

突破 电子政务壁垒

——
欧盟的法律困境与解决方案

■ 上海社会科学院信息研究所电子政务研究中心

上海辞书出版社

■上海社会科学院信息研究所电子政务研究中心

TUPODIANZI

ZHENGWUBILEI

—— OUMENGDEFALUKUNJING

YUJIEJUEFANGAN

突破

电子政务

壁垒

—— 欧盟的
法律困境与
解决方案

上海辞书出版社

图书在版编目(CIP)数据

突破电子政务壁垒/上海社科院信息研究所电子政务研究中心
编译. —上海:上海辞书出版社, 2009. 6

ISBN 978 - 7 - 5326 - 2863 - 6

I. 突... II. 上... III. 电子政务—研究 IV. D035.1 - 39

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 090680 号

责任编辑 朱伟明

装帧设计 何香生

突破电子政务壁垒

上海世纪出版股份有限公司 出版、发行

上海辞书出版社

(上海陕西北路 457 号 邮政编码 200040)

电话: 021—62472088

www.ewen.cc www.cishu.com.cn

上海展强印刷有限公司印刷

开本 890 × 1240 1/32 印张 10.75 插页 1 字数 217 000

2009 年 6 月第 1 版 2009 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5326 - 2863 - 6/F · 225

定价: 25.00 元

如发生印刷、装订质量问题,读者可向工厂调换

联系电话: 021—66511611

前 言

本书的主要材料来源于欧盟委员会赞助的一项历时 3 年,名为《突破电子政务壁垒》的研究项目。该研究项目以牛津大学互联网学院为主,比利时那慕尔大学法律信息研究中心、西班牙穆尔西亚大学行政法系、伦敦 Gov3 有限公司、荷兰蒂尔堡大学法律科技社会学院共同参与。我们在翻译过程中,把相关研究成果分为电子政务壁垒和法律议题概述、行政法与电子政务等 8 个专题,按“问题—分析—解决方案”的逻辑作了整理、编辑。

电子政务是将现代信息和通信技术应用于政府业务之中,以超越时间、空间的制约,使政府的运行更为透明,并有能力提供更有效率、更高品质的管理与服务;从社会治理的视野看,电子政务也能大大增强公众的民主参与力度,有效地促进社会、经济、文化的发展。最佳电子政务的实施应包含四项内容:传递信息;确保公共机构和民众/企业之间交流顺畅;处理以上三者之间的事务;积极互动参与各项事务。为充分发挥电子政务的效益和效率,需要建设有影响力的关键公共服务,制定一系列行之有效的电子政务服务措施,满足社会和经济的需求,同时也要致力于消除数字鸿沟,促进所有公民的充分

参与,共同享受电子政务带来的利益。从研究方法看,以问题为导向的电子政务研究越来越成为国际趋势。

电子政务是一项系统工程,它涉及政府运行模式与机制、绩效问题、公众的接受能力等以及与技术有关的更直接的问题。在传统的法律、社会、科技或制度的背景下,可能产生一系列阻碍电子政务发展的壁垒,一方面限制政府公共服务的有效供给;另一方面抑制用户需求或阻碍用户使用电子政务服务。

本书介绍的内容立足于欧盟的环境和推行电子政务的实践,从可感知的特征出发,对电子政务发展的壁垒进行了系统的梳理,总结了七个方面的障碍。从政府运行的机制角度,主要的壁垒包括缺乏强有力的领导,涉及跨越部门、行政和地域界限的网络和服务协调不力,相关组织有效利用电子政务网络的能力僵化等;从绩效考虑,关于高成本的顾虑和不恰当的成本/效益分析方法则可能限制投资力度,带来财政方面的制约;数字鸿沟和对网络安全及隐私保护等缺乏信任,则是来自公众层面的主要制约因素。最后,技术设计的缺陷也会直接阻碍电子政务发展。

相关研究从法律的维度对电子政务的壁垒作了多角度的分析。相关法律议题包括行政法,认证与识别,知识产权、责任、隐私和数据保护,公共行政管理透明度,公共行政管理者、公民和其他信息通信技术参与者之间的关系以及公共部门信息的再利用等等。这些法律议题与现实的壁垒有着交叉、复杂的关系,全面梳理相关问题并厘清其中的复杂关联,是这一系列研究的主要价值所在。从欧盟电子政务的实践中,研究也列举了突破各种壁垒的成功案例。

虽然中国和欧盟电子政务的发展环境和现实基础、发展

阶段有很大的差别,但电子政务发展中的问题还是有很大的共同性;中国与欧盟的法律环境存在诸多差异,但也面临着某些共同的情况和价值问题。对于中国电子政务发展中遭遇的障碍或存在的壁垒,需要作一个系统的梳理。从法律的维度透彻地分析、研究这些问题,是应该、也是必须进行的。从方法论的意义上,本书为我们研究中国的相关问题,提供了一个可资参考的分析框架;关于具体问题的讨论,则提供了一些线索和思路,可以引导我们对照和分析中国电子政务发展中存在的类似壁垒和法律议题。

关于突破电子政务壁垒的途径,本书所介绍的内容并没有作太多的理论分析,而主要通过一些成功的案例,间接地提出建议和导向,其中不少对我们也具有一定的借鉴价值。例如设置首席信息官并建立首席信息官的网络,形成评价和奖励机制,创新绩效评估方法,建设有效的搜索引擎以解决协调不力,将信任要求与应用相匹配,有效划分用户群体以确保“全民参与”,等等。我们希望,本书能帮助读者从欧盟电子政务发展壁垒的研究中,看到我国电子政务现在或未来发展所面临的挑战,加强有关问题的研究。

有一个很朴素直观、但也很重要的观点:“在电子政务时代,在线政府是政府的新窗口,所以它和政府的大厦同样重要。”虽然浅显,但在我国似乎还不能说已经得到了普遍的认同,这应该引起我们的深思。

编者

2009年3月

导 论

第一节 项目研究的意义和目的

电子政务能为人们带来诸多利益。借助电子政务,人们可以提高效率、改善公共服务、提高公众参与度。然而,相对于其他部门,尤其是电子商务部门,电子政务的发展较为缓慢。《突破电子政务壁垒》是由欧盟委员赞助的,一个历时三年的研究项目。该项目的总体目标是:分析欧洲电子政务发展的壁垒,提出组织、技术、法律等方面的措施,以打破这些壁垒。

如果开发利用得当,电子政务能惠及欧盟各成员国。采用和实施恰当的电子政务政策和措施,有助于实现《里斯本战略》^①所制定的目标,使欧盟在 2010 年成为“最具竞争力和活力的知识型经济体,改善就业形势,增强社会凝聚力”(欧盟委

^① 2000 年 3 月在葡萄牙首都里斯本举行的欧盟 15 国领导人特别首脑会议通过的关于欧盟十年经济发展的规划,其目标是使欧盟在 2010 年前成为“以知识为基础的、世界上最有竞争力的经济体”。“里斯本战略”围绕经济发展、就业、科研、教育、社会福利、社会稳定等多方面问题,总共制定了 28 个主目标和 120 个次目标。

员会 2002)。电子政务在提高客户满意度、提高服务水平(例如,提供无缝和以客户为中心的服务,提供更及时、更多选择的服务,以及增加服务透明度)、提高工作效率、改善信息质量和供应状况、降低成本、节省时间方面发挥着重要作用。此外,它能减少欧洲内部的市场壁垒,增强市场内部的流动性。总而言之,如果利用得当,电子政务将给政府、公众、企业带来诸多利益。如今,各国政府面临着包括财政预算在内的各种挑战。在这一时代背景下,电子政务在改善地区、国家或欧洲各国的公共政策和服务方面仍发挥着积极作用。

然而,电子政务的实现困难重重。这一点已在欧盟内部达成共识。我们可以从相关的指令、通讯和研究倡议中窥见一斑。欧盟各成员国和地区在法律、政治、管理、社会、体制和文化方面存在众多差异,这些差异阻碍了电子政务的发展。欧盟一直致力于打破国家和地域界限,在其内部,电子政务与重要的公共服务增长数量密切相关。科技的迅速发展在推动变革的同时,也会带来一系列问题,使得变革的速度超过了法律和组织协议的变更速度。这种情况下,我们需要采取一些新的举措来扭转这种局面。该项目旨在识别和研究阻碍电子政务发展的壁垒,在欧洲内部寻求一系列可行措施来打破这些壁垒。

项目目标:

- 识别欧盟及其成员国内部阻碍电子政务发展的各种壁垒,加深人们对这些壁垒的认识。
- 研究这些壁垒的法律和制度基础,注重与欧洲相关事宜的研究。
- 为推动电子政务实践,建立一个全面的、信息丰富的

在线目录。

- 提出并完善一系列可行措施,打破电子政务壁垒。
- 搜集电子政务案例,评价和完善打破电子政务壁垒的措施。

- 通过咨询项目和其他形式,吸引更多的法律专家和电子政务的实践者参与该项目的研究。

一、欧盟电子政务的五个目标

成功的电子政务被视为欧盟五个主要目标的实现成果。这五个目标是欧盟委员会在《i2010 电子政务行动计划》^①中提出的。它们分别为:

1. 全民参与

所有公民,包括社交能力不足的公民,都应该享受电子政务带来的利益。为了实现这个目标,欧洲公共行政管理部门应创造性地应用信息通信技术,使人们能更加便捷地获取公共信息和服务。这个目标的实现也需要公众更加关注和信任电子政务所能带来的利益、普及和发展公众的应用技能。

2. 提高公共服务的效率和效益

通过创新性地运用信息通信技术,提高公共服务用户满意度,减轻公众和企业的行政负累,增加公共行政的透明度和问责性,满足用户的需要。

^① 2006年由欧盟委员会发布,全称是《i2010 电子政务行动计划:加速欧洲电子政务,使所有人受益》。该计划是欧盟信息化总体战略“i2010”的工作目标之一,从全民参与、提高效率、执行电子采购计划、欧盟范围内服务的安全接入、加强参与和民主决策五个方面,对欧盟2010年的电子政务发展目标做出了明确部署。计划的发布实施标志着泛欧层次的电子政务建设步入系统化发展的轨道。

3. 建设有影响力的关键公共服务

公共行政管理部门应制定一系列行之有效的电子政务服务措施,满足欧洲的社会和经济需求。欧盟各国需要建立一个包括电子采购在内的公正、透明的市场体系,使企业协助管理部门实现这个目标。

4. 加强公众参与民主决策

运用设计精良且行之有效的信息通信技术,加强公众的民主参与力度,促进欧盟的社会、经济、文化发展。

5. 完善关键性驱动因素建设

依靠合适的技术、标准和操作支持,促进欧盟电子政务的发展,提高电子政务系统的协同性(例如,运用电子签名和其他电子识别管理手段)。

二、电子政务的七个主要障碍

通过对目前电子政务研究状况,包括其法制基础的梳理,结合网上调查的结果分析,项目组总结了阻碍电子政务发展的七个壁垒。

1. 领导失败。在电子政务的启动、实施、推进和发展的任一阶段,如果缺乏强有力的领导,电子政务的发展势必受阻。

2. 财政制约。对电子政务实施和发展的成本顾虑和不当的成本/效益分析方法,将制约未来电子政务创新的投资力度。

3. 数字鸿沟和选择。信息通信技术在技能和使用上的不均等现象势必抑制电子政务的发展。再者,电子政务的潜在用户使用电子政务有着不同的需求和动机。如果他们的需求得不到应有的关注,电子政务的发展将放缓。

4. 协调不力。电子政务的网络和服务能跨越管理、行政

和地域的界限。然而,如果协调不力,其建立和发展将受阻。

5. 环境和组织僵化。公共管理实践、过程、组织结构变化的需求僵化和有效利用电子政务网络的能力僵化严重制约着电子政务目标的实现。

6. 信任缺失。人们对网络安全和网络隐私保护忧心忡忡,对政府缺乏信任。这种心态势必会降低人们对电子政务的信任度。

7. 技术设计缺陷。无论是信息通信技术的不兼容还是电子政务界面的不兼容,都会带来协同性问题。这些问题反映了一些会对电子政务发展造成严重阻碍的缺陷。

上述壁垒范畴在本研究过程中有些变动,比如将“数字鸿沟”扩大为“数字鸿沟和选择”。这从一个侧面也说明了,我们有必要提出和建立电子公共服务体系,以吸引和刺激用户。在他们举棋不定,犹豫是否要用电子媒体进行电子选择的时候,鼓励他们选择使用电子政务。

这七个范畴代表了七个可见的壁垒,他们与管理、体制和司法层面上更为具体的壁垒密切相关。

三、电子政务发展壁垒的法律议题

研究关注电子政务发展七个壁垒的法律议题,分析了八个主要法律领域,并将其作为制定影响欧盟电子政务发展的一系列政策的基础。

1. 行政法。这与欧洲各国的法律传统相关,除了采用盎格鲁·撒克逊法的普通法国家,行政法能为公民在公共机构具有重要权利的领域提供正式保证,因而它能影响电子政务

服务的发展。然而,行政法并不调整个体之间的关系。如果调整电子政务的法律仅仅局限于私法,法律安全将会大大削弱,而且也无法对行政法施加影响。

2. 认证与识别。认证与识别是身份管理中的两个因素。身份管理是电子政务的一个重要概念。借助身份管理,网络服务提供商可以验证网络用户的身份。认证用来确认个人或其实体的真实性。识别主要用来确认个人身份。如果认证和识别过程过于繁琐、耗资巨大而又缺乏安全性的话,电子政务的发展势必受阻。

3. 知识产权。保护原创作品的知识产权法和版权法适用于政府提供的电子服务,同时也适用于政府、企业和公民之间的交流互动。它影响着电子文件和数字多媒体(如视频)的交换或者数据库、软件、电子服务和电子产品的保护。欧盟《2001/29EC 指令》中指出:版权法和相关法律能保护和促进新产品和服务的发展,推动其创新和研发。然而,知识产权的保护同样也可能限制某些数字内容的共享。

4. 责任。政府、企业和公民之间是一种双向、互动关系。如果由于过程操作不慎或信息不准确而造成了损失,三者应共同承担相应的责任。债权法以侵权法和合同法为基础,试图分割政府、企业和公民的责任。政府在社会中扮演着特殊角色,因而它必须注重与电子政务有关的责任。

5. 隐私与数据保护。与隐私和私人数据保护有关的权利现已纳入于欧盟及成员国的立法范畴,同时也被囊括在诸如《欧洲人权公约》这样的更为广阔的法律框架内。隐私和数据保护是电子政务发展的核心内容,人们应该给予足够的重

视,使之促进电子政务的发展。

6. 公共行政管理透明度。公共部门信息和民主进程的公开,在提高公共行政管理透明度方面发挥着重要作用。公共行政管理透明度的提高,有助于增加人们对政府的信任,尤其是对电子政务的信任。信息自由相关立法是公众获取政府信息的重要保障。

7. 公共行政管理者、公民与其他信息通信技术参与者之间的关系。法律法规在促进公民、企业和政府的交流、沟通方面发挥着重要作用。比如,通过使用有关行政机关的在线服务,能增加人们对政府的信任。如果公共行政部门和信息通信技术公司相处融洽,他们就能为电子政务系统的发展提供必要的科技和财政支持。作为公共主管当局,他们要做的就是切实保护公民的权利。

8. 公共部门信息的再利用。由计算机管理的公共数据库的应用领域日益广泛。人们可以利用公共数据库管理公民、企业、土地使用、交通、健康及其他领域的的数据信息。随着数据库信息交换技术的实现,不同背景下的数据的再利用日益重要。这一点在 2003 年欧盟委员会颁布《公共部门信息的再利用 2003/93EC 指令》中早有论述。

四、电子政务壁垒与法律议题关系表

表 1 简要介绍了与七个壁垒有关的八个法律议题的重要性。然而,它仅仅笼统地概括了一些十分复杂而又非常主观的评价。从表中我们可以看出,我们无法仅凭一种单一的方法来打破欧盟电子政务的众多壁垒,因为每一种壁垒都有许多不同而且十分重要的法律议题。电子政务种类繁多,相互关联

表 1 电子政务与法律议题关系表

电子政务壁垒 法律议题	领导失败	财政制约	数字鸿沟和选择	协调不力	环境和组织僵化	信任缺失	技术设计缺陷
行政法	重要	重要	重要	重要	非常重要	重要	不重要
认证与识别	重要	重要	重要	非常重要	重要	非常重要	非常重要
知识产权	重要	重要	重要	重要	重要	重要	重要
责任	重要	非常重要	不重要	重要	重要	非常重要	重要
隐私与数据保护	重要	重要	重要	非常重要	非常重要	非常重要	非常重要
公共行政管理透明度	重要	重要	非常重要	重要	重要	重要	重要
公共行政管理、公民与其他信息通信技术参与者之间的关系	非常重要	重要	重要	非常重要	重要	非常重要	不重要
公共部门信息的再利用	重要	非常重要	重要	非常重要	重要	重要	重要

且抗变性强。因此,欧盟各国应联合起来采取必要的措施,防御潜在的壁垒或将现有壁垒的影响降低到最低限度。

第二节 研究方法

本书以一系列研究问题为指导,采取四种研究方法,分析了欧盟电子政务的壁垒及其法律基础。

一、现存研究概述与分析

本书对电子政务方面的大量资料进行了批判性的分析和概括,有效推动了电子政务主要壁垒及其法律基础的识别和分析。资料包括欧盟委员会的众多倡议,即 IST^①、IDABC^②、e-TEN、“i2010”计划^③、SIMAP^④、eContentplus^⑤及安全网络项目(Safer Internet Programme)等。此外,我们从一些法律准则、判例、案例研究、非政府组织和企业的研究、国内法、跨国法、国际法中获得了相关资料。

二、对电子政务利益相关者的网上调查

牛津大学互联网研究所^⑥在2006年5月至6月期间做了一份网上调查,目的是加深人们对欧盟电子政务壁垒的认识和了解。调查电子政务利益相关者和欧盟各国、各地区对电子政务的观点有何不同便是其中的一项调查。

被调查者要对项目组界定的30个电子政务壁垒的严重

① Information Society Technologies,即信息社会技术。

② Interoperable Delivery of European e-Government Services to public Administrations, Businesses and Citizens.意思是公共行政、商务和公众共用的电子政务服务,该项目旨在利用信息通信技术带来的机会,鼓励和支持向欧盟的企业和公民提供跨境的公共部门服务。

③ 欧盟委员会于2005年发布的建设欧盟信息社会的五年计划,全称为《欧洲信息社会2010发展规划——i2010》。计划旨在推广公开、竞争的数字经济,对促进欧盟信息技术相关领域的发展部署了政策框架,并将信息技术作为提高生活质量和社会包容度的强大推动力。其核心内容主要包括三个方面:建立单一欧洲信息空间,推进宽带网络发展;缩小与主要竞争者的差距,取得信息技术研究和创新的领先地位;扩大包容性,提供优质公共服务,提高生活品质。

④ Information system for European public procurement,欧洲公共采购信息系统。

⑤ 由欧盟委员会推行的一项旨在让数字化服务更亲近可用的多年度项目。

⑥ 牛津大学互联网研究所成立于2003年,在国际互联网研究中具有较大的影响;曾在中国举办过暑期博士生研修班。

性进行评估。为了研究被调查者的个人经验、性格与他们对电子政务壁垒观点之间的关系,调查问卷还征集了他们的一些个人信息(如 ICT 技能、电子政务经验、生日及居住地)。该调查问卷有英语、法语、德语、西班牙语四个版本,通过散发电子政务清单、网上宣传、面谈等形式做了大量宣传。

有 996 人参与并完成了这项调查,他们大多是公共行政管理 人员、商人和专家,其工作涉及各个层次的电子政务活动。该调查结果是以往调查的补充。以往的调查主要涉及电子政务壁垒及其相关领域(如电子用户研究,其研究涉及电子政务、电子健康、电子学习领域的公共服务,注重用户的观点和需求; UNDERSTAND^① 项目,该项目主要研究欧洲各国的电子政务;欧洲各国行政管理官员调查研究;联合国教科文组织所做的电子政务研究)。

调查结果请见网站: http://www.egovbarriers.org/?view=project_outputs

三、咨询电子政务利益相关者

为了获得对研究成果的反馈意见,项目组建立了项目网站,每六个月召开一次专题研讨会,成立了专家组,希望借此扩大电子政务利益相关者的交流与互动。这些措施的实施意义重大,因为它们不仅能确保该项目的研究能完成预定目标,而且还能确保该项目的研究对该领域的利益相关者具有价值。这些措施的更高目标是:提高人们对该领域潜在困难的认识、加大对这些困难的讨论力度。

^① European Regions UNDER way towards STANDard indicators for benchmarking information society,即欧洲地区朝向具有规范指标的信息社会发展项目。

该项目组采取了三个策略。策略一：利用网上清单和网上论坛存储和管理电子政务参与者的反馈意见和互动信息，在该项目网站上为有价值的电子政务信息建立一个资料库，不断壮大电子政务利益相关者的队伍。策略二：每六个月召开一次专题讨论会，为各方提供一个讨论研究成果、获取更多研究信息的平台，借此还可以与专家组交流经验。策略三：成立由来自世界各地的 30 位电子政务专家组成的专家组，主要从事公共行政管理、商业和研究。他们向项目组提出了以下建议：

- 分析电子政务壁垒
- 研究相关法律基础和法律议题
- 寻求打破壁垒的良策
- 促进项目的发展
- 为项目成果及草案报告提供反馈意见