

中国电子政务发展报告

(2010年)

Report on China's E-Government (2010)

北京大学网络经济研究中心
北京大学光华管理学院

张维迎 / 主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

中国电子政务发展报告

(2010年)

Report on China's E-Government (2010)

张维迎 / 主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

中国电子政务发展报告(2010年)/张维迎主编. —北京:北京大学出版社,2011.1

ISBN 978-7-301-18065-5

I. ①中… II. ①张… III. ①电子政务-研究报告-中国-2010 IV. ①D630.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 218543 号

书 名: 中国电子政务发展报告(2010年)

著作责任者: 张维迎 主编

责任编辑: 何耀琴 王云龙

标准书号: ISBN 978-7-301-18065-5/F·2636

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn> 电子邮箱: em@pup.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752926 出版部 62754962

印 刷 者: 北京大学印刷厂

经 销 者: 新华书店

787mm×1092mm 16 开本 21 印张 349 千字

2011 年 1 月第 1 版 2011 年 1 月第 1 次印刷

印 数: 0001—4000 册

定 价: 54.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn

课题总负责人：

张维迎

课题组主要成员：

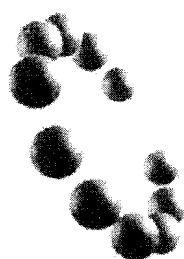
沈 懿 董小英 蔡 剑 李 东
龙军生 李 磊 甘向阳 祝效国
杨居正

课题执行成员：

沈 懿 顾全林 王思景 李 阳
刘 华 陈 琨 吴 琦

案例参与成员：

董小英 王 馨 李继学
张 娜 姚 乐 艾 睿



致 谢

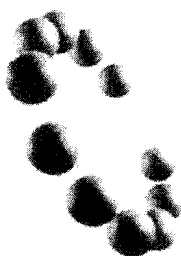
《中国电子政务发展报告(2010年)》是国家自然科学基金重点项目“利用电子政务建设服务型政府的基础问题研究”(项目编号:70533020)的综合成果。该研究历时一年半,由北京大学网络经济研究中心、北京大学光华管理学院等课题成员首次完成了针对全国工商系统电子政务建设现状与服务能力的调查和评价,改变了传统电子政务评价“只侧重网站建设而非实际成效”的研究现状,在理论深度和实际应用层面进行充分的挖掘与探索,研究成果具有重要的理论创新意义和实证价值。

在本课题的调研过程中,得到了国家工商行政管理总局的大力支持,调研对象涵盖了153个市级工商行政管理局,包括各省会城市、自治区首府、直辖市、计划单列市,以及辽宁、山东、河南、湖北、浙江、江苏、福建、广东、四川9个省份所辖下的各个地级市(不包括县级市)工商行政管理局。

同时,本课题还得到了福建省武夷山市政府、北京市工商行政管理局、国家海关总署、厦门市政府、“中国国际投资贸易洽谈会”网站等单位及有关领导的大力支持与指导。没有他们的合作与理解,这份报告是无法达到今天的研究水平与研究成果的。

北京大学网络经济研究中心成立于2000年,是国内第一家致力于网络经济研究的专业学术机构,中心的宗旨是创建以经济学、管理学为导向的中国网络经济研究机构,使北大成为国内外重要的网络经济研究中心。北大网络经济研究中心从2001年开始关注电子政务研究,2002年作为国家信息化领导小组专家咨询委员会成员,承接了《中国地级市电子政务研究报告》课题,研究成果经论证及发表后,以其独特的微观经济学视角与实证分析引起政府、学术界与社会媒体的高度重视与关注。2003年12月,北大网络经济研究中心主任、北大光华管理学院院长张维迎教授应邀出席瑞典斯德哥尔摩“诺贝尔周”思科高峰论坛,作为首位代表中国的特邀演讲嘉宾,介绍了中心在电子政务领域的研究成果,引起国际上广泛关注。2004年1月,北大网络经济研究中心再次承接国家信息化专家咨询委员会课题《中国电子政务与服务型政府研究》,从电子政务网站评测转向建立服务型政府的深度研究。

2005年,北大网络经济研究中心与中科院软件所携手,成功申请了国家自然科学基金重点课题《利用电子政务建设服务型政府的基础问题研究》(项目编号:70533020),将微观经济学、计量经济学应用于电子政务研究领域,从理论与实证上揭示电子政务与政府绩效的关系,探索中国电子政务发展与提高政府执政水平的途径。该研究目前已经成为中国电子政务研究领域一项重要基础研究。



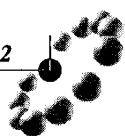
目 录

综 述	1
-----------	---

第一篇 电子政务成效评价体系研究

——基于投入/产出、成效、影响因素的分析

第一章 研究背景	23
第一节 引言	23
第二节 我国电子政务发展的建设过程与现状	33
第三节 继续坚持和深化电子政务的发展方向	42
第二章 国内外电子政务绩效评价研究回顾	58
第一节 国外电子政务绩效评价体系的公众服务导向	59
第二节 国内电子政务绩效研究的现状	61
第三节 中外电子政务绩效评价模式总结及分析	63
附录 2-1 国际重要电子政务评价体系汇总	67
附录 2-2 国内重要电子政务评价体系汇总	71
第三章 研究框架与体系	74
第一节 电子政务的全流程及相关影响因素描述	74
第二节 电子政务绩效评价体系	84
第三节 电子政务绩效评价指数的构造	92
第四节 电子政务绩效评价体系的特点和贡献	95



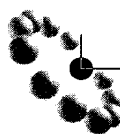
第二篇 电子政务成效实证研究

——工商系统电子政务绩效评价

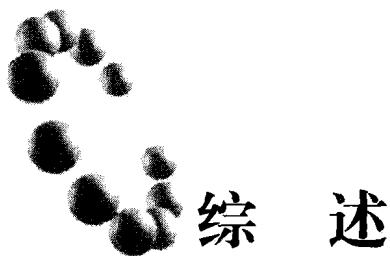
第四章 工商系统电子政务绩效评价体系的设计和实施	99
第一节 研究对象与思路	99
第二节 工商系统电子政务绩效评价体系	100
第三节 问卷设计	105
第四节 调研对象的确定及问卷发放和回收	110
附录 4-1 工商系统电子政务实施与绩效调查问卷	116
第五章 工商系统电子政务发展状况初探	
——问卷结果统计	129
第一节 工商系统电子政务建设整体情况统计	130
第二节 网上登记注册和网上年检系统建设情况统计	136
第三节 企业用户的使用和满意度统计	153
第六章 工商系统电子政务绩效评价结果分析	163
第一节 工商系统电子政务实施绩效整体情况	163
第二节 绩效评价差异成因分析	170
第三节 地区电子政务成效差异情况	176
第四节 电子政务绩效调研的主要发现与判断	183

第三篇 电子政务发展案例研究

第七章 “网商”时代的工商管理体制转型与服务型政府的构建	199
第一节 问题的提出	199
第二节 对工商管理部门的挑战	204
第三节 改制路径的探讨	207
第四节 北京市工商局的成功实践和改进空间	214
第八章 从武夷山电子政务案例探索数字中国发展模式	230
第一节 武夷山市市长领导力与动力机制	230
第二节 武夷山电子政务平台整体架构	246
第三节 武夷山电子政务的推进机制	268



第四节 农村信息化的组织管理体系.....	276
第九章 关于我国中西部地级市农业网站研究.....	284
第一节 课题研究目的,意义及对象	284
第二节 研究方法和指标体系.....	286
第三节 统计结果及分析.....	291
第四节 地级市政府农业网站建设的基本评价及政策建议	307
结 语.....	311



综 述

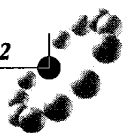
一、研究背景

(一) 中国电子政务发展遭遇“瓶颈”

2002 年以来,国内电子政务建设取得了长足进步。各级政府均投入大量人力、物力和财力进行电子政务建设。根据 CNNIC 管理的 gov.cn 域名下的政府网站的统计数据,我国近十年来政府网站数量持续上升,在 2008 年更是增势强劲,全年增长率高达 81.6%,达到 2.5 万个。然而,在网站数量大幅增加、在线业务办理系统大批上线的同时,并没有让更多的民众看到与之相对应的成效。

在 2008 年赛迪咨询公布的中国电子政务门户网站绩效评价调查中,多数省级政府门户网站的综合指数都不理想。如果把推进公共服务作为电子政务建设的出发点和落脚点,那么从省级门户网站服务项目分类情况来看,明显的从用户角度为公众提供服务的意识和质量都偏低。

联合国 2003 年到 2007 年对世界各国电子政务调查报告所进行的 4 次调查情况则表明,中国电子政务在国际排名始终在 50 位外,2007 年我国 eGRI (电子政务准备度)指数为 0.5017,在被调查的联合国 192 个成员国中排名第 65,甚至较 2005 年的第 57 名绝对数值下降 8 个名次,这说明我国不仅在电子政务建设与应用整体水平上较先进国家存在差距,且 2005 年以后的发展进度



已落后于世界的整体发展进度。中国电子政务与国际先进水平的差距,集中体现于高层次的互动、事务处理和互联互通方面。

如果说电子政务建设初期主要是政府高度的重视、大规模资金的投入与拉动,使中国电子政务取得了显著成就,那么在全国范围内大规模普及之后,如何加强后续的应用发展,如何从要产出转变为要成效,如何突破电子政务建设向纵深化发展所面临的“瓶颈”,是电子政务建设下阶段的艰难任务和挑战,也是当前必须思考的问题。

(二) 电子政务的投入与实际成效存在显著差距

近年来各级政府对电子政务建设均较为重视,投入均有专项资金的支持,并呈现逐年增长的趋势。据统计,我国电子政务投入资金总额从政府开始全面电子政务建设的 2002 年的约 300 亿迅速增长至 2007 年的约 600 亿,每年的投入增长率均在 10% 以上。即使在 2008 年,受金融危机和宏观经济下滑影响很多行业的 IT 开支出现紧缩,以政府为首的行业客户却并未受到大的影响。

然而高投入带来貌似高产出的背后,实际取得的绩效并不容乐观。

1. 办公项目实现在线办理的比例低

以行政许可项目在线处理的实现程度为例,根据《国家电子政务总体框架》的规划,到 2010 年我国要实现 50% 以上的行政许可项目能够实现在线处理,然而根据计世资讯 2008 年底的调查,即使以电子政务发展水平较高的广东省,截至 2008 年底,地市级行政许可项目中也仅有 47.4% 可在线办理,其中只有办事指南的办理率大于 50% (为 70.6%),而其他四个指标(网上咨询、网上查询、网上申请、表格下载)的办理率均在 50% 以下,在选取的 21 个城市中,共有 11 个城市的总办理率在 50% 以下,其中包括广州和深圳这样的核心城市。

电子政务发展水平较高的广东省尚且如此,其他地区的情况则不容乐观。各地为达到行政许可项目在线处理 50% 以上的目标,2008—2009 年大都采取了积极的行动。例如山东省在 2008 年 9 月份的全省信息化工作会议上提出“争取到 2010 年将行政许可事项在线办理比例由目前的 20% 大幅提高到 50% 左右”。湖南省则提出 2009 年和 2010 年分别要提高在线办理比例 20

和 21 个百分点。政府大规模推动系统建设的决心值得肯定,但在目标任务的紧逼之下上马,这种大跨步的发展产生的成效仍有一定的问题。

2. 电子政务系统的实际使用率偏低

2007 年 12 月中国互联网络信息中心(CNNIC)调查结果显示,仅 25.4% 的人访问过政府网站(包括中央政府或地方政府网站),其中比例最高的北京也不到 35%,与欧美国家相比明显偏低。而在访问政府网站的民众中,信息获取仍是他们的主要目的,而出于业务办理目的的访问者比例很低,仅分别有 2.5%、3.0%、2.1% 的访问者是为了网上办理税务和企业注册、网上在线咨询、在线投诉的目的。

3. 低使用率导致了低满意度

政府网站及电子政务系统的低使用率导致了政府对其的重视程度和后续投入降低,而这又导致了使用率的进一步降低,恶性循环之下相当比例的政府网站沦为没人去、没人管的休眠网站,相当多的政府网站的更新十分迟滞,甚至出现了有的省份国税局、国土资源局网站因域名欠费而变身游戏网、广告网站,甚至出现黄色链接等情况,更为严重的是上述情况是在存在相当一段时间后由网民提醒才被有关单位发现。

低使用率必然导致用户的低满意度。2008 年底,中国青年报社会调查中心通过新浪网对 1110 人进行的一项调查显示,61.3% 的人对政府网站感到不满意,32.0% 的人感觉一般,不到 7% 的人表示满意。

(三) 继续坚持和深化电子政务的建设与应用,走可持续发展的道路十分必要

当前中国电子政务发展所存在的种种不足和问题,并不意味着发展电子政务本身有问题,而是不断深化的电子政务建设和应用对政府所提出的更高要求与原有的电子政务架构间出现了矛盾和冲突。无论从国内电子政务建设具有成功经验的项目,如北京市工商系统的电子政务建设,还是电子政务先进国家的经验来看,树立“服务用户”、“以用户为中心”的核心理念非常重要,而跨部门的流程整合和重组则是实现以用户为中心而非以机构为中心的电子政务服务的前提和基础。

对服务用户、以用户为中心理念的认识不够、实践不足,是中国电子政务建设当前所存在问题的症结。从国内外电子政务建设领先者的成功经验我们可以发现,如何贯彻以用户为中心的理念,并在具体建设实践中得以不断深化,是关系到中国电子政务能否实现可持续发展的核心,对于提高政府管理水平,顺利实现面向公众、服务公众的服务型社会的转变具有重要意义。中国电子政务的应用与发展只有认真研究与突破以下四个重大问题,形成自己的特色与模式,政府的信息化建设与电子政务才有可能走向一个良性发展的轨道。

(1) 对政府行政流程和组织结构进行必要的重组,是进一步深化电子政务的重要前提,而电子政务的发展又将改善政府内部的沟通阻断、合作缺失,促进政府向互联互通的整体化方向发展。

(2) 重视电子政务系统的信息收集、传递和发布,是充分发挥电子政务系统功效的重要方面,而电子政务系统在政府决策中所发挥的作用,将有力促使政府由传统的被动、封闭的模式向通达性、参与型的决策及治理模式方向转变,为建设政务透明、法制化、规范化的政府提供动力。

(3) 改变信息的高度垄断走向对外开放与积极外联,是发展电子政务的重要方面,而信息的充分开放与交流,将促进政府由故步自封的僵化状态走向不断改进的学习型组织。

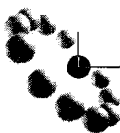
(4) 转变政府管理思路,正确认知电子政务系统的意义,是保证电子政务发展正确方向的重要保证,电子政务的顺利发展,也将有效促使政府向面向公众、服务公众的服务型政府角色的转变。

二、研究方法

(一) 重视对成效的评价是电子政务绩效研究的发展趋势

国内外已有的电子政务绩效评价体系,大致划分为三种模式:侧重政府网站的绩效评价;软硬件结合的绩效评价;侧重成效的绩效评价。

其中,侧重政府网站的绩效评价是电子政务评测模式中发展最早的一种模式,主要是通过对政府网站的绩效评价来反映电子政务建设的成果和绩



效。政府网站作为电子政务建设中最重要实际产出物,能够较为方便、直接的衡量绩效,是使用此类评测模式显而易见的优势,因而也得到了广泛的应用。这种评测模式的内在缺陷在于只是针对于网站的外在表现,而网站功能的强大与否并不能代表其给政府、公民以及社会带来的真实效益大小,而这才是电子政务的目标与意义所在。在电子政务的建设重点逐渐从功能建设转向服务提供的背景下,这种评测模式可能难以准确地对电子政务的绩效情况提供评价和提供指引方向。

软硬件结合的绩效评价模式不仅考察网站的建设与质量,同时还考察了对电子政务发展影响重大的一些社会基础背景如网络普及率、相关法律法规的建设等。联合国所实施的电子政务评测为此类模式的代表。这种模式较为适用于评测对象在电子政务建设上存在较大差距的情况,尽管基础环境可以在一定意义上与电子政务的效益相关,但终究无法代表电子政务的效益水平。

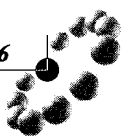
侧重成效的绩效评价在于考察电子政务对政府、公民以及社会带来的实在效益,从而评判电子政务成功与否。这种评测模式的前提是电子政务已经取得了产出,因此发展最晚,但这是评测模式发展的方向。这种模式的优点十分明显,它以电子政务最根本的效益为靶心,目标明确,从效益的角度真实的评判电子政务的成功与否。但目前这种模式仍在探索中,还没有一个非常成熟的框架。在国内已有的评价中,尚还没有这种模式的实际应用,仅有部分学者提出了一些概念性的框架。

本书针对工商系统所进行的电子政务绩效评价,是国内对这种模式的首次应用。

(二) 基于电子政务从投入、产出到成效的全流程分析

电子政务的全流程可划分为投入、产出到成效三个阶段。在投入阶段,电子政务建设者主要需涉及的四个方面为:技术支持、流程改造、组织变化、领导力。投入阶段的相关因素并不直接代表电子政务的产出或成效,因此它们并不直接进入电子政务绩效评价的评价体系,但它们在很大程度上影响着电子政务所产生的绩效,可用于分析绩效评价结果差异的因素分析。

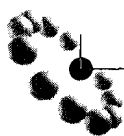
产出主要是指电子政务投入后的直接产出物,也就是政府网站或具体业



务模块的“有”或“无”，这是绩效评价的基础。因为只有当某个功能模块的系统上线以后，才可能进一步考察该系统在各方面所产生的成效。本书针对工商系统进行的电子政务绩效评价中，结合工商系统的工作职能以及在日常工作中的重要程度，选取了10个地方工商系统较有共性的功能模块进行系统建设完备度方面的考察。其中，企业注册（登记）和企业年检是工商系统的两大基础职能，也是面对企业面最广、工作量最大的职能，因此我们将企业注册（登记）和企业年检的电子政务系统建设列为重点考察模块；其次，将社会需求较为迫切、较为受关注的企业信用管理、食品安全和电子商务监管三个职能列为考察模块；将广告管理、商标管理、市场监管、合同管理、12315投诉作为其他模块。在设计问卷及绩效评价上，我们也按照上述划分，对不同的模块给予了不同程度的关注。

而在电子政务所产生的成效方面，我们将电子政务所能产生的绩效和价值总结为四个方面：更好的服务、更有效率的政府、政府再造和社会效益。所谓更好的服务是指从需求导向出发的服务，除了服务在可获得性、便利程度、质量和有效率等方面的考量外，对用户的公平对待以及给予用户充分的选择自由也是非常重要的。更有效率的政府首先体现在节约开支层面，通过电子政务所实现的自助服务、更高的准确度、更短的业务办理流程等，能够在有效控制政府开支的前提下更多更好地满足公众的服务需求。其次，电子政务也能增强政府的责任感和透明度。政府再造是指政府与公众关系的重新定义。对于很多政府部门来讲，电子政务的目标不只是能够单纯地提高效率，更重要的是重新定义政府与社会的关系，重新定义公众与政府决策的关系，重新设计跨部门的工作流程，从企业的视角理解政府服务的提供，和其他政府部门一起为公众提供一站式无缝服务，和非政府组织一起开发新的更好的提供服务的方式，电子政务为这一切提供了巨大的潜力。电子政务还能帮助政府实现社会效益层面的很多目标，比如促进经济发展，提升公众对政府的认知，加强其与政府的联系，使更多的公民参与到知识社会中来，等等。

据此，我们将电子政务所能产生的绩效和价值分为内部管理、对外服务和社会影响三个方面，内部管理上的效率增进是电子政务为政府创造的价值，对外服务中的效率增进是电子政务为用户创造的价值，而社会影响是电子政务为总体创造的价值。在实际的绩效评价实施过程中，我们考虑通过客观可衡量可比较的指标，与使用者主观满意度调查相结合的方式，来具体体



现对这三方面绩效和价值。

（三）构建以成效为核心的电子政务绩效评价体系

基于电子政务从投入、产出到成效全流程的分析,我们将以电子政务的成效为核心构造本书的电子政务绩效评价体系,电子政务在对内效率、对外服务和社会效益三个方面的成效均将在本电子政务绩效评价体系中得到体现。值得指出的是,我们对电子政务成效的划分以电子政务的成效作用而非政府工作种类作维度,这是符合我们设计指标体系架构的指导思路的。以电子政务的各种功效作用为维度,比如加快信息传递速度,增加交流沟通,提高数据处理能力等,实际上这些功能效用在各种不同的工作中都有体现。

因此,以成效为核心的评价体系的一个重要优势就在于它能够适用于大多数电子政务系统的评价体系。不同的政府部门由于其职责范围、层级结构等方面的不同,所涉及的电子政务建设在目标、内容等各方面都可能存在显著差异。但以成效为核心的评价体系不拘泥于具体的业务流程,而是以投入、产出到使用的概念化流程,并不断细化在每个环节的划分,具有很好的通用性与普适性。

对产出和成效每一方面的具体衡量上,我们都将通过对该指标全面而细致的分析,进行可直接度量和可比较。另外在指标细化的设计上同样注重通用性的问题,对于各种各样的电子政务项目,都可以根据其具体情况,从中选取全部或部分的评价指标,并运用本书的评价方法进行绩效评价。

例如,在对内管理效率的评价方面,我们梳理出电子化办公系统使用程度、内部业务效率、公务员满意度和决策效率四个二级指标,而在对外服务效率的评价方面,则区分为服务质量、服务效率和用户满意度三个二级指标,并均进一步细化为可衡量、可比较的指标。

在社会效益的评价方面,划分出民主扩展度、政府透明性、公民平等和政府形象四个方面,通过对公众感知调查的方式,对其中部分的指标尝试进行度量,从而实现对电子政务社会效益的一个虽不完善但仍具有指导和借鉴意义的衡量。

（四）本课题研究的创新点与学术贡献

1. 国内首个实际得以实施的侧重成效评价的电子政务绩效评价体系

侧重成效评价的评价模式是电子政务绩效评价的发展方向,但我国已有的电子政务评价体系由于评价手段和实现条件的制约,更多的还停留在网站功能等“产出”层面。我们通过对电子政务从投入、产出到成效全流程的分析,提出了一套较为完整的电子政务成效评价指标体系,并实际加以实施,填补了国内这方面的空白,为客观评价我国电子政务发展水平,指引未来发展方向提供了参考,同时我们的工作也为发展中国家在电子政务发展状况提供了实证经验。

2. 首次在电子政务绩效评价指标体系中引入了公务员满意度和决策效率,并对电子政务社会效益的评价进行了积极探索

通过对于政府内部管理效率、外部服务效率和社会效益三个方面全面考察了电子政务的实施成效。其中,公务员对于电子政务的满意度,以及电子政务对于政府决策效率的影响这两点,首次被纳入电子政务绩效评价指标体系中,使得电子政务绩效评价更加丰富、全面。

而电子政务的社会效益在已有的绩效评价指标体系中均鲜有涉及,主要是由于在定义和量化方面存在争议和困难,在本电子政务绩效评价指标体系中,给出了电子政务在民主扩展度、政府透明性、公民平等和政府形象四个方面共分26个指标的指标系统,并对部分指标的量化进行了尝试和探索,另外还通过专题和案例的形式对一些重要指标进行了分析,为进一步的研究奠定了基础。

3. 电子政务绩效评价体系从指标设计到绩效评价指数都具有很强的通用性,为标准化评价电子政务绩效提供了模板

不同行政级别、不同类别的政府部门的电子政务系统在各方面都可能存在显著差异。在整个电子政务绩效评价指标体系的设计中,我们始终注意了通用性的问题,保证本绩效评价体系能够广泛地适用于各种规模以及不同种类的电政务系统甚至于电子商务系统的全部以及部分模块的绩效评价。