

發展電子政務的障礙——孤島、煙囪與壁壘

鄭桂垣

2011年2月

“電子政務理論研究與實踐國際學術會議”(ICEGOV)由聯合國大學^[1]發起，每年舉辦一屆，第四屆於去年10月在北京舉辦，前三屆會議分別於澳門、埃及、哥倫比亞召開，而今年將由愛沙尼亞組織舉辦。第四屆會議的主題為“融合·發展·創新”，共46個國家約200多位學者與實踐者參加，會議以主題演講、受邀論文宣讀、專題研討、博士生討論會、海報張貼等多種形式舉行。

其中，最為矚目的論文部分主要圍繞以下兩個方面進行研究：

- 理論基礎研究——就電子政務與電子治理的理論、政策、戰略和行動計劃，討論其現況及發展趨勢。
- 實踐方案——結合理論基礎，因應電子政務與電子治理的實踐和整體發展方向，提出具創意的解決方案。

期間，各與會者亦就多種前沿技術對政府、社會的影響作出探討，如Web2.0互聯網模式、語義網(Semantic Web)、雲端計算(Cloud Computing)和網格計算(Grid Computing)、寬帶接入技術等。揭示了新技術革命和資訊科技產業快速發展的背景下，技術不斷創新、發展和融合，正推動着各國政府、社會的重大變革。各國政府藉着提供多元化的電子服務，提升施政效率和透明度，以及提高公民在政策與決策制定上的參與度，將電子政務的建設提升至更高的戰略層面。另外，會上部分學者積極推廣電子治理的理念，強調當今政府的運作越來越依賴資訊科技，電子治理關係到國家和地區的可持續發展。

連續四天的會議，共設有44場研討會及主題演講。從不同國家的交流中可以發現不同發展階段的國家，在電子政務領域所關注問題的差異頗大。發展中國家多集中研究如何推廣信息及科技的應用，理順發展電子政務的資訊技術障礙，例如：如何加強互聯網在社區的滲透率，如何提升電子政務的利用率等。然而，歐美等國更為關注信息的公開化、政務的透明度，正如英國牛津大學的學者Jim Davies強調，現時發展電子政務的技術是成熟可用的，目前存在的問題並非資訊技術層面所能解決的；這些國家在資訊技術

上處於世界領先地位，社會認受性較高，然而他們在處理跨部門的資料交換、涉及私隱及國家安全的問題時，仍然是成效不彰，需要在政策、法規等層面予以支援，這是討論的熱點。

內地在電子政務發展過程中所累積的經驗，亦值得澳門政府借鑒。有關學者指出，近年來中國各級政府相繼建立的部門/機關網站，截至2009年12月，全國政府域名“.gov.cn”已開通49,730個，是1997年10月的153倍，然而至今中國並沒有建成一個全國性的政府入門網站，這是中國在2010年度聯合國全球電子政務績效評估報告中排名由2008年的65位倒退至72位的主要原因，該報告由聯合國經濟和社會事務部發布，對各國政府在電子政務的發展程度及電子化的參與程度作出評估。另一方面，內地政府部門之間的電子政務平臺普遍存在以下兩個問題，值得澳門重視。

➤ 孤島效應

各級政府及其職能部門之間信息化建設缺乏協調，數據規範和開發準則不一，導致系統之間難以進行數據交換，產生了信息化建設的“信息孤島”。

➤ 煙囪效應

各類垂直業務系統與其他行業系統之間、與地方電子政務平臺之間都是相互獨立的，彼此數據無法共享，導致系統之間難以交互(Interactive)，最終形成了電子政務信息化建設的“煙囪效應”。值得注意的是，數據交換與系統之間的交互同樣是本署在審計工作中碰到的問題。在大會開幕儀式上，國家工業和信息部副部長楊學山以國家審計署的“金審工程”為例，指出“審計管理系統”(OA)^[2]及“現場審計實施系統”(AO)^[3]是內地電子政務實施方案中的典型成功案例，系統能有效處理業務與目的之間的關係，支撐審計業務的發展。當中，提及的“AO”系統正正是交換和分析審計數據的有效工具，但其成功並非單純因為系統的功能和性能所致，更重要的是法規、執行力度、培訓和推廣等方面的配合。

其他國家的專家學者亦就數據交換與共享提出解決方案，例如德勤顧問諮詢公司(Deloitte Consulting)在介紹美國政府所採用的“國家資訊交換模型”(National Information Exchange Model, NIEM)^[4]時指出，過去美國政府由於缺乏數據格式標準，數據的定義

不一，造成資料難於整合且無法重複使用，NIEM正是2009年美國新任政府上臺後推動的電子政務方案之一。NIEM原於2005年由美國司法部和國土安全部開發，是一種建基於可擴展標記語言(XML)的信息交換框架，目前仍在不斷發展中，最新的版本為2009年發布的NIEM2.1。數據的交換與系統的互聯是各國政府在電子政務工作中或遲或早碰到的主要難題，各國正為打破“信息壁壘”作出不同的嘗試。

[註1]：聯合國大學設於日本東京，本身沒有本科生，只有研究生及博士後研究員。其數十個研究所和培訓中心散落世界各地，其中澳門便設有國際軟件技術研究所(UNUIIST)。

[註2]：“審計管理系統”(OA, Office Automation)具有能支撐審計業務，負責辦公文件管理、信息共享、領導決策支持等，以審計計劃項目信息為先導，對審計項目實施信息、結果反饋、業務指導、公文流轉、審計決策等各環節進行全面管理和技術支持，形成審計業務、管理、決策的一體化系統。

[註3]：“現場審計實施系統”(AO, Auditor Office)具有數據採集、轉換，審計抽樣、審計分析、審計取證、審計工作底稿編製、審計報告和統計匯總等功能。

[註4]：詳情可參閱<http://www.niem.gov/>