

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目



C2012049799

向作用力下，
加影响。

本书借鉴发达国家的经验、教训，
提出了我国未来电子治理发展的战略思路，
具有重大的理论和实践价值。

发达国家电子治理

*E-GOVERNANCE IN
DEVELOPED COUNTRIES*

011 010110 101 01011

董礼胜 刘作奎 等 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

D523-39

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

发达国家电子治理

E-GOVERNANCE IN DEVELOPED COUNTRIES

董礼胜 刘作奎 等 / 著



C2012049799

 社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

发达国家电子治理 / 董礼胜等著. —北京: 社会科学文献出版社, 2012. 5

ISBN 978 - 7 - 5097 - 3239 - 7

I. ①发… II. ①董… III. ①发达国家 - 电子政务 - 案例 IV. ①D523. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 048356 号

发达国家电子治理

著 者 / 董礼胜 刘作奎 等

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 编译中心 (010) 59367004

电子信箱 / bianyibu@ssap.cn

项目统筹 / 祝得彬

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 李 博 段其刚

责任校对 / 张延书

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

版 次 / 2012 年 5 月第 1 版

印 次 / 2012 年 5 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 3239 - 7

定 价 / 69.00 元

印 张 / 18

字 数 / 276 千字

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

目 录

第一章 绪论 / 1

第一节 电子治理研究文献评述 / 1

第二节 本书的研究设计 / 9

第三节 概念界定 / 14

第二章 电子治理发展的决定因素辨析 / 23

第一节 技术决定论评析 / 23

第二节 制度决定论评析 / 31

第三节 技术与制度 / 38

第四节 在电子治理领域两种观点的争论 / 39

第三章 美国和德国的电子治理 / 42

第一节 美国和德国的行政框架 / 43

第二节 美国和德国电子治理战略的实施 / 44

第三节 美国和德国电子治理的特点 / 54

第四节 美国和德国电子治理的进展 / 65

第五节 制度因素对美国和德国电子治理的影响 / 68

第六节 联邦制对电子治理的影响 / 69

第七节 小结 / 71

第四章 英国和法国的电子治理 / 72

第一节 英国和法国的行政框架 / 72

第二节 英国和法国的电子治理战略策略 / 76

第三节 英国和法国电子治理的共性 / 86

第四节 制度因素对英国和法国电子治理的影响 / 91

第五节 单一制对电子治理的影响 / 96

第五章 新加坡电子治理研究 / 102

第一节 新加坡电子治理的管理机构、法律保障和战略规划 / 102

第二节 新加坡电子治理的进展及评估 / 108

第六章 联邦制、单一制和城市国家电子治理比较研究 / 121

第一节 三种制度类型国家电子治理模式的共性 / 121

第二节 三种制度类型国家电子治理模式的差异 / 131

第三节 三种制度类型国家面临的挑战 / 140

第四节 不同电子治理发展模式对各国行政体制改革的影响 / 150

第七章 欧盟电子治理发展研究 / 160

第一节 目的由制度确立 / 160

第二节 进程由制度推进 / 164

第三节 内容由制度规范 / 166

第四节 动力通过制度赋予 / 172

第五节 欧盟电子治理现状 / 193

第八章	发达国家电子治理对中国的启示	/ 197
第一节	中国与发达国家电子治理发展模式的比较分析	/ 199
第二节	发达国家电子治理对中国的启示	/ 223
第九章	对中国电子治理发展战略的展望和建议	/ 233
第一节	中国电子治理的前景展望	/ 233
第二节	中国电子治理对行政体制改革的影响	/ 242
第三节	对建设有中国特色电子治理体系的建议	/ 246
第十章	结论	/ 252
后 记		/ 271
参考文献		/ 274

第一章 绪论

2008年7月由董礼胜研究员、刘作奎博士设计的“发达国家电子治理研究及对我国的启示”课题获得中国社会科学院立项资助，确定为院重大课题。我们之所以提出做这样一个课题，是源于互联网在日常生活和政治生活中发挥的作用越来越引起人们的关注，已经成为当前和未来国家与社会发展再也不能忽视的因素，与此紧密相关的电子治理等问题越来越引起人们的广泛关注。

尽管中国也出版或发表了大量有关电子政务或电子治理研究的著作和论文，但是部分成果缺乏创新，属于低水平重复。另外在研究方法和范式上沿袭西方学者的现象比较严重。中国电子政务建设应该具有自己的特色，对于西方的成功经验应该有鉴别的吸收。总之，我们应该根据中国的国情和实际来确定我们的研究日程，形成中国的研究话语，并为中国的相关决策提供智力支持。

在本著作的开篇，我们将对国内外相关研究进行评述，阐明本书的构思、方法和创新之处等一系列问题。

第一节 电子治理研究文献评述

一 研究的内容和特点

对电子治理的研究，国内已经出版过一些相关的研究成果，兹综述如下：

首先，这些著作在中国较早地关注电子治理问题并进行了初步的研究，

对电子治理的概念、内容、性质进行了初步探讨,同时也对电子治理发展过程的一些问题和前景提出了初步的看法。他们的工作是探索性的,为本领域的研究打下了一定的基础。^①

其次,这些著作的论述侧重点不同,反映出我国学者对电子治理的不同见解。虽然他们都提到了电子治理,但是有的研究名为电子治理,实际内容仅局限在电子政务方面,即如何实现政务公开和办公自动化;^②有的则侧重政府应如何强化对互联网的管理,如网络的政府监控、网络黑客的行政防范、网络知识产权的行政保护等;^③有的则从理论上阐述电子治理的政治学含义,包括权力的转移、治理的主体、网络政治参与和网络政治文化、网络安全、网络民主等;^④有的著作则是从公共行政管理的角度来论述电子治理问题,强调电子治理对于提高行政管理的作用。^⑤总之,我国学者对电子治理的研究是相当多元化的,内容非常宽泛,各自提出的概念和内涵也大不相同。

再次,总体研究水平尚需提升,大部分成果重应用性分析、轻理论研究。对电子治理概念缺乏共识是现有研究面临的最大挑战。由于对电子治理概念的理解差异过大,本领域的著述的内容有时候几乎互不相关,难以形成有效的对话。有些著作根本未对诸如电子政务、电子政府、电子治理等一些重要概念作认真的分析和界定,而是想当然地随意使用,造成在论

① 何精华:《网络空间的政府治理:电子治理前沿问题研究》,上海社会科学院出版社,2006;袁峰、顾铮铮、孙珏:《网络社会的政府与政治——网络技术在现代社会中的政治效应分析》,北京大学出版社,2006;刘邦凡:《电子治理引论——面向21世纪电子政务专业核心课程系列教材》,北京大学出版社,2005;刘文富:《网络政治——网络社会与国家治理》,商务印书馆,2004;等等。

② 夏显波:《电子政府一站式服务关键因素研究》,西南交通大学博士论文,2006年9月;张锐昕主编《电子政府概论》,中国人民大学出版社,2004;等等。

③ 如《网络空间的政府治理——电子治理前沿问题研究》;滕赋骋:《电子治理:超越电子政务的治理模式》,四川大学硕士学位论文,2005年5月;等等。

④ 李斌:《网络政治学导论》,中国社会科学出版社,2006;蒋岩岩:《网络条件下的政治参与问题研究》,上海师范大学硕士学位论文,2005年5月;等等。

⑤ 陈福卫:《电子政府与政府治理创新研究》,华中师范大学硕士学位论文,2006年5月;刘邦凡:《论电子治理下的政府管理转变与创新》,《电子政府》2007年第1期;叶校正:《电子治理是中国走向善治的有效路径选择》,《电子政务》2007年第4期;等等。

述过程中出现概念交叉或者表述混乱,无法为相关研究提供清晰的思路或结论。

最后,相关研究缺乏一定的前瞻性。电子治理作为一个新兴研究课题,发展很快,内涵变化很大。我国学者的一些研究成果刚一出版内容已经过时。造成上述问题的原因是这些著作虽具有探索性,但缺乏前瞻性或者预见性,也缺乏理论深度,使得研究成果的持久性相对较差。

在网络技术发展方面,西方发达国家是领跑者。在电子治理研究方面,他们同样起步较早,相关的理论研究不断地丰富和发展,并与电子治理的实践形成了良性互动。在电子治理理论研究和实际应用方面美国一直处于领先地位,欧洲一些发达国家紧随其后。

那么发达国家当下的研究现状如何呢?通过梳理、分析发达国家对电子治理研究的相关成果,可以得出如下的结论。

(1) 目前西方发达国家的电子治理研究,理论层面的关注点在电子治理的服务性和民主性,实践层面的关注点是电子治理的功能性。^①换言之,发达国家电子治理的理论指向非常明确,即促进政府在公共政策实施过程中借助电子手段来实现更加良性的治理,进而探讨利用电子手段提高决策民主化的可能性。在实践层面则主要集中在案例分析上,即探究发达国家在强化电子政府的服务功能、实现决策民主化方面所取得的进展,为电子治理理论的发展提供实证支持。

① 代表性著作包括 Lawrence Grossman, *The Electronic Republic*, New York, Viking, 1995; Graeme Browning, *Electronic Democracy: Using the Internet to Influence American Politics*, Wilton, Conn.: Pemberton Pr., 1996; Wayne Rash, *Politics on the Nets*, New York, Freeman, 1997; Cynthia J. Alexander and Leslie A. Pal, *Digital Democracy: Policy and Politics in the Wired World*, Oxford Univ. Press, 1998; Thomas B. Riley, *Electronic Governance and Electronic Democracy: Living and Working in the Wired World*, SFI Pub., 2000; Rachel K. Gibson, Andrea Rommele, Stephen J. Ward, *Electronic Democracy: Mobilisation, Organization and Participation Via New ICTs*, Routledge, 2004; Matti Mälikä, Ari-Veikko Anttiroiko and Reijo Savolainen, *Transformation in Governance: New Directions in Government and Politics*, Hershey, PA: Idea Group Pub., 2004; Patrick Dunleavy, *Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and E-government*, Oxford University Press, 2006; Viktor Mayer-Schönberger and David Lazer, *Governance and Information Technology: From Electronic Government to Information Government*, Cambridge Univ. Press, 2007。

(2) 对发达国家电子治理的相关研究可以概括为“一个方向、两个流派”。所谓“一个方向”是指电子治理的目的就是辅助或是逐步替代传统治理,也即用系统程序式虚拟管理辅助甚至取代现实的实体管理。从本质上说,电子治理的焦点是如何推动政府体制改革,寻求政府管理和社会治理的最佳和最优模式。比如电子治理在节约能耗、延长办公时间和提交办公效率,增进政府和市民互动方面就比现实治理具有优势。但“数字鸿沟”的存在又使现实治理比电子治理更有优势来解决一些复杂的具体问题。“两个流派”是指对于电子治理的研究一开始就分为技术决定论和制度决定论两个阵营。前者认为互联网这一新兴技术的出现改写了历史发展,成为决定政府体制改革的决定性要素,为治理创新,实现体制转轨和更加快速、有效的治理提供了强大的动力。^①而后者则认为,电子治理作为使用新技术的典范值得鼓励和推广,但它不能决定政府体制改革的方向,需要国家对实际制度的合理设计和安排,制度是推进革新的动力,没有了制度的约束,技术的发展就成了无源之水、无本之木。^②

值得注意的是,技术决定论者的著作大都出现在20世纪90年代初期,而制度决定论者的著作大都出现在近几年。这是因为随着对网络技术发展的热切期盼和早期的极力宣扬,电子治理被放在了前所未有的高度,但是互联网的快速发展产生了越来越多的问题,如信息恐怖主义、网络激进主义以及网络非理性行为蔓延,网络安全问题屡屡出现,严重干扰了正常治理的进行。这些现象使得近年出版的著作从更为理性的角度出发,寻求从

① 一批中译本的早期著作:例如〔美〕尼古拉斯·尼葛洛庞帝《数字化生存》,胡泳、范海燕译,海南出版社,1996;〔美〕阿尔温·托夫勒、海蒂·托夫勒《创造一个文明——第三次浪潮的政治》,陈锋译,上海三联书店,1996年版便属于这一派。这一派的其他代表作还有:Lawrence Grossman, *The Electronic Republic*, New York, Viking, 1995; Graeme Browning, *Electronic Democracy: Using the Internet to Influence American Politics*, Wilton, Conn.: Pemberton Pr., 1996。

② 这一派的代表性著作包括:Rachel K. Gibson, Andrea Rommele, Stephen J. Ward, *Electronic Democracy: Mobilisation, Organization and Participation Via New ICTs*, Routledge, 2004; Ronnie Park, “Measuring Factors That Influence the Success of E-government Initiatives,” doctoral dissertation in Nova Southeastern University, 2007。

制度因素中寻找有效控制技术的电子治理发展模式，因此导致制度决定论的兴起。一些学者认定制度设计决定了技术发展方向，应该强化制度作用，才能达到善治的目的。^①

(3) 对电子治理与民主关系的思考，即对电子参与和电子民主的研究。西方学者对此有如下不同的见解。

第一派认为电子治理促进和扩大了参与，有利于实现直接民主。电子信息技术因其技术特性增加了参与的机会，减少了交流成本，有利于市民和政治精英之间直接的互动交流，^② 这一派别的人物大多是早期电子民主的鼓吹者；不过，他们中有些人也认为电子治理虽能够扩大参与，但对于能否促进直接民主上持谨慎态度。^③

第二派认为电子治理能否促进参与式民主或直接民主，取决于一个国家的实际发展状况，在那些民主高度发展的城市型国家，作用比较明显（如摩纳哥、卢森堡等），而对于那些民主发展落后，网络技术普及率较低的国家，即使政府强化了电子治理政策，可能效果也不会立竿见影（如非洲一些国家），而大部分国家处于实际探索和学习阶段，不断寻找多种形式的与电子治理模式相结合的办法，因此很难量化电子治理的具体促进作用如何。^④

① 如 Viktor Mayer-Schönberger and David Lazer, *Governance and Information Technology: From Electronic Government to Information Government*, Cambridge Univ. Press, 2007; Patrick Dunleavy, *Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and E-government*, Oxford University Press, 2006; Rachel K. Gibson, Andrea Rommele, Stephen J. Ward, *Electronic Democracy: Mobilisation, Organization and Participation Via New ICTs*, Routledge, 2004.

② [美] 尼古拉斯·尼葛洛庞帝：《数字化生存》，胡泳、范海燕翻译，海南出版社，1996；[美] 阿尔温·托夫勒和海蒂·托夫勒：《创造一个新的文明——第三次浪潮的政治》，陈锋译，上海三联书店，1996；Lawrence Grossman, *The Electronic Republic*, New York, Viking, 1995.

③ Lemuria D. Carter, "Political Participation in a Digital Age: An Integrated Perspective on the Impacts of the Internet on Voter Turnout," doctoral dissertation from the Faculty of the Virginia Polytechnic Institute and State University, 2006, 等等。

④ Rachel K. Gibson, Andrea Rommele, Stephen J. Ward, *Electronic Democracy: Mobilisation, Organization and Participation Via New ICTs*, Routledge, 2004; Ronnie Park, "Measuring Factors That Influence the Success of E-government Initiatives," doctoral dissertation in Nova South-eastern University, 2007; 等等。

最后一派认为,电子信息技术的发展只能给人类发展带来新的麻烦,它本身对民主的发展并无实质性帮助,比如民主比较发达的国家,其实际治理已经能够达到直接民主了,电子治理只是增加了决策的速度,但对提升直接民主并无帮助;而对于那些比较落后的国家,电子治理并不能带来什么变化。^①

值得提及的是,越早期的学者对电子治理促进民主进程的看法和态度越乐观,他们在某种程度上都是乐观主义者,而新近的学者则越来越持谨慎和保留态度。在官员和学者之间也存在明显的分野。那些实际参与电子治理的政府官员虽然在战略上认识到电子治理的重要性,但在实际政策执行过程中,多对电子治理能否促进参与式民主和直接民主出言谨慎,很少出台相关措施来促进电子民主的发展,即使在电子治理发展程度较高的欧美国家情况也是如此。

(4) 从实践层面对电子治理模式进行了探讨。有些学者对电子治理的内容进行了分析,主要包括:电子政府的内部规制和管理,电子政府的对外服务,电子安全,电子商务,电子投票,电子政务改革等。对于这些内容的分析又分为国家和地区两个层面。本书分析的重点在于电子治理和现实治理的关系,焦点集中在电子治理的服务内容上。

对于这一点,不同的学者有不同的看法:一些学者把电子治理的服务内容划分为信息服务(information services)、沟通服务(communication services)和交易服务(transaction services)。对于这些服务的再详细划分如表1-1所示。^②

① Stephen Kwamena Aikins, "Web-Enabled Governance: The Challenge of Pursuing Internet-Based Citizen Participation," doctoral dissertation from the Graduate College at the University of Nebraska, 2005, 等等。

② Institute of Technology Assessment, Austrian Academy of Sciences and Center for Social Innovation, Background Paper to "the Information Society, Bring Administration Closer to the Citizen Conference", November 1998, organized by the Center for Social Innovation on behalf of the Information Society Forum/Work Group 5/Public Administration.

表 1-1 电子治理服务内容划分

	信息服务	沟通服务	交易服务
日常生活层面	提供有关工作、住宅、教育、医疗、文化、交通与环保等信息	关于民生议题的论坛等	售票以及预订、远程教育等
远程行政办公	提供公共服务的索引、行政程序的指南以及政务活动记录等	利用电子邮件、电子政务系统保持政务沟通	利用电子格式呈送和审批行政文件(电子签名)
政治参与	①关于国家政策的法律说明、国会的文件、政治方案、咨询文件等; ②决策过程的背景信息	①借助网络参与政治议题的探讨; ②利用电子手段保持与政治家的联系并对其进行监督	①选举表决; ②表达一般意见 (如电子投票便是政治参与的显性表现)

其中,具有交易性质的电子服务被视为是电子治理未来的发展方向。不过,在目前阶段电子治理的发展方向是产生一种绩效更好、更能接近民众的公共服务模式。在德国进行的德尔菲(Delphi)调查研究的结果显示,交易式服务被一些专家认为是未来十年发展的必然现实。这项调研发生在1998年,如今十多年过去了,这个“必然现实”并没有变成“现实”。一些学者认为之所以出现这种情况,是因为其实现需要对公共服务的流程进行重组,需要不同层级政府机关的大量投资以及文化价值观念的转变,同时也可能因为电子治理越来越侵犯旧官僚体系很多权力领域而遭到他们的抵制。

与上述分类不同,另有学者只是简单地划分公共信息提供、公共服务传递与在线决策互动和协商。^①笔者认为该分类尽管有些笼统,而且相关学者对各个阶段发展的性质和内容没有做过多的分析,但它的科学性较强,

① Rachel K. Gibson, Andrea Rommele, Stephen J. Ward, *Electronic Democracy: Mobilization, Organization and Participation Via New ICTs*, Routledge, 2004.

在技术上明晰了电子治理的发展走向。目前,该分类法在西方学术界并未引起较大的关注,但笔者认为它是一个很重要的研究思路。

(5) 西方的相关研究涉及众多的国家和地区,包括中国。西方学者在这个领域的研究涵盖了世界各地各种类型的国家,除了欧美发达国家之外,还包括新加坡等城市国家,部分非洲贫穷落后的国家和中国、印度这样的发展中大国。当然,其研究的评价体系仍然是西方标准,通过西方的眼光来看待全球电子治理的发展状况、面临的问题和挑战。其重点在于探索未来电子治理的理想模式。

就中国而言,西方学者更多的是从实际治理的角度来分析中国电子治理的演进并提出建议。由于他们不是十分了解中国国情和中国电子治理的实际发展状况,因此相关研究显得比较粗浅,不过其中某些研究思路对我们仍具有启发意义。^① 钱红(音)对中国目前的网络政策及其中国政府为何采取这样的政策、新的国际信息制度对中国当前政策的影响都作了很好的分析和研究。尤其难得的是,作者还通过定性研究来评价这些政策的合理性,对中国的电子治理政策提出了一些有益的建议。^②

二 相关研究的缺点和不足

西方对电子治理的研究虽然取得了上述的进展和成绩,但缺点和问题也不少,主要有以下几点。

(1) 在技术还是制度对于电子治理有决定作用这一问题上的认识存在片面性。有的把制度看做决定性要素,有的则把技术看成是决定性要素。因此,关于技术和制度的第一性问题,西方学者仍在争议之中,而没有一种观点占据上风。

① 其他比较具有代表性的著作和论文包括: Jongpil Chung, "Understanding the Relationship between New Networked Information Technology and Governance in China and South Korea," doctoral dissertation from the Graduate School of Syracuse University, 2005; Ma Lianjie, Jongpil Chung and Stuart Thorson, "E-government in China: Bring Economic Development through Administrative Reform," *Government Information Quarterly*, 22 (2), 2005。

② 如 Qiang Hong, "Analysis of China's Current Internet Policy," doctoral dissertation from the Pennsylvania State University, 2006。

(2) 对电子政务、电子政府和电子治理的概念存在含混不清的情况。西方的许多著作没有将电子治理与电子政务、网络治理等内涵和相互隶属关系加以厘清。例如,英国学者佩利在《电子治理:信息时代政体的政治判断的风格》^①中认为电子政府概念最为宽泛,应该分成四个部分:电子民主、电子服务提供、电子管理和电子治理。他虽不否认这四个概念的互相联系和不可分割的,但仍给电子治理规定了一个非常狭窄的范围,“用数字的手段来支持决策过程,并监督和审查决策的效果”。奥地利学者舍恩伯格等人在《治理与信息技术:从电子政府到信息政府》^②中则把电子治理等同于电子政府;芬兰学者马凯亚等人在《治理的电子变革:政府和政治的新方向》^③中,则从治理的电子化转型问题上,对电子治理的内涵提出了相对全面的认识,即政府和市民在政治上的合作与互动关系而不是命令和控制关系,双方应该是协商式的信任关系,决策上应该分权化和地方化等。这表明,尽管西方学者认识到电子治理这个概念的重要性,但是在运用和分析这个概念上并没有达成共识,各自的界定或有重合或存在冲突。

(3) 跨国比较研究缺乏,大多是单一案例研究。此外对国际组织、地区组织的电子治理研究也很少涉猎,如对欧盟电子治理的研究,还处在起步阶段。

第二节 本书的研究设计

一 本书的研究假设

那么电子治理的决定因素到底是什么呢?为了验证这个问题,笔者设计从不同制度类型国家或行为体出发,来研究它们的异同,进而分析到底

① Dr Perri 6 (original name is David Ashworth), *E-governance: Styles of Political Judgment in the Information Age Polity*, Macmillan, 2004.

② Viktor Mayer-Schönberger, *Governance and Information Technology-From Electronic Government to Information Government*, Cambridge, 2007.

③ Matti Mäkiä, *eTransformation in Governance: New Directions in Government and Politics*, Idea Group Publishing, 2004.

是技术还是制度决定了电子治理的发展。

根据经验观察,具有不同国家结构形式(如联邦制、单一制和城市国家)的发达国家发展出了不同的电子治理模式。从经验事实看,如前所述西方学术界对于国家制度结构和电子治理的关系存在两个流派:技术决定论和制度决定论。而通过初步研究,笔者认为国家制度结构和电子治理模式之间存在着相关性,而技术因素与电子治理模式之间的关系居于其后。在西方政治科学中,新制度主义同样也坚持认为,制度因素是影响行为决策和治理取向的本质要素,这与笔者的假设不谋而合。结合经验观察以及西方相关理论研究,本书提出如下研究假设:国家制度结构决定了该国发展出什么样的电子治理模式,因而制度在电子治理的发展中起着决定性的作用。

二 本书的研究突破

本书试图从概念、范式和方法上对电子治理研究提出一些新的见解和观点。

(1) 电子治理理论的建构。这种理论构建包含概念、范式的重新思考。鉴于国内外电子治理概念和范式的统一和不明确,本书将通过跨学科研究的办法,确立电子治理的概念、内容和研究范式,探讨其发展方向。笔者认为,定义电子治理概念既要以“治理”为核心来进行分析,又要兼顾电子治理在各个发展阶段的表现。“治理”一词的出现充分反映了政府管理随着全球化而大大拓宽了领域和范围,传统的政府统治面临着越来越多元化的选择,也增加了各国政府面临新形势进行政府体制改革的必要性。本书将为电子治理提供新的研究视角。

(2) 研究方法的创新。国际上至今未将各国电子治理进行分门别类的研究,也没有对同一类别国家选取典型案例来进行比较分析,以此找出共性与特性。本研究不但专注“大国”的电子治理研究,对于“袖珍”的城市国家电子治理也进行研究,这种研究方法迄今尚无。

笔者将以新制度主义作为研究工具,集中分析制度结构对电子治理的影响,为我国的政府体制改革和电子治理的发展提供有价值的参考。通过

对联邦制政府、单一制政府和城市政府这三类不同类型政府体制或类型国家的电子治理政策的分析,为像中国这样复杂和多元的大国提供多元的参照对象。而对欧盟这一特殊的超国家行为体的电子治理的分析则不仅可以更好地了解欧盟这一复杂行为体的治理特性,也可以为我国的区域治理提供有益的借鉴。

(3) 比较中国与发达国家在这方面的差距,形成中国特色的电子治理理论、方法与策略。通过对发达国家电子治理研究的考察,笔者试图为建构有中国特色的电子治理理论进行积极的探讨。

三 本书的研究思路

(一) 本书的理论框架

本书的理论框架以制度和治理(包括电子治理)的关系问题为出发点。以洛德·罗茨为代表的西方学者认为政府主导决策过程的能力不是决定性的,因为很多自组织、组织内部和相互之间合作的网络开始自治并抵制着国家主导的统治方法。他的基本观点是“没有政府的治理”是许多国家日益出现的模式。治理承认市民有能力以不依靠政府给予的权力的方式或者依靠自身的能力来处理公共事务。以盖伊·彼得斯为代表的西方学者则批判了这种观点,他认为民族国家及其政府继续对治理有决定性影响。彼得斯对市民和其他社会行为体解决复杂社会冲突的能力提出质疑,认为应该有一个权威性制度来为所有社会行为体进行指导。“治理并不是在凿空国家的相关能力而是在经济全球化以及一些难于治理的社会问题的压力下如何增强政府统治。”从这个角度而言,政府主导治理,治理具有“辅助”政府管理的作用。以网络为代表的技术作为一种工具首先受制于制度的约束。技术本身并不决定它的影响,而是受制于特定的政治和文化背景。笔者坚持以此观点作为基础来论证发达国家电子治理的实质,即坚持电子治理发展模式中的制度决定论而不是技术决定论。

(二) 本书的研究思路

笔者把电子治理比较发达的国家分为三类来考察:第一类是联邦制国