

我国电子政务发展现状与对策研究

王芳¹ 赖茂生²

¹南开大学商学院信息资源管理系

²北京大学信息管理系

自 1999 年政府上网工程正式启动以来,我国电子政务的发展已经走过了十年的历程。如果追溯到自 1993 年开始的“三金工程”,则这个历程已经有 16 年的时间。如果从更早的政府机关办公自动化算起,则电子政务实践已有超过 20 年的历史。在社会历史的发展演变过程中,技术与制度的变革是两大推动力量。其中,制度是更为稳定、更为保守的力量,制度变迁具有根本性的决定作用,但是技术变迁则是更活跃、更富有生机的力量,它影响、带动着制度的变迁。这两种力量的作用在我国信息化带动工业化的发展历程中表现尤为明显。在这个过程中,信息技术给政府的管理与服务带来的影响是显著而深远的,不仅大大提高了政府行政办公效率与政府服务社会的水平,也正在对政府职能的转变、政府组织结构的变化产生着深层的影响。

1、电子政务的意义

随着我国社会主义市场经济体制的建立和完善,政府改革已经成为一个迫切需要解决的问题。但是,从世界发展的历史来看,政府改革是一项极为艰巨的任务。信息技术在政府的应用为政府改革带来了巨大的冲击力量和前所未有的契机,对于经济社会的进一步发展具有极其重要的意义。

1. 1 提高行政效率,在长期内降低行政成本

这是电子政务的实践者和理论研究者普遍认同的理念。从理论上讲,电子政务降低行政成本可以通过以下三个途径来实现:(1)电子政务使无纸办公成为可能,电子文件、网络会议的出现一定程度上降低了购买纸张和举行会议的费用。(2)电子政务系统可以在一定程度上实现政府组织的扁平化,减少政府信息传递过程中的信息失真,提高政府文件上传下达的效率。(3)电子政务促进部门间与府际合作,优化政府流程,提高协同办公能力,从而提高行政效率。但是,

¹ 王芳,博士,副教授,硕士生导师,南开大学商学院信息资源管理系。研究方向:电子政务,信息经济,发表论文 50 余篇,著作 7 部, wangfang70@vip.163.com

² 赖茂生,教授,博士生导师,北京大学信息管理系, laims@pku.edu.cn

从现有的研究成果来看，关于电子政务降低行政成本的假设迄今没有得到经验证据的验证。借鉴企业信息化发展的经验，在电子政务建设初期，由于需要在信息技术与人员培训方面进行大量投资，并且由信息技术引起的组织变革成本也会有所增加，因此总的行政成本会在一段时间内急速增加。而当电子政务系统的建设和应用都趋于成熟，政府组织流程的改造也逐步完成后，行政成本将会有所降低。因此，由信息技术带来的信息成本的变化应呈先上升后下降的趋势，如图 1 所示：

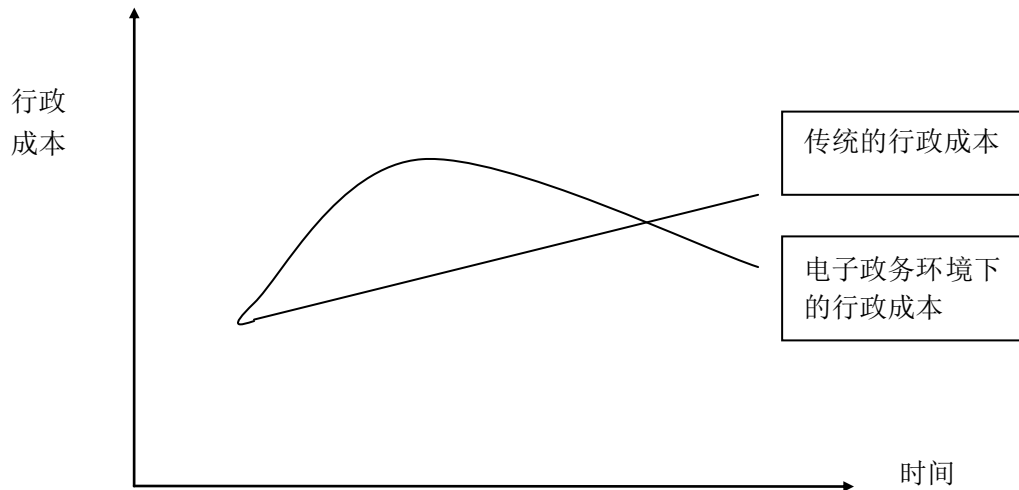


图 1：电子政务环境下的行政成本变化趋势

1. 2 促进政府职能转变，增强政府服务能力

政府职能包括两个方面：一是公共管理职能；二是公共服务职能。二者相辅相成，互为补充。自市场经济体制建立以来，我国政府的工作重心逐渐从“以管理和审批为中心”向“以服务和指导为中心”转变，政府机构的设置、政府各项职能工作的设计逐渐以方便公众为导向。信息技术的应用大大加快了这一转变的进程。在电子政务环境下，政府机构可以利用网络的互动性为公众、企业与社会组织提供多种在线服务（如教育培训、就业服务、电子医疗服务、社会保险服务、公民电子税务、电子证件服务等），增强了为社会公众提供服务的能力。

1. 3 促进政府信息公开，提高政府公信力

电子政务工程的实施使得政府信息公开的步伐大大加快，增强了公众对政府的信任度。政府网站是政府信息公开最重要的平台。自《中华人民共和国政府信息公开条例》于 2008 年 5 月 1 日正式实施以来，我国各级政府及政府机构的网站上都设有“信息公开”栏目，公开方式包括主动公开与依申请公开两种，公开

内容丰富多彩，涉及政府事务的多个方面，从而增加了政府的透明度，使得公众能够方便了解政府的重大决策和工作动态，理解政府政治意图，随时监督政府机构和官员的行为。政府信息公开提高了政府的公信力，增强了政府政策实施与公共管理的效果。

1. 4 拓宽与公民的互动交流渠道，深化政府治理进程

近十年来，公共治理的思想对于世界各国政府有着深远影响，公众与社会组织参与政府决策，共同管理公共事务已经在实践上取得了一定的进展。电子政务平台拓宽了与公民的互动交流渠道，对于深化政府治理进程有重要意义。由于电子政务的信息传递成本相对低廉，使用方法简单，使得社会公众参政议政的成本降低，从而激发了他们关心公共事务的热情，为社会公众行使民主权利和参政议政开辟了一条有效的途径。公众可以通过政府网站表达政治意见，参与公共事务的决策；政府也可以通过网络直接倾听公众意见，对公众普遍关心的问题快速反应，及时采纳合理化建议，提高社会管理效果。近几年来，我国在“两会”期间开通的“电子人大”等广义政府网站，还有受到普遍欢迎的“网上听证”活动，促进了政府与公众之间就重大公共问题的沟通，取得了良好的效果。

1. 5 促进政府信息资源开发利用，提高社会信息福利水平

随着电子政务系统运转时间的增加，政府网站上的信息资源以及内网系统的电子文件不断积累，形成了丰富的电子政务信息资源。对于电子文件、数字档案的有效管理、长期保存和开发利用，不但提高现行文件的利用效率，也大大提高档案等非现行文件资料的开发利用水平。除此之外，国家人口、法人、宏观经济、空间地理、危机管理以及各专业数据库与知识库的建设与开发利用，不但为政府决策提供了数据支持，也为科教、卫生等非营利组织、公民个人的利用以及企业的增值开发利用提供了便利的条件，从而提高了社会信息福利水平。

1. 6 促进与他国政府交流，提升政府国际形象

联合国每年对世界各国电子政务建设进行评价和排序，并且不断提出新的建设理念，2008年提出了“联合治理”（connected governance）的理念。这使得各国政府不光独立地看待本国电子政务的建设，而且重视与别国之间的比较和向标杆国家学习。另外，通过政府网站，各国政府间的交流变得更加容易，甚至政府网站的服务功能本身就在一定程度上代表着一国政府服务能力的高低。在一个“地球村”的网络治理环境中，政府不得不接受来自多方面的监督，随时调整

外交与国内公共政策，改善管理与服务质量，提升自身的国际形象。

2、我国电子政务建设取得的成绩

十多年来，我国电子政务的建设取得了可喜的进展。信息公开条例、数字签名立法、17号文件、34号文件、“十一五”规划的相继出台，为电子政务的发展奠定了强有力的政策支持和制度保障。从实践上来看，中央政府门户网站的建设、各级政府机构办公系统的完善、顶层规划、网站群建设、“一站式”服务都取得了显著的成绩。可以说，我国的电子政务体系正沿着最初“两网”、“一站”、“四库”、“十二金”的设想稳步发展，“以公民为中心”的理念正在深入人心，为社会公众、企业、政府及非营利组织提供的服务取得了一定的成效。最引人注意的有以下三点：

2. 1 信息基础设施初步完善，软硬件设备投资逐步增加

调查数据表明，我国省、市级政府网站建设已经达到 99%的水平，县级政府网站建设近两年也大幅增加。这表明我国电子政务的信息基础设施建设已经相当完善，省市级政府部门的办公自动化水平已经很高。但是在基层政府以及较低层次的政府下属机构中，由于资金缺乏、领导不重视等原因，仍然存在着硬件设备老化、网络办公条件落后、应用软件简陋、人员素质低下等问题，但是这些部门也往往是与用户直接打交道的部门，这些问题的存在不但影响政府内部办公效率，也影响了为公民服务的水平。

2. 2 顶层规划与网站群建设提高政府网站建设水平

自 2006 年以来，顶层规划思想引入我国，接下来是将之付诸实施的“网站群建设”工程，加上由政府主导的每年一次的官方评价排序活动，对地方政府网站的建设起到了极大的激励作用，促进了我国政府网站的建设。目前我国政府网站的建设水平有了大幅提高，在信息公开栏目建设、网上办事服务项目、地方特色建设、多语种与国际化建设、网站更新速度与安全建设方面都有了较大的改善，信息构建（IA）的思想与“以用户为中心”的理念正越来越明显地运用到政府网站的建设之中。

2. 3 公民对电子政务的认知度、利用率和满意度逐步提高

随着政府网站信息公开、网上办事功能的不断完善，我国公民对于电子政务的认知度、利用率和满意度都在逐年提高。来自天津、上海、哈尔滨等地的电子政务公众满意度的研究数据表明，公众对政府网站的满意度不仅受到政府网站的

技术功能、安全水平的影响，也受到公民自身的因素如职业、受教育水平的影响。目前，我国从中学阶段开始设置信息技术课程，宁夏等省份的农村地区还为农民举办信息技术培训班，这些都在一定程度上提高了公民的信息素养，有利于促进电子政务的实际应用。

3、我国电子政务发展存在的问题

根据近几年国内的研究成果以及作者本人的研究，发现我国电子政务发展还存在着一些问题，具体如下：

3.1 部门间信息共享水平仍然较低，协同办公能力有待提高

从目前信息技术的发展水平来看，数据集成、系统集成、建立面向服务的电子政务架构难度并不大。但是，从我们的访谈和实地调查来看，政府部门间的内网与外网信息共享水平仍然较低。究其原因，主要是由于部门间信息共享的制度不完善，缺乏权威的协调机构与有力的协调机制。从更深层的原因来看，政府决策层对于信息技术与电子政务的认识水平有待提高，各级政府尚未建立完善的CIO制度，目前的信息中心主任在职位级别和协调权限上都有一定的局限。

3.2 对公众信息需求了解不够，忽视对公众与企业的满意度调查

尽管“服务型”政府在理论上已经得到较为普遍的认同，但是在实践中，行政组织传统的“只向上级负责”而非“关注效果，向用户负责”的作风仍然十分普遍。这导致的问题包括：（1）政府信息公开范围较小，在可公开可不公开的灰色地带大都做法保守，以不公开为主；（2）忽视公众的需求调查，只围绕着上级政府的评价指标转，在网站建设上投入了大量的资金、人力和物力，但是与公众的真实需求还有一定的差距，网站的有效利用率仍然很低；（3）网站的服务功能仍然不够完善，网上办事项项目较少，忽视企业用户的需要，缺乏信息无障碍通道建设，忽略残疾人等信息弱势群体的需要；（4）我们的研究显示，政府在网站建成后，基本没有进行过对公众、企业用户的满意度调查，在网站升级投资立项时，仍然存在着很大主观性与盲目性。

3.3 农村地区、边远地区的电子政务建设与应用水平低下

目前，我国农村地区、边远地区的电子政务建设水平较低，有些山区的信息基础设施成本过高，农村信息化水平低下。边远地区的政府网站一般只有风貌介绍、区内要闻、法规规章、招商引资，大部分属于信息披露类网站。根据我们对山西某村的调查，当被问及是否知道政府网站时，村民有超过一半（53.46%）的

被调查者不知道政府网站；在 46.54%知道政府网站的被调查者中，经常登录政府网站的仅占 9.90%，偶尔或很少登录政府网站的超过 33.66%，其他为不登录。造成这种情况的原因如下：

(1) 农村地区信息基础设施落后。目前我国农村的互联网普及率还非常低，特别是在中西部地区，还存在大量盲区。此外，很大一部分农民目前还只是处于温饱状态，不具备购买计算机等入网设备的能力。

(2) 乡村结构分散。“我国农村地域广阔、乡镇数量较多，乡镇数达 35000 多个，村委会 64 万个以上。从经济地域分布看，78%的乡镇位于中西部；从自然地势分布看，39%的乡镇分布在山区”¹。农村地区的山川河流分布较多，居住相对分散，不同于城市的社区模式，乡村与基层政府之间、村落之间以及同农户之间都相隔较远。物理上的距离从不同程度上加大了电子政务基础设施和信息接入点的建设，也增加了农民前往公共信息亭获取信息的难度和费用。

(3) 信息化意识薄弱。农村地区一直保持着传统的生产、生活方式，多数农民对信息化缺乏了解，对电子政务更是所知甚少。一些县乡（镇）主要领导及公务员对电子政务的理解也不够全面，重硬件轻软件、重形式轻内容、重技术轻管理的现象比较普遍。有些人认为电子政务就是买几台电脑，建几个网页，没有明确的电子政务建设目标。除此之外，由于电子政务对政府权力行使的透明与规范提出了更高的要求，也遭到了部分农村基层公务员的抵制。这些因素造成了电子政务建设的缓慢，在一定程度上拉大了城乡之间的数字鸿沟。

3.4 电子政务信息资源的长期存储受到忽视

由于我国电子政务运行的时间较短，各政府机构普遍忽视电子政务信息资源的长期存储，尤其是网站资源如公民反馈信息的长期存储与开发利用。相当多的政府机构只建有网站系统而没有建设数据库系统。长此下去，将会造成大量政府网站信息资源的损失与管理混乱，不利于其价值的发挥。就行政办公网络而言，尽管电子文件的归档管理受到一定程度的重视，很多政府机构采取双套制管理办法，但是电子文件数据库的建设不完善，数据的鉴定与长期存储在技术上与管理制度上都还有许多不完善的地方。

3.5 忽视电子政务项目的 IT 治理，资金运用不透明

IT 治理是指基于多方利益相关者的利益均衡，对信息系统项目进行审计管理，以顺利完成 IT 项目的实施计划。IT 治理可以保证信息系统项目按照资金与

工期计划顺利进行，尽最大可能降低系统与组织之间的磨合时间，为组织带来预期效益。在调查中我们发现，目前不少部门的电子政务缺少审计与 IT 治理，一个造价几百元、上千元的网站动辄投资几十万上百万，资金运用过程不透明，浪费惊人，但是网站效果却很一般，再加上后期维护不力，使得部分网站的服务功能十分低下。

4、我国电子政务进一步发展的方向

现存的问题就是进一步发展的契机，对于这些问题的解决将会引导电子政务向新的方向发展。

4.1 加快电子政务立法进程，保证电子政务项目实施的公开、安全与效率

作为影响大、涉及面广、关系到所有公民利益的电子政务工程，承担着政府管理与服务的重要职能，是维持公共管理与服务公开、公平、公正的重要途径。因此，国家应当加快电子政务的立法进程，依法保证各地方、各部门的电子政务建设投入、管理与维护；依法监管电子政务项目的立项、批准、资金运用等各个环节，保证阳光项目，杜绝投资黑洞；依法保证包括弱势群体在内的各类人群获取电子政务服务的权利；依法保证电子政务项目实施过程的公开、安全与效率。具体的立法内容应当包括：政府电子政务建设的责任、公民获取政府信息的权利保障、信息安全、部门间信息共享、电子文件管理、电子政务项目的 IT 治理等多方面的内容。

迄今为止，世界上已经有一些国家建立了电子政府法律。2001 年韩国颁布了《电子政府法》，该法对韩国建立“无处不在的政府”、改善公共服务、发展多通道的电子政务、提高公民的利用率方面起到了一定的保障作用。2002 年 12 月 17 日，美国颁布了《2002 电子政府法案》²，该法案从电子政府管理部门——电子政府服务与预算管理办公室、电子政府服务促进与联邦管理、信息安全、拨款许可与有效日期、秘密信息保护与统计效率五个方面做了详细规定。该法案对美国依法管理电子政府项目、保障公民利用政府信息的权利、保障政府信息安全发挥了重要作用。其他国家如澳大利亚、欧洲各国也相继建立了一些与信息化或电子政务相关的法律。

目前，随着我国电子政务建设的深化，电子政务立法的要求已经越来越迫切。面对电子政府项目建设过程中的监管主体不够明确、投资预算缺少约束、重复投

资严重、公民需求受到忽视、后期维护不力、信息安全水平有待提高、信息公开过于保守等问题，亟需出台《电子政务法律》，保证各地方、各机构的电子政务建设依法进行。

4. 2 关注公众需求，深化政府信息公开，强化网站服务能力

各级政府部门电子政务的建设，应当以用户为中心，而不应仅仅以上级行政管理部门为中心，关注服务对象如公民、企业、非营利组织、政府职员与其他政府部门的具体需求，完善政府网站的表格下载、办事、网上支付等多种功能，加强网站的互动交流管理，完善门户网站的信息资源整合功能，加快“一站式”服务步伐，真正提高网站的服务水平。

同时，还应在现有基础上，进一步深化政府信息公开工作，加强金融监管，健全企业信息公开制度。对于社会普遍关心的信息公开问题，如官员收入公开、政府采购工程项目的监管与审计、上市公司信息披露等，应该多方听证，尽快出台符合法理、操作性强的管理办法，使一些处于“深水区”、“敏感区”或“模糊地带”的政府信息公开落到实处。

4. 3 促进集成整合，加强政府信息资源共享，提高协同办公能力

目前，我国电子政务资源整合与系统集成能力，无论是在数据级、系统级还是在元数据级、SOA 级上都比较低，尤其是在我国实施“大部制”行政管理体制改革后，需要整合现有部门职能，减少交叉，提升服务能力，信息资源的整合管理与共享就成为一个重要的问题。这就需要各级政府建立完善的信息资源共享制度，采用成本低而效果好的集成整合技术，加强电子政务后端系统的整合，提高协同办公与“一站式”服务能力，从制度建设、系统集成、数据集成、元数据互操作、网站集成、架构整合等多个方面保证信息资源的共享。

4. 4 重视电子文件管理，建立健全政务信息资源的长期保存与开发利用制度

在纸质办公环境下，政务信息资源的管理与开发利用都受到极大的限制。在电子政务环境中，电子文件管理将成为政务信息资源管理的核心内容，电子文件的管理应遵循文件生命周期理论与文件连续体理论所揭示的规律，重视政务信息数据库的建设，加快电子文件元数据标准的建设，建立健全政务信息资源的长期保存与开发利用制度，为政府信息资源长远价值的发挥奠定基础。

4. 5 发展移动政务，完善立体化电子政务服务体系

电子政务是普遍性的公共服务基础设施，获取电子政务服务是公民的基本权

利。完善的电子政务服务体系，应当能够最大可能地保障各个地区、各种职业、各种生存方式的公民获取电子政务服务的权利。最新统计数据表明，中国网民已经超过了3亿，这意味着非网民占总人口的比例仍然很大，加之中国农村地区、边远地区电子政务建设的困难，流动人口的逐年增加，移动政务的发展势必成为新的发展方向。移动政务具有成本低、灵活性高、针对性强等优点，在适时信息公开、危机预警与管理、非网民管理方面具有难以替代的作用。我们在广东某地区的调查表明，由于地处山区，农民居住分散，在政府投入大量资金实施电话“村村通”工程以后，到年终发现许多家庭当年通话次数为零。但是，移动通话量却在不断增加，这意味着移动政务具有良好的应用前景。目前，中国是移动用户最多的国家，有大量的手机用户。可以预见，移动政务具有良好的发展前景，将在我国“三网合一”的立体化电子政务服务体系中发挥越来越重要的作用。

参考文献

- ¹ 中国统计局农村社会经济调查总队.中国农村乡镇统计概要-2000[M].北京：中国统计出版社，2000
- ² E-government Act of 2002.
http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_cong_public_laws&docid=f:publ347.107.pdf
- 3 倪海东,安秀梅. 政府组织规模与行政成本的财政思考.中国行政管理,2007(1):17-20
- 4 刘江,汪向东. 中国电子政务建设与行政信息透明化关系评价. 陕西行政学院学报,2008,8(3):33-36
- 5 胡珊琴. 新中国行政机构改革的路径依赖分析. 中国行政管理,2008(5):39-42
- 6 李卫东. 政府信息资源共享的原理和方法. 中国行政管理,2008(1):65-67
- 7 朱慧涛,王辉. 行政成本概念鉴辨与重构. 中国行政管理, 2008(1):27-29
- 8 翟丽娜 王芳 陈永波. 天津滨海新区与上海浦东新区政府门户网站 G2B 服务能力的比较研究. 图书情报工作, 2008(8):6-11
- 9 胡德华,郑辉,刘雁书.我国政府网站公众可获得性评价研究. 图书情报工作. 2007, 5
- 10 张敏娜,李招忠. 政府门户网站互动性评估模型.图书与情报,2006,3:1
- 11 陈亚林,王俊平. 天津滨海新区政府网站公民使用情况调查. 图书情报工作,2008(8)
- 12 王芳,王小丽. 基于电子政务的信息公开服务. 图书情报工作,2006,8:76-81
- 13 王芳,刘燕霞等. 天津市政府网站建设现状分析与对策. 中国信息导报 2007, 5
- 14 UN Economic and Social Affairs. UN E-government Survey: From E-government to Connected Governance. United Nations, New York, 2008.

