

俄罗斯数字政府建设进展及启示

初冬梅

【内容提要】 俄罗斯从21世纪初开始积极推动数字政府建设。该文通过梳理20年来俄罗斯颁布的相关战略规划等文件,发现俄罗斯数字政府的内涵和主要任务是在发展中保持一定的连续性,俄罗斯把数字化转型作为《2030年俄罗斯国家发展目标》中的五大目标之一,旨在实现强国梦想。从联合国、世界银行有关报告和俄罗斯国内评价看,俄罗斯数字政府建设表现不俗,进展迅速,发展潜力大,国家政策在发展数字政府方面发挥了积极作用。与此同时,政府治理中存在的一些问题也以数字化形式体现在数字政府中。该文认为,俄罗斯数字政府建设可以为中国提供以下借鉴和启示:加强数字治理的制度供给,提高数字治理能力;建立数字民主和数字平等,提高数字包容性;管控国家数字主权风险。

【关键词】 俄罗斯 数字政府 国家治理

【基金项目】 中国社会科学院2020~2023年创新工程项目“中国边疆治理体系与治理能力现代化研究”。

【作者简介】 初冬梅,中国社会科学院中国边疆研究所副研究员。

一 问题的提出

近年来,世界大国在全球创新技术领域的竞争不断加剧,在数字领域争夺制高点。第四次工业革命中出现的人工智能、数据交换、云计算和物联网不仅意味着技术进步,还见证了人类社会形态的变革。而社会形态的变革呼唤与之匹配的治理模式。世界各国政府如今面临着双重压力:一方面是来自居民日益增长的对国家服务质量和便捷度的需求;另一方面则是政府需要缩

减行政开支,提高行动效率^①。因此,数字政府(Digital Government)概念一经提出便备受管理学界和政治学界的关注,并成为政府治理改革的一个主要方向。

美欧学界作为数字政府概念的发起者,对数字政府保持着浓厚的研究兴趣。经济合作与发展组织(OECD)提出,数字政府是现代化战略的重要组成部分,它依靠由国家机关、非政府组织、企业、社会机构和个人构成的数字政府生态系统从事生产和创新活动,提供数据和服务,实现公共福祉的增长^②。国际研究机构高德纳咨询公司(Gartner Group)认为,数字政府依靠数字技术赋能实现国家服务的优化、转型与创新。欧盟委员会认为,数字政府建设有三个发展阶段:第一阶段是开放政府,特点是向社会开放参与决策的渠道,利用 web 2.0 技术与社会对话;第二阶段是智慧政府,利用智能技术刺激创新,基于大数据进行决策,为居民提供个性化国家服务;第三阶段是联合政府,基于智能技术和发达的社会基础设施,根据居民需求提供个性化和便捷化的国家服务。目前,世界大部分发达国家的数字政府建设处于第一阶段,或者从第一阶段向第二阶段过渡时期^③。

俄罗斯学界是数字政府研究的后来者。电子政府和数字政府这两个概念在俄罗斯学界均有使用,但对两个概念的理解有所不同。

一种观点认为,电子政府和数字政府概念相同或相近。俄罗斯学界大部分研究者仍使用电子政府的概念,认为电子政府指国家机构办公数字化,利用数字技术与社会互动^④。电子政府和数字政府经常被用作同义词。也有

① Цифровое правительство 2020. Перспективы для России. <https://documents.vsebirnyjbank.org/ru/publication/documents-reports/documentdetail/690171468181130951/Цифровое-правительство-2020-перспективы-для-россии>

② OECD, Recommendation of the Council on Digital Government Strategies, Public Governance and Territorial Development Directorate, July 2014, <https://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>

③ E. Barcevicus, et al. Exploring Digital Government Transformation in the EU: Expert Consultation and Stakeholder Engagement, JRC Working Papers, 2020.

④ П. В. Артемова, С. Г. Камолов, А. Н. Константинова. Электронное правительство: динамика взаимодействия государства и российского общества в XXI в. // Власть. 2019. № 3. С. 57 – 62; В. Архипова. Трансформация "электронного правительства" в "цифровое правительство" // Известия Байкальского государственного университета. 2016. Т. 26. № 5. С. 818 – 824; Я. И. Ваславский, С. В. Габуев. Неинституциональный подход как методологическая основа исследования электронного правительства // Вестник МГИМО. 2016. № 6(51). С. 60 – 75.

学者认为二者是同一个概念的不同发展阶段,数字政府是发达的电子政府^①。还有学者使用“数字和电子政府”这一术语^②。

另一种观点强调电子政府和数字政府的差异性,认为电子政府和数字政府是两个本质上不同的数字治理模式。电子政府强调必须提供电子形式的国家服务,而数字政府的理论预设是组织更高水平的数字治理;电子政府的主要任务是提供电子化国家服务和在治理系统中更高效地利用信息流,而数字政府最重要的活动方向是发展创新型国家治理体系以及人力资本与现代电子民主^③。二者关注点和主要任务不同。

俄罗斯学者高度评价数字政府的意义,认为在国家治理领域使用电子平台和数字技术有助于国家治理模式转型,发展国家、社会、商业与居民之间的高效互动^④。俄罗斯政治学家 A. И. 索洛维约夫认为,数字政府对俄罗斯国家发展进程意义重大。政府可以大幅降低国家治理成本(虽然在联邦中央和地方层面的影响不同),提供公共产品和服务,与居民建立现代化对话;企业 and 公司可以提高与国家机关对话的能力;社会可以从创新中获益,但社会与政权的联系依旧有限^⑤。

① И. А. Василенко. Особенности формирования концепции "цифрового правительства" в политической науке и перспективы её реализации в России//Государственное управление. 2020. №. 82. С. 218 – 244. http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2020/vipusk__82._oktjabr_2020_g./pravovie_i_politicheskie_aspekti_upravlenija/vasilenko.pdf

② О. Ю. Красильников. Становление цифрового правительства в современной России//Гуманитарный научный журнал. 2018. №. 1. С. 27 – 31; И. И. Смотрицкая. Государственное управление в условиях развития цифровой экономики: стратегические вызовы и риски//ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2018. №. 4. С. 60 – 72; М. Ю. Павлютенкова. Электронное правительство vs цифровое правительство в контексте цифровой трансформации//Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2019. №. 5. С. 120 – 135.

③ Концепция цифрового правительства как политический проект для России: перспективы реализации в условиях вызовов и рисков цифровизации общества. Экспертный круглый стол на факультете политологии МГУ//Власть. 2021. №. 1. С. 317 – 330.

④ Указ Президента РФ от 07.05.2018 г. № 204 "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года"//СЗ РФ. 2018. №20. С. 2817. ;Постановление Правительства РФ от 29.03.2019. г. № 377 Об утверждении государственной программы РФ " Научно – технологическое развитие РФ"//СЗ РФ. 2019. №15. С. 1750.

⑤ 同③。

俄罗斯政府积极推动国家治理数字化转型,从2002年开始建设电子政府,以提高国家治理能力,适应新时代、新挑战。近年来,普京总统高度重视数字政府建设,颁布了一系列相关总统令,旨在10年内实现俄罗斯全国的数字化转型^①。本文将较为全面系统地梳理俄罗斯数字政府建设的制度安排和治理实践,根据俄罗斯国内学界的相关评价和国际机构发布的评价体系进行比较,探讨俄罗斯发展数字政府方面值得借鉴的经验和存在的问题,为中国发展数字政府提供一定的参考和启示。

二 俄罗斯建设数字政府的政策目标和基本方向

俄罗斯数字政府建设经历了由电子政府到数字治理的转变。为数字技术赋能国家治理,俄罗斯制定了一系列纲要、战略等规划性文件和法律性文件,阐明数字政府的建设目标和主要任务、内涵及基本活动方向,为发展数字政府构建了一定的法律基础。

表1 俄罗斯数字政府建设的主要文件

颁布时间	文件名称
2002年1月	《2002~2010年“电子俄罗斯”联邦专项纲要》
2008年2月	《俄联邦信息社会国家纲要(2011~2020年)》
2008年5月	《2010年前俄联邦建立电子政府构想》
2017年7月	《2035年前俄联邦数字经济发展规划》
2017年10月	《2025年前欧亚经济联盟数字化进程主要实施方向》
2018年5月	《2024年前俄联邦国家发展目标和战略任务》
2018年11月	“数字化国家治理”联邦项目
2019年5月	《俄联邦科技发展国家纲要》
2019年6月	《2019~2021年建立和运行国家数据管理系统构想》
2020年7月	《2030年前俄联邦国家发展目标》
2021年3月	《2025年前俄联邦社会领域数字转型纲要》

资料来源:作者根据俄罗斯政府网站、俄罗斯数字发展、通信和大众传媒部网站公布资料归纳整理。

^① Путин распорядился в кратчайшие сроки провести цифровую трансформацию всей России. https://www.cnews.ru/news/top/2020-12-04_putin_rasporyadilsya_v_kratchajshie

(一) 俄罗斯电子政府的建设目标和基本方向

20世纪80~90年代,传统的国家管理模式已无法适应信息技术发展所带来的时代挑战,电子政府的概念应运而生。俄罗斯建立电子政府的历史可以追溯到2002年。为建立电子政府,俄罗斯颁布《2002~2010年“电子俄罗斯”联邦专项纲要》。俄罗斯电子政府建设目标是提高居民获得国家权力机关活动信息的能力,提高国家和市政服务时效性,采用统一的居民服务标准,提高国家与社会互动质量。该目标包括两个方面:一是组织各部门之间信息交换,保障国家权力机关有效利用信息和电信技术,提高部门间互动效率和国家权力机关内部组织效率,在国家权力机关活动中提高信息和电信技术的管理使用效率;二是提高国家治理效率,对国家权力机关活动实行全程实时监督。电子政府项目由俄联邦总统下属信息技术和通信司具体负责。《2002~2010年“电子俄罗斯”联邦专项纲要》的目标基本实现,纲要规定的42项指标中已完成41项^①。

在完成《2002~2010年“电子俄罗斯”联邦专项纲要》后,2010年生效的《关于组织提供国家与市政服务联邦法律》和2012年第601号《关于完善国家治理体系基本方向》总统令提出俄罗斯电子政府的建设内涵及主要活动方向。电子政府的内涵包括:实现国家治理信息化和部门间电子互动,权力机关与管理机关之间采用无纸化文件交互技术,完善国家机关信息通信基础设施,实现权力机关和管理机关转型,发展国家云计算基础设施和公开数据。电子政府包括四个方面的基本活动:为居民和企业提供电子化服务;建设电子政府基础设施;统一生物认证系统;超级服务和国家服务的数字化转型。

此外,《关于完善国家治理体系基本方向》总统令规定了下列具体指标:至2018年居民对国家和市政服务的满意度不低于90%;至2015年,在居住地以及国家服务多功能中心根据“一个窗口”原则获得国家和市政服务的居民占比不少于90%;至2018年,利用电子化国家和市政服务的居民占比不低于70%等。2013年,俄罗斯通信和大众传媒部与经济发展部共同制定并向政府提交了《国家与市政电子化服务提供机制发展构想》,旨在提高居民和中小企业对国家与市政服务电子化的满意度。可以看到,该时期俄罗斯电子政府建设的主要目标依然集中于提高行政效率和国家服务水平,实现国家服务及行政流程的电子化。电子政府建设聚焦于最新信息通信技术在国家行政

^① ФЦП "Электронная Россия (2002 – 2010 годы)". <https://digital.gov.ru/ru/activity/programs/6/#section-targets>

管理流程中的运用,尚未涉及国家行政机关和管理组织形式的重组乃至国家治理模式的转型。

(二) 俄罗斯数字治理的目标和基本方向

俄罗斯在 2018 年提出实现数字治理转型的任务。迅猛发展的信息通信技术不仅影响了国际组织的活动内涵和方式,也改变着国家机关与社会组织及居民之间的关系。国家治理模式也随之需要调整。数字治理得到普京总统的高度重视。普京总统认为,数字治理转型有助于国家高效创新体系的建立。为此,普京在 2018 年第 204 号《2024 年前俄联邦国家发展目标和战略任务》总统令(以下简称“五月法令”)中提出,在国家治理和国家服务中引进数字技术和决策平台是俄联邦最优先的一项战略发展任务^①。“五月法令”在数字治理方面包含两个主要方向:一是为实现居民和企业主体利益,在国家治理和国家服务领域引进数字技术和平台解决方案;二是在欧亚经济联盟成员国建立并运行国家政策协商机制,落实数字经济发展计划。

为落实“五月法令”,俄罗斯政府确立了“数字化国家治理”联邦项目,隶属于《2035 年前俄联邦数字经济发展规划》。“数字化国家治理”联邦项目的主要任务是实现国家治理的数字化转型,旨在通过数字化门户为居民和机构提供国家服务和建立服务平台。此项目目前由俄联邦数字发展、通信和大众传媒部负责,2024 年应完成的指标包括:一是通过互联网提供国家服务和市政服务,俄罗斯政府计划按照居民利用率高的 25 种生活应用场景设计服务平台;二是国家和市政机关各部门间公文周转自动化率达到 90%;三是 60% 的俄罗斯居民拥有带电子签名的数字身份证;四是俄罗斯与欧亚经济联盟成员国之间电子公文交换率达 90%^②。

“五月法令”到期后,2020 年 7 月 21 日俄罗斯出台《2030 年前俄联邦国家发展目标》(“七月法令”),指出数字化转型是俄罗斯 2030 年前国家发展目标之一。据此,俄罗斯应在 2030 年前完成四项指标:一是实现关键经济社会领域的成熟数字化,包括卫生保健、教育和国家治理;二是使具有社会意义的公众电子服务份额达到 95%;三是家庭宽带联网率增至 97%;四是与 2019 年相比,对国内 IT 领域项目的投入额增加 4 倍。2020 年 7 月中旬,俄罗斯总

^① Национальная программа "Цифровая экономика Российской Федерации", утв. Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам. Протокол от 04. 06. 2019 г. № 7. <https://digital.gov.ru>

^② Цифровое государственное управление. <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/882/>

统和总理在战略发展和国家项目委员会会议上宣布,包括数字经济在内的国家项目执行期将从2024年延长至2030年。国家项目任务统一并入国民经济恢复计划之中^①。

从以上梳理可以看到,从电子政府到数字治理,俄罗斯数字政府的内涵和主要任务不断发展完善,同时也保持了一定的连续性和继承性。从电子政府到信息社会再到数字治理,其宗旨在于建成服务平台型政府,刺激数字经济的发展和国家创新体系的完善。数字政府建设的指导思想是减少官员参与,除证明身份的文件外不需要其他文件。政府应该在自动化业务流程的基础上主动提供国家服务,全面解决居民的所有问题。

三 俄罗斯数字政府的建设进展

(一) 平台型政府是俄罗斯数字政府建设秉持的核心理念

俄联邦国家服务平台2009年通过测试并正式启动。国家服务平台可以提供110项联邦服务和200项市政服务,包括登记就医、办理退休金、办理机动车注册登记、登记子女上学、提交考试申请和获得驾照以及办理护照和签证等。该平台的注册用户人数逐年增长,从2012年的360万增至2018年的8600万,覆盖俄罗斯全国60%左右的人口。国家服务平台提供的服务次数迅速增加,2018年通过平台提交的服务申请数量是6000万次,同比增长55%。用户满意度也不断提高,2018年达96.76%^②。《俄联邦信息社会国家纲要(2011~2020年)》的顺利实施为俄罗斯政府治理理念和模式的转变奠定了坚实的基础。

平台型政府是当前俄罗斯数字政府建设秉持的核心理念。俄罗斯数字政府建设的基本原则是默认提供数字服务、平台驱动和面向移动设备、以用户为中心的服务设计以及提供全周期数字服务,政府即平台。俄罗斯数字政府平台包括三个部分:统一的国家服务与职能门户、统一认证识别系统和部门间电子交互系统^③。统一认证识别系统的用户不仅可以登录国家服务网

① Указ о национальных целях развития России до 2030 года. <http://kremlin.ru/events/president/news/63728>

② Е. А. Кипервар, Е. В. Мамай, М. С. Мизя, Е. А. Кипервар. Цифровое государственное управление: вероятные риски и новые возможности // Креативная экономика. 2020. Т. 14. № 10. С. 2223 – 2242.

③ 同②。

站,还可以登录各政府部门网站。

根据米舒斯京总理批准的《2025年前俄联邦社会领域数字转型纲要》(2021年3月1日),俄罗斯将建成统一的数字平台,整合所有社会保障资源。居民无须提交申请和证明材料就可以获得退休金和补助。新平台整合了俄联邦劳动和社会保障部、俄罗斯退休基金、俄罗斯社会保险基金和医疗社会鉴定机构的信息系统,可以实现社会保障的全生命周期服务。该纲要要建立社会金库系统的基础,可以最大限度地提供及时、便捷和有针对性的社会帮助^①。

数据管理是平台建设的关键。为落实“数字化国家治理”联邦项目,俄罗斯政府批准《2019~2021年建立和运行国家数据管理系统构想》(2019年6月)。该构想的执行方是俄联邦数字发展、通信和大众传媒部及有关执行机构、俄罗斯政府分析中心。建立并运行国家数据管理系统的主要目标是提高国家数据的建立、搜集和利用效率,提供国家和市政服务,履行国家和市政职能,保障自然人和法人获得信息的渠道^②。

俄罗斯数字政府建设的下一步安排是超级服务。超级服务是根据常用生活场景进行组合的国家服务综合体。2019年2月4日,俄罗斯政府数字发展和信息技术利用委员会主席团会议批准了包括25项超级服务的清单,同年3月29日又批准了包括25项超级服务的清单。据俄罗斯数字发展、通信和大众传媒部评估,这些清单涵盖了俄罗斯居民与政府之间90%的互动场景。由此可以认为,俄罗斯国家服务大规模数字化转型进程正式启动^③。

(二) 建立垂直机制推动数字政府建设

俄罗斯政府大力推动数字治理,设计了从联邦中央到地方的政府垂直落实机制。数字化转型由俄罗斯政府总理米舒斯京直接负责,领导政府数字发展和信息技术利用委员会。副总理德米特里·切尔内申科负责

① Михаил Мишустин утвердил Концепцию цифровой трансформации социальной сферы. <http://government.ru/news/41634/>

② Концепция создания и функционирования национальной системы управления данными, утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 июня 2019 г. № 1189 – р. https://ac.gov.ru/uploads/_Projects/PDF/NSUD/1189_Концепция_НСУД.pdf

③ Дорожные карты развития суперсервисов будут представлены до конца июня. 29 марта 2019 года. <https://digital.gov.ru/ru/events/38886/>

完善该领域的法律基础。为协调各部门行动,俄政府成立了俄联邦数字发展、通信和大众传媒部。在部委和地方执行机构设立首席数字转型官员制度。

1. 政府数字发展和信息技术利用委员会

政府数字发展和信息技术利用委员会是俄联邦政府协调磋商机构,由米舒斯京总理分管。委员会主席团主席是切尔内申科副总理,数字发展、通信和大众传媒部部长沙达耶夫担任委员会主席团副主席。委员会成员包括俄罗斯联邦保卫局、联邦安全局科技处、俄政府分析中心、数字经济非商业组织、信息技术司、政府办公厅、俄总统发展信息通信技术和通信基础设施局、联邦财政部、俄罗斯出口中心、卫生部、经济发展部、俄罗斯银行、工业和贸易部等机构和企业领导人。该委员会的工作宗旨是促进联邦中央执行权力机构和联邦主体执行权力机构之间的互动,发展数字经济生态系统,提高信息技术利用水平,在俄罗斯建立统一信息空间和电子政府。

2. 数字发展、通信和大众传媒部

数字经济涉及各个部门,需要一个协调机构落实数字化转型日程,推动国家机关数字化转型和数字经济的建立。为此,前任总理梅德韦杰夫向普京总统建议成立数字发展、通信和大众传媒部。2018年5月俄罗斯正式成立数字发展、通信和大众传媒部,其前身是俄联邦通信和大众传媒部。俄罗斯数字发展、通信和大众传媒部是联邦执行权力机关,由联邦政府直接领导。该部负责协调信息技术领域、电子通信领域、大众通信和传媒,包括互联网和电视系统的发展运行,制定并落实有关国家政策和法律规范。数字发展、通信和大众传媒部的优先活动方向涉及信息国家、俄联邦主体数字化、电子政府、数字经济、电信、媒体、IT行业、邮政、国际合作和反垄断法规。从该部的部门设置可以看到,俄罗斯政府对它寄予厚望,赋予它广泛的管理权限和活动领域,希望数字发展、通信和大众传媒部能够在俄罗斯国家数字化转型方面发挥协调作用。

3. 首席数字转型官员制度

为推动数字平台建设,落实数字经济国家纲要,俄罗斯政府决定在联邦中央和地方各级政府部门设立首席数字转型官员。联邦中央政府部门的首席数字转型官员由各部门的副部长或部门负责人担任。在地方,俄罗斯地区创新协会建议各联邦主体成立专门负责数字化转型问题的机关,其领导由联邦主体的副行政长官担任。2018年年底,时任总理梅德韦杰夫要求各联邦主体行政长官任命官员,负责数字经济国家项目在地区的落实。2019年,有23个地区响应号

召,建立了专门机构——地区数字转型中心^①。2020年,俄罗斯联邦中央和地区国家执行权力机关任命了85位首席数字转型官员^②。首席数字转型官员负责本部门或地区主要经济部门的数字化转型。目前已建立经验交流机制。首席数字转型官员启动了一系列优化项目,监督和优化服务流程,提高服务质量。俄政府为首席数字转型官员制定了三年行动计划和绩效考核指标。

(三) 产业政策引领 IT 基础设施建设

强大的 IT 基础设施是数字化系统运行的关键条件。俄罗斯近年加大力度支持数字技术领域的发展。2020年,俄罗斯政府对 IT 部门实施专门的减税措施,实施优惠政策保障技术发展,提出一系列优惠补贴条件,促进数字项目快速发展。除了旨在加速该国 IT 产业发展的补贴和贷款外,俄罗斯还对在国内登记注册的数字初创公司实施了无限期的税收优惠政策,所得税从20%降至3%,保险费率从14%降至7.6%。这些措施深受行业欢迎。俄罗斯第二批优惠措施即将执行,这些措施将为俄罗斯软件开发公司的发展创造更有利的条件。

四 俄罗斯数字政府建设绩效评估

(一) 来自俄罗斯国内的评价

俄罗斯经济发展部对近年来数字政府建设取得的成绩给予肯定。俄罗斯目前设有提供国家与市政服务的多功能中心和国家服务统一门户,建立了国家基础信息资源部门间电子互动系统,居民对国家服务的满意度逐年提高。此外,俄罗斯广泛使用开放数据,2019年年底俄罗斯开放数据网站上发布的可机器识别数据为2.2万个^③。

① От информатизации к цифровизации—как в 2019 году преобразовывались региональные органы власти, ответственные за ИТ. 24. 12. 2019. <https://d-russia.ru/ot-informatizatsii-k-tsifrovizatsii-kak-v-2019-godu-preobrazovyvalis-regionalnye-organy-vlasti-otvetstvennye-za-it.html>

② Интервью ТАДviser; вице-премьер Дмитрий Чернышенко – о стратегии и тактике цифровой трансформации государства. 18. 02. 2021. https://www.tadviser.ru/index.php/Статья;Интервью_Заместителя_Председателя_Правительства_Российской_Федерации_Дмитрия_Николаевича_Чернышенко_изданию_ТАДviser

③ Министерство экономического развития Российской Федерации. Об итогах деятельности Минэкономразвития России за 2017 и задачах на 2018. http://old.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/cfdd9d90-be57-4054-b81a-eaf3b3d009b1/doklad_20172018.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=cfdd9d90-be57-4054-b81a-eaf3b3d009b1

俄罗斯政府对联邦各部门的数字转型领导人进行年度工作考核,评价数字转型任务中的预算执行情况和关键效率指标的完成度,考察政府数字化任务完成情况。根据考核结果,18 个政府部门的工作被评为高效,其余为中等和中等偏下水平。高效的部门有俄联邦通信、信息技术和大众传播监督局,俄联邦技术监察局,俄罗斯工业和贸易部,知识产权局,农业部和紧急情况部等^①。

非商业分析中心“对话”的研究表明,俄罗斯数字化水平在世界排名第 27 位。根据“对话”分析中心的排名,日本的数字化水平居世界之首,俄罗斯的排名超过中国、瑞典和澳大利亚。俄罗斯一项重要的加分项是其联邦中央和地方各级政府部门不仅建有电子门户,而且公众还可通过这些政府门户积极申请国家服务^②。

至于俄罗斯数字政府建设中存在的不足方面,俄罗斯高等经济大学在 2019 年 4 月发布的《国家治理的数字化转型:迷思与现实》报告中指出,俄罗斯国家治理数字化转型的一个严重障碍依然是国家职能的低效分配,部门的物资、人力资源和资金分配与部门职能没有有效衔接。此外,俄罗斯政府的权力分配不平衡,政府组织结构不均衡,预算支出效率低下,政府部门劳动生产率水平低,机构臃肿,国家公务员的现代数字能力和专业资格不足。数字政府依然沿用传统的官僚运作流程,没有进行行政重组。这使得传统的行政体制问题以电子形式重现^③。有俄罗斯学者指出,虽然俄罗斯通过实行一系列纲要发展政府和国家治理的数字化,但国家机构的数字化建设并没有带来政府管理体系的根本变化^④。

① Интервью TAdviser: вице – премьер Дмитрий Чернышенко – о стратегии и тактике цифровой трансформации государства. 18. 02. 2021. https://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Интервью_Заместителя_Председателя_Правительства_Российской_Федерации_Дмитрия_Николаевича_Чернышенко_изданию_TAdviser

② Российская IT – сфера получила поддержку государства. Что это значит для граждан и готовы ли они к цифровому скачку? <https://lenta.ru/articles/2021/09/30/cifrovizacia/>

③ Цифровая трансформация государственного управления: мифы и реальность. Доклад НИУ ВШЭ. Издательский дом Высшей школы экономики. Москва. 2019.

④ А. Н. Швецов. Современные ИКТ в деятельности российских органов власти: преобразят ли они государственное и муниципальное управление? //Российский экономический журнал. 2011. № 4. С. 28 – 35;3. В. Архипова. Трансформация " электронного правительства" в " цифровое правительство" //Известия Байкальского государственного университета. 2016. Т. 26. № 5. С. 818 – 824.

(二) 来自世界银行的评价

联合国电子政务发展指数(EGDI)综合在线服务指数(OSI)、信息通信基础设施指数(TII)和人力资本指数(HCI),调查研究联合国成员电子政府的运行表现。根据联合国电子政务发展指数的综合评价,目前俄罗斯在数字政府建设方面虽未能进入世界前十名,但具有很大发展潜力。

表 2 2020 年部分国家电子政务发展指数得分

国家	电子政务发展指数	在线服务指数	信息通信基础设施指数	人力资本指数
丹麦	0.975 8(第 1 位)	0.970 6	0.997 9	0.958 8
俄罗斯	0.824 4(第 36 位)	0.817 6	0.772 3	0.883 3
中国	0.794 8(第 45 位)	0.905 9	0.738 8	0.739 6
美国	0.929 7(第 9 位)	0.947 1	0.918 2	0.923 9

资料来源: E - Government Development Index, <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/141-Russian-Federation>

数字政府的建立需要数字技术的发展作为支撑,需要治理模式的转变、数字基础设施建设和数字人才供给。俄罗斯电子政务发展指数得分一直非常高,属于“非常高”得分组。2020年,俄罗斯在193个国家中排名第36位,电子政务发展指数为0.8244,属于“非常高”水平,在线服务指数为0.8176,信息通信基础设施指数为0.7723,人力资本指数为0.8833^①。同年中国排名第45位,得分0.7948,属于“非常高”水平。中国信息通信基础设施指数得分略低于俄罗斯,其中,中国在互联网用户占比和有线宽带用户占比方面高于俄罗斯,在移动电话用户占比和移动宽带用户占比方面低于俄罗斯。人力资本指数得分低于俄罗斯,在成年居民识字率、成年居民教育普及率、预期受教育年限和居民平均受教育年限四个方面得分均低于俄罗斯。然而中国的在线服务指数得分高于俄罗斯,中国在线服务指数为0.9059,世界排名第9位。中国大力推动全国一体化政务服务平台建设,不断深化“放管服”改革,政府网站提供在线服务的活动领域迅速拓展。从城市维度看,在世界100个城市中有12个城市属于“非常高”水平,包括俄罗斯的莫斯科市和中国的上海市。莫斯科市在线服务指数得分0.8125,属于“非常高”水平,排名世界第6位,中国上海市得分0.775,属于“非常

^① UN E - Government Survey 2020, <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2020>

高”水平,排名世界第9位。

从图1可以看到,俄罗斯电子政务发展指数的得分与三项构成部分的得分几乎同步变化,2003~2020年不断升高。2010~2012年,EGDI、OSI、TII得分均快速提高。2016~2018年,EGDI和OSI、TII得分又经历一次快速提高过程。然而,2018~2020年在EGDI、TII和HCI得分继续提高的同时,OSI得分出现回落。EGDI各项得分变化的时间节点与俄罗斯政府有关政策的推行时间基本吻合,从这点可以看出国家政策在发展电子政务方面发挥了积极的作用。

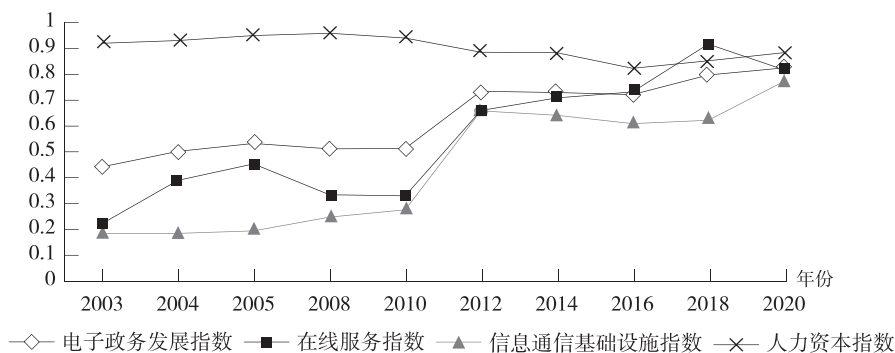


图1 2003~2020年俄罗斯电子政务发展指数得分

资料来源:同表2。

世界银行《数字政府2020:俄罗斯的未来》报告也对俄罗斯在落实电子政府建设方面的成就给予肯定。截至2018年年底,俄罗斯使用互联网获得国家服务的用户数量达11.5亿人次(同比增长3倍);在国家服务门户注册的用户数量达8500万人。2018年通过应用程序预约13亿次服务,支付2570万笔款项,价值达500亿卢布^①。

五 俄罗斯数字政府建设的启示

数字技术是21世纪世界各国权力斗争的重要领域。世界主要国家致力于数字化转型,建立技术生态系统,寻求地区乃至全球的数字领导力。俄罗斯数字化转型符合经济社会发展的客观需要,更具有强国逻辑。在国

^① Что Госуслуги сделали для вас в 2018 году. https://www.gosuslugi.ru/help/news/2018_12_28_Report_2018

内,俄罗斯旨在建立数字经济和高效的治理模式;在欧亚地区,俄罗斯以欧亚经济联盟为平台,推行数字一体化,构建俄罗斯主导的数字生态系统。因此,数字化转型被普京总统纳入《2030年前俄联邦国家发展目标》乃强国目标使然。

俄罗斯数字化转型的目标是让居民生活更便捷、更安全,提高俄罗斯经济部门的竞争力。新冠肺炎疫情的蔓延刺激了国家与居民互动的数字化,居民对国家电子服务的需求倍增。俄罗斯数字化转型最重要的任务是提高国家服务质量,降低企业和国家管理的交易成本,提高信息系统效率与安全,压缩“影子经济”。根据每项目标,俄罗斯政府制定了具体的落实方案。

在俄罗斯政府的积极推动下,俄罗斯数字政府建设表现不俗,发展迅速,且具有较大的发展潜力。国家政策在数字政府建设方面发挥了积极的作用。数字政府建设保持了俄罗斯政治的传统特征,具有政府主导、自上而下推进的特点。在数字化转型方面,数字基础设施建设和数字政府治理是俄罗斯的优势所在。尽管如此,俄罗斯尚未通过数字政府实现国家治理的质的飞跃。根据欧盟委员会的划分标准,俄罗斯数字政府建设依然处于第一阶段。而在俄罗斯地方层面,数字政府建设实际上处于几种不同的地方模式百家争鸣状态。莫斯科市通过“智慧城市”和“电子俄罗斯—2030年”等项目建立了集中式数字政府,在新冠肺炎疫情期间表现优秀,不仅及时提供疫情信息和无接触服务,还在精准控制疫情蔓延方面作出积极贡献。

在数字治理方面,传统的国家治理问题以数字化形式体现在数字政府中,如饱受诟病的官僚主义问题就戴上了数字化面具。数字不平等问题在俄罗斯也比较突出。从地理分布上看,在数字基础设施完备的发达城市,数字政府建设进展顺利,数字治理水平相对较高;而在一些欠发达的边远地区,数字政府建设相对缓慢,数字治理水平也相对较低。数字鸿沟还表现在不同社会群体中间。从技术层面看,大型信息技术公司拥有操纵民意的能力,这是国家治理的潜在技术风险;而弱势群体以及偏远地区的人却无法获得与发达城市同等质量的公共服务和公共参与机会。

数字政府建设质量是衡量国家治理能力和治理体系现代化水平的重要指标。中国从20世纪80年代开始发展数字政府,着力提高数字基础设施建设水平,提高政府效率,改善营商环境,提高公共服务的可获得性和便捷度,打击政府腐败。中国在联合国电子政务指数中的排名迅速提升,2020年已经进入“非常高”得分组。通过解析俄罗斯相关战略规划性文件,厘清俄罗斯数

字政府建设的政策目标和基本方向,分析俄罗斯数字政府建设水平及数字治理实践,俄罗斯数字政府建设可以为中国提供以下参考和启示:

第一,加强数字治理的制度供给,建立健全数字政府运行的法律、标准和政策体系,提高数字治理能力。

针对新旧技术对接中出现的一系列风险,政府需要制定相应的法律标准文件,在法律和监管的综合框架内发展整合的机构生态系统。在俄罗斯政治历史传统中,新旧秩序的制度空白处往往出现“影子统治者”,因此需要及时的制度供给。俄罗斯数字治理领域目前存在着平行推进的各种相关纲要、法案和项目,政府机构之间也缺乏有效的协调。数字政府转型的关键在于治理模式和组织文化的转变。俄罗斯正在努力做这方面工作,从2020年总统国情咨文到修改宪法,俄罗斯进行了一系列行政改革,重组政府。提高数字治理能力,需要以人为本的数字政府理论创新,以数据为中心的决策模式转变,为居民提供集成化和智能化公共服务。数字政府建设应该加强技术能力、规范能力和组织能力建设,适应数字社会形态下生产关系的变化。

第二,建立数字民主和数字平等,提高数字包容性,确保所有人有均等的机会使用新技术增加福祉,平等参与决策。

参与是治理的一个关键层面,也是可持续发展的支柱之一。技术具有双面性,它不仅能够实现政治进程的民主化,也可建立数字集权。在俄罗斯,数字政府没有改变国家政权在社会资源配置中的主导作用,也没有加强居民对国家决策的参与和监督,社会与政权的反向回馈联系没有真正建立起来。在某些层面,国家对社会的控制有所加强。在数字政府建设中应保障包括数字技术能力弱势群体在内的均等的网络话语表达权,建立高水平的居民数字参与文化,从政府单方决策转向政府—社会共同决策。此外,需解决数字基础设施建设不均衡、不充分问题,弥补数字鸿沟。

第三,预警与管控国家数字主权风险。捍卫国家数字主权是发展数字政府面临的首要问题。在黑客攻击的情况下,国家大数据运行混乱或出现设备故障,国家机器就会失灵。因此,需要发展可靠的本土技术,降低对外国技术和软件的依赖,有力保障本国不受外部势力的技术侵袭。俄罗斯在这方面投入了大量的资源。

(责任编辑:农雪梅)