

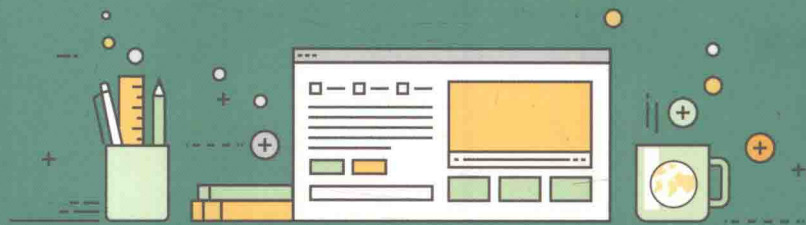
“互联网+政务服务”

技术制度双向调试作用

李 鹏/著

Improving Government Services via Internet Plus

Technology and Institution Intermediated Perspective



人民出版社

“互联网+政务服务”

技术制度双向调试作用

Improving Government Services via Internet Plus
Technology and Institution Intermediated Perspective

李 鹏/著



人 民 出 版 社

责任编辑:刘敬文

责任校对:吕 飞

封面设计:王欢欢

图书在版编目(CIP)数据

“互联网+政务服务”:技术制度双向调试作用/李鹏 著. —

北京:人民出版社,2017.9

ISBN 978-7-01-018630-6

I. ①互… II. ①李… III. ①电子政务—研究—中国

IV. ①D630.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 289481 号

“互联网+政务服务”

HULIANWANG ZHENGWU FUWU

——技术制度双向调试作用

李 鹏 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京汇林印务有限公司印刷 新华书店经销

2017 年 9 月第 1 版 2017 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:13

字数:150 千字

ISBN 978-7-01-018630-6 定价:39.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

前 言

继 2015 年提出“互联网+”行动计划以来，2016 年的政府工作报告中又出现了“互联网+政务服务”的新提法，其目的在于鼓励地方政府充分运用以互联网为代表的信息通信技术，使政务服务变得更“聪明”。这份聪明可以理解为办事大厅不再水泄不通，政务窗口前没有排队长龙，政务服务人员也不会疲于招架。然而，互联网让政务服务变得更“聪明”并不是一蹴而就的，也不只是将传统政务服务迁移到互联网上那么简单，其以人民为中心的发展思想决定了“互联网+政务服务”要有清晰的权力边界，面向用户需求，达到创新绩效，即“简政放权、放管结合、优化服务”。2016 年 4 月，国务院办公厅又转发了国家发展改革委等 10 部门《推进“互联网+政务服务”开展信息惠民试点实施方案》（国办发〔2016〕23 号）文件，明确提出要加快推进“互联网+政务服务”，深入实施信息惠民工程，构建方便快捷、公平普惠、优质高效的政务服务体系。于是，相关领域的学者、实践者和媒体都开始关注和讨论这个政务服务领域的新口号。然而，之前国内外相关研究发现，采纳了信息通信技术的政务服务创新

实现过程远比传统的政务服务创新实现过程要复杂得多。如何来解释这种现象，这就需要更多的研究人员来尝试回答这个问题。

除了研究问题牵引的原因之外，本书之所以将“互联网+政务服务”设置为研究对象，还基于以下三方面的考虑。第一，联合国《全球电子政府调查报告》显示，虽然发展中国家电子政务项目进展迅速，但是其项目失败率却高达82%。也就是说，大多数被寄予厚望的电子政务项目却没能改善政务服务创新绩效。那么，该如何解释创新绩效不高背后的深层次原因呢？第二，近几年，新华网、《中国青年报》《法制日报》《新京报》等新闻媒体纷纷对政务服务网站进行过调研。相关调研结果显示，政务服务网站“烟囱林立”、政务服务信息共享效果差、网站和服务“两层皮”、重硬件而轻服务等现象较为严重。由于，政务服务效果不够好，引发了“群众多跑腿”和“企业四处找路”等社会问题。政务服务创新实现过程对经济建设和社会改革都产生很重要的影响，所以政务服务网站也备受关注。第三，2016年9月国务院常务会议上，李克强总理部署加快推进“互联网+政务服务”，进一步明确这项工作是深化“放管服”的关键举措。通过强化以人民为中心的政务服务发展思路，积极调试政务技术和政务服务创新实现过程之间的交互关系。“互联网+政务服务”的核心工作是政府主动降低制度性交易成本。

本书视“互联网+政务服务”为深化“放管服”的重要举措，这项国务院所规定的行政举措要有能力调试政务技术和政务服务创新实现过程之间的匹配关系。研究目的有两个方面，一是除了政务技术项目本身的不稳定因素之外，政务服务创新实现过程中有哪些因素影响甚至决定了“互联网+政务服务”创新绩效？第二，在深化“放管

服”的过程中，该如何利用“互联网+政务服务”背后的政务技术和政务服务创新实现过程的双向调试作用，主动性地降低制度性交易成本？

二

本书选择从1998年政府上网工程启动至今的研究时间段，观察地方政府的政务技术项目、政务服务创新实现过程、政务服务创新绩效三者间的协调过程。为了回答采纳了互联网技术逻辑的政务服务为什么远比传统政务服务要复杂，本书将这个总的研究问题分解成以下三个子问题。

第一个研究问题是，如何识别和分析政务技术的影响因素？自20世纪60年代开始，信息（通信）技术发展究竟是技术决定的，还是社会决定的，这一直处于争论过程中。按照技术政治学的研究进展，政务技术研究也呈现出技术政治学者所归纳的规范性表述、联合后果表述、逻辑后果表述三种学派。早期的技术决定论者大多采用规范性表述方式，这种对经济绩效的盲目追求塑造了学者们的研究空间。早期支持技术社会建构论的学者多采取联合后果表述思路，他们片面地认为，政务技术和政务服务创新实现过程之间机械性组合，受到权变管理理论的影响，政务技术和政务服务创新之间的影响因素及作用路径是不可控的。不同于上述两种观点，逻辑后果表述并不关注政务技术项目如何建成，而将研究重点落在技术创新驱动的政务服务创新绩效变化上。这就需要重新理解政务服务创新实现过程中的参与者和关键影响因素，通过观察中国情境下的政务技术和政务服务创新

实现过程、调试过程，理解“互联网+政务服务”复杂性背后的形成机理。

第二个研究问题是，如何实现政务技术和政务服务创新的动态调试关系？技术和组织作用关系的讨论由来已久，但却常论常新。虽然政务技术和政务服务创新实现过程的作用关系众说纷纭，但却可以概括为政务技术系统视角、政务服务创新实现过程视角和技术—服务系统视角三类。从政务技术系统视角，个体（包括公民、公务员、技术服务商等）如何认知政务技术项目，如何使用政务技术，共同成为研究这一问题的关键，但相关实证研究发现个体层面的技术使用意向和行为之间受到了组织因素和环境因素的显著影响。从政务服务创新实现过程视角，政务技术被理解为政务服务创新的媒介，政务服务创新并非由技术实现的，而是由地方政府中的机构设置和服务关系的调试过程实现的。与其说政务技术对政务服务创新实现过程具有重要作用，不如说政务服务创新实现了创新影响到政务服务创新绩效的变化。本书对上述观点均持怀疑态度，并希望通过技术—服务系统视角，整合上述两种视角的研究进展，突破相关研究分析思路束缚，寻求拓展相关研究空间。

第三个研究问题是，政务技术是如何影响“互联网+政务服务”创新绩效变化的？绩效是各国政府实现其合法性地位的依据，也是政府推动政务服务技术创新的动因。通过借鉴第二个研究问题中区别技术和服务关系的理解方式，政务技术和“互联网+政务服务”内涵完全不同，一个更加侧重于技术，而另一个侧重于服务。政务技术研究可以归纳为以技术系统为核心、以行动者为核心、以组织为核心的三条路径。因为政务技术的绩效产出强调地方政府应有效采纳政务技

术,还要适应政务技术发展趋势,所以结果导向的绩效产出是衡量政务技术效率的重要标准。因为“互联网+政务服务”创新绩效强调政务技术系统应尽量匹配政务服务创新实现过程,还要适应政务服务背后的制度安排,而且政务服务创新实现过程和政务服务创新绩效之间也存在着连续变化的逻辑关系。因为政务技术—政务服务系统绩效变化强调政务技术和政务服务创新实现相互匹配,所以兼顾过程和结果的绩效贡献是衡量政务技术—政务服务系统绩效变化的重要标准。从政务技术—政务服务系统视角看,政务技术的影响因素和政务服务创新绩效的影响因素相互关联,这是本书获得突破性进展的关键。尤其是“互联网+政务服务”发展阶段,政务技术如何影响政务服务创新实现过程及创新绩效,将会影响到群众和企业的制度性交易成本的调整。

三

本书按照“提出研究问题→识别概念间关系→建构实证模型→模型实证检验→优化发展路径”的研究思路,主要通过科学文献计量分析、文献回顾、案例分析、调查研究方法的整合,进行探索性研究。

第一,提出研究问题。从判读相关学术文献及资料入手,分析“互联网+政务服务”现状,归纳发展过程中的创新绩效问题;通过相关研究文献计量分析,阐释“互联网+政务服务”研究的整体趋势、预测学术群体及其研究的变化趋势;通过高频被引文献、共被引文献等关键文献判读,分析政务技术系统、政务服务系统、技术—服务系统三个领域的研究进展,为政务技术研究评述做好准备;现有文

献主要回答政务技术的双重分析维度、政务技术复杂性和政务服务创新实现过程复杂性、不同思路的创新绩效评价思路三方面的研究问题。由此，本书以新制度理论作为理论支撑，从技术—服务系统视角，分析“政务技术—政务服务创新实现—政务服务创新绩效”之间的作用过程。

第二，识别概念间关系。首先，从技术—服务系统视角，刻画技术、制度、政务服务创新行为三个维度的基础要素；其次，从政务技术的双重分析维度出发，分离不同影响因素的作用关系；从政务服务创新实现过程方面，阐释地方政府中行动者关系和组织行为规律；再次，依据新制度理论，刻画政务技术和制度互动过程中行动者行为和政府行为，重新审视政务技术、制度、政务服务三者间的关系；最后，建立相应理论模型。

第三，建立实证模型。首先，依据技术制度双向调试分析思路，重新分析“互联网+政务服务”的发展历程，运用制度的规制性、规范性、文化认知三种因素，理解政务服务创新实现过程；其次，结合推进“互联网+政务服务”的行政目标，地方政府及公务员的行动策略和绩效产出之间的匹配关系，建立电子政务“技术—制度—服务”的实证模型；最后，为了客观评价政务服务创新绩效变化，明确政务服务创新绩效变化的评价对象，运用组合式的绩效评价方法，在学习型组织的行动者感知创新绩效变化评价模型基础上，建立创新绩效评估体系。

第四，模型实证检验。通过前述行动者感知政务服务创新绩效变化的实证分析思路，在政务技术接受和制度压力理解量表以及感知型绩效评价量表基础上，开发政务服务创新行为实证分析模型。结合

2014—2016 年度的政府门户网站绩效评估结果,确定省级、副省级、省会级政府网站为样本母体,在不同绩效排名区间中选定三省五市为样本;依据调查研究的结果,使用 SPSS 和 Lisrel 软件,分析相关样本数据,分析多变量间的关系,对实证检验的数据结果进行讨论。

第五,优化发展路径。在实证检验基础上,结合“互联网+政务服务”战略目标,分析不同类型的“互联网+政务服务”发展路径;通过政务服务的战略目标—结果产出的匹配关系和前述实证分析结果,依据政务技术影响政务服务创新绩效变化的关键节点和关键路径,提出地方政府加速推动“互联网+政务服务”的具体建议。

四

本书将“互联网+政务服务”理解为地方政府主动调试政务技术和政务服务创新实现过程之间交互关系的过程,“互联网+政务服务”目标是要持续降低制度性交易成本,探索更“聪明”的政务服务创新实现路径。本书可以归纳为三部分的研究内容。

研究内容一是建立技术制度双向调试的概念模型。技术与组织的话题由来已久,但信息通信技术和组织行为的调试过程却常论常新。较早的研究一直关注信息技术和企业服务创新的内在一致性问题。随着互联网技术发展,相关研究主题也在公共服务领域得以体现。互联网技术创新和政务服务技术创新的研究过程,正尝试回避技术决定服务或者服务决定技术的极化研究现象。于是,采纳了政务技术的政务服务创新实现过程就要变得复杂了,从经验判断上升到理性认知过程仍需要更有效的解释性学说填充。关于“互联网+政务服务”背后

的技术制度双向调试作用研究以美国电子政府技术执行模型为主，虽然其创新价值在欧美典型案例中得以体现，但中国情境中的可解释能力及范围仍待进一步讨论。为了深刻解释我国地方政府政务服务创新实现过程，本书选择使用新制度理论来构建相关概念模型，而技术和制度因素自然就构成了整个概念体系的基本分析维度。

研究内容二是建立技术制度双向调试的实证模型。政务技术和政务服务创新实现过程的交互过程是由技术嵌入作用和制度形塑作用双向调试实现的。技术嵌入是指政务技术嵌入政务服务创新实现过程，而制度形塑则是指相关制度安排及替代过程对政务服务创新实现过程的持续影响。更为复杂的是，制度形塑还能影响到政务技术的发展趋势，同样技术嵌入也能够塑造政务技术，进而影响制度替代过程。所构建的“互联网+政务服务”的技术制度调试模型是一种解释性的新制度主义学说，旨在揭示政府创新管理的规律。从地方政府政务服务创新视角，该理论模型刻画了技术、制度、政务服务创新行为三个维度的关键要素。通过分析发现，我国地方政府政务服务创新实现过程中具有显著的制度形塑特征，政务技术受到制度安排的决定性作用。经过多案例和跨案例的分析结果发现，实现制度形塑作用的关键行动者是地方政府中使用政务技术的公务员群体。而且，本成果还建立了政务服务创新行为实证模型和公务员感知型的政务服务创新绩效模型，为相关实证研究做好准备。

研究内容三是“互联网+政务服务”创新绩效的实证分析。本成果在借鉴前人研究成果基础上，通过实证分析及结构方程模型等检验方法，建立了适合我国地方政府“互联网+政务服务”创新绩效的测量工具及调研方法，援引和透析了“三省五市”的样本数据，验

证了“互联网+政务服务”创新绩效的研究框架及假设，考证了地方政府公务员的政务技术使用意向和制度压力接受意向的显著影响因素，揭示了政务技术和制度两条路径的显著作用。“互联网+政务服务”创新绩效提升过程，主要受到“内部协同”“学习与成长”“面向用户”三项基本要素影响。依据实证研究结果，提出了相关理论假设和政策建议。

五

本书试图为地方政府决策机构、牵头建设部门、相关项目建设单位提供“互联网+政务服务”的技术治理能力和服务创新绩效改进建议。所研究的政务技术、政务服务创新等问题试图融合多学科领域的相关研究进展，也希望能为交叉学科领域的学者、博士后、博士研究生等的研究工作铺路架桥。通过“互联网+政务服务”过程的新制度主义解释，采用混合型质性研究设计方案，形成了三方面的理论创新和学术价值。

第一，系统分析了面向创新绩效的“互联网+政务服务”过程。以我国政府所提出的以人民为中心的发展思想为依据，展开“互联网+政务服务”过程的结构分析及其四个创新阶段；针对“放管服”要求，提出了技术制度双向调试概念模型，尝试构建新制度主义的解释性学说；依据所建立的技术制度双向调试概念模型，重新理解“互联网+政务服务”过程中的政务技术和政务服务创新实现过程的交互关系。

第二，建立了政务服务创新行为实证模型和公务员感知型的政务

服务创新绩效模型。在美国政务技术调试模型的基础上，以技术嵌入和制度形塑双向调试过程解释我国地方政府政务服务创新过程，揭示了制度因素对于政务技术和政务服务创新实现过程的关键影响。通过揭示“互联网+政务服务”中公务员的调试角色，建立起政务服务创新行为模型。运用计划行为理论、政务技术接受模型和结构方程模型方法，检验了政务技术和政务服务创新实现过程交互作用的相关研究假设。

第三，揭示了“互联网+政务服务”创新实现的影响因素及作用路径。通过上述研究所揭示的“互联网+政务服务”创新实现过程，面向“放管服”目标，将观察公务员层面的影响因素和地方政府层面的作用路径作为实证分析的重要内容；在借鉴前人研究对象、研究工具、数据搜集方法的基础上，从省级政府、省会级政府、副省级政府中抽取样本数据，证实了“技术使用态度”“技术使用意愿”“制度压力接受意愿”“制度压力接受能力”对公务员行为的显著影响关系，证实了技术嵌入和制度形塑两条路径对政务服务创新行为具有显著影响。

六

在研究过程中，本书同样遇到了跨学科分析思路及方法的适用性问题、样本选定及数据测量的客观性问题等挑战。例如，服务创新理论于20世纪90年代提出，甫一应用于企业管理领域，就产生了重要影响。虽然也有部分学者将其应用于公共服务提供过程中，价值分析和目标设定仍然需要进行充分讨论。再如，为了追求案例的典型性和

分析的有效性，本书使用了实地调研、网络调研、文献调研等方法，所适用的样本和数据部分来源于关键行动者调研访谈第一手资料，但抽样方法和调研方法仍需要进一步加强，研究结论试图为地方政府决策者和管理者提出治理的方法论和工具箱，而非解决适用性策略组合的优化问题。为了能够发挥抛砖引玉的作用，本书未能详尽的内容须视特定治理情境中的相关因素，再进行因地制宜。

李 鹏

2017年9月10日于文科楼

目 录

前 言	1
第一章 “互联网+政务服务”的创新主题与研究呈现	1
第一节 “互联网+政务服务”的创新主题	1
一、“互联网+政务服务”的路径选择	1
二、从电子政务到“互联网+政务服务”	3
三、服务创新领域的相近研究进展	5
四、服务创新视角的“互联网+政务服务”研究现状	9
五、“互联网+政务服务”实践所呈现的研究空间	13
第二节 “互联网+政务服务”技术维度的研究进展	14
一、“互联网+政务服务”技术分析的双重维度	14
二、“互联网+政务服务”技术研究路径的类型化描述	17
三、政务技术的再解释	22
第三节 政务技术与政务服务创新实现过程的关系研究	23
一、以技术为核心的研究路径	23
二、以行动者为核心的研究路径	26
三、以组织为核心的研究路径	28

第四节	创新绩效导向的政务技术研究进展	30
一、	绩效产出路径	30
二、	绩效结果路径	31
三、	绩效贡献路径	33
第二章	“互联网+政务服务”的制度因素与分析要素	36
第一节	政务技术背后的制度因素	36
一、	作为权力运行规则的制度	36
二、	制度安排及制度替代	39
第二节	重新理解地方政府及其服务创新行为	40
一、	地方政府	40
二、	行动者行为	41
三、	政务服务行为	42
第三节	政务服务创新实现过程的技术制度调试	44
一、	政务技术系统的技术嵌入作用	44
二、	政务服务的制度形塑	48
第三章	“互联网+政务服务”的技术制度双向调试分析	52
第一节	技术—制度—行为的系统分析思路	52
一、	新制度主义的中观视角	52
二、	政务服务行为的中观分析思路	53
三、	政务服务行为的结构和产出	54
第二节	技术制度双向调试的影响因素	56
一、	相关概念间关系	56
二、	技术维度的嵌入关系	59
三、	制度维度的形塑关系	60

第三节 技术制度双向调试的概念模型	62
第四章 “互联网+政务服务”创新行为实证模型	65
第一节 “互联网+政务服务”的路径依赖特征	65
一、电子政务发展阶段的路径依赖特征	65
二、路径依赖特征的研究讨论	71
第二节 “互联网+政务服务”创新行为的影响因素	73
一、政务服务创新行为的关键要素	73
二、基于战略目标的行动者行动策略	74
第三节 政务服务创新行为实证分析模型	76
一、以公务员群体为中心的观察路径	77
二、“互联网+政务服务”“技术—制度—行为” 分析路径	79
第五章 政务服务创新实现过程的创新绩效评估模型	80
第一节 政务服务创新实现过程的绩效管理过程	80
一、战略目标导向阶段	81
二、政府成本收益导向阶段	81
三、政务技术和政务服务相匹配的绩效导向阶段	82
第二节 政务服务创新绩效的观察路径	83
一、政务服务创新绩效变化的观察过程	83
二、政务服务创新绩效变化的平衡计分卡模型	84
第三节 公务员感知型政务服务创新绩效评价模型	86
一、公务员感知型政务服务创新绩效变化	86
二、感知型政务服务创新绩效的实证模型	87
第四节 创新行为和创新绩效的实证模型拟合	88