



文章题目 关于电子政务建设的经济学思考

发表日期 2004-11-25 16:57:23

内 容

蒋晓京

由于国家的大力推进，电子政务已成为我国信息化建设中一个最重要的领域。在电子政务建设过程中，如何避免已经或正在暴露出的诸如建设方式“重新建轻整合”、建设投入“重硬轻软”、“信息孤岛”大量涌现等问题，付出更少的代价，获得更好的效果？一些单纯靠指令、靠技术解决不了的问题，我们可以试着从经济学的视角寻找答案。

### 一、需求定律

代价降低，则需求上升，这就是经济学中的需求定律。电子政务中也存在代价与需求，需求定律通过扩展和延伸，同样适用于电子政务领域。

对于电子政务来说，其实施代价不仅限于人力物力等有形的投入，更在于观念的更新、素质的培养等无形的因素，特别是当涉及到工作方式的改变、业务流程的梳理、资源与结构的整合乃至权力的再分配等敏感问题，其复杂度和艰巨性是难以衡量的。因此，对代价的担忧，是难以消除“信息孤岛”、“重新建轻整合”等现象的一个重要因素。

电子政务的需求来自于业务工作实际。电子政务能给业务工作带来哪些好处？这才是业务部门真正关心的问题。需求不明确、不充足，电子政务岂不成了无源之水、无本之木？电子政务建设的投入“重硬轻软”，原因之一就在于“软环境”的建设很大程度上依赖于有效需求，需求不足，谈何投入？

有需求才会有动力。国家从宏观发展的角度出发，具有发展电子政务的需要。关键在于如何把国家的需要转化为业务部门的需求。忽视来自业务部门自身的内在需求，代之以上级意志或需要——在这种前提下，电子政务如何能跳出“为信息化而信息化”的怪圈？又怎能避免建设的表面化与盲目性？整合信息资源，消除“信息孤岛”，究竟是组织规划者的一厢情愿还是资源拥有者的自我需要？这些问题不明确，下一步的工作恐怕很难顺利开展。对“硬投入”的重视，是改善办公条件、树立先进形象、获得上级肯定等外在需求的体现。但这些外在需求不能成为发展电子政务的持久动力。这也是很多项目“昙花一现”的根本原因。只有确立长期、稳定的来自业务工作自身的内在需求，才有可能形成可持续发展的良性循环。这就要求我们最大限度地挖掘和培养这类需求。

需求来自于电子政务与传统方式的对比。完成同样的工作，电子政务与传统方式，哪个付出的代价更小、取得的效果更好？这在很大程度上决定了需求的方向。

就拿一些单位屡战屡败又屡败屡战的电子公文流转系统来说吧，虽然它有一系列的好处，但脱离了这样一个现实：一方面，在当前体制下，很多单位根本不可能摆脱纸质公文流转体系，于是电子公文与纸质公文并存，代价不降反增，在有些人眼里电子公文流转成了形式和累赘；另一方面，流转系统牵扯面过大，特别是对于不少高层领导，无论是在年龄、习惯、精力、时间上都存在困难。有人形象地称此类工程为“一把手”工程，这里不仅是说“一把手”要重视，亲自抓，更在于“一把手”是最难推动却又必不可少的一环。至于要把全系统不同年龄层次的干部的工作都做到位，代价之大更是可想而知。这些浅层问题就已令人举步维艰，更不用提梳理流程等深层改造了。所以在目前条件下，电子公文流转系统只存在局部成功的可能，代价高是制约其发展的重要因素之一。

要避免上述情况的产生，就要在挖掘与培养需求的过程中广开思路，从那些电子政务相对于传统方式代价较小、优势大的方面入手。只有对业务与技术两方面都有所了解的人，才有发言权。所以，技术人员深入业务固然重要，业务人员对技术的了解更不可少，因为业务上很多宏观、深入的问题，技术人员是很难考虑得到的。因此业务人员必须有意识地提高信息技术素质，才有可能发现业务工作与信息技术的最佳结合点，从而提出有价值的需求。最有价值的需求，不仅在于相对于传统方式工作效率的提高，更体现在科学决策、优化管理等传统方式难以达到的深层领域——为传统方式所不能为，这才是电子政务的精髓所在。因此，加强对业务人员信息技术素质的培养就显得尤为重要。

需求也存在于电子政务自身实施过程的控制中。降低代价，就要在实施的步骤、方案上有所取舍。从代价小、成果明显的入手，并用取得的成果弥补付出的代价。例如在用户的选择上，以一线业务人员为突破口；在项目的选择上，以日常工作的实际需要为主攻方向。在已经取得较好效益的电子政务工程中，“金关”、“金税”等成功范例无一不是符合上述两个原则。这也从侧面证明了其合理性。只有有

所选择，不贪大求全，才能在建设的初期以低代价、高收益换取高需求，再以高需求赢得高普及，滚动前进。在人员素质达到一定水平、应用成果形成一定规模的基础上，争取从量变到质变的飞跃。

无论是通过电子政务与传统方式的比较开发需求，还是利用电子政务自身实施代价的控制扩大需求，都是以降低代价、刺激需求为手段达到推动电子政务发展的目的。

## 二、利益最大化

在约束条件下，每个人尽可能地争取利益最大化，这是经济学的基本命题之一。电子政务的实施同样面临着利益分配的问题。得不偿失的事没人愿意干。通过电子政务获得的利益是否大于付出的代价？相信每个业务人员心里都有杆秤。所以，一方面，要使电子政务给建设者带来尽可能多的利益，在一定程度上满足其对“利益最大化”的追求，保持其建设的积极性；另一方面，又要利用这一特性，约束、限制建设者的不良操作，从客观上保证电子政务建设的健康可持续发展，减少资源浪费。

利益最大化的应用之一是有偿共享。这里的“有偿”，并不仅限于物质方面，也可能是某种无形资产的增加。自建自用的“信息孤岛”就像是自给自足的自然经济，是一种效益低下的落后方式，无法产生推动电子政务发展的强大动力。“信息孤岛”的出现固然有规范标准滞后的因素，但其根本原因还在于：“孤岛”和“整合”，哪个给资源拥有者带来的收益更大？物以稀为贵；共享是有代价的，它使资源拥有者在一定程度上失去资源的垄断地位和控制权，这种利益的损失如何弥补？所以，要整合资源，必须先整合利益。否则即使标准出来了，技术上做到了互联互通，利益上仍是条块分割，大家都只想用别人的资源，不肯拿出自己的资源，或只拿出些凑数装样的货色，资源共享永远只是空谈。

公安系统的“网上追逃”就是一个通过有偿共享实现利益最大化的模型。每个地方厅局都把本单位的在逃要犯的名单放入追逃名单提供给全国共享。这样，虽然自己可能失去几个本地案件独立侦破的机会，但得到的补偿是其他破案机会增加了十几乃至几十倍。结果是整体破案率的提高，既震慑了罪犯，又产生了良好的社会效益。形成这种效应的前提是：资源使用者同时又是资源提供者，每个资源提供者的利益都通过共享得到了补偿。这就好像是加入了某种联盟或多边协议，享受利益的前提是必须遵守约束，即作出贡献。

上述这种每个个体都遵循一定的约束，通过实现集体利益最大化获得个体利益的情况，是基于集体理性的“合作均衡”，是一种非自然实现的状态，需要人为干预来实现。反之，自然状态下个体追求利益最大化的结果是形成基于个体理性的“非合作均衡”，即对整个集体和每个个体都最为不利的“纳什均衡”。一个通俗的例子就是“三个和尚没水吃”。在所述“信息孤岛”模型中，表现为每个资源使用者都只想使用资源而不愿提供资源，导致最终没有资源可共享，没有人可获利。这是造成当前信息资源共享难的直接原因。

现实情况比较复杂，有的资源使用者并没有可提供共享的资源，有的资源提供者本身并不需要使用资源，且资源的质量也不易量化。这种情况下整合利益的关键在于，把资源使用者从共享中获得的利益通过利益补偿机制等其他途径反馈给资源提供者，使得资源提供者和资源使用者在利益分配上趋向平等，从而通过人为干预达成“合作均衡”。只有使资源提供者的切身利益得到体现和满足，让其拿出来共享的资源质量越高、数量越大，其获利就越大，才会激发资源提供者开发和共享资源的积极性，形成资源利用的良性循环。这就需要在各个资源提供者 and 使用者之间建立横向的资源利用监控与评估体系，这一环节既不能光凭资源提供者的一面之词，也不能仅靠资源使用者的主动反馈，而要通过第三方实现。所以，要做好信息共享，除了统一的规范标准外，还需要公正、有效的资源使用监控、产权保护、应用效益反馈和评价机制。

利益最大化的另一应用是量入为出。这里的“入”是指收益，“出”是指支出。为什么电子政务建设会“重硬轻软”、“重新建轻整合”？除了前面提到的原因外，另一比较可能的解释是：支出方面所“重”者，基本由国家付账且简单易行；支出方面所“轻”者，则多要靠自己费心费力且复杂难办。争取“利益最大化”，当然是自己支出的那部分越少越好，这是“轻”者所以为“轻”的原因。如何限制可能存在的这种不良操作？我们同样可以从“利益最大化”上想办法。虽然“轻”者多为隐性、不易量化，但它的价值却可以通过收益来体现，所以要解决这一问题，需要建立时间上纵向的建设效益评估机制。例如统计各个已建项目的支出资金、使用时间、数据积累量、年度更新量以及共享情况等，使已建项目的应用效益对待建项目的投资审批产生直接影响。

在当前缺乏效益评估机制的条件下，浪费不可避免。自国家出台了有关电子政务建设的指导意见后，在缺乏统一规划和统一技术标准的情况下，各地电子政务建设有一哄而起的迹象。不仅许多省、地、市，甚至一些县也在争上电子政务，一些地方不切实际地追求大而全，盲目追求设备的先进性，许多基本问题没搞清楚就匆匆上马。虽然热情可嘉，但如果对所有项目都要实行“秋后算账”，不知还有几家敢上。

建设电子政务，交点学费是应该的，但如造成大量浪费，给国家带来重大损失，就不应该了。所以量入为出应当前松后紧，对于一而再、再而三的失败就要追究责任。通过收益控制支出，使得建设单位为了今后的利益最大化，不能再吝惜自己当前的支出，就必须在对应用效益有决定作用的“软投入”、“软环境”和现有资源的整合上多下功夫，这就有效杜绝了“形象”工程、“花瓶”工程、“昙花”工程，限制了自建自用的“孤岛”工程，鼓励了“共享”工程、“实效”工程、“长效”工程。这是通过改变约束条件即规则，利用人在重复博弈情况下谋求长远利益最大化的结果。

有偿共享，量入为出，无论是帮助获利还是限制获利，都是通过“利益最大化”对电子政务的建设进行有效控制的方法。

## 三、以人为本

需求也好，利益也罢，其最小的具体行为单元都是人。经济学其实就是分析人的动机、人的选择，而它们都是由人避苦趋乐的本性决定的。所以，以人为本才是我们分析问题的基本出发点和前提。

在我国管理领域，长期以来见物不见人的现象非常突出。谈人的需求、人的利益，似乎一不留神就会滑到个人主义、自由主义或利己主义的歧路上去。但实际上，在政府部门中，技术等外界因素永远是第二位的。电子政务的决策者、建设者、使用者、受益者无非是人，他们的观念、态度、经验、素质无不从根本上决定着系统的成败。电子政务的建设越是深入，对提高人员素质的需求就越迫切，并不是培养几个CIO(首席信息主管)、高级公共管理专家，或稳定几支技术队伍就能满足的。只有实行以人为本的管理策略，才能从整体上、从长远利益出发应对这种挑战。

人本管理，是以正视人的本性、人的需求为基础，在对人性的科学理解基础上，充分发挥人的优势，获得最好的管理效果。

信息技术带给人的解放是全方位的：网上办公与网上购物使人拥有更多自由时间，工作方式的改变可增强人的成就感，在线交流沟通满足了人的社交需求，多媒体娱乐缓解了日常的焦虑。人是统一的整体，自由的、快乐的、全面发展的人，是社会发展的基础，其具有的能量和潜力是不可限量的。人本管理不仅仅是要激发人的工作积极性、主动性和创造性，更在于促进人自身的自由，使人获得全面的发展。在信息系统建设中，把信息技术对人需求的满足和自由的提升作用人为剥离出来并加以抛弃，是造成业务人员对信息技术普遍缺乏兴趣、水平长期得不到提高的原因之一。

将欲取之，必先与之。要利用信息技术创造价值，必须先让其深入人心。实施人性化的管理是实现这一步骤的有效手段，也正顺应了现代管理理论的潮流。

经济学不仅仅是研究经济问题的科学，而且是一种思维方式，准确地讲，是关于理性选择的科学，是认识人们理性选择行为的一种方法。这个概念决定了经济学理论与方法可延伸至其他领域。电子政务建设的复杂性在于：它既不能完全靠指令推动，也不能顺其自然自由发展。所以适度干预与尊重规律，两者相辅相成、缺一不可。如何科学地选择、正确地决策，这正是经济学的强项。经济学规律虽然不是万能的，但事实证明，在电子政务领域，它的确能解释很多现象的根源，并有助于我们找出解决问题的答案。这启示我们，无论是搞建设还是做研究，只有按科学规律办事，不拘泥于定式，善于做跨学科、跨领域的灵活思考，才能为成功提供更广阔的空间。

 [回到目录](#)

---

<a href="#">▲ 上篇文章</a>	<a href="#">懂“电子”通“政务”</a>	2004-11-25 17:05:41
<a href="#">▼ 下篇文章</a>	<a href="#">从降低行政成本看电子政务的驱动力</a>	2004-11-25 16:54:03

---