

基于公共价值战略三角模型的我国数字政府绩效指标框架构建

杜宛霖
华东师范大学

DOI: 10.12238/jpm.v5i3.6650

[摘要] 数字政府作为现代化政府的重要形态，需进一步强调公共价值的创造。本文以数字行政、数字公民、数字服务和数字社会为划分维度，结合公共价值战略三角模型构建了我国数字政府绩效指标框架体系，对推动我国数字政府建设、数字政府绩效评估具有重要意义。

[关键词] 数字政府；绩效评估；公共价值

Based on the triangle model of public value strategy
Construction of the digital government performance index framework in China

Du Wanlin
East China Normal University

[Abstract] Digital government, as an important form of modern government, needs to further emphasize the creation of public value. This paper takes digital administration, digital citizenship, digital service and digital society as the divided dimensions, and combines with the strategic triangle model of public value to construct the digital government performance index framework system, which is of great significance to promote the construction of digital government and digital government performance evaluation in China.

[Key words] digital government; performance evaluation; public value

一、研究背景和问题提出

随着信息技术的迅猛发展，数字政府在全球范围内逐渐成为公共管理领域的热门话题。2022年4月19日，中央全面深化改革委员会第二十五次会议审议通过了《关于加强数字政府建设的指导意见》，强调要把数字技术广泛应用于政府管理服务，推动政府数字化、智能化运行，为推进国家治理体系和治理能力现代化提供有力支撑。由此可见，加强数字政府建设对于推动政府治理能力现代化、实现可持续发展目标具有重要意义。

近年来，中国的数字政府已取得了显著进展。通过建设全国性的数字政府平台，各级政府机构陆续实现了数字化转型。各类政务服务的线上平台，零距离、无纸化的政务办理，为公民提供了更智能化、个性化的公共服务。随着数字化进程的加速，数字政府建设需要充分发挥“绩效评估”指挥棒的作用，实现“以评促建”、“以评促改”。在此情境下，如何构建

一套科学、可操作的绩效指标体系，有效评估数字政府的绩效成为了一个亟待解决的问题。

然而，现有研究尚未重视绩效评估在数字政府建设中发挥的作用，也始终没有解决数字政府绩效评估指标体系中以经济效益的指标为核心，经济效益之外的指标被忽略的问题。本文以公共价值的视角出发，将公共价值战略三角模型作为理论框架，旨在确立适用于我国情境下的数字政府绩效评估体系。

二、理论回顾和文献综述

“公共价值”这一概念最早由美国哈佛大学肯尼迪政府学院教授 Moore 提出。1995年，Moore 在其专著《创造公共价值：公共部门的战略管理》中首次提到公共价值。他认为，公共管理者的首要职责不是确保政府组织的延续，而是根据环境情景的变化，发现、定义和创造公共价值^[1]。此后，Moore 发明了一种用于公共管理实践的启发式工具——公共价值战略三角模型，包含公共价值战略目标、授权与支持环境和运作能力三

个维度。

公共价值战略三角模型之所以能够为数字政府绩效评估提供一个有效的框架，在于它提供了一种系统性的方法来评估数字政府的绩效和创造公共价值的能力。其适用性在于：第一，二者内在都蕴含战略管理的理念。数字政府需要战略性的规划，持续时间较长，注重流程再造式工作方式的转变，而公共价值战略三角模型则强调公共管理者将公共价值作为政府实施战略管理的一种导向。第二，数字政府让政府组织能够更加高效、精确地提供公共服务，为公共价值的创造提供了新的机遇和手段，公共价值战略三角模型则能够帮助评估数字政府在实际实现公共价值方面的能力和成效。

目前我国对数字政府绩效评估的研究主要集中于数字政府治理绩效评估和政府网站绩效评估两个方面。在数字政府绩效评估方面，我国学者从宏观角度出发构建了数字政府的评估框架及评价指标体系。如王益民选用数字基础准备度、数字环境支撑度、数字服务成熟度、数字协同治理度、数字公众参与度和数字技术使用度等六个维度构建数字政府评估体系^[2]。在政府网站绩效评估方面，我国学者主要将各级政府网站作为研究主体。部分学者从用户体验的角度出发构建网上政务服务平台的绩效评估指标框架，主要关注用户的需求和体验。

总的来说，目前我国对于数字政府绩效评估的研究仍处于起步阶段，主要存在以下不足。第一，对数字政府的定义缺乏一般性。许多研究虽沿用数字政府这一概念，但仅将数字政府置于政府网站、政务APP等特定情境之下，宏观层面下评估数字政府的绩效仍存在片面的倾向。第二，绩效指标更强调数字化技术手段，从公共价值出发的研究较少，忽视治理目标与价值追求。第三，现有研究多着眼于政府单一主体的绩效，对企业、社会组织等多元主体在其中发挥协同作用的关注较少。基于以上不足，本研究利用公共价值战略三角模型构建我国数字政府的政府绩效指标体系。

三、基于公共价值战略三角模型的我国数字政府绩效指标体系构建

本文参考王伟玲的定义，将“数字政府”界定为“政府借助云计算、大数据、人工智能等新一代信息通信技术，推动政府对提供公共服务的全过程等进行系统性变革，促进经济社会运行全面数字化而建立的新型政府形态”^[3]。在此概念的基础之上，本文借鉴张丽的分类方法，将数字政府绩效评估框架分为数字行政、数字公民、数字服务、数字社会等4个一级指标^[4]，下设的二级指标则分别根据公共价值战略目标、授权与支持环境和运作能力等三个主要维度来构建。

1. 数字行政

数字行政即数字政府内部结构、流程和效率的改善程度，具体包含的维度有：第一，政府数字化覆盖率。如政府提供的数字服务所涵盖的部门和业务范围。第二，数字化流程优化。即数字化工具在政府流程中的应用效率，涵盖数字政府是否能够通过信息化手段消除冗长的审批流程，是否能及时、有效地回应公众诉求等。第三，数字化协同共享程度。信息技术让政府各部门能够跨越物理空间的障碍，实现政府部门之间数字化协作和信息共享。

数字行政的支持环境包括数字行政运行需具备的各种资源，具体包含的维度有：第一，数字化战略规划，即政府在数字化方面的长远战略规划以及阶段性的目标设定。第二，法律法规建设，即在制度建设层面政府出台相关政策的数量及力度。第三，技术基础设施投入，包含政府对数字行政基础设施建设的投入和维护的程度。

数字行政的运作能力需要政府建设强大的信息技术系统和数字化基础设施，用以支持服务的数字化转型。其中政府应具备数据收集、处理和分析的能力，实现对大数据的有效管理和利用，也需要培养具备数字技术的专业人员，推动系统的高效运作。故该维度可包含以下指标：第一，数字化人员配备，即数字政府内部人员的配备和培训情况。第二，数字化管理能力，数字政府对数字化转型实施管理和推进创新的能力。第三，公共数据安全指政府对公共数据质量、安全和共享的管理和控制能力。

2. 数字公民

数字公民指数字政府建设中公民自身素养以及政府和公众间的互动关系。衡量数字公民的公共价值即政府为促进数字包容性，需要不断提升公民的数字技能和公共事务的参与度，具体包含以下指标：第一，数字能力普及，即公众数字技术掌握和运用能力的普及程度。政府可通过开展数字教育培训，帮助公民掌握数字技能，提升数字素养。第二，数字公民参与，即公众对公共事务的数字参与程度。政府应提供充足的数字参与机会，并加大对公民参与数字化政务办理的宣传和鼓励。第三，数字权益保护，指政府保护公众数字隐私和信息安全方面采取的措施。

数字公民的支持环境需要政府为公民提供全面的数字教育培训机会和技术支持，具体衡量指标有：第一，数字能力培训投入，即政府开展相关数字学习活动的投入力度。第二，数字参与平台建设，指线上政府平台是否能够真正反应公众问题，是否具备民意的回应机制等。第三，数字意识提升度，指公众在获取网络数字服务方面对于政府的信任程度。

数字公民的运作能力需要政府提供全面的数字教育和培

训,提高公民的数字素养。此外,具体包含以下指标:第一,公众数字素养,指公众对数字技术的理解和运用能力,政府应建立在线平台和资源为公民提供数字化学习和培训的机会,并评估个体在使用政府门户网站或APP时存在的难点及未来改进措施。第二,数字安全保护能力,指公众对数字安全和隐私保护的认知和意识。第三,数字技术支持,指政府为公众提供数字化政务办理方面咨询服务的能力。如在公民与政府之间的数字化互动中,政府采取了哪些措施提升公民的参与度。

3. 数字服务

数字服务指数字政府所提供的数字化公共服务。政府可以通过打造在线服务系统或平台,用于公众获取各类政府服务,既提升公共服务可及性,也促进了公众对服务的满意和信任。数字服务的公共价值强调政府提供的数字化公共服务具有高效率、人性化的特质,因此可考虑以下指标:第一,数字服务可及性,即公众获取数字化公共服务的便捷程度。第二,数字服务满意度,即公众对数字化公共服务的满意程度。第三,创新数字服务推广,指政府推广数字服务的创新程度。

数字服务支持环境需要政府加强数字基础设施建设,以支持数字服务的畅通和高效运行,确保公众能够便捷地获取高质量的数字化公共服务,可包含的指标有:第一,数字化服务标准化,可从公众获取数字化公共服务的跨地域友好性,如是否能得到一站式服务,是否能跨地域获取标准化的流程服务等。第二,数据共享机制,指数字服务数据跨地域、跨平台的流通程度。第三,数字创新投资,指政府组织推广创新数字服务的能力和成效。

数字服务的运作能力需要政府建设高效的在线服务平台和电子政务系统。政府应推动政务数据的整合和共享实现服务的一体化。此外,还需提升服务的响应速度和质量,提供个性化和人性化的数字化公共服务,满足公众多样化的需求。故这一维度可用数字化服务技术、客户体验管理、创新数字服务能力等二级指标来衡量。

4. 数字社会

数字社会主要强调数字政府在社会范围内创造的公共价值。政府应打造数字包容性的平台,促进网络资源在社会的均等分配,进一步增强公共服务的普惠性,缩小数字鸿沟。因此,可参考以下衡量指标:第一是数字包容性,指政府服务的数字化转型对于社会各类群体的包容程度,如视障、听障群体是否能和健全使用某项数字化服务。第二,社会公平指数,强调数字化转型对于社会不平等的影响程度。第三,数字社区建设,即以社区为单位实现数据互联互通、精准网格化管理。

数字社会的支持环境需要政府提供鼓励技术创新的政策和措施。政府可建立创新基金和孵化器,为数字社会的创新项目提供资源支持。此外,政府还需制定有利于可持续发展的政策和法规,推动数字社会治理的现代化。具体可采用的二级指标有:第一,数字社会包容政策,即政府为社会各群体的数字平等的包容政策数量。第二,数字协调机制,指数字政府在克服数字鸿沟问题上设立的专项协调机构。第三,数字社会参与,指政府在推动数字化公共服务互联互通方面采取的政策措施。

数字社会的运作能力需要政府建设数字创新和协同平台,鼓励社会各界创新和合作。政府需建立透明、开放的政府数据和信息体系,增强社会参与和监督的能力,实现数字社会的良好运作和可持续发展。故该维度可以社会数字合作能力、数字风险管理能力、数字社会创新能力等指标来衡量。第一,社会数字合作能力,用于评估政府与企业、高校、非营利组织等在数字社会建设方面的合作能力。第二,数字风险管理能力,用于评估政府对数字时代下面临的风险进行预测和管理的能力。第三,创新数字服务能力,用于评估政府部门在数字化服务创新和改进方面的能力。

四、总结与展望

本文基于公共价值战略三角模型,根据数字行政、数字公民、数字服务、数字社会四个领域构建了我国数字政府的绩效指标框架。但本文仅从理论层面出发构建理想状态下数字政府的绩效评估框架,最终指标的科学性和合理性还有待实证分析的检验。因此,未来研究可聚焦于构建实证分析模型,验证框架的有效性。如侧重于指标体系的完善与评价方法的细化、深入实证分析数字政府绩效评估的实际效果和影响。在现实应用中,数字政府的绩效评估会受到政策环境、组织架构、技术条件等多种因素的影响,未来的研究可以通过案例研究和数据分析,深入分析数字政府绩效评估的实际效果和制约因素,为进一步促进数字政府的发展提供优化建议。

[参考文献]

- [1]郭高晶.面向公共价值创造的数字政府建设:耦合性分析与实践逻辑[J].广西社会科学,2022,No.325(07):35-44.
- [2]王益民.数字政府整体架构与评估体系[J].中国领导科学,2020,No.58(01):65-70.
- [3]王伟玲.加快实施数字政府战略:现实困境与破解路径[J].电子政务,2019(12):86-94.
- [4]张丽,陈宇.基于公共价值的数字政府绩效评估:理论综述与概念框架[J/OL].电子政务,2021(7):57-71.