

构建最开放的电子政府：韩国模式及其启示*

文 / 徐晓日 杨松 · 南开大学周恩来政府管理学院

摘要：在各国政府信息化进程中，韩国政府走在了前列。研究韩国电子政府的发展模式，有助于深入探索如何使电子政府的发展更加合理化，对促进中国行政改革与电子政府的发展具有一定的实践价值。

关键词：电子政府 韩国模式 行政改革 国民参与政府

一、韩国电子政府发展概况

信息化改变了社会的经济政治结构，创造了全新的政府治理环境。在这一背景下，电子政府被许多国家作为完善现代政府管理、提升政府竞争力的重要变革措施。韩国的电子政府建设与中国起步时间几乎相同，但却在短短的几年内成功建立起了一套足以从规模、成果和目标方面挑战美国、欧盟等发达国家的电子政府系统。

在过去的 20 年间，韩国政府为推进信息化建设做出了持续的努力。近年来，韩国政府行政效率的提高、公共服务质量的改善等电子政府建设的成果逐渐开始显现。以强大的信息化基础设施为依托，在政府的大力推动和民众的积极参与下，韩国电子政府在近几年保持了持续快速的发展。在联合国及一些非政府组织的世界电子政府排名中，韩国的排位逐年提高并步入世界前列。2002 年 5 月，联合国经济和社会事务部 (UNDESA) 在其公布的《电子政府对比分析：评估联合国成员国电子政务进展情况》的分析报告中，将电子政府发展

过程划分为 5 个阶段：起步阶段、提高阶段、交互阶段、在线处理阶段和无缝隙阶段，其中韩国被列为达到“在线处理阶段”水平的 17 个国家之一。在联合国电子政府评比中，2003 年韩国电子政府被评为世界第 13 位^{[1]20}；2004 和 2005 年则连续排名第 5 位，因此韩国进入电子政府领先国家行列，其综合实力已得到国际认可^{[2]25}。韩国政府有关负责人表示还将继续追求政府业务流程的重组和系统发展，以继续提高在联合国统计中的排名。2005 年的排名情况如表 1 所示。

韩国电子政府建设主要在以下几个

方面取得了突破性的进展：

(1)实现了文件处理过程数字化。韩国政府从一开始就非常重视行政文档的电子化，通过政府电子文件交换中心实现电子行政文档在各政府部门之间的共享，政府资源获得整合，政府在网络上表现为一个统一实体。政府电子文件交换中心是韩国最先建设的电子政府项目之一，它与电子采购系统及地方政府网络系统互联，实现了文件的共享。它的启动使传统的文件生成、交换、管理、存储工作流程得到简化，公众在办理政府事务时不必重复提交相同内容的证明

表 1 2005 年电子政府准备排名

排名	国家或地区	指数	排名	国家或地区	指数
1	美国	0.9062	7	新加坡	0.8503
2	丹麦	0.9058	8	加拿大	0.8425
3	瑞典	0.8983	9	芬兰	0.8231
4	英国	0.8777	10	挪威	0.8228
5	韩国	0.8727
6	澳大利亚	0.8679	57	中国	0.5078

资料来源：UNDESA (联合国经济和社会事务部)《2005 年度全球电子政府准备报告》

* 本文系南开大学亚洲研究中心 2007 年资助项目“信息化与电子政务反腐败研究”(项目编号 AS0705)的阶段性研究成果。

文件和履行繁复的手续。这不仅缩短了政府部门之间文件传送的时间,也同时使公共部门与私营机构、公众间的文件传送得到改善,极大地提高了行政效率,降低了行政成本,并为用户提供了方便。当前,在向国家机关提出信访事项时,信访人不再需要提交“居民登录手抄本”等 20 多种资料,并且可以通过互联网处理发放纳税证明书等 393 种资料,还可查询信访时所需的 4000 多种资料。除此之外,有关服兵役业务和确认子女成绩等各种教育方面的业务,分别在兵务行政系统和教育行政信息系统上处理。据统计,到 2004 年下半年为止,韩国政府机构间使用电子签名和电子文件的比例分别达到了 96.9% 和 97.4%^{[3]20}。

(2) 实现了行政业务的在线处理。

上世纪 90 年代中期,韩国通过制定《信息化促进基本法》《21 世纪网络韩国》等法规,奠定了政府信息化发展的基础。这些法规的实施,不仅促进了电子政府的实现,而且为克服亚洲经济危机和国家经济的重新崛起做出了贡献。从 1992 年至 1996 年,韩国国家骨干网的建设重点转向构建和运营可以共享行政信息的数字系统。韩国在国家骨干网建设基础上进行了行政信息的数字化、行政机关的在线连接,构建了基于网络的电子政府环境。随着一线行政机关的通告、证明核发、公告、报告、

统计和台账管理等业务的电子化、网络化,行政业务处理过程变得简便,公民可以迅速获得行政业务服务,并且间接提高了公民对信息化的认识度,为信息化发展创造了条件。此外,行政业务在线处理项目还间接消除了不同地区间的信息化差距;在行政效率方面,也获得了极大的成果:通过网络实现行政机关的信息共享,增强了不同部门之间工作协调能力,并通过迅速、正确的信息处理,将由信息处理延迟带来的资源损失控制到了最低。

(3) 实现了面向公众的单一窗口服务。为方便不熟悉政府情况的普通市民有效办理有关业务,韩国政府通过 G4C (Government for Citizen; 面向公众的政府) 计划,为政府与民众间的数字化交互提供了良好的平台。G4C 致力于通过向用户提供一个单一窗口,将相对分散的政府资源统一起来,将政府部门及业务的复杂性在后台加以隐藏,使用户能够轻松申请不同的公共服务和获得相关的信息,而不需要往返于不同的政府机构之间以及提交大量说明文件。以办理护照延期为例,公众只需要走访一个政府办公室即可完成,而不需要分别到访不同的办公室索取多份文件,再填写相关表格并提交到不同部门处理。

由行政自治部牵头,由众多政府机构共同参与的 G4C 计划,其主要目标是

制定一种模式,鼓励各个部门将相关资源数字化和业务网络化。通过电子政府的形式让所有国民随时随地通过自己的个人计算机完成居民登录、房地产、税务、汽车、企业等五大与日常生活息息相关的政府事务。随着移动通信业务的突破性增长,韩国政府正在考虑在原来“G4C 工程”的基础上,继续推进“移动政府 (M-Government)”建设,让更多的公民通过移动电话直接办理政府事务,为电子政府的发展赋予了新的内涵。

除以上几方面外,韩国首都首尔建立的民事业务在线处理公开系统,被国际公认为政府反腐败建设的典范。韩国政府门户网被联合国经济和社会事务部 (UNDESA) 列为全球十大政府门户网站范例之一。

二、韩国模式的特征及其启示

韩国电子政府的快速发展,得益于政府上层对电子政府的重视、行政改革与电子政府的紧密结合、科学的统筹规划、务实的应用导向和政府强大的预算支持等。具体可以归纳为以下 4 个方面:

1. 电子政府建设必须与行政改革同步

韩国电子政府建设的最大特点,是从一开始就与行政改革紧密结合:从金大中到卢武铉两位总统,都把电子政府

建设作为促进行政改革的重要手段，积极加以推动。

金大中政府时期，韩国把电子政府作为行政改革的一项重要措施给予了高度的重视。通过电子政府的建设和发展，韩国政府不仅在提高对民服务、提升政府竞争力和管理绩效、构建信息基础设施等方面，同时还在反腐倡廉、提高政府运作透明度等方面都有了明显的成效。

卢武铉当选总统后，进一步提出要建设一个符合国民愿望的、清廉的社会，实现服务行政和政治改革，同时要把金大中时期的“阳光政策”发展成为“旨在和平与繁荣的政策”。为此，他提出了建设“国民参与政府”的国政目标。这一目标表述为3个方面：国民共建民主主义，建立国民共享、均衡发展的社会，迎接和平与繁荣的东北亚时代^{[4]2}。在这一目标中，电子政府作为行政改革、创建廉洁社会、提高公共服务水平

的一项重要措施被明确提出。

韩国政府将改革目标设定为进入全球政府竞争力的前10位，提出要建设成为透明、高效、以服务为中心和参与型的政府，并努力实现中央和地方的均衡发展。为此，韩国政府提出了要建造“世界上最开放的电子政府”(World's Best Open E-Government)的口号^{[3]6}，即通过创新服务模式构建以网络为基础的政府；通过增强效率提高透明度构建以知识为基础的政府；通过实现人民主权构建参与型的政府。一方面充分利用韩国发达的信息与通信技术优势，构造世界一流的电子政府，另一方面通过让公民参与政府政策制定及公开透明的行政过程实现真正的参与式民主。韩国政府希望通过上述目标的实现使其在政治和行政领域成为世界上领先的国家。由此，他们提出了电子政府的三个非常具体的界定：一是通过公共服务创新建立网络化政府；二是通过透明高效的公共管理实现以知识为

基础的政府；三是通过真正的民主实现“国民参与”政府^{[3]6}。

围绕卢武铉所提出的“国民参与”政府的国政目标，韩国政府于2003年8月制订了电子政府发展路线图，试图通过实施31个规划项目来成功实现政府创新。这些项目主要集中在以下几个方面：工作方式变革、公共服务变革和信息管理方式变革。为了达到上述目标，韩国政府已于2005年底完成了大部分相关基础项目的建设，并希望能够在2007年最终达到提供“在线”和“无缝隙”政府服务的目标，实现“世界最好的开放的电子政府”^{[3]14}。韩国的国政目标与电子政府构想的关系如表2所示。

2. 电子政府建设必须统筹综合开展

电子政府建设的目标是实现跨系统、跨部门和跨地区的信息沟通，从而打破信息盲区，使政府能够掌握和提供更全面更充分的信息。要实现这一目

表2 国政目标与电子政府构想的关系

电子政府构想	政策目标	国家目标
世界上最开放的电子政府	创建廉洁社会 提高政府服务水平 在参与和团结的基础上推进政府改革	国民共建民主 均衡发展的社会 和平与繁荣的东北亚时代
公共服务创新：建立网络化政府	透明行政 高效行政 参与行政	实现参与式民主
提高公共管理效率及透明度： 实现以知识为基础的政府		建设均衡发展的社会 开创东北亚时代
实现人民主权：构建“国民参与”政府		达到人均年收入20000美元

资料来源：“政府改革与分权路线图”，韩国政府改革与分权总统委员会 (PPGID)，2003

标, 必须统一规划政府信息化建设, 统一管理资金, 并建立相应的政府信息化管理组织机构 (由其负责规划和协调工作), 从而最大限度地避免各自为政、重复建设等问题。

在韩国, 电子政府建设由专门的部门负责, 并有非常详细的日程表来推动。当前负责电子政府建设的部门是隶属于韩国行政自治部 (Ministry of Government Administration and Home Affairs, MOGAHA)¹ 的电子政府本部 (其前身为政府信息化计划办公室), 该部人员编制 70 人, 由本部、电子政府技术政策馆、电子政府教育中心三部分构成。本部负责开发管理信息资源, 包括战略企划组、制度政策组、行政信息化组和服务信息化组; 电子政府技术政策馆负责支持电子政务计划, 包括标准化组、信息资源管理组和保安管理组; 电子政府教育中心负责电子政务的应用与推广, 包括教育企化组和教育运营组。此外, 有专人负责管理工作重点的变化——从建立信息基础设施和支持 IT, 到改变办理政府事务、服务民众和管理信息资源的方式等。

根据被称为“电子政府发展蓝图”的最新发展计划, 韩国当前有 31 项电子政务计划正在执行之中。这些计划被分

为四类: 政府工作方式创新, 公共服务创新, 信息资源管理创新, 以及确保没有任何流程受到过时法律阻碍的法律改革计划。其主要内容包括:

——**政府工作方式创新**。建立电子作业程序, 转化纸质文件为电子文件, 扩大信息资源的共享, 建立服务导向的业务流程改造 (BPR), 使业务流程由管理导向转为服务导向。

——**公共服务创新**。加强对公众及企业的服务, 将“多处送件、柜台服务”的传统服务方式改为“单一窗口, 网上服务”, 扩大电子公民参与范围。

——**信息资源管理创新**。实现政府资源整合与标准化, 推动信息化人力及组织的专业化, 改革机关各自为政的传统资源管理为政府集中管理, 并由机关各自的标准中发展出共同的标准。

——**法制改革**。制订及完善与电子化政府相关的法律法规。

为了使韩国电子政府在效率和透明度方面能够真正取得全面的成效, 韩国政府的一个革新做法是将电子政府与绩效管理紧密结合起来。从 2004 年 10 月下旬到 2004 年 11 月, 在韩国政府革新与分权总统委员会 (PCGID) 的领导下, 由 PCGID 下属的电子政府计划与执行办公室会同来自国家计算机化推进署

(NCA) 的专家组成的电子政府特别工作小组, 开始制订电子政府绩效管理模式及指标。经过近两个月的研究和开发, 在 2004 年 12 月 27 日, “绩效管理与考核建议”草案被提交给电子政府专门委员会 (E-government Special Committee) 讨论。考虑到机构及绩效管理的重点, 这些措施和工作的补充意见仍在继续完善之中。

在上述工作的基础上, 2005 年 4 月 4 日, 《绩效管理的建议》(Performance Management Proposal) 获得电子政府特别委员会批准, 并于 2005 年 6 月 20 日正式实施; 与此同时, 电子政府特别委员会被升级为副部级的委员会。电子政府的绩效管理与考核主要包括两方面内容: 一是在年终对项目目标执行情况进行绩效评估; 二是每季度检查各个项目的进展情况。

电子政府绩效管理主要包括三个方面: 机构、项目任务和绩效。机构是指负责执行 31 项电子政府工作路线的主要政府部门或有关机构, 它们也是绩效管理的主要对象; 项目任务是指 31 项电子政府工作路线; 绩效是指绩效评价指标, 可以进一步划分为内部和外部绩效指标: 前者如效率和内部应用, 后者如顾客满意度和对公众的应用服务推广程

¹ 参考网址 <http://www.mogaha.go.kr>

度。绩效测量通常以输出及成果为基础，而绩效管理就是要按照绩效类型确定绩效衡量指标。绩效评价的指标体系是由绩效目标组成的等级结构，包括绩效目标、核心成功因素、主要性能指标和绩效衡量，这一体系被广泛用于研究和应用模式。

按照价值衡量方法，绩效目标被定义为三个主要因素：价值最大化，成本最小，风险最低。但是，就成功的关键因素而言，则是顾客满意度、政府工作效率和项目的推广应用程度。

按照上述绩效评价理论，同时参考了美国政府在“2003 电子政务战略”中提出的绩效考核指标，PCGID 提出了适用于 31 项电子政务路线的通用指标，每个政府部门则根据各自的任务及特点的不同，对照 PCGID 提出的每项任务，制订自己的绩效指标。在统一的绩效管理体系下，当前韩国在电子政府的管理、执行及技术支持等重要工作方面，做到了各部门权责分工明确，中央与地方电子政务业务协调。

3. 电子政府建设必须以应用促发展

在制订电子政府发展计划的过程中，韩国政府坚持把下列原则作为电子政府项目选择的依据：

——凡是有利于民族国家利益的举措都赋予优先权；

——将跨部门协作的电子政府链

接、整合为一个单一的大政府模式；

——使部门间的信息得到最大化的共享，消减重复采集的负担；

——推动基于流程再造 (Business Process Reengineering) 的信息技术的运用。

在上述原则的指导下，韩国在电子政务建设过程中非常重视应用项目的实施与推广，政府以“为民、利民、便民”为宗旨，在提供电子服务产品方面，进行了许多构思和实践活动。由于韩国政府对每一阶段电子政府应用项目有详细的计划及考核标准，所以其电子政府应用已经达到了较高的水平，取得了良好的经济和社会效益。

实践表明，只要传统的政务办理方式仍有市场，电子政务的普及就慢；接受电子化服务的人数越少，服务越没有保障，则电子政务的推广就越难。因此，在电子政府建设过程中，韩国政府非常注意网上办公业务的开展。通过建立一站式的政府服务平台——“唯一视窗电子政府”，可以提供的政府服务项目包括居民注册、房地产交易、交通工具注册管理、个人税收及相关商务事宜，囊括了韩国公民最常用的政府服务功能的 70%。通过该系统，公民足不出户即可获取所需的绝大部分政府服务，如税务申报、教育背景和教育成绩查验、由于工作转换所引起的公民个人保险系统的

数据变更等；同时，政府保存的公民记录在政府各部门之间合理共享，公民个人信息发生变更时，只需提交一个信息变更记录，涉及公民个人信息的 10 个不同的政府记录将会立即予以同时更新。这不但令公民申请服务所需提交文档和造访政府部门次数大大减少，极大地方便了公民的日常生活，而且也大幅度地提高了政府的工作效能。韩国政府公共服务平台的变化，不仅提升了服务内容和服务质量，拉近了政府与民众的距离，而且消除了政府各部门与机构间的界限，提升了用户的信心，培养了用户群。

4. 电子政府建设必须预算先行

作为目前亚洲电子政务发展最快的国家，韩国电子政务建设是由政府作为投资的主体。几年来，韩国政府在电子政务方面的投资数额巨大。

韩国国家财政预算由一项基本预算、20 项专门预算和 57 项基金组成。韩国政府掌握着 57 项基金，其中就包括“促进信息化基金”。从 2001 年 1 月开始，以财经部等 9 个政府部门和电子政府特别委员会为主导的韩国电子政府项目，在两年内投入了 2903 亿韩元的预算，构建了由国家财政信息系统、信访工作革新系统以及综合征税系统等 15 个主要系统组成的电子政府系统。据不完全统计，仅 1998 年至 2002 年间，韩国政府

就已经投入了大约9000亿韩元的资金用以建设宽带基础设施^{[3]12}。

2003年8月,韩国政府制定了“电子政府发展蓝图”,计划到2007年为止,总共投入8146亿韩元进行电子政府通信网建设;行政自治部在建立市、郡、区信息化共同系统项目上则投入了615亿韩元;信息通讯部从2004年11月开始整合各部门的信息系统和人力,以共同使用为目的投入3500亿韩元整合政府电算中心;此外,建设交通部和地方自治团体投入931亿韩元,从1998年开始构筑土地管理信息系统(LMIS)。

2005年,韩国政府信息化部门预算为29052亿韩元;2006年韩国信息化部门预算确定为32207亿韩元,这项预算比2005年上涨了10.9%。韩国计划预算处表示,与2005年相比,增长最多的项目是诸如“高度化电子政府”等实现韩

国电子政府的相关项目,上涨比率达20.7%;以及在交通、文化、科学、农渔业等与国民生活息息相关的信息化领域的增长,上涨比率达到17.7%。各部门主要计划是在建立广域网、IT标准化以及IT基础设施建设等方面,其预算达到10718亿韩元,比2005年增长了7.1%;同时在扶植IT产业和传统行业IT化等产业信息化方面,将投入4756亿韩元,增长率达5.5%;还有在缓和信息不均衡和强化信息安全方面将投入945亿韩元,上涨幅度为15.1%。2006年韩国信息化建设部分预算情况如表3所示。

此外,韩国政府在降低宽带成本方面也扮演着重要角色。韩国政府为激励宽带行业竞争而提供的慷慨补贴,令韩国家庭的宽带使用维持着低廉的服务资费,而低廉的服务资费政策给通信运营商和消费者带来了双赢的局面。可以

说,韩国政府在资金方面的大量投入,从根本上为电子政府的快速发展提供了保障。□□

参考文献:

- [1] UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA). UN Global E-government Survey 2003 [R], 2004
- [2] UN Department of Economic and Social Affairs, UN Global E-government Readiness Report 2005. From E-government to E-inclusion [R], 2006
- [3] Ministry of Government Administration and Home Affairs. 2005 Annual Report for E-government [R], 2005
- [4] 韩国政府改革与分权总统委员会 (PPGID). 政府改革与分权路线图 [R], 2003.

作者简介:

徐晓日,男,1970年生,吉林长春人,法学博士,南开大学周恩来政府管理学院行政管理系讲师,主要从事公共管理、电子政务、网络舆情等方面的研究。2005—2006年受韩国高等教育财团资助,在韩国首尔大学从事访问研究。

杨松,女,1972年生,吉林九台人,吉林省电力有限公司培训中心讲师。

(本文责编:宋文好)

表3 2006年韩国政府信息化部门部分预算情况

项目	预算金额 (亿韩元)	项目	预算金额 (亿韩元)
韩国电子化预算会计系统	386	情报通信部综合电子运营中心	268
松岛u-IT Hub	201	消防厅综合无线指挥通讯网	140
国家科学技术综合信息系统	97	食品药品综合信息系统	43
教育部e-Learning世界化项目	40	统计厅统计数据合并与门户	24
行政自治部电子政府项目	3057	行政数据库构建	700
大法院登记业务电子化	799	国税厅国税行政电子化	620
建设交通部国家GIS构建	358	情报通信部知识信息资源管理	430