

电子政府发展的国际新趋向：连接性治理*

胡佳 郑磊

复旦大学国际关系与公共事务学院 上海 200433

摘要：随着信息通信技术和互联网技术的迅猛发展，信息技术成为影响政府体制变革的基本变量，国际电子政府实践出现连接性治理的最新趋向。本文一方面从实践层面介绍了北美、亚洲、欧洲等地区连接性治理的最新动态，另一方面从理论层面，在整体性治理框架的分析比较基础上，从治理理念、参与主体、组织架构和工具手段方面剖析了连接性治理的深层涵义。进而结合中国电子政府进程和政府改革实际，指出了国际上的连接性治理实践对我国电子政府发展的借鉴意义。

关键词：政府治理；连接性治理；整体性治理；电子治理；电子政府；电子政务

一、引言

信息通信技术和互联网技术继续迅猛发展，为政府治理带来了新的机遇和挑战。在 Web 2.0、移动技术以及云计算等新兴信息通信技术的兴起和推动下，世界各国涌现出许多电子政府创新应用，不断推动电子政府的发展。各国政府越来越重视利用先进信息通信技术提高政府运作的效率效能，并进一步改革政府组织架构、运行机制和治理能力，信息技术已成为影响政府形态变革的重要变量。然而，“如果不能利用先进的信息技术提供的技术支持对传统政府组织形态和运作模式进行变革，‘电子化政府’只是‘电子化科层政府’而已。”^[1]

近年来，在多个国际电子政府评估报告及许多发达国家和地区的电子政府战略中，传统的“电子政府”的理念开始向“电子治理”的新目标迈进。电子治理这一理念突破了应用信息通信技术促进政府内部转型的电子政府的传统概念，而更注重运用信息通信技术来改变政府与公民、企业及其他部门之间的关系，在注重通过信息化手段提升行政效率效能的传统目标之外，更强调通过信息通信技术实现公共服务创新，扩大公共服务的社会包容面，并推动公民政治参与，加强社会各个层面的

整合与连接。这其中，连接性治理(Connected Governance)这一理念（或相似概念）开始出现，成为国际电子政府发展的一个重要趋势^[2]。连接性治理展现了下一步政府治理发展的图景，延展了传统的政府网络特征，将各类公共部门、私有部门和非政府部门作为网络节点，为提高政府整体治理流程提供了新思路。

二、比较视野：连接性治理的涵义界定

连接性治理的思路最初来源于整体性政府（Whole-of-Government）的理念，借助信息技术等战略工具促进政府公共服务创新，并进一步拓展了整体性政府的范围与边界。所以，首先需要在整体性治理的基础上探讨连接性治理的涵义。

20世纪90年代中后期以来，以整体性治理为价值核心的整体政府改革已在世界范围兴起与发展，不同国家的整体政府改革目标被赋予不同的名称。澳大利亚和新西兰称为整体型政府（Whole-of-Government），加拿大命名为水平政府（Horizontal Government），美国则冠以协同政府(Collaboration Government)。伴随整体性治理的实践，不同学者从不同视角对整体性治理的解释框架予以理论

* 基金项目：上海哲学社会科学规划课题“政府跨部门信息共享影响因素与绩效关系研究”；复旦大学研究生创新基金资助。

上的阐释。例如, Tom Christensen (2001) 等^[3]从结构、文化和迷思 3 个角度对整体政府进行阐释。从结构的角
度, 整体政府被看作是有意识的组织设计或结构重构, 目标是促进各政府组织更好地团结协作; 从文化和制度视角来看, 组织的演进过程是对内对外压力的双向适应过程, 形成独特的、制度化的或非正式的规范和价值; 从迷思的角度, 从迷思、象征、时尚等方面来看待改革及其主要概念。希克斯 (2002)^[4]指出整体性治理就是在政策、规则、服务供给、监控等过程中实现整合, 整体性治理体现于不同层级或同一层级内部, 不同职能间, 政府、私人部门与非政府间等 3 个维度中。Tom Ling (2002)^[5]从实用的类型学出发, 将整体性治理的实践分为“内、外、上、下”4 个维度。“内”指组织内部的合作, 即新的组织结构形式; “外”指跨组织部门的新工作方式; “上”指对上承担责任, 组织目标自上而下设定, 即新的责任和激励机制; “下”指新的服务供给流程。综观学界的研究成果, 尽管论证视角各异, 但整体性治理具备一个总体特征, 即强调制度化的跨界合作。整体性治理框架应该是一个复合体系, 既包括组织结构的联合, 也包括组织

运行机制的整合; 既有政府体制的改革, 也有制度化或非制度化规范、文化和价值的形成^[6]。

“连接性治理是整体性政府的战略, 包括政府顶层视角, 即各相关政府机构间最高水平的协作。”^[7]连接性治理秉承了整体性治理的核心思想, 同时借助信息技术手段的应用, 进一步拓展了整体性治理的范围与边界。连接性治理是一个系统的政府再造过程, 包括“跨部门协作, 电子政府的传递能力, 参与和授权, 人才的发展, 愿景和领导力, 公私合作伙伴关系, 调整价值观、目标与文化”等方面的内容 (参见图 1)。

因此, 连接性治理的内涵包括以下几个方面:

公共利益为目标导向。在治理理念上连接性治理与整体性治理保持一致, 即以政府的集体行动以及社会所有各方面的创造性工作, 全面增进公共利益。通过强调制度化、经常化和有效地跨界合作以增进公共价值。

多元的参与主体。在传承整体性治理的核心理念的基础上, 连接性治理更强调一种强化的、积极的、有效的民众参与协商, 以及更为广泛的地区性和国际性的多方利益相关者的参与, 即打破政府垄断公共物品供给的局

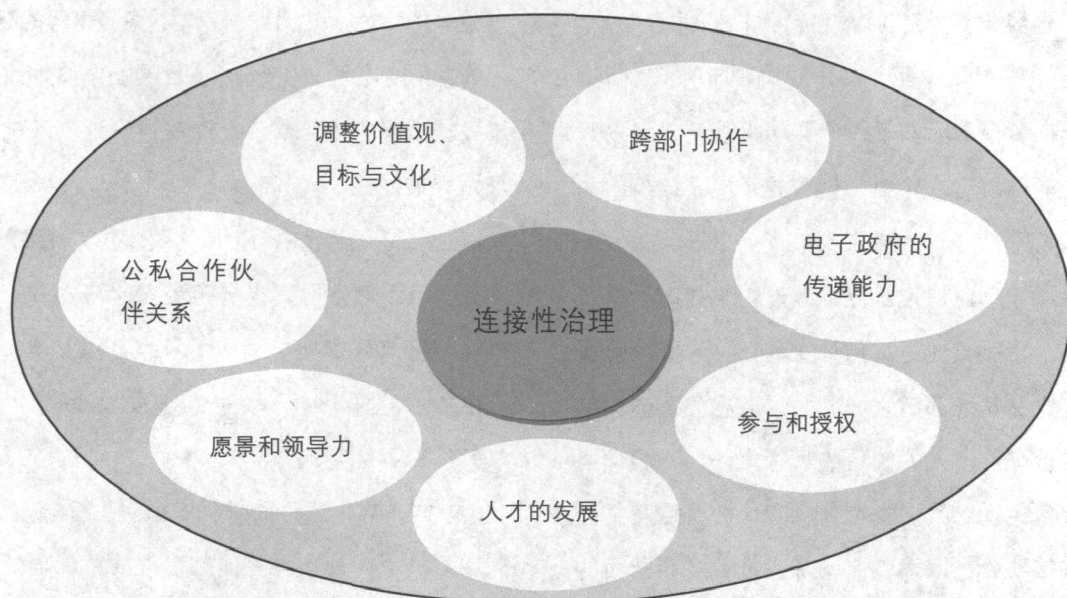


图 1 联合国电子政府调查报告中关于连接性治理包含的基本内容^[8]

面,将部分公共服务职能让渡给企业、非政府组织,强调政府部门间、政府与公民、政府与其他各类利益相关者之间的合作,实现政府公共服务的“官民合作”的网络形态,从而建构一种新型的政府内外关系。类似于网络治理的模式,不同治理主体围绕特定的公共问题或公共事务,通过协商、谈判或对话等集体行动,实现治理目标。

鸟巢式的网络架构。不同于传统科层制的金字塔层级管理,也不同于整体性治理强调的政府内部间围绕最终目标的无缝隙跨部门协同,连接性治理强调连接不同的治理主体,以各治理主体自身的小型“金字塔”架构为结点,通过信息技术将各类主体连接起来形成鸟巢式的组织结构,即在维持多元治理主体各自的层级结构基础上,通过伙伴关系、参与和授权等形式,组成以公共问题为核心的资源共享机制和网络结构。

以先进信息通信技术为支撑。连接性治理较整体性治理更加强调以信息通信技术为基础的各类部门间的信息传递、共享和协同办公。2008年的联合国电子政务报告指出,如果没有整合性的后台政务系统作支撑,也就无从提供高质量的政府服务。世界各国和地区早期电子政务的发展重点集中于前台的网络服务上,而忽略了后台的整合,连接性治理则更加强调跨组织的业务协同和信息共享。

三、全球视野:连接性治理的兴起与实践

(一) 各国实践

伴随信息技术的发展,连接性治理已在多个国家和地区的电子政府实践中得以体现。早在1999年,加拿大在其发布的国家电子政府发展战略“政府在线”(Government On Line, GOL)中就开始提出“整体政府”(A Whole of Government)的发展策略,通过“自上而下”的路径加强跨地区和跨部门的电子政府整合和协同发展,全面推行“以客户为中心”的网上服务。2005年9

月,以GOL为基础所推出的加拿大服务网(Service Canada),是基于公众的需求,向公众提供的一站式服务平台。截至2009年,加拿大服务网已成为一个连接各级政府、各个部门以及部门内部的综合服务网络^[9]。

2006年,新加坡政府公布了最新的电子政务总体规划——“iGov2010”,目标是转变政府后台工作流程,提高前台效率和效能,建设一个“整合型政府(Integrated Government)”^[10]。其中的“i”强调电子政府发展重点从“e(电子)过程”转向“i(整合)成果”,通过先进的信息通信技术将政府各个分散的流程、系统、信息和应用统一起来,使政府以一个整体的形象面对公众,实现政府与公众的良好沟通,为公众提供更优质的服务。

欧盟则强调加强政府间信息技术应用的互操作性(Interoperability),避免电子政府建设给欧洲单一市场的形成设置新的障碍。北欧一些国家已通过中央政府和各部委的电子政务站点实现有机整合,有效地改进了政府的服务和信息的传递,荷兰采用公共部门共同性构建模块来为民众提供无缝隙的服务^[11]。

我国台湾地区注重跨部门整合服务流程,提供以使用者需求为主的电子化政府服务。“行政研考会”设置政府入口网(<http://www.gov.tw>)提供资讯查询、网络申办、政府与民众双向沟通3大服务,让民众通过单一网址连接所有政府机关网站并获得相关服务资讯;同时,跨部门提供企业整合服务,简化流程进一步提高企业满意度^[12]。

2009年1月,美国总统奥巴马发表《致行政机构和机构领导的备忘录》^[12],指出“本届政府将致力于创建一个前所未有的开放政府,即透明的、公众参与的、协同的政府”,通过利用各种新兴技术、系统和方法,实现各级政府部门、私营部门、非营利组织间的信息共享和协同。

(二) 国际性报告引领导向

2008年,联合国经济和社会事务部所发布的电子政

务调查报告——《联合国电子政务 2008 调查：从电子政务到互联治理》(United Nations e-Government Survey 2008: From e-Government to Connected Governance^[8])中特别强调了“连接性治理”(Connected Governance)的概念,并将其视作电子政府的一个重要的发展趋势。连接性治理强调通过政府内纵向与横向间协作、公私部门伙伴关系等网络关系实现地方性、国家性和跨国性协同与整合,被普遍视为电子政府最成熟的发展阶段。世界经济论坛(WEF)在《全球信息技术报告 2008—2009:网络世界的灵活性》(Global Information Technology Report 2008-2009: Mobility in a Networked World^[14])中也指出要实现无所不在的服务提供,需增强系统连接性的宽度和深度,从流动性走向无处不在的连接。与此相呼应,其他多个国际评估报告中都体现出无缝隙连接、跨部门协同与整合、合作伙伴网络、整体性政府等理念。

虽然各国实践的侧重点和实施方式各不相同,但这些年国家电子政务发展的经验和国际评估报告都反映出连接性治理已成为基于信息和网络技术的政府治理模式的一个新趋向。

四、连接性治理对中国的经验启示

连接性治理是电子政府最复杂和成熟的发展阶段,也是政府治理发展的新趋向。信息技术只是实现政府治理模式转变的一种手段,关键还要取决于应用信息技术过程中改变政府与公民、企业及其他部门之间的关系,以及政府业务流程设计、运作和维护的持续改进。国际电子政府发展过程中连接性治理的最新实践对我国的经验借鉴表现为三个方面。

(一) 以核心公共问题或目标为导向

传统政府运行的主要特征是以行政计划代替公众意愿,以精英设计代替公众参与,忽视公众的需求和偏好。连接性治理以公共服务功能为基础、以解决民生问题为

核心、以公共服务结果为导向,把重点放在通过新兴技术手段的应用,确定一个真正以公民、服务、需求为基础的组织架构。

(二) 多维度信息共享的分阶段推进

多维度信息共享、互联互通平台是政府改革走向连接性治理的技术支撑。政府的电子化改革要在网络技术的基础上,进行三种类型的整合,包括不同政府层级的整合、不同机关单位的整合,不同政府网站的整合,以及政府与企业和公众的连接^[15]。“我国前一时期的电子政务建设主要集中在前台服务上,特别在完善门户网站功能、借助多种渠道提供服务等方面比较有成效。然而,这只是真正体现‘以公众为中心’理念的第一步。在机构整合、文化变革等方面的工作基本还没有展开,后台建设还不充分,离‘无缝’的目标还很远。”^[16]因此,我国现阶段首先要共享基础设施,统一数据和安全标准,增进部门间、层级间的信息一致性;其次应着手于各级政府以及政府部门间信息资源的逐步整合,有效打破部门间“信息孤岛”的状况,强调部门之间的合作,逐步实现跨部门无缝整合。“在政府内部以及政府不同部门之间通过更富成效的网络化治理方式来推进服务创新和民主发展,使政府管理能力和服务水平等得到根本性的提高,实现政府的全面转型”。^[17]在此基础上,再进一步推动政府部门、私有部门与非政府部门间的连接与整合。

(三) 科层制基础上的多元网络治理

连接性治理包括了跨机构边界的政府内横向连接、中央与地方政府机构间的纵向连接、有关互操作性议题(interoperability issues)上的基础设施连接;政府与公民间的连接;以及利益相关方(政府、私营部门、学术机构、NGO与公民社会)之间的连接等多层面的连接。然而,目前这种连接关系尚未能完全取代各自组织中权威原则的作用,连接网络的结点依然按照传统自上而下的层级结构建立纵向的权力线。在我国现有条件下,连接

性治理的组织架构基础依然是科层制,然而,“随着新科技跨时空地整合信息,……层级的区别变得模糊,权威开始依赖于知识和责任之间的适当分配,而非传统组织中的金字塔的层级规制”。^[18]

参考文献:

- [1] 汪玉凯,杜治洲.电子政务与现代政府组织模式重构[J].新视野,2004(4):40-43.
- [2] 郑磊.国际电子政府总体动向与发展趋势[M]//王长胜,许晓平,张新红,等.中国电子政务发展报告(2010).北京:社会科学文献出版社,2010.
- [3] Christensen T, Laegreid P.后新公共管理改革——作为一种新趋势的整体政府[J].张丽娜,袁何俊,译.中国行政管理,2006(9):83-86.
- [4] Perri 6, Leat D, Seltzer K, et al. Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda[M]. New York: Palgrave, 2002:28-31.
- [5] Ling T. Delivering Joined-up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems[J].Public Administration,2002,80(4):625-626.
- [6] 胡佳.迈向整体性治理:政府改革的整体性策略及在中国的适用性[J].南京社会科学,2010(5).
- [7] Janowski T. New Trends in Electronic Government[EB/OL].[2010-07-05]. <http://www.egov.iist.unu.edu/cegov/content/download/2170/53489/version/3/file/1+-+New+Trends+in+Electronic+Government+-+02+-+Chinese.pdf>.
- [8] UNDESA. UN E-Government Survey 2008:From E-Government to Connected Governance[R/OL]. [2010-07-05]. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN028607.pdf>.
- [9] 李重照.北美地区电子政府发展动向[M]//王长胜,许晓平,张新红,等.中国电子政务发展报告(2010).北京:社会科学文献出版社,2010.
- [10] iGov2010 Project Steering Committee. from Integrating Services to Integrating Government[R/OL].[2010-07-05]. http://www.igov.gov.sg/NR/rdonlyres/5532C7B2-DE32-4BB1-A966-B2759ABD3A90/10697/iGov_brochure3FA.pdf.
- [11] 刘新萍.欧盟电子政府发展动向[M]//王长胜,许晓平,张新红,等.中国电子政务发展报告(2010).北京:社会科学文献出版社,2010.
- [12] 2008~2009 资讯国力年鉴[R/OL].[2010-07-05]. <http://www.intelligenttaiwan.nat.gov.tw/content/application/itaiwan/general/guest-cnt-browse.php?vars=3e83390f4d53e535aa49b4af402dcbfc7a86bb827f86e93229a0b5c98d9ca0da>.
- [13] Memorandum for Heads of Executive Departments and Agencies.pdf [R/OL]. [2010-03-24].http://www.gsa.gov/Portal/gsa/ep/contentView.do?contentType=GSA_DOCUMENT&contentId=19780.
- [14] World Economic Forum 's Global Information Technology Report (2008-2009)[R/OL]. [2010-07-05]. <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Information%20Technology%20Report/index.htm>.
- [15] 彭锦鹏.全观型治理:理论与制度化策略[J].政治科学论丛,2005(23):81.
- [16] 史超,殷利梅,王雁.大部制改革推进我国电子政务信息资源整合[J].电子政务,2008(12):91-96.
- [17] 姚国章,胥家鸣.全球电子政务发展现状与趋势[J].电子政务,2009(7):9.
- [18] 罗森布罗姆 D H. 公共行政学:管理、政治和法律的途径[M].北京:中国人民大学出版社,2002:368-369.

作者简介:

胡佳,复旦大学国际关系与公共事务学院公共行政系博士研究生,自2005年以来,发表学术论文20余篇,曾主持完成省级研究生科研创新项目研究,参加过多项国家社会科学基金项目的子课题研究,获得复旦大学研究生创新基金资助。研究方向:跨部门跨地域信息共享与协同,跨区域地方政府间关系等。

郑磊,复旦大学国际关系与公共事务学院公共行政系讲师,2009年获纽约州立大学Albany分校公共管理与政策博士学位,此前于2004年获美国亚利桑那大学公共管理硕士学位(MPA)。2005年至2009年在纽约州立大学政府技术研究中心(CTG)任研究助理,参与过多项美国科学基金会(NSF)资助的科研项目与中国电子政务研究、评估与规划项目。研究方向:政府信息战略与管理、跨部门信息共享与协同、电子政务准备度评估、电子政务绩效评估、领导力、公共管理跨国比较研究等。