

澳門公共行政改革的課題之一 ——關於建設“電子政府”或 “電子政務”問題的討論

蔡志龍*

一、前言

澳門特區政府行政長官在二〇〇二年《施政報告》中指出：“弘揚公僕精神，提昇行政效率，是市民每天都在密切關注的課題，也是政府施政每天都不能掉以輕心的課題”。

眾所周知，世界改革的潮流不可逆轉，九十年代全世界都在興起“政府再造”運動，以適應下一世紀高科技時代發展的需要。政府機構再造，既是公共行政改革的一個熱門話題，又是與政府信息化息息相關的一個問題。進入九十年代以來“利用信息技術再造政府機構”成為世界上發達國家一個重要口號。

澳門也不例外，緊隨世界各國政府推行“政府再改造”方案，務求使政府通過現代化的改造，在效率上達到和私營企業同樣的水平，成為推動本地經濟發展的火車頭。

本文將根據澳門的現況，引論有關國家或地區的先進經驗，結合澳門公共行政改革所面臨的問題，提出一些符合澳門現況及有關建設“電子政府或電子政務”的觀點，為特區政府的公共行政改革添磚增瓦。

* 行政暨公職局高級技術員。

二、建設電子政府的意義及各地的建設概況

當今世界，信息化水平已經成為衡量一個國家綜合國力的重要標誌。信息化浪潮不僅推動著世界經濟的高速發展，也引起人們在生活習慣、工作方式、價值觀念、思維方式等方面的深刻變革，從而進一步推動人類社會的巨大發展。

信息化是當今社會發展的趨勢，加快推進信息化是世界各國普遍關注的焦點。為了促進四個現代化，中國在八十年代就開始關注信息化建設。鄧小平先生早在一九八四年就指出：“開發信息資源，服務四化建設”。江澤民主席強調：“四個現代化，哪一化也離不開信息化”。

在西方國家中正出現一種稱為“電子政府”的新政府職能觀念。「電子政府」又稱“E-政府”，是利用網絡的電子手段，與政府打交道，把大量繁雜的行政管理工作通過設計好的程序在網上施行，將團體、機構和公民個人與政府之間的權力關係進行重新確立；建立新型的行政管理和司法體制，要用系統程序的管理取代政府的實體性管理。也就是西方國家所說的，隨著不同的環境和不同公司而靈活變化。有時候，其業務範圍包括幫助國家和政府建立網站，以方便與各企業簽訂採購合同；亦有業務範圍涉及建立網上的繳費機制，便於市政、州政和國家完成常規的收稅和催收罰款等工作；有些則是網上更換駕駛執照，公共事業帳單付款等事宜。

既然我們認定了辦公室革命的到來，就必須對政府信息化、辦公室自動化、政府上網¹工程、電子政務及電子政府²等建設之間的關係和相關的

1. 所謂政府上網，也就是政府職能上網，在網上成立一個虛擬的政府，在 Internet 上實現政府的職能工作。凡是在網下可以實現的政府職能工作，在網上基本都可以實現（一些特殊情況除外）。政府上網以後，可以在網上向所有公眾公開政府部門的名稱、職能、機構組成、辦事章程，各項文件、資料、檔案等，凡是可以公開的，應盡可能上網。在網上建立起政府與公眾之間相互交流的橋樑，為公眾與政府部門打交道提供方便，並從網上行使對政府的民主監督權利。同時，公眾也可從網上完成如交稅、專案審批等與政府有關的各項工作。在政府內部，各部門之間也可以通過 Internet 互相聯繫，各級領導也可以在網上向各部門作出各項指示，指導各部門機構的工作。
2. “電子政府”的含義：從世界範圍來看，推進政府部門辦公自動化、網路化、電子化，全面資訊共用已是大勢所趨。聯合國經濟社會事務部把推進發展中國家政府資訊化作為今年的重點，希望通過資訊技術的應用改進政府組織，重組公共管理，最終實現辦公自動化和資訊資源的共用。而在世界各國積極倡導的“資訊高速公路”的五個應用領域中，“電子政府”被列為第一位，其他四個領域分別是電子商務、遠端教育、遠端醫療、電子娛樂，可以說政府資訊化是社會資訊化的基礎。

新政府職能觀念，有一個較清晰的認識。多年前，戈爾（前任美國副總統）在一次國際會議的演講中，認為二十一世紀的國家政府應該是一個能夠不斷地正確地調整自己，能不斷矯正革新方向的政府，並且致力使自己變得越來越簡單、靈敏和反應迅速、決策有力。只有這樣，才能適應多變化、高發展的二十一世紀信息時代。電子政府是戈爾所指的理想的政府前景。

從國際政府在網絡上的發展情況來看，美國已經被公認為政府網站建設得最成熟、信息化工作發展得最徹底的國家。在美國，從聯邦政府一級機構，到州政府，再到每一個市，幾乎所有的機構單位均已建立了網站點，而且網站的內容也非常豐富有效。此外，一些如法國、英國及新加坡等作為因特網(Internet)發展先進的國家，更是不遺餘力地應用最新科技。其中以法國為例，它們建立電子政府的第一步也是從政府上網開始，目前該國在網上大約建有60個政府機構站點，已上網的政府部門包括教育、電信、環境等。英國的政府信息化含意在於充分利用現代信息技術來滿足人民的需求，從而更有效地利用政府的信息資源。尤其是英國的“電子政府”戰略框架中提出的首要問題，是要建立“以公眾為中心的政府”。它貫穿英國政府的信息化建設的始終，是英國政府在信息化建設中最高為強調的觀點，要求各部門在制定信息化方針時必須考慮到這點。新加坡的政府機構目前基本已全部上網，規模甚至超過了法國。其中心網站的建設十分充備，包括政府各個部門、政府公告、事件焦點、政府在線服務、政府服務一覽表、站點搜索及用戶反饋等。

中國的情況也不例外，一九九九年國內興起新一輪的上網熱潮，連接進入因特網的主機和因特網用戶數量均有較大幅度的增長，網上資源建設也有顯著的增加，其中各級政府網上站點的開設亦顯得格外矚目，一九九九年成為了中國的政府上網年。雖然，一九九九年的政府上網熱也許讓我們看到的不是西方式的“電子政府”，而是一種有中國特色的利用網絡的行政方式，但可讓老百姓看到它的服務功能。各級政府對網絡的重視和親身實踐也會大大激發公眾和企業的上網熱情，公眾和企業的上網是政府上網的基礎和其中的一個環節。

總而言之，政府上網實質上是在全國範圍內構造一個電子政府，利用信息和通訊技術，有效地實現行政、服務及內部管理等功能，在政府、社會和公眾之間作有機服務系統的集合。其重要的意義更體現在以下三個方面： 1107

1. 政府機構各部門實行電腦化、網絡化和信息化，可以提高政府在行政、服務和管理方面的效率。電子政府利用信息技術，積極推動精簡組織架構和簡化行政程序等工作。
2. 利用政府內建立的網絡、信息和應用，為公眾社會提供優質的多元化服務。政府的信息網絡覆蓋政府的各級部門。電子政府利用統一的信息資源，通過語音、互聯網等現代化手段，為公眾提供簡便的多元化服務。
3. 以政府的信息化發展推動和加快整個社會的信息化發展。只有向公眾展示高新技術的應用，讓社會享受信息網絡的便利，才能切實推動全社會化的發展。

三、關於建設“電子政府”或 “電子政務”問題的討論

電子政府是運用信息通訊技術打破行政機關的組織界別，構建一個電子化的虛擬機關，使人們可以從不同的渠道獲取政府的信息及服務。具體地說，從應用、服務及網絡通道等三個層面，讓市民能夠向政府反映哪些才是主要的要求。此外，市民亦可以更深入地認識公共行政的運作，免卻了只為解決一件事情便要在幾個政府部門之間跑來跑去，消除行政程序中的官僚主義，使公眾能更快捷、更方便地了解政府，並能在一個政府網站內解決問題；無論是電子政府的管理，還是電子政府服務，都是通過建立網絡通道實現的。

有學者則認為：電子政府相關的行為主體要有三個，即政府、企（事）業和居民。因此，政府的業務活動也主要圍繞著三種行為為主體展開，即包括政府與政府之間的互動；政府與企（事）業單位，尤其是與企業間的互動；以及政府與居民間的互動。具體而言，這些互動可以分為五個不同的相互關聯的領域；即：政府對政府、政府對企業、政府對居民、企業對政府、居民對政府。以這個觀點為立足點的學者更認為，電子政府的發展階段大致可以分為四個階段，即：（1）起步階段，政府信息在網上

發佈；（2）政府與用戶（企業和居民）單向互動；政府主動，用戶被動；（3）政府與用戶雙向互動；（4）網上事務處理。

另一方面，所謂電子政務，包含三個方面的基本意義：第一，電子政務必須借助於電子信息，數字網絡技術離不開信息基礎設施和相關軟件技術的發展；第二，電子政務處理的是與政權有關的公開事務，包括政府機關的行政事務，還包括立法、司法部門以及其他公共組織的管理事務；第三，電子政務並不是簡單地將傳統政府管理事務原封不動地搬到互聯網上，而是要對其進行組織結構的重組和業務流程的再造，電子政務不是把現行政府的功能一一對應，從實質的內容深刻程度及服務對象的廣泛度來看，電子政務主要包括幾個方面：政府間的電子政務（Government-Government G2G）、政府與企業的電子政務（Government-Business, G2B）、政府對公民的電子政務（Government-Citizen, G2C）。

當我們明瞭電子政府與電子政務該是相輔相成、相得益彰的關係時，那麼電子政府則應從電子化網絡化發展趨勢中獲取創新的動力，電子政務則依托於電子政府推進公共行政的責任化、民主化和高效化。

澳門回歸前的工作只是努力建造一個只具某些現代化氣息的政府，在一九九六年創建的公共行政資訊網絡（Informac）也不過是一個連接政府各部門網絡及政府網頁提供主要服務內容的入門網站。因此，澳門在建設電子政府及全面而深入地實施電子政務的工作上仍處於起步階段，與提高政府服務能力和優化政府職能等目標仍有很遙遠的距離。

四、澳門特區的“政府上網”現況

世界各國致力於電子政府的建設。可是每個政府上網的起始時間都不同，出現了發達國家要早於發展中國家的現象。澳門的情況也不例外。在九十年代全球資訊技術的發展潮流當中，行政暨公職司（現為行政暨公職局）開始與電腦及工程系統學院（INESC）合作開展了一項對公共行政資訊技術特性的評估計劃。為了落實第 23/94/M 號法令（行政暨公職司組織法規）第 2 條的有關規定——協助訂定公共行政的改革政策及現代化政策， 1109

並促進其執行——因而成立了一個聯繫澳門各個政府部門的資訊系統。當時由設於十二幢不同樓宇內的十七個部門和辦公室組成的公共行政資訊網絡於一九九六年下半年正式推出。這個早期的“現有程序之自動化”步驟，目的是向機構內外用戶提供新的服務。同時，這個公共行政資訊系統的建立是澳門資訊技術史上的一個重要里程碑。

在內容方面則包括：電子郵遞系統、澳門法例資料庫、氣象資訊系統、公共行政資料及公職法例資料庫。這些系統所提供的服務可促進澳門公共行政改革及行政現代化步伐；在管理及運作方面，也開始改變了過去長期以來用人手操作及進行的某些程序及查詢方法。

澳門在回歸前，政府的公共行政管理策略（理念）的重點在於向市民提供除訴諸法院之外的其他機制，使他們得以參與行政程序，尤其是就他們的切身利益作決策時，作為維護及行使他們的權利的一種補充方式。這種對內部合理性及對貼近市民方面的考慮，亦在公共行政逐步遷入更合適設施的時候得到考慮，尤其是把與公眾接觸較多的服務部門集中在一處地點便利的單一建築物內，這些使行政貼近市民的策略，主要是向公眾澄清在行政程序方面的疑問和傳播有關公共行政方面的知識。為此，政府編製了大量的雙語手冊，如《澳門市民指南》便是其中一本刊物，並且定期更新有關刊物的資料，為市民提供了公共行政各個方面的信息。

由此可見，一個國家或政府的信息化政策及定位將直接影響其信息化的步驟。在這些信息化當中，特別要強調的是政府信息化所佔有的重要地位。由於政府是社會和經濟發展的領導力量，這即是政府所起到的“先導作用”，迄今為止，政府既是信息資源的最大擁有者，又是信息資源的最大使用者。

澳門的電子政府建設主要分為三個階段，首個階段為一九九七年至一九九九年十二月十九日。當時，公共行政資訊網絡於一九九七年投入服務，它是利用了 Novell 網絡模式將三十個政府部門連繫起來，以便彼此有效地交換訊息。網站內容主要是介紹政府部門的各種服務、提供電郵通訊、法律及公共行政資料庫、氣象資訊等。第二個階段是自澳門特別行政區成立起，即一九九九年十二月十九日至二〇〇二年一月二十五日，公共行政資訊網受到特區政府領導的重視，除了提供大量的行政手續資料予市

民諮詢之外，重要的司法部門，如特區檢察院及特區法院網頁的啟用，進一步透過這個沒有疆界的資訊世界，在法律法規的範圍內加強與居民的溝通和聯繫，增加工作透明度，與關心檢察律政工作的人士建立一個互動的溝通渠道；再者，居民可透過法院的網頁查閱初級法院的案件分發結果及案件排期資料等。這個階段建設中值得一提的是特區警察部門、立法會的網頁的建立和啟用，以及印務局網頁提供免費網上《政府公報》全文查詢服務，進一步地促進行政現代化，包括從總體上制定公共行政電子化目標及具體計劃，完善連接各政府部門及實體的公共行政諮詢網，務求增加各部門運作的透明度和達到方便市民的目的。第二階段中上網及加入公共行政資訊網絡部門不少，顯示出特區政府高度重視澳門政府信息化工作。第三個階段始自二〇〇二年一月二十五日，這個階段可以說是一個新挑戰階段，更新公共行政資訊網後，關於建設澳門的電子政府工程又再次列入議事日程上（即：在公共行政資訊網上公佈了《澳門特區政府電子政府策略研究報告》，以下簡稱《研究報告》）。

目前，在公共行政資訊網上提供網頁的部門共計四十二個，除了個別部門之外，大部分已加入這個資訊網，且所提供的內容也越來越豐富，尤其是勞工暨就業局所推出的網上求職招聘服務，而澳門特區檢察院及澳門特區法院的網頁亦相繼正式啟用。

不久前公佈的《研究報告》明確了發展電子政府和發展行政現代化兩方面的政策目標並行，二者在發展過程中應相輔相成。這兩者的相互關係之中的行政現代化是發展電子政府的基礎和必要條件，而電子政府是改善現有行政程序，及進一步提升行政現代化程度的有效工具和手段。如果說行政現代化應以建立一站式服務為目標，則電子政府，基於已建立了完善的一站式服務機制，應朝著一站式服務發展，所謂一站式是指市民不管身在世界何方，都有方便的途徑使用政府所提供的服務。

特區政府把建設電子政府的工程訂定為以發展行政現代化為先導，並設立簡化和完善行政運作機制，最大程度上發揮電子化政府效益。這個定位是結合了澳門的實況，是以實務的態度，按部就班的根據澳門發展實際需要而制定的一套發展策略。以上的發展基點，按有關的學者所提及的內容，澳門的發展及起步較其他地區稍慢，還只處於單向互動的初級階段。

五、虛擬與實踐共存並進，建設具 澳門特區特色的“數字政府”

江澤民主席在八十年代就寫了一篇文章，提出：“沒有信息化，也就沒有現代化。”可以說從九十年代開始，直到本世紀上半葉，現代化的主要標誌就是信息化。信息化的提法不是一般意義上的現代化，而是把現代化具體化的一種說法。這就是說，在這個具體的歷史發展階段中所講的現代化就是信息化。

另有一種說法為，經濟正在進入“知識經濟”時期，我們的社會正在走向“知識型社會”，其真正意義就於廿一世紀管理信息化的趨勢是由信息管理走向知識管理。即是說，隨著網際網絡的發展和各種電子交易方式的出現，目前的問題已經不是數據或與信息資源開發有關的問題，而是如何充分利用這些數據和信息取得知識，如何利用知識指導決策，以獲取最大效益和利潤的問題。無可否認，在絕大多數的國家中，政府都是最大的信息技術用戶。政府信息化的根本目標是利用信息技術提高政府的運作效率，使政府的決策建基於及時、準確、可靠的信息之上，同時亦要向民眾提供各種服務，包括信息服務。

對於這項虛擬與實踐既共存並進，又必須投入大量的人力及財力的工程，世界各地政府專家、學者們都在不同年代、不同時期提出過不同的定義。除了我們常提及的電子政府建設之外，在國際上，電子政府並未有統一的說法。只是近幾年來，在發達國家，越來越多的政府官員與技術專家們採用 e-government 或者 e-governor 來代表政府信息化。前者是“電子政府”的含義，後者是“電子政務”。二〇〇一年六月在華盛頓由世界銀行組織的全球電子政務會議上，大家用得最多的詞是：e-ga，既代表電子政務也代表電子政府。電子政務是一個與電子商務並列的概念。在廣義上，電子商務是企業（全過程）信息化，那麼，電子政務就是指政府全面信息化，就是政府機構運用現代計算機、通信網絡技術，將其內部和外部的管理和服務職能通過整合、重組、優化後在網絡上完成，打破時間、空間以及部份分隔的制約，為社會公眾以及自身提供一體化的高效、優質、廉潔的管理和服務。

具體而言，政府信息化有五個主要發展方向：政府信息服務、電子商業用於政府、電子化政府服務、促進公眾參與和政府機構再造。

有一派學者認為從外國電子政府的發展情況來看，電子政府的發展大致可以分為四個階段（見圖1），即：（1）起步階段，即政府信息在網上發佈；（2）政府與用戶（企業和居民）單向互動，政府主動，用戶被動；（3）政府與用戶雙向互動；（4）網上事務處理。另一派倡導電子政務的學者則認為電子政務的發展根據其發展階段及功能度大概可分為五個部分三個階段（見圖2），即（1）政府內部辦公自動化系統；（2）政府網頁；（3）政府網站；（4）社會增值服務；（5）數字城市。而根據其複雜程度又可分為初級階段、中級階段及高級階段。

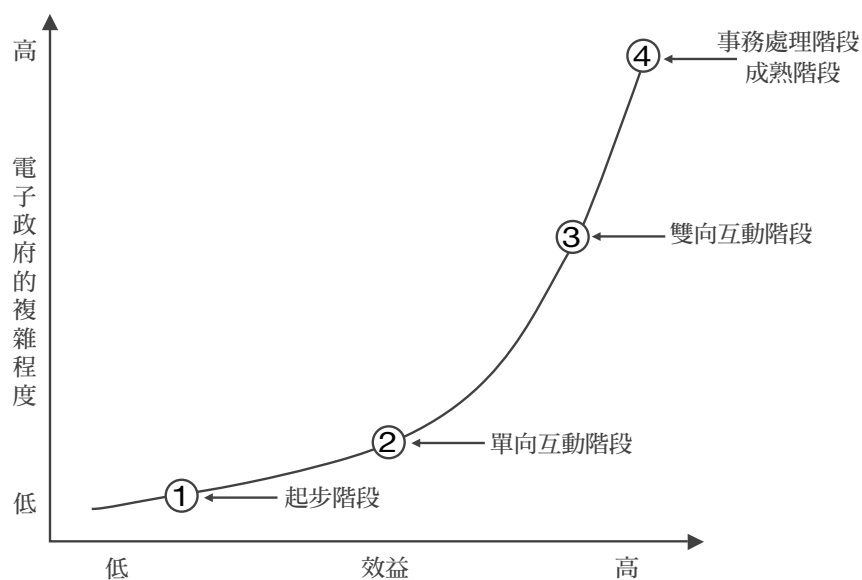


圖1

（圖1）電子政府的發展階段

從外國電子政府的發展情況來看，電子政府的發展大致可以分為四個階段，即：（1）起步階段——政府信息網上發佈；（2）政府與用戶（企業和居民）單向互動；政府主動，用戶被動；（3）政府與用戶雙向互動；（4）網上事務處理。

資料來源：《電子政府：構造信息時代的政府》，載《網絡與信息》，2000年第1期。

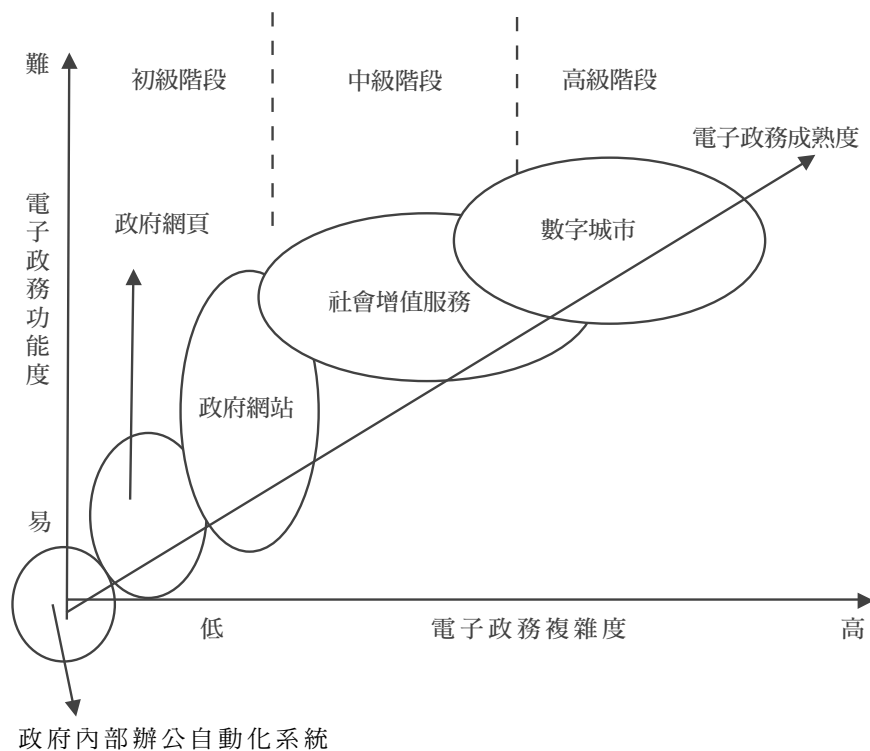


圖2

(圖2) 電子政務的發展階段

縱座標代表政府提供服務所需要技術的功能難易程度，橫座標反映了政府提供的服務性質和質量對交互程度的要求。交互程度也可以理解為政府作為信息提供者的複雜程度。政府提供的服務可監督程度越高（包括內外監督），涉及的外部接口越多，則交互程度越高。斜座標則代表電子政務適應社會經濟發展的匹配度，同時也表明電子政務越來越能為公眾提供貼心的滿意服務。

資料來源：《電子政府——國家信息化的“中心節點”》，載《中國計算機報》。2002年1月21日。

從以上的兩種定義，我們可以分析到兩個學派都認同無論是電子政府或電子政務，在起步階段都是以政府上網，在網上發佈信息，單向宣傳服務為主。兩派學說最大的區別主要還是來自政府與用戶的雙向互動、網上事務處理、如何提高政府行政效率以配合政府機構的改革，以至協助政府從“管理主導型”轉向“服務主導型”。

就澳門的現況而言，由於政府多年來的資源投入，在政府部門內大部份的行政運作都建立了相應的電腦應用系統作支援，當中包括人事、財

務、文獻資料和各類型公共服務記錄和服務對象資料等的管理，各政府部門的電腦又透過 INFORMAC 及其他特別用途的網站聯起來，組成一個頗具雛型的政府網絡。這樣看來，特區政府在硬件方面已具備了一定的基礎。不過，相對於外地或其他發達國家的情況而言，澳門還只是處於數字化、Web 化階段。對“特區政府研究報告”內提及以行政現代化為先導的定位，在某種意義上說，只是現有的政府機構在開展電子政務過程中，對現有的政府組織機構和工作流程進行優化重組之後所形成的政府管理形態。事實上，該《研究報告》很有現實意義，最起碼它明確在“政府先導”的基礎上，按實際情況分階段、分專業、分步驟，以公共行政改革為中心目標，行政現代化為先導，建設具澳門特區特色的“數字政府”。此外，它又提出應在特別注意防止重複建設、標準不同、各自為政的情況，要進行“總體統籌，分工負責”制。

從發展趨勢來分析，筆者認為澳門特區政府在該領域的發展策略可以建設“電子政府”為主導，再向建造“電子政務”（即：對政府進行組織結構的重組、業務流程的再造及促進企業和市民的參與）的方向發展。最後達致建立虛擬的“數字城市”的目標。

參考書目

- 《二零零二年澳門特別行政區政府施政報告》。
- 《加快推進國家信息化，中國電子信息產業發展指南》，電子工業出版社，1998年3月。
- 《政府上網指南》，中國電信數據通訊總監制，《經濟日報》出版社。
- 《澳門特別行政區政府電子政府策略研究報告》。
- 《過渡時期的澳門行政》，澳門總督辦公室，1999年。
- 《信息經濟與知識經濟》，經濟科學出版社，1999年5月。
- 《澳門：發展與改革》，澳門社會科學學會出版社，2001年3月。

報紙

- 《勞工局網上求職招聘服務昨啟動》載《澳門日報》，2002年1月16日。
- 《資訊網絡覆蓋政府機關逾九成》載《澳門日報》，1998年1月8日。
- 《港務局互聯網頁下週二啟用》載《澳門日報》，1999年1月15日。
- 《澳門特區檢察院網頁於2001年6月20日正式啟用》載《澳門日報》，2001年6月21日。
- 《澳門特區法院網頁於2001年9月27日正式啟用》載《澳門日報》，2001年9月28日。

期刊

- 《INFORMAC公共行政資訊網絡》，行政暨公職司宣傳單張，1996年。
- 《行政現代化的資訊技術及行政暨公職司在推廣時的角色》載《行政雜誌》第31期，1996年。
- 《政府上網選好硬件》載《中國計算機用戶》，1999年11月29日。
- 《政府工程任重道遠》載《中國計算機用戶》，1999年11月29日。
- 《展覽21世紀的信息產業之三——政府信息化的五個發展方向》載《網絡與信息》，1999年4月9日。
- 《電子政府與現代政府之比較》載《中國行政管理》，2001年9月。
- 《電子政務——國家信息化的“中心節點”》載《中國計算機報》，2002年1月21日。
- 1116 《電子政務——虛與實的辯證》載《中國計算機報》，2002年1月21日。

《電子政府：構造信息時代的政府》載《網絡與信息》，2002年第1期。
《電子政務不是“面子工程”》載《中國計算機用戶》，2002年1月14日。
《英國的“電子政府”》載《網絡與信息》，2002年1月。
《電子政務工程建設初探》載《中國計算機報》，2002年1月21日。

互聯網

www.xinjileather.com.cn/gov/gongcheng/zfsw.thm

www.xinjileather.com.cn/gov/gongcheng/dzzf.thm