

电子政务的发展及其对策研究^{***}

□祝小宁 刘婷婷 [电子科技大学 成都 610054]

[摘要] 电子政务在我国呈现出蓬勃发展之势,其实质是政务而非电子。本文试着从国内外电子政务的现状分析着手,阐述影响电子政务的发展因素,同时对我国电子政务发展的对策进行研究探讨。

[关键词] 电子政务; 信息时代; 发展战略; 信息安全

[中图分类号] G46 [文献标识码] A [文章编号] 1008-8105(2003)01-0059-(04)

电子政务(e-governance)是指政府机构在管理和
服务职能中运用现代电子信息技术,建成精简、高效、
廉洁、公正和透明的政府运作模式。联合国教科文组织
2000年对62个国家(23个发达国家,39个发展中
国家)进行的调查显示:89%的国家都不同程度地着
手推进电子政务的发展,并将其列为国家级的重
要事项,视其发展作为提高新世纪政府竞争力的重要
举措。而目前中国正处于电子政务蓬勃发展的新时
期,了解电子政务的现状与发展趋势,对中国电子政
务的总体规划、标准体系的制定以及规范电子政务的
建设都有不容忽视的作用。

一、电子政务的现状

(一)国外电子政务的现状

在世界各国政府积极倡导的“信息高速公路”五
个应用领域:电子政务、电子商务、远程医疗、远程教
育、电子娱乐中,电子政务被列为第一位,可见政府信
息化是社会信息化的基础^[1]。在这方面,发达国家已
经走在了前面。

世界著名的咨询公司埃森哲(Accenture)给各国
的电子政务达标指数的评价是:第一名加拿大(60
分),第二名新加坡(58分),第三名美国(53分),第四
名是澳大利亚。五位以后多为欧洲国家,排名顺序

为:丹麦、英国、芬兰、中国香港、德国、爱尔兰。

美国:是世界上公认的电子政务发展得最早、信
息化程度最高的国家。1993年克林顿政府提出“电
子政务”的概念;1997—1998年美国大力推行信息高
速公路工程;1998—1999年建立和完善各州政府网
站,实现政务信息网上发布的功能;2000—2003年预
计联邦机构将全部实现上网办公。目前,美国联邦政
府、州政府的一级部门已经全部上网,几乎所有县市
也都建立了自己的网站。美国的“第一政府网”(first-
gov.gov),一方面按地区划分,囊括了全美50个州以
及地方县、市的有关材料及网站链接;另一方面又按
农业与食品、文化与艺术、经济与商业等行业来划分,
各行各业的有关网站也是随点随通。根据《政府纸张
消除法案》,美国政府将在2003年10月以前实现无
纸办公,让公民与政府的互动关系电子化。可以说,
美国“电子政府”已初具模型,但是要在全美完全实
现也许还需多年的努力。马里兰州计划,到2002年
将政府服务项目的50%实现电子化,到2004年达到
80%。其他州也有类似的计划。

英国:从1994年开始着手于电子政务的建设,现
如今,英国已经有60%的政府机构的互联网服务网
站开通或正在建设之中。英国政府的目标是,到
2005年,所有的政府服务必须实现上网。另外,英国
已于2001年1月启动政府的网关,该网关把公民网

* [收稿日期] 2002-08-20

** [作者简介] 祝小宁(1956—)男,四川荣昌县人,电子科技大学人文社科学院教授、院长;刘婷婷(1979—)女,浙江泰顺县人,电子科技大学人文社科学院硕士研究生。

站、商业和部门网站与政府的办公室系统等安全地连接在一起,提供每年365天和每天24小时的“无缝”服务。据预测,到2002年底将有41%的英国公众主要通过政府机构的网站享受政府服务。

新加坡2000年5月新加坡政府正式提出建立虚拟政府,计划每年增加500项网上服务项目;2002年政府将提供1000项网上服务,预计到2003年政府将全部实现上网办公。新加坡的电子政务度仅次于加拿大,位居全球第二。

日本:日本政府1997—1998年跟随美国同步建立信息网络系统;2000年2月启动新纪元工程;2003—2005年将实现用计算机完成100%的政府事务。日本前任首相森喜朗在2000年9月的国会会议上发表的施政演说中,描绘了一个“e-日本”的构想,拟在2003年建成日本的“电子政务”,并力争5年内在全球信息化潮流中“超越美国”。但据埃森哲(Accenture)对其电子政务达标指数的评价为31分,仅排在17名,因此,可以认为日本属于电子政务方面的“发展中国家”。

除了这些工业化国家,许多发展中国家的政府也都致力于电子政务的发展,如阿拉伯联合酋长国、斯洛文尼亚、巴西等国,都已积极开展电子政务的建设,如阿拉伯联合酋长国提出了“不上网就下岗”的口号。这些国家电子政务的实施已开始见到成效。

(二)我国电子政务现状

我国的电子政务的发展过程基本上与我国的信息化历程同步,具体来说,是沿着“机关内部的办公自动化”——“管理部门的电子化工程”(如金关工程、金税工程)——“全面的政府上网工程”这条线展开的。

早在1992年,国务院办公厅就提出建设全国行政首脑机关办公决策服务系统,2001年又制定了全国政府系统政务信息化建设的5年规划,明确规定了我国政府信息化的指导思想、方针、政策等,并着重建设以“三网一库”为基本架构的政府系统的政务信息化枢纽框架。

电子政务在我国蓬勃发展,目前已经取得了许多重要进展。首先,“金关”、“金桥”、“金卡”、“金税”和“金盾”等信息化工程的建设取得了显著成效。我国从1993年开始实施这几项工程,其中,1999年金关工程就已实现银行、外汇管理机构以及海关的计算机联网,在关税管理中发挥着重要作用;金税工程也已顺利完成首期工程,建立了税务系统的增值税专用发票计算机稽查系统。这些举措大大加快了我国海关、税

务、公安等部门的电子政务进程,对我国信息化进程起了良好的示范作用。其次,政府上网工程已初具规模。我国从1999年开始在全国范围内推行政府上网工程,目前,全国已经有2200个政府网站,大多数政府网站都实现了通过网络向社会、公民发布政务信息的功能,尤其是一些发达地区在电子政务建设方面已经远远走在了前列。例如,深圳建成的“深圳信息网”,已成为全市政府部门统一的公共网络服务平台;北京于今年9月25号开始运行的“北京电子政务平台”,除居民身份证、护照办理,企业报表、对外贸易合同填写可以直接通过网络完成外,市计委、规划委、建委、工商局、地税局、国土局等15个与公众关系密切的委办局都推出了网上办公业务。

但是,由于起点低、技术水平相对滞后等问题,我国电子政务的发展也存在诸多问题:首先,缺乏整体规划和统一的技术标准。我国至今还没有制定出电子政务的中长期总体规划,更没有得到行业普遍认同的技术标准。因此,政府网站之间或内部办公系统缺乏标准、规范,兼容性、互动性差,信息资源难以共享,易形成“信息孤岛”。其次,存在严重影响电子政务发展的数字鸿沟。我国上网率不高,截至2001年12月,我国互联网用户共有3370万户,仅占总户数的8.4%,远远低于上网率最高的美国(51%)。数字鸿沟的存在使电子政务只为少数人提供服务,使社会的强势团体更强,弱势团体更弱,更强化了社会的不均。因为最需要政府提供服务的人(如社会救济)往往可能正是那些无法上网的人。再次,缺乏电子政务信息安全相关法律法规。我国目前有关电子政务的管理依据只有行政机关对互联网管理出台的一些限制性的行政法规,而对于如何促进电子交易、使用数字签名和电子支付等,并没有相应的法律法规来约束交易双方的行为。立法滞后严重制约了我国电子政务的正常发展。另外,我国电子政务发展过程中还存在基础设施薄弱,信息安全隐患问题,行政体制改革与政府流程再造等不足,都需要在今后电子政务的发展实践中逐步加以解决。

二、影响电子政务发展的若干因素

(一)电子政务的飞速发展是信息时代的要求

电子政务的实质是对现有的、工业社会的政府形态进行信息化改造,即运用现代电子信息技术来构造更适合信息社会的政府结构和运行方式,以适应虚拟

性、全球性信息化浪潮,适应社会的根本性变化^[2]。现有的政府管理模式和服务方式与工业时代的行政管理需求和技术经济环境基本上是相适应的。信息时代的来临和网络经济的兴起,要求政府机构精简、工作高效、公正透明、廉洁反腐,而电子政务正是达到这一系列目标的最佳方式。时代的发展要求政府结构及其管理模式要由传统的、等级森严的“金字塔”垂直模式向较为松散的、水平的“网络”模式转变。

(二)政府的大力倡导为电子政务的发展提供了主观条件

电子政务发展较快的国家大都源于国家或政府敏锐地捕捉到实现国民经济和社会总体信息化的水平对提高综合国力具有举足轻重的作用,从而在政治上确定了发展电子政务的治国方略,提出电子政务的发展目标,并勾画了其所应实现的蓝图,同时落实了相应的实施部门,投入大量人力、物力、财力并提供各种优惠政策以保障电子政务工程的顺利实施。其中,特别重要的是明确地定义电子政务的目标,以及通过做哪些事情或完成哪些项目来达到这些目标。埃森哲公司调查结果中名列前茅的加拿大、新加坡、美国、澳大利亚等都有明确的电子政务发展规划。这些规划对各国电子政务的发展起着提纲挈领的作用。

(三)计算机和网络技术的发展为电子政务的实现提供了现实可能性

电子信息、通信技术和互联网技术的迅速发展是电子政务得以顺利实施的技术前提。电子政务强调最终实现政府与公民的双向互动和个人事务网上动态处理,一方面政府开通政府门户网站,通过网络,将政务信息传递给公民,为公民提供包括缴税在内的在线服务;另一方面公民通过互联网访问政府网站,以获取所需的各种信息和服务。新加坡政府将电子商务网和网上公民门户网站上的公共服务项目整合到一起,以方便公众使用政府的网上服务项目。另外,2001年新加坡家庭个人电脑拥有率已达63.8%,到2002年4月,其家庭使用互联网率超过了48%,99%的家庭可选择宽带网络、自动提款机和有线设备^[3],这些都为电子政务的发展创造了十分必要的条件。

三、我国电子政务发展过程中应注意的问题

无论宏观规划还是微观实践,电子政务的发展都

是一个不断摸索的漫长过程。我国在电子政务的发展过程中,存在诸多问题,本文仅就以下三个方面给以分析:

(一)要高度重视发达国家电子政务的发展趋势,借鉴其经验教训,为我所用,发挥后发优势

国外发达国家20世纪70年代就开始了“信息高速公路”的建设,90年代后开始致力于电子政务的发展。埃森哲公司从2000年开始,用其独有的评分系统对发达国家的电子政务进行评分,认为西方发达国家的电子政务评测集中于电子化服务方面,聚焦于公众的交互服务。这和这些国家的“用户导向、结果导向和市场基础”的三大电子政务发展战略原则的要求相一致,也与他们国家的社会经济发展水平和政府信息化程度相适应。

纵观美国、英国、加拿大、法国、日本、新加坡等电子政务发展状况良好的国家,无一不是注重了以下几个方面:与政府的行政改革紧密结合,制定统一的规划和技术标准,注重实际应用并把为企业、公众服务、实现资源共享放在首位,实行分阶段实施的策略等^[4]。而且发展电子政务是一个在技术上不断成熟、应用领域上不断创新的渐进过程,建设一个成熟的电子政务要花费十几年甚至更长时间,在其发展前期,发达国家虽然起步早,但开发成本也高。因此,我国虽然起步较晚,但因此反而可以借鉴发达国家的经验和教训,少走弯路,多快好省地建设我国的电子政务。

(二)尽快出台电子政务发展的整体规划和统一的技术标准,整合现有信息资源,避免各自为政和重复建设

这是电子政务发展的必要前提,我国地区、部门分割现象严重,如果各个政府部门各整一套、互不理睬的现象不能得到有效地控制和改善,将造成信息资源的巨大浪费和政府效能的成倍降低的严重后果。另外,我国电子政务发展过程中,有一个错误倾向“重电子轻政务,重硬轻软”,而电子政务的核心是政务而非电子,电子政务得以实施的前提是一个透明、高效、公正和具有服务意识的政府。电子化的作用是使政府效率更高,服务更完善,工作更透明廉洁。因此,至少现阶段不应盲目地攀比国家投入的资金数额,或单纯地追求硬件设施的升级,也不能认为电子政务是技术人员的事情,只要给了钱就可以实现。而应该结合本地区的现实情况,强调未来的互联性和整体性。另外,搭建基础架构,购买基础设施的同时,重视应用性软件的投资的重要性一般也不低于硬件的投资,

在应用软件、系统集成及硬件维护等方面,力度尚需要进一步加大。

(三)健全电子政务信息安全保护体系,完善法律制度,为电子政务的发展扫除障碍

首先,政府层次上信息安全涉及到国家安全问题,解决政府信息网络的安全隐患是电子政务发展的关键。我国信息产业发展状况决定了政府要大量引进国外的基础设施,而目前我们又没有能力对其进行有效管理和技术改造,因此,政府信息网络极有可能存在安全隐患。国产化不等于绝对安全,绝对安全却必须国产化^[5],政府应大力扶持民族信息产业的发展,尤其是专用芯片(如CPU)、嵌入式操作系统等国内空白技术,以确保机密部门的信息安全。其次,公民层次上信息安全涉及到个人隐私和安全认证问题。许多公民担忧个人隐私数据通过网上提交后是否安全以及数字签名的认证问题等,这些问题与技术密切相关,但又不仅仅是技术问题。国外一些国家制定了诸如数据保护法等,来消除公民的疑虑。我国目前这

方面的法律还极其匮乏。如何尽快出台相关法律法规,提供信息安全保护,建立可靠的安全认证系统,并使其在实践中赢得公民的信任,将成为未来制约我国电子政务发展的瓶颈问题。

参考文献

- [1] 黄志澄. 电子政务的内涵及发展[J]. 中国信息导报, 2002(4).
- [2] 周宏仁. 电子政务全球透视与我国电子政务的发展[J]. 信息化建设, 2002(4).
- [3] 傅强. 来自新加坡的忠告[J]. 智囊科技, 2002(9).
- [4] 中国行政管理学会政府信息化建设课题组. 中国电子政务发展研究报告[J]. 中国行政管理, 2002(3).
- [5] 丁先存等. 论电子政务中信息安全及法律保护[J]. 中国行政管理, 2002(10).

Development of E-governance and Strategy Research

Zhu Xiaoning Liu Tingting
(UEST of China Chengdu 610054)

Abstract E-governance is developing rapidly in our country. Its essence is not electron but governmental affairs. This paper is an attempt to analyse present conditions of e-governance, expound factors that affect e-governance's development, and explore developmental strategy of e-governance in our country.

Key Words E-governance; The age of information; Developmental strategy; Information security

编辑 刘波

电子政务的发展及其对策研究

作者: 祝小宁, 刘婷婷
作者单位: 电子科技大学, 成都, 610054
刊名: 电子科技大学学报(社会科学版)
英文刊名: JOURNAL OF UNIVERSITY OF ELECTRONIC SCIENCE AND TECHNOLOGY OF CHINA (SOCIAL SCIENCES EDITION)
年, 卷(期): 2003, 5(1)
被引用次数: 25次

参考文献(5条)

1. 黄志澄 [电子政务的内涵及发展](#)[期刊论文]-[中国信息导报](#) 2002(04)
2. 周宏仁 [电子政务全球透视与我国电子政务的发展](#)[期刊论文]-[信息化建设](#) 2002(04)
3. 傅强 [来自新加坡的忠告](#) 2002(09)
4. 中国行政管理学会政府信息化建设课题组 [中国电子政务发展研究报告](#)[期刊论文]-[中国行政管理](#) 2002(03)
5. 丁先存 [论电子政务中信息安全及法律保护](#)[期刊论文]-[中国行政管理](#) 2002(10)

本文读者也读过(10条)

1. 黄彬兴, 杨平, 岳夕颖 [从行政法律视角浅谈我国电子政务发展](#)[期刊论文]-[现代企业文化](#)2008(2)
2. 罗敏, 祝小宁, Luo Min, Zhu Xiaoning [空间激励与整合: 邓小平对马克思主义社会空间理论的应用与发展](#)[期刊论文]-[前沿](#)2010(19)
3. 祝小宁, 朱士华, 陈璇 [新时期我国政府激励机制重构的研究](#)[期刊论文]-[重庆邮电学院学报\(社会科学版\)](#) 2003, 15(2)
4. 祝小宁, 贺嫒, Zhu Xiao-ning, He Man [韩国培养民主意识的成果与经验探究](#)[期刊论文]-[重庆邮电学院学报\(社会科学版\)](#) 2005, 17(3)
5. 常安, 朱明新 [电子政务法律问题探析](#)[期刊论文]-[陕西省行政学院陕西省经济管理干部学院学报](#)2003, 17(2)
6. 祝小宁, 杨渝南, Zhu Xiao-ning, Yang Yu-nan [动机倾向性对公私部门从业的影响分析](#)[期刊论文]-[重庆大学学报\(社会科学版\)](#) 2005, 11(3)
7. 祝小宁, 王萍萍 [企业人力资本运营模式构建探究](#)[期刊论文]-[西华师范大学学报\(哲学社会科学版\)](#)2004(4)
8. 祝小宁, 李怀杰, ZHU Xiao-ning, LI Huai-jie [制度正义: 邓小平行政伦理思想探析](#)[期刊论文]-[经济研究导刊](#) 2010(4)
9. 祝小宁, 于付秀, Zhu Xiao-ning, Yu Fu-xiu [论“圈地”现象背后地方政府的利益追求](#)[期刊论文]-[行政与法](#) 2005(5)
10. 刘俊 [论云南电子政务建设工作的若干问题](#)[期刊论文]-[云南行政学院学报](#)2003(1)

引证文献(25条)

1. 吴新博 [建设海峡西岸电子政府构建和谐社会](#)[期刊论文]-[发展研究](#) 2010(4)
2. 丁建新, 中国华, 陈章旺 [我国政务信息化发展现状及其对国民经济影响分析](#)[期刊论文]-[现代商贸工业](#) 2008(11)
3. 吴新博 [我国电子政务建设中的几个问题](#)[期刊论文]-[沈阳大学学报](#) 2006(3)
4. 王辉, 朱慧涛 [我国电子政务建设中的障碍与对策](#)[期刊论文]-[安徽大学学报\(哲学社会科学版\)](#) 2003(6)
5. 穆润明 [电子政务信息资源管理平台建设初探](#)[期刊论文]-[山西经济管理干部学院学报](#) 2009(2)
6. 吴新博 [信息化与农村基层政府建设](#)[期刊论文]-[科技情报开发与经济](#) 2007(20)
7. 陈进 [我国政府上网工程的现状和发展趋势](#)[期刊论文]-[科技信息\(学术版\)](#) 2006(2)
8. 吴新博 [政府信息化中的理念、制度保证和信息资源管理](#)[期刊论文]-[沈阳教育学院学报](#) 2006(2)
9. 周慧 [我国电子政务发展中存在的问题及对策](#)[期刊论文]-[科技情报开发与经济](#) 2007(3)
10. 吴新博 [政府信息化问题与对策](#)[期刊论文]-[情报理论与实践](#) 2005(6)

11. 俞峰 武汉市政府信息公开的对策研究[学位论文]硕士 2005
12. 陈炳水 电子政务:含义、功能与社会主义政治文明建设[期刊论文]-宁波大学学报(人文科学版) 2004(6)
13. 陈炳水 推行电子政务与社会主义政治文明建设[期刊论文]-云南社会科学 2004(4)
14. 李敏. 王波 交通电子政务在高速公路管理中的应用分析[期刊论文]-电子测试 2013(9)
15. 盛辉. 成良斌 我国电子政务发展的现状分析[期刊论文]-科技管理研究 2004(5)
16. 石冬 浅议电子政务中的“数字鸿沟”[期刊论文]-中国经贸 2009(18)
17. 陈炳水 建设电子政务与提升政府能力初探[期刊论文]-宁波大学学报(人文科学版) 2006(5)
18. 张丽娜 我国电子政务发展的影响与思考[期刊论文]-甘肃农业 2004(6)
19. 曾庆林 基于指纹信息加密的电子政务安全相关技术研究[学位论文]硕士 2004
20. 陈炳水 推进电子政务:提升现代政府行政能力的现实途径[期刊论文]-社会科学 2006(6)
21. 柳静芳 电子政务发展趋势及战略思考[期刊论文]-漳州职业大学学报 2003(4)
22. 蒋若凡. 罗晴. 严丽 论推进电子政务与构建服务型政府的一致性[期刊论文]-四川理工学院学报(社会科学版) 2005(3)
23. 戚鲁 电子政务环境下政府组织管理研究与实践[学位论文]博士 2004
24. 徐淑霞 政府信息公开研究[学位论文]硕士 2006
25. 朱锐勋 电子政务系统复杂性研究及其模拟教学平台的设计与实现[学位论文]硕士 2004

本文链接: http://d.wanfangdata.com.cn/Periodical_dzkjdxxb-shkx200301016.aspx