

在线资源

研究参考

公共管理

人力资源开发

人事管理

学术跟踪

国际观察

客座研究人员文章

《事业单位人事管理条例》解读

您现在的位置: 首页 >> 在线资源 >> 研究参考 >> 公共管理

杨道玲: 电子政务工程项目绩效评估: 体系与方法(上)

2014-07-23 | 访问人数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2014-07-21

摘要: 电子政务工程项目绩效评估是加强电子政务工程项目管理的重要手段。本文介绍了评估对象的选择标准及评估目标、原则,提出了基于“产出一效果一管理”三层次模型的评估指标体系,形成了一套较为可行的工作流程和评估方法,并在H省工程项目绩效评估实践中进行了验证和完善。

关键词: 电子政务, 工程项目, 绩效评估, 项目管理

一、研究背景与意义

2002年,国家信息化领导小组决定“把电子政务建设作为今后一个时期我国信息化工作的重点,政府先行,带动国民经济和社会发展信息化”。十余年来,中国各级政府电子政务工程项目建设累计投入数千亿,花费巨资投入的电子政务工程项目能否真正取得预期成效,已成为政府和社会各界普遍关心的问题。绩效评估是指导电子政务健康发展的有效指挥棒,国内外学者在这一领域做了较为深入的研究。

从理论层面看,国外学者在电子政务工程项目绩效评估领域的研究主要集中在三个方面:第一,成因和对策,强调电子政务工程项目绩效评估的重要性[1-2],分析电子政务工程项目绩效评估面临的挑战及对策[3];第二,评估框架,采取事后评估方式建立电子政务工程项目绩效评估框架[4-5];第三,评估指标体系,从经济、质量、用户、影响力等方面构建指标体系[6]。相比较而言,国内研究总体上还处于起步和探索阶段,主要集中在三个方面:第一,现状、问题及对策研究,探讨电子政务工程项目绩效评估的影响因素[7],分析电子政务工程项目绩效评估面临的问题并提出相应对策[8],设计电子政务项目评估管理软件[9];第二,绩效评估模型研究,尝试构建电子政务项目绩效管理的基本模型[10];第三,绩效指标体系和方法研究,提出电子政务工程项目绩效评估的概念框架[11-12],基于项目立项、项目成熟度、项目审计、项目层次等某一方面来进行指标体系构建,提出神经网络综合评估方法、层次分析法、模糊层次分析法、德尔菲法、粗糙集法、数据包络分析法等评估方法[13-14]。

从实践角度看,强调服务效果已成为国外电子政务项目评估的主导趋势。如加拿大政府提出了“以结果为基础”的项目绩效评估体系。美国政府在2002年推出了电子政务绩效参考模型(PRM)之后,最近又从用户参与度、使用度和用户满意度三个方面重新设计了评估指标。而在国内,当前中国电子政务评估还主要集中在面向部门或地区的电子政务综合性评估以及政府网站绩效评估,电子政务工程项目绩效评估的实践相对较少,现实中往往是以项目验收取代后评价和绩效评估。除海南等少数地方信息化主管部门尝试进行了项目绩效评估外,国家主管部门尚未形成较为成熟的项目绩效评估指南或方法。

管理学大师彼得·德鲁克指出:“不能衡量则无法管理。”电子政务工程项目绩效评估体系的缺失,使中国电子政务建设在评估监控环节上相对薄弱,进而使整个管理过程实际上处于一种无有效监督的状态。这种情况导致各级政府在连续几年的巨额投入后,难以说清电子政务建设究竟是否达到了预期效果。对此,国家有关主管部门已经开始意识到开展绩效评估的紧迫性,《“十二五”国家政务信息化工程建设规划》指出:“有关部门要抓紧研究制定国家政务信息化工程效能评估指标体系,在项目验收阶段和投入运行后对工程项目进行效能评估,评估结果作为项目验收和后续项目建设立项的重要参考。”《国家电子政务“十二五”规划》指出:“国家电子政务发展面临新的环境的要求,正处于转变发展方式、深化应用和突出成效的关键转型期……加强对规划执行情况的监测、评估、督导和工程项目动态跟踪及实施效果评估。”因此,开展电子政务工程项目绩效评估研究,既是电子政务理论研究的重要课题,更是落实有关政策文件要求、解决工程项目管理实践难题的迫切需要。

二、评估范围、目标与原则

作为对电子政务工程项目建成之后的成效进行的“后评价”,为保证评估结果的客观性,参评电子政务工程

项目的确定需具备以下几个条件：第一，应是地方财政投资建设或中央转移支付建设的电子政务工程项目；第二，应是建成并完成验收的项目，在建项目不纳入评估范围；第三，为确保应用效果评估的客观性，项目验收后应有一年以上的应用期。

开展电子政务工程项目绩效评估，主要为达到三个目的：一是摸清重大电子政务项目建设现状，为电子政务主管部门科学决策提供参考；二是形成一套电子政务工程项目绩效评估指标体系，以及行之有效的的方式和方法；三是通过开展绩效评估，探索建立跟踪评估电子政务项目绩效的长效机制，切实提高电子政务项目建设的实效。

根据上述目标，评估工作在实施过程中应把握如下原则：第一，加强领导，统筹协调。地方信息化主管部门作为绩效评估工作的领导单位，有效进行组织协调，强化评估工作的全过程管理，充分发挥参评项目单位的积极性、主动性，做到统一组织、统一思想、统一标准、统筹推进。第二，客观公正，科学透明。坚持定性评估和定量评估相结合、主观评估和客观评估相结合，充分发挥评估指标的导向作用，积极探索政府主导、第三方专业机构执行、专家组参与的评估模式，增强评估方法和评估过程的透明度，保证评估结果的科学性、合理性、客观性和公正性。第三，持续改进，逐步完善。电子政务工程项目绩效评估是一个不断改进和逐渐完善的过程，要继续深化对电子政务工程项目绩效评估体系的实践检验，不断优化评估体系，完善实施方案，调整评估方法，健全评估保障措施，加强评估工作的制度化、规范化和标准化建设，实现评估机制的自我完善和良性循环。

三、评估模型与指标体系设计

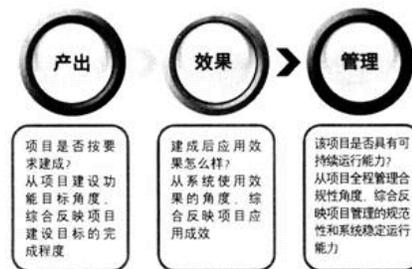
绩效评估重点关注三个方面的问题：一是项目是否按要求完成相关建设任务；二是建成后的应用效果如何；三是该项目是否具有可持续应用发展能力，即分别对应产出、效果和管理三大评估模块(参见图1)。

围绕这三个评估模块设置项目产出、效果、管理三个一级指标，相应设置11个二级和26个三级指标。

项目产出绩效主要从项目建设功能目标角度综合反映项目建设目标的完成程度。重点考察项目预期的功能模块是否按计划完成建设，以及项目整改完成情况。以达标性指标为主，包括建设任务完成情况、整改目标完成情况2个二级指标。其中，建设任务完成情况是从系统建设的功能模块完成情况和完成及时率等方面进行考察；整改目标完成情况是对依据项目验收意见的整改完成情况的考察。

项目应用效果主要从系统使用效果的角度综合反映项目应用成效。重点考察系统应用性能、系统对政务业务的支撑程度，以及系统使用所产生的直接或间接经济社会效益等。以效果性指标为主，包括系统应用性能、系统使用情况、业务支撑情况、共享协同情况和系统应用效益等5个二级指标。其中，系统应用性能从系统功能可用性、易用性和稳定性角度进行考察；系统使用情况考察系统目标用户群体对系统的使用比率；业务支撑情况考察该系统对政务业务的支撑广度和深度；共享协同情况考察该系统对促进部门内部业务，以及跨部门相关业务之间的信息共享和业务协同的情况；系统应用效益从系统对业务流程优化、行政效率提高、行政成本降低，以及直接或间接经济社会效果方面进行考察。

项目管理主要从项目全程管理合规性角度，综合反映项目管理的规范性和系统可持续发展能力。以合规性指标为主，包括立项管理、建设过程管理、使用和运行管理及资金管理等4个二级指标。其中，项目立项管理考察立项规范性和绩效目标明确性；建设过程管理重点考察项目招投标采购、监理和验收等三个环节的合规性；使用和运行管理主要考察系统使用、运维和安全管理的合规性；资金管理主要考察资金使用合规性、资金节约情况及运维资金投入情况。具体指标体系及权重设置如表1所示。



四、评估工作流程及方法

(一)工作流程

电子政务工程项目绩效评估工作的一般流程分为四个阶段。

第一，设计指标体系和调查问卷。该阶段需要完成的工作有：①开展评估前的调研摸底工作，充分了解本地区电子政务项目建设的基本情况；②根据指标框架，设计适应本地电子政务实际的指标体系，并依据指标体系设计评估调查问卷；③组织由信息化主管部门、研究机构、参评单位构成的专家组，对指标体系和调查问卷进行研讨，并根据专家意见进一步修正和完善。

第二，采集指标数据。该阶段需要完成的工作有：①下发指标体系和调查问卷；②召开评估工作宣传动员会议，召集参评单位参加指标数据采集填报培训，阐述开展评估工作的重要意义及结果应用措施，充分调动参评单位的积极性；③工作组要随时解答数据填报中出现的的问题。

第三，数据核实与评分。该阶段需要完成的工作有：①回收调查问卷，进行数据录入与汇总；②组建专家评分工作组，选择熟悉电子政务工程项目建设管理工作的相关研究人员、一线工作者组成专家评分工作组，对参评项目进行现场核实与评分；③专家组就参评项目评分进行讨论，形成最终评分表和排名。

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释
产出 (3分)	建设任务完成情况 (6分)	实际完成率 (6分)	项目实际产出数与计划产出数的比例,用以反映项目产出目标的实现程度
	整改完成情况 (6分)	整改完成率 (6分)	项目实际提前完成时间与计划完成时间的比例,用以反映项目产出目标的实现程度
	整改完成率 (6分)	整改完成率 (6分)	依据项目验收意见的整改完成情况比例,用以反映项目建设的完善程度
效果 (62分)	系统应用性能 (11分)	系统功能可用性 (4分)	所建成的系统界面和功能操作设置是否可用
		系统功能易用性 (3分)	系统界面和功能模块设计友好、合理、美观,便于使用
		系统稳定性 (4分)	系统的性能稳定情况,通过系统故障率来反映
	系统使用情况 (7分)	系统用户覆盖率 (7分)	目标用户对系统的使用比例,用以反映用户对系统的使用程度
		业务支撑广度 (20分)	系统对政务业务支撑的广度
	共享协同情况 (6分)	内部共享协同度 (4分)	本系统与部门内部其他系统的共享协同情况,用以反映系统的内部共享协同能力
		外部共享协同度 (4分)	本系统与其他外部部门的业务系统的共享协同情况,用以反映系统的跨部门共享协同能力
	系统应用效益 (16分)	优化业务流程 (4分)	系统对促进内部业务流程优化重组的作用是否明显
		降低办理成本 (4分)	系统对促进降低业务办理成本的作用是否明显
		提高行政效率 (4分)	系统对促进提高业务行政效率的作用是否明显
管理 (25分)	项目立项管理 (5分)	立项规范性 (2分)	项目申请、设立是否符合相关要求,用以考察项目立项的规范情况
		绩效目标明确性 (3分)	项目所设定的绩效目标是否依据充分,是否符合客观实际,项目绩效目标是否清晰、量化、可衡量,用以考察项目目标设定是否明确
	建设过程管理 (6分)	项目招标合规性 (2分)	是否按照项目招标采购有关规定执行
		项目监理合规性 (2分)	是否按照项目监理有关规定执行
		项目验收合规性 (2分)	是否按照项目验收标准出具验收报告
	使用和运行管理 (7分)	系统使用管理 (2分)	是否有系统使用管理的有关手册和用户培训
		系统运维管理 (2分)	运维管理制度、组织机构、人员是否符合要求且有效运作
		系统安全管理 (3分)	考察系统的安全保障能力
	项目资金管理 (7分)	资金使用合规性 (2分)	资金使用是否符合有关资金管理文件要求
		成本节约率 (5分)	完成项目的实际成本与项目招标金额相比的节约比例,用以反映项目的成本节约程度
		运维资金稳定性 (2分)	运维资金投入是否稳定

注:每一项三级指标还应有详细的计算公式和评分细则,本文限于篇幅,不再展开。

作者: 国家信息中心信息化研究部 杨道玲 来源: 《电子政务》2014年第5期

声明: 凡本网注明"来源:XXX"的文/图等稿件,系出于传递更多信息及方便学术探讨之目的,文章内容仅供参考,并不代表着中国人事科学研究院赞同其观点或证实其内容的真实性。

[>> 返回](#)

新闻评分

相关新闻

- 孙锐: 构建具有中国特色的人才治理体系 2015-05-14
- 汪雯 熊通成: 美国联邦公务员工资的可比机制研究与启示 2015-05-14
- 欧洲公共行政组织(EGPA)主席爱德华多·昂加罗来访 2015-05-11
- 国务院鼓励科研人员离岗创业 保留身份待遇3年 2015-05-11
- 侯扬方: "一带一路"战略亟需建立人才培养体系 2015-05-11
- 南道伟 赵旭: 编制人才发展规划应树立新思维 2015-05-06
- 孙锐 孙彦玲: 中国工程科技人才职业化、国际化开发问题与对策 2015-05-05
- 侯建国: 创新创业人才培养要避免唯知识导向 2015-04-29