

# 试论“电子政府”治理的发展趋势

李 刚 (湖北经济学院信息管理学院 430205)

**摘 要:** 本文阐述了“电子政府”治理在公共行政理念和联合行政理论上的新发展,对国外大都市基于“电子政府”基础上的公共行政联合的探索进行了介绍,并提出构建我国大都市区域联合行政的设想。

**关键词:** 电子政府 公共行政理念 联合行政 都市联合政府

## 1 公共行政理念的新发展

### 1.1 人性化理念

管理学家彼得·德鲁克曾指出,组织的效率来自于组织中每个人是否能够最充分地发挥自己的聪明才智。每个人自由发挥自己的才智,又能够分工协调,这便是组织的奥妙所在。

传统的政府管理注重以“物”或“事务”为中心。领导者要求下属成为标准的“行政人”,以便实行规范的标准化,但这种使人异化为物的管理方式,不利于人的创造性。随着组织成员受教育程度和素质的提高,人的需求日趋多样化,人的个性特征越来越明显,尤其是网络信息技术使组织管理更多地建立在知识和能力之上,只有充分调动工作人员的积极性、创造性,才能取得更好的组织绩效。换言之,如果说传统行政组织强调的是以物质为中心的政府管理观,那么信息社会的“电子政府”更强调以知识和人才为中心的管理,强调发挥行政组织内部专家学者的智囊作用,甚至连组织本身都被看作是“学习型组织”,要求行政人员不断地获取知识和增进能力,发挥组织或团队的整合效应。

为此,信息社会的组织强调“人本主义”的管理理念,重视知识和人才作用的发挥,把传统的“管人”变为“解放人”。在“电子政府”中,“人是机器”的观点被破除。人不再是可替代的零件,人力资源本身就是作用于组织生产力的资本资源,其所具有的高增值性和效益递增性是其它生产力要素所无法比拟的。因而,政府要对内部的人力资源进行持续有效的开发,更新知识结构,增强其独立性、自主性,管理重心下移,权力下放,提升人员能力。科技的发展使“电子政府”能把握顾客需求的多样性,并能以低成本提供个性化的、人

情味的公共服务产品。信息技术带来的最大影响之一就是缩短了服务提供者与接受者之间的距离。目前,各国政府都致力于利用信息技术增强民众对政府政务的参与程度,及时获悉民众所需,以民众需求为导向,把未来的政府建设成“人性化的电子政府”。

### 1.2 企业化理念

在讨论“电子政府”的实施时,“集成性”总是一个较大的问题,若干机构经常有来自或发给顾客的相同信息,但是,这些信息没有进行协调或交换,当用户和不同的政府机构交往时,个人被一遍又一遍地要求提供同样的信息。当政府开始在互联网上提供越来越多的电子服务时,消除重复建设、增加机构协作性的问题正在变得日益迫切,“企业化电子政府”(Enterprise E-Government, 简写 E2gov) 可以很好地解决这个难题。

“企业化电子政府”能创造一种为顾客或类似于委托人提供的完整的在线服务。当 E2gov 理念并入原有的“电子政府”进程时,“电子政府”又向前迈进了一步。它不仅影响到政府机构间的接口,而且影响到每个机构如何管理内部事务的方法。它将引起技术和政府运作方式上的变化。E2gov 将创造一个合作网络,以支持一体化的和无缝隙的“电子政府”运作。不管谁是最最终的公共服务供应者,E2gov 意味着竞争和透明。它将深入到不同机构和多重层次的政府、非盈利团体、私营部门和学术团体。信息可以在这些机构间纵向和横向地存取与传播。如图 1 所示。

“Electronic Washington”是美国“电子政府”管理的一个成功案例,它充分反映了人们对政府的期望:公开的、易接近的、尊重个人隐私的、偏爱做实事的领导者。基于华盛顿州的历史特点和“使政府面向公民”的愿望,“Electronic Washington”签署了一项保证,此

项保证表达了“企业化电子政府”的原则：

① 以公民为中心。作为主人的公民，不仅仅是政府服务的一个顾客，而且是“电子政府”的设计和实现中的第一决定者。

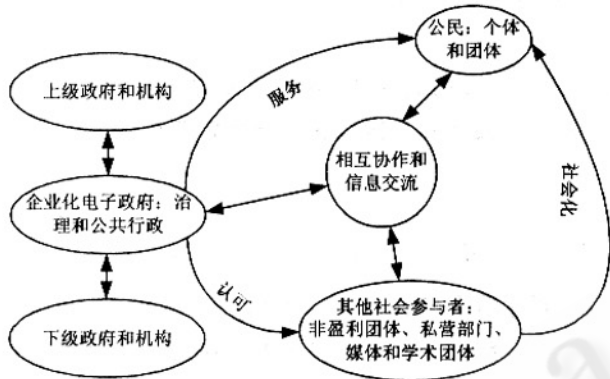


图 1 企业化电子政府信息交流示意图

② 成本和复杂性。公民在网上和政府打交道，其成本和复杂性应该比常规方法更低。

③ 兼容性。网上应用的设计，应当符合为安全、认证、电子支付和通用的用户接口所兼容的通用体系结构。

④ 共享权力和基础设施。网上应用的设计，应该把自己嵌入到机构之间的服务协作中，共享的基础结构和设计模块的使用要嵌入到机构之间可转换的解决方案。

⑤ 绩效性。网上应用的设计，应该通过减少时间、精力和复杂性以提高绩效。一般说来，应该在 3-9 个月内被开发并且发布，并且改进数据的精确性、处理审核、存档和检索等过程。

⑥ 核心竞争力。“电子政府”将为政府在网络世界里提供公共服务的核心竞争力，这也是 21 世纪政府治理的核心模式。

## 2 联合行政理论的新发展

### 2.1 堪萨斯大都市公共行政联合的探索

在美国的大都市出现的“联合行政”(Administrative Conjunction)实践，是政府应对行政环境变化的挑战所作的努力。H. 乔治·弗雷德里克森等对堪萨斯市大都市区的联合行政进行了深入研究。堪萨斯大都市区包含 2 州 5 县、2 个中心城市、31 个郊区城市、26 个

校区和数量尚不确定的特别地区(数量随定义的变化而变化)。世界上没有两个大都市区是完全一样的，但在政府管理方面通常具有较强的共性，因此，H. 乔治·弗雷德里克森的研究成果具有一定的普适性。

当代公共行政的三大变化在堪萨斯大都市区都有所反映，比如：行政区域的边界很难界定；问题很少局限在某个单一的行政区域；许多居民对其居住或工作的区域几乎没有承担社会、政治或经济上的义务；大城市和旧城区往往问题最多而政府管理能力最弱；越来越多的地区实施外部委托和公共服务选择制度；还有，管辖区域内的政治领导权比区域间的政治领导权要重要得多。人们希望大都市区像一个整体那样工作和运作。

在对堪萨斯城的研究中发现，具有共同的教育背景和价值观念的专业人员能使大都市的治理取得良好的效果。他们之间的联合很大程度上是整个大都市区范围内的横向联系，这种横向联系反映了地方政府的主要部门及其下属部门之间的相互协作。例如，在大堪萨斯城，几乎所有公共部门的负责人都是工程师。他们之间有正式或非正式的协定，至少每月见一次面，有业务上的通讯往来，用电子邮件联系，在政策创新和协调上彼此协作，同属于某个国家级的专业组织(包括他们的堪萨斯城市宪章)，有共同的价值理念，与相同的营利和非营利性机构交往。

在主要的公共领域，如公路和高速公路、自来水、防洪、下水道卫生和污水处理、固体废弃物等领域，也都呈现出相似的联合行政的特征。除了上述领域以外，在地方政府的其他部门，如法律执行、法院、监狱、缓刑和假释、公园和娱乐、消防、急救服务、图书馆、运输、社会服务等部门中也能找到类似的联合实践。

市场和理论似乎不能完全解释这种各参与者跨区域的联合行为，但合作的本质特征在某种程度上能够解释这种公共行政联合的行为。与竞争理论相比，公共服务专业人员的价值和理念似乎能更好地解释联合行政行为。由此可知，比起市场竞争模式，协作模式将更适合于区域的行政联合。

此外，了解地方政府和都市区联合行政的区别也具有重要意义。地方政府是制度化的实体，这种制度化体现在其区域选举、边界、人口、收入、人员、职位、法律、法规等方面。而大都市区联合行政却更像一种区

域之间的授权或无授权的横向合作形式。我们发现政治(包括政治运动、政治选举、政治任务、政治权利等)往往是区域性的、独立的、只有轻微的依赖性;相反,公共行政的相互依赖程度却很高。这种相互依赖促成了广泛的联合,并推动了优秀的自我协作模式的产生。机构间的相互合作确实帮助他们实现了共同的价值,也减少了组织的不确定性。这种机构间联合的动力以专业人员或专家知识的权威为基础,而不是来自政府的正式权威。在地方政府中,行政首长(包括部门负责人及其上司)平均用于联合行政的时间占其工作时间的 15%,由此可见,协作对政策起着十分重要的影响。

正如难以实现政府部门间的协调与合作一样,联合体内和联合体间的协调与合作也是难以实现的目标。有充分的证据表明大都市区的联合行政强化了部门、政策议题和区域层级制中的“独立自主权”。若加入联合的区域及其政治领袖的政治价值观与联合体的利益与目标产生明显冲突,则不可能存在持久、健全的区域间政策协调和联合行政活动。

## 2.2 基于“电子政府”的联合行政理论

如果公共行政联合的理论和实践具有普适性的话,则我们有理由认为,有效的公共行政联合是实现区域间合作和解决管辖区域支离、国家系统相互脱节问题的关键。“电子政府”为联合行政提供了相当便捷、有效的技术手段和操作平台,如图 2。

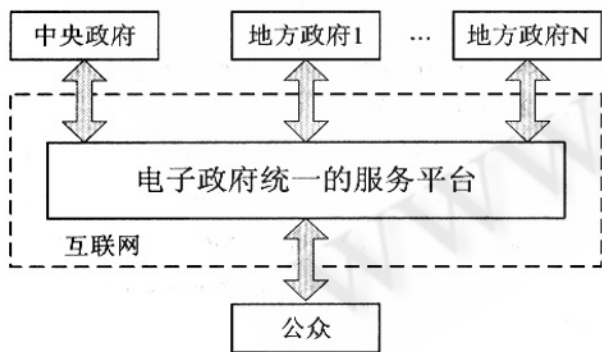


图 2 基于“电子政府”的联合行政示意图

传统政府总是部门林立、条块分割、等级森严,当公众要办理某项业务的时候,需要到不同级别政府的不同部门去很多次,而且由于不同的政府部门之间,尤其是不同级别的政府部门之间公文周转的低效率,办成一件事情可能要花很长时间。而“电子政府”使公

众在与政府打交道的时候察觉不到不同政府部门之间的界限,进入一个政府门户网站即可同时进行办理原来需要到不同部门办理的事务。基于“电子政府”的联合行政形成了政府一体化的趋势。这里包含两方面的含义:一是同一级政府的不同部门的一体化;二是不同级政府的一体化。各级政府各部门拥有统一的技术操作平台,在这样一个平台上,由于数据都是采用统一的电子化报表形式,多个部门可以同时使用,这样就节省了公文周转的时间,可以使政府内部协调统一,减少了工作压力和费用,也使政府各部门能更好地实现其功能。同时,公众面对的是一个一体化的政府,他不必关心自己打交道的是哪一级政府的哪个部门,只要获得服务就可以了。这样可以保证公众在很短的时间内完成原来需要数天甚至数月才能办成的事情,大大提高了政府的服务效率和回应性,也为公众节省了大量时间,让公众满意。

基于“电子政府”的一体化政府,突出的优点在于能够整合政府资源、促进政府与公众之间信息互通、优化政府公共服务。一方面,政府可以每天 24 小时,每周 7 天向公众提供政府的各种服务。公众接受这些服务的时候可以比以往节省很多的时间和金钱,尤其对边远地区来说更是如此。另一方面,一体化使政府的服务范围大大拓展,公众通过家庭电脑、公共图书馆内的电脑和专门的自动柜员机,可以更容易获得政府的服务。

## 3 都市联合政府——对大都市区域未来联合行政的一种设想

大都市区域的形成与发展是经济全球化和中国都市化进程的必然结果,如以上海为中心的长三角区域、以北京为中心的京津唐区域、以深圳为中心的珠三角区域等,这些地区经济的飞速发展已经迫切需要建立一种具有中国特色的现代化都市群区域行政管理体制。

为此,在联合行政理论的基础上,可以考虑构建一个都市联合政府。针对都市群区难以统一行使跨界职能的状况,建立具有一定行政职能的都市联合政府,以协调都市政府间的利益,切实解决都市政府之间的公共服务问题。其职能限定为都市群区域的跨界职能,即负责提供都市群区跨越行政边界或功能区界限的公

共服务,如港口和机场等公共交通、供水和排水系统、治安、消防以及环保等,而非跨界职能仍保留在各都市政府内。都市联合政府的实质是建立“都市联盟”,所以它在公共服务供给方面的最大优势是规模效益。在适当的条件下,应尽可能地把能够统一在一起的公共服务职能集聚化。一方面,可获得更大的规模追加效益;另一方面,尽可能避免都市群区域内的重复建设,做到统一规划和布局。当然,规模的扩大并非无限的,需要不断地做适度规模的调查与分析。这个方案的优点是:既注意对人们界外需求的满足,又不限制都市政府非跨界职能的行使,从而满足人们的不同需求;既保持了部分行政干预力量的存在,又防止了行政机构的过分臃肿等。都市联合政府可以通过“电子政府”的虚拟形态来运作,但在现实社会中也必须有一个相应的实体机构来提供组织保证。这样,也带来了两个缺点:一是“电子政府”的实体组织在各都市政府之外又增加一个机构层次,而这个机构的职能范围和权力运作方式都会成为一个不易规范的问题;二是构建“电子政府”是一个长期的、复杂的、艰难的系统工程,难以在短时期内实现都市联合政府的职能,完全满足

我国大都市区域发展的实际需求。此外还存在一些问题,如资金、安全、人员素质、行政流程优化以及推广应用等,都不是短期能解决的,还需要作进一步探讨。

### 参考文献

- 1 S. R. ARNSTEIN: "A Ladder of Citizen Participation" [J], American Institute of Planners Journal, 1995 (4), P216 - 224.
  - 2 (美)H. 乔治·弗雷德里克森:“美国公共行政学的再定位”[J],李秀峰、王怡摘译,《国家行政学院学报》,2003 年第 4 期, P89.
  - 3 胡永佳:《治理的创新——电子政府的理论与实施》[M],学习出版社,2002 年, P428.
  - 4 (以色列)Eran Vigoda:“从回应到协作:治理、公民与未来的公共行政”[J],孙晓莉摘译,《国家行政学院学报》,2003 年第 5 期, P91.
  - 5 罗元铮、焦宝文,《全球电子政府发展概况》[M],中国财政经济出版社,2003 年, P54.
  - 6 孙多勇主编,《公共管理学》[M],湖南人民出版社,2005 年, P267, 268.
- ©《计算机系统应用》编辑部 <http://www.c-s-a.org.cn>