

新时期电子政府的政治影响及其发展

李亚平

(南京航空航天大学 人文与社会科学学院,南京 211100)

摘 要:电子政府以公民服务为中心,可通过政府信息和服务平等的配置使得公民获得广泛的参政机会,开辟了一种新的政府治理模式。综合运用引证法、例证法、比较分析法等,以期从政治哲学角度阐明其与政府善治及政治民主的理论契合——能够实现政府信息及服务的平等配置,这不仅需要政府责任感的增强及相应硬件设备的提供,而且需要克服诸如数字鸿沟等现实障碍。此外,新时期电子政府的发展带来的政治影响正在日益显现,对加快我国服务型政府建设及政治变革产生了积极效应。

关键词:电子政府;政府善治;电子民主;数字鸿沟

中图分类号:D6

文献标志码:A

文章编号:1672-8580(2011)01-0009-04

“电子政府”不仅是个概念的创新,新时期其实践活动受到了越来越多的关注。伴随着日益深入的经济与政治发展,电子政府的发展日渐被纳入政治治理及公民社会的范畴。目前国内学者在这方面的研究已取得数量可观的成果。据不完全统计,国内已经出版的有关电子政务的读物已达百余种,但研究的思路及方法多是从应然层面上重点讨论其对传统政府的职能和社会所产生的影响。拟从电子政府的技术本质出发,通过分析其与政府善治及政治民主的理论契合,探讨电子政府的政治影响及其发展路径,且通过对比的方法阐述其目前在国内遇到的障碍及其发展前景。

一、电子政府的出现

由于数次科技革命产生的巨大推动力,人类文明在短短数百年间发生了翻天覆地的变化。资本主义市场引发人类物质利益的不懈追求,同时也开启了人们对精神世界探索的连锁反应:对哲学的思考不再拘泥于机械的理性主义和实证主义,对用经验论的方式思考微观世界抱有了前所未有的宽容;对艺术的表达上,人们正在将时代最底层、更深邃、更广袤的精神凭借各自的天赋百家争鸣;宗教则在渐渐寻求褪去已经数千年如一日依赖的神学外衣,并且在和世俗政权厘清界限,转向引导人类对自身命运以及存在本身的思考。在实体世界和精神世界双重变动的背景下,社会结构、经

济体制、政治制度正在经历一场影响极其深远的变革,而电子政府的出现、普及应用和发展,将在这一过程中的许多场合下决定社会前进的方向。

随着 20 世纪 90 年代以来信息通讯技术(Information Commnication Technology,ICTs)的普及和各地政府创新应用,电子政府的内涵也不断被注入新的元素。从利用信息技术促进信息的自由交流,从而克服传统纸质与物理状态的信息流动存在的弊端,利用信息科技改善政府服务的提供和改进服务获得方式,通过信息一体化与服务集成化的方式帮助改善民众生活、商业发展,以及不同部门、级别的公务员的工作沟通。但无论各国研究人员在电子政府概念上走多远,我们总能在其中发现电子政府的以下共同点(或称之谓共同目标):创造更好的商业环境,服务受众在线,强化政府善治,扩大公众参与,提高政府效能,帮助弱势群体^[1]。

政府不遗余力地强调信息科技,特别是 ICTs 对管理流程、必要的对象识别等实现程度。事实表明,对建设电子政府作出的努力让它具备了传统政府无法比拟的优势——自动化、数字化、高效能,这一过程的完成必将塑造新型领导力、新的决策机制、新的业务办理模式、新的观察民意的方式、新的组织和提供信息及服务的理念^[2],特别是对政府治理效率驱动感和社会经济资

收稿日期:2010-08-23

作者简介:李亚平(1987-),女,山西晋城人,主要研究方向为政治哲学、政治制度理论。

源管理过程中透明度的强化作用令人耳目一新,因为这将从根本上保障善治、服务平等,从而实现电子民主。

二、电子政府推动政治民主的进步

(一)ICTs与政府善治的实现

正如铁犁之于农业时代、蒸汽机之于工业文明,没有ICTs就没有处于信息时代的人们对未来殷切无限期待和憧憬。ICTs注定成为一个趋于完美的政治工具,因为它为更高层次的政府治理提供几乎无限的发展空间和解释余地;也因其极具灵活性的特征,ICTs能够受到政治家们的青睐。口惠而实不至的空洞表白早晚为人抛弃,所以以ICTs为支撑的电子政府的与众不同便体现出来了。一方面来自公众、各类组织、团体、商界的各类运行状态、需求或者意图的信息通过ICTs搭建的政府决策平台迅速地汇集于电子政府中的决策者面前;另一方面政府的政策、决策等经通过ICTs技术即刻反馈到需求者那里。社会各部分之间原本存在的隔阂如今看起来已经不再令人望而却步。

具体而言,电子政府必须是一个以为公民服务为中心的,并涉及商界、NGOs、科学家、学术界等能代表社会多元利益的社会模式。这样的社会模式能保证对公民的需求及时反应,并逐渐让电子政府在民众之间产生共识(consensus)。管理者和被管理者之间新型关系的建立和互动流程的创新,是建设过程中另一个思考的起点,因为仅仅实现降低成本、减员或者对计算机的使用并非问题的解决之道,更不会体现出电子政府对政府流程改变的革命性意义。因此,需要管理者预先做出发展规划,统一技术标准,设立法规和制度,实现网络互通,并在公开、有效、安全的原则下,做到信息资源的有效共享和分类利用,才能实现传统政府管理方式和手段的变革^[3]。

(二)政府信息和服务平等配置的意义

社会核心利益结构的变动必将对政治权力结构和利益结构的调整带来极其深远的影响。在电子政府对国家或者辖区实施的治理过程中,它必须为所有的社会成员服务,不管他们彼此之间有多少的不同,在线服务长期无限性与信息资源的广泛、即时传播性使政府信息和服务平等配置成为可能。合理的互动程序设计能满足公民拥有更多可获得之利益需求,即使是像中国这样人口众多、地域甚广的发展中国家也不例外。当然,对于残障人士,如盲人、缺臂者恐怕需要在软、硬件提供、优惠政策、教育补助等问题上作出必要的调整。

但无论如何,与以往相比,电子政府给了民众、NGOs更宽泛的参政机会,选民因此获得了更多与民意代表者交流、沟通与互动的时机,弱势群体的利益不再被轻易边缘化。

互信的建立是任何一个电子政府成功的必备要件。因此,信息和服务平等配置的更大意义在于,有助于牢固地建立政府机构之间、政府与公民之间、政府与社会团体、商界之间的互信关系。因为信任的前提在于沟通,而沟通的实现取决于当事双方对信息掌握度;对服务的平等提供则实实在在地让利益相关方感受到政府的公正和可靠,并最终与透明、开放的信息发布机制相得益彰。尽管电子政府更强调政府在信息时代的关键角色,而由于种种原因,它对社会的实际影响虽深远,却有失公允。一方面,它推动了工业经济国家向知识经济国家的转型,另一方面,它对很多国家人民的生活几乎影响甚微。今天ICTs的应用在世界范围内的影响不均,加剧了经济发展的不平等^[4]。

但总的说来,信息和服务的平等配置颠覆了传统政府工作的概念,修改了公共社会运行的规则。在政府领域,它们被应用以改善公共设施的提供和对公民的服务,而不仅仅是改进政府运作的程序和管理,更重要的意义在于它将重新定义传统意义上的公民和民主的概念。

(三)电子民主及其实现路径

电子民主,也称为数字民主或者在线民主,通常认为它在电子政府建设目标中属于公民参与^[5](Citizen participation)的一部分,内容包括网上政治讲话、公民参与决策制定流程、网络选举权、特定论坛站点、网上会议参与、选举人登记、线上咨询,直至最终的在线投票^[6]。不考虑数字鸿沟或者网络安全的影响,这种新型的民主形式确实令人振奋。类似的民主实践早已开始,如2003年10月时美国加利福尼亚州的四个郡已经成功地进行了一次在线投票。

电子民主创制活动(initiatives)的成功取决于公民所能参与的程度,这对于政府一方的要求不仅仅在于降低成本或者提高效率,重点在于改善普通公民的生计,这也是电子民主的真谛所在。因此,决策制定者在制度设计(designing systems)之初就应“权为民所用”、“情为民所系”、“利为民所谋”。随着公民更积极地参与政策制定和决策形成的过程,政府的权威渐渐隐身于大众之后。这时的政府更开放、透明和负责。公众享有的信息越充分,其总体参与热情就越高涨,政府官员的

责任心就显得越重要⁶⁾。

而这种责任感首先体现在,政府应为它的服务对象获得完备信息提供可能并能够及时做出反应,因此首先需要为此提供相应的硬件设备,因为这是任何非政府部门或者个人都无法做到的。比如对 ICTs 的开发、应用,甚至包括传统的电视、广播和电话,利用它们可以更加便捷地传递信息和提供服务。在硬件上实现电子民主的可能之后就是要有恰当的政治制度设计让沟通能够有效地进行,这不仅仅是包括民众的呼声被关注,实质之处在能够影响决策结果,为更广领域的公众服务,这时种族、性别、社会阶层、文化背景、宗教信仰等都将被淡化。为了尽量减少数字鸿沟和网络安全带来的影响,政府还应致力于公众教育和隐私权的保护。

三、电子政府面临的挑战

对待任何事情都需要用矛盾的观点来考察。其利多,其弊也繁。电子政府也不例外,它给人们带来的烦恼几乎和给予我们的期待同样多。如财政保障、数字鸿沟、数据维护和安全。

(一)财政保障困难

即使在发达国家,建设电子政府所需的财政压力也是惊人的。在广大的发展中国家,只在基础设施的建设过程中,昂贵设备和技术引进与捉襟见肘的国家财政形成对比,其电子政府建设过程的艰难尝鼎一脔。因为设备和技术引进之后,设备的使用、维护、更新,技术的消化、应用、进一步传播过程,软件的开发、应用、调试,基础设施的建立维护、过程,相关人员的培训等都是笔笔价格不菲的成本消耗过程,而电子政府建成后产生的效益并不会直接表现为经济效益,因此所有的资金支持必须由国家财政支出。国家财政收入的高低是由该国的经济发展水平决定的,但更直接地由现有的掌权者决定。大多数国家政治决定往往受经济因素驱动,因此,电子政府这样具备长期效益的巨型工程常常由于资金周转困难被迫循序渐进。政府常常更关注能在财政上自我满足的小型项目,发展中国家政府在电子政府建设的过程中更愿意采取类似策略。

如果据此就认为资金问题的解决缺少动力仅仅是由于决策“缺乏”长期的战略考虑,那么显然是低估了公众对电子政府的真正怀疑。公众对政府利用纳税人的资金进行长期战略投资的行为常常怀有敌意,在现代国家民意更能引起决策者初衷的改变。同电子政府建设的长期艰巨性同步,促使社会对它的法律认同、道

德认同、文化融合也将任重道远。

(二)数字鸿沟和电子文盲

尽管现代社会对人类生命享有平等的尊严毫无疑问,但由于阶级、种族、地缘或者其他因素,在社会中许多问题的处理,与这种平等原则背道而驰的现象并不鲜见。卢梭称我们有时“被迫自由”,但更多时候我们被迫失去自由。自由,而非其它,才是这种生命尊严绝对平等的外在形式。这似乎陷入了绝对平均主义的悖论:我们天生就会有差异,人为造就的差异导致的不平等应遭受谴责,但对于非抵抗力因素造成的差异又应该如何对待?因为差异一旦造成就难以弥补,对于已经成为事实的不平等应该采用什么样的衡量标尺?数字鸿沟和电子文盲正是上述问题的答案应该解决的问题,而且它们更是今天电子政府发展道德阻力的根源。一切对电子政府带来机会平等之美丽远景背后的“技术天花板”,其导致对弱势群体权利保护能力的怀疑的根源都可以追溯到这里对人类平等权的质疑。

今天世界各国对电子文盲(e-illiteracy)现象的普遍关注就是上述怀疑论调最直接的表达。新时代的“弱势群体”的内涵将加入“因无法使用信息通讯技术而被排斥的”这一条。尽管互联网天生具备民主化的潜力,在这种数字革命真正成为现实之前,因信息分化产生的社会阶层实质的分离始终是不可忽视的现实。即使在信息技术发达的美国,“电子政务被使用的程度反应了一半到2/3的人被排除在电子政务之外”⁷⁾。但相对于已有社会差距,电子政府带来的弥补效应远远超出数字鸿沟和电子文盲的影响,更何况这种影响是可以随着时间推移,通过悉心教育可以尽量减少的,所以对电子政府采取因噎废食的态度不足取。

(三)数据维护和安全

数据维护涉及对政府管理过程,与政府有关的贸易、交易、业务活动中产生的数据记录的保存、管理和更新等问题,一方面需要硬件技术的支撑,另一方面是相关文件制度的订立,如档案管理制度,工作人员专业技能和职业道德等,这一点常常是关键之处。而数据安全的问题似乎自从电子政府发起之处就一直关注的焦点,这与英特网自身存在的缺陷以及政府身份的敏感性息息相关。因为网络的信息安全问题由来已久,电子政府的门户网站又常是网络攻击、网络资源滥用的防治重灾区。

撇开技术缺陷、自然灾害或者偶然误操作之类的因素不谈,政府数据安全具体地主要指向相关配套法

律的发布、执行力度,公务员对计算机技术的熟练程度、互联网道德等等。对此,行之有效的解决之道是对重要的数据进行定期备份,对于备份数据载体的有效管理仍然是数据安全的一部分,因此仍然不可掉以轻心。电子政府运行过程中必然会产生大量的数据,因而冗余数据也必然参杂其中,针对冗余数据建立有效的管理制度和数据有效性评估系统是多年来各国实践得来的宝贵经验。

四、电子政府前景

尽管如此,电子政府的发展前景仍然是可观的,电子政府构造服务型政府特质符合公民社会期冀达成的理想的服务形态。它在提升政府沟通效率,提高决策质量和水平,扩大公民参与,创新政府服务等方面均显示了其对传统政府的比较优势。目前,我国正在努力进行服务型政府的建设,电子政府则为服务型政府的建设提供了具体操作的技术措施方向。服务型政府以公民和社会为主要导向,以公共服务和社会管理为其核心,以全新的服务理念为支撑,以规范政府职能和提高政府服务水平为中心,成为了政府变革潮流的必然。电子政府的理念及其运作与服务型政府的组织具有内在的统一性,前者的进一步发展即可推动政府的改革与创

新来达到服务于民的目标。因此,它的建立势在必行。

参考文献:

- [1] Hongren Zhou. Global Perspectives in e-Government[C]. Presentation made during the United Nations' Third Caribbean Ministerial Consultation and High-Level Workshop in Jamaica 11, 2001.
- [2] Rogers W'O Okot-Uma. Electronic Governance: Re-inventing Good Governance. Commonwealth Secretariat [M]. London, 2000: 5.
- [3] 郭昊. 服务型政府视角下的电子政务内涵解析[J]. 才智, 2010, (5): 192.
- [4] Patricia J. Pascuale-Governance-Asiean Task Force & UNDP-APDIP[EB/OL]. (2003-05-12)[2010-02-12]. www.eprimers.org.
- [5] Theresa Pardo. Realizing the Promise of Digital Government: It's More than Building a Web Site, Center for Technology in Government[D]. University at Albany. SUNYO, 2000.
- [6] Patricia J. Pascuale-Governance-Asiean Task Force & UNDP-APDIP[EB/OL]. (2003-05-14)[2010-02-12]. www.eprimers.org.
- [7] 张敏. 电子政务公众服务的效果研究[J]. 电子政务, 2005, (21): 62-63.

责任编辑: 陈于后

Political Influence of Electronic Government and Its Development

LI Ya-ping

(School of Humanities and Social Sciences, Nanjing University of Aeronautics and Astronautics, Nanjing 211100, China)

Abstract: Electronic government is based on service for citizens. With the government information and equal service configuration citizens can get participation opportunities, which creates a new government's governance mode. With citation method, illustration method, comparative analysis, etc., this paper tries to from the angle of political philosophy elucidate its integration with government's good governance and the theory of political democracy to realize the equal configuration of government's information and service, which not only needs the enhancement of government's responsibility and the supply of corresponding hardware, but also needs to overcome obstacles such as digital divide, etc. In addition, the development of the electronic government in the new period is impacting active political influence on the construction and political reform of the service-oriented government in our country.

Key words: electronic government; good governance; electronic democracy; digital divide