

试论电子政府协同公共服务思想

朱虹,许承光,罗宁

(武汉工程大学法商学院,湖北武汉430205)

摘要:从我国电子政府建设中公共服务部门缺乏协作的问题出发,提出了政府协同公共服务的必要性,进而从解决问题的角度,构思了电子政府协同公共服务思想的雏形。并从电子政府协同公共服务思想的形成与发展过程,揭示了这一思想的内涵与实质。

关键词:协同;政府;公共服务

中图分类号:D035;C931.6 **文献标识码:**A

电子政府是在信息网络化条件下,在对传统政府的行政职能、组织结构和业务流程进行重组的基础上,主要以计算机网络为技术平台,实现政府的公共管理与服务,从而形成一种更为有效的政府运作形态。一方面,世界各国的电子政府建设正如火如荼地进行,力图抢占电子政府发展的先机;另一方面,由于某些惯性因素,政府在实际运作中仍无法摆脱一些传统思维的束缚,电子政府的发展与政府服务职能的完善无法同步。这类现象在我国表现得尤为突出。

一个不可否认的事实是,在传统思路下,政府部门都依照各自的服务流程办事,很少考虑服务的效果;而企业和公众只能被动地接受,无法得到符合自身需求的服务。由此,一方面,为满足日益多元化的社会需求,政府机构越来越庞大,公共服务开支有增无减;另一方面,企业和公众却无法因此而受益,即使对政府提供的服务有所不满也无法改变现状。电子政府建设中也面临同样的问题,加强政府职能部门在公共服务过程中的协同与合作显得刻不容缓。

一、电子政府协同公共服务思想的提出

(一)改变传统的政府运作方式为协同合作的运作方式

传统的政府职能体系中,政府直接管理和经营社会的一切事务,没有体现出相应的从属性和服务性。在民主社会,政府本身是一个服务部门,应该通过了解各类企业及它们各自的需求来提供有效的服务,而不是通过制定各种固定不变的流程,依靠“关、卡、压”来管理企业。政府职能的服

务性转变,反映在政府职能实际运作过程中强烈的融合化趋势和服务化趋势,即政府内部机构之间、工作人员之间通过正式或非正式渠道建立起来的相互协同、相互配合等良好关系的职能运作形式,其目的在于使政府上层与下层、内部与外部之间通过协调实现信息的整合,从而使政府的决策既能反映下层执行机关和人民群众的要求,又能得到执行机关和人民群众的理性支持^[1]。

公共服务的一个明显优势,就是完整性,来自于一个共同支持其理念的人和机构的网络。如果多个政府部门进行协同办公、开展协同服务,政府能够实现“一站式服务”,这类现象将得到极大的改善。政府的协同服务是对电子政府的深层次应用和发展,是目前政府信息化的最高目标阶段。

(二)充分利用最新信息通讯技术与协同技术

信息技术和通讯系统的不断进步,为我们提供了重新认识公共服务内外所有工作性质的机会。米尔沃德和斯奈德(Milward & Snyder, 1996)的研究表明,政府利用信息技术加强与公众互动,将进一步提升信息技术的应用价值,最终促使电子政府在更大规模内得到应用。信息技术能够代替其他政府机制向公民提供政府服务,这种替代性会使公众和政府更加依靠信息技术的功能,从而加快电子政府的渗透和应用速度^[2]。除了支持政策发展之外,信息技术还能提高政府效率和生产力。可以肯定的是,未来彻底解决服务中的协作和资源整合问题必然是以信息网络技术充分发展为前提的。

有效的信息技术管理有助于实现大部分公共

管理的基本功能。协同技术从广义上讲,包含人员和人员之间在计算机网络设备支持下的工作协同(这是协同的传统定义,如 CSCW)、系统和系统间的协同(自动化业务流程)、人与系统间的协同(人员工作流和系统工作流的统一)三种划分^[3]。基于流程的协同,是目前协同技术发展乃至软件多方面技术发展的关键领域。其中,采用 Web 服务技术来实现业务流程交互和集成,用 SOA (Service-Oriented Architecture 面向服务架构)已成为基于流程协同实现的主流趋势。在 SOA 架构下,我们可以将各种应用功能(即使是异构的应用系统)以 Web 服务的方式组织起来,通过灵活可变的流程建模和设计,将这些服务串接起来,从而实现一个完整的业务处理流程。甚至,可以将这些已经定义好的流程,继续组织包装成一个 Web 服务,通过服务注册和服务发现,它们还可以动态地作为子流程元素,并进一步作为上一层系统流程的服务单元。

通过采用新技术,政府可以更快地适应不断变化的环境,更好地提供公共服务,提高效率和降低成本。电子政府的应用能够使政府在虚拟环境下更好地服务公众和企业,这已被看成是更负责任地、更快速地回应顾客需求的治理方式。这一新范式体现了许多政府再造运动的理念原则,包括用户管理和用户定制、灵活地提供服务、通过“一站式”服务推进纵向和横向流程整合、以用户为导向的领导方式等。

二、电子政府协同公共服务思想的形成

(一)“协同政府”思想的提出

“协同政府”(Joint-up Government)是许多致力于政府改革的欧美国家从 20 世纪 90 年代中后期以来的新的改革趋势。作为当代西方行政改革的前驱,英国在这一新的改革趋势中占据着十分重要的位置。1997 年,英国新一届工党政府上台,它一方面延续了保守党的一些改革措施,另一方面也推出了新的改革举措,其中最重要的一项内容就是提出了“协同政府”。“协同政府”的核心目的是整合相互独立的各种组织以实现政府所追求的共同目标。其基本观点是:公共政策目标的实现既不能靠相互隔离的政府部门,也不能靠设立新的“超级部门”,唯一可行的办法是围绕特定的政策目标,在不取消部门边界的前提下实行跨部门合作。这种合作是全面的,包括公私部门之间、政府与非政府之间、政府部门之间、中央与地方之间的合作等,而要把具有不同性质、目标、管理模式和动力机制的组织整合起来的关键既不是行政

命令、也不是市场竞争,而是信任^[4]。

“协同政府”可以概括为“内、外、上、下”四个方面的合作(Tom Ling, 2002)^[5]。“内”,指组织内部的合作,合作途径是新的组织文化、价值观念、信息管理、人员培训等,它意味着新的组织形式;“外”,指组织之间的合作,合作途径是领导权的分享、捆绑式预算、组织的整合、项目组等,它意味着组织之间新的工作方式;“上”,指目标设定的由上而下以及对上的责任承担,合作途径是结果导向的目标分享、绩效评估等,它意味着新的责任和激励机制;“下”,指以顾客需要为服务宗旨以及让服务对象介入服务过程,合作途径是“一站式服务”、顾客参与、非执行董事等,它意味着新的服务方式。新的组织形式、新的工作方式、新的责任和激励机制、新的服务方式四者结合起来,代表了既不同于传统的官僚制又不同于市场化的一种新型管理趋势。从政府内部的协同内容来看,其主要做法是:(1)决策统一,设立直属首相办公室或内阁办公室的综合性决策机构和特别委员会;(2)目标整合,制定公共服务协议、战略方向与组织目标;(3)组织整合,制定框架文件,设立保证人(sponsor)与非执行董事;(4)文化整合,跨越经验与心理鸿沟。

此外,拉塞尔·M·林登关于无缝隙政府组织的研究为协同政府的实现提供了重要的理论依据。所谓“无缝隙组织”是可以用流动的、灵活的、弹性的、完整的、透明的、连贯的等词语来形容的组织形态^[6]。无缝隙组织的顾客与服务提供者直接接触,两者之间不存在繁文缛节、“踢皮球”,或者是诸多遁词,顾客的等候时间大大缩短。无缝隙组织以一种整体的而不是各自为政的方式提供服务,无论是对职员还是对最终用户而言,它传递的都是持续一致的信息。无缝隙政府理论为政府再造提供了一种可供选择的新思路,即在对政府进行再造时,应摒弃职能分工,转而以工作过程为再造核心,将重点放在主要序列(即能直接给最终顾客带来效益的活动),排除或减少所有其他不能为顾客创造效益的活动。

(二)协同政务的发展

协同政务的产生与发展深受协同商务理念的影响。协同商务(Collaborative commerce)其基本思想最早是由 Gartner Group 在 1999 年提出的,即:将具有共同商业利益的合作伙伴整合起来,它主要是通过对整个商业周期中的信息进行共享,实现和满足不断增长的客户需求,同时也满足企业本身的活动能力。通过对各个合作伙伴的竞争

优势的整合,共同创造和获取最大的商业价值以及提供获利能力^[7]。从目前来看,协同商务主要包括4方面的内容:信息与知识的共享;企业业务的整合;合作空间的建立;商务的交易。虽然我们还无法断定到底是先有协同商务,还是先有协同政务,但是正是大量协同商务活动(尤其是在信息技术促进下)的成功经验,才带来了协同化应用的成熟与完善,也进一步坚定了政府推行协同政务的决心。

虽然协同政务已经成为一种内在的迫切需求,并演化成必然的发展趋势,但对于“协同政务”的具体概念,协同发挥效用的具体机理及协同实现的具体方法等,理论界目前还存在着诸多含混的理解和认识。复旦协达软件首席架构师冯宏卫认为,“与协同商务通过协同管理理念,重组传统商务流程和管理规则一样,协同政务依托协同管理理念,以 workflow、即时消息等软件平台和软件工具为基础,将原来对于政务工作中的各事项记录、处理的过程,全部予以协同化”^[8]。金江军在研究中区分了“协同政务”和“一站式服务”这两个容易让人混淆的概念。他认为,“协同政务”的概念是从系统后台角度来谈的,强调后台各个子系统的整合;而“一站式服务”的概念是从系统前台来谈的,强调用户通过“单一窗口”办事^[9]。根据赛迪顾问的定义,协同政务通过系统应用、部门流程以及信息的协同互动,从而减少交易成本,特别是中间人由于个人利益而造成的效率损失,更大程度地发挥了电子政务的优势和作用,是一种提供服务的崭新方式^[10]。比如,各个行政部门联合去完成某项任务就是协同。

西方学者在协同政务研究方面出版和发表了許多高质量的学术著作、论文和研究报告,其中,具有代表性的有:美国白宫管理与预算办公室发布的《无边界政府——跨政府项目管理方法》。该报告研究和探讨了一个以政府部门间的合作框架和利益共同体的方式来推行跨政府部门电子政务建设的新思路,并指出要由无边界政府走向无缝隙政府,形成跨部门的网络化协同办公、管理和服务。《2001年美国电子商务与发展报告》详细研究和探讨了政府公共部门推行电子政务建设的动力机制以及在不同层级政府推行一体化电子服务的障碍,研究了电子政务建设与电子商务推行之间的差异。另外,英国曼彻斯特大学理查德·席克斯(Richard Heeks)教授所编著的《信息时代的政府改革》,I. Th. M. Snellen等所编著的《信息时代的公共行政》,美国的简·芳汀(Jane Fountain)所

著的《构建虚拟政府:信息技术与制度创新》,都从不同角度阐明了真正的挑战不在于构建电子化政府的技术能力,而在于克服政府内部根深蒂固的组织性分歧和政治性分歧,进行跨部门的整合与制度创新^[11]。

协同软件为协同政务的发展提供了有效的技术支持,IBM、Oracle等IT基础平台提供商和SAP等IT应用软件提供商都积极致力于协同技术的研究与开发。例如,IBM商业评估学会对政府的协同服务进行了专门的研究,并且提交了一份题为“Collaborative Government Services: Building for the future”的报告。

三、电子政府协同公共服务思想的成熟

(一)电子政府协同公共服务的涵义

由以上分析可以得出,所谓电子政府公共服务协同是指通过科学的管理思想和相关的技术实现政府业务流程的重组优化和规范化,综合利用各种信息技术实现交互式网上办公,并最终使电子政府公共服务能以公众需求为驱动,各职能部门间能高效协同工作,政府与公众有效地互动,从而有效提升电子政府的公共服务水平。

这里的政府是广义的政府,是指行使国家公共权力的全部机构,包括立法、行政、司法机关以及国家元首等。在我国还涵盖中国共产党组织、国有企业和大部分事业单位。这里的政府同时扮演了安排者和生产者的角色。作为生产者,政府直接生产并提供服务给公众和社会,这部分服务只占公共服务的一小部分。更多的公共服务是由政府间接提供的,这时政府是扮演安排者的角色,而具体的生产者则是私人企业、非营利机构等。凡是由政府公共权力运用公共财政所提供的服务都属于政府公共服务的范畴^[12]。

政府公共服务供给对象是全体公众和社会,政府公共服务职能履行的目的是为了满足不同公众及社会组织需求。公共服务以公平为主要目标,公共服务具有普遍意义,不能被少数人所专享。因为顾客就是公民,公共服务的顾客群体是模糊的。

电子政府环境下的公共服务是以信息技术为连接和调节手段,信息网络成为服务本身不可分割的重要组成部分,由此创造了全新的服务方式。电子政府环境下的公共服务协同不仅存在于部门之间、上下级之间,还存在于协作群体之间;协同关系既有集中式协同关系,也有平等自主式协同关系。

(二)电子政府协同公共服务思想的实质

政府公共服务协同的实现是一个渐进的过程,一些电子政府先行国家在协同服务方面已取

得了一定的成果。例如,新加坡政府的在线综合服务应用系统(OASIS)是一个终端对终端提供商业注册和证书的一站式应用系统,它可以帮助用户查找有关跨部门办理执照或注册登记的信息,用户可以通过网络快速而方便地完成执照申领和注册登记。又如,美国政府的电子身份登记系统(e-Vital),主要解决公民的出生、死亡记录以及在其生命中的主要档案记录,国家安全管理委员会和国家医疗健康委员会通过建立统一的数据平台,为企业和社会提供公民的档案记录,并通过分析每个公民的主要事件,其结果作为公民信用等级评价的主要依据。再如,加拿大“政府在线工程”中有三分之一的投资用于建设跨政府机构的一站式服务,其中有一项内容便是向用户提供定制的信息服务,用户可以跨越部门区域与政府数据源进行交互,获得需要的信息。

根据以上先进国家的经验,我们可以大胆预测一下电子政府公共服务协同的未来发展趋势,即电子政府公共服务协同的最终目标是:社会公众通过网络直接获取所需的政府信息;只需到单一政府部门(或其网站)办事,任何问题可以得到解决,所办事情立等可取;跨越不同政府部门的事务,也可以实现“一处接入,全程服务”,部门之间的协调工作由政府部门(网站后台)代为负责办理,无须社会公众劳神费力。政府的信息化主管部门在政府最高领导的支持下,依法负责政府内部业务信息化的整合和协调工作。政府公共服务的发展趋势将是“单一接入门户”、“全天候”、“24小时在线”、“自助式”的服务方向。我们看到,这时整个服务过程变成了一个信息流动过程,顾客的服务要求以信息(数字化的方式)的形式传输,而政府对其提供的服务亦以信息(数字化的方式)

的形式传输。这样一来,政府公共服务过程实质上成为了一个信息过程。发展趋势应当如此。

参考文献:

- [1] 戴志勇,冷向明.服务型政府建设中的制度创新[J]. 武汉工程大学学报,2009(4):31-34.
- [2] [美]G·戴维·加森.公共部门信息技术:政策与管理[M].刘五一,译.北京:清华大学出版社,2005:101.
- [3] 林明.协同:技术概念不断延扩 技术手段不断丰富[EB/OL].(2006-04-11)[2006-10-1].http://linux.ccidnet.com/art/10/20060411/503117_1.html.
- [4] 解亚红.“协同政府”:新公共管理改革的新阶段[J].中国行政管理,2004(5):58.
- [5] Tom Ling. Delivering joint-up government in the UK: dimensions, issues and problems[J]. Public Administration,2002(4):625-626.
- [6] [美]林登.无缝隙政府:公共部门再造指南[M].汪大海,译.北京:中国人民大学出版社,2001:2-3.
- [7] 协同商务(CC)白皮书:(一)协同商务的由来与内涵[EB/OL].(2005-05-12)[2006-10-10].http://www.chinabyte.com/Enterprise/218732694375235584/20050512/1946218_2.html.
- [8] 冯宏卫.协同政务:应对电子政务新拐点[EB/OL].(2005-05-26)[2006-10-10].<http://www.amteam.org/static/61/61241.html>.
- [9] 金江军.政务也“协同”[J].中国计算机用户,2004(5):45.
- [10] 杨冰之.协同政务:中国电子政务的趋势与实现之道[J].信息化建设,2005(6):23.
- [11] 蔡立辉.电子政务:信息时代的政府再造[M].北京:社会科学出版社,2006:21.
- [12] 胡守钧.什么是“公共服务”[EB/OL].(2006-08-05)[2006-09-11].<http://www.china-cbn.com/CBNBlogs/hushoujun/archive/2006/08/05/25375.html>.

On the idea of collaborative E-government public services

ZHU Hong, XU Cheng-guang, LUO Ning

(School of Law and Business, Wuhan Institute of Technology, Wuhan 430205, China)

Abstract: This paper aims at indicating the problem of lacking of cooperation during the process of public services and pointing out the importance of collaboration among different agencies. Thus, it is what the idea of collaborative E-Government public services means. Finally, it puts forward the essential meaning of the idea from its developing history.

Key words: Synergy; government; public services

本文编辑:吴晏佩