



文章题目 以为公众和企业服务为核心促进政府职能转型

发表日期 2004-11-25 13:54:49

内 容

——加拿大电子政务成功的关键

国家信息中心赴加拿大考察团

一、加拿大电子政务建设现状和2005年发展目标

加拿大电子政务建设处于世界领先水平。2003年，联合国经济和社会理事会将加拿大电子政务发展水平评定为“高级”，著名跨国咨询公司埃森哲(Accenture)连续第三次把加拿大电子政务建设评为全球第一。埃森哲认为，加拿大是惟一个借助电子政务实现由管理型向服务型政府转变的国家。美国认为加拿大电子政务的能力高于任何其他国家，充分理解和挖掘了电子政务的潜在性、现实性、本质性。一个欧洲研究机构(Bertlesmann Foundation)认为，加拿大电子政务建设独树一帜，因为加拿大在组织在线信息和服务时，并不是根据管理机构的职能，而是从公众和企业的需要出发。

加拿大电子政务有关主管部门将电子政务建设过程划分为七个阶段：无政府资源上网、内部办公自动化、网上信息查询、网上交易、提供综合性服务、网络在线政策协商和跨辖区提供服务(如下图)。目前，加拿大电子政务建设已经进入第六个阶段，即网络在线政策协商阶段。此外，部分业务已开始提供跨辖区在线服务。从电子政务发展的成熟度看，加拿大电子政务建设已经进入成熟发展期，是电子政务建设的较高级阶段。

网络基础设施发达，电子服务深入社区。目前，加拿大是全球联网率最高的国家，全国主要城市均有高速数据网联通，互联网地域覆盖率达到100%。由政府、企业共同参与建设的国家光纤网于2001年建成，通讯上网费全球最低。75%的加拿大人和83%的中小型企业使用互联网，超过50%的加拿大人把互联网和电子邮件作为未来和政府打交道的首选工具。加拿大在信息基础设施方面的巨大优势为其发展电子政务打下了坚实基础。

为便利居民上网，加拿大政府启动了社区发展项目，在全国各社区建立了8800个接入点，提供的服务项目包括培训、远程教育、就业检索、社区网络信息等。目前，社区接入点每年的访问量达到3400万次。在提供在线服务的同时，社区发展项目大大改善了当地的投资和发展环境，有些社区发展成为研发和创新的集中地，许多社区接入中心已成为地方经济发展的孵化器。

实现了多层次、宽领域的应用服务。近几年加拿大政府在电子政务建设方面先后启动了六大工程，通过“加拿大在线(Canada Online)”，建立一万多个公共互联网接入点，联接城市、乡村、偏远地方的社区、学校和图书馆等，将加拿大人相互联接起来。通过“智能社区(Smart Communities)”推广信息技术和应用系统开发，提供更好的医疗、教育、培训和商业服务。通过“加拿大内容在线(Canadian Content Online)”扩大网上服务的内容和规模。通过“电子商务(Electronic Commerce)”及时发布政府电子商务战略，促进政府与企业的合作。通过“联接世界(Connecting Canada to the World)”增进各国对加拿大的了解，促进国际交流，吸引国际投资。通过“政府在线(GOL-Government On-Line)”整合政府部门已有的450多个分散的网站，建立统一的门户网站(www.canada.gc.ca)，加强和改善为民服务的能力，使公众在任何时间、任何地点都可以获得全方位的在线服务。到2002年，已有31项政府服务可以在线提供。

公众和企业满意度明显提高。经过近五年的努力，加拿大电子政务从网络安全性、稳定性和保护个人隐私方面，从服务的多样性、方便性、可信性和快捷性方面，相比于1998年都有了质的变化，得到了公众较高的评价。据总理府财务委员会调查，通过电子政务建设，2002年居民对政府服务的认同度比1998年提高了9个百分点，服务体验的满意度提高了4个百分点。

2005年电子政务建设目标。加拿大电子政务建设的基本战略是建立知识型社会。加拿大政府认为，现代信息技术尤其是互联网的发展为政府大幅度提高工作效率和服务水平提供了可能，政府应当抓住这一历史性机遇，发展电子政务。加拿大电子政务的发展充分重视社会公平，注重人口素质提高和中小企业发展，为此提出了“数字文化”这一概念，制定了一系列计划，提高全社会的信息化、网络化水平，增强国家的综合竞争能力。

2005年加拿大电子政务建设的目标是：通过政府在线工程(GOL)，保证加拿大人可以在任何地方、任何时间，应用可选择的官方语言获得日益改善的综合性政府服务。2003年政府承诺，一是到2005年，近

30个联邦政府部门和机构提供的在线服务将从2002年的31项增加到135项，在线服务将深入到绝大多数加拿大居民和企业的日常活动中。这些在线服务将使不同的群体受益：从城市居民到农村居民、从大企业集团到中小企业、从健康人到残疾人、从本国居民到外国居民。二是到2005年通过电子政务建设使公众对政府服务的满意度比1998年提高10个百分点。

二、加拿大电子政务建设的特点

(一)电子政务建设是加拿大政府首脑的政治意愿

目前，电子政务建设领先的前10位国家都是由政府首脑提出发展电子政务的政治主张，在电子政务建设时对“人、财、物”的投入给予保证。加拿大政府在这方面十分突出，1999年10月，加拿大总理克雷蒂安在演讲中明确表示：“我们的目标是：到2004年，加拿大人能够由他们自己选择时间和地点获得政府提供的在线信息和服务，加拿大政府将以最接近市民的政府而著称。”2001年1月，总理克雷蒂安再次重申：“政府将致力于到2004年实现在线服务，以改善与居民的沟通。”

在政府总理的倡导下，加拿大各级政府行政长官都积极推动电子政务，在全国形成了电子政务为公众和企业服务、提高公众满意度的共识。2000年2月，为落实总理的承诺，总理府财务委员会提出建设“政府在线”工程，并制定了从1999年到2005年总投资8.8亿加元的投资计划。省、市政府也提出了各自的数字城市计划和电子社区计划，积极配合联邦政府建立纵横交错的电子政务服务体系。

(二)充分体现为民服务的发展理念

加拿大电子政务建设的成功之处首先在于树立了以公众和企业为中心的发展理念，强调包括电子政务在内的政府服务要以公众和企业的期望和优先级为准，围绕实际需求整合政府部门的业务服务，提高公众和企业的满意度。

门户网站的设计和服务充分体现公众和企业需求。为此，加拿大政府门户网站(Portal)针对三类用户群体连接三个主要的入口网站(Gateway)：加拿大公民、企业、非加拿大公民和国际用户。在公民入口网站，加拿大人可以很快找到经常需要的信息与服务，如所得税、就业保险、就业检索、申请和更新护照、养老金和医疗等。在企业入口网站，加拿大企业可以进入10个快速链接，通过使用这10个链接，企业可以找到从公司开办到雇佣、缴税、融资、出口、网上投标、专利申请、统计报表等信息。在非加拿大公民和国际用户入口网站，外国学生、工人、旅游者和商人可以找到所需的诸如做生意、移民申请、旅行等不同信息。到2005年，在线综合服务将达到135项，其中为公民服务的有88项，为企业服务的有39项，为外国人提供的服务有8项。

为方便使用门户网站，政府通讯部(CC)制定了政府网页的“通用感观标准”(CLF)，要求政府部门网页采用统一的版式、字体、图形标准和符号，使公众和企业很容易识别出政府网页。2002年，政府网站增加了一些新的功能，比如通过“处处通达”计划，确保用户无论从哪一点进入都能够找到所需要的信息和服务；增加了电子邮件通知功能，使用户可以及时得到网站更新的消息；用户能够通过可上网的手机或PDA(个人数字助理或手持数字设备)获取信息与服务；个人还可以按自己的期望定制个性化网页来组织自己需要的信息与服务。

(三)根据公众和企业需求，确定电子政务项目优先级

加拿大电子政务工程项目的优先级不是按部门职能的重要性确定，而主要是根据公众和企业对某项服务需求的迫切程度来确定的。

总理府财务委员会通过研究重点人群网上调查和电子邮件互动等多种方式，调查、分析公众和企业的需求，以及他们对每一项服务的需求强度。同时，结合对居民和企业生命周期的分析，确定未来加拿大电子政务建设的“路线图”。

在此基础上，以实际需求为依据，结合政府部门信息化水平和投资预算等来确定电子政务服务系统的设计和工程项目的优先级。各政府部门和机构围绕居民和企业的实际需要重组业务和整合信息资源。公众和企业得到的信息和服务不是由单个部门分别提供的，而是由多个部门提供的整合性的信息和服务，公众和企业不需面向各个政府部门，只需面向服务。

一旦项目优先级确定，总理府财务委员将会按照部门职能严格明确各政府部门在每项在线服务工作中的职责权限，并以此为依据分解投资预算到各部门。同时，为保证工程的质量，还运用多种手段加强监督和考核。总理府财务委员会每年都向社会公布《政府在线年度报告》，在报告中公布政府在线项目的预算分配、各部门的职责和提供服务的范围，动员全社会力量加强对项目的监管。在项目的实施中，该委员会还对各个部门的工作进行严格考评，根据项目实施情况和进度，调整项目的推进次序，并在下一年度的预算中鼓励做得好的部门，对完成情况较差的部门提出警告，停止投资。

通过以需求为导向确定电子政务工程项目优先级，以及各种考评奖惩制度，加拿大电子政务建设成功率不断提高，跨部门业务有序整合，服务质量显著改进，政府透明度进一步增强，公民满意度较大幅度上升。

(四)组织管理体系健全，政府部门分工明确

为保障“政府在线”工程和整个电子政务项目建设的顺利推进，总理府财务委员会在提供必要资金支持的同时，着重解决了机构设置和组织保障问题，积极探索电子政务领域的管理创新。

2001年1月，总理府财务委员会办公室(TBS)首席信息官委托公共政策论坛(PPF)进行保证政府在线工程顺利推进的管理机构设置研究。PPF提供的报告系统论述了有关“政府在线”工程的机构设置、组织保障和相应的激励措施、约束机制。财务委员会采纳了该报告的建议，形成了一个从上到下强有力的领

导组织体系。

联邦政府各部门分工大致如下：总理府财务委员会(TBC)是电子政府建设实施的最高决策机构，负责电子政务的规划、协调、组织和投资决策；公共事务与政府服务部(PWGC)负责为各部门提供技术支持，统一进行硬件采购和提供安全的网络通道；通讯部(CC)负责门户网站的内容管理和相关标准的制定；政府人力资源部(HRDC)牵头负责政府门户网站公民入口部分的建设，工业部(IC)牵头负责企业入口网站的建设，外交和外贸部(FAITC)牵头负责非加拿大公民和国际用户入口网站的建设。

总理府财务委员会作为电子政务建设实施的最高决策机构，在其内部机构设置上加强了电子政务管理协调的组织机构(如下图)。首席信息官(CIO)下设各职能部门，统称首席信息官办公室(CIOB)，其职责是担负加拿大政府各部门信息交换与管理并提供IT技术支持，“政府在线”工程(GOL)是其主抓的核心业务之一。首席信息官办公室(CIOB)的具体工作包括：设定电子政务目标和进行绩效评定，评估和分配战略性投资，制定新的政策框架和标准，项目监理等。

为了保障“政府在线”工程的有效推进，保证部门间的信息共享和业务系统的互操作，实现业务的跨部门整合，TBS还成立了由各部常务副部长组成的联席委员会，其组织结构如下图。副部长级委员会有33名成员，服务与信息管理委员会由部长助理级官员组成。跨部门专项小组负责各种特定业务，比如服务转型(约20位成员)、架构评估(20-25位成员)、信息与政策管理(20-25位成员)、人力资源及交流等。

每个政府职能部门都设副部长级的首席信息官。首席信息官(CIO)理事会每个月召开一次会议，常务副部长联席委员会每个季度召开一次会议，讨论研究各部门和机构如何协同行动，明确各部门的职责分工和提供服务域信息的范畴。

电子政务建设既包括同级政府间的横向业务整合，也包含联邦政府与省、市政府之间的纵向整合，明确各级政府间的职能分工对于横向和纵向业务整合十分重要。加拿大政府自上而下各级政府的职责分工明确，投资边界清晰，这有力地保障了跨省市电子政务工程项目的实施。最典型的案例是“远程医疗”项目和“收入确认”项目，这两个项目涉及到联邦政府部门间的横向沟通和联邦与省政府之间的纵向沟通。通过远程医疗项目，加拿大建立了全世界最好的医疗救助体系；通过“收入确认”项目建设提高了确认居民个人收入的效率，政府的税收监管能力和效率大为提高。

(五)采取多元化的建设和运维机制，确保电子政务项目的可持续性

近几年，联邦政府在电子政务建设项目开发和维护方面的投资每年在50亿加元左右(2002年45亿，2003年56亿)，约占其财政支出的3.4%。此外联邦政府各部门每年还通过社会渠道获得约20亿加元的资金用于电子政务建设。联邦政府的投资主要用于公共安全基础设施建设、各类服务项目的系统开发和维护、门户网站整合、人力资源开发、咨询评估和社会调查等方面。各省、市也有相应的资金投入，用于与联邦政府服务项目的对接和本地区电子政务建设。

在政府直接投入这种传统模式仍然占支配地位的同时，加拿大政府鼓励和引导社会力量参与电子政务建设，积极探索运维体制创新。

电子政务的运行维护资金来源于行政效率提高(降低成本)。电子政务建设具有高投入、高风险的特点，其运行维护的费用也很高，如何解决运维资金问题十分重要。加拿大政府做了一项统计，在没有推行电子政务以前，政府提供一项服务的平均成本约为49加元，在实行了电子政务以后，成本大大下降，大约只有1加元。加拿大政府通过电子政务建设提高了行政效率，不仅节约了政府人力和其他方面的开支，而且还降低了企业、居民的成本，总体上节约了成本。

社会力量参与电子政务建设的深度和广度不断提高。电子政务不只是政府的事情，社会各利益团体的参与和企业的投资在电子政务的发展中扮演着日益重要的角色。加拿大在电子政务建设过程中时时处处注意发挥社会各方面的能动性。政府将在电子政务工程规划和设计方面的一些研究性任务交由民间研究机构完成，这些机构成为政府决策层的“外脑”，既提高了决策水平，又增进了与社会的沟通。在电子政务建设中，还邀请企业积极参与，帮助政府缓解资金不足的压力，提供技术支持和管理经验，从总体上提高了电子政务的运行效率和管理水平。

探索电子政务建设和运维的市场化方式。政府自身的局限性使得电子政务建设遇到了很多不可逾越的障碍，比如政府自身管理机制僵化、部门利益最大化倾向等，实现信息和服务的整合十分困难。在这种情况下，加拿大各级政府都尝试通过设立中立的第三方机构(或者公司)并采用市场化的运作模式来化解矛盾。典型的例子是加拿大不列颠哥伦比亚省西南部应急通信中心(E-Comm)建设模式。E-Comm采取股份制经营模式，由享受中心服务的市政府、省政府、联邦政府机构和联邦警察机构等组成股东。E-Comm的年预算为3600万加元，股东为其所使用的服务付费以保证运作收支平衡。财政年度末，盈余将返还给股东，而亏损部分则通过专门的收费评估，在下一年由股东分摊。各城市的相关部门是否使用E-Comm的服务是自愿的，按市场原则，通过招标和签订合同决定服务由谁提供。这就要求E-Comm提供高质量的服务，才能够确保竞争力的提高和服务地域范围的扩大。通过几年的运作，E-Comm已经整合了省内27个市的911呼叫中心，解决了各城市内部及城市间警察、消防和医疗等部门之间的互联互通，为市民提供了有效的应急通信服务。

(六)重视立法，及时建立先进的安全保障体系

加拿大政府在电子政务发展之初就十分重视在线服务的安全性和保密性，以此得到了公众和企业对政府在线服务的信任。

隐私保护与立法。为保护公民个人隐私，加拿大政府在互联网发展的早期颁布了《隐私法》。这是加拿大公民期望政府而不是私营部门为他们提供更多在线服务的原因之一。

为了在在线服务的过程中保护公民个人隐私，加拿大政府专门制定了“隐私影响评估政策”，规定所有部门和机构都要对新设计的服务项目进行隐私影响评估。在项目实施前，评估报告必须提交隐私专委会审批；在项目实施中，要有专门的网页公布这项服务的隐私风险评估报告简介，让每一位用户都能够清楚地知道这一服务对个人隐私的影响程度。

安全通道与PKI（公共密钥）基础设施。及时修订了包括信息技术安全标准在内的“政府安全政策”，要求政府各部门和机构都要达到所规定的最低安全标准，并提供不间断的实时安全风险。同时，为保证“政府在线”工程的安全性，提出建立“安全通道”项目，以保证政府部门之间、企业与政府之间、公众与政府之间，建立安全的加密通信网络通道，保证安全、快捷和经济的在线服务。2002年，加拿大政府实施epass(基于PKI授权服务，一个epass就是一个PKI证书，惟一地颁发给公民用于数字签名。)试点项目，使加拿大公民能够安全地在网上修改海关和税务部门的个人注册信息。到目前为止，加拿大政府向公民和企业团体签发了大约9万个epass。

现在加拿大大约有75个政府部门和10万个用户（主要为政府雇员）必须使用PKI证书。有7个联邦政府部门是CA（证书）授权单位。不同CA的交叉认证通过加拿大联邦桥CA中心完成。2002年11月，加拿大联邦政府与安大略省政府联合实现了安大略省警察局和加拿大皇家警察局（7个发证单位之一）CA的交叉认证。与此同时，降低成本和整合服务（横向与纵向），构造公共认证机构(CCA)的协调工作也在进行。通过政府与私营机构间更广泛地应用证书，加拿大公民与企业之间也有了同样安全的交互和工作平台。CCA对政府和私营部门的核心服务包括PKI证书的发放、验证、吊销或废除、以及恢复。

政府外网建设。从2002年，政府各部门和机构的日常工作逐步转移到一个新建设的外网(government-wide Extranet)。外网将各部门的网络连接在一起，接入该网如同接入互联网一样便利。通过外网，联邦政府公务员可以在办公室、出差途中、家庭环境、移动环境中安全地传送电子信息和收发文件。在将来外网还将与第三方机构进行安全连接，扩大覆盖范围。

(七)缩小数字鸿沟，扩大边远地区覆盖范围

加拿大电子政务的发展充分重视社会公平，注重人口素质提高和中小企业发展。政府采取一系列措施，保障绝大多数公民都能通过各种方式(尤其是互联网)享受到政府提供的信息和服务。

在基础设施方面，坚持普遍性服务原则。加拿大国土面积为990多万平方公里，居世界第二，跨6个时区，但人口仅3100余万，地广人稀，为提供普遍性的在线服务增加了难度。但加拿大政府依然把普遍服务视为重要国策。目前，加拿大是全球联网率最高的国家，全国主要城市均有高速数据网通达，互联网地域覆盖率达到100%。政府、企业共同参与建设的国家光纤网于2001年建成，通信资费全球最低。联邦政府利用财政资助，鼓励私营公司投资建设北部寒冷地区工程，并在项目建成后与当地共同经营，电子政务延伸到偏远地区，让当地年轻人能够不迁徙，保证国土有人看护。在灾害易发区域，建设应急通信服务系统，以保证在重大灾害发生时，消防、医疗、救援、交通、警察各部门的通信能够不间断运行。

在文化教育方面，实施远程教育工程，重视信息技术培训。为将加拿大建设成为一个知识型社会，政府在教育领域加大投入，积极建设校园网络，发展远程教育。目前，加拿大校园网联接了700多个机构，在线课程超过2000门，仅Athabasca大学就已拥有二万多名注册的远程教育学生。政府还大力推动“学校微机项目”，充分动员各级政府、企业单位、私营企业和志愿人员捐献旧计算机，用作教学、培训工具，鼓励再使用和回收利用，节约教育经费开支，减少二手计算机进入填埋场的数量。同时，还组建了更新修理中心，为学生、信息技术的新手、残疾人员和失足青年提供培训机会。目前学校和图书馆联网率达100%，学校拥有计算机超过40万台。

在促进中小企业发展方面，启动了“创业精神上网”工程。加拿大工业部主持建立的“政府在线”企业入口门户(www.businessgateway.ca)为新成立的企业提供各类必需的信息服务，有力地支持了中小企业的发展。该门户信息涵盖：在线评估，市场趋势，技术资源，怎样写商业计划书，税收、融资、就业，进出口，登记注册等。2002年4月以来，网站提供联邦和省府所有行政使用的电子表格，供企业网上办理各种申请使用，为企业提供了极大的便利，受到普遍欢迎。据统计，访问者当中有75%是中小企业。(未完待续)

[回到目录](#)

[▲ 上篇文章](#)

[网络社区与新型政府服务体系](#)

2004-11-25 14:00:52

[▼ 下篇文章](#)

[武汉市电子政务建设的实践和探索](#)

2004-11-25 13:49:49