

# 西方国家电子政府建设背景比较

黄晓军

西方国家电子政府建设的共同背景

1. 公共行政的变革,孕育了电子政府兴起的土壤

上个世纪八十年代初期,政府干预的有效性逐渐失灵,轰轰烈烈的新公共管理运动在西方国家应运而生。

新公共管理所倡导的一项基本目标导向是服务,即公共行政主要是为了满足社会的需要、便利公众生活、促进社会健康发展而存在的一支力量;它以公共利益代表者的面貌出现,从而必须积极服务于社会、服务于公众,它的运作方式、作用范围必须取得社会公众的认同,否则就将失去其存在的理由。

在服务目标导向的带动与指引下,西方国家根据自己的各自国情采取了诸多的行政改革措施,以期不断增强政府对社会、对民众的反映程度,电子政府的雏形在这些改革中逐渐孕育而成。

2. 信息技术的革新,提供了电子政府发展的硬件支持

电子政府的产生是伴随着计算机在政府管理中的应用而逐渐发展起来的,信息技术是各国电子政府发展的必要技术支持。到20世纪70—80年代,政府办公开始广泛利用信息技术和通讯技术,处理办公室内部事务,主要是文件的制作、传送和储存,从而产生办公自动化,这可以理解为电子政府的萌芽。到了20世纪80年代,管理信息系统思想开始流行,政府利用管理信息系统和决策支持系统满足政府公共部门管理者决策和有效履行职能的需求,是电子政府的早期

发展。

进入20世纪90年代以来,信息技术在应用上有两个最重要的发展:一个是计算机开始大量地涌入家庭;另一个是互联网技术的形成与发展。

上述两个重要发展为西方电子政府的发展提供了社会和技术基础,并催生了电子政府的出现。

3. 全球化竞争的加剧,促进了电子政府发展的步伐

经济全球化对政府的冲击,让各国意识到了信息建设的重要性,在一定程度上促进了各国电子政府发展的步伐。

政府的重要职能之一,就是为企业参与国内外竞争创造条件、提供服务。各国政府——无论是发达的市场经济国家政府,还是改革中的市场经济国家政府,为了给本国培育竞争优势或迫于剧烈竞争的需要,纷纷进行了适应现代市场经济需要的适应性变革。例如,美国政府斥巨资建设“信息高速公路计划”和后来的“下一代因特网计划(NGI)”,其目标就是利用通信卫星、广播电视和微波等,实现声音、数据和图像等信息的大容量高速双向通信,在世界范围内为企业、公益组织和民众提供及时的、全方位的互动式信息服务,从而有效地保护美国企业和公众在全球范围内的利益,提升其综合国力。

二. 西方各国电子政府建设的具体环境支持

公共行政的变革、信息技术的发展以及全球化竞争的加剧,这些有利的行政气候条件孕育并推动了西方各国电子政府的兴起与发展。虽

然从总体上看,整体行政环境是基本相似的,但是,国与国之间的差异还是比较明显的。西方各国的政治、经济、社会等发展程度各不相同,故在电子政府发展的软、硬件环境上存在着比较明显的差异。政府作为发展电子政府最主要的主体,针对这些差异以及自己的国情,在实践上分别采取了一系列不尽相同的政策、措施,从而构成了各具风格的电子政府发展环境。下面,我们将选取几个具有代表性的国家,如美国、英国、德国、澳大利亚、日本等来比较各国电子政府具体发展环境的差异性。

1. 美国

美国是世界上最发达的资本主义国家,较之其它国家,美国的电子政府建设与发展取得了巨大的成就,体现出起步早、发展快、政府重视程度高的特点。当然,这在很大程度上必须归功于其优越的软、硬件环境。

(1) 信息技术高度发达。一直以来,美国都是世界上公认的信息化水平最高的国家,这是美国在发展电子政府时所具有的不可比拟的硬件优势和技术优势。许多新一代的信息技术,就是由美国研制和投入使用的;从就业结构看,美国是最早进入信息社会的国家,在20世纪80年代初,其从事信息劳动的人数就超过了60%;美国社会信息设备普及率也居世界第一,1994年,美国的电话主线、电视机和个人电脑普及率,就分别达到59.5%、79%和29.1%,在主要国家和地区中综合排位第一;在网络发展方面,因特网源自美国,而且美国拥有世界最发达的计算机网络和用户,集中了世界上互联网主机和用户的

60%以上。这些技术优势的存在,都为美国电子政府的蓬勃发展提供了坚实的硬件基础。

(2) 美国政府的高度重视。美国的历届政府都对信息技术的应用与发展高度重视。老布什政府就曾将高性能计算机和通信计划列为三大计划之一;1993年,美国启动了“美国国家基础设施行动计划”;克林顿政府在成立国家绩效评估委员会时,提出要应用先进的信息网络技术克服美国政府在管理和服务方面存在的弊端,构建电子政府就成为美国政府改革的一个重要方向;1994年,美国政府信息技术小组提出了“政府信息技术服务远景”,确定了美国联邦政府推动电子政府发展的目标,强调利用信息技术协助政府与客户间的互动,建立以客户为导向的电子政府;1995年,克林顿签署“文牍精简法”,提出要让联邦机构最迟在2003年全部实现上网;2000年9月,美国政府开通“第一政府”网站。可见,这几届美国政府对电子政府的发展都给予了各有侧重的充分支持,这为美国电子政府的高速发展,提供了优越的软环境支持。

## 2. 英国

从总体上看,欧洲地区与北美地区的信息化发展程度存在比较明显的差距。为了缩小差距,欧盟已经制定了“电子欧洲”实施计划,英国更是在积极响应该计划的同时,雄心勃勃地提出要建设一个最适合知识经济发展的“电子英国”。英国首相布莱尔承诺,到2005年要实现公民百分之百上网,所有政府服务百分之百上网。与美国相比,英国发展电子政府的具体背景表现出两个显著的特点:

(1) 技术基础相对薄弱,民众热情有限。事实上,整个欧洲地区的信息化程度都无法与北美地区相媲美,在网站成熟程度、PC机拥有

率、互联网主机拥有率、上网人数百分比、电话拥有率、电视拥有率等指标上,欧洲地区都落后于北美地区。欧洲民众对于电子政府的热情程度也远远不如美国等发达资本主义国家。据2000年以前一项调查表明,有52%的英国人表示,即使将来也仍不会上网,费用问题是迫使他们作出此决定的主要原因。英国公众的相对低落的情绪对电子政府的发展设置了一道巨大的障碍,但是,反过来也让政府认识了解决地区和阶层之间数字鸿沟问题的紧迫性。在政府的大力扶持与宣传下,经过短短几年时间的努力,英国的电子政府建设已经走在了世界前列。据英国统计局的报告显示,目前英国的成年网民中,已经有18%的人使用政府机构网站来获取服务或官方文件等信息,政府机构网站的总数已达1000多个,每星期的访问请求超过2000万。

(2) 政府力争在管理手段上取胜。在技术相对落后已经成为不争事实的情况下,英国政府将注意力转移到电子政府管理手段上来,力争通过管理手段的创新来促进电子政府在英国的发展。为此,英国政府采取了一系列独具特色的管理方法与手段:首先,成立专门的管理机构。首相布莱尔指派了一名电子特使(e-Envoy)全面配合推进电子政府的发展,同时,还成立了以电子特使为领导的电子特使办公室。该办公室是英国内阁的一部分,主要负责推动英国政府上网,确保整个国家、公民及企业从知识经济中获得最大收益。其次,建立主要IT工程评审制。2000年12月,电子特使向电子政府部长递交了一份年度主要IT工程的实施报告,并在2001年引入政府IT项目评估方案。该方案对电子政府的整个工程实施建立了监督机制,特别是对工程通常容易产生事故的领域加以重点阐述,

以确保政府信息化工程的成功实施,实现国家电子政府的发展战略。最后,注重电子政府评估体系的建设。为了实现电子政府建设的目标,电子特使办公室负责每半年做一次电子政府发展的评估分析报告,同时电子部长与电子特使在每个月向首相做电子政府发展的定期汇报。此外,电子特使办公室每半年还要做一次国家电子政府调查报告、英国与其它国家电子政府的比较分析报告以及电子商务评估报告等。

可见,英国政府的创新性思维为电子政府的发展提供了另一种优越的环境,让电子政府走上了快速发展的轨道。近年来,英国的电子政府建设硕果累累,电子政府指标直逼世界最先进的电子政府国家,如加拿大、美国、新加坡、澳大利亚,在欧洲取得了领先地位。

## 3. 澳大利亚

根据联合国经济与社会事务部(DPEPA/UNDESA)与美国公共管理协会(ASAP)两大国际组织对全球190个国家的电子政府进程所进行的调查,澳大利亚的电子政府指标得分为2.60,仅次于美国,位居全球第二,亚太地区第一。从电子政府发展的环境支持因素来看,澳大利亚电子政府在近年来的飞速发展,必须归功于其良好的软、硬件环境及政府的大力扶持。

(1) 电子政府发展基础坚实。澳大利亚一直以来都拥有培育并发展电子政府的深厚土壤,一些联邦部门的信息化工作早在互联网时代以前就已经逐步展开。这些都为澳大利亚今天的电子服务传递打下了坚实基础。其中,最具有代表性的是被视为电子商务应用先驱的澳大利亚海关服务署。早在1972年,海关服务署就引入了通关文件申报自动化系统,随后在20世纪80年代到90年代初期,该署又引入了在线支付

和交易功能,现在基本上所有的进出口货物的报关和清关都完全通过海关服务署的在线系统完成。此外,澳大利亚还有一个优势,那就是互联网技术在澳大利亚的广泛应用,这为澳大利亚电子政府的发展提供了广阔的天地。据称,到2001年,澳大利亚就将所有适当的、可以通过电子手段进行传递的联邦服务全部搬上了互联网。

(2) 电子政府相关保障制度比较完善。澳大利亚政府很早就认识到了互联网所带来的机遇,提高了对信息技术的重视程度。为了确保电子政府进程的稳步推进,澳大利亚政府建立了一些电子政府的相关保障制度:首先,在1997年9月成立信息经济国家办公室,负责在信息经济问题方面进行协调并提供全国性的领导。2000年10月,政府又赋予信息经济国家办公室新的责任,包括实施电子政府计划,规定所有提供公共服务的联邦政府部门都必须制定顾客服务章程,以概述反馈机制和服务承诺。其次,为了推动国家电子政府进程,澳大利亚政府制定了一系列的法律保障措施,如1997年签署的《电子交易法》。最后,为了对国家的电子政府发展进行有效评估,澳大利亚政府每半年就进行一次国家电子政府的发展报告,目的是对各级电子政府建设做出全面评测并提出相关建议。

#### 4. 日本

日本位居世界经济三强之列,又是首屈一指的信息大国,但是,其电子政府的发展进程却有些不尽人意。近年来,电子政府发展平平,远不及世界一些先进电子政府国家。而在联合国经济与社会事务部(DPEPA/UNDESA)与美国公共管理协会(ASAP)两大国际组织对全球190个国家的电子政府进程

的调查中,日本的排名更处于亚洲同伴沙特和科威特之后。

事实上,日本政府已经意识到了电子政府的重要性以及本国在该方面的差距。日本各界人士都认为,如果日本政府不加快电子政府建设的话,就有可能使日本企业的国际竞争力大打折扣。根据1999年3月小渊内阁在“产业竞争力会议”上的提议,日本确立了“在2003年建立最高水准的电子政府”的目标;2000年10月,日本提出了所谓“打造全国电子政务平台的改革计划”,也称为“e-Japan”计划。该计划呼吁“日本必须采取革命而务实的行动,不被任何现有的系统、实践和利益所束缚,创建一个知识快速更新的社会,使得每个人都能利用IT技术并从中获益”。

经过努力,到2002年,日本已经基本形成了“四极互联网”的电子政府架构。日本的电子政府是以中央政府的因特网为一极,中央政府(包括相关事业团体)与自治体(各级地方政府及团体)与公民个人与企业(以及各种社会团体)相互形成一个非对称的全国因特网。在这个四极非对称互联网中,中央政府各部门、机关、团体有一个独立的因特网,各部委、机关还有一个自己的局域网。这两个各自独立的网络发布行政和公共领域的情报信息,向全社会提供服务。另一个独立的系统是中央政府与各级地方政府之间的互联网,各级地方政府又有自己独立的因特网,同时以同样的方式向本地区提供行政和公共领域里的情报信息服务。最后,用因特网把中央、地方、公民个人和企业、团体之间连接起来,形成全国统一的大因特网。

日本政府的充分重视,让人们看到了电子政府发展的希望。但

是从总体上看,日本的电子政府发展环境还存在着一定的欠缺,有待进一步改进。

(1) 互联网普及率相对不高。与全球先进的IT国家相比,日本互联网普及率还相差很远。目前仅为44%,居世界第16位。宽带网用户387万,家庭普及率8%,这与“电子日本”战略的目标还有距离。造成这种局面的最主要原因是日本电信市场的垄断经营,导致缺乏公平与自由竞争,严重阻碍了日本电信行业的市场化进程。日本政府已经意识到了这个问题并采取了一些相应的对策,因此在“电子日本”战略中已经明确提出了要引入自由竞争机制,促使电信市场的良性运转。

(2) 资金、人才问题。其中,资金问题是最大的难题。泡沫经济崩溃后,日本政府机构从中央到地方都面临财政困难。2002年全国财政预算为2.2万亿日元,全国各地政府累计财政赤字达14万亿日元,再加上对庞大资金预算管理不善等问题的客观存在,都为日本电子政府的进一步发展埋下了一定的隐患。此外,电子政府的运营需要IT人才,享受电子政务也需要民众具备一定IT知识,但日本的IT知识普及起步较晚,还需要时间加以改善和提升。但是,日本政府表示有信心克服障碍,能够在2005年之前实现政府各部门的主要业务全部通过互联网进行,全面进入办公电子化阶段。

只要日本妥善地解决了存在的问题,为电子政府的发展营造一个更加美好的环境,也许就会真正像某些经济杂志社所预言的:“从2001年开始,日本的IT革命将从小‘e’转向大‘E’。”

(作者单位:厦门大学公共管理系)  
(责任编辑 严桂林)