

信息时代协调效率与公平的挑战

——政府议程的英国经验

John Hudson

郑静东 译 陈永杰 校*

【摘要】自从20世纪90年代后期的“科网热潮”以来,世界各地的政府均推出了规模庞大的计划来运用信息通讯技术(information and communication technologies, ICTs)提供公共服务。很多这些信息时代议程将焦点集中于电子服务在推进公共服务效率方面的潜力。然而,即便电子政务服务的大规模展开无疑带来了巨大的收益,一些社会政策论者却提出,公共服务的特殊性质决定了政府机构不应简单模仿电子商务的模式。特别是,有学者出于对公平问题的高度关注,指出政府必须在公共部门电子服务传递的转变过程中负起责任,一个重要的原因是,由于获取网络技术的条件因人而异(所谓的“数码鸿沟”),则意味着那些极可能需要获得重要公共服务的人常常是那些最不能获取最新技术的人。论文着眼英国的经验——其政府致力于确保向信息时代的转变将是“一个增进社交的契机”——探讨政策制定者在信息时代政府计划中试图协调效率和公平议程时面临的挑战,并突出这两者之间的紧张关系及其体现出来的对政策制定者的深层次挑战。

【关键词】电子政务 数码鸿沟 公平 e-平等主义

【中图分类号】D52 【文献标识码】A

一、引言

21世纪公共管理面临的机遇和挑战是多种多样的。但是,21世纪究竟有多少新事物却仍然尚无定论。一方面,越来越多的人同意

* John Hudson,英国约克大学社会政策与社会工作系,讲师;郑静东,中山大学政治与公共事务管理学院,外事秘书;陈永杰,中山大学行政管理研究中心、社会保障与社会政策研究所,讲师。

社会政策机构是顽固的,它拘泥于强大的“路径依赖”倾向(Hudson & Lowe, 2004),而另一方面,很多公共服务处理着同样顽固的、难以找到解决方案的“棘手难题”(Hudson, 2008b)。政策分析知识框架之发展一日千里,其中有不少便倾向于强调千禧年前后公共管理所面临的挑战的共通之处。

然而,与此相反的是,从宏观层次看,显然近年来公共政策出现了很多显著的新挑战。其中最主要的挑战可能在20世纪末段才真正开始出现,那便是信息通讯技术(ICTs)尤其是互联网日益增长的重要性。胡德(Christopher Hood)在1996年写道,“信息化”作为五个主要“假定趋势”之一,可能在未来的公共管理辩论中占据重要的一席之地(Hood, 1996; Rhodes, 1996)。从现在“科网热潮”引起的公众对互联网的兴趣看来,公共政策的制定者们必然会想通过推出电子政务服务来模仿电子商务潮流。实际上,在过去几十年的时间里,世界上几乎所有国家都发展出了某类电子政务议程(West, 2007),主要的国际组织像经济合作与发展组织(Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, 2003)、联合国(United Nations, UN, 2008)、欧盟(European Union, EU, 2007)以及亚洲开发银行研究所(Asian Development Bank Institute, ADBI, 2005)都致力于推销该领域的最佳实践。事实上,连国际的ICT和管理顾问公司也是在这样做(例如 Accenture, 2004; IBM, 2007; Microsoft, 2006)。

然而,即便很多电子政务的拥护者热衷于推销激进改革的可能性,我们有理由质疑很多有关ICTs在提供政策转变的潜力上的主张。一个重要的原因是,有很多主要倡议者在扩展电子政务议程的规模方面有(商业上的)既得利益(Pleace, 2005)。事实上,因为从本质上看,发展电子政务的理由已经相当充分,一些早期的电子政务项目甚至已渐趋成熟,是时候将辩论转向更深层次的思索,即考虑信息时代政府议程以何种方式与更广泛的公共和社会政策议程互动的问题。关于ICTs在公共服务方面的使用的争论太多地留给了技术

人员,有些时候是因为政治人物发现 ICTs 令人困惑,也时常是因为他们感觉这是个不需要政治判断的“技术”领域。很难想象政治人物也会以对待电子政务的方式,将教育或医疗政策交给那些领域的专业人士(Hudson, 2009)。

有很多主要的理论家已经挑战过构成 OECD 国家主导范式的电子政务的狭隘概念(Chadwick & May, 2003; Thomas & Streib, 2005),很大程度是基于其对公民消费者模式存在过度强调,而对 ICTs 在不断发展的民主进程中可能扮演的重要角色却关注太少。这是政治学者最常有的抱怨了。然而,从社会政策的角度来看,凸显出来的是公平和公正的问题。特别是,越来越多的人担心 ICTs 在公共服务的实践上越来越广泛的使用,可能排除或疏远了那些无从获得或不惯于使用新技术的公共服务主要对象,尤其是当电子服务比面对面的服务之提供更优先,或者说被用来取代传统的服务的时候(Hudson, 2002, 2003, 2009; Loader, 1998)。在电子政务议程得到强有力地推行,以求节约成本的时候,这种关于公平的担忧就显得尤为突出。如普利斯(Pleace, 2005)所言,牺牲公平可以换取(原始成本)效率对于政策制定者来说常常是一个很大的诱惑,特别是当新的电子政务服务本身可能带来显著的额外支出时。除此之外,蔓延全球的信贷危机及其触发的金融海啸,使我们正进入一个新的财政紧缩期,这个进退维谷的处境只可能变得更加突出。需要补充的是,即使在成本节约必要性不那么显著的地方,如果 ICTs 的获取不是普遍的,那么严重的紧张关系就仍然存在于两者之间,一方面是希望通过运用最新的电子渠道使得公共服务现代化进入“信息时代”,另一方面是希望为普通大众都提供可获得的高质量的服务(Tambini, 2000)。

本文将通过对英国进行个案分析,来探讨信息时代政府议程和传统社会政策议程之间的紧张关系。我们聚焦于英国,不是因为它是“最佳实践”的楷模,即使它的确在很多“电子政务排行榜”上成绩不俗:《经济学人》信息部(Economist Intelligence Unit, 2007)将其

评为“电子智能化 (e-intelligence)”第七名;再如联合国 (United Nations, 2008) 将其排在电子政务调查的第十位;还有, 威斯特 (West, 2007) 在全球电子政务分析中将其列为第五名。不过, 我们关注它主要还是因为英国是一个最好的例子, 它有成熟的信息时代政府议程——发展了十年的完善的计划——也有一个明确的承诺, 即全面推广电子政务不但不减少, 而且要提高社会融合 (Hudson, 2002)。所以, 既然英国认真对待了电子政务抛出来的公平和效率的两难抉择, 那么其政策的发展和实施就给我们提供了一个很好的例证, 关于这些表面看来冲突的政策目标如何 (以及在多大程度上) 可以融入信息时代的政府议程中。

二、英国电子政务 1.0 版

英国的电子政务议程从 1996 年开始, 梅杰领导的保守党政府发表了一份题为 “*Government. Direct*” 的咨询文件 (Central Information Technology Unit, 1996)——该文勾勒出了在提供公共服务上更大范围使用 ICTs 的可能性。然而, 在任何真正的政策改革还没来得及出台前, 梅杰政府便被布莱尔领导的工党政府于 1997 年 5 月取代了。布莱尔紧紧地跟随这一“科网热潮”, 上任初年便公布了一个大规模的信息时代政府的启动计划 (Hudson, 2002)。

布莱尔政府早期愿景中的宏图大志勾勒于 1998 年的咨询文件《我们的信息时代: 政府的愿景》(*Our Information Age: The Government's Vision*) 中。值得一提的是, 这是首个在印刷出版前先是电子形式出版的官方政策 (Cabinet Office, 1998)。该愿景在 1999 年的《现代化政府白皮书》(*Modernising Government White Paper*) (Cabinet Office, 1999) 中得到了更详尽的阐述, 政策承诺也具体化了, 其中信息时代政府被定为公共服务更新的六大要项之一。同时, 该白皮书也为电子政务服务的全面展开设立了严格的目标: 至 2002 年 25% 的政府服务必须实现电子化, 至 2008 年, 必须达到

100%。一个详细的行动计划在接下来一年的《电子政务:信息时代公共服务战略框架》(*E-government: A Strategic Framework for Public Services in the Information Age*)中概述,政府也宣称其有意将全部实现电子化的时间承诺由 2008 年提早到 2005 年以加速改变的过程(Cabinet Office, 2000b)。作为这些主要的政策文件的补充,还出台了一系列补充文件和政策转变——包括提供了使用具体技术的框架,在提供服务方面与私营部门机构合作的指引,以及变动一些改革的立法障碍等(例如 Central Information Technology Unit, 1999a, 1999b, 2000)。除此之外,政府内部也出现了重要的体制变化,包括新增了一名电子大臣、一名电子公使(作为后援的办公室在高峰期有超过 100 名员工)和一系列部门性的“信息时代政务推动员”以负责推动整个政府的改变(Hudson, 2002)。

总的来说,这些早期的改革代表了英国电子政务的第一阶段——或者我们这里称之为电子政务 1.0 版——从 1999 年到确定 2005 年为改革的目标时间为止。除了承诺实现所有服务电子化,这个愿景还有两个重要的特点,值得在这里强调。

首先,这个愿景目标是激进的,它承诺的不仅是技术进步,还是服务提供上的一种革命(Hudson, 2002)。除了要实现所有现有服务电子化的目标外,布莱尔政府表示电子政务服务会比传统面对面的服务更有质量:更快,更方便,而且不论何时、何地、何种平台(电话、联网的个人电脑、联网的手机和数码电视)。电子服务将达至全面可交易(fully transactional),公民不出家门就可以申请社会保障福利金、接收医疗保健建议、报税或续借图书。支撑这些新服务的是更广泛的数字信息的使用,较之于传统方式,它们能提供更个性化的服务(比如称呼使用者的名字,记住先前的交易),自动记忆使用者的偏好(比如优先语言)和基于他们电子档案向使用者推送相关服务信息(比如建议当地的新服务,提醒现有服务的改变,提醒应完成的责任)。除此之外,不同政府部门和机构的电子服务将互相联通,提供整合得更为全面的服务,而不再是常常分散的面对面服务,经常

要求公民访问两三个办公室才能注册提供给新失业人员的(例如)服务和福利金。有这样一些建议,提出把电子服务和相关的私营和志愿部门服务整合起来,这样使用政务门户网站申请钓鱼执照的人,就可通过一个链接去浏览比如提供钓鱼器具的私营公司网站。类似的,有人建议,私营和志愿部门也可以将公共服务与自己提供的东西整合起来,因此,例如有人致电商家要求更新他的私人汽车保险就可以同时更新他的年度公路税,保险公司可以代政府收费。正如首相直属的绩效与创新办公室(Performance and Innovation Unit, 2001: 21)所说的:“政府服务电子提供的愿景是要向一种多渠道的、在提供上公私混合的、以人为本的服务形式迈进。”

第二点,也是同样重要的,战略链是布莱尔政府希望确保“我们所要创造的并不是一个有些人有但有些人却没有(haves and have-nots)的信息社会”(Cabinet Office, 1998:10)。实际上,官方的电子政务框架宣称社会融合是支撑电子政务战略的四大原则之一(Cabinet Office, 2000a:1),并清楚表明“政府和公民互动方式的转变必须成为提高社会融合的一个契机”(Cabinet Office, 2000a:10)。同样的,政府的社会融合办公室争论说“获取 ICTs 的渠道的缺失导致了一些人跌入或进一步深陷于不利位置”(Policy Action Team 15, 2000:2),于是,建议“政府必须确保所有推动 ICTs 和电子商务的行动是一致的且增加而不减少社会融合”(Policy Action Team 15, 2000:6)。为此,政府承诺确保至 2005 年底将普及上网:到电子政务的转变完成之时,所有想使用互联网的人不仅有所需的技能,还有可以上网的地方(Hudson, 2002; UK Online, 2000)。为达到普及上网的目标,一轮政策启动计划被推出,最引起注意的是承诺兴建一个有 6,000 个上网中心的全英网络,公民可以在那里接受 ICT 培训和使用设施,但很多小型的计划也同时启动,包括在全部社会房屋居住区都提供低成本联网电脑的试验计划(Hudson, 2003)。此外,通过承诺把电子服务定位为现有面对面服务的附加项,使对社会融合的关注结合到电子政务的战略中,《现代化政府白皮书》提到

“这样的发展不会限制选择(或者)结束面对面交易”(Cabinet Office, 1999:53),而官方电子政务框架提出,一些政府节省下来的资源应当用于确保工作人员能为那些不能够或不愿意使用 ICTs 的人提供更佳的面对面服务——也许通过培训这些工作人员成为公民和新的电子服务的中间人(Cabinet Office, 2000a:8)。实际上,从整体上看,电子政务愿景的主轴正是围绕着“选择”这一政治修辞,为公民提供了多种提供商(公共、私人、志愿部门)管理的多种渠道(实体办公室、电话、个人电脑、DTV)。

简而言之,从一开始过渡到电子服务,英国政府就敏锐地意识到电子政务内在的公平与效率的困境。因为布莱尔政府关注的是平等主义(或者,也许是 e-平等主义, Hudson, 2003),这一点并不令人意外,但是值得一提的是,与政府联系最紧密的智囊团经常强调这个问题的的重要性(Hudson, 2002)。最引人注目的是,公共政策研究所(Institute for Public Policy Research, IPPR)提出,考虑到并非所有人都能上网,将出现两个层级的服务:为那些能上网的人提供快速通道,而没有办法上网的人只能走慢行道(Tambini, 2000)。对于谭毕尼(Tambini)来说,关键的问题在于合理性:如果很多人支付了他们无法使用的公共服务,那很难说是公正的。然而,问题的症结尤甚于此(Hudson, 2002:526):那些无法上网的人很可能正是那些本来就处于不利位置的人,不仅如此,如果发展电子服务无以提升原有服务,那么这样的发展有什么意义呢,如果政府没有认真考虑如何应对数码鸿沟的话,电子政务议程存在一个真实的风险,那就是它也许会进一步扩大社会不平等。

那么,英国电子政务的 1.0 版本的成效究竟如何呢?一方面,政府宣称的要在 2005 年底前实现所有服务电子化的目标基本实现了——在该日期前实现了 96%,然而另一方面,与政府在“科网热潮”最盛时作出的政治修饰“革命”这一承诺相比,第一波改革的最终影响却仍相距甚远(Hudson, 2008a)。相当清楚的是,到 2005 年底该议程的宏图大计仍远未实现,这主要表现在以下三个方面。

第一,大量服务缺乏完全的网上交易能力。虽然服务电子化的目标形式上实现了,但把以呼叫中心为基础的服务或者提供实体服务信息的网站也算作电子服务,目标的精神显然没有实现(Hudson, 2008a)。通过监控电子政务议程的早期进展,国家审计署(National Audit Office)注意到电子服务的复杂性各异,从简单的将原先印刷形式的信息放到网上发布(所谓的小册子软件),到政府战略考虑到的精密的、整体的、交易类服务都有(National Audit Office, 2002);然而,到了2005年,各政府部门已发展出一系列相当广泛的电子服务,但资深工作人员仍报称提供信息是他们的首要任务,小册子软件依然是普遍的(National Audit Office, 2007)。此外,交易服务是存在的,但使用它们常常不是直截了当的,很多都要求用户要提前通过邮递方式登记一个用户名和密码(有些时候要寄送重要的文件以证实身份和适用资格),这样就打破了服务的“电子”性质。更糟糕的是,一些“旗舰式”的交易服务刚刚开始不久就因为安全问题被无限期地搁置(Hudson, 2008a, 2009)。

第二,至2005年电子政务服务的使用率还是令人失望地低,这也许并不相关。事实是,尽管存在不足,英国的电子政务已经达到一定水平的精细度,足以使它被欧洲委员会(European Commission, 2005)评为欧盟电子政务精细度的第三位,然而欧盟的数据仍然将英国列于公民使用服务排行榜的末端(Eurostat, 2005)。此外,虽然2005年牛津互联网调查(Oxford Internet Survey, OxlS)发现10名互联网用户中有接近4名使用过某些电子政务,该调查同时发现其使用首先是为了获取信息,只有6%的互联网用户用其支付过本地政府税务、费用或服务,同样,很少人使用过中央政府的服务(Dutton et al., 2005)。正如马吉茨(Margetts, 2006)提出的,这些数字与2005年牛津互联网调查得出的英国电子商务交易的高使用率形成了鲜明的对比。

第三,我们也应该注意到至2005年,解决数码鸿沟的成果仍然相当有限。上述的OxlS对电子政务使用的数据只包括了互联网用

户;然而,根据调查,10 个家庭中几乎有 4 个没有办法上网(Dutton et al., 2005),意味着 2005 年电子政务交易服务的真正使用率大约只有公民人数的 3%。除此之外,OxIS 发现“经济地位和互联网使用直接存在清晰的关联”:年收入在 50000 镑或以上的家庭中,84% 可以上网,但是年收入在 12500 镑或以下的家庭中,仅 29% 可以上网(Dutton et al., 2005:50)。更重要的是,这些群体在使用电子政务上存在着显而易见的差别,较之于年收入在 12,500 镑或以下的家庭,年收入在 50,000 镑或以上的家庭使用电子服务交易的可能性要高出 10 倍以上(作者据 OxIS 数据计算得出)。

为达到 2005 年的目标,布莱尔政府投入了很多资源在电子政务议程上:发展了接近 1000 万网页和 2500 个网站——没有人确切知道具体数字,从 2000 年到 2005 年,接近 60 亿英镑的新增开支用于 ICT 服务,其中至少 10 亿英镑直接输入电子公使(e-Envoy)的办公室(Margetts, 2006; National Audit Office, 2007)。然而,虽然有很多不错的成绩,总的影响还是远远没有达到预期的希望。

三、英国电子政务 2.0 版

也许因为英国电子政务 1.0 版的影响平平,在该议程于 2005 年底达到它首个里程碑时,并未见到大张旗鼓的宣传,尽管那一年是选举年,工党政府并未在其选战工程中把使用技术提升服务的进展列为一项政绩主题;“电子政务”这个词在政府 112 页的竞选宣言中一次也没有突出(Labour Party, 2005)。事实上,在 2005 这个最终期限到达之前,我们称之为英国电子政务 2.0 版的计划已在进行中。至此,负责推动原先这个议程的关键部门——电子公使办公室,在 2004 年晚期就被废置了,一同被停止的还有电子公使这个职位,这意味着伴随着新的战略,新的结构将应运而生。这时,已经可以清楚看到,较之第一阶段,第二阶段电子政务的推进方式将更为冷静,它的核心关注更多在于性价比(value for money)(Hudson, 2008a)。

在财政部委托的《格尔申效率回顾》(*Gershon Efficiency Review*) 中包含了新战略的一些或许很关键的原则(Gershon, 2004), 该文件总结指出, 要 ICTs 显示出节省成本的潜力, 人手处理的自动化就必须与用户转用电子化渠道从而使面对面服务得以结束相伴而来。至为关键的是, 该文件甚至还提及在一些领域强迫用户转用到电子渠道也可以成为一种政策选项。相比起《现代化政府白皮书》战略中把电子渠道视为服务用户的一个附加项的处理, 这不能不说是一个重大的转变。

2005 年, ICTs 和公共服务的新战略——《转型的政府》(*Transformational Government*) (Cabinet Office, 2005b), 将同样的想法向前推进, 列出了 2006 - 2011 年时期的议程概要。它强调有必要更牢固地掌握政府 IT 投资每年 140 亿英镑的支出, 并且, 紧跟格尔申的步伐, 有必要从 IT 投资中取得更多的效率回报, 让电子渠道发挥更大的作用, 相反地, 面对面服务的作用在未来日趋减弱。这个战略确实提到(Cabinet Office, 2005b: 11): “政府应该引导公民和企业使用最低成本的渠道, 同时符合政策目标和用户的接受程度。在适当的时机, 传统渠道应该关闭……除非有特殊的政策原因……电子交易应该成为规范。”正如赫德森(Hudson, 2009) 提到的: “第一阶段的电子政务关注的是如何使公共服务在形式上实现网络化, 第二阶段则致力于进一步使公共服务在实质上更为网络化。”

第二阶段的电子政务也寻求给予 ICT 专业人员在政策决策过程中一个更重要的位置: 一名信息总裁(Chief Information Officer, CIO) 被任命主持这一战略, 内阁办公室内设了一个电子政务办公室(E-Government Unit, E-GU), 也成立了信息总裁理事会以支持信息总裁的工作。虽然第一阶段强调了将电子政务的愿景推销给部门和机构的必要性, 第二阶段则强调有必要对 ICTs 在所有政府部门和机构的核心活动中应扮演的角色有更深层次的理解。这个转变可以看作部分地承认了很多早期电子政务的工作是在外围或沿着现有的服务发展的, 并没有内嵌到所有政府活动的中心。

最后,这个战略也主张 ICT 在政府内使用的合理化:应该有更少的网站,更多服务的分享,更多数据的分享和更多知识的分享。最引起注意的,也许是致力于减少网站的数量以便两个主要门户网站——一个是为商业而设 (Business Link), 一个是为公民而设 (Directgov)——可以在未来作为绝大多数电子政务服务的中心枢纽。这不言而喻地承认了绝大多数在第一阶段发展的电子政务服务,尽管有所谓被宣传为纵连了政府各部门,事实上仍是一个非常分散和多元的发展趋势。

然而,虽然效率在《转型的政府》中占显著位置,公平却没有。关于数码融合只是稍稍提及,而能否上网的问题则基本上被推到幕后。更进一步说,正如上述情况,原先的承诺是要电子渠道和面对面服务并存,取而代之的意愿则是要前者作为较昂贵的实体渠道的替代品。不过,解决数码鸿沟的责任并没有从政府政策中消失;实际上,在《转型的政府》发表的同月内,社会排斥办公室 (Social Exclusion Unit, 2005) 发表了《创新中的融合:通过新技术解决社会排斥》 (*Inclusion Through Innovation: Tackling Social Exclusion Through New Technologies*)。它重申了解决数码鸿沟的承诺,事实上,政府要致力于花力气更广泛地运用 ICTs 解决社会排斥。它的核心观点包括,承诺更多地在政府中分享遭排斥群体的信息,创建一个独立的机构来监测和分享关于使用 ICTs 的信息和知识以解决排斥,及扩充社区 ICT 设备和上网启动计划。为了展示这些政策的一些潜力,它也设立了一个《数码挑战》的项目,这个项目会分配可观的额外基金给一个城市以支持其运用 ICTs 的中期计划来解决社会排斥。79 个城市提交了计划参与竞争,森德兰 (Sunderland) 被选为 2007 年的赢家 (BBC News, 2007)。

虽然表面上看来,政府新的《数码战略》 (*Digital Strategy*) 的两个相联的组成部分 (Cabinet Office, 2005a) 在 2005 年初启动,《转型的政府》和《创新中的融合:通过新技术解决社会排斥》在操作上看来,针对的受众是不同的。两者之间的连接看上去相对较弱,关键

是,两个战略是由政府的不同部分进行协调的(分别是内阁办公室和副首相办公室)。然而,致力于社会融合是英国电子政务 1.0 版的中心部分,在 2.0 版中它看上去很像是一个分开的问题,成了别人的责任,而不是电子政务战略的中心原则。另外,这两个战略在政府的总体议程中的重要性也很快便显示了相当大的不同。所以,比如说,《转型的政府》有财政部做其强有力的后盾,这点从 2006 年的《服务转型》(Varney, 2006)以及接下来加入到 2007 年开支审查的《服务转型协议》(*Service Transformation Agreements*, STAs) 可以看出来。这些 STA 要求所有的政府部门到 2011 年前致力于应用 ICT 提高效率以显著地节省成本,包括显著地减少“可避免的”用户联系(HM Treasury, 2007)。与此同时,由于缺乏类似的政治支持,数码排斥战略在副首相办公室于 2006 年废置后,变成新设的社区及地方政府部(Department of Communities and Local Government)的责任;至此,这个战略似乎变得越来越地方性了,重心被放到社区启动计划之上,而不再是中央政府的战略。

四、一个例子:社会保障服务

虽然英国电子政务 2.0 版仍正在进行中——完成时间是 2011 年——一个社会保障领域电子服务发展的简单例子可以帮助我们看到效率与公平的两难处境是如何被解决的。我们选择了这个领域,因为它代表了英国政府最大的支出领域,并有着大量的用户交易,这个领域的领头部门——工作与养老金部(Department of Work and Pensions, DWP)——正被要求在英国电子政务总体提供上发挥越来越重要的作用(Hudson, 2009)。

这个领域提供的全部电子服务中最流行的是“Jobcentre Plus”网站(英国主要的职业介绍机构)。大部分情况下,访问者是被网站的职位搜索功能吸引,因其允许用户对招聘职位进行定制搜索(通过各项要求包括雇佣行业、职位地点、上班交通时间,工作时数来限

制搜索结果)。注册用户可以创建个人档案,储存求职查询,并保存感兴趣的工作的详细信息。职位空缺列表提供的详细情况包括如何申请空位,并且提供链接到其他相关公共服务方面的信息(比如在职福利信息)。雇主可免费公布职位空缺且自行在网上上传职位信息。求职者可搜索整个数据库中的空缺职位(通常接近400,000个),由于网站每周访问量超过一百万,雇主亦可接触到一个相当多的受众(Hudson, 2009)。然而,虽然“Jobcentre Plus”工作搜索网站背后有很多的创新,在本质上它仍然是一项信息提供服务,哪怕智能搜索技术的应用使它得到了多大的提升;为了申请工作,用户几乎经常要在工作时间致电“Jobcentre Plus”。这个服务欠缺深层次的交易能力:用户不能够在网上开始和结束他们的交易。在很大程度上这是因为政府感觉有必要对求职者保持高度的控制:那些求职者和他们的个人顾问之间的定期联系是政府就业策略的中心部分,结果是排除了纯粹的网上策略。

税务减免的门户网站是2004年发起的,当时意图设计成为这领域交易服务的旗舰典范,方便一些在职人士申领薪金补贴(“税务减免”),例如低收入人群,或者有某种政府要协助其减轻成本的责任(例如照顾小孩)等。这个门户的核心有两个关键的创新:第一,它有一个智能专业查询表格,用户可以输入他们情况的具体信息(比如家庭大小、家庭收入和工作时长)以便知道他们是否符合申请税务减免的资格,如果是,他们又能期待获得多少减免。因为税务减免系统的复杂性,这个服务本身已经是一个重要的创新,但是除此之外,这个网站还允许符合资格的人在线申请。不像很多其他的电子服务,该网站允许进行完全的网上交易,而不是简单地围绕着“打印网上表格-人手填写-邮寄”的程序(这是很多英国电子服务的情况)。然而,尽管一开始这便清楚地成为一个电子政务的成功案例,该服务很快便面临许多操作上的难题,1,500个政府员工的身份资料失窃并被用于网上欺诈申请,骗取总金额逾3000万英镑(McCue, 2005)。欺诈事件刚被发现,税务减免申请的在线服务就关闭了;

2007年,政府承认,关闭后两年半内该服务都不会重开,而且很可能根本不再重开(House of Commons Treasury Select Committee, 2007: Q88-91)。这个如此之大的打击使政府的电子政务议程变得极为谨慎;事实上,写这篇文章时,社会保障根本就不存在真正的无纸服务(paperless services),政府将保护防止金融欺诈的风险放在首位,其次才是收入保护服务的电子提供可能带来的潜在的服务收益。

最突出的电子政务之发展,是越来越多地使用客服中心(或者,人们经常称之为联系中心以反映它同样也处理电子邮件、传真和信件咨询),当然这是可以争议的。DWP维持的联系中心的数量在过去10年增长显著,从1998年的10个一跃到2004年(高峰期)的80个(National Audit Office, 2006a),这是该部门向电话服务过渡的一部分。实际上,DWP下辖的一个重要的机构——养老金服务部——根本就成了一个虚拟机构,因为以电话为媒介的联系方式占了绝对多数,而“本地”的养老金中心则经常处于千里之外。这种方式使得养老金服务部降低了它的整体成本——例如通过在国内成本较低的区域雇佣更多的员工——让更多本地的员工可以为那些有复杂需要或问询的人提供更多的上门访问,从而在电子渠道不适宜的情况下保持了面对面服务。这代表了政府在对待这个大客户群体的惯常做法(modus operandi)以及提供给领取养老金者的服务的性质上的一个重大转变。当与提供给求职者的服务性质相比时,领取养老金者的服务性质相当不同:虽然两者都是DWP的责任,后者越来越多地使用电子服务,前者却用密集的面对面服务。联系中心对于养老金部工作的重要性,也可以通过如何创新地用ICTs以解决社会排斥的例子加以说明。英国的社会保障制度的实施越来越多地通过收入审查福利金和税务减免,每年有数百亿英镑的余额无人领取,使得(不)领取的情况逐渐成为一个严重问题(Dornan & Hudson, 2003)。当一种这样的福利——养老金减免——在2003年发起时,养老金部运用详细的客户信息来施行英国社会保障系统

有史以来最精密的领取运动,运用营销公司提供的用户数据分析方法,加上细致的地理人口数据的市场细分技术,给不同的养老金领取群体发送针对性的邮件,以传递不同的信息。

就这个运动帮助了养老金部超额完成养老金税务减免申领来看,这个运动是成功的(National Audit Office, 2006b)。除此之外,对比起不那么精密的养老金税务减免申领运动的前身,最低收入保障(Minimum Income Guarantee),信息定位的日益精确体现在,派发的营销资料使得本无资格申请津贴却试图申请的人数减少了30%(National Audit Office, 2006c:64)。联系中心对于养老金领取运动来说就是中心:所有邮寄活动收集的查询通过他们,信件按照预先计划的词组分布到小心管理的数字,各个地方不同,使得每个联系中心的致电数量可以有效管理,回复时间也可以合理加速(National Audit Office, 2006b)。这是一种重要的幕后创新,自从2005年,“Jobcentre Plus”网已经发展出他们自己室内的地理信息系统(Geographic Information System, GIS)以便那些工作年龄的人也可以参与类似的地区性运动(Hudson, 2009)。然而,这些本质上是偶发性的运动对福利金领取水平的总体影响颇受限制。

简言之,这个领域有相当多的创新。然而,互联网在客户面对的交易上并没有发挥突出的作用,它不过是主要作为信息提供的工具以及面对面服务的补充。相反,很多重要的发展围绕着应用ICT的客服中心的活动,例如私营部门式的用户关系管理和直接营销活动正是代表了重要的新发展。重要的是,由于代表了与以往提供模式的决裂,政府对提供和实施此类措施的优先渠道作出了清晰的取舍,对用户选择的关注仅成为其背景而已。然而,互联网并没有成为这个领域的第一选择,这种犹豫不决是因为意识到数码鸿沟的存在使其无法成为众多社会保障服务的可取之选,而且对网络安全的关注也使服务的使用方和提供方均忧心忡忡(Coleman et al., 2002; Hudson, 2009)。

五、结 论

英国的经验证明了电子政务议程中平衡公平与效率面临的真实困难。虽然英国电子政务 1.0 版非常坚定地致力于以平衡两者的方式发展电子服务,在实际操作中很多关键因素从一开始就为它的失败播下了种子:维持一种多渠道环境的高财政成本;几乎没有激励机制或没有强制性措施促使使用者转向新服务,导致了低程度的使用;当电子政务被允许作为现有做事方式的补充时,提供者欠缺必要的诱因去认真反思服务提供;还有,也许也是原因之一,承诺革命的短期改革项目那随之而来的不可避免的失望。

英国电子政务 2.0 版议程对这些失望有所回应,把更多的关注放在高效节约之上。看看 1999 年至 2005 年这一期间的大幅支出仅换来相当有限的回报,这一点也许不可避免。当然一旦财政部开始表现出对 ICT 议程的日益关注,它非常有可能要求看到其投到 ICT 项目上的巨额财政开支有可衡量的效率收益(此前政府的计算机项目也有过这种情况)。

与此同时,数码融合议程的重要性已经明显降低,突出的报道较少,似乎也从电子政务议程本身分离出来了。这意味着,随着 ICTs 被创新地应用于支持融合政策,对公平性的关注仍是一个重要部分。数码融合看上去不再是电子政务改革议程的一个中心政策要点,在那些商业性被证明成功的地方,政府现在看上去已经很有准备要用电子渠道取代实体渠道,即使这样做会使一些人陷入不利的处境。然而,提供真正电子服务的缓慢进程——被安全的考虑和希望与主要客户群保持紧密联系的愿望所牵制——意味着数码鸿沟在社会保障服务提供的语境中已经没有什么意义了,而对令人担忧的两个层级的分化也并未出现。实际上,政府在这个领域中偏爱的提供模式已经成了客服中心而不是互联网。

虽然如此,总的来说,对于英国电子政务发展上的这种明显的重

心转移,我们仍不能过于忽视。随着政府紧缩财政和加强节约成本,电子政务的成本以及其服务实践上的功过均面对更严谨的检视。至今的答案就是议程在缩窄,更紧密地集中于 ICT 协助下的成本节约之上。在电子政务议程公平与效率的斗争之中,后者似乎赢得了胜利。

参考文献

Accenture (2004). *E-Government Leadership: High Performance, Maximum Value*. London: Accenture.

ADBI(2005). *Conducive Policy Environment for E-Government*. From: <http://www.adbi.org/cd-roms/2005/10/03/1401.policy.environment.egovernment/>.

BBC News(2007). *Sunderland Wins Digital Challenge*. Retrieved March 14th, from: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/technology/6447527.stm>.

Cabinet Office(1998). *Our Information Age: The Government's Vision*. London: Cabinet Office.

Cabinet Office (1999). *Modernising Government*. London: Cabinet Office.

Cabinet Office (2000a). *E-government: A Strategic Framework for Public Services in the Information Age*. London: Cabinet Office.

Cabinet Office(2000b). *Government to Speed Up Introduction of Online Services*. CAB 140/00; 30th March.

Cabinet Office (2005a). *Connecting the UK: The Digital Strategy*. London: Prime Minister's Strategy Unit/Cabinet Office.

Cabinet Office (2005b). *Transformational Government: Enabled by Technology*. London: Cabinet Office.

Central Information Technology Unit (1996). *Government Direct: A Prospectus for the Electronic Delivery of Government Services*. London: Central Information Technology Unit.

Central Information Technology Unit (1999a). *Channels for Electronic Service Delivery: An Outline of the Policy*. London: CITU.

Central Information Technology Unit(1999b). *Framework for Information Age Government: Digital TV*. London: CITU.

Central Information Technology Unit(2000). *Framework for Information Age Government: Websites*. London: CITU.

Chadwick, A. & May, C. (2003). *Interaction between States and*

Citizens in the Age of the Internet: “e-government” in the United States, Britain, and the European Union. *Governance*, 16: 271 – 300.

Coleman, N., Jeawody, F. & Wapshot, J. (2002). Electronic Government at the Department for Work and Pensions: Attitudes to Electronic Methods of Conducting Benefit Business. DWP Research Report No.176. London: DWP/HMSO.

Dornan, P. & Hudson, J. (2003). Welfare Governance in the Surveillance Society: A Positive-Realistic Cybercriticalist View. *Social Policy & Administration*, 37(5): 468 – 482.

Dutton, W., Gennaro, C. & Hargrave, A. M. (2005). *The Internet in Britain: The Oxford Internet Survey (OxIS)*. Oxford: OII.

Economist Intelligence Unit (2007). *The 2007 E-readiness Rankings: Raising the Bar*. London: The Economist Intelligence Unit/IBM.

European Union (EU, 2007). *The User Challenge: Benchmarking the Supply of Online Public Services*. Brussels: EU Directorate General for Information Society and Media/Capgemini.

European Commission (2005). *Online Availability of Public Services: How is Europe Progressing?* Brussels: European Commission Directorate General for Information Society and Media.

Eurostat (2005). *e-Government: Internet Based Interaction with European Business and Citizens*. Brussels: Eurostat.

Gershon, P. (2004). *Releasing Resources to the Front Line: Independent Review of Public Sector Efficiency*. London: HM Treasury/HMSO.

HM Treasury (2007). *Service Transformation Agreement*. London: HM Treasury/HMSO.

Hood, C. (1996). Emerging Issues in Public Administration. *Public Administration*, 73: 165 – 173.

House of Commons Treasury Select Committee (2007). *The Administration of Tax Credits. Minutes of Evidence*, 14th March 2007, Session 2006 – 7. London: HC 382 – i.

Hudson, J. (2002). Digitising the Structures of Government: the UK’s Information Age Government Agenda. *Policy & Politics*, 30: 515 – 531.

Hudson, J. (2003). E-galitarianism? The Information Society and New Labour’s Repositioning of Welfare. *Critical Social Policy*, 23: 268 – 290.

Hudson, J. (2008a). E-Government in the United Kingdom. In Anttiroiko, A. Ed. *Electronic Government: Concepts, Methodologies, Tools, and Applications*; 172 – 178. London: Information Science Reference.

Hudson, J. (2008b). *Learns Lessons*. In Bochel, H. & Duncan, S. Eds. *Making Policy in Theory and Practice*. Bristol: The Policy Press.

Hudson, J. (2009). Information Technology and Social Security. In Millar, J. Ed. *Understanding Social Security* (tbc). Bristol: The Policy Press.

Hudson, J. & Lowe, S. (2004). *Understanding the Policy Process: Analysing Welfare Policy and Practice*. Bristol: The Policy Press.

IBM (2007). *How Rapidly Advancing Nations Can Prosper in the Information Age: Leveraging Information and Communication Technologies for National Economic Development*. New York: IBM Institute for Business Value.

Labour Party(2005). *Britain: Forward Not Back – The Labour Party Manifesto 2005*. London: The Labour Party.

Loader, B. (1998). Welfare Direct: Informatics and the Emergence of Self-Service Welfare? In Carter, J. Ed. *Postmodernity and the Fragmentation of Welfare*. London: Routledge.

Margetts, H. (2006). E-Government in Britain – A Decade On. *Parliamentary Affairs*, 59(2):250 – 265.

McCue, A. (2005). 1,500 Civil Servants Victims of Tax Credit ID Theft. Retrieved December 2nd, from: [http://www.silicon.com/publicsector/0,3800010403,39154779,00.htm? r = 5](http://www.silicon.com/publicsector/0,3800010403,39154779,00.htm?r=5).

Microsoft(2006). *Achieving Better Government Outcomes Efficiently and Effectively via e-Government*. Redmond: Microsoft.

National Audit Office (2002). *Government on the Web II: Report by the Comptroller and Auditor General*. HC764 Session 2001 – 2002. London: NAO.

National Audit Office (2006a). *Department for Work and Pensions: Delivering Effective Services through Contact Centres*. London: NAO.

National Audit Office(2006b). *Progress in Tackling Pensioner Poverty: Encouraging Take-up of Entitlements*. London: NAO.

National Audit Office(2006c). *Progress in Tackling Pensioner Poverty: Encouraging Take-up of Entitlements-Technical Report*. London: NAO.

National Audit Office (2007). *Government on the Internet: Progress in*

Delivering Information and Services Online. HC 529 Session 2006 – 2007. London: NSA.

OECD(2003). *The E-Government Imperative*. Paris: OECD.

Performance Innovation Unit (2001). *E-government Electronic Government Services for the 21st Century*. London: Performance Innovation Unit/Cabinet Office.

Pleace, N. (2005). The Shaping of Electronic Service Delivery: Introducing Online Services in British Social Housing. *Information, Communication & Society*, 8:524 – 541.

Policy Action Team 15 (2000). *Closing the Digital Divide: Information and Communication Technologies in Deprived Areas: A Report by Policy Action Team 15*. London: Department for Trade and Industry/Social Exclusion Unit.

Rhodes, R. A. W. (1996). From Institutions to Dogma: Tradition, Eclecticism, and Ideology in the Study of British Public Administration. *Public Administration Review*, 56:507 – 516.

Social Exclusion Unit (2005). *Inclusion Through Innovation: Tackling Social Exclusion Through New Technologies, A Social Exclusion Unit Final Report*. London: Office of the Deputy Prime Minister.

Tambini, D. (2000). *Universal Internet Access: A Realistic View*. London: IPPR.

Thomas, J. & Streib, G. (2005). E-Democracy, E-Commerce, and E-Research. *Administration & Society*, 37:259 – 280.

UK Online (2000). Brown Sets out Multi-Million Pound Programme to Bridge the Digital Divide. From: http://archive.treasury.gov.uk/press/2000/p111_00.html.

United Nations (2008). *United Nations e-Government Survey 2008: From e-Government to Connected Governance*. New York: United Nations Division for Public Administration and Development Management.

Varney, D. (2006). *Service Transformations: A Better Service for Citizens and Business, a Better Deal for the Taxpayer*. London: HM Treasury/HMSO.

West, D. (2007). *Global E-Government 2007*. Providence, Rhode Island: Brown University Centre for Public Policy.

(责任编辑:陈永杰)