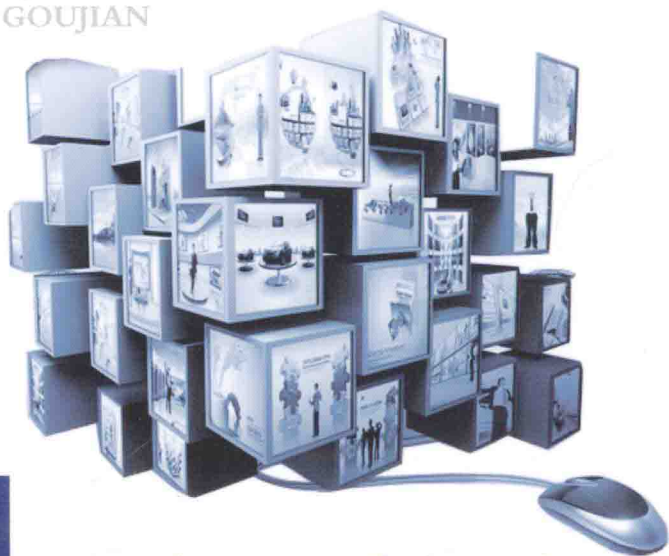


DIANZI ZHENGWU JIXIAO PINGGU
SIKAO YU TIXI GOUJIAN



ianzi zhengwu jixiao pinggu

电子政务绩效评估

——思考与体系构建

孙松涛 著



人民大学出版社

1
ianzi zhengwu jixiao pinggu

电子政务绩效评估

——思考与体系构建

孙松涛 著



人民大学出版社

责任编辑:宰艳红

封面设计:徐 晖

责任校对:史 伟

图书在版编目(CIP)数据

电子政务绩效评估:思考与体系构建/孙松涛 著.

—北京:人民出版社,2014.12

ISBN 978-7-01-014199-2

I. ①电… II. ①孙… III. ①电子政务-研究-中国

IV. ①D630.7③97

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第274017号



电子政务绩效评估

—JIANZI ZHENGWU JIXIAO PINGGU

——思考与体系构建

孙松涛 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

2014年12月第1版 2014年12月北京第1次印刷

开本:880毫米×1230毫米 1/32 印张:6.25

字数:140千字 印数:0,001-5,000册

ISBN 978-7-01-014199-2 定价:28.00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

推进电子政务提升信息化 条件下治国理政能力

代序

我们正处在一个历史的重大转折关头，人类社会正从工业社会向信息社会演进。这个变革的动力是信息技术发展及信息技术和工业革命发展起来的材料能源技术融合产生的新的技术体系及在这个技术体系支撑下的新的生产力。历史的变革不仅体现在技术产业，也体现在社会发展的各个领域，治国理政面临新的历史环境，电子政务就成为治理体系和治理能力现代化的重要工具。

电子政务经历了半个世纪的发展，技术、用户体验、发展模式不断更新，需要不断总结和完善，而绩效评估就是一个有效的途径。绩效评估不仅需要把过去的经验上升到规律性理论，更要把握变化中的发展环境，把规律性的认识化为指标体系，指引、评价电子政务的发展。

治国理政的环境是需求的基础、决定电子政务发展趋势的前提。从这个视角看电子政务的发展，需要对影响其发展路径的源泉和本质，从技术体系、经济社会发展变革的历史大格局进行分析研究。



推动社会发展的技术体系正在发生深刻的变化。这个变化在技术层面是工业革命生产力和信息革命生产力的发展和融合，是工业技术体系和信息技术体系的发展和融合，其实这是历史发展同一趋势的不同表述。

历史的变革新动力源于信息技术的新发展。信息技术不仅在传输技术、处理技术的性能继续提升两个以上数量级，并向无所不在的处理和通信发展；更重要的是感知获取技术、显示反应技术、系统技术和内容技术继续发展，不仅形成了全系列的信息资源利用能力，更形成了与工业技术融合发展的技术基础。这个新的技术体系与工业革命以来不断发展和新产生的技术体系融合发展，提高了对材料能源信息资源的利用能力，提高了生产经营管理的能力，提高了科研和知识普及的能力，形成了足以推动人类社会进入新的历史阶段全新的生产力，人类社会正在从工业社会向信息社会转型发展。

转型正在发生和发展中。主要的标志是全球一体、空天地一体的网络平台，构成物理-信息综合环境，经济社会军事各个领域走向全面自动化、高度智能化，构成了信息化条件下的治国理政新环境，对电子政务发展提出了新要求。宽带、移动互联、物联网、云计算、大数据、智能化既是电子政务发展的新要求，也推动电子政务走向新模式、新体系，进入新阶段。

电子政务要为信息化环境下提升国家治理能力服务，就要围绕科学判断形势、总揽全局，应对复杂局面；驾驭市场经济，做好宏观调控和市场监管；依法行政，提升公共服务和社会管理能力等治国理政的基本目标，抓好四个方面的支撑：一是收集整理处理不断满足发展变化需求的信息，二是构建适合体制机制和决策反应需求的信息系统，三是构建完善信息化工具，四

是培养信息化条件下国家治理新型复合型人才。提升信息化条件下国家治理能力，就要在各个领域信息技术应用的基础上，统筹信息、工具、模式和人才的发展，形成综合的支撑能力。

我国电子政务建设取得了显著成绩，但也存在一些值得关注重视的问题，一是电子政务促进行政管理体制改革、转变政府职能、建设服务型政府和社会主义民主政治的理论和实践还不成熟；二是统筹规划和顶层设计没有得到应有的重视，把握和驾驭能力还要不断提升；三是管理体制和运行机制需要进一步理顺；四是成功典型不少，最佳实践还不普遍，盲目、低效、重复浪费现象严重；五是认识不到位、发展很不均衡；六是烟囱林立，纵横协调机制尚待深化，与世界先进水平相比还有很大差距，尚没有为提高治国理政能力充分发挥作用。推进电子政务，走符合国情的科学发展道路，一是要抓信息技术与政务的深度融合，在转变政府职能、加快公共行政管理改革、建设服务型政府和社会主义民主政治，为提高政府工作效率、提高管理决策质量更充分地发挥作用；二是要通过统筹规划、顶层设计，建立符合电子政务发展规律和中国国情的电子政务推进体制机制、项目管理、绩效评估等法规制度，加快电子政务发展速度、降低电子政务发展成本、提高电子政务发展质量。

走中国特色的电子政务科学发展道路主要包括六个主要方面。一是业务或应用要基于目标和新环境下的优化。与政务的高度融合，符合信息化条件下政府履行职责的新要求，基于既有业务的流程优化，基于新技术平台和运行模式的调整和优化，基于政府职能转变、深化改革的调整和优化，基于既有业务协同的流程优化，基于既有业务数据集中后的流程优化，基于机构、职能调整的业务优化。二是体系架构和实现方式要和



新技术环境一致并适应技术的变迁。如何实现，怎么走向云模式？是否和新技术环境一致并适应技术的变迁，需要将机房、服务器集中，更重要的是资源与应用目的一致有效利用。三是信息资源，大数据、元数据、主数据、业务数据的综合与一致。这是电子政务的基础和核心，从收集、加工、组织、共享、管理到标准、技术平台，形成集中统一、技术与管理协调、建设和利用统筹的信息资源建设、管理、利用模式，在新的技术和应用体系下，增加了什么，改变了什么，在元数据、主数据、业务数据和集成统一的数据模型构建需要作什么调整。四是信息安全，不仅在给定的体系架构下保障信息安全，更要综合考虑信息安全下的体系架构。需要在认识、制度、技术、人才、模式全方位转变思路、提高信息安全保障能力和水平。基于安全可靠的软硬件，建立覆盖全系统、全生命周期、全供应链的安全保障体系。在系统的所有组成软硬件中没有恶意代码、没有恶意模块、没有恶意部件，没有不清晰、不可控的构成要素。在系统建设和运行维护的全生命周期，都是可靠的人员、可控的流程；在系统所有构成软硬件的采购过程中，没有任何不可控的过程；建设安全可靠的信息系统，按照全系统、全生命周期、全供应链的清晰、可见、可控。五是管理体制和运行机制是否符合电子政务发展规律。行政权力、预算和投资管理的集中统一，监督制度和程序、中立性、公开性，建立符合电子政务发展规律的管理体制和运行机制，评价：标准、指标体系。逐步确立以云模式为主体的运行机制，谁管理、谁承担、原则和标准规范。六是全系列调整，更高层面的协同，实现与信息技术、产业、安全发展的协同。应用拉动产业发展，产业促进技术研发，技术和产业发展为建设安全可靠的电子政务提供

基础。

绩效评估应该为电子政务走科学发展道路发挥切实的作用。《电子政务绩效评估：思考与体系构建》一书以作者长期工作的经验和思考为基础，从分析需求开始，结合影响电子政务发展的技术趋势，提出了 DPS 评估模型相应的指标体系，在这方面做出了积极的探索，值得一读。

是为序。

杨学山（工业和信息化部副部长）

2014 年 8 月 26 日

前 言

近年来,我国电子政务建设不断深入,实现了从全面普及向深化应用迈进,业务处理和公共服务能力持续提升。电子政务是政府创新管理和提升效能的重要平台,也是深化行政管理体制改革和建设人民满意的服务政府、法制政府的战略举措,已成为推进国家治理体系和治理能力现代化不可或缺的手段,在改善公共服务、加强社会管理、强化综合监管、完善宏观调控等方面所体现的成效越来越明显。随着新技术新应用的不断涌现,经济社会发生了翻天覆地的变化,新的发展环境赋予了电子政务新的历史使命,对电子政务也提出了新的要求。电子政务关键在应用,应用绩效如何?电子政务是否达到预期的经济、社会效益?存在的问题在哪里,以及如何来改进?这些都需要完善有效的评估体系加以检验。

本书从电子政务的时代需求背景入手,全面分析新时期国家政策、经济社会和新技术的发展对电子政务提出的要求,并对电子政务的发展趋势进行探讨,指出新时期电子政务更注重应用和效果,更强调电子政务绩效,由此引出电子政务绩效评估。在探讨国内外电子政务绩效评估现状的基础上,本书创新性地提出 DPS 评估模型,并形成具有特色的 2+1 指标体系,旨



在与国内各电子政务研究者和工作者交流经验，共同推动电子政务在加强城市管理、转变政府职能、增强政务协同、提高行政效率和公共服务水平等方面向健康、有序、高效方向发展。

最后，谨向为本书编写出版付出辛勤劳动的池龙、刘勇祥、郁礼兴、锁晓东、吴云兰、潘晓虹、汪毛晖和国脉互联的杨冰之、郑爱军、俞萍、吕作奎、张文凯、孙仁兰、刘晓燕、陈玲表示衷心的感谢！也请全国电子政务管理者和建设者批评指正。

前言	1
第一章 电子政务的时代需求	1
第一节 政策需求	2
一、“新四化”同步对电子政务建设提出了新要求	2
二、行政体制改革对电子政务建设提出了新内容	3
三、国家政策文件对电子政务建设提出了新标准	4
第二节 社会需求	5
一、经济发展与信息化深度融合	6
二、公众在线服务需求不断增加	6
三、公众参与社会治理意识增强	7
第三节 技术需求	8
一、大数据爆发式增长,政府的数据应用能力需要提升	8
二、云计算应用普及迅速,电子政务建设模式需要调整	9
三、移动互联网快速发展,电子政务服务体系需要完善	10
第二章 电子政务的发展趋势	12
第一节 电子政务未来总体架构	12
第二节 总体趋势	13
一、平台化发展是电子政务资源利用的必经之路	13

二、人性化发展将成为电子政务发展的必然要求	14
三、移动化发展是电子政务深化应用的必然趋势	14
四、商务化发展是电子政务拓展应用领域的主要手段	15
五、生态化发展是电子政务持续发展的必然选择	15
第三节 形式趋势	16
一、集成集约将促进政务服务一体化发展	16
二、个性人性将深化以客为本的服务理念	16
三、创新实用将重构电子政务的应用体系	17
第四节 形态趋势	17
一、服务对象精准化	18
二、服务内容标准化	18
三、服务信息集成化	18
四、服务形式个性化	19
第五节 技术趋势	19
一、跨界融合	19
二、整合创新	20
三、开放安全	20
第六节 管理趋势	21
一、顶层设计, 战略引领	21
二、注重实效, 强化绩效	22
三、统一标准, 重视安全	23
四、集约建设, 服务外包	23
第三章 电子政务绩效评估现状	25
第一节 国外电子政务绩效评估现状分析	25
一、绩效评估走向制度化规范化	25
二、绩效评估的主体更加多元化	26

三、绩效评估以公众满意为导向	27
四、评估指标更加科学化合理化	27
第二节 我国电子政务绩效评估现状分析	28
一、重视电子政务绩效评估， 但评估的目标定位仍需明确	28
二、指标的全面性有所增强， 但评估指标体系需进一步优化	29
三、建立绩效评估工作机制， 但评估的体制机制有待完善	30
第三节 电子政务绩效评估的发展趋势	30
一、电子政务绩效评估战略与电子政务 发展战略保持一致	31
二、电子政务绩效评估对象和内容日趋完备	31
三、电子政务绩效评估指标体系更具导向性	32
四、电子政务绩效评估管理逐步制度化	32
五、电子政务绩效评估保障体系不断完善	33
六、第三方专业评估机构的作用更加凸显	33
第四章 电子政务绩效评估的 DPS 模型	35
第一节 DPS 评估模型的主要构成	36
一、综合发展和服务水平维度	37
二、项目建设和管理维度	37
三、应用推广和用户满意度维度	38
第二节 DPS 评估模型的构建流程	38
一、顶层设计	39
二、评估指标的细化筛选	39
三、确定指标等级标准	40

四、结果统计分析	41
五、指标动态修正	41
第三节 DPS 评估模型的特征分析	42
一、全面性	43
二、科学性	43
三、注重效果	43
四、以客为本	44
第五章 DPS 评估模型下的指标体系构建	45
第一节 指标体系的构建思路	45
一、基本思路	45
二、主要原则	48
三、设计原理	51
第二节 指标体系的内涵与特征	55
一、指标体系内涵	55
二、指标体系的特征	57
第六章 DPS 评估模型下的指标体系内容	59
第一节 区县政府电子政务综合发展 和服务水平评估指标体系	59
一、基本构成	59
二、主要内容	60
第二节 市政府委办局电子政务综合发展 和服务水平评估指标体系	65
一、基本构成	65
二、主要内容	66
第三节 项目建设和管理后评估指标体系	71

一、基本构成	71
二、主要内容	72
第四节 应用推广和用户满意评估指标体系	74
一、基本构成	74
二、主要内容	75
第七章 DPS 评估模型下的指标体系应用说明	77
第一节 区县政府电子政务综合发展 和服务水平评估指标应用说明	77
第二节 市政府委办局电子政务综合发展 和服务水平评估指标应用说明	117
第三节 项目建设和管理后评估指标应用说明	154
第四节 应用推广和用户满意评估指标应用说明	172
参考文献	180

第一章

电子政务的时代需求

电子政务是20世纪90年代在欧美兴起并在世界各国普及的一种全新的政府管理模式，是政府适应信息社会和行政管理体制改革发展要求而产生的政务运行模式。近年来，中国政府高度重视信息化工作，加快推进电子政务建设，并取得显著发展成就，应用发展成效不断显现。党的十八届三中全会明确提出实现国家治理能力与治理体系的现代化目标，2014年2月27日中央网络安全和信息化领导小组正式成立，对电子政务建设做了重要部署。新时期，我国改革开放持续深化，人民群众对改善政府效能、扩大民主参与的要求不断提升，新常态下保持经济平稳运行仍存在压力和困难，对电子政务发展提出了更新更高的要求。同时，电子政务依托的信息技术手段发生重大变革，超高速宽带网络、新一代移动通信技术、云计算、物联网等新技术、新产业、新应用不断涌现。



第一节 政策需求

党的十八大报告提出“新四化”同步发展，充分肯定了信息化在经济社会发展的重要地位和作用。“推进国家治理体系和治理能力现代化”的治国理政新理念和网络强国战略的提出，进一步将信息化的战略地位提到前所未有的高度。作为经济社会活动的管理者和调节者，政府必须积极抓住信息化建设的重要机遇，大力推进电子政务建设，以电子政务支撑国家治理体系和治理能力现代化。为加快电子政务建设，国家出台了一系列政策，明确了我国电子政务建设的指导思想、目标任务和发展战略，有力地推进了我国电子政务建设。

一、“新四化”同步对电子政务建设提出了新要求

“新四化”同步是党的十八大从我国经济社会发展全局出发提出的重大战略决策，是我国现代化建设的大思路。“新四化”中，新型工业化是主导，信息化是手段，新型城镇化是重点，农业现代化则是基础。当前，信息技术正以空前的影响力和渗透力，不可阻挡地改变着社会的经济结构、生产方式和生活方式。信息化是实现新型工业化、城镇化和农业现代化在智能生产力层面上的基础要素，不仅拓展了新型工业化的发展空间，也加快了城镇化和农业现代化进程，正有力地推进新型工业化、城镇化和农业现代化的发展。

无论是工业化，还是城镇化，抑或是农业现代化，都离不开政府的宏观统筹。而电子政务是政府利用现代信息技术重塑