

Public Management and Local Governance Series

 公共管理与地方治理丛书

网络行政研究

田进 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

Public Management and Local Governance Series

公共管理与地方治理丛书

网络行政研究

田进 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS
武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

网络行政研究/田进著. —武汉: 武汉大学出版社, 2012. 12
公共管理与地方治理丛书
ISBN 978-7-307-10163-0

I. 网… II. 田… III. 电子政务—研究 IV. D035.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 236190 号

责任编辑: 刘 阳 责任校对: 黄添生 版式设计: 马 佳

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)
(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 湖北民政印刷厂

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 17.75 字数: 252 千字 插页: 1

版次: 2012 年 12 月第 1 版 2012 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-10163-0/D · 1192 定价: 30.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

总序

中南财经政法大学公共管理学院是一个年轻的学院，但也是一个快速成长的学院。2002年学院新成立时专业教师不过20位，公共管理类的硕士点也只有行政管理和社会保障两个。但是短短几年间，学院的师资和学科状况整体向前跨越了一大步。现在学院已经有40位专业教师，其中有博士（含在读博士生）学位的就有32位，占80%。在学科建设方面，经国务院学位办批准，学院已经有了社会保障专业博士点、公共管理硕士学位一级学科硕士学位授予权，所以我们现在设置了4个硕士点，即行政管理、社会保障、教育经济与管理、社会医学与卫生事业管理硕士点，学校的公共管理专业硕士（MPA）也主要依托我院的力量。学院还招收行政管理、劳动与社会保障、公共事业管理三个专业的本科学生。

公共管理研究所是公共管理学院的组成部分，但研究所成立的时间却远长于学院的成立时间。公共管理研究所的前身是我校1991年成立的行政学研究所。当时，在已经开设了5年行政管理本科专业的基础上，我校又获得了行政管理专业的硕士学位授予权，为适应当年开始的硕士研究生培养工作，学校设置了这个研究所。研究所的首任所长是国内知名的政治学和行政学专家刁田丁教授。十几年来，研究所从初创时的6位人员，发展到今天20位研究人员，而且这些研究人员的学历、学源、年龄、职称结构合理，是一个团结、合作、奋进的团队。尤为重要的是，研究所成立以来取得的研究成果丰硕，刁田丁教授在国内首创的地方政府研究已经成为研究所的学术特色。

十几年来，我们对所研究的专业形成了一些基本的共识：

第一，进行公共管理学科的建设，需要依托学校传统优势学科的实力。“公共管理”是新兴学科。在1998年教育部修订公布的本科目录中，管理门类中新增了“公共管理”一级学科，这样的学科设置体现了高等教育宽口径、厚基础的改革方向。而作为理论的“公共管理”，其核心内容却并不完全是新兴的，它是对传统行政学理论的拓展，所以，我们在进行这个新学科的建设时，也不需要“平地起高楼”，依托本校的传统优势学科实力，整合校内资源，促进公共管理学科的发展，应该是一条“捷径”。公共管理学科本身是一个多学科高度交叉、融合的学科，建设它也需要博采众长。我国行政学理论的建立或行政管理学科的新生，首先是建立在政治学科恢复的基础之上的，现在还有许多高校和研究院所的相关研究，是以管理学理论或管理科学与技术学科为基础的，这样正好适应了公共管理学科的多样性要求。我校是以经济、管理、法律为主干学科的综合性大学，1986年开设行政管理本科专业，就是依托了本校比较雄厚的政治学研究基础。而20年来我们建设这个专业，从而到建设公共管理学科，却充分利用了学校的经济、管理、法律三大强势学科所提供的学术平台，现在我们的研究在财政、行政法等领域得到了更广泛、深入的拓展。

第二，研究公共管理问题，要以中国的国情为出发点。“公共

管理”的概念是“舶来品”，“原产”西方的公共管理研究将注意力更多地集中在实现公共利益问题上，而且比较多地吸取了经济学、管理学，甚至社会学的理论和方法，这些对我们的研究有很大的启发和借鉴作用。不过中国公共管理领域的研究还是要以中国的基本国情为依据。在研究公共管理的理论和实行政府改革时，东西方最显著的区别就在于西方国家有成熟的市场经济体制，有相对成熟的市民社会，而我国还只是初步建成了社会主义市场经济体制，公民的权利意识正在复苏。一句话，西方国家的新公共管理运动，是要使公共管理适应变化了的时代和社会，同时要能够推动时代和社会的发展，而我们面临的主要工作，是完善社会主义市场经济体制，同时用法律和制度规范政府工作。正如有的学者指出的，西方国家要解决“后韦伯时代”的管理问题，而我们则需要尽快真正进入“韦伯时代”。这样的基本国情表明，一方面中国的公共管理研究要从许多最基础、最基本的工作做起；另一方面，我们的研究不能满足于“拿来主义”，简单照搬西方的概念和方法，往往会南橘北枳。

第三，公共管理的研究领域大于传统的行政管理研究领域，但也不是包罗万象的。现实中公共管理主体与客体的活动领域及其活动方式，是公共管理的主要研究领域。公共管理是一个新兴的边缘学科，所谓“边缘”是因为它介于多个传统的、成熟的学科之间。在确定公共管理学科的研究领域，使之既不与其他学科过多交叉，又充分体现本学科的新兴、多样的特点方面，我们的做法是以公共管理的主体与客体为主线，展开我们的研究领域。公共管理的主体当然是公共组织。西方国家的公共组织主要分为政府组织和非政府组织两类，而我国却不同，我国的公共组织却要划分为政府组织和非政府公共组织两类。我国的非政府公共组织的状况十分复杂，由事业单位、社会团体、民办非企业单位三类组织构成。这些非政府公共组织从形式上看，具有非政府性、非营利性、公益性和组织性等特点，所以可以称之为“公共组织”。不过实践中，它们与政府有千丝万缕的联系，有一些直接就在代行政府职能，所以我们又不能简单地将它们称为“非政府组织”。具体看，我国的事业单位是

国家机构编制管理部门审查批准的，人员列入国家事业编制，财产及活动经费列入国家资产，并由国家财政拨款的组织。我国社会团体的属性也不是单一的，社会团体中有一部分实际是由国家比照事业单位进行管理的，其工作人员也是进入国家事业编制的。事业单位和比照事业单位进行管理的社团中的相当一部分，实际是在代行政府部门的职权。所以，这些组织虽然没有进入政府序列，但也决不可以因此简单地称其为非政府组织。民办非企业单位是中国特有的概念，尽管这种公共组织形式在其他国家并不鲜见，但中国的民办非企业单位在组织性质、活动方式等方面也有中国的特色。在中国，由于改革是政府主导的，所以，政府职能转变的程度和速度直接影响事业单位的改革、社会团体和民办非企业单位的发展成熟程度。我们认为，有关政府、事业单位、社会团体和民办非企业单位的自身发展与改革，以及它们的活动方式都是我们的研究领域。

第四，公共管理是应用型学科，这个学科特点决定了我们的研究要关注热点、关注前沿。任何理论都肩负着总结实践、指导实践的使命，同时实践也会赋予理论最强大的生命力，公共管理也不例外。当前中国的改革正处在攻坚阶段，今年政府工作报告又把“加快推进行政管理体制改革，进一步转变政府职能”的工作，提到了全面完成“十一五”期间任务前提的高度。这样的历史条件为公共管理的理论研究提出了大量现实的、亟待解决的课题，同时，也为研究提供了丰富、多样的素材和资料。充分利用这个时机，既可以深化我们的理论研究，也可以为改革实践作出我们理论工作者的贡献，其中后者是首位的。正是在这种思想主导下，我们研究所的选题不仅不脱离中国的改革实际，而且是以改革中出现的热点问题、前瞻性问题为重点，同时主要进行对策性研究。

第五，在坚持基础研究的同时，需要进行特色研究，我们的研究要继续彰显地方政府的研究特色。自20多年前，我们的第一任所长、学术前辈刁田丁教授出版全国第一本有关地方政府的专著《中国地方国家机构研究》（1985年）以来，我们公开出版的相关专著和教材已经有《中国地方国家机构概要》（1989年）、《各国地方政府比较研究》（1991年）、《地方政府学教程》（1993年）、《县

级行政管理与农业现代化》(1999 年)、《机构改革调控机制研究》(1999 年)、《2002 中国地方政府改革发展研究报告》(2003 年)、《2003 中国地方政府改革发展研究报告》(2004 年)、《中国乡镇的发展走向》(2004 年)。我们将努力沿着前辈开拓的这条学术之路前行。

出于上述几点认识,我们研究所的全体研究人员从各自不同的视角,运用各自不同的研究方法,深入思考公共管理和地方治理方面的理论和现实问题。本套丛书就是对他们的研究所得和学术专长的记录。我们真诚地期待各位读者给我们以宝贵的指导和意见。

公共管理研究所

2007 年 4 月

网络行政。本书的出版是网络行政研究领域的一项重要成果，本书的出版将有助于网络行政的研究。本书的出版是网络行政研究领域的一项重要成果，本书的出版将有助于网络行政的研究。本书的出版是网络行政研究领域的一项重要成果，本书的出版将有助于网络行政的研究。

序

网络行政。本书的出版是网络行政研究领域的一项重要成果，本书的出版将有助于网络行政的研究。本书的出版是网络行政研究领域的一项重要成果，本书的出版将有助于网络行政的研究。本书的出版是网络行政研究领域的一项重要成果，本书的出版将有助于网络行政的研究。

信息技术的运用无疑给人类社会带来了巨大的方便，也给政府处理相关事务提供了手段。但技术的运用并不必然地就能提高行政效率。信息技术通常便于人们即时地交流与获取信息，但有时却会产生反作用，即阻止人们自由地获取信息。但无论如何，只要技术在社会中获得了广泛的运用，政府行政就会必然地受到影响。或者说在技术的发展下，人们对自由与民主的要求会越来越迫切。自由与民主通常是与权力相对的。当政府权力越大，人们的自由就越会受到限制，而人们的民主要求就会越突出。技术使人们获取信息的能力得到了空前的提高，这为政府行政决策提供了方便，也为人们介入行政决策提供了理由。可见，因现代 ICT 技术的应用而必然形成行政网络，因行政网络的存在而必然有网络行政。

田进博士的著作《网络行政研究》是一本研究网络行政的专著。读完这本著作给我四个强烈的印象。其一是他引入客观技术与被执行的技术概念，论述行政网络是一种被执行的技术。客观技术强调的是对各种实体技术的肯定，被执行的技术则是客观技术的一个组成部分，是客观技术中使用者所理解并在特定情境中设计和使

用的技术,或者说就是人们主观选择并加以应用的技术。主观选择决定技术的运用能不能给社会带来好处。比如简·芳汀就曾称沙特阿拉伯的皇家政府运用全世界最复杂的一套过滤技术,执行着最苛刻的社会控制。而在朝鲜,甚至都不许民众接触现代 ICT 技术。技术能不能造福于民,取决于使用目的与制度安排。一个民主的政府不会限制技术的使用。

其二是他论述网络行政对行政权力的冲击。他认为,行政网络对行政权力的分配的辅助作用,并对行政权力的程序化和集权化提供了支持。而在管理正规化、制度明晰化、职务专业化、下属成熟化的前提下,行政网络也使得行政分权成为可能。西方的新公共行政理论便强调公民与公务员的广泛参与。但作者也指出,行政分权不是指权力的分散化,分权的前提是权力的完整。行政分权是在权力完整的前提下的行政授权,即政府将手中的权力向不同的、可能的行政主体授予。政府行政权力的合法性来自于公众的认同。如果得不到人们的认同,其发展就会存在问题。网络行政的一个核心功能是要提供网络化公共服务,促进社会公平。

其三是他对网络民主的思考。他认为,网络民主存在着主体缺失的问题,也可能沦为特殊集团的谋利工具,还可能演变为非理性的情绪性民主,甚或被精英操纵,因此,技术虽对民主起到推助作用,但如果完全将希望寄托于网络,也会带来诸多的问题。

最后,他提出了信息时代的公共行政范式。他通过全面分析网络行政理论与网络行政理念,提出了网络行政的理念选择和制度选择。这些理念和制度相互联系,并构成了一个较为完整的体系。虽然这一体系尚不完整,还有待完善,但足以体现该著作的创新性。

当然,他的著作涉及面是相当广的,我这里只是择要谈了其中的一些重要方面,且极简略。要想全面深入了解,还是以亲自阅读为佳。

这本著作是田进据其博士论文改写而成。他目前在武汉大学信息管理学院从事博士后研究,书成而求序于我,我是他的合作导师,因序如上。

王新才

2012年11月29日于珞珈山

1

第三章 行政网络与网络行政	87
一、行政网络对公共行政的效用有限性分析	88
二、网络行政的兴起	97
三、行政网络向网络行政转变的必然性	106
第四章 网络行政权力	116
一、网络对行政权力的影响	116
二、网络行政权力的特征与实现	126
第五章 网络行政的核心功能	137
一、网络行政中的公共服务	138
二、网络行政中的公共政策	158
三、网络行政中的公平与责任	174
第六章 网络治理与网络民主	192
一、治理与当代治理理论	193
二、网络治理机制	201
三、民主的理想及其限度	207
四、网络民主的可行性分析	215
第七章 信息化时代的公共行政范式	224
一、公共行政范式的变迁	225
二、网络行政范式的构建	233
三、网络行政范式中未解的命题	245
参考文献	250
后 记	269

一、网络行政的缘起

自 20 世纪 90 年代以后,电子政务建设的兴起逐渐发展成为一种遍及欧美发达国家以及许多亚非拉发展中国家的国际性现象。电子政务的兴起不是为了迎合某种理论时尚,也不是为了可以创造一套标新立异的改革口号;相反,它是在信息化时代的背景下,政府行政组织面对信息技术的冲击而形成的一种回应。尽管到目前为止,电子政务一词还没有确切的,或者说是公认的理论界定,但实际上,作为信息化时代的组成部分之一的一个通用术语,电子政务已经为人们所认同。在概念认同的基础上,各国政府组织在电子政务的实施过程中,形成了一些共识。例如,电子政务建设可以实现行政管理手段的信息化;发展电子政务可以有效提高政府组织的行政效率;电子政务有助于提高政府的透明度,实现服务型政府的行政发展目标;电子政务的基本模式应该包括 G2C、G2G 和 G2B 三

种不同的组成；^① 如此，等等。这些共识引起了一直苦苦寻求提高行政效率途径的实践者和理论家的极大兴趣，一时间，电子政务成为了提高行政效率、实现政府精简、行政科学化的代名词，论述电子政务的优势所在的各种理论著述层出不穷。然而，如果我们从电子政务实施的结果来看，电子政务的优势并没有完全显现出来。例如，电子政务建设浪费了大量的网络资源，增加了政府的财政支出，同时并没有明显地提高公共服务的质量；政府各个部门所建设的网站，彼此之间形成的“信息孤岛”，不但不利于信息的共享，更不利于部门之间的协调与合作；甚至某些网络乌托邦者（cyber utopians）宣称：网络影响的扩大会削弱政治或权力，减少行政层级。但从目前任何一个实施电子政务的国家来看，权力的削减或弱化、行政层级的缩减并没有真正出现，甚至出现了一些相反的情况。由此可见，代表高效行政的电子政务并没有完美地实现理论家和实践者的梦想，这就值得我们对以往的种种理论著述进行重新审视。

“电子政务”一词译自英文 E-Government，全称是 Electronic Government。E-Government 引入我国的时候，学术界就如何翻译这个概念曾经产生过争论：一部分学者认为按照英文直译，E-Government 应该翻译成电子政府；另外一部分学者则侧重从管理和服务集成的角度，认为 E-Government 应该翻译成电子政务。电子政务和电子政府同时出现必然导致概念上的内涵和外延之争。有的学者认为，电子政务比电子政府宽泛，理由是电子政务包括三个组成部分：一是政府部门内部的电子化和网络化办公；二是政府部门之间通过计算机网络进行信息共享和实时通信；三是政府部门通过网络与公众进行双向的信息交流。一个完整的电子政务系统，应

^① 在美国电子政务的模式构成中，除了 G2C、G2B 和 G2G 三种模式之外，还另外增加了一种模式 IEE（Internal Efficiency and Effectiveness），也有的称为 G2E。这种模式主要目标是借鉴企业界的先进经验，实现政府组织内部的高效管理，提高政府雇员的满意度和忠诚度。IEE 模式已经逐渐为理论界所接受，称为电子政务基本模式中的第四种模式。

当是上述三类系统的有机结合。而电子政府只包括电子政务的第三个组成部分，即政府部门通过网络与公众进行的双向信息交流。所以，电子政务比电子政府不但范围要广，而且内容也要丰富得多。也有学者认为，电子政府比电子政务要宽泛，这是因为：电子政务的内容主要集中在行政领域，具体是政府对其内部的管理、政府之间的连通、政府对社会事务的管理和对公众的公共服务等方面；电子政府的范围则更为广泛，包含立法、选举、司法、监督等活动，都渗透着电子化的含义。从发展的观点来看，构建一个成熟的电子政府体系，其坚实基础必然是成熟的电子政务，也就是说，电子政府是电子政务建设和发展的方向或目标。^①到目前为止，电子政务这一译法占据主导地位，理由是：一是使用电子政务这一概念，可以从广义的角度来解释政务，整合我国实际政府工作中的所有组织和部门，从而避免对政府这一概念的另行定义；二是使用电子政务这一概念可以和电子商务形成对应，更容易为大众所接受。实际上，从近几年的中文文献和理论书籍中可以看到，电子政务和电子政府处于一种互相替换的状态，凡是提到这两个词都被认为是指的同一事物。

本书无意再次涉及概念之争，而旨在用行政网络和网络行政这两个范畴，重新描述信息化时代中的行政组织及其活动。换言之，本书力图用新的途径来解释信息技术对政府组织的实际影响，所提出的这两个范畴并非哗众取宠，而是基于以下的考虑：

首先，电子政务的范围有限，并不能有效解释信息技术在现代政府公共行政中的作用。但凡提到电子政务或电子政府，就会论及政府门户网站如何能够提高政府公共服务的范围和质量，网站如何实现政府与民众之间的双向交流，以及政府应该如何规划建设等问题。这些问题并非没有现实意义，但是这些探讨暗含的前提是：信息技术的应用能够提高政府的行政效率，换句话说，关于电子政务的理论探讨大多依据这样一个理论假设：

① 陶文昭．电子政府研究．北京：商务印书馆，2005：前言，4.

信息技术——可以预见的行政效率的提高

这一理论假设，在过去的社会中没有得到完全证实，在未来的发展中也未必能够得到证实。动摇这一理论假设的是信息技术自身：一方面，信息技术具有不确定性，这源自信息技术高速的变化速度。信息技术的不确定性会引发网络化社会中政府组织以及政府活动的不确定性，以至于政府的行政效率是否能够提高是无法预料的。另一方面，信息技术仅仅只是一种技术，推动了社会生产力的发展和经济的发展。作为社会生产力中的一个要素，信息技术会影响到社会的上层建筑。但同时不能忽视的是，上层建筑对经济基础的反作用。实际案例显示，政府可以利用信息技术实现信息的共享，同样也可以利用信息技术实现信息的封锁。这表明，信息技术本身并没有提高政府行政效率的功能，信息技术的作用取决于使用者，正如克兰兹伯格第一定律所定义的：“技术既无好坏，亦非中立。”^①从技术发挥作用的实际角度出发，可以将技术划分为两种：客观的技术（objected technology）和被执行的技术（enacted technology）。^②显然，在电子政务中所探讨的技术应该是被执行的技术，是客观技术中的一部分。反而言之，并非所有的现代信息技术都直接运用于政府行政活动中，所应用的技术取决于政府的价值观念及其相应的选择。

其次，技术决定论限制了人们的视野，让人们往往忽视技术使用的社会背景。技术决定论的推理逻辑是：先进技术的产生及其应用，推动了社会生产力的发展和经济发展，进而影响到社会上层建筑，引发新的变革。按照这样的推理逻辑，一个社会的上层建筑的

① [美] 曼纽尔·卡斯特：《网络社会的崛起》，北京：社会科学文献出版社，2003：90。

② 关于信息技术的划分，可参见[美] 简·芳汀，《构建虚拟政府》，北京：中国人民大学出版社，2004年第1版：10。客观的技术（objected technology）和被执行的技术（enacted technology）：客观的技术包括因特网、其他数字电信传播技术、硬件和软件；被执行的技术则包括用户对技术的理解以及技术在特殊情境中的设计和使用。

① Fernand Braudel. *The Structures of Everyday Life: The Limits of the Possible*, Vol. 1 of *Civilization and Capitalism: 15th ~ 18th Century*. Harper and Row, 1981.