

电子政务与基于顾客关系管理的政府流程再造

文 / 张波 · 华中科技大学公共管理学院

电子政务的一个显著特征是技术背后服务驱动和政府流程再造，这也是电子政务成功与否的关键。公民、企业作为公共服务或产品的受众，却往往被排除在传统政府流程再造的范围外。本文提出基于顾客关系管理理论作为政府流程再造的核心思想，为电子政务的建设和实施提供了理论思想，即以公民为导向，通过网络和信息技术将公民的需求转变成让公民满意的公共服务或产品，以促成电子政务环境下实现传统政府向服务型政府的转型。

电子政务最重要的内涵，就是运用通信技术、计算机技术和网络技术，打破行政组织的组织界限，建构一个电子化的虚拟政府，使得公民可以从不同的渠道获得政府提供的信息及服务；也就是说，电子政务能够随时随地地依据公民的需求，提供各种不同的服务。计算机技术、通信技术和网络技术仅是电子政务的手段；电子政务的核心内容应该是：改进原有政府部门的工作流程和工作方式、改善政府组织结构、提高政府的工作效率，更好地为广大的社会提供公共服务。

政府流程管理从结果入手关注产生结果的整个过程，政务流程的终点是为公民提供特定的服务或产品。这些服务和产品可否满足公民需要是衡量政府流程是否优化的重要标志。这就要求政府管理的重心转变到突出自己的顾客（也就是公民）服务上来。因此，将广大社会公众纳入对传统的政府管理模式和流程的思考，以及对电子政务环境下新的政府工作方式和服务内容的构想，从而构建以公民为中心的政府，应该成为电子政务的一项重要内容。

一、电子政务对政府流程再造的影响

政务流程是一组相关的、结构化的活

动集合，或者说是一系列事件的链条。这些活动集合或链条为特定的公众提供特定的服务或产品。这个流程有起点，有终点，有目的。政府流程再造是对政府的治理理念、原则、结构、行为等进行大规模的改革；是以公民为服务中心，提高公民对政府服务的满意度，降低政府整个流程的成本，进而提高政府的绩效和服务的品质。政府流程再造不是简单的组织精简和结构重组。

电子政务建设的实质是对工业时代政府形态的再造，即利用信息技术构造出更适合信息时代的政府治理模式，建立一个更精干、更有效率和效能、更具服务精神的政府，从而促进政治、经济和社会的全面发展。电子政务环境下的政府流程再造将是划时代的，前所未有的再造，并最终为政府再造的成功打下坚实的基础。

1. 电子政务是政府工作流程再造的技术保障

电子政务环境下的政府工作以人与计算机的结合为基本工作平台，以现代信息技术来代替人力，建立标准化、简单化的工作流程。究其实质就是政府工作需要的信息流动发生了巨大转变：政府内部的信息传递方式就由阶梯型变成了政务流程型，即实现了政府内部信息的水平和跨部门传

递。电子政务改变了原来的行政流程，并对行政流程进行彻底的反思。政府的机构设置根据行政流程的本质、目标、工作方式等进行重新组合，整合了政府内部的所有资源，建立一个无缝隙的政府，使得为公众提供更完备、更全面以及无边界的服务成为可能。公众不需要直接到政府的办公地点即可获得政府的相关信息并获得相关服务，也无需知道哪个机构、哪个层次，或哪几个部门的政府提供何种服务。他们只需要通过政府的网站及其链接就能获得全程服务。

2. 电子政务提高政府人事管理流程的灵活性

传统的政府管理理论是工业社会中形成的，是建立在社会专业化分工基础上的科学管理理论。电子政务对传统政府组织形态提出挑战。在它的引导下，传统政府组织中的金字塔式的权力结构被扁平式权力结构所取代。网络技术可以实现操作执行层与高层决策层的直接信息沟通，免去通过中间层来逐级传递信息的过程，从而加快信息传递速度。由此，中间层级可以缩减，使得组织结构更为扁平。以计算机和互联网为特征的电子政务最终将不可避免地建构出适合信息时代社会发展所需要的政府组织形态。与传统的政府管理相对应的

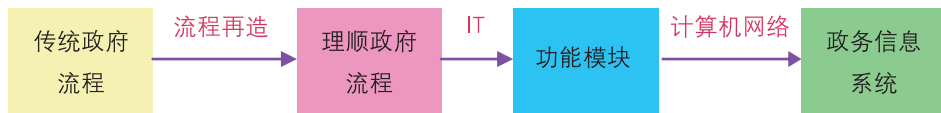


图1 电子政务与政府流程再造结合示意图

人事管理体制已经不能适应迅速变化的信息时代的要求。电子政务环境下形成的新的行政管理体制重视行政人员素质的提高，要求人员不断更新知识和完善知识结构体系；更有效地运用人力资源，大幅度提高了人员录用、任期、工资及其他人事管理环节上的灵活性，进而建立起一个有利于提高效率、增强活力和调动各方面积极性的人事管理流程。

3. 电子政务推动政府决策流程的优化

电子政务环境下的政府决策流程是对政府决策模式的根本改造：由传统的政府单独的治理模式转变为政府和社会的共治；是围绕着提高决策的有效性和决策的效率展开的。政府以顺应客观规律、维护公众利益、令公众满意为决策的根本目标，为此，决策过程的公众参与及民主公开就成为必然选择。网络化电子政务的实现，使得政府决策者可以在广泛了解决策所需信息及公民需求的前提下进行决策，避免了靠经验决策和决策信息不完备导致的盲目决策现象，从而提高了政府决策的科学性和合理性。另外，公民参与决策的途径大大拓宽。信息技术的发展推动电子政务的发展，从而能够使政府在决策过程中实现信息的公开交流，增强信息的透明性，拓宽公

民的参与渠道；同时由于在决策制定过程中体现更多人的利益，这样便增强了公众对政府的信任和信心，保证了政府决策的一致性。

4. 电子政务使公共服务流程电子化成为可能

公共服务电子化就是通过现代信息技术等电子化手段，使政府为社会提供的公共服务得以充分实现的过程与结果。随着电子政务的推行，不仅实现政府职能将从管理型向管理服务型的转变，更适应了当代政府提供公共服务以低成本运行和高效率工作两方面的要求。由于信息技术的应用，政府提供服务的方法和方式也将改变；政府提供的各种服务比以前更快捷，对公众意见和需求的反应速度也大大提高。电子政务的信息公开服务功能利用高效可靠的政府门户网站，将政府信息快速、方便、廉价、准确地传给社会公众，减轻公众为此而付出的经济和时间负担。同时公众登录网站能够享受方便、快捷的信息服务，并通过这种方式实现双向的和直接的沟通和互动。以顾客为导向的公共服务电子化，视公民为政府最重要的财富，重视与公民之间建立长期互动关系，以追求公民满意为基本目标。

在一定意义上，电子政务就是要以信息技术的应用，推动政府创建、优化自身的流程。因此，推行电子政务的过程，实际上就是一个政府梳理、优化流程的过程。政府流程再造的真正目的是：适应电子政务的要求，充分利用和发挥电子政务的特点和优势，实现电子政务的效益，实现政府形态由管理型向管理服务型转变。电子政务与政府流程再造的结合如图1所示。

二、顾客关系管理理论与流程再造

1. 顾客关系管理的概念

顾客关系管理(Customer Relationship Management, CRM)源于以顾客为中心的管理思想，是一种旨在改善企业与顾客之间关系的新型管理模式。顾客关系管理就是通过对顾客行为长期地施加影响，强化企业与顾客之间的关系。它作为真正意义上的“一对一”（同时与每一顾客建立关系）营销手段，其目的已经从传统的以一定的成本取得新顾客转向想方设法地留住现有顾客；从取得市场份额转向取得顾客份额；从发展一种短期的交易转向开发顾客的终生价值。顾客关系管理的目的是从顾客利益和公司利润两方面实现顾客关系的价值最大化。

顾客关系管理将确实地改变企业的经营理念 and 手段, 使原本各自为战的销售人员、市场推广人员、电话服务人员、售后维修人员等开始真正的协调合作, 成为围绕着以顾客为中心的强大团队。CRM由Gartner Group提出, 其目的在于建立一个系统, 使企业在客户服务、市场竞争、销售及支持方面形成彼此协调的全新的关系实体, 为企业带来长久的竞争优势。

《哈佛商业评论》(Harvard Business Review)提出了它对CRM的定义:“CRM将企业流程与客户战略相结合, 以建立客户的忠诚度, 增加利润”。具体地说, CRM就是企业了解客户(一般通过细分客户), 并利用这一知识提升企业利润水平的行动。企业通过调整相关流程, 理解价值客户所重视的属性, 并将该属性提供给他们, 从而建立价值客户的正面忠诚, 借以实现该目标。客户关系管理最终反映了企业希望达到的以客户为中心的程度, 以及它如何为达此目标所付出的行动。

推行顾客关系管理的主要活动一般包括以下几个方面:

(1) 管理客户信息

组织在与顾客的每次接触中都存在一个“接触点”, 这里面蕴涵着有关顾客的大量信息; 而获取和维护客户数据一直是客户管理的基础, 其广度取决于企业的目标和客户需求的集中度。最基本的客户数据是人口统计信息, 如性别、地址等, 还可以

获得有关客户的进一步信息, 如他们对服务提供方式以及内容的满意度。

(2) 客户相关决策

客户信息是多数客户导向活动的动力燃料, 但不加以利用, 它是毫无用处的。管理信息、联机分析处理(OLAP)和数据挖掘技术(如回归分析和神经网络工具)可以用来分析客户需求。它的难点在于将客户需求的信息融入与客户的互动中。客户决策系统可以帮助认识客户利润水平、风险和偏好。有效的客户分析可以推动企业战略的制定, 它决定了企业的决策, 而不仅仅是计算交叉销售的可能性。

(3) 向客户营销

技术使得营销变得越来越精巧。数据分析推动了从邮件直销到精巧的细分市场营销的转变。时机选择的概念和活动导向营销被采用。供应商和客户的直接互动使得企业可以根据客户在互联网或者电话上的反馈, 把营销融入与客户的互动之中。个性化技术使得企业可以根据每个客户的需求精确调整商品的营销。

(4) 与客户互动

互动不仅仅是“友好对待客户”, 它蕴涵了以下三个“C”: 接触(Contact)、渠道(Channel)和内容管理(Content Management); 它意味着在不同渠道和媒介上管理与客户的接触; 它关注管理与客户(或者中间人)在管理内容上的合适、相关和匹配。

(5) 信息反馈管理

为建立和保持与顾客的长期稳定关系, 组织必须以顾客能够感受到的实际行动来取得顾客的信任。这些行动包括对承诺的兑现、合同的严格履行、对顾客意见和抱怨的切实改进等; 同时要区别不同类型的顾客关系及其特征, 采取有针对性的特殊措施来满足顾客的特别需求, 旨在保持企业与顾客的长期友好关系。

2. 顾客关系管理理论中的流程再造

顾客关系管理的一个重要工作就是参与企业业务流程的再造。业务流程是企业输入各种资源、以顾客需求为起点, 到企业创造出顾客满意的产品或服务、实现价值为终点的一系列活动。传统的企业组织中, 分工理论决定着业务流程的构造方式, 但同时带来了一系列弊端。应用顾客关系管理理论实现业务流程再造希望由此建立符合企业需要的全新功能模块, 进而形成全面的企业前端业务流程闭环回路。

1985年, 迈克尔·波特(Michael Porter)引进了价值链(Value Chain)的概念。他的模型指出了所有的商业组织为其客户创造价值的一系列活动。例如, 波特曾说:“整体观察一个企业并不能了解它的竞争优势。优势来自于企业进行的很多分散的活动, 包括设计、生产、营销、配送以及产品支持服务。这些活动中的每一项都能影响企业的相对成本水平, 并为差异化奠定了基础。”通过分解其活动, 企业可以了解它是

如何为其客户创造价值的。虽然并非是一个真正的 CRM 分析,但波特的分解为企业考虑它的哪些活动创造了客户价值,以及如何创造价值提供了帮助。

1993年,迈克·哈默(Michael Hammer)和詹姆斯·钱皮(James Champy)发表了《公司流程再造》(Reengineering the Corporation)。虽然哈默早在1990年的作品中早就提出了流程再造(Reengineering),但是1993年的作品却给商业界带来了一阵风暴。虽然并非与CRM直接关联,但流程再造对客户关系管理影响重大,特别是在客户体验自动化方面。流程再造主要探讨如何消除没有为客户增加价值的流程。早期的流程再造项目发现,客户价值是由不到10%的流程创造的。大部分工作都消耗在部门内部和部门之间的检查、协调和扯皮上。每一个步骤都花费时间,并且可能引起错误,需要修改更正。流程再造号召对客户的工作方式和内容进行改造。

但是,许多流程再造的工作将重点放在内部流程和成本上,只是产生自动化,而并不能带来客户体验最优化。其结果是,大量的流程再造失败了。这是对流程再造的误解。流程再造的重点应该放在淘汰没有为客户增加价值的业务上。之所以出现问题,可能是一些企业把客户价值与价格划上了等号。

这些思想家从不同角度说明了组织如何通过识别客户价值并满足他们的需求而

获得竞争优势。流程再造论证了把流程重点放在创造客户价值的活动上的必要性——虽然在通往自动化的道路上,客户价值经常丢失。这些思想直接或间接地改变了企业的观念,促使他们重新审视如何从CRM上获取价值,并将其传送给客户。

三、基于顾客关系管理的政府流程再造的思想

企业将顾客关系管理与流程再造结合起来,其目的是把流程再造的重点放在最能够创造顾客价值的活动上面,建立以顾客为中心的商业组织,实现顾客价值和企业利润的同时最大化。电子政务建设要求政府机关各职能部门打破固有的工作模式,为同一个公务协同办公,使传统政府以行政职能为中心的流程转变成以公民服务需求为中心的流程,以为公民提供满意的公共服务和产品为最后目标,让公民深切体会到“公民就是政府的顾客,顾客就是上帝”这种主人翁的感觉。这种基于顾客关系管理的政府流程再造是一种全新的“以顾客为中心”的政府业务流程:以公民需求为出发点,把公民和企业作为顾客来管理和服。现在通过建立以顾客为中心的政府门户网站,发展“一站式”服务的管理模式,已成为世界各国开展电子政务的经验和共识。

基于顾客关系管理的政府流程再造的核心是形成“以顾客为中心”的政府服务模

式,其基本思想有:

1. 顾客信息管理系统(Customer Information Management System)

政府进行公民服务定位时,考虑具体的实施首先要从与公民接触开始。对于政府来讲,每一个可能的顾客接触点,都可能成为发现公民需求、反映公民意见建议,进而建立相互信任关系的基点。政府在获得公民各种数据后,需要对顾客接触点增加集成度和信息管理,以实现顾客信息多部门共享。因为离散的顾客信息或数据,将极大地阻碍政府作为整体向公民提供全环节的优质服务。就公民而言,政府的任何部门对于他都是政府整体的表征。因此在任何一个顾客接触点上,他的感受都影响到他对政府的印象;如果对所接受的服务不满意的话,都可能让他失去对政府的信任。就政府而言,公民信息实现多部门之间的共享,有利于公民信息在部门间流通,有利于政府部门间围绕公民需求进行协调和配合,减少因信息不对称而造成的公民对政府服务满意度的下降。电子政务为构建有效的顾客信息管理系统提供了保障。顾客信息管理系统从各接触点采集公民信息;然后进行数据挖掘,从静态的概括性数据推断出公民的行为;同时实现与政府数据仓库的连接,提高顾客数据的质量(参见图2),为公民服务的定位提供数据支持。

2. 顾客信息导入政府决策分析

如果对政府从每次与公民接触中所采

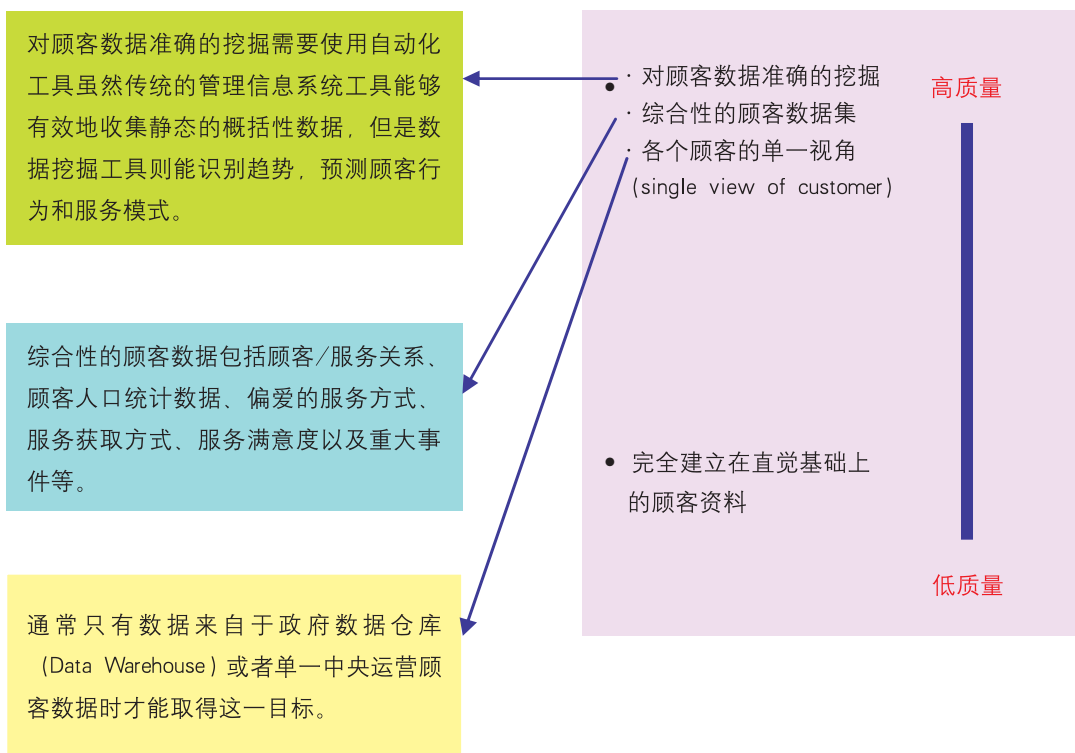


图2 顾客数据质量

集到的顾客信息不加以利用，那么这些信息就会显得毫无意义。将顾客信息结合政府业务流程和管理过程中产生的大量数据一起导入政府决策分析过程，并通过数据挖掘、利用这些数据，不仅可以增进政府管理者对政务的了解，而且还能够支持政务管理者及时做出正确的判断。现代政府在应对社会急剧变化而作出决策的正确程度取决于所使用的事实和数据的准确性；因此在给定的时间内，能尽可能多地获得相关信息就显得尤为关键。电子政务将顾客信息纳入政府决策分析过程中；政府部门通过网络访问顾客信息管理系统，借助查询报告工具形成决策所需的数据，利用数

据挖掘工具从浩如烟海的数据和文档中发
现有用信息，在与决策依据的基本事实、政府管理者经验的高度交互分析过程中，制定出面向公民需求的政府决策。政府各部门根据管理者所做出的决策，实施以公民为顾客的各项服务，这样政府服务就会有的放矢。

3. 顾客互动集成管理

顾客关系管理理论要求政府各部门以公民为中心的服务具备全方位的互动方式。电子政务建设使得政府逐步具备提供 7 × 24 的不间断服务的能力；允许公民在与政府互动时选择电话、电子邮件、传真、互联网、行政服务中心等多种方式。多渠道互动

方式的挑战之一是，很多政府流程在不同阶段涉及不同的渠道和媒体。公民应该从政府顾客执行的关键流程的角度考虑渠道战略。公民可以运用一个直接渠道去获得服务指南以及注意事项，然后登录门户网站或者前往行政服务中心完成服务申请。不同的渠道都反映了不同类型的公民对政府服务的诉求。电子政务不仅确定了必须支持的渠道和媒体，也对不同方式进行了整合。运用顾客互动集成管理，政府可以指明在流程的每一个阶段什么数据是必须获得的，以及涉及那个组织部门。最重要的是，这一方法是从公民的角度考虑渠道和媒体的。图 3 就是顾客互动集成管理简化

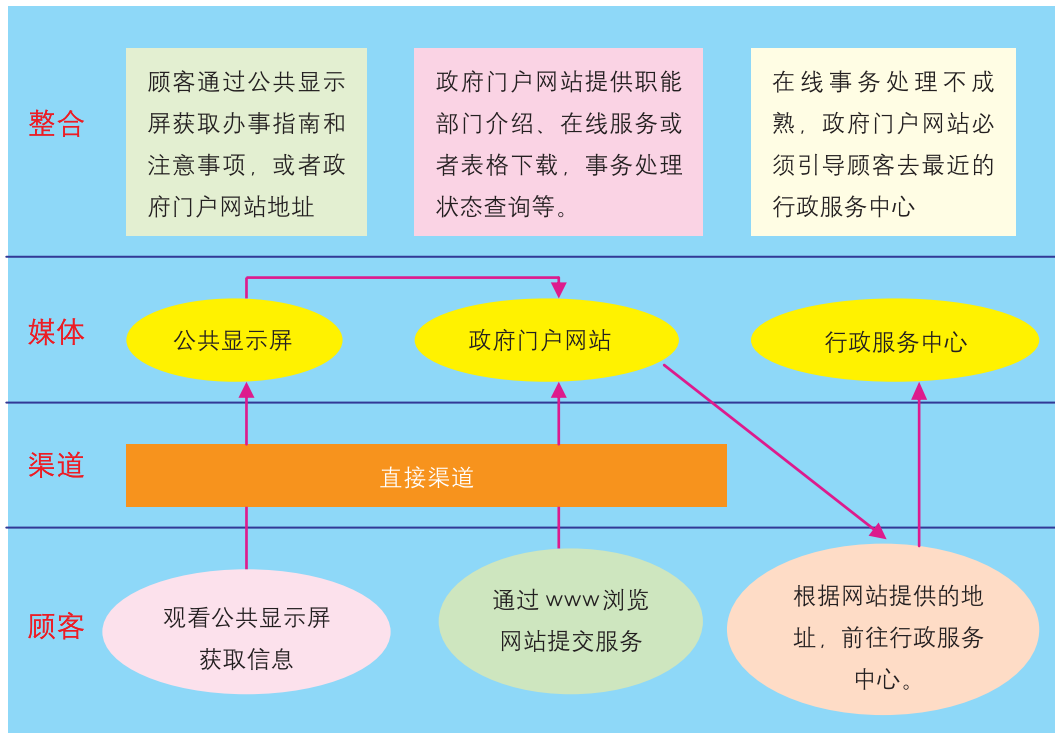


图3 顾客互动集成管理简化图

图，即使在这种简化程度上，不同媒体间及不同渠道间信息流的复杂性仍然很大。在现实中，提供连续转变的整合需要会更为复杂。政府的共识是建立政府门户网站，发展“一站式”的服务模式；公民只需要在政府门户网站点击鼠标就可以享受政府提供的个性化的具体服务。

4. 信息反馈管理系统 (Information Feedback Management System)

传统观点认为，公共服务或产品就是政府业务流程的终点；至于公共服务或产品是否满足公民的需求，是否解决公民的实际困难则往往被忽视。实际上，公民在接受政府提供的公共服务或产品时，相对于

政府管理者做决策时的环境已经发生变化，这时，公民对政府服务方式及内容的满意度、公共服务的实现程度等信息会有助于政府改进日后的公共服务或产品。电子政务建设为公共服务或产品的反馈提供了便利：将传统的政府流程进行延伸，建立信息反馈管理系统。信息反馈管理系统是指以计算机通信集成技术为依托，可以提供完整的综合信息反馈的应用系统。这就好比在政府业务流程外加上了一个服务层，它为内部政府整个业务操作管理起重要的支持和协调作用。信息反馈管理系统综合运用电话呼叫、电子邮件、在线反馈及一些间接渠道，全面处理公民对政府公共服务或

产品的意见和建议；该系统不仅让公民体会到政府对他们的重视，而且也向公众展示出政府负责任的一面，有利于公民与政府之间长期信任关系的建立。接着通过政府内部办公网，将采集到的信息返回顾客信息数据库，进入到下一轮的政府业务流程，使得政府业务流程越来越合理，政府决策越来越优化。

四、结束语

发展电子政务带来的不仅仅是政府工作方式、工作效率、运行成本的变化，更多的是政府业务流程再造和政府机构重组等问题。为公众提供基于顾客关系管理的服

务模式，也是实施电子政务和进行政府流程改造的终极目标。

电子政务的实施是一个复杂的系统工程，而政府流程再造不仅是电子政务实施的重要组成部分，同时也是电子政务能否成功的关键。本文提出基于顾客关系管理理论作为政府流程再造的核心思想，为电子政务的建设和实施提供了一种理论思想，即以公民为导向，通过网络和信息技术将公民的需求转变成让公民满意的公共服务或产品，旨在促成传统管理型政府在电子政务环境下实现向服务型政府的转型。^{[3][4]}

参考文献：

- 1 戴维·奥斯本,彼德·普拉斯特里克.摒弃官僚制度:政府再造的五项战略.北京:中国人民大学出版社,2002
- 2 [美]帕特里克·莫林纽可斯著;陈宏华译.永驻客户——深度透析客户关系管理.北京:人民邮电出版社,2004
- 3 王广宇.客户关系管理方法论.北京:清华大学出版社,2004
- 4 赵国俊.电子政务教程.北京:中国人民大学出版社,2004
- 5 李志刚.论电子政务发展与政府流程再造的关系.理论与改革,2005(5): 34
- 6 黄建华,邢光军.电子政务与基于“服务链”式的政府流程再造.现代管理科学,2004(5)
- 7 曾长秋,薄明华.电子化政府:网络环境下

的政府再造.电子科技大学学报(社科版),2003(2)

- 8 王学栋,杨跃峰.西方政府再造的政治理论.长春市委党校学报,2003(5)
- 9 杨路明,胡宏力.电子政务与政府流程再造.改革与战略,2005(3)
- 10 胡弘昊,王谦,杨明波.推行政务流程再造 促进电子政务发展.天府新论,2005(6)
- 11 毕建新,朱淑媛.电子政务与政府业务流程再造.现代情报,2004(4)
- 12 李一凡.电子政务的组织保障—政府流程再造.经济与管理,2004(5)
- 13 龙茂雄,张润彤.电子政务与政府行政流程再造.北京航空航天大学学报(社会科学版),2003,16(4)
- 14 张香兰.顾客关系管理—E时代的管理新理念.经济师,2003(1)
- 15 邱多默,张波.顾客关系管理和相应发展战略.江苏商论,2003(4)
- 16 王森,杜玉敏.网络环境下的顾客关系管理.山东社会科学,2002(1)
- 17 李自茂,李德海.顾客关系动态管理模型研究.企业经济,2005(4)
- 18 Michael Hammer, James Champy. Reengineering the Corporation. New York: Harper Collins, 1993
- 19 Katherine N. Lemon. Dynamic Customer Relationship Management. Journal of Marketing, 2002 (1)

作者简介：

张波(1982.3—),湖南怀化人,华中科技大学公共管理学院2004级硕士研究生;研究方向:数字城市政府管理。

背景术语

电子政务立法

指根据国家信息化和电子政务进程发展的需求,修订既有法律法规和制定新的法律法规。信息立法是电子政务立法的主要内容,信息安全立法是电子政务立法的重点,促进基础设施建设的立法是电子政务立法的基础,电子商务与网络知识产权的立法是电子政务立法的补充。目前我国电子政务立法主要是信息化标准及信息基础设施立法,即行政立法建设相对成熟,对于公众开放部分,正在拟定《政府信息公开法》、《电子签章法》。

网络安全

指网络系统的硬件、软件及其系统中的数据受到保护,不受偶然的或者恶意的原因而遭到破坏、更改、泄露,系统连续可靠正常地运行,网络服务不中断。网络安全从其本质上来讲就是网络上的信息安全。从广义来说,凡是涉及到网络上信息的保密性、完整性、可用性、私人性、真实性和可控性的相关技术和理论都是网络安全的研究领域。