

发展与改革前沿

国外电子政务最新发展 及前景分析

董礼胜 雷 婷

【提 要】电子政务作为当代各国适应信息社会挑战、改变政府运作方式的应对措施,已经被各国纷纷采用并且制定了相应的战略计划。治理理论和电子政务产生于相同的背景下,分别在理论和实践的层面探索政府改革、社会转型等问题。在治理理论引导下,电子政务的发展大致经历了四个阶段。电子治理主要是运用网络技术创造一个广泛的数字联结,包括政府部门内部以及政府与公民、非政府组织、公众、企业之间的联结,电子治理的实现是一个复杂的工程,是诸多因素共同作用的结果。

【关键词】电子政务 电子治理 政务改革

〔中图分类号〕 D035 **〔文献标识码〕** A **〔文章编号〕** 1000-2952 (2009) 06-0005-10

一、引言

信息技术的发展正在改变几千年来人与人之间交流和沟通的方式,并深刻影响着社会管理的组织方式和政府运作方式。在这一信息化的过程中,电子政务处于关键和核心的位置。这是由政府推动信息化过程中所处的主导地位决定的。为了迎接这一挑战,许多国家和地区正致力于信息基础设施的建设和利用信息技术构筑电子政府,发展电子政务,实现电子治理。

电子政务的概念种类繁多,其中联合国、美国行政学会(ASP A)和世界银行对电子政务作出了比较权威的定义。联合国和美国行政学会认为:电子政务就是政府一直以来所承诺的,通过提供低成本、高收益、高效率的公共服务、信息和知识,来改善公民与政府、私人部门与公共部门的关系,它将是实现最佳政府所必备的条件。^①世界银行对电子政务的理解是:电子政务主要关注的是政府机构使用现代信息技术,赋予政府部门以独特的能力,转变其与公民、企业、非政府部门之间的关系;这些技术可以服务于不同的目的——向公民提供更加有效的政府服务,改进政府与企业 and 产业界的关系,通过

利用信息更好地履行公民权以及增加政府管理的效能,因此而产生的收益可以减少腐败、提高透明度,促进政府服务更加便利化,增加政府收益或减少政府运行成本。^②

电子政务的核心价值是透明的政府治理及其与社会、民众的互动,具有计划、管理和执行的功能。具体而言,电子政务把需要大量人力、物力处理的公共事务通过数字化的方式在虚拟的空间中进行处理,从根本上突破政府原来的封闭的治理模式。目前随着信息化的发展,有关电子政务的概念还在不断地演进。从更深层次看,它是对现有工业时代的政府形态的再造,是与信息社会新生产力模式相适应的、有效而全面的管理和服务体系。

2008年,联合国经济与社会事务部(DPEPA/UN-DESA)对全球190个国家的电子政务进行了调查,将结果编制成各国电子政府成熟(readiness)指数。指数包括三方面的内容:(1)政府网站的内容和网站的成熟度;(2)对信息通信技术(ICT)基础设施的数据分

① UN/ASP A, *Global Survey of E-government*, 2000.

② The World Bank, <http://www.worldbank.org/>.

析，共包括 6 个指数，即一个国家的计算机数量、互联网主机数量、上网人数、固定电话、移动电话以及电视机数量的百分比；（3）人力资本的数据分析，包括人力资本的发展指数（是否倾向于接受并使用电子政府提供的数据）、信息获取指数（是否拥有技术手段

获取相关的信息和服务）以及城市人口占总人口的百分比。对上述三方面综合分析，即得到电子政府成熟指数，这一指数也体现了一个国家经济社会的发展状况。表 1 列举了 2008 年全球一些主要国家的电子政府成熟指数。

表 1 全球主要国家电子政府指数（2008 年）

国家	网站成熟度衡量	ICT 基础设施衡量	人力资本衡量	电子政府成熟度
美国	0.9532	0.6663	0.9711	0.8644
加拿大	0.7659	0.6966	0.9908	0.8172
澳大利亚	0.7525	0.6484	0.9933	0.8103
法国	0.8294	0.5992	0.9818	0.8038
韩国	0.8227	0.6883	0.9841	0.8317
德国	0.5753	0.6164	0.9532	0.7136
英国	0.6932	0.7022	0.9699	0.7872
新加坡	0.6120	0.5853	0.9080	0.7009
中国	0.5458	0.1600	0.8366	0.5017

资料来源：Department of Economic and Social Affairs, *United Nations E-Government Survey*, 2008.

表 2 全球各地区电子政府成熟指数（2005 年、2008 年）

地区	2008	2005	地区	2008	2005
非洲			美洲		
中非	0.2530	0.2397	加勒比海	0.4480	0.4282
东非	0.2879	0.2836	中美	0.4604	0.4255
北非	0.3403	0.3098	北美	0.8408	0.8744
南非	0.3893	0.3886	南美	0.5072	0.4901
西非	0.2110	0.1930			
亚洲			欧洲		
中亚	0.3881	0.4173	东欧	0.5689	0.5556
东亚	0.6443	0.6392	北欧	0.7721	0.7751
南亚	0.3395	0.3126	南欧	0.5642	0.4654
东南亚	0.4290	0.4388	西欧	0.7329	0.6248
西亚	0.4857	0.4384			
大洋洲	0.4338	0.2888			
世界平均	0.4514	0.4267			

资料来源：Department of Economic and Social Affairs, *United Nations E-Government Survey*, 2008.

表 3 2003 年和 2005 年全球各个地区电子政务评估指数

	大洋洲	欧洲	亚洲	北美	非洲	南美	平均数
2005 年总体平均数	49.94	37.17	33.11	30.21	24.87	20.87	33.11
2003 年总体平均数	46.01	30.23	28.49	27.42	17.66	17.66	28.49

资料来源：Rutgers University, *Worldwide E-governance Reaseach*, 2005.

表 4 2007 年全球电子政务排名

名次	国家或地区	得分
1	美国	67.18
2	新加坡	66.60
3	加拿大	62.59
4	日本	61.44
5	澳大利亚	61.44
6	芬兰	60.86
7	台湾	59.72
8	英国	58.00
9	瑞典	56.85

资料来源：Waseda University Reasearch Institute of e-government, *Waseda University Studies on e-government Ranking*, 2007.

表 5 经济合作与发展组织（OECD）成员国和非成员国电子政务成熟度差异

	使用性	内容	服务	安全	公民参与	年度
经合组织成员国	14.30	10.21	7.50	7.17	5.18	2005
经合组织成员国	13.62	8.55	5.95	3.94	4.29	2003
得分提高%（经合组织）	5%	19.4%	26%	82%	20.7%	
非经合组织成员国	11.32	6.12	4.03	2.41	2.63	2005
非经合组织成员国	10.28	5.29	4.22	1.77	2.71	2003
得分提高%（非经合组织）	10.1%	15.6%	-4.5%	36.4%	-2.95%	

资料来源：Rutgers University, *World worldwide E-governance Survey*, 2005.

由表 2 至表 5 所反映出的情况，我们不难发现，全球各个地区电子政府发展状况呈现出极大的不平衡，不发达地区的落后状况仍然没有得到明显的改善，经合组织成员国与非成员国之间产生了巨大的数字鸿沟。如表 2 所示，北美地区在全球的电子政府成熟指数中居首位。美国和加拿大都是电子政务发展的领军国家。特别是 2008 年位居榜首的美国，在 1993 年至 2001 年间，政府已经推出了 1300 多项与电子政府有关的项目，并且这些项目的实施得到绝大多数公民的支持。随后小布什政府又提出并且实施了一系列有关电子政务的发展战略，加强了政府间的联系协同发展，鼓励居民的参与。加拿大政府是迄今为止全球电子政务发展最为成熟的国家，先进的 IT 基础设施及高素质的人力资源为电子政府的发展打下坚实的基础，而且加拿大的电子政务在跨部门跨地区间的协同性和一体化程度方面超过任何其他国家。

欧洲各国政府对电子政务的发展都给予了大力支

持。欧盟积极推行“电子欧洲”计划，并且每半年对成员国进行一次全面评估。北欧国家有着全球最高的互联网使用率，大多数国家的电子政务规划中兼顾了以公众为中心以及更高程度的电子商务服务的均衡性。然而，尽管欧洲各国政府的热情很高，但是民众的参与度并不高，互联网的影响力也不如北美地区。

南美地区在全球电子政府发展中处于中等水平，除巴西和阿根廷较为领先外，其他国家都没有发展目标，缺乏真正“以客户为中心”的理念，数字鸿沟问题较为明显。

亚太地区除澳大利亚、新西兰、新加坡、韩国、日本、马来西亚外，其他国家的发展状况处于全球较低的水平。印度软件业很发达，信息技术基础较好，因此电子政府发展较为迅速，但是政府的官僚作风等问题是制约其发展的重要原因。

通过上述分析，可以看出各国政府都将电子政务的

发展作为提高政府管理水平、建设服务型政府、适应信息化社会的手段，但是囿于信息基础设施、人力资源等种种因素，电子政务的发展备受诟病。美国纽约州立大学奥尔巴尼分校的一项研究，从电子政府的协作角度对制约电子政府发展的因素进行了分析，指出“中央与地方关系、不同地区的发展水平、目标的不一致性、技术水平等影响了电子政务的发展”。^①联合国公共行政全球网络（UNPAN）将这些因素归纳为组织因素、人力因素、财政因素、技术因素和环境因素，对如何推动发展中国家，特别是亚太和非洲等水平较低国家的电子政府的发展具有较强的针对性。^②

目前国际上对电子政务发展阶段的划分标准各异，主要有欧委会、因特网数据中心（IDC）、埃克塞图尔

（Accenture）、联合国/美国公共行政学会（UN/ASP）、亚太经合组织等采用的划分方法。因为本文引用的很多数据来源于国际著名咨询公司埃克塞图尔，因此这里采用埃克塞图尔的划分方法。埃克塞图尔在 2002 年对全球 22 个国家和地区电子政务的发展状况进行了测评，在调查报告中根据整体成熟度将 22 个国家和地区的电子政务发展状况分为四类（见表 6）：

第一类：创新领袖型（Innovative Leaders）。因其在公共服务电子化方面远远超出其他国家而突出。

第二类：有远见的追随者型（Visionary Followers）。基于公共服务电子化方面的坚实基础而显示出强劲的发展势头，并且在公共服务传递方面显示出日益提高的成熟度。

表 6 22 个国家电子政务状况（2002 年）

类型	国家或者地区	排名	服务成熟度	传递成熟度
创新领袖型	加拿大	1	适中	适中
	新加坡	2	适中	适中
	美国	3	适中	很低
有远见的追随者型	澳大利亚	4	较低	低
	挪威	5	较低	很低
	芬兰	6	较低	低
	荷兰	7	较低	很低
	英国	8	低	适中
稳步进取者型	新西兰	9	低	较低
	中国香港	10	低	较低
	法国	11	低	低
	西班牙	12	很低	较低
	爱尔兰	13	很低	低
	葡萄牙	14	低	低
	德国	15	低	低
	比利时	16	低	很低
平台建设者型	日本	17	低	很低
	巴西	18	低	很低
	马来西亚	19	很低	低
	南非	20	很低	低
	意大利	21	很低	较低
	墨西哥	22	很低	低

资料来源：Accenture（2002），“E-Government Leadership: Realizing the Vision”，*The Government Executive Series*. Retrieved September 9, 2006, from <http://www.accenture.com/Global/Services/htm>.

①② UNPAN（2003），*United States Global E-government Survey*. Retrieved September 7, 2006, from <http://unpan1.un.org/egovernment3.asp> <https://www.cnki.net>

第三类：稳步进取者型 (Steady Achievers)。逐步显示出公共服务电子化的服务宽度，通过网上服务和传递成熟度的最大化，有明显的机会得以发展。

第四类：平台建设者型 (Platform Builders)。公共服务电子化程度较低，在相互合作、横跨机构的政府网站建设方面有很大的潜力。

埃克塞图尔对电子政务的发展状况用服务成熟度和传递成熟度作为研究标准进行测评，具体涉及上述国家政府提供的 9 项服务：公众服务、司法与公共安全、税收、国防、教育、行政管理、运输、管制与民

主、邮政。从埃克塞图尔对 22 个国家和地区电子政府发展状况的分析，可知各国电子政务主要采用了 5 种业务模型（见表 7）。其在公共事业、税务、教育、司法与公共安全、邮政、民主等六大领域的应用，具有两个明显的特征：一是以互联网为基础，构建和发展电子政府；二是更加强调政府功能的发挥和完善。综合这些领先国家的经验，要想尽快达到领先阶段需要具备一些前提条件，例如合理的电子政府规划方案、领导的支持、政府内部的共同理念、信息传播基础设施以及国民的支持等。

表 7 电子政务业务模型

模式	定义	特点	主要项目
政府对政府	e-administration 电子行政	共享与保存中央与地方的数据	经济发展、公共安全、应急管理
政府对公民	e-government 电子政府	公民使用网站获取电子服务	社会服务、借贷、税务等
政府对企业	e-government 电子政府 e-commerce 电子商务 e-collaboration 电子合作	优化贸易程序、为企业提供便捷的一站式服务	法律法规、经济发展、贸易、审批、借贷、资产管理
政府对公民社会组织	e-governance 电子治理	协作、监督	沟通政府与公民关系，表达不同团体的利益诉求，重大灾难后的共同合作
内部绩效提升	e-administration 电子行政	政府运作采用企业的实践	供应链管理、人力资源管理、财务管理

资料来源：Layne, K., & Lee, J. (2001), “Developing fully function e-government : A four stage model”, *Government Information Quarterly*, 18 (pp. 122—136); Elsevier Science Inc.

表 8 电子政务发展阶段

阶段	服务内容	特征	技术	公众参与
第一阶段 初始阶段	通过网站发布与政府有关的各种静态信息，如法规等	政府信息网上发布	网络	上网浏览
第二阶段 政府对用户的单向互动阶段	除了发布相关静态信息外，还向用户提供某种服务	信息发布和单向服务	网络、电子邮件	被动接受服务
第三阶段 政府与用户的双向互动阶段	政府根据需要在网上就某一公共问题咨询公众意见；公众也可以向政府提出建议和咨询	公众参与政府的管理和决策	网络、电子邮件、入口	建议咨询
第四阶段 网上事务处理阶段	以电子的方式全面完成各项政府业务的处理	政府服务电子化	网络、电子邮件、数字签名、公钥基础设施、入口、安全套接层协议	电子化服务
第五阶段 无缝集成阶段	社会资源整合，组织零成本运行是电子政务的最终目标和方向	服务个性化和即时反映	网络、电子邮件、数字签名、公钥基础设施、入口、安全套接层协议、其它现有技术	完全参与

资料来源：Layne, K., & Lee, J. (2001), “Developing fully function e-government : A four stage model”, *Government Information Quarterly*, 18 (pp. 122—136); Elsevier Science Inc.

同时埃克塞图尔对电子政务的发展阶段也进行了深入研究，其 5 个阶段（见表 8）的观点与联合国经济与社会事业部（DPEPA/UNDESA）及美国公共行政学会的调查一致，认为随着阶段的深化、网络服务的成熟，公民受益的程度也在提高。

通过对表 6 和表 8 的综合分析，可以看出创新领袖型国家正在向无缝集成阶段迈进，而有远见的追随者型和稳步进取者型国家已进入网上业务处理阶段，但是这个比例很小。根据联合国经济与社会事务部的调查报告（DPEPA/UNDESA，2008），全球被评测的 169 个国家中，71% 的国家仍处于第二、第三阶段，^①世界上还没有一个国家已经进入无缝集成阶段。电子政府的发展是一个循序渐进的过程，而且还要与政府业务流程再造结合起来，真正进入第五个阶段不仅仅是技术发展的问

表 9 欧美电子政务的最新发展战略

战略计划	管理机构	推进方式	一站式服务	目标	取得的成就
跨政府间电子战略计划（美国）	电子政府特别工作组	自上而下	FirstGov 首次接待责任制	以公民为中心，以结果为导向，以市场为基础。	1. 重塑了政府对公民 G2C、政府对商界 G2B、政府对政府 G2G 等电子业务模型。 2. IEE 内部绩效提升：提高了政府绩效。 3. 一站式服务简化事务流程并降低了成本。
电子欧洲（eEurope 2005）（欧洲委员会）	信息社会化指导委员会	自上而下	欧盟网站 Europa.eu.int	全力推进政府信息化应用与内容等方面的建设。最终目标是使欧盟从信息社会的发展中获益。	1. 促进各国加快建立相关的法律体系。 2. 标杆管理 Benchmarking 报告：每半年发布对各成员国信息化发展的评估报告，解决发展中存在的问题。

资料来源：Accenture (2005), Leadership in customer service: New expectations, new experiences, The Government Executive. Retrieved September 9, 2006, from <http://www.accenture.com/Global/Services/htm>.

上述国家均是经济合作与发展组织的成员，这些国家都建立了门户入口，倡导“以客户为中心的理念”，所有内容都随客户的需要而更新。美国电子政务在很大程度上正在成为全球电子政务的模板，作为电子政务的领导者，到目前为止，已有超过 60% 的互联网用户通过政府网站进行事务处理。现在美国政府的网站能够提供包括办公室电话、办公地址、在线报刊、在线数据库、外部网站链接、外语翻译、个人隐私政策、广告、安全特性、免费电话、技术服务等在内的 27 种功能。当前，

二、电子政府战略规划

从上文电子政务的发展脉络中我们可以发现，几乎所有政府都在积极实施电子政务战略规划，力求向公众提供一种高效便捷的服务，促进政府和公众之间的交互性。但是仍有许多国家处于提供静态的、且不充足的信息服务阶段，仅仅局限于政府信息公开发布、政府机构介绍等等，主要表现在亚洲、非洲的大多数国家。而在欧美，很多国家已经进入了互动性交互阶段，建立了一站式的门户网站。用户可以通过门户网站进入政府的主要职能部门，以互动的方式与政府交流。表 9 列举了埃克塞图尔调研报告中欧洲和美国的电子政务战略计划，从中我们可以总结西方发达国家建设电子政务的经验和一些值得探讨的问题。

美国电子政务的主要目标是继续推进“扩大电子政府主动行动”（Expanding e-Government Initiative）的战略，在已有成绩的基础上，促进联邦政府、州政府和地方政府之间的协同，提升行政管理绩效，鼓励更多公民使用

^① United Nations Department of Economic and Social Affairs, UN Global E-Government Readiness Report, 2008.

电子服务和参政议政。^①

近年来欧洲电子政务发展迅速，发展水平在全球仅次于北美地区，这在很大程度上归功于“电子欧洲”计划。这一战略的目标是，到2010年将欧盟建设成为全世界最有竞争力的知识经济社会。与北美地区相比，欧洲的整体信息化水平还存在一定的差距。欧盟于1999年12月提出了“电子欧洲”的方案，“电子欧洲2002年”、“电子欧洲2005年”等行动计划是这一战略的具体实施举措。^②自“电子欧洲”实施以来，欧盟各成员国制定了本国的信息化方案，促进各国更快地建立相关法律体系，产生了许多新兴的领域，而且欧盟每半年对成员国的信息化进行一次正式评估，解决信息化过程中的问题。

为更好地理解发达国家电子政府战略规划，有必要从行政管理和公民参与的视角，做进一步的分析。

（一）行政管理视角

第一，从政府管理的角度分析，上述国家电子政务的战略计划值得探讨。就成就而言，这些国家基本上达到了所制定的目标，经济合作与发展组织认为电子政务的产出及其影响应该用“善治”（Good Governance）的评估标准来衡量，检测其结果是否向“善治”进步。经合组织的“善治”标准包括：合法性（legitimacy）、法治（rule of law）、透明（transparency）、效率（efficiency）、适应（adaptability）、参与（participation）和咨询（consultation）七个方面。用这些标准衡量所取得的发展成果显示：这些国家都有合法的治理机构来专门负责电子政务的业务，制定了一系列的法律法规来规范政府和公民的行为，提供了广阔的平台让更多的人能够体验电子政府的便捷，交互式的公共服务便于接受公民的监督，并且还能根据电子政务发展变化随时调整战略，满足新的需求。

第二，从制定的目标而言，符合“善治”的精神，即以公众为中心，在一定程度上改善了政府与公民的关系。不同群体的目标具有不一致性，利益目标的冲突不可避免，尽管各国都把与公民的互动放在首位，但是即使在像美国这样电子政府高度发达的国家，官僚主义的文化仍然很深，这与电子政务是格格不入的。官僚主义害怕变革会对其既得利益造成威胁，电子政务带来的公开性和透明度损害了某些存有私心的官员的利益，他们会尽自己最大的努力来阻碍电子政务的发展与运用。此外，政府的保密制度限制了大众对信息资源和政府权力的分享。这些问题都会成为电子政务发展的障碍。要实施真正的电子政务，不仅需要理念上的革新，更需要政府组织形式的再造。那种认为新技术只要即插即用，就可使政府效率迅速提高的说

法是荒谬的。如果不改造旧的官僚机构，只是安装一些硬件设备是行不通的。

第三，从战略推进的力度而言，各国都通过门户网站推行一站式服务（One-stop shop）。这固然方便了公众，但是从门户网的基础设施安全保障的角度来看，安全保护措施并不完备，网络恐怖已经成为新的问题点，而且所推行的大型电子政务项目存在潜在的风险。电子政务的规模与风险成正比，规模越大、耗资越多、时间越长、工程越复杂的电子政务项目，失败的风险越大。盲目地使用新的技术并非明智之举，特别是对发展中国家而言，一定要结合本国的国情，在不成熟的技术上建立的电子政务系统很容易失败。这需要政府具备风险管理的能力，识别并处理风险是成功的电子政务项目的关键。由于政府人力资源能力的有限性，在一些电子政务发达的国家（如美国），独立的资讯公司（如埃克塞图尔）可以帮助识别风险，在项目的关键阶段能够由类似的独立机构提供诊断是有价值的。通过应用被证明有效的程序或更好的标准软件，能够减少失败的风险。在不成熟的技术不可避免被使用之处，应在投产前制定失败善后、评估实施和风险处理的措施。

（二）公民参与视角

从公民参与的角度分析，表9中各国战略规划的推进方式都是自上而下设计的。不可否认这种方式有着决策迅速、推动力强等优势，但是在战略实施伊始，就因缺乏公众的参与有违“以公众为中心”的初衷。

电子政务满足了公民知情权的要求，其具体形式就是公民的网络参与。公民网络参与是指广大公民借助电子政务这个平台了解政府活动的信息，参与政府的决策，实现自身的利益诉求。电子政务不但为公民提供了“知政”的平台，还进一步实现了“参政”的目标。随着信息技术的不断发展，政府和公民（G2C）、政府和政府（G2G）之间的充分交流促进了民主的加强后，才会使得公民和公民（C2C）之间的交流成为可能。也就是说电子政府的不断完备为民主的电子化创造了更有利的条件。经济合作与发展组织将电子政务中公民参与的层次分为三种：一是单向信息传递，它指政府产生和传递信息给公民使用，信息的传递是单向的。它包括公民被动地根据需要利用信息和政府主

^① 参见罗元铮、焦宝文《全球电子政府发展概况》，中国财政经济出版社2002年版，第65～101页。

^② European Commission (2002), eEurope 2005: An information society for all, *European Commission-COM* 263, 2002, Available from: <http://europa.eu.int/eeurope>.

动地采取措施传播信息。政府信息的提供是参与电子民主的前提。二是咨询,即公民对于政府所提供的信息给予反馈,政府和公民之间是双向交流的关系。这就需要在网上具有信息提供机制和反馈机制。三是积极参与,即公民与政府之间建立伙伴关系,公民可以积极地参与到决策当中来。虽然最后的政策决定权还是由政府来行使,但是公民可以提出政策创意并且开展与政府的直接对话。

自上而下设计的推进方式使得多数的电子政务项目集中于一站式服务科技水平的提高,而对公众具体需要何种服务没有提前进行调查,只是在推行一段时间后接受公众的反馈,并展开互动。埃克塞图尔对公众使用电子政务的情况进行了调查,结果显示使用电子服务的客户更倾向于使用传统的方法而不是不断更新的新技术,很多人不知道政府提供了何种服务和使用这种服务的方式。不仅如此,由于这些服务与大众的生活息息相关,如果使用不当造成错误,使公众的财产等遭受损失,便会造成公众对电子政务的不满。^① 公众对于电子政务的要求与政府部门有所不同,他们更希望得到方便快捷高效的服务。自上而下的设计意味着金字塔式的推广,中央与地方的关系、地区间发展水平的差异都会影响计划的顺利推行。如果知识经济和信息技术仅仅服务于社会的高收入阶层,那么,它在社会公平和政治稳定方面都会存在问题。因此,领导者需要考虑数字鸿沟的问题,应该发现那些容易被忽略的地区,包括城郊和农村及相应的弱势群体。

自上而下的方式对于决策者的能力是一个很大的考验,电子政务项目的高失败率有目共睹。信息技术上不成熟的国家需要慎重开发。电子政务本质上是管理和政治问题。领导者不能将电子政务视为纯粹的技术问题,更不能将项目的主控权授予技术专家,因为大型项目往往需要领导者的权力来处理机构的冲突和项目的预算问题。

总之,政府部门项目的实施需要公众和相关群体的参与和支持。然而,后者经常对项目的进展等情况一无所知。因此,决策者需要有统一的长远规划,并且尽量减少变动,一方面激发公众和相关群体的热情,另一方面指导日常的项目进程。在建设初期,领导者就应该向公众和社会清楚地阐明电子政务的长远规划,以获取支持。在执行的过程中,领导者应该建立与用户和公民合作的渠道,在一定规则的前提下,与他们进行知识和观点的交流。政府部门在与用户和公众作交流时,应该先给他们充分的指导和时间来形成成熟的观点,然后再进行讨论和交流。

三、前景分析

通过前文的分析,我们可以分别从技术、管理、规划三个层面简要概括一下目前阻碍电子政务发展的因素,从技术操作上看主要有制度的缺失、缺乏足够资源支持运营以及公共部门缺乏创新性的激励等因素,在政府管理方面缺乏管理如此大规模 IT 项目的能力和管理人才,从政策规划的视角观察也没有协同性的战略部署。

虽然目前电子政务的发展遇到种种问题,但是信息化社会的到来是不可逆转的趋势,电子政务的发展前景令人憧憬。有关电子政务的未来有着诸多的预测,本文仅基于上文的分析从公民参与→电子民主→电子治理的角度来分析这个问题。

首先,笔者通过一个模型框架(见图1)来分析电子政务成熟度指数与民主化程度的关系,从电子政府的发展脉络和全球各个国家和地区的情况来看,电子政务的发展程度与公民参政存在一定的关系。无论是从电子政务的理论还是实践来考量,以客户为中心是各国发展电子政务的核心内容。在电子政务的发展过程中,电子民主受到了越来越多的关注,从最初的政府上网到电子服务,再到网上业务处理,电子民主是电子政务发展的必然产物,电子政务的目标不仅仅是公民和政府互动的电子交易,更重要的是吸引公民参政议政、与管理者进行交流。

图1 电子政务成熟度指数与民主化程度的关系

民主化程度	高	民主权利 公民责任 透明度 监督 3	民主权利 一体化 公民责任 效益/经济性 透明度 效率/服务质量 4
	低	获得政府在网上公布的信息 1	全面的电子服务 效益/经济性 效率 一体化 2
		电子政务成熟度	
		低	高

资料来源: Mohamed A. Nour and Abdel Rahman A. (2008), "A context-based integrative framework for e-government initiatives", *Government Information Quarterly*, 25, pp. 448-461.

① Accenture (2005), Leadership in customer service: New expectations, new experiences, *The Government Executive*. Retrieved September 9, 2006, from <http://www.accenture.com/Global/Services/htm>.

电子政务具有政治和效率的双重目标，提高政府的效率是各国发展电子政务的首要任务，并且在电子政务的系统中都有所体现；政治目标是政府决策民主化程度的提高，但是各国从技术和政策方面对政治目标的重视程度不够。不可否认，一个国家的电子政务成熟度越高，就越有能力取得这种双重目标意义上的成功。2001 年经合组织将电子民主划分为信息、咨询与积极参与三个部分，这也代表了电子民主发展过程中的几个层次。信息的准备是最初的步骤，然后是更具挑战性的电子咨询和政府管理的总体目标，即积极的公民参与，电子政务成熟指数体现了各国电子民主的发展水平。

电子政务发展的不同程度，可以分别用信息、透明、咨询、参与表示。

1. 信息。政府主动发布政策制定的信息，或者公民根据他们自己的需要获取信息。以上两种信息都遵循从政府到市民的流向，为他们进一步参与民主的过程提供足够的信息，其获取途径有公共记录、官方公报、政府网站等。为民众提供及时有效的信息是处在这一发展程度的国家发展电子政务的首要目标，比如非洲的一些国家；政治目标（如民主权利、公民责任等）对于这些国家来说是一种奢求，电子政务在这些国家仅仅是用来管理和统治的工具。

2. 透明。这一部分代表了高度发达的电子政务和较低的民主化程度的国家（如马来西亚和新加坡）。与第一类国家相比，这些国家追求的不仅仅是单纯的传递信息，更多的是所提供服务的效率和效益。高效的服务似乎和较低的民主化程度相互矛盾，因此这类国家的电子政务的战略需要更加注重透明，接受民众的监督。

3. 咨询。这一部分代表了民主化水平较高、但电子政务成熟度不高的国家。民主的价值诚然可贵，但是由于政府信息基础设施建设薄弱，政府与民众交流的渠道相对不畅通。政府就政策制定进行咨询并获取公民的反馈。为了获取反馈，政府需要界定与政策制定相关的人，也需要事先向公民提供信息。在这类国家环境中，这些目标的实现不能很好地得到技术的支持。因此政府更加重视与民众的咨询互动，由此创造了一种由政府发起、公民参与的有限的双向互动关系，其目标是提高民主过程中的社区参与性，例如立法草案的评论、公众观点调查等。

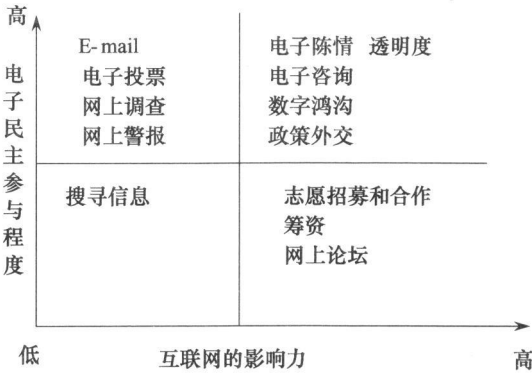
4. 积极参与。这一部分代表了高度民主化和电子政务成熟度较高的国家。民主的精神是政府与公民良好沟通的基础，发达的电子政务水平使得沟通变得更为容易。市民积极地参与决策和政策制定，积极参与意味着

市民本身在政策制定方面发挥作用，例如提出政策提案。同时政策的表述和最终的决定还在于政府。在政策制定中市民的参与是基于政府和市民合作关系之上的高级的双向关系，例如公开论坛、非专业人士座谈小组和对话。

其次，通过上述模型的分析我们可以对电子政务的前景作出如下的预测：即公民参与→电子民主→电子治理的发展过程。公民参与是基础，符合电子政务的精神，这在前文中有所论述，此处不再重复。

目前人们如何看待电子民主是一个尚在研究中的课题，但不可否认的是电子民主兴起有两个关键因素，即西方民主政治的低参与率和信息技术的应用。由于这种民主政治的低参与率，西方政府渴望改变现状，而信息技术促进了电子政府的兴起，也为西方政治民主的推广提供了有利的政治和技术平台。电子政府并不能脱离电子民主而独立存在。因为政府所做出的无论是地方的、国内的或者是国际性的任何决策、通过的任何决定以及提供的任何服务，对于公民来说都是重要的民主体程。但是电子民主的含义比电子政府更为广泛，它的范围还包括自治政治领域。虽然许多人认为互联网的渗透率在很多国家创造了电子民主的氛围（电子民主和互联网的影响关系，见图 2），电子邮件和网上表决已经导致了虚拟社区的出现。但是，与此形成鲜明对比的是，互联网在许多发展中国家的普及率很低，而且根据调查显示包括像美国这样电子政务发达的国家，公民对电子民主仍然反应冷淡，对在线选举表示出了很多的不信任，所以电子民主的充分实现还任重而道远。

图 2 电子民主与互联网的影响关系



资料来源：迪莉娅：《关于西方电子民主》，《中国信息世界 Chinese information Times》2006 年第 13 期。

那么电子政务应该走向何方呢？电子治理可能是最为合适的解读。治理理论（Governance Theory）是 20 世纪 80 年代以来，随着经济全球化浪潮和后现代

社会哲学的提出而兴起的一套十分复杂且充满争议的思想体系。它既是一种分析和解释当代社会变化的理论工具,也是一系列力图促进当代政治、行政制度变革的创新性实践活动。其主要思想包括:治理运动是对现代社会结构变化做出的积极回应,是对传统行政模式的全面修正,未来政府管理模式将不再是传统的统治、管制型的刚性管理,而是治理型的弹性管理;治理的组织载体不局限在惟一的、单中心的政府组织,而是包括了政府、公民个人、私营部门、非政府组织等多元主体;治理意味着国家和公民社会关系的重新调整等等。电子政务和治理理论产生于相同的背景,它们都是西方国家面对传统政府管理困境以及信息社会来临所采取的应对策略。只不过电子政务从实践层面探索着改进政府管理的操作技术,而治理理论则从理论层面面对当前政府管理模式和现实社会之间的矛盾,以及由此导致的管理困境进行理性分析,并力求从思想上寻找突破口。因此,电子政务的本质,“并不是单纯地把信息科技应用于政府和公共事务的处理上,也不是如何应用信息技术来提供信息和电子服务以提高行政效率的问题,而是政府面对信息技术所带来的新的社会范式的挑战,如何进行政府的再造,促进政府的转型,建立适应信息社会需要的新的政府治理范式,促进善治,实现善政的问题。”^①可见,电子政务和治理理论分别在理论和实践的层面探索政府改革、社会转型等问题。在治理理论引导下,电子政务的发展大致要经历四个阶段:以组织为中心的电子政务阶段→以公众为中心的电子政务阶段→以组织为中心的电子化治理阶段→以公众为中心的电子

化治理阶段。

电子治理的概念更为广泛,其核心是授权公民社会,增加公民的参与,决策的相互作用及决策程序的透明性。公共部门需要利用信息与通信技术来为所有公民提供更完善的服务、更可靠的信息及更多的知识,以便加速实现善治的过程。它鼓励更多的公民参与,增强公民个人与公共部门之间的合作关系。

电子治理应当包括所有信息与通信技术的应用,但主要是运用网络技术创造一个广泛的数字联结,包括政府部门内联结,创建协同政府;政府与公民及非政府组织的联结,增强各方的负责性;政府与公众及企业联结,加快服务提供的转型;非政府组织内联结及社区间联结等。电子治理的实现是一个复杂的工程,是诸多因素共同作用的结果,需要法律政策的支撑、技术搭建的平台、服务型政府和整体社会环境的转变,其使命重大而艰巨,充满了机遇与挑战,需要几代人的努力。

本文作者:董礼胜是中国社会科学院研究生院继续教育学院院长、MPA 教育中心常务副主任,教授、博士生导师;雷婷是中国社会科学院研究生院政治学系 2007 级硕士研究生
责任编辑:王姣娜

^① OECD, *The e-Government Imperative*, 2003.

Analysis on the Recent Developments and Prospects of Foreign E-government

Dong Lisheng Lei Ting

Abstract: E-government as the major strategic measure has been adopted by most countries as a response to the challenges of the information society. Governance theory and e-government originated from the same background, with the former exploring into the issues of government reform and social transformation from the theoretical perspective and the latter from the practical perspective. Under the guidance of governance theory, the development of e-government experiences four stages roughly. E-governance resorts to network technology to set up a wide range of digital links for inter-governments, governments and citizens, inter-non-governmental organizations, as well as corporations and customers. The realization of e-governance is a complex project concerning various factors.

Key words: e-government; e-governance; government reform

中国知网 <https://www.cnki.net>