

当代中国智慧政府建设研究的现状、特点与展望

——基于2015~2021年中国知网的文献分析

马嘉莉

西南民族大学, 四川 成都

收稿日期: 2022年11月30日; 录用日期: 2023年1月24日; 发布日期: 2023年1月31日

摘要

随着互联网和大数据的发展, 我国的政务服务借助于互联网平台不断发展和完善。近年来我国大力推行新时代治理体系与治理能力现代化, 使智慧政府成为了政府提升自身治理能力和治理水平的重要举措之一, 使学者对智慧政府的研究逐渐增多。本文选取了其中具有代表性的80余篇进行分析, 发现当前智慧政府的研究现状分为: 对智慧政府概念的研究; 对智慧政府发展历程的研究; 对智慧政府采取不同的研究视角; 对智慧政府建设过程中存在的问题的研究。根据研究现状总结了当前智慧政府研究的特点, 展望未来, 智慧政府应当采用混合研究方法; 静态分析与动态分析相结合的方法以及采用系统的视角, 不断拓宽研究层面。

关键词

智慧政府, 电子政务, 治理能力, 互联网

The Current Situation, Characteristics and Prospects of the Research on the Construction of Smart Government in Contemporary China

—Based on the Literature Analysis of CNKI from 2015 to 2021

Jiali Ma

Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

Received: Nov. 30th, 2022; accepted: Jan. 24th, 2023; published: Jan. 31st, 2023

Abstract

With the development of the Internet and big data, China's government services are constantly developing and improving with the help of the Internet platform. In recent years, China has vigorously promoted the modernization of the governance system and governance capability in the new era, making smart government one of the important measures for the government to improve its own governance capability and governance level, and increasing scholars' research on smart government. This paper selects more than 80 representative articles for analysis, and finds that the current research status of smart government is divided into: research on the concept of smart government; research on the development process of smart government; take different research perspectives on smart government; research on the problems in the process of building a smart government. According to the current research situation, this paper summarizes the characteristics of the current research on smart government, and looks forward to the future. Smart government should adopt a mixed research method; the combination of static analysis and dynamic analysis, as well as the use of a systematic perspective, constantly broaden the research level.

Keywords

Smart Government, E-Government, Governance Capacity, Internet

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

信息化在当今社会已经显示出不可阻挡之势，我国的网民规模越来越大，数量越来越多，互联网与人们的工作和生活紧密联系在一起。我国网民数量越来越多，截至 2021 年，我国网民数量已超过 10 亿，其中使用在线政务服务的用户达到了 6.94 亿，占整体网民的 76.8% [1]，在线政务服务用户数量的上涨反映出电子政务发展之快，作用之大。

近年来“互联网 + 政务服务”已成为我国政务工作中的一项重点工作，这一重点工作的目的在于实现政务部门间的数据共享，使得全国各地政务服务平台的服务质量和办事效率不断提升优化。在这样的大背景下，机关单位与人民群众之间的沟通愈发的密切，事物办理流程也愈发的简化，人民真切感受到智慧政府带来的便利与快捷，与此同时，公众对智慧政府的需求越来越多，因此智慧政府需要不断向着新时代的电子信息化服务型政府方向改革进行改革和创新，以满足人们的需求。

智慧政府的前身是电子政务，电子政务是 20 世纪 90 年代产生的，它是随着信息技术的发展而出现的新兴的政务处理方式，其最早是由美国前总统克林顿提出，随后世界各地也纷纷效仿。伴随着物联网、云计算、移动互联网等新一代信息技术飞速发展，智慧化浪潮正席卷社会服务的各个角落，政府治理模式产生了前所未有的变革，电子政务已然进入了一个全新的发展阶段——智慧政府。在政策红利进一步释放的背景下，国家通过顶层设计，指导多省市自治区加快建设智慧政府的步伐，智慧政府的相关研发公司也在做着努力。与此同时，学界对相关议题的研究日益关注，不同专业领域的学者发表多篇相关论文。

2. 我国智慧政府研究的现状

本文以中国知网(CNKI)为检索平台,以“智慧政府”为主题词,以2015年1月1日至2021年11月30日为时间区间,共获得检索结果388篇学术期刊,其中核心期刊45篇,本文选取了80余篇代表性文献为研究样本,对其研究的现状、特点进行了分析。

2.1. 我国智慧政府研究的现状

2.1.1. 发文量概况

从发文量年度趋势图来看智慧政府相关研究文献正在逐渐增多(见图1)。智慧政府发文量逐渐增多是因为智慧政府的建设正成为政府部门关注的重点。随着信息技术的飞速发展,全球已经步入了大数据的发展,通信技术的发展为政府转型升级提出了新的要求。政府服务智慧化是对社会发展的适应,也是顺应新时代我国对政府治理能力现代化的要求。在智慧政府成为目前政府部门的建设的重点和难点之时,学界对智慧政府相关领域的研究也逐渐增多。随着未来智慧政府建设的不断发展,相信会有越来越多的学者在这一领域展开研究。

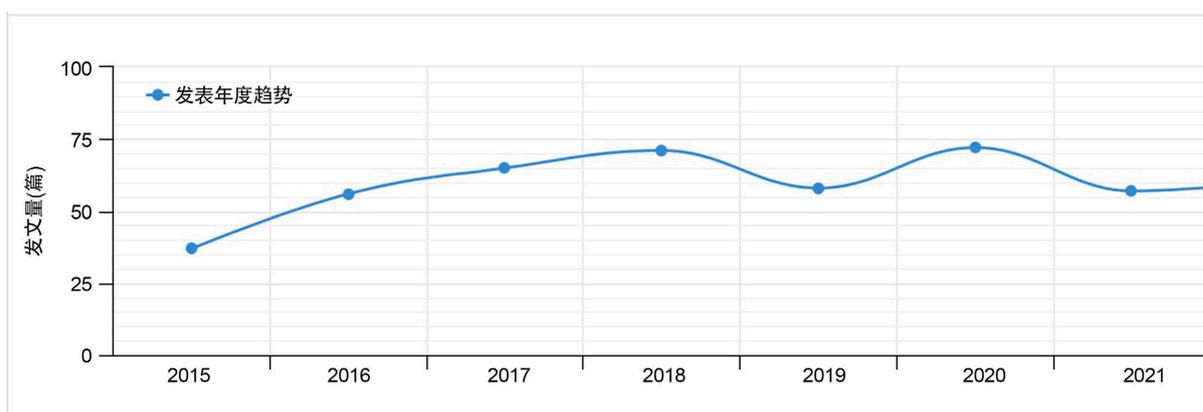


Figure 1. Trends in the number of documents issued by smart government research documents from 2015 to 2021

图 1. 2015~2021 年智慧政府研究文献的发文量趋势

2.1.2. 主题分布概况

从主题 2015~2021 年分布情况看,关于智慧政府领域的研究主题广泛,在所有研究文献的主题中,排名靠前的主题分别是智慧政府、smart government、大数据、智慧城市和政府治理。

如图 2 所示,在所有主题分布中,以智慧政府为主题的研究数量最多。对智慧政府主题的研究大致可分为两个方向。第一个方向是以地区为研究重点,以具体的各地区智慧政府建设现在进行研究。赵勇、曹宇薇(2020)以上海的“一网通办”改革为例,对智慧政府建设的路径提供了新的思路[2];蔡德发、张艺鸣(2021)对黑龙江省和哈尔滨市的智慧政府建设问题进行了研究[3][4]。另一个方向是以智慧政府自身的功能作用与建设路径的研究,例如卫鑫、陈星宇(2020)发表的智慧政府的功能定位及建设路径探究,他认为智慧政府是服务型政府的延伸和发展,未来如何促进信息的集成共享、推动社会公众广泛参与是我国智慧政府建设的重点[5]。

2.1.3. 基金资助概况

对智慧政府研究基金资助排名前五的分别是国家社会科学基金、国家科技支撑计划、江苏省社会科学基金项目、辽宁省哲学社会科学、四川省教育厅人文社会科学基金。具体而言:国家社会科学基金资助的篇目最多,有 41 篇。研究基金资助呈现了断层式的分布,具有较大的不平衡性。造成这一现象的主

要原因是智慧政府的研究内容的特点，智慧政府建设本就属于社会科学领域，因此基金资助项目中国家社会科学基金所占比重较大(图 3)。

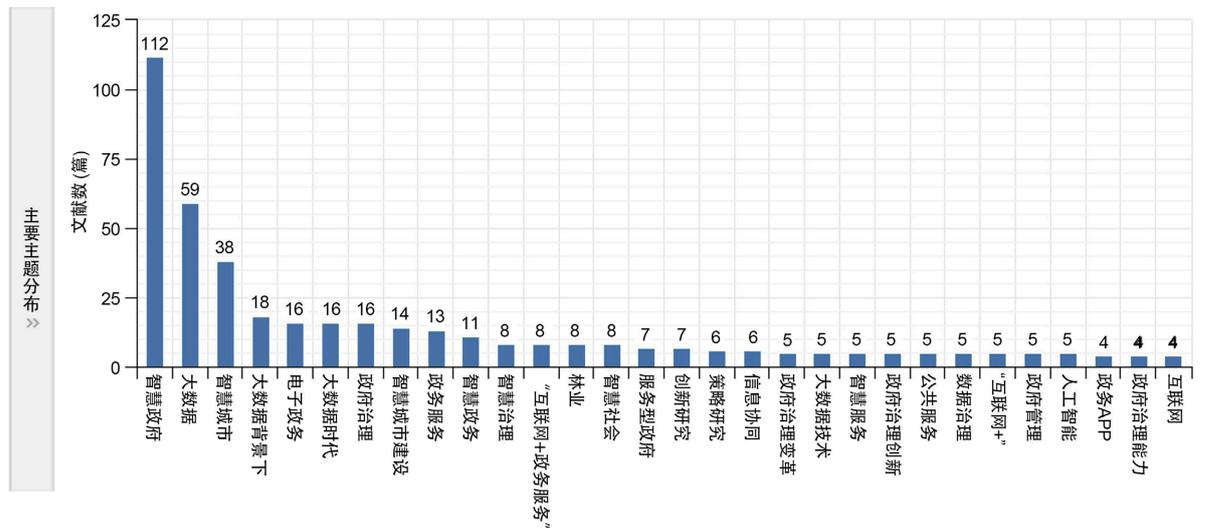


Figure 2. Overview of theme distribution of smart government research literature from 2015 to 2021
图 2. 2015~2021 年智慧政府研究文献的主题分布概况

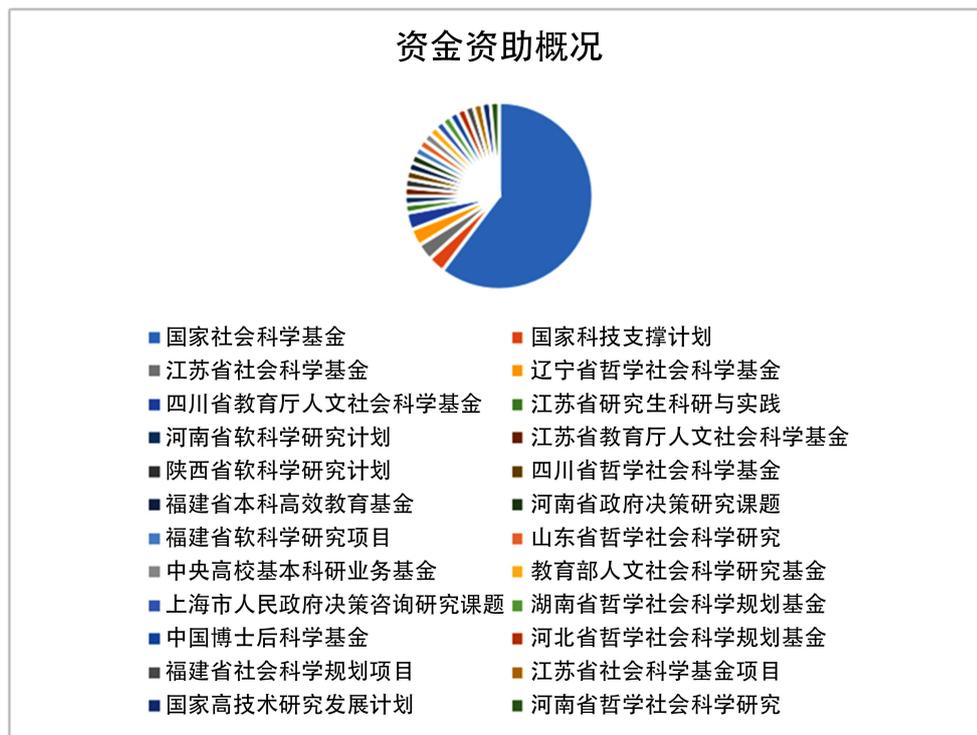


Figure 3. Fund support for smart government research literature from 2015 to 2021
图 3. 2015~2021 年智慧政府研究文献的基金资助情况

2.2. 关于智慧政府的概念的研究

界定智慧政府的概念，是对智慧政府进行研究的理论基础。本文通过梳理相关文献，总结出国内学

者关于智慧政府概念的研究成果。胡漠、郭喜等学者认为智慧政府是电子政府的升级,是比网络政府、数据政府更高阶的存在[6][7];戴建华、马捷等学者认为智慧政府是服务型政府的延伸[8][9];殷剑、霍亮等学者认为智慧政府是依据新一代电子技术作出智能化决策,从而实现社会治理智能化的政府[10][11]。

在界定智慧政府的概念时,学者们从概念的形成过程、主体指向和内在构成等方面进行了分析。理论是实践的基础,正确科学的理论对实践具有重要的指导意义。因此,只有在理论上弄清楚智慧政府的核心要义,才能在实践中科学的开展智慧政府建设工作。

2.3. 关于智慧政府的发展历程的研究

对于智慧政府的发展历程,我国学者们普遍认同智慧政府是在大数据的推动下传统政府进转型而来,是电子政府发展的高级阶段。其中于跃、王庆华特别对比了智能政府和智慧政府价值与追求的不同,提醒我们需要对智慧政府的标准和表征继续加码,深入研究,以保证智慧政府能够真正超越智能政府。张锐昕(2016)从理论方面对电子政府演进的过程进行了论述,他认为智慧政府是按照电子政务、电子政府、虚拟政府、信息政府的发展而顺序演进而来,并对相关概念进行区分和定义,其呼吁学者应多从理论角度采用客观的眼光对待电子政府及其派生概念[12]。郭渐强、苏蔚(2017)认为我国智慧政府的发展历程经历了电子政务、移动政务、智慧政府这三个阶段,随着这几个阶段的不断发展,政务复杂程度不断增加,政府的智慧程度也逐渐提高[13]。伴随着我国智慧政府建设不断完善,刘邦凡,南欣,栗俊杰(2018)提出了未来智慧政府的发展的构想,其认为未来智慧政府最主要的是要顺应大数据时代的趋势,纵深发展,从而不断提升政府服务水平和治理能力[14]。

2.4. 关于智慧政府的研究视角的研究

智慧政府的研究视角主要分为两个维度:一是信息技术视角;二是公共管理视角。

2.4.1. 基于信息技术视角的研究

基于信息技术视角的研究首先是关于信息协同的主题的研究:具有代表性的学者是马捷,他在智慧政府信息协同领域的研究颇有成就。其在《我国智慧政府信息协同网络结构识别与分析》中指出智慧政府是一个复杂的信息系统,在复杂信息系统中,信息协同是保障系统高效运行的关键性因素,其可以帮助智慧政府的各个部门有效利用海量的政府信息资源[15]。文章通过信息技术相关研究框架与数据获取方法,为优化中国智慧政府的信息协同网络结构提供了具有理论参考和实践价值的对策建议。另一方面是基于现在发展的区块链赋能的智慧政府的路径研究。区块链也属于信息技术范畴,其认为未来智慧政府的建设要充分利用好区块链技术[16]。

2.4.2. 基于公共管理视角的研究

基于公共管理视角的关于智慧政府的研究主要体现在政府治理方面。胡税根、王汇宇、莫锦江(2017)认为当前的社会发展的内外环境的剧烈变化使得各国的政府治理越来越困难,而随着大数据的发展,智慧政府成为了政府治理创新的途径之一。公共管理视角要从社会治理能力出发,智慧政府的建设可以推动我国治理水平与治理能力现代化[17]。戴建华(2020)认为,智慧政府从公共管理视角而言,一方面是为了给社会公众提供更智能更高质量的服务,另一方面是实现政府治理能力现代化的重要举措之一[8]。

2.5. 关于智慧政府建设中存在的问题的研究

除以上几个研究维度以外,还有的学者以问题为导向,谢文认为我国智慧政府发展正在面临四个方面的挑战:政府间数据标准不统一、政府内数据人才缺乏、管理者数据管理思维亟待提升、政府数据安全需重视[18]。刘美萍从当前政府行政管理中存在的问题展开研究,认为政府行政管理行为的主动性、系

统性有待加强,绩效考核激励程度有限,绩效考核激励程度有限[19]。蔡聪裕则认为智慧政府建设中面临的现实困境主要为信任风险[18]。吴韬探讨了大数据治理视域下智慧政府“精准”决策的困境[20],即传统思想观念转变较难、条块协同治理操作较难和数据开放政策落实较难[16]。胡税根等从智慧政府治理创新角度也认为智慧政府建设目前面临着动态网络协同治理体系还未有效建构的问题[21]。薛金玲从弱势群体角度出发,分析出了智慧政府在保障弱势群体获取信息方面还存在着一定的困难,未来应该加强对这方面的保障[22]。

3. 我国智慧政府研究的特点

3.1. 研究成果数量与内容受政策影响显著

智慧政府的建设和发展依托于互联网和大数据技术平台的建设和完善,对智慧政府的研究除信息技术的飞速发展以外,还有国家政策的出台与支持,使得对智慧政府的研究数量逐渐增多。

如前文图1所示,对智慧政府的研究大致可分为两个阶段,第一阶段为2015年到2018年,第二阶段为2018年到2021年。第一阶段就是明显的受到国家政策方针的影响呈现出不断上升的趋势。2016年国务院印发《“十三五”国家信息化规划》[23],规划建议提出实施国家大数据战略,我国电子政府的战略地位在“十三五”阶段获得显著提升。2017年,《大数据产业发展规划(2016~2020年)》实施[24]。2017年,党的十九大报告指出:“要善于运用互联网技术和信息化手段开展工作”,呼吁各级政府充分发挥“互联网+”的优势,建设高效政府门户网站。伴随着政策的出台,此时关于“智慧政府”的研究日益增多,涌现出一大批学者进行研究。第二个阶段就是在其成为研究热点之后,智慧政府的研究逐渐发展完善,政策的完善与制度的完善,使对其的研究逐年轻微减少,但总体来说还是属于热点研究话题。

3.2. 研究内容从理论探讨向理论研究与应用研究相结合转变

自从2015年以来,智慧政府的研究内容从开始的“互联网+”技术、到大数据技术这些理论研究,到现在的关于这些技术如何应用于智慧政府建设的研究。例如胡仙芝,辛华从应用的角度,研究了面对后疫情时代,我国智慧政府与政务公开的如何建设。随着学术界对智慧政府的价值达成了共识,相关的研究内容也发生了转向,逐渐从理论研究到与应用研究相结合转变[25][26]。

智慧政府的基础是大数据平台的建设,但其目的是为了建设服务型政府,方便大众办理各项业务和工作。一个地区的智慧政府无论建设的多么完善,没有公众的参与,不投入应用便一文不值。为了发挥公共管理维度的作用,即如何更方便快捷地通过政府数据公开、政府业务协同、信息资源共享等方式来完成社会管理、公共服务、政策制定、发展规划、科学决策等任务。因此只有将理论研究与应用研究相结合,才能更好的促进地区的智慧政府建设,发挥智慧政府的积极作用。

4. 我国智慧政府研究的展望

4.1. 研究述评

4.1.1. 取得的成效

国内学者围绕智慧政府的研究成果主要体现在以下两个方面:一方面,学者们研究界定了智慧政府的相关概念、内涵和外延,理清了智慧政府的发展历程,并对智慧政府的特点进行了系统梳理;另一方面,研究了如何全面推进建设智慧政府的问题,如智慧政府建设的动力机制问题、全面运用现代政府管理方式和技术问题、发展路径和策略问题等。

已有研究中的创新之处多在于我国政府治理创新研究、政府服务模式探讨和政府组织架构的完善。

国内学者对智慧政府在我国实践进行研究，基于具体城市的建设案例，提出了有效对策，对未来智慧政府实践研究提供了良好的借鉴。

4.1.2. 存在的不足

当我们将上述研究进行梳理后，却不难发现其中存在的问题：

首先，定量描述较少，定性描述居多。已有研究偏重于从宏观角度说明我国智慧政府建设过程中的总体属性、趋势，根据我国智慧政府建设的状态进行观察和分析，直接对我国智慧政府建设做出定性结论的价值判断。虽然定性描述使得文献更具有发展性评价的理念。但是，定性描述会让对智慧政府建设的评估模糊笼统，描述范围弹性较大，公共管理者在实践中难以精确把握。

然后，限于静态考察，缺乏动态分析。由于数据采集及样本选取的困难，目前对智慧政府的研究只局限于某个问题或某个方面，而对智慧政府建设数据的长期跟踪的研究并不多见。单纯的静态分析抽象掉了时间因素和智慧政府建设具体的变化过程，是对智慧政府建设进行静止的、孤立的考察，忽视了发展过程中的机理性联系[22]。

最后，研究层面单一，系统性研究较少见。在智慧政府的研究中，学者们要么更多关注宏观层面的政策支持、组织结构，要么关注微观层面具体实施以及技术应用。但是运用系统论来研究整个智慧政府的建设发展状况比较罕见。而智慧政府的建设，是一个集内外部因素于一体的系统，只聚焦于某一层面进行研究，研究的成果难免稍显不足。

4.2. 未来展望

4.2.1. 定性与定量结合，采取“混合方法研究”

混合方法研究产生于 20 世纪末，是定量研究与定性研究的两大研究范式在碰撞之中形成的研究方法。“混合方法研究”是指“在单个研究或调查程序中，研究人员收集和分析数据并整合研究结果和得出结论时，同时使用定性和定量的路径或方法”。但需注意的是：“混合方法研究”的方法论依赖于实践与情境关涉的把握。所以对于智慧政府的以后研究中，涉及定量数据与定性资料在不同阶段的收集、整合与分析等步骤，就需要研究者注意在不同情境下对研究对象进行准确的把握和理解。

4.2.2. 静态与动态相结合进行研究

针对固定结构下智慧政府的静态分析，不能有效反映智慧政府的发展脉络，所以可采用基于目标的动态分析方法。研究者可对不同时段智慧政府的发展进行分析总结，并针对各时段的特征，探索智慧政府的发展规律，为智慧政府未来的发展提供指导。

4.2.3. 全面看待事物，基于系统观视域研究

开放系统理论认为，任何组织都应放入特定的环境中进行考察，不能孤立地看待。只聚焦于某一层面研究智慧政府建设，难免有所欠缺。因此可基于系统观视域，对智慧政府建设中出现的问题进行研究。环境的不确定性、政策的更改、和政府组织的变革要求等，在研究中都需考虑。过去，内外部环境相对稳定，政府组织只需进行一些渐进式的微小变革就可以应对所出现的问题。然而，随着环境复杂性和动荡性程度的增加，智慧政府的建设需要整体战略也要相应做出调整，只有把智慧政府的建设放在一个大系统中，其方法论才更有可行性。

参考文献

- [1] 第 47 次《中国互联网络发展状况统计报告》发布[J]. 中国广播, 2021(4): 38.
- [2] 赵勇, 曹宇薇. “智慧政府”建设的路径选择——以上海“一网通办”改革为例[J]. 上海行政学院学报, 2020, 21(5):

63-70.

- [3] 蔡德发, 张艺鸣. 黑龙江省智慧政府建设问题研究[J]. 黑龙江科学, 2021, 12(10): 154-155.
- [4] 蔡德发, 张艺鸣. 哈尔滨市推进智慧政府建设问题研究[J]. 北方经贸, 2021(5): 7-9.
- [5] 卫鑫, 陈星宇. 智慧政府的功能定位及建设路径探究[J]. 中国行政管理, 2020(7): 91-94.
<https://doi.org/10.19735/j.issn.1006-0863.2020.07.13>
- [6] 胡漠, 马捷, 张云开, 武博. 我国智慧政府信息协同网络结构识别与分析[J]. 情报学报, 2020, 39(1): 47-56.
- [7] 郭喜, 李政蓉. 新一代信息技术驱动下的政府转型——从网络政府到数据政府、智慧政府[J]. 行政论坛, 2018, 25(4): 56-60.
- [8] 戴建华. 智慧政府视野下的治理能力现代化[J]. 理论与改革, 2020(4): 126-138.
- [9] 马捷. 专题研究: 智慧政府信息协同结构与行为[J]. 情报资料工作, 2020, 41(1): 13.
- [10] 殷剑. 大数据敲开“智慧政府”门[J]. 人民论坛, 2017(32): 66-67.
- [11] 霍亮, 杨柳. 云架构下智慧政府服务模式研究[J]. 现代情报, 2016, 36(7): 3-6+12.
- [12] 张锐昕. 电子政务概念的演进: 从虚拟政府到智慧政府[J]. 上海行政学院学报, 2016, 17(6): 4-13.
- [13] 郭渐强, 苏蔚. 智慧政府视角下降低行政决策成本研究[J]. 广西社会科学, 2017(8): 128-132.
- [14] 刘邦凡, 南欣, 栗俊杰. 大数据助推我国智慧政府的发展[J]. 中国集体经济, 2018(32): 34-35.
- [15] 马捷, 胡漠, 尹舒悦, 郝志远. 群体智慧视域下智慧政府信息协同满意度感知范畴研究[J]. 情报科学, 2021, 39(7): 116-123+152. <https://doi.org/10.13833/j.issn.1007-7634.2021.07.016>
- [16] 蔡聪裕, 金华. 区块链驱动智信政府构建: 现实困境、实践路径与理论图景——基于广东省 A 市 Z 区的个案研究[J]. 湖北社会科学, 2020(10): 33-42.
- [17] 胡税根, 王汇宇, 莫锦江. 基于大数据的智慧政府治理创新研究[J]. 探索, 2017(1): 72-78+2.
<https://doi.org/10.16501/j.cnki.50-1019/d.2017.01.010>
- [18] 谢文. 大数据时代政府治理能力的提升路径[J]. 中学政治教学参考, 2016(18): 37-38.
- [19] 刘美萍. 智慧办公平台建设与政府行政改革路径探究[J]. 江海学刊, 2020(6): 237-241.
- [20] 吴韬. 大数据治理视域下智慧政府“精准”决策研究[J]. 云南行政学院学报, 2017, 19(6): 110-115.
- [21] 胡税根, 王汇宇. 智慧政府治理的概念、性质与功能分析[J]. 厦门大学学报(哲学社会科学版), 2017(3): 99-106.
- [22] 薛金玲. 智慧城市背景下弱势群体政府信息获取的困境及解决方案[J]. 山西档案, 2016(2): 64-66.
- [23] “十三五”国家信息化规划[N]. 人民邮电, 2016-12-30(005).
- [24] 大数据产业发展规划(2016-2020年)[N]. 中国电子报, 2017-01-20(005).
- [25] 胡仙芝, 辛华. 后疫情时代的政务公开与智慧政府建设[J]. 社会治理, 2021(4): 36-42.
<https://doi.org/10.16775/j.cnki.10-1285/d.2021.04.008>
- [26] 张建光, 朱建明, 尚进. 国内外智慧政府研究现状与发展趋势综述[J]. 电子政务, 2015(8): 72-79.
<https://doi.org/10.16582/j.cnki.dzzw.2015.08.009>