

夏 露◎著

面向需求的农村电子政务 市场化建设研究

MARKET-ORIENTED CONSTRUCTION OF
RURAL E-GOVERNMENT IN DEMAND



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

教育部人文社会科学研究一般项目

项目编号: 14YJA630070

项目名称: 面向需求的农村电子政务市场化建设研究

项目主持人: 夏露

项目成果材料之一: 专著书稿

夏露◎著

面向需求的农村电子政务 市场化建设研究

MARKET-ORIENTED CONSTRUCTION OF
RURAL E-GOVERNMENT IN DEMAND



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

面向需求的农村电子政务市场化建设研究/夏露著. —北京: 经济管理出版社, 2017. 8
ISBN 978 - 7 - 5096 - 5112 - 4

I. ①面… II. ①夏… III. ①农村—电子政务—市场化进程—研究—中国 IV. ①D630.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 095605 号

组稿编辑: 何 蒂

责任编辑: 杨国强 张瑞军

责任印制: 黄章平

责任校对: 赵天宇

出版发行: 经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn

电 话: (010) 51915602

印 刷: 北京玺诚印务有限公司

经 销: 新华书店

开 本: 720mm × 1000mm/16

印 张: 10.25

字 数: 196 千字

版 次: 2017 年 8 月第 1 版 2017 年 8 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5096 - 5112 - 4

定 价: 42.00 元



· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

目 录

第一章 基本概念	1
第一节 电子政务	1
第二节 农村电子政务	2
第三节 农村电子政务市场化建设	9
第二章 农村电子政务市场化建设研究的理论基础	13
第一节 农村电子政务市场化建设研究依托理论	15
第二节 国内外研究现状	24
第三章 农村电子政务需求与市场化建设动力	28
第一节 农村电子政务需求	28
第二节 农村电子政务市场化建设动力分析	33
第三节 市场化建设是农村电子政务发展的必然要求	41
第四章 面向需求的农村电子政务市场化建设模式	59
第一节 社会化合作建设模式	59
第二节 政府主导市场化建设模式	68

第五章 面向需求的农村电子政务市场化建设主体和内容 71

 第一节 面向需求的农村电子政务市场化建设主体 71

 第二节 面向需求的农村电子政务市场化建设内容 79

第六章 面向需求的农村电子政务市场化建设风险——寻租分析 90

 第一节 农村电子政务市场化建设外包风险及成因 90

 第二节 寻租风险源 95

 第三节 寻租风险的博弈分析 104

 第四节 市场化建设中寻租风险防范策略 112

第七章 面向需求的农村电子政务的市场化建设策略 119

 第一节 农村电子政务建设的市场化思路、原则与目标 119

 第二节 促进农村电子政务及市场化建设的分步策略 125

 第三节 面向需求的农村电子政务的市场化建设顶层设计 131

 第四节 面向公众需求的电子政务服务性评价 138

结束语 152

参考文献 156

第一章 基本概念

农村电子政务，又称“政府上网”，20 世纪 90 年代初，我国在农村科技信息应用基础上，加快信息资源采集、整理与面向社会服务的步伐，积极推进农村信息共享与低成本应用，并从政策、法律制度、技术规范、组织管理运营机制等方面保证农村电子政务正常秩序，促进农村基层政府与公众间的双向交流，与当今全球政治民主化、管理扁平化的“以人为本，创造和谐社会”先进思潮不谋而合。在信息化洪流下，电子政务对农村基础政府的运行效率与效能已然成为重要的影响因素。

本书关键词：电子政务、农村电子政务、农村电子政务市场化建设。

第一节 电子政务

联合国经济社会理事会将电子政务定义为：政府通过信息通信技术手段管理公共的方式，旨在提高效率、增强政府的透明度、改善财政约束，提高公共服务质量，赢得广泛的社会参与。政府借助现代科学技术和信息网络，实现高效、透明、规范的电子化办公，目的是将政府管理和服务转移到网络上运作并完成，超越时间、空间和部门的约束，向社会提供优质、高效的政府信息资源。利用现代信息以及通信，对政府的工作内容和组织构成进行合理安排，避免其受到部门、时间的限制，为公众提供全面、优质的信息服务，促使政府转变服务理念、管理手段变革。

电子政务概念有狭义和广义之分。狭义上，电子政务指在企业 and 各部门之间、公众和政府间、政府各部门之间实施的网络化和信息化，使得政府相关执行部门中的业务流程和组织方式发生变革。广义上，电子政务包括狭义概念的所有内容，它是为使公众以及政府各部门之间更加方便、高效地沟通，进而增加“政

务民主化实施模块”，是政府机关运用先进的信息技术以及现代管理理论对社会公众以及政府内部和部门之间进行高效管理的电子化公众服务。

电子政务的内涵从以下三个方面理解：

(1) 将当前的信息技术作为依据。电子政务与传真、电话等处理方式存在显著的差异，它是利用现代信息技术处理政府工作，建立电子政务，硬件设施和信息技术是必需保障。

(2) 电子政务体现政务和电子的结合。电子政务是一种服务，电子属于提供服务的一种手段和载体，政务是主要内容，将它们结合在一起可以使政府工作效率得到有效的提升。假如只重视电子手段，不重视政务工作，将无法改善政府的服务效率，而且会阻碍电子政务的建设工作。

(3) 将流程优化和政府职能转变相统一。为使电子政务发挥积极的作用，政府必须对自身的业务流程进行改进，构建科学合理的组织体系，这样才能提高电子政务的使用效率。如果政府没有优化业务流程，未调整组织结构，那么信息技术就无法与政府组织完美衔接在一起，这会影响政府工作的开展。

通常，从电子政务对象看，电子政务有三种类型，即政府针对公众建立的电子政务系统；政府针对企业建立的电子政务系统；政府内部建立的电子政务系统。电子政务提供的服务概括为五类：网上政府、事务服务、信息服务、功能服务、决策服务。不仅是现代信息技术的应用，更重要的是通过将电子政务与政府机构改革和 workflow 重组，实现政务与信息化的融合，提高政府服务的效率；通过网络技术的应用，使传统政务活动中难以做到的信息实时共享和双向交互成为可能，提高政务的透明度和满意度。电子政务，“电子”是手段、工具和载体，政务是目的，只有达到改善和创新政务管理，才是真正意义上的电子政务。

第二节 农村电子政务

农村电子政务，是以计算机和网络技术为载体，农村政府为达到与个人、社会团体便捷高效交互信息的目的而采取的基础公务管理方式。其中，部分政府管理、服务职能的网络化打破传统政府管理体制运作中时空及人为条件制约，使政府组织结构及其 workflow 重组优化，同时向公众提供低成本、高效益、更加优质的政府服务。

电子政务在城市发展相对较为完善，农村电子政务在东部发达地区取得了一

定的成绩，有些地方甚至优于城市水平。但在广大中西部地区，硬件建设落后，公众信息化接受能力较弱、整体经济实力相对薄弱，决定农村电子政务与城市电子政务不尽相同，如表 1-1 所示。

表 1-1 农村电子政务与城市电子政务

	农村电子政务	城市电子政务
文化基础	农村居民的信息技术水平偏低	城市居民的信息技术水平较高
基础设施	网络设施较差，投入少	网络设施较完善，基础设施较多
地理位置	农村居民地理位置分散	城市企业和公众相对集中
建设内容	农村居民侧重于更多农业生产、生活，涉农的信息与行政审批	内容广泛，涉及行政审批、卫生、教育、职业、法律、税务、金融等各部门
建设进度	分时段进行，时间跨度大，建设周期长	进展更快，建设周期相对要短
建设途径	优先发展电子商务，以电子商务带动电子政务，最后“政商分离”	电子商务与电子政务协同发展，互相促进，电子政务略领先于电子商务的发展

我国电子政务在城市发展和应用已经比较广泛，但广大农村区域的电子政务建设相对滞后。推动农村电子政务建设，提供面向“三农”的公共服务，能有效带动农村政治、经济、文化、社会等各方面发展。以农村信息基础设施建设为重点，加强农村电子政务平台建设，利用数据中心资源、软件资源和网络资源，实现各部门和县一乡一村之间的资源共享及信息传递，提高办公效率；依托互联网，集约建设面向农村的电子政务公共服务平台，政务公开和发布信息，整合面向公众的各种服务，实现网上联合办公和“一站式”服务，提供在线投诉和及时反馈的双向互动，提高办事效率。建立村务管理信息网络示范平台，实现村务信息公开和村务管理透明化，保障广大农民知情权，增强农民参与管理能力，促进村民自治和民主管理，加强农村党建工作信息化，增强党员对农村信息化的带动作用等。

我国把农村电子政务定位于“提高基层工作效率、减少成本耗费”，《南方日报》专题报道全国首个农村电子政务公开栏——广东省德庆县的农村党风廉政信息平台的应用。据报道：通过电子政务信息平台，将所有村民关心的村务信息置于平台，村民通过电视、电话、手机短信等点播途径即可查询到村务相关信息以及信息技术的应用，为我国农村电子政务建设提供新的思路和手段。

一、农村电子政务的发展

近十多年来，党和国家高度重视信息化建设，党的十六大明确提出“信息化

是我国加快实现工业化和现代化的必然选择”，并把“大力推进信息化”作为 21 世纪初期经济建设和改革的主要任务之一。党的十七大提出“大力推进信息化与工业化融合”，将信息化作为与工业化、城镇化、市场化、国际化并列的社会经济五大发展趋势之一。党的十八大报告提出“促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展”，进一步凸显“信息化”的突出地位与特殊作用。党中央在高度重视国家宏观的经济社会信息化建设的同时，日益重视农村信息化建设。最近 13 年来，有关“三农”发展的中央一号文件明确指出，要加快推进农村电子政务建设工作，如表 1-2 所示。

表 1-2 关于农村信息化建设问题的 13 个中央一号文件

年份	主要内容
2004	“从 2004 年起，中央和地方要安排专门资金，支持农民专业合作社开展信息、技术……服务”、“有关部门要……为农产品出口企业提供信息服务”
2005	首次明确提出要“加强农业信息化建设”
2006	积极推进农业信息化建设，充分利用和整合涉农信息资源，强化面向农村的广播电视电信等信息服务重点抓好“金农”工程和农业综合信息服务平台建设工程
2007	专门提出要“加快农业信息化建设”，并用字的篇幅对农业信息化建设进行具体部署，提出“启动农村信息化示范工程”
2008	专门提出“积极推进农村信息化”，要求“健全农村信息服务体系”，部署推进“金农、三电合一”、农村信息化示范和农村商务信息服务等一系列农村信息化工程建设，“探索信息服务进村入户的途径和办法”，健全制度，提供有效信息服务
2009	在“加快农村社会事业发展”一节提出“推进广播电视村村通、文化信息资源共享”等工程，在“加快农村基础设施建设”一节提出“发展农村信息化”
2010	具体提出“加强市场动态监测和信息服务”、“推进广播电视村村通、文化信息资源共享……”“推进农村信息化，积极支持农村电信和互联网基础设施建设，健全农村综合信息服务体系”
2011	结合加快水利改革发展，提出推进水利信息化建设，全面实施金水程全文直接出现“信息”、“信息化”、“信息技术”、“信息服务”等有关农村信息化的关键词达 10 处之多
2012	特别提出要“全面推进农业农村信息化”，要求“加快国家农村信息化示范建设”
2013	首次提出“四个同步发展”，将信息化与工业化、城镇化、农业现代化共同作为解决“三农”问题的重要途径，进一步提出“加快用信息化手段推进现代农业建设，启动金农工程二期，推动国家农村信息化试点省建设”
2014	提出“建设以农业物联网和精准装备为重点的农业全程信息化和机械化技术体系”
2015	“推动新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化同步发展”，“引导和鼓励社会资本投向农村建设”

续表

年份	主要内容
2016	大力推进“互联网+”现代农业，应用物联网、云计算、大数据、移动互联等现代信息技术，推动农业全产业链改造升级。此外，促进农村电子商务发展，加快实现行政村宽带全覆盖，创新电信普遍服务补偿机制，推进农村互联网提速降费

资料来源：根据 2004 ~ 2016 年中央一号文件整理。

具体经历三个阶段。

（一）“金农”工程

为加快推进我国广大农村地区信息化进程，建立服务于农村、农业、农民的网络信息服务系统，1994 年末，在北京召开“国家经济信息联席会议”第三次会议上提出了“金农工程”，标志着我国电子政务在农村地区建设的开始。2005 年，“金农”一期工程完成。经过十多年发展，我国农村地区通信基础设施在原有基础上有了较大改观，但由于受各方面条件的限制，农村电子政务形式还比较单一，主要以政府内部简单的办公自动化和文件管理为主，与预期目标还有一定距离。

（二）农村信息化建设项目

随着信息化建设的发展，为了满足农村基层干部与农民对信息化的渴求，推动农村地区信息化进程，进入 21 世纪后，国家启动“小城镇信息化建设”项目，各省份也根据自身的实际情况开始从整体上对小城镇信息化建设进行合理规划。以广东省为例，在“十一五”规划中，省政府将农村的社区、街道、村委会信息化建设纳入全省信息化建设的规划范畴中，并对其基础设施建设进行统一规划。规划明确指出，将进一步加强镇政府、街道居委会、行政村等基层行政机关的信息化建设，将电子政务服务延伸到街道、社区和村镇，以构建起覆盖省、市、县区、大部分农村政府、居委会和部分村委会的信息网络服务支撑体系。此外，我国农业信息技术研究中心针对小城镇信息化建设特点，开展关键技术研究。该研究主要围绕农村电子政务建设的相关内容展开，主要包括基本的技术标准、网络基础平台、软件应用系统的研发等内容。并在京郊、江浙等比较发达地区进行试点，以求将取得的成果有选择、有针对性地向其他农村改良和推广。

（三）移动电子政务

随着信息技术的飞速发展，移动电子政务有了较快进展。移动电子政务是基于无线网络和移动终端的一种新型电子政务模式。当前，移动电子政务在农村最常见的一种应用形式是以手机通信设备为终端的应用，通过短信等方式可以随时随地查看电子邮件和会议安排通知、浏览和审批公文等。其中，最典型的就是手

机短信平台的建立和应用,手机短信平台可以在政府内部间、政府与公众之间搭建起高效、畅通的沟通渠道和快捷的响应机制。就政府而言,以政府内部会议通知为例,以前需要给每个与会人逐一打电话通知,尽管工作人员常常被搞得口干舌燥,但并不一定能说清楚、通知到位,而现在只需要轻松简单地点击,通过短信群发的形式就能把会议时间和地点准确无误地通知到每一个与会人,这样无疑提高了农村政府的内部办公效率。技术的推进,将进一步促进农村移动电子政务的发展,提高手机数据的传输速度,改善手机的传输和接收信号,实现全球范围内无缝连接。手机用户可直接访问普通的政府网站,不需要开通,且随着手机的普及,农村政府基层干部可以运用手机办公和公共服务。

农村电子政务的特点。

农村是我国约7亿农民的聚居所在地,农村政府是广大农村地区的基层政权组织。农村政务承担着国家管理农村社会事务中庞杂且却又十分具体的工作。农村电子政务有其自身的特点,主要表现在以下几个方面:

(1) 服务对象的单一性。农村政府是最贴近广大农民的基层政权,农村所辖区是广大农民群众的聚居地所在,因此,农村电子政务的主要服务对象就是农民农业。

(2) 服务主题的针对性。电子政务的服务对象决定其服务的主题和服务的内容,农村电子政务的服务对象是广大农民群众,农村电子政务建设的主题和内容也应该立足于农村,针对广大农民群众特定群体的需要开展,这种需要主要体现在农民的生产和生活两个方面。生产方面包括种植业、养殖业、渔业等产前的市场供求信息的咨询,产中的先进技术的推广和病虫害的防治,产后的销售服务,以促进农民增产增收;生活方面主要包括农村教育和医疗信息化服务、农村财务收支公开、人口户籍管理、涉农行政审批等。

(3) 建设进程的渐进性。我国大部分农村分布在各省的偏远山区,山川河流相对较多。农村除由行政村组成外,还有很多自然村落散落在农村的各个角落,结构分散,不但农村政府办公地与行政村之间相距较远,而且行政村与行政村之间、同村农户邻里之间都有一定距离,物理上的天然屏障在一定程度上加剧了电子政务基础设施建设的难度,导致网络进村入户率低,“最后一公里”现象普遍存在。且农村地区经济社会发展相对比较滞后,人民群众的收入水平普遍偏低,农民的信息素养不高。因此,相对于大中型城市电子政务建设而言,农村电子政务的建设时间跨度相对较大,周期也相对较长,往往呈现出渐进式的发展特征,从无到有,从初级阶段到高级阶段,从简单的服务到全方位的服务,农村电子政务只能在应用和发展中不断地完善及突破。

(4) 建设途径的特殊性。与大中型城市社区电子政务模式不同,农村电子

政务建设一般遵循“先商后政”，以电子商务带动电子政务，最后实现“政商分离”的形式开展。由于农村电子政务主要是服务于农民，如果农村电子政务建设按以往电子政务操作思路，让农民去网上申报宅基地或者网上投诉，这些都难以取得理想的效果。对于农民而言，最重要的是通过获取准确、及时的科技信息和市场信息，使自己快速脱贫致富，改善当前的物质生活水平。因此，农村电子政务平台不仅是信息平台，更应该是交易平台，“先商后政”解决电子政务所需的资金问题，而且使农民能够对电子政务有所了解和熟悉，逐步接受和使用电子政务。

二、农村电子政务的功能和作用

由于农村电子政务功能的提供者（政府涉农部门、乡镇一级党政机构、具有农业管理职能的事业单位、乡村一级自治机构）和服务对象（农村、农业、农民）的特殊性，政府对农村经济市场开拓、合理处理信息资源发挥着重要功能和作用。

（一）农村电子政务功能

农村电子政务关注经济发展不平衡的“数字鸿沟”，通过政务网络将闭塞、分散的乡村与政府直接联系，丰富农村生活内容，制订信息实施方案，降低政府决策行动盲目。

（1）促进农业信息在农村全面渗透与应用。加强涉农信息在农村社会生活和经济领域的渗透与应用。表现为：凭借组织、人力和智力优势，贴近农民生产生活，提供与“三农”问题密切相关的国家法律法规与地方政策、农业技术、农产品市场等实用信息，方便农民在信息畅通的条件下对生产要素的获取和利用，增强农民的农业生产与经营能力；依靠信息技术优势，农村电子政务创设主体——各乡镇政府及其涉农部门，向农民提供方便查询的与“三农”相关的文化教育、公共卫生、科技、医疗救助、社会保障、减灾救灾、森林防火预警等公共服务信息，避免农民由于获取信息不畅而误事，推动农村电子政务的发展，使其真正惠及农民。

（2）丰富农村文化和农民生活。农村休闲娱乐选择较少，农民业余生活相对单调，农村电子政务的硬件建设和软件应用能够引导农村生活。表现为：网络基础设施建设有利于大众信息的传播与普及，惠民政策能够引导农村家用电器的广泛使用，可极大地提高农民的生活质量，丰富农民生活内容；电子政务作为政府主导建设的专业信息系统平台，与其他互联网渠道信息相比，更具有可靠性，通过电子政务平台窗口的海量网络信息，引导农民了解国内外权威资讯，开阔视野，使农民的思想观念、价值观念、消费观念和生活方式等因此发生改变；电子

政务网站信息引导社会主义先进文化在农村的渗透,推动乡风文明,使科学的理论、正确的舆论、高尚的精神文化传播成为农村文化的主流,引导农民生活向多样性、高层次、个性化发展。

(3) 加强民主参与和基层民主建设。传统上,农民民主参与手段单一,参与热情低。农村电子政务创新农民民主参与手段,拓宽农村社情民意的表达渠道,提高农民思想文化素质。表现为:电子政务“农村政务管理系统”将公开信息具体传达到各村镇,方便农民了解,增加农民的知情权,提升农民民主地位;电子政务提供的交流平台推进乡村政务公开和村务公开,以行政村为单位,通过村级局域网平台畅通的信息功能,实现民主事务的网上投票、表决与协商,降低民主参与成本,扩大农村基层民主的范围,也使政府与农民间的距离缩减,农民对国家政治、国际时事的关注程度提高,参政能力增强;电子政务系统中,农民可以借助信息反馈模块直接将诉求传达到政府,政府有机会在第一时间获取民意动向,了解农村地区的社情民意,促进村民自治和民主管理等基层民主的实现。目前,政府主导的农村电子政务成为基层民主不可或缺的载体,在农村基层民主建设中,农民越来越主动地参与到民主决策、民主管理和民主监督中。

(4) 推进农村经济与社会跨越式发展。市场信息畅通是农村经济社会发展的关键。中国广大农村有着丰富的自然资源、富足的农副产品和剩余劳动力,在信息不畅的情况下,交叉优势资源不为人知,更不可能吸引到投资,造成资源的巨大浪费。农村电子政务通过信息加大农村与外界的联系与沟通,促进农村经济社会的发展。表现为:通过网络宣传本地特色与优势,并通过农业主管部门和基层政府为农民提供农产品市场信息及服务,通过政府主导网站与市场双重调控,使农民能及时获取畅通的农产品销售渠道,农村资源得到有效配置,效益得以最大化;通过农村电子政务网络平台,农民可以获取外地务工信息,实现农村剩余劳动力合理有效地转移;同时,政府承担着科技兴农的职责,通过农村电子政务网站为农民提供国家科技政策和时效性农业科技信息,将农村发展与科技进步有效接轨,帮助农民提高农业生产技能,改变农民传统落后的农业生产方式,促进农村经济社会的发展。

(二) 农村电子政务的作用

农村电子政务对农村的发展具有重要作用,促进农业信息应用,方便政府与农民之间的沟通,农民通过信息平台将信息反馈到政府,政府通过信息平台将消息直接传达至农民,推进农村发展。

(1) 适应新农村建设的 yêu求。“生产发展,生活富裕,乡风文明,村容整洁,管理民主”是社会主义新农村建设的基本要求。从这一要求出发,研究农村电子政务的必然性与新农村建设的 yêu求紧密结合,新农村建设中的“生产发

展”，就是要发展现代化农业，要求必须改变传统农业封闭的生产模式。农村电子政务，针对传统农村生产发展存在的问题，为农业生产发展带来可靠的信息支持。同时，借助农业信息平台，建立和开发农产品物流配送系统，为农民提供一个交互信息平台，让农民可以准确地把握市场信息，在农产品交易中获利，最终实现“生活富裕”的要求。电子政务应用于农村将有效改变基层行政工作人员和广大农民的观念。通过构建农村电子政务体系，可以满足农民科技培训的需要，促进农村精神文化建设，有效推动“乡风文明”。同时，通过建立信息化手段代替传统的“贴大字报”的形式将信息公开，更有利于农村“村容整洁”的目标实现。

(2) 实现农村基层民主与监督。村民应该享有充分的知情权、参与权、表达权和监督权，这样才能确保实现农村基层民主的发展。农村电子政务有助于实现村内的财务管理、土地管理、涉农收费等一系列与农民群众利益密切相关的事项全部公开，从而“确保权力在阳光下运行”。赵丽敏等认为，通过村级电子政务建设能够有效实现政务公开，拓宽农村社情民意表达渠道，加强村民参政议政，促进村民自治和民主管理。同时，推进农村基层党风廉政建设，运用发展的思路和改革的办法，加之借助现代信息化的手段，可以有效地防治腐败。

(3) 推动农村信息化建设。带动村内经济发展农村电子政务是推动农村信息化建设的一个关键点，加快农村电子政务建设，能够全面促进信息技术在村级政府、农村社会以及农民生活各领域的应用，更好地促进农村的信息化发展，缩小城乡之间的“数字鸿沟”。已有的研究得出这样一个结论：农村电子政务的发展会推动农村信息化建设，信息化在农村生产、生活中的应用和普及将给农业生产发展带来极大的便利，以及充分的信息资源，这些便利和信息，最终将直接带动农村的农业经济发展。

第三节 农村电子政务市场化建设

当前，国家对农业补助、农村土地等都是关乎农民切身利益的重要问题，需要有系统平台，信息公开，开展政府工作。农村的快速发展与现代化、产业化发展趋势必然要求农村走电子政务信息公开道路，对农村电子政务建设方式提出要求，市场化成为必然选择。

一、农村电子政务市场化建设的含义

针对电子政务类型和政务服务项目的理解，电子政务市场化建设是指在政府

机构运用各种网络通信技术及计算机技术的基础上,在互联网上重组政府组织结构、优化政府工作流程促进与社会之间的合作,利用竞争机制、价格机制、供求机制与约束机制,调动社会资源参与政府公共服务的供给过程,使政府更好地实现其管理和服 务职能,打造让公众满意的电子政务软硬件和业务。可以分解为:

(1) 农村电子政务市场化建设是在建设电子政务时引入市场模式,使农村电子政务的服务主体更加多元化并互相竞争发展,以期解决农村政府在电子政务服 务领域投入不足、经营不善、效益低下、资源浪费等问题。加强政府和市场主体之间合作与交流,使政府工作效率得到有效提升,改善政府服务水平。在农村电子政务市场化建设中,丰富供给方式,提高供给效率,将政府作为主体,其他组织和企业共同参与,共同推进电子政务建设步伐。

(2) 农村电子政务市场化建设主要问题是政府服务理念的转变以及职能的调整,这是农村电子政务市场化建设的重要保障。要使农村电子政务得到有效应用和推广,必须做好上述工作,如果政府不变革自身就无法改善服务效率。农村电子政务建设与普通产品的生产制造有着巨大的差异,建设中要投入大量资金。为使电子政务系统发挥有效作用,政府必须转变职能,建立完善组织机构,确保新组织与电子政务相统一。许多政府在建立电子政务时没有考虑到上述问题,未对自身职责进行全面的分析,即使建成电子政务系统也无法使其发挥有效的作用。

(3) 农村电子政务市场化建设突破电子政务传统模式,在利用市场模式建立电子政务时必须对其可行性进行深入探讨和研究,政府在将部分或所有项目外包给承包商时,必须考虑自身利益,避免在建设电子政务时遇到巨大的风险;还要分析如何解决建设中出现的问题。只有综合考虑各个影响因素,才能采取措施克服各项困难,顺利建立电子政务,提高政府信息的使用效率。

二、农村电子政务建设的指导思想

契合公共事务和行政管理市场供给趋势,丰富农村电子政务建设理论。在经济相对落后、收入相对较低的农村,电子政务建设会遇到困难。同时,面对无序竞争、“寻租”、关系博弈等问题,本书综合考虑政府、治理的有限理性、实施者的“经济人”假设以及农村电子政务建设中的多方合作与博弈,有效处理农村电子政务市场化发展中政府与市场的关系。研究市场化建设中的,意指政府不应该去执行某项操作,它只需要去做决定。在农村电子政务建设提供者同时存在多种身份的局面下,更需要破除垄断的禁锢,引入竞争机制。研究农村电子政务市场化建设中协调市场化过程中政府与市场的关系,搭建电子政务建设者和众多涉农个体之间的交流渠道。对于丰富农村电子政务市场化建设相关的新农村建

设、政府信息资源管理、市场资源配置、农村电子政务等理论研究都将有重要意义。

在此认识基础上,研究农村电子政务建设的指导思想:以邓小平理论、“三个代表”重要思想和党的十七大精神为指导,坚持科学发展观,围绕建设社会主义新农村和建设和谐社会为目标,适应现代化建设对政务工作的要求,转变基层政府职能,改变村务管理方式,提高工作效率和监管的有效性,更好地服务农民;以需求为导向,以应用促发展,通过积极推广和应用信息技术,增强政府工作的科学性;采取切实可行的措施,加快农村信息化建设,开发整合信息资源,为农民提供准确、及时的信息和优质的服务,增加农民收入,促进农村经济的繁荣发展。

三、农村电子政务市场化建设尚存问题

农村电子政务市场化建设旨在使企业和民间的投资日益成为电子政务资金来源的重要渠道,政府作为电子政务工程项目投资的唯一主体的角色逐渐地消退。尽管近几年来我国农村经济有明显的改善,农业电子政务建设发展迅速,但农业电子政务建设在实践中也反映出不少问题,实施面临着多方面的制约因素,农村电子政务在社会中建设的整体推进速度还很缓慢,表现为:

(1)“最后一公里”问题。通信基础设施建设投入严重不足,我国的农业信息体系建设投入,特别是体系基础设施建设投入还有较大差距。电话、电视在农村中已经普及,但是互联网覆盖率不高,其中处于中西部的偏远山村,“村村通”工程还有待加强推动;信息采集、处理、分析、发布等手段落后,农业信息网提供的信息滞后、不全面,难以满足全球经济一体化环境下农业和农村经济发展的需要,农村电子政务建设“最后一公里”问题依然存在。

(2)农村电子政务的服务性、政务性、业务性产品不能够适应我国目前农村的多态化现状。“以服务对象为中心”的服务理念还没有得到真正体现。农民、涉农企业或个人是各级农业部门的服务对象,也必然是农业电子政务的服务主体。评价农业电子政务活动成效的最重要的标准应该是“农民、涉农企业是否需要,是否满意”。但目前,一方面国内对电子政务活动的评价体系还很不完善,另一方面公众在参与电子政务活动中还处于相对被动的地位,他们的真实需求受到的关注不够。农业部门对外服务的农业信息网也存在这种问题,农民、涉农企业或个人的反馈意见没有引起农业部门的足够重视。

(3)信息服务难以形成整体优势。涉农信息由不同部门归口管理,缺乏统一协调的信息服务管理机制,各部门和各单位在电子政务建设过程中分别依靠各自独立、相对薄弱、不尽规范的信息系统进行信息采集及资源开发,标准不够统

一,体系建设存在交叉重复,信息资源尚不能得到充分共享。信息的采集面相对较窄,采集、分析和发布缺乏统一的标准,目前信息的采集范围还主要以国内为主,对国际农业信息涉足不多,与国际有关组织合作力度较小,未能充分利用现有的国际农产品市场信息资源。各主体的信息采集缺乏统一规划和标准,信息分析形式和发布窗口种类繁多,但实用性、统一性和固定性较差,需要加强规范和管理。为农业电子政务系统提供支持数据的农业信息体系整体服务水平不高。到目前为止,我国还没有建立起一支稳定的专业化农业信息服务队伍,现有的信息服务人员素质参差不齐,技术人才不足,培训工作滞后,影响信息服务质量。海外农业信息采集渠道少,不能及时有效地获取国际市场信息,影响对国际农产品市场的开拓。农业信息服务网络不健全,向基层网络延伸才刚刚起步,涉农企业、生产和经销大户入网率低。在不少地方,传统媒体与信息网络之间缺乏有效合作,使信息服务难以形成整体优势,推动农村电子政务即使有相应软件,也不会积极运用,农村电子政务服务主体不能有效配合造成效率低下,造成资源的浪费。