

# 电子政务环境下建设服务型政府的问题与对策

文 / 王 栋 侯秀芳 · 燕山大学文法学院

**摘要:** 简要阐述了服务型政府的内涵及特点。从观念、数字鸿沟、公务员素质等三个角度探讨了电子政务环境下服务型政府的构建所存在的主要问题,并从转变政府职能、提供“一站式”服务、关注弱势群体需求、推进协同政务等四方面提出了电子政务环境下构建服务型政府的策略。

**关键词:** 电子政务 服务型政府 公共管理 行政改革

20世纪70年代以来,英国、美国、新西兰等西方国家兴起了公共行政改革浪潮。这股改革浪潮尝试用新的理论对政府管理进行根本性或方向性的调整,被形象地称为“政府重塑”、“政府再造”,如美国的“再造政府运动”、英国的“宪章运动”和韩国的“亲切服务运动”等。在这场“再造”运动中,“服务型政府”逐渐成为当今世界各国行政改革运动的主流趋向,在相当程度上改善了这些国家的公共管理水平。与此同时,现代电子信息技术在政府工作中的全面应用而形成的电子政务,受到了世界各国的高度重视,在“信息高速公路”的五个应用领域中,“电子政府”已被列为第一位。它逐渐进入贴近人民生活的各个领域,为民众提供了更为便捷的服务,有力地推动了服务型政府的构建。所以,加强服务型政府的理论研究,特别是结合电子政务进行研究显得非常重要,具有重大的现实意义。

## 一、服务型政府的内涵及特点

“服务型政府”是我国地方政府和学术界首先提出并在某些地方实行,而后被中央采纳的一个概念。2004年2月

21日,温家宝总理在中央党校举办的省部级主要领导干部“树立和落实科学发展观”专题研究班结业式上发表了题为《提高认识,统一思想,牢固树立和认真贯彻落实科学发展观》的讲话,第一次提出要“努力建设服务型政府”。同年3月8日,温家宝总理又把建设服务型政府写进了政府工作报告中,并经人大批准而变成国家意志。服务型政府的构建对我国来说是一项全新的任务,但究竟何谓服务型政府,目前还没有统一的观点。有人认为,服务型政府就是提供私人和社会无力或不愿提供的、却又与其公共利益相关的非排他性服务的政府。也有人认为,服务型政府是指政府由原来的控制者转变为兴利者和服务者,意味着施政目标由机关和专家决定到由民众期望和合法期待来决定,政府从以控制管理为要务转变为以传输服务为要务,管理目标由经济领域转移到公共服务领域<sup>[1]</sup>。还有人认为,服务型政府也就是为人民服务的政府,它把为社会、为公众服务作为政府存在、运行和发展的基本宗旨<sup>[2]</sup>。笔者以为,所谓服务型政府,是指以为民兴利为宗旨,以社会本位为理念,在民主政治的框架下,通过法定程

序和灵活多样的方式为民众提供高质量服务并承担相应责任的政府。这一定义至少包括以下三个方面的内涵:

**第一,为民服务。**服务型政府是以公民为中心的政府,为民服务是它的前提和逻辑基础。政府公共部门与公众之间的关系变成了公共服务的提供者与消费者之间的关系,政府部门行使公共权力主要是为了实现公共利益和为人民提供公共服务。服务型政府强调“公民本位、社会本位、权利本位”,强调必须用一种基于公民权、民主和为公共利益服务的新公共服务模式来代替当前的那些基于经济理论和自我利益的主导模式,强调为市场主体服务、为社会服务,最终是为人民服务。

**第二,主持正义。**主持社会的正义是政府的基本功能之一,因为产生不平等是人类社会的天然惯性,政府有义务阻止这种惯性的任意发展,以保持社会的稳定性。美国行政学界久负盛誉的登哈特教授指出,应该“为公民服务,而不是为顾客服务”,因为政府的有些顾客凭借其所拥有的更多资源和更高技能可以使自己的需求优先于别人的需求。服务型政府不是党派、某个利益集团或

个人的服务工具，而是为全社会服务的，而正义是政府提供服务时必须考虑的一个重要因素<sup>[3]</sup>。

**第三，权力有限。**服务型政府是一个权力有限的政府。政府不是“划桨者”，而是“掌舵者”，它的主要职能在于弥补“市场失灵”。政府应该在市场、企业、社区、非政府组织干不了的情况下才介入并行使职权，除此之外，政府不应该介入其他领域。所以，政府必须从那些“不该管、管不了、管不好”的领域中退出，尽量转移出那些可以由社会公共组织来承担、由市场自行调节的职能。为此必须正确处理国家与市场的关系、政府与公民的关系，把政府的作用范围严格限定在公共领域。

## 二、电子政务环境下服务型政府的构建所存在的主要问题

### 1. 服务型政府建设存在观念上的误区

#### (1) 重“电子”、轻“政务”，优势难以发挥

很多人简单地认为，只要将政务电子化，就能解决传统政务活动中存在的许多问题，这是一个很大的误区。如果政府部门仍以传统管理和服务方式来利用新技术，认为只要把网络信息技术应用于行政管理，就可以解决所有问题，将会陷入技术决定论的泥潭。如果忽视

了政府管理方式的变革，传统的管理体制不改变，落后的机制和观念不转变，陈旧的管理模式不改造，既有的工作流程不变更，那么电子政务的优势就难以发挥。因此，电子政务的核心在于“政务”，而“电子”仅仅是一种手段。重“电子”、轻“政务”会导致事与愿违，花费大量资金购买的设备也只能成为政府的“花瓶”。

#### (2) 把电子政务建设等同于服务型政府建设

服务型政府是一种全新的现代公共管理模式，不能简单地等同于电子政务，或是等同于几个电子行政服务大厅、几台电脑。服务型政府要求从管理理念到管理方式、管理手段，从行政决策到执行、监督等整个公共管理活动的各个方面进行全面革新，是公共管理的一场自我革命。电子政务是服务型政府建设的重要内容，有利于提高行政效率，推进政府行为公开透明化，能为广大民众提供更为人性化、个性化的全方位服务。但是，电子政务只是一种服务的手段和工具，而并非是服务型政府的终极目的。有些地方虽然建立了电子政务服务大厅，却没有提高行政效率，服务的质量和水平也没有得到根本的改善。

#### 2. 数字鸿沟导致服务对象的局限性

在政府实施电子化服务的过程中，

不同的服务对象在其经济水平、教育文化背景、信息技术应用能力等各方面存在着明显的差异，由此而导致他们享用政府电子化公共服务的“数字鸿沟(Digital Divide)”。数字鸿沟是一个普遍性的世界现象。由于经济水平的差距和区域特色的不同，我国城乡差距明显，沿海和内地的地区差距显著，某些落后地区刚刚解决温饱问题，因此出现数字鸿沟是不可避免的。据2005年末调查，我国城乡之间网民数量及普及率差异巨大，乡村网民占总人口的比例很低，其总规模为1931.4万人，仅占其人口的2.6%，不到全国平均水平的1/3。我国城市网民大约有9168.6万人，占城市人口的16.9%。由此可见，我国乡村网民数量只是城市网民数量的1/5，而乡村网民普及率仅是城市网民普及率的1/6。网络和信息化的方法能有助于减小因物理环境不同造成的数字鸿沟，如果在初期规划中，没有缩小数字鸿沟的意识，电子政务的建设将有可能形成发达地区更先进、落后地区更落后的局面，而使这一鸿沟扩大，最终使电子化公共服务流于形式，变成所谓的“形象工程”和“花架子工程”，与社会的实际需要相距甚远。

#### 3. 公务员综合素质亟待提高

近年来，我国在培养公务员的服务行政理念，提高公务员的管理能力和技

术能力方面进行了一系列卓有成效的工作,包括行政人员计算机知识、网络技术等方面的提高。但从整体上看,这些工作仍然不能适应政府信息化发展的需要,不能有效地促进服务型政府的构建。

**首先,基层公务员信息化工具应用能力培养滞后。**从公务员的文化知识来看,经过1998年的机构改革,虽然国务院近1.7万名公务员有65%以上的人具有大学本科学历;但地方政府这个比率则相对较低,在近500万名公务员中拥有本科学历的只占10%,且一些学历较高的公务员计算机操作方面的技能仍较欠缺。据国家行政学院对司局长培训班的一项调查,大概有20%的行政人员对计算机操作几乎处于空白的状态<sup>[4]</sup>。基层公务员是直接面向公众提供各种服务的人员,同时也是电子政务系统最频繁的使用者。人才培养的滞后使他们缺乏必要的知识和技能,无法使用现代化的电子政务系统为公众提供高效的服务。这样电子政务系统和设备发挥不了其应有的作用,只是一件摆在办公室里的装备而已。

**其次,信息专业人才培养滞后。**信息专业人员在政府机构中专门负责信息化建设和电子政务系统的日常维护。电子政务系统的复杂性要求这种人才必须具备很高的素质,他们不仅要有丰富的

专业知识,还要熟悉政府机构的管理模式,为高层领导提供各种必要的决策信息。信息专业人才培养的滞后使得不少政府对开展电子政务只能是“有心无力”。

#### **最后,服务行政理念培养滞后。**

虽然我国对公务员一直有“全心全意为人民服务”的要求,但由于中国经历了几千年的封建社会,建国后又采取了高度集权的计划经济体制,所以公务员在不知不觉中产生了一种自恋心理,总认为社会和公民需要自己。于是,要提供什么样的服务、怎样提供服务、何时提供服务等都是由公务员自己说了算,这就导致服务具有强制性和随意性,不能使广大公众感到满意。

### **三、电子政务环境下建设服务型政府的对策**

#### **1.深化政府职能转变**

服务型政府建设的关键在于政府职能的转变,而电子政务的实施对政府转变职能起着催化剂的作用。在电子政务环境下,政府的工作重心将从原来的“以管理、审批为中心”向“以服务和指导为中心”转变,政府机构的设置、政府职能的设计以及政府需要履行的职责都将产生极大的转变,政府为社会提供

公共服务的能力也会大大加强。我们必须调整机构、精简人员、下放权力,建立有限政府,即建立一个权力、职能、规模和行为都受到宪法和法律明确限制,并公开接受社会监督与制约的政府,以便更好地为公众服务。

#### **2.提供“一站式”的公共服务**

“一站式”服务,使得政府服务对象从统一的网络入口就可以实现远程的,甚至是跨地区的服务申请和业务办理。“一站式”服务建立在标准化和规范化的政府业务办公的基础上,因此,它需要整合不同政府部门的网络和信息资源,并建立起各类法律、政令信息系统,文件管理、档案管理系统,信息采集和统计分析系统等;集成政府电子化采购、电子税务、电子工商行政管理系统、电子外经贸管理、中小企业电子化服务、电子社会保障服务、电子民主管理、电子医疗服务、电子就业服务、电子教育与培训服务等,以形成成熟的网上办公服务<sup>[5]</sup>。公众面对的将是一个虚拟化的、一体化的政府,他们不必关心同自己打交道的是哪一级政府的哪个部门,具体工作人员是谁,而是只需通过互联网等手段提出自己的服务请求即可得到相应的服务。

#### **3.减少信息不对称,关注弱势群体的需求**

美国经济学家约瑟夫·斯蒂格利茨、乔治·阿克洛夫等人提出的“信息不对称理论”指出:在市场经济条件下,信息不对称

会导致信息拥有者为牟取自身利益而使另一方利益受到损害。随着经济社会快速发展与信息化建设的依存关系进一步加深,信息不对称问题日益成为影响个体、组织甚至国家利益的重要因素。建设服务型政府,应当尽量减少信息不对称带给公众的利益损害,尤其是对弱势群体的利益损害<sup>[6]</sup>。从某种意义上说,那些最需要政府提供帮助和服务的人,恰恰是那些不知道如何上网、怎样获取服务的人。政府对此不能视而不见,必须采取有效的措施,否则会使电子政务所提供的服务流于形式,变成所谓的“形象工程”,从而达不到为公众服务的目的。

#### 4. 大力推进协同政务

所谓协同政务,就是以政府工作人员的协作为核心,强化政府信息资源的共享、政府工作流程的优化及政府信息化系统应用的集成<sup>[7]</sup>。“十一五”规划纲要中指出,应“整合网络资源,建设统一的电子政务网络,构建政务信息网络平台、数据交换中心、数字认证中心,推动部门间信息共享和业务协同”。在这样的背景之下,实现协同政务、进行全局整合应用更成为电子政务发展的迫切任务。

协同政务代表着一个地区、部门电子政务发展的水平;同样,它也是电子政务建设中难度最大、要求最高的一种

服务实现形式。协同的核心目标是效率,但这里所指的效率,不再是单个个体效率,而是整体效率。分工的目的是通过追求个体效率来实现整体效率;而协同是直接追求整体效率,尽量弥补分工可能导致的效率损失。从追求个体效率(部门信息化)到追求整体效率(协同政务),是电子政务发展的必由之路,必将有力地推动服务型政府的构建<sup>[8]</sup>。

总之,为民兴利、建设服务型政府是我国政府长期面临的一项艰巨任务。而电子政务可以方便公众享用政府公共服务,降低政府公共服务成本,提升政府公共服务品质,促进电子化民主进程。因此,我们必须顺应时代的潮流,逐步适应电子政务环境,利用电子政务所提供的有利条件来建设服务型政府。只有这样,才能使我国服务型政府的构建健康、稳定地发展,才能使公众充分享受到服务型政府给他们带来的幸福与便捷。<sup>③④</sup>

#### 参考文献:

- [1] 黄德林,田家华.公共管理若干前沿问题研究[M].武汉:中国地质大学出版社,2006:41-42
- [2] 张康之.限制政府规模的理念[J].人文杂志,2001(3):55-60
- [3] 彭正波.论服务型政府的制度构建[D].武汉:武汉大学政治与公共管理学院,2005:

6-11

- [4] 刘邦凡.电子政务建设与管理[M].北京:北京大学出版社,2005:166-169
- [5] 陈祥荣.电子政务与服务型政府建设[J].行政论坛,2005(4):25-27
- [6] 王谦,陈放.电子政务与服务型政府的构建[J].武汉科技大学学报:社会科学版,2006,8(6):68-70
- [7] 坚果.协同政务不等于协同软件与电子政务之和[EB/OL].(2005-09-08)[2007-09-20].[http://industry.ccidnet.com/art/1951/20050908/328391\\_1.html](http://industry.ccidnet.com/art/1951/20050908/328391_1.html)
- [8] 杨冰之.浅析:中国电子政务趋势与实现之道[EB/OL].(2005-07-25)[2007-09-20].<http://www.ciia.org.cn/genfiles/1122274852.html>

#### 作者简介:

王栋,男,1983年生,汉族,河北秦皇岛人,燕山大学文法学院行政管理专业硕士研究生。

侯秀芳,女,1982年生,汉族,山东高密人,燕山大学文法学院行政管理专业硕士研究生。

(本文责编:张建辉)