

欧盟电子政务政策 制定与实施机制研究

EUROPEAN DIGITAL GOVERNANCE
POLICY FORMULATION AND
IMPLEMENTATION MECHANISM RESEARCH

迪莉娅 著



中国出版集团



世界图书出版公司

欧盟电子政务政策制定 与实施机制研究

迪莉娅 著

世界图书出版公司

上海·西安·北京·广州

图书在版编目(CIP)数据

欧盟电子政务政策制定与实施机制研究/迪莉娅著.
—上海:上海世界图书出版公司,2010.11
ISBN 978-7-5100-2782-6

I. ①欧… II. ①迪… III. ①欧洲联盟—电子政务—
研究 IV. ①D750.3-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 204952 号

欧盟电子政务政策制定与实施机制研究

迪莉娅 著

上海世界图书出版公司出版发行
上海市广中路 88 号
邮政编码 200083
南京展望文化发展有限公司排版
上海竟成印刷有限公司印刷
如发现印刷质量问题,请与印刷厂联系
(质检科电话:021-55391771)
各地新华书店经销

开本: 787×1092 1/16 印张: 8.5 字数: 220 000
2010 年 11 月第 1 版 2010 年 11 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-5100-2782-6/G·196
定价: 28.00 元
<http://www.wpcsh.com.cn>
<http://www.wpcsh.com>

前 言

欧盟虽然是一个超国家组织,但是欧盟电子政务政策设计的模式,却是很多独立国家所借鉴的对象。欧盟电子政务政策是指欧盟为了有计划地处理有关成员国电子政务事务、问题所制订的各种决定、指令、规章、行动方案、建议等法律和规范。欧盟电子政务政策是典型的顶层设计路线,欧盟电子政务制定与实施机制探讨了在多元利益主体协商博弈制度下制定电子政务政策,以软硬兼施的方法和手段实施电子政务政策,以多渠道的政策评估为补充,促进欧盟电子政务政策可持续发展的规律性。

本书通过对欧盟电子政务政策制定、实施和其所产生实际效果的分析研究,探索了其中的内在规律性,特别是重点论证了一个行之有效的电子政务政策制定与实施机制,对推动一个国家或者一个地区电子政务的发展所起到的重要作用。本书以欧盟电子政务政策发展为突破口,探讨电子政务政策过程中各个权力主体之间的相互关系对电子政务政策形成和实施中的功能定位。本书还通过对欧盟电子政务政策制定和实施情况的具体分析,探讨其政策制定和实施机制中的特殊规律,有针对性地对我国电子政务政策制定和实施过程中的问题进行了分析,试图对我国的电子政务政策发展产生一定的影响。

在研究中,作者从多学科的视角出发,应用多学科的知识,结合案例分析、文献研究、政策分析、政策建构等具体的研究方法,互为补充、互为印证,解析了在欧盟多层次治理框架中,欧盟电子政务政策制定与实施的过程和规律。由于欧盟电子政务政策发展的现实性,光靠各种数据库、图书馆和欧盟的官方网站收集的资料是不够的。因此,笔者还亲赴欧盟总部布鲁塞尔走访了欧盟议会、欧洲理事会、欧盟委员会、北约等重要机构,并且访问了比利时布鲁塞尔自由大学电子政务方面著名的专家和教授,参与了有关的学术研讨会,不仅拓展了本书研究资料的来源,而且积累了大量有价值的第一手文献资料,为探索欧盟电子政务政策的规律和拓展学术思维奠定了一定的基础。

电子政务的发展是一个国家和地区一定体制和环境下的产物,长期以来,在我国电子政务的研究和实践中,存在着重“电子”轻“政务”、重“技术”轻“政策”的倾向,对于电子政务政策环境的关注和研究都还处于起步阶段。本书通过研究欧盟电子政务政策制定与实施机制,希望对我国电子政务政策的制定与实施提供一定的理论支持,并且在具体的电子政务建设过程中,为我国电子政务政策制定、实施、评估,数字鸿沟的治理以及电子政务行政生态环境的营造等方面,在方法和手段选择与应用上发挥一定的参考作用。

在本书的写作过程中,笔者得到了中国人民大学信息资源管理学院的赵国俊教授、杨健教授、胡鸿杰教授、卢小宾教授,国家行政学院的刘旭涛教授等诸多师长的悉心指导,得到了中国人民大学欧盟问题研究中心的宋新宁教授、张小劲教授的大力帮助,在此一并感谢。因本书是笔者的学步之作,必然存在许多不足,敬请读者批评指正。

迪莉娅

2010年1月20日

目 录

1 导言	(1)
1.1 研究的背景	(1)
1.2 研究的目的	(2)
1.3 国内外相关研究简况	(3)
1.3.1 国外研究状况简述	(3)
1.3.2 国内研究状况简述	(6)
1.4 研究的内容与方法	(8)
1.4.1 研究的内容	(8)
1.4.2 研究的方法	(9)
1.5 相关概念界定	(10)
1.5.1 政策	(10)
1.5.2 机制	(11)
1.5.3 治理	(11)
1.5.4 欧盟多层次治理	(12)
1.6 主要研究成果及创新点	(13)
1.6.1 主要的研究成果	(14)
1.6.2 创新之处	(15)
2 欧盟电子政务政策的功能分析	(16)
2.1 推动经济增长	(16)
2.1.1 促进信息资源共享	(18)
2.1.2 提高政府效率	(19)
2.1.3 提升政府竞争力	(20)
2.2 促进民主发展	(20)
2.2.1 电子普遍服务政策	(21)
2.2.2 宽带普及政策	(22)
2.2.3 地区平衡政策	(24)

2.3 实现“泛欧洲”情结	(26)
3 欧盟电子政务政策的制定	(28)
3.1 电子政务硬政策制定主体的多元性	(28)
3.1.1 电子政务政策的创意主体	(29)
3.1.2 电子政务政策的决策主体	(32)
3.1.3 电子政务政策的监督主体	(34)
3.2 电子政务硬政策决策过程	(34)
3.2.1 欧共体法律的基本类型	(35)
3.2.2 电子政务政策的共同决策程序	(35)
3.3 电子政务硬政策制定特点分析	(42)
3.3.1 民主性	(43)
3.3.2 合法性	(44)
3.3.3 分散性	(45)
3.4 电子政务软政策的制定	(47)
3.4.1 电子政务软政策制定的过程	(49)
3.4.2 电子政务软政策制定特点分析	(57)
3.5 电子政务政策制定机制评析	(57)
4 欧盟电子政务政策的实施	(60)
4.1 电子政务硬政策的实施	(60)
4.1.1 指令在成员国中的适用	(61)
4.1.2 决定在成员国中的适用	(64)
4.1.3 电子政务硬政策实施特点分析	(66)
4.2 电子政务软政策的实施	(67)
4.2.1 开放协调机制产生的历史背景	(68)
4.2.2 开放协调机制的原理	(68)
4.2.3 开放协调机制的意义	(68)
4.2.4 开放协调机制在软政策实施中的应用过程	(70)
4.2.5 电子政务软政策实施特点分析	(76)
4.3 电子政务政策实施机制评析	(77)
5 欧盟电子政务政策的评估	(80)
5.1 电子政务政策评估的涵义及作用	(80)
5.1.1 电子政务政策评估的涵义	(80)
5.1.2 电子政务政策评估的作用	(81)

5.2 电子政务政策评估的模式分析	(82)
5.2.1 政策目标达成模式	(82)
5.2.2 利益相关者模式	(93)
5.2.3 经济学模式	(100)
5.3 电子政务政策评估特点分析	(110)
5.4 电子政务政策评估机制评析	(111)
 6 结语	(116)
 参考文献	(118)
 致谢	(125)

图 表 索 引

图 3-1	欧盟委员会执行电子政务机构示意图	(30)
图 3-2	理事会内部决策过程图	(33)
图 4-1	IDAII 项目的执行	(66)
图 4-2	欧盟电子政务软政策的实施手段及过程图	(70)
图 4-3	良好实践传播途径	(75)
图 5-1	目标达成模式示意图	(82)
图 5-2	服务调查的框架	(85)
图 5-3	经济学模式评估示意图	(100)
图 5-4	eGEP 评估框架的分析模型	(102)
表 3-1	欧盟电子政务政策主要执行机构	(30)
表 3-2	MODINIS 项目中欧洲议会在一读中对欧盟委员会的提案修改一览表	(37)
表 3-3	MODINIS 项目共同决策程序表	(41)
表 3-4	欧盟电子政务法规框架	(45)
表 3-5	欧盟电子政务相关的政策领域	(47)
表 3-6	欧盟历届电子政务大会一览表	(50)
表 3-7	电子欧洲 2002 年有关电子政务的行动方案	(52)
表 3-8	电子欧洲 2005 年有关电子政务的行动方案	(52)
表 3-9	2006—2010 年欧盟扩大包容的工作安排	(54)
表 3-10	2008 年之前欧盟在提高效率和效益方面的重点工作	(55)
表 3-11	2010 年之前欧盟电子采购行动方案	(55)
表 3-12	加强公众参与民主决策行动安排	(56)
表 4-1	1719 号和 1720 号决定及其修改日期	(65)
表 4-2	开放协调机制和传统的治理方法的比较	(69)
表 5-1	重新计算网站、服务成熟度的百分比表	(84)
表 5-2	最后百分比计算表	(84)
表 5-3	评估电子政务政策效果指标	(86)

表 5-4	2001 年 10 月到 2002 年 10 月收入服务类调查一览表	(87)
表 5-5	2001 年 10 月到 2002 年 10 月登记类服务调查一览表	(87)
表 5-6	2001 年 10 月到 2002 年 10 月申报单类服务调查一览表	(87)
表 5-7	2001 年 10 月到 2002 年 10 月许可证和执照类服务调查一览表	(88)
表 5-8	个人文件申请五阶段的标准	(88)
表 5-9	汽车登记五阶段的标准	(89)
表 5-10	第三次到第六次评估中“四类服务”平均水平	(89)
表 5-11	欧盟成员国 5 次网络成熟度评估中的得分	(90)
表 5-12	欧盟成员国 5 次充分使用网络评估中的得分	(91)
表 5-13	利益相关者一览表	(95)
表 5-14	成本—利益分析与成本—效益分析比较	(100)
表 5-15	eGEP 价值评估指标	(102)
表 5-16	数据资源可比性一览表	(103)
表 5-17	电子政务信息 2010 年评估站标	(104)
表 5-18	数据资源列表及缩写	(104)
表 5-19	eGEP 指标模版	(105)

1 导 言

欧盟电子政务政策对推动电子政务发展产生了不可低估的作用,这在相当大的程度上与欧盟电子政务政策的制定与实施机制有关,探索其中的规律作为借鉴是笔者的初衷和努力的目标。在广泛查阅文献资料,借鉴吸收相关研究理论的基础上,形成了目前初步的研究成果。

1.1 研究的背景

欧盟的电子政务自从 2000 年里斯本高峰会议之后有了很大的发展,就世界范围来看,欧盟的电子政务发展水平处于领先地位。根据联合国近年来发布的《全球电子政务准备年度报告》来看,欧盟电子政务一直保持着稳健的发展态势,“全球电子政务准备度”^①排名前 25 位中,从 2003 年到 2005 年连续 3 年欧盟国家一直占据其中的 16 个席位。换言之,约有四分之三的欧盟国家进入全球电子政务发展水平前 25 强的行列^②。除个别国家之外,欧盟各国的电子政务准备度指数都高于全球平均水平。

欧盟电子政务促进了社会经济的发展,推动了民主制度的进步,特别是在弥合数字鸿沟方面取得了很大的进步。例如,在欧盟第六次电子政务调查报告中显示,新成员国电子政务发展取得了优异的成绩,马耳他在 2006 年电子政务的排行榜中从上一年的第 16 名跃居第 2 名,爱沙尼亚从第 8 名晋升为第 3 名^③。

欧盟电子政务之所以取得长足的进展,是诸多社会因素共同作用的结果,其中特别与欧盟治理模式下稳定有效的电子政务政策制定和实施机制息息相关。与此相反,虽然我国近十年来,花大力气建设电子政务,但经过暂短的“跃升式”发展,迅速甩掉电子政务发展在世界排名中的落后帽子之后,就没有继续保持“跃升”态势,徘徊在世界 191 个国家和地区的“中游”位置。这与我国经济总量居世界第四,对外贸易总量居世界第三的地位很不相称。面对世界各主要国家和地区电子政务不断加速发展的态势,中国必须进一步加大力度稳步加速发展。而要实现这一目标,需要在许多方面付诸努力,其中非常重要的一个方面是当前必须尽快完善我国电子政务政策制定

① 全球电子政务准备度主要从政府网站利用、电讯基础设施状况和人力资源 3 个方面衡量一个国家的电子政务发展水平。

② United Nation, Global E-Government Readiness Report 2005; From E-Government to E-Inclusion, 2005. <http://www.escwa.un.org/divisions/ictd/workshop/forum/docs/eGovReadness.pdf>. (检索日期: 20080111)

③ Capgemini “Online Availability of Public Services: How is Europe Progressing?”, June 2006.

和实施机制,因为我国电子政务确实需要有一个一致的、灵活的、有效的、可持续的电子政务政策制定和实施机制作为保障。

在 2000 年里斯本高峰会议后,欧盟提出“促进经济增长和提高就业率”是欧盟的首要目标。长期以来,欧盟的经济发展迟滞,失业率不断增加,老龄化的欧洲即将到来,欧盟提出加大对信息社会的发展和投资,在 2010 年建成最具有竞争力的知识经济社会。自 2000 年制定电子欧洲行动计划以来,电子政务只是电子欧洲的子项目,直到欧盟的“i2010 年行动计划”的提出,欧盟才有了一个独立的电子政务的计划,即《i2010 电子政务行动计划:加速欧洲电子政务,使所有人受益》。欧盟如此重视电子政务的发展,盖源于电子政务对欧盟经济增长、社会进步,特别是在就业率提高方面具有巨大的促进作用;欧盟电子政务之所以能够得到迅速发展,盖源于相关公共政策的有力、有效,而这其中公共政策制定与实施机制的灵活、有效功不可没。

欧盟是一个超国家组织,欧盟有其独特的治理机制——多层次治理即网络治理模式,这是欧盟重要的决策机制,它标志着欧盟基本实现了国家权力向上、向下和向侧的多维度转移,即成员国中央政府的权力同时向超国家层面、次国家层面以及公共私人网络分散和转移,也就是形成了多层次治理体系^①。欧盟的多层次治理体系由国家主义、政府间主义、超国家主义、泛欧主义四个层次和向度组成。欧盟的这种多层次的治理,对于欧盟电子政务政策的形成产生了非常直接和重要的影响。在欧盟多层次治理模式下,欧盟电子政务的政策也是欧盟立法的过程,在这个过程中,欧盟针对不同的政策目标,采取了两种不同的政策制定模式,即硬政策和软政策的制定。这种软硬政策不同的制定,为电子政务政策的实施奠定了民主性和合法性的基础。

不同制定模式下政策形成的效果不同,也导致了欧盟电子政务软硬政策在实施方面有很大的差别。硬政策的实施方式加强了信息技术在欧盟政府工作领域的广泛应用,例如在信息数据交换、互操作性、信息通讯市场开放等方面效果明显,特别是有效地促进了这些领域发展的协调性和一致性。电子政务软政策领域通过实施开放协调机制,给予成员国政府足够的灵活性和可操作性,充分体现了“软治理”^②的特色安排,独到而有效。

欧盟电子政务政策有效性的发展,在很大程度上也得益于它所建立的电子政务政策评估体系。欧盟电子政务政策评估机制有一定的特殊性,反映了欧盟这种特殊政治共同体的需要和要求。同时,也为其他国家和地区电子政务政策评估机制的建立和发展提供了有益的经验教训。

基于上述初步认识,笔者尝试从政策制定、实施、评估等几个方面剖析欧盟电子政务政策的制定与实施机制,以帮助我们更加真切地认识这种机制,并从中吸取有益的经验与教训。

1.2 研究的目 的

第一,通过对欧盟电子政务政策制定、实施和其所产生实际效果的分析研究,探索其中的内

^① 见吴志成、李客循《欧洲联盟的多层级治理:理论及其模式分析》,《欧洲研究》2003 年第 6 期,第 103 页。

^② 软治理指基于软法的治理。

在规律性,特别是重点认识一个行之有效的电子政务政策制定与实施机制对推动一个国家或者一个地区电子政务发展中的作用;

第二,以欧盟电子政务政策发展为突破口,探讨电子政务政策过程中各个权力主体之间的相互关系对电子政务政策形成和实施中的功能定位;

第三,通过对欧盟电子政务政策制定和实施情况的分析,探讨其政策制定和实施机制中的特殊规律,希望能对我国的电子政务政策发展产生一定的借鉴价值。

1.3 国内外相关研究简况

20 世纪 90 年代以来,随着信息化浪潮的兴起,世界各国的专家和学者对电子政务的研究也逐渐兴盛起来,电子政务政策对电子政务发展的决定性作用,也理所当然地引起相当一部分人对电子政务政策问题的特别关注。以下是笔者对国内外学者关于电子政务政策研究情况的概要叙述。

1.3.1 国外研究状况简述

国外学者对欧盟电子政务政策的研究起步比较早,研究的内容和方向主要包括经济建设、公共服务、技术、人本为中心、政策发展等各个层面。

第一,在经济建设层面的研究。

欧盟电子政务的首要目标是促进经济增长和提高就业率,创建知识经济的社会。从目前笔者所占有的材料来看,相当一部分学者的研究报告将主要着眼点放在电子政务政策是否能给欧盟的经济带来繁荣和如何为经济繁荣创造条件方面,对电子政务政策的评价也主要从经济效益方面展开。许多研究报告阐述了欧盟的公共领域在经济方面提高欧盟竞争力方面的作用,指出公共领域是促进欧盟经济增长的主要领域,在经济、社会和环境更新方面实现里斯本战略具有重要的作用。在欧盟重要的政策研究报告《电子政务在欧盟未来中的作用》指出^①:公共领域在为公民支持高水平的经济和社会模式以及创建有竞争力的市场环境方面扮演着重要角色。认为欧洲经济发展在培养有技术的劳动力和提升主要工业竞争力方面需要公共领域的支持。那些在公共领域透明、公开以及电子政务准备度分数高的国家同时在经济竞争力方面也名列榜首^②。该文还指出,为了克服改变思想、推进组织结构的变化、加大投资等方面的障碍,需要强大的政治领导力。欧盟委员会为了加强与公众之间的联系,准备建立电子欧盟委员会,进一步改善成员国内部和其他机构以及公民和企业之间的关系。IDABC 电子政务观察室专门做了关于电子政务对

^① Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Region, The Role of eGovernment for Europe's Future, Commission of eGovernment for Europe's Future, 2003.

^② World Economic Forum Global Competitiveness Reports, European Commission Innovation Trendcharts and Scoreboards, UN Global eGovernment Readiness Reports (2003, 2004, 2005).

于国家竞争力、就业和经济增长影响的报告,该报告指出电子政务成为增加国家竞争力的关键因素。电子政务能够提供更高质量、更具有回应性、适合用户需要和更有效率的公共服务。这也是收获信息社会的成果和达到里斯本战略目标的根本^①。对于欧盟电子政务政策是否能够促进欧洲社会经济繁荣问题,回答是肯定的。几乎在所有的研究报告中都明确指出,欧盟经济的繁荣与强有力的电子政务政策有关。至于如何促进经济繁荣,很多研究报告中指出要通过电子政务革新政府、减少行政负担、提高政府工作效率等。

第二,在公共服务层面的研究。

学者和专家一方面关注电子政务对于公共服务发展本身的研究,指出互联网可以帮助实现《阿姆斯特丹条约》^②所制定的目标,保证欧盟的决策活动对公民实现充分的透明和进一步开放^③。欧盟成员国政府制定相关的政策为公民利用政府信息提供保证。由于政府面临着更多的挑战,例如老龄化、气候变化、恐怖主义者等问题,公民需要更好、更安全、更透明的服务。电子政务在加速政府革新方面具有重要的作用^④。另一方面,对电子政务绩效的研究也比较多。Elio Borgonovi 和 Valentina Mele 从中央和地方关系的角度研究欧盟的电子政务政策,分析了电子政务政策在各个成员国推广的情况,以及各个国家电子政务方面的合作机制,指出这种合作机制对于政府机构的变化和信息的共享具有重要的作用^⑤。Ross O'Brien、Denis McCauley 等人指出政府的开放和透明也是实现中东欧地区政府在 20 世纪 90 年代对人民承诺的保证。通过对欧盟中东欧国家的基础设施、电子政务发展情况、企业和法律环境、教育和技术、政府政策以及公共服务等几个方面的调查和分析,认为电子政务不仅仅是传递服务的一种新渠道,而且也是行政机构达到透明和有效率跨越式发展的一个机会^⑥。因此,各个成员国需要在公共服务方面加大力度,学习先进国家的经验。在 IDA^{⑦⑧} 项目研究报告——《电子政务服务的多渠道传递》中指出建立多渠道服务的必要性:第一,多渠道公共服务提高了公共服务的质量和数量;第二,多渠道服务减少了提供服务的成本,并且强调了多渠道电子政务服务政策也是克服数字鸿沟的重要方法^⑨。Albena Kuiumdjieva、Albert Jacob Meijer 等研究者从机构和法律的角度对电子政务公共服务政

① IDABC eGovernment Observatory, The impact of e-government on competitiveness, growth and jobs, IDABC eGovernment Observatory Background Research Paper, 2005, p. 11.

② 1997 年 6 月欧盟理事会中公布由欧盟首脑会议通过的《阿姆斯特丹条约》。

③ Communication on a Commission Initiative for the Special European Council of Lisbon, E-Europe, an Information Society For All, 2000, p. 13.

④ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Region, i2010 eGovernment Action Plan: Accelerating eGovernment in Europe for the Benefit of All, Brussels, 2006.

⑤ Borgonovi, Valentina Mele, Study on Central-local Relationship in EU in the Field of Electronic Government, 41th Meeting of the European Directors-General Responsible for Public Administration, 2003.

⑥ A white paper from the Economist Intelligence Unit sponsored by Oracle, E-government in Central Europe Rethinking public administration[R], 2004.

⑦ Albena Kuiumdjieva, Albert Jacob Meijer, Breaking Barriers to eGovernment — Overcoming obstacles to improving European public services, EC, 2006.

⑧ IDA: 是指欧盟行政机构数据互换项目, 欧盟重要的电子政务政策之一。

⑨ Interchange of Data between Administration, Multi-channel delivery of eGovernment services, June 2004.

策在实施中的障碍做了研究,提出了克服这些障碍的途径^①。

第三,在技术层面的研究。

建立泛欧洲的电子政务服务政策,需要克服技术上的障碍,尤其是互操作性、软件开放等方面的问题。许多欧盟的研究报告,例如《互操作架构的主要原则》、IDA 项目第二期的《关于互操作性的决定》等对于互操作性的必要性、原则以及欧盟实行互操作性所采取的行动和方案作了规定。电子采购也是电子政务政策中的重要内容,电子采购的技术问题、原则、方法以及要求在欧盟委员会的专家研究报告中多次强调,指出各个成员国使用网上采购时,在采购的各个阶段所用的交流方式和工具应该保证非歧视性的原则。为了防止电子采购方面的障碍,各个成员国应该使用委员会所提出的 IDA(行政机构数据交换)的功能需求^②等。Rishab Aiyer Ghosh、Bernhard Krieger、Ruediger Glott、Gregorio Robles 等学者对欧盟的软件开放政策,以及软件开放政策对于欧盟经济的影响作了深入的研究和分析,指出软件是在经济、结构和竞争力方面驱动信息通讯技术的关键因素,信息通讯技术的绩效也强烈受到软件开放资源的影响。并且指出与软件资源开放相关的服务在 2010 年达到所有 IT 服务 32% 的份额,在经济中与软件资源相关的份额占欧盟 GDP 4% 的份额^③。就公共领域软件开放政策发展和未来的走向问题,Rishab Aiyer Ghosh 等人在《公共领域软件开放——欧盟内部政策》一文中就法国、德国、西班牙、英国、奥地利、比利时等欧洲国家软件开放政策的情况作了比较分析^④。

第四,以人本为中心的研究。

电子政务政策为谁服务、如何服务也成为学者关注的重点,许多学者强调建立以人本为中心的电子政务政策。C·Centeno、R·van Bavel、J-C·Burgelman 指出建立以公民为中心电子政务政策的重要性,认为电子政务要以用户知识为基础,以用户为中心去获取知识,传播信息。政府必须更好地理解 and 处理好公民的需要,理解在多大程度上应该赋权于电子政务的用户^⑤。很多学者对缩小数字鸿沟政策做了专门研究和提出了具体的建议。John Butler 和 Roberto Carneiro 等人对宽带政策做了研究,在治理数字鸿沟方面提出了建议。Bergamelli Serge 和 Carneiro Roberto 等人对电子普遍服务政策(inclusion policy)以及所面临的挑战作了分析,并对未来的政策实施提供建设性的意见^⑥,指出数字技术的发展为残疾人提供了克服障碍(包括社会经济、地理、文化等)的机会。利用技术可以帮助残疾人在平等的基础上融入社会的发展,指出未

① Alben Kuumdjieva, Albert Jacob Meijer, Breaking Barriers to eGovernment — Overcoming Obstacles to Improving European Public Services, Modinis Study(draft), 2006.

② Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Region, Action Plan for the Implementation of the legal Framework for Electronic Public Procurement, Commission of the European Communities, 2004.

③ Rishab Aiyer Ghosh, Study on the Economic impact of open source software on innovation and the competitiveness of the Information and Communication Technologies (ICT) sector in the EU, 2006.

④ Rishab A. Ghosh, Bernhard Krieger, Ruediger Glott, Open Source Software in the Public Sector: Policy within the European Union, International Institute of Infonomics University of Maastricht, 2002.

⑤ C. Centeno, R. van Bavel, J-C. Burgelman, eGovernment in the EU in the Next Decade: the Vision and Key Challenge, European Commission Directorial-General Joint Research Centre, 2004.

⑥ eEurope Advisory Group, e-Inclusion: New challenges and policy recommendations, 2005.

来的挑战是处理用户技术之间的障碍^①。电子普遍服务政策通过缩小信息通讯技术使用方面的差距,从而缩小数字鸿沟来克服社会排斥,在提高经济绩效、就业机会、生活的质量和社会的参与及凝聚力等方面作出了贡献^②。

第五,从电子政务政策发展的角度研究。

对欧盟电子政务政策进行系统研究和分析的是有名的电子政务专家 Antonio Alabau,在他的文章《理解欧盟的电子政务政策——超国家组织的电子政务政策的比较分析》^③中,对欧盟不同的电子政务政策实行情况、经验教训作了总结,并且对联合国、国际电信联盟、OECD 等超国家组织的电子政务政策作了比较。而 Antonio Alabau 的另一篇专著《欧盟和它的电子政务政策》对欧盟不同时期的电子政务政策从战略、规则和预算角度作了详细的分析,指出了欧盟电子政务政策的不足。因为欧盟缺乏连续的电子政务政策,欧盟电子政务的政策必须通过其他欧盟政策的措施和项目来实施,即通过工业、泛欧洲网络、研究和技术发展、内部市场和地区发展等政策来完成,问题不在于措施本身而是如何使用这些措施的问题,解决这些问题的责任在于欧盟委员会^④。Jeremy Millard、Richard Warren、Christine Leitner、Jamal Shahin 等人研究了欧盟电子政务政策研究的优势和弱势,并且对电子政务政策的组织、协调、运作以及 2020 年电子政务发展做了深入的分析和探讨^⑤。

1.3.2 国内研究状况简述

由于信息化浪潮的兴起,中国对国外电子政务政策的研究还要从欧盟的信息政策的研究算起。虽然专门对欧盟电子政务政策研究的著述目前不多,但是对欧盟信息政策方面的研究已见雏形。因为欧盟电子政务政策是信息政策的一部分,在国内学者的论著中会涉及对电子政务政策的发展情况。另外,值得一提的是,欧盟信息政策和电子政务政策都是在欧盟多层次治理背景中产生的,在政策制定和实施机制中会有很多相似之处,通过对欧盟信息政策的研究也可以发现很多值得借鉴的学术成果。

第一,关于信息政策的研究。

早在 1993 年我国学者就已经对国外信息政策开始关注,例如辛欣的《国外信息政策梗概》、梁俊兰的《国外信息政策发展道路》、肖希明的《国外信息政策研究的兴起与热点》以及张珠圣在《毛泽东邓小平理论研究》上连续发表了《国外信息政策研究(上、中、下)》。后来,张新宇和尚萍对国外信息政策作了从 1990 年到 2001 年的研究述评,以及到最近罗曼发表的《国外信息政策研究解析》,在这些对国外信息政策研究中,学者们更多的是介绍美国、日本、欧盟等国家信息政策

① Communication on a Commission Initiative for the Special European Council of Lisbon, E-Europe, An Information Society For All, 2000, p. 13.

② EU, Ministerial Declaration, Riga, Latvia 2006.

③ Antonio Alabau, Understanding the e-Government Policy of the European Union — A comparative analysis with the e-Government policies of some supra national organizations, 2003.

④ Antonio Alabau, European Union and its e-government development policy, 2004.

⑤ Jeremy Millard and Richard Warren, Towards the eGovernment Vision for the EU in 2010: Research Policy Challenges, European Commission Directorate-General Joint Research Centre, 2006.

的发展历程。

而首先对欧盟信息政策专门展开研究的要属郑海燕和罗曼,两位学者从欧盟信息社会发展、信息社会总体框架、电信改革、信息资源开发利用、电子商务、信息安全、知识产权的保护等几个方面对欧盟信息社会政策的各个方面作了全面的介绍,指出欧盟信息政策制定中的兼具区域性组织和国家的特点。

后来郑永丰、李广建在其《欧盟信息政策及其对我国的借鉴意义》一文中总结了欧盟信息政策的3个特点:a)双重性。即它的信息政策既具有区域合作组织的特性,又带有国家信息政策的特征;b)合作性。即欧盟的特殊性质,决定了其在制定和执行信息政策的时候必须更多地考虑国家间的协调与合作,只有这样才能更好地促进整个欧洲地区的信息化和信息社会建设;c)人本性。社会是人的集合,信息社会的概念反映出欧洲人在进行信息化建设过程中的一种以人为本的思想。郑永丰和刘明政的另外一篇文章《欧盟信息社会政策制定战略》还总结了欧盟信息社会的制定战略经验,认为欧盟信息社会的制定战略得益于:a)充分的准备工作与及时的跟踪反馈相结合;b)阶段性目标明确;c)衡量指标体系详细。

欧盟信息政策的发展对我国信息化政策的制定和实施具有很大的借鉴意义。电子政务政策是欧盟信息化政策的一部分,欧盟的电子政务政策同样具有以上特点。欧盟电子政务政策无论在制定和实施过程中都体现了欧盟与成员国彼此之间的合作和协调,这一点是毋庸置疑的。电子政务政策虽是欧盟信息政策的子集,但欧盟电子政务政策制定和实施机制也有自己的发展规律。

第二,关于信息法律的研究。

欧盟自成立以来,已制定推出了关于构建新型科技信息社会的一整套政策,同时还出台了一系列对信息化产生重大影响的法律、法令和其他规范性文件。学者蒋坡对中、美、欧盟的信息法律进行了深入的比较分析,他认为欧盟整合了欧共体各国的共同利益,陆续发布了一系列用以规范和指导各国信息发展的“指令”等,初步建立起了欧盟的信息法律体系^①。蒋坡的著作同时也系统而全面地阐述了中、美、欧盟在信息产业、信息服务、信息安全保障、电子商务管理、网络知识产权等信息法律方面的异同。许可静对欧盟的信息法律安全等方面做了研究,强调在信息法的建设方面为信息社会创造良好的环境。许可静认为网络与信息安全是关系国家安全、国民经济发展、人民利益和社会稳定的重大问题,而欧盟通过法制及其实施方案和政策维护网络与信息安全,取得了很好的成效。^②另外,在法律的推行方面注重成员国之间的协调,指出欧盟法律指导成员国的法律,各成员国的法律服从和补充欧盟的法律,从而构成了由欧盟统一的法律规范和各成员国各自的法律规范两个层面的法律规范所组成的特有的法律规范体系。

欧盟信息法律体系中,对于隐私和安全的保护居于核心内容,这对于我国信息法律的制定和实施很有借鉴意义。信息法律体系的建设也为电子政务的发展营造了良好的法制环境。

^① 见蒋坡《国际信息政策法律比较》,法律出版社2001年版。

^② 见许可静《欧盟网络与信息安全法律规制及其实施方案》,《中国信息导报》,2007年第3期。