

数字政府

技术与公共领域绩效

〔美〕达雷尔·韦斯特◎著

郑钟扬◎译

王克迪◎校

普赖斯奖获奖作品

Digital Government:
Technology and Public Sector Performance

丛书主编◎穆荣平

科技政策与管理科学经典译丛



科学出版社
www.sciencep.com

数字政府

技术与公共领域绩效

〔美〕达雷尔·韦斯特◎著
郑钟扬◎译
王克迪◎校

普赖斯奖获奖作品

Digital Government:
Technology and Public Sector Performance

图字：01-2009-1841 号

《数字政府：技术与公共领域绩效》原名 Digital Government: Technology and Public Sector Performance, 作者为 Darrell M. West。该书由普林斯顿大学出版社 (Princeton University Press) 于 2005 年出版。普林斯顿大学出版社授权科学出版社有限责任公司独家出版发行其简体中文版。

图书在版编目 (CIP) 数据

数字政府：技术与公共领域绩效 / (美) 韦斯特著 (West, D.) 著; 郑钟扬译; 王克迪校. —北京: 科学出版社, 2010

(科技政策与管理科学经典译丛/穆荣平主编)

ISBN 978-7-03-029339-8

I. ①数… II. ①韦… ②郑… ③王… III. ①电子政务-研究
IV. ①D035.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 207848 号

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

中国科学院印刷厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2011 年 1 月第 一 版 开本: B5 (720×1000)

2011 年 1 月第一次印刷 印张: 18 1/2

印数: 1—4000 字数: 370 000

定价: 60.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换〈科印〉)

献给

俄亥俄州迈阿密大学政治科学系的教师们，
他们为我提供了非常出色的本科教育。

丛书序

科技政策与管理科学经典译丛

科技政策和管理科学是自然科学与社会科学交叉学科，具有“经世致用”的特性。科技政策和管理科学在其几十年发展历程中，融入了从哲学、经济学、社会学、历史学、政治学等人文社会科学到数学、物理学、信息科学、环境科学等自然科学诸多学科的“营养”和睿智。发达国家在率先实现工业化、城镇化和现代化过程中，面对科技政策与管理实践的众多挑战，涌现出许多弥足珍贵的理论学说，产生了堪称琳琅满目的智慧果实。以开放的心态对待这些优秀成果，取其精华，集其大成，对繁荣和发展我国科技政策与管理科学的研究是一项很有意义的工作。

中国科学院坚持“创新科技、服务国家、造福人民”理念，要发挥在中国科技创新和国家创新体系建设中的火车头作用。中国科学院科技政策与管理科学研究所是以自然科学和社会科学相交叉、理论研究与应用研究相结合为特色的研究所和科学思想库。建所 25 年来，研究所秉承“志同道合，经世致用”的所训，致力于国家科技创新政策和管理科学理论方法研究与应用实践，传播海外科技政策与管理科学领域新思想、新理论和新方法，为中国科技政策与管理科学的学科建设做贡献。基于这样的考虑，我们与科学出版社合作，出版“科技政策与管理科学经典译丛”，选择和翻译近年来得到国际学术界普遍认可的优秀成果，为中国学术界、政策制定者和社会公众借鉴国外智慧尽一点绵薄

之力。

“科技政策与管理科学经典译丛”第一批推出的书目是5本科技政策领域“普赖斯奖”^①获奖论著，这些著作在国际科技政策研究领域都享有很高声誉，在科技政策研究方法论方面有很好的借鉴作用。韦斯特《数字政府：技术与公共领域绩效》详尽地分析了新技术如何促使政府改变对外界的反应，如何拓宽公众获取信息渠道，从而使政府绩效、决策程序和民主本身发生重大变化。伯纳尔《基因、贸易与管制：食品生物技术冲突的根源》对美国 and 欧盟在农业生物技术产品的全球贸易争端间进行了客观分析，揭示出美—欧食品生物技术政策冲突的政治、经济和社会根源，为进一步讨论农业生物技术发展提供了全新视野。宾伯《信息与美国民主：技术在政治权力演化中的作用》考察社会公众和政治组织如何基于政治目的而广泛使用互联网，完整地阐释了互联网对美国民主的深刻影响。莫基尔《雅典娜的礼物：知识经济的历史起源》分析200多年来技术与科学知识增长如何成为全球经济与社会历史进程的动力源泉，揭示了知识经济起源及其演化过程。古斯顿《在政治与科学之间：确保科学研究的诚信与产出率》以委托代理理论深入分析了战后美国政府与科学之间关系的演变与发展，提出了政治家与科学家合作保障科研诚信与产出率的新的激励机制和制度范式。

传播学术新知是一项富有挑战性的公益事业。我们清楚地认识到，国际上得到赞赏和敬仰的经典名著，每一本都是学术精品，不仅包含了渊博的知识和深邃的思想，而且有颇为复杂的科学技术和社会文化背景。对于译者而言，这无疑是一个重大挑战，译文中错误和疏漏之处也在所难免。我们真诚地希望，读者们多加指正。今后，我们还将组织翻译其他经典著作，为中国科技政策与管理科学学科发展提供更多的有益借鉴。

在本译丛的翻译和出版过程中，我们得到了国内外学术界和科学出

^① 普赖斯奖 (Don K. Price Award) 由美国政治科学学会设立，每年评选出一本在过去三年内出版的科学技术政治学领域佳作。唐·普赖斯 (Don K. Price, 1910—1995) 是哈佛大学肯尼迪政府管理学院创始院长，曾任美国全美科学促进会主席。

版社的大力支持，特别是顾淑林研究员为这一批译作高质量出版提供了大量宝贵的指导性意见，在此表达我们诚挚的谢意。

穆荣平

“科技政策与管理科学研究经典译丛”主编
中国科学院科技政策与管理科学研究所所长

2010年10月

几年前当我在公共部门的网站上搜索关于在线服务的信息时，数字政府这一课题首次进入我的视野。从那时起，我发现很多政府网站都很难使用，还缺乏标准的用户浏览设计。尽管关于“所谓的”电子政府革命的乐观说法有很多，但是互联网在多大程度上影响了公共部门的绩效或民主方式还不够清楚。鉴于电子政府（e-government）仍然处在初级阶段，所以应当适时地调查政府网站以及公民对电子政府是如何认识的。

本书着眼于电子政府是如何发展的，以及互联网与历史中其他技术变化的例子相比有何特性的问题。每当一项新的技术出现时，随即就会出现关于它对于社会和政治影响的鸿篇巨著。从16世纪印刷术的发明，一直到电报、电话、收音机和电视等发明的出现，技术创新通常被认为引发了重大革命。这些发明，如电报和电视，都被认为是加速沟通和改变政府与公民关系的新设施。

因此，互联网和其他数字技术的出现引起了关于它们对社会和政治的长期影响的推论也就不足为奇了。它们会改革政府吗？它们如何改变公共部门的绩效？它们对民主作用方式有什么意义？如同过去那样，学者们都尝试着去考察最新的技术对我们的政治体制意味着什么。

在本研究中，我讨论了电子政府改革公共部门的范围，还有决定这些变化范围的因素有哪些，以及电子政府在公

其绩效和民主方面的复杂结果。大体上看，我认为电子政府更多地属于渐进式变化，而不是革命式的。利用政府网站内容中的数据、公民和官僚对待电子政府的态度、费用数据、案例研究、电子邮件反应测试以及多变量总体分析，我认为如同以往的许多技术一样，互联网带来的效应已经被很多政治力量中和了。诸如集团冲突、官僚背景（bureaucratic setting）、预算不足这些因素都降低了创新速度，并且使电子政府很难利用好互联网的革命性潜力。以上这些因素限制了互联网的变化范围，并且降低了信息技术的扩散速度。

xiv 在收集数据并思考关于电子政府的衍生结果的过程中，我得到了许多人的帮助。梅丽莎·德里斯科尔·尼古拉斯（Melissa Driscoll Nicholas）对此课题提供了宝贵的研究帮助。我还要感谢众多学生，他们花了很长时间记录政府网站的内容：2000年夏天，有克里斯丁·哈钦森（Kristine Hutchinson）、托德·奥沃特（Todd Auwarter）、尼可尔·西蒙尼（Nicole Scimone）、梅丽莎·爱琴（Melissa Iachan）；2001年夏天，有本杰明·克拉克（Benjamin Clark）、吉姆·奥吉佛（Kim O’ Keefe）、朱莉娅·费舍尔玛吉（Julia Fischer Mackey）、谢乐尔·夏皮罗（Sheryl Shapiro）、克里斯·沃瑟尔（Chris Walther）、苏世晨（Shih-Chieh Su）、埃卜鲁·贝耶尔（Ebru Bekyel）以及马利亚姆·阿亚德（Mariam Ayad）；2002年夏天，有迪兰·布朗（Dylan Brown）、比尔·海尔（Bill Heil）、杰森·霍尔曼（Jason Holman）、依藤本光（Aiko Wakau）、朱莉·皮特拉里亚（Julie Petralia）、约书亚·罗（Joshua Joh）、万斯·阿姆特（Ones Umut）、埃雷纳·佩利（Irina Peley）、马莱里亚·里贝罗（Marilia Ribeiro）以及常燕玲（Yen-Ling Chang）；2003年夏天，有埃里卡·德雷斯巴赫（Erica Dreisbach）、乔安妮·丘（Joanne Chiu）、艾米莉·波尼斯（Emily Boness）、卡丽·波萨克（Carrie Bersak）、亚当·戴西（Adam Deitch）、瓦内萨·韦尔伯里（Vanessa Wellbury）、托比·斯坦（Toby Stein）、万斯·阿姆特（Ones Umut）、埃雷纳·佩利（Irina Peley）、弗莱迪·尚哥（Fredi Chango）以及常燕玲（Yen-Ling Chang）。另外，金·奥吉佛（Kim O’ Keefe）和罗伯特·米茨尼尔（Robert Mitzner）帮助我收集了在线报税案例研究的资料。

我还要感谢卓越政府委员会（the Council for Excellence in Government），特别是帕特丽夏·麦克基尼斯（Patricia McGinnis）主席给予的帮助，让我获得了他们关于“国家公共意见调查”的原始电子政府数据，

以及皮特·哈特（Peter Hart）和罗伯特·梯特（Robert Teeter）主持的对官僚群体的调查。这些数据对于研究公民与管理者对电子政府的反应有很高的价值。

本项研究计划由布朗大学 Taubman 公共政策中心、Salomon Grant 研究生院和大学系主任办公室的本科生教育与科研协助项目提供经费资助。我还要感谢本顿（Benton）基金会（撰写一份政策简要报告）、华盛顿资源咨询公司（在线税务案例研究）以及世界市场研究中心（第一年全球电子政府的研究）所提供的资金。

本研究的早期结果曾部分地发表在《公共管理评论》（*Public Administration Review*）2004 年 1/2 月刊，第 64 卷第 1 期上，页数为第 15—27 页，题目为“电子政府与服务传递以及公民态度的改革”。我很感谢编辑允许我在这本书中重印这些成果的部分内容。

我还感谢自己曾经有机会将本书的部分观点呈现给以下会议的听众：旧金山，美国政治科学协会年会（2001）；俄罗斯圣彼得堡，电子政府会议（2002）；圣彼得堡工业大学（2002）；卡累利阿国家图书馆（2002）；黎巴嫩贝鲁特，电子政府会议（2002）；贝鲁特美国大学（2002）；黎巴嫩圣母大学（2002）；俄罗斯圣彼得堡，西北公共管理学院（2003）；在中国台湾台北（2003）和日本东京（2004）与信息技术官员的会晤。在这些场合中我获得了很多有益的意见。

非常感谢普林斯顿大学出版社政治科学编辑恰克·梅尔斯（Chunk Myers）^{xv}，他给予本书见解深刻的评论意见。他给出了许多改进本书讨论内容和篇章编排的建议。同样应感谢的还有本书的评审人，他们帮助我提炼了论点和论据。乔纳森·芒克（Jonathan Munk）在编辑本书方面做了非常杰出的工作，黛比·泰加登（Debbie Tegarden）在负责组织本书出版的过程中，始终是那样行动敏捷。感激所有人给予我的帮助。

C 目 录 CONTENTS

丛书序	i
前言	v
列表目录	xiii
第一章 电子政府的范围、原因及其意义	001
电子政府的范围:改变有多大?	003
电子政府的发展阶段:从公告板和服务传递到互动式民主	011
电子政府的原因:什么决定技术变化的速度与范围	015
电子政府的意义:互联网如何影响公共部门、政策和民主	018
数据与方法	020
研究计划	023
第二章 官僚背景、财政背景与政治背景	026
公民对政府的猜疑	027
新公共管理学	029
官僚和电子政府:一个经验上的分析	032
技术变迁的制约因素	035
第三章 美国政府网站的内容	053
在线信息	059

网站提供的服务	060
隐私与安全	063
可读性	065
残疾人和外语享用权	066
广告、用户费和额外费用	069
受限制的区域	071
总体电子政府排名	072
城市—州—联邦的差异	076
不同政府部门的差异	077
不同行政部门间的差异	078
本章结论	080
 第四章 对电子政府绩效的解释	 082
总体分析	082
在线服务的数量和宽度	086
网站可读性	087
隐私政策的质量	088
整体绩效	089
私有化和预算赤字的影响	090
本章结论	092
 第五章 在线纳税申报的案例	 094
在线纳税申报	095
在线申报的种类	097
国家税务申报	100
州纳税申报	102
州纳税申报中随时间出现的变化	103
州纳税申报的成本和费用	104
此项技术的成功	109
技术扩散的限制因素	112

第六章 公共服务扩展项目与回应性	115
电子政府与民主代表制	117
该技术的图景	118
公共服务扩展项目与能力的提高	122
“推进”技术与网站个性化	125
民主回应性	127
本章结论	129
 第七章 公民对电子政府的使用	130
公民对新技术的态度	132
公民对电子政府的评价	137
公民的使用率	141
电子政府用户的特性	143
本章结论	145
 第八章 对政府的信任与信心	147
政府信任的趋势	149
电子政府与政府的信任度	152
触发实验	154
电子政府的可信赖性	157
本章结论	159
 第九章 全球电子政府	160
跨国比较	162
全球电子政府的趋势	167
在线信息	168
隐私与安全	172
残疾人通道	173
广告、用户费及额外费用	173
限制性区域	174
公共服务扩展项目	175

电子邮件回应度	176
整体电子政府表现	177
对全球电子政府的解释	179
本章结论	183
第十章 民主化与技术的变迁	186
民主化与电子政府绩效	187
为技术倡议建立支持	189
技术变迁的限制因素	193
与过去技术创新发明的对比	197
电子政府的未来	205
附录 I 政府网站内容分析的代码说明	211
附录 II 全球电子政府的国家(地区)排名(2003 年)	217
附录 III 实践效果最佳的电子政府	220
索 引	227
译后记	275

C 列表目录 CONTENTS

表 1-1	2001 年 2 月访问最频繁的政府网站	004
表 1-2	电子政府发展阶段和技术变迁的模型	015
表 1-3	内容分析研究中政府网站的数量(2000—2003 年)	020
表 2-1	政府官员在电子政府中的亲自参与程度(2000—2003 年)	032
表 2-2	政府管理者对电子政府的评估(2000—2003 年)	033
表 2-3	官僚和一般大众对电子政府的评估(2000 年)	033
表 2-4	政府管理者相信电子政府将会改善公共部门多种行为的百分比 (2000 年)	033
表 2-5	在政府管理者眼里电子政府中最积极的事件(2000—2003 年)	034
表 2-6	在政府管理者眼中电子政府最大的障碍(2000—2003 年)	034
表 2-7	信息技术的支出占全部州预算的百分比(1998—2000 年)	040
表 3-1	提供文献与数据库的州和联邦网站的百分比(2000—2003 年)	059
表 3-2	提供在线服务的州和联邦网站的百分比(2000—2003 年)	061
表 3-3	州和联邦政府网站上在线服务的平均数(2003 年)	062
表 3-4	有隐私和安全政策的州和联邦政府网站的百分比(2000—2003 年)	064
表 3-5	电子政府隐私与安全声明的评估(2001—2003 年)	064

表 3-6	各等级水平中政府网站的百分比(2003 年)	065
表 3-7	依据部门类别的可读性水平(2003 年)	066
表 3-8	拥有广告、用户费以及额外费用(2001—2003 年)	070
表 3-9	全部州电子政府绩效的得分(2003 年)	073
表 3-10	全部联邦政府机关部门电子政府绩效百分比(2003 年)	074
表 3-11	全部城市电子政府绩效的百分比(2003 年)	075
表 3-12	不同等级政府中电子政府的绩效(2003 年)	077
表 3-13	不同政府部门的电子政府绩效(2003 年)	078
表 3-14	不同行政部门类型的电子政府绩效(2003 年)	079
表 4-1	50 个州中组织、财政及政治因素对在线服务的数量和 百分比的影响(2003 年)	086
表 4-2	50 个州中组织、财政及政治因素对网站可读性的影响 (2003 年)	088
表 4-3	50 个州中组织、财政及政治因素对隐私政策质量的影响 (2003 年)	089
表 4-4	50 个州中组织、财政及政治因素对整体电子政府绩效的 影响(2003 年)	090
表 4-5	私有化、预算赤字及不同的州电子政府指标间的相关性 (2003 年)	091
表 5-1	通过电子所得税申报单进行申报的州所得税纳税人的 百分比(2002 年)	102
表 5-2	不同州在线申报所得税的百分比(1998—2001 年)	103
表 5-3	不同州在线纳税申报的发展	105
表 7-1	政府网站质量公民评估的预测值(2000 年)	141
表 7-2	联邦、州及地方政府网站的公民使用率的预测值(2000 年)	142
表 8-1	电子政府使用水平对公民态度的影响(2000 年)	153
表 8-2	电子政府使用水平对公民态度变化的影响(2000 年)	156
表 9-1	提供出版物和数据库的全球政府网站的比例(2001— 2003 年)	169
表 9-2	全球政府在线服务的比例(2001—2003 年)	170

表 9-3	世界不同地区提供全球在线服务的政府网站的比例(2001—2003 年)	170
表 9-4	每个国家(地区)的网站平均在线服务数量(2003 年)	171
表 9-5	提供公众扩展服务项目的全球政府网站的比例(2001—2003 年)	175
表 9-6	英语或非英语网站电子邮件回复的百分比(2002 年)	177
表 9-7	按照地区划分的全球电子政府排名(2001—2003 年)	178
表 9-8	按地区划分的全球电子政府特色项目(2003 年)	179
表 9-9	组织、财政及政治因素对全球政府在线服务传递和隐私政策的影响(2003 年)	182
表 9-10	组织、财政及政治因素对全球电子政府整体绩效的影响(2003 年)	183
表 10-1	技术变化的一个一般性模型	195
表 10-2	最流行的在线活动(2001 年)	196
附录 II	全球电子政府的国家(地区)排名(2003 年)	217