



教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目

中
石
題

面向公共服务的 电子政务管理体系研究

A STUDY OF PUBLIC SERVICE-ORIENTED
E-GOVERNMENT MANAGEMENT SYSTEM

孙宝文

等著



经济科学出版社
Economic Science Press

教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目 

面向公共服务的 电子政务管理体系研究

A STUDY OF PUBLIC SERVICE-ORIENTED
E-GOVERNMENT MANAGEMENT SYSTEM

孙宝文
等著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

面向公共服务的电子政务管理体系研究/孙宝文等著.

—北京: 经济科学出版社, 2012. 8

教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1521 - 5

I. ①面… II. ①孙… III. ①社会服务 - 电子政务 - 管理体系 - 研究 IV. ①C916②D035. 1 - 39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 013339 号

责任编辑: 王 娟

责任校对: 王凡娥

版式设计: 代小卫

技术编辑: 邱 天

面向公共服务的电子政务管理体系研究

孙宝文 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京中科印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 34. 75 印张 660000 字

2012 年 8 月第 1 版 2012 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1521 - 5 定价: 86. 00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

首席专家和课题组成员名单

(按姓氏笔画为序)

王天梅 朱建明 吴 昊 颜志军

编审委员会成员

主 任	孔和平	罗志荣			
委 员	郭兆旭	吕 萍	唐俊南	安 远	
	文远怀	张 虹	谢 锐	解 丹	
	刘 茜				

总 序

哲学社会科学是人们认识世界、改造世界的重要工具，是推动历史发展和社会进步的重要力量。哲学社会科学的研究能力和成果，是综合国力的重要组成部分，哲学社会科学的发展水平，体现着一个国家和民族的思维能力、精神状态和文明素质。一个民族要屹立于世界民族之林，不能没有哲学社会科学的熏陶和滋养；一个国家要在国际综合国力竞争中赢得优势，不能没有包括哲学社会科学在内的“软实力”的强大和支撑。

近年来，党和国家高度重视哲学社会科学的繁荣发展。江泽民同志多次强调哲学社会科学在建设中国特色社会主义事业中的重要作用，提出哲学社会科学与自然科学“四个同样重要”、“五个高度重视”、“两个不可替代”等重要思想论断。党的十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央始终坚持把哲学社会科学放在十分重要的战略位置，就繁荣发展哲学社会科学做出了一系列重大部署，采取了一系列重大举措。2004年，中共中央下发《关于进一步繁荣发展哲学社会科学的意见》，明确了新世纪繁荣发展哲学社会科学的指导方针、总体目标和主要任务。党的十七大报告明确指出：“繁荣发展哲学社会科学，推进学科体系、学术观点、科研方法创新，鼓励哲学社会科学界为党和人民事业发挥思想库作用，推动我国哲学社会科学优秀成果和优秀人才走向世界。”这是党中央在新的历史时期、新的历史阶段为全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化建设，实现中华民族伟大复兴提出的重大战略目标和任务，为进一步繁荣发展哲学社会科学指明了方向，提供了根本保证和强大动力。

高校是我国哲学社会科学事业的主力军。改革开放以来，在党中央的坚强领导下，高校哲学社会科学抓住前所未有的发展机遇，紧紧围绕党和国家工作大局，坚持正确的政治方向，贯彻“双百”方针，以发展为主题，以改革为动力，以理论创新为主导，以方法创新为突破口，发扬理论联系实际学风，弘扬求真务实精神，立足创新、提高质量，高校哲学社会科学事业实现了跨越式发展，呈现空前繁荣的发展局面。广大高校哲学社会科学工作者以饱满的热情积极参与马克思主义理论研究和建设工程，大力推进具有中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学学科体系和教材体系建设，为推进马克思主义中国化，推动理论创新，服务党和国家的政策决策，为弘扬优秀传统文化，培育民族精神，为培养社会主义合格建设者和可靠接班人，做出了不可磨灭的重要贡献。

自2003年始，教育部正式启动了哲学社会科学研究重大课题攻关项目计划。这是教育部促进高校哲学社会科学繁荣发展的一项重大举措，也是教育部实施“高校哲学社会科学繁荣计划”的一项重要内容。重大攻关项目采取招投标的组织方式，按照“公平竞争，择优立项，严格管理，铸造精品”的要求进行，每年评审立项约40个项目，每个项目资助30万~80万元。项目研究实行首席专家负责制，鼓励跨学科、跨学校、跨地区的联合研究，鼓励吸收国内外专家共同参加课题组研究工作。几年来，重大攻关项目以解决国家经济建设和社会发展过程中具有前瞻性、战略性、全局性的重大理论和实际问题为主攻方向，以提升为党和政府咨询决策服务能力和推动哲学社会科学发展为战略目标，集合高校优秀研究团队和顶尖人才，团结协作，联合攻关，产出了一批标志性研究成果，壮大了科研人才队伍，有效提升了高校哲学社会科学整体实力。国务委员刘延东同志为此做出重要批示，指出重大攻关项目有效调动各方面的积极性，产生了一批重要成果，影响广泛，成效显著；要总结经验，再接再厉，紧密服务国家需求，更好地优化资源，突出重点，多出精品，多出人才，为经济社会发展做出新的贡献。这个重要批示，既充分肯定了重大攻关项目取得的优异成绩，又对重大攻关项目提出了明确的指导意见和殷切希望。

服务学术创新的理念，坚持科学管理、民主管理、依法管理，切实增强服务意识，不断创新管理模式，健全管理制度，加强对重大攻关项目的选题遴选、评审立项、组织开题、中期检查到最终成果鉴定的全过程管理，逐渐探索并形成一套成熟的、符合学术研究规律的管理办法，努力将重大攻关项目打造成学术精品工程。我们将项目最终成果汇编成“教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目成果文库”统一组织出版。经济科学出版社倾全社之力，精心组织编辑力量，努力铸造出版精品。国学大师季羡林先生欣然题词：“经时济世 继往开来——贺教育部重大攻关项目成果出版”；欧阳中石先生题写了“教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目”的书名，充分体现了他们对繁荣发展高校哲学社会科学的深切勉励和由衷期望。

创新是哲学社会科学研究的灵魂，是推动高校哲学社会科学研究不断深化的不竭动力。我们正处在一个伟大的时代，建设有中国特色的哲学社会科学是历史的呼唤，时代的强音，是推进中国特色社会主义事业的迫切要求。我们要不断增强使命感和责任感，立足新实践，适应新要求，始终坚持以马克思主义为指导，深入贯彻落实科学发展观，以构建具有中国特色社会主义哲学社会科学为己任，振奋精神，开拓进取，以改革创新精神，大力推进高校哲学社会科学繁荣发展，为全面建设小康社会，构建社会主义和谐社会，促进社会主义文化大发展大繁荣贡献更大的力量。

教育部社会科学司



前言

20 世纪中叶以来，西方各主要发达国家为了应对经济全球化和政治民主化的压力，纷纷开展了大规模的政府改革运动。这些改革运动的具体形式虽有所不同，但基本上都有一个共同的价值取向——尽可能减少政府对市场的干预，放宽政府的行政规制，推动公共管理社会化和公共服务市场化，缩小政府规模，削减政府开支，调整、简化政府的业务流程，提高政府运作的透明度，并加强对政府绩效尤其是政府公共服务绩效的评估等。这场政府改革运动恰好发生在信息革命方兴未艾之时，它得到了现代信息网络技术的强烈催化和有力支撑——“电子政务”正是在这样的背景下应运而生。

电子政务之所以受到人们的高度关注，是因为它不仅迎合了政府改革的迫切需要，而且还为这一充满矛盾和难题的改革提供了新思维、新模式和新机制，极大地拓展了现代公共服务型政府的发展空间。从 20 世纪 90 年代初美国总统克林顿宣布利用信息技术提高政府服务能力开始，各国元首相继提出本国的政府服务在线日程，以电子政务促进政府转型的战略迅速登上几乎所有工业化国家的政治日程，电子政务的发展水平已然成为世界新一轮公共行政管理改革和衡量国家及城市竞争力水平的重要标志之一。在信息化建设和网络技术快速发展的大背景下，推进电子政务建设成为提升世界各国政府改革和公共服务能力的战略工具、必由之路。

电子政务诞生的历史背景及其内涵，决定了不断提升公共服务能力是电子政务建设的出发点和落脚点。国内外研究领域和实践领域的发展证明，电子政务公共服务能力的提高不仅依赖于先进的技术，更

重要的在于现有政府行政管理体系和技术管理体系的深入契合。然而，作为一种主要运用于政府部门的大型复杂信息系统，电子政务公共服务项目的高投资、低回报、高失败率现象在实践中却屡屡发生，其理想目标与现实状态之间形成了强烈的反差。我国电子政务建设经过十余年的不断磨砺与革新，已逐步走出“关注技术”为主的初期发展阶段，进入深化整合的“制度重于技术”的重要发展时期。对电子政务公共服务推进过程中管理体系的研究、提升电子政务公共服务能力的途径研究已经成为电子政务实施和政府组织管理变革研究中的重点和难点。

本书的研究成果是在教育部哲学社会科学重大课题攻关项目(07JZD0019)资助下出版的。研究历经三年时间，一方面，研究团队成员不断跟踪国内外电子政务公共服务的发展和研究前沿，收集和整理分析了大量研究文献和数据，明确了电子政务公共服务管理体系的理论框架和核心研究问题，并基于国内外实践领域的最佳实践和最新研究，形成了以目标体系研究为起点，以提升网站公共服务能力、提升信息资源共享能力，以及提升电子政务治理能力为主要途径，以绩效评价为主要控制手段的电子政务公共服务管理体系研究框架。另一方面，针对这个“实践先于理论”的研究领域，本研究团队主要研究成员积极深入到电子政务公共服务的第一线，基于核心研究框架，有计划地展开了5个层次、8个批次的调查研究和案例研究：首先是覆盖全国29个省、直辖市、自治区涉及180份问卷有关“电子政务发展状况”的基础研究；然后是针对“网站公共服务能力”的专题研究，包括有关“网站公共服务效果分析”的5个典型地方政府部门的案例研究和有关“网站公共服务影响因素”涉及256份问卷的调查研究；其次是针对“政府信息资源共享能力”的专题研究，包括有关“政府信息资源共享影响因素”的4部委的案例访谈和涉及174份问卷的调查研究；再其次是针对“电子政务治理能力”的专题研究，包括有关“电子政务治理作用”的涉及171份问卷调研，有关“电子政务治理模式”涉及6个地市级政府部门的跨案例研究，以及有关“电子政务治理有效性影响因素”涉及143份问卷的调查研究；最后是针对国家税务总局网站绩效评价的调查研究。这些研究成果极大地充实了我们

的研究框架，并系统地解释了电子政务公共服务管理体系建设的核心研究问题和提升电子政务公共服务能力的主要途径。

在首席专家孙宝文教授的指导下，研究团队的核心成员王天梅教授、朱建明教授、颜志军教授、吴昊博士、章宁教授、张巍副教授、涂艳副教授、韩文英副教授及其他成员一起精诚合作、锐意进取，展开深入研究，攻克多个研究难关，取得了一系列具有创新意义的研究成果。然而，如同所有的前瞻性研究课题一样，该研究在资料获取、研究设计、数据分析、结论获得等方面难免出现不足之处，希望读者能够不断改进和提高。希望本研究能够成为推进和发展我国电子政务公共服务的推动力量，更重要的是能够成为政府部门的官员、高等院校相关专业的学者和研究生研究和实践电子政务公共服务管理问题的有价值的参考文献。



摘要

本书基于新公共管理理论、IT 治理理论和现有的电子政务研究文献，立足中国国情，研究了政府部门推进电子政务公共服务过程中管理体系建设中的核心理论问题。通过辨析电子政务管理体系的概念、构建电子政务管理体系的理论框架以及一系列的实证研究，本书力图从理论层面系统地解释面向公共服务的电子政务管理体系建设的核心研究问题，并有针对性地提出构建电子政务管理体系、提升电子政务公共服务能力的政策建议。

本书的主要研究过程和研究结论如下：

第一，电子政务公共服务管理体系理论模型研究。

本书以 2008 年一次有关电子政务发展状况的大型问卷调查为研究起点，剖析了我国在推进电子政务公共服务过程中存在的主要病症及其根源，进而从新公共管理理论研究和电子政务理论研究中探讨解决这些问题的理论依据，并提出了电子政务公共服务管理体系的理论模型。本书认为，电子政务公共服务管理体系是一个包含诸多元素的有机整体，其中目标体系是电子政务管理体系的起点；该目标体系的实现依赖于一个复杂的、多层次的实现途径，网站公共服务能力是实现该目标体系最直接、最基础的途径，网站公共服务能力的提升依赖于跨部门信息资源共享能力的提高，跨部门信息资源共享能力是提升电子政务公共服务能力的重要途径，这一能力的提高又依赖于电子政务治理能力。电子政务治理能力是电子政务公共服务推进过程中的管理制度安排，是行政管理体系和技术管理体系契合的结果，也是提高电子政务公共服务能力的核心途径，这一能力的提高取决于电子政务行

政管理体系和技术管理体系的契合程度；绩效评价体系是评价和控制目标实现的重要手段，也是管理体系必不可少的落脚点。

第二，电子政务公共服务目标体系研究。

电子政务公共服务目标体系是管理体系的起点。本书首先基于现有研究文献回顾并界定了“电子政务公共服务”的概念；然后探讨了电子政务公共服务的理念和目标，并进一步分析我国行政管理体制改革对电子政务公共服务的影响，进而构建电子政务公共服务的目标体系框架。本书认为电子政务公共服务是政府应用信息技术来为个人、企业及其他社会团体提供公共服务的过程，是政府行为的最终产出，是政府行为与公民需求最主要的结合点。电子政务公共服务能力取决于通过电子政务建设提供公共服务的过程中服务主体具备的技能、技术和技巧。电子政务公共服务最大化是电子政务公共服务管理体系的总目标，其一级目标包括纬度，即“以公众为中心”的网站服务目标体系是实现总目标的基础纬度、“无缝隙”的政务信息资源共享目标体系是总目标实现的重要纬度、“高效能”的电子政务治理目标体系是总目标实现的关键维度。

第三，电子政务网站公共服务水平及影响因素研究。

提升电子政务网站公共服务能力是实现电子政务公共服务管理目标体系的基本途径。本书首先以电子政务网站公共服务能力影响因素的文献作为研究基础，对大量相关文献进行归纳分析梳理了影响电子政务网站公共服务水平的不同层面的关键因素；然后基于5个典型政府网站的案例讨论了电子政务网站在“信息公开”、“政民互动”、“网上办事”水平上的效果、差距和主要原因；最后基于研究文献和案例研究构建了网站公共服务影响因素模型，并通过256份调研问卷，采用SEM数据分析技术对模型进行验证。实证研究结果表明：“信息公开”、“政民互动”、“网上办事”水平在不同地域和行政级别存在差异，差异来源于多个层面，在微观层面影响电子政务网站公共服务水平的关键因素是“热点试点影响力”、“网站使用便易性”、“行政首脑影响力”、“项目管理协调能力”。同时，由于处于不同地域或者不同行政级别的政府网站，“热点试点影响力”和“项目管理协调能力”对电子政务网站公共服务水平的影响更加显著。相对而言，基层政府

网站较非基层政府的优势在于信息化主管机构更加稳定，东部地区较中西部地区网站最大的优势在于项目协调管理能力。

第四，电子政务信息资源共享的影响因素和博弈分析。

电子政务信息资源共享能力是保证电子政务公共服务能力持续提升的关键途径，然而电子政务信息资源共享是一个复杂的过程。基于对现有研究文献的分析归纳，本书从两个研究视角展开研究工作，一方面从行为学的研究视角，以“权力理论”为背景讨论了“权力因素”对电子政务信息资源共享的影响，然后根据4个部委的案例访谈结果，建立了电子政务信息资源共享的影响因素模型，并基于174份调研问卷采用多变量线性回归分析对研究模型进行了验证。实证研究结果表明：“权力因素”是影响电子政务信息资源共享的关键因素，其中“强制权力”和“协调权力”对信息共享都具有显著的正向影响作用，而“协调权力”对政府工作人员信息共享行为的影响程度要大于“强制权力”的影响，同时，“信任”和“权力游戏”作为调节变量在协调权力与信息共享之间有积极的促进作用。另一方面从经济学的研究视角，基于博弈论进一步探索和揭示了电子政务信息资源共享过程的特点和规律。本书首先从不完全信息角度出发分析相同级别各职能部门在不完全信息下的共享策略，探讨了多阶段博弈场景下的信息共享条件，分析了信息补贴策略的应用条件和应用方式；然后结合领导风格理论讨论上下级部门信息共享中不同领导风格对信息共享结果的影响；最后基于Swarm仿真平台，建立多部门信息资源共享混合博弈模型，分析多部门在不同条件下共享策略的选择，并验证信息补贴策略在促进信息共享中的应用。研究结果表明：无论是相同层级，还是不同层级在信息资源共享过程中存在重要的博弈关系，因此“领导风格”、“权力约束”、“部门文化”、“补贴政策”成为信息资源共享能力的重要影响因素。

第五，电子政务治理的理论溯源及实证研究。

提升电子政务治理能力是实现电子政务公共服务管理目标体系的核心途径。电子政务项目的治理能力意味着行政管理体系和技术管理体系的契合，意味着电子政务项目实施中“责、权、利”的重新梳理，意味着电子政务项目实施过程中的决策制度安排。电子政务治理

也是本书的重点研究内容。本书基于 IT 治理理论创新性地提出了电子政务治理的概念和关键要素,构建了电子政务治理研究的理论框架。本书认为,电子政务治理作为 IT 治理概念在政府部门的延伸,是指政府组织对关键性电子政务决策权力的安排和制衡。电子政务治理从实施的制度层面规范了政府组织电子政务决策的模式、结构、机制,为政府部门提高电子政务的决策效率、实现战略目标、规避风险服务。电子政务治理的理论框架包含三个核心问题。其中,电子政务治理对电子政务实施成效的作用分析,是电子政务治理理论的基础研究问题,是对这一选题的进一步深化研究;电子政务治理模式是电子政务治理理论的核心研究问题,是对 IT 治理模式的拓展研究;电子政务治理有效性研究,是电子政务治理理论的重要研究问题,是对 IT 治理有效性评价和治理有效性影响因素的探索研究。为此,本书展开进一步有关电子政务治理的实证研究。

一是基于电子政务成熟度模型、钻石模式、技术执行框架和利益相关者理论,讨论分析了电子政务治理对电子政务实施成效的重要影响作用。为了进一步验证这一结论,本书基于对电子政务实施成效影响因素的研究文献,建立电子政务实施成效的关键影响因素模型,并基于调查研究法、SEM 数据分析技术及 LISREL8.80 软件工具,采用 171 个来自于中国政府信息管理部门的有效样本,进行模型验证。实证研究结果表明:电子政务治理能力作为对电子政务实施成效具有重要影响的研究变量,与环境的就绪程度和组织的支持程度一样,对电子政务实施成效具有显著的正向影响,这与西方学者的研究结论一致,也与西方政府部门靠制度推进电子政务的实践一致。

二是深入研究了韦尔(Weill)等人有关 IT 治理范式及其关键组成要素的研究成果,本书一方面讨论了韦尔等人有关治理安排矩阵、治理模式的研究结论,对政府组织,尤其是对中国政府组织的适用性;另一方面,借鉴韦尔等人关于治理模式、治理结构和治理机制的研究思路,进行电子政务治理范式设计。为了进一步完善研究结论,本书基于 6 个中国地级市信息主管部门展开跨案例研究,构建电子政务治理安排矩阵,总结了典型的电子政务治理模式及其形成的主要原因,并探索性地研究了电子政务治理绩效的评价指标和治理绩效的影响因

素。案例研究结果表明,电子政务治理模式是形成电子政务治理的核心,其重点是对关键电子政务决策项的权力安排和责任部署,其目的是为了弥补现有组织结构的不足,同时,电子政务治理结构和治理机制为治理模式的实现和有效运转,以及治理绩效的提高奠定了重要的基础。案例数据显示了与西方学者不同的研究结论,中国地方政府电子政务治理模式尽管呈现出多样化态势,但是典型治理模式的形成,与电子政务决策项的类型无明显关系,主要受到行政压力和IT部门影响力的共同作用,同时由于与其相匹配的治理结构和治理机制的明显不足,导致相同治理模式的治理绩效存在显著差异。

三是深入研究IT治理有效性评价和治理有效性影响因素文献,结合案例研究,建立电子政务治理有效性影响因素模型,基于调查研究法、SEM数据分析技术及LISREL8.80,采用143个来自于中国政府信息管理部门的有效样本,进行模型验证。实证研究结果表明:价值交付的有效性、成本控制的有效性、风险控制的有效性,能够在一定程度上评价电子政务治理有效性,同时,由于治理的结构安排、治理的认知程度、治理的沟通机制对电子政务治理有效性评价的3个方面存在不同的影响作用,因而,在不同程度上显著影响电子政务治理有效性。

第六,服务导向的电子政务绩效评价体系研究。

服务导向的电子政务绩效评价体系研究成为电子政务管理体系研究的落脚点,其主要目的是通过评价改进组织绩效。这部分研究基于国内外电子政务绩效评价的研究文献和最佳实践,首先提出服务导向的电子政务绩效评价体系的基本框架,认为电子政务公共服务绩效评价体系包括三个主要子体系,其中电子政务网站绩效评估是最基础的评估体系,电子政务信息资源共享绩效评价和电子政务治理绩效评价是重点;然后基于现有绩效评估的研究结论提出了包含6个一级指标的电子政务网站绩效评价模型,该模型不仅体现了面向公共服务的特色,也反映了内部绩效与外部绩效相结合的特点;最后,针对电子政务网站绩效评价模型进行模型的论证,并以国家税务总局电子政务网站为例展开模型的实证研究。

本书基于新公共管理理论,IT治理理论,以及电子政务研究文献

构建了电子政务公共服务管理体系的理论模型，并探索性地研究了电子政务公共服务管理的目标体系和实现目标体系的三个层面的核心研究问题。从表现层面的电子政务网站公共服务能力，到关键层面的电子政务信息资源共享能力，再到核心层面的电子政务治理能力，把研究视角逐步从问题的表象深入到问题的本质，创新性地提出了电子政务治理的概念和理论体系。在理论研究的基础上，本书进一步结合电子政务公共服务管理体系理论研究的主要结论，立足中国电子政务实践，提出电子政务公共服务管理体系建设的政策框架，从不同层面提出解决当前电子政务公共服务领域管理问题的政策建议，并针对跨部门并联审批业务提出了改进的构想和实例分析。本书的研究结果不仅拓展了西方学者的 IT 治理理论和电子政务研究成果，还为我国政府部门剖析、诊断、改进电子政务公共服务中的管理问题和治理问题提供了理论上的指导依据。