

第三次亚太地区城市信息化论坛 (CIAPR III—上海2002)

提供电子政务服务和公私合作关系

(有关“数字鸿沟”、“数字机遇”和新殖民主义的警告)

佛朗哥·巴萨尼尼

(意大利共和国参议员、前内阁公共管理和地区事务部长、联合国信息通信技术高级顾问部小组成员、全国学校管理委员会会员)

我们多亏有了电子政务这一种工具，使人们改变了获取公益服务的方式，提高了政府行为的透明度和责任性，以及增加了获取知识的途径。

上网存取服务是电子政务的核心部分，因为它首次创建了人们最方便的信息存取方式。还有，电子政务向公民和各个行业提供了服务的新范式。

正如所言，电子政务还意味着我们需要在组织、结构、操作方面实施新的管理模式来改革政务，这使得通过适当应用信息通信技术成为可能。

要实施这些新的管理模式，就需要制定新的法律和采取特殊的调整措施，很多国家必须事先应用新技术，而不是在事后。例如，在提供服务和对待个人资料联机方面，必须特别注意的是，在仅允许特权人士享用服务时，就要修改敏感的个人资料，以保证安全和保护个人隐私，以及调整执行每条事项的跟踪、记录方式。

上网服务与数字鸿沟

所谓提供在线服务并非意味着非要在办公室或家里使用个人电脑才能得到服务。还可以通过移动电话及到相关服务。目前在世界很多地区，政府享有这项成就的优先权，但这还是一个长期目标。

然而，我们在短时期内不能为那些在个人电脑中取得服务、有足够能力直接利用互联网处理事项的人改进服务方式。

另外一点是众所周知的，即信息通信技术不仅仅向那些能以各种方法取得信息服务的公民提供服务。相反，信息通信技术还提供新的可能性，新的公民权利形式：不但有可能更快取得信息和公益服务，而且还有对话和参与的可能性。民主参与的主要工具不能只为少数人保留：应让所有人都能享用。

由于众所周知的原因，其实全球大多数人都将长时间受到限制，或者宁可通过中介机构取得服务，从而他们不得不搬到能找到合适的设施和能提供帮助的地方去，以使得得到所需要的服务。所有国家行政管理机关的网络终端应有助于消除“数字鸿沟”。但这还不够。为此，我们必须为建立和发展其它的、私营的中介机构而提供所需要的条件。

一般来说，谁是中介机构，这问题回答不上。当然，不同国家可能有不同的答案。不过这些答案一定与平民百姓有关，而不会是国家管理机关。另外，把单干户或小公司形式的中介机构作为实际接触点，以取得政府提供的服务，可能是上网策略的一个主要组成部分。

在意大利，政府与商业代表机构密切相关，筹措了资金（2500万美元），计划把众多私营商业机构（烟店、酒吧、餐馆、食品另售店……）转换成向公民提供电子服务的终端。家中或工作单位无信息上网设备的每个公民都可以通过这些终端与国家管理机关进行通讯交流，需要的话，使用电子身份证或电子签名卡以辨认身份。商人将代替第一线的公务员，从而减少了国家管理机关的人员开支。

不管怎么样，我们将提供在线服务，直接供最终用户使用，或间接通过中介机构的服务。然而，没有以相关人士组织的的服务，将限制达到上网更广泛的信息目标。我们实际上在扩大鸿沟，而不是用信息技术去缩小鸿沟。

这就是说，我们需要实施一种服务一体化模式，即按照用户的要求提供服务内容。采用生活内容处理方法是当今电子政务中一种相当标准的做法。这种方法将克服掉陈旧的、与政府相互影响的行政管理方法——常被当作单干户模式——在此，您需要知道哪一个管理机关在提供什么服务，以及需要直接与那个机关相互联系。

这个互动的新范式具有用户看不见的国家管理机关的组织、管理复杂性的潜力和能力。这种理念原则上颇具吸引力，但要实施它，谈何容易，不同国家全然要求不同的解决方案。

公私伙伴关系

这种新模式含有很多政治、制度、管理、组织及技术方面的内容，提出很多及普通的问题。

为了克服单干户的处事方法，我们需要面对管理一体化挑战。这就是说，每个管理部门需要平等地一起操作，也就是说，需要策划一个“后援办公室”（back-office）和行政管理办公室的结构、组织模式。按规定，所有国家管理机关都起某种“后援办公室”的作用，实施各个机关各自不同的管理程序。不过，按目前的服务提供模式来看，它们一般也都起着行政管理的作用。

为了提供统一的上传信息，行政办公室需要与“后援办公室”分开，即使它们都隶属于同一个行政机关。再者，行政机关可能不再需要执行双重任务。政治问题中的一个，即改组政府，其实就是选择哪一个实体应当对实施围绕生活内容组成的新范式的管理程序负责。这应当是中央政府还是地方行政机关的任务？我们能肯定私营企业在某些事情上不能做得更好吗？

为了回答这些问题，我们还应当准备回答一个更基本的问题：在掌握了信息通信技术的新社会里，什么是国家行政机关应当执行的、从而保留在国家企业内部的任务？什么是可以转移到私营企业的任务？

这就引起讨论合作伙伴问题。改革政务也意味着改建合作伙伴关系。这种伙伴关系与对外采购、与私营企业合资、或与近日的筹措工程资金毫无关联。与私营企业合作就能更好地执行这些政策：提出服务要求，和创造为了能按时收回因实施和贯彻至今仍按传统由政府执行任务所投资的条件。

政府尤其可以利用业已存在的私营部门的基础设施去改善信息存取条件。很多国家的民营邮政局或金融机构及自动柜员机要比当地或中央政府机构干得更出色。这些私营机构都提供了当前各个服务项目的可贵来源，一根可以依靠的惊人支柱。

政府内外的现有机构应当与政府建立合作伙伴关系，为的是加强信息服务，在实施以行政管理——生活内容为基础的新范式方面尤应如此。当实行行政虚拟管理，即作为一个门户网站，它就更可能是一项私营企业在竞争基础上执行的任务。

集中服务模式提出了一些别的相关问题，例如：公民存取信息的身份识别和公民

的唯一标识符。身份验证问题通常是一个关系到安全和确认公民个人身份的重要问题。这显然不仅是技术问题，还具有重要的政治意义。比方说，其中我们需要知道上网时的身份验证，是采用集中方式，还是采用分散模式的效果更好。

身份验证问题

电子政务中讨论最多的主题之一是发展和推广应用各种身份验证智能卡。欧洲尤其是这样。这些卡一般能保存个人公民信息，数字签名的电子密钥，也可能像视网膜或指纹那样的人体生物统计学信息，以及与提供各种服务有关的信息，如社会安全或保健方面。

向公民提供政府电子服务项目是全部电子政务的中心目标，从某种意义上说，还与大力推广使用智能卡有关。

假定众多国家没能力做到用全民性的身份识别智能卡来进行身份识别和验证，那么要提供多种服务，若不是不可能的话，也是不合适的。无论考虑用哪种渠道提供服务，要求身份验证达到什么程度才能确定某人能得到某种服务，这是个悬而未决的问题。

为了避免服务卡比提供在线服务更受到制约，假设没有任何智能卡，各政府部门——中央和地方——应当发展电子服务项目。即使有智能卡，政府部门也必须准备向没有这种卡的公民或定居者提供服务。

大量电子政务的服务项目明显不要求严格的身份验证，顺利运用口令、个人身份证号码以及其它软件验证系统。尽管用这些系统至今没发生过什么重大差错，但从长远观点来看，这将证明是不实用的。除了安全问题外，用户感到麻烦和复杂的是要向不同的服务提供者办理登记，需要掌握不同的口令和个人验证号码。

对于那些有关上网和修改敏感的个人资料的最精细的服务，对于诸如付款和资金转移那种最易受侵犯的事项，有必要提供一种更易接受、更安全的解决方法。这里的主要参与者不仅是国家管理机关，还有金融服务提供商。

对这种提供的要求超过对技术安全的要求，其实它加大了基本权利和公民保护个人隐私的要求。尽管个人资料的保护程度取决于当地的法规，但是在世界各国保证只有特权人士才能存取或修改敏感资料的问题，还是需要提出来处理。

智能服务卡和身份卡

智能卡技术可以用于研制“服务卡”，提供服务所必需的严格的身份验证，以及卡内电子密钥带来的高度安全。

欧洲某些国家面临的问题是向公民一种验证身份提供有效手段，所提供的国民身份证，即身份识别文件，如护照或驾驶证，显然能益于智能卡技术的应用，但做法不合事宜。

中央政府或其它国家机关，例如与警察局和安全局有关的机构，签发的身份证的主要用途是辨认身份。不幸的是，很多国家因文化不相同，对于强制公民携带身份识别文件和提交身份证明这一点不能接受，因而不恰当地考虑由政府签发的身份证作为世界上唯一通用的服务卡。

从更宽广的全球角度展望，我们需要找到一种解决办法，使世界上每个人，无论是公民还是居民，不用被迫携带身份证明文件而能享用联机服务。当需要一种服务卡时，身份不应当在要求出具类似的身份文件。它应当一张信用卡或银行存款户持有的借方卡，上面没有个人的身份识别符；最重要的是，它不应当由政府机关提

供。

意大利的案例与（私人）认证机构的作用

意大利的案例可作为一个参考模式值得分析。相当长时期以来，意大利公民必须随身携带纸质身份证件。在1998年，为了提高国家安全程度和提供电子服务，根据所谓第三部《巴萨尼尼法》意大利政府用智能卡代替以前用的纸质文件，这种智能卡与纸质文件具有相同效用，还可以用作智能服务卡。把身份识别智能卡分发给公民的做法至今还处于试点阶段。

该项目现在正面临技术方面的限制——例如公共密钥基础设施能牢固的维持千万用户的可用性——但正常享用任何信息服务前的身份验证程序还处于中央安全部门的控制之下。这情况引起众多政党对保护个人隐私的忧虑。更有甚者，该计划的推广还要花很长时间和需要大笔投资。

所有意大利公民一旦能用上身份识别智能卡，那么该智能卡还充当全国性服务一卡通，但它将只是用户能享用电子服务和许多其它服务项目的一种可行工具。实际在欧洲边境，人员流动要求电子服务不仅用于公民，还要用于定居者、临时工及旅游者，只有少数用户携带意大利政府签发的身份证。

要求有效身份验证的信息服务项目，将不仅由国家管理机关提供，还需要私营服务供应商提供，尤其是金融服务供应商提供。当用一张智能卡去接受服务时，更合理的做法是期待政府依靠私营部门赞同并开发基础设施和使用标准，而不是相反。

领先的意大利电子签名法规（根据1997年所谓第一部《巴萨尼尼法》制定），确定私营部门研制个人专用的“公共密钥基础设施”这项复杂任务。结果，私营部门研制成用于签名卡的全部基础设施服务程序。按意大利法律规定，注册的私营认证机构（CA）从此可以完全合法地提供数字密钥和用于电子签名文件的证书。

在意大利，12个已注册的认证机构中的绝大多数属于金融企业，这一点是不足为奇的。事实是，金融企业具有最合理、紧迫的理由去加强安全和身份验证工作。

每个公民和定居者都能从已注册的认证机构处得到签名卡，正如从银行处得到信用卡一样。签名卡不是身份证卡，因为它没必要贴照片或其它视觉识别，它也不是政府机关签发的。然而，它具有合法、有效的电子验证功能。签名卡其实可以作为身份识别的证明，这与本人签名作为身份识别完全有异曲同工之妙。因而，它们可以被所有国家管理机关和私营信息服务供应商当作信息服务卡接受下来。

独一无二公民标识符

一个代码识别一个人，把它当作密钥，用于存取所有管理机关数据库内储存的个人数据，这种设想在很多国家完全能被接受。与此相反，在其它一些国家，强烈抵制这种单一公民标识符的设想。另一方面，独一无二的标识码显示出它是提供集中信息服务的唯一可行方法。

通过私营或国营部门对识别过程进行调整，向全体公民提供电子签名密钥和证书这种设想，最终都会被各国接受。实际上，这是引入一个给每个公民指定独一无二标识符、与众不同的新形式，可以引起他们极大兴趣，去充分利用信息社会，其目的是保证安全存取个人资料，是为保护个人隐私提供最有效的机制。

意大利规章制度提供身份证和签名卡，作为享用联机服务而验证身份的有效工具。身份证概念也许不会在世界范围内都被接受，而签名卡也许被任何国家、不同的法定文化都接受，如果这卡由私营部门提供，那更易被接受。

从信用卡到电子钱包，从用于全球移动通信系统移动电话的用户标识模块卡到保健卡、社会安全卡或驾驶许可证，要计算出在欧洲早已使用了多少私营和国家企业签发的卡片，这毫无价值。要假定这些不同种类的卡的功能会集中到政府赞助的身份证一种卡上，这不切合实际。一个限于签名和身份验证的普遍赞同的计划似乎更可能实现。

发展电子政务：从“数字式鸿沟到”到给所有人的“数字式机遇”

我想要用几句简洁的话对来总结一下我所介绍有关发展电子政务问题，。借用“2001《电子机遇工作组报告》”中的言词，其中心内容是：如何“消除数字鸿沟，利用信息通信技术和全球网络的力量，以保障人人有机会工作、能接受培训并有工作权力……信息通信技术提供减少社会和经济地位不平等的大量机会，支持可持续的本地财富创造，从而有助于达到国际社会已确定的较宽广的发展目标。当然，信息通信技术不能作为解决一切发展中疑难问题的灵丹妙药，但通过极大改善通信和信息交流，能创建强大的社会和经济网络，而网络本身又为更快发展提供基础”。

众所周知，信息技术的新发展可能成为新的“鸿沟”、新的不平等、新的排斥的原因：“数字鸿沟”。然而，若明智地运用信息通信技术，又可能成为赢得比赛决定性胜利的游戏卡：保证对全体男人、女人都有同等的机会。同等的机会表现在知识的传播、生活的质量、自由和权利的享用，这些是人类尊严的本质所在。同时还能促进事物的文化、经济及社会发展。因此说，有一个巨大的机会去填补：饥饿、疾病、文盲、排斥妇女及剥削童工等形成的鸿沟和裂缝。

今天，用技术在几个月内完成的事情，不久以前尚需要花几年。这种可能性不单单存在于工业化国家。通过协调、系统地大量使用信息通信技术，就有可能激发出广泛、充分的成长发展过程，由发展中国家或不发达国家自行推进、自行管理。发展电子政务可能是达此目标的起点和驱动力。

其实我们不能把电子政务简单地看成是国家管理机关的商业效益。信息通信技术的推广，电子政务有效计划的实现，增强了政府制订政策、提高决策含金量和透明度的能力，加强了政府的合法性和责任性，有利于扩大知识面，批准实施远距离教育计划、远距离医疗服务，为业务工作提供技术和经济方面的帮助。发达国家估计，这些革新对改组国家管理机具有极其重大的影响。不过，像中国、蒙古、孟加拉国、南非、玻利维亚及塞内加尔这些发展中国家，在这方面也有丰富的经验。

要在几年内消除“数字鸿沟”，至少有两个基本条件：普及扫盲和要有有效的电力网。当然，还需要正切纬度计算机网络和扫大规模计算机盲。不过筹建一个电话网络，其实比完成其它所有“经典”基建网络要便宜和快得多：铺设容量为100太位/秒的10万公里光缆所花费用，只有建造10万公里公路的千分之一。信息通信技术并不昂贵，它不消耗大量能量，不影响周围环境。只要我们从良好的基础培训开始，大规模计算机扫盲也具有合理的费用和时间要求。这从迅速取得进步的一些国家中显示出来，象印度、巴西和埃及，也有一些发达国家，但开始得像意大利较迟。

国际合作的新境界：一个警告

显然有必要保证有利的环境条件：有一个可以公开投资和竞争的、简单明了的正规方案：政治稳定，讲民主，值得信任；有能力实施管理现代化，以及一个发展电子政务的有组织、协调一致的计划。但是没有必要采用先进国家选择的特别体制的技术模式或方法。

在我看来，考虑到这些以后，可以勾勒出一个崭新的参考轮廓，一个国际合作的新境界；但同时我感到有必要提出一个警告。

贯彻国际合作政策和在不发达国家投资时，最优先考虑的事情，当然首先要提出基本需要，如同食品供应和保健一样。然而必须提出一个显著的发展策略，即强调信息通信技术作为推动力所起的作用。因此，我认为，新的国际合作优先考虑的事情，应当是投资四个方面：范围扩大到每个人的扫盲、电气化、电信基础设施以及扫计算机盲。

这些优先考虑的事情起决定性作用，可以克服不发达和不平等的状况，可以利用信息社会，把信息通信技术用到政府工作中去，反过来又成为发展的关键因素和更大的动力。

最后，我们需要提供资金，提出取得资金和合作伙伴问题。不幸的是，某些政府和私营企业近来似乎一方面在投资与发展中国家和欠发达国家的合作，建立一种信息通信技术方面的联系；而另一方面，同样的国家采用特别的管理模式，或特别的社会、政治组织和技术方法，如特别的预算、税收或土地登记制度。

这种存在于某些合作倡议中的处理方式，可能导致一些发达国家把一种新的殖民主义形式强加于发展中国家和欠发达国家。这是一种我们必须绝对避免的冒险和危险行动，应给予联合国（并非八大国集团）在这方面协调、促进国际合作的任务和职责。

信息通信技术和电子政务必须用成为一种新颖的有力工具，一种用于推动自主、自决发展和强大过程的杠杆。由每个人和每个国家来自己决定。他们不应当成为新殖民主义的“托洛伊木马”。