



### 在线资源

- 研究参考
  - 公共管理
  - 人力资源开发
  - 人事管理
- 学术跟踪
- 国际观察
- 客座研究人员文章

### 公共管理

## 张勤 窦高涵：论电子政务发展与促进政府能力提升

2013-02-06 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2013-02-06

**摘要：**阐述了政府能力的内涵与结构以及电子政务对政府公共服务能力提升的手段作用；从政府能力的内涵和结构出发，以国内外电子政务的发展实践分析了电子政务对政府能力提升的重要影响；论述了电子政务发展与政府能力提升的密切关系，包括促进政府社会管理能力、行政能力的提升等方面。

**关键词：**电子政务，政府能力，职能转变，电子治理，公共服务

目前，世界各国都在积极发展电子政务，目的在于运用先进的信息技术塑造一个管理更高效、服务更完善的电子政府。进入21世纪以来，电子政务正逐步成为中国服务型政府建设的重要内容和政府创新的一条重要途径。党的十七大报告进一步强调了电子政务在推进政府改革和构建服务型政府进程中的重要作用，这标志着中国电子政务建设已经进入与政府改革同步并进的新阶段。电子政务以其特有的便捷性、开放性、互动性等特征，为改进政府服务提供了新途径，是大幅提升政府行政效能和服务水平不可或缺的手段。

### 一、政府能力的内涵与结构

政府能力是指一国国家机关通过公共权力的行使，在实现和维护政治统治、推动社会发展过程中所具有的或体现出来的能力[1]。通过对概念的界定，我们可以看到，政府能力包含两个方面的能力体系，一是政府为了实现和维护自身统治地位所具有的政治统治能力体系，二是政府在改造自然和推动社会进步过程中所具有的社会发展能力体系。

政治统治能力是政府最基本的能力体系，也是实现社会发展能力的前提，政治统治能力体系主要包括三方面的能力：合法化能力、公共行政能力、政治秩序调控能力。[1]社会发展能力是指政府在促进社会进步，实现社会公平过程中所体现的能力，社会发展能力体系主要包括汲取社会资源的能力、增加社会资源的能力、配置社会资源的能力。[1]政府自身的能力建设是国家和社会发展的主要内容，提升政府能力就是在增强政府解决问题的能力，一个国家的政府能力建设与该国的人力、科学技术、组织、体制、资源等因素密切相关，其提升和改善也受到多种因素的制约。

### 二、电子政务对政府能力的重要影响

#### (一)国外电子政务的实践

发达国家把推进电子政务与政府改革有机结合在一起，获得了十分明显的效果。以新加坡为例，在新加坡电子政务中，个人所得税的纳税服务是使用频率最高的，每处理完一笔简单的业务就可节约费用1.54美元。目前，新加坡的电子政务估计每年可为政府节省2300万美元，按要求今后每年节约的资金可达到4600万美元。新加坡的案例表明，推行电子政务不仅有利于提高政府管理的效率和透明度，也有利于提高政府公共服务的质量和水平，是带动国民经济发展和社会信息化的一项重要战略措施。

电子政务在重塑政府的组织与管理方面也成为越来越多国家的战略工具。20世纪70年代末，西方发达国家经历了一场声势浩大的政府改革运动，这场运动随着英国撒切尔和美国里根政府的改革的进行，很快扩展到了澳洲和欧洲，形成了20世纪80年代全球范围的政府改革浪潮。进入90年代后，这股改革的浪潮丝

毫没有减弱，英国每届政府都要推动“公民宪章运动”，加拿大的政府提出“公共服务2000计划”，美国的克林顿政府在1992年的“政府重塑计划”中把推行“电子政务”作为重要战略工具，在全球率先倡导发展“电子政务”。

近年来，许多国家政府把建设电子政务作为推进政府创新的一项重要国策。2007年，韩国司法部的移民智能服务获得联合国公共服务奖，国际社会对韩国政府的创新给予极大赞誉；另外，作为韩国政府创新最具代表性成果的On-nara业务处理系统，更是引起国际社会的极大关注。新加坡的政府创新也同样得到了国际认可，新加坡在7个领域制定了全国性的创新计划，其中包括经济和信息通信技术的创新，其目的是提高政府与私人部门合作的透明度和效率。[2]

## (二)国内电子政务的发展

改革开放以来，特别是“十五”期间，中国电子政务取得明显成效，也得到了各级政府的高度重视。电子政务在加强管理、转变职能、提高效率、方便群众等方面发挥了积极的作用，特别是在推进“金关”“金税”“金卡”等工程建设，以及打击走私、防堵偷漏骗税等方面发挥了重要作用。

根据中国互联网络信息中心的统计，2000年到2008年的近十年间，“.gov.cn”域名的政府网站数量持续上升，在2008年更是增势强劲，全年增长率高达81.6%，2008年底达到45555个[3]。2011年，电子政务的规划、编制工作相继开展。其中，2011年3月发布的《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》提出大力推进国家电子政务建设，推动重要政务信息系统互联互通、信息共享和业务协同，建设和完善网络行政审批、信息公开、网上信访、电子监察和审计体系；工业和信息化部信息化推进司组织编制的《国家电子政务发展“十二五”规划(2011-2015年)》已经审批通过并发布[4]。2011年“两会”期间，“微博问政”成为了政府与社会沟通的新形式，政府微博的数量不断增长，根据《2011中国政务微博报告》，截至2011年11月5日，新浪政务微博总数已达18694个，其中政府机构微博数10023个，公务人员微博数8671个。[5]这些都表明中国正由管理型政府逐步向服务型政府转变，并且反映了在服务型政府建设的过程中，注重通过发展电子政务作为政府创新的突破口，以电子政务的积极影响来促进政府能力的提升。

中国政府行政一直是一种以管理为重、服务为轻的管理型行政，政府职能中存在职能越位、缺位、错位等问题。由于中国目前正处在社会转型时期，现代市场经济与民主政治所要求的服务行政和法治行政理念尚未真正转变和形成。因此，要提升政府能力，关键是要转变行政理念，以政府创新来促进政府职能的转变。

## 三、发展电子政务是促进政府能力提升的有效手段

### (一)电子政务可促进政府社会管理能力的提升

当前，信息技术快速发展，经济社会发展与信息化发展的联系越来越紧密，网络已经深深地影响着现实社会的发展。中国互联网高速发展，截至2010年12月，中国网民规模达到4.57亿，较2009年底增加7330万人。[6]从政府服务的角度来看，近年来“网络问政”发展迅速，从中央到地方政府均得到了一定的发展。在中央层面，全国人大实现了立法工作的网上全民征求意见，《物权法》等重要法律公开向社会征求意见，开辟了科学立法、民主立法、开门立法的新途径；商务部等政府网站紧密围绕工作重点和热点，调动业务部门积极性，推出访谈和民意征集栏目，开辟了畅通民意的新渠道。在地方上，各地的地方政府也相继开展了注重民生的网络问政活动，通过网络途径听取民意，发现问题并解决问题。

和谐社会需要有一个强有力的政府，发展电子政务是提高政府执政能力的重要途径之一。政府是社会最大的“信息资源中心”，政府管理社会的过程便是信息搜集、加工处理并进行决策的过程。政府要体现群众利益，引导社会发展，就必须适时掌握准确的信息，有效了解群众的需求。同时，政府是社会问题的治理者，领导电子信箱、热线电话、政府网站的公众留言板、领导在线访谈等等方式，已经逐渐成为公众与政府部门直接沟通的重要手段。

近年来建立的“政务超市”“行政审批大厅”“一站式服务”“市长电话”“市长电子信箱”，以及涉及民生的一些重要决策由政府组织听证会等便民行动给群众带来了很大便捷。在中国的许多城市，“12345”政府呼叫热线已经成为普通百姓向政府反映情况、表达诉求和提出意见建议的重要渠道，经过20年的发展，如今它不但是政府与群众联系的热线，还在逐渐变成具有预警、咨询、突发事件协调、非紧急救助等功能的综合性城市管理工具。

关于电子政务与社会发展能力的联系，我们可以从电子政务与群众、政府、企业的现实关系来分析。首先，社会群众对于通过网络获取政府信息资源、享受政府服务的需求是非常强烈的；其次，中国的政府信息化建设还没有跟上经济社会的发展步伐，电子政务的发展与社会的发展和企业的期望还有一定的差距；再者，随着网络问政的不断发展，网络安全的忧患也随之产生，网络监管与网络立法等问题仍需加强。因此，通过分析电子政务与社会发展能力的内在联系，我们可以看到发展电子政务对于社会发展能力

的提升有着重要的促进作用。

## (二) 电子政务可促进政府行政能力的提升

### 1. 促进政府内部各部门之间协作能力的提升

历史上,中国政府部门之间受到纵向上层级制、横向上职能矩阵结构的束缚,部门之间沟通不畅,资源不能共享。进入信息化时代以后,传统的政府组织结构和管理模式已经不能适应社会发展变化的需求。由于过度僵化的组织模式而导致政府在信息获取、处理和反馈上的滞后,对政府履行职能产生了严重的影响。

电子政务所要求的组织结构的变革和业务流程的重塑,可以增强政府及政府部门之间的协作能力。电子政务的发展打破了原有的信息封闭流动的固有格局,要求政府上下层级之间,不同职能部门之间加强联系与交流,以“事务”为中心,以“高效、便捷”为目标,实现信息数据的树状辐射传播,做到真正的信息无障碍传输,从而进行一站式的便民服务。

政府采用电子政务的发展模式,就必须按照电子政务发展的内在机理,改造传统意义上的以行政职能为中心的行政流程,树立起以公众需求为导向的协调合作体系。通过电子政务服务的平台,政府能够极大地削减中间层次和简化政府办公的流程,促进信息的快速、准确传递。电子政务希望达到的理想结果是,公众能够一次性地将办理业务所需的证明材料或其他文件传递给一个政府业务处理入口,政府内部业务处理可以并行式办公,提高工作效率。这种并行式办公方式并非简单的“一站式”服务,即很多部门简单地集合办公,而是后台系统的协调统一工作。因此,真正的电子政务不仅仅是将现有的政府业务流程进行电子化,而更重要的是对现行政府进行业务流程的改造。

### 2. 有利于政府决策能力的提升

行政决策是政府进行各项管理职能的基础,其正确与否关系着政府职能的发挥,是行政管理的关键。现代意义的行政决策一般包括决策信息获取、决策制定、决策实施、信息反馈四个阶段。然而,传统意义的行政决策,大多数都是由少数人在限定的信息条件下作出的低能力的决策。这种方式的决策会导致决策信息的不完善、决策内容不全面、决策效果不佳等一系列问题。而采用电子政务系统之后,使在线数据库(on line database)、新闻组(use net)、多人交谈系统(internet relay chat, IRC)、电子公告系统(bulletin board system, BBS)的作用得到发挥,从而实现了决策模式向开放式的强调决策者与决策对象共同参与的方向发展,使决策的民意表达、民智集中、信息共享、利益互动、决策透明的民主决策思想得到充分的体现。[7]

电子政务的发展大大提升了政府决策的科学化和民主化。一方面,为政府与公众之间的信息互动提供了技术上的支持,增强信息的全面性,减少信息的流失和失真,从而为政府决策的科学化提供保证;另一方面,电子政务的平台为公众提供参与决策的条件,公众通过互联网了解到政府决策的信息,为政府决策建言献策,使政府的决策过程更加民主化,使政府的决策真正做到“以民为本、为民服务”。

### 3. 有效提高政府提供公共服务的能力

提升政府公共服务能力是政府的首要职责。从提升政府服务能力的要求看,政府自身低成本、高效率的协调运作,向社会提供反映公民需求的优质服务,是社会公众作为委托人对政府作为代理人的必然要求。这种要求实现的途径之一就是提高政府透明度,实现政府廉洁勤政,真正落实为民服务的宗旨。[7]

电子政务的发展为实现政府公共服务能力的提升创造了良好的条件。首先,电子化办公使得行政管理的流程简化,以快速有效的跨地区、跨部门协作实现政府管理效率的提升;其次,电子政务优化了传统政府服务的内容和领域,像传统的税务处理、户籍管理、海关报单、统计报表等服务内容完全可以实现自动化、高效化管理和无偏私的一线到底的服务;再次,公众可以通过互联网对政府各项活动进行监管,如政府的采购、外包工程,增进政府工作的透明度。公众也可以利用网络平台对政府的工作进行评价,与政府的行政人员进行交流互动,为政府树立良好的形象,提高政府服务质量。

### 4. 为增强政府社会规范力提供保障

电子政务的发展使政府的各项决策以及政策的执行过程信息公布于互联网上。政府的各项活动都处于公众的广泛监督下,从而促使政府更加严格地依照法律和规范的程序进行社会管理。在此层面上,电子政务是政府依法行政的技术保障。相反,在政府规范自身行为的同时,电子政务也可以提升政府对市场的管理。政府规制过滥会使市场失去竞争性,政府规制不够或不到位,市场就会失去规则和秩序,丧失公正性。要建立有效的具有良好规制的市场,政府就必须改进规制,增强制度性能力。实施电子政务,政府就可以通过各种信息通信手段随时了解市场状况,发现问题,形成有效对策。[8]

电子政务对于提高政府维护社会秩序的能力也有不容忽视的效用。维护社会秩序的公正、公平、稳定是政府的一项基本社会职能,电子平台的建设为政府及时掌握社会发展动态,了解社会信息,关注可能引

起社会不稳定的因素提供了保障。政府因此能够更加及时全面地了解各方面的消息，在第一时间作出决策，消除各种隐患。

#### 四、小结

从发达国家的实践来看，随着信息化程度的不断提高，电子政务的管理功能趋向于减弱，而服务职能却得到持续快速的发展。可以说，电子政务与服务型政府建设实际上是一个双向互动的过程。服务型政府为电子政务建设提供了基本理念，而电子政务为服务型政府建设提供了技术支持，这将从根本上推动电子政务与服务型政府的同步发展。政府创新是建立服务型政府的基本途径，而电子政务为政府提供了创新的契机，如新的建设方法、新的运行手段、新的行政理念和体制，等等。同时，电子政务也为促进政府能力的提升承担着重要责任。

#### 作者简介：

张勤，男，博士，教授，南京工业大学公共治理与非政府组织研究所所长，法政学院教授委员会副主任，公共政策咨询服务中心主任，兼中国行政管理学会理事，《中国社会科学》杂志外审专家，研究方向：公共治理与社会组织。

窦高涵，南京工业大学法律与行政学院2011级硕士研究生。

#### 参考文献：

- [1]王澜明. 政府管理创新研究[M]. 北京：团结出版社，2011.
- [2]2008及未来几年世界电子政务发展趋势预测[EB/OL]. (2008-06-23) [2012-10-16]. <http://www.dx.gansu.gov.cn/portal/dzxxgk/dzzw/webinfo/2008/06/1334157932203068.htm>.
- [3]中国互联网络信息中心. 第23次中国互联网络发展状况统计报告[EB/OL]. (2009-07-15) [2012-10-16]. <http://www.cnnic.net.cn/hlwfzyj/hlwzbg/200906/P020120709345332767465.rar>.