

The Interaction Between

E-GOVERNMENT AND THE ADMINISTRATION MODEL

电子政务与 政府管理模式的 互动

杜治洲 著



中国经济出版社

CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

电子政务与 政府管理模式的互动

杜治洲 著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

电子政务与政府管理模式的互动/杜治洲著. —北京: 中国经济出版社, 2006. 8

ISBN 7-5017-7582-6

I. 电… II. 杜… III. 电子政务—研究 IV. D035.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 048517 号

出版发行: 中国经济出版社 (100037 · 北京市西城区百万庄北街 3 号)

网 址: www.economyph.com

责任编辑: 高桂芳 (电话: 68319286 E-mail: pkuggf@126.com)

责任印制: 常 毅

封面设计: 北京黄金支点艺术设计有限公司

经 销: 各地新华书店

承 印: 三河市欣欣印刷有限公司

开 本: A5 印张: 7.5 字数: 186 千字

版 次: 2006 年 8 月第 1 版 印次: 2006 年 8 月第 1 次印刷

印 数: 0001—3000 册

书 号: ISBN 7-5017-7582-6/F·6300 定 价: 20.00 元

版权所有 盗版必究 举报电话: 68359418 68319282

服务热线: 68344225 68353507 68308640 68359420

读者服务部: 68346406 地址: 北京西城区百万庄北街 3 号

题。
政务
面有
在政
管理
管理

内 容 简 介

电子政务与政府管理模式创新，都是当前政府改革中的重点问题。这两者之间存在着相互影响、相互作用的互动关系。研究电子政务与政府管理模式之间的互动关系，有着重大的现实意义。一方面有助于加深对电子政务内涵和意义的理解，进一步认识电子政务在政府管理模式创新中的重要地位；另一方面有助于我们掌握政府管理模式的发展趋势，发现政府管理模式中存在的问题，通过政府管理模式的创新推动电子政务不断向前发展。

序

随着信息社会的到来，政府信息化的作用愈来愈突出。电子政务是实现政府信息化的重要途径，世界各国政府都在积极建设电子政务。电子政务建设的好坏直接关系到政府管理的效率、政府管理的国际化和一国的国际竞争力。

目前学术界关于电子政务的研究也很多，正在逐步走向系统、深入。本书的作者杜治洲是我指导的博士生，理论功底扎实，对电子政务有着浓厚的研究兴趣，并参与了多项地方政府电子政务规划，也是有多年电子政务与公共管理教学经验的高校教师。因此，我们有理由对这本书的出版抱有较高的期待。

我国电子政务建设可以追溯到 20 世纪 80 年代中期，至今大体上经历了三个重要的发展阶段，即 80 年代的起步阶段，90 年代的重点推进阶段和进入 21 世纪后的加速发展阶段。90 年代后期，特别是进入 21 世纪后，随着网络的飞速发展和政府职能的不断转变，在国务院电子政务示范工程的指引下，我国电子政务建设进入了全面规划、整体发展的新阶段。目前，从中央到地方各级政府电子政务建设成就非凡，在减少政府管理成本、提高公共服务效率和质量等方面发挥了重要作用。

然而，也存在一些因素阻碍了电子政务功能的全面发挥和

电子政务与政府管理模式的互动

电子政务建设的进一步深入。比如，有些地方政府还没有真正认识到电子政务建设对政府管理创新的意义，也有许多政府部门领导头脑中还存在重“电子”、轻“政务”的观念。“在不实施政府组织重组和业务流程优化的前提下建设所谓的‘电子政务’，对政府组织以及工作流程进行自动化、信息化，从而使现有的政府组织流程因信息技术的渗透而更加牢固，最终导致无法进行新的组织变革。”这些问题的根源就在于，没有把握电子政务与政府管理模式之间的内在联系，没有认识到电子政务与政府管理模式之间是一种相互作用、相互影响的互动关系。而且，国内外理论界深入研究电子政务与政府管理模式之间关系的成果极少。因此，作者这本书的选题具有重要的实践意义与理论意义。

学术研究贵在创新。本书的写作可谓亮点纷呈，不仅体现在选题的意义上，还体现在其创新之处。除了选题的创新外，本书在研究方法以及研究视角等方面也有重大的创新。“有比较才有鉴别”。作者以中美两国为例，对电子政务与政府管理模式的关系进行了国际比较研究。到目前为止，运用国际比较的方法研究电子政务建设的学者以及这方面的成果已经不少。可是，对不同国家电子政务与政府管理模式之间关系的比较研究非常鲜见。所以，比较研究方法的运用是这项研究的一个重要创新。在研究过程中，作者还提出了一个新问题：是否有一种力量支配着不同国家电子政务的发展，才使得各国电子政务发展水平存在较大的差距？这是作者在平时的学习和研究中一直思考的问题，而且发表了多篇相关的论文，有一定的研究基础。在本书中，作者将官僚制与电子政务的发展结合起来研究，探寻政府所处的官僚制状态在电子政务与政府管理模式的相互关系之间所起的作用，这也是现有的研究成果中所没有

的，可以说是研究视角的创新。

本书的另一个亮点就是辩证地论述了电子政务对政府管理的影响，包括正面影响和负面影响。当前，国内外研究电子政务对政府管理正面影响的论文和著作比较多，但是对其负面影响的研究甚少。电子政务是一把“双刃剑”，它对政府管理产生积极影响的同时，也会给政府管理带来现实的和潜在的负面影响。研究电子政务对政府管理可能造成的负面影响有着重要的现实意义。“一方面，了解电子政务的负面影响有助于减少电子政务建设的盲目性。当我们还不具备建设电子政务的条件时，比如政府组织设计还不合理，业务流程还比较复杂、混乱的时候，就不能草率地搞信息化建设。因为建立在不合理的组织结构之上的政府信息化，只会导致这种不合理性的放大，不仅对政府管理创新没有益处，还会有极大的害处。另一方面，注意到电子政务的负面影响，还有助于我们发现电子政务建设中存在的问题，并制定对策加以解决。”

理论研究最终要回到实践中去。作者从电子政务与政府管理模式互动关系的角度，提出了中国电子政务建设的对策建议，对我国电子政务的发展有着重要的指导意义。这也是我之所以愿意推荐此书，并为其作序的一个重要原因。

汪玉凯

2006年5月于北京

(本序作者系国家行政学院公共管理教研部教授，北京大学政府管理学院博士生导师，国务院电子政务示范工程总体专家组成员)



作者简介

杜治洲，汉族，湖北黄陂人，北京大学管理学博士。主要研究领域为：电子政务、公共管理改革、组织创新、人力资源、领导科学。自1999年以来一直从事公共管理、人力资源开发与组织行为学的研究与教学工作，已在《中国行政管理》、《信息化建设》、《光明日报》等刊物上发表学术论文40余篇，其中多篇被《人大复印资料》转载。此外，作者还参与了10余项课题研究与地市级政府电子政务规划。

目 录

CONTENTS

第一章 导 论	(1)
第一节 若干关键概念辨析.....	(1)
第二节 电子政务兴起的背景.....	(7)
第三节 政府管理模式的历史演进	(14)
第四节 研究意义与方法	(20)
第二章 电子政务对政府职能的影响	(26)
第一节 政府职能的影响因素分析	(26)
第二节 西方国家政府职能理论与实践	(32)
第三节 电子政务对政府职能的影响	(38)
第三章 电子政务对政府组织的影响	(57)
第一节 传统政府组织的不足	(57)
第二节 电子政务对政府组织的影响	(60)
第三节 电子化组织模式分析	(69)
第四章 电子政务对政府运行的影响	(78)
第一节 电子政务对政府运行结构的影响	(78)
第二节 电子政务对政府运行机制的影响	(92)

电子政务与政府管理模式的互动

第三节 电子政务对政府运行效率的影响	(97)
第五章 电子政务对政府管理的负面影响	(111)
第一节 数字鸿沟	(112)
第二节 电子政务建设的风险	(117)
第三节 电子政务可能固化现有组织流程	(123)
第四节 行政控制可能强化	(126)
第六章 电子政务与政府管理模式的互动	(130)
第一节 电子政务导致政府协同管理模式的发展	(130)
第二节 政府管理模式向弹性化发展	(139)
第三节 政府管理模式对电子政务的影响	(145)
第七章 电子政务与政府管理模式关系的比较研究	(152)
第一节 中美电子政务建设的比较	(152)
第二节 电子政务发展阶段分析	(159)
第三节 官僚制状态分析	(169)
第八章 中国电子政务发展策略	(180)
第一节 确立合理的电子政务发展目标与实现手段	(180)
第二节 协同政务和顶层设计	(184)
第三节 以政府管理模式创新推动电子政务建设	(188)
结 论	(196)
附 录	(199)
案例：青岛市电子政务建设与政府管理模式创新	(199)
参考文献	(220)
后 记	(229)

第一章

导 论

在导论部分，作者首先厘定了电子政务的概念，分析了电子政务与相关概念之间的关系。在此基础之上，作者介绍了电子政务兴起的理论背景与实践背景。接着，作者对政府管理模式的涵义进行了界定，并阐述了政府管理模式的历史发展。最后，指出了本研究的意义、研究方法以及写作框架。

第一节 若干关键概念辨析

研究电子政务，首先要对电子政务的内涵有清晰的认识。在电子政务的实践和研究过程中，有几个概念经常被混淆。概念不清晰、认识不一致，往往会给电子政务建设带来障碍和困难。所以有必要对它们作出明确的区分。

一、几个容易混淆的概念

在电子政务的研究与实践中，由于中外文表述的差异以及应用

电子政务与政府管理模式的互动

等方面的原因，有些概念经常被混淆。这些概念包括：电子政务、电子政府、政府上网和政府信息化。

（一）电子政务

关于电子政务的定义，不同的学者有不同的观点。从电子政务的实现手段上看，主要有以下观点：有学者认为，电子政务就是政府机关运用网络技术实现政府目标的公共管理活动；也有学者认为电子政务就是政府信息化；还有学者认为，电子政务就是应用现代化的电子信息技术和理论，对传统政务进行持续不断的革新和改善，以实现高效率的政府管理和服务。^① 其实，电子政务的实现手段并不局限于计算机和网络，还包括电话、广播和数字电视等。在电子政务的实际建设过程中，我们确实采用了热线电话、呼叫中心和数字电视等途径。因此，我们在界定电子政务的涵义时，不应该将电话、广播和数字电视等排除在电子政务的实现手段之外。汪玉凯教授给电子政务下了如下定义：电子政务就是公共管理部门应用现代信息技术、通信技术和传播技术等先进技术，将管理和服务的一项项具体业务进行集成，实现组织结构和 workflows 的优化重组，超越时间、空间与部门阻隔的限制，全方位地向社会提供优质、规范、透明的管理和服务。^②

从政务范畴的角度看，对电子政务的理解也存在着不同的观点。有学者认为，电子政务的主体应该只是政府机关，不包括党、人大、政协和军队。他们主张这些部门的信息化应该分别称作电子党务、电子人大、电子政协和电子军队，而不是电子政务。按照一般的理解，政务有狭义和广义之分。其中，狭义的政务仅指政府及其组成部门的管理和服务活动；广义的政务泛指各类公共管理活

① 刘文富：《网络政治——网络社会与国家治理》，商务印书馆，2002年版，第270页。

② 汪玉凯：《电子政务基础知识读本》，电子工业出版社，2002年版，第123页。

动,管理主体包括政府及其组成部门、党委、人大、政协,甚至是非政府公共部门等公共管理主体。目前大家在探讨电子政务建设的时候,更多的是指政府部门的信息化建设。然而事实上,党委、人大、政协、军队系统和国有企事业单位等同样要进行一定的公共管理活动,并且这些活动同样能够借助现代先进技术来完成。所以,信息技术以及其他现代技术在公共管理中的应用,实际远远超出了政府系统的范围,电子政务中的“政务”应该取其广义。作者认为,电子政务应该是一个比较宽泛的概念,不应该将电子政务的主体局限于政府机关,还应该包括党、人大、政协和军队等公共管理部门。这不只是学术理论上的争论,它更是基于我国现阶段的国情和电子政务建设的实际作出的合乎事实的判断。当前,我国电子政务建设的主要问题不是地方政府不重视,不是投入少,而是各自为政,各个地方、各个部门电子政务建设不统一,信息资源不能共享,甚至部门之间相互掣肘。所以,统一领导、统一标准、统一规划就显得尤为重要。如果我们提电子党务、电子人大、电子政协和电子军队等说法,就很容易使电子政务建设不统一的不良状况进一步恶化。因此,广义电子政务的提法更有益于现阶段我国电子政务建设的顺利推进。

综上所述,可以对电子政务作如下阐释:电子政务就是政府及其他公共管理主体应用信息、通信技术和其他先进技术,对自身的组织结构、业务流程进行优化重组以提高内部协调与管理的效率,以及公共服务的质量与效率。在此有必要指出,本书所指的公众是广义的概念,包括企事业单位和由个体组成的狭义的公众。

(二) 电子政府

电子政府是最容易与电子政务混淆的概念。它们之间既有联系又有区别,不是两个对等的概念,更不可互相替代。电子政务是从政府业务角度上界定的概念,其实质内容是政府和其他公共管理主

电子政务与政府管理模式的互动

体应用电子信息和网络技术等先进技术手段，将管理和服务通过网络技术进行集成，在互联网上实现政府组织结构和工作流程的优化，突破时间、空间和部门分隔的限制，全方位地向社会提供优质、规范、透明、符合国际水准的管理和服务。而电子政府则是全面实现了电子政务之后的政府，是现有政府机构在开展电子政务的过程中，对现有的政府组织结构和工作流程进行优化重组之后构建的新的政府形态。

可以说，电子政府是电子政务建设的目标，而电子政务建设是实现电子政府的手段和途径。政府在开展电子政务的过程中，进行组织结构和 workflows 的优化和重组，克服传统政务条件下的部门分隔和时空限制，最终全面实现由网络通信及其他现代技术支持的办公和服务。只有通过电子政务建设达到了这个目标，我们才可以说真正建立了电子政府。^①

（三）政府上网

“政府上网”是另一个极易与电子政务相混淆的概念，这个词来源于1999年启动的“政府上网工程”。1999年1月，中国电信联合40多家部委（办、局）的信息主管部门，共同倡议发起了政府上网工程。这项工程的主旨是推动各级政府部门开通自己的互联网站，并推出政务公开、领导人电子信箱、电子报税等服务，从而为政府系统的信息化建设打下坚实的基础。“政府上网工程”成绩非凡。就在短短的一年时间内，全国各级政府部门申请的 gov. cn 域名就达到两千多个，而且它们还开发出了大量成功的网上应用项目。正是由于“政府上网工程”取得了如此大的成功，在此之后人们常常用“政府上网”来指代我国的电子政务建设。

^① 汪玉凯：《电子政务基础知识读本》，电子工业出版社，2002年版，第123页，作者作了些适当的改动。

然而,“政府上网”与电子政务并不是同一个概念。政府上网是指各级各地政府部门利用 INTERNET/INTRANET 等计算机通信技术,在互联网上建立正式站点,推动我国政府办公自动化与政府网上便民服务,在网络上实现政府在政治、经济、社会、生活等诸多领域中的管理和服务职能。^①从这个定义中我们可以看到,电子政务与政府上网至少有两个重要区别:一方面是主体上的差别。政府上网的主体是各级各地政府部门,而电子政务的主体是各级政府和其他公共管理主体。另一个差别体现在实现手段上。政府上网的实现手段是 INTERNET/INTRANET 等计算机通信技术,实现形式是政府网站;而电子政务的实现手段是信息通信技术和其他现代技术。很显然,电子政务与政府上网相比,在实现手段上要宽泛得多。所以我们说,电子政务比政府上网的涵义更为广泛,这二者之间是包含与被包含的关系。

区别这两个概念有着非常重要的意义。随着“政府上网工程”的不断推广,政府及相关职能部门建立了自己的网站,在很大程度上推动了电子政务的发展。2006 年 1 月 1 日,中国中央政府门户网站的正式开通,填补了我国政府网站层级体系中国家门户的空白,成为我国电子政务发展的里程碑。2005 年,各级政府网站的普及程度达到较高的水平,96.1%的部委单位拥有网站,比 2004 年上升了 2.7%;81.3%的地方政府拥有网站,比 2004 年上升了 8.4%。^②但是总体说来,目前的政府网站建设还处于发展上升阶段,很多部委和地方政府的网站建设还不尽如人意。突出表现在政府网站的交互性与应用性不强,对政府门户网站的认识模糊等。甚至有些政府网站内容长年不更新,没有公众上网办事的栏目,更没

① 该定义来源于中国《政府上网工程白皮书》。

② <http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/subject/wzpx/subjectm/200601/20060101354988.html>, 2006 年 2 月 25 访问。

电子政务与政府管理模式的互动

有政府与公众互动的途径。或者有市长信箱、区长信箱，但也只是摆设，没有发挥作用。有些地方只在网站上公布政府机构组成、政府职责、领导人等内容，而且几年都不更新，以为这就是电子政务。目前很多地区在推进电子政务时依然存在这种“换皮不换瓤”、“内外两张皮”的现象，简单地把电子政务等同于政府上网，内部的流程和组织机构并没有做适当的调整。所以，分清这两个概念的差别，弄清其内涵有着重要的实践指导意义。

（四）政府信息化

政府信息化也是一个重要的概念，在日常工作中人们使用的频率比较高，它是相对于社会信息化、企业信息化等而言的。一般认为，政府信息化主要是政府部门为更加经济、有效地履行自身职责，为全社会提供更优质的服务而广泛应用信息技术、开发利用信息资源的活动和过程。具体来说，政府信息化是指为了适应信息时代的到来，运用信息技术、通信技术、网络技术以及办公自动化技术等现代信息手段，对传统的政府管理和公共服务进行改造，从而大大提升政府管理的有效性，满足社会以及公众对政府公共管理和公共服务的期望，促进社会经济的发展。^①

从1999年开始，联合国经济社会理事会连续两年都把通过信息化改造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的重点，并在世界各国积极倡导“信息高速公路”建设的五个领域中，将推动政府信息化、建设电子政府一直列为第一位。由此可见政府信息化的重要性。

政府信息化的最终结果是建立高效可靠的电子政府。从电子政务到电子政府，实际上就是政府信息化过程不断由低级向高级阶段

^① 汪玉凯：“中国政府信息化与电子政务”，载《新视野》，2002年第2期，第54页。

发展变化的过程，也可以说是政府信息化的过程。

二、上述概念之间的内在联系

电子政务、电子政府、政府上网与政府信息化这几个概念经常被混淆，也从另外一个侧面反映了这几个概念之间的高度关联性。归纳起来，我们可以得出以下结论：政府上网是电子政务建设的一个重要组成部分，电子政务又是实现电子政府的必由之路，电子政府是电子政务所要达到的目的，政府信息化又是电子政务不断发展直到实现电子政府的全过程。所以，我们可以将这四者的关系用图 1-1 描述出来。

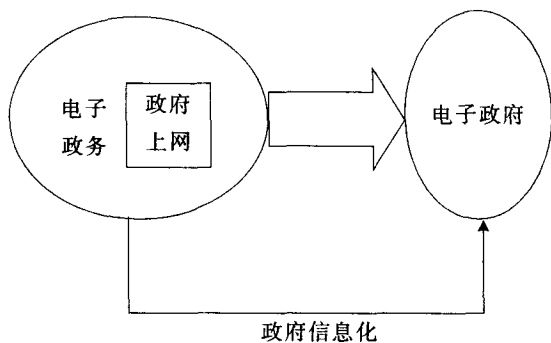


图 1-1 电子政务与相关概念之间的关系

第二节 电子政务兴起的背景

电子政务的兴起有其深刻的理论背景和丰富的实践背景。本节主要从理论和实践两个方面分析电子政务产生的背景。