



文章题目 加强电子政务绩效评估，促进我国电子政务健康发展

发表日期 2007-5-27 6:54:20

内 容

来源：《信息化建设》杂志网站
作者：浙江大学管理学院 刘 渊 关业文

一、我国电子政务建设现状及问题

我国的电子政务建设始于20世纪80年代中后期，从总体上来看，经历了“以办公自动化建设为核心”、“以行政监督为核心”和“以公共服务为核心”等三个阶段，并取得了阶段性的建设成果。目前电子政务建设已经开始向第三阶段转移，强调面向公众提供公共服务，通过“以人为本”的公共服务手段，更为人性化地行使政府管理职能。但是，在我国电子政务高速发展的同时，仍存在许多问题，如果解决不好将给我国电子政务建设造成不可弥补的损失。这些问题主要表现在：

1. 领导者的认识误区，导致电子政务建设效率低下

电子政务建设在现实中常被称为“一把手”工程，相关决策者的态度和理念往往决定了该项目的成败。在电子政务实施过程中，对电子政务究竟要做什么，一些部门领导的认识并不太清楚，常常把它当作一个信息技术工程，甚至是“形象工程”、“政绩工程”来实施。有些领导片面地认为电子政务建设就是购买设备、搭建网络，并不重视前期需求调研和科学规划，轻视业务流程优化、应用系统分析和人员培训等软投入，出现“重电子、轻政务”，“轻规划、重实施”等现象。由于存在种种认识上的误区，目前在我国电子政务建设中出现了标准不统一、低水平重复建设和信息资源无法共享等问题，导致电子政务建设的效率低下。

2. 制度建设相对落后，优化政务流程阻力重重

电子政务的价值并不完全体现在对现有政务流程简单的电子化，它与政务流程之间的关系是互相促进的。信息共享和协同办公需要打破条块分割的行政体制现状，对政务流程进行以公共服务为中心的再造；而政务流程的再造将引发对新的技术手段的需求，推动信息技术的发展，形成良性循环。但是基于官僚组织模式的行政部门作为政治意愿的执行机构，在制度上十分重视行政程序和规则，因此改变政务流程往往由于涉及部门利益而阻力重重。这种情况使得电子政务建设对内只能停留在“无纸化办公”和部门内部办公自动化等较低的水平，对外只能提供本部门的信息服务，形成许多“信息孤岛”，无法在部门间进行信息共享，更无法实现协同办公，向公众提供统一的公共服务。

3. 成本意识淡薄，投入产出失调

据国内咨询机构“计世资讯”的调查研究表明，2004年政府行业IT投资总额为408亿元人民币，同比增长18.3%。由于“十一五”规划的实施以及“数字奥运”建设进入关键阶段，预计政府信息化投资在2006年增长率将达到19.2%的高点。综观国内电子政务建设现状，如果就“预算”、“功能”及“按时完成”三个指标衡量，大约只有30%的项目算是成功的，25%的项目被撤消，其余的项目只能说是部分成功，即不能完全按上述三个指标完成。即便是验收后的项目，也常常由于缺乏有效的维护，不能真正发挥作用。国家信息中心副主任胡小明（2005）认为，电子政务的规模已越来越大，动辄上千万、上亿，而成功率却未见明显的提高，电子政务已越来越失败不起了。我国电子政务建设的成本意识淡薄，“一窝蜂”式地上马相关项目，使得投入产出失调，造成大量资源浪费。

二、电子政务绩效评估的现实意义

新制度经济学认为，政府官员也是经济人，他们与社会中其它职务的人员一样关注私人利益。合理设置电子政务绩效目标并配合相应的考核管理制度，可以使政府官员产生内在的改善激励，在深层次上解决一些现实问题。首先，电子政务绩效目标体系是一套实施电子政务的指导纲要，它可以消除决策者许多模糊的、错误的观念，加强其在电子政务实施过程中的领导力；其次，明确的绩效目标约束将成为优化政务流程的原动力，从而有效推动相关的制度建设，以结果为本优化政务流程；再次，明确的电子政务绩效目标可以增强成本意识，保护既有投资。在现实中我们很容易估算出电子政务的投入，但是对其产出和取得的效益往往无法估量。电子政务的绩效评估可以量化这种产出和成效，给出投入产出比；同时成本控制本身也是绩效的组成部分。

从公共管理的视角，“不可衡量，则无法管理”的理念决定了电子政务绩效管理的必然性。当前，评估政府部门的工作绩效是时代的要求，是全面落实科学发展观的最重要的手段之一。开展绩效评估既是管理科学化的要求，也是沟通政府和民众的最好方法。胡锦涛同志指出，我国的信息化“目的是要提高行政透明度，提高管理效率，推进勤政廉政。说到底，如果搞信息化后不能便民，反而更麻烦和更复杂了，就没有生命力。要确实让老百姓感到信息化是为人民服务，为老百姓服务，这才有意义”。

目前我国电子政务应用系统的规模和社会影响越来越大，急需研究提出科学的绩效评估理论，以规范、指导和评价电子政务建设实践。因此，加强电子政务绩效评估，对于扎实推进电子政务、提高行政效率、完善公共服务和促进建立服务型政府具有重要的现实意义。

三、电子政务绩效评估研究现状分析

随着电子政务的全球化推进，电子政务绩效评估研究引起了各国的高度重视，许多研究机构、咨询公司

和学者对其展开了深入的研究和实践。在相关文献中，对电子政务绩效指标体系本身的研究并不多见，它往往作为描述电子政务建设现状的一个工具，其本身的科学性、合理性却较少受到关注。这就导致现在的一些电子政务绩效指标体系存在许多问题，不能适应电子政务绩效评估的需要，总体而言表现在以下几方面：

1. 评估内容过度关注政府网站的外部绩效，很少有关于电子政务内部绩效方面的理论研究或评估实践。从相关文献中看，对电子政务绩效的研究主要集中在政府网站建设绩效的层面，对于电子政务应用系统的评估一般也整合在对政府网站的评估当中。而且，前人对于电子政务绩效的研究主要从政府网站的外部特征入手，只考虑到外部绩效，较少涉及电子政务的内部运营绩效。在其绩效评估的内容构成上，Peters等人（2005）认为，仅仅评估面向公民的前台网站是不够的，电子政务建设包括了利益相关者的协作与互动，并整合了跨政府部门的业务流程，这些都要考虑在内。因此，在评估电子政务建设的绩效时，其绩效构成结构框架中不仅应包括前台网站的外部建设绩效，还应该包括流程优化、制度建设、成本投入等内部绩效。

2. 由于在电子政务绩效的整体构成上没有形成统一认识，各有偏重，使得对各种评估结论无法进行横向比较。从相关文献中看，对于电子政务的绩效应由哪些方面构成，不同研究者的观点并不相同。如IBM电子政务研究院提出的灵活、可升级、可靠三维度指标是从技术角度来理解绩效的构成；而爱森哲提出的服务成熟度和客户关系管理两维度指标则从社会效益角度来理解绩效的构成。这种不同的偏重性使得对各种评估结论无法进行比较，导致绩效评估方面的“重复投入”，造成资源浪费。

3. 由于在绩效指标的选取上缺少严密的逻辑层次关系，使得指标所包含的信息出现重复或遗漏。按照目标管理理论和KPI（关键绩效指标）理论，绩效指标体系是总体绩效目标的层层分解，应体现出指标之间相互支持的逻辑关系，并突出关键指标。但在实践中应用的指标体系内部逻辑关系不明显，使得指标选取出现了重复和片面的情况，在权重的组织上没有完全体现出指标的重要性分布。如布朗大学电子政务绩效评估中使用的绩效指标，从网站的五个特征进行选取和组织，权重也是平均分配。我国一些省市使用的电子政务绩效指标体系的风格与布朗大学相同，使得评估结果缺少说服力。

电子政务建设是一个复杂的社会技术系统，涉及到的职能部门日益广泛，面向的服务对象日趋多元化，产生的社会影响十分深远，其绩效构成更加复杂，应用环境更加多变。如果不着手解决这些问题，电子政务绩效评估的结论将无法系统、全面地反映其建设绩效，并使得决策者对我国电子政务建设的现状产生误判，对其发展进程产生极大的负面影响。因此，我们要结合中国的实际情况，加强电子政务绩效评估的实证研究，不仅注重外部绩效，而且要关注内部绩效，从内外两方面明确电子政务建设的绩效，建立合理、有效的绩效评估体系，制定科学的评估准则，构建合理的指标体系，以及选择恰当的评估方法，作为提高我国电子政务科学化管理的重要手段，促进我国电子政务的健康发展。

[回到目录](#)

[▲ 上篇文章](#)

[如何开展协同政务？](#)

2007-5-27 7:29:00

[▼ 下篇文章](#)

[推进政府IT外包需要制度创新](#)

2007-5-27 6:44:16