

政府网站群服务绩效评估 基本理论与方法研究

寿志勤 著



科学出版社

政府网站群服务绩效评估 基本理论与方法研究

寿志勤 著

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书在梳理政府网站群绩效评估理论体系和创建政府网站服务架构参考模型的基础上,剖析了政府网站群核心服务绩效构成特征属性,并着重研究政府网站绩效评估指标体系规范化设计构造方法以及指标权重优化方法;同时对政府网站群绩效评估过程管理方法以及质量控制要素进行了系统描述,特别是归纳了源于实践的有效方法;最后还分别给出了政府网站“信息公开”服务用户满意度路径分析模型实证研究,以及安徽省政府网站群和安徽省环境保护局网站群等绩效评估分析案例。

本书内容既独辟蹊径又系统全面,并结合实证研究,信息丰富而细致,适合关注政府网站发展的政府管理者、科研人员、IT 人员等阅读,也可作为大专院校师生的公共管理专业参考用书。

图书在版编目(CIP)数据

政府网站群服务绩效评估基本理论与方法研究/寿志勤著. —北京:科学出版社, 2013

ISBN 978-7-03-038249-8

I. ①政… II. ①寿… III. ①国家行政机关-互联网络-网站-评估-研究-中国 IV. ①TP393.409.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 177506 号

责任编辑:魏如萍/责任校对:郑金红

责任印制:阎磊/封面设计:谜底书装

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

双青印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2013年9月第 一 版 开本:720×1000 B5

2013年9月第一次印刷 印张:17

字数:343 000

定价:56.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

序

信息技术的迅猛发展使得电子政务成为世界各国政府创新行政管理服务方式、提高行政效率、节约行政成本、拓展服务广度与深度以及提升公众满意度的重要举措。1999年,我国政府机关正式启动了“政府上网”工程,标志着发展电子政务将成为中国政治体制改革、行政管理体制改革和政府现代化进程中的一项重要战略任务;《2006—2020年国家信息化发展战略》进一步明确了电子政务的目标就是增强政府公共服务能力,使电子政务应用和服务体系日臻完善,社会管理与公共服务密切结合,网络化公共服务能力显著增强,为“努力建设服务型政府”提供支持。在此背景下,作为电子政务服务的对外门户,政府网站服务体系开始形成,“信息公开”、“在线办事”、“公众参与”等核心服务功能定位逐渐清晰,政府公共服务电子化基础性工作得到加强,电子政务服务绩效水平正在逐步提升。

然而,相比经济社会的其他领域,电子政务在全球仍然处于一个探索发展的阶段,新技术、新应用还在不断涌现,但建成的电子政务软硬件平台的作用远没有得到充分发挥,实际绩效差强人意。政府网站会改变政府服务能力吗?政府网站核心服务绩效构成是什么?如何构造更为客观、有效的政府网站指标体系?如何通过开展有效的绩效评估来提升地方政府网站群服务绩效水平?这些疑问成为电子政务绩效评估及政府绩效管理领域的学者、从事政府管理的实践者乃至社会公众共同关注的热点。因此,有效评估政府网站群的服务绩效,以制度机制来规范和引导电子政务建设工作,逐渐构建起有效率及依法行政的电子政府,就成为一种迫切的现实要求。但遗憾的是,目前还很少有著作系统地分析政府网站服务绩效的构成,建立政府网站绩效评估的理论与方法,并用于有效指导政府网站群绩效评估的实践。从这个视角上看,寿志勤博士的著作《政府网站群服务绩效评估基本理论与方法研究》为架构政府网站绩效评估理论研究与实践相互结合的桥梁作出了积极的贡献。在该书中,寿志勤博士在深入剖析国内外政府网站绩效评估理论研究与创新实践相关文献的基础上,对构建政府网站群绩效评估理论与方法体系进行了系统的思考,并着重对政府网站阶段发展模型拓展、政府网站群绩效评估基本运行模式、政府网站绩效评估设计理论体系、政府网站服务绩效特征多维分析模型、政府网站绩效评估指标体系规范化设计方法、政府网站评测数据采集模型及其质量管理方法、政府信息公开服务满意度结构方程模型等方面进行了深入的研究、探索,包括完成相关统计试验分析和调查实证分析。该书准确地把握住了绩效评估指标体系规范化设计是影响政府网站群服务绩效评估质量的关

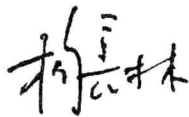
键,从服务资源设计及制度保障、服务资源部署、服务框架构成、服务内容展示等政府网站 Web 服务架构环节,深入剖析了政府网站三大核心服务的绩效构成和特征属性,建立了可解析的,绩效目标设定清晰完整,指标绩效维度便于扩展,定性指标易于量化的绩效评估指标体系。实践表明,这种基于规范化指标体系所形成的网站样本数据采集模型的适应性较强,可以对大批量样本数据采集后的评测结果进行调整与优化,并能保证前期政府网站群绩效评估优化工作的时效与质量。

寿志勤博士一直专注于地方政府网站群绩效评估咨询与理论研究。在连续多年的地方政府网站群绩效评估实践过程中,持续地跟踪研究地方政府网站群核心服务功能动态演变规律和典型案例,并从实践中进行科学探索,逐步完成实践的理论升华。

总之,该书有系统的理论架构分析与方法设计,也有翔实的评估实证研究,为人们进一步开展政府网站群绩效评估理论研究与创新实践拓宽了视野和思考的路径。

寿志勤博士执著探索,收获颇丰,值此著作出版之际,作为他的导师,愿以序为贺。

合肥工业大学 教授



2013年8月27日

目 录

序

1 绪论	1
1.1 政府网站绩效评估的起源与发展	1
1.2 政府网站绩效评估理论与实践的现状分析	6
1.3 政府网站群服务绩效评估研究框架——本书的视角	24
2 政府网站群绩效评估的理论基础	27
2.1 相关概念的界定与关系辨析	27
2.2 政府网站阶段发展通用参考模型与拓展研究	35
2.3 政府网站群服务绩效构成分析理论框架	45
2.4 政府网站群服务绩效评估机制研究	70
2.5 本章小结	84
3 绩效评估指标体系优化设计与量化方法	85
3.1 政府网站群服务绩效评估指标体系的研究	85
3.2 基于可拓层次分析法的评估指标权重修正方法研究	102
3.3 政府网站群服务绩效评估综合量化方法	108
3.4 本章小结	120
4 政府网站群服务绩效评估过程的组织与控制	121
4.1 政府网站群服务绩效评估的基本过程	121
4.2 评估前期准备阶段的组织和控制	123
4.3 评估中期数据采集与评估分析阶段的组织与控制	126
4.4 评估后期评估结果运用阶段的组织与控制	133
4.5 本章小结	134
5 政府网站信息公开服务公众满意度评估研究	135
5.1 信息公开服务公众满意度评估因果关系模型构建	135
5.2 政府信息公开服务公众满意度评估实证研究	141
5.3 本章小结	153
6 安徽省政府网站群绩效评估案例	155
6.1 安徽省政府网站群服务绩效评估分析案例	155
6.2 安徽省环保局网站群服务绩效评估分析案例	184

7 若干研究内容评注与未来研究问题设想	206
7.1 若干研究内容评注	206
7.2 未来研究问题设想	208
参考文献.....	211
附录.....	218
附录 A 2011 年度安徽省地市级政府门户网站绩效评估参考指标体系 ...	218
附录 B 2011 年度安徽省政府网站群绩效评估排名	236
附录 C 2011 年度安徽省地市级环保局网站服务绩效评估指标体系 ...	242
后记.....	260

1 绪 论

1.1 政府网站绩效评估的起源与发展

1.1.1 国内外政府网站绩效评估实践的起源

自 1993 年美国提出电子政务 (e-government) 的概念以来,伴随着知识经济和信息社会的萌芽与发展,很多发达国家和地区都将电子政务建设列入政府改革用以提高效率、提升效能之必选方案。而自 20 世纪 70 年代以来,在世界范围内提高政府绩效 (performance) 的改革背景下,“不可衡量,则无法管理”的新公共管理理念决定了电子政务绩效评估的必然性,在电子政务发展态势及其内在风险的驱使中,西方国家较早开展了电子政务的绩效评估,并取得了一定实效和研究成果,其中较有代表性的是美国埃森哲 (Accenture) 咨询公司、世界市场研究中心 (World Markets Research Center) 与美国布朗大学 (Brown University)、联合国经济社会事业部与美国公共管理学会 (United Nations Department of Economic & Social Affairs/American Society of Public Administration, UNDESA/ASPA)、美国新泽西州纽瓦克大学 (Jersey Newark University)、Gartner 咨询公司、IBM 电子政府研究院 (Institute for Electronic Government) 等咨询评估机构所开展的电子政务绩效评估成果^[1,2]。在这些研究成果中,不难发现政府网站建设与服务作为电子政务发展的核心任务和工作重点,其绩效评估作为电子政务绩效评估的重要组成部分,也成为国外咨询评估机构和电子政务研究人员所关注的热点领域。

同样,随着我国电子政务建设与应用的不断深入,特别是自 1999 年“政府上网”工程的实施、2002 年国家信息化领导小组《关于我国电子政务建设指导意见》以及 2008 年《中华人民共和国政府信息公开条例》(以下简称《条例》)的颁布实施,我国电子政务建设开始进入有序发展时期。而 2006 年 1 月 1 日中国中央政府门户网站 (www.gov.cn) 的开通,又标志着我国政府网站建设取得突破性进展,政府网站已经成为政府电子化行政服务能力的重要体现。据中国互联网信息中心统计,截至 2013 年 2 月,拥有“gov.cn”域名的政府网站总数已达到 52 627 个。可见,政府网站已成为我国绝大多数地区的政府及其所属部门向社会公众提供电子化政府公共服务的普遍形式;同时,社会公众也可以通过广泛地访问政府网站方便地获取政府公共服务,政府电子化公共服务的应用正在引起政府服务 (government services) 模式的重大变革。与此同时,如此众多的政府网站群建设与服务的成效如何也直接关系到各级政府的形象,影响着各级政

府公共管理服务的质量和水平。因此,在电子政务发展过程中,注重政府网站建设,提高政府网站运营管理水平,尤其是如何采用更加科学有效的绩效评估管理方法开展政府网站绩效评估,最终不断地促进政府网站群绩效水平的提升,也是近年来我国各级政府、评估咨询机构以及学术界一直关注和持续研究的热点。

事实上,国内在全国范围内开展政府网站绩效评估实践源于 21 世纪初。最早的政府网站绩效评估研究报告见于 2002 年的广州时代财富科技公司发布的《中国电子政务研究报告》、北京时代计世咨询有限公司发布的《中国城市政府网站评估报告》和中国电子政务思想库网站(www.1st-eg.gov)发布的《全国十大城市政府门户网站的初步调查与比较》。2003 年 2 月,北京赛迪顾问股份有限公司发布了《2002~2003 年中国政府门户网站建设现状与发展趋势研究年度报告》;同年 6 月,北京大学网络经济研究中心发布了《我国地市级政府网站研究报告》。2004 年,中国电子政务思想库网站(中国城市电子政务发展研究课题组)又发布了《2003 年中国城市门户网站评价报告》。

迄今为止,在全国范围内持续开展大规模政府网站绩效评估实践活动,并产生一定影响的评估咨询机构是北京赛迪顾问股份有限公司和北京国脉互联信息顾问有限公司,特别是以北京赛迪顾问股份有限公司为主的,后期联合国家工业和信息化部、中国软件评测中心、人民网(www.people.com.cn)和中国经济网(www.ce.cn)共同持续开展的中国政府网站绩效评估实践活动已达十一届,其评估的政府网站覆盖了国家直属部委政府网站、省级政府门户网站、地市级政府门户网站以及部分抽样区县级政府网站,网站绩效评估重点也逐步定位于政府网站“政府信息公开”、“在线办事”和“公众参与”三大服务功能;国脉互联信息顾问有限公司独树一帜,在全国范围内先后开展中国政府网站特色服务功能评估和国际化程度发展评估,即政府网站个性化评估服务。

1.1.2 国内政府网站群绩效评估发展趋势与面临的挑战

自 2002 年以来,除了北京赛迪顾问股份有限公司(中国软件评测中心)和国脉互联信息顾问有限公司分别持续开展年度中国政府网站群绩效评估(the government websites' performance evaluation, GWPE)实践外,一些地方政府,如吉林(2003)、江苏(2004)、安徽(2006)、湖南、广东、福建、新疆、山西、浙江、上海、青岛、宁波(2006)、济南等省(自治区、直辖市)政府,也都先后在所辖行政范围之内或依托省(自治区、直辖市)政府网站主管部门,或依托第三方评估机构(the third party evaluation agencies, TPEA),或采用政府主管部门与第三方评估机构相结合的评估工作模式,持续开展各级政府网站群服务绩效(年度)评估活动,并取得初步成效。可以说,各级政府网站群年度绩

效评估工作已经越来越多地得到地方政府的重视,并正在走向规范化和制度化。

从安徽省的实践看,政府网站群主管部门组织开展年度政府网站群绩效评估工作的主要目标(或目的):一是及时分析发现各级政府网站建设发展过程中存在的主要问题,给出政府网站绩效改进的对策与建议。二是挖掘典型案例,明确政府网站服务价值取向,引领各级政府网站服务发展方向。三是搭建政府之间的互动交流平台(以年度政府网站建设大会的形式),相互学习、相互借鉴。

但在实践中,这种地方政府网站群年度绩效评估活动组织实施的有效性仍面临如下挑战。

在政府网站绩效管理方面,近年来只有哈尔滨市政府通过立法出台了《哈尔滨市政府绩效管理条例》(2009),国家没有相关立法,地方政府也很少有相关立法,这样就导致国内各种类型的政府网站群绩效评估管理制度和运行机制(模式)尚不健全,特别是网站绩效评估管理功能不强,对各级政府网站绩效改进成效不是“直接”的。主要表现是:①政府网站绩效评估结果无法与相关政府网站绩效管理挂钩,缺少对各级网站主管部门的考核,政府网站群绩效评估结果运用效果不佳,甚至根本就没有被采纳和作为政府服务绩效改进的依据。②绩效信息不透明,无法保障公众对政府网站绩效评估的知情权和参与权,对在线服务绩效水平较低的政府网站主管部门带来的社会压力不大,能否及时采取政府网站服务绩效改进措施常常取决于领导者的“意愿”。③受制于评估工作成本,不能出具政府网站个体评估分析报告和整改建议,导致相关责任部门也无法有针对性地部署政府服务绩效改进措施。

在政府网站绩效评估理论与方法方面,面对较为复杂的政府网站群核心服务绩效发展阶段特征,尚没有建立起一个较为系统完整、科学规范的政府网站群绩效构成理论分析框架和方法支撑体系,使得政府网站建设与服务绩效的标准和规范难以建立、描述与设计,由此建立的政府网站绩效评估指标体系的指标绩效目标较为模糊,无法反映核心在线服务功能多维绩效特征属性,不利于对政府网站进行有效的在线服务绩效构成分析与评价。而出于评估成本和时间的考虑,政府网站群绩效评估内容尚无法将普通公众用户的使用意愿和满意度调查考虑进来,对政府网站绩效评估指标体系进行意见征询以及开展政府网站群核心服务功能公众满意度测评的更是凤毛麟角^[3]。

此外,基于多年实证研究背景、系统化的政府网站群绩效评估跟踪研究文献不多,对政府网站群绩效评估的运行机制、基本工作程序和网站群样本数据采集量化方法予以披露不足,或者说政府网站群绩效评估工作透明度(transparency, openness)不高,政府网站群绩效评估结果的质量、可靠性和可信度值得商榷。

1.1.3 对政府网站群绩效评估若干问题的认知

“绩效”最初源于人们对英文单词“performance”的解释，有“成绩”、“表现”和“成效”的意思。目前，从行政管理和公共服务的视角，“绩效”的内涵包括经济、效率和效益，甚至是效能。

根据“绩效”的内涵，从“经济”或“效率”的角度，政府网站绩效通常更关注于政府网站建设应用的投入产出之比；而从“效益”或“效能”的角度，政府网站服务绩效则关注于政府网站服务资源丰富程度、服务成效、服务质量以及公众对服务的感知效果（如公众满意度）。前者绩效信息的采集比较复杂且采集周期长，而后者通常只需通过网站的浏览就可以捕捉与获取，更适用于政府网站群服务绩效评估。从目前国内已有的政府网站群绩效评估实践的基本情况看，其本质还是关注于和政府在线服务质量有关的政府网站服务绩效水准或服务能力。为此，本书开篇之初将“政府网站绩效”修正为“政府网站服务绩效”更具有普适性和现实意义。

而自2006年以来，笔者所带领的团队——合肥工业大学管理学院电子政务发展研究所第三方评估机构的角色，先后全方位地参加和组织了多种类型的地方政府（部门）网站群服务绩效评估实践活动：一是与安徽省经济信息中心合作（受安徽省政府网办公室委托），连续六年开展了安徽省省直厅（局）部门、地市级政府、县（区）级政府等170多家政府网站群服务绩效评估实证研究工作。二是受安徽省环境信息中心委托，于2012年和2013年连续开展了两届安徽省环境保护局（以下简称环保局）网站群服务绩效评估分析工作。三是受安徽省政务公开办公室的委托，2012年年底首次开展了安徽省政府网站群“信息公开”服务绩效评估研究。

基于安徽地区政府网站群服务绩效评估实践，笔者有如下认知与体验。

（1）政府网站是基于因特网的政府服务系统，可以通过系统需求分析，明确政府网站的服务使命（即政府电子化公共服务价值取向）、公众服务需求（即对政府服务供给的要求）以及Web信息架构技术需要，进行政府网站服务设计，并通过信息架构技术将其虚拟呈现，满足公众对公共服务电子化的需求，由此带来政府网站服务绩效的产生。可以说，政府网站服务架构（services architecture, SA）的过程也是政府网站服务绩效构成设计的过程，政府网站一经上线运行，其服务绩效就已经客观存在，而用户在获取服务过程中的体验效果包括对获取服务后的满意程度对服务绩效水准的判定有重要影响。

（2）政府网站发展是动态的，它遵循电子政府阶段发展规律，其在线服务绩效也源于政府网站服务供给双方（即政府方与公众方）持续不断的互动而产生的服务制度安排以及网站信息架构技术的进步。特别是有效的服务制度安排是保障

政府服务内容供给质量（包括服务内容深化）的基础和手段。例如，在政府信息公开服务方面，在《条例》颁布实施之前，由于缺少政府信息公开服务内容标准与规范的要求，各级政府都是按照自己的理解进行政府网站信息公开服务；《条例》颁布实施之后，各级政府则必须“以公开原则、以不公开为例外”，按照《条例》规定的政府信息公开类别提供标准规范的政府信息公开内容。但《条例》对一些关键的政府信息公开内容（如“财政资金”中的“三公”经费）和重要领域的信息公开内容等在信息披露深度和细节方面的规定并不明确（即相关细则不明确或自由裁量权大），这就造成了很多政府（部门）信息公开透明度不高；于是，又需要地方政府或政府部门，根据深化政府信息公开服务的需要，拟定地方政府（或政府部门）的政府信息公开规定或政府信息公开立法，以弥补《条例》的不足。例如，国家环境保护部颁布的《环境信息公开办法（试行）》（2007）就细化了环境领域的政府信息公开内容的要求，而目前正在起草的《安徽省政府信息公开办法》也将以立法的形式，进一步限定政府（部门）信息公开的自由裁量权，明细政府信息公开服务范围、透明度和可操作性。从某种意义上讲，政府网站相关服务制度及其有效性也是在线服务绩效构成的基本内容，甚至是相关绩效评估指标设计需要参考的绩效目标及绩效标准，但很多时候，设计者也需要突破因各种在线服务制度存在的不足所带来的相关指标绩效特征认知的局限性，以使得指标绩效评估标准设计更具科学性、前瞻性和引领性。

（3）政府网站群服务绩效评估指标体系是有效评价政府网站群服务绩效水平的理论方法基础，它是随着政府网站动态发展而变化的，既需要有继承性，也需要周期性调整。在某种程度上，服务绩效评估指标体系就是政府网站群建设与应用服务的标准规范，也是政府网站群服务绩效构成设计基准，它必须反映出现阶段和未来一个时期政府网站群核心服务价值取向、服务制度安排和服务绩效构成特征，以引领政府网站服务发展方向。因此，政府网站群服务绩效评估指标体系设计既需要有完整的理论方法体系来支撑，也需要有不断的认知实践与跟踪政府网站创新服务成果来补充与完善。

（4）现行的地方政府网站群服务绩效评估模式尚存有很多缺陷，特别是政府网站群绩效评估制度缺失和政府网站管理服务机制不完善，导致其评估运行机制不顺，使得地方政府网站群绩效评估的功效远没有充分发挥。主要表现为：①政府绩效评估工作不透明，绩效评估结果不对外披露，缺少社会公众的监督与参与，无法对服务绩效水准较低的政府网站形成社会压力。②缺少主管领导问责制，政府网站绩效结果与主管领导任职责任考核无关，这样就导致在绩效评估范围内的一些地方政府网站主管部门对绩效评估结果的采纳以及对在线服务绩效的持续改进，常常取决于本级政府高层管理者（即政府“一把手”）对电子政务服务的认知意识和重视程度。③地方政府网站群绩效评估工作面向的评估对象通常

是政府网站主管部门,这些主管部门多数为网站平台运维部门(如政府信息中心或资源管理中心)而不是核心业务服务部门,对本级政府(部门)在线核心业务服务(如“信息公开”、“在线办事”等)绩效改进并没有直接的责任和话语权。因此,地方政府网站群绩效评估实践要想取得突破,必须赋予其对相关责任部门的绩效考核管理功能,既需要建立政府网站绩效管理制度,也需要完善政府网站管理服务制度。前者需要与政府绩效管理机制对接,将政府网站绩效评估及其评估结果纳入政府绩效管理之中;后者需要建立本级政府各部门协同服务承诺与责任机制。

1.2 政府网站绩效评估理论与实践的现状分析

1.2.1 国外政府网站绩效评估理论研究与实践现状

自2000年以来,西方发达国家的一些大学、咨询评估机构及其政府公共管理研究机构就一直致力于各国电子政府建设与服务质量以及整体发展水平的绩效评估,这其中也包括政府网站相关的绩效评估理论与战略实践。比较有影响和有代表性的研究成果有如下几项。

美国布朗大学公共政策研究中心(Center for Public Policy at Brown University)主任,即《数字政府:技术与公共部门效能》(*Digital Government: Technology and Public Sector Performance*, Princeton University Press, 2007)一书作者 D. M. West 教授所领导的研究团队,从2000年开始,每年都对全球198个国家(包括中国)的政府网站以及通过抽样选取的各个国家所属地方政府网站进行网站质量绩效客观评测和排名(其中,2006年被抽样评测各国地方政府网站有1782家,2007年有1687家)。该项评估主要涉及政府网站在线信息、在线服务能力和公众可访问情况;网站评测指标体系包括在线信息或刊物发布、联机数据库、音频剪辑、视频剪辑、非本土语言访问、有否商业广告、有否保险基金、有否用户收费、无障碍访问、隐私政策、安全策略、在线服务功能、有效在线服务数量、数字签名交易、信用卡支付、电子邮件联系信息、论坛、电子邮件更新、个性化网站功能和PDA(掌上电脑)访问等20项指标(各指标采用相同权重为100分,总分为各指标积分和)。布朗大学的绩效评估指标体系比较简单,全部指标评估样本数据均通过因特网获取。具体对每个国家政府网站整体质量绩效评估分为两步进行,首先,对国家所属抽样政府网站进行逐一评估,其评估公式是: $e_i = 4f_i + x_i$,其中, e_i 为抽样网站*i*的评估值, f_i 为该网站存在的可评测指标数量(除去“在线服务功能”和“有效在线服务数量”两项指标外, $1 \leq f_i \leq 18$), x_i 为该网站有效的在线服务数量($1 \leq x_i \leq 28$),每个网站最高评测值为100分。然后,对抽

样政府网站汇总求均值,即得到这个国家政府网站整体绩效水平^[4-6]。应该说,D. M. West 给出的这套评估方法简单、易行,评估指标体系也较为全面地覆盖了政府网站所要具备的基本功能,布朗大学的评估结果已成为国际间评估各国电子化政府发展程度的一个重要指标。但由于每项网站所存在的 20 项指标功能赋值均等化(即每项指标评测均为二分法,对每一指标, $Y=4$ 分, $N=0$ 分),忽略了指标所代表的功能服务质量和重要性,这需要进一步改进。另外,指标之间关系松散、结构化较差。

2002 年,联合国公共经济与公共管理局(United Nations and Division for Public Economics and Public Administration)与美国公共管理学会曾发表了一份联合评估报告——*Benchmarking e-government: a global perspective*,对联合国 190 个成员国的电子政务建设情况进行了调查研究与分析比较。在该报告中,首先提出了电子政务网站建设的起步阶段、提高阶段、交互阶段、在线事务处理和无缝链接的五个阶段发展理论,并且以数字 1、2、3、4、5 分别作为五个阶段“政府网站建设现状”量化水平,每个阶段又根据差异情况平均划分为四档(每档 0.25)。其次,创建了一套以“电子政务准备度”(e-government readiness)和“电子参与指数”(e-participation index)为评价指标的电子政府评估体系;其中,电子政务准备度指数主要体现在政府网站建设现状、信息基础设施建设和人力资源素质三个方面,政府网站成熟度主要从内容成熟度和功能成熟度两个方面考察;电子参与指数旨在反映政府与公民的互动程度与电子化民主程度。这个报告的优点是,所衡量的指标数据都能从公开出版物上找到。不过该报告对于“政府网站建设现状”、“信息基础设施建设”以及“人力资源素质”的权重分配情况以及各子方面的权重分配情况未作说明,也没有给出具体的计算公式^[7,8]。

美国埃森哲咨询公司在 2003 年对 22 个国家电子政府进行量化测评的内容从 2002 年的 169 项服务增加到 201 项服务,跨越 11 个部门,并在评价电子政府发展水平时引入电子政府“总体成熟度”(overall maturity)的概念,以此来测评电子政府的服务能力。而总体成熟度又包括服务成熟度(service maturity)指标和客户关系管理(customer relationship management, CRM);其中,服务成熟度指标体系主要从广度(即在线服务项目数量)和深度(即在线服务项目实现的交互水平和可达性,且细分为发布、交互、交易等特征)两个方面衡量政府门户网站的信息发布能力、交互能力和政务处理能力,该比重占 70%;客户关系管理是衡量提供服务成熟度的一种手段,主要以判断力、互动性、站点特性、针对性和网络的互连互通等 5 个指标来测量政府服务送达用户时的精致程度,该比重占 30%。该公司在评估体系中,从广度和深度来衡量在线服务成熟度,突破了通过数量、质量方面等单维度指标考察在线服务的局限;而引入 CRM 评测指标,也进一步发展了电子政府评价的理论和方法,体现了西方发达国家越来越注

重改善用户体验、以用户为中心增强政府公共服务能力的趋势^[9-11]。

美国新泽西州立大学纽瓦克分校 (State University of New Jersey-Newark) 电子政务协会与韩国成均馆大学 (Sungkyunkwan University) 全球电子政务政策协会 (共同发起单位还包括联合国经济社会发展部公共行政与管理局、美国公共管理学会) 于 2003 年 12 月, 联合发布了对全球 82 个国家的 84 座最大城市政府门户网站测评报告。该评估项目吸收了布朗大学评测体系简单易行的优点, 同时, 又采纳了电子政府应用五阶段发展模型, 再加上安全与隐私权保护这个重要因子, 将网站的评估指标整合归纳为 5 个一级指标, 即“安全/隐私、可用性、站点内容、在线服务、公众参与”, 每个一级指标又包含 14~20 个关键特征, 如“可用性”的特征为“字型/颜色/图形、首页/网页长度、分众导航、导航按键、网站地图、网站更新、窗体 (forms)、搜索工具”, 同时, 根据不同指标特性, 给出不同的指标标度方法, 如 4 分制 (0, 1, 2, 3)、2 分制 (0, 3 或 0, 1)。显然, 该指标体系对政府网站的鉴别远比布朗大学的调查来得深入, 其指标不仅分析网站各种内容、服务、功能的有无, 也探讨诸如可用性、使用者导向设计、内容的完备与重要性等与网站质量相关的主题, 并将不同网站功能的建设难度差异纳入其评估指标, 对建设较困难的功能给予较高的评分, 因此, 较能反映各政府网站建设的发展程度。该体系的不足是: 各网站关键特征虽有描述, 但不够完整、细致和清楚; 指标权重设置均等, 没有区分各指标权重差异和提供权重确定模型^[12,13]。

另外, 新加坡南洋理工大学 2002 年也曾发布过 *Electronic public services in Singapore stepping through the screen*, 该报告是以该校南洋商学院为主体的研究团队联合研究的, 其中对新加坡政府网站的网上服务指标进行了细分, 如信息上网、常见问题 (frequently asked questions, FAQ)、导航情况、用户的友好性、设计、在线形式等^[14]。

此外, 还有一些学者在政府网站绩效评估理论和方法方面做了如下工作。

1997 年, 美国雪城大学 (Syracuse University) K. R. Eschenfelder 等学者研究分析了美国联邦政府利用网络进行信息传播的合法性、有效性以及安全性等问题, 指出联邦政府网站急需制定相对应的评估体系和技术, 以保证公共的利益, 并提出了对现有的联邦信息管理政策的指导意见, 其中重点描述了美国联邦政府网站的信息评价标准, 该指标体系, 分为信息内容标准和易用性标准 2 个一级指标, 其下又细分为二级和三级指标, 共计 66 项指标详细且繁多。其中包括站点概况、站点范围、对站点提供的信息和服务进行描述; 内容和链接符合受众需求; 清晰和一致的语言风格, 与用户风格相匹配; 最近三个月内是否有更新; 标题清楚易懂; 没有打印、拼写及语法错误, 没有废弃链接; 在主页和重要页面上有联系方式; 网站的格式统一、导航选项独特明显等^[15]。这也是较早的一篇有关政府信息服务评价标准的文章。

1998年,美国西蒙斯学院(Simmons College) P. Hernon 对美国和新西兰两国政府网站信息管理策略和信息发布质量的现状进行了比较研究,特别是针对新西兰政府网站在信息发布方面存在的问题,创建了一个基于 Kristin 在 1997 年提出的政府网站信息评价标准的信息发布质量评价策略框架和一个政府信息服务绩效评估概念框架,并建议要制定、完善相应的能够达到客户期望和满意的、基于 Web 的政府信息管理策略和服务评估策略。其中,策略框架较为详细地描述了 11 项政府信息发布准则:信息可用性(availability)、信息覆盖面(coverage)、信息定价(pricing)、信息所有权(ownership)、信息管理能力(stewardship)、信息收集范围(collection)、信息版权(copyright)、信息质量(quality)、信息保存范围(preservation)、信息完整性(integrity)以及隐私保护(privacy)等;概念框架则从政府信息服务所涉及的部门信息服务绩效、客户使用效果、政府部门绩效和政府部门管理绩效等多个相关利益维度,描述了各维度的测量方法、绩效指标及评价问题^[16]。

2007年,美国加州州立大学(California State University) D. L. Baker 通过网站内容分析方法,在 West、Stowers、Gant、Holzer 和 Kim 等学者的政府网站可用性研究的基础上,对 Stowers 提出的基于在线服务、用户帮助、导航、合法性、信息构建和无障碍访问等 6 个维度的政府网站可用性概念框架进行了拓展研究,构造了含有 6 个可用性评估维度和 87 项评估指标变量的可用性评估指标体系,并从评估实施的角度,分别给出了各维度的可用性指标变量属性描述及其相关属性的格特曼型(Guttman-type)评价基准(benchmarks),包括设置 6 个评估维度为均等权重和评估指标变量基准计算方法描述^[17-22]。该评估指标体系的可操作性较强,较为实用。

美国纽约州立大学(State University of New York) A. Rorissa 和 D. Demissie 等,分别在 2007 年和 2008 年,利用 Affisco 和 Soliman,以及 Al-adawi 等提出的政府网站四阶段发展理论^[23,24],即政府网站发展过程的发布(publishing)、交互(interacting)、交易(transacting)和集成(transforming)等阶段,以及 West 在 2007 年建立的政府网站评估指标体系和评估方法,分别对非洲 53 个国家及其所属 1008 家相关政府网站中的 582 家网站进行了评估,给出每个国家政府网站整体绩效水平排名,并对非洲国家政府网站绩效服务所处的发展阶段进行讨论、分析和评判^[25]。

2007年,希腊雅典大学(University of Athens) Gouscos 等学者通过对欧盟资助研发的一个“一站式”电子政府服务平台的服务质量和效能评估指标体系及评估准则建立的实证研究,给出了用三种途径或方法来综合考虑构造“一站式”电子政府服务质量和效能的指标体系与评测准则的方法:一是以提供服务过程结束后的输出结果,作为评估电子政府服务质量和效能的依据;二是从电子政

府生命周期服务过程的提供者和最终用户的视角,来审视选择政府网站服务质量和效能的评测指标;三是通过目标提问矩阵(goal-question-metric, GQM)方法,首先从一般政府网站可用性的角度,了解用户对“一站式”服务的基本需求,初步构造定义和识别若干关键服务要素指标与评测准则,然后通过与服务提供者和最终用户的两个轮次的在线调查,来最终遴选确定有效的电子政府服务质量和效能评估指标和评估准则^[26]。

2001年,美国密歇根大学(University of Michigan) Kaylor等通过大量的研究发现,技术的进步使得政府实现电子化服务成为可能,但如何根据电子政府的现实基础,来确定未来电子政府建设的投入与其所要取得的建设成效是否一致,尚没有一个评判标准,这使得政府决策者很难下决心,来大力发展电子政府服务;而现在大多数电子政府评估标准研究都是局限在政府Web化的组织导航、透明度和内容等方面,而缺少对电子政府现实基础和未来电子政务建设成效——Web化政府功能和服务绩效的评估研究。为此,Kaylor等通过对美国一些先进的城市政府网站所提供服务的范围和质量的比较研究,从判断城市政府可能实现电子政府服务进步的角度(而不是最终用户需求的角度),对电子政府评估基准确定(benchmarking)以及未来所要提供的功能和服务进行了研究,并为安娜堡市(Ann Arbor City)的电子政府战略规划,构造了一个基于网上交易服务(在线支付)、在线注册与电子许可、客户服务、交流互动与政府信息公开、公众参与等网站功能和服务维度的4分制评分体系。不过,Kaylor也指出了这项研究的不足,特别是还缺少具体的评估细则^[27]。

2001年,新西兰维多利亚大学(Victoria University) Smith在Eschenfelder等在对美国联邦政府网站评估研究的基础上,重新开发了一套以信息内容指标和易用性指标为主的评估指标体系,并对新西兰的5家政府网站进行了评估。其中,信息内容指标强调网站使用说明、内容适用性、内容时效性、元数据导航搜索功能、服务可用性、信息准确性、隐私保护和外界认知度等要素;易用性指标关注网站链接准确性、信息反馈快速、内容可达性、网站设计性能、网站导航浏览快捷性等属性^[28,29]。

2005年,西班牙萨拉戈萨大学(University of Zaragoza) Torres等学者通过引入美国埃森哲公司(2001)的网站服务成熟度和网站传递成熟度的概念及其对应的权重70%和30%,以及网站总体成熟度的概念,组织识别来自欧洲33个大城市的政府网站的67个服务项目,并进一步讨论了服务成熟度广度(即在线服务项目数量)、服务成熟度深度(即在线服务项目实现的交互水平和可达性,且细分为发布、交互、交易等特征)以及网站传递成熟度(即网站自身为公众提供服务时所需要的各种技术手段的性能),特别是给出了与网站传递成熟度有关的13项网站功能评测要素,如导航错误识别功能、搜索引擎功能、