



电子政务背景下 政府治理模式问题研究

PUBLIC GOVERNING STUDIES
IN THE CONTEXT OF E-GOVERNMENT

肖北庚 等著

海南出版社

电子政务背景下政府治理模式问题研究

肖北庚 等著

本研究得到了湖南省教育厅科研基金(04C265)资助,本书是此项目的最终研究成果,特此致谢。

图书在版编目(CIP)数据

电子政务背景下政府治理模式问题研究/肖北庚等著. 海口: 海南出版社, 2008. 11

ISBN 978-7-5443-0900-4

I. 电… II. 肖… III. ①电子政务—研究—中国 ②国家机构—行政管理—研究—中国 IV. D630. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 188384 号

电子政务背景下政府治理模式问题研究

肖北庚 等著

责任编辑: 古 华

出版发行: 海南出版社

地 址: 海口市金盘开发区建设三横路 2 号

邮 编: 570216

电 话: 海口 (0898) 66830929

长沙 (0731) 4863905

网 址: <http://www.hncbs.cn>

印刷装订: 长沙市天心区井岗印刷厂

开 本: 850 毫米×1168 毫米 1/32

印 张: 7.5

字 数: 189 千字

版 次: 2008 年 11 月第 1 版 2008 年 11 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5443-0900-4

定价: 20.00 元



目 录

引言	1
第一章 电子政务的推进与政府治理面临的新挑战	10
第一节 电子政务的理论分析	12
一、电子政务的定义	12
二、电子政务的内涵解读	14
第二节 推进我国电子政务的现实选择	15
一、国外电子政务发展现状分析	16
二、我国电子政务的发展分析	18
三、推进我国电子政务发展的性质和意义	19
第三节 电子政务对政府权力运行主体的挑战	24
一、电子政务对政府领导者的冲击	24
二、电子政务对国家公务员的挑战	25
三、电子政务对政府组织机构的冲击	27
第四节 电子政务对政府权力运行结构的影响	29
一、电子政务下的权力结构体系知识化趋势明显	29
二、电子政务下的政府权力内部结构体系中权力的重新配置	30
三、电子政务下在权力组织结构外的公民权利扩充化趋势加剧	32
四、电子政务下在权力组织结构外的社会权力兴起	33



第二章 电子政务信息公开与安全	35
第一节 电子政务信息公开	35
一、电子政务信息公开的一般规定性	35
二、电子政务信息公开的价值择选	40
三、电子政务信息公开的法律规制	47
四、中国电子政务信息公开法律规制及其完善	51
第二节 电子政务信息安全	56
一、信息安全价值及其目标	56
二、电子政务信息安全的目标选择	57
三、中国电子政务信息安全的策略选择	65
第三章 电子政务下政府权力运作的理论阐释及调控	71
第一节 电子政务下政府权力运作的一般理论	72
一、政府权力运作的界定	72
二、电子政务下政府权力运作的理论支撑	73
第二节 电子政务下政府权力运作的特性解读	82
一、电子政务下政府权力运作的特征	82
二、电子政务下政府权力运作的形态阐释	88
第三节 电子政务下政府权力运作之调控	99
一、电子政务下的副效应界定	99
二、政府权力运作副效应的凸现	100
三、电子政务下对政府权力运作之规制	104
附录 电子政务评估指标体系构造图	114
第四章 电子政务背景下政府管理结构之转换	117
第一节 政府管理结构的一般理论	118
一、基本概念	118
二、政府管理结构中贯穿的两个原则	119



三、政府管理结构的类型	120
第二节 传统视野下：垂直化分层模式	123
一、探寻中国官僚制的历史源流	123
二、理性官僚制的出现	132
三、理性官僚制的存在方式	134
四、封建社会中国的官僚制为什么没有发展出“理性”的 问题	137
五、对理性官僚制的评析	138
第三节 信息化时代：扁平化辐射模式	140
一、电子政务为政府管理结构开创了崭新的价值基础	140
二、电子政务为政府管理结构转换奠定职能基础	146
三、电子政务背景下行政组织的特征	149
第五章 电子政务政府管理障碍及其克服	155
第一节 电子政务政府管理障碍	155
一、技术层面的障碍	156
二、观念层面的障碍	159
三、体制层面的障碍	161
第二节 电子政务政府管理障碍的克服	167
一、克服电子政务管理障碍的法律手段	167
二、克服电子政务管理障碍的其他手段	174
第六章 域外电子政务发展实例及其相关启示	183
第一节 日本电子政务实例之启示：革新政府组织结构	183
一、日本电子政务建设实例	183
二、革新政府组织结构	186
第二节 英国电子政务实例之启示：构建政府权力运作的 网络模式	189



一、英国电子政务建设实例	189
二、构建政府权力运作的网络模式	191
第三节 加拿大电子政务实例之启示：政务公开，实行网络民主	194
一、加拿大电子政务建设实例	194
二、政务公开，实行网络民主	195
第四节 美国电子政务实例之启示：完善电子政务立法	197
一、美国电子政务建设实例	197
二、完善电子政务立法	198
结语	202
附录一：中华人民共和国政府信息公开条例	203
附录二：国家信息化领导小组关于我国电子政务建设的指导意见	213
参考文献	219
后记	232



引言

2006年电子政务蓝皮书《中国电子政务发展报告 No. 3》将“十一五”期间电子政务发展目标确立为“由办公自动化和政务信息上网过渡到业务信息化与网上政务”。这表明我国电子政务建设已由过往关注“电子目标”转向到关注“政务目标”，目标转向必然要求理论研究由过往集中电子政务的一般问题转向到全面分析电子政府权力运作方式、模式等更为根本的也是更深层的电子政务问题。

电子政务在我国起步于20世纪90年代初，1993年为适应全球建设信息高速公路的潮流^①，我国正式启动了国民经济信息化的起步工程；1999年初中央40多家政府部委及局、办信息主管部门共同发起了“政府上网工程”，此后，许多地方政府大都将电子政府作为“十五”规划的重要内容。^②在政府上网工程推动下，互联网技术在政府管理中得到了较为广泛的运用，政府信息网上传递、数字化工程、网上服务有了较大的发展。回应此时期电子政务实践之理论研究则侧重于诸如电子政务整体规划和统一标准、互联网技术的应用、电子政务建设的策略和基础等一般理论问题，整体地看更多的是从技术和应用层面探讨电子政务，其着力点为电子。

其实电子政务并非简单地指政府机构应用现代信息技术、网络技术以其办公自动化技术等进行办公和为社会提供公共服务的一种技术手段和方式，而是政府机构通过运用现代计算机和网络技术，把管

① 20世纪80年代以来，美、英等国在改革传统行政体制的过程中都把政府信息化、政府改革结合起来，这一改革后来被西方许多国家所仿效，进而形成了所谓的政府再造运动。

② 于新恒，推进中国电子政务发展的几点思考，政治学研究，2005，（1）。



理和服务职能转移到网络上去完成,实现了政府组织结构和工作流程的重组优化。^①

因此,电子政务建设不应仅关注技术,简单地将政府原有的职能和业务化流程电子化或网络化,而更应关注政府行政方式和组织结构的优化结合。因为“技术是支持任何一个制度安排的,电子政务所处的制度环境在政府管理创新中的作用要比技术本身重要得多”。^②

作为电子政务研究理论应当更加全面和深透研究电子政务对政府权力运行方式和治理模式产生的影响及其变更要求。

从政府治理模式来看电子政务给政府治理带来深刻的影响和变更要求。

首先,电子政务要求重组政府组织体系。“计算机将摧毁政治领域的金字塔”。“我们建立等级森严的金字塔式的管理体系,是因为我们需要掌握下属的去向以及他们完成任务的情况。而有了计算机帮助,我们可以采用平行联系的方法重新设计我们的组织结构。”^③

信息技术的应用足以改变许多组织的性质和结构,改变组织的产品与服务的性质和生命周期。技术将我们带入一个新时代,将出现完全新型的组织和新管理能力。^④

具体来说,信息和网络技术突破了传统信息传递和处理的等级方式,不仅政府组织内部各成员不再需要通过上传下达之方式以等级方式获取信息,而且政府管理相对人也可以跨越时空获得相关信息,这必然打破传统的金字塔式的官僚制政府组织结构,^⑤走向扁平式政府

① 程信和,刘少荣.电子政务与地方政府管理创新.广东社会科学,2005,(4).

② Kraemer, Kenneth L., Jason Dedrick. Computing and Public Organizations. Journal of Public Administration Research and Theory, 1997, (7).

③ 赵晖.电子政务——廉洁、高效与民主想统一的政府组织形态.行政与法,2000,(2).

④ 加里斯·摩根.驾驭变革的浪潮:开发动荡时代的管理潜能.北京:中国人民大学出版社,2002:10.

⑤ 马克斯·韦伯称官僚制政府组织结构为科层制,其特点是权力集中在等级体系的上层,信息、指令和工作从一个层级向另一个层级,从一个部门向另一个部门有序地传递。



组织结构。

其次，政府治理模式设计必然由“以政府为中心”走向“以公众为中心”。在传统的管制型政府模式下，政府与公众的关系是以政府的机构和职能为中心，企业或公众围着政府部门转^①。电子政务由于信息化技术的运用促使了政府办公自动化和网络化，公众可以通过网络及时快捷地了解到政府的相关信息，尤其是涉及公众利益的政策、法规等重要信息。它必将改变公众与政府交往的方式，公众在政治生活中的作用日益强化，政府治理要高质量和水平就必须以“公众为中心”来构建治理模式。

再次，电子技术和信息技术在政府治理中的运用也必然会导致政治参与方式的变化。由于因特网技术具有信息容量大、信息传播速度快等特点，客观上要求政府治理在更大的范围内反映民意，依照民意的要求调整运行机制。如果政府权力的运行与民意之间缺乏协调的话就会遇到障碍，进而导致政府失去社会基础。更为主要的是因特网技术在政府治理中的应用，民众不必像过去那样通过政府安排和宪政体制规制才能参与到政府治理中，而是可以通过互联网直接表达自己的意见，传递民意，进而使公众政治参与方式发生变化，并在这种变化中改变传统的权力结构和分配机制，促使权力调节机制运作中出现权力结构内部与外部关系并存的二元化框架。

因特网时代政府权力运作方式、权力结构与功能、政府治理模式将发生深刻变化，从理论和结构层面系统研究这种变化并提出解决方案是电子政务理论回应实践的必然要求。过往理论对这种要求有一些零散的回应，探讨了电子政务中的政府组织模式的重组、政府运行过程的透明化、政府管理模式创新模式和方式等问题，但总体上来看探讨是零碎的和特定角度的，具有碎片化趋向。由是，从基础理论、权力结构、制度设计和国外相应实践及其启示等方面全面系统探讨政府治理模式就成了理论界责无旁贷的使命。

^① 程信和，刘少荣：《电子政务与地方政府管理创新》，广东社会科学，2005，（4）。



本书正是承载此种使命，并按下列结构展开研究。

从理论研究的逻辑起点是厘清概念、廓定研究场域，本书从研究解读电子政务的科学内涵入手，认为电子政务实质上是对传统工业时代的政府形态的再造，它是和信息社会新生产力模式相适应的、有效的和全面的管理和服务体系，这个管理和服务体系以信息共享和数据获取为基础，以电子化、网络化、程序化办公为依托，以信息安全为支撑，以公共服务为导向，目的在于将现在的政府改造成一个高效、精简、弹性、能够创新、有应变能力和具有更高服务品质的政府。

厘清电子政务内涵后，则应关注我国电子政务建设的现实紧迫性。面对市场经济发展的要求和政府自身建设的需要，摈弃传统的政府流程，实现现在政府管理模式的构建，推进电子政务是我国政府目前的现实选择。电子政务建设起源于政务发达国家，其建设经验主要有：重视政府网站建设是电子政务建设的重要前提；面向公众服务是电子政务建设的重要内容；推动政务信息公开、强调信息共享是电子政务建设的核心内容；高素质的人才才是电子政务推行的重要基础；健全的法规是电子政务建设的重要保障。

以此为观照，虽然我国电子政务的建设工作取得了很大的发展，但总体来说，我国电子政务的发展仍存在很多问题，特别与美国等电子政务发达的国家相比，差距较大，“重新建轻维护，重硬件轻软件，重管理轻服务，重电子轻政务”的现象突出。在发展电子政务的认识上还存在一些误区，把电子政务当作政府部门的计算机化，不重视软件的开发和政府业务流程的整合，简单地把电子政务等同于政府上网等；电子政务的基础信息建设落后；电子政务的发展缺乏统一规划，管理机制不健全；电子政务的立法滞后等问题。因此，需要加快推进我国电子政务建设，积极应对电子政务建设对政府权力运行主体和运行结构的挑战，加强政府职能转变，打造服务型政府，让政府的权力运行能在公民的监督之下进行，为公民权利和政府权力的良性互动合作提供了契机，促进宪政文明的实现。

电子政务建设是政府自我完善与发展的客观要求，而其建设内容具有多重性和多层面性，分析电子政务对政府权力运行的影响并寻找



到对等是核心。电子政务对政府权力运行主体和运行结构的影响，首先来自于政府信息公开所产生的效力。电子政务信息公开是电子政务推进的必然结果，是电子政务软件建设的首要环节。从其所占的比重看，电子政务信息公开是电子政府建设的主体部分。

电子政务信息公开是指政务信息公开机构运用计算机网络技术公开，按照《政府信息公开条例》等法律法规所规定的应予公开的信息的行政行为，它具有可得性、可理解性、可接受性、高效便捷、时空共享、平面直接和广泛参与等特点。价值择选是电子政务信息公开的基本依归；遵循公认的价值是电子政务信息公开获得合法性与合理性的最有力的说明。电子政务信息公开的价值可分化为目的价值与手段价值两类。目的价值指政府信息公开最终的价值皈依，指向的应是公民的知情权、参与权、表达权和监督权；手段价值是指信息公开作为一种手段在作用于行政权力模式以及政府自身治理模式时所显现的价值。一是通过信息公开，使政府信息资源在高度整合的前提下，为公民、企业和其他组织创造了信息共享的可能，且行政权力运行形态最终将出现有限虚拟化、职权整合化、信息透明化、管理服务化和监督直接化等五种趋势；二是改变政府的治理结构，彻底地改变了信息传播与流通的方式。当前，推进中国电子政务信息公开的建设，须牢固树立公开的理念和价值取向，这是开掘、维护和发展公民权利，重塑新型行政权力形态与政务治理结构的必然趋势，是实现推行依法行政与建设法治政府相统一的应然，亦是实现电子政务手段价值与目的价值相统一的必然。

电子政务信息公开将政府信息公开在资源共享的网络上后，信息安全也伴随而生成为需要高度关注和亟待解决的问题。由于信息安全的极端重要性，人们视信息安全本身为一种价值追求，电子政务信息安全亦同等具有价值可求性。信息化时代，信息安全是信息公开题中应有之义，是其顺利运行的底线保障。在信息公开的前置性背景下，必须牢固树立信息安全的理念，必须促进信息安全价值的彰显，必须充分认识到信息安全已经成为国家和社会安全的决定性因素之一，已经成为电子商务中关键性问题，并且深刻影响着公民个人的网络生



活。为确保电子政务信息安全,须综合考量技术、制度和观念3项参数。中国电子政务信息安全的可行性策略选择主要在于完善立法体系和建立安全技术防范体系。

信息公开与信息安全是电子政务中基础和基本问题,而电子政务的权力运作问题则是电子政务中与传统政府理论连接最为紧密的理论环节。阐释了信息公开与安全问题后,本书在介绍平面化结构理论、有效政府理论、“枚”(MEI)系统经济学、政府创新理论为基础上,运用其理论原理着重阐释了电子政务下政府权力运作的一般理论。电子政务政府权力运作具有高度科技化、行政效能化、高度服务化、高度民主化和高度自治化等5大特点。

从外在规定性研究电子政务下的政府权力是电子政务理论拓展之逻辑必然。电子政务下政府权力运作相应呈现以下5种形态:作为权力运作之科技表达的有限虚拟、作为权力运作之机制创新的职能整合、作为电子政务之民主回应的信息共享、作为电子政务之规范治理的法治监督和作为电子政府之终极追求的以人为本。

电子政务下的政府权力运作亦会产生负效应,电子政务的副效应来源于社会经济不平衡性,科学技术普及程度的差异,表现为电子民主的异化、网络无政府主义和数字鸿沟。因此需要对政府权力运行进行规制并建立相应机制:一是法律环境机制;二是法律责任机制;三是系统评价机制;四是权利救济机制。

电子政务对政府权力之影响必须渗透至政府治理结构,本书接着从政府治理机构视角分析了电子政务的影响与要求。政府结构即一个政府自身系统的内部结构,主要包括政府的职能结构、组织结构、权力结构、利益结构,这是从静态政府的角度来看的,从动态政府的角度来看,还应当包括政府的运行结构,而政府的运行结构是本书所要阐述的政府管理结构。

从政府结构的发展过程来看,政府经历了一个由专制政府到理性政府,再到电子政府的过程。传统的政府管理结构是一种金字塔型的,这种政府管理结构中以层级制和专业化分工为特征。一个行政组织中包含了很多行政层次,且彼此之间是领导与被领导的关系,许多



行政事务不得不沿着层级路线层层上报、层层审批，严重影响了政府对公众需求的回应能力。这样，权力便过度地集中在上一级行政层次中。在理性政府中，各行政层级之间相互节制，且行政管理机构在其固定的权限范围内有理性的原则，这种理性原则一般通过法规形式来加以规定，因此，理性政府也是法制政府，官员公私分明，严格公事公办。缺点则是政府信息的透明度不够。随着电子信息技术的发展与网络技术的普及，人类进入了信息社会的时代，人们可以借助互联网构建一个跨越时间、地点、部门，以公众满意为导向的政府服务体系，即虚拟的电子政务。它将各政府职能部门之间的信息在网上予以公开，同时，可以加强各政府部门之间的信息交流与信息共享。这样，就会打破政府之间的信息垄断，有利于部门信息之间的沟通与共享。同时，下一级政府可以跨越一个或几个层级直接向上一级政府汇报相关信息，简化了政务流程，进而避免了传统政府下的层层报批程序；也可以直接了解其他政府职能部门的有关信息，真正实现资源共享。

在电子政务下，政府的管理结构将打破相对封闭的体系，政府开始向“服务型政府”转变，以公众为中心、以公众需求为导向，真正提高政府对公众服务的质量。“阳光是最好的防腐剂”，在电子政务下，由于政府信息是公开的，通过互联网，公众可以及时、全面有效地了解到政府的计划、决策及对计划和决策的执行情况，使政府真正成为一个公开的和透明的政府。在“阳光政府”的价值取向向下，政府的廉洁性也会得到一个很好的保障，因为透明意味着政府自觉将自己置于阳光之下和公众的监督之下，因而具备了保持廉洁性的外部约束机制。在电子政务下，政府的行政职能方式将更加灵活多样，同时也更加具有柔性和人性化特征。因为政府可以及时了解公众不同的需求，再针对需求提供不同的服务，真正实现“以人为本”“为人民服务”的目标。

电子政务的发展必将对传统的政府结构造成冲击，并对其结构的变化产生重要影响。

电子政务由于其自身具有增强政务透明度、提高服务质量、提高



行政职能效率等推进政府有序运行之优势,因此受到世界各国的青睐,各国都在不同程度上发展了电子政务,且初具规模。从我国目前的情况来看,虽然我国的电子政务已得到了很快的发展,如“三金工程”“政府上网工程”等,但是还有不少问题,并在不同程度制约着我国电子政务进一步的深入发展。

现阶段,我国公务员的整体信息水平有限,对计算机操作技能欠缺,难以适应电子政务的要求;电子政务的发展需要良好的网络基础,而我国社会整体的信息化水平低,使得电子政务的硬件设施跟不上要求,尤其在农村,这种现象更加明显。电子政务要求信息公开,势必涉及信息安全问题,而目前我国的信息安全制度还不完善,容易使有关国家安全的信息被窃。此外,我国电子政务的发展还存在观念陈旧落后;有关电子政务的立法还不完善;各政府职能部门之间相互隔离,缺乏有效的共建共享机制。这些都在很大程度上制约或阻碍了我国电子政务的建设和发展。

要发展我国的电子政务,必须克服已经存在的障碍,进而促使电子政务有序发展。应对措施主要有:完善我国的电子政务立法,认真总结并吸收国外相关立法的经验,以法制来规范网络安全主要涉及的网络规划与建设;公务员思想素质的建设是电子政务应用系统建设的基石,必须十分注重信息教育和信息技能的培训,提升公务员的信息素质和整体业务水平,培养一批既懂信息技术又懂公共管理的复合型高级人才;建构信息安全体系和信息标准,实现网络的互联互通,满足政务的资源共享,信息的安全体系应建立在完善的法律体系上,依法律来维护信息安全。

克服电子政务发展的现有障碍,完善电子政务体系是电子政务建设成败的关键。因为只有建立了完善的电子政务政府管理体系,才能使电子政务更好地为公众服务。

作为发展中国家,我国电子政务政府治理模式问题理论探讨较少,而西方发达国家其政治体制特点和信息技术基础较好,决定其电子政务起步较早、发展较快。日本、英国、加拿大和美国等国家的电子政务已较为成熟,其电子政务政府治理模式建设也积累了许多经



验，“他山之石”可以为我国电子政务背景下政府治理模式科学化、规范化提供扬弃式借鉴参数。

在数字化的浪潮中，政府机构采用电子政务的运作方式，更加充分、有效地利用自己的资源，借助信息技术来发挥自己的职能，更好地为公众服务。日本借助电子政务的发展，改革自己的政府组织结构，让各政府职能部门之间的信息最大程度的整合，加强各行政职能部门之间的协作，进而最大限度地精简机构，合理分配和使用人才，提高政府的行政效率。英国则重点利用电子政务的网络在线的特点，提出了“直接政府”的概念，构建政府权力运作的网络模式。在该模式下，民众有更多的服务选择，并打破组织界限。英国在利用电子政务发展网络民主上取得了重要成就，如电子化投票、公众的电子化参与等就很受民众的欢迎。加拿大则充分利用电子政务的信息优势，实行政务公开，并推出“政府在线工程”，其宗旨是：以民众为核心，提供有责任心、更好、更有效的服务。在政府网站上，公众可以随时查取自己想要的信息，及时了解政府的动态或将要采取的措施。美国电子政务之所以处于世界领先水平，除了其良好的信息技术基础外，还有就是其完善的电子政务立法体系。这为美国电子政务的发展提供了良好的法律保障，为第一政府网站的成功运行注入了强有力的活力。

从域外电子政务的发展上，我们可以得知：革新政府组织结构、构建政府权力运作的网络模式、实行网络民主、完善电子政务立法就是我们从中可以汲取的经验。



第一章

电子政务的推进 与政府治理面临的新挑战

在现代信息时代，以现代信息管理技术为载体的电子政务，已成为一个国家和地区在全球竞争中竞争力要素中的一个关键因素，重视电子政务的发展已成为大多数国家的共同使命。随着现代信息技术在政府管理中运用的不断深化，电子政务的内涵越发丰富，它推行着政府治理方式的变革，促使着政府的权力运行体系不断调整，促进了政府的管理模式不断深入发展。

本文研究电子政务下的政府治理，着重研究的是政府的权力运行在电子政务发展中所受到的影响和政府的权力运行如何面对电子政务所带来的挑战。对政府权力运行机制的研究，目前学术界展开了广泛而深刻的研究和探讨，让人们对政府权力运行的认识进入到一个新的高度，而研究电子政务下的政府权力运行，则将使人们对政府权力运行的认识进入到一个新的领域，也将推动政府权力运行机制的研究。研究电子政务下的政府权力运行，首先要把握政府权力运行机制这一概念及其它的具体内涵是什么，“把握“政府权力”“运行”和“机制”的基本涵义是我们正确领会政府权力运行机制的前提，对政府权力运行机制涵义的探究也应基于这一思维逻辑。有学者认为，政府权力运行机制是指各