

电子化公共服务的过渡模式研究^{*****}

□汤志伟 [电子科技大学 成都 610054]

□赵生辉 [西藏民族学院 咸阳 712082]

[摘要] 政府电子化公共服务是电子政务的基本组成部分,也是反映电子政务应用与发展水平的重要标志。本文认为,适合中国现实国情的政府电子化公共服务发展模式是以“前台人工方式-后台电子化方式”为特征的“过渡模式”。在过渡模式下,政府门户网站的发展应该集成化发展,开发不可替代性的服务,按照渐进方式实现政府公共服务向网络的转移。

[关键词] 电子政务; 政府电子化公共服务; 政府门户网站; 过渡模式

[中图分类号]C931 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1008-8105(2008)02-0052-04

引言

20世纪90年代中后期以来,伴随着以互联网为核心的现代信息通信技术在政府事务中的广泛应用,电子政府这一新的概念开始在全球范围内得到广泛传播并掀起了声势浩大的建设热潮。中国电子政务与国外“电子政府”的定位不同,涉及的范围更加广泛,按照内容的不同可以划分为政府部门内部的电子化业务处理、政府部门之间的协同政务和政府对社会大众提供电子化公共服务三大类。电子政务归根结底是为公众所用,政府内部事务处理、管理方式和组织结构的变革也是为了更好地实现服务职能,其最终的目标是通过自内而外的建设,为公众提供更好的服务。因此,政府电子化公共服务是反映电子政务应用与发展水平的重要标志。

一、中国政府电子化公共服务“需求困境”及原因

(一)中国政府电子化公共服务的“需求困境”

在中国,从电子政务概念的提出到理论研究再到实践发展所走过的历程并不长,几年来从中央政府到

地方政府都对电子政务寄予了厚望。以1999年的“政府上网工程”为开端,各级政府争相在互联网建立门户网站,推进政府的电子化公共服务。目前,中国政府部门建立的网站已超过1万个,基本实现了政府机关在网上的集体亮相。

然而,事与愿违的是政府部门投入巨额资金建设的政府门户网站并没有如政府和学者们期待的那样得到公众的认同。中国互联网信息中心(CNNIC)于2006年7月公布的《第十八次中国互联网络发展状况统计报告》中显示,截止2006年6月,中国的网民数量达到1.23亿,而“网民最常用的网络服务”中电子政务仅占了5.4%,在调查的26项网络服务功能中排名倒数第3位;也就是说中国目前的政府电子化服务实际上是在为仅占全体国民0.5%的极少数人群服务,这显然背离了政府部门发展电子政务的初衷。政府开通门户网站的主要目的之一就是服务大众,政府门户网站却遭到种种“冷遇”表明,中国政府电子化公共服务当前存在严重的“需求不足”现象。

(二)中国电子化公共服务公众需求不足的根源

政府电子化公共服务的本质特征在于其“公共性”,政府电子化公共服务的服务对象不是政府机关自己,也不是社会上的少数人或者少数组织,而是社会上的各类人群和组织^[1]。造成中国政府电子化公

• [收稿日期] 2007-11-12

•• [基金项目] 四川省社会科学规划项目,电子科技大学中青年学术带头人培养计划基金(Y02018023601036)

••• [作者简介] 汤志伟(1969—)男,博士,电子科技大学政治与公共管理学院,教授;赵生辉(1977—)男,硕士,西藏民族学院管理学院教师。

共服务公众需求不足的原因有很多方面,但笔者认为,当前政府电子化公共服务所采用的发展模式与中国现实国情的不匹配是造成这一现象的主要原因。

西方国家是在内部的信息化程度、社会信息化程度、国民信息化素质都相对较高的背景下提出“电子政府”的概念的^[2],因此上述条件在西方国家是作为默认条件而出现的,这些条件却恰恰是中国目前所不具备的。中国的现实国情要比西方发达国家复杂得多。就外部环境而言,中国社会目前最重要的特征就是工业化进程没有完成,人口中的绝大多数还是农业人口,使中国电子政务的发展环境有了“半农业、半工业化、半信息化”的复杂特点。在政府内部,受传统文化和计划经济时期管制为主的行政模式的影响,中国政府由“管制型政府”向“服务型政府”转变的阻力很大,这就决定了中国政府职能转变的长期性和渐进性。另外,从整体上而言,中国政府内部的信息化基础普遍较差,公务员对信息技术的掌握程度不高,虽然近年来在电子政务建设推动下已经有了很大的改观,但是距离电子政务所要求的信息共享和协同政务的发展水平还有相当大的距离。

可以说,中国和发达国家是在两个完全不同的发展平台上发展政府电子化公共服务。中国互联网信息中心(CNNIC)的《第十八次中国互联网络发展状况统计报告》中同时显示了截止2006年6月各个国家互联网渗透率,其中美国为68.6%,日本为67.2%,韩国为67%,而中国仅为9.4%。在如此悬殊的发展环境中,按照同一模式进行发展政府电子化公共服务,出现国外的成功经验在中国的“水土不服”就在所难免。

二、中国政府电子化公共服务过渡模式的特征分析

前面的分析表明,西方发达国家以“门户网站”为核心的政府电子化公共服务体系不能适应中国现阶段的现实国情,那么在中国的社会经济结构发展到与西方发达国家相类似的阶段之前,就应该采用适应中国目前国情特点的模式来发展政府电子化公共服务。笔者认为,从现在到中国工业化进程的完成还有一个相当长的过程,在这个过程中政府电子化公共服务也要完成从“传统方式为主”到“电子化方式为主”的转变,称为“过渡期”,在过渡期内政府电子化公共服务的发展模式可以称为“过渡模式”。

任何服务都有提供者和接受者,一般把服务提供

者与接受者的接触面称为“前台”,服务提供者提供服务而做的工作称为“后台”^[3]。如果把政府公共服务的提供划分为“前台”和“后台”,公众所选择的获取公共服务的渠道就是“前台”,而政府内部的政务处理过程就构成了“后台”。

同时,政府公共服务的提供方式和内部政务处理的方式都可以分为“人工方式”和“电子化方式”两种。所谓服务提供的“人工方式”是指以人工作业为主,政府按照服务流程,指定专门的工作人员接待公众,公众在服务过程中主要通过政府工作人员语言交互来沟通信息,完成服务的申请和受理过程;服务提供的“电子化方式”是指公众通过政府门户网站、公共信息终端、移动电话等方式提交服务申请,主要通过电子化设备的机器交互完成服务受理的过程。按照政府公共服务的“前台”、“后台”以及服务提供的“人工方式”、“电子化方式”,政府公共服务可以被细分为如图1所示的4种组合。

I: 传统模式 前台人工方式 后台人工方式	II: 超前模式 前台电子化方式 后台人工方式
III: 过渡模式 前台人工方式 后台电子化方式	IV: 电子化模式 前台电子化方式 后台电子化方式

图1 政府电子化公共服务的四种模式

图1中,模式I为“传统模式”,中国政府公务处理已经经历的阶段,随着中国古代国家机构的建立,这种模式就已经存在。模式II为“超前模式”,这个模式是中国政府电子化公共服务正在经历的一个阶段,也就是在政府内部信息化还没有完全完成的前提下过早地用电子化手段向公众提供公共服务,这个阶段由于内部信息化基础较弱的状况成为政务上网的“瓶颈”,导致能够真正在网上提供的服务项目非常有限,公众参与的热情也不高。另外,以“政府门户网站”为主要测评标准的电子政务评估也是催生这一模式的原因之一,由于这种评估的结果是干部政绩的一个方面,政府部门为了应付评估也只有优先发展政府门户网站。模式IV为“电子化模式”,服务的前台和后台都实现了电子化,这种模式是西方发达国家政府电子化公共服务所采用的发展模式,也是中国政府电子化公共服务最终的目标模式,但是却不适应中国现阶段的现实国情。

模式III是“过渡模式”,也就是前台采用人工化方式受理公众的服务请求,后台用高效率的电子化方式进行处理。这种方式的优点在于在“传统模式”和

“电子化模式”之间搭起了沟通的桥梁,公众可以采取自己熟悉的方式与政府进行交互,但是却能从政府内部政务处理的高效率上感受到政府内部所发生的巨大变化和政府为民服务的决心。这种模式适用于社会信息化程度不高,大多数公民的信息素养还不高的情况,一方面照顾到了公民使用习惯,另一方面由政府内部电子化程度的提高避免了被信息化大潮抛弃的危险,因此是适应中国当前国情的理想化的发展模式。

三、中国政府电子化公共服务过渡模式的实现方式

政府电子化公共服务过渡模式主要的实现方式是“一站式服务大厅”和“政府呼叫中心”,另外笔者结合中国电子社区和新农村建设的现状,从制度安排的角度提出了两种创新的实现方式,即“社区电子服务代理”和“农村电子服务代理”。

(一)一站式服务大厅

一站式服务是近年来兴起的一个新理念,具体到政务领域就是要通过部门精简和数据整合,将分属不同部门的业务受理网点集中到一个统一的政府平台上,向企业和个人提供包括咨询、申报、交费、注册、审批、报关、投诉在内的一整套服务项目^[4]。

一站式服务目前按照其实现的渠道主要有“大厅一站式”和“网站一站式”两种。“大厅一站式”是指公众到大厅办事,复杂事项只需接触一个窗口,该窗口受理后,按照既定流程,分发工作,协同办公,最后反馈结果给公众;办事者无需和各个职能部门或窗口都打交道,受理窗口可以对办理事项负责到底。“网站一站式”是指在政府的门户网站,部署各部门公共服务的业务系统,这样,强化了政府便民服务,原来分散的、跨部门的服务在网上变成集中的、单一窗口的、便捷的协作服务,做到了网上“一站式服务”^[5]。由于“一站式服务”,不仅每一个部门要根据电子政务的要求,在单位内部对传统的行政管理程序、流程以及组织结构进行一些必要的调整和改进,而且部门已建业务系统还要按照互联互通、信息资源共享的要求,在统一标准下与其他政府部门之间进行业务、数据联接。因此,“大厅一站式服务”是“网站一站式服务”的基础,“大厅一站式”实现后要实现“网站一站式”只是增加了网上的服务入口而已,如果“大厅一站式”实现不了,缺少人为协调和沟通,“网站一站式”实现的难度就更大。

(二)政府呼叫中心(Government Call Center)

政府呼叫中心即政府公开电话热线,是政府利用现代计算机技术,受理市民日常生活突发性一般困难求助的重要方式^[6]。政府呼叫中心的主要任务是受理市民通过电话、电子短信、电子邮件等提出的咨询、意见、建议、批评、投诉和一般性求助,同时对相关责任单位的办理情况进行跟踪督办。

政府呼叫中心主要采用语言方式实现政府与公众的交互,其优势主要体现在两个方面:一是覆盖面广,中国公民的移动电话和固定电话的普及率远远高于互联网的普及率,政府呼叫中心的发展有较好的群众基础;二是语音方式更能体现人性化的特点,绝大多数公民更容易接受和适应。随着可视电话的发展,未来政府呼叫中心可以实现公民和政府工作人员的直观对话和交流,从而使异地交互具有了和面对面交互相似的沟通效果。三是“政府呼叫中心”相对“一站式服务大厅”的工作时间延长了,更适应于处理突发性事件的需要。

(三)社区电子服务代理

“电子社区”的概念起源于美国。与国外不同,中国“数字社区”的建设更侧重于公共管理和公共服务。与沿用西方发达国家“电子政府”思路发展中国的政府电子化公共服务一样,中国在“电子社区”发展过程中也存在着“拿来主义”的痕迹,具体表现在电子社区的发展要以互联网在绝大多数居民中的普及作为支撑条件。电子社区是中国社区信息化未来的发展方向,但是对大多数社区而言,目前按这一模式发展的前提条件还不具备。

笔者结合中国社区信息化的实际和政府电子化公共服务的发展现状,提出了一种“社区电子服务代理”的服务模式。所谓“社区服务代理”,就是在社区设立电子化服务中心,配备相应设备,由专门服务人员负责受理社区居民的服务申请,代替居民完成网上业务咨询、表格下载、信息查询、申请提交等服务项目,并通过传统方式告知处理结果的服务模式。在网站一站式服务已经发展成熟的条件下,居民可以不去政务大厅,在家门口就能快捷、方便地享受多种业务服务。

“社区电子服务代理”模式由于在以政府门户网站与公民之间增加了一道“服务代理环节”,从而消除了信息化设备和信息化技能的不足给服务带来的障碍,使社区居民可以用自己熟悉的方式向电子服务中心的工作人员表达自己的服务请求,这种模式尤其适合年龄偏大或行动不便居民的服务需求。

(四)农村电子服务代理

中国网络宽带已经全部铺设到县,90%以上的行政村通了电话,为农业信息进村入户提供了条件,搭建了平台。但是网络信息要到村、到户还有一定的困难,这就是信息化领域的“最后一公里”问题^[7]。农村信息化的“最后一公里”现象是由多种因素造成的,要使广大农村居民在当前的现实条件下享受到政府提供的电子化的信息服务和其他各类服务,“农村电子服务代理”就是其中的一种解决方案。“农村电子服务代理”与“社区电子服务代理”的思想基本相似,就是在行政村设立电子服务点,配备懂计算机操作的人员负责受理农户的服务申请,代替农户在网络上完成信息查询、业务咨询、申请提交等操作。“农村电子服务代理”模式的优势在于适应了农村互联网渗透率较低,农村居民信息化素质不高的现实,使农村居民可以通过自己所熟悉的面对面交互方式完成服务过程,大大减少了从居住地到政府之间来回奔波所付出的时间成本和经济成本,从而使其感受到信息化手段所带来的益处。当然,也可以按照社区电子服务代理模式一样建立农村居民服务信息数据库,并通过信息共享和数据分析把农村居民划分成不同的群体,如养殖专业户、果树专业户等,有针对性地为其提供相应的信息和服务。

四、结论

政府电子化公共服务的本质属性在于其公共性,以西方国家“政府门户网站”为中心的政府电子化公共服务模式作为中国政府电子化公共服务的发展方向不能适应中国现阶段现实国情的需要。因此,现阶段中国应该按照“过渡模式”的思想大力发展具有“前台人工方式-后台电子化方式”的电子化公共服务项目。

参考文献

- [1] 吴孝政,周婷.以人为本,推动电子政务发展[J].行政管理,2006,(7):22-23
- [2] BELLAMY C,JOHN A. Taylor, Governing in the Information Age[M]. Open University Press,1998:222-226
- [3] 姚国章.国际、国内政府电子化服务研究进展[J].公共管理学报,2006,(1):30-34
- [4] 王清,庄琪.电子政务一站式服务框架[J],计算机工程,2004,(5):45-48
- [5] HOA T K. Reinventing local governments and the E-government initiative [J]. Public Administration Review. 2002,(4):434-444
- [6] LENK K,TRAUNMULLER R T. A framework for electronic government. 11th international workshop on database and expert systems applications[C]. 2000:325-326
- [7] 方礼德.加快农业信息化的重点是破解“最后一公里难题”[J].领导决策信息,北京,2004,(20):15-16

Study on the Transition Pattern of Governmental Electronic Public Service in China

TANG Zhi - wei

(Univ. of Elec. Sci. & Tech. of China Chengdu 610054 China)

ZHAO Sheng - hui

(Tibet Nationalities University Xianyang 712082 China)

Abstract Governmental electronic public service is a basic component of e-government, which is also an important symbol for reflecting the application and development level of e-government. In this paper the author holds that a more proper pattern for developing electronic public service in our country is a transition pattern which is typical of “by man means in the foreground and by electronic means in the background”. Under the transition pattern, we should follow an integrating way in the development of government gateway website so as to exploit such a service that is beyond substitution to realize the transfer of government public service to website.

Key Words e-government; governmental electronic public service; government gateway website; transition pattern

(编辑 范华丽)

电子化公共服务的过渡模式研究

作者: 汤志伟, 赵生辉, TANG Zhi-wei, ZHAO Sheng-hui

作者单位: 汤志伟, TANG Zhi-wei (电子科技大学, 成都, 610054), 赵生辉, ZHAO Sheng-hui (西藏民族学院, 咸阳, 712082)

刊名: 电子科技大学学报(社会科学版)

英文刊名: JOURNAL OF UNIVERSITY OF ELECTRONIC SCIENCE AND TECHNOLOGY OF CHINA (SOCIAL SCIENCES EDITION)

年, 卷(期): 2008, 10 (2)

被引用次数: 2次

参考文献(7条)

1. 吴孝政;周婷 以人为本,推动电子政务发展[期刊论文]-中国行政管理 2006 (07)
2. BELLAMY C;JOHN A Taylor,Governing in the Information Age 1998
3. 姚国章 国际、国内政府电子化服务研究进展[期刊论文]-公共管理学报 2006 (01)
4. 王清;庄琪 电子政务一站式服务框架[期刊论文]-计算机工程 2004 (05)
5. HOA T K Reinventing local governments and the E-government initiative 2002 (04)
6. LENK K;TRAUNMULLER R T A framework for electronic government 2000
7. 方立德 加快农业信息化的重点是破解“最后一公里难题” 2004 (20)

本文读者也读过(10条)

1. 李鹰 加强我国电子化公共服务的发展[期刊论文]-民族论坛2007 (8)
2. 朱汉平 电子政府:公共服务型政府的电子化解读[期刊论文]-湖北省社会主义学院学报2005 (3)
3. 梁源 浅析我国公共服务电子化[期刊论文]-知识经济2010 (8)
4. 戴鸿 地方政府公共服务电子化初探[期刊论文]-福州党校学报2008 (5)
5. 陈捷. CHEN Jie 构建我国电子化政府的一些思考[期刊论文]-六盘水师范高等专科学校学报2006, 18 (5)
6. 王菁 基于公众价值的政府电子化公共服务评价模式研究[学位论文]2007
7. 余晓青. YU Xiao-qing 电子政务的公共服务障碍及其解决路径[期刊论文]-青岛农业大学学报(社会科学版) 2009, 21 (1)
8. 李艳波 政府电子化公共服务现状及发展目标[期刊论文]-边疆经济与文化2004 (9)
9. 王立清 我国政府电子化公共服务现状与发展趋势[期刊论文]-情报资料工作2005 (2)
10. 李强 论公共服务电子化与行政效率的关系[期刊论文]-辽宁行政学院学报2010, 12 (2)

引证文献(2条)

1. 赵生辉 现代信息技术与西藏民族文化融合的理念与途径[期刊论文]-黑龙江史志 2009 (18)
2. 赵生辉 城市公共信息亭“信息生态系统”的失衡与治理[期刊论文]-现代情报 2011 (2)

本文链接: http://d.wanfangdata.com.cn/Periodical_dzkjdxsb-shkx200802012.aspx