

## Study on Electronic-Government in China

### Construction de l'électronisation des affaires du gouvernement à la chinoise

#### 建設有中國特色的電子政務

Yang Lanrong

楊蘭蓉

Received 5 March 2005; accepted 16 March 2005

**Abstract:** The development of electronic-government is the important field in the informational proceeding. According to China's situation, we should enhance guidance, definitude the target, make a uniform programming, conformity information resource, strengthen the legislation of e-government, foster the civil servants, in order to insure the successful development of e-government.

**Key words:** E-Government, Information Resource, Management, Standard

**Résumé:** Le développement de l'électronisation des affaires du gouvernement est devenu le domaine le plus important de l'informatisation contemporaine et la focalisation du monde entier. Dans le processus de la mise en oeuvre du système de l'électronisation des affaires du gouvernement en Chine, il faut renforcer la direction, déterminer l'objectif, élaborer un plan commun, réorganiser les ressources informatiques, légiférer l'électronisation des affaires du gouvernement, mettre l'accent sur la formation des fonctionnaires pour assurer le développement progressif de l'électronisation des affaires du gouvernement

**Mots- clés:** l'électronisation des affaires du gouvernement, les ressources informatiques, le standard, la gestion

**摘要:** 電子政務的發展已成為當代資訊化的最重要的領域和全世界關注的熱點。在中國電子政務系統建設和實施過程中，必須加強領導，明確目標，統一規劃，整合資訊資源，加強電子政務的立法，抓好公務員的培訓工作，確保電子政務穩步、健康地向前發展。

**關鍵詞:** 電子政務；資訊資源；管理；標準

進入新的世紀，經濟全球化和資訊網路化的進程日益加快，對世界各國產生了深刻的影響。特別是以電腦網路為代表的資訊技術，極大地促進了社會生產方式和人們生活方式的變革，推動了世界經濟結構的調整和人類社會的進步。

近年來，歐美等西方發達國家，相繼推出了國家資訊基礎設施建設計畫，並利用網路改革政府的運作方式，提高政府的工作效率和政府決策

的科學化、民主化水準，為人們提供更有效、更便捷的資訊服務，以此提高其國際競爭力。其他一些國家（包括發展中國家）也不甘落後，紛紛借鑒歐美的經驗，運用先進的資訊技術改造本國的管理方式，以適應經濟全球化的發展趨勢，電子政務這個改革中的新生事物，成了全球關注的熱點。

## 1. 國外電子政務建設的經驗

從美國、加拿大、新加坡等國家電子政務發展的情況可以看出，雖然各國的發展各有千秋，但歸納起來有自上而下、自下而上兩種不同的發展形式，其實施情況視國情的不同而有差異。美國是世界上實施電子政務起步最早、應用範圍最廣、發展最快的國家，有很多經驗是值得我們借鑒的。

儘管我國在實施電子政務過程中不可生搬硬套這些經驗，但這些經驗對我國帶來的啟示是很有益的。

首先，電子政務是對現有政府形態的一種改造，是對傳統行政管理方式的一場深刻的革命。現有的政府組織形態是工業革命的產物，是官僚制和科層制，所體現的關係是領導與被領導、管理者與被管理者之間命令與服從的關係，而電子政務是利用資訊技術打破政府部門之間的界限，讓人們通過不同的管道獲得政府的各種政策、資訊和服務，政府各部門之間以及政府與社會之間由電子化管道進行相互溝通，從而提高政府管理的透明度。

第二，實施電子政務注重統一規劃，制定統一的技术規範，還要確定優先發展領域。電子政務是一個複雜而又循序漸進的系統工程，沒有統一規劃、統一的技术規範，就會出現重複建設，造成很多不必要的浪費，影響電子政務的發展，從優先發展領域看，至少包括改進對公民的服務，提高政府工作效率，加強立法與執法的體系，促進主導經濟部門的發展等方面，而這些方面最重要的一定就是把為公民的服務要放在核心位置上。

第三，電子政務可以說是一把手工程。各個國家、各個地區、各個部門，要想推動資訊化，很大程度上取決於主要領導人的推動。比如來自政府機構的內部力量和外部力量，可能會抵制由於政府改變程式和增加透明度而引起的變化，跨部門的協調也會一起權力的再分配，因此，強有力的領導和協調是搞好電子政務建設的保證。

第四，實施電子政務的過程中，要注重由易到難、由簡單到複雜，逐步推進的辦法。如美國在推進電子政務的發展過程中，它大體有時間表，分為四個階段。第一個階段是比較簡單的階

段。政府處理公共事務和技术複雜程度都比較簡單，提供一個門戶網站。第二個階段，比第一個階段的複雜程度提高一步。第三階段，整個重構政府的業務流程，集成系統，各個部門協作性增強，技術複雜程度更高。第四階段，完整的政務系統建設，技術體系構建複雜，政府、企業和公民三個行為主體高度地互動，政府為社會提供服務的能力更強。到 2005 年，美國政府又 90% 的現有政府，幾乎全部實現電子政務。

## 2. 我國電子政務建設的發展概況

和資訊技術發達的國家相比，我國的電子政務建設起步較晚，在理論上、實踐上都處於摸索和孕育階段。但隨著資訊技術的不斷發展，我國政府對推進電子政務建設高度重視。早在 20 世紀 80 年代，就已清醒地意識到資訊革命浪潮所帶來的機遇和挑戰。80 年代中期，各政府部門便開始嘗試利用電腦技術輔助實施一些最基礎的政務活動，比如，檔、檔案的處理等。進入 90 年代，隨著“三金”工程的實施，以及世界銀行對國家經貿委系統網路建設的支援，在少數行業，政府機構的資訊網路的建設進展也很迅速。但相對而言，多數政府機構在資訊化建設方面，由於資金短缺，邁向資訊化的腳步比較遲緩。儘管這樣，“辦公自動化”在我國可以說初具規模，這是電子政務實施的第一步。1998 年 2 月，江總書記就對中國科學院關於“迎接知識經濟時代，建立國家新體制”的報告中做過重要批示：“知識經濟，創新意識，對於我們 21 世紀的發展至關重要。”各級領導也在各種場合發表重要講話。同時，還把 1999 年定為中國政府的上網年，由中國電信協同國家經貿委等數十家政府部門共同發起了“政府上網”運動。1999 年初，“政府上網”工程開始啟動，擁有 3000 多個資料庫的政府部門在半年時間裏推出 1560 多個網站，開通了便民服務。由於資訊網路技術的快速發展和資訊基礎設施的不斷完善，我國的電子政務的發展在 90 年代末期進入了快車道，突破了部門和地域的限制，向交互性和互聯網方向發展。

近兩年來，我國的電子政務開始向更高層次發展，主要表現在以下幾個方面。

首先，許多地方政府都將國民經濟和社會資

訊化作為“十五”規劃的重要內容，上海、深圳、廣州、天津等沿海城市紛紛提出建設數位化城市或數碼港計畫，其中電子政務的建設是數位城市建設的核心內容之一。

其次，專業化的政府服務網站日益增多，服務內容更加豐富，功能不斷增強，互動性得到很大提高。中央與地方的工商、海關、國稅和地稅等部門紛紛推出各種網上辦公業務。例如，北京市工商行政管理局建立了網上辦公平臺——紅盾315網站(www.hd315.gov.cn)，開辦了網上專項審批、網上註冊與年檢、網上經營者身份及經營行為合法性認證、經營性網站備案核准、功能變數名稱備案登記等業務。2001年6月1日，海關總署、對外經濟貿易合作部、國家稅務總局、中國人民銀行、國家外匯管理局、國家出入境檢驗檢疫局、國家工商行政管理局、公安部、交通部、鐵道部、民航總局、資訊產業部等12個部委共同參與的“中國電子口岸”(www.chinaport.gov.cn)在全國各口岸推廣實施。“中國電子口岸”將上述部門分別管理的進出口業務資訊流、資金流、貨物流等電子底賬資料集中存放到公共資料中心，在統一、安全、高效的電腦物理平臺上實現資料共用和資料交換。國家各行政管理部門可根據執法和管理需要進行跨部門、跨行業的聯網資料核查，企業也可在網上辦理各種進出口相關手續。

第三，電子政務的發展極大地促進了我國軟體業的發展，安全性不斷提高。電子政務的特殊性為民族軟體企業的發展提供了一個難得的機遇。電子政務成為當前促進我國軟體企業發展的一個新的重要領域。

從國際軟體產業發展經驗來看，民族軟體產業的發展離不開政府的扶持，據國外資料顯示，在世界上許多國家，政府應用市場占了軟體市場的1/3，而且為了扶持國內軟體產業的發展，許多國家都以法律的形式明確下來，在政府採購中首先考慮國內的軟體企業。

政府有300萬的公務員，至少需要300萬套辦公軟體，在未來5年，這個價值就是300億元的一個市場。中國的軟體產業將擺脫以往貧瘠的土地，去面臨一個前所未有的大市場，中國的軟體產業將在這個刺激下真正發展起來。

### 3. 立足我國國情，加速電子政務建設

中國加入世貿組織後，面臨最大最嚴重的挑戰是政府，政府如何提高辦事效率？如何按“入世”後的規則對社會進行管理？長期以來，行政權力多、審批暗箱操作，由計劃經濟轉變為半計劃經濟等傳統政府管理模式和方式，這些方式和我們入世所作的承諾以及世貿組織對我們的要求是格格不入的。因此，必須改變這種現狀，電子政務就顯得越來越重要了，我們要通過推動電子政務來改造計畫體制下形成的傳統的政府管理方式和運作模式。同時，入世要求高效率，也需要用電子化的手段來完成。如果一些發達國家基本上採用網路化的手段，而我們還採用傳統的政務模式，就無法和發達國家進行交流了。因此，我們必須立足我國國情，制定科學合理的目標，並採取將有力的措施，加速我國電子政務的建設步伐。

在我國建設電子政務的過程中，要充分考慮到我國的具體國情，也就是說中國的特色問題，中國特色主要表現在以下幾個方面。

第一，行政機構的極端多樣性給中國電子政務的實施帶來了很大的困難。中國是一個人口眾多的大國，光城市就有五、六百個，縣有2000多個，因此在中國搞電子政務，涉及到縣一級的部門就達數萬個之多，這幾乎是其他任何一個國家難以比擬的。目前政府機構多，區域之間變化多，地區發展極端不平衡，社會差異也很大。中國政府是一個大政府，政府規模比西方國家的規模大，政府從中央到地方共有5級，並且各級政府還有大量的職能部門。我國政府部門，1998年機構改革以後，現在仍然有29個內閣部，而日本只有11個，美國14個，英國17個，法國21個，相比之下，我國的政府機構要複雜得多。部門多，部門之間的互聯互通，資訊傳遞就很複雜，它的職能界定也就複雜，這就是我國的特殊性。

第二，現有的政治運行機制和文化傳統與電子政務的衝突。中國長期以來，政府都是以監管為其主要角色，政治運行機制的特點是中央有很大的權力和權威，政府部門之間條塊分割，等級森嚴，許多行政操作還是非透明的；另外，我國

幾千年形成的封建制度和農耕文化，封建意識和崇尚權力的觀念在一些地區還很濃厚，這與電子政務的分權制和透明化的行政方式可能會產生一些衝突。

第三，經濟發展和資訊基礎結構不平衡制約電子政務的發展。目前我國不同地區之間差異大，城市和農村經濟狀況差異更大，而且經濟發展水準導致地方財政狀況也非常巨大，有的地方政府財政充裕，有的則靠中央政府財政支付轉移，這也相應影響了他們對電子政務的投資。而且由於不同地區之間通訊基礎設施差異也很大，資訊技術普及程度和政府本身資訊基礎結構差異懸殊，這些都會對電子政務的實施帶來不同影響。

第四，經濟轉型過程對電子政務建設的影響。目前我國社會正在處於轉型中，如果概況地劃分，中國經濟發展質變可以分為兩個 20 年，從 20 世紀 80 年代初到 2000 年，以及從 2000 到 2020 年，其間主要在做兩件大事：一是從計劃經濟向市場經濟轉軌，二是從半工業半農業社會發展為資訊時代背景下的工業化社會。也就是說，我國在相當長的一段時間，還將繼續處於制度轉型和經濟轉型之中。

第五，人員素質對實施電子政務的影響。電子政務的實施好壞，靠的是人，而且是高水準的資訊技術人才。目前，我國人口素質的差異性非常大，對資訊的接收和使用程度的差異也很大。因此，在人員素質提高的問題上要花很大的工夫，也需要很長的時間。

第六，法律制度環境對電子政務發展的制約。

在目前這種國情下，我國政府要緊緊抓住資訊化這個難得的歷史機遇，立足我國國情，大膽借鑒其他國家發展電子政務的經驗，趨利避害，在實施電子政務的過程中，不斷探索、創新，其具體的發展思路有以下幾點。

第一，加強領導，公共管理。按照我國的國情，電子政務的公共管理目標科定位為“規模適度，科學管理，不斷追求公共服務的高效”。要實現這一目標，各級政府的主要領導至關重要，特別是一把手要親自抓，以“三個代表”重要思想為指導，充分發揮個方面的積極作用，積極推動電子政務的發展。

第二，加強管理，講究實效。目前我國各級政府的上網工程有的初具規模，有的有了長足的發展，但還存在業務流程結合不夠緊密以及管理

不完善等問題，為確保電子政務工程的實施效果和應用中能提高效率和改善服務，必須建立一套完整的技術評價方案和應用效果評價方案，加強嚴格有效的管理。

第三，利用資訊化強化政府的管理職能，利用資訊化改進國家的治理。在實施電子政務的工程中，要與傳統行政很好地結合。既要結合傳統的行政方式，又要對其加以必要的改造，真正實現高效率的政府管理和服務。

第四，在實施電子政務的工程中，必須遵循“審慎規劃，小步快走”的戰略原則，根據我國的具體情況，建立統一的電子政務網路，集中精力抓好一些帶有基礎性和根本重要性的關鍵問題，以小的項目，容易實現的專案和效果明顯的專案起步，在已經取得經驗和效益的基礎上，加快系統擴張的步伐，積極推進公共服務。

第五，制定相關的法律，法規和政策，處理好技術先進性和自主性的問題，解決好電子政務系統的安全、保密問題。

第六，大力普及網路教育，加強對公務員網路知識的培訓。實現高效率的政府管理和服務，高水準的資訊技術人才是電子政務建設的重要因素，要有計劃、有步驟地加強對具有電腦知識、管理知識、政務知識的複合型專業人才的培訓。同時，還要普及電子政務基礎知識教育，按不同文化層次開設電子政務基礎課，以提高全民素質。

第七，重視理論研究，不斷探索創新。電子政務是一個全新的事物，我們必須在實踐中加強對電子政務的理論研究，用理論研究的成果再指導電子政務體制、機制和技術等方面的實踐與創新。

第八，採取正確措施和策略，加速電子政務標準體系建設。標準化是電子政務的基石，只有儘快建立我國電子政務標準體系，才能真正體現國家和民族利益，才能有效地維護國家的安全，避免重複建設帶來的巨大浪費。

電子政務的實施和發展，既是我國現代化進程不可缺少的重要領域，又是加快我國現代化進程的新的機遇，這項跨世紀的系統工程，受到黨和國家領導人的高度重視。十五屆三中全會、“十五”計畫，對資訊化高度重視，並把它作為國家的戰略提出來，明確提出資訊化與工業化帶動國民經濟的增長。為此，我們必須有計劃、有步驟地建設和整合統一的電子政務網路平臺，為在網

路環境下實現各主要業務系統的互聯互通和資源分享，以及規範政府管理與服務創造必要的條件，通過加快電子政務的發展更好地落實黨的“三個代表”重要思想，在建設有中國特色社會主義的同時，建設一個適合我國國情的現代化政府。

#### 4. 結論

當今社會，世界多級化和經濟全球化的趨勢在曲折中不斷發展，綜合國力競爭日益激烈，資訊技術的發展突飛猛進，電子政務——這個新生事物應運而生，其發展已成為當代資訊化的最重要的領域之一。我們要抓住這個千載難逢的機遇，順應時代潮流，結合我國國情，加快電子政務的建設步伐。

#### 5. 研究方法

運用對比分析和實證分析方法，對中國電子政務的發展進行定性的綜合論述。

#### 6. 結果與討論

隨著電子政務浪潮的蓬勃興起，越來越多的政府認識到只有接受全新的資訊技術和管理理念的洗禮，才能在全球經濟一體化逐步形成的今天有所作為。而如何根據自己的實際情況引入電子政務，實現向資訊經濟時代的政府轉型，成為所有政府目前面臨的一個首要問題。

一個國家的資訊化水準直接決定了該國政府資訊化的進程和電子政府建設的成敗。中國電子政務建設起步於 20 世紀 80 年代初期，從國家大力推動電子資訊技術應用開始，到 1993 年啟動金卡、金橋、金關等重大資訊化工程，正式拉開了我國資訊化發展的序幕。經過近十年的建設與發展，符合我國國情的資訊化發展格局已經初步形成，資訊基礎結構日益完善，國家整體的資訊能力和資訊水準逐步提高，為下一步我國電子政務的建設打下了良好的基礎。但是我們也應看到，我國資訊化快速發展的背後也存在著日益擴大的

地區之間、城鄉之間巨大的資訊發展差距，這又必然制約著我國電子政務的建設與發展，未來的電子政務建設之路任重而道遠。

#### 參考文獻

- [1] 汪玉凱, 趙國俊. **電子政務基礎**. 北京中軟電子出版社, 2002年4月.
- [2] 周宏仁, 唐鐵漢. **電子政務知識讀本**. 國家行政學院出版社, 2002年7月.
- [3] Agrawal R, Shafert J C .*Parallel Mining of Association Rules.IEEE Transactions on Knowledge and Data Engineering*, 1996, 6(8):45-50.
- [4] Colin White. 'Data Warehouse: What's in a Name'.*Database Programming and Design* , 1996 , 3(9).
- [5] Guo Yibin. 'The Basic Concepts and Current Development on Data Warehousing Technique'.*PC World China*, 1996, 4(114):213-217.
- [6] Hammer J, Garcia Molina H, Widom J . 'The Standford Data Warehousing Project'.*IEEE Data Engineering Bulletin* , 1995 , 2(18):121-127.
- [7] Jay Louise Weldon. 'Data Mining and Visualization'.*Database Programming and Design*, 1996 , 5(9).
- [8] Paul Raj Devadoss. 'Structurational Analysis of E-Government Initiatives: A Case Study of SCO'.*Decision Support System*, 2002,34:253-269.
- [9] Pin-Yu Chu. 'Exploring Success Factors for Taiwan's Government Electronic Tending System'.*Government Information Quarterly*, 2004,21:219-234.
- [10] Tim Watts , G M Peter Swann , Naresh R Pandit. 'Virtual Reality and Innovation Potential'.*Business Strategy Review* , 1999, 3(9):2-5
- [11] Wang Shan, Luo Li. 'From a Database to Data Warehouse'. *Computer World* , 1996, 7(28):34-40

**作者簡介:** Yang Lanrong (楊蘭蓉), 中國華中科技大學公共管理學院副教授, 博士。

**通信地址:** Yang Lanrong, School of Public Administration, Huazhong University of Science & Technology, Wuhan, Hubei, 430074, P.R. China.