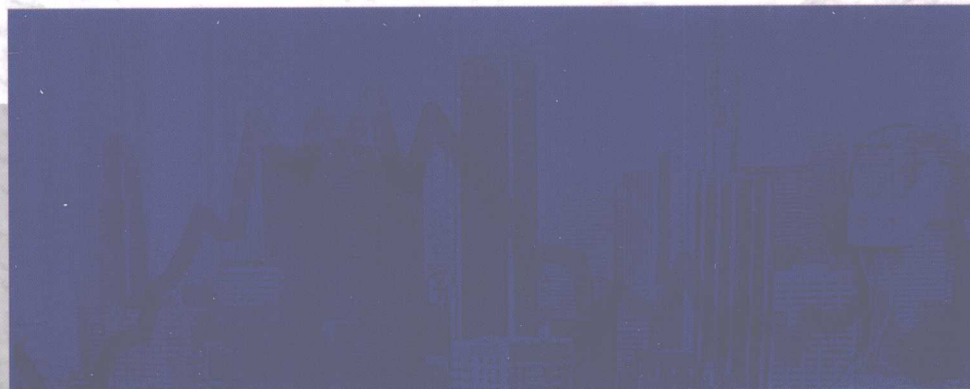


科学经管文库



面向信息弱势群体的 政府公共服务研究

江源富 著



科学出版社

科学经管文库

面向信息弱势群体的 政府公共服务研究

江源富 著

科学出版社

北 京

内 容 简 介

弱势群体问题日益得到人们的普遍关注,在信息社会,弱势群体基本上也属于信息弱势群体。本书通过对信息弱势群体形成的技术因素、内容因素、个人因素进行探讨,结合政府信息公开和政府公共服务,通过对我国西部欠发达省份“面向信息弱势群体的公共服务”的实际调研,参照典型西方发达国家的做法,初步提出了改善和解决信息弱势群体问题的思路,对我国政府及公共机构应对和解决信息弱势群体问题具有一定的参考价值。

本书适合在政府、事业单位等公共管理机构从事信息化教学、研究的人员,以及该领域的实践工作者阅读,也可为社会问题和社会福利工作的研究人员、社会保障制度研究和制定人员、边缘群体研究人员,以及关心和支持弱势群体的其他领域读者提供参考。

图书在版编目(CIP)数据

面向信息弱势群体的政府公共服务研究/江源富著. —北京:科学出版社,2012

ISBN 978-7-03-035739-7

I. ①面… II. ①江… III. ①国家行政机关-信息工作-研究-中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 238550 号

责任编辑:徐 倩/责任校对:宋玲玲

责任印制:阎 磊/封面设计:陈 敬

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

铭浩彩色印装有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2012年10月第 一 版 开本:B5 (720×1000)

2012年10月第一次印刷 印张:14

字数:271 000

定价:59.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

前 言

信息弱势群体古已有之，信息弱势群体问题与人类社会相伴而生。伴随着人类社会从蛮荒走向文明，文盲群体却一直如影随形，时至今日也没有完全消除。我国古代历代封建王朝推行愚民治国思想，将信息视为政府的专有之物，信息的获取与使用是统治者的特权，公众被排除在信息利用者之外。在这种情况下，信息弱势群体作为一种社会群体一直存在于社会当中。信息弱势群体的产生主要基于技术、内容和个人三个方面的因素：技术因素主要是指信息渠道与信息基础设施；内容因素主要是指社会公众所获取和利用的对象——信息，涉及信息的生产与提供；个人因素主要是指个人信息素养，一般而言，信息素养由信息意识与信息技能两方面内容构成。在以上三个方面因素共同作用下，在获取和利用政府提供的公共服务方面，信息弱势群体与信息强势群体相比存在巨大的差距。

无论是信息强势群体还是信息弱势群体，作为一国的公民，在法律上他们是平等的，应该平等地享受信息化带来的种种社会福利。然而，信息弱势群体的存在又是一个客观事实，信息鸿沟或数字鸿沟问题正日益引起世界各国政府和公众的关注。随着全球信息化建设的推进，社会大众在获取和利用政府提供的公共信息服务方面已经变得越来越便捷。与此同时，值得注意的是，信息化建设的飞速发展正在进一步加剧信息强势群体与信息弱势群体的分化，使这一问题变得更加复杂。目前，在向信息弱势群体提供政府公共服务方面，国内外都缺乏较为深入系统的研究。我国政府向信息弱势群体提供公共服务方面还存在诸多问题。例如，在政府网站设计与建设时未充分考虑残障人士及信息意识与信息技能较低的人群的需求等。

当前，我国正处在经济社会发展的新阶段，社会领域呈现出一些新的趋势和特点，建设服务型政府、构建和谐社会是党和国家在社会转型期作出的英明决策。我国各地政府正在大力开展服务型政府建设，服务型政府要求政府牢固树立为民服务、为民谋利的观念，积极主动地为社会公众提供所需要的公共服务。我们所要建设的社会主义和谐社会，应该是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。信息弱势群体可能引起的两极分化和阶层冲突问题与和谐社会的理念背道而驰，要构建真正的和谐社会，让公众沐浴公平正义之光，就需要采取多种有效措施积极解决信息弱势群体面临的问题。

正是基于以上考虑，国家行政学院电子政务研究中心“面向信息弱势群体的公共服务”研究项目组成员到我国西部某欠发达省进行实地调研，通过对当地各

级信息化建设主管机构和公共服务部门的工作人员进行访谈，并通过调查问卷形式向当地某贫困乡镇的公众了解政府提供公共服务情况，发现存在的问题及了解政府为解决信息弱势群体问题所作的努力。

本书从总体上覆盖影响信息弱势群体的三个因素——技术因素、内容因素和个人因素，然后专辟三章对每个因素进行详细探讨。在此基础上，探讨与信息弱势群体问题密切相关的两大因素：一是政府信息公开；二是政府公共服务。本书在写作中注意向典型西方发达国家借鉴相关经验，通过对其相关做法的介绍，为我国政府解决信息弱势群体面临的问题提供思路。

本书在研究和撰写过程中得到了多方的帮助与支持：武汉大学信息管理学院的刘家真教授在百忙之中对本书的篇章结构及内容观点进行了认真审核与指导；我国西南部分省（市）信息化建设主管部门的领导和公共服务部门的工作人员给予了大力支持与配合，使得项目组的调查研究得以顺利进行，获得本书写作的第一手资料。本书在写作过程中，参考和借鉴了大量的文献资料，书中尽可能地注明其来源。

江源富

2012年2月于国家行政学院

目 录

前言

第 1 章 绪论	1
1.1 信息弱势群体的成因概要	1
1.2 典型发达国家信息弱势群体研究述评	6
1.3 国内信息弱势群体研究述评	12
1.4 信息弱势群体与服务型政府建设	21
第 2 章 技术因素：信息渠道与设施	30
2.1 信息渠道	30
2.2 信息基础设施	45
第 3 章 内容因素：信息提供与管制	61
3.1 信息生产与提供	61
3.2 信息管制	67
第 4 章 个人因素：信息意识与技能	80
4.1 信息意识	80
4.2 信息技能	84
4.3 信息素养的影响因素分析	86
第 5 章 政府信息公开与信息弱势群体	98
5.1 政府信息公开与信息弱势群体	98
5.2 典型发达国家政府信息公开概况	103
5.3 我国政府信息公开概况	119
第 6 章 信息弱势群体与政府公共服务	135
6.1 服务型政府的基本理论	135
6.2 典型发达国家政府向信息弱势群体提供公共服务的概况	140
6.3 我国对信息弱势群体的公共服务概况	158
6.4 信息弱势群体与我国服务型政府建设	195
参考文献	201
附录 1 我国东部某发达省的 A 镇高收入群体调查问卷	206
附录 2 我国东部某发达省的 A 镇低收入群体调查问卷	209
附录 3 我国西部某欠发达省的 B 乡调查问卷	212

第1章 绪 论

随着信息化建设的推进，信息弱势群体问题逐渐引起了很多国家政府部门和研究机构的关注。信息弱势群体问题并非信息社会的特有产物，这一问题由来已久。本章主要从信息弱势群体的成因、典型发达国家信息弱势群体研究、我国信息弱势群体研究、信息弱势群体与服务型政府建设四个方面展开探讨。

1.1 信息弱势群体的成因概要

信息弱势群体，就是在获取和利用信息方面处于弱势的群体，具体来说，就是指在获取和利用信息基础设施（包括传统信息基础设施和现代信息基础设施）及信息方面处于劣势的社会群体和个人。本节考察历史与现实中的信息弱势群体问题，并从技术因素、内容因素、个人因素三个层面探讨信息弱势群体的成因，以上三个因素将在本书中以专章的形式进行详细阐述，因此，在本节中只作概要性的论述。

1.1.1 历史与现实中的信息弱势群体

从生产力的角度看，人类社会自产生以来大致经历了狩猎社会、游牧社会、农业社会、工业社会和信息社会五种社会形态。信息社会是人类正在经历的高级社会形态，与前四种社会形态具有本质的不同。本书将信息社会以前的四种社会形态统称为传统社会，将信息弱势群体问题放在传统社会与信息社会两种社会形态下进行探讨。

1. 传统社会

在传统社会当中，信息弱势群体就已经存在了，之所以这样说，主要是因为无论是在狩猎社会和游牧社会，还是在农业社会和工业社会，都存在着不同社会群体在信息利用方面的差异化现象。例如，官和民在获取和利用信息上存在差异、读书人与文盲在获取和利用信息上存在着差异、富人与穷人在获取和利用信息上存在着差异、城市居民与农村居民在获取和利用信息上存在着差异，等等。这些现象的存在充分说明了这样一个事实，即一部分社会公众在获取和利用信息方面处于弱势，而另一部分社会公众则在获取和利用信息方面处于优势。随着时间的推移，两个群体间的差异越来越大，前者成为信息弱势群体，后者则成为信

息强势群体。

2. 信息社会

伟大的革命家孙中山先生曾言,“世界潮流,浩浩荡荡,顺之则昌,逆之则亡。”近年来,信息化建设日益成为世界各国发展的第三次浪潮。我国顺应世界潮流,高度重视信息化建设工作。党的十六大要求“坚持以信息化带动工业化,以工业化促进信息化”。党的十七大报告指出,全面认识工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展的新形势新任务,发展现代产业体系,大力推进信息化与工业化融合,促进工业由大变强。2006年中共中央办公厅和国务院办公厅发布的《2006~2020年国家信息化发展战略》指出,信息化是充分利用信息技术,开发利用信息资源,促进信息交流和知识共享,提高经济增长质量,推动经济社会发展转型的历史进程。2010年10月27日,中共中央通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》指出,在国内,工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展。学者靖继鹏等认为:信息化就是在国家宏观信息政策指导下,在经济、科技和社会各个领域广泛应用现代信息技术,有效开发利用信息资源,建设先进的信息基础设施,发展信息技术和产业,不断提高综合实力和竞争力,加速现代化进程,使信息产业在国民经济中的比重逐步上升,从而加速社会各个领域的共同发展以推进信息社会的进程(靖继鹏等,2007)。在中央层面,我国从20世纪90年代相继启动了“金桥”、“金关”、“金卡”、“金税”、“金智”、“金交”、“金旅”、“金信”、“金盾”、“金农”、“金企”、“金宏”等工程的建设,目前,各项工程取得重大进展,有些“金”字工程取得了突破性进展。在地方层面,也是在20世纪90年代,政府迈出了电子政务建设的步伐,各地政府纷纷建立了政府门户网站,进行办公自动化建设,推动包括网上行政审批在内的信息化政府服务。目前,各地在进行信息基础设施建设方面可谓是如火如荼,各地政府纷纷进行互联网、移动电话、固定电话、广播、有线电视、公共图书馆、公共档案馆建设。

著名经济学家弗里德曼曾言,信息技术革命已经创造出一个以数字化和全球化为特征的“新世界”(弗里德曼,2006)。随着我国大力推进信息化建设,我国已经步入信息社会。我国近20年的信息化建设取得了很大成就,同时也存在一些问题,其中之一就是:并不是所有公众都能享受到信息化建设带来的福利。

我国各地社会经济发展不平衡,用于信息基础设施等公共服务方面的投入差异巨大,加之各地公众的信息意识与信息技能亦各不相同,导致在信息化建设过程中出现了信息鸿沟,或者说数字鸿沟。信息鸿沟是指在信息社会中,由于个人、社会等原因造成的人们在利用传统和现代信息技术和设施来获得与利用信息

资源（包括公共信息）方面存在的差别（张建彬，2010）。信息鸿沟主要表现为：与传统社会相比较，信息鸿沟使信息强势群体与信息弱势群体的分化更加明显，一些人因在利用传统和现代信息技术及设施来获得与利用信息资源方面处于弱势，而使其生活处于更加不利的地位。

信息技术的发展促使人类社会由工业社会向信息社会转型，同时，信息作为一种重要的资源对传统社会的分层结构造成了重大影响。人们在利用信息技术来获取和利用政府提供的公共服务方面的差异，促使人们在社会分层结构的位置出现了重大区别，那些利用信息技术获取和利用政府提供的公共服务多的群体，即信息强势群体构成了社会上层，而那些利用信息技术获取和利用政府提供的公共服务少的群体，即信息弱势群体构成了社会的下层。这种社会分层结构的形成与我国构建社会主义和谐社会的目标是背道而驰的。

“和谐”的思想在我国古代已有之，儒家思想强调“和为贵”。可以说，构建和谐社会的构想，是党中央在吸收中华优秀传统文化的优良传统，并结合我国现有国情的基础上提出的社会建设理想。胡锦涛同志指出，根据新世纪新阶段我国经济社会发展的新要求和我国社会出现的新趋势新特点，我们所要建设的社会主义和谐社会，应该是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。民主法治，就是社会主义民主得到充分发扬，依法治国基本方略得到切实落实，各方面积极因素得到广泛调动；公平正义，就是社会各方面的利益关系得到妥善协调，人民内部矛盾和其他社会矛盾得到正确处理，社会公平和正义得到切实维护和实现；诚信友爱，就是全社会互帮互助、诚实守信，全体人民平等友爱、融洽相处；充满活力，就是能够使一切有利于社会进步的创造愿望得到尊重，创造活动得到支持，创造才能得到发挥，创造成果得到肯定；安定有序，就是社会组织机制健全，社会管理完善，社会秩序良好，人民群众安居乐业，社会保持安定团结；人与自然和谐相处，就是生产发展，生活富裕，生态良好。这些基本特征是相互联系、相互作用的，需要在全面建设小康社会的进程中全面把握和体现（胡锦涛，2005）。

和谐社会所强调的是社会阶层分布合理，社会秩序合理，各种利益关系得到合理处理，资源得到公平公正的分配，人人得到全面发展。而信息弱势群体的存在使得社会阶层分布出现了不合理，一些在传统社会阶层分布中处于上层的人（如一些高收入群体）却因信息意识与信息技能较低而沦为信息弱势群体，成为信息社会中的弱势群体。信息弱势群体中的传统弱势群体，即社会弱势群体的公共服务需求得不到满足，如果这一状况长期存在，那么他们就会对政府的公共属性产生质疑，并采取措施（可能以建设性违法的形式，如发起群体性事件）来捍卫自己的利益，因为，在信息时代，政府主要是以提供信息的形式来提供公共服务的，社会弱势群体在获取和利用信息方面能力的匮乏直接导致他们无法获得充

分的公共服务。信息弱势群体的存在主要是由于社会利益关系没有得到合理有效的处理,一些社会群体之所以会成为信息弱势群体是因为他们的正当利益诉求(如公共服务需求)没有得到及时的回应。公共服务,特别是公共信息服务在信息社会是一种极为重要的资源,而资源相对于公众的需求而言往往具有稀缺性,稀缺的资源如果得不到公平公正的分配,就会使得资源较少的人沦为信息弱势群体。由于利益关系未得到有效的处理,资源未得到公平公正的分配,使得作为公众基本生存权与发展权的公共信息服务未能使公众公平获取,致使他们无法得到全面发展,严重限制了信息弱势群体的发展能力,可以说,信息弱势群体是政府在提供公共服务时对人权践踏的一种体现。

1.1.2 技术因素

技术因素是导致信息弱势群体产生的重要因素之一。技术因素是通过信息渠道与信息基础设施来发挥影响信息弱势群体的作用的。信息渠道是信息的载体,如果没有了它,社会公众即使拥有了信息基础设施,如信息终端(手机等),也是无法获得所需要的信息的;信息基础设施是社会公众获取信息的工具与手段,如果没有了信息传输渠道,那么公众的信息基础设施也是无法发挥获得信息的作用的。因此,在社会公众获得和利用信息方面,信息渠道与信息基础设施相互依存,缺一不可。

在传统社会中,信息的传输渠道主要为记录型文字、口口相传,因此,能读书识字的人可以获得和利用很多信息,就有可能成为社会的上层人士,相反,那些文盲或半文盲则只能获得和利用很少的信息或者根本得不到任何所需要的信息。

在信息社会中,信息传输渠道主要有互联网、广播电视网络、文字记录型文献等。这些信息渠道在一国或一个地区的建设与分布情况则直接影响社会公众获取和利用信息的情况。社会公众要利用这些信息渠道,必须有足够的经济实力来购买相应的信息基础设施,如计算机等信息终端,必须有能力使用这些信息基础设施来获取和利用信息。无论是在传统社会还是在信息社会,那些没有机会接触信息渠道,没有能力购买信息基础设施的人们,其在获取和利用信息方面普遍处于弱势,进而成为信息弱势群体。

1.1.3 内容因素

内容因素是导致信息弱势群体产生的又一重要因素。内容因素主要是指社会公众所获取和利用的对象——信息。如果社会公众既有机会接触信息渠道,也有能力购买信息基础设施,但是却没有信息源,信息生产者没有生产社会公众所需要的信息,信息提供者没有提供社会公众所需要的信息,那么,在这种情况下,

社会公众空有信息渠道和信息基础设施，却根本找不到用武之地。在信息提供中，信息管制问题需要给予特别的关注，信息管制的情况直接影响着社会公众所能获得的信息量的多少。

在传统社会中，信息的生产者与提供者是比较少的，信息生产者主要有政府部门、一些媒体、有名望的人，信息提供者主要是政府部门。在信息社会中，信息的生产者与提供者是比较多的。就信息生产者而言，主要有政府部门、信息生产商、公民个人、新闻媒体等；就信息提供者而言，主要有政府部门、新闻媒体等。在传统社会中，信息管制是比较多的，如在我国古代历代王朝都奉行“愚民政策”，“宁可使民由之，不可使民知之”，借助政府与社会公众间的信息不对称来推行政府管理。在信息社会中，虽然信息管制依然存在，但这种信息管制主要是出于维护国家利益和公共利益的目的考虑的，是为了维护信息环境的安全与顺畅而采取的，与传统社会的信息管制有着本质区别。

无论是在传统社会还是在信息社会中，信息的生产与提供情况都与信息弱势群体问题有着直接的关联。信息弱势群体问题之所以产生，是因为他们得不到自己所需要的信息。因此，如果信息生产与提供情况良好，那么信息弱势群体问题就将得到缓解或者解决。

1.1.4 个人因素

个人因素也是导致信息弱势群体问题产生的一个重要因素，因为一个人是否成为信息弱势群体中的一员，其个人因素起着重大作用。个人因素主要是指其信息素养如何，一般而言，信息素养由信息意识与信息技能两方面构成。一个人在遇到问题时是否有主动去获取和利用信息的意识，是否知道从哪儿获取信息，是否知道怎样利用信息，这是判断一个人是否是信息弱势群体的重要标准之一；一个人是否会使用信息基础设施，是否会通过信息基础设施来获取和利用信息，这是判断一个人是否是信息弱势群体的又一重要标准。以上两个标准无论是在传统社会中还是在信息社会中都是适用的。无论是在传统社会中还是在信息社会中，那些不知道或很少知道从哪儿获取信息和怎样利用信息的人，不主动获取和利用信息的人，即信息意识比较低的人，属于我们所指称的信息弱势群体；那些不知道或很少知道如何使用信息基础设施及利用信息基础设施来获取和利用信息的人，即信息技能较低的人，也属于我们所指称的信息弱势群体。

在本书中，笔者会在以后三章中对导致信息弱势群体问题产生的三个因素进行专门论述，以对这三个因素的分析为基础，探讨信息弱势群体问题与政府信息公开、服务型政府建设的关系，这就是本书的逻辑分析框架。

1.2 典型发达国家信息弱势群体研究述评

信息弱势群体不仅在我国存在,同样也存在于外国,可以说,它是全人类共同面临的问题。本章选取了典型发达国家美国、英国、韩国、日本作为分析对象,以探讨这些国家对信息弱势群体的研究情况。

1.2.1 美国信息弱势群体研究概况

美国虽然是世界上最发达的国家,信息技术水平也最高,但依然存在数字鸿沟,依然存在信息弱势群体,有相当一部分民众由于欠缺获取信息的技术手段或能力而被排除在信息社会之外。

1. 数字鸿沟的界定

目前,学界公认的说法是:数字鸿沟引起公众的广泛关注源于美国国家远程通信和信息管理局(NTIA)发布的《在网络中落伍》(*Falling Through The Net*)的系列报告。自此之后,一些国际组织和学者纷纷提出了与数字鸿沟相关的概念。

国际电信联盟(ITU)作出如下定义:数字鸿沟可以理解为,由于贫穷、教育设施中缺乏现代化技术以及由于文盲而形成的贫穷国家与富裕发达国家之间、城乡之间以及年轻一代与老一代之间在获取信息和通信新技术(NICT)方面的不平等。^①

经济合作与发展组织(OECD)认为,数字鸿沟是处于不同社会经济水平的人、家庭、企业和地区之间在获得信息通信技术的机会上,以及在互联网的使用上存在的差距(OECD, 2000)。

美国商务部的“数字鸿沟网”把数字鸿沟定义为:在所有的国家,总有一些人拥有社会提供的最好的信息技术,他们有最强大的计算机、最好的电话服务、最快的网络服务,也受到了这方面的最好的教育。另外一部分人,他们出于各种原因不能获得最新的或最好的计算机、最可靠的电话服务或最快最方便的网络服务。这两部分人之间的差别,就是所谓的“数字鸿沟”。^②

美国学者 Pippa Norris 认为,数字鸿沟是“指一种包含三方面典型特征的现象:全球鸿沟,指的是发达社会和发展中社会之间在接入网络方面的差距;社会鸿沟,涉及每个国家中信息富足者和信息贫困者之间的差距;民主鸿沟,是指那

^① 国际电信联盟世界电信发展大会提案:数字鸿沟的重新定义, <http://www.itu.int/ITU-D/conferences/wtdc/2002/doc/otherlanguages/chinese/014v4C.doc>, 2002年3月4日。

^② 美国商务部“数字鸿沟网”, <http://digitaldivide.gov/about.html>, 2003年12月11日。

些使用和不使用数字资源去从事、动员或参与公共生活的人们之间的差别”。^①

2. 数字鸿沟的成因

例如,根据美国商务部的统计,当前主要是从以下三个方面来对美国数字鸿沟的产生原因进行测评:家庭拥有计算机量和互联网接入量、个人使用网络的情况、残疾人使用计算机和互联网的情况。具体而言,造成美国数字鸿沟的原因有以下几点:

(1) 收入水平。收入水平是人们获取和利用信息基础设施的基础,融入信息化建设必须首先具备一定的经济条件。比如,拥有一台计算机,购买必要的软件,能付得起日常的上网费用等。通常来说,收入水平越高的人群越倾向于使用网络,而收入越低的人群则越倾向于远离网络。当前,使用现代信息基础设施的美国人大多属于中产阶级,因为他们拥有便利的上网条件和良好的信息素养。在年收入超过 75 000 美元的人群中,有 35.1%的人在网上浏览时经常访问政府网站,在年收入为 35 000~74 999 美元的人群中这一比例为 29.6%,而在年收入不足 35 000 美元的人群中,这一比例则更低(赵银红,2005)。在电话普及方面亦呈现出高收入群体的普及率高于低收入群体的现象。

(2) 受教育程度。一般来说,一个人受教育的程度和其运用网络、参与信息化的程度呈正相关关系。在美国,无论是城市还是乡村,受教育程度越高的人其家庭计算机普及率普遍高于受教育程度低的人。具体而言:一方面,若某人受过较高等的教育,如获得了学士学位,那么他或她理应具备使用互联网等各种信息工具的基本能力,因为信息教育是现代信息社会中大学教育的必要组成部分;另一方面,在美国,受过良好教育的人在社会阶层分布中一般位于中上层,他们对政治事务较为关注,有一定的社会责任感,对政府的电子化管理与服务持欢迎的态度,并能积极参与,而那些未接受过较高等教育教育的美国人则呈现出相反的态势。

(3) 信息能力。除由于未接受过较高等的教育所造成的信息能力欠缺之外,美国社会中还有一些特殊人群在事实上也被排除在信息社会之外,如老年人、残疾人等。以残疾人为例,尽管法律明确要求政府网站应为残疾人(如盲人)提供便利的上网条件,但实际上大多数政府网站往往做不到这一点。2002 年的一项研究表明,在 148 个联邦网站中,只有 13.5%的网站考虑到各类残疾人的特殊需要而作出基本符合法定要求的安排(Stowers,2003),这意味着该项工作还存在着很大的改进空间。

(4) 种族因素。美国是一个移民人口众多的国家,具有不同文化背景、历史传统的各类移民面对网络社会和电子政务也呈现出截然不同的面貌。例如,就上网途径来说,约 68.1%的亚裔美国人和 55.4%的白人有上网的渠道,而对拉丁

^① 美国商务部“数字鸿沟网”,<http://digitaldivide.gov/about.html>, 2003 年 12 月 11 日。

裔美国人和非洲裔美国人来说,这一比例仅为 32% 和 30.8%;就个人使用网络的情况而言,60.4% 的亚裔美国人和 59.9% 的白人使用网络,在非洲裔美国人和拉丁裔美国人中,使用网络的比例则仅为 39.8% 和 31.6% (Harris, 2003)。

3. 数字鸿沟的对策

为缩小数字鸿沟,美国各级政府采取了一系列的政策,在解决数字鸿沟的努力中包含了公私部门的合作。美国各级政府主要是从以下方面出台相关政策:加强信息基础设施建设;提高公众的数字技能;建设信息社会,让公众共享信息社会的福利。具体措施有:实行税收激励政策;鼓励私人部门捐赠计算机;资助社区技术中心的建设并对工人进行技术培训;对新参加工作的教师进行有效地技术培训;在低收入群体中建设众多社区技术中心等。

通过政府的不懈努力,在美国,家庭拥有计算机量的差异正在减小,基本的网络访问量在性别上的差异已经发生了变化,男女比例十分接近。同时,种族上的差异也在不断缩小,教育水平和收入水平是随着种族曲线变化的主要变量,在教育水平和收入水平提高的情况下,互联网接入的种族差距已经不再那么明显。越来越多的老年人开始进入互联网世界,由于年龄因素而产生的数字鸿沟也开始呈现出减小的趋势。随着互联网的普及,在网络访问量上存在的数字鸿沟也将会有所减小。从美国的这些经验中我们可以看出,只要密切关注数字鸿沟问题,采取适当的积极举措,数字鸿沟问题是可以在很大程度上得到解决的(邵艳丽等,2003)。

1.2.2 英国信息弱势群体研究概况

英国的信息化建设水平居欧盟前列,本章选取英国作为欧盟的代表来分析欧盟在面对信息弱势群体问题的应对策略。

1. 数字鸿沟的成因

一是地域发展上的不平衡造成“令人惊异的悬殊”。在伦敦和英国东南地区,使用互联网的人较为密集。二是不同收入水平的差异也“令人瞠目”,收入的高低决定了他们对高科技的使用程度。三是不同年龄段的人群之间,上网比例随年龄的增长而愈趋下降。据汉密尔顿咨询公司的报告:在英国,15~24 岁的青少年,上网率高达 82%。尽管这一群体仅占全国总人口的 15%,却有 50% 以上的互联网使用者来自他们;反之,年龄超过 64 岁的人群,平均每 25 人中只有 1 人上网(王铭,2004)。

2. 数字鸿沟的表现

即便在已建立 6000 多个在线中心的英国,也有超过 1/3 的成年人从来没有

上过网, 50%的家庭没有安装网络 (Bradbrook, Fisher, 2004)。到 2007 年, 仍有 11%的英国人没有移动电话, 33%的英国家庭没有自己的家庭计算机, 39%的英国成年人不使用互联网, 50%的英国家庭没有安装宽带。一方面, 在现实生活中, 种族、性别、年龄和残疾、态度、信息内容、语言等因素都决定着人们对互联网、个人计算机、甚至电话等数字技术的使用水平。那些因为贫困、残疾、体弱多病, 或者其他“排斥性”因素而不能适应信息技术迅速变迁的人, 或者那些根本没法获取信息通信技术的人, 往往被排斥在日益崛起的数字经济之外, 进而成为信息弱势群体。在英国, 老年人是使用信息基础设施最少的群体, 妇女也往往因为其收入不足、社会经济地位不高甚至传统文化的影响而成为“信息穷人”。另一方面, 在数字鸿沟的作用下, 部分群体往往无法参与经济和社会活动被陷入孤立, 缺乏机会, 从而遭到社会排斥。失业人员、老年人、残疾人等弱势群体, 往往都遭到数字排斥。因为信息获取、参与以及分享信息的空间环境受到阻碍, 公民参与经济的能力以及获得教育成功的能力均会受到影响, 从而陷入被社会排斥的境况。

3. 数字鸿沟的对策

为缩小数字鸿沟, 英国政府采取了一些措施。例如, 分发再利用的计算机, 将使用过的计算机经过改装和整修送到落后地区进行计算机普及教育; 一些网络服务供应商还提供免费 E-mail 服务, 某些公司计划推出网亭 (internet kiosks) 设施, 提供免费上网和收发电子邮件服务建立多媒体通信密集群等。

1.2.3 韩国信息弱势群体研究概况

韩国作为新兴的发达资本主义国家, 其在积极推进信息化建设时, 出现了数字鸿沟或者说信息鸿沟问题, 国内存在一定数量的信息弱势群体, 这些问题急需政府采取措施予以妥善解决。

1. 数字鸿沟的成因

互联网和网络技术的到来使那些有能力且渴望获取信息的人们获取了大量的信息, 但是并不是所有人都能均等接触网络媒体和互联网。在韩国, 社会经济地位较低者, 如妇女、低收入者、教育水平较低者, 他们仅有非常低的接触网络的物质条件。低物质接触条件是造成数字鸿沟的第一位的原因。甚至在拥有最低物质接触条件的人群中, 计算机技能亦存在着差异。就计算机技能而言, 社会经济因素是数字鸿沟的测量指标。年龄、受教育程度、上网时间都是网络用户技能的测量指标。就是在同等的物质和技能的接触网络的人们中, 网络资源的利用水平也随社会阶层和教育程度的不同而呈现出差异性。

2. 数字鸿沟的影响

互联网在社会公众获取社会、政治、商业、政府信息方面扮演着关键角色。因接触和使用互联网的不同造成的数字鸿沟使一部分社会公众在获取信息方面处于劣势,影响了他们的社会福利水平。数字鸿沟使社会公众分为生活越来越好的鸿沟“正确”方(因数字鸿沟受益的群体)和生活越来越差的鸿沟“错误方”(因数字鸿沟受到挑战的群体)。Eunjin Kim、Byungtae Lee、Nirup M Menon 认为数字鸿沟会对社会福利产生影响。他们构建了一个数字鸿沟模型,在这个模型中,鸿沟受益者获取的信息多于鸿沟受损者,并认为公众对结果的偏好呈规模分布,这种分布与数字鸿沟相关:鸿沟受益者对结果的偏好是不同于鸿沟受损者的,且多数人的选择就是社会总体的选择。分析显示:居于规模偏好中心位置的个体对政府的信息比较敏感,在一些情况下,居于规模偏好中心位置的鸿沟受损者因缺乏信息而使社会福利比预期的更少,但在选择的极点,由于鸿沟受益者的社会福利减少而使社会整体福利降低(Kim et al., 2009)。这启示政府在解决数字鸿沟时采取的惯常方式要依据偏好选择情境而定。不仅要关注鸿沟受损者的福利水平,还要关注鸿沟受益者以使他们的福利水平不下降。

3. 数字鸿沟的对策

为了推进韩国信息化,缩小数字鸿沟,韩国政府在管理体系的建设、政策规划的制定以及开展和实施缩小数字鸿沟项目等方面,采取了一系列有效的措施。政府规定,从1988年起每年6月为韩国“信息月”,在“信息月”中将开展提高信息技术意识的项目,为老年人、本地居民、农村居民开展计算机培训。

一是构建缩小数字鸿沟管理体制,指定信息通信部负责起草缩小数字鸿沟的各项政策及法律法规,制定缩小数字鸿沟相关规划。各级政府部门根据主要规划,每年制定各自缩小数字鸿沟的具体规划,并递交执行报告。二是设计缩小数字鸿沟规划体系,韩国为制定缩小数字鸿沟的政策、规划和措施设计了一个完整的体系。该体系由电信服务基础设施、接入电信服务、提供信息技术教育机会、针对老年人和残疾人的在线内容和数字鸿沟评估、推进有价值的数字生活以及缩小全球数字鸿沟六大要素组成。三是制定缩小数字鸿沟相关政策,韩国出台了一系列相关法规、政策措施及规划,帮助缩小数字鸿沟。具体包括2001年制定、2002年修订的《数字鸿沟法》,2001年9月的“缩小数字鸿沟总计划”,2004年和2005年的“缩小数字鸿沟行动计划”等。这些计划为韩国缩小数字鸿沟作出了很大贡献(任贵生,2006)。

1.2.4 日本信息弱势群体研究概况

日本作为世界经济强国,其信息化建设亦走在世界前列。在先进的信息技术发展的背后,日本却面对着数字鸿沟的挑战,面临着信息弱势群体问题。

1. 数字鸿沟的成因

一是地理因素。在日本,虽然大多数人能接触到网络,但是却存在着地区之间的数字鸿沟。根据2005年内务省和通信省的报告,2004年11月,13%的日本市民没有享受到宽带服务。而2004年12月,3G手机服务覆盖了99.72%的人口,这意味着35.6万人没有享受到3G手机服务。就宽带服务而言,几乎所有的城镇家庭可以通过ADSL和CATV平台接入高速网络,而居住在农村地区,特别是山区和岛屿的人们则不能接触到这些平台。二是性别因素。在日本,男性的信息技术水平和互联网的接触与使用率高于女性。三是受教育程度。同其他国家一样,在日本亦呈现出受教育程度高的人使用现代信息技术的水平高于受教育程度低的人的现象。

2. 数字鸿沟的影响

日本社会是一个非常重视等级的社会,数字鸿沟的存在对日本社会的阶层结构产生了重大影响。这种影响主要表现在:一是社会经济地位高的人有能力掌握先进的信息技术和使用先进的信息工具,从而有资格获得较好的职业地位、较高的收入,进而获得较高的社会经济地位;二是在信息时代,伴随着信息技术的发展、计算机和互联网络的广泛使用,使得获取信息的途径发生了巨大的变化,通过网络人们可以获取知识或是传授知识。这使那些原来就具有较好文化资本基础的“文化精英”,有可能借助于信息技术,在占有以信息技术为基础的文化资本方面更具优势。这种情况的存在使原来处于弱势地位的人们处境更加艰难。

3. 数字鸿沟的对策

日本政府与企业等社会团体联手共同推进宽带建设和移动手机服务,以让信息弱势群体享受到政府提供的服务。日本政府于2007年12月20日召开“消除数字鸿沟战略会议”,会议主要讨论下一代互联网问题。按照计划,日本将发放补贴,将光纤铺设至人口稀少地区,村落也不例外。会议还要求,到2010年,90%以上的家庭实现高速上网目标,2008年3月还将正式提交报告书。日本政府认为,应该尽力消除大城市、中小城市与农村之间的信息差别。为方便下一代互联网的实现,日本考虑由国家和地方政府负担部分运营费。

通过以上的分析,不难发现,在现有的研究中,学界普遍认为导致数字鸿沟