

现有的数字政府绩效评估体系评价与研究

吴易晓

四川大学公共管理学院

DOI: 10.12238/ems.v5i6.6885

[摘要] 随着数字政府的进一步发展, 建立一个完善的数字政府绩效评估意义重大。对此各国进行了一系列探索并使数字政府绩效评估体系建设逐渐进入发展阶段。现有的数字政府绩效评价体系的评估目标、评估主体和对象、评估指标、评估方法和评估原则等各方面均有所完善, 为数字政府绩效评估体系的建设注入活力。但数字政府评估体系仍然面临自身缺陷和适用性的困境, 需要我们不断创新评估体系, 从而进一步促进数字政府发展路径的优化。

[关键词] 数字政府; 数字政府绩效评估体系

Evaluation and research on the existing digital government performance evaluation system

Wu Yixiao

School of Public Administration, Sichuan University

[Abstract] With the further development of digital government, establishing a comprehensive performance evaluation system for digital government is of great significance. Various countries have conducted a series of explorations and gradually entered the development stage of building a digital government performance evaluation system. The existing digital government performance evaluation system has improved in various aspects such as evaluation objectives, evaluation subjects and objects, evaluation indicators, evaluation methods, and evaluation principles, injecting vitality into the construction of the digital government performance evaluation system. However, the digital government evaluation system still faces the dilemma of its own shortcomings and applicability, requiring us to continuously innovate the evaluation system in order to further promote the optimization of the development path of digital government.

[Keywords] Digital government; Digital Government Performance Evaluation System

随着数字时代变革地不断深入, 智能化数字技术不仅对人们的日常生活产生深刻影响, 也改变着政府的运行方式, 利用数字技术来推进国家治理体系和治理能力现代化, 成为世界范围内各个国家的普遍选择。经过多年的发展演变, 数字政府的建设卓有成效, 它的不断发展既提高了政府治理的效能, 又为治理能力现代化建设提供了加速器。但是, 在大规模推动数字政府系统化发展的同时, 数字政府建设也面临着安全与公平、舆情应对等众多问题, 社会、经济、算法安全等风险的威胁及数字鸿沟的出现, 都挑战着数字政府的进一步发展。因此, 对数字政府的绩效开展一系列系统性、深入性的评估便显得尤为重要。

1. 数字政府绩效评估的意义

绩效评估是推动数字政府建设的有效手段, 也是提升国家治理体系和治理能力现代化水平的重要途径之一。一方面, 数字政府发展是推动政府治理能力提升的深层次需求, 却也成为诱发矛盾和冲突的不利因素。因此, 展开数字政府的评估一定程度上明晰了其发展动向, 并能在各类改革实践中识

别伴随问题, 暴露风险因素, 及时锁定和消除数字政府建设中产生的风险因子, 能进一步引导数字政府建设方向并使其保持在正确轨道。另一方面, 绩效评价能对数字政府的现状、效率、成果进行客观的评估, 反映其一定时期的发展水平, 找出实际发展与发展预期的偏差, 为发现差距调整政策提供有力依据, 引导数字政府走向更高水平的发展道路, 从而提升国家治理体系和治理能力现代化水平, 最终推动国家的发展和改革重点目标实现。

2. 数字政府绩效评估发展历程

二十世纪七十年代末至今, 政府绩效评估在世界范围内多个国家得到广泛应用和推广, 贯穿数字政府发展的各个方面。回溯 40 多年来全球范围内数字政府绩效评估的发展历程, 大致经历了萌芽、起步、发展三个阶段。

2.1 萌芽阶段 (20 世纪 70 年代末——1993 年)

数字政府绩效评估的产生既是传统政府绩效评估体系的自然延伸, 更是理论发展和实践需要相互作用的产物^[1]。二十世纪七十年代末, 在批判继承传统公共行政的基础上, 新

公共管理运动在世界范围兴起, 数字技术作为新公共管理理论体系中的自然科学理论基础, 强有力地支撑了公共管理流程再造的过程, 它指导了各国政府的改革和管理实践, 也为数字政府的建设及数字政府绩效评价的产生奠定了基础。美国自1982年以来便创新性地实施了许多数字政府项目, 提出了“电子政府战略”, 其利用数字技术建设开放服务型政府的实践, 促进了数字政府绩效评估的萌芽。

2.2 起步阶段(1993年—2002年)

1993年美国率先开展了数字政府的绩效评估, 并经过多年的探索发展完善了绩效评估框架。美国国家绩效管理委员会提出了《创建经济高效的政府》和《运用信息技术改造政府》两份报告, 奠定了电子政府设计绩效评估标准的基础。与此同时,《联邦绩效检查》创立了公众标准作为数字政府服务标准, 制定了个人考评与激励机制相关联的政府工作人员绩效协议。2022年, 美国联邦政府电子政务架构得以构建, 其中包括的绩效参考模型为整个联邦政府的行政过程提供了一般性的结果与产出指标的绩效测评框架。2003年, 美国绩效学会发布《建立基于绩效的电子政府》, 标志着美国政府电子政府绩效评估的正式实施, 美国的数字政府绩效评估逐步走入正轨^[1]。

2.3 发展阶段(2002年—今)

随着数字政府的蓬勃发展, 各国政府对数字政府绩效评价的关注度也不断提高, 许多国家都加入到数字政府绩效评价的过程中来, 制定了特色化的数字政府绩效评估模式。

2003年, 联合国深入研究并提供了电子政务评价指标体系结构, 以定量方法评估成熟度、定性方法评估参与程度, 在全球范围内开展以两年为一期的电子政务发展进程调查, 监测和评估各国数字政府发展现状和未来潜能。二十一世纪初, 欧盟配合数字欧洲计划制定了相关的发展测评指标, 对各国数字政府基本情况和成功案例进行了分析阐述, 引领欧洲数字政府的发展。此外, 加拿大政府的绩效评估主要着眼于用户的满意度和政府服务品质的提升方面, 2002年《公共部门报告: 十字路口的电子政务》也被列为电子政务绩效评估的典范^[1]。

我国对数字政府绩效评估工作则于二十一世纪初逐渐发展。2005年, 我国第一份政府网站评估报告《2005年中国政府网站绩效评估报告》诞生。近年来更是受到国家的重视,《国务院关于加强数字政府建设的指导意见》要求将数字政府建设工作作为政府绩效考核的重要内容, 并强调建立完善数字政府建设评估指标体系^[1], 都反映了国家将数字政府绩效评价提到了数字政府建设的重要位置, 绩效评价体系在实践中不断发展和完善。

3. 现有数字政府绩效评估体系主要内容

3.1 评估目标

随着数字治理时代的到来, 对政府进行绩效评估的目的不再停留在考核政府工作成果的层面。过去仅仅用“3E”^[2]的价值导向计量各类数字指标来考核政府工作情况, 甚至产生“GDP至上”的考核标准, 导致评估成为了统计数据的简单机械化行动, 由此产生许多地方的政府以经济发展指标增

长为主要目标而不顾及生态、民生同步发展的情况, 这样的目标导向不再适用当今社会环境。

经过不断地优化调整, 数字政府绩效评估的目标逐渐演变为通过科学的方式对政务数字化系统建设的成效和其资金使用情况进行客观地衡量。细分来看, 这个目标包含着三个方面的内容, 一是通过绩效评价明晰数字政府的建设情况, 判断项目的发展是否符合预期建设目标, 是否与政府部门的实际需求相吻合, 并及时发现项目进行中的问题, 为后期项目的维稳运行和升级改造提供客观依据。二是建成一套适用于数字政府绩效评价的成熟的指标体系、评价流程与方法, 提供相同指标的客观数据以供政府各部门间工作成效的横向对比和部门自身不同发展阶段的纵向对比, 促进政务管理效能的提升。三是在数字政府绩效评估和评估经验总结的基础上, 探索建立数字政府建设的绩效评价的长效机制, 促进数字政府各项目高质量发展, 切实提高数字政府建设的实效。

3.2 评估主体与对象

从评估主体的演变来看, 政府的绩效评价主要经历了从上级向下级的考评、政府自我考评、群众对政府的考评三个阶段。在数字技术广泛运用到政府工作中前, 政府的决策和执行较为封闭, 群众参与度低。在信息技术蓬勃发展的当下, 一方面, 公民参与成为各国政府重要论题, 政府也更强调通过公民参与提升政府行政效能, 公民对政府行政的效果进行反馈也是其中重要部分。另一方面, 网络技术的运用与发展也为打破政府与民众的信息壁垒提供了工具, 政务信息透明度逐渐增高, 公民对政务的可及度提升, 过去的传统的政府绩效评估主体不再适用, 因此数字政府绩效评估的主体向民众转变, 除政府设立或委托的专业评估机构和组织外, 民众也成为了政府委托评估的主体, 一定意义上与政府产生了委托代理的关系, 监督和反馈数字政府的建设情况。

与此相对应的, 绩效评估的对象经历了从人到平台功能到实际效用的转变, 并正向更深层次和更广范围发展。新时代背景下, 数字技术的发展模糊了物理与数字之间的界线, 传统政府绩效评估只注重对经济发展状况进行评估的方式不再适用, 为了发挥绩效评估对数字政府的状态监测和引领发展方向的作用, 数字政府评估对象选取范围优化, 主要对数字政府建设的一系列实践及其成果展开评估, 即在数字政府的引领下, 围绕包括经济发展、政务服务、城市管理、市场监管、生态环境在内的一系列政府职能范围展开的创新性数字技术应用实践。加入了技术水平、治理能力、公众满意度等作为数字政府绩效评价的对象, 提高评估体系的科学完整性。

3.3 评估指标

3.3.1 联合国数字政府评估指标

联合国经济和社会事务部作为世界级权威电子政务绩效评估组织, 制定了电子政务发展指数(EGDI)来衡量电子政务在提供公共服务方面的有效性, 并且以每两年一次的频率发布《联合国电子政务调查报告》^[3], 以公布联合国各会员国的电子政务发展情况的评估结果和总体变化。作为一项综合性指标, 电子政务发展指数(EGDI)主要包含电信基础设

施指数 (TII)、人力资本指数 (HCI)、在线服务指数 (OSI) 三个维度, 并加入了电子参与指数 (EP1) 作为辅助指标。这些指标从数字政府运作的设施基础到人才资源再到服务水平, 进行了全面的综合性评估, 虽然电子政务发展指数的方法框架基本保持一致, 但在每一期调查中都有所调整, 以反映电子政务战略的新发展趋势、电子政务最佳实践的认知变化、技术革新和其他因素的不同等, 顺应时代发展潮流。

3.3.2 中国数字政府评估指标

为了加强对数字政府建设的引导, 国家与专家学者协力研究并制定数字政府的评价指标, 以之作为调查评估的依据。我国数字政府评价多以政府网站为主体开展, 2009年, 《政府网站发展评估核心指标体系(试行)》^[4]针对数字政府网络安全建立了相应的评估指标体系, 并依据此指标体系连续多年对全国政府网站进行了调查评估, 通过客观对政府网站发展动态进行分析, 为加快政府网站建设提供帮助。改评估体系将指标分为信息公开、网上办事、政民互动三个以及指标及其细分二级指标, 并列明了评估要点。它们涵盖了政府在信息披露方面的能力和全面性、网上提供政务服务的便捷性及效率、人民对数字政府的满意度等内容, 从多个维度对数字政府绩效进行评价, 旨在推动政府的数字化转型和服务型政府的建设, 提高政府治理能力和公共服务水平。

3.4 评估方法

为了为加强对政府工作管理, 事后绩效评价的政府绩效评估方法已持续在全国运用很长一段时间且发展较为成熟, 并且集中在财政管理中开展, 多运用统计性的数字反映政府工作效果, 以约束财政资金支出的经济性、效益性。之后我国由北京开始率先开始了事前评价工作, 从事后效果评价的方式转化为评估前置, 主要是定性评估项目是否具备必要性和可行性, 以及项目实施的意义、可行性分析、最终目标确认等, 在事前绩效评估中予以立项支持并顺利执行后, 再具体考虑是否进入事后评估。事前绩效评估工作拓宽了政府绩效评价的视域, 位于绩效管理的最前端, 具有前瞻性和可适应性, 其对项目决策及实施具有重要指导意义。

随着数字技术的运用和绩效管理发展, 绩效评价方法逐渐向贯穿事前、事中、事后的全过程绩效评估转变。全过程绩效评估从事前评估开始, 从立项科学性到实施方案可行性对政务项目进行全面论证; 实施过程中对相关项目的资金情况、推进进度、发展趋势、计划调整等工作进行监控、控制和管理; 项目完成后对项目的具体成效和最终成果进行客观评估, 并对绩效评价结果进行公示, 接受审查监督, 征求和接纳社会各界的意见和建议, 提升政府事务管理的透明度。这样更重视过程的全过程绩效评估方法通过全面、客观地评估数字政府建设项目的绩效, 可以提升数字政府的行政效率、优化资源配置、增强问责制度、促进管理创新并提升组织形象, 运用全过程绩效评估的方法不断完善和优化绩效评估体系, 以实现更好的数字政府建设项目成果和管理效果, 对促进政府职能转变具有重要意义。

3.5 评估原则

数字政府绩效评估体系主要遵循了统筹领导、客观公正、

持续改善的原则。首先, 为了确保数字政府的顺利推进和有效运行, 必须明确数字政府建设项目绩效评价中政府本身的牵头主体地位及其职责权限, 由此延伸确定数字政府建设项目绩效评价各项工作的配合主体及相关责任, 做到从上到下思想统一, 整体谋划, 统筹推进数字政府建设项目绩效评价工作。其次, 数字政府绩效评估的过程中要坚持客观公正的原则, 在评价指标的导向作用下, 运用“定性和定量相结合”的评价方式, 探索“政府主导、第三方评估机构执行、专家评审、公众参与”的多元主体参与的评价模式, 增强绩效评价全过程的公开性与透明度, 保证绩效评价过程和结果科学合理、客观公正。最后, 数字政府绩效评估需要坚持持续改善的原则, 由于绩效评价是一个不断改进和逐步完善的过程, 而现有的数字政府绩效评估体系尚未完善, 需要经过不断的实践来优化绩效评价指标体系, 改善评价指标和评价方法, 通过增强绩效评价过程的制度化、规范化和标准化, 实现数字政府建设项目绩效评价机制的持续改善和良性循环。

4. 数字政府绩效评估面临的问题

随着数字技术的飞速发展和数字技术与政府事务的进一步结合, 数字政府建设的实践已在世界范围内广泛开展, 数字政府的绩效评估也成为备受各国关注的话题。然而, 在实际操作中数字政府评估仍然面临着许多问题。例如我国数字政府评估相较于世界上一些发达国家起步较晚, 仍处于初步发展阶段, 绩效评估制度规范相对匮乏, 有许多制度、政策、规定、标准等方面的空缺及漏洞需要弥补。其次世界范围内现有的数字政府绩效评估体系面临自身缺陷, 普遍面临着包括技术依赖性、数据质量难以保障、评估标准不统一、公众参与度调动能力不足、动态适应性差、隐私保护威胁等方面的问题。此外, 我国的数字政府绩效评估还存在着评价指标的维度单一化、评估主体不统一和水平参差不齐、评估结果过于排名化而不能合理充分利用等问题。面对这些问题, 如何不断完善和优化数字政府绩效评估体系, 创新数字政府绩效评估体系, 从而促进数字政府建设的持续发展成为我们亟待研究和讨论的话题。

[参考文献]

[1] 王伟玲. 中国数字政府绩效评估: 理论与实践[J]. 电子政务, 2022, (04): 51-63. DOI: 10.16582/j.cnki.dzzw.2022.04.004

[2] 高娟. 新时代中国政府绩效评价研究[J]. 中国软科学, 2019, (12): 62-71.

[3] Petersen C J. Population Policy and Eugenic Theory: Implications of China's Ratification of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities[J]. China: An international journal, 2010 (1): 8.

[4] 佚名. 工业和信息化部印发《政府网站发展评估核心指标体系(试行)》[J]. 电子政务(5期): 115-115[2023-12-27].

作者简介: 吴易晓(2003-), 四川大学公共管理学院2021级社会保障专业在读本科生(成都 610065)