认识或信念等。如下图所示：

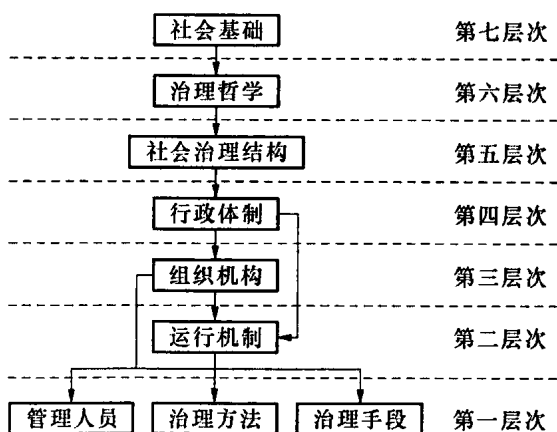


图1 政府治理体系