

中国电子政务绩效评估的现状与对策分析

浙江大学管理学院 浙江大学人力资源与战略发展研究中心 盛南

[摘要]中国的电子政务目前已经呈现出一种粗放的发展态势,国家有关部门正致力于解决这一问题。本文提出利用绩效评估的引导作用来规范电子政务的发展,提高电子政务的成功率。作者根据目前中国电子政务绩效评估的现状与存在的主要问题,提出在整体层面构筑全方位电子政务绩效评估体系,在个体层面构筑全过程电子政务绩效评估体系,从而更好地发挥绩效评估引导作用,实现中国电子政务的健康发展。

[关键词]电子政务 绩效评估 现状 对策

我国的电子政务建设自80年代的机关办公自动化开始,经历了90年代初期的“金”字工程、90年代末期的“政府上网工程”。在这些工程的大力推动下,到本世纪初我国的电子政务已经具备了相当的基础与规模。2002年7月,在国家信息化领导小组第二次会议上,国务院组织了上百位专家对我国电子政务的建设与发展进行研究,在发布的十七号文件中,明确了我国电子政务的目标以及发展战略框架。这也标志着我国的电子政务建设进入了一个高速发展的时期。

高失败率的电子政务

随着政府信息化的不断深入发展和推进,越来越多的发展误区和规划空白不断涌现,主要表现在两个方面。一是不顾实际需求盲目追求硬件设备投资造成的巨大浪费,二是由于缺乏分析规划造成的系统低效甚至无效。一方面是基层地方政府的电子政务概念模糊,另一方面国家的信息化主管部门缺乏系统有效的控制制度,因此这种自上而下的推行战略最终促成了目前我国电子政务粗放式发展的态势。事实上,全世界的电子政务系统的成功率普遍不高。世界银行首席信息专家罗伯特·舒瓦尔指出根据他们的估算发展中国家的电子政务项目大约有35%完全失败,而50%的项目部分失败。根据Stanish Group的报告,即便是像美国这样

需要,从落实科学发展观的战略高度,推进中心城市发展,解决中心城市规划实施、区划调整、交通建设、人口流动、环境保护、体制改革等方面存在的突出问题。汲取其它国家和地区中心城市发展中的成功经验,不断提高中心城市整体发展水平,实现跨越式发展。

(3)充分发挥中心城市对人才的集聚作用,发展高新技术产业。人是生产力诸要素中的第一因素,人才兴,则事业兴。社会的竞争是人才的竞争。充分利用东北的区位优势 and 自然环境,发挥中心城市对人才集聚的作用,将东北建成人才资源富集、专业结构合理、人才法规健全、市场开放有序的人才基地。发展高新技术产业,将信息技术、自动化技术、现代管理理念和制造技术相融合,提高企业的核心竞争力。

(4)统筹规划,开创区域经济协调发展新局面。要进一步增强中心城市的辐射力,建设具有竞争力的沈阳经济区、长吉经济区、哈大齐工业区、哈大经济带和沿海经济带,通过合理的产业分工,培育统一市场,实现优势互补,资源共享,建成国家的现代装备制造业基地、石油工业基地、汽车基地、钢铁基地和重要原材料工业基地,实现区域经济的协调发展。

(5)改变重工业偏重、轻工业偏轻的格局,进行区域产业结构的调整和优化。提升具有优势的重工业的同时,促进电子、信息、制药、食品等轻型产业的发展。通过产业结构调整,理顺各产业部门之间的关系,扶持主导产业,配套发展辅助产业,适当发展基础产业,使整个区域经济内部既有分工,又有协作,构成紧密联系的有机整体,最终达到优化产业结构,实现轻重工业的互动发展。

(6)加快区域经济国际化进程,形成全方位对外开放新格局。扩大开放,发展外向型经济,是振兴东北老工业基地的重要途径。要坚持“引进来”与“走出去”并举的方针,充分利用国内外两个市场、两种资源,进一步扩大对内对外开放,以开放促改革、促调整、促改造、促振兴。采取多种方式利用外资,提高利用外资的质量和水平。积极推动国际经济合作。积极参与西部大开发。

6. 结束语

振兴东北老工业基地是党中央、国务院着眼于全面建设小康社会,继东部大开放、西部大开发之后做出的又一重大战略决策,对于深化改革、扩大开放、加快发展、推进社会主义现代化进程,具有重大的现实意义和深远的历史意义。实施老工业基地振兴战略,把东北建设成为继长三角、珠三角、环渤海经济圈之后新的经济增长区,是解决经济社会发展深层次矛盾,实现全面建设小康社会目标的重大机遇。“发挥中心城市作用,打造区域竞争优势”也正是实现东北大振兴、构建和谐社会的重要途径。

[参考文献]

- [1]吴殿廷等. 区域经济学. 北京, 科学出版社, 2004.
 - [2]顾强等. 中国产业集群. 北京, 机械工业出版社, 2005.
 - [3]肖红叶. 中国区域竞争力发展报告. 北京, 中国统计出版社, 2004.
 - [4]福建省委福建省人民政府. 中共福建省委福建省人民政府关于发展壮大中心城市的若干意见(试行), 2004. 来源: (<http://www.fjjgdj.gov.cn/text/general/122.htm>, 2004. 11. 4)
 - [5]吉林省人民政府. 振兴吉林老工业基地规划纲要, 2004.
- 来源: (<http://www.cckc.gov.cn/cckc-gjgd/news-list.php?class-id=4>)

的信息强国,在2002年度所有的政府和企业的信息技术项目中,有22%完全失败,49%部分失败^[1]。

如何保证电子政务的质量,提高电子政务的成功率成为该领域的新焦点。国家信息化主管部门计划把建立适应中国电子政务发展的标准化体系作为解决该问题的优先手段。标准化是一种自上而下的规范性行为,能够解决相当一部分当前电子政务发展中出现的共性问题,并能对各级政府机构的电子政务建设与应用提供明确的准则和规范。同时我们应该看到各地各部门的实际情况差异相当大,大量的具体问题不是仅仅依靠一个标准化体系就能得到解决。如果能够对电子政务项目自起始就进行绩效评估,通过评估引导其在正确的道路上按照各自的具体情况发展成熟,则能在很大程度上解决上述问题。关键是如何根据电子政务在各个发展阶段的特点构建起与之匹配的绩效评估框架,确定每个阶段的重点评估内容,评估主体与评估手段。事实上,电子政务作为信息化社会的一种政务形式,本身就具备政务属性,因此它与传统政务一样需要进行绩效评估。用评估过程来监督与约束政府行为,使其必须以目标与结果为导向来进行电子政务的建设,保障国家的信息化战略得到有效执行,保证财政投入得到有效使用,由此确保电子政务取得实质性效果。

中国电子政务绩效评估现状

我国对电子政务项目的绩效评估最早是由项目实施单位或其上级主管单位主导的,以加强内部管理与控制为宗旨的内部评估,类似于政府部门的内部审计,主要考察资金投入与实际产出,并不重视项目本身的使用效果与政务价值,所使用的指标与方法也比较简单。这种评估通常是伴随着项目验收进行的,一旦验收完毕,评估也就结束了。近年来,部分机构开始对中国的电子政务项目进行比较系统绩效评估。这些评估的内容与手段各异,并且有相当一部分是作为一种学术研究而展开,因此并没有形成固定的评估模式,也没有形成任何标准。这类评估的指标开发通常是建立在一定的理论基础之上,因此往往能形成一套完整的指标体系;并且评估内容多为项目的应用价值,对投入的关注有所下降。因此这种评估模式与以往的内部评估相比还是有明显的优势,但其评估对象基本集中在政府门户网站,很少涉及其它类型的电子政务项目。

广州时代财富科技公司是这种类型的电子政务绩效评估的最早的实践者,该公司于2002年5月发布了《中国电子政务研究报告》,《报告》运用包含政府网站信息内容、用户服务项目、网上政务主要功能、电子政务推广应用等四个方面的指标体系对当时国内的196个政府网站进行了评估,进而计算得出中国的“电子政务度”为22.6^[2]。其后,北京时代计世资讯有限公司、电子政府思想库网站、北京大学网络经济研究中心等组织分别按照自己设计的指标体系和评估标准,运用不同的手段和方法对中国城市的电子政务网站进行了评估,但都没能产生特别深远的影响。

从2003年开始,国务院信息化工作办公室委托赛迪顾问股份有限公司承担中国政府网站绩效评估的指标研制和年度评估实施工作。从2004年11月至2005年1月,赛迪顾问股份有限公司对全国政府网站绩效进行了年度评估,评估对象包括76个国务院部委及直属单位的部门网站和31个省级政府、333个地级政府、414个抽样县级政府的门户网站。赛迪顾问为中央机关与地方政府的网站设计了两套不同的指标体系以适应各自的具体情况,保证评估的实际效果。评估报告指出中国政府门户网站绩效较低,总体上处于起步和发展阶段,省市县三者之间差距明显,省级政务网站的绩效约为县级政务网站的3倍;而中央机关的政务网站绩效略低于省级政府政务网站的绩效^[3]。这个项目是迄今为止中国层次最高,范围最广的电子政务绩效评估。

分类别的全方位电子政务绩效评估

综观目前我国电子政务绩效评估,一个非常明显的问题是评估对象被限定在政府网站这一类电子政务项目上;不少评估甚至直接用政府网站的评估结果来描述当地电子政务的绩效水平或成熟程度。其实这种将政府网站视为电子政务全部内涵的做法是相当有局限性的,联合国教科文组织对电子政务的定义是:政府机构应用现代信息和通信技术,超越时间和空间的分隔限制,将行政管理活动进行集成,从而实现政府组织结构和工作流程的优化重组^[4];因此,全面的电子政务绩效评估必须突破目前的单一对政府网站的评估。美国的白宫预算与管理办公室(OMB)将电子政务划分为四类:政府与公民(G2C),即通过政府网站为公民提供一站式、全方位、高质量、高效率的政府服务;政府与商务(G2B),即为企业和投资者等提供有效的政府服务,以良好的政策支持、管理指导和咨询服务促进投资环境、市场环境的建设,促进企业的发展;政府与政府(G2G),即通过整合和共享联邦、州和地方三级政府的信息,提高政府效率,提高电子政府的综合服务能力;政府内部(IEE,内部效率和效能),即通过借鉴企业中的先进的管理理念,借助信息技术,调整政府的运作模式,从而减少政府支出,提高政府部门及其雇员的工作效率。

根据用户将电子政务进行划分的做法是有其可取性的,能够保证评估主体从一个比较全面的视角去考察整个电子政务系统。从我国的实际情况来看,G2C、G2B这两类电子政务模式的内涵与美国是基本一致的,而G2G模式更加强调政府部门间的合作,IEE模式则是政府部门内部的电子政务项目。这种划分方式基本可以涵盖目前我国所有的电子政务项目,我国的电子政务的评估对象也应该包括G2C、G2B、G2G、IEE四类。

分阶段的全过程电子政务绩效评估

我国电子政务项目的绩效评估通常都是一种独立于情景的评估。这些评估在强调自身理论体系的同时,忽视了电子政务项目在不同发展阶段的特殊矛盾。对处于不同阶段的电子政务项目采取同样的评估指标与评估标准显然会造成巨大的系统偏差。事实上,电子政务的绩效评估应该建立一种分阶段的全程动态评估体系,不同阶段的重点评估内容、评估主体、评估技术与方式以及评估结果的使用等均应有所差别,从而客观衡

量电子政务项目的绩效水平并引导其逐步发展成熟。

联合国经济与社会事务部与美国公共管理协会两大国际组织把电子政务的发展过程分为初始、政府与用户的单向互动、政府与用户的双向互动、网上事务处理、无缝集成五个阶段^[5]。这种分法适用于已经建成的电子政务项目,而实际上任何一个电子政务项目在建成之前就至少应该经过规划与建设两个阶段。如果不对这两个阶段进行有效控制,而仅仅对已经建成的项目进行绩效评估就会使这种评估沦为一种形式,无法真正改变绩效,失去评估的意义。电子政务是社会经济技术发展到一定水平之后出现的较高层次的政务形式,它的成功是建立在全社会高度信息化基础之上的,硬件设施与人力资源都必须与之相匹配;同时,需要实施电子政务的部门本身具备正确的理念与一定的技术水准。不顾实际情况大范围地推行电子政务必然招致大范围的失败,进而造成巨大的浪费。这也是目前电子政务项目的失败率如此之高的一个重要原因。应该在全国范围内实施电子政务准入制度,确保只有真正需要并且能够实施电子政务的地方或部门才能启动电子政务项目,从而保证国家财政投入的效益。

对于经历准入阶段、规划阶段、建设阶段,已经建成的电子政务项目,可以进一步分解为发展与成熟两个阶段。发展阶段与成熟阶段的划分标准是项目主导者的身份。电子政务项目建成后最初的主导者必然是实施该项目的政务单位,它们通过各种手段扩大项目的使用范围和用户数量,提高运行效率与安全程度,尽可能地使其发挥出预期效果。之后项目就进入成熟阶段,这时的主导者就是电子政务项目的用户,它们通过自身的行为发现项目的缺陷,提出修改意见;实施者据此对项目进行相应的改变,使之符合应用实际,并随着环境的变化而动态调整,最大程度地实现该项目的投资效益。

任何一个电子政务项目都是依据当时的具体需要而规划设计的,因此必然会有一个生命周期。当实际情况发生变化,并且应用层面的项目调整已经无法满足其真正需求时,就进入了电子政务项目的变革阶段。其本质是在已有项目的基础上,对新的电子政务项目进行规划与设计,使之适应时代的变迁与社会的发展。

本文根据电子政务项目在各个发展阶段的特点从评估性质、评估内容、评估主体与评估结果四个方面给出了参考性的分阶段全过程绩效评估框架,参见下图:

所处阶段	准入阶段	规划阶段	建设阶段	建成阶段		变革阶段
				发展阶段	成熟阶段	
评估性质	一次性	一次性	一次性	经常性	经常性	一次性
评估内容	(1) 社会信息化水平(包括设施和人才) (2) 电子政务实施部门的理念与技能	(1) 项目的必要性与重要程度 (2) 技术可行性 (3) 投资预算 (4) 预期的功能与效益目标	(1) 工程进度评估 (2) 工程预算执行情况 (3) 工程质量评估	(1) 功能的发挥情况 (2) 项目的日常维护管理水平 (3) 用户数量或比例	(1) 用户满意度 (2) 项目的投资效益(包括经济效益、政治效益和社会效益)	(1) 变革的必要性与重要程度 (2) 技术可行性 (3) 投资预算 (4) 预期的功能与效益目标
评估主体	国家信息化建设领导小组制定标准,当地电子政务主管部门落实评估	当地电子政务主管部门	电子政务的实施单位或其聘请的独立外部机构	当地电子政务主管部门指导项目实施单位自行评估	当地电子政务主管部门组织该项目用户与实施单位共同评估	当地电子政务主管部门
评估结果	决定是否有资格实施该电子政务项目	判断该项目的规划设计是否可行	确保项目按照规划标准得到落实	促进实施者推动项目发挥预期效果	促进实施者依据用户需求调整项目	判断项目变革的必要性与可行性

结束语

电子政务在世界各国的失败率均相当高,而绩效评估是保证电子政务质量,提高其成功率的重要手段。目前我国的电子政务绩效评估的主要方式正从关注资金投入的内部评估转向关注应用价值的外部评估,评估的理论依据与系统程度有明显的提升,但是仍然存在着非常明显的问题。从衡量整体的电子政务绩效水平来看,电子政务的绩效评估对象不应仅限于政府网站,而应该包含不同类型的电子政务项目,形成全方位的电子政务绩效评估体系;从衡量单个电子政务项目的绩效水平来看,评估不应独立于情景,而应该根据项目的所处阶段的不同特点选择相应的评估模式,形成全过程的电子政务绩效评估体系。

[参考文献]

[1]王长胜,电子政务蓝皮书:中国电子政务发展报告[M],北京:社会科学文献出版社,2003.
[2]王立华等,电子政务绩效评估的研究述评[J],系统工程,2005(2).
[3]孙国峰等,2004年中国政府网站绩效评估报告(节选)[J],软件世界,2005(3).
[4]汪玉凯,电子政务与政府职能转变[J],电子政务,2005(1).
[5]United Nations, World public sector report 2003: e- government at the crossroad[R], 2003.
[基金项目]本文得到浙江大学强所计划和教育部博士点基金资助。

