

# 电子政府评价体系评述

杨 锐

(华中科技大学 管理学院, 湖北 武汉 430074)

**摘 要:** 在综述当前最有影响的三大电子政府评价项目的评价方法与评价体系的基础上, 评述了基于网站的、单维度的电子政府评价方法存在的问题与缺陷。从电子政府的本质出发, 提出电子政府的评价应从多维度、多层面进行深入考察, 真实体现电子政府对公民、企业和政府自身带来的益处。

**关键词:** 电子政府; 评价体系; 评述

中图分类号: C931.9

文献标识码: A

文章编号: 1001-7348(2006)08-0161-03

## 0 前言

随着各国电子政府建设的日渐深入, 各种电子政府评价项目应运而生。尽管这些评价项目的评测对象、评测方法、评测手段甚至评价结果都不尽相同, 但它们中的大多数都以电子政府前台网站为主要评价对象。如果公民在一秒钟的时间通过政府网站将信息提交到后台, 而政府却需要一个月的时间来对该信息做出响应, 那么电子政府的意义何在呢? 目前还没有一种客观全面的评价电子政府服务的手段。在找到这个评价手段之前, 现今研究取得的任何进展对用户和公共部门都不具备真正的意义<sup>[1]</sup>。

## 1 电子政府评价体系概述

联合国经济与社会事务部、埃森哲资讯公司和布朗大学是 3 个最有代表性的和最有影响的从事全球电子政府评价的机构, 以下是这 3 大机构最新的电子政府评价方法及指标体系。

### 1.1 联合国全球电子政府调查

自 2002 年以来, 联合国经济与社会事务部(UNDESA)就开始评价其成员国的电子政府准备度(Readiness)。其目的是探知世界各国政府在提供基本的社会服务的过程中, 利用信息技术所提供的机会, 提高对信息的

获取和运用的准备状态。该项调查受到了各国政府的高度重视, 很多国家都把这项评价结果作为本国电子政府建设的路标。

《2005 联合国全球电子政府准备度调查》<sup>[2]</sup>中指出: 很多国家进一步巩固了他们的在线服务能力, 电子服务递送的能力正在向着更高的和更成熟的阶段迈进。很多国家都引入了电子参与的特性, 被调查的国家总的上网数已经增加到 179 个, 即大约 94% 的联合国成员国已经上网。相比上一年度的 13 个未上网国家, 还有 12 个国家没有上网。2005 年联合国全球电子政府调查包括电子政府准备度指数和电子参与度两个一级指标, 表 1 显示了本次调查的评价指标体系。

表 1 2005 年联合国电子政府评价指标体系

一级指标	二级指标
电子政府准备度指数 (E-government Readiness Index)	网站评测指数
	通讯基础设施指数
	人力资本指数
电子参与指数 (E-Participation Index)	电子信息
	电子咨询
	电子决策

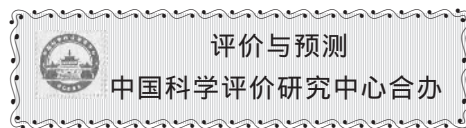
电子政府准备度指数包括 3 个指数: 网站评测指数、通讯基础设施指数和人力资本指数。网站评测指数建立在电子政府发展的 5 个阶段成熟度模型之上。该模型根据不断发展的、先进的和为公民服务的等级, 定义

了电子政府的成熟度阶段。即显现阶段(Emerging); 增进阶段(Enhanced); 交互阶段(Interactive); 交易阶段(Transaction)和互联阶段(Networked)。网站评测采用基于问卷的方式对 191 个国家超过 5 000 个的在线特性和服务进行了定量评价。问卷中的每个问题都采用二分变量形式, 用于标识具体电子手段或服务是否存在。通讯基础设施指数是由 6 个主要的基于基本基础设施指标指数的权重平均, 这些指标定义了一个国家的信息通讯技术基础设施能力。它们个人计算机数/1 000 人; 互联网用户数/1 000 人; 电话数/1 000 人; 在线人数、移动电话数/1 000 人和电视机数/1 000 人。人力资本指数依赖于联合国开发计划署的教育指数。

电子参与度是政府鼓励公民参与和公民愿意参与的总和, 它包含了需求方和供给方。电子参与指数评价了公民通过使用电子政府程序参与到公共政策制定中的效果及国家所提供的服务和信息的质量与有用性。它是国家鼓励公民参与到公共政策制定的指示器。被评价的问题包括电子信息、电子咨询和电子决策。电子参与指数评价是一个定性的研究, 它用 21 个指标来评价质量、相关性、可用性和政府网站为公民提供在线信息和服务或参与工具的意愿。

收稿日期: 2006-02-19

作者简介: 杨锐(1975-), 华中科技大学管理学院博士生, 工程师, 研究方向为信息技术管理、电子政府。



评价与预测  
中国科学评价研究中心主办

### 1.2 埃森哲电子政府领导者调查

自 2000 年以来, 全球最大的资讯公司埃森哲(Accenture)就开始实施全球电子政府领导者调查行动。其目的就是提供一些最富创新实践的例子, 从而帮助政府之间相互的学习, 并提高它们总体的电子政府业绩。埃森哲的调查受到了各国电子政府理论研究者与实践者的广泛关注和普遍认可。

埃森哲在最新的2004年度报告《电子政府领导者: 高绩效、价值最大化》<sup>[9]</sup>中指出, 很多国家的电子政府都处在十字路口。它们放慢了成熟度发展的步伐。政府管理者正在寻找一种战略, 以此来驱动电子政府提高绩效, 试图以更有效的方式带来更好的成果, 推动电子政府达到最终的目的, 实现整个政府的服务转变。政府需要对横向和纵向的服务进行整合。技术的挑战和信息技术治理的复杂性意味着这不是一个简单的任务, 但是它们是实现真正的无缝服务的唯一途径。因此, 政府必须立志服务转变。高效的战略将会促进互联网技术来深刻地改变政府服务的递送。在某些情况下, 服务将会发生根本性的改变, 从而使旧的服务不复存在。高绩效的政府从来就不会害怕它们的消失。

埃森哲的调查采用两个维度的评价方式, 这两个评价维度分别是服务成熟度和客户关系管理 (由 2002 年以前的递送成熟度更名而来), 总体服务成熟度是服务成熟度和客户关系管理的权重相加。总体成熟度中服务成熟度的权重占 70%, 客户关系管理的权重占 30%。总体成熟度被分为: 创新领导者 (Innovative Leaders)、愿景挑战者 (Visionary Challengers)、新兴实践者 (Emerging Performers)、平台构建者 (Platform Builders) 等 5 个等次。表 2 显示了本次调查的评价指标体系。

表 2 2004 年埃森哲电子政府评价指标体系

一级指标	二级指标	三级指标
总体成熟度	服务成熟度 (70%)	服务成熟度的广度: 服务成熟度的深度:
	客户关系管理 (30%)	洞察力 交互性 组织执行度 客户贡献度 关联度

服务成熟度体现了政府当前的网上服务发展水平。该项调查选定了 22 个发达国家的政府网站的 206 项服务在互联网上提供的情况 (服务的广度) 以及每项服务提供

的完整水平 (服务的深度) 进行考察。总体服务成熟度是服务成熟广度和服务成熟深度的结合。服务成熟度模型定义为发布 (被动/被动的关系)、交互 (主动/被动的交互) 和交易 (主动/主动的交互) 3 个阶段。

客户关系管理用于评价服务递送的先进水平, 以此帮助公民从同政府的在线交易活动中获得最大的价值。客户关系管理由 5 个测度组成: 洞察力 (Insight)、交互性 (Interaction)、组织执行度 (Organization Performance)、客户贡献度 (Customer Offerings) 和互联度 (Networks)。

客户关系管理用于评价服务递送的先进水平, 以此帮助公民从同政府的在线交易活动中获得最大的价值。客户关系管理由 5 个测度组成: 洞察力 (Insight)、交互性 (Interaction)、组织执行度 (Organization Performance)、客户贡献度 (Customer Offerings) 和互联度 (Networks)。

除了主要进行定量的研究以外, 埃森哲还进行了定性的客户关系管理研究和定性的电子政府背景研究。这两个定性研究分别是以研究政府客户管理方法和以收集电子政府环境信息为目的的。

### 1.3 布朗大学全球电子政府年度调查

自 2001 年以来, 布朗 (Brown) 大学就开始对全球电子政府进行评价, 其目的是对每个国家的上网内容有一个全面的认识。由于其评价方法简单且评价指标有限, 所有样本数据均通过互联网获取, 评价结果经常同实际不符, 因而受到了最多的质疑和批评。

布朗大学的《2005 年全球电子政府》报告指出: 各国政府在几个重要的方面正稳步向前发展, 但其发展步伐没有明显的跳跃性<sup>[9]</sup>。在一些关键的指标中, 电子政府绩效正日益凸现。预算、官僚和机构等方面的压力限制了公共部门将信息技术同他们的使命相结合的程度。表 3 显示了 2005 年的评价指标体系

表 3 2005 年布朗大学电子政府评价指标体系

指 标	评 测 内 容
信息的实用性	在线发布、在线数据库、音频剪辑、视频剪辑、非本国语言或外国语言翻译、商业广告、保险费用、用户报酬、残疾人访问、隐私政策、安全特性、在线服务提供、不同服务的数量、数字签名、信用卡支付、电子邮件地址、建议表单、自动邮件更新、网站个性化、个人数字帮助提供和网站的英语版本
服务递送	
公众访问	

系。

布朗大学的电子政府评价采用了在网上进行评价的方法, 其评价对象是全球 198 个国家的 1797 个政府网站。评价手段是对各个国家的一组网站进行分析, 这些网站包括领导机构、立法机构、司法机构、内阁机构和政府关键职能的主要部门等相关机构的网站。网站的评价内容涉及信息的实用性 (information availability)、服务递送 (service delivery) 和公众访问 (public access) 的各种特征。具体包括国家名称、所在洲和如下特征: 在线发布、在线数据库、音频剪辑、视频剪辑、非本国语言或外国语言翻译、商业广告、保险费用、用户报酬、残疾人访问、隐私政策、安全特性、在线服务提供、不同服务的数量、数字签名、信用卡支付、电子邮件地址、建议表单、自动邮件更新、网站个性化、个人数字帮助提供和网站的英语版本。

布朗大学的评价内容每年都在发生变化, 指标数量甚至有所减少。评价内容的快速变化影响了对各年评价结果进行纵向比较的实用性。有限的评价指标导致了各国电子政府业绩之间的有限的区别, 很多国家都在评价中得到了相同的分数。另外, 在每年的排名中存在严重不一致现象, 特别是非英语网站。近年来, 韩国的排名波动就较大: 2001 年排在第 45 位, 2002 年排在第 2 位, 2003 年排在第 87 位, 2004 年排在第 32 位, 而 2005 年排在第 86 位。但是, 在其它的国际化评测项目中 (如联合国的调查报告), 韩国始终是排在电子政府业绩显著的国家之列: 2004 年和 2005 年均排在第 4 位。

## 2 电子政府评价体系评述

表 4 列出了三大机构电子政府评价体系、评价特点和共同点的对比分析结果

从表 4 可以看出, 三大机构的电子政府评价实质是凭借网站, 依据其外在表现、服务数量的多少和技术先进的程度来决定电子政府的发展水平。这种单个维度的、基于网站的电子政府评价, 忽略了太多的根本因素<sup>[9]</sup>, 得到的只是片面的和臆断的结果, 不能客观地实现对被评价对象的电子政府的评价, 甚至可能误导电子政府的发展方向。

出色的电子政府网站是一种令人满意的典型的电子政府标准, 但决不能凭此推断出电子政府的发展历程已经完成<sup>[9]</sup>。提供服务只是电子政府的内容之一<sup>[9]</sup>, 电子政府的

表4 三大机构电子政府评价的对比分析

评价机构	评价对象	评价体系	评价特点	共同点
联合国	联合国成员国	电子政府准备度指数和电子参与指数。	内容全面,结果权威。力图客观反映评价对象的电子政府能力、意愿和发展环境	(1)以网站为主要的 评价对象;
埃森哲	发达国家	服务成熟度和客户关系管理。定性的客户关系管理研究和定性的电子政府背景研究	定量为主、定性为辅。引入客户关系管理思想,体现以利益相关者为中心的服务转变	(2)以信息发布和服务交互水平为主要评价内容; (3)技术特性占主导
布朗大学	国家和城市	信息可用性、服务递送和公共访问的各种特征	以电子政府的“标志性特征”为评价依据。评价方法简单,且评价指标有限,结果受置疑	(4)不评估效率 (5)定量的评价方法(为主)

最终目的是利用信息技术实现政府从传统的、官僚的、烟囱式的政府向透明、高效和有责任的现代政府转变,由此带来高效的服务,提高公民的行政参与能力。在这个过程中,转变是关键。电子政府的出色与否不应仅凭借网站质量或政府提供的服务,而是应该通过提供服务的成熟度和政府前台背后的组织结构来衡量<sup>[9]</sup>。电子政府关注的焦点应该放在如何应用信息技术来进行政府再造,实现向电子政府的转变<sup>[7]</sup>。信息技术是帮助实现电子政府的工具,是到达终点的手段,但其本身不是终点<sup>[9]</sup>。在实现电子政府的过程中,还必须始终关注电子政府的效率,信息技术的高绩效应用是实现电子政府价值最大化的保证。

由于电子政府是一个动态的、整体推进过程,因此对其评价也要能客观地反映这个过程。电子政府评价体系的构建应该坚持多维度的原则,既要评价网站的外部表现,又要评价政府自身转变;既要评价取得的进步和成绩,又要评价投资的效益和回报率;既要评价有形的成果,又要评价无形的影响(公民对政府的信任和政府的责任)。同时,还应开发一个电子政府自测工具,使政府有机会能主动、及时地协调和调整自身的电子

政府行为,进而能抓住瞬间机会,总结经验,降低风险,而不是仅仅被动地接受第三方的评价。

Gartner 提出了用于评价跨国家和地区的电子政府发展的6个基本要素<sup>[9]</sup>: 信息技术和通讯基础设施的实用性和实际应用情况; 国家的组织方式; 法规和政治框架; 公民的真正需求; 政府流程的整体效率; 政府如何以公民为导向。这是指导电子政府评价体系构建的有效原则。

### 3 总结

电子政府的发展涉及到战略、组织、流程和技术等多个方面<sup>[7]</sup>,实现对电子政府的全面评价不是一项简单的任务,没有“一个尺度符合所有阶段”的模型或一套适用于所有电子政府系统和服务的标准<sup>[9]</sup>。成功的电子政府体现在政府转变的能力、程度和效益以及公民的满意度。电子政府的评价不能仅从在线信息和公共服务维度进行技术层面的分析,而应该结合网站后台实现的能力、组织的转变以及电子政府的效益等方面进行多维度、多层面的深入考察,力求客观体现电子政府的整体效用。

参考文献:

- [1] Kirlwood, B. Quality over quantity for E-government[N]. New Media Age, 15 JULY 2004.
- [2] UNDESA. Global E-government Readiness Report: From E-government to E-inclusion[R]. United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2005.
- [3] Accenture. E-government Leadership: High Performance, Maximum[R]. 2004.
- [4] Maio, A. and Kreizman, G. E-Government Ranking Survey Is Meaningless[Z]. Gartner research. 2001.
- [5] Council for Excellence in Government. The New E-Government Equation: Ease, engagement, privacy and protection[EB/OL]. <http://www.excel.gov.org/usermedia/images/uploads/PDFs/egovpoll2003.pdf>. 2003. Last Visited: 2006-05-11
- [6] Keelan, Benchmark report on selected Internet sites of local government[EB/OL]. <http://www.keelan.ie/uploads/documents/egovernment/Benchmark.Report.pdf>. 2003. Last Visited: 2006-05-11.
- [7] Hodgkinson, S. Beyond Government Online: Transitioning to a full eGovernment agenda[C]. e-Government better services, better government Conference, National Convention Centre, Canberra 2003.
- [8] Heeks, R. Reinventing government in the information age[A]. Reinventing government in the information age: International practice in IT enabled public sector reform[C]. London Routledge, 1999. 9-21.
- [9] Choudrie, J. and Ghinea, G., et al. Evaluating Global E-government Sites: A View using Web Diagnostic Tools[J]. Electronic Journal of E-government, 2004, 2(2): 105-114.

(责任编辑:汪智勇)

## A Critical Review of Global E-government Survey

Abstract: After reviewing the metrics and methodology of three major e-government surveys, the paper criticized the drawbacks of single dimension, web-based e-government survey. In terms of the nature of e-government, the principle of e-government survey is presented, that is, the e-government survey should investigate deeply into the government with multi-dimensions and multi-levels, representing the overall benefits of e-government to citizen, business as well as government itself.

Key words: e-government; metrics; review

