



博士文丛

第五辑

电子政务公众网站的评估与应用研究

兰州大学出版社



周慧文 著

电子政务公众网站的评估与应用研究



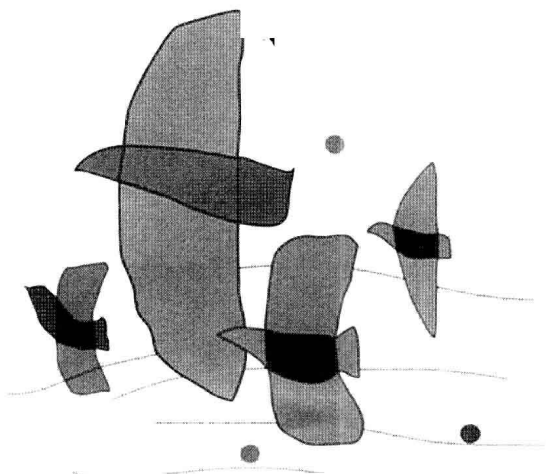


博士文丛

第五辑

电子政务公众网站的评估与应用研究

周慧文 著



兰州大学出版社

LANZHOU UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

电子政务公众网站的评估与应用研究/周慧文著. —兰州:兰州大学出版社, 2007. 10

(博士文丛. 第5辑)

ISBN 978-7-311-02925-8

I. 电... II. 周... III. 电子政务—网站—研究—中国
IV. D630.1-39 TP393.409.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 160469 号

博士文丛(第五辑)

电子政务公众网站的评估与应用研究

周慧文 著

兰州大学出版社出版发行

兰州市天水南路 222 号 电话:8912613 邮编:730000

E-mail: press@onbook.com.cn

<http://www.onbook.com.cn>

兰州大学出版社激光照排中心排版

兰州德辉有限责任公司印刷

开本: 880×1230 1/32

印张: 6.75

2007 年 10 月第 1 版

2007 年 10 月第 1 次印刷

插页: 2

字数: 173 千字

ISBN 978-7-311-02925-8

全套定价: 200.00 元

(共 10 册)

(图书若有破损、缺页可随时与本社联系)

摘 要

随着信息技术的发展,特别是互联网技术的普遍应用,电子政务建设已成为提升一个国家或地区综合竞争力的重要因素。电子政务公众网站,特别是电子政务门户网站在一定程度上代表了政府对公众与企业的社会管理能力和公共服务能力、对经济调节和市场监管能力,也代表了一个阶段电子政务建设和发展的新成果。为此,只有对电子政务公众网站的绩效进行评估,对影响网站绩效的相关因素进行定性定量分析,才能对我国电子政务公众网站发展进程有较为清楚的了解,对建设中存在的问题有较为清楚的认识,才能进一步调整建设规划,使我国电子政务事业朝着正确的方向前进。本文围绕电子政务门户网站绩效评估和影响网站绩效的相关因素的定性定量分析展开论述。全文共分6部分。

第一部分是电子政务公众网站基础理论。

在相关理论背景部分,本文从信息时代的行政环境、新公共管理理论、行政模式等角度进行了初步的分析,尝试探讨电子政务及其公众网站发展的理论基础,为后续研究提供相应的铺垫。

美国学者里格斯(Fred W·Riggs)提出了对应不同社会形态的三种行政模式。从整体上而言,中国的社会形态正处于过渡型社会。这种过渡型的社会决定了中国公共行政的类型,适用于里格斯提出的“棱柱型”概念。中国当前电子政务

建设的基本目标其实是要在转变公共产品和服务的生产方式的过程中,建立起一种“双棱柱”型的行政模式。第一个棱柱是实现农业组织方式向工业组织方式的过渡;第二个棱柱是实现工业组织方式向信息组织方式的过渡。里格斯关于行政环境水平的理论将在本文后面章节得到实际的统计学结论的印证。

新公共管理运动缘起于西方各国政府改革的实践。拉森(Ranson)和斯图亚特(Stewart)等学者认为新公共管理运动的特点可归纳为:强调政府要在解决公共问题、满足公民需求方面增强有效性和回应力,强调自上而下的统治性权力与自下而上的自治性权力交互作用,强调政府与公民社会的协商与合作管理,强调政府成本更少而运转更好,强调公共服务的质量和最终结果,强调引进企业管理的若干机制和方法来改革政府,强调顾客第一和消费者主权,强调政府职能简化、组织结构“解科层化”、作业流程电子化,等等。总之,其特点与现代电子政务的发展战略取向是非常吻合的。如果说新公共管理提供了一种全新的行政管理思想的话,电子政务则提供了一种有效实现这一先进思想的最有效的现代化方法体系。

政府治理在信息时代下呈现出一些积极的变化:互联网和信息技术的发展与运用为政府的高效运作提供了技术支持,让社会能够以前所未有的程度共享政府所拥有的信息资源。信息技术的发展既对传统的科层制产生了巨大的冲击,又为其变革提供了技术条件。信息网络的运用以及大量社会信息资源的数字化和网络化,日益弱化了政府对社会的控制职能,从而促进信息时代治理主体的多元化。

就政府行政管理角度而言,门户系统是一个实现了资源的整合、内外部的交流沟通,同时把业务扩展到 Internet 的应

用平台。它为政府提供了一个单一的访问政府各种信息资源的入口,使政府能够释放存储在政府内部和外部的各种信息,使政府公务员、社会公众和相关部门能够通过这个门户从单一的渠道访问其所需的个性化信息、获得个性化信息服务和进行政务活动。它是管理、查询、日常业务运作和办公协作的公用平台。

第二部分是国内外电子政务公众网站现状分析。

在这一部分,本文对具有代表性的发达国家和新兴工业国家电子政务网站进展进行了综述介绍,对我国电子政务网站的历程和进展也进行了总结。

第三部分是基于公众网站的电子政务服务绩效评估。

各国电子政府的总体比较为各国和各地区政府推进电子政府发展进程提供了重要的参考和借鉴体系,尽管这些比较研究常常是不够完善的和有局限性的。在国际上,联合国的有关机构与美国公共管理学会(American Society for Public Administration)联手(由 Stephen A. Ronaghan 领衔)进行了全球性电子政务发展的比较研究,其特色是把信息和通信基础设施以及人力资本指标也作为研究范围的一部分。美国布郎大学的威斯特(Darrell M. West)等人则是立足于电子政务应用的具体情况进行了全球对比分析。美国学者也对美国国内的电子政务的运作情况进行了多种评估。

埃森哲咨询公司连续数年考察了全球部分国家和地区的电子政务发展状况。埃森哲在上述报告的基础上,还发表了题为《中国电子政务的现状——构建未来发展的平台》的报告。这些研究标志着国内外政府公众网站评估开始进入实用化阶段,并成为推动电子政务发展的主要方式之一。

第四部分是对我国政府门户网站评估及比较分析。

近年来,计世资讯(CCW Research)每年都推出《中国城市政府网站评估报告》。中国城市电子政务发展研究课题组以服务型政府为基本判系,聚焦最具代表性和普遍性的 336 个中国城市政府门户网站,发表了《2003~2004 中国城市政府门户网站评价报告》。赛迪顾问股份有限公司于 2004 年 11 月至 2005 年 1 月对全国政府网站绩效进行了评估,评估范围包括几乎全部部委网站、省级政府网站及若干地级政府网站和县级政府网站。

基于赛迪公司的绩效评估,本文对我国政府门户网站绩效进行了分区比较研究,并按政务公开、公共服务和用户意识三项具体功能对地方政府门户网站进行了比较研究。

第五部分是对政府门户网站的实证调查与统计分析。

这一部分首先调查研究了中国互联网络发展状况的相关情况,重点是上网民众情况;研究调查了各省市自治区信息化的基本情况,从权威调查中找到各省信息化指数,并对信息化水平总指数各指标数据的分布特征及其地区差别进行了研究;再以各省 GDP 为分析参数对各省经济发展水平进行了排列。

其次,进行了相关分析。笔者将各省市的门户网站在全国性评估中的得分情况,分别与相应省市的民众上网情况、各省信息化指数和各省 GDP 数量进行相关分析,试图从大量数据分析中探索电子政务及其门户网站的发展规律,探求我国电子政务门户网站发展在多大程度上依赖于国民经济的发展、信息化的进展和网络发展。

主要相关结论有:①我国 31 个省市区的省级政府门户网站评估绩效得分与 GDP 总量间没有相关性。在推动电子政务公众网站建设方面,地方政府可能受国家或上一级政府发

展规划、本地政府电子政务发展计划乃至主要领导人观念等因素的影响更大一些。②信息化水平越高的地方,其省级电子政务门户网站办得越好。这表明电子政务已经在大多数省市已成为信息化的组成部分,并与整个信息化均衡发展。③我国省级电子政务门户网站绩效得分与各省网民人数之间没有显著的相关关系。从现实来看,各地网民还不能对当地电子政务提供直接的推动作用,没有与电子政务构成良性互动关系。

第六部分是基于公众网站的知识信息资源管理。

我国电子政务的发展经历了3个阶段:以“三金工程”为代表的政府信息化工程阶段、以“政府上网”为代表的信息服务工程阶段、以“数字城市”为代表的电子政务建设阶段。这3个发展阶段循序渐进地转换了政府职能,提高了政府办公效率,加速了政府办公的现代化,建立起“以人为本”的新的政府办公模式,更好地发挥了政府的服务功能。

目前电子政务系统已经从原来政府办公自动化系统向更深和更广的方向延伸,即从内部办公延伸到对外服务,从内部网(Intranet)延伸到政府机关间交换网(Extranet)乃至因特网(Internet)。人们通常把电子政府描述为:通过应用、服务及网络3个层面,运用信息技术和通信技术打破行政机关的组织界限,构建电子化的虚拟机关,以实现政府机关获取和提供信息的网络化以及与社会公众的互动电子化。

现阶段我国电子政务建设的主要目标是将前一阶段以部门为主体的电子政务建设所形成的信息孤岛、资源孤岛整合为统一的资源,向公众提供单一的服务入口。资源整合的基础是数据资源的整合,因此,为电子政务服务的基础信息库建设就成为电子政务建设的重要环节。

第七部分是实证研究部分——社会保障电子政务及其公众网站。

社会保障与公众生活息息相关,在各国政府向市民提供的服务中,社会保障服务占相当大的比重。由于社会保障管理的对象主要是大量的数据和信息,与其它政府机构相比,信息通讯技术对社会保障机构产生的影响更大。各国社会保障管理部门一向就走在各政府部门运用信息技术的最前沿。

劳动和社会保险管理信息系统是为劳动和社会保险各项业务工作提供信息技术支持的计算机系统。该系统由部、省、市、县四级组成。信息来源于基层单位、劳动者个人、劳动和社会保障部门工作系统及社会经济各信息机构,以适用、及时的数字和文字信息为基础,以客观科学的分析为手段,为劳动和社会保险工作重大决策和政策制定提供信息支持,为社会、企业和劳动者个人提供信息服务。劳动与社会保障资源数据库建设可采取3种模式,其中最理想的模式是多个业务管理系统共享一个资源库,信息分段管理。

全国省级劳动保障部门基本建立了局域网,87%建立了劳动保障政府网站,地级以上城市劳动保障部门局域网建设已达68%。社保IC卡是劳动和社会保险管理信息系统的一个重要组成部分,其应用对于推动系统建设,实现一体化管理有着重要意义,并为公众提供了很大的便利。

目 录

摘要	1
0 引言	1
0.1 问题的提出	1
0.2 国内外研究现状	3
0.3 研究内容和方法	4
0.4 创新之处	5
1 电子政务公众网站理论探索	9
1.1 行政环境与电子政务的策略	9
1.2 电子政务服务行政模式	12
1.3 新公共管理理论对电子政务的影响	20
2 国内外电子政务公众网站现状分析	27
2.1 发达国家和新兴工业国家电子政务网站进展	27
2.2 我国电子政务网站进展	33
3 基于公众网站的电子政务服务绩效评估	43
3.1 电子政务绩效评估	43
3.2 基于公众网站的国际电子政务评估实践	47
3.3 我国开展电子政务绩效评估的思考	61

4	我国政府门户网站评估及比较分析	67
4.1	政府门户网站的评估及其评估指标体系	68
4.2	政府门户网站绩效评估分区比较研究	75
4.3	地方政府门户网站具体功能比较研究	81
5	政府门户网站:实证调查与统计分析	87
5.1	我国政府门户网站调查与统计:方法与途径	87
5.2	相关关系研究之基础数据研究	89
5.3	电子政务门户网站绩效与若干因素的相关关系研究	101
6	基于公众网站的信息资源管理	119
6.1	电子政务信息资源开发利用的意义	120
6.2	电子政务信息资源管理	122
6.3	电子政务公共资源管理平台	131
6.4	基于门户网站的社会化知识共享	139
7	社会保障电子政务及网站应用研究	149
7.1	发达国家社会保障领域的电子政务进程	150
7.2	我国电子政务的实例分析:金保工程	159
7.3	劳动和社会保险管理信息系统概述	166
7.4	我国社会保险政府网站评估	176
7.5	社会保障 IC 卡的推广应用	183
	结语	190
	参考文献	192

0 引 言

0.1 问题的提出

直到现在,在我国很多政府网站上,介绍政策法规、联络方式等静态信息和政府新闻发布仍然占据主要地位。表格下载、网上申请等为公众带来更多价值的在线服务寥寥无几。其原因是缺乏科学的战略规划作为行动指南,缺乏科学的绩效评估体系,缺乏有力的外部推动与监督力量。很多时候,电子政务建设只是为了完成上级领导的任务。对于电子政务的目标和对应的行动计划缺乏科学规划、缺乏科学的指导思想而盲目推进的状况在某些政府机关依然存在。而且,有相当数量的政府机关把电子政务理解成办公自动化或是建设互联网站。完整的电子政务应该包括电子化内部办公、协同办公和对外服务 3 个方面,而不完整的电子政务建设就不能达到有效地为用户提供优质服务这一根本目的。

现在我国政府上网的大多数情况是从政府部门的角度来分类信息或提供服务,条块分割现象严重,极少考虑从公众的角度来分类信息和实现功能。结果是公众往往不知从哪里入手去查找自己所需的信息或办理事务,使用不便。要解决这个问题,必须进行完整的公众信息需求、服务需求调查和分析,本着以用户为中心、以需求为导向、以应用促发展的原则来制定电子政务的发展战略。世界上成功的电子政务案例无一例外都是遵循以用户为中心的原则来设计的,如新加坡政府的“电子公民”网站是按照一个市民由出生到生命全过程的各个阶段所可能遇到的、需要与政府打交道的所有问题设计的,是一个完全以市民为中心的服务网站。市民通过一个门户网站可以进入到政府的所有部门,或者使用政府向用户提供的所有服务项目。

联合国 2003 年 11 月公布的报告显示,尽管世界上多数政府都拥有自己的网站,但在所有互联网用户中,只有 20% 的人登录这些网站,说明各国政府网站利用率普遍偏低。在我国,从网民对电子政务了解程度的一项调查中我们发现:没有听说过电子政务的网民占 11.0%,听说过但是不了解的网民占 36.2%,有一点了解的网民占 38.7%,非常了解的网民只占 14.1%。从网民经常使用的网络服务/功能的调查中看到,只有 2% 的网民利用了电子政务提供的这个服务^①。

从理论上讲,政府公众网站一方面应该以发布公共信息和接受公众反馈为主要目的,实现国家和社会的信息化,提高政府信息传输效率和水平为核心,如政策、公告、法规、法令等公共信息的发布;另一方面,应该以转变政府职能,提高政府工作效率和服务水平为核心,如提供电子化公文流转、电子采购、电子数据库、便民服务、企业办事服务等。

政府公众网站的现实与理想的巨大差距使得我们不得不正视这个

^① 中国互联网络发展状况统计报告(2005/1) www.cnnic.net.cn/download/2005/2005011801.pdf (查询于 2005-02-01)

问题,因为它深深地触及电子政务的终极目的。电子政务建设就是要以公众为中心,而不是以政府为中心;要注重结果效用,而不是注重形式;要以市场为基础,而不是以机构为基础。而要实现电子政务“为民服务”的理念,全面打造服务型政府的目标,政府门户网站建设方向至关重要。

0.2 国内外研究现状

信息与网络技术给社会带来的影响是十分广泛的。许多学者从宏观上对这些问题进行了理论分析与研究,但对于信息与网络技术对政府管理所带来的影响,在理论上还缺乏系统而深入的研究和预测,往往是在实践中遇到问题,然后再从理论上进行研究。这样就使电子政务缺乏明确的发展方向。电子政务是涉及到方方面面的系统工程,无论是技术问题还是政策问题,都在一定程度上影响着电子政务本身的发展。如果忽视理论研究或者说理论研究明显滞后于电子政务实践,就很难避免电子政务实践的盲目性。

目前,对这个领域的研究工作主要集中在若干发达国家,有很多学者从实证研究的角度出发,建立了相关的评测指标体系,并对调查和评估方法做了深入探讨。评估指标体系研究方面的文献主要来自 Kristing (1997)、CyPRG (2001) 等,对调查和评估方法研究的贡献主要是来自 Rowenna (2000) 等。联合国的有关机构与美国公共管理学会 (American Society for Public Administration) 联手 (由 Stephen A. Ronaghan 领衔) 进行了全球性电子政务发展的比较研究,其特色是把信息和通信基础设施以及人力资本指标也作为研究范围的一部分。美国布郎大学的威斯特 (Darrell M. West) 等人则是立足于电子政务应用的具体情况在全球对比分析。2002 年,埃森哲咨询公司连续几年考察了

全球 23 个国家和地区的电子政务发展状况。

美国学者还对美国国内的电子政务的运作情况进行了多种评估。佐治·华盛顿大学(George Washington University)和国会管理基金会(Congressional Management Foundation)完成了美国的国会在线评估项目(COP)。美国布朗大学的威斯特(Darrell M. West)等人也对美国联邦政府、州及部分城市的电子政务进行了评估。但总的说来,他们的指标体系较为粗略,仅适用于对政府网站宏观建设情况的把握,并不适用于对网站具体功能和服务项目情况的分析。另外,相关文献均没有对调查和评估方法进行系统的讨论。

国内,山东省创建性地推出了表彰省内政府机关优秀网站的办法,使许多机关网站的管理方式和观念受到了触动。学者钟军、苏竣对“中国政府上网工程”(http://www.gov.cn)上 18 个部委级网站进行了实验性的评估。而《2002~2003 年中国城市政府电子政务网站评估研究报告》则再次对我国 336 个城市电子政务网站进行了评估。2003 年信息产业部信息化推进司和国家经贸委经济信息中心开展了“政府上网工程”优秀政府网上应用调查活动,对国家部委的信息化建设特别是政府网上应用建设情况进行了广泛、全面的调研、分析和评估。目前国内的广东、江苏、青岛、杭州等省市已经开始着手进行不同深度及形式的电子政务绩效评估。

0.3 研究内容和方法

本文的研究对象是电子政务公众网站。主要研究思路是:(1)从信息时代的行政环境、新公共管理理论、行政模式等角度对电子政务公众网站的相关基础理论进行分析到探讨其实际问题;(2)从国内外基本情况的研究到定量评估分析;(3)从全貌式的研究着眼,(世界范围内国与

国之间的横向对比,国内以分地区城市政府门户网站横向对比),到以专门领域——社会保障领域的公众网站为例,有点有面地进行研究;(4)从一般功能研究到相关技术模型的研究。详见下面的框图:(注:框图中括号内的数字为研究内容在论文中相应的章节。)

在研究方法上,本文采用了理论与实际相结合、定性与定量相结合的研究方法,主要包括:

(1)文献调查法:通过文献库检索查找,对国内外相关文献进行分析研究,吸收和借鉴他人相关研究成果。

(2)国内外对比法:参考、借鉴国外经验,使研究成果更符合现代电子政务网站的发展方向。

(3)统计软件(SPSS)的应用。对国内城市政府门户网站绩效得分与其他相关指标进行相关关系分析,探求影响我国电子政务发展的相关因素。应用聚类分析法对社会保险公众网站进行分类研究。对各类城市政府门户网站发展的均衡情况进行样本检验。并对可能影响我国电子政务门户网站发展的一些指标进行分布特征分析。

(4)网络统计调查法:运用 Web 站点对我国 36 座城市门户网站及其社会保险公众网站进行流量、速度、访问量、页面链接数等指标进行测量,并对获得的数据进行统计分析。

(5)实证研究法:选取社会保障领域进行具体分析。

0.4 创新之处

(1)研究角度的创新

以公众为中心研究电子政务,并以面向公众的网站为主要着眼点。服务于公众是电子政务价值取向的核心,也是政治文明的标志。政府

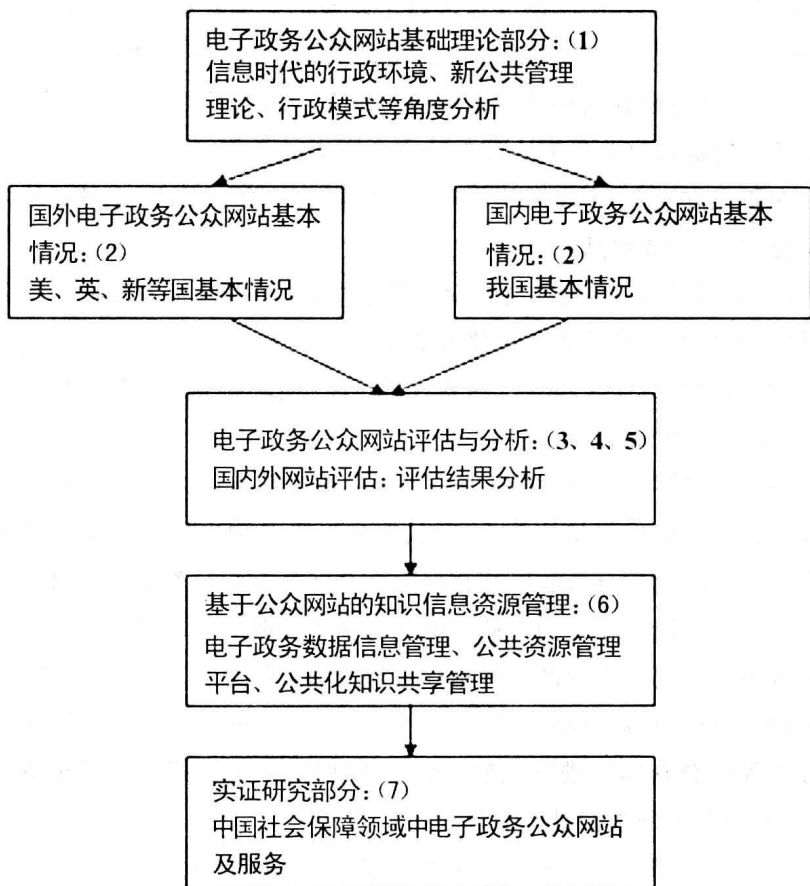


图 0-1 论文的结构安排

是为公众服务的,政府的管理是为了更好地实现服务的职能,其大多数部门和大多数公务员是承担政府的公共职能,而且其中的大多数信息是为公众服务的,是需要为公众所知的。这个研究角度使得本研究较深入地触及到电子政务网站发展基本情况,了解它所能提供的、切实的公众服务。同时在本研究中,我们充分利用公开的、面向公众的网站渠