

# 中国电子政务发展推动力分析

周汉华

中国社会科学院法学研究所 北京 100720

**摘要：**阐述了电子政务发展的不同推动机制及其作用方式，包括政府推动、市场推动、法治推动、社会推动、竞争推动，重点探讨了各国电子政府立法的基本规律，揭示了当前电子政务发展的症结在于过渡依赖政府推动而忽视了其他推动方式的培育，并提出我国的电子政务发展已经进入到新的阶段，应大力发育不同的推动机制，开创新局面。

**关键词：**电子政务；推动力；政府推动；法治推动

## 前言

最近在参加一些有关电子政务的讨论后发现，许多长期从事电子政务推进工作的同志都有某种失落感。他们觉得，中央与地方信息化推进机构改革以后，又面临保增长的严峻经济形势，电子政务在决策层和执行部门的重要性都在下降，未来的电子政务推进会受到很大的影响。这种忧虑应该说有一定的道理，反映了目前的现实和电子政务发展所面临的困境。但是，笔者认为，在新的形势下，要推动电子政务的发展，不可能也不能仅仅依靠来自领导层或者执行部门的推动，而是要清楚地认识我国电子政务的发展阶段，全面调动电子政务发展的各种推动力，以实现电子政务工作新的突破。

观察近年来我国电子政务的发展，可以将其主要推动力归纳为政府推动、市场推动、法治推动、社会推动、竞争推动等5个方面。本文试对这几类推动力作客观分析，提出当前中国电子政务发展推动力培育的思考。

## 一、政府推动

由于我国的改革开放采取的是自上而下的“变法”模式，通过“松绑”改变权力过于集中的弊端，通过政府作用快速培育市场机制，因此，同其他领域一样，电子政务的初始动力只能是来自于政府。回顾我国电子政

务的发展历程可以发现，不论是最初的办公自动化、“三金”工程，还是后来的“政府上网”、中央17号文件，均是政府推动的最典型体现。

在变法模式启动之初，由于政府权力巨大，市场、法治、公众参与等要素都尚未发育成熟，因此，来自于政府的推动必然是决定性的第一推动力，这是变法模式的一个基本特征。同时，对于转型国家而言，政府推动还具有力度大、见效快的特点，能够通过行政组织快速加以落实。在电子政务准备度相对不足的情况下，我国的电子政务能够迅速普及，在短时期内发生巨大变化，政府推动可以说居功至伟。

但是，政府推动不是没有缺陷，其最大弊端在于缺乏连贯性，容易随施政重点目标转移而发生推动力衰减现象。一旦政治领导人注意力转移或者执行机构工作重点调整，这种推动就会失去动力甚至停滞。当前一些业内人士对电子政务发展有担心，其实就是这种缺陷的反映，它也说明我们的电子政务工作还没有真正走出单纯依靠政府推动的发展阶段。同时，政府推动必须依靠传统的科层制与部门架构，而电子政务需要的是网络结构与政府流程再造。因此，政府推动的最终结果极有可能与电子政务的基本要求背道而驰，这是政府推动的另外一个致命缺陷。实践中，电子政务系统越多、部门壁垒

越森严,信息化条件下政府信息资源越难共享等问题,都根源于传统的政府推动模式与电子政务规律的内在冲突。可见,政府推动的电子政务发展到一定阶段必然会出现推力衰减和内在冲突等问题。这个时候,与其期望更多的政府推动(其结果是新一轮的恶性循环),还不如进行根本调整,更多发挥其他机制的推动作用。

## 二、市场推动

在“变法”模式之下,市场机制本身是由政府培育的,其边界与作用的程度也取决于政府的宽容度。因此,市场机制最初不可能发挥第一推动力的作用,这是发展中国家与发达国家电子政务初始条件的最大区别。但是,一旦市场机制得以确立,市场配置资源的作用就会发挥,市场主体的创造性也就会被释放出来。到这个阶段,就应该更多地发挥市场推动的作用。其实,类似于google、microsoft这样的大小市场主体的电子政务的实际推动作用不亚于任何一个政府部门。考察我国电子政务的发展过程可以发现,最初的电子政务都是“电子+政务”的方式,通过政府部门内设的信息中心来实现电子政务的目标,可以说是一种自给自足的政府推动方式。随着电子政务的发展,市场的作用越来越大,从最初的政府采购到后来的运维外包,再到各种形式的公私伙伴关系出现,可以清晰地看到一条市场推动力递增的轨迹。

由于市场机制本身具有自发调节的特点,因此,它具有可持续性,正好可以克服政府推动之下推力衰减的问题;同时,由于市场具有有效配置资源和边界不断扩张的特点,因此,它可以有效地打破各种瓶颈和障碍,实现资源、技术、体制等方面的整合,避免政府推动之下的内在矛盾。可见,要破解我国电子政务目前面临的政府推力衰减困局,答案也许并不在政府本身,而应该放宽视野,通过体制与机制创新,让市场机制在电子政务

推动过程中发挥更大的作用。

当然,在强调市场作用的同时必须清醒地认识市场机制本身的局限。由于市场主体以经济利益为其主要追求,效率与效益是主要的评价标准,因此,诸如平等、普遍服务、公正、安全等社会目标并不在市场主体的考虑范围之内,而作为电子政务主体的政府必须考虑这些社会目标。除此以外,从实践看,小型市场主体存在不确定、不规范的问题,难以为政府的电子政务努力提供持续支持;大型市场主体存在垄断问题,会带来社会效益的损失以及相关的信息安全担忧。由此可见,电子政务既要依靠市场推动,又不能迷信市场万能。要解决市场失灵问题,不但要加强政府作用,更要建立法治权威。

## 三、法治推动

法治是人类发明的社会治理的最有效方式,它可以避免上述两种推动方式的缺陷,既有可持续性和权威性,又重视公平正义价值。在正常状态下,法治应该是主要的社会治理方式,也应该是推动电子政务的主要方式。正因为如此,发达国家推动电子政务主要依靠法治,人们在讨论影响电子政务发展的障碍时,也都是将传统法律规则的不适应当作首要的问题,并通过大量的修法、立法活动为电子政务发展开辟道路。在经济合作与发展组织(OECD)列举的电子政府外部障碍中,法律障碍高居第一位<sup>[1]</sup>。在欧盟资助的一项研究中也发现,法律变革是电子政府得以成功应用的必要条件之一<sup>[2]</sup>。因此,经合组织提出,电子政府能否成功,取决于政府能否提供一个适宜的法律架构。因此,近年来各国在推进电子政府的过程中,普遍重视法律制度建设,可以说已经出现了一个电子政府立法的浪潮<sup>[3]</sup>。

对于发达国家而言,由于其信息化发展水平高,各种社会条件具备,电子政府准备度相对比较成熟,因此,其电子政府发展必然会有从自发阶段到变法阶段两个过

程。从现实情况来看,电子政府都是率先在发达国家的个别部门或地方首先被采用的,然后再逐步向整个政府层面推广。电子政府发展的自发阶段与变法阶段对于立法的要求不同:前者要求诱致性制度变迁,并不迫切需要进行综合性的立法;而后者要求强制性制度变迁,必须有综合立法提供支撑。因此从理论上讲,可以说在发达国家存在选择立法的临界点问题,并通过制定电子政府法在临界点上实现电子政府发展模式的转变。从这个角度看,随着电子政府的发展,发达国家制定电子政府法的趋势必然会加速,是一个不可避免的选择。

对于发展中国家而言,其信息化与电子政府的发展都采取的是跨越式发展路径,是在国际环境发生深刻变化的情况下,即使本身基本条件并不成熟也不得不全力推进的一种变法策略。尽管在变法过程中也存在着大量的自发制度变迁或者由点到面的渐进推广过程,而且这种过程对于保证变法的成功有时候具有决定性的意义,但是总体而言,发展中国家的电子政府并不存在明显的两阶段推进特征,主要展现的是一种强制性制度变迁的轨迹。在这种发展模式之下,制定电子政府法的时机选择相对而言比较容易确定,不存在选择临界点的问题,立法时机可以说是越快越好。

在我国,由于方方面面习惯了政府推动方式,所以,面临机构改革后的新局面,电子政务的发展很容易感觉失去了抓手和工具,难以适应这种新局面;过去布置的工作也没有执行的连续性。这种局面,其实说明法治在推动电子政务发展方面的作用还远远不够,导致政策变化的震荡效应过于剧烈。为此,我国更需要加快电子政务的立法、修法进程,实现以政府推动为主向以法治推动为主的范式转变。

到目前为止,我国仍没有一部法律或者行政法规专门规定电子政务,明确提到“电子政务”概念的法律文件只有一部,即《行政许可法》第33条。可以看到,现

行电子政务的规定大多属于部委规章或者地方立法,其效力层级比较低。法律规范层级不高容易导致一系列的问题:首先,由于缺乏高层级的法律规范,无法确立电子政务的战略地位,造成政策与法律的脱节。近年来,我国的电子政务只能依靠高层的政策推动,缺乏法律所具有的持续推动力度。一旦中央政府的政策目标发生变化或转移,电子政务工作就会受到明显的影响。其次,由于缺乏高层级的法律规范,在实际工作中,一旦推动电子政务的举措与其他法律规范抵触或者不一致(比较明显地体现在政府机关的信息共享领域),就很容易造成法律上的障碍,无法推动电子政务向前发展。再次,由于缺乏高层级的法律规范,使电子政务在不同的地方与部门容易造成各自为政的局面,无法统一规范与标准。我国电子政务领域目前所存在的“体制不顺”、“纵强横弱”、“信息孤岛”与“重复建设”等问题,其中根源之一就在于缺乏高层级的法律规范与标准。最后,由于法律层级不高,目前的规定大多偏重于具体的管理措施与手段,而对于如何通过信息通信技术来调动人们的积极性和更好地实现网络环境下的基本权利方面的规定比较缺乏。

作为信息化立法的一个成功案例,《政府信息公开条例》可以说提供了很好的佐证。最初,推动制定该条例是国务院信息办的一项主要工作,也是中央17号文件的明确要求。在中央纪委、国务院信息办的联合推动下,该条例得以制定并于2008年5月1日开始实施。今天,尽管国务院信息办已经不复存在,中纪委也淡出了条例实施的具体组织工作,但是,该条例的实施丝毫没有受到这些组织机构变动或者推动主体变化的影响。这种以不变应万变的自组织能力和再生能力,体现的正是法治的权威、法治的力量。可见,电子政务要获得持续发展的推动力,只能依靠法治。

当然,法治也不是万能的,也有其局限性,如成本

较高,对制度禀赋的要求较全面等。尤其在社会转型国家,法治权威的确立往往需要一个逐步的演进过程,难以一步到位。对于法律规则,始终有一个避免陷入两难的选择问题:既不能倒向法律虚无主义,也不能陷入法律形式主义。可见,在社会转型的过渡阶段,法治作为一种治理手段有时还难以发挥根本性、全局性的作用,必须与其他治理方式相结合;规则的有限性也决定了不能孤立地适用规则,必须将法律放到社会中进行选择。对于电子政务立法而言,则意味着必须处理好原则性与灵活性以及法律原则与法律规则之间的关系;既将电子政务纳入法治调整的轨道,又避免过于僵化的规定束缚电子政务的创新和发展。

#### 四、社会推动

电子政务的根本目的在于为公众提供更好的信息和服务,推动社会进步,因此来自于作为使用方的公众和社会的评价或需求既是评判电子政务成功与否的最终标准,也是推动电子政务发展的最大动力。公众推动电子政务的形式有两种:一种是以使用者需求的形式出现,一旦公众从电子政务中获得了信息和服务,尝到了互联网和电子政务带来的甜头,不但任何力量都不可能逆转或者延缓这种趋势,而且电子政务本身也必须不断调整以满足公众的需求;另一种是以主权者参与的形式出现,只要公众能够参与电子政务发展的决策和监督,发出自己的声音,电子政务也就获得了来自社会的直接支持,最后的决策也就必须反映最大多数人的最大利益。因此,广泛的公众参与(其实也就相当于无形的投票),既能有效纠正市场力量失衡的现象,也能使政府决策保持连续性,避免朝令夕改,还能为法治提供最终的力量来源。由此可见,目前电子政务面临的推力缺乏,其实与公众参与渠道不畅以及公众需求未能在电子政务发展中获得充分重视有很大的关系。不以提供公共服务为中心,不切

实还权于民,不扩大公众的有序政治参与,电子政务就不可能找到扎实的根基。

当然,公众参与本身也需要受到规则的约束,需要与专家知识相结合,需要保护少数人的权利。与其他推动方式一样,社会推动既不是惟一的,当然也不是万能的,也必须与其他推动方式相互融合,相互促进。

#### 五、竞争推动

学术界普遍承认,不同地方之间的区域竞争是中国经济改革能够取得重大成就的最重要驱动力。由于地区差别的存在,促使不同地方不断改进制度,由此促进了经济的发展和社会的进步。同时,中国的改革事业也是在面临被开除“球籍”的危机时刻启动的人类历史上的一次伟大尝试,对外开放,勇敢地参与国际竞争,一直是贯穿改革过程始终的一条主线。仔细分析中国的电子政务发展过程,也可以发现同样的规律在发挥作用,电子政务的许多制度创新与其说是来自于有意识的部署,不如说是来自于竞争压力更为合适。因此,只要我国对外开放的决心没有改变,只要鼓励地方竞争的制度条件不发生变化,竞争所带来的电子政务推动力就永远也不会枯竭,暂时的政策调整或者重点转移也就没有那么可怕。当自上而下的推动力出现衰减时,需要思考的是如何更多发挥自下而上的地区竞争推动作用;当体制内难以凝聚充分的改革决心时,需要放开眼界,站在全球竞争的高度,居安思危,重新启动改革的进程。

#### 结语

通过对电子政务发展推动力的分析,可以清楚地看到,中国的电子政务已经进入到新的发展阶段,正在经历从政府推动的启动阶段向需要多种推动方式的纵深阶段演化。政府机构的调整与政府推动力度的变化,只是整个进程的一个反映。如果能够从这个角度认识问题,



顺势而为,尽快发育不同的推动机制,那么电子政务必将迈上新的台阶,迎来新的高潮。

#### 参考文献:

- [1] OECD. The e-Government Imperative[R]. OECD,2003:48.
- [2] Lowe C. Ten Steps to Massive Take up of E-government in Europe [J]. International Journal of Communication Law and Policy, 2003/2004 (8):2.

[3] Lenk K, Traunmuller R, Wimmer M. The Significance of Law and Knowledge for Electronic Government[M]. Ake Gronlund (ed.): Electronic Government--Design, Applications & Management,2002.

#### 作者简介:

周汉华,1964年生,中国社会科学院法学研究所研究员,国家信息化专家咨询委员会委员,中国法学会信息法学研究会副会长,主要从事信息法学、行政法学与政府监管制度研究。

#### EG 资讯

### 人力资源和社会保障部信息化领导小组召开会议

2009年3月19日,人力资源和社会保障部信息化领导小组召开新部组建后的第一次会议。会议全面总结了2008年部信息化工作取得的可喜成绩,研究部署了2009年部信息化工作的总体思路和具体安排。尹蔚民部长、孙宝树副部长出席会议。尹蔚民在会上作了重要讲话,要求人力资源社会保障系统整合资源、统一建设,推动信息化建设再上新台阶。

尹蔚民指出,2008年在部党组的正确领导下,在部内各有关单位通力协作下,在全国各级人力资源社会保障部门的共同努力下,人力资源社会保障信息化建设取得了可喜成绩,在信息化建设上有了新的突破,在信息化应用上有了新的成效,在适应大部制要求、谋划长远发展上,也进一步理清了思路。总体上看,较好地完成了年初制定的各项工作任务。

尹蔚民强调,当前要充分认识信息化工作在人力资源社会保障工作中日益重要和突出的地位和作用。信息化建设已经成为提升人力资源社会保障管理服务能力、推动人力资源社会保障事业科学发展的基础保障。要正确把握信息化工作面临的形势和任务,根据人力资源社会保障工作全面推进的新需求,逐步推进各项业务工作、服务人群、信息系统功能和管理服务机构网络应用的“全覆盖”。要正确把握人力资源社会保障工作融合的新特点,统筹、协调地抓好系统整合。要正确把握保增长、保民生、保稳定的任务,突出重点,抓好应用,将信息化建设成果转化为现实的管理能力和服务能力,切实发挥其实效。

尹蔚民要求,做好下一步的信息化工作,要统一建设,形成合力。要通过系统的整合、网络的互联和信息的共享,将各项人力资源和社会保障工作联成一个整体,实现各项业务间的流程衔接和协同办理,这既是信息化建设的本质要求,也是人力资源社会保障事业统筹推进、科学发展的客观要求。要加快金保工程建设,在继承原有成果的基础上,不断丰富内容,扩大覆盖范围,在资源上、工作上、财力上加快、加大投入力度,形成协调推进的建设局面。要进一步发挥部信息化领导小组的领导作用和领导小组办公室的协调作用,对信息化建设进行指导、检查和监督,各部门要紧密配合,通力协作,共同将信息化工作推向前进。人力资源和社会保障部在建好部里系统的同时,还要把加强对各地的指导放在更加突出的位置,要督促和指导各地按照部里统一建设的各项要求,加快建设步伐,形成全国整体推进的工作局面。

尹蔚民强调,必须居安思危,高度重视信息安全,加强管理,提高防护手段,建立容灾备份机制,确保系统安全、高效、稳定地运行。尹蔚民最后指出,信息化工作任重道远,要进一步解放思想,开拓创新,发奋图强,扎实工作,努力开创人力资源和社会保障信息化建设新局面。

孙宝树副部长主持了会议。部信息化领导小组成员参加会议,讨论2009年部信息化工作要点,并对进一步做好人力资源社会保障信息化工作提出意见和建议。

(文章来源:人力资源和社会保障部网站)