

# 国际电子政府新趋势：包容性的公共服务\*

刘新萍 郑磊

复旦大学国际关系与公共事务学院 上海 200433

**摘要：**在建设服务型政府的背景下，利用信息技术提高公共服务水平是当前政府面临的重大课题之一。本文探讨了世界各国和地区在电子公共服务提供中的实践特点及其对中国电子公共服务的启示；文章最后指出，电子公共服务需注重电子包容，以实现包容性治理。

**关键词：**电子政府；电子政务；电子公共服务；电子包容；包容性治理

信息技术给政府的公共治理带来了前所未有的机遇与巨大的挑战。随着中国服务型政府建设的深入，从中央到地方的各级政府都在试图通过应用新兴信息技术和互联网技术来积极推进电子政府建设，对传统的公共服务方式和内容进行再造和改革，实现以提升公共服务水平为导向的政府改革，在此背景下，电子公共服务的提供成为各国电子政务建设的主要内容之一。

## 一、概念界定与理论基础

### （一）电子公共服务与电子包容的概念界定

下文将从界定“电子公共服务”、“电子包容”等概念的含义出发，进一步探讨当前世界各国的相关实践。电子公共服务是“信息社会中政府向公众传递公共服务的核心模式”<sup>[1]</sup>，即“政府部门利用信息技术，在对业务流程、组织结构等进行优化重组的基础上，在政府组织内部建立办公网络系统和数据库，在政府组织之间及政府组织与市场组织、社会组织之间建立协同办公网络，为公众、企业提供公共服务的政务模式”<sup>[2]</sup>。电子公共服务的内容既包括信息发布服务，也包括双向互动的在线公共服务和呼叫中心。相对于传统的公共服务而言，电

子公共服务呈现出网络化、便利性、回应性、集成化、个性化、互动性、透明性、高效化等特征<sup>[3]</sup>。

电子包容，也被称为“数字包容”，根据欧盟2006年签署的“里加部长宣言”(Riga Ministerial Declaration)，其含义是指“通过包容性的信息技术及其使用以实现更广的包容性的目标，着重于所有个人或社区在信息社会里各方面的参与”；其内容涵盖六大优先实践领域，即“年长工人及老年人的需求、地理数字鸿沟的降低、电子易用性和可用性的提高、数字化知识和技能、促进文化多样性与包容、推进包容性电子政府的发展”<sup>[4]</sup>。

### （二）电子公共服务的理论基础与意义

电子政务应为服务型政府建设服务，即借助电子手段来创新政府的服务<sup>[3]</sup>。其中，“政府信息化和网上办事是服务型政府建设的重要举措”<sup>[5]</sup>。电子公共服务的理论基础是新公共服务理论以及其他相关理论。其中，新公共服务理论由登哈特夫妇提出，主张一种基于公民权、民主和为公共利益服务的新公共服务模式来替代当前的行政模式，强调“政府的职能是服务，而不是掌舵”、“公共利益是目标而非副产品”、“为公民服务而不是为顾客服务”、“重视人而不是重视生产率”、“公民权比企业家

\* 基金项目：上海哲学与社会科学规划课题“政府跨部门信息共享影响因素与绩效关系研究”的阶段成果。

精神更重要”等<sup>[6]</sup>。

服务型政府强调以服务公众为核心，以向社会提供优质高效的服务为宗旨，以提高服务绩效为目标<sup>[3]</sup>。由此，电子公共服务充分体现了服务型政府建设的内涵，对实现服务型政府的建设目标有重要的推进作用，是电子政务的核心内容。

## 二、公共服务提供的国际趋势与特点

从世界各国的实践来看，当前公共服务的有效供给已经越来越依赖于信息通信技术，注重服务内容的多样化、普及性与易用性，凸显了“电子包容”的内涵。

### （一）在服务的核心价值上，提倡以公民为中心

2002年，美国布什政府通过了第一部电子政府法案，制定了首个电子政府战略，目标是以公民为导向提供更好的服务；加拿大也提出“整体政府”(A Whole of Government)的发展策略，以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<sup>[7]</sup>。美国布朗大学、埃森哲公司和日本早稻田大学等机构发布的评估报告中都强调电子政府建设必须以公民为中心，要从公民导向的角度来设计政府网站，实现可用性和安全性；早稻田大学在其发布的国际电子政府评估排名中也提出电子政务发展应从以机构为中心转向以公民为中心；埃森哲咨询公司在其2009年电子政府最佳实践调查报告中还提出了“公共服务价值治理框架”。<sup>[8]</sup>

### （二）在服务内容上，呈现出多样化、个性化的特征

2009年11月举办的第五届欧洲电子政府部长级会议承诺，要开发更多可定制的在线服务，并在当前已高度成熟的服务基础上，转向提供无边界服务，授权企业和公民按照用户的需求设计并提供电子政府服务。丹麦创建了Genvej全生命周期服务网，提供覆盖全生命周期的从“摇篮到坟墓”的公共服务，公民一旦登录该网站，就可以获取所有公共部门提供的信息和服务。该系统提

供着公民生命周期内的所有服务，用户可以看到自己的姓名、社保号码、年龄、地址等信息，通过该系统为孩子寻找学校或相关日间护理的信息，也可以获取来自工会和图书馆的服务，还可以申请丹麦健康保险卡、更换家庭医生、申请护照以及牙医服务等<sup>[9]</sup>。

同时，当前世界各国和地区尤其注重提供个性化服务，如2009年美国犹他州的地理信息系统(Geographic Information System, GIS)个性化服务案例，通过使用Geo IP技术识别用户的IP地址并利用地理信息系统(GIS)将该用户IP地址和相关地理环境联系起来为每个用户就近提供个性化信息服务。该服务将所有公共场所的具体数据存入一个集中的系统并定期自动更新。犹他州政府门户网站设有一个协调GIS的中心机构，该机构与所有的市、县以及联邦政府进行合作，以确保GIS数据都能够通过州门户网站被共享，并通过本地公园、图书馆和学校等机构的数据，帮助市民选择适用于该地理位置的公共服务<sup>[7]</sup>。韩国几乎所有的中央部门和相关机构的150个政府网站都可提供优质的网上服务，例如由国家税务部门为公民提供相关税务工作，也可以办理申请年终报税、注册新护照或寻找新的工作岗位等多种服务<sup>[10]</sup>。

### （三）在服务对象上，强调电子公共服务的无差别及普及性

各国各地区均致力于通过缩小“信息富人”与“信息穷人”间的差距，使电子公共服务日益“惠及所有人”。欧盟在其“i2010”计划中提出要实现电子包容(eInclusion)，确保所有欧洲人都从电子政府中受益；要向没有能力掌握信息通信技术以及没有文化知识技能的人通过现代化的方式提供公共服务，实现所有欧盟成员国的公民，不分性别、年龄、国籍、收入、健康状况等，都能通过多种渠道享受可靠、便捷的服务<sup>[9]</sup>。我国的台湾地区计划在2012年实现在公平数字机会方面使偏远民众上网普及率达到62%，全国民众上网普及率达74%。日

本的“i-Japan2015”计划也强调包容这一概念,强调信息技术要像水和空气那样融入到经济社会生活的方方面面。韩国也承诺,2012年将铺设网速比现在快10倍的宽带网络,为老人和活动不便的患者全面提供远程诊疗服务<sup>[10]</sup>。美国布朗大学的韦斯特(Darrell M. West)教授和美国行政管理学会的霍哲(Marc Holzer)教授在其各自负责的国际电子政务评估报告和相关评估指标体系中也都强调面向残障群体、非原住民、偏远地区居民、非专业人士提供个性化、多渠道、多语言的服务<sup>[8]</sup>。

#### (四) 在服务质量上,强调用户体验和易用性

目前“服务质量”已成为国际组织评估报告的重要指标之一,以联合国经济和社会事务部2008年的电子政务评估报告为例,该组织把通过电子政务提高公共服务质量作为其两大重点领域之一<sup>[8]</sup>。在效能提升上,各国和地区政府都试图通过电子公共服务的提供来提升政府的服务水平。2009年,各领先国家和地区尤其强调通过信息技术提供创新公共服务,如新加坡的SOEasy计划提升了公共部门的灵活性和办事能力,为新加坡公民和企业提供更为优质的服务;我国台湾地区也通过优质网络政府计划(Superior e-Government)强化电子政务平台,提升公共服务水平<sup>[10]</sup>;加拿大服务网也注重强调公共服务的在线提供及其可用性、易用性与灵活性<sup>[7]</sup>;意大利MEPA系统连接着全意大利上千家公共机构和供应方,各项服务按照预设的标准呈现在电子化的目录中,在其帮助下,中小企业(SMEs)有了更有利的销售位置,而公共部门也可以更好地购买其所需要的产品或服务<sup>[9]</sup>。

日本政府设置了“国民电子个人文件箱”,从而让日本民众自己管理自己的信息资料,即通过互联网安全可靠地完成工资支付等各种手续,使国民享受到一站式的电子政务服务,实现“我的专属电子政府”,以提高服务使用的便捷性<sup>[10]</sup>。日本还特别强调“容易使用的信息技术”和“确保信息技术应用时的安心感”,从单纯的单向提供服务

开始转向更加注重公民对信息技术使用的感受<sup>[10]</sup>。美国的“第一政府网站”(http://www.usa.gov)作为美国的综合性网络门户,客户只需点击3次即可找到自己所需要的各类政府信息与服务<sup>[2]</sup>;美国弗吉尼亚州门户网站则为用户设计了一种可移动共享的迷你插件技术(widget technology),以使公民可实时获取自动更新的政府信息<sup>[7]</sup>。

#### (五) 在服务的提供方式上,通过多渠道拓展服务的时空

各国和各地区政府均注重应用新兴技术,尤其是移动通信技术,突破时空的局限,扩大公共服务的覆盖面。如新加坡政府提出了“iGov2010”规划,其中重要项目之一是移动政府(M-Government),即通过移动技术推动政府服务的提供。该项目旨在通过移动电话网向公众提供那些不适宜通过因特网和柜台提供的服务,或为那些需要在移动中实现互动的人们提供方便。该规划提出要充分利用移动电话普及率高的优势扩大使用电子服务的客户规模,以吸引更多习惯于使用移动业务的专业人士,强调使移动的渠道成为最理想的客户与政府互动的接触点。其中,One SMS计划是新加坡移动政府项目的主要组成部分,为政府机构提供一个共用的短信平台,用于提供各种提醒和通知服务<sup>[10]</sup>。

在第四届欧盟电子政务奖中,“公共奖”(Public Prize)获得者——土耳其国家司法局信息技术部提供的短信信息系统,可以让市民和法官不必前往法院,仅仅通过移动终端接受短信就能了解正在进行的案件的相关法律信息、庭审日期、案件最近进展以及对他们的诉讼或索赔等,这充分体现了移动政务给公众带来的实际便利<sup>[9]</sup>。日本和韩国也非常重视建设无处不在的移动网络环境,进而提供泛在的公共服务<sup>[10]</sup>。2010年初,韩国政府计划将首尔的电子服务放在国家的IPTV平台上运行,公共招标公告等信息将通过网络电视频道的形式在IPTV频道播放;诸如公民申请和缴纳税款等服务也将在后一

阶段跟进,以此多渠道提供电子服务,促进韩国数字共融<sup>[10]</sup>。

### 三、国际电子公共服务发展趋势对我国的启示

通过以上分析可见,电子公共服务领先的国家和地区已经充分认识到电子公共服务提供的必要性和重要性,并在该领域上取得了显著的社会和经济效益。与此相比,我国的电子公共服务实践仍有较大改进空间,如当前我国公共服务仍存在地区差异性明显、以政府部门为导向而不是以公众为导向<sup>[12]</sup>、服务内容单一、服务对象较窄等问题。“他山之石可以攻玉”,通过学习领先国家和地区的实践经验,提升中国电子公共服务的能力和水平实乃当务之急。

综合国际经验,我国应进一步拓展电子公共服务的纵向与横向延伸,即扩大服务的受众范围,并拓展服务内容。尽管信息技术对公共服务的效能已经得到普遍认可,信息技术拓宽了政府传统公共服务的供给方式,使公民足不出户便可享受多数公共服务,大大提升了服务范围与水平,然而,也有部分弱势群体如老年人、少数民族、残疾人、偏远地区人群等,由于种种原因无法从信息技术中受益。因此需要扩大电子公共服务的受众范围,实现电子包容,使电子公共服务“惠及所有人”,从而实现无差别无歧视的公共服务。

同时,应进一步扩展服务内容,为企业和公民提供全面的公共服务;并注重提供个性化的服务,因时因地制宜,为不同需求的公民提供恰当的公共服务。此外,还应进一步提高电子公共服务的可用性、易用性、可靠性与安全性,提高电子公共服务的公民接受度和满意度;并加强宣传力度,提高电子服务的知晓率和使用意愿。另外,在服务方式上,政府应积极运用最新信息通信技术,如移动技术和IPTV技术,拓展公共服务的时空限制,为公民提供无处不在的公共服务。

2010年9月,胡锦涛主席在出席第五届亚太经合组织人力资源开发部长级会议开幕式时,提出了“包容性增长”的理念,指出其根本目的是让经济全球化和经济发展成果惠及所有国家和地区、惠及所有人群,在可持续发展中实现经济社会协调发展。同样,在公共服务领域,政府也应借助信息技术提供无差异的公共服务,注重“电子包容”,强调包容性治理,在更大范围内实现“包容性增长”这一社会目标。

### 四、小结

依托于“新公共服务”理论发展起来的电子公共服务是电子政府的核心内容之一,也是当前服务型政府建设的重要内容。然而,我国的服务型政府建设实践仍存在“瓶颈”,借鉴国际上领先国家和地区的成功经验,解决当前中国电子公共服务存在的问题,对中国电子政府的发展乃至服务型政府的建设具有至关重要的意义。各国电子公共服务的发展已经明显呈现出“电子包容”的特征,趋向于提供可用易用、多样化、个性化、无处不在、惠及所有人的优质服务。中国政府也应注重电子公共服务的包容性走向,提供惠及所有人的公共服务。继“服务型政府”、“和谐社会”等口号提出以后,胡锦涛主席已经明确提出了“包容性增长”的概念,这一理念为中国服务型政府建设指明了新的方向,在电子政务领域,建设包容性的电子公共服务也应成为我国电子政务建设的一个重要方向。

### 参考文献:

- [1] 陆敬筠,仲伟俊,梅姝娥. 电子公共服务公众满意度测评模型及实证研究[J]. 情报学报,2010(1).
- [2] 袁健,薛源,唐月伟. 我国政府网站在提供公共服务方面存在的问题与对策[J]. 电子政务,2009(5).
- [3] 李传军. 电子公共服务:电子政府发展的方向[J]. 行政管理改革,2010(3).

- [4] European Union. Ministerial Declaration approved unanimously on 11 June 2006, Riga, Latvia[S/OL]. [2010-11-26]. [http://ec.europa.eu/information\\_society/events/ict\\_riga\\_2006/doc/declaration\\_riga.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/events/ict_riga_2006/doc/declaration_riga.pdf).
- [5] 汪玉凯. 电子政务应强调服务导向[J]. 人民论坛, 2006(6).
- [6] 登哈特 J V, 登哈特 R B. 新公共服务: 服务, 而不是掌舵[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004.
- [7] 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): 融合与创新: 电子政务发展新阶段. 北京: 社会科学文献出版社, 2010.
- [8] 孙志建. 国际电子政府评估报告的引领导向[M]// 王长胜, 许晓平, 张新红, 等. 中国电子政务发展报告(2010): 融合与创新: 电子政务发展新阶段. 北京: 社会科学文献出版社, 2010.
- [9] 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): 融合与创新: 电子政务发展新阶段. 北京: 社会科学文献出版社, 2010.
- [10] 胡佳. 亚洲电子政府发展动向[M]// 王长胜, 许晓平, 张新红, 等. 中国电子政务发展报告(2010): 融合与创新: 电子政务发展新阶段. 北京: 社会科学文献出版社, 2010.
- [11] 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): 融合与创新: 电子政务发展新阶段. 北京: 社会科学文献出版社, 2010.
- [12] 刘新萍, 郑磊, 刘淑华. 中国在线公共服务提供的研究现状评估[J]. 电子政务, 2010(10).

#### 作者简介:

刘新萍, 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, 研究方向: 电子治理、公共服务提供。

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, 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。研究方向为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。

## EG 资讯

### 工业和信息化部召开电子文件管理工作会议

2010年11月19日, 工业和信息化部在京召开“电子文件存储与交换格式标准、电子文件管理装备规范两项国家标准协调推进组、总体专家组和工作组成立大会暨第一次工作会议”。工业和信息化部党组成员刘利华同志出席会议并讲话。国家密码管理局、国家档案局、国家标准化管理委员会等相关部门的领导及协调推进组、总体专家组、标准工作组全体成员参加会议。

刘利华在讲话中强调, 电子文件管理是一项利国利民的重要工作, 需要各方积极参与, 群策群力, 共同推进。相关各方要解放思想、创新思维, 站到全局和战略的高度, 充分认识电子文件管理标准化工作的重要意义, 按照国家电子文件部际联席会议的统一部署, 务实推进各项工作的顺利完成。

刘利华指出, 电子文件管理是一项长期而艰巨的任务, 其相关标准研制需要在认真调查研究的基础上, 按照事物发展的客观规律, 循序渐进、稳步推进。要处理好管理需求和技术路线的问题, 统筹好借鉴吸收与自主创新的关系, 要有效整合研究机构、企业等各方力量, 集中优势资源, 形成共同推进的工作局面。

刘利华对协调推进组、总体专家组和工作组提出明确要求, 协调推进组要加强标准研制的协调和指导, 总体专家组要做好国家标准研制的技术把关, 标准工作组作为标准制定的主体, 要立足需求、务实推进。各组之间加强协作, 按时、保质完成两项标准的研制任务。

来自工业和信息化部电子标准化所、中国人民大学、北京大学、武汉大学、国家图书馆、北大方正、北京书生、人大金仓、中安科技等企事业单位专家作为总体专家组和工作组成员参加此次会议。与会代表还就电子文件管理两项标准的研制思路等进行了认真的交流和讨论。

(来源: 工业和信息化部网站)