



文章题目 电子政务使用率的影响因素分析

发表日期 2004-11-25 14:51:53

内 容

汪玉凯 杜治洲 韩艳强

一、我国电子政务的使用率不容乐观

按照政府信息化的发展规律,电子政务最主要的有三大任务:一是提高政府内部管理效率,即电子行政管理;二是通过信息、网络技术连接公众,即对公民的电子服务;三是构建政府与外部的合作,即实现电子化社会。这些电子服务处理政府和公民之间的关系,它们包括与公民交谈、倾听公民心声、以及改进公共服务。以电子政务为手段,政府能创建新的治理模式,教育它们的工作人员,改进政府服务,强化民主过程,以及实现经济上的节约和增收。电子政务能加快政府的民主进程,提高政府制定政策的透明度。

近几年来,世界许多国家已经在这个领域取得了重大的进步。根据联合国的测算,190个国家中有169个国家有网址。电子政务正迅速地成为发展中国家的当务之急。然而,电子政务的全部潜在利益的实现,在很大程度上取决于公民是否愿意接纳政府提供的在线服务。电子政务不是好看的摆设,要有一定的可操作性。再好的政务平台没人使用或不好使用都是没有意义的。因此,提高使用率是发展电子政务的第一要务。

从实践来看,电子政务的使用者应该有三类:政府工作人员,企业和公众。政府工作人员运用电子政务主要是提高政府内部工作效率,而企业和公众运用电子政务则提高了政府外部管理和服务的效率。我们认为,政府的职责主要在于其外部管理和社会服务,其内部管理是次要的。所以,我们这里主要讨论公众(包括企业的广义的公众)对电子政务的使用。

就我国电子政务使用的状况来说,自1998年国家提出政府上网工程以来,随着各级政府信息化方面的投入逐年增加,政府网站的发展也取得了一定的成绩。但是也存在着很多资源闲置的现象。许多地方投入大量的人力、物力和财力建设电子政务,但是,利用率很低。有的流于“面子工程”、“形象工程”,有的从来就没有使用过。当然还有相当一部分是系统不好使用,导致使用率低。

导致使用率低的因素可能多种多样,但政府门户网站的总体水平不高,是一个重要原因。其具体表现是:政府网站提供的服务内容不丰富,信息不能及时更新,服务水平不高;政府网站的交互式服务功能基本还没有开发;栏目设置不合理,不能充分体现以人为本的服务理念等。据2002年公布的《中国电子政务研究报告》显示,我国电子政务成熟度仅为22.6%。在被调查的196个政府网站中(其中国务院各部委的网站、部委所属国家管理局、各自治区人民政府网站共计96个,广东省省直机关和各级市政府网站100个),可以正常浏览的为172个,有效浏览率为87.8%。在可以正常浏览的网站中,只有7.6%的政府网站有一项或者一项以上的政府表格下载功能,可以实现网上提交申请(申报)的网站只有6.4%,而可以在一定范围内在线查看处理结果的政府网站只有2.3%。尽管具有网上投诉(举报)功能的政府网站为18.6%,但对于网上投诉具有反馈或者回复查询功能的政府网站只有2.2%。这种状况同电子政务发展的要求是相背离的。电子政务的根本意义并不在于表现形式,而在于为公众提供实用的信息和服务。政府应该认识到影响公众使用电子政务的因素,且采取有效的方法来改进这些因素,激励人们积极运用政府在线服务。

二、个案分析:电子政务使用率的国际比较

1. 基本研究资料

目前,微观层面电子政务的运用和评价方面的研究比较多,而在宏观层面上探讨电子政务的研究却少之又少。印度一家管理机构IIMA的电子政务中心进行了一项电子政务工程效果评估的研究,研究者访问了一部分服务的“使用者”和“非使用者”。研究表明,这项工程是不成功的,因为该系统的运用远远低于可接受的水平。理查·翰克斯(Richard Heeks)调查了发展中国家和发达国家的40项电子政务工程。该调查表明35%的工程属于“完全失败”的范畴,即它们或者是“从未实施的”或者是“立即废弃的”;15%的工程属于“成功的”,即所有的参与者(包括政府、公众和电子政务提供商)都实现了他们的主要目标;其余的50%的工程属于“部分失败”。对于任何成功的工程来说,第一个先决条件就是公民应该运用政府提供的网上服务。而且,重要的是知道人们“使用”或“不使用”政府提供的网上服务的原因何在。本文分析了2002年28个国家和地区的政府提供网上服务和被民众采纳的数据。研究结果将有助于政府在建设电子政务时把这些因素集中起来综合考虑。

如上所述, 本文讨论的重点是电子政务的运用。本文运用了两组二手数据。第一组数据来源于全球市场研究公司TNS的研究报告。该公司对28个国家和地区在2001年和2002年电子政务的使用情况进行了调查。这些国家和地区ICT(信息通信技术)基础设施的数据载于牛津大学出版社出版的《2002—2003年度全球信息技术报告》。

本文主要的标准变量是“2002年电子政务的使用”。这些政府服务包括(1)搜寻信息: 运用因特网从政府网站获得信息。(2)下载: 从网上打印出政府改革(如税收改革等)的资料。(3)讨论: 在网上表达观点或参与政府公共政策的讨论。(4)提供信息: 在网上向政府提供有关家庭的信息。(5)交易: 使用信用卡或银行账户号码, 在网上购买政府服务或政府产品。

有12种变量可以看作是可能影响电子政务使用率因素。本文根据电子政务使用率的高低, 把这些国家分成三个小组: 把41%以上的公民使用电子政务的国家列为“高使用率”组; 使用电子政务的公民少于20%的国家列为“低使用率”组; 其余的国家是中间组, 见表2。

表1是这些国家和地区的一览表, 用到了28个国家和地区的数据。该数据表明, 2002年电子政务使用率最高的是瑞典(57%), 接着是挪威(56%)、丹麦(53%)和新加坡(53%)。政府电子政务的使用率最低的是匈牙利(3%), 稍高的是波兰(4%)和印度(5%)。上网率最高的是新西兰(71%), 接着是新加坡(65%)、挪威(64%)和丹麦(64%)。上网率最低的是匈牙利(13%), 稍高的是立陶宛(14%)和波兰(15%)。该数据也表明, 并不是每一个有因特网的国家都已经运用它来提供公共服务。只有23%的匈牙利公民和27%的波兰公民上网获得政府服务。然而在瑞典, 几乎所有的(96%)因特网用户都从网上获得政府公共服务, 并且公众还通过上网获得其他便利。各国公众对电子政务的安全性的看法也各不相同。只有6%的日本人和11%的台湾人和立陶宛人认为电子政务是安全的。39%的新加坡人对电子政务表现出信心。50%的印度公民(最高)认为电子政务是安全的, 但是2002年也只有5%的印度人使用电子政务。

表1 各国及地区的比较

国家	2002年的电子政务使用率(%)	上个月的上网率(%)	电子政务安全系数(%)	上网时使用电子政务的百分比(%)
澳大利亚	46	58	30	79
加拿大	48	61	27	78.7
捷克	18	30	12	60
丹麦	53	64	40	82.8
爱沙尼亚	31	38	29	81.6
芬兰	49	58	35	84.5
法国	25	30	15	83.3
德国	24	42	15	57.1
香港	37	47	33	78.7
匈牙利	3	13	13	23.1
印度	5	16	50	31.2
爱尔兰	26	46	31	56.5
意大利	20	39	16	51.3
日本	13	34	6	38.2
拉脱维亚	8	16	22	50
马来西亚	12	25	35	48
荷兰	41	63	22	65.1
新西兰	40	71	31	56.3
挪威	56	64	32	87.5
波兰	4	15	12	26.7
新加坡	53	65	39	81.5
斯洛伐克共和国	14	23	21	60.9
韩国	23	52	没有得到数据	44.2
西班牙	26	37	没有得到数据	70.3
瑞典	57	49	32	96.3
台湾	30	49	11	61.22
土耳其	13	19	20	68.4
美国	43	63	没有得到数据	68.25

2. 分组比较分析

表2描述了变量、相关系数和组平均数。

表2: 相关变量的描述

变量名	描述	测量度	组平均数 所有小组)	高使用率组 平均数 (≥ 41%)	低使用率组 平均数 (<20%)	与运用电子政务的相关系数
公众上网率	上个月上网率	人口百分率 (%)	41.9	60.1	20.5	0.907
网络安全性	对电子政务安全性的看法	人口百分率 (%)	25.07	32.1	22.1	0.357
电信行业的竞争	电信行业中有没有足够的竞争	1=不是 7=是	5.31	6.1	4.2	0.759

ICT 的法律环境	电子政务的法律架构	1=零 7=是	5.03	5.65	4.38	0.785
因特网内容	网络的局限性	1=常量 7=零	5.66	5.71	5.58	0.148
电话	电话机数目	每 1000 人	486.7	598	306	0.747
移动网络通道	可利用程度	1=没有 7=广泛运用	4.4	5.16	3.95	0.644
公共场所的上网条件	在图书馆、邮局等公共场所	1=有 7=没有	4.6	5.0	3.63	0.898
ICT 支出	占 GDP 的百分比	%	7.8	8.94	6.86	0.543
成人识字率	识字率	15 年间识字人口百分比	95.6	98.4	91.1	0.341
政府提供的网上服务	网上可利用的政府服务	1=没有 7=通常可利用的	4.76	5.67	3.77	0.838
ICT 改进	政府改进 ICT 的工程	1=不成功 7=成功	4.24	4.58	3.87	0.354
ICT 优先权	政府给予 ICT 的优先发展权	1=不是 7=是(强烈)	4.98	5.13	4.79	0.261
人均 GDP	人均 GDP (2001 年)	美元	19,375	26,170	10,601	0.745

下列变量的平均数在高使用率组和低使用率组国家之间存在重要区别。

变量	使用率高的小组	使用率低的小组
公众上网率(%)	60.1	20.5
电信的竞争程度(1-7)	6.1	4.2
ICT 的法律环境(1-7)	5.65	4.38
每千人的电话数(1-7)	598	306
移动网络通道(1-7)	5.16	3.95
公共场所上网条件(1-7)	5.7	3.63
ICT 支出(占 GDP 的比例%)	8.94	6.86
政府提供的网上服务(1-7)	5.67	3.77

因此,电子政务使用率较高的国家比较富有(人均GDP很高),上网条件更好,更具竞争性,对ICT的约束较少,在信息和通信技术方面花费的钱更多。所有的这八个变量与政府服务的网上运用紧密相关。可以看出,有些变量在高使用率组和低使用率组之间没有重大区别,如网络的安全性,成人识字率,政府给ICT的优先发展权,网络的局限性,以及政府对ICT的改善等。这就说明,这些因素对电子政务使用率的影响不大。

3. 回归分析

仅从以上分析,我们无法知道什么因素对电子政务使用率的影响最大。为了找出对电子政务使用率影响最大的因素,我们对这些数据进行了多元回归分析。结果如下:

变量	非标准化回归系数	t 值	显著性
常数项	-64.06	-7.97	0.00
ICT 的法律环境	4.97	2.09	0.048
公共场所上网条件	6.89	3.29	0.003
政府提供的网上服务	5.18	2.84	0.009
电话数/千人	0.024	2.80	0.01

因变量: 电子政务的使用

在确定性回归模型中的自变量(调整可决系数0.895)

回归分析表明,有四个变量对公民使用电子政务有重大的影响。它们在因变量中占89.5%。而仅“公共场所上网条件”一项在“电子政务的使用”中就占了将近81%。这表明公共场所上网条件是影响电子政务使用率最重要的因素,其次是政府提供的网上服务,每千人拥有的电话数以及ICT的法律环境。所以,电子政务有多少被公众接受和使用,就主要依赖这四种因素了。政府必须首先考虑这四个因素的现状,分清轻重缓急,有计划、有步骤地推进电子政务的建设。

三、启示

1. 要建设好电子政务,政府特别是发展中国家的政府应该加大对公共网络基础设施的投入,积极建设电子政务并改善服务质量。免费为公众提供因特网(在邮局、图书馆、购物中心、火车站和汽车站)的公共上网服务是提高电子政务使用率的主要方式。现阶段,政府一方面应该投入更多力量来建设公共场所的网络基础设施,另一方面就是整合统一政府网站,让政府网站“变脸”。目前,业界的一个普遍看法是以一个开放的、基于标准的电子政务统一应用平台为基础,实现政府各部门之间快速的信息交换和资源共享,并面向公众提供服务。也就是对现有的政府网站进行整合管理,重构统一有效的政府门户网站。其次,相对于流程改造,以及政府部门的职能转变和重组来看,建立门户网站具有“投资少,见效

快, 影响力大, 阻力少”等优点, 是电子政务建设的最好切入点。因此, 统一政府门户网站和地方政府门户网站对电子政务的推广应用非常重要。现阶段, 把以用户为中心的政府门户网站建设好, 便是实施电子政务的一项重要内容。上海在这方面走在了前面。据悉, 上海市建设的“中国上海”门户网站已可链接143个政府部门和下级政府以及其他省、市和中央部门的政府网站, 并能提供查询办事指南、下载表格、进行投诉和咨询、受理政务等服务。但除了个别城市政府网站具有门户的作用, 全国性的政府门户网站建设比较滞后。有关专家指出, 启动中央政府门户网站项目将对我国电子政务的建设和发展具有极为重要的意义。毕竟, 中央政府门户网站的建设能对地方政府电子政务的发展起引导和改进作用。


2. 政府应该提高网络服务的质量, 扩大服务范围。网络服务内容和质量是影响电子政务使用率的又一个重要因素。政府应该提供更好、更多、更全面的网上服务, 以给公民带来真正的利益。网络将公民和政府连接起来了, 这是件大好事, 那么它到底能发挥多大的作用呢? 如果不能提供有用的服务的话, 那么人们最初对它的激情将消失殆尽。目前国内大多数的所谓“电子政府”只是建立起一个“躯壳”, 相当多的政府网站仅仅局限于把一些医疗保健、商务、法律法规、交通、家庭、住房、就业等信息和服务从纸上搬到网上, 只重视了网页介绍宣传的静态功能, 而忽视政府对公众服务的信息化, 政府与公众之间缺乏互动性、回应性。有些政府把电子政务仅仅当成政府部门的计算机化, 而没有改变政府的结构和公众服务方式, 这远远没有达到电子政府建设的目的。多数电子政务应用系统涉及到使用成本和业务流程再造, 建成之后, 并无用武之地, 被束之高阁, 或者受众面甚少, 或者应付检查, 成为“形象工程”。政府通过网络提供给公民的服务不应该只涉及日常生活的例行事务, 更应该有诸如让公民反映民情民意、参与决策听证、投票选举等政治表达的内容, 让网络扮演“政治公共空间”的角色。这是电子政务建设的高层次内容, 它反映了网络经济的发展需要网络政治同步发展。

3. 建立公共服务管理系统(PSM)应该是电子政务建设的另一项重要措施。相对于网络而言, 我们国家的电话(包括固定电话和移动电话)使用率还比较高。据信息产业部统计, 2003年, 我国电话普及率为41.3%, 2004年电话普及率计划达到48%。相比起互联网用户不到7%的普及率来说, 电话无疑具有最大的受众面。公众是否真正接受电子政务的关键在于它能否为公众减少麻烦, 带来方便, 电子政务的设备要实用, 操作要简单, 成本要低廉。电子政务要让大多数人受益, 不能局限于有限的部分群体, 不能形成新的“电子鸿沟”和“电子差距”。因此, 在电子政务的应用系统中, 只有以最便捷的方式接触到最为广大的社会公众, 包括广大的农村和偏僻地区, 政府的公共服务功能才能得到充分实施。电子政务需要跨越社会阶层的限制, 跨越地区差异的限制, 跨越贫富条件的限制, 跨越智力条件的限制, 延伸到社会的最大多数阶层。要使电子政务更加广泛地为公众服务, 实现政府公共管理的根本目标, 需要将现代先进的互联网技术和广泛普及的电话结合起来, 建立适合我国国情的公共服务管理系统, 从而密切联系人民群众的根本利益。这样, 电子政府所提供的信息化的公共服务可以做到易于访问, 它的访问渠道不仅包括现代的因特网, 还可以容纳各种传统联系方式, 如电话、邮件、传真、移动通讯等等, 从而覆盖企业和公众的各种工作和生活场所, 提供随时随地的、全天候的、方便易用的政府服务, 最大限度地扩大使用范围。因此, 在电子政务的公共服务模式方面, 如何既利用网络, 又利用电话, 并将这两者有机结合起来, 就成为推动我国电子政务公共服务的一个十分重要的问题。

4. 政府应该充分认识到电子政务法律环境的重要性, 采取措施加强电子政务法律法规建设。电子政务是否有良好的法律环境, 在很大程度上影响着公众对电子政务的态度。一方面, 健全的法律法规会使电子政务建设有足够的立法基础, 这样推行起来会更顺利; 另一方面, 电子政务安全方面的法律法规会增强公众对电子政务的信任感, 会使更多的公众愿意使用且放心地使用电子政务。

进入21世纪, 世界各国政府加快了信息化建设步伐。电子政务立法建设逐渐提上日程, 为此, 世界各国在电子政务实施过程中都不约而同地建设起相应的法律基础构架。与传统立法不同的是, 电子政务立法是一个科技含量相当高的不断修订完善的立法过程。表现在: 电子政务法律体系目前处于无统一规范、朝令夕改、不断修订的不成熟阶段; 电子政务立法建设是传统政务改革在法律领域的体现; 电子政务法律在某种程度上代表了电子政务的实施成果。

由于认识和技术的限制, 我国电子政务的整体立法建设稍微滞后。但也充分展现出自己的特色: 信息化标准及信息基础设施立法是我国电子政务立法的主要部分, 同时也说明国内电子政务处于初级建设阶段; 行政性电子政务立法建设相对成熟, 但面向公众的立法基本处于空白状态; 电子政务立法及政策扶持方面需要进一步深化。只有法律环境这个瓶颈问题解决了, 电子政务才有望得到更进一步的发展。我们相信, 即将颁布实施的《电子签名法》和《信息公开法》将为我国电子政务的发展提供良好的环境, 并极大地推动我国的电子政务建设。

 [回到目录](#)

-
- [▲ 上篇文章](#) [发展我国地级市电子政务的具体政策与对策建议](#) 2004-11-25 16:35:15
 - [▼ 下篇文章](#) [树立和落实科学发展观 有效推进电子政务全面发展](#) 2004-11-25 14:35:26
-