



上海政法學院

SHANGHAI UNIVERSITY OF POLITICAL SCIENCE AND LAW

上海政法學院建校三十五周年

中国—上海合作组织国际司法交流合作培训基地成立五周年

# G20场景下政府 信息共享效益评价研究

龙怡 著



中国政法大学出版社



龙怡，1996-2003年，本硕毕业于华东师范大学信息学系；2005年起在上海政法学院计算机教学部任教；2018年博士毕业于上海大学图书情报档案系，获信息资源管理专业博士；主要研究电子政务、政府信息资源管理。主持并结题两个校级科研项目，在研一个上海哲社课题，参与一个国家自然科学基金项目（排名第三）。在《图书情报工作》《情报资料工作》《情报杂志》《情报科学》《电子政务》等期刊发表论文20余篇。

2011年起，作为测评专家，连年参加上海市政府门户网站管理中心组织的“年度本市政府网站测评工作”，并担任政府网站社会监督员。2018年8月至今任复旦大学国际关系与公共事务学院数字与移动治理实验室特邀研究员。2019年9月-2020年8月 美国纽约州立大学奥尔巴尼分校政府技术中心（CTG），访问学者。



上海政法學院

SHANGHAI UNIVERSITY OF POLITICAL SCIENCE AND LAW

# G2C场景下政府 信息共享效益评价研究

龙怡 著



中国政法大学出版社

2019·北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
  2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

G2C 场景下政府信息共享效益评价研究/龙怡著. —北京：中国政法大学出版社，2019. 10  
ISBN 978-7-5620-9239-1

I. ①G… II. ①龙… III. ①电子政务—研究—中国 IV. ①D63-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 228301 号

---

出 版 者 中国政法大学出版社  
地 址 北京市海淀区西土城路 25 号  
邮寄地址 北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088  
网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名：中国政法大学出版社)  
电 话 010-58908285(总编室) 58908433 (编辑部) 58908334(邮购部)  
承 印 北京九州迅驰传媒文化有限公司  
开 本 720mm×960mm 1/16  
印 张 16  
字 数 250 千字  
版 次 2019 年 10 月第 1 版  
印 次 2019 年 10 月第 1 次印刷  
定 价 56.00 元

## 校庆筹备工作领导小组



组 长：夏小和      刘晓红

副组长：潘牧天      刘   刚      关保英      胡继灵      姚建龙

成 员：高志刚      韩同兰      石其宝      张   军      郭玉生

          欧阳美和      王晓宇      周   毅      赵运锋      王明华

          赵   俊      叶   玮      祝耀明      蒋存耀

三十五年的峥嵘岁月，三十五载的春华秋实，转眼间，上海政法学院已经走过三十五个年头。三十五载年华，寒来暑往，风雨阳光。三十五年征程，不忘初心，砥砺前行。三十五年中，上海政法学院坚持“立足政法、服务上海、面向全国、放眼世界”，秉承“刻苦求实、开拓创新”的校训精神，走“以需育特、以特促强”的创新发展之路，努力培养德法兼修、全面发展，具有宽厚基础、实践能力、创新思维和全球视野的高素质复合型应用型人才，在中国特色社会主义法治建设征程中留下了浓墨重彩的一笔。

学校主动对接国家和社会发展重大需求，积极服务国家战略。2013年9月13日，习近平主席在上海合作组织比什凯克峰会上宣布，中方将在上海政法学院设立“中国-上海合作组织国际司法交流合作培训基地”，愿意利用这一平台为其他成员国培养司法人才。此后，2014年、2015年和2018年，习主席又分别在上合组织杜尚别峰会、乌法峰会、青岛峰会上强调了中方要依托中国-上合基地，为成员国培训司法人才。2017年，中国-上合基地被上海市人民政府列入《上海服务国家“一带一路”建设、发挥桥头堡作用行动方案》。五年来，学校充分发挥中国-上合基地的培训、智库和论坛三大功能，取得了一系列成果。

入选校庆系列丛书的三十五部作品印证了上海政法学院三十五周年的发展历程，也是中国-上海合作组织国际司法交流合作培训基地五周年的内涵提升。儒家经典《大学》开篇即倡导：“大学之道，在明明德，在亲民，在止于至善。”三十五年的刻苦，在有良田美池桑竹之属的野马浜，学校历经上海法律高等专科学校、上海政法管理干部学院、上海大学法学院和上海政法学院

等办学阶段。三十五年的求实，上政人孜孜不倦地奋斗在中国法治建设的道路上，为推动中国的法治文明、政治进步、经济发展、文化繁荣与社会和谐而不懈努力。三十五年的开拓，上海政法学院学科门类经历了从单一性向多元性发展的过程，形成了以法学为主干，多学科协调发展的学科体系，学科布局日臻合理，学科交叉日趋完善。三十五年的创新，在我国社会主义法治建设进程中，上海政法学院学科建设与时俱进，为国家发展、社会进步、人民福祉献上累累硕果和片片赤诚之心！

所谓大学者，非谓有大楼之谓也，有大师之谓也。三十五部作品，是上海政法学院学术实力的一次整体亮相，是对上海政法学院学术成就的一次重要盘点，是上政方家指点江山、激扬文字的历史见证，也是上海政法学院学科发展的厚重回声和历史积淀。上海政法学院教师展示学术风采、呈现学术思想，如一川清流、一缕阳光，为我国法治事业发展注入新时代的理想与精神。三十五部校庆系列丛书，藏诸名山，传之其人，体现了上海政法学院教师学术思想的精粹、气魄和境界。

红日初升，其道大光。迎着余山日出的朝阳，莘莘学子承载着上政的学术灵魂和创新精神，走向社会、扎根司法、面向政法、服务社会国家。在余山脚下这座美丽的花园学府，他们一起看情人坡上夕阳抹上夜色，一起欣赏天鹅一家漫步在上合基地河畔，一起奋斗在落日余晖下的图书馆。这里记录着他们拼搏的青春，放飞着他们心中的梦想。

《礼记·大学》曰：“古之欲明明德于天下者，先治其国。”怀着修身、齐家、治国、平天下理想的上政师生，对国家和社会始终怀着强烈的责任心和使命感。他们积极践行，敢为人先，坚持奔走在法治实践第一线；他们秉持正义，传播法义，为社会进步摇旗呐喊。上政人有着同一份情怀，那就是校国情怀。无论岁月流逝，无论天南海北，他们情系母校，矢志不渝、和衷共济、奋力拼搏。“刻苦、求实、开拓、创新”的校训，既是办学理念的集中体现，也是学术精神的象征。

路漫漫其修远兮，吾将上下而求索。回顾三十五年的建校历程，我们有过成功，也经历过挫折；我们积累了宝贵的办学经验，也总结了深刻的教训。展望未来，学校在新的发展阶段，如何把握机会，实现新的跨越，将上海政

法学院建设成一流的法学强校，是我们应当思考的问题，也是我们努力的方向。不断推进中国的法治建设，为国家的繁荣富强做出贡献，是上政人的光荣使命。我们有经世济民、福泽万邦的志向与情怀，未来我们依旧任重而道远。

天行健，君子以自强不息。著书立说，为往圣继绝学，推动学术传统的发展，是上政群英在学术发展上谱写的华丽篇章。

上海政法学院党委书记 夏小和 教授

上海政法学院校长 刘晓红 教授

2019年7月23日

在 G2C 政务服务场景下，从专家学者到社会舆论，政府信息共享可破解民众办事难已成为全社会的共识。各项政策纷纷出台，推动信息共享进程。然而现实中，由于涉及信息供需双方的利益、责任和风险，诸多因素影响了信息共享的实现。基于合作博弈及相关研究的结果，我们认为绩效评估策略能持续有效地推动信息共享进程，因此本研究重在构建一个客观、可行、合理、科学的评价工具，使政府信息共享能测量、可评价，从而协助各级政府部门开展政府信息共享评价工作，达到以评促建，最终解决民众办事难的目标。

研究按照发现问题、分析问题、解决问题的思路展开，对 G2C 场景下政府部门间信息共享效益进行了评价框架的构建并进行实证测算和验证。

第一，发现问题。研究的起点是“人在证途”和“证明我妈是我妈”两条新闻，政府部门、专家学者和社会大众均一致认为“信息无法共享是办事难和奇葩证明的根本原因”。由此，“如何推动政府信息共享”成为研究发现的问题。通过采用合作博弈模型分析，前期研究认为信息供需双方在信息共享后收益水平下降，因此缺乏信息共享的个体理性，所以需要构造一个评价政府部门间信息共享水平的工具，用于辅助政府部门对不同方式实现的信息共享进行统一客观的评价及绩效考核，从而改变信息供需方的收益水平，使之基于个体理性而采取持续深入信息共享的策略。

第二，分析问题。为了选择科学合理的信息共享评价工具，研究采用文献计量和内容分析法对国内外政府信息共享评价研究进行综述，在参考文献信息、企业信息、科研信息、健康信息、司法执法信息共享等相关领域的研究成果的基础上，总结出用于政府信息共享评价的理论框架、评价场景、评

价方法、评价模式和评价指标。发现以往评价研究的缺陷在于：技术扩散类理论框架不适用于解决机制问题；已有的共享评价存在场景依赖，指标选择缺乏通用性；基于经济学思路的成本效益法难以精确测量，最常见的业务分析法的多个环节都依靠专家，主观性较大、适用范围小、成本高。因此，我们需要新的评价工具。

由于政府信息共享的评价属于政府工作的范畴，研究又从国内外政府信息共享政策及实践的现状中寻找可行的评价思路。结果发现，在我国的政策体系中，诸多文件涉及信息共享理念，仅《“互联网+政务服务”技术体系建设指南的通知》提出了与信息共享相关的评价指标，但这些指标并不能完全实现在 G2C 场景下“让数据‘多跑路’，让群众‘少跑腿’”的目标。而国外主要通过法律来确立信息共享的地位，通过全国性的信息共享平台保障共享落实，电子政务领先的国家已经解决了办事难及共享难问题，因此并没有可资借鉴的评估工具。

第三，解决问题。研究通过构建信息共享效益评价指数模型来解决当前 G2C 场景中的信息共享难问题。首先说明选择 G2C 场景是基于社会需求和政策目标，其次对政府信息共享的各利益相关方进行效益分析，确定办事者的“跑腿费用”是一项客观、可行的效益评估的项目。再次运用信息论的通信系统模型、“整体政府”理论和经济学“时间机会成本”理论，对办事流程进行分析和简化，最终将理论框架推导为评价模型。评价采用全客观数据测算具体事项中民众的“跑腿费用”，以此作为信息共享效益指数（GISEI），表征用政府部门之间的信息共享代替跑腿所实现的效益。GISEI 由信息共享类型指数（GIST）和信息共享方式指数（GISM）两个分指数按客观条件合成。这个评价模型直接针对“让数据跑路代替群众跑腿”的政策目标，实现了从理论推演到实践操作的贯通。

第四，实证应用。通过对上海市 G2C 场景下 593 个事项的基础数据进行统计分析，梳理出 823 项办事材料，发现“证件、证明”材料作为信息共享的客体，具有多维属性和动态更新属性，因此纸质证明的效力有局限，提出可采用动态更新的数字证件代替纸质证件，从而实现证件全生命周期管理的设想。接着，对上海市 G2C 场景下的全部办事项目的信息共享效益指数进行实证测算。在此基础上，将信息共享效益指数值与事项其他重要数据做相关分析，证明指数能较为全面地反映事项的全貌。在信息共享效益指数的框架

下，剖析各组成指标可以全面解读当前各级政府提出的办事优化策略，并提出公民“多证合一”，即采用公民的数字档案办事的设想。

第五，验证评价模型。采用联合国电子政务评估中的十个典型事项，对全国31个直辖市和省会城市进行政府信息共享效益指数测算，将合成GISEI与政府网站绩效评估、“互联网+政务服务”评估进行相关分析，发现GISEI在方法独特的情况下与各类评估结果相互呼应，证实了评价方法的有效性和合理性。

本书的创新点主要是依据G2C场景下政府信息共享的政策目标，将信息论的通信模型与公共管理的“整体政府”理论相结合，在流程分析的基础上，借助经济学方法，为抽象的“政府信息共享”提供了可量化的效益评估模型。该评估指数模型基于结果模式，采用全客观数据测算办事者“跑腿费用”作为事项信息共享效益，可兼容G2C场景中具体信息共享路径的多样性，测量范围可从单一办事项目到任意规模的政府机构，是一种全新且有效的评价方法。从GISEI框架出发，研究创造性地提出了公民“多证合一”、用数字档案作为办事材料的设想。研究还通过上海市G2C事项和材料的全样本分析，发现了办事材料（证件证明）的多维特性和动态更新特性，以此提出基于证件全生命周期管理的数字证件管理方式。

|  |            |
|--|------------|
| 总 序 .....  | 001        |
| 序 言 .....  | 004        |
| <b>1 绪论 .....</b>                                | <b>001</b> |
| 1.1 选题背景与研究意义 .....                              | 001        |
| 1.1.1 选题背景 .....                                 | 001        |
| 1.1.2 研究意义 .....                                 | 004        |
| 1.2 基本概念界定 .....                                 | 005        |
| 1.2.1 信息和数据 .....                                | 005        |
| 1.2.2 政府信息和政务信息资源 .....                          | 007        |
| 1.2.3 政府信息共享、政府数据交换、政府信息公开、政府数据开放、<br>电子政务 ..... | 007        |
| 1.2.4 政府信息共享的成本和效益 .....                         | 010        |
| 1.2.5 政府信息共享的需求驱动特性 .....                        | 011        |
| 1.3 研究方案 .....                                   | 012        |
| 1.3.1 研究范围 .....                                 | 013        |

|                             |            |
|-----------------------------|------------|
| 1.3.2 研究思路                  | 013        |
| 1.3.3 研究方法                  | 014        |
| 1.4 研究的创新                   | 014        |
| 1.4.1 学术思想上的创新              | 014        |
| 1.4.2 学术观点上的创新              | 015        |
| 1.4.3 研究方法上的特色和创新           | 016        |
| <b>2 国内外政府信息共享效益评价的文献综述</b> | <b>017</b> |
| 2.1 国内政府信息共享效益评价的理论研究述评     | 017        |
| 2.1.1 国内政府信息共享效益研究分析        | 017        |
| 2.1.2 国内政府信息共享评价研究的文献计量分析   | 019        |
| 2.1.3 国内信息共享评价重点文献内容述评      | 022        |
| 2.2 国外政府信息共享效益评价的理论研究述评     | 028        |
| 2.2.1 国外政府信息共享效益研究分析        | 029        |
| 2.2.2 国外信息共享评价研究的文献计量分析     | 031        |
| 2.2.3 国外信息共享评价重点文献内容述评      | 036        |
| 2.3 国内外政府信息共享评价研究综合述评       | 048        |
| 2.3.1 信息共享评价的理论框架           | 049        |
| 2.3.2 信息共享评价的场景             | 051        |
| 2.3.3 信息共享评价的方法             | 051        |
| 2.3.4 信息共享评价的模式             | 052        |
| 2.3.5 政府信息共享评价的指标           | 052        |
| 2.3.6 以往政府信息共享评价研究中存在的问题    | 058        |
| <b>3 国内外政府信息共享政策和实践现状分析</b> | <b>060</b> |
| 3.1 国内政府信息共享政策的文献计量分析       | 060        |
| 3.2 国内信息共享政策现状分析            | 067        |
| 3.2.1 社会信用体系建设政策中的信息共享      | 067        |
| 3.2.2 电子政务政策中的信息共享          | 072        |

|                                       |            |
|---------------------------------------|------------|
| 3.2.3 我国的信息共享实践分析 .....               | 078        |
| 3.2.4 我国信息共享评价政策及实践小结 .....           | 080        |
| 3.3 国外政府信息共享相关政策及实践分析 .....           | 081        |
| 3.3.1 电子政务领先国家和地区政府信息共享政策介绍 .....     | 081        |
| 3.3.2 美国政府信息共享政策和实践 .....             | 083        |
| 3.3.3 电子政务领先国家和地区政策及实践小结 .....        | 089        |
| <b>4 G2C 场景下政府信息共享效益评价模型的构建 .....</b> | <b>090</b> |
| 4.1 政府信息共享效益评价的具体项目选择 .....           | 090        |
| 4.1.1 G2C 政府信息共享场景的选择依据 .....         | 090        |
| 4.1.2 G2C 场景下政府信息共享效益的构成 .....        | 092        |
| 4.1.3 政府信息共享效益的可测量性分析 .....           | 095        |
| 4.2 政府信息共享效益评价的理论基础 .....             | 096        |
| 4.2.1 依据信息论定义信息共享 .....               | 097        |
| 4.2.2 依据整体政府理论定义政府信息共享场景 .....        | 097        |
| 4.2.3 依据流程分析推导政府信息共享效益测算框架 .....      | 098        |
| 4.2.4 依据经济学方法明确政府信息共享效益测算的思路 .....    | 099        |
| 4.2.5 政府信息共享效益评价的可行性分析 .....          | 101        |
| 4.3 信息共享效益指数模型构建 .....                | 103        |
| 4.3.1 信息共享类型指数 GIST .....             | 104        |
| 4.3.2 信息共享方式指数 GISM .....             | 108        |
| 4.3.3 GISEI 信息共享效益指数的合成 .....         | 110        |
| 4.3.4 GISEI 信息共享效益指数的效用总结 .....       | 113        |
| 4.4 政府信息共享效益指数的实例测算 .....             | 113        |
| 4.4.1 办事项目说明 .....                    | 114        |
| 4.4.2 信息共享效益指数实例测算 .....              | 117        |
| 4.5 政府信息共享效益指数对改进政府治理的参考指向 .....      | 118        |
| 4.5.1 信息共享类型指数的政府治理指向 .....           | 118        |

|  |            |
|--|------------|
| 4.5.2 信息共享方式指数的政府治理指向 .....            | 119        |
| 4.6 局限 .....                           | 120        |
| 4.6.1 信息共享效益指数测不准 .....                | 120        |
| 4.6.2 信息共享效益指数或将失效 .....               | 120        |
| <b>5 G2C 场景下政府信息共享效益指数基础数据构建 .....</b> | <b>122</b> |
| 5.1 G2C 事项数据采集 .....                   | 122        |
| 5.1.1 事项名称采集 .....                     | 124        |
| 5.1.2 事项复核 .....                       | 126        |
| 5.1.3 事项筛选 .....                       | 127        |
| 5.1.4 材料梳理 .....                       | 129        |
| 5.1.5 办事便捷方式采集 .....                   | 133        |
| 5.2 数据统计分析 .....                       | 134        |
| 5.2.1 统计口径说明 .....                     | 134        |
| 5.2.2 各种材料来源情况统计 .....                 | 135        |
| 5.2.3 各种材料出现频率统计 .....                 | 139        |
| 5.2.4 各事项材料来源类型统计 .....                | 142        |
| 5.2.5 办事便捷情况统计 .....                   | 147        |
| 5.2.6 办事层级统计 .....                     | 150        |
| 5.2.7 办事时间统计 .....                     | 152        |
| 5.3 办事项数据特性解析 .....                    | 153        |
| 5.3.1 办事项数据具有多维属性 .....                | 153        |
| 5.3.2 办事项名称和内容不稳定性 .....               | 154        |
| 5.3.3 办事项内容可再分 .....                   | 155        |
| 5.3.4 办事项唯一性的认定 .....                  | 155        |
| 5.4 办事材料数据的多维属性分析 .....                | 156        |
| 5.4.1 材料项目具有可分性 .....                  | 157        |
| 5.4.2 单项材料指向多种可能的具体证件(证明) .....        | 157        |

|   |            |
|---|------------|
| 5.4.3 某具体证件(证明)有不同的材料来源方式 .....         | 157        |
| 5.5 基于证件的特性与证明效力的证件管理变革探索 .....         | 158        |
| 5.5.1 证件的动态更新特性 .....                   | 158        |
| 5.5.2 证件的证明效力问题解析 .....                 | 159        |
| 5.5.3 用数字证件实现证件全生命周期管理的可行性分析 .....      | 159        |
| <b>6 上海 G2C 事项的政府信息共享效益指数实证研究 .....</b> | <b>163</b> |
| 6.1 政府信息共享效益指数统计分析 .....                | 163        |
| 6.1.1 事项级信息共享效益指数计算 .....               | 164        |
| 6.1.2 部门级信息共享效益指数统计 .....               | 166        |
| 6.1.3 全市整体信息共享效益指数统计 .....              | 168        |
| 6.1.4 街镇级事项信息共享效益指数计算 .....             | 168        |
| 6.1.5 区级事项信息共享效益指数计算 .....              | 170        |
| 6.1.6 市级事项信息共享效益指数计算 .....              | 171        |
| 6.2 各项关键数据和指数的相关分析 .....                | 173        |
| 6.2.1 各关键数据的相关性分析 .....                 | 173        |
| 6.2.2 指数与各数据项的相关性分析 .....               | 177        |
| 6.3 基于信息共享效益指数的办事优化策略分析 .....           | 179        |
| 6.3.1 缩短办事距离 .....                      | 179        |
| 6.3.2 降低时间机会成本 .....                    | 181        |
| 6.3.3 改进共享方式 .....                      | 182        |
| 6.3.4 减少事项要素 .....                      | 185        |
| 6.3.5 信息共享效益指数的极限及其风险分析 .....           | 187        |
| <b>7 信息共享效益指数与电子政务类评估的比较研究 .....</b>    | <b>190</b> |
| 7.1 各城市代表性事项数据的采集 .....                 | 190        |
| 7.1.1 代表性事项的来源 .....                    | 190        |
| 7.1.2 代表性事项的数据采集 .....                  | 192        |
| 7.2 各城市代表性事项数据统计分析 .....                | 192        |

|                                   |            |
|-----------------------------------|------------|
| 7.2.1 各城市各事项总体情况说明 .....          | 193        |
| 7.2.2 各代表性事项情况说明 .....            | 194        |
| 7.2.3 指数数据采集的难点分析 .....           | 199        |
| 7.3 各城市信息共享效益指数测算 .....           | 200        |
| 7.4 各城市信息共享效益指数与相关评估结果的相关分析 ..... | 202        |
| 7.4.1 各类评估概述 .....                | 203        |
| 7.4.2 相关分析结果 .....                | 205        |
| 7.5 应用信息共享效益指数的测评方案设计 .....       | 208        |
| <b>8 结论、局限与展望 .....</b>           | <b>210</b> |
| 8.1 研究的主要结论 .....                 | 210        |
| 8.2 研究的局限 .....                   | 211        |
| 8.3 展望 .....                      | 212        |
| 参考文献 .....                        | 213        |
| 附 录 .....                         | 228        |
| 作者在攻读博士学位期间公开发表的论文 .....          | 236        |
| 作者在攻读博士学位期间所做的项目 .....            | 237        |
| 致 谢 .....                         | 238        |