

中美电子政务比较研究

范莉莉 徐慧娜 郑磊**

复旦大学国际关系与公共事务学院 上海 200433

摘要: 基于现有研究结果介绍了中美两国电子政务现状、特点及存在的主要问题;从国内学者的视角对中美电子政务进行了比较,并结合访谈国际专家的结果,从国际视角出发解读了中美电子政务发展的异同点;最后,针对目前中国电子政务发展过程中存在的问题提出了建议。

关键词: 电子政务;公共服务;公民参与;电子治理;顶层设计

一、引言

日新月异的信息及通信技术在过去10年里逐步渗透到中国社会的各个角落,无论是政府、企业还是日常生活。近年来,中国的电子政务建设以其迅猛的发展速度追赶着欧美一些发达电子政务国家。伴随着中国电子政务实践的进程,电子政务领域的研究亦不断深入。目前,许多学者已对中国电子政务各阶段建设现状和主要问题进行了描述和回顾,同时也对西方国家(尤其是美国)的电子政务建设和发展过程作了介绍和总结,还有一些学者对中美电子政务进行了比较研究。

本文将首先基于现有研究成果分别阐述中美两国电子政务的现状、特点及存在的主要问题,再从国内学者的视角对中美电子政务进行比较;然后,结合访谈海外专家的结果,从国际视角解读中美电子政务发展的异同点;最后,就目前中国电子政务发展过程中存在的问题提出对策,并对中国电子政务的未来作一展望。

二、中国电子政务的现状与存在问题

近年来,中国电子政务发展迅速,后来居上,取得了很大成绩,同时也存在诸多问题亟待解决。这些问题反映在顶层设计、管理体制、信息共享和公开、信息安全、区域发展、立法机制等方面。

汪玉凯(2010)^[1]在对中国电子政务发展历程作回顾时指出,中国电子政务的顶层设计在一些领域里仍不到位。他认为,顶层设计思想是一个地方电子政务总体规划的具体化。目前,中国电子政务建设在这一点上还是比较欠缺,不少地方在缺乏充分整体规划的前提下仓促上马,导致项目实施过程中协调难度加大,建成以后也难以有效地实现互联互通、信息共享,影响到电子政务效益的发挥。

蔡立辉(2006)^[2]指出,中国现行条块分割的行政管理体制滋长了部门利益和地方利益。各地方政府和部门在进行电子政务建设时往往从本部门、本地区的利益出发,各自为政,采用各不相同的标准规范,业务内容单调重复,只从解决本机构内部的业务需求出发考虑新技术的应用,造成了各层级政府之间、各部门之间、各业务应用系统之间不能互动、信息资源不能共享的局面,出现信息“孤岛”和自动化“孤岛”的现象,造成重复建设与浪费。汪玉凯(2009)^[3-4]认为信息资源难以有效共享的最根本障碍不在于技术和电子,而在于管理,也就是人们所熟悉的“权力部门化”和“部门利益化”。

姚焱(2006)^[5]认为,中国在电子政务建设过程中部门间缺乏信息的有效共享,由于中国的电子政务建设缺乏统一的规划和统一的技术标准,各部门之间在建设

**通讯作者

收稿日期:2012-08-20

信息资源系统的过程中固步自封、各自为政的现象屡见不鲜。一方面,导致大量的重复建设,造成资源的巨大浪费;另一方面,由于各部门之间缺乏统一的规划,比如技术设备、数据库格式、操作系统和应用软件等多方面的差异,造成部门间不能形成及时有效的信息共享。

于琛琛、秦晓红(2005)^[6]认为,目前中国政府信息公开程度不高,政府与公民之间仍然存在着严重的信息不对称问题,社会对政府信息的需求与政府的信息供给存在着巨大的差距,很多应对外公开的信息未能公开。他们指出,政府手中掌握了80%以上的信息资源,但因信息公开问题,许多信息得不到及时利用,从而导致信息资源的浪费。

邵青(2009)^[7]认为,信息安全是电子政务建设过程中面临的重要问题,而中国在这一方面存在很大漏洞,如很多单位的公共信息网和内部办公自动化网之间未能从物理上完全隔开,使信息的安全性和保密性大打折扣。赵程鹏、陈忠伟(2006)^[8]也指出,政府部门整体安全防范技术水平低下,对引进的信息技术和设备缺乏保护,信息安全所依赖的管理技术等基础信息产业薄弱,严重依赖国外,技术创新不够,依法管理力度不够,等等。张彬(2006)^[9]认为,中国信息技术的自主研发能力仍落后于欧美等技术强国,特别是在现代信息技术的核心领域——计算机技术和信息网络技术,以及在与电子政务发展至关重要的信息安全技术领域,差距更加明显。

张颖(2006)^[10]指出,中国的电子政务建设与发展存在着区域、城乡和部门间的不平衡。在地区发展方面,东部沿海省市的电子政务建设明显领先于中西部省市,如北京、上海、福建、广东等地数十家政府和部门,均相继宣布实施了“电子政府”的相关计划;从城乡发展情况来看,城市信息化已初具规模,而乡镇的政务信息化还处于蒙昧状态;另外,中央及省市自治区政

府和部门的电子政务发展明显快于基层政府和部门,少数特殊的政府部门或行业的政务信息化程度较高,而大部分部门或行业仍停留在办公自动化的初始阶段。

三、美国电子政务的现状与特点

美国电子政务的历史可追溯至20世纪90年代初,近20年来美国在电子治理技术、政策与实践方面不断发展演进。过去10年里,国内学界对美国电子政务的发展状况作了大量研究,总结了其先进的建设经验及实际应用案例,作为我们学习和借鉴的依据。

从目前学界对美国电子政务的研究来看,主要集中于对职能转变、管理体制、政府首席信息官(CIO)制度、信息共享和公开、绩效评估、安全体系、技术外包等方面的经验总结。

吴鹏、王芸(2005)^[11]认为,美国电子政务在政府职能转变中起了决定性支持作用,它帮助政府实现了工作电子化和跨政府机构的电子协作。他们总结了美国电子政务的三个显著特点:一是政务公开。国家各级政府利用政府网站向社会公开大量政务信息,包括政府领导人的重要活动及演讲,政府工作的最新动态,民众到政府办理注册、登记等事项的有关信息等。二是网上服务。美国的政府网站大都在首页头版位置设有在线服务(Online Service)栏目,用于为民众提供各种查询、申请、交费、注册、申请许可等服务。三是资源共享。各级政府通过政府网站向大众提供政府所拥有的公用资料库信息资源。刘丽伟(2003)^[12]以美国得克萨斯州为例,评述了州级网站与地方政府网站在资源共享方面的应用实践。她指出,得克萨斯州的网站在有些领域,如驾照更新的网上完成率已达99.5%,该州还将这些已有的基础技术设施提供给得克萨斯州的地方政府。

马连杰等(2005)^[13]认为,美国建立了一套适合自

身特点的管理机构和运作体制,已经形成比较完整的政府信息化的组织体系和工作程序(参见表1)。

表1 美国电子政务的管理体制

机构(人员)	职责
总统管理委员会和国会信息委员会(政府信息技术服务小组)	负责电子政务的指导和审批,包括技术推动、政策法规建议、投资管理、改善服务和业绩评估等
管理和预算办公室(OMB)	负责日常事务,由该办公室负责信息技术和电子政府的专职副主任主管具体项目,副主任直接对主任负责
政府各部门及各州政府首席信息官(CIO)	负责实施电子政务建设计划

于施洋(2008)^[14]指出,政府首席信息官(CIO)制度在美国电子政务发展中有效发挥了作用,美国的政府CIO具备三大能力,即信息技术能力、业务管理能力和战略规划能力,这一项制度的确立是政府体制改革的重要创新。董振国、刘志峰(2003)^[15]指出,美国各级政府及部门通过设立首席信息官(CIO)制度有效解决了多头领导问题,提高了政府的行政效率。

董振国、刘志峰(2003)^[15]还将美国电子政务的成功归因于其对电子政府安全体系建设的高度重视。美国主要采取两种手段来建构其安全体系:一是通过颁布各项法律法规和各种文件,如《联邦信息管理安全法》《电子签名法》《国家信息基础设施保护法》《计算机安全法》《电子通信隐私法》《计算机欺骗和滥用法》等多部法律;二是建立完备的安全体系机构,从人员安全、物理安全、信息技术解决方案、安全管理规定和冗余等几个层次进行安全防范。具体措施主要有用户身份认证和审查、存取控制、存取管理、防抵赖、收据保留、完整性、隐私和加密、服务可用性、信息可用性、审计和记录等,使用的主要技术包括虚拟专用网、公开密钥基础设施、入侵检测和数字签名等。田珺鹤(2011)^[16]也强调美国在电子政务建设过程中对信息

安全的关注。他列举了美国近年来制定的一系列法律法规,包括《政府信息公开法》《个人隐私权保护法》《美国联邦信息资源管理法》等,并论述了这些法规对电子政务发展所起着的保障和规范作用。

戴昌桥(2010)^[17]提出,美国政府利用合同外包技术大大推动了电子政务建设,美国政府将大量的电子政务项目委托给企业和非政府组织来承担,将政府部门信息系统的软硬件及运行维护等工作外包给专业公司,由他们组织专业技术队伍,而政府部门自身不再保留相关的机构或人员。邱中慧(2009)^[18]通过一组数据和实例论证了这一观点,2002年美国联邦政府在电子政务建设过程中将IT外包给企业和非政府组织的资金达到66亿美元,而2007年更是达到了150亿美元。例如,在美国亚里桑那州,交通局将全州的汽车驾驶执照的发放系统,包括系统的设计、硬软件的采购、系统的集成等,全都通过合同委托给IBM公司经营。

邱中慧(2009)^[18]指出,美国电子政务绩效评估系统对其电子政务发展起到了支撑和保障作用,美国电子政务绩效评估很好地将公众纳入到评估中,并作为指标度量的主要依据,充分体现了以“客户为中心”的评估理念。李世东等(2006)^[19]则具体阐述了美国电子政务的评估方式——电子政务记分卡,其主要评估标准涉及组织架构、业务说明、效率、安全性和重复建设等方面。他们认为,“电子政务记分卡”是美国电子政务“以结果为导向”原则的体现,激励和推进了联邦各部门电子政务建设的进程。

四、中美电子政务比较:国内学者视角

国内已有许多学者对中美电子政务进行了比较,主要从中美电子政务外部环境、理念和战略、管理体制、内容和路径、法律法规建设、资金投入等方面进行比较。

(一) 电子政务外部环境比较

中美电子政务外部环境方面有很大的差异。汪玉凯(2010)^[1]等人指出,一个国家的信息化推进模式要受到该国政治体制、政府结构、政府权力来源、公共政策决策过程以及历史文化等因素的影响;国内市场发育程度、产业发展水平以及经济战略重点等经济环境对电子政务的发展也有很大的影响。美国的市场机制比较成熟,产业基础良好,除了政府自身信息化工作外,其他经济和社会的信息化则更多依靠市场机制来实现,政府着力营造有利于信息化的经济发展环境。而中国目前市场机制相对不完善、产业基础比较弱,政府通常依靠行政力量和投入巨大的公共资源实现信息产业以及各领域的发展。中美两国在组织环境方面也有很大的不同,这对两国电子政务的发展也产生了不同的影响。郑磊(2012)^[20]的研究发现,在美国,来自立法部门、法院和其他党派的压力对信息公开和共享构成压力;而在中国的体制中,并未发现来自以上方面的压力。

由于中美两国经济发展程度的不同,在信息化基础设施建设方面也存在一定程度的差距。任春艳(2003)^[21]指出,众多的上网用户、良好的上网设施为美国建设电子政务奠定了坚实的基础。美国总人口的近一半不同程度地使用互联网,电脑的使用比例从1985年的30%猛增到2000年的70%。而中国电子政务的发展从20世纪80年代才起步,各地政府的计算机、电信网络设施的普及率不高,无线互联网、数字电视和呼叫中心等数据通信设施基本上还处于起步阶段,物质和技术条件还远远比不上美国。

(二) 电子政务理念与战略比较

曾宇航(2010)^[22]指出,美国兴起电子政务建设的时期也是其“重塑政府运动”开展的时期。新公共管理理论是指导重塑政府运动的重要理论,这些思想也成为美国各级政府开展电子政务建设的指导原则。美国地方

政府在电子政务建设中逐渐形成了“小政府、大社会”和“掌舵的政府,而不是划桨的政府”的整体治理模式,在新公共管理理论指导下的电子政务理念,是一种以流程重组为基础的电子政务理念。而中国电子政务从实质上来说,还是一种具有工业化社会特征的官僚制模式的电子政务,即管理型电子政务,其指导原则与现代官僚制模式相适应。

曾宇航(2010)^[22]指出,美国电子政务的战略目标经历了从“以提高政府效率为核心”向“以顾客需求为核心”的转型。而中国由于战略背景的复杂,对电子政务战略目标的确定显得尤为困难。从全国整体范围来看,中央政府层面确定的“以信息化带动工业化”信息化战略是以管理主义为指导的政府效率中心论,从本质上来说,这是一种“以政府管理者为本位”的电子政务战略。

(三) 电子政务管理体制比较

中美两国电子政务的管理体制存在较大的差异。马连杰等人(2006)^[23]认为美国已经形成了比较完整的政府信息化组织体系和工作程序。而中国电子政务处于起步阶段,管理体制仍处于探索过程中。尚未形成一个权威的电子政务管理部门,电子政务的建设、运行机制也未建立,各行业、各部门各搞一套,重复投资的现象还比较严重。

郑磊(2008)^[24]对中美跨部门CIO沟通协调机制进行了比较研究,认为美国已经建立和发展了多个跨部门政府首席信息官平台,形式各异,侧重点也各有不同。相对而言,中国在这方面还刚刚起步,虽然已成立了一些社会性组织,但正式的政府跨部门机制尚未完善。除了首席信息官联席制度,美国在其他职位上还建立了首席财务官联席机制、首席人力资源官联席机制、首席采购官联席机制等。首席信息官联席机制与这些机制间互设代表,保持沟通,以共同协调解决跨领域问题。相比

而言,中国跨部门联席机制方面的制度建设还不很完善,不同平台间的协调合作尚不健全。

(四) 建设内容与路径比较

曾宇航(2010)指出,美国电子政务的建设内容主要是向公民提供服务,实现在线服务流程,很多在线服务项目实现网站前台和后台业务系统的集成。而中国地方政府投入建设的电子政务项目多数是一些政府内部使用的信息系统。虽然部分经济发达地区的政府网站能够为居民提供部分在线服务,但大部分都以提供信息、表格下载为主。

中美两国在推进路径上也存在着差异。美国的电子政务建设更多依靠法律和政策推进,而中国更多依靠项目推进。美国的电子政务真正开展始于克林顿政府时期。具体而言,1993年发布了《用信息技术推动行政改革》的倡议书;1995年前后开始运用网页向国民和企业推出便于使用的网上服务并进行信息公开;1996年颁布了《信息技术管理改革法》《收债改进法》《信息公开法》等,设立首席信息官与政府信息技术服务中心;1998年颁布了《书面文件削减法》;2000年颁布了《电子签名法》;2002年《2002年电子政务法》实施。^[25]

中国电子政务的发展始于20世纪的90年代末,主要经历了以下几个历程:1999年,40余个部委联合发起“政府上网工程”;2002年,北京电子政务在线服务平台正式开通,标志着走向政府与企业、民众双向互动的开始;2003年是电子政务的建设年,在整体规模、实际成效以及对IT产业的拉动上都取得了较大进展;2005年《中华人民共和国电子签名法》正式实施。

(五) 法律法规体系建设比较

曹慧敏等(2006)^[25]指出,从中美电子政务的相关法律规定来看,美国电子政务相关的法律法规体系比较

完善。美国在计算机及网络安全,电子政务的促进、规范和管理等方面都颁布了一系列的规定。中国电子政务的相关规定比较分散,主要体现在一些部门规章上,法律层次较低。

(六) 资金投入比较

任春艳(2003)^[21]指出,从资金投入来看,美国政府对电子政务建设的投入得到充分保证。据估计,美国联邦政府从1981年到1998年,在信息技术应用方面共支付了约4000亿美元。州政府的支出则视州的大小等情况而不同,如果以10亿美元推算,50个州的总开支约为500亿美元。按与州政府持平推算,各级地方政府的开支总额也是500亿美元。虽然中国政府在信息化投入方面没有一个权威的统一数据,但资金严重不足是不争的事实。靠零打碎敲的方式进行电子政务基础设施建设则很难形成规模和气候。

五、中美电子政务比较:国际学者视角

上文主要从国内学者的视角出发对中美两国电子政务作了比较,目前尚很少具有国际视角的中外电子政务比较研究。因此,本文对国际上电子政务领域三位知名的专家进行了访谈,其中两位来自美国著名的电子政务研究机构,一位来自联合国系统。这几位电子政务专家对中国电子政务较为熟悉,曾多次访华参与中外合作研究和参观讲学,因而对中外尤其是中美电子政务的异同点有着独特见解。

Sharon S. Dawes(2009)^[26]在《电子治理的演进及持续挑战》一文中提出了五个电子治理目标,分别是信息政策框架、公共服务提升、高质量低成本的政府运作、民主程序中的公共参与、行政与体制改革。其中,信息政策框架是指与信息有关的法规与政策,它们为政府、个人、私有部门对信息的收集、使用、保护与共享

设定了政策目标,明确了规则与条件。提升公共服务是指以客户导向代替组织视角,为公民和企业提供开放、方便、多样的信息与服务。高质量低成本的政府运作则包含一整套管理、专业和技术方面的改进目标,不仅关注效率的提高,更侧重于基础设施投资、信息管理与使用、组织创新、风险管理、采购改革、团队能力建设、绩效评估等诸多方面。民主程序中的公民参与,也被称为“电子参与”,覆盖了民主程序中的各个领域,包括技术和信息内容的开放与使用、公众与政府的互动、政治议题的公共表达以及公众咨询。行政与体制改革则强调政府的责任、透明度与信任度,既包括改革政府的架构与流程,也包括改革政府在授权私有部门和非政府部门提供公共服务时的角色与责任。此外,改革还涉及政府文化,以及如何理解公共服务与治理、公民、社会的关系等。下文将以上述五个治理目标和分析框架,来解读和总结国际专家对中美电子政务的认识及建议。

(一) 信息政策

总体而言,国际专家认为,中美两国在政府信息政策上,尤其是政府信息公开这一领域仍有较大差距,主要是由于两国间的政策有所不同,政策制定时间有先后,政策支撑和执行力度也有所不同。国际专家指出,虽然中国目前制定了《政府信息公开条例》,但在其落实上遇到了较大阻碍,有些是意识形态层面的,而有些则是组织层面的。意识形态上的阻碍有主要的,也有次要的。比如,对于国家安全信息和个人隐私,虽然中美两国都认为不应该将信息全部公开,但两国之间的公开程度有所不同。因此,专家指出,关键问题在于政府信息公开在多大程度上受到了意识形态层面的阻碍,以及公众的知情权和其他例外情况(比如国土安全、情报和个人隐私)之间的平衡。另一方面的障碍则是组织惯性。针对组织惯性问题,美国在国家档案局成立了政府

信息服务办公室,该办公室负责监督联邦政府机构是否对民众提出的政府信息公开要求作出了有效回应,这在美国是全新的部门,通过这样的部门来专门监督政府信息公开,可有效解决组织惯性引起的政策障碍。美国总统奥巴马近年来推动的“开放政府”进一步加大了政府信息和数据公开的力度,致力于创建一个透明、参与、协同的政府。

(二) 政府管理与运作

1. 电子政务管理

中国在电子政务建设中存在的一个问题是缺少政府首席信息官制度,缺乏有力的跨地区协调,结果是开发建设了很多孤立重复的系统,这一点在其他很多发展中国家也很普遍。国际专家了解到,目前中国的建设团队正在全力学习和探索如何创立政府首席信息官制度,他们充分认识到首席信息官制度将对中国电子政务的发展产生重要的推进作用;同时,他们也非常清醒地认识到,中国的政府首席信息官制度必须适应中国的国情,他们迫切希望了解政府首席信息官制度在美国以及其他国家的现状,以制定适用于中国现状的政府首席信息官制度,解决多头领导、信息孤岛、重复建设和浪费等问题。

2. 实施与推进

在中国一旦做出决策,其实施和推行的效率很高,而在美国则往往要花很长时间去做决策,不同的人都有不同的观点,政治决策过程试图去尽可能满足更多人的观点,往往导致决策低效,或者出台多个政策选项,以满足不同特定群体的需求。这样就有了一揽子混搭的政策,而这对政策的实施造成了很大困难。美国政府采取了一种分权实施的方式,通常只给出相关政策的大致框架与规则,有时还配套一定的资金,从联邦政府给到州政府,再给到地方政府,但并不是每个政策都有配套资金。这些都使得政策的落实需要很长时间,在实践过

程中地方也会产生很多变化,因为各地还会对政策进行“本地化”的调整。而在中国,专家发现,可能在最初决策阶段会有许多讨论,会有许多不同的方案来满足不同的需求,而一旦政策被制定出台后,其实施过程就是统一和集中的。在美国存在的可能延缓或阻碍一项政策的不同意见在中国可能也存在,但这些不同意见却不会延缓或阻止一项政策的实施,因此,政策能在中国很快得到推行。

在美国,无论在联邦政府的机构之间,还是在地方层面的各州之间都存在着很大的差异,在电子政府项目的目标、设计、实施、成果等各方面都比中国具有更大的差异化和多样性。因为美国各地政府之间除了在规模与能力上有差异之外,彼此之间也有着更大的独立性。州政府与州政府之间,以及州政府与联邦政府之间都相对独立。相对而言,尽管地方政府和州政府有更多的联系,但由于他们的规模、经济发展水平和影响力不同,他们之间也存在很大差异,也有更大的独立性。然而,国际专家发现,中国的不同政府部门、不同部委和各级政府都朝着相似的方向发展,只是在发展阶段上有所不同,表现出更强的单一性。

在美国和其他许多国家,企业资源规划(ERP)项目的失败率极高,包括其设计、开发和应用阶段,而中国却是例外。国际专家认为,这主要是由于体制架构的不同。ERP要求在整个组织范围内采用标准化的运作方式,要求所有人必须在组织内运用同样的方式来完成各项工作。在美国,要做到这一点非常困难,对中国来说做到这一点似乎相对容易。

政策的执行速度主要取决于决策制定的方法和人们对决策的响应速度。不同的政府架构、决策制定过程以及变革管理方法,带来了中美之间不同的结果,两者并不存在着孰好孰坏之分,只是“不同”而已。

美国是按照渐进式发展轨迹的电子政务战略,而中国电子政务的进程是跳跃式的,充分利用了后发优势。虽然中国电子政务起步较晚,但发展非常稳健,更为迅速地取得了成果。他们认为这是一种普遍发展规律,先行者一般有着较长的学习过程,而后来者能够充分利用先行者的经验。

3. 试点与评估

在中国,一些全国性电子政务政策出台前会先选择一些地方进行试点,专家认为这样做十分必要。美国政府也有相类似的传统,在许多公共政策以及公共行政领域,联邦政府会投入资金对政策进行短期“试验”(所谓短期,有时是指4年)。这些“试验”会就相关政策的实施预先进行试点,或暂停某一项既有政策,让地方尝试一些新的做法。这些“试验”往往需要进行评估,或对不同“试验”之间的结果进行比较。然而,专家指出,中国目前还没有针对“试验”结果建立统一健全的评估机制,建议尽快建立这样一种评估机制,有利于政策的落实、修改或终止。

4. 公私合作模式

目前,电子政务建设和运维中的公私合作在美国较为普遍,政府注重加强同企业的合作,共同出资或由企业投资来保障电子政务的持续发展。国际专家曾到中央政府某部门参观访问并与信息化官员交谈,与美国相比,该局应用系统的开发、设计、部署和最终应用的周期都非常短。他们认为,这主要得益于这个系统的建设采用了高效的公私合作模式。开发如此庞大的系统,在部署期间需要大量人力物力,并连接全国范围内的无数系统。因此,首先需要非常谨慎地构建一个领导构架和一个中间管理层来负责信息技术、战略规划、项目规划和管理,然后积极与私营企业开展合作而完成技术开发。在美国和其他一些国家,目前也采用这样的公私合

作模式。在系统开发阶段,需要大量的技术人员,由于人工成本昂贵,在平时没有必要也维持这样一个庞大的技术团队,采取技术外包可有效利用资源。

(三) 公共服务

在公共服务领域,国际专家指出,虽然电子化手段能够提升效率,但它是否提供了更优质的服务,这个问题无论在中国还是美国都同样存在。专家对中国在利用信息通信技术进行公共服务方面取得的明显进展印象深刻。越来越多的政府部门通过门户网站来提供信息和服

务,不同地区和省份也在农业和商业等领域运用移动互联网等新兴ICT技术。

令国际专家尤为印象深刻的是,在提供电子化公共服务过程中,中国政府能将新技术服务手段与传统的人际服务方式进行有效结合。该专家曾到上海的一家社区服务中心进行参观,在这个中心里,民众可以通过信息技术获取整合的一站式公共服务,同时,中心的工作人员又可通过传统的方式调解社区居民的家长里短。在美国,传统的做法就是通过邮件或者柜台的方式提供公共服务,而缺少真正意义上的通过人际互动来提供公共服务的方式。只有在少数领域依旧通过人力来提供公共服务,大多数地区已经逐步过渡到电子化公共服务。同时,民众依旧可以直接前往交管局,通过排队、填表来申请驾照,因为不是每个人都会用电子化手段。而美国的大多数政府,除非是非常小的地方部门,还是会引导民众通过电子化的方式来获取公共服务,因为电子化公共服务比传统方式更有效率。国际专家认为,中国将信息化手段和传统人际手段的有趣结合,恰恰体现了中国的文化特色,既与时俱进地运用新技术,同时又保留了原先成熟且可靠的传统模式。

国际专家指出,美国目前还很难向每个公民提供个性化同时又是整合的公共服务,主要原因是美国没有

统一的全国性身份证系统,且美国民众也不希望建立这样的体系,这主要源于美国的政治文化,公民担心政府对其个人隐私形成监控。然而,悖论在于,如果没有全国统一的身份证系统,就不可能会有更好的社区服务和整合性服务。因此,专家指出,中国有统一的全国性的身份证系统,有潜力根据每个人的不同情况提供个性化的公共服务。

(四) 公民参与

公共服务电子化的结果显示了两面性,在提供多样性服务和提高服务效率的同时,也让政府和民众的距离更远了。从表面上看,公民的网络参与在增长,至少网络参与的机会是增多了。国际专家认为,虽然从表面上看公民的网络参与在增长,至少网络参与的机会增多了,但目前参与网络的用户是否能代表所有的潜在用户仍然是个大问题。公民通过电子手段提出的意见是否能得到与面谈和听证会采集的意见同等的重视和待遇也仍然是个问题。

国际专家指出,无论是美国或是中国,虽然都致力于通过一些应用措施和创新试验来提高公民参与程度,然而在实践中,公民参与所受到的重视仍远远低于对公共服务和政府管理的关注。几乎还没有正式的政策来要求、鼓励和指导政府主动征求公民意见,或通过创新方式让公众参与政府决策。

(五) 行政体制改革

国际专家认为,中国利用信息技术来推动行政改革的步伐较为缓慢。而且中国的电子政务建设与推动政府改革的政策(比如政府信息公开)两者之间没有很好地结合在一起。因此,行政改革与信息化基础设施建设、服务应用开发之间的关系也没有美国和欧洲紧密。国际专家指出,将两者融合起来非常重要,因为它们之间是彼此相辅相成的。

在美国,行政改革与电子政务两者之间主要是通过最高层面联系起来的,比如,通过总统“开放政府”政策,最近总统颁发的有关政府档案的行政命令,以及白宫对政府信息公开的要求等。以上这些政策的实施都与白宫领导IT基础设施投资、设立政府首席信息官、进行政府采购的方式一样,其工作目标和计划都紧密相联。这些工作在一些州政府也都是结合在一起的,比如在纽约州,信息技术部和政府首席信息官更多负责IT基础设施建设和服务应用,而与此同时,又设立了开放政府委员会,来负责推动政府信息公开工作,而州长的责任就是要把这两部分的工作结合起来。

专家表示,将两者很好地结合起来是一个普遍的难题。一方面,要通过信息技术来提升服务质量、降低成本,提供统一的平台来提供信息,并提升生活品质;而另一方面,在政治领域,又要求运用信息技术来实现对政府的问责,提高政府透明度。前者强调政府的服务,后者则强调让公民来监督、了解和批评政府。即使在美欧,这两者的结合也是一个难题。

五、结语

从国内学者的比较研究结果看,中美电子政务在面临的外部环境、理念和战略、管理体制、建设内容和路径、资金投入等方面都存在较大差异。而国际专家对中美电子政务的比较更给我们带来了全新的视角,帮助我们从一个视角重新审视自己的成绩和不足,“不识庐山真面目,只缘身在此山中”,他们的观察不仅可使我们看到自己的不足,也能使我们看到自己的优势,尽管不一定都正确,但却值得我们深思。

根据国际视角的比较,中国在利用信息化手段改善政府运作和提升公共服务两方面取得了比较明显的进步或具有显著优势;而在信息政策制定和落实、通过信息

化手段推进公民参与、探索行政和体制改革这几个方面还不太理想,表现为政府信息公开程度低、公民参与水平不高、行政体制改革与电子政务建设脱节等。无论国内学者,还是国际专家都认为中国电子政务在管理体制建设和政府信息公开方面存在不足。

虽然欣喜地看到中国电子政务建设已取得的进展和成果,但目前仍存在着一些亟待解决的问题,我们需要不断反思已经走过的道路,对其进行总结,并学习和借鉴国外成功经验。我们应从整体性视角出发,强调顶层规划和战略的重要性,健全信息化管理体制,充分借助和发挥社会力量,利用信息化工具加强政府信息公开,推进行政体制改革和公民参与,最终实现中国电子政务工作在下一个十年的更大发展。

参考文献:

- [1]汪玉凯. 中国电子政务的发展展望[J]. 中国信息界, 2010(4).
- [2]蔡立辉. 当代中国电子政务发展趋势新论[J]. 公共管理高层论坛, 2006.
- [3]汪玉凯, 吴倚天. 中国电子政务的十年回顾与发展展望(上)[J]. 行政管理改革, 2009(3).
- [4]汪玉凯, 吴倚天. 中国电子政务的十年回顾与发展展望(下)[J]. 行政管理改革, 2009(4).
- [5]姚焱. 信息化时代中国电子政务发展的新思路[J]. 安徽农业大学学报: 社会科学版, 2010(5).
- [6]于琛琛, 秦晓红. 中国电子政务现状与发展策略分析[J]. 电子政务, 2005(14).
- [7]邵青. 中国电子政务发展存在的问题及对策探析[J]. 兰州工业高等专科学校学报, 2009(4).
- [8]赵程鹏, 陈忠伟. 中国电子政务的现状与发展趋势[J]. 当代经济, 2006(6).
- [9]张彬. 中国电子政务发展的三大制约因素[J]. 电子政务, 2006(5).

- [10]张颖. 当代中国电子政务建设存在的问题与对策[J]. 牡丹江教育学院学报, 2006(1).
- [11]吴鹏, 王芸. 美国电子政务的建设战略[J]. 电子政务, 2005(8).
- [12]刘丽伟. 美国电子政务的发展及对我国的启示[J]. 学术交流, 2003(7).
- [13]马连杰, Chung J, Thorson S T. 美国电子政务发展战略分析及借鉴[J]. 中共福建省委党校学报, 2005(2).
- [14]于施洋. 从欧美政府CIO角色定位看中国电子政务发展[J]. 电子政务, 2008(9).
- [15]董振国, 刘志峰. 美国电子政务建设的几点启示[J]. 信息化建设, 2003(11).
- [16]田璐鹤. 美国电子政务的发展对我国的启示[J]. 金融经济, 2011(14).
- [17]戴昌桥. 美国电子政务建设模式探析[J]. 中国行政管理, 2010(6).
- [18]邱中慧. 美国电子政务建设的借鉴与启示[J]. 贵阳市委党校学报, 2009(6).
- [19]李世东, 李春洪, 张光辉, 等. 美国电子政务的发展进程基本经验与主要成效[J]. 林业资源管理, 2006(5).
- [20]郑磊. 跨边界信息共享与整合中的领导力行为: 中美比较研究[J]. 复旦公共行政评论, 2012(1).
- [21]任春艳. 中美电子政务比较[J]. 四川行政学院学报, 2003(2).
- [22]曾宇航. 新公共管理语境下的中美地方电子政务理念解读[J]. 中国管理信息化, 2010(8).
- [23]马连杰, 郑钟弼. 信息化和电子政务发展的战略定位: 中国和美国的比较分析[J]. 科学学与科学技术管理, 2006(10).
- [24]郑磊. 中美跨部门CIO沟通协调机制比较研究[J]. 电子政务, 2008(7).
- [25]曹慧敏, 翁国民. 中美电子政务及其相关法律规定的比较[J]. 行政与法, 2006(2).
- [26]Dawes S S. 电子治理的演进及持续挑战[J]. 郑磊, 纪昌秀, 译. 电子政务, 2009(10).
- [27]程明光, 徐立, 金一. 从美国电子政务运营模式看信息技术外包服务[J]. 信息网络, 2003(6).
- [28]李娜. 中国电子政务的可持续性发展[J]. 黑龙江对外经贸, 2006(5).
- [29]李鸣凤. 中国电子政务发展状况探析——以欧美各国现状为参照[J]. 理论月刊, 2006(9).
- [30]刘双良. 信息时代与政府管理模式创新——中美电子政务比较研究[J]. 湖北省社会主义学院学报, 2004(3).
- [31]娄亚莉, 刘光容. 中美电子政务比较研究[J]. 图书馆论坛, 2006(4).
- [32]鲁瑶. 美国电子政务现状分析[J]. 电子政务, 2005(13).
- [33]姚国章. 美国电子政务战略规划解析[J]. 电子政务, 2009(3).
- [34]于施洋. 美国电子政务研究的进展及其启示[J]. 信息化建设, 2007(6).
- [35]周立卓. 中美电子政务战略研究综述[J]. 电子政务, 2010(1).

作者简介:

范莉莉, 复旦大学国际关系与公共事务学院公共行政系硕士研究生, 曾于2011年8月至2012年2月赴纽约州立大学Albany校区洛克菲勒公共事务与政策学院交流。

徐慧娜, 复旦大学国际关系与公共事务学院公共行政系硕士研究生, 2012年8月赴纽约州立大学Albany校区洛克菲勒公共事务与政策学院交流。

郑磊, 博士, 复旦大学国际关系与公共事务学院讲师、数字治理与移动政务实验室主任和《复旦公共行政评论》执行副主编, 并被纽约州立大学政府技术研究中心聘为研究员(Faculty Fellow)。研究领域为电子治理、政务微博、跨边界信息共享、电子政务绩效评估、政府信息公开等。