

电子治理是中国走向善治的有效路径选择

文 / 叶校正 · 中共滁州市委党校

摘要: 随着信息技术不断创新,以信息资源管理为主要特征的电子治理成为信息时代全新的先进治理模式。从治理理论角度分析了善治的状态,指出电子治理是中国走向善治的有效路径,并对我国电子治理的具体内容进行了探讨分析。

关键词: 电子治理 治理理论 善治

20世纪90年代以来,随着信息化、全球化时代的来临,人类社会政治生活正在发生重大变革,特别是西方一些发达国家,社会政治过程的重心正在从传统统治转向多元治理。治理理论(Governance Theory)被越来越多的学者接受,成为理解当代社会现实的一种重要而有益的方法工具。

一、治理失效与善治

从治理理论的产生来看,治理理论无疑是市场与政府失效的产物。简单来说,如果我们把整个社会按照经济社会、政治国家和公民社会三分,市场经济理论无疑是指导经济社会运行的理论基石,市场机制是调节经济社会运行的基础,它作为资源配置手段极大地推动了生产力的发展,创造了“二战”后西方国家的黄金发展期。但任何理论都有一定的作用域,超出作用域,就会失效。由于市场无知和非理性,市场经济理论在限制垄断、提供公共产品、约束个人的极端自私行为、克服生产的无政府状态、控制市场周期波动等方面存在着内在的局限性和缺陷,导致资源配置的低效率和无效率,无法达到经济学中的帕

雷托(Pareto)最优,而且不能解决外部性问题并保证社会公平,产生市场失效现象。

市场失效必然导致政府干预。20世纪70年代以后,由于出现市场失效现象,西方国家开始奉行凯恩斯主义,大肆干预经济社会事务,政府权力扩张,职能范围扩大,政府角色多样化,需要大量的资源以提供公共服务,再加上长期的福利国家政策,西方政府债台高筑,赤字飙升,政府出现财政危机。而且在这种日趋庞大的官僚体制下,政府机构臃肿,效率低下,出现政府管理危机。为了支付大量开支,政府采取的重税政策导致经济竞争力的下降和民众的不满,出现一系列社会问题,由此引发了前所未有的合法性危机。三大危机使公众对政府能力失去信心,政府失效论开始占主导地位。

基于市场调节和政府控制的双重失效,20世纪80年代以后,西方各国共同趋向于寻找国家协调机制的第三条道路。越来越多的人热衷于以治理机制来对付市场调节和政府控制的失效。治理被视为缺失了的“第三项”,它对强调非此即彼的两分法既是批判又是补充^[1]。

从第三条道路的表述看,治理理论抛弃了传统的市场调节和政府控制的二分法,取而代之的是市场、政府和公民社会共同管理的三分法。治理理论更多地强调公民社会参与国家管理。全球治理委员会对其界定为“治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。它既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则,也包括各种人们同意或认为符合其利益的非正式的制度安排^[2]。”

同市场调节和政府控制失效一样,治理也会失效。治理失效表现为政府部门、经济社会与公民社会中各种机构体制之间的矛盾和紧张关系。“连接公、私、志愿部门的组织未尽完善,领导者的失误、关键性的伙伴在时间进度和空间范围上的意见不一以及社会冲突的深度等,都可能导致治理失效^[3]。”如果说经济社会强调市场调节,政府部门强调政府控制,公民社会强调社会治理,在三者之上,需要一种协调机制,这种协调机制指的是一旦市场、政府或治理出现失效现象时,对此采取的一种实际对

策是把市场调节、政府控制和社会治理的不同决策方式结合起来,并且在不同时期各有侧重。当某种机制有失效之虞时,就转换另一种方式,从而创造较大的回旋空间,而且这种协调还带有长期性和周期性。

这种协调机制就是善治(Good Governance)。作为协调的善治非常强调政府部门、经济社会与公民社会之间的积极而有效的合作。在这个意义上,善治是政府部门、公民社会与经济社会一种新颖的关系,是三者的最佳状态,“是政府、经济社会和市民社会对公共事务的合作管理,使公共利益最大化的社会管理过程”^[4]。善治的前提是政府部门、经济社会和公民社会同样强大,善治的结果是各方利益均衡,普遍受益,形成共赢的状态。

二、电子治理是中国走向善治的路径选择

西方国家社会发展经历了经济社会强大,到政府控制强大,再到公民社会强大的发展历程。在我国,新中国成立时,采用计划经济体制,政府控制十分强大;改革开放后,国家由计划经济向市场经济转变,经济社会日益强大;但作为第三支力量的公民社会非常弱小,迫切需要公民社会走上前台与政府、经济社会共同分担治理的历史重任。在这种背景下,寻找中国善治的路径便成为

当前极其紧迫的任务。

善治理论起源于20世纪90年代后期,与此同时成长的还有信息网络。20世纪90年代以来,信息技术不断创新,信息网络广泛普及,信息化成为全球政治、经济、社会发展的显著特征,并逐步向一场全方位的社会变革演进。可以说广泛应用、高度渗透的信息技术覆盖了社会各个方面,涉及到政府部门、经济社会和公民社会的各个领域。

同善治一样,信息网络有几个非常重要的特点:多中心,开放式,自主性,分工合作与互为补充,既允许差异又允许统一。善治理论中多元主体共同治理的思想与信息网络的多元中心思想两者具有共同的理念,通过信息网络来参与治理,这两者能够很好地结合到一起。

善治理论与信息网络相结合,电子治理(Electronic Governance)应运而生。作为信息时代全新、先进的治理模式,电子治理目前在国际上正在得到日益广泛的关注、认同和实施。2004年在韩国汉城召开的第二十六届行政学国际会议就专门把电子治理作为大会的主题加以研讨,并认为“它已经深刻影响到了统治的精义”^[5]。

从广义角度看,电子治理是国家利用信息技术(IT)对政府、经济社会组织结构重组,业务流程再造,从而简化事务处理程度,提高政府和经济社会运行

效率,并且通过电子参与提高公民社会政治参与和行政参与程度的治理模式,是国家利用信息技术对政府部门、经济社会和公民社会的综合治理。

从壮大公民社会角度来看,电子治理涉及到公民社会如何影响政府、立法机关,以及公共管理过程的一系列活动,是利用E-mail、网上论坛、网上民意调查、电子请愿、电子协商和电子决策等应用信息技术的措施提高公民参与的深度和广度,实现电子参与。电子参与是电子治理过程中的公民参与,是公民社会进行政治参与和行政参与,实现善治的关键运行机制。我国公民社会非常弱小,但2000年以后,人们通过信息技术进行电子参与热情越来越高,人数也越来越多。CNNIC调查显示,我国网民已经达到1.2亿人,再加上利用其他技术手段参与的隐性网民,实际网民人数可能更多。人们可以方便、快捷地实现电子参与,从而壮大公民社会。

而且,这种参与还是多方面的,作为协调的善治,强调把市场调节、政府控制和社会治理的不同决策方式结合起来,在不同时期各有侧重。同样地,加入电子技术手段的电子治理,更加强调综合治理,更加容易形成三者之间的信息资源共享,加强三者之间的紧密合作,从而实现作为协调的善治状态。所以,从壮大公民社会的现实手段和从协

调政府、经济社会和公民社会的关系上看，电子治理是我国走向善治的现实路径选择。

另外，根据电子治理的内在规律，我国电子治理可以分为三个阶段实施：

- (1)政府主导的单边关系阶段，以提高政府绩效为中心；
- (2)政府与经济社会共同主导的双边关系阶段，以顾客服务为中心；
- (3)政府、经济和社会共同主导的多边伙伴关系阶段，以公民参与为中心。

三、探索中国电子治理的具体内容

电子治理是我国走向善治的必由路径。这种选择，早在20世纪90年代之前，我国就在进行各种实践和探索，从“金字”工程到各行各业的信息化，再到现在电子政务、电子商务、电子社区等，到处体现利用IT技术进行电子治理的痕迹。如果我们从政府部门、经济社会和公民社会三个角度把我国电子治理内容进行梳理，我国电子治理的具体内容会更加清晰。政府部门、经济社会和公民社会三个行为主体分别是政府、企业及居民。现在把这三个行为主体放进一个三维坐标系中进行考察，从三个维度对电子治理的具体内容进行分析。

1. 从一维视角看，在政府部门中，电子治理表现为电子政务。电子政务是指将现代信息技术整合到政府管理中

去，利用信息通讯技术完成信息加工，以改善政务活动过程和政府部门内部工作。电子政务将改变传统的政府组织形式，使行政程序简单化和规范化，克服过去的部门分隔和时空限制，最终实现网上办公。这对于提高政府办事效率和透明度，改善决策质量，乃至最终调整政府职能，都有着非常大的作用。所以，在政府部门中，电子治理会显著提高政府的适应能力、行动能力和灵活性。

在经济社会中，电子治理表现为电子商务。即把传统的经济活动通过电子

在公民社会中，电子治理表现为电子社区，是利用信息技术，依靠社区宽带网络，实现家庭智能化、社会管理现代化和社区服务信息化，从而全面提高居民的工作效率、生活效率和生活质量。公民在网上可以享受到政府和企业提供的全程服务，使社会资源能够得到最大程度的利用。

2. 从二维平面视角看，电子治理表现为三个行为主体之间的两两互动关系，如表1所示。

从表1可以看出，每一列实际上就

表1 行为主体之间的互动关系

始方 应方	政府 (G)	企业 (B)	居民 (C)
政府 (G)	G2G 电子 政务	B2G 电子 商务	C2G 电子 社区
企业 (B)	G2B 电子 政务	B2B 电子 商务	C2B 电子 社区
居民 (C)	G2C 电子 政务	B2C 电子 商务	C2C 电子 社区

网络来进行，在网上实现信息流、商流、资金流和部分的物流融合。在经济活动中，电子治理重新定义了传统的流通模式，减少了中间环节，使得生产者和消费者的直接交易成为可能，在一定程度上改变了整个社会经济运行的方式。它还破除了时空的壁垒，提供了丰富的信息资源，为各种社会经济要素的重新组合提供了更多的可能，这将影响到社会的经济布局 and 结构。

是一维视角下电子治理的具体内容，而每一行则表现为电子治理的主体与其他主体间的互动关系。具体包含这样6个方面：(1)政府部门间的电子治理 (G2G)，是指上下级政府、不同地方政府、不同政府部门之间的电子政务，表现为不同政府部门之间的互动关系。(2)经济社会间的电子治理 (B2B)，是指经济社会不同部门之间的电子商务，表现为不同企业之间的互动关系。(3)公民社会间的电

子治理 (C2C), 是指公民社会间的电子社区, 表现为公民个人之间的互动关系。(4)政府部门与经济社会间的电子治理 (G2B/B2G), 是指政府与企业对接的电子政务和企业与政府对接的电子商务, 表现为政府部门与企业之间的互动关系。(5)政府部门与公民社会间的电子治理 (G2C/C2G), 是指政府部门与公民社会间的电子政务和公民社会与政府部门间的电子社区, 表现为政府部门与公民社会之间的互动关系。(6)经济社会与公民社会间的电子治理 (B2C/C2B), 是指经济社会与公民社会间的电子商务和公民社会与经济社会间的电子社区, 表现为企业与公民个人之间的互动关系。

3. 从三维立体角度看, 电子治理是广泛地应用于政府部门、经济社会和公民社会之间的虚拟政治、经济和社会组织结构及其相互关系, 这种结构在不同的情况、条件和应用中会呈现不同的形式, 具有不同的价值和功能, 这种结构还具有动态性和长期性, 国家可以通过有规律地交替使用和周期变化来进行国家治理。

更为重要的是我国正处在社会转型期, 也是矛盾凸显期, 大量社会矛盾需要化解。通过电子治理, 政府官员可以探索新的方法来建立政府部门与公民社会之间的直接联系。近年来, 我国人大代表等做客网上论坛, 社会热点问题的

网上大讨论, 各种网上民意调查等初显电子治理的参与性与互动性。一些诸如在线意见组, 公开在线协商等类似的系统, 极大地方便了公众要求和意见的汇集工作。一些诸如网上投票、在线互动等活动的展开, 为公民参与决策过程提供了操作平台。信息技术的运用增加了公民参与政治事务的机会, 加大了公民参与政府决策制订过程的权利和可能性, 在政府与公民关系中, 公民社会的作用得到了更多的重视和加强。

由于信息技术更广泛地被运用到政府服务的传递中, 政府工作重心开始下移。从权力运行角度来看, 行政事务由中央政府垂直地分配到各级政府部门, 平行地扩散到市民社会当中去, 是 20 世纪中央集权占据优势的条件下, 传统体制政府管理的基本模式。而到了 21 世纪, 政府管理领域权力分散色彩越来越浓, 电子治理所具有并能提供的技术性价值, 进一步推动和加速了这种权力分散的趋势。所以电子治理可以使国家权力向社会回归, 使公民社会走上前台与政府、经济社会共同分担社会治理的历史重任。这是一个还政于民的过程, 一个民主的广度和深度被不断推进的过程, 是国家利用信息技术对政府部门、经济社会和公民社会的综合治理, 是一种侧重于技术手段的治国之道, 从而成为信息社会理想的社会治理模式。^④

参考文献

- [1] 杰索普, 漆芜. 治理的兴起及其失败的风险: 以经济发展为例的论述[J]. 国际社会科学杂志, 1999 (1)
- [2] 斯托克, 华夏风. 作为理论的治理: 五个论点[J]. 国际社会科学杂志, 1999 (1)
- [3] 俞可平. 治理和善治: 一种新的政治分析框架[J]. 南京社会科学, 2001 (9)
- [4] Commission on Global Governance. Our Global Neighborhood[R]. Oxford and New York: Oxford University Press, 1995
- [5] 王浦劬, 杨凤春. 电子治理: 电子政务发展的新趋向[J]. 中国行政管理, 2005 (1)

作者简介:

叶校正, 男, 1969 年生, 安徽桐城人, 中共滁州市委党校 (滁州市行政学院) 副教授, 主要研究方向为政府信息化。

(本文责编: 张建辉)