

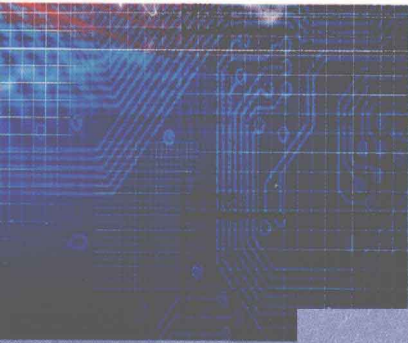


E-government Policy Process
from Policy Network
and Actor Network Theory Perspective

电子政务政策过程研究

——政策网络和行动者网络的视角

赵 强 著



学林出版社

E-government Policy Process from Policy Network
and Actor Network Theory Perspective

电子政务政策过程研究

——政策网络和行动者网络的视角

赵 强 著

学林出版社

图书在版编目(CIP)数据

电子政务政策过程研究：政策网络和行动者网络的视角/赵强著.
——上海：学林出版社，2009.12

ISBN 978-7-80730-916-1

I. ①电… II. ①赵… III. ①电子政务-研究-中国 IV. ①D630.1-39
中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第191730号

电子政务政策过程研究 ——政策网络和行动者网络的视角

作 者——赵 强 著

责任编辑——褚大为

特约编辑——李 纳

封面设计——徐 婕

出 版——上海世纪出版股份有限公司

学林出版社 (上海市钦州南路81号3楼)
电话：64515005 传真：64515005

发 行——新华书店 上海发行所
学林图书发行部 (上海市钦州南路81号1楼)
电话：64515012 传真：64844088

印 刷——上海锦良印刷厂

开 本——890×1240 1/32

印 张——4

字 数——10万

版 次——2009年12月第1版
2009年12月第1次印刷

印 数——1100册

书 号——ISBN 978-7-80730-916-1/G. 279

定 价——18.00元

(如发生印刷、装订质量问题，读者可向工厂调换)

内 容 摘 要

本书在全面回顾国内外政策网络和行动者网络理论研究及其在电子政务领域中应用的相关文献的基础上,从政策网络和行动者网络的理论视角,对电子政务政策过程进行系统分析,借此来探求改善我国电子政务发展的途径和建议。从政策网络的角度对电子政务政策过程中的相关利益者进行分析,深入剖析电子政务政策过程中的政策网络类型以及各政策网络间的关系,为电子政务政策过程中多主体之间相关利益的分配和调整机制提供一种新的研究路径。应用行动者网络理论分析电子政务政策过程中的人类行动者和非人类行动者、电子政务异质行动者网络的组构以及电子政务政策的转译过程,为电子政务研究提供一种新的理论视角和分析方法,可以深入理解电子政务政策制定和实施过程的复杂性。

研究结果表明:

1. 在电子政务发展过程中,核心利益集团是电子政务发展的主要决定力量,而在核心利益集团中占据主导地位的团体决定着利益的分配,对电子政务的发展方向起决定性作用。

2. 政府与相关利益团体在相互理解与信任基础上的良性互动,是政府制定出合理的推动电子政务发展相关政策并得以有效实施的关键之一。目前,随着电子政务从政府上网到全面应用实施阶段的转变,相关利益团体参与电子政务发展的主动性得到提高。但政府始终保持着推动电子政务发展的权威性地位,因而在电子政务发展过程中相关利益团体参与层次较低,对电子政务的影响力还比较小。

3. 本书从电子政务政策网络的视角分析,认为导致我国电子政务

“纵强横弱”现象的深层次原因是：其一，我国电子政务政策网络中的中央政策社群高度整合和高度垂直性相互依赖，致使纵向相互依赖强，横向联系弱，水平性的意见表达受到限制；其二，我国电子政务的网络发展薄弱，横向相互联系很弱，水平意见表达受到很大的限制。

4. 政策网络理论有助于深入了解电子政务发展过程及相关利益团体对电子政务发展的影响。政策网络分析途径与利益相关者分析方法相结合，是一种能够比较清晰地反映电子政务过程中多元利益团体间利益转移和互动关系的研究方法。这种方法值得进一步完善和扩大应用范围。

5. 电子政务的发展是电子政务的组织者和实施者——中央政府和地方政府对各个异质行动者——企业、公众以及IT企业进行成功的问题转译并和他们协同建构的结果。政府、企业和公众是电子政务行动者网络的核心。政府、企业和公众由于其不同的利益取向和行动方式，都对电子政务的发展产生一定的影响。注重满足企业和公众等用户的需求，是电子政务发展的重要趋势。

6. 电子政务是由人类（政府、企业、公众、IT企业）与非人类行动者（信息基础设施，电子政务战略、规划、框架、解决方案）构成的异质行动者网络。成功的电子政务要通过构建强大的异质性行动者网络来实现。电子政务行动者网络的核心能否构建坚实的行动者网络联盟是电子政务发展的关键。电子政务行动者网络核心要通过不断的问题转译，把各个行动者的问题和兴趣用自己的语言转换出来，同时把这些行动者的利益和目标与电子政务的命运紧密联系在一起，以增强电子政务网络联盟的核心凝聚力。

关键词：电子政务 政策过程 政策网络 行动者网络

中图分类号：D035

Abstract

The purpose of this book is to examine e-government policy process from the policy network and actor network theory (ANT) perspective. In this paper, a comprehensive review of domestic and foreign policy network and actor network theory research and their applications in the field of e-government is provided to set the context for the discussion relating to e-government policy process. Stakeholders and the type of policy networks in e-government policy process are analyzed, as well as the relationship between policy networks for e-government policy-making process. It suggests a new intellectual perspective that may assist researchers and practitioners analytical efforts in examining the multi-agent interests distribution and adjustment mechanism in e-government policy process. Insights offered by ANT are developed with regards to issues of human actors and non-human actors, the fabric of e-government network of heterogeneous actors, as well as e-government policy translation process. It provides a new theoretical perspective and analysis method for e-government study that may help in understanding of e-government policy formulation and implementation complexity. Finally we discuss our conclusions and implications for both research and practice in e-government.

The results show that:

I. In the course of e-government development, the core e-government interest groups are the main determining force, and the groups that dominate in the core interest groups determine the interest allocation of the development direction of e-government.

II. The positive interaction between the government and the relevant interest groups on the basis of the mutual understanding and trust is one of the crucial elements that may assist government agency to formulate a

reasonable and effective e-government policy. Now, with e-government transformation from the Government Online Project (GOP) to the full application and implementation phase, the initiative of the relevant interest groups to participate in the development of e-government is improved. However, the government has always been an authority to promote e-government development. Participation of the relevant interest groups has been in a lower level and their influence on e-government is still relatively small.

III. The ultimate reason for leading to Chinese e-government “vertical strongness and horizontal weakness” are thought as follows based on e-government policy network: First, the central policy community in Chinese e-government policy networks is highly integrated and highly vertical interdependence, with the result that the vertical interdependence is strong, horizontal links are weak and the level of horizontal opinion expression is limited; Second, the development level of Chinese e-government inter-government network is slow and its horizontal linkages is also very weak, with the result that horizontal opinion expression is greatly hindered.

IV. Policy network theory may contribute to a deeper understanding of e-government development process and the influence of related interest groups upon e-government development. Combination of policy network analysis and stakeholder analysis method is an approach that may reflect the process of e-government more clearly. This approach is worthy of further improving and expanding the scope of application.

V. The development of e-government is the result of heterogeneous actor network translation that central and local governments enroll and mobilize enterprises, public and IT providers and collaborative construction among them. Government, enterprises and public are the key actors in e-government actor network. Government, enterprises

and the public have an impact on e-government development due to their different interests and action-orientation. To meet the needs of enterprises and the public is an important e-government development trend.

VI. E-government is a heterogeneous actors network that includes human (government, enterprises, the public, IT companies) and non-human actors (information infrastructure, e-government strategies, plans, frameworks, and solutions). The success of e-government requires a strong network of heterogeneous actors. Whether the key actors can build up a solid network of alliances or not is the key to the development of e-government. The key actors in e-government heterogeneous actor network require enrollment of a sufficient body of allies and translation of their interests into particular ways of thinking and willingness to act in accordance with the prescriptions of key actors.

**Keywords: E-government Policy Process Policy network
Actor network**

Classification Code: D035

目 录

内容摘要	I
Abstract	III
第一章 绪论	
第一节 研究背景及选题意义	1
第二节 研究内容与方法	3
第三节 主要结论、创新及不足	4
第二章 文献综述	
第一节 政策网络概念及类型	8
第二节 政策网络理论分析途径	17
第三节 行动者网络理论 (Actor-network Theory)	22
第四节 研究框架	34
第三章 中国电子政务发展的政策过程	
第一节 电子政务概述	36
第二节 中国电子政务发展的政策背景	48
第三节 中国电子政务发展的政策过程	51
第四章 中国电子政务发展的政策网络分析	
第一节 相关参与者利益分析	60
第二节 网络类型及主要行动者	73

第五章 中国电子政务发展的行动者网络理论分析	
第一节 电子政务行动者网络分析的基本原则	78
第二节 电子政务政策过程的行动者网络分析	82
 第六章 结论与建议	
第一节 主要结论	103
第二节 建议	105
 参考文献	107
 后 记	

第一章 绪论

第一节 研究背景及选题意义

一、研究背景

电子政务作为现代信息与通信技术在政府及其部门中应用,其发展与成熟不仅需要先进的信息基础设施等硬件条件的支持,更需要良好的政策环境作为依托。电子政务政策是保障电子政务发展的重要支撑体系的软件部分,是电子政务发展的根本保证。随着电子政务的迅速发展,电子政务硬件投入不断提高,电子政务基础设施不断完善,电子政务的软件部分已经成为制约电子政务进一步发展的重要瓶颈。

从国内外目前政策科学研究的发展趋势来看,政策过程研究已经成为政策研究的主流范式。政策过程范式着重研究政策问题的确定、政策议题的形成、政策的制定以及政策的实施等政策循环的一系列动态过程。从政策的静态研究到政策的动态过程研究,是目前政策科学发展的重大转变。

电子政务政策是国家机关、执政党及其他政治团体在特定时期为实现或服务于一定的社会政治、经济和文化目标所采取的有关电子政务的政治行为或所规定的有关电子政务的行为准则,它是一系列有关电子政务的谋略、法令、措施、办法、方法、条例等的总称。作为国家信息化的“龙头”,电子政务无论是在信息化领域,还是在现代化进程中都处于十分重要的位置,是涉及政府管理改革、社会转型和体系重构的复杂过程,将为政府的管理方式和社会的生活形态带来深刻的变革,是一项复杂的系统过程。电子政务政策的形成、制定和实施过程涉及政府、企

业以及公民等多元主体的根本利益，其核心在于构建多主体之间相关利益的分配和调整机制，分析各不同主体的利益诉求和利益实现的互动过程，寻求不同利益主体的利益整合机制。

二、选题意义

本书从政策网络和行动者网络的理论视角，就参与电子政务政策过程的相关利益者进行分析，指出主要行动者对于电子政务政策网络及网络间关系的影响，并应用行动者网络理论对中国电子政务政策过程进行实证分析，借此来探求改善我国电子政务发展的途径和建议。应用行动者网络理论分析电子政务政策过程中的人类行动者和非人类行动者、电子政务异质行动者网络的组构以及电子政务政策的转译过程，可以为电子政务研究提供一种新的理论视角和分析方法，也可以深入理解电子政务政策制定和实施过程的复杂性。

政策网络理论(policy network)的兴起为电子政务政策的制定和实施提供了新的理论模式，同时也为研究电子政务政策过程中多元利益团体之间的复杂关系提供了新的分析途径和方法。随着电子政务从以信息基础设施建设为主的阶段到注重协同和整合的全面实施阶段的转变，政府、企业以及公民在电子政务政策的形成、制定和实施的动态过程中，发挥着越来越重要的作用。在多元利益团体参与的格局下，因为资源的互相依赖，协商与合作已成为影响电子政务政策成败的重要因素。

从政策网络的角度对电子政务政策过程中的相关利益者进行分析，深入剖析电子政务政策过程中的政策网络类型以及各政策网络间的关系，可为电子政务政策过程中多主体之间相关利益的分配和调整机制提供一种新的理论研究路径。

行动者网络理论 (Actor Network Theory, ANT) 为研究利益联盟网络的形成提供了一种新视角和新方法。本书应用行动者网络理论 (ANT), 分析电子政务政策过程中异质行动者网络的组构和利益联盟网络的形成过程, 根据行动者网络的人类与非人类主体的对等性原则, 探讨电子政务发展作为人类行动者和非人类行动者构成的异质行动者网络的组构过程, 对中国电子政务发展中的政策转译过程进行实证研究, 为研究电子政务政策的制定和实施过程提供了新的理论途径。

第二节 研究内容与方法

一、研究内容

国内外有关对电子政务的研究文献非常庞杂, 但大多着眼于应用技术、发展阶段模式、绩效评估和电子治理等方面。从笔者掌握的资料来看, 目前尚未发现国内有学者发表从政策网络角度和行动者网络理论视角对电子政务政策过程进行系统化研究的文献。

本书的主要研究内容包括:

1. 系统阐述政策网络概念、政策网络类型以及政策网络分析方法;
2. 理清中国电子政务政策过程中的参与团体, 并对其相关利益进行简单分析;
3. 对中国电子政务的政策网络进行分类, 理清网络的行动者及其对电子政务政策过程的影响;
4. 应用行动者网络理论, 对中国电子政务政策过程中行动者网络的组构、网络核心的形成、网络的发展和维护、行动者和强制通行点、转译过程等进行实证研究;
5. 对研究的结果进行讨论, 并对中国电子政务发展提出相关建议。

二、研究方法

本书主要采用理论分析方法和实证研究方法，综合运用归纳、演绎等方法，并借鉴了相关学科如政治学、经济学、社会学、管理学的相关理论与方法。

三、结构安排

本书共分六章。第一章绪论，主要说明本书的研究背景、研究内容和研究意义；第二章文献综述，主要对政策网络理论和行动者网络理论进行概述；第三章在对电子政务相关研究文献进行综述的基础上，对中国电子政务发展的政策过程进行分析；第四章对中国电子政务发展过程进行政策网络分析；第五章结合中国实际对电子政务发展的政策过程进行行动者网络理论与实证研究；最后是本书的结论部分和参考文献。

第三节 主要结论、创新及不足

一、主要结论

1. 在电子政务政策过程中，核心利益集团是电子政务发展的主要决定力量，而在核心利益集团中占据主导地位的团体决定着利益的分配，对电子政务的发展方向起决定性作用。

2. 政府与相关利益团体在相互理解与信任基础上的良性互动，是政府制定出合理的推动电子政务发展相关政策并得以有效实施的关键因素之一。目前，随着我国电子政务从政府上网到全面应用实施阶段的转变，相关利益团体参与电子政务发展的主动性得到提高。但政府始终保持着推动电子政务发展的权威性地位，因而在电子政务发展过程中相关利益团体参与层次较低，对电子政务的影响力还比较小。

3. 导致我国电子政务“纵强横弱”现象的原因除了体制因素、投入因素、思想观念的障碍、横向协调难度大、业务沟通比较难等因素外,本书从电子政务政策网络的视角分析,认为导致我国电子政务“纵强横弱”现象的深层次原因是:其一,我国电子政务政策网络中的中央政策社群高度整合和高度垂直性相互依赖,致使纵向相互依赖强,横向联系弱,水平性的意见表达受到限制;其二,我国电子政务政策过程中的府际网络发展薄弱,横向相互联系很弱,水平意见表达受到很大的限制。

4. 政策网络理论有助于深入了解电子政务发展的政策过程及相关利益团体对电子政务发展的影响。政策网络分析途径与利益相关者分析方法相结合,是一种能够比较清晰地反映电子政务政策过程中多元利益团体间利益转移和互动关系的研究方法。这种方法值得进一步的完善和扩大应用范围。

5. 电子政务的发展是电子政务的组织者和实施者——中央政府和地方政府对各个异质行动者——企业、公众以及IT企业进行成功的问题转译并和他们协同建构的结果。

6. 政府、企业和公众是电子政务行动者网络的核心。政府、企业和公众由于其不同的利益取向和行动方式,都对电子政务的发展产生一定的影响。注重满足企业和公众等用户的需求,是电子政务发展的重要趋势。

7. 电子政务政策的制定和实施过程是由人类行动者(政府、企业、公众、IT企业)与非人类行动者(信息基础设施、电子政务战略、规划、框架、解决方案)构成的异质行动者网络。在制定电子政务发展战略、规划和解决方案时,一方面要重视技术本身的升级发展以满足协同电子政务和整合电子政务的需求;另一方面必须重视社会环境在电子政

务发展过程中的作用。

8. 成功的电子政务要通过构建强大的异质性行动者网络来实现。电子政务行动者网络的核心能否构建坚实的行动者网络联盟是电子政务发展的关键。电子政务行动者网络核心要通过不断的问题转译,把各个行动者的问题和兴趣用自己的语言转换出来,同时把这些行动者的利益和目标与电子政务发展的命运紧密联系在一起,以增强电子政务网络联盟的核心凝聚力。

二、创新点

1. 本文运用政策网络理论对中国电子政务发展的政策过程进行研究,是政策网络理论在电子政务领域中的一次应用研究,同时也是对中国电子政务发展政策过程的一次总结。

2. 将政策网络分析方法与利益相关分析方法相结合是本文的一种尝试。追求利益最大化是利益主体在电子政务政策网络中采取行动的内在驱动力,利益相关分析可以揭示出政策网络的形成和网络互动的根本。

3. 运用行动者网络理论,对中国电子政务发展的政策过程进行了探索性的研究。一方面提供了一种研究电子政务发展过程的新的理论方法;另一方面也丰富和深化了行动者网络的理论和应用研究。

三、研究的限制与不足

1. 资料的限制:由于资料可得性的限制,无法对中国电子政务发展的政策过程进行更深入的研究。

2. 研究方法的不足:政策网络理论发展十分庞杂,各个学派对于政策网络有不同的理解,目前尚未有统一的认识,因而对政策网络理论的研究有待深入。另一方面,政策网络并非实际存在于政治生活中,而是

在理论研究中，为了研究的方便人为将其分类，不同的分类方法将会对研究过程和结论产生不同的影响。笔者借鉴Rhodes与Marsh的政策网络分类方法以及Marsh与Smith的政策网络研究途径，也许会忽略了其他理论的研究价值。

3. 行动者网络理论在我国的应用还处于开始阶段，国内在电子政务领域应用行动者网络理论研究还处于空白阶段，加之由于其理论体系本身的复杂性，在理解上目前尚有争议，因此，本书作为行动者网络理论在电子政务领域的探索性研究，观点难免会有偏颇。