目　录

序…… 1
前言…… 1

上篇　电子政府——IT技术带来政府革新

第一部　在全世界得到扩展的构筑电子政府的浪潮

第一章　支撑知识产业社会的电子政府…… 4
涌向知识产业社会的浪潮…… 4
电子政府促使国家概念的重构…… 6
知识产业社会中政府的作用…… 7
电子政府中应用信息技术的意义…… 9
电子政府的构筑是一场行政革命…… 9
第二章　起步阶段的日本电子政府构筑 …… 11
各国电子政府的构筑状况 …… 11
电子政府的定义 …… 15
电子政府的范围 …… 17
日本的行政信息化和电子政府构筑的进展 …… 19
实现面向世界最高水准的电子政府 …… 26

第二部　领导力增强中的电子政府先进国

第三章　将电子政府构筑作为长期国家战略的美国联邦政府 …… 30

美国IT政策的历史和电子政府 …… 30
与行政改革同步进行的电子政府构筑 …… 43
联邦政府电子政府的实现程度和课题 …… 58
今后将继续存在的对电子政府构筑的挑战 …… 65
第四章 电子政府构筑中相互竞争的美国州政府 …… 81
州政府的电子政府构筑动向 …… 81
利用民间企业活力的加利福尼亚州 …… 84
运用投资基金的马里兰州 …… 86
以电子政府构筑为契机着手行政改革的纽约州 …… 88
将电子政府构筑作为高科技产业化政策一环的
得克萨斯州 …… 90
战略计划预算体系 …… 91
第五章 欧洲各国在欧盟的共同目标下独自构筑电子
政府 …… 97
欧盟面向电子政府构筑确立共同目标 …… 97
以行政改革为目标的英国 …… 98
已进入成熟阶段的斯堪的那维亚诸国的电子政府构筑 … 109
第六章 将电子政府作为经济发展基础的亚洲诸国…… 114
较早着手电子政府构筑的新加坡…… 114
将电子政府构筑作为“亚洲IT据点化战略”一环的
马来西亚…… 120
着手进行电子政府构筑的中国…… 123
第七章 实现电子政府的共同课题…… 125
频繁发生的网络故障…… 125
数字鸿沟扩大的可能性…… 128
行政业务程序改革…… 129
新的南北问题的产生…… 130

第三部　构筑世界最先进的电子政府

第八章　电子政府构筑成功的十大条件…… 134
成功条件一：强有力的政治领导 …… 136
成功条件二：包括地方自治体在内的电子政府构筑 … 142
成功条件三：官民合作关系 …… 146
成功条件四：民间经营管理方法的运用 …… 148
成功条件五：推进构筑电子政府的法律基础 …… 154
成功条件六：推进技术开发 …… 161
成功条件七：确保资金 …… 162
成功条件八：引入行政评价制度进行客观评价 …… 169
成功条件九：确保安全舒适的信息环境 …… 175
成功条件十：提供任何人都可以享受的服务 …… 186
第九章　电子政府的系统构筑个案…… 189
通过自律分散型电子商场进行采购…… 189
构筑支援知识产业的数据库…… 193
提供“从摇篮到坟墓”不间断的一站式服务…… 198
第十章　向下一代电子政府构筑发起挑战…… 208
数字化民主的实现…… 208
“亚洲数码共同体”构想…… 210
教育改革…… 212

下篇　电子政府最前线——这样做就能造就一个便利的社会

第四部　电子政府最前线

第十一章　世界电子政府的新潮流…… 220

电子政府建设的历史回顾…… 220
实现电子政府的四种基本构想…… 228
第十二章 日本电子政府构筑的进程…… 238
既往政策的回顾…… 238
基础平台建设…… 240
认证体系建设…… 241
电子申请…… 245
电子采购…… 245
电子纳税…… 246
电子投票…… 248
电子地方自治体建设…… 249
第十三章 架构使用者本位的电子政府…… 252
政治领导力…… 252
民间经营管理手法的活用…… 256
电子政府的国际化…… 258
数字鸿沟…… 261

第五部 架构使用者本位的电子政府的 26 项提案

第十四章 实现"从摇篮到坟墓"的所有行政手续电子化的 15 项提案 …… 281
提案 1:建设医疗信息网络,充实医疗体制 …… 281
提案 2:建设教育直通网,充实学校教育和社区教育…… 284
提案 3:尽早实现电子投票:互联网拉近居民和政治的关系…… 287
提案 4:在家中上网申请护照,到就近的行政部门的窗口领取…… 290

提案5：官民联手一站式完成住址变更手续 …… 293
提案6：建设危机管理信息网络，强化防灾体制 …… 296
提案7：建设志愿者服务网络，支援志愿者活动 …… 300
提案8：建设看护信息网络，在家中进行看护认定的申请 …… 301
提案9：可以按需选择的IC卡 …… 306
提案10：窗口功能实现弹性化，改善居民的利用环境 …… 309
提案11：实现税收、手续费和公共服务费等多种支付的电子化，设置个人支付信息网页 …… 311
提案12：多种终端并举，消除数字鸿沟 …… 313
提案13：政府和地方自治体网页的品质认证保障制度 … 317
提案14：在家中上网办理年金申领手续 …… 318
提案15：建设使用者本位的政府网站，条理分明地整理政府和地方自治体提供的信息 …… 320
第十五章　对企业"创业—发展"提供支援的4项提案 …… 327
提案16：充实支援创业的快捷窗口 …… 327
提案17：国家、都道府县和市町村携手，推进手续办理的一站式化 …… 329
提案18：支援知识型产业发展，完善资料库建设 …… 333
提案19：在家中或办公室进行电子申报和电子纳税 …… 335
第十六章　构筑有竞争力的政府的7项提案 …… 342
提案20：利用电子商务通道，实现物品采购的低成本和高效率 …… 342
提案21：实现政务公开申请受理窗口的一体化，提高行政信息的透明度 …… 346

提案 22:行政部门的管理业务(财务会计和人事等)的跨部门合作…… 349
提案 23:在行政部门的业务中导入民间经营管理手法…… 351
提案 24:强化信息公开和管理系统,改革预算业务 … 352
提案 25:开展实践性教育培训计划,实现业务改善和服务质量的提高…… 354
提案 26:着手推进电子政府的国际化建设 …… 356

第六部 构建电子自治体:成功的要点

第十七章 电子自治体的推进体制…… 365
制定行政信息化计划的方法…… 366
创建有实行能力的组织…… 369
推进电子自治体建设的三大领导力…… 372
第十八章 推进电子自治体建设的方法…… 377
人手一台电脑是第一步,一次性配置到位将大大改变现状…… 378
网页开启电子自治体的窗口…… 381
通过网络倾听居民呼声,实现居民身有实感的行政变革…… 390
网上电子行政服务的提供方法…… 395
第十九章 行政经营资源的盘活方法…… 399
如何培育人才…… 400
人才不足的解决办法…… 402
确保资金的方法…… 404
培育 IT 专家 …… 411
行政文化的变革方法…… 413

第二十章　构建电子自治体基础环境的方法…… 421
如何进行项目评估…… 421
观念转变：IT 技术是行政经营的手段之一…… 424
克服数字鸿沟，建设任何人都能方便利用的电子自治体…… 426

参考文献…… 432
后记…… 438

上 篇

电子政府

——IT技术带来政府革新



第一部

在全世界得到扩展的构筑电子政府的浪潮



第一章 支撑知识产业社会的电子政府

涌向知识产业社会的浪潮

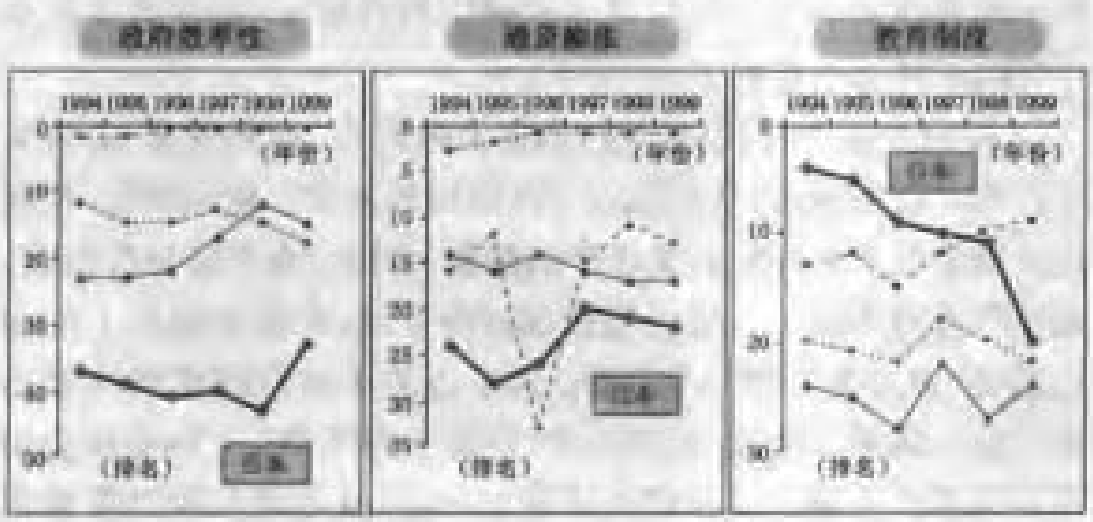
随着21世纪的到来，向知识产业社会转换的浪潮涌向世界各地。各个国家(和地区)、各个企业在知识产业社会中围绕着霸权展开了日益白热化的攻防战。

日本在世界经济中不断建立其稳固的地盘，20世纪90年代初(即新兴工业经济体和东盟诸国及地区迎头赶上来)之前的时代，是一个国家间主要围绕着以硬件为主的产品展开优势竞争的工业化社会。这个时代的主导产业是钢铁、汽车和电机等设备产业，设备和资金的集中可以带来竞争上的优势。比如说，过去日本的汽车、电脑和半导体等产业的发展，是通过政府主导、推动国产技术实现的，它们是工业化社会中产业振兴政策的代表性例子。像韩国和中国台湾这样追随日本采取同样政策的国家和地区不胜枚举。与工业化社会相比，知识产业社会则是一个拥有先进知识的人才通过相互交流创造出新价值的社会，其基础是信息技术和网络的发展。正如美国网景通信(Netscape Communication)公司的创始人吉姆·克拉克指出的那样，在企业经营方面，“原来在工业化社会中一度占据重要地位的资本实力，正在让位给智慧和时间等经营资源”。

日立综合计划研究所一直在关注美国的硅谷、法国的索菲

亚—安蒂波里斯、印度的班加罗尔和马来西亚的多媒体走廊等以信息技术为中心、在高科技领域获得长足进步的地域(详情参见1998年东洋经济新报社出版的《在全球化竞争中脱颖而出的地域经营》),这些地域的核心产业是信息通讯、软件和网络相关服务,而发挥主导作用的是不断涌现的创业者和风险企业。

在知识产业社会中,与原来那个依存于钢铁、汽车和电机等设备集约型产业时代的政府相比,政府有了明显的区别。知识产业时代要求政府彻底地放松规制、为网络等信息技术提供自由的应用环境,同时还要求政府保证资金、知识型劳动者和信息能够自由流通,要求政府提供高效高质的行政服务等等。同样,高水准的信息通信设施、为培养高水准人才而推出的高质量的教育制度也是知识产业社会的中流砥柱。然而遗憾的是,根据瑞士的IMD商学院每年所作的调查显示,日本在各个领域中所处的优势地位近年来呈现明显下跌趋势(见图1.1)。



日本 —●— 美国 ·····△····· 英国 —▲— 新加坡 -●--

资料来源:IMD, *The World Competitiveness Yearbook* (1998, 1999).

图1.1　日本产业基础的竞争力转移

知识产业社会中竞相追逐控制权的动向不仅仅出现在欧美发达国家，还出现在新加坡、马来西亚和中国台湾等亚洲各国和地区。这些国家和地区的知识产业基础是由能提供高效高质服务的政府和行政部门支撑的，它们正以“电子政府”的名义进行紧锣密鼓的筹备和构建。

电子政府促使国家概念的重构

说到“国家”，通常就意味着由行政机关、立法机关和司法机关构成的一个系统。而在说到“政府”的时候，一般指的是行政机关。本书所言及的“电子政府”就是以“政府”为第一要义，指的是行政机关。但是正如在后面要详细论述的，被称为电子政府发达国的国家，包括立法机关和司法机关在内，正对自身的存在形态进行重新定位。这些国家正在进行的电子政府构筑，实际上涉及在网络普及和信息技术利用的背景下，知识产业社会中“国家”概念的重构。

20 世纪后半叶，很多发达国家的政府在“福利国家”的名义下行使广泛的职责，从而陷入了巨额财政赤字。众所周知，政府应该随着时代和环境的变迁作出调整，否则就会不断自我膨胀，最终导致效率低下。战后的日本经济发展，在很大程度上依赖以霞关（中央决策部门集中地）为中心的中央行政议事决策体系。这一体系以法律、政策方针、附属于内阁和官厅的审议会的评审等形式来确定应该重点培养的产业，从而将有限的资源集中投入到特定的领域。许可制度、行政指导等政府广泛采取的规制（管制）制度和为了保护国内企业而采取的限制进口政策等也在这一体系下应运而生。对于技术上滞后于发达国家的领域，政府会组织多个企业共同研究开发项目，并提供财政上的援

助。研究开发的固定成本分摊到各个参加的企业。企业在研究项目上的分工协作不仅避免了重复作业，而且使研究成果得到共享。所有这些政府采取的政策措施有力地帮助天然资源匮乏的小小岛国——日本——从战后的废墟中重新站立起来，并在复兴之后，实现了经济的高速成长。

但是，政府未必能永远实行正确的政策。这些政策确实曾在汽车、电脑和半导体领域取得了成功，但即使在高度成长期的时代，在像化学和飞机制造等领域中，政府虽然提供了巨大的资金援助，却仍然是收效甚微。这不由使我们思考：是不是政府在这些产业的发展中发挥了错误的作用？或者政府根本不应该插手，而应任由它在市场上发展？20 世纪 90 年代对于日本来说，是"失去的 10 年"，经历了 20 世纪 80 年代后半期经济泡沫的形成和破灭，日本陷入了长期的经济不景气，我们不得不承认，这是由于政府在经济运营上犯下的重大失误所致的。

在把握时代命脉、掌握政策方向的政治领导层方面，我们也不得不指出，日本缺少能促进新生事物发展的具有前瞻性的领导层。比如说 20 世纪 90 年代的美国，在克林顿、戈尔政府的领导下，美国的 IT 产业得到了日新月异的发展，日本却不具备这样的领导层。越是在市场经济发达的社会，我们就越能认识到："政府"并不是全能的设计者，它与企业及个人等民间经济主体一样，也是一个靠固有的利益驱动机制行事的经济主体。

知识产业社会中政府的作用

知识产业社会与工业化社会相异，担当领头羊的是金融、信息通讯、流通和服务业等行业，以硅谷为代表，小企业和风险投资企业也在这一社会中扮演着重要的角色。为了振兴知识产

业，应以技术革新的主体——民间经济——为中心，形成能不断孕育新知识的经济机制。政府部门，在其中应该发挥以下三大作用。

第一，要认识到技术革新的旗手始终是以企业为中心的民间经济主体，政府应该有效地为它们提供服务，应该放宽规制、构筑良好的投资环境，以便民间经济主体在各种领域中参加挑战、进行投资，绝不应该在这些民间部门的经济活动中设置障碍。政府通常要面临来自国内各利益团体要求限制竞争的压力，但在大多数场合下，政府规制只会降低经济福利。因此，政府的基本作用应该是促进竞争，并把裁断权交给市场经济体系。另外，在企业活动全球化的今天，如果某地政府的效率性和决策速度成为了企业竞争的阻碍要素，企业就会毫不犹豫地将其活动基地迁移到别的国家或者地域。

第二，同样，政府应该为纳税者，即企业和市民，提供高水准的行政服务。行政人员在官僚制度下往往循规蹈矩，尽量回避风险，但现在的时代要求政府不怕风险，努力提高效率和服务水准以提升竞争优势。政府体系如果丧失了行政服务上的竞争优势，就会导致该国或地域的衰退。

为了提高政府的效率与服务水准，我们可以导入市场机制、导入民间的经营手法等，这些都是有效的手段，已得到众多国家的认可。政府还可以用外购或投标方式处理一部分事务。另外，对行政活动的程序及结果，政府可以导入某种评估制度，通过建立激励机制，就可以使行政活动近乎于企业活动般卓有成效。实际上，美国等国在构筑电子政府的时候已经采取了这些措施。

第三，作为提高效率和服务水准的前提，提高政府的透明度也很重要。透明度的提高，可以削弱政治压力和来自特定利益

集团的压力，并拓宽反映市民呼声的渠道。行政具有高度的专业性，如果政府回避对企业或市民的说明责任，就可能导致政策倒行逆施。另外，透明度低的政府可能会仅仅考虑特定小集团的利益。从这个意义上来说，通过信息公开提高政府的透明度，至少可以发挥监督作用，这是十分重要的。

电子政府中应用信息技术的意义

信息技术和网络的应用是否会对提高政府的效率、服务水平及透明度发挥作用呢？回答是肯定的。信息技术和业务流程重组（business process reengineering，BPR）等业务改革手法相结合后，使得政府效率获得了突飞猛进的提高。信息的分散处理和政策决定的分权化则使得企业、市民以及地方行政的个性化需求得到了更便捷的满足。另外，信息公开使得网络应用不再受到时间和地点的制约，这也满足了用户的个性化需求。

信息技术也能应对地方分权的潮流。随着地方自治体的自主权和裁量权的扩大，各地方政府的政策促进了地区之间的竞争，由此激发了各地区的经济活力。以互联网为代表的自律分散型网络则成为了这一进程中的重要工具，它帮助地方自治体超越了自身的辖地限制，促进了多样化和地方自治体的信息发布。

电子政府的构筑是一场行政革命

经济活动正日益全球化，但无论经济如何全球化，国家都有一项亘古不变的使命——提高国内的经济福利。从历史上来看，现在的资本主义是与民族国家一道发展起来的，国家对事关

自身稳定的国家独立性和经济福利作出努力，这在今后也是不能简单放弃的。

日本的政府部门中人才云集，这些人才的聚集从国际上来看也不乏其竞争优势。政府制定决策时应该让尽量多的相关利益集团参加讨论，但并不由此降低政府在政治和行政中的专业性。我们现在考虑的是，应该抓住构筑电子政府这样一个绝好的机会，将从前中央集权型的、提供同一规格数量化服务的工业化社会的政府，改造成一个能适应日新月异变化的知识产业社会的要求，提供能满足个性化需求的高质、高效、高透明度的政府。这一转变将使日本中央政府和地方政府的潜力在知识产业社会中得到最大限度的发挥。从这个意义上说，电子政府的构筑并非仅停留在“政府部门运用 IT 技术”这个层面上，而是一场确确实实的“行政革命”，这是一项艰苦卓绝的工程。

第二章 起步阶段的日本电子政府构筑

各国电子政府的构筑状况

虽然有“电子政府”(electronic government)、“数字政府”(digital government)、“政府在线”(government online)等各种叫法，但已有很多国家本着构筑电子政府的目标，正在大力推进政府和行政部门的综合信息化水平，如美国、英国、瑞典、新加坡和马来西亚等(见表 2.1)。这些国家将政府作为支撑知识产业社会的基石，非常重视确立政府和行政机构服务的高效高质，并且认识到，以网络为首的信息技术是实现这一目标极为有效的手段。

表 2.1 各国实行的电子政府工程

国家	工程名	开始年份	实施理由和目的	实施内容和预定目标
加拿大	政府在线(government online)	1995	• 为消除财政赤字，1993年开始重新审视行政服务。情报技术开始时仅为促进政府内部效率化，后来逐渐开始应用于对外部提供服务。 • 1995年起开展一项综合工程——“连接加拿大人”。目标是在2000年让加拿大成为连接率最高的国家之一，而作为该工程的一部分，行政服务在线化也得到了实施。	• 提供面向企业的商业信息(能接触200万份文件)。 • 提供面向消费者的范围广泛的信息。

（续表）

国家	工程名	开始年份	实施理由和目的	实施内容和预定目标
英国	政府直通车（government direct）	1996	• 以1996年发表的报告为契机而锐意展开，并将其作为完善政府服务、实施行政改革的一系列内容之一。	• 在公共网上公开年收入、物品税等信息。 • 在线公开商业申请文件格式。 • 计划在2001年90%的政府采购实现电子化。
新加坡	连接政府（connected government）	1995	• 基于新加坡国家信息化战略的工程。 • 1995年开始优化行政服务、开展行政改革（PS21），并通过实施行政部门的信息化工程以更有效地优化行政服务。	• 行政服务中活用IC卡。 • 已实现通过信息终端进行汽车登记更新手续。
马来西亚	电子政府（electronic government）	1995	• 电子政府计划是"多媒体超级走廊（MSC）计划"指定的七大重要工程之一。 • 信息化带来的行政手续变革、行政改革以及政府信息化是MSC计划的推进力。	• 虽然工程本身处于初级阶段，但是与经验丰富的跨国企业的合作使工程进展神速。

资料来源：G8 GOL，*G8 Government On-line Project Report*（1999），H立综合研究所制作。

从克林顿总统就任后的1993年开始，美国就着手进行了电子政府的构筑，特别是以副总统戈尔为首设立的国家绩效评议会[National Performance Review，NPR，后又改名为政府革新全国联盟（National Partnership for Reinventing Government）]成为了行政部门改革的主力军，信息技术的应用改善了以往的业务流程，简化了公文审批。

加拿大在财政赤字扩大的压力下，从1993年开始就致力于

电子政府的构筑。政府于 1995 年开展了“连接加拿大人”(connecting Canadians)的信息化工程，其目标是要在 2000 年前，将加拿大建设为世界上“连接率最高的国家”(most connected countries)之一。政府资料公开化、向企业和国民提供在线行政服务等得到了广泛的推进。

澳大利亚的目标是要通过各机关部门对最新的信息技术的积极运用，带动民间部门信息化的步伐。如今，“政府在线办公室”(office for government online)正在为实现“至 2001 年将所有行政服务在线化”的目标而努力。

英国以 1996 年发表的报告为契机，正式启动了以政府直通车(government. direct)为名的电子政府构筑工程。它力争要在 2001 年 3 月前实现政府 90%的采购业务电子化。

瑞典也将电子政府的构筑作为提高国民福利的手段。1995 年，以财政部长为首，各行政部门的干部组成了跨部门的“高层领导论坛”(toppledarforum)，论坛倡议利用信息技术进行行政改革，并为电子政府构筑起一个能安全进行信息交换的环境。

新加坡从 20 世纪 80 年代起就开始将推进政府行政部门的信息化作为国家信息化战略之一。1995 年，新加坡政府在进行行政改革、优化行政服务的同时，还启动了连接政府(connected government)工程，从而从信息基础设施准备阶段迈入了实际应用阶段。新加坡的国民和企业自此便可以利用 IC 卡享受行政服务，或利用信息终端办理汽车驾照等的更新手续了。

马来西亚的电子政府构筑工程是牵动举国上下的多媒体超级走廊(Multimiedia Super Corridor, MSC)计划的重点项目之一，政府有意将构筑电子政府作为推进民间部门信息化和推进 MSC 计划的动力。这个项目目前尚处在初级阶段，但它从构想阶段就争取让富于经验和技能的跨国企业参加，并与它们进行了紧密合作。

再让我们从交流的历史来看一下电子政府在世界范围内得到普及的背景吧。20世纪90年代迅速普及的网络使从前的交流方式发生了翻天覆地的变化(见图2.1)。以前我们一直使用电话、书信等一对一、不为第三者所知的方式交换信息,或者采取由某一个人向公众(一对多)传达公开信息的交流方式,而现在的网络则是多对多的形式,即为不特定多数和不特定多数人之间的双向交流手段。几乎与网络同期出现,信息技术的进步也使信息收集、加工、编辑、分析和传送变得轻而易举,文字、图像、影像等各种各样的信息都可以在瞬间完成传送。因此我们可以预见,多方参与型的双向交流形式,如网上论坛、公开招标等将在今后越来越成熟。



资料来源:日立综合研究所制作。

图2.1 互联网带来的新型交流形态

网络普及带来的交流形式的变化也将大大改变政府行政部门的存在方式。从技术层面来讲,政府行政部门内的信息共享比以往任何时候都要容易。政府可以在瞬间将信息传送给国民与企业,也可以在瞬间接收到外部的信息,应对企业与国民的个

性化需求。实现双向互动型行政服务从技术上来说已非梦想。如今的政府行政部门已从以往封闭的状态中走出来，与外部加强了合作，变得灵活多样。第一章中论述的社会经济变化和本章中论述的技术进步带来的交流方式大变革，形成了电子政府构筑行动在各国得到广泛开展的背景。

电子政府的定义

电子政府构筑在世界各国得到推进，那么电子政府的定义到底是什么呢？让我们来整理一下。

世界各国从20世纪70、80年代就开始在各个行政部门推进信息体系的构筑，但“电子政府”这一新概念的渗透却是在1995年前后，当时，官民双方开始普遍使用网络。各国政府超越部门壁垒，开始着手对政府行政部门进行彻底改革，改革的手段是以网络为首的信息技术。也就是说，电子政府从一开始就是一个与行政改革一体化了的概念。之后，随着民间运用网络的开展，各种各样的服务纷纷登场。政府的服务集中在两大块，一为用简便的形式向国民和企业公开行政信息，二为通过网络提供各类高效高质的行政服务，以提高用户的便利性；一言以蔽之，即信息公开和优化服务。

最近，有人认为网络应用掀起了电子民主化的革新浪潮。他们认为网络实现了网上选举、实现了电子投票、扩大了议员与选民在选举期外的交流、推动了法制进程的公开化，从而缩短了市民和政治之间的距离。

综上所述，所谓狭义的电子政府是指：以高效、信息公开和提高服务质量为目标，在政府行政部门间，以及政府行政部门与国民、企业等民间部门间开展的信息化和网络化，它导致了政府

行政部门中业务和组织方式的根本性变革。而广义的电子政府，在欧美国家中已初现端倪，相信在不久的将来会得以推广。它包含了"电子民主化的实现"这一层意思，即实现政治家与行政，以及政治家与市民、企业之间更趋紧密的交流（见图 2.2）。



资料来源：日立综合研究所制作。

图 2.2 从各国的举措看电子政府的定义

◎ 电子政府构筑的优势

电子政府的构筑能为各经济实体带来什么样的好处呢？首先对国民来讲，行政服务本来是耗时、费事的代名词，但实现电子政府后，申请报告等各种手续就可以通过自己家里的电脑或是公共设施、超市的终端和手机在网上随时随地地操作。再例如，小孩和高龄者对于行政部门的服务需求是不一样的，电子政府构筑就可以满足他们的特殊需求。

对于企业来说，电子政府构筑将大大削减公司的成本。如果各种手续都通过网络来进行的话，就无需亲自去行政机关，也没有必要在窗口排队花上很多的时间。这就使花在申请书等文件上的时间和费用得到大幅度削减。政府审批业务的简化也缩

减了业务成本。随着行政信息的公开，将能比以前更快更便捷地获取对商业活动有用的信息。

对行政部门来说，业务程序的改善、业务本身存废的重新评估加上信息技术的应用，不仅提高了业务效率，还减轻了职员制作资料的业务负担。资料库和局域网使各个机关部门所积累的技术信息和经验实现了共享。

电子政府的范围

正在构筑世界最先进电子政府的若干国家被称为电子政府先进国。通过将这些国家的电子政府项目和日本的电子政府项目作比较，我们发现，电子政府先进国在它的应用对象、构筑时运用的经营管理手法、技术和运作形态这四点上比日本涉及的范围更广更深(见图 2.3)。



资料来源：日立综合研究所制作。

图 2.3　通过比较电子政府先进国来看日本电子政府的范围

电子政府的对象

在日本，一提起电子政府就很容易想到中央行政机构的信息化。而事实上，电子政府先进国的对象中还包括地方自治体，中央部门培植的构筑电子政府的技能转用于地方自治体，反过来，地方自治体在构筑电子政府方面的经验也可以适用于中央部门。中央部门和地方自治体之间在构筑电子政府方面的方法和技能共享化也在不断地被推进。在日本，很多人认为电子政府的对象是行政部门的关联业务，但在电子政府先进国中，一般是将电子政府的对象视为包括警察局、法院和医院等在内的所有领域。政府所有并由政府管理的建筑物和停车场等设施，在运营时如何运用政府行政部门已经培植的各种技能，使之更有效率，这样的探讨也在广泛开展。

经营管理手法

接下来让我们从经营管理手法方面来作比较。欧美电子政府发达国为了削减巨额的财政赤字，积极采取了 20 世纪 90 年代后广泛应用于民间企业的经营管理手法，即业务流程重组和知识管理，并用这些经营管理手法与信息技术一起推进行政部门的高效化。正在开展的举措包括：对“能否利用信息技术，使从决策到开展业务的这一系列业务程序便捷化”，“这项业务本身是否有存在的必要”等问题的重新认识，以及排除各部门的“条块分割”意识，强化部门间的横向联系，把各行政部门的信息当成资源实现数据资料库的共享。此外，欧美还在广泛推动让顾客满意(customer satisfaction，CS)的举措。而在日本，主要的做法还只是在已有业务中加入信息技术。为了最大限度地发挥所导入的信息技术的作用，我们还应该积极探讨吸纳民间部门的经营管理手法的种种思路。

技术

从已经被运用的技术来看，日本主要是构筑局域网和各部门之间的专用网络。网络建设自然相当重要，电子政府先进国在构建网络的同时，还引进了构筑高度化网络和大容量数据库所需的最先进的技术。

这里所谓的高度化网络是指：第一，构筑安全性能高的网络以防止不正当接入，防止由此带来的数据篡改和泄露。第二，构筑短时间内可正确交换动画、地图等信息的网络。而所谓大容量数据库的构筑，是指将政府收集的大量统计信息、地理信息、调查信息、图像、声音和影像等数据收入数据库并在网上提供给用户。在电子政府先进国中，人们普遍认为，决定知识产业优劣的关键性因素正是这种数据库的配备。电子政府先进国将用于解析数据库中大量数据的解析技术，压缩、发送及管理图像信息的高画质处理等先进技术，不断用于行政部门的统计处理和政策判断中。

运作形态

关于电子政府的运作形态，日本中央政府部门和地方自治体之间没有很大的差别，而民间部门的运作则刚刚起步。但电子政府先进国不仅会根据项目内容将司空见惯的系统构筑和运作委托给民间部门处理，电子政府事业本身的民营化、民间金融主导方式也正在日益普遍化。

日本的行政信息化和电子政府构筑的进展

日本电子政府的构筑具体是如何进行的呢？让我们来回顾一下日本行政信息化的历史。

日本在1994年4月设立了高度信息通信社会推进总部，之后陆续发表了《面向高度信息通信社会的基本方针》、《行政信息化推进基本计划》、《放松规制推进计划》，以及《虚拟政府构想》。在这些计划的指导下，政府部门不断推进信息化，获得了一定的成效(见表2.2)。

表2.2 日本政府行政信息化的实施

实施时间和内容	目标
《面向高度信息通信社会的基本方针》 1994年4月设立高度信息通信社会推进总部 1995年2月《面向高度信息通信社会的基本方针》 1998年11月基本方针修订 1999年4月行动计划发表	以实现整个社会的信息化为目标。当前目标是：(1)电子商务的环境建设；(2)公共领域的信息化；(3)提高信息解读能力、培养人才、教育信息化；(4)网络基础设施的建设。
《行政信息化推进基本计划》 1994年12月《行政信息化推进基本计划》 1997年12月基本计划修订	以总务厅为中心，在行政改革浪潮中推进信息化，争取在21世纪初实现行政的高度信息化。
《放松规制推进计划》 1995年4月《放松规制推进计划》 1998年4月《放松规制推进3年计划》 1999年3月修改1998年计划	通过放松规制，推进各项申请和手续的电子化、在线化和文件的电子化保存。
《虚拟政府构想》 1998年12月《虚拟政府构想》出台 1999年12月《虚拟政府构想》报告书	不受现有部门的框架限制，旨在实现新的信息化推进体制，是首相直辖的特遣工作组。在业务中运用电脑网络。

资料来源：根据《面向高度信息通信社会的基本方针》(1995)、《行政信息化推进基本计划》(1994)、《放松规制推进计划》(1995)，以及《虚拟政府构想的研讨结果及今后的举措》(1999)制成。

《面向高度信息通信社会的基本方针》

《面向高度信息通信社会的基本方针》指出，高度信息通信社会可以给社会带来一场可称为信息革命的变革，必须建设信息通信基础设施，以支持信息和知识的创造、流通及共享。根据这个基本方针，通信网络等社会基础设施建设得到了大力推进。1998 年 11 月，该方针修改后提出了三大行动原则，即民间主导，政府着重进行环境建设，以及在加强国际合作中发挥领导力。1999 年 4 月，日本又发表了一个行动计划，基于上述三大行动原则，又对能力的提高提出了四个目标：(1)电子商务交易的环境建设；(2)公共领域的信息化；(3)提高信息解读能力、培养人才、教育信息化；(4)网络基础设施的配备。这四个目标是当前最重要的课题。

其中的第二个目标——公共领域的信息化——当然包含行政的信息化，因为人们普遍认识到政府和行政部门应该是运用信息技术的主要公共部门。

《行政信息化推进基本计划》和《放松规制推进计划》

《行政信息化推进基本计划》旨在通过行政改革推进行政部门的信息化，并在 21 世纪初实现行政的高度信息化，总务厅是这一计划的施行中心。1994 年 12 月发表的这份计划，原是从 1995 年开始推行的五年计划。但由于部门内部及社会信息化的发展，于 1997 年进行了修改，成为实施周期为 1998 年到 2002 年的五年计划。修改之后的《行政信息化推进基本计划》以国家管理的事务和事业为对象，列举了多个实施项目，其中包括行政信息的提供、申请手续的电子化、一站式服务的实施、采购手续的电子化、应用信息技术实现事务和事业活动的便捷化和高效化，以及网络基础设施的高度化和标准化等。这个计划

促使中央部门努力提高面向国民和企业的行政服务。

《放松规制推进计划》顺应规制放松的潮流，提出了行政信息化，要求各个部门在办理各种申请手续时，接受磁盘等电子媒体，而不再限于书面申请。另外，该计划还顺应整个社会的信息化要求，推进了手续文本的电子化保存。这个计划所推进的信息化举措，大大减轻了民间企业提出各种申请时的负担，具有十分深远的意义。

《虚拟政府构想》

《虚拟政府构想》旨在建立一个新的信息化推进体制，它作为首相直属的特别委员会，不属于任何一个现存省厅的管辖范围。该构想从各种信息化项目中挑选出了四个实施项目，即汽车拥有者必须办理的相关手续（包括检查、登记、车库证明、纳税、赔偿责任保险等等）的一站式服务、为实现政府（除公共事业以外）采购手续电子化的部门行动计划、行政事务的无纸化（电子化）行动计划以及教育的信息化，现在正在进行跨部门的合作。这个构想最初是一个部门间的横向信息化项目，在今后有望应用在其他项目中。

进展中的中央部门信息化

基于上述实施政策，行政部门正在切实推进信息化。来看看中央部门在电子政府三大目标方面的实现情况。首先是效率化方面，实施在物品管理、人事、工资和互助等内部事务的系统化，文书管理、传达的体系化，数据库建设等信息的共享化等方面的举措，其中一部分已开始正式运转。

在信息公开化方面，如今大部分中央部门拥有自己的主页，已开始通过网络提供报道性材料和审议会信息等。虽然内容在

部门间多少存在着差异，但内容的充实程度与数年前相比无疑有天壤之别。此外，提供行政信息来源的“指南系统”也运作起来，可以告诉用户各部门所提供的行政信息的来源及获取方法。有些部门还先于其他部门开展了自己的独立举措。比如说，专利局从20世纪80年代开始尝试信息化，现今已构筑起了一个庞大的专利信息数据库，并在主页上免费提供该类数据的检索服务。

为了提高服务质量，政府推进了申请手续电子化和一站式服务。且在申请和申报手续方面放宽了规制，预计到2000年，8 822项手续中的3 064项可以使用磁盘或进行在线申请。另外，在邮政局设置面向普通用户的信息终端，并可利用它办理各种手续的举措也已经开展。上文提到的专利局，在致力于信息公开化的同时也努力提高服务质量，实现了从提出申请到审查登录过程的无纸化。关于推动一站式服务，大藏省、厚生劳动省、农林水产省、通产省和运输省等各部门之间将加强横向合作，为进出口业务和港湾利用等手续提供一站式服务。

作为以上这些举措的基础设施，在行政部门中配备电脑和网络是必不可少的。中央部门（包括地方分支机构在内）到2000年2月将使每1.6个职员拥有一台电脑。网络方面，连通中央部门内部各机构的网络——霞关广域网——已在1997年1月开始运用。到1999年3月，所有36个省厅机关都在使用这个网络，日本的中央部门正在不断加大信息化力度，通信网络的信息化基础设施建设也在不断完善。

“新千年项目”所提倡的电子政府

1999年3月，经济低迷和产业竞争力下降带来的危机感波及面越来越广，于是政府成立了一个直属于小渊首相的产业竞

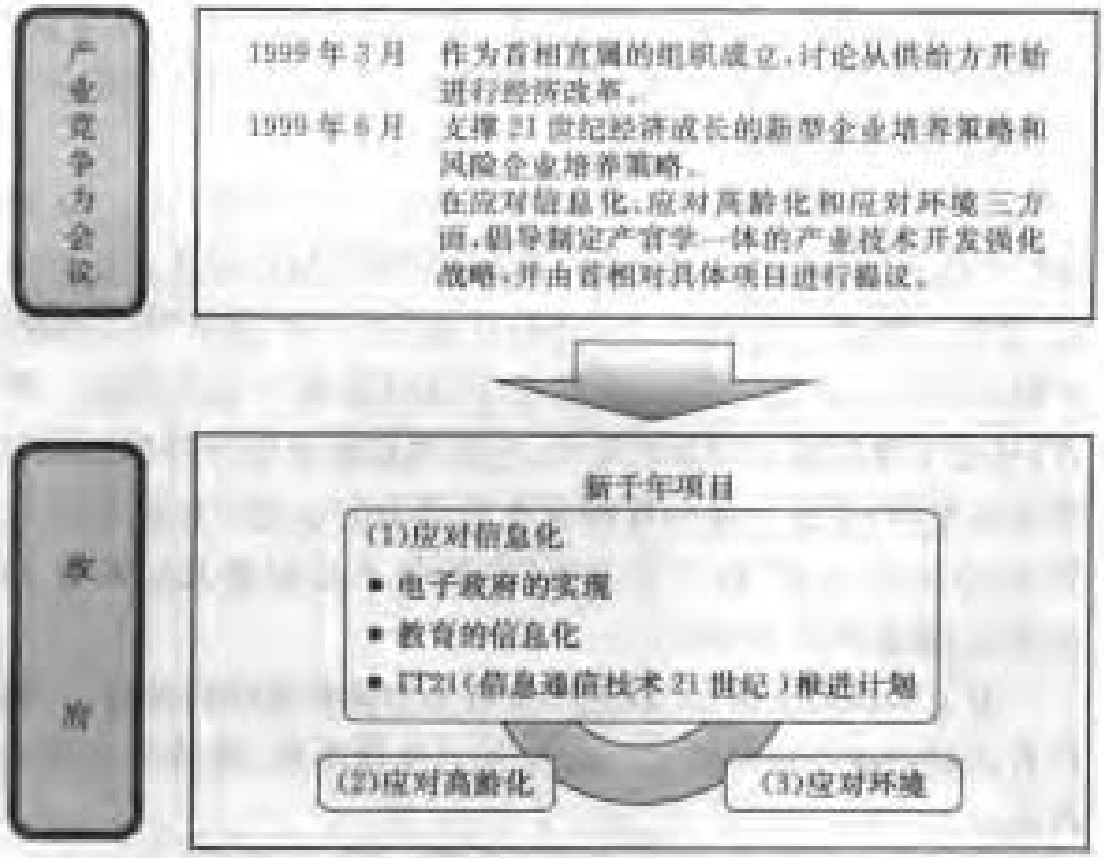
争力会议，会议通过对具体政策的讨论，来对日本的经济结构进行根本性的改革，以期在知识产业社会到来的今天提高国家竞争力。日本以20世纪80年代里根执政时期美国为恢复竞争力而由官民共同组成的“总统产业竞争力委员会”为模本，由首相担当会议的议长。参加会议的除了第一线的产业界巨头，还有大多数的阁僚。

产业竞争力会议为了重振日本的产业，特别对“供给”改革中官方与民间应该重视的课题加以了讨论。产业竞争力会议初次尝试通过官方与民间集思广益的方式决定重要政策，对于培育官方与民间的新型关系具有重大意义。产业竞争力会议的讨论结果被称为“新千年项目”，并于同年7月决定了今后官民合作方面的重点政策。“新千年项目”的三大支柱是：应对信息化、应对高龄化社会和应对环境。其中“应对信息化”中的“教育信息化”、“IT21(信息通信技术21世纪)推进计划”以及“2003年实现世界最高水准电子政府”被认定为重点课题(见图2.4)。在“新千年项目”中规划的电子政府工程是在官方与民间的共识下形成的，因此今后由官民合作推进电子政府的构筑是必然趋势。如第一章所述，从历史的观点来看，我们有必要抓住这个千载难逢的机会，将这个电子政府工程作为政府和行政部门的重点项目，因为它们将支撑起21世纪日本产业的国际竞争力。

根据这个电子政府工程，政府行政部门的信息化进程将得到加速推动。此工程争取到2003年以网络为手段实现民间与政府之间各种行政手续的无纸化，从面构筑起电子政府的基础。工程具体分为以下六大支柱：

(1) 认证系统的构筑：政府认证系统(GPKI)的构筑可以证明各种手续是由正当的政府行政主体操作进行的。

(2) 共同基础体系的技术开发：将对抗病毒和不正当入侵



资源来源：根据《新千年项目》(1999)制作。

图 2.4　"新千年项目"提倡的电子政府

等网络安全问题，网络高度化问题作为各部门之间的共同课题进行技术开发。

(3) 申请、报告等手续的电子化：比方说，现在允许通过磁盘提出的申请越来越多，就有必要制定方针，使得申请进而还能通过网络提出。

(4) 申请手续电子化的先导型举措：先行于其他部门，六大省厅率先通过互联网办理申请手续。

(5) 政府采购(除公共事业外)手续的电子化：除有特殊采购程序和采购金额庞大的公共事业外，实现政府采购手续的在线化。

(6) 对地方公共团体信息化具有先导意义的实证性实验：对连接中央部门网络(霞关广域网)和地方自治体网络的综合行政网进行实证性实验。

当然，电子政府工程中仍存在一些尚待改进的课题。从详细的实施内容来看，关于2003年前如何做的提法中还存在着诸如“原则上来说”、“力争”、“一部分开始运作”和“期待”等含糊的字眼，到2003年能否真正实现电子政府还是一个未知数。再者，从电子政府原先的目的来看，它是要重新审查行政部门的职能和业务，但对这一点一直没有作出明确的表述。还有关于预算金额，2000年度“新千年项目”中的电子政府相关预算为99亿日元，这显然是不够的。

为了构筑起支撑21世纪产业竞争力的有效的行政部门，我们有必要超越以前单纯的行政业务信息化阶段，推进动态性的改革。

实现面向世界最高水准的电子政府

尽管在“新千年项目”中已宣布到2003年前要构筑起世界最高水准的电子政府，但面对日新月异的信息技术，很难说清楚在2003年何为世界最高水准。不过至少从以下各章中将会详细论述的各国的状况来看，我们可以看到，在电子政府的构筑过程中，各国存在着通行的做法，它们是：第一，推进体制的确立。估计在各部门之间、中央和地方之间会存在很多认识上的差异，这会对实际的推进工作制造诸多障碍，所以应该重视确立一个由政治领导和专家组等来构筑电子政府的推进体制。第二，完善构筑电子政府的基础性环境，如制定法律、开发技术、确保资金等。第三，使所有的国民和企业都能

享受到信息安全，信息弱势人群也能享受到电子政府带来的好处。

在第二部分中，我们将就这些问题分别来关注美国、欧洲和亚洲各国的具体做法。

第二部

领导力增强中的电子政府先进国



第三章 将电子政府构筑作为长期国家战略的美国联邦政府

美国 IT 政策的历史和电子政府

和美国研究者聊起电子政府，就能切实感受到他们是真正的电子政府先进国的居民。用互联网来办理退税手续和汽车执照的更新手续等等，电子政府已经成为美国人日常生活的一部分。研究者们的关注也从个别的行政服务电子化扩展到政府统治上来，即如果在司法、立法等政治活动中广泛运用信息技术后，政府的统治会如何改变？提供行政服务等传统的政府职能会因信息技术的运用而大大减轻负担。随着网络的运用，国民可以直接参与政治，非营利组织等团体也能获得新的组织力。那么在这个进程当中，政府应该发挥的作用到底是什么？这一讨论在 21 世纪的今天变得异常迫切起来。

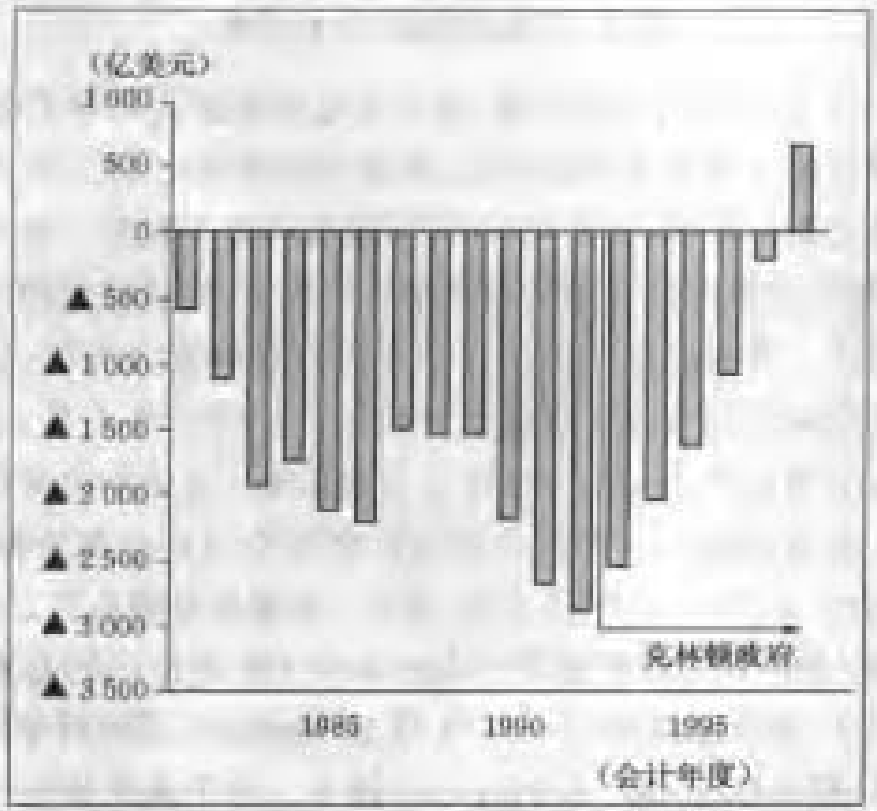
要正确理解美国在世界上率先构筑先进电子政府的背景，就必须回顾里根政府时代沿袭下来的对政府职能的种种议论，以及基于这一职能而展开的战略性的和长期性的 IT 政策及行政改革的过程。本章在回顾美国的电子政府构筑是在何种历史条件下应运而生的同时，将展望美国电子政府今后的发展趋势。

美国的电子政府构筑中有三点尤其重要：(1)重整以 IT 产业为核心的美国经济——在这一设想的初期阶段就开始了对电子政府的构想；(2)结合法律和制度的重新检讨，并和行政改革

相关联，取得了划时代成果；(3)通过官民合作共同加以推进，争取在今后也仍然是领导世界电子政府的先驱者和领头羊。这里，我们将以这三点为焦点来解读这段历史。

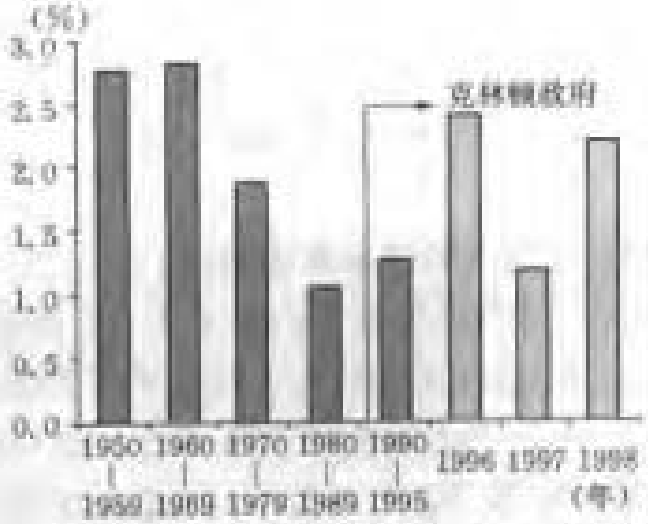
"扬报告"中有关官民职责的看法

美国保持经济景气已经连续八年多了，IT 设备投资和个人消费都得到了扩大，这在美国历史上也是不多见的。要知道，在 20 世纪 80 年代中期，美国政府还背负着约 2 200 亿美元的巨额财政赤字，并为民间部门生产力低下导致的国际竞争力衰落而苦恼(见图 3.1 和图 3.2)。



资料来源：根据管理和预算办公室(Office of Management and Budget)资料制作。

图 3.1　美国财政赤字走势



资料来源：根据劳动统计局(Bureau of Labor Statistics)资料制作。

图 3.2 美国劳动生产性走势

1981 年上任的里根总统，通过放松规制扩大市场竞争和实施减税这两大政策来激活产业，推进实施重视"供给"的经济政策。这是对以往重视"需求"的经济政策的重大转变。包括日本在内，战后多数发达国家采取的是后一政策，经济政策的中心是刺激需求。然而里根的经济政策并没有获得重大成功，甚至因大规模的减税而造成了财政赤字的扩大。1985 年 1 月，总统直属的研究美国产业竞争力恢复政策的总统产业竞争力委员会发表了一份最终报告。委员会由当时惠普公司的总裁约翰·A. 扬(John, A. Young)担任主席，其他一些委员也都是官方及民间的头面人物，例如摩根斯坦(Mogenstain)咨询公司的总裁罗伯特·H. B. 博德温德(Robert, H. B. Boldwind)，总统科学顾问约翰·A. 基沃思(John, A. Keywas)博士。这个最终报告全名为《总统产业竞争力委员会报告——全球竞争(新现实)》(*The Report of the President's Commission on Industrial Competitiveness—Global Competition, New Reality*)。下文我们借用该委员

会主席的名字，称该报告为“扬报告”。

这个报告揭示了对官民职责的一些看法，这些看法自民主党克林顿政府诞生至今基本上没有发生变化（见表 3.1）。报告认为，强化产业竞争力的根本是促进民间企业的活力，政府则应积极调整环境以激活企业活动。这里所提到的调整环境是指：完善法律制度、放松规制，并对民间企业难以实施的高风险基础性研究提供必要的援助。日本流传着美国一味缩小职责，要实现“小政府”的说法。但仅仅因美国削减财政支出就认为美国在缩小政府的所有职能是不确切的，美国政府在为民间企业提供活动舞台这点上还是发挥了相当的作用。

表 3.1　“扬报告”和 NII 构想的提议内容

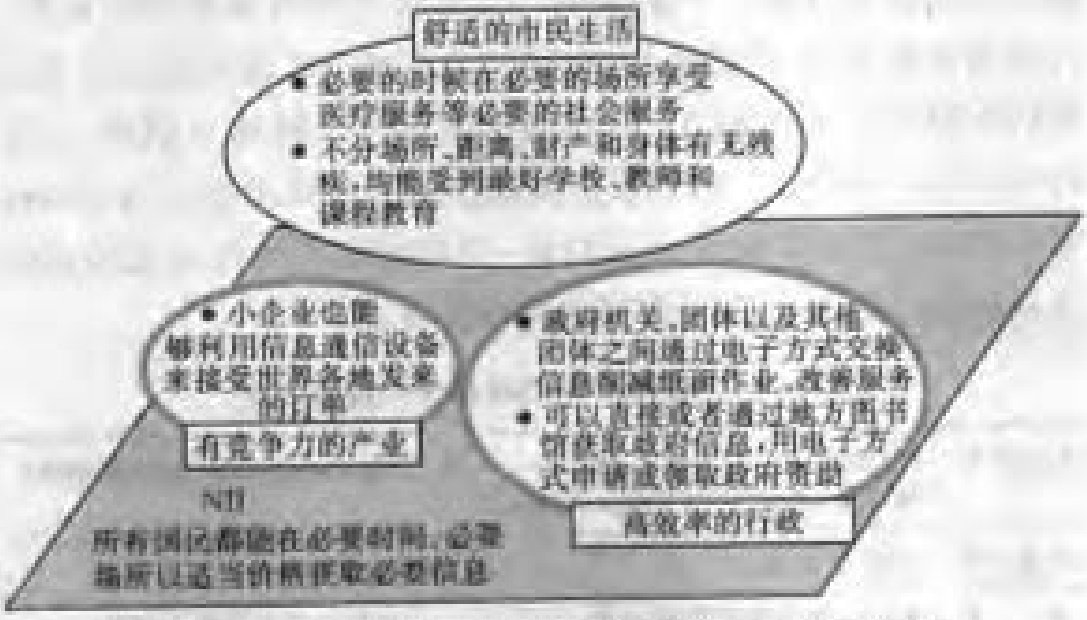
报告名称	《总统产业竞争力委员会报告——全球竞争（新现实）》(*Young Report*)	《国家信息基础行动实施纲领》
发表日期	1985 年 1 月	1993 年 5 月
背　景	对国际竞争激化的危机感	民间主导的信息化进展
目　的	• 要求民间的自助努力。 • 要求政府在金融/财政政策/教育政策等宏观政策方面的改善，同时唤起政府对微观方面的产业竞争力政策的注意，要求政府起到一定作用。 • 总统直属的产业竞争力委员会的政策提议。	• 信息科技，提倡国家信息基础的重要性。 • 认识到构筑过程中的主角是民间，在此基础上明确政府作用。 • 承诺对已在进行中的民间 IT 产业兴隆提供政策上的推动。 • 展示国家信息基础带来的新型高效社会蓝图。
焦点产业	• 制造业	• IT 产业

资料来源：根据《总统产业竞争力委员会报告》(1985)和《国家信息基础行动实施纲领》(1993)制作。

NII 构想中的两大视角

里根总统卸任后，共和党布什上台，1993 年又迎来了民主

党克林顿政府。克林顿政府也继承了"扬报告"中关于官方民间职责的思想，但其主要精力放在戈尔副总统首倡的IT产业上。1993年提出的国家信息基础(national information infrastructure，NII)构想给出了IT政策的两大视角(见图3.3)。



资料来源：根据《国家信息基础行动实施纲领》(1993)制作。

图3.3 NII构想展示的未来蓝图

第一，正如以往日本也指出过的那样，通过IT产业的培育和其他产业中信息技术的广泛运用来振兴美国整个产业的竞争力。第二，根据NII构想，构筑高效、高质的政府。NII构想的最终目的就是要在富有竞争力的产业和高效的政府基础上，提高国民经济福利。在这两大视角中，实现高效、高质政府这点以前并没有获得日本的多少关注，但对于20世纪90年代的美国社会来说却具有极其重要的意义。提高行政业务效率直接和削减财政赤字挂钩，在线行政服务的推出还被认为提高了市民生活质量。另外，随着企业活动变得更为顺畅，民间企业的产业竞争力也得到了提高。

实现这两大视角的基础是 IT 产业，为了培育这一产业，正如“扬报告”中指出的那样，政府需要构筑起能使民间企业自由活动的竞争环境，这在 NII 构想中也进行了明确表述（见表 3.2）。NII 构想展示了美国社会未来的蓝图，表明实现这一蓝图的主体是民间企业，政府应该创造一个不妨碍民间企业活动的优良环境。

表 3.2　政府行动 9 大原则

1. 促进民间部门的投资
2. 通过可负担资金扩大利用信息资源的“Universal Service”的概念
3. 实现促进技术革新和应用开发的中介作用
4. 推进无断点、双向、用户主导型的 NII 运用
5. 保证保护信息和网络的可信性
6. 改善波段管理
7. 保护知识产权
8. 调整政府内部和政府与各个国家之间的关系
9. 开放政府信息，改善政府采购

资料来源：根据《国家信息基础行动实施纲领》(1993)制作。

在 IT 产业的培育方面政府所发挥的作用

现实中，美国政府基于这两大视角，发挥了什么样的作用呢？首先，在第一视角，即 IT 产业的培育上，政府从法律和制度方面构筑起了民间企业的活动环境，并在基础性研究开发领域为民间企业提供了资金援助，起到了促进民间部门活动的活性剂的作用。美国政府构筑电子政府的基本方针指出，在法律和制度方面进行环境建设及在重要领域支持研究性开发是政府应尽的职责，下面就将对为培育 IT 产业而实施的内容进行具体考察。

从法律和制度层面支援民间企业的活动

政府首先通过放松规制、提供优惠税制等措施，从法律和制

度层面构筑起了有益于民间企业活动的环境。

在放松规制方面，1996 年通过的电信法促进了企业的行业加盟和竞争。而通信业在美国也曾一度被视作一项公益事业，1934 年的电信法还对这一行业作出了种种规制。之后则是阶段性地推进了通信自由化进程，先是对电脑通信、语音信箱等通信服务和市场占有率低的非支配性行业放松了规制；再是到 1996 年修改了电信法，实现了更大幅度的规制放松，IT 领域的企业从此如鱼得水，越来越多的民间企业参与到区域性通信业中来，长途通信市场的竞争也开始悄然升温（见表 3.3）。

表 3.3 为培育 IT 产业而进行的法律和制度方面的环境建设

目 的	法律和制度	年 份	内 容
促进参与和竞争	1996 年《电气通信法》	1934 年	将向公众通信事业者、无线通信事业者发放执照和限制外资等作为公益事业，限制了通信产业。
		20 世纪 70 年代	区别“基本电气通信”和“高度通信服务”；取消关于“高度通信服务”的限制。
		1982 年	区别“支配性事业”和“非支配性事业”，取消对“非支配性事业”的限制。
		1984 年	ATT 分离。
		1991 年	采用“规定最高费用制”。
		1996 年	以对所有人免费为目标，放宽加入限制： (1) 地域级电话公司参与新服务； (2) 州内通信市场的开放； (3) 地域级电话公司的有线电视提供； (4) 有限事业者的通信服务； (5) 电力、燃气公司参与电气通信事业。

（续表）

目　的	法律和制度	年　份	内　　容
促进民间研究开发投资	研究开发费扣税制度	1981年	对其支出超过过去三年平均研究开发经费支出的企业，对增加额的25%实行免税。 企业捐助大学和研究机关进行研究开发的设备和设施的一部分费用也可以免税。
		1996年	决定延长制度3年。
支援和引导民间技术开发	先进技术项目(ATP)	1987年	技术早期商业化，制造技术改善等必要基础研究在实施时由企业提供资金援助。 里根政府时存在但未实施。
		1993年	克林顿政府时，主要强化以经济增长为目的的技术政策，引导倾向于由短期成果研究开发的民间企业向高风险高回收的大型研究转换的官民合作政策；但是，不参与产品开发，焦点放在普及性较广的基础技术上。 在以所有领域为对象的一般项目的基础上创设以特定重要技术为对象的焦点项目。 金额由1994年的1.995 0亿美元增至1999年的2.350亿美元。
中小企业和风险企业支援	中小企业技术革新制度(SBIR)	1982年	通过《中小企业技术革新促进法》，规定将政府研究预算的2.0%拨给高科技风险企业。
		1992年	决定改良和扩大SBIR，将SBIR的政府研究预算份额增至2.5%。提高个别工程的资金提供额上限，根据工程阶段提供10万和75万美元的上限；延长实施期间至2000年10月。
		1997年	到1997年SBIR的资金年支出超过11亿美元。

资料来源：Lewis，M. Branscomb，*Investing in Innovation*（1998）.根据白川一郎《全球化和进化的信息通讯产业》(1999年)制作。

在税制方面，为了促进民间的研究开发投资，政府制定了这样一个制度：如果企业用于开发的投资超出了过去三年的平均研究开发投资，政府就可以免除企业的一部分税额，这个制度一直沿用至今。

此外，联邦政府还有一个用于资助企业研究开发的先进技术项目（advanced technology program，ATP），为的是将只注重短期研究开发成果的民间企业，向风险高但成功回报率高的研究方向引导。该项目于 1987 年创立，于克林顿当权时期成为技术政策的重要项目，投入的资金日益增多。1994 年投资于这一项目的金额为 1.995 0 亿美元，到了 1999 年增加到了 2.350 亿美元。另外，克林顿政府还把重点放在普及性更广的基础技术领域，在以所有领域为对象的一般项目（general program）之外，还创立了以特定的重要技术为对象的焦点项目（focused program）。

为培育风险企业，美国政府 1982 年设立了中小企业技术革新制度（small business innovation research，SBIR）。该制度将政府研究预算的一部分用于支援风险企业。自 1997 年开始，该制度规定的用于中小企业的预算比例上升，现在每年有 11 亿美元以上的金额用于支持风险企业的研究开发。

对基础研究开发的投资

政府在 IT 产业培育上发挥的另一个重要作用是对基础研究的重视。20 世纪 90 年代以来，联邦政府和民间企业用于 IT 相关研究开发上的费用要比用于其他产业上的研究开发费用多得多，积极的研究开发构筑起了今日美国 IT 产业的基础（见表 3.4）。聚集在硅谷的诸多企业可以说是美国 IT 产业发展的代表，富于想象和冒险精神的企业家、风险投资和风险基金托起了

IT 产业的发展。然而在与 IT 相关的研究开发投资上，特别是基础研究上，联邦政府所起的作用也不可抹杀。

表 3.4　IT 相关研究开发支出走向（单位：十亿美元）

	年　度	1993	1994	1995	1996	1997
联邦政府	整个产业	26.9	27.4	28.4	28.3	29.4
	与上年相比增加的百分比(%)	9.8	1.9	3.7	▲0.6	3.9
	IT 相关研究开发	1.7	1.6	1.8	1.8	1.9
	与上年相比增加的百分比(%)	11.5	▲7.9	12.6	1.1	5.4
民间企业	整个产业	94.6	97.1	108.7	121.0	133.6
	与上年相比增加的百分比(%)	0.2	2.7	11.9	11.4	10.4
	IT 相关研究开发	25.2	24.8	31.5	39.0	44.2
	与上年相比增加的百分比(%)	NA	▲1.5	27.0	23.9	13.3

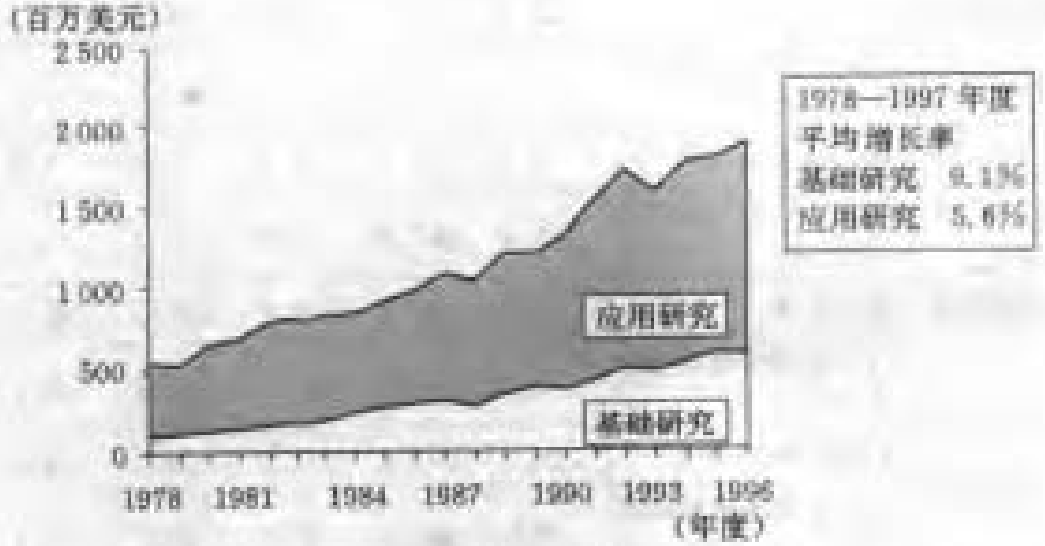
资料来源：根据美国科学基金会(National Science Foundation)的资料制作。

表 3.5　包含在 IT 研究开发支出费用中的领域

联邦政府	• 计算机科学和电子工程(computer sciences and electrical engineering)
民间企业	• 办公、计算和财会方面的机器(office, computing and accounting machines) • 通讯设备(communications equipment) • 电子零部件(electronic component) • 通讯服务(communications services) • 电脑和数据程序服务(computer and data-processing services)

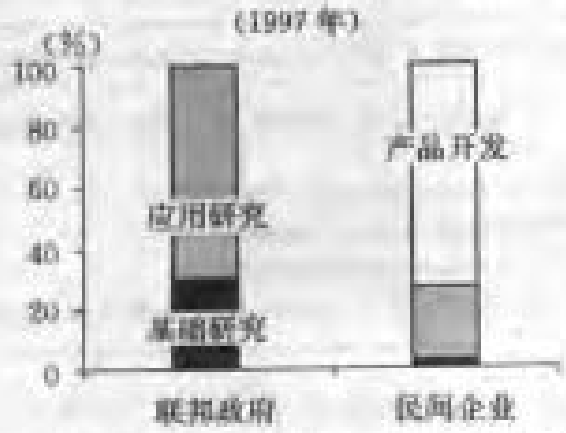
如图 3.4 所示，联邦政府在与 IT 相关的基础研究上的支出已超过了在应用研究上的支出，并呈现出快速增长的态势。1997 年，民间企业仅把研究开发费用的 3%投在基础研究上，而联邦政府的研究开发费用投入则约为 30%

(见图 3.5)。联邦政府总共负担了 IT 相关基础研究费用的 30%(见表 3.6)。因此,从总的研究开发支出来看,民间企业虽然绝对额很大,但在基础研究上我们还是不可忽视联邦政府的作用。



资料来源:根据美国科学基金会的资料制作。

图 3.4 美国联邦政府 IT 相关研究支出明细



资料来源:根据美国科学基金会的资料制作。

图 3.5 IT 相关研究开发支出明细(按目的划分)

表 3.6　在 IT 相关研究开发支出方面联邦政府的定位

（单位：百万美元，%）

	合　计	基础研究	应用研究	开　发
联邦政府和民间企业合计	46 039 100	1 987 100	11 608 100	31 732 100
联邦政府	1 887 4	562 28	1 324 11	NA —
民间企业	44 152 96	1 425 72	10 284 89	31 732 —

资料来源：根据美国科学基金会的资料制作。

美国之所以能在 20 世纪 90 年代后确立起在 IT 产业上的优势，最大原因是美国国防部的研究开发催生了互联网的飞速发展。美国政府为了在将来也能继续保持这种优势，现在正一如既往地实施联邦政府主导的研究开发项目。克林顿执政后，设立了两大研究开发项目，即下一代互联网（Next Generation Internet，NGI）和 21 世纪信息技术（Information Technology for the 21 Century，IT^2）（见表 3.7）。NGI 旨在开发和应用高性能的第二代互联网，并在研究机构中对第二代互联网进行实用性测试。IT^2 研究开发的是面向未来的革新性基础信息技术，如能够听、说、理解人类语言的电脑，同时还对社会科学领域进行研究，如信息技术的运用对经济和社会产生的影响。21 世纪 IT 产业的基础建设将在政府的主导下形成，因为这两个项目对于民间企业来说负担太重，长期的高风险基础性研究还是适合由政府来实行，构筑起新生代 IT 产业发展的基石。政府的类似项目，在刺激民间企业投资研究开发领域起到了领航者的作用。

表 3.7 联邦政府推进中的研究开发项目

	NGI	IT²
基本认识	联邦政府少量提供的资金诱发产业界和大学的巨大投资，从而创生一个巨大的互联网的成长性市场。下一步，政府对"下一代互联网"建设进行投入非常重要。	政府对 IT 相关研究的长期性投资相比于这项技术对美国的重要性，显得不足。民间部门对继续信息革命所必需的长期性的基础研究进行投资的可能性很低，因此需要政府来进行投资。
开始年份	1998 年	2000 年
预 算	1988 年度实际为 1.5 亿美元	2000 年度 3.66 亿美元的提案
研究内容	• 下一代高速网络技术的实验。 • 为了对新技术进行实证及支援以后的研究，大学和国立研究机构携手开发下一代高速网络的试验基地。 • 实现国家目标所需的应用性程序的开发和验证。	• 基础性信息技术[软件、语音理解型电脑、信息的视觉化、能大规模处理信息的基础设施(scalable information infrastructure)、能高速处理信息的计算机技术和通信网络技术(high end computing)]。 • 科学技术，特定国家战略所需要的计算机技术。 • 信息技术的经济、社会性影响和人才开发。

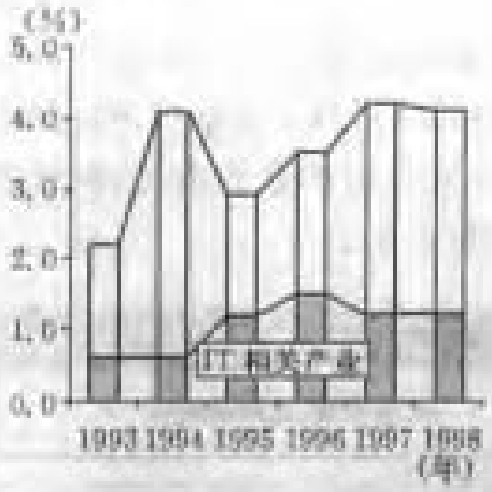
资料来源：根据 *Next Generation Internet Initiative, Concept Paper* (1997)。*Information Technology for the Twenty-First Century* 制作。

美国 IT 产业的实现程度

如上所述，政府在法律、制度和基础研究开发领域为企业构筑起了优良的环境，在这个前提下，美国 IT 产业以民间为主导取得了卓越的发展，并促使美国实现了经济持续增长。

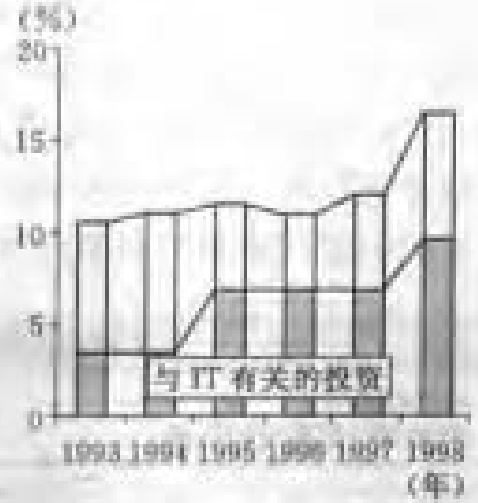
1999 年，美国商务部发表的报告《正在兴起的数字经济 Ⅱ》(*The Emerging Digital Economy* Ⅱ)提出，1998 年美国取得的实质性经济增长中，约有 30%是由 IT 产业的成长带来的(见图 3.6)，并指出在增加设备的投资中约有 60%是和 IT 相关

的投资(见图 3.7)。



资料来源:美国商务部:《正在兴起的数字经济Ⅱ》(1999)。

图 3.6　在实际设备投资增长率中 IT 相关投资



资料来源:美国商务部:《正在兴起的数字经济Ⅱ》(1999)。

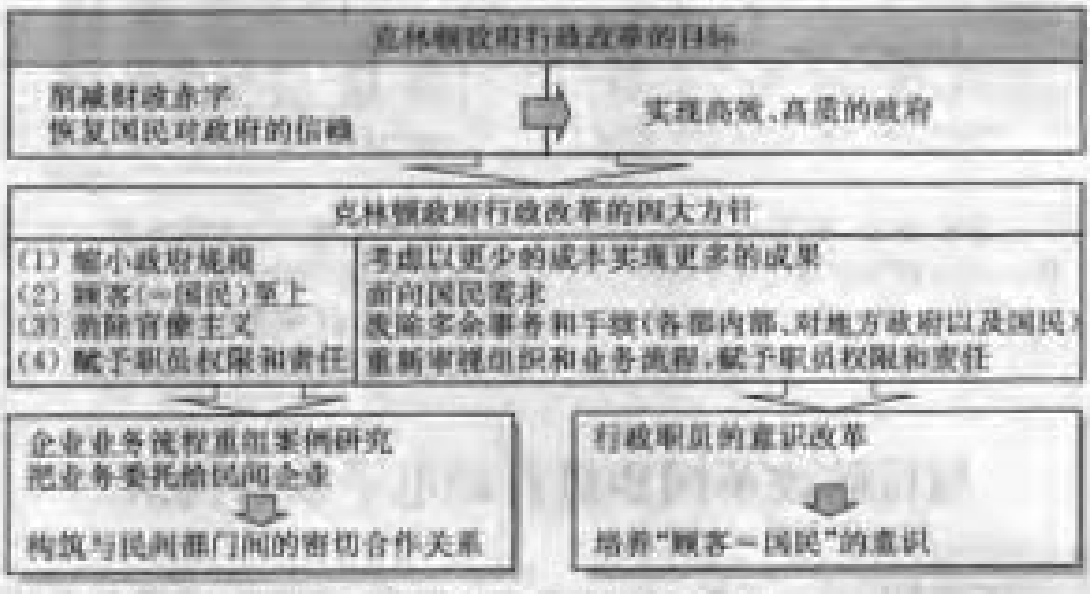
图 3.7　与 IT 相关的投资在实际设备投资增长率中的比重

与行政改革同步进行的电子政府构筑

下面我们再来看看 NII 的第二大视角,即高效、高质政府的构筑。克林顿上台初始,美国联邦政府正面临着 3 000 亿美元左右的巨额财政赤字和由于不正当支出或浪费引发的国民对政府的信任危机。克林顿政府之前也曾有几任政府尝试过削减财政赤字,推进行政改革,但是冷战所带来的军事支出令改革无法迈入正常轨道。直到 1991 年,随着苏联解体,冷战宣告结束,改革的春天才终于到来。

克林顿在总统选举中曾许诺要削减财政赤字,恢复国民对政府的信赖感,并在就任后立即开展了"政府再造"(Reinvented Government)这一行政改革运动。克林顿总统的这个运动,并不局限于像日本那样的部门重组,它揭示了四大方针,即:(1)

缩小政府规模；(2) 顾客(=国民)至上；(3) 消除官僚主义；(4) 赋予职员权限和责任。它的特点在于点出了政府本身应有的存在形态。此外，这四大方针还存在着和往届政府大相径庭的特点，首先是在实施改革时起用了民间部门，其次是通过对民间企业业务流程重组的案例分析和向民间企业的业务委托，积极吸收了民间部门积累的经验和技能(图 3.8)。



资料来源：根据政府革新全国联盟的资料制作。

图 3.8 克林顿政府的新型政府概要

◎ 行政改革和电子政府

在政府重建伊始，电子政府的构筑就被摆上了会议桌。1993 年 9 月，作为行政改革推进专门组织的政府革新全国联盟(National Partnership for Reinventing Government，NPR)发表了名为《用信息技术推动行政改革》(*Reengineering Through Information Technology*)的提议书，就信息化社会可能带来的影响及美国政府应采取的相应措施进行了论述。提议书列举了"电子政府"(electronic government)构筑的必要性和政府的具

体实施项目，从中可以看出当时的美国政府对电子政府的界定。下面简单介绍一下内容：

提议书涉及了实施目标，即通过信息技术的运用强化领导地位、导入电子政府以及确立电子政府援助系统。基于这种目标的实施细则可分为 13 类：

(1) 通过信息化强化领导地位：

- 为实现政府业务和信息技术的结合，政府高层应发挥强大的领导作用。

(2) 电子政府的导入：

- 导入全国联网的补助金发放制度；
- 开发网上接收政府信息和服务的方法；
- 确立法律执行机关和公共安全网络；
- 提供各部门间通用的税金转送、报告和支付系统；
- 建立国际贸易数据库；
- 制作全美环境数据目录；
- 在所有部门导入电子邮件。

(3) 电子政府援助系统的确立：

- 改善政府信息基础设施；
- 开发能确保隐私和网络安全的系统；
- 改善购买信息技术时的步骤；
- 提供革新奖励；
- 对联邦职员提供 IT 教育。

关于电子政府的导入，当时的美国政府列出了 7 项最优先考虑的具体方略。第一，导入全国联网的补助金发放制度，包括面向美国低收入阶层的食物券和医疗补助的发放、面向残疾人的保险发放以及社会保险部门的补助发放等等，所有这些发放工作都在全国范围内实现了电子化。第二，对网上

接收政府信息和服务方法的开发，即国民或企业可以通过电话或终端在一个地方办妥行政手续、获得行政信息。第三，法律执行机关和公共安全网络的确立，因为对于警察、法院等法律执行机关，以及对于处理灾害和重大事故的机关来说，构筑起一个无线通讯网络是非常重要的。第四，提供各部门间共用的税金转送、报告和支付系统，这一系统不仅仅局限于税金，还适用于所有涉及金钱的事务，通过将这一系列事务手续信息化，可实现联邦政府和地方政府间的规格统一化。第五，建立国际贸易数据库，这是为了将各部门实施的贸易相关调查整合起来并构筑起一个数据库。第六，制作全美环境数据目录，这是为了整合各部门拥有的环境相关数据并构筑起一个数据库，制作一个供一般使用者阅览的目录。第七，在所有部门导入电子邮件，这减少了以往的书面作业，促进了电子邮件利用的广泛性。

作为实施目标第三点的“电子政府援助系统的确立”，尽管与电子政府的构筑本身无关，却是电子政府成立的前提，因面也列出了它在构筑时的必要事项。

如上所述，提议书为构筑电子政府，罗列了政府应该实施的事项。另外还要特别指出的是，这个提议书在 1993 年就已经被明确定位为信息化的改革手段。只是提议书发表后，尽管相关部门提交了确认实施项目进展情况的报告，但从这些报告中还看不出电子政府这一概念当时已渗透到了美国的方方面面。

电子政府的概念急速地渗入官方和民间，电子政府构筑进程得到加快的时期是在美国政府推进行政改革和美国社会信息化大发展的 1995 年前后。美国政府当初只是将信息化作为提高行政部门效率的手段，但在互联网普及的大背景

下，开始运用网页向国民和企业推出便于使用的网上服务并进行信息公开。特别是在最近，在政治活动和立法过程中也开始运用互联网推进民主政治革新（电子民主化）。下面就来看一看行政改革和电子政府构筑在实际中是如何得到推进的。

美国的行政改革推进组织

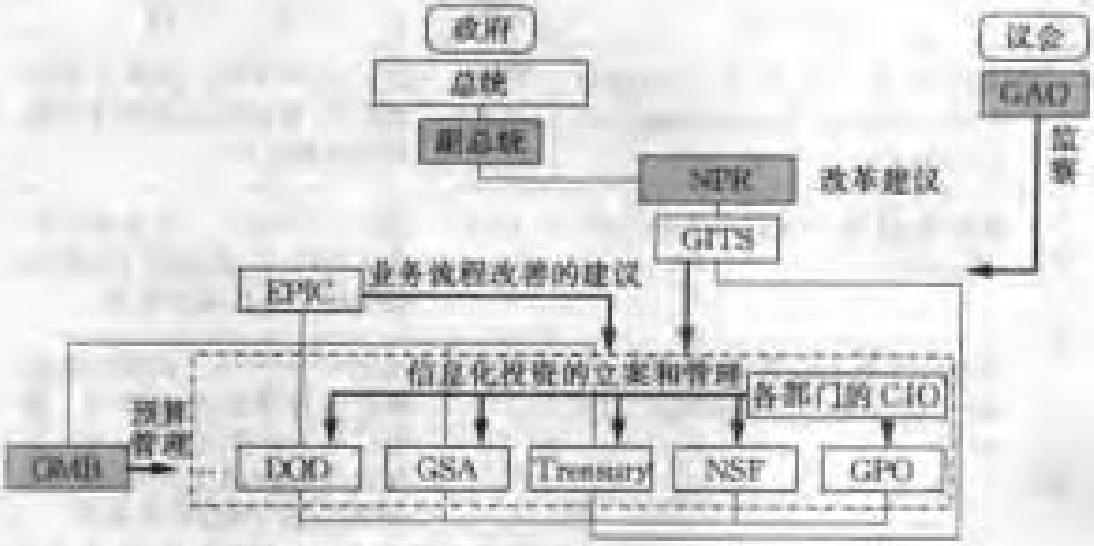
为了支持行政改革，美国联邦政府在组织方面也进行了筹备，1993 年以来，以美国副总统戈尔为首的领导班子通过利用信息技术，领导美国进行了一系列的行政改革，实际操作是在表 3.8 所示的机制下进行的。

表 3.8　克林顿政府的行政改革推进机制（附图）

	组织名称	简称	作　　用
新设立的组织	政府革新全国联盟（National Partnership for Reinventing Government）	NPR	成立于 1993 年。直属于戈尔副总统，旨在推进各部门和地方政府的改革。
	首席信息官（Chief Information Officers）	CIO	成立于 1996 年。由各部门负责人担任，负责各部门信息化投资的立案和成果管理。
	政府信息技术服务中心（Government Information Technology Services）	GITS	成立于 1996 年。政府革新全国联盟建议的推进母体。各部门若干负责人聚在一起，以促进政府内信息技术的利用和树立部门间的合作关系。
	电子化流程行动委员会（Electronic Processes Initiatives Committee）	EPIC	成立于 1997 年。管理和预算办公室（OMB）总务管理局（GSA）、国防部（Department of Defense）和财政部（Department of the Treasury）负责人相聚一堂，为改善政府商业程序和电子商务提出具体建议。

（续表）

	组织名称	简称	作　用
传统的组织	总务管理局（General Services Administration）	GSA	相当于日本的总务厅。
	国家科学基金（National Science Foundation）	NSF	相当于日本的科学技术厅，旨在实施政府信息化的相关研究开发。
	政府印务办公室（Government Printing Office）	GPO	相当于日本的大藏省印刷局，旨在推进文件的电子化。
	管理和预算办公室（Office of Management and Budget）	OMB	实施政府预算管理，检查改革进展状况。
	总审计局（General Accounting Office）	GAO	与日本不同，从议会观点监督检查改革进展状况及管理和预算办公室的业务。



资料来源：根据各省厅资料制作。

其中的政府革新全国联盟设立于1993年，为直属于戈尔副总统的机构，谋求突破各部门和政府机关间的壁垒，实现最佳组合，并督促各部门各司其职。政府革新全国联盟最初的宗旨是削减人员、削减无用文件，现在则把应用信息技术推进改革作为

中心任务。如前所述，NII 构想和政府再造计划刚公布的时候，就已经把在政府部门运用信息技术作为一个实施项目，但直到 20 世纪 90 年代后半期，随着互联网在美国的普及，政府的信息技术应用才趋向正式启动。

在信息化被确定为改革有力手段的背景下，首席信息官(Chief Information Officer，CIO)被任命为掌握所有部门 IT 相关预算、企划和购入权限的实际责任者。同时还设立了 CIO 会议(Chief Information Officers Council)、政府信息技术服务中心(Government Information Technology Services，GITS)和电子化推进委员会(Electronic Processes Initiatives Committee，EPIC)等机关。

但推进行政改革的并不仅限于这些新组织。特别是管理和预算办公室(The Office of Management and Budget，OMB)和总审计局(General Accounting Office，GAO)在监测改革成效方面发挥了积极的作用。其中管理和预算办公室所起的作用是通过与政府革新全国联盟合作，仔细检查各部门提出的预算案，提出诸如"如果如此这般改善工作程序的话，就可以进一步减少预算"等建议。与此相比，总审计局是议会直属的监察机关，它不仅对已实施的个别业务进行事后监督，还对处于立案阶段的项目进行分析评价，便于议会进行政策选择，这些业务要比日本会计监查院的业务范围更为广泛。克林顿政府开始行政改革后，总审计局对包括管理和预算办公室在内的政府改革进展进行了监督，并提出了众多改进建议。

法律和制度规范综合环境

在以政府革新全国联盟为中心、各组织之间相互合作、取长补短的机制下，美国的行政改革和电子政府构筑得到了推进。

另一个很重要的方面是，在实际的推进过程中，不仅信息化项目得到了推进，法律和制度方面也进行了综合性改善，以使信息化能够发挥最大成效。总之，通过将电子政府构筑中的必要举措用法律的形式义务化、制度化，促进了电子政府的发展（见表 3.9）。下面我们就来看一看为实现电子政府构筑的目标——如提高效率、公开信息、提供服务等而采取的具体举措。

表 3.9 美国行政改革相关法律制定过程

年份	实施项目	法律	内容
1980	削减人员和纸张	《文件削减法》（1980 年）（Government Paperwork Reduction Act of 1980）	为推进行政效率化而削减政府用纸。
1990		《首席财务官法》（1990 年）（Chief Financial Officers Act of 1990）	在主要部门设置首席财务官报告成果。
1993	改善业务程序	《政府绩效与成果法》（1993 年）（Government Performance and Results Act of 1993）	规定各部门订立长期目标、设定每年具体达成目标以及对目标达成度的评估。
		《政府管理改革法》（1994 年）（Government Management Reform Act of 1994）	强化各部门的财务报告书，规定在成果的基础上进行财务汇报。
1994		《联邦采购合理化法》（1994 年）（Federal Acquisition Sreamlining Act of 1994）	规定各部门订立顾客服务计划案。 规定到 2001 年联邦政府机关总采购的 95%实现电子数据交换化。
1995	情报技术的积极活用		规定记录各部门的主要调度项目的成本和实际金额、改善导入计划表、达到目标并进行追踪调查。
		《书面文件削减法》（1995 年）（Paperwork Reduction Act of 1995）	是 1980 年制定的《文件削减法》的修订案，为削减政府内用纸积极运用信息技术。

（续表）

年份	实施项目	法　　律	内　　容
		《联邦财政管理改革法》(1996年)(Federal Financial Management Improvement Act of 1996)	环境整备以便于各部门把握预算和实绩。
1996		《信息技术管理改革法》(1996年)(Information Technology Management Reform Act of 1996)	在各部门预算立案过程中加入信息化投资计划和结果评估方法。 规定各部门内设首席信息官。
		《收债改进法》(1996年)(Debt Collection Improvement Act of 1996)	规定到1999年为止实现联邦政府所有支付电子化。
		《信息公开法》(1996年)(Freedom of Information Act of 1996)	规定各部门以电子化方式向国民公开各种纪录。
1998		《政府书面文件削减法》(1998年)(Government Paperwork Elimination Act of 1998)	以2003年为期限，废除有纸化作业。
		《联邦机构财产改革法》(1998年)(Federal Activities Inventory Reform Act of 1998)	就各部门商业活动制定目录，并与实施相同服务的民间部门进行成本比较以商讨是否民营化，并进行内容公开。

资料来源：根据政府革新全国联盟的资料制作。

提高效率

美国联邦政府并不是单纯地在以往的业务程序中引入信息技术，而是通过对现行的以法律形式规定的业务程序进行重新检讨和改善，来提高效率。其中发挥极为重要作用的是1990年的《首席财务官法》、1993年的《政府绩效与成果法》和1995年的《书面文件削减法》。《首席财务官法》旨在改善联邦政府的会

计制度，规定各部门有任命首席财务官的义务。根据该法案，作为效率化判断依据的政府收支关联数据库建设得到了推进。而《政府绩效与成果法》规定，经过7年的缓冲，联邦政府的所有部门到2000年前，都必须就各项政策和预算的实行结果，拿出当初的具体目标设定和实际运行指标来进行说明（见表3.10）。也就是说，要求所有部门能用明确的数据向政府说明效率在何种程度上得到了提高。根据该法，联邦政府正式引进了行政评价体系，各部门在明确了政策目标的同时，也改善了业务的推进方式。这一时期，联邦政府各部门还依靠民间的咨询公司，实施了业务流程重组。另外，1995年通过的《书面文件削减法》规定，所有部门都有义务运用信息技术，这从根本上改善并简化了以往的书面作业方式。

表3.10 《政府绩效与成果法》概要

战略计划	• 到1997年9月为止，各部门对议会和行政预算局提出各自部门的战略计划。 • 战略计划包含内容： (1) 部门的任务、机能和业务； (2) 部门的目标和政策的目的； (3) 达成目标和政策目的的具体过程； (4) 达成度的评价方法。 • 战略计划以5年以上为对象，至少3年实施一次重新评估。 • 计划立案过程中与议会协商。
年度事业计划和报告	• 事业计划： (1) 预想事业达成结果并将此设定为目标； (2) 致力于目标的客观化和定量化； (3) 明确表示达成目标的方法。 • 事业报告： (1) 至2000年3月导入，以后每年实施； (2) 对总统和议会报告； (3) 评价目标达成度； (4) 明确标出达成/未达成的理由； (5) 未达成者标出改善方法。

资料来源：根据政府革新全国联盟的资料制作。

另外，上文谈到的管理和预算办公室和总审计局通过检查《首席财务官法》、《政府绩效与成果法》和《书面文件削减法》在各个部门的执行情况，使法律得到了有效实施。美国通过制定法律（规定各部门有义务改善业务程序、运用信息技术），并通过担任监测职能的各部门的合作，来推动美国政府的效率化进程。

信息公开

为了推进信息公开化，提高行政透明度，使民间部门可以广泛获取政府信息，有必要在利用信息技术之前制定法律和制度，对国民获取政府信息的权利和信息范围作出规范。美国在1966年实施了《信息公开法》，并在互联网普及后的1996年对该法进行了修订（见表3.11）。修订后的法律被称为《电子信息公开法》（eFOIA），规定从1996年11月以后，各部门的信息（部分除外）都须在一年内通过互联网等电子媒体向国民公开。

表3.11　《信息公开法》的修正要点

项　目	内　容
活用电子媒体	1996年11月以后制成的所有信息，除了一部分之外，全部利用互联网或类似电子媒体公开。
开设电子阅览室	各部门开设电子阅览室。 刊载过去有频繁阅览要求和询问的信息。 注明通过《信息公开法》可获取的信息和获取办法。
提供格式选择项	用信息索求者要求的格式（电子数据，传真，复印件等）提供信息。

资料来源：根据 http://www.usdoj.gov/oip/foia_updates/Vol_XVII_4/page2.htm 制作。

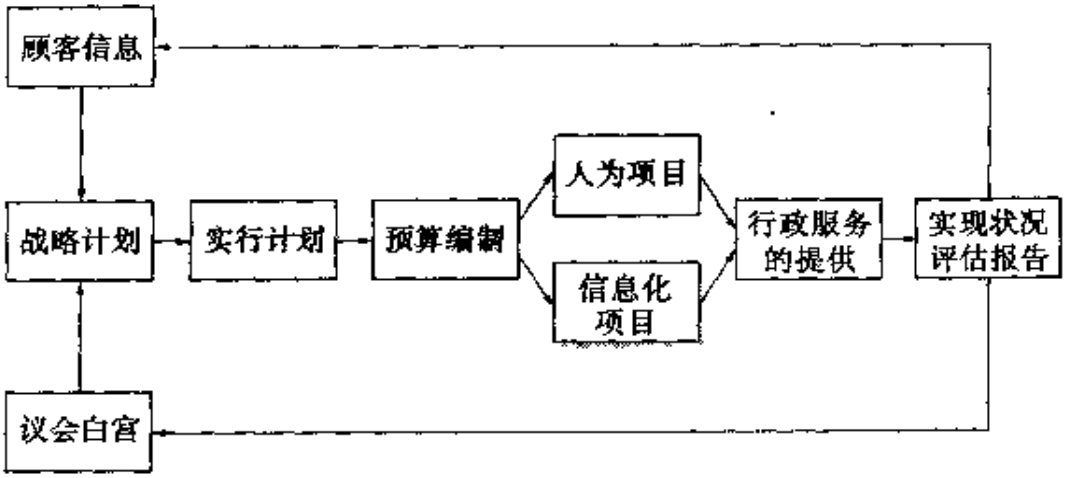
《电子信息公开法》规定，各部门有义务设立一个名为“《信

息公开法》电子阅览室"(FOIA Electronic Reading Room)的主页。基于这项规定,各部门正在着手推进电子阅览室主页的制作。这个电子阅览室将各部门的年度报告等基本资料和过去常被要求公开的信息登载在一个网页上。通过这种方法,对于经常被要求公开的信息,国民无须再特地申请就可以通过登录这个网站阅览到信息了。

《电子信息公开法》还规定,如果申请者要求用数码方式或传真方式获取信息,政府有义务用数码或传真方式将信息提供给该用户。总之,政府应该通过多种形式公开信息,并给予利用者选择的余地。

改善服务

克林顿政府对政府再造计划的革新性尝试开始于向政府职员灌输国民即顾客的意识,从而来推动服务质量的提高。这些尝试在 1993 年以后得到了稳步推进,现在已经形成了一个可以提高服务质量的良性循环(见图 3.9)。在这个循环中,先是各部门制定如何提升服务的战略计划和实施计划,再是进行预算



资料来源:根据政府革新全国联盟的资料制作。

图 3.9 美国政府的服务优化循环图

并作为具体的项目进行实施。在这当中，职员的意识和行动改革项目以及推进电子政府构筑的信息化项目是两大支柱。另外，通过对用户进行问卷调查，可以检测出行政服务的质量，并将问卷调查结果作为制定下一次计划时的参考信息。与此同时，议会和白宫也会就调查结果进行讨论，并把讨论结果反映在下一次的计划上。美国正是通过这一系列的流程来谋求提高服务质量的。

美国联邦政府提高服务质量的尝试始于 1993 年，克林顿总统向各个部门提出了设定“顾客服务基准”的要求。根据他的这个指示，570 个部门在四年的时间里制定了多达 4 000 个顾客服务基准，内容如表 3.12 所示，细微到了对职员的具体行动的规定。

表 3.12　联邦政府顾客服务标准举例

部门	商务部 消费者问题室	交通部 国家高速公路交通安全局 州共同体交通安全计划服务
业务	对消费者的接待和信息提供	和州立高速公路安全事务所合作计划管理安全项目
顾客	消费者	州立高速公路安全事务所
顾客服务标准	(1) 与该事务所进行联系时： ● 我们会公平、礼貌地接待各位消费者。 ● 负责人将在电话铃响两声之内接起电话进行受理。在无法接听而使用留言电话时，工作人员将在当天或第二个营业日受理留言电话事宜。 ● 文件制作使用简单平易的语言。 ● 无法及时受理时应通知能	(1) 项目计划时： ● 新交通安全项目从初期计划阶段开始与贵事务所一同工作，并根据计划的开展情况听取贵事务所的意见和建议。 ● 至少一季度一次，就重要项目进行联系，提供信息。 (2) 有关技术援助： ● 至少一年一度与贵事务所开会以共享最新信息（资金来源、减少高速公路事故的技术、别的联邦机关企划中的交通安全项目、促进信息交换的电

（续表）

顾客服务标准	作出具体回答的时间。 (2) 处理消费者投诉： • 10日内给予答复。 • 回复时可根据需要介绍别的信息源或联系地址。 • 对于投诉，通过电话提供建议。专家不在时则于次日答复。 (3) 有关商务部信息的询问： • 书面询问者10日内给予答复。 • 电话询问者由具有专业知识的人员答复。有必要向别的办公室垂询时，应立即转接到正确的部门。 (4) 索求出版物时： • 接到要求后5日之内发送。 • 出版物使用简单平易的语言书写。 • 根据要求，也准备字体较大的出版物。	脑设备等）。 • 重新审视贵事务所的年度报告，确认是否遵守联邦规定。 (3) 关于项目的信息和文件： • 汇集了有关主要项目信息的信息杂志以文件形式和电子数据的方式分发至贵事务所。在之后6个月内预定出版发放的出版物也会发至贵事务所。 • 关于主要计划的文件在需要的90日前发送。 • 对大众传媒宣布前至少30天通知贵事务所。 • 出版写明订购方法和联系方式的交通安全项目相关文件目录。 (4) 有关训练： • 每年9月向贵事务所分发交通安全专家培训技术班的列单。 • 每年1-3月帮助调查贵事务所所需训练。 • 通过调查发现所需课程并开始授课。

资料来源：根据政府革新全国联盟的资料制作。

政府的目标是要实现超过丰田、迪斯尼等民间企业的卓越服务。在实际业务上积极运用“顾客服务标准”，就达标情况对各个部门进行调查，并适时进行改善性调整。通过这些努力，政府职员开始萌生“顾客=国民”的意识，并开始考虑何谓满足顾客需求的服务。1994年出台的《联邦采购合理化法》从法律上规定，各联邦政府部门要对顾客服务计划进行立案。

1995年出台的法律又规定，政府应该继续开展以上这些举

措，“顾客服务标准”应向用户公开，且每年应从顾客的立场出发，以尽可能客观的标准来测定并报告达标情况。由此，各部门所有的顾客服务标准和达标情况都被制作成数据库，在政府革新全国联盟网页上公开。

从1999年开始，美国开始在对用户满足度的调查中尝试导入民间企业采用的顾客满意度（Customer Satisfaction，CS）手法，即通过导入美国顾客满足度指标（American Customer Satisfaction Index，于1994年以密歇根大学为中心开发）这一被美国约两百家民间企业所采用的标准体系，对联邦政府所提供的30项主要服务进行用户满意度调查。

◐ 知识和技能的共享化

如上所述，美国为提升效率、公开信息和改善服务制定了诸多法律制度，在实现目标的过程中，“知识管理”又应运而生，以实现对知识和技能的共享。

美国联邦政府还设立了Hammer奖制度（见表3.13），政府职员若能在政府革新全国联盟设定的改革目标中取得重大成果，政府就将对其进行表彰。这个奖项是1994年在戈尔副总统的倡导下开始的，如果能在克林顿政府改革的四大方针——缩小政府规模、顾客第一、消除官僚主义和赋予职员以权限和责任——中的任何一个领域取得重大成果，政府就会对这个部门或地方政府中的职员工作组进行表彰。副总统希望通过表彰调动大家对改革的积极性。可圈可点的是，Hammer奖将突出的改革事例存进了数据库，在网络上公开，使得所有行政部门可以共享经验。通过这个奖项，挖掘了优良的改革手法，并将它提供给了政府各部门以便推广运用。

表 3.13 Hammer 奖概要

目 的	戈尔副总统亲自授奖 在行政部门共享优秀的改革范例 提高改革主动性
开始年份	1994 年
对 象	联邦、州、地方政府职员和市民团体
选考的标准	戈尔副总统设立的实现联邦政府改革目标的贡献度 联邦政府的效率化 优化国民服务 削减经费等

资料来源：根据政府革新全国联盟的资料制作。

联邦政府电子政府的实现程度和课题

如上所述，与法律和制度建设同步，信息化项目也获得了不断的推进，并取得重大成果。下面就电子政府构筑(信息化)工程，从效率提高、信息公开和服务提高这三个方面来回顾一下此前实施的内容。

效率提高

在联邦政府向电子政府转换的过程中，首先着手进行的是行政效率化。信息技术的运用消除了部门内的无效程序，并结合网络化加强了与其他部门和地方政府之间的联系，提高了行政效率。NII 构想中，改善政府采购被作为政府面临的一个重要课题提出，克林顿政府对此给予了重视。1994 年通过的《联邦采购合理化法》，规定到 2004 年为止，联邦政府机关采购总量中的 95%要实现电子数据交换(EDI)化。

以采购额庞大的国防部和采购规模在 2 500 美元以下的总务管理局(General Service Administration)为中心，美国政府改善了政府采购系统。此前政府职员购买用品时需填写多张申请

表格，经多个部门批准，而到了克林顿政府时，通过运用 IC 卡和互联网以及民间企业的流程重组手法，业务程序得到大大改善，购买时间和交易成本也得以大幅度缩减（见表 3.14）。

表 3.14　美国联邦政府采购的改善

	信息化	企业流程重组
实施事项	用 IC 卡和网络支付 构筑政府采购数据库	向职员委让权限 简化购入手续
成果	纸张的削减 费用管理便捷化	改善决策过程
	⇩	
	缩减购入天数（从 23—53 日减少到 5—10 日） 交易成本削减（每笔交易由 120 美元削减至 58 美元）	

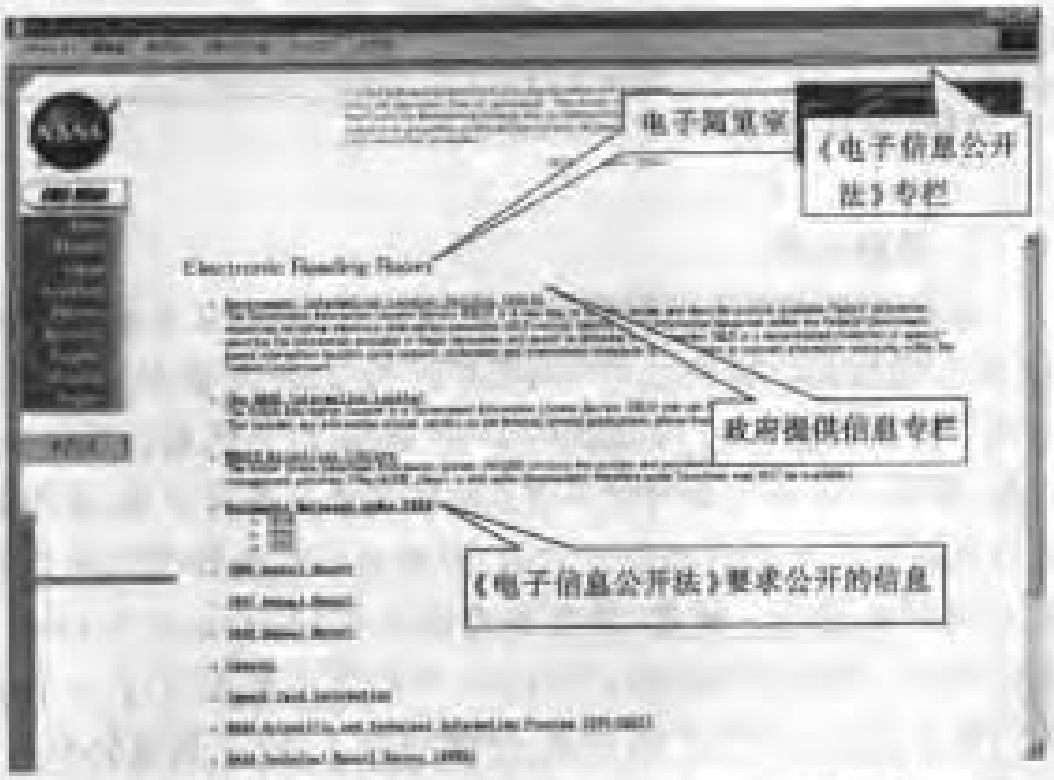
资料来源：根据总务管理局的资料制作。

信息公开

随着互联网在美国的普及，“信息公开”的定义不再是单纯的“将行政信息向国民公开”，而是扩展为“以尽可能方便的方式向用户提供信息”。上文提到的 1996 年的《电子信息公开法》修正案，就规定各部门要用电子方式向国民公开各项记录，并用电子方式接受国民的信息公开申请，因此对应的各种举措开始通过互联网来进行。例如，美国航空航天局（National Aeronautics Space Administration，NASA）的主页上就设立了一个名为“《电子信息公开法》”的网页，详细登载了《电子信息公开法》规定的美国航空航天局可以公开的信息，以及进行公开申请的方式和手续等等，并且登载了浅显易懂的概览。网页上详细注有负责人的姓名、电话、传真号和电子邮件地址，如果用户想用电子邮件方式申请信息公开，只须点击“信息公开申请”按钮，在跳出的表格中填写姓名、联系地址和其他必要的信息，发送后就

可以被自动受理了。另外，网页上还提供了除美国航空航天局外拥有相关信息的部门网页，可以点击进入。

1996年的《电子信息公开法》规定每个部门有义务在网页上开设"电子阅览室"，为此美国航空航天局《电子信息公开法》主页中也设立了"电子阅览室"栏目。这里按照《电子信息公开法》的规定，登载基本信息和经常被要求公开的信息，其中有类似航空局年度活动报告那样的基本信息，也有国民反复要求公开的技术报告的检索栏、UFO信息以及其他政府部门的信息检索栏，这些都被统括在一个网页中，大大提高了用户使用的便利性(见图3.10)。



资料来源：http://www.hq.nasa.gov/office/pao/FOIA/

图3.10 美国航空航天局主页上的"电子阅览室"

◎ 服务提高

关于改善服务，当初是围绕各个部门在信息公开的基础上

提供延伸性信息服务为中心展开的。但随着民间部门中互联网的普及和检索技术、安全技术的提高，政府也开始认识到应利用这种技术来满足用户的需求，提供更加便利的服务。其中，政府的网上服务从单纯的信息提供发展到了申请手续电子化，各个部门也走出封闭空间，开始发展横跨各部门的一站式服务。

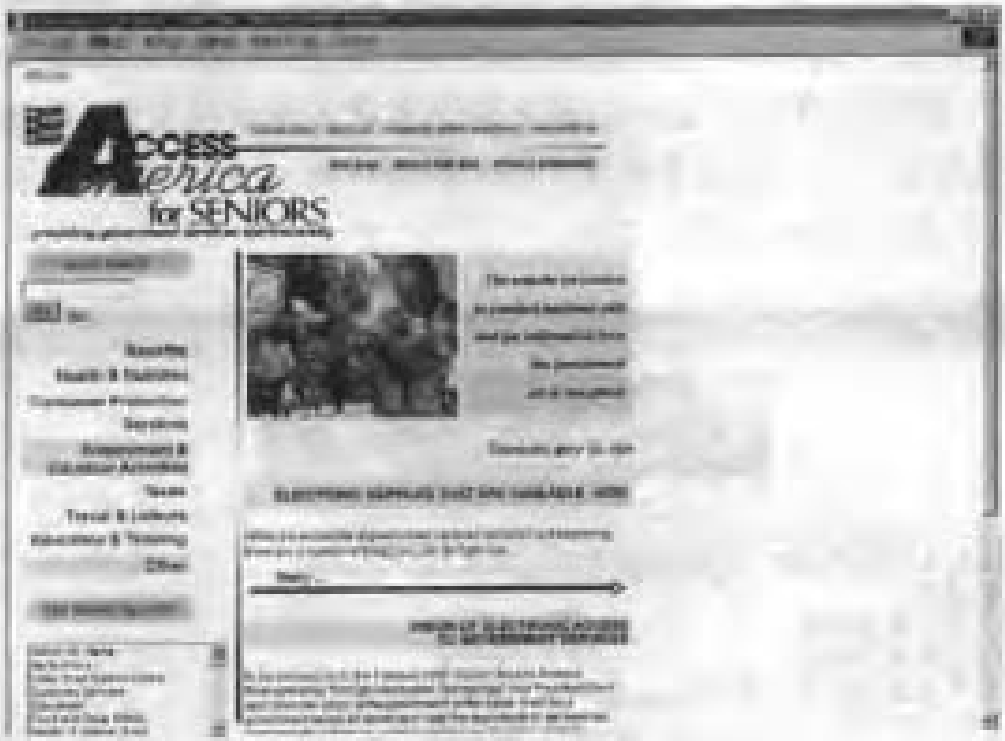
在各种申请手续电子化的过程中，堪称代表的是税务局(Internal Revenue Service，IRS)所采用的税金电子申报手续。税务局原来是通过书面文件来受理税金退还申请的，现在则引进了电话申请和网上申请系统。原先书面申请的错误率高达16%，国民常常为了这些错误不得不多次去税务局交涉，在新服务系统引进后，错误率降为0%，申请时间也比原来缩短了一半，只需6分钟(见图3.11)。



资料来源：http://www.irs.gov/elec_svs/index.html

图3.11　税务局的主页

一站式服务在1998年发表的政府革新全国联盟新战略"America@Its Best"中被列为满足顾客需求的重点项目。联邦政府为此参考了民间企业的做法，将用户分为学生、老龄者、中小企业经营者和旅行者等不同类别，为满足各类别人群的不同需求而设立了横跨各个部门的一站式服务。比如说，用户只要访问面向老龄层的一站式服务网页，就能在一个网页上尽览住址变更手续、养老院比较及有关社会保险的申请手续等内容(见图3.12)。



资料来源：http://www.seniors.gov/。

图3.12 面向高龄者的联邦政府主页

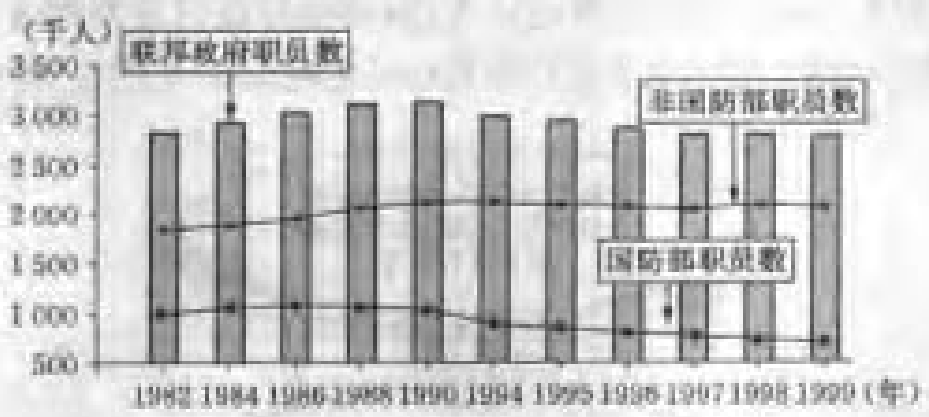
行政改革的成果

就这样，通过改善法律与制度及实施各种项目，美国联邦政府在效率提高、信息公开和服务提高上都获得了重大成果。政府革新全国联盟也发表了行政改革的成果，提出克林顿政府从1993年到1996年的四年间，成功实现了35.1万名联邦政府职

员及 1.6 万页规制条例的削减。究其成功的原因，主要是国会为追求改革成果而施加的强大压力、民间部门的合作以及戈尔副总统坚持不懈地在行政改革运动中发挥的领导作用等等。

今后的课题

然而美国也仍然处于行政改革的发展阶段。被当作改革成果列举出来的政府职员削减，实际上主要是削减了国防部的人员，这可以说是冷战结束的必然产物，其他部门的人员削减并不是很显著（见图 3.13）。



资料来源：根据管理和预算办公室的资料制作。

图 3.13　联邦政府职员数量的变化

根据《政府绩效与成果法》规定，各部门都必须设定可用数值进行说明的目标。但据 1998 年总审计局对各部门目标实现的可能性与数值表示的得当性进行的打分（满分 100 分）来看，各部门的平均得分只有 42.2 分。这个结果显示，各部门依据《政府绩效与成果法》的要求重新设定目标是相当困难的，也说明要实现改革并非那么容易。

在这种现状下，政府智囊团也开始进言，认为有必要采取措施加强推进包括电子政府构筑在内的行政改革，并提出了克服改

革难题的对策。美国颇具实力的一个智囊团布鲁金斯研究所(Brookings Institution)发表的一份名为《政府再造:第五年度的成绩表》(*Reinventing Government: A Fifth-Year Report Card*)的报告指出:政府过多地强调吸收民间企业、地方及国外政府的好的经验,但在"以实际业务为中心,形成贯穿整体的共识"方面存在脆弱性。该研究所建议:今后应顺应时代潮流,就政府职能提出明确的概念,并在这个概念之上推进改革。具体来说,就是在今后全球化及地方分权的进程中,联邦政府的职能应该限定在收益再分配和国防等事务上,并将职能从提供直接服务转移到提供间接性中介服务上来。该研究所还认为,为使联邦政府能发挥这些功能,就必须进行信息化和组织体系扁平化的改革(见图 3.14)。



资料来源:根据 Donald F. Kettl, *Reinventing Government: A Fifth-Year Report Card*(1998)中的资料制作。

图 3.14 今后的改革方向

民主党智囊团前瞻性政策研究所(Progressive Policy Institute, PPI)也发表了题为《电子政府——联邦政府改革的下一步》(*Digital Government, The Next Step to Reengineering the Federal Government*)的报告,指出横跨各个部门的信息化项目没有得到实施是因为资金、人才和部门援助的短缺。为了解决这个问题,该研究所建议,应该在现已任命的各部门首席信息官之外,再任命联邦政府的首席信息官作为整个联邦政府信息化的负责人,配以独立预算,并以设立投资基金来支援这些跨部门项目的推进。另外该研究所还指出,应该在权力和资金方面给予各部门更多的自主权,通过信息化节约下来的资金可以不归还财政部而留给各部门自行运作,这些都是支援部门信息化项目的重要举措。

从这些政策建议可以看出,政府外人士也已纷纷认识到,行政改革对保持美国竞争力来说是不可缺少的步骤之一,只有通过行政业务流程的改革,才能最终实现行政文化的变革。另外,随着互联网的普及,人们也认识到,行政文化改革的最有效手段是运用信息技术构筑电子政府,而如何运用这种手段取得成功也已成为政策讨论的主题。

今后将继续存在的对电子政府构筑的挑战

美国联邦政府将这些建议作为参考,准备今后从长期的角度推进电子政府构筑与行政改革进程。1999 年 12 月,克林顿总统向各部门传达了名为《利用信息技术改善社会》(*Use of Information Technology to Improve Our Society*)和《电子政府》(*Electronic Government*)两篇报告,表明了将继续推进政府信息化的思路。第一篇报告要求各个部门在总统和副总统的领

导下，分别设立运用信息化改善业务的目标，要求行政单位各官员负起责任，为达成目标而制定长期施政方针(见表 3.15)。后一篇报告则列出了相对短期的实施目标和具体负责人，要求选出国民利用率最高的 500 项服务，并在 2000 年 12 月前将这 500 项服务中的必要文件以在线形式提供，到 2003 年实现全部手续的在线化(见表 3.16)。

表 3.15 利用信息技术改善社会

负 责 人	应采取的措施
总统	• 指导各部门负责人向总统和副总统报告。
副总统	• 计划安排美国政府总的电子商务战略。
民政长官	• 通过活用情报技术，扩大对农村和城市医疗服务不足地区提供高质低价的医疗服务。
教育长官	• 支持在互联网上公开各州和地区对学校的评价。 • 支持在民族团体运营的大学内设立 IT 相关学位以及运用革新性远程教育技术。 • 训练克林顿政府时代教育技术优化运动中的教师，将技术编入课程，提议制定技术评价。
劳动长官	• 探讨对残疾人员和远距离上班族运用居家勤务制度的有效性。
教育长官、劳动长官	• 协助各州排除法律制度上的障碍，推进高质量的远程教育。
教育长官， 美国科学基金会理事长	• 设定研究目标，以使残疾人员也能方便地使用信息技术。
环境长官	• 在环境保护领域开发信息技术应用战略。
农业长官	• 讨论对农村地区提供电子式服务。 • 开发农村地区的先进技术推进政策。
商务长官	• 奖励民间企业开发残疾人员也能方便使用的内容、软件和机器。 • 制定奖励非营利性组织应用信息技术的政策。
财政长官	• 制定政策，通过应用信息技术使财务服务更易利用。
内务长官	• 推进在互联网上公开对各民族管辖学校的评价。 • 制定政策，推进州、地域级的地理信息系统的应用。

（续表）

负　责　人	应采取的措施
美国危机管理部门长官	• 通过与民间部门、非营利性组织的合作研究意外灾害时的信息技术运用方法。
史密森博物馆馆长 国家科学基金理事长 博物馆图书馆服务研究所所长	• 与民间部门、教育机关合作、推进电子阅览室的设立。

资料来源：根据 *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies: Use of Information Technology to Improve Our Society* 中的资料制作。

表 3.16　电子政府

负　责　人	应　采　取　措　施
总统	• 指导各部门负责人向总统和副总统报告。
副总统	• 计划安排美国政府总的电子商务战略。
总务管理局、政府革新全国联盟、首席信息官、政府信息技术服务中心	• 推进政府提供信息时按种类划分而非按部门划分，以便国民能容易地找到所需信息。
各行政首脑、管理和预算办公室	• 2000 年 12 月之前对于国民利用前 500 位的服务，最大限度实现各部门必要手续文件的在线化。 • 至 2003 年，各部门与政府的交易将实现在线化。 • 管理和预算办公室监督进度。 • 推进电子商务，削减公共采购成本。 • 在管理和预算办公室的指导下公布隐私原则。 • 制定针对儿童的信息保护政策。 • 设立各部门首脑的公用电子邮件地址，扩大国民与之接触的范围。 • 改善残疾人员对联邦政府网站的访问。 • 各部门分别制定运用互联网的战略，以有效完成各部门使命，即更透明、更有效、更快捷。
国家科学基金理事长	• 与联邦政府合作，实施关于在线投票可能性的调查。

（续表）

负责人	应采取措施
民政长官，教育长官，退役军人长官，农业长官，社会保障长官，美国危机管理部门长官	• 利用互联网推进提供社会保障和服务。
总务管理局长官，财政长官，商务长官，政府信息服务部门，政府革新全国联盟	• 推进使用公钥技术的安全通信。 • 2000 年 12 月在政府内部发行至少 10 万张电子认证书。

资料来源：根据 Memorandum for the Heads of Executive Deparments and Agencies: *Use of Information Technology to Improve Our Society* 中的资料制作。

另一方面，如果 NII 构想中提出的网络基础设施构筑、安全技术的确立、数据库的构筑没有跟上，为信息化社会的到来所作的相应的法规制度准备没有跟上，对国民的教育没有跟上，那么电子政府只能成为一纸空谈。所幸美国政府认识到了这一点，并开始着手这些面向未来的工作。下文将特别就政府主导下的未来性项目，即信息安全的确保、数字鸿沟的消除和尖端技术的开发这三点作介绍。所有的这些项目都是在官方和民间的精诚合作下展开的。

信息安全的确保

“面向未来项目”中的第一要旨是确保信息安全。作为电子政府成立的前提，美国政府不仅重视基础设施的构筑，使每个人都能放心愉快地使用网络，还认识到信息安全的确保不仅是电子政府普及的条件，也会对电力、通信、金融和运输等经济主干产生影响，属于国家安全保障问题。2001 年 1 月，作为基础设施的保障战略（包括信息安全在内），《面向新世纪的国家安全战略》（*A National Security Strategy for a New Century*）正式发表，该战略预定 2001 年拨给基础设施保障项目 20 亿美元（约

2 200亿日元)款项。

2001年1月,克林顿总统针对信息安全发表了《国家信息系统防御计划》(*National Plan for Information Systems Protection*)(见表3.17)。国家安全保障会议的新闻官、商务长官以及白宫的总统首席顾问就这个计划接受了采访并答疑,从他们的回答中也可以看出,美国政府是将信息安全作为国家安全保障问题看待的。美国政府称这个计划是世界上首个在全国上下推进的信息安全计划。这个计划的目标是通过官民合作将联邦政府建设成信息安全的典范。在施政政策中,以下三条受到了特别关注。

表3.17　《国家信息系统防御计划》概要

	项　目	2000年度修正预算(万美元)	2001年度预算要求(万美元)	内容和进度
将联邦政府定为信息加密典范	信息加密专家的培养和雇用	200	2 500	● 强化联邦政府IT负责职员的信息加密教育。 ● 创设信息加密专业硕士课程(现已在8所学校开设)。 ● 对有志于进入联邦政府工作的大学生、研究生设立奖学金制度。 ● 对前途有望的高中生提供在政府实习的机会。
	各部门的调查和计划制定	100	500	● 实施各部门调查,制定各部门的基础设施防御计划。 ● 常设专家审查组(ERT),由他们对计划进行改善。
	设计可探知入侵联邦行为的网络	200	1 000	● 开发具有探知功能的网络。
	构筑公钥基础设施模式	—	700	● 对联邦政府部门的7个公钥基础设施实验性计划出资。
	致力于政府的研究开发	—	60 600	● 2001年有关信息加密的研究开发预算增加32%。

（续表）

	项　目	2000年度修正预算（万美元）	2001年度预算要求（万美元）	内容和进度
	设立信息基础设施防御研究所	400	5 000	● 设立官民共同研究所。 ● 政府通过商务部的国家标准和技术研究所提供资金。 ● 实施技术开发以外的安全标准、指标，同时实施教育课程的开发。
推进官民伙伴关系	为加强重要基础设施安全的伙伴合作关系	—	—	● 以推进民间部门的教育合作为目的的官民联合。 ●《财富》杂志排行前500家美国大企业中已有90家参加。
	设立信息共享分析中心（Information Sharing and Analysis Centers）	—	—	● 在金融和电气通信领域，设立民间的电脑加密中心。 ● 2000年再在4种行业中设立民间电脑加密中心。
	设置国家基础设施安全会议（National Infrastructure Assurance Council）	—	—	● 推进官民合作的基础设施的安全保障以及民间部门的定期风险评估。 ● 挑选IT产业、其他主要产业和一技在身的要职人员作为成员。

资料来源：根据美国政府资料及相关新闻报道制作。

第一，大幅增加信息安全方面的研究开发预算。联邦政府在信息安全方面的研究开发预算2001年达到6.600亿美元（约7 260亿日元，比上一年增加32%）。

第二，注重培养信息安全方面的人才。除了对政府职员进行信息安全方面的教育训练之外，政府还设置了信息安全专业硕士课程，并面向大学生、研究生设立了该领域的奖学金制度等。申请奖学金的条件之一是担任联邦政府的勤务工作，这不仅是为了培养国内该领域的专家，更是为了确保政府部门的专

家。政府还向优秀的高中生提供在联邦政府实习的机会，为的是从早期开始专家苗子的培养。

第三，设立信息基础设施防御研究所（Institute for Information Infrastructure Protection）。政府出资 5 000 万美元（约 55 亿日元）设立。通过与民间 IT 供应商和消费者的商讨，确定那些委托给民间企业和政府军事部门不太容易成功开发的重要信息安全技术，由信息基础设施防御研究所来承担开发，并从民间企业、政府、大学和非营利性组织中吸收优秀人才。

计划公布后，美国政府称之为《国家信息系统防御计划》（第 1 版），准备今后不断扩大官民合作，坚持不懈地推进这一政策的实施。2000 年 2 月，美国一些人气较旺的网站相继遭到黑客攻击，使得该计划不得不加快实施。总统于 2 月中旬邀请民间专家召开信息安全会议。根据会议的讨论结果，由于计划的一部分提前实施，2000 年编制的修正预算约为 900 万美元。由此可以看出，美国的信息安全计划是在政府主导下大规模推进实施的。

此外，政府还对从事信息安全事业的非营利性组织及民间部门的自主性活动提供帮助。例如，非营利性组织发行了一种证明某企业为可信赖企业的标志，并会将这个标志贴于合格企业的主页上，用户见到这个标志就可确信这个主页是可信赖的。较具代表性的做法就是“信用 e”（Trust e）活动。“信用 e”是 1997 年由通过网络开展业务的民间企业出资设立的非营利性组织，为的是使用户进行网上购物时填写的个人信息受到保护，为用户提供一个安心购物的环境（见表 3.18）。具体来说，“信用 e”鼓励企业在其主页上登载个人信息保护方针，在对这个企业登载保护方针所依据的标准模式进行审查，确认没有问题后，

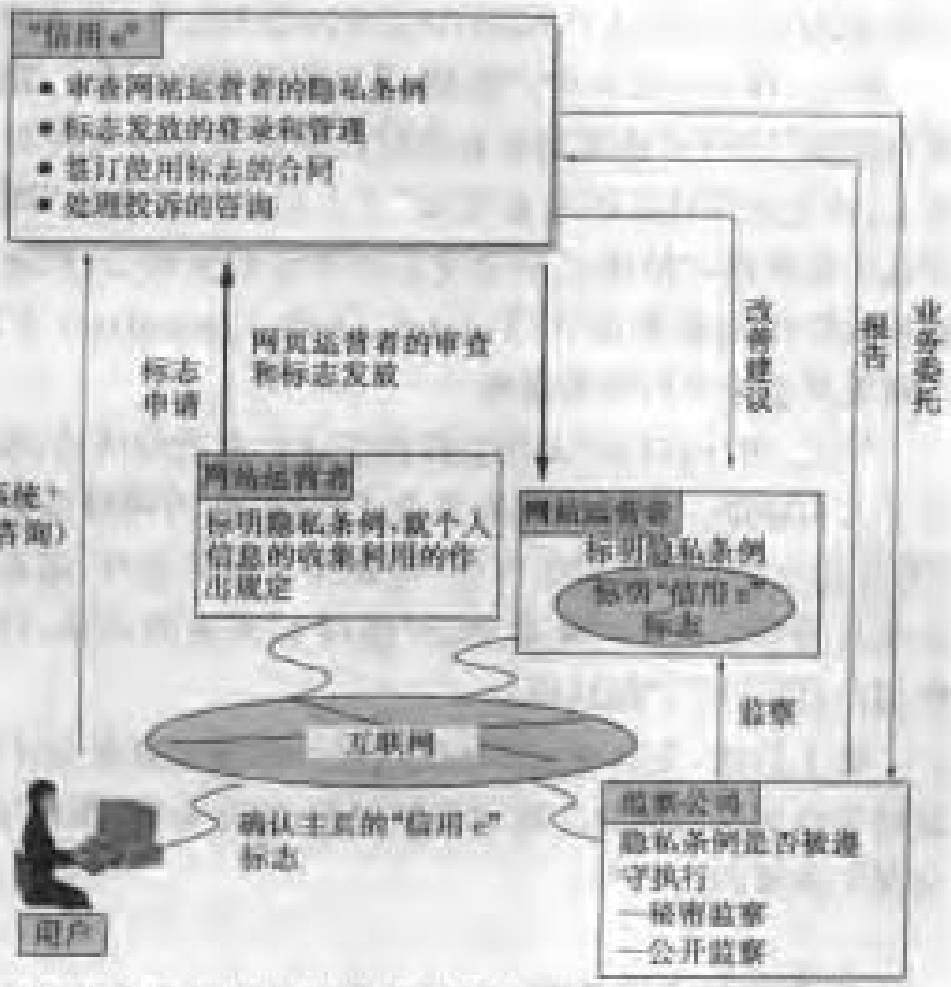
便会在其主页上贴上“信用e”发行的信任标志。用户在上网的时候就可以根据这个信任标志来判断这个网站是否实施了个人信息保护措施(见图3.15)。

表3.18 美国致力于防止个人信息泄漏的团体“信用e”

概要	• 1997年设立的非营利性组织,以确立互联网用户信赖为活动目标,率先致力于保护隐私。 • 1999年11月时约有900家企业和团体加盟。
使命	• 要求企业在网页刊载隐私原则的同时,为了减轻用户不安而展开“信用标志”计划。
体系	• 按标准模式审查各公司的隐私原则,未发现问题则对其隐私保护力度进行认可。 • 被认可的网站可在刊载隐私原则的网站上,或直接在隐私原则网页上添加信任标志。
处理投诉 对付不当行为	• 看家狗系统(互联网用户进行监视并就不当行为进行报告)。 • 会计监察公司监察对方是否符合“信用e”基准。 • 利用不正当粘贴信任标志搜索系统。 • 成员企业网站发生问题时提出警告,无反应时则考虑将其从符合基准的企业名单中删除。 • 发现法律上严重侵害个人隐私时向联邦商务委员会报告。 • 企业与用户间的纠纷建议在当事人之间进行解决,“信用e”不做干涉。
普及措施	• 推进互联网上标志的普及。 • 为了教育用户,可在主要门户网站的合作下刊登倡导个人信息保护的广告条(隐私不可侵犯活动)。 • 计划利用杂志等现有媒介展开宣传活动。
注目点	• 在美国,大企业也认识到保护隐私的重要性,认为参加“信用e”之类的第三者组织的项目大为有利。 • 大型企业的参加理由在于创造普及电子商务的环境,同时也是为了便于对泄漏私人信息的情况提起诉讼。 • 正讨论是否可以向海外普及,同时还在摸索与欧洲联合体各国政府开展业务的可能性;与新加坡政府的合作也处于交涉中;在澳大利亚则存在澳大利亚版的“信用e”,信任标志大有前景。 • 关注儿童隐私问题,并开始发行针对儿童的“信用e”标志。

资料来源:根据通过采访“信用e”的记录制作。

为提高这个系统的信誉，"信用 e"还加强了应对不正当行为的力度。人们认识到光靠"信用 e"来监督"个人信息保护方针"是否得到了实施力度还不够，从而设立了一个名为"看家狗"(watchdog)监察的系统，受理来自网络用户关于企业对个人隐私保护状况的报告。而对于那些已得到信任标志的企业，会计监察公司也会继续检查它们对个人隐私保护方针的执行情况。



*看家狗系统：网络用户进行监视并对不当行为进行举报，对网站运营者进行检查。进行举报的用户和"信用 e"联系，由"信用 e"向网站运营者提出警告。

资料来源：根据"信用 e"的报告 http://www.etrust.org/ 制作。

图 3.15　"信用 e"系统的运营构造

企业和个人用户现已熟知“信用 e”的这些活动，1997 年参加的企业和团体还只有 42 个，到 1999 年 11 月增加到了约 900 个，主要企业中的 2/3 被贴上了信任标志。

这个系统之所以能在美国发展起来，政府的支持起了很大作用。首先，如果美国的民间企业没有就网络信息流通和交易引进完善的信息安全对策，政府就会利用法律对企业施加压力，推动民间企业加强自律。“信用 e”的设立就是这种自律的成果。从这个意义上说，政府的压力在这个系统的建立和发展中扮演了重要角色。

第二，在实际运作中，“信用 e”与政府密切配合。如果那些没有获得“信用 e”认证的企业将信任标志非法拷贝在自己的主页上，或是获得认证的企业违反“个人信息保护方针”而将个人信息非法泄露，“信用 e”就会凭它所拥有的强制力，把这些企业通报给联邦贸易委员会(Federal Trade Committee, FTC)，再由该委员会来进行检举揭发。

第三，对于在用户之间宣传推广这个系统的活动，政府也给予了大力协助。联邦贸易委员会不仅就“何为网络违法行为”、“消费者应如何防范侵害行为”等制作了指南条目，还在与民间企业共同举办会议时频繁介绍“信用 e”开展的活动，以提高网络用户对“信用 e”的认识。

综上所述，美国通过民间部门参与政府信息安全计划，以及政府对民间部门的自主活动提供援助，相互合作，推进了信息安全保护政策的广泛性。

先进技术的开发

为了实现未来电子政府的发展，美国政府采取了第二个重要措施，即先进技术的开发。并将在“电子政府构筑过程中采用已有的民间产品和技术”作为基本方针，同时考虑适当参与开发

未来电子政府需要的重要技术。

比如说国家科学基金于1997年启动了数字政府项目(digital government program)，对民间企业及大学开展的电子政府相关研究项目提供资金。1999年拿到100万美元(约1.1亿日元)的预算，2000年度则上升为300万美元(约3.3亿日元)。

美国政府不仅通过支持官产学联合与非营利性组织合作等方式，支持研究如何运用信息技术实现政府的效率化、信息公开和行政服务在线化，还支持一些基础性技术的研究，如数据库建设和政府的电子商务安全技术，以及支持实现电子政府所需要的法律制度等方面的研究(见表3.19)。

表3.19　国家科学基金的电子政府计划

开始时期	1997年度
目的	● 认识到联邦政府是收集、保管和提供庞大信息的主体，也是信息技术的主要用户。 ● 在电脑、信息科学等对联邦政府必要的领域中提供中长期研究开发资金。 ● 对有利于改善各部门、部门间、政府间的业务以及政府和市民间关系的研究计划提供援助。
补助金	● 1998年度100万美元，1999年度100万美元，2000年度300万美元。 ● 1999年度预定资助10~20项3年研究计划(根据内容也有5年项目)。
应征条件	● 至少要有一家联邦政府机关参与计划。
研究领域举例	● 情报信息的整合。 ● 获取和管理有关地球空间和多维数据的大规模数据和信息。 ● 先进的针对大规模数据库和信息收集的分析。 ● 电子交易和电子商务技术。 ● 为公民/客户提供的信息服务。 ● 研究信息技术应用所涉及的一般法律和规制。

注：国家科学基金通过提供研究资助和研究合同推进科技、教育和工程等研究，每年提供33亿美元资助2万项的研究事项。

资料来源：根据国家科学基金的资料制作。

1999 年 12 月，克林顿总统宣布，将委托美国科学基金会就电子投票作为期一年的研究。调查研究的中心课题是如何防止电子投票中的欺诈行为和如何保护个人信息。

互联网是当今美国 IT 产业飞速发展的基石，它也是通过产业界和官方的共同努力产生的。今后，信息技术主要客户，即收集、保管和提供庞大信息的政府，还将继续与民间部门互相合作开发重要技术，政府也已为此作好了部署。

数字鸿沟的消除

美国政府采取的第三大措施是消除数字鸿沟。数字鸿沟这个用语是随着信息技术的普及而重新受到关注的。美国贸易部于 1999 年发表了题为《失落于网：挑战数字鸿沟》(Falling through the Net: Defining the Digital Divide)的报告，表示了对“信息拥有者”和“信息局外者”之间差距拉大的忧虑。该报告称，因民族和收入差异，有的人可以运用电脑等信息通信器材与互联网来享受电子化服务，有的人却无法做到，于是分化出现了一方能充分享受信息技术的普及带来的好处，一方却被遗忘在信息技术之外的情况。这就需要制定一个能避免产生“信息局外者”的政策，以推动电子政府的稳步普及和发展。

克林顿总统在 2001 年度的预算中提议将消除数字鸿沟列入国家目标(见表 3.20)。提议的核心内容是，为国民提供良好的环境，使他们能利用电脑等信息通信器材及网络服务；为他们提供接受信息化教育的机会，使他们每个人都能像利用电话那样方便地利用电脑与互联网。

比如说，为了给国民提供一个良好的环境，使他们能利用电脑等信息通信器材及网络服务，政府在低收入者聚居区设立了

表 3.20　美国政府在 2001 年预算中消除数字鸿沟的政策

目　的	项　目	内　容	预算（百万美元）
建设可利用信息通信设备和网络服务的环境	设立地域技术中心	● 在低收入住宅区设置 1 000 个技术中心，为地区儿童学习、成人求职和创业提供可以利用的环境。	100
	为改善低收入家庭电脑、互联网接入状况的官民合作	● 为图书馆的信息能力教育、政府服务的电子化等官民合作项目提供经费。	50
	开发特定区域的信息技术革新性应用	● 对公众卫生信息系统、青少年远程教育系统、电子社区网络等提高社区福利的应用加以奖励。	45
	推进民间企业在特定地区铺建高速网络	● 通过资助和保障贷款支援民间企业高速网络的展开；支援地区的居家工作。	25
	对民间向 IT 相关领域提供资助的行为予以免税	● 民间企业向学校、图书馆、特定地区技术中心捐献的电脑为免税对象，该决定延长至 2004 年 6 月 30 日。 ● 对民间企业向特定地区的学校、技术中心进行的资助予以免税。 ● 对职员的基础电脑教育费用的 20%进行免税（人均每年上限为 5 250 美元）。	2 000
支援国民获得信息素养	对教师的信息技术教育	● 对新上任教师电脑教育的资助。	150
	对美国人就职信息技术领域的支援	● 对希望在信息技术领域中就职的美国人提供教育资助。	10

资料来源：根据美国政府 *Working to Bridge Divide*，*From Digital Divide to Digital Opportunity* 等资料制作。

技术中心，为孩子和成人提供学习及求职活动所需的联网电脑。另外还有人提议对向学校图书馆和特定地域的技术中心捐赠电脑的民间企业实行相应的税收减免制度，并将该制度实施期延长到 2004 年。

政府除了为众多国民提供运用信息通信器材和网络服务的优良环境外，同时还准备对在企业内进行基础电脑教育的企业实行税收减免制度，对新任教师提供电脑培训费赞助，培育一个国民能有效利用的良好的信息环境。预计以上措施将投人约 24 亿美元(约 2 640 亿日元)的预算。

另外，2000 年 4 月克林顿总统还发表了一个题为《从数字鸿沟到数字机遇：呼吁全美国行动起来》(*From Digital Divide to Digital Opportunity: A National Call to Action*)的报告，倡导全社会包括政府、企业、教育者、工会、图书馆、市民运动领袖、宗教团体、财团、志愿者组织和社区组织等在内的各方加入到行动中来。报告提出了诸如保证所有教室都能连上互联网，每四五个学生拥有一台电脑，以及所有家庭都能连上互联网等目标，呼吁民间部门和非营利性组织给予必要的合作。至今已有 400 家以上的企业与团体就参与这个合作项目达成了共识。一个名为全国服务公司(The Corporation for National Service)的非营利性组织投人了 1 250 万美元(折合 13.75 亿日元)，用于强化学校与地区性社会技术中心的技术志愿者活动。雅虎(Yahoo)出资 100 万美元(约合 1.1 亿日元)对志愿者活动给予帮助，并开始了具体的活动。此后，盖特威(Gateway)又开发了对 75 000 名教师进行技术培训的计划。如此这般，美国的 IT 企业都竞相表示要与政府携起手来(见表 3.21)。

表 3.21　民间企业和非营利性团体与政府清除数字鸿沟政策的合作事件

	企业和团体	金额(万美元)	内　　容
企业	美国在线(AOL)	2 600	为青年技术教育提供 10 万个免费电子邮件地址。
	Qualcom	2 500	对社区捐款，改善数学、科学教育等。
	Novel	2 000	捐助 NPO 软件。
	惠普(Hewlett Packard)	1 500	社区信息化投资。
	雅虎(Yahoo)	100	The Corporation for National Services 的志愿者招募广告。
	思科(Cisco)	140	扩大 Cisco Network Academy Program。
	美国电报电话公司(AT&T)	120	支援对高中生的技术教育——Academy of Information Technology。
	Applied Materials	100	向高科技职业培训中心捐款。
	3Com	33	实施对 14—16 岁女性的电脑网络技术培训，并帮助她们获得培训资格。
	Gateway	—	对 75 000 名教师实施技术教育。
	Power Up，美国在线	—	扩大对青年进行教育的场所，由现有的 29 个场所增至 280 个。
	People PC	—	捐助多媒体电脑 300 台。
非营利性组织	全国服务公司(The Corporation for national Services)	1 250	对由 750 名志愿者运营的学校电脑系统提供技术支持，在地区技术中心实施培训。
	美国图书馆协会(American Library Association)	—	在全美 250 个社区开设或增设信息能力教育计划。
	凯瑟家庭基金(Kaiser Family Foundation)	—	实施促进青年运用电脑和互联网的活动，比如电视广告等。

资料来源：根据美国政府 *A National Call to Close the Digital Divide* 等资料制作。

与民间部门的合作

美国政府为了构筑将来的电子政府，正通过与民间部门加

强项目合作来确保信息安全、开发先进技术和消除数字鸿沟等。应政府要求，民间企业方面对电子政府的构筑表示出了极大的热情。企业不光是个别参与，它们还通过非营利性组织与别的企业联手参与到这些项目中来。例如，与联邦政府近在咫尺的华盛顿特区一个名为“高速公路 1”(Highway I)的组织就是在 1995 年，由 IBM 和微软等 IT 企业投入巨资联合设立的非营利性组织(见表 3.22)。尽管这个组织不进行游说活动和营利活动，但为了让政府官员了解信息技术的重要性，促进信息技术的应用，它会提供最新的信息技术和与之相关的教育机会。

表 3.22 “一号高速公路”概要

设立年份	1995 年
出资者	• IBM、微软、思科系统和苹果电脑等 IT 相关企业 15 家 • 日本企业有佳能和软银(Soft bank)
活动内容	• 以美国议会和联邦政府为主要对象，提供先进技术信息，提供公共部门活用“高速公路 1”的信息，并实施教育项目。 • 华盛顿中心设有 9 500 平方英尺的展示场，使用国家科学基金提供的超高速主干网络服务系统(VBNS)联结产业界和大学设施。 • 通过让各部门的首席信息官和议员亲身体会这些设施、出资企业的最先进硬件、软件及其应用，促进他们对信息技术的理解。 • 致力于下一代互联网相关教育，促进理解。

资料来源：根据“高速公路 1”的资料制作。

“高速公路 1”(Highway I)在华盛顿特区市中心有一个占地 9 500 平方英尺的展览厅，拥有通过国家科学基金提供的超高速主干网络服务系统(VBNS)与企业、大学相连接的设施，在这里各部门的首席信息官或议员能够亲身体验以出资企业为中心所提供的最先进的硬件、软件和设备的威力。

就这样，美国联邦政府同民间部门进行了多样而广泛的合作，以期站在长远立场上构筑下一代电子政府的必需基础。

第四章 电子政府构筑中相互竞争的美国州政府

州政府的电子政府构筑动向

在日本，除了一部分发达的地方自治体外，在“新千年”等电子政府构筑项目上扮演先锋角色的仍然是中央部门。但美国不同，美国将引进以信息技术为中心的高科技产业视作区域经济开发的关键，很多州政府和地方政府都积极推进电子政府的构筑，为企业提供它们所要求的迅速且高质量的服务。

对电子革命进行调查研究的“进步与自由基金会”(Progress & Freedom Foundation)接受了政府 IT 类专业杂志《政府技术》(*Government Technology*)与 IBM、康柏、甲骨文等 42 家 IT 企业提供的资金，自 1997 年开始对各州的电子政府构筑状况进行研究调查。1999 年完成的调查结果现在正在分析和陆续发表中。下面根据表 4.1 所示的 1998 年的调查结果和迄今发表的 1999 年的最新信息来浏览一下州政府的状况。

表 4.1 美国州政府中电子政府构筑的进度

	项目	内容	1998 年评估	1997 年评估	变化率(%)
到达点的评估	数字化民主	• 是否运用信息技术向市民提供对法律和议会的快速、广泛链接。	59	51	16

（续表）

	项目	内容	1998年评估	1997年评估	变化率（%）
到达点的评估	高等教育	• 是否运用信息技术促进学习，将学校运营效率化。	62	44	40
	中小学教育	• 是否运用信息技术扩大中小学生的学习机会。 • 是否提供与电脑和互联网的接触机会。	67	44	52
	申请和许可	• 有关规定、手续的信息，申办手续必要的文件和建议等能否在线获取。 • 是否能以互联网或者电子数据等方式申请。	59	36	64
	税务	• 是否运用信息技术对纳税信息进行了保存和运用。 • 纳税人是否能在线获取情报、提交文件并进行咨询。	59	42	41
	社会服务	• 是否运用信息技术，实施电子支付和IC卡支付补助金。 • 是否能在线获取有关项目的信息并进行申请。	48	33	45
	司法和警察	• 在查看判决情况、警察的电子通信等司法领域是否推进信息技术的运用。 • 电子签名在提交合同和文件时是否有效。	52	37	40
发展性	将来发展的基础	• 对信息技术统筹部门的设置、信息技术开发项目的制定、促进职员的在线运用等方面所作的工作进行评估。	84	70	20
综合			61	44	39

注：评估以100分为满分。

资料来源：根据 The Progress & Freedom Foundation, *The Digital States* 1998 制作。

这个调查的方式是对美国国内 50 个州的首席信息官进行问卷调查，及对州政府的主页进行了调查。调查将电子政府构筑的七个项目的进展程度以 100 分为满分逐项进行评估。在“实现程度”的评价项目中有如下小项目：各种规定和办理手续的信息以及必要的文件是否可以在网上获取；是否可以通过电子邮件等形式进行办理手续方面的咨询；是否实施了认可在线办理的“申请和许可”制；是否对纳税信息进行了电子化保存和运用；纳税者是否可以在网上获取信息、提交文件、就“税务”事项进行咨询等等。另外，该调查还对“组织体系的设置”、“法律完善性”等电子政府构筑的相关工作进行了评价。

该调查 1998 年的评价结果是：包括所有州在内的综合评价从 1997 年的 44 分上升到了 61 分，升幅近 40%，从中可以看出电子政府切实有效的进展。特别是在提高企业和国民便利性上功不可没的“申请和许可”制，进步度超过 60%，取得了卓越成绩。之所以会在这个领域取得如此神速的进步，是因为民间企业给政府施加了推进信息化的压力。民间部门从电子商务中尝到了业务手续不断便捷的甜头，于是转而要求政府服务实现同样的便利性和迅速性。州政府为了提供能够吸引企业的投资环境，正就推进申请和许可手续的网络化展开激烈竞争，这从这些数据上也可以反映出来。

另外根据已经公布的 1999 年的部分调查结果得知，政府于 1999 年推进了对“千禧年问题”的处理，这一处理促进了信息化政策的全面改善，并成为推进电子政府构筑的契机。随着“千禧年问题”的结束，拨给“千禧年问题”的信息化预算被转到了新的项目上。

以下来介绍一下正在致力于构筑电子政府的加利福尼亚

州、马里兰州、纽约州和得克萨斯州的状况。从中能见到很多成功的要素，它们分别是：(1)在电子政府构筑方面，州长发挥了强有力的领导作用；(2)通过设置专门的信息化统一领导机构、任命负责人和制定具体计划，为发挥领导作用构筑起了一个完善的体制；(3)除听取民间部门意见外，还通过私人资助行动(Private Finance Initiative, PFI)积极利用民间部门来克服比较容易不足的人力、技术和资金上的难题；(4)促进专业部门整体上的技术标准化，以实现业务效率化；(5)以构筑与居民紧密联系的电子政府为目标，实现行政服务网络化以及教育领域中信息技术的应用等；(6)通过设置投资基金来确保资金来源。

这些都是广受瞩目的成功要素。下面，我们将把注意力放在各州的特色上。

利用民间企业活力的加利福尼亚州

加利福尼亚州 1994 年在上任州长彼得·威尔逊(Peter Willson)的发起下成立了信息技术咨询委员会(Information Technology Advisory Council)，制定了信息基础设施构筑方面的政策，奠定了之后电子政府的基础。可以说州长的领导力是加利福尼亚电子政府构筑的推进力量。威尔逊州长称："硅谷所在的加利福尼亚州是孕育信息化时代革新的地方。希望加利福尼亚的居民能在行政服务的电子化上也成为全美的领头羊。加利福尼亚不是将信息技术视为单纯的工具，而是将它视作重新认识政府的使命和目的的催化剂，加利福尼亚在为构筑起一个结果指向型的政府而推进改革。"基于这一信念，威尔逊州长投身到了州的电子政府构筑中。

这个信息技术咨询委员会聚集了加利福尼亚州 IT 界的有

识之士，并从四个领域着手制定政策，即：(1)为提高政府效率而运用信息技术；(2)改善市民对政府信息和服务的链接；(3)改善基础教育、高等教育和终身教育；(4)以最低价格提供最高品质的通信服务。加利福尼亚州还于 1995 年成立了一个信息技术部(Department of Information Technology，DOIT)以推进这些政策的实施，它在电子政府构筑中发挥着主要作用。另外，州长在这些政策领域中还特别重视构筑一站式门户网站，使用户可以简便地获取州政府的信息和服务，并要求所有部门在 5 年以内提供公共性数据的电子接入。

信息技术咨询委员会建议州政府在实际的项目实施过程中最大限度地利用民间 IT 企业，州政府则集中力量搞好原有业务。委员会还考虑通过各部门从民间企业购买满足市民需要的系统构筑和运营服务，认为这在削减经费的同时，将系统的运营责任转移到企业上，可以降低政府风险，加大政策的韧性。

州政府接受了这些建议，并认识到为了有效满足市民的本质需求，各部门必须再次确认自身的主要责任。为此，各部门的上层领导必须编制满足各自顾客群需求的“核心责任表”，核心责任以外的业务或是外购或是中止。核心责任还规定在进行外购前要先对费用、便利性和风险等进行预测。州政府不强行规定外购时须购买某种特定的技术，但要求基于“业务需求”编制“提案申请”(requests for proposals)，并根据对客户需求的满足度来向供应商支付费用，从而减轻了信息化带来的政府风险。

事实上在美国国内所实施的 IT 相关项目中，能在预定期限和预算内完成的仅占 16%，有 32%的项目在完成前就夭折了。鉴于这种情况，加利福尼亚州在将项目委托给民间的同时，

也试图改善项目管理手法(如开发评价模式),以期提高电子政府构筑项目的成功率。

运用投资基金的马里兰州

马里兰州在电子政府构筑中为实现信息化而创设了投资基金,并通过各部门的信息交换,实现了有效的投资。这是马里兰州颇为引人注目的地方。

负责制定、维持、改善和执行马里兰州 IT 政策和标准的是预算财务计划部部长(Secretary of the Department of Budget and Fiscal Planning),实际的操作者则是直属的首席信息官。预算财务计划部接受信息技术委员会(Informating Technology Board,由州政府职员和市民代表组成)的质询,制定"信息技术掌控计划"(Maryland Information Technology Master Plan)。政府内部则成立了信息技术掌控计划推进委员会(Information Technology Master Plan Steering Committee),每年都对这一计划进行改善。另外,马里兰州还设立了由州政府技术职员和民间企业技术专家组成的"信息技术咨询委员会"(Information Technology Advisory Panel),对政府的信息化进行后移。

预算管理部(Department of Budget & Management)下的信息技术局(Office of Information Technology)将用于电子政府构筑的资金作为整个政府的投资基金储备起来,并成立了"技术投资基金"(Technology Investment Fund),对信息技术委员会认可的项目提供资金(见表 4.2)。由于是以整个州的名义进行资金储备的,在购买几个部门同时使用的技术时,就使得原先按部门年度预算难以获取资金的项目得到了可靠的

资金来源。

表 4.2　马里兰州技术投资基金举例

运营主体	预算管理部信息技术局 信息技术委员会
支援对象	州政府的各部门
支援条件	需要初期投资，且符合以下至少一个条件以上： • 改善教育质量 • 创造就业，创造事业机会 • 提高地区安全 • 提高政府效率 • 提高顾客满足度 • 实现全球连通 • 革新业务程序 • 州全体或若干部门的行动
资金来源	• 州政府预算分配 • 政府的信息通信器材销售额和政府信息服务收入 • 信息化带来的节省 • 发行信息化债券等

资料来源：根据马里兰州的相关资料制作。

州政府向居民及企业出售自身拥有的信息通信器材和数据后所得的收入被纳入这笔投资基金。另外，因信息化投资而节省下来的费用也被再次投入基金，基金规模便因有效信息化投资而不断增大。

为了提高马里兰州信息化投资的投资效率，该州还创设了“在线仓库兼调剂窗口”。这里登记了所有部门运用的 IT 工具和系统，统合了各部门各方面的信息技术。由此推进了部门间的技术共享、系统问题解决时的信息交换和行政手续的整合等等。另外，为了便于州政府各部门利用这个“在线仓库兼调剂窗口”，还从州内外搜集了信息化的“最优实践案例”加以储存。马里兰州正是通过这个制度实现了对信息化的知识型管理。

以电子政府构筑为契机着手行政改革的纽约州

纽约州在推进政府职能改革五年计划时大力运用了信息技术这一工具。其契机是纽约州州长乔治·帕塔克1996年成立的一个名为"信息资源管理任务促进会"(Task Force on Information Resource Management)的咨询集团,该集团在对政府状况进行分析的时候,遭遇了堆积如山的问题。

纽约州当时的状况是既没有统一的IT战略,技术又落后、重复、无远见。每个部门的网络系统杂乱无章,盲目购进技术,不顾及部门的职能,且购买手续繁琐,往往手续完成时技术也已过时。本想用技术业务自动化改善落后于时代的业务程序,结果却迟迟不见起色。州政府和州各地方自治体间的IT政策调整不见动静,州政府各部门间也未实现信息共享。至于信息安全问题也是迟迟未着手进行解决。各个部门面临的共同课题如收集数据、向居民提供服务以及监察等,也只是零零散散地由各个部门自行开发解决方案。

面对这种状况,州长设置了由州业务长官领导的技术局(Office for Technology),一方面构筑电子政府,另一方面管理日常业务。又由于在电子政府构筑过程中,需要分头推进信息化工作的各个部门之间加强合作,技术局划归州长直接管辖,在州长直接领导下运作。纽约州以这个技术局为中心,推进了横跨多个部门的项目,其中包括无线技术部门、州政府和州各地方政府间的技术切换部门、电子汇款部门、在家办公推进部门和公共服务电子化部门等等。另外,纽约州还推进了几个更为长期的项目,如信息资源经费管理的实施、电子采购模型的实行和工作人员教育的研讨等等。

在这些项目当中,纽约州在运用信息技术改善政府业务程序、提高业务效率上投入了较大力量,并且为构筑这个项目的基

础制定了统计数据交换、网络、安全、技术标准、图像处理技术和居民身份识别记号(社会保险号码)等政策。纽约州为了战略性地运用信息技术,用低成本最大限度地发挥州所持统计数据的价值,还发表了有关统计数据收集和维持的业务手续集,定名为《州内统计数据辞典》(*Statewide Data Dictionary*)。这种方法推进了州政府内各部门就数据共享、数据分析和数据库开发再利用等项目加强合作。

为了构筑实现这些目标的基础,技术局构建了各部门开展业务必需的、覆盖整个州的安全局域网。各部门和州各地方政府已有内部网络接入,人们可以在这个局域网上互相交换声音、数据和图像等等。

纽约州通过运用网络向居民提供信息和服务,并通过与民间企业的合作防止了成本增加,同时提高了服务的质量和效率。在向居民提供信息服务方面,网页正发挥着越来越大的作用,州政府职员以往的一部分日常业务也逐渐被网页所取代。技术局还公布了一项政策,要求在1998年前,保证所有部门的网页都能为残疾人所用。纽约州采用了万维网联盟(World Wide Web Consortium,即推进互联网普及、标准化的国际团体,简称W3C)提出的"网页、内容、接入能力、指针"标准,要求各部门的网页能以此为基准,最大限度地向用户提供利用机会。

纽约州政府一方面推进运用信息技术的高效项目,另一方面又设立了信息安全官(information security officer),着手确立电子政府发展的基础——信息安全体系。信息安全责任者的责任在于保护州政府信息资产,并对确立、实行信息安全政策和手续以及对随时更新信息安全体系负有责任。

另外,州政府在避免重复投资的同时还决定,对于整个州共同购买的物品,可以统一订货、统一谈判,对于5万美元以上的

IT 相关物品的采购则要接受其他部门的质询。同时还要求，当企业和某个部门签订购买合同时，须向其他部门公开。

将电子政府构筑作为高科技产业化政策一环的得克萨斯州

在 2000 年总统大选中共和党强势人物乔治·布什所在的得克萨斯州，以布什为首的领导层认识到了 IT 产业的重要性，高度重视 IT 产业对经济的影响。布什州长为增进对高科技领域的投资和雇用，成立了向州长和议会提建议的“得克萨斯科学技术委员会”，任命了 21 名技术专家作为委员。

1998 年该委员会制定了一份建议书，建议将得克萨斯州的学生作为 21 世纪数学和科学领域中必不可少的劳动力来培养，建议设立高科技领域中的就业准备促进项目，并建议对州内的研究开发投资予以免税、增加州内各大学的尖端研究项目、用民间资金设立得克萨斯科学技术研究所（Texas Institute of Science and Technology），同时建议对教育、训练和数字经济方面的投资实行监督。

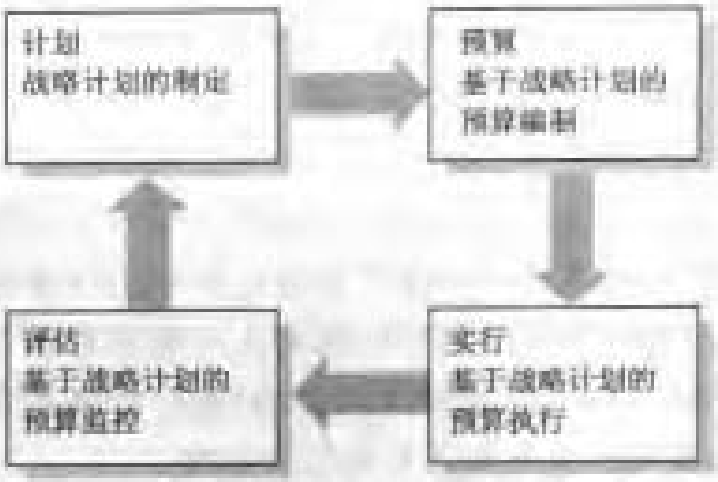
得克萨斯州致力于将自身发展成为高科技产业中心，而电子政府构筑则被视作这一政策的环节之一。信息资源部（Department of Information Resources）基于《信息资源管理法》（*Information Resources Management Act*）就电子政府构筑项目配合州政府制定统扩性战略和行动计划。得克萨斯州认识到电子政府的投资和政府改组少不了居民的支持，采用了以下原则：(1)政府提供的服务面向所有居民；(2)政府对得克萨斯州的居民负有经常性的说明责任；(3)州政府所有的活动旨在提供高效的公共服务；(4)尊重个人隐私权是民主政府的执政之本；(5)

确保公共信息的自由交换是民主政府的基础;(6)技术本身不是目的而是促进优质公共服务的一种手段。

正如这些原则所反映出来的,得克萨斯州并不认为电子政府构筑是为信息化而信息化的,而是将它视为实现政府最终目标的一个途径,认为对高科技产业的招标和培养会促进州的经济发展,从而可以强化得克萨斯州的人才培养和教育。得克萨斯州正在尝试一项具有划时代意义的尝试,即将得克萨斯州的行政评价制度与信息化政策有机结合起来。

战略计划预算体系

20 世纪 90 年代初,得克萨斯州存在着市民对行政的不信任和财政危机等问题。为了解决这些问题,州长于 1991 年引进了战略计划预算体系(strategic planning and budgeting system),制定有逻辑且易于理解的合理预算,努力提高行政透明度。这个"战略计划预算体系"涉及站在历经数年的长远角度上的政策目标设定、决策和评价的一系列过程(见图 4.1)。该体系的目标是:制定含有"目标、达成战略和评价指标"等内容的战略计划,以整个战略计划为中心推进进程,重视用户服务,重视结果。这个战略性计划的具体内容如图 4.2 所示,分为九个阶段:(1)整个州政府的蓝图、使命和世界观的明确化;(2)整个州政府目标和基准的设定((1)(2)由州政府实施);(3)各部门使命的明确化;(4)各部门世界观的明确化;(5)内外环境的评价;(6)各部门的目的明确化;(7)各部门的目标决定;(8)战略、结果、效率和说明指标的决定;(9)行动计划(以上(3)—(8)由各部门实施并向州政府传达,(9)由各部门实施但不必向州政府上报)。这几个阶段中的各构成要素之间的关系则如图 4.3 所示。



资料来源：根据得克萨斯州，*Preparing and Submitting Agency Strategic Plan Fiscal Year 2001-05*，http://www.governor.state.tx.us/Budget/index.html 制作。

图 4.1 得克萨斯州的战略计划预算系统



资料来源：根据得克萨斯州，*Preparing and Submitting Agency Strategic Plan Fiscal Year 2001-05*，http://www.governor.state.tx.us/Budget/index.html 制作。

图 4.2 战略计划制定的步骤



资料来源：根据得克萨斯州，*Preparing and Submitting Agency Strategic Plan Fiscal Year 2001-05*，http://www.governor.state.tx.us/Budget/index.html 制作。

图 4.3　战略计划的构成要素

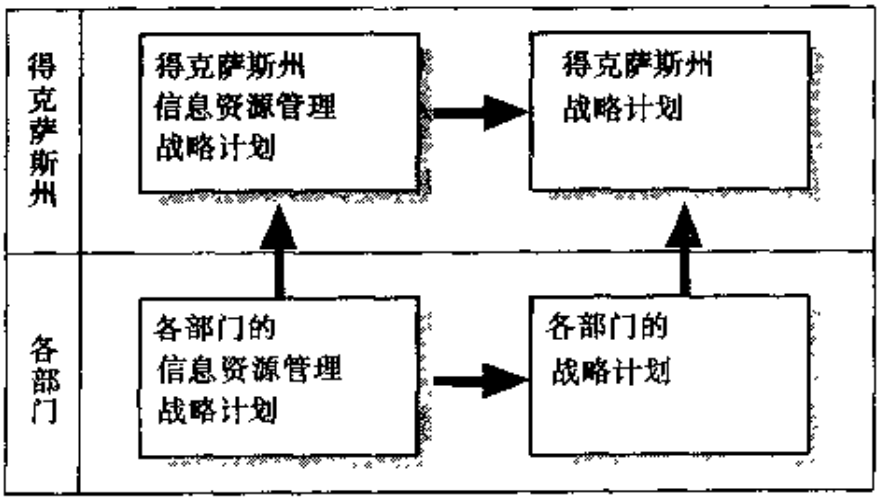
为了制定始于2001年的未来计划，包括州立大学等高等教育机关在内的所有公共部门都准备了含有(3)—(8)项内容的"战略计划"(Strategic Plan)。在制定战略计划的同时，州政府还规定各部门就"战略计划是如何决定的"递交报告，并上报各部门的指标体系以及各部门的顾客服务标准和顾客满足度评价等。

◎ 尝试制定信息资源管理战略计划

从2001年开始，各部门在提供信息的同时，还被要求提交"信息资源管理战略计划"(Information Resources Management Strategic Planning)，并被要求将以下内容纳入信息资源管理战略计划：(1)说明各部门信息资源政策的目标，并就目标与各部

门的使命及整个得克萨斯州的信息资源战略计划的关联进行说明。包括具体的目标、实现方法以及测定这些方法的指标；(2)各部门信息资源政策的优先顺序、与信息资源相关的计划制定程序；(3)各部门有关项目实施的具体政策，包括申请、交款手续电子化方面的计划和安全确保政策，地理信息系统(geographic information systems)数据开发政策和数据中心运作政策等；(4)各部门的数据库和应用程序一览表；(5)与其他部门的信息共享推进计划及其困难。

得克萨斯州希望通过各部门制定"信息资源管理战略计划"，使各部门的信息化能与先前所述的各部门的战略计划发挥出乘数效果。它认为有必要将州政府的目标(即确立得克萨斯州的信息基础设施、采纳选用构筑标准和指针、确保服务的相互运用性、认识和理解用户的需求)和州政府另外制定的"得克萨斯州信息资源管理战略计划"整合起来。得克萨斯州最终希望各部门的信息资源管理战略计划能为实现整个州的战略计划作出贡献(见图 4.4)。



资料来源：根据得克萨斯州，*Preparing and Submitting Agency Strategic Plan Fiscal Year 2001-05*，http://www.governor.state.tx.us/Budget/index.html 制作。

图 4.4 得克萨斯州和各部门的战略计划

电子政府构筑的现状

接下来让我们来看一看电子政府实际上的推进情况。为促进信息化，信息资源部(Department of Information Resources)下设置了国家信息技术评估中心(State Technology Assessment Center，STAC)。这个中心的任务是预测信息技术的趋势，比较各种新技术的耐久性和应对政府需求的能力。这个评估推进了在州政府和居民之间沟通时运用光缆、卫星、无线通信和网络等通信技术的程度。

州政府为防止优秀的IT技术人员流失到民间部门，对他们实施了提薪，并已开始利用电子会议、在州政府业务中使用电子署名、通过电子邮件强化与市民间的交流。

为提供网上公共服务，州政府还设置了专门的工作小组来推动政策的实施。如设置了网上公共服务(Public Electronic Services On-the-Internet，PESO)工作小组，就州政府主页的个人隐私政策、表现方法以及州正式记录在网的使用基准等政策进行讨论研究。比方说这个工作小组所推进的主要项目中，有"得克萨斯记录和信息定位"(Texas Records and Information Locator，TRAIL)一项，主要是管理州的电子记录并在州的所有记录中设置可供检索的目录，令接人更方便容易。

这个工作小组还认为应设置相关政策，以防止儿童浏览不良主页，防止州政府职员在工作场所浏览与工作无关的主页。例如现在已设定的政策有：互联网过滤政策、州政府职员使用政府电脑上网指针、公共图书馆与交流中心(用公共资金购置)的电脑上网指针。

除了推进上述项目，州议会还就电子政府的相关法律进行了讨论。所讨论的课题包括以下多个项目：电子读取驾照以收集和利用个人信息的指针；确保驾照、执照等社会保障号码的机

密性；犯罪记录的网上传送；法院文件电子署名的使用；公共性费用支付记录的电子化；州政府报告的电子化保存及向议会、市民的公开；对供应者和职员实行电子支付；保护州政府职员的软件特许权及著作权；学校报告书的电子发行；政治捐款及支出的电子申告；网上合同的有效性；州各部门被要求在其主页上登载信息的概要；使用信用卡、借记卡支付手续费和税收；州采购活动的电子化；网上公映公共性会议的实况等等。

第五章 欧洲各国在欧盟的共同目标下独自构筑电子政府

欧盟面向电子政府构筑确立共同目标

在政治、经济上不断整合的欧盟在电子政府构筑上是怎样进行的呢？欧盟通过在各加盟国的政治、社会和经济等所有领域运用信息技术，想在21世纪继续保持它的区域竞争力。但美国及亚洲最近在电子政府构筑方面的进展使它感受到了危机，欧盟为此呼吁各加盟国向电子政府先进国看齐，提升本国的电子政府水平，同时欧盟还提供资金，帮助各国实现不同数据库之间的共享，还为各国设定了各自应实现的基准。

2000年3月，欧盟发表了旨在让所有市民享受到信息社会好处的《电子欧洲计划》(eEurope)，其中包含《政府在线计划》(Government On-line)。《政府在线计划》遵循欧盟关于保护隐私权的基准，力图通过网络让用户更容易地获取公共部门信息，并要求各国政府在2000年前实现三大目标：(1)至少让用户在四个方面能更为便捷地获取公共数据，即法律行政信息、文化信息、环境信息和及时的交通阻塞信息；(2)通过互联网向国民反馈主要政治焦点问题，除了将白皮书和法案登上网，还要设置可供多人参加讨论的场所；(3)实现政府和民间部门之间的双向联通，比如用户可以下载税收申报单、资金领受申请表，还可以在

线提交填写完毕的申请单。

《政府在线计划》认为通过这些政策可以缩短行政服务和市民间的距离、消除官僚主义、削减政府开支，可以在高附加值的服务领域中创造雇用机会、更加正确地把握欧洲的市场信息。

下面来看看走在欧洲各国前列的英国和斯堪的那维亚诸国的电子政府构筑情况。

以行政改革为目标的英国

布莱尔首相的改革

英国当前的电子政府构筑是在工党布莱尔首相的领导下进行的。1997 年诞生的布莱尔政府放弃了高福利、高负担的福利国家政策以及曾经作为工党基本纲领的生产、分配和交换的公有化，树立起以企业个人自主自立和自我负责为基础的新型产业振兴目标。20 世纪 70 年代末的撒切尔、梅杰保守党政府提倡公共部门的市场化，即提倡扩大行政服务收费制度的适用范围、引进服务的竞标制度、设定反映行政成本的价格体系、设立独立行政法人和开展分权管理。在这一系列的政策之下，布莱尔政府继承了其运用市场机制的基本想法，同时又对市场化可能导致国民便利性受损、成本飙升的情况进行了研讨。对于推进过程中的英国电子政府，需要从这一脉络中来加以理解。

英国电子政府的历史

英国从 20 世纪 80 年代撒切尔执政时就注重行政部门的效率化，并将民间的管理手法引入行政部门的改革中。进入 90 年代的梅杰政府时期，英国在副首相米歇尔·赫塞尔廷（Michel

Heseltine)的领导下继续加速推进改革。由于赫塞尔廷原是民间一家大型印刷公司的经营者，他考虑将民间管理方法运用于政府改革。他认为在经济全球化进程中，只有降低政府成本，提高政府效率才能提高国家竞争力乃至企业竞争力，此后他推进的一系列改革均是基于这个想法。1991 年，英国引入了《市民宪章》(Citizen's Chart)，最初的目标是为了提高公共服务质量，1997 年又加入行政部门现代化和效率化的目标。具体来说，就是在宪章中设置行政部门需要实现的行政服务的标准。由于会定期公布各部门完成指标的情况，因此各行政机关不得不开始改善业务程序以获得好的评价。

1996 年 11 月，英国颁布了展示电子政府基本设想的《绿皮书》(*Green Paper*)，之后又发表了报告实际进展方式的《白皮书》(*White Paper*)。但由于 1997 年 4 月的政权交替，目标的实现只能交由下一届政府。

布莱尔首相就任后继续了前一政权移交的改革重任，并且采用了更为积极的信息技术运用政策。在布莱尔首相就任后不久的 1997 年 10 月，他在演说中立下誓言，要在到 2002 年前的五年时间里实现 25%的行政业务处理电子化。

布莱尔首相关于电子政府的想法

追述一下布莱尔首相就任时的发言，我们就可以了解现在英国政府关于电子政府的基本想法。英国政府的最终目标是强化产业竞争力，使之适应知识产业社会。例如，现今政府树立了一个“2000 年将英国建成世界上电子商务环境最优的国家”的目标。要实现这个目标就有必要借鉴金融改革成功的经验，以放松规制、构筑市场竞争环境为前提，确立可供供需双方创新技术的框架。电子政府的构筑在其中发挥的是催

化剂的作用，即通过政府部门运用信息技术，大力促进企业和市民对信息技术的运用。布莱尔首相认为，如果人们扩大对先进产品和服务的需求，革新性事业家能得以增加，这样，IT产业和网络相关服务产业就可能像金融业那样，统领整个欧洲。为了提高英国的产业竞争力和国家竞争力，政府通过构筑电子政府努力提高自身效率和服务水准，希望在民间的信息化方面发挥催化剂作用。

颇有意思的是，英国在构筑电子政府时的基准来自后面将要提到的新加坡和斯堪的那维亚诸国。前者"从摇篮到坟墓"，实行一切行政手续电子化；后者则为了对抗冬季严酷的自然环境，希望通过运用一切可能利用的信息技术和网络技术来构筑电子政府。

政府现代化计划

1999年3月，布莱尔首相精心制定了《政府现代化计划》(*Mordernizing Government*)，他在这个计划中就政府应为提高英国的产业竞争力作怎样的改革作了论述，并宣布为此政府职能要作彻底改善。《政府现代化计划》列举了包括组织和体制在内的所有政府职能的变革方向，并将电子政府构筑作为向企业和国民提供更佳服务所必不可少的手段加以提倡。英国在这个计划发表的同时还发表了详细的行动计划。

《政府现代化计划》对实现电子政府将为普通国民、企业以及政府本身带来的好处作了明确阐述。该计划的特点之一是能够满足一般国民在住所、年龄等不同个人环境下的需求，做到行政服务个性化。特点之二是能够为企业活动助一臂之力，在放松规制的同时，便捷、低成本地处理企业与政府间诸如采购、纳税、申请和审批等业务。特点之三则是可使政府自身实现一般

业务和政策立案的高效迅速化，同时跨越部门与部门之间的壁垒，实现信息共享和共同作业。

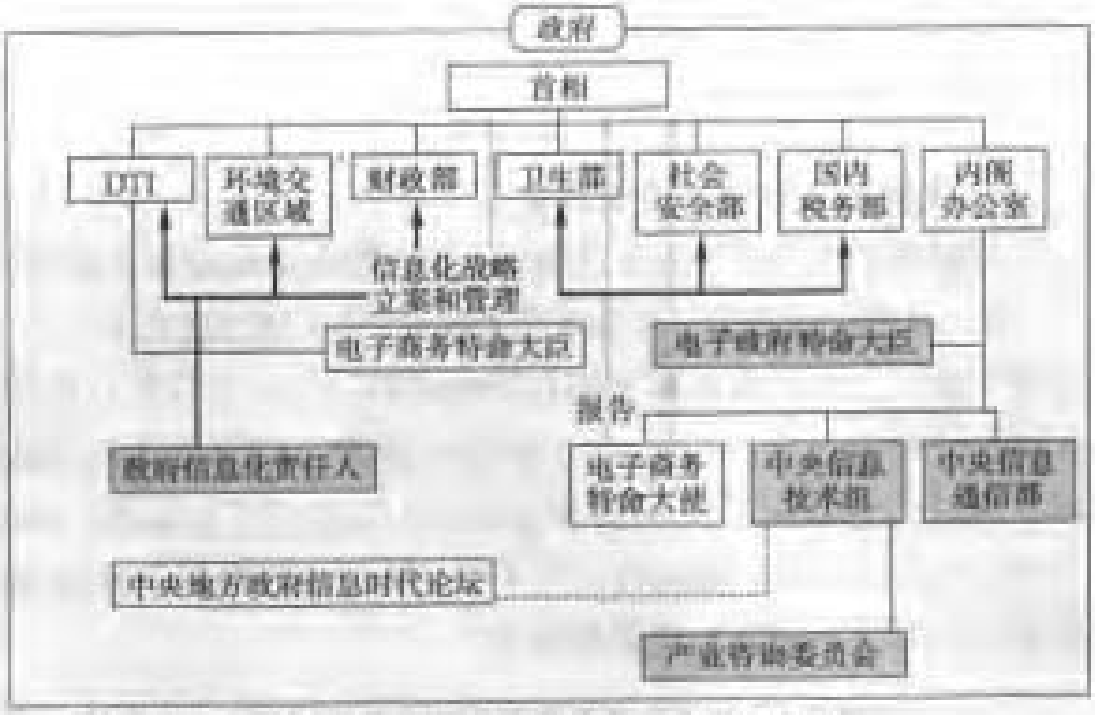
英国电子政府的五大特征

英国电子政府构筑有五大特征，其中有许多值得日本参考。

第一大特征是拥有一个强有力的领导和专门组织（见表 5.1）。内阁中设立了中央信息技术组（Central IT Unit，CITU），作为推进电子政府的专门机关，用于制定行政部门的信息化推进战略。内阁中还另设了中央信息通信部（Central Computer and Telecommunication Agency，CCTA），用于向各部门介绍技术信息和信息化工具并负责咨询业务。

表 5.1　英国电子政府构筑推进体制（附图）

组织名称	作　用
中央信息技术组	1995 年设立，制定行政部门的信息化战略。
中央信息通信部	20 世纪 70 年代设立，就信息化技术积累和工具向各部门进行介绍和提供咨询。
电子政府特命大臣	对跨部门课题发挥政治领导作用，对议会成员间的网络形成负责，直接向首相报告。
政府信息化责任人	由行政部门的 36 名干部组成，负责各部门电子政府构筑的立案和管理。
产业咨询委员会	由有实力的 23 家民间企业的干部组成，负责对中央信息技术组提出民间的革新性意见和手法。
中央地方政府信息时代政府论坛	中央政府和地方政府的合作强化，由中央信息技术组成员和地方政府联盟组成。
电子商务特命大臣	负责对社会全体信息化和推进电子商务等跨部门的课题发挥政治领导作用，负责议会成员间网络的形成，直接向首相报告。
电子商务特命大使	负责在实际事务水平上推进电子商务。



资料来源：由日立综合研究所根据各省厅的资料制作。

另外，英国还任命了在布莱尔首相领导下推进电子政府构筑的负责人，即“电子政府特命大臣”（Minister for e-government）。特命大臣能直接向首相报告，并在跨越部门的项目中发挥政治领导作用。实务层面上则任命行政部门的 36 位干部为政府信息化责任人（information age government champion，IAGC），相当于美国的首席信息官，他们主要负责电子政府构筑战略的立案和管理。与此同时，为了吸收民间的革新性意见和手法，英国政府还在中央信息技术组下设立了“产业咨询委员会”（Industry Consultative Committee），这是由英国电信等 23 家大型民间企业的干部向中央信息技术组提供建议的组织。产业咨询委员会预定于 2000 年 4 月之前制定出政府信息技术战略初稿，而且估计会在今后的电子政府构筑中发挥重要作用。

第二大特征是明确的目标设定。英国设定了现今到 2008 年间的长期目标（见表 5.2）。当初关于服务电子化的目标是：

到 2002 年以前实现 25%的政府服务电子化、2005 年实现 50%、2008 年实现 100%。实际情况是，目前已实现 38%，超过了预定目标。因此英国政府 2000 年 3 月决定将“实现政府业务 100%电子化”的目标年限从 2008 年提前到 2005 年。另外还决定在 2001 年 3 月之前中低价商品的政府采购实现 90%的电子化。

表 5.1　服务电子化的目标

目标期限	最初目标	2000 年改定	监督机构
2002 年	25%		中央信息技术组
2005 年	50%	100%	
2008 年	100%	100%	

注：政府提供服务中电子化服务（电子化服务指网上提供的服务或呼叫中心提供的服务，传真方式提供的服务不包括在内）所占比例。

资料来源：日立综合研究所根据英国政府资料制作。

如果中央政府和地方政府每年合起来能为信息化投资 5.4 亿英镑（约合 810 亿日元），那么就可以削减 41 亿英镑（约为 6 150亿日元）的行政成本；如在与民间部门的结算中使用电子商务的话，可以在今后五年间削减 37 亿英镑（约合 5 500 亿日元）的成本；而电子采购又可以使成本削减 3.9 亿英镑（约为 585 亿日元）。

第三大特征是数字鸿沟的杜绝。英国政府认为实现电子政府的条件是对所有的市民和企业一视同仁、机会平等。为此英国政府希望向用户，即市民和企业提供富于弹性的时间和手段选项。例如，英国的网络普及率在 1999 年为 22%，并不算高。为此英国政府考虑除了电脑以外，今后会普及数码电视、在英国广泛使用的电话呼叫中心（Telephone Call Center），甚至游戏机也纳入电子政府的服务终端。另外，英国政府还争取为残疾

人、居住在国外的英国人以及在英国经商的外国人提供服务;争取在没有特殊情况下24小时提供行政服务;并着重推进了在住所变更、长期上门护理服务、死亡通知、退休通知和公共服务利用指南方面的一站式服务。

第四大特征是将民间企业的经验和知识运用到电子政府的构筑中。英国采取的体制是:选用30家从事跨国业务的IT企业经营干部组成特别工作组,即"信息时代合作组"(information age partnership),由他们向政府建议数字经济时代的政策。这种体制使得政府能时常从民间引进运用信息技术的优秀经验。政府在电子申报、退税等个别项目上,一开始就让微软、EDS、西敏斯特银行(National West Minster Bank)等民间企业参与了策划,并在系统开始运作后继续从民间企业外购技术。

近年来,强制投标(compulsory competitive tendering)制度逐渐广为人知,这是一项为引进民间手法而采取的政策,是地方自治体对自身的业务进行招标,并与民间企业在相同的条件下参加投标的一项制度。地方自治体如不能中标,就只能将业务拱手让于民间企业,这就导致了行政业务由民间受理的现象越来越普遍。特别是在信息系统构筑和信息服务方面,由于民间企业已经率先积累了大量的技术信息,更使得民间企业能够频频中标。

第五大特征是认识到电子政府构筑需要中长期的举措,因此需要不断确保资金。政府在1999年4月设立了"节约型投资基金"(invest to save fund)(见表5.2),对需要多个部门合作的项目,以及对大幅度改变以往公共服务、削减经费、提高服务质量的项目提供资金(见表5.3)。英国政府认识到对电子政府的投资在一个年度内往往难以回收,但在中期,通过提高政府行政部门效率则有可能回收投资,为此规定资金收受方需在二至三

年内将资金归还给基金，但也有人认为这个期限应该设定在十年左右。这项基金的服务对象不仅是中央部门，还包括地方自治体、医院和警署等诸多项目。1999 年到 2000 年间投入的基金总额有 2.3 亿英镑（约合 402.5 亿日元，占 1998 年年度支出的 9.2%左右）。

表 5.2　节约型投资基金概要

运营主体	财务部（相当内阁的咨询机构）
设　立	向 1999 年 4 月以后启动项目提供资金
支援对象	中央部门和国营企业 地方政府 医院、消防局、警察署
支援条件	需要初期投资支援满足下列条件项目： ● 革新公共服务。 ● 经费缩减，有可能实现经费缩减。 ● 25%以上资金由实施主体出。 ● 若干部门合作。
资　金	1999—2000 年度 2.3 亿英镑（约合 402.5 亿日元，1998 年年度政府支出的 9.2%左右）用于基金。 其中第一次招标决定支出 1.2 亿英镑（约合 210 亿日元，约占政府年度支出 4.8%左右）。

注：以 1 英镑＝175 日元换算。
资料来源：日立综合研究所根据英国政府资料制作。

表 5.3　选定节约型投资基金计划时所检查的项目

领　域	项　目
一　般	● 是否有多个主体的计划（如否，请说明理由）。 ● 计划目标是否明确。 ● 有无没有投资基金支持就无法进展的明确根据。
资金调度	● 运营主体是否负担 25%费用（如否，说明理由）。 ● 运营主体是否探讨过私人资助行动等的可能性。 ● 向该计划投资是否会造成投资基金分配不均。 ● 资金支出和经常性支出是否平衡。

（续表）

领　域	项　目
革新性	● 所涉及服务的提供方法具有多大程度的革新性。 ● 运用于其他服务时会造成何种影响。 ● 计划进展过程中的风险如何，是否正常。 ● 推广到其他部门的可能性。 ● 是否对首相的公共服务电子化目标有所贡献。
便　利	● 服务提供方法是否征求了顾客意见，反应如何。 ● 顾客的最终利益是什么，能否充分衡量。 ● 长期经费节减规模如何，是否现实。 ● 经费节减和顾客利益如何才能早日实现。
预算监督评估	● 经济预算规模如何。 ● 经济预算前提条件是否现实。 ● 监督体制是否充分。 ● 计划评价体制是否适当。
说明责任、监督检查	● 说明责任和监督检查体制是否充分。

资料来源：日立综合研究所根据英国政府资料制作。

先进的服务

下面让我们分别来看一看已到位的系统和服务以及将要出台的系统和服务。

先是1999年启动了一个名为“G-cat”的行政部门网络采购系统。各行政部门可通过这个系统在网上购买230家供应商提供的2万种IT相关硬软件产品。政府还专门开设主页，向有意加入供应商行列的企业介绍成为政府采购公认企业的必要手续。这种举动使得离在2001年前实现90%的低价商品以电子采购方式进行的目标为期不远。

第二，国内税收(inland revenue)部门从1998年开始就税金退还手续电子化进行实验。这一系统使用户可在办公室电脑、图书馆信息终端、电话亭等设施上用各种方法进行税金退还

申请，但要将这个目标付诸实施还存在着几个问题。第一个问题是如何验证身份，估计这个问题会通过使用IC卡来解决。第二个问题是如何向企业、国民等纳税者提供看得见的好处，以及行政方面如何提高行政效率。为解决这些问题，国内税收部门和民间的软件公司以及会计事务所联手，开发出了一种能考虑每年税制变化情况、供纳税者轻而易举计算本年度纳税额和退还额的系统。只要用户在截止日期前提出退还申请，就能尽早得到可以退还的金额，这项措施避免了行政事务的过于集中。

第三，车辆驾驶执照颁发部门（the Driver and Vehicle Licensing Agency）正在推行的项目使得司机可以通过网络来更新道路税支付证明标签。英国规定司机每年要缴纳道路税，并规定要将纳税后的证明标签贴于车上。驾驶员只要电话告知自己的信用卡号码，就会收到邮寄的标签。英国主要的12家保险公司还与车辆驾驶执照颁发部门的系统联网，车辆所有者必须以车辆为单位，与其中一家保险公司签订合同，合同签订后会获得系统确认并从网上发送的纳税标签。另外，财务部门还在路上构筑了一个移动摄像网络，可谓对尚未纳税的车辆撒下了天罗地网。

如果今后能充分确保网络安全，充分保护个人信息，那么就可能在这个前提下针对特定的用户实现行政服务的个性化，即可以针对个人的特殊需求提供相应的服务。还可以在教育、商务、文化和法律等各个领域设立门户网站，方便用户。但在提供这些服务时，归根到底还是要从用户的立场出发，要靠各行政部门的同心协力。总之，英国以中央信息技术组为中心，把分散在各个行政部门的信息以便捷的方式提供给用户。

电子政府的设想

《政府现代化计划》中展示了将来电子政府的计划，现在政

府正就具体的实施内容进行研究。其中的重点是教育改革以及围绕电子投票的电子民主化。

关于电子投票，英国政府通过向拥有选举权的公民发放显示个人特定号码的投票卡，实现了世界上最早的电话投票。英国政府还讨论了其他投票方式，如在投票场所设置电子投票终端进行投票，又如用家庭电脑联网投票。在2000年投票选举伦敦市长时，就采用了电子读取投票表格、统计得票数的方法。

布莱尔政府认为建立好学校，提高学校教学质量是提高产业竞争力的基础，并基于这一想法推进了教育改革，还发表了教学改进计划。政府计划通过主页向用户提供和教育相关的各种信息，包括各科目的内容、标准的授课进度表，美术馆、博物馆、书籍及软件信息以及制服、作业方面的信息。在这个过程中贯穿着一个"教育并非全部仰仗于学校，父母也有责任参与"的基本想法。

英国电子政府构筑今后面临的课题

英国的电子政府尽管采取了很多先进性举措，但不可否认其中依然存在着若干有待解决的课题。

第一个课题是关于行政效率化今后究竟推进到何种程度的问题。如果在行政部门中推进信息技术的运用，必将最终导致公务人员的削减。在保守党撒切尔、梅杰政府时期，就曾因金融大改革，导致了英国金融机关的工作人员减少了一半。电子政府构筑将来会导致多少公务员被裁，对于这个问题，工党布莱尔政府至今没有给出明确方针。

另外一大课题是地方政府的电子政府构筑应如何进行。对财政未必充足，又面临社会、经济问题的地方政府来说，单凭电子政府能实现利用者的便利性这一点，未必能使地方政府加大对这方面的预算。

今后如何边解决这些课题，边推进全国的电子政府构筑，将成为布莱尔政府继续面临的课题，也将继续受到人们的关注。

已进入成熟阶段的斯堪的那维亚诸国的电子政府构筑

瑞典、挪威、丹麦、芬兰等斯堪的那维亚诸国幅员辽阔而人口稀少，到了冬天更是天寒地冻，气候条件极为恶劣。于是信息通讯就被作为密切彼此间联络的手段而受到了重视，而且所有的国家都认识到，国家要繁荣就有必要让国民率先使用最新技术，因此各国政府都积极推进信息技术的普及。与其说斯堪的那维亚构筑电子政府是因为行政改革，毋宁说是为了克服不利的地理和气候条件，以实现向所有居民提供平等服务的目标。结果，互联网普及率在芬兰达到了35%，居世界第二位；瑞典33%，居世界第三位（NUA公司调查），达到了世界先进水准。同时，中央部门和地方自治体的网站开设率也很高，例如瑞典1999年有98%的中央和地方部门拥有自己的主页，预计到2000年能够达到100%。这些国家不像别的国家那样还在议论到底为什么要建设电子政府，而是将电子政府的构筑视为理所当然，所讨论的也是关于如何向用户提供更为充实的服务等具体问题。

在这些国家中走在前列的是瑞典，它率先实现了政府行政部门的信息共享，中央部门和地方自治体提供的服务种类也较之其他国家更丰富。

致力于提高服务的瑞典

瑞典政府的目标是成为第一个“服务于所有人的信息化社会”（an information society for all）的国家。它要求在法律许可

的范围内，向市民和企业提供服务的所有公共机关实现服务的电子化；同时还倾听用户呼声，以提高电子政府各相关服务的质量。瑞典本着“开放”和“优化链接”的基本方针，为了尽可能公开信息，尽可能向所有人提供相应服务，在政府服务中积极引进了信息技术。从实际政策来看瑞典的特征，我们发现它并没有使用令人吃惊的最尖端技术，也没有好高骛远，只是利用现成的基础设备和技术，从力所能及的地方着手推进了信息化。

瑞典的电子政府构筑正式开始于1996年通过的《政府信息化法》(*the Government IT Bill*)。这项法律力图通过信息技术的运用来提高行政部门的透明度、消除社会的不平等并强化民主主义。1998年瑞典政府发表了行政信息化方面的行动计划，规定那些已经在部门间构筑起局域网、在信息技术导人上获得成果的行政部门，应在接下来的工作中争取提高服务质量。政府通过对各部门用户呼声的分析，制定了由“服务宣言”、“顾客调查”、“知识构筑”和“比较分析”组成的具体实施项目。“服务宣言”就如何提供各种服务向用户作出解释，并为用户设置了能够发表意见以及确认意见得到何种处理的场所。“顾客调查”是行政部门在听取用户意见的同时就顾客满意度实施调查。“知识构筑”是各行政部门对职员开展教育，要求他们将自身拥有的公共记录全部以统一基准公开。“比较分析”则是按各项基准与各国进行比较。

电子政府推进组织第一个为人所瞩目的特征是建立了一个名为“信息通信技术委员会”(ICT Commission)的组织，这个委员会从民间企业和教育机关中听取与信息化社会相关的建议，并提供给政府。已有为数不少的政策是根据这个委员会的建议而制定的，其中应该着重提一笔的是“老龄网络瑞典”(Senior-Net Sweden)政策，这是一项顺应瑞典社会发展需求的政策，始