

doi:12.3969/j.issn.1672-0598.2012.06.013

# 面向公共服务的电子政务应用与能力提高\*

严圣明

(福建江夏学院 公共管理系,福州 350108)

**摘要:**面向公共服务的电子政务,就是要求全过程、全方位向企业和公众提供规范、透明的服务。打造面向公共服务的电子政务,是中西方政府的必然选择。针对我国政府当前的电子政务发展中的问题,提出了进一步提升电子政务应用能力的措施。

**关键词:**公共服务;电子政务;能力提高

**中图分类号:**D630.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-0598(2012)06-0085-05

随着政府改革步伐的加快,物联网、云计算、下一代互联网等技术和概念的兴起和运用,我国的电子政务发展将更加突出以人为本的理念,更加强化公共服务和管理能力。政府完善和提升公共服务能力和水平离不开现代信息技术的强有力支撑,服务型政府建设必将对“十二五”电子政务发展产生深远影响,公共服务与电子政务的融合成为大势所趋。

## 一、面向公共服务的电子政务内涵、特性

自20世纪90年代电子政务产生以来,关于电子政务的定义有很多,并且随着实践的发展而不断更新。联合国早在《世界公共部门报告(2003):处在十字路口的电子政务》中指出,电子政务是指政府部门应用信息通信技术来改变政府内部和外部的关系;<sup>[1]</sup>《2012年联合国电子政务调查报告:面向公众的电子政务》指出,“在信息

时代,政府需要思考如何运用信息和通讯技术工具来优化法律框架、规章制度、机构重组和业务办理流程以及人力资源开发,从而顺应公民新的需求,接受新的挑战,真正做到以公众为中心来提供服务”。<sup>[2]</sup>随着大部制改革的深入推进,把服务型政府建设作为行政体制改革的切入点和突破口,推进“以经济建设为中心”向“以公共服务为中心”的转型,必然成为各级政府重要而又紧迫的长期任务。我国的电子政务主管部门和业内专家,对十二五期间电子政务的发展方向的看法基本一致,那就是电子政务建设的转型和创新势在必行。汪玉凯提出“重点发展以公众为中心的服务型电子政务”<sup>[3]</sup>;王安耕提出“平台上移,服务下延”<sup>[4]</sup>,都把平台建设作为电子政务向公共服务转型的核心。笔者认为面向公共服务的电子政务,应是政府对公共管理和公共服务在一定的支撑平台和应用系统进行整合的基础上,运用现代信息技术,实现政府组织结构优化和业务流程再

\* [收稿日期]2012-03-09

[基金项目]福建省教育厅科研项目(JB11315S);福建江夏学院科研项目(2011B021)

[作者简介]严圣明(1980—),男,福建福州人;福建江夏学院讲师,主要从事电子政务、区域治理、社会管理等方面研究。

造,超越部门分离制约和时空限制,全过程、全方位向公众和企业提供规范、透明的全方位服务。

从全球视角来看,起源于政府信任危机,开始于上世纪八十年代美英两国的行政改革浪潮席卷西方,与同时期的信息技术革命形成合力,对西方国家政府的公共服务产生巨大推动。国外的电子政务建设通过互联网的运用、信息技术的重构,促进政府、公民、企业三者之间的关系。电子政务平台上,公众与有关政府职能部门可直接进行沟通,也能快捷地办理公共机构向社会提供的各式的服务项目,具有快捷、规范、高效、透明等显著特征,从而提高政府的管理效率,更好地为公民和企业服务。国外的电子政务,由于较早发展,在技术水平上也更先进,其建设水准在我国之上,且显现出以下特征:(1)以公众为中心的新一代建站理念,构建数字化公共服务体系。西方发达国家的电子政务建设都表现出一个共同的特点:“以公众为中心”。它们广泛引进在商业和企业领域服务用户并取得成功的一些理念,通过诸如客户关系管理(CRM)、调查研究、用户满意度调查和测评等一系列方法来保证电子政务成为公众欢迎的服务产品,以此来推广和普及政府服务,在网站的信息构建方面更是充分体现了这种以用户为中心的设计思想。如英国政府的 DirectGov 和 Business Link、澳大利亚政府的 Cetrelink、新加坡政府的 eCitizen 等公共服务门户网站,都把面向公民和企业的在线服务作为核心,成为政府提供在线公共服务的典范。(2)以互动新媒体为特征的应用,有助于公共服务供需之间的高效互动。随着互联网的深入发展,手机、换客、播客、微博、虚拟社区、

搜索引擎等都纷纷加入“新媒体”行列,并且逐渐改变着信息传播的形态、内容、观念、效果等各个方面的内容。如美国总统奥巴马、英国首相卡梅伦和德国总理默克尔等,都喜欢通过微博与网民对话。在技术不断革新和公民参与意识持续高涨的背景下,政治传播同其他领域一样,正步入强调互动参与的“新媒体”时代。2011年突尼斯、埃及等国家发生政局动荡,很大一个原因就是“新媒体”的影响下,民众对政府抵触情绪高涨的结果。

从2012年的电子政务调查看,特别注重公众关心的服务和用户满意度的国家,通常能在调查中取得好名次。先进国家以电子政务建设提升公共服务的成功实践证明,信息时代的全球化竞争是国家软实力之间的竞争,政府公共服务能力是国家软实力的重要组成部分,运用信息技术提升行政管理效能和公共服务质量是最佳实现路径之一。在服务型政府和基本公共服务体系建设驱动下,公共服务与电子政务的融合发展已经到达临界点。在公共服务与电子政务融合这一点上,中国与西方国家不过是殊途同归。

## 二、面向公共服务的电子政务的问题

在我国经济取得举世瞩目的巨大成就时,审视政府信息化的进展,在联合国经济和社会事务部2012年关于电子政务发展的调查中,我国排名第78位,比2010年排名下降6位,与我国的地位很不相称(见图1)。是什么原因造成我国电子政务进展迟缓,尤其是从2005年以来呈逐步下降趋势,绩效不够理想,这应当深入研究和探讨。

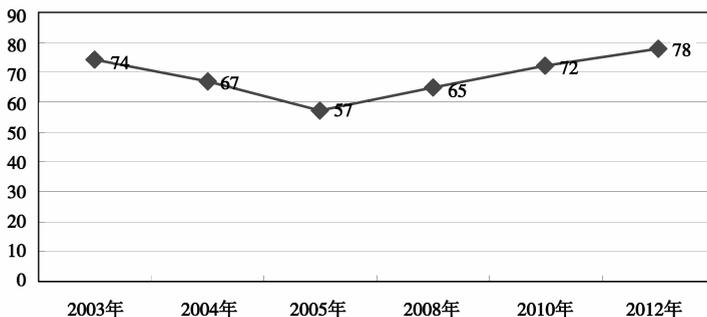


图1 中国电子政务排名

资料来源:《2012年联合国电子政务调查报告:面向公众的电子政务》

<http://tech.qq.com/a/20120327/000322.htm>

### (一) 服务响应和服务效率尚待提升,难以满足公共需求

当前在电子政务所提供的服务中大多是静态的内容,缺乏互动性质的服务,难以满足公众日渐增长的需求,这也是全世界在电子政务建设中存在的共同问题。在公众参与栏目的设计与使用上,政府网站的形式相对简单,有的甚至只是作秀、摆摆样子,而公众真正所需要的是网络咨询、网络投诉、网络反馈等实用性、互动性强的公共信息、服务内容较少,公众的留言答复也不够及时,回复率也不高,很多反映的问题缺乏有效的回应。普通老百姓每当要查看有关政策的时候,所找到的不是部门宣传、文件资料公布,就是一些工作总结,而对政策的详细解读、具体分析以及具体运用的例子少之又少。政府的公共开支细则、人事布局等也难觅踪影。如家电下乡补贴、灾后重建的物资供应等详细信息,在政府网上很难查询。作为了解信息、政策咨询、参政议政的窗口,公众看到的不应该只是一张又一张海报宣传式的政策,更不应该是夸耀自己业绩的喜报,而应该是一条条真实准确和有用可行的透明账本以及办事指南。唯有网上信息和服务的不断改善,才能使公众体验到真正的“无处不在”信息海洋。如果没有充分披露信息和良好的互动,不管电子政务设想有多美,不管基础设施有多好,电子政务建设也只能是像空中的城堡一样缥缈。

### (二) 主抓管理、缺乏服务,难以方便公众在线办理事务

从当前情况看,电子政务的“短板”是在线办事功能的实现程度较差。个别走在前列的电子政务已初步拥有行政查询及处理的水平,但电子政务的在线服务程度大多数比较落后,有的连基本的电子文档下载服务的实现都不尽如人意。如国家部委网站设置齐全,一般包括公共信息、政务咨询等,但很多网站还有一些不详细的问题。如在国家广播电影电视总局网站的访问动画审批要求,只能看到的表格上面列出的某些文件的名称,但没有给出详细内容。再比如现在老百姓关心的经济适用房、社会保障等问题,打开电子政务,很难看到相关信息,即使看到,大部分也是事后的信

息公开,成了“上网不办事,办事不上网”的典型。如果政府允许部门申请处理网上窗口的服务,加上运行的组织者和相关单位的协作,接着由接受任务的窗口进行统一反馈,那电子政务项目就可以达到“一站式”服务的要求。如:澳大利亚新南威尔士州的商业部,建立了一个网站,在该网站上有70个项目申请被放到了一块,等于开了个网上申请许可证的“便利超市”。

### (三) 以公众服务为中心的整合建设相对滞后,公共服务平台智能化不足

电子政务发展的驱动模式将发生重大变化,以部门业务需求拉动将被以公共服务需求拉动所取代。这只是第一步,还有第二步和第三步,那就是跳出部门局限,强调一级政府作为一个整体的跨部门整合和协同,这是提升整体公共服务能力的基本保证。这两步经常被忽略,导致了一系列严重问题。如从近几年上海市投资的138个电子政务重点建设项目情况看,项目已建成与在线服务密切联系的也只有22.5%的比例,跨部门的公共服务型系统集成服务比重较小。“产生这些问题的主要原因在于电子政务发展较多地考虑了电子政务服务的提供者——政府的需求,而忽视了最终用户的需要”。<sup>[5]</sup>中国电子政务建设的常规做法,往往用的是先内部、后系统、再服务,先分类、后汇总、再协同的方式,以致现在的电子政务项目大多体现为政府内部的业务系统形式,分部门和条块分割的情况仍存在着,超越部门的公共服务和项目建设相对薄弱。

### (四) 信息资源缺乏共享,存在“信息孤岛”现象

从当前来看,由于统筹机制的缺位,顶层设计的缺失,技术标准的缺乏,政府信息共享仍显得困难,信息资源的有效利用尚未形成。首先,信息共享意识,没有完全建立。政府信息资源管理部门主观方面不愿共享政府信息资源,长久以来已形成了习惯。其次,信息在“公开”和“保密”之间的界限不明确。政府职能机构很容易形成一个片面突出“保密”的情况,面对公众的信息披露要求,就算没有机密信息,或过期的机密信息,往往还是用“涉及国家安全”为借口来推脱,拒绝分享和提

供。第三,权威性电子政府信息管理协调机构的缺少。政府机构整体上以横向管理体制的模式进行运作,客观方面造成信息共享困难。应该说,电子政务的一个重要功能是资源的共享和集成,打破部门分割、条块分割,使原有的政府各部门的业务整合,实现经济规模和协同作用。但事实上,中国目前的电子政务并没有改变政府部门因自己的利益封锁信息、抵制资源共享的情况。可以想象,要在这样的条件下提高政府部门的协作能力和公共服务能力该有多难。例如农业部的“信息资源共享”以及“全国信息联播”项目,过去因为刚刚建立时有限的技术和各下属部门在信息系统建设、技术应用和整体规划上的未能统一,结果普遍性存在着“信息孤岛”的情况。经过信息资源的重新组合后,加快了农业信息化的传播和有地方特点的信息发布。类似的,如成都工商企业信用系统、北京市水务局、福建电力局 DXP 数据交换平台等多个项目,都实现了“数据共享交换”。

### 三、面向公共服务的电子政务的能力提高

#### (一)提高服务响应和服务效率,进一步满足公共服务需求

在西方国家政府在公共服务领域引入市场机制、经营理念和企业家精神等新公共管理运动影响下的现代治理理念,强调政府的公共服务职能首要目标是服务的需求。这些反映在电子政务建设中,是政府把公众作为“顾客”,“一切为公共服务”作为电子政务的基本方向,向公众提供方便快捷的服务。为了实现“公众为中心”的理念,在电子政务实践中,“应该把资源用于解决公民最为关心的、最迫切需要的服务——如教育、医疗、就业、社会保障等方面,以及企业最为需要的服务,如创办企业、税务服务、信息查询、创新等方面”<sup>[6]</sup>。可通过学习、培养客户关系管理业务领域(CRM)的意识、技术,并将 CRM 理念逐步渗透到未来的电子政务,对公众(顾客)的进行分类,抓住顾客的需要,供应具有个性需求的服务。资源整合、服务方便、高效的公共信息服务系统的建设,要求公共访问是通过单个通道获得由部门互动、共同办公所提供的一体化服务。这将有助于

政府提高公共服务能力、效率、水平和质量,以方便公众使用,满足公众的需求。政府超越部门之间的界限,提供多种渠道的面向所有群体的基于信息技术的公共服务,架构任何时间、任何地点、任何人都可以很容易地获得帮助的电子政务平台,以更好地满足公众对政府的服务的需求。

#### (二)从主抓管理转为主抓服务,方便公众在线办事

由于长期受管制型政府的影响,电子政务建设也存在着倾向管理,而对服务不重视的情形。不论是国家推动的“金字”工程,还是各部门、各地自主建设的行业管理系统,从投入规模、应用深度来看,更加注重社会监管的职能,对于社会公众的服务有所忽略。应用是电子政务的命根子。尽管电子政务建设的总体规模在不断扩大,工程项目投入动不动就是上千万,如孔子学院网站以3520万元中标价被网友称为“史上最贵网站”,但是应用后的效果常常是雷声大、雨点小。一些项目本来缺乏应用基础,却被盲目上马,摊子铺得大,事却做不深。把电子政务系统搞起来了,但业务人员不愿用,服务对象不爱用。就好像高速公路建了以后,路上跑的车没有,“有路无车”“有车无货”,这是很尴尬的。现在电子政务的访问量,远远落后于商业网站。如浙江省、市两级50多个电子政务的访问总量一天不到100万,现在有些名人办一个博客,点击都上千万、上亿,所以电子政务的利用率非常低。为了解决这些问题,必须从主抓建设到主抓应用转变。一方面,练好内功,有效地提高现有系统的可用性、易用性。另一方面要加强推广,想方设法把闲置的应用系统的生产能力发挥出来。这也要求我们加强电子政务项目前期和申请后的评估,缺乏应用前景的项目就应搁置,再整改应用效果不佳的项目。而真正有价值的项目,我们必须尽一切可能抓住并想办法应用起来。

#### (三)加强以公众服务为中心的整合建设,打造智能化公共服务平台

电子政务的本质是充分利用信息技术,使得政府履行职责的能力适应环境的变化,并且在这个变化的过程中不断地完善和改善。为了能够在

“十二五”期间继续取得更为长足的发展,电子政务应该适应物联网、社会化网络、云计算、三网融合的兴起和变革以及“智慧城市”带来的机遇,以信息资源整合、共享为重点,推进跨部门协同,强化公共服务能力,提升技术标准,优化发展环境,从完善管理体制、创新内容和服务形式等方面不断向“智能化公共服务平台”的目标迈进。电子政务的新目标是将网站建成以人为本、协同高效、服务创新、先进智能、体现品牌的智能化公共服务平台,突出以用户为中心、提供大量的公共服务、构建全天候、人性化的智能型政府特征。提升平台化应用能力,加快智能门户平台、统一服务平台、智能交换平台、政府决策平台、智能内容管理和虚拟政府建设将成“十二五”电子政务发展阶段的主要工作,智能化公共服务平台和跨部门协作的内外网安全智能信息交换将成为发展趋势。

#### (四) 推进信息资源共享,破除“信息孤岛”

西方国家的电子政务建设强调以企业精神改革政府部门,强调以公众为中心的在线公共服务,并通过战略规划和顶层设计保证总体目标的落地,从而大幅度领先于其他国家,得到广泛认同和成功推行。从瑞典、英国等国的电子政务建设的情况来看,全局性的规划和整合很重要。以“服务型电子政务”为导向,全面理顺电子政务的业务流程。“顶层设计”作为一种手段来寻求电子政务总体规划的多利益相关者的资源协调方案,以指导总体规划和电子政务建设的模型框架。在电子政务的“顶层设计”基础上,迫切需要打破部门、系统的界限,在横向协调的基础上,整体规划

构建政府服务。如四川内江市政府网站,将全市42个市级部门以及涉及民生的公共事业单位全部纳入,建设并整合了“中国内江”门户网站群,改版后每天的点击率都保持在一万人次左右,仅“市民热线”栏目每周接件都在550件左右。<sup>[7]</sup>借助“云计算”的理念,把分散在各地区和部门相关的政务信息通过网站数据库有效地连接起来,减少信息“孤岛”,如北京通过“祥云工程”将建成“云计算”中心,服务电子政务。

#### [参考文献]

- [1] 陆悦. 国外电子政务案例分析[J]. 互联网周刊, 2004, (20): 76-79.
- [2] 腾讯科技. 联合国发布2012电子政务调查报告(中文版) [DB/OL]. 腾讯网 <http://tech.qq.com/a/20120327/000322.htm>.
- [3] 汪玉凯. 中国电子政务的十年回顾和发展展望[DB/OL]. 中国电子政务论坛 <http://www.chinaegov.org>, 2010-1-25.
- [4] 王安耕. 我国电子政务发展趋势展望[DB/OL]. <http://www.sina.com.cn>[2008-03-02].
- [5] [6] 唐协平, 吴琼雷, 张鹏翥. 我国面向公众的电子政务需求内容研究[J]. 电子政务, 2010(9): 7-14.
- [7] 电子政务, 四川内江市政府网站升级改版 塑造城市新名片[DB/OL]. 中国信息化 [http://www.ciia.org.cn/xwzx/dzzw/dt\\_dzzw/201110/t20111027\\_31796.html](http://www.ciia.org.cn/xwzx/dzzw/dt_dzzw/201110/t20111027_31796.html).

(责任编辑:杨睿)

## Public-Service-Oriented E-government Application and Its Improvement

YAN Sheng-ming

(Department of Public Administration, Fujian Jiangxia University, Fuzhou 350108, China)

**Abstract:** Public-service-oriented e-government can provide the enterprises and public with full-process, overall-direction, standard and transparent service. The construction of public-service-oriented e-government is the necessary choice of the government of China and western countries. According to the problems in current e-government development of China, the measures for further improving application capacity of e-government are given.

**Key words:** public services; e-government; capacity improvement