

# 电子政务与电子政府

[作者] 李林

[单位] 北京大学政府管理学院

[摘要] 在目前电子政务研究领域最主要的两个概念是——电子政务与电子政府。电子政务的重点在于“政务”，即政务的电子化；电子政府的重点则明确在于“政府”的电子化，意味着政府组织、结构相对于传统政府体制的变革，甚至触及整个政治体系的革新。把握两个概念及其关系的关键在于两者的范围或发展的阶段性。就我国实际而言，推广电子政务实务和使用电子政务概念可能更具有现实意义。

[关键词] 电子政务，电子政府，比较，关系

电子政务 (E-government) 在世界范围发展方兴未艾，而在中国也是势头强劲。从 1999 年被称为“政府上网年”，那么到 2002 年，则可以称之为“电子政务年”。“国家信息化领导小组决定把加快电子政务建设作为我国信息化工作的突破口和今年的工作重点。”[1] 以此为契机，无论是各级政府在推进和实施电子政务的实际动作，还是学界对电子政务的讨论、研究，都在 2002 年达到一个盛极一时的程度；进入 2003 年，这种蓬勃发展的势头依然强劲。

## 若干名称与说法

作为一个新生事物和一个新的研究领域，首先就电子政务这个概念本身而言，尚存在不同的说法；经过几年的发展或淘汰，目前被经常使用，也是其中最具有代表性的就是电子政府与电子政务。两个概念之间有区别，但是在很多表述中也有相当程度的重合。

从名称上，存在着诸如以下几种相近的称谓：“电子化政府”（李永刚、张成福等）；“数字政府”（梁木生）；“连线政府”、“网络政府”、“在线 (on-line) 政府”、“虚拟政府”（李绥州），“电子政府”（赵晖），等等，另外还有政府信息化等类似概念。

在这些说法之间，常常区分的不是那么明确，甚至常常是混为一谈的。有的学者从信息化的角度上，认为“电子政府”（或电子政务）是“政府工作信息化建设下的一个子概念”（姚江）；也有说法，“电子政府”（或电子政务）一般也可通俗地称为“政府上网”（王颖）；有的说法是，所谓政府上网，也就是政府职能上网，在网上建立一个虚拟政府 (virtual government)，等等。

“电子化政府又叫虚拟政府、网上政府或政府在线，而在我国是妇孺皆知的‘政府上网’。”[2]

“电子化政府最重要的内涵及精髓是建构一个‘虚拟政府’ (Virtual Government)，即跨越时间、地点、部门的全天候的政府服务体。”[3]

## 电子政务与电子政府的概念明晰

“与 e-commerce 一样，e-government 也是一个地地道道的舶来品，学者和媒体多将其译为‘电子政务’，最近‘电子政府’的称谓有逐渐增多的趋势。”[4] 电子政务与电子政府是诸多说法中最需要加以明晰的两个概念。

诚如上文所言，从缘起上，电子政务与电子政府的差异，在很大程度上是由于对

E-government 这个英文名词中文翻译的差异。而在很多人的实际理解中，两者仅仅是翻译名称上的差异而已，两者本质、内涵的把握基本一致，并没有根本性的区别；当然随着其实际建设发展进程及其研究的推进和深化，已经逐渐把这两个概念加以必要地区分。

电子政务概念的由来，直接地受到电子商务概念的影响，是电子商务理念与实践延伸到公共政治领域的结果。判定其核心内容，电子政务主要是从近期发展而言的，是指政府行政管理方式或手段相对于传统政府的变革，即从根本上改变传统的政府行为方式，使政府运作和管理业务计算机化、网络化、信息化，从而将大幅提高政府效率。简言之，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。

“什么是电子政务？电子政务首先是政务，政务是电子政务的主体、内容，即政府日常管理事务、政府行政事务，以及政府在处理各种各样政务的过程中所不得不涉及到的有关政府内部工作流程、体制形式、权力关系以及官员间所形成的公务性和私人性的关系模式，其次是电子化、网络化和信息化的基础设施和手段，即电子政务不同与普通政务的地方在于电子政务所赖以存在和运行的环境是虚拟化、信息化和网络化的。由于任何一项政务最终必定会产生一定的、真实的、物质化的输出结果，因此电子政务的本质在于：通过使用电子和信息手段，扩大了政府活动的领域，使政府活动从原先单一的实体环境延续到另外的虚拟环境，从而增加了政府行政的空间和资源，使政府行政输出从原先直接的实体输出增加为实体输出和虚拟输出两个通道。” [5]

与之相对应，电子政府的重点则明确在于“政府”的电子化，意味着政府体系建构在电子化基础上，意味着政府组织、结构相对于传统政府体制的变革，甚至触及整个政治体系的革新。

电子政府就是在实现政府政务电子化的基础上，并主要由于政务过程电子化、网络化的影响和推动，促使政府机制和体系重组，而形成的适应电子化、信息化需求的政府结构形态，实现“政府再造”(Reinventing Government)。“电子政府的核心内容是建构一个虚拟状态的政府及其部门结构体系，即：一个突破时间、空间限制、24小时在线的、主要存在于电子环境中的、依赖信息技术手段的、虚拟的、高效率的政府。因此，电子政府又称为虚拟政府。” [6]

与传统政府形态相比，电子政府的政府行为手段和方式从传统的人工或简单机械方式到电子化、网络化方式，而这只是两种形态最直观的差异；除此之外，从本质上，传统政府组织体制的根本可以简单地概括为两点：集权与科层制。而电子政府将实现的是——扁平化网络结构、分权化（参与与互动及责任本位）、无缝隙的政府（Seamless government）。

## 1. 扁平化网络结构，中间层弱化

约翰·奈斯比特：“计算机将摧毁政治领域的金字塔。我们建立等级森严的金字塔式的管理系统，是因为我们需要掌握下属的去向以及他们完成任务的情况，而有了计算机帮助，我们可以采用平行联系的方法重新设计我们的组织结构。” [7] 信息化和电子化使传统政府的部门组织结构朝着网络组织方向发展，打破地域、层级、部门的限制，促使政府结构和职能的整合。

有的学者将电子政府的组织结构形态归结为“矩阵式结构”——“电子政府作为区别于传统政府的一种组织形态，它充分运用了现代信息和通信技术，打破了传统政府的组织界限，在网上构建了一种新型的信息传播模式，从而形成了一种完全开放的矩阵式的组织结构。” [8] 具体而论，“电子政府所具有的这种发散式的网络传播途径，使上、下级政府之间的各种政令、信息能够在网络上通过。即中央政府的政令能够畅通无阻地抵达权力底层，基层的反

馈也能迅速地向上传递,同级政府之间不再被地理边界所阻隔,传统垂直的组织层级信息传递功能被网络所替代。” [9]

在电子政府条件下,有可能实现政府组织结构向扁平化方向发展,通过有效的网络和通信技术,使管理流程和任务科学化、简单化,大大减轻了管理劳动的强度,也大大拓展了管理的宽度;现代化的网络和通信手段,不仅促使社会公众广泛参与政府管理及政治事务,也创造了便利的条件,使处于基层的民众也可能了解国家高层权力机构的组织构成和决策活动,并积极与之互动。这样,决策高层与执行层就可能实现直接沟通,中间层的存在意义受到根本性的冲击。

当然,所谓中间层的弱化在一定意义上也是相对的。首先,除基层政府与中央政府以外,一般层级政府都是同时作为特定的高层与中间层双重甚至多重角色并立存在的,其所强化的内容和弱化的内容虽然不同,但是从整体上看,并没有也不可能完全被削弱;另外在电子政务条件下,决策权下移和决策与执行合一是一种发展的趋势,地方政府在某种意义上更具有独立自主和地方决策的权力,由此也可能表现出地方政府权能的进一步加强。 [10]

## 2. 非集权化或分权化

在科层制政府体系下,权力方向是层层往上集中,最终到达顶层;而即使在一个层级上,权力也是集中在该层级最高领导人那里。下层和基层政府人员一般不具有实际的决定权力,由此也就在平时不需担负特别的责任;并同时极大地造成政府基层机构及其一般职员的庸碌和缺乏责任观念。

在电子政府形态下,扁平状的网络结构首先决定了权力层层向上集中不太可能实现,而必然是发散方向的。每一个网络节点都可以直接联系上层与基层,并且互相连通,由此,他们可以直接运用相应的权力,当然也需要为此担负比以前更大的责任。这样将大大激发各级政府机构及其职员的工作积极性和责任感。

另一方面,借助现代化的手段,在良好的政治环境下,公众对政府政治的参与也将空前提高,基于政府的责任本位,公众——政府的良性互动必然大大增进政治的民主化色彩,导致社会政治朝着民主化或直接民主化方向发展。如在美国,“九十年代初,他们在俄亥俄州哥伦比亚市建立了世界上第一个‘电子市政厅’,它通过一个双向的通讯系统,使居民可以经由电子设备真正参与地方计划委员会的政治会议,他们在家中按一下按钮,就马上能对地方分区、建立高速公路等建议进行投票,还可以参与讨论,发表广播演说。” [11]

## 3. 无缝隙的政府 (Seamless government)

从政府结构来看,网络状态的电子政府本身就是一个“无缝隙”的政府,上下之间、纵横方向上都相互连通,避免了在传统科层制模式下,高层政府与基层公众、政府机构上下之间及横向上都相互隔阂、割裂、断层的现象。

电子政务意义上的“无缝隙政府”,最根本的是政府服务。在电子政府条件下,通过计算机、通信、网络等技术手段的综合应用,政府可能为社会公众提供全天候的、高质量的、“一站式”的公共服务。

从政府与公众的关系来看,电子政府与民众实现了是全方位的互动,政府是面对公众开放的,而公众也非常便利地可以参与到政府事务中来,特别是那些与他们切身利益紧密相关的事务。

电子政府的虚拟性质决定其不可能对实体政府的完全替代。电子政府是“虚拟政府”与

实体政府的相结合,这种结合模式是:虚拟政府——前台,直接面向不同公众,接收并解决其部分需求,而将大部分信息传递到后台——实体政府,由其作出响应,具体处理各种事务,并通过“网上政府”反馈给公众,或者就处理结果直接与公众联系。电子政府是虚拟与实体的“无缝隙”结合,是人与组织与现代技术,在社会政治领域的理想统一体。

## 电子政务与电子政府的比较和关系

对电子政务与电子政府两个概念分别做出一定的明确之后,也更容易明确两者的基本关系。把握两个概念及其关系的关键在于两者的范围或发展的阶段性。

### 1. 范围的区分

目前对于电子政务讨论最多和实际所推广的,就范围来看,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。而对立法、司法及其他方面,电子政务还没有涉及更多,特别在我国,一般场合上所强调的电子政务意义,只在于行政部门职能转变、机构重组、政务透明、改善政府形象等,虽然也不乏提倡立法(人大)及司法等的电子化,但是都没有被提上议事日程。

而电子政府的内容将要广泛的多,如立法、选举、司法、监督等活动,都渗透着电子化的涵义。在现阶段电子政务条件下出现的一些新政治现象,可以被视为未来电子政府某些内容的雏形,如“吉林、福建、湖南三省的9个县建立了‘村委会电脑选举系统’,实现了对候选人资格的限制、秘密投票、公开唱票,农民可以实现按照自己的意愿选举自己的领导人,而不再由乡政府指派。”[12]。如在美国,已经“开通了国会的网络系统”[13];“美国众多的参议员和众议员都有公开的网页,选民与他们之间的交流更为直接、迅速。”[14]“在去年(注:2000年)刚刚结束的美国总统大选中民主党人在亚利桑纳州的一次初选由于采纳了网上投票,使得投票率比以前提高了5倍!纷至沓来的电子邮件以及候选人情况上网让当选者更具代表性;网上竞选与网上筹集竞选经费也成为选举中的道道风景。”[15]另外,诸如“电子政党”、“电子院外集团”等等新生事物也在美国初现。这一切已经远远超出了我们一般意义上所讨论的“电子政务”,而只能归为“电子政府”发展的内容。

当然,也有的学者提出“电子政治”的概念,这个概念势必包含了更加广泛的社会政治范畴,对于这个概念尚需进一步明确;一般来说,电子政治是电子政务及电子政府的政治放大。

### 2. 理念的差异

电子政务的根本目标或者其核心的价值就在于政府通过电子化的方式为社会公众提供更加方便快捷和完善的公共服务。“以公众服务为中心,让他们享受到最方便、最体贴的服务,这才是我国实施电子政务战略计划的最终目的。”[16]正如上文所表述的,电子政务的基本内容就是政府对内部管理、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。而政府内部管理及其政府之间连接的电子化、网络化等,可以说都是为政府的公共服务铺垫:提供优越于以往任何形态政府所能供给的公共服务是电子政务的灵魂,是其核心理念。

电子政府将实现的是——扁平型网络结构、分权化(参与、互动及责任本位)、无缝隙

的政府。相似的，网络结构、“无缝隙政府”都指向于非集权化或分权化，意味着公众参与、公众——政府的互动、责任政府等等，这都是民主政治的重要内涵或要素。电子政府将在电子政务的优越公共服务基础上，超越政府服务的范畴，实践民主化政治的理念。

### 3. 基础与包含（方向、目标）的关系

可以说，从内容上，电子政府包含了电子政务；而从预期的发展来看，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。“对于电子政府，有不同的理解，但其最重要的内涵及精髓是构建一个‘虚拟政府’，从而实现政府的网络信息化、政务公开以及电子政务。” [17]

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：“电子化政府的基础之一在于政府业务的电子化，即改变传统的政府机关的办事方式和手段。” [18]而同样，电子政府也正是电子政务建设和发展的方向或目标。

“电子政务（e-government），通俗的讲，就是政府部门办公事务的网络化和电子化，它是以计算机技术和 INTERNET 技术为基础，通过虚拟政府网站将大量频繁的行政管理和日常事务按照设定的程序在网上实施的一种工作方式，是电子政府的物化形式。” [19]

### 4. 价值性的差别

目前所讨论和实践推广的电子政务，主要集中在政府行政领域，通过行政技术手段的革新，创造高效能、服务型政府。可以这样认为，电子政务是政府自身试图实现功能转换和效率提升的手段而已；或者更切实地从中国政府实际出发来理解，我国党和政府极力倡导电子政务固然有以上目的的考虑，但是，更重要的政治意义可能在于：通过提升政府效能而提高政府能力，扩展政治合法性来源；因应时代趋势，实现政府统治方式的从管理型乃至统制型向服务型转变；通过电子化、网络化技术，引导公众需求指向行政领域，缓解因公众需求膨胀而渠道滞塞所产生的政治压力；传统政治——社会关系下遗留的政府及其官员监督缺位，通过政务公开化，引入社会力量监督，最大限度遏制这种缺位的巨大后患；加入 WTO 和融入世界的需求，首当其冲的政府迫切需要改善形象和行政方式以适应国际化趋势；等等。电子政务的工具性意义非常明显。

而电子政府将完全超越了这种工具性，而具有某种终极性价值。从政府本身的结构和功能来看，电子政府意味着政府体系构造的根本变革，这种变革将积极推动电子政府去实践其根本理念——民主化政治；电子政府完全超越工具性，而具有民主政治的价值追求。

虽然电子政府包含着电子政务，也代表着电子政务的发展方向或目标；但是基于以上理念与价值性的差异，这些差异决定了电子政务并不必然地、自然地导向电子政府。可以这么直观地认为，电子政务作为一种手段或工具，适用于任何性质的制度、体制下，只要具备良好的电子、信息、通讯硬件及相应软设施，加上政府的适当引导，电子政务就可以成为政府实现科学高效的公共管理、提供优质全面公共服务的有效载体。但是，政府如果仅仅以此为目标，电子政务的历史使命将在较短时间内完成，并终结于此；电子政府不会由此而自然生长起来。电子政府的发展与现实社会政治的性质有着某种直接的、确定的关联性。

电子政务与电子政府两个名称和概念有着密切的联系，也包含了一定的差别。但从根本上来说，电子政务、电子政府都意味着信息时代政府行政和管理的信息化、数字化和电子化，促发了政府体制结构与功能、方式的极大创新和改造。在目前中国政府的组织和管理实践中，

切实提倡和推进电子政务可能更具有其现实的意义；由此，使用电子政务名称和概念也就更为适当、准确。

## 参考文献

- [1] 《吴敬琏：电子政务是建设法治国家的核心内容》，《网络与信息》2002年第5期，第14页。
- [2] 夏书章：《电子政府与政务公开》，《政府建设与政务公开研究》第373—374页，中国行政管理学会编，知识出版社2002年2月。
- [3] 张成福：《电子化政府：发展及其前景》，《中国人民大学学报》，2000.3.4~12。
- [4] 刘列励：《信息时代的电子政务与电子政府》，《瞭望》（京），2001.14.16~24。
- [5] 杨凤春：《电子政务是改善政府与民众关系的新途径》，见[http://www.ciiia.org.cn/xinxi hua/quone\\_yfc.php#](http://www.ciiia.org.cn/xinxi hua/quone_yfc.php#)
- [6] 杨凤春主编：《电子政务概论》书稿（尚未出版）。
- [7] 转引自赵晖：《电子政府——廉洁、高效与民主相统一的政府组织形态》，《行政与法》，2000.2.18~20。
- [8] 于凤荣、王丽：《电子政府与现代政府之比较》，《中国行政管理》，2001.11.17~18。
- [9] 同上。
- [10] 可参见尹艳华：《网络经济将如何改变政府的管理》，《政治学研究》，2000.1.54~60。
- [11] 李永刚：《‘电子化政府’的理念与现实》，《中国行政管理》，1999.11.40~41。
- [12] 王守炳：《政府上网与行政管理》，《探索》，2000.1.46~49。
- [13] 李永刚：《互连网络与民主的前景》，《江海学刊》，1999.6.57~63。
- [14] 尹艳华：《网络经济将如何改变政府的管理》，《政治学研究》，2000.1.54~60。
- [15] 《‘电子政府’——又一场革命》——《经济学家》“电子政府”系列研究报告（一），《网络与信息》，2001.4.4~6。
- [16] 刘列励：《信息时代的电子政务与电子政府》，《瞭望》（京），2001.14.16~24。
- [17] 苏徐红：《论电子政府治理及制度创新》，《公共行政》2001.5.38~42，《探索》（哲社版）2001.3.85~88。
- [18] 张成福：《电子化政府：发展及其前景》，《中国人民大学学报》，2000.3.4~12。
- [19] 来源：[http://www.k3.com.cn/solutions/zw/zw\\_1.htm](http://www.k3.com.cn/solutions/zw/zw_1.htm)

<http://www.pssw.net/essays.asp?id=91>