



D630.1
115

通向大国之路的
中国政治

为中国策

为国是谋

大国策

信息公开与政治安全

主 编 唐 晋
执行主编 谈火生 袁贺

人民日报出版社

大國之道 在明明德 在親民
強國之鑒 在止于至善



通向大国之路的
中国政治



为中国策

为国是谋

信息公开与政治安全

主 编 唐 晋
执行主编 谈火生 袁贺

人民日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

大国策：通向大国之路的中国政治 信息公开与政治安全/唐晋主编. —北京：人民日报出版社，2009. 6

ISBN 978 - 7 - 80208 - 852 - 8

I. 大… II. 唐… III. ①社会主义建设模式 - 研究 - 中国 ②国家行政机关 - 信息管理 - 研究 - 中国 ③国家安全 - 研究 - 中国 IV. D616 D630.1 D631

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 086662 号

书 名：大国策：通向大国之路的中国政治 信息公开与政治安全

出 版 人：董 伟

主 编：唐 晋

责任编辑：周海燕

出版发行：人民日报出版社

社 址：北京金台西路 2 号

邮政编码：100733

发行热线：(010) 65369527 65369512 65369509 65369510

邮购热线：(010) 65369530

编辑热线：(010) 65369514

网 址：www.peopledailypress.com

经 销：新华书店

印 刷：三河市文通印刷包装有限公司

开 本：16

字 数：190 千字

印 张：11.75

印 次：2009 年 6 月第 1 版 2009 年 6 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978 - 7 - 80208 - 852 - 8

定 价：29.80 元

法治成就大国

——《大国策》系列丛书导言

高全喜

《大国策》丛书,旨在为处于转型时期的中国读者提供一份思想的盛宴,为治国理政者提供一份决策参考。丛书共四十多册,荟萃学者五六百人,其主题集中于大国之路和强国之鉴。我曾经主编《大国》学术丛刊,对于现代国家的法政建设有自己办刊的思考,今受嘱谈点感想,权且作为导言。

中国历来就是一个大国,这没有什么可争议的,上下五千年,纵横八千里,无论从历史还是从现实来看,我们的自然禀赋、人口规模、社会结构,乃至意识形态、人文风情,等等,都注定了我国是一个大国。但是,大国不等于强国,更不等于优良的法治之国。对于现代中国人来说,如何从内政上厘清一个大国与强国之间的本质性不同,在外交上构建一种国与国之间的责任关系,需要我们有一双“法眼”。

我们所处的时代已经不同于古代,古代王朝政治的国家治理经验,例如被某些学者所褒扬的“德治”、“峻法”,以及“朝贡体系”,等等,在当今世界,已经失去了原初的功能和效用,现代社会迫使我们建设一个新型的国家,即法治国。一个社会犹如一个活的生命体,法治是其中的骨骼和精髓,其他的所谓国之“大”者,不过是一堆肉泥而已。一个国家如果没有法治,尤其是正义的法律之治,它的国土再大,人口再多,资源再丰,历史有多辉煌,文化有多灿烂,人民有多勤劳,这一切的一切,不

过是人家或列强口中的尤物。

中国的近现代史,从某种意义上来说,就是一部寻求法治国的挫折史。我们知道,鸦片战争以来,中国这个老大的帝国逐步崩溃了,但如何重新建设一个共和国,却是歧路复歧路。我们有康梁变法、孙中山革命、“五四运动”和马克思列宁主义,有对于“德先生”、“赛先生”的呼吁,有实业救国、科学救国的梦想,直到今天,我们才意识到要建设社会主义的“法治国家”。我认为,强国梦的关键在于法治,只有法治国才能成就一个真正的大国,一个在当今全球化时代的强国。

建设一个强大的国家,必须有凝聚力,有支撑一个国家的法律和政治制度。从人类历史的经验来看,凡是真正的持续强大的国家,而不是消耗型的短暂的所谓一时之强国,必定是一个法治国,法治不但可以维护和保障一个社会秩序的稳定,树立国家的权威,而且可以使人民自由和幸福。法治与自由并不矛盾,恰恰相反,只有法律才能防范他人或政府的恣意侵犯,为人民自由地从事经济活动提供规则与秩序。法治是一个国家经济繁荣的基础,凡是法治优良的国家,人民追求财富的合法欲望不会受到压抑,私人财产受到严格保护,市场经济和市民社会在有效法律的调节之下健康而有序地发育和成长,经济和贸易必定繁荣兴旺,充满活力。

从西方近代资本主义的发展史中,我们可以看到,即便是一个政治上专制的国家,但只要它的法律制度是独立的、公正的和有权威的,也仍然可能成为一个强国,例如英国和法国的有限君主专制时期就是如此。当然,如果能够继承自己的政治文化传统,建设一个自由、民主、共和的法治国家,那么,一个自然禀赋上具备了大国条件的国家,就必定是一个强国,而且是一个自由的强国,人民在这样的国家里充分享受了作为大国国民的自由、福祉和荣耀。因此,他们发自内心地把这个国家视为自己的祖国,可以奋不顾身地为自己的祖国牺牲,这就是哈贝马斯等人所说的“宪法爱国主义”,或公民爱国主义。其实,这种爱国主义可

以追溯到古代罗马共和国,正像西塞罗所指出的,罗马人民对于国家的热爱,与其说是对于它的国土,不如说是对于它的法律,对于共和国的政体制度。这种宪法爱国主义与近代日耳曼国家的基于民族精神的爱国主义是大不相同的。

今天在中国的语境下重新思考建设自己的强大的国家,我认为,法治国以及与此相关的法律意义上的爱国主义更具有本质性的积极意义。在近二百年的中国近代历史中,我们的国家建设屡屡受挫,虽然其中的原因是多方面的,但法治不彰显然是一个根本性的原因。要说,我们不缺乏奋斗的勇气、革命的精神和爱国的激情,也不缺乏建国方略、五年纲要和十年规划之类的一系列政治、经济和文化的方针政策,但令人遗憾的是,我们少有法治主义的保守和审慎精神,少有法治国的恒久的建设目标。

因此,建设一个法治国便成为首要的国家主题。法治昌明,政体稳定,人民才有追求财富的欲望和恒心,国家的税收才源源不断,公民美德才得以光大。对此,休谟曾经有精辟的论述,他说:“在所有杰出的留有难忘成就的人物中,首要荣誉看来应属于立法者和国家缔造者,因为他们为保障后代的安宁、幸福和自由,留下了法律制度和政治体制。”

在当今国际社会,人们经常谈到大国责任,做一个负责任的大国,这是大国或超级大国对于今日世界的基本承诺。随着中国的崛起,把中国视为理所当然的大国,并要求其承担必要的大国责任,这似乎已经成为国际社会的一致吁求。

我们看到,无论是从内政还是从外交来说,国家责任都是我国目前面临的一个中心课题,而这一切又都必须依靠法治,法治国是实现国家责任的基础。在国内政治领域,作为国家的治理者和领导者,它的权力是人民赋予的,有责任保障人民的权利不受侵犯,有义务维护政治、经济和社会秩序的稳定、和平与安宁,有责任和义务惩治腐败,建立廉洁、高效的法治政府。在对外关系方面,随着中国的日益强大,关于中国威

胁的论调甚嚣尘上,对此,我们虽然提出了和平发展与和平崛起的方略,但国际社会的担心并没有太大的改观。这是为什么呢?在我看来,关键是法治还没有落实到位,也就是说,由于怀疑我们还不是一个法治国,所以对于我们的承诺,国际社会还大多视为政治上的修辞。

其实,建设社会主义的法治国家,对于我们不仅具有内政的意义,而且还具有深远的国际意义。在当今世界,所谓大国责任,最基本的是意味着法律上的责任,即一个国家在法律制度上要承担的国际责任。它首先要求的是一个法治政府的存在,一个遵循法治的国家,才可能是负责任的,否则无论如何表白,都具有权宜之计的性质。因此,和平发展也好,和平崛起也罢,关键在于要切实地建设一个法治国家。就近代世界历史来看,到目前为止,还没有出现过两个民主法治的国家开战的事件,所以,所谓民主和平论就成为了当今和平论的一个主流理论。无论从近期的国家事务还是长远的民族未来来看,世界和平对于中国来说都是非常必要的,因此,我们有理由把法治国的建设置入国际环境的大背景来考虑。

当然,中国在国际事务做负责任的大国,并不意味着要与美国一致,也不意味着非要与美国对抗。关键在于要做一个具有独立主体意识的国家,而这个国家意识不是某个人或某个集团的一己之私,而是国家利益,是法治下的国家人格,体现的是人民的意志。就目前的情况来看,我认为我们要警惕两种极端的态度,一种是民粹主义的极端情绪,另一种是极端的亲美主义。在我看来,这两种态度都是盲目的、幼稚和非理性的。政治是一种审慎的技艺,需要政治上的实践理性和一个民族的政治成熟。

我们有理由相信,只要我国坚定不移地走法治国家的建设道路,我们就有可能建立国家的自主性,从贫弱的大国走向富强的大国,走向对内对外都负责任的自由的大国。

目 录

CONTENTS

法治成就大国

——《大国策》系列丛书导言 高全喜 / 001

电子政务不是“政府+IT”

目前普遍认为“电子政务”有百利而无一害,但国外“电子政务”的失败概率高达 30%。电子政务并非简单的“政务电子化”,其前提条件是政府再造。在中国的“电子政务”建设中,普遍存在认知上的不足,把“衙门”搬到网上,让公民从物理上的“跑衙门”变成网上“跑衙门”,违背了电子政务的本质。

中国电子政务的十大困境 张成福 唐钧 / 002

我国政府信息公开立法 周云帆 / 012

我国政府信息资源管理的现状及完善

——以美国联邦政府制度经验为参照 杨寅 黄萍 / 024

电子政务绩效评估:模式研究与中国战略 张成福 唐钧 / 033

电子政务悖论与政府管理变革 赵豪迈 白庆华 / 044

谁在争夺网络“话语权”？

人人可以在网络上发表言论，“网络民意”、“草根民主”、“电子政治”等新名词相继出现。在一些公共事件中，来自网络的声音一浪高过一浪，其中非理性的情绪发泄的确令人担忧。网络作为一个公共平台，应该允许言论释放，但如果把它“泛政治化”，如果把它上升到争夺“话语权”的高度，我们很有可能陷入一场“文攻武斗”的网络陷阱当中。

- 当代中国的网络民族主义 王 军 / 057
- 政治博客现象及其公共治理 陈潭 倪明胜 / 069
- 从博客传播看中国话语权的再分配
- 以新浪博客排行榜为个案 丁 未 / 083
- 组织性：网络政治参与的新趋向
- 以某艺员杭州受阻事件为例 陶建钟 / 092
- 网络政治参与的有效性 陶建钟 / 099
- 网络共同体：网络时代新型的政治参与主体 李 斌 / 111

“底层无政治”误判

“底层无政治”是一种精英主义政治观，误以为基层民众只是政治的承受者，而不是参与者。事实上，在精英政治之外，社会底层的政治主张和行为不仅存在，而且对社会政治走向产生巨大的影响。在“有序地扩大政治参与”过程中，需要制度化地凝聚新兴阶层，倾听社会分歧，化解认同危机。

- 公选与权力开放 任剑涛 / 120
- 中国政府公共权力实现的路径 李和中 / 127
- 民间商会与地方治理 陈剩勇 马斌 / 134
- 社会新阶层的成长与参政党建设 任 晓 / 154
- 社会转型过程中私营企业主的政治参与 徐露辉 陈国权 / 169

电子政务不是“政府 + IT”

目前普遍认为“电子政务”有百利而无一害,但国外“电子政务”的失败概率高达 30%。电子政务并非简单的“政务电子化”,其前提条件是政府再造。在中国的“电子政务”建设中,普遍存在认知上的不足,把“衙门”搬到网上,让公民从物理上的“跑衙门”变成网上“跑衙门”,违背了电子政务的本质。

中国电子政务的十大困境

张成福 唐钧

世界各国在建设电子政务时都对其前景作了种种设想。但是,各国的实践却不尽如人意,The Standish Group 的调查表明,在美国 2000 年的政府和工业部门的所有 IT 项目中,失败的概率接近三分之一。目前,我国的电子政务建设方兴未艾,但对于存在的问题总有讳疾忌医的情结;而事实上,这些困境却在很大程度上决定建设的成败。

理念认知不足

对于电子政务的一般理解,是政府应用信息与通讯技术,为公民提供政府信息和电子服务,同时对政府进行信息化社会的适应性调整。与此相同的认知均属技术决定论的观点,其焦点是如何将信息与通讯技术运用于政务处理流程,实现政务的计算机化和自动化。但事实上,无论在任何时候,任何先进的技术本身只是一种工具,科技深受政治的影响并且由政治赋予其本质内涵,信息和通讯技术的应用只有在既定的价值体系和制度安排下,才能作为达成既定目标的手段。

正是因为技术的意义和功能并非仅仅由技术本身所决定,而在更大程度上由技术应用所处的政治、社会和文化的环境系统所决定。所以,对于电子政务的理念认知仅仅局限于技术决定论的层次是片面、甚至舍本求末的观点。现代的信息和通讯技术无法自觉地发展出有意义和有价值的政府制度安排。信息技术应用于政府治理和公共事务的管理的功能和意义,要取决于政府和公共管理者对于信息技术和电子政务概念的理解和赋予的内涵,即对于电子政

务的理念认知应该上升到社会建构的高度,从技术与政治、社会和文化环境的互动角度把握电子政务对于信息社会的深刻变革。

基础建设不足

电子政务的建设需要有广泛的支持基础。从目前情况来看,我国电子政务的基础建设明显不足,基础结构非常薄弱。主要表现如下。

(一)电子政务的运作程度低下

我国虽然具有了一定的政府信息化的物理网络和其他设施,但是总体上来看,实现信息化的网络基础仍十分薄弱,在整体上仍表现出三大特征。第一,处理办公事务以应用计算机作辅助的办公自动化为主。办公自动化是我国政府在建设电子政务方面的第一步,也是最基础的一个步骤。从20世纪80年代中期开始,我国政府计算机技术辅助实施一些最基础的政务活动。这种尝试被称为“办公自动化”,其最主要的特征是应用计算机来辅助处理办公事务。目前,我国政府机构中有很大比例仍停留在办公自动化的水平。第二,政府上网以公布信息为主。政府上网是我国政府在建设电子政务方面的第二步,1999年被称为“政府上网年”,取得了预定的成果。但是,我国的电子政务绝大多数仅停留在网上公布信息的层次,很少有网上互动沟通的层次,更谈不上网上处理事务的层次。世界市场研究中心和布朗大学的调查也表明:我国的政府网站在保护隐私政策、安全政策和残疾人通道等建设方面均为空白,在网上信息、网上数据库的排名也很靠后,在196个国家和地区中处于中等地位。第三,网络的应用以合署办公的局域网为主。各地政府在建设电子政务的过程中,结合行政审批改革,纷纷开始了合署办公的尝试。但是,我国目前的合署办公,虽然大都自称为“一站式”服务,但这与政府网站建设中的“一站式”服务表现的是两个层次的概念。合署办公仅仅是将各部门集中在一起办公,仍是以计算机和网络为辅,以面对面的办公为主;而在政府网站建设中,“一站式”服务将在网络上实现所需的行政手续,不再出现面对面的办公,因此也被称为“无站式”服务。

(二)公务员整体的信息素质尚待改进

电子政务对政府公务员的知识结构、技能要求提出了更高的要求,特别是

要求公务员掌握现代的通信技术和网络技术,而现代通信和网络技术日新月异,但是多数公务员难以跟上知识和技术发展的步伐。

(三)国民的整体信息能力与“电子政府”相差甚远

全球视角的研究表明,电子政务建设已经面临着严峻的全“数字鸿沟”(Digital Divide)问题。根据 Netvalue 公司和中国互联网络信息中心调查,2000年中国的总人口(126 583 万)约为美国(28 142 万)的 4.5 倍,但美国上网公民(14 015 万)的数量却是中国(1 690 万)的 8.3 倍。“数字鸿沟”问题,恶化了中国电子政务建设在全球的状况,显现出与先进国家的更大差距。在日益发达的信息社会,公共管理所追求的公平目标将进一步受到挑战。

风险估计不足

目前的“电子政务热”普遍认为电子政务有百利而无一害,越早建设越快收益,这是对电子政务风险估计不足的误区。事实上,随着政治、经济、法律、管理等领域的相互交融渗透,电子政务至少存在四类风险:第一,政治风险。按照时间跨度分类,首先是短期政治风险,主要表现为对建设电子政务所花费的巨额资产的责任;其次是中期政治风险,主要表现为公民权利,如知情权等的落实和保障;再次是长期政治风险,主要表现为国家权力结构的布局,例如:管理层级扁平化带来的中央与地方管理权限的分布问题,电子民主的构想与操作带来的国家执权力来源等等问题。第二,法律风险。建设电子政务需要以数字签章等信息立法为先行,其作用表现为两方面。一方面是积极地促进数字和电子资源的推广和普及;另一方面是在落实知情权等信息权利的同时,保障公民的隐私等权利。如果在建设电子政务的过程中,法律的完备没有同步,那么丧失的将是法律的尊严和政府的信用。第三,管理风险。作为对社会发展将起到全局性影响的全新事物,电子政务的管理具有不确定性的风险,是“摸着石头过河”。OECD 的研究指出存在“潜在的危机”,管理方面的失误与电子政务的夭折存在着必然的联系。第四,技术风险。随着科技的发展,政府信息化正在由专属主机、封闭网路、开放式分散处理系统,逐步走向国际互联网的多媒体信息交流和业务处理。在此情况下,政务信息的安全成为核心问题之一,涉及保密性(控制那些

存取信息的人)、完整性(确保信息的更新与修改只能经由授权者进行)、可用性(确保信息授权用户总是能够存取信息)等问题。目前存在着:立法滞后,缺少信息安全法;未有政府信息系统的统一的安全标准;信息安全的關鍵技术和产品研究开发尚不适应形势的发展;信息安全的管理制度等方面问题和漏洞,不容乐观。

整合力度不足

电子政务几乎涉及政府行为的各个方面,横向囊括决策、财务、人事、资产等各政府部门共有的业务,纵向贯穿金融、税务、海关、教育、国防等政府职能。因此,电子政务作为管理工具,必须经过长期、复杂的整合,方能成为“虚拟政府”取代传统的政府。

(一)电子政务、政府服务与管理的整合不足

电子政务的核心特质是政府运用信息与通讯技术,透过不同的服务设施,对社会组织、公民提供公共服务,直言之,在于建立一个以服务为导向的政府。这就是讲,电子政务要与政府的公共服务和管理有机地整合起来。离开信息技术与政府服务的整合,电子政务也便失去了意义和价值。从我国的情况来看,虽然有一部分政府部门已经开始试图将二者整合起来,如网上政府采购、地震监控网等,但从总体上来看,电子政务与政府服务存在较大的脱节。

(二)电子政务与政府再造的整合不足

从世界范围来看,电子政务始终是政府再造的一个重要内容和工具。信息化在促进政府行政的现代化、民主化、公开化、效率化方面起着十分重要的作用。西方国家的电子化政府即是利用信息科技与通讯技术,改革政府的机构与精简人员,从而实现公开化、网络化行政的目标。的确,现代信息和通讯技术的发展,对政府管理的理念、政府治理的结构、政府程序和工作流程、政府政策和政策制定都发生了重大的冲击,信息化在促进政府反应力,提升政府沟通效率,提高决策质量和水平,人力精简和有效运用人力资源,节约政府开支与经费,扩大公民参与,创新政府服务等方面均显示了其比较优势。从我

国以往的政府改革方案和实施情况来看,电子政务和政府改革与再造未能有机地关联和整合起来,这极大地影响了政府改革的绩效。

缺乏明确的战略规划

电子政务是综合性的国家和政府行为,因为他涉及政治与政党、立法、行政、司法、中央和地方以及社会公共事务管理的诸多方面,对这样一个涉及公务领域、公众部门、跨地域的事业,的确需要统一的、明确的和强有力的领导部门进行战略规划。战略能够界定信息化的范围,反映政府信息化的目标,标明信息化的长期发展方向,指明达到目标的路途和方法。以先进国家为例,美国全国绩效评估委员会于1993年提出通过信息技术的运用让政府得到民众的信赖;政府信息技术服务小组于1994年提出“政府信息技术服务的远景”报告,强调要建立注重顾客导向的服务型政府。按照计划,美国在1997年至1998年大力推行信息高速公路工程;1998年至1999年建立并完善各州政府网站供信息发布;现着手组建全球最大的政府网站,联结全美2万个站点。根据2000年的电子政务规划,联邦机构在2003年将全部实现电子政务,使公民能够通过互联网充分获取联邦政府的信息和服务。英国在1996年11月公布的“政府指导”计划中提出运用电子政务提供政府服务。1999年3月,在《政府现代化白皮书》中,首相布莱尔进一步提出:到2008年,所有政府服务都要上网;要求所有公共服务实现全天候24小时服务,要求政府各部门联合行动,务必实现该目标。为了实现该目标,又制定了“在5年内使每个英国家庭都能上网”的计划。日本在1997年至1998年随美国同步建立信息网络系统;2000年2月启动“新纪元工程”,计划2003年至2005年全部用计算机完成政务处理。新加坡政府于2000年5月正式提出“虚拟政府”,计划每年增加500项网上服务项目,在2002年政府提供1000项网上服务,到2003年全部实现上网办公。澳大利亚2000年4月的政府上网战略对100个中央政府部门有明确的计划和时间表,其中有90%于2001年10月前将适合网络提供的服务上网。挪威政府1999年1月规划了“便利挪威”(Easier Norway),现更名为电子挪威(eNorway),以增强政府的网上信息和服务。

我国的“十五”计划,已经将建设电子政务系统作为信息化建设的重点发展领域;十六大报告在深化行政管理体制改革的部分提到了“推进电子政务”

的指导思想。但是,我国在一些基本战略方面仍然不明确,例如:电子政务的使命和远景,实现步骤和途径,以何为标准衡量与控制绩效,等等。

缺乏必要的法律保障

电子政务的健康、有序的发展离不开一个完整、统一的法律和制度框架。在国外,为保障政府信息化发展,许多国家均制定并颁布了专门的法律、法规和行政命令。在美国有《政府信息公开法》、《个人隐私权保护法》、《美国联邦信息资源管理法》等一系列法律、法规;在德国《信息和通讯服务规范法》;俄罗斯有《联邦信息、信息化和信息保护权》;在英国《政府信息公开法》,等等。这些法律对电子政务的发展起着重要的保障和规范的作用。

在电子政务的建设过程中,必然涉及一系列的法律问题,主要包括:涉及规范政府信息公开的法律,如信息公开法;涉及政府信息资源管理的法律,如政府信息资源管理法;涉及个人隐私和商业秘密的法律,如隐私权保护法与商业秘密保护法等;涉及知识产权的法律,如专利法、著作权法、商标法等;涉及信息安全的法律,如信息安全服务法;涉及政府信息化的其他法律的修改,如刑法、档案法、保密法,等等。从目前来看,我国电子政务的法制工作发展较为缓慢,主要表现在:一是保障政府信息化的基本法律缺乏,如政府信息公开法、政府信息资源管理法。二是原有的一些法律已不能适应信息化时代的要求,如著作权法、专利法、刑法,等等。

缺乏有效的管理机制

任何先进的设备、高新的科技只有在完善的管理体制下才能发挥其预设的效用。因此,电子政务重在政务的意涵,在于运用管理机制充分发挥先进技术的优势,否则再好的电子政务充其量只是“新瓶装旧酒”的“门面工程”。而且不当的管理甚至更容易造成权力的滥用,对公民的权利形成更大的威胁和侵害。当前我国的电子政务就处于缺乏有效管理机制的困境,我们迫切需要认识到这种不利的境况,尽早作出应对。就国际经验而言,先进国家的电子政务都表现出全面质量管理的机制,这种全流程监控从设计、预算、合作到检测、反馈、修正等所有环节都进行严格的质量管理。其中又以三个环节最为关键,第

一,标杆设定。标杆管理在国外成功的电子政务建设中已经广为运用;只有对各项指标作出明确、合理的规范,形成体系,才能进行科学、有效的管理,才能及时发现和处理问题,才能监督和评估整个流程。第二,成本分析。20世纪以来,国际行政学界将公共行政的3E标准扩充为4E,特别增加了经济因素,因为传统的政府行为往往无视成本的分析。电子政务作为整个社会的科技投资,其经济成本将极其庞大。根据IDC的预测,2003年中国香港地区的电子政务开支将达到4000万美元,中国内地将达到2.721亿美元。政府在进行如此巨额的投资时如果还遵循原先的决策方式,而无视成本分析,其后果必将不堪设想。第三,绩效评估。在政府的责任和绩效日趋公开的情况下,电子政务项目因为国家财政的约束硬化和公民知情权的声张,失败的损失不仅是项目的终止,还包括公民的信任与支持的流失。因此,西方国家成功的电子政务建设都很重视绩效评估,一方面作为项目控制的手段;另一方面作为获取公民支持的依据。在我国,电子政务的绩效评估尚未广泛普及,这也成为当前管理机制尚不完善的重要原因。

价值导向错误

我国传统的政府治理是控制导向,是政府管制公民的“官本位”思维;这种价值导向同样感染了网上政府。在电子政务的设计理念中往往习惯性地沿袭控制导向的传统,把“衙门”简单地照搬、照抄到了虚拟的网站上,让公民从物理上的“跑衙门”升级为网络上的“跑衙门”。这种控制论的价值导向直接违背了电子政务的本质。

正确的价值导向应以公民为中心,建设用户的政府。要确立面向顾客的设计理念,实施公共服务用户化的战略。从国际经验来看,先进的电子政务均以公民的意愿,而非以机构的流程为中心。新加坡早期进行个性化设计时,在电子公民网上围绕公民的生活,根据公民生活的不同阶段来安排政府的政务活动。美国的联邦政府门户网站 www.firstgov.gov,通过A到Z的政府服务目录,使顾客能够根据他们的需求找到政府服务,而不是按照机构的要求和规章办事。公民和企业都期待政府能够实现企业目前能够提供的以用户为中心、24小时×7天的服务。英国政府正在进行的改革是提升“一站式”的互动沟通和网上处理能力,并将该技术覆盖至大多数公共服务,执行步骤是围绕公民生活