



他山之石

▶ 他山之石

▶ 国际观察

▶ 热点关注

他山之石

电子公共服务：电子政府发展的方向

2010-05-18 | 访问次数: | 编辑: enablesite | 【大 中 小】

李传军

【阅读提示】电子政府的特质在于它是服务型政府，即借助电子手段来创新政府的服务。从现阶段电子政府建设和服务型政府建设的实践来看，两者的结合点较多地体现为电子公共服务的提供。因此，电子公共服务在一定程度上可以说是政府公共服务方式的一场革命。

一、电子政府与服务型政府的契合

电子政府与服务型政府有着内在的、天然的联系。从某种程度上来看，电子政府的特质在于它是服务型政府，即借助电子手段来创新政府的服务。正如汪玉凯教授所指出：“政府信息化和网上办事是服务型政府建设的重要举措。”[1]从根本的意义上讲，电子政府与服务型政府的关系体现为：服务型政府是目的，电子政府是手段。服务型政府以公共性、服务精神为导向，服务型政府建设不仅要求转变理念，而且要实现政府组织的变革和业务流程的再造，电子政府的建设过程极大地促进了这一进程。

服务型政府强调以服务公众为核心，以向社会提供优质高效的服务为宗旨，以提高服务绩效为目标。而电子政府以现代化信息和通讯技术为依托，能够整合社会资源、了解公众建议、促进企业发展，有效地提高政府的服务效率和质量，从而促进了服务型政府建设。通过建设电子政府，体现服务型政府的内涵，达成建设服务型政府的目标，是目前我国电子政府建设的首要任务，只有这样才能将我国建设电子政府与建设服务型政府的双重目标结合起来。

从现阶段电子政府建设和服务型政府建设的实践来看，两者的结合点较多地体现为电子公共服务的提供。[2]所谓电子公共服务，就是政府及其他公共服务机构通过现代通信技术和网络技术等电子化手段，使公共服务得到充分实现的过程和结果。电子政府与公共服务的改善之间存在着密切的关系，而公共服务是服务型政府的重要内容。在公共服务的改善过程中，服务型政府的理念得到了较好的贯彻。

电子公共服务是电子政府的核心，也是电子政府最关键的一环。为公众和社会提供服务，这是政府的主要职能之一，随着信息化的发展和时代的变革，这一职能将越来越成为政府的主要职能。电子政府的开展，是利用信息技术对传统政府服务方式和内容的再造和创新。电子政府建设的最终目标是更好地为公众和社会提供电子公共服务，政府办公自动化和电子化只是一种手段和方式而非政府电子化的最终目标。发展电子公共服务，需要对传统服务进行创新、重组和整合。因此，电子公共服务在一定程度上可以说是政府公共服务方式的一场革命。正如英国前首相托尼·布莱尔所说的：“只有通过选择、个性化服务和不断增强的责任感将权利转交给公众，政府才能不断改进服务。我们的目的是进行根本性的改革，重新围绕个人设计公共服务，为公众提供他们真正需要的服务，即快速、方便、有效、高质量的服务。”为此，他在任时为政府信息技术专家规定了明确的使命，那就是“保证IT能够支持政府的业务转型，以便为公众提供更好、更有效的公共服务”[3]。

二、电子公共服务的含义与特点

对于电子公共服务的理解有两个层次。第一层次，电子公共服务就是公共服务手段的电子化。这是一种工具层面上的认识，往往出现在电子公共服务的初级阶段。第二层次，电子公共服务是电子环境下公共服务的新模式。电子公共服务在本质上当然属于公共服务。电子政府的主要目标就是顺应信息化社会对政府管理的需要和要求，建立起以公众服务为导向的政府。

作为一种新型的服务模式，电子公共服务与传统的公共服务相比发生了明显的变化，具有了自身鲜明的特点：

(1) 网络化。这是最为明显的变化。传统的公共服务是建立在手工平台之上的，包括办公室、窗口、柜台，而电子公共服务则需要建立在网络平台之上，包括政府网站、政府内部的公务处理系统等，公共服务项目的申请、受理、传递都可以在网络上进行。

(2) 便利性。与传统的人工服务显著不同的是，电子公共服务通过现代信息通信技术的应用，使得政府服务突破了时间、空间的限制，可以做到让社会公众随时随地享用政府的公共服务。需要获得政府公共服务的公众不管在何时何地，只要能够接入互联网，即可获得相应的政府服务。

(3) 回应性。政府提供的各项服务不是让社会公众来适应政府部门的设置和职能划分的需要，以致使公众不得不在不同的政府部门之间来回穿梭、迂回等待，而是政府服务部门应最大限度地从公众的需要出发，以“公众利益为中心”设计服务项目，提高服务效率，降低服务成本，改善服务品质，为社会公众提供最大的服务效益。

(4) 集成化。电子公共服务应具有很强的集成性，能把众多政府部门的不同政府职能通过网络集成在一起，让社会公众享受“一站式”的政府服务，以有效地节省服务时间，提高服务效率。

(5) 个性化。在电子公共服务的条件下，政府的服务能力有了显著的提高，使得政府能够面向社会公众提供个性化的、“一对一”的服务。例如，面向个人的健康体检、教育培训，面向企业的税务服务都可做到按个性化的要求提供服务方案，并通过互联网等形式主动提供相应的服务。

(6) 互动性。通过网络，公众既可以根据自己的情况在适宜的时间、地点将服务申请上传，也可以发表对服务内容、过程、方法的意见，政府则必须对这些意见做出相应的处理，服务方式由“政府→公众”变为“政府↔公众”，即由单向变为双向，由一方主动变为双方互动。

(7) 透明化。这里的透明主要是指服务事项开展过程的透明。在电子公共服务模式中，公众只需掌握自己的需求，按照规定提交申请，并在一定的时限内查收结果，而无需掌握服务机关的内部构成，无需依靠自己的奔波来推动办理过程。这种透明化减少了传统公共服务提供中的“暗箱操纵”的可能性。

(8) 高效化。高效意味着服务成本的降低和服务收益的提高，表现在多个方面：比如公众获取公共服务成本的降低，包括办理时间的减少、地点的不受限等。此外，还可表现为政府提供服务成本的降低。

三、国外电子公共服务的发展概况

电子公共服务有着巨大的发展空间和发展潜能，最近一个时期，无论在广度上还是深度上，电子公共服务都会有一个比较大和比较快的发展。对世界主要电子政府领先国家的跟踪发现，国外在电子公共服务方面主要提出了八大理念。大致可以分为两类：一类是从公共服务本身来说的，包括“以公众为中心”、“惠及所有人”、“无处不在”和“无缝”四个理念；另一类是从政府的角度来说的，包括“开放的政府”、“响应的政府”、“变革的政府”和“集成的政府”四个理念。〔4〕综观世界各国，电子公共服务发展的特征表现为以下方面：

(1) 在服务领域的扩展方面，电子公共服务将很快向更加广阔的应用领域开拓。需要由政府提供的绝大多数公共服务，都存在通过电子化手段实现的可能性。除了目前在世界各国政府已经普遍开辟的社会事务与经济事务处置领域外，政治事务处置、文化教育事务处置、医疗健康事务处置、劳动就业事务处置、法律事务处置等领域都将比较普遍地应用了电子公共服务。

(2) 在服务方式的扩展方面，将呈现有益的多样化局面。现代信息技术已经为多样化的电子公共服务提供了充分的条件，目前使用最普遍的单向信息提供方式将很快被双向信息交流方式取代；非实时信息提供方式，将很快被实时信息提供方式取代；部分电子化部分非电子化的复合型方式，将越来越多地被全电子化方式取代；以共性服务为主的方式，将不断被越来越具有个性化特点的方式取代。

(3) “一站式”服务成为电子公共服务发展的新模式，政府门户网站的建设成为主流。为满足公众需求，世界各国政府将不断自我创新和调整，整合传统公共服务，建立单一窗口，给公众提供“一站式”公共服务。美国政府的“第一政府”网站基本实现了“一站式”服务。英国提出在增进政府机制的效率和有效性的同时，建立起政府的信息服务中心，提供单一窗口式服务，发展数字签章、认证等。

(4) 各项电子公共服务切实以公众为导向。电子公共服务在发展过程中，坚持公众导向就是要做到：以公众需要作为工作的出发点和归宿，要首先关心公众而不是政府机关自己；以公众存在为自身存在的前提，充分认识政府与公众间的依存关系；要针对公众的需要，设计、提供理想的服务，加强与公众的直接互动，不断了解公众的期望，并以此作为改进服务的方向和依据；要以公众满意为目标，把工作重点放在满足公众的合理需求方面。

(5) 缩小“数字鸿沟”，促进服务平等。积极消除“数字鸿沟”，努力缩小“信息富人”和“信息穷人”之间的差距，使得每一个人都享有获得电子公共服务的权利，尤其是那些非常关键的服务，尽力避免新的信息技术给人们带来新障碍，照顾信息弱势群体，缩小信息差距，使电子公共服务更具有普遍性。

(6) 发展和完善电子公共服务的评估体系。从世界一些先进国家电子政府的发展历程来看，建立一套科学的、完善的政府网站评估体系，对于促进电子政府的建设和发展有着重要的意义，对于电子公共服务也是如此。评估是电子公共服务建设走向成熟的必要环节，可以比较全面地总结当前状况，为电子公共服务的未来发展提供了指南。

四、我国电子公共服务发展的对策建议

由于我国的电子政府尚处于初期发展阶段，我国电子公共服务的水平还比较低，因此，积极促进电子公共服务

的发展已经成为电子政府建设的重要任务。要完成这样一个任务，需要我们采取有效措施尽快处理好如下问题：

(1) 要强化对电子公共服务的认识。我国是在公共服务还很不发达的情况下，进行电子政府建设、发展电子公共服务的。不管是服务还是电子化，我们的起点都不高，我们的认识水平都有限，甚至对政府公共服务本身的认识还存在问题，这将构成电子公共服务发展最大的思想障碍。我国在电子政府建设中，比较普遍地存在着重监控、轻服务，重政府内部系统建设、轻对外公共服务系统建设的倾向。我们必须认识到，政府改革的世界性趋向都是要使政府职能实现的方式从以管制为主转变到以服务为主；政府发展电子政府的核心价值之一就是改善政府的公共服务，提高公共服务的水平和质量。

(2) 要重视服务设计。电子公共服务最本质的是服务。服务是有特定目标、特殊规律的活动过程，有着特殊的复杂性，如果我们对服务目标、服务项目、服务方式、服务标准、服务提供过程、服务效果的评定等缺乏整体规划和具体的安排，就难免目标不明、管理粗放、服务质量不高、服务效果差强人意。在服务方面，政府部门确实需要向企业界学习，特别是要学习企业注重服务设计，把服务设计视为一门科学的精神。电子化的公共服务实际上要比企业为社会提供的服务复杂得多，它也就更需要精细、科学的设计。

(3) 要警惕“数字鸿沟”现象的继续蔓延。为了能尽快消除“数字鸿沟”现象，至少是尽快阻止这种现象的蔓延，应注意在发展电子公共服务的同时，采取一些积极有效的措施。比如，不同地区可以制定不同的电子公共服务政策，如西部地区就需要强调电子公共服务的实用性，东部地区可以在有用、适用的基础上更强调服务系统的好用性。对于面向广大农村提供的电子公共服务，政府可以制定政策，吸引企业和民间投资，使部分电子公共服务民营化。中央政府应该在力所能及范围之内，投入专项资金，帮助经济落后地区优先发展成本低、效益好的电子公共服务项目。我们还可以学习韩国、印度等政府为消除“数字鸿沟”的做法，开展“全民信息化教育”活动，在全国所有邮局配备互联网计算机站，使人们可以免费或廉价使用互联网，从而便捷地接受电子公共服务。

(4) 要关注电子公共服务的成本控制。这就要求我们在电子公共服务规划设计中，建立成本控制观念，完善成本控制制度，精打细算，把成本尽可能降下来。电子公共服务建设从开始的高投入到建成运营及维护，是一个复杂的过程，需要大量资金的支撑，这些资金都是来源于纳税人，来源于公众，所以强调最大限度地降低电子公共服务的成本，就是要求我们一定要重视电子公共服务建设与管理中的经济效益，重视所提供的电子公共服务能否为公众带来直接或间接效益，这是真正对纳税人、对公众高度负责的表现。

(5) 要建立科学的电子公共服务绩效评价机制。电子公共服务要发展，离不开对它的绩效管理。绩效管理的核心环节是绩效评价。为此，对电子公共服务绩效进行管理的关键是建立绩效评价机制，而绩效评价的关键就在于建立服务绩效的评价指标体系。国外一些学者在评价公共服务绩效时，主张服务绩效指标应包括：经济、效率、效果、公平。我们认为，这四项指标同样基本适用于对电子公共服务的评价，我们应当以这四项指标为基础构建出更加具体的、精细化的指标体系。

[参考文献]

- [1] 汪玉凯. 电子政务应强调服务导向 [J]. 人民论坛, 2006(6).
- [2] 李传军. 电子政府与服务型政府建设 [J]. 学习论坛, 2006(6).
- [3] Lan Watmore. IT如何帮助政府转型 [J]. 每周电脑报, 2005(10).
- [4] 石怀成, 黄鹏, 杨志维. 国外推行电子政务公共服务的主要理念 [J]. 信息化建设, 2007(7).

(作者系中国人民大学公共管理学院行政学博士、副教授、硕士生导师)

来源：行政管理改革2010年03月31日

[>>返回](#)

相关新闻

- 人民日报连发四文聚焦国内收入差距问题 2011-02-18
- 中科院传达尹蔚民部长“关于加强人力资源社会保障科研工作座谈会上的讲话” 2011-02-17
- 公务员“凡进必考”不动摇 正确看待“公务员热” 2011-02-17
- 世界一些发达国家统筹城乡基本公共服务的经验 2011-02-17
- 罗正恩：北京拟采取多种举措调控人口将收紧进京指标 2011-02-17
- 人社部副部长：公务员制度改革路向何方 2011-02-16
- 新加坡营造电子政务技术的良性生态环境 2011-02-15