



经济及社会理事会

Distr.: General
12 February 2003
Chinese
Original: English

公共行政问题专家委员会

第二届会议

2003年4月7日至11日，纽约

议程项目 3*

加强公共行政执行《联合国千年宣言》的能力

电子政务发展的状况和趋势

秘书长的报告

摘要

本报告涉及2002年7月向公共行政专家委员会第一届会议提出的公共部门支助建立和应用知识、创新和技术促进发展的能力的报告(E/C.16/2002/5)，并且是在该报告的基础上编写的。本报告的焦点是电子政务。它提到经济和社会事务部公共经济学和公共行政司2002年在网上公布的“电子政务基准数据：全球角度(Benchmarking e-government: a global Perspective)”的全球电子政务调查并介绍其主要调查结果。它集中讨论以下假设：迄今电子政务应用——世界一些地区已普遍使用——证明有助于提高公共行政的效率和功效。不过，仍需做许多工作才能充分实现其深化议事民主的承诺和潜力。联合国对电子政务的这种特殊应用很感兴趣，因为这是善政的先决条件，从而构成建设《联合国千年宣言》所预见的和平、繁荣和公正世界的先决条件之一。本报告建议各国政府仔细审议并认真考虑在运作中应用电子政务。此外，它建议公共经济学和公共行政司在电子政务发展方面继续工作，并在这个框架中扩大其政策分析和开发、宣传和提高认识以及咨询和技术合作活动。这项工作应着重于电子政务的开发和应用，以便赋予人民权力，特别是增加他们的议事资源以及在施政过程中有更多机会使用这些资源。

* E/C.16/2003/1。

目录

章次	页次
一. 导言	3
二. 电子政务	3
三. 电子商务基准数据：2002 年的联合国经社部调查	4
四. 处于十字路口的电子政务	6
A. 正在进行的创造世界的努力	6
B. 电子政务发展的推动力量	7
C. 电子政务及民主政治和市场经济之间的平衡	8
五. 加强提高认识和宣传活动的工具	11
六. 结论和建议	12
附件	
电子政务指数（2002）	14

一. 引言

1. 公共行政专家委员会第一届会议于 2002 年 7 月 22 至 26 日举行，其中审议了关于公共部门支助建立和应用知识、创新和技术促进发展的能力的报告。关于经社部今后在公共行政领域将面临的挑战，委员会的报告确认了以下方面：

(a) 公共部门机构应成为一种“学习组织”被公认为是坚实的战略机构；

(b) 支持国家施政的能力建设将需要驾驭信息和通信技术支持创新的能力。¹

2. 委员会鼓励会员国将公共行政的重点转向整个组织的业绩、任务和结果、终身学习、创新、有保障的终身可就业性、横向小组和网络联系以及面对社会各阶层的外向方针。同时，委员会表示相信，支持国家施政的能力建设将需要掌握知识并支持公共部门的创新，办法是建立学习基础结构、连接性和网络，并设立有利于创新，鼓励私人部门投资和促进信息和通信技术使用的法律框架。

3. 最后，委员会表示相信，公共部门机构可通过在作业中使用知识、创新和技术树立有力的榜样。它们可以通过以下办法改革业务：鼓励透明度和问责制，改进服务的提供情况，通过以公民为中心的方式提供服务，并提供公共拥有的知识和技术。这确认了施政与得到知识、创新和技术，特别是信息和通信技术支持的公共行政改革创新之间的关系。

二. 电子政务

4. 在任何社会，施政性质在很大程度上取决于政府的业绩和行为。政府是公共组织，社会通过这种组织谋求实现发展目标。政府的主要职能包括下面几方面：

(a) 通过阐述主权机构达成的共识以谋求合法性；

(b) 回应社会的需要、要求和提议（通过汇总这些需要、要求和提议并产生解决办法）；

(c) 对监督机构负责（通过透明度）。

5. 电子政务是指政府力图利用信息和通信技术改革内部和外部关系，从而使其职能最佳化。然而，这种最佳化不应仅仅被视为行政上的便利或自动化。政府（因而电子政务）和施政之间的关系使得电子政务的发展可以同支持理想的施政制度联系起来。

6. 《联合国千年宣言》² 为这种分析提供了重要背景。宣言将其关于和平、繁荣和公正世界，特别是实现若干发展目标的远见与“每个国家内部施行善政”联系起来。³ 宣言记载会员国决心“不遗余力，促进民主和加强法治，并尊重一切国际公认的人权和基本自由，包括发展权”，⁴ “加强……能力，以履行民主的原

则与实践”⁵ 并“作出集体努力，以促进更具包容性的政治进程，让我们所有国家的全体公民都能够真正参与”。⁶ 此外，宣言确认会员国决心“确保公众有获取信息的权利”。⁷ 这里描述的是赋予人民权力并作为人类发展手段的民主、参与性施政。

7. 如此描述电子政务的发展回答了几个重要问题，提供了可以用来衡量电子政务的发展的进展情况的目标，即赋予人民权力和促进人类发展，确定了这种电子政务的发展的范围，即各地全体人民。此外，它描述了如何为实现这种目的，即参与性的议事民主服务的方式。这一切都使得在公共行政业务中应用信息和通信技术的做法能够服务于以人为中心的施政，成为一种使人民与联合国关于人人享有和平、繁荣和公正的愿景更接近的手段。

三. 电子商务基准数据：2002 年的联合国经社部调查

8. 毫无疑问，在过去五至七年中，电子政务发展经历了只能称为爆炸性的增长率：从 1996 年的 50 个官方主页增至 2001 年的 50 000 个网站。由于这种扩张及其对公共行政的实际和潜在影响十分巨大，所以联合国经社部公共经济学和公共行政司同美国公共行政学会合作，做出了衡量这一增长的努力。2002 年 5 月份在线上发表了题为“电子政务基准数据：全球角度，评价联合国会员国的进展 (Benchmarking e-government: a global Perspective—Assessing the progress of the UN Member States)”的全球电子政务调查。⁸ 该调查按照一项为了描述各国持续发展电子政务的能力（或缺乏这种能力）而拟订的指数对世界各国进行了排列。

9. 正如该调查指出，“这项研究本身是一个挑战，因为它企图在抽象和有形之间保持平衡……”，它所根据的是统计数据、对网站约谈的评价和问题单的答复。电子政务指数反映出了对电信基础设施、人力资本、获取信息以及城乡差别的统计分析。根据衡量是否运用了某些被视为基本的应用和一些其他主要是技术的性能而拟订的“标尺”，审查了 1 900 个网站的形式、内容、服务和现有信息。问题单答复得到了人员约谈和电子邮件意见的补充。

10. 调查发现各国政府正在发挥公共行政方面信息和通信技术协助者和使用者的双重作用，发现政府制定了促进电子政务发展的愿景、战略和计划，确定了管理政策和结构并为电子政务发展提供了资金。政府一直利用信息和通信技术加强内部行政业务，提供信息和服务以及在施政过程中与公民联系。

11. 电子政务指数的拟订使人们可以根据电子政务发展特定方面的进步对会员国进行排列（见附件）。为 169 个国家计算了指数，其世界平均值为 1.62。美国名列首位，世界头 10 个国家都是经济合作与发展组织（经合组织）国家。就区域而言，挪威在欧洲名列第一，捷克共和国在欧洲转型期经济国家中得分最高。在非洲埃及领先，南非是撒南非洲各国得分最高的。在亚洲新加坡领先，巴西在

南美洲领先，巴哈马在其他加勒比国家的前面，哥斯达黎加在其他中美洲国家的前面。在北美洲，美国在加拿大和墨西哥的前面。在 35 个缺乏电子政务能力，即得分不到 1.0 的 35 个国家中，25 个国家在非洲。

12. 约一半被调查的国家有国家政府网站。另一半有国家和国家一级以下的网站。共有 36 个国家建立了单独一个进入点，只有 17 个有在线上办理往来事务的能力。

13. 调查确定了评价网站的标尺，从初始网站（基本上是信息资料，32 个国家）到强化的网站（较多网站，更具动态的信息，65 个国家）、互动性网站（下载、发电子邮件，55 个国家）、往来性网站（线上付款，17 个国家）和无缝网站（跨越行政界限、充分一体化的电子服务，无国家）。

14. 对我们的问题单的答复显示出，电子政务发展的经验一直在增加。对电子政务的发展会产生正面影响的各种因素的理解加深了，最初只考虑到电信基础设施的状况，现在则包括了人力资本能力、专业行政文化、有信心的公共行政、有利的法律和管理框架和有决心的国家领导以及可变为愿景、计划和财政支助的强大政治意愿。总的来说，对于有利的环境目前的理解是，政府有强大的理由需要上网，政府有能力上网和——可能甚至更重要的是——有能力待在网，而公众也有重大理由需要上网并待在网。感觉安全、容易和实惠似可保证公众这样做。对需要政府发挥最佳职能的各项紧迫国家优先事项作出回应——电子政务发展的一个理由——似乎保证了这种努力可以获得最广泛和最有力的支持。

15. 在妨碍电子政务发展的因素中，薄弱的体制和薄弱的技术名列前茅，它们负面影响了对提供线上服务具有关键作用的后场能力。拒绝改革，特别是新技术所支持的改革的文化也产生了消极影响，其他因素还有薄弱的技术基础设施和薄弱的供资能力。此外，各国的自我管制方式往往也使电子政务难以发展。众所周知，持续的电信垄断使信息和电信技术的价格变得较为昂贵。目前尚不知有任何保护知识产权或保障合理程度隐私的立法对需求造成了妨碍。部门间电子政务发展的同步化水平仍普遍较低。国家电子政务管理小组的效力也较低，如果它们存在的话。

16. 调查的最后结果对联合国这方面的工作具有重大意义。许多学术界人士以及民间社会的代表和政治家也都日益认识到大多数愿景和战略文件中的承诺与电子政务发展现实之间存在的差距。虽然流行的电子政务应用注重与政府进行客观实用的往来和政府提供的服务，并往往向企业部门的需要倾斜，但政策文件却承诺极优良的施政，增加公民参与，公开通讯，增加社会包容性，加强透明度。

17. 一个相关的问题涉及许多研究和报告混淆了“消费者”和“公民”的概念。日益清楚的是，特别是在电子政务发展的这个关头，必须认识到个人相对政府有两种不同的生活。第一，他们是公共服务的消费者。因此，他们可以大大受益于

各项提高服务提供的效力和效率，并常常扩大其地理范围的电子政务应用。第二，他们是公民，即政府最终监督机构的成员，可能和实际准备积极参与决策、施政过程。这个区别有很大的分析价值。在讨论电子政务的影响时，应区别、分开并衡量其对一个人作为消费者和作为公民的影响。这两种影响都很重要，因为在这两个方面都可以增加人们的生活价值，在实际生活上和对实际生活的分析上，两者永远不应互相取代。

四. 处于十字路口的电子政务

18. 任何人都不应试图限制技术的发展。但是，人们在界定他们愿意在其中生活的社会环境，也就是为技术的使用设定限制时，却要非常谨慎，因为只有这样这些技术才能为所选择的社会环境服务，而不是重新界定社会环境。这一点也适用于公共行政所掌握的信息和通信技术。一位作家写道：

“……技术评估的一个令人遗憾的缺点是它往往把技术变革当作原因，而把随后发生的事情都当作其结果或影响。……推土机从我们身上压过之后，我们爬起来，仔细地量一量地上留下的压痕。……社会活动是一个创造世界的持续不断的过程。……当我们使一切运作起来时，我们在创造一个什么样的世界呢？我们是要设计和建设一种能使人类的自由、社交能力、智慧、创造力和自治享有更大发展空间的社会环境呢，还是在朝完全不同的方向迈进？”⁹

19. 技术及其应用绝不是“自然而然发生的”，而是政策决定对某种利益做出反应所导致的结果。同一位作家还引用了柏拉图的话，当柏拉图面对航海轮船技术时，他认为它必须在由一个船长和一群绝对服从命令的船员构成的社会环境下运作。这在过去的2500年里都是正确的。但同时，当同一艘船停泊在码头时，只需要有一个夜间看守人就够了。由于信息和通信技术的变革力量及政府在施政体系中所发挥的作用，在电子政务发展的范畴内，在“创造世界”和“检查压痕”之间做出选择就更为紧迫和重要了。

A. 正在进行的创造世界的努力

20. 《联合国千年宣言》可以被看作是创造世界努力的一个完整的信息总库。它描绘了一个人人享有和平、繁荣和公正的理想社会，界定了一些非常具体的目标。如果这些目标实现，世界将会更接近这个理想的社会环境。它还把“善”政，即参与性的民主施政看作实现这些目标应当选择的模式。同时，它也意识到民主政府是多数人统治少数人，民主国家也有着压制和排挤少数人的令人遗憾的记录，因此界定了六种价值观作为每个人，包括民主政府做决定时的参考：自由、平等、团结、容忍、尊重大自然、共同承担责任。如前所述，联合国正是希望在这样的社会环境里看到电子政务的发展并对其进行分析。公共行政利用信息和通

信技术应当帮助巩固《联合国千年宣言》所界定的这种社会环境，而不是以削弱该环境的方式对其重新界定。

21. 此外，还可以看到其他重复性的相辅相成的“创造世界的努力”。其中一种是对人类发展的追求。实施《千年发展目标》将使世界更加接近这个理想。阿玛拉塔·森曾经说过：“自由的扩大既是……发展的主要目的，也是主要手段。发展包括清除各种使人们没有选择，没有机会的‘不自由’。”¹⁰ 这也就是寻求通过开发人力资源，来发展人类的能力并创造利用这些能力的机会。许多政府无论在口头上还是在行动上都在努力提高公民的生活质量。这种努力是与全世界对人类发展的追求相一致的。

22. 另一种创造世界的努力是建设一个知识社会，在这样的社会里，概念决定我们生活和工作的方式，它为物资和服务增加的价值大于任何其他生产要素提供的价值。不管这个进程是否得到承认，也不管对其命名是否恰当（即，向知识社会过渡），所有能增强知识获得体系、释放人类的创造力、使人类更多的从中获益并将其贯穿社会、经济和政治生活的发展和管理，都会使社会更加接近这个新的发展阶段。

23. 还有一种创造世界的努力是建设适合人类生活的社区和国家，这些社区和国家尽力满足知识工作者的需要，对他们的价值观给予回应。有人宣称加利福尼亚和马萨诸塞州的“观念城市”是这种社区的第一个实例。

24. 最后，对国家不断变化的作用的分析似乎显示出，下一阶段政府的发展方向将是建设更加透明和负责任的政府。其合法性来自公民在充分了解情况的基础上达成的共识，并发挥着公共空间保证人的作用。公共空间是在一套法律管理下的不断扩大的空间，这种法律要求履行公共职能的所有公共代理人和个人，以及提供公益物的公立机构和私营公司像公仆那样遵守某种行为准则。

B. 电子政务发展的推动力量

25. 多数推动电子政务发展的力量都遵循创造世界议程中的某些部分。从该议程的角度讲，任何人都不会反对寻求提高公共行政效率和效能的国家新公共管理联盟。新公共管理革命乐于在其影响力所及的范围内在公共行政中应用信息和通信技术。这既能节省资源，尤其是节省人员成本，提高公共服务的质量，同时还能增加收入，甚至因此给有关国家的宏观经济情况带来有利的影响。至于效能和效率——有觉悟的知识工作者也在追求降低政府服务的成本，提高其质量。

26. 有社会发展意识的政治家和民间社会组织认为电子政务是一种更好地管理劳动力市场、缩小提供公共服务方面的地理差距的工具。支持创造就业机会和中小型企业发展的游说团体也拥护电子政务，认为它是降低进入市场的成本和交易成本的非常重要的工具，因为它能够控制腐败、降低获得各种执照所需的成本和费用、向中小型企业提供过去一般只有大得多的公司才能得到的服务、建立电子

商务的平台。国际和地方的商业游说团体需要数字化的数据，尤其是在贸易和金融部门内，需要通信速度和更高的透明度。所有这些都是发展环境中的重要因素，人类的发展和经济的增长依靠它们的支持。

27. 如前所述，电子政务也为施政的发展提供了机遇。要利用这种潜力，需要有政治联盟的力量推动。它需要一个强大而又力量集中的支持联盟，因为深化民主可能是为享有更加和平、繁荣和公正的未来开辟宽广道路的唯一方法。如果电子政务能在这一进程中发挥作用的话，它就应当得到许多层面、许多社会领域和全世界的关注和支持。

C. 电子政务及民主政治和市场经济之间的平衡

28. 为使民主政治和市场经济充分发挥其作为经济增长和人类发展的支柱的作用，必须向其提供大显身手的机会。而且，两者之间存在着明显的相互依赖，其中有些可能会导致摩擦。市场是社会机构，因此，可以被政治进程的结果所决定和管理。理想的状态是，它能适应创造世界的设想所产生的社会环境。如果它不能自行适应的话，民间社会传达的信息或政治进程中产生的各种规范会帮它适应。另一方面，已知有民主政体因市场不能正常运转而崩溃的。一方得到加强，另一方也会随之增强。

29. 目前，市场已接受信息和通信技术并从中受益。后者使前者更加强大。甚至有些发展似乎表明：随着市场熟练地利用信息和通讯技术，那只无形的手可能会开始受到遥控。这将标志着制度性变革的开始，并将产生重大的影响。现在，文化产业同地理人口统计系统及巨大的电子消费者数据库的结合可能会倒转市场和消费者之间的关系，而这种关系被认为是自由的、充满竞争的市场的支撑。¹¹ 通过非常有限的行为变量来解读不同的消费者会误导市场。然而，为了保证高质量的生活，这些变量需要对真正的消费者需求做出回应，而不是对在电脑上产生，又被文化产业强加给消费者的需求做出回应。这样的过程会加剧原有的各种疏离现象和破坏有限的个人成就，通过增加数量来追求自由，却牺牲了平等。该过程会在任何收入水平出现，因为它是相对的，取决于个人的观点。

30. 随着社会向着一个新的推动力量——知识——的方向发展，所有这些都变得更加重要。对知识的重视使具有前瞻性和对意外事件做出反应得到更大的奖励，而这是借助电脑模型来简化和推断过去所得不到的。¹² 即便是市场能够自行纠正错误，仍然有必要认真观察这些趋势，因为它所涉及的是一些非常重要的现象。只有强大的民主政治才能发挥这一监督作用。

31. “电子市场经济”带来的压力使我们生活的这个世界更加复杂。最近由于越来越多的关系被政治化，需要政治的解决方案（即经过谈判、妥协、同意得到的或强加的解决方案），这种复杂性进一步加剧。全球化本身就使必须要通过政治进程谈判解决的关系增多。就全球化而言，这种复杂性之所以加剧是因为人们意

识到许多的政治解决方案是在国家之外，在非国家的领域谈判达成的，几乎没有任何透明度或问责制，因为全球的城市缺乏一个有效的全球辩论会场。然而，关于这些进程的方便易得、高质量和方便用户的信息将会发挥重要作用，揭开这个正在兴起的复杂世界的秘密。政府可以利用信息和通信技术进行重组，以便编制并向公民传达这种信息。公民可以要求政府承担起这样的责任。

32. 这是增加世界上的议事资源数量的必要步骤之一。限制人们对公共事务付出的时间、精力、对其关注的程度和兴趣的经济压力会导致议事资源出现赤字。随着政治化的问题越来越多，越来越复杂，公民们发现他们缺少实务经验和专门知识，也缺乏议事技能和建立关系网络的技能。有些时候，公民没有发言权。而更多的时候想要拥有和使用发言权仍是很危险的事情。还有的时候，政治上正确又会胜利地东山再起。

33. 令人悲哀的是，在一些民主社会，暴力资源远比议事资源更容易得到，更受到保护。一位作家写道：“……当个人各有偏好，而又彼此孤立地做出判断时，民主便无法发挥作用，而在今天的自由民主国家，情况经常是如此。……当个人没有机会、没有动机也没有必要去对自己的判断进行检验、描述、辩护并最终采取行动时，他们还会对他人缺乏同情，……信息，也就不可能掌握对自己的观点进行阐述、辩护和改变自己观点的重要技能。因此，议事经验应当得到民主机制的广泛赋权和保护并在国家、经济和民间社会的机构中广为传播。”¹³ 政府可以利用信息和通信技术进行重组，从而向公民提供更多的议事资源。公民可以要求政府承担起这样的责任。

34. 公民可以要求政府及时提供高质量（如，真实的、方便用户的），有政治价值的信息并要求政府负责传递这种信息。政府可以进行重组，利用信息和通信技术来完成这个任务。如果政府掌握了信息和通信技术，透明度和信息披露就会成为规范。如果政府掌握的信息和通信技术能使个人消息灵通，准备充分，甚至成为“五分钟”活动家，那将会极大地激励他们参加公开辩论。在信息和通信技术的帮助下，政府可以重组，为了通过商议程序进行施政，而真正允许公民同他们建立网络关系。重组最重要的是建立迫使政府给予关注的一种机制。这远远不局限于电子投票。

35. 要想发挥公民的作用，个人不仅需要议事资源，还需要有公共领域，即进行讨论交流的机构场所。在全世界，公共领域往往同政府（政治上的正确性）及市场（大多数公开讨论的工具都是赢利性的，是在日益垄断的环境中运作的）没有完善地隔离开来。同时，政府和市场相互勾结，操纵信息的提供，也给它带来了不利的影 响。增加公民可以利用的议事资源的数量会为纠正这些不正当做法发挥重要作用。此外，如前所述，如果电子政务着眼于利用信息和通信技术来提高公共行政（以及商业）的透明度，它就能够弥补公共领域的另一个重要的缺陷，即公民无法获得有关政府（和商业）活动及其结果的信息。

36. 然而，通过，也是在网，保护人权和自由，尤其是保证言论、结社和集会的自由，政府能够推动公共领域的革命。在今后的 5 至 10 年里，利用宽带技术的无所不在而又费用低廉的无线通信设备将为世界上大部分地方创造建立无限联系网络的机遇，并且能够排除地位不平等的影响：费用低廉的信息和通信技术是看不见地位的。如果自由能得到保证，这些无线通讯设备就能逐渐地创造出一个由各种各样互相有网络联系的人构成的人数众多的新政治阶级。同这些人以及可以由他们创造出来的共同利益领域建立网络联系将是符合公共行政的利益的。如前所述，政府只是社会用来实现其发展目标的组织。由相互有网络联系的个人构成的社会可以绕过没有合法性，没有能力汇总社会的需要、需求和建议，无法提供满意的解决方案的政府。同样，它也可以出于施政的需要同政府建立网络联系。实验表明电子政务应用可以围绕这个趋势来设计、推动并利用它来实现广泛的社会福利。

37. 应当承认，在这种情况下，可能有必要进行关于代表制民主和直接民主的辩论。信息和通信技术正在推动世界向消除中介的方向发展，而当选的代表如果想成为未来政治格局的一分子，就必须开始展示他们能为政治进程增添的优势和价值。

38. 今天自由民主制度中权威的兴起与议事能力衰退有着或多或少的联系。政治进程中重要的“为什么”甚至“是什么”的问题越来越多地由政府内外的专家们回答，而不是由作为公民的个人来回答。虽然任何民主都会部分或暂时地剥夺公众做出政治判断的权利，但在信息和通信技术时代，这种权利剥夺的范围会缩小。改善来自政府的信息流通，政府同公民建立网络联系可以为结束各种权威对判断的垄断发挥重要作用。政府可以利用信息通信技术进行重组，以发展公民权利，使公众了解复杂的国家事务。公民可以要求政府承担起这样的责任。

39. 最后，在信息和通信技术占主导地位的世界上，政府不仅可以成为人类自由的保护者，还会成为隐私权的保证人。隐私权是很难界定的，在不同文化中有着不同的含义，而且通常是保护不力，政治上有争议的概念。然而，正是价值观在为享受人权和自由，发现和发展个人身份创造条件。政府可以在电子政务应用的框架内为如何处理隐私权问题树立榜样。它也可以管理和限制市场侵犯消费者隐私权的企图。

40. 我们不能预期在有限的公共领域为公民提供贫乏的议事资源的民主政治，缺少高质量政治信息的民主、猖獗的意识形态以及至高无上的权威会成为信息和通信技术推动下的市场经济的平衡力量。从制度的角度来说，这令人担忧。也许，同样重要的一点是，他们也不能成为执行《联合国千年宣言》所需要的力量。另一方面，如果政府手中所掌握的信息和通信技术着眼于增加公民的议事资源，拓宽和放开公共领域，在全社会提高透明度，它就会发挥重要而积极的力量，推动所有各种创造世界的努力，实现人类发展。

41. 因此，在发展的初期，电子政务处于十字路口。提高人们对它作为深化民主的工具具有着未被挖掘的潜力的认识并倡导充分发挥其在这方面的作用已成为联合国、全世界有关的电子政务应用的分析人员和执行人员的重要职责。

五. 加强提高认识和宣传活动的工具

42. 目前，缺乏多样和有效的工具，用于加强宣传工作，提高对电子政务发展、特别是利用电子政务深化各国民主的认识。然而，要以施政建设作为推进电子政务的发展方向，这种工具将不可缺少。它们能集中人们的注意力，并传递令人信服的信息。尽管发展这种工具必须成为一项许多人参与的持续努力，但其中的某些原则看来可以确立：

(a) 衡量和比较各国电子政务发展情况的各种系统应当从使用数量和技术优越性的指标转变到使用质量指标；

(b) 排名必须反映一致认可的价值观和目标。赋予人民权力和议事民主必须成为其中的突出要点。

43. 例如，比较各种电子政务网站内容的比照表，如将加强议事民主的目标作为其主要原则，可能可以包括下列价值（从最低到最高价值排序）：

- 与政府进行往来事务；
- 政府提供的服务；
- 查阅公共拥有的信息和资料；
- 查阅关于政府活动及其社会效果的资料；
- 提供议政资源；
- 与政府联通，以便通过公开和有根据的讨论来施行政务。

44. 比较各种电子政务网站的比照表，如将在政治上有用的高质量资料（在扩大公民可利用的议事资源的框架内）作为其主要原则，可能可以包括下列价值（从最低到最高价值排序）：

- 公布未经改动的原始文件；
- 可下载和搜索未经改动的原始文件；
- 提供基于原始文件的专题简报；
- 针对具体问题的专题简报；
- “按需要提供”方便用户的针对具体问题的专题简报。

六. 结论和建议：

45. 尽管发展电子政务的政策须保持在会员国主权决定的范围内，但会员国应仔细审查和认真考虑在其公共行政部门的运作中引入适当的电子政务应用。这种应用可以提高这些业务的效力和效率；提高公共行政部门的业绩标准和形象；并为社会通过的总体发展目标提供优良服务。

46. 鉴于《联合国千年宣言》对地方施政制度质量十分关切，经社部应在分析、政策制订、提高认识、宣传、咨询服务和技术合作等方面作出进一步努力，以支持利用电子政务促进发展，特别是促进善政，包括深化各国民主。

47. 在这种背景下：

(a) 经社部应继续公布全球电子政务年度调查；

(b) 经社部调查中收集的数据和提出的分析应特别注意利用电子政务深化民主的工作；

(c) 应逐步为电子政务的此种用途建立适当的基准工具，使之成为调查所用的方法的一部分。

48. 经社部应邀请世界上主要的智囊和从业者——来自联合国系统、其他多边组织、政府、工商界和民间社会部门的智囊和从业者，共同展望信息和通信技术今后的发展及其对施政的影响。

49. 经社部应在即将举行的信息社会问题世界首脑会议（2003年12月，日内瓦）中发挥积极作用，阐述其有关电子政务发展的分析和业务工作。

50. 委员会应建议经社理事会专门就电子政务、特别是电子政务与发展民主的问题举行一次高级别讨论。

注

¹ 见 E/2002/84，第 17 至 25 段。

² 见大会 2000 年 9 月 18 日第 55/2 号决议。

³ 同上，第 13 段。

⁴ 同上，第 24 段。

⁵ 同上，第 25 段。

⁶ 同上。

⁷ 同上。

⁸ <http://www.unpan.org/egovernment2.asp>。

⁹ 见 Langdon Winner, “The Whale and the Reactor: A Search for Limits in the Age of Technology”, 芝加哥大学出版社, 1986 年。

¹⁰ 见 Amartya Sen, 《Development as Freedom》1999 年。

-
- ¹¹ 见 Jon Gross, “We know who you are and we know where you live: The instrumental rationality of geo-demographic systems”, 《Economic Geography》, 第 71 卷, 第 2 期, 1995 年 4 月。另参见: Charles Hamdy, “The Age of Paradox”, 哈佛商学院出版社, 1995 年; W. Lane Bennet, “The UnCivic Culture”, 《Political Science and Poltics》, 第 31 卷, 第 4 期, 1998 年 12 月。
- ¹² 见 Yogesh Malhotra, “Knowledge assets in the global economy: assessment of national intellectual capital”, 《Journal of Global Information Management》, 2000 年 7 月至 9 月, 8(3), 5-15 也刊登在<http://www.kmnetwork.com/intellectualcapital.htm>网页上。
- ¹³ 见 Mark E. Warren, “What should we expect from more democracy: radically democratic responses to politics”, 《Political Theory》, 第 24 卷, 第 2 期, 1996 年。

附件

电子政务指数（2002）

全球指数 1.62

高电子政务能力 (2.00-3.25)		中等电子政务能力 (1.60-1.99)		低电子政务能力 (1.00-1.59)		电子政务能力不足 (低于 1.00)	
美国	3.11	波兰	1.96	亚美尼亚	1.59	喀麦隆	0.99
澳大利亚	2.60	委内瑞拉	1.92	文莱达鲁萨兰国	1.59	中非共和国	0.98
新西兰	2.59	俄罗斯联邦	1.89	南非	1.51	加纳	0.98
新加坡	2.58	哥伦比亚	1.88	巴拉圭	1.50	尼泊尔	0.94
挪威	2.55	拉脱维亚	1.88	古巴	1.49	泰国	0.94
加拿大	2.52	沙特阿拉伯	1.86	菲律宾	1.44	刚果	0.94
联合王国	2.52	土耳其	1.83	哥斯达黎加	1.42	马尔代夫	0.93
荷兰	2.51	卡塔尔	1.81	巴拿马	1.38	斯里兰卡	0.92
丹麦	2.47	立陶宛	1.81	尼加拉瓜	1.35	毛里塔尼亚	0.91
德国	2.46	乌克兰	1.80	吉布提	1.35	孟加拉国	0.90
瑞典	2.45	巴哈马	1.79	多米尼加共和国	1.34	肯尼亚	0.90
比利时	2.39	匈牙利	1.79	特立尼达和多巴哥	1.34	老挝人民民主共和国	0.88
芬兰	2.33	希腊	1.77	印度尼西亚	1.34	安哥拉	0.85
法国	2.33	约旦	1.75	牙买加	1.31	海地	0.84
大韩民国	2.30	玻利维亚	1.73	伊朗	1.31	毛里求斯	0.84
西班牙	2.30	埃及	1.73	阿塞拜疆	1.30	坦桑尼亚联合共和国	0.83
以色列	2.26	斯洛伐克	1.71	印度	1.29	塞内加尔	0.80
巴西	2.24	斯洛文尼亚	1.66	哈萨克斯坦	1.28	马达加斯加	0.79
意大利	2.21	蒙古	1.64	伯利兹	1.26	津巴布韦	0.76
卢森堡	2.20	阿曼	1.64	巴巴多斯	1.25	布基纳法索	0.75
阿拉伯联合酋长国	2.17	厄瓜多尔	1.63	圭亚那	1.22	赞比亚	0.75
墨西哥	2.16	苏里南	1.63	洪都拉斯	1.20	莫桑比克	0.71
爱尔兰	2.16	马来西亚	1.63	萨尔瓦多	1.19	塞拉利昂	0.68
葡萄牙	2.15	罗马尼亚	1.63	危地马拉	1.17	柬埔寨	0.67
奥地利	2.14	白俄罗斯	1.62	加蓬	1.17	科摩罗	0.65
科威特	2.12	秘鲁	1.60	土库曼斯坦	1.15	几内亚	0.65
日本	2.12			乌兹别克斯坦	1.10	纳米比亚	0.65
马耳他	2.11			越南	1.10	多哥	0.65
冰岛	2.10			(西)萨摩亚	1.09	冈比亚	0.64
捷克共和国	2.09			科特迪瓦	1.05	马拉维	0.64
阿根廷	2.09			中国	1.04	马里	0.62
爱沙尼亚	2.05			巴基斯坦	1.04	埃塞俄比亚	0.57
巴林	2.04			尼日利亚	1.02	乍得	0.55
乌拉圭	2.03			吉尔吉斯斯坦	1.01	尼日尔	0.53
智利	2.03			博茨瓦纳	1.01	乌干达	0.46
黎巴嫩	2.00			塔吉克斯坦	1.00		