

新时期整体高效数字政府评估体系研究

文◆中国联合网络通信有限公司智能城市研究院 金程 申奇 王鹏 武通 孙亮

引言

立足新时期数字政府发展新要求与新趋势，进行数字政府评估指标理论分析，以系统论为理论基础，构建整体高效数字政府评估指标体系。基于系统论分析评估指标体系构成，将评估一级指标归纳为“绿色集约、融合开放、便捷普惠、高效治理、平稳有序、活力创新”。通过逐级细化，构成包含6个一级指标、19个二级指标、64个三级指标的整体高效数字政府评估指标体系，并提出评估实施路径。

1 研究背景

数字政府作为数字中国的重要组成部分，是我国实现治理体系和治理能力现代化的有力抓手。2022年6月23日国务院印发的《关于加强数字政府建设的指导意见》（以下简称《指导意见》），标志着我国数字政府建设正式进入新的发展时期。新时期，数字政府建设面临新变化与新要求，发展呈现“以人为本、高效有序、共享开放、绿色集约、安全可控”的新发展趋势^[1,2]。

数字政府评估，遵循统一、科学合理的指标体系，客观、公正、准确地比较分析数字政府建设各个模块的发展水平，及时发现数字政府建设及推进过程中存在的问题，引导数字政府向更高水平发展。《指导意见》强调“强化考核评估”，明确提出“建立常态化考核机制”“建立完善数字政府建设评估指标体系”“加强跟踪分析和督促指导”等要求，彰显新时期国家对评估工作的高度重视，数字政府评估首次被提升到国家战略高度。我国数字政府建设评估起步相对较晚，相关研究亦稍显滞缓，研究成果偏少，当前评估研究大多缺少理论基础作为支撑依据，评估指标体系的系统性、全面性与科学性等方面相对不足^[3]。

立足新时期，应建立更加整体全面、客观有效的评估指标体系，指导评估工作有序开展，充分发挥数字政府评估的“标尺”作用，实现“以评促建、以评促改、以评促优”，引导推动数字政府良性发展。

2 数字政府评估指标体系研究构建的意义

本研究提出构建一套整体高效、科学全面的评估指标体系，有效指导新时期数字政府评估工作，其意义主要有以下3个方面。

第一，科学衡量新时期数字政府建设发展水平。针对新时期数字政府呈现的新趋势与新特点，构建一套随之适应的整体高效数字政府评估指标体系，贴近新时期新趋势，突出系统性，全面准确评估和衡量当前数字政府的发展状态。

第二，为各地数字政府评估与建设提供参考。各省市不同地区在经济发达程度、数字化水平、政府治理等方面存在差异，新时期数字政府评估指标体系可清晰反映各地数字政府建设发展状况，复制成功经验及优秀案例，识别发展问题，以评促改、以评促建。

第三，引导新时期数字政府建设未来发展。数字政府建设是动态、变化的过程，新时期数字政府评估指标体系不仅反映了当前数字政府建设情况，还为未来发展提供指引。通过剖析数字政府建设发展水平的优势与不足，了解数字政府的发展动向，为未来数字政府长远发展提供重要参考依据。

3 整体高效数字政府评估指标理论与分析

3.1 理论基础

系统论作为认识一切事物和

【作者简介】金程（1986—），女，山东淄博人，硕士，高级工程师，长期从事数字政府、智慧城市等领域研究、咨询及标准化相关工作。

现象的基本思维方法，是研究系统的一般模式，核心思想是系统的整体观念。贝塔朗菲在《一般系统论：基础发展和应用》一书中给“系统”作如下定义，“系统可以定义为相互作用着的若干要素的复合体^[49]”。钱学森继承了贝塔朗菲系统论的基本思想，进一步扩展研究对象，扩展为以整体与部分的关系为研究对象的理论^[51]。

数字政府涉及政府全景和全过程治理，具有丰富的系统要素和鲜明的系统特性。《国务院关于加强数字政府建设的指导意见》（国发〔2022〕14号）明确提出，要“坚持整体协同，强化系统观念，加强系统集成，全面提升数字政府集约化建设水平”。以系统论作为研究数字政府评估指标体系的理论基础，将数字政府视为一个有机整体，符合政府数字化治理的系统性要求，具有重要的研究价值。通过基于系统论的要素分析和运行分析^[6]，从整体上把数字政府评估应关注的核心要素构成和运行构成，作为评估指标体系构成的主要来源，为评估框架（一级指标）构建提供依据，为指标细化（二级指标和三级指标）提供参考。

3.2 评估指标体系构成分析

从基于系统论的数字政府要素分析和数字政府运行分析两方面分析评估指标体系构成。

3.2.1 基于系统论的数字政府要素分析

数字政府核心要素构成如图1所示，主要由主体、环境和功能3个核心要素构成。

从数字政府主体角度来看，主体是构建数字政府环境、实现数字政府功能的能动角色，也是数字政府的利益相关者，包含了

政府、公众、企业和各种社会团体。从数字政府环境角度来看，环境是数字政府主体实现数字政府功能的前提条件，既包括政务云、政务网、数据、应用等保证数字政府运行的基本环境，又包括与之配套的制度规范、组织保障、安全保障等有利于数字政府平稳有序发展的环境，还包括技术、创新、人才等有利于数字政府可持续发展的环境。从数字政府功能角度来看，功能是数字政府主体有赖于数字政府环境实现的功能和达到的效果，是数字政府建设发展的核心，既要满足公众、企业和各类社会团体对服务便捷、普惠和政务公开的诉求，又要实现政府的高效运行和有效治理，最终建成人民满意的现代化高效数字政府。

3.2.2 基于系统论的数字政府运行分析

数字政府运行分析，主要分析其相关运行机制，形成“输入—转换（数字政府体系反应）—输出—反馈”的反应链条^[7]，数字政府核心运行构成如图2所示。

数字政府运行中的输入主要来自实体政府，包括政府的组织架构、业务流程和管理模式等。针对实体政府在模式创新、流程优化、管理重塑、能力提升等方面的问题与需求，以“数据+应用”为核心抓手，构建数字政府一体化能力体系，推动政府管理服务方式深层次变革，输出形成基于数字化的政府运行模式，通过反馈机制，新型政府运行模式得以动态反馈更新，确保输入的时效性和准确性。

3.3 评估指标体系构建原则

3.3.1 整体性原则

数字政府评估是一项复杂的巨系统工程。横向来看，数字政府各组成部分，如硬件设施、软件支撑、数据、应用之间既相互独立又相互联



图1 数字政府核心要素构成

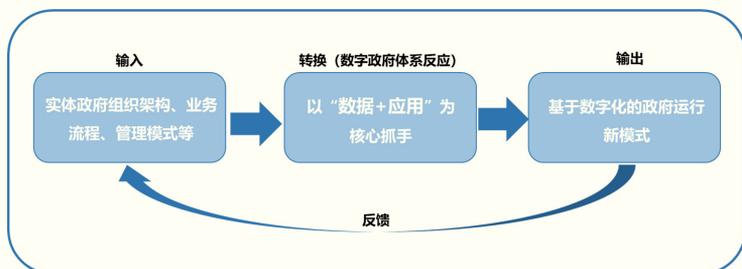


图2 数字政府核心运行构成

系，共同影响着数字政府的建设与发展水平。纵向来看，自上而下的各级指标具有相同的评估目标，形成紧密的相互关联关系，上一级评估指标涵盖下一级评估指标，共同影响着评估结果。因此，应将评估指标体系视为一个整体，统筹考虑，整体设计，既要抓住主要内容，体现核心特点，又要增强指标体系构建的完整性。

3.3.2 客观性原则

在构建指标体系时，原则上所选取的指标应明确定义、可测算、可量化，以便客观、公正、精确的进行评估。因此，在选取指标时，应以定量指标为主、定性指标为辅。对于指标选取过程中出现的定性指标，应能通过合理的方法转化为可量化的指标，以便指标体系能够客观反映数字政府建设发展水平。

3.3.3 多元性原则

应兼顾多层次、多样化的评价主体，选择多元主体、而非单一主体共同参与。因为各参与主体的立场不同，评价角度、思维方式和主体感受也随之不同。多元评价主体之间不是对立，而是合作共赢的关系，不同主体对数字政府的需求满足情况、使用情况等应设置合理的指标体系予以体现。

3.3.4 主次性原则

为了使指标体系能够准确反映实际状况，在对评估指标进行分析时，应考虑各因素之间的主次关系、相互影响、因果逻辑等，合理进行一级指标分类和二三级指标细化，纵向应能体现不同类型指标之间的协同关系，横向应能体现不同层级指标的贯通关系。

3.3.5 动态性原则

在数字政府建设与发展过程中，代表建设发展水平的各方面影响因素并非一成不变，各指标对建设发展水平的影响具有动态性，因此评估指标体系应是发展变化的过程，应对评估指标体系进行周期性动态调整，更加客观、准确地反映各地数字政府建设发展真实水平。

4 整体高效数字政府评估指标体系构建

4.1 整体高效数字政府评估框架

立足新时期我国数字政府发展特征，结合国内外数字政府评估研究与实践，以满足新时期数字政府建设评估需求为出发点，对基于系统论的评估指标体系构成进行梳理，分类归纳得出整体高效数字政府评估一级指标，构成整体高效数字政府评估框架。

从基础设施、数据资源、政务服务、政府办公、各项环境保障、人才与创新方向划分，6个一级指标名称归纳为“绿色集约、融合开放、便捷普惠、高效治理、平稳有序”，体现了每个方向的核心特点与要求，基于系统论构建整体高效数字政府评估框架如图3所示。

构成评估框架的6个一级指标从多角度、多主体、多层次出发，既密不可分又相互影响。绿色集约和融合开放分别面向基础设施和数据资源，二者是数字政府整体高效发展的底层基础。便捷普惠重点评估政务服务，高效治理重点评估政府办公，二者是数字政府建设发挥实效的关键。平稳有序重点评估政府发展环境，活力创新重点评估发展潜力，二者是数字政府建设可持续发展的核心能力。

4.2 整体高效数字政府评估指标体系

以整体高效数字政府评估框架为基础，进一步构建包含19个二级指标的整体高效数字政府评估指标体系，整体高效数字政府评估一二级指标如图4所示。

采用逐级拆解的方式，对二级指标进行拆解得到三级指标，

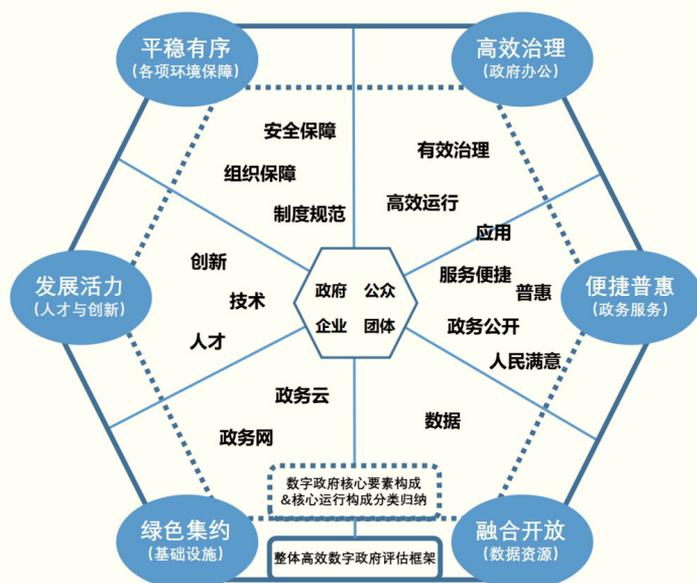


图3 基于系统论构建整体高效数字政府评估框架

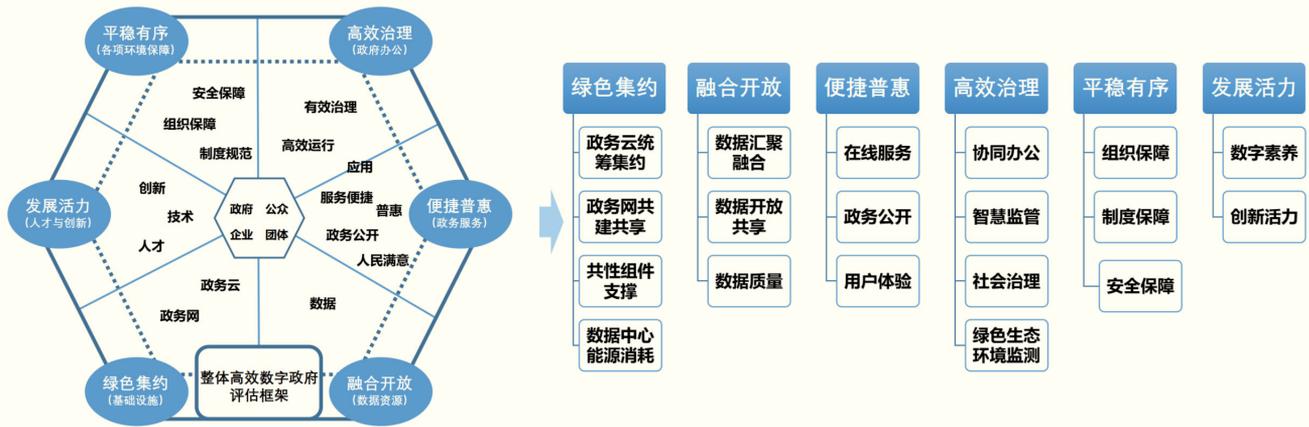


图4 整体高效数字政府评估一二级指标

构成包含6个一级指标、19个二级指标、64个三级指标的整体高效数字政府评估指标体系（见表1）。对三级指标的组成进行分析，统计发现可量化的三级指标共57个，占三级指标总数的89.06%，其中，指标单位为百分比（%）的三级指标共46个，占可量化指标的80.70%，占三级指标总数的71.88%，说明评估指标体系具备较高的客观性，能够保证评估工作的客观、公正。

5 数字政府评估实施路径思考

5.1 评估参与方

明确数字政府评估各参与主体及其主要职责。政府应重点突出导向性，发挥组织作用，推进评估机制、评估方法、评估标准等研究，推动建立完善数字政府建设评估指标体系，关注企业和群众获得感，加强评估结果运用，推广先进经验。公众、企业和团体应以积极参与为主，配合数字政府评估工作，从自身的使用经验和感受出发，参与对数字政府满意度、政务App评分问卷调查、用户体验测试等活动，对数字政府服务的满意度打分，帮助政府提高数字化建设水平。同时，政府应高度重视公众、企业

和团体的获得感，充分考虑他们的使用需求、使用感受和参与度，征求公众、企业和团体的意见，形成良性互促的局面。

5.2 评估数据采集方法

数据采集以系统监测统计、抽样调查、网络调查、自报材料评定为主要方式。

（1）系统监测统计。优先选择系统监测统计的方式采集数据，监测采集被评估系统（平台）的使用情况并按照评估要求进行统计。

（2）抽样调查。不具备监测统计条件时应采用抽样调查，选取评估周期内工作日工作时段按一定频率抽查的数据作为评估计算标准。

（3）网络调查。地方政府开设的面向企业群众提供信息服务的互联网服务渠道可采用网络调查，包括政府门户网站、政务新媒体（包括App、微信公众号、小程序等）等渠道。

（4）自报材料评定。被评估对象按照评估要求提供证明材料，由专家组评定。

表1 整体高效数字政府评估指标体系

| 一级指标 | 二级指标 | 三级指标 | 指标单位 |
|----------------|------------|-----------------|------|
| 绿色集约 (基础设施) | 政务云统筹集约 | 政务系统上云率 | % |
| | | 部门上云率 | % |
| | | 服务可用性 | % |
| | 政务网共建共享 | 云资源使用效率 | % |
| | | 政务网络资源整合完成率 | % |
| | | 乡镇（街道）接入政务外网覆盖率 | % |
| | | 互联网统一出口承载能力 | M |
| | 共性组件支撑 | 互联网出口平均可用率 | % |
| | | IPv6支持情况 | 是/否 |
| | 数据中心能源消耗 | 共性组件数量 | 个 |
| 单个接口日均调用次数 | | 次 | |
| 融合开放 (数据资源) | 数据汇聚融合 | 数据中心能源效率 PUE | % |
| | | 数据中心碳利用效率 CUE | % |
| | 数据开放共享 | 数据编目率 | % |
| | | 数据归集率 | % |
| 数据质量 | 数据共享率 | % | |
| | 无条件开放数据集占比 | % | |
| | 有条件开放数据集占比 | % | |
| | 数据质量完好率 | % | |
| | 按时整改率 | % | |

| | | | |
|------------------|--------------|------------------|---|
| 便捷普惠 (政务服务) | 在线服务 | 全程网办事项率 | % |
| | | 60岁及以上全程网办事项率 | % |
| | | 移动端办理事项率 | % |
| | | 即办程度 | % |
| | | 区域通办水平 | 种 |
| | 政务公开 | 服务时效性 | % |
| | | 知识问答准确度 | % |
| | | 政民互动渠道畅通度 | % |
| | | 政务公开目录完备度 | % |
| | | 政府工作报告有效公开率 | % |
| 用户体验 | 主动公开事件数 | 件 | |
| | 依申请公开事件数 | 件 | |
| | 依申请公开事项办结率 | % | |
| | 网络依申请公开事件占比 | % | |
| | 公众参与度 | 次 | |
| 高效治理 (政府办公) | 协同办公 | 周期内活跃用户比例 | % |
| | | “好差评”主动评价率 | % |
| | | “好差评”满意度 | % |
| | 智慧监管 | 差评按期整改率 | % |
| | | 一体化协同办公率 | % |
| | | 机关内部网办率 | % |
| | 社会治理 | 网上办件按期完成率 | % |
| | | 数字化监管事项覆盖率 | % |
| | | 双随机事项覆盖率 | % |
| | | 掌上执法率 | % |
| 绿色生态环境监测 | 联合监管执法率 | % | |
| | 事件办结率 | % | |
| | 矛盾纠纷调处办结率 | % | |
| | 突发事件在线应急指挥比例 | % | |
| 平稳有序 (各项环境保障) | 组织保障 | 视频监控在线率 | % |
| | | 重点企业事业单位排污口在线监测率 | % |
| | 制度规范 | 环境问题在线处置率 | % |
| | | 环境事件在线识别率 | % |
| | 安全保障 | 机构人员 | 无 |
| | | 顶层规划 | 无 |
| 活力创新 (人才与创新) | 数字素养 | 标准规范 | 无 |
| | | 管理制度 | 无 |
| | 创新活力 | 安全事件 | 无 |
| | | 自主可控水平 | % |

5.3 评估过程

评估过程应形成以评估促问题整改、以评估促服务优化的工作闭环，数字政府评估工作闭环如图 5 所示。

数字政府评估工作闭环由整体高效数字政府评估指标体系、评估报告、对照检查表、闭环改进计划四大部分组成，四者相辅相成、前后贯通。以整体高效数字政府评估指标体系为依据，通过评估实施完成整体



图 5 数字政府评估工作闭环

高效数字政府评估报告，再根据评估报告，找出差距及存在的问题，形成对照检查表，并提出闭环改进计划，包括重点领域的问题解决措施、行动优先表、时间表和预算等，闭环改进计划作为评估指标体系动态优化调整的依据之一。

结语

目前，我国各地数字政府建设仍存在较大差距，不同情况下的评估导向也不尽相同，这给数字政府评估工作带来了较大挑战。数据政府评估指标体系是事关评估结果的关键，在各地实践过程中应充分借鉴吸收已有研究成果，在实践中总结经验、提炼方法，提升数字政府评估工作的科学性、客观性，促进数字政府建设持续健康发展。

引用

- [1] 中国联通.中国联通数字政府白皮书[R].2022:12.
- [2] 中国信通院.数字政府发展趋势与建设路径研究报告[R].2022:11.
- [3] 王伟玲.中国数字政府绩效评估:理论与实践[J].电子政务,2022(4):51-63.
- [4] 冯·贝塔朗菲.一般系统理论:基础、发展和应用[M].林康义,魏宏森,等译.北京:北京清华大学出版社,1987.
- [5] 于景元.钱学森系统工程思想和系统论[J].网信军民融合,2012(12):9-10
- [6] 李齐,曹胜,吴文怡.中国治理数字化转型的系统论阐释:样态和路径[J].中国行政管理,2020(10):44-51.
- [7] 张莹,黄朝峰,汤艳红.系统论视域下一体化国家战略体系和能力内涵与构建[J].科技进步与对策,2022(15):11-19.