

国家信息化专家咨询委员会课题



北京大学网络经济研究中心

Peking University e-Business Center

中国地级市 电子政务研究报告

A Research Report on e-Government in the Prefectural Cities of China

张维迎 刘 鹤 / 主编

■ 如何在—个国家或地区有效地开展电子政务,已经成为各
国、各级政府首要的战略决策问题之一。它不仅在很大程度上
上决定了政府执政的效率与绩效,也从更深层次上决定了知识
经济时代政府执政的理性基础。■ 更为迫切的是,随着世界
经济一体化的深入发展,各地政府间的竞争更加激烈。如果
一个国家或地方政府不能提供有竞争力的服务环境、资金、
技术、人才将会向更有利的国家与地区转移。■ 政府的效率
成为争夺世界资源的重要手段,并构成各地重视电子政务的
需求基础。通过电子政务的实施,各国政府不仅能够有效、及
时地回应信息社会对政府管理的诉求,也决定了信息社会的
竞争竞争的迫切要求。



经济科学出版社

D625-39
Z198

国家信息化专家咨询委员会课题

北京大学网络经济研究中心
PeKing University e-Business Center

D625-39
Z198

中国地级市 电子政务研究报告

张维迎 刘 鹤 / 主编



经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国地级市电子政务研究报告 / 张维迎, 刘鹤主编.
北京: 经济科学出版社, 2003.11
ISBN 7-5058-3830-X

I. 中… II. ①张…②刘… III. 地方政府-电子
政务-研究报告-中国 IV. D625-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 097964 号

出版策划: 求真工作室
责任编辑: 金 梅 杨秀华
责任校对: 徐领弟
技术编辑: 董永亭

中国地级市电子政务研究报告

A Research Report on e-Government
in the Prefectural Cities of China

张维迎 刘 鹤/主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销
社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100036
总编室电话: 88191217 发行电话: 88191740

网址: www.esp.com.cn

电子邮件: esp@esp.com.cn

北京中科印刷有限公司印刷

河北三佳集团装订厂装订

880 × 1230 16 开 12 印张 290000 字

2003 年 11 月第一版 2003 年 11 月第一次印刷

印数: 0001—4100 册

ISBN 7-5058-3830-X/F·3133 定价: 28.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

北京大学网络经济研究中心创立于2000年2月,是国内首家致力于网络经济研究的非营利性学术机构。其宗旨是创办国际知名的中国网络研究中心,使北京大学成为网络经济、管理、法律等研究领域的策源地和发动机。

中心实行主任负责制,主任为中心创始人张维迎教授。在充分利用北京大学研究力量和研究资源的基础上,中心积极联合国内外其他研究机构,以及政府与企业的相关机构,致力于网络经济理论、实证与政策研究。目前主要研究领域包括:

- 网络经济学理论研究
- 网络经济政策研究
- 网络管理学理论研究
- 网络管理学案例研究
- 电子政务研究
- 信息化与电子商务研究
- 网络信用研究
- 中关村创新机制及区域经济研究
- 网络经济的法律、社会学、心理学研究

致 谢

本课题曾得到国务院信息化工作办公室、中国互联网络信息中心 (CNNIC)、北京大学 211 工程、北京大学信息科学技术学院、北京计世资讯公司等机构的大力支持，在此深表谢意。

特别致谢万通实业集团有限公司、趋势科技公司、微软中国有限公司的大力资助！

课题组成员名单

课题组组长 张维迎 刘 鹤

课题组副组长 周黎安 沈 懿

课题指导 秦 海 赵小凡

课题组成员 杨冰之 卢远瞩 王彩凤

刘双桂 郭丽岩

如何在一个国家或地区有效地开展电子政务，已经成为各国，各级政府首要的战略决策问题之一。我国电子政务这些年的快速发展，也对理论界与政府的政务实践产生了重大的影响。它不仅在很大程度上决定了政府执政的效率与绩效，也从更深层上决定了知识经济时代政府政权的理性基础。

在党的十六大报告中，明确将电子政务的推行与“进一步转变政府职能，形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制”放在同等重要的地位。温家宝总理日前在国家行政学院省部级干部“政府管理创新与电子政务”讲话中，再次强调“实现政府运行机制创新和管理方式创新，要按照统筹规划、资源共享、面向公众、保障安全的要求，加强电子政务建设。”党的十六届三中全会更是将政府职能转变与国有企业改革、投融资体制改革、下岗职工再就业列为深层次攻坚阶段的四大问题之一。

然而，我们也必须看到，电子政务作为我国政务体制改革中一项历史性的进步，这些年的发展虽然方兴未艾，但总体建设水平不高，在我国的总体建设水平尚处于起步和探索阶段。特别是针对中国国情，在现有某些体制障碍无法迅速改变的政务框架中，如何进行有效的电子政务建设，如何面对电子政务涉及技术、政策、组织、制度、公众参与等多层面问题，不仅在政务实践中需要花大力气进行试验与探索，更需要从理论层面来澄清问题，提升认知。

更为迫切的是，随着世界经济一体化的深入发展使得各地政府间的竞争更加激烈。如果一个国家或地方政府不能提供有竞争力的服务环境，资金、技术、人才都会向更有利的国家与地区转移。因此，政府的改革成为争夺世界资源的必要手段，并构成了各地重视电子政务的需求激励。通过电子政务的实施，各国政府不仅能够有效、及时地回应信息社会对政府管理的冲击，也决定了当今信息社会的政府必须面临更大的管理压力，必须通过电子政务来提升自身竞争力的迫切要求。

中国加入 WTO 后，如何利用电子政务改善投资环境，按照 WTO 文件的要求提高政府工作的透明度，提升政府对企业与公民国民待遇的服务水准，拉近与发达国家政务的差距，建立起政府与公众的良性互动机制，已迫在眉睫。我国许多研究专家和政府官员已指出，加入 WTO，政府面临的考验和挑战最

大,因此如何通过发展电子政务来迎接 WTO 的挑战,也是政府工作的重要内容。

可以不夸张地说,电子政务是由信息技术推动的一场政府改造运动,是一个不可逆转和不断演进的过程,并且正在引发一场持久的全球性政府改造运动。我国电子政务背景更为复杂——是在经济发展和转轨并行、并与世界经济融合的过程中实施的,是将原有的政治体制改革、政府机构职能转变和政府信息化结合起来的一项复杂的社会工程。“实施电子政务”正在成为政府、企业和学术界共同关心的话题,也是各级政府和部门正在实践的课题。

要加强电子政务的理论研究,除了及时跟踪国外的先进经验与发展动态外,更重要的是结合中国的实际情况开展实证性研究。本课题正是在此方面的一种探索结果与成果。北京大学网络经济研究中心作为一个独立的学术研究机构,力求站在第三方的角度,公正、独立地对中国电子政务的发展现状做一些基于原创性、理论性和实证性的研究,为我国电子政务的发展提供切实可行的借鉴与参考。这也是我作为一名经济学家,一名国家信息化专家咨询委员会成员的职责所在。

从 2002 年 10 月承接课题开始,我们的研究工作曾得到了国务院信息化工作办公室、国家信息化专家咨询委员会的大力关注与支持。2003 年 2 月在上海举行的中期听证会,得到了参会各方很多重要有益的建议与意见,特别是一些来自省市府代表的切身经验,对我们后一步的研究工作提供了重要的信息。来自其他兄弟单位的支持与协助,也是我们这个课题能够顺利完成的一个前提。

经过课题组成员近一年的艰苦细致、富有创意的工作,这份《中国地级市电子政务研究报告》终于出版面世了。期间适逢党的十六大与两会的召开,中国政务体制与政务建设由此进入了出大思路、走新路子的快速转型期。我们的工作亦宛如在群山中跋涉,努力探寻并发现着前方的绿洲。这其中既有学术探索的困惑,更有研究发现的乐趣。在这里,我要诚挚地感谢北京大学网络经济研究课题组的每一位成员,没有他们日日夜夜的探索性工作,就不会有今天的成绩。我也真诚地期望,我们课题组共同努力给出的这份答卷,确实能为我国电子政务的建设提供些许有益的参考,这无就是对我们工作最好的褒奖。

由于多种原因与条件所限,文中必然存在诸多纰漏,企望专家和读者给予批评与指正。



2003 年 10 月 20 日

摘 要

——关于中国地级市电子政务的发展现状与思考

2002年11月开始,我们受国信办的委托,就我国地级市电子政务的发展现状进行了专门的课题研究,连续四次采集和监测了全国257个地级市政府网站,分别在2002年10月中下旬、党的十六大会议期间,2003年元月中旬和两会期间进行监测,同时还进行了两次电子邮件测试。对我国地级市电子政务的发展情况有了初步的了解,形成了一些有意义的思考和看法。

为什么选择地级市作为本次的研究对象呢?我们的一个基本假设是,中国电子政务的效益如何,必须落实到基础层面、功能层面、服务层面。而在全国范围来看,地级市的电子政务的实施如何,在整个全国电子政务中起到关键性作用。为了科学、客观地评价各个网站的质量差异,我们选取了八个指标进行监测,包括:信息上网、网上信息使用指南、网上办公、经济信息、互动性、链接情况、时效性、国际化程度等。为了使信息更加精确完整,我们还逐步细化了各指标的含义,例如信息上网这个大指标就细化成为5个子指标,分别为政府公告、政策法规、政务新闻、机构设置与职责说明、本地概览。

从这次研究结果来看,目前我国地级市政府网站主要呈现以下几个特征:一是政务信息上网内容比较丰富。绝大多数网站都有政务公开、政策法规和政府职能说明等信息,特别是在政务新闻方面,约60%的网站保证每天更新的速度,能够基本上反应当地重大的政治和经济新闻。但内容主要转载当地的报纸媒体,原创性很少;二是地方政府对直接能带来当地经济效益的服务信息(如招商、引资、旅游等)高度重视,纷纷在政府网站开设相关栏目,甚至建立专门的招商引资和旅游网站,这也说明地方政府目前还在受财政激励影响;三是各个网站之间差异很大,无论在总体质量、栏目设计、网站风格和内容架构等方面都有较大的差异。

但我国地级市政府网站也存在不少共同的问题。首先是功能上网(即真正提供为市民和企业网上服务)还非常落后。主要体现在“三少”:即能够真正提供网上服务的网站少,能够提供多种网上办公服务的更少,至于能够提供一站式完全网上办公的网站几乎没有;其次,政府网站普遍交互性差,例如政府信箱、网上调查、

交流论坛等栏目形同虚设,对公众参与度重视不够。在我们进行的邮件测试中(向政府信箱发邮件,期望对方回复),回复率不到10%,甚至还有20%的政府网站缺乏必要的政府信箱;再次,国际化程度普遍不高,约80%网站没有任何外文信息;最后,网站还存在许多不规范现象,例如政府网站功能定位不准确,命名方式多种多样,有的称公众网,有的称信息网和党政网等;主办单位和承办单位多种多样,有的是办公厅,有的是信息中心,有的是信息化领导小组,有的甚至找不到主办和承办单位;有些网站访问存在障碍,经常链接不上,甚至存在许多无法打开的链接;也有些网站信息采集和发布不规范,内容不严肃,如某个地级市竟然在同一页面挂出3名正市长的信息。

从整体上看,我国地级市网站建设存在三个明显的特征:一是目前主要出于形象宣传的需要——重信息,轻服务,也就是说现在更多处于政务信息上网阶段,是政府的宣传窗口和信息平台。这说明在建立政府网站功能上还存在明显的偏差。信息宣传固然是政府网站的基本要求,但从全球范围和政府网站的发展趋势来看,通过网络提供服务才是政府网站的真正使命,因此我国众多政府网站还面临一个“功能转变”的过程;二是网站建设明显受当地财政驱动的需要——重视招商引资、旅游信息、商业广告、培训信息等能直接带来经济效益的信息服务,单纯为提供市民或服务企业的功能明显偏弱。这也说明地方政府在网站建设的机制保证方面还有待完善;三是还没有真正树立“以公众需求为中心,以服务为宗旨”的意识,而是“像建立内部信息系统”一样建立外网。这也说明政府在网站建设的宗旨和技术方面还不成熟。

不过在这些网站中也出现一批佼佼者,它们大多设计精美,内容丰富,功能完善,部分实现网上服务,与公众的互动性强,电子政务的效果得到比较好的体现。还令我们感到欣慰的是,在连续监测的半年中,我国地级市政府网站总体上发展迅速,整体质量也正在明显提高。总的来说,如果按照国际流行的电子政务发展阶段理论^①来划分,我国地级市政府网站总体上正处于第一阶段向第二阶段发展时期,或者处在“正在起步、开始重视、问题很多”的初级阶段。部分优秀网站正在从第二阶段向第三阶段跨越。

为了进一步探讨地级市电子政务的建设成败与质量好坏受哪些因素的影响,我们还进行了计量分析。结果表明:

网站质量受到当地经济发展水平的影响很明显。经济发展水平越高的地区,网站质量普遍较好;经济外向程度越高,政府网站就越有可能成为招商引资和宣传的窗口,政府就越有激励把网站建设好;地区开放度越大,政府就越有激励把网站建设好,这和经济外向程度与网站质量正相关是类似的;同时,网站质量也受到当地

^① 该理论主要将电子政务发展分为四个阶段。第一阶段:信息上网;第二阶段:整理信息使之便于利用;第三阶段:提供在线交互服务;第四阶段:面向公众的基于网络的服务型政府。

信息化水平的影响,信息化水平越高,网站建设中的技术问题越容易得到解决,网络的应用环境就越好,效益也可能越明显,也就有激励将其做好。

此外,不同的网站主办主体与网站的质量明显相关,其中市政府及其办公厅(室)主办的网站质量最高,其次是该市信息中心,再次是该市信息化领导小组,最差的是其他机构主办的网站。这说明,市政府主办的网站效果是“一把手”挂帅的效应,对电子政务的重视程度最高;市政府信息中心是常设的事业单位且信息技术较高,所主办的网站质量其次;信息化领导小组不是常设机构,其主要职能是协调,所主办的网站质量与前面两类比较要差一些,但比市政府下属委办局或所辖区主办的网站还是要好一些。此外,市长的任期与网站质量呈现一定关联性,通常任期越短,则越有激励将网站做好。

到底如何建设和发展我国地级市电子政务,目前还需要在理论和实践中进一步探讨。这里提出几点粗浅的看法,以供参考。

要重视电子政务的制度和外部环境改善。通过这次研究,我们发现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。

要遏制我国地级市电子政务鸿沟的扩大化趋势。本次研究还有一个重要发现,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。例如在第一梯队(即一批最好的网站)中,几乎没有西部地区网站;而在最差的政府网站中(包括目前还没有上网的地级市),主要集中在西部地区。即使在广东省内也呈现参差不齐的现象,如第一梯队中就有三个(佛山、江门、东莞),但也有三个地级市网站列入了最差网站行列中(共18个)。我们认为电子政务发展的不平衡现象需要引起高度重视,长期下去将会损害整个政府的形象与内部合作。

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。各种解决技术,方案和实施模式满天飞,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。但是如果忽视对网站建设的话,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发展作为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,切实能够改善对外服务,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。

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,其实政府建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。

关于中央与地方在电子政务建设中各自职能与定位方面。电子政务的发展,必定影响政府职能的重新配置,甚至还会重构中央与地方的政权关系。通常在政府结构中,越是向下,就越具有服务性;越是向上,就越具有政策指导性。而且作为一个正在由管制型向服务型转轨的政府来说,更重要的是通过电子政务提高其服务能力,因此从这个角度来看,应该将其重点放在基层电子政务建设上,特别是像地级市这个层面的政府,将越来越多地承担政府直接对公众与企业的服务。因此我们认为,国家在电子政务建设中,可以把地县的基层电子政务建设放在相对重要的地位,这样能够更好地促进政府职能转变,推动我国政府由管制型政府向服务型政府转变。

北京大学网络经济研究中心

电子政务课题组

2003 年 10 月 27 日

目录

序 / 张维迎 / 1

摘要 / 1

第一部分 中国地级市电子政务研究

第1章 本课题研究目的与问题 / 3

第1节 研究目的、问题和意义 / 3

第2节 相关研究及文献综述 / 4

第3节 研究对象 / 11

第4节 研究方法说明 / 12

第5节 网站评估各项指标和评分规则说明 / 15

第2章 统计结果与分析 / 24

第1节 数据采集与网站访问情况 / 24

第2节 政府网站的初步评价 / 26

第3节 关于政府网站的基本判断 / 37

第4节 网站评分结果 / 43

第3章 进一步的分析研究 / 65

第1节 政府网站注册时间的分析 / 65

第2节 政府网站数量和质量的地区差异及其分析 / 69

第3节 回归分析结果 / 71

第4章 发展中国地级市电子政务的政策建议 / 82

- 第1节 中国地方电子政务现状认识 / 82
- 第2节 发展地方电子政务的总体思路 / 85
- 第3节 地级市电子政务的具体政策与对策建议 / 87
- 第4节 发展电子政务切实需要中央层面解决的问题 / 93
- 第5节 案例分析：有益的经验与方法推荐 / 94

第二部分 电子政务专题研究与案例分析**第5章 互联互通专题研究 / 107**

- 第1节 互联互通——电子政务的重中之重 / 107
- 第2节 互联互通的瓶颈所在 / 108
- 第3节 如何破解互联互通障碍 / 110
- 第4节 互联互通的解决方案 / 112
- 第5节 面向未来——案例与经验 / 114

第6章 地级市电子政务优秀网站案例分析 / 116

- 第1节 网上办公 / 117
- 第2节 互动性 / 124
- 第3节 国际化 / 127
- 第4节 网上信息使用指南 / 133
- 第5节 经济与旅游信息 / 135
- 第6节 时效性 / 138
- 第7节 信息上网 / 139
- 第8节 链接情况 / 140
- 第9节 公共服务条款与隐私保护条款 / 141

附录1 地级市电子政务网站监测数据与排名 / 143

- 附表1 第一、二次地级市网站监测平均得分的排名 / 143
- 附表2 第三、四次地级市网站监测平均得分的排名 / 147
- 附表3 四次地级市网站监测平均得分的排名
(包括得分为零的网站) / 151
- 附表4 四次地级市网站监测平均得分的排名
(剔除得分为零的网站) / 155

附录 2 互联互通专题案例摘述 / 159

- 案例 1 上海市社会保障卡信息系统——不动制度就动人 / 159
- 案例 2 顺德电子政务——求实是根本 / 166
- 案例 3 天津市电子政务——关键是资源共享、业务协同 / 169
- 案例 4 南京政府网上办事——政府服务是重中之重 / 170
- 案例 5 广东启动山区信息化工程——网络到镇，信息进村 / 172
- 案例 6 社区信息化是缩小版的城区信息化 / 173

第一部分

中国地级市 电子政务研究

