

GOVERNING AND REFORMING SERIES

政府治理与改革系列

公共行政与公共管理经典译丛

Public Administration and Public Management Classics

“十五”、“十一五”国家重点图书出版规划项目

# 构建虚拟政府

## 信息技术与制度创新

[美] 简·E·芳汀 (Jane E. Fountain) 著

邵国松 译

Institutional Change

Information Technology and

Building  
the Virtual State

 中国人民大学出版社

GOVERNING AND REFORMING SERIES

公共行政与公共管理经典译丛

政府治理与改革系列

Public Administration and Public Management Classics

# 构建虚拟政府 信息技术与制度创新

Institutional Change

Information Technology and

Building  
the Virtual State

中国人民大学出版社

· 北京 ·

**图书在版编目 (CIP) 数据**

构建虚拟政府：信息技术与制度创新/[美] 芳汀著；邵国松译.

北京：中国人民大学出版社，2010

(公共行政与公共管理经典译丛·政府治理与改革系列)

ISBN 978-7-300-12638-8

I. ①构…

II. ①芳…②邵…

III. ①电子政务-案例-美国

IV. ①D771.23-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 167386 号

公共行政与公共管理经典译丛

政府治理与改革系列

**构建虚拟政府**

信息技术与制度创新

[美] 简·E·芳汀 著

邵国松 译

Goujian Xuni Zhengfu

---

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511398 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京东君印刷有限公司

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

版 次 2010 年 9 月第 1 版

印 张 13.5 插页 2

印 次 2010 年 9 月第 1 次印刷

字 数 280 000

定 价 32.00 元

---

**版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换**

# 《公共行政与公共管理经典译丛》

## 总 序

在当今社会，政府行政体系与市场体系成为控制社会、影响社会的最大的两股力量。理论研究和实践经验表明，政府公共行政与公共管理体系在创造和提升国家竞争优势方面具有不可替代的作用。一个民主的、负责任的、有能力的、高效率的、透明的政府行政管理体系，无论是对经济的发展还是对整个社会的可持续发展都是不可缺少的。

公共行政与公共管理作为一门学科，诞生于20世纪初发达的资本主义国家，现已有上百年的历史。在中国，公共行政与公共管理仍是一个正在发展中的新兴学科。公共行政和公共管理的教育也处在探索和发展阶段。因此，广大教师、学生、公务员急需贴近实践、具有可操作性、能系统培养学生思考和解决实际问题能力的教材。我国公共行政与公共管理科学研究和教育的发展与繁荣，固然取决于多方面的努力，但一个重要的方面在于我们要以开放的态度，了解、研究、学习和借鉴国外发达国家研究和实践的成果；另一方面，我国正在进行大规模的政府行政改革，致力于建立与社会主义市场经济相适应的公共行政与公共管理体制，这同样需要了解、学习和借鉴发达国家在公共行政与公共管理方面的经验和教训。因此无论从我国公共行政与公共管理的教育发展和学科建设的需要，还是从我国政府改革的实践层面，全面系统地引进公共行政与公共管理经典著作都是时代赋予我们的职责。

出于上述几方面的考虑，我们组织翻译出版了这套《公共行政与公共管理经典译丛》。为了较为全面、系统地反映当代公共行政与公共管理理论与实践的发展，本套丛书分为四个系列：（1）经典教材系列。引进这一系列图书的主要目的是适应国内公共行政与公共管理教育对教学参考及资料的需求。这个系列所选教材，内容全面系统、简明通俗，涵盖了公共行政与公共管理的主要知识领域，内容涉及公共行政与公共管理的一般理论、公共组织理论与管理、公共政策、公共财政与预算、公共部门人力资源管理、公共行政的伦理学等。这些教材都是国外大学通用的公共行政与公共管理教科书，多次再版，其作者皆为该领域最著名的教授，他们在自己的研究领域多次获奖，享有极高的声誉。（2）公共管理实务系列。这一系列图书主要是针对实践中的公共管理者，目的是使公共管理者了解国外公共管理的知识、技术、方法，提高管理的能力和水平，内容涉及如何成为一个有效的公共管理者、如何开发管理技能、政府全面质量管理、政府标杆管理、绩效管理等。（3）政府治理与改革系列。自20世纪80年代以来，世界各国均开展了大规模的政府再造运动，政府再造或改革成为公共行政与公共管理的热点和核心问题。这一系列选择了在这一领域极具影响的专家的著作，这些著作分析了政府再造的战略，向人们展示了政府治理的前景。（4）学术前沿系列。本系列选择了当代公共行政与公共管理领域有影响的学术流派，如新



公共行政、批判主义的行政学、后现代行政学、公共行政的民主理论学派等的著作，以期国内公共行政与公共管理专业领域的学者和学生了解公共行政理论研究的最新发展。

总的来看，这套译丛体现了以下特点：（1）系统性。基本上涵盖了公共行政与公共管理的主要领域。（2）权威性。所选著作均是国外公共行政与公共管理的大师，或极具影响力的作者的著作。（3）前沿性。反映了公共行政与公共管理研究领域最新的理论和学术主张。

在半个多世纪以前，公共行政大师罗伯特·达尔（Robert Dahl）在《行政学的三个问题》中曾这样讲道：“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”。的确，在公共行政与公共管理领域，事实上并不存在放之四海而皆准的行政准则。按照建设有中国特色的社会主义的要求，立足于对中国特殊行政生态的了解，以开放的思想对待国际的经验，通过比较、鉴别、有选择的吸收，发展中国自己的公共行政与公共管理理论，并积极致力于实践，探索具有中国特色的公共行政体制及公共管理模式，是中国公共行政与公共管理发展的现实选择。

本套译丛于1999年底由中国人民大学出版社开始策划和组织出版工作，并成立了由该领域很多专家、学者组成的编辑委员会。中国人民大学政府管理与改革研究中心、国务院发展研究中心东方公共管理综合研究所给予了大力的支持和帮助。我国的一些留美学者和国内外有关方面的专家教授参与了原著的推荐工作。中国人民大学、北京大学、清华大学、厦门大学、复旦大学、中山大学等许多该领域的中青年专家学者参与了本译丛的翻译工作。在此，谨向他们表示敬意和衷心的感谢。

**《公共行政与公共管理经典译丛》编辑委员会**

2001年8月



过去 10 年间，全世界的政府都在开发利用新生的信息和通讯技术。中国则是展示巨大变化的一个极好的例子，甚至将 2002 年命名为“电子政务年”。据报道，到 2003 年初为止，中国政府已经建立了约 3 000 个政府网站。市民可以从那些网站获得可靠的、及时的信息，并和他们的政府进行交流。此外，多处来源显示，2003 年中国政府在发展信息技术方面投入了 350 亿元人民币，比 2002 年增长了 17%。还有数据预示，2004 年，中国在发展电子政府系统方面的外包合同将达到 548 亿元人民币。报税信息系统、安全及财务管理工具等领域的最新进展表明：中国发展电子政府系统，旨在提升政府治理一个剧变的政治经济及社会的能力。考虑到中国数字政府的发展规模、范畴和速度，深化对这个重大政策领域的探讨和研究就显得相当迫切。

在把技术作为一种治理工具加以开发方面，每个国家都根据自己独特的政治、经济、文化、历史、价值观和发展目标来制定自己的开发之路。这不是否认技术传递的重要性，而是将传递实践放在性质截然不同的背景中。中国和美国在此提供了鲜明的对比。中国是世界上具有最悠久文明的国家之一，有着四千年记载的历史。她的传统、文化和历史毋庸置疑会影响信息技术在中国政府中的使用。即使是在美国这样一个年轻的国家里（它的历史还不到 250 年），历史、传统和文化也强烈影响了人们对技术的感知及使用；这在本书的第二部分已有详尽的展示。中国和美国



的国土面积相当，从陆地面积来看仅次于俄罗斯和加拿大。但中国的人口达 12.9 亿，是世界上人口最多的国家。她的人口是美国的 5 倍，约占全世界总人口数的 22%，其中约 64% 的中国人居住在农村。

我认为从平价购买力来看，中国的经济是世界上仅次于美国的第二大经济。中国的 GDP 自 1978 年以来已经翻了两番。但这些比较性的数据模糊了中国区域经济“热”的沿海地区和偏僻农村地区的差异；由于存在腐败、收税困难、农村贫穷和环境恶化等问题，中国政府使用信息技术将面临不少挑战。此外，中国和美国的政治发展也有着根本的不同。两国差异的表现之一是：中国政府正在领导私营企业开发因特网在提供信息、服务和互动平台等方面的功能。

如果每个国家及其数字政府的发展道路迥异，那我们为什么把一本美国人的书翻译成中文？这本书提供了一个理论框架（它 20 世纪 90 年代成型于美国），并通过具体的美国案例加以阐述。翻译的目的绝不是将美国的经验移植到中国。从历史、政治经济、人口和文化来看，中国都是独特的。如果想要比较两国的信息发展情况，人力资本的全球流动和电子政务领域内的最佳实践、技能及专业服务，都将以前所未有的速度改变人们目前的想法及事情的发展态势。

翻译此书的目的在于引发、深化人们对中国信息技术、制度和治理的讨论。尽管市场分析和电子政府应用的有趣例子相当丰富，但实际上很少有人分析中国政府使用因特网、万维网以及相关信息和通讯技术后所面临的组织性挑战和制度性挑战。由于 2001 年《构建虚拟政府：信息技术与制度创新》一书在美国出版，越来越多的人注意到政府的制度背景和组织背景。特别是政策制定者和研究者已开始探讨这些结构和安排影响信息技术的使用和效果的方式，以及受其影响的方式。这类讨论对于数字政府和电子政府而言有着极大的重要性，但在中国还没有出现。引发此类的讨论则是翻译此书的首要目的。

在全世界，广告、市场及技术决定论的强大混合体代替了对技术、制度和治理的复杂关系所进行的严肃研究。在中国以及全世界，不少公司在向政府出售信息系统和工具。考虑到此类公司所带来的经济刺激，人们无须惊讶地发现，对电子政府所进行的简单化的、基于市场的考虑倾向于压倒更深层面的思考，即关于技术对治理（并不是简单的管理和经营）的含义。与此相关，许多文章（并非严肃的学者型的调查）倾向于描述创造性使用技术的例子，而不是更深入地探讨信息处理及传播技术的重大变化所带来的第二级、第三级的影响，以及更长远的内涵。那样的文章类似于市场营销和广告，而不是严谨的研究。此外，还有一种倾向，这就是诸如频带宽度、计算功效和处理速度的技术议题取代对更复杂问题研究的倾向，所谓更复杂的问题包括：使信息技术及其潜力得以开发的组织结构背景，以及更新的、网络化的组织安排对治理的含义。

本书旨在矫正人们忽视制度的做法。它挑战了一些设想——这些设想指导了先前的关于技术和政府的研究，也指导着当前中国发展电子政府的 IT 外包行为。在缺乏连贯的理论框架以及与社会科学传统研究流派承接的情况下，有关信息技术和治理的研究看上去是一种时尚、一种无理论的研究课题，或是一系列的外包给私人



公司的活动。这本书发展和提供了一个高水准的、强大的分析框架，它被称作“技术执行”。技术不能决定它自己的发展历程；概括地说，它也不能以一种理性的方式被加以使用。当个人决定怎样设计、执行和使用内嵌于组织环境和制度环境的信息及通信系统的时候，技术是被个人执行和应用的。在某个环境中表现极佳的信息系统，在另一个可比较的环境中却可能遭到失败。原因何在？这是因为受到组织安排、政治安排和社会安排的中介性影响；信息技术就是在上述安排中被感知、理解、设计和使用的。

本书澄清了现行组织实践和 IT 使用的相互关联，以便为研究者提供一个分析在信息时代政府的发展以及政府—社会关系的发展的理论工具。简单的、描述性的或约定俗成的研究往往缺乏理论的内涵，本书则提供了超越这些研究的方法。技术执行框架不是一个预示性的理论；如果缺乏对 IT 设计及使用背景的理解，我们就不能预知信息技术所产生的影响。与之相比，由于信息和通讯技术的应用使得组织、网络和制度等发生了变化，本书的理论框架则为分析组织、网络和制度等的核心要素提供了一种严谨的研究方法。

本书也为 IT 及其治理带来了进行多学科间研究的角度。它把目前的有关政策制定的研究与社会学、政治学、制度经济学和政策研究等领域衔接起来。因此，本书在新的现象和重要的理论及研究流派（尤其是那些新制度学、经济社会学和内嵌研究）之间架起了桥梁。

本书第一部分包括了开头的六章，其核心内容就是“技术执行”的理论框架；该理论框架后来通过三个具体的技术执行的案例得以阐述，这些案例来自美国政府的国际贸易、小企业发展和国家安全等领域。第 7 章和第 8 章分析了“国际贸易数据系统”的发展情况，该数据系统意在改变美国的国际贸易管理方式。为实现网络化政府的目标，发展一个庞大的、多机构的 IT 项目是必然的；国际贸易数据系统这个宏伟计划则显示了发展这种 IT 项目所面临的挑战。第 9 章也集中探讨一个跨机构的工程，即“美国商务咨询”（U. S. Business Advisor）。它是一个整合多个政府部门的信息、服务以及商业管理权限的门户网站。部门间的不协调以及支持多机构、网络化工程之制度安排的缺乏，使该项目偏离了既定的发展轨道。第 10 章讲述了美国陆军和网络系统的首次碰撞，以及网络系统对通信、决策制定和知识管理等方面的影响。

这些美国案例跟中国读者有什么关系呢？本书所探讨的实证性案例显示了庞大的政府机构在理解和执行新信息技术时所面临的复杂情况。第一，这些案例证明了政策促进者在政治发展中所扮演的关键角色。他们是官僚和公务员，他们在执行政策及复杂计划方面的专业知识对于发展基于信息的治理而言是至关重要的。对政府管理之发展过程所进行的细致研究一直表明：私人承包商可以在信息系统方面提供专业知识。但只有政府内部的专家才能重新设计他们的内部系统和决策流程；他们重新设计的方式应该符合各种各样的法律、规章制度、历史和实践知识等因素，这些因素是设计和执行可行性系统所必需的。

第二，这些案例证明：发展和执行政府机构在决策方面共享信息的能力，需要





依靠相当复杂、集中的人力和政治协商。也许有人会说，美国联邦机构的独立本质会给合作和标准化的努力带来困难，但这种论调忽视了在发展新方法时所面对的认知、职业及组织调整方面的困难。这些困难和挑战甚至发生在最适宜的合作环境中。

第三，这些案例证明：需要重组和转变的不单单是官僚机构。官僚机构和政府其他的制度互相依赖、相互联系。这些制度本身受到政府机构内部变化、政府机构间变化以及政府级别间变化的深刻影响；此外，它们还直接受到因特网和万维网的深刻影响。预算程序、监督程序、法律程序和利益集团组织已经围绕自主的部门结构而发展；政策和方案就是在这些政府部门内部加以执行的。跨部门信息及决策的发展由此迫使制度进行重组。

本书也有助于读者理解基于市场的思考方式在重大结构变化时期的局限性。竞争的价值不应把卖方对政府的控制以及该类不对称关系所造成的效率低下混为一谈。当电子政府主要依据与IT公司签订的营利合同的大小以及国家对该机构IT项目投资的多少加以评判时，卖方对政府的控制便出现了。这些目标和评判方法模糊了政府治理所面临的真正挑战之复杂程度。电子政府已经变成下列合同的同义词，即把计算机放在政府机构内，建立网站来向公众提供信息和互动服务，以及建立连接公务员的信息系统等。但较之在数字信息及通信背景下发展治理方法所面临的制度性挑战，上述事情是相当肤浅的议题。主要的制度性挑战包括寻找技术目标和治理目标的一致；平衡联邦政府治理机构中极权化与分权化的益处，以及当效率导向推动标准化进程时，保持系统适当的多样化等。

市场意在淘汰无效的技术使用者。制度则不然：制度中的规范和实践，即使是无效的，也将继续存在并扩散开来。事实上，如我在其他著述中所指出的，政府人员会抵制可能由因特网所带来的巨大的效率增长，因为他们担心预算、人员和权力等方面的丧失以及工作透明度的增加。然而，美国联邦政府过去15年的经验表明：当训练有素的公务员为公众利益服务的时候，他们的知识和社会资本是相当重要的。大部分的电子政府促进者实际上都是专业的政府公务员。开发利用因特网的潜力，有赖于深刻的结构变革和组织变革，而外包行为却无法达到变革所需要的深度。对信息及决策进行跨政府组织的整合，并非简单类似于物流中供应链的整合。政府组织内部的整合则从根本上影响了政治过程和决策过程。

我以前的研究表明：因特网中所带来的效率和成本节省，可能远远超过交易和信息供应等方面的效率。但这需要在政府部门及机构之间进行组织重组和制度重组。政府许多庞大复杂的组织之间存在大量不必要的重复、重叠和冗余等现象，消除这些现象的潜力是巨大的，但只有通过劳力密集式的重组才可实现，这种重组更需依靠复杂的社会运作和政治运作，而不是市场竞争或技术力量。制度行动者必须要一并带入，他们的知识必须通过如下重组过程得以保留，即：尊重他们的价值，使用他们的专业技能，并且允许政府官员充分学习。唯有这样，制度行动者的人力资本和知识资本才能得以保存。事实上，中国中央政府的规模和实力使得上述制度性挑战显得更加突出，因为中国的市场还不能帮助建立一个与美国同级的电子政



府；在美国，专业服务公司通常会雇用先前的资深公务员和政治上曾被任命过的人，这些人拥有相当丰富的经验，而且在政府内建立了广泛的重要的业务关系。此外，社会资本、组织资本和知识资本是政府使用信息技术的必要的先决条件。不管中国电子政府市场的大小，上述资本都不属于行业可以解决的技术问题。

由因特网及万维网促成的相互连接可以被这样理解，即现行实体有可能实现按当前方式组织的相互连接。但连接的潜力实际上取决于对组织和制度进行重新思考并加以改造的能力。因此，在目前的组织结构上构建数字政府，将无法利用信息处理、传播方式和决策过程等方面的变革所导致的巨大的、潜在的好处。另外，为加强目前组织结构和决策过程而兴建的数字系统，将进一步巩固现状，并明显增加组织变化的难度以及成本。发展跨组织的信息共享系统，不是一个技术问题，而是文化、社会和政治全方位的挑战，这些挑战不能通过技术分析或外包方式加以解决。影响组织变化所需的复杂谈判和问题磋商必须在内部进行。外包提供了快速的技术解决之道，但在改进智力模式方面几乎毫无作为；如果我们要考虑网络化治理及其对权力、决策、冲突解决、责任感、透明度和众多其他的中心治理议题的含义，那么智力模式的改进则是必不可少的。

对政府部门及单位间的共享数据库、功能及程序进行组织和管理，需要改变有关监督、控制、预算及责任等领域传统的、20 世纪的思路，因为这些领域均形成一个相对自主的、等级式的官僚体系中。在所有这些重要的治理领域中，20 世纪的思路都是建立在一个官僚政府的假设上；对于官僚政府而言，指挥和控制的垂直式结构构成了治理的基础。治理的这些结构因素超越了民主主义、社会主义和极权主义之间的差异。但对于复杂的组织以及源自复杂官僚组织之结构和程序的治理而言，这些因素却是十分重要的。

世界上还没有国家在这些议题上达成协议。事实上，最“先进”的国家（依据政府中技术使用的角度）还只是刚刚开始设计这些议题；它们需要富有成效的讨论和决策。

本书的读者主要是公共政策、公共管理、政治学、传播学、组织理论及分析、信息及计算机科学等院系的教师和学生。本书已经被社会学、政治学 and 经济学等传统的社会科学院系使用，同样，也被管理、健康政策、工程、科学技术研究等职业学院使用。政府以及非政府组织中的管理者和决策者也发现，本书为他们提供了不少有价值的真知灼见，此外，还提供了对技术项目以及基于网络的组织改造之途进行策略分析的一种方法。

本书已经在本科、研究生的学习和行政人员的培训中被当作教材使用，它出现在各种各样的课程上，其中包括“因特网与社会”、“公共政策当前面临的挑战”这样的综合课，也包括诸如“技术执行和基于信息的治理”的专业课。在一些课程中，教师首先讲授了本书从第 7 章到第 10 章的实证研究，之后再讲授本书的理论分析。对于另外一些课程而言，本书在第 1、第 4、第 5、第 6 章对社会科学概念和技术执行框架之发展所进行的详尽分析和整合，为授课者提供了一个扎实的研究根基。不管本书如何被使用，我希望本书的翻译能激发和增进学者、学生和决策者之间关于技



术、治理和制度发展等议题的对话。这些议题在中国已经迅速涌现出来了。

倘若没有邵国松的动议、活力及对本书内容的详尽掌握，本书的中文版是不可能面世的。对他所从事的翻译工作，我表示深深的感谢。一群优秀的学者、政府领导和研究生对本翻译进行了校对，并讨论了一些关键的概念和术语，他们包括郑秋晔、曹沁颖、哈巍、薛国明、张帆、曹静、狄雯华和程文浩等。周志忍博士认真阅读了中文版的译稿，在此特别致谢。麦戈尔（Ines Mergel）在注释方面提供了协助；布鲁金斯研究所出版社的特里科舍拉（Puja Telikicherla）以及其他编辑使得本翻译顺利进行；中国人民大学出版社刘晶女士为出版此书做了很多工作，并使此书及时和中国读者见面，在此一并致谢。

作者 简·E·芳汀 (Jane Fountain)

于马萨诸塞州，剑桥



# 超越“虚拟的美丽”

简·E·芳汀教授约我为《构建虚拟政府》的中文版作序，我欣然应允。虽然自知在电子政务领域才疏学浅，但读过之后还是有所提高，有所感想。作序大概有两种方式：一种是围绕作品本身，对其内容进行提纲挈领的概括和描述，主要发挥领读的作用；另外一种超越作品，立足领域研究的前沿对其进行高屋建瓴的分析和评价。由于在该书的有关章节和中文、英文版前言中，芳汀教授对写作目的、内容框架结构、可能的贡献等做了比较系统的解释和说明，第一种方式显然属于重复劳动。对于一个业余爱好者来说，第二种方式又超越了知识和能力的边界。好在读书评论，历来都有见仁见智、各取所需的成分，于是只能选择自己最有感动的地方发发议论。如果这种感想源于对原著的误读，那就叫“圣经注我，借题发挥”吧。

电子政务无疑是一个热门的新领域。凡事发展到热火朝天、大干快上的地步，发热与发烧的界限往往会趋于模糊，热潮中的冷思考因此十分重要。如果把电子政务简单理解为“电子”（现代信息技术）与“政务”（政府管理）的有机结合，我们首先会发现，这是一个高度复杂的领域，涉及理念、体制、机制、过程和技术等多个层次，这些因素可能经由不同路径结合成不同的模式，不同模式又具有明显不同的效果。其次我们会发现，电子政务是一个迅速变化的领域：不论是政府管理的理念、体制、过程和技术，还是电子信息技术的硬件和软件，都处在发展变化过程



中，给“电子”和“政务”动态的有机结合带来很大的难度。最后，电子政务无疑是潜在收益巨大的领域，但同时也存在着巨大的风险，包括以资源巨大浪费为主要形式的经济风险，固化现有体制和流程从而妨碍创新的管理风险，个人信息机会和能力方面的差距导致社会不平等加剧的社会风险等。显而易见，对于这样一个高度复杂、迅速变化和存在潜在风险的领域，客观、冷静的思考和系统、深入的研究尤为必要。

芳汀教授的《构建虚拟政府》一书，无疑是冷静思考的一个范例。冷静思考针对的，就是所谓“虚拟的美丽”。这一提法来自于书中“虚拟的美丽遮掩了启动制度变化的困难”一句话，它并不是一个严格的学术概念。作为一种形象的隐喻，“虚拟的美丽”可以从字面上理解为“凡是虚拟的就是美丽的”，信息技术在政务中的任何形式的应用都是值得称道的，都会导致理想的结果。这里引申为电子政务中的“技术主导倾向”和“技术决定论”。

技术主导倾向表现为对技术的过分关注。正如芳汀教授在中文版序中所言，全世界范围内，简单化和市场导向的电子政务概念似乎成为主流，有关著作多以市场营销为目的，以技术导向为特征，关注的焦点是诸如带宽、计算能力、处理速度等技术问题，忽视了“信息技术在其中应用并充分发挥潜力的组织结构和新的、网络化组织安排对治理的含义”。技术主导的始作俑者是信息技术公司，它们拥有技术优势，推销技术为揽取生意，疏于制度问题也在情理之中。难以理解的是，技术主导倾向在政府部门也大有市场。“政府的决策者们很少考虑在网络背后，对政府的基本组成部分进行整合或者重组”。官员们的议题“集中在信息资源管理方面，比如计算机系统的生命周期、它们的成本和运作能力、合适的系统规划和采购方法等。连接成网的信息和组织，于政策制定、政府能力以及治理而言，有着重大的内涵，但政府官员缺乏对这种内涵的持久诊察”。

技术决定论不仅关注技术，而且相信技术发展的内在逻辑会导致理想的制度变迁。依据此论点，“因特网的威力和普遍存在以及技术变化的速度，已经倾覆了人类设计和探索其他途径的能力……技术本身必然催生新的制度，尽管新制度未曾经人类设计，也非人类所期待”。“在大多数讨论信息技术及其影响的文献中，连接技术和制度的因果机制是简单直接的：信息技术→可以预见的制度变化……包括日渐消失的等级界限、不断增长的跨功能团队、更加合作的文化，以及更加容易跨越的组织边界”。一句话，“因特网决定一切”，单单因特网能引发政府的转轨，好像政治和制度会自行停止存在或丧失力量。

《构建虚拟政府》是“为那些相信制度在起作用的人所写的”，其重点是“对组织背景和网络化环境的互相渗透进行重新思考”，目的是提出合适的分析框架和规范理论，用以指导信息技术选择和应用中的公共决策。研究立论的基础是各方已有共识的命题：“信息技术和制度安排互相关联，相得益彰，既是自变量也是因变量，彼此之间互存着因果关系”。在技术决定论面前，作者力图“掉转技术和结构之间的因果箭头”，给制度结构以更多的重视。

从分析研究的视角来看，如果说技术决定论者立足于技术发展来憧憬和描绘制



度结构的理想变迁的话，该书的作者则立足于制度，着力探讨“行动者的认知，文化、社会以及制度结构特征是怎样影响因特网和相关 IT 技术的设计、感知和使用的”。由于分析得出的结论表述不同且分散在各章，这里有必要集中一下，以便读者把握。“效率和有效性的增长主要依赖组织的结构和设计，而不是技术基础设施”。“技术的物质构件代表的仅是一个潜在的能力；只有当智力结构开始使用它的时候，技术才会对个人和组织产生实际的作用”。信息技术在现存结构和组织运作中的应用“偶尔会导致结构微妙的调整以适应新技术的发展。无意的、微妙的调整的积累可能引发剧烈的结构和权力转移，但实际的结果在执行框架里是未测定的”。在管理者“理解、设计和使用新信息技术时，社会结构机制在组织安排和制度安排中扮演关键性角色”。

值得称道的是，作者“矫枉”而没有“过正”，在技术和制度的复杂关系中保持了合理的平衡，避免走向“社会建构论”完全漠视信息技术及其社会影响的极端。任何新的技术都会对组织、制度、社会发生影响，从这点上说任何新技术都是组织、制度变革的“赋能者”(enabler)，即其出现使得组织和制度向某种方向的变迁成为可能。同时，不同新技术对制度变迁的影响程度是不同的，影响的机制和发挥影响所需要的中介不同，产生影响的时效也不同。作者在承认信息技术（尤其是因特网）与其他“客观”技术一样具有“赋能者”作用的同时，特别强调它是“组织变化强烈的催化剂”。“信息技术不于同其他技术的地方在于它能够控制所有工作中所使用的符号”。其“主要的潜在影响是构造信息处理和信息流动的能力，这种构建是通过互联网实现的，而非通过对角色、组织关系和运行程序进行严格的界定而完成的”。

澳大利亚维多利亚大学的克林·比雷特(Colin Bennett)在《治理》杂志 2003 年第 3 期上发表的书评中指出：《构建虚拟政府》是该领域最具雄心的著作之一，作者在借鉴、扬弃治理理论、新制度主义等理论的基础上构筑的分析框架，无异于“对官僚制理论的重构，以便融合信息技术的最新发展及其应用”。但由于这一理论框架比较复杂，许多地方还需要发展和完善，对未来研究的指导意义还有待验证。比如，objective 技术和 enacted 技术的区分有待明晰化和科学化，案例研究和理论构建之间的呼应和有机联系还有待加强；各章和全书的结论略显分散等。

虽然就学术研究而言，该书还存在不少有待改进和完善的地方，但书中所传达的简单明晰的信息无疑具有重要的意义。一个明显的事实是，“先前对电子商务的礼赞，已被一种谨慎的认识所取代。人们越发意识到有必要对结构和产业进行一番艰苦的重组，只有这样的重组，才能进一步发掘因特网的协调，控制以及传播潜能”。电子商务已经超越了技术主导和技术决定论的阶段，电子政务无疑要遵循同样的发展轨道。“但与私有公司不同，政府结构根深蒂固，其结构的重组难免更为艰难且高度政治化”。作者以几个命题解释了其原因：效率增长会给政府机构带来资源方面（比如预算和人事）的损失，由于技术进步逻辑与官僚政治逻辑相冲突，政府部门缺乏理性利用信息技术的激励；政府的正式制度奖励以机构为中心的活动，不支持跨机构的活动，这与虚拟政府内在的整合要求相背离；机构缺乏学习



IT 应用的资源。简言之，与电子商务一样，电子政务无法跳过组织结构和制度这个“槛”；而与电子商务不同，电子政务启动结构和制度变迁更为艰难。

忽视结构和制度的后果是什么？现代信息技术与传统治理方式的简单嫁接，结果之一可能是固定化了现有组织结构和工作流程，进而构成管理创新的障碍。比如，一个单位花费巨资实现了现有工作流程的信息化、网络化后，任何改造流程的管理创新必然要求相应信息技术的再造，单单巨额的新投资需求（或先期投资完全被浪费的指责）就会令管理者望而却步。于是，组织会按照被技术固定的旧流程运作下去。书中研究的美国案例令作者有这样的感慨：许多时候，在现存组织结构基础上构建数字系统不仅无法实现其潜在收益，反而会强化现存结构和决策过程；其下一步发展逻辑是“加强现状，极大地增加组织变革的难度和成本”。另外一个问题是信息拥有者和信息贫困者之间的差异可能的社会后果：如果“聚焦顾客”而没有有意识减少不平等现象，可能会恶化数字分化的状况，接触因特网机会的不平等会加剧社会分化。除此之外，书中谈到了隐私与网络安全等问题。总之，与潜在的巨大收益并存，电子政务也存在潜在的巨大风险。

《构建虚拟政府》是以美国的实践为背景进行研究的，但其结论对我国电子政务发展同样具有启迪意义。平心而论，美国的电子政务总体上是比较先进的。这不仅得益于美国政府管理的结构和制度基础与虚拟政府的内在要求更为接近，得益于美国雄厚的经济基础和领先的技术优势，也得益于美国电子政务发展过程中相对有效的宏观和微观管理。从宏观管理上看，1998 年以后，以副总统戈尔为首的政府改革领导班子“重塑政府伙伴委员会”的工作重点就是推动电子政务的建设。小布什上台不久提出的《总统管理议程》中，把推行电子政务作为五个核心工作之一。启动早且高度重视的同时，美国在电子政务的法规建设和宏观规划方面同样走在前列，如 2002 年的电子政府法、2003 年的电子政府战略等。此外，总统的管理与预算办公室设立了专门机构，该机构发布了大量的备忘录和指南，对电子政务建设发挥了重要的协调和指导作用。在微观管理方面，小布什政府 2002 年启动了记分卡制度，把各联邦机构落实总统管理议程的情况分三档分布，以收监测和督促之效。作为该议程五大工作重点之一，电子政务建设在各部的进展有明确的目标和评价标准。此外，为推动电子政务，美国建立了有效的激励机制和学习交流机制。芳汀教授的研究表明，即使电子政务的先行者美国，也有许多问题和教训，也需要冷静的思考。

把目光转向我国，我们在振奋的同时更需要冷静的思考。应该振奋的是，从“金桥”、“金网”、“金税”等工程到“政府上网年”，从 2003 年 350 亿元人民币到 2004 年的 540 多亿元人民币的投入，中央的高度重视为电子政务发展提供了强大的推动力和契机。需要冷静的是，不仅美国存在的问题在我国都不同程度地存在，而且一些美国没有的问题我们也有。首先是忽视信息资源的开发和利用。许多调查表明，虽然各级政府建立的网站超过数千个，但从量、质、及时性和权威性等方面看，所提供的信息很不尽如人意，所谓“有路无车，有车无货，有货劣质”。其次，在理念、体制、机制、流程等方面，我国政府管理正在经历快速的转轨变化，这意



意味着信息技术固化现有体制和流程妨碍创新的风险更大。最后，我们必须正视电子政务建设中的规划、协调和管理问题。举一个简单的例子，某省进行社会保障改革试点，十多个地（市）级单位开发了各自的信息系统，相互之间无法实现信息传递、共享和交流。按照芳汀教授的定义，虚拟政府的核心是整合功能，“把那些没有关联的、权限上分离的、地理上经常分散的组织或者服务整合起来，以至于表面看来天衣无缝”。这个例子反映的问题的严重性在于：在一张本来可以“创造最新最美的图画”的白纸上，在一个高度“关联”的领域，信息技术应用的结果是制造了割裂。上述几个问题都意味着资源巨大浪费的经济风险。现代信息技术的一个重要特性是，软件具有高度的“资产专用性”，多数硬件的更新、淘汰速度惊人，因此重复建设和推倒重来必然意味着“沉没成本”，意味着资源的巨大浪费。对我们这样一个发展中国家来说，这绝不是一个小问题。

实践中面临的种种问题和风险，迫切需要学界进行冷静思考和深入的研究，不一定要拿出理想的解决方案，但起码要敢于正视并提出尖锐的问题。遗憾的是，不少研究者似乎没有意识到这种责任。相反，他们沉浸在“美丽的虚拟”之中，为技术决定论及其相应的盲目乐观推波助澜。这里信手拈来一段：“从发展来看，电子政务对公共行政的影响非常深远……将促进行政价值观的更新，促进行政范式的转换，促进行政权力内容与结构的合理化，促使政府职能的转移和服务的创新，促使行政组织的重组”。再具体一点，“电子政务的实施将使行政价值观念发生如下转变：（1）由过去的以政府为中心、政府以社会‘主人’身份通过治民活动来实现对社会的控制，转变为以社会为中心，政府以社会‘仆人’身份通过提供有效服务来满足社会需求使自己得以生存；（2）政府由追求自我利益转向追求社会利益；（3）由过去的‘替民作主’的观念转向‘由民作主’观念；（4）由过去的关注政府工作效率转向关注公众利益的实现及对政府服务的满意程度”。西方技术决定论者相信信息技术带来的制度变化“包括日渐消失的等级界限、不断增长的跨功能团队、更加合作的文化，以及更加容易跨越的组织边界”等等。相比之下，我们的学者走得更远（也许是看得更远）。每每读到类似的东西，总有一种头朝下脚朝上的感觉。不知道现代信息网络技术传到萨达姆时代的伊拉克导致了什么样的制度变化，但从书中读到：“沙特阿拉伯的皇家伊斯兰政府，运用全世界最复杂的一些过滤技术，执行着更为苛刻的社会控制”。其实在美国，也有针对外国人的电子指纹档案库、政府迫使民航提供乘客名单等，信息技术越来越多地被用来实施控制。这就是许多公民组织，包括数十个城市公开反对爱国法的原因。显然，尽管有其特殊性，信息技术终究还是技术，具有工具的性质，可以被用来从善，也可以被用以行恶。用芳汀的话说，“技术不能决定自身的发展路径，也不能保证被理性使用”。当我们的理性和良知在一些艰难的社会抉择面前还不能做出明确判断的时候，信息技术不可能成为指路明灯，帮我们找出理想的答案。

强调冷静思考并不是为电子政务降温，而是为电子政务中的技术主导倾向降温，为技术决定论及其相应的盲目乐观降温，强调对制度的重视，强调电子政务发展中的宏观和微观管理，从而以最低可能的成本实现信息技术与先进制度的有机结





合。只有这样，才可以说我们超越了“虚拟的美丽”，进入“美丽的虚拟”的境界。

冷静思考不是“故作深沉”，仅有热忱和勇气是远远不够的，需要艰苦、细致、深入的工作。在这方面，《构建虚拟政府》同样给我留下深刻的印象。英文版序言对10多年研究的“智力和身体旅行”做了简要叙述，从中可以看到作者认真负责的精神和严谨的治学态度。中文翻译稿陆续完成之后，作者不仅请肯尼迪政府学院所有中国留学生浏览评论，而且把各章节发给学院的中国访问学者，征求对译文和内容的评论和建议。在没有参照原文的情况下，我就中文的一些译法提出了评论和建议，于是就引出了作序的事。其中特别值得一提的是，为了准确把握 technology enactment 这一核心术语的含义，我发电子邮件请作者解释 enabling 和 enactment 之间的区别，于是得到了下面的答复。虽然迄今还没有琢磨出简洁而又达意的中文词汇，但作者的解释无疑有助于把握其含义。我把这段话翻录如下，也算借题发挥甚至贩卖“私货”之后对读者尽点应尽的责任。

“Enactment 确实是书中的核心术语。它与 enabling 不是同义词。Enabling 一词所表达的意思是，技术使得某种组织形式和结果成为可能，但不一定成为必然。比这更进一步，我力图说明的是：背景、政治情景、组织过程、专业化和社会化（包括其他社会、政治和制度因素）塑造着决策者和社会组织认知、实施和应用技术的具体方式。比‘不同的组织把技术应用于不同的目的’的简单说法更进一步，当一个组织认定特定技术系统对实现结果 X 而言是最佳选择的时候，事实上这一技术系统会支持实现多种不同的结果。换言之，选择余地受到组织认知、背景和现存组织、制度环境的约束和限制。

“我并不像社会构建论者那样断言技术完全是社会构建的结果。这一观点忽视了技术系统内在的客观、物质特性。但我使用 enactment 这一概念时显然具有社会构建的成分。一个例子是国际贸易数据系统的开发。作为一个共享数据库，该系统可以被用于发展贸易数据处理的跨部门模式，也可以被用来实施集中化模式，即相关部门把数据输入海关，海关运用这些数据对进口进行审核和调整。在海关多数决策者眼里，唯一‘理性’的方式是由海关控制整个系统。而在少数决策者看来，跨部门模式是贸易整合处理的唯一‘理性’模式，因为贸易整合处理所需的知识分散在几个相关机构中，任何单个部门难以实施集中控制。

“总之，enabling 一词不涉及影响组织感知、设计和实施技术的诸多因素。enactment 并不能预测技术如何被使用，它关注的焦点是影响组织感知、设计和实施技术的诸多因素的来源及其类型，因为对技术的感知、设计和实施对组织追求的结果有着重大的影响。使用这一概念旨在引起对这些多层次因素的关注，包括认知和社会关系（社会网络）、组织过程、历史、文化，以及民族文化、法规之类的制度变量。

“Enactment 一词源于19世纪欧美的科学研究，所关注的是个人和社会群体的感知和认知问题。社会学家托马斯曾发表了著名的论文《情景的界定》，探讨在描述和解释社会现象过程中人的认知所起的重要作用。Enactment 一词所传达的信息是，个人和社会群体通过一系列社会构建的镜头来接收和感知环境的变化，镜头构