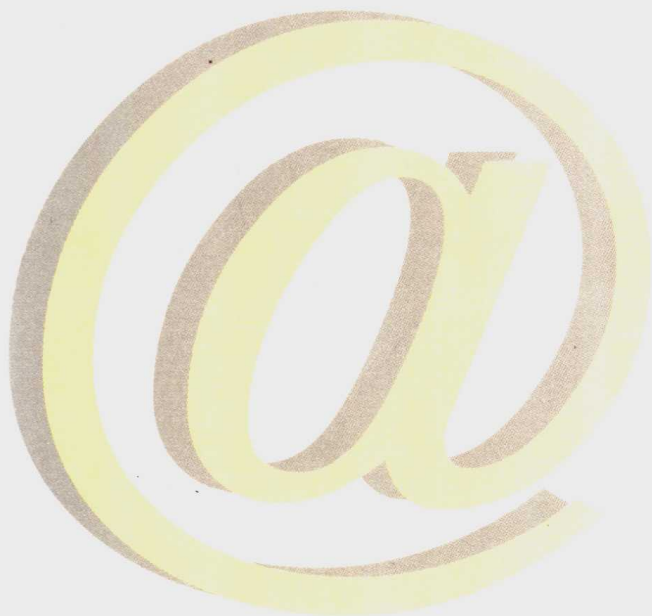


@ 电子政府研究

陶文昭/著



教育部“十五”人文社科规划项目

电子政府研究

陶文昭 著

高等教育出版社

《2005 中国电子政务》

图书在版编目(CIP)数据

电子政府研究/陶文昭著. —北京:商务印书馆,
2005

ISBN 7-100-04439-1

I. 电… II. 陶… III. 电子政府—研究
IV. D035.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 038692 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

DIÀNZǐ ZHÈNGFŭ YÁNJIŪ

电子政府研究

陶文昭 著

商务印书馆出版

(北京王府井大街 36 号 邮政编码 100710)

商务印书馆发行

北京中科印刷有限公司印刷

ISBN 7-100-04439-1/C·116

2005 年 10 月第 1 版

开本 850×1168 1/32

2005 年 10 月北京第 1 次印刷

印张 8 3/4

定价: 15.00 元

目 录

前言	1
第一章 电子政府的合法性	7
一、顺应时代潮流	7
二、落实民主参与	20
三、促进政府改革	32
第二章 电子政府的组织变革	43
一、电子政府的组织原则	43
二、电子政府的组织特色	49
三、电子政府的组织合作	58
四、电子政府的无缝隙构建	66
第三章 电子政府的绩效分析	79
一、电子政府的潜在效能	79
二、电子政府的行政成本	92
三、信息产品的政府采购	106
第四章 电子政府的中国道路	119
一、电子政府的世界经验	119

2 电子政府研究

二、电子政府的中国特色	132
三、电子政府的发展阶段	146
 第五章 电子政府的制度创新	158
一、电子政府的领导创新	158
二、电子政府的人事变革	171
三、电子政府的信息公开	183
 第六章 信息安全与政务安全	196
一、信息安全的战略治理	196
二、政务安全的治理方略	207
三、电子政府的建设风险	219
 第七章 电子政府的社会视野	232
一、信息时代的数字民主	232
二、信息时代的无政府主义	248
三、信息时代的数字鸿沟	261
 参考文献	273
 后记	276

前 言

本书采用“电子政府”为题,而不是更为流行的“电子政务”,有几个方面的因素。

首先是个人方面的原因。2001年教育部“十五”人文社科规划基金资助的项目名称就是电子政府。当时中国这个方面的研究还刚刚起步,而且也通用电子政府。故用电子政府为题出书,图个方便。

其次是名副其实。E-Government这个词引入中国时,其中文的对应用法一直存在着分歧,甚至在学者之中存在着争论。其中最典型的就“电子政府”和“电子政务”之争。本书用电子政府,是觉得就英文字面而言,E-Government更确切对应的是电子政府。Government一词的原意是政府,在字典上还未见到其被解释为政务。电子政务对应的英文似乎应当是E-Governance。

再次是考虑到书的内容。就国内的实际情况而言,电子政务所指的范围相对较窄。电子政府所指就宽泛得多。电子政务的重点在于政务,即政务的电子化;电子政务不涉及或者只在很小的程度上触及政府的体系、制度、组织和结构等。电子政府除了以上电子政务所指,还明确包含着用信息技术改造政府体系,即政府组织、结构方面的变革等。本书内容不仅涉及一般的政务内容,而且涉及政府结构的改造,还有超出政府范围的政治和社会方面问题。这些内容超出一般的电子政务所指,所以使用电子政府更合适一

些。

关于电子政府与电子政务的使用,虽然中国两者同时并用,但一个基本的走向是:最初几年电子政府比较流行,最近几年电子政务占据主导。这种用词上的转变受到两个因素的影响。一是学理上的。一部分学者认为,就中国的实际来说,电子政务比电子政府更切合实际。因为在政府信息化中,中国所做的事情主要包括内部办公,实现内部信息共享、内部资源整合、内部决策支持、对外提供公众服务。这些主要是政务层次,所以使用电子政务比较合适。而电子政府包含的诸多内容,如政府的深刻再造和公共服务的民主化变革,中国还没有更多地涉及,或者还达不到那种层次。二是实践上的。由于前几年电子政府和电子政务上的争论,可能对理解上引起混乱。学术界可以根据自己的偏好使用词汇,但政府在文件表达的规范上还是希望统一,以避免不必要的误解。正是如此,所以当时国务院领导人拍板使用电子政务。于是这个词开始在官方文件中约定俗成,并延伸到学术界。由于前一种因素的考虑,更由于后一种因素的影响,所以电子政务作为当今的主导用词。

就电子政府和电子政务的概念问题,我不太赞同咬文嚼字。人们常说,明晰的概念是严肃学问的起点。这在总体上当然是对的。特别是在思辨的学科尤其是哲学学科中,概念的歧义甚至影响到学术的对话。在许多问题上,人们为之争论,直到最后才发现原来双方所持的概念不一样,说的不是同一个东西。这些都毫无疑问地说明概念明晰的重要性。我想说的是问题的另一个方面。一是概念不容易明晰和精确。在很多学科中,乃至许多重大的基础性的概念,都缺乏公认的和一致的定义。甚至极端的情况是:有

多少个观众,就有多少个哈姆雷特。几乎每个重要的学者心中的概念都有所差异。有些人文学科的概念,几十年、几百年、甚至有史以来就没有统一过。所以,明晰、精确、统一的概念不是不好,而是难以达到。二是概念没有想象的重要。概念是帮助人们明白事物的,只要能达意,有基本共识,不出现重大的误解,就可以行得通。将很多的精力浪费在不可能解决的概念问题上,并不是很明智的。比如“人”这个概念,没有多少人能够回答,即便是专家权威的定义,也不见得能够服众。但是在现实生活中,人们知道其所指。

基于这种基本立场,所以在电子政府问题上,我不赞同纠缠概念。因为电子政府也还算是新兴事物,其在西方比较广泛的使用也不到 10 年时间。因此,众说纷纭最为正常,“六国归秦”则不那么正常。就电子政府这个学科而言,并不是哲学那样的思辨学科,实践性很强,所以也无需作出、也不可能作出永恒式的精确概念。电子政府所指的现象,无论是在西方还是在中国,都存在着很多类似的说法。如电子政府、电子政务、政府信息化、电子化政府、数字政府、连线政府、网络政府、在线政府、虚拟政府等。这些用词虽然不同,但是在人们理解上不会出现很大的歧义。在过去的写作和发表的文章之中,我常常是电子政府、电子政务、政府信息化之类的概念交叉使用。本书在行文中,虽然因为书名的缘故,一般统一用电子政府,但也使用其他的概念。其实就本人的立场,这些概念可以看做是同义的,将所有的电子政府换成电子政务,也是完全可行的。

当然,作为一个学者,对基本概念还是有一些看法。比如电子政府与电子政务,存在着一个外延上的大小问题。一些学者对此

4 电子政府研究

有不同意见。有的看法是电子政务比电子政府宽泛。这种观点认为,电子政务包括三个组成部分:一是政府部门内部的电子化和网络化办公;二是政府部门之间通过计算机网络进行信息共享和实时通信;三是政府部门通过网络与公众进行双向的信息交流。一个完整的电子政务系统,应当是上述这三类系统的有机结合。而电子政府只包括电子政务的第三个组成部分,即政府部门通过网络与公众进行的双向信息交流。所以,比之于电子政府,电子政务不但其范围更广,而且内容也要丰富得多^①。我不赞同这种看法。而认为情况应该相反,即电子政府比电子政务宽泛。许多学者也持这样的观点。有的学者指出,电子政务的内容主要集中在行政领域,具体为政府对内部管理、政府之间连通、政府对社会事务的管理和对公众的公共服务等方面。电子政府的内容将要广泛得多,如立法、选举、司法、监督等活动,都渗透着电子化的含义。电子政府远远超出了一般意义上的电子政务。更有观点认为,电子政府比电子政务高级。从发展来看,构建一个成熟的电子政府体系,其坚实基础必然是成熟的电子政务。政府电子化的必由之路是政务电子化,电子政务是电子政府发展过程中的一个重要环节,是构建比较完全意义上的电子政府的基础。电子政府是电子政务建设和发展的方向或目标。当然,就电子政府本身来说,有的学者还区分狭义电子政府和广义的电子政府。狭义电子政府指:以高效、信息公开和提高服务质量为目标,在政府行政部门之间,以及政府行政部门与国民、企业等民间部门之间开展的信息化和网络化,它

^① 参见:“电子政务概念的由来及发展”,载《人民日报》,2002年12月6日第七版。

导致了政府行政部门中业务和组织方式的根本性变革。而广义的电子政府,包含着“电子民主化的实现”这层意思,即实现政治家与行政,以及政治家与市民、企业之间更紧密的交流^①。

本书作为一本研究性的著作,因此在结构上不追求教材式的完整。总体上以个人关注的重大问题为中心展开,并适当照顾逻辑上的脉络。本书结构分成7个部分。第一部分从时代走向、民主走向和政府走向,把握电子政府建设的合法性。电子政府必须顺应时代潮流,落实民主参与,促进政府改革。这些是电子政府的本质和灵魂,是电子政府合法性的最根本的基础。第二部分从工业时代向信息时代的转变,探讨韦伯官僚制的局限以及卡斯特网络化的可能。从社会转变中观照电子政府的组织变革。这个组织变革重点不在于垂直方向的压缩,而在于水平方向的变化,尤其是组织之间的合作乃至组织无缝隙的追求。第三部分分析电子政府的绩效。电子政府无论在外部的推动市场经济和民主政治发展方面,还是在提高政府效率、增强政府回应性等方面,都具有巨大的潜能。电子政府能否节约成本,需要分析具体情况而定,并且对成本问题要有广阔的视野。这部分还探讨了与之相关的信息产品的政府采购问题。第四部分探讨电子政府建设问题,这既要把握世界的普遍经验,尤其是美国的经验。还更要有中国特色,结合中国的实际探索独特的建设道路。中国在电子政府发展上,既要实事求是认清所处的阶段,又要挖掘潜力,有所作为和适当超越。第五部分探讨电子政府建设中的一些重要创新,如领导的创新、人事变革以及信息公开问题。电子政府需要构建领导体系,提升领导素

① 参见:[日]白井均:《电子政府》,上海人民出版社2004年版,第15-16页。

6 电子政府研究

质,确定领导责任。电子政府要以人为本,既对人员提出了新的要求,又对人的全面发展提供了有利的条件。政府信息公开是时代的潮流,电子政府是政府信息公开的新阶段。第六部分探讨电子政府的安全问题,并扩展到信息时代的安全问题以及电子政府建设中的风险问题。第七部分也就是最后一部分,探讨一些与电子政府相关但又超出纯电子政府的政治社会问题,这包括电子民主问题、无政府主义治理问题以及数字鸿沟问题。

第一章 电子政府的合法性

电子政府为什么？在一个追寻合法性的时代，不能不追问电子政府的合法性。对这个问题的回答，不能就电子政府而论电子政府，而必须从电子政府所从属的层次更高、范围更广的大系统中才能把握。这些大系统简而言之就是社会系统、政治系统和政务系统。面对社会走向、民主走向、政府走向的大局，电子政府的合法性从根本上就在于：顺应时代潮流、落实民主参与、促进政府改革。

一、顺应时代潮流

当今时代最重要的特征就是从工业时代向信息时代的转变。在这种时代的转变之中，政府必然随之进行相应的转变。这种时代转变中应运而生的电子政府，当然也不能不顺应这种转变。

近代以来的政府都是历史地适应着技术革命以及其所产生的社会变化。19世纪来临之际的第一次技术革命，蒸汽机在工厂和运输中大规模应用，作为这次革命发祥地的英国，其社会的生产方式、工作方式、生活条件发生了巨变，社会阶级和政治力量也在变化。与此同时，现代政府在职能扩张中初步奠立。为了适应工业革命，训练有文化的工人，公共教育兴起。为了适应城市化的新要求，维护公共秩序，警察出现在大城市街头。为了适应市场发展的人力 and 商品流动，政府为铁路和运河等公共事业提供财政补贴。

20 世纪来临之际的第二次技术革命,电力、化学等的广泛应用,美国发生了经济和社会的转变。1890 年大多数美国人生活在乡村,工作在农场。而第一次世界大战之后,他们之中大多数人生活在城市,工作在工厂。美国从一个农业人口占多数的国家转变为工业和城市国家,社会阶级和政治力量都改变了,政府的职能显著地扩充和改变。政治方面,两党制的政党政治兴起,现代公务员系统莫立。经济方面,反托拉斯以及维护经济稳定的措施出台,政府扩充经济职能。生活方面,政府着手在食品和医药方面保护消费者的权益,涉入公共事务的管理。

21 世纪之初新的信息技术革命,其影响的广度和深度更是前所未有的。历史上活字印刷和无线发展所产生的政治社会冲击,提供了信息技术革命的很有启发性的先例。哥藤堡印刷术的革命,结束了书籍昂贵只为贵族阶层专有的历史,使民众大规模接受教育成为可能,为大众传媒如报纸、杂志提供了技术手段。这些对颠覆欧洲的既有宗教和政治秩序,启蒙和培育现代民主方面发挥了重要作用。无线电和大众传媒技术则促使大众文化的形成,信息传播范围越广,越能打破地方主义,中央政权得到加强和发展。当代的信息技术具有更大的政治冲击力。未来学家托夫勒在《第三次浪潮的政治》中指出:第三次浪潮不仅仅是个技术和经济学的问题。它涉及道德、文化、观念以及体制和政治结构。正如工业革命摧毁了先前的政治结构,或者使得这种政治结构丧失意义一样,知识革命以及它所发动的第三次浪潮变迁,将对美国和许多国家产生同样的效果^①。

① [美]阿尔温·托夫勒:《创造一个新的文明》,上海三联书店 1998 年版。

信息技术对政府变革的推动作用,既有经济的也有政治的,既有直接的也有间接的。科学技术是当今的第一生产力,信息技术又是当今新技术发展的龙头和象征。信息技术对发达国家尤其是美国的经济增长起着巨大的推动作用,成为国家竞争力高低的一个至关重要的因素。信息技术革命促进生产力发展,影响社会关系和生产关系的变革,进而通过多种渠道直接或间接作用于政府,促进和推动政府的变革。信息技术无处不在地渗透在政府活动之中。在信息化社会中,政府的组织、决策、执行、反馈都要借助于信息技术手段。

全面把握信息技术对当代政府变革的影响,需要结合当今的时代潮流综合分析。约瑟夫·奈在 20 世纪 90 年代中期出任哈佛大学肯尼迪政府学院院长之后,组织了规模庞大的项目,探求 21 世纪的政府变革。在约瑟夫·奈看来,未来政府变革必须放在三个相互关联的时代潮流,即全球化、市场化和信息化的大背景之下加以考察^①。远离时代潮流的政府改革,无疑是闭门造车;而背离时代潮流的政府改革,则是一种反动。只有顺应时代的潮流,政府改革才能获得战略上的合法性。

信息化之所以要与全球化、市场化综合考虑,是因为这三股大潮此起彼伏、内在关联。

全球化本质在于随着流通成本的下降,地理距离因素的影响减小,商品、人力、资本、信息更加容易地跨越国界全球流通。信息革命最突出的特点是传输成本的巨大降低,同时信息的传输量几

^① Elaine Ciulla Kamarek and Joseph Nye, *Governance. com: democracy in the information age*, pp. 5 - 8. D. C. : Brookings Institution Press, 2002.

乎是无限的,并且信息传输的成本和时间几乎与距离没有太大关系。信息技术使这些要素的流动更为廉价、快速和便捷。跨国公司运用信息技术在全球分散生产资源和能力,同时保持紧密和强劲的跨国联系。信息跨越地界的流动是全球化的表现之一,网络空间是一种全新的全球化空间。总之,全球化催生信息革命,信息革命反过来加强和推动了全球化趋势。

市场化是全球化的一部分,信息技术也是市场化的条件和动力。信息技术是苏联模式的计划经济失败的一个因素。由于不能适应迅速变化的信息技术革命需要,苏联的计划经济最终消失在信息时代的黎明之中。约瑟夫·奈指出,计划经济对钢铁、电力等重工业有利,但对以信息为基础的经济是灾难,因为信息循环很短,很多信息产品寿命只有1-2年,市场经济能对这种变化实时做出快速反应。如果按苏联计划经济的模式,这个产品早就过时了^①。里查德·巴布鲁克认为苏联模式共产主义的失败是不适应信息技术革命的结果^②。信息技术加速了全球市场化的进程。充分的信息是成熟的市场机制起作用的前提条件。比尔·盖茨在1995年出版的著作《未来之路》中宣称建立在信息技术基础之上的“无摩擦的资本主义”的主张。没有信息技术支持的市场经济,一方面难以达到真正的全球化规模,另一方面难以升华到更完善的阶段。

信息化带动了整个社会的变革。最近一二十年来,信息化的

① 约瑟夫·奈在全球化论坛上的讲演。<http://www.cec-ceda.org.cn/wlb/AA0614.htm>

② Richard Barbrook, "CYBER-COMMUNISM: how the Americans are superseding capitalism in cyberspace," www.teleologie.org/OT/deboard/1784.html

突飞猛进使得信息技术产品从原先的“王谢堂前燕”飞入“寻常百姓家”。信息化改变了人们的生活,也在改变整个社会。正如蒸汽机带来了工业社会一样,网络也正在催生一个崭新的社会模式,建构出一种新的网络社会。研究信息社会的著名学者曼纽尔·卡斯特所总结的这个新社会的特征是:经济行为的全球化、组织形式的网络化、工作方式的灵活化、职业结构的两极化、劳动生产的个性化等等。社会的转型要求政府也随之转型。如果说农业文明对应的是传统政府形态,工业文明对应的是法制政府形态,那么信息文明则呼唤电子政府形态。

电子政府是社会信息化发展的逻辑结果。在信息技术的进步中,政府信息化不断扩展。20世纪70年代开始了办公自动化,即利用计算机技术来处理办公室的内部业务,主要是文件资料的制作、传送和储存。20世纪80年代后兴起的是管理信息系统,它是为满足管理者的需要而建立起来的信息加工和处理系统,重点是支持决策和满足管理者对适时、准确、相关信息的需求。20世纪90年代后,随着互联网技术的蓬勃发展及其在政府管理中的广泛应用,电子政府才水到渠成。电子政府在政府内部行政电子化与自动化的基础上,利用现代计算机和通信技术,建立起网络化的政府信息系统,并通过不同的信息服务设施等,为企业、社会组织和公民提供公共服务。

电子政府是信息时代经济发展的必然要求。信息时代出现了新经济,其中最具有代表性的就是电子商务。很显然,与电子商务对应的是电子政务。电子商务的发展,要求政府做出相应的回应。美国商务部官员认为电子商务是电子政府的一个原动力。电子商务体系与原有的金融体系、税收体系、海关体系,都无法顺利对接。

电子商务外在需要电子政务相配合,否则就受到种种限制,难以发展和壮大。

电子政府是应对全球化竞争加剧的需要。全球化之中,各国的竞争越来越激烈。这种竞争在众多的层面全方位地展开。这种竞争不仅是各国企业之间的竞争,事实上更深的一个层面是各国政府之间的竞争,尤其是各国中央政府之争。在经济日渐全球化的形势下,就意味着资源在全球范围内配置,市场竞争在全球范围内展开,资源、资本、人才和技术在全球流动。能获得更多的资源,就能够促进国家的快速发展。而要获得这些资源,就需要政府进行改革,需要提升政府的竞争力。电子政府是适应时代的新型政府,是提高政府竞争力的最新手段。

时代潮流决定着当代政府功能变革的基本走向。当代政府的变革趋势复杂,约瑟夫·奈给出了分散的图式^①。这个图式显示 20 世纪的集中式政府功能向众多方向的离散式转移^②。这个转移的重点是适应全球化、市场化、信息化的需要。例如,全球化之中的一些政府功能为跨国组织和国家间协议所取代;市场化之中的一些政府功能为市场力量所取代等等。

在垂直方向,中央政府的职能向上和向下转移。向上转移指向国际组织转移,这些组织包括跨国政府组织,也包括国际非政府组织,乃至跨国公司。向下转移指向地方组织转移,这些组织包括地方政府、私营公司以及非营利组织(NGO)。丹尼尔·贝尔讨论后

① Elaine Ciulla Kamarek and Joseph Nye, *Governance. com: democracy in the information age*, p. 4, D. C.: Brookings Institution Press, 2002.

② 这个图箭头所示是单向的,当然这也是主要的变化方向。如果严格一些说,笔者认为这些箭头应该是双向的,即也存在一定的相反方向的变迁。