



文章题目 发展我国地级市电子政务的具体政策与对策建议

发表日期 2004-11-25 16: 35: 15

内 容

张维迎 沈懿

自我国中央政府大力号召实施电子政务战略以来，各级地方政府纷纷加快行动步伐，加大对电子政务的投资、组织、规划和管理力度，把发展电子政务列入到当地的社会发展规划中。整个电子政务的发展处于一个爆发期，主要表现为：

- 大多数地方开始建设各种政府网站，包括政府一级、政府部门一级和政府部门之间的业务协作型网站；
- 办公自动化(OA)在许多地级市得到了普遍的推广，公务员的人均电脑拥有率和信息技能有很大的提高；
- 大型的信息系统，特别是配合重要的金字工程系列的项目建设正在启动、建设和完善中，电子政务的效益正在逐渐发挥；
- 建设电子政务的外部环境正逐渐改善，例如对舆论、决策层面的认识和支持、相关法律制度以及公众的需求等多个要素明显改善。

但是，由于推动电子政府建设的原动力不足，原有的行政体制不适应电子政府的发展，加之数字鸿沟问题较为严峻，信息人才短缺，相关法律法规不完善。因此，就整体水平看，我国地级市电子政务还明显处于初级阶段，主要存在以下四方面的问题：

1. 整体发展和应用水平不高；
2. 各地发展水平不均衡，地区之间、部门之间差异非常大；
3. 电子政务的效益总体上还不明显；
4. 外部环境包括法规政策、资金保证、人才组织、信息技术设施、公众的信息文化意识等多个方面亟待改善。

针对这些问题，我们提出地级市电子政务的具体政策与对策建议。

一、按照决策、实施和保障三个层面来探讨分析电子政务规划中应注意的因素

决策：其中包括定位、发展目标、项目规划、各种优先发展策略等。

实施：组织、功能设计、进度监控、评价与考核、培训、项目运营与管理等。

资源或约束条件：资金、人力资源保障、各种技术标准、法律法规和政策、软硬件设备、外部信息基础设施等。

实施步骤通常包括：立项、论证、确定、实施、评估、应用等，每一个步骤通常都包括决策、实施和资源三个要素问题。通过对这些因素进行对比分析，看看还存在哪些问题，以便及时改进。

电子政务是一个极为复杂的项目工程，也是一个极为繁复的组织变革与演进过程，任何一个小动作，都需要各种资源的帮助才能做到完美。这里仍以政府门户网站建设为例，在决策时就需要考虑该网站的定位，其发展目标是什么（必须详细到可以评价），分几步走，在政府网站中优先发展的领域是什么，是政府信息开放、网上办公还是与公众交流等；在实施方面，则需要考虑由谁来组织、谁来实施、进度如何保障等；在资源方面，要从技术标准、人力配置和设备等方面进行组织。在这方面，一点都不马虎。因为一个好的政府网站在质量上可能比差网站要好上百倍，效益可能要好上百倍！

在国外，电子政务建设通常是法律规划先行，之后才有实际行动和拨款。而且在进一步建设过程中还需要通过立法和项目规划，确保在法律的框架内行动，并有明确的制度保障。真可谓兵马未动，粮草先行。而在我国往往持摸着石头过河的心态：走一步看一步，先实施，再规范；先犯错，再纠正。没有标准，没有法规，谁也不能说好或者坏，即使错了也只能算交学费，但没有人承担风险，当然也没有人来追究其责任。

二、具体的政策建议

具体来说，结合我国当前整个电子政务的发展情况来看，地方政府在发展电子政务时应该在以下方面进行加强：

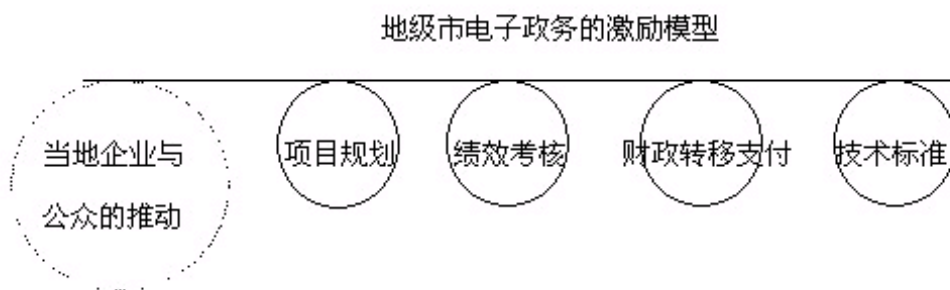
1. 项目规划。出台切实可行的发展规划，以保障当地电子政务项目的顺利建设和运营，减少电子政务建设过程中的随意性和重复性，例如每个地级市可以根据当地情况出台电子政务发展规划，并真正从组织、财力、资金和评估监测等方面确保项目的执行。同时，在这方面还需要从中央层面出台地级市电子政务的发展指导意见，以便形成共识，明确当前任务，如出台《关于地方电子政务的发展规划的指导意见》等类似文件，特别是在地级市电子政务项目建设上，中国信息化最高管理机构（国家信息化办公室）还应该对项目具有审查权，以便进行及时指导。

2. 绩效考核。要将电子政务建设和使用的效益好坏尽快纳入政府部门、部门主要负责人和相关项目人员的政绩考核范畴中，并逐渐建立一整套考核部门和公务员应用电子政务效益考核的指标，以驱动政府部门和职员应用电子政务。要将电子政务的建设和使用效果纳入干部和部门职能考核计划中，例如出台电子政务的效果具体考核计划，特别是对该机构进行总体和部门分机构实施，可以对主要负责人进行年度和专项考评。这方面需要人事部门和组织部门进行协调。

3. 财政转移支付。对于不发达地区和财政非常困难的广大中西部地级市，可以通过财政转移支付的办法，鼓励、引导和资助它们开展电子政务，以避免在电子政务应用上出现过大的鸿沟。需要出台扶持中西部地区的电子政务发展计划，例如出台《中西部地区实施电子政务的财政补助办法》，从多方面筹措资金，促进中西部地区不发达地方的电子政务建设，但是在建设项目上可以与发达地区存在差异。

4. 技术标准。建立一系列技术标准来规范和评价电子政务的建设和运营效果，例如政府门户网站建设强制执行的标准等，以促进电子政务的规范性和效益性。中央的示范和总体制度建设也十分重要，同时需要出台相关政策法律，解决电子政务中的法律效益问题；也应出台电子政务的实施技术标准，为效益评估提供技术参考。

图 2 我国地方政府电子政务建设的四轮驱动模型



这就是我们倡导的四轮驱动模式，在电子政务的建设初期，主要通过外部因素作为主要推动力。而在应用期，我们认为主要推动力来自当地的企业和公众的需求推动，形成了一种内生的压力（动力）机制，这样就能保证电子政务的良性发展。

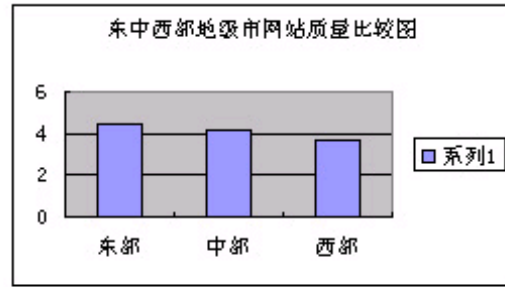
最后，倡导当地的企业和公众利用互联网与政府沟通，培养企业和公众对电子政务的更多、更强烈的需求，以推动当地电子政务的发展；不过，电子政务作为一项崭新的事业，对其管理和研究的工作还刚刚起步，因此上述的一些政策建议的具体措施还需要深入研究。

归纳起来，目前最需要出台的几项制度和政策如下：

- 《地方政府建设电子政务的指导意见》
- 《地方政府建设电子政务的项目管理与检查办法》
- 《政府开展电子政务的效益评估与考核试行办法》
- 《电子政务的技术实施标准》
- 《鼓励公众和企业应用电子政务的建议书》

5. 重视电子政务的制度和外部环境改善。目前，地级市电子政务的激励机制主要来自中央政府的号召、上级的压力和本级政府追求经济效益的动机，还缺乏有效的、来自内部或来自本地区的压力和激励机制，例如网站在注册时间和建设上明显存在一窝蜂现象。因此如何形成有效的、内生的激励制度，是将来建设和运营电子政务的关键。当然，我国电子政务的整体发展和效益产出需要较好的外部生态环境，从长期来看，还需要我们重视制度建设和外部环境改善。

6. 遏制我国地级市电子政务鸿沟的扩大化趋势。我国电子政务发展存在较明显的地区差异，而且还有扩大的趋势。这种差异主要表现在：东中西地区之间，经济发达地区与相对落后地区之间，甚至同一个省内之间的差异都非常明显。



（注：有效样本数：229，网站最高分为8分）

我们认为电子政务发展的不平衡现象需要引起高度重视，长此以往将会损害整个政府的形象与内部合作。的确，经济差距是客观、长期的多种因素决定的，一时很难改观。但同一政府内不同地区的政府服务差异过大，不仅会引起政府内部之间的不满，而且可能给公众造成很坏的影响。目前我国各个地级市之间的财政状况非常不平衡，中西部一些地级市财政状况普遍比较紧张，甚至出现赤字。因此建议对于不发达地区和财政非常困难的中西部地级市，可以通过财政转移支付的办法，鼓励、引导和资助它们开展电子政务，以避免在电子政务应用上出现过大的鸿沟。

7. 上级指导非常重要，应防止地方政府在电子政务建设中走弯路和各自为政的现象。我国地级市电子政务建设需要创新，更需要规范。各地政府经济、文化、人口素质和产业特征等方面可能存在这样或那样的差异，但是主要的政府职能、服务对象和流程还基本一致。目前政府网站建设几乎没有规矩约束，栏目设计随意性很大，对外服务能力普遍不强。这些都与缺乏指导有一定的关系，由于缺乏上级的指导，很多地方电子政务建设只能在黑暗中摸索，成本过高，而且容易走弯路，也难以形成持续不断的改进机制。因此建议尽快从中央和省府层面出台具体的发展规划和指导要求，甚至包括具体的技术标准，这对地方政府网站的健康发展、少走弯路也是非常必要的。当然，上级指导不能作为强迫命令，而是需要在各地网站建设中加强协调(例如数据标准和安全)，并且必须有中央层面制定的相关制度，例如认证、公文传输要求等，这样才能加快地方电子政务的发展。

8. 切实做好电子政务的培训，提升广大公务员的实践操作能力。这里还需要强调一点，就是要切实加强决策者和实施者对电子政务的认识，树立必须实施、而且实施会产生巨大效益的、综合的系统项目工程；同时加强对应用者的宣传、教育和培训，这是发挥电子政务效益的根本途径。

9. 要把政府网站建设放在重要位置。目前电子政务建设可谓千头万绪，五花八门。各种解决方案和实施模式层出不穷，不同政府在实施重点上也有明显的差异——有的建内网，有的搞办公自动化，有的搞互联互通，还有的建信息中心。但是，如果忽视网站建设，将会影响电子政务的总体效益。因为网站既是政府上网的形象，也是对外服务的平台。我们认为要把政府网站建设作为发展整个电子政务建设中的重中之重，通过加强对政府网站的建设，切实改善对外服务，同时提升外部要求来激励内部压力，促进其他项目的建设，整合政府服务，促进政府职能转变。

这里我们还提出针对网站发展的专门建议：

网站不仅需要建，更需要用，才能发挥其最大效益。现在有些地方政府存在重视建网站而忽视用网站的倾向。其实建政府网站的目的是为了用，而用好网站，各级政府官员要亲自带头，特别是领导干部要身体力行，不能光在会上说重要，经费上支持。目前政府网站的访问量普遍偏低，不少网站每天访问人数不到1000人，如果本地政府官员和公众都很少访问政府网站的话，效益就很难发挥出来。

目前网站还表现出以下一些问题：政府在建设门户网站时意识不够、重视不够、知识不够；管理和机制不顺，服务意识不强，效果不彰；基础设施不够完善；用户不够、影响力差；等等，因此建议从以下方面入手：

解决“意识不够、重视不够、知识不够”等问题主要依赖加强宣传和培训，特别要对公务员强调政府网站在整个电子政务建设中的重要性和基础性，并通过培训和宣传活动，例如举办关于政府网站知识的讲座，使公众、企业和公务员理解政府网站结构、功能和对自己的好处；而“管理和机制不顺，服务意识不强，效果不彰”等问题，则通过加强制度建设、加强评估和检查指导等方面来解决，例如建立起政府网站的信息采集、编辑和发布机制，保证各部门的政务信息能够及时、通畅地发布；当然，对许多地级市来说，还需要继续加强基础设施建设，例如改善政府网站的存储空间、带宽和安全设施等方面；“做好企业和公众宣传”也是发挥网络效应、提高网站价值的重要措施，例如可以通过当地媒体和政府的宣传材料、文件、公务员的名片等多种方式宣传网站，甚至可以开展一些活动，吸引公众访问自己的网站。

同时上级还可以出台相应措施，来促进地方政府网站的发展，例如评选，技术与业务指导，在电子政务的投资建设中，规定应该有多大的比例投入政府网站的建设与维护中。

[回到目录](#)

